



ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“
სოციალური სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი
მარიაშვილი
მ. შალვაშვილი

23 იანვარი 2024 წელი
№ *3/36*

ვგზ. №1

ზოგადი განათლების მართვის
მოდელის ეფექტიანობის
აუდიტის ანგარიში

საჩივრი

ტერმინთა განმარტება	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა	5
1. შესავალი	8
1.1 აუდიტის მოტივაცია	8
1.2 აუდიტის პრობლემა და მთავარი კითხვები	9
1.3 აუდიტის კრიტერიუმები	10
1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია	11
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	13
2.1 სფეროს აღწერა.....	13
2.2 სკოლის მართვაში, მხარდაჭერასა და მონიტორინგში ჩართული სუბიექტები.....	15
2.3 დაფინანსების მოდელი	16
2.4 საერთაშორისო პრაქტიკა.....	18
აუდიტის მიგნებები	23
3. ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვა, მხარდაჭერა და მონიტორინგი	23
3.1 სკოლების მართვის მოდელი.....	23
3.2 რესურსცენტრების როლი სკოლების მხარდაჭერის და მონიტორინგის პროცესში.....	27
3.3 სამეურვეო საბჭოს როლი სკოლის მართვის პროცესში	30
4. დაფინანსების მოდელი	36
4.1 ვაუჩერული დაფინანსების საფუძვლები.....	36
4.2 არაქართულენოვანი სკოლების/სექტორების დაფინანსება	39
4.3 კერძო სკოლების დაფინანსება	43
ბიბლიოგრაფია	47
საკონტაქტო ინფორმაცია	49

შენიშნული განმარტება

სამინისტრო – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო.

მინისტრი – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი.

ავტორიზაცია – ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მოპოვების პროცედურა, რომლის მიზანია სახელმწიფოს მიერ აღიარებული განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტის გასაცემად შესაბამისი საქმიანობის განხორციელებისათვის აუცილებელი სტანდარტების დაკმაყოფილების უზრუნველყოფა.

ვაუჩერი – ფინანსური ინსტრუმენტი, რომელიც განკუთვნილია მოსწავლის მიერ ზოგადი განათლების მიღების დასაფინანსებლად.

რესურსცენტრი – საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანო – საგანმანათლებლო რესურსცენტრი.

სამეურვეო საბჭო – სკოლის უმაღლესი არჩევითი თვითმმართველი ორგანო.



შემაჯავებელი მიმოხილვა

ხარისხიანი განათლების მიღება ერთ-ერთი ფუნდამენტური უფლებაა და წარმოადგენს პიროვნული და პროფესიული ზრდის, სოციალური კეთილდღეობისა და სახელმწიფოს მდგრადი განვითარების წინაპირობას.¹

2021-2024 წლების სამთავრობო გეგმის მიხედვით, მთავრობის პრიორიტეტი ზოგადი განათლების ხარისხის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესებაა, რომლის მისაღწევადაც გაიზრდება მოცემული მიმართულებით საბიუჯეტო დაფინანსება, დამტკიცდება და დაინერგება ზოგადი განათლების ხარისხის უზრუნველყოფის განახლებული სტანდარტები და პროცედურები, შემუშავდება და დაინერგება სკოლების მართვისა და დაფინანსების დიფერენცირებული მოდელები.²

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ეფექტიანობის აუდიტი იმის დასადგენად, რამდენად უზრუნველყოფს ზოგადი განათლების მართვის არსებული მოდელი ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ეფექტიან მმართველობას. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი საკითხები:

სკოლების მართვის მოდელი

- ზოგადი განათლების ეფექტიანი მართვის სისტემის განვითარება სამინისტროს სტრატეგიული ამოცანაა, რომლის ერთ-ერთ კომპონენტსაც სკოლის მართვის დიფერენცირებული მიდგომის განხორციელება წარმოადგენს. მოცემული მიზნის გათვალისწინებით, სკოლების არსებული მიდგომარეობის ანალიზი არ ჩატარებულა, რომელიც რეგულარულ კრიტერიუმზე დაყრდნობით უზრუნველყოფდა საჭირო რესურსების, მზაობის და შესაძლებლობის მქონე სკოლების იდენტიფიცირებას და ხელს შეუწყობდა განხილულიყო ავტონომიურობის გაზრდის შესაძლებლობა.

ჩასწავლავების რიგი სკოლების მონიტორინგისა და მხარდაჭერის პროცესში

- რესურსცენტრების ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას განეკუთვნება სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ სკოლებში სასწავლო პროცესის და გარემოს მონიტორინგის განხორციელება, თუმცა მონიტორინგის ჩატარების პერიოდულობა და სკოლების დაფარვის სიხშირე არ არის განსაზღვრული; აღნიშნული კი, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სასწავლო პროცესისა და გარემოს გაუმჯობესების საფუძველია;
- რესურსცენტრების მიერ სამინისტროსთან წარდგენილი სამოქმედო გეგმები რიგ შემთხვევაში არაერთგვაროვანია, ხოლო მისაღწევი შედეგები არ არის მკაფიოდ გაზომვადი; ასევე: არ არის დამტკიცებული რესურსცენტრების სამოქმედო გეგმის ერთგვაროვანი ფორმა;
- რიგ შემთხვევებში, სხვადასხვა რესურსცენტრში დასაქმებული თანამშრომლების რაოდენობა იდენტურია, მიუხედავად მათი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი სკოლებისა და ამ სკოლებში მოსწავლეების განსხვავებული რაოდენობისა, რაც ქმნის ფუნქციების არასათანადოდ განხორციელების რისკებს. ანალიზის მიხედვით, იდენტური თანამშრომლების რაოდენობის

1 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი ეროვნული სტრატეგია 2022-2030, გვ.3.

2 http://gov.ge/files/68_78941_292978_govprogramme.pdf



პირობებში იკვეთება შემთხვევა, როდესაც ერთი რესურსცენტრის დაფარვის არეალში მყოფი სკოლების რაოდენობა 7-ჯერ აღემატება, მეორე რესურსცენტრის დაფარვის არეალში მყოფი სკოლების რაოდენობას.

სამეურვეო საბჭოს როლი სკოლის მართვის პროცესში

- სამეურვეო საბჭოს ფუნქციონირების შედეგად მისაღწევი მიზანი არ არის განსაზღვრული, რომელთან მიმართებითაც შეფასდება საბჭოს საქმიანობის ეფექტიანობა;
- სამეურვეო საბჭოს საქმიანობის ანალიზის შედეგად ჩანს, რომ ძირითად შემთხვევაში საბჭოს წევრების როლი სკოლის მართვის პროცესში ფორმალურ ხასიათს ატარებს: წევრები ნაკლებად არიან ჩართულები სკოლის მართვასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტისას;
- სამინისტროს მიერ არ არის ჩატარებული საბჭოს საქმიანობის კვლევა და ეფექტიანობის შეფასება. არ არის შესწავლილი საბჭოს წინაშე არსებული გამოწვევები და საჭიროებები, რაც შესაბამისი ქმედითი ღონისძიებების განხორციელების დაგეგმვას შეუწყობდა ხელს;
- გამოკითხვების³ და სამეურვეო საბჭოს ოქმების ანალიზის მიხედვით იკვეთება საბჭოს მიერ ფუნქციების არასაკმარისად განხორციელების შემთხვევები. აღნიშნული შეიძლება გამოწვეული იყოს სამეურვეო საბჭოს წევრების კომპეტენციის ნაკლებობით კონკრეტულ საკითხთან მიმართებით.

სკოლის დაფინანსების მოდელი

- ვაუჩერული დაფინანსების მოდელის და მასში ინტეგრირებული კომპონენტების ფარგლებში მისაღწევი მიზანი არ არის ნათლად გაწერილი, ხოლო დადგენილი საბაზისო თანხისა და დამატებითი კრიტერიუმების ოდენობის განსაზღვრის შესაბამისი კალკულაციის საფუძვლები არ ემყარება კონკრეტულ ინდიკატორებს; სამინისტროს მიერ არ არის გამოკვლეული, ვაუჩერული დაფინანსების მოდელის არსებული ინდიკატორები რამდენად პასუხობს სკოლებისა და მოსწავლეების საჭიროებებს. აღნიშნულ პირობებში იზრდება ფინანსური რესურსის არაეფექტიანად განკარგვის რისკები;
- არაქართულენოვანი სექტორის სკოლების წინაშე მდგარი გამოწვევების საპასუხოდ, სამინისტროს მხრიდან გათვალისწინებულია გაზრდილი ვაუჩერული დაფინანსება, თუმცა ეფექტიანი ღონისძიებების გასატარებლად, მნიშვნელოვანია არსებული საჭიროებების იდენტიფიცირება და დამატებითი მექანიზმების დანერგვა პროცესის მონიტორინგის მიზნით;
- კერძო სკოლების დაფინანსება ეფუძნება მხოლოდ ერთ, რაოდენობრივ კრიტერიუმს და არ ითვალისწინებს სკოლების ფინანსურ მდგომარეობასა და საჭიროებებს, რაც ქმნის რესურსის არაეფექტიანად და არაპროდუქტიულად განკარგვის რისკებს. ამასთანავე, არ არის დანერგილი კერძო სკოლების დაფინანსების ფარგლებში ანგარიშვალდებულების სისტემა.

გამოვლენილ გარემოებებსა და ნაკლოვანებებზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა შესაბამისი რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინების შემთხვევაში შესაძლებელი იქნება გაუმჯობესდეს პროცესის ეფექტიანობა და პროდუქტიულობა.

3 სამეურვეო საბჭოს წევრი მასწავლებლების, მშობლების და სკოლის დირექტორების გამოკითხვა.



ჩაკომენდაცია საინისტროს:

ჩაკომენდაცია N 1

სამინისტრომ, დასახული სტრატეგიული მიზნის მისაღწევად, შესაბამის მხარეებთან კოორდინაციითა და რელევანტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით უზრუნველყოს სკოლების მზაობის შეფასება. საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი რესურსების და შესაძლებლობების მქონე სკოლებისთვის განიხილოს დივერსიფიცირებული მიდგომის – ავტონომიურობის გაზრდის განხორციელების შესაძლებლობა, ანგარიშვალდებულების და დამატებითი მონიტორინგის მექანიზმების გათვალისწინებით.

ჩაკომენდაცია N 2

რესურსცენტრების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების ეფექტიანად დაგეგმვისა და შესაბამისი რესურსების ოპტიმალურად განაწილების ხელშეწყობის, ასევე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სასწავლო პროცესისა და გარემოს ეფექტიანობის შეფასებისა და გაუმჯობესების მიზნით მიზანშეწონილია:

- შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით შემუშავდეს და დამტკიცდეს რესურსცენტრების მიერ წარმოსადგენი სამოქმედო გეგმის ერთიანი ფორმა – კონკრეტული აქტივობების, მოსალოდნელი შედეგების, შესრულების ვადებისა და პასუხისმგებელი პირების შესახებ ინფორმაციის მითითებით;
- მონიტორინგის მოქმედი ფორმ(ებ)ის მიხედვით განისაზღვროს სასწავლო წლის განმავლობაში განსახორციელებელი მონიტორინგის პროცედურების ოპტიმალური რაოდენობა და სკოლების დაფარვის სიხშირე.

ჩაკომენდაცია N 3

სკოლის მართვის პროცესში სამეურვეო საბჭოს როლის გაძლიერების მიზნით სამინისტრომ შესაბამის მხარეებთან კოორდინაციით/თანამშრომლობით უზრუნველყოს საბჭოს საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასება, საჭიროებების კვლევა, მათ წინაშე არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირება და განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები.

ჩაკომენდაცია N 4

სახელმწიფო სახსრების ეფექტიანად და პროდუქტიულად ხარჯვის მიზნით, მიზანშეწონილია არსებული დაფინანსების მოდელის გადახედვა და შემდეგი კომპონენტების გათვალისწინება:

- შეფასდეს სკოლების წინაშე (მათ შორის, არაქართულენოვანი სკოლები) არსებული გამოწვევები, მოსწავლეების საჭიროებები და დაფინანსების ფარგლებში მისაღწევი შედეგები;
- დაფინანსების ყველა ეტაპზე მკაფიოდ გაიწეროს შესაბამისი მიზანი;
- შეფასდეს კერძო სკოლების დაფინანსების მექანიზმის ოპტიმალურობა და არსებული კრიტერიუმების ეფექტიანობა საჭიროებებისა და მისაღწევი მიზნების გათვალისწინებით; საბიუჯეტო სახსრებით დაფინანსების ფარგლებში დაინერგოს კერძო სკოლების ანგარიშვალდებულების სისტემა.



1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

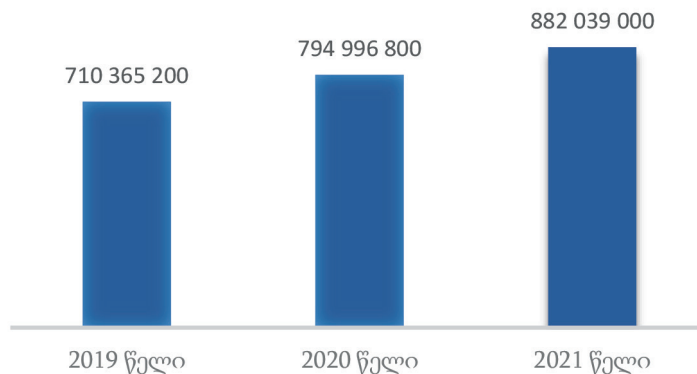
ზოგადი განათლების სისტემის მიზანია მაღალი ხარისხის ზოგად განათლებაზე ხელმისაწვდომობისა და ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი საგანმანათლებლო შედეგების უზრუნველყოფა, ხოლო ერთ-ერთ სტრატეგიულ ამოცანას ზოგადი განათლების ყველა დონეზე, ეფექტიანი მართვის სისტემის განვითარება წარმოადგენს.⁴

2022-2030 წლებში ზოგადი განათლების სფეროში წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება სასკოლო სისტემის რესტრუქტურისა და ოპტიმიზაცია ფინანსური და ადამიანური რესურსების უფრო ეფექტიანი გამოყენების მიზნით. საგანმანათლებლო რესურსცენტრების მხარდაჭერით წახალისდება სკოლის თვითმმართველობები მათი ავტონომიურობის ამაღლების, დირექტორების, მასწავლებლებისა და სამეურვეო საბჭოს შესაძლებლობათა გაძლიერებით. 2026-2027 აკადემიური წლისთვის დასრულდება საჯარო სკოლების ავტორიზაციის პროცესი, რომელიც ახალი სტანდარტის შესაბამისად, აქცენტს აკეთებს სწავლა-სწავლების ხარისხისა და მოსწავლეთა მოსწრების შეფასებაზე.⁵

სასკოლო სისტემის წარმატებით ფუნქციონირებისა და დეცენტრალიზებული მართვისათვის აუცილებელია ანგარიშვალდებულებისა და მხარდაჭერის მექანიზმების განვითარება. დღეისათვის საგანმანათლებლო რესურსცენტრი სათანადოდ ვერ ასრულებს სკოლის განვითარებისა და ხელშეწყობის ფუნქციას. იკვეთება საჭირო რესურსების და შესაძლებლობების მქონე სკოლებისთვის ავტონომიის გაზრდის საჭიროება.⁶

ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსებაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 2019 წელს გახარჯულია 710,365,200 ლარი, 2020 წელს – 794,996,800 ლარი, ხოლო 2021 წელს – 882,039,000 ლარი.

დიაგრამა №1.1 2019-2021 წლებში ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსება⁷



4 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021, გვ.20,22.

5 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი ეროვნული სტრატეგია 2022-2030. გვ.55.

6 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021, გვ.19.

7 2019, 2020 და 2021 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, თავი VI, პროგრამული კოდი: 32 02 01.



განათლების სისტემის გარდაქმნის, სწავლა-სწავლების ხარისხის გაუმჯობესებისკენ გადადგმული ნაბიჯებისა და მზარდი დაფინანსების მიუხედავად, არსებული გამოწვევები აფერხებს მოსწავლეების აკადემიური მიღწევების გაუმჯობესებას და მათი შედეგები ზოგადი განათლების პრობლემად რჩება, კერძოდ:⁸

- ქართველი მოსწავლეების მნიშვნელოვანი ნაწილი ზოგადი განათლების საფეხურს ასრულებს მინიმალური საბაზო კომპეტენციებით, რაც მათ ხელს უშლით 21-ე საუკუნის პროფესიებისა და ადგილობრივი თუ გლობალური შრომის ბაზრისთვის მომზადებაში;
- საერთაშორისო შედარებითი კვლევები: მათემატიკისა და საბუნებისმეტყველო საგნების სწავლისა და სწავლების საერთაშორისო კვლევა (TIMSS), წიგნიერების საერთაშორისო კვლევა (PIRLS) და მოსწავლეთა შეფასების საერთაშორისო პროგრამა (PISA), აგრეთვე სახელმწიფო შეფასებები მათემატიკასა (2016 წელი; 2018 წელი) და საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებში (2018 წელი) აჩვენებენ, რომ საქართველოში სკოლის მოსწავლეები სხვა პოსტსოციალისტური ქვეყნების თანატოლებთან შედარებით, უფრო დაბალ ქულებს იღებენ და სამივე მიმართულებით მიღწევების უფრო დაბალი მაჩვენებლები აქვთ;
- მოსწავლეთა შეფასების საერთაშორისო პროგრამის (PISA) 2018 წლის შედეგების მიხედვით, 78 მონაწილე ქვეყანას შორის, საქართველოში 15 წლის მოზარდებმა მათემატიკაში – 67-ე, კითხვაში – 71-ე და საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებში 74-ე ადგილი დაიკავეს.

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ ზოგადი განათლების მიმართულებით განხორციელებული სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში გახარჯულმა ფინანსურმა რესურსმა 2021 წელს 1,136,698,400 ლარი შეადგინა.⁹ ცალკეული პროგრამის ეფექტიანად განხორციელება შეუძლებელია სისტემის მართვის სათანადო მოდელისა და დამატებითი მექანიზმების გარეშე.

1.2. აუდიტის პრობლემა და მთავარი კითხვები

აუდიტის მიზანია შეაფასოს ზოგადი განათლების მართვის მოდელი, სამინისტროსა და მის სისტემაში შემავალი ერთეულების მიერ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის მიმართულებით განხორციელებული ღონისძიებებისა და დანერგილი მექანიზმების ეფექტიანობა.

აუდიტის კითხვებია:

1. რამდენად უზრუნველყოფს ზოგადი განათლების მართვის არსებული მოდელი და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვაში/მონიტორინგში ჩართული სუბიექტები სკოლების ეფექტიან მმართველობას/მონიტორინგს?
2. რამდენად უზრუნველყოფს სკოლების დაფინანსების არსებული მოდელი რესურსების ეფექტიან და პროდუქტიულ განკარგვას?

8 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი ეროვნული სტრატეგია 2022-2030, გვ 18.

9 2021 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, თავი VI.



1.3 აუდიტის კრიტერიუმები

ზოგადი განათლების მართვის მოდელის პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის შეფასებისთვის, აუდიტის პროცედურების ჩატარებისას გამოყენებულ იქნა შემდეგი ძირითადი კრიტერიუმები:

- საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები;
- შესაბამისი უწყებების სტრატეგიები;
- საერთაშორისო პრაქტიკა;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევები.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021 – სტრატეგია ეფუძნება განათლების, მეცნიერებისა და გადამზადების სფეროს მიღწევებსა და გამოწვევების ანალიზს. სტრატეგიის ერთ-ერთი მიზანია მოსწავლეების მომავალი ცხოვრებისთვის მომზადების მიზნით მაღალი ხარისხის ზოგად განათლებაზე ხელმისაწვდომობისა და ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი საგანმანათლებლო შედეგების უზრუნველყოფა. მაღალი ხარისხის ზოგადი განათლების თანაბარი საყოველთაო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და ზოგადი განათლების ყველა დონეზე ეფექტიანი მართვის სისტემის განვითარება – სტრატეგიული ამოცანებია.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი ეროვნული სტრატეგია 2022-2030 – განათლებისა და მეცნიერების, ტექნოლოგიების, კვლევისა და ინოვაციების სისტემების სფეროში არსებული მიღწევებისა და გამოწვევების სიტუაციურ ანალიზზე დაყრდნობით, განსაზღვრულია სამი სტრატეგიული მიზანი, რომელიც მიმართულია განათლების ხარისხისა და შესაბამისობის თანასწორობის, ინკლუზიურობისა და მრავალფეროვნების, აგრეთვე მმართველობის, დაფინანსებისა და ანგარიშვალდებულების სისტემების გაუმჯობესებისკენ. სწორედ ამ მიზნებს დაეფუძნება ის რეფორმები და ინიციატივები, რომლებიც სისტემაში 2022-2030 წლებში უნდა განხორციელდეს.

„ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი – აწესრიგებს საქართველოში ზოგადსაგანმანათლებლო საქმიანობის განხორციელების პირობებს, ზოგადი განათლების მართვისა და დაფინანსების პრინციპებსა და წესებს, ადგენს ყველა ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების (ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად) სტატუსს, მათი დაფუძნების, საქმიანობის, რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და ავტორიზაციის წესებს, აგრეთვე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მასწავლებელთა საქმიანობის წარმართვის პირობებსა და წესს.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 17 იანვრის №31 ბრძანება „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საგანმანათლებლო რესურსცენტრების ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ“ – განსაზღვრავს რესურსცენტრის მიზნებს, ფუნქციებს და ამოცანებს, ასევე საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 15 სექტემბრის №448 ბრძანება „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად დაფუძნებისა და საჯარო სკოლის წესდების დამტკიცების შესახებ“ – განსაზღვრავს სკოლის მიზნებს, სტრუქტურას, მართვასა და საქმიანობასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებს.



საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 14 სექტემბრის №476 დადგენილება „ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ“ – განსაზღვრავს ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად ერთ მოსწავლეზე გათვლილ ფინანსურ ნორმატივსა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობას. საჯარო სკოლებისათვის ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერი გამოითვლება ეროვნული სასწავლო გეგმით გათვალისწინებული მოსწავლეთა რაოდენობის, საათობრივი დატვირთვის, ადმინისტრაციული და სხვა ხარჯების საფუძველზე.

1.4 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

აუდიტის ობიექტად განისაზღვრა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. აუდიტის პერიოდად განისაზღვრა 2019-2021 წლები; ასევე აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, გამოყენებულია აუდიტის წინა და შემდგომი პერიოდების ინფორმაცია.

აუდიტის საგნად განისაზღვრა ზოგადი განათლების მართვის მოდელის ეფექტიანობა და პროდუქტიულობა.

საკითხების შესასწავლად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა შემდეგი მეთოდები:

- მარეგულირებელი ნორმების შესწავლა და ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- საერთაშორისო პრაქტიკისა და სტანდარტების გაცნობა;
- პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად განხორციელდა შემდეგი აუდიტორული პროცედურები:

1. რამდენად უზრუნველყოფს ზოგადი განათლების მართვის არსებული მოდელი და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მართვაში/მონიტორინგში ჩართული სუბიექტები სკოლების ეფექტიან მმართველობას/მონიტორინგს? – აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მართვის არსებული მოდელი, გაეცნო სამინისტროს სტრატეგიას, სამოქმედო გეგმას ზოგადი განათლების მიმართულებით, ასევე შესაბამის მარეგულირებელ ნორმატიულ ბაზას. აუდიტის ჯგუფი გაეცნო საერთაშორისო პრაქტიკას მოსწავლეების მიღწევების გაუმჯობესებისთვის გატარებული რეფორმების შესახებ და მართვის მოდელის დივერსიფიცირებული მიდგომის მაგალითებს. შედგა ინტერვიუები პასუხისმგებელ პირებთან. შესწავლილ იქნა საგანმანათლებლო რესურსცენტრების ფუნქციები და როლი სკოლების მხარდაჭერისა და მონიტორინგის პროცესში. აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა 2021 წელს რესურსცენტრებში დასაქმებულ თანამშრომელთა თანაფარდობა საჯარო სკოლების რაოდენობასთან მიმართებით. რესურსცენტრების მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესწავლის მიზნით გააანალიზა 14 რესურსცენტრის მიერ 2019-2021 წლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმები და წარდგენილი საქმიანობის ანგარიშები. რესურსცენტრების შერჩევა განხორციელდა სტრატეგიული შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით. შერჩევით დაიფარა არსებული რესურსცენტრების 20%. იმავე შერჩევის პრინციპით აღნიშნულ წლებზე ასევე გააანალიზდა რესურსცენტრების მიერ 73 საჯარო სკოლაში განხორციელებული მონიტორინგის შედეგები და



გაცემული რეკომენდაციები. აუდიტის ჯგუფმა 42 საჯარო სკოლის მაგალითზე შეისწავლა 2019-2021 წლებში სამეურვეო საბჭოს საქმიანობის ამსახველი დოკუმენტაცია – შეხვედრის ოქმები. ჩაატარა გამოკითხვები შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებთან – სამეურვეო საბჭოს წევრებთან (მშობლები, მასწავლებლები) და სკოლის დირექტორებთან. გამოკითხვისთვის სამეურვეო საბჭოს წევრი მასწავლებლების და მშობლების, ასევე დირექტორების შერჩევა განხორციელდა სტრატეგიული შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით და მოიცვა ყველა რეგიონი. ამასთანავე, თბილისში შერჩევა განხორციელდა რაიონების მიხედვით. სამეურვეო საბჭოს კითხვარი ელექტრონულად გაეგზავნა 375 მასწავლებელსა და 382 მშობელს. გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო 89 მასწავლებელმა და 81-მა მშობელმა. აუდიტის ჯგუფმა სკოლის დირექტორების გამოკითხვებისთვის შეარჩია 325 დირექტორი, რაც ქვეყნის მასშტაბით არსებული სკოლის დირექტორების 16%-ს შეადგენს. გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო 101-მა დირექტორმა. აღწერილი გამოკითხვების შედეგები გენერალურ ერთობლიობაზე არ გავრცელებულა.

2. **რამდენად უზრუნველყოფს სკოლების დაფინანსების არსებული მოდელი რესურსების ეფექტიან და პროდუქტიულ განკარგვას?** – აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სკოლების დაფინანსების არსებული მოდელი. გაეცნო სამინისტროს სტრატეგიას და შესაბამის მარეგულირებელ ნორმატიულ ბაზას. ჩატარდა ინტერვიუები პასუხისმგებელ პირებთან. ჯგუფი გაეცნო ვაუჩერის კოეფიციენტების კალკულაციის დამადასტურებელ დოკუმენტაციას. ამასთანავე, გააანალიზა 2019-2021 წლებში საჯარო სკოლებისთვის გამოყოფილი ვაუჩერული დაფინანსებისა და დამატებითი დაფინანსების მონაცემთა ბაზები, საშუალოდ, 538,000 მოსწავლისთვის გადარიცხული ვაუჩერული დაფინანსების დამადასტურებელი მონაცემები. შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით გააანალიზდა 64 კერძო სკოლის შემოსავლები. შესწავლილ იქნა 167 საჯარო სკოლისთვის სამინისტროს მიერ გამოყოფილი დამატებითი ფინანსური რესურსის ხარჯვის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია (მონაცემთა ბაზები); ასევე აუდიტის ჯგუფმა 15 ქვეყნის მაგალითზე გააანალიზა საერთაშორისო პრაქტიკა, დაფინანსების მოდელთან დაკავშირებით.



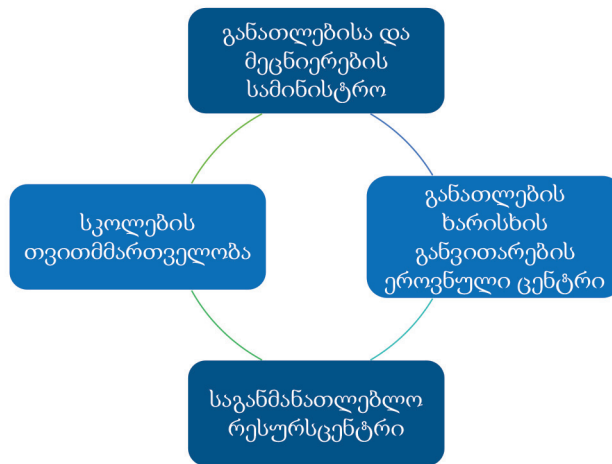
2. ზოგადი ინფორმაცია

2.1 სწავლის აღწერა

სამინისტრო განათლებისა და მეცნიერების სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გამტარებელი ორგანოა. საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში სამინისტრო ახორციელებს თავის დაქვემდებარებაში არსებული ყოველი რგოლის საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს.¹⁰ სამინისტრო და მისი დაქვემდებარებული ერთეულები ზოგადი განათლების ხელმისაწვდომობის მიზნით ახორციელებენ სხვადასხვა პროგრამას.

„ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ზოგადი განათლების მიზანია საქართველოს მოქალაქის აღზრდა და ზოგადი განათლების შემდგომი პროფესიული და საზოგადოებრივი ცხოვრებისათვის მომზადება. ზოგადი განათლების სისტემა წარმოადგენს ეროვნული და სასკოლო სასწავლო გეგმების, მათი განმახორციელებელი ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების, იმ სახელმწიფო ორგანოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ერთობლიობას, რომლებიც უზრუნველყოფენ ზოგადი განათლების მიღებას. სახელმწიფო უზრუნველყოფს სრული ზოგადი განათლების მიღებას. მოსწავლის განათლების სახელმწიფო დაფინანსება ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში გრძელდება 12 წლის განმავლობაში. ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში სწავლებას ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით აფინანსებს სახელმწიფო.

დიაგრამა №2.1 ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვაში, ხარისხის ხელშეწყობასა და ზედამხედველობაში ჩართული მხარეები



ზოგადი განათლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკას ახორციელებს საქართველოს მთავრობა. იგი სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს ერთ მოსწავლეზე გათვლილ ფინანსურ ნორმატივებს და მათი შესაბამისი სტანდარტული და გაზრდილი ვაუჩერების ოდენობებს. **განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო** ზოგადი განათლების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ატარებს ერთიან სახელმწიფო პოლიტიკას. სამინისტრო სხვა ფუნქციებთან ერთად:

10 საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 19 მარტის დადგენილება N118 „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 2, პუნქტი 1.



- ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების სტატუსის მოპოვების მიზნით, აფუძნებს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს და ამტკიცებს მის წესდებას;
- უფლებამოსილია განახორციელოს მისი რეორგანიზაცია და ლიკვიდაცია;
- ატარებს საჯარო სკოლის დირექტორის შესარჩევ კონკურსს;
- საჯარო სკოლის სამეურვეო საბჭოს ასარჩევად წარუდგენს საჯარო სკოლის დირექტორობის კანდიდატს;
- ახორციელებს საჯარო სკოლების სახელმწიფო კონტროლს და პასუხისმგებელია ზოგადი განათლების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის შესრულებისთვის.

„განათლების ხარისხის განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, განათლების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობა ხდება შიდა და გარე მექანიზმების საშუალებით. ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ხარისხის ხელშეწყობის გარე მექანიზმია ავტორიზაცია,¹¹ რომელსაც ახორციელებს სსიპ – განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი.

საგანმანათლებლო რესურსცენტრი ახორციელებს თავის სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ საჯარო სკოლებში მიმდინარე პროცესების ზედამხედველობას, მათ მხარდაჭერას და კონსულტირებას;¹²

კანონის მიხედვით, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებს გააჩნიათ ადმინისტრაციული და ფინანსური ავტონომია, რაც გულისხმობს **ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების თვითმმართველობას**, რომლის სუბიექტები საჯარო სკოლაში არიან:

- სამეურვეო საბჭო – სკოლის თვითმმართველობის უმაღლესი არჩევითი ორგანო;
- დირექცია – სკოლის დირექტორი, მისი მოადგილე/მოადგილეები და ბუღალტერია;
- პედაგოგიური საბჭო – სკოლის მასწავლებელთა თვითმმართველობის ორგანო;
- მოსწავლეთა თვითმმართველობა – კანონისა და სკოლის წესდების თანახმად არჩეული ორგანო;
- დისციპლინური კომიტეტი;
- სააპელაციო კომიტეტი.

„ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს თითოეული სუბიექტის ფუნქცია-მოვალეობებს, შემადგენლობას, საქმიანობას, უფლებამოსილების ვადებს და ა.შ.

სამინისტრო ზოგადი განათლების მიმართულებით სხვადასხვა პროგრამას ახორციელებს, რომელთა დასაფინანსებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 2019 წელს გახარჯულია 952,297,600 ლარი, 2020 წელს – 993,198,500 ლარი, ხოლო 2021 წელს – 1,136,698,400 ლარი.¹³

11 აღსანიშნავია, რომ „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის მიხედვით, 2014 წლის 1 იანვრამდე სამინისტროს მიერ დაფუძნებულ/რეორგანიზებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს – ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებს უფლება მიეცეთ, 2026-2027 სასწავლო წლის დაწყებამდე განახორციელონ ზოგადსაგანმანათლებლო საქმიანობა, როგორც ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებმა/სკოლებმა და მიიღონ კანონით გათვალისწინებული დაფინანსება. 2026-2027 სასწავლო წლის დაწყებამდე სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს ამ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებათა ეტაპობრივი ავტორიზაცია. 2023 წლიდან დაიწყო საჯარო სკოლების ეტაპობრივი ავტორიზაცია განახლებული სტანდარტებით. მანამდე ავტორიზაციის პროცესი ზემოაღნიშნულ საჯარო ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში არ განხორციელებულა.

12 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 17 იანვრის №31 ბრძანება „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საგანმანათლებლო რესურსცენტრების ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 2, პუნქტი 2, „ა“ ქვეპუნქტი.

13 2019, 2020 და 2021 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, თავი VI.

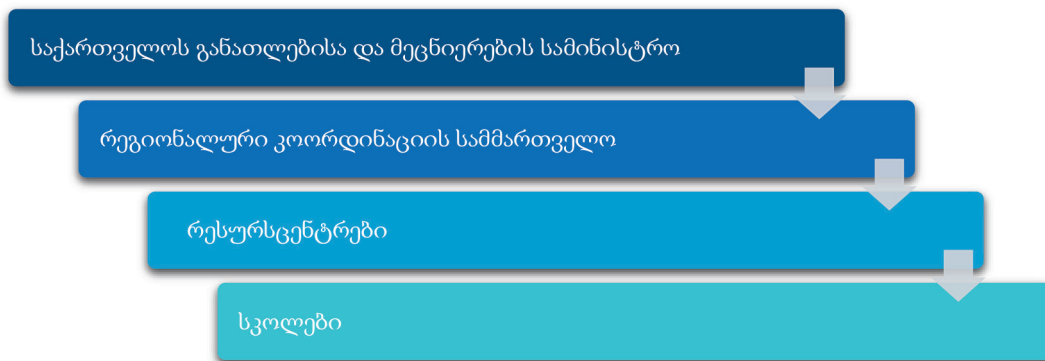


2.2 სკოლის მართვაში, მხარდაჭერასა და მონიტორინგში ჩართული სუბიექტები

სკოლის მმართველობაში მონაწილეობს სკოლის დირექცია, სკოლაში არსებულ საბჭოებთან ერთად, ხოლო მხარდაჭერასა და მონიტორინგში – რესურსცენტრები. რესურსცენტრი წარმოადგენს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოს. მისი მიზანია სამინისტროს პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა.

რესურსცენტრებს კოორდინირებას უწევს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს რეგიონალური კოორდინაციის სამმართველო.

დიაგრამა №2.2.1 რესურსცენტრების მმართველობითი სისტემა



რესურსცენტრები კოორდინაციას უწევენ მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებს. 2021 წლის მდგომარეობით, ქვეყნის მასშტაბით ფუნქციონირებდა 2,088 საჯარო სკოლა და 70 საგანმანათლებლო რესურსცენტრი.

ცხრილი №2.2.1 2021 წლის მდგომარეობით, საჯარო სკოლებისა და საგანმანათლებლო რესურსცენტრების რაოდენობა რეგიონების მიხედვით

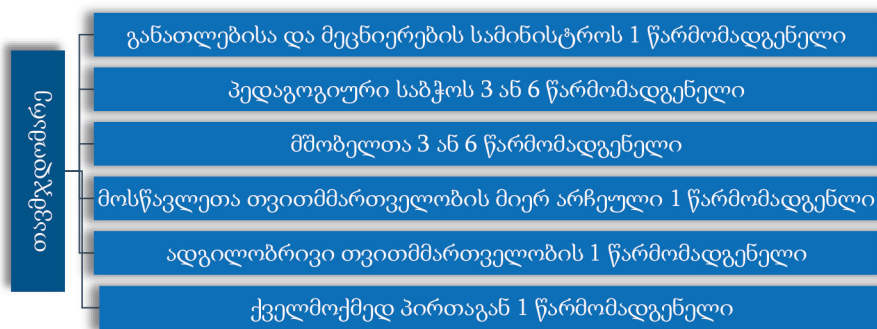
რეგიონი	რესურსცენტრების რაოდენობა	საჯარო სკოლების რაოდენობა
აფხაზეთი	2	15
აჭარა	6	229
გურია	3	97
თბილისი	5	178
იმერეთი	12	371
კახეთი	8	185
მცხეთა-მთიანეთი	4	85
რაჭა-ლეჩხუმი	4	67
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	9	241
სამცხე-ჯავახეთი	6	204
ქვემო ქართლი	7	253
შიდა ქართლი	4	163
სულ	70	2 088



საგანმანათლებლო რესურსცენტრების დებულება განსაზღვრავს რესურსცენტრების ძირითად ფუნქციებსა და მართვის საკითხებს. აღნიშნული დებულებით რესურსცენტრს განსაზღვრული აქვს 30-მდე ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და ტექნიკური ფუნქციის/საქმიანობის შესრულების ვალდებულება, როგორც ზოგადი, ასევე სკოლამდელი განათლების ფარგლებში.¹⁴

სკოლების მმართველობაში ჩართულია სხვადასხვა სუბიექტი. სკოლის სტრუქტურა მოიცავს სამეურვეო საბჭოს, პედაგოგიურ საბჭოს, სკოლის დირექციას, მოსწავლეთა თვითმმართველობას და დისციპლინურ კომიტეტს. სკოლაში შეიძლება შეიქმნას სააპელაციო კომიტეტი. სამეურვეო საბჭო არის სკოლის უმაღლესი თვითმმართველი ორგანო.

დიაგრამა №2.2.2 სამეურვეო საბჭოს სტრუქტურა¹⁵



სამეურვეო საბჭოს ფუნქციები

- ირჩევს სკოლის დირექტორს 6 წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით;
- სკოლის დირექტორის წარდგინებით ამტკიცებს სკოლის ბიუჯეტს; ასევე ამტკიცებს დირექტორის მიერ მომზადებულ წლიურ ანგარიშს და უზრუნველყოფს მის საჭაროობას;
- სკოლის დირექტორის წარდგინებით ამტკიცებს სკოლის შინაგანაწესს;
- გამოხატავს თანხმობას პედაგოგიური საბჭოს მიერ შემუშავებული სასკოლო სასწავლო გეგმის, სასწავლო მასალის, მათ შორის, გრიფინიტებული, პედაგოგების მიერ შერჩეული, სასწავლო წლის განმავლობაში გამოსაყენებელი სახელმძღვანელოების ნუსხის თაობაზე;
- აკონტროლებს სკოლის დირექციის მიერ ფინანსების ხარჯვას, ქონების განკარგვას და სხვ.

2.3 დაფინანსების მოქალაქე

სახელმწიფოს მიერ მოსწავლის განათლების დაფინანსება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით.¹⁶

14 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 17 იანვრის №31 ბრძანება „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საგანმანათლებლო რესურსცენტრების ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ“.

15 სამეურვეო საბჭოს წევრთა რაოდენობის განსაზღვრისას, მცირეკონტინგენტიანი სკოლებისათვის გამონაკლისის დაშვება შეიძლება სამინისტროს თანხმობით; მშობლებისგან არჩეული წევრები თანაბრად უნდა წარმომადგენდნენ სკოლაში არსებულ თითოეულ საფეხურს; მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია დანიშნოს ერთი წევრი; სამეურვეო საბჭოს აქვს უფლებამოსილება, შეიყვანოს ქველმოქმედ პირთაგან ერთი წევრი, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

16 საქართველოს კანონი „ზოგადი განათლების შესახებ“, მუხლი 22, პუნქტი 2.



ზოგად განათლებაზე სამინისტროს ჯამური ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად მიმართულია, საშუალოდ, 40-50%.

ცხრილი №2.3.1 2019-2021 წლებში ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსება (ათასი ლარი)¹⁷

კოდი	პროგრამის დასახელება	2019	2020	2021
32 00	განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	1,650,104.1	1,551,185.7	1,882,658.5
32 02 01	ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსება	710,365.2	794,996.8	882,039.0
	წილი %	43%	51%	47%

სტანდარტული ვაუჩერი გამოითვლება შემდეგნაირად: ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი – 300 ლარი გამრავლება შესაბამის კოეფიციენტზე. ვაუჩერის ღირებულების დიფერენცირება ხდება კლასების მიხედვით, რომლის შესაბამისად, ვაუჩერული დაფინანსება მერყეობს 300 ლარიდან 852 ლარამდე.

ცხრილი №2.3.2 2019-2021 წლებში, საშუალოდ, კერძო და საჯარო სკოლების ვაუჩერული დაფინანსების ოდენობა

სკოლის ტიპი	2019 წელი	2020 წელი	2021 წელი
კერძო სკოლები	18,401,000	18,581,400	17,747,200
საჯარო სკოლები	509,340,325	526,750,593	535,087,887
სულ	527,741,325	545,331,993	552,835,087

ვაუჩერული დაფინანსების ზრდა ძირითადად დამოკიდებულია მოსწავლეთა რაოდენობაზე, სკოლის გეოგრაფიულ მდებარეობასა და სექტორზე (ქართულენოვანი, არაქართულენოვანი). განსხვავებულია ასევე ვაუჩერის ოდენობა როგორც I-VIII, ისე – IX-XII კლასელებისთვის.

დადგენილების თანახმად, საჯარო სკოლამ შეიძლება მიიღოს გაზრდილი ვაუჩერი:

- არაქართულენოვანი სკოლისთვის/სექტორისთვის;
- ერთ შენობაზე მეტი ადმინისტრაციული შენობისთვის;
- სოფელში/მაღალმთიან რეგიონში მდებარე საჯარო სკოლებისთვის.

კერძო სკოლების შემთხვევაში, ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი განისაზღვრება ფიქსირებული 300 ლარით.

17 2019, 2020 და 2021 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, თავი VI.



2.4 საერთაშორისო პრაქტიკა

როგორ გაუმჯობავდა მსოფლიოს წამყვანი სასკოლო სისტემები

„მაკენზი და კომპანიის“ მიერ ჩატარებული კვლევის¹⁸ ფარგლებში ეროვნული და საერთაშორისო¹⁹ შეფასების შედეგების მიხედვით, მსოფლიოს მასშტაბით გამოკვეთეს 20 ქვეყანა,²⁰ რომელთაც ბოლო წლებში²¹ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესეს მოსწავლეების შედეგები და წარმატების განმაპირობებელი ფაქტორების იდენტიფიცირების მიზნით, სიღრმისეულად გააანალიზეს აღნიშნულ ქვეყნებში გატარებული რეფორმები. საწყისი მდგომარეობისა და მიღწეული პროგრესის გათვალისწინებით, ქვეყნები დაიყო 4 კლასტერად: სუსტად განვითარებული სისტემიდან – დამაკმაყოფილებელ სისტემამდე, დამაკმაყოფილებლიდან – კარგამდე, კარგიდან – წარმატებულ სისტემამდე და წარმატებულიდან – წარჩინებულ სისტემამდე.

აღნიშნული ანგარიში აჩვენებს, რომ სასკოლო სისტემა შეიძლება გაუმჯობესდეს ნებისმიერი საწყისი წერტილიდან. მისი მთავარი გზავნილია, რომ აღნიშნულის მისაღწევად, სისტემის ლიდერებმა გაუმჯობესების შემუშავებისა და განხორციელების გზაზე უნდა გააერთიანონ სამი განზომილება. **პირველი:** არსებული მდგომარეობის შეფასება, რომელიც გულისხმობს სისტემის განვითარების დონის შეფასებას მოსწავლეების შედეგების გათვალისწინებით; **მეორე:** მოსწავლეების მიღწევების გასაუმჯობესებლად საჭირო ინტერვენციების (რეფორმების) განხორციელება; **მესამეა** რეფორმების სისტემატური ადაპტაცია ქვეყნის კონტექსტთან: კულტურის, პოლიტიკის, სასკოლო სისტემის სტრუქტურისა და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით.

რეფორმები ეტაპების მიხედვით:

სუსტად განვითარებული სისტემიდან დამაკმაყოფილებელ სისტემამდე	დამაკმაყოფილებელი სისტემიდან კარგამდე	კარგიდან წარმატებულ სისტემამდე	წარმატებულიდან წარჩინებულ სისტემამდე
<ul style="list-style-type: none"> აღნიშნულ ეტაპზე განხორციელებული რეფორმები ფოკუსირებულია მოსწავლეების მიერ წიგნიერებასა და მათემატიკაში საბაზისო უნარების მიღწევაზე, რაც გულისხმობს დაბალი კომპეტენციის მქონე მოსწავლეების ფუნდამენტურ მხარდაჭერას, მოსწავლეების საჭიროებების დაკმაყოფილებასა და ყველა სკოლის მიერ ხარისხის მინიმალური სტანდარტების უზრუნველყოფას. 	<ul style="list-style-type: none"> ამ ეტაპზე რეფორმები ფოკუსირებულია სისტემის საფუძვლების გაძლიერებაზე; ეს მოიცავს მაღალი ხარისხის მონაცემების წარმოებას, მოსწავლეებისა და სკოლების ანგარიშვალდებულების გაზრდას და სათანადო დაფინანსების, ორგანიზაციული სტრუქტურისა და პედაგოგიკის მოდელების შექმნას. 	<ul style="list-style-type: none"> აქტივობები ამ ეტაპში ფოკუსირებულია მოსწავლეობის და სკოლის ლიდერობის სრულფასოვან პროფესიულ განხილვაზე. 	<ul style="list-style-type: none"> ამ ეტაპის რეფორმებმა გაუმჯობესების ფოკუსი ცენტრიდან თავად სკოლებზე გადაიტანა (დეცენტრალიზებული მმართველობა); სხვა საკითხებთან ერთად აქცენტი კეთდება სისტემის მიერ დაფინანსებული ინოვაციების და ექსპერიმენტის მხარდაჭერაზე.

18 How the world's most improved school systems keep getting better, McKinsey&Company, 2010

19 PISA, TIMSS, PIRLS

20 შერჩეულ ქვეყნებს შორის არის როგორც განვითარებული, ასევე განვითარებადი ქვეყნები. შერჩევა ასევე მოიცავს როგორც დიდი, ისე მცირე ზომის, კერძო და საჯარო, ცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ სისტემებს.

21 1980 წლიდან 2007 წლის ჩათვლით პერიოდში.



კავშირი ავტონომიურობასა და მასწავლებლების კომპეტენციას შორის – „მაკქენზი და კომპანიის“ კვლევის მიხედვით, არსებობს ძლიერი კორელაცია სისტემის განვითარების სტადიასა და ცალკეული სკოლის მუშაობასა და მიღწევებზე, ცენტრალური დონის კონტროლის ხარისხს შორის. სკოლის ავტონომიურობის ხარისხი იზრდება სისტემის განვითარების კვალდაკვალ. სისტემები, სუსტად განვითარებული სტადიიდან დამაკმაყოფილებელ სტადიამდე, ჩვეულებრივ, გამოირჩევა დაბალი კვალიფიკაციის მქონე მასწავლებლებით და შესაბამისად ხორციელდება მჭიდრო ცენტრალიზებული კონტროლი სწავლა-სწავლების პროცესებზე, რათა მინიმუმამდე დაიყვანონ სხვაობა ცალკეული კლასებისა და სკოლების შედეგებს შორის. აღნიშნულ სტადიაზე მასწავლებლებს განუსაზღვრეს სასწავლო მიზნები, მიაწოდეს სასწავლო მასალები და საგაკვეთილო გეგმები ყოველდღიური სწავლებისთვის. კომპეტენციის ნაკლებობის გამო, მასწავლებელი მხოლოდ გაკვეთილს ატარებს და არ გეგმავს მას. საპირისპიროდ, კარგად განვითარებულიდან – საუკეთესო სტადიაზე გადასული სისტემები გამოირჩევიან მაღალი კომპეტენციის მქონე მასწავლებლებით. შესაბამისად, სახელმწიფო იძლევა მხოლოდ ზოგად მითითებებს სწავლა-სწავლების პროცესებთან დაკავშირებით, რათა სკოლებში წახალისონ კრეატიულობა და ინოვაცია, რაც ამ ეტაპზე მიღწევების გაუმჯობესების მთავარი მამოძრავებელია.

კვლევაში ხაზგასმულია, რომ სკოლების ავტონომიურობის ხარისხის განმსაზღვრელი მთავარი ფაქტორია მასწავლებლების კომპეტენცია. როცა მასწავლებლების კომპეტენცია დაბალია, სისტემის განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია ძლიერი ცენტრალური ზედამხედველობის გატარება, ხოლო მასწავლებლების კომპეტენციის განვითარების გათვალისწინებით, მცირდება კონტროლი.

OECD-ის კვლევის მიხედვით, სკოლების ავტონომიურობის ზრდას შეუძლია მოსწავლეების მიღწევების გაუმჯობესება. PISA 2018 წლის შედეგების მიხედვით,²² მაღალი მიღწევების/ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში, სადაც განათლების მიღებაში მაღალი თანასწორობაა, სკოლის ავტონომიურობის მაღალი ხარისხი და ცენტრალიზებული ანგარიშვალდებულების სისტემების კომბინაცია ხელს უწყობს სწავლების ეფექტიანობასა და სწავლის შედეგების გაუმჯობესებას.

მართვის მოქალის რივენიფიციური მიღოვის აბალითი

ავსტრალია – 2009 წელს დასავლეთ ავსტრალიაში დამოუკიდებელი საჯარო სკოლების ინიციატივა დაინერგა. ინიციატივის მიზანი იყო სასკოლო თემების გაძლიერება, საქმიანობის ძირითად ასპექტებზე²³ გადაწყვეტილების მიღების მეტი უფლებამოსილების მინიჭებით. პროგრამაში მონაწილეობის სურვილი 100-ზე მეტმა სკოლამ გამოთქვა. შერჩევის პროცესმა აჩვენა, რომ 34 სკოლა მზად იყო ემუშავა გაზრდილი ავტონომიით და 2010 წელს შერჩეულ სკოლებში დაიწყო პროექტის პილოტირება. 2010 წლიდან კიდევ 4-ჯერ განხორციელდა აღნიშნული პროექტი და 2015 წელს ავტონომიის მაღალი ხარისხის მქონე სკოლები შეადგენდნენ დასავლეთ ავსტრალიის ყველა საჯარო სკოლის 57%-ს და სტუდენტებისა და პერსონალის – 70%-ს. 2013 წელს განხორციელდა პროექტში ჩართული სკოლების დამოუკიდებელი შეფასება. შედეგების მიხედვით, აღნიშნულმა პროგრამამ შექმნა წარმატებული პირობები მოსწავლეების შედეგების გასაუმჯობესებლად.

22 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ca768d40-en/index.html?itemId=/content/publication/ca768d40-en>

23 როგორცაა, მაგალითად, ბიუჯეტი და პერსონალი.



ინფორმაცია სკოლების შერჩევის კრიტერიუმების შესახებ:²⁴

- სკოლებს ჰქონდათ არჩევანის უფლება მონაწილეობასთან/არმონაწილეობასთან დაკავშირებით;
- პროექტის ფარგლებში შეირჩა მხოლოდ ის სკოლები, რომლებიც უკვე ეფექტიანად მუშაობდნენ და შეედლოთ ესარგებლათ გაზრდილი ავტონომიით;
- შერჩევის ეტაპზე სკოლებს უნდა ეჩვენებინათ, როგორ გამოიყენებდნენ გაზრდილ ავტონომიას მოსწავლეების განათლების გასაუმჯობესებლად;
- მონაწილე სკოლის მმართველებისთვის განხორციელდა სპეციალური პროგრამა, რომელიც მათი შესაძლებლობების განვითარებაზე იყო ორიენტირებული;
- პროექტში ჩართული სკოლებისთვის დაინერგა ანგარიშვალდებულების გაძლიერებული მექანიზმები; ანგარიშვალდებულების ეს დამატებითი მექანიზმები სკოლებმა მიიღეს, როგორც სამართლიანი სისტემა, გაზრდილი ავტონომიის გათვალისწინებით.

ჩა განაიწირობავს სკოლის ავტონომიის უფაქტიანობას და ანგარიშვალდებულებას²⁵

მსოფლიო ბანკის კვლევა გვთავაზობს სკოლის ავტონომიისა და ანგარიშვალდებულების ეფექტიანობის პოლიტიკის ხუთ ძირითად მიზანს. ეს არის სისტემა, რომელშიც ავტონომია, შეფასება და ანგარიშვალდებულება აძლიერებს ერთმანეთს, შეიქმნას ხელსაყრელი გარემო სწავლის შედეგების გასაუმჯობესებლად. ხუთი ძირითადი მიზანი, რომელიც გამომდინარეობს ამ მოდელიდან და მნიშვნელოვანია სკოლის ავტონომიისა და ანგარიშვალდებულების წარმატებისთვის, არის შემდეგი:

სკოლის ავტონომიის დონე ბიუჯეტის დაგეგმვასა და მართვაში – სკოლის ავტონომია სკოლის ბიუჯეტის დაგეგმვასა და მართვაში სასურველია, რადგან აღნიშნული ზრდის ფინანსური რესურსების ეფექტიანობას, ანიჭებს სკოლებს მოქნილობას ბიუჯეტის მართვაში და მშობლებს აძლევს შესაძლებლობას, ჩაერთონ ბიუჯეტის დაგეგმვასა და შესრულებაში.

ავტონომიის დონე პერსონალის მართვაში – დეცენტრალიზებულ საგანმანათლებლო სისტემებში სკოლებს შეუძლიათ ჰქონდეთ ავტონომია მასწავლებლების დაქირავებისა და გათავისუფლებისას. ეს მკაფიო ნიშანს აძლევს მასწავლებლებს, რომ სკოლის საბჭო უფლებამოსილია სკოლის პერსონალის გათავისუფლება-დანაშენაზე. აღნიშნული მოტივაციას აძლევს მასწავლებლებს, მეტი პასუხისმგებლობით მოეკიდონ და გაითვალისწინონ მშობლების საჭიროებები.

სკოლის საბჭოს როლი (მონაწილეობა) სკოლის მართვაში – აღნიშნული მიზანი ორიენტირებულია საზოგადოების მონაწილეობასა და სკოლის საბჭოს როლზე სკოლის მართვის პროცესში, რაც გულისხმობს საზოგადოების უნარს, ჰქონდეს ხმა ან ზედამხედველობა გაუწიოს მიმდინარე პროცესებს. ეს მიზანი მოიცავს არა მხოლოდ საზოგადოების უნარს, თქვას ან ზედამხედველობა გაუწიოს სკოლის მმართველობის ძირითად ასპექტებს, არამედ იმასაც, რამდენად კარგად უჭერენ მხარს ამ თემებს თავიანთი როლების განსაზღვრასა და გაგებაში, შესაძლებლობების განვითარებაში, სკოლის გეგმის განხორციელებასა და აღნიშნული როლის გამჭვირვალე და ინკლუზიურად განხორციელებაში.

24 მოცემულია კონტექსტიდან გამომდინარე, რელევანტური კრიტერიუმები.

25 World Bank Group Education Global Practice, School Autonomy and Accountability, 2016.



სკოლისა და მოსწავლის შეფასება – ნებისმიერ საგანმანათლებლო სისტემაში მნიშვნელოვანია დაინტერესებულმა მხარეებმა იცოდნენ, რამდენად კარგად მუშაობენ სკოლები, მასწავლებლები და მოსწავლეები. აღნიშნული პოლიტიკის მიზანია სკოლისა და მოსწავლეთა შეფასების მნიშვნელობის განხილვა – მათი არსებობა, სიხშირე და შეფასებებიდან მიღებული ინფორმაციის გამოყენება პედაგოგიური და საოპერაციო კორექტირებების განსახორციელებლად მუშაობის გაუმჯობესების მიზნით.

ანგარიშვალდებულება – სკოლის ანგარიშვალდებულება მთავარია განათლების ხარისხისა და მომსახურების გაუმჯობესებისთვის. ეს მიზანი მოიცავს რეგულაციებს, რომ დაინტერესებულმა მხარეებმა მიიღონ გასაგები ინფორმაცია თავიანთი სკოლების შესახებ, უზრუნველყონ ზედამხედველობა, დაიცვან რეგულაციები, გასცენ ჭილდოები, სანქციები და შექმნან უკუკავშირი განათლების სისტემის სხვადასხვა დონეზე, სკოლებიდან სამინისტროებამდე.

დაფინანსების მოქალაქე

სხვადასხვა ქვეყანა აერთიანებს კრიტერიუმებს, რომლებიც ხელს უწყობს სკოლებს შორის უთანასწორობის აღმოფხვრას და უზრუნველყოფს თანაბარ შესაძლებლობებს ყველა მოსწავლისთვის.

ბელგია	კრიტერიუმები დაკავშირებულია ისეთ მახასიათებლებთან, როგორებიცაა, სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა, მოსწავლეთა სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროებები, სოციალური თუ ეკონომიკური ფონი და თითოეულ მოსწავლემდე დასული მახასიათებელი, რომელიც მიუთითებს დამატებით საჭიროებას.
ესტონეთი	
პოლონეთი	
სლოვაკეთი	

ამერიკის შეერთებულ შტატებში²⁶ ფედერალური დაფინანსება ყველაზე ხშირად გამოიყოფა კონკრეტული პროგრამის ან მოსწავლის საჭიროებების მხარდასაჭერად. იმის განსაზღვრისთვის, თუ რომელ ძირითად კომპონენტებს უნდა შეიცავდეს საჭიროებებზე დაფუძნებული ფორმულა, გამოყოფენ ოთხ ძირითად კომპონენტს, რომლებიც წარმოადგენს ფორმულის ფუნდამენტს. თითოეული კომპონენტი ეხება სკოლებისთვის სახსრების გამოყოფის ძირითად მიზანს:

- **ძირითადი განაწილება:** აღნიშნული დაფინანსება შეიძლება გამოიყოს მოსწავლეზე ან კლასზე; თუ ერთეული არის კლასი, მაშინ ფორმულა მოიცავს კრიტერიუმს კლასის მაქსიმალური დასაშვები ზომის შესაბამისად;
- **სასწავლო გეგმის გაუმჯობესება:** ეს კომპონენტი არეგულირებს კონკრეტული საგანმანათლებლო პროფილის უზრუნველყოფის ხარჯებს და ვრცელდება მხოლოდ შერჩეულ სკოლებსა და მოსწავლეებზე. მაგალითად, ეს შეიძლება იყოს სპეციალიზებული კურიკულუმის შეთავაზება, როგორებიცაა, ხელოვნება, სპორტი ან სხვადასხვა პროფესიულ სფეროებზე ფოკუსირება;
- **დამატებითი საგანმანათლებლო საჭიროებების მქონე სტუდენტებისათვის რესურსების განაწილება:** აღნიშნული მიზნად ისახავს სტუდენტის სხვადასხვა მახასიათებლის ადაპტირებას, რაც საჭიროებს დამატებით რესურსს, საჭირო სასწავლო გეგმის ერთნაირი დონის უზრუნველსაყოფად;

26 OECD-The Funding of School education – <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264276147-en.pdf?expires=1664822929&id=id&accname=guest&checksum=3149430C55567F2C0A5363B75DCF7A63>



- **სკოლის ობიექტთან/ადგილთან დაკავშირებული სპეციფიკური საჭიროებებისათვის:** სკოლები, რომლებიც მდებარეობს გარეუბნებში, საგრძნობლად პატარა ზომის კლასებით. სკოლები მაღალი ხარჯებით (დაკავშირებულია ადგილობრივ ეკონომიკურ ფაქტორებთან და/ან სპეციალიზებული აღჭურვილობის საჭიროებებთან). სკოლის ზომა არის ერთეულის ღირებულების მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელი. ფიქსირებული ხარჯები (მაგალითად, სკოლის პერსონალი, შენობა, საგნების შეჩვენვა) არ მცირდება მოსწავლეების რაოდენობასთან ერთად.



აუდიტის მიზნობა

3. ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვა, მხარდაჭერა და მონიტორინგი

3.1 სკოლების მართვის მოდელები

განათლებისა და მეცნიერების 2017-2021 წლების სტრატეგიის მიხედვით, ზოგადი განათლების მართვის დონეზე ეფექტიანი მართვის სისტემის განვითარება სტრატეგიული ამოცანაა, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად მოიაზრებს სკოლების მართვის დიფერენცირებული მიდგომის განხორციელებას, მათი რესურსების, საჭიროებების და შესაძლებლობების შესაბამისად; ხოლო განათლებისა და მეცნიერების 2022-2030 წლების სტრატეგიის მიხედვით, ერთ-ერთ პრიორიტეტს მართვისა და ანგარიშვალდებულების სისტემის განვითარება წარმოადგენს. აღნიშნული მოიაზრებს საგანმანათლებლო დაწესებულებების მართვის დეცენტრალიზაციისა და ავტონომიურობის მხარდაჭერას დაბალანსებული ანგარიშვალდებულებისა და კონტროლის ქმედითი მექანიზმებით.

დეცენტრალიზაცია გულისხმობს სკოლის მართვის ძირითად ასპექტებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების დელეგირებას ცენტრალური ხელისუფლებიდან სკოლის დონეზე.²⁷

PISA 2018 წლის შედეგების მიხედვით იმ ქვეყნებში, სადაც მაღალგანვითარებული ეკონომიკაა და ეფექტიანი განათლების სისტემა, სკოლის ავტონომიურობის მაღალი ხარისხი და ცენტრალიზებული ანგარიშვალდებულების სისტემების კომბინაცია ხელს უწყობს სწავლა-სწავლების შედეგების გაუმჯობესებას.²⁸

მსგავსი მიგნება ფიქსირდება „მაკჟენზი და კომპანიის“ მიერ ჩატარებულ კვლევაშიც.²⁹ კვლევის ფარგლებში ეროვნული და საერთაშორისო³⁰ შეფასების შედეგების მიხედვით, მსოფლიოს მასშტაბით გამოკვეთეს 20 ქვეყანა,³¹ რომელთაც ბოლო წლებში³² მნიშვნელოვნად გააუმჯობესეს მოსწავლეების შედეგები და წარმატების განმაპირობებელი ფაქტორების იდენტიფიცირების მიზნით, სიღრმისეულად გააანალიზეს აღნიშნულ ქვეყნებში გატარებული რეფორმები. რეფორმების ანალიზმა აჩვენა, რომ მიუხედავად განსხვავებული კონტექსტისა, ქვეყნების მიერ გატარებული რეფორმების წარმატება განაპირობა იმან, რომ რეფორმები მორგებული იყო სისტემის განვითარების ეტაპს.³³ აღსანიშნავია ძლიერი კორელაცია განვითარების სტადიასა და სკოლის ავტონომიურობის ხარისხს შორის, სადაც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი მასწავლებლების კვალიფიკაციაა. კერძოდ, მასწავლებლების კომპეტენციის განვითარების გათვალისწინებით, იზრდება ავტონომიურობა.

27 <https://gpseducation.oecd.org/revieweducationpolicies/#!node=41701&filter=all>

28 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ca768d40-en/index.html?itemId=/content/publication/ca768d40-en>

29 How the world's most improved school systems keep getting better, McKinsey & Company, 2010

30 PISA, TIMSS, PIRLS

31 შერჩეულ ქვეყნებს შორის არის როგორც განვითარებული, ასევე განვითარებადი ქვეყნები; შერჩევა ასევე მოიცავს როგორც დიდი, ისე მცირე ზომის კერძო და საჯარო, ცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ სისტემებს.

32 1980 წლიდან 2007 წლის ჩათვლით პერიოდი.

33 ავტორები ხაზს უსვამენ, რომ მსგავსი რეფორმები შეიძლება განახორციელეს სხვა ქვეყნებმაც, მაგრამ წარუმატებლად, რაც განპირობებული იყო ორი მიზეზით: 1. რეფორმა არ იყო მორგებული ქვეყნის განვითარების სტადიას. 2. რეფორმა საკმარისი ორგანიზებულობით არ გატარებულა.



საქართველოში მასწავლებელთა კომპეტენცია გამონვევაა, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნის მასშტაბით ფიქსირდება სკოლები, სადაც მაღალი კვალიფიკაციის მქონე, წარმატებული მასწავლებლები ასწავლიან, რაც დივერსიფიცირებული მიდგომის გამოყენების შესაძლებლობას ქმნის.

საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, სკოლის ავტონომიურობის ძირითადი ასპექტები შეგვიძლია დავაჯგუფოთ სამი კატეგორიის მიხედვით:

ორგანიზაციული, მენეჯერული და ადმინისტრაციული ავტონომიურობა – პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები, თანამშრომლების დაქირავება-დათხოვნა, მასწავლებელთა შეფასების პოლიტიკის განსაზღვრა, სკოლის დირექტორის დანიშვნა-გათავისუფლება და სხვ.;

აკადემიური ავტონომიურობა – მიზნების განსაზღვრა, სწავლების მეთოდების და მოსწავლეთა შეფასების პოლიტიკის განსაზღვრა, კურსის შინაარსის განსაზღვრა და სხვ.;

ფინანსური ავტონომიურობა – სკოლის თავისუფლება ბიუჯეტის დაგეგმვასა და განკარგვაში.

საქართველოში საჯარო ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებები სარგებლობენ ავტონომიურობის გარკვეული ხარისხით. კერძოდ, კანონმდებლობის მიხედვით განერილია, რომ სკოლის დონეზე ხდება გადაწყვეტილებების მიღება გამოყოფილი ბიუჯეტის განაწილებასთან დაკავშირებით,³⁴ დირექტორის დანიშვნა³⁵ და მასწავლებლის დაქირავება. რაც შეეხება აკადემიურ ავტონომიურობას, სწავლისთვის გამოყენებულ სახელმძღვანელოებს ირჩევს სკოლა,³⁶ სამინისტროს მიერ გრიფირებამინიჭებული სახელმძღვანელოების ნუსხიდან, ხოლო მოსწავლეთა შეფასების პოლიტიკა, სკოლებში სასწავლო საგნები და შინაარსი, განისაზღვრება ეროვნულ სასწავლო გეგმაზე დაყრდნობით.³⁷

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში ავტონომიურობის ხარისხი ყველა საჯარო სკოლაზე ერთნაირად ვრცელდება, თუმცა სკოლები, მასწავლებლების კომპეტენციის, განვითარების სტადიის და სხვა მახასიათებლებით, განსხვავდებიან ერთმანეთისგან, რაც სკოლების მიმართ დივერსიფიცირებული მიდგომის – გარკვეულ სკოლებზე ავტონომიურობის გაზრდის შესაძლებლობას იძლევა.

აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა პროფესიული განვითარების სქემით განსაზღვრული ორი ყველაზე მაღალი სტატუსის მქონე წამყვანი და მენტორი მასწავლებლების განაწილება სკოლების მიხედვით.

34 დირექტორი ათანხმებს სამეურვეო საბჭოსთან, რომლის შემდეგაც ბიუჯეტი მტკიცდება, თუმცა სკოლის ბიუჯეტი მწირია და შესაბამისად, თანხების დიდი ნაწილი იხარჯება მასწავლებლების ხელფასებზე, რაც ფორმალურს ხდის აღნიშნულ თავისუფლებას.

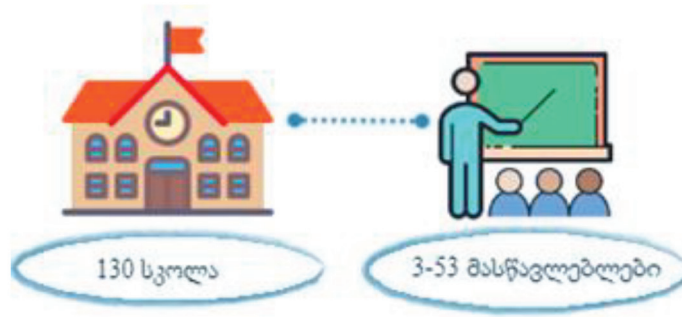
35 სამინისტროს მიერ წარდგენილი კანდიდატურებიდან ირჩევს სამეურვეო საბჭო.

36 სკოლის პედაგოგიური საბჭო ათანხმებს სამეურვეო საბჭოსთან.

37 აღსანიშნავია, რომ ზოგადი განათლების რეფორმის ფარგლებში 2019 წლიდან ხორციელდება პროგრამა „ახალი სკოლის მოდელი“, რომლის მიზანია ეტაპობრივად, თითოეულ სკოლაში მესამე თაობის ეროვნული სასწავლო გეგმის დანერგვის ხელშეწყობა.



ინფოგრაფიკი 3.1.1 2019-2020 აკადემიური წლისთვის სკოლების რაოდენობა, რომლებშიც მინიმუმ, სამ ძირითად საგანს³⁸ მაინც ასწავლიან წამყვანი ან/და მენტორის სტატუსის მქონე მასწავლებლები



აღნიშნულ სკოლებში წამყვან ან/და მენტორ მასწავლებელთა რაოდენობა 3-დან 53-მდე მერყეობს, ხოლო სკოლების განაწილება გეოგრაფიული მდებარეობის მიხედვით, მოიცავს როგორც თბილისს, ასევე სხვა რეგიონებს.

ცხრილი 3.1.1 სკოლების განაწილება რეგიონების მიხედვით, სადაც სამ ძირითად საგანს მაინც ასწავლიან წამყვანი ან/და მენტორის სტატუსის მქონე მასწავლებლები

რეგიონი	სკოლის რაოდენობა
სამცხე-ჯავახეთი	1
გურია	3
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	6
ქვემო ქართლი	6
კახეთი	8
აჭარა	11
შიდა ქართლი	23
თბილისი	31
იმერეთი	41

აღსანიშნავია ასევე, რომ აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარებული გამოკითხვების მიხედვით, 101 გამოკითხული დირექტორიდან – 42³⁹ აღნიშნავს, რომ ისურვებდა ავტონომიის გაზრდას სკოლის მართვასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხზე. აღნიშნული მიმართულებებია:

ცხრილი 3.1.2 42 სკოლის დირექტორის გამოკითხვის შედეგები ავტონომიის გაზრდასთან დაკავშირებით სხვადასხვა მიმართულებით

მიმართულება	დირექტორების რაოდენობა ⁴⁰
ორგანიზაციული, მენეჯერული და ადმინისტრაციული ავტონომიურობა	20
ფინანსური ავტონომიურობა	9
აკადემიური ავტონომიურობა	6
სხვა	9

დივერსიფიცირებული მიდგომის გამოყენების კარგი მაგალითია ავსტრალიაში

38 მათემატიკა, ქართული ენა და ლიტერატურა, უცხოური ენა.

39 გამოკითხულ სკოლის დირექტორთა 42%.

40 ჯამური რაოდენობა არ ემთხვევა გამოკითხულთა რაოდენობას (42-ს) რადგან, რიგ შემთხვევაში დირექტორის მიერ მითითებულია ერთზე მეტი მიმართულება.



განხორციელებული „დამოუკიდებელი საჯარო სკოლების ინიციატივა“. ინიციატივის მიზანი იყო გადამწყვეტილების მიღების მეტი უფლებამოსილების მინიჭება სკოლებზე საქმიანობის ძირითად ასპექტებთან⁴¹ დაკავშირებით. პროგრამაში მონაწილეობის სურვილი 100-ზე მეტმა სკოლის დირექტორმა გამოთქვა. შერჩევის პროცესმა აჩვენა, რომ 34 სკოლა მზად იყო ემუშავა გაზრდილი ავტონომიით და შერჩეულ სკოლებში დაიწყო პროექტის პილოტირება. პროექტში ჩართული სკოლების დამოუკიდებელი შეფასების შედეგებმა აჩვენა, რომ აღნიშნულმა პროგრამამ შექმნა წარმატებული პირობები მოსწავლეების შედეგების გასაუმჯობესებლად. სკოლების შერჩევის კრიტერიუმებთან დაკავშირებით აღნიშნული მოდელი გვთავაზობს საინტერესო გამოცდილებას:

- სკოლებს ჰქონდათ არჩევანის უფლება მონაწილეობასთან/არმონაწილეობასთან დაკავშირებით;
- პროექტის ფარგლებში შეირჩა მხოლოდ ის სკოლები, რომლებიც უკვე ეფექტიანად მუშაობდნენ და შეედლოთ ესარგებლათ გაზრდილი ავტონომიით;
- შერჩევის ეტაპზე სკოლებს უნდა ეჩვენებინათ, თუ როგორ გამოიყენებდნენ გაზრდილ ავტონომიას მოსწავლეების განათლების გასაუმჯობესებლად;
- მონაწილე სკოლის მმართველებისთვის განხორციელდა სპეციალური პროგრამა, რომელიც მათი შესაძლებლობების განვითარებაზე იყო ორიენტირებული;
- პროექტში ჩართული სკოლებისთვის დაინერგა ანგარიშვალდებულების გაძლიერებული მექანიზმები, რომლებიც სკოლებმა მიიღეს, როგორც სამართლიანი სისტემა, გაზრდილი ავტონომიის გათვალისწინებით.

ავტონომიურობის ზრდით სკოლებს შეუძლიათ უკეთესად უპასუხონ მოსწავლეების საჭიროებებს იმ სპეციფიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით, რომლებშიც ოპერირებენ,⁴² რაც საბოლოო ჯამში ხელს შეუწყობს მოსწავლეების შედეგებისა და განათლების ხარისხის გაუმჯობესებას. გაზრდილ ავტონომიას ბიუჯეტისა და პერსონალის მართვაში; ასევე ყოველდღიურ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც გავლენას ახდენს სასკოლო გარემოსა და სასწავლო პროცესზე, შეუძლია სკოლების საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდა.⁴³ სკოლების მართვის დივერსიფიცირებული მიდგომის განხორციელების შემთხვევაში, შესაძლებელია შესაბამისი მზაობის და შესაძლებლობის მქონე სკოლებისთვის მეტი ავტონომიურობის მინიჭება, რაც კვლევების მიხედვით, დადებითად აისახება მოსწავლეების მიღწევებსა და წვლილი შეაქვს განათლების ხარისხის გაუმჯობესებაში.

აუდიტის პერიოდისთვის სამინისტროს მიერ არ იყო შემუშავებული სკოლის მართვის და ავტონომიურობის ხარისხის დივერსიფიცირებული მიდგომა, არ იყო განხორციელებული სკოლების საჭიროებების კვლევა, რომელიც სხვადასხვა რელევანტურ კრიტერიუმზე დაყრდნობით უზრუნველყოფდა საჭირო რესურსების, მზაობის და შესაძლებლობის მქონე სკოლების იდენტიფიცირებას და დეცენტრალიზაციის შესაძლებლობის განხილვას.

41 როგორცაა, მაგალითად ბიუჯეტი და პერსონალი.

42 <https://oecdutoday.com/how-to-make-school-autonomy-work/>

43 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22086/What0matters0m0000a0framework0paper.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

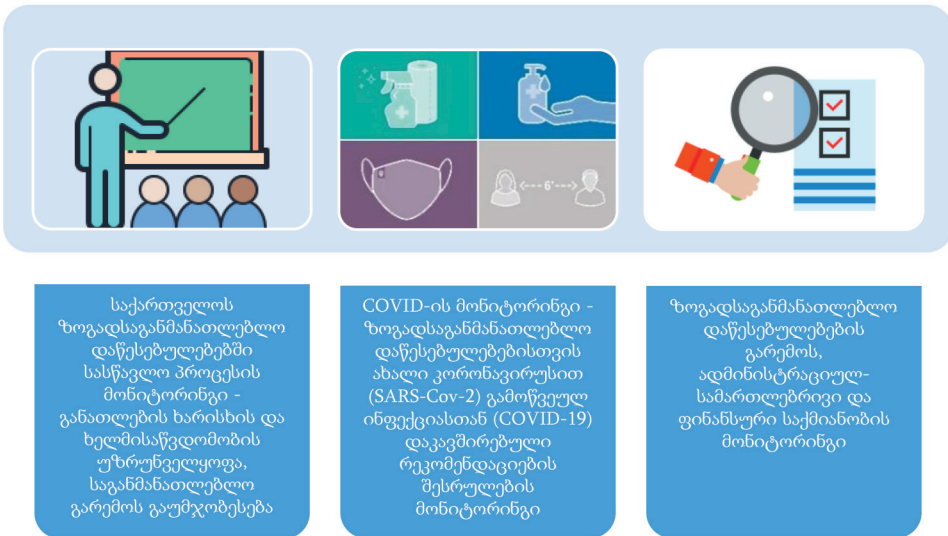


3.2 ჩასურსცენარების როლი სკოლის მხარდაჭერისა და მონიტორინგის პროცესში

განათლებისა და მეცნიერების 2017-2021 წლების სტრატეგიის მიხედვით, სამინისტროს პრიორიტეტული ამოცანაა ზოგადი განათლების ყველა დონეზე ეფექტიანი მართვის სისტემის განვითარება.

ზოგადი განათლების სისტემის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან რგოლს წარმოადგენენ სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები – საგანმანათლებლო რესურსცენტრები, რომლებიც კოორდინაციას უწევენ თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებს. რესურსცენტრი უზრუნველყოფს საჯარო სკოლებში სასწავლო პროცესისა და გარემოს მონიტორინგს, შეფასებას და შესაბამისი ანგარიშების შედგენას; ასევე შედგენილი ანგარიშების საფუძველზე სასწავლო პროცესის და გარემოს გაუმჯობესებისათვის მნიშვნელოვანი რეკომენდაციების შემუშავებას და შესაბამისი საჯარო სკოლისა და სამინისტროსათვის წარდგენას.⁴⁴ აღნიშნული საქმიანობა რესურსცენტრების ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქციაა.

გრაფიკი 3.2.1 2021 წლის მდგომარეობით სამინისტროს მიერ დამტკიცებული მონიტორინგის ფორმები



მონიტორინგის ფორმები ჩაშენებულია Eschool-ის ბაზაში, სადაც რესურსცენტრები ასახავენ შედეგებს. მონიტორინგის შედეგების საფუძველზე ხდება სასწავლო გარემოსა და პროცესის გაუმჯობესებისთვის მნიშვნელოვანი რეკომენდაციების შემუშავება.

აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს მიერ მონიტორინგის ჩატარების პერიოდულობა და სკოლების დაფარვის სიხშირე განსაზღვრული არ არის, მაშინ როცა აღნიშნული წარმოადგენს ზოგადსაგანმანათლებლო სასწავლო პროცესისა და გარემოს გაუმჯობესების საფუძველს.

რესურსცენტრის ერთ-ერთი მთავარი ფუნქციაა სამოქმედო ტერიტორიაზე მყოფი სკოლებისთვის რეკომენდაციების შემუშავება, სამინისტროსა და სკოლისთვის წარდგენა. აღნიშნული

44 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 17 იანვრის №31 ბრძანება „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საგანმანათლებლო რესურსცენტრების ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ“.



მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან კომპონენტებს, როგორებიცაა: გარემო, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი და ფინანსური მონიტორინგი და სასწავლო პროცესი. აღსანიშნავია, რომ 2019-2021 წლებში შერჩეული 73 საჯარო სკოლიდან მსგავსი ტიპის წერილობითი რეკომენდაცია გაცემულია სკოლების მხოლოდ 11%-ზე. გაცემულ რეკომენდაციებს შორის აღსანიშნავია როგორც ტექნიკური, ასევე ხარისხობრივი ტიპის რეკომენდაციაც, როგორებიცაა: საჯარო სკოლების მიერ ინკლუზიური განათლების განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავება და დამტკიცება, ინფრასტრუქტურის მონესრიგება და სხვ.

რეგიონების მიხედვით რესურსცენტრების ზედამხედველობის ქვეშ შემავალი სკოლების რაოდენობა, საშუალოდ, 7-დან 41-მდე მერყეობს, ხოლო, საშუალოდ, 1 რესურსცენტრი კოორდინაციას უწევს 30 სკოლას.

ცხრილი №3.2.1 2021 წლის მდგომარეობით რეგიონების მიხედვით რესურსცენტრებზე გადანაწილებული საჯარო ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების რაოდენობა, მოსწავლეთა რაოდენობა და რესურსცენტრებზე განწეული ხარჯი

რეგიონი	რესურსცენტრი	სკოლების რაოდენობა	მოსწავლეების რაოდენობა	რესურსცენტრზე განწეული ხარჯი (ლარი)
აფხაზეთი	2	15	2 208	230 667
აჭარა	6	229	56 398	986 967
გურია	3	97	13 564	315 146
თბილისი	5	178	181 467	577 383
იმერეთი	12	371	74 618	1 184 693
კახეთი	8	185	44 535	750 033
მცხეთა-მთიანეთი	4	85	12 475	355 614
რაჭა-ლეჩხუმი	4	67	2 807	375 664
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	9	241	42 378	876 671
სამცხე-ჯავახეთი	6	204	24 677	574 977
ქვემო ქართლი	7	253	71 869	697 462
შიდა ქართლი	4	163	37 420	409 597
სულ	70	2 088	564 416	7 334 875

რესურსცენტრების პასუხისმგებლობა სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებულ ყველა საჯარო სკოლასთან მიმართებით იდენტურია. შესაბამისად, დაფარვის ზონაში მყოფი სკოლების და მოსწავლეების რაოდენობა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს რესურსცენტრების ფუნქციების შესრულებასა და სამუშაო დატვირთვაზე.

აუდიტის ჭკუფმა გააანალიზა რესურსცენტრების და მათში დასაქმებული თანამშრომლების რაოდენობის თანაფარდობა საჯარო სკოლების და მოსწავლეების რაოდენობასთან მიმართებით. რიგ შემთხვევაში სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული სკოლების/მოსწავლეების რაოდენობა რაიონების მიხედვით, მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისგან, თუმცა რესურსცენტრებში დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობა იდენტურია.



ცხრილი №3.2.2 2021 წლის მდგომარეობით მუნიციპალიტეტების მიხედვით რესურსცენტრზე გადანაწილებული საჯარო სკოლებისა და მოსწავლეების რაოდენობა, რესურსცენტრში დასაქმებულ თანამშრომელთა⁴⁵ რაოდენობა და საკასო ხარჯი

რეგიონი	რაიონი	თანამშრომელთა რაოდენობა	საჯარო სკოლების რაოდენობა	საჯარო სკოლებში მოსწავლეების რაოდენობა	რესურსცენტრზე განული ხარჯი (ლარი)
რაჭა-ლეჩხუმი	ლენტეხი	5	11	482	102 816
სამცხე-ჯავახეთი	ახალქალაქი	5	65	7 156	84 510
ქვემო ქართლი	მარნეული	5	74	19 491	107 339

სხვადასხვა რესურსცენტრში დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობა არის იდენტური, თუმცა კონკრეტულ რესურსცენტრზე მიმაგრებული სკოლებისა და მოსწავლეების რაოდენობა განსხვავებულია. სამივე რეგიონის რესურსცენტრებში დასაქმებულია 5-5 ადამიანი,⁴⁶ მაშინ როცა დაფარვაში მყოფი სკოლების რაოდენობა მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისგან. მაგალითად, იდენტური თანამშრომლების რაოდენობის არსებობის პირობებში, მარნეულის რესურსცენტრის დაფარვის ზონაში მყოფი სკოლების რაოდენობა 7-ჯერ მეტია ლენტეხის მუნიციპალიტეტის რესურსცენტრთან შედარებით. აღნიშნული რესურსცენტრების თანამშრომლების დატვირთვა განსხვავებულია, რესურსცენტრების ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი სკოლების და ამ სკოლებში მოსწავლეების განსხვავებული რაოდენობის გამო; დიდი დატვირთვის პირობებში კი, არსებობს რესურსცენტრების ფუნქციების არასათანადოდ და არაეფექტიანად განხორციელების რისკი.

რესურსცენტრები სასწავლო წლის დაწყებამდე სამინისტროს წარუდგენენ მუშაობის ყოველწლიურ სამოქმედო გეგმას და ანგარიშს რესურსცენტრის გასული წლის გეგმის შესრულების შესახებ.⁴⁷ სამოქმედო გეგმაში მოცემულია წლის განმავლობაში რესურსცენტრის მიერ განსახორციელებელი ძირითადი აქტივობები. აუდიტის ჯგუფმა რესურსცენტრების მიერ დაგეგმილი და განხორციელებული აქტივობების შეფასების მიზნით, შეისწავლა 14 რესურსცენტრის მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმა და საქმიანობის წლიური ანგარიშები 2019-2021 წლების პერიოდზე. სამოქმედო გეგმების შინაარსობრივი ანალიზიდან იკვეთება, რომ რესურსცენტრების მიერ წარმოდგენილი სამოქმედო გეგმა არაერთგვაროვანია და გარკვეულ შემთხვევებში ატარებს ფორმალურ ხასიათს. გეგმა არ წარმოადგენს კონკრეტული აქტივობების ამსახველ დოკუმენტს. კერძოდ, 14 რესურსცენტრიდან 8 რესურსცენტრს ყოველწლიურად შემუშავებული აქვს იდენტური ან თითქმის იდენტური სამოქმედო გეგმა. განვიხილოთ აქტივობები არის ზოგადი, საპროგნოზო რაოდენობრივი მაჩვენებლისა და მოსალოდნელი შედეგის მითითების გარეშე, თუმცა იკვეთება შემთხვევები, როცა საპირისპირო სურათი გვაქვს. თვალსაჩინოებისთვის განხილულია ორი რესურსცენტრის მიერ წარმოდგენილი სამოქმედო გეგმის მაგალითი. მსგავსი ტენდენცია იკვეთება საქმიანობის ანგარიშებთან მიმართებითაც.

45 თანამშრომელთა რაოდენობაში იგულისხმებიან ის თანამშრომლები/პოზიციები, რომელთა დატვირთვაზე პირდაპირ თუ ირიბად გავლენას ახდენს საჯარო სკოლების რაოდენობა.

46 გარდა რესურსცენტრის დირექტორისა.

47 საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 17 იანვრის №31 ბრძანება „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საგანმანათლებლო რესურსცენტრების ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ“.



ცხრილი: 3.2.3 2019-2021 წლებში რესურსცენტრების მიერ წარმოდგენილი სამოქმედო გეგმის ნიმუშები ინდიკატორების მიხედვით

	განერილია კონკრეტული აქტივობა	განსაზღვრულია პასუხისმგებელი პირი	განერილია მოსალოდნელი შედეგი
რესურსცენტრი A	✓	✓	✓
რესურსცენტრი B	✗	✗	✗

უნდა აღინიშნოს, რომ A რესურსცენტრის დაფარვაში მყოფი სკოლების რაოდენობა შეადგენს 18-ს, თანამშრომელთა რაოდენობა – 5-ს,⁴⁸ ხოლო B რესურსცენტრის შემთხვევაში – 31-სა და 5-ს. შესაბამისად, საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებისთვის შეზღუდული ადამიანური რესურსისა და შედარებით მაღალი დატვირთვის პირობებში, კონკრეტულად განერილი სამოქმედო გეგმის არსებობა განსაკუთრებით აქტუალურია. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროს მიერ არ არის დამტკიცებული სამოქმედო გეგმის ერთიანი ფორმა, რისი არსებობაც ხელს შეუწყობდა რესურსცენტრების მიერ პროცესების ეფექტიან დაგეგმვას და შესაბამისი რესურსის ოპტიმალურ გადანაწილებას.

3.3 სამეურნეო საბჭოს როლი სკოლის მართვის პროცესში

სკოლის დონეზე მართვის მოდელი⁴⁹ დეცენტრალიზებული განათლების სისტემის ერთ-ერთი ფორმაა. აღნიშნულ პირობებში მენეჯერული გადაწყვეტილებების უმეტესობის მიღებაზე ავტონომია ენიჭება სკოლის პერსონალის, მშობლების და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისგან შემდგარ საბჭოებს.

საერთაშორისო კვლევის მიხედვით, სკოლის დონეზე მართვის მოდელის შედეგების გამოვლენას 5-10 წელი სჭირდება, ხოლო თანმიმდევრული SBM მოდელის⁵⁰ რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია კონკრეტული მიზნის და მისაღები შედეგის შესახებ მკაფიო ხედვის ჩამოყალიბება.⁵¹

აღნიშნული მართვის მოდელის განხორციელებისას, მნიშვნელოვანია ბიუჯეტის განაწილებაზე, პერსონალის მართვასა და სასწავლო გეგმაზე გადაწყვეტილების მიღების დელეგირება მოხდეს სკოლის დონეზე.⁵²

საქართველოში აღნიშნული მოდელის განხორციელების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს სამეურვეო საბჭო, რომელიც სკოლის თვითმმართველობის უმაღლესი

48 თანამშრომელთა რაოდენობაში იგულისხმებიან ის თანამშრომლები/პოზიციები, რომელთა დატვირთვაზე პირდაპირ თუ ირიბად გავლენას ახდენს საჯარო სკოლების რაოდენობა.

49 School based management (SBM).

50 სკოლის დონეზე მართვის მოდელი.

51 http://web.worldbank.org/archive/website002381/WEB/PDF/SBMQ_AF.PDF

52 ზოგადად, SBM მოდელი, უფლებების დელეგირებას სკოლის დონეზე ახდენს შემდეგი აქტივობების მიმართულებით: ფინანსური საკითხები, როგორებიცაა, რესურსების განაწილება და ხარჯვის მონიტორინგი; პერსონალის მართვა; წიგნების შერჩევა და სასწავლო გეგმის განსაზღვრა; მოვლა და ინფრასტრუქტურა, მონიტორინგი და შეფასება. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22086/What0matters0m0000a0framework0paper.pdf?sequence=1&isAllowed=y> გვ. 30.



არჩევითი ორგანო.⁵³ სამეურვეო საბჭოში შედიან: პედაგოგები, მშობლები და მოსწავლეთა თვითმმართველობის წარმომადგენლები.

ინფორმაციული 3.3.1 სამეურვეო საბჭოს ფუნქციები



ძირითადი მენეჯერული პასუხისმგებლობის სკოლებისთვის გადაცემით, სკოლის ავტონომია ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულების ზრდას, ხოლო სკოლის მართვის პროცესში მშობლების და საზოგადოების ჩართულობა მნიშვნელოვანია ადგილობრივი პრიორიტეტების და საჭიროებების გათვალისწინების უზრუნველსაყოფად. აღნიშნული ფაქტორები სკოლის მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესებაში უნდა აისახოს.

სკოლის მართვის პროცესში სამეურვეო საბჭოს როლის და საქმიანობის შეფასების მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა 2019-2021 წლებში სამეურვეო საბჭოს მიერ ჩატარებულ სხდომებზე საბჭოს წევრების ჩართულობა და მიღებული გადაწყვეტილებები. ანალიზიდან ჩანს, რომ ძირითად შემთხვევაში საბჭოს წევრების ჩართულობა სკოლების მართვის პროცესში ფორმალურ ხასიათს ატარებს – წევრები ნაკლებად იჩენენ ინიციატივას სკოლის მართვასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტისას და მათ ჩართულობას პროცესში მხოლოდ გაცნობითი ხასიათი აქვს.

ცხრილი 3.3.1 2019-2021 წლებში სამეურვეო საბჭოს წევრების ჩართულობა სკოლის მართვის პროცესში⁵⁴

ჩართულობა	2019 წელი	2020 წელი	2021 წელი
დაეთანხმა/მოიწონა საკითხი (ფორმალური სახე)	212	241	240
აზრი გამოთქვა/გამოხატა ინიციატივა/იმსჯელა	18	11	18
სულ ჩატარებული სხდომების რაოდენობა	230	252	258

აღნიშნული ნაწილობრივ დასტურდება აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარებული სამეურვეო საბჭოს წევრების: მასწავლებლების, მშობლების და სკოლის დირექტორების გამოკითხვითაც. გამოკითხვების მიხედვით:

- **სტრატეგიული დაგეგმვა** – 170 გამოკითხული სამეურვეო საბჭოს წევრი მშობლიდან და მასწავლებლიდან, 139 წევრი აღნიშნავს, რომ მათი საბჭოში ყოფნისას სკოლაში შედგენილია სტრატეგიული/სამოქმედო გეგმა. აქედან 64 აღნიშნავს, რომ სტრატეგიული

53 „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველო კანონი.

54 42 სკოლის სამეურვეო საბჭოს სხდომის ოქმების ანალიზი. არ მოიცავს ადმინისტრაციული ხასიათის სხდომებს მაგალითად, დისციპლინარული კომიტეტის არჩევა, თვითმმართველობის წარმომადგენლის წარდგენა და სხვ.

სამოქმედო გეგმის შედგენისას მონაწილეობას იღებს ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის პროცესში, ხოლო 74 წევრის ჩართულობა გამოიხატება მხოლოდ პირადი მოსაზრების გამოთქმით – ვეთანხმები/არ ვეთანხმები, ხოლო ერთმა წევრმა თავი შეიკავა პასუხის დაფიქსირებისგან. აღნიშნული გარემოება დასტურდება სკოლის დირექტორების გამოკითხვებითაც. 101 გამოკითხული სკოლის დირექტორიდან 96 აღნიშნავს, რომ მათი დირექტორობის პერიოდში სკოლაში შემუშავდა სტრატეგიული/სამოქმედო გეგმა. აქედან, 42 აღნიშნავს, რომ სტრატეგიული სამოქმედო გეგმის შედგენისას სამეურვეო საბჭოს წევრები მონაწილეობას იღებდნენ ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრის პროცესში, 53 წევრის ჩართულობა შემოიფარგლებოდა მხოლოდ პირადი მოსაზრების გამოთქმით (წარმოდგენილი გეგმის მოწონება/არ მოწონებით), ხოლო ერთმა თავი შეიკავა პასუხის დაფიქსირებისგან;

- **ბიუჯეტის დამტკიცება** – გამოკითხული 89 მასწავლებლიდან და 81 მშობლიდან, 36 მასწავლებელი და 28 მშობელი აღნიშნავს, რომ მონაწილეობას იღებს სკოლის ბიუჯეტის შედგენის პროცესში და საჭიროების შემთხვევაში ინიცირებას უკეთებს შესაბამის ცვლილებებს, ხოლო 53 მასწავლებელი და 52 მშობელი აღნიშნავს, რომ შემოიფარგლება მხოლოდ პირადი მოსაზრების გამოთქმით – ვეთანხმები/არ ვეთანხმები;⁵⁵⁶ აღსანიშნავია ასევე, რომ აღნიშნული მასწავლებლების და მშობლების გამოკითხვის მიხედვით,⁵⁷ 19 მიუთითებს, რომ საბჭოს წევრებს ძალიან ხშირად ან საკმაოდ ხშირად შეუტანიათ ცვლილებები დირექტორის მიერ წარმოდგენილ ბიუჯეტში, 67 – ხანდახან, 55 – ძალიან იშვიათად, ხოლო 28 – მიუთითებს, რომ სამეურვეო საბჭოს წევრებს არასდროს შეუტანიათ ცვლილებები სკოლის დირექტორის მიერ წარმოდგენილ ბიუჯეტში; ასევე 101 გამოკითხული სკოლის დირექტორიდან 47 აღნიშნავს, რომ სამეურვეო საბჭომ შეიტანა ცვლილებები მათ მიერ წარმოდგენილ ბიუჯეტში, ხოლო 50 აღნიშნავს, რომ საბჭოს არასდროს შეუტანია ცვლილებები.⁵⁸ საბჭოს წევრების ნაკლები ჩართულობის მიზეზად დირექტორების მხრიდან სახელდება შემდეგი ფაქტორები: ხელმძღვანელობისადმი ნდობა (16), ბიუჯეტის შედგენასთან დაკავშირებით კომპეტენციის ნაკლებობა (10), მწირი ბიუჯეტი (8), საბჭოს მხრიდან არასათანადო დამოკიდებულება (6).
- **სკოლის შინაგანაწესი** – გამოკითხული 89 მასწავლებლიდან და 81 მშობლიდან, 53 მასწავლებელი და 31 მშობელი აღნიშნავს, რომ განიხილავს დირექტორის მიერ წარმოდგენილ შინაგანაწესს და საჭიროების შემთხვევაში ინიცირებას უკეთებს შესაბამის ცვლილებებს, ხოლო 36 მასწავლებელი და 49 მშობელი აღნიშნავს, რომ შემოიფარგლება მხოლოდ პირადი მოსაზრების გამოთქმით – ვეთანხმები/არ ვეთანხმები. 1 მშობელი აღნიშნავს, რომ არასდროს მიუღია მონაწილეობა აღნიშნულ პროცესში; გამოკითხული 101 სკოლის დირექტორიდან 58 აღნიშნავს, რომ სამეურვეო საბჭო მონაწილეობას იღებს სკოლის შინაგანაწესის შედგენის და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ხოლო 43 აღნიშნავს, რომ საბჭოს წევრები მხოლოდ ეცნობიან და გამოხატავენ თანახმობას სკოლის შინაგანაწესთან დაკავშირებით.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით,⁵⁹ საბჭოს წევრების „შესაძლებლობის განვითარება“ უმნიშვნელოვანესია საბჭოს წარმატებული ფუნქციონირებისთვის. აღნიშნული მოიაზრებს საბჭოს წევრების ისეთი უნარების განვითარებას, როგორებიცაა, კომუნიკაციისა და გუნდური

55 ბიუჯეტის დამტკიცებისთვის აუცილებელია საბჭოს წევრების თანხმობა.

56 ერთი მშობლის პასუხი არ არის გათვალისწინებული ურთიერთგამომრიცხავი პასუხების გამო.

57 169 გამოკითხული სამეურვეო საბჭოს წევრი მშობელი და მასწავლებელი.

58 ოთხი რესპონდენტის პასუხი არაა გათვალისწინებული ურთიერთგამომრიცხავი პასუხების გამო.

59 http://web.worldbank.org/archive/website002381/WEB/PDF/SBMQ_AF.PDF გვ.11.



მუშაობის უნარი და ორგანიზაციული ცოდნის განვითარება, მაგალითად, ბიუჯეტის დაგეგმვა, ასევე ცვალებად გარემოზე რეაგირების სტრატეგია. აღსანიშნავია, რომ სამეურვეო საბჭოს ზოგიერთი წევრი დაკისრებული ფუნქციების განხორციელებისას სხვადასხვა გამოწვევის წინაშე დგას. 170 გამოკითხული საბჭოს წევრიდან 49 აღნიშნავს, რომ მათთვის დაკისრებული ფუნქციებიდან ზოგიერთის შესრულება რთულია. აღნიშნულის მიზეზად საბჭოს წევრების ნაწილი კომპეტენციის ნაკლებობას ასახელებს.

ცხრილი 3.3.2 სამეურვეო საბჭოს წევრების გამოკითხვების მიხედვით, ფუნქციების ჩამონათვალი, რომელთა შესრულებაც სამეურვეო საბჭოს წევრებისთვის რთულია⁶⁰

ფუნქცია	წევრთა რაოდენობა ⁶¹
ბიუჯეტის დაგეგმვა	23
ფინანსური მონიტორინგი	18
სტრატეგიული დაგეგმვა	8
საჩივრების განხილვა	7

აღსანიშნავია ასევე, რომ სამეურვეო საბჭოს გამოკითხული 170 წევრიდან, მხოლოდ 56 მიუთითებს, რომ საბჭოში საქმიანობის პერიოდში ჰქონდა მაღალი მოტივაცია, ხოლო 108 და 6, შესაბამისად მიუთითებს, რომ ჰქონდათ საშუალო და დაბალი მოტივაცია.

საბჭოს წევრების ჩართულობა სკოლის მართვის პროცესში ფორმალურ ხასიათს ატარებს. სამინისტროს მიერ არ ჩატარებულა საბჭოს საქმიანობის კვლევა, საჭიროების და ეფექტიანობის შეფასება. არ არის შესწავლილი საბჭოს წინაშე არსებული გამოწვევები და საჭიროებები, რაც შესაბამისი ემედიითი ღონისძიებების განხორციელების დაგეგმვას შეუწყობდა ხელს. ასევე არ არის განსაზღვრული საბჭოს ფუნქციონირების შედეგად მისაღწევი მიზანი, რომელთან მიმართებითაც შეფასდება საბჭოს საქმიანობის ეფექტიანობა.

იკვეთება შემთხვევები, როცა სამეურვეო საბჭო არ ახორციელებს დაკისრებულ ფუნქციებს. შერჩეული სკოლების სამეურვეო საბჭოს 2021 წლის ოქმების ანალიზის მიხედვით, 42 სკოლიდან 28 სკოლაში სამეურვეო საბჭოს მიერ განხორციელებულია ფინანსების ხარჯვის მონიტორინგი, ხოლო 14 სკოლაში – მონიტორინგი არ ჩატარებულა. აღნიშნული დასტურდება სამეურვეო საბჭოს წევრების გამოკითხვითაც: გამოკითხული 170 წევრიდან 18 წევრი აღნიშნავს, რომ სამეურვეო საბჭოს არასდროს განხორციელებია სკოლის დირექციის მიერ ფინანსების ხარჯვისა და ქონების განკარგვის მონიტორინგი; ასევე 45 წევრის პასუხის მიხედვით, საბჭო არასდროს უზრუნველყოფს სკოლის დირექტორის მიერ მომზადებული ანგარიშის საჭაროობას. აღნიშნული შეიძლება გამოწვეული იყოს სამეურვეო საბჭოს წევრების დაბალი კომპეტენციით (ფინანსურ მონიტორინგთან დაკავშირებით).

60 5 შემთხვევაში სამეურვეო საბჭოს წევრები აღნიშნულის მიზეზად მცირე ბიუჯეტს ასახელებენ.

61 ჯამური რაოდენობა არ ემთხვევა გამოკითხულთა რაოდენობას, რადგან რიგ შემთხვევაში ერთი წევრისთვის რამდენიმე ფუნქციის შესრულება რთულია.



დასკვნა

ეფექტიანი მართვის სისტემის განვითარება სამინისტროს სტრატეგიული ამოცანაა, რაც ერთ-ერთ მიზნად მოიაზრებს სკოლის მართვის დიფერენცირებული მიდგომისა და ავტონომიურობის გაზრდის მხარდაჭერას. სამინისტროს მიერ არ არის შეფასებული სკოლების არსებული მიდგომარეობა, რომელიც სხვადასხვა რელევანტურ კრიტერიუმზე დაყრდნობით მოახდენდა საჭირო რესურსების, მზაობის და შესაძლებლობის მქონე სკოლების იდენტიფიცირებას, რაც მნიშვნელოვანი წინაპირობაა ავტონომიურობის გაზრდის შესაძლებლობის განსახილველად.

რესურსცენტრის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს საჯარო სკოლების მონიტორინგი, თუმცა არ არის განსაზღვრული ჩასატარებელი მონიტორინგის ოპტიმალური რაოდენობა და სიხშირე, აღნიშნული კი, სასწავლო პროცესის და გარემოს გაუმჯობესებისთვის რეკომენდაციების შემუშავების მნიშვნელოვანი საფუძველია. არ არის შემუშავებული რესურსცენტრების სამოქმედო გეგმის ერთიანი ფორმა, ხოლო წარმოდგენილი სამოქმედო გეგმები რიგ შემთხვევაში არაერთგვაროვანი და ფორმალურია, რაც მიუთითებს დაგეგმვის პროცესის არაეფექტიანობაზე. რიგ შემთხვევებში რესურსცენტრების სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული სკოლების რაოდენობა მკვეთრად განსხვავდება ერთმანეთისგან, ხოლო დასაქმებულ თანამშრომელთა იდენტური რაოდენობის პირობებში იქმნება ფუნქციების არაეფექტიანად განხორციელების რისკი.

სკოლის მართვის პროცესში სამეურვეო საბჭოს როლი არ არის საკმარისად ეფექტიანი. ძირითად შემთხვევაში საბჭოს წევრების როლი სკოლების მართვის პროცესში ფორმალურ ხასიათს ატარებს – წევრები ნაკლებად არიან ჩართულნი სკოლის მართვასთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტისას, მაშინ როცა სამეურვეო საბჭო დეცენტრალიზებული მართვის მოდელის განხორციელებისთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან რგოლს წარმოადგენს. არ არის განსაზღვრული საბჭოს ფუნქციონირების შედეგად მისაღწევი მიზანი, რომელთან მიმართებითაც შეფასდება საბჭოს საქმიანობის ეფექტიანობა. სამინისტროს მიერ არ არის შეფასებული საბჭოს საქმიანობა და არ განხორციელებულა საჭიროებების კვლევა, რომელზე დაყრდნობითაც მოხდებოდა შესაბამისი ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება.

რეკომენდაცია სამინისტროს:

რეკომენდაცია N 1

სამინისტრომ, დასახული სტრატეგიული მიზნის მისაღწევად, შესაბამის მხარეებთან კოორდინაციითა და რელევანტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით უზრუნველყოს სკოლების მზაობის შეფასება. საჭიროების შემთხვევაში, შესაბამისი რესურსების და შესაძლებლობების მქონე სკოლებისთვის განიხილოს დივერსიფიცირებული მიდგომის – ავტონომიურობის გაზრდის განხორციელების შესაძლებლობა, ანგარიშვალდებულების და დამატებითი მონიტორინგის მექანიზმების გათვალისწინებით.

რეკომენდაცია N 2

რესურსცენტრების მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების ეფექტიანად დაგეგმვისა და შესაბამისი რესურსების ოპტიმალურად განაწილების ხელშეწყობის, ასევე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სასწავლო პროცესისა და გარემოს ეფექტიანობის შეფასებისა და გაუმჯობესების მიზნით მიზანშეწონილია:



- შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით შემუშავდეს და დამტკიცდეს რესურსცენტრების მიერ წარმოსადგენი სამოქმედო გეგმის ერთიანი ფორმა – კონკრეტული აქტივობების, მოსალოდნელი შედეგების, შესრულების ვადებისა და პასუხისმგებელი პირების შესახებ ინფორმაციის მითითებით;
- მონიტორინგის მოქმედი ფორმ(ებ)ის მიხედვით განისაზღვროს სასწავლო წლის განმავლობაში განსახორციელებელი მონიტორინგის პროცედურების ოპტიმალური რაოდენობა და სკოლების დაფარვის სიხშირე.

ჩაკომენდაცია N3

სკოლის მართვის პროცესში სამეურვეო საბჭოს როლის გაძლიერების მიზნით სამინისტრომ შესაბამის მხარეებთან კოორდინაციით/თანამშრომლობით უზრუნველყოს საბჭოს საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასება, საჭიროებების კვლევა, მათ წინაშე არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირება და განახორციელოს შესაბამისი ღონისძიებები.



4. დაფინანსების მოდელი

4.1 ჰაუჩინჯი დაფინანსების საფუძვლები

ვაუჩერული დაფინანსების სისტემა რამდენიმე ქვეყანაში მოქმედებს. OECD-ის ქვეყნებში არსებობს სკოლის დაფინანსების 4 ძირითადი ჯგუფი:⁶²

- მოსწავლეების რაოდენობისა და კლასების რაოდენობის მიხედვით;
- საჭიროებებზე დაფუძნებული;
- კურიკულუმებზე ან საგანმანათლებლო პროგრამაზე დაფუძნებული;
- სკოლის მახასიათებლებზე დაფუძნებული.

აღსანიშნავია აგრეთვე დაფინანსების ფორმულაში შემავალი სხვადასხვა კრიტერიუმი, რომელიც მიზნად ისახავს მოსწავლეების რესურსული საჭიროებების დაკმაყოფილებას და მორგებულია მათ საჭიროებებზე.⁶³ ალგორითმი უნდა შემუშავდეს იმ საჭიროების დეტალური ანალიზის შედეგად, რაც უზრუნველყოფს განათლების მიწოდების სათანადო ხარისხს ყველა მოსწავლისათვის.

სწორად შემუშავებულ დაფინანსების ფორმულას შეუძლია უზრუნველყოს სკოლებისთვის მიმდინარე ხარჯების დაფინანსების ეფექტიანი განაწილება, თანაბარი, სტაბილური და გამჭვირვალე მექანიზმების საშუალებით.

არსებობს დაფინანსების პრინციპების ნაკრები, რომელიც ხელს უწყობს ეფექტიანი ფორმულის შემუშავებას:⁶⁴

- ფორმულის მორგება სასკოლო სისტემის პრიორიტეტებთან და შესაბამისად, შეფასების კრიტერიუმების დადგენა;
- ერთ მოსწავლეზე განათლების მიწოდების სხვადასხვა ხარჯის ადეკვატური ასახვა;
- ფორმულების პერიოდული განხილვის უზრუნველყოფა კორექტირების საჭიროების შესაფასებლად.

დაფინანსების მოდელის შეფასება ხდება ეფექტიანობის, სამართლიანობის და გამჭვირვალობის კრიტერიუმების მიხედვით. იგი უზრუნველყოფს სისტემის გამჭვირვალობის მაღალ ხარისხს და ანგარიშვალდებულებას, რაც ფორმულაზე დაფუძნებული დაფინანსების ერთ-ერთი მიზანია.

დაფინანსების გამოყენების შეფასება და მონიტორინგი მოიცავს როგორც ფინანსური, ისე საგანმანათლებლო მონაცემების ანალიზს და მოითხოვს ყოვლისმომცველ ინფორმაციას საგანმანათლებლო პროცესებისა და შედეგების შესახებ.

საქართველოში „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის მიხედვით, სახელმწიფოს მიერ მოსწავლის განათლების დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება ერთ

62 OECD Education Working Papers (School Funding Formulas) http://www.observatorioabaco.es/biblioteca/docs/67_OECD_WP_74_2012.pdf

63 OECD-The Funding of School education – <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264276147-en.pdf?expires=1664822929&id=id&accname=guest&checksum=3149430C55567F2C0A5363B75DCF7A63>

64 OECD-The Funding of School education – <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264276147-en.pdf?expires=1664822929&id=id&accname=guest&checksum=3149430C55567F2C0A5363B75DCF7A63>



მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით. სტანდარტული ვაუჩერის გამოთვლისას, მოსწავლეზე გათვალისწინებული ფინანსური ნორმატივი – 300 ლარი გამრავლდება შესაბამის კოეფიციენტზე, შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით:

- მოსწავლეთა რაოდენობა;
- სასკოლო პერსონალი;
- ეთნიკური უმცირესობები;
- სკოლის ადგილმდებარეობა და მახასიათებლები;⁶⁵
- შენობა-ნაგებობები (მოვლა/შენახვა, კომუნალური ხარჯი, დამატებითი შენობა);
- სხვა ხარჯები.

უნდა აღინიშნოს, რომ სკოლები სამინისტროსგან კომუნალური გადასახადების დაფარვის მიზნით დამატებით იღებენ დაფინანსების 3%-ს,⁶⁶ ხოლო მოვლა-პატრონობისთვის – 5%-ს, რომლის გამოთვლის კრიტერიუმები დოკუმენტურად არ არის განსაზღვრული.

არსებული დაფინანსების მოდელის მიხედვით, ვაუჩერული დაფინანსება ძირითადად მიმართულია მოსწავლეების ხელფასზე და არ არის გათვალისწინებული მოსწავლეთა სრულფასოვანი განათლების მიღებისთვის სხვა სახის მნიშვნელოვანი კომპონენტები, როგორებიცაა მაგალითად: არაფორმალური განათლება, კლასგარეშე, კულტურული და შემოქმედებითი პროექტების განხორციელება.⁶⁷

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტროს მიერ ვაუჩერული დაფინანსების კალკულაციისთვის გამოიყენება პროგრამა MS Excel, შესაბამისი სპეციალური ელექტრონული მართვის სისტემების გარეშე, რაც ზრდის ადამიანური ფაქტორებით გამოწვეული შეცდომების, ასევე ინფორმაციის დაცვასა და შენახვასთან დაკავშირებულ რისკებს.⁶⁸

ფორმულაზე დაფუძნებული დაფინანსების მოდელის მქონე ქვეყნების უმეტესობას აქვს მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნები. დაფინანსების ძირითადი მახასიათებლები საჭიროებაზე მორგებული კომპონენტებია, ხოლო აღნიშნული პროცესის შედეგების შეფასება არის ზოგადი განათლების სისტემის პოლიტიკის ეფექტიანობის საზომი.

აუდიტის ჯგუფმა ვერ მიიღო რწმუნება, რა გათვლებსა და კვლევებს ეფუძნება დაფინანსების არსებული მოდელი და კონკრეტული კომპონენტების მიხედვით, რა საჭიროებებიდან გამომდინარე განისაზღვრა ვაუჩერის ოდენობა; არ არის განხორციელებული იმ ხარჯებისა და საჭიროებების ანალიზი, რომელიც შეიძლება ჰქონდეს სკოლას და რომელსაც უნდა ეფუძნებოდეს მათზე მიმართული დაფინანსების ოდენობა.

აღსანიშნავია ასევე, რომ დაფინანსების არსებული მოდელი ვერ უზრუნველყოფს სკოლის საჭიროებების სრულად დაკმაყოფილებას. მიუხედავად იმისა, რომ დაფინანსება გამოითვლება

65 მახასიათებლებში იგულისხმება სკოლის ტიპი – კერძო და საჯარო.

66 ეხება მთის სკოლებს.

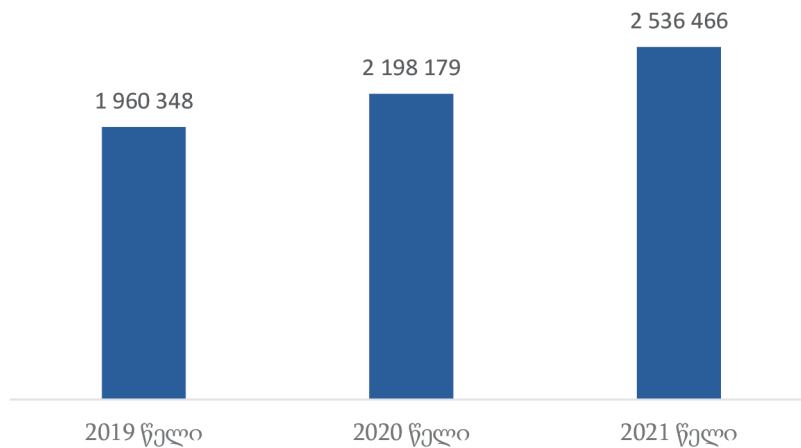
67 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264276147-en.pdf?expires=1703609298&id=id&accname=guest&checksum=1E39701D3F55CD051198E0237F622673>

68 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს 2020 წლის 31 დეკემბრით დასრულებული საანგარიშგებო პერიოდისთვის კონსოლიდირებული ფინანსური აუდიტის ანგარიში №57/36, 2021 წლის 29 დეკემბერი, გვ.18.



არაერთ კომპონენტზე დაყრდნობით, სკოლები ითხოვენ დამატებით დაფინანსებას თანხების უკმარისობის გამო – ძირითადად, კომუნალური ხარჯების დაფარვის მიზნით. 2019-2021 წლებში დამატებითი დაფინანსება გაიცემოდა, საშუალოდ, 205 (საერთო რაოდენობის 10%) სკოლის შემთხვევაში, ხოლო აღნიშნული სკოლებიდან, საშუალოდ, 41% სისტემატურად, ყოველ წელს ითხოვს დამატებით ფინანსურ რესურსს. 2019-2021 წლებში დამატებითი დაფინანსების მიზნით სამინისტრომ სკოლებს ჯამურად 6,694,993 ლარი გადაურიცხა.

დიაგრამა № 4.1.1 2019-2021 წლებში საჯარო სკოლებისთვის გაცემული დამატებითი დაფინანსების მოცულობა



ვაუჩერის ზრდა 2006 წლიდან დაიწყო და ამ პერიოდში რამდენჯერმე შეიცვალა,⁶⁹ თუმცა სკოლებისთვის დამატებითი დაფინანსების გაცემას მზარდი ტენდენცია აქვს.

მიუხედავად ზემოაღნიშნული გამოწვევებისა, სამინისტროს მიერ არ მომხდარა დაფინანსების არსებული მოდელის შეფასება, არ გაანალიზებულა განეულ ხარჯსა და მიღწეულ შედეგებს შორის ურთიერთკავშირი; არ არის დანერგილი მექანიზმები და შესაბამისი კრიტერიუმები, რითიც შეფასდება დაფინანსების არსებული მოდელის ეფექტიანობა. შესაბამისად, არ არის დასაბუთებული, რამდენად ითვალისწინებს დაფინანსების არსებული მოდელი სკოლის რეალურ საჭიროებებს და უზრუნველყოფს თუ არა ზოგადი განათლების სათანადო ხელმისაწვდომობას.

69 საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 14 ოქტომბრის №182 დადგენილება.



4.2 არაქართულენოვანი სკოლების/საქართველოს დაფინანსება

ვაუჩერული დაფინანსების მოდელის მიხედვით, სწავლების ენა ერთ-ერთი კომპონენტია დაფინანსების ოდენობის განსაზღვრად. შესაბამისად, არაქართულენოვანი სკოლები და სექტორები გაზრდილი ვაუჩერით ფინანსდებიან.

ვაუჩერით განსაზღვრული დამატებითი დაფინანსება დადგენილებით არის გათვალისწინებული, რომლის მიხედვით კოეფიციენტები – 1.68-დან 2.15-მდე მერყეობს.⁷⁰

არაქართულენოვან სკოლებში სახელმწიფო ენის სწავლების გაუმჯობესება პრიორიტეტია და ასახულია სტრატეგიულ დოკუმენტებში. სახელმწიფოსთვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ამოცანას, განათლების სისტემაში თანასწორობის და ხელმისაწვდომობის კუთხით, ეთნიკურ უმცირესობებში ზოგადი განათლების ხარისხის ამაღლება წარმოადგენს, განსაკუთრებით სახელმწიფო ენის სწავლების მხრივ.⁷¹

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, ეთნიკურ უმცირესობათა საშუალო განათლების სხვადასხვა მოდელია შემუშავებული,⁷² სადაც ქვეყნების მიხედვით, სახელმწიფოს მიერ რეგულარულად ტარდება ცენტრალიზებული წესით შესწავლა და მოსწავლეების შედეგების შეფასება, როგორც მშობლიურ, ასევე მეორე ენაზე. აღნიშნული იძლევა სკოლებისა და დანერგული მექანიზმების ეფექტიანობის მონიტორინგის საშუალებას. მაგალითად, ხორციელდება მოსწავლეთა მიღწევების სისტემატური მონიტორინგი⁷³ უმცირესობების ენის სტანდარტების მიხედვით, ასევე გათვალისწინებულია მოსწავლეთა საჭიროებები, რაც ძლიერი ორენოვანი საგანმანათლებლო პროგრამების ერთ-ერთი მახასიათებელია.

საგანმანათლებლო პოლიტიკის შემუშავებამდე მნიშვნელოვანია, შესაბამისი ღონისძიებების გატარება და ლინგვისტური უმცირესობების საჭიროებების შეფასება, მოკლევადიანი და გრძელვადიანი მიზნების დასახვა, ასევე არსებული პოლიტიკისა და პრაქტიკის პერიოდული მიმოხილვა.⁷⁴

„ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის მიხედვით, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში სწავლების ენა ქართულია. ამავე კანონის თანახმად, საქართველოს მოქალაქეებს, ვისთვისაც ქართული ენა მშობლიური არ არის, უფლება აქვთ მიიღონ სრული ზოგადი განათლება მშობლიურ ენაზე, ეროვნული სასწავლო გეგმის შესაბამისად, კანონმდებლობით დადგენილი წესით. ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში სავალდებულოა სახელმწიფო ენის სწავლება.

70 საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 14 სექტემბრის №476 დადგენილება „ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ“.

71 განათლებისა და მეცნიერების სისტემის განვითარების სტრატეგიული მიმართულებების დოკუმენტი – 2022 წელი.

72 განხილულია ლატვიისა და გერმანიის მოდელი (უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკომისიის მიერ ჩატარებულ კვლევაში საზგასმულია ამ მიმართულებით საჭიროებების განსაზღვრის მექანიზმების არსებობა და ლატვია, გერმანია საუკეთესო პრაქტიკის მქონე ქვეყნებს შორისაა დასახელებული).

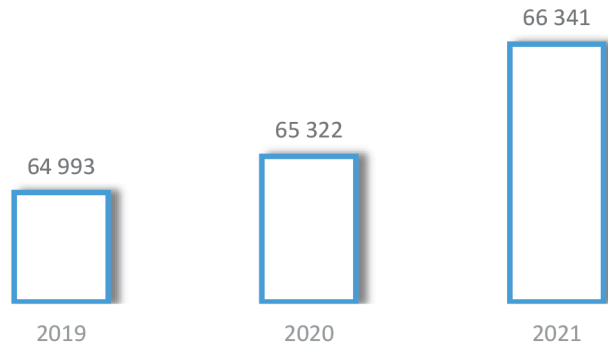
73 მე-3, მე-6 და მე-9 კლასებში.

74 Council of Europe – GOOD PRACTICES OF MULTILINGUAL AND MINORITY LANGUAGE MEDIUM EDUCATION (2020)- <https://rm.coe.int/bilingual-education-2020-eng-web/1680a13ac1>



საქართველოს მასშტაბით ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენელი მოსწავლეებისათვის ფუნქციონირებს 300-მდე არაქართულენოვანი საჯარო სკოლა და სექტორი (სკოლების საერთო რაოდენობის 14%), რაც პროპორციულია მოსწავლეთა რაოდენობის (52 000-მდე მოსწავლე, საერთო რაოდენობის 10%).

დიაგრამა №4.2.1 2019-2021 წლებში არაქართულენოვან სექტორზე მოსწავლეების საშუალო რაოდენობა წლების მიხედვით



არაქართულენოვანი საჯარო სკოლები, ფინანსდებიან სახელმწიფოს მიერ, ყოველ მოსწავლეზე გათვლილი ვაუჩერით. სახელმწიფო უზრუნველყოფს ზოგადი განათლების საფეხურზე მშობლიურ ენაზე განათლების მიღების შესაძლებლობას სომხური, აზერბაიჯანული და რუსულენოვანი მოსწავლეებისთვის. შესაბამისად, სწავლების ენის მხრივ საჯარო სკოლები იყოფიან ქართულენოვან, აზერბაიჯანულენოვან, სომხურენოვან და რუსულენოვან სკოლებად/სექტორებად.

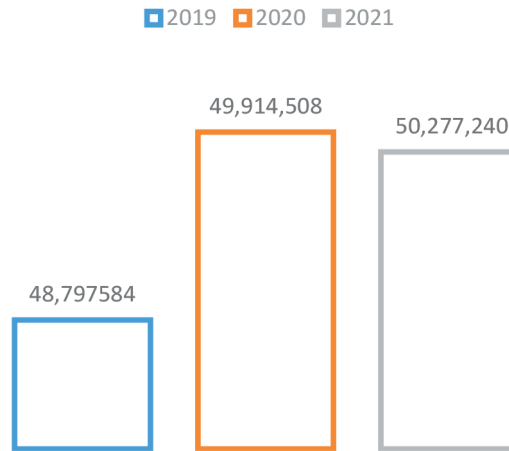
ცხრილი №4.2.1 2021 წლის მდგომარეობით არაქართულენოვანი სკოლების რაოდენობა რეგიონების მიხედვით

რეგიონი	არაქართულენოვანი სკოლების რაოდენობა		
	სომხური	აზერბაიჯანული	რუსული
ქვემო ქართლი	20	76	4
სამცხე-ჯავახეთი	96	0	4
კახეთი	0	2	1
თბილისი	1	1	2
სულ	117	79	11

საქართველოში ვაუჩერული დაფინანსების მოდელის ცვლილების საფუძველზე შემუშავდა დაფინანსების ახალი მიდგომა, რომელიც სხვა კომპონენტებთან ერთად მოიცავდა არაქართულენოვანი სკოლებისთვის ვაუჩერული დაფინანსებით უზრუნველყოფას. არაქართულენოვანი სკოლები/სექტორები განსაზღვრულ ნორმატივზე დამატებულ კოეფიციენტს იღებენ ენობრივი საჭიროების გამო, რომელიც ამ შემთხვევაშიც ძირითადად მიმართულია მასწავლებლის ხელფასზე.



დიაგრამა №4.2.2 2019-2021 წლებში, საშუალოდ, არაქართულენოვანი სკოლების დაფინანსება⁷⁵



ვაუჩერული დაფინანსების ფარგლებში არ არის დანერგილი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მიღწეული შედეგების შეფასებას.

2018 წელს არაქართულენოვანი სკოლებისთვის ვაუჩერის კოეფიციენტი საწყისი კატეგორიისთვის იყო 1.65, ხოლო აუდიტის პერიოდისათვის აღნიშნული მაჩვენებელი 1.68-მდე გაზრდილი. მატება განიცადა ასევე ყველა სხვა დანარჩენმა კოეფიციენტმა შესაბამისი კატეგორიაში. არაქართულენოვანი სექტორის საჭიროებების დასადგენად არ ჩატარებულა შესაბამისი კვლევა და ანალიზი. შედეგად, არ არის გამოკვლეული შერჩეული მიმართულებების საჭიროებების თავსებადობა არსებულ მოდელთან. ამასთანავე, ცვლილებების შემდეგ არ განხორციელებულა მიღწეული შედეგების შეფასება.

საყურადღებოა 2018 წელს ჩატარებული გამოცდის – „ქართული, როგორც მეორე ენის“ შედეგები, არსებული დაფინანსების ეფექტიანობისა და ფინანსური რესურსების ეფექტიანად მართვის შეფასებისათვის.⁷⁶

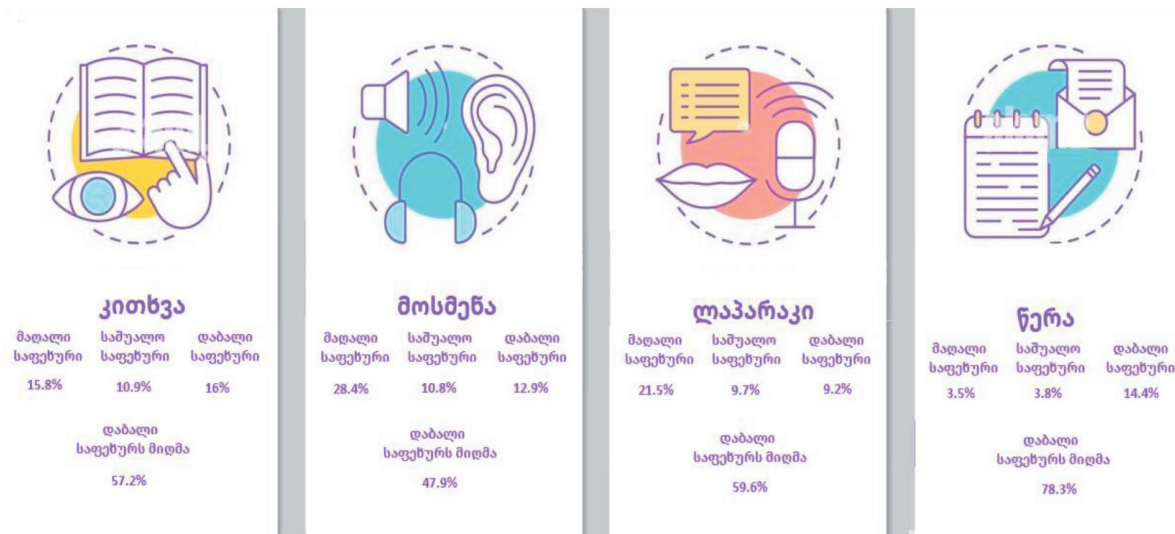
შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრის მიერ ჩატარებული კვლევის – „ქართული, როგორც მეორე ენა“, შეფასების თანახმად, არაქართულენოვან სკოლებში სასწავლო პროცესში მეტი გამოწვევა იჩენს თავს. შედეგები აჩვენებს, რომ მოსწავლეებს ყველაზე დაბალი შედეგი წერის კომპონენტში აქვთ: 78%-მა ვერ შეძლო გადაელახა მინიმალური კომპეტენციის ზღვარი წერით უნარებში, ხოლო მოსწავლეთა 64%, ქართულში, როგორც მეორე ენაში, ეროვნული სასწავლო გეგმით გათვალისწინებული მოთხოვნების მინიმალური ზღვრის გადალახვას ვერ ახერხებს; მოსმენაში მოსწავლეთა 47.9%-ს აქვს არაადამაკმაყოფილებელი შედეგი, ხოლო კითხვასა და საუბარში – შესაბამისად, მოსწავლეთა 57%-ს და 59.6%-ს.⁷⁷

75 აღნიშნული მონაცემები მოიცავს მხოლოდ იმ სკოლებს, რომლებიც სრულად არაქართულენოვანია და არ აქვს ქართული სექტორი.

76 ქართული, როგორც მეორე ენა, სახელმწიფო შეფასება (მე-7 კლასი).

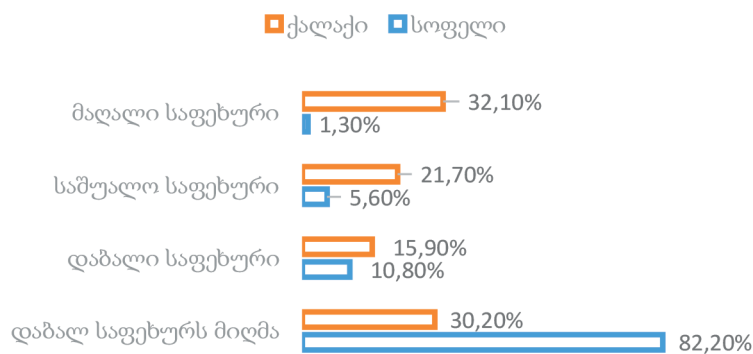
77 მოსწავლეთა მიღწევები სფეროების მიხედვით: წერა, კითხვა, მოსმენა და ლაპარაკი სახელმწიფო შეფასებაში ქართულს, როგორც მეორე ენის, ცოდნა შეფასდა იმ დავალებების მეშვეობით, რომლებიც ფარავდა ენობრივი კომპეტენციის ოთხ სფეროს/კომპონენტს: (1) კითხვა (გრამატიკა, ლექსიკა და ნაკითხულის გააზრება); (2) წერა, (3) ლაპარაკი, (4) მოსმენა – აღნიშნული მონაცემები ეხება მე-7 კლასელ მოსწავლეებს.

ინფორმაცია №4.2.1 მოსწავლეთა მიღწევები ენობრივი კომპეტენციების მიხედვით⁷⁸



განსხვავებები იკვეთება ქალაქისა და სოფლის სკოლების არაქართულენოვანი სექტორის შედეგებს შორის.⁷⁹ ქალაქში მცხოვრები არაქართულენოვანი მოსწავლეები უკეთესად ფლობენ ქართულს, ვიდრე მათი თანატოლები სოფლად.

დიაგრამა №4.2.3 ქალაქისა და სოფლის სკოლებს შორის შედეგობრივი განსხვავება⁸⁰



მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში არაერთი პროგრამა განხორციელდა, რომელიც ხელს უწყობს არაქართულენოვანი სკოლის მასწავლებლების პროფესიულ განვითარებას და ენობრივი ცოდნის ამაღლებას, მოსწავლეთა შედეგები ამ მიმართულებით საკმაოდ დაბალია. გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ ამ პრობლემის აღმოფხვრის ერთადერთი საშუალება მხოლოდ მასწავლებლის კომპეტენცია არ არის და კომპლექსურ მიდგომას საჭიროებს.

78 2018 წლის მონაცემები – ქართული, როგორც მეორე ენა, სახელმწიფო შეფასება (მე-7 კლასი).

79 იგულისხმება: დაბალი საფეხურისათვის განკუთვნილი დავალებების შესრულება.

80 2018 წლის მონაცემები: ქართული, როგორც მეორე ენა, სახელმწიფო შეფასება (მე-7 კლასი).



აუდიტის ჭკუფმა გააანალიზა 2017-2019 წლების⁸¹ არაქართულენოვანი სექტორის ერთიანი ეროვნული გამოცდების შედეგები, რომელთა მიხედვით, არაქართულენოვანი სექტორის მოსწავლეების, საშუალოდ, მხოლოდ 5%⁸² ირჩევს ქართულად ზოგადი უნარების გამოცდის ჩაბარებას.

2019-2021 წლების ქართული ენის გამოცდაზე დაფიქსირებული შედეგებით, აზერბაიჯანულენოვანი სექტორის მოსწავლეების, საშუალოდ, 43%-მა, სომხურენოვანი მოსწავლეების – 33%-მა და რუსულენოვანი მოსწავლეების – 14%-მა ვერ გადალახა 25%-იანი მინიმალური ზღვარი.

არსებული მდგომარეობის ანალიზით იკვეთება, რომ არაქართულენოვან სკოლებში გაზრდილი ვაუჩერული დაფინანსების მიუხედავად, კვლავ რჩება გამოწვევები, რაც საჭიროებების სათანადო განსაზღვრას, არსებული გამოწვევების მიზეზების დადგენასა და შედეგების მონიტორინგის მნიშვნელობას უსვამს ხაზს.

4.3 კეჩო სკოლების დაფინანსება

„ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, ყველას აქვს სრული ზოგადი განათლების მიღების თანაბარი უფლება, რათა სრულად განავითაროს თავისი პიროვნება და შეიძინოს ის ცოდნა და უნარ-ჩვევები, რომლებიც აუცილებელია კერძო და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში წარმატების მიღწევის თანაბარი შესაძლებლობებისთვის.⁸³ შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ კერძო სკოლების დაფინანსების მიზანია განათლების მიღების თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფა ყველა მოსწავლისთვის.

ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში სწავლებას ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით აფინანსებს სახელმწიფო.⁸⁴ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების დაფინანსებიდან 3% მიმართულია კერძო სკოლების დაფინანსებაზე. კერძო სკოლები თითოეულ მოსწავლეზე სახელმწიფო დაფინანსების ფარგლებში იღებენ ფიქსირებულ 300 ლარს.

ცხრილი №4.3.1 2019-2021 წლებში კერძო სკოლებში მოსწავლეთა რაოდენობა და ვაუჩერული დაფინანსების ოდენობა⁸⁵

	2019 წელი	2020 წელი	2021 წელი
მოსწავლეების რაოდენობა	61,346	61,402	59,157
წლიური დაფინანსება (ლარი)	18,401,000	18,581,400	17,747,200

81 მონაცემები მოიცავს 2017-2019 წლების ინფორმაციას, ვინაიდან 2020 წლიდან ზოგადი უნარების გამოცდა არასავალდებულო გახდა.

82 95% არის რუსულენოვანი სექტორი.

83 „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9.

84 „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 22.

85 გასაშუალოებული მაჩვენებელი.



კერძო სკოლების დაფინანსება გავრცელებული პრაქტიკაა სხვადასხვა ქვეყანაში.⁸⁶ დაფინანსების კრიტერიუმები ქვეყნების მიხედვით არაერთგვაროვანია და ძირითადად ეყრდნობა გარკვეულ კრიტერიუმებს, რიგ შემთხვევებში რაოდენობრივი და ხარისხობრივი კრიტერიუმების ერთობლიობას. მათ შორის გათვალისწინებულია ისეთი კომპონენტები, როგორებიცაა: დაბალშემოსავლიანი ოჯახის შვილების, სპეციალური საჭიროებების მქონე მოსწავლეების მხარდაჭერა, ზოგადი განათლების საფეხური, სკოლის ადგილმდებარეობა. შესაბამისად, დაფინანსება გარკვეულწილად მორგებულია მოსწავლეების საჭიროებებზე. გარდა ამისა, რიგ ქვეყნებში კერძო სკოლებისთვის დაფინანსება გაიცემა მიზნობრივად, ხარჯების იმ ნაწილისთვის, რომელიც არ არის დაფარული მოსწავლეთა მშობლების შენატანებით.⁸⁷ მაგალითად, საოპერაციო ხარჯების დასაფარად, მოსწავლეების სასწავლო მასალისთვის, კვებისთვის და სხვ. საქართველოში არსებული დაფინანსების მოდელი ეყრდნობა მხოლოდ ერთ კრიტერიუმს – მოსწავლეთა რაოდენობას და არ ითვალისწინებს საჭიროებებზე დაფუძნებულ ხარისხობრივ ინდიკატორებს.

2019-2021 წლებში ქვეყნის მასშტაბით ფუნქციონირებს, დაახლოებით, 219 კერძო სკოლა, სადაც მოსწავლეთა, საშუალოდ, 11% სწავლობს.

ვაუჩერით დაფინანსებამ ხელი უნდა შეუწყოს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდას.⁸⁸ შესაბამისად, მნიშვნელოვანია სამინისტროსა და კერძო სკოლებს შორის არსებობდეს უკუკავშირი კერძო სკოლების მიერ მიღებული დაფინანსების გამოყენებასთან დაკავშირებით. 2019-2021 წლებში კერძო სკოლების დაფინანსებაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, საშუალოდ წლიურად, გახარჯულია 18 მლნ ლარი. სამინისტროს მიერ არ არის დანერგილი მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც შეფასდებოდა თუ რა მიმართულებით გამოიყენეს კერძო სკოლებმა მიღებული დაფინანსება, რაც ხელს შეუწყობდა პროცესის გამჭვირვალობას. ანგარიშვალდებულების მექანიზმის არარსებობა წარმოშობს საბიუჯეტო სახსრების არაეფექტიანად განკარგვის რისკებს.

დაფინანსების მექანიზმის შემუშავებისას მნიშვნელოვანია რესურსების სამართლიანად განაწილების უზრუნველყოფა იმ სკოლებისთვის, რომელთაც ყველაზე მეტად ესაჭიროებათ რესურსი.⁸⁹ კერძო სკოლები ერთმანეთისგან გადასახადის ოდენობითა და შეთავაზებული სერვისებით მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან. ამასთანავე, კერძო სკოლებს შემოსავლების გენერირების პოტენციალი და შესაბამისად, მეტი რესურსი გააჩნიათ საჯარო სკოლებთან შედარებით, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რესურსები მკვეთრად განსახვავდება კერძო სეგმენტის სკოლებს შორისაც. მეტი თვალსაჩინოებისთვის, ქვემოთ მოცემულია მაგალითი 2019 წლის მონაცემებზე დაყრდნობით. სკოლები, სადაც მოსწავლეთა თითქმის იდენტური რაოდენობა სწავლობს,⁹⁰ შემოსავლის⁹¹ კუთხით მკვეთრად განსხვავდებიან ერთმანეთისგან, კერძოდ, A სკოლის შემთხვევაში შემოსავალი შეადგენს 7,000,000 ლარს, ხოლო B სკოლის

86 საუკეთესო პრაქტიკის ჭრილში განხილულია ჩეხეთის, ლიტვის, ლატვიის, ესტონეთის, ლუქსემბურგის და აშშ-ის მაგალითები.

87 The government of the grand duchy of Luxembourg – Regulation of private education – Law of June 13, 2003 concerning relations between the State and private education - apt 2

88 OECD – School choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective.pdf

89 https://www.oecd.org/education/school-resources_review/TheFundingofSchoolEducation_summaryENG_combine-min.pdf გვ. 11

90 სხვაობა 23 მოსწავლეა.

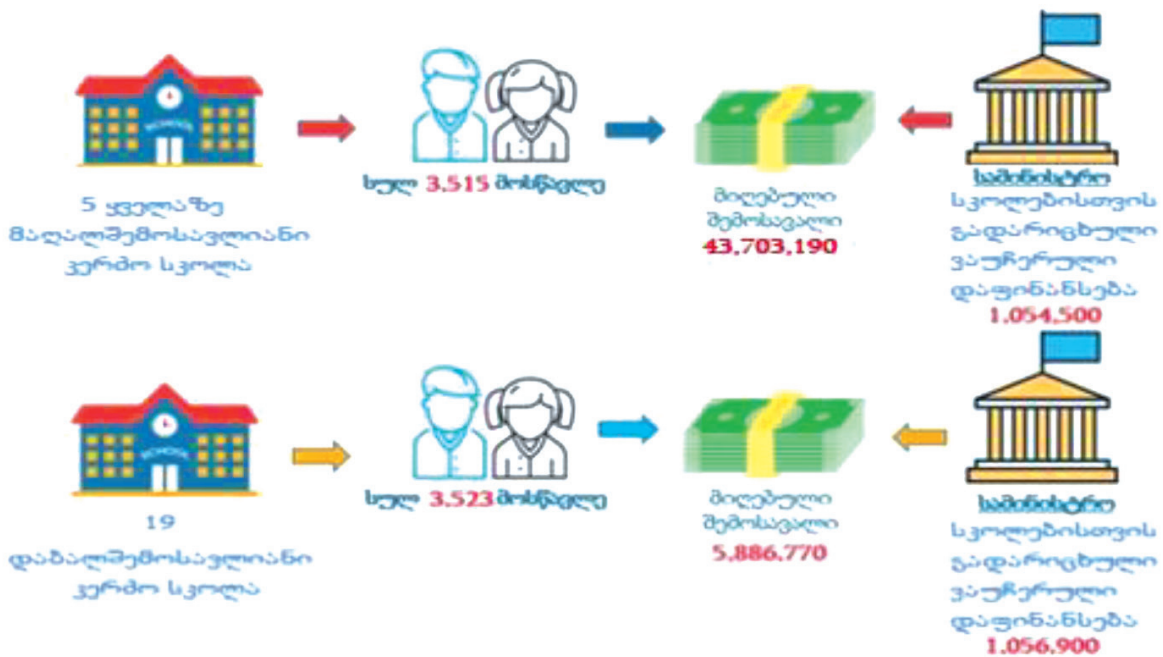
91 კერძო სკოლების დაფინანსების ძირითადი ნაწილი სწავლის გადასახადიდან შემოსული თანხებია. განხილულია სახელმწიფოს ჩართულობა დაფინანსების კუთხით.



შემთხვევაში – 600,000-ლარს. არსებული დაფინანსების მოდელის მიხედვით, სახელმწიფომ თითქმის ერთი და იმავე თანხით დააფინანსა სკოლები (8,100 ლარის სხვაობით) მოსწავლეთა რაოდენობის გათვალისწინებით, პირველი სკოლა დაფინანსდა, საშუალოდ, 106,400 ლარით, ხოლო მეორე სკოლა – 114,500 ლარით.

აუდიტის ჭკუფმა გააანალიზა სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული 24 კერძო სკოლის მონაცემები,⁹² შემოსავლებისა და სახელმწიფო დაფინანსების თვალსაზრისით.

ინფორგრაფიკი №4.3.1 კერძო სკოლების დაფინანსება, საკუთარი შემოსავლებისა და ვაუჩერული დაფინანსების თვალსაზრისით



გრაფიკზე მოცემული მატალშემოსავლიანი სკოლების შემთხვევაში, საშუალოდ, ერთი სკოლის შემოსავალი შეადგენს 8,740,638 ლარს, ხოლო სახელმწიფოს მიერ საშუალოდ გადარიცხული ვაუჩერის თანხა – 210,900 ლარს, მაშინ როცა დაბალშემოსავლიანი კერძო სკოლების შემთხვევაში, საშუალოდ, ერთი სკოლის შემოსავალი შეადგენს 309,830 ლარს, ხოლო გადარიცხული ვაუჩერის თანხა – 55,626 ლარს. განხილულ შემთხვევაში, საშუალოდ, მატალშემოსავლიანი სკოლების მიერ მიღებული სახელმწიფო დაფინანსება თითქმის 4-ჯერ აღემატება დაბალშემოსავლიანი სკოლის მიერ მიღებულ სახელმწიფო დაფინანსებას, მაშინ როცა საშუალო შემოსავლებს შორის სხვაობა 8,430,808 ლარია.

აღნიშნული გამოწვეულია იმით, რომ დაფინანსების ოდენობა გამოითვლება მხოლოდ ერთ კომპონენტზე – მოსწავლეთა რაოდენობაზე დაყრდნობით და არ ითვალისწინებს როგორც კერძო სკოლების ფინანსურ შესაძლებლობებს, ასევე საერთაშორისო პრაქტიკით გათვალისწინებულ ისეთ კრიტერიუმებს, როგორებიცაა მაგალითად: სკოლის ადგილმდებარეობა, მოსწავლეთა საჭიროებები და სხვ.

92 შედარებულ სკოლებში ჭამურად თითქმის ერთი და იმავე რაოდენობის მოსწავლე სწავლობს (ჭამში მოსწავლეების რაოდენობას შორის სხვაობა შეადგენს 8 მოსწავლეს).



არსებული ვაუჩერული დაფინანსების მოდელის პირობებში, დაფინანსების ოდენობის განსაზღვრის მხოლოდ ერთ კრიტერიუმზე დაყრდნობით, ანგარიშვალდებულებისა და მონიტორინგის მექანიზმების ნაკლებობით, იზრდება სახელმწიფო სახსრების არაეფექტიანად და არაპროდუქტიულად გამოყენების რისკები.

დასკვნა

ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსების მოდელით გათვალისწინებული ვაუჩერული სისტემის ფარგლებში არ ხორციელდება დაფინანსებით მისაღწევი მიზნებისა და შედეგების წინასწარ განსაზღვრა და შესაბამისად, არ არის დადგენილი განუვალ ხარჯსა და მიღწეულ შედეგებს შორის ურთიერთკავშირი, ხოლო არსებული დაფინანსება არ ეფუძნება სკოლების წინაშე მდგარ გამონწვევებსა და მოსწავლეების საჭიროებებს.

არაქართულენოვანი სექტორის სკოლების წინაშე მდგარი გამონწვევების გადასაჭრელად, სამინისტროს მხრიდან გათვალისწინებულია გაზრდილი ვაუჩერული დაფინანსება, თუმცა დამატებითი მექანიზმებისა და შესაბამისი კვლევების გარეშე გატარებული ღონისძიებები, სათანადოდ არ პასუხობს აღნიშნული სექტორის გამონწვევებს.

კერძო სკოლების დაფინანსება ეფუძნება მხოლოდ ერთ, რაოდენობრივ კრიტერიუმს და არ ხორციელდება ვაუჩერული დაფინანსების ოპტიმალური, სკოლის ფინანსური მდგომარეობისა და მისაღწევი შედეგების გათვალისწინებით განაწილება. ამასთანავე, არ არის დანერგილი კერძო სკოლების დაფინანსების ფარგლებში ანგარიშვალდებულების სისტემა.

ყოველივე ზემოაღნიშნული ქმნის რესურსების არაპროდუქტიულად და არაეფექტიანად განკარგვის რისკებს.

რეკომენდაცია სამინისტროს:

რეკომენდაცია N 4

სახელმწიფო სახსრების ეფექტიანად და პროდუქტიულად ხარჯვის მიზნით, მიზანშეწონილია არსებული დაფინანსების მოდელის გადახედვა და შემდეგი კომპონენტების გათვალისწინება:

- შეფასდეს სკოლების წინაშე (მათ შორის, არაქართულენოვანი სკოლები) არსებული გამონწვევები, მოსწავლეების საჭიროებები და დაფინანსების ფარგლებში მისაღწევი შედეგები;
- დაფინანსების ყველა ეტაპზე მკაფიოდ გაიწეროს შესაბამისი მიზანი;
- შეფასდეს კერძო სკოლების დაფინანსების მექანიზმის ოპტიმალურობა და არსებული კრიტერიუმების ეფექტიანობა საჭიროებებისა და მისაღწევი მიზნების გათვალისწინებით; საბიუჯეტო სახსრებით დაფინანსების ფარგლებში დაინერგოს კერძო სკოლების ანგარიშვალდებულების სისტემა.



ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა

- საქართველოს კონსტიტუცია;
- საქართველოს კანონი „ზოგადი განათლების შესახებ“;
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021;
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი ეროვნული სტრატეგია 2022-2030;
- საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 30 აგვისტოს №476 დადგენილება „ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ“;
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრისა და საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2016 წლის 11 თებერვლის №13/ნ/№29 ერთობლივი ბრძანება „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში ვაუჩერის გაცემისა და გადატანის წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 17 იანვრის №31 ბრძანება „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საგანმანათლებლო რესურსცენტრების ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 15 სექტემბრის №448 ბრძანება „ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად დაფუძნებისა და საჯარო სკოლის წესდების დამტკიცების შესახებ“.

საერთაშორისო პრაქტიკა

- How the world’s most improved school systems keep getting better, McKinsey&Company, 2010;
- Public education leadership project at Harvard University – Managing the Chicago Public schools;
- School autonomy, Building the conditions for student success, A research project commissioned by the Western Australian Department of Education, 2015;
- World Bank Group Education Global Practice, School Autonomy and Accountability, 2016;
- Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe – Eurydice Report;
- What Matters Most for School Autonomy and Accountability: A Framework Paper – World Bank Group;
- European Commission – Financing schools in Europe;
- Council of Europe – Good practices of multilingual and minority language medium education, 2020;
- The government of the grand duchy of Luxembourg – Regulation of private education – Law of June 13, 2003 concerning relations between the State and private education – apt 2;
- OECD – School choice-and-school-vouchers-an-OECD-perspective;
- European Commission -national-education-systems/czech-republic/early-childhood-and-school-education-funding;
- European Commission /national-education-systems/lithuania/early-childhood-and-school-education-funding;
- European Commission – national-education-systems/Estonia/funding-education



ვებვერები:

- <https://www.oecdilibrary.org/docserver/ca768d40en.pdf?expires=1660660033&id=id&accname=guest&checksum=155ED4DA3791C3F9F5869E5C60006E0A;>
- https://read.oecd-ilibrary.org/education/oecd-reviews-of-evaluation-and-assessment-in-education-netherlands-2014/school-evaluation_9789264211940-8-en#page3;
- https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264276147_en.pdf?expires=1664822929&id=id&accname=guest&checksum=3149430C55567F2C0A5363B75DCF7A63;
- <https://gpseducation.oecd.org/revieweducationpolicies/#!node=41701&filter=all;>
- [https://oecdedutoday.com/how-to-make-school-autonomy-work/;](https://oecdedutoday.com/how-to-make-school-autonomy-work/)
- <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22086/What0matters0m0000a0framework0paper.pdf?sequence=1&isAllowed=y;>
- http://web.worldbank.org/archive/website002381/WEB/PDF/SBMQ_AF.PDF;
- http://www.observatorioabaco.es/biblioteca/docs/67_OECD_WP_74_2012.pdf;
- <https://nces.ed.gov/pubs/eiip/eiip45s1.asp>
- https://www.oecd.org/education/school-resources_review/TheFundingofSchoolEducation_summaryENG_combine-min.pdf

აუდიტორები

ხელმოწერები

ლიკა გეგეჭკორი
უფროსი აუდიტორი

ლიკა გეგეჭკორი

ნინო ნიშნაანიძე
აუდიტორი

ნ. ნიშნაანიძე



საკონსაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია	https://www.sao.ge/ https://www.budgetmonitor.ge/ka http://www.blog.sao.ge/ http://www.sai.ge/main/ https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/ https://www.youtube.com/user/saogeorgia https://www.facebook.com/www.sao.ge
ცხელი ხაზი	(+995 32) 243 81 81
ელექტრონული ფოსტა	sao@sao.ge



