

სკოლამდელი აღზრდისა და ზოგადი განათლების სფეროში დეცენტრალიზაციის დონე და ტენდეციები

შესავალი

სკოლამდელი აღზრდისა და ზოგადი განათლების სფეროში დეცენტრალიზაციის არსებული ხარისხის და ბოლოდროინდელი ტენდენციების გამოკვეთის მიზნით გაანალიზებული იქნა საქართველოს კანონმდებლობა. კერძოდ: საქართველოს კონსტიტუცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ, საქართველოს კანონი ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ, საქართველოს კანონი მაღალმთიანი დასახლებების შესახებ, ასევე, კანონპროექტი ზოგადი განათლების შესახებ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ (ეს უკანასკნელი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან დარგობრივი კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ფარგლებში შემუშავებული და საქართველოს პარლამენტში 2016 წელს, საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების ერთიანი პაკეტის ნაწილია); საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2017 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტები; სკოლამდელ აღზრდასთან და ზოგად განათლებასთან დაკავშირებული სხვადასხვა კვლევები და სტრატეგიული დოკუმენტები.

წინამდებარე დოკუმენტი არ ითვალისწინებს ცალკე აღებულ აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში სკოლამდელი აღზრდის და ზოგადი განათლების სფეროების დეცენტრალიზაციის ხარისხის და თავისებურებების დადგენას. თუმცა, დოკუმენტში მოცემულ სხვადასხვა განზოგადებულ მაჩვენებლებში (მაგალითად, მუნიციპალური დაფინანსების/თანადაფინანსების მოცულობა საქართველოს ზოგადი განათლების და სკოლამდელი აღზრდის სფეროებში) გამოყენებულია აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის (შემავალი მუნიციპალიტეტების) მონაცემებიც.

1. სკოლამდელი აღზრდა და განათლება

1.1 სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროს საკანონმდებლო რეგულირება და არსებული პრაქტიკა

საქართველოში სკოლამდელი აღზრდის სფეროს დეცენტრალიზაცია 2005-2006 წლიდან განხორციელდა, როდესაც „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით, სკოლამდელი დაწესებულებების შექმნა და მათი წესდებების დამტკიცება მუნიციპალიტეტის საკუთარ კომპეტენციად გამოცხადდა.

ამავე პერიოდიდან, სკოლამდელი აღზრდის სფეროს ძირითადი დამფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობებია. საშუალოდ, ადგილობრივი ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯები 2005-2006 წლებში 5-7% შეადგენდა. თუმცა, არასაკმარისი ფინანსური რესურსების პირობებში, თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში, 2013 წლის პირველ სექტემბრამდე, მოქმედებდა თანადაფინანსების სისტემა - მუნიციპალიტეტების მიერ დადგენილი ყოველთვიური სავალდებულო შენატანი სკოლამდელი აღზრდის მომსახურებით მოსარგებლე ოჯახებისთვის.

2007 წლიდან კი „ადგილობრივი მნიშვნელობის საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების განსაზღვრის წესის შესახებ“ მთავრობის დადგენილებით, სახელმწიფომ თვითმმართველ ერთეულებს საკუთრებაში გადასცა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები - შენობა-ნაგებობები და ინვენტარი.

ამ და შემდგომი პერიოდის კვლევები ადასტურებს სკოლამდელი განათლების როგორც ხელმისაწვდომობასთან, ისე ხარისხთან დაკავშირებულ მთელ რიგ პრობლემებს, რაც სხვადასხვა მიზეზების ერთობლიობით შეიძლება აიხსნას. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტებმა, 2006 წელს, სახელმწიფოსგან სკოლამდელი აღზრდის სახით ფაქტიურად სავალდებულო მდგომარეობაში მყოფი სფერო „გადაიბარეს“. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, 1990-იან წლებში ქვეყანაში განვითარებული მძიმე პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური მოვლენების ფონზე საბავშვო ბაღების რაოდენობა თითქმის განახევრდა. 1990 წელს არსებული 2454 ბაღიდან 1996 წელს დარჩა მხოლოდ 1253 ბაღი, ხოლო ბავშვთა რაოდენობა შემცირდა 200 000-იდან 83 000-მდე¹.

გარდა ამისა, 2005-2006 წლებში სკოლამდელი აღზრდის სფეროს დეცენტრალიზაციას რაიმე მნიშვნელოვანი დამატებითი ფინანსების გადაცემა მუნიციპალიტეტებისთვის არ მოჰყოლია. უფრო მეტიც, ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებამ, 2007 წლიდან საშემოსავლო გადასახადის სრულად სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩარიცხვის თაობაზე, დაახლოებით 180 მილიონი ლარით დააზარალა ადგილობრივი ბიუჯეტები (გარდა აჭარისა და აფხაზეთისა). აქედან ყველაზე დიდი დანაკლისი თბილისმა განიცადა - დაახლოებით ბიუჯეტის 16%.²

არსებობდა სხვა არანაკლებ მნიშვნელოვანი მიზეზებიც: მოსახლეობის მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა, მუნიციპალიტეტების მწირი გამოცდილება სფეროს მართვის კუთხით (განსაკუთრებით საგანმანათლებლო ნაწილში), სკოლამდელი აღზრდის საკითხების საკანონმდებლო რეგულირების და მინიმალური, სავალდებულო სახელმწიფო სტანდარტების არარსებობა და სხვა.

¹ სკოლამდელი განათლება საქართველოში - ანა ჯანელიძე (2015), <http://mastsavlebeli.ge/?p=1768>

² ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეფორმა საქართველოში - გიორგი ტოკლიკიშვილი, შოთა მურდულია, გიგა გველესიანი (2008)

მიუხედავად იმისა, რომ „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის თანახმად, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ევალება სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებისათვის საგანმანათლებლო-სააღმზრდელო გეგმის შემუშავება და დანერგვის ხელშეწყობა, ამ მიმართულებით 2008 წლამდე პრაქტიკულად არაფერი გაკეთებულა. ხოლო ის დამხმარე მასალა, რაც სამინისტროს სისტემაში 2008-2013 წლებში შემუშავდა³ სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის დახმარებით, არასავალდებულო ანუ სარეკომენდაციო ხასიათისაა. ამიტომაც, მწირი ფინანსური და ადამიანური რესურსების პირობებში მუნიციპალიტეტები, მით უფრო არ არიან მოტივირებული მათ დასაწერად.

2013 წლის პირველი სექტემბრიდან, სკოლამდელი აღზრდის საყოველთაო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ძველ კანონში შესული ცვლილებით აიკრძალა მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებულ სკოლამდელი აღზრდის საჯარო დაწესებულებებში გადასახადის, ტარიფის ან სხვა საფასურის შემოღება. ამდენად, დღეისათვის სკოლამდელი აღზრდის სფერო (გარდა კერძო ბაგა-ბაღებისა) 100%-ით მუნიციპალურ დაფინანსებაზეა. აღსანიშნავია, რომ თანდათან გაიზარდა დაფინანსების მოცულობაც წინა წლებთან შედარებით. მაგალითად, 2015 წელს სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ხარჯების წილი საქართველოს მუნიციპალიტეტების ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯების 10% შეადგენდა, ხოლო 2016 წელს - 12.1%.

ამავე ცვლილებით, დაწესდა გარკვეული საკანონმდებლო მოთხოვნები სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების მიმართ. კერძოდ, ჯგუფების დაკომპლექტება ბავშვების ასაკის გათვალისწინებით; მომსახურების ხანგრძლივობა; სავალდებულო პროგრამები და მათი შედგენისას ბავშვის განვითარების ასაკობრივი თავისებურებების გათვალისწინება; ხარისხიანი სასმელი და ცხელი წყლის, ასევე გათბობის და ვენტილაციის სისტემების არსებობა; სრულფასოვანი და მრავალფეროვანი კვება; სამედიცინო მომსახურება.

თუმცა, მიუხედავად გარკვეული საკანონმდებლო-ნორმატიული რეგულაციების და სტანდარტების შემოღებისა, ვერ ვიტყვით რომ ამ ღონისძიებებმა რაიმე მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება მოიტანა.

საქართველოში მოსახლეობის კეთილდღეობის კვლევის მონაცემების მიხედვით 2014-2015 სასწავლო წლის განმავლობაში ქვეყანაში 3-5 წლის ბავშვების მხოლოდ 62.3% დადიოდა საბავშვო ბაღში, მაშინ როდესაც ამავე ასაკის ბავშვებისთვის

³ ადრეულ ასაკში სწავლისა და განვითარების სტანდარტები (2009-2010); სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულების მართვის გზამკვლევი (2011);

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელია 80.6%, ხოლო ევროკავშირის – 82.6%.

ამავე კვლევამ, სკოლამდელი განათლების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა აჩვენა ქვეყნის შიგნით, ქალაქისა და სოფლის მიხედვით. კერძოდ, საბავშვო ბაღში მოსიარულე ბავშვთა რაოდენობა უფრო მაღალია ქალაქში (67.6%), ვიდრე სოფელში (55.1%)⁴, რაც, ძირითადად, განპირობებულია სოფლებში არასაკმარისი ინფრასტრუქტურით.

მიუხედავად იმისა, რომ 2013 წლის სექტემბრიდან სკოლამდელ დაწესებულებებში მომსახურების საფასურის დაწესება კანონით აიკრძალა, სწორედ საყოველთაო ხელმისაწვდომობის გაზრდის მიზნით, ზემოხსენებული კვლევის მიხედვით, 2014-2015 წლებში ღარიბი ოჯახების ბავშვთა მხოლოდ 52% დადიოდა საბავშვო ბაღში⁴, მაშინ როცა მდიდარი ოჯახებისთვის ანალოგიური მაჩვენებელი თითქმის 70% იყო.

გარდა ამისა, ერთიანი სავალდებულო სტანდარტების არარსებობის პირობებში, მუნიციპალიტეტების მიხედვით, მნიშვნელოვანი განსხვავებებია ისეთ მაჩვენებლებში როგორც არის: ერთ ბავშვზე საბიუჯეტო დანახარჯი, საკლასო ოთახის ფართობი, მასწავლებელთა და აღმზრდელთა რაოდენობა, ადმინისტრაციის თანამშრომლების რაოდენობა, კვების რაციონი, მასწავლებლის და დამხმარე პერსონალის საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, საგანმანათლებლო-სააღმზრდელი პროგრამების შინაარსი და ა.შ.

1.2 ბოლოდროინდელი საკანონმდებლო ინიციატივები და ტენდენციები სკოლამდელი განათლების და აღზრდის სფეროში

2014 წელს მიღებული იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომელმაც ნათლად გამოკვეთა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების როლი მუნიციპალური მომსახურების ხარისხის და სტანდარტის გაუმჯობესების მიმართულებით. კოდექსის მე-16 მუხლით, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების მოცულობა (ფარგლები) და განხორციელების წესი შეიძლება განისაზღვროს საკანონმდებლო აქტით. ხოლო მე-18 მუხლის მიხედვით, ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს უფლება აქვთ, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების სფეროში დაადგინონ სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმებით, მხარეები ვალდებულია იღებენ გააძლიერონ განათლების სფეროში

⁴ იგულისხმება როგორც საჯარო, ისე კერძო ბაღები

თანამშრომლობა. უფრო კონკრეტულად კი წახალისონ განათლებისა და ტრენინგის სფეროში თანამშრომლობა და გამჭვირვალობა ყველა დონეზე, მოახდინონ განათლებისა და ტრენინგის სისტემების მოდერნიზება, ხარისხის გაუმჯობესება, განათლების ყველა საფეხურის რელევანტურობისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა - ადრეულ ასაკში განათლებისა და მზრუნველობიდან დაწყებული, უმაღლესი განათლების ჩათვლით.

სწორედ ზემოაღნიშნული ნორმების საფუძველზე, ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების საყოველთაო ხელმისაწვდომობის, განვითარებისა და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე შესაბამისი მომსახურების მეტ-ნაკლებად ერთიანი სტანდარტის (ხარისხის) უზრუნველყოფის მიზნით, 2016 წელს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“. კანონი ადგენს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების ორგანიზაციულ სტრუქტურას, მათი შექმნის, ავტორიზაციის, საქმიანობისა და ხარისხის უზრუნველყოფის წესს, სტანდარტებს და დაფინანსების პრინციპებს.

რაც ძალზედ მნიშვნელოვანია, კანონი ნათლად მიჯნავს სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებსა და ვალდებულებებს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროში.

კერძოდ, სახელმწიფო ორგანოების ნაწილში გამოკვეთილია საქართველოს მთავრობის, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს უფლებამოსილებები. უფრო კონკრეტულად:

საქართველოს მთავრობა:

- უზრუნველყოფს სკოლამდელი განათლების, საყოველთაო ხელმისაწვდომობას ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე;
- ამტკიცებს მომსახურების მიმწოდებელი დაწესებულების ავტორიზაციის წესს
- ამტკიცებს დარგობრივი სამინისტროების მიერ შემუშავებულ სტანდარტებს და ტექნიკურ რეგლამენტებს
- ამტკიცებს დაწესებულებათა რეესტრის წარმოების წესსა და ამ რეესტრში შესატანი მონაცემებისა და ინდიკატორების ჩამონათვალს;

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო:

- შეიმუშავებს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სახელმწიფო სტანდარტებს;

- შეიმუშავებს აღმზრდელ-პედაგოგის პროფესიულ სტანდარტს;
- შეიმუშავებს საგანმანათლებლო რესურსების სიას და მეთოდოლოგიურ რესურსებს;
- შეიმუშავებს მუნიციპალურ საბავშვო ბაღებში მონიტორინგის სისტემას, ახორციელებს მონიტორინგსა და ამზადებს შესაბამის რეკომენდაციებს;
- შეიმუშავებს აღმზრდელ-პედაგოგთა პროფესიული განვითარების ტრენინგ-მოდულებს და ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტებს მათ გადამზადებაში;
- ამტკიცებს აღმზრდელის პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამების ჩარჩო დოკუმენტს;
- ხელს უწყობს ინკლუზიური სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებას;

შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო:

- შეიმუშავებს ტექნიკურ რეგლამენტს სანიტარიულ-ჰიგიენური ნორმების დაცვის წესების დასადგენად;
- შეიმუშავებს ტექნიკურ რეგლამენტს კვების ორგანიზებისა და რაციონის კვებითი ღირებულების ნორმების დასადგენად;

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო:

- შეიმუშავებს ტექნიკურ რეგლამენტს დაწესებულების შენობა-ნაგებობის, ინფრასტრუქტურისა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის და შენობა-ნაგებობის მოწყობის შესახებ;

რაც შეეხება მუნიციპალიტეტს, კანონის თანახმად, ვალდებულია, დანერგოს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სახელმწიფო სტანდარტები და უზრუნველყოს ამ სტანდარტების შესაბამისი, თანაბრად ხელმისაწვდომი და ინკლუზიური მომსახურება. ამისათვის **მუნიციპალიტეტი:**

- უზრუნველყოფს დაწესებულების პროგრამაში ბავშვის კანონიერი წარმომადგენლის ჩართულობას;
- უზრუნველყოფს სრულ ანგარიშვალდებულებასა და გამჭვირვალობას;
- შეისწავლის მომსახურებასთან დაკავშირებულ საჭიროებებს;
- უზრუნველყოფს აღმზრდელ-პედაგოგთა გადამზადებას;
- უზრუნველყოფს საბავშვო ბაღის მიერ სახელმწიფო სტანდარტების შესრულების კონტროლს;
- ადგენს საბავშვო ბაღის (როგორც კერძო, ისე მუნიციპალური) მოსამსახურე პერსონალის სამსახურებრივ ინსტრუქციებს და ქცევის ნორმებს;
- ადგენს მუნიციპალური საბავშვო ბაღის დირექტორის საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს;
- უზრუნველყოფს საბავშვო ბაღში შიდა მონიტორინგის და შეფასების სისტემის ფუნქციონირებას;

- ამტკიცებს საბავშვო ბაღში დასაქმებულ პირთან დადებული ხელშეკრულების სავალდებულო პირობებს;
- აკონტროლებს საბავშვო ბაღებში ავტორიზაციის პირობების შესრულებას;
- აგროვებს და სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს გამოსაქვეყნებლად აწვდის კანონით განსაზღვრულ ინფორმაციას.

„ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“ კანონის ძირითადი დებულებები, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო ორგანოების მიერ სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროს სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტების, საბავშვო ბაღების ავტორიზაციისა და რეესტრის წარმოების წესების, ტრენინგ-მოდულებისა და სხვა დოკუმენტების მიღებასთან, ძალაში 2017 წლის 1 ოქტომბრიდან შევა. იგივე ვადაა დადგენილი მუნიციპალიტეტებისთვის საბავშვო ბაღების შიდა მონიტორინგის სისტემის შემუშავებისთვის, ასევე, დაწესებულების პერსონალისთვის პროფესიული სტანდარტების, სამსახურებრივი ინსტრუქციების და ქცევისა ნორმების დადგენისთვის.

2017 წლის ოქტომბრიდან 2019 წლამდე მუნიციპალიტეტები ვალდებული არიან დაიწყონ და დაასრულონ როგორც საჯარო, ისე კერძო საბავშვო ბაღების ავტორიზაცია მთავრობის მიერ დამტკიცებული ავტორიზაციის წესის მიხედვით.

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“ და მის საფუძველზე შემუშავებული სახელმწიფო სტანდარტები თუ ტექნიკური რეგლამენტები, რომელთა უზრუნველყოფა სავალდებულო ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის, დამატებით ფინანსურ რესურსებს, ახალ ცოდნასა და უნარ-ჩვევებს მოითხოვს. მათ შორის, საბავშვო ბაღების ავტორიზაცია, რომელიც უკვე 2017 წლის ოქტომბრიდან უნდა დაიწყონ მუნიციპალიტეტებმა და რომელიც, კანონის თანახმად, უფასოა (ანუ ადგილობრივ ბიუჯეტში მომსახურებიდან თანხები არ შევა).

შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებისთვის საჭირო დამატებითი ფინანსური რესურსების გაანგარიშების და გადაცემის საკითხები⁵, ისევე როგორც თვითმმართველობებში ადამიანური რესურსების მომზადება-გადამზადების საკითხები სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისმა ორგანოებმა უნდა აიღონ

⁵ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მუხლი 103: „საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების, აგრეთვე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც ამ გადაწყვეტილების მიღების წლის განმავლობაში ზრდის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების ოდენობას ან ამცირებს მის შემოსავლებს, კომპენსირებული უნდა იქნეს შესაბამისად საქართველოს სახელმწიფო ან ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან.“

საკუთარ თავზე. მით უფრო, რომ ახალია კანონიც და მის საფუძველზე შემუშავებული სტანდარტებიც და ამდენად მათი აღსრულების პრაქტიკა და გამოცილება თავად სახელმწიფო ორგანოებშიც მწირია.

2. ზოგადი განათლება

წარმოდგენილ დოკუმენტში, ზოგადი განათლების სფეროს დეცენტრალიზაციის დონის და ბოლოდროინდელი ტენდენციების წარმოჩენა ჩვენთვის საინტერესოა ცენტრალურ და მუნიციპალურ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის პერსპექტივიდან. ჩვენი მიზანია, ერთის მხრივ, გავაანალიზოთ მუნიციპალიტეტის დღევანდელი როლი და ადგილი ზოგადი განათლების სფეროში და, მეორეს მხრივ, 2012-2013 წლებში დაწყებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში გამოკვეთილი ტენდენციები ამ მიმართულებით. ზოგადი განათლების რეფორმასთან დაკავშირებულ დოკუმენტებსა თუ დისკუსიებში დამკვიდრებული ტერმინი „დეცენტრალიზაცია“, როგორც წესი, გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების იერარქიულ ვერტიკალში უფლებამოსილებების გადაცემას ქვედა დონეზე - განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებზე (სკოლებზე). წინამდებარე დოკუმენტში აღნიშნული ტერმინი (დეცენტრალიზაცია) გამოიყენება როგორც სკოლებთან, ისე მუნიციპალიტეტებთან მიმართებით.

1.2 ზოგადი განათლების სფეროს დეცენტრალიზაციის დონე, საკანონმდებლო რეგულირება და არსებული პრაქტიკა

ზოგადი განათლება საქართველოს მოქალაქეების კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებაა, რომელსაც სრულად აფინანსებს სახელმწიფო. ზოგადი განათლების პირველი ორი საფეხური: დაწყებითი და საბაზო განათლება სავალდებულოა.

საქართველოს კანონმდებლობით, ზოგადი განათლების სფეროში პოლიტიკის განსაზღვრა, ერთიანი სტანდარტების, წესებისა და რეგულაციების დადგენა სახელმწიფოს ცენტრალური ორგანოების კომპეტენციას განეკუთვნება და გამიჯნულია ამ ორგანოებს შორის. კერძოდ,

საქართველოს პარლამენტი:

- განსაზღვრავს ზოგადი განათლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის და მართვის ძირითად მიმართულებებს;

- შეიმუშავებს შესაბამის საკანონმდებლო აქტებს;
- ამტკიცებს ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების დოკუმენტს;
- პერიოდულად ისმენს მინისტრის ანგარიშებს.

საქართველოს მთავრობა:

- ახორციელებს ზოგადი განათლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკას;
- იღებს ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების დოკუმენტს და დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს;
- ამტკიცებს ფინანსურ ნორმატივებს და ვაუჩერების ოდენობებს;
- ამტკიცებს კერძო სკოლის დაფინანსების წესსა და პირობებს;
- ამტკიცებს მასწავლებლის საქმიანობის დაწყების, პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემას.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო:

- ატარებს ზოგადი განათლების სფეროში ერთიან სახელმწიფო პოლიტიკას;
- ახორციელებს საჯარო სკოლების კონტროლს კანონმდებლობის შესრულებაზე;
- შეიმუშავებს ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების დოკუმენტს;
- ამტკიცებს ეროვნულ სასწავლო გეგმას და ხელს უწყობს მის დანერგვას;
- ახდენს სკოლების დაფუძნებას, რეორგანიზაციას და ლიკვიდაციას;
- ამტკიცებს ეროვნულ საკვალიფიკაციო ჩარჩოს ზოგადი განათლების ნაწილში;
- ამტკიცებს საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტორიზაციისა და პროგრამების აკრედიტაციის დებულებებს და საფასურს;
- ადგენს საჯარო სკოლის დირექტორისა და მასწავლებლის შესარჩევი კონკურსების გამართვის წესებს;
- ამტკიცებს მოსწავლის ქცევის და დირექტორის ეთიკის კოდექსებს;
- ადგენს საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების მინიმალურ ოდენობას და პირობებს;
- ამტკიცებს სკოლაში მოსწავლის ჩარიცხვისა და სტატუსის შეჩერების წესს;
- უზრუნველყოფს მასწავლებელთა კვალიფიკაციის ამაღლებას;
- ამტკიცებს სფეროს მართვასთან დაკავშირებულ სხვა წესებსა და რეგულაციებს.

ზოგადი განათლების სფეროს მართვის არსებული მოდელის და დეცენტრალიზაციის დონის შეფასებისას უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო 10-12 წლის მანძილზე სფეროში გატარებული რეფორმების შედეგად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა სკოლების ავტონომია. ისინი დაფუძნდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად. უვადოდ და უსასყიდლოდ გადაეცათ სასწავლო პროცესთან დაკავშირებული უძრავი ქონება (შენობა-ნაგებობები და მიწა). მიეცათ საბანკო ანგარიშის გახსნის და კანონმდებლობის ფარგლებში შემოსავლების დამოუკიდებლად გენერირების უფლება. გაიზარდა სკოლის დირექტორის, როგორც მენეჯერის უფლებამოსილებები.

პარალელურად, გაიზარდა ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა სკოლის მართვაში, რასაც, სკოლისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ერთგვარი დამაბალანსებელი, საზოგადოებრივი კონტროლის ინსტრუმენტის ფუნქცია უნდა აეღო. ყველა საჯარო სკოლასთან შეიქმნა პედაგოგებითა და მშობლებით დაკომპლექტებული სამეურვეო საბჭო, რომელშიც ასევე შედის მოსწავლეთა თვითმმართველობის, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს და შესაბამისი მუნიციპალიტეტის თითო წარმომადგენელი. სამეურვეო საბჭოს ფუნქციებად განისაზღვრა სკოლის დირექტორის არჩევა; სკოლის ბიუჯეტის, წლიური ანგარიშის და შინაგანაწესის დამტკიცება; სასწავლო გეგმის, სახელმძღვანელოების ნუსხის, სკოლის წესდების შეთანხმება; საჩივრების განხილვა; დირექციის მიერ თანხების ხარჯვის და ქონების განკარგვის კონტროლი.

ის თუ როგორია რეფორმის შედეგები 10-12 წლის შემდეგ, მოკლე დახასიათებისთვის შეიძლება მოვიყვანოთ ციტატა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ მომზადებული დოკუმენტიდან - განათლებისა და მეცნიერების სისტემის განვითარების სტრატეგიული მიმართულებები (განსახილველი ვერსია): „მიუხედავად დეკლარირებული დეცენტრალიზაციისა, წლების განმავლობაში სასკოლო სისტემა ცენტრალიზებულად იმართებოდა. 2005 წელს სკოლებისთვის მინიჭებულ ადმინისტრაციულ (სკოლის დირექტორის დანიშვნა და გათავისუფლება) და ფინანსურ (ბიუჯეტის დაგეგმვა და განკარგვა) ავტონომიურობას გამოსაცდელად ხანმოკლე პერიოდი ჰქონდა, არასაკმარისი მხარდაჭერისა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გარეშე მუშაობდა. დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი შემაფერხებელი ფაქტორი, დღეს ასევე მართვის პროცესში მონაწილე ადამიანური რესურსების არასათანადო შესაძლებლობებია. ამასთან, დაფინანსების არსებული მოდელი (მოცულობა, კომპონენტები და წყაროები) არ ქმნის სკოლის მუდმივი განვითარების გარანტიებს“⁶.

მართალია, 2015 წელს მიღებული „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ კანონი პირდაპირ არ უკავშირდება ზოგადი განათლების დეცენტრალიზაციის საკითხს, თუმცა, როგორც ადგილობრივი განვითარების ხელშემწყობი ფაქტორი, შეიძლება აღვნიშნოთ კანონით დადგენილი სოციალური შეღავათები მასწავლებლებისთვის და მოსწავლეებისთვის. კერძოდ, 2016-2017 სასწავლო წლიდან მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე საჯარო სკოლის მასწავლებლები იღებენ სახელფასო დანამატის (მასწავლებლის საბაზო თანამდებობრივი სარგოს არანაკლებ 35 პროცენტის ოდენობით), ხოლო მოსწავლეები - გაზრდილ ვაუჩერს.

⁶ განათლებისა და მეცნიერების სისტემის განვითარების სტრატეგიული მიმართულებები (განსახილველი ვერსია), საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, <http://www.mes.gov.ge/uploads/strategia.pdf>

რაც შეეხება მუნიციპალიტეტებს, „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის თანახმად, მათი როლი და უფლებამოსილებები აღნიშნულ სფეროში ძირითადად სკოლების ხელშეწყობისა და დახმარების ფუნქციით შემოიფარგლება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობას არ ითვალისწინებს, თუ არ ჩავთვლით სამეურვეო საბჭოში 1 წევრის დანიშვნის უფლებას, რასაც ფაქტიურად სიმბოლური დატვირთვა აქვს. ეს უფლებამოსილებებია:

- საჯარო სკოლის კაპიტალურ ხარჯებს ანაზღაურებს სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტის ან/და საჯარო სკოლა;
- სახელმწიფომ, აჭარის ავტონომიურმა რესპუბლიკამ და მუნიციპალიტეტმა შეიძლება დააფინანსონ სპეციალური მიზნობრივი სასწავლო პროგრამები;
- ეროვნული სასწავლო გეგმის ზემოთ პროფილურ სახელოვნებო და სასპორტო მომზადებასა და განათლებას, მათ შორის, დაწყებით და საბაზო საფეხურებზე, აფინანსებს დარგობრივი სამინისტრო ან/და მუნიციპალიტეტი;
- სამეურვეო საბჭოს მოთხოვნის საფუძველზე მუნიციპალიტეტმა შეიძლება აანაზღაუროს დამატებითი საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო მომსახურების ხარჯები;
- უფლებამოსილია სამეურვეო საბჭოში დანიშნოს 1 წევრი;
- ხელს უწყობს სკოლას საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებაში;
- ადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოსაყოფი, სასკოლო სასწავლო გეგმის შესასრულებლად საჭირო დამატებითი ფინანსური სახსრების ოდენობას;
- უზრუნველყოფს მოსწავლეთა კოორდინირებულ სოციალურ და სამედიცინო მომსახურებას;
- იღებს ზომებს სკოლიდან გარიცხული ან ავადმყოფობის ან სხვა საპატიო მიზეზით საგაკვეთილო პროცესისგან ჩამოშორებული მოსწავლეების მიერ ზოგადი განათლების მიღების უზრუნველსაყოფად;
- კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში უზრუნველყოფს მოსწავლეთა სკოლაში ტრანსპორტირებას;
- იღებს ზომებს მოსწავლეთა სკოლაში დასწრების უზრუნველსაყოფად.

ისმის კითხვა, რა სახისაა ეს უფლებამოსილებები - საკუთარი თუ დელეგირებული? აქედან გამომდინარე რამდენად სავალდებულოა ისინი შესასრულებლად მუნიციპალიტეტებისთვის? შეესაბამება თუ არა „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონში ამ სახით მოცემული ფორმულირებები 2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მოთხოვნებს? როგორია მუნიციპალიტეტების მიერ ზოგადი განათლების სფეროს ხელშეწყობის პრაქტიკა?

პირველ რიგში, უნდა ვთქვათ, რომ „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონით, მუნიციპალიტეტებისთვის განსაზღვრული უფლებამოსილებები არ წარმოადგენს საკუთარ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებებს, ვინაიდან ისინი არ არიან ასახული

კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტში, სადაც მოცემულია თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების ამომწურავი ჩამონათვალი. ამდენად, მათი განხორციელების და დაფინანსების სამართლებრივი ვალდებულება მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნია.

იმისთვის, რომ აღნიშნული უფლებამოსილებები დელეგირებულად ჩაითვალოს, კოდექსის მე-17 მუხლის მოთხოვნები უნდა იყოს დაკმაყოფილებული. კერძოდ, აუცილებელია ამავე, „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონით დადგენილი იყოს ის სამინისტრო, რომელიც დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებას სახელმწიფო დარგობრივ ზედამხედველობას გაუწევს. ამასთან, მუნიციპალიტეტისათვის უფლებამოსილების დელეგირება დასაშვებია მხოლოდ სათანადო მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. არც პირველი და არც მეორე პირობა დაკმაყოფილებული არ არის. ამდენად, ეს უფლებამოსილებები ვერ ჩაითვლება დელეგირებულ უფლებამოსილებებად.

ბოლოს, კოდექსის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტით, მუნიციპალიტეტს მინიჭებული აქვს „საკუთარი ინიციატივის“ ანუ ე.წ. ნებაყოფლობით უფლებამოსილებების განხორციელების უფლება⁷. თუმცა, არც აღნიშნული ნორმა გამოდგება „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონით განსაზღვრული მუნიციპალური უფლებამოსილებების განხორციელების საფუძვლად, რადგან ამ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტის „თავისუფალი ნება“ და „საკუთარი ინიციატივა“ კი არ ვლინდება, არამედ „ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონით პირდაპირ არის მოცემული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებების ჩამონათვალი.

ამ სახის საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, ასევე, სახელმწიფო და მუნიციპალური უფლებამოსილებების ნათლად გამიჯვნის, მათ შორის, მუნიციპალიტეტებისთვის გარკვეულ უფლებამოსილებების დელეგირების მიზნით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ გარდამავალ დებულებებში განისაზღვრა დარგობრივ კანონმდებლობაში შესაბამისი ცვლილებების მომზადების ვალდებულება. 2016 წელს, ასეთი ცვლილებების პაკეტი, მათ შორის ზოგადი განათლების სფეროში უფლებამოსილებების გამიჯვნასთან დაკავშირებით, მთავრობამ წარუდგინა პარლამენტს, რომელმაც, თავის მხრივ, პირველი მოსმენით მიიღო შემოთავაზებული ცვლილებები. თუმცა, ამის შემდეგ, განხილვების პროცესი შეჩერდა გაურკვეველი ვადით. ზოგადი განათლების სფეროში ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებების შინაარსს ქვემოთ დეტალურად შევეხებით.

⁷ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16, პუნქტი 3: „მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“

რაც შეეხება მუნიციპალიტეტების მიერ ზოგადი განათლების სფეროს ხელშეწყობის არსებულ პრაქტიკას, 2017 წლის ადგილობრივი (მუნიციპალური) ბიუჯეტების დაგეგმილი ხარჯვითი ნაწილის ანალიზი აჩვენებს, რომ ზოგადი განათლების დაფინანსება, სხვადასხვა ფორმით, 76 მუნიციპალიტეტიდან გათვალისწინებული აქვს 30 მუნიციპალიტეტს. დაფინანსების ჯამური მოცულობა დაახლოებით 3 000 000 (სამი მილიონი) ლარია. აქედან ნახევარზე მეტი - 1 622 100 ლარი (54%) დედაქალაქის ბიუჯეტზე მოდის.

ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ზოგადი განათლების დაფინანსების კონკრეტული პროგრამები და ქვეპროგრამები არაერთგვაროვანია. ამ თვალსაზრისით, შესაძლებელია შემდეგი ძირითადი სფეროები გამოვყოთ:

- სკოლებში ინკლუზიური განათლების ხელშეწყობა (თბილისი, საგარეჯო)
- სკოლებში დამატებითი, ეროვნული სასწავლო გეგმის ზემოთ, ინტელექტუალურ-შემეცნებითი პროგრამების ხელშეწყობა (თბილისი, ქ. ოზურგეთი, ქ. ზუგდიდი, ქ. გორი)
- სკოლის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გაუმჯობესება (ახმეტა, წალენჯიხა, ჩხოროწყუ, მარტვილი, ყაზბეგი, ხელვაჩაური)
- სკოლის არაადგილობრივი პედაგოგების დახმარება (მარნეული, სენაკი)
- წარმატებული მოსწავლეების და მასწავლებლების წახალისება (ქუთაისი, ქ. ზუგდიდი, ქ. გორი, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი, გორის მუნიციპალიტეტი,)
- სკოლის მოსწავლეთა ტრანსპორტით უზრუნველყოფა (კასპი, შუახევი, ჩოხატაური)
- საჯარო სკოლის პანსიონური მომსახურების დაფინანსება (ხარაგაული)
- სკოლიდან გარიცხული მოსწავლეების განათლების მიღების უზრუნველყოფა (ქ. ზუგდიდი)
- საჯარო სკოლის სასწავლო ვაუჩერის შევსება (ჭიათურა)

აქვე აღვნიშნავთ, რომ მუნიციპალიტეტების მიერ ზოგადი განათლების სფეროს დაფინანსების ზუსტი მოცულობის დადგენა (2017 წლისთვის) პრობლემური გამოდგა, რადგან, არცთუ იშვიათად, ადგილობრივ ბიუჯეტში ზოგადი განათლების ფუნქციონალური კოდის (7092) ქვეშ გვხვდება განსხვავებული ტიპის საქმიანობებიც. მაგალითად, ზრდასრულთა განათლების პროგრამები, არაქართულენოვანი მოსახლეობისთვის ქართული ენის შესწავლა, შრომის ბაზრის მოთხოვნებიდან გამომდინარე ადგილობრივი მოსახლეობის შესაბამისი უნარ-ჩვევების განვითარება, უნარშეზღუდული ბავშვებისთვის სარეაბილიტაციო ცენტრის დაფინანსება, საბავშვო ბაღების დაფინანსებაც კი და სხვა. ასევე, რიგ ადგილობრივ ბიუჯეტებში, ზოგადი განათლების საბიუჯეტო პროგრამების და ქვეპროგრამების შინაარსობრივი ნაწილი სათანადოდ არ არის ან საერთოდ არ არის გაწერილი. მითითებულია

მხოლოდ ჯამური დაფინანსების მოცულობა. კონკრეტულად რა მიზნით და რა ღონისძიებებზე დაიხარჯება თანხა - გაურკვეველია, რაც, ერთის მხრივ, აღნიშნულ სფეროში მუნიციპალური კომპეტენციების სიციხადის პრობლემას, ხოლო, მეორეს მხრივ, მუნიციპალიტეტების მხრიდან ბიუჯეტის პროგრამული დაგეგმვის კომპეტენციის ნაკლებობას უკავშირდება.

2.2 ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმით შემოთავაზებული ცვლილებები ზოგადი განათლების სფეროში

2016 წელს, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან“ დარგობრივი კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის მიზნით, რაც გულისხმობს სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა სრულად გამიჯვნას, რიგ სფეროებში მუნიციპალიტეტებისთვის უფლებამოსილებათა დელეგირებას, ტერმინოლოგიური და სხვა სახის ტექნიკური ხარვეზების აღმოფხვრას, მომზადდა და საქართველოს პარლამენტში შევიდა 170-ზე მეტ კანონში ცვლილებების პროექტთა პაკეტი. ცვლილებები შეეხო ზოგადი განათლების სფეროსაც.

„ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონში ინიცირებული ცვლილებების პროექტით გათვალისწინებულია საჯარო სკოლების მატერიალურ-ტექნიკური და სამურნეო-ინფრასტრუქტურული ხელშეწყობის სახელმწიფო უფლებამოსილებების ეტაპობრივი დეცენტრალიზაცია. პირველ ეტაპზე დელეგირება, ხოლო შემდგომ, მუნიციპალიტეტის საკუთარ კომპეტენციად განსაზღვრა. ეს უფლებამოსილებებია:

- მოსწავლეთა სკოლაში ტრანსპორტირება.
- საჯარო სკოლის მატერიალურ-ტექნიკური აღჭურვა;
- საჯარო სკოლის მოვლა-შენახვა;
- საჯარო სკოლის რეაბილიტაცია/შეკეთება;
- საჯარო სკოლის მშენებლობა/რეკონსტრუქცია;

იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე საჯარო სკოლების მატერიალურ-ტექნიკურ თუ ინფრასტრუქტურულ საჭიროებებზე ინფორმაციას სახელმწიფო ორგანოებზე მეტად მუნიციპალიტეტები ფლობენ, ამ უფლებამოსილებების განხორციელება ადგილობრივ დონეზე უფრო დროულად, მიზნობრივად და რაციონალურად მოხდება.

კანონპროექტის თანახმად, მოსწავლეთა სკოლაში ტრანსპორტირების უფლებამოსილება მუნიციპალიტეტის დელეგირებულ უფლებამოსილებად 2017 წლის 1 იანვრიდან განისაზღვრება. საჯარო სკოლის მატერიალურ-ტექნიკურ აღჭურვა, მოვლა-შენახვა და რეაბილიტაცია/შეკეთება - 2018 წლის 1 იანვრიდან.

ხოლო მშენებლობა/რეკონსტრუქცია - 2019 წლის 1 იანვრიდან. მანამდე კი, აღნიშნული უფლებამოსილებების ჯეროვნად განხორციელების და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი მიზნობრივი ტრანსფერის გაანგარიშების მიზნებისთვის, კანონპროექტით დადგენილია სხვადასხვა დარგობრივი სამინისტროების მიერ თითოეული უფლებამოსილების შესაბამისი ტექნიკური რეგლამენტის შემუშავებისა და მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენის ვალდებულება. ეს რეგლამენტებია:

- საჯარო სკოლაში მოსწავლეთა ტრანსპორტირებით უზრუნველყოფის ტექნიკური რეგლამენტი;
- საჯარო სკოლის მოვლა-შენახვის ტექნიკური რეგლამენტი;
- საჯარო სკოლის მატერიალურ-ტექნიკური აღჭურვის ტექნიკური რეგლამენტი;
- საჯარო სკოლის რეაბილიტაციის/შეკეთების ტექნიკური რეგლამენტი;
- საჯარო სკოლის მშენებლობის/რეკონსტრუქციის ტექნიკური რეგლამენტი.“

დელეგირებულ უფლებამოსილებაზე დარგობრივ ზედამხედველობას, კანონპროექტის თანახმად, განახორციელებს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. აღნიშნული სამინისტრო უზრუნველყოფს მის ასიგნებებში, დელეგირებული უფლებამოსილების განსახორციელებლად გათვალისწინებული ფინანსური რესურსების მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემასაც.

და ბოლოს, გარკვეული პერიოდის შემდეგ, კანონპროექტი ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტებისათვის ზოგადი განათლების სფეროში დელეგირებული უფლებამოსილებების მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებზე ტრანსფორმაციას. კერძოდ, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს და ფინანსთა სამინისტროს დაევალოს ერთობლივად უზრუნველყონ შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის პროექტის მომზადება 2018 წლის 1 იანვრამდე.

უფლებამოსილებების ასეთი ეტაპობრივი დელეგირების და შემდგომ უკვე საკუთარ უფლებამოსილებებზე ტრანსფორმირების სტრატეგია გამართლებულია, იმ პირობებში როდესაც ხდება მუნიციპალიტეტებისთვის სრულიად ახალი უფლებამოსილებების გადაცემა, რასაც სჭირდება შესაბამისი სტანდარტების (ტექნიკური რეგლამენტების), სახელმძღვანელო ინსტრუქციების შემუშავება, ცოდნის ტრანსფერი და ა.შ. გარდა ამისა, ეტაპობრივი მიდგომა საშუალებას იძლევა მოხდეს ადამიანური და სხვა რესურსების ოპტიმალური გამოყენება, გამოვლენილ პრობლემებზე ფოკუსირება და დროული რეაგირება.

მას შემდეგ, რაც განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დარგობრივი ზედამხედველობით, მუნიციპალიტეტები შეიძენენ ზოგადი განათლების სფეროში დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების გამოცდილებას, განავითარებენ შესაბამის მატერიალურ რესურსებს, დააგროვებენ საჭირო ცოდნასა და გამოცდილებას, ბუნებრივია ლოგიკურია, ამ უფლებამოსილებების ადილობრივი ბუნებიდან გამომდინარე, მოხდეს მათი მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებად განსაზღვრა. ბუნებრივია, ამ შემთხვევაში შეიცვლება დაფინანსების სქემა (მიზნობრივი ტრანსფერი ჩანაცვლდება საკუთარი შემოსავლით) და ზედამხედველობის ფორმა (სამინისტრო დარგობრივ ზედამხედველობას ვეღარ განახორციელებს მუნიციპალიტეტებზე). თუმცა, სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული ტექნიკური რეგლამენტები, სადაც მოცემული იქნება მომსახურების სტანდარტები და უფლებამოსილების განხორციელების წესი, შესასრულებლად სავალდებულო იქნება მუნიციპალიტეტებისთვის.

ვფიქრობთ, კანონპროექტით ზოგადი განათლების სფეროში შემოთავაზებული ცვლილებები პროგრესულია უპირველეს ყოვლისა იმ თვალსაზრისით, რომ გაზრდის მუნიციპალიტეტების ჩართულობას ამ სფეროში, გაზრდის შესაბამისი მომსახურების ხარისხს, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ჩამოაცილებს სკოლებთან დაკავშირებულ სამშენებლო-სამეურნეო ფუნქციებს, რაც საშუალებას მისცემს ამ უკანასკნელს ფოკუსირება მოახდინოს სასწავლო პროცესზე და მის ხარისხზე.

შესაბამისად, ის ფაქტი, რომ პარლამენტის მიერ პირველი მოსმენით მიღების შემდეგ გაურკვეველი ვადით შეჩერდა ე.წ. დარგობრივ კანონებში ცვლილებების განხილვის პროცესი, აფერხებს 2012-2013 წლებში დაწყებულ ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის რეფორმას, აფერხებს ქვეყანაში თვითმმართველობის განვითარების და ზოგადი განათლების სფეროს შემდგომი დეცენტრალიზაციის პროცესს.

ძირითადი დასკვნები

სკოლამდელი აღზრდის სფეროში დეცენტრალიზაციის არსებული დონე უნდა მივიჩნიოთ როგორც მაღალი, ვინაიდან აღნიშნული მომსახურება მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება. დაგეგმვა, აღსრულება და დაფინანსება, მათ შორის სხვა ფონდებიდან სახსრების მოძიება, ხდება მუნიციპალიტეტის მიერ.

თუმცა, სახეზეა სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების ხელმისაწვდომობასთან და ხარისხთან დაკავშირებული მთელი რიგი პრობლემები, რაც განპირობებულია მიზეზთა ერთობლიობით: 1990-იან წლებში თითქმის განახევრებული

ინფრასტრუქტურა, 2005-2006 წლებში სკოლამდელი აღზრდის სფეროს დეცენტრალიზაციის არასათანადო რესურსული უზრუნველყოფა; სკოლამდელი აღზრდის საკითხების საკანონმდებლო რეგულირების და მინიმალური, სავალდებულო სახელმწიფო სტანდარტების არარსებობა; მუნიციპალიტეტების მწირი გამოცდილება სფეროს მართვის კუთხით (განსაკუთრებით საგანამანათლებლო ნაწილში); განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მხრიდან არასაკმარისი მეთოდური მხარდაჭერა; ბოლო წლებში შემუშავებული დამხმარე მასალების არასავალდებულო ხასიათი და სხვა.

უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები დაიგეგმა სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროში არსებული პრობლემების დაძლევის მიმართულებით. მოხდა სფეროს საკანონმდებლო რეგულირება. კანონითვე დადგინდა საბავშვო ბაღების ავტორიზაციის, პედაგოგთა სწავლების, სტატისტიკური ინფორმაციის შეგროვების, სხვადასხვა სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტების, პერსონალის პროფესიული სტანდარტების განსაზღვრის ვალდებულება და ვადები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების მიერ სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროში მიწოდებული მომსახურების ხარისხის ზრდას და ქვეყნის მასშტაბით ერთიანი მინიმალური სტანდარტის უზრუნველყოფას.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონი და მის საფუძველზე შემუშავებული სახელმწიფო სტანდარტები თუ ტექნიკური რეგლამენტები, რომელთა უზრუნველყოფა სავალდებულო ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის, ამ უკანასკნელებისგან დამატებით ფინანსურ რესურსებს, ახალ ცოდნასა და უნარებს მოითხოვს. პროცესის წარმატებისთვის მნიშვნელოვანი იქნება, რომ მუნიციპალიტეტების დამატებითი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფის საკითხი, ისევე როგორც ადგილებზე ადამიანური რესურსების მომზადება-გადამზადების პროცესის დაგეგმვა და განხორციელება შესაბამისმა სახელმწიფო უწყებებმა აიღონ საკუთარ თავზე.

„ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონით აღნიშნულ სფეროში მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილება ძირითადად სკოლების ხელშეწყობისა და დახმარების ფუნქციით შემოიფარგლება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობას არ ითვალისწინებს. თუმცა, გადაჭრით უნდა ითქვას, რომ აღნიშნულ კანონში ამ სახით მოცემული ფორმულირებები არ შეესაბამება 2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მოთხოვნებს მუნიციპალური უფლებამოსილებების განსაზღვრასთან დაკავშირებით.

სწორედ ბუნდოვანი საკანონმდებლო საფუძვლების არსებობა უნდა ჩაითვალოს ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად იმისა რომ მუნიციპალიტეტების მხრიდან სფეროს

დახმარება/დაფინანსება არათანმიმდევრულია, ხშირად საბიუჯეტო პროგრამები და ქვეპროგრამები აცდენილია ზოგადი განათლების სფეროს მიზნებს, ან სულაც არ არსებობს და მხოლოდ ჯამური დაფინანსების მოცულობას ასახავს.

ვფიქრობთ, ზოგადი განათლების სფეროს დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, საქართველოს მთავრობის მიერ 2016 წელს პარლამენტში ინიცირებული ცვლილებები მნიშვნელოვანად გაზრდის მუნიციპალიტეტების როლს და ჩართულობას ზოგადი განათლების სფეროში. ეს, ერთი მხრივ, ხელს შეუწყობს შესაბამისი სასკოლო ინფრასტრუქტურის სწრაფ განვითარებას, ხოლო, მეორე მხრივ, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ჩამოაცილებს სკოლებთან დაკავშირებულ სამშენებლო-სამეურნეო ფუნქციებს და საშუალებას მისცემს ფოკუსირება მოახდინოს სასწავლო პროცესზე და მის ხარისხზე.

დაინტერესებულ პირთა გარკვეულ ნაწილში არსებობს მოსაზრება, რომ აღნიშნული უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაცია, განსაკუთრებით მოსწავლეთა ტრანსპორტირება და სკოლების მატერიალურ-ტექნიკური აღჭურვა, გაზრდის დანახარჯებს (შესყიდვების მუნიციპალურ დონეზე დანაწევრებიდან გამომდინარე) და ამასთან, ვერ უზრუნველყოფს ხარისხს. აღნიშნულ მოსაზრებას ასე ცალსახად ვერ გავიზიარებთ. საქართველოს მუნიციპალიტეტები იმდენად მსხვილია, რომ საშუალო მუნიციპალიტეტის მასშტაბი საკმარისი უნდა იყოს შესყიდვის ობიექტზე საუკეთესო ფასის მისაღებად. გარდა ამისა, საჭიროების შემთხვევაში, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის და შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის #9 ბრძენების საფუძველზე, მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ შესყიდვის ერთობლივად განხორციელება. ასე რომ დანახარჯების რაიმე განსაკუთრებული ზრდის მოლოდინი უსაფუძვლოა.

რაც შეეხება დეცენტრალიზებული უფლებამოსილების ნაწილში ხარისხის უზრუნველყოფის საკითხს, უნდა ითქვას, რომ სასურველი ხარისხი სწორედ ცენტრალიზებული მართვის პირობებში არ არის უზრუნველყოფილი. დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი მიზანი სწორედ ხარისხის გაუმჯობესებაა, რაც სტანდარტების და ტექნიკური რეგლამენტების შემოღებასთან ერთად, ეფექტური დაგეგმვისა და კონტროლის მექანიზმების უზრუნველყოფით უნდა მიიღწეს. გაცილებით ხელმისაწვდომი იქნება მშობლისთვის, სკოლისთვის, სამეურნეო საბჭოსთვის, თავად მოსწავლისთვის სკოლის აღჭურვის, რემონტის თუ მოსწავლეთა ტრანსპორტირების საჭიროებებზე ისაუბროს მუნიციპალიტეტთან, გააკონტროლოს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა და მოითხოვოს ხარისხი, ვიდრე დღეს ამას ახერხებს სამინისტროსთან.

ამდენად, მნიშვნელოვანია განახლდეს პარლამენტის მიერ „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსთან“ ე.წ. დარგობრივი კანონმდებლობის

ჰარმონიზაციის პროცესი, რაც დააჩქარებს 2012-2013 წლებში დაწყებულ ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის, მათ შორის ზოგადი განათლების სფეროს დეცენტრალიზაციის რეფორმას.