


**ზოგადი
ბანათლების
დაფინანსება
საქართველოში**



კოალიცია



ბანათლება ყველასათვის - საქართველო

2015

კოალიცია „განათლება ყველასათვის - საქართველო“ 2013 წლის შემოდგომაზე ჩამოყალიბდა. კოალიციაში განუვრდიანებულია განათლების სფეროში მოღვაწე ცამეტი, სხვადასხვა თემატური პროფილის მქონე, ადგილობრივი და საერთაშორისო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია, რომლებიც იზიარებენ განათლება ყველასათვის მსოფლიო დეკლარაციის პრინციპებს. კოალიცია ადვოკატირებას უწევს განათლება ყველასათვის მიზნების განხორციელებას საქართველოში. ორგანიზაციის მიზანია ხელი შეუწყოს ზოგადი განათლების ხარისხის გაუმჯობესებას და ხარისხიან განათლებაზე თანაბარ წვდომას ჩვენს ქვეყანაში.

კოალიცია სამოქალაქო საზოგადოების საერთაშორისო მოძრაობის **გლობალური კამპანია განათლებისთვის** წევრია. საერთაშორისო კოალიციის მისიაა ზეგავლენა მოახდინოს მთავრობებზე, რათა მათ უზრუნველყონ თითოეულის უფლების რეალიზება მიიღოს ხარისხიანი განათლება. მოძრაობა მოქმედებს იუნესკოს ეგიდით, **განათლება ყველასათვის დეკლარაციის** ფარგლებში (www.campaignforeducation.org). კოალიცია განათლება ყველასათვის - საქართველო საქმიანობას ახორციელებს **სამოქალაქო საზოგადოების განათლების ფონდის** ფინანსური მხარდაჭერით.

2015 წლის გაზაფხულიდან კოალიციამ წამოიწყო კამპანია „**აირჩიე განათლება**“, რომელიც მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს სახელმწიფოს მხრიდან განათლების აღიარებას ქვეყნის განვითარების პრიორიტეტულ დარგად, აღიარებული პრიორიტეტის შესაბამისი დაფინანსების გამოყოფას და განათლების განვითარების გრძელვადიანი ხედვის ჩამოყალიბებას.

მისამართი: თბილისი, ოთარ ჩხეიძის #5.

ტელეფონი: (+995 32) 220-67-74, (+995 32) 220-67-75

ვებგვერდი: www.efageorgia.ge



ბროშურა გამოიცა კამპანია „**აირჩიე განათლების**“ ფარგლებში, ევროპის უნივერსიტეტის დოქტორანტ ლელა ჩახაიასთან თანამშრომლობით კოალიციის „**განათლება ყველასათვის - საქართველო**“ მიერ სამოქალაქო საზოგადოების განათლების ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით.

სარჩევი

შესავალი	1
I. ზოგადი განათლების დაფინანსების წყაროები და მოცულობა	3
ზოგადი განათლების დაფინანსება და ხარისხი	6
II ზოგადი განათლების დაფინანსების სხვა წყაროები	11
ვინ აფინანსებს ზოგად განათლებას?	11
ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების შემოსავლის სხვა წყაროები	12
ზოგად განათლებაზე შინამეურნეობების მიერ დახარჯული თანხა	13
III. ზოგადი განათლების დაფინანსების მექანიზმი საქართველოში	15
ერთ მოსწავლეზე გათვლილი დაფინანსება	15
ზოგადი განათლების დაფინანსების ამჟამად მოქმედი წესი	17
დაფინანსების განაწილება სკოლებზე	20
ერთ კლასზე გამოყოფილი დაფინანსება	23
IV. რაში იხარჯება ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი თანხა	27
ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების განაწილება	27
სკოლების ბიუჯეტის განაწილება	28
ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების პერსონალის ანაზღაურება	30
V. დასკვნები	33
გამოყენებული ლიტერატურა	37

შესავალი

ზოგადი განათლება, საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად, წარმოადგენს განათლების ეტაპს, რომლის მიზანია საქართველოს მოქალაქის მომზადება ზოგადი განათლების შემდგომი საზოგადოებრივი და პროფესიული ცხოვრებისათვის (საქართველოს მთავრობა, 2005a). ზოგადი განათლება მოიცავს 12 წელს და შედგება დაწყებითი (6 წელი), საბაზო (3 წელი) და საშუალო (3 წელი) საფეხურებისგან. კანონის თანახმად, ყველა მოქალაქეს აქვს ზოგადი განათლების მიღების უფლება და ამ უფლების განსახორციელებლად, კანონის თანახმად, ზოგადი განათლების სისტემას და შესაბამის სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებს ქმნის სახელმწიფო. დაწყებითი და საბაზო საფეხურების განათლების მიღება, კანონის თანახმად, სავალდებულოა.

საქართველოში ზოგადი განათლების საფეხურები შეესაბამება განათლების საერთაშორისო კლასიფიკაციის შემდეგ საფეხურებს: დაწყებითი განათლება - ISCED 1, საბაზო განათლება - ISCED 2 და საშუალო განათლება - ISCED 3 (იუნესკოს სტატისტიკის ინსტიტუტი, 2011). ზოგადი განათლების მიღების ასაკი თითქმის უნივერსალურადაა სტანდარტიზებული და დაახლოებით 6-18 წლებს მოიცავს. ამ წლების განმავლობაში ზოგადი განათლების მიღების მნიშვნელობას პიროვნების შემოდგომი სოციალური და პროფესიული განვითარებისათვის თითქმის ყველა ქვეყნის კანონმდებლობა აღიარებს. ასევე, განათლების სხვა დონეებისგან განსხვავებით (სკოლამდელი განათლება, უმაღლესი განათლება, პროფესიული განათლება), სახელმწიფოს მხრიდან ზოგადი განათლების დაფინანსების აუცილებლობა უნივერსალურადაა აღიარებული და მას ეჭვქვეშ არ აყენებს თითქმის არც ერთი სერიოზული პოლიტიკური ძალა მსოფლიოს თითქმის არც ერთ ქვეყანაში.

თუმცა როგორც უნდა იყოს დაფინანსების ოპტიმალური მოცულობა განათლების სასურველი ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის დონის მისაღწევად, რამდენად არის დამოკიდებული განათლების ხარისხი დაფინანსების მოცულობაზე, როგორია შეზღუდული რესურსების ოპტიმალური განაწილება საუკეთესო შედეგის მისაღწევად - ამ კითხვებზე ცალსახა პასუხი არ არსებობს.

ამ დოკუმენტის მიზანია, მიმოიხილოს საქართველოში ამჟამად არსებული მდგომარეობა ზოგადი განათლების დაფინანსების სფეროში, გამოავლინოს არსებული პრობლემები და გამოწვევები. ამ მიზნის მისაღწევად

გამოვიყენეთ შემდეგი მეთოდები: არსებული კანონმდებლობის, დოკუმენტებისა და რეგულაციების შესწავლა და თვისებრივი ანალიზი; ამ სფეროში უკვე ჩატარებული კვლევებისა და პოლიტიკის დოკუმენტების მიმოხილვა და ანალიზი; ზოგადი განათლების დაფინანსების სფეროში არსებული პირველადი მონაცემების სტატისტიკური ანალიზი; მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში ზოგადი განათლების დაფინანსების მხრივ არსებული სიტუაციის შესწავლა.

ზოგადი განათლების სფეროში არსებული გამოწვევების სტრუქტურირებული სახით წარმოსაჩინად გამოყავით ოთხი ძირითადი მიმართულება:

1. როგორია ამჟამად საქართველოში ზოგადი განათლების დაფინანსების მოცულობა, როგორ იცვლებოდა ეს მოცულობა უკანასკნელი წლების განმავლობაში და როგორ შეედრება საქართველო ამ მხრივ განვითარებულ ქვეყნებს; რამდენად უკავშირდება ამ ქვეყნებში ერთმანეთს განათლების დაფინანსება და განათლების ხარისხი.
2. ზოგადი განათლების დაფინანსების რა წყაროები არსებობს საქართველოში და როგორია კერძო და სახელმწიფო დანახარჯების ურთიერთშეფარდება.
3. რა მექანიზმით ფინანსდება ზოგადი განათლება ამჟამად საქართველოში და როგორ ნაწილდება დაფინანსება სხვადასხვა ტიპის სკოლებზე.
4. რაში იხარჯება სახელმწიფოს მიერ ზოგად განათლებაზე დახარჯული თანხა ეროვნულ და ინსტიტუციურ დონეზე; როგორ შეედრება საქართველო დანახარჯების განაწილებით განვითარებულ ქვეყნებს.

ნაშრომი დაყოფილია ოთხ ძირითად და ერთ დასკვნით თავად ზემოთ აღწერილი მიმართულებების შესაბამისად. თითოეული თავი მოიცავს არსებული სიტუაციის აღწერას; სისტემის გამართული, შედეგიანი და ეფექტური ფუნქციონირების ხელის შემშლელი სავარაუდო ხარვეზების მიმოხილვას; შესაძლებლობის შემთხვევაში - შედარებებს მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებთან.

I. ზოგადი განათლების დაფინანსების წყაროები და მოცულობა

საქართველოში ზოგადი განათლების დაფინანსების წილი მშპ-ში განვითარებული ქვეყნების იმავე მაჩვენებელს ორჯერ ჩამოუვარდება.

ერთ მოსწავლეზე გათვლილი დაფინანსება საქართველოში ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ს 10 პროცენტს შეადგენს, როცა განვითარებულ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 25 პროცენტამდეა.

1990-იანი წლებიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში განათლების დაფინანსების წილი გაიზარდა, მაგრამ ეს მაჩვენებელი ჩამოუვარდება ისეთ პრიორიტეტულ სახელმწიფო მიმართულებებს, როგორცაა ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა და თავდაცვა.

ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად, ზოგადი განათლების დაფინანსებას მთლიანად სახელმწიფო უზრუნველყოფს. ზოგად განათლებაზე სახელმწიფო სახსრები იხარჯება როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ბიუჯეტიდან. როგორც მომდევნო ქვეთავში ვნახავთ, დაფინანსების უმთავრესი წყარო ცენტრალური ბიუჯეტია. თუმცა ზოგადი განათლების შესახებ კანონის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ უფლებამოსილება, დააფინანსონ დამატებითი საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო მომსახურება. კერძოდ, მათ შეუძლიათ დააფინანსონ დამატებითი განათლება იმ მოსწავლეებისთვის, რომლებმაც 12 წლის განმავლობაში ვერ დაძლიეს საბაზო საგანმანათლებლო პროგრამა; ასევე შეუძლიათ დააფინანსონ სპეციალური და მიზნობრივი სასწავლო პროგრამები (საქართველოს მთავრობა, 2005a).

თავის მხრივ, ცენტრალური ბიუჯეტიდან ზოგად განათლებაზე თანხები რამდენიმე სხვადასხვა მექანიზმით გამოიყოფა. სკოლების დაფინანსების ძირითადი ნაწილია ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით დაფინანსება. დაფინანსებას ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლები განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ბიუჯეტიდან იღებენ.

1-ლ ცხრილში მოცემულია ზოგადი განათლების დაფინანსების მოცულობა და მისი დინამიკა საქართველოში ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში. ცხრილში წარმოდგენილია როგორც ზოგადი განათლების დაფინანსების

მთლიანი მოცულობა, ისე ამ დაფინანსების წილი მთლიანად განათლებაზე გამოყოფილ სახელმწიფო სახსრებში, ერთიან ცენტრალურ ბიუჯეტსა და მთლიან შიდა პროდუქტში.

ცხრილი 1: ზოგადი განათლების დაფინანსების ძირითადი მაჩვენებლები

	2011	2012	2013	2014	2015
ზოგადი განათლების დაფინანსების მთლიანი მოცულობა (1000 ლარი)	357306	372084	512409	525631	540557
ზოგადი განათლების დაფინანსების % განათლებაზე გამოყოფილ ხარჯებში	64.67	59.31	75.37	70.92	64.29
ზოგადი განათლების დაფინანსების % სახელმწიფო ბიუჯეტში	4.79	4.77	6.32	5.83	5.65
ზოგადი განათლების დაფინანსების % მშპ-ში	1.47	1.42	1.91	1.80	1.70

წყარო: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2015)

როგორც ვხედავთ, ზოგადი განათლების დაფინანსების მთლიანი მოცულობა წლიდან წლამდე სტაბილურად იზრდება. სახელმწიფო ბიუჯეტსა და მშპ-ში განათლების დაფინანსების წილიც მთლიანობაში ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში გაიზარდა, თუმცა 2013 წლის შემდეგ ისევ შემცირდა.

ცხრილიდან ასევე ჩანს, რომ ზოგადი განათლების დაფინანსების წილი მთლიანად განათლებაზე გამოყოფილ სახელმწიფო ხარჯებში დაახლოებით ორი მესამედიდან სამ მეოთხედამდე მერყეობს. თუმცა აქ უნდა გავითვალისწინოთ ის ფაქტორი, რომ ცხრილში მოცემულია მხოლოდ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ბიუჯეტიდან, ანუ ცენტრალური ბიუჯეტიდან, გამოყოფილი თანხები. შესაბამისად, ეს ციფრები არ ასახავს ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებიდან გამოყოფილ დაფინანსებას განათლებაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობები აფინანსებენ მთლიანად სკოლამდელ განათლებას და, როგორც მომდევნო ნაწილში ვნახავთ, ზოგადი განათლების გარკვეულ ასპექტებს. შესაბამისად, ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი ბიუჯეტი მთლიანად განათლებაზე დახარჯული თანხის უფრო მცირე

წილს შეადგენს: 2012 წლის მონაცემებით, ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ სკოლამდელ განათლებაზე დაახლოებით 84 მილიონი ლარი დაიხარჯა. თუ ამ თანხას დავამატებთ მთლიანად განათლებაზე გამოყოფილ სახელმწიფო ხარჯებს, ვნახავთ, რომ 2012 წელს ზოგადი განათლების დაფინანსება ამ ხარჯების ნახევარზე ოდნავ მეტს შეადგენს.

თუ უფრო გრძელვადიან პერსპექტივაში შევხედავთ, დავინახავთ, რომ 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული განათლების, და შესაბამისად ზოგადი განათლების, დაფინანსების წილი როგორც მშპ-ში, ისე ერთიან სახელმწიფო ბიუჯეტში საგრძნობლად გაიზარდა. ეს იმაზე მიუთითებს, რომ სახელმწიფოსთვის განათლების დაფინანსება პრიორიტეტულ მიმართულებად იქცა. თუმცა თუ განვითარებულ ქვეყნებს შევადარებთ, ვნახავთ, რომ საქართველო ამ ქვეყნებზე გაცილებით ნაკლებს ხარჯავს განათლების დაფინანსებაზე. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ მთლიანად განათლებაზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხები ჯანმრთელობისა და სოციალურ დავაზე გამოყოფილ თანხებზე სამჯერ ნაკლებია. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაფინანსება ასევე ჩამოუვარდება თავდაცვის სამინისტროს დაფინანსებას და ოდნავ აღემატება შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაფინანსებას. როგორც ქვემოთ მოცემული ცხრილიდან ვხედავთ, ერთადერთი ინდიკატორი, რომლის მიხედვითაც საქართველოს სხვა ქვეყნებთან მიახლოებული მონაცემები აქვს, არის ზოგადი განათლების წილი მთლიანად განათლებაზე გამოყოფილ სახელმწიფო ხარჯებში. სხვა ინდიკატორების მიხედვით, როგორც არის ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი სახელმწიფო ხარჯების წილი მშპ-ში და ერთ მოსწავლეზე წლიურად გამოყოფილი ხარჯების შეფარდება მშპ-სთან ერთ სულზე, საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ყველა სხვა ქვეყანას. ეს იმაზე მიუთითებს, რომ მთლიანად განათლებაზე საქართველოში განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით მცირე თანხები გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

ცხრილი 2: ზოგადი განათლების დაფინანსების მაჩვენებლების შედარება

	დაფინანსების % მშპ-ში	დაფინანსების % განათლების ბიუჯეტში	ერთ მოსწავლეზე % გდპ პერ კაპიტაში, დანყებითი	ერთ მოსწავლეზე % გდპ პერ კაპიტაში, საშუალო
ფინეთი	4.1	62	21	25
პოლონეთი	3.2	66	29	27
ესტონეთი	3.3	66	23	28
შვედეთი	3.9	61	25	26

	დაფინანსების % მშპ-ში	დაფინანსების % განათლების ბიუჯეტში	ერთ მოსწავლეზე % გდპ პერ კაპიტაში, დანყებითი	ერთ მოსწავლეზე % გდპ პერ კაპიტაში, საშუალო
ჩეხეთი	2.6	60	17	27
ნიდერლანდები	3.6	64	19	28
თურქეთი		58	12	15
გაერთიანებული სამეფო	4.4	72	29	28
გერმანია	2.8	61	18	25
აშშ	3.4	68	22	26
EU-21 საშუალო	3.3	64	22	26
OECD საშუალო	3.5	65	23	26
საქართველო	1.8	67	10	

წყარო: Education at a Glance; საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი (იუნესკო, 2014)

ზოგადი განათლების დაფინანსება და ხარისხი

მე-2 ცხრილი ცხადყოფს იმ ფაქტს, რომ საქართველოში განათლებაზე მთლიანად და ზოგად განათლებაზე კონკრეტულად განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით ბევრად ნაკლები თანხა გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მშპ-სთან შეფარდებით. ამ შემთხვევაში ავტომატური რეკომენდაცია მთავრობისთვის შეიძლება იყოს დაფინანსების მოცულობის ზრდა იმ დონემდე, რომ ზოგად განათლებაზე განეულმა ხარჯებმა მშპ-ს 2.5 პროცენტს მიაღწიოს.

თუმცა სახელმწიფოს მხრიდან ზოგადი განათლების დაფინანსების გაზრდაზე მსჯელობისას აუცილებლად უნდა დავსვათ შეკითხვა, რა შედეგის მომტანი შეიძლება იყოს დაფინანსების მოცულობის ზრდა. განათლებაზე გამოყოფილი მეტი ფინანსები ავტომატურად არ ნიშნავს უკეთესი ხარისხისა და უფრო ხელმისაწვდომ განათლებას. თავდაპირველად, უნდა დავიწყოთ იმით, რომ განათლების ხარისხის შეფასების ობიექტური ინდიკატორების პოვნა ძალიან რთულია. განათლების ხარისხი შეიძლება შეფასდეს, მაგალითად, შრომის ბაზარზე დასაქმების დონით, საერთაშორისო შრომის ბაზარზე კონკურენტუნარიანობით. თუმცა როცა ზოგად განათლებაზეა ლაპარაკი, ეს ინდიკატორი ნაკლებად გამოდგება.

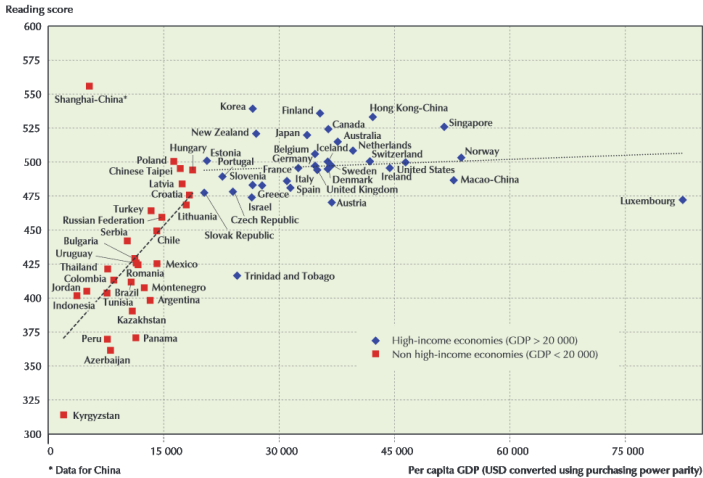
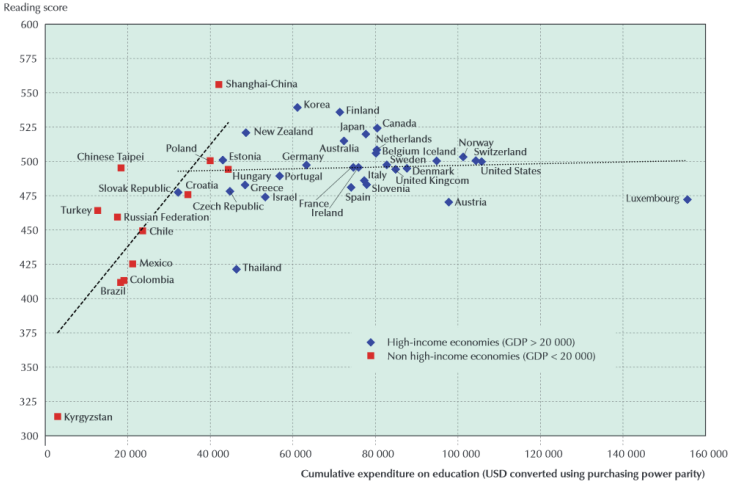
ერთ-ერთი ინდიკატორი, რომელსაც ხშირად იყენებენ განათლების სფეროს მკვლევრები და პროფესიონალები, არის საერთაშორისო სტანდარტიზებული კვლევები. მიუხედავად იმისა, რომ სტანდარტიზებულ შეფასებებს ძალიან ბევრი სამართლიანი კრიტიკოსი ჰყავს (ამრაინი & ბერლინერი, 2002; მაკნილი, 2000), ისინი მაინც ძალიან სასარგებლოა, რადგან საშუალებას გვაძლევს, შევადაროთ ერთმანეთს როგორც სხვადასხვა ქვეყნა, განათლების სხვადასხვა სისტემა, ისე სხვადასხვა სოციალური, ეკონომიკური თუ გეოგრაფიული ჯგუფი ქვეყნის შიგნით. გარდა ამისა, სტანდარტიზებული ტესტირება კარგი ინსტრუმენტია განათლების სფეროში პროგრესისა და დინამიკის შესაფასებლად.

ერთ-ერთი ყველაზე პოპულარული საერთაშორისო სტანდარტიზებული ტესტი, რომლის შედეგებსაც ხშირად იყენებენ ზოგადი განათლების სისტემების შესაფასებლად, არის პიზა - 15 წლის მოსწავლეების ტესტირება ვერბალურ უნარებში, მათემატიკასა და მეცნიერებებში. ევროპის თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ გააანალიზა კავშირი, ერთი მხრივ, სხვადასხვა ქვეყნის მოსწავლეების მიერ მიღებულ საშუალო ქულებსა და მეორე მხრივ, ამ ქვეყნების ეკონომიკური განვითარების დონესა და ამ ქვეყნების მიერ განათლებამ დახარჯულ თანხებთან. მიუხედავად იმისა, რომ უბრალოდ ორი ცვლადის კორელაციით მიზეზშედეგობრივი კავშირების დადგენა შეუძლებელია, ანალიზი ცხადყოფს, რომ დაფინანსების მოცულობასთან შედარებით უფრო დიდი მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ როგორ იხარჯება განათლებაში ჩადებული ფული. ეს განსაკუთრებით კარგად ჩანს მდიდარი ქვეყნების შემთხვევაში.

ქვემოთ პირველ გრაფიკზე მოცემულია პიზას შედეგების შედარება ქვეყნების მთლიან შიდა პროდუქტთან, ხოლო მეორე გრაფიკზე მოცემულია პიზას შედეგების შედარება ამ ქვეყნების მიერ მთლიანად განათლებაზე დახარჯულ თანხებთან. როგორც ვხედავთ, ორივე გრაფიკზე ტენდენცია დაახლოებით ერთნაირია. პირველ გრაფიკზე ჩანს, რომ იმ ქვეყნებისთვის, რომელთა მშპ ერთ სულზე 20,000 აშშ დოლარამდეა, კავშირი მშპ-ს მოცულობასა და პიზაში ქვეყნის შედეგებს შორის საკმაოდ ძლიერია. მაგრამ იმ ქვეყნებში, რომელთა მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 20,000 აშშ დოლარზე მეტია, თითქმის არანაირი კავშირი არ არსებობს პიზაში შედეგებსა და მშპ-ს მოცულობას შორის. ასეთივე ტენდენცია ჩანს მეორე გრაფიკზეც - იმ ქვეყნებში, რომლებიც 20,000 აშშ დოლარამდე ხარჯავენ ერთ მოსწავლეზე 6-დან 15 წლის ასაკამდე, პიზას შედეგებსა და ერთ მოსწავლეზე დახარჯულ თანხებს შორის კავშირი ძლიერია, მაგრამ ეს კორელაცია ქრება იმ ქვეყნებში, რომლებიც ერთი მოსწავლის განათლებაზე 20,000 აშშ დოლარზე მეტს ხარჯავენ. მაგალითად, ესტონეთი და პოლონეთი ერთ მოსწავლეზე სამჯერ ნაკლებს ხარჯავენ, ვიდრე ნორვეგია ან შვეიცარია; მაგრამ მათი შედეგები თითქმის ერთნაირია. თუმცა კვლავ უნდა

გაეცვას ხაზი, რომ დაბალშემოსავლიანი ქვეყნების შემთხვევაში განათლების დაფინანსების მოცულობასა და პიზაში ქვეყნის შედეგებს შორის ასოციაცია ძალიან მჭიდროა.

დიაგრამა 1: განათლების დაფინანსება და პიზას შედეგები



წყარო: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49685503.pdf>

როგორც ანალიზის ავტორები ასკვნიან, ამ შემთხვევაში მნიშვნელობა აქვს არა იმას, თუ რამდენს ხარჯავენ ქვეყნები ზოგად განათლებაზე, არამედ

იმას, თუ რაში ხარჯავენ. ანალიზი აჩვენებს, რომ ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომლითაც შეიძლება განისაზღვროს პიზაში ქვეყნის წარმატება, არის ინვესტირება მასწავლებლებში. როგორც წესი, იმ საგანმანათლებლო სისტემებში, სადაც მასწავლებლების ხელფასებზე დიდი თანხები იხარჯება, კლასების ზომა შედარებით მცირეა. მონაცემების ანალიზისას ჩანს, რომ კლასის ზომა არანაირ კავშირში არ არის პიზას შედეგებთან. ავტორები ასკვნიან, რომ ის ქვეყნები, რომლებიც მასწავლებლებში ინვესტირებას უფრო მაღალ პრიორიტეტად სახავენ, ვიდრე მცირე ზომის კლასებს, თვალსაჩინო წარმატებებს აღწევენ ამ საერთაშორისო შეფასებაში (ეთვო, 2012).

II. ზოგადი განათლების დაფინანსების სხვა წყაროები

- ადგილობრივი თვითმმართველობის წილი ზოგადი განათლების დაფინანსებაში 1 პროცენტზე ნაკლებია.
- ქალაქად მდებარე სკოლებს დამატებითი შემოსავლის მიღების მეტი შესაძლებლობა აქვთ, ვიდრე სოფლად მდებარე სკოლებს.
- საქართველოში ოჯახები ზოგად განათლებაზე სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხების დაახლოებით 85 პროცენტს ხარჯავენ, როცა მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში ეს მაჩვენებელი 10 პროცენტზე ნაკლებია.

ვინ აფინანსებს ზოგად განათლებას?

ზოგადი განათლების დაფინანსებას 12 წლის განმავლობაში საქართველოში უზრუნველყოფს სახელმწიფო. როგორც წინა ქვეთავში აღვნიშნეთ, საქართველოში ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად სახელმწიფო სახსრები შეიძლება გამოიყოს როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტიდან. თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებები ზოგადი განათლების სფეროში განისაზღვრება კანონით ზოგადი განათლების შესახებ და მხოლოდ რამდენიმე კონკრეტულ სფეროს მოიცავს. ასე მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ უნდა უზრუნველყოს დამატებითი სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო მომსახურება. კერძოდ, თუ მოსწავლემ 12 წლის განმავლობაში ვერ დაძლია საბაზო საფეხური, ან სამი წლის განმავლობაში ვერ დაძლია ზოგადი განათლების საშუალო საფეხური, სკოლის სამეურვეო საბჭო მიმართავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, რომელმაც ამ მოთხოვნის საფუძველზე უნდა დააფინანსოს დამატებითი სწავლება. ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს შეუძლია სამეურვეო საბჭოს მიმართვის საფუძველზე დააფინანსოს დამატებითი საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო მომსახურება, მიზნობრივი საგანმანათლებლო პროგრამები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს აქვს ასევე უფლებამოსილება, დააფინანსოს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების კაპიტალური ხარჯები.

ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების შემოსავლის სხვა წყაროები

ჩინა თავში მოცემული მონაცემები, როგორც აღვნიშნეთ, მოიცავს მხოლოდ ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილ თანხებს. თუმცა, როგორც ითქვა, სკოლებს აქვთ შესაძლებლობა, მიიღონ დამატებითი დაფინანსება სხვა წყაროებიდან. სამწუხაროდ, სკოლების მიერ სხვა წყაროებიდან მიღებული დაფინანსების შესახებ ინფორმაცია ერთიან ბაზაში არ გროვდება. თუმცა 2014 წელს სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ეროვნებათაშორისი ურთიერთობების ცენტრის მიერ 432 სკოლის კვლევის მაგალითით შეგვიძლია მეტ-ნაკლებად ნათელი წარმოდგენა შევიქმნათ იმაზე, თუ რა სახის დამატებითი შემოსავლები აქვთ ქართულ სკოლებს (სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ეროვნებათაშორისო ურთიერთობების ცენტრი, 2014).

ამ კვლევაში ჩართული სკოლების წარმომადგენლები, ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა, ასახელებენ 7 სხვადასხვა ტიპის დაფინანსების წყაროს. მათ შორის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია დაფინანსება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან. როგორც გემოთ აღვნიშნეთ, კანონმდებლობის თანახმად, მათ აქვთ ვალდებულება, დააფინანსონ იმ მოსწავლეთა განათლება, რომლებიც კანონით განსაზღვრულ დროში ვერ სძლევენ ეროვნული სასწავლო გეგმით გათვალისწინებულ პროგრამას. ასევე მათ შეუძლიათ, დააფინანსონ სპეციალური და მიზნობრივი სასწავლო პროგრამები, თუმცა ეს მათ არ ევალებათ. კვლევაში მონაწილე 432 სკოლიდან მხოლოდ 22-ს ჰქონდა მიღებული დაფინანსება ადგილობრივი თვითმმართველობიდან. დაფინანსების მოცულობის თვალსაზრისით, ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ გამოყოფილი თანხები ამ სკოლების (სულ - 432 სკოლის) ბიუჯეტის მხოლოდ 0.14 პროცენტს შეადგენს.

სკოლებს მინიჭებული აქვთ უფლება, მოიპოვონ დამატებითი დაფინანსება იჯარისა და საგანმანათლებლო სერვისების საშუალებით. იმავე კვლევით გამოვლინდა, რომ ამ უფლებას სკოლების შესამედზე ნაკლები იყენებს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანი განსხვავება შეინიშნება ქალაქისა და სოფლების სკოლებს შორის: ქალაქის სკოლების თითქმის 80 პროცენტი იღებს შემოსავალს იჯარიდან, ხოლო სოფლის სკოლების - მხოლოდ 19 პროცენტი. შესაბამისად, დამოუკიდებელი დამატებითი შემოსავლის წყაროების მოძიების მხრივ ქალაქის სკოლები სოფლის სკოლებთან შედარებით პრივილეგირებულ მდგომარეობაში არიან.

გარდა ამისა, სკოლები შემოსავალს იღებენ ასევე მშობელთა ნებაყოფილობითი დახმარებებიდან, შემოწირულობებიდან, გრანტებიდან. თუმცა,

საერთო ჯამში, ყველა დამატებითი წყაროდან მიღებული თანხა ერთიანად 2 პროცენტსაც არ შეადგენს. შესაბამისად, სკოლები შემოსავლის თითქმის 100 პროცენტს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ბიუჯეტიდან იღებენ.

ზოგად განათლებაზე შინამეურნეობების მიერ დახარჯული თანხა

გარდა სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხისა, ზოგადი განათლების დაფინანსებაზე საკმაოდ სოლიდურ თანხებს ხარჯავენ ბავშვების მშობლები. მიუხედავად იმისა, რომ შინამეურნეობების მიერ ზოგად განათლებაზე დახარჯული თანხის ზუსტი შეფასება ძალიან რთულია, მიახლოებითი შეფასება შეგვიძლია მივიღოთ სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ ჩატარებული შინამეურნეობების ინტეგრირებული გამოკვლევის მონაცემებიდან. 2014 წელს კვლევის ფარგლებში გამოკითხული ოჯახების დაახლოებით 60% აცხადებს, რომ ბოლო სამი თვის განმავლობაში შვილების ზოგად განათლებაზე თანხა საერთოდ არ დაუხარჯავს¹. დანარჩენი 40%-ის მიერ ზოგად განათლებაზე განეული ხარჯები საკმაოდ სოლიდურია - საშუალოდ თვეში 122 ლარი. სამწუხაროდ, ამ კვლევის მონაცემთა ბაზა არ იძლევა საშუალებას, დეტალურად შევაფასოთ, კონკრეტულად რაში ხარჯავენ ოჯახები ამ თანხებს. თუმცა ვიცით, რომ ამ თანხაში არ შედის კერძო რეპეტიტორებთან მომზადების თანხები. ასევე შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ამ თანხაში შედის კერძო სკოლებში სწავლების საფასური.

მშობლების მიერ ზოგად განათლებაზე განეული დანახარჯების უფრო ნათელ სურათს ვხედავთ განათლების დაგეგმვის, პოლიტიკისა და მართვის ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული კვლევის ანგარიშში. კვლევის ფარგლებში მიღებული მონაცემების განზოგადების შედეგად ავტორები ასკვნიან, რომ შინამეურნეობები დაახლოებით 300 მილიონ ლარს ხარჯავენ ზოგად განათლებაზე, რაც სახელმწიფოს მიერ განათლებაზე განეული ხარჯების 85 პროცენტია. აღსანიშნავია, რომ ოჯახების მიერ ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი თანხის 40 პროცენტი კერძო რეპეტიტორებზე იხარჯება. იმავე კვლევამ აჩვენა, რომ ქართველი მოსწავლეების ერთი მეოთხედი ემზადება კერძო რეპეტიტორებთან (მაჩაბელი, ბრეგვაძე & აფხაბავა, 2011).

საინტერესოა, რომ ოჯახების მიერ ზოგად განათლებაზე დახარჯული თანხის შეფარდება სახელმწიფოს მიერ დახარჯულ თანხასთან საქართველოში ბევრად აღემატება იმავე მაჩვენებელს მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში. ეთგო-ს ქვეყნებში კერძო წყაროებზე (რომელშიც შედის როგორც შინამეურნეობები, ასევე სხვა კერძო წყაროები) ზოგად განათლებაზე

¹ ანალიზში მხოლოდ ის ოჯახები არიან ჩართული, რომელთა ბავშვებიც ზოგად განათლებას იღებენ.

მთლიანად დახარჯული თანხის მხოლოდ 10 პროცენტი მოდის. რაც შეეხება კონკრეტულად შინამეურნეობების დახარჯულ თანხებს, განვითარებული ქვეყნების უმრავლესობაში ეს დანახარჯი თითქმის ნულს უტოლდება ან 20 პროცენტს არ აღემატება (სამხრეთ კორეისა და ჩილეს შემთხვევაში). შესაბამისად, საქართველოში ოჯახები შვილების ზოგად განათლებაზე გაცილებით მეტ თანხას ხარჯავენ, ვიდრე მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში.

III. ზოგადი განათლების დაფინანსების მექანიზმი საქართველოში

- ზოგადი განათლების დაფინანსების ძირითადი მექანიზმი საქართველოში ერთ მოსწავლეზე გათვლილი დაფინანსებაა და მისი მოცულობა განისაზღვრება რამდენიმე ფაქტორის მიხედვით, რომელთაგან უმთავრესია მოსწავლეთა რაოდენობა სკოლაში.
- დაფინანსების არსებული სისტემა მეტ-ნაკლებად უზრუნველყოფს თანხების თანაბარ განაწილებას სკოლებზე სკოლაში ბავშვების რაოდენობისა და კლასების რაოდენობის, ასევე სკოლების ადგილმდებარეობის მიხედვით.
- საქართველოში სკოლების 60 პროცენტში 170-ზე ნაკლები მოსწავლეა და ამ სკოლებში დაფინანსება ნაწილდება მხოლოდ კლასების და არა მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით - ეს სკოლები ერთ კლასზე დაახლოებით თანაბარ დაფინანსებას იღებენ, მიუხედავად იმისა, თუ რამდენი მოსწავლეა კლასში საშუალოდ.

ერთ მოსწავლეზე გათვლილი დაფინანსება

ამჟამად საქართველოში ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების დაფინანსების უმთავრესი მექანიზმი ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით დაფინანსებაა. დაფინანსების ეს ფორმა სხვადასხვა ნაირსახეობით საქართველოში 2005 წლიდან მოქმედებს. სწორედ 2005 წელს ჩანაცვლდა ადრე არსებული დაფინანსების სისტემა, რომლის ფარგლებშიც ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტიდან გამოიყოფოდა თანხები სკოლების დასაფინანსებლად.

2005 წელს ჩატარებული რეფორმის შედეგად რადიკალურად შეიცვალა როგორც სკოლების დაფინანსების ფორმა, ისე ამ ფინანსების განკარგვის წესი. უმთავრეს ცვლილებას წარმოდგენდა გადასვლა ერთ მოსწავლეზე გათვლილ დაფინანსებაზე, რაც ვაუჩერული დაფინანსების სახესხვაობაა. ვაუჩერულ დაფინანსებაზე გადასვლა არსობრივად ლიბერალურ მიდგომა იყო, რადგან მიზნად ისახავდა სკოლების კონკურენტუნარიანობის გაზრდას, სკოლების ავტონომიის განვითარებას და დაფინანსების გამჭვირვალობის

უზრუნველყოფას. გარდა ამისა, დაფინანსების ამ ფორმის მიხედვით სახელმწიფო დაფინანსების უფლება მიიღეს კერძო სკოლებმაც. ვაუჩერული დაფინანსება, ნაცვლად ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტისა, გაიცემა ცენტრალური სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, კერძოდ, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ბიუჯეტიდან.

თავდაპირველად ვაუჩერის ოდენობა, მოსწავლეთა რაოდენობის გარდა, განისაზღვრებოდა მხოლოდ ერთი პარამეტრით - სკოლის მდებარეობით. ვაუჩერის საბაზო მოცულობა მრავლდებოდა შესაბამის კოეფიციენტზე იმის მიხედვით, თუ სად მდებარეობდა სკოლა - ქალაქად, სოფლად თუ მაღალმთიან რაიონში. კოეფიციენტი ყველაზე მცირე იყო ქალაქის სკოლებისთვის და ყველაზე მაღალი - მაღალმთიან რეგიონში მდებარე სკოლებისთვის. გარდა ამისა, განსაკუთრებით მცირეკონტინგენტიანი სკოლები დამატებით დაფინანსებას იღებდნენ პირდაპირ ცენტრალური ბიუჯეტიდან.

შეიცვალა ფინანსების განკარგვის წესიც: თუკი ადრე ადგილობრივი ხელისუფლება სკოლებს თანხებს გამოუყოფდა უკვე წინასწარ დადგენილი საბიუჯეტო ხაზით, 2005 წლიდან სკოლები თვითმმართველი ერთეულები გახდა და მათ საკუთარი ბიუჯეტის დაგეგმვისა და განკარგვის უფლებამოსილება და ვალდებულება მიიღეს. თუმცა ეროვნულ დონეზე დაწესებულია ის მინიმალური მოთხოვნები, რომლებიც სკოლებმა უნდა გაითვალისწინონ ბიუჯეტის შედგენისას და დამტკიცებისას, მაგალითად, მასწავლებელთა მინიმალური ხელფასი.

გარდა ვაუჩერული დაფინანსებისა, 2005 წლიდან განათლებისა და მეცნიერების ბიუჯეტში ცალკე გამოიყო სკოლების კაპიტალური შეკეთების ხარჯები, სკოლების კომპიუტერიზაციისა და მოსწავლეთა ტრანსპორტირების ხარჯები. შესაბამისად, სკოლებს შეეძლოთ ეს დანახარჯები საკუთარ ბიუჯეტში არ გაეთვალისწინებინათ.

დაფინანსების ახალი მეთოდის შემოღება საერთო ჯამში დადებითად აისახა სკოლების ფინანსურ მდგომარეობაზე. კერძოდ, მათ გაუჩნდათ შესაძლებლობა, ბიუჯეტის დაგეგმვის დროს გაეთვალისწინებინათ საკუთარი ინდივიდუალური საჭიროებანი. 2007 წელს ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ სკოლების დირექტორები დადებითად აფასებდნენ გატარებულ რეფორმას და სკოლებისთვის ბიუჯეტის დაგეგმვისა და განკარგვის პროცესში მინიჭებულ ავტონომიას (პადეკო, 2007). თუმცა 2005-2006 წლებში ბევრი ცვლილება ერთოდროულად განხორციელდა ზოგადი განათლების სფეროში: საგრძნობლად გაიზარდა დაფინანსების მთლიანი მოცულობა, კაპიტალურად გარემონტდა და კომპიუტერებით აღიჭურვა ყველა სკოლა. შესაბამისად, რთულია მსჯელობა იმაზე, რა გავლენა იქონია კონკრეტულად დაფინანსების მექანიზმისა და განკარგვის წესის შეცვლამ სკოლების ფინანსურ ეფექტიანობაზე.

თუმცა სხვადასხვა დროს ჩატარებული შეფასებებისა და კვლევების შედეგად ცხადი გახდა, რომ სკოლების უმრავლესობას პრაქტიკაში არ შეეძლო გამოყენებინა საკუთარი ბიუჯეტის დაგეგმვისა და განკარგვის უფლება. მიზეზი კი ფინანსური რესურსების სიმწირე იყო. პედაგოგთა და ადმინისტრაციული პერსონალის შრომის ანაზღაურებისა და კომუნალური გადასახადების გადახდის შემდეგ სკოლების აბსოლუტურ უმრავლესობას არ რჩებოდა დამატებითი თანხები სხვა ტიპის აქტივობების დასაფინანსებლად. გარდა ამისა, ვაუჩერული დაფინანსების თავდაპირველად არსებული სისტემის მოქმედების შედეგად დიდი ზომის სკოლები შედარებით უკეთეს მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ თავისუფალი ფინანსური რესურსების არსებობის თვალსაზრისით. უფრო მეტიც, სკოლების თითქმის 80 პროცენტი მცირეკონტინგენტიან სკოლად ითვლებოდა და შესაბამისად, საჭირო იყო მათთვის სტანდარტულ ვაუჩერულ დაფინანსებაზე დამატებითი დაფინანსების გამოყოფა.

ზოგადი განათლების დაფინანსების ამჟამად მოქმედი წესი

დაფინანსების ამჟამად მოქმედი მექანიზმის თანახმად, დაფინანსების მოცულობა ძირითადად ისევ სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობით განისაზღვრება. თუმცა დაფინანსების ოდენობის განსაზღვრისას გათვალისწინებულია სხვა ფაქტორებიც, როგორცაა: სკოლის ზომა, სწავლების საფეხური, სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა, სწავლების ენა, შენობების რაოდენობა სკოლაში, პედაგოგთა კვალიფიკაცია. ქვემოთ დეტალურად არის აღწერილი, როგორ გამოითვლება დაფინანსების მოცულობა ამ პარამეტრების მიხედვით. ყველა ცხრილი და დიაგრამა, რომლებიც ამ ქვეთავშია მოცემული, შედგენილია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტისა და განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემიდან მიღებული მონაცემების ანალიზის საფუძველზე.

იმ საჯარო სკოლებისთვის, რომლებშიც მოსწავლეთა რაოდენობა 169 მოსწავლეზე ნაკლებია, ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერი განისაზღვრება ეროვნული სასწავლო გეგმით განსაზღვრული მოსწავლეთა რაოდენობის, საათობრივი დატვირთვის, ადმინისტრაციული და სხვა ხარჯების გათვალისწინებით.

იმ საჯარო სკოლებისთვის, რომლებშიც მოსწავლეთა რაოდენობა 169-ს აღემატება, ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობა უტოლდება საბაზო ფინანსური ნორმატივის ნამრავლს სკოლის ზომისა

და სწავლების საფეხურის მიხედვით დადგენილ კოეფიციენტზე. კოეფიციენტი უფრო მაღალია მცირე ზომის სკოლებისა და სწავლების მაღალი საფეხურისთვის. ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი განისაზღვრება 300 ლარით. ეს არის ასევე ის ოდენობა, რომელსაც იღებენ კერძო სკოლები თითო მოსწავლეზე.

გარდა ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი სტანდარტული ვაუჩერისა, სკოლები იღებენ საბაზო დაფინანსებას, რომელიც ასევე სკოლის ზომის მიხედვით ვარირებს. მე-3 ცხრილში მოცემულია საჯარო ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების სტანდარტული დაფინანსების სქემა - სტანდარტული ვაუჩერი ერთ მოსწავლეზე და საბაზო დაფინანსება სკოლისთვის. სტანდარტული ვაუჩერი გამოითვლება ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის - 300 ლარის გამრავლებით შესაბამის კოეფიციენტზე.

ცხრილი 3: ვაუჩერის გათვლის სქემა

სკოლის ზომა	1-8 კლასი		9-12 კლასი		საბაზო დაფინანსება
	კოეფიციენტი	ვაუჩერი	კოეფიციენტი	ვაუჩერი	
170-205	1.4	420	1.68	504	52 000
206-299	1.38	414	1.66	498	49 000
300-530	1.37	411	1.64	492	44 000
531-735	1.35	405	1.62	486	38 000
736-1269	1.32	396	1.58	474	33 000
1269 - >	1.3	390	1.56	468	25 000

რაც შეეხება იმ სკოლებს, რომლებშიც მოსწავლეთა რაოდენობა 169-ზე ნაკლებია, დაფინანსების მოცულობის გამოთვლის ზუსტი მექანიზმი ფორმალურად არ არის ჩამოყალიბებული. დაფინანსების მოცულობას ადგენს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო შემდეგი წესით: ეროვნული სასწავლო გეგმით გათვალისწინებული საათების რაოდენობა მრავლდება კლასების რაოდენობაზე, შემდეგ ეს რაოდენობა იყოფა მასწავლებლის სრული განაკვეთით დატვირთვაზე, ანუ 18 საათზე. მიღებული სრული განაკვეთების რაოდენობა მრავლდება მასწავლებლის საშუალო ანაზღაურებაზე. შემდეგ კი გამოითვლება სკოლისთვის საჭირო დაფინანსების ოდენობა იმის მიხედვით, საშუალოდ სკოლების დანახარჯის რა პროცენტს შეადგენს პედაგოგთა ხელფასი.

საჯარო სკოლების არაქართული სექტორებისა და არაქართულენოვანი სკოლებისთვის ზემოთ აღწერილი წესით გამოთვლილი სტანდარტული ვაუ-

ჩერი დამატებით 1.14 და 1.13 კოეფიციენტზე მრავლდება. ასევე დამატებით დაფინანსებას იღებენ ის სკოლები, რომელთაც რეორგანიზების შედეგად ბალანსზე ერთზე მეტი შენობა ერიცხებათ.

გაზრდილ ვაუჩერს იღებენ ის სკოლები, რომლებიც სოფლად, დაბაში ან მაღალმთიან რეგიონებში მდებარეობენ. სოფლად ან დაბაში მდებარე სკოლებისთვის ეს დამატებითი ოდენობა განისაზღვრება სტანდარტული ვაუჩერის, საბაზო დაფინანსებისა და გაზრდილი ვაუჩერის ჯამის 0.03 კოეფიციენტზე გამრავლებით; ხოლო მაღალმთიან რაიონებში მდებარე სკოლებისთვის იმავე მაჩვენებლის 0.05 კოეფიციენტზე გამრავლებით.

იმავე დადგენილების თანახმად (მე-9 მუხლი), ზოგიერთი სკოლისთვის ზემოთ აღწერილი მეთოდით მიღებული დაფინანსების მოცულობა საკმარისი არ არის. ასეთი სკოლების წესხას და დაფინანსების წესს განსაზღვრავს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი. ასეთი სკოლების რაოდენობა ამჟამად 25-30-ის ფარგლებშია.

დაფინანსების ზემოთ აღწერილი მექანიზმები ეფუძნება მოსწავლეთა რაოდენობრივ მონაცემებს, გეოგრაფიულ მდებარეობას, სკოლის ტექნიკურ მახასიათებლებს. გარდა დაფინანსების ამ სტანდარტული ფორმებისა, სკოლებს ყოველთვიურად ერიცხებათ დამატებითი დაფინანსება სკოლაში მომუშავე მასწავლებლების კვალიფიკაციის შესაბამისად, განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანების საფუძველზე. მასწავლებლებისთვის დამატებითი დაფინანსების კრიტერიუმები მოიცავს როგორც ფორმალურ კვალიფიკაციებს (სერტიფიცირება, სხვადასხვა უნარის დამადასტურებელი სერტიფიკატები), ისე მათ შედეგებს (რომელიც განსაზღვრება სსიპ მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრის დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით) (საქართველოს მთავრობა, 2005b).

რომ შევაჯამოთ, ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულება საქართველოში დაფინანსებას იღებს შემდეგი მექანიზმით:

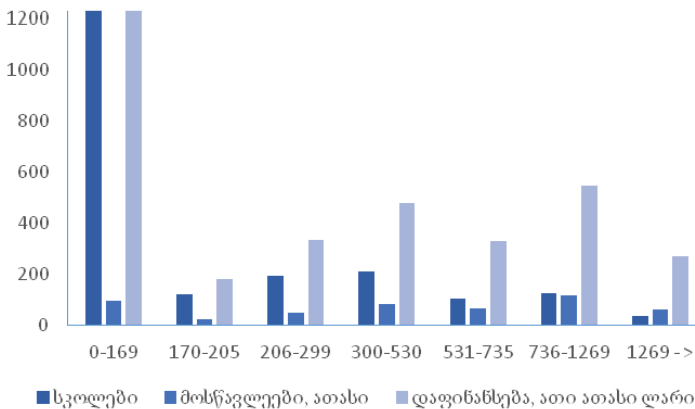
- ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერი (სკოლის ზომისა და სწავლების საფეხურის მიხედვით);
- საბაზო დაფინანსება (სკოლის ზომის მიხედვით);
- დამატებითი დაფინანსება სოფლად, დაბაში ან მაღალმთიან რაიონში მდებარე სკოლებისთვის;
- დამატებითი დაფინანსება არაქართულენოვანი სკოლებისთვის;

- დამატებითი დაფინანსება რეორგანიზებული სკოლებისთვის, რომელთაც ერთზე მეტი შენობა ერიცხებათ ბალანსზე;
- დამატებითი დაფინანსება შშმ ბავშვებისთვის;
- დამატებითი დაფინანსება კონკრეტული კვალიფიკაციის მქონე პედაგოგებისთვის.

დაფინანსების განაწილება სკოლებზე

იმისათვის, რომ უკეთ გავიგოთ, როგორ ნაწილდება სხვადასხვა ტიპის სკოლებზე ზემოთ აღწერილი მექანიზმით გამოყოფილი დაფინანსება, ქვემოთ მოცემულია საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების განაწილება იმ მახასიათებლების მიხედვით, რომლებზეც დამოკიდებულია დაფინანსების მოცულობა. ქვემოთ მოცემული ანალიზისთვის გამოყენებულია განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ფინანსური დეპარტამენტიდან და განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემიდან გამოთხოვილი მონაცემები საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების ძირითადი მახასიათებლების შესახებ და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროდან თითოეულ სკოლაზე გამოყოფილი დაფინანსების ოდენობის შესახებ. ანალიზი ეფუძნება 2014 წლის მონაცემებს.

დიაგრამა 2 საჯარო სკოლებისა და მოსწავლეების განაწილება სკოლის ზომის მიხედვით



1-ლ დიაგრამაზე მოცემულია სკოლებისა და მოსწავლეების რაოდენ-

ნობის განაწილება სკოლის ზომების მიხედვით და ამ სკოლებისთვის გამოყოფილი წლიური დაფინანსების ოდენობა. როგორც დიაგრამიდან ვხედავთ, საქართველოში საჯარო სკოლების უმეტესობაში - 61%-ში - 170-ზე ნაკლები მოსწავლეა. ამ სკოლებისთვის გაცემული დაფინანსების ოდენობა, როგორც ზევით ვნახეთ, განისაზღვრება ინდივიდუალურად, ეროვნული სასწავლო გეგმით გათვალისწინებული საათებისა და კლასების რაოდენობის მიხედვით. მათზე არ ვრცელდება ერთ მოსწავლეზე გათვლილი სტანდარტული ვაუჩერით დაფინანსების სისტემა. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი მცირე სკოლების რაოდენობა ძალიან დიდია, მათში მოსწავლეთა საერთო რაოდენობის მხოლოდ 20% დადის. ამ სკოლებზე იხარჯება ყველა (საჯარო) სკოლის დასაფინანსებლად გასაცემი თანხის ყველაზე დიდი წილი - 42%.

ცხრილი 4

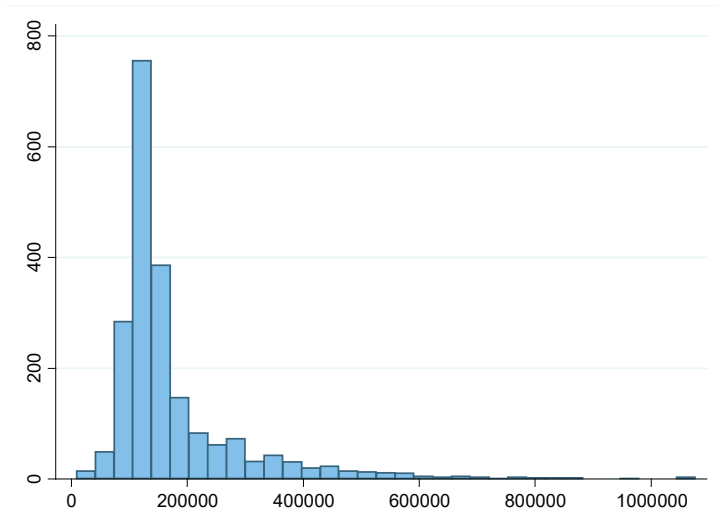
სკოლის ზომა	სკოლების % მთლიან რაოდენობაში	მოსწავლეების % მთლიან რაოდენობაში	დაფინანსების % მთლიან რაოდენობაში
0-169	61.6	19.5	42.1
170-205	5.9	4.5	4.9
206-299	9.4	9.6	9.0
300-530	10.1	16.4	12.9
531-735	5.1	13.3	9.0
736-1269	6.1	24.0	14.8
1269 - >	1.8	12.7	7.3

მე-4 ცხრილში მოცემულია სხვადასხვა ზომის სკოლებისა და მათში მოსწავლეთა რაოდენობის ხვედრითი წილი მთლიანად საჯარო სკოლებისა და მოსწავლეთა რაოდენობაში და მათზე გამოყოფილი დაფინანსების წილი საჯარო სკოლების დაფინანსების მთლიან მოცულობაში. ასე მაგალითად, 300-530-მოსწავლიანი სკოლები საქართველოს საჯარო სკოლების მთლიანი რაოდენობის 9.4 პროცენტს შეადგენს, მათში სწავლობს მოსწავლეთა საერთო რაოდენობით 9.6 პროცენტი და ამ სკოლებზე გამოიყოფა საჯარო სკოლებისთვის გამოყოფილი დაფინანსების მთლიანი მოცულობის 9 პროცენტი. ამ ზომის სკოლების შემთხვევაში, როგორც ვხედავთ, სამივე მონაცემი ძალიან ახლოს არის ერთმანეთთან. თუმცა თუ დიდი ან მცირე ზომის სკოლებს დავაკვირდებით, სურათი სხვაგვარია. მაგალითად, დიდი სკოლები საჯარო სკოლების საერთო რაოდენობის მხოლოდ 6.1 პროცენტს შეადგენს, როცა ამ სკოლებში ქართველი მოსწავლეების თითქმის

ერთი მეოთხედი სწავლობს. ამ სკოლებისთვის გაცემული დაფინანსების მოცულობა კი საერთო დაფინანსების 15 პროცენტს შეადგენს. როგორც ვხედავთ, დაფინანსების ამ მექანიზმით მეტ-ნაკლებად დაბალანსებულია სხვადასხვა ზომის სკოლების რაოდენობა და მათში მოსწავლეთა რიცხოვნობა.

აქვე აღსანიშნავია, რომ იმ სკოლების უმრავლესობა, რომლებშიც 170 მოსწავლემე ნაკლები ირიცხება (82%), სოფლად ან დაბაში მდებარეობს. თავის მხრივ, სოფლებში ან დაბაში მდებარე სკოლების 76 პროცენტში 170-ზე ნაკლები მოსწავლე სწავლობს.

დიაგრამა 3: სკოლების დაფინანსების განაწილება, ჰისტოგრამა



რაც შეეხება ზოგადად სოფლად და დაბაში მდებარე სკოლებს, ისინი საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების მთლიანი რაოდენობის 66 პროცენტს შეადგენს, ქალაქად მდებარე სკოლები კი - 34-ს. მოსწავლეთა რაოდენობის მხრივ კი ეს რიცხვები შებრუნებულადაა განაწილებული: მოსწავლეთა 65 პროცენტი ქალაქში მდებარე სკოლებში სწავლობს, ხოლო 35 - სოფლებსა და დაბებში. რაც შეეხება დაფინანსებას, ამ შემთხვევაშიც დაბალანსებულია სკოლებისა და მოსწავლეების რაოდენობა: მთლიანი მოცულობის 43 პროცენტი გაიცემა ქალაქის სკოლებზე, ხოლო 57 პროცენტი - სოფლის სკოლებზე.

შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ სკოლების რაოდენობის განაწილება ზომისა და ადგილმდებარეობის მიხედვით ასიმეტრიულია, დაფი-

ნანსება მეტ-ნაკლებად ნორმალურად ნაწილდება, როგორც ეს მესამე დიაგრამაზე ჩანს. კერძოდ, სკოლების უდიდესი ნაწილი საშუალო ოდენობის დაფინანსებას იღებს, ხოლო შედარებით მცირე ნაწილი - მცირე და დიდი მოცულობის დაფინანსებას.

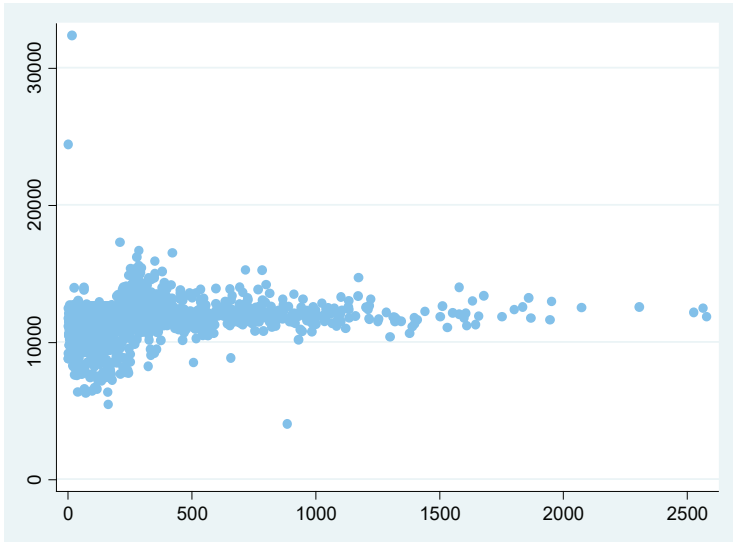
კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც გავლენას ახდენს სკოლების დაფინანსებაზე და ამასთანავე, პირდაპირ უკავშირდება განათლების ხარისხს, არის სერტიფიცირებული მასწავლებლების რაოდენობა. მთლიანად საქართველოში მასწავლებელთა დაახლოებით 23 პროცენტია სერტიფიცირებული. მასწავლებელთა საერთო რაოდენობაში სერტიფიცირებულ მასწავლებელთა წილი საგრძნობლად განსხვავდება ერთმანეთისგან სხვადასხვა ტიპის სკოლებში. საქართველოს 327 სკოლაში არ არის არც ერთი სერტიფიცირებული მასწავლებელი. აქედან 265 სოფლად მდებარეობს, 2 - დაბაში, 60 კი - ქალაქში. გარდა ამისა, ამ 327-დან 300 სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობა 170-ზე ნაკლებია. უფრო მეტიც, თუ შევადარებთ სკოლების ზომასა და სერტიფიცირებული მასწავლებლების წილს სკოლაში, ვნახავთ, რომ რაც უფრო დიდია სკოლა, მით მეტია მასში სერტიფიცირებული მასწავლებლების წილი. ასე მაგალითად, იმ სკოლებში, რომლებშიც მოსწავლეთა რაოდენობა 736-დან 1269-მდეა, სერტიფიცირებული მასწავლებლების წილი საშუალოდ 40 პროცენტია; იმ სკოლებში კი, სადაც მოსწავლეების რაოდენობა 206-დან 299-მდეა, ეს წილი მხოლოდ 28 პროცენტია.

ერთ კლასზე გამოყოფილი დაფინანსება

კიდევ ერთი კრიტერიუმი, რითაც შეგვიძლია განვსაზღვროთ, რამდენად თანაბრად ნაწილდება ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი თანხა სკოლებს შორის, არის დაფინანსების ოდენობა ერთ კლასზე. მეოთხე დიაგრამაზე ჰორიზონტალურ ღერძზე მოცემულია მოსწავლეთა საშუალო რაოდენობა თითოეულ სკოლაში, ხოლო ვერტიკალურ ღერძზე - თითოეულ სკოლაში საშუალოდ ერთ კლასზე გამოყოფილი დაფინანსება². როგორც ვხედავთ, მონაცემების განლაგება თითქმის სრულიად ვერტიკალურია, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ სკოლის ზომის მიუხედავად, ყველა სკოლაში საშუალოდ ერთ კლასზე დაახლოებით ერთნაირი მოცულობის დაფინანსება გამოიყოფა.

2 გამოთვლილია სკოლაზე გამოყოფილი დაფინანსების მოცულობის გაყოფით სკოლაში კლასების რაოდენობაზე. ასეთი გამოთვლა ოდნავ არაზუსტია, რადგან ამ შემთხვევაში დიფერენცირებული არ არის დაბალი და მაღალი კლასის მოსწავლეები, რომლებისთვისაც ვაუჩერის ოდენობა განსხვავებული კოეფიციენტით გამოითვლება. თუმცა ზოგადი სურათის შექმნაში დიდი განსხვავება არ არის.

დიაგრამა 4: კავშირი ერთ კლასზე გამოყოფილ დაფინანსებასა და სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობას შორის



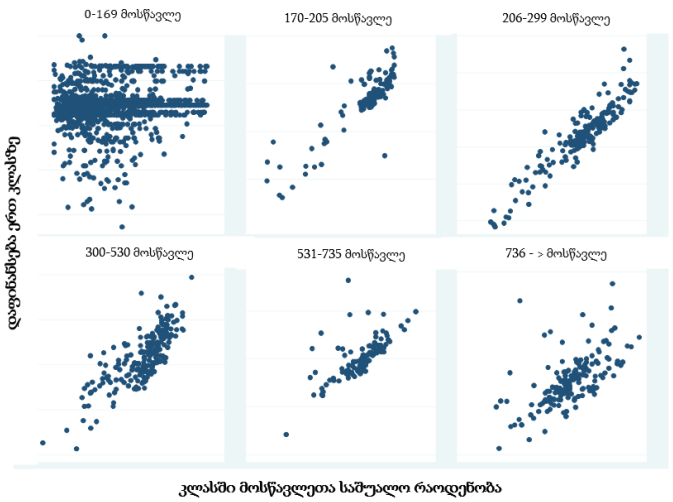
თუ შევადარებთ იმავე მაჩვენებელს სოფლად და ქალაქში მდებარე სკოლებს შორის, აქაც ვნახავთ, რომ საშუალოდ ერთ კლასზე დაახლოებით მსგავსი თანხა გამოიყოფა ორივე ლოკაციაში: ქალაქში წელიწადში ერთ კლასზე საშუალოდ დაახლოებით 12 000 ლარი გამოიყოფა, სოფელში კი - 11 000.

თუმცა რადგან კლასების ზომა მნიშვნელოვნად განსხვავდება სკოლებში, ასეთი განაწილება ბადაებს კითხვებს იმის შესახებ, თუ რეალურად რამდენად თანაბრად ნაწილდება სკოლებზე გამოყოფილი ბიუჯეტი. როგორც ზევით აღინიშნა, დაფინანსების მოცულობის გამოთვლისას მოსწავლეების რაოდენობა გათვალისწინებულია მხოლოდ იმ სკოლებში, სადაც 169-ზე მეტი მოსწავლეა. მცირე სკოლებში კი დაფინანსების სისტემა უფრო ჰომოგენურია და დამოკიდებულია კლასების, და არა მოსწავლეთა რაოდენობაზე. უფრო თვალსაჩინო რომ გახდეს ეს სხვაობა, მე-4 დიაგრამაზე მოცემულია კავშირი ერთ კლასზე გამოყოფილ დაფინანსებასა და კლასში მოსწავლეთა საშუალო რაოდენობას შორის³ სხვადასხვა ზომის სკოლებში. დიაგრამაზე მოცემულია ექვსი სხვადასხვა პანელი სკოლის ზომების მიხედვით - მაგალითად, მარცხენა ზედა პანელზე ასახულია ყველა სკოლა, რომლებშიც მოს-

³ კლასის საშუალო ზომა გამოთვლილია სკოლაში ბავშვების საერთო რაოდენობის კლასების საერთო რაოდენობაზე გაყოფით.

წავლეთა რაოდენობა 170-ზე ნაკლებია და ა.შ. ყველა პანელის კორიზონტალურ ღერძზე ასახულია თითოეულ სკოლაში კლასში მოსწავლეთა საშუალო რაოდენობა, ვერტიკალურ ღერძზე კი - თითოეული სკოლისთვის გამოყოფილი დაფინანსება თითო კლასზე. როგორც ვხედავთ, პატარა სკოლების შემთხვევაში კლასის ზომა და თითო კლასზე გამოყოფილი დაფინანსება ერთმანეთთან კავშირში არ არის. ყველა სხვა სკოლის შემთხვევაში ამ ორ ინდიკატორს შორის ძალიან მჭიდრო კავშირია - რაც მეტია საშუალოდ კლასის ზომა, მით მეტ დაფინანსებას იღებს სკოლა თითოეულ კლასზე.

დიაგრამა 5 კავშირი კლასის ზომასა და ერთ კლასზე გამოყოფილ დაფინანსებას შორის



რომ შევაჯამოთ, საშუალოდ ერთ კლასზე გამოყოფილი დაფინანსება თანაბრად არის განაწილებული საქართველოს ყველა სკოლაში, ზომის მიუხედავად. მაგრამ პატარა სკოლები ერთ კლასზე დაფინანსების დაახლოებით ერთსა და იმავე ოდენობას იღებენ, იმის მიუხედავად, თუ რამდენი მოსწავლეა საშუალოდ თითო კლასში. დიდ სკოლებში რაც უფრო დიდია კლასის ზომა, მით მეტია დაფინანსების მოცულობა.

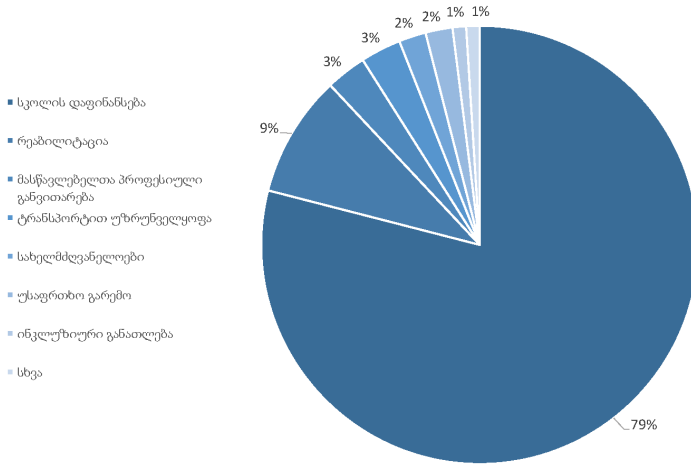
IV. რაში იხარჯება ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი თანხა

- პედაგოგთა ანაზღაურება საქართველოში სკოლების ბიუჯეტის 67, ხოლო მთლიანად ზოგადი განათლების ბიუჯეტის 54 პროცენტს შეადგენს.
- ხარჯების განაწილების სტრუქტურის მიხედვით (პედაგოგთა და ადმინისტრაციული პერსონალის ანაზღაურება, სხვა ხარჯები) საქართველოს სკოლები ახლოს დგანან მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების სკოლებთან, თუმცა მთლიანად დაფინანსების სიმწირის გამო ანაზღაურების მიღმა ქართულ სკოლებს ფაქტიურად არ რჩებათ თანხები განვითარებისთვის. ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავეა მცირე ზომის სკოლებისთვის.
- პედაგოგთა წლიური ანაზღაურება საქართველოში ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ს 56 პროცენტია, მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში კი ეს მაჩვენებელი საშუალოდ 117 პროცენტს შეადგენს.

ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების განაწილება

როგორც წინა თავში განვიხილეთ, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ბიუჯეტიდან ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად გამოყოფილი თანხის უმეტესობა პირდაპირ სკოლებს გადაეცემა განსაკარგავად. თუმცა სკოლების პირდაპირ დაფინანსებაზე განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ბიუჯეტიდან მთლიანად ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი თანხის 79 პროცენტი იხარჯება. დანარჩენი თანხა მიზნობრივად იხარჯება, სამინისტროს ბიუჯეტში გაწერილი პრიორიტეტების შესაბამისად. მე-5 დი-აგრამაზე მოცემულია, როგორ ნაწილდება მთლიანად ზოგად განათლებაზე სამინისტროს მიერ გამოყოფილი თანხები 2015 წლის დაგეგმილი ბიუჯეტის მაგალითზე. გარდა სკოლებისთვის გადასაცემი თანხისა, სამინისტრო დამატებით გამოყოფს თანხებს სკოლების რეაბილიტაციისთვის (თუმცა ეს მუხლი ყველა წლის ბიუჯეტში არ არის გათვალისწინებული). შედარებით მცირე თანხები იხარჯება მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების, ტრანსპორტითა და სახელმძღვანელოებით მოსწავლეების უზრუნველყოფისათვის.

დიაგრამა 6 განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ბიუჯეტიდან ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი თანხების განაწილება



რადგან სკოლები თავად ადგენენ და განკარგავენ საკუთარ ბიუჯეტს, მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, კერძოდ რაში იხარჯება მათთვის გადაცემული თანხები. თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს, რომ სკოლებს არა აქვთ თანხების განკარგვის სრული თავისუფლება - მათ უნდა შეასრულონ ისეთი ცენტრალიზებული მოთხოვნა, როგორც არის პედაგოგთათვის შრომის ანაზღაურების მინისტრის ბრძანებით დადგენილი ოდენობით უზრუნველყოფა. ასევე, როგორც წინა თავში აღვწერეთ, ცენტრალურ დონეზეა დადგენილი სხვადასხვა კვალიფიკაციის მასწავლებლების წახალისების სისტემა.

სკოლების ბიუჯეტის განაწილება

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლების განმავლობაში ზოგადი განათლების დაფინანსების მოცულობა გაიზარდა როგორც აბსოლუტურად, ისე ერთიან სახელმწიფო ბიუჯეტთან შედარებით, სკოლებს მაინც საკმაოდ შეზღუდული თანხები რჩებათ თავისუფლად განსაკარგავად. ამჟამინდელი მდგომარეობით სკოლების დანახარჯების 67% მოდის პედაგოგთა ანაზღაურებაზე, 18% - ადმინისტრაციული პერსონალის ანაზღაურებაზე, ხოლო 15% - კომუნალურ და სხვა ხარჯებზე. დანახარჯების განაწილების ასეთი სტრუქტურა მეტ-ნაკლებად ერთგვაროვანია ყველა სკოლისთვის. უფრო მეტიც, იმ სკოლებისთვის, რომლებშიც 170 მოსწავლეზე ნაკლები სწავლობს, დაფინანსების მოცულობა სწორედ ამ სქემით გამოითვლება.

მე-5 ცხრილში მოცემულია საქართველოში სკოლების მიერ ხარჯების განაწილების შედარება სხვა ქვეყნებთან. როგორც ვხედავთ, ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში სკოლები ბიუჯეტის ბევრად უფრო დიდ წილს ხარჯავენ „სხვა ხარჯებში“, ვიდრე საქართველოს სკოლები. განსაკუთრებით დიდია ეს წილი ჩეხეთში, ფინეთსა და შვედეთში.

ცხრილი 5: ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მიერ ხარჯების განაწილების შედარება, (%)

	პედაგოგთა ანაზღაურება		პერსონალის ანაზღაურება		სხვა ხარჯები	
	დანყები	საშუალო	დანყები	საშუალო	დანყები	საშუალო
ფინეთი	56	51	9	13	55	36
პოლონეთი						
ესტონეთი						
შვედეთი	53	51	17	15	30	34
ჩეხეთი	46	47	16	12	37	41
ნიდერლანდები	86	82			14	18
თურქეთი	89	85			10	15
გაერთიანებული სამეფო	54	60	29	22	17	18
გერმანია	82	82			18	18
აშშ	55	55	26	26	19	19
კორეა	55	57	15	12	30	31
ეუ 21 საშუალო	63	62	15	15	22	23
ეთგო საშუალო	63	62	16	15	20	22
საქართველო	67		18		15	

წყარო: Education at a Glance; საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი (იუნესკო, 2014)

როგორც ვხედავთ, ხარჯების განაწილების მიხედვით საქართველოს მაჩვენებლები ბევრად არ განსხვავდება ცხრილში მოცემული სხვა ქვეყნების მაჩვენებლებისგან. ყველა ქვეყანაში სკოლების მიერ დახარჯული თან-

ხის უდიდესი ნაწილი მოდის პერსონალის, განსაკუთრებით კი მასწავლებელთა, ანაზღაურებაზე. სხვა ხარჯებისთვის კი (რომელშიც შედის როგორც კომუნალური, ისე სხვა დანარჩენი ხარჯები) სკოლები საკუთარი ბიჯეტის შედარებით მცირე ნაწილს ხარჯავენ. თუმცა, როგორც ცხრილიდან ჩანს, არის ისეთი ქვეყნებიც, სადაც სხვა ხარჯებზე სკოლის ბიჯეტის 30%-ზე მეტი იხარჯება: ჩეხეთი, შვედეთი, ფინეთი და სამხრეთ კორეა. საქართველოში „სხვა ხარჯებზე“ საჯარო სკოლების ბიჯეტის მხოლოდ 15 პროცენტი იხარჯება, რაც მხოლოდ თურქეთის მაჩვენებელს შეესაბამება. გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ გამოყოფილი თანხების სიმძირის გამო ამ 15 პროცენტის უდიდეს ნაწილს სკოლების უმრავლესობა კომუნალური ხარჯების დასაფარავად იყენებს და ფაქტობრივად, სკოლას განვითარებისთვის თანხა არ რჩება. უფრო მეტიც, ზამთრის სემონზე ბევრ სკოლას ეს თანხა კომუნალური გადასახადებისთვისაც კი არ ჰყოფნის და მათ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო დანაკლისს დამატებით პირდაპირ ბიჯეტიდან უვსებს.

ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების პერსონალის ანაზღაურება

როგორც შესავალში აღინიშნა, დაბალშემოსავლიანი ქვეყნებისთვის, რომლებიც შედარებით მცირე თანხას ხარჯავენ ზოგად განათლებაზე, დიდი მნიშვნელობა აქვს მასწავლებლებში ინვესტირებას. მკვლევრები დავობენ იმის თაობაზე, არსებობს თუ არა პირდაპირი კავშირი მასწავლებლის ანაზღაურებასა და მის მოტივაციას და შესაბამისად, მოსწავლის შედეგებს შორის. თუმცა ყველა თანხმდება იმაზე, რომ პროფესიაში კვალიფიციური პერსონალის მოსაზიდად საჭიროა, იგი ფინანსურად მიმზიდველი იყოს.

საქართველოში მასწავლებლის ანაზღაურება ბევრი სხვადასხვა ფაქტორის გათვალისწინებით გამოითვლება, როგორცაა: მასწავლებლის განათლება, სამუშაო გამოცდილება, სერტიფიცირება, სამუშაო დატვირთვა, მასწავლებლის მიერ შესრულებული დამატებითი ფუნქციები და ა.შ. მასწავლებლის ხელფასის გამოთვლის წესი ერთიანია და ყველა საჯარო სკოლის მასწავლებელზე ვრცელდება. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ მასწავლებელთა ხელფასების დადგენის წესში არ შედის კლასში ბავშვების რაოდენობა.

ამჟამად საქართველოში მასწავლებლის საშუალო თვიური ანაზღაურება 440 ლარს შეადგენს. ქვემოთ ცხრილში მოცემულია ამ ანაზღაურების შედარება მსოფლიოს სხვა ქვეყნებში მასწავლებელთა ანაზღაურებასთან. იმიტომ, რომ შედარება უფრო ზუსტი იყოს, ანაზღაურებების მოცულობაც და

ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ც მოცემულია მსყიდველობითუნარიანობის პარიტეტის მიხედვით, აშშ დოლარებში⁴.

ცხრილი 6: მასწავლებლის საშუალო წლიური ხელფასი საქართველოსა და სხვა ქვეყნებში

ქვეყანა	მასწავლებლის საშუალო წლიური ხელფასი აშშ დოლარში	მასწავლებლის საშუალო ხელფასის წილი ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ში
პოლონეთი	28000	116.64
შვედეთი	37000	120.94
ჩეხეთი	21000	63.89
ნიდერლანდები	59400	84.34
ინგლისი	46000	73.40
გერმანია	65500	128.98
აშშ	52000	101.0558
ეთგო საშუალო	43300	116.5721
საქართველო	4255	55.62092

წყარო: Education at a Glance; საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი (იუნესკო, 2014)

როგორც ვხედავთ, საქართველოში არა მხოლოდ ნომინალურად არის შეუდარებლად დაბალი პედაგოგთა ანაზღაურება, არამედ ამ ანაზღაურების წილი ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ში ასევე ბევრად ჩამოუვარდება სხვა ქვეყნებისას.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წლიდან იგეგმება პედაგოგთა ანაზღაურების ეტაპობრივი ზრდა, რაც დეტალურადაა ასახული მასწავლებლის საქმიანობის დანყების, პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემაში. ამ სქემის თანახმად, მასწავლებელთა საშუალო ხელფასი 2017 წელს თვეში 850 ლარი უნდა იყოს. ეს კი 2017 წელს, წინასწარი პროგნოზის მიხედვით, ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ს ოდენობის 90%-ზე მეტს შეადგენს. შესაბამისად, საქართველო 2017 წლისთვის მთლიან სახელმწიფო შემოსავ-

⁴ საქართველოსთვის ცხრილში მოცემული რიცხვები გამოთვლილია 2014 წლის მაჩვენებელიდან, როდესაც მასწავლებლების საშუალო თვიური ხელფასი 360 ლარს შეადგენდა

ლებთან მასწავლებელთა ანაზღაურების მიმართების მაჩვენებლით მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებს მიუახლოვდება.

რაც შეეხება სკოლების ადმინისტრაციული პერსონალის ანაზღაურებას, ესეც ერთიანი ეროვნული წესით განისაზღვრება და ანაზღაურების მოცულობა დამოკიდებულია სკოლაში ბავშვების რაოდენობაზე. ადმინისტრაციული პერსონალის ანაზღაურების დიაპაზონი საკმაოდ დიდია. ასე მაგალითად, სკოლის დირექტორის საშუალო ანაზღაურება 600 ლარს შეადგენს, მინიმალური - 400-ს, ხოლო მაქსიმალური - 1800 ლარს.

V. დასკვნები

ზემოთ აღწერილი სიტუაციური ანალიზიდან გამომდინარე შესაძლებელია გამოვიტანოთ დასკვნები და შევიმუშაოთ შესაძლო რეკომენდაციები სამი სხვადასხვა მიმართულებით:

დაფინანსების მოცულობა

როგორც ანალიზიდან კარგად ჩანს, ზოგადი განათლების დაფინანსების მოცულობა საქართველოში ძალიან მცირეა განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით. ეს შეეხება არა მხოლოდ დაფინანსების ნომინალურ მოცულობას, არამედ მშპ-ში და საერთო სხელმწიფო ბიუჯეტში ზოგადი განათლების დაფინანსების წილს. ეს იმაზე მიუთითებს, რომ სხვა ქვეყნებთან შედარებით საქართველოში განათლება, და კერძოდ ზოგადი განათლება, სათანადო პრიორიტეტად არ არის მიჩნეული. შესაბამისად, აუცილებელია, გაიზარდოს ზოგადი განათლების მთლიანი დაფინანსების მოცულობა.

რა ოდენობით უნდა გაიზარდოს ზოგადი განათლების დაფინანსება, რომ ხარისხიანი და კონკურენტუნარიანი სისტემა მივიღოთ? მარტივი პასუხი ამაზე იქნება ის, რომ მშპ-ში ზოგადი განათლების დაფინანსების წილი განვითარებულ ქვეყნებში არსებულ დონემდე გაიზარდოს. როგორც 1-ლ ცხრილში ჩანს, ეს მაჩვენებელი საქართველოში ამჟამად 1.8 პროცენტია და იმისათვის, რომ განვითარებული ქვეყნების მაჩვენებელს მიუახლოვდეს, 3 პროცენტი უნდა გახდეს.

მეორე მხრივ, შეგვიძლია, უფრო დეტალურად განვიხილოთ ის, თუ რა სახის ღონისძიებების გატარებაა საჭირო ხარისხისა და კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად და შემდეგ გამოვთვალოთ ამ ღონისძიებების გასატარებლად საჭირო თანხები. ამის შესახებ უფრო დანვრელებით მე-3 პუნქტში ვიმსჯელებთ.

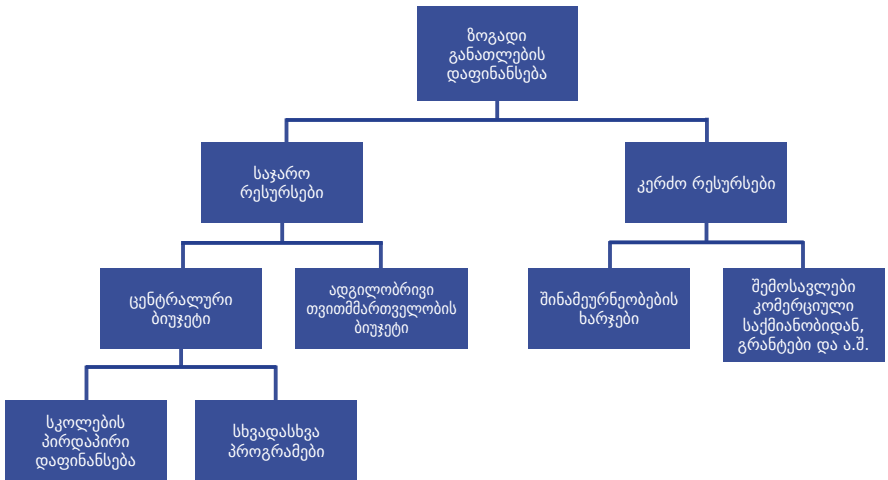
დაფინანსების სხვადასხვა წყარო

ზოგადი განათლების დაფინანსების უმთავრესი წყარო საქართველოში ცენტრალური ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხებია. თუმცა ზოგად განათლებაზე ბევრი სხვა წყაროდანაც იხარჯება თანხები. მე-6 დიაგრამაზე წარმოდგენილია ზოგადი განათლების დაფინანსების ყველა პოტენციური წყარო საქართველოში. ადგილობრივი თვითმმართველობის წილი ზოგადი განათ-

ლების დაფინანსებაში ძალიან მცირეა და არსებული მონაცემებით, 1 პროცენტს არ აღემატება. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს ერთიანი ზუსტი მონაცემები ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტიდან ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი თანხების შესახებ.

სკოლებს აქვთ დამატებითი შემოსავლის მიღების უფლება ფართის გაქირავებიდან. თუმცა ამ უფლებით სკოლების მხოლოდ მცირე ნაწილი სარგებლობს და ეს მცირე ნაწილი ძირითადად ქალაქის სკოლებია. სხვა დამატებითი შემოსავლების მოცულობაც (გრანტები, შემოწირულობები და ა.შ.) თითქმის ნულს უტოლდება.

დიაგრამა 6: ზოგადი განათლების დაფინანსების წყაროები საქართველოში



მეორე მხრივ, საქართველოში ოჯახები შვილების ზოგად განათლებაზე ბევრად მეტ თანხას ხარჯავენ, ვიდრე მშობლები მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში. ოჯახების მიერ ზოგად განათლებაზე დახარჯული თანხა სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხის 85 პროცენტს აღწევს. თანხის ამ მოცულობის ძალიან დიდი წილი კერძო რეპეტიტორებზე დახარჯულ თანხებზე მოდის. კვლევები ადასტურებს, რომ როგორც მოსწავლეების, ისე მათი მშობლების აბსოლუტურ უმრავლესობას შეუძლებლად მიაჩნია უნივერსიტეტის მისაღები გამოცდების ჩაბარება რეპეტიტორებთან მომზადების გარეშე.

ერთი მხრივ, საჯარო დაფინანსების გაზრდა თავისთავად შეამცირებს ოჯახების დანახარჯების წილს. თუმცა, გარდა ამისა, საჭროა დაფიქრება იმის თაობაზე, რამდენად ეფექტურია განათლების ხარისხის გაუმჯობესებისთვის

ამდენი რესურსის ინვესტირება კერძო რეპეტიტორობაში.

დაფინანსების განაწილება სკოლებზე

დაფინანსება სკოლებზე ნაწილდება რამდენიმე სხვადასხვა ფაქტორის გათვალისწინებით, მაგრამ მათგან მთავარია მოსწავლეთა რაოდენობა, რადგან სკოლა სახელმწიფოსგან ერთ მოსწავლეზე გათვლილ დაფინანსებას იღებს. როგორც მონაცემთა ანალიზი გვიჩვენებს, დაფინანსების არსებული სისტემა მეტ-ნაკლებად უზრუნველყოფს თანხების თანაბარ განაწილებას სკოლებზე სკოლაში ბავშვების რაოდენობისა და კლასების რაოდენობის, ასევე სკოლების ადგილმდებარეობის მიხედვით.

თუმცა მონაცემთა ანალიზი ასევე გვიჩვენებს, რომ პატარა სკოლებში, რომლებიც სკოლების მთლიანი რაოდენობის 60%-ს შეადგენს, დაფინანსება ნაწილდება მხოლოდ კლასების და არა მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით - ეს სკოლები ერთ კლასზე დაახლოებით თანაბარ დაფინანსებას იღებენ, მიუხედავად იმისა, რამდენი მოსწავლეა კლასში საშუალოდ.

შესაბამისად, საჭიროა დაფინანსების უფრო დახვეწილი მექანიზმის შემუშავება, რომელიც გაითვალისწინებს როგორც კლასების რაოდენობას სკოლაში, ისე კლასში მოსწავლეთა საშუალო რაოდენობას.

ასევე გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ საქართველოს სკოლების 10%-ზე მეტში მოსწავლეთა რაოდენობა 30-ზე ნაკლებია. შესაძლოა, ბიუჯეტის ეფექტური განკარგვისთვის მიზანშეწონილი იყოს ასეთი სკოლების მიერთება ახლოს მდებარე უფრო დიდ სკოლებთან. თუმცა პირველ ეტაპზე აუცილებელია არსებული მონაცემების გამოყენებით სათანადო ანალიზის ჩატარება და ოპტიმიზაციის სცენარის შემუშავება.

ხარჯების განაწილება

ზოგად განათლებაზე გამოყოფილი თანხების დაახლოებით 80 პროცენტი პირდაპირ სკოლებს გადაეცემატ განსაკარგავად. დანარჩენი კი ცენტრალიზებულად იხარჯება განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ სხვადასხვა მიზნობრივ პროგრამაზე. სკოლისთვის განსაკარგავად გაცემული თანხიდან დაახლოებით 67 პროცენტი იხარჯება პედაგოგთა ანაზღაურებაზე, 18 პროცენტი - ადმინისტრაციული პერსონალის ანაზღაურებაზე და 15 - პროცენტი სხვა ხარჯებზე კომუნალური გადასახადების ჩათვლით. მცირე დაფინანსების პირობებში სკოლებს კომუნალური გადასახადების დაფარვის შემდეგ ფაქტობრივად არ რჩებათ სახსრები სხვა ხარჯების დასაფარავად.

დავუშვათ, რომ განათლების ხარჯების განაწილება იგივე დარჩება,

რაც ამჟამად არის და ამის შესაბამისად გამოვთვალეთ ზოგადი განათლების დაფინანსება 2017 წლისთვის მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების შემოთავაზებული სქემის მიხედვით. როგორც ზევით აღინიშნა, სქემა ითვალისწინებს მასწავლებელთა საშუალო ანაზღაურების ზრდას 2017 წლისთვის საშუალოდ 850 ლარამდე. ამჟამად საქართველოს საჯარო ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში 59722 პედაგოგი ასწავლის. თუ მათი საშუალო ხელფასი 850 ლარი იქნება, მთლიანი სახელფასო ფონდი პედაგოგებისთვის წელიწადში დაახლოებით 609 000 000 ლარი უნდა იყოს. თუ ჩავთვლით, რომ ეს სკოლების მიერ განკარგული ბიუჯეტის 67%-ია, ადმინისტრაციული პერსონალისთვის გამოყოფილი თანხა დაახლოებით 160 000 000 (18%) უნდა იყოს, ხოლო სხვა ხარჯებისთვის გამოყოფილი თანხა - 136 000 000. თუ შევკრებთ, სკოლებისთვის განსაკარგავად გადაცემული თანხის ოდენობა ამ გათვლით 2017 წელს 900 მილიონ ლარზე მეტი იქნება, ხოლო თუ ჩავთვლით, რომ ზოგადი განათლების დაფინანსებაზე პირდაპირ სკოლებისთვის გადაცემული თანხის გარდა დაახლოებით 20% სხვა, მიზნობრივ პროგრამებზე დაიხარჯება, გამოვა, რომ ზოგადი განათლების დაფინანსება 2017 წლისთვის მილიარდ ათ მილიონს გადააჭარბებს.

გარდა ამისა, როგორც ადრე აღინიშნა, სკოლებს „სხვა ხარჯებისთვის“ ფაქტობრივად არ რჩებათ თანხები. თუ პედაგოგთა დაფინანსების ზრდასთან ერთად სკოლის მთლიანი დაფინანსება ისე გაიზრდება, რომ „სხვა ხარჯებისთვის“ დაახლოებით 25% დარჩეთ, ზოგადი განათლების მთლიანი დაფინანსება მილიარდ ოც მილიონს გადააჭარბებს. თუ შევადარებთ მშპ-ს პროგნოზს 2017 წლისათვის, ეს თანხა დაახლოებით 3.7 პროცენტი გამოდის. ეს მაჩვენებელი ძალიან ახლოს არის განვითარებული ქვეყნების მაჩვენებლებთან. შესაბამისად, სასურველია, რომ მასწავლებლების ხელფასის ზრდის პროპორციულად გაიზარდოს ადმინისტრაციული პერსონალის ხელფასი; პროპორციულზე მეტად გაიზარდოს იმ თავისუფალი თანხების რაოდენობა, რომლითაც სკოლები შეძლებენ არა მხოლოდ კომუნალური და მიმდინარე ხარჯების დაფარვას, არამედ შეძლებენ სკოლის სასწავლო გარემოს და აკადემიური შედეგების გასაუმჯობესებლად სათანადო ღონისძიებების გატარებას.

გამოყენებული ლიტერატურა

- ამრაინი, თ., & ბერლინერი, დ. (2002). სტანდარტიზებული ტესტირება, გაურკვევლობა და სწავლა. *განათლების პოლიტიკის ანალიზი*, 10(18).
- ეთგო. (2012). პიზა 2012-ის შედეგები: როგორ შეიძლება სკოლა იყოს წარმატებული: ეთგო.
- იუნესკო. (2014). განათლება ერთი შეხედვით: ეთგო-ს ინდიკატორები. პარიზი: იუნესკო.
- იუნესკოს სტატისტიკის ინსტიტუტი. (2011). განათლების საერთაშორისო სტანდარტული კლასიფიკაცია. პარიზი: იუნესკოს სტატისტიკის ინსტიტუტი.
- მაკნილი, ლ. (2000). სასკოლო რეფორმის წინააღმდეგობრიობა: სტანდარტიზებული ტესტის საგანმანათლებლო ფასი. ნიუ-იორკი, ლონდონი: Routledge.
- მანაბელი, გ., ბრეგვაძე, თ., & აფხაზავა, რ. (2011). კერძო რეპეტიტორობის ფენომენის შესწავლა საქართველოში. თბილისი: განათლების პოლიტიკის, დაგეგმვისა და მართვის ორგანიზაცია.
- პადეკო. (2007). პროექტ „ილია ჭავჭავაძის“ შეფასება. თბილისი: პადეკო.
- სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ეროვნებათაშორისო ურთიერთობების ცენტრი. (2014). ზოგადი განათლების ვაუჩერული დაფინანსების ეფექტურობის კვლევა თანასწორობის კონტექსტში. თბილისი.
- საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ (2005a).
- საქართველოს მთავრობა. (2005b). *საქართველოს მთავრობის დადგენილება #249*. თბილისი.
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. (2015). *საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი*. თბილისი.

