

პოლიტიკის მიმოხილვა

განათლების სახელმწიფო პოლიტიკა და რეფორმების სტრატეგიული დაგეგმვა

1. არსებული მდგომარეობა/მიმოხილვა

საქართველოს განათლების სისტემის ბოლო პერიოდის რეფორმების არაერთმა მცდელობამ დასახულ მიზანს, ხელმისაწვდომი და ხარისხიანი განათლების უზრუნველყოფას, ვერ მიაღწია. რეფორმების ახალი ტალღები და პრიორიტეტების ხშირი ცვლილება ვერ უზრუნველყოფს განვითარებაზე ორიენტირებული მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბებას და სისტემის ეფექტიანობის ხარისხის საგრძნობ ამალღებას. დამოუკიდებელი საქართველოს არსებობის პერიოდში ქვეყნის განათლების სისტემის ცვლილებისა და რეფორმირების არაერთი მცდელობა დაფიქსირდა. რეფორმების ყოველ მორიგ ტალღას თავისი მიზნები და ამოცანები გააჩნდა, რომლებიც სხვადასხვა ეტაპზე სხვადასხვა აუცილებლობით იყო განსაზღვრული. სარეფორმო მცდელობები სხვადასხვა ეტაპზე სხვადასხვა წარმატებით ხორციელდებოდა. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ წარმატების განმსაზღვრელი ინდიკატორები ნაკლებად იყო განსაზღვრული, რაც თავის უარყოფით გავლენას ახდენდა სისტემის განგრძობით განვითარებაზე. ამ პერიოდის განმავლობაში ქვეყნის განათლების სისტემამ ტრანსფორმაცია განიცადა. უმეტეს შემთხვევაში, ვერ/არ მოხერხდა მიღწეული ცალკეული შედეგების სისტემატიზაცია და შემდგომი განვითარება. ცალკეული წარმატებული ცვლილებები ძირითადად ეპიზოდურ ხასიათს ატარებს, რაც მთლიანობაში ვერ უზრუნველყოფს სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას. შესაბამისად, კვლავ დაბალია სისტემის, როგორც ერთიანი მექანიზმის ეფექტიანობის ხარისხი.

საქართველოს განათლების სისტემის რეფორმირების არცერთ ეტაპზე არ განხორციელებულა განათლების სისტემის სტრატეგიული დაგეგმვის (Education Sector Planning-ESP) სრულფასოვანი პროცესი, რომელიც დაფუძნებული იქნებოდა არსებული სიტუაციის სისტემურ შეფასებაზე, რეალისტურ მიზნებსა და

სტრატეგიაზე და განხორციელებოდა მონაწილეობითი გადაწყვეტილების მიღების, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის პრინციპებით. დღევანდელი რეალობა მიუთითებს განათლების პოლიტიკის განსაზღვრის, შემუშავების და განხორციელების არატრანსფარენტულ, არასისტემურ, არასტაბილურ, არასტრუქტურირებულ და არათანმიმდევრულ ხასიათზე. სექტორის განვითარების მკაფიო ორიენტირების არარსებობის პირობებში, სხვადასხვა მიზნით გამო, ხშირია მიმდინარე პოლიტიკის რადიკალური ცვლილებები. დრამატულ სირშირეს მიაღწია განათლების სისტემაში უმაღლესი რანგის მენეჯმენტის ცვლილებებმა, ხოლო ყოველი ახალი მენეჯმენტის მხრიდან სისტემაში, როგორც წესი, ჩნდება ახალი სარეფორმო ინიციატივები, რომლებიც ნაკლებად ეფუძნება არსებული პრობლემების ჩაღრმავებულ ანალიზს, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პრიორიტეტების და მოსალოდნელი ინტერვენციების ეფექტიანობის და ხარჯთეფექტურობის წინსმზრებად განსაზღვრას. ახალ სარეფორმო ინიციატივებში არ არის აქცენტირებული დასახული მიზნების მიღწევის გზები, მეთოდები, რესურსები და შესრულების ინდიკატორები.

მთავარი პრობლემა, რაც ქვეყანას სერიოზულად უშლის ხელს საკუთარი განათლების სისტემის განვითარებაში, არის სტრატეგიული დაგეგმვის სტრუქტურირებული მექანიზმების და პროცესების ქრონიკული გაუმართაობა. რაც, თავის მხრივ იწვევს არსებული სიტუაციების შეფასების, ანალიზის წარმოების და რეაგირების სტრატეგიების არასწორ შერჩევას. სისტემაში ვერ ხორციელდება სტრატეგიული დაგეგმვის ორგანიზებული პროცესი, რომელიც მოიაზრებს ყველა აუცილებელი ეტაპის დაფარვას და ამ პროცესში დაინტერესებული სხვადასხვა აქტორის მაღალ ჩართულობას. რეფორმების წარმატებისათვის აუცილებელია მყარი პოლიტიკური ნების არსებობა მმართველობითი ვერტიკალის ყველა დონეზე და შესაბამისი ფინანსური, ორგანიზაციული და ადამიანური რესურსები. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ის, რომ საზოგადოებას ესმოდეს ცვლილებების რაობა და ეთანხმებოდეს მათ.

ქვეყნის შემდგომი განვითარების ხარისხი დიდად იქნება დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორ მოახერხებს ქვეყანა საკუთარი განათლების სისტემის მოდერნიზებას ისე, რომ იგი სრულად პასუხობდეს თანამედროვე მოთხოვნებს და ამასთან, ორიენტირებული იყოს სწრაფად ცვალებად გარემოში მყისიერ რეაგირებაზე და თვითგანვითარებაზე. განათლების სისტემის განვითარებაზე ორიენტირებული სწორი და გეგმაზომიერი პოლიტიკის წარმოებისათვის აუცილებელია ზუსტად განისაზღვროს სისტემის წინაშე მდგარი ამოცანები, შეფასდეს და გაანალიზდეს რისკები და დაისახოს განვითარების რაციონალური გზები.

2. შესწავლის/კვლევის შედეგები

წინამდებარე კვლევა განხორციელდა 2018 წლის ოქტომბრიდან 2019 წლის თებერვლის ჩათვლით. შესწავლის ობიექტად განისაზღვრა საქართველოს განათლების სისტემის რეფორმირების პოლიტიკა ბოლო 5 წლის განმავლობაში (2013-2018 წწ.). შესწავლის მიზანი იყო ბოლო პერიოდში განხორციელებული განათლების რეფორმირების პოლიტიკის ეფექტიანობის განსაზღვრა სისტემის სტრატეგიული განვითარების პერსპექტივის ჭრილში. კვლევის სპეციფიურ ამოცანებს წარმოადგენდა:

- მოცემულ პერიოდში განხორციელებული სარეფორმო სტრატეგიების აღწერა;
- განათლების სარეფორმო პოლიტიკის განსაზღვრის, შემუშავების და განხორციელების პროცესების შეფასება.

საკითხის შესწავლა განხორციელდა სამაგიდე კვლევის (desk study) მეთოდით, რომლის დროსაც მოძიებული იქნა ინფორმაცია სისტემაში არსებული სტრატეგიული განვითარების გეგმების და მათი შესრულების მონიტორინგის შესახებ. შესწავლილ იქნა სისტემის სტრატეგიულ დაგეგმვასთან დაკავშირებული დოკუმენტები და მათი საფუძვლები, ასევე, სისტემაში ჩატარებული კვლევები. განხორციელდა დაკვირვება სისტემაში მიმდინარე სარეფორმო პროცესებზე: გამოყენებული იქნა მმართველობითი უწყებების ვებგვერდებზე განთავსებული საჯარო ინფორმაცია; საკითხთან დაკავშირებული საგაზეთო და სოციალურ ქსელებში განვრცელებული ინფორმაციები, ინტერვიუები, პუბლიკაციები, სატელევიზიო ინტერვიუები; სარეფორმო სტრატეგიების პრეზენტაციები და სხვა.

შესასწავლი პერიოდის განმავლობაში, სისტემის განვითარების პერსპექტივების განსაზღვრის რამდენიმე არასრული მცდელობა დაფიქსირდა სტრატეგიული დაგეგმვის ცალკეული ელემენტების გამოყენებით. 2014 წელს მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით განხორციელდა საქართველოს განათლების სექტორის კვლევა და შემუშავდა რეკომენდაციები, რომელიც გამოყენებული იქნა სექტორის შემდგომი განვითარების სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრისთვის¹. 2014 წელსვე შემუშავდა “განათლებისა და მეცნიერების სისტემის განვითარების სტრატეგიული მიმართულებების” დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავდა სისტემის განვითარების პერსპექტივებს მომდევნო 10 წლის პერიოდში! ანალიტიკური დოკუმენტი მოიცავდა განათლებისა და მეცნიერების ყველა ქვესისტემის - სკოლამდელი, ზოგადი, პროფესიული, უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების კომპლექსურ განვითარებას. სტრატეგია ითვალისწინებდა ხარისხიანი, ხელმისაწვდომი და უწყვეტი განათლების პრინციპების დანერგვის ხელშეწყობას. დოკუმენტი ეყრდნობოდა ბოლონის პროცესის მოთხოვნებს, ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს რეკომენდაციებს. დოკუმენტის ამ სახით

¹ Georgia Education Sector Policy Review. World Bank 2014. <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/26443> აკვე, იხილეთ: განათლებისა და მეცნიერების სისტემის განვითარების სტრატეგიული მიმართულებები: <http://www.mes.gov.ge/uploads/strategia..pdf>

შექმნისათვის გაანალიზდა 70-ზე მეტი ანალიტიკური ნაშრომი. მათ შორის, ადგილობრივი და საერთაშორისო კვლევები, სხვადასხვა ანალიტიკური დოკუმენტები და სტრატეგიები. დოკუმენტი შემუშავდა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ. სამუშაო პროცესში მონაწილეობდნენ დარგის ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტები, აგრეთვე ის არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც განათლების მიმართულებით მუშაობენ².

განათლებისა და მეცნიერების სისტემის განვითარების ძირითადი მიმართულებების დოკუმენტი ემყარებოდა „საქართველოს სოციალური და ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“-ის პრიორიტეტებსა და ითვალისწინებდა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში ნაკისრ ვალდებულებებს. 2014 წლის 11 ნოემბერს ძირითადი სტრატეგიული მიმართულებები წარედგინა ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების წარმომადგენლებს, საერთაშორისო ორგანიზაციების, აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ორგანოს წარმომადგენლებს³. ამ დოკუმენტის შექმნა იყო მცდელობა სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის განხორციელებისა და იგი ითვალისწინებდა ადგილობრივი და საერთაშორისო კვლევების შედეგებს და მსოფლიოს მონიშნულ ქვეყნების გამოცდილებას. მასში გაიწერა განათლების სფეროში არსებული გამოწვევები და გასატარებელი საკვანძო ცვლილებები. იგი წარმოადგენდა ძირითადი მიმართულებების გამაერთიანებელ დოკუმენტს, რომელიც უნდა გარდაქმნილიყო დეტალურ სამოქმედო და წლიურ გეგმებში. წარდგენის შემდეგ დაიგეგმა და განხორციელდა დოკუმენტის პროექტის საჯარო განხილვები. დოკუმენტის პროექტი გასაჯაროვდა და განთავსდა სამინისტროს ვებგვერდზე⁴. ძირითადი მიმართულებების მიხედვით დაიწყო სამოქმედო პროგრამის დამუშავების პროცესები. თუმცა, ამ დოკუმენტის დამტკიცება ოფიციალურად არ მომხდარა და სისტემის ხელმძღვანელობის ცვლილებასთან ერთად შეჩერდა ამ მიმართულებით დაგეგმილი ყველა სამუშაო.

2016 წელს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ცვლილებისთანავე, დაიწყო განათლების ახალი კონცეფციის შემუშავება. 2016 წლის 2 ივლისს სისტემის ახალმა ხელმძღვანელმა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სისტემის რეფორმის სტრატეგიული მიმართულებების შესახებ პრეზენტაცია პრემიერ მინისტრსა და მთავრობის წევრებს

² განათლებისა და მეცნიერების სისტემის განვითარების სტრატეგიული მიმართულებები. განათლების და მეცნიერების სამინისტრო 2014. <http://eppm.org.ge>

³ [განათლების სისტემის განვითარების გრძელვადიანი ხედვა. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2014. http://mes.gov.ge/content.php?t=srch&search=%E1%83%AB%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%98%20%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91&id=5439&lang=geo](http://mes.gov.ge/content.php?t=srch&search=%E1%83%AB%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%98%20%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%9B%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91&id=5439&lang=geo)

⁴ კვლევის მიზანი არ ყოფილა სტრატეგიული დოკუმენტების ხარისხობრივი შეფასება

წარუდგინა⁵. კიდევ ერთი, ანალოგიური პრეზენტაცია სისტემის განვითარების ძირითადი მიმართულებების შესახებ 2016 წლის 27 დეკემბერს განათლების სისტემის წარმომადგენლებს, დიპლომატიურ კოსრპუსსა და ხელისუფლების წარმომადგენლებს წარუდგინათ⁶. თუმცა, დოკუმენტური სახით კონცეფცია დამუშავებული არ ყოფილა და შესაბამისად პრეზენტაციის ფარგლებში წარმოდგენილი კონცეფცია არ ეფუძნებოდა რაიმე ანალიტიკურ, თუ სტრატეგიულ დოკუმენტს. მოგვიანებით, 2017 წელს საქართველოს მთავრობის უფლებამოსილების ფარგლებში და სახელმწიფო ვალდებულებების შესრულების მიზნით (“საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ; საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების- “საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა” და ”პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის” დამტკიცების თაობაზე”) განათლების სამინისტრომ მიიღო დავალება შეემუშავებინა განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია. 2017 წლის 7 დეკემბრის მთავრობის #533 დადგენილებით დამტკიცდა „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021“, რაც ცალსახად მნიშვნელოვან და პოზიტიურ მოვლენად შეიძლება შეფასდეს (იგი ერთადერთ, დამტკიცებულ სტრატეგიულ დოკუმენტს წარმოადგენს სისტემაში). 2014 წლის დოკუმენტის მსგავსად, დამტკიცებული დოკუმენტი მოიცავს განათლების სისტემის თითოეულ ქვესისტემაში განსახორციელებელ კომპლექსურ ცვლილებებს და მეცნიერების განვითარების სტრატეგიებს. დოკუმენტში განწერილია, როგორც სტრატეგიული, ასევე სპეციფიკური მიზნები და ამოცანები, მათი მიღწევის გზები, შენონილია განხორციელებასთან დაკავშირებული რისკები, იდენტიფიცირებულია განმახორციელებლები და განსაზღვრულია მონიტორინგის მექანიზმები⁷. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ დოკუმენტზე მუშაობა დახურულ რეჟიმში განხორციელდა და ძირითადად სამინისტროს სტრუქტურების და ქვეუწყებების წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული სამუშაო ჯგუფის მიერ იყო შედგენილი. დოკუმენტი დაეყრდნო 2014 წლის სტრატეგიულ დოკუმენტს და მასში გათვალისწინებული იყო წინა დოკუმენტის ბევრი დებულება.

გასათვალისწინებელია ის მნიშვნელოვანი ფაქტიც, რომ სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავებისა და დამტკიცების პროცესები არ იყო თანხვედრაში საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა განაწილების კონსტიტუციურ პრინციპთან, რომლის მიხედვითაც პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, ხოლო საქართველოს მთავრობა ახორციელებს მას (საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტი და 54-ე მუხლის პირველი პუნქტი). შესაბამისად, განათლების პოლიტიკის განსაზღვრა წარმოადგენს პარლამენტის უფლებამოსილებას, თუმცა არსებულ რეალობაში განათლების პოლიტიკის დაგეგმვაში პარლამენტის როლი პრაქტიკულად უგულვებელყოფილია.

⁵ ალექსანდრე ჯეჯელავამ მთავრობას სისტემის განვითარების ხედვა წარუდგინა. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2016. <http://mes.gov.ge/content.php?id=6554&lang=geo>

⁶ განათლების და მეცნიერების განვითარების ძირითადი მიმართულებები. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2016. <http://mes.gov.ge/content.php?id=6889&lang=geo>

⁷ კვლევის მიზანი არ ყოფილა სტრატეგიული დოკუმენტების ხარისხობრივი შეფასება

2017-2021 წლების სტრატეგიის დოკუმენტი იგივე კვლევებსა და ანალიტიკურ დოკუმენტებს ეყრდნობა, რაც გათვალისწინებული იყო 2014 წელს შექმნილი სტრატეგიული მიმართულებების დოკუმენტით. მასში, ასევე, გათვალისწინებული იყო ყველა შიდა თუ საგარეო ვალდებულებები. უნდა აღინიშნოს, რომ 2017-2021 წლების დამტკიცებული დოკუმენტი შედარებით უფრო დახვეწილი და კონკრეტულია, რომელსაც თან ახლავს 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა/განხორციელებელ ღონისძიებათა მინიმალური პაკეტი. ამასთან, საყურადღებოა სტრატეგიული დოკუმენტის მომზადება-დამტკიცების და მონიტორინგის განხორციელების პროცესები და ვადები. 2017-2021 წლების სტრატეგიისა და 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის მომზადებისა და დამტკიცების პროცესი, გაურკვეველი მიზეზებით, საკმაოდ დაგვიანდა და საბოლოოდ მთავრობის მიერ დამტკიცდა 2017 წლის 7 დეკემბერს. საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ის შესაბამისად, პოლიტიკის დაგეგმვა უნდა განხორციელდეს ბიუჯეტირების პროცესთან კავშირში, რომელიც მომდევნო წლისთვის იგეგმება წინა წელს. შესაბამისად, დოკუმენტი უნდა დამტკიცებულიყო, უკეთეს შემთხვევაში 2016-ში, ხოლო უარეს შემთხვევაში 2017 წლის დასაწყისში. დეკემბერშივე, თვის ბოლომდე განხორციელდა სტრატეგიული ამოცანებისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი, რომლის ანგარიშშიც ვკითხულობთ⁸:

“იმ ვარემოების გათვალისწინებით, რომ სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მხოლოდ დეკემბრის დასაწყისში დამტკიცდა, მონიტორინგის ანგარიშის მომზადებისთვის შეზღუდული ვადა იყო. 2017 წელს პირველად ხორციელდება სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი, რომლის ანგარიშშიც მომზადებულია საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელო დოკუმენტის შესაბამისად. მიუხედავად ძალზედ მოკლე დროისა, მოხერხდა მაქსიმალურად ამომწურავი ინფორმაციის მოგროვება სტრატეგიული ამოცანებისა და აქტივობების შესრულების მიმდინარეობის ხარისხის, და ასევე შესრულებისას გამოვლენილი შეფერხებების გათვალისწინებით.”

აღნიშნული ვარემოება მიუთითებს პროცესის ფორმალურ ხასიათზე და საფუძველშივე ეწინააღმდეგება სტრატეგიული დაგეგმვის ძირითად პრინციპებს. 2017-2021 წლების სტრატეგიის დამტკიცებული დოკუმენტის მიხედვით, სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მონიტორინგი ყოველწლიურად უნდა ხორციელდებოდეს და განხორციელებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრება საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს⁹. დოკუმენტი გამოქვეყნებულია განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის ოფიციალურ ვებგვერდზე და წარმოადგენს მოქმედ დოკუმენტს, რომლის შესრულების

⁸ განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგიის შესრულების მონიტორინგის ანგარიში. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2017. <http://mes.gov.ge/content.php?id=7755&lang=geo>

⁹ განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2017. <http://mes.gov.ge/content.php?id=7755&lang=geo>

მონიტორინგს ასევე ახორციელებს სამინისტრო. 2018 წლის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის განხორციელების შესახებ ცნობილი ჯერ კიდევ არ არის.

2017 წლის 13 ნოემბერს დანიშნული განათლებისა და მეცნიერების ახალი მინისტრი ამუშავებს განათლებისა და მეცნიერების განვითარების ახალ ხედვას, რის შესახებაც 2018 წლის 7 მაისს ამცნობს საზოგადოებას საქართველოს ეროვნულ მუზეუმში გამართულ კონფერენციაზე¹⁰. მინისტრის ახალი ხედვა არ ასახულა არსებულ, დამტკიცებულ სტრატეგიულ დოკუმენტში და სამოქმედო გეგმაში (2017-2021 წლების სტრატეგია და 2018 წლის სამოქმედო გეგმა) და ამ დოკუმენტების ცვლილება ოფიციალურად არ განხორციელებულა. ამის მიზეზად შესაძლოა დასახელდეს ის, რომ ძირითადი სტრატეგიული ორიენტირები და ინტერვენციები არ შეცვლილა.

2018 წლის ივლისში განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მორიგი ცვლილებისთანავე დაიწყო მუშაობა განათლების სისტემის განვითარების ახალ ხედვაზე. რისი საჯარო პრეზენტაციაც განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრმა 2018 წლის 14 სექტემბერს გამართა¹¹. მოგვიანებით გაიმართა რამდენიმე პრეზენტაცია სხვადასხვა საკითხებზე, სადაც გაუღერდა ინფომაცია სხვადასხვა კონკრეტული ინტერვენციების შესახებ. მათ შორის, სკოლის საატესტატო გამოცდების გაუქმების, ერთიანი ეროვნული გამოცდებისა და მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების სქემაში შესატანი ცვლილებების შესახებ. ამ ეტაპისთვის არ არის ცნობილი, თუ რა თანხვედრაშია აღნიშნული ინტერვენციები ოფიციალურად ჯერ კიდევ მოქმედ 2017 წელს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ 2017-2021 წწ. ერთიან სტრატეგიასთან. აგრეთვე, არაფერია ცნობილი ფინანსური რესურსების დაგეგმვაში ცვლილებების შესახებ, რომელიც სტრატეგიული პროცესის აუცილებელ თანმდევ კომპონენტს წარმოადგენს.

ახალი სარეფორმო ინიციატივების შესახებ დოკუმენტური მასალების არ არსებობის გამო, ანალიზისას ვერ დადგინდა სარეფორმო ინიციატივებსა და დამტკიცებულ სტრატეგიას შორის მიზეზ-შედეგობრივი კავშირები. ჯერ კიდევ არ არსებობს შესაბამისი დოკუმენტი ან პროექტი, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი იქნებოდა ახალი ინიციატივების შესახებ ანალიზის განხორციელება. ძირითადი ინფორმაციის წყაროს სისტემის მესვეურთა ზეპირი განცხადებები და ჩატარებული პრეზენტაციები წარმოადგენდა. მიუხედავად ამისა, რამდენიმე საინტერესო ტენდენცია გამოიკვეთა. ახალი სარეფორმო ინიციატივების ავტორების საჯაროდ გაკეთებული განცხადებებიდან იკვეთება, რომ ინიციატივების ფარგლებში დაგეგმილი ინტერვენციები არ ითვალისწინებს მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტებთან კავშირს, ხოლო დაანონსებული რეფორმების უნიკალურობა განისაზღვრება მათი კომპლექსური ხასიათით. თუმცა,

¹⁰ მიხეილ ჩხენკელმა საზოგადოებას განათლების სამინისტროს სამოქმედო გეგმა წარუდგინა. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2018. <http://mes.gov.ge/content.php?id=8383&lang=geo>

¹¹ მიხეილ ბატიაშვილმა იყალთოს სამონასტრო კომპლექსში განათლების რეფორმის პრეზენტაცია წარადგინა. განათლების, მეცნიერების, კულტურის და სპორტის სამინისტრო 2018.

<http://mes.gov.ge/content.php?t=srch&search=%E1%83%98%E1%83%A7%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%97%E1%83%9D&id=8658&lang=geo>

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021, რომლის განხორციელებაზეც პასუხისმგებელი არის სამინისტრო, მოიცავს განათლების სისტემის ყველა ქვესისტემას და მეცნიერების განვითარებას. აღსანიშნავია, რომ დამტკიცებული სტრატეგიით გათვალისწინებულია ინტერვენციითაა ურთიერთკავშირები, რაც გაცილებით რეალისტურს ხდის სასურველი შედეგების მიღებას. ძველ სტრატეგიებში შესაბამისად არის ასახული ყველა ის თემა, რომლის წარმოჩენასაც სისტემის მოქმედი ხელმძღვანელები ცდილობენ, როგორც უნიკალურ და ახალ ინიციატივებად. მაგალითისათვის, 2017-2021 წწ. სტრატეგიის დოკუმენტის ზოგადი განათლების განვითარების სტრატეგიულ ამოცანებში ვკითხულობთ, რომ:

“სწავლა-სწავლების პრიორიტეტი იქნება მოსწავლეზე ორიენტირებული საგანმანათლებლო პროცესი და აქტიური სწავლების[...] მეთოდების გამოყენება[...] სკოლის ორიენტირი თითოეული მოსწავლის ჰოლისტური აღზრდა-განვითარება და სრულფასოვანი ღირებულებათა სისტემის ჩამოყალიბება იქნება”

“გაუმჯობესდება მიმდინარე და სკოლის დამამთავრებელი შეფასებების მოდელები”

არსებული მდგომარეობით, ოფიციალურად ჯერ კიდევ მოქმედებს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 2017-2021 წლების სტრატეგია. ამ მომენტამდე არ განხორციელებულა 2018 წლის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი და არ გამოქვეყნებულა 2019 წლის სამოქმედო გეგმა. ახალი სარეფორმო ინიციატივები დოკუმენტირებული და დამტკიცებული ჯერ არ არის და შესაბამისად ძნელია იმის გარკვევა, თუ რა ურთიერთკავშირები იკვეთება ძველ და ახალ სტრატეგიებს შორის. ამ ეტაპამდე გაურკვეველია, თუ რა სახის ცვლილებებთან გვაქვს საქმე. ეხება თუ არა ცვლილებები დამტკიცებულ და მოქმედ სტრატეგიულ დოკუმენტს? თუ ეხება, რა სახით? თუ, მხოლოდ სამოქმედო გეგმების კორექტირებაზეა საუბარი? შესაბამისად, საბოლოო დასკვნების გამოსატანად საჭიროა პროცესზე შემდგომი დაკვირვების გაგრძელება და ცალკეულ სტრატეგიულ საკითხებთან დაკავშირებით ჩაღრმავებული ანალიზის განხორციელება.

განხორციელებული ანალიზისას გამოვლინდა განათლების სისტემაში პოლიტიკის შემუშავების მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები:

- განათლების პოლიტიკის დაგეგმვაში და მონიტორინგში პარლამენტის როლი პრაქტიკულად უგულვებელყოფილია, რაც ფუნდამენტურად ეწინააღმდეგება საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა განაწილების კონსტიტუციურ პრინციპს, რომლის მიხედვითაც პარლამენტი განსაზღვრავს ქვეყნის პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, ხოლო საქართველოს მთავრობა ახორციელებს მას (საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლის პირველი პუნქტი და 54-ე მუხლის პირველი პუნქტი).

- დამკვიდრებული პრაქტიკა არ ითვალისწინებს სისტემურ და თანმიმდევრულ მუშაობას განათლების პოლიტიკის თანამონაწილეობითი ჩართულობის პრინციპით განსაზღვრაზე და შესაბამისად სუსტია ეფექტიანი პოლიტიკის შემუშავებისათვის საჭირო მექანიზმები და სტრუქტურები;
- სისიტემაში მიმდინარე სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესი ხშირად დისტანცირებულია ბიუჯეტირების პროცესისაგან. ხშირად ცვლადი სარეფორმო ინიციატივები ნაკლებად ითვალისწინებს ფინანსურ გათვლებსა და მოსალოდნელი რისკების ანალიზს;
- სამინისტროს ორგანიზაციული სტრუქტურა ვერ განაპირობებს სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის ეფექტურ მართვას;
- სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმების განხორციელების მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემები არის სუსტი და ფრაგმენტული და ვერ უზრუნველყოფს პოლიტიკის შედეგების ვალიდურ შეფასებას.

საკითხის შესწავლისა და ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ საქართველოში არ განხორციელებულა და ამჟამადაც არ მიმდინარეობს განათლების სისტემის სტრატეგიული დაგეგმვის (Education Sector Planning-ESP) სრულფასოვანი პროცესი. შესაბამისად, სისტემაში სუსტად არის დანერგილი სტრატეგიული დაგეგმვის ძირითადი პრინციპები, რომელიც ახალი მენეჯერული კულტურის დანერგვასაც გულისხმობს და დაფუძნებულია მონაწილეობითი გადაწყვეტილების მიღების, ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის პრინციპებზე. მაღალი ალბათობით შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს განათლების სისტემის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესი არასისტემური, არასტრუქტურირებული, გაუმჭვირვალე და შესაბამისად, არაეფექტიანია. ასეთი მდგომარეობა განაპირობებს სექტორში განსახორციელებელი რეფორმების არათანმიმდევრულობას და ფრაგმენტულობას; გრძელვადიანი, საშუალოვადიანი და მოკლევადიანი მიზნების ხშირ და ვალიდური საფუძვლების გარეშე ცვლილებებს; სარეფორმო პროცესების სრულ ან ნაწილობრივ დისკრედიტაციას და საზოგადოების მხრიდან მიუღებლობის უმაღლეს ხარისხს. რაც, საბოლოო ჯამში, პირდაპირპროპორციულად აისახება სექტორის განვითარების პერსპექტივებზე.

3. არსებული სახელმწიფო პოლიტიკა

არსებული პოლიტიკის განსაზღვრა არ მიმდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად. კერძოდ, პარლამენტი არ ასრულებს მის ძირითად ფუნქციას - რეალურად იგი არ განსაზღვრავს განათლების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. პოლიტიკის ანალიზიდან იკვეთება, რომ ეს ფუნქცია არსებითად ხორციელდება მთავრობის მიერ. როგორც პრაქტიკამ აჩვენა, გადაწყვეტილების მიმღებთათვის მნიშვნელოვანია დროის მოკლე მონაკვეთში ხელშესახები შედეგების დაფიქსირება, გამომდინარე პოლიტიკური,

სიციალური, საარჩევნო თუ სხვა მოთხოვნებიდან. ამ პირობებში ნაკლებად მიმზიდველია ხანრძლივი, კომპლექსური და ხარჯიანი (რესურსების მხრივ) პროცესის წამოწყება, ან გაგრძელება. მიდგომებიდან ჩანს, რომ სახელმწიფო უპირატესობას ანიჭებს ე.წ. “ოპერატიულ” მოქმედებას, რაც წესით უნდა უზრუნველყოფდეს წამოჭრილი პრობლემების მყისიერ “მოგვარებას”. ამ შემთხვევაში, როგორც წესი, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი უფრო დახურული და ნაკლებად გამჭვირვალე ხდება, ხოლო გადაწყვეტილების მიმღებთა წრე საგრძნობლად ვიწროვდება. საბოლოო ჯამში, პრობლემების “ოპერატიულად მოგვარების” მეთოდი, რომელიც ნაკლებად არის სტრატეგიულ დაგეგმვასთან კავშირში, აბსოლუტურად ვერ უზრუნველყოფს პრობლემის ძირეულ და საფუძვლიან გადაჭრას. პირიქით, რიგ შემთხვევებში პრობლემების გამწვავების კატალიზატორადაც გვევლინება. გარდა ამისა, ეს მეთოდი მხოლოდ უკვე ასებულ და გამწვავებულ პრობლემებზე რეაგირებას ითვალისწინებს და ნაკლებად არის ორიენტირებული წინსმრები პრევენციის პოლიტიკის შემუშავებაზე.

სისტემის ახლად შეცვლილი მენეჯმენტი აუცილებელია წესით იწყებს მუშაობას რეფორმების “ახალ ტალღაზე”, რომელიც მეტწილად ბიუროკრატიული ჯგუფის საკაბინეტო ნაშრომად შემოიფარგლება და ნაკლებად რელევანტურია სისტემის განვითარებისათვის. ასეთი ტიპის “ნაშრომებში” ძირითადი აქცენტები გამახვილებულია ახალ სასურველ პროდუქტებზე და ნაკლებად ითვალისწინებს არსებული პრობლემების ჩაღრმავებულ ანალიზს, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პრობლემის გადაჭრის გზებსა და მოსალოდნელ შედეგებს, ინტერვენციების ეფექტიანობისა და ხარჯთაღრიცხვითობის ანალიზს. შესაბამისად ნაკლებად არის აქცენტირებული დასახული მიზნების მიღწევის გზები, მეთოდები, რესურსები და შესრულების ინდიკატორები. ახალი ხედვების ამ სახით შემუშავება-განვრცობა, მოკლევადიანი ეფექტის ბუნებიდან გამომდინარე, დიდ და ახალ მოლოდინებს აჩენს საზოგადოებაში. თუმცა, შემდგომი თანმდევი რეალობა საზოგადოების მხრიდან იმედგაცრუების და შესაბამისად, ნებისმიერი რეფორმისადმი სკეპტიკური დამოკიდებულების ზრდის კატალიზატორად იქცევა.

4. პოლიტიკის შედეგები/რეკომენდაციები

ოპტიმალური და თანმიმდევრული პოლიტიკის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს უკვე მიღწეული შედეგების შეფასებას და მათ სისტემატიზაციას. შეფასებების განხორციელებისას მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილი იყოს შეფასების ვალიდურობა და ობიექტურობა. შეფასების პროცესში უნდა მოხდეს დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი და შესაბამისი კომპეტენციის მქონე პირების/ორგანიზაციების, მათ შორის საერთაშორისო შემფასებლების ჩართვა. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგიის მონიტორინგი. კვლევაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის განხორციელება გაამარტივებს სიახლეების საზოგადოებასთან და დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაციას და ხელს შეუწყობს

ცვლილებების დანერგვის პროცესს. აუცილებელია სახელმწიფომ განსაზღვროს სარეფორმო პოლიტიკის ფარგლებში განსახორციელებელი ინტერვენციების პრიორიტეტულობა და თანამიმდევრობა, რათა უზრუნველყოფილი იყოს განხორციელებული ინტერვენციების შედეგების ურთიერთკავშირი. დაგეგმილი ინტერვენციები უნდა იყოს თანამიმდევრული და მათი შედეგები ურთიერთდაკავშირებული. განგრძობითობის უზრუნველყოფის გარეშე შეუძლებელია შედეგის მიღება და მისი გაზომვა. განგრძობითობის დეფიციტი აისახება საერთაშორისო და საბიუჯეტო დახმარების არაეფექტიან ხარჯვაზე, რაც თავისთავად გავლენას იქონიებს საერთაშორისო დონორობის მიერ განათლებაში ინვესტირებაზე. უნდა განისაზღვროს საზოგადოებასთან და დაინტერესებულ მხარეებთან ანგარიშვალდებულების მექანიზმები. მსგავსი მიდგომით თავიდან ავიცილებთ არასაჭირო და ხშირ შემთხვევაში ზიანის მომტან ინტერვენციებს, რომელიც თან ახლავს მინისტრებისა და სხვა პოლიტიკური პირების ხშირ ცვლილებას.

- აუცილებელია განათლების პოლიტიკა განისაზღვროს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის შესაბამისად. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის შესაბამისად პარლამენტმა შეასრულოს მისი ძირითად ფუნქცია - განსაზღვროს განათლების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები.
- აუცილებელია ჩამოყალიბდეს სტრატეგიული დაგეგმვის სისტემა გამართული სტრუქტურებით, მექანიზმებით და პროცესებით. სამინისტროს დონეზე შესაქმნელია ეფექტიანი სტრუქტურები, რომლებიც კოორდინაციას გაუწევენ პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების პროცესებს. უნდა ჩამოყალიბდეს მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების მოქნილი და ხარჯთეფექტური მექანიზმები;
- სისტემაში უნდა დაინერგოს მონაწილეობითი გადანაცვებილების მიღების ქმედითი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ დაინტერესებული საზოგადოების მაქსიმალურ ჩართულობას პოლიტიკის შემუშავების და იმპლემენტაციის პროცესში, ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის ხარისხის ამაღლებას;
- უნდა გაძლიერდეს მენეჯერული უნარები სისტემის მართვის ყველა დონეზე, ამისათვის ხელი უნდა შეეწყოს სისტემის დაგეგმვის და მართვის სპეციალისტების მიზანმიმართულ მომზადება-გადამზადებას და ამ პროცესში საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობას.

5. ინფორმაცია განხორციელებლების შესახებ

კვლევის განხორციელებელი ორგანიზაცია: განათლების პოლიტიკის დაგეგმვისა და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტი.

მთავარი მკვლევარი: გიორგი მაჩაბელი, PhD

საკონტაქტო ინფორმაცია:

ტელ: 2234433.

Email: machabeli@eppm.org.ge

Web: www.eppm.org.ge