სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების მართვის საკითხისათვის (მუნიციპალური კონტექსტი)

ნანა რუსაძე
საჯარო მმართველობის დოქტორი, აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, nana.rusadze@atsu.edu.ge

ნანა შონია
ეკონომიკის დოქტორი, აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი, nana.shonia@atsu.edu.ge

საკვანძო სიტყვები: *სკოლამდელი განათლება; მართვა; დაფინანსება; მუნიციპალიტეტი*
J.E.L. Classification: I22, M19 DOI: https://doi.org/10.52244/ep.2024.28.03

ციტირებისთვის: რუსაძე ნ., შონია ნ., (2024) სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების მართვის საკითხისათვის (მუნიციპალური კონტექსტი). ეკონომიკური პროფილი, ტ. 19, 2(28), გვ. 26-34. DOI: https://doi.org/10.52244/ep.2024.28.03

ანოტაცია. *გლობალურ სამყაროში სკოლამდელი აღზრდა და განათლება განიხილება, როგორც თანასწორობისა და სოციალური სამართლიანობის, ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდისა და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობის საშუალებები. საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების მუშაობის გაუმჯობესება შეუძლებელია სკოლამდელ განათლებაში ეფექტიანი ინვესტირების გარეშე. ამით ხელს ვუწყობთ მომავალი თაობების ჩამოყალიბებას, სასკოლო და სკოლის შემდგომ მზაობას, ბავშვის სრულფასოვან პიროვნებად სრულყოფას, რაც მათი პოტენციალის რეალიზების და სოციალურ-ეკონომიკურ თუ საზოგადოებრივ პროცესებში ეფექტიანი ჩართულობის საწინდარია.*

შესავალი

ბოლო ათწლეულებში მნიშვნელოვანი პოზიტიური ძვრები შეინიშნება სკოლამდელი ასაკის ბავშვთა აღზრდასა და განათლებაში. კერძოდ, მსოფლიოში სკოლამდელი განათლების ხელმისაწვდომობის საერთო კოეფიციენტი 4-ჯერ გაიზარდა. (UNESCO, 2022)

სკოლამდელი განათლება არის განათლების სისტემის უმნიშვნელოვანესი რგოლი. ბოლო ათწლეულებში საქართველოში ეტაპობრივად ხორციელდება ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სისტემის განვითარება, შესაბამისი ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების მოწესრიგება.

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა, კერძოდ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებს, რომელშიც ერთ-ერთი სკოლამდელი განათლების ხელშეწყობაა (თვითმმართველობის კოდექსი, 2014). ამდენად, სრულფასოვანი საალმზრდელო გარემოს შექმნა თვითმმართველი ერთეულების მთავარი საზრუნავია.

ძირითადი ტექსტი

საერთაშორისო ავტორიტეტული ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული ბოლო კვლევები გვიჩვენებს საქართველოს განათლების სისტემაში სხვადასხვა მიმართულებით შექმნილ რთულ ვითარებას. სამწუხაროდ, რიგი პრობლემების მოსაგვარებლად მათი მხრიდან კვლავ არის მინიშნებები უსაფრთხო ფორმალურ და არაფორმალურ განათლებაზე, კლასგარეშე და სოციალურ ინკლუზიაზე მიმართულ აქტივობებზე, რთულ პირობებში მცხოვრებთათვის განათლების ხელმისაწვდომობაზე და ა.შ. (UNICEF Georgia, 2024).

ჩვენს ქვეყანაში დამოუკიდებლობის აღდგენის, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის, ახალი საზოგადოებრივი წყობის მშენებლობის პროცესმა წარმოაჩინა, თუ რამდენად მნიშვნელოვანი იყო განათლების სისტემის რეფორმის საკითხი. შეიძლება გამოვყოთ რამდენიმე ეტაპი:

- სკოლამდელი განათლების საკითხი მწვავედ იდგა 1990-იანი წლების საქართველოში. ფაქტობრივად, არ არსებობდა ერთი სტანდარტი ან პროგრამა, რომელიც გახდებოდა ამ დაწესებულებებში წარმართული სასწავლო-აღმზრდელობითი საქმიანობის საფუძველი. ამავე პერიოდისათვის დამახასიათებელია კერძო საბავშვო ბაღების მომრავლება. ზოგადად, 1990-2008 წლებში სკოლამდელი განათლების სისტემაში განსაკუთრებით შემცირდა ამ საფეხურის დაწესებულებები (სტრატეგია, 2011);
- რეგრესულმა ტენდენციამ გადააწყვეტინა სახელმწიფოს შეემუშავებინა რიგი მარეგულირებელი აქტები და უფრო მეტი ყურადღება დაეთმო აღნიშნული სფეროსათვის. მოგვიანებით საქართველოში მომხდარმა და მიმდინარე პოზიტიურმა ცვლილებებმა გამოიწვია სკოლამდელ დაწესებულებათა ტიპებისა და სახეებისადმი სხვა კუთხით მიდგომა;
- საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ (16.10.1997) ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციად განსაზღვრა სკოლამდელი აღზრდისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების მოვლა-პატრონობა, მათი მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების დაფინანსება (საქართველოს კანონი, 1997)
- საქართველოს ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (16.12.2005) თვითმმართველ ერთეულს საკუთარ უფლებამოსილებად განუსაზღვრა სკოლამდელი აღზრდისა და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით შექმნა და მათი წესდებების დამტკიცება, აგრეთვე სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების საქმიანობის ორგანიზება (საქართველოს კანონი, 2005)
- საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედმა კოდექსმა, რომელიც 2014 წელს მიიღეს, განსაზღვრა მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებები. საკუთარ უფლებამოსილებებს შორის არის მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა (მუხლი 15 და 16) (თვითმმართველობის კოდექსი, 2014)
- სკოლამდელი განათლების ხარისხიანად განვითარების მიზნით საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში შეიქმნა სკოლამდელი განათლე-

ბის სამმართველო (ბასილაძე და სხვა, 2018)

- ადრეული და სკოლამდელი განათლების დაწესებულებებში ხარისხიანი სასწავლო-სააღმზრდელო პროცესის ხელშეწყობის მიზნით 2016 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“, რაც საფუძვლად დაედო ქვეყანაში ადრეული და სკოლამდელი განათლების რეფორმას. გადაიდგა ქმედითი ნაბიჯები, თუმცა ეს არ იყო საკმარისი სასურველი შედეგის მისაღწევად.

2022 წლიდან განახლდა ადრეული და სკოლამდელი განათლების სისტემის რეფორმა, რომელიც ითვალისწინებს სისტემაში არსებული ყველა დაწესებულების ავტორიზაციას მომდევნო ხუთ წელიწადში.

რეფორმის საწყისი ეტაპი მოიცავს განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის ბაზაში ყველა საჯარო და კერძო ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულების პირველად რეგისტრაციას, თვითშეფასების მექანიზმის დანერგვას, რაც სფეროში არსებული პრობლემების/გამოწვევების დროულად იდენტიფიცირების საშუალებას იძლევა.

ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების მნიშვნელობაზე მიუთითებს ქვემოთ მოტანილი ცხრილი (იხ. ცხრ. 1).

ცხრილი 1

საჯარო სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულებების ზოგიერთი მაჩვენებელი (2023-2023 სასწავლო წელი) (საქსტატი, 2023)

მაჩვენებელი	სულ	მ.შ. თბილისში	%-ად თბილისში
სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულების რაოდენობა	1 708	188	11,0
ჩართულ ბავშვთა რაოდენობა (აღსაზრდელები)	141 324	52 945	37,5
აღმზრდელ-პედაგოგი/ აღმზრდელი/ აღმზრდელის თანაშემწე/ინკლუზიური განათლების სპეც. პედაგოგი	17 620	6 011	34,1

ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სისტემის რეფორმის ფარგლებში პირველადი რეგისტრაცია 31.03.2023 მდგომარეობით 2028 დაწესებულებამ გაიარა, რომელთაგან 1705 საჯაროა, ხოლო 323 კერძო (ეტალონი განათლება, 2023).

როგორც ანალიზმა გვიჩვენა, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების პროგრამები/ქვეპროგრამებით ფინანსდება სკოლამდელი აღზრდის ახალი დაწესებულებების მშენებლობა, რეაბილიტაცია, კაპიტალური შეკეთება, ინფრასტრუქტურის განვითარება, ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბება და ა.შ.

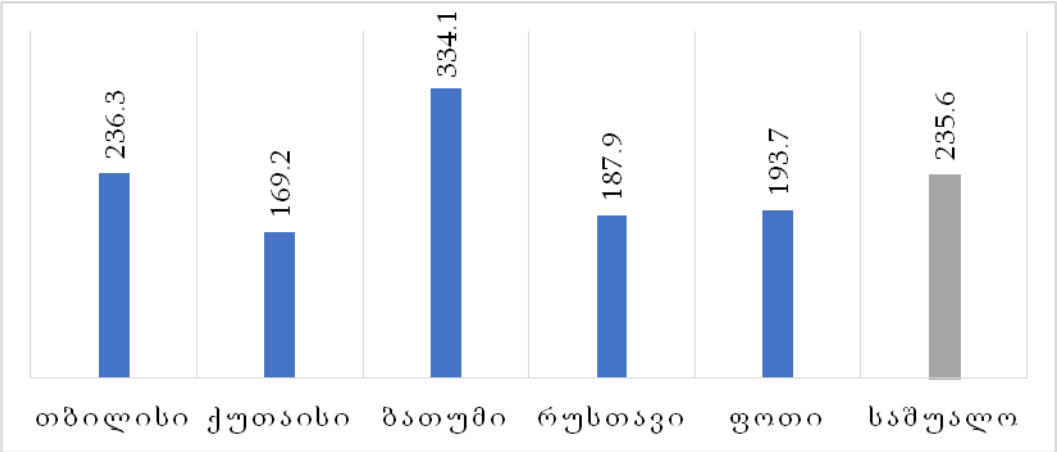
მუნიციპალიტეტებისათვის განსხვავებულია სკოლამდელი განათლების ხარჯის ხვედრითი წილი ბიუჯეტში: თვითმმართველ ალაქებს შორის იგი ყველაზე მაღალია ქუთაისში (17%) და დაბალია თბილისში (10,6%). თბილისის შემთხვევა გასაგებიცაა, რამდენადაც აქ ბიუჯეტის გადასახდელებში მაღალი ხვედრითი წილით გამოირჩევა კაპიტალური და

სოციალური მიმართულების ღონისძიებების დაფინანსება. ერთ ბაღზე საშუალოთვიური დანახარჯით ლიდერობს ბათუმი (91262 ლარი). მას ჩამორჩება თბილისი (77092 ლარი) და სხვა თვითმმართველი ქალაქები: ქუთაისი (38768 ლარი), რუსთავი (51464 ლარი) და ფოთი (21102 ლარი).

ამასთან, მინიმალურ და მაქსიმალურ საშუალო დანახარჯს შორის საკმაოდ მაღალი თანაფარდობაა და 4,3-ს შეადგენს.

ნახაზი 1

საშუალოთვიური დანახარჯი ერთ ბავშვზე (ლარი)



საშუალოთვიური ხარჯი მაქსიმალურია ბათუმში (334,1), ხოლო მინიმალური ქუთაისში (169,2). ამასთან, ფოთში, ქუთაისსა და რუსთავში საშუალოთვიური დანახარჯი ერთ ბავშვზე ჩამორჩება ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელს (235,6).[1] სხვა მუნიციპალიტეტებში ეს მაჩვენებელი კიდევ უფრო მცირეა, რამდენადაც თვითმმართველ ქალაქებში სკოლამდელი აღზრდის ახალი დაწესებულებების მშენებლობის და ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების მეტი შესაძლებლობები არსებობს.

ვფიქრობთ, განსაკუთრებული ყურადღების ღირსია ბაგა-ბაღებში დასაქმებული პერსონალის შრომის ანაზღაურების საკითხიც, რომელიც საჭიროებს მუნიციპალიტეტის მერიის საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივ სარგოებთან სისტემატიზაციას. მუნიციპალიტეტების შესწავლამ ცხადყო, რომ ბაგა-ბაღების ხელმძღვანელთა თანამდებობრივი სარგო მუნიციპალიტეტის მერიის პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობრივი სარგოს მხოლოდ 55-65%-ს, ხოლო მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის სარგოს მხოლოდ 70-75%-ს შეადგენს.

დასკვნა

- საკუთარი პრაქტიკა და გამოკვლევები გვიჩენებს, რომ სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების პროგრამული დაფინანსება და ხელშეწყობა ზრდის სასკოლო მზაობას და ამცირებს სოციალურად უზრუნველყოფილ და არაუზრუნველყოფილ ბავშვებს შორის არსებულ დისპროპორციას (ნაპრალს/უფსკრულს);
- სკოლამდელი განათლების მიწოდებაში

[1] გაანგარიშებები გაკეთდა ავტორთა მიერ შესაბამისი მუნიციპალიტეტების 2023 წლის ბიუჯეტების (თავდაპირველი ვარიანტები ცვლილების გარეშე) მიხედვით (წყარო: matsne.gov.ge)

პირდაპირ თუ ირიბად მრავალი სტრუქტურაა ჩართული, თუმცა აღმზრდელ-პედაგოგების უმეტესობა ნაკლებად ფლობენ სიღრმისეულ ცოდნას და უნარებს ბავშვის განათლების სახელმწიფო სტანდარტების და ტექნიკური რეგლამენტის შესახებ;

- სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე (სსსმ) ბავშვების მასწავლებლები ხშირ შემთხვევაში არასაკმარისია ან სათანადო კვალიფიკაციის არმქონეა, მსურველებიც ნაკლებად არიან მიზერული ანაზღაურების გამო;
- ანალიზმა გვიჩვენა, რომ საშუალოთვიური დანახარჯით ერთ ბავშვზე მუნიციპალიტეტების მიხედვით გაცილებით ნაკლები დიფერენციაცია ფიქსირდება, ვიდრე საშუალოთვიური დანახარჯი ერთ ბაღზე;
- საქართველოს მთავრობის მიერ 2017 წლის ოქტომბერში დამტკიცებულ „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სახელმწიფო სტანდარტებში“ სიღრმისეულ ცოდნას და უნარებს აღმზრდელ-პედაგოგების უმეტესობა ნაკლებად ფლობს.

რეკომენდაციები

პრაქტიკული გამოცდილებისა და ჩატარებული კვლევის შედეგების საფუძველზე მიზანშეწონილად მკიგვაჩნია:

- სკოლამდელი განათლების ხელმისაწვდომობის გასაუმჯობესებლად სახელმწიფო დაფინანსების გაზრდა და აღმზრდელ-პედაგოგების შრომის სტიმულირების მექანიზმების დანერგვა;
- ბაგა-ბაღებში დასაქმებული პერსონალის შრომის ანაზღაურების სისტემატიზაცია და ჰარმონიზაცია მუნიციპალიტეტის მერიის საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივ სარგოებთან;
- სკოლამდელი განათლების მიწოდების სხვადასხვა ფორმების გამოძებნა, აღზრდისა და სწავლების ახალი მეთოდების და ტექნოლოგიების დანერგვა სკოლამდელ განათლებაში;
- სკოლამდელი ბავშვების აღმზრდელ-პეადაგოგების სისტემატიური გადამზადება სკოლამდელ განათლებასთან დაკავშირებულ სახელმწიფო სტანდარტებსა და ტექნიკურ რეგლამენტებში.
- ერთ ბავშვზე კვების ხარჯების ყოველწიური გადაანგარიშებისას მოსალოდნელი ინფლაციის გათვალისწინება ან პერიოდული კორექტირება.

ლიტერატურა:

1. UNESCO. World Conference on Early Childhood Care and Education. Programme and meeting document. Tashkent, 2022. URL:https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384076?posInSet=1&queryId=N-EXPLORE-b0a96500-20fb-4708-b0c5-3ff2d6e6bd4d
2. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=73
3. გაეროს ბავშვთა ფონდი საქართველოში. გაეროს ბავშვთა ფონდის მოწოდება საქართველოში ხარისხიან განათლებაზე თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფისკენ. URL:https://www.unicef.org/georgia/ka
4. ბაგა-ბაღების მართვის სტრატეგია , თბილისი, 2011.
5. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ (16.10.1997) URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33436?publication=11
6. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (16.12.2005). URL:https://www.matsne.gov.ge/ka/document/download/27802/36/ge/pdf

7. ბასილაძე ი., ბალანჩივაძე ი., ბერუჩაშვილი მ., ადრეული განათლების კურიკულუმები და მათი განვითარების სხვადასხვა ასპექტები. აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. 2018. URL:https://library.iliauni.edu.ge/wp-content/uploads/2018/12/i.-basiladze-i.-balanchivadze-m.-beruchashvili-adreuli-ganathlebis-kurikulumebi-da-mathi-ganvitharebis-skhvadaskhva-aspeqtebi.pdf
8. საქართველოს კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“. URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3310237?publication=13
9. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური URL:https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/58/adreuli-da-skolamdeli-aghzrda-da-ganatleba
10. ეტალონი განათლება. სკოლამდელები. 6.04.2023. URL:https://www.etaloni.ge/geo/main/index/86279
11. სამტრედიის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება (N80, 21.12.2022) სამტრედიის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5655138?publication=0
12. ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება (N55, 28.12.2022) ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5659415?publication=0
13. ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება (N14/49, 22.12.2022) ქალაქ ფოთის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5658338?publication=0
14. ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება (N47, 23.12.2022) ქალაქ რუსთავის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5657067?publication=0
15. ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება (N31, 16.12.2022) ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5650293?publication=0
16. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება (N19-118, 28.12.2022) ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2023 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ URL:https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5671307?publication=0