

338

2-40

შორენა მაღლაკელიძე

ზურაბ ბიორბოზიანი

ბერიკა შუკაკიძე

სკოლის დაფინანსება

პრობლემების ანალიზი და
მათი გადაჭრის გზები



338+37 7-40

შორენა მაღლაკელიძე
ზურაბ ბიორგოზიანი
ბერიკა შუკაკიძე

**სკოლის დაფინანსება:
პრობლემების ანალიზი
და მათი გადაჭრის გზები**



ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი
თბილისი – 2012 წელი

სკოლის დაფინანსება: პრობლემების ანალიზი და მათი გადაჭრის გზები
შორენა მალლაკელიძე, ზურაბ გიორგობიანი, ბერიკა შუკაკიძე



აღნიშნული პროექტი განხორციელდა შოთა რუსთაველის ეროვნულ სამეცნიერო ფონდში მოპოვებული გრანტის (№ B-19-10) მეშვეობით. წინამდებარე პუბლიკაციაში გამოთქმული ნებისმიერი მოსაზრება ეკუთვნის ავტორებს და შესაძლებელია, არ ასახავდეს შოთა რუსთაველის ეროვნულ სამეცნიერო ფონდის შეხედულებებს.

This project has been made possible by financial support from the Foundation for Georgian Studies, Sciences Shota Rustaveli Sciences Foundation) (Grant № B-19-10). All ideas expressed herewith are those of the author, and may not represent the opinion of the Foundation itself.

www.rustaveli.org.ge

მონოგრაფია ეძღვნება საქართველოსთვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს – სკოლების დაფინანსების სრულყოფას. მის პირველ ნაწილში მოცემულია: მსოფლიოში აღიარებულ მეცნიერთა შეხედულებები სკოლის დაფინანსების სხვადასხვა ასპექტებზე; სკოლის დაფინანსების სხვადასხვა მოდელი რამდენიმე ქვეყანის მაგალითზე. მეორე ნაწილი დაუთმეთ განათლების რეფორმის შემდგომ პერიოდში საქართველოში სკოლის დაფინანსების არსებული მდგომარეობის ანალიზს; იმ ცვლილებებსა და მის შედეგებს, რომელიც 2011 წლის 1 იანვრიდან განხორციელდა სკოლის დაფინანსებაში; ცალკე გამოვყავით მასწავლებელთა ხელფასები და წარმოვადგინეთ დასკვნებსა და რეკომენდაციები არსებული პრობლემების გადაჭრისა და სკოლის დაფინანსების შემდგომ გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით.

სამეცნიერო

რედაქტორი:

შორენა მალლაკელიძე, პროექტის ხელმძღვანელი,

მთარგმნელები:

ლანა ყურაშვილი, გვანცა თვალჭრელიძე

კომპიუტერული

უზრუნველყოფა:

ქეთევან გოგავა

© 2012, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ISBN 978-9941-18-130-6

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა

ქაქუცა ჩოლოყაშვილის 3/5, თბილისი, 0162, საქართველო

ILIA STATE UNIVERSITY PRESS

3/5 Choklashvili Ave, Tbilisi, 0162, Georgia

შინაარსი

შესავალი

1. განათლების დაფინანსების პრინციპები
 - 1.1. ფინანსების როლი და მნიშვნელობა
განათლების განვითარებაში 10
 - 1.2. სამართლიანობა სკოლის დაფინანსებაში 13
 - 1.3. ადეკვატურობა 26
2. განათლების დაფინანსების
პოლიტიკის ასპექტები
 - 2.1. სკოლის პირობები და რესურსები 30
 - 2.2. განათლების ხარჯები 31
 - 2.3. დაფინანსების წყაროები 37
 - 2.4. განაწილების მექანიზმები 38
 - 2.5. ფისკალური კონტროლი 40
3. ზოგადი განათლების დაფინანსების მოდელაჟი
 - 3.1. ვაუჩერული დაფინანსება 43
 - 3.2. ზოგადი განათლების დაფინანსების ფორმულა 47
 - 3.3. შედეგზე ორიენტირებული დაფინანსება 55
 - 3.4. დაფინანსების ტრადიციული სისტემის ლოგიკა 59
 - 3.6. პოლიტიკის და პრაქტიკის ცვლილების აუცილებლობა 67
4. ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების
დაფინანსების მოდელაჟის მახასიათებლები
 - 4.1. ჩილე 69
 - 4.2. ავსტრალია: ვიქტორიის შტატი 76
 - 4.3. ინგლისი 80
 - 4.4. პოლონეთი 87
 - 4.5. ესტონეთი 96
5. განათლების რეფორმა და ზოგადი განათლების განვითარება
საქართველოში
 - 5.1. ზოგადი განათლების სისტემის რეფორმირების
აუცილებლობა 108

5.2.	ზოგადი განათლების მიზნები	111
5.3	ზოგადი განათლების სისტემის გარდაქმნა.....	115
6.	განათლების რეფორმა და ზოგადი განათლების დაფინანსება საქართველოში	
6.1	ზოგადი განათლების დაფინანსება	122
6.2	გადასვლა დაფინანსების ვაუჩერულ სისტემაზე	131
6.3	ვაუჩერული დაფინანსების I პერიოდი (2005-2007) სკოლების რაოდენობის შემცირებისა და დეფიციტურობის ზრდის დასაწყისი	134
6.4.	ვაუჩერული დაფინანსების პრობლემები (II პერიოდი)	139
7.	ცვლილებები ზოგადი განათლების დაფინანსებაში	
7.1	დაფინანსების სქემის 2011 წლის ცვლილება	183
7.2	დაფინანსების ახალი სქემა: ნაკლოვანებები და უპირატესობები	188
8.	მასწავლებლების ხელფასები	
8.1	მასწავლებელთა ხელფასი – შრომის ანაზღაურების ძირითად ფორმა.....	196
8.2	განათლების რეფორმა და ხელფასის განსაზღვრის ინდიკატორები.....	199
8.3	მასწავლებელთა და სკოლის დირექტორების ხელფასები საქართველოში და ევროპის ქვეყნებში (შედარებითი დახასიათება).....	205
8.4	დანამატი ხელფასზე საქართველოსა და ევროპის ქვეყნებში	213
8.5.	როგორი უნდა იყოს მასწავლებელთა ხელფასები	226
9.	ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსების გაუმჯობესების ძირითადი მიმართულებები	
	SCHOOL FUNDING:	
	ANALYZING AND SOLVING PROBLEMS	237
	ლიტერატურა.....	303

შესავალი

ნებისმიერ ქვეყანაში რესურსების დიდი ნაწილი განათლების განვითარებას ხმარდება. განათლების ხარისხს, დაწყებითი განათლებიდან დაწყებული, ფუნდამენტური მნიშვნელობა ენიჭება ნებისმიერ დროს და ნებისმიერ ქვეყანაში, რამდენადაც იგი განათლების მიმღებს ყოველთვის აძლევს შესაძლებლობას – ერთის მხრივ, წარმატებით განახორციელოს პირადი მიზნები, მეორე მხრივ, აღჭურავს მათ იმ ცოდნითა და გამოცდილებით, რაც აუცილებელია საზოგადოების ეფექტიანი ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური განვითარებისათვის. განათლება არა მხოლოდ უკეთესი ცხოვრების საფუძველს აძლევს ადამიანებს, არამედ უდიდესი წვლილი შეაქვს ქვეყნის განვითარებაში. ამდენად განათლების განვითარება ნებისმიერ ქვეყანაში და საზოგადოებაში ერთერთი ყველაზე აქტუალური საკითხია.

როდესაც განათლების განვითარებაზე ვსაუბრობთ, უპირველეს ყოვლისა ყურადღებას ვამახვილებთ მშპ-ში განათლების განვითარებისათვის განკუთვნილ ხარჯების წილზე. ამ თვალსაზრისით, საზოგადოება დაინტერესებულია იმით, თუ რამდენად ეფექტანია ეს ხარჯები, რამდენადაც, ყველა ადამიანისათვის საგანმანათლებლო შესაძლებლობების გაფართოვების საკითხი უშუალოდ უკავშირდება განათლების დაფინანსებას. ეს საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ ქვეყნებისათვის, სადაც ეკონომიკური და სოციალური რეფორმები მიმდინარეობს. ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში ასევე მნიშვნელოვანი და მეტად აქტუალური გახდა საქართველოშიც, სადაც 2004-05 წლიდან აქტიურად მიმდინარეობს რეფორმირების პროცესი, რომელშიც უმნიშვნელოვანესი ადგილი განათლების რეფორმას ეკუთვნის. შეიძლება დავასახელოთ რამოდენიმე პრობლემა რომელიც უკავშირდება ამ საკითხს და მუდმივად საჭიროებს ქვეყნის მთავრობის, მეცნიერ-მკვლევართა, განათლების ადმინისტრატორების და ამ პრობლემებთან დაკავშირებული სხვა პირების ყურადღებას და გადაწყვეტას:

- ქვეყანაში საგანმანათლებლო სექტორში ინვესტიციების მოცულობა
- სახელმწიფო სახსრების განაწილების ეფექტური მექანიზმები

- საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ფინანსების განკარგვის პროცესი
- ურთიერთკავშირი გამოყენებულ ფინანსურ რესურსებსა და სწავლის შედეგებს შორის
- კერძო სექტორის და შინამეურნეობების როლი განათლების დაფინანსებაში.

არსებობს ამ პრობლემების გადაწყვეტის სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილება, სამეცნიერო პუბლიკაციებში წარმოდგენილია ამ საკითხების ფართო ანალიზი და შემოთავაზებულია მათი გადაჭრის განსხვავებული მიდგომები. განსაკუთრებული ძალისხმევა მიმართულია სასკოლო განათლების განვითარებისა და შესაბამისად იმისაკენ, რომ განისაზღვროს დაფინანსების ოპტიმალური ფორმულა და შესაბამისად გამოიკვეთოს ფინანსური რესურსების განაწილების ეფექტური მექანიზმები, დადგინდეს ურთიერთკავშირი ერთ მოსწავლეზე გაწეულ ხარჯებსა და სწავლების შედეგებს შორის, გაძლიერდეს კონტროლი რესურსების გამოყენებაზე და განხორციელდეს დაინტერესებული პირების მიერ საგანმანათლებლო დაწესებულებების ბიუჯეტების მონიტორინგის პროცედურები.

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ზუსტად განსაზღვრული წესი იმისა, თუ რა რაოდენობის რესურსები უნდა იქნას მიმართული განათლებისაკენ, ყველასათვის ნათელია, რომ ამ სექტორში ინვესტირების დონე განსაზღვრავს განათლების იმ დონესა და ხარისხს რომელსაც მომავალი თაობა იღებს. განათლების დაფინანსების კარგი სისტემა ახდენს საჭირო რაოდენობის დაფინანსების გენერირებას, მაშინ როცა ეფექტიანობა და სამართლიანობა მიმართულია განათლების ხარისხისა და მისი კეთილდღეობის განაწილებისაკენ საზოგადოების წევრებს შორის. ამდენად, აუცილებელია ვიფიქროთ და სწორად განვსაზღვროთ ფულის ის რაოდენობა, რომელიც აუცილებელია საგანმანათლებლო დაწესებულებების და განსაკუთრებით სკოლების ეფექტიანად ფუნქციონირებისათვის (1) და განისაზღვროს ღონისძიებათა ის სისტემა, რომელიც ამ ფულადი რესურსების ფუნქციონალურ გამოყენებას შეუწყობს ხელს (2). გამომდინარე აღნიშნულიდან, შეიძლება ვთქვათ, რომ საგანმანათლებლო ხარჯების ზრდა არ არის პანაცეა, რამდენადაც მხოლოდ განათლების ხარჯების ავტომატური ზრდა ვერ გააუმჯობესებს საგანმანათლებლო შედეგებს.

სისტემის დაბალი ეფექტურობის, მაღალი უთანაბრობის ან სისტემის ცუდი ორგანიზაციის პირობებში ხარჯების ზრდა შესაძლოა სულაც არ იყოს გამოსავალი. აღნიშნულს ადასტურებს სხვადასხვა მკვლევარების ემპირიული ანალიზი, რომელის ეფუძნება ხარჯებსა და მოსწავლეთა მიღწევების შესაბამისობას, და ამტკიცებს, რომ საგანმანათლებლო ხარჯების ზრდა არ არის აუცილებელად დაკავშირებული მოსწავლეთა მიღწევების მნიშვნელოვან გაუმჯობესებასთან. (Hanushek და Kim, 1995). ეს მოსაზრება გარკვეულწილად მისაღებია აშშ-სა და სხვა განვითარებული ქვეყნებისათვის. მაგრამ არ იქნება მართებული განვითარებადი ქვეყნებისათვის და მათ შორის საქართველოსათვის, სადაც საგანმანათლებლო სექტორის რეაბილიტაციისა და შემდგომი განვითარებისათვის საგანმანათლებლო ხარჯების მნიშვნელოვანი ზრდაა საჭირო.

აღნიშნულ საკითხებს ეძღვნება კვლევა, რომლის მიზანია საქართველოში ზოგადი განათლების დაფინანსების რეფორმის შემდგომი პერიოდის ანალიზი და ამის საფუძველზე იმ პრობლემების გამოვლენა, რომლებიც დაფინანსების ახალი სისტემის დანერგვას მოჰყვა; ამ მიზნით მოვახდინეთ: სხვადასხვა ქვეყნების სკოლების დაფინანსების სისტემების შესწავლა (1), საქართველოში განათლების რეფორმის შემდგომ, ზოგადი განათლების დაფინანსების 2011 წლამდე არსებული მექანიზმის ანალიზი (2); იმ ცვლილებებისა და შედეგების ანალიზი, რომელიც დაფინანსების სისტემამ განიცადა 2011 წლიდან (3).

აღნიშნულმა საშუალება მოგვცა მოგვეხდინა ზოგადი განათლების დაფინანსების ძირითადი ინდიკატორების გამოყოფა და შესაბამისად რეკომენდაციების მომზადება საქართველოში ზოგადი განათლების დაფინანსების სრულყოფის შესახებ.

კვლევა ჩატარდა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტისა და უშუალოდ სკოლებიდან მიღებული მონაცემების გამოყენებით. კვლევის ობიექტია საქართველოს ყველა საჯარო სკოლა, ხოლო კვლევის პერიოდი მოიცავს 2005-2011 წლებს.

ამ მიმართულებით კვლევის ჩატარების მიზანშეწონილობა განაპირობა შემდეგმა რეალობამ: მიუხედავად იმისა, რომ განათლების რეფორმამ მთლიანად შეცვალა ზოგადი განათლების დაფინანსების წესი, მისი განხორციელების პირველივე წელს აღმოჩნდა, რომ დე-

ფიციტური სკოლები (მცირეკონტიგენტიანი სკოლები, რომელთათვისაც დამატებით გამოიყოფოდა თანხები), საკმაოდ მრავალი იყო და მათ მიერ დამატებით მოთხოვნილი თანხები – მნიშვნელოვანი (თუმცა მცირე რაოდენობით ასეთი სკოლების არსებობა კანონში გათვალისწინებულ იყო). უკვე 2006 წელს დამატებითი დაფინანსება ვაუჩერული დაფინანსების 5,75%-ს, ხოლო 2009 წელს 12%-ს შეადგენდა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პერიოდში ვაუჩერის ღირებულების ზრდა ქალაქის მოსწავლეებისათვის 5-ჯერ, ხოლო სოფლისა და მთის სკოლების მოსწავლეებისათვის 4-ჯერ მოხდა, დეფიციტური სკოლების რაოდენობამ საშუალოდ საჯარო სკოლების 35% და 56% შეადგინა. 2010 წლისათვის დეფიციტური სკოლების რაოდენობა (ზამთრის პერიოდში გათბობის ხარჯების ზრდასთან დაკავშირებით) 1300-ს აღემატებოდა (2180-საჯარო სკოლიდან). აღნიშნულმა დღის წესრიგში დააყენა ზოგადი განათლების დაფინანსების სქემის ცვლილების საკითხი. ახალი სქემის მიხედვით ამოქმედდა სკოლების დაფინანსების შერეული სისტემა. რაც ნიშნავდა იმას, რომ სკოლების ნაწილის დაფინანსება დაიწყო „საჭიროების მიხედვით“ გათვლილი დაფინანსებით. ეს შეეხებოდა ყველა იმ სკოლას, სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა არ აღემატება 160-ს. ფაქტიურად, ასეთი სქემის შემოღებით გაკეთდა მცდელობა, შემოეღოთ განსხვავებული დაფინანსება დეფიციტური სკოლებისათვის. შეცვლილმა დაფინანსების სისტემამ გააუმჯობესა ამ სკოლების მდგომარეობა. შეიცვალა ვაუჩერის ზომა; ასევე შემოტანილ იქნა დამატებითი, საბაზო დაფინანსება (სკოლებისათვის – 161- დან 599 მოსწავლემდე, სამი განსხვავებული დონით). როგორც აღვნიშნეთ, ასეთმა დაფინანსებამ გააუმჯობესა მცირეკონტიგენტიანი, ადრე დეფიციტური სკოლების მდგომარეობა, მაგრამ არა თუ ბოლომდე ვერ აღმოფხვრა, არამედ გააჩნდა ახალი, არც თუ ნაკლებმნიშვნელოვანი პრობლემები.

ნაშრომში, რომელიც ჩატარებული კვლევის საფუძველზე მოვაზაზადეთ, ყურადღება გავამახვილეთ სკოლის დაფინანსების მიზნებზე, პრინციპებზე; ამდენად, მის პირველ ნაწილში მიმოვიხილეთ მსოფლიოში აღიარებულ მეცნიერთა შეხედულებები სკოლის დაფინანსების სხვადასხვა ასპექტებზე; ასევე მიმოვიხილეთ მსოფლიოს რამდენიმე ქვეყანის მაგალითზე სკოლის დაფინანსების სხვადასხვა მოდელები. ნაშრომის მეორე ნაწილი ეთმობა განათლების რეფორმის შემდგომ

პერიოდში საქართველოში სკოლის დაფინანსების არსებული მდგომარეობის ანალიზს; იმ ცვლილებებსა და მის შედეგებს, რომელიც 2011 წლის 1 იანვრიდან განხორციელდა სკოლის დაფინანსებაში. ცალკე გამოვყავით მასწავლებელთა ხელფასები, როგორც სასკოლო ხარჯების უმნიშვნელოვანეს ელემენტი და წარმოვადგენთ დასკვნებსა და რეკომენდაციებს არსებული პრობლემების გადაჭრისა და სკოლის დაფინანსების შემდგომ გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით.

ნაშრომზე მუშაობისას გამოვიყენეთ სკოლის დაფინანსებასა და მასთან დაკავშირებულ საკითხებზე მომზადებული იმ მკვლევართა სტატიები, შრომები, მონოგრაფიები, რომლებმაც დიდი წვლილი შეიტანეს აღნიშნული საკითხის განვითარებაში; მათ შორის შეიძლება აღვნიშნოთ – „School Financ. A Policy Perspective“ Allan R. Odden, Lawrence O. Picus, The McGraw-Hill, 2004; „Financing Education in a Climate of Change“, Vern Brimley, Jr. Rulon R. Garfield, Pearson, 2005; „Financing Education Systems“, Bruce D. Baker, Preston E. Green, Craig E. Richards, Prentice Hill, 2008; „The Political Economy of Education Implications for Growth and Inequality, Mark Gradstein, Moshe Justman and Volker Meier, CESifo, 2004; Eric A. Hanushek, „The economics of schooling,“ Journal of Economic Literature, 49(3), September 1986. Henry M. Levin „Educational Evaluation and Policy Analysis“, Fall 2002, Vol. 24, No. 3, Teachers College, Columbia University; Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education“ Douglas Sutherland, Robert Price, Isabelle Joumard and Chantal Nicq, 2007, და მრავალი სხვა. ასევე გამოვიყენეთ: *eurostat.ec.europa.eu*, *Eurydice – Network on education systems and policies in Europe*, საქართველოს მთავრობის დადგენილებები და განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანებები; სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და უშუალოდ საჯარო სკოლებიდან მიღებული მონაცემები.

მონოგრაფია მომზადდა ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტში, რუსთაველის ეროვნული სამეცნიერო ფონდის დაფინანსებითა და მეცნიერებისა და ხელოვნების ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორის შორენა მაღლაკელიძის ხელმძღვანელობით და ავტორობით. მის მომზადებაში ასევე მონაწილეობდა ზურაბ გიორგობიანი (1-7 თავები) და ბერიკა შუკაკიძე (5-7 თავები).

1. განათლების დაფინანსების პრინციპები

1.1. უინანსების როლი და მნიშვნელობა განათლების განვითარებაში

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკითხი, რომელიც განაპირობებს სკოლის ნორმალურ ფუნქციონირებას-მისი დაფინანსებაა. აღნიშნულიდან გამომდინარე განათლების ეკონომიკის საკითხებისადმი მიძღვნილ ლიტერატურაში მკვლევარები მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობენ საგანმანათლებლო დაწესებულებებისა და კერძოდ, სკოლების დაფინანსების საკითხებს. ახდენს თუ არა დაფინანსების დონე გავლენას მოსწავლეთა მიღწევებზე? მკვლევართა უმრავლესობა ამ კითხვას დადებითად პასუხობს, თუმცა მათი ნაწილი სკეპტიკურად უყურებს ამ საკითხს. ფაქტია, რომ არსებობს უთანხმოება მკვლევარებს შორის იმასთან დაკავშირებით, არსებობს თუ არა სტატისტიკური კავშირი მოსწავლის მიღწევებსა და ფულს შორის (ან, რაც იყიდება ფულით, როგორცაა მასწავლებელთა გამოცდილება და ხარისხი და სხვ.).

ყველაზე ცნობილი კვლევა ამ სფეროში არის ერიკ ჰანუსეკის ნაშრომები (Hanushek, Eric. 1981, 1986, 1989, 1997). ჰანუსეკი ამტკიცებდა, რომ სისტემური კავშირი დაფინანსების დონესა და მოსწავლეთა სწავლის შედეგებს შორის არ არსებობდა (დამატებით იხილეთ ასევე ჰანუსეკი, 2002, კლასის ზომის საკითხზე).

ჰანუსეკმა გაანალიზა 90 სხვადასხვა კვლევა, 20 წლიან პერიოდის განმავლობაში. თავის 1997 წლის გამოცემაში ის ამტკიცებს, რომ „ამ შედეგებს აქვთ მარტივი ინტერპრეტაცია: არ არის ძლიერი თუ მჭიდრო კავშირი სკოლის რესურსებსა და მოსწავლეთა მიღწევებს შორის. სხვა სიტყვებით, ცოტა მიზეზი არსებობს იმაში დასარწმუნებლად, რომ სკოლებში რესურსების დამატების შედეგად მივიღებთ მოსწავლეთა მიღწევების ზრდას“ (Hanushek, Eric, 1997, გვ. 148).

ჰანუსეკმა თავისი გამოკვლევები დაჰყო ორ ძირითად კატეგორიად: ისინი, რომლებიც უჩვენებდნენ დადებით კავშირს და ისინი, რომლებიც უჩვენებდნენ უარყოფით კავშირს. მან შეადარა ყოველი კატეგორიის მონაცემები და აღმოაჩინა უფრო მეტი უარყოფითი,

ვიდრე დადებითი. ჰანუსეკი ამბობს: სამწუხაროა, რომ არავის ძალუძს აღწეროს, როდის იქნება რესურსები გამოყენებული ეფექტიანად და როდის არა. ასეთი აღწერის არ არსებობის გამო, ამ რესურსებით სკოლების უზრუნველყოფა ნიშნავს, რომ ზოგჯერ ეს რესურსები შესაძლოა გამოყენებულ იქნას ეფექტიანად, ზოგჯერ შეიძლება – არა. უმეტეს შემთხვევაში მოსწავლის სწავლის შედეგების გაზომვა შეუძლებელია. (Hanushek, Eric .1997, გვ.148-9)

ის მიიჩნევდა, რომ უნდა მომხდარიყო ცვლილება სკოლის წამახალისებელ სტრუქტურაში, ისე რომ სკოლებს და მასწავლებლებს ეფექტურად გამოეყენებინათ რესურსები, რითაც ხელს შეუწყობდნენ მოსწავლეთა მიღწევების გაუმჯობესებას.

სხვებმაც შეისწავლეს იგივე კვლევები, რაც ჰანუსეკმა და დაასკვნეს სრულიად საპირისპირო. ჰედჯესმა, ლაინმა და გრიინვალდმა (Hedges, Larry. V., Richard D. Laine, and Rob Greenwald. 1994ა, 1994ბ, იხილეთ ასევე Hedges, Larry. V., Richard D. Laine, and Rob Greenwald. 1996ა, 1996ბ;) დაასკვნეს, რომ სინამდვილეში, ფულმა შეიძლება გამოიწვიოს ცვლილებები. მათ გამოიანგარიშეს სხვადასხვა კვლევების ეფექტურობის ზომა და იმის ნაცვლად, რომ დაეთვალათ უარყოფითი და დადებითი შედეგები, გამოიანგარიშეს საშუალო ეფექტურობის ზომა; მათი შედეგები იყო მნიშვნელოვნად დადებითი. „პოზიტიური“ კვლევების დიდი გავლენა უფრო მეტია, ვიდრე „უარყოფითი“ კვლევების მცირე ეფექტები. ამ და სხვა მტკიცებულებებზე დაყრდნობით, ჰედჯესმა, ლაინმა და გრიინვალდმა დაასკვნეს, რომ სკოლის ხარჯებს და მოსწავლეთა მიღწევებს შორის არსებობს დადებითი კავშირი. თავის პასუხში ჰანუსეკი ამბობს, რომ შესაძლოა არსებობდეს მტკიცებულება, კავშირის არსებობაზე, მაგრამ არ არსებობს მტკიცებულება ძლიერი და სისტემური კავშირის შესახებ. ლაინემ და სხვებმა (Laine, R. D., Greenwald, R., & Hedges, L. V. 1996), ასევე კრიუგერმა (Krueger, A. 2003) გააკრიტიკეს ჰანუსეკი კვლევის მეთოდების შერჩევაში, მისი მიმოხილვისა და ინტერპრეტაციისათვის და რესურსებსა და მოსწავლეთა მიღწევებს შორის კონტრასტული მტკიცებულებებისათვის. ძირითადად კამათი ეხებოდა იმ საგანმანათლებლო საწარმოო ფუნქციის კვლევას რომელიც სტატისტიკურად აჩვენებდა კავშირს სკოლის რესურსებსა და მოსწავლეთა მიღწევებს შორის, ზოგჯერ ეს კავშირი ნეგატიურიც კი

იყო, ცუდი მონაცემებისა და მეთოდების გამო. კერძოდ, მრავალი ამ კვლევებიდან, ადეკვატურად ვერ ასახავდა პრობლემის ენდოგენურობას – კერძოდ იმას, რომ სასკოლო რესურსები დამოკიდებულია ისეთ, არაპირდაპირ მოქმედ ფაქტორებზე, რომლებიც განსაზღვრავენ მოსწავლეთა მიღწევებს. რესურსებსა და მიღწევებს შორის ნაკლებსარწმუნო სტატისტიკური მონაცემებით ალტერნატივების ახსნა აჩვენებს, რომ სკოლები ნამდვილად არაეფექტიანებია, რომ სკოლის საუკეთესო რესურსები ყოველთვის არ არის პროდუქტიული და შესაბამისად ვერ უზრუნველყოფენ უკეთეს მიღწევებს. ამ უკანასკნელ ახსნას რათქმა უნდა აქვს სერიოზული სახელმწიფო პოლიტიკური შედეგი და თუ ეს სიმართლეა მაშინ ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ ყველა მცდელობა სასკოლო რესურსების ზრდისკენ შეიძლება უშედეგო იყოს და არ მოიტანოს მოსწავლეთა მიღწევების მნიშვნელოვანი ზრდა? პოლიტიკის მხრივ მეტად მნიშვნელოვანია ის ფაქტი რომ დამატებით რესურსებს ყოველთვის მოჰყვება მოსწავლეთა მოსწრების გაუმჯობესება, რამდენადაც უმეტესობა მკვლევარებისა რომლებმაც აღმოაჩინეს დადებითი ურთიერთდამოკიდებულება სკოლის რესურსებსა და მოსწავლეთა შედეგებს შორის განიხილავენ მხოლოდ სწავლების პირველ წლებს.

ანალიტიკურ მეთოდებსა და დასკვნებში წინააღმდეგობრივი საკითხი არის კლასის ზომა (Hanushek, Eric A. 2002, Krueger, Alan. 2002). ამ საკითხთან დაკავშირებით ვფიქრობთ, რომ რომ კლასის ზომა ნამდვილად ახდენს გავლენას მოსწავლეთა შედეგებზე, თუმცა შევნიშნავთ, კვლევა უჩვენებს, რომ 15 ბავშვიან კლასის ზომის შემთხვევაში განსაკუთრებით იზრდება მოსწავლეთა მიღწევები (Achilles, Charles. 1999; Finn, Jeremy. 2002, Grissmer, David.1999; Krueger, Alan, 2002).

ერთ-ერთ უახლეს კვლევაში ვენგლინსკმა (Wenglinsky, Harold. 1997) გამოიყენა რეგრესული ანალიზი შეერთებული შტატების სამი უმსხვილესი ეროვნულ მონაცემთა ბაზის განსახილველად, რომ დაედგინა, ახდენდა თუ არა დანახარჯები გავლენას მოსწავლეთა მიღწევებზე მეოთხე და მერვე კლასელებისთვის. მან აღმოაჩინა, რომ დანახარჯების გავლენა განსხვავებული იყო საფეხურების მიხედვით. მეოთხე კლასელებისთვის ვენგლინსკმა დაასკვნა, რომ გაზრდილმა დანახარჯებმა გაზარდა მოსწავლეთა და მასწავლებელთა შეფარდება (მეტი მასწავლებელი იმავე რაოდენობის მოს-

წავლზე). გაზრდილმა მასწავლებელთა და მოსწავლეთა შეფარდება (შედარებით პატარა კლასის ზომა), თავის მხრივ ხელი შეუწყო მათემატიკაში მაღალ მიღწევებს.

თანაბრად საინტერესო იყო ვენგლისკის (Wenglinsky, Harold. 1997) დასკვნა, რომ კაპიტალური ხარჯები, ადმინისტრირება სკოლის დონეზე, და მასწავლებელთა განათლების დონე არ შეიძლება დაკავშირებული იყოს მოსწავლეთა მიღწევების გაუმჯობესებასთან.

დასკვნის სახით შეიძლება აღვნიშოთ, რომ არსებობს პოზიტიური კავშირი რესურსებსა და მოსწავლეთა მიღწევებს შორის, რომ საგანმანათლებლო რესურსების განაწილება მნიშვნელოვანია როგორც სამართლიანობის, ასევე ეფექტიანობის არსებობისთვის თუმცა, აქვე აღვნიშნავთ, რომ ფულთან კავშირი შეიძლება არ იყოს ისე ძლიერი განვითარებულ ქვეყნებში, სადაც არსებობს ბევრი გზა უკვე არსებული ფულის უფრო ეფექტურად გამოსაყენებლად. არსებობს მასწავლებელთა ანაზღაურების განსხვავებულ გზები, რომელიც ხელს შეუწყობს სწავლის გაუმჯობესებას და მოსწავლეთა სწავლის მაღალ დონეს (იხ. Odden and Kelly, 2002 და Gallaher, 2002). მაგრამ, რაც შეეხება განვითარებად ქვეყნებს, მათთვის მეტად დიდი მნიშვნელობა აქვს ფულს, რადგანაც მასზე დამოკიდებული სკოლების მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა თუ სხვა, სწავლისათვის აუცილებელი პირობების უზრუნველყოფა, რაც საბოლოოდ მოსწავლეთა სწავლის უკეთეს შედეგს განაპირობებს.

1.2. სამართლიანობა სკოლის დაფინანსებაში

შეიძლება ითქვას, რომ განათლების დაფინანსების სისტემა ქვეყანაში გამართულია, თუ საგანმანათლებლო რესურსები სამართლიანად ნაწილდება, საგანმანათლებლო მომსახურების დონე ადეკვატურია და შესაბამისად საგანმანათლებლო რესურსების გამოყენება ეფექტიანია. (Benson, C. S. In T. Husen & T. N. Postlethwaite(eds.), *The International Encyclopedia of Education* (2nd ed.). Tarrytown, NY : Elsevier Science Inc. (1994).

სამართლიანობა სკოლის დაფინანსებაში არის ერთ-ერთი, ალბათ ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელსაც გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან სკოლის დაფინანსების მკვლევართა შრომებში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს.

ბერნისა და შტიფელის (Berne, Robert, and Leanna Stiefel. 1984,) მიერ შექმნილი სამართლიანობის ჩარჩო, შესაძლოა გამოყენებულ იქნას სკოლის დაფინანსების სამართლიანობის ხარისხის დასადგენად. მიუხედავად იმისა, რომ ბერნი და შტიფელი არ იყვნენ ერთადერთი სწავლულები, რომლებმაც სკოლის ფინანსების სამართლიანობის ჩარჩო შექმნეს, მაგრამ მას ბევრი მკვლევარი იყენებდა სკოლების ფინანსების სამართლიანად განაწილების დასადგენად, ემპირიული კვლევის ჩატარებისას.

ბერნისა და შტიფელის (Berne, Robert, and Leanna Stiefel. 1984,) გამოკვლევაში მოცემული სამართლიანობის ჩარჩო, მოითხოვს პასუხს ოთხ ძირითად კითხვაზე:

1. ვინ არის ის ჯგუფი, ვისთვისაც სკოლის დაფინანსება უნდა იყოს სამართლიანი? არსებობს ორი მთავარი ჯგუფი, ვისაც ეს კითხვა ეხება: ა) ბავშვები, რომლებიც სწავლობენ საჯარო სკოლაში, და ბ) გადასახადის გადამხდელები, რომლებიც იხდიან საჯარო განათლების ხარჯებს. სამართლიანობა ყოველი ჯგუფისთვის სრულიად განსხვავებულია.
2. რა რესურსებია საჭირო, რომ საგანმანათლებლო მომსახურება იქნეს განაწილებული სამართლიანად ამ ჯგუფებს შორის? ბავშვებისთვის ტრადიციული პასუხი ამ კითხვაზე იქნება-დანახარჯები ერთ მოსწავლეზე. თუმცა საგანმანათლებლო კურიკულუმი და სახელმძღვანელოები არის არსებითი საგანმანათლებლო რესურსები, სწავლის შედეგები შესაძლოა იქნეს ასევე განხილვის საგანი.
3. როგორ განმარტავენ სამართლიანობას, ან რა არის სამართლიანობის სპეციფიკური პრინციპები, რომელიც გამოიყენება იმის დასადგენად, თუ რამდენად სამართლიანად ხდება განაწილება? არსებობს სამართლიანობის სამი პრინციპი: ა) ჰორიზონტული სამართლიანობა, რომლის დროსაც ჯგუფის ყველა წევრი თანასწორად ითვლება; ბ) ვერტიკალური სამართლიანობა, სადაც ჯგუფის წევრების განსხვავებულობა (რომლისთვისაც არათანასწორი რესურსების განაწილება სამართლიანია) აღიარებულია; გ) თანაბარი შესაძლებლობა, რომელიც განსაზღვრავს ისეთ ცვლადებს, როგორიცაა ერთ მოსწავლეზე ქონების ღირე-

ბუღება, რომელიც არ არის დაკავშირებული რესურსების განაწილებასთან. ვინაიდან, ტერმინი „თანაბარი საგანმანათლებლო შესაძლებლობა“ გამოიყენებოდა არა სასკოლო ფინანსების კონტექსტში სხვადასხვა მნიშვნელობით, ამდენად სკოლის დაფინანსებისას იგი ფისკალური ნეიტრალიტეტის სახელითაა ცნობილი.

4. რამდენადაა თანასწორობა სისტემაში, ან რა არის სამართლიანობის სპეციფიკური სტატუსი? ეს კომპონენტი მოიცავს სპეციფიკურ სტატისტიკას, რომელიც გამოიყენება სისტემაში სამართლიანობის ხარისხის გასაზომად.

როგორც აღნიშნული ავტორები მიუთითებდნენ, ამ კითხვებზე განსხვავებული პასუხების შედეგად, სისტემის სამართლიანობის შესახებ მივიღებთ განსხვავებულ დასკვნებს. ერთ-ერთი მთავარი მიზანი სკოლის ფინანსების თანასწორობის ჩარჩოს განვითარებისა და გამოყენებისას, არის განმარტება იმისა, თუ როგორ შეიძლება ერთმა ანალიტიკოსმა სისტემას უწოდოს სამართლიანი მაშინ როცა, მეორე იგივე მონაცემების გამოყენებით მას უსამართლოდ მიიჩნევს. მიზეზი მარტივია, ამ ოთხ ძირითად კითხვაზე მათ განსხვავებული პასუხები აქვთ. მაგრამ, სკოლის ფინანსების თანასწორობის ჩარჩო ეხმარება მათ, საკითხების (პრობლემების) დახარისხებაში და იმის დანახვაში, თუ როგორ მიიღება კომპლექსური დასკვნები.

1990-იანი წლების ბოლოს ბერნიმ და შტიფელმა (Berne, Robert, and Leanna Stiefel. 1999) განაახლეს ჩარჩო, ზოგიერთ მისი ელემენტის შეცვლით და მათი განმარტებით. ბერნი და შტიფელი მიიჩნევენ, რომ სკოლის ფინანსების ანალიზი ეხება 6 ძირითად საკითხს:

1. მანამდე და შემდეგ ის დაპირისპირების ანალიზი
2. ანალიზის ერთეული ტერიტორიულ ერთეულთან, სკოლასა და მოსწავლესთან მიმართებაში.
3. ინტერესის ობიექტები, როგორიცაა ფისკალური ცვლადები, საგანმანათლებლო პროცესის ცვლადები თუ მოსწავლეთა მიღწევის ცვლადები.
4. განხილვის ჯგუფები მოსწავლეთა თუ გადასახადის გადამხდელებთან მიმართებაში.
5. სამართლიანობის ცნება, ფისკალურ ნეიტრალიტეტთან

ერთად, რომელიც ასევე შეიცავს ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ სამართლიანობას.

6. ადეკვატურობის ცნება, მიუხედავად იმისა, რომ თითქმის ყველა მისი ელემენტი შესაძლოა მოცემული იყოს ზედა ხუთ საკითხში.

- მანამდე და შემდეგ-ის დაპირისპირება

ამ დაპირისპირების ანალიზი ეხება პრობლემას, თუ რამდენად არის სკოლის დაფინანსების სისტემის შეფასება დაფუძნებული ძირითადი ცვლადების და პარამეტრების შეფასებაზე, მათი პრაქტიკულად გამოყენების წინ (Ex ante), თუ ეფუძნება იმ მონაცემებსა და შედეგებს, რომელიც მიღებულ იქნა საქმიანობის განხორციელების შემდეგ (Ex post). ცოტა ანალიტიკოსი თუ იყენებს ამ ძნელად გასაგებ თუმცა მნიშვნელოვან განსხვავებას. საკითხი მდგომარეობს იმაში, რომ Ex ante ანალიზი სრულიად განსხვავდება ფაქტის შემდგომი, ემპირიული Ex post ანალიზისგან და ფინანსური პოლიტიკის ანალიტიკოსებმა უნდა მოახდინონ მათი ერთმანეთისგან გარჩევა ნებისმიერ კვლევაში. ჩვეულებრივ თუკი ანალიზი ჩატარებულია რეალური მონაცემებით, ნათელია, რომ ეს არის Ex post ანალიზი.

- ანალიზის ერთეული

ანალიზის ჩასატარებლად საჭიროა ანალიზის ერთეულის გამოყოფა. ამ შემთხვევაში ორი ასპექტი შეიძლება იქას განხილული. პირველი ეხება პირველად ერთეულებს, რომლებიც მიღებულია ობიექტის გაზომვის შედეგად (მაგ., გაზომვა ხორციელდება ქვეყნის, ტერიტორიული ერთეულის, თუ მოსწავლის დონეზე). მეორე, არის სტატისტიკური საკითხი, თუ როგორ უნდა მოხდეს სათანადოდ სტატისტიკური საზომების კალკულაცია.

რაც შეეხება პირველ ასპექტს, ისტორიულად და ტრადიციულად სკოლის დაფინანსების საზომები, როგორცაა შემოსავლები და დანახარჯები, მათი აღება რაიონის დონეზე ხორციელდება, რითაც ამ რაიონებს ანალიზის ერთეულებად აქცევდნენ.

არსებობს მოსაზრება, რომ სკოლის დაფინანსების ანალიზის უმეტესობა უნდა ჩატარდეს იმ საზომებით, რომელიც მოპოვებულ იქნება სკოლის დონეზე, თუმცა სკოლის დონეზე მონაცემების შეგ-

როგება ძალიან რთულია (Berne, Robert, Leanna Stiefel. 1997. Goertz, Margaret. 1997; Rubenstein, Ross. 1998).

იმისათვის, რომ მივიღოთ უფრო ზუსტი შედეგები, რეკომენდირებული მიდგომაა სტატისტიკურად შევაფასოთ თემი ან სკოლა მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით. ეს მიდგომა დიდი სიზუსტით გვიჩვენებს, თუ როგორ ახდენს გავლენას მთლიანად, რესურსების განაწილების სისტემა მოსწავლეებზე.

• ობიექტები

ბერნი და შტიფელი (Berne Robert, Leanna Stiefel. 1984) სამართლიანობის განსაზღვრისას, იყენებდნენ მოსწავლეებთან დაკავშირებულ სამართლიანობის ელემენტების სამ კატეგორიას: (1) რესურსები, როგორიცაა ფისკალური თუ ფიზიკური რესურსები; (2) მოსწრება, როგორიცაა მოსწავლეთა მიღწევები; (3) სწავლის ეკონომიკური შედეგები, როგორიცაა სიცოცხლის განმავლობაში შემოსავალი. ამ ნაწილში გამოყენებულია ეს სამი კატეგორია, მაგრამ გაერთიანებულია უკანასკნელი ორი და გათვალისწინებულია დამატებითი ცვლადები, როგორიცაა კურიკულუმის შინაარსი და მასწავლებელთა კვალიფიკაციის საზომები. ამ გზით, სკოლის და ფინანსების სამართლიანობის ობიექტები შეიცავენ ძირითად ცვლადებს, რომელიც საჭიროა განათლების ადეკვატურობის განსაზღვრისთვის.

უნდა აღვნიშნოთ, რომ არ არის საჭირო სამართლიანობის ანალიზი შეზღუდული იქნეს საგანმანათლებლო რესურსებით, როგორიცაა ერთ მოსწავლეზე ფინანსები, ან თუნდაც კურიკულუმის დანახარჯები. შედეგების ცვლადები, რომლებიც მოიცავენ მოსწავლეთა მიღწევების საზომებს ადვილად შეიძლება იყოს ანალიზის საგანი, რომ განისაზღვროს, მაგალითად, მიღწევის საშუალო დონის გავრცელება, ან იმ სკოლების პროცენტული მაჩვენებელი, რომლებიც ასწავლიან მოსწავლეებს ახალი, მოსწავლეთა მაღალი მიღწევის სტანდარტების მიხედვით. უფრო მეტიც, ვინაიდან ეს ელემენტები შესაძლოა შეიცავდეს საგანმანათლებლო მომსახურების (კურიკულუმი, სახელმძღვანელო, მასწავლებელთა კვალიფიკაცია) საზომებს, ისევე როგორც მოსწავლეთა მიღწევების შედეგებს, ეს ჩარჩო ასევე შეიძლება გამოყენებულ იქნას განათლების ადეკვატურობის სხვადასხვა განსაზღვრებების შეფასებისას.

• ფისკალური და ფიზიკური რესურსები

არსებობს ფისკალური და ფიზიკური რესურსების დიდი რაოდენობის, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ანალიზისთვის როგორც დაფინანსების სამართლიანობის ელემენტები. ანალიზის ტრადიციული საგანი ყოველთვის იყო საგანმანათლებლო ფულადი რესურსების რაოდენობა. ფულადი რესურსები შესაძლოა დაჯგუფებულ იქნას სხვადასხვა გზით, რომელთაგან თითოეული, სისტემის სამართლიანობის შესახებ სხვადასხვა დასკვნების საფუძველი შეიძლება გახდეს.

პირველი, ფულადი რესურსები გამოყენების მხრივ (ანუ ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილი), შესაძლოა დაყოფილ იქნას ორ კატეგორიად: ფულადი რესურსები მიმდინარე საქმიანობის ხარჯებისთვის და ფულადი რესურსები კაპიტალური ხარჯებისა თუ სავალო მომსახურებისთვის. ჩვეულებრივ მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯების ანალიზი ერთმანეთისგან განცალკევებით ხდება. მიმდინარე ხარჯების ანალიზი ხდება წლიური მონაცემების საფუძველზე ვინაიდან საგანმანათლებლო მომსახურებები საჭიროებენ ყოველწლიურ უზრუნველყოფას. კაპიტალური ხარჯების ანალიზი ხორციელდება მრავალწლიანი პერიოდის განმავლობაში, ვინაიდან სკოლების შეკეთება, ავტობუსების, კომპიუტერების შეძენა პერიოდულად ხდება და ასევე წლების განმავლობაში შეიძლება გამოყენებულ იქნას.

მეორე, ფულადი რესურსები, შეიძლება განვიხილოთ, როგორც ერთი მთლიანი (სკოლის ბიუჯეტის სახით), რომელიც იყოფა ორ ნაწილად – შემოსავლებად და ხარჯებად. შემოსავლები ჩვეულებრივ განისაზღვრება შემდეგით: (1) წყარო – ადგილობრივი, კერძო, სახელმწიფო (2) ტიპი – ძირითადი/შეზღუდული დახმარება (მაგალითად რომელიმე საგანმანათლებლო მიზნით) ან კატეგორიული/შეზღუდული (მაგალითად, განსაკუთრებული საჭიროებებისთვის, როგორცაა სპეციალური განათლება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებისთვის, ან სპეციალური მომსახურებები, როგორცაა ტრანსპორტირება). მრავალ კვლევაში გვხვდება ადგილობრივი ან სახელმწიფო წყაროებიდან მიღებული მიმდინარე შემოსავლების ანალიზი და ანალიზის გარეშე დატოვებული კატეგორიული თუ სპეციალური მიზნებისთვის განკუთვნილი ფინანსები. შემოსავლების სხვადასხვა მონაცემების გამო-

ყენებამ შესაძლოა გამოიწვიოს სხვადასხვა დასკვნები სისტემის სამართლიანობის შესახებ.

დანახარჯები, რომლებიც ჩვეულებრივ შეიცავს ყველა წყაროდან მიღებულ ფინანსურ რესურსებს, შეიძლება განხილულ იქნას მთლიან ბაზაზე (მიმდინარე დანახარჯი ერთ მოსწავლზე), ან ფუნქციის მიხედვით (დანახარჯები ადმინისტრაციაზე, სახელმძღვანელოზე, ტრანსპორტირებაზე და ა.შ) ან პროგრამების მიხედვით (რეგულარული, სპეციალური განათლება, ბილინგვური განათლება და სხვა). სასურველი იქნება ასევე ხარჯების ანალიზი განათლების საფეხურის მიხედვით (მაგ; დაწყებითი, საბაზო, საშუალო).

მონაცემების შეგროვება სკოლის საფეხურის მიხედვით მნიშვნელოვანია ეროვნული საგანათლებლო პოლიტიკის განხორციელებისათვის. ბევრი კამათობს, რომ თუ განათლების სისტემა იყო წარმატებული მოსწავლეების სწავლებაში დაწყებით და საშუალო საფეხურზე, ამ მოსწავლეებისათვის უმაღლესი განათლების მიღება იქნება უფრო ადვილი. შესაძლოა ფინანსების გადასვლამ დაბალ საფურეებზე გააუმჯობესოს მოსწავლეთა მიღწევები მაღალ საფეხურებზე. საგანმანათლებლო ხარჯების ანალიზის ცოდნა და განხორციელება დაეხმარება ქვეყანას და სკოლებს გადაწყვიტონ, თუ როგორ განაწილდეს შეზღუდული ფინანსური რესურსი მათი ამბიციური მიზნის – მოსწავლეთა მაღალი მიღწევების – წარმატებით შესასრულებლად.

სკოლის ფინანსების სამართლიანობის კვლევისას, როდესაც იყენებენ მონაცემებს დანახარჯების შესახებ, ეყრდნობიან ერთ მოსწავლზე – მიმდინარე საქმიანობისათვის გაწეულ დანახარჯებს, ვინაიდან ეს მონაცემები ჩვეულებრივ ხელმისაწვდომია. თუმცა სხვა უფრო დაწვრილებითი ხარჯების მონაცემებია სასურველი, განსაკუთრებით დანახარჯები პროგრამების და სკოლის საფეხურის მიხედვით.

ფიზიკური ობიექტები ტრადიციულად შეიცავს, მაგალითად, მასწავლებელთა და მოსწავლეთა შეფარდებას, ადმინისტრაციის და მასწავლებლის შეფარდებას, დამხმარე პერსონალის და მოსწავლეთა შეფარდებას, ბიბლიოთეკაში წიგნების რაოდენობას. ყველაზე ხშირად იყენებენ მასწავლებელთა და მოსწავლეთა შეფარდების მონაცემებს. თუმცა საჭიროა სიფრთხილე შეფარდების განსაზღვ-

რისას. მთლიანი პროფესიული თანამშრომლების და მოსწავლეების შეფარდება შეიცავს ზოგიერთ პროფესიონალს, რომელიც არ ასწავლის კლასში; შეფარდება, რომელიც შეიცავს ამ პროფესიონალურ წყაროებს არა მარტო უჩვენებს უფრო პატარა კლასის ზომას ვიდრე სინამდვილეშია, არამედ იმასაც, რომ უფრო მეტი მასწავლებელია სკოლაში ძირითადი საგანმანათლებლო საქმიანობისათვის, ვიდრე სინამდვილეშია.

თუმცა ნებისმიერი ფისკალური თუ ფიზიკური რესურსების ძირითადი ცვლადები, შეიძლება იყოს გაანალიზებული, მაგრამ ის ცვლადები, რომლებიც განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებენ, შემდეგია:

- მთლიანი შემოსავალი წყაროების მიხედვით,
- მთლიანი მიმდინარე საქმიანობის ხარჯები,
- მთლიანი სასწავლო ხარჯები,
- მთლიანი ხარჯები ძირითადი სასწავლო პროგრამების მიხედვით,
- მოსწავლეთა და პროფესიონალი თანამშრომლების შეფარდება,
- საშუალო რეალური კლასის ზომა,
- მასწავლებელთა პროფესიული კვალიფიკაციის მაჩვენებლები (განათლება, სერტიფიცირება და ა.შ.)

• შედეგობრივი ცვლადები

ეს კატეგორია მოიცავს საგანმანათლებლო პროცესის შედეგებს – მოკლე პერიოდში, მოსწავლეთა მიღწევებსა და შრომის ბაზარს, ოჯახსა და სამოქალაქო მდგომარეობას – გრძელვადიან პერიოდისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ბერნი და შტიფელი (Berne, Robert, Leanna Stiefel 1984) გრძელვადიან შედეგად მიიჩნევენ ინდივიდის შემოსავალს, სამუშაოს, სამსახურებრივი სტატუსს, შრომის ბაზარზე კონკურენციის შესაძლებლობა და ა.შ კავშირი ამ შედეგსა და სკოლას შორის სუსტია. გრძელვადიანი პერიოდისთვის შედეგების ანალიზი და მათი კავშირი სკოლის რესურსების განაწილებასთან უნდა იქნეს გათვალისწინებული სკოლის ფინანსების ანალიზისას.

საგანმანათლებლო სისტემის მოკლევადიანი შედეგობრივი ცვლადები მოიცავს მოსწავლეთა მიღწევებს. ცვლადები შესაძლოა მოიცავდეს მოსწავლეთა მიღწევებს სხვადასხვა სფეროში (მათე-

მატიკა, მეცნიერება და სხვ) ან უფრო გლობალურ მიღწევებს, როგორცაა სტანდარტიზებული ტესტის ნიშნები. მნიშვნელოვანი საზომია ასევე საფეხურების დამამთავრებელი ქულები. გავლილი საგნები არის შედეგების კიდევ ერთი მაჩვენებელი, რომელიც მჭიდროდაა დაკავშირებული მოსწავლეთა სწავლასთან (Madigan, 1997).

პრობლემატურია იმის განსაზღვრა, თუ როგორ უნდა გაიზომოს ეს ცვლადები. ყველაზე მეტად საკამათოა მოსწავლეთა მიღწევების გაზომვის საკითხი. ტრადიციულად იყენებენ სტანდარტულ საზომებს. ეს საზომები გამოიყენება სხვადასხვა საფეხურზე და სხვადასხვა საგანში, მაგრამ ისინი გვიჩვენებენ თუ როგორია მოსწავლეების კონკურენცია ერთსა და იმავე საფეხურზე თუ ასაკში. ისინი არ გვიჩვენებენ თუ რა დონეზე იციან მოსწავლეებმა ესა თუ ის საგანი, არ მიუთითებენ ცოდნას და უნარებს დაწესებული სტანდარტების მიხედვით.

იმისათვის, რომ განხორციელდეს კონტროლი საგანმანათლებლო მიზნების შესრულებაზე, საჭიროა გამოინახოს ახალი გზები მოსწავლეთა მიღწევების შესაფასებლად. არგუმენტი არის ის, რომ ქვეყანა საჭიროებს გარკვეული უნარების მქონე სამუშაო ძალას და რომ მოსწავლეთა წარმატებულობის საზომმა უნდა უჩვენოს საგანმანათლებლო სისტემის მიერ წარმოებული მოსწავლეთა მიღწევების დონე (Murnane, Richard, and Frank Levy. 1996).

• ჯგუფი

მოსწავლეები არის ერთი, თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი ჯგუფი, რომლისთვისაც სკოლის საფინანსო სისტემის სამართლიანობის საკითხი მეტად მნიშვნელოვანია. ბავშვები არიან ძირითადი ინტერესის საგანი, ვინაიდან ისინი არიან განათლების სისტემის „მომხმარებლები“; სისტემა იმისთვის იქმნება, რომ მისცეს ბავშვებს განათლება. მოსწავლეთა სამუშაო ბაზარზე კონკურენტუნარიანობის უნარი და მათი შემოსავლები მნიშვნელოვნად განისაზღვრება იმით, თუ რას აკეთებენ და რას სწავლობენ – სკოლებსა და საკლასო ოთახებში (Murnane and Levy, 1996; Odden 1995). ასე რომ ბავშვები ძირითადი ფოკუს ჯგუფია.

ვინაიდან ბავშვები განსხვავდებიან ერთმანეთისგან, სამართლიანობის ანალიზისას ყურადღება მიმართულ უნდა იყოს ბავშვებისაკენ, ამასთანავე გათვალისწინებულ უნდა იქნეს მოსწავ-

დანახარჯები სკოლებში უნდა იყოს ერთნაირი. ასე რომ, ჰორიზონტალური სამართლიანობა ფართოდ გამოიყენება სკოლის დაფინანსებაში.

ჰორიზონტალური სამართლიანობის პრინციპი ყველაზე უკეთ გამოიყენება მოსწავლეთა ქვეჯგუფებისათვის (მაგ., ყველა დაწვებითი კლასის მოსწავლეები, ყველა საშუალო სკოლის მოსწავლეები). ფრთხილად შერჩეული მოსწავლეთა ქვეჯგუფებისთვის სწორი იქნება რესურსების სამართლიანობის ანალიზისთვის თანაბარი განაწილების მოთხოვნა. რა თქმა უნდა, მოსწავლეთა ქვეჯგუფები სამართლიანად უნდა იქნეს შერჩეული.

ვერტიკალური სამართლიანობა აღიარებს ბავშვებს შორის არსებულ განსხვავებებს და რომ ზოგიერთი მოსწავლე იმსახურებს ან საჭიროებს უფრო მეტ მომსახურებას. „არათანასწორი დამოკიდებულება არათანასწორებისადმი“ იყო ტრადიციული სახელმწიფო დაფინანსების გზა, რომ გამოეხატა ვერტიკალური სამართლიანობის პრინციპი. ეს ფრაზა ნიშნავს, რომ ზოგიერთ სიტუაციაში ან გარკვეული მიზეზების გამო მისაღებია მოსწავლეებისადმი განსხვავებული დამოკიდებულების არსებობა, ან უფრო მეტი მომსახურების გაწევა ზოგიერთი მოსწავლისთვის სხვებთან შედარებით. უპირველეს ყოვლისა უნდა განისაზღვროს ის მახასიათებლები, რომლებიც შესაძლოა გამოიყენებულ იქნას, როგორც უფრო მეტი რესურსის განაწილების საფუძველი. ამ მახასიათებლების სამი კატეგორია განისაზღვრება: (1) ბავშვების მახასიათებლები; (2) ტერიტორიული ერთეულის მახასიათებლები; (3) პროგრამების მახასიათებლები.

ბავშვების მახასიათებლები მოიცავს ფიზიკურ და გონებრივ უუნარობას, დაბალ მიღწევებს, რომელიც გამოწვეულია დაბალშემოსავლიანი ოჯახების დაბალი განათლებით, და სახელმწიფო ენის შეზღუდული ცოდნით. საერთოდ, მსოფლიოში მიღებულია, რომ მოსწავლეები ამ მახასიათებლებით საჭიროებენ დამატებით საგანმანათლებლო მომსახურებას, რომ სკოლაში უკეთესი მიღწევები ჰქონდეთ. არიან ასევე განსაკუთრებით ნიჭიერი მოსწავლეები. ზოგიერთი მიიჩნევს, რომ ისინი არ საჭიროებენ დამატებით რესურსებს; ზოგი კი მიიჩნევს, რომ განსაკუთრებით ნიჭიერ მოსწავლეებისთვის დამატებითი მომსახურება უნდა არსებობდეს.

ტერიტორიული ერთეულის დახასიათებისას შეიძლება გამოჩნდეს ისეთი პრობლემები რესურსების მიწოდებისას, როგორცაა ფასი, ეკონომიკური მასშტაბი, ტრანსპორტირება, ენერჯის ღირებულება და ჩართულობის ზრდა. ზოგიერთ ტერიტორიულ ერთეულში უფრო მაღალი ფასებია, ვიდრე სხვაგან და ისინი საჭიროებენ უფრო მეტ ფულს, რომ შეიძინონ იგივე რაოდენობის მომსახურება როგორც სხვა შემთხვევაში. ზოგიერთ ერთეულში დიდია ხარჯები სხვადასხვა ფაქტორების გამო, როგორცაა სკოლის პატარა ზომა, მაგალითად ერთოთახიანი სკოლა მეჩხრად დასახლებულ სოფელში, ან ფაქტორები გამოწვეული დიდი ზომის გამო, როგორცაა ძალიან დიდი ქალაქის სკოლები. ვინაიდან ზომა შეიძლება იყოს ურთიერთსაწინააღმდეგო – ზოგიერთი ამტკიცებს, რომ პატარა რაიონები უნდა გაერთიანდნენ და რომ დიდი რაიონები უნდა დაიყოს უფრო პატარა ერთეულებად – განსხვავებული ზომები შესაძლოა მიჩნეულ იქნას საფუძვლად ზოგიერთი ოლქისთვის სხვებთან შედარებით მეტი რესურსების განაწილებისთვის. ბოლოს, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ტრანსპორტირების ხარჯები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთეულებს შორის. ნაკლებად დასახლებულ ერთეულებში შორ მანძილზე ხდება მოსწავლეთა ტრანსპორტირება და შესაბამისად ერთ მოსწავლეზე უფრო მეტია ტრანსპორტირების ხარჯები.

ზოგიერთი პროგრამა უფრო მეტი ღირს, ვიდრე სხვა. მაგალითად, პროფესიული განათლება; საგნები, რომლებსაც ლაბორატორიულ მუშაობას საჭიროებენ; პატარა კლასები სპეციალიზირებულ საგნებში. გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიიღება ამ პროგრამების უზრუნველსაყოფად, არის მისაღები მიზეზი, იმისათვის, რომ მოხდეს მოსწავლეებზე მეტი რესურსების განაწილება.

სკოლის დაფინანსებაში საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ დამატებითი რესურსები არ არის ხელმისაწვდომი შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფის გამო, როგორცაა ქონების ღირებულება ერთ მოსწავლეზე, ოჯახის შემოსავალი, თუ სხვა ადგილობრივი ეკონომიკური ფაქტორები. მეორეს მხრივ, არის საპირისპირო აზრი, რომ გადასახადის ტარიფი არის მისაღები მიზეზი რესურსების ცვალებადობისთვის. ისინი, რომლებიც მხარს უჭერენ ადგილობრივ კონტროლს ამტკიცებენ, რომ მაღალი გადასახადის ტარიფები არის

კანონიერი საფუძველი მეტი რესურსის არსებობისთვის; სხვები ამტკიცებენ, რომ საგანმანათლებლო რესურსები არ უნდა იცვლებოდეს ადგილობრივ გადასახადის გადამხდელთა მიერ განათლებისთვის უპირატესობის მინიჭების მიხედვით.

მოკლედ, ვერტიკალური სამართლიანობა, ერთი შეხედვით თითქოს ადვილია, შესასრულებლად კი რთულია. არსებობს გარკვეული მიზეზების გამო გარკვეული ოლქებისა და მოსწავლეები დამატებითი რესურსებით უზრუნველყოფის საერთო შეთანხმება, მაგრამ ასეთი შეთანხმება შეიძლება არ არსებობდეს იმ ზოგიერთ ცვლადზე, რომელზეც წინააღმდეგობრივი აზრი არსებობს.

არსებობს ორი ძირითადი გზა ვერტიკალური სამართლიანობის შესაფასებლად. პირველ რიგში უნდა მოხდეს ყველა მოსწავლისთვის, რომლებიც საჭიროებენ დამატებით მომსახურებას, მოსწავლეთა საჭიროების საზომის დადგენა (1) და შემდეგ უნდა ჩატარდეს ჰორიზონტალური სამართლიანობის ანალიზი შეწონილი მოსწავლეთა რაოდენობის გამოყენებით, როგორც მოსწავლეთა საზომი (2). ამ მეთოდით ხდება ვერტიკალური და ჰორიზონტალური სამართლიანობის ერთ ანალიზში გაერთიანება.

ეს მეთოდი შეიძლება გამოყენებულ იქნას, მაშინ როცა გვაქვს სრულყოფილი მონაცემები, რომ გამოთვლილ იქნას ის დონე, როცა მოსწავლეები, განსხვავებული საჭიროებებით, საჭიროებენ სხვადასხვა დონის რესურსებს.

მიზნობრივი შემოსავლები დამატებითი მომსახურებების და პროგრამებისთვის შესაძლოა გამორიცხულ იქნას და ანალიზი ჩატარდეს ძირითად შემოსავლებზე, ან ძირითადი სასწავლო პროგრამების საგანმანათლებლო ხარჯებზე. ამ მეთოდით ფასდება ყველა მოსწავლისთვის საბაზო პროგრამის თანასწორობის ხარისხი.

1.3. ადეკვატურობა

განათლების დაფინანსების სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს ადეკვატურ რესურსებს იმისათვის, რომ ყველა მოსწავლეს ჰქონდეს შესაძლებლობა მიიღოს მაღალი ხარისხის ზოგადი განათლება.

დღეისათვის, ადეკვატურობა სკოლის ფინანსებში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხია. ადეკვატურობა არის ის პრინციპი, რომლითაც ფასდება სკოლების დაფინანსების სისტემა.

შესაძლებელია, რომ სხვადასხვა ქვეყნის ზოგადი განათლების სტანდარტი და მიზნები იყოს განსხვავებული და შესაბამისად, განსხვავებული იყოს ცალკეული მოსწავლის მიერ ამ სტანდარტების მიღწევის ხარჯები ასევე. „ზოგადი განათლების ეროვნულ მიზნებში“ განსაზღვრულია ყოვლისმომცველი მიზანი, რომლის მიხედვით დაფინანსების სისტემამ უნდა უზრუნველყოს საკმარისი რესურსები ეროვნული და ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებების მატარებელი, თავისუფალი პიროვნების ჩამოყალიბებისათვის და განუვითაროს ნებისმიერ მოზარდს გონებრივი და ფიზიკური უნარ-ჩვევები, მისცეს საჭირო ცოდნა, რათა მან შესძლოს გადაწყვეტილებების მიღება და მიაღწიოს წარმატებას ცხოვრებაში და პროფესიულ საქმიანობაში. გამომდინარე ქვეყნის განვითარების მიზნებიდან და შესაძლებლობებიდან, განისაზღვრება ადეკვატური განათლება და დაფინანსების ის მოცულობა, რომელიც ესაჭიროება თითოეულ მოსწავლეს და სკოლას ამ მიზნების მისაღწევად რაც გამოისახება მოსწავლეთა სწავლის შედეგებით.

ადეკვატურობის საკითხს საგანმანათლებლო კვლევებში განსაკუთრებით მიექცა ყურადღება გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან. პოლ მინორინი და სტივენ შუგერმანი (Minorini, Paul, and Stephen Sugerman. 1999a, 1999 ბ) ამტკიცებენ, რომ საკანონმდებლო თვალსაზრისით ადეკვატურობა მოიცავს მხოლოდ რესურსებს და რომ, არ მოითხოვს თანასწორ შედეგებს.

ადეკვატურობის შიდა დეფინიცია ასევე შეიცავს შესაბამის დამატებებს განსაკუთრებული საჭიროების მოსწავლეებისა და სკოლებისათვის. ამასთანავე, ვინაიდან განათლების უმთავრესი მიზანი არის, ყველა მოსწავლის წარმატება, ამდენად აუცილებელია ასევე შეიქმნას შესაბამისი პირობები განსაკუთრებული საჭიროების მოსწავლეებისათვის.

სასწავლო პროგრამების, მომსახურებებისა და სხვა საგანმანათლებლო დეტალების განსაზღვრისას, აუცილებელია მოხდეს მათი შეფასება, შესაბამისად იმ თანხის დათვლა, რომელიც საჭირო იქნება ყოველი რეგიონის, ან სკოლისთვის, ან ადეკვატური ბაზისური დანახარჯების რაოდენობის განსაზღვრა თითოეული მოსწავლისათვის.

გარდა რესურსებისა, ადეკვატურობის ცნება, როგორც აღნიშნული იყო, შედეგსაც მოიცავს. ამდენად თითქმის ყველა ნაშრომში,

რომელიც დაფინანსების ადეკვატურობას ეხება, კვლევები შეიცავს მოსწავლეთა შედეგებს წარმატებულობის გარკვეულ სტანდარტთან მიმართებაში. გამომდინარე აღნიშნულიდან, ადეკვატურობა შესაძლოა განხილულ იქნას ასევე როგორც საგანმანათლებლო სტრატეგიები და მათი დაფინანსებები, რომელიც მიმართულია მოსწავლეთათვის სტანდარტის შესაბამისი განათლების მისაცემად. ოდენი და კლუნი (Odden and Clune 1998) და ვერშტეგენი (Verstegen 2002) ამტკიცებენ, რომ ეს გულისხმობს, სკოლის დაფინანსების ისეთ სისტემას რომელიც საჭიროებს ადეკვატურად მაღალ საფონდო ბაზას, შესაბამისი დამატებებით განსაკუთრებული საჭიროების მოსწავლეებისათვის, ისევე როგორც, მოსწავლეთა წარმატებულობის მაჩვენებლის გაუმჯობესების მექანიზმები, როგორცაა მეტი კონტროლი რესურსების განაწილებაზე მაღალი მიღწევების პროგრამებისთვის, ცვლილებები მასწავლებელთა ანაზღაურებაში – მეტი ცოდნის და უნარისთვის ხელფასის ზრდის უზრუნველყოფა, სკოლის წარმატებულობის მოტივატორები – სკოლების დაჯილდოება მოსწავლეთა მიღწევების გაუმჯობესებისთვის. ეკონომისტი ანალიტიკოსები (Duncombe, Ruggiero, and Yinger) მიიჩნევენ, რომ ეს ნიშნავს გადასვლას „მიღწევებზე დაფუძნებული საფინანსო სისტემაზე“, რომელიც ფორმალურად აკავშირებს დანახარჯების დონეს და სპეციალური საჭიროებებისთვის დამატებებს სისტემის შედეგების დონესთან.

ერთ-ერთი უმთავრესი განსხვავება სამართლიანობას და ადეკვატურობას შორის არის ის, რომ სამართლიანობა გულისხმობს შედარებით განსხვავებას, როცა ადეკვატურობა გულისხმობს აბსოლუტურ დონეს. მაგალითად, შესაძლოა ისეთი სისტემა არსებობდეს, სადაც ძირითადი რესურსები საკმაოდ თანაბრად იყოს განაწილებული, მაგრამ მაინც არ იყოს ადეკვატური სისტემა.

ბოლოს, ამ საკითხების გათვალისწინებით, ადეკვატურობა მოითხოვს კავშირს რესურსებსა და შედეგებს შორის, გარკვეული რესურსს შედეგის მისაღებად, ან გარკვეულ დონის დანახარჯებს, რომელიც საკმარისი უნდა იქნეს იმისათვის, რომ მიღებულ იქნას გარკვეული დონე მოსწავლეთა წარმატების თვალსაზრისით. ეს ხაზს უსვამს რესურსებსა და შედეგებს შორის კავშირის შესწავლის აუცილებლობას.

განათლების ადეკვატურობაზე ჩატარებულია როგორც კონცეპტუალური, ასევე ემპირიული კვლევები. კლუნს (Clune 1994a, 1994b, 1995b) ეკუთვნის კონცეპტუალური, ანალიზი, თუ როგორ უნდა დაუკავშირდეს ერთმანეთს განათლების ადეკვატურობა და სკოლის ფინანსები. მიუხედავად იმისა, რომ, მის შრომაში ხაზგასმულია ადეკვატურობის მნიშვნელობა დაბალშემოსავლიანი მოსწავლეებისთვის, მთლიანობაში ნაშრომი ეხება ადეკვატურობის საკითხებს ყველა ბავშვისთვის.

2. განათლების დაფინანსების პოლიტიკის ასაქმტეპი

იმისათვის, რომ განისაზღვროს, თუ რამდენად უწყობს ხელს განათლების დაფინანსების პოლიტიკა ძირითადი მიზნების მიღწევას შეიძლება განვიხილოთ ფინანსური საქმიანობის შემდეგი მიმართულებები: სკოლის პირობები და რესურსები; განათლების ხარჯები; დაფინანსების წყაროები; განწილების მექანიზმები; ფისკალური კონტროლი.

2.1. სკოლის პირობები და რესურსები

სასწავლო პროცესის წარმართვისათვის სკოლა უნდა აკმაყოფილებდეს მინიმალურ სტანდარტებს, რაც მოიცავს შესაბამის სასწავლო ბაზას, სწავლების პროცესის უზრუნველყოფას და სხვა აუცილებელ რესურსებს, რათა მიიზიდოს მოსწავლეები და მასწავლებლები და აგრეთვე, შექმნას სწავლებისთვის ადეკვატური, ხელსაყრელი გარემო.

- ზოგადი განათლების სასკოლო პირობები და რესურსები.

იმის დასაკოლო რესურსებს შორის, როგორც სასწავლო მასალები, მოსწავლე/მასწავლებლის თანაფარდობა, მასწავლებლების გამოცდილება ან განათლება და დანახარჯების ოდენობა ერთ მოსწავლეზე, მდგარდი ურთიერთკავშირი დადგენილი არ არის. კვლევებში ნაჩვენებია სახელმძღვანელოების დადებითი ზემოქმედება მოსწავლის სწავლაზე (Jamison et. al 1981; Heyneman, Jamison and Montenegro 1981). არსებობს იმის დადასტურება, რომ სკოლის ინფრასტრუქტურა მნიშვნელოვანია დადებითი საგანმანათლებლო გარემოს შექმნის და მოსწავლეთა მიღწევების გაუმჯობესების თვალსაზრისით. ასევე, გასათვალისწინებელია სასკოლო გარემოს უსაფრთხოების საკითხი. ნაკლებად შესწავლილია ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების ზემოქმედება სწავლის შედეგების გაუმჯობესებაზე, თუმცა მათი როგორც კომუნიკაციის საშუალების როლი სამუშაო ადგილზე იზრდება და კომპიუტერული წიგნიერება აუცილებელი მოთხოვნაა ყველა დონის სამუშაო პოზიციებისათვის. ის აზრი, რომ 21-ე საუკუნის საკლასო

ოთახში უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები და სწავლება მათი დახმარებით, მოითხოვს სათანადო კვალიფიკაციის მასწავლებლებს და, სასურველ ინტერნეტ-კავშირს. ბიბლიოთეკა ან მედია ცენტრი ასევე, სავარაუდოდ, ზრდის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას და ხელს უწყობს კითხვის და გაგების უნარს.

- პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს სკოლების ინფრასტრუქტურის და სასწავლო აღჭურვილობის შესაბამისობას დადგენილ სტანდარტთან.

იმის დასადგენად, რამდენად ასრულებს ხელისუფლება სკოლებში საბაზო ინფრასტრუქტურის განვითარების ვალდებულებას, საკმარისია განვიხილოთ ის გადაწყვეტილებები, რომელიც ემსახურება სკოლებში ინფრასტრუქტურის და სასწავლო აღჭურვილობის სტანდარტის უზრუნველყოფას. სკოლის ინფრასტრუქტურა სწავლის შედეგების განმსაზღვრელი არსებითი ფაქტორია, რაც ნიშნავს რომ ფინანსების განაწილება უნდა ემსახურებოდეს სკოლებში ხარისხიანი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარებას.

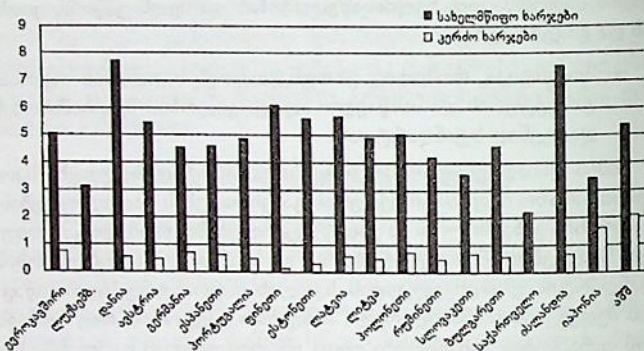
2.2. პანათლეკის ხარჯები

ქვეყნის საგანმანათლებლო მიზნების მისაღწევას განსაზღვრავს ის, თუ როგორ აფინანსების ქვეყანა განათლების სექტორს. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია როგორც სახელმწიფო ხარჯების განხილვა მართვის სხვადასხვა დონეზე, ასევე ამ საქმეში კერძო სექტორის მიერ შეტანილი წვლილი, როგორც მთლიანობაში, ისე ერთ მოსწავლეზე გამოსახული მნიშვნელობით.

- ქვეყნის განათლების ხარჯების დონე მის მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში გამოხატავს ქვეყნის განათლებისათვის რესურსების გენერირების უნარს. თუ ქვეყანა უფრო მდიდარია, ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ ის ხარჯავს მეტს განათლებაზე ფარდობითი მაჩვენებლების თვალსაზრისით .

განათლების ხარჯები მშპ-თან მიმართებაში %-ში
(2008 წლის მონაცემები \$-ში)

გრაფიკი 2-1



წყარო: 1. Eurostat (online data codes educ_fldgp, tps00068 and tps00067)
UNESCO OECD; 2. www GeoStat.ge

ერთ სულზე მთლიანი შიდა პროდუქტის მსგავსი მაჩვენებლის მქონე ქვეყნებს შეიძლება ჰქონდეთ მთლიანი შიდა პროდუქტის განათლებაზე მიმართული წილის მნიშვნელოვნად განსხვავებული სიდიდეები. მაგალითად, ევროკავშირის ქვეყნებს შორის მშპ 1 სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით მალაია ლუქსემბურგში და 2008 წლისათვის შეადგენდა 82 700 ევროს; ხოლო განათლებაზე გაწეული ხარჯები მშპ-თან მიმართებაში მხოლოდ 3,15 %-ია, მაშინ, როცა ფინეთში მშპ 1 სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 35 600 ევროა და განათლებაზე გაწეული ხარჯები მშპ-თან მიმართებაში ლუქსემბურგთან შედარებით თითქმის 2-ჯერ მეტია და შეადგენს 6,15%-ს. (ამ საკითხებზე შემდეგ თავებში უფრო დეტალურად იქნება საუბარი). თუ ქვეყნის მთლიანი შემოსავალი არც თუ დიდია და განათლებაში აბანდებს ამ ისედაც მცირე შემოსავლის ასევე მცირე წილს, ხარჯების ეს დონე შეიძლება არ აღმოჩნდეს ადეკვატური ქვეყნის საგანმანათლებლო მიზნების მისაღწევად. განათლების ხარჯების მთლიანი დონის შეფასება იძლევა საშუალებას შეფასდეს, რამდენად აქცევს

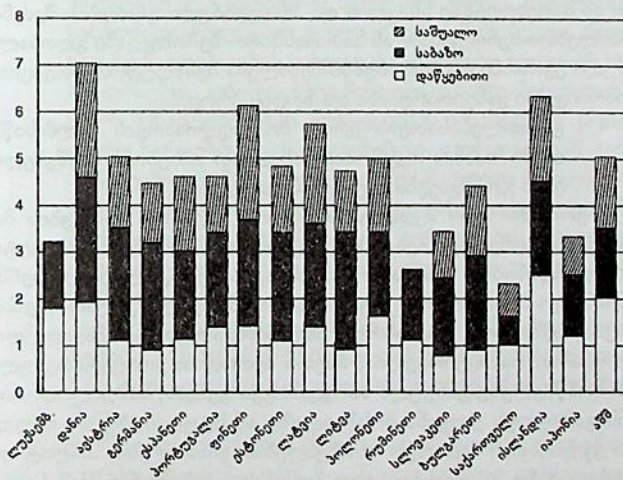
ქვეყანა ყურადღებას ამ სექტორის განვითარებას. განათლების ხარჯები მრავალ ქვეყანაში, უფრო დიდი ვიდრე მთავრობის სხვა კატეგორიის ხარჯები, რომელიც მიმართულია განვითარებისათვის. არსებითა რამდენად შეესაბამება და ასახავს ხარჯები მთავრობის კონკრეტულ მიზნებს, მოსახლეობის განათლების სტატუსს, დაფინანსების ალტერნატიულ წყაროებს და კონკურენტულ მოთხოვნებს.

- განსხვავებულია სახელმწიფო ხარჯების მოცულობა სხვადასხვა საფეხურზე.

კვლევებმა აჩვენა, რომ განათლების დონის ზრდასთან ერთად არსებობს გარე ეფექტების კლების ტენდენცია. გარე ეფექტები უფრო მაღალია საბაზო, ვიდრე საშუალო განათლების საფეხურზე და უფრო იზრდება უმაღლესი განათლების საფეხურზე.

სახელმწიფო ხარჯები განათლებაზე საფეხურების მიხედვით

გრაფიკი 2-2



წყარო: 1. Eurostat(online data codes educ_fldgp, tps00068 and tps00067)
UNESCO OECD; 2. www GeoStat.ge

საბაზო განათლების დონეზე, სადაც ერთი მოსწავლის მომზადების ხარჯები შედარებით დაბალია, განათლების ხარჯებს მოაქვთ არაპროპორციულად მეტი სარგებელი დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახებისათვის იმ წილის გათვალისწინებით, რასაც შეადგენენ ამ კატეგორიის ოჯახების ბავშვები საბაზო განათლების შესაბამისი ასაკის მოსახლეობის საერთო რაოდენობაში. მეორეს მხრივ, უმაღლესი განათლების საფეხურზე, სადაც დანახარჯები ერთ სტუდენტზე უფრო მაღალია, სტუდენტთა კომპოზიციაში მეტად არიან წარმოდგენილი სტუდენტები უფრო მაღალი სოციალური და მატერიალური სტატუსის მქონე ოჯახებიდან. განათლების ხარჯების განაწილება განათლების საფეხურების მიხედვით გვიჩვენებს, რამდენად პროგრესულია განათლების დაფინანსება, როდესაც ღარიბი მოსწავლეები იღებენ განათლების დაფინანსების მეტ წილს, შეძლებულ მოსწავლეებთან შედარებით. თუმცა, მხედველობაში მისაღებია ის ფაქტი, რომ გაზრდილია მოთხოვნა როგორც საშუალო ასევე საშუალოს შემდგომ განათლებაზე, რაც ნიშნავს რომ უნდა გაიზარდოს ამ საფეხურებზე სწავლის და პროფესიული უნარების შექმნის შესაძლებლობები, ვინაიდან საპირისპირო შემთხვევაში გლობალიზებული ეკონომიკის პირობებში შეიძლება შეიზღუდოს ინოვაციის, ეკონომიკური განვითარებისა და ზრდის პროცესი.

- განათლებისათვის ერთი მოსწავლისათვის ხელმისაწვდომი თანხის ოდენობის მიხედვით არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავება ქვეყნების მიხედვით.

საერთაშორისო შედარების მიზნით საჭიროა ხარჯების მონაცემების კონვერტირება მსყიდველობითი უნარის პარიტეტის გათვალისწინებით და მათი გამოსახვა ამერიკულ დოლარებში. აღნიშნული პროცედურა, ქვეყნის სამომხმარებლო კალათის ფასის გათვალისწინებით, ათანაბრებს სხვადასხვა ვალუტის მსყიდველობით უნარს. რასაკვირველია, ასეთი მეთოდით კორექტირებული, ერთ მოსწავლეზე გაწეული ხარჯები გვიჩვენებს, საშუალოდ, რამდენს გამოყოფს ქვეყანა მოსწავლეზე ან სტუდენტზე და იძლევა სხვა ქვეყნებთან შედარების საშუალებას. განათლების პოლიტიკის ფორმირებაზე პასუხისმგებელი პირებისათვის უფრო მნიშვნელოვანია იმის გაგება, რას უდრის ხელმისაწვდომობის, ხარისხის და თანასწორობის სასურველი დონის მიღწევის ხარჯები. განათლე-

ბის ფინანსების კრიტიკული კომპონენტია შინამეურნეობებისა და კერძო სექტორის განათლების ხარჯები, თუმცა ეს სერიოზული დამატებითი ტვირთია ღარიბი ოჯახებისათვის. განათლების კერძო ხარჯები ერთ მოსწავლეზე, რომელიც არსებობს ძირითადი საგანმანათლებლო სისტემის მიღმა, მაგალითად, რეპეტიტორების გადასახადები, შეიძლება იყოს საგრძნობი და გამოიწვიონ ნეგატიური სოციალური, ეკონომიკური და საგანმანათლებლო შედეგები.

- თუ რაზე იხარჯება განათლებისათვის გამოყოფილი ფული, არის ფინანსური სისტემის ერთერთი მახასიათებელი. მაგალითად, როგორ ნაწილდება ეს ფული მიმდინარე და კაპიტალურ ხარჯებს შორის, ან როგორია მიმდინარე ხარჯებში სახელფასო და არასახელფასო ხარჯების წილი? საბოლოოდ, განათლების სახსრები უნდა იხარჯებოდეს ისეთ რესურსებზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოსწავლის განათლებას. განათლების ხარისხზე არსებით ზეგავლენას ახდენს ის ფული, რაც იხარჯება სასწავლო პროცესზე მასწავლებლის ხელფასის გარდა, მაგალითად, სახელმძღვანელოების ფული. ხშირია შემთხვევა, როდესაც მასწავლებლების სახელფასო ხარჯები ზღუდავს სხვა რესურსების, კერძოდ, სხვა მიმდინარე ხარჯების დაფინანსების შესაძლებლობას. ყურადღებას იმსახურებს კაპიტალური ხარჯებიც, განსაკუთრებით, გრძელვადიან პერსპექტივაში, თუ მოსალოდნელია მოსწავლეთა რაოდენობის გაზრდა. საგანმანათლებლო შედეგებზე პოტენციური ზემოქმედების გათვალისწინებით, ყურადღებას იმსახურებს ინფორმაციულ-კომპიუტერული ტექნოლოგიების დაფინანსებაც.
- კერძო პროვაიდერები თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს ზოგადი განათლების უზრუნველყოფაში და მრავალ ქვეყანაში მათ ეკუთვნის განათლების ამ სექტორის საგრძნობი წილი.

სახელმწიფოები იყენებენ სხვადასხვა მიდგომას, რათა ხელი შეუწყონ კერძო ორგანიზაციებს საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაფუძნების და ფუნქციონირების საქმეში. ძირითადად, ეს კერძო სექტორის დაფინანსების მექანიზმებია, სუბსიდირება, კონცე-

სიები ან გრანტების სისტემა. ამ თანაშრომლობას გააჩნია ხარისხის ამაღლების მნიშვნელოვანი პოტენციალი. კერძო სექტორი ამჟამად კონკურენციას საგანმანათლებლო დაწესებულებებს შორის და ზრდის განათლების ხელმისაწვდომობას და ხარისხს. თუმცა, მხედველობაშია მისაღები, რომ განათლების მომსახურების კერძო პროვაიდერების არსებობა იწვევს გაზრდილ სეგრეგაციას სკოლებში მოსწავლეთა სოციალური წარმომავლობისა და წინმსწრები განათლების დონის მიხედვით.

- განათლების არასახელმწიფო პროვაიდერების დაფინანსება სხვადასხვა ქვეყნებში განსხვავებულია.

ზოგიერთ შემთხვევაში ასეთი დაწესებულებები მთლიანად დამოკიდებულები არიან სახელმწიფოზე, სხვა შემთხვევაში სახელმწიფო თანხები შესაბამისი დაწესებულებების ბიუჯეტის მხოლოდ ნაწილს წარმოადგენენ, დანარჩენი ოჯახის ან კერძო ორგანიზაციების წვლილია. კერძო სკოლების ბიუჯეტების სახელმწიფო დაფინანსების წილის შესწავლამ და ანალიზმა უნდა განსაზღვროს, რამდენად იმოქმედებს განათლების ხელმისაწვდომობაზე და ხარისხზე კერძო სექტორის განვითარების სახელმწიფო მხარდაჭერა.

- დაფინანსების აგრეგირებული მაჩვენებლები გვიჩვენებენ რამდენად აქცევს ყურადღებას სახელმწიფო განათლების სექტორის განვითარებას, თუმცა ისინი შეიძლება მნიშვნელოვნად ვარიირებდნენ მოსწავლეთა სხვადასხვა ჯგუფებისათვის.

განათლების ხელმისაწვდომობა არ უნდა იქნეს დამოკიდებული დემოგრაფიულ, სოციალურ ან ეკონომიკურ მახასიათებლებზე. მოსწავლეთა მახასიათებლების მიხედვით ერთ მოსწავლეზე დაფინანსების მაჩვენებელმა (როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო) და ჩართულობამ საჯარო და კერძო დაწესებულებებში შეიძლება გამოავლინოს რამდენად სამართლიანად ნაწილდება განათლების რესურსები და შეესაბამება თუ არა არსებული არათანაზომადობა მოსწავლეთა, სოციო-ეკონომიკურ სტატუსს და სპეციალურ მოთხოვნებს.

2.3. ღაწინანსების წყაროები

განათლების სექტორს ესაჭიროება საკმარისი თანხების მოზიდვა, რომ მისი ეფექტიანი გამოყენების პირობებში საგანმანათლებლო რესურსების განაწილება იყოს სამართლიანი, შესაბამისად, მიღწეულ იქნას ძირითადი მიზანი-მოსწავლეების ადექვატური განათლება. როგორც წესი სათანადო ფინანსური რესურსები მოიპოვება სხვადასხვა წყაროდან. მათ შორის უმთავრესია სახელმწიფო ბიუჯეტი. ასევე, კერძო წყაროები და საერთაშორისო დახმარება. როგორც დაფინანსების წყაროები, ასევე ამ წყაროებიდან ფინანსების მოპოვების მექანიზმები და მისი მოცულობა უშუალოდ მოქმედებს განათლების დაფინანსების სამართლიანობაზე, ადექვატურობასა და ეფექტიანობაზე.

ნებისმიერ ქვეყანაში, განათლების დაფინანსების ძირითადი წყაროა სხვადასხვა სახის გადასახადები, რომელთა მოცულობა დამოკიდებულია მრავალ ფაქტორზე, პირველ რიგში ქვეყნის ფისკალურ შესაძლებლობებზე. თუ ეს წყარო შეზღუდულია, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საერთაშორისო დონორების დახმარებას.

ზოგიერთ ქვეყანაში განათლების ფინანსების მოპოვების და მართვის პასუხისმგებლობა დეცენტრალიზებულია, თუმცა ცენტრალური მთავრობის გამათანაბრებელი სქემების გამოყენების ფისკალურმა დეცენტრალიზაციამ შეიძლება გამოიწვიოს სწავლისთვის ხელმისაწვდომი რესურსების დისპროპორცია. კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც განსაზღვრავს დაფინანსების სისტემის ფუნქციონირებას შეეხება იმ ხარჯებს (კაპიტალური, ხელფასები, კომუნალური), რომელიც ეკისრება ადგილობრივ ხელისუფლებას. ფინანსების მოპოვების დეცენტრალიზებული სქემების შედეგია, ერთ მოსწავლეზე დახარჯული თანხების უთანაბრობის შესაძლებლობა, რაც მხედველობაშია მისაღები რესურსების განაწილების მექანიზმების ჩამოყალიბებისას.

აუცილებლობიდან გამომდინარე, სკოლები, გარდა ადგილობრივი ან ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსებისა, ცდილობენ მოიპოვონ დამატებითი დაფინანსება სხვა წყაროებიდან. პოტენციური, ნებადართული შემოსავლის წყაროებს შორისაა დამატებითი საგანმანათლებლო მომსახურების გადასახადი, ეკონომიკური საქმიანობა, გრანტები, კერძო ორგანიზაციების თუ პირების შემოწირულობები და ა. შ.

ქვეყნების უმრავლესობაში სკოლების დაფინანსება ცენტრალიზებულად ხდება. ზოგიერთ ქვეყანაში მოქმედებს დაფინანსების შერეული სისტემა, როდესაც ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთად სკოლების დაფინანსებაში მონაწილეობს შტატის (რეგიონული) ხელისუფლება; ზოგან კი გადაამწყვეტი ადგილობრივი ხელისუფლებაა. ასე მაგალითად: აშშ-ში მთავრობის სამივე დონე – ფედერალური, შტატის და ადგილობრივი, უზრუნველყოფს სკოლების დაფინანსებას. ამ მიზნით, სახელმწიფო გაიღებს დაახლოებით 10 %-ს, შტატის ხელისუფლება – დაფინანსების მთელი მოცულობის ნახევარზე ნაკლებს დაახლოებით 46 %-ს და ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები 44 %-ს. (Federal, State, and Local K-12 School Finance) გერმანიაში ძირითადი პასუხისმგებელი სკოლების დაფინანსებაზე მიწების ხელისუფლებაა; ფინეთში განმსაზღვრელ როლს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები ასრულებენ. საქართველოში სკოლის დაფინანსების ძირითად წყაროს სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს. მეტად უმნიშვნელოა ადგილობრივი ხელისუფლების როლი.

2.4. განაწილების მექანიზმები

ზოგადი განათლების დაფინანსების მექანიზმი მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია. ასევე განსხვავებულია ის ცვლილებები, რომელს ამ ბოლო ათწლეულის მანძილზე მიმდინარეობს. აღმოსავლეთ ევროპაში და ლათინური ამერიკის ქვეყნებში ცვლილებები დეცენტრალიზაციის მიმართულებით უფრო სწრაფად განვითარდა, ვიდრე აზიისა და აფრიკის მთელ რიგ ქვეყნებში, სადაც ეს პროცესი თანდათანობით მიმდინარეობს.

დეცენტრალიზაცია განისაზღვრება, როგორც უფლებამოსილების გადაცემა ბენეფიციარისთვის. დეცენტრალიზაციამ განათლებაში სკოლებსა და მათ ხელმძღვანელობას უნდა მისცეს დამატებითი ვალდებულებები, რათა განსხვავებულობისა და სპეციფიკურობის გათვალისწინებით სკოლებმა შეძლონ ეფექტიანად ფუნქციონირება.

ამავე დროს, საგანმანათლებლო შესაძლებლობებში არსებული განსხვავებების შემცირების საქმეში ძირითადი როლი ეკისრება სახელმწიფოს. სრულად ცენტრალიზებული დაფინანსების, ან ადგილობრივი დაფინანსების პირობებში ცენტრალური ტრანსფერების

სისტემა იძლევა საშუალებას დაბალანსდეს ტერიტორიულ ერთეულებსა და სკოლებს შორის არსებული დისპროპორციები.

მრავალ ქვეყანაში გავრცელებული პრაქტიკაა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საკანონმდებლო ხელისუფლებისათვის ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა, რომელიც საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს. მსგავსი პროექტები და გადაწყვეტილებები ეფუძნება წინა წლების მონაცემებს და, ამ დროს, როგორც წესი, თანხების განაწილება განათლების სექტორებს შორის მნიშვნელოვნად არ იცვლება. სხვა შემთხვევებში, მთავარობა იღებს სექტორებს შორის თანხების განსხვავებული განაწილების მიზანმიმართულ გადაწყვეტილებას, რომელიც ასახავს საგანმანათლებლო პრიორიტეტების ცვლილებას. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინფორმაციის და ანალიზის სათანადო გამოყენებამ, შეიძლება გაზარდოს განათლების სექტორისთვის სახელმწიფო რესურსების გამოყოფა და ამავდროს გააუმჯობესოს ხარჯების ეფექტიანობა.

მას შემდეგ, რაც მიიღება განათლების სექტორის დაფინანსების გადაწყვეტილება, იწყება სახსრების განაწილება მართვის სხვადასხვა დონესა ან პირდაპირ სკოლებს შორის. ამ პროცესის განახორციელება ხდება მოცემულ ქვეყანაში დაფინანსების წესის მიხედვით - პირდაპირი განაწილების, ვაუჩერის ან ფორმულის მიხედვით. ფორმულის გამოყენების შემთხვევაში, დაფინანსება დამოკიდებულია ისეთ პარამეტრებზე, როგორც მოსწავლეთა რაოდენობა ან ტერიტორიული ერთეულის, სკოლის ან მოსწავლეების სოციო-ეკონომიკური მახასიათებლები. დაფინანსების ფორმულის მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი ის არის, რომ განსაზღვრულია რესურსების სხვადასხვა დონეებს ან პირდაპირ სკოლებს შორის განაწილების მკაფიო კრიტერიუმები. თუ განაწილების ფორმულა შედარებით მარტივია და ადვილი გასაგებია, საჯაროდ შეთანხმებულია და აღიარებულია, მან, შესაძლებელია ხელი შეუწყოს ეფექტიანობისა და პასუხისმგებლობის ზრდას, ვინაიდან ყველა დაინტერესებული პირისათვის გასაგებია, თუ რა ფაქტორები განსაზღვრავენ სკოლების მიერ მიღებულ დაფინანსებას. სხვადასხვა რესურსების განაწილებისას მთავრობამ შეიძლება გამოიყენოს განსხვავებული მექანიზმები, შესაბამისად, რომ გავიგოთ როგორ ნაწილდება რესურსების თითოეული სკოლისათვის არსებითია განვასხვავოთ კაპიტალური

და მიმდინარე ხარჯები, აგრეთვე ხელფასები და სხვა მიმდინარე ხარჯები. მხედველობაშია მისაღები სკოლების ფინანსური მენეჯმენტის და ბიუჯეტის განაწილების უნარი და შესაძლებლობები .

ბოლო წლების განმავლობაში ზოგიერთ ქვეყანაში განხორციელდა ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის განათლების ბიუჯეტის განკარგვის უფლებამოსილების გადაცემის მცდელობა, იმ მოსაზრებით, რომ გადაწყვეტილების მიმღების მიახლოება სერვისის განმახორციელებელთან ხელს შეუწყობს რესურსების უფრო ეფექტიან გამოყენებას. კვლევები გვიჩვენებენ, რომ არსებობს ურთიერთდამოკიდებულება თანასწორობასა და ეფექტიანობას შორის, რომელიც დამოკიდებულია ადგილობრივი ხელისუფლების უნარზე მოიზიდოს და განკარგოს რესურსები (James, King and Suryadi 1996; Galiani, Gertler and Schargrodsy 2008; Barrera-Osorio et al. 2009; Transparency International 2009). ფისკალური დეცენტრალიზაცია მიზნად ისახავს გააერთიანოს პასუხისმგებლობა და უფლებამოსილება რესურსებზე, თუმცა წარმატებას ამ მიდგომის დანერგვაში აღწევენ იქ, სადაც არსებობს გაერთიანებული მართვის ტრადიციები. ცენტრალიზებული ხელისუფლების მიზნობრივი გრანტები ხელს უწყობენ პირობების გათნაბრებას, თუმცა ზღუდავენ ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ხარისხს.

თუ სკოლებს გააჩნია მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება მიღებული შემოსავლების განკარგვის საკითხში, მას შეუძლია უკეთესად მოარგოს ხარჯვის პროცესი ადგილობრივ მოთხოვნებს (McGuire and Papke 2008). დეცენტრალიზაციის თეორიის მომხრეების ამტკიცებენ, რომ მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო დისკრეცია მართვის ქვედა დონეზე აძლიერებს მოტივაციას და ხელს უწყობს ადგილზე დაგროვებული ცოდნის გამოყენებას. თუმცა ეს ეფექტი მიიღწევა იმ შემთხვევაში, თუ სკოლა იღებს ადეკვატურ დაფინანსებას ეროვნული და ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან და გააჩნია მისი გამოყენების სათანადო უნარი.

2.5. ფისკალური კონტროლი

სკოლების დაფინანსების სისტემის გაგებისათვის საჭიროა შევისწავლოთ ფისკალური კონტროლის მექანიზმებიც, რომლის მეშვეობითაც საგანამნათლებლო საქმიანობის განხორციელები-

სას ხდება საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების მონიტორინგი. განათლების ბიუჯეტი წარმოადგენს სახელმწიფოს გეგმას, რომლის მეშვეობით ის აპირებს გამოიყენოს საზოგადოებრივი რესურსები საგანმანათლებლო მიზნების მისაღწევად. თუ რესურსებს არ იყენებენ დანიშნულების მიხედვით, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ საგანმანათლებლო მომსახურება იქნება ადეკვატური. თუ საზოგადოება უზრუნველყოფილია სრული და დროული ინფორმაციით სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ფინანსური საქმიანობის შესახებ, მისი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, აძლიერებს კონტროლს და აუმჯობესებს პოლიტიკური არჩევანის შესაძლებლობებს. საგანმანათლებლო რესურსების გამოყენების კონტროლის მექანიზმების შესწავლის მიზნით მნიშვნელოვანია გავერკვეთ შემდეგ საკითხებში:

საჭიროა დავადგინოთ როგორ განსხვავდება საგანმანათლებლო საქმიანობაზე გაწეული ხარჯები თავდაპირველად დადგენილი ბიუჯეტისაგან, ხარჯების თითოეული კატეგორიის მიხედვით, ვინაიდან ხარჯების სხვადასხვა კატეგორიაზე პასუხისმგებელია ადმინისტრაციული იერარქიის სხვადასხვა დონე. საჭიროა გავმიჯნოთ მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯები, ვინაიდან კაპიტალური ხარჯები შეიძლება ადვილად გაერთიანდეს ხარჯების სხვა კატეგორიებთან და, ამგვარად დაამახინჯოს სახელმწიფო ხარჯების ხასიათი.

ბიუჯეტირება, ერთერთი საშუალებაა შევაფასოთ, რამდენად აღწევენ რესურსების საბოლოო მომხმარებელამდე. საჯარო ინფორმაცია სკოლების ბიუჯეტების შესახებ, გამორიცხავს მათი არასათანადო გამოყენების შესაძლებლობას.

ბიუჯეტი წარმოადგენს განათლების სექტორის მიზნების ფინანსურ გეგმაში გარდაქმნის საშუალებას. არსებობს საბიუჯეტო მოდელების განსხვავებული ტიპები, მათ შორის მუხლობრივი ბიუჯეტი, პროგრამული ბიუჯეტი ან შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტი. თითოეულ მოდელს გააჩნია გარკვეული ნაკლოვანებები და დადებითი მხარეები. კონკრეტული მოდელის გამოყენება აისახება ბიუჯეტის ტრანსპარანტულობაზე, ეფექტიანობაზე და ორგანიზაციულ ავტონომიაზე. მაგალითად, ბიუჯეტის მუხლობრივი მოდელი იძლევა დროის განმავლობაში, თითოეულ ფუნქციონალურ დონეზე, გაწეული ხარჯების აკუმულირების საშუალებას.

თუმცა, ასეთი სახის ბიუჯეტი ზღუდავს მისი გადანაწილების შესაძლებლობებს. პროგრამული ბიუჯეტი აკავშირებს რესურსებს ძირითად მიზნებთან, თუმცა პროგრამების განხორციელებისას, მათი განვითარებასთან დაკავშირებული ცვალებადი ხასიათიდან გამომდინარე, რთულია განვჭვრიტო და შეაფასო გრძელვადიანი დანახარჯები და ა. შ.

3. ზოგადი განათლების დაფინანსების მოდელები

3.1 პაუჩერული დაფინანსება

სასკოლო ვაუჩერი წარმოადგენს მთავრობის მიერ გამოშვებულ ფასიან ქალაქს, რომლითაც მშობლებს შეუძლიათ გადაინახონ თავიანთი ბავშვების სწავლისათვის, მათ მიერ შერჩეულ სკოლაში.

ვაუჩერული დაფინანსების პრაქტიკა ახალი არ არის. აშშ-ში იგი 50 წელზე მეტია ფუნქციონირებს, და ჰყავს თავისი მომხრეებიც და მოწინააღმდეგეები. 1962 წელს მილტონ ფრიდმანმა მხარი დაუჭირა მის გამოყენებას თავის „კაპიტალიზმსა და თავისუფლებაში“ (Milton Friedman, 2002). მისი პროგრამა გულისხმობდა: (1) ყოველ შტატში განათლების მინიმალური დონის განსაზღვრა, (2) ვაუჩერების გაცემა, რომელთა გამოყენება მშობლებს შეუძლიათ სკოლებში იმ განათლების შესაძენად, რომელიც არის იმ სკოლაში, (3) მშობლების მიერ იმ დამატებითი თანხის გადახდა, რომელიც საჭიროა ვაუჩერის თანხის ზევით.

ეს ამტკიცებდა, რომ ასეთი მოწყობა საშუალებას მისცემს მშობლებს გააკეთონ არჩევანი საგანმანათლებლო პროგრამებს შორის, იმ დამატებითი თანხის გადახდით, რომელიც საჭიროა ვაუჩერზე დამატებით. სკოლები შესაძლოა იყოს ნებისმიერი სახის – კერძო, საეკლესიო თუ საჯარო – ისინი შტატის (სახელმწიფოს) დადგენილ სტანდარტებს უნდა აკმაყოფილებდნენ. მაკკარტმა დაახასიათა ვაუჩერული სისტემა, როგორც დაფინანსების ფორმა, „რომელიც საშუალებას აძლევს მშობლებს სახელმწიფოს დაფინანსებული ვაუჩერი გამოიყენონ მათი არჩევანის მიხედვით თავიანთი შვილების საჯარო თუ კერძო სკოლებში სწავლისთვის. პროგრამები იცვლება ხელისუფლების მიერ დადგენილი თანხის და კერძო სკოლების მიერ სწავლისთვის საბაზო ვაუჩერის თანხაზე დამატებითი ოდენობის განსაზღვრის მიხედვით.“ (Martha M. McCarthy, 2000)

ვაუჩერის ტიპები

ძირითადი მახასიათებლები, რომლითაც განსხვავდებიან ვაუჩერული სტრუქტურები შემდეგია:

- ფინანსური რესურსების მიწოდების ფორმა – ვის და როდის. რესურსი ფულის სახით შეიძლება მიეწოდოს უშუალოდ მშობლებს ფინანსური დოკუმენტის ან ნაღდი ფულის სახით, ან ეს სახსრები გადაეცემა უშულოდ სკოლას, სკოლაში არსებული მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით. ეს მეორე მიდგომა უფრო გავრცელებულია და ცნობილია, როგორც სისტემა „ფული მიჰყვება მოსწავლეს“.
- ღია სისტემა, სადაც ნებისმიერ სკოლას აქვს უფლება მიიღოს ვაუჩერი, რომელიც აკმაყოფილებენ გარკვეულ პირობებს. მაგალითად, შემოიფარგლება სახელმწიფო სკოლებით, ან კერძო სკოლებითაც, სადაც მშობლებს არ ახდენენ ვინებენ დამატებით გადასახადს.
- ვაუჩერული დაფინანსება ვრცელდება ნებისმიერ მოსწავლეზე, ან მოქმედებს შერჩევითი სისტემა, სადაც ვაუჩერს იღებს გარკვეული საჭიროების მქონე მოსწავლე. მეორე შემთხვევაში ვაუჩერები ვრცელდება გარკვეულ სოციალურ ჯგუფებზე.
- ერთგვაროვანი (flat voucher) ვაუჩერი, სადაც ყველა მოსწავლე იღებს რესურსების ერთიდაიგივე რაოდენობას, ან პროგრესირებადი/ზრდადი ვაუჩერი, სადაც მისი ღირებულება იზრდება მოსწავლის ოჯახის შემოსავლის კლებასთან ერთად.
- მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი ვაუჩერის თანხა, ან წილობრივი ვაუჩერი, როდესაც მშობელი იღებს მონაწილეობას სწავლების გაზრდილი ხარჯების დაფინანსებაში. ამ შემთხვევაში იზრდება სისტემაში უთანასწორობის ჩამოყალიბების შესაძლებლობა.

ვაუჩერები და თანასწორობის პრობლემა

ძირითადი კრიტიკული მოსაზრებები, რომელიც გამოხატულია ლიტერატურაში ვაუჩერების თემაზე, უკავშირდება პოტენციურ დისკრიმინაციას ან სოციალურ სეგრეგაციას, რომელიც წარმოიქმნება განათლების სისტემაში ეთგვაროვანი (flat) ვაუჩერების გამოყენების შემთხვევაში. ჩატარებული კვლევები, ძირითადად, ამხავილებენ ყურადღებას არჩევანის (ვაუჩერის) ზემოქმედებას საგანმა-

ნათლებლო შედეგებზე. მხოლოდ ზოგიერთ ნაშრომებშია წამოწეული დისკრიმინაციის საკითხი (Fiske and Ladd, 2000, Berry, Jacob and Levitt 2000, Hsieh and Urquiola 2003).

ერთ-ერთი მიზეზი, თუ რატომ ეძღვნება ამ საკითხს კვლევების მცირე რაოდენობა, მდგომარეობს იმაში, რომ არსებობს ვაუჩერების გამოყენების მცირე გამოცდილება და ისიც ვრცელდება მოსახლეობის მცირე და ჰომოგენიურ ჯგუფებზე. რაც შეეხება დისკრიმინაციის ასპექტს, ის ვლინდება დიდი მასშტაბის ექსპერიმენტებში. ამ მხრივ ვაუჩერის ფართო დანერგვის გამოცდილება არსებობს ჩილეში, რომელსაც მკვლევარები დიდ ყურადღებას უთმობენ თავიანთ შრომებში.

ვაუჩერული დაფინანსების მოდელის პირობებში არსებობს დისკრიმინაციის გამომწვევი სამი ძირითადი მიზეზი: ა) შეძლებული ოჯახები უკეთესად იყენებენ იმ უპირატესობას, რომელიც გააჩნია ვაუჩერული დაფინანსების სქემას; ბ) სკოლებს ურჩევნიათ ნიჭიერი და უნარიანი მოსწავლეები მაღალი შემოსავლის მქონე ოჯახებიდან; გ) მშობლები უპირატესობას ანიჭებენ მაღალი სოციო-ეკონომიკური დონის სკოლებს, ვინაიდან მათ ურჩევნიათ ამხანაგების უკეთესი გარემო, შესაძლებელია დისკრიმინაციის არიდების მიზნით, ან იმიტომ, რომ ელოდებიან რომ მაღალი სოციო-ეკონომიკური გარემო (უკეთესი მეგობრები) პოზიტიურად ზემოქმედებს საგანმანათლებლო ან სხვა შედეგებზე.

ლიტერატურაში ფართოდაა წარმოდგენილი კვლევები, რომლებიც ადასტურებენ ვაუჩერულ სისტემაში ამ მოვლენების არსებობას. ნეჩიბა (Thomas J. Nechyba, 1999) აღნიშნავს სკოლებში არსებულ ტენდენციას, შეარჩიონ უკეთესი საგანმანათლებლო მიღწევების მქონე მოსწავლეები მაღალი სოციალური სტატუსის მქონე ოჯახებიდან. ეფლი და რომანო (Dennis Epple, Richard Romano, 1998) შემუშავებული მოდელის საფუძველზე ასკვნიან, რომ ვაუჩერები ზრდიან კერძო სექტორის ფარდობით წილს და მოსწავლეთა სტრატეგიციურების ხარისხს და ვაუჩერის არსებობით უფრო მეტ სარგებელს ნახულობენ მაღალი, ვიდრე დაბალი უნარების მქონე მოსწავლეები. ეფლიმ და რომანომ (Dennis Epple, Richard Romano, 1998) და ნეჩიბამ (Thomas J. Nechyba, 1999) გაანალიზეს ვაუჩერის განაწილება შემოსავლის, უნარის, საცხოვრებელი ადგილის და სკოლის ტიპის

მიხედვით. ბერსმა (Bearse et. al. 2000) შეადარა ერთგვაროვანი და მოსწავლის საჭიროების მიხედვით განაწილებული ვაუჩერი და ასკენის, რომ ეს უკნასკნელი ამცირებს განათლების ხარჯების არათანაბრობას. კოკატმა (Caucutt, 2002) შეისწავლა ვაუჩერული პოლიტიკის ზემოქმედება მოსწავლეთა განაწილებაზე სკოლებში და აჩვენა, რომ რომ გადასვლა ვაუჩერულ სისტემაზე იწვევს შემოსავლების არათანაბრობის ზრდას, მიუხედავად იმისა, თუ, როგორ იზომება ეს უთანაბრობა.

მკვლევარების შემოფოთების საგანს კიდევ ერთი პრობლემა უკავშირდება, კერძოდ, მათ მიაჩნიათ, რომ ვაუჩერი მეტ სარგებელს მოუტანს მაღალი შემოსავლების მქონე ოჯახებს და ეს პრობლემა გადაინაცვლებს კერძო სკოლებიდან სახელმწიფო სკოლებში (West, 1997). ეს კი უარყოფითადად იმოქმედებს სისტემის თანასწორობაზე.

ბოლო წლებში ვაუჩერული დაფინანსების სისტემა დაინერგა არაერთ ქვეყანაში. ამის მაგალითებია ბელგია, ჩილე, კოლუმბია, ჩეხეთი, ჰოლანდია, ახალი ზელანდია, შოტლანდია, შვედეთი და შეერთებული შტატების ზოგიერთ შტატში და ქალაქში. ხოლო 2005 წლიდან საქართველოში. ამ საკითხის კვლევა გვხვდება იმ მკვლევარების ნაშრომებში, როგორიცაა ვესტი, ლევინი, პატრინოსი, ლადი, (West 1997, Levin 1998, Patrinos 1999, Ladd 2002);

ლევინმა (Levin, 1998) ჩაატარა ვაუჩერული სისტემის ფართო მიმოხილვა და ნიუ-ორკის, შოტლანდიის, ბელგიის და ჰოლანდიის მაგალითების განხილვის შედეგად დაასკვნა, რომ ვაუჩერი იწვევს მოსწავლეების უფრო დიდ სოციო-ეკონომიკურ და რასობრივ სეგრეგაციას. თუმცა, ვესტს (West 1997) ჩამოთვლილი აქვს ვაუჩერული გამოცდილების ოცი შემთხვევა და ვერ პოულობს იმის ნიშნებს, რომ ვაუჩერული სისტემა ზრდის დისკრიმინაციის დონეს და ასაბუთებს, რომ საშუალო შემოსავლის მქონე მშობლებს არ გადაყავთ შვილები კერძო სექტორში. ლადი (Ladd, 2002) ჩილეს და ახალი ზელანდიის მაგალითზე მიიჩნევს, რომ ფართომასშტაბიანი ვაუჩერული პროგრამებმა შეიძლება ავნოს სოციალურად დაუცველი კატეგორიის მოსწავლეები და უპირატესობას ანიჭებს გარკვეული საჭიროების მქონე მოსწავლეზე გათვლილ მიზნობრივ ვაუჩერებს. არსებოს რამოდენიმე კვლევა, რომელშიც შესწავლილია კავშირი ვაუჩერსა და

დისკრიმინაციას შორის. ლადიმ და ფისკემ (Ladd and Fiske, 2001), შეისწავლეს ახალი ზელანდიის შემთხვევა და გააკეთეს დასკვნა, რომ შეიმჩნება მოსწავლეების დაბალი წარმატების სკოლებიდან მაღალი წარმატების სკოლებში გადასვლის ტენდენცია, რაც ზრდის სკოლებს შორის არსებულ უთანაბრებას მოსწავლეების სოციალური მდგომარეობის და სწავლის შედეგების თვალსაზრისით. ჰსიემ და ურქიოლამ (Hsieh and Urquiola, 2003) დაასაბუთეს, რომ ჩილეში ვაუჩერული პროგრამის პირველი რიგის შედეგი იყო დახარისხება, ვინაიდან არჩევანმა ხელი შეუწყო საშუალო კლასის ოჯახების მოსწავლეების გადასვლას სახელმწიფო სკოლებიდან, ისე, რომ არ გაუმჯობესდა საშუალო საგანმანათლებლო შედეგები. მთლიანობაში, ამ კვლევების მიხედვით, არჩევანმა გამოიწვია სკოლების სტრატეგიკაცია.

უთანასწორობა და ვაუჩერული სისტემა

თეორიულ ლიტერატურაში მკფიოდაა ნაჩვენები, რომ უთანასწორობის დაძლევის გზაა ვაუჩერის დაკავშირება შემოსავალთან, ან ვაუჩერების გადაცემა მხოლოდ ღარიბი ოჯახებისათვის. მაგალითად, ეფლი და რომანო (Dennis Epple, Richard Romano, 1998) ამტკიცებენ, რომ დაბალი შესაძლებლობების მოსწავლეებს ესაჭიროებათ მეტი ფინანსური დახმარება და ვაუჩერი უნდა იყოს დამოკიდებული შემოსავალზე, თუ მისი მიზანია აგვაცილოს სეგრეგირების ზრდა შესაძლებლობების მიხედვით. ჰოქსბი (Hoxby 1996) აღნიშნავს, რომ ვაუჩერი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ღარიბი ოჯახებისათვის და, რომ კერძო სკოლის ვაუჩერი უნდა იყოს მოსწავლის საჭიროებაზე გათვლილი და კატეგორიული. ბირსი (Bears et. al. 2000) ამტკიცებს, თუ ერთგვაროვანი და საყოველთაო ვაუჩერი იწვევს სოციალურ სეგრეგაციას, ნათელია, რომ ამის საპასუხოდ საჭიროა გამოვიყენოთ შერჩევითი ან საჭიროების მიხედვით გათვლილი ვაუჩერები.

3.2 ზოგადი ბანაობების დაფინანსების უოკეულა

ბოლო ორი ათწლეულზე მეტია იზრდება ქვეყნების რიცხვი, რომლებმაც სკოლების ფორმულის მიხედვით დაფინანსება შემოიღეს. ფორმულით დაფინანსება არის ევროპის კომისიის მიერ დად-

გენილი სკოლების დაფინანსების ერთ-ერთი მეთოდი. დაფინანსების ფორმულა წარმოადგენს რესურსების განაწილების გარკვეულ შეთანხმებულ წესს, რომელიც მოქმედებს და გამოიყენება ქვეყნის ან რეგიონის გარკვეული ტიპის სასწავლებლებისათვის.

ფორმულით დაფინანსებას აქვს გარკვეული უპირატესობები, რაც შემდეგში ვლინდება:

- ფორმულით დაფინანსებას აქვს მისაღები ინდიკატორები, რაც უზრუნველყოფს უკეთეს ეფექტურ სტიმულებს. ვაუჩერით დაფინანსებისას, როცა სკოლებს მკაცრად განსაზღვრული საბიუჯეტო სისტემა აქვთ, იკრძალება ფულის გადატანას ერთი განსაზღვრული მუხლიდან მეორეზე, რაც ნიშნავს, რომ სკოლებს არ შეუძლიათ თავიანთი ფულადი სახსრების გადანაწილება. ეფექტური სტიმულები წარმოიქმნებიან, მაშინ, როდესაც დაფინანსება ხდება ფორმულით, რაც გადანაწილებს ერთჯერად (lump-sum) ბიუჯეტს სკოლებისათვის-საჭიროების მიხედვით, თუმცა კვლავ აუცილებელია დარწმუნება, რომ ფორმულა არ შეიცავს რაიმე, ისეთი სახის ინდიკატორებს რაც დაამახინჯებს სტიმულებს.

სკოლა წყვეტს რამდენი კლასი შეიქმნას, რამდენი სასწავლო საათი გამოიყენოს, არჩევს ადმინისტრაციული და დამხმარე პერსონალის შტატების რაოდენობასა და ტიპს, კურიკულუმის რეგულაციის საგანს, მასწავლებლებსა და სხვა სასწავლო პერსონალს, მუშაობისა და ჯანმრთელობის მდგომარეობას და უსაფრთხოების ზომებს.

ფორმულით დაფინანსების მეორე უპირატესობა არის მისი გამჭვირვალობა: ის ყურადღებას გვაქცევინებს ინდივიდუალური მოსწავლეების განათლების ღირებულებაზე; თუ რამდენად განსხვავებულია ის სკოლებისა და ადგილმდებარეობის მიხედვით. ტრადიციული ბიუჯეტირების მეთოდი არ გამოითვლის დანახარჯებს თითოეულ მოსწავლეზე, ამის გამო ის მხედველობიდან გამორჩენილი რჩება. როგორც კი სკოლებს შორის თითოეულ მოსწავლეზე დანახარჯებს შორის სხვაობა გახდება ცნობილი, ისმება კითხვა, რამდენად სამართლიანია ეს. ამგვარი გამჭვირვალობა აუმჯობესებს სკოლების ქსელის მდგომარეობას, მცირე

სკოლების შემდგომში დახურვით ან ოპტიმიზაციით, სადაც მათი არსებობა არ არის გამართლებული, ან გახსნით, სადაც ამის საჭიროება არსებობს.

ზოგიერთ ქვეყანაში სამართლიანი და ტრანსპარენტული მიდგომების გამოყენებით, შემუშავებულია სკოლების საჭიროების მიხედვით დაფინანსების ფორმულა. ასეთი ფორმულები შემუშავდა იმ საჭიროების დეტალური ანალიზის შედეგად, რაც უზრუნველყოფს განათლების სათანადო ხარისხს ყველა მოსწავლისათვის. თუ გავითვალისწინებთ, რომ დაფინანსების სქემამ უნდა უზრუნველყოს ხარისხიანი განათლება ყველა მოსწავლისათვის, დაფინანსების ფორმულა უნდა იყოს დაფუძნებული სხვადასხვა განმსაზღვრელ ფაქტორზე. ფორმულის კომპლექსურობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად ითვალისწინებს ის იმ მრავალფეროვნებას, რომელიც დამახასიათებელია ცალკეული საგანმანათლებლო დაწესებულებისათვის. იგულისხმება სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა და გარემო, მოსწავლეთა შემადგენლობა, პროგრამები და სხვა განმასხვავებელი ფაქტორები.

თუმცა რესურსების განაწილების ამ ტიპის დაფინანსება არ არის ხელსაყრელი სკოლის ყველა სახის ხარჯების გასათვალისწინებლად. მაგალითად, მსგავსი ფორმულირება არ ითვალისწინებენ კაპიტალურ ხარჯებს. როგორც წესი ფორმულა ითვალისწინებს უკვე მოქმედი საგანმანათლებლო დაწესებულების ყოველწლიურ მიმდინარე ხარჯებს დაფარვას.

კონკრეტული საგანმანათლებლო სისტემის ფარგლებში დაფინანსების ფორმულის ტიპი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული სახელმწიფოს საგანმანათლებლო მიზნებზე. შესაბამისად, ფორმულის აგების პროცესში საჭიროა იმის გათვალისწინება, თუ როგორ უკავშირდება ერთმანეთს განათლების მიზნები და ის ფუნქციები, რომლებსაც ასრულებს აღნიშნული ფორმულა.

განიხილება დაფინანსების ფორმულის სამი ძირითადი პოლიტიკური ფუნქცია

- (1) სამართლიანობის ფუნქცია (ჰორიზინტალური და ვერტიკალური)
- (2) ღირეპტიული ფუნქცია (დაფინანსების ფორმულა ახდენს

ზემოქმედებას სკოლის ადმინისტრაციის ქცევაზე მისი განსაზღვრულ პოლიტიკასთან შესაბამისობის მიზნით)

(3) ბაზრის რეგულირების ფუნქცია

ფორმულის შერჩევის პრინციპი

თუ რესურსების განაწილები მეთოდები ტექნიკური კონსტრუქციაა, მათი შერჩევა წმინდა პოლიტიკური გადაწყვეტილებებია, ვინაიდან კონკრეტული მეთოდის გამოყენება ახდენს ზეგავლენას, როგორც გადაწყვეტილების მიმღებ სუბიექტებზე, აგრეთვე იმათზე, ვინც სარგებლობს განაწილებული რესურსებით. ამავე დროს, დაფინანსების ფორმულა შეიძლება განვიხილოთ როგორც ცვლილებების კატალიზატორი, ვინაიდან მას გააჩნია პოტენციალი ჩამოაყალიბოს სტიმულების და სანქციების სისტემა სკოლის მენეჯერებისათვის.

განათლების სისტემები განსხვავდება იმდენად, რამდენადაც მთავრობები და განათლების საბოლოო მომხმარებლები – შშობლები, ბავშვები, დამსაქმებლები და საზოგადოების სხვა წევრები – რომლებიც იყენებენ კოორდინირების სხვადასხვა მექანიზმებს, რათა განსაზღვრონ, თუ რას აკეთებენ სკოლები, როგორ აკეთებენ და რა შედეგებს ღებულობენ საზოგადოების თითოეული ჯგუფის და წევრისათვის. კოორდინირების ძირითადი მექანიზმებია – ადმინისტრაციული საშუალებები იერარქიული სტრუქტურების გამოყენებით, საქონლის და მომსახურების ფულზე გაცვლის ბაზრის მექანიზმები და ზოგადი ნდობა პროვაიდერების (მასწავლებლები და ადმინისტრატორები) მიმართ, რამდენადაც ისინი ემსახურებიან მომხმარებლების, და არა საკუთარ ინტერესებს. დაფინანსების ფორმულა უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ პრინციპებს:

- კომპლექსურობა: უნდა მოიცავდეს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მიერ გაწეულ ყველა ხარჯს.
- ფასზე დაფუძნებული: ფორმულა მიიღება იმ ხარჯების ანალიზის საფუძველზე, რომელიც უკავშირდება სპეციფიკური საგანმანათლებლო მოთხოვნილებების მქონე მოსწავლეებზე ორიენტირებული პროგრამების განხორციელებას, დიფერენცირებულია მოსწავლეების დამატებითი

საგანმანათლებლო და მათი სკოლების სპეციფიკური საჭიროებებისა მიხედვით.

- მასტიმულირებელი: ფორმულა ხელს უწყობს სკოლების მიერ შემუშავებული ერთიანი საგანმანათლებლო პოლიტიკის მიზნების მიღწევას.

დაფინანსების ფორმულის შეფასების კრიტერიუმი

- **ქმედითობა**

ორგანიზაციის ქმედითობა განსაზღვრავს, თუ რამდენად აღწევს ორგანიზაცია დასმულ მიზნებს. საგანმანათლებლო დაწესებულების შემთხვევაში ეს კრიტერიუმი მოითხოვს რომ ფორმულის მეშვეობით ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი თანხები ასახავდეს იმ რესურსების ღირებულებას, რომელიც უზრუნველყოფს სკოლებში საგანმანათლებლო სტანდარტით განსაზღვრულ განათლების ხარისხის მიღწევას.

- **ეფექტიანობა**

ორგანიზაციის ეფექტიანობა გულისხმობს გაწეულ ხარჯებსა და მიღწეულ შედეგებს შორის ურთიერთკავშირის წარმატებულ მენეჯმენტს.

- **სამართლიანობა**

ფორმულით დაფინანსება ზოგადად უკეთესია სამართლიანობის გარანტირებისათვის სკოლებში რესურსების გადანაწილებისას, ვიდრე ადმინისტრაციულ კეთილგონიერებაზე დაყრდნობა, რომელსაც დროთა განმავლობაში მივყავართ სკოლებს შორის ანომალიების ზრდისკენ, რადგან ზოგიერთი სკოლის დირექტორი სხვებზე მეტად წარმატებულია მაღალი დონის რესურსების მიღების მოლაპარაკებებში. ორივე, ფორმულა და კონვერსიული კანონი უზრუნველყოფს ჰორიზონტალურ თანასწორობას- სკოლები რომელთაც აქვთ მსგავსი მახასიათებლები(როგორც ეს ჩანს ფორმულიდან) ფინანსდებიან ერთ დონეზე. ფორმულით დაფინანსება შეიძლება ნაკლებ სამართლიანი იყოს ისეთ სიტუაციაში, როცა სკოლას აქვს თითოეული მოსწავლის ხარჯის განსხვავებულობა, განპირობებული

მათი ბიუჯეტირების გარკვეული თვისებებით, მდებარეობით ან ფუნქციით, რაც არ არის ადეკვატურად ასახული ფორმულაში.

ფორმულით დაფინანსებას კარგად შეუძლია უზრუნველყოს ვერტიკალური წონასწორობა დამატებითი რესურსების გადანაწილებით სტუდენტებზე, რომელთაც ეს სჭირდებათ.

- **სანდოობა**

ფორმულის სანდოობა ნიშნავს, რომ სკოლებს არ ექნებათ ფორმულაში გამოყენებული ინდიკატორების მანიპულირების საშუალება.

- **ხარჯები**

ფორმულა უნდა იქნეს ადვილად გასაგები, შენარჩუნებული დროის განმავლობაში და გამოყენებული სკოლების ბიუჯეტების გათვლისას.

- **გამჭვირვალობა**

ფორმულა უნდა იქნეს ადვილად გასაგები გადაწყვეტილების მიმღების, საზოგადოებისა და სკოლებით დაინტერესებული პირებისათვის.

- **მგრძობიარობა ადგილობრივი პირობებისადმი**

ფორმულა უნდა უზრუნველყოფდეს ადგილობრივი განსხვავებული მოთხოვნებისადმი და სიტუაციებისადმი ადაპტაციის და მორგების შესაძლებლობას.

დაფინანსების ფორმულის კომპონენტები

დაფინანსების ფორმულაში ძირითადად ოთხი კომპონენტი შეიძლება იქნას გათვალისწინებული: მოსწავლეთა დაფინანსების საბაზო ნაწილი, საგანმანათლებლო პროგრამის გაფართოვება, მოსწავლის დამატებითი საგანმანათლებლო საჭიროებები, სკოლის ინფრასტრუქტურა.

მთავარი გადაწყვეტილება – დაფინანსების ერთეული. შესაძლებელია რამოდენიმე ვარიანტი – მოსწავლე, კლასი, სკოლა.

კომპონენტი 1: მოსწავლის საბაზო დაფინანსება

- (ა) განაწილება თითოეულ მოსწავლეზე, ჯგუფზე (კლასი) ან სკოლაზე. ჯგუფის შემთხვევაში უნდა განისაზღვროს კლასის ზომა და ჯგუფის გაყოფის წესი მაქსიმალური რაოდენობის მიღწევის შემთხვევაში.
- (ბ) განაწილება კლასზე (საფეხურზე). მთავარი პრობლემა: ქმედითობა ნიშნავს რესურსების შესაბამისობას შედეგთან, ანუ სტანდარტთან. ეს ნიშნავს, რომ ვიციტ რა გვინდა და როგორი იქნება ხარჯები. ვცდილობთ დავხარჯოთ იმდენი, რამდენიც საჭიროა. მაგრამ რეალურად ვყოფთ რაც გვაქვს, შესაბამის რაოდენობაზე – შერჩეულ ერთეულებზე.

კომპონენტი 2: საგანმანათლებლო პროგრამის გაფართოვება.

გაძლიერებული პროგრამა მოსწავლეთა გარკვეული რაოდენობისათვის. აქ გასათვალისწინებელია ცალკეული კლასები, მოსწავლეები ან სპეციალური სკოლები, რომლებსაც გააჩნიათ დამატებითი პროგრამა.

კომპონენტი 3: მოსწავლის დამატებითი საგანმანათლებლო საჭიროებები

აქ იგულისხმება სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეები, რომლებსაც ესაჭიროებათ დამატებითი რესურსები, რომ მათთვის იყოს ხელმისაწვდომი ის პროგრამა, რომელსაც გადიან მათი თანატოლები (თანაკლასელები).

კომპონენტი 4: სკოლების ინფრასტრუქტურა

ამ კომპონენტის ფარგლებში დამატებითი თანხები ეძლევა იმ სკოლებს, სადაც სტრუქტურული ფაქტორები იწვევენ სკოლის შენობას და ტერიტორიასთან დაკავშირებული ხარჯების ზრდას. როგორც წესი ეს ფაქტორები სცდება მენეჯერული კონტროლის შესაძლებლობებს.

კომპონენტების როლი და წონა საბოლოო ფორმულაში დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა მიზნის მიღწევას ისახავს ფორმულა. შესაძლებელია, რომ ფორმულაში მონაწილეობდეს რამდენიმე, ან მხოლოდ ერთი კომპონენტი.

ყველა კომპონენტის გათვალისწინებით შედგენილი იმიტაციური მოდელი შეიძლება შემდეგი სახით წარმოვადგინოთ:

ფორმულის იმიტაციური მოდელი

ცხრილი 3-1

	კომპონენტები	განზომილებები	ინდიკატორები	შენიშვნა
1.	მოსწავლის საბაზო დაფინანსება			
	საბაზო განაწილება	მთლიანი ჩართულობა	მოსწავლეთა საერთო რაოდენობა სკოლაში	
	საფეხური	განსხვავება საფეხურების მიხედვით	მოსწავლეთა რაოდენობა სკოლაში საფეხურების მიხედვით	
	კლასი	განსხვავება კლასების მიხედვით	მოსწავლეთა რაოდენობა სკოლაში კლასების მიხედვით	
2.	საგანმანათლებლო პროგრამის გაფართოვება.	სპეციალური პროგრამა	პროგრამაში ჩართული მოსწავლეთა რაოდენობა	
		სპეციალიზირებული სკოლა	სკოლის მოსწავლეთა რაოდენობა	
		კომპიუტერული პროგრამები		
3.	მოსწავლის დამატებითი საგანმანათლებლო საჭიროებები	სოციალური მოწყვლადობა	მოსწავლეთა რაოდენობა (ან %) გარკვეული სარეიტინგო ქულით	

		დაბალი საგანმანათლებლო მაჩვენებლები	მოსწავლეთა რაოდენობა (ან %) დაბალი საგანმანათლებლო შედეგებით	
		სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროება	სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეთა რაოდენობა (ან %)	
4.	სკოლის შენობა და ტერიტორია	სკოლის ტევადობა (ზომა)	მოსწავლეთა რაოდენობა (ან კატეგორია მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით)	
		სკოლის ტიპი (საფეხურები)	საფეხურების ჩამონათვალი	
		მდებარეობა	სიმწიდროვე, მანძილი ცივილიზაციიდან	
		სკოლის ექსპლუატაციის ხარჯები (გათბობა, კომუნალური ხარჯები, დასუფთავება, დაცვა)	სკოლის ფართობი, მოცულობა, გათბობის სისტემა)	

3.3. შედეგზე ორიენტირებული დაზინანსება

ყველასათვის ხელმისწავდომი განათლება ის ძირითადი ფაქტორია, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანებს გაათანაბრონ სოციალური სასტარტო პოზიცია. განათლება განაპირობებს ადამიანური პოტენციალის ზრდას, რაც თავის მხრივ ქვეყნის განვითარების განმსაზღვრელი ფაქტორია.

ამ ამოცანის მიღწევისათვის საჭიროა შეიქმნას ისეთი ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემა, რომელიც, გამომდინარე კონკრეტული პიროვნების შესაძლებლობებიდან, მისცემს მას სათანადო ცოდნას

და აღჭურვავს მას შესაბამის უნარებით, რაც უზრუნველყოფს შემდგომში აკადემიური ან პროფესიული განათლების მიღების შესაძლებლობას ან გასვლას შრომის ბაზარზე. ასეთი ზოგადი განათლების ერთერთი უმთავრესი კომპონენტია ფინანსები. საუბარია არა მხოლოდ ამ ფინანსების საერთო რაოდენობაზე, არამედ მათ ისეთ განაწილებაზე, რომელიც უზრუნველყოფს სისტემის ფუნქციონირებას განსაზღვრული მიზნების შესაბამისად.

უნდა ითქვას, რომ დემოკრატიული მართვის პირობებში, სადაც საგანმანათლებლო ინსტიტუტები იძენენ ფართო ავტონომიას და გადაწყვეტილების მიღების ცენტრი ნელ-ნელა ინაცვლებს მართვის ქვედა დონისაკენ, სახელმწიფოს – მართვის ზედა დონეს, რჩება სულ უფრო ნაკლები ბერკეტი, რომლის საშუალებით მას შეუძლია მოახდინოს ზემოქმედება სისტემის ფუნქციონირებაზე. მათ შორის უმთავრესი ფინანსებია. მთავარი პრობლემა კი ის არის, რომ დაფინანსების სისტემა არასოდეს იყო აგებული ისე, რომ ხელი შეეწყოს მოსწავლეთა თანაბარი სწავლებისათვის, რომ აღმოეფხვრა განსხვავებები მოსწავლეთა საგანმანათლებლო შედეგებში და მოეტანა მაქსიმალური სარგებელი იმ მოსწავლეებისათვის, რომლებიც გადიან სისტემიდან სათანადო ცოდნისა და უნარების გარეშე. ნაცვლად ამისა, დაფინანსების სისტემა იგებოდა ისე, რომ ემსახურებოდა ცალკეული ამოცანების შესრულებას – უზრუნველყოფდა ჩართულობის გაზრდას, სკოლების მშენებლობასა და შეკეთებას, მასწავლებელთა რიცხვის ზრდას ან ზოგიერთი სოციალური პროგრამის განხორციელებას. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ყველაფერი ძალიან მნიშვნელოვანია და, თითქოს, მიმართულია ყველასათვის განათლების შესაძლებლობების გაუმჯობესებაზე, მთავარი ამოცანა – გავათანაბროთ სასტარტო პოზიცია – რჩებოდა შეუსრულებელი. იმ მოსწავლეების წილი, რომლებიც მოუძაბდებლები ტოვებენ სკოლას არ მცირდება, პირიქით მნიშვნელოვნად გაიზარდა.

სამწუხაროდ, დაფინანსების შესაძლებლობა იყო ყოველთვის შეზღუდული და ეს პრობლემა კვლავაც რჩება. დღეს საქართველოში ერთ მოსწავლეზე სახელმწიფო ხარჯავს მინიმუმ ათჯერ ნაკლებ ფულს, ვიდრე საშუალოდ ევროპის ქვეყნებში. თუ მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში დაფინანსების ოდენობის გაზრდა ვერ

წყვეტს სასურველი შედეგების მიღების პრობლემას და ყურადღება მახვილდება იმაზე, თუ როგორ გამოვიყენოთ არსებული ფინანსური რესურსი უფრო ეფექტურად, საქართველოს განათლების განვითარებისთვის ეს პროცესი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. საქართველოში განათლების დაფინანსების მნიშვნელოვანი ზრდაა საჭირო, იმისათვის, რომ გადაიტარას ყველა ის პრობლემა, რაც ამჟამად დგას ზოგადი განათლების განვითარების წინაშე და რაც თანდათანობით მიგვიყვანს საუკეთესო შედეგებამდე.

თუ ვიხელმძღვანელებთ საერთაშორისო კვლევებით, საჭიროა ახლებურად გავიაზროთ კავშირი იმას შორის, თუ რამდენ ფულს ვხარჯავთ, რა რესურსებს ვიყენებთ და სწავლობენ თუ არა მოსწავლეები. შესაძლებელია დაისვას კითხვა – ღირს კი ამ ეტაპზე, როდესაც საჭიროა სკოლის ყველაზე მტკივნეული პრობლემების გადაჭრა, ფიქრი ასეთი სისტემის ჩამოყალიბებაზე?

ისევ სხვა ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით შეიძლება ვივარაუდოთ, თუ არ მოხდა განათლების დაფინანსების სისტემური გარდაქმნა, ჩვენ გავაგრძელებთ ცალკეული ამოცანების გადაჭრას, მაგრამ განათლების მთავარი მიზანი დარჩება მიულწეველი, ვინაიდან არსებული დაფინანსების სისტემას ნაკლები კავშირი აქვს იმასთან, თუ რას სწავლობენ მოსწავლეები. როდესაც ჩვენ ვფიქრობთ, როგორ შევცვალოთ დაფინანსების მექანიზმი, რომ შევამციროთ დეფიციტური სკოლების რაოდენობა, გვავიწყდება, რომ ძირითადი მიზანი და პრობლემა არა დეფიციტური სკოლებია, არამედ მოსწავლეების მიერ განათლების სტანდარტების მიღწევაა. მიზნების ამ ჩანაცვლების შედეგად ვიღებთ გადაწყვეტილებას, რომელმაც შეიძლება შეამციროს დეფიციტური სკოლების რაოდენობას, მაგრამ არ მიგვაახლოვოს ძირითადი ამოცანის შესრულებასთან. როგორც საერთაშორისო კვლევები გვიჩვენებენ დარღვეულია შესაბამისობა პრიორიტეტებსა და დაფინანსების განაწილებას შორის. არსებობს სურვილი გაუწიონ დახმარება ჩამორჩენილ მოსწავლეებს, ხოლო ფული იხარჯება შიდა და საერთაშორისო ოლიმპიადებზე. სკოლების დაფინანსება მიმართულია ცალკეული ამოცანების დასაფინანსებლად, რომლებიც ხშირად არ არიან სინქრონიზებული და შეთანხმებული ერთმანეთთან და, შესაბამისად, არ ქმნიან მთლიანობას.

არსებობს სამი პრობლემა, რომელიც ხელს უშლის ეფექტიანი სწავლების დაფინანსების შესაძლებლობას:

1. არ არსებობს სხვადასხვა საგანმანათლებლო დაწესებულებაში სწავლების პროცესის ხარჯების ქმედითობის გაზომვის გზები (შეუძლებელია შევაჯეროთ და შევაჯამოთ განათლების სისტემის ფარგლებში, სხვადასხვა წყაროდან მიღებული და დახარჯული თანხები).
2. არავინ იცის რა ჯდება ეფექტური სწავლება, ვინაიდან ვერავინ ახერხებს მიაღწევონოს ყველა მოსწავლეს მაღალ საგანმანათლებლო სტანდარტს. ზოგიერთ სკოლაში შესძლეს შეემცირებინათ სხვაობა მოსწავლეთა მომზადების დონეებს შორის, თუმცა უცნობია, როგორ მივალწიოთ იგივე შედეგს სხვა სკოლებში.
3. განათლების დაფინანსების არსებული სისტემა გამორიცხავს დაფინანსების ისეთი მოდელების მოსინჯვის შესაძლებლობას, სადაც ირღვევა დაფინანსების არსებული პრინციპები და პროცედურები, ვინაიდან არსებულ სისტემაში ფინანსები მიბმულია ინსტიტუტებზე, შენობებზე, ადმინისტრაციულ სტრუქტურებზე და ადამიანებზე.

დაფინანსების არსებული მიდგომები საკმარისად კონსერვატიულია და ძნელად რეაგირებენ იმ ცვლილებებზე, რომლებიც ხორციელდება საგანმანათლებლო პოლიტიკაში. მაგალითად, ცვლილებები საგანმანათლებლო პროგრამებში ან სწავლების მეთოდებში არ იწვევენ ცვლილებებს დაფინანსების სისტემაში. მაშინაც კი, როდესაც იზრდება დაფინანსების მოცულობა, უბრალოდ ხდება ამ დანამატის გადანაწილება და ის მიმართულია, მაგალითად, მასწავლებლების ხელფასების გაზრდაზე. თუმცა, გაუგებარია, როგორ უნდა აისახოს ეს ზრდა მოსწავლეების სწავლების შედეგებზე ან რა საგანმანათლებლო პრიორიტეტის განხორციელებას შეუწყობს ხელს.

საჭირო ისეთი მექანიზმის ჩამოყალიბება, რომელიც სტრატეგიულად დააკავშირებს რესურსებს და შედეგებს, ასეთი სისტემის ფარგლებში იქნება შესაძლებელი მოქნილად შეუსაბამო დაფინანსება ახალ საგანმანათლებლო პრიორიტეტებს და ამოცანებს, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს მათ რეალიზებას და საბოლოოდ, მოსწავლეების საგანმანათლებლო შედეგების ზრდას.

3.4 დაწინაინსებვის ტრადიციული სისტემის ლოპიკა

სახელმწიფო გამოყოფს ფულს სამი ძირითადი ამოცანის შესრულებისათვის: განხორციელდეს საგანმანათლებლო პროგრამა, გათანაბრდეს ხარჯვის შესაძლებლობა და შესრულდეს გარკვეული პრიორიტეტები. სკოლების დაფინანსების ფორმულაში ასახულია პირველი ორი კომპონენტი, ხოლო სპეციალური დანიშნულების (მიზნობრივ) პროგრამებს შეესაბამება მესამე. რაც შეეხება სკოლების ადმინისტრაციას, მათგან მოელიან რომ ფულს მოექცევიან განსაკუთრებული მზრუნველობით, დეფიციტის, ფავორიტიზმისა და თაღლითობის გარეშე, რომ დახარჯავენ მოსწავლეებზე, ინიციატივებზე და მომსახურებაზე, გეგმის შესაბამისად. ხოლო სკოლები განსაზღვრული დაგეგმვისა და ანგარიშგების სისტემის გამოყენებით ადგენენ ბიუჯეტს, წარმოადგენენ ფინანსურს ანგარიშებს და, ამით, ავლენენ შესაბამისობას ხარჯვის დადგენილ წესებთან.

ტრადიციული და სწავლებაზე ორიენტირებული დაფინანსების სისტემების საფუძველი

ცხრილი 3-2

სისტემის ატრიბუტი	ტრადიციული დაფინანსების სისტემა	სწავლებაზე ორიენტირებული დაფინანსების სისტემა
რესურსების დანიშნულება	სკოლა	მოსწავლე
კავშირი რესურსებსა და საგანმანათლებლო პროგრამას შორის	განცალკევებული	ინტეგრირებული
ინსტიტუციური პროცესი (რესურსების მენეჯმენტი)	პროგრამის სიზუსტე (ხარჯები განსაზღვრული კატეგორიების მიხედვით)	უწყვეტი გაუმჯობესება (ეფექტიანი გამოყენება)
საანგარიშო შედეგი	შესაბამისობა	მოსწავლის სწავლა
კავშირი რესურსებსა და მოსწავლის შედეგებს შორის	დაკარგული	გამჭვირვალე

ასეთი სისტემის მოწყობა მკაფიოა, შემოწმებადია და გამჭვირვალეა ფულის ნაკადების თვალსაზრისით, თუმცა არაფერი აქვს საერთო მოსწავლის სწავლებასთან. ფინანსების განაწილების, მართვის და ანგარიშგების თვალსაზრისით ტრადიციული ფინანსური სისტემა მოქმედებს, როგორც ჩაკეტილი კონტური, განცალკევებით სწავლის პროცესის და საგანმანათლებლო შედეგებისაგან, ან იმ საქმიანობისაგან, რომელიც მიმართული მის გასაუმჯობესებლად. მსოფლიო საგანმანათლებლო სივრცეზე ეს განცალკევება იყო განსაკუთრებით შესამჩნევი 1960-1970 წლებში, როდესაც პრიორიტეტილი ამოცანად იქცა სკოლებს შორის არსებული მატერიალური უთანაბრობის დაძლევა და რესურსების სამართლიანობის საკითხი დომინირებდა ფინანსურ პოლიტიკაში. ძალიან ადვილად მოიძებნა და გამოყენებულ იქნა ამის დაძლევის საშუალება, რესურსების გადანაწილება, იმის დადგენის გარეშე, თუ როგორ იქნება გამოყენებული ეს რესურსები სკოლების მიერ. მიუხედავად იმისა, რომ ურთიერთკავშირის საკითხი დაფინანსების დონესა და მოსწავლის საგანმანათლებლო მიზნებს შორის, უკვე დიდი ხანია დგას დღის წესრიგში, დაფინანსების სტრუქტურა არ შეცვლილა იმდენად, რომ ეს კავშირი გახდეს რეალურად მნიშვნელოვანი.

ეს ჩაკეტილი კონტური მოქმედებს მანამ, სანამ ფინანსური სისტემა ხელს უწყობს პროგრამების განხორციელებას, ხარჯებს გათანაბრებას და ზოგიერთი კონკრეტული პრიორიტეტის მიღწევას. ამ ამოცანების შესრულება საჭიროებს, რომ რესურსებმა უბრალოდ უზრუნველყონ მოსწავლეების მოზიდვის, სკოლების აშენების, მასწავლებელთა დაქირავების და მსგავსი შესაძლებლობები, ხოლო ამ მოქმედებების მართვა შეიძლება ცენტრალიზებულად. თუმცა, ჩაკეტილი კონტური აღარ მუშაობს, როდესაც საფინანსო სისტემის წინაშე დგება კონკრეტული სწავლების დონის მიღწევის ხელშეწყობის ამოცანა.

მართლაც, ტრადიციული სისტემა ქმნის შესაბამისობის და ფისკალური მართებულობის შთაბეჭდილებას, მაგრამ არა არსებობს უკუკავშირი, რომელიც მიაწინებს, რომ მოქმედებენ თუ არა და როგორ მოქმედებენ რესურსები მოსწავლის სწავლებაზე. როდესაც ანალიზისას კეთდება მცდელობა დადგინდეს კავშირი რესურსებსა და სწავლებას შორის სკოლის საქმიანობაში, ვეჯახებით კომპლექ-

სურობის, მოუქნელობის, საპირისპირო ინციატივების, დაუკავშირებელი ანგარიშების პრობლემებს და სხვა მსგავს დაბრკოლებებს. სისტემის ამ ყველა ნაწილს გააჩნია გარკვეული ლოგიკა, მაგრამ ეს არ არის სწავლების ლოგიკა. მიუხედავად იმისა, თუ რა რაოდენობის ფული გამოეყოფა სკოლებს, ტრადიციულ სისტემაში არ აკავშირებს მას შედეგებთან, რაც დღესდღეობით ზრუნვის მთავარი საგანია.

არ არის გასაკვირი, რომ სწავლებაზე ორიენტირებული ფინანსური სისტემის მახასიათებლები (ცხრილი 3-2, მე-3 სვეტი) უკავშირებს უშუალოდ მოსწავლეს და მის აკადემიურ მოსწრებას რესურსების განაწილებას, მენეჯმენტს და ანგარშვებას. კონტრასტი ცხრილის მე-2 და მე-3 სვეტებს შორის გვაძლევს საშუალებას გავიაზროთ, თუ რა უნდა შეიცვალოს, რომ რესურსები დაუკავშირდეს სტუდენტის სწავლებას.

რესურსების და სწავლების ინტეგრირების აუცილებლობა

რესურსებსა და მოსწავლის სწავლებას შორის კავშირის გაძლიერება საჭიროებს გადაწყვეტილებების, რესურსების თაობაზე, სწავლების და სასწავლო გარემოს გაუმჯობესების გეგმების შემდგომ ინტეგრირებას. მოკლედ რომ ვთქვათ, როდესაც მთავარი პრიორიტეტი მოსწავლის სწავლაა, საჭიროა რესურსების მკაფიო და სტრატეგიული გამოყენება, რომ მივიღოთ სათანადო შედეგები.

ცხრილ 3.3-ში ნაჩვენებია განსხვავება ტრადიციულ და მოსწავლის სწავლებაზე ორიენტირებულ სისტემებს შორის. ტრადიციულ სისტემისგან განსხვავებით, მოსწავლის სწავლებაზე ორიენტირებული სისტემა აკავშირებს დაფინანსების დონეს აკადემიურ მიზნებთან, უზრუნველყოფს, რომ რესურსები პროდუქტიულად გამოიყენება მოსწავლის სწავლის ხელშეწყობის საქმეში, ეხმარება თანმიმდევრული საგანმანათლებლო პროგრამის განხორციელებას, უზრუნველყოფს მოსწავლეების მოთხოვნების შესაბამის მასწავლებლების მიწოდებას და იყენებს ისეთ ანაზღაურების სისტემას, რომელიც წაახალისებს მაღალ შედეგებს. ანგარიშგების სისტემა დაფინანსების ასეთი სქემის პირობებში ავლენს, თუ როგორ გამოიყენება რესურსები აკადემიური მიზნების მისაღწევად და აფასებს მოსწავლეების და გადაწყვეტილების მიმღები პირების მიერ სწავლის პროცესში

შეტანილ წვლილს. რესურსებსა და მოსწავლეების სწავლას შორის, მხოლოდ ასეთი კავშირის არსებობის პირობებში შესაძლებელია დავინახოთ, თუ როგორც გადაიქცევა შედეგებად სკოლების მიერ მიღებული რესურსები, ან ავხსნათ რატომ ვერ მივალწიეთ სათანადო შედეგს. სისტემური თვალსაზრისით, როდესაც რესურსების მენეჯმენტი (ბიუჯეტირება და ხარჯვა შესაბამის კატეგორიებში) არ განსხვავდება მისი შედეგისაგან (შესაბამისობა ხარჯვის წესებთან), მაშინ რესურსების გამოყენების ზემოქმედება მოსწავლის სწავლებაზე იქნება ყოველთვის გაურკვეველი. ამის საპირისპიროდ, როდესაც რესურსების მენეჯმენტი პირდაპირ უწყობს ხელს სწავლის პროცესს (მოქმედებს სასწავლო პროგრამების ფორმირებაზე, ათანხმებს მოსწავლეთა მოთხოვნებს და მასწავლებელთა კვალიფიკაციას, წააქეზებს საქმიანობას, ადგენს პასუხისმგებლობას აკადემიურ შედეგებზე და აფასებს მათი მიღწევის გზებს), მაშინ ფინანსური სისტემა ხდება მგრძობიარე საზოგადოების მოთხოვნის მიმართ, იყოს მიღწეული მაღალი საგანმანათლებლო შედეგები.

რესურსების ინტეგრირება ნიშნავს საგანმანათლებლო რესურსების დანახვას ახლებურად: არა მხოლოდ ფული და ის, რაც შეიძლება შევიძინოთ ამ ფულით – პედაგოგები, დრო, წიგნები და ავტობუსები – არამედ ის რაც ამ ყველაფერს ანიჭებს მნიშვნელობას: ინდივიდების მოტივაცია, მოქნილობა, ინფორმაცია, ცოდნა და უნარები. სწორედ ამ უკანასკნელის ღირებულება განსაზღვრავს რესურსების მართვის პროცესს. სწორედ აქედან გამომდინარეობს მათი მნიშვნელობა, ისევე როგორც უშუალოდ რესურსები – წიგნები ან ავტობუსები.

დაფინანსების პერსპექტივა ტრადიციულ და სწავლებაზე ორიენტირებულ დაფინანსების სისტემაში

ცხრილი 3-3

ტრადიციული დაფინანსების სისტემა	სწავლებაზე ორიენტირებულ დაფინანსების სისტემა
ყოველი მოსწავლეა დაფინანსებული?	საკმარისია დაფინანსება, რომ ყველა მოსწავლემ მიაღწიოს აკადემიურ სტანდარტს?

დაფინანსებულია სკოლები, პროგრამები და პრიორიტეტები?	საგანმანათლებლო რესურსები გამოყენებულია ეფექტურად მოსწავლის სწავლის ხელშეწყობის მიზნით? ანუ, უწყობს ხელს რესურსების განაწილება მოსწავლეთა მოტივაციას, ცოდნისა და უნარების განვითარებას? შესწავლილია რესურსების განაწილების სხვადასხვა სქემის ზემოქმედება სწავლის შედეგებზე?
დაფინანსებულია სახელმწიფო და ადგილობრივი პრიორიტეტები?	უწყობს თუ ხელს სახელმწიფო და ადგილობრივი დაფინანსება თანამიმდევრული სასწავლო პროგრამების განხორციელებას?
დაფინანსება უზრუნველყოფს მასწავლებელთა სათანადო რაოდენობას?	ადამიანური რესურსების პოლიტიკა და პრაქტიკა უზრუნველყოფს სკოლებს სათანადო პედაგოგებით?
დაფინანსებულია სათანადო პერსონალი?	მოქმედებს ანაზღაურება სისტემა წამახალისებლად თნამშრომელთა საქმიანობაზე?
დაფინანსებულია ყველა სათანადო მუშლი?	უწყობს ხელს რესურსების გამოყენება აკადემიური მიზნების მიღწევას?
რამდენად შეესაბამება ხელმძღვანელობა და სკოლების სამეურვეო საბჭოები დაფინანსების მოლოდინს?	სისტემის ფარგლებში მოსწავლეები და გადაწყვეტილების მიმღებები, არიან პასუხისმგებლები სწავლების პროცესში შეტანილ წვლილზე?

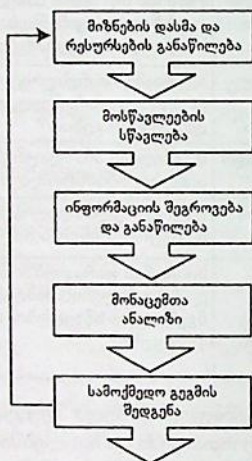
რესურსების დანიშნულებაა ხელი შეუწყოს სწავლა-სწავლების პროცესს საკლასო ოთახებში და სკოლებში, სადაც პედაგოგები ცდილობენ მიაღწიონ მაღალ საგანმანათლებლო შედეგებს, სადაც მოსწავლის და პედაგოგის მოთხოვნები იცვლება და, სადაც საბოლოო წარმატება გრძელვადიანი მიზანს წარმოადგენს. პედაგოგებს და ადმინისტრაციას ესაჭიროებათ სტრატეგიული ჩარჩო, საკმარისად ფართო, განსხვავებულ პირობებში შესაბამისი მოქმედებების ორგანიზებისათვის და, საკმარისად მკაფიო, რათა შეასრულონ თავიანთი შესაბამისი როლები. უწყვეტი გაუმჯობესების პროცესი უზრუნველყოფს ასეთ სტრატეგიულ ჩარჩოს.

უწყვეტი გაუმჯობესების სისტემის ფარგლებში, მიზნების განსაზღვრის და რესურსების განაწილების, სწავლების, შეფასების, ანალიზის და ადაპტირების ციკლის მეშვეობით, ხდება პედაგოგების და ადმინისტრატორების მიერ ღონისძიებების კომპლექსის

შემუშავება, სწავლების და მოსწავლეთა შედეგების თანამიმდევრული გაუმჯობესების მიზნით. სქემაზე ნაჩვენებია, თუ როგორ მიმდინარეობს ეს პროცესი.

უწყვეტი გაუმჯობესების ციკლი

სქემა 3-1



ეროვნული სასწავლო გეგმის და სტანდარტების საფუძველზე განისაზღვრება სწავლის მიზნები, რომლის ამოცანაა დაახლოვონ მოსწავლეები სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრულ აკადემიურ შედეგებთან. მიზნები, თითოეული საგანმანათლებლო საფეხურისათვის, კლასის და საგნობრივი ჯგუფისათვის განსაზღვრავენ სწავლების სტანდარტს და მისაღწევი შედეგების დონეს, იმ პერიოდულ შეფასების სისტემას, რომელიც მისცემს პედაგოგებს შესაძლებლობას გაზომონ სტუდენტის პროგრესი, ადმინისტრაციას კი, შეიმუშაოს მასწავლებლის და მოსწავლის ხელშემწყობი ღონისძიებები.

მას შემდეგ რაც მიზნები განსაზღვრულია, საჭიროა განისაზღვროს და განწილდეს რესურსები. განაწილება წარმოადგენს ძი-

რითად მეთოდს, რომელიც აკავშირებს ერთმანეთთან განათლების საშუალებებს და შედეგებს. თავისი შინაარსით ეს ნიშნავს: გამოვიყენოთ რესურსები უფრო ეფექტიანად (მაგალითად, გავაძლიეროთ ძირითადი აკადემიური საგნების რესურსული მხარდაჭერა); გამოვირიცხოთ არაეფექტიანი ხარჯვა საქმიანობაზე, რომელიც პირდაპირ არ უკავშირდება სწავლების პროცესს. მაგალითისათვის, კალიფორნიის შტატის კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილება განსაზღვრავს, რომ არსებული რესურსების საუკეთესო გამოყენება გულისხმობს, რომ მოსწავლეების უდიდესი ნაწილი აკმაყოფილებს შტატის მიერ დადგენილ აკადემიურ სტანდარტებს.

რესურსების ეფექტური გამოყენება გულისხმობს ყურადღების გამახვილებას რესურსების განაწილების, მართვის და ანგარიშების სრულ ციკლზე, სადაც ანგარიშგება მოიცავს მოსწავლეების მიერ მიღწეულ შედეგებსაც. ამგვარად, გასაგების ხდება რას ნიშნავს ფინანსური სისტემა, რომელსაც შეუძლია ხელი შეუწყოს ყველა სტუდენტის მიერ ამბიციური აკადემიური შედეგების მიღწევას და, სადაც შესაძლებელია რესურსების საკითხზე ნაყოფიერი გადაწყვეტილების მიღება, მიუხედავად იმისა იზრდება, მცირდება, თუ შენარჩუნებულია დაფინანსების დონე.

უწყვეტი გაუმჯობესების სექემის შემდეგი ნაბიჯი უკავშირდება მასწავლებლებს და გულისხმობს, რომ ისინი დაინტერესებენ მოსწავლეებს ხარისხიან სწავლებით მაღალი ხარისხის საგანმანათლებლო პროგრამის მიხედვით. სინამდვილეში, უწყვეტი გაუმჯობესება არ მოითხოვს კონკრეტულ სწავლების მეთოდს. რა სახეს მოსცემენ მასწავლებლები სწავლების პროცესს დამოკიდებულია მათზე. თუმცა, სწავლების სისტემა გულისხმობს მკაფიოდ გაუღერებულ საგანმანათლებლო მიდგომას, სწავლების მიზნებთან მიბმულ მაღალი ხარისხის საგანმანათლებლო პროგრამას, ყველა მოსწავლის სასწავლო პროცესში ჩართვისთვის და მათი მოთხოვნებზე ორიენტირებული სასწავლო ხერხების ერთობლიობის არსებობას. ამავე დროს, ეს გულისხმობს, რომ ქვეყნის და სკოლის დონეზე მიმდინარეობს სწავლების სხვადასხვა მეთოდების გამოცდა, რომელთა შედეგები შეიძლება გაიზომოს და შედარდეს, რათა დროთა განმავლობაში შეიძლება დაინერგოს უფრო ეფექტური მეთოდები.

ციკლის მესამე ეტაპი გულისხმობს მოსწავლეების აკადემიური მოსწრების მონიტორინგისათვის ინფორმაციის შეგროვებას. მაგალითისათვის, ამ სახის ინფორმაცია მოიცავს მოსწავლეების პროგრესის შეფასებას, შუალედურ ტესტირებას. სასარგებლო ინფორმაციას წარმოადგენს ჩართულობის და განათების მაჩვენებლები, შესრულებული დავალებების მაგალითები და იმ დროის მაჩვენებლები, რაც საჭირო გახდა ამ შედეგების მისაღწევად. სასარგებლოა ინფორმაცია მოსწავლეთა ოჯახების შესახებ, დაკვირვება საკლასო, სასკოლო და საზოგადოებრივ გარემოზე, რაც ახდენს გავლენას მოსწავლის და მასწავლებლის ქცევაზე და მდგომარეობაზე.

მსგავსი ინფორმაცია:

- ეხმარება მასწავლებელს განსაზღვროს მოსწავლის წინვლა და პრობლემების მიზეზები,
- ეხმარება მასწავლებლებს ერთობლივად გააუმჯობესონ სწავლების პროცესი,
- ატყობინებს ადმინისტრაციას პრობლემური მასწავლებლების შესახებ და პროფესიული განვითარების მოთხოვნებზე,
- აშუქებს ხარვეზებს და სისუსტეებს საგანმანათლებლო პროგრამაში.

უწყვეტი განვითარების მეოთხე ეტაპი მოუწოდებს მასწავლებლებს და ადმინისტრატორებს გაანალიზონ მიმდინარე პროცესის ამსახველი ინფორმაცია, ისე რომ მათ შეეძლოთ შეაფასონ სწავლების და სწავლის ძლიერი და სუსტი მხარეები.

ანალიზში ყურადღება უნდა გამახვილდეს:

- მოსწავლეებზე, რომლებმაც დაძლიეს პროგრამა და ვინც ვერ დაძლია რატომ?
- როგორ უნდა დაჯგუფდნენ მოსწავლეები მასალის თავიდან გავლისას და გაძლიერებული სწავლებისთვის,
- რა ახალი სტრატეგიებია გამოსაყენებელი, რაც დაეხმარება მოსწავლეებს გაიგონ ის იდეები, რომლებიც მათ ვერ გაიაზრეს პირველად,
- როგორ უნდა მოხდეს დროის და რესურსების ადაპტირება რომ გაუმჯობესდეს მასწავლებლის და მოსწავლის შედეგები.

პროცესის ბოლო ნაბიჯი ისევ უკავშირდება საგანმანათლებლო დაწესებულების ადმინისტრაციას და მასწავლებლებს. არსებული მონაცემების ყურადღებიანი შესწავლის შედეგად, ხდება ახალი მიზნების და რესურსების გამოყენების გეგმების შედგენა, რომლებიც დაფუძნებულია სწავლების და მიღწეული შედეგების გამოვლენილ ძლიერ მხარეებზე და მიმართულია გამოვლენილი სისუსტეების დაძლევაზე. ამგვარად, იწყება სწავლების, ტესტირების, ანალიზის და დაგეგმვის კიდევ ერთი ციკლი.

3.6 აქტიურობის და პრაქტიკის სწავლების აუდიტორიუმი

უწყვეტი გაუმჯობესება არ არის ახალი ცნება. განათლების ეფექტიანი მუშაკები ახორციელებდნენ ამ სტრატეგიას თითქმის ინსტიტუტურად. მათთვის დამახასიათებელია მაღალი მოლოდინი მოსწავლეების სწავლებასთან მიმართებაში, აკავშირებენ რა სწავლების და შეფასების პროცესს ამ მოლოდინთან, აგროვებენ და აანალიზებენ ინფორმაციას მოსწავლეების მოსწრების შესახებ, ხელს უწყობენ ჩამორჩენილ მოსწავლეებს, აფასებენ საკუთარი საქმიანობის ეფექტურობას და, თუ საჭიროა, ცვლიან თავიანთ საკლასო აქტივობებს. თუმცა, ამას აკეთებენ რესურსების განაწილების და ადაპტირების შეზღუდული შესაძლებლობების პირობებში. ამ დაბრკოლების დაძლევის მიზნით, საჭიროა რომ სწავლების, რეფლექსიის და ადაპტაციის პროცესი გახდეს რესურსების მართვის სტრატეგიის ბირთვი ყველა სკოლისთვის.

უწყვეტი გაუმჯობესების პროცესი, საგანმანათლებლო რესურსების მართვის, ფუნდამენტურად განსხვავებული ინსტიტუციური პროცესია. მის ფარგლებში ხდება რესურსების ფოკუსირება არა ქვეყნის, ან რაიონის დონეზე, არამედ მოსწავლეზე, ხოლო რესურსების ანგარიშგება სცდება მოსწავლის სწავლის შედეგებს. ეს პროცესი პირდაპირ უწყობს ხელს სწავლებას, რესურსების კომბინირებით და რესურსების ადაპტირებით მაღალი ხარისხის ინფორმაციასთან, რომელიც ეხება სასწავლო პრაქტიკასა და მოსწავლეთა შედეგებს, ცოდნას, თუ როგორ გამოვიყენოთ ეს ინფორმაცია და შესაბამისად მოქმედების მოქნილობას. მაშასადამე, როგორც ინსტიტუციური პროცესი, უწყვეტი გაუმჯობესება გვიჩვენებს როგორ შეიძლება რესურსების და ინსტრუქციული გადაწყვეტილებების

ინტეგრირება და, ამგვარად, როგორ შეიძლება რესურსებმა ხელი შეუწყოს მოსწავლეების სწავლას. არსებითია, ასევე, რომ უწყვეტი გაუმჯობესება უზრუნველყოფს გამჭვირვალე უკუკავშირს, თუ როგორ ზემოქმედებს რესურსები მოსწავლის სწავლაზე.

ვინაიდან, უწყვეტი გაუმჯობესების პროცესი ფუნდამენტურად განსხვავდება დამკვიდრებული პრაქტიკისაგან, მისი წარმატება დამოკიდებულია სამუშაო პირობების სხვადასხვა ვარიანტზე. მაგალითად, უწყვეტი გაუმჯობესება მოითხოვს, რომ მასწავლებლები, დირექტორები და ზემდგომი ორგანოები იყვნენ მოტივირებული, მიაღწიონ ამბიციურ სასწავლო მიზნებს და გააჩნდეთ რესურსები სასწავლო პროცესის გასაუმჯობესებლად. პროცესმა უნდა უზრუნველყოს განათლების მუშაკების მოქნილობა რესურსების ადაპტირებისათვის სხვადასხვა გარემოებისათვის და იცოდნენ, თუ როგორ შეიძლება ამის გაკეთება ეფექტურად. ის ასევე გულისხმობს, რომ განათლების მუშაკებისათვის ხელმისაწვდომია კარგი ინფორმაცია სწავლების და მოსწავლეთა შედეგების შესახებ და, რომ არსებული ანგარიშგების მექანიზმები სამართლიანი და ეფექტურია. ტრადიციული ფინანსური სისტემის გავრცელებული შეფასება, გვიჩვენებს რომ ასეთი სამუშაო პირობები ამ ეტაპზე არ არსებობს ისეთ დონეზე, რომ შეუწყოს ხელი მოსწავლეთა სწავლის ამბიციურ მიზნებს.

უწყვეტი განვითარება თავის მხრივ, დამოკიდებულია პოლიტიკურ და პრაქტიკულ ცვლილებებზე. მასწავლებლებმა, დირექტორებმა და ზემდგომმა ორგანოებმა უნდა მოახდინონ სტრუქტურის ადაპტირება დამწყებთათვის.

განათლების მუშაკებს შეუძლიათ გამოიყენონ მათ ხელთ არსებული ინფორმაცია და ცოდნა კლასებისა და სკოლის მდგომარეობის შესახებ, რათა, მათი შესაძლებლობის ფარგლებში, რესურსები მოარგონ საჭიროებებს.

4. ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსების მოდულების ვაგალითები

ამ თავში განვიხილავთ სკოლის დაფინანსების მაგალითებს სხვადასხვა ქვეყნის მიხედვით, რამდენადაც ქვეყნების ნაწილი სკოლების დაფინანსებისას იყენებს ვაუჩერულ სისტემას, ნაწილი ფორმულის მიხედვით ახდენს დაფინანსებას, ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში გამოყენებულია დაფინანსების შერეული სისტემა. ჩვენს მიერ ქვეყნების შერჩევა ამ პრინციპით მოხდა. ჩილეში სკოლების დაფინანსების ვაუჩერული ფორმა არსებობს. ამავე დროს ჩილეს მაგალითი იქნა მნიშვნელოვანწილად გამოყენებული საქართველოში სკოლების დაფინანსების ახალ სისტემაზე გადასვლისათვის. ავსტრალიის ვიქტორიას შტატი, განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებების ფონზე, წარმოადგენს რეფორმის მიმდინარეობის საუკეთესო მაგალითს. ინგლისში დაფინანსება ფორმულის მიხედვით ხდება. ფორმულა შეიცავს სკოლის როგორც მიმდინარე დანახარჯების მთელ სპექტრს, ასევე ასახავს ძირითადი დანახარჯების გადანაწილებას. პოლონეთი – სადაც დაფინანსება ალგორითმის გამოყენებით ხდება გარდა ორი ქალაქის სკოლებისა, სადაც დაფინანსება ფორმულის მიხედვით წარმოებს. ესტონეთი – სადაც 2008 წლამდე სკოლების დაფინანსება 1 მოწავლეზე გათვლილი ვაუჩერით ხდებოდა. 2008 წლიდან კი ფორმულით დაფინანსებაზე გადავიდა. ქვეყნების დაფინანსების სისტემების გაცნობა ძირითადად მოვახდინეთ სხვადასხვა კვლევების დახმარებით, ასევე, ადგილზე გაცნობით: პოლონეთში - განათლების სამინისტროს წარმომადგენლებთან შეხვედრისას და ესტონეთში - დაფინანსების ფორმულაზე უშუალოდ შემქმნელებთან, განათლებისა და კვლევების სამინისტროსა და ფინანსთა სამინისტროს თანამშრომლებთან და ადგილზე - უშუალოდ სკოლებში ვიზიტისას.

4.1. ჩილე

ჩილეში სკოლების ვაუჩერიზაციის პროგრამის განხორციელება დაიწყო 1980 წელს (Martin Camoy, Lessons Of Chile's Voucher Reform Movement, <http://www.rethinkingschools.org>) <http://www.rethinkingschools.org>), პინოჩეტის სამხედრო მმართველობის პე-

რიოდში, ერთიანი, „განსახელმწიფოების“ , თავისუფალ საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პროგრამის ფარგლებში. ის აკმაყოფილებს – პრინციპს – „არჩევანი თანაბრობის პირობებში“; სადაც სრულიად ავტონომიური, სახელმწიფოს მიერ სუბსიდირებული კერძო სკოლები კონკურენციას უწევენ ავტონომიის მაღალი ხარისხის მქონე მუნიციპალურ საჯარო სკოლებს მოსწავლეების მოსაზიდად, როგორც საშუალო, ასევე დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახებიდან.

რეფორმის შემდეგ, ჩილეს ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემისათვის დამახასიათებელია შემდეგი: (Pablo González, Alejandra Mizala, Pilar Romaguera, Vouchers, Inequalities and the Chilean Experience, University of Chile, 2004)

- სამი ტიპის სკოლის არსებობა: ა) მუნიციპალური საჯარო სკოლები, რომლებიც ფინანსდება ვაუჩერით; ბ) კერძო სუბსიდირებული სკოლები, რომლებიც ფინანსდება ვაუჩერით და იღებენ დამატებით გადასახადს მშობლებისაგან; გ) კერძო სკოლები, სადაც სწავლის საფასური მთლიანად იფარება მოსწავლეთა მშობლების მიერ.
- სკოლის სისტემას გააჩნია დაფინანსების სამი წყარო: ა) სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი ვაუჩერი (მუნიციპალური და კერძო სუბსიდირებული სკოლები); ბ) ადგილობრივი ხელისუფლები დამატებითი დაფინანსება (მხოლოდ მუნიციპალური სკოლები); მშობლების მიერ გადახდილი სწავლის საფასური (სუბსიდირებული სკოლები და წმინდა კერძო სკოლები).
- ვაუჩერი ან სუბსიდია ეკუთვნის მოსწავლეს და მიმართულია იმ სკოლაში, სადაც სწავლობს მოსწავლე.
- ვაუჩერის ზომა განსხვავდება სწავლების საფეხურის მიხედვით. ვაუჩერის ზომა მეტია საშუალო განათლების საფეხურისათვის, ვიდრე დაწყებითისათვის. ასევე სოფლის ვაუჩერის ზომა, მეტია ქალაქის ვაუჩერზე, უფრო მაღალი ხარჯების დაფარვის მიზნით. თუმცა ვაუჩერის ზომა არ ითვალისწინებს მოსწავლის სოციალურ-ეკონომიკურ მახასიათებლებს.
- ვაუჩერი ზომა ზრდადია, თუმცა მას გააჩნია ჭერი, რომე-

ლიც აღემატება ვაუჩერის სტანდარტულ ზომას 1.6-ჯერ (რეალურად ის 4-ჯერ მეტია სტანდარტულ ზომაზე). მშობლების გადასახადი ნებაყოფლობითია. სკოლებს სადაც ითხოვენ ასეთ დანამატს შერეული დაფინანსების სკოლებს უწოდებენ. არსებობს შეზღუდვა მუნიციპალური სკოლების შემთხვევაში, რომლებსაც აქვთ უფლება დააკისრონ მშობლებს დამატებითი გადასახადი მხოლოდ განათლების საშუალო საფეხურზე. შერეული დაფინანსების სკოლები ვალდებულები არიან გამოიყენონ დამატებითი დაფინანსების 10%-ი სტიპენდიებისათვის. შერეული დაფინანსების სკოლები 2000 წელს შეადგენდნენ სუბსიდირებული კერძო სკოლების 45%-ს დაწყებითი და 71%-ს საშუალო განათლების დონეზე. რაც შეეხება მუნიციპალურ სკოლებს, მათ შორის შერეული დაფინანსების მქონე სკოლები 17%-ს შეადგენენ.

- 1990 წლიდან, დამატებით, ხორციელდება ზოგიერთი მიზნობრივი პროგრამა, რომელთა დანიშნულებაა უთანაბრობის შემცირება და ხარისხის გაუმჯობესება. ასეთი ტიპის პროგრამები ორიენტირებულია გარკვეული კატეგორიის სკოლებზე (სუბსიდირებული კერძო და საჯარო) და გეოგრაფიულ რეგიონებზე.

სკოლის შერჩევა შეუძლია არა მხოლოდ მშობლებს; კერძო სკოლებსაც აქვთ უფლება შეარჩიონ მოსწავლეები. მუნიციპალური სკოლა ვალდებულია მიიღოს ნებისმიერი მოსწავლე, თუ მას გააჩნია ვაკანსია, მაგრამ, თუ მსურველთა რაოდენობა აღემატება ადგილებს რაოდენობას, მათ შეუძლიათ განსაზღვრონ მიღების საკუთარი კრიტერიუმი.

ჩილეს გეგმის ერთი შესამჩნევი ნიშანი უკავშირდება პედაგოგთა პროფკავშირის გამორიცხვას კოლექტიური მოლაპარაკების პროცესიდან. პედაგოგები იძულებულები გახდნენ ინდივიდუალურად დაედოთ კონტრაქტები საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან. უკვე 1983 წლიდან, მუნიციპალურ საჯარო სკოლებს, როგორც ჩვეულებრივ კერძო კომპანიებს, მიეცათ პედაგოგების დაქირავებისა და განთავისუფლების უფლება, ერთიან პროფკავშირულ გაერთიანებასთან შეთანხმებული კონტრაქტის გარეშე. მეორე ნი-

შანი უკავშირდება იმ ფაქტს, რომ სკოლები განთავისფლდნენ მანამდე მკაცრად განსაზღვრული ეროვნული სასწავლო გეგმისა და სტანდარტებისაგან. ამ რეფორმის პირველი შედეგია ის არის, რომ განათლების მთლიანი ხარჯები, ოჯახების მიერ განათლებაზე გაწეული ხარჯების ჩათვლით მკვეთრად შემცირდა, 80-იანი წლების დასაწყისის მნიშვნელოვანი ზრდის შემდეგ, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლება იძულებული იყო ათასობით მასწავლებლისათვის გადაეხადა კოლექტიური ხელშეკრულებით გათვალისწინებული დახმარება სამუშაოდან დათხოვნის გამო. 1985 წელს განათლების ხარჯების 80% ფედერალური ხელისუფლება ფარავდა, ხოლო განათლების ხარჯები მთლიანი ეროვნული პროდუქტის 5.3%-ს შეადგენდა. ხუთი წლის შემდეგ ფედერალური ცენტრის წილი განათლების ხარჯებში 68%-მდე დაეცა, ხოლო განათლების ხარჯების წილი მთლიან ეროვნულ პროდუქტის 3.7%-მდე შემცირდა. კერძო სექტორის ხარჯები გაიზარდა, მაგრამ არა იმდენად, რომ გადაეფარა სახელმწიფო ხარჯების კლება. სახელმწიფო ხარჯები შემცირდა, ძირითადად, საშუალო და უმაღლესი განათლების დონეზე.

ვინ სწავლობს კერძო სკოლებში?

მეორე შედეგი, ევროპის მსგავსად, უკავშირდება მაღალი და საშუალო შემოსავლის ოჯახებს, რომლებმაც გამოიყენეს კერძო სუბსიდირებულ სკოლებში სწავლის შესაძლებლობა.

ჩილეში ვაუჩერის ბენეფიციარი ნებისმიერი მოსწავლეა. კერძო სკოლებს ვაუჩერის თანხის გარდა აქვთ უფლება მოითხოვონ მოსწავლისაგან დამატებითი გადასახადი და მოახდინონ მოსწავლეთა შერჩევა. არსებობს ელიტარული კერძო სკოლების კატეგორია, რომლებიც არ იღებენ ვაუჩერულ დაფინანსებას და სწავლის საფასური იფარება მთლიანად ოჯახების მიერ. ვაუჩერული რეფორმის შედეგად მოხდა მოსწავლეთა მასობრივი გადასვლა კერძო სკოლებში. პირველ რიგში, ეს შეეხო მოსწავლეებს საშუალო და მაღალი შემოსავლების მქონე ოჯახებიდან. 1990 წლისათვის შემოსავლების განაწილების ქვედა 40%-ში მყოფი ოჯახების ბავშვების 72%-ი დადიოდა მუნიციპალურ საჯარო სკოლებში. უფრო მაღალი შემოსავლების მქონე შემდეგი 40%-ის დიაპაზონში მყოფი ოჯახების ბავშვების მხოლოდ 51%-ი სწავლობდა საჯარო სკოლებში, 43%-ი და-

დიოდა სუბსიდირებულ კერძო სკოლებში, ხოლო 6%-ი ელიტარულ კერძო სკოლებში, სადაც გადასახადი მთლიანად იფარება მშობლების მიერ. შემოსავლების განაწილებაში ზედა 20%-ის დიაპაზონში მყოფი ოჯახების ბავშვებიდან, მხოლოდ 25%-ი დადიოდა საჯარო სკოლებში, 32% სუბსიდირებულ კერძო და 43% ელიტარულ კერძო სკოლებში.

რეფორმის შედეგები

რეფორმის მესამე შედეგი ის იყო, რომ არ გაიზარდა მოსწავლეთა მიღწევები, რასაც უწინასწარმეტყველებდნენ ამ სისტემის დანერგვის მომხრეებს. 1982 და 1988 წელს ჩატარებულმა მე-4 კლასელების ეროვნულმა შეფასებებმა ესპანურ ენაში და მათემატიკაში აჩვენა, რომ ქვეყნის მასშტაბით საშუალო შედეგები დაეცა 14%-ით ესპანურ ენაში და 6%-ით მათემატიკაში. მსოფლიო ბანკის შეფასებით, ტესტირების შედეგები, ძირითადად, შეუმცირდათ დაბალი შემოსავლების მქონე მოსწავლეებს, როგორც საჯარო, ასევე სუბსიდირებულ კერძო სკოლებში. მოსწავლეებმა საშუალო შემოსავლების მქონე ოჯახების კატეგორიიდან, აჩვენეს ტესტების შედეგების უმნიშვნელო ზრდა, როგორც საჯარო, აგრეთვე კერძო სუბსიდირებულ სკოლებში. შემდგომმა ტესტირებამ, 1990 წელს აჩვენა 9%-იანი ზრდა ესპანურ ენაში და 11%-იანი მათემატიკაში. მაგრამ ეს ნიშნავს, რომ 1990 წლის შედეგები გაუტოლდა 1982 წლის შედეგებს. მოსწავლეებმა საშუალო შემოსავლების კატეგორიიდან, კერძო სკოლებში აჩვენეს უფრო მაღალი შედეგები, ვიდრე საჯარო სკოლებში, თუმცა მოსწავლეებმა მცირე შემოსავლების კატეგორიიდან, უკეთესი შედეგები აჩვენეს საჯარო სკოლებში. ჯორჯიის უნივერსისტიკის მკვლევარმა ტარინ რაუნდსმა, განიხილა მოსწავლეების მიღწევები, სკოლის ტიპის, მდებარეობის, მშობელთა განათლებისა და სოციალურ-ეკონომიკური ჯგუფის ფუნქციის სახით. მისი შეფასებით, 1990 წლის ტესტირების შედეგებმა დაადასტურა, რომ დაბალი სოციალურ-ეკონომიკური ჯგუფის მოსწავლეები უკეთესად სწავლობენ როგორც ესპანურს, ასევე მათემატიკას საჯარო სკოლებში, ხოლო საშუალო ჯგუფის მოსწავლეები, უკეთესად სწავლობენ კერძო სუბსიდირებულ სკოლებში.

ვინაიდან, დაბალი შემოსავლის მქონე მშობლებს, ნაკლები საშუალება აქვთ დაამატონ ვაუჩერის ღირებულებას, კერძო სკოლები არ არიან დაინტერესებული აჩვენეონ უკეთესი შედეგები ამ კატეგორიის მოსწავლეებში და გახადონ თავიანთი სკოლები მიზიდველი ამ კატეგორიის მოსწავლეებისათვის. შედეგების შემცირება მუნიციპალურ საჯარო სკოლებში მეტყველებს იმაზე, რომ გაზრდილი კონკურენცია ნეგატიურად აისახა მოსწავლეთა მიღწევებზე და, რომ ჩილეს ვაუჩერულმა სისტემამ გამოიწვია უფრო დიდი უთანაბრობა სწავლის შედეგებში, თუმცა მთლიანობაში არ გაამჯობესა სწავლის ხარისხი.

ჩილეს მაგალითის ზოგიერთი მკვლევარი აცხადებს, რომ სუბსიდირებულ სკოლებში ხარჯები უფრო დაბალია, ვინაიდან აქ მოსწავლე-მასწავლებლის თანაფარდობა უფრო დიდია (ერთ მასწავლებელზე მოდის მეტი მოსწავლე) და მასწავლებლის ხელფასი ნაკლებია. მაგრამ არ არსებობს იმის მტკიცებულებანი, რომ ეს ნიშნავს: კერძო სკოლები გახდნენ უფრო ეფექტიანები, ხოლო საჯარო სკოლები ჩამორჩებიან ამ მაჩვენებლით. მართლაც, თუ კერძო სკოლები თანამიმდევრულად არჩევენ მოსწავლეებს, მუნიციპალურ სკოლები იძულებულები არიან შეინარჩუნონ მცირე კლასები, უფრო მაღალი ანაზღაურების პირობებში, რათა შეინარჩუნონ საგანმანათლებლო შედეგები.

მეოთხე შედეგი უკავშირდება იმას, რომ აუცილებელი გახდა განმეორებითი ცენტრალიზება, როდესაც ხელისუფლებაში მოვიდა დემოკრატიულად არჩეული ხელისუფლება. პინოჩეტის რეჟიმის პირობებში, არ ყოფილა მცდელობა გაეუმჯობესებინათ სასწავლო გეგმა, სწავლების ხარისხი ან განათლების მენეჯმენტი, ვინაიდან, არსებობდა მოლოდინი, რომ ეს მოხდებოდა სპონტანურად, სკოლებს შორის მოსწავლეების მოსაზიდად გაზრდილი კონკურენციის შედეგად. ეს არ მოხდა. არც მუნიციპალურმა სკოლებმა და, არც კერძო სკოლების უმრავლესობამ, არ გამოიჩინეს სწავლის შედეგების გაუმჯობესების ინიციატივები. დაბალი შემოსავლების მქონე მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნდათ საკმარისი ფინანსური რესურსი სკოლების გასაუმჯობესებლად. ვინაიდან მასწავლებელთა გაერთიანებები ისევ დაკანონდა, მოხდა მასწავლებელთა გაერთიანებების რეორგანიზაცია და მასწავლებლებმა დაიწყეს ბრძოლა მაღალი

ხელფასებისათვის. არ არის გასაკვირი, რომ თავიანთი მოთხოვნებით მათ მიმართეს ცენტრალური ხელისუფლებას, რომლის კომპეტენციაშია, როგორც საჯარო, ისე კერძო სკოლების მინიმალური ხელფასის საკითხი.

ჩილეს რეფორმის გაკვეთილები

სტანფორდის უნივერსიტეტის პროფესორმა მარტინ კარნოიმ (Martin Carnoy, 2007). განიხილა ჩილეს გამოცდილება შეერთებული შტატების განათლების სისტემისათვის სარგებელის მოტანის პრიზმაში. მისი აზრით, ვაუჩერული სქემა ზრდის უთანასწორობას, ისე რომ სკოლა არ ხდება უკეთესი. უფრო მეტიც, პრივატიზაცია ამცირებს საზოგადოების მცდელობას გაამჯობესოს სწავლება, ვინაიდან მინდობილია თავასიფალ ბაზარს შედეგების გაუმჯობესების საკითხში. მაგრამ ეს შედეგები არ იზრდება. კერძო სკოლებს შეუძლიათ აჩვენონ უფრო მაღალი შედეგები ვიდრე საჯარო სკოლებში, მაგრამ აღწევენ იმით, რომ არიდებენ თავს „რთულ“ მოსწავლეებს, რომლებიც, საბოლოოდ, იყრიან თავს გარკვეულ საჯარო სკოლებში.

არსებობს ჩილეს რეფორმის კიდევ ერთი გაკვეთილი. ვაუჩერრიზაციის გზის ბოლოს საჯარო სკოლების მდგომარეობა უფრო რთულდება. ჩილეს ახალი, დემოკრატიულად არჩეული ხელისუფლების აზრით, საჯარო სკოლების ადმინისტრაცია და საბაზრო ინიციატივების ნაკლებობაა მუნიციპალურ სკოლებში დაბალი შედეგების მიზეზი. ვაუჩერული სქემის დანერგვასთან ერთად, საშუალო ფენის ოჯახებმა აღმოაჩინეს, რომ მათ ურჩევნია განარიდონ თავიანთი შვილები დაბალი შემოსავლების მქონე მოსწავლეებისაგან. უფრო მეტიც, საჯარო სკოლების მასწავლებლებმა აღმოაჩინეს, რომ გაუარესებულ და ნაკლების მხარდაჭერის პირობებში, უფრო ძნელია იყო ინოვაციური. ამ უკანასკნელმა გაკვეთილმა უნდა აიძულოს საჯარო სკოლების მხარდამჭერები ხელი შეუწყონ სწრაფ და რადიკალურ რეფორმებს ღარიბ რაიონებში განლაგებულ სკოლებში და განახორციელონ ის რეფორმები, რომლებიც შეესაბამება გაზრდილ მოთხოვნებს და იქნება შედეგიანი რისკის ჯგუფებში მყოფი მოსწავლეებთან მუშაობისათვის.

4.2. ავსტრალია: კონტროლის შტატი

ავსტრალია არის ფედერალური ქვეყანა. სკოლის ასაკის მოსწავლეთა განათლება შტატის პასუხისმგებლობაა, თუმცა, არის აგრეთვე ეროვნული ჩართულობაც. ვიქტორიას ავსტრალიაში სიდიდით მეორე განათლების სისტემა აქვს 550,000 მოსწავლით, 35,000 მასწავლებლით და 1,600 სკოლით. 1970-იანი წლების შუა პერიოდის განათლების რეფორმა ვიქტორიაში იყო რადიკალური, ხელისუფლების განაწილების, სკოლის დონეზე პასუხისმგებლობის და ანგარიშვალდებულების გაძლიერების ტენდენციით. ვიქტორია ბევრი კუთხით ლიდერულ პოზიციებზე იყო ავსტრალიის განათლების სისტემის რეფორმის პროცესში. ბოლო 10 წლის განმავლობაში შტატების უმეტესობაში განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებების ფონზე, ვიქტორია წარმოადგენს მთელი ავსტრალიის მასშტაბით მიმდინარე რეფორმის საუკეთესო მაგალითს.

რეფორმამდე სკოლები ვიქტორიაში ცენტრალურად იმართებოდა. ფინანსების განაწილება, მასწავლებელთა ხელფასები და სხვადასხვა რესურსების დაფინანსების საკითხები ცენტრალურ დონეზე განიხილებოდა. მხოლოდ ე.წ. „ტექნიკური სკოლებისთვის“ იყო დამახასიათებელი მაღალი ავტონომია რესურსების გამოყენების მხრივ, თუმცა ეს არ ვრცელდებოდა სკოლების უმეტესობაზე. ხელისუფლების გადანაწილების შედეგად განვითარდა ფორმულით დაფინანსება, სადაც ხდება თითოეული სკოლის მიერ მიღებული როგორც კრიტერიუმების, ასევე ფაქტობრივი თანხის შესახებ ინფორმაციის ფართოდ გავრცელება. ამ მეთოდით გამოვლინდა დიდი უსამართლობები, რაც შემდგომში ყურადღებას მოითხოვდა, განსაკუთრებით სწავლის შედეგებსა და რესურსებს შორის კავშირის საკითხში.

1980-იანი წლების შუა პერიოდში ვიქტორიამ დაიწყო გადასვლა სკოლის თვითმართვასა და სკოლის ფორმულით დაფინანსებაზე. წარმატებულმა ხელისუფლებებმა განაგრძეს ეს პროცესი. ამჟამად, ვიქტორიას სკოლებს აქვთ ყველაზე მაღალი სკოლის რესურსების პროპორცია სკოლის ბიუჯეტში მსოფლიოს ნებისმიერ საგანმანათლებლო სისტემასთან შედარებით. მაღალია არა მხოლოდ ეს პროპორცია (94%), არამედ ასევე მნიშვნელოვანია მოქნილობა, რომლითაც შესაძლოა რესურსები გამოყენებულ იქნას საგანმანათლებლო პროცესში. ეს მოიცავს პერსონალის მახასიათებლების

განსაზღვრას, პერსონალის შერჩევას, სკოლების მიერ პერსონალის რეალური საჭიროებების (ხარჯების) დაფარვას (არა საშუალო დონეზე). სკოლებზე თანხა ნაწილდება ნაწილი საკრედიტო და ნაწილი ნაღდი თანხით. საკრედიტო სისტემა შეიძლება შეიცვალოს ნაღდ ფულზე სკოლის მოთხოვნის შემთხვევაში.

ხელისუფლების გადანაწილება გულისხმობს არა მხოლოდ ხელისუფლების გადაცემას უბრალოდ სკოლისთვის, არამედ თემისთვის და ამ თემის სკოლისთვის. აქ იგულისხმება უფრო მეტი, ვიდრე მხოლოდ რესურსების განაწილებაა. არსებითად, ასეთი მიდგომა შემუშავდა იმისათვის, რათა ხელი შეეწყო მოსწავლეთა სწავლის და კულტურულ/სოციალური საჭიროებების შეფარდებას საგანმანათლებლო უზრუნველყოფასთან. ცენტრალური ხელისუფლება ადგენს განათლების ეროვნულ და შტატის მიზნებს, მაგრამ ლოკალურად ხდება ადგილობრივი პრიორიტეტების და კულტურულ/სოციალური ფაქტორების განსაზღვრა.

ადგილობრივი წვლილი განათლების პოლიტიკის განვითარებისთვის ვიქტორიაში იყო სკოლის საბჭოების ჩამოყალიბება, სადაც მშობლები, მასწავლებლები და თემი თანაბრად ინაწილებენ პასუხისმგებლობას. მთავრობის მიერ შემუშავებული ჩარჩო პოლიტიკის, სტანდარტების და ანგარიშვალდებულების მოთხოვნების ფარგლებში, სკოლის საბჭო შეიმუშავებს სტრატეგიულ და წლიურ გეგმას, რომელშიც შედის წინადადების მომზადება, გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმა და პოლიტიკა, წლიური გეგმის დამტკიცება (რესურსების განაწილების ჩათვლით) და სკოლის მიმოხილვა. დირექტორი და პერსონალი მუშაობს მთავრობის და სკოლის საბჭოს მიერ შემუშავებულ ჩარჩოს ფარგლებში, რათა შეიმუშაოს და განახორციელოს სასწავლო გეგმები და მოახდინოს მოსწავლეთა წარმატების მონიტორინგი.

საგანმანათლებლო რესურსების ეფექტურად და ეფექტიანად გამოყენების ადგილობრივი პასუხისმგებლობა არის ის ფენომენი, რომელიც მჭიდროდ არის დაკავშირებული სკოლის საბჭოების განვითარებასთან. მასთან ახლოს მდგომი ფენომენი არის ასევე რესურსების განაწილების ტრანსფარენტულობა.

მიუხედავად ზემოთჩამოთვლილი ნაბიჯებისა, რომელიც წარმატებული აღმოჩნდა სხვადასხვა საკითხებიდან გამომდინარე, ავ-

სტრალის სასკოლო სისტემაში ბევრი უსამართლობა ჯერ კიდევ რჩება. კოლდველი (Caldwell, Brian J., 2002) აღნიშნავს, რომ მათემატიკის, მეცნიერების და კითხვის საერთაშორისო ტესტებში „იმ ქვეყნებს შორის, რომლებსაც ყველაზე წარმატებული მოსწავლეები ჰყავთ, ავსტრალიას ერთ-ერთი მაღალი მაჩვენებელი აქვს.“ ბოლო ათწლეულის ბევრი კვლევის მიხედვით, მეღბურნის საგანმანათლებლო შედეგების კვლევის უნივერსიტეტმა გამოყო მოსწავლეთა სწავლის შედეგებსა და კარიერულ გზას შორის განსხვავებები, მცირე სხვაობებით მოსწავლეთა მახასიათებლებში როგორცაა სქესი, ადგილმდებარეობა, სოციო-ეკონომიკური სტატუსი და კულტურული წარმომავლობა. მოსწავლეთა შედეგებში განსხვავებებთან ერთად, გამოიკვეთა განსხვავებები სკოლების დაფინანსებაში, ავსტრალიის მდიდარი სკოლები ღარიბ სკოლებთან შედარებით სამჯერ მეტს ხარჯავენ მოსწავლეთა განათლებაზე.

არსებული დაფინანსების ფორმულა ეფუძნება სამ ძირითად კომპონენტს: ბირთვი, საჭიროებებზე დაფუძნება და პრიორიტეტული პროგრამები.

ბირთვი

დაფინანსების ეს ნაწილი უზრუნველყოფს მასწავლებლების, დამხარე მასწავლებლების და სწავლის, შენობის და ზედნადები ხარჯების დაფარვას, რაც სკოლის ბიუჯეტის 80%-ს წარმოადგენს.

ფორმულის ერთი ნაწილი განსაზღვრავს მასწავლებელთა კვოტას სკოლაში ჩარიცხულთა რაოდენობის და სკოლის ტიპის გათვალისწინებით. დაფინანსება (გარდა დირექტორისა და უფროსი მასწავლებლის თანამდებობისა) გადაეცემა, როგორც განსაზღვრული ოდენობა, კონკრეტულ თანამდებობაზე, ხელფასის და ზედნადები ხარჯების დასაფარად. კოეფიციენტები განსხვავებულია დაწყებით და საშუალო სკოლებისათვის. ფულის მიღების შემდეგ, სკოლა საკუთარ ლიდერულ გუნდს ქმნის, რათა უკეთ უპასუხონ თავიანთ მოთხოვნებს არსებული ფინანსების პირობებში. გამოიანგარიშებენ მასწავლებელთა ფაქტობრივ ხარჯებს და არა საშუალოს. მოქნილობა გულისხმობს ასევე სპეციალური ანაზღაურების უზრუნველყოფას ნებისმიერ თანამშრომელზე (გარდა დირექტორისა) კონრეტული თანხის ფარგლებში.

ფორმულის ის ნაწილი, რომელიც ეხება არა-სასწავლო პერსონალს და სკოლის ფუნქციონირების ხარჯებს, ეფუძნება სკოლაში ჩარიცხულთა რაოდენობას და სკოლის ტიპს. შენობის დაფინანსება მოიცავს დასუფთავების, მიწის მოვლის, კომუნალურ, შენობის შენახვის და მცირედი სამუშაოების ხარჯებს. კომუნალური ხარჯები ისტორიულ ხარჯებს ეფუძნება, ხოლო სხვა ხარჯები კი ფორმულას. ეს ფორმულები კომპლექსურია და ისტორიულ ნიმუშებს შეიცავს. ზედნადები ხარჯების დაფინანსება დაკავშირებულია სახელფასო გადასახადებთან, საპენსიო ხარჯებსა და სამუშაო ჯილდოებთან.

საჭიროებებზე დაფუძნებული დაფინანსება

ვიქტორიაში სკოლის ბიუჯეტის შედგენისას ყველაზე კრიტიკული ელემენტი იყო ინდექსების განსაზღვრა საჭიროებაზე დაფუძნებული რესურსების გასანაწილებლად. ბოლო 6 წლის მანძილზე, ვიქტორია აქცენტს აკეთებდა საჭიროებაზე დაფუძნებული მომსახურების უზრუნველყოფაზე იმ პოლიტიკის შემუშავებასთან ერთად, რომელიც ეხებოდა უნარშეზღუდული ბავშვების ინკლუზიას და წარუმატებელ (პრობლემურ) ბავშვებს; ასევე ყველა მოსწავლის სწავლის შედეგების სამართლიანობის მიღწევას. შეთანხმებული ინდექსები და დაფინანსების ფორმულები გახდა გარანტი სკოლებისა და თემის წარმომადგენლებისთვის, რომ დაფინანსება იქნებოდა შესაბამისი, პროგნოზირებადი და გამჭვირვალე.

საჭიროებაზე დაფუძნებული დაფინანსება ხდება ფორმულებით უნარშეზღუდული და პრობლემური ბავშვებისათვის, სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროებებისათვის, ინგლისური – როგორც მეორე უცხო ენა, სოფლის და იზოლირებული სკოლებისთვის. საჭიროებაზე დაფუძნებული დაფინანსება მოიცავს სკოლისთვის გამოყოფილი თანხების 20%-ს. საჭიროებაზე დაფუძნებული დაფინანსების ინდიკატორებია:

- უნარშეზღუდული და პრობლემური მოსწავლეების ბუნება და ღონე, ფინანსდება 6 ღონე;
- სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების ინდექსი, რომელიც ეხება სკოლაში მოსწავლეთა პროპორციას, რომლებიც მძიმე პირობებში არიან ოჯახური თუ სხვა მდგომარეობის გამო;

- იმ მოსწავლეთა საჭიროება, რომლებიც არაინგლისურენოვანი ოჯახიდან არიან;
- პატარა სოფლის სკოლის ზომის დარეგულირების ფაქტორი;
- მდებარეობის (სოფლის და იზოლირებული ტერიტორიის) ინდექსი.

პრიორიტეტული პროგრამები

დამატებითი 16 პროგრამა უზრუნველყოფს თანხების განაწილებას ინდივიდუალურად სკოლების სპეციფიკური საჭიროებებისთვის. ესენია: არაინგლისურენოვანი ოჯახის შვილების პროგრამა, ადგილობრივი განათლება, პროფესიული განვითარება და სპეციალური ინიციატივები. 2003 წელს ბევრი მათგანი გააერთიანეს, რათა თავიდან აეცილებინათ რთული პროცედურები, გაეზარდათ ტრანსფარენტულობა და ეჩვენებინათ მათი ჩართულობა სკოლის დაფინანსებაში.

რომ შევაჯამოთ, ვიქტორიაში ფინანსების განაწილების ფორმულა არის რთული. თუმცა, მიმდინარეობს ამ მიმართულებით მუშაობა – ახალი მიდგომის შემუშავებით.

4.3 ინზონი

თითქმის ყველა სახელმწიფო სკოლა ინგლისში იმართება და ფინანსდება განათლების ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ (LEA). ადგილობრივი ხელისუფლებები იღებენ გრანტებს ცენტრალური ხელისუფლებისგან, რაც აფინანსებს ადგილობრივი მომსახურების დანახარჯების დაახლოებით 75%-ს, დანარჩენი ნაწილი თანხის მოდის ქონების გადასახადიდან. ცენტრალური ხელისუფლების გრანტების უმეტესობა ადგილობრივი ხელისუფლებების მომსახურებისთვის არის არამიზნობრივი. ეს გულისხმობს, რომ ადგილობრივად არჩეული საბჭოს წევრები იღებენ გადაწყვეტილებას ხარჯების პრიორიტეტების და ქონების გადასახადის პროცენტზე. ახალი ნაბიჯი 2004 წელს იყო ცენტრალური ხელისუფლების დაჟინება, რომ განათლების ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სკოლების დაფინანსება ხდებოდეს მოსწავლეთა დადგენილი რაოდენობის მიხედვით. უნდა აღინიშნოს, რომ განათლება არ არის ცალკე მდგომი

მომსახურება. ის არის ნაწილი იმ სოციალური პაკეტისა, რომელსაც ახორციელებს ადგილობრივი ხელისუფლება სოციალური მომსახურების ჩათვლით, როგორცაა ადგილობრივი გზების რემონტი და სხვა, და რომელთა შორის, მომავალი თაობისათვის გაწეული ხარჯები, დაწყებული ბალიდან საშუალო სკოლის ჩათვლით არის ყველაზე მნიშვნელოვანი ხარჯი.

ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის საერთო სუბსიდიის სახით ფინანსების განაწილების ძირითადი პრინციპები შემუშავდა 1958 წელს (Glennerster et.al., 2000), თუმცა გრანტის სისტემა იცვლებოდა მრავალჯერ წლების მანძილზე. ბოლო ცვლილება განხორციელდა 2003 წელს. 1958 წლიდან ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობდა მიეღწია ფისკალური გამოთანაბრებისთვის ადგილობრივ ხელისუფლებებში ცენტრალური ხელისუფლების გრანტების დაწესებით, რათა აესახა განსხვავებები როგორც ადგილობრივი ხელისუფლებების მიერ მომსახურებებზე და მათ შორის განათლებაში გასაწევი ხარჯების და ასევე მათი ფინანსური შესაძლებლობების მხრივ. ეს უკანასკნელი არის ადგილობრივი გადასახადის ოდენობა, რომლის აკრეფა ყოველ ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია, თუკი იქნება დაწესებული „სტანდარტული“ გადასახადის ნორმა შიდა ქონების გადასახადის ბაზაზე. ცენტრალური ხელისუფლება ახდენს ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯის საჭიროების შეფასებას ფორმულის გამოყენებით. ფორმულის ძირითადი ელემენტები დადგენილია პოლიტიკის შემქმნელების მიერ, თუმცა ფორმულის დეტალები განისაზღვრება ყოველწლიურად ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების წარმომადგენლებს შორის შეთანხმების საფუძველზე.

სკოლის დაფინანსების სისტემა დაყოფილია ორ საფეხურად. პირველი, ცენტრალური ხელისუფლება ანაწილებს ფულს ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, როგორც ნაწილი ადგილობრივი მთავრობის ზოგადი სუბსიდიისა და მეორე, განათლების ადგილობრივი ხელისუფლება ანაწილებს ფინანსებს სკოლებზე. ცენტრალური ხელისუფლების გრანტები გაცემული ადგილობრივ ხელისუფლებაზე გულისხობს 3-დან 16 წლამდე (სავალდებულო სკოლის საფეხურის ჩათვლით) მოსწავლეთა სკოლით უზრუნველყოფას, ისევე როგორც ზოგიერთი გრანტი მოზრდილთა განათლებას. სკოლებში, სადაც 17-

დან 19 წლამდე მოსწავლეები სწავლობენ იღებენ დაფინანსებას ამ მოსწავლეთათვის, რომელიც ფინანსდება ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან და ასევე ანაწილებს გრანტებს სხვა 16 წლის ზემოთ საგანმანათლებლო დაწესებულებებზე. ეს გრანტი გაიცემა სხვადასხვა ფორმულის საფუძველზე. ამ შემთხვევაში, ჩვენ ყურადღებას ვაკმახვილებთ 3-16 წლის მოსწავლეთა განათლების დაფინანსებაზე.

განათლებაზე ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯის საჭიროება ფასდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ფორმულის გამოყენებით, რომელიც შეიცავს სკოლამდელ, საბაზო და საშუალო ასაკის მოსწავლეთა რაოდენობას, სოციალურად დაუცველობის ინდიკატორს, მეჩხერობის ინდექსი ნაკლებად დასახლებულ ტერიტორიებზე და ტერიტორიის ფაქტორს რეგიონებისთვის, სადაც ხელფასი საშუალოზე მაღალია. განათლებაზე ხარჯების ამ შეფასებას 2003 წლიდან უწოდებდნენ დანახარჯის წილის ფორმულას. ფინანსური შესაძლებლობების განსხვავებების გარდა, ეს შეფასება განსაზღვრავს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მიღებული გრანტის ოდენობას. თუმცა, ფორმულები, რომლებიც გამოიყენება ადგილობრივი ხელისუფლებების დანახარჯებს შორის სხვაობის განსაზღვრისთვის, კრიტიკის საგანი იყო ადგილობრივი ხელისუფლებების ინტერესების განსხვავებების გამო და იმ ინდიკატორების ტექნიკურ საკითხებზე, რომლებიც გამოიყენება ფორმულაში. 2003 წლის ცვლილებები იყო კიდევ ერთი მცდელობა არსებულ შენიშვნებზე საპასუხოდ.

სკოლებში რესურსების განაწილების მეორე საფეხურის – განათლების ადგილობრივი ხელისუფლებიდან სკოლაში – დიდი რეფორმა 1990-იანი წლების პირველ პერიოდში განხორციელდა, 1988 წლის ინგლისსა და უელსში განათლების რეფორმის აქტის შესაბამისად. რეფორმა მოითხოვდა განათლების ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან, რომ თანხების განაწილება სკოლებისათვის მომხდარიყო ძირითადი რესურსებისთვის, პერსონალის ჩათვლით, და ასევე, ყოველი სკოლის ბიუჯეტი განსაზღვრულ ყოფილიყო ფორმულით, რომელიც უნდა დაემტკიცებინა განათლების და უნარების დეპარტამენტს (შემდგომში ცნობილი განათლების და მეცნიერების დეპარტამენტის სახელით). სკოლის ბიუჯეტის მთავარი განმსაზღვრელი უნდა ყოფილიყო მოსწავლეთა რაოდენობა და ასაკი. სკოლის

მმართველი რგოლები (სკოლის საბჭოები) იყვნენ პასუხისმგებელნი სკოლის ბიუჯეტის მართვაზე და სკოლის მიერ მიწოდებული განათლების ხარისხზე. თუკი სკოლას აქვს დაფუძნებული სკოლის სტატუსი და არა თემის სკოლის სტატუსი, სკოლის საბჭო არის ასევე პერსონალის დამქირავებელი და მესაკუთრე. სახელმწიფო სკოლის მმართველი საბჭო ნიშნავს უფროს მასწავლებელს, რომელიც მმართველებთან ერთად ნიშნავს პერსონალს.

1990 წელს სკოლების ადგილობრივი მართვის (LMS) გამოჩენამდე, სკოლები ფინანსურად იმართებოდა LEA-ს მიერ. სკოლებს უთითებდნენ რამდენი მასწავლებელი და დამხმარე პერსონალის ყოლა შეეძლო და ყველა პერსონალთან და ხელფასებთან დაკავშირებული საკითხები იმართებოდა LEA-ს მიერ. LEA უზრუნველყოფდა ყველა სამუშაოებს, დაკავშირებულს დასუფთავებასა და სარემონტო მომსახურებასთან და ფარავდა ყველა დაზღვევის ხარჯს. ერთადერთი ფინანსური ოპერაცია, რომელიც სკოლებში ეხებოდა იყო ე.წ ერთ მოსწავლეზე დახმარება. ეს იყო თითო მოსწავლეზე გამოყოფილი თანხა სასწავლო რესურსების შესაძენად, რომლითაც სკოლას შეეძლო ეყიდა ის, რაც უნდოდა – არ იყო გაწერილი, თუ რა სახელმძღვანელოები უნდა შეეძინათ.

ფინანსების განაწილება და გამოყენება იყო რთული და რეალურად 1990 წლამდე მხოლოდ ძალიან ცოტა უფროსმა მასწავლებელმა და მმართველმა იცოდა, თუ როგორ ფინანსდებოდა სკოლა. 1990 წლიდან სკოლების ადგილობრივი მართვის რეალიზაციის შემდეგ, მოხდა განათლების დაფინანსების საჯაროდ გახდომა, რამაც გაზარდა ზეწოლა ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, რათა მოეხდინა ფინანსების LEA-ს-თვის განაწილების რეფორმა. დებატების, კვლევის და კონსულტაციების შედეგად მთავრობამ 2003 წელს განაახლა ადგილობრივ ხელისუფლებებზე გრანტების გაცემის სისტემა, გარკვეული ცვლილებებით, რომელიც ეხებოდა კონკრეტულად სკოლის დაფინანსებას.

2003 წლის აპრილში მიღებული სისტემის მთავარი ასპექტი იყო ის, რომ უფრო გაერთულებინა (ხელი შეეშალა) ადგილობრივი საბჭოს წევრებისთვის სკოლებზე იმაზე ნაკლები ხარჯების გაწევისათვის, ვიდრე მთავრობა მიიჩნევდა საჭიროდ. არსებობდა კიდევ სხვა კანონები, რომლებიც აიძულებდა ადგილობრივ ორგანოებს, რომ

სკოლებისთვის გადაეცათ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გაზრდილი ფინანსები. 2003 წლის გრანტის განაწილების ფორმულაში მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო განათლებაში დანახარჯის წილის ფორმულის (EFSS) დაყოფა ორ ბლოკად: ერთი განათლების ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის და მეორე - სკოლებისთვის.

LEA ბლოკი წარმოადგენს მთლიანად განათლებაში დანახარჯის წილის ფორმულის (EFSS) 12%-ს. ეს მოიცავს მოსწავლეთათვის ადგილების უზრუნველყოფის ხარჯებს, მიღების პროცედურებს, სახლი-სკოლა ტრანსპორტირებას, სკოლაში სტანდარტების დაწესებას, სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეთა შეფასებას და სტრატეგიულ მიმოხილვას განათლების მთავარი ოფიცრის და მისი პერსონალის მიერ. ფული გამოყოფილი მოსწავლეებზე - სკოლის ბლოკშია, რომელსაც აქვს ოთხი ქვეგანყოფილება: ხუთის წლის ქვემოთ, დაწყებითი (5-11 წლები), საშუალო (11-16 წლები) და მაღალ ხარჯიანი მოსწავლეები. განათლებაში დანახარჯის წილის ფორმულა (EFSS) ყოველი LEA-სთვის ერთსა და იმავე ნიმუშს იყენებს და დეტალები, თუ როგორ მიმდინარეობს ის არის საჯარო ყურადღების საგანი. ყოველ ქვეგანყოფილებაში არის საბაზო თანხა გამოყოფილი ყოველ მოსწავლეზე (ერთი და იგივე მთელი ქვეყნის მასშტაბით), რასაც ფორმულის მიხედვით ემატება დამატებითი დაფინანსება, დამატებითი საგანმანათლებლო საჭიროების და გეოგრაფიული პირობების (დამატებითი თანხა ქვეყნის მაღალ ხარჯიანი და ნაკლებად დასახლებული ტერიტორიებისთვის) გათვალისწინებით.

2003 წელს წარმოდგენილმა ახალმა LEA დაფინანსების სისტემამ გაუთვალისწინებელი შედეგები მოიტანა ბევრი სკოლისათვის, რომელთაც ბიუჯეტის შეკვეცა მოუხდათ, როცა მთავრობამ თავისი მთლიანი დაფინანსება სკოლებისთვის 3%-ით გაზარდა. ამით გამოწვეულმა პოლიტიკურმა დაძაბულობამ აიძულა მთავრობა მოეხდინა მეტი ჩარევა ადგილობრივ ხელისუფლებების საქმიანობაში-მოთხოვნით, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ერთ მოსწავლეზე გაზრდილი დაფინანსება (3.4% - 4% 2004/2005 წლებში) სკოლის ბლოკის გზით გადაეცათ სკოლებისთვის.

გარდა LEA-ს დაფინანსებებისა, არსებობს განათლების და უნარების დეპარტამენტის დაფინანსების ბევრი წყარო, წარმოდგე-

ნილი სპეციალური და სპეციფიკური გრანტების სახით, რომელიც შეადგენს სკოლის ბაზაზე განათლებაზე დახარჯული თანხის 14%-ს. ეს გრანტები ცენტრალური ხელისუფლებიდან, ცნობილი სტანდარტული ფონდის სახელით, მიდის პირდაპირ სკოლაში (ადმინისტრაციულად LEA-ს გზით). ზოგიერთი გრანტი ძალიან კონკრეტული მიზნებისთვისაა, როგორცაა ეთნიკური უმცირესობების სწავლის მხარდაჭერი და დაფინანსება წარმატებული მასწავლებლები-სათვის. არსებობს ბევრი სპეციფიკური სქემა კონკრეტული ტიპის სკოლისთვის, რომელიც იღებს დამატებით დაფინანსებას. და ბოლოს, ფულის წყარო აგრეთვე არის მშობლების მიერ შეგროვებული თანხა ან საქველმოქმედო ფონდებიდან მიღებული ფული.

ამ მრავალფეროვნების შედეგად ერთ მოსწავლეზე დაფინანსებაში დიდი განსხვავება დაფინანსების სისტემის სამართლიანობაზე დიდი კრიტიკის ობიექტი გახდა.

სკოლების ადგილობრივი მართვის (LMS) სქემა მუშავდებოდა LEA-ს ოფიცრების მიერ, ჩვეულებრივ სკოლის წარმომადგენლებთან (უფროსი მასწავლებლები, გამგეები) თანაშრომლობით და არჩეული წევრების თანხმობით. 2003 წლის იანვრიდან ყოველ LEA-ს მოეთხოვება, ჰქონდეს „სკოლის ფორუმი“, სადაც უფროსი მასწავლებლები და გამგეები იქნებიან არჩეულები. სკოლის ფორუმი არის საკონსულტაციო ჯგუფი; საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებენ არჩეული საბჭოს წევრები.

LMS/სამართლიანი დაფინანსების სქემა ანაწილებს ფულს სკოლებზე უმთავრესად მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით, მათი ასაკის შესაბამისად (ე.წ. AWPU ასაკის მიხედვით შეწონილი მოსწავლის ერთეული). ყველაზე მცირე 75% არსებული თანხისა უნდა განაწილდეს მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით. შემდეგი 5% შეიძლება განაწილდეს მოსწავლეთა დამატებითი საგანმანათლებლო საჭიროებების მიხედვით. დარჩენილი 20% შეიძლება გამოყენებულ იქნას დამატებითი საგანმანათლებლო საჭიროებებისთვის, ან შეიძლება ფული განაწილდეს პატარა ზომის სკოლებზე თუ შერობა-ნაგებობების ხარჯებზე.

AWPU – ასაკის მიხედვით შეწონილი მოსწავლის ერთეული – გამოითვლება თითოეულ მოსწავლეზე კლასების მიხედვით (დაწყებითი სკოლაში მიღებიდან მე-11 კლასამდე). მესამე წელზე გამო-

ყოფილია ყველაზე დაბალი საზომი (შეწონილი) 1.00 სხვა წლებთან შედარებით, რომლებიც უფრო დიდ თანხებს იღებენ. ყველაზე დიდი თანხა კი მოდის მე-10 და მე-11 კლასებზე, სადაც მოსწავლეებს შედარებით პატარა ჯგუფებად ასწავლიან.

ვინაიდან ეროვნული ფინანსური წელი იანვარიშება აპრილიდან მარტამდე და აკადემიური წელი სექტემბერიდან აგვისტომდე, სკოლები იღებენ ფულს 5/12 ერთი აკადემიური წლისთვის და 7/12 მომდევნო წლისთვის. რადგანაც მოსწავლეთა რაოდენობა არ არის ერთი და იგივე წლიდან წლამდე, LEA ჩვეულებრივ ახდენს სკოლასთან თანამშრომლობით სექტემბერში მოსწავლეთა მოსალოდნელი რაოდენობის გამოთვლას. ნებისმიერი შემდგომი ცვლილება ხორციელდება ფაქტიური ეროვნული აღწერის მონაცემებზე დაყრდნობით, რომელიც ყოველწლიურად კეთდება იანვარში.

სკოლები იღებენ ფულს ასევე სწავლის პრობლემების მქონე ბავშვების დამატებითი ხარჯების დასაფარად, რომლებიც საჭიროებენ უფრო პატარა ჯგუფებში მეცადინეობას. ამჟამად ეს ჩვეულებრივ ხდება სკოლის უფასო კვების პროგრამით. სკოლები იღებენ დამატებით თანხას იმ მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით, რომლებიც საჭიროებენ სკოლის უფასო კვებას. ეს პროგრამა კრიტიკის საგანი იყო, ვინაიდან ის არ ასახავს მოსწავლის საგანმანათლებლო საჭიროებას, მაგრამ აღიარებულია, როგორც სკოლის დონეზე სოციო-ეკონომიკურ სიდუხჭირესა და განათლებაში წარუმატებლობას შორის ფართო კავშირის არსებობის პირობა. სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების სხვა მაჩვენებლები, რასაც იყენებს LEA არის სკოლაში შემოსვლამდე მოსწავლეთა წარმატებები, იმ მოსწავლეთა რაოდენობა, რომლებიც ეთნიკური უმცირესობის ჯგუფიდან არიან, რომელთათვის ინგლისური მეორე უცხე ენაა, ან რომელთაც ინგლისურად თავისუფალი ლაპარაკი არ შეუძლიათ.

2000 წლიდან სკოლები იღებენ ფულს მცირე კაპიტალური სამუშაოსთვის. ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი თანხა განსხვავდება დაწყებითი, საშუალო და სპეციალური სკოლების მიხედვით და ის წესდება ეროვნულ დონეზე DFES-ის მიერ.

AWPU მოიცავს მასწავლებლების, დამხმარე პერსონალის, მომარაგების, მომსახურების და სკოლის ფუნქციონირებისათვის საჭირო ხარჯებს. AWPU-ს გამოთვლა ხდება დისტრიბუციული მე-

თოდოლოგიის მიხედვით. ზოგიერთი LEA ერთ მოსწავლეზე თანხას ანგარიშობს გასული წლის მონაცემების მიხედვით ინფლაციის გათვალისწინებით. ზოგი LEA იყენებს მიდგომას, რომელიც ცნობილია საქმიანობით განპირობებული დაფინანსების სახელით (ALF). ეს მიდგომა ეფუძნება კონკრეტული კლასის (საფეხურის) კურიკულუმით მოსწავლის სწავლებისათვის საჭირო ხარჯების დეტალურ ანალიზს.

რა მეთოდსაც არ უნდა იყენებდეს, სკოლა იღებს მთლიან თანხას ფორმულაში გათვალისწინებული მოსწავლეთა რაოდენობის და სხვა ინდიკატორების მიხედვით: მთლიანი თანხა არ იყოფა მასწავლებლებისთვის ან პერსონალის და არა-პერსონალის რესურსებისთვის ცალ-ცალკე. LMS-ის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ფული, რომელსაც ერთხელ მიიღებს სკოლა, ნაწილდება სკოლის პრიორიტეტების მიხედვით, როგორც გადაწყვეტენ სკოლის უფროსი მასწავლებელი და მმართველი რგოლი. ერთადერთი შეზღუდვა არის ის, რომ კაპიტალური დაფინანსება უნდა იქნეს გამოყენებული მხოლოდ კაპიტალური ხარჯების დასაფარავად. ვინაიდან დაფინანსება არ არის დაწესებული, ერთი და იმავე სკოლას შეიძლება სხვადასხვა რაოდენობის მასწავლებელი, დამხმარე პერსონალი, ტექნიკური და ადმინისტრაციული პერსონალი ყავდეს და შესაძლოა განსხვავებულ თანხას ხარჯავდეს დეკორაციაზე, გათბობაზე და სასწავლო მასალებზე. ბიუჯეტში ნებისმიერი გადამეტება თუ დეფიციტურობის გათვალისწინება ხდება მომდევნო საფინანსო წელს.

4.4 პოლონეთი

პოლონეთში ფუნქციონირებს სრულად დეცენტრალიზებული განათლების სისტემა ადგილობრივი ხელისუფლებებით (გმინა), რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან დაწყებით განათლებაზე და ოლქის დონეზე ადგილობრივი ხელისუფლებები (პოვიატსი), რომლებიც საშუალო განათლებაზე არიან პასუხისმგებელნი (Levitas and Herczynski, 2002). მიუხედავად ამისა, ეროვნული ხელისუფლება არის სამართლებლივად პასუხისმგებელი, უზრუნველყოს განათლების და განათლების დაფინანსების კონსტიტუციური უფლება, რომელიც არის ეროვნული ბიუჯეტის ერთადერთი მსხვილი ხარჯი.

შედგად, პოლონეთი განათლების დაფინანსება ხდება ორ-საფეხურიანი სისტემით; პირველი ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე და შემდეგ, ადგილობრივი ხელისუფლებიდან სკოლაში. პირველი საფეხურისთვის გამოიყენება ფორმულა (პოლონეთში ცნობილი არაოფიციალურად „ალგორითმის“ სახელით), რომლითაც განათლების სამინისტრო ანაწილებს ერთიან სუბსიდიას ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, რათა უზრუნველყონ თავიანთი ხარჯები სკოლაში. პირველი ასეთი ფორმულა, რომელიც მოქმედებს 1994 წელიდან, იყო შემუშავებული დაწყებითი სკოლებისთვის. ამჟამინდელმა ფორმულამ, რომელიც წარმოდგენილ იქნა 2000 წელს, ჩაანაცვლა წინა ფორმულა, რომელიც 1996 წლიდან იყო გამოყენებაში. ძირითადი განსხვავებები 2000 წლის ფორმულას და მის წინამორბედს შორის არის შემდეგი:

1. საშუალო სკოლების ჩართვა და მათი დაფინანსება ერთ-მოსწავლეზე დაფინანსების მიხედვით (წინა წლებში ეს სკოლები ფინანსდებოდა პირდაპირ სხვადასხვა სამინისტროების მიერ. საშუალო სკოლის სექტორში იყო დიდი უთანასწორობა და ასევე დაფინანსების ნაკლებობა დაწყებით სკოლებთან შედარებით).
2. არა-სასკოლო დაწესებულებების ჩართვა, როგორიცაა ფსიქოლოგიური კონსულტაციის ცენტრები, მასწავლებელთა ბიბლიოთეკები და მათი დაფინანსება ერთ-მოსწავლეზე დაფინანსების მიხედვით (წინა წლებში მათი დაფინანსება ხდებოდა პირდაპირ, არათანაბარი განაწილების გზით).
3. ბუფერული მექანიზმებით ხდება ერთ-მოსწავლეზე სუბსიდიების გაცემა: გასულ წლებში ბუფერული მექანიზმი გარანტირებულად აძლევდა ყოველ გმინა-ს წინა წლის განათლების დაფინანსებას განუსაზღვრელად მოსწავლეთა რაოდენობის ცვლილებისა.
4. ძველი მექანიზმი კლასის ზომის შესახებ გარკვეულ მითითებებს აწესებდა.

ფორმულა ძირითადად ეფუძნებოდა მოსწავლეთა რაოდენობას, ბევრი საზომით (შეწონილით) მოსწავლეთა კონკრეტული კატეგორიებისთვის. მთავარი საზომებია დამატებითი შეწონილი სოფ-

ლის სკოლაში მოსწავლეთათვის და შედარებით ნაკლებად მნიშვნელოვანი საზომი მოსწავლეთათვის პატარა ქალაქის სკოლებში (5,000-მდე მცხოვრებით). არსებობს ასევე სხვა საზომები ფიზიკურად და გონებრივად შეზღუდული მოსწავლეებისათვის, მოსწავლეები სპორტულ სკოლებში და სპორტულ კლასებში, უმცირესობათა სკოლები, მოსწავლეები, რომლებიც ავტობუსით მიჰყავთ სკოლაში. ცოტა საზომი არსებობს საშუალო სკოლის მოსწავლეებისათვის და რამოდენიმე საზომი – სპეციფიკური ტიპის პროფესიული სკოლებისთვის. არსებობს საზომები ასევე კლასგარეშე (ექსტრაკურიკულუმი) აქტივობებისთვის და არა-სასკოლო დაწესებულებებისთვის. განათლების დაფინანსებისთვის ხდება გასული წლის ერთ-მოსწავლეზე გაანგარიშებული სუბსიდიის გათვალისწინება, ასე რომ, ერთ მოსწავლეზე სუბსიდია არ შეიძლება შეიცვალოს რადიკალურად წლიდან წლამდე.

მეორე საფეხურზე, ადგილობრივი ხელისუფლებები უნაწილებენ რესურსებს ინდივიდუალურად სკოლებს. გმინა და პოვიატის თავისუფლები არიან დახარჯონ განათლების ფინანსები ისე, როგორც თავად მიიჩნევენ საჭიროდ, არა-საგანმანათლებლო მომსახურებების ჩათვლით, მაგრამ კანონის წინაშე ვალდებული არიან, უზრუნველყონ უფასო განათლება სახელმწიფო კანონის მიხედვით. ბევრი ადგილობრივი ხელისუფლება ანაწილებს თანხებს სკოლებზე დასაქმებულების (ძირითადად მასწავლებლები) და კომუნალურ ხარჯების მიხედვით. ეს არის ისტორიული ბიუჯეტირება. მთავარი ფაქტორი, რომელიც იწვევს სხვაობას ერთ-მოსწავლეზე დაფინანსებაში არის კლასის ზომა, რომელიც არ არის ეროვნულ დონეზე ოფიციალურად გაწერილი და რაზეც ადგილობრივი მთავრობები ძნელად ზემოქმედებენ. ეს განსაკუთრებით დამახასიათებელია სოფლის Gmina-თვის, სადაც ხშირად კლასის ზომა 15 მოსწავლეზე ნაკლებია. განსაკუთრებით რთულია ე.წ. შერეული Gminas-თვის (პატარა ქალაქი, რომელსაც გარს აკრავს სოფლის ტერიტორია) კლასის ზომის და ერთ მოსწავლეზე თანხის განაწილების გათანაბრება ქალაქის და სოფლის სკოლებს შორის.

ძალიან ცოტა Gminas-ს აქვს ფორმულაზე დაფუძნებული დაფინანსება ინდივიდუალური სკოლებისათვის. ასეთი დაფინანსების ფორმულა აქვს ორ პატარა ქალაქს კვიძინსა და სვიდნიკს. მათი

ვაუჩერული დაფინანსების მეთოდი არის, პოლონეთში სკოლის დაფინანსების ფორმულის ნიმუში. კვიძინში ბოლო პერიოდამდე განსხვავებული ვაუჩერის ღირებულება იყო განსხვავებული სკოლებისთვის. სვიდნიკში ქალაქი გამოყოფს გამონაკლისების სიას, რაც სკოლის ფუნქციებს წარმოადგენს და რომელიც ფინანსდება ვაუჩერის მექანიზმის მიღმა.

გარდა იმ ფინანსებისა, რასაც ადგილობრივი ხელისუფლებები ანაწილებენ სკოლებზე საგანმანათლებლო სუბსიდიების სახით, ეროვნული განათლების სამინისტრო დამატებით თანხებს გამოყოფს კონკრეტულ, პრიორიტეტულ პროგრამებზე. ეს დახმარება, ფულადი თუ ინვენტარით, გადაეცემა ადგილობრივ ხელისუფლებებს ან პირდაპირ სკოლებს, ეროვნული განათლების სამინისტროს რეგიონალური წარმომადგენლების საშუალებით. პრიორიტეტულ პროგრამებში შედის სკოლის ავტობუსები (რისთვისაც თანხები გადაეცემა ადგილობრივ ხელისუფლებებს), კომპიუტერული ლაბორატორიები სკოლებში და ზოგიერთი პროგრამა სოციალურად გაჭირვებული მოსწავლეებისათვის (როგორცაა სახელმძღვანელოები ღარიბი მოსწავლეებისათვის და სტიპენდიები სოფლის სკოლის მოსწავლეებისათვის, რომლებიც აგრძელებენ სწავლას ზოგად აკადემიურ სკოლებში).

პოლონეთში განათლების დაფინანსების მნიშვნელოვანი საკითხი ასევე ეხება არასაჯარო სკოლებს. მართალია, არასაჯარო სკოლებში სწავლის გადასახადი არსებობს, მაგრამ ისინი იღებენ ფინანსურ დახმარებას სახელმწიფო ფონდიდანაც. ეს ძალიან მწვავე განხილვის საგანი იყო პოლონეთში. თავდაპირველად ეს მხარდაჭერა შემოიფარგლებოდა საშუალოდ ერთ მოსწავლეზე დანახარჯის 50%-ით, რამაც დიდი უკმაყოფილება გამოიწვია (NIK, 1999, NIK, 2002). 2001 წლიდან ყველა არასაჯარო სკოლა, სადაც მიმდინარეობს 18 წლამდე მოსწავლეთა სწავლება, ცენტრალური ბიუჯეტიდან იღებს ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი თანხის 100%-ს, მაშინ, როცა არასაჯარო სკოლები (18 წლის ზევით სწავლებისათვის) არ იღებენ მსგავს დახმარებას, იმის გამო, ეს საფეხური არ არის სავალდებულო. ამან გაამარტივა პროცედურები და გადაჭრა პრობლემა.

კვიძინი იყო პირველი ქალაქი პოლონეთში, სადაც დაიწყო განათლებაში ვაუჩერების სისტემის დანერგვა 1994 წელს. სკოლის

ასაკის ბავშვების მშობლებს ეძლევათ ვაუჩერი, რომელიც მიაქვთ სკოლაში, რომელსაც თავად შეარჩევენ. ვაუჩერული სისტემა წარმოდგენილი იყო კვიძინის ხელისუფლების მიერ უმთავრესად საინფორმაციო მიზნებისთვის – რათა ეცნობებინა მშობლებისა და სკოლებისათვის, რომ ყოველ მოსწავლეს მიყვება სკოლაში განსაზღვრული რაოდენობის თანხა. ეს იყო იმის ხაზგასასმელად, რომ ძირითადი ფაქტორი, რაზეც სკოლის ბიუჯეტი ეფუძნება არის მოსწავლეთა რაოდენობა. ვაუჩერი ინახება სკოლაში, მაგრამ არ გამოიყენება რაიმე პრაქტიკული გზით. კონკრეტულად, ყოველი მოსწავლის მშობელი იღებს ერთ ვაუჩერს, წარადგენს მას სკოლაში, რომელსაც თავად შეარჩევს. სკოლები იღებენ ფულს მოსწავლეებზე, რომლებიც სხვა ქალაქიდან არიან და არ მოაქვთ თან ვაუჩერი. მაგრამ კვიძინის მოსწავლეს არანაირი თანხა არ მიყვება თუკი ამ ქალაქის გარდა სხვაგან ისწავლის.

ფორმულით დაფინანსების სისტემა კვიძინში თანდათანობით განვითარდა. თავდაპირველად, ფორმულაში გამოყენებული ძირითადი ინდიკატორი არ იყო მოსწავლეთა რაოდენობა, არამედ კლასების რაოდენობა. მაგრამ მალე ეს მეთოდი უარყოფილ იქნა, რადგან სკოლის დირექტორებმა დაიწყეს კლასების რაოდენობის გაზრდა. ამის შემდეგ სკოლის ბიუჯეტის გამოანგარიშება მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით ხდებოდა. ერთ მოსწავლეზე თანხა (ვაუჩერის ღირებულება) განსხვავებული იყო სხვადასხვა სკოლისთვის. ეს განსხვავებულობა გამოწვეული იყო იმით, რომ ითვალისწინებდნენ მასწავლებელთა და ადმინისტრაციული პერსონალის განსხვავებულ ხელფასებს, ვინაიდან განსხვავებული იყო მომსახურების ხანგრძლივობა და კვალიფიკაციაც. სკოლებს შორის ხარჯების მზრივ განსხვავება განპირობებული იყო განსხვავებებით ინფრასტრუქტურაში და ფუნქციონირების ხარჯებში. შესაბამისად, ეს საწყისი განსხვავებები შენარჩუნებულ იყო წლიდან წლამდე. ვინაიდან ყოველი სკოლა იღებდა ვაუჩერს, მაგრამ განსხვავებული ღირებულებისას, აშკარა იყო ვაუჩერის მხოლოდ საჩვენებელი ხასიათი.

ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი თანხა თანდათანობით შეიცვალა, რათა ეპასუხა მასწავლებელთა კვალიფიკაციის ზრდის გამო მათი მაღალი ხელფასებით გამოწვეული გაზრდილი დანახარჯებისთვის. მექანიზმი, რომელიც ამ ცვლილების გაკეთების საშუალებას

აძლევდა ქალაქს იყო ე.წ კოეფიციენტი ძ³, რომელიც დააწესა ქალაქმა ყოველი სკოლისთვის განსხვავებულად, როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილების გამოშხატველი კოეფიციენტი და რომელიც ვაუჩერის ღირებულების გაზრდას უწყობდა ხელს. ასე რომ, გარდა იმისა, რომ ვაუჩერის ღირებულება არის განსხვავებული სკოლებში, ქალაქი იტოვებს უფლებას პოლიტიკური მიზეზით შეცვალოს ვაუჩერის ღირებულება. ძ³ კოეფიციენტის ღირებულება კონრეტულ სკოლებში იცვლება 1 -დან 1. 08. -მდე.

2000 წელს, როცა უმაღლესი განათლების მქონე მასწავლებელთა პროპორცია ერთნაირი გახდა კვიდძინის ყველა სკოლაში, ადგილობრივმა მთავრობამ გადაწყვიტა, უარი ეთქვა ძ³ კოეფიციენტის გამოყენებაზე და მიიღო გაცილებით უფრო ადვილი ფორმულა თანაბარი ღირებულების ვაუჩერისა, რომელზეც საუბარი იყო ზემოთ. აღნიშნულმა მნიშვნელოვნად შეამცირა პოლიტიკურად განსხვავებული დაფინანსებები კვიდძინის სკოლებში, თუმცა როგორც ქვემოთ დავინახავთ, გარკვეული განსხვავებები ჯერ კიდევ არსებობს.

2003 წელს ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი თანხა იყო 235 ზლოტი (PLN) თვეში დაწყებითი სკოლებისთვის და 282 (PLN) გიმნაზიისთვის (დაბალი საშუალო სკოლა). 2003 წლამდე დაწყებით და საშუალო სკოლას შორის სხვაობა არ იყო. ახლანდელი 20%-იანი სხვაობა განპირობებულია სავალდებულო საგნების რაოდენობაში განსხვავებებით. თვის თანხა გადაეცემა სკოლას 13 ჯერ წელიწადში (წლის 12 თვე და დამატებითი წლიური ბონუსი მარტში). გარდა ამისა, სკოლები იღებენ 20 (PLN)-ს წლიურად თითოეულ მოსწავლეზე მცირედი რემონტისთვის.

იმ სკოლების შემთხვევაში, რომელთაც 500-ზე ნაკლები მოსწავლე ყავთ, ადგილობრივი მთავრობა დათანხმდა, მოეხდინა დამატებითი დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი თანხის ოდენობის გაზრდით (45%-ით მეტი ერთი ძალიან პატარა პერიფერიული დაწყებითი სკოლისთვის, 2.5% და 1.2%-ით მეტი ორი გიმნაზიისთვის), რითაც აშკარაა, რომ პატარა სკოლები მნიშვნელოვნად ძვირი ჯდება. თუმცა, ეს მიიჩნევა პრობლემის მხოლოდ დროებით გადაჭრად.

გარდა ამისა, სკოლები იღებენ დამატებით თანხას გათბობაზე. ეს ხარჯები არ არის ვაუჩერულ სისტემაში ჩადებული, რადგან და-

ლიან დიდი განსხვავებაა სკოლებს შორის. დანახარჯის მეორე მნიშვნელოვანი კატეგორია, რომელიც არ შედის საბაზო დაფინანსებაში არის ინტეგრირებული სწავლის განხორციელებისთვის საჭირო ხარჯები. ეს არის უნარშეზღუდული ბავშვების ინტეგრაცია, რომლისთვისაც საჭიროა იმ დამატებითი რესურსის უზრუნველყოფა, როგორცაა დამატებითი მასწავლებელი კლასში ზოგიერთი გაკვეთილისთვის.

მცირედი კაპიტალური სამუშაოები და აღჭურვილობა (როგორცაა სახურავები, ფანჯრები, გათბობის სისტემები და კომპიუტერული ლაბორატორიები) ფინანსდება ცალკე გრძელვადიანი გეგმის ფარგლებში, რომელიც შეთანხმებულია სკოლის დირექტორთან. ბოლო წლების მანძილზე ვაუჩერის მაღალმა ღირებულებამ საშუალება მისცა მათ, რომ დიდი ინვესტიციები განეხორციელებინათ სკოლის ტექნიკის შესავსებად (როგორცაა მულტიმედია კომპიუტერის პროექტორები).

ქალაქის ხელისუფლება ამტკიცებს, რომ დაფინანსების მექანიზმი მხოლოდ მცირედი ელემენტია ადგილობრივი განათლების მართვის სისტემისა, რომელშიც სკოლის დირექტორებს აქვთ უფლება, იმოქმედონ, როგორც დამოუკიდებელმა მენეჯერებმა თავიანთი ბიუჯეტის ფარგლებში. თუ სკოლას დანაზოგი ექნება, დირექტორებს აქვთ უფლება, შეცვალონ სკოლის ბიუჯეტი, თანხების მუხლიდან მუხლში გადატანით.

მნიშვნელოვანია დავამატოთ, რომ მართალია, კვიძინში წარმოდგენილია რადიკალურად ბაზარზე ორიენტირებული მიდგომა სკოლის დაფინანსების საკითხში, ის მაინც ახორციელებს მონიტორინგს სწავლის ხარისხზე. ვაუჩერის გარეთ დაფინანსების ერთ-ერთი ფუნქცია კაპიტალურ ხარჯებთან ერთად არის მოსწავლეთა მიღწევების ყოველწლიური ტესტები, რომელსაც ატარებს კვლევითი ჯგუფი ვარშავის უნივერსიტეტიდან.

როცა პირველად 1994 წელს მიღებულ იქნა სკოლის დაფინანსების ფორმულა სვიდნიკში, მთავარი მიზანი იყო მკაფიო და ობიექტური წესების შემუშავება სკოლებში ფინანსური რესურსების გასანაწილებლად, რაც მისაღები იქნებოდა სკოლის დირექტორებისთვის. თავდაპირველად, ფორმულაში ბევრი ინდიკატორი იყო გამოყენებული ისეთი ფაქტორების ჩათვლით, როგორცაა მოსწავ-

ლეთა და პედაგოგთა რაოდენობა, სკოლის შენობის ზომა და ასაკი, საკლასო ოთახების რაოდენობა, საცურაო აუზის არსებობა, ლანჩის რაოდენობა, გათბობის ხარჯები და ფულის მოზიდვის შესაძლებლობები. ეს იყო ძალიან რთული და არატრანსფარენტული სისტემა, რომლის მართვა არ იყო ადვილი. მოგვიანებით, თანდათანობით შემცირდა ინდიკატორების რაოდენობა, 1996 წელს მხოლოდ მოსწავლეთა რაოდენობა დარჩა. მიჩნეულ იქნა, რომ ამ ერთადერთი ინდიკატორის გამოყენებით მდგომარეობა მნიშვნელოვნად სულაც არ შეცვლილა დაფინანსების მხრივ, ვიდრე იყო დაფინანსების წინა გაცილებით რთული მეთოდის დროს. 2003 წლამდე, ყოველი სკოლა იღებდა განსაზღვრულ თანხას ერთ მოსწავლეზე, მაგალითად 2929 PLN წელიწადში 2002 წელს მიუხედავად იმისა, ეს იყო დაწყებითი სკოლა თუ გიმნაზია. ამას ზოგიერთი სკოლის დირექტორის უკმაყოფილება მოჰყვა. ისინი ამტკიცებდნენ, რომ გიმნაზიები უფრო ძვირი ჯდება, ვიდრე დაწყებითი სკოლები, გამომდინარე იქედან, რომ მეტია სავალდებულო საგნების რაოდენობა, რაც დადგენილია ეროვნული განათლების სამინისტროს მიერ. შედეგად, ადგილობრივმა მთავრობამ გაზარდა ერთ მოსწავლეზე გამოყოფილი თანხა გიმნაზიებისთვის 1.13 კოეფიციენტით 2003 წლის ფინანსური წლისთვის (ეს კვიძინის მაგალითის მსგავსია, მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი კოეფიციენტი გიმნაზიებისთვის უფრო დაბალია).

ეს ძალიან მარტივი სისტემა აგრძელებს არსებობას და ძირითადად ფარავს სკოლის ყველა მიმდინარე ხარჯს ხელფასების, კომუნალური და მასალების ხარჯების ჩათვლით. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი უშვებს გამონაკლისებს ამ ფორმულიდან. პირველ რიგში, არსებობს განსაკუთრებული ხარჯები, რომელთა დასაფარავად სკოლას დამატებითი დაფინანსება ეძლევა ფორმულის გარეთ. ამას ეძახიან „გამონაკლისს“ და იმ ფინანსებით მარაგდება, რომელიც სპეციალური მიზნებისთვისაა გამოყოფილი. 2002 წელს ეს მოიცავდა მიმდინარე რემონტს, განათლების კონსულტანტთა ხელფასებს, საცურაო აუზის მოწყობილობას ერთ სკოლაში და ხალხური ცეკვების ჯგუფის ხარჯებს მეორე სკოლაში. გამონაკლისების სია და დამატებითი დაფინანსების დონე განსხვავდება წლიდან წლამდე. 1996 წელს, როცა ფორმულის ახლანდელი ვერსია მიიღეს პირველად, მხოლოდ რემონტი და განათლების კონსულტანტები ფინანს-

დებოდნენ ფორმული გარეთ. ერთი წლის შემდეგ, საცურაო აუზის და მოსწავლეთა ავტობუსით ტრანსპორტირება დაემატა ერთ-ერთ სკოლაში (ეს უკანასკნელი ამოღებულ იქნა მომდევნო წელს). 2001 წელს ცეკვის ჯგუფი დაემატა სიას. 2003 წელს ადგილობრივი მთავრობა ახდენს ერთ-ერთი სკოლის დამატებით დააფინანსებას ძვირადღირებული სპორტული დარბაზის მოწყობილობების ხარჯების 50%-ს, მაშინ, როცა საცურაო აუზის დაფინანსების დონე 50%-მდე ეცემა. ჩვენ შეგვიძლია დავინახოთ, რომ გამონაკლისები არის პოლიტიკური იარაღი, რომ შეცვალოს ერთ მოსწავლეზე დაფინანსების უარყოფითი შედეგები. მართალია გამონაკლისების სია იზრდება, თუმცა თითოეული მათგანი ლეგიტიმურად შეიძლება ჩაითვალოს სკოლის რეგულარული სასწავლო საქმიანობის გარეთა ხარჯებად.

სვიდნიკში განათლების პოლიტიკის განსაზღვრისა და განხორციელების მეორე ინსტრუმენტი არის კაპიტალური ხარჯების პროგრამა, რომელიც ასევე ერთ მოსწავლეზე დაფინანსების ფორმულის გარეთაა. ამ პროგრამამ, დაწყებით სკოლებში ახალი სპორტული დარბაზების და საცურაო აუზების მშენებლობამ, ერთ მოსწავლეზე დაფინანსების სისტემა რისკის ქვეშ დააყენა. რეალურად, ამ მოწყობილობების ფუნქციონირებისთვის საჭირო თანხები იმდენად დიდი იყო, რომ ქალაქი იძულებული გახდა წარმოედგინა ექსკლუზივები, რომელზეც ზემოთ იყო საუბარი სკოლების დასახმარებლად.

თუკი სკოლა ვერ მოახერხებს თავისი ბიუჯეტის დაბალანსებას, (როცა მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით გამოყოფილი თანხა არ არის სხვადასხვა მიზეზის გამო საკმარისი სკოლის ხარჯების დასაფარად) ადგილობრივი მთავრობა გამოყოფს დამატებით თანხებს. ეს ფული მოდის ან ბიუჯეტის რეზერვიდან, ან მდიდარი სკოლებიდან სესხულობენ ფულს. სკოლის დირექტორი ვალდებულია უზრუნველყოს, რომ დასაქმებულ მასწავლებელთა რაოდენობა შეესაბამებოდეს სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობას და უნდა დაიწყონ დამატებითი გზების ძიება მოსწავლეთა რაოდენობის გასაზრდელად, რათა გადაჭრან სკოლის დაფინანსების პრობლემები. მთავარი რჩევა, რომელსაც ფინანსური სირთულეების დროს ქალაქის ხელმძღვანელობა აძლევს სკოლებს არის „მეტი მოსწავლის მოზიდვა“.

ეს პოლიტიკა ახლოსაა სვიდნიკის სისტემასთან, სადაც ბავშვებს და მათ შობლებს უფლება აქვთ აირჩიონ სკოლა. შედეგი კი არის ძლიერი კონკურენცია სკოლებს შორის მოსწავლეთა მისაზიდად. დაწყებითი სკოლის დირექტორები მიდიან ბალებში და ცდილობენ, დაარწმუნონ 7 წლის ბავშვები და მათი შობლები, რომ მათი სკოლა საუკეთესოა. ღია კარის დღეები ეწყობა შობლებისთვის სკოლის რეკლამირებისთვის. იგივე ხდება, როცა გიმნაზიები კონკურენციას უწევენ ერთმანეთს დაწყებითის სკოლადამთავრებულთა მისაზიდად. გიმნაზიის წარმომადგენლები დადიან ყველა დაწყებით სკოლაში, პატიუბენ სკოლადამთავრებულებს და მათ შობლებს თავიანთ სკოლებში, რათა თავად ნახონ, თუ რას სთავაზობს გიმნაზია. სვიდნიკი ერთადერთი ქალაქია პოლონეთში, სადაც ასეთი ღია და მწვავე კონკურენცია რეალურად იმართება. ქალაქის ხელმძღვანელობა ცდილობს, წახალისოს სკოლის დირექტორები, რომ იყვნენ უფრო მეტბოძოლები და მათ კი, ვინც ასეთი არაა სამსახურიდან უშვებს.

რა თქმა უნდა, კანონით ყოველ დაწყებით სკოლას და ყოველ საჯარო გიმნაზიას პოლონეთში აქვს კარგად განსაზღვრული ტერიტორია და ამ ტერიტორიაზე მცხოვრებ ყველა მოსწავლეს აქვს უფლება იაროს თავისი საცხოვრებლის ტერიტორიაზე არსებულ სკოლაში. განსხვავებით პოლონეთის სხვა ტერიტორიებისა, სვიდნიკის დაწყებით სკოლებში ბევრი მოსწავლე სწავლობს ტერიტორიის გარე არეალიდან (ზოგიერთ შემთხვევაში მოსწალეთა 60%, მაშინ, როცა პოლონეთის სხვა ტერიტორიების ალნიშნულის საშუალო მაჩვენებელი არის 15%).

ქალაქის ხელმძღვანელობის ეს ბაზარზე ორიენტირებული მიდგომა ასახავს მათ რწმენას, რომ საბაზრო ძალები და კონკურენცია გააუმჯობესებს სწავლების ხარისხს. მიუხედავად ამისა, მათ ბოლო დროს დაიწყეს სერიოზული ნაბიჯების გადადგმა საკუთარი ინიციატივით თითოეულ სკოლაში სწავლების ხარისხთან დაკავშირებით. მაგალითად, ისინი მიმართავენ განათლების კონსულტანტებს სწავლების მეთოდის გასაუმჯობესებლად სკოლაში.

4.5 ისტონეთი

ესტონეთი განათლებას დიდ ყურადღებას აქცევს, რომლის მტკიცებულებას წარმოადგენს საერთაშორისო შეფასებებში მიღე-

ბული შედეგები. ესტონელი მოსწავლეები კარგ შედეგებს უჩვენებენ საერთაშორისო გამოცდებში, როგორცაა საერთაშორისო შეფასების პროგრამა (PISA, OECD) და კვლევა მათემატიკასა და მეცნიერებაში (TIMSS, საერთაშორისო ასოციაცია განათლებაში მიღწევების შესაფასებლად). TIMSS-ის გამოკითხვაში 2003 წელს ესტონელმა მოსწავლეებმა მერვე ადგილი დაიკავეს (მესამე ადგილი ევროპაში). PISA 2009-ში მონაწილე 45 ქვეყნიდან ესტონელმა მოსწავლეებმა მე-8 ადგილი დაიკავეს მეცნიერებაში, მე-17 მათემატიკაში და მე-13 კითხვაში (OECD, 2010). ესტონეთს კარგი მონაცემები აქვს გაეროს გლობალური ადამიანის განვითარების ინდექსის მიხედვითაც, 25-ე ადგილი განათლებაში მიღწევების კუთხით (ესტონეთის თანამშრომლობის ასამბლეა, 2009).

ესტონეთის დეცენტრალიზებულ განათლების სისტემაში სკოლები ფინანსდება სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან, ასევე დამატებითი დაფინანსება მოდის სახელმწიფო ფონდებიდან (მაგ., ფონდები, რომლების ევროკავშირიდან იღებენ თანხებს), შემოწირულობები და სკოლის შემოსავლები გარეთ საქმიანობებიდან. სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტები, რომლებიც სკოლის ფინანსების უმეტეს ნაწილს წარმოადგენს, ყოველწლიურად განისაზღვრება.

არსებული დაფინანსების სისტემის მიხედვით, განათლების თანხები მუნიციპალიტეტს გადაეცემა როგორც ბლოკ გრანტის ნაწილი. მუნიციპალიტეტები წყვეტენ, თუ როგორ გაანაწილონ თანხები სკოლებზე თავიანთ საზღვრებში. პატარა მუნიციპალიტეტებში, მუნიციპალიტეტის ადმინისტრატორებმა შესაძლოა შეათანხმონ ბიუჯეტები ინდივიდუალურად სკოლებთან. მუნიციპალიტეტებმა შესაძლოა გადაწყვიტონ სკოლების რეორგანიზება, დახურვა თუ სხვა სკოლასთან გაერთიანება (სახელმწიფო ხელისუფლებას ამის გაკეთება არ შეუძლია). მათ შეუძლიათ და ხშირად აკეთებენ კიდევ, რომ ზრდიან მასწავლებელთა ხელფასებს.

მუნიციპალიტეტები თავიანთი შემოსავლებიდან 40-50%-ს იღებენ ზოგადი განათლების დაფინანსებისათვის.

ყოველწლიურად ფინანსთა სამინისტრო ახდენს განათლებისთვის თანხების გამოყოფას, ბიუჯეტის პრიორიტეტების და შეზღუდვების გათვალისწინებით. ცენტრალური ხელისუფლება და პარლა-

მენტი იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას დაფინანსების დონეების შესახებ. განათლების და კვლევის სამინისტრო, ფინანსთა სამინისტრო და ორი სახელმწიფო მუნიციპალური ასოციაცია ჩართულია მოლაპარაკებებში განათლების ბიუჯეტის შესახებ. ეს მოლაპარაკებები ხელს უწყობს იმ საკითხების წამოწევას, რომელთა გათვალისწინებაც მნიშვნელოვანია რესურსების განაწილებისას.

ამჟამინდელი დაფინანსების სისტემა წარმოდგენილ იქნა 2008 წლის იანვარში. ფორმულა მუშავდებოდა 4 წლის მანძილზე სპეციალურად შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ (დაახლოებით 30 ადამიანი იყო ჩართული, ესტონეთის სახელმწიფო მუნიციპალური ასოციაციების ჩათვლით). ფორმულის პირველი სამუშაო ვარიანტი გამოქვეყნდა და განიხილებოდა ქვეყნის მასშტაბით (Levacic, 2007), თუმცა ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, ადგილობრივ დონეზე ჩართულ დაინტერესებულ პირებს დიდი ძალისხმევა არ გაუღიათ მის სრულყოფაში.

ახალი ფორმულის მიზანი იყო დაფინანსების და პოლიტიკის მიზნების ერთმანეთთან შეთანაწყობა. ფინანსთა სამინისტრომ ოფიციალურად განაცხადა, რომ ახალი ფორმულა საშუალებას აძლევს მათ, ისე გადაანაწილონ თანხები, რომ მასში გათვალისწინებული იქნას პოლიტიკის ახალი პრიორიტეტები, როგორცაა ცვლილებები მასწავლებელთა ხელფასებსა და სამუშაო დატვირთვაში, კლასის ზომასა და კურიკულუმის ახალ მოთხოვნებში. ახალი ფორმულა ასევე ზრდის გამჭვირვალობის ხარისხს. წარსულში, მაგალითად, ფინანსთა სამინისტრო აძლევდა ფულს მუნიციპალიტეტებს, რათა დახმარებოდა მათ ამოეცხოთ ფინანსური დეფიციტები მათი მოთხოვნის საფუძველზე. სახელმწიფო ხელისუფლება რეზერვს მიმართავდა ამ მოთხოვნების დასაფარავად. ფინანსთა სამინისტროს მიხედვით, ახალი ფორმულის საშუალებით ბოლო მოეღება მსგავს მოთხოვნებს.

წინა პერ-კაპიტა ფორმულა ითვალისწინებდა მოსწავლეთა საერთო რაოდენობას ადგილობრივ თვითმმართველობაში. ახალი ფორმულა მოიცავს მეტ ფაქტორს: მოსწავლეები, კლასი, საფეხური, სკოლა, მუნიციპალიტეტი და კურიკულუმი – საჭირო თანხის გამოანგარიშებისას ხდება ყველა ამ მახასიათებლის გათვალისწინება. ამ ფორმულის ძირითადი იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ ამ

ფორმულით ნაწილდება თანხა კლასის გასახსნელად აუცილებელი საჭიროების და ხარჯების მიხედვით. არსებული კალკულაცია თითოეული კომპონენტისთვის არ არის სავალდებულო ყველა თვითმმართველობისათვის. ადგილობრივ თვითმმართველობებს აქვთ სრული იურისდიქცია, გადაწყვიტონ როგორ გაანაწილონ თავიანთ სკოლებზე გამოყოფილი თანხები.

ეს ფორმულა უზრუნველყოფს ბალანსს რეგიონებს შორის, სიმტკიცეს, შედარებითობას და პროგნოზირებადობას – პატარა და დიდი სკოლებისთვის, ქალაქისა და სოფლის სკოლებისათვის. გარდა იმისა რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის მოხდება თანხების სამართლიანი განაწილება, ახალი ფორმულით შესაძლებელი ხდება საგანმანათლებლო პოლიტიკის სრულყოფილად განხორციელება. ის საშუალებას გვაძლევს, გამოვიანგარიშოთ ყოველი გადაწყვეტილების ღირებულება და ზუსტად გამოვთვალოთ მათი ეფექტი: მაგალითად, ცვლილებები მასწავლებელთა მინიმალურ ხელფასებში, მასწავლებელთა სტანდარტულ საათებში, კლასის ზომებში, სავალდებულო გაკვეთილების რაოდენობაში, სკოლის ქსელში და ა.შ.

უფრო ზუსტად, 2008 წლის ფორმულა ეფუძნება შემდეგ ფაქტორებს:

1. მოსწავლეთა რაოდენობა საფეხურების მიხედვითი.
2. სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეთა რაოდენობა.
3. დამატებითი დაფინანსება კლასებში ცარიელი ადგილებისთვის (მაგ., თუკი მოსწავლეთა რაოდენობა ძალიან დაბალია სწავლების ხარჯების დასაფარად; ეს ეხება მხოლოდ I-დან III საფეხურამდე, 1-9 კლასები).
4. რეგიონული იზოლირება. ეს დაფინანსება მიზნად ისახავს მასწავლებელთა დაქირავების პრობლემის კომპენსირებას, რადგან მასწავლებლებს არა აქვთ საშუალება შეავსონ დამატებითი საათებით თავიანთი სამუშაო დატვირთვა სხვა სკოლაში მუშაობით. პატარა კუნძულებზე არსებული სკოლები ითვლება რეგიონულად იზოლირებულად, რამდენადაც მეორე უახლოესი სკოლა 30 კმ-ზე შორ მანძილზე მდებარეობს. სკოლის სტატუსის გადახედვა ხდება

ყოველწლიურად. დაფინანსება უზრუნველყოფს, პატარა თემების მიერ საბაზო სკოლები თავიანთ სახლებთან/ოჯახებთან ახლოს შენარჩუნებას.

5. სწავლების ენა (ესტონური, რუსული, ინგლისური, ფინური). დამატებითი დაფინანსება გამოიყოფა მუნიციპალიტეტებისთვის, სადაც 1000 მოსწავლეზე ნაკლებ სწავლობს ერთ-ერთ ენობრივ ჯგუფში. ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობები ძირითადად პატარა ზომისაა, დამატებით დაფინანსებას რუსულად სწავლებისთვის არ იღებს მხოლოდ 4 მათგანი და 10 ესტონურად სწავლებისთვის.
6. დანამატები მენეჯმენტისთვის (დამრიგებლები და სკოლის ხელმძღვანელები). სკოლის ხელმძღვანელთა ხელფასი ითვლება მენეჯმენტის ხარჯებად (მიუხედავად იმისა, რომ სკოლის ლიდერები ხშირად ასწავლიან კიდევც).
7. სკოლები ერთი მენეჯმენტის ქვეშ. მაგალითად, სკოლები, რომელთაც აქვთ ერთი სახელი, მაგრამ ფუნქციონირებენ ცალ-ცალკე (სხვადასხვა შენობაში) შეიძლება ჩაითვალოს ცალკე სკოლად ადგილობრივი თვითმმართველობის მოთხოვნის შემთხვევაში. თუმცა, მენეჯმენტის ხარჯები იანგარიშება, როგორც ერთი სკოლის.
8. სახელმძღვანელოს, სამუშაო რეგულაციების და სკოლაში ლანჩის კომპონენტები. ეს თანხები უმეტესად ნაწილდება პერ-კაპიტა ბაზაზე, თუმცა კლასების რაოდენობასაც ითვალისწინებენ იანგარიშება ინვესტიციებისთვის მხარდაჭერის დროს (Levacic, 2007, ესტონეთის ფინანსთა სამინისტრო, 2010).

ახალი ფორმულით შემდეგი კლასის დაფინანსება არის ოპტიმალური:

- 1) I და II საფეხურზე (1-6 კლასები) 6 მოსწავლიდან არის საშუალო მაჩვენებელი (კლასკომპლექტზე) კლასზე;
- 2) III საფეხურზე (7-9 კლასები) 10 მოსწავლე კლასში საშუალოდ;
- 3) გიმნაზიის საფეხურზე (10-12 კლასები) 21 მოსწავლე კლასში საშუალოდ;
- 4) სპეციალური საჭიროების მქონე ბავშვების კლასები –

5 მოსწავლიდან კლასში (1-დან და მე-9 კლასამდე და მე-10-დან მე-12-მდე შეიძლება გაკეთდეს კლასკომპლექტები).

შესაძლებელია ნაკლები მოსწავლეებით არსებობაც, მაგრამ ამას შედეგად მოჰყვება ნაკლები მოქნილობა, მაღალი მასწავლებელთა სტანდარტული საათები, კლასკომპლექტები III საფეხურზე და სხვა.

IV საფეხურზე (10-12კლასები) მინიმალური კლასის მოსწავლეთა რაოდენობა იზრდება 21-მდე (როგორც წინა შემთხვევაში, აქაც მოსწავლეთა რაოდენობა გამოანგარიშებულია ფინანსთა სამინისტროს მიერ, რაც საჭიროა სკოლის ხარჯების დასაფარად), ასე რომ, ამ საფეხურზე მეტი სტიმულია სკოლების გაერთიანებისთვის. ეროვნული კურიკულუმის მიხედვით, IV საფეხურის მოსწავლეთათვის სავალდებულო საგნების რაოდენობა საკმაოდ დიდია, ასე რომ ეს საფეხური უფრო ძვირი ჯდება.

მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ ჰყავდეთ სკოლები ნებისმიერ საფეხურზე ცოტა მოსწავლით, მაგრამ ამ შემთხვევაში მოუწევთ, საკუთარი ბიუჯეტიდან დაფარონ ხარჯები, რაც სახელმწიფო ფორმულიდან არ იფარება. დიდ სკოლებში, დიდი ზომის კლასები ისე ფინანსდება, რომ მოსწავლეები შეიძლება დაიყოს პატარა ზომის ჯგუფებად. საშუალო საფეხურის სკოლაში, მოსწავლეთა და მასწავლებელთა შეფარდება OECD-ის საშუალოს უახლოვდება (13/1). მსგავსი მონაცემების ქვეყნების რიგში შედის: ავსტრალია (12), ჩეხეთი (12), ფინეთი (13), საფრანგეთი (12), ირლანდია (13), ისრაელი (12), იაპონია (14), პოლონეთი (12), სლოვაკეთი (14), სლოვენია (12), შვედეთი (13), შვეიცარია (12) და გაერთიანებული სამეფო (14) (OECD, 2009b).

ზოგადი განათლების გრანტი მოიცავს ორ ბლოკს:

- საბაზისო ხარჯები, რაც საერთოა ყველა სკოლისათვის და რომელიც რეგულირდება კანონით.
- ადგილობრივი თავისებურებებისთვის გამოყოფილი თანხა ადგილობრივი არჩევანისთვის.

კანონი არეგულირებს მასწავლებელთა მინიმალურ ხელფასს და კურიკულუმს. ეს პირობები სავალდებულოა ყველა სკოლისათ-

ვის და მას უწოდებენ საბაზო ხარჯებს. არ არის სავალდებულო, რომ ხარჯები, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებაზე და ადგილობრივ თავისებურებებზეა დამოკიდებული, იყოს ერთნაირი დაფინანსების ფორმულით.

საბაზო ხარჯებისთვის თანხა გამოიანგარიშება სპეციფიკური კრიტერიუმების მიხედვით. თანხები ადგილობრივი გადაწყვეტილებისთვის თანაბრად ხელმისაწვდომია ყოველი სკოლისათვის (ნამეტი, ნაშთი) მეთოდის მიხედვით ყოველგვარი რეგულირების გარეშე.

ვინაიდან ახალი ფორმულის მიხედვით ფინანსები ნაწილდება მინიმალური კლასების გასახსნელად საჭირო ხარჯებიდან, დამატებითი რეზერვების საჭიროება არ არსებობს, რათა უზრუნველყოფილ იქნას ხელფასის მინიმუმი ან ხელფასების ზრდა ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობაში.

რეზერვები საჭიროა მხოლოდ პერსონალის გათავისუფლები-სას ან სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეების რაოდენობის ზრდისას ან კლასის სტრუქტურის ცვლილები-სას. ხოლო მეორე შემთხვევაში, რეზერვების დამატებითი საჭიროების გამოთვლა შესაძლებელია ავტომატურად ფორმულაში საბაზო მონაცემთა განახლებით.

ეს თავისუფალი ფული სკოლებს უფრო მოქნილებს ხდის, რაც ყოველი სკოლის თავისებურების გათვალისწინების საშუალებას იძლევა. თანხები შემდეგი ძირითადი მიმართულებით გამოიყენება:

1. მასწავლებლების და მენეჯმენტისთვის (ხელმძღვანელობისთვის):
 - მასწავლებლებისა და ხელმძღვანელებისთვის უფრო მაღალი ხელფასი,
 - ხელფასებში განსხვავებულობა,
 - დაბალი სტანდარტული საათები,
 - მეტი ტრენინგი ადგილზე.
2. მოსწავლეებისთვის:
 - გამოსასწორებელი, ჩამორჩენილი ჯგუფები,
 - მეტი გაკვეთილები,
 - მეტი სამუშაო რვეულები და სახელმძღვანელოები,
 - ნიჭიერ მოსწავლეთა განვითარება,

- სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების (სსს) მოსწავლეების მეტი ჩართულობა ჩვეულებრივ კლასებში და სხვა.

3. სკოლისთვის

- ინვესტიციები

მუნიციპალიტეტები სკოლის შენობის მესაკუთრეები არიან და შესაბამისად პასუხისმგებელი არიან მათ განახლებასა და რემონტზე. მართალია ევროკავშირის თანხებით ბევრი პროექტი განხორციელდა სკოლის შენობის განახლების, მაგრამ ჯერ კიდევ ბევრი სკოლაა დარჩენილი მოძველებული მოწყობილობებით და ცუდი სასწავლო პირობებით (Friedrich and Reiljan, 2010). მუნიციპალიტეტებს უწევთ დამატებითი ინვესტიციების მოზიდვა. მათ შესაძლოა პრობლემები ჰქონდეთ ასევე მიმდინარე რემონტის ხარჯების დაფარვაშიც.

დაფინანსების მიდგომების შეფასება ხდება ეფექტიანობის, ეფექტურობის, სამართლიანობის და გამჭვირვალობის კრიტერიუმების მიხედვით. არსებული დაფინანსების ფორმულას ამ მიმართულებით აქვს როგორც ძლიერი მხარეები, ასევე სუსტი მხარეებიც.

ეფექტიანობა

არსებული ფორმულით პატარა სკოლების მხარდაჭერა ამცირებს ეფექტიანობას, მაგრამ უჩვენებს ნათელ პოლიტიკურ არჩევანს დაიცვან პატარა თემის სკოლები, რომლების ემსახურებიან მოსწავლეებს ISCED 1-ლ საფეხურზე. მიუხედავად ამისა, სკოლების დახურვის ტემპმა მცირედით იკლო 2008/09 სასწავლო წელს ფორმულის შემოღების წინა 3 წლის პერიოდთან შედარებით. 2008/2009 წლიდან სულ 21 სკოლა დაიხურა (ყველა საფეხურის) ქვეყნის მასშტაბით, მაშინ როცა 2005/06 და 2007/2008 წლებს შორის 24 სკოლა დაიხურა, და 2002/03 და 2004/05 წლებს შორის 39 სკოლა. მიუხედავად ამ ტემპისა, ბევრი სახელმწიფო და ადგილობრივი პოლიტიკის წარმომადგენლები გამოხატავენ თავიანთ წუხილს სისტემაში ბევრი პატარა სკოლის არსებობის შესახებ.

არსებობს ასევე ბევრი გამოუყენებელი შესაძლებლობები ეფექტიანობის განსახორციელებლად სკოლებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის ერთობლივი საქმიანობის გზით. განათლების და კვლევის სამინისტროს თანამშრომლები აღიარებენ, რომ მათ ამაჟ-

მად ნაკლები პოლიტიკური ძალაუფლება აქვთ, რომ ადგილობრივ არჩევანზე მოახდინონ გავლენა, რაც შეიძლება უფრო ეფექტურად იქნეს მოგვარებული ჰორიზონტალური თანამშრომლობის სტიმულირებისთვის ახალი სტრუქტურების საშუალებით.

არსებული ფორმულის დადებით მხარედ ითვლება, რომ ფინანსთა სამინისტრომ მიიღო ძალიან ცოტა მოთხოვნა დამატებით თანხებზე მუნიციპალიტეტის დავალიანების დასაფარავად. ახალ ფორმულამდე კი მსგავსი მოთხოვნები ძალიან ხშირი იყო. მუნიციპალიტეტებმა როგორც ჩანს გააცნობიერეს, რომ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დეფიციტების ავტომატური დაფარვა არ მოხდება და, რომ მათ მეტი პასუხისმგებლობა უნდა აიღონ ბიუჯეტების დაბალანსებაზე.

სამართლიანობა

2007 წლის მსოფლიო ბანკის ანგარიშში შეფასებულია ფორმულის, როგორც ვერტიკალური, ასევე ჰორიზონტალური სამართლიანობა. ვერტიკალური სამართლიანობა ეხება „სათამაშო მოედნის გათანაბრებას“, ისე, რომ მეტი საჭიროების მქონე ბავშვს მეტი დაფინანსება შეზღვედეს. ეს მოიცავს როგორც მოსწავლეებს ინდივიდუალურად (მაგ., სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეები), ასევე მუნიციპალიტეტებს (მაგ., დაბალ შემოსავლიანი მუნიციპალიტეტი). ჰორიზონტალური სამართლიანობით თანხების განაწილება ხდება მოსწავლეებზე, რომელთაც ითვლება, რომ თანაბარი საჭიროებები აქვთ. განსხვავები ხარჯებში, რაც გამოწვეულია თანაბარი განათლების უზრუნველყოფისთვის საჭირო სტრუქტურულ ხარჯებით (მაგ., უფრო მაღალი ხარჯი პატარა სკოლების ფუნქციონირებისთვის) შეესაბამება ჰორიზონტალურ სამართლიანობას (Levacic, 2007).

არსებული ფორმულა აძლიერებს სისტემაში ვერტიკალურ სამართლიანობას. ფორმულაში წარმოდგენილია ახალი საზომი (კოეფიციენტი) სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მოსწავლეებისათვის და გამოყოფს დამატებით თანხებს ასეთი მოსწავლეებისათვის. ფორმულა არ პასუხობს ჰორიზონტალური სამართლიანობის კრიტერიუმებს – რადგან ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ შეუძლიათ უზრუნველყონ ყველა მოსწავლისთვის თანა-

ბარი სახელმწიფო საგანმანათლებლო სტანდარტები. მიუხედავად იმისა, რომ გამოთანაბრების ფონდი (რომელიც რეალური დაფინანსების ფორმულისგან დამოუკიდებლად არსებობს) გამოათანაბრებს საშუალო გადასახადის შემოსავალსა და გამოანგარიშებულ დანახარჯის საჭიროებას შორის სხვაობის 90%-ს, უსამართლობას მაინც აქვს ადგილი. როგორც ჩანს, ვინაიდან პატარა სკოლების ფუნქციონირებისთვის მეტი ხარჯია საჭირო, სოფლის მუნიციპალიტეტებს აქვთ ერთ მოსწავლეზე მეტი დანახარჯი, მაგრამ უნდა გამოყოს თანხა თავისი პატარა შემოსავლებიდან (Levacic, 2007).

ერთადერთი გზა ჰორიზონტალური სამართლიანობის მისაღწევად იქნება, თუ სახელმწიფო გარკვევით განსაზღვრავს თანხის ოდენობას, რაც უნდა დახარჯოს თითოეულმა ადგილობრივმა თვითმმართველობამ, ერთნაირი სახელმწიფო სტანდარტის მისაღწევად. თუმცა, ამისთვის საჭირო იქნება კარგი მონაცემები, განათლების განსაზღვრული სტანდარტის მისაღწევად, სხვადასხვა თვითმმართველობებში საჭირო სტრუქტურული ხარჯების შესახებ (მაგ., ქალაქის, სოფლის, შორეული სკოლები და ა.შ.). მუნიციპალიტეტებს დაჭირდებათ როგორც ჩადებული რესურსების ასევე შედეგების გაკონტროლება (გაუმჯობესებული შეფასების სისტემის საშუალებით). ამჟამად სისტემას შეზღუდული საშუალებები აქვს მიღწევების მონიტორინგისთვის.

არსებული ფორმა უსამართლოა, ვინაიდან ის საშუალებას აძლევს მუნიციპალიტეტებს, რომ შეინარჩუნონ პატარა სკოლები ერთმანეთთან ახლო ტერიტორიაზე, თუკი ისინი ასე გადაწყვეტენ. აღნიშნული მუნიციპალიტეტები სახელმწიფოსგან იღებენ მეტ ფულს, მიუხედავად იმისა, რომ იმავე რაოდენობის მოსწავლე ჰყავთ, რამდენიც სხვა მუნიციპალიტეტებს ნაკლები რაოდენობის სკოლებით. ამ პრობლემის გადასაჭრელად, ზოგიერთი ანალიტიკოსი თვლის, რომ განათლების დაფინანსების ფორმულა უნდა ითვალისწინებდეს მოსახლეობის სიმჭიდროვეს და არა სკოლის ზომას (Gerchberg, 2008; Friedrich and Reiljan, 2010). მოსახლეობის სიმჭიდროვის საკითხი ითვალისწინებს უარყოფით ეკონომიკურ შედეგს წარმოების მოცულობის ზრდის გამო (ხანგრძლივი საშუალო ხარჯების ზრდა ერთეულ პროდუქციაზე), რაც გამოწვეულია ცოტა რაოდენობის მოსწავლეთა მომსახურებით ფართო გეოგრაფიულ არეალზე. კანადის,

დიდი ბრიტანეთის და შეერთებული შტატების სოფლის სკოლებისთვის მიმართავენ სიმჭიდროვის თანაფარდობის დადგენას. ამ ქვეყნებში მოსახლეობის განაწილება, ტრანსპორტირების საკითხი და სხვა საკითხები ძალიან განსხვავებულია. სიმჭიდროვის თანაფარდობის დადგენა ესტონეთის შემთხვევაში უნდა დაეფუძნოს ზუსტ მონაცემებს საჭირო რესურსების შესახებ სხვადასხვა გეოგრაფიულ არეალში მცხოვრების მოსწავლეებისთვის ეროვნული სტანდარტების მისაღწევად.

სამართლიანობასთან დაკავშირებული კიდევ ერთი საკითხი ეს არის შორს მდებარე მუნიციპალიტეტების პრობლემა მიიზიდოს მაღალკვალიფიციური მასწავლებლები. გარდა ამისა, შორეულ სოფლის ტერიტორიაზე მომუშავე მასწავლებლისგან ითხოვენ, რომ მას სპეციფიკური კომპეტენცია ჰქონდეს, ანუ ასწავლოს ერთზე მეტი საგანი, ან სხვადასხვა საფეხურებზე, კლასში სხვადასხვა საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეთათვის ყურადღების მიქცევა, კურიკულუმის გარეთ საქმიანობის ზედამხედველობა და თემთან შეთანაწყობა (Lemke, 1994; Stone, 1990). პოლიტიკის შემქმნელებმა უნდა ჩაატარონ ესტონელ მასწავლებელთა გამოკითხვა, რათა შეისწავლონ მეტი, თუ როგორ გახადონ პატარა და შორ ტერიტორიებზე არსებული სკოლები მიმზიდველები და შემუშავდეს უფრო ეფექტური სტიმულები. მათ ასევე უნდა დაიწყონ ფიქრი ახალ მასტიმულირებელ პროგრამებზე. მაგალითად, კანადაში ჩატარებული კვლევის შედეგად აღმოჩნდა, რომ მოშორებულ ტერიტორიებზე სამუშაოდ მასწავლებლები რჩებოდნენ დირექტორის გამო, აღნიშნულ თემში მეუღლის დასაქმების გამო, სოფლის ცხოვრებით კმაყოფილების გამო (Murphy and Angelski, 1996.97). ეს კვლევა მეტად მნიშვნელოვანია მასწავლებელთა მოტივაციის გასაგებად.

ეფექტურობა

OECD-ის ქვეყნებში, განათლების დაფინანსების მიზანი არის როგორც ხელმისაწვდომობის გაზრდა, ასევე მოსწავლეთა მიღწევების გაზრდა. PISA-სა და TIMSS-ში მიღებული მიღწევებიდან ჩანს, რომ ესტონეთში მოსწავლეებს მაღალი ხარისხის განათლებს მიეწოდებათ დაბალი დანახარჯებით. თუმცა, ამ მაკრო დონის მონაცემების გარდა, ძალიან ცოტა ინფორმაციაა სკოლის დონეზე ინ-

ვესტიციების ეფექტურობის შესახებ. ამ შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა სკოლის დანახარჯების და მიღწევების შესახებ დეტალური ინფორმაციის ქონა. ეს მონაცემები გაადვილებდა გადაწყვეტილებებს, თუ როგორ უნდა გაიზომოს გასანაწილებელი თანხა სხვადასხვა ტიპის მოსწავლისთვის, მაგალითად, სოციო-დემოგრაფიული მონაცემების გათვალისწინებით.

ამჟამად ესტონეთში ასეთი ტიპის დეტალური მონაცემები არ არის ხელმისაწვდომი და რეალურად იშვიათად თუ მოიპოვება ისინი უმეტესი ქვეყნების განათლების სისტემაში. ესტონეთის ფისკალურ სისტემაზე 2001 წლის OECD-ის ანგარიშის მიხედვით, ძალიან ცოტა ქვეყანას თუ ჰქონდა მცდელობა მიღწევებზე-თუ-შედეგებზე დაფუძნებული ბიუჯეტირების შემოღება სახელმწიფო დანახარჯების ეფექტიანობის და ეფექტურობის შესაფასებლად. ანგარიშში ნათქვამია, რომ ეს სისტემები არ არის კარგად განვითარებული: მის განხორციელებას შესაძლოა წლები დაჭირდეს; აღმინისტრირება რთულია; რთულია იმის გარკვევა თუ რა დანახარჯით არის შესაძლებელი სასურველი შედეგის მიღება. ესტონეთის ფინანსთა სამინისტრო იწყებს მიღწევებზე დაფუძნებული ბიუჯეტირების ინიცირებას სახელმწიფო დონეზე ფინანსთა, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის სამინისტროების ფარგლებში. თუკი პილოტი წარმატებული იქნება და ინიციატივას დაამტკიცებს სახელმწიფო, ის შეიძლება სხვა სფეროების დაფინანსებისთვისაც იქნეს გამოყენებული, განათლების ჩათვლით.

გამჭვირვალობა და ანგარიშგება

არსებული ფორმულა ითვალისწინებს გამჭვირვალობის საკითხს. სკოლის საბჭოები ყველა მუნიციპალიტეტში ბიუჯეტის განვითარებას აქცევენ ყურადღებას და მონაცემები საჯაროა ესტონეთის მასშტაბით. სახელმწიფო აუდიტის ოფისი ასევე მონიტორინგს ახდენს მუნიციპალიტეტების ფინანსურ მენეჯმენტზე. თუმცა, როგორც ლევასისი (Levacic, 2007) აღნიშნავს, რომ ფინანსური კონტროლის ხარისხი მუნიციპალიტეტებში ეფუძნება ასევე ადგილობრივ ცოდნას და კომპტენტურობას ამ სფეროში. ასე რომ, აღნიშნული საკითხი – მუნიციპალიტეტების მენეჯმენტის არათანაბარი შესაძლებლობა და ფორმულით დაფინანსების ალტერნატივები მეტად მნიშვნელოვან როლს თამაშობს.

5. განათლების რეფორმა და ზოგადი განათლების განვითარება საქართველოში

5.1. ზოგადი განათლების სისტემის რეფორმირების აუდიტობლოგა

გასული საუკუნის 90-იან წლებიდან დაწყებულ ეკონომიკური სისტემის შეცვლას რეფორმების დაიწყება მოჰყვა. მთელი ათი წლის განმავლობაში, თითქმის არც ერთ სფეროში, მას მნიშვნელოვანი შედეგი არ მოჰყოლია. აღნიშნულის მიზეზი იყო ის, რომ არ არსებობდა განვითარების ერთიანი სტრატეგია; მოქმედებდა მართვის არაეფექტური, ავტორიტარული სისტემა; დაბალი დაფინანსების პირობებში არ ხდებოდა მატერიალური ბაზის განახლება, რაც იწვევდა მის მოძველებას და განადგურებას; წარმოიქმნა პედაგოგების სახელფასო დავალიანება; არ მოქმედებდა პედაგოგების პროფესიული განვითარების სისტემა; პედაგოგიური საქმიანობა ნაკლებ მიმზიდველი გახდა ნიჭიერი ახალგაზრდობისათვის; მძლავრობდა კორუფცია; საბაზრო ურთიერთობების სტიქიური და ჩრდილოვანი განვითარების პირობებში, განათლების სფეროში ჩამოყალიბდა სოციალური უთანასწორობის სისტემა. მსგავსი მდგომარეობა და მახასიათებელი იყო განათლების ყველა საფეხურისათვის, მათ შორის ზოგადი განათლებისათვის. კერძოდ, ზოგადისაგანმანათლებლო სკოლებში ვლინდებოდა მომზადების უაღრესად დაბალი დონე; სახეზე იყო გადატვირთული პროგრამები, მათი შეუსაბამობა თანამედროვე მოთხოვნებთან; მოძველებული სწავლა-სწავლების მეთოდები; საბჭოთა პერიოდის დაბალი ხარისხის სახელმძღვანელოები, სკოლების დაფინანსების უაღრესად დაბალი დონე, ფინანსური რესურსების გამოყენების არაეფექტური სისტემა და ა.შ.

რადიკალური რეფორმების ეპოქა საქართველოში 2004-2005 წლიდან დაიწყო. ჩვენი სახელმწიფოს რეფორმირების პროცესში განათლებისა და მეცნიერების რეფორმა ერთ-ერთ პრიორიტეტს წარმოადგენს. რეფორმის მთავარ მიზანს კი - ცოდნაზე დაფუძნებული საზოგადოების ჩამოყალიბების ხელშეწყობა. სწორედ საზოგადოების მონაწილეობით თანამედროვე და ინოვაციური საგანმანათლებლო და სამეცნიერო გარემოს ჩამოყალიბება, გარემოსი, რომელიც დაეფუძნება არჩევანის თავისუფლებასა, თანამშრომლობის,

სამართლიანი კონკურენციისა და თანაბარი შესაძლებლობების, სამოქალაქო ერთიანობისა და კულტურული თვითმყოფადობის პატივისცემის პრინციპებს და რომელიც დაეხმარება ადამიანებს შეიძინონ და განავითარონ სოციალური წარმატებისთვის და თვითრეალიზაციისთვის საჭირო ცოდნა და უნარები – წარმოადგენს ქვეყნის მთავარ ამოცანას.

რეფორმის კონკრეტული ამოცანა კი განათლების ხელმისაწვდომობის, ხარისხის, გამჭვირვალეობისა და ობიექტურობის მიღწევა, ასევე ბაზარზე ორიენტირებული სისტემის ჩამოყალიბება, საზოგადოების ჩართულობის ზრდა, განათლების საფეხურებს შორის შესაბამისობის მიღწევა და მთელი სიცოცხლის მანძილზე განათლების ხელშეწყობაა.

საქართველოს პარლამენტმა 2004-2005 წლებში მიიღო ორი ძირითადი კანონი – „საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ“ და „საქართველოს კანონი უმაღლესი განათლების შესახებ“, და ამით უზრუნველყო ისეთი საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც სკოლებში და უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ყოველგვარ დისკრიმინაციას გამორიცხავს.

ძირითადი მიდგომა რეფორმისადმი გულისხმობს იმას, რომ განათლების სისტემა უნდა ემსახუროდეს მოსწავლეებისა და სტუდენტების მოთხოვნილებებს, მათ შესაძლებლობებისა და ინტერესების განვითარებას, საგანმანათლებლო პროცესში ჩართული პედაგოგებისა და ადმინისტრაციის დახმარებით. მთავრობისა და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ შემუშავებულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში ჩამოყალიბდა განათლებისა და მეცნიერების სფეროში განსახორციელებელი ცვლილებების ძირითადი გრძელვადიანი მიზნები:

- სოციალური ინკლუზია – ისეთი განათლების სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოს ყველა მოქალაქის მაქსიმალურ ჩართვას განათლების პროცესში;
- სამოქალაქო ინტეგრაცია – ეთნიკურ უმცირესობათა ინტეგრაცია საზოგადოებაში სახელმწიფო ენის სწავლებისა და ორიენტირებული საგანმანათლებლო პროგრამების მეშვეობით;

- კონკურენტუნარიანობა – განათლების და მეცნიერების ისეთი სისტემის შექმნა, რომელიც თანაბარ დონეზე ჩაერთვება და კონკურენციას გაუწევს ევროპული მეცნიერების და განათლების სისტემას.
- ცოდნაზე დაფუძნებული გარემოს ჩამოყალიბების ხელშეწყობა, რომელშიც ცოდნას, როგორც მწარმოებელ ძალას, უმნიშვნელოვანესი როლი მიუძღვის ახალი ღირებულების შექმნაში.

ამ მიზნების მისაღწევად განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ მოამზადა მოქმედების სტრატეგიები:

- განათლებისა და მეცნიერების მართვის პროცესის დემოკრატიზაცია და საზოგადოების ფართო ფენების ჩაბმა;
- განათლების სისტემის დეცენტრალიზება და საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტონომიურობის უზრუნველყოფა;
- განათლების სექტორის შედეგზე ორიენტირებული მენეჯმენტის დამკვიდრება ხარისხის უზრუნველყოფის სქემების და რესურსების განაწილების მექანიზმების მეშვეობით;
- განათლების სექტორის დაფინანსების ზრდა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარება;
- თანამედროვე სტანდარტების შესატყვისი საგანმანათლებლო გარემოს ჩამოყალიბება;
- განათლებისა და მეცნიერების სფეროს მსოფლიო სივრცესთან ინტეგრირება, უმაღლეს სასწავლებლებში მეცნიერებისა და საგანმანათლებლო-სამეცნიერო ცენტრების განვითარება;
- უწყვეტი განათლებისა და ცხოვრების მანძილზე სწავლებისათვის ხელსაყრელი პირობების ჩამოყალიბება;
- ინკლუზიური განათლების ხელშეწყობა.

ზოგადი განათლების სისტემის რეფორმას საფუძველი ჩაეყარა მსოფლიო ბანკის „განათლების სისტემის გარდაქმნისა და განმტკიცების პროგრამის“, ანუ როგორც შემდგომში დაერქვა, პროექტ „ილია ჭავჭავაძის“ ფარგლებში. პროგრამა მიზნად ისახავდა ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების მოსწავლეების სწავლების შედეგების ხარისხის გაუმჯობესებას იმისათვის, რომ ისინი უკეთ იყვნენ მომზა-

დებულნი საბაზრო ეკონომიკისა და დემოკრატიული საზოგადოების მოთხოვნების შესაბამისად.

პროგრამის რეალურად აქტიური და ნაყოფიერი ფაზა დაიწყო 2004 წელს. 2004 წლის 18 ოქტომბერს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების“ დოკუმენტი, რომლის მიხედვით საქართველოს ზოგადი განათლების მიზანია ხელსაყრელი პირობების შექმნა ეროვნული და ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებების მატარებელი, თავისუფალი პიროვნების ჩამოყალიბებისათვის. „კანონმა ზოგადი განათლების შესახებ“ (2005 წ.) განსაზღვრა, როგორც ზოგადი განათლების ახალი სისტემის მოწყობის, ფუნქციონირების, მართვისა და დაფინანსების მოდელი, ასევე ის ძირეული ცვლილებები, რომლებიც ქართულ საგანმანათლებლო სივრცეში, მომდევნო წლებში განხორციელდა.

5.2. ზოგადი განათლების მიზნები

ეროვნული განათლების რეფორმირების გზაზე გადადგმული პირველი ნაბიჯი ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნების ჩამოყალიბება და შესაბამისი დოკუმენტის შექმნა იყო, რომელიც განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ ფართო საზოგადოებასთან ერთად შეიმუშავა (დოკუმენტი დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის მიერ. განკარგულება №84, 2004 წლის 14 ოქტომბერი).

იგი წინ უძღოდა ზოგადი განათლების კანონის, ეროვნული სასწავლო გეგმის, მასწავლებლების პროფესიული სტანდარტის, სკოლების ინფრასტრუქტურის სტანდარტისა თუ სხვა მნიშვნელოვანი დოკუმენტის შექმნას, რამდენადაც უპირველესი მნიშვნელობა ენიჭებოდა, რომ განსაზღვრული ყოფილიყო, თუ რას უნდა ემსახურებოდეს განათლების სისტემა. სწორედ ამ მიზნით 2004 წელს დაიწყო მუშაობა კონცეპტუალურ დოკუმენტზე, რომელიც განსაზღვრავდა იმას, თუ რას წარმოადგენს სისტემის მიზანი. საქართველოში ზოგადი განათლების სისტემა მიზნად ისახავს შექმნას ხელსაყრელი პირობები ეროვნული და ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებების მატარებელი, თავისუფალი პიროვნების ჩამოყალიბებისათვის. ამასთან ერთად განათლების სისტემა უვითარებს მოზარდს გონებრივ და ფიზიკურ უნარ-ჩვევებს, აძლევს საჭირო ცოდნას, ამკვიდრებს ჯანსაღი ცხოვრების წესს, მოსწავლეებს

უყალიბებს ლიბერალურ და დემოკრატიულ ღირებულებებზე დამყარებულ სამოქალაქო ცნობიერებას და ეხმარება მათ ოჯახის, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს წინაშე საკუთარი უფლება-მოვალეობების გაცნობიერებაში.

სასკოლო განათლებამ უნდა განუვითაროს მოზარდს უნარი, რომ სწორად განსაზღვროს საკუთარი ქვეყნის სახელმწიფოებრივი, კულტურული, ეკონომიკური და პოლიტიკური ინტერესები, და მისცეს მას სასიკეთო გადაწყვეტილებათა მიღებისა და აქტიური მოქმედების შესაძლებლობა;

სახელმწიფო მიზნად ისახავს ისეთი სასკოლო სისტემის შექმნას, რომელიც თითოეულ მოსწავლეს მისცემს ცოდნას გარკვეულ საზღვრებსა და პარამეტრებში, შეუქმნის უნარ-ჩვევების შეთვისების თანაბარ შესაძლებლობას. შესაბამისად გააჩნია პასუხისმგებლობა ყველა მოსწავლის განათლებისათვის, მათი მაღალი აკადემიური სტანდარტების მიღწევისა. სახელმწიფო არ დაუშვებს მოსწავლის დისკრიმინაციას სოციალური, რასობრივი, ეთნიკური, რელიგიური ან პოლიტიკური კუთვნილების, ფიზიკური შესაძლებლობებისა თუ სხვა ნიშნების მიხედვით.

სწორედ ეს არის, არა მხოლოდ საქართველოში, არამედ დანარჩენ სამყაროში, განათლების სფეროში მიმდინარე რეფორმების მიზანი, რომლის უპირველესი შედეგია – შესაბამისად გაუმჯობესებული სასწავლო გეგმები, სასწავლო პროცესში ახალი სტანდარტების დანერგვა, ახალი ტექნოლოგიები, სწავლების ახალი მეთოდები, მასწავლებელთა გადამზადება.

ჩარლზ დიკენსმა ახსნა მე-19 საუკუნის ბრიტანეთში გავრცელებული არასწორი შეხედულებები განათლების მიზნების შესახებ, თავის ნოველაში „რთული დროები“; სადაც სკოლის დირექტორი, ტომას გრედგრინდი, თვლის რომ მისი მოსწავლეები „პატარა ქვევრები“ სავსე არიან „ფაქტებით“. ისტორიულად დამტკიცებულია, რომ სწავლებისადმი ასეთი მიდგომა არის არა პროდუქტიული. ბერძენი სოკრატეს მეთოდი – სტუდენტებმა ინტერაქციულად გააკეთონ თავიანთი საკუთარი დასკვნები – ისევე კარგად მუშაობს დღეს, როგორც ორი ათასი წლის წინათ. გაერთიანებული ერების განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის ორგანიზაცია (იუნესკო) იშველიებს სოკრატეს მეთოდს, როგორც მნიშვნელოვან გზას

დევიზის- „განათლება ყველასათვის“ ექვსი ძირითად მიზნის მისაღწევად. ასეთი განათლება არის “ ჩვევა, პიროვნული საკუთრება და შინაგანი წვლილი” (ჯონ ჰენრი ნიუმენი) და ის ეფუძნება რუდიმენტულ (პირვანდელ) კოგნიტიურ უნარებს, რაც ქმნის საერთო ცოდნას და მსოფლიო ცნობიერებას.

განათლება ყველასათვის წარმოადგენს გლობალურ ვალდებულებას ხარისხიანი საბაზო განათლებით უზრუნველყოს ყველა ბავშვი, მოზარდი თუ ზრდასრული. განათლების საერთაშორისო ფორუმზე(დაკარი – 2000წელი) 164 ქვეყნის მთავრობამ აიღო ვალდებულება – 2015 წლისათვის მიღწეულ იქნას მიზანი – განათლება ყველასათვის და შეიმუშავეს ექვსი ძირითადი მიზანი. დაკარის ფორუმს კოორდინირებას უწევდა იუნესკო (UNESCO). როგორც წამყვანი ორგანიზაცია. მან ამ მიმართულებით თავისი საქმიანობის კონცენტრაცია მოახდინა ხუთი ძირითადი მიმართულებით: პოლიტიკური დიალოგი, მონიტორინგი, პროპაგანდა, ფინანსების მობილიზაცია და პოტენციალის განვითარება. ხოლო ძირითად მიზნებად დაასახელა:

1. ადრეული ასაკის ბავშვთა დაცვისა და განათლების განვითარება (გაფართოება).
2. უფასო და სავალდებულო დაწყებითი განათლების უზრუნველყოფა ყველასათვის.
3. სწავლისა და ცხოვრების უნარების ამაღლება ახალგაზრდებისა და მოზარდებისთვის.
4. სრდასრულთა წიგნიერების გაზრდა 50%-ით.
5. გენდერული შესაბამისობის მიღწევა 2005 წლისთვის, გენდერული თანასწორობის 2015-სთვის.
6. განათლების ხარისხის ამაღლება.

საერთაშორისო კვლევების განვითარების ასოციაციის (IDRA) დირექტორის, ფილოსოფიის დოქტორის სკოტ ბრედლის მიერ შემოთავაზებულ იქნა სამართლიანი განათლების ექვსი მიზანი (IDRA – Six Goals of Education Equity) რომელშიც უმთავრესია:

- მოსწავლის მაღალი აკადემიური მიღწევები და სხვა შედეგები.

რამდენადაც მოსწავლეთა აკადემიური და სხვა მიღწევები არის დეტალიზებული და გაანალიზებული, ვხედავთ ყველა იდენ-

ტიფიცირებად ჯგუფისათვის მაღალ შედეგებსა და მიღწევებს, ასე ვევიზუალურად – ხარვეზებს.

- **სამართლიანი ხელმისაწვდომობა და ჩართულობა**

მოსწავლელების სკოლაში თავისუფალი შესვლა, ჩართვა და სრულად მონაწილეობა ამ სკოლების პროგრამებსა და სხვადასხვა ღონისძიებებში.

- **სამართლიანი მოპყრობა**

ინდივიდებს შორისა და გარემოსთან ურთიერთქმედების ნიმუშები ხასიათდება მიმლეობით, დაფასებით, პატივისცემით, უსაფრთხოებით და დაცულობით, ისე რომ მოსწავლე გრძნობდეს გამოწვევას, რათა ინვესტირება მოახდინოს სწავლაში დამცირების, საფრთხის ან იგნორირების შიშის გარეშე.

- **სწავლის სამართლიანი შესაძლებლობა**

სულ მცირე, უნდა შეიქმნას შესაძლებლობა სწავლისათვის ისე, რომ ყველა ბავშვი, მიუხედავად დამახასიათებელი თვისებებისა და საჭიროებებისა, წარდგეს გამოწვევების წინაშე, მიაღწიონ მაღალ სტანდარტებს და მიიღონ საჭირო პედაგოგიური, სოციალური, ემოციური და ფიზიკური დახმარება, რათა მიაღწიონ სრულყოფილების წინასწარ განსაზღვრულ მაღალ სტანდარტებს.

- **სამართლიანი რესურსები**

სამართლიანობაზე დაფუძნებული დაფინანსება, შტატების რაოდენობა და სხვა რესურსები, რაც გამოვლინდება შესაბამისი შესაძლებლობების კადრებში და იმ რესურსებში, რომლებიც წარმოდგენილია სასწავლო აპარატურით და პროგრამული უზრუნველყოფით, სასწავლო მასალებით და მოწყობილობებით, და ყველა სხვა სწავლების მხრივ მხარდაჭერით. ეს ყველაფერი გადაწინაწილებულია სამართლიანად ისე რომ მრავალფეროვანმა შემსწავლელებმა მიაღწიონ მაღალ აკადემიურ სტანდარტებს და სხვა სასკოლო წარმატებებს.

- **ანგარიშვალდებულება**

გარანტია, რომ ყველა დაინტერესებული საგანმანათლებლო მხარე აიღებს პასუხისმგებლობას საკუთარ თავზე და ერთმანეთზე,

რომ ყველა მოსწავლეს ექნება შესაძლებლობა მიიღოს ხარისხიანი განათლება კვალიფიციური მასწავლებლებისგან, რთული სასწავლო პროგრამებით, სწავლების უახლესი საშუალებით და სასწავლო პროცესში შესაბამისი მხარდაჭერით, საუკეთესო აკადემიურ დონის მისაღწევად.

შესაძლებელია, რომ სხვადასხვა ქვეყნის ზოგადი განათლების სტანდარტი და მიზნები იყოს განსხვავებული და ცალკეული მოსწავლის მიერ ამ სტანდარტების მიღწევის ხარჯები, ასევე იყოს განსხვავებული. აშშ-ს მთავრობა თავის საქმიანობაში მუდმივად ავლენს დიდ ინტერესს თავის მოსწავლეთა წარმატებისათვის განათლების ხარისხის მიმართ, რომელსაც ეს მოსწავლეები ღებულობენ; მუდმივად ხდება საგანმანათლებლო პროგრამების დამუშავება, რაც მიმართულია განათლების მიღების შესაძლებლობების გაუმჯობესებასა და ინდივიდუალური წარმატებების წახალისებისაკენ.

„ზოგადი განათლების ეროვნულ მიზნებში“ განსაზღვრულია, რომ საქართველოში ზოგადი განათლების სისტემა მიზნად ისახავს შექმნას ხელსაყრელი პირობები ეროვნული და ზოგადსაკაცობრიო ღირებულებების მატარებელი, თავისუფალი პიროვნების ჩამოყალიბებისათვის, ამასთან ერთად განათლების სისტემა უვითარებს მოზარდს გონებრივ და ფიზიკურ უნარ-ჩვევებს, აძლევს საჭირო ცოდნას, ამკვიდრებს ჯანსაღი ცხოვრების წესს, მოსწავლეებს უყალიბებს ლიბერალურ და დემოკრატიულ ღირებულებებზე დამყარებულ სამოქალაქო ცნობიერებას და ეხმარება მათ ოჯახის, საზოგადოებისა და სახელმწიფოს წინაშე საკუთარი უფლება-მოვალეობების გაცნობიერებაში. გამომდინარე ქვეყნის განვითარების მიზნებიდან და შესაძლებლობებიდან, განისაზღვრება ადეკვატური განათლება და დაფინანსების ის მოცულობა, რომელსაც ესაჭიროება თითოეულ მოსწავლეს და მთლიანად სკოლას ამ მიზნების მისაღწევად.

5.3 ზოგადი განათლების სისტემის გარდაქმნა

„ზოგადი განათლების შესახებ“ კანონის შესაბამისად საქართველოში სრულ ზოგად განათლებას აქვს სამი საფეხური: დაწყებითი (6 წელი), საბაზო (3 წელი) და საშუალო (3 წელი). ზოგადი განათლების მიღება იწყება 6 წლის ასაკიდან. დაუშვებელია მოს-

წავლის დატოვება ზოგადი განათლების სისტემის მიღმა, საბაზო საფეხურის მიღწევის დონის დაძლევაზე. სრული გადასვლა 12 წლიან სწავლებაზე განხორციელდა 2008 წლის შემოდგომაზე. ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებები/სკოლები წარმოდგენენ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს ან კერძო სამართლის სამეწარმეო თუ არასამეწარმეო იურიდიული პირებს, რომლებიც ახორციელებს ზოგადსაგანმანათლებლო საქმიანობას ეროვნული სასწავლო გეგმის შესაბამისად და სრულად მოიცავს ზოგადი განათლების ერთ საფეხურს მაინც. ზოგასაგანმანათლებლო დაწესებულება უფლებამოსილია განახორციელოს სახელობო მომზადებაც.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 15 სექტემბრის № 449 ბრძანებით, ზოგადი განათლების კანონის შესაბამისად, სახელმწიფო ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებები დაფუძნდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის სახით. კანონით უზრუნველყოფილია ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების ადმინისტრაციული და ფინანსური ავტონომია.

სკოლების ავტონომიას უზრუნველყოფს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების თვითმმართველობა, რომლის სუბიექტებია სამეურვეო საბჭო, დირექცია, პედაგოგიური საბჭო, მოსწავლეთა თვითმმართველობა, დისციპლინური კომიტეტი. სამეურვეო საბჭო შედგება მშობლებისა და პედაგოგიური საბჭოს თანაბარი რაოდენობის წევრებისა და საშუალო საფეხურის მოსწავლეთა თვითმმართველობის მიერ არჩეული 1 წარმომადგენლისაგან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო უფლებამოსილია სამეურვეო საბჭოში შეიყვანოს 1 წევრი. სამეურვეო საბჭო ირჩევს სკოლის დირექტორს, რომელსაც რეგისტრაციაში ატარებს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, შეიმუშავებს სკოლის განვითარების გეგმას, ამტკიცებს სკოლის ბიუჯეტს და დირექტორის მიერ მომზადებულ წლიურ ანგარიშს. ამასთანავე, უზრუნველყოფს ამ დოკუმენტების საჯაროობას.

2006 წლის 7 ივნისს და განმეორებით 2007 წლის 7 მარტს პირველად ჩატარდა სამეურვეო საბჭოების არჩევნები. არჩევნებში მონაწილეობა მიიღო 400000-მდე ადამიანმა. არჩეული წევრების საერთო რაოდენობა შეადგენს 18000 კაცს, მათ შორის: 8300-მდე პედაგოგია,

8300-მდე – მშობელი და 1700-მდე მოსწავლეთა თვითმმართველობის წარმომადგენელი.

განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 13 ნოემბრის № 929 ბრძანების თანახმად საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩატარდა საჯარო სკოლების დირექტორთა შესარჩევი კონკურსი, რომელშიც საჯარო სკოლის დირექტორის 2200-ზე მეტი ადგილის დასაკავებლად მონაწილეობდა 5 500-ზე მეტი კანდიდატი.

2005 წლის სექტემბრიდან ზოგასაგანმანათლებლო სკოლებში დაიწყო ახალი ეროვნული სასწავლო გეგმის ჩარჩოს პილოტირება. შემუშავდა სახელმძღვანელოებითა და დამხმარე მასალებით სკოლების უზრუნველყოფის მექანიზმები. დამხმარე მასალები მიიღო საქართველოს ყველა სკოლამ. ახალი პროგრამების დანერგვა მიმდინარეობდა ეტაპობრივად. 2005-2006 წელს ჩატარდა ახალი პროგრამების პილოტირება 100 სკოლის 1, 7 და 10 კლასებში, ხოლო 2006-2007 სასწავლო წელს ეს პროგრამები დაინერგა საქართველოს ყველა სკოლაში. 2006 წლის სექტემბრიდან გაგრძელდა ახალი პროგრამების პილოტირება იგივე 100 სკოლის მე-2, მე-8 და მე-11 კლასებში. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2006 წლის 28 სექტემბრის № 841 ბრძანების საფუძველზე დამტკიცდა ახალი ეროვნული სასწავლო გეგმა.

პროგრამების პილოტირების და დანერგვის პარალელურად მიმდინარეობს მასწავლებელთა პროფესიული წრთვნა და პილოტირების პროცესში ჩართული სასწავლო გეგმების შეფასება. შემუშავდა მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების კონცეფცია. შესაბამისი ცვლილებები შევიდა „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონში. მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრის ბაზაზე მიმდინარეობდა მასწავლებელთა სასერტიფიკატო გამოცდებისათვის მზადება. ცენტრმა დაიწყო საქართველოში მოქმედი მასწავლებლების რეგისტრაცია.

გარდა აღნიშნულისა, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო ახორცილებდა რამოდენიმე მიზნობრივ პროგრამას, რომელთა დანიშნულებაა მოსწავლე-ახალგაზრდობის ხელშეწყობა და წახალისება ცოდნის დონის ასამაღლებლად. ამ პროგრამებს შორისაა – „განსაკუთრებით ნიჭიერი ბავშვებისა და ახალგაზრდებისათვის

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს სტიპენდიებისა და გრანტების მინიჭება," „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ოლიმპიადები და საერთაშორისო საგანმანათლებლო პროგრამები“.

ზოგადი განათლების რეფორმირების მეორე ეტაპი დაიწყო 2010 წლიდან. განათლების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით შევიდა ცვლილებები ეროვნული სასწავლო გეგმაში. გეგმის განახლებული ვარიანტი აგებულია სამ მნიშვნელოვან საფუძველზე: ინფორმაცია, უნარ-ჩვევები და დამოკიდებულება, რაც თანამედროვე ეპოქაში საშუალებას აძლევს მოსწავლეს იყოს რეალიზებული, როგორც პიროვნება, მოქალაქე და პროფესიონალი.

ახალ ეროვნულ სასწავლო გეგმაზე მუშაობა 2010 წლის სექტემბერში დასრულდა. მისი დანერგვა დაიწყო 2011-2012 სასწავლო წლიდან და მიმდინარეობს ეტაპობრივად, იმისთვის, რომ არ მოხდეს, როგორც მოსწავლის, ისე მასწავლებლის ინტერესების ხელყოფა. 2011-2012 სასწავლო წელს ახალი ეროვნული სასწავლო გეგმა დაინერგა ზოგადი განათლების პირველი საფეხურისთვის (დაწყებითი - I-VI კლასი), ხოლო 2012-2013 სასწავლო წლიდან გეგმის განახლებული ვარიანტით ისწავლიან მეორე და მესამე საფეხურის (საბაზო და საშუალო-VII-XII კლასი) მოსწავლეები.

ახალი ეროვნული სასწავლო გეგმით ყოველ საგანში გათვალისწინებულია შინაარსის სულ მცირე 60%-დან 80%-მდე სავალდებულო ნაწილი, საგნის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ხოლო დანარჩენი ნაწილი ავტორთა ჯგუფებისა და მასწავლებელთა აკადემიური თავისუფლების ფარგლებში სარეკომენდაციო შინაარსს მიიღებს. ეს უზრუნველყოფს სასწავლო პროცესის სტაბილურობას. ამ მექანიზმით, ერთი მხრივ, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო განსაზღვრავს და უზრუნველყოფს აუცილებელი საკითხების შესწავლას და მეორე მხრივ, მასწავლებელს ექნება საშუალება გამოავლინოს მისი შემოქმედებითი უნარი.

ახალი ეროვნული სასწავლო გეგმა არა მხოლოდ მეთოდურად და სტრუქტურულად დაიხვეწა, ასევე მასში გათვალისწინებულია ახალი საგნები, როგორცაა: ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები, სამოქალაქო თავდაცვა და უსაფრთხოება, მსოფლიო კულტურა, ქართული ცეკვა.

ახალი ეროვნული სასწავლო გეგმის მიხედვით გაიზარდა ზუსტი და საბუნებისმეტყველო მეცნიერებების სწავლების ინტენსივობა, მოსწავლეები პირველი კლასიდან მე-11 კლასის ჩათვლით სწავლობენ საბუნებისმეტყველო მეცნიერებებს, ხოლო მე-12 კლასში დამატებით გაივლიან აბიტურის საათებს. რაც შეეხება მათემატიკას, მას მოსწავლეები 12 წლის მანძილზე სწავლობენ.

2010-2011 სასწავლო წლიდან ეტაპობრივად დაიწყო ყველა სკოლის აღჭურვა ფიზიკის, ქიმიისა და ბიოლოგიის თანამედროვე ლაბორატორიებით.

2010 წელს პირველად ჩატარდა საატესტატო გამოცდები, რომლის საფუძველზეც პირი მოიპოვებს სრული ზოგადი განათლების დამთავრების დამადასტურებელ დოკუმენტს – ატესტატს. მოსწავლეს ძირითად საგნებში უნდა გადაელახა მინიმალური კომპეტენციის ზღვარი ატესტატის მისაღებად. მოსწავლე, რომელიც დაამთავრებს სკოლას ავტომატურად იღებს სკოლის დამთავრების დამადასტურებელ საბუთს (სერთიფიკატს), რომლითაც ის შეძლებს პროფესიულ სასწავლებელში გააგრძელოს სწავლა ან დაიწყოს მუშაობა. თუმცა, თუ მოსწავლეს ექნება სურვილი მიიღოს ატესტატი და განაგრძოს სწავლა უმაღლეს სასწავლებელში, მას მოუწევს საატესტატო გამოცდების ჩაბარება 8 საგანში. საატესტატო გამოცდა არის პროცედურა, რომლის საფუძველზეც პირი მოიპოვებს სრული ზოგადი განათლების დამთავრების დამადასტურებელ დოკუმენტს – ატესტატს. თუ მოსწავლემ ვერ გადალახა მინიმალური კომპეტენციის ზღვარი, მას ეძლევა საშუალება მომდევნო წლებში კვლავ გავიდეს გამოცდებზე. ატესტატის მიღების ახალი წესი შეეხება იმ მოსწავლეებს, რომლებიც სკოლას დაამთავრეს 2011 წელს და შემდეგ. საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში საატესტატო გამოცდები ჩატარდა ე. წ. „CAT“-ის ტექნოლოგიით რვა საგანში.

საქართველოს პრეზიდენტის ინიციატივით 2010 წლის სექტემბერში, საპილოტე პროგრამის ფარგლებში, 3000 პირველკლასელს სახელმწიფომ ნეტბუქი აჩუქა. თანამედროვე საბავშვო კომპიუტერები, რომელებიც პატარებს გადაეცათ, საერთაშორისო ექსპერტების რეკომენდაციების საფუძველზეა შექმნილი. 2011 წელს ნეტბუქები დაურიგდათ საჯარო სკოლების ყველა პირველკლასელ მოსწავლეს (50 ათასზე მეტი) და პედაგოგებსაც. პარალელურად

შეიქმნა ვებ-გვერდი www.buki.ge, რომლით სარგებლობა პირველკლასელების გარდა ყველა მოსწავლეს შეეძლება. ვებ-გვერდი სასწავლო-შემეცნებითია, სადაც ატივითული იქნება სხვადასხვა ინტერაქტიული თამაშები, ელექტრონული ბიბლიოთეკა, უახლესი ინფორმაცია, როგორც თანამედროვე ტექნოლოგიებზე, ასევე სკოლებში მიმდინარე სიახლეებზე, ასევე სასკოლო და კლასგარეშე სახელმძღვანელოები.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს წინაშე არსებული გამოწვევებს შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია „უსაფრთხო სკოლის კონცეფციის დანერგვასა და განვითარებას“. 2010-2011 სასწავლო წლის დაწყებამდე სამინისტრომ ჩამოაყალიბა უსაფრთხო სკოლის კონცეფცია და მისი დანერგვის გეგმა. ამ გეგმის მიხედვით შეიქმნა სკოლის მანდატურის ინსტიტუტი, განვითარდა ე.წ. უსაფრთხო ზონები, აიკრძალა ნაღდი ფულის ბრუნვა სკოლებში, დაინერგა და ამოქმედდება მოსწავლეთა საკრედიტო ბარათების სისტემა. მანდატურის ინსტიტუტის შემოღება უსაფრთხო სკოლის ერთ-ერთი კომპონენტია. „სკოლის მანდატურის სამსახური“ არის „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონით შექმნილი საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. მანდატური არ არის პოლიციელი, მას სკოლაში კონფლიქტების და დანაშაულის პრევენცია, ბავშვებისთვის ყველა სახის დახმარების გაწევა ევალება. მანდატურის მოვალეობა არ არის ბავშვის დასჯა, პირიქით, მისი ფუნქცია მოსწავლეების უსაფრთხოებაზე ზრუნვაა. მანდატურის ფუნქციაში ასევე შედის სკოლის შიდა განაწესის დაცვა. 2010 წელს „სკოლის მანდატურის სამსახურის“ პილოტირება განხორციელდა თბილისის შვიდ საჯარო სკოლაში. ამ სკოლებში ჩატარებულმა პროგრამის პილოტირებამ, საზოგადოება და სამინისტრო დაარწმუნა სამსახურის აუცილებლობაში და წარმატებაში. ამიტომ, 2010-2011 სასწავლო წლიდან „სკოლის მანდატურის სამსახური“ გაფართოვდა და ამოქმედდა საქართველოს ყველა დიდ საჯარო სკოლაში, აგრეთვე რიგ კერძო სკოლებშიც.

განათლების სისტემაში მიმდინარე რეფორმების კვალდაკვალ სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა მასწავლებლის პროფესიის რეგულირების თვალსაზრისით. ამ სიახლის ერთ-ერთი

მნიშვნელოვანი კომპონენტი მასწავლებლის სასერტიფიკატო გამოცდაა, რომელიც მასწავლებლობის ყველა მსურველს აძლევს თანაბარ შანსს დაეუფლოს მისთვის საჭირო პროფესიას გარკვეული პროცედურების გავლის შემდეგ და გამოცდის წარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში მიანიჭოს მას სერტიფიცირებული მასწავლებლის სტატუსი. ინგლისური ენის სწავლების სრულყოფის მიზნით, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ დაიწყო ახალი პროექტის – „ასწავლე და ისწავლე საქართველოსთან ერთად“ („Teach and Learn with Georgia“) განხორციელება, რომელიც საქართველოში ინგლისური ენის სწავლების განვითარებასა და ხელშეწყობას ითვალისწინებს. პროექტის წარმატებით განხორციელება ძალიან მნიშვნელოვანია მომავალი თაობებისთვის, რადგან ისინი ინგლისური ენის უკეთ დაუფლების კვალდაკვალ, აქტიურად გაეცნობიან და ეზიარებიან დასავლურ ღირებულებებსა და კულტურას. 2010-11 წლებში ამ პროგრამის ფარგლებში საქართველოს ყველ რეგიონში მუშაობდა 2500 ინგლისურენოვანი პედაგოგი.

6. განათლების კურორმა და ზოგადი განათლების დაფინანსება საქართველოში

6.1 ზოგადი განათლების დაფინანსება

იმ ცვლილებებიდან, რომელსაც განათლების სფეროში მიმდინარე რეფორმამ ჩაუყარა საფუძველი, მნიშვნელოვანია ზოგადი განათლების დაფინანსებაში განხორციელებული ცვლილება, რაც უპირველეს ყოვლისა დაფინანსების ფორმის ცვლილებასთან ერთად მის ზრდაში გამოიხატა. დაფინანსების ზრდის საფუძველი გახდა რეფორმის მოთხოვნების პრაქტიკული განხორციელების ფარგლებში იმ პროგრამების ფუნქციონირების დაწყება, რომელიც მთლიანად განათლების სისტემის და უპირველეს ყოვლისა ზოგადი განათლების განვითარებასა და სრულყოფას ემსახურებოდა. ამ პროგრამებისა და უშუალოდ სკოლების დაფინანსების წყარო გახდა მსოფლიო ბანკის, სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობების დაფინანსება. ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების შედეგად გაზრდილმა მთლიანმა შიდა პროდუქტმა და შესაბამისად საბიუჯეტო შემოსავლებმა შესაძლებელი გახადა დაფინანსების ზრდა. ცხრილში ნაჩვენებია მთლიანი შიდა პროდუქტისა და განათლების ხარჯების ცვლილება 2004-2011 წლებში.

შშპ და განათლების სახელმწიფო ხარჯები

ცხრილი № 6.1

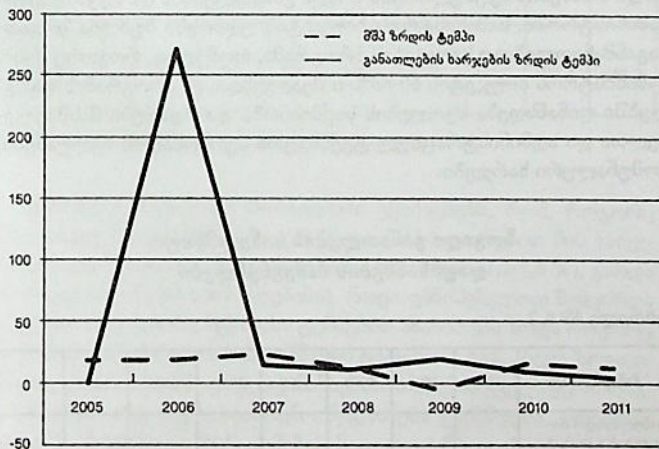
მაჩვენებელი	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
მთლიანი შიდა პროდუქტი (მლნ. ლარი)	9824	11621	13790	16999	19070	17986	20743.4	24229.1
განათლების სახელმწიფო ხარჯები (მლნ. ლარი)	89,7	89.4	332.5	379.3	419,6	497.6	542,1	564,9
განათლების სახელმწიფო ხარჯები, როგორც შშპ პროცენტი	0.65%	0,76%	2,41%	2,70%	2,23%	2,76%	2,61%	2,33

წყარო: www.GeoStat.ge, www.mof.ge

მშპ-სა და განათლების სახელმწიფო დაფინანსების ზრდის ტემპები უფრო თვალნათლივ ჩანს გრაფიკზე, და საშუალებას გვაძლევს აღვნიშნოთ, რომ ზოგადი განათლების დაფინანსება 2006 წლიდან მკვეთრად გაიზარდა, რაც გამოწვეულ იყო სკოლების გაუჩიერებელ დაფინანსებაზე გადასვლითა და და ამ დაფინანსების მთლიანად სახელმწიფოს მიერ უზრუნველყოფით. 2009 წელს განათლების სახელმწიფო ხარჯები არა თუ შემცირდა, არამედ 18,6%-ით გაიზარდა, მაშინ, როცა მშპ 5,7 %-ით შემცირდა. მაგრამ 2009 წლის შემდეგ ზოგადი განათლების დაფინანსების ზრდის კლებას აქვს ადგილი (2010 წელს ზრდის ტემპი 9%-ს, ხოლო 2011 წელს მხოლოდ 4,2%-ს შეადგენდა). ასევე, ბოლო ორ წელიწადში ადგილი აქვს მშპ-ში განათლების არც ისე დიდი წილის კვლავ შემცირებას.

მშპ-სა და განათლების სახელმწიფო დაფინანსების ზრდის ტემპები

გრაფიკი 6.1.



ვფიქრობთ, რომ აღნიშნულის მიზეზია ის ფაქტი, რომ 2009 წელს მოხდა მოსწავლეთა საერთო რიცხოვნობის ზრდა, რაც გა-

მოწვეული იყო 2008 წლის შემოდგომაზე ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლის 12-წლიან სწავლებაზე გადასვლით. ასევე, 2009 წელში მოხდა მასწავლებელთა ძირითადი ხელფასების მატება. სწორედ მასწავლებელთა ხელფასია ზოგადი განათლების დანახარჯებში მნიშვნელოვანი წილით წარმოდგენილი. მართალია, რომ 2010 წლიდან სერთიფიცირებული მასწავლებლები იღებენ დამატებით ხელფასებს, მაგრამ, გასულ ორ წელში მათი რიცხვი არც ისე დიდი იყო.

რამდენადაც ზოგადი განათლების დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხდება, შესაბამისად მოვახდინეთ ბიუჯეტის გადასახდელებიდან მთლიანად განათლების და მათ შორის ზოგადი განათლების დაფინანსების წილის განსაზღვრა. შესაბამისად გავიანგარიშეთ ერთ მოსწავლეზე სახელმწიფო ხარჯები და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ ზოგადი განათლების განვითარების პროგრამების დაფინანსება.

2006 წელს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების დაფინანსების ახალ სქემაზე გადასვლის შედეგად, დაფინანსების ძირითადი თანხების აკუმულირება მოხდა განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში. სამინისტროს ბიუჯეტის უდიდესი მუხლია ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების პროგრამა, რომელიც, როგორც წესი, სამინისტროს ბიუჯეტის 60-65%-ს შეადგენდა. ამ პროგრამის ფარგლებში ფინანსდება სკოლების საქმიანობა და ივარება მასწავლებელთა და ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის ხელფასები, კომუნალური ხარჯები.

ზოგადი განათლების სახელმწიფო დაფინანსების მაჩვენებლები

ცხრილი № 6.2

მაჩვენებელი	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
სახელმწიფო ბიუჯეტის გადასახდელები (მილიონი ლარი)	1 930.2	2 618.6	3 822.5	5 237.1	6 758.8	6 754.1	6 972.3	7 459.3

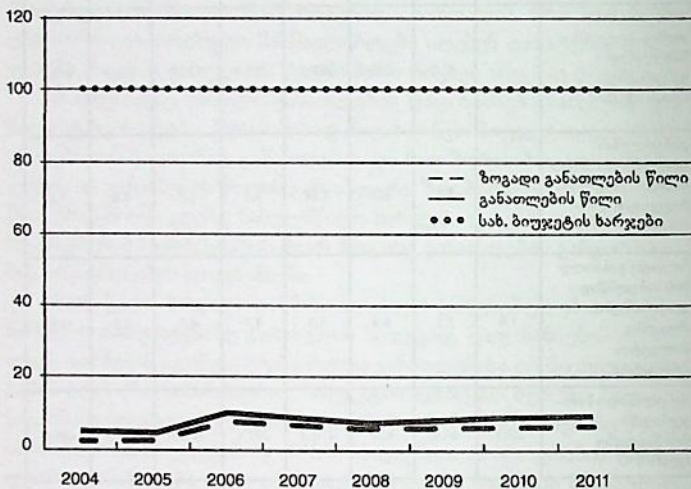
განათლების მთლიანი სახელმწიფო დაფინანსება (ათასი ლარი)	89,7	89.4	332.5	379.3	419,6	497.6	542,1	564,9
ზოგადი განათლების მთლიანი სახელმწიფო დაფინანსება (ათასი ლარი)		37.0	267	289.1	315.3	320.2	350.9	392.1
განათლების სახელმწიფო დაფინანსება, როგორც ბიუჯეტის პროცენტი	3,4	3,4	8,7	7,24	6,2	6,8	7,8	7,6
ზოგადი განათლების სახელმწიფო დაფინანსება, როგორც ბიუჯეტის პროცენტი	1.0	1.1	6,9	5,5	4,7	4,7	5,1	5.25
სახელმწიფო ხარჯები ერთ მოსწავლეზე (ლარი)	29,3	46.0	420	470.3	490.1	512.7	589,3	689.7

წყარო: www.GeoStat.ge, www.mof.ge

ცხრილში მოტანილი მონაცემები გვიჩვენებს, რომ, როგორც შშპ-ს, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტს და განსაკუთრებით მის ხარჯვით ნაწილს ზრდის სტაბილური ტემპი ახასიათებს (1,1-1,4 %), გარდა გამონაკლისისა (2008-2009 წლებისა), როცა უმნიშვნელოდ შემცირდა ბიუჯეტის მოცულობა. შესაბამისი ტემპებით ახასიათებს ზრდა როგორც მთლიანად განათლების სახელმწიფო დაფინანსებას, ასევე ზოგადი განათლების სახელმწიფო დაფინანსებას. თითქოს ყველაფერი რიგზეა, მაგრამ არც თუ სასიამოვნო შეგრძნება გვიჩნდება, როდესაც ცხრილში მოტანილი მონაცემების საფუძველზე აგებულ გრაფიკს დავხედავთ, სადაც ბიუჯეტის 100%-ის პირობებში, მთლიანად განათლების და მათ შორის ზოგადი განათლების წილი მეტად უმნიშვნელოა.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები განათლებაზე

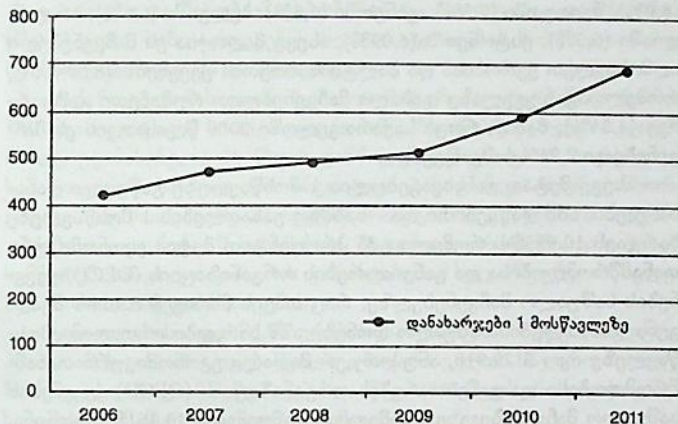
გრაფიკი 6.2



როგორც აღნიშნული გვექონდა რეფორმის დაწყების პირველი წლებიდანვე საგრძნობლად გაიზარდა განათლების და მათ შორის ზოგადი განათლების დაფინანსება. მაგრამ ეს საკმარისი არ აღმოჩნდა იმ პრობლემების გადასაჭრელად რომელიც იდგა ზოგადი განათლების წინაშე და რომელიც, მიუხედავად სასიკეთო ცვლილებებისა მაინც არსებობს. აღნიშნულის ძირითადი მიზეზი სახელმწიფო დაფინანსების ის რაოდენობაა, რომელიც განკუთვნილია ზოგადი დაფინანსებისათვის და სკოლებში მიდის მოსწავლეთა ვაუჩერული თუ დამატებითი დაფინანსების გზით (ვაუჩერულ დაფინანსებაზე შემდეგ თავში ვისაუბრებთ).

დანახარჯები ერთ მოსწავლეზე

გრაფიკი 6.3



როგორც ცხრილი 5.2 და შემდეგ გრაფიკი 5.3 გვიჩვენებს ეს მაჩვენებელი გაანგარიშებული ერთ მოსწავლეზე, არც ისე მაღალია, თუმცა ახასიათებს ზრდას. ზრდის ტემპმა 2011 წელს 2006 წელთან შედარებით 64% შეადგინა.

მართალია სახეზე გვაქვს როგორც მშპ-ს, ასევე მშპ-დან განათლებისათვის განვითარებისათვის განკუთვნილი თანხების წილის ზრდა, როცა 2004 წელთან შედარებით იგი 0.65%-დან 2,41%-მდე გაიზარდა, მაგრამ ამის შემდეგ მისი ზრდა შენეულა და როგორც აღნიშნული იყო, იგი 2,5 %-ის არეალში მოძრაობს: ზოგჯერ მცირედით გადააჭარბებს ან ჩამორჩება მას. ასევე, ადგილი აქვს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან განათლებისათვის განკუთვნილი თანხების და შესაბამისად, 1 მოსწავლეზე გაწეული დანახარჯების ზრდას, როგორც ქვემოთ დავინახავთ, ეს საკმარისი ნამდვილად არ არის.

თუ მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის მონაცემებს გადავხედავთ ამავე პერიოდისათვის, დავინახავთ, რომ ევროკავშირი-27-ის მიხედვით 2009 წელს განათლების სახელმწიფო ხარჯები შეადგენდა მშპ-ს

5,4% -ს. ყველაზე მაღალი სახელმწიფო ხარჯები განათლების განვითარებისათვის შშპ-დან დაფიქსირდა დანიაში (8,7%), კვიპროსზე (8,0%), შვედეთში (7,3%), ფინეთში (6,8%), ბელგიაში (6,6%), ირლანდიაში (6,5%), ესტონეთში(6,09%); ასევე მაღალია ეს მაჩვენებელი აღმოსავლეთ ევროპისა და ბალტიისპირეთის ქვეყნებში(6,09-5,64), რომელთაგან ყველაზე დაბალი მაჩვენებლით რუმინეთი გამოირჩევა(4,24%), მაშინ, როცა საქართველოში 2009 წლისათვის ეს მაჩვენებელი 2,76%-ს შეადგენდა.

ასევე მეტად განსხვავებულია 1 მოსწავლეზე გაწეული დანახარჯები. აშშ დაწყებითი და საბაზო განათლების 1 მოსწავლეზე ხარჯავს 10.995\$-ს რომელიც 35 პროცენტით მეტია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელზე, რაც თავის მხრივ \$ 8.169-ს შეადგენს. განათლების საშუალო დონეზე აშშ ხარჯები თითოეულ მოსწავლეზე იყო \$ 29.910, ანუ ორჯერ მაღალი ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელზე, რომელმაც საშუალოდ 13,461\$ შეადგინა. ასევე, 1 მოსწავლეზე გაწეული დანახარჯები ძალიან მაღალია შვეიცარიაში, სადაც მან დაწყებით და საბაზო დონეზე 13,775 \$, ხოლო შემდგომ დონეზე 21.648\$ შეადგინა; ნორვეგიაში-შესაბამისად 12,070\$ და 18,942\$ -ს შეადგენდა. შედარებით დაბალია ეს მაჩვენებელი აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში და შეადგენს პოლონეთში 4,682\$ და 7,063\$, უნგრეთში 4,626 და 7,327 \$, და ა.შ. მაგრამ მნიშვნელოვნად მაღალია შესაბამის მაჩვენებლებზე საქართველოში (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

სკოლების მატერიალურ ტექნიკური ბაზის განვითარება

როდესაც ზოგადი განათლების დაფინანსებაზე ვსაუბრობთ, არ შეიძლება ყურადღება არ გავამახვილოთ მისი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარებაზე და ამ მიზნით განხორციელებულ პროგრამებზე.

სკოლების მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარება სასწავლო პროცესის გაუმჯობესების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გზაა.

ამდენად, ინსტიტუციური გარდაქმნების პარალელურად აუცილებელი გახდა განათლების მატერიალური ბაზის განახლება. კერძოდ, არსებული შენობა-ნაგებობების რეაბილიტაცია და ახლების მშენებლობა, ბიბლიოთეკების, ლაბორატორიების, სასწავლო სახელოსნოების მოწყობა და აღჭურვა.

საქართველოს საჯარო სკოლის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის რეაბილიტაცია პრაქტიკულად არ განხორციელებულა რეფორმამდე უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში (თუ არ ჩავთვლით საქართველოს სოციალური ინვესტიციების ფონდის მიერ განხორციელებულ რამდენიმე პროექტს), რის გამოც სკოლებში შეიქმნა უმძიმესი ვითარება. შესაბამისად, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის სიმწირემ, სასკოლო გარემოს გაპარტახებამ ხელი შეუწყო სწავლების ხარისხის მკვეთრ დაცემას.

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ ნაციონალური პროგრამის „იაკობ გოგებაშვილი – საქართველოს საჯარო სკოლების რეაბილიტაცია“ შემუშავება დაიწყო 2005 წელს, რისთვისაც შესაბამისი ფინანსური საშუალებებიც გამოიყო.

აღნიშნულმა მეგაპროგრამამ განხორციელება 2006 წლიდან დაიწყო და მიმდინარე წელსაც გრძელდება. პროგრამის მიზანი გახდა: საქართველოს ყველა საჯარო სკოლის შენობების რეაბილიტაცია, აღჭურვა სასკოლო ინვენტარითა და თვალსაჩინოებით და საქართველოს საჯარო სკოლების ყველა მოსწავლისათვის სწავლების უკეთესი პირობების შექმნა.

2005 წლიდან ხორციელდება ასევე პროექტი – „ირმის ნახტომი“.

„ირმის ნახტომი“ სასკოლო რეფორმის ის ნაწილია რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოს თითოეული ქალაქის თუ სოფლის სკოლების ჩართვას საკომუნიკაციო ქსელში, შესაბამისად მათი კომპიუტერებით და ინტერნეტით უზრუნველყოფას.

„ირმის ნახტომის“ თავდაპირველი გეგმა ქართველი ექსპერტების მონაწილეობით იმ გამოცდილმა ესტონელმა ექსპერტებმა შექმნეს, ვინც რამდენიმე წელიწადში წარმატებით შეასრულეს ესტონეთის სკოლების კომპიუტერიზაციის პროექტი „ვეფხვის ნახტომი“. ესტონელ ექსპერტებთან თანამშრომლობა კვლავაც გრძელდება.

ნაციონალური პროგრამების დაფინანსება

ცხრილი № 6.3

წლები	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
პროგრამის დასახელება							
ნაციონალური პროგრამა „იაკობ გოგებაშვილი“	731.0	73 472.0	78 831 000	24 139 400	35 500 000	13 775.0	37 736.2
ნაციონალური პროგრამა „ირმის ნახტომი“	2 822.6	5,830.00	(12,931.80 ფონდ „ირმის ნახტომის“ ხარჯების ჩათვლით)	(12,253.90 ფონდის ხარჯების ჩათვლით) 11,789.9	2,623.40 (ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს ხარჯების გარეშე)	2 723.5	6 923.2
ჩემი პირველი კომპიუტერი				3 974,3	2 362,1	3 064.0	24 693.3

წყარო: საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, <http://mes.gov.ge>

„ირმის ნახტომის“ დაფინანსების ძირითადი წყაროა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი. საგულისხმო და მისასაღმებელია მეცენატების მხარდაჭერა, ისევე, როგორც სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციების თანადგომა.

ამჟამად თანამედროვე კომპიუტერული ტექნიკით აღჭურვილია ყველა საჯარო სკოლა, ინტერნეტიზებულია სკოლების უმრავლესი ნაწილი.

პროგრამამ „ჩემი პირველი კომპიუტერი“ მოქმედება დაიწყო 2008 წლიდან. პროგრამის ბენეფიციარებს წარმოადგენდნენ საქარ-

თველოს საჯარო და კერძო სკოლების X-XI კლასების ბოლო 3 წლის განმავლობაში წარჩინებული შედეგების მქონე მოსწავლეები.

პროგრამის მიზანია საქართველოს სკოლებში წარჩინებული მოსწავლეებისათვის პირად სარგებლობაში პერსონალური კომპიუტერების გადაცემით ხელი შეუწყოს ინფორმაციულ-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული სწავლისა და სწავლების მეთოდების შემოღებას; ასევე, თანამედროვე ტექნოლოგიების ხელმისაწვდომობის გაზრდით, ხელი შეუწყოს სიღარიბის დაძლევისა და კონკურენტული ეკონომიკური შესაძლებლობების განვითარებას.

6.2 ბაღსა და დაფინანსების პარამეტრულ სისტემაზე

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 14 ოქტომბერის დადგენილებით „ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ“ (№182) განისაზღვრა სკოლების დაფინანსების ახალი სქემა. „ზოგადი განათლების შესახებ“ (2005 წელი) კანონის თანახმად, სახელმწიფოს მიერ მოსწავლის განათლების დაფინანსება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხორციელდება ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით. სტანდარტული და გაზრდილი ვაუჩერების ოდენობები განისაზღვრება ეროვნული სასწავლო გეგმით გათვალისწინებული მიღწევის დონისათვის მაქსიმალური დატვირთვის მიხედვით, განსხვავებულ მდგომარეობაში მყოფ მოსწავლეთა ფინანსური შესაძლებლობების შესაბამისად, განათლების მიღების უფლების უზრუნველყოფაში თანასწორობის პრინციპის დაცვით. ვაუჩერით ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მიმდინარე ხარჯების დაფარვის შემდეგ დარჩენილი თანხა შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს აღნიშნული დაწესებულების კაპიტალური ხარჯების დასაფარავად.

დაფინანსების ძველი სისტემის პირობებში არსებობდა სკოლების დაფინანსების ორი წყარო ადგილობრივი, რაიონული ბიუჯეტები, რომლებიც იყო დამოკიდებული საგადასახადო შემოსავლებზე და ფინანსთა სამინისტროს სოციალური ტრანსფერები. ამ სისტემის ძირითად ნაკლოვანებებს შორის შეიძლება დავასახელოთ:

- რესურსების არაეფექტიანი გამოყენება. არსებული სისტემა, დაფინანსების გაზრდის მიზნით, უზიძვებდა სკოლებს შეემცირებინათ კლასების ზომა და გაეზარდათ პარალელური დანაყოფების რიცხვი. იზრდებოდა პედაგოგიური და ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის რიცხვი და მცირდებოდა მათ მიერ შესრულებული სამუშაოს მოცულობა.
- რესურსების არათანაბარი (არასამართლიანი) განაწილება. ვინაიდან, დაფინანსება იყო დამოკიდებული შეთანხმებაზე სკოლის ადმინისტრაციასა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, მსგავსი მახასიათებლების მქონე სკოლები იღებდნენ განსხვავებულ დაფინანსებას, რომელიც იყო დამოკიდებული რეალურად არსებულ პერსონალზე და არა იმ რაოდენობაზე, რომელიც განისაზღვრებოდა რეალური საჭიროების საფუძველზე ერთიანი სტანდარტების გათვალისწინებით. მაგალითად, არ იყო გათვალისწინებული თანაფარდობა მოსწავლე/მასწავლებელი.
- ცენტრალური ხელისუფლების დაფინანსება (სოციალური ტრანსფერები) არ იყო მიზნული ტერიტორიული ერთეულების ფისკალურ შესაძლებლობებზე, რის შედეგად, ხშირად, უფრო მდიდარი რეგიონი იღებდა მეტ დაფინანსებას, ვიდრე ღარიბი რეგიონი, რომელსაც ეს დახმარება უფრო ჭირდებოდა.
- დაფინანსების არაგამჭვირვალე სისტემა. სკოლების დაფინანსება განისაზღვრებოდა არა მკაფიო, ყველასათვის გასაგები და ცნობილი პროცედურის მეშვეობით, არამედ იყო დამოკიდებული ადგილობრივი ხელისუფლების და სკოლის ადმინისტრაციის უნარზე მიედწიათ შეთანხმებისათვის სათანადო ორგანოებთან.

ახალი კანონის მიხედვით ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი განისაზღვრა 220 ლარის ოდენობით. დამტკიცდა ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის განსაზღვრის შემდეგი კოეფიციენტები: ქალაქი – 1; სოფელი/დაბა – 1,5; მაღალმთიანი დასახლებული პუნქტი – 1,8.

ეფექტიანობა, სამართლიანობა და გამჭვირვალობა – ამ მიზნების მიღწევას ისახავდა დაფინანსების ახალი მექანიზმი. 1 მოსწავლეზე გათვლილი დაფინანსების პირობებში უნდა ყოფილიყო გათვალისწინებული სხვადასხვა პირობებში მყოფი მოსწავლის სწავლების განსხვავებული ღირებულება, რომელიც დამოკიდებულია გეოგრაფიულ მდებარეობაზე, სწავლების საფეხურზე, სოციალურ მდგომარეობაზე, ეთნიკურ წარმომავლობაზე და სხვა ფაქტორებზე. კიდევ ერთი ამოცანა, რომელსაც არაპირდაპირ ისახავდა დაფინანსების ახალი მექანიზმი, ხელი შეეწყო სკოლების გამსხვილების პროცესისათვის და კერძო საგანმანათლებლო ქსელის გაფართოებისათვის.

ვაუჩერული დაფინანსების არსებული სქემის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან უპირატესობად მისი ადმინისტრირების სიმარტივე შეიძლება ჩაითვალოს. ყოველწლიურად ვაუჩერის ზომის განსაზღვრა არ უკავშირდებოდა დაფინანსების ადეკვატურობის გათვლასთან დაკავშირებულ სირთულეებს. მისი განაწილება სკოლებს შორის, მოსწავლეთა ინდივიდუალური მონაცემების არსებობის პირობებში, დაფინანსების სხვა სისტემებთან შედარებით მონიტორინგისა და კონტროლის შედარებით მარტივ ინფრასტრუქტურას მოითხოვდა. ყოველივე ეს კი ადმინისტრირების დაბალ ხარჯებთან იყო ასოცირებული.

ახალი კანონის მიხედვით დაფინანსებას იგივე რაოდენობით იღებდა კერძო სკოლების მოსწავლეებიც. როგორც აღნიშნული იყო ვაუჩერის ზომა განისაზღვრა საქართველოს მთავრობის 2005 წლის № 182 დადგენილებით „ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ“. პირველ ეტაპზე, დიფერენცირებული ვაუჩერების შემოღებისას, მხედველობაში იყო მიღებული მხოლოდ ერთი ფაქტორი – სკოლების გეოგრაფიული მდგომარეობა. დადგინდა სამი კატეგორიის ვაუჩერი – ქალაქის, სოფლის და მაღალმთიანი დასახლებული პუნქტების სკოლებისათვის, შესაბამისად 220, 330 და 396 ლარი. ვაუჩერულ დაფინანსებაზე გადასვლა განხორციელდა 2006 წლის 1 იანვრიდან. ამის შემდეგ მან რამდენჯერმე განიცადა ცვლილება. ამ ცვლილებების გათვალისწინებით მოვახდინეთ ვაუჩერული და-

ფინანსების ანალიზის პერიოდიზაცია და გამოვყავით ამ პერიოდებისათვის დამახასიათებელი თავისებურებები.

6.3 ვაუჩერული დაფინანსების I პერიოდი (2005-2007) სკოლების რაოდენობის შემცირებისა და დაუზომავობის ზრდის დასახელება

ვაუჩერული დაფინანსებაზე გადასვლის მომენტისათვის, 2005-2006 სასწავლო წლის დასაწყისში ფუნქციონირებდა 2733 სკოლა, 634 700 მოსწავლით. მათ შორის 261 კერძო სკოლა, სადაც სწავლობდა 33500 მოსწავლე. რაც შეეხება საჯარო სკოლებს, სამი კატეგორიის ვაუჩერის შემოღების შემდეგ ამ სკოლებისა და მათი მოსწავლეების განაწილება ვაუჩერის ზომის შემდეგნაირად მოხდა:

სკოლებისა და მოსწავლეების განაწილება ვაუჩერის ზომის მიხედვით 2005-2007 წლებში

ცხრილი 6.4

	ვაუჩერის ზომა	სკოლების რაოდენობა	კლასების რაოდენობა	მოსწავლეთა რაოდენობა	სკოლის საშუალო ზომა	კლასის საშუალო ზომა
2005-2006	ქალაქი	564	12858	309992	550	24,1
	სოფელი	1197	15319	219028	183	14,3
	მთა	709	7934	72530	102	9,1
	სულ	2470	36111	601550	244	16,7
2006-2007	ქალაქი	533	13099	316403	594	24,2
	სოფელი	1115	15313	213648	192	14
	მთა	634	7621	69626	110	9,1
	სულ	2282	36033	599677	263	16,6

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2006 წლის შემოდგომაზე საჯარო სკოლების რიცხვი, ჩატარებული ოპტიმიზაციის შედეგად, შემცირდა. ეს შემცირება, ძირითად, სოფლის და მაღალმთიანი ვაუჩერის

მიმღები მცირეკონტინგენტიანი სკოლების ხარჯზე განხორცილდა, რომლებიც განლაგებული იყო რეგიონებში, იმ დასახლებულ პუნქტებში, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა შედარებით მცირე იყო. სოფლის სკოლების რიცხვი 6%-ით, ხოლი მთიან რეგიონში – 10%-ით შემცირდა. ნაწილობრივ შემცირება შეეხო ქალაქის სკოლებსაც, მათი რიცხვი 564-დან 533-მდე, ანუ 5%-ით შემცირდა.

მოხდა მოსწავლეთა გარკვეული გადანაწილება სხვადასხვა კატეგორიის სკოლებს შორის. საჯარო სკოლების მოსწავლეთა საერთო კონტინგენტის კლების ფონზე, გაიზარდა მოსწავლეთა რაოდენობა ქალაქის სკოლებში (თითქმის 7 ათასით), შესაბამისად გაიზარდა მოსწავლეთა წილი ამ კატეგორიის სკოლებში. გაიზარდა კლასების საერთო რაოდენობაც, თუმცა კლასის საშუალო ზომა თითქმის არ შეცვლილა. რაც შეეხება მოსწავლეთა რაოდენობას სოფლის და მაღალმთიან სკოლებში ის შემცირდა, შემცირდა მათი წილიც მოსწავლეთა საერთო რაოდენობაში.

ამავე დროს, კლასების საერთო რაოდენობა საჯარო სკოლებში შემცირდა, თუმცა გაიზარდა საათობრივი დატვირთვა, მთლიანობაში 5%-ით, თუმცა ქალაქის სკოლებში ეს რიცხვი 21%-ს უდრის. ასეთი ზრდა, ნაწილობრივ აიხსნება სკოლებში ახალი ეროვნული სასწავლო გეგმის დანერგვით, ხოლო ნაწილობრივ, უკავშირდება, ახალი ზოგადი განათლების კანონს და დაფინანსების პირობებში, სკოლების გაზრდილ ფინანსურ ავტონომიას, რაც გამოიხატა პარალელური დანაყოფების ზრდაში. შესაბამისად, 742-ით გაიზარდა მასწავლებელთა რიცხვიც ქალაქის სკოლებში, ხოლო სოფლის სკოლებში 458-ით. მაღალმთიან სკოლებში ეს მაჩვენებელი შემცირდა, საბოლოოდ მასწავლებელთა მთლიანი შტატი გაიზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობდა ამოცანა გაზრდილიყო თანაფარდობა მოსწავლე-მასწავლებელი, ის შემცირდა. თუ 2005-2006 სასწავლო წელს ერთი მასწავლებელი ასწავლიდა 8, 72 მოსწავლეს, 2006-2007 სასწავლო წელს ერთი მასწავლებელი უკვე ასწავლიდა, მხოლოდ 8,6 მოსწავლეს. ვაუჩერული დაფინანსების პირობებში, როდესაც სკოლის დაფინანსება განისაზღვრება მოსწავლეთა რაოდენობით, ეს ნიშნავს მასწავლებელთა სახელფასო ფონდის გაზრდილ ხარჯებს.

**მოსწავლეთა პროცენტული განაწილება სხვადასხვა
კატეგორიის სკოლებში**

ცხრილი 6.5

მაჩვენებლები წლები	ქალაქის სკოლები	სოფლის სკოლები	მთიანი რეგიონების სკოლები
2005-2006	51,5%	36,4%	12,1%
2006-2007	52,8%	35,6%	11,6%

საათების და მასწავლებელთა რიცხვის ზრდა შეეხო არამარტო ქალაქის სკოლებს, არამედ სოფლის სკოლებსაც, სადაც საათების რიცხვი გაიზარდა 5%-ით, ხოლო მასწავლებელთა რიცხვი 1% -ით.

მაგრამ უმთავრესი პრობლემა, რომელმაც თავი იჩინა ოპტიმიზაციამდე, ვაუჩერული დაფინანსების დანერგვის პირველსავე დღეებიდან, იყო დეფიციტური სკოლების პრობლემა. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემისათვის დამახასიათებელია მცირეკონტინგენტიანი სკოლების დიდი რიცხვი, მოსწავლეთა რაოდენობაზე მიბმული ვაუჩერული დაფინანსების პირობებში, სკოლების დიდ რაოდენობას შეექმნათ სახსრების ნაკლებობის პრობლემა. გაჩნდა ეგრედწოდებული დეფიციტური სკოლების ფენომენი. ეს ის სკოლებია, რომლებსაც ვაუჩერული სქემით მიღებული თანხები არ ყოფნით ისეთი ძირითადი ხარჯების დასაფარად, როგორცაა მასწავლებლების და ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის ანაზღაურება, კომუნალური ხარჯები. ეს არც იყო მოულოდნელი, რადგანაც საქართველოში, მისი რელიეფის გათვალისწინებით მრავლად არსებობს საკმაოდ მცირეკონტინგენტიანი სკოლები.

აღნიშნული ფაქტი გათვალისწინებულ იქნა საქართველოს კანონში „ზოგადი განათლების შესახებ“ სადაც მითითებულია, რომ „მცირეკონტინგენტიანი საშუალო სკოლა, რომელშიც ეროვნული სასწავლო გეგმის ხარჯები აღემატება ერთ მოსწავლეზე გათვლილ ფინანსური ნორმატივით დაფინანსების მოცულობას, უფლებამოსილია საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტ-

ტროს გადაწყვეტილების საფუძვეზე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიიღოს დამატებითი დაფინანსება გაზრდილი ვაუჩერის სახით ან/და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ დამტკიცებული შესაბამისი მიზნობრივი პროგრამის ფარგლებში“ (საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ, 2005).

**საათების და მასწავლებელთა რაოდენობის ცვლილება
2005-2007 წლებში**

ცხრილი 6.6

	2005-06 წელი		2006-07 წელი	
ვაუჩერის ზომა	საათების რაოდენობა	მასწავლებლების რაოდენობა	საათების რაოდენობა	მასწავლებლების რაოდენობა
ქალაქი	335566	27237	406510	27979
სოფელი	344452	28455	364216	28913
მთა	204660	13317	166764	12828
სულ	884678	69009	937490	69720

თუ მოვიშველიებთ სტატისტიკურ მონაცემებს, დავინახავთ რომ, 2005-2006 სასწავლო წელს საჯარო სკოლიდან 874-ში, ანუ 36 %-ში მოსწავლეთა რაოდენობა არ აღემატებოდა 100-ს, და 28% -ს შეადგენდა სკოლები, სადაც 100-დან, 200 მოსწავლემდე ირიცხებოდა, ანუ საჯარო სკოლების 62%-ში მოსწავლეთა რაოდენობა 200-ზე ნაკლები იყო. მოქმედებდა, მხოლოდ 71 სკოლა 1000-ზე მეტი მოსწავლით (იხ. ცხრილი).

**სკოლების განაწილება ზომისა და მოსწავლეთა
რაოდენობის მიხედვით**

ცხრილი 6.7

სკოლის ზომა (მოსწავლეების რაოდენობა)	სკოლების რაოდენობა	მოსწავლეების რაოდენობა	სკოლის საშუალო ზომა
0-99	874	47016	54
100-199	675	97180	144
200-299	293	70887	242
300-399	189	64464	341
400-499	118	52625	446
500-999	250	172747	691
1000-1499	52	62680	1495
1500-1999	17	29052	1942
2000-2499	2	4899	2466
სულ	2470	601550	2466

გარდა სკოლების მცირეკონტიგენტიანობისა, მათი დეფიციტურობის საფუძველი გახდა მასწავლებელთა ხელფასების მატება. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 21 ოქტომბრის №576 ბრძანებით დამტკიცდა საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ ინსტრუქცია. ინსტრუქციამ განსაზღვრა მასწავლებელთა საბაზო ხელფასი, რომელმაც შეადგინა 115 ლარი. საბაზო ხელფასის საფუძველზე, მასწავლებლის განათლების, კვალიფიკაციის, სამუშაო გამოცდილებისა და კლასში მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით დადგინდა მასწავლებლის ანაზღაურება. 2005 წლის სკოლების სტატისტიკურ მონაცემებზე დაყრდნობით, შევაფასეთ საჯარო სკოლების ფინანსური პოტენციალი დაეფარათ მასწავლებელთა მინიმალური ანაზღაურება 2006 წლის განმავლობაში. 2006 წელს მოქმედი სასწავლო გეგმის გათვალისწინებით, სკოლების კლასების სტრუქტურაზე დაყრდნობით, განისაზღვრა მასწავლებელთა აუცილებელი საშტატო ერთეულების რაოდენობა და წლიური სახელფასო ფონდი.

გაკეთებულმა შეფასებამ გვიჩვენა, რომ 2006 წლის განმავლობაში, არსებული დაფინანსების სქემის და ვაუჩერის დადგენილი ზომის პირობებში, სკოლები ვერ უზრუნველყოფდა მასწავლებლებს მინიმალური საბაზო ხელფასით.

თუ მივიღებთ მხედველობაში, რომ საშუალოდ მასწავლებელთა სახელფასო ფონდი სკოლის მიმდინარე ხარჯების (ხელფასები და კომუნალური ხარჯები) 75%-ს შეადგენს, იმ სკოლების რიცხვი, რომლებსაც არ აღმოაჩნდათ საკმარისი თანხები სასწავლო პროცესის მინიმალურ დონეზე უზრუნველსაყოფად 833-მდე იზრდება, რაც 2005 წლის მონაცემების მიხედვით საჯარო სკოლების მესამედს შეადგენდა. როგორც პირველ, ასევე მეორე კატეგორიის სკოლების რიცხვში ხვდებოდნენ სამივე ტიპის ვაუჩერის მიმღები სკოლები. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ამ სკოლების რიცხვში ხვდება ის სკოლებიც, სადაც მოსწავლეთა რიცხვი 300 აღემატება. ვინაიდან, ჩვენს გათვლებში აღებულია მხოლოდ მასწავლებელთა მინიმალური საბაზო ხელფასი, რეალური სურათი, როდესაც მასწავლებლები იღებენ უფრო მაღალ ანაზღაურებას კიდევ უფრო მძიმეა და დეფიციტური სკოლების რიცხვი 2006 წლის დასწყისში უფრო დიდი იყო. ასე, რომ ჩატარებულმა ოპტიმიზაციამ ვერ შეამცირა დეფიციტურობის მაჩვენებელი.

დეფიციტური სკოლები დახმარების მიზნით უფრო და უფრო ხშირად მიმართავდნენ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დამატებითი თანხების გამოყოფის თხოვნით. შესაბამისად იზრდებოდა დამატებით მიღებული თანხა. ასე მაგალითად, თუ 2006 წელს სკოლების ვაუჩერული დაფინანსებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყო 177,2 მილიონი ლარი, 2007 წლისათვის იგი-189,5 მილიონ ლარს შეადგენდა. მიუხედავად ვაუჩერის ღირებულების ზრდისა, დამატებით მოთხოვნილი თანხა 2007 წელს 2006 წელთან შედარებით 13%-ით გაიზარდა.

6.4. პაუჩერული დაფინანსების პრობლემები (II პერიოდი)

როგორც აღვნიშნეთ, ვაუჩერის ზრდა უკვე 2006 წლიდან დაიწყო და 2006-2009 წლებში მისი ზომის ცვლილება რამოდენჯერმე მოხდა. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით (№182, 2006 წლის 14 ოქტომბერი) შეიცვალა ვაუჩერის ზომა და გახდა 235 ლარი. შე-

საბამისად შეიცვალ კოეფიციენტებიც: ქალაქი – 1; სოფელი/დაბა – 1,49, მაღალმთიანი დასახლებული პუნქტი – 1,8. ეს ნიშნავდა, რომ ვაუჩერი ქალაქის სკოლებში გახდა – 235 ლარი; ბ) სოფლის/დაბის სკოლაში – 350 ლარი; მაღალმთიანი დასახლებული პუნქტის სკოლაში – 425 ლარი. 2007 წელს ვაუჩერი ზომა კიდევ გაიზარდა და გახდა ქალაქის სკოლაში – 300 ლარი; სოფლის/დაბის სკოლაში – 420 ლარი, ხოლო მაღალმთიანი დასახლებული პუნქტის სკოლაში – 510 ლარი. როგორც მოსალოდნელი იყო ვაუჩერის ზრდამ ვერ გადაჭრა დეფიციტური სკოლების პრობლემა და, ამიტომ, 2008 წელს მოხდა სქემის გარკვეული მოდიფიცირება.

საქართველოს მთავრობის 2008 წლის დადგენილებით ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი განისაზღვრა 325 ლარის ოდენობით. დამტკიცდა ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის განსაზღვრის შემდეგი კოეფიციენტები: ქალაქი – 1; სოფელი/დაბა – 1,385; მაღალმთიანი დასახლებული პუნქტი – 1,738. გარდა ამისა, ქალაქის სკოლებისათვის პირველ 400 მოსწავლეზე, ხოლო სოფლის/დაბის სკოლებისათვის – პირველ 200 მოსწავლეზე დამტკიცდა ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის განსაზღვრის შემდეგი კოეფიციენტები: ქალაქი – 1,062; სოფელი/დაბა – 1,462. ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობა განისაზღვრა ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და შესაბამისი კოეფიციენტის ნამრავლით.

ვაუჩერის ღირებულების ზრდის მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილში 6.8-ში

როგორც ცხრილიდან, ჩანს ვაუჩერის ღირებულების ზრდა 2005-2009 წლებში ქალაქის მოსწავლეებისათვის 5-ჯერ, ხოლო სოფლისა და მთის მოსწავლეებისათვის 4-ჯერ მოხდა. 2007 წელს იგი 2-ჯერ გაიზარდა. ამასთანავე, დაბალკონტიგენტიანი სკოლების ფინანსური უზრუნველყოფის მიზნით 2008 წლიდან ქალაქისა და სოფლის მოსწავლეებისათვის მოხდა ორი დონის ვაუჩერის გაცემა: იმ შემთხვევაში თუ იგი ქალაქის სკოლაში ისწავლიდა სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა 400-ზე ნაკლებია, მისი ვაუჩერის ღირებულება იქნებოდა 345 ლარი, ხოლო თუ 400-ზე მეტი-325 ლარი. შესაბამისად სოფელში

– სკოლაში, სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა 200-ზე ნაკლებია მოსწავლეები ღებულობდნენ 475 ლარიან ვაუჩერს, ხოლო 200 ზე მეტის შემთხვევაში – 450 ლარიან ვაუჩერს. 2009 წლისთვის ასეთი დაყოფა ძალაში დარჩა, და კვლავ გაიზარდა ორივე დონის ვაუჩერის ღირებულება როგორც ქალაქის ასევე სოფლისათვის.

ვაუჩერის ზრდის მაჩვენებელი საქართველოში 2005-2010 წლებში(ლარებში)

ცხრილი 6.8

	2005	2006	2007	2007	2008	2009	2010
ქალაქი	220	235	250	300	345/325	415/380	415/380
სოფელი	330	350	350	420	475/450	545/505	545/505
მთა	396	425	425	510	565	635	635

წყარო: საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო
<http://mes.gov.ge>

როგორც ცხრილიდან ჩანს და ზემოთაც აღვნიშნეთ, ვაუჩერის ღირებულება მისი შემოღების დღიდან 2009 წლის ბოლომდე 4-ჯერ და ქალაქის სკოლებისათვის 5-ჯერ გაიზარდა. მატებამ შეადგინა (2009წელს 2005 წელთან შედარებით) ქალაქისათვის საშუალოდ 80,6%, სოფლისთვის 59,1% და მთის სკოლებისთვის 57,8%. მხოლოდ 2009 წელს 2008 წელთან შედარებით დაბალკონტიგენტიანი ქალაქის სკოლებისათვის ვაუჩერის ღირებულება გაიზარდა 20,2%-ით, მაღალკონტიგენტიანი სკოლებისათვის კი თითქმის 17 %-ით. მაშინ, როცა სოფლის მაღალკონტიგენტიანი სკოლებისათვის ეს მაჩვენებელი გაიზარდა შესაბამისად 14,7 და 11,2 %-ით, ხოლო

მთის სკოლებისათვის 11,2%-ით. ვაუჩერის ამ სახით ზრდა ბადებს კითხვას: რატომ გაიზარდა ქალაქისათვის ვაუჩერის ღირებულება უფრო მეტად, ვიდრე სოფლისა და მთისათვის? თუ თავდაპირველად ვაუჩერის ღირებულების განსაზღვრისას მასში ჩადებულ იყო განსხვავება, რომლის მიხედვით ქალაქთან შედარებით სოფლის მოსწავლისთვის ვაუჩერის ღირებულება 50% მეტი იყო, ხოლო მთისა 80%-ით და ეს ამ ფორმით გაკეთებული იყო იმიტომ, რომ არსებობდა და კვლავ არსებობს დიდი განსხვავება ქალაქის, სოფლისა და მთის სკოლებში მოსწავლეთა რაოდენობებში და შესაბამისად დანახარჯებში, რომ სოფლის სკოლებს შორის ერთეულებია სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა 200-ს და მთის სკოლებში – 100-120-ს აჭარბებს, მაშინ როცა ქალაქებში ერთეულებია სკოლები სადაც 300 მოსწავლეზე ნაკლები სწავლობს. რა შეიცვალა ამ მიმართებით მომდევნო წლებში? რითი გაუმჯობესდა მდგომარეობა სოფლისა და მთის სკოლებისათვის? მოსწავლეების საერთო რაოდენობის შემცირების ფონზე, რასაც მომდევნო წლებში ჰქონდა ადგილი და რაც ყველაზე მეტად სოფლისა და მთის სკოლების მოსწავლეთა რაოდენობის შემცირებით გამოიხატა, მათი მდგომარეობა ხომ უფრო მეტად გაუარესდა? ვფიქრობთ, რომ არ არსებობდა რაიმე საფუძველი ვაუჩერის ღირებულების ასეთი არაპროპორციული ზრდისა, რამაც უფრო და უფრო მეტად დააზარალა ისედაც მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაში მყოფი სოფლისა და მთის სკოლები. უნდა ვივარაუდოთ, რომ ვაუჩერის ასეთი ფორმით ზრდამ შეუწყო ხელი ერთი მხრივ, დეფიციტური სკოლების რაოდენობის გაზრდას და მეორე მხრივ სტიმული დაუკარგა ზოგიერთი სკოლის ადმინისტრაციას ეფექტიანად გამოეყენებია შეზღუდული (ზოგჯერ კი არც თუ შეზღუდული) ფინანსური რესურსები. სკოლებს ამ ფორმით მოქმედებისაკენ ბიძგი მისცა იმ ფაქტმა, რომ გასულ წლებში სკოლის ხარჯები (ხელფასების ჩათვლით) უფრო სწრაფად გაიზარდა, ვიდრე შემოსავლები. ამდენად, სკოლების ნაწილი მართლაც აღმოჩნდა პრობლემების წინაშე. მათი ნაწილი ვაუჩერული დაფინანსების პირველი წლიდანვე ითხოვდნენ დამატებით დაფინანსებას, მეორე ნაწილი კი ხელფასებისა და გათბობის ხარჯების ზრდის შემდეგ დაემატა მათ. ჩვენი ამ მოსაზრების განსამტკიცებლად ისევ სტატისტიკას მივმართოთ:

იმ სკოლების რაოდენობა, რომლებიც დაფინანსებას დამატებითი მოითხოვდნენ ყოველ მომდევნო წელს უფრო და უფრო იზრდებოდა. ასეთი სკოლების რიცხვი 2007 წელს შეადგენდა 1136-ს, 2008 – წელს მათმა რიცხვმა თითქმის 1300 მიაღწია, ხოლო 2009 წელს, წლის სხვადასხვა დროს, დახმარება მიიღო 1623 საჯარო სკოლამ. იმ მომენტისათვის ეს შეადგენდა საჯარო სკოლების 75%. დახმარების ნაწილს სკოლების მიმართავდნენ ზამთრის პერიოდში გათბობის უზრუნველსაყოფად, როგორც სათბობის შესაძენად, ასევე გათბობის სისტემების შეკეთებისთვის. 2008 წელს ამ მიზნით გამოყოფილმა თანხამ შეადგინა მთელი დახმარების 20 პროცენტი. რაც შეეხება დახმარების დანარჩენ ნაწილს ის, ძირითადად, გამიზნული იყო მასწავლებელთა და ადმინისტრაციის ხელფასების დასაფარად. აბსოლუტური მნიშვნელობით დახმარების მოცულობა 2008 წელს 26,4 მილიონ ლარს შეადგენდა, ხოლო 2009 წელს ეს თანხა 31 მილიონამდე გაიზარდა და შეადგინა საჯარო სკოლების მთლიან დაფინანსების 11,25%. უნდა აღინიშნოს, რომ 2009 წელს წინა წელთან ძირითადი (ვაუჩერული) დაფინანსება გაიზარდა, დაახლოებით 18%. ვაუჩერის ზრდას უნდა მოჰყოლოდა სკოლების ფინანსური მდგომარეობის გაუმჯობესება. მაგრამ მოხდა პირიქით, სკოლებმა უფრო მეტი თანხა მოითხოვეს დამატებით და შესაბამისად გაიზარდა დანამატის მოცულობაც. ამგვარად, ვაუჩერის ზრდამ არ გამოიწვია დეფიციტური სკოლების რაოდენობის შემცირება, პირიქით მათი რიცხვი 2006 წლიდან დაწყებული, როდესაც მოხდა გადასვლა ვაუჩერული დაფინანსების სისტემაზე, მუდმივად იზრდება.

2008 წლის მონაცემების მიხედვით ფინანსდებოდა 2461 სკოლა, მათ შორის 2215 საჯარო. მოსწავლეთა საერთო რაოდენობა შეადგენდა 615 082, მათ შორის საჯარო სკოლებში 576687 მოსწავლე. სკოლებისა და მოსწავლეების განაწილება და შესაბამისი დაფინანსება ნაჩვენებია ცხრილში (ცხრილი 6.9). პირველ კვარტალში დაფინანსების მთლიანი მოცულობა შეადგენდა 55,826,085 ლარს.

სკოლებისა და მოსწავლეების განაწილება (2008)

ცხრილი 6.9

	ვაუჩერის ზომა	სკოლების რაოდენობა	მოსწავლე- ების რაოდენობა	დაფინანსების მოცულობა იანვარ-მარტში
საჯარო სკოლები	300	495	305,814	22,936,050
	420	1,088	204,142	21,434,910
	510	632	66,731	8,508,202.5
		2215	576687	
კერძო სკოლები	300	229	36,364	2,727,300
	420	14	1748	183,540
	510	3	283	36,082.5
სულ		2,461	615,082	55,826,085.0

წყარო: საქართველოსგანათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო
<http://mes.gov.ge>

საჯარო სკოლების 51,3%, ანუ 1136 სკოლა იღებდა დამატებით დაფინანსებას, რომლის მოცულობა პირველ კვარტალში შეადგენდა 4,371,027. ამ სკოლების კონტინგენტი 115,820 მოსწავლეა (საჯარო სკოლების მოსწავლეთა 20%). აღსანიშნავია, რომ ამ სკოლების ძირითადი ვაუჩერული დაფინანსება შეადგენს 11,910,457.5 ლარს (პირველი კვარტალი) და, ამგვარად, დამატებით ეს სკოლები იღებდნენ ძირითადი დაფინანსების 36.7%. დეფიციტური სკოლებს შორის წარმოდგენილია განსხვავებული სკოლები, როგორც გეოგრაფიული ადგილმდებარეობის, ასევე სკოლაში არსებული ზოგადსაგანმანათლებლო საფეხურების მიხედვით. თუმცა, ძირითად ნაწილს შეადგენენ მცირე კონტინგენტიანი სკოლები. ცხრილში (ცხრილი 6.10) ნაჩვენებია დეფიციტური სკოლების განაწილება სკოლებში მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით.

**დეფიციტური სკოლების განაწილება
სკოლებში მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით.**

ცხრილი 6.10

სკოლაში მოსწავლეების რაოდენობა	დეფიციტური სკოლების რაოდენობა	მოსწავლეთა რაოდენობა	წლიური დეფიციტის შეფასება (ლარებში)
0 - 10	18	117	311,604
10-20	50	792	1,112,760
21-30	66	1658	1,495,764
31-40	54	1912	1,294,056
41-50	104	4706	2,403,216
51-100	419	31191	7,214,868
101-200	333	44013	2,967,216
201-400	71	19921	554,316
400+	21	11510	130,308
სულ	1,136	115,822	17,484,108

2009 წლის მონაცემების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სურათი თითქმის არ შეცვლილა. იმ სკოლებს შორის, სადაც სწავლობს 100 მოსწავლემდე, 697 (699-დან) დეფიციტურია. აღსანიშნავია, რომ დახმარება ესაჭიროება ისეთ სკოლებსაც, სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა 400-ზე მეტია. ასეთი სკოლები, ჩვენი ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების ზომების გათვალისწინებით საშუალოზე (275 მოსწავლე) დიდია. 451 – ასეთი სკოლიდან დახმარებას იღებდა 160 სკოლა (35%).

დეფიციტური და არადეფიციტური სკოლები

ცხრილი 6.11

სკოლაში მოსწავლეების რაოდენობა	არადეფიციტური სკოლების რაოდენობა	დეფიციტური სკოლების რაოდენობა
0-100	2	697
100-200	37	524
200-300	125	168
300-400	102	74
400-500	61	45
500-600	48	30
600-700	41	23
700-800	31	29
800-900	19	15
900-1000	18	5
1000-1100	18	4
1100-1200	16	1
1200-1300	14	4
1300-1400	5	2
1400-1500	4	
1500-1600	5	
1600-1700	5	2
1700-1800	1	
1800-1900	2	
1900-2000	1	
2100-2200	1	
2400-2500	1	
სულ	557	1623

თითქმის 1500 საჯარო სკოლაში (საჯარო სკოლების 70%) მოსწავლეთა რაოდენობა საშუალოზე ნაკლებია, ამ სკოლების 90% კი დეფიციტურია.

სკოლების ფაქტიური დაფინანსების (ვაუჩერული დაფინანსება პლუს დანამატი) შესწავლა გვიჩვენებს, რომ არსებობს სკოლებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავება ერთ მოსწავლეზე რეალური დაფინანსების მაჩვენებლის მიხედვით. ცხრილში (ცხრილი 6-12) მოტანილი მონაცემები გვიჩვენებენ, რომ 837 სკოლას, სადაც სწავლობს 57000 მოსწავლეზე მეტი, რეალურად ერთ მოსწავლეზე ესაჭიროება 510 ლარზე მეტი, ე.ი. ვაუჩერის მაქსიმალურ ზომაზე მეტი.

რეალური დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე

ცხრილი 6.12

ერთ მოსწავლეზე რეალური დაფინანსების დიაპაზონი (ლარებში)	სკოლების რაოდენობა	მოსწავლეების რაოდენობა
>5000	2	6
4000-5000	5	24
3000-4000	5	41
2000-3000	23	332
1000-2000	196	6469
750-1000	194	11005
510-750	412	39193
510	184	36836
420-510	212	31848
420	519	148071
300-400	87	28863
300	376	273999
სულ	2215	576687

231 სკოლას ესაჭიროება ერთ მოსწავლეზე მინიმუმ 1000 ლარი. საჭიროა მნიშვნელოვანი დამატებითი თანხები, რომ ვაუჩერის გაზრდით შევამციროთ დეფიციტური სკოლების რაოდენობა. გასათვალისწინებელია, რომ ვაუჩერის ზრდა თანაბრად შეეხება, როგორც დეფიციტურ, ისე არადეფიციტურ სკოლებს.

**დეფიციტური სკოლების მოსწავლეთა
განაწილება ვაუჩერის ზომის მიხედვით**

ცხრილი 6.13

		სკოლების რაოდენობა			სულ მოსწავლეთა რაოდენობა				
ვაუჩერი		300	420	510	300	420	510	მთლიანი დეფიციტი ერთ თვეში (ლარი)	საშუალო წლიური დეფიციტი ერთ მოსწავლეზე (ლარი)
მოსწავლეთა რაოდენობა	0 - 10	0	4	14	0	32	85	25,967	2,663
	11-20	0	21	29	0	344	448	92,730	1,405
	21-30	1	23	42	27	591	1,040	124,647	902
	31-40	3	23	28	108	817	987	107,838	677
	41-50	3	45	56	131	2,023	2,552	200,268	511
	51-100	14	208	197	1,048	15,728	14,415	601,239	231
	101-200	34	216	83	5,016	29,134	9,863	247,268	67
	201-400	46	24	1	13,263	6,441	217	46,193	28
	401-600	16	1	0	7,677	543	0	7,323	11
	600+	4	0	0	3,290	0	0	3,536	13

ცხრილში (ცხრილი 6.13) ნაჩვენებია დეფიციტური სკოლების და ამ სკოლების მოსწავლეთა განაწილება სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობისა და ვაუჩერის ზომის მიხედვით და, აგრეთვე, საშუალო წლიური დეფიციტი ერთ მოსწავლეზე ასეთ სკოლებში. ქალაქისა და სოფლის ვაუჩერის ზრდა დაახლოებით 12 ლარით

გამოიყვანს დეფიციტური სკოლების კატეგორიიდან მხოლოდ 21 სკოლას (იხილეთ ცხრილის ქვედა ორი სტრიქონი) და შეამცირებს დეფიციტს დაახლოებით 11,000 ლარით თვეში, თუმცა ამისათვის იქნება საჭირო ვაუჩერის გაზრდა 548068 მოსწავლისათვის (კერძო სკოლების მოსწავლეთა ჩათვლით), რომლებიც იღებენ 300 და 420 ლარიან ვაუჩერებს.

იმ დეფიციტური სკოლების რაოდენობა, სადაც სწავლობს 100 მოსწავლეზე მეტი 425-ია (მოსწავლეთა რაოდენობა 75,444) . თუ ყველა სახის ვაუჩერის ზომა გაიზრდება საშუალოდ 30-35 ლარით (ცხრილის ქვედა ოთხი სტრიქონი), მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში აღმოიფხვრება დეფიციტი ამ სკოლებში. თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ ეს ზრდა თანაბრად შეეხება ყველა მოსწავლეს, საჭირო გახდება დამატებით კიდევ 2,9 მილიონი ლარი თვეში. კიდევ 419 სკოლას, სადაც სწავლობს 31,191 მოსწავლე, დეფიციტის დასაძლევად ესაჭიროება დამატებით 231 ლარი ერთ მოსწავლეზე წელიწადში. თანხები, რომელსაც რეალურად იღებენ სკოლები, ერთ მოსწავლეზე გათვლით, იმდენად განსხვავებულია, რომ სკოლების დაფინანსება სამი სახის ვაუჩერით, რომელიც ითვალისწინებს მხოლოდ სკოლის გეოგრაფიულ მდებარეობას, ყოველთვის იქნება დაკავშირებული სერიოზულ პრობლემებთან.

ერთ მოსწავლეზე ძირითადი და დამატებითი დაფინანსების განაწილება სკოლების ტევადობის მიხედვით

ცხრილი 6.14

სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობა	საშუალო წლიური ვაუჩერული დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე არადეფიციტურ სკოლებში	საშუალო წლიური ვაუჩერული დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე დეფიციტურ სკოლებში	საშუალო წლიური დამატებითი დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე დეფიციტურ სკოლებში	საშუალო წლიური მთლიანი დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე დეფიციტურ სკოლებში
0-100	454,7	537,9	824,4	1362,3
100-200	533,9	518,8	111,1	629,9
200-300	504,6	472,6	27,6	500,2

300-400	477,6	425,4	24,4	449,8
400-500	454,1	401,0	30,2	431,2
500-600	429,2	384,6	17,8	402,5
600-700	384,2	358,6	15,5	374,1
700-800	387,2	364,4	11,2	375,6
800-900	380,2	354,8	12,4	367,2
900-1000	353,8	353,7	5,7	359,4
1000-1100	372,9	352,1	5,2	357,3
1100-1200	352,0	352,0	4,4	356,4
1200-1300	351,3	351,8	7,8	359,6
1300-1400	350,6	350,2	8,9	359,0
1400-1500	350,2			
1500-1600	349,9			
1600-1700	349,4	349,5	4,1	353,7
1700-1800	349,0			
1800-1900	348,8			
1900-2000	349,0			
2100-2200	348,3			
2400-2500	347,3			
სულ	445,5	503,8	395,7	899,5

ერთ მოსწავლეზე გაწეულმა საშუალო ხარჯებმა (იგულისხმება მხოლოდ მიმდინარე ხარჯები) საჯარო სკოლებში 2009 წელს 483 ლარი შეადგინა, თუმცა თუ შევადარებთ სხვადასხვა ზომის (მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით) სკოლებს, აშკარაა, რომ ასეთი ხარჯები მცირეკონტინგენტთან სკოლებში ბევრად აღემატება ამ საშუალო მაჩვენებელს. საშუალო ხარჯები ერთ მოსწავლეზე მნიშვნელოვნად იზრდება, სკოლის ზომის შემცირებასთან ერთად. სკოლებში, სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა 100-ზე ნაკლებია, საშუალო დაფინანსება იზრდება 1363 ლარამდე. მხედველობაში მისაღები, რომ ასეთი სკოლების ძირითადი ნაწილი იღებს მაქსიმალურ ვაუჩერს. შედარებისათვის, საშუალო ვაუჩერული დაფინანსება ასეთ

სკოლებში 537 ლარია, მაშინ როდესაც არადეფიციტურ სკოლაში ვაუჩერული დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე 100 ლარით ნაკლებია. მიუხედავად ამისა, ამ კატეგორიის სკოლებს დამატებით ერთ მოსწავლეზე ესაჭიროება საშუალოდ 824 ლარი, რაც აღემატება ძირითად თანხას. შედეგად, ხარჯები ერთი მოსწავლეზე 1362,3 ლარამდე იზრდება, რაც სამჯერ მეტია, ვიდრე ანალოგიური მაჩვენებელი ქვეყნის მასშტაბით.

**საშუალო ხარჯები ერთ მოსწავლეზე
მცირეკონტინგენტიან სკოლებში**

ცხრილი 6.15

სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობა	საშუალო წლიური ვაუჩერული დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე დეფიციტურ სკოლებში	საშუალო წლიური დამატებითი დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე დეფიციტურ სკოლებში	საშუალო წლიური მთლიანი დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე დეფიციტურ სკოლებში
0-20	555,0	2367,5	2922,6
20-40	534,3	1176,5	1710,7
40-60	536,8	664,4	1201,2
60-80	535,4	439,1	974,6
80-100	537,0	285,1	822,1
100-120	525,0	185,7	710,7
120-140	527,0	123,5	650,5
140-160	520,8	78,6	599,3
160-180	507,2	54,0	561,3
180-200	499,1	42,2	541,2
>200	423,8	23,4	447,1
სულ	503,8	395,7	899,5

წყარო: განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, 2009 წლის მონაცემები

თუმცა, იმ სკოლებში, სადაც სწავლობს 100 მოსწავლეზე მეტი, სიტუაცია არაერთგვაროვანია (ცხრილი 6.15, 2009 წლის მონაცემები). განსაკუთრებით „ძვირია“ მოსწავლის „შენახვა“ სკოლებში, სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა 20-ზე ნაკლებია (75 სკოლა), აქ, საშუალოდ, მთლიანი ხარჯები ერთ მოსწავლეზე იზრდება 3000 ლარამდე და დანამატი ერთ მოსწავლეზე – 2400 ლარია. უნდა ითქვას, რომ 27 სკოლაში ხარჯები ერთ მოსწავლეზე 3000 ლარს აღემატება.

ამკარაა, რომ „დეფიციტური“ სკოლების შემცირების მიზნით ვაუჩერის შემდგომი ზრდა, არსებული დაფინანსების სქემის პირობებში, მოითხოვდა სერიოზულ დამატებით თანხებს. იმის გათვალისწინებით, რომ არსებობს განსხვავებული ვაუჩერების მხოლოდ მცირე რაოდენობა, რომლებიც ითვალისწინებენ სკოლის მხოლოდ გეოგრაფიულ მდებარეობას (სამი კატეგორია), ვაუჩერის გაზრდა უმნიშვნელოდ ამცირებს „დეფიციტური“ სკოლების რაოდენობას.

დეფიციტური და არადეფიციტური საჯარო სკოლები

ცხრილი 6.16

სკოლის ფინანსური მდგომარეობა	სკოლების რაოდენობა	წლიური ვაუჩერული დაფინანსება (ათ. ლარი)	წლიური დანამატი (ლარი)	წლიური მთლიანი დაფინანსება (ათ. ლარი)	მოსწავლეთა საშუალო წლიური რაოდენობა	საშუალო მთლიანი დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე (ლარი)
არადეფიციტური სკოლები	557	124789,5	0	124789,5	304593	409,7
დეფიციტური სკოლები	1623	127361,2	3188,3	159243,9	283423	561,9
სულ	2180	252150,7	3188,2,7	284033,4	588016	483,0

წყარო: განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, 2009 წლის მონაცემები

თუ შევადარებთ ვაუჩერული და დამატებითი დაფინანსების მოცულობებს დეფიციტურ სკოლებში, დავინახავთ, რომ მათ დამატებით ესაჭიროებათ ძირითადი თანხის 25%-ი (ცხრილი 6.16). მხედველობაში მისაღები, რომ ასეთ სკოლებში სწავლობს საჯარო სკოლების მოსწავლეთა საერთო რაოდენობის თითქმის ნახევარი. ამ სკოლებში ერთ მოსწავლეზე სახელმწიფო გამოყოფს 150 ლარით მეტს, ვიდრე არადეფიციტურ სკოლებში. მაგრამ, თუ განვიხილავთ ამ მაჩვენებლის გაფანტვას დეფიციტურ სკოლებში, ის ძალიან მაღალია – სტანდარტული გადახრა 643 ლარია.

დეფიციტური სკოლების წილი ნაკლებია ქალაქის სკოლებში, თუმცა ის 54%-ს შეადგენს. იმ სკოლებში, რომლებიც იღებენ „მთის“ ვაუჩერს დეფიციტურების წილი 90%, ხოლო სოფლის სკოლებში ოდნავ ნაკლებია – 75%. თუ გავითავლისწინებთ, რომ არსებული ვაუჩერის ზომის განმსაზღვრელი ფაქტორია სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა და ის ორიენტირებულია, შეუქმნას თანაბარი პირობები გეოგრაფიულად უფრო რთულ პირობებში არსებულ სკოლებს, ის ამ მისისას ვერ ასრულებს. სწორედ ასეთი სკოლების დიდი ნაწილი საჭიროებს დამატებით დახმარებას.

დეფიციტური და არადეფიციტური საჯარო სკოლები (2009)

ცხრილი 6.17

სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა	არადეფიციტური სკოლების რაოდენობა	დეფიციტური სკოლების რაოდენობა
მთა	59	545
ქალაქი	224	272
სოფელი	274	806
სულ	557	1623

წყარო: განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, 2009 წლის მონაცემები

ყველაზე მაღალია საშუალო ხარჯები ერთ მოსწავლეზე მთის სკოლებშია და შეადგენს თითქმის 1220 ლარს.

დეფიციტური და არადეფიციტური საჯარო სკოლების დაფინანსება

ცხრილი 6.18

სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა	საშუალო მთლიანი დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე (ლარი) არადეფიციტურ სკოლებში	სტანდარტული გადახრა არადეფიციტურ სკოლებში	საშუალო მთლიანი დაფინანსება (ლარი) დეფიციტურ სკოლებში	მთლიანი დაფინანსების (ლარი) სტანდარტული გადახრა დეფიციტურ სკოლებში
მთა	588,0	1,1	1219,7	812,8
ქალაქი	356,9	6,0	478,0	267,6
სოფელი	487,5	7,0	825,2	478,4
სულ	445,5	78,7	899,5	643,8

წყარო: განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, 2009 წლის მონაცემები

2008-2009 წლებში განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში ჩატარდა არსებული ვაუჩერული დაფინანსების სქემის მოდიფიცირების შესაძლებლობების კვლევა. კვლევის პროცესში შესწავლილი იყო ვაუჩერული დაფინანსების რამოდენიმე მოდიფიცირებული სქემა, როდესაც ერთ მოსწავლეზე დაფინანსების ოდენობა განისაზღვრებოდა რამდენიმე დამატებითი ფაქტორის გათვალისწინებით. ამ ფაქტორებს შორისაა რეგიონული განსხვავება, მოსწავლეთა და კლასების რაოდენობა სკოლაში, სკოლის ტიპი.

გამოთვლებმა აჩვენა, რომ დაფინანსების ნებისმიერი მსგავსი მოდელი, რომელიც ითვალისწინებს სულ რამოდენიმე ფაქტორს, მოითხოვს ან დამატებით დაფინანსებას, ან საჭიროებს თანხების გადანაწილებას „არადეფიციტურ“ და „დეფიციტურ“ სკოლებს შორის. აგრეთვე, არ არის მიზანშეწონილი დეფიციტური სკოლების ცალკე გამოყოფა და მათთვის განსხვავებული დაფინანსების მექა-

ნიზმის შექმნა (გარდა ზოგიერთი გამონაკლისისა), რადგან არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული დეფიციტური სკოლის ცნება და არ არსებობს ასეთი სკოლების გამოვლენის წესი. გარდა ამისა, დეფიციტური სკოლების დაფინანსების განსხვავებული სქემის პირობებშიც საჭირო ხდება დაფინანსების მოცულობის გაზრდა, თუმცა თუ არ იქნება უზრუნველყოფილი მექანიზმის მდგრადობა, დამკვიდრდება ორმაგი სტანდარტები, რაც წარმოშობს გაურკვეველობებს.

2010 წელს სკოლებში დაფინანსების იგივე პრაქტიკა გაგრძელდა, რაც წინა წლებში იყო გამოყენებული. შესაბამისად სიტუაციაც წინა წლების მსგავსი შეიქმნა.

ამ პერიოდში საქართველოში 2462 სკოლა ფუნქციონირებდა 622159 მოსწავლით. აქედან საჯარო იყო 2180 სკოლა 574 796 მოსწავლით. სკოლებისა და მოსწავლეთა განაწილება რეგიონების მიხედვით ასეთ სურათს იძლევა:

სკოლებისა და მოსწავლეთა განაწილება რეგიონების მიხედვით (2010 წელი)

ცხრილი 6-19

მაჩვენებლები	საჯარო სკოლების რაოდენობა	მათში მოსწავლეთა რაოდენობა
მთა	604	62 241
სოფელი	1080	203 295
ქალაქი	496	309 581
სულ	2180	575 117

უნდა აღინიშნოს, რომ წინა წელთან შედარებით სკოლებისა და მათში მოსწავლეთა რაოდენობის მკვეთრ ცვლილებას ადგილი არ აქვს. მცირეოდენით (1%-ით) შემცირდა მოსწავლეთა რაოდენობა საჯარო სკოლებში, მაგრამ, ამასთანავე აღინიშნა მათი მატება კერძო სკოლებში. ასევე არ მომხდარა ვაუჩერის ღირებულების ზრდა. მიუხედავად ამისა კვლავ გაიზარდა სკოლების მიერ დამატებით მოთხოვნილი თანხის რაოდენობა. თუ ეს თანხა 2009 წელს 31 882 700 ლარს შეადგენდა, 2010 წლისათვის იგი 37 230 540 ლარს შეადგენდა; ანუ გაიზარდა 15,4%-ით.

სკოლების დაფინანსება ვაუჩერითა და დანამატით

ცხრილი 6-20

წლები მაჩვენებ- ლები	2010		
	ვაუჩერული დაფინანსება	დამატებითი დაფინანსება	სულ დაფინანსება
მთა	39 371 860	15 397 975	54 769 835
სოფელი	106 451 009.5	17 697 488	124 148 497.5
ქალაქი	121 419 351	4 135 077	125 554 428
სულ	267 242 220.5	37 230 540	304472760.5

სულ 2010 წელში განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მონაცემების მიხედვით, თვეების მიხედვით, დეფიციტური სკოლების რიცხვი მერყეობდა 1276-დან 1296-მდე. მაგრამ თვეების მიხედვით სკოლების ჩანაცვლების გამო, რეალურად ეს მაჩვენებლები 1570 მდე იზრდება, აქედან 1200 სკოლაზე მეტი ყოველთვის ან წლის უმეტეს თვეებში დეფიციტურია და იღებს დამატებით დაფინანსებას.

დეფიციტური სკოლები და მათ მიერ მიღებული დამატებითი დაფინანსება (2010)

ცხრილი 6-21

მაჩვენებ- ლები	დეფიციტური სკოლები და მათში მოსწავლეთა რაოდენობა		დამატებით მიღებული თანხა	
	სკოლები	მოსწავლეები	სულ	1 მოსწავლეზე
მთა	545	45 287	15 397 975	340.0
სოფელი	802	102 285	17 715 682	173.2
ქალაქი	226	85 081	4 116 883	48.4
სულ	1573	232 653	37 230 540	160.0

მიუხედავად მცირეკონტიგენტიანი საჯარო სკოლების ოპტიმიზაციისა, რომელიც ყველაზე მეტად მთის სკოლებს შეეხო, 2010 წელშიც, ამ რეგიონის სკოლების 91 % დეფიციტურია, რომლებშიც ამავე რეგიონის მოსწავლეთა 73% სწავლობს; შესაბამისად სოფლის სკოლების 74%-ა დეფიციტური, მოსწავლეთა 51 % -ით, და ქალაქის სკოლების 46%, მოსწავლეთა 28%-ით. დეფიციტური სკოლების ასეთი ტემპებით ზრდის სხვადასხვა მიზეზი შეიძლება დავასახელოთ. როგორც უკვე აღნიშნული გვქონდა, მათ შორის-ქალაქის სკოლებისათვის გათბობის ხარჯების ზრდა(ქალაქის სკოლების უმრავლესობა დეფიციტურები ძირითადად ზამთრის თვეებშია), ზოგიერთი სკოლის დირექტორის დაბალი პასუხისმგებლობა და მთისა და სოფლის მოსწავლეებისათვის ვაუჩერის ღირებულების უფრო დაბალი ტემპით ზრდა, ვიდრე ქალაქის მოსწავლეებისათვის.

შეიძლება ასევე ვივარაუდოთ, რომ დამატებითი დაფინანსების ზრდა დაკავშირებული იყო მასწავლებელთს სერტიფიცირების შესაბამისად დამატებითი ხელფასის ზრდასთან.

5.5. სკოლების მიერ ფინანსური რესურსების გამოყენების ანალიზი

შემოსავლების სტრუქტურა

საჯარო ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების შემოსავლების სტრუქტურის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საანალიზო პერიოდში, სკოლების ძირითად დაფინანსებლად რჩებოდა სახელმწიფო. ქვეყნის მასშტაბით, სკოლების დაფინანსებაში სახელმწიფოს წილი (იგულისხმება ცენტრალური ბიუჯეტი) 2010 წელს შეადგენდა 97% პროცენტს. აქედან, 84 % ვაუჩერული დაფინანსებაა, ხოლო კიდევ 13% სკოლებმა მიიღეს დანამატის სახით, ან დამატებითი გრანტის სახით. ასეთი სახის დანამატს, ძირითათად, იღებდნენ დეფიციტური სკოლები, ანუ ის სკოლები, რომლებსაც ვაუჩერული დაფინანსება არ ყოფნით სახელფასო და კომუნალური ვალდებულებების დასაფარავად. ცენტრალური ბიუჯეტის წილი სკოლების დაფინანსებაში, თბილისის სკოლების გარდა, 98-99%-ს უტოლდება. ამ მხრივ, საქართველოს რეგიონები არ განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან.

რაც შეეხება ადგილობრივი ხელისუფლების შენატანს, ის ძალიან დაბალია და ქვეყნის მასშტაბით 0,84%-ს შეადგენს. მხედველობაში მისაღები, რომ საუბარი იმ ფულზე, რომელიც უშუალოდ გადაეცემა სკოლებს სრული განკარგვის უფლებით. ამ თანხებში არ შედის სკოლების რეაბილიტაციის პროგრამის დაფინანსება, რომელსაც, უშუალოდ, ახორციელებს ადგილობრივი ხელისუფლება. ყველაზე მნიშვნელოვანი დახმარება გაუწია სკოლებს თბილისის მერიამ, რომელმაც ყველა თბილისის სკოლას გამოუყო, დაახლოებით 10000 ლარი, რამაც გაზარდა ადგილობრივი ხელისუფლების წილის თბილისის სკოლების ბიუჯეტში 25%-მდე. აღსანიშნავია რუსთავის მერიაც, რომელმაც გაუწია დახმარება ქალაქის ყველა სკოლას. რაც შეეხება დანარჩენ რეგიონებს, დახმარებას იღებდნენ მხოლოდ ცალკეული სკოლები, განსაკუთრებული პრობლემის გადაჭრის, ან გარკვეული სახის ღონისძიების ჩატარების მიზნით. როგორც წესი ეს არ უკავშირდებოდა სკოლის უშუალო საქმიანობის განხორციელებას და არ შეიძლება ჩაითვალოს დაფინანსების სტაბილურ წყაროდ, რომელსაც სკოლები გეგმიურად გამოიყენებდნენ.

სკოლების მთლიანი შემოსავლების სტრუქტურა რეგიონების მიხედვით

ცხრილი 6.22

რეგიონი	ცენტრალური ბიუჯეტი	ადგილობრივი ბიუჯეტი	შემოწირულობები	ეკონომიკური საქმიანობა	დონორები	ადგილობრივი ბიზნესი
აჭარა	98,11%	1,02%	0,20%	0,67%	0,00%	0,00%
გურია	99,16%	0,27%	0,44%	0,09%	0,03%	0,01%
თბილისი	90,13%	1,93%	1,67%	6,24%	0,02%	0,01%
იმერეთი	98,10%	0,50%	0,40%	0,91%	0,08%	0,01%
კახეთი	99,30%	0,10%	0,36%	0,18%	0,05%	0,00%
მცხეთა-მთიანეთი	98,38%	0,73%	0,49%	0,40%	0,01%	0,00%
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	99,01%	0,24%	0,65%	0,11%	0,00%	0,00%

სამეგრელო-ზემო სვანეთი	98,84%	0,45%	0,37%	0,34%	0,00%	0,00%
სამცხე-ჯავახეთი	98,58%	0,92%	0,45%	0,04%	0,01%	0,00%
ქვემო ქართლი	98,48%	0,79%	0,26%	0,44%	0,02%	0,00%
შიდა ქართლი	98,71%	0,24%	0,47%	0,36%	0,21%	0,02%
მთლიანად	96,86%	0,84%	0,63%	1,62%	0,04%	0,01%

წყარო: განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, 2010 წლის მონაცემები

შედარებით მაღალია (1,62%) სკოლების ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული შემოსავალი. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მაჩვენებელი მკვეთრად განსხვავდება რეგიონების მიხედვით. იგი საკმარისად მაღალია თბილისში, სადაც ქალაქის ცენტრალურ უბნებში განლაგებული სკოლები ახერხებენ მიიღონ, შედარებით მაღალი შემოსავალი, ძირითადად მოსწავლეებისათვის დამატებითი საგანმანათლებლო მომსახურების შეთავაზების ხარჯზე. თუმცა, აქაც უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მაღალი მაჩვენებელი ჩამოყალიბდა რამოდენიმე სკოლის წყალობით და მათი გამოკლებით, თბილისის დარჩენილ სკოლებში ეს მაჩვენებელი არ აღემატება 2-3%-ს.

2010 წელს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ინიციატივით დაიწყო პროგრამა „ალუმნაის“ განხორციელება, რომლის ფარგლებში სკოლის ყოფილმა მოსწავლეებმა გაუწიეს დახმარება საკუთარ სკოლებს. ასეთი სახის შემოწირულობებმა შეადგინეს სკოლის შემოსავლების 0,32%-ის, თუმცა ეს მაჩვენებელი რეგიონების მიხედვით მერყეობს 0,12%-დან ქვემო ქართლში, 0,53 პროცენტამდე თბილისში. თუ მხედველობაში მივიღებთ ყველა სახის შემოწირულობებს (მათ, შორის მოსწავლეების მშობლებისაც), ეს მაჩვენებელი, საშუალოდ, 0,63%-ია. თითქმის შეუძნეველია ქართული ბიზნესის დახმარება, რომელიც არ ატარებს რეგულარულ ხასიათს და საქმე გვაქვს ცალკეულ შემთხვევებთან.

**ცხრილი: სკოლების მთლიანი შემოსავლების სტრუქტურა
ვაუჩერული დაფინანსების ტიპის მიხედვით**

ცხრილი 6.23

ვაუჩერის ტიპი	ვაუჩერული დაფინანსება	დამატებითი სახელმწიფო დაფინანსება	დაფინანსება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან	შემოწირულობები	ეკონომიკური საქმიანობა
მაღალი მთა	80,52%	18,71%	0,40%	0,09%	0,06%
სოფელი	88,69%	10,23%	0,54%	0,10%	0,20%
ქალაქი	89,54%	4,24%	1,34%	0,62%	3,70%
მთლიანად	87,64%	9,22%	0,84%	0,31%	1,62%

მნიშვნელოვნად არ იცვლება სურათი, თუ გავანალიზებთ სკოლების შემოსავალს ვაუჩერული დაფინანსების ტიპის მიხედვით. სოფლების და მაღალმთიანი სოფლების სკოლების ბიუჯეტის 98-99%-ი ფორმირდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული თანხებით. თუმცა, სოფლის სკოლების ბიუჯეტის 88% შედგება ძირითადი ვაუჩერული დაფინანსებისაგან, ხოლო ასეთი კატეგორიის სკოლები დამატებით იღებენ საკუთარი ბიუჯეტის 10,23%-ს. მთის სკოლების ბიუჯეტში დანამატის წილი თითქმის 2-ჯერ მეტია და 18,71%-ს შეადგენს. ქალაქის სკოლების ბიუჯეტში ცენტრალური ხელისუფლების წილი უფრო მაღალია და 94%-ს შეადგენს, აქედან დამატებითი დაფინანსება 4,24%-ია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ქალაქის სკოლების 10,44%-მა მიმართა ცენტრალურ ბიუჯეტს დახმარების მიზნით. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს დახმარება უკავშირდებოდა სკოლების გათბობას ზამთრის პერიოდში. თუმცა, ეს მაღალი მაჩვენებელი მეტყველებს იმაზე, რომ ვაუჩერის ზომის გათვლისას ვერ ითვალისწინებენ სკოლების ყველა საჭიროებას, რაც წარმოქმნის დამატებითი დაფინანსების მოთხოვნის აუცილებლობას.

სკოლების შემოსავლების არსებული სტრუქტურა მეტყველებს იმაზე, რომ უახლოეს წლებში სახელმწიფო (იგულისხმება ცენტრალური ბიუჯეტი) უნდა დარჩეს ზოგადი განათლების დაფინანსების ძირითად წყაროდ. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ სკოლები შეძლებენ მოიძიონ დაფინანსების ალტერნატიული წყარო. ვერც შემოწირულობები, ვერც ქართული ბიზნესი ვერ უზრუნველყოფს ფინანსებს სკოლაში ეფექტიანი სასწავლო პროცესის განხორციელებისათვის. სახელმწიფო დაფინანსება უნდა უზრუნველყოფდეს გამართული საგანმანათლებლო პროცესისათვის საჭირო ყველა რესურსს. ცხრილი 6.24 ადასტურებს ამ მოსაზრებას, ვინაიდან ერთ მოსწავლეზე მთლიანი დაფინანსების მაჩვენებელი თითქმის არ განსხვავდება ერთ მოსწავლეზე სახელმწიფო დაფინანსების (აქ გათვალისწინებულია ყველა სახელმწიფო წყარო, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ბიუჯეტიდან) მაჩვენებლისაგან.

**სკოლების შემოსავალი ერთ მოსწავლეზე
ვაუჩერის ტიპის მიხედვით**

ცხრილი 6.24

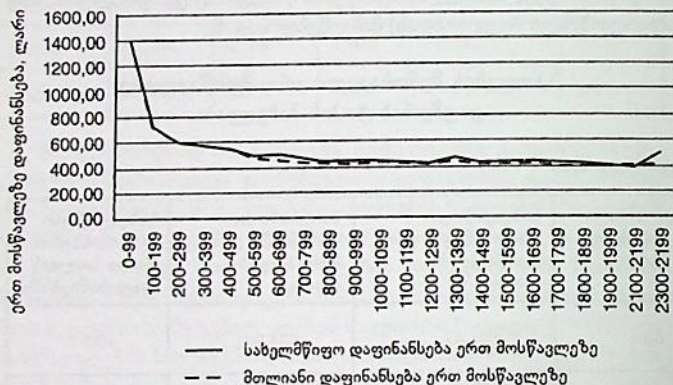
ვაუჩერის ტიპი	სახელმწიფო დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე, ლარი	მთლიანი დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე, ლარი	სახელმწიფო დაფინანსების წილი მთლიან დაფინანსებაში
მთა	921,47	924,90	99,6%
სოფელი	664,08	667,73	99,5%
ქალაქი	449,21	472,27	95,1%
მთლიანად	581,14	594,83	97,7%

საშუალოდ, ქვეყნის მასშტაბით, სახელმწიფო დაფინანსება ერთ მოსწავლეზე მთლიანი დაფინანსების 97,7%-ს შეადგენს. განსაკუთრებით მაღალია ეს მაჩვენებელი მთიანი რეგიონების და სოფლის სკოლებში. განსხვავება მთის, სოფლის და ქალაქის სკო-

ლებს შორის გამოწვეულია მასშტაბის ეფექტით. ერთ მოსწავლეზე ხარჯების მნიშვნელობა კლებულობს სკოლის ზომის ზრდასთან ერთად. თუ მივიღებთ მხედველობაში, რომ სოფლებში და, განსაკუთრებით, მაღალმთიან რეგიონებში განლაგებულია მცირეკონტინგენტიანი სკოლები, ასეთ სკოლებში ხარჯები ერთ მოსწავლეზე უფრო მაღალია, რაც მოითხოვს უფრო დიდ დაფინანსებას სახელმწიფოს მხრიდან.

სკოლების შემოსავალი ერთ მოსწავლეზე, სკოლებში მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით

გრაფიკი 6.4



ამ ფაქტზე მკაფიოდ მეტყველებს, გრაფიკი 6.4, სადაც ნაჩვენებია სკოლების ერთ მოსწავლეზე სახელმწიფო დაფინანსების მნიშვნელობა სკოლების ზომის მიხედვით. როგორ ნახაზი გვიჩვენებს ეს მაჩვენებელი კლებულობს სკოლის ზომის ზრდასთან ერთად. ერთ მოსწავლეზე მთლიანი დაფინანსების მნიშვნელობის უმნიშვნელო ზრდა ძალიან დიდი ზომის სკოლების შემთხვევაში, განპირობებულია ერთი ასეთი სკოლის მაღალი შემოსავლებით ეკონომიკური საქმიანობის შედეგად.

სკოლების ხარჯების ანალიზი

სკოლების მიერ სახსრების განკარგვის ანალიზმა გვიჩვენა, რომ საჯარო სკოლების ხარჯების ძირითადი კომპონენტებია: ხელფასი (მასწავლებლებისა და ადმინისტრაციული და დამხმარე პერსონალისა), ოფისის ხარჯები, კომუნალური ხარჯები (გათბობა, ელექტროენერგია, წყალი), არასაშტატო მომუშავეთა ხელფასები, ავტობუსის საწვავის ხარჯები.

ხარჯების ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტია მასწავლებელთა ანაზღაურება, რომელიც 2010 წელს ძირითადი, ვაუჩერული დაფინანსების 84%-შეადგენდა, ხოლო საჯარო სკოლების მთლიანი დაფინანსების 75%-ს. ეს საშუალო მაჩვენებელია და ის მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვადასხვა კატეგორიის სკოლების მიხედვით. ქალაქის სკოლებში მასწავლებელთა ხელფასები შეადგენენ ვაუჩერული დაფინანსების 70%-ს, სოფლის სკოლებში – 87,7%-ს, ხოლო მთის სკოლებში – 109,2%-ს, ანუ ამ კატეგორიის სკოლებში ვაუჩერული დაფინანსება არასაკმარისია მასწავლებელთა ხელფასების ასანაზღაურებლად. დეფიციტურის სკოლების უდიდეს ნაწილი, მიმართავს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დახმარებისათვის, სწორედ მასწავლებელთა ხელფასების გასტუმრების მიზნით. პირველ რიგში, ეს პრობლემა უკავშირდება მოსწავლეთა სიმცირეს სკოლაში. ამ მხრივ, ყველაზე მძიმე მდგომარეობაში არიან სკოლების, რომლებიც იღებენ „მთის“ ვაუჩერს (ცხრილი 6.25). ამ კატეგორიის სკოლების 70%-სათვის ვაუჩერული დაფინანსებით ვერ ისტუმრებენ მასწავლებელთა ხელფასებს. თუმცა, თუ გადავხედავთ ცხრილს, შეიძლება დავასკვნათა, რომ ეს პრობლემა უკავშირდება არა სკოლების მდებარეობას, არამედ მოსწავლეთა რაოდენობას სკოლაში. თუ ქალაქის კატეგორიას მიკუთვნებული სკოლების საშუალო ზომა – 640 მოსწავლე, მთის სკოლებში ეს მაჩვენებელი 6-ჯერ ნაკლებია, მხოლოდ 106 მოსწავლეს შეადგენს.

სკოლები განაწილება მასწავლებელთა სახელფასო ფონდის მდგომარეობის მიხედვით

ცხრილი 6.25

სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა	სკოლის საშუალო ზომა	სკოლები ნაწილი, სადაც ვაუჩერული დაფინანსება ვერ ფარავს მასწავლებელთა ხელფასებს	სახელფასო დეფიციტი, როგორც სახელფასო ფონდის პროცენტი
ქალაქი	640	10%	1,9%
სოფელი	196	40%	10%
მთა	106	70%	22,6%

2009 წელს სკოლების სასწავლო გეგმით გათვალისწინებული მთლიანი სასწავლო დატვირთვა მთის სკოლებში შეადგენდა 183094 საათს, რაც შეესაბამება 10172 მასწავლებლის საშტატო განაკვეთს. იმის გათვალისწინებით, რომ მთის სკოლების მოსწავლეთა კონტინგენტი 63 858 მოსწავლეა (2009 წელს), თანაფარდობა მოსწავლე-მასწავლებელი ამ სკოლებში უდრის 6,3, ანუ ამ რაოდენობის მოსწავლის მიერ მიღებულმა ვაუჩერულმა დაფინანსებამ უნდა დაფაროს ერთი მასწავლებლის ხელფასი.

თანაფარდობა მოსწავლეებსა და მასწავლებლებს შორის გეოგრაფიულად განსხვავებულ სკოლებში

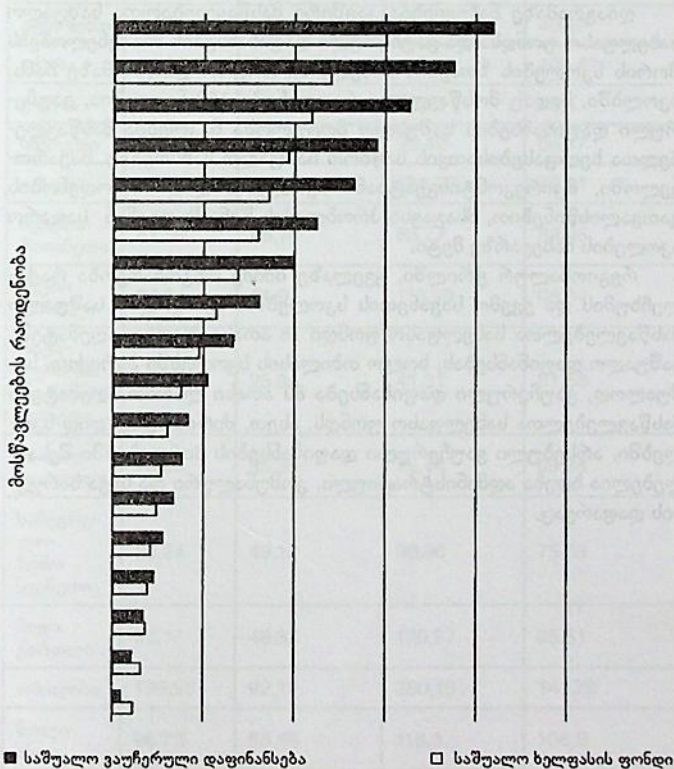
ცხრილი 6.26

სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობა	მოსწავლეთა საერთო რაოდენობა	მთლიანი საათობრივი დატვირთვა	მასწავლებელთა საშტატო ერთეულების რაოდენობა	თანაფარდობა მოსწავლე-მასწავლებელთა საშტატო ერთეულები
ქალაქი	316418	380526	21526	14,7
სოფელი	209965	405506	22528	9,3
მთა	63858	183094	10172	6,2

შედარებისათვის, სოფლის და ქალიქის სკოლებში ეს თანაფარდობა, უფრო დიდია (ცხრილი 6.26), შესაბამისად მასწავლებელთა ანაზღაურების პრობლემა ასეთ სკოლებში არ დგას ასეთი სიმწვავეით.

ვაუჩერულ დაფინანსება და მასწავლებელთა ხელფასები

გრაფიკი 6.5



როგორც ვხედავთ, დეფიციტურობის მთავარი კომპონენტი – მასწავლებელთა ხელფასებია და მისი განმსაზღვრელი ფაქტორი არა სკოლის გეოგრაფიული მდებარეობაა, არამედ მოსწავლეთა რაოდენობა. ვაუჩერის მაქსიმალური ზომა (ძირითადად, მთის სკოლებში) აღემატება მინიმალურს (ქალაქის სკოლებში) 55%-ით, ხოლო თანაფარდობა მოსწავლე-მასწავლებელი ქალაქის სკოლებში 177% მეტია მთის სკოლების ანალოგიურ მაჩვენებელზე. ასეთ პირობებში, მთის სკოლები დახმარების გარეშე ვერ შესძლებენ აუნაზღაურონ მასწავლებლებს მათი შრომა.

დიაგრამაზე ნაჩვენებია კავშირი მასწავლებელთა საშუალო სახელფასო ფონდსა და ვაუჩერული დაფინანსების მნიშვნელობებს შორის სკოლების ზომების მიხედვით. როგორ დიაგრამაზე ჩანს, სკოლებში, სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა 150 ნაკლებია, ვაუჩერული დაფინანსების საშუალო მოცულობა ნაკლებია მასწავლებელთა ხელფასებისათვის საჭირო საშუალო სახსრებზე. საქართველოში, მცირეკონტინგენტიანი სკოლების დიდი რაოდენობის გათვალისწინებით, მსაგავსი პრობლემის წინაშე დგანან საჯარო სკოლების ნახევარზე მეტი.

რეგიონალურ ქრილში, ყველაზე მძიმე მდგომარეობა რაჭა-ლეჩხუმის და ქვემო სავანეთის სკოლებში. აქ სკოლის საშუალო მასწავლებელთა სახელფასო ფონდი 18 ათასი ლარით აღემატება საშუალო დაფინანსებას, ხოლო თბილისის სკოლებში პირიქით, საშუალოდ, ვაუჩერული დაფინანსება 80 ათასი ლარით აღემატება მასწავლებელთა სახელფასო ფონდს. ასეთ, ძირითადად დიდ სკოლებში, არსებული ვაუჩერული დაფინანსების პირობებში შესაძლებელია ხდება ადმინისტრაციული, კომუნალური და სხვა ხარჯების დაფარვაც.

თანაფარდობა სკოლების საშუალო ვაუჩერულ დაფინანსებასა და მასწავლებელთა სახელფასო ფონდებს შორის რეგიონების მიხედვით

ცხრილი 6.27

რეგიონი	საშუალო ხელფასის ფონდი	ხელფასის ფონდის სტანდარტული გადახრა	საშუალო ვაუჩერული დაფინანსება	ვაუჩერული დაფინანსების საშუალო გადახრა
აფხაზეთი	74,74	17,29	75,4	40,19
აჭარა	96,08	66,72	113,15	109,47
გურია	86,14	46,4	92,09	73,4
იმერეთი	88,32	55,06	99,49	86,17
კახეთი	98,3	46,84	124,27	79,61
მცხეთა-მთიანეთი	81,59	45,76	83,77	83,65
ქვემო ქართლი	97,64	61,9	113,99	96,84
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	60,19	25,84	41,31	51,58
სამცხე-ჯავახეთი	75,53	36,35	75,44	69,24
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	86,24	49,19	90,86	75,59
შიდა ქართლი	95,17	48,33	120,97	85,61
თბილისი	199,51	92,11	280,16	141,72
მთლიანად	98,73	65,48	116,3	106,5

სხვა კატეგორიის ხარჯების არსებობა კიდევ უფრო ართულებს დეფიციტურობის პრობლემას. სკოლების ხარჯების კიდევ ერთ მნიშვნელოვანი მუხლია ადმინისტრაციული ხარჯები. მცირეკონტინგენტიან სკოლებშიც კი, დიდია ადმინისტრაციული და დამხმარე-ტექნიკური თანამშრომლების რიცხვი. სწორედ მცირე ზომის სკოლებშია მაღალი თანაფარდობა ადმინისტრაციულ-ტექნიკურ პერსონალსა და მასწავლებელთა რიცხვს შორის. სკოლებში, სადაც მოსწავლეთა რიცხვი 50-ს არ აღემატება, ადმინისტრაციულ-ტექნიკურ სამუშაოზე დასაქმებულთა რიცხვი, საშუალოდ მასწავლებელთა საერთო რიცხვის 45%-ს შეადგენს. მაღალია ეს მაჩვენებელი ზოგიერთ დიდ სკოლაშიც, თუმცა ვაუჩერული დაფინანსების მოცულობა აძლევთ მათ საშუალებას გაზარდონ ასეთი კატეგორიის თანამშრომელთა რიცხვი, ისე რომ არ დააზარალონ ხარჯების სხვა მუხლები და არ მიმართონ განათლების სამინისტროს დახმარებისათვის.

თანაფარდობა პედაგოგებსა და ადმინისტრაციულ-ტექნიკურ პერსონალს შორის სკოლის ზომების მიხედვით

ცხრილი 6.28

მოსწავლეთა რაოდენობა სკოლაში	მასწავლებელთა საშუალო რაოდენობა სკოლაში	ადმინისტრაციულ-ტექნიკური თანამშრომლების საშუალო რიცხვი სკოლაში	ადმინისტრაციული პერსონალის რაოდენობა, როგორც მასწავლებელთა რაოდენობის პროცენტი
0-49	13,2	5,9	44%
50-99	18,6	7,0	38%
100-149	22,7	8,9	39%
150-199	25,4	11,2	44%
200-249	29,3	13,3	46%
250-299	34,1	15,5	46%

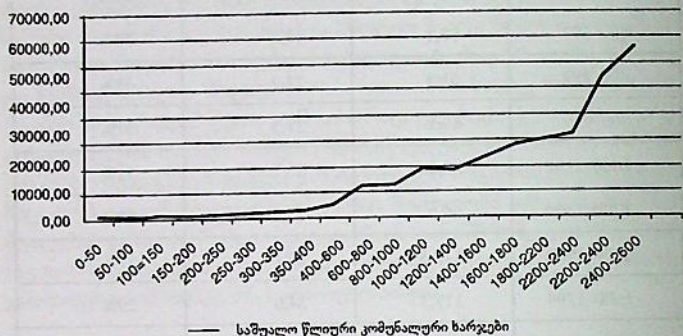
300-349	36,0	16,5	46%
350-399	41,6	17,2	41%
400-599	50,4	18,8	37%
600-799	61,3	21,2	35%
800-999	69,2	21,3	31%
1000-1199	83,0	25,7	31%
1200-1399	96,0	26,5	28%
1400-1599	115,3	29,1	25%
1600-1799	117,3	34,0	29%
1800-1999	134,7	32,0	24%
2000-2199	150,0	41,0	27%
2400-2599	157,0	63,0	40%
სულ	32,1	12,4	39%

წყარო: განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, 2010 წლის მონაცემები

სამწუხაროდ, არსებული ინფორმაციის პირობებში, რთულია ზუსტად განისაზღვროს სკოლებში ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის შენახვაზე გაწეული ხარჯები. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2010 წლის ზაფხულში სკოლების ნაწილმა განახორციელა თანამშრომელთა ოპტიმიზაციის ღონისძიებები, რის შედეგად ხარჯების არსებული სტრუქტურა შეიცვალა. შემცირდა მასწავლებელთა რიცხვიც, რასაც ზეგავლენა არ მოუხდენია მასწავლებელთა საშტატო განაკვეთების რიცხვზე, რამდენადაც იგი დამოკიდებულია სასკოლო სასწავლო გეგმის საათების რაოდენობაზე. მხოლოდ დამატებითი კვლევის შედეგად შესაძლებელი გახდება შეფასდეს სკოლებში შეცვლილ მდგომარეობაში ხარჯების ახალი სტრუქტურა.

საშუალო კომუნალური ხარჯები (ლარი) წელიწადში
სხვადასხვა ტევადობის სკოლებისათვის

გრაფიკი 6.6



— საშუალო წლიური კომუნალური ხარჯები

კომუნალური ხარჯების კატეგორიაში შეტანილია ელექტროენერჯის, წყლი, დასუფთავების და სხვა ხარჯები, რომლებიც უკავშირდება სასკოლო შენობების ფუნქციონირებას. ამ ხარჯების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მათი მნიშვნელობა პირდაპირაა დაკავშირებული სკოლების საკლასო ოთახების და ლაბორატორიების ფართობს, შესაბამისად სკოლის ტევადობასთან, ანუ მოსწავლეთა იმ რაოდენობას, რაოდენობას, რომლებიც სწავლობენ სკოლაში.

როგორც დიაგრამა გვიჩვენებს კომუნალური ხარჯების საშუალო მნიშვნელობა იზრდება სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად, თუმცა ერთ მოსწავლეზე გადათვლილი ეს ხარჯები მთლიანობაში არ იზარალებს ამ კანონზომიერებას. კერძოდ, ერთ მოსწავლეზე გათვლილი კომუნალური ხარჯები მაღალი ძალიან მცირე ზომის სკოლებში სადაც სწავლობს 50-მდე მოსწავლე. ეს შეიძლება აიხსნას მასშტაბის ეფექტით. რაც შეეხება ამ მაჩვენებლის მაღალ მნიშვნელობას ძალიან დიდი ზომის სკოლებში, სავარაუდოდ, ეს გამოწვეულია ორცვლიანი სწავლებით, რაც ზრდის ამ სკოლებსი სასწავლო პროცესის ხანგრძლივობას და შესაბამისად ელექტროენერჯისა და წყლის ხარჯებს. საკითხი ითხოვს დამატებით შესწავლას, რომ ზუსტად დადგინდეს კომუნა-

ლური ხარჯების განმსაზღვრელი ფაქტორები და მათი ზემოქმედება მის ფორმირებაზე.

**საშუალო წლიური კომუნალური ხარჯები (ლარი)
ერთ მოსწავლეზე სხვადასხვა ტევადობის სკოლებისათვის**

ცხრილი 6.29

მოსწავლეთა რაოდენობა სკოლაში	საშუალო წლიური კომუნალური ხარჯები ერთ მოსწავლეზე
0-50	2,34
50-100	0,65
100-150	0,62
150-200	0,43
200-250	0,38
250-300	0,56
300-350	0,56
350-400	0,63
400-600	0,75
600-800	1,29
800-1000	1,12
1000-1200	1,27
1200-1400	1,03
1400-1600	1,10
1600-1800	1,18
1800-2000	1,14
2000-2200	1,16
2200-2400	1,75
2400-2600	1,97
საშუალოდ	0,85

ანალოგიური კანონზომიერება, მოსწავლეთა რაოდენობასა და საშუალო წლიურ ხარჯებს შორის ერთ მოსწავლეზე გაანგარიშებით შესამჩნევია გათბობის ხარჯებისათვის. თუმცა, აქ მხედველობაშია მისაღები სკოლების გეოგრაფიული მდებარეობა, რაც

იწვევს გათბობის სეზონის სხვადასხვა ხანგრძლივობას სხვადასხვა კლიმატურ პირობებში.

**გათბობის საშულო თვიური ხარჯები
სკოლების ზომის მიხედვით**

ცხრილი 6.30

მოსწავლეების რაოდენობა	სკოლის გათბობის საშულო ხარჯები ერთ თვეში	გათბობის საშულო თვიური ხარჯები ერთ მოსწავლეზე
0-50	331,33	14,68
50-100	503,85	6,94
100-150	526,71	4,30
150-200	596,44	3,42
200-250	680,65	3,01
250-300	924,83	3,40
300-350	1282,83	3,95
350-400	1136,71	3,05
400-600	1840,56	3,80
600-800	1993,98	2,89
800-1000	1851,38	2,10
1000-1200	2351,34	2,18
1200-1400	2718,48	2,15
1400-1600	3314,09	2,25
1600-1800	3400,92	1,99
1800-2000	2941,42	1,54
2000-2200	1788,41	0,86
2200-2400	1416,00	0,62
2400-2600	4024,00	1,66
საშუალო	907,90	5,76

ძალიან მაღალია ხარჯები ერთ მოსწავლეზე მცირეკონტინგენტიან სკოლებში, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ ამ კატეგორიის სკოლების ბიუჯეტის განსაზღვრისას საჭიროა მკვეთრად განსხვავებული მიდგომა. ამ მონაცემების განხილვისას არ არის მხედველობაში მიღებული განსხვავებული სახის სათბობი, თუმცა შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ რომ ბუნებრივი აირის გამოყენება გათბობის ცენტრალური სისტემის პირობებში მნიშვნელოვნად ამცირებს ამ სახის ხარჯებს.

საჯარო ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების დანახარჯების ანალიზმა დაადასტურა კარგად ცნობილი ფაქტი საგანმანათლებლო საქმიანობის მაღალი შრომატევადობის შესახებ. საშუალოდ, შემოსავლების თითქმის 88% პროცენტი იხარჯება სკოლების თანამშრომელთა ხელფასებზე (ცხრილი 6.31).

სახელფასო ფონდის წილი სკოლების მთლიან შემოსავალში

ცხრილი 6.31

ვაუჩერის ტიპი	სახელფასო ფონდის წილი
მაღალი მთა	91,7%
სოფელი	90,0%
ქალაქი	85,0%
მთლიანად	88,2%

როგორც მოსალოდნელი იყო, ეს მაჩვენებელი ყველაზე მაღალია მაღალმთიან სკოლებში.

რაც შეეხება სახელფასო ფონდის განაწილებას, მისი უდიდესი ნაწილი იხარჯება მასწავლებელთა შრომის ასანაზღაურებლად. ეს მაჩვენებელი ყველაზე დაბალია ქალაქის სკოლებში – 79,8%.

სახელფასო ფონდის წილი სკოლების მთლიან შემოსავალში

ცხრილი 6.32

ვაუჩერის ტიპი	სახელფასო ფონდის ადმინისტრაციის ხელფასის წილი	სახელფასო ფონდის მასწავლებელთა ხელფასის წილი	სახელფასო ფონდის დამხმარე პერსონალის ხელფასის წილი
მაღალი მთა	8,9%	83,1%	7,9%
სოფელი	9,9%	81,0%	9,2%
ქალაქი	9,0%	79,8%	11,0%
მთლიანად	9,4%	80,8%	9,7%

სახელფასო ფონდის სტრუქტურა მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება რეგიონების მიხედვით. ყველაზე მაღალი მასწავლებელთა ხელფასების წილი რაჭა-ლეჩხუმში და ყველაზე დაბალია თბილისში.

სახელფასო ფონდის რეგიონული სტრუქტურა

ცხრილი 6.33

ვაუჩერის ტიპი	სახელფასო ფონდის ადმინისტრაციის ხელფასის წილი	სახელფასო ფონდის მასწავლებელთა ხელფასის წილი	სახელფასო ფონდის დამხმარე პერსონალის ხელფასის წილი
აჭარა	9,0%	81,1%	12,6%
გურია	9,5%	81,6%	9,6%
თბილისი	9,3%	78,0%	11,4%
იმერეთი	9,0%	82,3%	8,9%
კახეთი	10,6%	79,3%	9,6%

მცხეთა- მთიანეთი	9,2%	79,6%	10,0%
რაჭა-ლეჩ- ხუმი და ქვე- მო სვანეთი	8,6%	85,6%	5,6%
სამეგრე- ლო-ზემო სვანეთი	9,3%	82,8%	7,6%
სამცხე- ჯავახეთი	9,0%	82,5%	8,5%
ქვემო ქართლი	9,5%	82,1%	8,2%
შიდა ქართლი	9,8%	79,5%	10,4%
მთლიანად	9,4%	80,8%	9,7%

რაც შეეხება ხელფასებს, მათი მნიშვნელობები რეგიონების მიხედვით ნაჩვენებია ცრილში 6.33. როგორც ცხრილის მონაცემები გვიჩვენებს, მკვეთრად განსხვავდება ადმინისტრაციის წლიური ხელფასები. ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია თბილისში, ხოლო ყველაზე დაბალი რაჭა-ლეჩხუმში. მათი თნაფარდობა სამზე მეტია. პედაგოგების ხელფასები უფრო თნაბრადაა განაწილებული, უდიდესი ხელფასი (თბილისი) მხოლოდ 31%-ით აღემატება ყველაზე დაბალ, კახეთის ანალოგიურ მაჩვენებელს. მხედველობაშია მისაღები ის ფაქტი, რომ აღნიშნულ მონაცემებში შეტანილია ყველა პედაგოგი, როგორც სრული განაკვეთის მქონე აგრეთვე ისინიც, ვისაც გააჩნია საათობრივი დატვირთვა.

სკოლის სხვადასხვა კატეგორიის თანამშრომელთა საშუალო წლიური ხელფასი (ლარი) რეგიონების მიხედვით

ცხრილი 6.34

რეგიონი	ადმინისტრაცია	პედაგოგები	დამხმარე პერსონალი
აჭარა	3696,24	3345,61	2176,40
გურია	3528,15	3175,05	1341,04
თბილისი	8157,81	4055,52	3206,25
იმერეთი	3751,11	3309,20	1441,73
კახეთი	4584,05	3102,95	1720,56
მცხეთა-მთიანეთი	3613,52	3356,42	1521,92
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	2572,60	3386,08	1077,50
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	3548,14	3344,65	1368,48
სამცხე-ჯავახეთი	3409,23	3310,27	1392,94
ქვემო ქართლი	3888,73	3529,88	1699,08
შიდა ქართლი	4422,84	3433,84	1894,33
მთლიანად	4235,24	3445,82	1824,70

პედაგოგთა საერთო რაოდენობა განსაკუთრებით დიდია სოფლის და მაღალმთიან სკოლებში, რაზეც მეტყველებს თანაფარდობა მოსწავლეებსა და მასწავლებლებს შორის. ეს თანაფარდობა განსაკუთრებით დაბალია რაჭა-ლეჩხუმიში, სადაც განსაკუთრებით დიდია მცირეკონტიგენტის სკოლების რაოდენობა. აქ ერთ მასწავლებელზე 3,5 მოსწავლე მოდის. ასეთი სკოლები ვერ უზრუნველყოფენ მასწავლებლის სრულ დატვირთვას (იგულისხმება სრული განაკვეთი) და დასაქმებული მასწავლებლები საათობრივი დატვირთვა ნაკლებია სრულ განაკვეთზე, ეს კი თავის მხრივ ამცირებს მასწავლებლის საშუალო წლიურ ხელფასს. თბილისის სკოლებში

ერთ მასწავლებელზე 13, 5 მოსწავლე მოდის. მხედველობაშია მისაღება, რომ პედაგოგთა ანაზღაურება არ არის დამოკიდებული მოსწავლეთა რაოდენობაზე კლასში, არამედ თანაფარდობაზე კლასებსა და მასწავლებლებს შორის. მსგავსი სურათი დამახასიათებელია მოსწავლეებისა და ადმინისტრატორების თანაფარდობისათვისაც. თბილისის სკოლებში ერთი ადმინისტრატორი ემსახურება 226 მოსწავლეს, ხოლო რაჭაში მხოლოდ 26.

**მოსწავლეებისა და პერსონალის თანაფარდობა
რეგიონების მიხედვით**

ცხრილი 6.35

რეგიონი	თანაფარ- დობა მოსწავლე- მასწავლე- ბელი	თანაფარ- დობა მოსწავლე- ადმინისტ- რაცია	თანაფარ- დობა მოსწავლე- დამხმარე პერსონალი
აჭარა	7,47	74,59	31,05
გურია	6,29	60,05	22,70
თბილისი	13,43	226,08	72,12
იმერეთი	7,40	76,72	29,78
კახეთი	7,79	85,51	35,27
მცხეთა-მთიანეთი	6,56	61,48	25,32
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	3,50	26,25	16,84
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	7,05	66,67	31,25
სამცხე-ჯავახეთი	5,39	51,25	21,90
ქვემო ქართლი	8,69	82,31	41,47
შიდა ქართლი	8,49	88,41	35,62
მთლიანად	8,29	87,88	36,37

მოსწავლეთა და დამხმარე პერსონალისა თანაფარდობისათვისაც დამახასიათებელია იგივე კანონზომიერება. მისი მნიშვნელობა ყველაზე მაღალია თბილისში, ხოლო ყველაზე დაბალია რაჭაში.

არასასწავლო ხარჯების წილი სკოლების მთლიან ხარჯებში (კაპიტალური ხარჯების გარეშე)

ცხრილი 6.36

რეგიონები	საკანცელარო ხარჯები	კომუნალური ხარჯები	კომუნიკაციის ხარჯები	სამეურნეო ხარჯები
აჭარა	1.69%	3.74%	0.25%	2.23%
გურია	0.61%	1.80%	0.19%	1.15%
თბილისი	0.43%	6.81%	0.41%	3.97%
იმერეთი	0.57%	2.37%	0.20%	1.99%
კახეთი	0.67%	2.12%	0.21%	1.39%
მცხეთა-მთიანეთი	0.67%	4.12%	0.20%	1.93%
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	0.68%	3.21%	0.23%	1.32%
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	0.97%	2.42%	0.23%	1.57%
სამცხე-ჯავახეთი	1.09%	3.56%	0.20%	2.12%
ქვემო ქართლი	0.75%	3.40%	0.16%	2.10%
შიდა ქართლი	0.54%	3.33%	0.22%	2.95%
მთლიანად	0.78%	3.69%	0.25%	2.36%

იმ ხარჯების განხილვისას, რომელიც არ უკავშირდება უშუალოდ საგანმანათლებლო პროცესს, უნდა გავამახვილოთ ყურადღება კომუნალურ ხარჯებზე (გათბობა, წყალი, ელექტროენერგია, დასუფთავება), რომელზეც უკვე გვექონდა საუბარი. საკმარისად მცირეა საკანცელარიო და კომუნიკაციის ხარჯები. სამეურნეო ხარჯების კატეგორიაში შეტანილია სხვადასხვა სახის საქონლის და მომსახურების შეძენას, რაც ემსახურება სკოლის მატერიალური ბაზის მოვლას, შენარჩუნებას და განვითარებს.

იგივე ხარჯების განხილვისას, სკოლების ზომის ჭრილში შესამჩნევია მათი ზრდა სკოლების ზომის ზრდასთან ერთად. პირველ რიგში ეს უკავშირდება გათბობის ხარჯებს. ქალაქის დიდ შენობებში, ცენტრალური გათბობის პირობებში, თბება არა მხოლოდ საკლასო ოთახები, არამედ დერეფნეფი და სხვა დამხმარე ფართობები. მაშინ როდესაც მცირე ზომის სოფლის სკოლებში, სადაც დგას ღუმელები, ხშირად, ათბობენ მხოლოდ საკლასო ოთახებს და ისიც მხოლოდ გაკვეთილების ჩატარების დროს, რაც იწვევს ამ კატეგორიის ხარჯების შემცირებას. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ დიდი სკოლების ჯგუფში (1000-ზე მეტი მოსწავლე) შედის რამოდენიმე ათეული სკოლა და, შესაბამისად, ზომების თითოეულ კატეგორიაში (მაგალითად, 2300 მოსწავლეზე მეტი) ხვდება ერთი ან რამოდენიმე სკოლა, რაც არ იძლევა საშუალო მაჩვენებლების გამოთვლის შესაძლებლობას და რითიც აიხსნება ცხრილ 6.37-ში მოტანილი მაჩვენებლების მკვეთრი ფლუქტუაცია დიდი ზომის სკოლების შემთხვევაში.

ძალიან მცირეა სასწავლო პროცესის განვითარებაზე და მოსწავლის საჭიროებაზე დახარჯული თანხების წილი. ეს ორი მაჩვენებელი ერთად, საშუალოდ, ოდნავ აღემატება 0,5%-ს. პირველ კატეგორიაში შეტანილია პერსონალის პროფესიული განვითარების, სასწავლო პროგრამების განვითარების და ბიბლიოთეკების მატერიალური ბაზის და წიგნადი ფონდის გაუმჯობესების ხარჯები.

**არასასწავლო ხარჯების წილი სკოლების მთლიან
ხარჯებში (კაპიტალური ხარჯების გარეშე)
სკოლის ზომის მიხედვით**

ცხრილი 6.37

სკოლაში მოსწავლეთ რაოდენობა	საკანცე- ლარიო ხარჯები	კომუნალური ხარჯები	კომუნი- კაციის ხარჯები	სამეურნეო ხარჯები
0-99	0.91%	2.31%	0.13%	1.00%
100-199	0.87%	2.39%	0.19%	1.05%
200-299	0.93%	3.09%	0.26%	2.17%
300-399	0.81%	3.50%	0.34%	2.56%
400-499	0.80%	4.43%	0.24%	2.71%
500-599	0.51%	5.13%	0.30%	3.28%
600-699	0.80%	4.98%	0.33%	4.09%
700-799	0.56%	5.11%	0.40%	3.43%
800-899	0.42%	4.92%	0.26%	2.65%
900-999	0.47%	4.69%	0.32%	3.90%
1000-1099	0.40%	4.82%	0.21%	3.51%
1100-1199	0.37%	5.90%	0.39%	4.66%
1200-1299	0.50%	5.34%	0.27%	4.74%
1300-1399	0.30%	7.60%	0.16%	3.75%
1400-1499	0.54%	5.01%	0.30%	1.97%
1500-1599	0.35%	3.67%	0.30%	5.60%
1600-1699	0.52%	3.70%	0.13%	0.74%
1700-1799	2.39%	3.76%	0.39%	5.41%
1800-1899	2.00%	6.37%	0.26%	3.00%
1900-1999	0.87%	2.57%	0.47%	7.06%
2100-2199	1.67%	6.05%	0.42%	3.90%
2300-2399	1.20%	6.78%	0.22%	5.48%
მთლიანად	0.79%	3.66%	0.25%	2.36%

**სასწავლო პროცესის განვითარებასა და მოსწავლეთა საჭიროებების ხარჯების წილი
(კაპიტალური ხარჯების გარეშე) სკოლის ზომის მიხედვით**

ცხრილი 6.38

სკოლაში მოსწავლეთ რაოდენობა	სასწავლო პროცესის განვითარებაზე დახარჯული თანხების წილი	მოსწავლის საჭიროებაზე დახარჯული თანხების წილი
0-99	0.18%	0.03%
100-199	0.27%	0.08%
200-299	0.36%	0.14%
300-399	0.45%	0.24%
400-499	0.30%	0.27%
500-599	0.49%	0.24%
600-699	0.34%	0.18%
700-799	0.52%	0.20%
800-899	0.30%	0.21%
900-999	0.17%	0.29%
1000-1099	0.14%	0.04%
1100-1199	0.19%	0.28%
1200-1299	0.23%	0.21%
1300-1399	0.39%	0.58%
1400-1499	3.91%	0.05%
1500-1599	0.20%	0.10%
1600-1699	1.53%	0.00%
1700-1799	0.38%	0.39%
1800-1899	0.00%	0.00%
1900-1999	0.00%	0.48%
2100-2199	0.00%	0.00%
2300-2399	0.01%	0.25%
მთლიანად	0.38%	0.15%

7. სპლილქები ზოგადი განათლების დაფინანსებაში

7.1 დაფინანსების სქემის 2011 წლის სპლილქა

არსებული ვაუჩერული დაფინანსების შემოღების ერთ-ერთ წინაპირობად ითვლებოდა საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სივრცეში კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბება, რასაც ხელი უნდა შეეწყოს სწავლების ხარისხის ამაღლებისათვის. ხუთწლიანი პერიოდი არც ისე ხანმოკლე იყო იმისათვის, რომ ვაკეთებულყოფიერ დასკვნა იმის შესახებ, მიაღწია თუ არა ვაუჩერის შემოღებამ ამ მიზანს. როგორც აღნიშნული გვექონდა დაფინანსების ვაუჩერულ სისტემაზე გადასვლისთანავე თავი იჩინა პრობლემამ, რაც დაკავშირებული იყო ვაუჩერის დაბალ ღირებულებასთან და შესაბამისდ სკოლების ფულით არასაკმარის უზრუნველყოფასთან. მიუხედავად იმისა, რომ განვლილ პერიოდში მუდმივად მიმდინარეობდა სკოლების რესტრუქტურირებისა და ოპტიმიზაციის პროცესი. წლითიწლობით იზრდებოდა დეფიციტური სკოლების რაოდენობა და იმ თანხის სიდიდე, რომელიც სკოლებს ეძლეოდათ დანამატის სახით, დეფიციტის დასაფარავად. მოსწავლეებისათვის (სოფლისა და მთის ზონის სკოლებში) ვაუჩერის ღირებულების 545 და 635 ლარამდე გაზრდა გამოსავალი ნამდვილად ვერ იქნებოდა დეფიციტურობის შესამცირებლად. 2010 წლისათვის, 2005 წელთან შედარებით, ვაუჩერის ღირებულების თითქმის 2-ჯერ გადიდებისა და მცირეკონტიგენტის სკოლების დაახლოებით 13%-ით შემცირების მიუხედავად, 1-დან 50 მოსწავლემდე 378 სკოლა ფუნქციონირებდა, რაც სკოლების 17%-ზე მეტს შეადგენდა. 1-დან 150 მოსწავლემდე კი 1068 სკოლა, ანუ სკოლების 49%, რომლებშიც დანახარჯები ერთ მოსწავლეზე ძალიან მაღალი იყო. იგი 5 ბავშვიან სკოლაში 6-8 ათასი ლარის ფარგლებში მერყეობს, იმის მიხედვით, თუ რამდენ კლასშია ეს 5 მოსწავლე განაწილებული. ანალოგიურად ხდება დანახარჯების განაწილება 50 მოსწავლიანი სკოლის შემთხვევაშიც; თუ იგი 12 კლასიანია, მაშინ დანახარჯები ერთ მოსწავლეზე 2120 ლარამდეა; თუ 8 კლასიანი, მაშინ-1317 ლარია. რა თქმა უნდა სკოლაში 150 მოსწავლით, დანახარჯები 1 მოს-

წავლევზე მცირდება და შეადგენს დაახლოებით 710 ლარს, მაგრამ მის დასაფარავად მაინც არ არის საკმარისი არც ქალაქის, არც სოფლისა და არც მთის ვაუჩერი. ასეთ პირობებში სკოლების დეფიციტურობის აღმოფხვრა ვაუჩერის ღირებულების გადიდებით ალბათ არ იქნებოდა საუკეთესო გზა. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ მიზანშეწონილად მიიჩნია ზოგადად ვაუჩერული დაფინანსების დატოვება, მისი გარკვეული ინტერპრეტაციით.

საქართველოს მთავრობის №395 (23.12.2010) დადგენილების (ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად ერთ მოსწავლევზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ) თანახმად შეიცვალა ზოგადი განათლების დაფინანსების სქემა. ახალი სქემის მიხედვით ამოქმედდა სკოლების დაფინანსების შერეული სქემა. შერეულობა ნიშნავდა, რომ სკოლების ნაწილის დაფინანსება დაიწყო „საჭიროების მიხედვით“ გათვლილი დაფინანსებით. ეს შეეხებოდა ყველა იმ სკოლას, სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა არ აღემატება 160 მოსწავლეს. ფაქტიურად, ასეთი სქემის შემოღებით კეთდებოდა მცდელობა, მოეხდინათ განსხვავებული დაფინანსება დეფიციტური სკოლებისათვის, ანუ იმ სკოლებისათვის, რომლებიც ძველი დაფინანსების სქემის პირობებში ვერ იღებდნენ საკმარის დაფინანსებას. თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ ამ სქემას „საჭიროების მიხედვით“ შეიძლება უწოდოთ მხოლოდ ნაწილობრივ. სკოლების დაფინანსების გათვლისას ეს სქემა გულისხმობდა სამი კომპონენტის შეფასებას: მასწავლებელთა ხელფასები, ადმინისტრაციის ხელფასები და კომუნალური ხარჯები. დადგენილების პირველი პუნქტი განსაზღვრავდა: საჯარო სკოლებისათვის, რომელთა მოსწავლეების რაოდენობა განისაზღვრება 1-დან 160 მოსწავლის ჩათვლით, ერთ მოსწავლევზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერი გამოითვლება ეროვნული სასწავლო გეგმით განსაზღვრული მოსწავლეთა რაოდენობის, საათობრივი დატვირთვის, ადმინისტრაციული და სხვა ხარჯების გათვალისწინებით; საჯარო სკოლებისათვის, რომლებიც სწავლებას ახორციელებენ სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეთათვის, ერთ მოსწავლევზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერი გამოითვლება ინდივიდუალურად, თი-

თოეული საჯარო სკოლის საჭიროებიდან გამომდინარე. ამგვარად, ეს სქემა ვრცელდებოდა არ ყველა, ასეთი კატეგორიის სკოლებზე, არამედ მხოლოდ ნაწილზე. რაც შეეხება დანარჩენ სკოლებს, ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი განისაზღვრება 300 ლარის ოდენობით. თუმცა, ვაუჩერის ეს ზომა იცვლება სკოლის მოსწავლეთა რაოდენობის ცვლილებასთან ერთად. კერძოდ, თუ პირველიდან მე-8 კლასის ჩათვლით, საჯარო სკოლებისათვის, რომელთა მოსწავლეების რაოდენობა განისაზღვრება 161-დან 230 მოსწავლის ჩათვლით დადგინდა კოეფიციენტი 1,433-ით, რაც ნიშნავს, რომ ამ კატეგორიის მოსწავლეების სტანდარტული ვაუჩერის ზომა მრავლდება ამ კოეფიციენტზე. საჯარო სკოლებისათვის, რომელთა მოსწავლეების რაოდენობა განისაზღვრება 231-დან 299 მოსწავლის ჩათვლით კოეფიციენტი 1,3 ტოლია. თუ მოსწავლეების რაოდენობა განისაზღვრება 300-დან 449 მოსწავლის ჩათვლით კოეფიციენტი – 1,283, 450-დან 599 მოსწავლის ჩათვლით – 1,233, 600-დან 999 მოსწავლის ჩათვლით – 1,166, თუ მოსწავლეების რაოდენობა აღემატება 1000 მოსწავლეს – 1. განსხვავებულ დაფინანსებას იღებენ მოსწავლეები მე-9-დან მე-12 კლასის ჩათვლით. კერძოდ, საჯარო სკოლებისათვის, რომელთა მოსწავლეების რაოდენობა განისაზღვრება 161-დან 230 მოსწავლის ჩათვლით, კოეფიციენტი – 1,72-ა, 231-დან 299 მოსწავლის ჩათვლით – 1,56, 300-დან 449 მოსწავლემდე – 1,54, 450-დან 599 მოსწავლის ჩათვლით – 1,48, 600-დან 999 მოსწავლის ჩათვლით – 1,4, 1000 მოსწავლეს – 1,32.

შესაბამისად განისაზღვრა ვაუჩერის ოდენობაც:

საჯარო სკოლებისათვის, პირველიდან მე-8 კლასის ჩათვლით:

161-დან 230 მოსწავლის ჩათვლით – 430 ლარი;

231-დან 299 მოსწავლის ჩათვლით – 390 ლარით;

300-დან 449 მოსწავლის ჩათვლით – 385 ლარით;

450-დან 599 მოსწავლის ჩათვლით – 370 ლარით;

ა. ე) საჯარო სკოლებისათვის, რომელთა მოსწავლეების რაოდენობა განისაზღვრება 600-დან 999 მოსწავლის ჩათვლით – 350 ლარით;

1000 მოსწავლეს – 330 ლარით;

საჯარო სკოლებისათვის, მე-9-დან მე-12 კლასის ჩათვლით:

161-დან 230 მოსწავლის ჩათვლით – 516 ლარით;
231-დან 299 მოსწავლის ჩათვლით – 468 ლარით;
300-დან 449 მოსწავლის ჩათვლით – 462 ლარით;
450-დან 599 მოსწავლის ჩათვლით – 444 ლარით;
600-დან 999 მოსწავლის ჩათვლით – 420 ლარით;
1000 მოსწავლეს – 396 ლარით.

კერძო სკოლებისათვის ვაუჩერის ოდენობა განისაზღვროს 300 ლარით.

არაქართულენოვანი სკოლებისათვის/სექტორებისათვის შემოღებულია გაზრდილი ვაუჩერი. შესაბამისი დანამატი განისაზღვრა 0,08 ოდენობით. ვინაიდან, პრაქტიკამ აჩვენა, რომ სკოლების დაფინანსება მოსწავლეთა პროპორციულად, თუნდაც განსხვავებული ვაუჩერის პირობებში, ვერ უზრუნველყოფდა სკოლებს სათანადო და საკმარისი რესურსებით, დადგენილების მიხედვით შემოღებულია დამატებითი, საბაზო დაფინანსება. ეს დაფინანსება ვრცელდება იმ სკოლებზე.სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა არ აღემატება 600 მოსწავლეს. ეს დაფინანსება შეადგენს:

161-დან 230 მოსწავლის ჩათვლით – 30 000 ლარს;
231-დან 299 მოსწავლის ჩათვლით – 17 000 ლარს;
300-დან 449 მოსწავლის ჩათვლით – 14 000 ლარით
450-დან 599 მოსწავლის ჩათვლით – 10 000 ლარს.

საჯარო სკოლებს, ამ დადგენილებით გათვალისწინებული დაფინანსების გარდა, დამატებით, ყოველთვიურად გამოეყოფა დაფინანსება 75 ლარის ოდენობით – თითოეულ მასწავლებელზე, რომელსაც ჩაბარებული აქვს მასწავლებლის სასერტიფიკაციო გამოცდა და „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 21 ოქტომბრის №576 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ ინსტრუქციის“ 51 მუხლის საფუძველზე იღებს დანამატს; 125 ლარის ოდენობით – თითოეულ მასწავლებელზე, რომელსაც აქვს მასწავლებელთა საბაზო კომპიუტერული უნარებისა და ინგლისური ენის ცოდნის დამადასტურებელი სერტიფიკატი; თითოეულ მასწავ-

ლებელზე, რომელსაც ჩაბარებული აქვს მასწავლებლის სასერტიფიკაციო გამოცდა, აქვს მასწავლებელთა საბაზო კომპიუტერული უნარებისა და ინგლისური ენის ცოდნის დამადასტურებელი სერტიფიკატი და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის დირექტორის ბრძანებით განეკუთვნება შესაბამის მასწავლებელთა საბაზო კომპიუტერული უნარებისა და ინგლისური ენის ცოდნის დამადასტურებელი სასერტიფიკაციო გამოცდის საუკეთესო შედეგების მქონე მასწავლებელს, მოყვანილი ფორმულის მიხედვით: $X = 1000$ ლარს – $(A+B+C)$, სადაც: X – საჯარო სკოლებისათვის, ამ დადგენილებით გათვალისწინებული დაფინანსების გარდა, დამატებით გამოსაყოფი თანხაა; A – ამ დადგენილების პირველი მუხლის 71 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული თანხაა; B – ამ დადგენილების პირველი მუხლის 71 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული თანხაა; C – „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 21 ოქტომბრის №576 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ ინსტრუქციის“ (გარდა 51 მუხლისა) შესაბამისად განსაზღვრული პედაგოგის შრომის ანაზღაურებაა.

რაც შეეხება იმ საჯარო სკოლების ნუსხას, რომელთაც ამ დადგენილების პირველი მუხლის მე-4 და მე-7 პუნქტებით განსაზღვრული დაფინანსების გარდა, ესაჭიროებათ დამატებითი დაფინანსება და აგრეთვე დამატებითი დაფინანსების ოდენობას განსაზღვრავს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი.

გარდა ამისა, მოგვიანებით, დადგენილებამ განსაზღვრა დამატებითი დაფინანსება განსხვავებული ინფრასტრუქტურის მქონე სკოლებისათვის; კერძოდ, ოპტიმიზაციის და რეორგანიზაციის შედეგად გაერთიანებული სკოლებისათვის.

7.2 დაფინანსების ახალი სქემა: ნაკლოვანებები და უპირატესობები

როგორც აღნიშნული იყო 2011 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა სკოლების განსხვავებული დაფინანსების სქემა. ამ სქემის პირველი სიახლე უკავშირდება საჯარო სკოლების დაყოფას ორ კატეგორიად განსხვავებული დაფინანსების სისტემით. პირველ კატეგორიაში მოხვდნენ სკოლები, სადაც მოსწავლეთა რაოდენობა არ აღემატება 160-ს. ასეთ სკოლებში დაფინანსების მოცულობა განისაზღვრება ეროვნული სასწავლო გეგმის მიხედვით, ანუ, ფაქტიურად, მათი მოთხოვნების შესაბამისად. გარკვეულ წილად ეს „need-based“ დაფინანსებაა. 2011 წლის იანვარში ასეთი სკოლების რიცხვი 1155 შეადგენდა, რაც საჯარო სკოლების სკოლების 54%-ს შეადგენდა. მცირეკონტინგენტიანი სკოლებისათვის (161 მოსწავლეზე ნაკლები) განისაზღვრება დაფინანსების სამი კომპონენტი: მასწავლებელთა ანაზღაურება, ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის ხარჯები და სხვა ხარჯები, რომელთა ძირითადი დანიშნულებაა კომუნალური ხარჯების დაფარვა. მასწავლებელთა ხელფასის განსაზღვრისას მიიღება მხედველობაში მოსწავლეთა განაწილება კლასების მიხედვით, კლასების რაოდენობა და ეროვნული სასწავლო გეგმით გათვალისწინებული საათობრივი დატვირთვა. გათვალისწინებული იქნა არაქართულენოვანი სკოლების ფაქტორიც. იმ შემთხვევაში, თუ სკოლა არაქართულენოვანია, ან სკოლაში მოქმედებს არაქართულენოვანი სექტორი, მთლიანად გამოიყენება არაქართულენოვანი სკოლებისათვის გამიზნული საათობრივი ბაღე. ქართულენოვან სკოლებთან შედარებით, ასეთი ბაღე ითვალისწინებს დაახლოებით 8%-ით მეტ სასწავლო საათებს, რაც სათნადოდ აისახება მასწავლებელთა გაზრდილ სახელფასო ფონდზე. სკოლაში სასწავლო საათების რაოდენობა გამოითვლება სასწავლო გეგმის მიხედვით. მასწავლებელთა საჭირო რაოდენობა კი 1 სრული საშტატო ერთეულის 18 საათიანი განაკვეთის მიხედვით. ხელფასის ფონდის გამოთვლისას გამოყენებულია, სრული განაკვეთის მქონე მასწავლებლის საშუალო ხელფასი, რომელიც 355 ლარს უდრის (საშემოსავლო გადასახადის ჩათვლით). ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ეს საშუალო ასახავდეს მასწავლებელთა

შტატის განსხვავებულ კვალიფიკაციასა და გამოცდილებას, რომელიც არსებობს ქალაქისა და სოფლის სკოლებს შორის, აგრეთვე რეგიონულ განსხვავებებს. ასეთი მიდგომა არ ითვალისწინებს იმ ცვლილებებს, რომლებიც ხდება მასწავლებელთა სერტიფიცირების შედეგად, რაც გულისხმობს დანამატებს ხელფასზე მათთვის, ვინც წარმატებით გადალახავს სასერტიფიკატო გამოცდებს (მასწავლებელთა ხელფასებს უფრო დაწვრილებით შევსებით მომდევნო თავში).

დაფინანსების ახალი წესის მიხედვით, ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის ხელფასები განისაზღვრება როგორც მასწავლებელთა სახელფასო ფონდის 17%-ი. ასეთი მიდგომა, ირიბად ითვალისწინებს სკოლის მოსწავლეთა კონტინგენტს, თუმცა არ იღებს მხედველობაში არც სკოლის მდებარეობას, ან შენობის ზომას, რაც ხშირად განაპირობებს ადმინისტრაციული და, უფრო, ტექნიკური პერსონალის სტრუქტურას.

მიმდინარე თუ კომუნალური ხარჯები შეადგენს მთლიანი დანახარჯების დაახლოებით 15%.

თუ შევადარებთ დაფინანსების ახალ სისტემას წინა, ვაუჩერულ დაფინანსების სქემას აშკარაა განსხვავება დაფინანსების სქემაში და დაფინანსებისათვის გამოყოფილ თანხებში. ახალი სქემის მიხედვით მკვეთრად იზრდება დაფინანსების მოცულობა განსაკუთრებით დაბალკონტიგენტიან სკოლებში.

ცხრილში 7.1 ნაჩვენებია, თუ როგორ შეიცვალა სკოლების დაფინანსების საშუალო მაჩვენებელი. ეს განსაკუთრებით გამოიხატა მცირე ზომის სკოლებში.

როგორც ცხრილიდან ჩანს, მნიშვნელოვანია განსხვავება ძველ და ახალ დაფინანსებას შორის. მაგრამ აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ სკოლების მიერ 2011 წლამდე ვაუჩერთან ერთად მიღებული დანამატის თანხა იყო ძალიან მაღალი, ზოგჯერ ვაუჩერიდან მიღებულ თანხაზე რამდენჯერმე მეტი. ასე, რომ სკოლები მაინც იღებდნენ მათთვის საჭირო თანხას, თუმცა საკმაოდ დაგვიანებით.

**მცირეკონტინგენტიანი სკოლების დაფინანსების მთლიანი
მოცულობა დაფინანსების ახალი სქემის
პირობებში**

ცხრილი 7-1

მოსწავლეთა რაოდენობა	წლიური, საშუალო, ძველი ვაუჩერული დაფინანსება, ლარი	წლიური, საშუალო, ახალი დაფინანსება, ლარი
1-5	1391,25	14943,08
6-10	4598,50	43616,60
11-15	7954,19	60542,16
16-20	10633,50	66986,05
21-25	13596,38	71096,45
26-30	16279,12	74459,74
31-35	19758,67	82745,37
36-40	22074,64	81413,76
41-45	25021,04	83809,94
46-50	28325,69	89401,48
51-55	30644,30	89265,28
56-60	32975,22	94757,16
61-65	37601,98	95566,35
66-70	38811,76	92902,19
71-75	42887,05	93304,02
76-80	45473,29	96987,27
81-85	47522,22	102633,48
86-90	50877,84	99801,30
91-95	52593,24	98894,41
96-100	56967,57	104480,11
101-105	58891,98	103294,74

ახალი სქემით დაფინანსებისას მნიშვნელობა არ აქვს სად მდებარეობა სკოლა – მთიან რეგიონში, სოფელსა თუ ქალაქში. ამ შემთხვევაში მთავარია რამდენი მოსწავლე სწავლობს მასში. მაგრამ, რამდენადაც საქართველოს სკოლებში მოსწავლეთა რაოდენობაზე გავლენას მაინც ადგილმდებარეობა ახდენს, ამდენად მოვახდინეთ

მათი დაჯგუფება ამ ნიშნის მიხედვით; ქვემოთ მოცემული ცხრილი ასევე გვიჩვენებს, თუ როგორია სკოლების განაწილება დაფინანსების ახალი სქემის მიხედვით.

სკოლების რაოდენობა კონტიგენტისა და გეოგრაფიული მდებარეობის მიხედვით განსხვავებული დაფინანსებიდან გამომდინარე

ცხრილი 7-2

მაჩვენებლები	სკოლების რაოდენობა			
	მთა	სოფელი	ქალაქი	სულ
160 მოსწავლემდე	513	606	44	1163
161-230	45	190	37	272
231-299	16	100	18	134
300-449	15	99	83	197
450-599	4	24	67	96
600-ზე მეტი	—	17	207	224
სულ სკოლები	593	1036	456	2085
მოსწავლეთა რაოდენობა	53 864	176 246	282 815	512 925

როგორც ცხრილიდან ჩანს მცირეკონტიგენტიანი (160 მოსწავლემდე) სკოლების უმრავლესობა (97%) სოფლებში და მთაშია განლაგებული. სწორედ ისინი იღებენ ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის მიხედვით დაფინანსებას. 450 მოსწავლემდე სკოლები ასევე სოფლისა და მთის რეგიონებში ფუნქციონირებენ. სწორედ ისინი იღებენ ვაუჩერით განკუთვნილი თანხის გარდა – დანამატებს. სკოლები 450-ზე მეტი მოსწავლით განლაგებულია ქალაქებში.

ახლა განვიხილოთ, თუ რა თანხა დაიხარჯა სკოლების დაფინანსებისათვის 2011 წელს და როგორ მოხდა მათი განაწილება განსხვავებული გეოგრაფიული მდებარეობის სკოლებში. როგორც აღნიშნული იყო, დაფინანსების ახალი წესი აღარ ითვალისწინებდა სკოლების ასეთ დაყოფას, მაგრამ იმისათვის, რომ მისი შედარება მოგვეხდინა 2010 წლის მონაცემებთან, წინა ცხრილის მონაცემებზე

დაყრდნობით მოვახდინეთ სკოლების 2011 წლის დაფინანსების ანალიზი, მათი გეოგრაფიული მდებარეობის მიხედვით.

სკოლების დაფინანსება კონტიგენტისა და გეოგრაფიული მდებარეობის მიხედვით

ცხრილი 7-3

მაჩვენებლები	მთა	სოფელი	ქალაქი	სულ
2011 წელს მიღებული პირდაპირი დაფინანსება	58720056.3	121278791.5	115 825 389.9	295 824 237.7
დეფიციტური სკოლები	107	134	61	302
2011 წელს მიღებული დამატებითი დაფინანსება	1 261 358	2 153 147	659 967	4 074 472
სულ დაფინანსება (2011)	59 981 414.3	123 431 938,5	116 485 356.9	299 898 709.7
2010 წელს მიღებული პირდაპირი (ვაუჩერული) დაფინანსება	39 371 860	106 451 009.5	121 419 351	267 242 220.5
დეფიციტური სკოლები	545	802	226	1573
2010 წელს მიღებული დამატებითი დაფინანსება	15 397 975	17 697 488	4 135 077	37 230 540
სულ დაფინანსება (2010)	54 769 835	124 148 497.5	125 554 428	304472760.5
სხვაობა ვაუჩერულ დაფინანსებაში	+19 348 196.3	+14 827 782	-5 593 961.1	+28 582 017.2
სხვაობა მთლიან დაფინანსებაში	+5 211 579.3	-716 559	-9 069 071.1	-4 574 050.8

როგორც ცხრილიდან ჩანს, 2011 წელს საჯარო სკოლების ვაუჩერულმა დაფინანსებამ 295 824 237.7 ლარი შეადგინა და 2010 წელთან შედარებით 28 582 017.2ლარით, ანუ 10,7%-ით გაიზარდა. დაფინანსების ზრდა საგრძნობი გახდა მთისა და სოფლის სკოლებისათვის; ქალაქის სკოლებისათვის კი დაფინანსების კლება აღინიშნა.

მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ მცრეკონტიგენტიანი სკოლებისათვის ზუსტად განისაზღვრა სასწავლო გეგმის მიხედვით საჭირო თანხის რაოდენობა, ასევე დანამატები, მაინც აღმოჩნდა სკოლები, რომლებსთვისაც საკმარისი არ აღმოჩნდა ეს თანხები. სკოლების დაახლოებით 15 % კვლავ დეფიციტურია. აქედან ნახევარზე მეტი დამატებით თანხას ითხოვს წლის ყველა, ან უმეტეს თვეებში. რომელი სკოლები აღმოჩნდა დაფიციტური? მათ რიცხვშია სკოლები 160 მოსწავლემდე (137 სკოლა), სკოლები 161-230-მდე მოსწავლით, რომლებიც ვაუჩერიდა მიღებული თანხის გარდა დამატებით 30.000 ლარს იღებენ (39 სკოლა), სკოლები 231-299 მოსწავლით, რომლებიც ასევე დამატებით 17.000 ლარს იღებენ (46 სკოლა), სკოლები 300-449 მოსწავლით, რომლებიც დამატებით 14.000 ლარს იღებენ (41 სკოლა), სკოლები 300-449 მოსწავლით, რომლებიც დამატებით 10.000 ლარს იღებენ (21 სკოლა), და მაღალკონტიგენტიანი სკოლები 600-დან 2150 მოსწავლემდე(18 სკოლა), რომლებსაც დაბალკონტიგენტიანი სკოლების მსგავსად არ ჰყოფნით ვაუჩერიდან მიღებული თანხა და ზოგიერთმა მათგანმა ერთდროულად (მხოლოდ ერთ თვეში), ან თვეების მიხედვით დამატებით მიიღეს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსაგან საკმაოდ სოლიდური თხნები(10 000-დან 40 000 ლარამდე). თუ შევაჯამებთ ზემოთაღნიშნულს, შეიძლება დავფიქრდეთ იმაზე, არის თუ არა დაფინანსების ახლი ფორმა გაუმჯობესებული ვაუჩერული დაფინანსება? მაშინ, როცა სკოლების 55,8%-სათვის (1163 სკოლა) ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივი და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერი გამოითვლება ეროვნული სასწავლო გეგმის, მოსწავლეთა რაოდენობის, საათობრივი დატვირთვის, ადმინისტრაციული და სხვა ხარჯების გათვალისწინებით განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ, ხოლო სკოლების 33,5%-სათვის (698 სკოლა) ვაუჩერის ზომა იანგარიშება კოეფიციენტებით და შემდეგ მათ კიდევ ეძლე-

ვით დანამატი 10 000-დან 30 000 ლარამდე სკოლის ზომის მიხედვით. ყოველგვარი დანამატის გარეშე, მხოლოდ წმინდა ვაუჩერულ დაფინანსებაზე რჩება სკოლების 10,7% (224 სკოლა), რომელთაგან 8%-ისათვის (18 სკოლა), საკმარისი არ აღმოჩნდა ვაუჩერით მიღებული თანხა და როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დამატებით მოითხოვეს იგი. ამასთანავე, ერთ-ერთი უარყოფითი მხარე, რაც ახალი დაფინანსების სისტემას აქვს, არის ზემოთაღნიშნული დანამატები, რომლებიც სკოლაში 1 მოსწავლის ყოფნასა თუ არყოფნასთან არის დაკავშირებული. საქართველოს მთავრობის ზემოთმოტანილ დადგენილებაში ვკითხულობთ, რომ სკოლა, რომელშიც მოსწავლეების რაოდენობა 161-დან 230 -ის ჩათვლითაა საბაზო დაფინანსების სახით მიიღებს დამატებით 30 000 ლარს და ა.შ. ამ შემთხვევაში, თუ სკოლაში 230 მოსწავლეა და კიდევ ერთი მოსწავლე ემატება, სკოლა კარგავს 13 000 ლარს. მაგრამ თუ უკვე ჰყავს 231 მოსწავლე და ერთი ტოვებს სკოლას, მაშინ. პირიქით, იღებს დამატებით 13 000 ლარს და ა. შ. ამრიგად, 13 000, 3 000, 4 000 და 10 000 ლარის სკოლის მიერ მიღება, ან არ მიღება მხოლოდ 1 მოსწავლეზეა დამოკიდებული, რაც არც ერთ მხრივ არ მიგვაჩნია განმართლებულად. 599 მოსწავლიან სკოლაში მე-600 მოსწავლის დამატება (რაც სკოლას მოუხსნის საბაზო 10 000 ლარიან დაფინანსებას) ვერ მოუტანს სკოლას თავისი ვაუჩერით იმ თანხას, იმ დაფინანსებას, რაც უზრუნველყოფს ამ სკოლის იგივე მდგომარეობაში ყოფნას, რა მდგომარეობაშიც ამ 1 მოსწავლის დამატებამდე იყო. დაფინანსების ასეთი სისტემის შემოტანით ხომ არ ითქვა უარი დაფინანსების იმ ძირითად პრინციპების დაცვაზე, რომლებიც სამართლიანობის, ადექვატურობისა და ეფექტიანობის სახითაა ცნობილი? აღნიშნული და კიდევ სხვა მრავალი პრობლემა, რომელთა შორის შეიძლება აღვნიშნოთ დეფიციტური სკოლების კვლავ არსებობა, მასწავლებელთა ძირითადი ხელფასების ზრდის შეჩერება, უმეტეს სკოლებში მათი ნორმალური ფუნქციონირებასათვის საჭირო თანხების არ არსებობა, (როცა დაფინანსების ოდენობა ზუსტადაა გათვლილი მხოლოდ ხელფასებზე, კომუნალურ გადასახადებზე და მიმდინარე ხარჯებზე) ახალი დაფინანსების პირობებშიც ინარჩუნებს არსებობას.

დაფინანსების ახალი სისტემის ერთადერთ მნიშვნელოვან უპირატესობად უნდა ჩაითვალოს საჯარო სკოლების დეფიციტურობის

შემცირება, რასაც მოჰყვა მასწავლებლების, ადმინისტრაციული და დამხმარე პერსონალის ხელფასების თავისდროული გაცემა, რაც რატემა უნდა, მეტად მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით შრომის მეტად დაბალი ანაზღაურების პირობებში და რაც, როგორც აღნიშნული გვქონდა დეფიციტური სკოლების პერსონალისათვის, დამატებით დაფინანსების დაგვიანებით მიღების გამო საკმად გვიან ხდებოდა.

8. მასწავლებლების ხელფასები

სკოლის ფინანსური აქტივების უდიდესი ნაწილი ხელფასებისთვის გამოიყენება. აქედან, მნიშვნელოვანი წილი მასწავლებელთა ხელფასებზე მოდის. ხელფასი, სამუშაო გარემოსთან ერთად არის ის აუცილებელი სტიმული, რომელიც განსაზღვრავს მასწავლებლის პროფესიისადმი დამოკიდებულებას და სამსახურით კმაყოფილების ძირითად ელემენტს წარმოადგენს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ მასწავლებელთა ხელფასები, სხვა სფეროებში დასაქმებულებთან შედარებით, არც ისე მაღალია და ამასთანავე, განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით.

ნაშრომის ამ ნაწილში მოვახდენთ მასწავლებელთა ხელფასების დახასიათებას რეფორმამდელ და რეფორმის შემდგომ პერიოდების საქართველოში; მისი ფორმების შედარებას ევროპის ქვეყნებში არსებულ ხელფასების ფორმებთან და ჩამოვაცალიბებთ რეკომენდაციებს მის შემდგომ გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით.

8.1 მასწავლებელთა ხელფასი – შრომის ანაზღაურების ძირითად შორება

ადამიანისეული რესურსი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია განათლებაში, რამდენადაც სკოლის წარმატება და ეფექტიანი მუშაობა მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული იქ მყოფ ადამიანებზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ხარისხიანი განათლების პროგრამა სამ ძირითად ელემენტზეა დამოკიდებული:

1. სისტემის შიგნით ადამიანური რესურსის ხარისხზე,
2. ადამიანური ურთიერთობების ხარისხსა და
3. არსებული ადამიანისეული კაპიტალის ხარისხის განვითარებასა და გამოყენებაზე.

სკოლის მთავარი ფუნქცია მაღალი ხარისხის აკადემიური საქმიანობის წარმოებაა. ამდენად განათლებაში ხარჯების ყველაზე დიდი წილი მოდის მასწავლებლებზე, როგორც ამ საქმიანობის უშუალო შემსრულებლებზე; შესაბამისად სკოლის დაფინანსების პრობ-

ლემები პირდაპირაა დაკავშირებული სკოლაში მასწავლებელთა დასაქმებასთან და მათი შრომის ანაზღაურებასთან.

მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ძირითად ფორმას ხელფასი წარმოადგენს. ხელფასი არის შრომის სტიმული და სახელმწიფო სექტორში მისი სიდიდის განსაზღვრის საფუძველი უნდა იყოს საბაზო ხელფასი და სხვადასხვა დანამატები, რომლებიც მასწავლებლებმა შეიძლება მიიღოს კვალიფიკაციის, გამოცდილების, განსაკუთრებულ პირობებში მუშაობისათვის (გეოგრაფიული გარემოს თუ სხვა განსაკუთრებული გარემოებების გათვალისწინებით) და ასევე სხვადასხვა აქტივობების შესაბამისად. ხოლო კერძო სექტორში კი მასწავლებელთა ხელფასები შეიძლება განისაზღვროს მათზე მოთხოვნა-მიწოდების საბაზრო კანონების მოქმედების გათვალისწინებით.

ხელფასი არის მასწავლებელთა შრომის საზოგადოებრივი შეფასების მაჩვენებელი. იმისათვის რომ ეს შრომა უფრო წარმატებული და დაფასებული იქნეს, აუცილებელია მათი ანაზღაურების სიდიდე იყოს დახარჯული შრომის ადექვატური, ზრდადი და ბაზრის აგრეგატებისადმი მგრძობიარე. იგი ხელს უნდა უწყობდეს მოსწავლეთა წარმატებების მიღწევას პედაგოგიური საქმიანობით და სტიმულს აძლევდეს მასწავლებელთა შემოქმედებით მუშაობას.

როგორ უნდა განისაზღვროს მასწავლებელთა ხელფასები? იყოს თუ არა იგი დაკავშირებული მოსწავლეების აკადემიურ წარმატებებთან, მასწავლებელთა მოზადებისა და გადამზადების პროგრამების შესრულებასთან?

საკამათო არ არის, რომ შრომის ანაზღაურების განსაზღვრის საუკეთესო პრინციპად ითვლება შრომის შედეგები. მაგრამ, როგორ უნდა გამოიხატოს რაოდენობრივად მასწავლებლის შრომის ნაყოფიერება – დახარჯული საათების რაოდენობით, მომზადებული მოსწავლეების რაოდენობით თუ მათ მიერ დაწერილი ნიშნებით? როგორ უნდა გაიზომოს მასწავლებელთა შრომის შედეგი და რამდენად საფუძვლიანია მოსწავლეთა აკადემიური წარმატებები მივიჩნიოთ მასწავლებელთა შრომის შედეგის მაჩვენებლად? რა სტიმულები უნდა განხორციელდეს იმისათვის, რომ მასწავლებლები დაინტერესებულნი იქნენ მოსწავლეთა წარმატებებით და, ამასთანავე, მათ მიერ მოსწავლეების წარმატებების სუბიექტური შეფასება არ

გახდეს ხელფასების გაზრდის მოტივაციის საფუძველი? ან კიდევ, რამდენად შესაძლებელია მოსწავლეების წარმატებები მივიჩნიოთ მასწავლებელთა მიღწევად, როდესაც სწავლების ეფექტიანობაში მოსწავლეების ბუნებრივი ნიჭიც თამაშობს დიდ როლს?

ყველა ეს კითხვა მასწავლებელთა შრომის შეფასების სირთულეებთან არის დაკავშირებული.

საქართველოში გასული საუკუნის 90-იან წლებში ამ პრობლემის გადაწყვეტა დაეფუძნა მასწავლებლის გამოცდილებას, მუშაობის სტაჟსა და ხარისხს.

საგანმანათლებლო სისტემაში მასწავლებელთა ხელფასის სკალა განსაზღვრულ იქნა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, პრეზიდენტის განკარგულებით. მასწავლებელთა დასაქმების, დირექტორის დანიშვნისა და სხვა ორგანიზაციული საკითხების გადაწყვეტა ხდებოდა განათლების სამინისტროს მიერ დადგენილი წესების მიხედვით. ადგილობრივი მოქალაქეების ან რეგონის ხელისუფლების ცდები ყურადღება გაემახვილებიათ სწავლების ხარისხზე ან სასკოლო საგანმანათლებლო პროცესებზე იყო შეზღუდული და მათი აქტივობაც ამ მიმართულებით – სუსტი. სწავლების ხარისხზე და მასწავლებელთა მომზადებაზე პასუხისმგებელობას ცენტრალური ხელისუფლება იღებდა.

1997 წლიდან დაიწყო მასწავლებლების სერტიფიცირება, რომელიც შეფასების ობიექტური კრიტერიუმების დადგენასა და შრომის ანაზღაურების მოწესრიგებას ისახავდა მიზნად. გათვალისწინებული იყო შედეგების მიხედვით მასწავლებელთა 4 კატეგორიაში დაჯგუფება. მაგრამ ტესტებით მასწავლებელთა შეფასებებასა და მათი კვალიფიკაციის გამოვლენასთან დაკავშირებით ტესტირების პროცესში წარმოიშვა წინააღმდეგობები. კატეგორიზაციის პრაქტიკა მიჩნეულ იქნა ფორმალურად და აღიარებული იქნა მისი თავისუფალი გამოყენება, რის გამოც ტესტირების პრაქტიკა დროებით შეჩერდა. მასწავლებელთა ხელფასები კატეგორიების მიხედვით განისაზღვრა შემდეგნაირად: კატეგორიის გარეშე (ვინც არ გაიარა ტესტირება) - 35 ლარი, I კატეგორია 45,5 ლარი; II კატეგორია - 55,5 ლარი; უმაღლესი კატეგორია - 70 ლარი.

ასევე არსებობდა განსაკუთრებული წესები მთიან რეგიონებში, სკოლის ადგილმდებარეობის მიხედვით, მასწავლებელთა

ხელფასების გაზრდისა. 1500 მეტრზე ზემოთ მასწავლებელთა ხელფასის სტანდარტი მრავლდება 1,2-ზე, ზღვის დონიდან 2000 მეტრზე ზემოთ – 1,3-ზე და 2500 მეტრზე ზემოთ კი – 1,4-ზე (ვ. სართანია, თოქმაზიშვილი, შ. მალაკელიძე. 2004).

ხელფასის ზრდის მიუხედავად, პედაგოგთა შრომის ინტენსივობის, საარსებო მინიმუმისა და ინფლაციის დონის გათვალისწინებით, ანაზღაურება მეტად მცირე იყო. მიუხედავად განათლების სისტემაში არსებული დაბალი ხელფასისა, ადგილი ჰქონდა სახელფასო დავალიანებას, რაც განსაკუთრებით რეგიონებში შეიმჩნეოდა. დავალიანების მიზეზს კი, როგორც ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ტრანსფერტების შეფერხება, ასევე ადგილობრივი ბიუჯეტის პრობლემები წარმოადგენდა.

8.2 ბანათლების რეფორმა და ხელფასის განსაზღვრის ინსტიტუტები

საქართველოს საგანმანათლებლო სივრცეში რეფორმის დაწყებისა და უშუალოდ „საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ“ მიღებისთანავე გამოცემულ იქნა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N 575 (2005 წლის 21 ოქტომბერი) საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ.

ბრძანების მიხედვით ცენტრალიზებულად განისაზღვრა საჯარო სკოლების პედაგოგთა ძირითადი ხელფასი და მასზე დანამატები. აღნიშნულის გაანგარიშების კრიტერიუმების შექმნისა და „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისი მუხლების შესრულების მიზნით, დამტკიცდა ინსტრუქცია და შესაბამისი დანართები, რომლის მიხედვითაც მოხდა პრაქტიკულად საჯარო სკოლების მასწავლებელთა ძირითადი ხელფასისა და მასზე დანამატის გაანგარიშება.

ინსტრუქციიდან გამომდინარე საჯარო სკოლის პედაგოგთა ხელფასების და ხელფასებზე დანამატების გაანგარიშების პრინციპები დაეყრდნო შემდეგ კრიტერიუმებს:

1. პედაგოგის განათლება და კვალიფიკაცია;
2. საჯარო სკოლაში პედაგოგის თანამდებობაზე მუშაობის გამოცდილება (სამუშაო სტაჟი);

3. სამუშაო კვირეული დატვირთვა

4. სამუშაოს სპეციფიკა, რომელშიც იგულისხმებოდა:

ა) სამუშაო დატვირთვა მოსწავლეების რაოდენობის მიუხედავად; (22.04.2008 N374)

ბ) კლასკომპლექტი (ორ ან ორზე მეტ გაერთიანებულ კლასთან ერთი მასწავლებლის მუშაობა) ;

გ) არაქართულ სკოლებში ქართული ენისა და ლიტერატურის, საქართველოს ისტორიის და საქართველოს გეოგრაფიის სწავლება;

5. კლასის დამრიგებლობა;

ძირითადი ხელფასის განსაზღვრისათვის გამოყენებულ იქნა სამი კრიტერიუმი – კვალიფიკაცია, სამუშაო სტაჟი და სამუშაო კვირეული დატვირთვა, ხოლო დანამატისათვის – სამუშაოს სპეციფიკა და კლასის დამრიგებლობა. განვსაზღვროთ თითოეული კრიტერიუმი:

კვალიფიკაცია: შრომის ანაზღაურების სქემის მიხედვით განისაზღვრა პედაგოგთა განათლების და კვალიფიკაციის ხუთი საფეხური:

1. საშუალო განათლება;
2. პროფესიული განათლება;
3. ბაკალავრის აკადემიური ხარისხი;
4. მაგისტრის აკადემიური ხარისხი, აგრეთვე 5 წლიანი უმაღლესი განათლების დიპლომი, 2000 წლის ჩათვლით მიღებული 4 წლიანი უმაღლესი პედაგოგიური განათლება და 5 წლიანი დაუსწრებელი პედაგოგიური საგანმანათლებლო პროგრამის შედეგად გაცემული დიპლომი;
5. დოქტორის აკადემიური ხარისხი (მეცნიერებათა კანდიდატის ხარისხი გათანაბრებულია დოქტორის აკადემიურ ხარისხთან).

თითოეულ საფეხურს მიენიჭა კოეფიციენტი, რომელიც საბაზო ხელფასზე გადამრავლებით განსაზღვრავს პედაგოგის ძირითად ხელფასს.

სამუშაო სტაჟი. პედაგოგთა სამუშაო სტაჟი ითვალისწინებს პედაგოგის თანამდებობაზე მუშაობის გამოცდილებას: 5 წლამდე,

5-დან 10 წლამდე, და 10 წლის ზემოთ. თითოეულ საფეხურს მინიჭებული აქვს შესაბამისი კოეფიციენტი, რომელიც პედაგოგთა განათლებისა და სამუშაო დატვირთვის კოეფიციენტებთან ერთობლიობაში განსაზღვრავს ხელფასის განაკვეთს.

ხელფასის გამოთვლა სამუშაო დატვირთვის მიხედვით. საქართველოში მასწავლებლის ხელფასი გამოითვლება მისი დატვირთვის საფუძველზე. არსებობს 3 ტიპის დატვირთვა: ნაწილობრივი, სრული და სრულზე მეტი.

სრული დატვირთვა ნიშნავს 36 საათიან სამუშაო კვირას, რომლის შემადგენლობაშიც შედის 18(მე- 19-ე და მე-20-ე საათები არ ანაზღაურდება. დანამატი დამატებითი საათებისათვის იწყება ოცდამეერთე საათიდან) საგაკვეთილო საათი კვირაში.

საქართველოში არ არის განსხვავება სამუშაო საათებში დამწყებ და კარიერული ზრდის დასასრულს მყოფი მასწავლებლებისათვის, განსხვავებით ევროპის ზოგიერთ ქვეყნისათვის(საბერძნეთი, პორტუგალია და კვიპროსი), სადაც კარიერული ზრდის დასასრულს მყოფ მასწავლებლებს მნიშვნელოვნად ცოტა საათები აქვთ, ვიდრე დამწყებ მასწავლებლებს.

ნაწილობრივი დატვირთვის მქონე მასწავლებელი, რომელთა საგაკვეთილო საათები 18-ზე ნაკლებია, კვირაში მუშაობს 36-ზე ნაკლებ სამუშაო საათს. ნაწილობრივი დატვირთვის დროს მასწავლებელს პროპორციულად უმცირდება ხელფასი, დანამატები, გარდა სადამრიგებლო დანამატისა. სრულზე მეტი დატვირთვა აქვს მასწავლებელს, რომელიც ატარებს კვირაში 21 ან მეტ საგაკვეთილო საათს და სკოლაში მუშაობს 40 სამუშაო საათს. 20-ზე მეტი ნებისმიერი საგაკვეთილო საათის ჩატარებისათვის (21, 22, 23 და ა.შ.) მასწავლებელს ეძლევა სრული განაკვეთის ხელფასზე დანამატი 25 ლარის ოდენობით (მიუხედავად სტაჟისა და ცენზისა), რაც სრული განაკვეთის 1 საათის ლირებულიებაზე 5 ჯერ მეტია. (ოფიციალური გაანგარიშებით 1,34-ჯერ).

ევროპის ქვეყნებში კომპენსაცია დამატებითი საათებისთვის მერყეობს რეგულარული, განაკვეთის ორმაგ ოდენობამდე ჩეხეთის რესპუბლიკასა და ლიტვაში. შვედეთში მასწავლებლები იღებენ ერთ-ნახევარს ან ორმაგს, ისლანდიაში მაჩვენებელი არის 1.8 და 2-ს შორის. ზოგიერთ ქვეყანაში – ბელგია, ნიდერლანდები, კვიპროსი

და რუსეთი – დამატებითი საათები იმავე განაკვეთით ნაზღაურდება, როგორც საგანაკვეთო საათები.

მიუხედავად იმისა, რომ ხელფასი მასწავლებელს ეძლევა არა მხოლოდ საგაკვეთილო საათების ჩატარებისთვის (სრული დატვირთვის მასწავლებელს 36 საათიანი სამუშაო კვირისთვის), ეს არ ნიშნავს, რომ მასწავლებელი სამუშაო საათებში (საგაკვეთილო საათების გარდა) აუცილებლად იმყოფებოდეს სკოლაში. მასწავლებელს უფლება აქვს საერთო სამუშაო (პედაგოგის განათლების დონის ამაღლება, მოსწავლეებთან ინდივიდუალური მუშაობა, სასწავლო მასალის მომზადება და სხვა) შეასრულოს სახლში. თუ სკოლის ადმინისტრაცია თვლის, რომ მასწავლებელი ვერ აღწევს სასურველ შედეგებს სწავლებისას, დირექცია უფლებამოსილია მასწავლებელს მოსთხოვოს არასაგაკვეთილო საათების პერიოდში სკოლაში მუშაობა სწავლების შედეგების გაუმჯობესებამდე.

როგორ იანგარიშება მასწავლებლის ძირითადი ხელფასი ჩამოთვლილი კრიტერიუმების მიხედვით?

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის N576 2005 წლის 21 ოქტომბრის ბრძანების – საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ და მისი დანართის №1 (31.12.2008 N1184 ამოქმედდა 2009 წლის 1 სექტემბრიდან) მიხედვით:

ა) საბაზო ხელფასი უტოლდება 245 ლარს; და მასწავლებლის ხელფასი იანგარიშება ფორმულით:

$$\text{Sal}(m) = \text{Sal}(b) \cdot \text{Ed}(c) + \text{Sal}(b) \cdot \text{Ed}(c) \cdot \text{WS}(c) + \text{Sal}(b) \cdot \text{WE}(c) \cdot \text{WS}(c)$$

სადაც:

$\text{Sal}(m)$ = გასაანგარიშებელი ერთი თვის სახელფასო განაკვეთი;

$\text{Sal}(b)$ = ერთი თვის საბაზო ხელფასი (245 ლარი);

$\text{Ed}(c)$ = პედაგოგის განათლების შესაბამისი კოეფიციენტი;

$\text{WS}(c)$ = პედაგოგის სამუშაოს სპეციფიკის კოეფიციენტი (0.15 კლასში მოსწავლეთა ნებისმიერი რაოდენობისათვის);

$\text{WE}(c)$ = პედაგოგის სამუშაო სტაჟის შესაბამისი კოეფიციენტი;

განათლება, კვალიფიკაცია და სამუშაო გამოცდილება		კოეფიციენტები	ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მასწავლებელი, კლასში მოსწავლეთა ნებისმიერი რაოდენობა
კოეფიციენტი			0.15
განათლება და კვალიფიკაცია			ლარი
1.	სრული ზოგადი განათლება	0.8	229.08
2.	პროფესიული განათლება	0.9	257.25
3.	ბაკალავრიატი	1.0	285.43
4.	მაგისტრატურა	1.1	313.60
5.	დოქტორი ან მასთან გათანაბრებული სამეცნიერო ხარისხი	1.2	341.78
სამუშაო გამოცდილება X			
6.	$X \leq 5$ წელი	0.1	
	$5 \text{ წელი} < X \leq 10 \text{ წელი}$	0.3	
	$X > 10$ წელი	0.5	
საბაზო ხელფასი = ბაკალავრიატი = 1 თვე		245	

აქ შეიძლება ყურადღება მივაქციოთ ორ შეუსაბამობას: 1. რას წარმოადგენს 0.15 კოეფიციენტი? თუ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების ნებისმიერი მასწავლებელი, კლასში მოსწავლეთა ასევე ნებისმიერი რაოდენობისათვის მიიღებს 0.15-ზე გამრავლებულ საბაზო ხელფასს (245 ლარს) მაშინ ეს ხომ აღარ არის საბაზო? და კიდევ,

2. თუ საბაზო ხელფასის განსაზღვრისათვის აღებულია ბაკალავრის დიპლომის მქონე მასწავლებელი 5 წლამდე სტაჟით (ბაკალავრის კოეფიციენტი 1,0) მაშინ, რატომ მრავლდება იგი 0,1 კოეფიციენტზე?

საბაზო ხელფასის განსაზღვრისათვის აღებული უნდა იყოს ბაკალავრის დიპლომის მქონე 5 წლამდე სტაჟის მქონე მასწავლებელი, რომლიდანაც დაიწყება ათვლა და მასზე მეტი განათლების ან სტაჟის მქონე მიიღებს მეტ ხელფასს (შესაბამის კოეფიციენტზე გამრავლებით) და ნაკლები განათლების მქონე- ნაკლებ ხელფასს. ამჟამად საბაზო ხელფასს, ანუ 245 ლარს არც ერთი მასწავლებელი არ ღებულობს. ფორმულის მიხედვით თუ გავიანგარიშებთ, აბსოლუტურად ყველა მასწავლებლის ხელფასი, რომელსაც აქვს ბაკალავრის დიპლომი და 5 წლამდე სტაჟი განისაზღვრება რა ფორმულის მიხედვით- შეადგენს 285,43 ლარს, რაც წარმოადგენს რეალურ საბაზო ხელფასს. აღნიშნულის გამრავლება მაგისტრატურის განათლების მქონის კოეფიციენტზე, ანუ 1.1-ზე გვაძლევს 313, 60 ლარს და დოქტორის კოეფიციენტზე, ანუ 1.2-ზე -341,78 ლარს, რასაც რეალურად ღებულობს შესაბამისი განათლების მქონე მასწავლებლები.

ასევე საკამათოა 1 საათის ღირებულების განსაზღვრა.

ნებისმიერ დარგში ხელფასი განისაზღვრება როგორც დაქირავებულის მიერ დახარჯული შრომის ღირებულება. სრულ სამუშაო განაკვეთზე მომუშავე მასწავლებლის საბაზო ხელფასი - კვირაში 18 საათიანი დატვირთვით, 5 წლამდე სტაჟით, და ბაკალავრის დიპლომით, როგორც ბრძანებაშია მოცემული შეადგენს 245 ლარს. როგორც უკვე იყო აღნიშნული იგი მრავლდება კოეფიციენტებზე -0.15-ზე და 0,1-ზე, (მხოლოდ არა პირდაპირ გამრავლებით არამედ ფორმულიდან გამომდინარე). და ფაქტიურად 1 თვის მინიმალური ხელფასი არის 285,43 ლარი. თუ გვინდა გავიანგარიშოთ წლიური ხელფასი, მაშინ იგი უნდა გავამრავლოთ 12-ზე, ანუ წლის განმავლობაში ერთი ასეთი მასწავლებლის სრული ხარჯი იქნება 3425, 16 ლარი. თუ მასწავლებელს კვირაში 18 საათი აქვს, მაშინ ერთი გაკვეთილის ღირებულება კვირაში მთელი სასწავლო წლის მანძილზე იქნება $3425,16:18=190.29$ ლარი. რადგანაც წლის განმავლობაში სულ 35 სასწავლო კვირაა, ერთი გაკვეთილის ღირებულება იქნება 5,44 ლარი ($190.29:35=5,44$).

აღნიშნულის შესაბამისად უნდა განისაზღვროს ანაზღაურება მასწავლებლებისათვის დამატებითი საათების ჩატარებისას. მინისტრის ზემოთაღნიშნულ ბრძანებაში მითითებულია, რომ სრულზე მეტი დატვირთვა აქვს მასწავლებელს, რომელიც სკოლაში მუშაობს 40 სამუშაო საათს და მათ შორის ატარებს კვირაში 21 ან მეტ საგაკვეთილო საათს. 20-ზე მეტი ნებისმიერი საგაკვეთილო საათის ჩატარებისას (21,22,23 ...) მასწავლებელს ეძლევა სრული განაკვეთის ხელფასზე დანამატი 25 ლარის ოდენობით. (18.02.2008 N128), შეიძლება დავსვათ კითხვა- რატომ უნდა ანაზღაურდეს თანაბრად დამატებით 1 და 2, 3, ან 4 და მეტი გაკვეთილის ჩატარება? აქ ხომ შესაძლებელია, რომ გამოყენებულ იქნას 1 საგაკვეთილო საათის შეფასება და ამის მიხედვით განისაზღვროს მასწავლებლის დამატებითი საათების ანაზღაურება.

8.3 მასწავლებელთა და სკოლის დირექტორების ხელფასები საქართველოში და ევროპის ქვეყნებში (შედარებითი ანგარიშები)

მასწავლებელთა და სკოლის დირექტორების ხელფასების დაწესებასა და გაანგარიშების ფორმებსა და სისტემებში საქართველოსა და ევროპის ქვეყნებში, შეინიშნება როგორც მსგავსება, ასევე მნიშვნელოვანი განსხვავებები. ევროპის ქვეყნებში გარდა რამდენიმე ქვეყნისა, ისევე როგორც საქართველოში, მასწავლებელთა ხელფასები ცენტრალიზებულად წესდება. გამონაკლისს წარმოადგენს ფინეთი და ისლანდია, სადაც ძირითადი ხელფასის განსაზღვრა ადგილობრივ დონეზე ხდება, გერმანია, სადაც ხელფასი რეგიონულ დონეზე (მიწების ხელისუფლების მიერ) წესდება, და ნორვეგია, სლოვაკეთი, ლატვია, ლიტვა, ჩეხეთის რესპუბლიკა, სადაც მასწავლებელთა ხელფასი განისაზღვრება როგორც ცენტრალიზებულად ასევე ადგილობრივი ხელისუფლების ან სკოლის დონეზე. აღნიშნულ ქვეყნებში იგივე პრინციპით განისაზღვრება სკოლის დირექტორის ხელფასიც. ამ შემთხვევაში საქართველოსთან მიმართებაში თანხვედრას ადგილი აღარ აქვს, რამდენადაც სკოლის დირექტორის ხელფასი სკოლის დონეზე განისაზღვრება (განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ განისაზღვრა მხოლოდ საწყისი, მინიმალური ხელფასი). მისი სი-

დიდე მოსწავლეთა კონტიგენტზეა დამოკიდებული მცირეოდენი გადახრებით. ეს გადახრები დაკავშირებულია მცირე და მაღალ კონტიგენტიან სკოლებთან. მიუხედავად მოსწავლეთა სიმცირისა, დირექტორის მინიმალური ხელფასი 300 ლარია და მაქსიმალური 1600 ლარი (სკოლაში 1500-2500 და მეტი მოსწავლით). ასევე მოსწავლეთა კონტიგენტზეა დამოკიდებული სკოლის დირექტორთა ხელფასები ევროპის მთელ რიგ ქვეყნებში. მაგალითად: პორტუგალიაში დირექტორებს განსხვავებული ხელფასი ეძლევათ თუ სკოლაში 800 მოსწავლემდეა, 801-დან 1200-მდე ან 1200 მეტი მოსწავლეა (განსხვავება მცირეა და საშუალოდ წლიურ ხელფასებში 1000 ევროზე ნაკლებია). ფინეთში მხოლოდ საბაზო სკოლებშია დირექტორების ხელფასებში განსხვავება. ყველაზე მცირეა იმ სკოლის დირექტორის ხელფასი, სადაც 7-14 კლასია (კლასში 32 მოსწავლით), საშუალო სკოლაში 15-19 კლასით და მაღალი სკოლაში 20-ზე მეტი კლასით. ამასთანავე, განსხვავება წლიურ ხელფასებში პორტუგალიასთან შედარებით მნიშვნელოვანია და საშუალოდ შეადგენს 3500 ევროს (Eurydice, 2010).

საქართველოში არ არის მასწავლებლების დაყოფა კატეგორიების მიხედვით. რაც შეეხება ევროპის ქვეყნებს, აქ კანონით განსაზღვრული ხელფასი მერყეობს მინიმალურ და მაქსიმალურ დონეებს შორის. ამდენად მასწავლებლებს შეუძლიათ გადაინაცვლონ ხელფასის დაბალი დონიდან მაღლისაკენ სტაჟის, დამსახურების, კვალიფიკაციის ამაღლების და სხვათა საფუძველზე. მაგრამ უნდა აღინიშნოს რომ კანონით დადგენილი ძირითადი ხელფასი გამორიცხავს იმ დანამატებს რომელიც მასწავლებლის ხელფასის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს ზოგიერთ ქვეყნებში. მასწავლებლები ძირითადად 4 კატეგორიად იყოფიან: დამწყები მასწავლებელი, მასწავლებელი, უფროსი მასწავლებელი და მასწავლებელი-მეთოდისტი. განსხვავებულია მათი ხელფასებიც. მაგალითად ესტონეთში დამწყები მასწავლებლის მინიმალური ხელფასია 608 €, მასწავლებლის – 645€, უფროსი მასწავლებლის – 736€ და მასწავლებელი-მეთოდისტის – 889€. (მეთოდისტებს დამატებით 245 ევრო აქვთ თავიანთი სამუშაო დატვირთვის გათვალისწინებით. სრული დამატებითი დაფინანსება ეხებათ მეთოდისტებს, რომლებიც სულ მცირე ნახევარ განაკვეთზე მაინც მუშაობენ. მეთოდისტები, რომლებიც ნახევარ გა-

ნაკვეთზე ნაკლებს მუშაობენ მთლიანი თანხის ნახევარს მიიღებენ.) (Euryduce, 2010).

ევროპის ქვეყნებში მნიშვნელოვნად განსხვავებულია დრო, რაც საჭიროა იმისათვის, რომ მასწავლებელმა მიაღწიოს კატეგორიას, როცა ის მაქსიმალურ ხელფასს მიიღებს. ესტონეთში ამისათვის საშუალოდ 7-8 წელია საჭირო, ლატვიაში – 10, ლიტვაში – 15, პოლონეთში – 20, მაშინ, როცა ესპანეთში ამისათვის დაწყებითი განათლების მასწავლებელს 40 წელი ჭირდება, ხოლო საშუალო განათლების მასწავლებელს-38. ასევეა პორტუგალიაში სადაც 40 წლის უწყვეტი სტაჟია საჭირო მაქსიმალური ხელფასის მისაღებად.

საქართველოში მასწავლებლის თანაბარი შრომის ანაზღაურება თანაბრად ხდება, მიუხედავად იმისა, თუ სად ატარებს ის გაკვეთილებს – დაწყებით, საბაზო თუ საშუალო საფეხურებზე. რაც შეეხება ევროპის ქვეყნებს, ამ მხრივ, გარდა გამოწვევის შემთხვევებისა (პორტუგალია, ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, სლოვაკეთი ბულგარეთი და სხვა) ხელფასები დიფერენცირებულია საფეხურების მიხედვით. შედარებით მცირეა იგი დაწყებით საფეხურზე და შემდეგ საფეხურებზე იზრდება. ხელფასების დიფერენცირების მიხედვით შეიძლება სამი კატეგორია გამოვყოთ: 1. როცა I და II საფეხურებზე თანაბარია ხელფასები და მხოლოდ მესამე საფეხურზე ხდება მისი ზრდა (დანია, ავსტრია), 2. ხელფასები შედარებით დაბალია I საფეხურზე, და უფრო მაღალია (ამავე დროს თანაბარი) II და III საფეხურებზე, (ესპანეთი, ლუქსემბურგი, რუმინეთი და სხვა,) და 3. ხელფასები საერთოდ განსხვავებულია სამივე საფეხურზე, (გერმანია, ფინეთი, პოლონეთი და სხვა).

უნდა აღინიშნოს, რომ მასწავლებლების ხელფასების მსგავსად, დირექტორის ხელფასიც დიფერენცირებული საფეხურების მიხედვით.

ასევე მნიშვნელოვანია განსხვავება მასწავლებელთა მინიმალურ და მაქსიმალურ ხელფასებს შორის და იგი საშუალოდ 33 %-დან (ფინეთი) 111%-მდე (ავსტრია) მერყეობს. გამონაკლისს წარმოადგენს ლატვია, სადაც ეს განსხვავება მხოლოდ 4%-ია (Euryduce, 2010).

საქართველოში ეს განსხვავება საშუალოდ 31%-ს შეადგენს.

ფინანსური ხარჯების, რომლებიც გაწეულია მასწავლებლების ხელფასებისათვის სხვადასხვა ქვეყანაში, განსაზღვრისა და მათი შემოსავლების შედარების საუკეთესო გზას წარმოადგენს მასწავლე-

ბელთა მინიმალური და მაქსიმალური ხელფასების საერთო რაოდენობის შედარება ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებულ მშპ-თან, რომელიც წარმოადგენს ქვეყნის მოსახლეობის ცხოვრების დონის ინდიკატორს.

უმეტეს ქვეყნებში ან რეგიონებში მინიმალური და მაქსიმალური ძირითადი წლიური ხელფასი მასწავლებლებისათვის, ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით მშპ-დან, იდენტურია დაწყებით და საშუალო განათლების დაბალ საფეხურებზე და გაცილებით მაღალია ზედა საშუალო განათლების დონეზე. უმეტეს ქვეყნებში მასწავლებლის მინიმალური ძირითადი ხელფასი დაწყებით და ზოგად საშუალო განათლების დონეზე დაბალია ვიდრე მშპ ერთ სულ მოსახლეზე. ყველაზე დაბალი დონე არის ლიტვაში, სადაც მასწავლებლის ხელფასი წარმოადგენს ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებულ მშპ-ს 44%. მასწავლებლებს უნდა ჰქონდეთ განსაზღვრული სამუშაო სტაჟი და/ან აკმაყოფილებდნენ სხვა პირობებს იმისათვის რომ მათი ხელფასი იყოს უფრო მაღალი ვიდრე მშპ ერთ სულ მოსახლეზე.

მეორე მხრივ ყველაზე მაღალი ფარდობა მასწავლებლის მინიმალურ ხელფასსა და ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ს შორის შეინიშნება გერმანიაში 130%, ესპანეთი 126%, პორტუგალია 134% და თურქეთში 148% (Euryduce, 2010).

საშუალო განათლების ზედა დონეზე მასწავლებლის ძირითადი მინიმალური ხელფასი არის ერთ სულზე მშპ-ს დაახლოებით 90%. იმ ქვეყნებს რომლებსაც აქვთ შედარებით დაბალი მინიმალური ხელფასი დაწყებით დონეზე ასევე ყველაზე დაბალი ძირითადი ხელფასი აქვთ საშუალო განათლების ზედა დონეზედაც. მასწავლებლის ძირითადი მაქსიმალური ხელფასი საშუალო განათლებაში მაღალია ვიდრე დაწყებით განათლებაში მრავალ ქვეყანაში. ყველაზე მაღალი ძირითადი ხელფასი ერთ სულზე მშპ-თან შედარებით შეინიშნება პორტუგალიაში და იგი შეადგენს-274%, კვიპროსზე 244%-ს და გერმანიაში 218% -ს. ამის საპირისპიროდ ჩეხეთის რესპუბლიკაში, საბერძნეთში, ლიტვაში, ლატვიაში და სლოვაკეთში მაქსიმალური ძირითადი ხელფასი სამივე დონეზე უფრო ნაკლებია ვიდრე მშპ ერთ სულზე. იგივე მდგომარეობაა პოლონეთში შვეციაში, ლიხტენშტეინში და ნორვეგიაში, დაწყებით და დაბალ საშუალო საფეხურზე (Euryduce, 2010).

**მასწავლებლის ხელფასი (ევრო), მშპ ერთ სულზე (ევრო)
და მასწავლებლის ხელფასები მშპ-სთან მიმართებაში
(%) ევროპის ქვეყნებში**

ცხრილი 8-1

ქვეყნები	მასწავლებლის ხელფასი				მშპ ერთ სულზე	მასწავლებლის ხელფასი 1 სულზე მშპ-სთან მიმართებაში %-ში							
	დაწყებითი		საბაზო			საშუალო		საშუალო					
	მინ.	მაქს.	მინ.	მაქს.		მინ.	მაქს.	მინ.	მაქს.				
ლუქსემბურგი	63 895	112 736	72 332	125 671	72 332	125 671	82 700	77,3	136,3	87,5	152	87,5	152
დანი	39 926	47 684	39 926	47 684	40 950	52 843	43 100	92,6	110,6	92,6	110,6	95,0	120,6
ავსტრია	27 135	54 036	27 135	54 036	30 804	65 188	35 800	75,8	151,0	75,8	151,0	86,0	182,1
გერმანია	38 214	51 371	42 148	57 882	45 412	63 985	31 400	121,7	163,6	134,2	184,3	144,6	203,8
ესპანეთი	29 257	40 826	33 344	46 692	33 344	46 692	23 300	125,6	175,2	143,1	200,4	143,1	200,4
პორტუგალია	21 261	43 285	21 261	43 285	21 261	43 285	16 100	132,1	268,9	132,1	268,9	132,1	268,9
ფინეთი	29 786	39 109	32 118	42 238	33 119	44 700	35 600	83,7	109,9	90,2	118,6	93,0	125,6
ესტონეთი	7 298	10 667	7 298	10 667	7 298	10 667	10 822	67,4	98,6	67,4	98,6	67,4	98,6
ლატვია	4 166	4 336	4 166	4 336	4 166	4 336	8 094	51,5	53,6	51,5	53,6	51,5	53,6

ლიტვა	3 457	3 457	3 457	6 375	3 457	6 375	8 337	41,5	76,5	41,5	76,5	41,5	76,5
პოლონეთი	4 462	7 412	5 024	8 446	5 677	9 663	9 262	48,2	80,0	54,2	91,2	61,3	104,3
რუმინეთი	2 743	6 662	3 212	8 542	3 212	8 542	5 800 (2010)	47,3	114,9	55,4	147,3	55,4	147,3
სლოვაკეთი	5 988	8 112	5 988	8 112	5 988	8 112	12 137	49,3	66,8	49,3	66,8	49,3	66,8
ბულგარეთი	2 761	4 271	2 761	4 271	2 761	4 271	4 800 (2010)	57,5	89,0	57,5	89,0	57,5	89,0

წყარო: 1. *Economy of the European Union – Wikipedia, the free encyclopedia*
 2. *EURYDICE 2009-2010, Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe,*

თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ საბაზო ხელფასი არის ის მინიმალური ხელფასი, რომელიც მასწავლებელს ეძლევა კვალიფიკაციის ყველაზე დაბალი დონის (ბაკალავრის დიპლომი), სამუშაო სტაჟის არ ქონისა და სრული სამუშაო დატვირთვის პირობებში, კარიერული ზრდის უმაღლეს დონედ საქართველოში შეიძლება ჩავთვალოთ მასწავლებელი, რომელსაც აქვს დოქტორის ხარისხი, 10 წელზე მეტი მუშაობის სტაჟი.

საქართველოში 2005 წლისათვის მასწავლებელთა მინიმალური საბაზო ხელფასი 115 ლარს შეადგენდა. 2005 წლის შემდგომ პერიოდში 2009 წლის სექტემბრის ჩათვლით მასწავლებელთა ხელფასები 4-ჯერ გაიზარდა: 2007 წელს ძირითადი მინიმალური ხელფასი 165 ლარი გახდა, 2008 ქელს 195 ლარი, ხოლო 2009 წელს ორჯერ მოხდა ცვლილება და შესაბამისად შეადგინა 220 და 245 ლარი. შესაბამისად იზრდებოდა იმ მასწავლებლების ხელფასი, რომლებსაც 10 წელზე მეტ სტაჟთან ერთად დოქტორის სამეცნიერო ხარისხი აქვთ. ეს ხელფასი შეადგენს 356 ლარს და წარმოადგენს იმ მაქსიმალურ ხელფასს, რომელიც შეიძლება მასწავლებელმა მიიღოს სტაჟისა და ხარისხის გათვალისწინებით.

**მასწავლებლის ხელფასი, მშპ ერთ სულზე და
მასწავლებლის ხელფასები მშპ-სთან მიმართებაში
(%) საქართველოში**

ცხრილი 8-2

წლები		წლები						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
მშპ ერთ სულზე (მიმდინარე ფასებში), ლარი		2689.1	3133.1	3866.9	4352.9	4101.3	4675.7	5421.4
მასწავ- ლებელთა ხელფასები	მინ.	1380 51,3%	1380 44,0%	1980 51,2%	2340 53,8%	2940 71,7%	2940 62,9%	2940 54,2%
	მაქს.	2008 74,7%	2008 64,1%	2881 74,5%	3580 82,2%	4272 104,1%	4272 91,4%	4272 78,8%

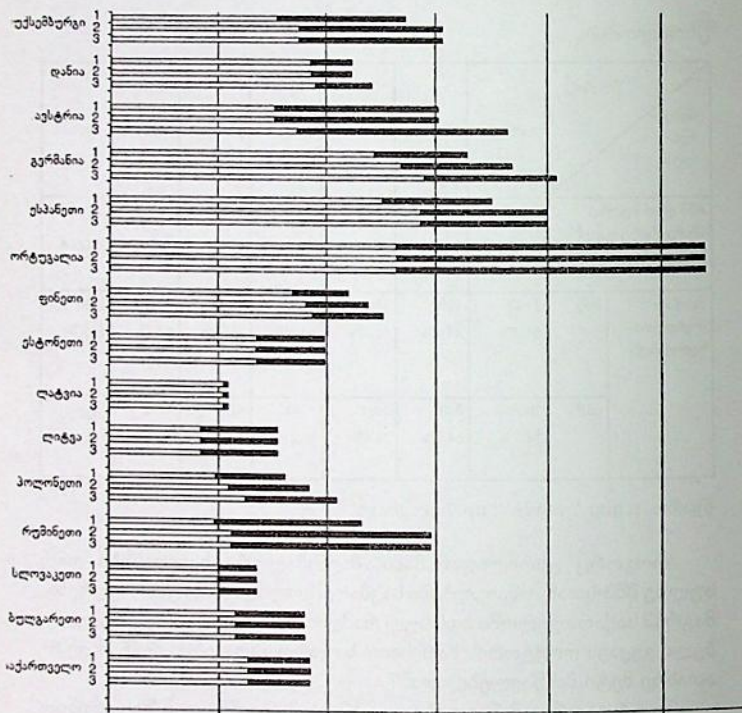
წყარო: 1. <http://mof.ge/>, <http://mes.gov.ge/>

როგორც ცხრილიდან ჩანს, მაქსიმალური ხელფასები ერთ სულზე მშპ-სთან მიმართებაში საკმაოდ სოლიდურად გამოიყურება, მაგრამ საქართველოში ხომ სულ რამდენიმე ათეულამდე მასწავლებელი გვყავს დოქტორის ხარისხით საჯარო სკოლებში მომუშავე 61 ათასზე მეტი მასწავლებლიდან?

თუ როგორია მასწავლებელთა ხელფასები მშპ-თან შედარებით (ერთ სულზე) უფრო ნათლად ჩანს ქვემოთ მოცემული გრაფიკიდან:

მაწავლებელთა ხელფასები ერთ სულზე მშპ-თან მიმართებაში

გრაფიკი 8-1



□ მინ.

■ მაქ.

1-დაწყებითი საფეხური, 2- საბაზო საფეხური, 3- საშუალო საფეხური

8.4 დანამატი ხელფასზე საქართველოსა და ევროპის ქვეყნებში

როგორც აღნიშნული იყო საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანებით ცალკე განისაზღვრა დანამატები მასწავლებელთა ხელფასზე. ის კრიტერიუმები, რომლებიც ხელფასის ამ სახეს განსაზღვრავენ არის:

1. სამუშაოს სპეციფიკა, რომელშიც იგულისხმებოდა:
 - ა) სამუშაო დატვირთვა მოსწავლეების რაოდენობის მიუხედავად; (22.04.2008 N374)
 - ბ) კლასკომპლექტი (ორ ან ორზე მეტ გაერთიანებულ კლასთან ერთი მასწავლებლის მუშაობა) ;
 - გ) არაქართულ სკოლებში ქართული ენისა და ლიტერატურის, საქართველოს ისტორიის და საქართველოს გეოგრაფიის სწავლება;
2. კლასის დამრიგებლობა;
3. განაკვეთ ზევით(21-ე და მეტი) საათების ჩატარებისათვის 25 ლარის დანამატი.

სამუშაოს სპეციფიკა. პედაგოგთა ხელფასზე დანამატი რეფორმის შემდგომ წლებში განისაზღვრებოდა მოსწავლეების რაოდენობის მიხედვით განისაზღვრული კოეფიციენტებით. თანამედროვე პირობებში მოსწავლეთა რაოდენობას ხელფასის განსაზღვრისას მნიშვნელობა არ აქვს.

დანამატები, რომლებიც განსაზღვრულია კლასკომპლექტით სწავლებისათვის, არაქართულ სკოლებში ქართული ენისა და ლიტერატურის, საქართველოს ისტორიის და საქართველოს გეოგრაფიის სწავლებისათვის და კლასის დამრიგებლობისათვის ასევე განისაზღვრება კოეფიციენტებით.

კლასკომპლექტით სწავლება არაქართულ სკოლებში ქართული ენისა და ლიტერატურის, საქართველოს ისტორიის და საქართველოს გეოგრაფიის სწავლებათა და კლასის დამრიგებლობით განსაზღვრული დანამატი გამოიანგარიშება ცალკე მინიჭებული კოეფიციენტის საბაზო ხელფაზე გადამრავლებით. აღნიშნული დანამატები არ არის დამოკიდებული პედაგოგთა ცენზზე და სამუშაო გამოცდილებაზე.

კოეფიციენტები შესაბამისი კრიტერიუმებიდან გამომდინარე შემდეგია:

კლასკომპლექტში სწავლება	მასწავლებლები არაქართულ სკოლებში (ქართული ენა და ლიტერატურა, საქართველოს ისტორია და საქართველოს გეოგრაფია)	კლასის დამრიგებელი (სადამრიგებლო მოსწავლეთა ნებისმიერი რაოდენობა)
0.1	0.1	0,255
24.5	24.5	62.5
საბაზო ხელფასი = ბაკალავრიატი = 1 თვე	245	

გარდა აღნიშნულისა საქართველოში მასწავლებელთა ძირითად ხელფასზე დანამატის წყაროა სერთიფიცირება, რაც მასწავლებლების პროფესიონალიზმის ამაღლების საფუძველს წარმოადგენს. ამ პროცესს ნებისმიერ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი ყურადღება ექცევა. ასევე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი გახდა ეს საკითხი ჩვენი ქვეყნისათვის, რამდენადაც რეფორმის წინა პერიოდში, საკმაოდ ხანგრძლივი დროის განმავლობაში იგი არც თუ მოწესრიგებული იყო. რეფორმის შერმდეგ, განათლების სისტემაში მიმდინარე ცვლილებებმა მასწავლებლისგან მოითხოვა პროფესიონალიზმის ამაღლებაზე მუდმივ ზრუნვა, რაც განათლების სისტემის წარმატების ერთ-ერთი უმთავრესი ფაქტორი გახდა. სისტემაში მოქმედ პოლიტიკოსებსა თუ განათლების სპეციალიტებს კარგად ესმით, რომ ვერცერთი ცვლილება ნაყოფს ვერ გამოიღებს, თუ ამ ცვლილებებს მასწავლებლები არ გაითავისებენ და განახორციელებენ საკუთარ პრაქტიკაში. მასწავლებელთა მხრიდან პროფესიულ განვითარებაზე ზრუნვა, არის ინვესტირების გაგრძელება მათ განათლებაში, რომელიც მუდმივ განახლებას მოითხოვს და რომელიც ყველა მოსწავლის წარმატების საფუძველია.

სწორედ აღნიშნულთან არის პირდაპირ კავშირში მასწავლებელთა სერტიფიცირების აუცილებლობა. გამოცდების წარმატებით ჩაბარება და სერთიფიკატის მიღება დასტური ხდება მათი ცოდნისა

და უნარ-ჩვევების ზემოთაღნიშნულ მოთხოვნებთან შესაბამისობაში ყოფნისა. შესაბამისად ამისა და ზოგადი განათლების შესახებ საქართველოს კანონის 26-ე მუხლის თანახმად, საქართველოს განათლების და მეცნიერების მინისტრის 2009 წლის 4 დეკემბრის ბრძანებით დამტკიცდა მასწავლებელთა სერტიფიცირების დებულება, რომლის თანახმად მოქმედმა მასწავლებელმა სერტიფიკატის მოსაპოვებლად უნდა ჩააბაროს გამოცდები და მიუხედავად მისი სამეცნიერო მიღწევებისა გაიაროს სერტიფიცირების პროცესი.

2014 წლამდე სასერტიფიკაციო გამოცდის ჩაბარების უფლება მიეცა ყველა მოქმედ მასწავლებელს, თუ მასწავლებლობის მსურველს.

სასერტიფიკაციო გამოცდით შეფასდება მასწავლებლის პროფესიული სტანდარტით გათვალისწინებული პროფესიული უნარი, საგნობრივი ცოდნა და საგნის სწავლების მეთოდოლოგია. გამოცდა ორი ნაწილისგან შედგება: 1. პროფესიული უნარის შესაფასებელი ტესტი; 2. საგნობრივი ტესტი.

სასერტიფიკაციო გამოცდა მასწავლებელს შესაძლებლობას მისცემს დაადასტუროს თავისი პროფესიული ცოდნისა და უნარ-ჩვევების შესაბამისობა დადგენილ სტანდარტთან. გამოცდის წარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში მასწავლებელი მიიღებს კვალიფიკაციის შესაბამის სერტიფიკატს.

პედაგოგს, რომელიც წარმატებით ჩააბარებს მასწავლებელთა სასერტიფიკაციო გამოცდას, ექნება სრული ან სრულზე მეტი დატვირთვა მიეცემა პედაგოგთა ხელფასზე დანამატი ყოველთვიურად 75 ლარის ოდენობით.

დანამატი პედაგოგებს იმ შემთხვევაშიც მიეცემა, თუ სკოლაში შესაბამისი საგაკვეთილო საათების რაოდენობა ნაკლები იქნება სრული დატვირთვისათვის საჭირო საათების რაოდენობაზე; ან სკოლაში არსებული შესაბამისი საგაკვეთილო საათების სერთიფიცირებულ პედაგოგისათვის სრულ ოდენობამდე განაწილების შედეგად რჩება სრულ განაკვეთზე ნაკლები საგაკვეთილო საათი.

ასევე იმ პედაგოგს, რომელსაც ეძლევა გათვალისწინებული დანამატი და აქვს მასწავლებელთა საბაზო კომპიუტერული უნარებისა და ინგლისური ენის ცოდნის დამადასტურებელი სერტიფიკატი, გათვალისწინებულ დანამატთან ერთად მიეცემა პედაგოგთა ხელფასზე დანამატი ყოველთვიურად 125 ლარის ოდენობით.

პედაგოგს, რომელსაც, ჩაბარებული აქვს მასწავლებლის სასერტიფიკაციო გამოცდა, აქვს მასწავლებელთა საბაზო კომპიუტერული უნარებისა და ინგლისური ენის – ცოდნის დამადასტურებელი სერთიფიკატი და საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი სსიპ – მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის დირექტორის ბრძანებით განეკუთვნება საუკეთესო შედეგების მქონე მასწავლებელს, ხელფასი უნდა შეეგოს 1000 ლარამდე, ამ ინსტრუქციით გათვალისწინებული ხელფასისა და ხელფასზე დანამატის გათვალისწინებით.

რამდენადაც განათლების სისტემაში მიმდინარე ცვლილებები მასწავლებლისგან მოითხოვს კვალიფიკაციის მუდმივ ამაღლებას, სასერტიფიკაციო გამოცდის წარმატებით ჩაბარების შემდეგ, მასწავლებელი კვლავ მონაწილეობს კარიერული ზრდის პროცესში, რომელიც ამავდროულად, სერთიფიკატის განახლების პროცესსაც წარმოადგენს. მასწავლებლობის უფლების განახლებისათვის პედაგოგი ვალდებულია დააგროვოს მასწავლებლის პროფესიული განვითარების სქემით გათვალისწინებული კრედიტები. მასწავლებლის პროფესიული კრედიტების დაგროვების შესაძლებლობა ექნება შემდეგი ალტერნატიული ფორმების გამოყენებით:

1. აკრედიტებული პროფესიული განვითარების პროგრამების გავლა;
2. სასერტიფიკაციო გამოცდის ჩაბარებიდან 6 წლის შემდეგ შესაბამისი სასერტიფიკაციო გამოცდის ჩაბარება;
3. საგანმანათლებლო ან პედაგოგიური პროდუქტის შექმნა (სახელმძღვანელოს, საგანმანათლებლო პროგრამის ავტორობა, საგანმანათლებლო პროექტის შემუშავება ან/და განხორციელება, მასწავლებლობის მაძიებლებისა და სხვა მასწავლებლებისთვის ცოდნის გაზიარება).

სასერტიფიკაციო გამოცდების ჩაბარების შემდეგ, უნდა ვიქონიოთ იმედი, რომ ინვესტირება, რომელსაც მასწავლებლები ახდენენ თავიანთი ცოდნისა და უნარების გაუმჯობესებაში ჯეროვნად დაფასდება, რაც მათი ხელფასების შესაბამის ზრდაში აისახება.

ამჟამად საქართველოში 67 958 მასწავლებელია. 2011 წლის მონაცემებით სერთიფიცირებულია 4 567 მასწავლებელი, რაც 6,72 %-ს

შეადგენს. სერთიფიცირების ასეთი დაბალი მაჩვენებელი, გასულ წლებში მასწავლებელთა დაბალი აქტივობის შედეგი იყო (სერთიფიცირების პროცესი დაიწყო 2010 წელს გამოცდები წელწადში ერთჯერ ინიშნება). 2012/2013 სასწავლო წლის დასაწყისისათვის სერთიფიცირებულ მასწავლებელთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა, თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ მიმდინარე წლისათვის სასერთიფიკატო გამოცდების ჩასაბარებლად განაცხადი წარადგინა 40 000 – ზე მეტმა მასწავლებელმა და მასწავლებლობის მსურველმა.

ევროპის ქვეყნებში მასწავლებლის ძირითადი ხელფასი ზოგადად დამოკიდებულია პროფესიულ გამოცდილებაზე. სხვადასხვა დანამატები შეიძლება დაემატოს ძირითად ხელფასს და ამითი მნიშვნელოვნად გაადიდოს ფაქტიური ხელფასი. ასეთი დანამატი შეიძლება მიიღოს მასწავლებელმა შემდეგი აქტივობებისთვის:

1. დამატებითი ფორმალური კვალიფიკაცია (შეთანხმების საფუძველზე)
2. შემდგომი პროფესიული განვითარება (CPD) (შეთანხმების საფუძველზე)
3. სწავლების დადებითად შეფასება მოსწავლეების შედეგების მიხედვით (საბაზო ხელფასის 7%)
4. დამატებითი მოვალეობები (20% თვიური საბაზო ხელფასის ან საათობრივი ტარიფის).
5. გეოგრაფიული მდებარეობა (ცხოვრების მაღალი დანახარჯები, დაბალი სოციალური პირობების მქონე და შორს მდებარე რაიონები)

(ფიქსირებული რაოდენობა განათლების სხვადასხვა დონეზე). მასწავლებლებს კუნძულებზე მუშაობისათვის ისევე როგორც სპეციალური არეებზე, სადაც უწევთ სპეციალური დიალექტზე ლაპარაკი ეძლევათ დანამატები ხელფასზე – ესპანეთი; ფინეთი-გეოგრაფიული ადგილმდებარეობისათვის ემატება 2.37% საბაზო ხელფასზე.

6. სპეციალური საჭიროების მოთხოვნების მქონე მოსწავლეების ან რთულ პირობებში სწავლება (ძირითადი თვიური ხელფასის 10-30%)
7. კლასგარეშე სამუშაოებში მონაწილეობა (ადგიობრივთან შეთანხმებით)

8. განაკვეთს ზევით სამუშაო (არის ძირითადი ხელფასის 150%, დაქირავების კონტრაქტით- ესტონეთი).

არის კიდევ დამატებითი ხელფასი:

(სახელმწიფო გიმნაზიის მასწავლებელი: 10% თვიური ხელფასიდან).

თუ კონკრეტულად, რომელი ქვეყანა რომელ დანამატზე ამხვილებს ყურადღებას და როგორ ხდება ამ დანამატის განსაზღვრა, გავიგებთ უფრო დეტალური ანალიზით.

ქვეყნების ერთი მესამედი სთავაზობს მასწავლებლებს დანამატების ფართო სპექტრს რომლებიც ფარავს ზემოთ ჩამოთვლილ თითქმის ყველა ტიპის საქმიანობისათვის დანამატს. მეორეს მხრივ განათლების ისეთ სისტემებში როგორიც არის ბელგიაში, კვიპროსზე, პორტუგალიასა და დიდი ბრიტანეთში (შოტლანდია) მხოლოდ ერთი ან ორი ტიპის დანამატი არსებობს. დანამატის ტიპსა და რაოდენობას ზოგადად განათლების ცენტრალური ხელისუფლება საზღვრავს. მაგრამ ზოგიერთ ქვეყნებში ეს დანამატი დგინდება ადგილობრივი შეთანხმებების საფუძველზე. უმეტეს შემთხვევაში მასწავლებელთა ხელფასები შეიძლება იქნას გაზრდილი ფიქსირებული რაოდენობით 300-დან 1500 ევრომდე დამატებითი კვალიფიკაციიდან გამომდინარე. ამ დანამატის ყველაზე მაღალი ღირებულება შეინიშნება ირლანდიაში სადაც მასწავლებლები დამატებითი კვალიფიკაციით ლებულობენ 6140 ევროს დოქტორის ხარისხისათვის, 1236 ევროს განათლების უმაღლესი დიპლომისათვის; მაქსიმალური დასაშვები დანამატია 7376 ევრო წლიურად. ბელგიაში (ფრანგულ და გერმანულ ენოვან დასახლებაში) თუ მასწავლებელს დაწყებით და საბაზო განათლებაში აქვს მაგისტრის ხარისხი ლებულობენ საშუალო განათლების ზედა საფეხურის მასწავლებლის ტოლ ხელფასს რომლისთვისაც ეს კვალიფიკაცია აუცილებელია. თურქეთში, მასწავლებელი მაგისტრის დიპლომით ადიან ერთი საფეხურით მაღლა ხელფასის მხრივ და დოქტორის ხარისხით ორი საფეხურით მაღლა.

პროფესიული განვითარების გაგრძელება არის აუცილებელი პროფესიული მოვალეობა მასწავლებლებისათვის ევროპის 28 ქვეყანასა და რეგიონში. საფრანგეთში, ლიტვაში, რუმინეთში, სლოვენიაში, კვალიფიკაციის ამაღლება არის კარიერაში წინსვლის და ხელფასის ზრდის წინა პირობა, თუმცა მხოლოდ ათი ქვეყანა აძლევს

მასწავლებლებს ფინანსურ დანამატს კვალიფიკაციის შემდგომი ამაღლებისათვის და ამ დანამატის ოდენობის დადგენის მეთოდები წყდება ადგილობრივ ან სკოლის დონეზე. ქვეყნების ნახევარზე მეტში მასწავლებელთა საქმიანობის ხარისხი და ღირებულება შეიძლება ანაზღაურდეს დამატებით, მათი მოსწავლეების გამოცდებზე მიღებული შედეგების მიხედვით. ჩეხეთში და ლატვიაში ეს დანამატი მერყეობს ძირითადი ხელფასის 5.2-7%-მდე. პოლონეთში მასტიმულირებელ ფაქტორებს აწესებს ღირექტორი ადგილობრივ ხელისუფლებასთან შეთანხმებით, კარგი სწავლებისა და პედაგოგიური მიღწევებისათვის, რომელშიც შედის ეფექტური ინოვაციები სწავლებაში, სწავლებაში წვლილისათვის, განსაკუთრებით ეფექტურად შესრულებული მოვალეობებისათვის. და ბოლოს დიდ ბრიტანეთში ყოველი სკოლა ახდენს შედეგების შეფასებას და დამაკმაყოფილებელი შედეგის შემთხვევაში მასწავლებელი გადაინაცვლებს ხელფასების საფეხურებზე. განსაკუთრებით თვალსაჩინო შემოქმედებითი საქმიანობისათვის მათ შეიძლება ორი საფეხურით გადაინაცვლონ წინ. თურქეთში მსგავს შეფასებას ახდენენ განათლების ორგანოები და თუ მასწავლებელი ექვსჯერ ზედიზედ აღწევს კარგ შედეგებს მაშინ იგი გადადის ერთი საფეხურით მაღალ ხელფასზე.

ორი მესამედი ქვეყნებისა აძლევს ფინანსურ დანამატს მასწავლებლებს რომლებიც ემსახურებიან სწავლაში სირთულეების მქონე, ან სპეციალური სწავლების მოთხოვნების მქონე მოსწავლეებს. საერთოდ დანამატის ეს სახე გაიცემა იმ შემთხვევაში თუ არსებობს სპეციალური საჭიროების მქონე მოსწავლეები, მაგრამ სხვა კრიერიუმები როგორცაა ენობრივი სირთულეები, ერთ კლასში სხვადასხვა ასაკის ბავშვები, ან დაბალი მიღწევების მქონე მოსწავლეები, მხედველობაში მხოლოდ ზოგჯერ მიიღება. ისეთი ქვეყნები, როგორცაა საბერძნეთი და უნგრეთი ახდენენ დანამატის გამოყოფას თუ მასწავლებელი მუშაობს რელიგიურ ან ეთნიკური უმცირესობის სკოლებში. შვეციაში სწავლილს სირთულეების მქონე ან სპეციალური საჭიროების მქონე მოსწავლეები მხედველობაში შეიძლება მიღებულ იქნას მოლაპარაკებების დროს ინდივიდუალური ხელფასების შესახებ.

მრავალ ქვეყანაში არასასწავლო საქმიანობაში მონაწილეობა ანაზღაურდება როგორც ნორმის ზევით საქმიანობა და აქვს დამა-

ტებითი ანაზღაურების სახე. მაგალითად სლოვენიაში კლასგარეშე სწავლება 6 საათი დღეში დაწყებით და საბაზო დონეზე კომპენსირდება 20% ძირითადი ხელფასიდან. ამასთანავე, სავალდებულო დონეზე სემინარები, სპორტული და სხვა კლასგარეშე საქმიანობა ფასდება საათში 11.94 ევროთი.

თითქმის ყველა ევროპული ქვეყანა მასწავლებლებს აძლევს დამატებით ანაზღაურებას, როდესაც მათ სურვილი აქვთ აიღონ დამატებითი ვალდებულებები. ეს ვალდებულებები შეიძლება იყოს: მოსწავლეთა ზედამხედველობა გაკვეთილების შემდეგ, სკოლის მართვებში მონაწილეობა, სხვა მასწავლებლების მხარდაჭერა, დეპარტამენტის ხელმძღვანელად მუშაობა, ეროვნულ ან საერთაშორისო ორგანიზაციებში მონაწილეობა, სასწავლო მასალების მომზადება და ა.შ. დამატებითი ვალდებულებებისათვის ამ დანამატის ფულის გამოყოფა ხდება ცენტრალური დონეზე ზოგიერთი რეგულირებადი აქტივობისათვის და ისევე როგორც სკოლის დონეზე სპეციფიური სამუშაოების შესასრულებლად, რომელიც შედის დელეგირებული ბიუჯეტის სკოლის ავტონომიური მართვის ფარგლებში.

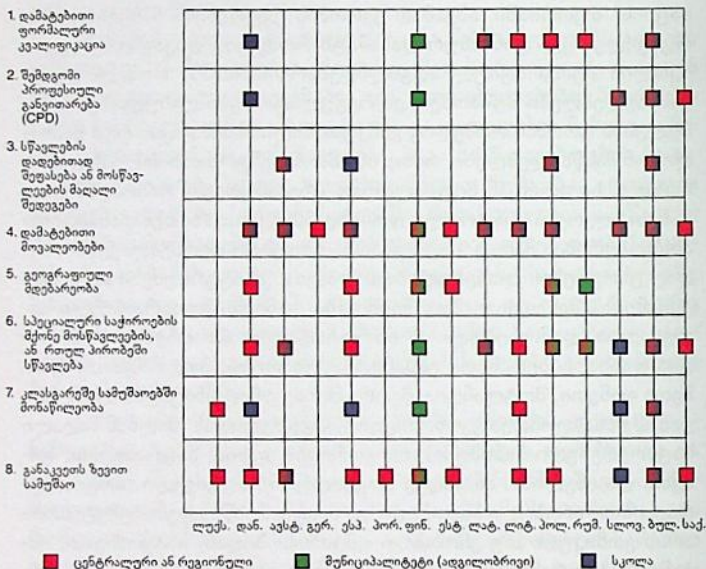
გარდა ამისა მასწავლებლები ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანაში გარდა კვიპროსის, ლატვიის, ლიტვის, მალტის, რუმინეთისა და დიდი ბრიტანეთის (შოტლანდია) ლეზულობენ ნორმის ზევით სამუშაოსთვის დამატებით ანაზღაურებას, ე.ი. იმ სამუშაო დროისათვის რომელიც აჭარბებს ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ სამუშაო საათებს, ან მომსახურების პირობებს. საერთოდ სკოლის მმართველობა არის პასუხისმგებელი და ლეზულობს გადაწყვეტილებებს ასეთი ტიპის დანამატებზე. უმეტეს შემთხვევაში განაკვეთზედა საათების სიხშირე განისაზღვრება ცენტრალურ დონეზე და არის რაოდენობა საათობრივი ხელფასის 130%-სა და 200% შორის, იანგარიშება ძირითადი განაკვეთის 1 საათის ღირებულებიდან. სკოლის ადმინისტრაცია ახდენს ნორმის ზევით საათების რეგისტრირებას რომელიც უნდა ანაზღაურდეს. თუმცა განაკვეთზედა ანაზღაურება არის ლიმიტირებული ძირითადი ხელფასის გარკვეულ პროცენტულ რაოდენობამდე.

ჯერ კიდევ ადამ სმიტმა დაიწყო გამოკვლევა მუშათა შრომის ანაზღაურებაში განსხვავებების შესახებ, გამომდინარე შრომის

პირობებიდან. მისი არგუმენტი იყო ის, რომ სხვადასხვა სამუშაო ადგილებზე ანაზღაურება იცვლება იმ პირობებიდან გამომდინარე, რომელიც ამ სამუშაო ადგილებთანაა დაკავშირებული. ეს მოსაზრება განვითარებულ იქნა ე.წ. „დიფერენციალების კომპენსაციის“ თეორიაში. ამჟამად ევროპის ქვეყნებისა ნახევარი უზრუნველყოფენ ფინანსურ დანამატს რომელიც დაკავშირებულია სკოლის გეოგრაფიულ ადგილმდებარეობასთან, რომელშიც ეს მასწავლებლები მუშაობენ. ეს რეგულატორები ლებულობენ სტიმულების ფორმას რომელიც განკუთვნილია იმისათვის რომ წაახალისონ მასწავლებლები, რათა იმუშაონ ცენტრიდან ძალიან დაშორებულ, სოფლის ან სოციალურად არასასურველ რაიონებში, და განისაზღვრება ცენტრლურ დონეზე. ასევე თავაზობენ დამატებით ანაზღაურებას მათ, ვისაც მუშაობა უხდებათ დედაქალაქებში, სადაც ცხოვრების ღირებულება მაღალია. კრიტერიუმები იცვლება ქვეყნების მიხედვით, მათ შეიძლება ქონდეთ გეოგრაფიული საფუძველი (დაშორებული ან იზოლირებული რაიონები) როგორცაა დანია, საბერძნეთი ესპანეთი, კვიპროსი, პოლონეთი, რუმინეთი ფინეთი, შოტლანდია. მეორე მხრივ კრიტერიუმები შეიძლება გამომდინარეობდეს ეკონომიკური საფუძველიდან (ძალიან მაღალი საცხოვრებელი მინიმუმი), როგორცაა დანია, საფრანგეთი, ფინეთი და ინგლისი. ან კიდევ სოციალური საფუძველი (სოციალურად იზოლირებული ადგილები და სადაც მოსწავლეთა უმეტესობა არის ეთნიკური თუ ენობრივი უმცირესობიდან) საბერძნეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, იტალია და უნგრეთი. რაც შეეხება საქართველოს, რეფორმის შემდეგ ასეთი დანამატები მასწავლებლებს აღარ ეძლევათ. მაშინ, როცა საქართველო ერთ-ერთი რთული რელიეფის მქონე ქვეყანაა. სკოლების 20 % -ზე მეტი მთიან ზონაშია და მათი ნაწილი ზღვის დონიდან 2000-2500 მეტრზე მაღლა მდებარეობს. ეს კი ნიშნავს ხანგრძლივ და ცივ ზამთარს და ზოგჯერ ჩაკეტილ გზებს. თუმცა არსებობს პროგრამა, რომლის მიხედვით ახალგაზრდა სპეციალისტებს, რომლებიც სამუშაოდ ასეთ რაიონებში წავლენ, ყოველგვარი კრიტერიუმების გარეშე საკმაოდ მაღალი ანაზღაურება ეძლევათ. აქ შეიძლება დავსვათ კითხვა: რა დააშავა ადგილობრივმა მასწავლებელმა?

ხელფასზე დანამატები სახეობების, ქვეყნების და გადაწყვეტილების მიმღებების მიხედვით

გრაფიკი 8-2



ამავე პერიოდში მაქსიმალური ხელფასი, ყველა ზემოთჩამოთვლილი პირობების (მასწავლებლის კვალიფიკაცია, სამუშაო სტაჟი, სამუშაოს სპეციფიკა, სრული სამუშაო დატვირთვა) გათვალისწინებით შეადგენდა 355 ლარს პლუს კლასის დამრიგებლობის 62,50 ლარი – 418,50 ლარს.

ასევე მოვახდინეთ განათლებაში დასაქმებულთა ხელფასების საშუალო მაჩვენებლის შედარება სხვა დარგებში დასაქმებულთა ხელფასებთან. შედარებისათვის შერჩეულ იქნა არამწარმოებლური სფეროს დარგები, როგორც უფრო ახლომდგომი განათლების სისტემასთან. ამ შედარებებით შევეცადეთ გვეჩვენებია, თუ რამდენად გაუარესდა ან გაუმჯობესდა განათლების მუშაკთა (მათ

შორის უდიდესი ნაწილი მასწვლებლებია) შრომის ანაზღაურება როგორც სხვა პროფესიის მუშაკებთან, ასევე საბაზისო პერიოდან შედარებით.

**დასაქმებულთა საშუალო შრომის ანაზღაურება
თვეში, (ლარი)**

ცხრილი 8-3

წლები მაჩვენებლები	2005	2006	2007	2008	2009	2010
სულ საქართველოში	204,2	277,9	368,1	534,9	556,8	597,6
1. განათლება	117,2	136,5	187,5	243,7	269,3	305,1
2. ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	108,9	141,5	199,2	305,8	366,7	446,8
3. კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების გაწევა	172,7	190,1	285,1	408,7	411,1	460,1
4. ოპერაციები უძრავი ქონებით, იჯარა და მომხ- მარებლისათვის	237,6	332,3	462,9	611,6	755,5	765,1
5. ვაჭრობა	145,0	246,4	355,5	510,6	517,7	583,6
6. საფინანსო საქმიანობა	1 049,2	779,0	1 014,5	1 343,5	1 319,0	1 276,7
7. ტრანსპორტი და კავშირ- გაბმულობა	290,9	391,3	491,0	667,7	729,3	787,6

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

<http://www.geostat.ge/>

თუ მოვახდენთ განათლების სფეროში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების შედარებას არამწარმოებლური სფეროს სხვა დარგებში დასაქმებულთა ანაზღაურებასთან დავინახავთ, რომ განსხვავება არა განათლების სფეროს სასარგებლოდ მნიშვნელოვანია. საქართველოში, არასამეწარმეო სფეროში დასაქმებულთა საშუალო ნომინალური ხელფასი 2011 წელს 658,1ლარია. იგი მერ-

ყოფს 313 ლარიდან 1386 ლარამდე; სადაც 313 ლარი განათლების სფეროში დასაქმებულთა ხელფასია.

ჯანმრთელობის დაცვის მუშაკებს განათლების სისტემაში დასაქმებულებზე 7%-ით მაღალი ხელფასი აქვთ; სასტუმროებისა და რესტორნების მუშაკებს 19%-ით. კომუნალური და სოციალური მომსახურების სფეროს მუშაკებს – 52%-ით, ვაჭრობაში დასაქმებულებს – 95%-ით, ტრანსპორტსა და კავშირგაბმულობაში დასაქმებულებს-129%-ით და უძრავი ქონებითა და იჯარით მომხმარებლისათვის მომსახურებაში დასაქმებულებს – 139%-ით.

ჩამოთვლილ დარგებში ხელფასების ზრდის ტემპების მიხედვით ცხრილის მონაცემები გვიჩვენებს, რომ 2003 წელთან შედარებით 2009 წლისათვის განათლებაში ხელფასები დაახლოებით 3,3-ჯერ გაიზარდა, მაშინ, როცა იგივე პერიოდში ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური დახმარების სფეროში იგი 5-ჯერ, კომუნალური და სოციალური მომსახურების სფეროში 4,4-ჯერ, ვაჭრობაში – 9,7-ჯერ, ტრანსპორტსა და კავშირგაბმულობაში-3,7-ჯერ და უძრავი ქონებითა და იჯარით მომხმარებლისათვის მომსახურებაში-5,3 ჯერ გაიზარდა. ერთად ერთია სასტუმროებისა და რესტორნების სფერო, სადაც იგი მხოლოდ 2,4-ჯერ გაიზარდა, თუმცა მიუხედავად ამისა საშუალო ხელფასი მასწავლებელთა ხელფასზე მაღალია.

შედარებისათვის მოვიძიეთ ევროპის ქვეყნების ანალოგიური მონაცემები. აღმოჩნდა, რომ გერმანიაში განათლების მუშაკთა საშუალო ხელფასი მხოლოდ ორი დარგის-ინფორმაცია და კომუნიკაციებსა და საფინანსო და სადაზღვეო საქმიანობაში დასაქმებულთა ხელფასს ჩამორჩება.

**არამატერიალური სფეროს მუშაკთა წლიური ხელფასი
გერმანიაში. 2008-2010 წლებში (ევრო)**

ცხრილი 8-4

წლები	2008	2009	2010
მაჩვენებლები			
განათლება	41,951	47706	48119
ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	35,071	39839	40439
მომხმარებლისათვის მომსახურების გაწევა	45,338	45338	46195
მომსახურების სფერო	41,397	41397	41996
ვაჭრობა	41,951		
საფინანსო და სადაზღვევო საქმიანობა	58,473	58473	60931
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	35,071	35071	35520

წყარო: [//www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/VerdiensteArbeitskosten/Bruttoverdienste/Tabellen/Content100/Bruttojahresverdienst,templateId=renderPrint.psm](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/VerdiensteArbeitskosten/Bruttoverdienste/Tabellen/Content100/Bruttojahresverdienst,templateId=renderPrint.psm)

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/VerdiensteArbeitskosten.pdf;jsessionid=51FFD199E4B3DB61F34234C04E0C0723.cae2?__blob=publicationFile

როგორი არგუმენტიც არ უნდა მოვიძიოთ განათლების მუშაკთა და განსაკუთრებით მასწავლებელთა ასეთი დაბალი ხელფასების დასაცავად (რომ მასწავლებლები არ შრომობენ სრული 12 თვის განმავლობაში, რომ მათი შრომა შედარებით უსაფრთხოა, სამუშაო გარემო და პირობები ხელსაყრელი) ის მაინც ცერაფრით ვერ გაამართლებს ამ სფეროში გატარებულ პოლიტიკას და ყოველთვის შეგვეძლება დასაბუთებული კონტრარგუმენტების მოტანა და და-

პირისპირება მასწავლებელთა ხელფასების ზრდის აუცილებლობის დასაბუთებისათვის. უპირველეს ყოვლისა, როგორი მნიშვნელოვანიც არ უნდა იყოს საზოგადოებისათვის ზემოთ ჩამოთვლილი დარგები, გარდა ჯანმრთელობის დაცვისა, ისინი არ შეიძლება უფრო მნიშვნელოვანი იყოს, ვიდრე განათლება, რამდენადაც განათლება არის ის სფერო, სადაც მასწავლებლის დახმარებითა და მისი უშუალო მონაწილეობით იზრდება და საზოგადოების წევრად ყალიბდება მომავალი თაობა.

8.5. რუმორი უნდა იყოს მასწავლებელთა ხელფასები

საქართველოში მასწავლებლების ხელფასების ანალიზისა და საერთაშორისო შედარებების შემდეგ ალბათ უნდა დავსვათ კითხვა: არის თუ არა საქართველოში მასწავლებელთა ხელფასები იმ შრომის ეკვივალენტური, რასაც ისინი ხარჯავენ თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისი საქმიანობის წარმართვისას? შესაბამისად, უნდა გაიზარდოს თუ არა იგი უახლოეს პერიოდში? რა უნდა იყოს მათი ზრდის ეკონომიკური საფუძველი? როგორ უნდა მოხდეს მათი ზრდა? ეს არის ნაწილი იმ კითხვებისა, რომელიც მასწავლებელთა საქმიანობისა და მათდამი არსებული მოთხოვნების შესაბამისად შეიძლება გაჩნდეს. თუ მათზე პასუხს მცირეოდენი თეორიული მიმოხილვით დავიწყებთ, მაშინ შეიძლება აღვნიშნოთ, რომ მასწავლებლის, ისევე, როგორც ნებისმიერი დასაქმებულის, მოტივაციის საფუძველი მაღალი ანაზღაურებაა. ეს არის განათლებიდან მიღებული სარგებლის ერთ-ერთ, მაგრამ მეტად მნიშვნელოვანი ნაწილი. სწორედ რეალურად შემოსავლის მიღების მოლოდინი წარმოადგენს განათლების რეალური სარგებლიანობის განსაზღვრის საფუძველს. განათლება ზრდის ადამიანის შრომის მწარმოებლურობას და მათ უფრო მაღალი ხელფასის მიღების შანსებს აძლევს. იგი ზრდის მის წვლილს საზოგადოებრივ პროდუქტში. ინდივიდს, რომელსაც სერიოზული ფუნდამენტური განათლება აქვს მიღებული, ახალი სამსახურის მიღების უფრო მეტი პერსპექტივა აქვს და მეტად არის დაცული უმუშევრობისაგან. შესანიშნავი დასკვნებია, მაგრამ საქართველოში, მასწავლებელთა არსებული ხელფასებთან მიმართებაში, ისინი ყველაზე ნაკლებად ასახავენ კარგ პერსპექტივას, მომავალი მასწავლებლებისათვის.

როგორც აღნიშნული იყო, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ხელფასების პრობლემას თანამედროვე პირობებში ენიჭება, როცა უფრო და უფრო მეტი მოთხოვნები (ყველა სხვა დარგებში დასაქმებულთაგან განსხვავებით) დგება მასწავლებელთა წინაშე. დღეს, როდესაც ადამიანებისათვის ხელმისაწვდომია დიდი მოცულობის ინფორმაცია, მისი ეფექტიანად გამოყენების უნარი უდიდეს მნიშვნელობას იძენს. მოზარდს უნდა შეეძლოს არა მარტო ამ ინფორმაციის მოპოვება, არამედ მისი შეფსება შინაარსის, დანიშნულებისა და ხარისხის მიხედვით; დასახული მიზნისათვის მისი გამოყენების ფორმების განსაზღვრა ახალი მატერიალური, ინტელექტუალური თუ სულიერი ღირებულებების შესაქმნელად. ეს ყველაფერი მოზარდს სკოლაში უნდა ჩამოუყალიბდეს. აქ უნდა გამოუმუშავდეს მას ახალი ცოდნისა და ჩვევების შექმნის უნარი, რათა შეძლოს საკუთარი შესაძლებლობებისა და მიდრეკილებების განსაზღვრა და ამის მიხედვით საზოგადოებაში საკუთარი ადგილის დამკვიდრება. ყოველივე აღნიშნულის განხორციელებაში უდიდესი წვლილი მასწავლებელს შეაქვს და შესაბამისად მასწავლებელიც ახალი ცოდნის გადაცემისა თუ მისი საქმიანობის სწორი გზით წარმართვისათვის მზად უნდა იყოს. თუ ნებისმიერ დარგში ცოდნის განახლება ყოველ 4 – 5 წელწადში უნდა მოხდეს, თანამედროვე პირობებში, მასწავლებლებისათვის ეს დრო მნიშვნელოვნად მცირეა.

მასწავლებელმა ხომ თავისდროულად უნდა შეისწავლოს ის უახლესი ტექნოლოგიები, რომლებიც სკოლაში ინერგება, იქნება ეს „ბუკები“, საგნობრივი კაბინეტ-ლაბორატორიები, თუ ტექნიკით აღჭურვილ ულტრათანამედროვე „მომავლის კლასი“, სადაც ინტერაქტიული სმარტდაფა და მონიტორებია დამონტაჟებული; იგი მუდმივად უნდა ეცნობოდეს სიახლეებს საგნის სწავლების მეთოდულ კადასტრში, მუდმივად მოახდენოს ცოდნის დონის, გამოცდილებისა და უნარებისა გაუმჯობესებასა და ამაღლებას. ამ შემთხვევაში ადგილი ხომ არ აქვს იმ გამოკვლევების საპირისპირო შედეგს, რასაც განათლების ეკონომისტები ამტკიცებენ, რომ სახსრების დაბანდება ანუ ინვესტიცია განათლებაში, ხდება რაციონალურ საფუძველზე-მომავალში მეტი შემოსავლის მიღების მიზნით; რომ განათლების მიღება ადამიანებს საშუალებას აძლევს მიიღოს სარგებელი. სარგებლიანობა კი უპირველეს ყოვლისა ხელფასის გადიდებაში,

სამომხმარებლო ხარჯების ეფექტურობაში, სამუშაოსა და დასვენებისაგან მიღებულ მაღალ კმაყოფილებაში, შექნილი ცოდნის ახალ თაობაზე გადაცემაში და ა.შ. გამოიხატება.

შესაბამისად საქმიანობის გართულებისა, რისთვისაც მეტი ცოდნა და შესაბამისად მეტი ინვესტირებაა საჭირო, მეტი უნდა იყოს უკუგებაც, რაც გაზრდილ ხელფასებში უნდა გამოიხატოს. აქ შეიძლება გაჩნდეს შეკითხვა: ხომ ეძლევათ სერთიფიცირებულ მასწავლებლებს ძირითად ხელფასზე დანამატი 75 ლარი? თუ ინგლისურისა და კომპიუტერის შესაბამისი ცოდნაც აქვს 125 ლარს მიიღებს და უკეთეს შემთხვევაში, თუ ეს ცოდნა მაღალია და საუკეთესო შედეგებს აჩვენებს-ხელფასი 1000 ლარამდე შეევისება. მაგრამ ეს ყველაფერი დამატებითი ხელფასია. ძირითადი ხელფასი კი 2009 წლის სექტემბრის შემდეგ არ შეცვლილა. ძირითადი ცვლილებები, რაც სწავლების ახალ ტექნოლოგიებზე გადასვლაში გამოიხატა და რასაც მასწავლებელთა სპეციალური მომზადება მოჰყვა, სწორედ ბოლო სამ წელში განხორციელდა. შესაბამისად, აღნიშნულ პროცესებს მასწავლებელთა ძირითადი ხელფასების ზრდა უნდა მოჰყოლოდა; მაგრამ რეალურად მასწავლებელთა ხელფასი სხვა არამწარმოებლურ დარგებში დასაქმებულთა ხელფასებს შორის ყველაზე დაბალია.

რამდენადაც სახელმწიფოს მიზანია ისეთი სასკოლო სისტემის შექმნა, რომელიც თითოეულ მოსწავლეს მისცემს ცოდნას, შეუქმნის უნარ-ჩვევების შეთვისების თანაბარ შესაძლებლობას და იღებს პასუხისმგებლობას ყველა მოსწავლის განათლებისათვის, მათი მაღალი აკადემიური სტანდარტების მიღწევისათვის, ამდენად აუცილებელია იზრუნოს მასწავლებლებზე, როგორც ამ საქმიანობის უშუალო განმახორციელებლებზე. ეს ზრუნვა უპირველეს ყოვლისა ადექვატურ ხელფასებში უნდა გამოიხატოს. თუ, თუნდაც, ევროპის ქვეყნებში ყველაზე დაბალი ხელფასის მქონე, ბულგარელი მასწავლებლის ხელფასს გაუტოლდება ქართველი მასწავლებლის ხელფასი, ალბათ უფრო მეტი იქნება მოტივაცია და პასუხისმგებლობა აღნიშნული მიზნის მისაღწევად.

9. ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსების გაუმჯობესების ძირითადი მიმართულებები

საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წელს მიღებული – „საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ“ გახდა საფუძველი ისეთი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნისა, რომელიც სკოლებში უზრუნველყოფდა განათლების ხელმისაწვდომობის, ხარისხის, გამჭვირვალებობისა და ობიექტურობის მიღწევას. ამავე პერიოდიდან მოხდა სკოლების დაფინანსების ვაუჩერულ სისტემაზე გადასვლა. არსებული ვაუჩერული დაფინანსების შემოღების ერთერთი წინაპირობად ითვლებოდა საქართველოს ზოგადსაგანმანათლებლო სივრცეში კონკურენტული გარემოს ჩამოყალიბება, რაც თავის შხრივ ხელს შეუწყობდა სწავლების ხარისხის ამაღლებას.

ზოგადი განათლების კანონით დადგენილი წესით სკოლის ძირითადი დაფინანსება განხორციელდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან, სახელმწიფოს მიერ ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივის შესაბამისი ვაუჩერით. როგორც ჩატარებულმა კვლევამ დაადასტურა, არსებული ვაუჩერული დაფინანსების სქემამ ვერ შეძლო ზოგადი განათლების დაფინანსების ძირითადი მიზნების მიღწევის უზრუნველყოფა სამართლიანობის, ადეკვატურობისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით. მან ვერ დააკმაყოფილა დაინტერესებული მხარეების მოთხოვნები. განსაკუთრებით ეს შესამჩნევი გახდა მოსწავლეთა რაოდენობის კლების და შიდა მიგრაციის ტემპის ზრდის პირობებში, როცა ისედაც მცირეკონტიგენტიანი მთის სკოლები უფრო და უფრო მცირერიცხოვანი გახდა. 2011 წელს დაფინანსების სქემაში შეტანილმა ცვლილებებმა ნაწილობრივ ამღმოფხვრა ის პრობლემები, რომლებიც არსებობდა წმინდა ვაუჩერული დაფინანსების პირობებში. პირველ რიგში, მნიშვნელოვნად შეამცირა დეფიციტური სკოლების რაოდენობა. თუმცა, როგორც კვლევამ დაადასტურა, ეს საკმარისი არ აღმოჩნდა.

მიუხედავად 2011 წლის 1 იანვრიდან დაწყებული ცვლილებებისა გამოთანაბრება სკოლების დაფინანსებაში მიღწეულ ვერ იქნა. ეს ნათლად ჩანს საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 23 დეკემბერის დადგენილება № 395-დან, ზოგადი განათლების დასაფინანსებ-

ლად ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ, სადაც აღნიშნულია, რომ საჯარო სკოლებისთვის, რომელთა მოსწავლეების რაოდენობა განისაზღვრება 161-დან 230 მოსწავლის ჩათვლით განსაზღვრულ ვაუჩერზე ემატებათ 30 000 ლარი; 231-დან 299 მოსწავლის ჩათვლით – 17 000 ლარი და ა.შ. როგორ შეიძლება თანაბარ პირობებში იყოს სკოლა 230 და 231 მოსწავლით? 230 მოსწავლიან სკოლას ხომ 1 მოსწავლის მომატებით 13 ათასი ლარი აკლდება? ან 231 მოსწავლიანი სკოლა ერთი მოსწავლის სკოლიდან წასვლით 30 000 ლარის მფლობელი ხდება. ასევე ერთ მოსწავლეზე დამოკიდებული 3 000, 4 000 და 10 000 ლარი (231-დან 299-მდე, 300-დან 449-მდე და 450-599 მოსწავლემდე).

ყოველივე ზემოთაღნიშნულიდან გამომდინარე და სხვადასხვა ქვეყნებში დაფინანსების ფორმების, სისტემებისა და პრინციპების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მივიჩნით მოგვეზადებია რეკომენდაცია-საქართველოში არსებული საჯარო სკოლების დაფინანსების სისტემაში ცვლილებების შეტანის შესახებ. რაში გამოიხატება ეს ცვლილება? უპირველეს ყოვლისა იმაში, რომ შესაძლებელი გახდეს ყველა სკოლისათვის მდგომარეობის გამოთანაბრება. ეს კი შესაძლებელი გახდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება მშპ-დან განათლების ხარჯები გაზარდა არანაკლებ 4,5-5%-მდე (ევროკავშირი-27-ის მიხედვით ეს მაჩვენებელი 5,4%-ია).

განათლების დაფინანსების მინიმუმ გაორმაგება საფუძველი გახდება იმ საქმიანობების განხორციელებისა, რომლებიც ხელს შეუწყობენ განათლების – ზოგადად, კონკრეტულად კი სასკოლო განათლების, აუცილებელი მინიმუმის ფარგლებში, ნორმალურ ფუნქციონირებას.

1. ასევე, შესაძლებელი გახდება საქართველოში ზოგადი განათლების დაფინანსების ვაუჩერული ფორმიდან გადასვლა მოხდეს ფორმულით დაფინანსებაზე, როგორც ეს ხდება ევროპის უმეტეს ქვეყნებში.

ფორმულა იმგვარად იქნება შედგენილი, რომ მისი გამოყენებით უზრუნველყოფილი იქნება: ბალანსი რეგიონებს შორის, სიმბკიცე, შედარებითობა და პროგნოზირებადობა – პატარა და დიდი სკოლებისთვის, ქალაქისა და სოფლის სკოლებისათვის. იგი უნდა

იძლეოდეს იმის საშუალებას, რომ გამოვიანგარიშოთ ყოველი გადაწყვეტილების ღირებულება და ზუსტად გამოვთვალოთ მათი ეფექტი: მაგალითად, ცვლილებები მასწავლებელთა მინიმალურ ხელფასებში, მასწავლებლების სტანდარტულ საათებში, კლასის ზომებში, სავალდებულო გაკვეთილების რაოდენობაში, სკოლის ქსელში და ა.შ. ფორმულით კლასის დაფინანსებისას გათვალისწინებულ იქნება კლასის ოპტიმალური ზომა – საფეხურების მიხედვით, კლასში მოსწავლეთა სავალდებულო რაოდენობა... ფორმულით დაფინანსებისას შეიქმნება საშუალება იმისა, რომ თანხები გადანაწილდეს ისე, რომ მასში გათვალისწინებულ იქნას პოლიტიკის ისეთი პრიორიტეტები, როგორიცაა კურიკულუმის ახალი მოთხოვნები. ახალი ფორმულა ასევე გაზრდის გამჭვირვალობის ხარისხს.

ფორმულით დაფინანსებაზე გადასვლის უპირატესობები შეიძლება შემდეგნაირად ჩამოვაყალიბოთ:

- დაფუძნებულ იქნება ზოგადი განათლების რეალურ ხარჯებზე. ხარჯებზე, რომელშიც შევა არა მარტო ხელფასები (მასწავლებლებისა, ადმინისტრაციისა და დამხმარე პერსონალის) და აუცილებელი ხარჯები (კომუნალური, გათბობის და მიმდინარე), არამედ ხარჯები, რომლებიც გათვლილი იქნება მოსწავლეთა და სკოლის პერსონალის რეალურ საჭიროებების დაკმაყოფილებაზე, და რაც თავის მხრივ, უზრუნველყოფს სკოლის უმთავრესი ფუნქციის – ყველა მოსწავლის წარმატების მიღწევას.
- ზოგადი განათლების დაფინანსება შესაბამისობაში იქნება განათლების პოლიტიკასთან. შეიქმნება იმის შესაძლებლობა, რომ მოხდეს ყოველი პოლიტიკური გადაწყვეტილების ღირებულების შეფასება.
- უზრუნველყოფილ იქნება ფინანსური სტაბილურობა. ფინანსების განაწილებაში ცვლილებას გამოიწვევს მოსწავლეთა და შესაბამისად კლასების რაოდენობაში ცვლილება (ცვლილება ფაქტობრივ დანახარჯებში).
- სკოლები სრულად დაფინანსდება წლის დასაწყისშივე, რამდენადაც წლის დასაწყისში ცნობილი იქნება მოსწავლეთა რაოდენობა კლასების მიხედვით და შესაბამისად კლასების რაოდენობა.

- უზრუნველყოფილი იქნება უფრო მაღალ ანაზღაურება ყველა მასწავლებლისთვის, როგორც ძირითადი ხელფასის, ასევე დანამატის სახით;
- უზრუნველყოფს არაქართულენოვანი სკოლების ან კლასებისათვის ქართული ენის დამატებითი გაკვეთილების ჩატარებას და ასევე დამატებითი გაკვეთილების საჭიროებას ენობრივად ინტეგრირებულ კლასებში;
- უზრუნველყოფს უფრო პატარა კლასკომპლექტებს და შედარებით ნაკლები კლასების გაერთიანებას. ითვალისწინებს კლასკომპლექტებში დამატებითი გაკვეთილების საჭიროებას.
- უზრუნველყოფს, რომ გათვალისწინებულ იქნას ცვლილებები ფაქტობრივ საჭიროებებში და შესაბამისად სამართლიან დაფინანსებას.
- გაითვალისწინებს, იმ ფაქტს, რომ ყოველი საფეხურის ხარჯები განსხვავებულია.
- უზრუნველყოფს აუცილებელი პატარა და რეგიონულად იზოლირებული სკოლების შენარჩუნებას დამატებითი დაფინანსების საშუალებით; გათვალისწინებულ იქნება ის ფაქტი, რომ დაწყებითი სკოლა სახლთან ახლოს უნდა იყოს;
- გააძლიერებს სწავლების ხარისხს განსაკუთრებით III საფეხურზე.
- შეიქმნება შესაძლებლობა, გათვალისწინებულ იქნას გაერთიანებული მენეჯმენტის ქვეშ არსებულ სკოლების არსებობა, რომლებიც ცალკე ფუნქციონირებენ.
- მოაწესრიგებს ადგილზე ტრენინგების ჩატარებას, რომლის გავლის თანაბარი შესაძლებლობა ექნება ყველა მასწავლებელს;
- გათვალისწინებულ იქნება სპეციალური საგანმანათლებლო საჭიროების მქონე მოსწავლეთა თავისებურებები.

გარდა ზემოთაღნიშნულისა, იმ პრობლემების აღმოსაფხვრელად, რაც სკოლას ამჟამად გააჩნია, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია:

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართვა სკოლის დაფინანსებაში. საქართველოში სკოლების დაფინანსება ძირითადად

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხდება. ადგილობრივი თვითმმართველობის წილი მეტად უმნიშვნელოა (0,5-1%-საშუალოდ). არის საკითხები, რომლებიც შორდება საგანმანათლებლო მომსახურების სფეროს, მაგრამ მისი მოწესრიგება აუცილებელია სასკოლო განათლების განვითარებისათვის. საქმე ეხება სოფლების (განსაკუთრებით მთიან რეგიონებში) ინფრასტრუქტურის განვითარებას. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფრო მეტად ჩართვა იმ საქმიანობაში, რაც დაკავშირებულია ადგილობრივი გზების შეკეთებასთან, სკოლების კაპიტალურ რემონტთან და მათი გათბობით უზრუნველყოფასთან.

3. სკოლა-პანსიონების ქსელის განვითარება და გაფართოება. როდესაც სკოლის საქმიანობას, მის ეფექტიან თუ ეფექტურ მუშაობას ვაანალიზებთ მხედველობაში აუცილებლად ვიღებთ სკოლის ზომას. ძალიან რთულია იმის განსაზღვრა, მოცემულ პირობებში რომელი სკოლა იქნება უფრო ეფექტური – დიდი თუ მცირე.

ამ საკითხზე მკვლევართა შორის განსხვავებული მოსაზრებებია. ავტორთა ნაწილი სკოლის ოპტიმალურ ზომად მიიჩნევს 400 დან 1200 მოსწავლემდე, ზოგი კი უფრო მცირე სკოლებს (300 მოსწავლის საზღვრებში). (Johnson, Jerry D., Craig B. Howley & Aimee A. Howley. (2002) *Size, Excellence, and Equity: A Report on Arkansas Schools and Districts*. Athens, OH: Ohio University, Educational Studies Department. ERIC Document Reproduction Service (forthcoming), . Pittman, R.B. & P. Haughwout (1987). „Influence of high school size on dropout rate.“ *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(4), pp. 337-343) მათი აზრით მცირე სკოლები ღებულობენ უკეთეს აკადემიურ შედეგებს. მოსწავლეები გამოირჩევიან უკეთესი ყოფა-ქცევით, ხასიათდებიან მოსწავლეთა ჩართულობის მაღალი დონით, უფრო ეფექტურებია, რამდენადაც ყოველი მოსწავლე იქნება ყოველგვარ საქმიანობაში შემჩნეული და შეფასებული. აღნიშნული მოსაზრებების გათვალისწინება საქართველოში ალბათ სასურველი, მაგრამ მეტად რთული იქნებოდა.

თუ ჩვენ შევეცდებით ანალოგიურად მსჯელობას საქართველოში არსებულ საჯარო სკოლებთან მიმართებაში, სულ სხვა სურათთან გვექნება საქმე, რამდენადაც, 2011 წლის ბოლოსათ-

ვის 2085 საჯარო სკოლიდან 160 მოსწავლემდე ირიცხებოდა 1163 სკოლაში, რომელთა უმეტესობაში, კლასში 1, 2 და 3 მოსწავლეა. ხოლო 1000-ზე მეტი მოსწავლე მხოლოდ 67 სკოლაში სწავლობდა. ამდენად ჩვენი ქვეყნისათვის პრობლემა არა სკოლების შემცირება, არამედ მათში მოსწავლეთა რაოდენობის ზრდაა აუცილებელ მინიმუმამდე მაინც, რამდენადაც ამ შემთხვევაში სკოლის ზომასთან ერთად თავს იჩენს კლასის ზომის პრობლემაც. ამასთანავე, ასეთი სკოლების ნაწილი მთიანი რეგიონის სოფლებში ფუნქციონირებს. მათი უმეტესობა მცირეკონტიგენტისაა. სკოლები დიდი მანძილით არიან ერთმანეთიდან დაშორებული. სახელმწიფო საგანმანათლებლო პოლიტიკის შედეგად, ბოლო წლებში მკვეთრად შემცირდა დაწყებითი სკოლების რიცხვი, რამაც უფრო გაამწვავა დაწყებითი კლასების მოსწავლეთა გადაადგილების საკითხი. ეს (რათქმა უნდა სხვა მიზეზებთან ერთად) გახდა მოსახლეობის ქალაქებში მიგრაციის მიზეზი. შედარებით უკეთეს მდგომარეობაში აღმოჩნდა რეგიონები, სადაც სკოლა-პანსიონები ფუნქციონირებს. ჩვენს მიერ შესწავლილ იქნა აჭარის სამ რაიონში მათი ფუნქციონირების მდგომარეობა. ეს რაიონებია ქობულეთი, ხელვაჩაური და ქედა. მიუხედავად იმისა, რომ ჩაისუბნის (ქობულეთი) სკოლა-პანსიონი თავისი მატერიალურ-ტექნიკური ბაზით მეტად სავალალო მდგომარეობაში იმყოფებოდა, დირექტორის მაგიდაზე მაინც მრავლად იყო იმ მშობლების განცხადებები, რომლებსაც სურდათ, რომ მათ შვილებს პანსიონში ეცხოვრათ და იქვე ესწავლათ. ასევე გამოითქვა დიდი სურვილი სკოლა-პანსიონის არსებობისა დუშეთის რაიონში. აქ შეიძლება ვისაუბროთ პანსიონის დადებით მხარეებზე, რომ შესაძლებელია არა მარტო მოსწავლეების მაღალი აკადემიური მოსწრების მიღწევა, არამედ მათი სოციალიზაციის პროცესის განვითარება; ასევე უარყოფითზე, რომ ბავშვები უმეტეს დროს ოჯახის გარეთ ატარებენ და სხვა; მაგრამ თუ იგი მისაღები იქნება მოსწავლეებისა და მათი მშობლებისათვის, შეიძლება ვიფიქროთ მათ შემდგომ განვითარებაზე.

4. განათლების მიღების თანაბარი პირობები ყველა მოსწავლისათვის. უნდა მოხდეს ცენტრისა და რეგიონის სკოლების სასწავლო პროცესის ნორმალურად წარმართვისათვის საჭირო მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის გამოთანაბრება. ზოგიერთი სკოლა

აღჭურვილია საგნობრივი კაბინეტ-ლაბორატორიებით, ფუნქციონირებს ტექნიკით აღჭურვილი ულტრათანამედროვე „მომავლის კლასი“; ზოგიერთი სკოლის მოსწავლეები და მათი მშობლები მხოლოდ რადიოთი ან ტელევიზიით იგებენ ამის შესახებ, და სკოლაში მისული ეს მოსწავლეები ცარციტ მოსვრილები ამთავრებენ გაკვეთილებს. მშობლებს აქვთ სურვილი მათმა შვილებმაც ისწავლონ ასეთ სკოლებში. შედეგად ვლენულობთ გადავსებულ ცენტრის სკოლებს და მცირეკონტიგენტიან სკოლებს პერიფერიებში. განსაკუთრებით მძიმეა ამ მხრივ მდგომარეობა მთის სოფლებში.

5. ავტოტრანსპორტით სკოლების უზრუნველყოფა მოსწავლეთა შეუფერხებელი გადაადგილების აუცილებელი პირობაა. ამ საქმიანობის გამართულად და შეუფერხებლად წარმართვა, ასევე შესაძლებელია თავის თავზე აიღოს ადგილობრივმა თვითმართველობამ.

6. აქვე უნდა შევხებით სკოლისათვის აუცილებელი ადამიანური რესურსის-მასწავლებლის პრობლემას. ეს პრობლემა მათ ხელფასებს უკავშირდება (რათქმა უნდა სხვა პრობლემებთან ერთად, რომლებსაც ამჟამად არ განვიხილავთ), რომელიც, როგორც წინა თავში იყო აღნიშნული, ძალიან დაბალია.

ყოველივე ზემოთაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს განათლების სისტემის განვითარებისათვის, აუცილებლად მიგვაჩნია (1) მასწავლებელთა ძირითადი ხელფასის ზრდა, მინიმალური ხელფასის გაორმაგებით, ან პირველ უტაპზე 70-80%-ით მაინც. შესაბამისად ამისა, პირველი ნაბიჯი (2), რომელიც მასწავლებელთა ხელფასების დაგეგმვის გაუმჯობესებას შეუწყობს ხელს, არის მათი დიფერენცირება კატეგორიებად (როგორც ევროპის უმეტეს ქვეყნებშია): დამწყები მასწავლებელი, მასწავლებელი, უფროსი მასწავლებელი და მასწავლებელი-მეთოდისტი. შესაბამისად მოხდება საბაზო ხელფასის მიხედვით მათი დიფერენცირება და განისაზღვრება კრიტერიუმები, რაც საშუალებას (და ასევე სტიმულს) მისცემს მასწავლებელს იზრუნოს მაღალ საფეხურზე გადასვლისათვის (მუდმივად იზრუნოს თავისი ცოდნის, უნარების ზრდასა და გაუმჯობესებისათვის, მიიღოს მაგისტრის ან დოქტორის ხარისხი, გაიაროს ტრენინგები, შესაბამისად გამოიყენოს უახლესი ტექნო-

ლოგიები, გააუმჯობესოს სწავლების ხარისხი და ა.შ), წინააღმდეგ შემთხვევაში მას მოუხდება უკან საფეხურზე დაბრუნება.

ასევე აუცილებელია, (3) მოწესრიგდეს დამატებითი ხელფასის ანაზღაურების სისტემა, რაც უპირველეს ყოვლისა უნდა დაუკავშირდეს საქართველოსათვის მეტად მნიშვნელოვან საკითხს - გეოგრაფიულ ადგილმდებარეობას, ასევე, სწავლების შეფასებას მოსწავლეების შედეგების მიხედვით, მასწავლებლის დამატებითი მოვალეობებს, განაკვეთს ზევით სამუშაოს შესრულებას და სხვა. ყოველ დამატებით სამუშაოს შეიძლება განესაზღვროს შესაბამისი პროცენტი ძირითადი ხელფასიდან.

(4) ძირითადი და დამატებითი ხელფასების ანაზღაურების ასეთი წესი შეცვლის რა ხელფასის გამოთვლის ამჟამად არსებულ, მეტად გართულებული ფორმულისა და კოეფიციენტების სისტემას, მნიშვნელოვნად გააადვილებს მასწავლებლის შრომის ანაზღაურების გაანგარიშებას.

(5) ასევე მნიშვნელოვანია შესაბამისი განსხვავებების არსებობა მინიმალურ და მაქსიმალურ ხელფასის დონეებს შორის. როცა ეს განსხვავება მინიმალურია (10 ან 15 ლარი) მასწავლებელს, გამონაკლისი შემთხვევების, ან გარე ფაქტორების ზემოქმედების გარდა, არ აქვს უფრო მაღალ საფეხურზე გადასვლისა და ამისათვის გარკვეული ძალისხმევის გაწევის სურვილი. განსხვავებები ხელფასში მასწავლებელთა კატეგორიების მიხედვით, უნდა იყოს მნიშვნელოვანი (მინიმუმ 80-100 ლარის ფარგლებში), რათა საბოლოოდ მოგვეცეს მნიშვნელოვანი განსხვავება მინიმალურ და მაქსიმალურ ხელფასებს შორის და მასწავლებელს ჰქონდეს წინსვლის და განვითარების სტიმული.

ვფიქრობთ, ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების დაფინანსების ზრდა და ფორმულაზე დაფუძნებული დაფინანსების შემუშავება გახდება საქართველოში სასკოლო განათლების შემდგომი განვითარებისა და სრულყოფის, მასწავლებელთა კმაყოფილებისა შესაბამისად, მოსწავლეთა მაღალი მიღწევების საფუძველი.

SCHOOL FUNDING: ANALYZING AND SOLVING PROBLEMS

INTRODUCTION

Most of the countries allocate big chunk of financial resources for development of the field of education. Since there is a higher probability that educated person will have proper knowledge and skills to be a better citizen by contributing in economic, social and political development of the society, quality of education, starting from the pre-primary education sector, is very important. When we talk about education finance, we mean the share of education expenditure in GDP. Broadening education opportunities is directly related to funding education policy.

Over the last decade education finance has gained utmost importance in Georgia. Alongside a number of sweeping social and economic reforms education reformation process has taken place.

We single out the issues that are related to education finance and determine the effectiveness degree of the reformation process. Those issues, listed below, need to be inquired farther by the decision-makers, policy-makers, researchers and education administrators:

- The volume of investment in the field of education
- The list of effective mechanisms of distribution of public money
- Financial management process in educational institutions.
- Relationship between the learning outcomes and education financial resources.
- The role of private sector and household in funding education sector.

There is vast variety of best practices in different countries regarding to resolution of the above-mentioned issues. In the science literature, a special attention is given to the development of the general education sector and accordingly to define best possible funding formula. Also, to identify the relationship between the student learning outcomes and expenditure per student. Those findings could be used to monitor the spending practice and policy of educational institutions.

Even though, there is no fixed rule how to direct financial resources to education sector, it is quite clear that the size of investment in the sec-

tor well defines the quality of education students are offered. It is highly important how to define the amount of money that is needed for effective functioning of schools. In some cases, it is mistakenly perceived that the raise of funding amount is a cure of the problem. The automatic process of allocating more money for the educational programs will not guarantee the raise of students' academic performance. That type of strategy cannot be considered as the way-out. This assumption is well – proved by a number of research findings. Hanushek and others assert that the increase of education funding doesn't necessarily translate into an increase in students achievements (Hanushek and Kim, 1995). However, it should be mentioned that this finding applies well to developed countries. Money does matter when it comes to developing countries' education systems. Since Georgian belongs to the developing countries group, it is vitally important to allocate more money in the education sector.

The purpose of this study is to analyze the period after general education funding reform in Georgia and revealing the problems followed by the introduction of a new system of funding. For this we: studied school funding systems of different countries (1), analyzed general education funding mechanisms, which took place after education reform in Georgia till 2011 (2), also studied changes and results in funding system since 2011 (3).

The work resulted in elaborating a list of recommendations regarding how to enhance the existing funding model/formula in Georgia. Data sets for the research project were taken from the ministry of education and science of Georgia, national statistics office of Georgia and directly from public schools.

The object of study is all public schools in Georgia, and the period of data gathering is from 2005 till 2011.

The rationale for conducting the study is due to the necessity: the new funding system for the general education schools drastically changed general education finance model. Although, a number of schools fallen under so called deficit school category in the first year of implementation of the new funding system. The Ministry of Education and Science of Georgia had to come up with policy to allocate additional funds for schools upon their request. In 2006 that amount totaled 5, 75% of the entire voucher fund. That amount was reached 12% in 2009. Even though, for that period the

amount of per capita finance for city schools was raised 5 times and 4 times for village and high mountain schools, 56% of the schools were considered as deficit schools. In 2010, due to raising cost on heating over the winter period more than 1300 public schools (out of 2180) had shortages in the budget. In 2011 a new, mixed type of funding model was introduced. Based on the model, schools with up to 160 students were funded using so-called need based approach. The model has been successful in erasing deficit in school budget. Under the new funding model schools with student population from 161 to 599 receive base funds. Even though this approach has worked well in terms of eradicating deficits, a number of essential problems were originated.

The paper, developed based on the research findings, overviews the goals and approaches of school finance. The first part of the paper represents a summary of views/findings regarding different aspects of school finance of the best known researchers around the world. Also, it includes a overview of schools finance models of implemented in different countries. The second part of the paper is an evaluation of some results of school finance model in Georgia. There is a detailed analyzes of the old (2005-2010) and current (from 2011) school funding system . Teachers' salaries, as the biggest chunk in the expenses side of the budget, are reviewed separately. In the conclusive part of the paper the authors present some recommendations how to solve the existing problems and how to improve the funding model in the future. The following list of works/literature was reviewed for the paper:

"School Financ. A Policy Perspective" Allan R. Odden, Lawrence O. Picus, , The MCGraw-Hill, 2004; "Financing Education in a Climate of Change", Vern Brimley, Jr. Rulon R. Garfield, Pearson, 2005; "Financing Education Systems", Bruce D. Baker, Preston E. Green, Craig E. Richards, Prentice Hill, 2008; "The Political Economy of Education Implications for Growth and Inequality, Mark Gradstein, Moshe Justman and Volker Meier, CESifo, 2004; Eric A. Hanushek, "The economics of schooling," Journal of Economic Literature, 49(3), September 1986. pp. 1141-1177 Henry M. Levin "Educational Evaluation and Policy Analysis", Fall 2002, Vol. 24, No. 3, pp. 159-174, Teachers College, Columbia University; Performance indicators for public spending efficiency in primary and secondary education"

Douglas Sutherland, Robert Price, Isabelle Joumard and Chantal Nicq, 2007. Also, eurostat.ec.europa.eu, Eurydice - Network on education systems and policies in Europe, decrees issued by the Georgian Government and the Ministry of Education and Science of Georgia; data gathered from the National Statistics Department and public schools.

The monograph was prepared at Ilia State University, financed by Shota Rustaveli National Science Foundation, under the leadership and authorship of Shorena Maglakelidze, Associate Professor at the Arts and Science Faculty. Zurab Giorgobiani (Chapters 1-7) and Berika Shukakidze (Chapters 5-7) also participated in its preparation.

1. PRINCIPLES OF EDUCATION FINANCES

THE ROLE AND IMPORTANCE OF FUNDING IN DEVELOPING EDUCATION SYSTEM

One of the most important issues, which helps a school function normally, is funding. That's why, researchers, when talking about education economics, pay special attention to educational institutions, particularly to schools. Does funding play role in students' success? The majority of researchers say that yes, it does, but some of them are skeptical towards this issue. Researchers have different views on this matter – whether there is a correlation between students' success and funding (or the things we can buy with money – teachers' experience, quality etc.). However, some experts are skeptical that there is a statistically valid relationship between those two variables. A series of works done by Hanushek (Hanushek, Eric. 1981, 1986, 1989, 1997) is designated to the very topic. He asserts that there is no systemic relationship between the amount of funding and students academic achievement. Hanushek overviewed 377 researches concerning to this topic and divided them into two main categories: the ones which showed a positive relationship between the money amount spent and the students' academic achievements and the ones that did show a negative relationship. He concluded that there is considerably much more negative rather than positive impact. On the other hand, other scholars (Hedges, Larry. V., Richard D. Laine, and Rob Greenwald. 1994A, 1994B. Hedges, Larry. V., Richard D. Laine, and Rob Greenwald. 1996A, 1996B ;) assert that money does matter. They, unlike the method applied by Hanushek, estimated a mean of effectiveness. Based on the abovementioned studies, they concluded that there is a positive relationship between the money amount spent of students and academic achievements. However, the majority of scholars agree that the money does matter more in the developing countries rather than in developed countries.

EQUITY IN SCHOOL FINANCE

We can say that education system functions well, if educational resources are distributed equality, education services are adequate, and edu-

cation resources are used effectively (Benson, C. S. In T. Husen & T. N. Postlethwaite(eds.), *The International Encyclopedia of Education* (2nd ed.). Tarrytown, NY : Elsevier Science Inc. (1994).

School funding fairness is one of the most important matters that has been given attention in the works of school funding researchers since 1970s.

Berne and Stiefel (Berne, Robert, and Leanna Stiefel. 1984) elaborated equity frame that could be applied in order to define the degree of equity of a school finance model. There are three principals of equity: fiscal neutrality, vertical equity, horizontal equity.

Fiscal neutrality is concerned that education spending stays the same no matter how the local fiscal budget changes.

Vertical equality is commonly defined as funding schools so that their needs are taken into consideration and they are given additional funding in case they need it. In Georgia, under the existing funding system, resources are distributed neither vertically, nor horizontally (equal resources for students with equal needs). Because of the fact that population density prevents schools in villages or in mountainous regions from being economically effective, contrary to schools located in towns, resources given to each student would not be equal and students would not be in equal situations.

Education funding system must provide adequate resources, so that each student had the opportunity to get high-quality education. It is possible that general education standards and aims in various countries are different and costs per student for accomplishing the standards are different too. In the "National aims of general education" there is a holistic aim, which says that "funding system must provide enough resources to develop an individual with free spirit, who has national and global values; to equip individuals with mental and physical skills, give essential knowledge so that he/she could be able to make decisions based on information and be successful in life and professional field. Based on the aims and potential of the country, adequate education and funding amount are determined, which is needed by each student and schools to achieve aims, which is depicted in students' results.

2. ASPECTS OF EDUCATION FINANCE POLICY

To determine the extent to which education finance policies contribute to achieving the core policy goals, different trends in financial activities can be reviewed. As Vegas, Alderman, Coffin and others (Vegas, Alderman, Coffin and others, 2011) point out in these directions can be grouped into: (1) School Conditions and Resources; (2) Education Spending; (3) Revenue Sources; (4) Allocation Mechanisms; and (5) Fiscal Control and Capacity.

School Conditions and Resources

Schools should ensure minimum quality standards that incorporate necessary teaching inputs, instructional conditions and other essential resources not only to attract students and teachers, but also to provide an adequate environment contributing to learning (Vegas, Alderman, Coffin and others, 2011)

EDUCATION SPENDING

The level of expenditure on education is calculated based on Gross Domestic Product (GDP) and shows a degree of commitment towards education. Country with a large national budget may not spend corresponding amount of money on education. For instance, GDP per person in Luxembourg is 82 700 Euro but they spend only 3, 15% on education, while GDP per person in Finland is 35600 Euro they spend 6, 15% on education.

REVENUE SOURCES

The majority of countries have centralized funding model. Some countries have so-called mixed model. That is, some amount of money schools receive from the central and some amount from the local government. In some countries the majority of funds come from the local and regional government. For instance, in the US only 10% of the entire amount comes from the central government, the rest of funds are provided by the local and regional levels. In Germany, lands are responsible for school funding. Municipalities are in charge of providing schools with enough financial resources. The central government is responsible for school funding in Georgia.

ALLOCATION MECHANISMS

The state can play a role in mitigating or exacerbating differences in educational opportunity. Intergovernmental transfers are a common tool for balancing regional and local budgets. Intergovernmental transfers are usually designed to address differences in revenue generation capacity between government levels as well as inequities across sub-national levels (such as states or districts) (OECD 2002).

After government defines the size of the funding for education sector than it should be determined how the money should be distributed. There are three the most widespread methods of money disbursement: direct, voucher and funding formula. England and Estonia apply funding formula, while Slovakia and Poland use algorithm method and Georgia has voucher system.

3. THE FUNDING MODELS FOR GENERAL EDUCATION

VOUCHER FUNDING

The school voucher represents the state funding form for every child. It will enable the parents to pay for their children's studies at the chosen school.

The voucher experience is already introduced form. In the USA it functions for already 50 years where it has its supporters though opponents as well. In 1962 Milton Flidmann approved its usage in his "Capitalism and freedom" (1) in every state the detecting the level of education as minimum, (2) releasing the voucher. Parents can use them at schools to get the education at the school. (3) It enables parents to pay for the extra expenses over the voucher.

It approved that the model enables parents make the choice among the educational programmes with the extra sum over the voucher. Schools may make any type whether the private, religious or public. They must correspond the state demand, Maccarth described the voucher system as the payment from enabling parents to use the voucher according to their children's sending them to public either the state schools. Programmes are changing by the government's fixed rates and the rates fixed by the private sector over the voucher sum. (Martha M. McCarthy, 2000)

VOUCHER TYPES

The main features differentiating the voucher structures are as follows

The financials recourse delivery form is whom and where. Only the parents can be funded either by check or in cash, or the school according to the number of children at school. This second approach is more spread and known as money transfers with the child".

The open system where any school can get the voucher or certain school system where these schools can get vouchers. These schools satisfy the certain time needs e.g. only state schools or private schools are to be considered where parents are not paid the extra money.

The voucher funding can be spread on any pupil or the pupil in need can get the voucher via the certain selection. In the second case the voucher can be used for special social groups.

A flat voucher can be released on every pupil. They will get the same sum or increasing voucher. The value of the voucher in this case will increase together with the decrease of the pupil's family income.

Only the state funding of vouchers or sharing voucher when the parents participates in funding in this case the equity among the pupils will decline.

GENERAL EDUCATION FINANCING FORMULA

Financing formula is based on a certain rule spread in the country or the regional educational institutions e.g. in schools. The funding formula functions when the central government shares financial and other type of recourses for educations among the territorial units. In our case the matter of interest is the certain formula for the public educational institution funding.

The formula of funding has some advantages for better stimuli. Voucher funding has a rigid budget banning transferring money from one to another unit. Thus schools are prohibited to use vouchers on their own. Effective stimuli are created when lump-sum budget becomes available. Though the special proving formula is needed for the system's effective use.

The second advantage of the formula funding is its transparency. It draws the attention on the individual education. It differs according to schools and regions.

In some countries there exist the transparent approaches for schools funding. It is based on the school needs. The formulas were worked out on the bias of the analysis to support the pupil's education on the desired level. If we consider the funding scheme it should support every pupil's needs. The financial support should be based on the complexity of the school's location and surrounding the number of pupils, programmes.

Though the recourse funding may not be effective for school's any type of expenses, e.g. this formula does not consider the capital expenses. As a rule the formula considers the annual current expenses.

The funding type basically depends on the state educational aims. Thus, at the early stage of designing the formula the state approach should be taken into consideration.

There exist three main political functions of funding

- (1) The function of justice (horizontal as well as vertical)
- (2) The function of directives (the funding formula influences the school administration behavior in connection with the certain policy)
- (3) The function of market regulations.

4. EXAMPLES OF GENERAL EDUCATIONAL SCHOOL FUNDING

In this part, we review school funding practices in different countries. Some countries use voucher funding, others use formulas, some use a mixed system. We have chosen countries using this principle. Chile has per capita finance model. The same model was applied in the Georgian general education system. Victoria state model (Australia) was reviewed due to the fact that it has been believed as one of the most successful education reform. England uses formula funding. The formula takes into account current expenses of schools and distribution of basic expenses. In 2008 it moved to the formula funding. We used different research papers to learn about funding systems of various countries, we also learned about them by actually visiting those countries: In Poland – when we met representatives of the Ministry of Education and in Estonia – when we met the creators of the formula, the representatives of the Ministry of Education and Research, we also visited schools.

5. EDUCATIONAL REFORM AND DEVELOPMENT OF GENERAL EDUCATION IN GEORGIA

THE NECESSITY OF REFORMS OF THE GENERAL EDUCATIONAL SYSTEM

In the 90th of the past century the economical changes were followed by the educational system reforms. During nearly 20 years no results followed in any sphere. The reason of the failure was the lack of the certain formula and the common strategy of the development.

There existed the ineffective authoritarian management system. In lower funding conditions the material base reconstruction did not take place. It caused its destroyal. The teachers' salaries remained unpaid, no trainig system functioned any more. In result, the pedagogical performance became unattractive for the youger generation. The corruption became ctronger. In the ineffective devlopment of the market the socially unequal system was created. Thus every sphere of the education was affected. Among them was the public education.

Namely, the public schools revealed extremely lower level of studies. The overloaded programmes were inadequate to the present time reality. The old fashioned post soviet apporaches and the manuals, schools lower level funding, ineffective financial resources usage threatened the whole system.

The radical reforms in the system were started in 2004-2005. The reforms of the educational system makes one of the sufficiant priorities in our country. The main aim of the reform appears to be formation of the reforms oriented society. The society participation will create the formation of the innovative and contemporary collaborative way of teaching. It will encourage the innovative and creative surrounding what will be based on justice and equal possibilities. It will enable the civic unity and cultural independence. It will help the society to achieve the social success and self-realization and develop the main skills for the country's future achievements.

The concrete aim of the reform is the accessibility of the education, its quality and the achievemnt of the objectiveness. Also, none the less im-

portant is to encourage the market oriented system, the involvement of the society life long education and the achievements of the appropriacy among the levels of education.

Georgian parliament accepted the law about the public education and the law about the higher education in Georgia in 2004-2005. Thus, the government made up a legal frame excluding all kinds of discrimination at the educational institutions.

The basic approach to the reform implies that the education system should serve the needs of pupils and students, their capabilities and interests, not those who are involved in the educational process, educational administrators and teachers. Government and the Ministry of Education and Science prepared the strategic documents stating the long-term goals about the major changes in the sphere of education and science:

- Social Inclusion – is a formation of an education system that will ensure the maximum involvement of all citizens of Georgia in the educational process;
- Civic Integration – is the integration of ethnic minorities in the society with the help of state language teaching and education-oriented programs;
- Competitiveness – is the establishment of such education and science system which will equally compete with European science and education system.
- Facilitating the development of knowledge-based environment in which knowledge, as productive force, plays the crucial role in the creation of capital.
- To achieve these objectives, the Ministry of Education and Science has prepared the strategy of actions:
- Democratization of the education and science management process and wider public involvement;
- Decentralization of the education system and the provision of educational institutions with autonomy;
- Establishment of quality assurance schemes for the education sector, result oriented management and resource allocation mechanisms;

- Increase funding for the education sector and the development of material - technical framework;
- Develop new mechanisms for funding the education sector;
- Establish the educational environment in accordance to modern standards;
- Worldwide integration of education and science, the development of science and educational – research centers in high schools.
- Creation of favorable conditions for the continuous education and life-long learning;
- Promoting inclusive education.

General education reform was initiated by the World Bank's project "The Education System Realignment and Strengthening Program", or as it was subsequently renamed the project "Ilia Chavchavadze". The program aimed to improve the quality of teaching among the secondary school students to ensure that they are better prepared to meet the requirements of market economy and democratic society.

In fact, active and productive phase of the program began in 2004. On October 18, 2004 the Government approved the "General Education National Goals" document, which sets out the general education goal of Georgia - to create favorable conditions for the formation of a free person with national and universal values. "Law on General Education" (2005) determined the general education system setup, operation, management and funding model, as well as the major changes that were implemented in 2004-2008.

THE REFORMATION OF THE GENERAL EDUCATION SYSTEM

In accordance with the Georgian law on General Education, the complete general education has three steps: primary (6 years), basic (3 years) and secondary (3 years). Education starts at 6 years. It is not allowed to leave the student beyond the general education system before achieving the basic level of education. The full transition to the 12 year education was accomplished in autumn 2008. Educational institutions - schools, represent legal entities of public law and commercial or non-commercial entities of private law, which carry out educational activities in accordance with the national

curriculum and include at least one level of general education. The general education institution is authorized to carry out vocational trainings as well.

In accordance with the law of General Education of Minister of Education and Science, September 15, 2005 Order # 449, the general education institutions were established as the legal entities of public law, providing the general education institutions with administrative and financial autonomy.

Autonomy of the secondary schools is ensured by the institution's self-government, which comprises the board of trustees, administration, teachers' council, student government, the disciplinary committee. Board of Trustees is composed by the equal number of parents and teachers and 1 elected member by the secondary level students. Local authorities are entitled to appoint 1 member of the board of trustees. The school director is elected by the Board of Trustees, who is registered by the Ministry of Education and Science. The Board works out the school's development plan, approves the school budget and the annual report prepared by the Director. In addition, it ensures the publicity of these documents.

The second stage of the general education reform started in 2010. Changes were made to improve the quality of education in the national curriculum. The updated version of the plan is based on three important points: information, skills and abilities and attitudes that enable students to be realized in the modern era, as a person, citizen and professional.

The work on the new national curriculum was completed in September 2010. Its implementation has begun in 2011-2012 and is being gradually accomplished, in order to avoid the violation of students and teachers interests. In 2011-2012 the new national curriculum was introduced for the first level of general education (primary classes I - VI), and from 2012-2013 the revised plan will be introduced for the second and third level students (basic and secondary VII-XII classes).

According to the new national curriculum at least 60% - 80% of the context is compulsory for each subject, taking into account the peculiarity of the subject, while the rest will be the recommendation within the academic freedom of the authors groups and teachers. This ensures the stability of the learning process. In this mechanism, on the one hand, the Ministry of Education and Science determines and provides the necessary

curriculum and on the other hand, the teacher will have the opportunity to reveal his/her creative ability.

The new national curriculum has not only been structurally and methodologically sophisticated, but it also includes new subjects such as: information and communication technologies, civil defense and security, world culture, Georgian dance.

In 2010, the first certification examinations were conducted in which a person obtains a document – certificate, certifying the completion of a full general education. A student, in order to get the certificate, has to overcome a minimum competence level in main subjects. A student, who will finish the school, will automatically receive a school graduation document (certificate), with which he will be able to continue studying in vocational schools or start working. However, if the student receives a certificate and has a desire to continue studies in high schools, he will have to pass qualification exams in 8 subjects. Qualification testing is a procedure by which a person obtains a document (certificate) certifying the completion of a full general education. If a student fails to pass the minimum competency level, he will have an opportunity to pass exams in the next few years. The new procedure of the adoption of certificate deals with secondary school pupils, who graduated schools in 2011 and after. In the educational institutions of Georgia the qualification tests were conducted by the so called “CAT” technology in eight subjects.

In September 2010, within the scope of the pilot program and the President's initiative 3000 first grade pupils have been granted netbooks. These modern computers are created following the recommendations of international experts. In 2011, all public school first grade pupils (more than 50 thousand) and teachers as well were granted with the netbooks. At the same time the web-page www.buki.ge was created, which is accessible for every pupil. The web-page is educational and cognitive, where the various interactive games, electronic library, current information about modern technologies and innovations taking place in schools, textbooks and literature will be uploaded.

One of the most important challenges facing the Ministry of Education and Science is “the introduction and development of the concept of a safe school.” Before the beginning of the school year 2010-2011, the Minis-

try established the concept of a safe school and the plan of its implementation. According to this plan, the bailiff institution was introduced in schools, the so-called safe zones were created, cash flow in schools was banned, and the students' credit card system will be introduced.

For the perfection of English language teaching, the Ministry of Education and Science has launched the new project - "Teach and Learn with Georgia" to support the development and promotion of English language teaching in Georgia. Successful implementation of the project is very important for future generations, because they not only master the English language but will actively learn and share western values and culture. In 2010-11, in every region of Georgia 2500 English-language teachers had been working.

6. EDUCATIONAL REFORM AND EDUCATION FUNDING IN GEORGIA

GENERAL EDUCATION FINANCING

Altering the general education sector funding model has been one of the key changes since the reform has been implemented. Other than changing the context of the funding formula the amount of money allocated for the general education sector has increased considerably. Without new funding formula it would be rather hard to support successful implementation of the reform directions. Since 2003 Georgia has one of the fastest growing economies in the region. That translated into a raise of the Gross Domestic Product (GDP) and consequently the national budget has increased. The following chart shows a flow of GDP and general education expenses from 2004 to 2001.

GDP and State expenditures on education

Table 6.1

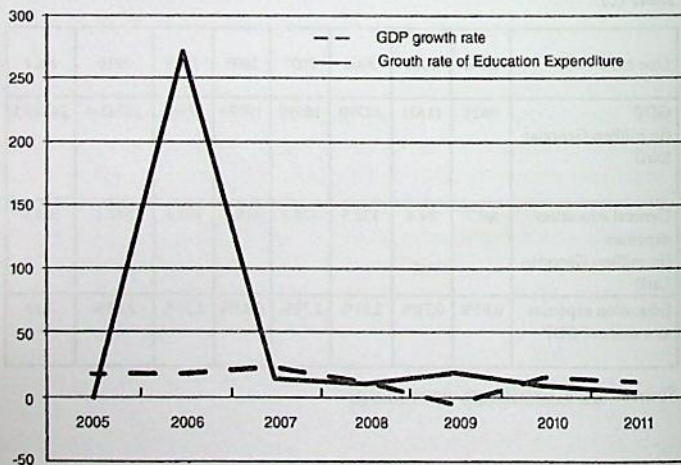
Line item	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GDP (in million Georgian Lari)	9824	11621	13790	16999	19070	17986	20743.4	24229.1
General education expenses (in million Georgian Lari)	89,7	89.4	332.5	379.3	419.6	497.6	542,1	564,9
Education expenses as a share of GDP	0.65%	0,76%	2,41%	2,70%	2,23%	2,76%	2,61%	2,33

Source: www.GeoStat.ge, www.mof.ge

Up to 2009 the growth of GDP has been stable 12-13%. From 2009 on the growth of GDP has decreased due to war with Russia in August, 2008 and global economic crises. As it is shown on the chart money allocated in the general education sector increased noticeably from 2004 to 2011. While the money allocated on the general education sector in 2004 was 89.7 million Georgian Lari (GEL) in 2011 the amount increased 6,3 times, totaling 564,9 million GEL. However it should be mentioned that the small amount of money allocated in the general education sector in 2004-2005 fiscal year is due to the fact that at that time big chunk of money was taken from the local government budget. From 2006 per capita funding model has been introduced for general education schools (both public and private). From 2009 there is a tendency of lessening of a share of education expenditure in GDP. Group of researchers argue that one of the contributor of this process is that from 2008 all Georgian schools introduced 12th grade. Also, there has been increase in teachers pay. However the percent of certified teachers, who are paid extra money, was very low (up to 10 %).

Growth Rates of GDP and State Financing of Education

Figure 6.1



We analyzed all the funds allocated on education sector and then singled out a share of general education sector. We calculated expenses per student and for the general education development program considered by the Ministry of Education and Science of Georgia.

From 2006 the general education sector is mostly financed through the central budget. The funds were accumulated in the Ministry of Education and Science budget. Expenses for general education sector represent 60-65 % of the entire ministry budget. All the costs for public schools operations (partially private schools) are covered that program – teachers' salary, heating and other maintenance and office operation related expenses.

Indicators of State Financing for Education

Table 6.2

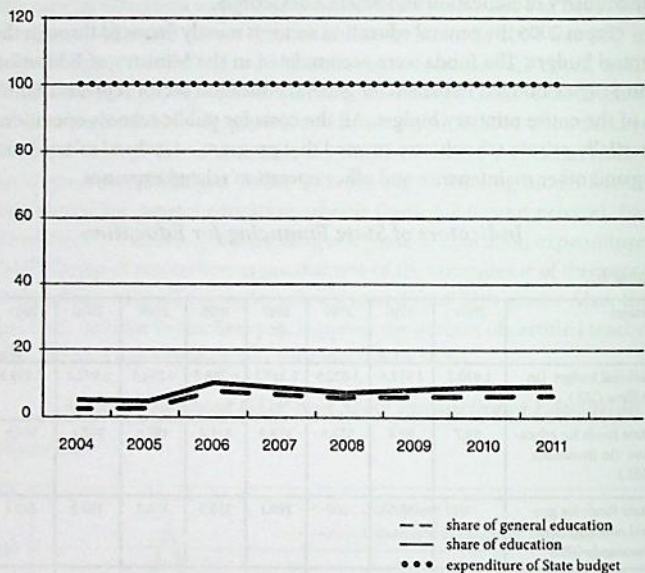
Source	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
national budget (In million GEL)	1 930.2	2 618.6	3 822.5	5 237.1	6 758.8	6 754.1	6 972.3	7 459.3
State funds for education (in thousands GEL)	89,7	89,4	332,5	379,3	419,6	497,6	542,1	564,9
State funds for general education (in thousands GEL)		37,0	267	289,1	315,3	320,2	350,9	392,1
State funds for education as a percentage of the national budget	3,4	3,4	8,7	7,24	6,2	6,8	7,8	7,6
State funds for general education as a percentage of the national budget	1,0	1,1	6,9	5,5	4,7	4,7	5,1	5,25
Per capita amount (GEL)	29,3	46,0	420	470,3	490,1	512,7	589,3	689,7

Source: www.GeoStat.ge, www.mof.ge

As it is shown in the chart GDP as well as national budget is growing steadily (1,1-1,4 %), except 2008-2009 fiscal year. Even though there has been permanent raise in education sector funding it is too low as a share of the national budget.

Share of education expenditure in the national budget

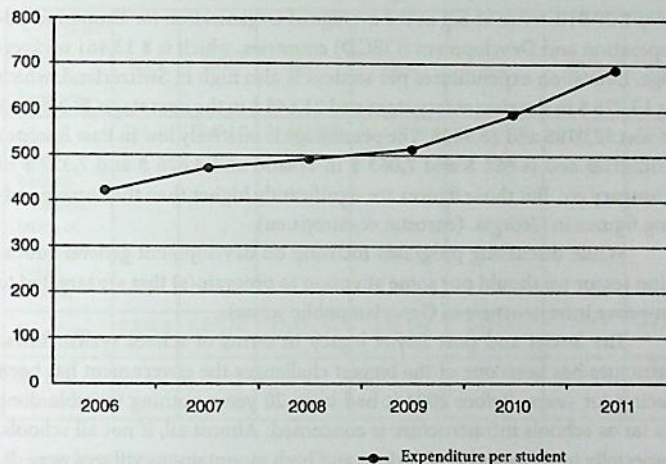
Figure 6.2



As mentioned earlier, the raise of funding education sector, especially general education, at the first stage of the reform was exceptionally high. However, that amount was not enough to cope with all the challenges and problems (post Soviet era legacy) the education sector was facing.

Expenditure per student

Figure 6.3



It is clear that GDP, as well as the expenditure on education as a percent of GDP have risen from 0.65% (2004) to 2.41%, the growth has slowed down and has been close to 2.5%: sometimes it slightly exceeds this percentage or is slightly under it. Education expenditures from the state budget have also increased, resulting in the increased education expenditures per student. As we will see below, it is not enough at all.

If we look through the data of various countries of the world for the same period, we will learn that, according to the European Union 27, education expenditures was 5.4% of GDP in 2009. Expenditure on education, as a percentage of GDP was highest in Denmark (8.7%), Cyprus (8.0%), Sweden (7.3%), Finland (6.8%), Belgium (6.65), Ireland (6.5%), Estonia (6.09%); The percentage is also high in East Europe's countries and Baltic States (6.09-5.64%), from which Romania has the lowest (4.24%), whereas it was 2.76% in Georgia in 2009.

Expenditures per student also vary. The USA spends \$ 10.995 per elementary and secondary student, which is 35% more than the average of Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, which is \$ 8.169. Expenditures per secondary student in the USA was \$ 29.910, twice as big as the average of Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, which is \$ 13,461 on average. Education expenditures per student is also high in Switzerland, which is 13,775 \$ in the elementary stage and 21.648 \$ in the next stage. In Norway it was 12,070\$ and 18,942\$. The percentage is relatively low in East Europe's countries and is 682 \$ and 7,063 \$ in Poland and 4,626 \$ and 7,327 \$ in Hungary etc. But those figures are significantly higher than the corresponding figures in Georgia. (eurostat.ec.europa.eu)

While discussing programs focusing on development general education sector we should pay some attention to program(s) that are targeted to improve infrastructure of Georgian public schools.

The Soviet and post Soviet legacy in terms of school system infrastructure has been one of the biggest challenges the government has been facing for years. Before 2004 it had been 20 years nothing tangible done as far as schools infrastructure is concerned. Almost all, if not all schools, especially in the peripheral regions and high mountainous villages were dilapidated, equipped with outdated furniture and teaching resources, heated with wood stows. Consequently, all that played detrimental role on teachers and students performance. Since 2005-2006 school year a national program " Jacob Gogebashvili – Rehabilitation of Georgian Public Schools" has been introduced. The main goal of the program is to create modern and safe environment for all students. The program is focused on to renovate, to equip with proper furniture and teaching resources. Another program "Deer Leap", launched in 2005, is focused to equip schools with computers and other IT equipments and to connect schools and Educational Resource Centers (ERC) to the World Wide Web. The program was designed based on the best practices of Estonia ("Tiger Leap"). Nationwide program "My New Computer" has been launched with patronage of the President of Georgia and is focused to foster IT integration in the learning process.

Infrastructural programs

Table 6.3

Years Programs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Jacob Gogebashvili – Rehabilitation of Georgian Public Schools	731.0	73 472.0	78 831 000	24 139 400	35 500 000	13 775.0
Deer Leap	2 822.6	5,830.00	12,931.80	12,253.90	2,623.40	2 723.5	6 923.2
My New Computer				3 974,3	2 362,1	3 064.0	24 693,3

Source: <http://mes.gov.ge>

INTRODUCING VOUCHER SYSTEM

In 2005 Georgian government enacted a new general education law which defined a funding system for general education schools. Based on the new system, schools would receive funds from the central budget based on the norm calculated per student. The amount did not include funds for the capital expenses.

Under the previous law schools received funds from two different sources: central and local budgets. That approach caused the following problems:

Ineffective use of funds. In order to receive more money from the government, schools deliberately raised number of classes, which would translate into increasing number of teaching hours. Schools had more teachers and administrators than they were in need.

Transfers from the central budget were not calculated based on the needs of specific regions. For this reason, wealthy regions would get more money than the poor ones.

Lack of transparency was another challenge, especially at the local level. Getting funds from the local budget was depending on school administrators and local government representatives' suspicious agreement.

In 2005 Georgian government issued a decree # 182, which defined how to fund general education schools, both public and private. Base voucher amount was defined as 220 GEL. Coefficient were determined as follows: city schools -1; rural area schools - 1, 5; and high mountain region schools - 1,8.

Schools were given freedom to spend money for constriction or/and renovation purposes if they would have spare amount of money after meeting the needs of national curricula.

The new funding system envisioned to reach several goals: to meet the needs of low socio-economic students (mostly resided in rural and high mountain regions); to supporting the school enlargement process throughout the country; and to promote privet school network.

I Stage – Reducing the number of schools and increasing so-called deficit schools

Before 2005-2006 school year there were 2733 schools around the country. After the new funding system was introduced about 200 schools were closed, merged with bigger schools.

Distribution of schools and students via voucher size

Table 6.4

	Voucher amount in GEL	Number of Schools	Number of Classes	Number of Students	Average school size	Average class size
2005-2006	220	564	12858	309992	550	24,1
	330	1197	15319	219028	183	14,3
	396	709	7934	72530	102	9,1
	Total	2470	36111	601550	244	16,7
2006-2007	220	533	13099	316403	594	24,2
	330	1115	15313	213648	192	14
	396	634	7621	69626	110	9,1
	Total	2282	36033	599677	263	16,6

A parallel process of that caused shortening a number of schools in the rural and high mountain regions were that more and more people left the regions for city.

Students' portions in different type of schools

Table 6.5

	City	Rural	High mountain
2005-2006	51,5%	36,4%	12,1%
2006-2007	52,8%	35,6%	11,6%

Under the new law schools enjoy maximum financial autonomy. Most of the schools decided to hire more teachers. City schools hired 742 and rural schools 458 more teachers in total. There was decrease in number of teachers in high mountain regions. However teaching load was increased. Even though policy makers envisioned that a teacher-student ration would increase, the new model caused a slight decrease of the ratio (from 8,72 to 8,6).

The major problem caused by the new law was so-called deficit schools (schools with deficit budgets). Because, the majority of public schools in Georgia have small number of students, funds received based on the number of students are not enough to pay all the operational expenditure (personnel salary and utility expenses). That fact was taken into consideration for the high mountain region schools. By the law they were eligible to receive additional funds from the central budget. In 2005-2006 school year 874 public schools had less than 100 students. Only 71 public schools operated with more than 1000 students.

***The distribution of schools by their size
and number of students***

Table 6.6

School size	Number of schools	Number of students	Schools average size
0-99	874	47016	54
100-199	675	97180	144
200-299	293	70887	242
300-399	189	64464	341
400-499	118	52625	446
1000-1499	52	62680	1495
1500-1999	17	29052	1942
2000-2499	2	4899	2466
Total	2470	601550	2466

New law defined the minimum/base teacher salary – 115 GEL. The following components were defined to calculate teacher salary: education level, qualification, experience, and number of students in the class. After reviewing the data we found that in 2005-2006 school year about some schools did not have enough money to pay for the base salary to the teachers.

If we take account that teachers salary represents the majority of the school expenses (up to 75%) the number of schools that had problems to pay due increased up to 833 schools (1/3 of the all schools).

II STAGE – PROBLEMS OF VOUCHER FUNDING MODEL

As mentioned earlier, during 2006 -2009 the size of voucher amount changed several times. In 2006 the base voucher was defined 234 GEL. Coefficients were changed the following way: city – 1; rural – 1,49; high mountain – 1,8. Changes were made in 2007 as well. In 2008, base voucher was defined 325 GEL. Coefficients were changed the following way: city – 1; rural – 1,385; high mountain – 1,738. In addition to that schools with students population up to 400 in city and up to 200 in rural areas the following coefficients were determined: city – 1,062; rural – 1,462.

Voucher growth in Georgia (2005-2010 in GEL)

table 6.7

	2005	2006	2007	2007	2008	2009
City	220	235	250	300	345/325	415/380
Rural	330	350	350	420	475/450	545/505
High Mountain	396	425	425	510	565	635

Source: Ministry of Education and Science of Georgia (2010)

During 2005- 2009 the size of school voucher changed 5 times for the city schools and 4 times for the rural schools. In 2008 if the city school had less than 400 students voucher amount would be 345 GEL. While the city

schools with over 400 students received 325 GEL per student. Concurrently, rural schools with less than 200 students received 475 GEL per student; schools more than 200 students received 450 GEL per student. In 2009 there was a significant increase in funding. In some city schools received from 17-20,2% raise (depending the school size). The same figure for rural schools was 11,2-14,7% and for high mountain schools 11,2%. The rationale behind the decision to fund based on the geographic bases was the big discrepancies of number of students' population in those schools. Later changes did not have positive effects on deficit schools, especially in the rural and high mountain areas. Taking into account the fact that student population was decreasing in those regions that type of approach had a detrimental effect on schools operation. School administrators were left out with no chance to elaborate programs for school development.

Let us strengthen our point with the help of some statistical data:

The number of those schools, which asked for the additional funding, was rising year by year. In 2007 there were 1136 such schools, in 2008 their number reached almost 1300 and in 2009, the additional funding was received by 1623 public schools at different times of the year. They constituted 75% of all schools.

Schools asked for additional funding mainly for two reasons – in winter, to provide heating and pay the heating bills, as well as to repair heating systems. In 2008 such funds constituted 20% of all the additional funding. Schools demanded additional money to pay teachers' and administrative salaries. In 2008, such funding amounted to 26.4 million GEL, and in 2009 such funding rose to 31 million and constituted 11.25% of all the additional funding public schools received. It must be noted that in 2009, compared to the year before, voucher funding increased, approximately by 18%. This rise was supposed to be followed by improved financial conditions at schools, but the opposite happened, schools asked for more additional money and additional funding increased respectively. Thus, the rise of voucher funding did not lower the number of schools with budget deficits, vice versa; their number has been rising since 2006, when the voucher funding system was introduced.

According to 2008 data, 2461 schools were financed, among which 2215 were public. The number of students was 615 082, among which 576 687 at public schools.

Among schools with budget deficits there are schools, which vary by geographical location, as well as by grade levels. The majority of such schools have small number of students. Table 6.10 shows the Distribution of schools with budget deficits by number of students.

Distribution of schools with budget deficits by number of students

Table 6.8

Number of students at school	Number of schools with budget deficits	Number of students	Annual budget deficits (GEL)
0 - 10	18	117	311,604
10-20	50	792	1,112,760
21-30	66	1658	1,495,764
31-40	54	1912	1,294,056
41-50	104	4706	2,403,216
51-100	419	31191	7,214,868
101-200	333	44013	2,967,216
201-400	71	19921	554,316
400+	21	11510	130,308
Total	1,136	115,822	17,484,108

The analyzes of 2009 data shows us that the situation has not changed, schools with up to 100 students, 697 (out of 699) have budget deficits. It should be noted that those schools, where there are more than 400 students, need additional funding. Such schools are considered bigger than medium-sized (275 students) ones, taking into consideration the sizes of our public schools. 160 schools (35%) out of 451 received additional funding.

At up to 1500 public schools (70% of all public schools), the number of students is less than average, 90% of these schools have budget deficits. Careful examination of real funding of schools (voucher funding plus ad-

ditional funding) shows us that there is considerable difference in the real funding per student. The table below shows 837 schools with more than 57 000 students, the real necessary funding amount per student is more than 510 GEL, i.e. more than voucher funding amount.

Real spending per student

Table 6.9

Range of real funding per student (GEL)	Number of schools	Number of students
>5000	2	6
4000-5000	5	24
3000-4000	5	41
2000-3000	23	332
1000-2000	196	6469
750-1000	194	11005
510-750	412	39193
510	184	36836
420-510	212	31848
420	519	148071
300-400	87	28863
300	376	273999
Total	2215	576687

231 schools need at least 1000 GEL per student. Considerable additional money is needed in order to lower the number of schools with budget deficits, by increasing voucher funding. It must be taken into consideration that voucher rise equally concerns schools with and without budget deficits.

The share of schools with budget deficits is less in town schools, but they consist 54%. 90% of those schools, which receive “mountain region” voucher funding, have budget deficits. As for schools located in villages, 75% of them have budget deficits. If we take into consideration the fact that existing voucher funding amount is determined by geographical location of schools and is aimed to give equal conditions to schools located in complex geographic areas, it cannot do what it is supposed to do – the large part of these schools need additional funding.

In 2008-2009 research was carried out at the Ministry of Education and Science on the opportunities to modify existing voucher funding scheme. In the process, several modified voucher funding schemes were examined – amount of funding per student was determined considering several factors. Among the factors were regional differences, number of students and classes at school, school type.

Calculations showed that any similar scheme for funding, which takes into account several factors, requires either additional funding, or distribution of finances among schools with and without budget deficits. Furthermore, it is not suitable to single out schools and create different funding mechanisms for them (without several exceptions), because it is not clearly defined what “schools with budget deficits” really mean and there is no rule according to which schools can be considered to have budget deficits. Moreover, new schemes for funding schools with budget deficits also require funding amount to be risen, but unless the sustainability of the mechanism is provided, double standards will take place, which will result in uncertainty.

In 2010 the funding practice, which was used in the years before, remained. Thus, the situation was the same.

At that time, there were 2462 schools in Georgia with 622 159 students. 2180 was public with 574 796 students. Here is the distribution of schools and students by regions

Distribution of schools and students by regions

Table 6.10

Indices	Number of public schools	Number of students
Mountainous Regions	604	62 241
Villages	1080	203 295
Towns	496	309 581
Total	2180	575 117

It should be noted that, compared to the year before, there was no dramatic change in the number of schools and the number of students there. The number of students at public schools declined by a very small percentage (by 1%), but the number of students at private schools increased. Voucher amount was not increased also. However, the additional funds asked by schools rose. If it was 31 882 700 GEL in 2009, it was 37 230 540 GEL in 2010, i.e. it rose by 15.4%.

Funding of schools with vouchers and additional funds

Table 6.11

Indices \ Years	2010		
	Voucher funding	Additional funding	Total
Mountainous Regions	39 371 860	15 397 975	54 769 835
Villages	106 451 009.5	17 697 488	124 148 497.5
Towns	121 419 351	4 135 077	125 554 428
Total	267 242 220.5	37 230 540	304472760.5

The number of schools with budget deficits, according to the Ministry of Education and Science, ranged between 1296-1276, monthly. But because of replacing schools monthly, this figure reached 1570, out of which more than 1200 schools have budget deficits in every or most months and get additional funding.

Despite the merger of schools with small number of students, which had the biggest impact on schools in the mountainous regions, in 2010, still, 91% of schools located in such regions have budget deficits, 73% of the regions' students go to those schools; 74% of village schools have budget deficits, with 51% of students and 46% of schools located in towns have budget deficits, with 28% of students. The reasons such schools are rising are various. As we have already mentioned – increase in heating bills, among which are schools situated in towns too (as such schools have budget deficits mainly in winter), irresponsible principals and rising of the voucher amount more slowly than it rises for a student going to school in town.

We can also assume that additional funding increased after the rise of certified teachers, who required more additional salary.

Funding of schools with vouchers and additional funds

Table 6.12

Indices \ Years	2010		
	Voucher funding	Additional funding	Total
Mountainous Regions	39 371 860	15 397 975	54 769 835
Villages	106 451 009.5	17 697 488	124 148 497.5
Towns	121 419 351	4 135 077	125 554 428
Total	267 242 220.5	37 230 540	304472760.5

ANALYZES OF THE FINANCIAL RESOURCES USED BY SCHOOLS INCOME STRUCTURE

The analyzes of income structure of public schools shows us that the main funding to schools was given by the government – 96% of the total funding in 2010 schools received was from the government (central budget), out of which 87% is voucher funding and schools got 9% additionally or as additional grants. Such additional funding was received mainly by schools with budget deficits, i.e. those schools, for which voucher funding is not enough to cover communal bills and salaries. Central budget share in funding schools, except schools in Tbilisi, is 98-99%. Georgian regions do not differ in that way.

As for the share of local government, it is very low and amounts to 0.84% across the country. It must be taken into account that schools have the right to fully control that money. This money does not include funding schools renewal programs, which is done directly by the local government.

Income from economic activities is relatively high (1.62%). It must be noted, however, that this figure is different by regions. It is quite high in Tbilisi, where schools located in the central parts manage to receive relatively high income mainly by offering students additional educational service.

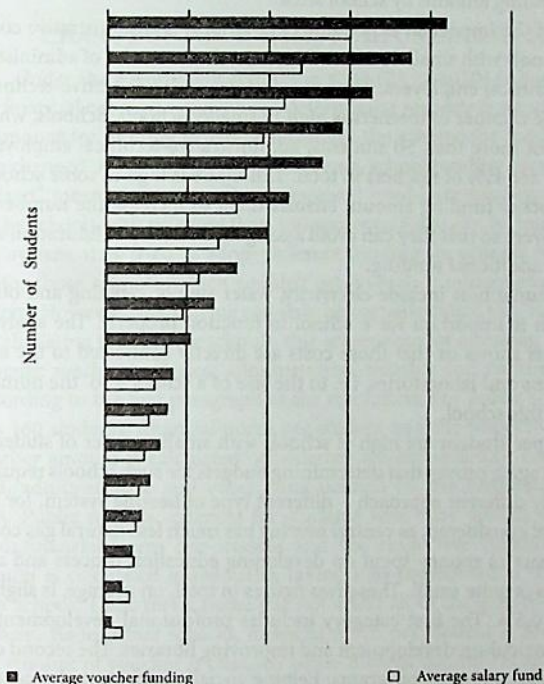
ANALYZES OF SCHOOL EXPENDITURES

Analyzes of school expenditures has shown us that primary expenditures at schools are: salaries (teachers', administrative and assistants), office costs, communal bills (heating, electricity, water), salaries for people who are not on the staff, bus fuel costs.

The most important component of costs is teachers' salaries, which was 84% of the voucher funding in 2010 and 75% of the total funding of public schools. This is an average figure and is quite different by schools of different types. In schools located in towns, teachers' salaries make up 70% of the voucher funding, in schools in villages – 87.7%, and schools in mountainous regions – 109.2%, thus in such schools the voucher funding is not enough to cover teachers' salaries.

Voucher Funding and Teachers' Salaries

Figure 6.4



The majority of schools with budget deficits ask the Ministry of Education and Science for help, in order to cover teachers' salaries. In the first place, this problem is connected with small number of students at schools. In that respect, in the worst conditions are schools, which receive "funding for mountainous regions" (Table 8). 70% of such schools pay the salaries with the voucher funding. But if look closely at the table, we can conclude that this problem is not because of a school location, but it's because of the number of students at school. If a medium-sized school located in a town

has 640 students, the figure in mountainous regions is 16 times smaller – only 106 students.

The chart shows the link between teachers' salary fund and the average voucher funding amount by school sizes.

One of the important expenditures of schools is administrative costs. Even in schools with small number of students there are a lot of administrative and technical employees. The ration between administrative-technical staff and the number of teachers is high in smaller schools. Schools, where there are not more than 50 students, administrative-technical employees, on average, are 45% of teachers in total. This figure is high in some schools, but the voucher funding amount enables them to increase the number of such employees so that they can avoid asking the Ministry of Education and Science for additional funding.

Communal bills include electricity, water supply, cleaning and other costs, which is important for a school to function properly. The analyzes of such costs shows us that those costs are directly connected to the area of classrooms and laboratories, i.e. to the size of a school – to the number students at this school.

Costs per student are high at schools with small number of students, which once again proves that determining budgets for such schools requires a completely different approach – different type of heating system, for example, is not considered, as central heating has much less natural gas costs.

The share of money spent on developing education process and students' needs is quite small. These two figures in total, on average, is slightly more than 0.5%. The first category includes professional development of teachers, curriculum development and improving libraries. The second category includes inclusive programs, helping socially unprotected students, programs for the gifted and talented, funds for sport competitions. Such costs are low because at most schools, funds are not issued for them, but it must be noted that there are schools, which have such costs, but those costs are quite low, if we don't take into account several exceptions.

7. CHANGES IN GENERAL EDUCATIONAL FUNDING

CHANGE OF THE SCHEME FOR FUNDING IN 2011

Under the government resolution #395 (23.12.2010) (About calculating financial norm per student and determining respective standard voucher amount for funding general education), the scheme for funding education changed. According to the new scheme, school funding became mixed. "Mixed" meant that some schools received need-base funding. It affected all the schools with no more than 160 students. Factually, by implementing this system, they tried to adopt different funding for schools with deficit, i.e. for those schools, which couldn't get enough funding before the new system. However, this scheme can only be partially called the "need-based". In calculating funding for schools, this scheme meant assessing three components: teachers' salaries, administrative salaries and communal costs. According to the first paragraph of the resolution: For public schools with 1 to 160 students, financial norm per student and the respective standard voucher amount is calculated considering student quantity, hourly workload, administrative and other costs defined by the National education Plan. Public schools, catering for students who have special educational needs, financial norm per student and the respective standard voucher amount is calculated individually, taking into consideration the needs of each school. Thus, this scheme did not affect all of the schools, but some of them. As for other schools, financial norm per student is 300 GEL. But this amount of voucher is changed when student quantity is altered. More specifically, for public schools with 161-230 students in grades 1-8, the coefficient equal to 1,433 was determined which means that such students' vouchers are multiplied by this coefficient; for public schools with 231-299 students the coefficient equals to 1,3; for public schools with 300-499 students the coefficient equals to 1,283; for public schools with 450-599 students the coefficient equals to 1,166; for public schools with more than 1000 students, the coefficient equals to 1. Students in 9-12 grades get different amount of vouchers. More specifically, schools with 161-230 students, the coefficient is equal to 1,72; schools with 231-299 students, the coefficient is

equal to 1,56; schools with 300-449 students, the coefficient is equal to 1,54; schools with 450-599 students, the coefficient is equal to 1,48; schools with 600-999 students, the coefficient is equal to 1,4; schools with 1000 students, the coefficient is equal to 1,32.

The amount of voucher is determined respectively:

For public schools, from grades 1 to 8:

Schools with 161-230 students – 430 GEL

Schools with 231 – 299 students – 390 GEL

Schools with 300 – 449 students – 385 GEL

Schools with 450 – 599 students – 370 GEL

a.e) Schools with 600-999 students - 350 GEL

Schools with 1000 students – 330 GEL;

For public schools, from grades 9 to 12:

Schools with 161-230 students – 516 GEL

Schools with 231 – 299 students – 468 GEL

Schools with 300 – 449 students – 462 GEL

Schools with 450 – 599 students – 444 GEL

Schools with 600-999 students - 420 GEL

Schools with 1000 students – 396 GEL;

The amount of voucher for private schools is 300 GEL.

For schools/sectors, where teaching is not in Georgian increased voucher was established. The corresponding addition was determined to be 0,08. Since practice has shown that school funding, which is proportional to student quantity, even in case of different vouchers, could not provide schools with appropriate and enough resources, the resolution launched additional, base funding. Such funding is for schools, where there are no more than 600 students. This funding is equal to:

Schools with 161 – 230 students – 30 000 GEL;

Schools with 231 – 299 students – 17 000 GEL;

Schools with 300 – 449 students – 14 000 GEL;

Schools with 450 - 599 students -10 000 GEL.

Besides the funding determined by this resolution, public schools, every month, receive 75 GEL per each teacher who has passed the certification exams and under the 21 October, 2005 command #576 of the Minister of Education and Science on “Adopting the instruction about public

teacher salaries and conditions", under the paragraph 51 on "The instruction for public school teachers' salaries and conditions", receives additional compensation; 125 GEL per each teacher who has certificates proving basic computer skills and knowledge of English. Each teacher, who is certified, has certificates proving basic computer skills and knowledge of English and under the command of the director of the LPPL National Center for Teacher Professional Development (public entity managed by the Ministry of Education and Science of Georgia) has one of the best exam results in basic computer skills and knowledge of English. According to the formula, $X = 1000 \text{ GEL} - (A+B+C)$, where: X - additional funding for public schools, apart from this resolution; A is the amount of money defined by the subpart "a" of the part 71 of the first paragraph of this resolution. B is the amount of money regulated by the subpart "b" of the part 71 of the first paragraph of this resolution; C - teacher salaries defined by the 21 October, 2005 command #576 of the Minister of Education and Science on "Adopting the instruction about public teacher salaries and conditions" (except paragraph 51).

The Minister of Education and Science determines the list of those public schools, which, besides the funding defined by the 4th and 5th parts of first paragraph need additional funding. The Minister also determines the amount of additional funding.

Furthermore, later, the resolution established additional funding for schools with different infrastructure. More specifically, schools merged as a result of optimization and reorganization.

NEW SCHEME FOR FUNDING: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

The Ministry of Education and Science put into action a new scheme for funding on 1 January 2011. The first change is connected with dividing schools into two categories by different funding system. In the first category are schools with no more than 160 students. In such schools funding amount is determined according to the National Education Plan, so, factually, according to their needs. Partially this is need-based funding. In January 2011 the number of such schools was 1155, which is 54% of all public schools. In schools with small number of students (less than 161) 3 components of

funding is determined: teachers' salaries, administrative and technical costs, whose main aim is to cover communal costs. In determining teachers' salaries, student distribution among classes, number of classes and hourly workload under the National Education Plan is taken into account. Schools, where teaching is not in Georgian are also considered. In case of a schools, where teaching is not in Georgian, or there is a sector where the teaching process is not in Georgian, hourly system aimed at schools, where teaching is not in Georgian is fully used. Unlike Georgian schools, this system has approximately 8% more in-class hours, which results in increased salary fund of teachers. Teaching hours at school is calculated using the teaching plan and the number of teachers – using 18 full-staff hours. Salary fund is calculated using the average salary of a full-time teacher, which is 355 GEL. (Including the income tax). It is less likely that this average reflects different qualifications and experience of teacher, which exists among teachers in villages and towns, as well as regional differences. Such approach does not take into account the changes, which result from the teacher certification, giving additional compensation to those, who will successfully pass the certification exams (We will discuss teachers' salaries thoroughly in the next chapter).

According to the new scheme for funding, salaries of administrative and technical staff are determined to be 17% of teacher salary fund. Such averaging approach indirectly takes into account the number of students, but does not consider neither school location, nor the building size, which often determines administrative and especially technical staff structure.

Current and communal costs constitute approximately 15% of all the expenses.

If we compare the new scheme for funding with the previous, voucher scheme, we will certainly find a difference between the two schemes and the amounts of money for funding. According to the new scheme, funding has risen, especially at schools which have a small number of students.

The new scheme does not take into consideration the whereabouts of a school – in a mountainous region, in a village or in a town – it takes into account the number of students studying at school. But, as a school location has an effect on the number of students, we grouped them according to it; the table below shows the distribution of schools according to the new scheme for funding.

Schools with Different Funding, according to student number and geographical location

Table 7.1

Indices	Number of schools			
	Mountainous regions	Villages	Towns	All
Up to 160 students	513	606	44	1163
161-230	45	190	37	272
231-299	16	100	18	134
300-449	15	99	83	197
450-599	4	24	67	96
More than 600	–	17	207	224
Total number of schools	593	1036	456	2085
Total number of students	53 864	176 246	282 815	512 925

Schools listed by their geographic location and their number of students according to the different scheme for funding.

As the table shows, the majority (97%) of schools with a small number of students (with up to 160 students) are situated in villages and mountains. They are financed in accordance with the financial norm per student and respective standard voucher amount. Schools with up to 450 students operate in villages and mountainous regions. They receive additional funding, along with the voucher funding. Schools, which have more than 450 students are located in towns.

We will now discuss how much money was spent on funding school in 2011 and how they were distributed among schools situated in various

geographic locations. Of course, the new scheme for funding did not take into consideration such distribution, but in order to compare with the 2010 data, we analyzed the 2011 funding according to the geographic locations of schools, using the previous table.

***Funding of schools by their geographic location
and their number of students***

Table 7.2

Indices	Mountainous regions	Villages	Towns	All
Direct funding in 2011	58720056.3	121278791.5	115 825 389.9	295 824 237.7
Schools with budget deficit	107	134	61	302
Additional funding in 2011	1 261 358	2 153 147	659 967	4 074 472
Total funding (2011)	59 981 414.3	123 431 938,5	116 485 356.9	299 898 709.7
Direct (voucher) funding in 2010	39 371 860	106 451 009.5	121 419 351	267 242 220.5
Schools with budget deficit	545	802	226	1573
Additional funding in 2010	15 397 975	17 697 488	4 135 077	37 230 540

Total funding (2010)	54 769 835	124 148 497.5	125 554 428	304472760.5
Difference in voucher funding	+19 348 196.3	+14 827 782	-5 593 961.1	+28 582 017.2
Difference in total funding	+5 211 579.3	-716 559	-9 069 071.1	-4 574 050.8

As the table shows, voucher funding for public schools in 2011 was 295 824 237.7 GEL and it rose by 28 582 017.2 GEL, i.e. by 10%, compared to the year before (2010). The impact of the rise of funding was strongly felt by schools located in mountainous regions and villages; Public schools located in towns suffered reduction in funding.

Despite the fact that necessary funds were precisely determined in accordance with the National Education Plan, as well as additional funding, it turned out, that the amount of funding they had received was not enough for schools with small number of students. 15% of all schools still have budget deficits. More than half of them ask for additional funding every or almost every month. Which schools turned out to have budget deficits? These are schools with up to 160 students (137 schools); schools with 161-230 students, which, in addition to the voucher funding receive 30 000 GEL (39 schools); schools with 231-299 students, which, in addition receive 17 000 GEL (46 schools); schools with 300-449 students, which, in addition receive 14 000 GEL (41 schools); schools with 300-449 students, which, in addition receive 10 000 GEL (21 schools); and schools with a large number of students with 600-2150 students (18 schools), for which, like schools with small number of students, the voucher funding is not enough and some of them were provided with additional funding (10 000 – 40 000 GEL) from the Ministry of Education and Science at the same time (in just a month) or over months.

To sum up, let us discuss whether the new scheme for funding is the improved voucher funding whereas for 55.8% of all schools (1163 schools) financial norm per student and the respective standard voucher amount is calculated considering the National education Plan, student quantity,

hourly workload, administrative and other costs defined by the Ministry of Education and Science; for 33.5% of all schools (698 schools), the voucher amount is calculated using coefficients and they are in addition given additional funding from 10 000 to 30 000 GEL, taking into consideration the school size. 10.7% of all schools (224) remains without getting any additional funding and relies solely on the voucher funding, out of which, 8% of them (18 schools) have had budget deficits and have asked for some additional funds, as it has already been mentioned earlier.

Furthermore, one of the disadvantages of the new scheme for funding is the additional funds which are connected with the existence of one more or less student. The government resolution mentioned above says that schools with 161-230 students, will receive base funding, which amounts to 30 000 GEL etc. In this case, if there are 230 students at school and if one more student is added, the school loses 13 000 GEL. But if it already has 231 students and one student leaves school, the school receives 13 000 GEL in addition etc. Thus, enrolling or not enrolling one student determines whether a school will receive 13 000, 3 000, 4 000 or 10 000 more money, which, in our opinion, is not right. When the 600th student enrolls in a school with 599 students (after which the school will have no base funding of 10 000 GEL), this student's voucher amount won't make up for that lost money, which wouldn't have been lost if this student hadn't enrolled in this school. Does the new school funding system breaks the three fundamental funding principles of fairness, adequateness and effectiveness? This and a great number of other problems still remain after the change of the scheme for funding, among which are schools with budget deficits, no increase in teachers' base salaries, lack of necessary funds in order to operate decently at the most of schools (whereas only salaries, communal bills and current expenses are covered by the funding amount).

The greatest advantage of the new system is that school staff receives salaries on time, which is very important facing the fact that those salaries are quite low. As we have already mentioned, staff at schools with budget deficits were paid late, because of the late delivery of additional funding.

8. TEACHERS' SALARIES

Financial assets of schools are mainly used to cover salary costs; the biggest portion is used for covering teachers' salaries. Salary is the essential stimulus that determines teachers' attitudes toward their profession and determines their satisfaction with their job. However, teachers' salaries are not as high as of those working in other fields and are different from other countries. In this part of our paper we will characterize teachers' salaries before and after the reform; we will make comparisons with European countries and give recommendations to help the further improvement.

TEACHERS' SALARIES - BASIC FORM FOR LABOR COMPENSATION

Human resource is one of important factors in the education sphere, because the success of a school and its effective functioning significantly depends on its employees. Thus, quality education depends on three basic elements:

1. Quality of human resources in the system;
2. Quality of interpersonal relations;
3. Developing existing human resources and effectively using them.

The most important function of a school is to do highly academic activities. Thus, the largest share from education expenses is teachers' salaries, because they are key performers of those activities; so school funding problems are directly related to recruiting teachers and paying them.

Salary is a societal assessment indicator of teacher's labor. In order to teacher labor be successful and respectful, it should correspond to the work done, it should be increasable it should be sensitive to aggregate market. It should promote students' success by improving pedagogy and motivate teachers' creative work.

How should teachers' pay be determined? How should it be correlated with students' academic achievement and with teacher participation in preparation and training programs?

It is undisputable that performance is the best tool for determining a person's salary. How can the labor productivity of teachers be expressed

in numbers – should it be linked to the hours worked, number of students taught or students' test scores? How can teacher performance be measured and how fair is it to owe students' academic achievement to teacher performance? What kind of stimuli should teachers be given so that they would care for student success and at the same time pay wouldn't motivate them to assess student success subjectively. Besides, how can we link students' academic achievement to teacher performance if we take into consideration that students' natural abilities play crucial role in teaching effectiveness? The above questions make teaching effectiveness hard to evaluate.

In Georgia, in the 1990s the problem was solved by taking into account a teacher's experience, work experience and quality.

In the education system, teachers' pay scales were determined by the central government, under the presidential command. Recruiting teachers, appointing principals and other organizational issues were resolved under to the norms defined by the Ministry of Education and Science. Local citizens' or regional government's attempts to focus on teaching quality or school education processes were limited and their enthusiasm for working on these matters was weak. It was the central government's responsibility to provide quality teaching and teacher training.

Teacher certification started in 1997 and it aimed to determine objective evaluation criteria and regulate salaries. According to their tests results, teachers would be divided into four groups. However, the implementation of evaluating teachers and their qualifications using test scores met some difficulties. Categorization was considered a formal thing and it was voluntary, as a result the teacher testing practice was temporarily ceased. Teacher salaries according to the categories were determined in the following way: without any category (who didn't pass the test) – 35 GEL; I category – 45,5 GEL; II category – 55,5 GEL; III category – 70 GEL.

There were special rules, which considered higher salaries for teachers working in the mountainous regions. Standard coefficient for teacher salary was multiplied by 1,2; in case a school was located 2000 meters above sea level, it was multiplied by 1,3 and by 1,4 when school was located 2500 meters above sea level.

Despite the pay rise, teacher salaries were very low considering their work intensity, standard of living and the inflation level. Salary delays took

place, especially in regions. The reason for it was the delay in transferring money from the central budget to the budgets of territorial units, as well as problems with local budgets.

EDUCATION REFORM AND INDICATORS TO DETERMINE SALARIES OF TEACHERS

As soon as the “Law of Georgia on General Education” was adopted in the education sphere of Georgia, the Minister’s command was issued (21 October, 2005) on teachers’ pay and conditions.

Under the command, base and additional compensation for public school teachers was centrally determined. In order to develop salary criteria and carry out the corresponding paragraphs in the “Law of Georgia on General Education”, an instruction was adopted as well as the respective appendices, which determined base and pay of public school teachers.

According to the instruction, the calculation principles of base and additional compensation of public school teachers were based on the following criteria:

1. Teacher’s education and qualifications;
2. Work experience in teaching in a public school;
3. Weekly workload
4. Characteristics of work, which meant:
 - a. Workload in spite of student quantity (22.04.2008 N374)
 - b. Combined classes (when a teacher teaches a class which consists of two or more classes)
 - c. Teaching Georgian language and literature, history of Georgia and geography of Georgia in schools where teaching language is not Georgian;
5. Classroom tutoring.

In determining the base pay, three criteria were used – qualifications, work experience and weekly workload and in determining the additional compensation – work characteristics and classroom tutoring are taken into consideration.

How is the base salary calculated by the criteria mentioned above?

Under the 21 October, 2005 command #576 of the Minister of Educa-

tion and science on adopting the instruction about public teacher salaries and conditions and its appendix #1 (31.12.2008 #1184 enforced from 1 September, 2009):

a) Base salary is 245 GEL and a teacher's salary is calculated using the following formula: $Sal(m) = Sal(b) \cdot Ed(c) + Sal(b) \cdot Ed(c) \cdot WS(c) + Sal(b) \cdot WE(c) \cdot WS(c)$, where:

$Sal(m)$ = teacher's salary per month

$Sal(b)$ = One-month base salary (245 GEL);

$Ed(c)$ = Coefficient for a teacher's education;

$WS(c)$ = Coefficient for a teacher's work characteristics (0,15 for any student quantity in class);

$WE(c)$ = Coefficient for a teacher's work experience.

Education, qualifications and work experience		Coefficients	Teacher at the institution of general education, any quantity of students
Coefficient			0.15
Education and qualifications			GEL
1.	Complete general education	0.8	229.08
2.	Vocational education	0.9	257.25
3.	Bachelor's Degree	1.0	285.43
4.	Master's Degree	1.1	313.60
5.	PhD Degree or any equivalent scientific degree	1.2	341.78
Work Experience X			
6.	$X \leq 5$ years	0.1	
	$5 \text{ years} < X \leq 10$ years	0.3	
	$X > 10$ years	0.5	
Base salary = Bachelor's Degree = 1 month		245	

Two inadequacies deserve attention: 1. What is the coefficient, which equals to 0,15? If any teacher, at the institution of general education, with any number of students in class gets a base salary multiplied by 0,15 (245 GEL), it's no longer base, is it? Moreover, 2. If for determining a base salary, we take a teacher with a Bachelor's Degree and 5-year experience (Coefficient for a bachelor's degree is 1,0), why is it multiplied by 0,1?

While determining base salary, a teacher with a Bachelor's Degree and 5-year experience must be taken and the teacher, who is more educated or has more work experience, gets more salary (by multiplying by the corresponding coefficient) and the teacher with less education gets less salary. Currently, not a single teacher gets the base salary – 245 GEL. If we calculate using the formula, the salary of all teachers, who have a Bachelor's degree and at least 5-year work experience, is 285,43 GEL which is the real base salary. If we multiply this by the coefficient for a teacher with a Master's Degree - 1,1, we get 313,60 GEL and if we multiply this by the coefficient for a teacher with a PhD Degree – 1,2, we get 341,78 GEL, which is actually received by teachers with respective education.

Determining the cost of 1 hour is also disputable.

In any sphere, salary is determined as the cost of work done by an employee. A full-time teacher's base salary, who works 18 hours a week and has 5-year experience and a Bachelor's Degree, is 245 GEL, as it is mentioned in the command. As it has already been mentioned, it is multiplied by 0,15 and 0,1 (not directly but according to the formula) and practically, the minimum monthly salary is 285,43 GEL. If we want to calculate the annual salary, we have to multiply it by 12, which means that such teacher will have an annual cost of 3425,16 GEL. If a teacher works 18 hours a week, then the cost of one lesson during the whole academic year is $3425,16:18=190,29$ GEL. As there are 35 academic weeks a year, the cost of one lesson is 5,44 GEL ($190,29:35=5,44$).

In accordance with the fact mentioned above, a compensation for additional lessons given must be determined. In the above mentioned command of the Minister it is indicated that a teacher works more than full-time, when he/she works 40 hours at school and works 21 hours or more in class. In case a teacher works for more than 20 hours (21,22,23), he/she receives additional 25 GEL above the full-time salary (18.02.2008 N128).

We can ask a question – why is additional 1,2,3,4 or more lessons taught compensated equally? Isn't it possible to estimate the cost of one in class hour and thus determine teachers' additional hours.

THE SALARIES OF TEACHERS AND PRINCIPALS IN GEORGIA AND EUROPEAN COUNTRIES

In Georgian and European countries, there are similarities, as well as differences in establishing and calculating teacher and school principal pay. In Georgia and European countries, except some countries, teacher pay is determined centrally. The exception is Finland and Iceland, where base salary is determined locally, Germany, where salaries are determined regionally (by the land government) and Norway, Slovenia, Latvia, Litva, Czech Republic, where teacher pay is determined centrally as well as by the local government or on a school level. In the countries mentioned above, the same principle works for school principal salaries. This does not apply to Georgia, since school principal salary is determined on a school level (The Ministry of Education and Science only determined the minimum pay). The amount is based on a total number of students at school, with few exceptions. In spite of a small number of students, school principal's salary ranges between 300 to 1600 GEL (with 1500-2500 and more students). In a lot of European countries, school principal pay depends on the student quantity. For example: In Portugal, principals have salaries differ if there are up to 800 students at school, from 801 to 1200 or more than 1200 students (the difference is small and is on average less than 1000 Euros annually). In Finland, the difference between school principal salaries takes place only at primary schools. The least salary has the principal, whose school has 7-14 classes, moderate salary is given to a principal if his/her school has 15-19 classes and a high salary is at schools with more than 20 classes. Besides, in comparison with Portugal, the difference between annual salaries is significant and is 3500 Euros on average (Eurydice, 2010).

In Georgia, teachers are not categorized. As for the European countries, salary defined by the law ranges from minimum to maximum levels.

It must be noted that, like teacher salaries, school principal salaries differ by stages. The difference between minimum and maximum teacher salary is also significant and on average it ranges between 33% (Finland)

and 111% (Austria). The exception is Latvia, where the difference is only 4% (Eurydice, 2010). In Georgia, this difference is 31% on average.

The best way to determine financial recourses spent on teacher salaries in different countries and to compare their income is to compare teachers' minimum and maximum salaries to the GDP per capita, which is the indicator for living standard of a country population.

In the majority of countries or regions teachers' annual minimum and maximum salaries compared with GDP per capita is identical at the primary and secondary stages, and is significantly higher at the upper educational stage. In most countries a teacher's minimum salary at the primary and secondary levels is lower than GDP per capita. The lowest is in Litva, where a teacher's salary accounts for 44% of GDP per capita.

The highest ratio of a teacher's minimum salary to GDP per capita is in Germany – 130%, Spain – 126%, Portugal – 134% and Turkey – 148% (Economy of the European Union).

If we take into account the fact that the base salary is the minimum salary, which is received by a teacher in case a teacher has a Bachelor's degree, has no work experience and works full-time, in Georgia the highest level of career ladder can reach a teacher, who has a PhD degree and has more than 10-year experience.

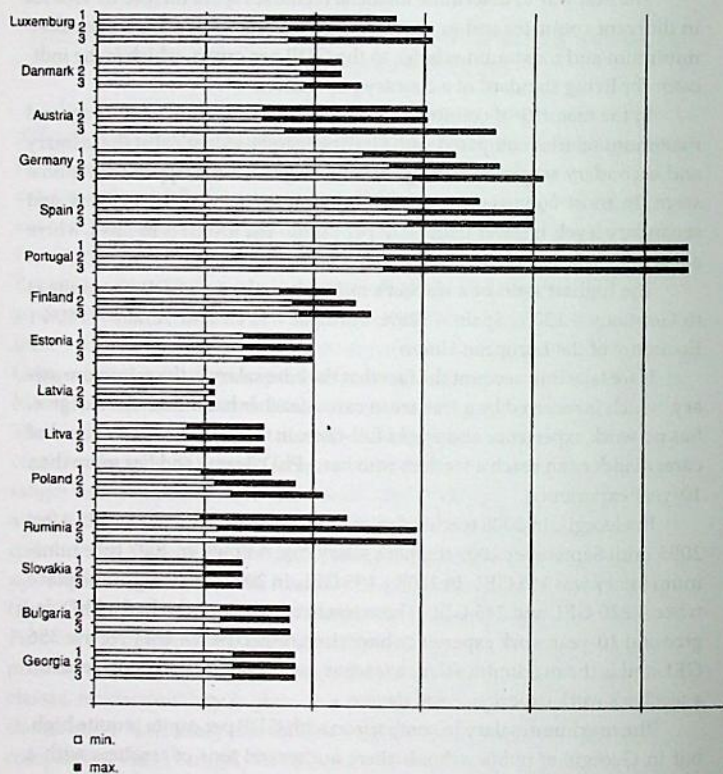
In Georgia, in 2005 teachers' minimum base salary was 115 GEL. After 2005 until September 2009 teacher's salary rose 4 times: in 2007 base minimum salary was 165 GEL, in 2008 – 195 GEL, in 2009 the change took place twice – 220 GEL and 245 GEL. Those teachers' salaries, who had a PhD degree and 10-year work experience have risen respectively – they receive 356 GEL and is the maximum salary a teacher can get taking into consideration a teacher's work experience and degree.

The maximum salary in comparison with GDP per capita is quite high, but in Georgia at public schools there are several tens of teachers with a PhD degree out of more than 61 000 teachers.

The graph below shows teachers' salaries in comparison with GDP per capita is shown:

MINIMAL AND MAXIMAL TEACHERS' SALARIES

Figure 8.1



1-Primary stage, 2- Secondary stage, 3- High school

ADDITIONAL COMPENSATION IN GEORGIA AND EUROPEAN COUNTRIES

As mentioned, additions to teacher salary was separately defined as well as the criteria for determining this type of salary are:

1. Characteristics of work, which meant:
 - a. Workload in spite of student quantity (22.04.2008 N374)
 - b. Combined classes (when a teacher teaches a class which consists of two or more classes)
 - c. Teaching Georgian language and literature, history of Georgia and geography of Georgia in schools, where teaching is not in Georgian;
2. Class tutoring;
3. Additional compensation to the base salary for working 21 hours and more which constituted 25 GEL;

Characteristics of work. After the reform addition to teacher salary took into account the number of students. Nowadays, when determining a salary, the number of students is not taken into consideration.

Additional compensation is also received by teachers who teach combined classes and teach Georgian language and literature, history of Georgia and geography of Georgia in schools, where teaching is not in Georgian using coefficients.

Addition to the salary in case of teaching combined classes, teaching Georgian language and literature, history of Georgia and geography of Georgia in schools, where teaching is not in Georgian and being a class tutor is calculated by using a separate coefficient which is multiplied by the base salary. The above-mentioned additional compensation does not consider a teacher's qualifications and work experience. The coefficients are as follows:

Teaching combined classes	Teachers at schools, where teaching is not in Georgian (Georgian language and literature, history of Georgia and geography of Georgia)	Class tutor (Any number of students in class)
0.1	0.1	0,255
24.5	24.5	62.5
Base salary = bachelor's degree = 1 month	245	

Furthermore, in Georgia teachers can receive addition to their base salaries by certification, which motivates teachers to develop professionally. This process is taken very seriously in any country. This matter has become significant for our country too, since before the reform, it was not well organized. After the reform the changes in the education system started to require teachers to care about their constant professional growth, which is becoming one of the main factors of the education system success. Politicians and education professionals in the system believe that not a change will be successful, if teachers don't understand and carry out changes in their teaching practice. Teachers caring about professional growth make investment in their education, which requires continuous development and leads to the success of every student.

That's why teacher's certification is essential. Passing exams successfully and getting a certificate is the proof of their knowledge and skills. Thus, in accordance with the 26th paragraph of the "Law of Georgia on General Education", under the command of 4 December 2009 of the Minister of Education and Science, the regulation on teacher certification was adopted, under which a teacher must pass exams and carry out the certification process in spite of his/her scientific achievements in order to get the certificate.

All of the teachers or people who want to be teachers have been given the right to pass the exams until 2014.

The teacher, who will successfully pass the certification exams and will teach full-time or more than full-time, will receive 75 GEL monthly in addition to the salary.

Besides, the teacher who is given the additional compensation and has the certificate, which reflects his/her basic information technology skills and knowledge of English, additionally gets 125 GEL monthly.

The certified teacher, who has basic information technology skills and certificate which proves his/her knowledge of English, is considered to be one of the best teachers and receives a salary equivalent to 1000 GEL including the salary and additional compensation under the command of the director of the LPPL National Center for Teacher Professional Development, public entity managed by the Ministry of Education and Science of Georgia.

In the European countries, teachers' base salary depends on professional experience. Various additional compensations can take place and thus actual salaries can significantly rise. A teacher can get additional compensation in the following cases:

1. Additional formal qualifications (Under agreement)
2. Continuing professional development (Under agreement)
3. Evaluate teaching by student test scores (7% of base salary)
4. Additional duties (20% of monthly base salary or hourly wage)
5. Geographic location (High costs of living, people with low social conditions and remotely located places). Teachers who work on islands as well as in special places, where they have to use special dialects, get additional compensation – Spain; Finland – 2.37% of the base salary.
6. Teaching students who have special needs or difficult conditions (10-30% of base monthly salary)
7. Outside the classroom activities (In agreement with local people)
8. Working extra time (150% of base salary, with recruitment contract – Estonia).

There is also additional salary: (Teacher at public gymnasium: 10% of base monthly salary) (Eurydice, 2010).

We won't discuss which country gives more attention to what kind of additional compensation and how this compensation is determined, we will briefly talk about geographical wage differentials.

Adam Smith was one of the first to believe that workers had to be paid differently according to their work conditions. His argument was that people working at different locations had to be paid differently. This is reflected

in the "Compensating differential" theory. Nowadays, half of the European countries provide extra financial compensation connected with school geographic location, where teachers work. The aim is to motivate teachers to work in remote areas, villages or socially undesirable places and it's determined centrally. Additional compensation is also offered to those who have to work in capitals, where the standard of living is high. Criteria are different among countries; countries like Denmark, Greece, Spain, Cyprus, Poland, Romania, Finland, and Scotland have geographic reasons (remote or isolated areas). On the other hand, criteria can be based on economic reasons (high cost of living) – Denmark, France, Finland and England or social reasons (socially isolated places and where most students belong to ethnic or language minorities) – Greece, Spain, France, Italy and Hungary (Eurydice, 2010).

As for Georgia, after the reform, teachers are not given such additional compensations whereas Georgia is a country with complicated terrain. More than 20% of school is located in mountainous areas and some of them are 2000-2500 meters above sea level. It means long and cold winter and blocked roads. But there is a program, which, in exchange of high salary, motivates young specialists to work there, without any criteria. A question arises here: what's wrong with local teachers? The Ministry of Education and Science of Georgia must take this problem into consideration.

We also compared the average salary of those working in the education sphere to those working in other spheres. The spheres were non-manufacturing and thus close to the education system. By comparing, we tried to show how salaries of those working in education (most of them are teachers) worsened or improved in comparison with other individuals representing different profession relative to the base period.

As it turned out, salaries are significantly different: in the health care sphere, salaries are 7% more than they are in the education sphere; hotel and restaurant worker have 19% more income. Municipal and social service workers are paid 52% more, commerce employees have 95% more income, transport and communication workers get 129% more salary and those working in real estate and leasing have 139% more income.

Salaries in education rose by 3,3 times from 2003 to 2009, in the meantime, it rose 5 times in the health care field, in the municipal and social ser-

vice – 4,4 times, in commerce – 9.7 times, in transport and communication – 3,7 times, in real estate and leasing services – 5,3 times. The only sphere where average salary rose 2,4 times is the hotel and restaurant sphere. However, average salary of people working is still higher than those working in education.

If we compare this to Germany, education workers have less average salary than information and communication and finance and insurance workers, but their average salary is higher than those working in other fields.

We can come up with some arguments defending such low salaries of those working in the field of education, especially teachers (that they don't work for 12 hours, that their work is relatively safe, that they have convenient work environment and conditions), but those arguments won't justify policies adopted in this field and we will always have reasonable counter-arguments to prove the necessity of rising teacher salaries. All of the fields mentioned above, except health care, can't be more important than education, because education is the field where teacher plays a crucial role in raising our future generations to be productive members of society.

RECOMMENDATIONS CONCERNING TEACHER SALARIES

After analyzing teacher salaries in Georgia and making international comparisons, we should ask the following question: Is teacher pay equivalent to their work done in satisfying modern needs? Thus, must it rise in the nearest future? What should its economic basis be? How can it be raised? These are some of the questions, which arise around teaching issues. Starting to answer those questions by a brief theoretical review, we must note that teacher's as well as any other worker's reason to be motivated is a high salary. This is one of the most important gains of education. Income expectation is the basis for determining the actual gain from education. Education makes a person's productivity grow and gives a chance to get a higher salary. It raises his/her efficiency in social production. An individual, who has decent fundamental education, has more chance to get employed and is safe from unemployment. These conclusions are nice, but relative to current teacher salaries, they fail to reflect reasonable prospective for the future teachers. As it has already been mentioned, in modern days, special importance is given to salary problem when teachers face more and more needs to

satisfy (unlike workers in other fields). Today, when we are exposed to plenty of information, being able to use it is essential. One should be able not only to gain information, but also to analyze it by content, aim and quality; a person should learn to use information to create new material, intellectual or spiritual capital at school. School must make a person capable of being able to easily acquire knowledge and skills, find his/her place in society. In the realization of the above-mentioned, teachers play crucial roles and they must be ready to transfer new knowledge and find right ways of teaching. In any field, knowledge is renewed every 4-5 years. For teachers, taking into consideration conditions today, such time is relatively small. Teachers must learn new technologies which are implemented at schools – netbooks, classroom-laboratories, “Classrooms of future“, which are equipped with latest technologies – with interactive smart boards and monitors; teachers must be introduced to the new teaching methods, they should constantly improve their knowledge, experience and skills. This is opposed to the researches where economists of education trying to prove that investing in education has rational reasons – to get more income in the future; that education enables a person to have a profit and the profit means high salary, effectiveness in consumer costs, satisfying jobs and vacations, transferring acquired knowledge to the new generation etc.

Thus, when teaching is becoming a more complicated task – it needs more knowledge and as a result more investment, return should be more too, which must be reflected in higher salaries. A question may arise here: Aren't certified teachers given additional compensation? But this is additional salary. Base salary has not changed since September 2009. Basic changes, which were reflected in the transition to new teaching technologies and special preparation of teachers, took place in the last three years. Accordingly, the results of those processes must be raised basic salaries of teachers.

9. BASIC DIRECTIONS FOR IMPROVING THE FUNDING OF GENERAL EDUCATION

The Law on General Education of Georgia, adopted by the Georgian Parliament in 2005 was the basis for creating such legislative conditions, where accessibility to education, quality, transparency and objectivity were guaranteed. Introduction of the voucher funding of schools took place during that period. The reason for adopting such type of funding was to create competitive conditions, which would result in the improvement of teaching quality.

According to the Law on General Education, schools are financed from the Central Budget, with the voucher amount corresponding the financial norm per student. As the research showed, the existing voucher funding scheme failed to accomplish general education funding goals relating fairness, adequacy and effectiveness. It failed to satisfy the needs of stakeholders. It especially became apparent when the number of pupils and classes declined and migration to towns increased, because schools with small number of children located in the mountainous regions started to decline. In 2011, changes made to the scheme of funding partially solved the problems, which existed in the scheme before. First of all, schools with budget deficits declined. However, as the research showed, it was not enough.

Despite the changes, which started form 1 January 2011, equality in school funding was not reached. This is very well reflected in the #395 resolution of the Georgian Government, 23 December 2010, on calculating financial norm per student and determining respective standard voucher amount for funding general education –schools with 161-230 students get 30 000 GEL in addition to the voucher funding, schools with 231-299 students get 17 000 GEL etc. Is it fair to treat schools with 230 and schools with 231 equally? Schools with 230 students loses 13 000 GEL by adding one more student. And schools with 231 students get 30 000 GEL additionally if one student leaves. One student determines if a school gets 3 000, 4 000 and 10 000 GEL in addition (231-299, 300-449 and 450-599).

Thus, taking into consideration school funding systems and principles of different countries, we came to the conclusion that a change is needed in the Georgian school funding system. What kind of change are we talking

about? Firstly, schools must have equal conditions. This will only be possible, if expenditure on education as a share of GDP increases by at least 4.5-5% (According to European Union 27, this figure is 5.4%).

By at least doubling educational expenses, school education process will improve. Besides, voucher funding can be replaced with formula funding. The formula will be developed so that it will guarantee: balance between the regions, stability, comparability and forecast – for small and large schools, for schools located in towns and villages. It must allow us to calculate the value of decisions and their effects: for instance, changes in minimal salaries of teachers, in standard hours of teachers, in class sizes, compulsory number of lessons, schools network etc. Formula funding will take into account the optimal size of classes – by stages, the optimal quantity of students in classes. The formula will also make it possible to distribute money taking into consideration policy priorities like new requirements for the curriculum. The new formula will raise the quality of transparency.

Formula funding advantages are the following:

- It will be based on real expenses of education. The expenses, which will include not only salaries (teachers, administrative staff's and assistants) and necessary expenses (communal, heating and current), but expenses, which will satisfy real needs of students and school staff, which will promote the success of every student.
- General education funding will correspond to education policy. The value of political decisions can be evaluated.
- Financial stability will be guaranteed. Change in finance distribution will bring change to the number of students and thus to the number of classes (change in factual costs).
- Schools will be fully financed at the beginning of the year, because the number of students by classes and thus the number of classes will be known.
- Teachers will get higher salaries – their base salaries and additional compensation will be higher.
- Schools where education process is not in Georgian, additional lessons in Georgian language will take place, as well as additional lessons in classes with language diversities.
- Smaller combined classes and relatively less class mergers. The

need for additional lessons in combined classes will be taken into account.

- Changes in factual needs and fair funding will be taken into consideration.
- Will consider the fact that each stage needs different funding.
- Will guarantee keeping necessary small and remotely located schools by additional funding; The fact that elementary schools should be located near home will be taken into account.
- Teaching quality will improve, especially on the third stage.
- Taking into consideration the existence of schools with merged management, functioning separately.
- Trainings will be held locally, all teachers will have equal chances for participation.

Characteristics of students with special needs will be taken into account.

Besides the above mentioned, to solve current problems at schools, it is advisable to do the following:

1. Engaging the local government. Schools are mainly financed from the central budget in Georgia. The share of local-governments is tiny (0.5-1% on average). There are issues, which are far from the sphere of education, but solving them is crucial for developing this sphere – infrastructure development in villages (especially in mountainous regions). Local-governments should engage in the activities concerning repairing local roads, repairing school buildings and provide them with heating.

Developing and expanding the network of boarding schools. When we analyze schools functioning, its effective or efficient activities, we take into consideration its size. It is very hard to determine, which school will be more effective currently – small schools or large ones.

Opinions on this matter vary among researchers. Some think that the best size for a school is to have 400-1200 students, others prefer smaller sized schools (with about 300 students) (Johnson, Jerry D., Craig B. Howley & Aimee A. Howley. (2002) *Size, Excellence, and Equity: A Report on Arkansas Schools and Districts*. Athens, OH: Ohio University, Educational Studies Department. ERIC Document Reproduction Service (forthcom-

ing), Pittman, R.B. & P. Haughwout. (1987). "Influence of high school size on dropout rate." *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(4), pp. 337-343). To their points of view, small schools have better academic results. Students behave better, they are more engaged in the process; such schools are considered more effective because every student is given decent attention and is decently evaluated. Those ideas could be productive in Georgia, but difficult to at the same time.

If we analyze Georgian public schools in the same framework, we'll get a different picture, because at the end of 2011 there were up to 160 pupils at 1163 schools out of 2085 public schools, the majority of which have classes with 1, 2 or 3 students. Only 67 schools had over 1000 students. Thus, in our country, the number of schools doesn't have to be lowered, but it is necessary to increase the number of students at schools at least up to the minimal point, as the problem of school size is accompanied by the problem of class sizes too. Some of such schools are located in the villages of mountainous regions. The majority of them have small number of students. They are far from one another. As a result of national policy, the number of elementary schools has declined in the past years and elementary school students have had difficulties in reaching their schools easily. This was one of the reasons why people have moved to towns. Regions, where there are boarding schools found themselves in a better situation. We analyzed the functioning of 3 schools located in three regions of Adjara. These regions are: Khelvachauri, Kobuleti and Keda. Despite the fact that a boarding school in Chaisubani (Kobuleti) was in very bad condition, parents still wanted their children to live and learn at that school. Demand on boarding schools also existed in Dusheti. The advantages of boarding schools are that students can be academically more successful and they can have high level of socialization. The disadvantage is that students spend most of their time away from families etc, but if there is no problem with those issues among parents and children, we can think about the further development of boarding schools.

Equal educational opportunities for every student. Material and technical resources, which are needed for the normal functioning of the education process, should equally be provided for schools located in towns as well in regions. Some schools are equipped with laboratories, "classes of the future", which are equipped with advanced technologies also func-

tion there. Some students and their parents only hear about the above-mentioned on the radio or on TV. Parents want their children to learn at such schools. As a result, there are a lot of overpopulated schools in the centre and small schools in the other places, the situation is especially hard at schools located in the mountainous regions.

Student transporting service for schools. Local governments can take responsibility for properly developing such a system.

We have to mention the problem, which is connected with the most important human resources at schools – teachers. This problem is their salaries (of course among other problems we won't discuss here), which are very low.

All of the things mentioned above, in order the education system to develop, we believe that 1) Base salaries of teachers should double, or initially grow by 70-80%; in accordance with it, the next step which will help to plan their salaries better will be to 2) categorize them (as it is in most European countries) – beginner teachers, teachers, senior teachers and teacher-methodologists. Base salaries will be categorized accordingly and criteria will be determined, which will allow teachers (give them motivation) to move to the next stage (constantly try to develop professionally – acquire more knowledge and skills, get a master's or doctorate degree, participate in trainings, use advanced technologies effectively, improve teaching quality etc), or else they will have to move back to the previous stage. It is also important to 3) improve the system of additional compensation, which must first of all be linked to geographical locations, also, evaluation of teaching by using students' academic results, teachers' duties, working overtime etc. Each additional piece of work can be paid additionally, as a percentage of base salary. 4) Determining base and additional compensation in such manner will replace the current complex system of formulae and coefficients, calculating teachers' salaries will be much easier. 5) It must also be mentioned that there must be significant differences between the minimum and maximum salaries. When the difference is insignificant (10 or 15 GEL), teachers won't make more effort in order to move to the higher stage. The difference between the categories should be significant (between 80-100 GEL), as a result of which teachers will be more motivated to develop professionally.

We believe that increasing public school funding and developing a formula-based funding system will cause further development and improvement of school education in Georgia, which will guarantee teachers satisfaction and high prerequisite for students success.

ლიტერატურა

1. ეროვნული სასწავლო გეგმა 2011-2016;
2. ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნები, საქართველოს მთავრობის. განკარგულება. N 84 2004 წლის 18 ოქტომბერი ქ. თბილისი.
3. საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ. 2005.
4. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N576, 2005 წლის 21 ოქტომბერი ქ. თბილისი-საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე
5. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N 1185, 2008 წლის 31 დეკემბერი ქ. თბილისი „საჯარო სკოლების მასწავლებელთა შრომის ანაზღაურების ოდენობისა და პირობების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2005 წლის 21 ოქტომბრის №576 ბრძანებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე
6. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №37, 2011 წლის 26 იანვარი, ზოგადი განათლების დასაფინანსებლად ერთ მოსწავლეზე გათვლილი ფინანსური ნორმატივისა და მისი შესაბამისი სტანდარტული ვაუჩერის ოდენობის განსაზღვრის შესახებ, 2010 წლის 23 დეკემბრის №395 დადგენილებაში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის თაობაზე
7. ვახტანგ სართანია, მიხეილ თოქმაზიშვილი, შორენა მალლაკელიძე, განათლების ეკონომიკის პრინციპები. თბილისი, 2004,
8. A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers
9. A New Model for Equitable and Efficient Resource Allocation to Schools: The Israeli Case. Iris BenDavid-Harad and Adrian Ziderman, School of Education, Bar-IlanUNiversity, Ramat-Gan, Israel
10. Achieving Educational Adequacy Through School Finance Reform, Andrew Reschovsky and Jennifer Imazeki, CPRE Research Report Series, University of Pennsylvania, 2000

11. Achilles, Charles. (1999). *Let's Put Kids First, Finally; Getting Class Size Right*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
12. Adams, Jacob. (1997). „School Finance Policy and Students' Opportunities to Learn: Kentucky's Experience.“ *The Future of Children: Financing Schools* 7(3), 79-95.
13. Alexander, Kern. (1982). „Concepts of Equity.“ In Walter McMahon and Terry Geske (Eds.) *Financing Education*. Urbana: University of Illinois Press.
14. Bearse, P., G. Glomm and B. Ravikumar. „On the Political Economy of Means-Tested Education Vouchers“, *European Economic Review* 44, 2000.
15. Benson, C. S. (1994). In T. Husen & T. N. Postlethwaite(eds.), *The International Encyclopedia of Education* (2nd ed.). Tarrytown, NY : Elsevier Science Inc.)
16. Berne, Robert, and LeannaStiefel. (1984). *The Measurement of Equity in School Finance*. Baltimore: JohnsHopkinsUniversity Press.
17. Berne, Robert, and LeannaStiefel. (1999). „Concepts of School Finance Equity: 1970 to present.“ In Helen Ladd, Rosemary Chalk, and Janet Hansen (eds.), *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*. Washington, D.C.: National Academy Press.
18. Berry, J., B. Jacob and S. Levitt. „The Impact of School Choice on Student Outcomes: an analysis of the Chicago Public Schools“, NBER Working Paper No.7888, 2000
19. BRIEF OVERVIEW: THE IMPACT OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS ON EDUCATION IN CEE COUNTRIES. A summary of answers received to four key questions sent to EI affiliates attending the High Level Seminar & initial responses to the follow-up survey on the impact of the crisis on education August 2009
20. Busch, Carolyn, and Allan Odden. (1997). „Collection of School -Level Finance Data.“ *Journal of Education Finance* 22 (3).
21. Caucutt, E. „Educational Vouchers when there are Peer Group Effects -Size Matters“, *International Economic Review* 43(1), 2002.
22. Chang-Tai Hsieh & Miguel Urquiola, 2003. „When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School

- Voucher Program," NBER Working Papers 10008, National Bureau of Economic Research, Inc.
23. Clune, William. (1994a). „The Shift from Equity to Adequacy in School Finance.“ *Educational Policy* 8(4), 376-394.
 24. Clune, William. (1994b). „The Cost and Management of Program Adequacy: An Emerging Issue in Education Policy and Finance.“ *Educational policy* 8(4).
 25. Clune, William. (1995). „Adequacy Litigation in School Finance Symposium.“ *University of Michigan Journal of Law Reform* 28(3).
 26. Darling-Hammond, Linda. (1997). *The Right to Learn*. San Francisco: Jossey-Bass.
 27. Duncombe, William, John Ruggiero, and John Yinger. (1996). “Alternative Approaches to Measure the Cost of Education.” In Helen F. Ladd (Ed.), *Holding Schools Accountable: Performance-based Reform in Education*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, pp. 327-356.
 28. Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs. Henry M. Levin, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 17, No. 3. (Summer, 1998), pp. 373-39
 29. Education - Eurostat - Europa-http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-07-001-02/EN/KS-CD-07-001-02-EN.PDF
 30. Education statistics <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>
 31. Edwin G. West, EDUCATION VOUCHERS IN PRACTICE AND PRINCIPLE: A WORLD SURVEY, February 1996
 32. Epple, D. and R. Romano. „Competition between Private and Public Schools, Vouchers and Peer-Group Effects“, *American Economic Review* 88(1), 1998.
 33. Federal, State, and Local K-12 School Finance Overview <http://feb.newamerica.net/background-analysis/school-finance>.
 34. Financing of Georgian Education, Jan Heczynski, 2002 Warsaw University Press

35. Financing Schools for Results, P. Hill and M. Roza, Pre-print version, International's School Business Affairs magazine, V.74, 8, 2008
36. Finn, Jeremy. (2002). „Small Classes in America: Research, Practice, and Politics.“ *Phi Delta Kappan*83(7), 551-560.
37. Fiske, E. and H. Ladd. When Schools Compete: A cautionary Tale, Brookings Institution, 2000.
38. Funding Student Learning, National Working Group on Funding Student Learning, Center on Reinventing Public Education, University of Washington Bothell, 2008
39. Gauri, V. and A. Vawda. „Vouchers for Basic Education in Developing Countries. A Principal-Agent Perspective“, World Bank Policy Research Working Paper 3005, March 2003.
40. Garms, Walter I. (1979). „Measuring the Equity of School Finance Systems.“ *Journal of Education Finance* 4(4), 415-435.
41. Goertz, Margaret. (1983). „School Finance in New Jersey: A Decade after Robinson v. Cahill.“ *Journal of Education Finance* 8(4), 475-489.
42. Goertz, Margaret, and Allan Odden (Eds.). (1999). *School-Based Financing*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
43. Goldhaber, Dan, and Karen Callahan. (2001). „Impact of Basic Education Program on Educational Spending and Equity in Tennessee.“ *Journal of Education Finance* 26(4), 415-436.
44. Grissmer, David. (1999). „Class Size: Issues and New Findings.“ *Educational Evaluation and Policy Analysis* 21(2).(Entire issue.)
45. Guthrie, James W., and Richard Rothstein. (1999). „Enabling 'Adequacy' to Achieve Reality: Translating Adequacy into StateSchool Finance Distribution Arrangements.“ In Helen Ladd, Rosemary Chalk, and Janet Hansen (Eds.), *Equity and Adequacy in Educational Finance: Issues and Perspectives*. Washington, D.C.: NationalAcademy Press, pp. 209-259.
46. Hanushek, Eric A. (1981).“Throwing Money at Schools.“*Journal at Policy Analysis and Management* 1(1), 19-41.
47. Hanushek, Eric (1986).“The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools.“ *Journal Economics Literature* 24(3), 1141-1177.

48. Hanushek, Eric (1981). "The Impact of Differential Expenditures on Student Performance." *Educational Researcher* 18(4) 45-52.
49. Hanushek, Eric A. (1981). "Money Might Matter Somewhere: A Response to Hedges, Laine, and Greenwald." *Educational Researcher* 23(3), 5-8.
50. Hanushek, Eric A. (1981). "Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19(2), 142-164.
51. Hanushek, Eric A. (1981). "Evidence, Politics and the Class Size Debate." In Lawrence Mishel and Richard Rothstein (Eds.) *The Class Size Debate*. Washington, D.C.: Economic Policy Institute, pp. 37-65.
52. Hedges, Larry V., Richard D. Laine, and Rob Greenwald. (1994a). "Does Money Matter? A Meta-Analysis of Studies of the Effects of Differential School Inputs on Student Outcomes." *Educational Researcher* 23(3), 5-14.
53. Hedges, Larry V., Richard D. Laine, and Rob Greenwald. (1994b). „Money Does Matter Somewhere: A Reply to Hanushek." *Educational Researcher* 23(3), 9-10.
54. Article first published online: 9 FEB 2001 | DOI: 10.1002/1520-6688(200124)20:1<43::AID-PAM1003>3.0.CO;2-4
55. Henry M. Levin, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Fall 2002, Vol. 24, No. 3, pp. 159-174, Teachers College, Columbia University
56. Hoxby, C. *The Economics of School Choice*, NBER – University of Chicago Press, 2003.
57. Hsieh, C. and M. Urquiola, „When Schools Compete, How do they Compete?: an Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program". NBER Working Paper 10008, September 2003.
58. Krueger, Alan. (2002). „understanding the Magnitude and Effect of Class Size on Student Achievement." In Lawrence Mishel and Richard Rothstein (Eds.), *the Class Size Debate*. Washington, D.C.: Economic Policy Institute, pp. 7-35.
59. Krueger, A. (2003). Economic considerations and class size. *Economic Journal* 113 (485), 34-63.
60. Laine, R. D., Greenwald, R., & Hedges, L. V. (1996). Money does matter: a research synthesis of a new universe of education production function studies: In L. O. Picus, & J. L.

61. Ladd, H. „School Vouchers: a Critical Review“, *Journal of Economic Perspectives* 16(4), 2002.
62. Levin, H. „Educational Vouchers: Effectiveness, Choice and Costs“, *Journal of Policy Analysis and Management* 17(3), 1998.
63. Miles, K. H. 2001. Rethinking School Resources. Available at <http://www.naschools.org/uploadedfiles/rethinking-resources.pdf>
64. Milton Friedman , *Capitalism and Freedom*, 2002
65. Minorini, Paul, and Stephen Sugarman. (1999b). „Educational Adequacy and the Courts: The Praise and Problems of Moving to a New Paradigm.“ In Helen Ladd, Rosemary Chalk , and Janet Hansen (eds.), *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives*. Washington, D.C.: National Academy Press.
66. Martin Carnoy, *Vouchers and Public School Performance* (2007).
67. Marzano, R. J. 2003. *What Works in Schools: Translating Research into Action*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
68. Murnane, Richard, and Frank Levy. (1996). *Teaching the New Basic Skills*. New York : The Free Press.
69. Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools. International Institute for Educational Planning, 1999 (eswignia). Published by United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
70. Nechyba, T., School Finance Induced Migration Patterns: the Impact of Private School Vouchers. *Journal of Public Economic Theory* 1 (1), 1999.
71. T. Nechyba.(1999).School Finance Induced Migration Patterns: The Impact of Private School Vouchers.*Journal of Public Economic Theory*, 1(1), 5-50.
72. Odden, Allan, and Lawrence O. Picus. (2000). *School Finance: A Policy Perspective*(2d ed.).New York: McGraw-Hill.
73. Odden, Allan, and Lawrence O. Picus. (2004). *School Finance: A Policy Perspective*(3d ed.).New York: McGraw-Hill.
74. Pay and Conditions of Scottish Teachers: Recent Evidence; Prof David

Bell, Division of Economics Stirling Management School, University of Stirling, June 2011

75. Reforming Education Finance in Transition Countries: Six Case Studies in PerCapita Financing Systems, Juan Diego Alonso and Alonso Sánchez, editors, World Bank, 2011
76. Reschovsky, Andrew, and Jennifer Imazeki. (1998). „The Development of School Finance Formulas to Guarantee the Provision of Adequacy Education to Low-Income Students.“ In William J. Flower (Ed.) *Developments in School Finance* 1997. Washington, D.C.: National Center for Education Statistics. NCES 98-212.
77. Reschovsky, Andrew, and Jennifer Imazeki. (2001). „Achieving Educational Adequacy through School Finance Reform.“ *Journal of Education Finance* 26(4), 373-396.
78. Rubenstein, Ross. (1998). „Resource Equity in the Chicago Public Schools: A School Level Approach.“ *Journal of Education Finance* 23(4), 468-489.
79. Rubenstein, Ross, Dwight Doering, and Larry Gess (2000). „The Equity of Public Education Funding in Georgia, 1988-1996.“ *Journal of Education Finance* 26(2), 187-208.
80. Strategies for financing of education: A global view, Nicholas Burnett, Results for Development Institute, IIEP, 2010
81. Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe, 2009/10. European Commission
82. Verstegen, Deborah. (2002). „Financing the New Adequacy: Towards New Models of State Education Finance System that Supports Standards Based Reform.“ *Journal of Education Finance* 27(3), 749-782.
83. Voucher-School Competition, Incentives, and Outcomes: Evidence from Chile, Francisco A. Gallego, Department of Economics, MIT, 2005
84. VOUCHERS, INEQUALITIES AND THE CHILEAN EXPERIENCE, Pablo González, Alejandra Mizala, Pilar Romaguera, Center for Applied Economics (CEA), University of Chile, 2004
85. Wattenbarger (Eds), Where Does the Money Go? Resource allocation

in elementary and secondary schools (pp. 44-70). Thousand Oaks, Ca: Corwin Press.

86. Wenglinsky, Harold. (1997). „When Money Matters.“ Princeton, NJ: Education Testing Service.
87. West, E. „Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey“. The World Bank Research Observer 12, 1997.
88. Wise, Arthur. (1968). *Rich School-Poor School: A Study of Equal Educational Opportunity*. Chicago: University of Chicago Press.
89. Wise, Arthur. (1983). „Educational Adequacy: A Concept in Search of Meaning.“ *Journal of Education Finance* 8(3), 300-315.
90. World Bank Study: a stocktaking of per student financing in education in Estonia, Rosalind Levacic, March, 2008



ილიას
სახელმწიფო
უნივერსიტეტის
ბამონცეპლობა
ILIA STATE
UNIVERSITY
PRESS

ISBN 978-9



9 78994