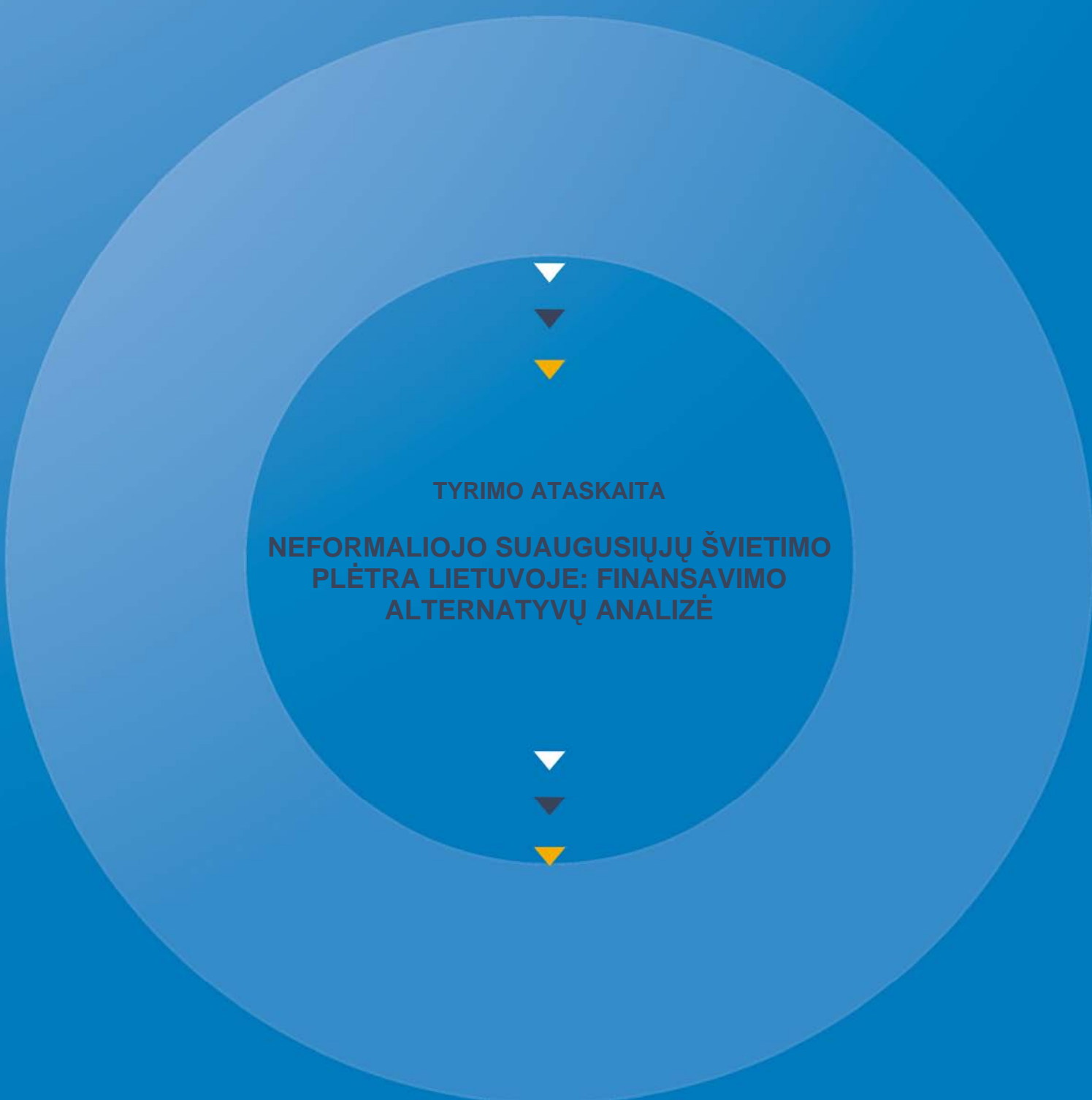




VIEŠOSIOS POLITIKOS IR VADYBOS INSTITUTAS
PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT INSTITUTE



TYRIMO ATASKAITA
NEFORMALIOJO SUAUGUSIŲJŲ ŠVIETIMO
PLĖTRA LIETUVOJE: FINANSAVIMO
ALTERNATYVŲ ANALIZĖ



Atlikta Švietimo ir mokslo ministerijos užsakymu.
Projektą finansuoja Lietuvos Respublika. Projektą iš dalies remia Europos Sąjunga.



<u>Turinys</u>	1
<u>Santrumpų sąrašas</u>	4
<u>Anotacija</u>	5
<u>1. Analizės metodika</u>	8
1.1. Tyrimo objektas.....	8
1.1.1. Neformaliojo švietimo sąvoka	8
1.1.2. Viešoji politika ir neformalusis suaugusiųjų švietimas	10
1.1.3. Neformalusis profesinis ir neprofesinis suaugusiųjų švietimas	10
1.1.4. Individo sprendimas vartoti švietimo paslaugas ir valstybės vaidmuo.....	11
1.1.5. Valstybės intervencijos į rinką pagrindinės priežastys, tipai ir prielaidos ..	14
1.1.6. Efektyvumas ir lygios galimybės neformaliojo švietimo paslaugų rinkoje ..	17
1.2. Analizės metodai.....	20
1.3. Pagrindinės neformaliojo suaugusiųjų švietimo finansavimo alternatyvos.....	22
1.3.1. Pasiūlos finansavimo modelis.....	23
1.3.2. Paklausos finansavimo modelis	26
1.4. Neformaliojo švietimo alternatyvų vertinimas	32
<u>2. Neformaliojo švietimo politikos finansavimo Lietuvoje analizė</u>	34
2.1. 1 tikslas: „kelti mokymosi visą gyvenimą lygį“	36
2.1.1. Tikslinės grupės.....	36
2.1.2. Valstybės intervencijos tikslai ir priežastys.....	36
2.1.3. Tikslinės grupės padėtis neformaliojo švietimo rinkoje.....	40
2.1.4. Valstybės skiriamas finansavimas ir finansavimo modelis.....	53
2.1.5. Finansavimo modelio alternatyvos ir jų įgyvendinimo rekomendacijos.....	62
2.2. 2 tikslas: „užtikrinti lygias galimybes mokytis socialinės atskirties grupių asmenims“	75
2.2.1. Tikslinės grupės.....	75
2.2.2. Valstybės intervencijos tikslai ir priežastys.....	78
2.2.3. Tikslinės grupės padėtis neformaliojo švietimo rinkoje.....	81
2.2.4. Valstybės skiriamas finansavimas ir finansavimo modelis.....	90
2.2.5. Finansavimo modelio alternatyvos ir jų įgyvendinimo rekomendacijos.....	92
2.2.5.4. Rekomendacijos	95
2.3. 3 tikslas: „tobulinti viešojo valdymo ir viešųjų paslaugų sektorių darbuotojų	
kvalifikaciją“	96
2.3.1. Viešojo valdymo sektorius.....	97
2.3.1.1.Valstybės intervencijos tikslai ir priežastys.....	97
2.3.1.2.Tikslinės grupės padėtis neformaliojo švietimo rinkoje.....	98
2.3.1.3.Valstybės skiriamas finansavimas ir finansavimo modelis.....	102
2.3.1.4.Finansavimo modelio alternatyvos ir jų įgyvendinimo rekomendacijos...	104
2.3.2. Gynybos sektorius	106
2.3.3. Švietimo sektorius	107

2.3.3.1.Valstybės intervencijos tikslai ir priežastys.....	108
2.3.3.2.Tikslinės grupės padėtis neformaliojo švietimo rinkoje.....	109
2.3.3.3.Valstybės skiriamas finansavimas ir finansavimo modelis.....	110
2.3.3.4.Finansavimo modelio alternatyvos ir jų įgyvendinimo rekomendacijos...	111
2.3.4. Sveikatos priežiūros ir socialinio darbo sektorius.....	113
2.3.4.1.Valstybės intervencijos tikslai ir priežastys.....	113
2.3.4.2.Tikslinės grupės padėtis neformaliojo švietimo rinkoje.....	114
2.3.4.3.Valstybės skiriamas finansavimas ir finansavimo modelis.....	116
2.3.4.4.Finansavimo modelio alternatyvos ir jų įgyvendinimo rekomendacijos...	117
2.3.5. Kultūros sektorius.....	118
2.3.5.1.Tikslinės grupės padėtis neformaliojo švietimo rinkoje.....	119
2.3.5.2.Valstybės skiriamas finansavimas ir finansavimo modelis.....	119
2.3.5.3.Finansavimo modelio alternatyvos ir jų įgyvendinimo rekomendacijos...	119
2.4. Neformaliojo švietimo kokybės užtikrinimo ir efektyvaus ESF paramos panaudojimo institucinės prielaidos	121
<u>Išvados ir rekomendacijos</u>	127
<u>Šaltinių ir literatūros sąrašas</u>	135

SANTRUMPŲ SAŖAŠAS

- AIKOS - Atvira informavimo konsultavimo ir orientavimo sistema
- BDV – Bendroji dabartinė vertė
- BPD – 2004 – 2006 m. Lietuvos bendrasis programavimo dokumentas
- Darbininkai – Dirbantieji pagal Lietuvos profesijų klasifikatoriuje išskirtas 4-8 profesijų grupes
- EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
- ES - Europos Sąjunga
- ESF - Europos socialinis fondas
- GDV - Grynoji dabartinė vertė
- LDRMT - Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba
- LR - Lietuvos Respublika
- RPK - Ribiniai privatūs kaštai
- RPN - Ribinė privati nauda
- RVN - Ribinė visuomeninė nauda
- MĮ - Mažos įmonės
- SVV - Smulkus ir vidutinis verslas
- VTD - Valstybės tarnybos departamentas
- ŠMM - Švietimo ir mokslo ministerija
- LDB - Lietuvos darbo birža
- LDRMT - Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba
- ITC - Švietimo informacinių technologijų centras

Neformalusis švietimas suaugusiems asmenims yra bene patogiausia ir lengviausiai prieinama švietimo forma, kuri padeda atnaujinti ar įgyti naujas vertingas kompetencijas. Šiame darbe teigiame, kad neformalusis švietimas iš esmės skiriasi nuo formaliojo švietimo ir todėl „įprasti“ formaliojo švietimo plėtros receptai nėra automatiškai pritaikomi plėtojant neformalųjį švietimą. Į neformalųjį švietimą galima žvelgti, kaip į specifinę platesnės viešosios švietimo politikos kryptį, kuri turi savitus tikslus, uždavinius ir savitus įgyvendinimo metodus. Šio darbo tikslas yra išryškinti suaugusiųjų neformaliojo švietimo¹ specifiką, bendrai aptarti galimą valstybės vaidmenį neformaliojo švietimo srityje, detaliau išnagrinėti neformaliojo švietimo finansavimą ir išskirti galimas finansavimo alternatyvas.

Neformaliojo švietimo sritis buvo pasirinkta dėl to, kad viena vertus ji yra santykinai nauja Lietuvos viešojoje politikoje ir todėl valstybės vaidmuo šioje srityje Lietuvoje kol kas mažai analizuotas. Neformaliojo švietimo aktualumą sustiprina tai, kad Lietuvos gyventojai yra vieni mažiausiai besimokančių Europos Sąjungoje (toliau - ES) ir ypač maža jų dalis, lyginant su kitomis ES šalimis, mokosi neformaliai. Greta sparčios gyventojų ekonominės emigracijos žemas mokymosi ir ypač neformaliojo mokymosi lygis yra viena didžiausių šalies ūkio konkurencingumo problemų, nes nesimokantys darbuotojai yra mažiau produktyvūs ir imlūs naujovėms, o nedirbantiems ir nesimokantiems asmenims kur kas sunkiau surasti vietą šalies ekonominiame gyvenime. Įvairūs tyrimai taip pat yra nustatę (plačiau apie tai šio darbo 1.1.4 dalyje), jog nesimokantys asmenys taip pat prasčiau uždirba, yra labiau socialiai pažeidžiami, mažiau aktyvūs visuomeninėje veikloje ir prasčiau pasiruošę dalyvauti politiniame gyvenime.

Neformaliojo suaugusiųjų švietimo svarba Lietuvoje yra suvokiama, tačiau valstybės vaidmuo šioje srityje apsiribojo daugiausia teisiniu reguliavimu ir finansinėmis intervencijomis pavienėse neformaliojo švietimo srityse. Neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatymas galioja jau nuo 1998 m. 2004 m. patvirtinta Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategija ir Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategijos įgyvendinimo veiksmų planas. Šioje strategijoje nemažai dėmesio skiriama neformaliajam švietimui, tačiau valstybės vaidmuo apsiriboja konkrečiu uždaviniu „sukurti neformaliuoju ir savaiminio mokymosi būdais įgytų kompetencijų įvertinimo ir pripažinimo mechanizmus“². Nemažai kitų strategijos ir veiksmų plano uždavinių yra bendri suaugusiųjų tęstiniam mokymuisi ir nėra orientuoti specifiskai į jų neformalųjį švietimą. 2005 m. patvirtinta Valstybinės švietimo strategijos 2003–2012 metų nuostatų įgyvendinimo programa, kurioje numatoma parengti neformaliojo švietimo programų ir modulių akreditavimo tvarką, sukurti vientisą profesinių kvalifikacijų, įgytų mokantis pagal formaliojo ir neformaliojo profesinio mokymo programas, savišvietos ir profesinės veiklos būdais, vertinimo ir suteikimo sistemą, o taip pat parengti,

¹ Šio darbo objektas yra išimtinai neformalusis suaugusiųjų švietimas, o visais darbe paminėtais atvejais „neformalusis švietimas“ reiškia „neformalusis suaugusiųjų švietimas“.

² Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategija; Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategijos įgyvendinimo veiksmų planas.

patvirtinti ir įgyvendinti neformaliojo ugdymo krepšelio metodiką³. Tačiau pastarosios metodikos įgyvendinimui iki 2012 m. lėšų nenumatyta. Peržvelgus šiuos pagrindinius švietimo politikos dokumentus, aišku, kad Lietuva iki šiol neturi vieningos neformaliojo švietimo finansavimo strategijos.

Nežiūrint į tai, kad nuoseklios neformaliojo švietimo finansavimo strategijos nėra, pagal Lietuvos 2004 – 2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą (toliau – BPD) suaugusiųjų neformaliojo švietimo finansiniam skatinimui buvo skirti labai ženklūs ištekliai⁴. Neapsibrėžus neformaliojo švietimo intervencijos logikos – kiekybiškai išreikštų tikslų, uždavinių, rezultatų, jų rodiklių, svarbiausių finansavimo prielaidų – neformaliojo švietimo projektai buvo remiami greta formaliojo švietimo projektų pagal tas pačias gaires pareiškėjams ir juose nustatytus bendrus reikalavimus finansuojamai veiklai, pareiškėjams ir bendrus projektų atrankos kriterijus. Duomenys apie neformaliojo švietimo skatinimo projektų pasiekimus ir rezultatus nebuvo atskirai renkami ir naudojami atliekant BPD įgyvendinimo stebėseną. Todėl dabar sunku įvertinti kokį šios priemonės turėjo poveikį neformaliojo suaugusiųjų mokymosi lygiui.

Naujoje Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programoje 2007 – 2013 m. numatoma finansuoti neformalųjį švietimą – tiek tiesiogiai subsidijuojant neformaliojo švietimo vartotojų darbdavius ir taip skatinant pastarųjų investicijas į darbuotojų mokymą, tiek ir remiant neformaliojo švietimo paslaugų teikimą formaliojo švietimo įstaigose įvairioms visuomenės grupėms.⁵ Veiksmų programos projekte nustatyti ambicingi neformaliojo švietimo rodikliai, kurių pasiekimui turės būti skiriami finansiniai ištekliai, kurie kelis ar net keliolika kartų viršys išteklius, kurie buvo skirti pagal BPD. 2007-2013 m. veiksmų programos nuostatų įgyvendinimui reikia vieningos neformaliojo švietimo finansavimo strategijos, kurios pagrindinės nuostatos galėtų būti užfiksuotos šios programos priede, o taip pat naujoje Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategijos redakcijoje, kuri šiuo metu rengiama. Šioje studijoje teigiama, jog sisteminis požiūris į neformaliojo švietimo finansavimą yra būtinas, siekiant efektyviai panaudoti neformaliajam švietimui skiriamus finansinius išteklius ir pakelti labai žemą Lietuvos gyventojų neformaliojo mokymosi lygį.

Studijos pirmoje dalyje nagrinėjama, kodėl valstybės vaidmuo finansuojant neformalųjį švietimą yra svarbus, kokios svarbiausios priežastys, kuriomis grindžiama valstybės finansinė intervencija į neformaliojo švietimo rinką, kokia reikšmė tenka kitiems intervencijos tipams finansuojant neformalųjį švietimą ir kokios svarbiausios neformaliojo švietimo finansavimo prielaidos. Remiantis užsienio šalių patirties analize išskiriami pagrindiniai neformaliojo švietimo finansavimo modeliai ir tipinės jų taikymo prielaidos. Antroje studijos dalyje remiantis teisės aktais ir interviu su ekspertais išskirti trys pagrindiniai Lietuvos neformaliojo švietimo politikos tikslai ir atlikta šių tikslų įgyvendinimo esamos būklės analizė, kuri apima neformaliojo švietimo paklausos, pasiūlos lygio ir valstybės finansavimo analizę. Atsižvelgiant į jau Lietuvoje taikytų neformaliojo švietimo finansavimo mechanizmų trūkumus ar apribojimus, pasiūlytos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos ir aptartos jų įgyvendinimo prielaidos. Kiekviena alternatyva

³ Valstybinės švietimo strategijos 2003–2012 metų nuostatų įgyvendinimo programa.

⁴ Sudėtinga įvardinti konkrečią sumą, nes neformalusis švietimas buvo remiamas kartu su formalioju, tačiau galima manyti, kad didžioji dalis BPD 2.2 priemonės buvo skirta dirbančių asmenų neformaliajam švietimui. Viešosios politikos ir vadybos instituto parengtoje BPD 2.4 priemonės vertinimo ataskaitoje nustatyta, kad apie 30 proc. BPD 2.4 priemonės lėšų buvo tiesiogiai skirta neformaliojo švietimo skatinimui.

⁵ Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa 2007 – 2013 m.

įvertinta pagal efektyvumo, lygių galimybių užtikrinimo ir įgyvendinimo sudėtingumo kriterijus. Dėl duomenų stokos šis vertinimas neišvengiamai tik kokybinis, paremtas pirmoje studijos dalyje išdėstyto analizės modelio prielaidomis, užsienio šalių patirtimi, anksčiau atliktų tyrimų rezultatais, šiuo metu Lietuvoje taikomų finansavimo mechanizmų analize ir studijos rengėjų pastebėjimais. Išskirtos pagal efektyvumo, lygių galimybių ir (arba) įgyvendinimo sudėtingumo kriterijus pranašesnės nei šiuo metu taikomos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos, kurias galima būtų įgyvendinti Lietuvoje artimiausiu laikotarpiu – naudojant 2007 – 2013 m. veiksmų programų finansinius išteklius. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

Ši studija tai politikos analizės darbas, kuriame naudojama Lietuvos ir kitų ES šalių statistikos, literatūros ir dokumentų analizė, interviu su ekspertais duomenys. Alternatyvių neformaliojo švietimo finansavimo modelių vertinimui taikoma lyginamoji kelių tikslų kaštų ir naudos analizė.

1. ANALIZĖS METODIKA

1.1. Tyrimo objektas

1.1.1. Neformaliojo švietimo sąvoka

Nors neformaliojo švietimo sąvoka yra plačiai naudojama, tačiau įvairioje literatūroje ir teisės aktuose galima rasti kiek skirtingų jos apibrėžimų.

Europos Komisijos komunikate „Siekiant paversti Europos mokymosi visą gyvenimą erdvę tikrove“ neformalusis mokymasis yra apibrėžiamas kaip „mokymasis, kurį vykdo ne švietimo ar mokymo institucija ir paprastai nesibaigiantis [kvalifikacijos – aut. past.] pažymėjimo išdavimu. Tačiau jis yra struktūruotas (mokymosi uždavinių, mokymosi laiko ar mokymosi paramos prasme). Besimokančiojo požiūriu neformalusis švietimas yra iš anksto apgalvotas.“⁶ Komunikatas yra tik rekomendacinio pobūdžio dokumentas, kuris išreiškia Europos Komisijos tarnybų nuomonę viešosios politikos klausimais. Europos suaugusiųjų švietimo asociacijos Europos Komisijos užsakymu atliktoje studijoje „Suaugusiųjų švietimas Europoje: tendencijos ir problematika“ neformalusis mokymasis jau apibrėžiamas kaip „mokymasis, kuris vyksta ne tik švietimo ar mokymo institucijoje ir nebūtinai yra sertifikuojamas“⁷. Tikėtina, kad Europos Komisijos nuomonė, kad neformalusis mokymasis turi vykti ne švietimo ar mokymo institucijoje keičiasi.

Lietuvos Respublikos neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatymo 2 straipsnyje neformalusis suaugusiųjų švietimas apibrėžiamas kaip „asmens ir visuomenės interesus atliepiantis mokymasis, lavinimasis ar studijos, kurias baigusiam neišduodamas valstybės pripažįstamas dokumentas, patvirtinantis išsilavinimo, tam tikros jo pakopos ar atskiro reglamentuoto modulio baigimą arba kvalifikacijos įgijimą.“⁸ Šio įstatymo 6 straipsnyje nustatyti neformaliojo suaugusiųjų švietimo programų vykdytojai – „Lietuvos neformaliojo švietimo įstaigos, taip pat bendrojo lavinimo, profesinio mokymo, aukštesniosios ir aukštosios mokyklos, įsteigusios neformaliojo suaugusiųjų švietimo padalinius (skyrius, grupes ir t.t.), kiti juridiniai ir fiziniai asmenys, kurie Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka yra įgiję teisę užsiimti neformaliuoju suaugusiųjų švietimu. Ši nuostata privalomai netaikoma fizinių asmenų organizuojamiems vienkartiniams neformaliojo švietimo renginiams.“⁹ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 17 straipsnyje nustatyta, kad neformalųjį suaugusiųjų švietimą gali teikti visi švietimo teikėjai, o 2 straipsnyje nustatyta, kad švietimo teikėjas tai „mokykla, laisvasis mokytojas ir kitas švietimo teikėjas (įstaiga, įmonė, organizacija, kuriai

⁶ Communication for the Commission „Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. – COMM (2001) 678. – P.33.

⁷ Suaugusiųjų švietimas Europoje: tendencijos ir problematika. – Europos suaugusiųjų švietimo asociacija, 2006. – P.23.

⁸ Lietuvos Respublikos neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatymas. - Nr. VIII-822, Žin., 1998 07 24, Nr. 66-1909, Vilnius.

⁹ Ten pat.

švietimas nėra pagrindinė veikla), šio Įstatymo nustatyta tvarka turintis teisę vykdyti švietimą.“¹⁰

Taigi galime pastebėti, kad Europos Komisijos komunikate ir Lietuvos Respublikos teisės aktuose įtvirtinta kiek skirtinga neformaliojo švietimo samprata. Komunikatas neformalųjį mokymąsi susieja su neformalia mokymosi aplinka, o bet kurios formaliojo švietimo įstaigų vykdomos mokymo programos pagal šį apibrėžimą nebūtų priskirtos neformaliojo švietimo sričiai. Priešingai, Lietuvos Respublikos įstatymuose neformaliajam švietimui priskiriama bet kuri mokymosi veikla, kurią baigus neišduodamas valstybės pripažįstamas dokumentas, patvirtinantis kvalifikacijos ar jos dalies įgijimą, tame tarpe ir bet kuri (tame tarpe ir neformaliojo) mokymosi veikla, vykdoma formaliojo švietimo įstaigose.

Europos Sąjungos statistikos tarnyba „EUROSTAT“ atlikdama mokymosi visą gyvenimą lygio tyrimus visose Europos Sąjungos šalyse taiko vienodą neformaliojo švietimo apibrėžimą: „neformalus švietimas apima institucionalizuotą švietimo ir mokymosi veiklą, kuri nėra Nacionalinės kvalifikacijų sistemos¹¹ (angl. *National framework of qualifications*) dalis. Neformalusis švietimas apima visas sąmoningai vykdomas mokymosi veiklas, kurios arba neveda prie kvalifikacijos įgijimo, arba kurių pagrindu įgyta kvalifikacija nėra įtraukiama į Nacionalinę kvalifikacijų sistemą. Pastarojo atvejo pavyzdžiu gali būti programos ar kursai, kurie nėra Nacionalinės kvalifikacijų sistemos dalis, tačiau yra pripažįstami profesinių organizacijų.“¹² Šis apibrėžimas yra artimesnis apibrėžimui, kuris yra naudojamas Lietuvos Respublikos švietimo ir neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatymuose nei minėtame Europos Komisijos komunikate.

Akademinėje literatūroje kvestionuojamas neformaliojo švietimo apibrėžimas, kai neformaliajam švietimui priskiriama viskas, kas nepriklauso formaliojo švietimo sričiai. Siūloma naudoti įvairias sąvokas, kurios geriau atskleidžia neformaliojo švietimo sričiai priskiriamos mokymosi veiklos pobūdį, pavyzdžiui, savarankiškas ar savarankiškai organizuojamas mokymasis (angl. *self-directed, self-organised learning*), mokymasis darbo procese (angl. *work process learning*) arba bendrai - mokymasis vykstantis tam tikrame (neformaliame) kontekste ar vietoje, kuri stimuliuoja mokymąsi (angl. *contextual learning, situated learning*).¹³ Teigiama, jog mokymasis savaime nėra nei formalus nei neformalus, o tik gali būti apibūdinamas pagal aplinkos ar konteksto, kuriame jis vyksta požymius ar individo mokymosi intenciją.¹⁴ Pagal mokymosi intenciją dar atskiriamas neformalusis mokymasis ir savišvieta, nes pastarasis mokymosi veiklos tipas, kuris išskiriamas kaip savarankiškas tiek Lietuvos, tiek Europos Sąjungos teisės aktuose ar viešosios politikos dokumentuose, dažniausiai vyksta neplanuotai ar nesistemiškai, atsitiktinai ar nesąmoningai. Kai kurie autoriai (pavyzdžiui, Eraut, Straka) savišvietą taip pat priskiria neformaliajam švietimui.¹⁵

¹⁰ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. - Nr. X-689, Žin., 2006 06 13, Nr. 73-2758 (nauja redakcija), Vilnius.

¹¹ Nacionalinė kvalifikacijų sandara čia suprantama kaip sistema, kurioje pripažįstama mokymosi veikla, vykdoma struktūruotų hierarchinių programų pagrindu, turinti nuoseklią mokymosi lygių ir laipsnių seką, nustatytus priėmimo reikalavimus ir formalų registracijos procesą.

¹² European Communities, Classification of learning activities – Manual. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. – P. 23-25. <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>

¹³ Colardyn, Danielle and Jens Bjornavold. The learning continuity: European inventory on validating non-formal and informal learning. National policies and practices in validating non-formal and informal learning. CEDEFOP Panorama series; 117. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

¹⁴ Ten pat.

¹⁵ Ten pat.

Šiame darbe neformalusis suaugusiųjų švietimas suprantamas taip, kaip jis apibrėžiamas Lietuvos Respublikos neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatyme.

1.1.2. Viešoji politika ir neformalusis suaugusiųjų švietimas

Kodėl neformalusis suaugusiųjų švietimas gali būti ar yra viešosios politikos analizės objektas?

Viešosios politikos sritį galima apibrėžti klausimais: „kaip, kodėl ir kokiam tikslui valdžia naudoja tam tikras veiklumo ir neveiklumo strategijas (Heidenheimer et al., 1990)“ arba „ką valdžia daro, kodėl ji tai daro ir ką ji tuo pakeičia (Dye, 1976)“¹⁶. Viešąją politiką galima suprasti ir kaip valstybės valdymo institucijų pastangas sukurti ir pagrįsti racionalų pagrindą visuomenei aktualių problemų sprendimui ir įgyvendinti tikslingą veiksmų kursą šioms problemoms spręsti¹⁷. Tai, kas priskirtina viešojo gyvenimo sričiai ir kas - privataus gyvenimo sričiai griežtai apibrėžti sudėtinga. Įvairios politinės filosofijos kryptys šias sritis ir viešosios politikos lauką įsivaizduoja skirtingai. Realybėje valstybės veiklos ribas dar sudėtingiau apibrėžti dėl šios veiklos formų įvairovės, teisės aktų, paliekančių laisvę jų nuostatų interpretavimui, taip pat nuo valstybės valdymo institucijų priimamų sprendimų, kurie gali keisti anksčiau nusistovėjusias viešosios ir privačios gyvenimo srities ribas.

Lietuvoje neformaliojo suaugusiųjų švietimo sritis yra reglamentuota valstybės teisės aktuose. Atskiros neformaliojo švietimo plėtros priemonės yra įtrauktos į valstybės švietimo politikos dokumentus. Dar daugiau, neformaliojo švietimo finansavimui valstybės ir savivaldybių institucijos skiria finansinius išteklius. Detaliau teisės aktai, viešosios politikos dokumentai ir neformaliojo švietimo finansavimas analizuojamas antroje šio darbo dalyje. Užbėgant už akių šiai analizei galime tvirtai teigti, kad Lietuvoje aiškiai pastebima planuota ir tikslinga valstybės institucijų veikla neformaliojo suaugusiųjų švietimo srityje. Kartais ši veikla tiesiog įvardijama kaip tęstinio mokymosi, suaugusiųjų mokymosi ar mokymosi visą gyvenimą skatinimo veikla, nors dažniausiai galvojama apie neformalųjį suaugusiųjų švietimą.

Kaip jau parodėme ankstesniame skyriuje, formalusis ir neformalusis švietimas skiriasi. Neformalusis suaugusiųjų švietimas pirmiausia svarbus kaip alternatyva formaliajam švietimui asmenims, kurie siekia geriau suderinti savo užimtumą darbo rinkoje ar kitą veiklą ir mokymosi visą gyvenimą poreikius. Taigi neformaliojo ir formaliojo suaugusiųjų švietimo tikslinės grupės, jų mokymosi tikslai, mokymosi aplinka ir mokymosi organizavimas gali iš esmės skirtis. Todėl atitinkamai skirsis ir valstybės viešosios politikos priemonės, kuriomis siekiama skatinti formalųjį ir neformalųjį švietimą. Neformalusis suaugusiųjų švietimas formuojasi kaip specifinė platesnės viešosios švietimo politikos kryptis, kuri turi savitus tikslus, uždavinius ir savitus įgyvendinimo metodus. Detaliau valstybės vaidmenį neformaliojo švietimo srityje, jos tikslus ir intervencijos į neformaliojo švietimo paslaugų rinką priežastis analizuojame sekančiuose šio darbo skyriuose.

1.1.3. Neformalusis profesinis ir neprofesinis suaugusiųjų švietimas

Pagal mokymosi ir mokymosi pasiekimų pritaikymo intenciją suaugusiųjų neformalųjį švietimą galima atskirti į neformalųjį profesinį ir

¹⁶ Parsons, Wayne. Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius, Eugrimas, 2001. – P.14.

¹⁷ Ten pat. – P.14-30.

neformalųjį neprofesinį švietimą. Šis atskyrimas yra reikšmingas viešosios politikos požiūriu, todėl glaustai aptarsime šių sąvokų naudojimą. Suaugusiųjų neformaliajam švietimui Lietuvos Respublikos neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatyme (Nr. VIII-822, Žin., 1998 07 24, Nr. 66-1909) priskiriamos dvi kryptys – profesinei veiklai reikalingų žinių įgijimas ir gebėjimų lavinimas, tobulinimas bei asmens bendrosios kultūros ugdymas. Tad profesinio ir neprofesinio neformaliojo švietimo kryptių atskyrimas pirmiausia priklauso nuo mokymosi tikslų. Pirmosios krypties mokymasis yra skirtas darbinei veiklai reikalingiems įgūdžiams tobulinti tam, kad asmuo išliktų darbo rinkoje arba į ją sugrįžtų. Tuo tarpu antroji kryptis – neprofesinis neformalusis švietimas – nėra susijusi su profesija ir dažnai apima tokias sociokultūrinės švietimo sritis kaip dailė, muzika, fotografija, kitas meninis lavinimas ar namų ūkiui reikalingų kompetencijų ugdymą.

Profesinio formaliojo ir profesinio neformaliojo švietimo atskyrimas tampa svarbus šios studijos 1.1.2 dalyje, kurioje pateikiame duomenis apie švietimo naudą ir atskleidžiame valstybės vaidmenį švietimo paslaugų rinkoje ir 1.1.3 dalyje, kurioje analizuojame pagrindines priežastis, kodėl valstybė imasi intervencijų į švietimo paslaugų rinką. Svarbu pastebėti, kad jei valstybė vykdytų intervencijas į suaugusiųjų neformaliojo švietimo rinką siekdama efektyvumo, tai valstybės intervencijos objektas būtų pirmiausia neformalusis profesinis švietimas. Siekiant efektyvumo yra remiamasi ekonomine logika ir apskaičiavimu, kaip valstybei šios investicijos atsipirks per aukštesnį darbo jėgos makroekonominį produktyvumą, ekonomikos inovatyvumą ir pan.

Tuo tarpu, jei valstybė vykdytų intervenciją į suaugusiųjų neformaliojo švietimo rinką siekdama lygių galimybių užtikrinimo, tada valstybės intervencijos objektas būtų tiek neformalusis profesinis tiek neformalusis neprofesinis švietimas. Siekiant užtikrinti lygias galimybes neformaliojo suaugusiųjų švietimo srityje yra realizuojama asmens teisė į tam tikrą minimalų neformaliojo švietimo paslaugų prieinamumo lygį, kurį valstybė garantuoja kiekvienam Lietuvos gyventojui, siekdama sudaryti sąlygas jo asmeniniam tobulėjimui ir saviraiškai.

1.1.4. Individo sprendimas vartoti švietimo paslaugas ir valstybės vaidmuo

Švietimas yra viena svarbiausių viešųjų paslaugų arba gėrybių, kuriai išleidžiama didelė dalis bet kurios išsivysčiusios šalies nacionalinio biudžeto. Priimta manyti, kad švietimas duoda įvairių naudą tiek besimokančiajam, tiek ir visuomenei. Planuojant valstybės išlaidas neišvengiamai kyla klausimas, kiek lėšų reikėtų skirti švietimui ir kokią naudą jos galėtų duoti. Švietimo naudos ir kaštų matavimas yra vienas svarbiausių švietimo ekonomikos ir politikos analizės objektų, o analizės rezultatai neretai naudojami viešosios politikos sprendimų priėmimui. Ši studija siekia pateikti rekomendacijas, kaip valstybė turėtų finansuoti neformalųjį suaugusiųjų švietimą, todėl šioje dalyje apžvelgiamos problemos, su kuriomis susiduriama siekiant išmatuoti suaugusiųjų neformaliojo švietimo naudą ir įvertinti kaštus.

Moksliniai darbai, siekiantys įvertinti švietimo kaštus ir išmatuoti naudą, susiduria su keliomis svarbiomis problemomis:

- Švietimo rezultatus sudėtinga išmatuoti. Kadangi nėra vienintelio „gero“ švietimo apibrėžimo, neįmanoma nustatyti universalus švietimo rezultato mato. Besimokančiųjų pasiekimų vertinimas bando spręsti šią problemą, tačiau švietimo rezultatai, o kartu ir nauda yra labai įvairūs: *vartojimo* nauda, kurią individui teikia pasitenkinimas mokymosi procesu; *investavimo* nauda, kurią individui duoda išaugusios darbo pajamos, pasitenkinimas darbu ir galimybė džiaugtis

- laisvalaikiu; ir *išorinė nauda visuomenei*, apimanti ir bendrąsias vertybes.¹⁸ Daugumos šių švietimo rezultatų nauda yra neišmatuojama.
- Sudėtinga susieti išteklius naudojamus švietimo procese ir švietimo rezultatus. Švietimo procese naudojami įvairūs ištekliai, kurių dalį galima išmatuoti, kaip pavyzdžiui, mokymo personalo ir besimokančiųjų laikas, pastatai ir įranga. Tačiau neįmanoma išmatuoti kitų svarbių išteklių, kaip natūralūs besimokančiųjų gebėjimai, tėvų teikiamos priežiūros ir pagalbos kiekybė ir kokybė, kurie taip pat daro svarbią įtaką mokymosi rezultatams.¹⁹ Kita vertus, jau minėta, kad patys švietimo rezultatai yra sunkiai išmatuojami, tad susieti dvi sunkiai išmatuojamų kintamųjų grupes yra ypač sudėtinga.
 - Priežastiniai ryšiai tarp švietimo sąnaudų ir rezultatų vis dar yra abejotini. Atrankos (angl. *screening*) hipotezė teigia, jog, pirma, švietimas po pagrindinio išsilavinimo nepakelia individo produktyvumo ir, antra, įmonės ieško aukštesnių gebėjimus turinčių darbuotojų, tačiau negali jų atskirti nuo žemesnių gebėjimus turinčių darbuotojų prieš juos įdarbindamos.²⁰ Tad individai siekia išsiskirti iš kitų ir pasiųsti darbdaviui signalą apie savo gebėjimus, o švietimas po pagrindinio išsilavinimo kaip tik ir atlieka šią simbolinę funkciją.²¹ Todėl aukštesnis produktyvumas ir atlyginimas gali būti siejamas su švietimo rezultatais, tačiau nebūtinai yra jų sąlygojami.

Priešingai atrankos hipotezei, pagal Žmogiškojo kapitalo modelį švietimas laikomas investicija, kadangi ilgiau besimokantys individai įgyja daugiau vertingų kompetencijų ir tampa produktyvesni.²² Individui ši investicija yra pelninga tol, kol gali padidinti jo būsimas pajamas daugiau nei jam kainuoja įgyti papildomą išsilavinimą.

Empiriniai tyrimai išties rodo stiprų ryšį tarp individo mokymosi ir jo vėliau gaunamų pajamų. Europos šalyse vieneri mokymosi metai nuosekliojo švietimo sistemoje pakelia atlyginimų lygį vidutiniškai 8 proc.²³ Ludger Wößmann ir Gabriela Schütz nurodo, jog empiriniais tyrimais nustatyta, kad švietimas teikia individui įvairią nefinansinę naudą: didesnes saviraiškos galimybes, pasitenkinimą gyvenimu ir darbu, geresnę sveikatą ir kt. (plačiau žr. 1.3 dalį).²⁴ Individo sprendimas investuoti į savo išsilavinimą gali būti išreikšiamas formaliai. Jei B_t yra individo gaunama nauda, kurią jam teikia papildomi metai švietimo sistemoje, ir r yra jo pasirinkta mokymuisi skiriamo laiko norma (angl. *personal rate of time preference*), tai individo papildomų metų švietimo sistemoje *bendroji dabartinė vertė (BDV)* yra²⁵:

$$BDV = B_1 / (1 + r) + B_2 / (1 + r)^2 + \dots + B_N / (1 + r)^N$$

Tuomet individo papildomų metų švietimo sistemoje *grynoji dabartinė vertė (GDV)* yra:

$$GDV = \sum_{t=0}^N B_t / (1 + r)^t - C_0,$$

¹⁸ Barr, Nicholas, *The Economics of the Welfare State. Third Edition.* Oxford: Oxford University Press, 1998. – P. 322-323.

¹⁹ Ten pat.

²⁰ Ten pat.

²¹ Ten pat.

²² Ten pat.

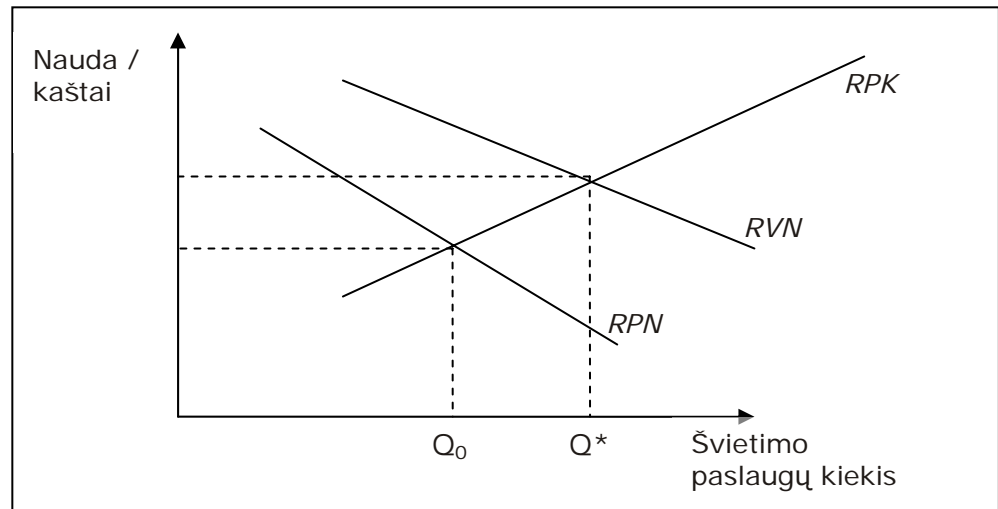
²³ Colm Harmon, Ian Walker, Niels Westergaard-Nielsen, eds. *Education and earnings in Europe: A Cross Country Analysis of the Returns to Education.* Cheltenham: Edward Elgar, 2001.

²⁴ Wößmann, Ludger and Gabriela Schütz, „Efficiency and Equity in European Education and Training Systems“. Analytical Report for the European Commission, 2006.

²⁵ Barr, Nicholas, 323.

kur C_0 yra papildomų metų švietimo sistemoje kaštai, įskaičiuojant ir mokymosi metu negautas pajamas.²⁶ Individas sieks įgyti papildomas švietimo paslaugas, kol $BDV > C_0$ arba kol GDV taps lygi 0. Kaip pavaizduota 1 pav., tai yra taškas Q_0 , kuriame *ribinė privati nauda (RPN) yra lygi ribiniams privatiems kaštams (RPK)*.

1 pav. Individo sprendimas įsigyti švietimo paslaugas pagal Žmogiškojo kapitalo modelį



Šaltinis: Barr, Nicholas, 1998.

Tačiau individo sprendimas investuoti į savo išsilavinimą turi ir stiprų teigiamą pašalinį poveikį valstybei ir visuomenei. Atlikta nemažai empirinių tyrimų, atskleidžiančių stiprų ryšį tarp aukštesnio visuomenės išsilavinimo lygio ir spartesnio ekonomikos augimo. Anot Ludger Wößmann ir Gabriela Schütz švietimas sąlygoja ekonomikos plėtrą trimis būdais: (1) keldamas darbo jėgos kokybę ir produktyvumą; (2) didindamas ekonomikos inovatyvumą (skatinant gebėjimus inovacijų srityje); ir (3) skatindamas žinių perdavimą ir keitimąsi žiniomis (taip pat žr. 1.3 dalį).²⁷ Empiriniais tyrimais ES šalyse²⁸ nustatyta, kad vieneriais metais pakėlus išsilavinimo vidurkį vidutinėje ES šalyje tai tiesiogiai sąlygoja 6,2 procentinio punkto aukštesnį makroekonominį produktyvumą, o netiesiogiai – per spartesnę technologinę pažangą – dar 3,1 procentinio punkto aukštesnį makroekonominį produktyvumą. Taip pat kadangi švietimas sąlygoja piliečių pajamų augimą, valstybėje surenkama daugiau mokesčių ir tuo pačiu mažėja poreikis socialinėms išmokoms. Be to aukštesnis piliečių išsilavinimo lygis skatina jų pilietinį dalyvavimą, mažina nusikalstamumą, didina socialinę sanglaudą ir formuoja socialinį kapitalą (taip pat žr. 1.3 dalį).²⁹

Dėl tos priežasties, kad švietimas duoda ne tik asmeninę naudą išsilavinimą įgijusiam individui, tačiau ir sukuria didelę naudą valstybei bei visuomenei, rinkos sąlygomis individo pasirinktas švietimo kiekis taške Q_0 visada bus mažesnis nei valstybei bei visuomenei optimalus švietimo kiekis Q^* (žr. 1 pav.), kuriame *ribinės visuomeninės naudos (RVN) kreivė kerta RPK kreivę*. Todėl pagal Žmogiškojo kapitalo modelį **valstybei yra naudinga skatinti individus vartoti daugiau švietimo**

²⁶ Barr, Nicholas, 324.

²⁷ Wößmann, Ludger and Gabriela Schütz, 6.

²⁸ Žr., pavyzdžiui: Angel de la Fuente Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy, Part II: Assessment at the EU Country Level. Report for the European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs. Brussels, 2003.

²⁹ Wößmann, Ludger and Gabriela Schütz, 7-9.

paslaugų, nei jie vartotų laisvos rinkos sąlygomis, tai yra mažinti C_0 (individo papildomų metų švietimo sistemoje kaštus) ir sudaryti sąlygas RPN kreivei pasislinkti arčiau RVN kreivės (žr. 1 pav.).

Žmogiškojo kapitalo modelis buvo sukurtas paaiškinti individų ir valstybės investicijų į nuosekliojo švietimo sistemą ekonominę logiką, tačiau bendraja prasme jis **visiškai tinkamas ir analizuojant valstybės vaidmenį neformaliojo švietimo srityje**. Pabandydysime įrodyti kodėl.

Pirma, tiek individui tiek valstybei švietimo nauda siejama su įgytomis kompetencijomis – nepriklausomai nuo to ar jos buvo įgytos nuosekliojo ar neformaliojo švietimo programose. Antra, jeigu anksčiau minėta atrankos hipotezė bent iš dalies teisinga ir švietimas didina asmens pajamas, tačiau ne visada didina jo produktyvumą, galima ir tokia situacija, kuomet gyventojai vartos daugiau švietimo paslaugų nei optimalu valstybės išlaidų efektyvumo požiūriu. Tačiau sąlygas tokiam reiškiniai gali sudaryti tik valstybės visiškai arba beveik visiškai finansuojamos neformaliojo švietimo paslaugos didelei daliai šalies suaugusių asmenų, nuolat tenkinant didesnę dalį jų neformaliojo švietimo poreikių. Tai ne tik neracionalu valstybės išteklių naudojimo požiūriu (išstumiamos privačios investicijos į švietimą), bet ir mažai tikėtina dėl didelės konkurencijos dėl nacionalinio biudžeto finansavimo su kitomis viešosios politikos sritimis. Trečia, dirbančiųjų neformalusis švietimas yra bene tinkamiausia švietimo forma dirbantiems asmenims – dėl galimybės mokytis lanksčiai, pagal individualius poreikius ir kt. priežasčių. Todėl neformalusis švietimas labai dažnai yra finansuojamas darbdavių ir orientuotas į konkrečių jų darbuotojų darbo našumo didinimą. Racionalus darbdavys siekia pelno ir investuodamas į savo darbuotojų neformalųjį švietimą atidžiai prižiūri ir kontroliuoja savo investicijas. Taip darbdavys užtikrina, kad jo į darbuotojų mokymąsi investuotos lėšos atsipirktų tiesiogiai per išaugusį jų darbo našumą ir netiesiogiai – per žinių sklaidą ir imlumą inovacijoms. Tokiu būdu darbdavio investicijoms į neformalųjį darbuotojų švietimą galioja būtent Žmogiškojo kapitalo modelio, o ne atrankos hipotezės logika.

1.1.5. Valstybės intervencijos į rinką pagrindinės priežastys, tipai ir prielaidos

Ankstesniame skyriuje atskleidėme valstybės vaidmens neformaliojo švietimo paslaugų rinkoje prielaidas. Šioje dalyje apžvelgsime pagrindines valstybės intervencijos priežastis, tipus ir prielaidas, kuriais remiantis valstybė turėtų vadovautis realizuodama savo vaidmenį ir pasirinkdama konkrečias neformaliojo švietimo skatinimo politikos priemones.

Nicholas Barr išskiria dvi pagrindines valstybės intervencijos į bet kurią (tame tarpe neformaliojo švietimo) rinką *priežastis*: intervencijos siekiant ekonominio efektyvumo ir intervencijos siekiant socialinio teisingumo.³⁰

Valstybės intervencija yra ekonominiu požiūriu **efektyvi** tada, kai geriausiai panaudoja ribotus išteklius atsizvelgdama į individų poreikius ir tuo pačiu nepablogina nė vieno iš individų padėties. Toks efektyvumas įmanomas tada, kai patenkinamos visos šios sąlygos:³¹

1. Valstybės taikomos politikos priemonės turi pasiekti maksimalų įmanomą rezultatą su turimais ribotais ištekliais (gamybos efektyvumas).

³⁰ Barr, Nicholas, 68-100.

³¹ Ten pat.

2. Valstybė turi pasirinkti optimalų priemonių rinkinį, atsižvelgiant į technines galimybes ir tikslinių grupių, kurioms politika daro įtaką, poreikius (paskirstymo efektyvumas).

3. Tikslinių grupių atstovai turi paskirstyti savo pajamas tokiu būdu, kuris maksimizuoja jų gaunamą naudą, atsižvelgiant į savo finansines galimybes ir įsigyjamų paslaugų ar prekių kainas (vartojimo efektyvumas).

Vienas iš labiausiai paplitusių metodų, kuris vartojamas siekiant įvertinti ar ir koks valstybės vaidmuo reikalingas, yra rinkos trūkumų vertinimas. Šis analizės metodas skirtas nustatyti ar yra pagrindas valstybės intervencijai siekiant ekonominio efektyvumo, tačiau jis netinkamas tuo atveju, kai valstybės intervencija grindžiama pirmiausia ne ekonominio efektyvumo, bet socialinio teisingumo (lygių galimybių) užtikrinimo tikslais. Taigi valstybės intervencijos (siekiant ekonominio efektyvumo) pagal rinkos trūkumų teoriją gali būti reikalingos, jeigu negalioja bent viena iš šių standartinių efektyviai veikiančios rinkos *prielaidų*:³²

- Tobula konkurencija, kai pavieniai rinkos dalyviai negali daryti įtakos kainoms ir turi vienodą rinkos galią.
- Pilnos rinkos, kurios teikia visas paslaugas ar prekes, už kurias jų vartotojai yra pasiruošę sumokėti visą jų gamybos kainą.
- Rinkos trūkumų, kurie siejami su viešosiomis gėrybėmis³³, šalutiniu poveikiu³⁴ ir masto ekonomija³⁵, nebuvimas.
- Tobula informacija vartotojams apie paslaugų ar prekių kokybę ir jų kainas, taip pat tobula informacija gamintojams apie pagrindines vartotojo savybes (mokumą ir kt.). Tobula informacija apima ir ateities tendencijų žinojimą, galimybes apsidrausti priimant sprendimus netikrumo sąlygomis.

Skirtingos visuomenės teorijos - libertaristinės, liberalios ir socialistinės – pateikia skirtingas **socialinio teisingumo** sampratas. Šios teorijos numato skirtingą valstybės vaidmenį, o su gerovės valstybės būdingos Europos Sąjungos narėms samprata geriausiai derinasi liberalios ir socialistinės teorijos. Demokratiniai socialistai remia gerovės valstybės modelį be išlygų, nes jis padeda siekti lygybės tarp visuomenės narių. Liberalai remia gerovės valstybę tik tiek, kiek ji padeda visuomenei geriau siekti visuomenės tikslų, maksimizuoti bendrą socialinę naudą nei alternatyvūs (pvz., laisvos rinkos) mechanizmai. Socialistinės teorijos suvokia socialinio teisingumo idealą kaip visišką visuomenės narių lygybę, kai tuo tarpu liberalios teorijos suvokia socialinį teisingumą kaip **lygias galimybes** visiems, kurie turi panašius gebėjimus, motyvaciją ir vienodai stengiasi siekdami to paties tikslo.³⁶ Šiame darbe vadovaujamės pastarąja socialinio teisingumo samprata.

Siekdama ekonominio efektyvumo ir socialinio teisingumo valstybė gali naudoti keturis pagrindinius intervencijos į laisvą rinką *tipus*:³⁷

1. *Reguliavimą* – taisyklių nustatymą, kuris paprastai nustato paslaugų teikimo ar vartojimo kiekybinius ar kokybinius reikalavimus. Neformaliojo švietimo atveju reguliavimo pavyzdžiai būtų minimalūs reikalavimai paslaugų teikėjams, siekiantiems teikti neformaliojo

³² Barr, Nicholas, 68-100.

³³ Viešąsias gėrybes jas sukūrus gali vartoti visi, neįmanoma šios teisės riboti ar atsisakyti ir todėl laisvos rinkos sąlygomis jų visuomenei trūks arba nebus visai kuriama.

³⁴ Šalutinis poveikis pasireiškia, kai vieno individo veiksmas teikia naudą arba sukuria neigiamas pasekmes kitam individui ir už tai laisvos rinkos sąlygomis nėra atlyginama.

³⁵ Masto ekonomijos sąlygomis gamybos efektyvumas didėja augant gamybos apimtimis ir todėl rinkoje gali likti tik vienas prekių ar paslaugų teikėjas, turintis monopolinę galią nustatyti kainas.

³⁶ Ten pat.

³⁷ Ten pat.

- švietimo paslaugas, neformaliai įgytų kvalifikacijų įvertinimo ir pripažinimo sistema, profesinis orientavimas, kuris apima potencialių besimokančiųjų informavimą, konsultavimą ir karjeros planavimą ir kt.
2. *Finansavimą* – subsidijas (ar mokesčius) taikomas prekių ar paslaugų kainoms, didinančias ar mažinančias asmens pajamas ir prekių ar paslaugų vartojimo ar ekonominės veiklos galimybes. Neformaliojo švietimo atveju finansavimo intervencijos pavyzdžiai galėtų būti mokesstinės lengvatos įmonėms investuojančioms į darbuotojų neformalųjį švietimą arba tiesioginės subsidijos neformaliojo švietimo vartotojams arba paslaugų teikėjams.
 3. *Gamybą*, kai valstybė pati imasi veiklos užtikrinti trūkstamą paslaugų ar prekių pasiūlą. Tokios veiklos pavyzdžiai neformaliojo švietimo atveju – valstybės nuosavybėje esančios švietimo įstaigos, teikiančios neformaliojo švietimo paslaugas.
 4. *Pajamų palaikymą*, kuris skirtas užtikrinti asmeniui pragyvenimo šaltinį arba suteikti galimybę vartoti tam tikras paslaugas. Neformaliojo švietimo atveju tokios valstybės intervencijos pavyzdžiai galėtų būti mokymosi krepšeliai, stipendijos ir pan.

Priklausomai nuo keliamų viešosios politikos tikslų ir nuo rinkos trūkumų valstybės vaidmuo neformaliojo švietimo srityje gali būti labai įvairus: nuo teisinių ar sisteminių sąlygų užtikrinimo iki pajamų palaikymo.

Valstybės *reguliavimas* ir teisinių, sisteminių prielaidų neformaliojo švietimo paslaugų teikimui užtikrinimas yra būtina prielaida visų visuomenės grupių aktyviam dalyvavimui neformaliajame švietime, o taip pat ir svarbi prielaida kitų valstybės intervencijų sėkmei. Minimalūs reikalavimai paslaugų teikėjams, siekiantiems teikti neformaliojo švietimo paslaugas padeda ne tik užtikrinti vartotojų teises, bet ir vienas iš svarbių kriterijų sprendžiant kam galima, o kam negalima skirti valstybės finansavimą. Neformaliai įgytų kvalifikacijų įvertinimo ir pripažinimo sistema – padidina aiškumą ir mažina mokymosi riziką švietimo paslaugų vartotojams ar jų mokymąsi finansuojantiems darbdaviams, nustato atskaitos taškus santykiams tarp rinkos dalyvių. Profesinis orientavimas, kuris apima potencialių besimokančiųjų informavimą, konsultavimą ir karjeros planavimą, yra svarbus, siekiant ištaisyti informacijos apie neformaliojo švietimo galimybes sklaidos trūkumus. Valstybei svarbu imtis gyventojų informavimo dar ir dėl to, kad asmenys, geriau suvokiantys švietimo naudą ir galimybes, patys daugiau skirs dėmesio mokymuisi, skirs tam savo lėšas ir mažins kitų valstybės intervencijos formų poreikį.

Neformaliojo švietimo paslaugų *finansavimas* valstybės lėšomis nėra reikalingas ar tikslingas visoms visuomenės grupėms. 1.1.2 skyriuje parodėme, kad didžiausią naudą iš mokymosi – tiek materialinę tiek ir nematerialinę – pirmiausia gauna pats individas. Todėl bendru atveju teisinga, kad jis, o ne visi mokesčių mokėtojai per valstybės biudžetą, ir turėtų dengti visą arba didžiąją dalį mokymosi paslaugų kainos. Sprendžiant pagal empiriniais tyrimais nustatytą švietimo poveikį makroekonominiam produktyvumui (žr. 1.1.2 skyrių), mokėti už savo darbuotojų mokymąsi gali būti suinteresuoti ir darbdaviai. Skatindami darbuotojus mokytis jie didintų savo įmonių darbo produktyvumą, kokybę, kas savo ruožtu galėtų sąlygoti išaugusias darbdavio pajamas, kurios kompensuotų ar net viršytų į darbuotojų mokymąsi investuotas lėšas. Tik išimtiniais atvejais valstybė turėtų pati finansuoti neformaliojo švietimo paslaugų vartojimą – pvz., tada, kai tai būtina užtikrinti lygias galimybes vartoti šias paslaugas silpniausioms visuomenės grupėms, arba tada, kai valstybė pati yra darbdavys ir gauna naudą iš investicijų į

savo darbuotojus (pvz., per padidėjusį viešojo valdymo ir viešųjų paslaugų įstaigų darbo produktyvumą).

Kai kuriose srityse valstybė pati privalo užsiimti neformaliojo švietimo paslaugų *gamyba ir teikimu*. Taip atsitinka, kai privataus sektoriaus įstaigos atsisako kurti ir teikti paslaugas dėl pernelyg didelės rizikos (pvz., ypač didelės pradinės investicijos, maža rinka ar nemokūs klientai, kurie priklauso tik nuo valstybės finansavimo ir pan.) ir kai valstybė negali sau leisti rizikuoti, kad sklandžiam valstybės funkcionavimui ir įsipareigojimų visuomenei vykdymui būtinos paslaugos nebus teikiamos. Neretai valstybei paprasčiau pačiai organizuoti paslaugų teikimą silpniausioms visuomenės grupėms, o ne tik jas finansuoti – taip paprasčiau užtikrinti mokymuisi skiriamų lėšų panaudojimo kontrolę.

Labai retais atvejais valstybei tenka ne tik finansuoti ar gaminti neformaliojo švietimo paslaugas, bet ir *palaikyti* asmenų *pajamas*, kad šie galėtų mokytis, padengti ne tik visas su mokymusi tiesiogiai, bet ir netiesiogiai susijusias išlaidas. Taip būtų įgyvendinamas valstybės įsipareigojimas sudaryti lygias galimybes mokytis pačioms silpniausioms visuomenės grupėms, pvz., asmenims, kurie negali mokytis todėl, kad turi rūpintis priklausomais nuo jų asmenimis (vaikais, neįgaliaisiais, seneliais). Tokiu atveju valstybė, siekdama užtikrinti lygias galimybes, padengia ir visas priklausomų asmenų išlaikymo išlaidas, kurios atsiranda, kol jais rūpinęsis asmuo mokosi. Pajamų palaikymas gali būti viena iš svarbių prielaidų, užtikrinančių kai kurių visuomenės grupių galimybes mokytis.

Ši studija skirta suaugusiųjų neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvų analizei, tačiau kitos valstybės intervencijos analizuojamos tuo atveju, kai jos padeda užtikrinti svarbias neformaliojo švietimo finansavimo prielaidas. Tais atvejais, kai valstybė ne tik reguliuoja neformalųjį švietimą, bet ir jį finansuoja, teikia paslaugas ar palaiko besimokančiųjų pajamas, valstybė taip pat prisiima atsakomybę už tokios veiklos efektyvumą ir lygių galimybių asmenims, kurių grupėms viešosios politikos priemonės skirtos, užtikrinimą. Tinkamam viešųjų intervencijų vykdymui valstybei būtina išplėsti ar sustiprinti administravimo sistemas, be kurių politikos planavimas, įgyvendinimas, priežiūra (kontrolė) ir vertinimas būtų neįmanomas. Tad **administravimo sistemų sukūrimas** yra kita svarbi valstybės neformaliojo suaugusiųjų švietimo politikos prielaida, o poreikis tobulinti ar keisti neformaliojo suaugusiųjų švietimo politikos įgyvendinimo sistemas gali būti sudėtingas, ilgai užtrukti. Dėl šios priežasties šio darbo antroje dalyje vertiname ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvų įgyvendinimo galimybes.

1.1.6. Efektyvumas ir lygios galimybės neformaliojo švietimo paslaugų rinkoje

Literatūros analizė atskleidė, kad Europos ir kitose šalyse jau atlikta nemažai neformaliojo suaugusiųjų švietimo ekonominio efektyvumo ir lygių galimybių užtikrinimo tyrimų. Šie tyrimai atskleidžia, kad:

1. neformaliojo švietimo efektyvumas stipriai priklauso nuo jo vartotojų savybių;
2. lygių galimybių vartoti neformaliojo švietimo paslaugas užtikrinimas ne visada yra pati efektyviausia alternatyva, kai siekiama pakelti individo pajamas ar integruoti jį į darbo rinką.

J. Heckman ir bendraautorių išplėtotą švietimo ciklo teorija teigia, kad įgūdžių formavimas trunka visą asmens gyvenimą ir kad šiam procesui yra būdingas tiek pridėtinis produktyvumas (angl. *recursive*

productivity), tiek papildomumas (angl. *complementarity*).³⁸ Pridėtinis produktyvumas reiškia, kad žinios ir įgūdžiai įgyti viename etape (pavyzdžiui, vidurinėje mokykloje) yra naudojami kaip indėlis (angl. *input*) kitame mokymosi proceso etape (pavyzdžiui, aukštojoje mokykloje). Tuo tarpu papildomumas reiškia, kad produktyvumas, kurio pagalba investicijos viename mokymosi etape yra paverčiamos vertingomis kompetencijomis, yra teigiamai veikiamas žinių, gebėjimų ir įgūdžių lygio, kurį asmuo buvo įgijęs ankstesniuose mokymosi etapuose. Kartu šie pridėtinio produktyvumo ir papildomumo elementai sukuria tam tikrą kompetencijų daugiklį (angl. *multiplier*), kuomet investicijos skiriamos švietimui viename mokymosi etape ne tik tiesiogiai gausina kompetencijas įgyjamas šiame etape, bet ir netiesiogiai didina kitų kompetencijų įgijimo galimybes ir produktyvumą kituose švietimo etapuose.³⁹ Šis ne tik tiesioginis, bet ir netiesioginis teigiamas poveikis paaiškina kodėl švietimas yra dinamiškas sinergetinis procesas, kuriame ankstesnis mokymasis sąlygoja tai, koks bus tolimesnis mokymasis.

Nustatyta, kad ankstyvuosiuose asmens mokymosi etapuose atliktos investicijos suteikia didžiausią naudą ir tai, kad ankstyvojo mokymosi spragas vėlesniuose etapuose yra ypatingai sunku ir brangu ištaisyti.⁴⁰ Tokiu būdu investicijų į mokymąsi, skiriamų ankstyvoje vaikystėje, nauda yra didžiausia dėl šių teigiamo poveikio skatinant tolimesnį mokymąsi. Tuo tarpu asmeniui suaugus, investicijų į švietimą nauda yra santykinai maža (žr. 2 pav.). Tai paaiškina kelios priežastys. Pirma, švietimui skiriamos investicijos nebesukuria sinergijos dėl to, kad vėlesnis mokymasis yra ribotas ir pavėluotas ta prasme, kad asmenys tiesiog praleido metą, kuris buvo kritinis tam tikroms kompetencijoms įgyti. Antra, asmenys turi mažiau laiko, per kurį gali pajusti švietimo teigiamą poveikį. Trečia, kompetencijos, įgytos suaugusiųjų švietimo ir mokymo veiklos metu, gali būti sunkiau pripažįstamos. Ketvirta, investicijų, skiriamų vėlyvame švietimo ciklo etape, grąža yra itin maža asmenims, stokojantiems pirminių kompetencijų, kadangi šis trūkumas lemia, kad jų papildomų kompetencijų įgijimo būdai išlieka itin neproduktyvūs.⁴¹ Tai reiškia ne tai, kad suaugęs asmuo neturi gebėjimų mokytis, tačiau tai, jog šios jo pastangos atsieina kur kas brangiau ir rezultato siekiama kur kas ilgiau dėl mokymosi spragų ankstesniuose gyvenimo etapuose.

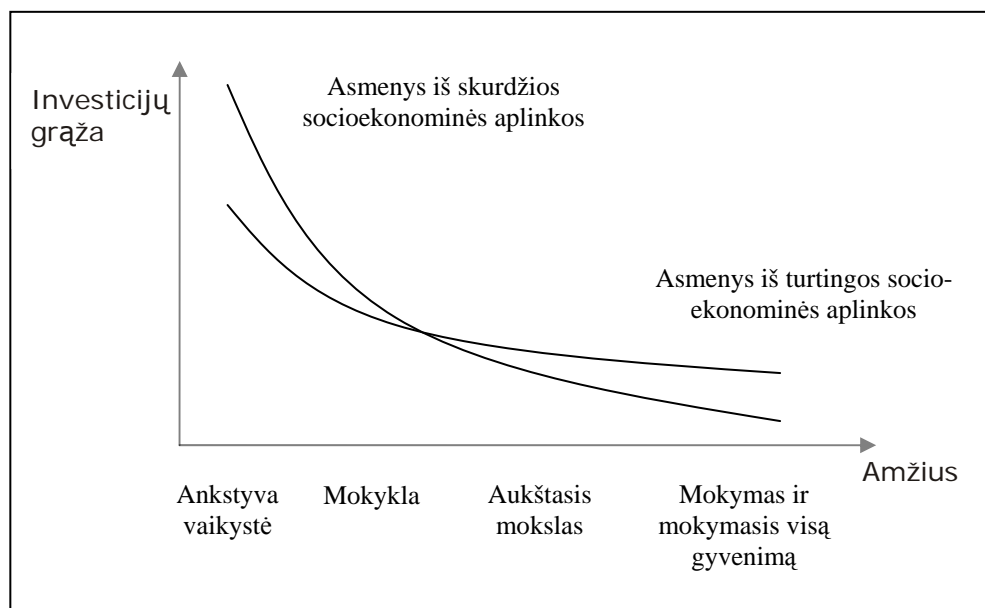
³⁸ Wößmann, Ludger and Gabriela Schütz.

³⁹ Ten pat.

⁴⁰ Ten pat.

⁴¹ Ten pat.

2 pav. Skirtinguose gyvenimo etapuose skirtingoms asmenų grupėms švietimui to paties dydžio investicijų grąža asmeniui



Šaltinis: pritaikyta autorių pagal Wößmann, Ludger and Gabriela Schütz, 2006.

Empiriniuose tyrimuose nustatyta, kad grąža, gaunama iš investicijų, skirtų suaugusių asmenų švietimui, yra didžiausia asmenų anksčiau įgijusių geresnį išsilavinimą atveju arba dėl to, kad jų švietimo rezultatai turi didesnę teigiamą poveikį, arba dėl to, kad jų švietimo kaštai yra mažesni.⁴² Pastebėta, kad asmenų iš neturtingos socioekonominės aplinkos švietimui pradinuose gyvenimo etapuose įdėtos investicijos duoda didesnę grąžą, tačiau vėlesniuose – ši grąža yra kur kas mažesnė nei asmenims iš turtingos socioekonominės aplinkos.⁴³ Tai rodo, jog ankstyvos investicijos į švietimą suteikia galimybę asmenims gauti aukštesnes pajamas ir pakeisti savo socioekonominę aplinką, tačiau, jei šios investicijos nevykdomos, vėlesniuose gyvenimo etapuose švietimo poveikis tokių asmenų pajamų lygiui drastiškai sumažėja dėl ankstesnio švietimo spragų. Tokiu būdu valstybės skiriamų investicijų suaugusiųjų švietimui efektyvumas būtų didžiausias, jei šios būtų skiriamos aukštos kvalifikacijos suaugusių asmenų švietimui, ir mažiausias – suaugusių asmenų, neįgijusių pradinio ar pagrindinio išsilavinimo ir priskiriamų socialinės rizikos grupėms, švietimui. Privačių asmenų ir darbdavių investicijos į švietimą ES šalyse ir Lietuvoje patvirtina šią logiką, nes asmenys, kurie turi aukštą kvalifikaciją, mokosi net kelis kartus dažniau nei žemos kvalifikacijos asmenys.

Kitas svarbus anksčiau atliktų tyrimų rezultatas - nustatyta, kad neformaliojo švietimo efektyvumas skiriasi priklausomai nuo to, ar jis yra vykdomas darbdavių ar valstybės.⁴⁴ Darbdavių užsakymu vykdomas tęstinis mokymas yra tiesiogiai susietas su įgytų kompetencijų panaudojimu darbo rinkoje ir todėl glaudų ryšį su asmens darbo rinkos verte ir darbo pajamomis. Darbdavio užsakomų mokymų atveju anksčiau aptarta atrankos hipotezė neveikia, nes darbdavys gali pats nustatyti tokio mokymosi tikslus ir kontroliuoti mokymosi rezultatus. Kita vertus, kaip parodė empiriniai tyrimai ES šalyse, valstybės finansuojamų suaugusiųjų tęstinio mokymo programų efektyvumas yra kur kas žemesnis: paprastai programų kaštai yra kur kas didesni nei individų

⁴² Wößmann, Ludger and Gabriela Schütz, 27-30.

⁴³ Ten pat.

⁴⁴ Ten pat, 27.

gaunama nauda: aukštesnės pajamos, geresnės įsidarbinimo galimybės.⁴⁵

Lygių galimybių užtikrinimas yra nepaprastai svarbus valstybei įgyvendinant švietimo politiką. Anksčiau buvo aptarta, jog kokybiško ankstyvojo švietimo prieinamumas, garantuojantis sėkmingą bendrojo lavinimo užbaigimą, yra kritiškai svarbus tolesniems asmens gyvenimo etapams ir prarastos švietimo galimybės vaikystėje ir jaunystėje vėliau stipriai riboja ir apsunkena tolesnį mokymąsi, o per tai ir galimybes realizuoti save darbo rinkoje, gauti aukštesnes pajamas. Tačiau anksčiau minėti tyrimai rodo, jo valstybės intervencijos remiant vyresnio amžiaus suaugusiųjų, kurie neįgijo pagrindinių kompetencijų bendrojo lavinimo įstaigose, mokymąsi yra mažai efektyvios. Taigi švietimo priemonės gali nebūti pačios efektyviausios, jei pagrindinis tikslas yra užtikrinti nekvalifikuotų suaugusiųjų įsitraukimą į darbo rinką ir tam tikrą jų pajamų lygį. Taigi valstybei gali būti efektyviau taikyti alternatyvias persikirstymo politikos priemones, pvz., subsidijuoti žemesnės kvalifikacijos darbo vietas arba tiesiog skirti tiesiogines išmokas, kurios leistų savarankiškai pasirinkti pagrindinius poreikius ir juos tenkinti. Kai kuriais atvejais tai prasmingesnis lėšų panaudojimas, nei skirti jas nerezultatyviam šių asmenų dalyvavimui neformaliojo suaugusiųjų švietimo programose.

Apibendrinant šį skyrių apie tai, kas iš kitų tyrimų žinoma apie neformaliojo suaugusiųjų švietimo efektyvumą ir lygias galimybes, galime teigti:

1. Suaugusiųjų neformaliojo švietimo programos (kiek tai įmanoma ir kiek tai yra reikalinga) turi būti susijusios su darbo rinka ar vykdomos darbo vietoje. Tokiu būdu darbdavių, kurie formuoja darbo rinkos poreikius, įtraukimas į neformaliojo švietimo vykdymą yra bendruoju atveju efektyvesnė alternatyva nei valstybės institucijų organizuojamas neformalusis švietimas, jei siekiama, kad besimokantys pagerintų savo padėtį darbo rinkoje.
2. Priemonės, kurios skirtos vyresnio amžiaus suaugusiųjų, neįgijusių pagrindinių kompetencijų bendrojo lavinimo įstaigose, neformaliajam švietimui, neretai susiduria su problema, kad šių „vėlyvų“ investicijų teikiama grąža tiek besimokančiam asmeniui tiek ir visuomenei gali būti ypač maža. Todėl alternatyvios politikos priemonės gali būti efektyvesnės, kai siekiama šiems asmenims užtikrinti pragyvenimui reikalingą pajamų lygį ar įtraukti juos į darbo rinką.

1.2. Analizės metodai

Šiame skyriuje aptariami analizės metodai ir motyvuojamas jų pasirinkimas.

Šiame tyrime bus remiamasi viešosios politikos analizės metodais. Politikos analizė yra mokslas, nagrinėjantis vyriausybės institucijų veiksmų, skirtų problemoms spręsti, turinį, procesą, rezultatus ir poveikį. Politikos analizė skirstoma į dvi pagrindines kryptis:

- aprašomojo pobūdžio analizė viešajai politikai, teikianti žinių sprendimų priėmėjams ir kitoms suinteresuotosioms grupėms. Šioje analizėje gali būti daugiau dėmesio teikiama viešosios politikos turiniui;

⁴⁵ Wößmann, Ludger and Gabriela Schütz, 28.

- paaiškinamojo pobūdžio politikos analizė, nagrinėjanti viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą. Šioje analizėje gali būti daugiau dėmesio teikiama viešosios politikos procesui.

Kadangi šio darbo tikslas yra pateikti pasiūlymus ir rekomendacijas dėl neformaliojo švietimo politikos įgyvendinimo, šiame darbe bus taikoma pirmosios krypties analizė. Ja bus siekiama nustatyti geriausias neformaliojo švietimo politikos finansavimo alternatyvas. Skirtingai nuo intuityvios nuomonės apie viešąją politiką, politikos analizė yra vykdoma sistemingai, o jos išvados yra grindžiamos empiriniais duomenimis.

Pasirinkta politikos analizės kryptis leidžia nustatyti būdus, kaip efektyviau panaudoti valstybės neformaliajam švietimui skiriamas lėšas. Tai apima: sistemingą alternatyvų vertinimą, kriterijų geriausios alternatyvos pasirinkimui nustatymą, įgyvendinimo galimybių ir galimos rizikos vertinimą.

Šiame darbe bus naudojamas kaštų ir naudos analizės metodas. Kaštų ir naudos analizė – tai sprendimų priėmimo įrankis, leidžiantis veiksmingiau paskirstyti visuomenės išteklius, atsižvelgiant į kiekvienos iš svarstytų alternatyvų privalumus ir trūkumus.⁴⁶ Plačiausiai naudojamas kaštų-naudos analizės tipas leidžia palyginti kelias alternatyvas, kiekybiškai išreiškiant (dažniausiai piniginiiais vienetais) visus kaštus ir naudą bei orientuojantis į vienintelį tikslą – geriausią kaštų ir naudos santykį.⁴⁷ Šiuo atveju tokia paprasta kaštų-naudos analizė nėra visiškai tinkama, nes neįmanoma tiksliai kiekybiškai išmatuoti visų kaštų ir naudos.

Neformaliojo švietimo politika kaip ir bet kuri kita viešosios politikos sritis gali būti orientuota į kelis skirtingus, nebendramačius tikslus. Todėl šiame darbe bus naudojama kokybinė kelių tikslų kaštų ir naudos analizė. Svarbiausi skirtumai tarp tradicinės ir šiame tyrime taikomos naudos – kaštų analizės metodų yra pavaizduoti 2 lentelėje. Kokybinės kelių tikslų naudos – kaštų analizės metodas leidžia kokybiškai įvertinti, kaip skirtingų – šiuo atveju neformaliojo švietimo finansavimo – alternatyvų įgyvendinimas padės pasiekti kelis nebendramačius – šiuo atveju neformaliojo švietimo politikos – tikslus. Be to, tai yra vienas tinkamiausių politikos analizės įrankių, kadangi jis leidžia įvertinti kelių alternatyvų kaitos ir jų poveikio tam tikroms viešosios politikos sritims mastus ir tendencijas.

⁴⁶ Žr. Alan W. Gray, *EU Structural Funds and Other Public Sector Investments: A Guide to Evaluation Methods*, Gill and Macmillan, 1995.

⁴⁷ Žr. Anthony E Boardman, et. al, *Cost – Benefit Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey: Prentice Hall, 1996.

2 lentelė. Svarbiausi skirtumai tarp tradicinės ir šiame tyrime naudojamos naudos - kaštų analizės

	Tradicinė kaštų - naudos analizė	Kokybinė kelių tikslų kaštų - naudos analizė
Geriausios alternatyvos pasirinkimo kriterijus	Pareto optimumas. Pagrindiniai trūkumai – sunku praktikoje įgyvendinti, ignoruojamas tarpusavyje nesuderinamų tikslų egzistavimas.	Vieno iš kelių tikslų (nebūtinai Pareto optimumo) pasiekimo laipsnis. Pagrindiniai trūkumai – nukenčia metodo konceptualinis vientisumas, pasirinkimai tarp tikslų tampa vertybiniais.
Alternatyvų vertinimo procesas	Visi alternatyvų privalumai (nauda) ir trūkumai (kaštai) monetarizuojami (išreiškiami pinigais), siekiant kiekybiškai išreikšto palyginamumo. Pagrindinis trūkumas – piniginių verčių priskyrimas visiems privalumams ir trūkumams gali būti netikslus (pavyzdžiui, vertinant grįžusių mokslininkų indėlį į aukštojo mokslo plėtrą) arba neetiškas (pavyzdžiui, vertinant žmogaus gyvybę).	Nesiekiami visų veiksmų monetarizuoti, plačiai naudojamas kokybinis alternatyvų privalumų ir trūkumų vertinimas. Pagrindinis trūkumas – neturint bendro mato gali būti sunku palyginti atskirų alternatyvų privalumus ir trūkumus.

Šaltinis: VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Protų nutekėjimo“ mažinimas ir „protų“ susigrąžinimas“, tyrimo ataskaita, 2006, Vilnius.

Kokybinė kelių tikslų kaštų - naudos analizė atliekama dviem pagrindiniais etapais. Pirmame etape nustatomi politikos tikslai, kurie turėtų atspindėti svarbiausių viešosios politikos dokumentų ir veikėjų nuostatas. Šiame etape yra atliekami giluminiai interviu ir vykdoma svarbiausių teisės aktų analizė. Nustatant politikos tikslus turime atsakyti į klausimą kokią problemą norima spręsti ir kodėl apskritai valstybė turėtų imtis ją spręsti.

Antrame etape nustatomos pagrindinės tikslų siekimo alternatyvos ir vertinama, kaip jos padeda pasiekti pirmajame analizės etape nustatytus tikslus. Tai daroma atliekant jų privalumų ir trūkumų analizę, įgyvendinimo galimybių ir galimos rizikos vertinimą. Paprastai viena iš nagrinėjamų alternatyvų yra *status quo*, t.y. nagrinėjama ar dabartinė politika (ar jos nebuvimas) leidžia pasiekti vieno ar kelių tikslų. Kitų alternatyvų nustatymas yra ypač keblus uždavinys, nes alternatyvų skaičius yra potencialiai neribotas dėl daugelio galimų jų variacijų. Todėl niekada negali iki galo būti tikras, kad išnagrinėjai visas geriausias alternatyvas. Pagrindines neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvas nustatėme remdamiesi literatūros, apibendrinančios užsienio šalių patirtį, analize.

1.3. Pagrindinės neformaliojo suaugusiųjų švietimo finansavimo alternatyvos

Šiame skyriuje pristatome neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvas, kurių vienos labiau orientuotos į neformaliojo švietimo paslaugų pasiūlos, o kitos – į neformaliojo švietimo paklausos finansavimą. Grynai finansavimo modeliai retai kur egzistuoja, dominuoja įvairios mišrios formos, susiformavusios pagal konkrečios šalies specifines sąlygas. Tačiau analizės tikslais išskiriame grynas formas, jų pagrindinius principus, veiklos ypatybes ir prielaidas. Galiausiai išskiriame tipinius pagrindinių modelių privalumus ir trūkumus. Ši analizė sekančiuose darbo skyriuose bus naudojama atliekant šių modelių

taikymo alternatyvų siekiant neformaliojo švietimo politikos tikslų kokybinę kaštų ir naudos analizę.

1.3.1. Pasiūlos finansavimo modelis

Kas yra pasiūlos finansavimo modelis?

Švietimo pasiūlos finansavimo modelis buvo sukurtas ir įdiegtas įgyvendinant visuotinį gyventojų švietimą, kuris tapo vienu pagrindinių modernios visuomenės bruožų. Įvedus privalomą švietimą iki 16 metų valstybė įsipareigojo visiems gyventojams užtikrinti švietimo paslaugų prieinamumą. Po Antrojo pasaulinio karo daugelyje sparčiai besivystančių šalių lygiagrečiai buvo vykdomos suaugusiųjų švietimo programos, padedančios suteikti jiems pagrindines kompetencijas ir profesines kvalifikacijas reikalingas augančiai ekonomikai. Kurdamą visuotinio švietimo sistemą valstybė daugelyje šalių tapo ne tik svarbiausiu švietimo paslaugų finansavimo šaltiniu, bet ir nustatė šių paslaugų teikimo teises prielaidas, kokybės standartus, sukūrė ir ėmėsi valdyti ne tik švietimo paslaugų priežiūros įstaigas, bet ir platų mokyklų tinklą. Valstybės švietimo politikos finansavimo modelis remiasi prielaida, kad valstybė ar ją atstovaujančios institucijos gali kompetentingai nustatyti paslaugų poreikius, apimtis, paslaugų kainą ir užtikrinti paslaugų kokybę. Pagrindinis pasiūlos finansavimo modelio bruožas yra tas, kad valstybė finansuoja švietimo paslaugų teikėjus, o ne jų vartotojus, kurie renkasi iš daugmaž vienodų to paties lygmens įstaigų ir standartizuoto paslaugų paketo. Iki šiol daugelyje modernių švietimo sistemų galima atpažinti nemažai pasiūlos finansavimo modelio bruožų ir jis neabejotinai dominuoja švietimo lygmenyse, kurie užtikrina privalomo švietimo nuostatų įgyvendinimą. Pasiūlos finansavimo modelio elementai taikomi įvairiose išsivysčiusiose šalyse ir suaugusiųjų neformaliajam švietimui ar atskiriems šio švietimo segmentams.

Kodėl šis modelis taikomas?

Pasiūlos finansavimo modelis turi keletą svarbių privalumų. Pirma, finansuodama paslaugų teikėjus valstybė gali užtikrinti, kad neformaliojo švietimo paslaugos, nepriklausomai nuo aukštų jų teikimo kaštų ir žemo pelningumo paslaugų teikėjams, bus teikiamos valstybei gyvybiškai svarbiose srityse, pavyzdžiui, tobulinant švietimo, sveikatos apsaugos, socialinių paslaugų ir viešojo valdymo darbuotojų ir valstybės tarnautojų kvalifikaciją.

Antra, esama specifinių neformaliojo švietimo paslaugų, kurias gali teikti tik valstybės įstaigų darbuotojai. Pavyzdžiui, valstybės saugumo ir gynybos ar teisėsaugos sričių darbuotojų mokymus, kurie susiję su valstybės paslaptimis, operatyvinės veiklos metodais ir pan., gali vykdyti tik valstybės įsteigti ir finansuojami paslaugų teikėjai.

Trečia, pasiūlos modelis turi ženklių privalumų, teikiant neformaliojo suaugusiųjų švietimo paslaugas specialiųjų poreikių ir socialinės rizikos asmenims. Specialiųjų poreikių asmenų švietimas neretai reikalauja didelių pradinių investicijų į mokymosi aplinkos pritaikymą, kurių neįmanoma atlikti už pajamas gautas iš šių grupių asmenų švietimo veiklos. Be to, tiek specialiųjų poreikių tiek socialinės rizikos asmenų švietimas reikalauja daug individualaus dėmesio besimokančiajam, švietimo paslaugų derinimo su įvairia švietimo pagalba ir socialinėmis paslaugomis. Visas šias paslaugas paprasčiau derinti skiriant finansavimą paslaugų teikėjui, o ne jų vartotojui.

Pirmu ir antru atveju valstybė susiduria su nepilnų rinkų problema, kurią sprendžia steigdama specializuotus paslaugų teikėjus ir juos

finansuodama. Trečiu atveju valstybė pirmiausia siekia užtikrinti socialinį teisingumą ir lygias galimybes vartoti švietimo paslaugas specialiųjų poreikių ir socialinės rizikos asmenims, o tuo pačiu dažniausiai sprendžia ir nepilnų rinkų problemą.

Kaip modelis veikia?

Neformaliojo švietimo paslaugos teikiamos ne tik mokymo įstaigose. Kur kas dažniau tai vyksta įstaigose ar įmonėse, kurioms švietimas nėra pagrindinė veikla. Paslaugų teikėjai gali būti valstybiniai ar privatūs, siekiantys pelno ar vieši juridiniai asmenys. Tačiau visais atvejais paslaugų teikėjai, kurie gauna valstybės finansavimą, turi tenkinti teisės aktais nustatytus minimalius reikalavimus valstybės skiriamų lėšų naudojimui, paslaugų, už kurias valstybė visiškai ar iš dalies sumoka, kokybei ir kokybei. Visa tai būdinga ir paklausos finansavimo modeliui.

Nors neformaliojo švietimo įstaigos gauna valstybės finansavimą, neretai dalį paslaugų kainos moka jų vartotojai. Pastarieji neturi galimybės laisvai pasirinkti įstaigos, kurioje už paslaugas mokėtų valstybė – galima rinktis tik iš tų įstaigų, kurioms valstybė suteikia finansavimą. Finansavimas gali būti susietas arba nesusietas su švietimo įstaigos veiklos rezultatais.

Finansavimas, nesusietas su rezultatais

Lėšos skiriamos inkrementiškai, atsižvelgiant į ankstesniais metais skirtų lėšų apimtį, įstaigos dydį, fiksuotus įstaigos išlaikymo kaštus, mokymosi vietų skaičių.⁴⁸ Šis finansavimo metodas daugiausia naudojamas, kai nepriklausomai nuo besimokančiųjų skaičiaus svyravimų yra gyvybiškai svarbu išlaikyti mokymo pajėgumus, kad jie galėtų būti panaudojami tada, kai jų prireiks. Taip pat šis finansavimo metodas neretai naudojamas tada, kai mokymosi rezultatai yra labai individualūs, o kiekvieno besimokančiojo mokymas gali kainuoti skirtingai. Neretai vadovaujantis šiais argumentais finansavimas nesiejamas su rezultatais specialiųjų poreikių, socialinės rizikos asmenų ir viešojo valdymo ir viešųjų paslaugų darbuotojų kvalifikacijos tobulinimui. Lietuvoje šis finansavimo modelis taikomas visais atvejais, kai valstybė taiko pasiūlos finansavimo mechanizmus.

Finansavimas, susietas su rezultatais (angl. output-related funding)

Lėšos skiriamos neformaliojo švietimo paslaugų teikėjams, atsižvelgiant į jų veiklos rezultatų įvertinimą. Rezultatai gali būti matuojami įvairiai – pagal besimokančiųjų testavimo rezultatus ir įgytas kompetencijas, jų mokymosi trukmę ir kokybinį mokymosi pažangos vertinimą, įsidarbinimą įgijus naujas kompetencijas ir pan. Atitinkamai finansavimas skiriamas ne įstaigos išlaikymui, bet konkrečiai jos vykdomai programai ir tik jos vykdymo laikotarpiui. Šis finansavimo tipas paprastai diegiamas, siekiant pakelti neformaliojo švietimo sistemos efektyvumą. Paslaugų teikėjams nustatomi pasiekimo rodikliai, kurių neįvykdžius finansavimas mažinamas ir suteikiama daugiau galios besimokančiajam, nuo kurio pažangos ar apsisprendimo pabaigti mokymosi procesą priklauso paslaugų teikėjo gaunamas finansavimas. Finansavimą priklausantį nuo rezultatų sudėtingiau taikyti organizuojant socialinės rizikos ar specialiųjų poreikių grupių atstovų mokymąsi, nes neretai pirminis ir svarbiausias neformaliojo mokymo tikslas yra pats mokymosi procesas (socialinė integracija), o ne rezultatas (aukšta kvalifikacija ir

⁴⁸ Palacois, Miguel, „Options for Financing Lifelong learning“, Policy Research Working Paper 2994. – P.23

konkurencingumas darbo rinkoje).⁴⁹ Lietuvoje šis pasiūlos finansavimo modelis kol kas netaikomas.

Pagrindinės modelio prielaidos

Pagrindinės pasiūlos finansavimo modelio veikimo prielaidos: finansuojamų paslaugų *paklausa egzistuoja*, o švietimo įstaigas finansuojanti institucija ir pačios švietimo įstaigos turi apie ją visą sprendimų priėmimui ir paslaugų teikimo organizavimui reikalingą *informaciją*. Šalys, kurios pasikliauja pasiūlos finansavimo mechanizmais, paprastai steigia centralizuotus *analizės ir planavimo padalinius* arba gausiai investuoja į švietimo būklės ir viešosios politikos *tyrimus*, kurie padeda priimti pagrįstus sprendimus netikrumo sąlygomis. Taip pat modelis remiasi prielaida, jog finansuojanti institucija ar jos atstovai gali kompetentingai prižiūrėti ir užtikrinti paslaugų *kokybę*. Paprastai priežiūra ir kokybės kontrolė pavedama specializuotai įstaigai, kuri turi šiam darbui būtiną kompetenciją.

⁴⁹ CEDEFOP, „Output-Related Funding in Vocational education and Training: A Discussion Paper and Case Studies“. Thessaloniki: CEDEFOP, 1998.

Modelio privalumai

Pagrindiniai neformaliojo švietimo pasiūlos finansavimo modelio privalumai:

- Stabilumas vartotojui. Šis privalumas galioja visais atvejais, kai įstaigos yra valstybės valdomos ir (arba) visiškai finansuojamos nepriklausomai nuo rezultatų. Tada besimokantys gali būti tikri, kad pradėję mokymąsi galės jį užbaigti, o mokymo įstaiga nebankrutuos ar nebus uždaryta kol nebaigtas mokymosi procesas.
- Valstybė gali užtikrinti paslaugų įvairovę. Skirdama finansavimą valstybė gali nuspręsti finansuoti ne tik populiariausias, bet ir mažiau populiarias, nepelningas, tačiau valstybei svarbias mokymosi programas, kurios rinkos sąlygomis nebūtų vykdomos.
- Valstybė gali užtikrinti paslaugų prieinamumą. Finansuodama pasiūlą valstybė gali efektyviau užtikrinti paslaugų prieinamumą specialiųjų poreikių ir socialinės rizikos asmenims. Kaip jau minėta, šių asmenų grupių mokymasis reikalauja didelių pradinų investicijų arba individualios švietimo pagalbos ir socialinių paslaugų kiekvienam besimokančiajam, derinant jas su individualiu mokymosi tempu ir krūviu.
- Gali būti išnaudojama masto ekonomija. Valstybė gali investuoti ir teikti finansavimą tik vienam paslaugų teikėjui tuo atveju, kai paslaugų paklausa yra labai ribota ir neoptimalu investuoti į keletą konkuruojančių įstaigų.

Modelio trūkumai

Pagrindiniai neformaliojo švietimo pasiūlos finansavimo modelio trūkumai:

- Pasiūla prastai suderinta su paklausa. Dažnai tobulos informacijos prielaida nepasitvirtina ir todėl valstybė netiksliai įvertina paslaugų poreikį. Dėl to jos sprendimai kokiais kiekiais kokias paslaugas finansuoti yra neoptimalūs. Valstybė taip pat gali būti netinkamai informuota apie teikiamų paslaugų kokybę ir rezultatus. Dėl šių priežasčių neoptimaliai naudojamos biudžeto lėšos: finansuojami pertekliniai mokymo pajėgumai, kai kitose įstaigose pajėgumų trūksta, paslaugų kaina (kurią sumoka valstybė) neatitinka kokybės ir pan.
- Ribotas paslaugų vartotojo pasirinkimas. Paslaugų vartotojas, kuris nesugeba pats mokėti už paslaugas, gali rinktis tik iš valstybės finansuojamų paslaugų teikėjo ir jų siūlomų mokymosi programų. Tai gali lemti neoptimalius vartotojo sprendimus – vartoti mažiau reikalingas, tačiau visiškai arba iš dalies nemokamas paslaugas. Jei valstybė netinkamai informuojama apie paslaugų kokybę arba nesieja su ja įstaigos finansavimo sprendimų, tai vartotojui gali būti teikiamos nekokybiškos paslaugos, o jam paliekamas pasirinkimas vartoti jas arba atsisakyti.

1.3.2. Paklausos finansavimo modelis

Kas yra paklausos finansavimo modelis?

Per 20 amžiaus paskutinius dešimtmečius ir iki šiol populiarėja švietimo paklausos finansavimo modelis ir įvairios jo atmainos, kurios remiasi rinkos principų taikymu teikiant švietimo paslaugas. Neformaliojo

švietimo paklausos finansavimo modelio pagrindinis bruožas – valstybė skiria finansavimą vartotojui, suteikdama jam sprendimo galią, kokias paslaugas įsigyti, o ne pati jas perka.⁵⁰

Bradford ir Shaviro⁵¹ išskiria keturis pagrindinius paklausos finansavimo modelio bruožus. Pirma, kiekvienam potencialiam vartotojui suteikiamas skirtingo dydžio finansavimas – tai priklauso nuo asmens gaunamų pajamų, išsilavinimo lygmens ar kitų charakteristikų. Antra, vartotojui užtikrinama paslaugų teikėjų ir jų siūlomų mokymo programų ar kursų pasirinkimo laisvė. Trečia, egzistuoja paslaugų teikėjų konkurencija. Ketvirta, teikiamo finansavimo apimtys yra ribotos – teikiamų subsidijų vertė yra ribinis dydis, kurį viršijančią lėšų sumą turi padengti arba pats vartotojas, arba trečioji šalis (pavyzdžiui, darbdavys).

Kodėl šis modelis taikomas?

Neformaliojo švietimo paklausos finansavimo modelis vis dažniau yra taikomas ES šalyse dėl dviejų priežasčių. Pirma, siekiama padidinti švietimo sistemos efektyvumą, skatinant paslaugų teikėjų konkurenciją ir suteikiant paslaugų vartotojui didesnę pasirinkimo laisvę. Antra, siekiama paskatinti privačias investicijas į švietimą. Kaip buvo parodyta 1.1.2 skyriuje švietimo paslaugų vartojimas pirmiausia sukuria didelę privačią naudą. Todėl individai pirmiausia yra patys suinteresuoti vartoti kokybiškas švietimo paslaugas ir gali sumokėti bent dalį jų kainos. Tuo tarpu visuomenės mokymosi poreikiai auga ir valstybė neturi pakankamai išteklių, kad juos visus finansuotų.

Kaip modelis veikia?

Neformaliojo suaugusiųjų švietimo paklausos finansavimo tikslas – užtikrinti, kad asmenys ar darbdaviai patys investuotų į žmogiškąjį kapitalą ir turėtų investicijoms reikalingus finansinius išteklius. Todėl valstybė finansuoja neformalųjį suaugusiųjų švietimą tik dalinai, o kitą dalį švietimo kainos moka dažniausiai paslaugų vartotojai ar jų darbdaviai. Bendro finansavimo mechanizmai, skirti didinti mokymosi paklausą, tapo svarbiausia suaugusiųjų švietimo finansavimo strategija EBPO šalyse.⁵² Valstybė taip pat vykdo neformaliojo švietimo reguliavimo, priežiūros funkcijas, o kartais administruoja išmokas.

Kartais išskiriami du paklausos finansavimo tipai: tiesioginis ir netiesioginis finansavimas.⁵³ Tiesioginio paklausos finansavimo atveju valstybė skiria lėšas (kitaip – perkamąją galią) tiesiogiai vartotojui, kuris naudoja jas rinkdamasis tarp paslaugų teikėjų siūlomų mokymo programų ar kursų. Šiuo atveju finansavimas gali būti skiriamas tiek fiziniam, tiek juridiniam asmeniui.⁵⁴ Tiesioginiai paklausos finansavimo mechanizmai neformaliojo suaugusiųjų švietimo srityje yra aprašomi 3 lentelėje.

Netiesioginis finansavimas nuo tiesioginio skiriasi tuo, kad valstybė lėšas perveda tiesiogiai paslaugų teikėjui, tačiau lėšos keliauja paskui individualų paslaugų vartotoją, net jei jis nusprendžia keisti paslaugų teikėją. Tuo iš esmės šis modelis skiriasi nuo su rezultatais susieto

⁵⁰ Atkreiptinas dėmesys, kad paklausos finansavimo modelis taip pat numato, kad finansavimas gali būti skiriamas ir tiesiogiai paslaugų teikėjui, tačiau būtina – priimamų asmenų vardu.

⁵¹ Bradford, D. F. and Daniel N. Shaviro. „The economics of vouchers“. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, working paper 7092, 1999, 5-7.

⁵² *Promoting Adult Learning*, 58-59.

⁵³ Ensor, Tim. *Consumer-led Demand Side Financing for Health and Education: An International Review*. Bangladesh: World Health Organization, 2003, 3.

⁵⁴ *Promoting Adult Learning*, 56.

pasiūlos finansavimo, kur paslaugų teikėjas gali pasiekti rezultatą ir gauti valstybės finansavimą apmokydamas kitą asmenį, vietoje to, kuris nebaigęs mokymosi pasirinko kitą paslaugų teikėją.

Dauguma neformaliojo suaugusiųjų švietimo paklausos finansavimo mechanizmų glaudžiai susieti su mokymosi rezultatais – t.y. valstybės lėšos gali būti skirtos tik tada, kai asmuo realiai baigė tam tikrą mokymosi kursą ir gali tai įrodyti. Dėl šios priežasties šiuos paramos mechanizmus administruoti yra gana sudėtinga, nes reikia prižiūrėti ir tuos paslaugų teikėjus, kuriuos pasirinko tik vienas ar keli besimokantieji.



3 lentelė. Tiesioginiai neformaliojo suaugusiųjų mokymo(-si) paklausos finansavimo mechanizmai

Mechanizmas	Trumpas aprašymas	Lietuva	Taikančios ES valstybės
Tiesioginiai paklausos finansavimo mechanizmai darbdaviams			
Mokestiniai mechanizmai	Pelno mokesčio lengvata, kuri: 1. Mokant mokesčius, leidžia įmonėms išskaityti mokymo kainą iš gaunamo pelno 2. Leidžia įmonėms išskaityti didesnę sumą nei mokymo kaina iš gaunamo pelno	Nėra taikoma Nėra taikoma	Daugelis ES šalių Austrija, Prancūzija, Liuksemburgas ir Lenkija
	Algalapio mokesčio (angl. <i>payroll tax</i>) schemas: 1. Lengvata, leidžianti pelno negeneruojančioms įmonėms iš algalapio mokesčio atskaityti patirtas mokymo išlaidas 2. Atleidimas nuo algalapio mokesčio (rinkliava, grįsta „mokyk arba mokėk“ schemomis), kuomet įmonės yra įpareigos mokėti mokymo rinkliavą, jeigu jų mokymui skiriamos išlaidos yra mažesnės nei nustatytas minimalus lygis	Nėra taikoma Nėra taikoma	Olandija (2004 m. panaikinta) Prancūzija
Subsidijų mechanizmai	Subsidijos: 1. Algalapio mokesčiu paremtos subsidijos, kuomet valstybės ar kt. atsakingos institucijos iš įmonių surinkti mokesčiai skiriami prašymus pateikusioms subsidijoms tinkamoms įmonėms 2. Valstybės biudžeto lėšomis iš dalies finansuoja darbdavio organizuojamą darbuotojų mokymo veiklą	Nėra taikoma Taikoma teikiant darbuotojų mokymo subsidijas pagal BPD 2.2, 2.3, 2.4 priemonę ir Lietuvos EQUAL Bendrijos iniciatyvos programą. Šių programų subsidijos prieinamos visų ūkio sektorių darbdaviams ar jų asociacijoms.	Nacionaliniai mokesčiai: Belgija, Italija, Vengrija, Ispanija Sektoriniai mokesčiai: Olandija, Danija, Belgija, Prancūzija Bemaž visos ESF programos vykdančios ES šalys narės
Tiesioginiai paklausos finansavimo mechanizmai fiziniams asmenims			
Mokestiniai mechanizmai	Pajamų mokesčio lengvata, kuomet su mokymu susijusias išlaidas leidžiama išskaityti asmenims mokant pajamų mokestį	Nėra taikoma	Austrija, Danija, Vokietija, Vengrija, Olandija, Lenkija, Portugalija
	Algalapio mokesčiu paremtos subsidijos mokymui, kuomet valstybė nustato algalapio mokestį, o surinktos lėšos yra skiriamos mokymui individualių prašymų pagrindu	Nėra taikoma	Ispanija
„Krepšeliai“ (angl. <i>vouchers</i>) ar pašalpos (angl. <i>allowances, stipends</i>)	Tiesioginė valstybės subsidija krepšelio ar pašalpos forma. Krepšeliai suteikia asmenims galimybę pasirinkti paslaugų teikėją, tuo tarpu pašalpos padengia dalį su mokymu susijusių išlaidų arba kompensuoja išlaidas, kilusias dėl darbo praradimo, kai šis prarandamas dėl mokymosi	Krepšeliai: nėra taikomi. Pašalpos: taikoma daliai viešojo sektoriaus darbuotojų (pvz., sveikatos apsaugos sistemoje). LDB teikia pašalpas, padengia su mokymusi susijusias išlaidas DB registruotiems asmenims, kurie dalyvauja LDB nupirtose mokymosi programose.	Krepšeliai: Austrija, Italija, Šveicarija, Vokietija, Švedija. Pašalpos: Austrija, Danija Didž. Britanija, Italija, Lenkija, Olandija, Švedija, Vokietija
Paskolos	Banko suteikiamos paskolos asmeniui dalyvauti suaugusiųjų mokyme. Valstybė dažniausiai suteikia garantijas paskoloms	Nėra taikoma	Norvegija, Didž. Britanija
Individualios sąskaitos mokymuisi	Tai banko sąskaitos, naudojamos tik mokymosi tikslams. Įprastai tiek valstybė, tiek asmuo, tiek įmonės, tiek organizacijos investuoja į šią sąskaitą	Nėra taikoma	Didž. Britanija, Ispanija, Olandija, Švedija

Saltinis: sudaryta autorių pagal Patrinos, Harry Anthony. „Mechanisms for Enhanced Equity: Demand-Side Financing“, Draft Preliminary Outline, World Bank, 2001; *Promoting Adult Learning*. Paris: OECD, 2005; *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

Pagrindinės modelio prielaidos

Literatūroje išskiriamos šios neformaliojo švietimo paklausos finansavimo prielaidos⁵⁵:

1. *Vartotojai gerai informuoti apie švietimo naudą ir kokybę.* Paklausos finansavimo modelio atveju mokymo turinio ir mokymo įstaigos pasirinkimo galimybė yra paliekama vartotojams, todėl šių sprendimai dėl galimų alternatyvų turėtų būti priimami remiantis išsamia informacija. Informaciją vartotojai gauna tiesiogiai iš darbo rinkos – per gaunamus atlyginimus, darbdavių pasiūlymus ir pan. Tačiau neretai rinkos informavimo mechanizmai veikia netobulai. Viena iš svarbiausių netobulo informuotumo priežasčių yra ta, kad kuo asmenys mažiau mokosi, tuo jie blogiau suvokia švietimo vertę ir tuo mažiau nori mokytis. Kita svarbi priežastis – asmuo nežino, kiek jis gali uždirbti, kol nepradėjo ieškoti darbo, o darbdavys nežino apie darbuotojo kompetencijas ir produktyvumą, kol darbuotojas nepradėjo dirbti ir todėl nelinkęs iškart mokėti aukšto atlyginimo. Todėl daugelis ES šalių nepasitiki vien rinkos mechanizmais ir tikslingai kuria bei finansuoja besimokančiųjų ar dirbančiųjų *profesinio orientavimo (profesinio informavimo, konsultavimo, karjeros planavimo gebėjimų ugdymo) sistemas*.
2. *Vienodos veiklos sąlygos visiems paslaugų teikėjams ir jų paslaugoms, kurios atitinka minimalius valstybės nustatytus kokybės reikalavimus.* Valstybė skirdama finansavimą turi būti tikra, kad lėšos skirtos neformaliajam suaugusiųjų švietimui yra išleidžiamos tikslingai. Todėl ji nustato minimalius reikalavimus paslaugų teikėjams ir jų paslaugoms bei prižiūri, kaip jų laikomasi. Tačiau ši sistema turi būti skaidri ir atvira naujiems paslaugų teikėjams, kurie sugeba atitikti valstybės nustatytus reikalavimus. Tarp paslaugų teikėjų turi vykti konkurencija dėl kliento, o klientas turi galėti pasirinkti daugiau nei iš vienos realios mokymosi alternatyvos.
3. *Gebėjimai administruoti paklausos finansavimo mechanizmus.* Neformaliojo suaugusiųjų švietimo paklausos finansavimo mechanizmai yra sąlyginai nauji, lyginant su pasiūlos finansavimo mechanizmais ir jiems administruoti reikalinga sukurti specifinius gebėjimus atsakingose institucijose.

Modelio privalumai

Pagrindiniai neformaliojo švietimo paklausos finansavimo modelio privalumai:

- *Įgyvendinama vartotojo laisvė rinktis neformaliojo švietimo paslaugas.* Neformaliojo švietimo paslaugų vartotojo teisė rinktis kur mokytis naudojant valstybės finansinę pagalbą varžoma tik minimaliai – valstybės nustatytais kokybės reikalavimais paslaugų teikėjams ir jų programoms ar kursams.
- *Konkurencija tarp paslaugų teikėjų sudaro palankią aplinką kelti paslaugų kokybę (ar galbūt mažinti kainas).* Konkurencija sudaro paskatas paslaugų teikėjams kelti paslaugų teikimo efektyvumą – mažinti kainą už tą pačią kokybę arba didinti kokybę už tą pačią kainą. Konkurenciją patiriantys paslaugų teikėjai tampa jautresni vartotojų mokymosi poreikiams.

⁵⁵ West, Anne and Jo Sparkes, 25-26.

- *Sudaromos prielaidos didesniai finansavimo skaidrumui ir aiškumui.* Finansuojant vartotoją, o ne paslaugų teikėją, finansavimas tiesiogiai siejamas su konkreto asmens mokymosi pasiekimais. Todėl skirtas finansavimo padarinius, paramos efektyvumą lengviau įvertinti.
- *Skatinamos privataus sektoriaus investicijos į neformalųjį švietimą.* Finansinė parama vartotojui neformaliojo švietimo atveju beveik niekada nepadengia visų mokymosi kaštų – ženklią dalį jų beveik visada dengia besimokantysis ar kitas tuo labai suinteresuotas asmuo – darbdavys ar pan. Tokiu būdu auga bendros visuomenės investicijos į švietimą ir jų teigiamas poveikis. Mažesnė tikimybė, kad valstybės finansavimas išstums privačias lėšas skirtas švietimo paslaugoms, kurias asmenys bet kokiame atveju būtų skyrę mokymuisi.

Modelio trūkumai

Pagrindiniai neformaliojo švietimo paklausos finansavimo modelio trūkumai:

- *Modelis neveikia nepilnų rinkų sąlygomis.* Todėl valstybė, siekdama socialinio teisingumo (specialiųjų poreikių, socialinės rizikos asmenims), tokiems atvejais pati turi investuoti į paslaugų teikimo infrastruktūrą ir subsidijuoti paslaugų teikėjus.
- *Poveikis lygioms galimybėms gali būti neigiamas, kai nepasiteisina vartotojų informuotumo prielaida.* Vartotojai turi būti gerai informuoti apie paslaugų įvairovę, kokybines savybes ir suprasti švietimo vertę – tokių vartotojų tarpe paklausos finansavimo modelis gali veikti idealiai ir užtikrinti lygias galimybes.
- *Potencialiai aukštesni administraciniai kaštai.* Paklausos finansavimo mechanizmai gali pareikalauti didesnių administracinių kaštų. Parama skiriama pavieniams vartotojams arba darbdaviams, kurių yra kur kas daugiau nei paslaugų teikėjų ir todėl administravimo sistema turi tvarkytis su didele smulkių paramos atvejų įvairove. Paklausos modelių diegimas reikalauja naujų kompetencijų ir investicijų į žmogiškuosius išteklius viešojo administravimo sistemoje.

Svarbiausi tiek pasiūlos, tiek paklausos finansavimo modelių privalumai ir trūkumai pateikiami 4 lentelėje.

4 lentelė. Pagrindinių neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvų tipiniai privalumai ir trūkumai

Modelis	Privalumai	Trūkumai
Pasiūlos finansavimo modelis	<p>Stabilumas vartotojui.</p> <p>Valstybė gali užtikrinti paslaugų įvairovę.</p> <p>Valstybė gali užtikrinti paslaugų prieinamumą.</p> <p>Gali būti išnaudojama masto ekonomija.</p>	<p>Pasiūla prastai suderinta su paklausa.</p> <p>Ribotas paslaugų vartotojo pasirinkimas.</p>
Paklausos finansavimo modelis	<p>Įgyvendinama vartotojo laisvė rinktis neformaliojo švietimo paslaugas.</p> <p>Konkurencija tarp paslaugų teikėjų sudaro palankią aplinką kelti paslaugų kokybę (ar galbūt mažinti kainas).</p> <p>Sudaromos prielaidos didesniai finansavimo skaidrumui ir aiškumui.</p> <p>Skatinamos privataus sektoriaus investicijos į neformalųjį švietimą.</p>	<p>Modelis neveikia nepilnų rinkų sąlygomis.</p> <p>Poveikis lygioms galimybėms gali būti neigiamas, kai nepasiteisina vartotojų informuotumo prielaida.</p>

Šaltinis: sudaryta autorių; trūkumai ir privalumai išskirti orientuojantis į modelių savybes, o ne jų įgyvendinimo kokybę.

1.4. Neformaliojo švietimo alternatyvų vertinimas

Vertindami neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvas vadovausimės trimis pagrindiniais kriterijais: efektyvumo, lygių galimybių ir įgyvendinimo galimybių. Šio darbo 1.1.5 dalyje apibrėžėme efektyvumo ir lygių galimybių kriterijus. Įgyvendinimo galimybės, kurių svarba taip pat aptarta 1.1.5 darbo dalyje, bus vertinamos pagal tai, kiek sudėtinga vieną ar kitą finansavimo alternatyvą įgyvendinti, kiek tam reikia keisti nusistovėjusių ar sukurti visiškai naują finansavimo sistemą, sukurti administracinius gebėjimus valstybės valdymo ar savivaldybių institucijose.

Reguliariai renkama tik nedidelė neformaliojo švietimo statistikos dalis, kurios reikėtų, siekiant išmatuoti, kaip efektyviai naudojamos valstybės suaugusiųjų neformaliajam švietimui skiriamos lėšos ir kokią įtaką jos turi lygioms galimybėms vartoti šias švietimo paslaugas. 2006 metais atliktas pirmas išsamus Lietuvos gyventojų dalyvavimo neformaliajame švietime kiekybinis tyrimas. Nerenkama statistika apie iš Lietuvos nacionalinio biudžeto suaugusiųjų neformaliajam švietimui skiriamą finansavimą, apie besimokančiųjų pasiekimus ir tolesnes mokymosi ar profesines trajektorijas. Tad dėl duomenų stokos neformaliojo suaugusiųjų švietimo finansavimo alternatyvų vertinimas gali būti tik kokybinis, paremtas analizės modelio prielaidomis (žr. 1.1.1 – 1.1.5 studijos dalis), anksčiau atliktų tyrimų rezultatais (žr. 1.1.6 studijos dalį), užsienio šalių patirtimi (žr. 1.3 studijos dalį), o taip pat šios studijos 2 dalyje atliekama šiuo metu Lietuvoje taikomų finansavimo mechanizmų analize. Kaip jau minėta, studijos 2 dalyje pateikta analizė atliekama vadovaujantis kelių tikslų kokybinės kaštų ir naudos analizės metodu (žr. 1.2 studijos dalį).

Taigi kiekvieną alternatyvą vertiname pagal tai, kiek ji geriau (ar blogiau) nei kitos alternatyvos sukuria sistemines **prielaidas** efektyvesniam, geriau lygias galimybes gauti švietimo paslaugas

užtikrinančiam finansavimui. Taip pat vertiname, kurias alternatyvas ir kodėl lengviau ar sunkiau įgyvendinti. Alternatyvas vertiname ne absoliučiai, o viena kitos atžvilgiu, kur geriausiai ar lengviausiai įgyvendinamai alternatyvai skiriama pirma vieta, o blogiausiai ar sudėtingiausiai įgyvendinamai – paskutinė. Vertinimui pasirinktos tik užsienio šalyse taikytos ar taikomos alternatyvos ir tik tokios, kurios galėtų pagerinti šiuo metu Lietuvoje taikomus suaugusiųjų neformaliojo švietimo finansavimo modelius efektyvumo ir (arba) lygių galimybių atžvilgiu. Išskiriant alternatyvas atsižvelgiama ir į 2007 – 2013 m. ES struktūrinių fondų veiksmų programų panaudojimo galimybes.

5 lentelė. Alternatyvų vertinimo šablonas

Alternatyvos / vertinimo kriterijai	Efektyvumas	Lygių galimybių užtikrinimas	Įgyvendinimo paprastumas
Esamas finansavimo modelis
1 alternatyva
2 alternatyva



2. NEFORMALIOJO ŠVIETIMO POLITIKOS FINANSAVIMO LIETUVOJE ANALIZĖ

Nacionalinių teisės aktų ir kitų strateginių dokumentų, reglamentuojančių suaugusiųjų neformalųjį švietimą Lietuvoje, analizė atskleidė, jog neformaliojo suaugusiųjų švietimo politikai keliami tikslai yra daugiamačiai ir įvairialypiai. Siekdami aiškumo juos visus suskirstėme į tris grupes pagal tai, į kokios suaugusiųjų grupės neformalųjį švietimą jie yra orientuoti. Gavome šiuos tris pagrindinius suaugusiųjų neformaliojo švietimo politikos tikslus:

6 lentelė. Suaugusiųjų neformaliojo švietimo politikos tikslai, visuomenės grupės ir valstybės intervencijos poreikiai

Nr.	Tikslas	Visuomenės grupė, į kurią tikslas orientuotas	Valstybės intervencijos poreikis
	Kelti mokymosi visą gyvenimą lygį	Tikslas orientuotas į visus šalies suaugusius asmenis; siekiama sudaryti bendriausias sąlygas visiems suaugusiems asmenims mokytis neformaliai.	Tikslo įgyvendinimui gali būti reikalinga tik minimali valstybės finansinė parama, darant prielaidą, kad asmenys patys suinteresuoti mokytis ir todėl jie patys ar su savo darbdavių pagalba investuos į švietimą ir nusipirks rinkoje jiems reikalingą paslaugą.
	Užtikrinti lygias galimybes mokytis socialinės atskirties grupių asmenims	Tikslas orientuotas į socialinės atskirties asmenis (dar neretai šie asmenys įvardijami kaip socialinės paramos gavėjai ar „socialinės rizikos“ asmenys), kurie dėl įvairių priežasčių patiria labai didelių sunkumų nustatant ir tenkinant savo mokymosi poreikius.	Žemo intensyvumo valstybės viešosios politikos priemonių šios visuomenės grupės nariams nepakanka, kad jie galėtų dalyvauti neformaliajame švietime. Šie asmenys dažniausiai nėra aktyvūs darbo rinkoje arba jų pajamos yra žemos ir todėl neturi nuosavų finansinių išteklių mokymuisi. Tad valstybė, siekdama sudaryti šiems asmenims lygias galimybes mokytis, turėtų finansuoti visą arba didžiąją dalį mokymosi kainos, taip pat suteikti pagalbą įvertinant mokymosi poreikius.
	Tobulinti viešojo valdymo ir viešųjų paslaugų sektorių darbuotojų kvalifikaciją	Tikslas orientuotas į asmenis, kurių darbdavys yra valstybės ar vietos savivaldos institucija ar įstaiga.	Valstybė kaip darbdavys tiesiogiai suinteresuotas didinti šių asmenų darbo produktyvumą ir investuoti į jų neformalųjį švietimą, kad galėtų tinkamai atlikti valstybės ar vietos savivaldos institucijai ar įstaigai teisės aktais numatytas funkcijas ar teikti gyventojams viešąsias paslaugas.

Šaltinis: sudaryta autorių

Šioje darbo dalyje analizę struktūruosime pagal tris tikslus. Kiekvieno tikslo analizės dalyje bus šios pagrindinės analizės struktūrinės dalys:

- Tikslinės grupės;

- Valstybės intervencijos tikslai ir priežastys;
- Padėtis tikslinės grupės neformaliojo švietimo rinkoje;
- Valstybės skiriamas finansavimas ir finansavimo modelis;
- Finansavimo modelio alternatyvos ir jų įgyvendinimo rekomendacijos.

Trečiojo tikslo atveju analizė bus skaidoma ir atliekama pagal smulkesnius viešojo valdymo ir viešųjų paslaugų sektorius. Taip daroma todėl, kad šiuose sektoriuose taikomi šiuo metu jau taikomi įvairūs suaugusiųjų neformaliojo švietimo finansavimo modeliai.



2.1. 1 tikslas: „kelti mokymosi visą gyvenimą lygį“

2.1.1. Tikslinės grupės

Tikslas kelti mokymosi visą gyvenimą lygį apima visus suaugusiuosius. Tačiau šiam tikslui skiriama finansinė parama gali pasinaudoti tik gerai apie mokymosi galimybes informuoti, švietimo naudą suvokiantys, motyvuoti bei geras finansines galimybes bendrafinansuoti mokymąsi turintys asmenys. Viena vertus, kaip nustatyta kituose tyrimuose (žr. 1.1.4 dalį), tęstinio mokymosi nauda daugiausia tenka pačiam individui, todėl valstybės finansinis vaidmuo įgyvendinant pirmąjį tikslą yra ribotas. Kita vertus, daugelyje šalių pripažįstama, kad valstybės investicijos į suaugusiųjų tęstinį mokymą teikia ženklia naudą plačiajai visuomenei ir ekonomikai.⁵⁶ Ši nauda itin akivaizdi jei šios investicijos yra efektyvios ir užtikrinančios lygias galimybes. 2.1.3 skyriuje pateikiama statistika rodo, kad investicijų į neformalųjį švietimą neefektyvumas ir (ar) stoka neproporcingai neigiamai veikia šių suaugusiųjų grupių neformaliojo švietimo lygį:

- dirbantieji pagal Lietuvos profesijų klasifikatoriuje išskirtas 4-8 profesijų grupes (toliau – darbininkai);
- mažų įmonių (įskaitant mikroįmones) darbuotojai (toliau – MĮ darbuotojai)⁵⁷;
- visi asmenys, vartojantys neprofesinio neformaliojo švietimo paslaugas.

Įgyvendinant mokymosi visą gyvenimą lygio kėlimo tikslą valstybė labiausiai siektų užtikrinti sklandų bendros neformaliojo švietimo sistemos funkcionavimą visiems visuomenės nariams ir teiktų paramą anksčiau išskirtų visuomenės grupių, kurių atveju netolygumai tarp keliamų tikslų ir esamos būklės yra didžiausi, neformaliajam švietimui.

2.1.2. Valstybės intervencijos tikslai ir priežastys

2.1.2.1. Neformaliojo švietimo tikslai

Bendras tikslas kelti mokymosi visą gyvenimą lygį yra paremtas valstybės siekiu spartinti ekonomikos augimą. Tačiau šio tikslo siekimas teikia ir socialinę naudą, kuri matoma augant pilietiniam dalyvavimui, mažėjant nusikalstamumui, didėjant socialinei sanglaudai ir formuojantis socialiniam kapitalui (plačiau apie tai žr. 1.1.4 dalį). Mokymosi visą gyvenimą lygio kėlimo tikslas ir jo teikiama nauda yra akcentuojama eilėje nacionalinių viešosios politikos dokumentų.

Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategijoje (patvirtintoje LR švietimo ir mokslo bei LR sveikatos apsaugos ir darbo ministrų 2004 m. kovo 26 d. įsakymu Nr. ISAK- 433/A1-83, Žin., 2004 04 17, Nr. 56-1957) teigiama, kad „dėl sovietinio laikotarpio švietimo politikai

⁵⁶ The World bank, *Lithuania: Aiming for a Knowledge Economy*, March 2003, 55.

⁵⁷ Šioje studijoje remiamasi LR smulkaus ir vidutinio verslo įstatyme (1998 m. lapkričio 24 d., Nr. VIII-935, aktuali 2004 m. liepos 15 d. redakcija) pateikta įmonių klasifikacija: mikroįmone laikoma įmonė, kurioje dirba iki 10 darbuotojų, maža – iki 50 darbuotojų, vidutine – iki 250 darbuotojų. Remiantis įstatyme pateikta darbuotojų skaičiaus sąlyga, įmonė laikoma stambia, jeigu joje dirba daugiau nei 250 darbuotojų.

būdingų trūkumų plėtojant šiuolaikinio švietimo sistemą“ šiuo metu mokymosi visą gyvenimą idėja nėra plačiai žinoma ir pripažįstama visuomenėje. Strategijoje akcentuojama perėjimo prie žiniomis grindžiamos ekonomikos reikšmė mokymuisi. Joje teigiama, kad informacinės technologijos padarė radikalią įtaką pačiai ekonomikos esmei – atsirado globali "žiniomis grindžiama ekonomika", pirmiausia besiremianti idėjų, o ne fizinės jėgos, pažangių technologijų, o ne pigios darbo jėgos panaudojimu. Lietuva taip pat planuoja laipsniškai pereiti prie žiniomis grindžiamo ūkio. Kaip teigiama strategijoje, „tai reiškia, jog siekiant konkurencingos ekonomikos mokymasis visą gyvenimą tampa būtinybe“.

Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje (patvirtinta LR Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX-1187, Žin., 2002 11 27, Nr. 113-5029) akcentuojama, kad joje numatytas tikslas – sukurti aplinką plėtoti šalies materialinei ir dvasinei gerovei, kurią apibendrintai nusako žinių visuomenė, saugi visuomenė ir konkurencinga ekonomika – turi aprėpti visus šalies gyventojus. Strategijoje formuluojamoje Lietuvos valstybės vizijoje vienas svarbiausių ekonomikos augimo veiksnių yra gyventojų išsilavinimas – „svarbiausia, kad patobulinus švietimo sistemą ir įdiegus kvalifikacijos tobulinimo bei perkvalifikavimo sistemą darbo jėgos išsilavinimo lygis bus aukštesnis“. Joje akcentuojama, kad „mokslas ir švietimas ir toliau liks prioritetinė šalies plėtros sritis, bus įkurta darni, veiksminga ir visoms gyventojų kategorijoms prieinama švietimo sistema, sudaranti sąlygas Lietuvos gyventojams mokytis visą gyvenimą <...>“.

Valstybinės švietimo strategijos 2007-2012 metams nuostatos (patvirtintos LR Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimu Nr. IX-1700, Žin., 2003 07 18, Nr. 71-3216) remiasi anksčiau aptartoje Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje išskirtais žinių visuomenės, saugios visuomenės ir konkurencingos ekonomikos prioritetais. Nuostatose minima švietimo misija tiesiogiai siejasi su asmens mokymosi visą gyvenimą lygio kėlimu – „sudaryti sąlygas mokytis visą gyvenimą – nuolat tenkinti pažinimo poreikius, siekti naujų kompetencijų ir kvalifikacijų, reikalingų jo profesinei karjerai ir gyvenimo įprasminimui“. Kad būtų užtikrinamas švietimo plėtotės prieinamumas, tęstinumas ir socialinis teisingumas nuostatose akcentuojama, kad turi būti „sudaromos sąlygos mokytis visą gyvenimą“, tame tarpe ir „išplečiamos finansinės mokymosi visą gyvenimą galimybės“. Vienas nuostatose minimų siekinių – iki 2012 m. pasiekti, kad kasmet mokytoji ne mažiau kaip 15 procentų darbingo amžiaus suaugusių šalies gyventojų.

2007-2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programoje ypatingas dėmesys skiriamas Lietuvos mokymosi visą gyvenimą sistemai tam, kad ji geriau atitiktų asmens ir šalies ūkio poreikius. Kaip teigiama programoje, Lietuvos mokymosi visą gyvenimą rodikliai yra vieni prasčiausių ES, o bene pagrindinė to priežastis – neišvystytas neformalusis švietimas. Žemas mokymosi visą gyvenimą lygis – kertinė problema šalies ekonomikai, kadangi žemas darbo jėgos tęstinio mokymosi lygis sąlygoja tai, kad lėčiau kuriamos ir diegiamos naujos technologijos, lėčiau auga produktyvumas ir mažėja ūkio konkurencingumas. Tokiu būdu svarbiausias programos 1.2 prioriteto „Mokymasis visą gyvenimą“ tikslas – padidinti Lietuvos gyventojų galimybes mokytis visą gyvenimą, sudarant sąlygas plėtotis dinamiškai žinių visuomenei.

Naujos redakcijos LR Švietimo įstatyme (Nr. X-689, Žin., 2006 06 13, Nr. 73-2758) konstatuojama, kad neformaliojo suaugusiųjų švietimo paskirtis – sudaryti sąlygas asmeniui mokytis visą gyvenimą, tenkinti pažinimo poreikius, tobulinti įgytą kvalifikaciją, įgyti papildomų kvalifikacijų. Tokiu būdu siekiama vieno iš švietimo tikslų – stiprinti visuomenės galias užtikrinant darnią krašto ūkio, aplinkos ir žmogiškųjų išteklių plėtrą, vidinį ir tarptautinį ūkio konkurencingumą, nacionalinį saugumą ir demokratinės valstybės raidą.

Mokymosi visą gyvenimą lygio kėlimas kaip vienas svarbiausių tikslų yra akcentuojamas ir ES **dokumentuose**, kurių svarbiausi yra susiję su atviro koordinavimo metodu grįstu Europos užimtumo strategijos įgyvendinimo procesu.

Mokymosi visą gyvenimą memorandume (SEC(2000) 1832, Briuselis, 30.10.2000) Komisija pateikė strateginius tikslus, kurių turi siekti valstybė, norėdama užtikrinti mokymosi visą gyvenimą plėtotę, išsaugoti ekonominį konkurencingumą ir galimybę dirbti, socialinę atskirtį įveikti. Vienas šių tikslų – užtikrinti mokymosi visą gyvenimą kontinuumą – yra skirtas ekonominiam konkurencingumui ir užimtumui išsaugoti. Kaip teigiama memorandume, „žinių ekonomikos sąlygomis žmogiškųjų išteklių plėtojimas ir naudojimas yra lemiamas veiksnys, išlaikant konkurencingumą“. Memorandume akcentuojama, kad siekiant pastarojo tikslo labai svarbu, kad mokymasis būtų integruota suaugusiųjų gyvenimo dalis.

Tarybos sprendimo dėl valstybių narių užimtumo politikos gairių (Nr. 2005/600/EB, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2005 08 06, Nr. 205) priede „Užimtumo gairės (2005-2008 m.)“ kaip vienas svarbiausių prioritetų išskiriamas investicijų į žmogiškąjį kapitalą tobulinant švietimą ir įgūdžius didinimas, kuris argumentuojamas tuo, kad pernelyg daug žmonių nepavyksta patekti į darbo rinką arba joje išsilaikyti dėl įgūdžių stokos arba dėl įgūdžių ir darbo rinkos poreikių neatitikimo.

Atsižvelgiant į tai Tarybos rekomendacijoje dėl valstybių narių užimtumo politikos įgyvendinimo (Nr. 2004/741/EB, Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2004 10 29, Nr. 326) pateikiamose rekomendacijose Lietuvai akcentuojama, kad į žmogiškąjį kapitalą ir tęstinį mokymąsi turi būti skiriamos didesnės ir efektyvesnės investicijos. Jose taip pat teigiama, kad būtinos rimtos pastangos formuoti tęstinio mokymosi sistemą, o ypač – toliau modernizuoti švietimo sistemą, mažinti mokyklą paliekančių asmenų skaičių ir didinti žmonių, ypač žemos kvalifikacijos darbuotojų, dalyvavimą mokymo procese. Rekomendacijose pabrėžiama, kad darbdavių dalyvavimas mokymo procese, įskaitant jų indėlį į tęstinį profesinį darbuotojų rengimą, yra menkas.

ES dokumentuose taip pat yra akcentuojamas bendrųjų kompetencijų, reikalingų tiek sociokultūriniam, tiek profesiniam gyvenimui, plėtojimas. Europos Komisijos komunikate „Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo dėl bendrųjų visą gyvenimą trunkančio mokymosi gebėjimų“ (COM(2005)548 galutinis, Briuselis, 10.11.2005) teigiama, kad darbuotojams reikia atnaujinti tiek specifines su darbu susijusias, tiek bendrąsias kompetencijas tam, kad galėtų prisitaikyti prie darbo rinkoje vykstančių pokyčių. Dokumente pateikiamos 8 bendrosios kompetencijos: bendravimas gimtąja kalba; bendravimas užsienio kalbomis; matematiniai gebėjimai ir pagrindiniai gebėjimai mokslo

ir technologijų srityse; kompiuterinis raštingumas; mokėjimas mokytis; tarpasmeniniai, tarpkultūriniai, socialiniai ir pilietiniai gebėjimai; verslumas; kultūrinė išraiška. Iš pastarųjų bene svarbiausias gebėjimas yra mokėjimas mokytis, nes šis apima pagrindines asmens mokymosi nuostatas ir dėl to yra prielaida kitų nurodytų bendrųjų gebėjimų ugdymui.

Apibendrinant, mokymosi visą gyvenimą lygio kėlimo tikslas ir jo teikiama nauda yra akcentuojami eilėje nacionalinių ir ES dokumentų, tačiau juose (išskyrus nebent Tarybos rekomendacijas) nėra išskiriamos ribotos mokymosi galimybes turinčios anksčiau pateiktos tikslinės grupės, kurių neformaliajam švietimui valstybė turi teikti paramą. Valstybės intervenciją šioje srityje lemia rinkos trūkumai, aptariami toliau.

2.1.2.2. Valstybės intervencijos priežastys

Prieš vykdant valstybės intervenciją būtina aiškiai apibrėžti jos priežastis. Tikslas kelti mokymosi visą gyvenimą lygį atveju, valstybės intervencijos pagrindinės priežastys yra efektyvumo ir lygių galimybių užtikrinimo didinimas siekiant ištaisyti rinkos trūkumus. Nepakankamą ir (ar) neoptimalų investavimą į neformalųjį švietimą lemiančių rinkos trūkumų vertinimas yra itin sunkus uždavinys, ką pripažįsta ir suaugusiųjų švietimą analizuojantys EBPO ekspertai.⁵⁸ Dažniausiai išskiriami darbo, švietimo paslaugų ir finansų arba kapitalo rinkos trūkumai.

Darbo rinkos trūkumai kyla dėl netobulos konkurencijos darbo rinkoje ir gali lemti tiek darbdavio, tiek darbuotojo norą investuoti į neformalųjį švietimą.⁵⁹ Viena vertus, dėl netobulos konkurencijos ar darbo rinkos nelankstumo rinkai gali būti būdinga monopsonija, tai yra, situacija, kuomet darbdaviai gali susigražinti į darbuotojų neformalųjį švietimą investuotas lėšas mokėdami jiems mažiau, nei jie yra verti rinkoje ir tuo pačiu juos išlaikydami įmonėje. Tačiau darbdavys vis vien gali nebūti linkęs investuoti į neformalųjį darbuotojų švietimą, nes negali gauti visos potencialios šios investicijos naudos. Kita įmonė gali persivilioti apmokytą darbuotoją pas save, pasiūlydama jam šiek tiek didesnę atlygį. Kita vertus, darbuotojas nėra linkęs investuoti į neformalųjį švietimą dėl to, kad nejaučia tiesioginės priklausomybės tarp jo išlaidų neformaliajam švietimui, išaugusios kompetencijos ir aukštesnio atlyginimo. Neretai asmens savarankiškai finansuoto neformaliojo švietimo nauda atitenka darbdaviams.

Egzistuoja du pagrindiniai švietimo paslaugų rinkos trūkumai: netobula informacija ir netobuli susitarimai.⁶⁰ Pirma, tiek darbuotojai, tiek darbdaviai dėl jiems būdingų specifinių charakteristikų gali stokoti informacijos apie švietimo kokybę ir nesugebėti matyti kokybinių skirtumų tarp esamų paslaugų teikėjų. Pavyzdžiui, darbuotojų atveju, netobulą informaciją gali lemti jų socialinės aplinkos, charakterio, išsilavinimo skirtumai, darbdavių atveju – įmonės dydžio, finansinio pajėgumo, veiklos srities

⁵⁸ Žr., pavyzdžiui: OECD, *Promoting Adult Learning*. Paris: OECD publishing, 2005; OECD, *Employment Outlook*, Chapter 5, „Upgrading Skills and Competences“, Paris: OECD publishing, 2003; Brunello, G. ir M. de Paola, „Market Failures and the Under-provision of Training“, paper prepared for joint EC/OECD Conference on „Human Capital and Labour Market Performance: Evidence and Policy Challenges“, Brussels, 8 December, 2004.

⁵⁹ OECD, *Employment Outlook*, Chapter 5, „Upgrading Skills and Competences“, 248.

⁶⁰ Ten pat, 249.

skirtumai. Antra, kitas svarbus švietimo paslaugų rinkos trūkumas yra tai, kad švietimo paslaugų sutartys dažnai yra netobulos. Vienas iš svarbių sutarčių trūkumų – sunkiai apibrėžiami ir pamatuojami kokybiniai neformaliojo švietimo paslaugų rodikliai. Todėl paslaugų vartotojams sudėtinga užtikrinti savo teises, o jų mokymosi rezultatais gali nepasitikėti kitos suinteresuotos šalys (pvz., jų darbdaviai).

Finansų arba kapitalo rinkos trūkumams būdingi keli aspektai.⁶¹ Pirma, žmogiškasis kapitalas, priešingai nei fizinis, negali būti laikomas užstatu paskolai gauti. Antra, investicijos į asmens žmogiškąjį kapitalą dažnai nėra dalios, todėl su jomis susijusi rizika negali būti diversifikuota. Trečia, dėl sudėtingo rizikos įvertinimo tokia rizika yra sunkiai apdraudžiama. Darbdavys gali iš dalies palengvinti darbuotojo skolinimosi našta su sąlyga, kad šis sutiks su mokymosi metu gaunamu mažesniu atlyginimu. Tačiau norėdamas išlaikyti tą patį vartojimo lygį darbuotojas gali nesutikti su žymiais atlyginimo pokyčiais. Mažos įmonės (įskaitant mikroįmones) dėl riboto kapitalo kiekio turi ir ribotas savo darbuotojų švietimo finansavimo galimybes. Šiose įmonėse dėl mažo personalo skaičiaus sudėtingiau užtikrinti darbuotojų pavadavimą jų mokymosi metu.

Galiausiai tiek neformalusis, tiek apskritai visų tipų švietimas teikia ne tik asmeninę naudą išsilavinimą įgijusiam individui, bet ir monetarinę bei socialinę naudą visuomenei ir ekonomikai. Tai lemia teigiamas išorės poveikis. Kaip buvo minėta tyrimo metodinėje dalyje, pagal Žmogiškojo kapitalo modelį rinkos sąlygomis individo pasirinktas švietimo kiekis dažniausiai bus mažesnis nei valstybei ir visuomenei optimalus švietimo kiekis, todėl valstybei yra naudinga skatinti individus vartoti daugiau neformaliojo švietimo paslaugų nei jie vartotų laisvos rinkos sąlygomis. Pavyzdžiui, neprofesinis neformalusis švietimas gali būti mažai vartojamas individų, tačiau jo teikiama kultūrinė ir socialinė nauda – didesnė nei asmeninė, todėl valstybei yra naudinga skatinti šios neformaliojo švietimo krypties plėtrą šalyje.

Didžiąja dalimi nepakankamą ir neoptimalų investavimą į neformalųjį švietimą sąlygoja anksčiau apžvelgti rinkos trūkumai. Tačiau, rinkos trūkumai negali visiškai paaiškinti neformaliojo švietimo pasiūlos ir paklausos netolygumų. Pavyzdžiui, investavimas į neformalųjį švietimą gali priklausyti nuo kvalifikacijos, nes geriau išsilavinę asmenys geriau supranta švietimo teikiamą naudą (žr. 1.1.6 dalį), arba dėl to, kad įmonėms yra pelningiau investuoti į aukštesnę kvalifikaciją turinčius darbuotojus. Todėl ypač svarbu išsiaiškinti kokie veiksniai ir kodėl lemia pasiūlos ir paklausos netolygumus. Tai mėginama atlikti 2.1.3 skyriuje.

2.1.3. Tikslinės grupės padėtis neformaliojo švietimo rinkoje

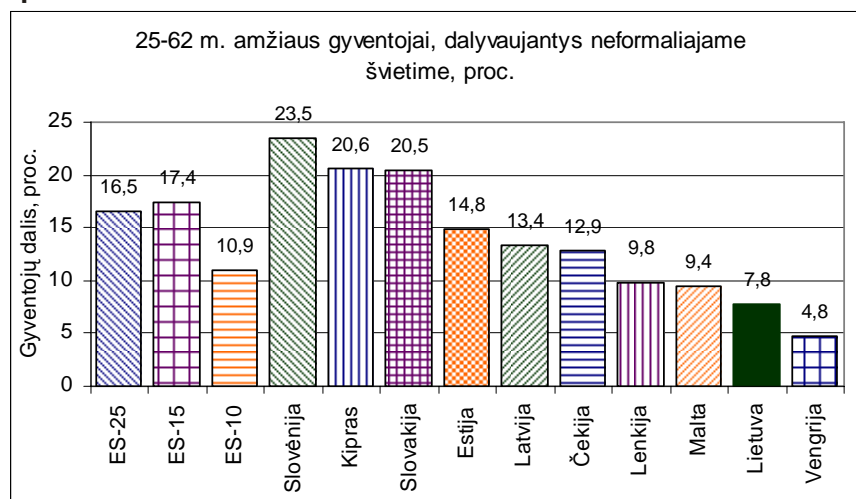
Tikslo kelti mokymosi visą gyvenimą lygį įgyvendinimo esamą būklę atskleisime analizuodami paklausos ir pasiūlos netolygumus, aiškindami šių netolygumų priežastis.

⁶¹ OECD, *Employment Outlook*, Chapter 5, „Upgrading Skills and Competences“, 249.

2.1.3.1. Paklausa

2005 m. ES statistikos tarnybos EUROSTAT tyrimo duomenimis, Lietuvos 25-64 metų amžiaus gyventojai ES yra tarp rečiausiai per vienerių metų laikotarpį dalyvaujančių bet kokioje mokymosi veikloje.⁶² Pagal gyventojų dalyvavimą neformaliajame švietime Lietuva smarkiai atsilieka ne tik nuo daugumos ES senbuvių, bet ir nuo beveik visų naujai į ES įstojusių šalių (žr. 3 pav.).

3 pav.



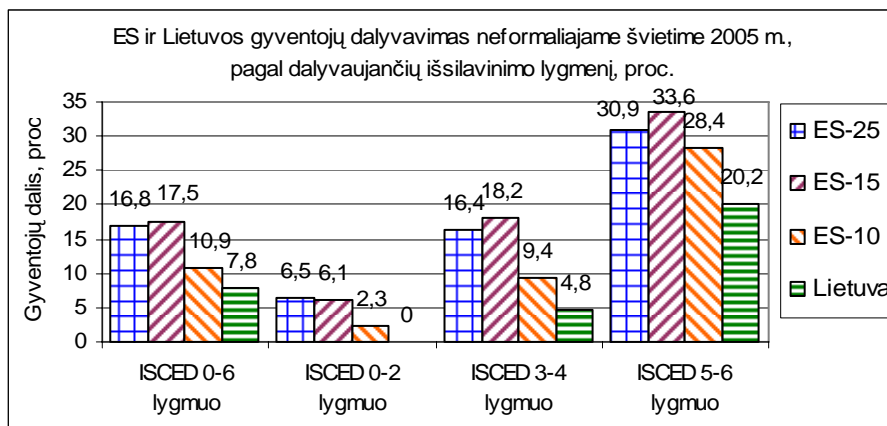
Šaltinis: EUROSTAT, 2005

Statistiniai Lietuvos ir ES šalių duomenys leidžia išvengti ryšį tarp gerai išvystytos formaliojo švietimo sistemos ir aktyvaus gyventojų dalyvavimo neformaliajame švietime: jei pirmoji asmens formaliojo švietimo įstaigoje įgyta kvalifikacija užtikrina tinkamą švietimo kokybės standartą, toks asmuo labiau vertins savo ir kitų išsilavinimą, supras mokymosi įtaką sėkmei darbo rinkoje, gerai išmoks mokytis ir toliau sieks plėsti ar gilinti savo žinias vėlesniais gyvenimo etapais (taip pat žr. ankstesnę 1.1.4 dalį). EUROSTAT duomenimis, įvairiose ES šalių grupėse aktyviausiai mokosi aukščiausią ISCED ir ISCO lygmenį pasiekę asmenys (žr. 4, 5 pav.). Naujose ES šalyse ir ypač Lietuvoje dalyvavimo neformaliajame švietime skirtumai yra ypač ryškūs: aukštesnę kvalifikaciją turintys asmenys neformaliajame švietime dalyvauja dar dažniau nei žemesnės kvalifikacijos asmenys.⁶³

⁶² Lietuvos statistikos departamento duomenimis, 2006 m. Lietuvoje mokėsi 55 proc. 25-64 m. amžiaus gyventojų, o neformaliajame švietime dalyvavo 30,9 proc. tos pačios amžiaus grupės asmenų. Tačiau nors šie duomenys, lyginant su 2005-ųjų metų EUROSTAT duomenimis nuteikia optimistiškai, jų kol kas negalima neįmanoma palyginti su kitų ES šalių narių atitinkamais rodikliais, nes palyginamuosius šalių duomenis EUROSTAT numato skelbti tik 2008-aisiais. (Šaltinis: Lietuvos Statistikos Departamentas. "Suaugusiųjų švietimo statistinio 2006 m. tyrimo rezultatai". – Vilnius, 2007.)

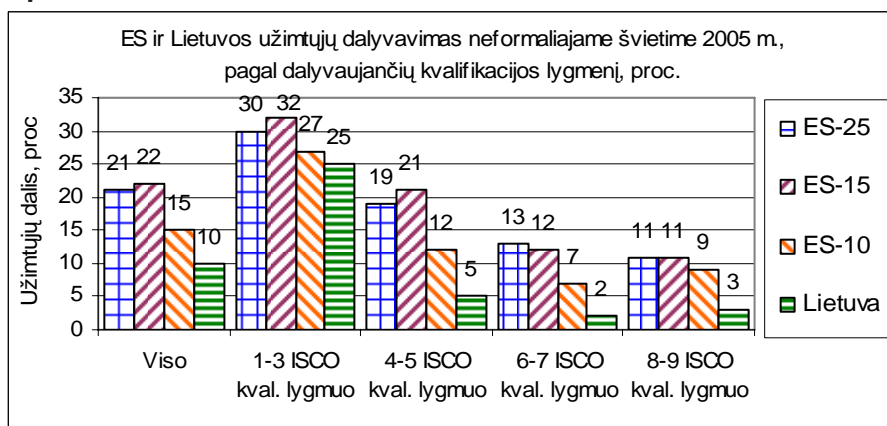
⁶³ Apie dalyvavimo neformaliajame švietime priklausomybę nuo asmens išsilavinimo lygio taip pat žr. 2.2.3.6 dalyje.

4 pav.



Pastaba: ISCED 0-2 išsilavinimo lygmens atveju apie Lietuvą nėra duomenų
Šaltinis: EUROSTAT, 2005

5 pav.



Šaltinis: EUROSTAT, 2005

Be to, įmonės prioritetą teikia taip pat aukštesnės kvalifikacijos (tiek įgytu išsilavinimu, tiek turima profesija) darbuotojų neformaliajam švietimui. Neformaliojo švietimo būklės tyrime nustatyta, kad tiek mažų ir vidutinių, tiek stambių įmonių atveju neformalusis švietimas labiausiai reikalingas administracijos personalui ir vadovaujantiems darbuotojams ir naujai priimtiems specialistams, vidutinių įmonių atveju – papildomai specialistams, o stambių – papildomai specialistams ir darbininkams.⁶⁴

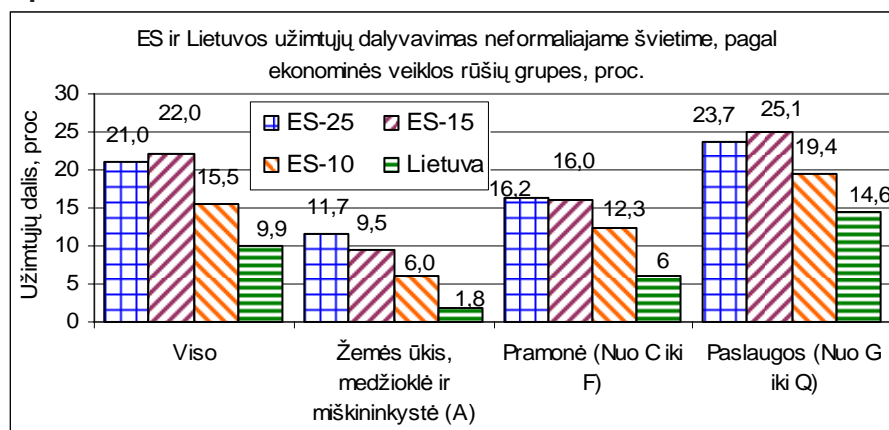
Prielaida, kad aukštesnės kvalifikacijos asmenys yra linkę dažniau dalyvauti, o įmonės investuoti į jų neformalųjį švietimą atsispindi ir užimtųjų dalyvavimo neformaliajame švietime pagal ekonomines veiklas statistikoje. EUROSTAT duomenimis, tiek Lietuvoje, tiek kitose ES šalyse užimtųjų dalyvavimas neformaliajame švietime buvo mažiausias žemės ūkio, medžioklės ir miškininkystės bei pramonės ekonominės veiklos rūšių grupėse (žr. 6 pav.). 2005 m. Lietuvos statistikos departamento duomenimis, šiose ekonominės veiklos rūšių grupėse kvalifikuotų užimtųjų dalis yra mažesnė, nei paslaugų sektoriuje: užimtųjų, turinčių 5-6 ISCED lygmeniui prilygstančią kvalifikaciją⁶⁵ ir priklausančių 1-3 profesijų grupei

⁶⁴ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė ir gyventojų bei bedarbių požiūris į neformalųjį suaugusiųjų švietimą“, sociologinio tyrimo ataskaita, Vilnius, 2005, 41.

⁶⁵ ISCED 5-6 lygmuo apima aukštesnįjį ir aukštąjį (universitetinį bei neuniversitetinį) mokslą.

arba lygmeniui⁶⁶, skaičius žemės ūkio, medžioklės ir miškininkystės, pramonės bei paslaugų ekonominės veiklos rūšių grupėse buvo lygus atitinkamai 6 ir 3 proc., 18 ir 20 proc. bei 43 ir 49 proc.⁶⁷

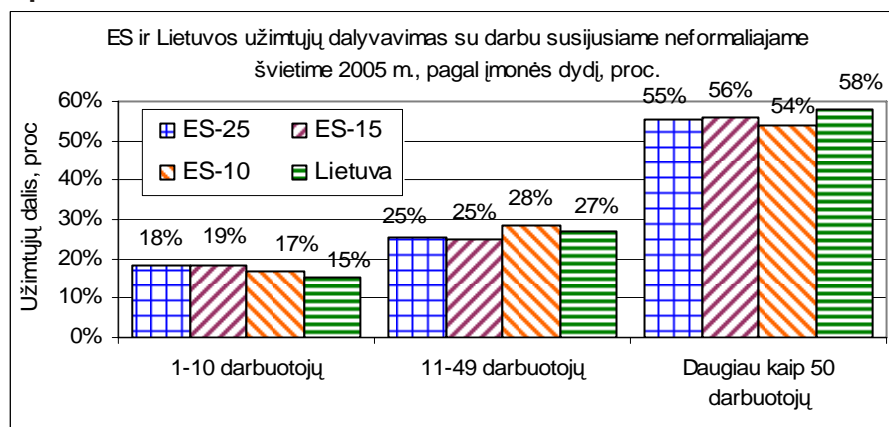
6 pav.



Šaltinis: EUROSTAT, 2005.

Dalyvavimas neformaliajame švietime taip pat priklauso nuo įmonės, kurioje besimokantys dirba, dydžio. Tiek Lietuvoje, tiek vidutiniškai kitose ES šalyse, daugiau kaip 50 darbuotojų turinčiose įmonėse neformaliajame švietime dalyvauja kur kas didesnė užimtųjų dalis nei mažose ar mikro įmonėse (žr. 7 pav.).

7 pav.



Pastaba – grupėje „daugiau kaip 50 darbuotojų“, įeina visos kitos įmonės; jų darbuotojų skaičius tyrimo metu nebuvo ribojamas.

Šaltinis: EUROSTAT, 2005

Darbuotojų dalyvavimo neformaliajame švietime priklausomybę nuo įmonės dydžio patvirtina ir neformaliojo švietimo būklės tyrime pateikti apklausos rezultatai: apklausos metu nustatyta, kad neformalųjį švietimą organizavo 60 proc. mikro įmonių, 73 proc.

⁶⁶ 1 ISCO profesijų grupė arba lygmuo apima įstatymų leidėjus, vyresnius pareigūnus ir valdytojus; 2 – specialistus; ir 3 – jaunesnius specialistus ir technikus.

⁶⁷ Lietuvos statistikos departamento duomenimis, 2006 m., kaip ir ankstesniais metais, žemės ūkio, medžioklės, miškininkystės ir žuviveisos darbuotojai sudarė mažiausią visų neformaliajame švietime dalyvaujančių 25-64 m. amžiaus Lietuvos užimtųjų dalį – vos 4,4 proc. Tuo tarpu pramonės ir statybos darbuotojų atitinkamas rodiklis ryškiai išaugo – šių ekonominės veiklos rūšių darbuotojai sudarė beveik ketvirtadalį (24,6 proc.) visų neformaliajame švietime dalyvavusių 25-64 m. amžiaus dirbančių Lietuvos gyventojų. (Šaltinis: Lietuvos Statistikos Departamentas. „Suaugusiųjų švietimo statistinio 2006 m. tyrimo rezultatai“. – Vilnius, 2007.) Tačiau šių Lietuvos statistinių rodiklių kol kas neįmanoma palyginti su kitų ES šalių narių atitinkamais rodikliais, nes palyginamieji kitų valstybių duomenys dar nėra paskelbti.

mažų įmonių, 84 proc. vidutinių įmonių ir 90 proc. apklaustų stambių įmonių.⁶⁸

Dalyvavimo neformaliajame švietime skirtumai pastebimi ir pagal neformaliojo švietimo kryptį: EUROSTAT 2003 m. duomenimis, su neprofesiniu neformaliuoju švietimu sietinoje humanitarinių mokslų ir menų srityje dalyvavo beveik dvigubai mažiau užimtųjų nei vidutiniškai ES – atitinkamai 2,4 ir 4,7 proc., tuo tarpu kitose labiau su profesiniu neformaliuoju švietimu sietinose srityse Lietuvos ir ES užimtųjų dalyvavimo skirtumai nebuvo tokie žymūs (žr. 7 lentelę). Pagal užimtųjų dalyvavimo neformaliajame švietime trukmę (vidutinį valandų skaičių, tenkantį vienam dalyviui) Lietuvos duomenys apie humanitarinių mokslų ir menų sritį nepateikiami, tačiau kaip matyti iš statistikos, bendra vidutinė Lietuvos užimtųjų dalyvavimo neformaliajame švietime trukmė yra trečdaliu mažesnė nei ES vidurkis.

7 lentelė. Užimtųjų dalyvavimas neformaliajame švietime pagal mokymosi sritis

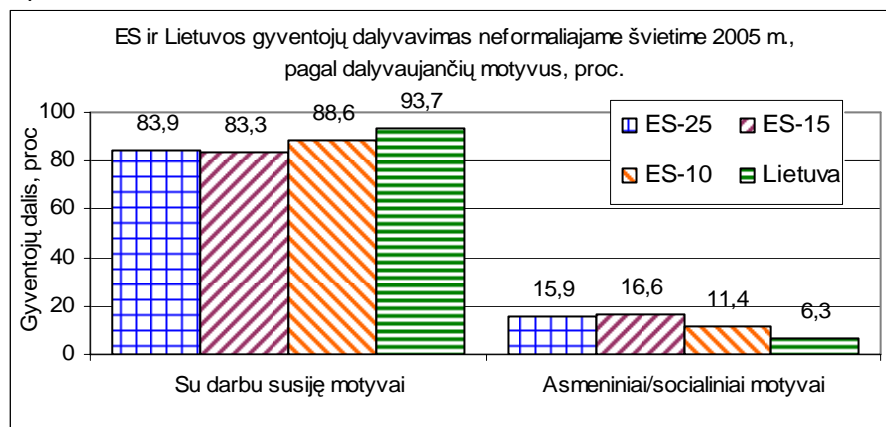
Sritis	Dalyvaujančių užimtųjų proc.		Vidutinis valandų skaičius, tenkantis vienam dalyviui	
	ES-25	Lietuva	ES-25	Lietuva
Socialiniai mokslai, verslas ir teisė	25,4	24	93,7	45,9
Paslaugos	15	11,3	80,8	82,6
Sveikatos apsauga ir socialinis aprūpinimas	12,4	14,4	89,3	82,6
Kompiuterinis raštingumas	10,7	8,6	75,3	71,2
Gamyba ir statyba	9,1	7,8	107,1	91
Švietimas	6	19,1	89,3	38,9
Užsienio kalbos	5,4	6,8	-	-
Humanitariniai mokslai ir menai	4,7	2,4	128,9	-
Kompiuterių mokslas	4,4	0,8	-	-
Bendros programos	3,8	-	-	-
Žemės ūkis ir veterinarija	1,5	3,7	98,1	-
Bendras	-	-	93,4	63,4

Šaltinis: EUROSTAT, 2003

EUROSTAT 2005 m. duomenimis, Lietuvos gyventojai dalyvavimą neformaliajame švietime dažniau siejo su darbo rinkos, o ne su asmeniniais ar socialiniais motyvais nei vidutiniškai ES (žr. 8 pav.).

⁶⁸ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 44.

8 pav.



Šaltinis: EUROSTAT, 2005.

Anksčiau pateikta statistika atspindi ir Lietuvoje atliktų tyrimų rezultatuose. Suaugusiųjų mokymosi tyrimas nustatė, kad suaugusiųjų mokymosi suvokimas pirmiausia siejamas su profesijos įgijimu ar tobulinimu ir yra menkai identifikuojamas su dalyvavimu bendruomeninėje ar visuomeninėje veiklose.⁶⁹ Tuo tarpu neformaliojo švietimo būklės tyrime nustatyta, kad svarbiausiu neformaliojo darbuotojų švietimo tikslu dauguma, tai yra net 67 proc., apklaustų darbdavių laiko darbuotojų profesinių kompetencijų gerinimą.⁷⁰ Dėmesio neprofesiniam neformaliajam švietimui stoką akcentavo ir apklausti neformaliojo švietimo ekspertai.

2.1.3.2. Pagrindiniai dalyvavimo neformaliajame švietime netolygumai ir jų priežastys

Paklausos analizė rodo, kad neformaliojo švietimo paslaugų rinka nesudaro sisteminių prielaidų efektyvumui ir lygioms dalyvavimo galimybėms užtikrinti. Rinkai būdingi šie dalyvavimo neformaliajame švietime netolygumai:

- užimtųjų tarpe neformaliojo švietimo paslaugų mažiausiai vartoja darbininkai bei MĮ darbuotojai;
- visi suaugusieji vartoja mažai neprofesinio (sociokultūrinio) neformaliojo švietimo paslaugų.

Dėl šių netolygumų bendras šalies gyventojų dalyvavimas neformaliojo švietimo veikloje yra žemas. Kiekvienos tikslinės grupės atveju, jį sąlygoja savitos priežastys, aptariamoms toliau.

Mažą neformaliojo švietimo paslaugų vartojimą **darbininkų** tarpe sąlygoja žemesnis nei kitų suaugusiųjų grupių motyvacijos mokytis lygmuo, netinkamas jų parengimas šalies formaliojo švietimo įstaigose, taip pat neigiamos darbdavių nuostatos, kad darbininkams ir reikia mokytis mažiausiai iš visų grupių.⁷¹ Kiekvienas veiksnys aptariamasi detalčiau.

⁶⁹ Žr.: Teresevičienė, M. et al, „Suaugusiųjų mokymasis Lietuvoje: aprėptis, poreikiai ir pasiūla“, Tyrimo ataskaita pagal projektą „Andragogų praktikų tęstinio kvalifikacijos tobulinimo modelio sukūrimas ir įgyvendinimas“, Kaunas, 2006.

⁷⁰ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 42.

⁷¹ Ten pat, 71.

Pirma, darbininkai yra mažiausiai motyvuoti dalyvauti neformaliajame švietime. Skirtumas tarp darbdavių pageidaujamo ir realaus darbininkų mokymosi aktyvumo yra didžiausias iš visų neformaliojo švietimo būklės tyrime analizuotų darbuotojų grupių⁷²: 28 proc. iš 291 apklaustų įmonių, organizuojančių darbuotojų mokymą, mano, kad darbininkams reikalingas neformalusis švietimas, tuo tarpu apklausos duomenimis aktyviai mokosi tik apie 9 proc. darbininkų.⁷³ Kas lemia mažą darbininkų motyvaciją mokytis? Remiantis Lietuvoje ir užsienyje atliekamais neformaliojo švietimo būklės tyrimais išskirtini šie pagrindiniai ir dažnai tarpusavyje susiję veiksniai:

- žema kvalifikacija, viena vertus, lemianti neigiamas vertybines nuostatas bei supratimo apie neformaliojo švietimo teikiamą naudą stoka, kita vertus, ribojanti asmenų gebėjimus mokytis. Pavyzdžiui, iš daugiau kaip 750 respondentų, nurodžiusių, kad per pastaruosius metus nesimokė, daugiausia (56 proc.) pagrindine nesimokymo priežastimi pažymėjo teiginį „mokytiis jau per vėlu“.⁷⁴ Lietuvos statistikos departamento duomenimis, 2006-aisiais 5,4 proc. 25-64 m. amžiaus Lietuvos gyventojų, norėjusių mokytis, bet nesimokusių, kaip vieną pagrindinių nesimokymo priežasčių nurodė sugebėjimų trūkumą⁷⁵;
- gaunamos mažos pajamos ir finansų rinkos trūkumai (žr. 2.1.2.2 dalį), ribojantys darbininkų gebėjimą dalinai finansuoti savo pačių mokymą. 2006 m. 26,1proc. norėjusių mokytis, bet nesimokusių 25-64 m. amžiaus Lietuvos gyventojų, kaip vieną pagrindinių nesimokymo priežasčių nurodė tai, kad mokymasis buvo per brangus⁷⁶;
- laiko dalyvauti neformaliajame švietime stoka. Atitinkamai 30,8 ir 7,5 proc. norėjusių mokytis, bet nesimokusių 25-64 m. amžiaus Lietuvos gyventojų nurodė, kad vienos pagrindinių nesimokymo priežasčių buvo užimtumas darbe ar (ir) darbdavio paramos trūkumas.⁷⁷

Be to kita labai svarbi žemos darbininkų motyvacijos dalyvauti neformaliajame švietime priežastis yra darbo rinkos trūkumai (taip pat žr. 2.1.2.2 dalį). Pagrindinis jų yra įgytų kompetencijų pripažinimo darbo rinkoje trūkumas, kuomet mokymasis neveda prie geresnės padėties darbo rinkoje (didesnių karjeros galimybių, didesnio atlyginimo, kt.).

Antra, šalies formaliojo švietimo įstaigose asmenims, vėliau pasirinkusiems darbininkišką profesiją, suteikiamas nekokybiškas pirminis išsilavinimas. 2005 m. neformaliojo švietimo būklės tyrime, apklausus 291 įstaigą ar įmonę, kuriose buvo organizuojamas darbuotojų mokymasis, paaiškėjo, kad net 17 proc. baigusių profesines mokyklas naujai priimtų darbininkų reikėjo persikvalifikuoti (palyginimui kolegijas ir universitetus baigusiųjų darbuotojų tarpe ši dalis buvo lygi atitinkamai 7 ir 5 proc.).⁷⁸ Iš vienos pusės, ši statistika turėtų byloti apie didesnę paklausą neformaliojo švietimo paslaugoms. Tačiau iš kitos, esant

⁷² Darbininkai, naujai priimti darbininkai, specialistai, naujai priimti specialistai, administracija ir vadovaujantys darbuotojai.

⁷³ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 53.

⁷⁴ Tamošiūnas, T. et al, „Suaugusiųjų tęstinio mokymosi galimybių plėtra mokymasi visą gyvenimą strategijos įgyvendinimo kontekste“, Tyrimo ataskaita, Vilnius, 2004, 27.

⁷⁵ Lietuvos Statistikos Departamentas. „Suaugusiųjų švietimo statistinio 2006 m. tyrimo rezultatai“. – Vilnius, 2007.

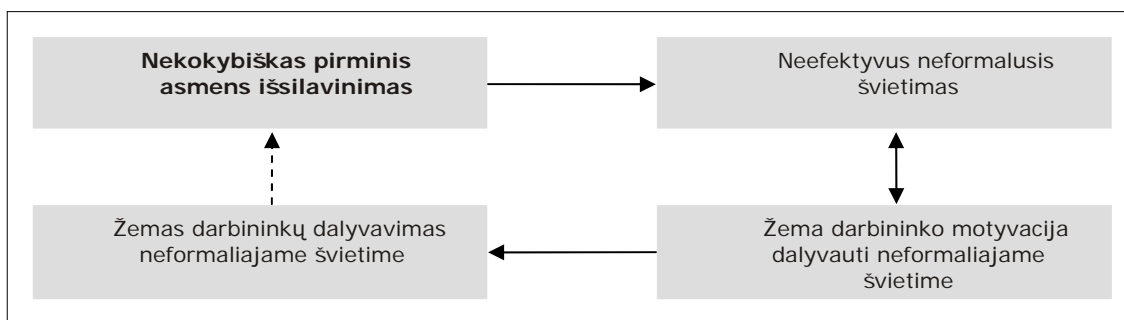
⁷⁶ Ten pat.

⁷⁷ Ten pat.

⁷⁸ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 53-54.

nekokybiškoms formaliojo švietimo paslaugoms, šios neskatina asmenų, vėliau pasirinkusių darbininkišką profesiją, mokytis, suvokti ir identifikuoti savo tobulintinas sritis, suprasti neformaliojo švietimo teikiamą naudą (taip pat žr. metodikos 1.1.6 dalį). Tokiu būdu dažnai kvalifikacija tobulinama ar persikvalifikuojama neefektyviai, kas mažina darbuotojų motyvaciją ir neigiamai atsiliepia jų dalyvavimui neformaliajame švietime (žr. 9 pav.).

9 pav. Žemo darbininkų dalyvavimo neformaliajame švietime priklausomybė nuo pirminio išsilavinimo



Šaltinis: sudaryta autorių

Trečia, darbdaviams būdingos neigiamos nuostatos, kad darbininkams ir reikia mokytis mažiausiai iš visų grupių. Tyrimuose daroma prielaida, kad darbuotojų mokymasis ypač priklauso nuo darbdavių požiūrio.⁷⁹ Tačiau, kaip parodė neformaliojo švietimo būklės tyrimas, šis požiūris darbininkams yra nepalankus: iš daugiau kaip 350 apklaustų privataus sektoriaus darbdavių atstovų, mažiausia jų (32 proc.) nurodė jų įmonėje dirbantiems darbininkams, palyginti su kitomis darbuotojų grupėmis, neformalusis švietimas yra reikalingas.⁸⁰ Tokį darbdavių požiūrį lemia prielaida, kad darbdaviai, rinkdamiesi kur investuoti, investuoja ten, kur investicijos suteiks didžiausią pelną per trumpiausią laikotarpį.⁸¹ Tokiu būdu turint omenyje darbininkams būdingą specifiką (žemas darbo našumas, sukuriama santykinai maža pridėtinė vertė, o dėl to ir mažesnis gaunamas darbo užmokestis⁸²), nenuostabu, kad daugiausia investicijų skiriama būtent aukštos kvalifikacijos darbuotojų švietimui.

Empiriniai tyrimai rodo, kad žemos kvalifikacijos darbuotojų, daugiausiai dirbančių pagal darbininkiškas profesijas, nedarbą lemia jų kvalifikacijos trūkumas.⁸³ Todėl žemo darbininkų dalyvavimo neformaliajame švietime problema ir ją sąlygojančių priežasčių sprendimas yra ypač aktualus.

Kaip parodyta 2.1.3.1 dalyje, **MĮ darbuotojai** vartoja mažai neformaliojo švietimo paslaugų. Šis netolygumas yra susijęs su mažų įmonių (įskaitant mikroįmones) darbo specifiką (ir nuo jos priklausančiu neformaliojo švietimo paslaugų poreikiu) bei ribotomis

⁷⁹ Žr., pavyzdžiui: Tamošiūnas, T. et al, "Suaugusiųjų tęstinio mokymosi galimybių plėtra ...", 40.

⁸⁰ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 41-42.

⁸¹ OECD, *Promoting Adult Learning*, 93.

⁸² Statistiniai duomenys parodo aiškiai darbo užmokesčio dydžio priklausomybę nuo asmens kvalifikacijos: Statistikos departamento 2002 m. duomenimis, vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis buvo 1147 lito; pradinį išsilavinimą turinčių asmenų – 722 lito, pagrindinį – 785, vidurinį – 870, spec. vidurinį – 935, aukštesnįjį – 1075, aukštąjį – 1713 lito; 1-3 profesijų grupėms priklausančių asmenų – 1545 lito, tuo tarpu 4-8 profesijų grupėms priklausančių – 853 lito.

⁸³ Žr., pavyzdžiui: OECD, *Economics and Finance of Life Long Learning*. Paris: OECD publishing, 2001.

MĮ darbuotojų dalyvavimo neformaliajame švietime ar jo organizavimo galimybėmis.

Mažos įmonės nuo stambių įmonių skiriasi savo darbo specifika⁸⁴: dėl ribotų žmogiškųjų išteklių bei, tikėtina, aukštesnės jų kvalifikacijos⁸⁵, MĮ darbuotojai yra priversti dirbti keliose veiklos srityse, atlikti kelias funkcijas ir jas išmanyti, tuo tarpu stambių įmonių darbuotojai dėl aukštos specializacijos dažniausiai dirba vienoje veiklos srityje, aiškiai susijusioje su jiems priskirtomis konkrečiomis funkcijomis. Veiklos specifika lemia, kad MĮ darbuotojai neretai tiesiog negali palikti savo darbo vietos ir vykti į mokymus.⁸⁶ Be to, dėl skirtingo stambių ir mažų įmonių pobūdžio, skiriasi jų neformaliojo švietimo paslaugų poreikiai: stambios įmonės darbuotojui labiau reikalingos gilios su jo veiklos sritimi susijusios specifinės kompetencijos (išskyrus vadovaujantį personalą, kuriam būtina platesnė kvalifikacija), tuo tarpu MĮ darbuotojui – tiek bendrosios verslumo, komandinio darbo ir kitos, tiek specifinės kelių veiklos sričių kompetencijos. Tačiau MĮ darbuotojams būdingi didesni neigiami dalyvavimo neformaliajame švietime netolygumai nei kitų įmonių darbuotojams (žr. 7 pav.).

Rinka adekvačiai netenkina darbuotojų neformaliojo švietimo poreikių, nes skiriasi mažų ir stambių įmonių darbuotojų dalyvavimo neformaliajame švietime ar jo organizavimo galimybės. Stambios įmonės, skirtingai nei mažos, dėl didesnės bendros masto ekonomijos turi kur kas geresnes galimybes tenkinti savo darbuotojų neformaliojo švietimo poreikius ir geba lengviau organizuoti darbą, derinant jį prie mokymosi poreikių.⁸⁷ Stambiose įmonėse taip pat dažniau atliekami vidiniai darbuotojų mokymosi poreikio tyrimai, samdomi personalo vadybos specialistai, dėl specifinių kvalifikacijos reikalavimų jose veikia privalomo kvalifikacijos tobulinimo sistemos ar net mokymų skyriai, šiose įmonėse taip pat egzistuoja didesnės galybės finansuoti darbuotojų mokymą neformaliojo švietimo įstaigose ar pritraukti kvalifikuotus dėstytojus. Be to, paradoksalu, tačiau stambiose įmonėse nemaža darbuotojų dalis tobulina kvalifikaciją savo lėšomis: tai daro 38 proc. stambių įmonių darbuotojų ir tik 9 proc. mažų ir mikro įmonių darbuotojų.⁸⁸

Tuo tarpu MĮ darbuotojų dalyvavimo neformaliajame švietime ar jo organizavimo galimybės yra ribojamos tiek dėl pačios švietimo paslaugų rinkos logikos, tiek dėl ribotų finansinių-administracinių įmonių gebėjimų. Pirma, švietimo paslaugų rinkos logika lemia, kad MĮ darbuotojai turi blogesnę priėjimą prie neformaliojo švietimo paslaugų ir jų įvairovės, palyginti su stambių įmonių darbuotojais (taip pat žr. 2.1.3.4 dalį). Pavyzdžiui, neformaliojo švietimo būklės tyrime atlikta apklausa parodė, kad jokios informacijos apie galimybes darbuotojams mokytis negauna atitinkamai 39 mikro, 24 mažų, 16 vidutinių ir 11 proc. stambių įmonių.⁸⁹ Antra, finansinės neformaliojo švietimo organizavimo kliūtys aktualiausias

⁸⁴ Vincentas Dienys (Profesinio mokymo metodikos centro mokslinis konsultantas), giluminis interviu, Vilnius, 2006 m. lapkričio 27 d.

⁸⁵ Statistikos departamentas tikslių duomenų apie darbuotojų kvalifikaciją mikroįmonėse, mažose, vidutinėse ir stambiose įmonėse nepateikia.

⁸⁶ OECD, *Promoting Adult Learning*, 61.

⁸⁷ Ten pat, 87.

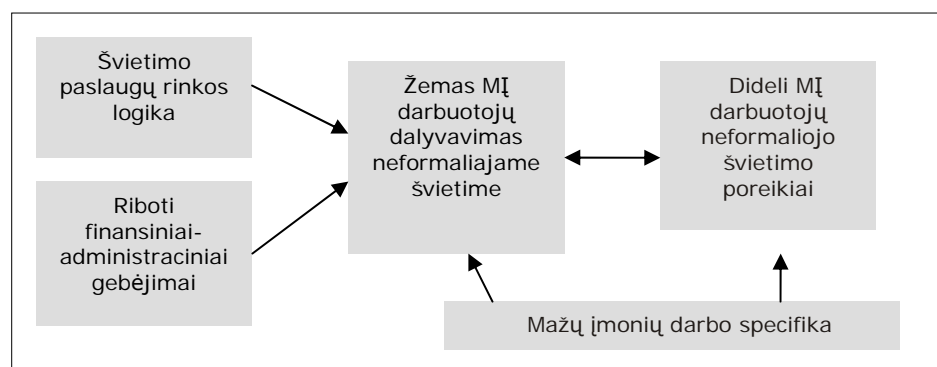
⁸⁸ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 47. Tokia praktika lemia arba tai, kad stambių įmonių darbuotojai vengia įsipareigoti įmonei, arba kiti veiksniai (didesnis stabilumas, mažesnė rizika, geresnės karjeros galimybės ir pan.).

⁸⁹ Ten pat, 48.

mažiausioms įmonėms: minėtame tyrime nustatyta, kad dažniausia neformaliojo švietimo organizavimo kliūtis mikro įmonių atstovų tarpe buvo mokymų brangumas – tai nurodė 52 proc. mikro įmonių, palyginti su 29 proc. stambių įmonių.⁹⁰ Tuo tarpu mažų įmonių priėjimas prie paramos mechanizmų yra labai ribotas – dažnai jos neturi gebėjimų rengti finansinei paramai gauti būtinus dokumentus. Pavyzdžiui, ES struktūrinių fondų parama teko tik labai mažai įmonių daliai, o valstybės finansinių priemonių apimtis ir įvairovė šioms įmonėms yra itin ribota (žr. 2.1.4 dalį). Galiausiai, mažos įmonės patiria didelius administracinius ir finansinius kaštus bandydamos savarankiškai įveikti šias neformaliojo darbuotojų švietimo organizavimo kliūtis.

Apibendrinant, iš vienos pusės, mažų įmonių darbo specifika lemia didelius jų darbuotojų neformaliojo švietimo poreikius. Iš kitos pusės, anksčiau aptarti veiksniai (įmonių darbo specifika (pvz., laiko suvaržymai), švietimo paslaugų rinkos logika bei riboti įmonių finansiniai-administraciniai gebėjimai) lemia tai, kad šių įmonių darbuotojai vartoja mažiau neformaliojo švietimo paslaugų, palyginti su kitų įmonių darbuotojais (žr. 10 pav.).

10 pav. MĮ darbuotojų dalyvavimo neformaliajame švietime netolygumai



Šaltinis: sudaryta autorių

Paklausos analizė parodė, kad gyventojai vartoja mažai **neprofesinio (sociokultūrinio) neformaliojo švietimo** paslaugų. Dauguma jų neformalų švietimą sieja su darbu, su profesijos įgijimu ar jos tobulinimu. Neformalus švietimas yra menkai siejamas su aktyviu pilietiškumu, dalyvavimu bendruomeninėje ar visuomeninėje veiklose. Tokiu būdu prioritetą teikiamas žmogiškajam kapitalui (individualiam savęs tobulinimui), o ne socialiniam kapitalui (santykių ir ryšių su aplinkiniais plėtojimui), kuris yra svarbesnis pilietinės visuomenės formavimuisi.⁹¹

Šią situaciją sąlygoja dvi pagrindinės priežastys. Viena vertus, mažą neprofesinio neformaliojo švietimo paslaugų vartojimą lemia bendra šalies ekonominė padėtis – Lietuva kaip ir kitos naujosios ES narės yra besivystančios ekonomikos, pagal pagrindinius ekonominius rodiklius atsiliekanti nuo Vakarų Europos. Prastesnė nei vidutiniškai ES ekonominė situacija lemia, kad Lietuvos

⁹⁰ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 60-61.

⁹¹ Daugiau apie žmogiškąjį ir socialinį kapitalą žr. European association for education of adults, *Adult education trends and issues in Europe*, Brussels, 2006 prieinamą adresu <http://www.eaea.org/index.php?k=10263>.

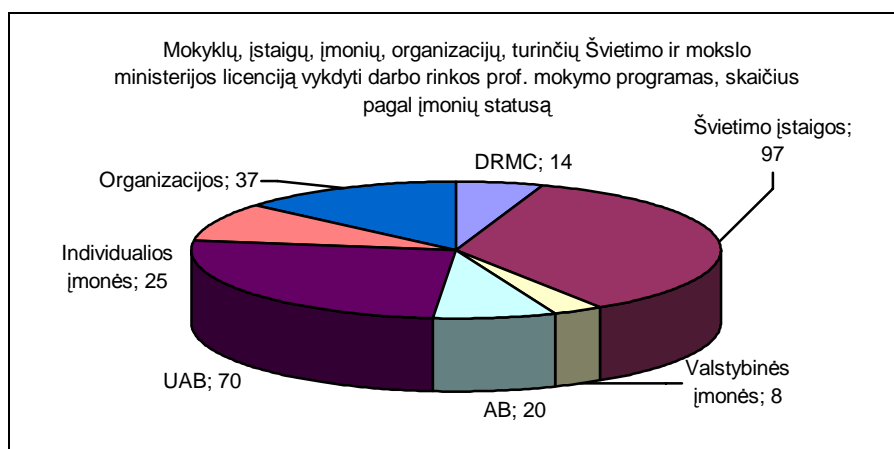
gyventojai prioritetą teikia ne sociokultūriniam švietimui, savirealizacijai ir savo pilietinių-kultūrinių poreikių tenkinimui, bet profesiniam švietimui, kuris jiems sudarytų sąlygas pasiekti aukštesnį nei esamas pragyvenimo lygiui. Kita vertus, gyventojams ir įmonėms šalyje gali nepakakti finansinių paskatų investuoti į bendrų (įskaitant ir neprofesinių) savo ar savo darbuotojų kompetencijų tobulinimą. Gyventojai ir įmonės visų pirma siekia investuoti į jų darbui ar veiklai svarbių specifinių kompetencijų tobulinimą, nepaisant to, kad ankstesnioji investicija būtų vertinga ekonomikai ir visuomenei ilguoju laikotarpiu.⁹²

2.1.3.3. Pasiūla

Lietuvoje nerenkami statistiniai duomenys apie neformaliojo švietimo pasiūlą. Statistikos departamento, Atviros informavimo konsultavimo ir orientavimo sistemos (AIKOS), Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos (LDRMT) ir Švietimo informacinių technologijų centro (ITC) duomenimis 2006 m. specialiai suaugusiųjų neformaliajam švietimui Lietuvoje buvo:

- 26 neformaliojo suaugusiųjų švietimo mokyklos⁹³;
- 664 darbo rinkos neformaliojo mokymo programos;
- 14 darbo rinkos profesinio mokymo centrų ir 241 ūkio subjektų (2005 m. duomenimis), turinčių Švietimo ir mokslo ministerijos licenciją vykdyti darbo rinkos profesinio mokymo programas (žr. 11 pav.) bei potencialiai galinčių vykdyti neformalų suaugusiųjų mokymą.

11 pav.



Šaltinis: LDRMT, 2005.

Be jų, suaugusiųjų neformalusis švietimas gali būti vykdomas ir formaliojo švietimo įstaigose, tarp kurių AIKOS 2007 m. kovo mėn. duomenimis buvo:

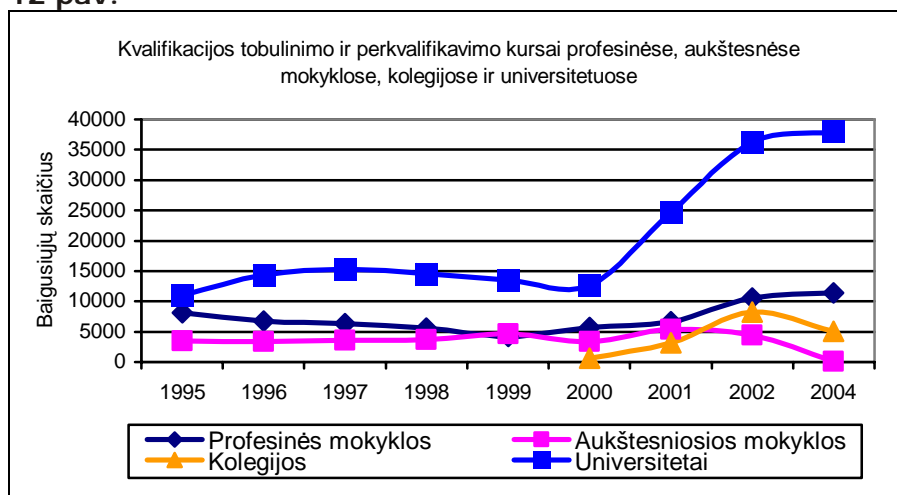
- 22 universitetinės aukštosios mokyklos;
- 28 neuniversitetinės aukštosios mokyklos (kolegijos);
- 1 aukštesnioji mokykla;
- 80 profesinių mokyklų ir 11 profesinio mokymo centrų;
- 69 suaugusiųjų vidurinės mokyklos, mokymo centrai ir bendrojo lavinimo vidurinės mokyklos su suaugusiųjų klasėmis⁹⁴.

⁹² OECD, *Promoting Adult Learning*, 56.

⁹³ AIKOS pateikiama neformaliojo suaugusiųjų švietimo mokyklų statistika neapima suaugusiųjų mokymo centrų, užsienio kalbų mokymo įstaigų, draugijų ir kt. įmonių bei įstaigų, vykdančių neformalų švietimą.

Baigusiųjų kvalifikacijos tobulinimo ir perkvalifikavimo kursų formaliojo švietimo įstaigose skaičius 1995-2004 m. laikotarpiu išaugo nuo 22,7 tūkst. iki 54,6 tūkst. arba 2,4 karto. Aktyviausiai neformaliojo švietimo paslaugas teikia universitetai (žr. 12 pav.). 2000-2004 m. laikotarpiu baigusiųjų skaičius labiausiai išaugo universitetuose ir profesinėse mokyklose – atitinkamai 3 ir 2 kartus. Šias neformaliojo švietimo paslaugų plėtros tendencijas visų pirma lėmė pereinamojo laikotarpio ir PHARE finansinė parama švietimui bei švietimo įstaigų ekonominio gyvybingumo didėjimas.

12 pav.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamentas, 2006.

Neformaliojo suaugusiųjų švietimo paslaugų teikėjų skaičius didėjo ir privačiame sektoriuje: Statistikos departamento duomenimis, 2000-2005 m. laikotarpiu privačių ūkio subjektų, kaip pagrindinę ekonominę veiklą savo įstatuose įrašiusių "80.42.3 Kvalifikacijos tobulinimas", skaičius išaugo du kartus (žr. 8 lentelę). Statistikos departamentas nerenka statistinių duomenų apie privačiame sektoriuje suteiktą neformaliojo švietimo paslaugų apimtį.

⁹⁴ Detalesnė informacija prieinama Lietuvos suaugusiųjų švietimo ir informacijos centro svetainėje adresu http://www.lssic.lt/alevel/pictures/Dokumentai/suaug_mok_sarasas.doc.

8 lentelė. Privačių ūkio subjektų*, kurių pagrindinė veikla yra kvalifikacijos tobulinimas, skaičius

Ekonominė veikla	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005 pokytis (%)
80.42.3 „Kvalifikacijos tobulinimas“**	21	36	34	34	39	42	+200%
80.42 „Suaugusiųjų ir kitas, niekur nepriskirtas, švietimas“***	210	277	277	279	324	344	+64%
Bendras ūkio subjektų skaičius	55647	57861	56952	56547	58354	62115	+12%

* - privatūs ūkio subjektai šiuo atveju apima tik įmones, viešąsias įstaigas ir bendroves.

** - į šį poklasį įeina suaugusiųjų prof. kval. tobulinimas, pomėgių lavinimas ir kitas švietimas, kurį baigus neįgyjamas valstybės pripažintas išsilavinimas, profesinė kvalifikacija ar teisė atlikti tam tikrą darbą, ar eiti tam tikras pareigas.

*** - ši klasė apima tiek suaugusiųjų bendrąjį vidurinį mokymą, suaugusiųjų profesinį mokymą, kvalifikacijos tobulinimą ir papildomą mokymą.

Pastaba: veiklos rūšių penkių ženklų lygmenyje ūkio subjektai neprivalo nurodyti, todėl statistiniai šios veiklos duomenys nėra patikimi.

Šaltinis: Lietuvos statistikos departamentas, 2006

Apibendrinant, neformaliojo švietimo paslaugų pasiūla reaguoja į augančią paklausą, tačiau formaliojo švietimo sistemoje šie teigiami pokyčiai labiausiai matomi aukštos kvalifikacijos asmenų neformaliajame mokyme (labiausiai tokių paslaugų pasiūla augo universitetuose).

2.1.3.4. Pagrindiniai pasiūlos netolygumai ir jų priežastys

Remiantis neformaliojo švietimo pasiūlos analize ir interviu su neformaliojo švietimo ekspertais galima būtų išskirti šiuos neformaliojo švietimo pasiūlos netolygumus:

- formaliojo švietimo sistema per lėtai prisitaiko teikiant neformaliojo švietimo paslaugas;
- neformaliojo švietimo paslaugų teikėjai turi patirties teikiant neformaliojo švietimo paslaugas administraciniam ir vadovaujančiam personalui, bet ne darbininkams;
- rinka daugiausia tenkina stambių įmonių darbuotojų neformaliojo švietimo poreikius.

Formaliojo švietimo sistema per lėtai prisitaiko teikiant neformaliojo švietimo paslaugas. Mažos neformaliojo švietimo paslaugų apimtys ypač būdingos profesinėms mokykloms bei kolegijoms. Viena vertus, tai sąlygoja vis dar ribota paklausa: riboti vartotojų finansiniai gebėjimai; nusistovėjęs neigiamas visuomenės požiūris neformaliai įgyto išsilavinimo atžvilgiu⁹⁵; ir kiti paklausos netolygumai (žr. 2.1.3.2 dalį). Kita vertus, lėtą formaliojo švietimo sistemos prisitaikymą teikiant neformaliojo švietimo paslaugas lemia sisteminės kliūtys. Pirma, švietimo struktūra šiuo metu yra grindžiama ne lanksčiomis programomis ir jų moduliais, o uždariais

⁹⁵ Margarita Teresevičienė (senato pirmininkė Socialinių mokslų fakulteto Edukologijos katedros vedėja), giluminis interviu, Kaunas, 2006 m. lapkričio 28 d.

mokyklų tipais, kas ypač riboja formaliojo švietimo sistemoje suaugusiems teikiamų neformaliojo švietimo paslaugų plėtrą. Tiesa, situaciją gali pakeisti Valstybinėse švietimo strategijos 2003–2012 metų nuostatose (patvirtintose LR Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimu Nr. IX-1700) numatytos priemonės „sukurti tiek formalaus, tiek neformaliojo švietimo programų ir modulių akreditavimo tvarką“ įgyvendinimas. Antra, formaliojo švietimo įstaigoms teikiamas biudžetinis finansavimas ir jis, jeigu uždirbamos papildomos pajamos (pvz., iš neformaliojo švietimo veiklos), yra proporcingai sumažinamas iki nustatytos sumos. Tokiu būdu biudžetinis finansavimas neskatina paslaugų teikėjų konkurencijos teikiant neformaliojo švietimo paslaugas vartotojams.⁹⁶ Be to, lėtą formaliojo švietimo sistemos prisitaikymą teikiant neformaliojo švietimo paslaugas lemia ir neformaliai įgytų kvalifikacijų pripažinimo sistemos nebuvimas, informacijos ir teikiamų paslaugų kokybės trūkumas (žr. 2.1.4.4 dalį).

Neformaliojo švietimo paslaugų teikėjai turi mažai patirties teikiant neformaliojo švietimo paslaugas darbininkams. Neformaliojo švietimo būklės tyrime apklausti ekspertai ir mokymo organizatoriai teigė, kad didžiausia yra būtent vadovaujantiems darbuotojams, specialistams, administracijos darbuotojams skirtų neformaliojo švietimo kursų pasiūla.⁹⁷ Šį teiginį patvirtino ir šiame tyrime apklausti neformaliojo švietimo sektoriuje dirbantys ekspertai. Jų nuomone, rinkoje dominuoja neformaliojo švietimo kursai aukštos kvalifikacijos darbuotojams (pvz., komandos formavimas, lyderystė, vadyba, teisė ir pan.). Tuo tarpu neformaliojo švietimo paslaugos darbininkams nėra išvystytos, nes to neskatina nei valstybė, nei darbdavys. Neformaliojo švietimo būklės tyrimo metu atliktoje apklausoje teiginiui, kad darbininkų neformaliojo švietimo poreikiai netenkinami, pritarė daugiausia (19 proc.) visų 358 apklaustų darbdavių atstovų.⁹⁸

Galiausiai rinkoje daugiausia tenkinami stambių įmonių darbuotojų neformaliojo švietimo poreikiai. Šią tendenciją patvirtino ir apklausti neformaliojo švietimo ekspertai. Tai lemia visų pirma švietimo paslaugų rinkos logika: paslaugų teikėjai, dėl didesnės užsakomų paslaugų apimtys ir didesnio pelno, paprastesnio ir stabilesnio organizavimo proceso, yra labiau linkę teikti savo paslaugas stambiems klientams nei mažiems. Dėl šio rinkos trūkumo mažos įmonės negali adekvačiai tenkinti savo darbuotojų neformaliojo švietimo poreikių.

2.1.4. Valstybės skiriamas finansavimas ir finansavimo modelis

Šioje dalyje nagrinėjami valstybės veiksmai neformaliojo švietimo finansavimo srityje, tai yra tai, ką valstybė daro norėdama pasiekti užsibrėžtų tikslų ir išspręsti esamos padėties problemas.

2.1.4.1. Europos Sąjungos parama

Didžiausios lėšos neformaliajam švietimui yra skiriamos iš ES struktūrinių fondų (įskaitant ir bendram finansavimui skiriamas nacionalines lėšas). Neformaliajam darbuotojų švietimui plėtoti

⁹⁶ Margarita Teresevičienė (senato pirmininkė Socialinių mokslų fakulteto Edukologijos katedros vedėja), giluminis interviu, Kaunas, 2006 m. lapkričio 28 d.

⁹⁷ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 55.

⁹⁸ Ten pat, 54-55.

2004-2006 m. laikotarpiu buvo skirtos dvi BPD priemonės: 2.2 „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimo prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“; ir 2.4 „Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas“.

Pagal BPD 2.2 priemonės 1-ąją veiklos sritį „parama pramonės ir verslo įmonių dirbančiųjų mokymui“ parama buvo skirta su neformaliuoju švietimu susijusioms veikloms: įmonių darbuotojų ir vadovų mokymui, kvalifikacijos tobulinimui ir perkvalifikavimui; mokymo darbo vietoje organizavimui; ir lanksčių darbo ir darbo organizavimo metodų diegimui. Viešosios politikos ir vadybos instituto duomenimis⁹⁹, 2004-2006 m. laikotarpiu iš viso pagal šią veiklos sritį paremti 144 projektai, kurių bendra vertė sudarė 209,8 mln. Lt arba daugiau kaip 66 proc. visų BPD 2.2 priemonės projektų bendros vertės.

Pagal BPD 2.2 priemonę neformaliajam gyventojų švietimui buvo skirtos ir kitos dvi veiklos sritys: 4-oji „Gyventojų kompiuterinio raštingumo ugdymas“ bei 5-oji „Gyventojų, gyvenančių probleminėse teritorijose ir tose, kuriose vyksta esminiai ekonominės veiklos pertvarkymai, mokymas, perkvalifikavimas, kvalifikacijos kėlimas“ (numatyta tik priemonės 2004 m. gairėse). Viešosios politikos ir vadybos instituto duomenimis¹⁰⁰, 2004-2006 m. laikotarpiu iš viso pagal 4-ąją veiklos sritį paremta 17 projektų, kurių bendra vertė sudarė 20,85 mln. Lt arba 6,6 proc. visų BPD 2.2 priemonės projektų bendros vertės. Pagal 5-ąją veiklos sritį minėtu laikotarpiu buvo paremti tik 3 projektai.

Skirstant BPD 2.2 priemonės 1-osios veiklos srities lėšas nebuvo sudarytos sisteminės prielaidos efektyviam ir lygias galimybes užtikrinančiam lėšų panaudojimui. Tai pagrindžia keli argumentai. Pirma, nors priemonės gairėse buvo atsižvelgta į smulkių ir vidutinių verslo subjektų poreikius ir jiems buvo skiriamos didesnės paramos apimtys, palyginti su stambiais verslo subjektais¹⁰¹, tačiau 2004-2006 m. laikotarpiu paramą pagal minėtą veiklos sritį gavo tik labai maža įmonių dalis – vos 122 įmonės¹⁰². Dauguma gavusių paramą įmonių buvo vidutinės arba stambios, bet ne mažos.

Antra, nors įmonių ar darbdavių asociacijų vykdomi projektai tikėtina dėl didesnės masto ekonomijos pasiekė geresnių rezultatų, jie buvo finansuoti kur kas mažesne apimtimi nei pavienių įmonių projektai. Viešosios politikos ir vadybos instituto skaičiavimais¹⁰³, vidutinis mokytojų darbuotojų skaičius, tenkantis 1 darbdavių asociacijos vykdomam projektui siekė 699, pavienių įmonių vykdomam – 287, o bendra vieno darbuotojo mokymo kaina – atitinkamai 2,9 ir 4,7 tūkst. Lt.¹⁰⁴ Vis dėl to 2004-2006 m. laikotarpiu pagal 2.2 BPD priemonės 1 veiklos sritį paremti tik 22 asociacijų projektai (15 proc. visų srities projektų), kurių bendra vertė sudarė apie 45 mln. Lt (21 proc. visos srities projektų bendros vertės).¹⁰⁵ Duomenys apie skirtingų tipų projektuose vienam

⁹⁹ Autorių skaičiavimai pagal LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenis apie Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento 2.2 priemonės įgyvendinimą.

¹⁰⁰ Ten pat.

¹⁰¹ LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, „Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 2.2 priemonės „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“ metinė įgyvendinimo ataskaita“, 2006, Vilnius.

¹⁰² Autorių skaičiavimai pagal LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenis apie Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2.2 priemonės įgyvendinimą.

¹⁰³ Ten pat.

¹⁰⁴ Ten pat.

¹⁰⁵ Ten pat.

asmeniui tekusį mokymo krūvį BPD įgyvendinimo stebėsenos procese nėra renkami ir todėl negalėjome į juos atsižvelgti. Asociacijų projektai sudarė sąlygas gauti paramą darbuotojų mokymui mažoms įmonėms (įskaitant mikroįmones) – šių asociacijų narėms, kurios savarankiškai (dėl nepakankamų gebėjimų) šios paramos nebūtų pajėgusios gauti.

Trečia, skirstant 2.2 BPD priemonės lėšas darbininkų ir kitų žemesnio išsilavinimo ir žemesnės kvalifikacijos asmenų neformaliojo švietimo poreikiams nebuvo teikiamas prioritetas, o daugiausia pramonės, verslo įmonių projektuose numatytų mokymo veiklų buvo orientuotos į bendruosius mokymus užsienio kalbos, kokybės vadybos, vadybos srityse, kurių dauguma vartotojų – aukštos kvalifikacijos asmenys.¹⁰⁶ Turint omenyje kokybiškų pagrindinių kompetencijų svarbą tolesniam (tęstiniam) mokymuisi (žr. 1.1.6 dalį), dėmesys, BPD 2.2 priemonėje skirtas darbininkų ir kitų žemesnio išsilavinimo ir žemesnės kvalifikacijos asmenų mokymui, nebuvo adekvatus.

Galiausiai BPD 2.2 priemonės pagrindinis tikslas – didinti ūkio subjektų konkurencingumą visoje Lietuvoje investuojant į mokymą ir įgūdžių ugdymą, siekiant padėti darbuotojams *prisitaikyti* prie darbo rinkos pokyčių ir augančių darbdavių reikalavimų kvalifikacijai – lėmė, kad priemonės parama buvo skiriama išimtinai tik profesiniam neformaliajam darbuotojų švietimui. Neprofesinis neformalusis švietimas pagal šią priemonę nebuvo remiamas.

Neformaliajam darbuotojų švietimui plėtoti 2004-2006 m. laikotarpiu buvo skirta ir dalis **BPD 2.4 priemonės** lėšų. Vienas iš priemonės tikslų buvo „plėtoti formaliojo ir *neformaliojo* švietimo, profesinio ugdymo ir praktinio mokymo, mokslo ir aukštojo išsilavinimo sistemos žmogiškąjį kapitalą“, o neformaliojo švietimo paslaugų jaunimui ir suaugusiesiems plėtra formaliojo švietimo institucijose buvo nurodyta tarp galimų finansuoti veiklų srityje „inovatyvių mokymo(si) metodų ir formų diegimas“.

Vis dėl to daugiausiai BPD 2.4 priemonės lėšų buvo skirta formaliajam švietimui plėtoti. Viešosios politikos ir vadybos instituto atliktame BPD 2.4 priemonės įtakos vertinime nustatyta, kad tarp 2004-2006 m. finansuotų projektų buvo tik 43 projektai (apie 23 proc. visų priemonės projektų), tiesiogiai ar iš dalies prisidėję prie neformaliojo švietimo skatinimo; o atmetus viešojo administravimo institucijų ir ekspertinių institucijų įgyvendinamus projektus, 85 proc. BPD 2.4 priemonės paramos lėšų buvo investuota į formaliojo švietimo pareiškėjų projektus.¹⁰⁷ Tai galima paaiškinti dvejopai. Viena vertus, formaliojo švietimo įstaigos pirmiausia teikė projektus, padedančius sustiprinti jų pagrindinę veiklą – formaliojo švietimo paslaugas. Kita vertus, didžioji dalis neformaliojo švietimo ir savišvietos projektų taip pat buvo skirti formaliojo švietimo sistemos, ir pirmiausia – švietimo sistemos personalo kvalifikacijos, tobulinimui.

Skirstant neformaliojo švietimo plėtrai skirtas BPD 2.4 priemonės lėšas taip pat nebuvo sudarytos sisteminės prielaidos efektyviam ir lygias galimybes užtikrinančiam lėšų panaudojimui. BPD 2.4

¹⁰⁶ LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 2.2 priemonės metinė įgyvendinimo ataskaita, 7.

¹⁰⁷ Viešosios politikos ir vadybos institutas, „BPD 2004 – 2006 m. 2.4 priemonės įtakos vertinimo ataskaita“, Vilnius, 2006, 15-16.

priemonės investicijos neskatino įmonių ir švietimo paslaugų teikėjų bendradarbiavimo vykdant neformalųjį švietimą. Pirmą, priemonės gairės riboja kai kurių neformaliojo švietimo paslaugų teikėjų dalyvavimą: paraiškas galėjo teikti tik Prekybos, pramonės ir amatų rūmai, Žemės ūkio rūmai bei viešosios įstaigos ar asociacijos, savo įstatuose švietimo veiklą nurodžiusios kaip pagrindinę.¹⁰⁸ Antra, asociacijų gebėjimas dalyvauti buvo ribotas arba dėl nepakankamai kvalifikuotai paruoštų paraiškų, arba dėl nepakankamų turto ir apyvartinių lėšų, reikalingų banko garantijai, kuri yra būtina siekiant avansinio mokėjimo, gauti.¹⁰⁹ Trečia, paramos teikimas neskatino švietimo sistemos ir kitus ūkio sektorius atstovaujančių socialinių partnerių bendradarbiavimo: gairėse nenumatytos galimybės pareiškėjams ruošti ir teikti projektus partnerystėje kartu su ne švietimo sektoriaus darbdavių ir kitų socialinių partnerių atstovais (tik Pramonės, prekybos ir amatų rūmams ir Žemės ūkio rūmams buvo padaryta išimtis, įtraukiant juos į galimų pareiškėjų ratą).¹¹⁰

Be to, kaip parodė BPD 2.4 priemonės įtakos vertinimas, ši BPD priemonė buvo mažai orientuota į žemesnį išsilavinimą ir žemesnę kvalifikaciją turinčių asmenų poreikius. BPD 2.4 priemonės įtakos vertinimas nustatė, kad daugiausia į BPD 2.4 priemonės planuojamų apmokyti naudos gavėjų buvo gerai į visuomenę integruoti, aukštos kvalifikacijos ar aktyviai besimokantys asmenys: mokytojai sudarė 49 proc. visų planuojamų apmokyti naudos gavėjų, studentai – beveik 20 proc., tuo tarpu profesinių mokyklų mokiniai (būsimi darbininkų profesijų atstovai) – tik 6 proc.¹¹¹ Žemesnio išsilavinimo ir žemesnės kvalifikacijos asmenys pagal BPD 2.4 priemonę gavo tik netiesioginę naudą – per bendrai dėl šios priemonės investicijų kylančią švietimo paslaugų kokybę, kvalifikuoto švietimo personalo, profesinio orientavimo paslaugų prieinamumą. Turint omenyje kokybiško pirminio asmens išsilavinimo (ypač - pagrindinių kompetencijų) svarbą tolesniam (tęstiniam) jo mokymuisi (žr. 1.1.6 dalį), dėmesys, BPD 2.4 priemonėje skirtas žemesnio išsilavinimo ir žemesnės kvalifikacijos asmenų mokymui, nebuvo adekvatus.

Galiausiai BPD 2.4 priemonės dėmesys neprofesiniam neformaliajam švietimui tebuvo minimalus. Viena vertus, šios priemonės įtakos vertinime nustatyta, kad priemonės neformaliojo švietimo projektų tarpe ypač didelė dalis (apie 70 proc.) projektų buvo skirti bendrosioms kompetencijoms skatinti, 12,5 proc. – specifinėms sektoriui ar įmonei skirtoms kompetencijoms plėtoti, likę – abiejų tipų kompetencijoms plėtoti.¹¹² Tačiau kita vertus, BPD 2.4 priemonės parama buvo teikta tik keliems projektams, skirtiems tokioms su neprofesiniu švietimu susijusioms kompetencijoms kaip tarpasmeniniai, tarpkultūriniai, socialiniai ir pilietiniai gebėjimai bei kultūrinė išraiška plėtoti.¹¹³

Be struktūrinės paramos, neformaliajam švietimui remti skirtos ir kitos Europos Sąjungos programos, vykdomos daugiausiai ES

¹⁰⁸ Viešosios politikos ir vadybos institutas, „BPD 2004 – 2006 m. 2.4 priemonės įtakos vertinimo ataskaita“, Vilnius, 2006, 15.

¹⁰⁹ Ten pat.

¹¹⁰ Ten pat, 23.

¹¹¹ Ten pat, 12.

¹¹² Ten pat, 20.

¹¹³ Paramos fondo Europos socialinio fondo agentūros duomenys apie Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2.4 priemonės įgyvendinimą.

Socrates programos rėmuose. Iš pastarųjų išskirtina Grundtvig programa, skirta remti suaugusiųjų švietimą ir susijusias galimybes. Tačiau šios ir kitų programų finansinė parama, palyginti su ES struktūrinė parama, yra ganėtinai kukli, todėl detaliau neaptariama.

2.1.4.2. Kita valstybės parama

Valstybės parama neformaliajam švietimui yra labai ribota ir didžioji jos dalis tenka ES struktūrinės paramos bendrafinansavimui. Institucinis finansavimas per ministerijas ar joms pavaldžias įstaigas yra skiriamas tik siauroms visuomenės grupėms: ūkininkams, viešojo valdymo ir viešųjų paslaugų darbuotojams ir kitoms. Tačiau nėra nuoseklios ir kryptingos valstybės finansinės paramos darbininkų, MĮ darbuotojų neformaliajam švietimui ir neprofesinio neformaliojo švietimo plėtrai šalyje.

Valstybės parama darbininkų neformaliajam švietimui ribojama nacionaliniuose šalies teisės aktuose. Lietuvos švietimo koncepcijoje (1992) teigiama, kad reikalingų darbininkų mokymąsi finansuoja patys darbdaviai, o ne valstybė. LR neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatyme (Nr. VIII-822, Žin., 1998 07 24, Nr. 66-1909) teigiama, kad asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartį, gali [bet ne privalo – aut. past.] būti suteikiama neformaliajam švietimui skirta valstybės parama. Galiausiai Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakyme „Dėl neformaliojo suaugusiųjų švietimo finansavimo tvarkos“ (1999 sausio 7 d. įsakymas Nr. 15) nurodoma, kad kitų grupių (išskyrus valstybės įstaigų iniciatyva užsakomas neformaliojo suaugusiųjų švietimo programas ir susijusias paslaugas bei asmenis, turinčius teisę gauti socialinę paramą, ir jų grupes bei socialiai remtinus asmenis) neformalusis švietimas finansuojamas iš suinteresuotų neformaliojo suaugusiųjų švietimu juridinių ir fizinių asmenų lėšų.

Šalyje taip pat pasigendama viešosios politikos priemonių, skirtų MĮ darbuotojų neformaliajam švietimui. Šiuo metu bene vienintelė valstybės paramos schema, per kurią mažos įmonės gali gauti paramą savo darbuotojų mokymui yra savivaldybių SVV skatinimo fondai. Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo agentūros duomenimis, 2005 m. buvo 54 tokie fondai, kurių bendra įvairiems tikslams (įskaitant ir mokymus) suteiktos paramos suma siekė 5,6 mln. Lt. Visgi kokią mokymų dalį sudarė neformaliojo švietimo kursai nėra žinoma.

Neprofesiniu neformaliojo švietimu šalyje rūpinasi išimtinai tik viešasis sektorius – daugiausiai LR švietimo ir mokslo ministerija bei LR kultūros ministerija. Vykdam mokymosi visą gyvenimą strategiją Švietimo ir mokslo ministerija kartu su Lietuvos suaugusiųjų švietimo ir informavimo centru nuo 2005 m. organizuoja neformaliųjų suaugusiųjų švietimo projektų konkursus, kurių pagrindiniai prioritetai susiję su pilietiniu suaugusiųjų švietimu, vietos bendruomenių mokymosi poreikių tenkinimu ir visuomenės informavimo tobulinimu. Tačiau konkursas tiek projektų skaičiaus, tiek jiems skiriamų lėšų prasme yra nedidelis: pavyzdžiui, 2005 m. ministerija 21 projektui skyrė 185 tūkst. Lt. Tuo tarpu LR kultūros ministerija vykdo vaikų ir jaunimo kultūrinės edukacijos programą¹¹⁴, pagal kurią finansavimas teikiamas

¹¹⁴ Į programos tikslinę jaunimo grupę patenka ir dalis suaugusiųjų.

valstybės ir savivaldybių kultūros įstaigų ar nevyriausybių organizacijų vaikų ir jaunimo edukacijos projektams, kurie be kitų veiklų yra skirti vaikų ir jaunimo kultūrinės edukacijos plėtotei. 2006 m. 280 tūkst. Lt finansinė parama buvo skirta 46 vaikų ir jaunimo kultūrinės edukacijos projektams.

Neprofesiniam neformaliajam švietimui finansavimą skiria ir kai kurios savivaldybės, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybė finansuoja jaunimo pilietiškumo bei kultūros projektus, o taip pat nevyriausybines organizacijas. Analizuojant esamą būklę susidaro įspūdis, kad neprofesinis neformaliojo švietimo finansavimas yra nepakankamas ir vykdomas dviejų viešojo sektoriaus institucijų neturint vieningos ir nuoseklios tokio švietimo finansavimo programos. Minėti ir kiti trūkumai lemia tai, kad Lietuva vis dar stipriai atsilieka nuo ES vidurkio pagal gyventojų dalyvavimą neprofesiniame neformaliajame švietime (žr. 7 lentelę).

Sisteminiam lygmenyje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 m. programos priemonių įgyvendinimo plane nemažai dėmesio skiriama suaugusiųjų švietimui. Pirmiausiai darbai šioje srityje – užtikrinti visiems prieinamą valstybės remiamą tęstinį mokymą; sudaryti geresnes sąlygas suaugusiesiems šviestis; iš esmės didinti investicijas į švietimo sistemą užtikrinant spartesnius mokyklų renovavimo tempus, atnaujinti mokymo priemones. Šiems darbams įgyvendinti minėtame priemonių plane numatytos 3 priemonės: iki 2007 m. II ketvirčio pakeisti Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategiją ir jos įgyvendinimo veiksmų planą; iki 2008 metų sukurti Neformaliojo suaugusiųjų švietimo paslaugų teikimo savivaldybių suaugusiųjų švietimo įstaigose modelį (siekiant, kad neformalusis švietimas būtų prieinamas visiems norintiesiems); bei iki 2007 m. II ketvirčio parengti ir patvirtinti Mokytojų ir suaugusiųjų švietimo centrų renovavimo ir aprūpinimo šiuolaikinėmis mokymo priemonėmis programą.

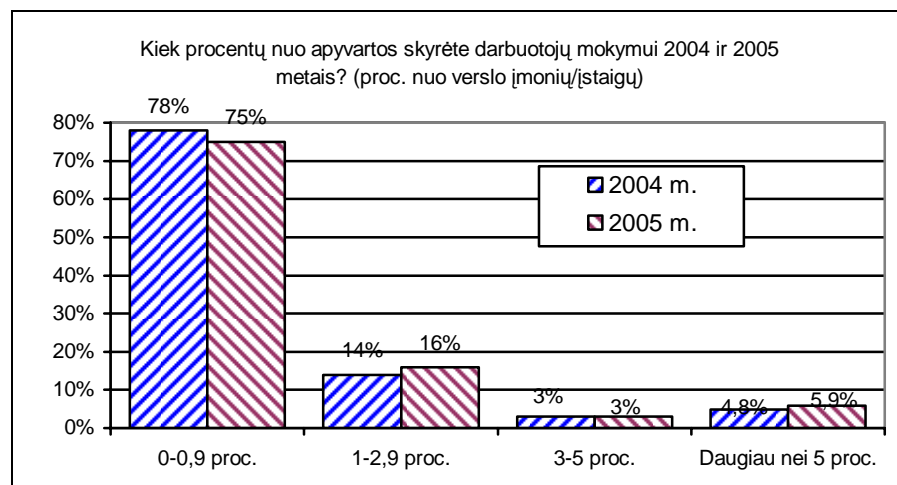
Studijos autoriams nėra žinomos jokios kitos šiuo metu valstybės įgyvendinamos finansinės priemonės neformaliajam švietimui remti ir skatinti. Kai kurios iš šių priemonių šiuo metu tėra tik planuojamos įgyvendinti. Pavyzdžiui, Valstybinės švietimo strategijos 2007-2012 metams nuostatose (patvirtintose LR Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimu Nr. IX-1700, Žin., 2003 07 18, Nr. 71-3216) numatoma „taikyti finansines priemones privačioms investicijoms į švietimą skatinti“, o taip pat „įteisinti mokesčių lengvatas, kad būtų skatinama investuoti į mokymą ir mokymąsi“. Pastarajai nuostatai įgyvendinti parengtas LR gyventojų pajamų mokesčio įstatymo (Nr. IX-1007, Žin., 2002, Nr. 73-3085) 21 straipsnio pakeitimo projektas, numatantis galimybę iš pajamų atimti ne tik už studijas, bet ir už profesinį mokymą gyventojų sumokėtas sumas. Tačiau pažymėtina, kad lengvatos taikymas profesiniam mokymui šiuo metu yra tik svarstomas ir jos taikymo ribos kol kas nėra aiškios: nėra aiškiai pasakyta ar lengvata bus taikoma ir pirminiam, ir tęsiniam (įskaitant ir neformalųjį švietimą) profesiniam mokymui ar tik vienai jo daliai.

2.1.4.3. Privataus sektoriaus investicijos

Privataus sektoriaus įmonių neformaliajam švietimui skiriamų lėšų dalis pastaraisiais metais didėjo. Nors trimis procentais sumažėjo įmonių, neformaliajam švietimui skiriančių iki 1 proc. apyvartinių lėšų, visgi atitinkamai 2 proc. ir daugiau kaip 1 proc. išaugo dalis

tų, kurios skiria nuo 1 iki 2,9 ir daugiau kaip 5 proc. apyvartinių lėšų (žr. 13 pav.).

13 pav.



Šaltinis: 358 verslo įmonių/įstaigų apklausa, pateikiama Tamošiūnas, T. et al, Vilnius, 2005

Šios teigiamos tendencijos sietinos su augančiu švietimo ir mokymo svarbos supratimu privačiame sektoriuje. Štai Lietuvos statistikos departamento duomenimis, fizinių ir juridinių asmenų, išskyrus valstybės ir savivaldybių, išlaidos švietimo įstaigoms 2003-2005 m. laikotarpiu išaugo nuo 310,6 iki 402,6 mln. Lt arba beveik 30 proc. Statistiniai duomenys apie privataus sektoriaus neformaliajam švietimui skiriamų lėšų apimtį nėra renkami.

Privačiame sektoriuje taip pat egzistuoja praktika, kuomet tarp įmonės ir darbuotojų pasirašomose darbo sutartyse numatomos mokymo išlaidų gražinimo išlygos (angl. *payback clauses*). Kokios šio finansavimo mechanizmo apimtys šalyje – nėra žinoma, tačiau tikėtina, kad ši praktika ypač dažna stambių įmonių atveju, kuriose vyksta didžiausia darbuotojų kaita. Įdomu yra tai, kad mokymo išlaidų gražinimo išlygos skatina darbuotojus patiems pilnai finansuoti savo neformalųjį švietimą. Pavyzdžiui, neformaliojo švietimo būklės tyrime nustatyta, kad net 38 proc. stambių įmonių dalis darbuotojų kelia kvalifikaciją savo lėšomis, tuo tarpu mažų įmonių atveju – tik 9 proc., nors pastarosios įmonės dažniausiai turi mažiau galimybių apmokėti darbuotojų mokymąsi nei stambios.¹¹⁵ Viena iš šių faktų galinčių paaiškinti priežasčių gali būti siejama su šios išlygos taikymo netobulumu, skatinančiu darbuotoją vengti įsipareigoti įmonei (daugiau apie šį mechanizmą žr. 2.1.5.5.2 dalį).

Pasaulio bankas, aptardamas neformaliojo švietimo finansavimą Lietuvoje¹¹⁶, išsakė nuomonę, kad šalyje turi būti apžvelgti ir įgyvendinami pasirinkti alternatyvūs finansavimo būdai ir pašalintos potencialios finansinės kliūtys (pvz., mokesčiai, taikomi įmonių ar darbuotojų investicijoms, skirtoms mokymuisi). Tačiau, kaip matyti iš esamos finansavimo padėties analizės, taikomos finansavimo priemonės nesudaro sisteminių prielaidų efektyviam ir lygias dalyvavimo galimybes užtikrinančiam lėšų panaudojimui.

¹¹⁵ Tamošiūnas, T. et al, „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo būklė...“, 47.

¹¹⁶ Lithuania: Aiming for a Knowledge Economy, The World bank, March 2003, 22

Apibendrinant, šiuo metu neformaliajam švietimui skiriama finansinė parama yra fragmentuota, vykdoma per atskiras tarpusavyje nekoordinuojamas programas, neturint aiškios ir nuoseklios strategijos. Valstybė didžiąja dalimi apsiriboja vien tik ES projektų bendrafinansavimu ir taiko labai mažai tiesioginių neformaliojo švietimo paklausos finansavimo mechanizmų, galinčių paskatinti neformaliojo švietimo plėtrą šalyje.

2.1.4.4. Reguliavimas ir informavimas

Valstybės veiksmai reguliavimo ir informavimo srityje šiuo atveju aktualūs tiek, kiek jie padeda sukurti sistemines prielaidas efektyviam ir socialiai teisingam finansavimui užtikrinti. Šie veiksmai apima: informavimo, konsultavimo ir orientavimo sistemos tobulinimą; kokybės užtikrinimo procesą; neformaliai įgytos kvalifikacijos pripažinimo sistemos plėtrą; bei ES struktūrinės paramos teikimo ir administravimo tvarką bei jos tobulinimą.

Visų pirma, vartotojai stokoja informacijos apie neformaliojo švietimo paslaugas, jų kokybę, teikiamą naudą ir kainas: nėra apibrėžtos už profesinį orientavimą atsakingų LR švietimo ir mokslo bei LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijų funkcijos, neaiškus kiekvienos jų vaidmuo vykdamt sistemos plėtrą; nėra vientisos orientavimo sistemos ir koordinuojančios institucijos, ypač prastas profesinio orientavimo sistemos įgyvendinimas regionuose; daugeliui nėra tenkinamas orientavimo poreikis, o likusiai daliai tenkinamas per vėlai; sistema nepakankamai prieinama kaimo gyventojams.¹¹⁷ Informacijos trūkumas sąlygoja mažą neformaliojo švietimo paslaugų paklausą, pavyzdžiui, ES struktūrinių fondų neformaliojo švietimo projektuose dažnai sunkiai yra surenkami mokymų dalyviai.¹¹⁸ Vis dėl to teigiami pokyčiai šioje srityje yra pastebimi: ženklios lėšos profesinio orientavimo sistemos plėtrai jau buvo skirtos pagal BPD 1.5 ir 2.4 priemones; sistemą numatoma toliau stiprinti įgyvendinant 2007-2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą.

Antra, neformaliojo švietimo paslaugų kokybę užtikrinama nepakankamai. Rinkoje egzistuoja daug potencialių paslaugų teikėjų su labai skirtingu paslaugų kokybės ir kainos santykiu. Netgi tuo atveju, kuomet neformaliojo švietimo kursai yra finansuojami valstybės ar ES struktūrinių fondų lėšomis, kokybės užtikrinimas nėra vykdomas: reikalavimai kokybei dažnai nėra keliami, išskyrus nebent tai, kad paslaugų teikėjai savo įstatuose turi būti įrašę „kvalifikacijos tobulinimo“ ekonominę veiklą; patikros vietoje neišsprendžia piktnaudžiavimo problemos; viešųjų pirkimų konkursuose prioritetas teikiamas mažiausiai kainai. Paslaugų kokybės trūkumus vardino ir apklausti ekspertai: pasak jų, kol kas plačiai matuojami tik neformaliojo švietimo kiekybiniai aspektai, tačiau nėra nustatytų kokybinių kriterijų; paslaugų teikėjai dažnai nežino kokių tikslų siekia ir kokias kompetencijas nori suteikti; nėra apsispręsta ar turi būti akredituojamos programos, institucijos, o gal dėstytojai. Be to, paslaugų kokybė yra tiesiogiai susijusi ir su jų vartotojų motyvacija, tačiau pastarosios vis dar stokojama,

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro ir Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2003 m. lapkričio 19 d. įsakymu Nr. ISAK-1635/A1-180 patvirtinta „Profesinio orientavimo strategija“.

¹¹⁸ Giedra Linkaitytė (Vytauto Didžiojo universiteto Švietimo studijų centro direktorė), giluminis interviu, Kaunas, 2006 m. lapkričio 28 d.

mokymosi svarba individualiame lygyje dar nėra pakankamai suvokta.¹¹⁹ Kokybės užtikrinimo trūkumus lemia tiek pripažinimo sistemos stoka, tiek netobula ES struktūrinės paramos teikimo ir administravimo tvarka.

Trečia, Lietuvoje nėra neformaliai įgytų kompetencijų pripažinimo sistemos. Tai yra viena didžiausių neformaliojo suaugusiųjų švietimo plėtros kliūčių, mažinanti neformaliojo švietimo patrauklumą, apsunkinanti darbuotojų santykius su darbdaviais, mažinanti jų konkurencingumą darbo rinkoje. Šalyje nefunkcionuoja net ir visų formaliojo švietimo teikiamų sertifikatų pripažinimo darbo rinkoje sistema bei kvalifikacinių reikalavimų įvairiose srityse sistema, kuri verstų darbdavius skatinti ir vertinti darbuotojų kvalifikaciją nepriklausomai nuo jų subjektyvių įsitikinimų.¹²⁰ Neformaliojo ir savaiminio mokymosi būdais įgytų kompetencijų įvertinimo ir pripažinimo mechanizmus iki 2008 m. numatoma sukurti Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategijoje. Pagal 2004-2006 m. BPD 2.4 priemonę finansuotas projektas, skirtas nacionalinei kvalifikacijų sistemai kurti ir šios sistemos kūrimą numatoma užbaigti įgyvendinant 2007-2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą.

Ketvirta, ES struktūrinės paramos teikimo ir administravimo tvarka nėra palanki neformaliojo švietimo projektams įgyvendinti. Viešosios politikos ir vadybos institutui rengiant BPD 2.4 priemonės įtakos vertinimą ir atlikus projektų vadovų apklausą paaiškėjo, kad 55 proc. respondentų į klausimą, ar yra išorinių veiksnių (projekto ir institucijos atžvilgiu), kurie apsunkina (apsunkino) projekto rengimą ar įgyvendinimą, atsakė teigiamai ir daugiausiai jų įvardino administracines kliūtis, tarp kurių: per didelė, sudėtinga dokumentacija; ribotos galimybės daryti projekto veiklų ir biudžeto pakeitimus; ilgai trunkantis vertinimas, derinimas, iškraipantis projekto nuoseklumą; paraiškų vertinimo ir kiti vėlavimai; bei didelė apyvartinių lėšų stoka.¹²¹ Į proceso, o ne rezultato kokybę orientuota kontrolės sistema ir dėl to kylančios minėtos ne tik 2.4, bet ir kitoms BPD priemonėms būdingos kliūtys apsunkina projektų įgyvendinimą, didina jų sąnaudas, todėl mažina projektų našumą ir neigiamai atsiliepia jų kokybei. Tai lemia ne tik vidiniai ES struktūrinės paramos teikimo ir administravimo tvarkos trūkumai, tačiau ir minėta nepakankama projektų rengėjų kompetencija. Be to, BPD 2.4 priemonės įtakos vertinime taip pat nustatyta, kad: (1) šiuo metu daugiau lėšų numatoma įvairių dokumentų (mokymo programų, medžiagos ir kt.) rengimui, o ne tikslinių grupių atstovų mokymui, kaip tai yra įprasta daugelyje ES šalių narių senbuvijų; (2) dažnai šių dokumentų rengimo paslaugos viešųjų pirkimų būdu yra perkamos iš išorės, o ne įgyvendinamos savarankiškai; tokiu būdu produktus įgijusios įstaigos gali neturėti gebėjimų juos naudoti savo mokymo veikloje ir nuolat atnaujinti.¹²²

Apibendrinant, nenuoseklios, nesistemos, į visą visuomenę, o ne į atskiras pažeidžiamas jos narių grupes orientuotos reguliavimo ir informavimo priemonės nesudaro sisteminių prielaidų efektyviam ir lygias galimybes užtikrinančiam neformaliojo švietimo

¹¹⁹ Giedra Linkaitytė (Vytauto Didžiojo universiteto Švietimo studijų centro direktorė), giluminis interviu, Kaunas, 2006 m. lapkričio 28 d.

¹²⁰ Tamošiūnas, T. et al, „Suaugusiųjų tęstinio mokymosi galimybių plėtra...“, 40.

¹²¹ Viešosios politikos ir vadybos institutas, „BPD 2004 – 2006 m. 2.4 priemonės įtakos vertinimo ataskaita“, 31-36.

¹²² Ten pat.

finansavimui įgyvendinti. Tik mažinant darbdavio investicijų į darbuotojų neformalųjį švietimą riziką, tinkamai informuojant apie dalyvavimo neformaliajame švietime galimybes, užtikrinant teikiamų neformaliojo švietimo paslaugų kokybę, pripažįstant neformaliai įgytas kvalifikacijas, o taip pat racionaliau teikiant ES paramos lėšas bus sudarytos palankios struktūrinės sąlygos efektyviam ir lygias galimybes užtikrinančiam neformaliajam švietimui skirtų lėšų panaudojimui ir paslaugų paklausos plėtrai. Pastarąja ypač turėtų paskatinti nacionalinės kvalifikacijų sistemos sukūrimas.

2.1.5. Finansavimo modelio alternatyvos ir jų įgyvendinimo rekomendacijos

Tikslų ir esamos padėties analizė parodė, kad neformaliojo švietimo srityje nėra užtikrinamos lygios visų visuomenės grupių dalyvavimo neformaliajame švietime galimybės, o neformaliojo švietimo paslaugų vartojimas nepasiekia valstybei ir visuomenei optimalaus vartojimo lygio. Tai daugiausiai lemia 2.1.2.2 tyrimo skyriuje įvardinti darbo, švietimo paslaugų ir finansų arba kapitalo rinkų trūkumai¹²³, kurių valstybė iš esmės nesprenžia, o taiko nesistemiškas, į visą visuomenę, o ne į atskiras labiausiai pažeidžiamas jos narių grupes orientuotas reguliavimo ir informavimo priemones. Šios dalies tikslas yra išanalizuoti finansavimo alternatyvas, skirtas spręsti veiksniams, lemiantiems nelygų ir nepakankamą neformaliojo švietimo paslaugų vartojimą, bei šių alternatyvų įgyvendinimui būtinas struktūrinės sąlygos.

2.1.5.1. Finansavimo alternatyvų pasirinkimas

Remiantis esamos padėties analizėje pateiktais kiekybiniais ir kokybiniais duomenimis galima išskirti pagrindines atskirų tikslinių grupių dalyvavimo neformaliajame švietime kliūtis. Darbininkų atveju, jos daugiausia sietinos su ribotomis skolinimosi galimybėmis ir švietimo paslaugų rinkos trūkumais (informacijos trūkumas, netobuli susitarimai). Be to, ne mažiau svarbūs yra ir neekonominiai tarpusavyje susiję veiksniai kaip motyvacijos stoka ir ankstesnė neigiama dalyvavimo švietimo veikloje patirtis. Įmonių darbuotojų atveju, dalyvavimas neformaliajame švietime auga didėjant įmonės dydžiui dėl geresnių stambių įmonių finansinių ir techninių neformaliojo švietimo organizavimo galimybių. Nefrafinansinio neformaliojo švietimo atveju, neoptimalų, palyginti su ES vidurkiu, paslaugų vartojimą gyventojų tarpe sąlygoja bendra šalies ekonominė padėtis ir įmonių teikiamas prioritetas specifinėms kompetencijoms.

2.1.4 studijos dalyje apžvelgėme, kokia yra neformaliojo švietimo finansavimo esama padėtis - kokie finansavimo mechanizmai šiuo metu yra taikomi, kokios jų apimtys ir trūkumai. Išsiaiškinome, kad šiuo metu pagrindinis valstybės neformaliojo švietimo finansavimo šaltinis Lietuvoje yra subsidijos bendrai finansuojamos ES struktūrinių fondų ir kitomis valstybės biudžeto lėšomis. Kiti smulkesni finansavimo šaltiniai yra SVV skatinimo fondai, ministerijų neformaliojo švietimo projektų konkursai ar programos. Šių finansavimo mechanizmų objektas – įmonė arba formaliojo ir (ar) neformaliojo švietimo paslaugų teikėjas (BPD 2.4 priemonė bei

¹²³ Darbo, švietimo paslaugų ir finansų arba kapitalo rinkos trūkumų poveikis švietimo paslaugų pasiūlai ir paklausai Lietuvoje turėtų būti detaliau tiriama ateityje.

valstybės specialios programos). Tuo tarpu tiesioginiai valstybės neformaliojo švietimo paklausos finansavimo mechanizmai individams Lietuvoje nėra taikomi.

Analizėje neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvas skirstome į lengviau ir sunkiau įgyvendinamas. Prie lengviau įgyvendinamų finansavimo mechanizmų priskiriamos subsidijos iš valstybės (bei ES) biudžeto ir mokestiniai mechanizmai; prie sunkiau įgyvendinamų – tiesioginiai paklausos finansavimo mechanizmai individams. Toks finansavimo alternatyvų skirstymas remiasi ankstesnėje dalyje pristatyta ir šioje dalyje apibendrinta neformaliojo švietimo finansavimo esama būkle bei atsižvelgia į potencialiai didelę riziką, susijusią su tiesioginių paklausos finansavimo mechanizmų individams taikymu: nėra tokių mechanizmų taikymo patirties; dideli jų administravimo kaštai; neformaliajam švietimui nepalankios struktūrinės sąlygos (žr. 2.1.5.3 ir 2.1.5.5 dalis). Tiesioginių paklausos finansavimo mechanizmų individams išimtis yra pajamų mokesčio lengvata individams: Lietuvoje jau egzistuoja tokio mechanizmo taikymo praktika (žr. 2.1.5.2.2.2 dalį), kuri galėtų būti pritaikyta neformaliajam švietimui finansuoti. Todėl pajamų mokesčio lengvata individams taip pat priskiriama prie lengviau įgyvendinamų neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvų.

Prieš aptariant atskiras finansavimo alternatyvas svarbu turėti omenyje, kad ekonominių paskatų investuoti į neformalų švietimą didinimas taikant pavienius finansavimo mechanizmus ir tokiu būdu skatinant neformaliojo švietimo kaštų pasidalinimą yra antra pagal gerumą priemonė rinkos trūkumams ištaisyti.¹²⁴ Geriausia priemonė neformaliojo švietimo netolygumus sąlygojantiems rinkos trūkumams spręsti yra struktūrinės reformos, tačiau jų įgyvendinimas yra ilgai trunkantis procesas, nes: (1) kai kurie rinkos trūkumai egzistuoja dėl atskiroms rinkoms būdingų „natūralių ydų“¹²⁵, kurių sprendimui efektyvių reformų dar nebuvo pasiūlyta; (2) kiti rinkos trūkumai yra sukelti institucijų ir viešųjų politikų, kurios nėra tiesiogiai susijusios su švietimo rezultatais (pvz., tos, kurios nustato minimalią algą ir tokiu būdu keičia darbdavių ir darbuotojų paskatas investuoti į mokymą¹²⁶), tačiau kurių reforma negali būti vykdoma neatlikus detalaus poveikio vertinimo susijusioms sritims; galiausiai (3) struktūrinėms reformoms būtinas platus suinteresuotų šalių sutarimas ir stipri politinė valia.

Lengviau įgyvendinamos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos

Šioje dalyje aptariamos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos (žr. 14 pav.) gali būti tinkamos valstybei siekiant paskatinti visų suaugusiųjų ir ypač išskirtų tikslinių grupių narių dalyvavimą tiek profesiniame, tiek neprofesiniame neformaliajame švietime: šios alternatyvos, mažindamos išlaidas, kurias patiria

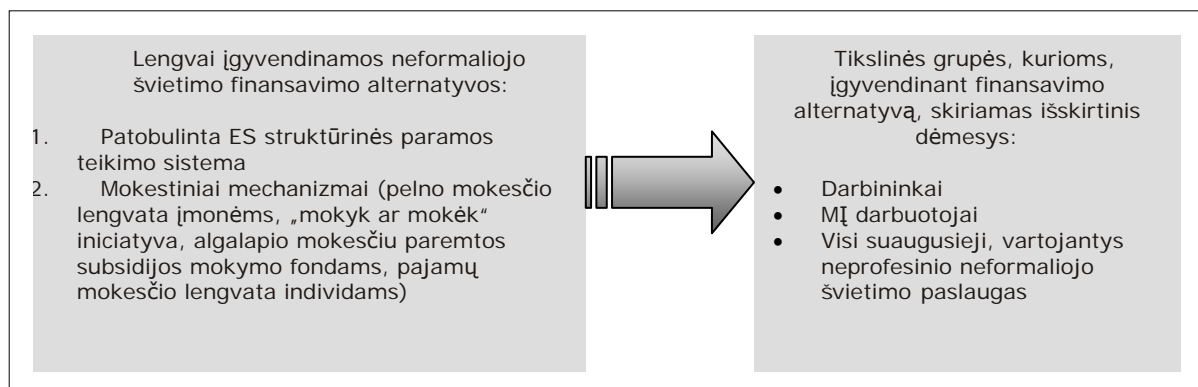
¹²⁴ OECD, *Employment Outlook*, Chapter 5, „Upgrading Skills and Competences“, 2003, 257-258.

¹²⁵ Bene populiariausia iš „natūralių ydų“ yra rinkoje egzistuojanti mažesnė konkurencija dėl darbuotojų, įgijusių transversaliąsias, su konkrečia darbo vieta ar užimama pozicija nesusijusias kompetencijas (angl. *transferable skills*). Priešingai nei grynai bendrosios, transversaliosios kompetencijos nėra vertinamos kiekvienoje įmonėje. Tokiu būdu nepaisant to, kad šių kompetencijų lavinimas didina potencialias įsidarbinimo galimybes, darbo paieška gali pareikalauti daug laiko ir finansinių išlaidų.

¹²⁶ Žr., pavyzdžiui: Acemoglu, D. and J.S. Pishke, „Minimum Wages and On-the-Job Training“, MIT Department of Economics Working Paper No. 99-25, 2001.

darbuotojų mokymą finansuojanti įmonė ar už savo mokymo kursus mokantis asmuo, gali padidinti neformaliojo švietimo paslaugų vartojimą link valstybei ir visuomenei optimalaus lygmens.

14 pav. Lengviau įgyvendinamos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos



Šaltinis: sudaryta autorių

2.1.5.1.1. Patobulinta ES struktūrinės paramos teikimo sistema

ES struktūrinių fondų subsidijos, bendrai finansuojamos iš valstybės biudžeto, šiuo metu sudaro absoliučiai didžiausią neformaliajam švietimui valstybės skirtų lėšų dalį. Tačiau kaip parodė esamos padėties analizė, ES struktūrinės paramos teikimas nesukuria sisteminių prielaidų efektyviam ir lygias dalyvavimo galimybes užtikrinančiam lėšų panaudojimui, o taip pat teikia nevienodą dėmesį neformaliojo švietimo kryptims. Patobulinta esama ES struktūrinės paramos teikimo tvarka gali būti skirstoma pagal dvi sritis: ES struktūrinę paramą paklausai (įmonėms); ir ES struktūrinę paramą pasiūlai (švietimo paslaugų teikėjų vykdomiems projektams).

2.1.5.1.2. ES struktūrinė parama paklausai

Neformaliojo švietimo paklausai finansuoti skirta ES struktūrinė parama buvo teikiama daugiausia per BPD 2.2 priemonę „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimo prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“. Kaip parodė neformaliojo švietimo finansavimo esamos padėties analizė, ES struktūrinės paramos teikimas pagal minėtą priemonę nesukūrė sisteminių prielaidų efektyviam ir lygias dalyvavimo galimybes užtikrinančiam lėšų panaudojimui: paramą gavo mažai įmonių, tarp kurių didžioji dalis buvo vidutinės arba stambios; darbininkų neformaliojo švietimo poreikiams neteiktas prioritetas; asociacijų projektai buvo finansuoti mažesne apimtimi ir skaičiumi. Atsižvelgiant į šiuos trūkumus siūlytini šie 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos paklausai patobulinimai:

1. Teikiant paramą atskiroms įmonėms, prioritetą teikti darbininkų neformaliojo švietimo projektams ir stipriai mažinti paramos intensyvumą – numatant didesnę darbdavio indėlį; šia parama ir toliau naudosis daugiausia stipresnės vidutinės ir stambios įmonės.
2. Didesnė dalis paramos neformaliajam švietimui turi būti teikiama per asociacijų ir profesinių sąjungų projektus, prioritetą teikiant mažų įmonių darbuotojų neformaliajam švietimui ir numatant didelį tokių projektų paramos intensyvumą.

3. Dalį paramos skirti darbdavių asociacijų ir profesinių sąjungų gebėjimų stiprinimui ir darbdavių asociacijų ir profesinių sąjungų narių neformaliojo švietimo poreikių tenkinimui.

Pirma, vidutinėse ir stambiose įmonėse dirba absoliučiai didžioji darbininkų dalis, tačiau kaip parodė 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos teikimo analizė, daugiausia šių įmonių projektuose numatytų mokymo veiklų buvo orientuotos į aukštos kvalifikacijos darbuotojų neformalųjį švietimą. Verslo ir pramonės įmonės ir be ES struktūrinių fondų didžiausias investicijas skiria didžiausią grąžą duodančių, tai yra aukštos kvalifikacijos, darbuotojų mokymui, o darbininkų mokymas (ypač bendrasis) lieka apleista sritimi, todėl ES struktūrinė parama, tikėtina, tik pakeičia privataus sektoriaus investicijas ir tokiu būdu nesukuria sisteminių prielaidų efektyviam ir lygias dalyvavimo galimybes užtikrinančiam lėšų panaudojimui. Todėl kitame ES struktūrinių fondų programavimo periode didesnis dėmesys turi būti skiriamas būtent vidutinių ir stambių įmonių darbininkų mokymui: arba remiant tik šią tikslinę grupę, arba šiai grupei suteikiant didesnę paramos intensyvumą. Gairių¹²⁷ nuostata, bendrojo mokymo¹²⁸ projektams numatanti didesnę paramos intensyvumą, palyginti su specialiojo mokymo¹²⁹ projektais, turi būti išlaikyta. Be to, teikiant paramą vidutinėms ir stambioms įmonėms, visais atvejais rekomenduotina stipriai sumažinti paramos intensyvumą, tokiu būdu parama pasiektų daugiau įmonėse dirbančių darbininkų ir būtų geriau užtikrinamos jų lygios dalyvavimo galimybės. Tokią rekomendaciją iš dalies pagrindžia didesni, palyginti su mažomis įmonėmis ar asociacijomis¹³⁰, vidutinių ir stambių įmonių turimi finansiniai ir techniniai gebėjimai: pavyzdžiui, 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos teikimo laikotarpiu nustatyta, kad įmonės, palyginti su asociacijomis, savo projektuose įneša daugiau savų lėšų, o jų darbuotojų mokymo kaina yra didesnė nei vidutinė tokio tipo projektuose.¹³¹

Tuo tarpu ES struktūrinė parama pavienių įmonių darbuotojų mokymui nesukuria sisteminių prielaidų efektyviam ir lygias jų dalyvavimo galimybes užtikrinančiam lėšų panaudojimui: esama parama įmonėms gali būti palyginama su loterija, kuomet finansavimą gauna tik kelios, dažniausiai – vidutinės arba stambios įmonės, nors tuo tarpu tiek šios, tiek mažos įmonės netiesiogiai prisideda prie bendrojo finansavimo iš nacionalinio biudžeto mokėdamos mokesčius. **Mažas įmones** labiausiai veikia anksčiau aptarti darbo ir kapitalo rinkų trūkumai, todėl jų mokymo poreikių finansavimui turi būti teikiamas išskirtinis dėmesys. Mūsų darbuotojų neformaliojo švietimo poreikių finansavimas per šių įmonių

¹²⁷ LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, „Kvietimo teikti paraiškas Nr. BPD2004-ESF-2.20-02 Gairės pareiškėjams pagal Lietuvos 2004-2006 m. BPD prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 2.2 priemonę „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“, patvirtintos LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gegužės 31 d. įsakymu Nr. A1-156, Vilnius, 2005.

¹²⁸ Bendrasis mokymas minėtose gairėse suprantamas kaip darbuotojų mokymas, kuris tiesiogiai nesusijęs su esamomis ar būsimomis darbuotojo pareigomis valstybės pagalbą gaunančioje įmonėje, bet suteikia įgūdžius, kurie lengvai gali būti pritaikomi kitoje įmonėje ar kitoje darbo srityje, o įgyta profesinė kvalifikacija labai pagerina darbuotojo užimtumo gebėjimus ir galimybes įsidarbinti.

¹²⁹ Specialusis mokymas minėtose gairėse suprantamas kaip teorinis ir praktinis darbuotojų mokymas, kuris tiesiogiai yra susijęs su esamomis ar būsimomis darbuotojo pareigomis valstybės pagalbą gaunančioje įmonėje. Specialiojo mokymo metu įgyti įgūdžiai gali būti ribotai pritaikomi dirbant kitame ūkio subjekte arba kitose darbo srityse.

¹³⁰ Asociacijų pagrindinio finansavimo šaltinio – narių stojimo mokesčių bei įnašų – nepakanka narių darbuotojų mokymams organizuoti ir finansuoti.

¹³¹ Autorių skaičiavimai pagal LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenis apie Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento 2.2 priemonės įgyvendinimą.

asociacijas leistų ištaisyti esamos sistemos trūkumus, nes: pasiekiant kur kas didesnę šios tikslinės grupės narių skaičių būtų geriau užtikrinamas lygių galimybių principas; vykdant didesnius nei atskirų įmonių atveju projektus būtų pasiekama didesnė masto ekonomija, o dėl to – ir efektyviau panaudojamos struktūrinės paramos lėšos; teikiant mažiau tiesioginės paramos atskiroms įmonėms būtų mažiau iškraipoma konkurencija; asociacijose sistemingai koordinuojant atskirų įmonių pastangas, būtų plėtojami verslo bendradarbiavimo gebėjimai ir sprendžiamos informacijos apie neformaliojo švietimo paslaugas prieinamumo problemos. Asociacijos mokymus MĮ darbuotojams galėtų vykdyti arba viduje (pvz., tiesiogiai samdydamos dėstytojus, nuomodamos patalpas, taip pat žr. 11 pav.), arba išorėje, pirkdamos paslaugas iš formaliojo ir neformaliojo švietimo paslaugų teikėjų.

Rekomenduotina skatinti dar didesnius (vidutiniškai), palyginti su esamais, asociacijų projektus, tokiu būdu raginant mažas įmones jungtis į asociacijas ir efektyviau spręsti konkrečių įgūdžių ar žinių trūkumo problemą konkrečiame sektoriuje. Asociacijoms nepriklausančių mažų įmonių darbuotojų mokymas galėtų būti finansuojamas iš kitų valstybės finansavimo šaltinių (pvz., galbūt iš savivaldybių SVV skatinimo fondų), vykdomas naudojant viešojo ir privataus sektorių partnerystės principą. Tačiau norint naudoti šias alternatyvias mažų įmonių darbuotojų mokymo priemones, būtina detalai išanalizuoti jų taikymo galimybes.

Šiuo metu **darbdavių asociacijos** šalyje nėra gerai išvystytos: asociacijoms trūksta finansinių, administracinių ir techninių gebėjimų; kai kuriuose sektoriuose asociacijos net nėra sukurtos ar vienija nedidelį sektoriaus įmonių ratą; dauguma asociacijų neorganizuoja ir neinicijuoja savo narių darbuotojų mokymo, nes tam trūksta jų narių intereso bei nepakanka jų skiriamų lėšų; nėra išplėtoti asociacijų vidiniai ir išoriniai (pvz., su darbuotojų profsajungomis) ryšiai. **Profesinės sąjungos** šalyje taip pat yra silpnos, sutelkiančios savo dėmesį į politinius sprendimus dėl darbo santykių ir socialinių darbuotojų garantijų, tačiau neatliekančios didesnio vaidmens savo narių neformaliojo švietimo poreikių tenkinime. Todėl siekiant, kad dirbančių asmenų neformaliajam švietimui skiriama parama būtų naudojama efektyviai ir užtikrinant lygias dalyvavimo galimybes, didesnė dalis paramos turėtų būti skiriama ir asociacijų bei profesinių sąjungų gebėjimų stiprinimui ir plėtrai: tęsti socialinės partnerystės plėtojimą; stiprinti gebėjimus planuoti sektoriaus darbuotojų mokymo poreikius; stiprinti šių mokymo poreikių tenkinimo organizavimo gebėjimus, kokybės priežiūrą ir pan.

Be to, svarstyti galimybė į pareiškėjų ratą įtraukti valstybės verslo paramos organizacijas – Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros agentūrą, mokslo ir technologijų parkus, verslo informacinius centrus, verslo inkubatorius. Šių struktūrų įtraukimas galėtų paskatinti atokesnėse šalies vietovėse įsikūrusių įmonių darbuotojų neformalųjį švietimą.

2.1.5.1.3. ES struktūrinė parama pasiūlai

Neformaliojo švietimo paslaugų pasiūlai finansuoti skirta ES struktūrinė parama buvo teikiama daugiausia per BPD 2.4 priemonę „Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas“. Kaip parodė neformaliojo švietimo finansavimo esamos padėties analizė, ES struktūrinės paramos teikimas pagal minėtą priemonę nesukūrė

sisteminių prielaidų efektyviam ir lygias dalyvavimo galimybes užtikrinančiam lėšų panaudojimui: beveik visa parama skirta formaliajam švietimui ir aukštos kvalifikacijos aktyviai besimokančių visuomenės narių mokymui; didžioji dalis neformaliojo švietimo projektų buvo skirti formaliojo švietimo sistemos, ir pirmiausia – švietimo sistemos personalo kvalifikacijos, tobulinimui; mažas dėmesys skirtas žemesnį išsilavinimą ir žemesnę kvalifikaciją turinčių asmenų, tarp kurių yra ar bus nemaža dalis darbininkų, mokymui; per daug lėšų skirta įvairių dokumentų (mokymo programų, medžiagos ir kt.) rengimui, o ne tikslinių grupių atstovų mokymui; mažas dėmesys skirtas neprofesiniam neformaliajam švietimui. Atsižvelgiant į šiuos trūkumus siūlytini šie 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos pasiūlai patobulinimai:

1. Taikyti skirtingas ES paramos teikimo schemas formaliajam ir neformaliajam švietimui finansuoti.
2. Diferencijuoti paramos intensyvumą skirtingoms tikslinėms grupėms, darbininkams ir kitiems žemesnį išsilavinimą bei žemesnę kvalifikaciją turintiems asmenims teikiant prioritetą.
3. Teikti prioritetą ne naujų mokymo dokumentų rengimui, o tikslinių grupių atstovų mokymui ir esamo mokymo turinio pritaikymui.
4. Teikti paramą aktyvų pilietiškumą skatinantiems neformaliojo švietimo projektams.

2004-2006 m. laikotarpiu **formaliojo ir (ar) neformaliojo švietimo** veiklas įtraukiantiems projektams buvo taikoma tokia pati ES struktūrinės paramos teikimo schema. Tokiu būdu nebuvo atsižvelgta į skirtingą švietimo veiklos tipų specifiką (skirtingą objektą, skirtingą intervencijos logiką ir pan.), o beveik visos BPD 2.4 priemonės lėšos (įskaitant ir didžiąją dalį neformaliojo švietimo projektų lėšų) buvo skirtos pagrindinės formaliojo švietimo įstaigų veiklos – formaliojo švietimo – plėtrai. Siekiant efektyvesnio ir lygias galimybes labiau užtikrinančio ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimo rekomenduotina taikyti skirtingas ES paramos teikimo schemas formaliajam ir neformaliajam švietimui finansuoti. Toks ES struktūrinės paramos teikimo sistemos patobulinimas leistų tinkamai atsižvelgti į skirtingą švietimo veiklos tipų specifiką, sudarytų palankesnes dalyvavimo sąlygas neformaliojo švietimo paslaugų teikėjams ir, bendraja prasme – prisidėtų prie neformaliojo švietimo plėtros šalyje.

2004-2006 m. laikotarpiu beveik visa BPD 2.4 priemonės parama buvo skirta studentų, mokytojų, profesijos mokytojų ir dėstytojų, tai yra aukštos kvalifikacijos aktyviai besimokančių visuomenės narių, mokymui ir mažai orientuota į **darbininkų ir kitų žemesnio išsilavinimo ir žemesnės kvalifikacijos asmenų** poreikius. Tuo tarpu esamos padėties analizė rodo, kad būtent ši visuomenės grupė yra tarp mažiausiai dalyvaujančių neformaliojo švietimo veikloje. Didesnis paramos intensyvumas, skiriamas projektams, kuriuose būtų neformaliai mokomi darbininkai ir kiti žemesnio išsilavinimo ir žemesnės kvalifikacijos asmenys, galėtų padėti užtikrinti lygias šios visuomenės grupės dalyvavimo neformaliajame švietime galimybes.

Siekiant patobulinti esamą ES struktūrinės paramos teikimo sistemą ypač svarbu būtų prioritetą teikti ne įvairių mokymo dokumentų (mokymo programų, medžiagos ir kt.) rengimui, o tikslinių grupių atstovų **mokymui ir mokymo turinio pritaikymui**, kaip tai yra įprasta daugelyje ES šalių narių senbuvių.

Kokybiškas suaugusiųjų neformaliojo švietimo programos Lietuvoje dažniausiai reikia ne ruošti naujai, o perimti jau paruoštus produktus iš pripažintų užsienio šalių mokymo įstaigų, prieš kiekvieną mokymo renginį adaptuojant šias programas pagal specifinius tikslinės grupės poreikius. ES šalių praktika parodė, kad viena iš didžiausių kliūčių siekiant paskatinti daugiau suaugusiųjų dalyvauti kursuose ar programose yra tai, kad jų turinys nėra pakankamai jiems įdomus – ypač tai aktualu žemesnio išsilavinimo ir žemesnės kvalifikacijos asmenims, kurių susidomėjimas švietimo veikla ir taip yra mažas. Neformaliojo švietimo turinio aktualizavimas gali paskatinti tikslinių grupių atstovus ne tik aktyviau dalyvauti neformaliajame švietime, tačiau ir geriau įsisavinti mokymo kursą ar programą. Pavyzdžiui, Vokietijoje, Olandijoje, Skandinavijos šalyse raštingumo kursų turinys buvo pakeistas taip, kad atitiktų praktinius ir gyvenimiškus besimokančiojo interesus ir paskatintų jį geriau išmokti.¹³² Tačiau atskiros šalies mokymo įstaigos dažniausiai neturi lėšų tam, kad pritaikyti mokymo turinį atskirų tikslinių grupių poreikiams. Todėl šis procesas galėtų būti vykdomas teikiant paramą vienos ar kelių švietimo sričių ar temų mokymo turinio pritaikymą tikslinių grupių poreikiams numatantiems nacionalinio masto projektams.

Tačiau esama atvejų kuomet perimti jau paruoštus produktus iš pripažintų užsienio šalių mokymo įstaigų yra neįmanoma ar netikslinga ir būtina rengti patiems. Tokios situacijos pavyzdžiais galėtų būti mokymo programa naujai mokymo sričiai ar pilietinio švietimo programos, kurių rengimas yra svarbus ne tik mokymo, tačiau ir konsensuso formavimo, socializacijos procesui. Tuo atveju, jeigu yra būtina rengti dokumentus, reiktų skatinti, kad paslaugų teikėjai laikytųsi dviejų reikalavimų: (1) dokumentai būtų rengiami savarankiškai ar keliems paslaugų teikėjams bendradarbiaujant tarpusavyje, o ne viešųjų pirkimų būdu perkami „iš išorės“; ir (2) šių dokumentų rengimas nebūtų dubliuojamas, tai yra, jei paslaugų teikėjas parengė mokymo turinį naudodamas subsidijos lėšas, juo galėtų naudotis (jeigu įmanoma ir tikslinga) kiti paslaugų teikėjai. Tokiu būdu būtų užtikrinamas didesnis valstybės teikiamos finansinės paramos efektyvumas ir lygios galimybės.

Paklausos analizė parodė, kad neformalus švietimas gyventojų yra menkai siejamas su **aktyviu pilietiškumu**.¹³³ Tai yra vienas iš gyventojų dalyvavimo neformaliajame švietime netolygumų, kuriam spręsti būtina valstybės intervencija. Aktyvaus pilietiškumo skatinimo procesas įgyvendinamas tiek užsienio šalyse, tiek Lietuvoje (žr. 15 pav.). ES struktūrinių fondų parama aktyvų pilietiškumą skatinantiems neformaliojo švietimo projektams galėtų sustiprinti šį procesą. Parama galėtų būti teikiama veikloms, kurios prisidėtų prie ilgalaikėje pilietinio ir tautinio ugdymo programoje numatytų uždavinių (žr. 15 pav.) įgyvendinimo.

¹³² Ten pat, 37-39.

¹³³ Aktyvus pilietiškumas (angl. *active citizenship*) suvokiamas kaip piliečių kultūrinis, ekonominis, politinis/demokratinis ir (arba) socialinis dalyvavimas visuomeninėje ir bendruomeninėje veikloje. Žr. European association for education of adults, *Adult education trends and issues in Europe*, Brussels, 2006 prieinamą adresu <http://www.eaea.org/index.php?k=10263>.

15 pav. Aktyvus pilietiškumas ir neformalus suaugusiųjų švietimas

Aktyvus pilietiškumas pradėtas akcentuoti dar praėjusio amžiaus paskutiniame dešimtmetyje ir buvo ypač aktualizuotas 2000 m. pasirodžiusiame Mokymosi visą gyvenimą memorandume. Jo svarba šiuo metu pripažįstama visame pasaulyje. Aukštas aktyvaus pilietiškumo lygis ir kokybė duoda ypatingą socialinę naudą tiek individui, tiek visuomenei. Individo atveju, aktyvaus pilietiškumo mokymasis sudaro sąlygas asmeniui kurti savo socialinį kapitalą ir, bendraujant su kitais, gauti naudos ne tik iš rinkos. Visuomenės atveju, aktyvaus pilietiškumo mokymasis padeda kovoti prieš diskriminaciją, mažina socialinę atskirtį, sutelkia visu piliečius ir plėtoja demokratines vertybes.

Aktyvus pilietiškumas Europoje plėtojamas jau seniai. Pavyzdžiui, 1997-2000 m. Europos Taryba įgyvendino projektą „Švietimas demokratiniam pilietiškumui“ (Education for democratic citizenship), kuriame buvo nubrėžtos konkrečios demokratinio pilietiškumo gairės. 2004 m. ES buvo pristatyta „Bendrijos veiksmų programa, skirta remti aktyvaus Europos pilietiškumo srityje dirbančias įstaigas“. 2005 metai Europos Tarybos buvo paskelbti Pilietiškumo metais. Pilietiškumui deramą dėmesį skiria ne tik Europos Taryba, bet ir Jungtinės Tautos, UNESCO, kitos organizacijos.

Lietuvoje pilietiškumo ugdymas pradėtas įgyvendinti taip pat praeito amžiaus 9-ame dešimtmetyje (pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 rugsėjo mėn. 11 d. nutarimu Nr. 1105 patvirtinta „Pilietinio ugdymo įgyvendinimo švietimo įstaigose programa“). Naujausias šios srities dokumentas yra Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. rugsėjo mėn. 19 d. nutarimu Nr. X-818 patvirtinta „Ilgalaikė pilietinio ir tautinio ugdymo programa“. 2007-2001 m. įgyvendinamos programos pagrindiniai uždaviniai yra šie: 1) atnaujinti formalųjį ir neformalųjį pilietinio ir tautinio ugdymo turinį Lietuvos ir užsienio lietuvių mokyklose; 2) stiprinti demokratinę mokyklų kultūrą; 3) gerinti mokytojų ir dėstytojų kompetenciją pilietinio ir tautinio ugdymo srityje; 4) ugdyti ir puoselėti Lietuvos ir užsienio lietuvių jaunimo bei suaugusiųjų tautinį ir pilietinį sąmoningumą, skatinti tautinę saviraišką; 5) didinti Lietuvos ir užsienio lietuvių jaunimo bei suaugusiųjų visuomeninį ir politinį aktyvumą; bei 6) atlikti visuomenės pilietinės ir tautinės raidos tyrimus.

Apibendrinant valstybės subsidijų finansavimo mechanizmą verta atkreipti dėmesį į du dalykus. Pirma, egzistuoja tam tikras kompromisas tarp lankstumo finansuojant neformaliojo švietimo paklausą ir pasiūlą bei paramos panaudojimo kontrolės siekiant užtikrinti skaidrumą ir minimizuoti piktnaudžiavimų riziką. BPD 2 prioriteto priemonių paramos administravimo taisyklės yra pernelyg griežtos, ilgai trunkančios, ribojančios lankstumą ir reikalaujančios didelių projekto administravimo kaštų. Siekiant to išvengti naujame ES struktūrinės paramos laikotarpyje turi būti siekiama supaprastinti paramos teikimo neformaliojo švietimo projektams sistemą ir didesnę dėmesį sutelkti į skirtos paramos pasiekimų ir rezultatų kontrolę.

Antra, siekiant užtikrinti lygias dalyvavimo galimybes ir efektyviai panaudoti ES struktūrinės paramos lėšas neformaliojo švietimo plėtrai, būtina didesnę finansinį ir politinį dėmesį skirti struktūrinių sąlygų plėtrai: darbdavio investicijų į darbuotojų neformalųjį švietimą rizikos mažinimui, tinkamam informavimui apie neformalųjį švietimą ir jo teikiamą naudą, teikiamų paslaugų kokybės užtikrinimui bei neformaliai įgytų kvalifikacijų pripažinimui (žr. 2.1.5.5 dalį). Šiuo atveju ypač svarbu remti ir tinkamai įgyvendinti neformaliojo švietimo sistemos tobulinimui skirtus projektus.

2.1.5.1.4. Tikslingai nukreipti mokestiniai mechanizmai

Šiuo metu pagrindinis valstybės neformaliojo švietimo finansavimo šaltinis – ES struktūrinė parama. Tačiau reikia turėti omenyje, kad ilguoju laikotarpiu ES struktūrinės paramos apimtys, skiriamos Lietuvai, mažės ir šalis bus priversta ieškoti alternatyvių mokymosi visą gyvenimą skatinimo šaltinių. Vieni pagrindinių ir realiausių

tokių šaltinių galėtų būti mokestiniai mechanizmai įmonėms ir individams.

2.1.5.1.4.1. Mokestiniai mechanizmai įmonėms

Pelno mokesčio lengvatos yra pripažįstamos kaip efektyvesnis mechanizmas siekiant sumažinti dėl darbo rinkos trūkumų kylantį nepakankamą įmonių investavimą į mokymą, nei surinktų mokesčių perskirstymas per biudžetą ir dalinimas subsidijų forma.¹³⁴ Ši lengvata, kuomet mokymo išlaidas leidžiama išskaityti iš gaunamo pelno, yra plačiai taikoma daugumoje ES šalių. 1998 m. Olandija, 1999 m. Liuksemburgas, 2001 m. Austrija bei Italija pradėjo taikyti lengvatą, leidžiančią išskaityti didesnę nei 100 proc. vidiniam ir (ar) išoriniam tęstiniam mokymui skirtų išlaidų dalį (atitinkamai 120, 110, 120 ir 150 proc.), tokiu būdu suteikiant įmonėms ekonomines paskatas daugiau investuoti į darbuotojų mokymą.¹³⁵ Viena vertus, mechanizmui būdingi keli privalumai. Pirma, jis remiasi esama mokesčių rinkimo tvarka, todėl gali būti palyginti lengvai įdiegiamas ir administruojamas. Antra, mechanizmas remiasi paklausa, nes įmonės išlaiko pasirinkimo laisvę, kokius darbuotojus ir kaip mokyti. Trečia ir svarbiausia, šis mechanizmas mažina nepakankamo investavimo į mokymą riziką, kylančią dėl darbuotojų kaitos, kadangi dėl šio mechanizmo taikymo sumažėjusių kaštų įmonės teiks prioritetą savų darbuotojų mokymui, o ne išmokytų darbuotojų perpirkimui. Kita vertus, pelno mokesčio lengvata turi ir kelis trūkumus. Pirma, egzistuoja didelė rizika, kad lengvata pakeis įmonių investicijas į mokymą, kurias jos ir taip skyrė dar prieš lengvatos taikymą.¹³⁶ Antra, pelno mokesčio lengvata gali neskatinti mažų įmonių investuoti į savo darbuotojų mokymą dėl santykinai didelės lengvatos prašymo administracinės naštos, palyginti su santykinai maža (dėl mažo darbuotojų skaičiaus) iš to gaunama nauda. Trečia, įmonės gali teikti prioritetą aukštos kvalifikacijos darbuotojų mokymui ir nesirūpinti darbininkų mokymu (žr. 2.1.3.1 dalį). Ketvirta, pelno mokesčio lengvatos taikymas sukuria nemažą fiskalinę naštą valstybei. Galiausiai, šis mechanizmas neskatins įmonių investuoti į darbuotojų mokymą, jeigu jos einamaisiais metais nesitikės gauti pelno.

Vis dėlto pelno mokesčio lengvatos gali būti sumodeliuotos tokiu būdu, kad paskatintų darbininkų bei MĮ darbuotojų mokymą. Viena iš tokių galimybių yra leisti įmonėms išskaityti didesnę mokymo išlaidų procentą, jei šios yra skiriamos darbininkų mokymui. MĮ darbuotojų mokymas gali būti paskatintas leidžiant įmonėms, patiriančioms mažas mokymų išlaidas, išskaityti didesnes sumas arba apriboti pelno mokesčio lengvatos taikymą tik mažoms įmonėms. Pelno mokesčio lengvatos modeliavimas pritaikant ją darbininkų ir MĮ darbuotojų poreikiams yra ypač sudėtingas uždavinys. Šiuo atveju ypač svarbu, kad lengvata būtų efektyviai nukreipta. Tai, pavyzdžiui, gali būti padaryta nustatant skirtingą pelno mokesčio lengvatos procentą skirtingoms darbuotojų (priklausomai nuo jų amžiaus, gaunamų pajamų, išsilavinimo ir pan.) ir įmonių (priklausomai nuo jų darbuotojų skaičiaus, metinės

¹³⁴ Žr.: Stekens, M., „Should Firms Be Required to Pay for Vocational Training?“, *Economic Journal*, Vol. 111, No. 473.

¹³⁵ OECD, *Employment Outlook*, Chapter 5, „Upgrading Skills and Competences“, 261.

¹³⁶ Pavyzdžiui, pagrindinė priežastis kodėl Olandijoje buvo atsisakyta 1998-2003 taikytos 40 proc. lengvatos vyresnių nei 40 metų darbuotojų mokymui buvo ta, kad įmonės itin sumažino jaunesnių nei 40 metų darbuotojų mokymą ir itin padidėjo fiskalinė našta valstybei. Žr.: OECD, *Promoting Adult Learning*, 61.

apyvartos ir pan.) grupėms. Tačiau reikia turėti omenyje, kad toks diferencijavimas žymiai padidintų administracinius kaštus tiek lengvatos gavėjams, tiek teikėjams. Taip pat būtų racionalu numatyti galimybę įmonėms nukelti pelno mokesčio lengvatos taikymą, jei šios nesitiki gauti pelno einamais metais, tačiau patiria mokymo išlaidas.

Užsienio šalyse yra taikomi kiti du mokestiniai mechanizmai, finansuojami iš įmonių darbo užmokesčio fondo: „mokyk arba mokėk“ iniciatyva ir *algalapio mokesčiu paremtos subsidijos*. Abu mechanizmai taiko algalapio mokestį (angl. *payroll tax*) mokymui finansuoti. Pirmasis įpareigoja įmones, neskiriančias investicijų mokymui arba skiriančias mažiau nei nustatytas minimalus lygis, mokėti mokymo mokestį. Antrasis, nustato, kad kiekviena įmonė privalo mokėti algalapio mokestį į bendrą fondą, kuris yra skirstomas remiantis valstybiniais ir (ar) atskiro sektoriaus tikslais bei mokymo poreikiais. Abu šie mechanizmai, kaip ir pelno mokesčio lengvata, taip pat skirti nepakankamo įmonių investavimo į mokymą rizikai, kylančiai dėl darbo rinkos trūkumų, mažinti. Priežastis, kodėl šie mechanizmai (ypač „mokyk arba mokėk“ iniciatyva) nėra plačiai taikomi, yra jų trūkumai. Pirma, egzistuoja didelė rizika, kad mechanizmų taikymas tik pakeis¹³⁷ įmonių investicijas į mokymą, kurias jos ir taip būtų skyrusios. Antra, taip pat egzistuoja rizika, kad mokesčiai bus netiesiogiai perkelti darbuotojų atlyginimams ir tokiu būdu mokami darbuotojų, o ne darbdavių sąskaita.

Palyginti su „mokyk arba mokėk“ iniciatyva, algalapio mokesčiu paremtos subsidijos yra pripažįstamos kaip labiau tinkamos siekiant paskatinti investicijas į darbininkų bei MĮ darbuotojų mokymą.¹³⁸ Vienas svarbiausių šio mechanizmo privalumų yra tai, kad subsidijos iš mokymo fondo yra skirstomos bendradarbiaujant valstybės, darbdavių ir profsąjungų atstovams ir gali būti skiriamos arba ne, priklausomai nuo įmonių teikiamų paraiškų kokybės. Privačių įmonių investicijų pakeitimo valstybės lėšomis rizika čia gali būti mažinama panašiai kaip ir pelno mokesčio lengvatos atveju – taikant diferencijuotą algalapio mokesčio dydį. Tuo tarpu fiskalinės naštos rizika gali būti sprendžiama ne taikant papildomą mokestį, o netiesiogiai mažinant mokestinę bazę, tai yra dalį įmonių mokamų mokesčių skiriant mokymo fondui finansuoti. Tačiau algalapio mokesčiu paremtoms subsidijoms būdingi ir saviti trūkumai: nelankstūs tinkamumo kriterijai ir žymūs administraciniai kaštai, trukdantys dalyvauti mažoms įmonėms. Kaip geros praktikos pavyzdys sprendžiant šiuos trūkumus gali būti pateiktas Korėjos smulkių ir vidutinių įmonių darbuotojų mokymo konsorciūmų atvejis (žr. 16 pav.).

¹³⁷ Pakeitimas yra apibrėžiamas kaip padarinys, kuris būtų atsiradęs be papildomų valstybės finansinių ar kitų pastangų. Pavyzdžiui, darbdavys gauna valstybės paramą neformaliajam jos darbuotojų švietimui skatinti. Apklausoje metu jis nurodo, kad valstybės parama paskatino jį investuoti į savo darbuotojų neformalųjį švietimą, tačiau jis būtų investavęs į tai bet koku atveju, net jeigu ir nebūtų gavęs minėtos paramos. Tokiu būdu egzistuoja tam tikras privačios investicijos pakeitimo nuostolis, kadangi darbdavio investavimas į darbuotojų neformalųjį švietimą nėra išimtinai siejamas su valstybės intervencija.

¹³⁸ OECD, *Promoting Adult Learning*, 60-63.

16 pav. Korėjos smulkių ir vidutinių įmonių mokymo konsorcių atvejis

Korėjos Vyriausybė iš Užimtumo draudimo fondo (UDF), finansuojamo iš įmonių mokamo algalapio mokesčio, teikė mokymo subsidijas įmonėms ir asmenims. Subsidijos nebuvo paklausios smulkių ir vidutinių įmonių tarpe. Reaguodama į tai, Korėjos Vyriausybė pradėjo remti mokymo konsorciumus, kuriuose stambios įmonės organizuoja mokymus smulkių ir vidutinių įmonių darbuotojams. 2005 m. sausio duomenimis Korėjoje egzistavo 11 tokių mokymo konsorcių. Planuojama, kad jų skaičius padidės iki 20-ies.

Šiuose konsorciuose stambių įmonių mokymo centrai sujungia pastangas sukurdami bendrą mokymo centrą, aptarnaujantį tiekėjus, platintojus bei subrangovus. Šis bendradarbiavimas teikia naudą visoms šalims: didina mokymų efektyvumą ir kokybę; racionalizuoja įmonių partnerių vykdomas programas; skatina partnerių darbuotojus dalyvauti mokymo centro organizuojamuose mokymuose; didina galutinio įmonių produkto kokybę. Be to, mokymų konsorciams, vadovaujamiems tarptautinių ar technologiškai pažengusių bendrovių, gali paskatinti žinių ir technologijų sklaidą. Subsidijos yra teikiamos mokymo konsorciui bei įmonėms partnerėms, suteikiančioms centro infrastruktūrą.

Vienas pavyzdžių yra mokymo centras, 2003 m. įsteigtas Volvo kompanijos. Centre teikiami mokymo kursai yra finansuojami iš UDF ir yra patvirtinami Darbo ministerijos. Volvo, Darbo ministerija ir 13 tiekėjų yra atstovaujami konsorciumo valdyboje, turinčioje aukščiausią balsą organizuojant 1023 Volvo tiekėjų įmonių darbuotojų mokymą. Mokymo centras vykdo mokymus aktyviai bendradarbiaudamas su Volvo ir tiekėjais ir užtikrina aukštą technologijų ir mokymo kokybę, kurios tiekėjai, daugelis jų būdami smulkios ir vidutinės įmonės, negali pasiekti savo darbo vietoje organizuojamuose mokymuose. Pirmaisiais metais, daugiau kaip 600 darbuotojų dalyvavo mokymų kursuose, trunkančiuose nuo 2 dienų iki 1 metų.

Šaltinis: OECD, *Promoting Adult Learning*; OECD, *Thematic Review on Adult Learning: Korea Country Note*, 2005.

2.1.5.1.4.2. Mokestinis mechanizmas fiziniams asmenims

Kaip buvo užsiminta alternatyvų analizės įvadinėje dalyje, prie lengviau įgyvendinamų alternatyvų gali būti priskiriama *pajamų mokesčio lengvata individams*. Lietuvoje jau egzistuoja tokio mechanizmo taikymo praktika: Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymo (Nr. IX-1007, Žin., 2002, Nr. 73-3085, aktuali 2006 12 07 įstatymo redakcija) 21 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad „iš pajamų gali būti atimamos per mokestinį laikotarpį patirtos nuolatinio Lietuvos gyventojų išlaidos už studijas <...>, už vieną 2004-2009 metais įsigytą asmeninio kompiuterio vienetą <...>“. Tačiau Lietuvos, o taip pat ir kai kurios užsienio šalių mokesčių sistemos riboja šios lengvatos taikymą asmens patirtoms išlaidoms už tęstinį mokymąsi. Paprastai išlaidos tęstiniam mokymuisi negali būti atimamos iš asmens pajamų, išskyrus atvejus kuomet tęstinis mokymasis yra reikalingas jų turimam darbui atlikti. Be to, kuomet darbdavys teikia finansinę paramą mokymuisi, kurį baigus įgyjama darbo rinkoje pripažįstama kvalifikacija, tokios darbdavio išlaidos gali būti traktuojamos kaip apmokestinamos asmens pajamos. Tačiau užsienio šalyse egzistuoja iniciatyvos, siekiančios sumažinti šiuos mokesčių sistemos ribojimus. Pavyzdžiui, nuo 2003 m. Austrijoje priimti teisės aktai leidžia individams iš pajamų atimti išlaidas, susijusias ne tik su mokymusi, reikalingu esamam darbui, tačiau ir išlaidas

mokymuisi, suteikiančiam jiems galimybę pakeisti darbą ar įgyti naują profesiją.¹³⁹

Vis dėlto pajamų mokesčio lengvata yra efektyvesnis finansavimo mechanizmas aukštas pajamas gaunantiems individams, kadangi individai gali gauti naudą iš šios lengvatos tik tuomet, jeigu jie per fiskalinius metus uždirba pakankamą kiekį pajamų, kad šios galėtų būti apmokestinamos. Tačiau šis bene pagrindinis pajamų mokesčio lengvatos trūkumas gali būti panaikinamas panašiai kaip ir pelno mokesčio lengvatos įmonėms atveju – pritaikant šį mechanizmą taip, kad jis atitiktų ir darbininkų poreikius, pavyzdžiui: arba leisti asmeniui iš savo pajamų atimti didesnę patirtų mokymosi išlaidų procentą, arba, jeigu asmuo neturi galimybių pasinaudoti teise iš pajamų atimti mokymosi išlaidas (pvz., asmens pajamos neviršija nustatyto minimumo) – leisti šias išlaidas iš savo pajamų atimti vienam iš jo tėvų (įtėvių) arba globėjų. Kitas klausimas būtų, kaip pajamų mokesčio lengvatą pritaikyti neprofesiniam neformaliajam švietimui remti. Tačiau šis ir ankstesni pajamų mokesčio lengvatos pritaikymo neformaliajam švietimui finansuoti klausimai turi būti atsakyti atliekant išsamią mokesčių mechanizmų galimybių studiją, kurios tikslas būtų techniškai įvertinti šių mechanizmų taikymo tiek specifinėje neformaliojo švietimo, tiek kitose švietimo srityse galimybes.

Apibendrinant, ilguoju laikotarpiu mažėjant ES struktūrinei paramai svarstyti galimybė taikyti mokesčius mechanizmus įmonėms ir individams. Palyginti su valstybės subsidijomis, jie yra geresnė alternatyva neformaliajam švietimui skatinti tiek efektyvumo, tiek ypač lygių galimybių užtikrinimo požiūriu. Visgi šių mechanizmų modeliavimas efektyviai nukreipiant juos minėtų tikslinių grupių ar sričių poreikiams tenkinti yra ypač sudėtingas uždavinys. Dažnai šių mechanizmų taikymas nepasiekia norimo rezultato, padidina fiskalinę naštą, o neretai – ir pakeičia privačias investicijas į mokymą. Išnagrinėjus mokesčių mechanizmų privalumus ir trūkumus bei jų taikymo patirtį užsienio šalyse iš pažiūros atrodytų, kad tikslinių grupių dalyvavimui neformaliajame švietime skatinti labiausiai būtų tinkama pelno mokesčio lengvata įmonėms ir (ar) pajamų mokesčio lengvata individams. Jei šių mechanizmų nepavyktų ar nebūtų įmanoma pritaikyti visų gyventojų neprofesiniam neformaliajam švietimui finansuoti, tuo atveju galėtų būti taikomos algalapio mokesčiu paremtos subsidijos ir bendras subsidijas teikiantis fondas. Vis dėl to norint taikyti mokesčius mechanizmus būtina itin detali jų taikymo galimybių analizė (įskaitant ir detalių poveikio kitoms viešosios politikoms įvertinimą).

Anksčiau aptarti finansavimo mechanizmai yra lengviau įgyvendinamos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos, kadangi jie remiasi šiuo metu neformaliajam švietimui ar kitoms sritims finansuoti taikomomis priemonėmis. Tuo tarpu kiti tiesioginiai paklausos finansavimo mechanizmai individams yra sunkiau įgyvendinamos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos.

¹³⁹ OECD, *Employment Outlook*, Chapter 5, „Upgrading Skills and Competences“, 267.

2.1.5.2. Sunkiau įgyvendinamos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos

Sunkiau įgyvendinamos neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvos sietinos su tiesioginiais paklausos finansavimo mechanizmais individams, trumpai pristatytais studijos metodikoje (žr. 1.3.2 dalį): algalapio mokesčiu paremtomis subsidijomis, krepšeliais, pašalpomis, paskolomis ar individualiomis sąskaitomis mokymuisi. Pagrindinis tiesioginių paklausos finansavimo mechanizmų individams privalumas yra tai, kad jie gali būti efektyviau nukreipti nei tokie pat mechanizmai įmonėms ir gali suteikti individui platesnį paslaugų pasirinkimą. Tačiau tam, kad įgyvendinti šiuos mechanizmus šalies mastu, būtina turėti bent pilotinę šių mechanizmų taikymo patirtį, stiprius administracinius ir techninius institucijų gebėjimus bei itin palankias struktūrines sąlygas (žr. 2.1.5.5 dalį), kadangi šiuo atveju ypač svarbu individui užtikrinti informaciją apie paslaugų teikėjus, laisvą šių pasirinkimą, tinkamą kursų kokybę ir jų rezultatų darbo rinkoje pripažinimą, o valstybei – tinkamai atlikti paslaugų teikėjų priežiūrą ir kokybės kontrolę bei minimizuoti piktnaudžiavimų riziką. Lietuvoje minėti reikalavimai paklausos finansavimo mechanizmų individams taikymui nėra tenkinami, tad jų taikymas būtų itin rizikingas ir brangus administracine prasme, todėl šiuo metu – sunkiau įgyvendinamas.

Ilguoju laikotarpiu rekomenduotina panaudoti ES struktūrinės paramos lėšas siekiant išbandyti, kuris iš tiesioginių paklausos finansavimo mechanizmų individams galėtų būti tinkamas ir sėkmingai pritaikomas Lietuvos atveju. Finansuojant pilotinius projektus, neatskiriama jų dalimi turėtų būti detalus jų poveikio vertinimas.

2.1.5.3. Geriausia neformaliojo švietimo finansavimo alternatyva

Neformalusis suaugusiųjų švietimas gali būti finansuojamas taikant esamą finansavimo modelį, arba pasirenkant vieną iš dviejų jo alternatyvų (žr. 9 lentelę). Efektyvumo ir lygių galimybių užtikrinimo kriterijų tenkinimo požiūriu geresnė (nei šiuo metu taikomas suaugusiųjų ir išskirtų jų tikslinių grupių neformaliojo švietimo finansavimo modelis) yra 1 alternatyva – tiesioginis paklausos finansavimas per patobulintą ES struktūrinės paramos teikimo sistemą. Tokį pasirinkimą lemia dvi pagrindinės priežastys. Viena vertus, nors esamas neformaliojo švietimo finansavimo modelis būtų lengviau (nieko nekeičiant) įgyvendinamas nei 1 alternatyva, tačiau, kaip parodė esamos padėties analizė, jis yra blogiausias siekiant sukurti sistemines prielaidas efektyvesniam, geriau lygias galimybes gauti švietimo paslaugas užtikrinančiam neformaliojo švietimo finansavimui. Kita vertus, nors neformaliojo švietimo finansavimui būtinus efektyvumo ir lygių galimybių užtikrinimo kriterijus, palyginti su 1 alternatyva, geriau tenkintų 2 alternatyva - mokestiniai mechanizmai įmonėms ir fiziniams asmenims (pelno mokesčio lengvata įmonėms, algalapio mokesčiu paremtos subsidijos mokymo fondams, pajamų mokesčio lengvata individams), vis dėlto šios alternatyvos pasirinkimą riboja esama neformaliojo švietimo finansavimo padėtis: neformaliajam švietimui parama teikiama vien tik per įmones ar paslaugų teikėjus, o naujų neformaliojo švietimo paklausą skatinančių mokestinių mechanizmų įgyvendinimas darytų poveikį mokesčių sistemai ir pareikalautų didelių administracinių kaštų bei laiko. Kiek lengviau būtų

įgyvendinama gyventojų pajamų mokesčio lengvata fiziniams asmenims, kurie mokėsi pagal neformaliojo švietimo programas – šio mechanizmo taikymo praktika Lietuvoje sudaro prielaidas lengvesniam šio mechanizmo įgyvendinimui.

9 lentelė. Lengviau įgyvendinamų neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvų įvertinimas (sunkiau įgyvendinamos alternatyvos nepateikiamos)

	Efektyvumas	Lygių galimybių užtikrinimas	Įgyvendinimo paprastumas
Esamas finansavimo modelis	3	3	1
1 alternatyva (patobulinta ES struktūrinės paramos teikimo sistema)	2	2	2
2 alternatyva (mokestiniai mechanizmai įmonėms ir fiziniams asmenims)	1	1	3

Pastaba: kiekviena alternatyva vertinama pagal kiekvieną iš trijų pagrindinių kriterijų nuo 1 iki 3, kur 1 – geriausia ar lengviausia įgyvendinti, o 3 – blogiausia ar sudėtingiausia įgyvendinti.

Saltinis: sudaryta autorių

Įvertinus geriausią suaugusiųjų neformaliojo švietimo finansavimo alternatyvą verta atkreipti dėmesį į du aspektus. Pirma, šiai alternatyvai priklausantys finansavimo mechanizmai turėtų būti taikomi skirtingais laikotarpiais. Trumpuoju laikotarpiu, esant didelėms ES struktūrinės paramos apimtims, neformalusis švietimas turėtų būti finansuojamas per patobulintą šios paramos teikimo sistemą. Tačiau ilguoju laikotarpiu, mažėjant ES struktūrinės paramos lėšoms, turėtų būti pereinama prie mokestinių mechanizmų fiziniams asmenims ir įmonėms. Nuosekliam ir sklandžiam pastarųjų mechanizmų taikymui užtikrinti vertėtų išnaudoti techninei pagalbai teikiamas ES struktūrinės paramos lėšas.

Antra, finansinių paskatų geriausiai alternatyvai įgyvendinti neužtenka – tam, kad potencialūs besimokantieji priimtų tinkamus sprendimus yra reikalinga skaidri rinka: asmuo turi turėti pakankamai informacijos, ką siūlo rinka; kokia yra teikėjų siūlomų paslaugų kokybė; ir koks yra santykis tarp jo mokamos kainos ir (tikėtinos) asmeninės naudos. Todėl tam, kad neformaliojo švietimo finansavimas būtų efektyvus ir užtikrintų lygias dalyvavimo galimybes, būtina užtikrinti 2.4 dalyje aptariamą pasirinktą alternatyvų įgyvendinimo prielaidas.

2.2. 2 tikslas: „užtikrinti lygias galimybes mokytis socialinės atskirties grupių asmenims“

2.2.1. Tikslinės grupės

Apibrėžiant antrojo šiame tyrime išskirto valstybės tikslo neformaliojo švietimo srityje – užtikrinti lygias galimybes mokytis socialinę atskirtį patiriantiems asmenims – tikslinę grupę, būtina skirti socialinę atskirtį patiriančius ir socialinės rizikos grupėms

priklausančius asmenis. „Socialinė atskirtis – tai procesas, kuriuo tam tikri asmenys yra išstumiami už visuomenės ribų.“¹⁴⁰ Remiantis Lietuvos ir Europos Sąjungos norminiais aktais, šiame tyrime socialinės atskirties ir rizikos grupėms priskiriami:

- asmenys su negalia;
- bedarbiai; įspėti apie atleidimą darbuotojai;
- asmenys, susiduriantys su darbo ir šeimos įsipareigojimų derinimo problemomis; moterys, auginančios vaikus¹⁴¹;
- vyresnio amžiaus asmenys;
- asmenys, gyvenantys kaimiškose ir (ar) nutolusiose vietovėse ar kitose socialiai apleistose teritorijose;
- suaugusieji, neįgiję pagrindinio išsilavinimo; asmenys, susiduriantys su mokymosi sunkumais ir (ar) nedalyvaujantys švietime ir mokyme; anksti iš švietimo sistemos pasitraukę asmenys;
- priklausomybės ligomis sergantys asmenys; ŽIV infekuoti ir AIDS sergantys asmenys;
- tautinės ir kultūrinės mažumos; imigrantai, prieglobsčio prašantys ir jį gavę užsieniečiai;
- nuteistieji, kaliniai, asmenys, grįžę iš įkalinimo įstaigų, buvę įstatymų pažeidėjai;
- smurto šeimoje ir prekybos žmonėmis aukos.

Į šį sąrašą neįtrauktos kelios Lietuvos ar (ir) ES norminiuose aktuose išskiriamos socialinės rizikos (tačiau nebūtinai socialinės atskirties) grupės. Tai:

- privalomosios tarnybos kariai;
- asmenys, nedalyvaujantys darbo rinkoje, tačiau turintys nuolatinį pragyvenimo šaltinį ir gerai integruoti į visuomenę (pvz., asmenys, išlaikomi sutuoktinių ar kitų šeimos narių);
- mažas pajamas gaunantys, žemą išsilavinimą turintys darbininkiškų profesijų asmenys (šie asmenys sudaro didžiąją dalį Lietuvos gyventojų, todėl, bent jau Lietuvoje, tyrimo autorių ir kalbintų neformaliojo švietimo ekspertų nuomone, nelaikytini socialinės atskirties ar rizikos grupe).

Socialinę atskirtį patiriantiems asmenims „dėl skurdo, elementarių kompetencijų ir mokymosi visą gyvenimą galimybių trūkumo ar dėl diskriminacijos sudėtinga aktyviai dalyvauti mokymesi. Taip šie asmenys atskiriami nuo darbo pasiūlymų, galimybių gauti pajamas ar mokytis bei socialinių ir visuomeninių grupių ir jų veiklos.“¹⁴² Socialinę atskirtį patiriantiems asmenims kaip specifinei neformaliojo švietimo paslaugų gavėjų grupei būdinga keletas bruožų:

- dažniausiai dėl nepalankių išorės sąlygų socialinę atskirtį patiriančių asmenų motyvacija mokytis yra žema;
- šie asmenys disponuoja nepilna informacija apie rinkoje teikiamas neformaliojo švietimo paslaugas;

¹⁴⁰ Joint Report on Social Inclusion (summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)) – Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, Brussels, 12.12.2003, COM(2003)773final.

¹⁴¹ Moterys, auginančios vaikus, šioje grupėje išskirtos, atsižvelgiant į kalbintų sektoriaus ekspertų nuomonę ir susiklosčiusią neformaliojo švietimo paslaugų teikimo socialinės rizikos ir socialinės atskirties asmenims praktiką, nors nei Lietuvos, nei ES norminiuose aktuose jos nėra išskiriamos iš asmenų, susiduriančių su darbo ir šeimos įsipareigojimų derinimo problemomis, grupės.

¹⁴² Joint Report on Social Inclusion (summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)) – Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, Brussels, 12.12.2003, COM(2003)773final.

- socialinę atskirtį patiriantys asmenys turi specifinių neformaliojo švietimo paslaugų turinio ir aplinkos¹⁴³ poreikių. (Pavyzdžiui asmenų su judėjimo negalia neformaliojo švietimo įstaigos turi turėti specialiai pritaikytą infrastruktūrą, o profesinio neformaliojo švietimo programos jiems turi padėti išsiugdyti gebėjimus turint negalią dirbti pasirinktą darbą).
- Jie pasižymi žemu mokymosi mobilumu lyginant su kitomis visuomenės grupėmis (pavyzdžiui, asmenys su negalia yra priklausomi nuo jiems būtinos judėjimo ar gyvybinių organizmo funkcijų palaikymo infrastruktūros ir (ar) besirūpinančių artimųjų; didelė dalis kaimo gyventojų negali ilgesniam laikui palikti namų, nes gyvena iš savo natūrinio ūkio; neturtingi asmenys neturi lėšų kelionėms arba jiems išvykus ilgesniam laikui neprasisimintų jų išlaikomi asmenys ir pan. Be to, socialinę atskirtį patiriantys asmenys dažniausiai negali patys finansuoti savo mokymosi. Kaip matysime iš tolesnės analizės, neretai jų mokymosi nėra linkę finansuoti ir (potencialūs) darbdaviai. Todėl šios grupės asmenų neformalųjį švietimą didžiąja dalimi finansuoja valstybė. Tai numatyta ir LR Neformaliojo suaugusiųjų švietimo įstatymo penkto skirsnio „Neformaliojo suaugusiųjų švietimo finansavimas ir rėmimas“ 17 straipsnio 7 punkte, kuriame teigiama, kad „asmenų, turinčių teisę gauti socialinę paramą, bei jų grupių neformalųjį švietimą finansuoja valstybė. Finansavimo tvarką ir mastą nustato Vyriausybė arba jos įgaliota institucija.“

Tačiau priklausymas vienai iš anksčiau išvardytų socialinės rizikos grupių nebūtinai reiškia, jog asmuo patiria socialinę atskirtį, turi integravimosi į visuomenę problemų arba (ir) negali pats finansuoti savo neformaliojo švietimo poreikių. Kiekvienos iš rizikos grupių viduje gali būti ir gerai integruotų, pakakamai lėšų ir motyvacijos mokymuisi turinčių asmenų. Tad vertinant valstybės paramos poreikį būtina atsižvelgti į kiekvieno rizikos grupės asmens individualią situaciją.

Čia iškyla tyrimo problema: viena vertus, prieinama statistika (nors tokios šiame neformaliojo švietimo segmente yra labai nedaug) pateikiama pagal asmenų priklausymą socialinės rizikos grupei, neatsižvelgiant į tai, ar asmuo iš tiesų patiria socialinę atskirtį. Kita vertus, esama nemažai asmenų, priklausančių socialinės rizikos grupėms, kurie socialinės atskirties nepatiria – neformaliojo švietimo paslaugomis jie gali naudotis kartu su kitais visuomenės nariais, o už šias paslaugas susimokėti gali arba patys, arba jų darbdaviai, tad valstybės įsikišimas čia nėra būtinas.

Dar vienas tyrimo apribojimas, apie kurį jau trumpai užsiminta, yra ryškus empirinės informacijos trūkumas. Duomenų apie neformaliojo švietimo paslaugų paklausą ir vartojimo mastus pagal socialinės rizikos grupes nerenka nei Lietuvos statistikos departamentas, nei pačios neformaliojo švietimo paslaugas teikiančios įstaigos. Viena vertus, vien šis faktas savaime rodo, kad Lietuvoje per silpnai suvokiama, kad atskiroms socialinės rizikos grupėms priklausančių asmenų neformaliojo švietimo poreikiai skiriasi. Kita vertus, neturint informacijos apie neformaliojo

¹⁴³ Pavyzdžiui, asmenys su negalia arba atliekantys bausmę įkalinimo įstaigose.

švietimo paklausą kiekvienoje iš socialinės rizikos ar atskirties grupių, negalima vienareikšmiškai teigti, kad ši paklausa nėra patenkinama. Dėl šio apribojimo 2.2.3. poskyryje aptarsime padėtį tik tų tikslinių grupių neformaliojo švietimo rinkoje, apie kurias esama informacijos, leidžiančios daryti vienokius ar kitokius apibendrinimus

Dvi minėtos metodologinės problemos tyrime sprendžiamos taip: kaip tikslinė grupė apibrėžiami asmenys, priklausantys vienai arba kelioms iš išskirtų socialinės rizikos grupių ir patiriantys socialinę atskirtį. Atsižvelgiant į ištirtus šios grupės asmenų poreikius ir neformaliojo švietimo paslaugų tiekimo jiems specifiką bei remiantis informacija, gauta giluminių interviu metu, išskiriamos kiekvienai aptariamai socialinės rizikos grupei ar visiems socialinę atskirtį patiriantiems asmenims būdingiausios problemos neformaliojo švietimo srityje ir pateikiamos tyrimo rekomendacijos. Tuo tarpu prieinami empiriniai duomenys, apimantys platesnį asmenų ratą nei apsibrėžta tikslinė grupė, naudojami tik bendrais bruožais apibūdinti esamai situacijai.

2.2.2. Valstybės intervencijos tikslai ir priežastys

2.2.2.1. Neformaliojo švietimo tikslai ir uždaviniai socialinės atskirties grupėse

Pagrindinis ir visa apimantis neformaliojo švietimo tikslas šiame segmente yra mažinti (o idealiau atveju – panaikinti) socialinę atskirtį arba kitaip tariant, užtikrinti socialinį teisingumą.

Kadangi socialinę atskirtį gali lemti skirtingos priežastys, atitinkamai skirtingi gali būti ir neformaliojo švietimo uždaviniai ją mažinant. Apibendrinant galima išskirti keletą tokių uždavinių:

- Padėti įgyti išsilavinimą ar / ir profesiją. Šis uždavinys aktualiausias asmenims, kurie dėl tam tikrų priežasčių negali įgyti išsilavinimo formaliojo švietimo įstaigose (asmenys, anksti pasitraukę iš švietimo sistemos, neįgiję pagrindinio išsilavinimo; atokiose vietovėse gyvenantys asmenys ir kt.)
- Gražinti asmenis į darbo rinką. Šis uždavinys nukreiptas į laikiną fizinę negalią turinčius asmenis; asmenis įgijusius fizinę negalią ir dėl to turinčius išsiugdyti naujus darbo įgūdžius, kad prie jos prisitaikytų, arba keisti darbo pobūdį; bedarbius; motinas, ilgą laiką namie auginusias vaikus ir dėl to praradusias darbo įgūdžius ir kt.
- Padėti asmenims integruotis visuomenėje. Šis uždavinys labiausiai orientuotas į asmenis, grįžusius iš įkalinimo įstaigų; priklausomybės ligomis sergančius asmenis; asmenis su psichine negalia ir kt.
- Padėti asmenims prisitaikyti prie turimų gyvenimo sąlygų (asmenys su sunkia fizine ar (ir) psichine negalia).
- Užtikrinti asmenims lygias galimybes mokytis. Pastarojo uždavinio įgyvendinimas ypač aktualus vyresnio amžiaus ar / ir atokiose vietovėse gyvenantiems asmenims, tautinėms mažumoms.

Minėti neformaliojo švietimo tikslai ir uždaviniai atsispindi tiek Lietuvos, tiek Europos Sąjungos strateginiuose dokumentuose ir teisės aktuose.

Pirmajame nepriklausomos Lietuvos dokumente, reglamentuojančiame neformalųjį švietimą – Lietuvos švietimo

