

პედაგოგთა დაქირავება საქართველოში: INTES-შეფასება



ანგარიში მოამზადა განათლების პოლიტიკის, დაგეგმვისა და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტმა განათლების პოლიტიკის ცენტრების ქსელთან (NEPC) და გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრთან (CAPI) თანამშრომლობით.

ავტორთა და მკვლევართა ჯგუფი:

გიორგი მაჩაბელი, განათლების პოლიტიკის, დაგეგმვისა და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტი

მაია გელაშვილი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
ნათელა სახოკია, სტრატეგიული კვლევების ცენტრი

კონსულტანტები:

მიხაილო მილოვანოვიჩი, გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრი (ბულგარეთი)

ოლია ჯოვანოვიჩი, ბელგრადის უნივერსიტეტი (სერბეთი) და გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრი (ბულგარეთი)

ტინდე კოვაჩ ცეროვიჩი, ბელგრადის უნივერსიტეტი (სერბეთი)

ლანა იურკო, განათლების პოლიტიკის ცენტრების ქსელი (ხორვატია)

რაფაელა დეპოლიტო, განათლების პოლიტიკის ცენტრების ქსელი (ხორვატია)

წინამდებარე ანგარიში წარმოადგენს პროექტის *კეთილსინდისიერება განათლების სისტემაში* ნაწილს. პროექტი განხორციელდა გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრისა (CAPI) და განათლების პოლიტიკის ინსტიტუტების ევროპული ქსელის (NEPC) კოორდინაციით და ღია საზოგადოების ფონდების გრანტის მხარდაჭერით.

სარჩევი

თავი 1. შესავალი	4
კვლევის საფუძველი	4
პედაგოგთა დაქირავებასთან დაკავშირებული პოლიტიკა საქართველოში	4
კვლევის მეთოდოლოგია და მონაცემთა შეგროვება	9
თავი 2. ფავორიტიზმი პედაგოგთა დაქირავების პროცესში: პრობლემური პრაქტიკის აღწერა	13
პოლიტიკის მარეგულირებელი ბაზა	13
კეთილსინდისიერების დარღვევის აღწერა	15
გავლენა დაქირავებასთან დაკავშირებულ გადანაცვლებებზე	15
თავი 3. ხარვეზები განათლების პოლიტიკასა და პრაქტიკაში, რომელიც ხელს უწყობს კეთილსინდისიერების დარღვევას	17
სისტემის დაბალი ეფექტიანობა მონიტორინგის მექანიზმის ნაკლებობის გამო	17
საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რომლებიც შეუსაბამო კვალიფიკაციის მქონე პირების დასაქმების საშუალებას იძლევა	18
პედაგოგთა დაქირავების პროცესის სუსტი მენეჯმენტი და არარეალისტური ვადები	19
დაინტერესებული მხარეების დაბალი ცნობიერება	20
თავი 4. შეჯამება და რეკომენდაციები	20
ბიბლიოგრაფია	24

თავი 1. შესავალი

კვლევის საფუძველი

განათლების პოლიტიკის, დაგეგმვისა და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტმა საერთაშორისო პროექტის „კეთილსინდისიერება განათლების სისტემაში“ ფარგლებში განახორციელა კვლევა. პროექტი წარმოადგენს განათლების პოლიტიკის ინსტიტუტების ევროპული ქსელისა (NEPC) და გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრის (CAPI) ერთობლივ ინიციატივას და დაფინანსებულია ღია საზოგადოების ფონდების განათლების მხარდაჭერის პროგრამის მიერ. პროექტის ფარგლებში, ოთხი ქვეყნის (საქართველო, მოლდოვა, ყირგიზეთი და მონღოლეთი) საზოგადოებრივი ორგანიზაციები წინასწარ მომზადდა განათლებაში კეთილსინდისიერების შეფასების საკითხებში. შემდეგ თითოეულ ქვეყანაში ჩატარდა კვლევითი სამუშაოები, შერჩეული თემებისა და განათლების რეფორმების პრიორიტეტული მიმართულებების მიხედვით.

საქართველოში საკვლევ თემად განისაზღვრა „კეთილსინდისიერება სკოლის მასწავლებლების დაქირავების პროცესში“. კვლევის მიზანი იყო განათლების სისტემაში მიმდინარე სარეფორმო აქტივობების ფონზე კორუფციული რისკების შეფასება და მათი აღმოფხვრის გზების დასახვა.

პედაგოგთა პროფესიაში შესვლისა და დაქირავების სისტემაში 2019 წელს განხორციელებულმა სარეფორმო აქტივობებმა მასწავლებელთა უპრეცედენტოდ დიდი რაოდენობის ვაკანსიების წარმოქმნა გამოიწვია და ამავდროულად ხელი შეუწყო პედაგოგთა დაქირავების პროცესში კეთილსინდისიერების დარღვევის რისკების ზრდას. შეფასება განხორციელდა აღნიშნული სარეფორმო აქტივობების პარალელურად და ფოკუსირებული იყო პედაგოგების დაქირავების პრაქტიკაში არსებული ხარვეზების, კორუფციული ფაქტებისა და რისკების იდენტიფიცირებასა და პოლიტიკის რეკომენდაციების შემუშავებაზე. გამოყენებული იყო განათლების სისტემის კეთილსინდისიერების INTES-შეფასების მეთოდოლოგია და მონაცემთა შეგროვების მეთოდები, რომლის მიზანია დაეხმაროს ეროვნულ ხელისუფლებასა და დაინტერესებულ მხარეებს, გაიგონ პოლიტიკასთან დაკავშირებული რა პირობები უწყობს ხელს განათლების სისტემაში კორუფციას და მხარი დაუჭირონ ამ პირობების გამოსასწორებელი გზების შემუშავებას, კორუფციის პრევენციის მიზნით. აღნიშნული მეთოდოლოგია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის (OECD) აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელისათვის შეიმუშავა გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრმა (CAPI). წინამდებარე ანგარიში ასახავს განხორციელებული შეფასების¹ შედეგებს.

პედაგოგთა დაქირავებასთან დაკავშირებული პოლიტიკა საქართველოში

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში პედაგოგების პროფესიასთან დაკავშირებული პოლიტიკის გაუმჯობესების მიმართულებით რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა. ყველაზე ფუნდამენტური და კომპლექსური რეფორმა პედაგოგთა პროფესიასთან

¹ ანგარიშში ერთმანეთს ენაცვლება ტერმინები: „კვლევა“, „კეთილსინდისიერების შეფასება“, „INTES-შეფასება“ და „შეფასება“.

დაკავშირებით 2015 წელს მომზადდა და დაინყო მისი განხორციელება. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 თებერვლის №68 დადგენილებით დამტკიცდა „მასწავლებლის საქმიანობის დაწყების, პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემა“² (შემდგომში სქემა), რომელიც ამ ეტაპისათვის მასწავლებლის პროფესიასთან დაკავშირებული კომპლექსური პოლიტიკის მარეგულირებელ ძირითად ინსტრუმენტს წარმოადგენს. სქემით რეგულირდება მასწავლებელთა სერტიფიცირების, პროფესიაში შესვლის, კარიერული წინსვლის, პროფესიული განვითარებისა და პროფესიიდან გასვლის კომპონენტები. ზოგადი განათლების კანონისა და სქემის მიხედვით, პედაგოგის პროფესია განისაზღვრება რეგულირებად პროფესიად და შესაბამისად დგინდება: პროფესიაში შესვლის ალტერნატიული გზები; მასწავლებელთა დაქირავების სამართლიანი წესი; პედაგოგთა კვალიფიკაციაზე დაფუძნებული სახელფასო პოლიტიკა; პროფესიული განვითარების მრავალრიცხოვანი შესაძლებლობები; კარიერული წინსვლის მოქნილი მექანიზმები; მასწავლებელთა შეფასების კომპლექსური და ეფექტიანი სისტემა, რომელიც ეფუძნება სამართლიანობის, ობიექტურობის, ვალიდობის, თანასწორობის, სანდოობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს (სქემის პრეზენტაცია, მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი, 2015 წ.).

აღსანიშნავია, რომ 2015-2019 წლების პერიოდში, სხვადასხვა მიზეზთა გამო, ვერ მოხერხდა მრავალკომპონენტიანი სქემის ყველა ელემენტის სრულად დანერგვა. ბევრი საკითხი მასწავლებლის პროფესიასთან დაკავშირებულ პოლიტიკაში კვლავაც პრობლემატურად რჩება. მაგალითად: უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში მასწავლებელთა მომზადების პროგრამებზე მაღალი მოსწრების აბიტურიენტების მოზიდვა; პროფესიაში ახალი, კვალიფიციური კადრების დასაქმება; ხანდაზმული პედაგოგების პროფესიიდან გასვლა; პრაქტიკულ შედეგზე ორიენტირებული პროფესიული პროგრამების დანერგვა; პედაგოგთა დაქირავების მოქნილი სისტემის დამუშავება და დანერგვა; პედაგოგთა ადეკვატური ანაზღაურების სისტემის დანერგვა და სხვა. მაგალითად შეგვიძლია ასევე დავასახელოთ მასწავლებელთა პროფესიაში შესვლისა და პროფესიიდან გასვლის კომპონენტების რეგულირება, რომელიც რეალურად არ განხორციელებულა 2015 წლიდან (სქემის ამოქმედების მომენტიდან) 2019 წლის ზაფხულამდე, მანამ, სანამ პედაგოგთა საქმიანობის დაწყებისა და შეწყვეტის ახალი წესი არ გამოიცა (2019 წლის 20 აგვისტოს მინისტრის ბრძანება # 174/6).

ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად, თუ რატომ ჩავარდა სქემის აღნიშნული კომპონენტის დროული და შესაბამისი განხორციელება, შეიძლება დასახელოდეს სისტემის განვითარების სტრატეგიების პერმანენტულად არასტაბილური ხასიათი, მაღალი თანამდებობის პირების ხშირი ცვლა და ამასთან დაკავშირებით ქვეყნის განათლების პოლიტიკის რადიკალური ცვლილებების მცდელობები. 2015-2019 წლების განმავლობაში შეიცვალა განათლების ოთხი მინისტრი. ამ პერიოდში მასწავლებელთა პროფესიაში შესვლის და პროფესიიდან გასვლის წარმოებული პოლიტიკა და პედაგოგებთან დაკავშირებული საკადრო გადაწყვეტილებები ქაოსურ, ინერტულ და არათანმიმდევრულ ხასიათს ატარებდა, რაც შესაძლოა მეტწილად დაკავშირებული იყოს პედაგოგიურ საზოგადოებაში სოციალური კონტექსტის გაუარესების თავიდან არიდების მცდელობებთან.

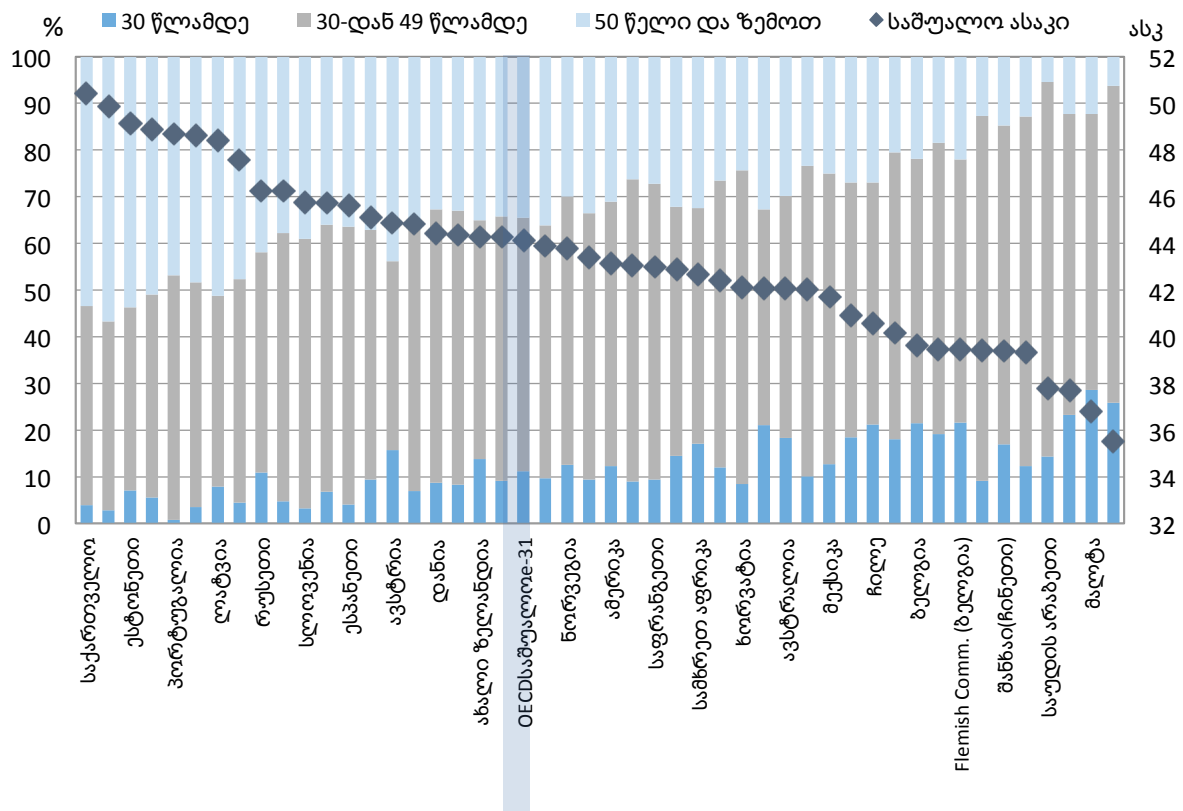
ქვეყანაში მოქმედი შრომითი კანონმდებლობა ითვალისწინებს პენსიაზე გასული

² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4570026?publication=0>

მასწავლებლების პედაგოგიური საქმიანობის უფლებას. მიუხედავად იმისა, რომ სკოლებს აქვთ მნიშვნელოვანი ავტონომიურობა პედაგოგიური კადრების როტაციის განსახორციელებლად, ისინი, სხვადასხვა მიზეზით (პედაგოგის დათხოვნის რთული იურიდიული პროცედურები, ახალი კვალიფიციური კადრების დეფიციტი, ნეპოტიზმი და სხვა), მაინც ერიდებიან პასუხისმგებლობის საკუთარ თავზე აღებას და ძირითადად ცდილობენ არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებას. ამას ხელს უწყობს მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმების (მაგ.: სკოლების საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასების სისტემა, მასწავლებელთა შერჩევის ეფექტიანი მექანიზმები, დაქირავების პროცესის შიდა კონტროლისა და მონიტორინგის გარე მექანიზმები და ბევრი სხვა) სისუსტე ან არარსებობა. პედაგოგთა დაქირავების და დათხოვნის არასტაბილურმა და არაშესაბამისმა პოლიტიკამ, ფაქტობრივად, ხელი შეუწყო მასწავლებელთა კორუპციის ე.წ. „დაბერებას“ და სიახლეებისა და ინოვაციების მიმართ ინერტულობის ზრდას. ვერ ხერხდებოდა ნაკლებად კვალიფიციური პედაგოგების დათხოვნა და, შესაბამისად, კვალიფიციურ კადრს სისტემაში დასაქმების ნაკლები შესაძლებლობა ჰქონდა.

სწავლებისა და სწავლის საერთაშორისო კვლევის (TALIS) 2018 წლის მონაცემებით, საქართველოს პედაგოგთა საშუალო ასაკი 50 წელი იყო და ამ მაჩვენებლით იგი ლიდერობდა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნებს შორის (სწავლებისა და სწავლის საერთაშორისო კვლევა TALIS, OECD, 2018 წ.). აღნიშნული ვითარება შეიცავდა მაღალ რისკებს, რომ უახლოეს პერსპექტივაში ზოგიერთ რეგიონში წარმოიქმნებოდა საკადრო დეფიციტი და თუ არ მოხდებოდა შესაბამისი ზომების მიღება, სისტემა დიდი რაოდენობით პედაგოგების მოკლე პერიოდში ერთბაშად იძულებითი ჩანაცვლების საჭიროების წინაშე აღმოჩნდებოდა. იხ. სქემა 1.

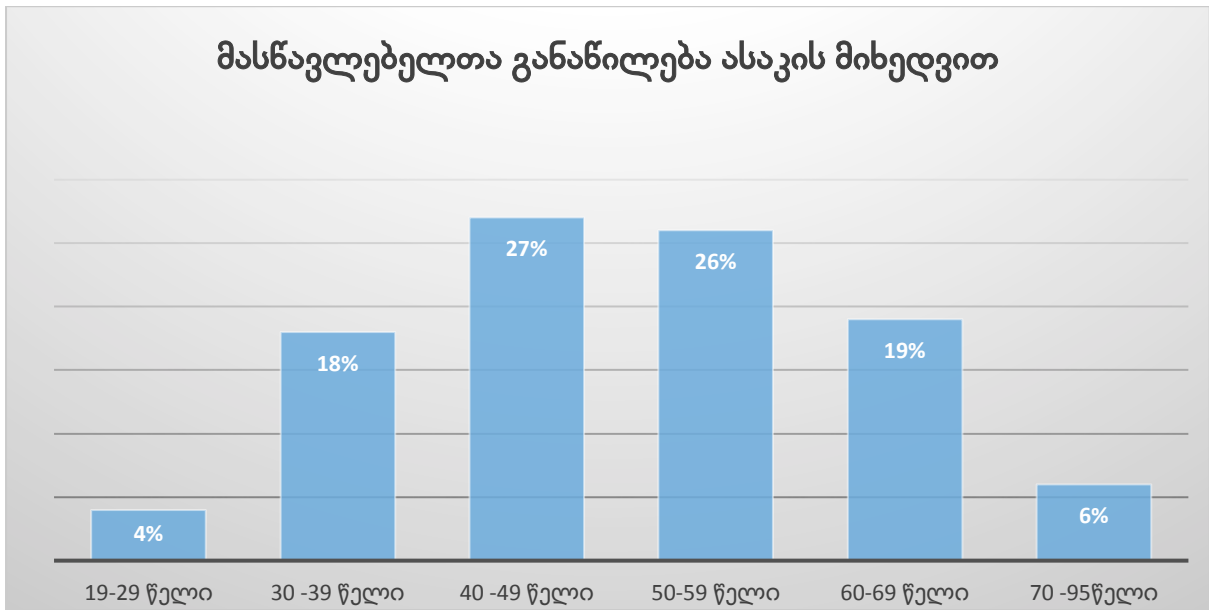
სქემა 1. პედაგოგთა ასაკობრივი ჯგუფებისა და საშუალო ასაკის პროცენტული მაჩვენებლები



TALIS 2018 Results (Volume I) - © OECD 2019

საქართველოს განათლების სისტემის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ქვეყნის სკოლების 70%-მდე მცირეკონტინგენტიანია. ერთი მხრივ, ქვეყანაში შეინიშნება პედაგოგთა საერთო რაოდენობის სიჭარბე, ხოლო მეორე მხრივ – პედაგოგთა დეფიციტი ზოგიერთი რეგიონისა (არათანაბარი გეოგრაფიული გადანაწილება) და საგნის მიხედვით. მოსწავლისა და მასწავლებლის თანაფარდობის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად განსხვავდება სკოლების მდებარეობის, ტიპის და სკოლაში მოსწავლეთა რაოდენობის მიხედვით. დეფიციტის კიდევ უფრო მოსალოდნელ გაღრმავებას ხელს უწყობდა სისტემაში დიდი რაოდენობით საპენსიო ასაკის პედაგოგების არსებობა. 2018 წლის მონაცემებით, საჯარო სკოლის მოქმედ პედაგოგთა საერთო რაოდენობა იყო 60 000; მინიმალური ასაკობრივი ზღვარი – 19 წელი; მაქსიმალური ასაკობრივი ზღვარი – 95 წელი. 60-95 წლის ასაკის პედაგოგების წილი 25%-ს შეადგენდა (განათლების და მეცნიერების სამინისტრო, 2018). იხ. სქემა 2.

სქემა 2.



წყარო: განათლების და მეცნიერების სამინისტრო, 2018

არსებული სიტუაციის გამოსწორების მიზნით საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო გამოვიდა ინიციატივით, რომ სისტემიდან ნებაყოფლობითი წასვლის შემთხვევაში, საპენსიო ასაკის პრაქტიკოსი პედაგოგებისათვის ჯილდოს სახით გადაეხადათ ფულადი ანაზღაურება ორი წლის ხელფასის ოდენობით. საპენსიო ასაკის დაახლოებით 15000 პედაგოგიდან 6000-მა სურვილი გამოთქვა ნებაყოფლობით გასულიყო სისტემიდან და მიეღო შესაბამისი ფულადი ჯილდო (საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო, 2019). ამ პროცესის შედეგად წარმოქმნილი ვაკანსიების შევსების მიზნით სამინისტრომ დაიწყო პედაგოგების შერჩევის ცენტრალიზებული პროცედურა. 2019 წლის 20 აგვისტოს გამოიცა განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის ბრძანება №174/ნ „მასწავლებლის საქმიანობის დაწყებისა და შეწყვეტის წესის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს სკოლებში მასწავლებლის დაქირავების და გაშვების მექანიზმებსა და პროცედურებს. მათ შორის, კონკურსის ჩატარების წესსა და პირობებს, კონკურსის ეტაპებს, საკონკურსო კომისიის საქმიანობის წესსა და უფლებამოსილებებს და მასწავლებლის საქმიანობის შეწყვეტის წესსა და პირობებს.

მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის 2019 წლის 21 აგვისტოს №182 ბრძანებით, ყველა სკოლისთვის განისაზღვრა მასწავლებელთა შესარჩევი კონკურსის გამოცხადების უნიფიცირებული ვადები. 2019 წლის აგვისტო-ნოემბრის განმავლობაში ქვეყანაში განხორციელდა პედაგოგთა როტაციის მასშტაბური პროცესი. ამავე პერიოდს დაემთხვა წინამდებარე კვლევაზე მუშაობის აქტიური ფაზა და განათლების პოლიტიკის, დაგეგმვისა და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტის კვლევით ჯგუფს პროცესის პარალელურ რეჟიმში დაკვირვებისა და შედეგების ანალიზის უნიკალური საშუალება მიეცა.

ინსტიტუტის კვლევითმა ჯგუფმა პედაგოგთა დაქირავების ქვეყნის მასშტაბით

განხორციელებულ პროცესში, კეთილსინდისიერების დარღვევის შესაძლო ტენდენციების ხელშემწყობი პირობებისა და მიზეზების გამოვლენის მიზნით, შეისწავლა და გააანალიზა საკადრო გადანაცვლებების მიღებისას ფავორიტიზმის საკითხები.

კვლევის მეთოდოლოგია და მონაცემთა შეგროვება

კვლევის ჩასატარებლად გამოყენებული იყო INTES-შეფასების მეთოდოლოგია, რომელიც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელისთვის შეიმუშავა გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრმა (CAPI). აღნიშნული მეთოდოლოგია გამოიყენება განათლების სისტემაში კეთილსინდისიერების შესაფასებლად 2010 წლიდან.

INTES-შეფასების მიზანია დაეხმაროს ეროვნულ ხელისუფლებასა და დაინტერესებულ მხარეებს, გაიგონ პოლიტიკასთან დაკავშირებული რა პირობები უწყობს ხელს განათლების სისტემაში კორუფციას და მხარი დაუჭირონ ამ პირობების გამოსასწორებელი გზების შემუშავებას, რომ მოხდეს კორუფციის პრევენცია. აღნიშნული მიდგომა ეფუძნება ვარაუდს, რომ განათლების სფეროში არსებული კეთილსინდისიერების პრობლემები და კორუფცია სექტორზე გავლენას „გარედან“ კი არ ახდენს, არამედ თვით განათლების სისტემაში არსებული უფრო ღრმა პრობლემების შედეგია, რომელთა მოგვარებაც შესაძლებელია (და უნდა) მოხდეს იმ საშუალებებით, რომლებიც აქვთ ამ სექტორში გადანაცვლების მიმღებთ, პრაქტიკოსებს და დაინტერესებულ მხარეებს (OECD, 2018).

INTES-მეთოდოლოგია ცდილობს პასუხი გასცეს ორ კითხვას: ჩართული არიან თუ არა განათლებაში მონაწილე ჯგუფები კორუფციულ პრაქტიკაში და თუ კი, რა ხელშემწყობი პირობები არსებობს აღნიშნული პრაქტიკისთვის განათლებაში (Milovanovitch, Expectations, Distrust and Corruption in Education: Findings on Prevention through Education Improvement, 2020). ყურადღება გამახვილებულია იმ გზებზე, რომლითაც განათლების პოლიტიკა და პრაქტიკა ქმნის შესაძლებლობებს და იძლევა სტიმულს, რომ განათლებაში მონაწილეები ჩაერთონ კორუფციულ ქმედებაში.

წინამდებარე ანგარიშში მითითებული „კორუმპირებული ქმედება“ შეიძლება შეიცავდეს პრაქტიკას, რომლისთვისაც არსებობს სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა და ასევე – უფრო რბილი, სექტორისთვის დამახასიათებელი ქმედებები, რომლებიც საზიანოა, მაგრამ შესაძლოა საერთაშორისო სტანდარტებით არ იყოს კვალიფიცირებული, როგორც კორუფციული. ორივე ტიპის პრაქტიკა წარმოადგენს „კეთილსინდისიერების დარღვევას“ – მოქმედებას, რომელიც არის მიზანმიმართული, სისტემური, მოიცავს სხვადასხვა თანამდებობის განათლებაში მონაწილეებს (მაგ.: ადმინისტრატორები, დირექტორები, მასწავლებლები) და ეწინააღმდეგება იმ ღირებულებებსა და პრინციპებს, რომლებიც გავრცელებულია ამა თუ იმ შესაფასებელი ქვეყნის განათლების სექტორში (OECD, 2018). აღნიშნული ანგარიში ეყრდნობა INTES-ის კეთილსინდისიერების დარღვევის ტიპოლოგიას³ (2019 წლის განახლებულ ვერსიას), რომელიც აღწერს კეთილსინდისიერების სისტემური დარღვევის 9 ფორმას (ცხრილი 1).

³ INTES-ტიპოლოგიის სანახავად იხ. შემდეგი ბმული: www.policycenters.org/INTES

ცხრილი 1. INTES-ტიპოლოგია – კეთილსინდისიერების დარღვევა განათლებაში

დასახელება		პრაქტიკის განმარტება
1	განათლების ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა ან უკანონო წვდომა	განათლების ხელმისაწვდომობაზე უსუსუხისმგებელი პირების მიერ განათლებაზე წვდომის შეზღუდვა ან ამ წვდომის უზრუნველყოფა თვითნებურად, სარგებლის მიღებისა თუ სარგებლის პერსპექტივის სანაცვლოდ.
2	კერძო, დამატებითი რეპეტიტორობა	დამატებითი სარგებლის მისაღებად მასწავლებლების მიერ კერძო გაკვეთილების ჩატარება საკუთარი მოსწავლეებისათვის, ვისაც ისინი ასწავლიან და აფასებენ, ამ მოსწავლეთა დანინაურების მიზნით.
3	განათლების პოლიტიზირება	პოლიტიკური ან კვაზიპოლიტიკური კავშირების, ლოიალურობისა და ქსელების შექმნა და მხარდაჭერა (საჯარო) განათლებაში, მათი გამოყენება პირადი და პოლიტიკური სარგებლის მიღების მიზნით.
4	მოსწავლეების მიღწევების არასწორი შეფასება	მოსწავლეებისათვის ნიშნის დაკლება ან მომატება მიზანმიმართულად და სწავლის დასრულების ხარისხის (დიპლომის) თაღლითურად მინიჭება პირადი სარგებლის მიღების ან სარგებლის პერსპექტივის სანაცვლოდ.
5	ფავორიტიზმი სამსახურში აცვანის პროცესში	დასაქმებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიმღებების მიერ საზოგადო რესურსის – სამუშაო კონტრაქტების, დანინაურებასა და დასაქმებასთან დაკავშირებული სხვა სარგებლის გადანაწილება ნათესავეების, მეგობრების, კოლეგების ან ახლობლების სასარგებლოდ.
6	ფინანსების არასწორი გამოყენება	აქტივების (სახსრების) გაფლანგვა განათლებაში იმ პირის მიერ, ვინც არ ფლობს ამ სახსრებს, მაგრამ ვისაც მინიჭებული აქვს მათი მართვის ან კონტროლის უფლება.
7	შესყიდვებთან დაკავშირებული თაღლითობა	თაღლითური სქემების გამოყენება განათლების მიმწოდებლებისგან საქონლისა და მომსახურების შესყიდვისას, პირადი გამდიდრების მიზნით.
8	თაღლითობა	თაღლითური საშუალებების (მათ შორის პლაგიატის) გამოყენებით ფაქტების დამახინჯება იმ პირების მიერ, ვინც ცდილობს დაუმსახურებლად სტუდენტების მიღწევების, მათი ნაშრომების, მათი ცოდნისა და/ან უნარების ფორმალურ აღიარებას.
9	აკრედიტაციასა და ლიცენზირებასთან	თაღლითური საშუალებების გამოყენება, პირადი შეღავათების ან მათი პერსპექტივის ჩათვლით,

წყარო: (OECD 2018)

INTES-მეთოდოლოგიის გამოყენებით წინამდებარე კვლევისთვის შეგროვდა მონაცემები განათლების სისტემაში არსებული იმ სუსტი ადგილების (vulnerable areas) შესახებ, რომლებიც კეთილსინდისიერების დარღვევის პირობებს ქმნის. ეს დაეხმარება პრაქტიკოსებისა და გადამწყვეტილების მიმღებთა ინფორმირებას, რომ გამოასწორონ ეს პირობები. „სუსტი ადგილები“ განმარტებულია, როგორც განათლების პოლიტიკასა და პრაქტიკაში არსებული სისუსტეები (ნაკლოვანებები და ჩიხური ვითარება), რომლებიც განათლებაში მონაწილეებს – მასწავლებლებს, დირექტორებს, მშობლებს, ადმინისტრატორებს აძლევს საშუალებას და მიზეზს, რომ გახდნენ კეთილსინდისიერების დარღვევის მონაწილენი (OECD, 2018) (Kovac Cerovic, Jovanovic, & Milovanovitch, 2019).

ჩვენი კვლევის მიზანია საქართველოში პედაგოგების დასაქმების პროცესში ფავორიტიზმის ხელშემწყობი ფაქტორებისა და გარემოებების გამოვლენა და პოლიტიკის რეკომენდაციების შემუშავება. საკვლევი თემის არჩევა განაპირობა პედაგოგთა პროფესიიდან გასვლის და ახალი კადრების დაქირავების ქვეყანაში მიმდინარე მასშტაბურმა პროცესმა. საინტერესო იყო ამ პროცესებზე დაკვირვება და მათი შეფასება პოლიტიკის რეკომენდაციების შესამუშავებლად. რეკომენდაციები განკუთვნილია გადამწყვეტილების მიმღებთათვის, რათა შეძლონ მიმდინარე სარეფორმო პროცესებსა და აქტივობებში გამოვლენილი ნაკლოვანებების კორექტირება.

ზემოაღნიშნული საკითხის შესასწავლად გამოყენებულია მეორადი მონაცემების ანალიზისა და თვისებრივი კვლევის მეთოდები. განხორციელებული ე.წ. სამაგიდო კვლევის ფარგლებში მოძიებული და გაანალიზებულია თემასთან დაკავშირებული ლიტერატურა და ხელმისაწვდომი კვლევები, გამოქვეყნებული სტატიები, ინტერვიუები და სატელევიზიო სიუჟეტები, სხვა ქვეყნების ანალოგიური კვლევები. განხილულია ქვეყანაში არსებული საკანონმდებლო და მარეგულირებელი ბაზა. განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროდან და დაქვემდებარებული ორგანიზაციებიდან გამოთხოვილ იქნა შესაბამისი საჯარო ინფორმაცია, რომელიც მოიცავდა ინფორმაციას გამოცხადებულ და შევსებულ ვაკანსიებთან დაკავშირებით სამინისტროში შესული საჩივრებისა და დარღვევების შესახებ და სხვა. სამწუხაროდ, სამინისტრომ არ მოგვანოდა გამოთხოვილი ინფორმაცია. სამინისტროსგან მიღებულ წერილში ეწერა, რომ ისინი არ აგროვებდნენ ინფორმაციას საჯარო სკოლებში ჩატარებული კონკურსების შესახებ.

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ფოკუს-ჯგუფები და ჩაღრმავებული ინტერვიუები. ფოკუს-ჯგუფები ჩატარდა პედაგოგების მონაწილეობით როგორც დედაქალაქში, ასევე რეგიონებში, მათ შორის, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ ერთ-ერთ რეგიონშიც. მნიშვნელოვანი იყო ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული რეგიონის დაფარვაც, რადგან ამ რეგიონებში უფრო მეტადაა გავრცელებული ფავორიტიზმი, მათი პატარა ზომის, მოსახლეობის მცირე რაოდენობისა (რომელთა უმრავლესობა ან ერთმანეთის ნათესავია, ან რამე სხვა სახის ურთიერთობა აკავშირებს) და

ასევე საჯარო ინფორმაციის წვდომის ნაკლებობისა და ქართული და/ან ინგლისური ენების არასაკმარისი ცოდნის გამო. სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ეროვნებათშორის ურთიერთობების ცენტრის მიერ ჩატარებული კვლევის – „ეთნიკური უმცირესობის სტუდენტთა და კურსდამთავრებულთა პროფესიული განვითარების, კარიერული წინსვლისა და დასაქმების შესაძლებლობები და პერსპექტივები“ – თანახმად, „...განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სტუდენტები ძლიერ სანაცნობო წრეს ანიჭებენ და მიიჩნევენ, რომ დასაქმებისათვის ნეპოტიზმი განათლების დონესა და პროფესიონალიზმზე უფრო მნიშვნელოვანია. საგულისხმოა, რომ მონაწილეების აზრით, სანაცნობო წრე დასაქმებაზე მეტ გავლენას ეთნიკური უმცირესობების თემებში უფრო ახდენს, ვიდრე ქართულ საზოგადოებრივ სივრცეზე“. (გორგაძე ნ., ტაბატაძე შ., გვ. 69, 2017).

ფოკუსჯგუფებისთვის რესპონდენტები შეირჩა კონკურსგავლილი პედაგოგებიდან. მათ შორის წარმოდგენილი იყვნენ ის პედაგოგები, რომლებიც კონკურსის გავლის შედეგად დასაქმდნენ და ისინიც, ვინც ვერ დასაქმდნენ; ასევე ისინი, ვისაც უარი უთხრეს ერთ ან მეტ სკოლაში, თუმცა სხვა სკოლაში დასაქმდნენ. ფოკუსჯგუფებისთვის შეირჩა მრავალფეროვანი მონაწილეები, რათა მათ მოესმინათ ერთმანეთის განსხვავებული პოზიცია და აზრი და მომხდარიყო საინტერესო დისკუსიის პროვოცირება. მასწავლებლებთან ჩატარებულ ფოკუსჯგუფებში არ იყვნენ ჩართული დირექტორები ან სხვა თანამდებობის პირები, რათა არ ყოფილიყო თანამდებობრივი ასიმეტრიული ურთიერთობა და ფოკუსჯგუფის მონაწილეები არ შეზღუდულიყვნენ საკუთარი აზრის გამოხატვისას.

ფოკუსჯგუფების მონაწილეთა შესარჩევად გამოყენებული იყო ნომინაციის სტრატეგია. პარტნიორ ინსტიტუციებს (უნივერსიტეტები, სკოლები, საქართველოს პედაგოგთა და მეცნიერთა თავისუფალი პროფკავშირი და სხვა) ეთხოვათ, თანადგომა გაეწიათ ფოკუსჯგუფის მონაწილეების შერჩევის პროცესში, რადგან ისინი თანამშრომლობენ მასწავლებელთა სხვადასხვა ჯგუფთან, მათ შორის მათთანაც, ვინც დააკმაყოფილებდა ზემოთ აღწერილ წინასწარ განსაზღვრულ კრიტერიუმებს.

ჩაღრმავებული ინტერვიუები ჩატარდა სკოლის დირექტორებთან, დირექტორის მოადგილეებთან, მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის და განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს წარმომადგენლებთან, შესარჩევ კონკურსში მონაწილე ცალკეულ კანდიდატებთან (რომლებმაც სურვილი გამოთქვეს ფოკუსჯგუფში მონაწილეობის ნაცვლად პირისპირ ინტერვიუში მიეღოთ მონაწილეობა) და განათლების ექსპერტებთან. სკოლის დირექტორები ჩაღრმავებული ინტერვიუებისთვის იმ სკოლების სიიდან შეირჩა, რომლებსაც გამოცხადებული ჰქონდათ ვაკანსიები (იხ. ცხრილი 2).

ცხრილი 2. ჩაღრმავებული ინტერვიუს მონაწილეები

დირექტორი	6 (4 დირექტორი რეგიონიდან და 2 დირექტორი დედაქალაქიდან)
დირექტორის მოადგილე	2
სამინისტროს წარმომადგენელი	2
მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების	1

ეროვნული ცენტრის წარმომადგენელი	
განათლების ექსპერტი	2
მასწავლებელი	3 (2 რეგიონიდან, არ აიყვანეს; 1 დედაქალაქიდან, არ აიყვანეს ერთგან/აიყვანეს სხვაგან)
სულ	16

თითოეულ ფოკუსჯგუფში დაახლოებით 10-12 რესპონდენტი მონაწილეობდა. სულ ჩატარდა ფოკუსჯგუფის სამი დისკუსია და მათში 29 რესპონდენტმა მიიღო მონაწილეობა (12 – დედაქალაქიდან, 17 – რეგიონიდან). ამ 29 რესპონდენტიდან 17 აიყვანეს სამსახურში, 2-ს უარი უთხრეს სამსახურში აყვანაზე, ხოლო 10-ს უარი უთხრეს სამსახურში აყვანაზე ერთ ან მეტ სკოლაში, მაგრამ აიყვანეს სხვა სკოლაში (იხ. ცხრილი 3). ასევე დაგეგმილი იყო დამატებით ორი ფოკუსჯგუფის ჩატარება, ერთი – დედაქალაქში და ერთი – რეგიონში, თუმცა მათი ჩატარება ვერ მოხერხდა, რადგან მხოლოდ რამდენიმე მონაწილე გამოცხადდა შეხვედრაზე. შესაბამისად, ეს ფოკუსჯგუფები ტრანსფორმირდა ჩაღრმავებულ ინტერვიუებად.

ცხრილი 3. ფოკუსჯგუფის მონაწილეები

ფოკუსჯგუფი	მონაწილეთა რაოდენობა	დედაქალაქი	რეგიონი	აიყვანეს სამსახურში	არ აიყვანეს	აიყვანეს /არ აიყვანეს
1	11	11	0	9	0	2
2	10	1	9	4	2	4
3	8	0	8	4	0	4
სულ	29	12	17	17	2	10

კვლევის საველე სამუშაოები ჩატარდა 2019 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში, ხოლო შეგროვებული მონაცემების ანალიზი და კვლევის შედეგების ანგარიშის პირველადი პროექტის ჩამოყალიბება მოხდა 2019 წლის ნოემბერსა და დეკემბრის პირველ ნახევარში.

თავი 2. ფავორიტიზმი პედაგოგთა დაქირავების პროცესში: პრობლემური პრაქტიკის აღწერა

პოლიტიკის მარეგულირებელი ბაზა

საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 თებერვლის №68 დადგენილებით დამტკიცებული „მასწავლებლის საქმიანობის დანყების, პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის სქემა“ განსაზღვრავს პედაგოგთა ოთხ კატეგორიას. უფრო მაღალ კატეგორიაზე გადასასვლელად პედაგოგმა უნდა დააკმაყოფილოს გაზრდილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, პროფესიული განვითარების მეშვეობით. კარიერული წინსვლა დაკავშირებულია გაზრდილ ანაზღაურებასთან.

მასწავლებელთა სამსახურში აყვანისა და განთავისუფლების პროცედურას განსაზღვრავს „მასწავლებლის საქმიანობის დაწყებისა და შეწყვეტის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2019 წლის 20 აგვისტოს N174/ნ ბრძანება. აღნიშნული წესის თანახმად, მასწავლებლის, მონვეული ან/და შემცვლელი მასწავლებლის ვაკანტური პოზიციის არსებობის შემთხვევაში, ცხადდება შიდა ან/და ღია კონკურსი სკოლის დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის – ბრძანების საფუძველზე. დირექტორის ბრძანებით განისაზღვრება კონკურსის ვადები, პირობები, საკონკურსო კომისიის შემადგენლობა და სხვა. ამავე ბრძანების თანახმად, განცხადება ღია კონკურსის შესახებ უნდა გამოქვეყნდეს საჯაროდ, ინტერნეტსივრცეში არსებულ ვებგვერდზე: <http://teachersjobs.ge/>. აღნიშნული კონკურსის ვებგვერდზე განთავსების ვადები სსიპ მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ცენტრის დირექტორის ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტით განისაზღვრება.

აქვე აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებულ ბრძანებაში ჩაიღო გარდამავალი დებულება, რომლის მიხედვითაც, 2023 წლის ბოლომდე პრაქტიკოს მასწავლებლად მუშაობის დაწყების უფლება აქვს ბაკალავრის ხარისხის მქონე პირს, რომელიც ტუტორის ზედამხედველობით მუშაობს და რომელმაც მასწავლებლად მუშაობის დაწყებიდან 2 წლის ვადაში უნდა გაიაროს მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამა ან მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამის დისტანციური კურსი.

აღნიშნული ცვლილება ბევრად უფრო ამარტივებს მასწავლებლობის კანდიდატისადმი მანამდე წაყენებულ მოთხოვნებს, ვინაიდან ამ ცვლილებამდე მასწავლებლის პროფესიაში შესასვლელად, პირს პროფესიული სტანდარტით დადგენილი მოთხოვნების გარდა, დასრულებული უნდა ჰქონოდა რომელიმე უმაღლესი საგანმანათლებლო პროგრამა: ა) მასწავლებლის მომზადების ინტეგრირებული საბაკალავრო-სამაგისტრო საგანმანათლებლო პროგრამა; ბ) განათლების მიმართულებით სამაგისტრო პროგრამა და ჩაბარებული უნდა ჰქონოდა საგნის გამოცდა; გ) საგნის/საგნობრივი ჯგუფის შესაბამისი საბაკალავრო/სამაგისტრო პროგრამა და მასწავლებლის მუშაობის დაწყებიდან 2 წლის ვადაში უნდა გაეწეო მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამა ან მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამის დისტანციური კურსი; დ) საგნის/საგნობრივი ჯგუფის შესაბამისი საბაკალავრო/სამაგისტრო პროგრამა და ბაკალავრის საგანმანათლებლო პროგრამის ფარგლებში გავლილი უნდა ჰქონოდა მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამა და ჩაბარებული უნდა ჰქონოდა საგნის გამოცდა; ე) უნდა ჰქონოდა მასწავლებლობის უფლება უმაღლესი განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტის მიხედვით და ჩაბარებული უნდა ჰქონოდა საგნის გამოცდა; ვ) შესაბამისი საგნის ან განათლების მიმართულებით დოქტორის აკადემიური ხარისხი.

ზემოხსენებული მოთხოვნა კი ძალიან გამარტივებულია და, ფაქტობრივად, საგნის კომპეტენციის, პედაგოგიური განათლებისა და მასწავლებლობის გამოცდილების არმქონე ადამიანს აძლევს საშუალებას 2 წლის განმავლობაში იმუშაოს სკოლაში. გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ აღნიშნული მოთხოვნის თანახმად, მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამის ნაცვლად, მსურველს შეუძლია გაიაროს მასწავლებლის

მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამის დისტანციური კურსი, რომლის დაძლევის შედეგად, მას ენიჭება მასწავლებლობის უფლება.

როგორც შესავალ ნაწილში აღინიშნა, 2019 წელს საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, საპენსიო ასაკის პრაქტიკოს მასწავლებლებს მიეცათ საშუალება, რომ სურვილის შემთხვევაში დაეტოვებინათ პროფესია და საკომპენსაციოდ აეღოთ ორი წლის ანაზღაურება. აღნიშნული შეთავაზების შედეგად, დაახლოებით 6 000-მდე მასწავლებელმა დატოვა თანამდებობა და, შესაბამისად, ბევრი ვაკანტური ადგილი გამოჩნდა სკოლებში. თუმცა ჯამში მხოლოდ 2 000-ზე ცოტა მეტი ვაკანსია გამოცხადდა პირველი გამოცხადებისას. განათლების, მეცნიერების, სპორტისა და კულტურის სამინისტროს წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ სკოლაში მომუშავე მასწავლებელთა 50% არ იყო სრულად დატვირთული. ამიტომ მას შემდეგ, რაც 6 000-მდე მასწავლებელმა დატოვა სკოლა, ჯერ მოხდა არსებული მასწავლებლების სრულად დატვირთვა და შემდეგ დარჩენილ ვაკანსიებზე გამოცხადდა გარე კონკურსი.

კეთილსინდისიერების დარღვევის აღწერა

გავრცელებული განმარტების მიხედვით, ფავორიტიზმი არის ზოგადი ტერმინი, რომელიც მოიცავს კორუფციულ პრაქტიკას, რაც გულისხმობს უფლებამოსილების გადამეტების გზით სახელმწიფო რესურსის ნათესავების, მეგობრების, კოლეგების ან უბრალოდ თანამდებობის პირთან დაახლოებული ინდივიდების სასარგებლოდ გადანაწილებას (Amundsen, 1999). რესურსების გადანაწილება შეიძლება წარიმართოს შესყიდვების, სამუშაო კონტრაქტების, დასაქმების, დანიშნულებისა თუ სარგებლის მიღების ფორმით. ფავორიტიზმის გავრცელებული ფორმებია: **ნეპოტიზმი** – თანამდებობაზე შერჩეულ კანდიდატთან არსებული ოჯახური და ნათესაური კავშირი; **პატრონაჟი** – კანდიდატთან პოლიტიკურად აფილირება; **ქრონიზმი** – კავშირები და მეგობრობა (Milovanovitch, M., Bloem, S. Integrity of pre-school education in Armenia: an INTES assessment, OSF – Armenia, 2019).

მასწავლებელთა სამსახურში აყვანის პროცესში კეთილსინდისიერების დარღვევის შესასწავლად ჩატარებული ფოკუს-გუფებისა და ინტერვიუების შედეგად გამოიკვეთა, რომ ფავორიტიზმს ადგილი ჰქონდა 2019 წლის აგვისტო-ოქტომბერში განხორციელებულ მასწავლებელთა დაქირავების პროცესში. რესპონდენტთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ ფავორიტიზმი თავს იჩინს სამსახურში აყვანის პროცესში. ფოკუს-გუფის რესპონდენტებთან დასმული პირველი შეკითხვა შეეხებოდა ფავორიტიზმს პედაგოგთა დაქირავების პროცესში, უფრო კონკრეტულად კი იმას, არსებობდა თუ არა ფავორიტიზმი პედაგოგთა დაქირავების ბოლო პროცესში. რესპონდენტთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ, დაახლოებით 99%-მა, დადებითი პასუხი გასცა აღნიშნულ შეკითხვას და თქვა, რომ ფავორიტიზმი არსებობს პედაგოგთა დაქირავების პროცესში. მათ მოსაზრებას ამყარებს ქვემოთ მოყვანილი რამდენიმე ფაქტი.

გავლენა დაქირავებასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებზე

სკოლის დირექტორთა უმრავლესობას ურეკავდნენ განათლების ზემდგომი ორგანოებიდან ან ქალაქისა და რაიონის სხვა ადმინისტრაციული ორგანოებიდან ამა თუ იმ კანდიდატის

მხარდასაჭერად. ასევე იყო შემთხვევები, როდესაც აპლიკანტები საბუთებთან ერთად აგზავნიდნენ სარეკომენდაციო წერილებს, რომლებიც გაცემული იყო საკრებულოს ან სხვა ორგანოს წარმომადგენლის მიერ, რომლებიც ვერ იქნებოდნენ გათვითცნობიერებული მასწავლებლობის კანდიდატების პროფესიულ შესაძლებლობებსა და უნარებში. ერთ-ერთმა დირექტორმა აღნიშნა: „რამდენჯერმე დამირეკეს. ასევე მივიღე რეკომენდაციის წერილი ქალაქის მერიიდან. სამინისტროდანაც იყო ზარები. კოლეგებმაც იგივე მითხრეს“.

აპლიკანტებში დიდი იყო განცდა იმისა, რომ პროტექციის გარეშე ძნელი იქნებოდა სამსახურში მოხვედრა და პროტექციის მქონე კანდიდატს კონკურენციაში გამარჯვების უფრო მეტი შანსი ჰქონდა. ერთ-ერთი აპლიკანტი სამოტივაციო წერილში წერდა: „მე ვიცი, რომ ვერ გავალ კონკურსში, რადგან არ მაქვს პროტექცია, მაგრამ მაინც ვცდი ბედს, იქნებ თქვენი კომისია გამონაკლისია“.

იყო შემთხვევები, როდესაც საგანმანათლებლო რესურსცენტრი პირდაპირ ავალეზდა სკოლას კადრის დასაქმებას და ამ გზით დასაქმებული ერთ-ერთი მასწავლებელი აღნიშნავდა, რომ საგანმანათლებლო რესურსცენტრში მიუთითეს, თუ რომელ სოფელში წასულიყო გასაუბრებაზე. დასაქმების შემდეგ კი მან სოციალური ქსელის საშუალებით მადლობა გადაუხადა აღნიშნული რესურსცენტრის ხელმძღვანელს. სოციალურ ქსელში იღებოდა მსგავსი მადლობის წერილები თანამდებობის სხვა პირების მიმართაც.

კვლევითი ჯგუფი წინასწარ ვარაუდობდა და ელოდა კიდევ ფავორიტიზმის ფაქტებს, თუმცა სრულიად მოულოდნელი აღმოჩნდა სამსახურში პროტექციით მოწყობილი ადამიანების მხრიდან პროტექტორებისთვის მადლობის საჯაროდ გადახდა. მასწავლებელთა ნაწილი არც კი მიიჩნევს, რომ მათთან დაკავშირებული ფავორიტიზმის შემთხვევები არის კეთილსინდისიერების დარღვევა.

„მასწავლებლის საქმიანობის დანყებისა და შეწყვეტის წესის“ თანახმად, გასაუბრების კომისია უნდა დაკომპლექტდეს მინიმუმ სამი წევრით, რომელთაგან ერთი უნდა იყოს გარე პირი (დამოუკიდებელი სპეციალისტი). რიგ შემთხვევებში, საგანმანათლებლო რესურსცენტრების, მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრისა და განათლების სამინისტროს წარმომადგენლები ჩართული იყვნენ გასაუბრების კომისიის მუშაობაში, როგორც დამკვირვებლები. დამკვირვებელთა ფუნქცია-მოვალეობები არც ერთი დოკუმენტით არ ყოფილა დადგენილი და ხშირ შემთხვევაში, პროცესზე დაკვირვებასთან ერთად, დამკვირვებლები აქტიურად იყვნენ ჩართული შესარჩევი კომისიების მუშაობაშიც.

ზოგიერთ რაიონში გასაუბრებები სკოლების მაგივრად საგანმანათლებლო რესურსცენტრებში ჩატარდა, რასაც ოფიციალური სტრუქტურების წარმომადგენლები პროცესის უკეთესი ორგანიზების მცდელობით ხსნიდნენ, თუმცა ამან ბევრგან გამოიწვია ორგანიზაციული ქაოსი, რიგები და სხვა პროცედურული დარღვევები.

ფორმალური ინტერვიუების პროცესი

მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი რესპონდენტი საკონკურსო გასაუბრების პროცესს დადებითად და პოზიტიურად ახასიათებს და აღნიშნავს, რომ გასაუბრება შინაარსობრივად გამართულად და ყველა წესის დაცვით წარიმართა, იყო შემთხვევები როდესაც გასაუბრება

აშკარად ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. მაგალითად, გრძელდებოდა მხოლოდ ორი-სამი წუთი ან, რაც კიდევ უფრო დაუშვებელია, იყო ჯგუფური გასაუბრებებიც. ეს ფაქტები უქმნიდა მონაწილეებს შთაბეჭდილებას, რომ ვაკანსიაზე კანდიდატი წინასწარ იყო შერჩეული. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა: *„ორ სკოლაში ნამდვილად ვიცი, რომ ფორმალობა იყო გასაუბრება. შემდეგ როგორც ვავიგე, წინასწარ ჰყოლიათ კადრი აყვანილი“.*

რამდენიმე რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ იყო შემთხვევები, როდესაც კანდიდატებს ეუბნებოდნენ არ შეეტანათ საბუთები ამა თუ იმ ვაკანსიაზე, რადგან ადგილი უკვე დაკავებული იყო სხვა კანდიდატის მიერ და მხოლოდ ფორმალურად იყო დანიშნული გასაუბრება. მაგალითად, ერთ-ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა: *„გავგზავნე რევიონის სოფელში აპლიკაცია, სადაც ჩემი მასწავლებელი ასწავლის. დირექტორმა დამირეკა, გასაუბრებაზე მიბარებდა. ჩემს მასწავლებელს დაურეკე და მითხრა, რომ არ მივსულიყავი გასაუბრებაზე, რადგან სერტიფიცირებული გამოცდაჩაბარებული მასწავლებელი ჰყავდათ უკვე შერჩეული აღნიშნულ პოზიციაზე“.*

დაქირავება ქრთამის სანაცვლოდ

რამდენიმე რესპონდენტმა ასევე დააფიქსირა ინფორმაცია გამოცხადებულ ვაკანსიაზე კანდიდატის აყვანის სანაცვლოდ ფულადი ანაზღაურების მოთხოვნის სავარაუდო ფაქტების არსებობის შესახებ. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა თქვა: *„ეს არ მომხდარა ჩემს სკოლაში, მაგრამ მსმენია ჩემი კოლეგებისგან, რომ ზოგ სკოლაში კონკრეტული ფასებია დადგენილი პედაგოგთა პოზიციებისთვის“.* კვლევის ხასიათიდან გამომდინარე, ვერ დგინდება ამ ფაქტების მასშტაბურობა, თუმცა რესპონდენტების მხრიდან ანალოგიური ფაქტების არაერთხელ დაფიქსირება გვაფიქრებინებს აღნიშნული ფენომენის სისტემაში სავარაუდო არსებობის შესახებ.

თავი 3. ხარვეზები განათლების პოლიტიკასა და პრაქტიკაში, რომელიც ხელს უწყობს კეთილსინდისიერების დარღვევას

სისტემის დაბალი ეფექტიანობა მონიტორინგის მექანიზმის ნაკლებობის გამო

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, საპენსიო ასაკის პრაქტიკოს მასწავლებლებს საშუალება მიეცათ, რომ, სურვილის შემთხვევაში, დაეტოვებინათ პროფესია და საკომპენსაციოდ აეღოთ ორი წლის ანაზღაურება. აღნიშნული შეთავაზების შედეგად, დაახლოებით 6000-მდე მასწავლებელმა დატოვა თანამდებობა და, შესაბამისად, ბევრი ვაკანტური ადგილი გამოჩნდა სკოლებში. შემდგომში კიდევ რამდენჯერმე გამოცხადდა განმეორებითი კონკურსი და 2019 წლის დეკემბრის დასაწყისის მდგომარეობით, საიტზე ჯერ კიდევ ბევრი შეუვსებელი ვაკანსია იყო. თუმცა ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ ზუსტად რამდენი ვაკანსია შეივსო მოცემული პერიოდის განმავლობაში, კვლევით ჯგუფს არ გააჩნია, რადგან, როგორც ჩანს, არც მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი და არც განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო არ აგროვებს და არ აანალიზებს აღნიშნულ ინფორმაციას.

მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის წარმომადგენელმა აღნიშნა: „ის ფაქტი, რომ აპლიკანტები ონლაინ ტვირთავენ თავიანთ დოკუმენტაციას და როგორც სკოლის წარმომადგენლებს, ასევე მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის წარმომადგენლებს აქვთ ამ ინფორმაციაზე წვდომა და რომ ყველამ იყის, რა არის ის მინიმალური მოთხოვნები, რომლებიც აპლიკანტმა უნდა დააკმაყოფილოს, ხელს უწყობს პედაგოგთა დაქირავების პროცესის გამჭვირვალობას“.

აღსანიშნავია, რომ როდესაც ჩვენ გამოვითხოვეთ ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ რამდენი ვაკანსია შეივსო და, ასევე, რამდენად აკმაყოფილებდნენ პოზიციაზე აყვანილი პირები ამ პოზიციისთვის განვირეო საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, სამინისტრომ ვერ მოგვანოდა მოთხოვნილი ინფორმაცია. განათლების სამინისტროდან მიღებულ წერილში ჩვენ განგვიმარტეს, რომ „საგანმანათლებლო დაწესებულებების რეესტრის წარმოების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2011 წლის 22 ივლისის N127/ნ ბრძანებით დამტკიცებული წესი არ ითვალისწინებს საჯარო სკოლების კონკურსების შედეგების თაობაზე ინფორმაციის ასახვას.

შესაბამისად, როგორც ჩანს, არ არსებობს მონიტორინგის მექანიზმი, რომელიც შეაფასებდა, აკმაყოფილებენ თუ არა შერჩეული კანდიდატები მათი პოზიციისთვის საჭირო საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს და არის თუ არა გამჭვირვალე პედაგოგთა დაქირავების პროცესი.

საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რომლებიც შეუსაბამო კვალიფიკაციის მქონე პირების დასაქმების საშუალებას იძლევა

როგორც აღინიშნა, 2019 წელს განათლების სამინისტრომ გამოსცა ბრძანება, რომლის მიხედვითაც, პრაქტიკოს მასწავლებლად მუშაობის დაწყების უფლება აქვს ბაკალავრის ხარისხის მქონე პირს (ნებისმიერი დარგის ბაკალავრი).

კვლევითმა ჯგუფმა ვერსად მოიძია გარდამავალი დებულების მიღების აუცილებლობის ვალიდური დასაბუთება. კანონის მიხედვით, მასწავლებლის პროფესია განისაზღვრება, როგორც რეგულირებადი პროფესია, რაც მასწავლებლის მომზადების პროგრამებს უწესებს სავალდებულო სააკრედიტაციო მოთხოვნებს. მასწავლებლის მომზადების ყველა საგანმანათლებლო პროგრამა აკრედიტებული უნდა იყოს აკრედიტაციის სტანდარტებისა და დარგობრივი მახასიათებლის მიხედვით. ზემოთ ხსენებული შესწორება კი ეწინააღმდეგება რეგულირებადი პროფესიის პრინციპს, უფრო მეტიც, ქვეყანაში არ არსებობს რეგულაციები დისტანციური კურსებისთვის და, აქედან გამომდინარე, არც მათი ხარისხია უზრუნველყოფილი. შესაბამისად, მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამის დისტანციური კურსი ვერანაირად იქნება მასწავლებლის მომზადების საგანმანათლებლო პროგრამის ალტერნატივა.

კვლევამ აჩვენა, რომ ახალი და გამარტივებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები არ უზრუნველყოფს შესაბამისი კადრის არჩევას. ამის თაობაზე ერთ-ერთმა დირექტორმა აღნიშნა: „მოვიდა გამოუცდელი კადრი, შევუშვი გაკვეთილზე და პარალელურ რეჟიმში ვუნიშნავ ტუტორს“. ამგვარი მიდგომა ხელს უწყობს კლასში არაკვალიფიციური (მასწავლებლობის კვალიფიკაციის არმქონე) და გამოუცდელი კადრის მომზადების გარეშე

შეშვებას. ასეთი ვითარება პირდაპირპროპორციულად აისახება ფავორიტიზმის შემთხვევების ზრდაზე, რადგან საშუალებას აძლევს გადაწყვეტილების მიმღებებს სამსახურში დაასაქმონ მათთვის სასურველი პირები მასწავლებელთა დეფიციტისა და მოქნილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების მომიზნებით.

პედაგოგთა დაქირავების პროცესის სუსტი მენეჯმენტი და არარეალისტური ვადები

სსიპ - მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის დირექტორის 2019 წლის 21 აგვისტოს № 182 ბრძანებით განისაზღვრა მასწავლებელთა სამსახურში აყვანის კონკურსის ინტერნეტსაიტზე განთავსების ვადები. თუმცა ვადები იყო ძალიან მჭიდრო, რამაც დამატებითი სირთულეები შექმნა სკოლებისთვის მასწავლებელთა დაქირავების პროცესში და შესაბამისი კანდიდატების შერჩევისთვის. კერძოდ, ქალაქის სკოლებისთვის განისაზღვრა 2019 წლის 22 აგვისტოდან 31 აგვისტოს ჩათვლით პერიოდი, ხოლო დაბისა და სოფლის სკოლებისთვის – 2019 წლის 22 აგვისტოდან 3 სექტემბრის ჩათვლით პერიოდი. სკოლებს დამატებით ეცნობათ საგანმანათლებლო რესურსცენტრებიდან (განათლების სამინისტროს რეგიონული ორგანო), რომ ქალაქში გასაუბრების ჩატარების პერიოდი უნდა ყოფილიყო 1-2 სექტემბერი, ხოლო 3 სექტემბერს კონკურსანტებს აცნობებდნენ შედეგებს. რაც შეეხება დაბისას და სოფლის სკოლებს, აქ 4-5 სექტემბერი უნდა ყოფილიყო გასაუბრების ჩატარების დღეები, ხოლო 6 სექტემბერს კი გადაწყვეტილებას აცნობებდნენ კონკურსანტებს.

აღსანიშნავია, რომ ბრძანება გამოვიდა 21 აგვისტოს, კონკურსები უნდა განთავსებულიყო ვებგვერდზე მეორე დღეს, 22 აგვისტოს. მხოლოდ 10 დღე რჩებოდათ მასწავლებლობის მსურველებს იმისთვის, რომ ვაკანსიაზე შეეტანათ განაცხადი და შემდეგ მხოლოდ 2 დღე ჰქონდათ სკოლებს გასაუბრების ჩასატარებლად. ამ ორი დღიდან ერთ-ერთი, კერძოდ, 1 სექტემბერი, იყო კვირა დღე. ამასთან, მდგომარეობა დაამძიმა იმ ფაქტმა, რომ 16 სექტემბერს სკოლებში სწავლა უნდა დაწყებულიყო.

მასწავლებლები აღნიშნავდნენ, რომ ბევრი ვაკანსიის ერთდროულად გამოცხადებამ ბევრი პრობლემა გაუჩინა კანდიდატებს. ისინი „*სკოლიდან სკოლაში დარბოდნენ*“ გასაუბრებაზე და ყველგან ვერ მოახერხეს მისვლა ან აგვიანდებოდათ და ყოველივე ეს იწვევდა ქაოსსა და უსიამოვნებას. ამონარიდი ერთ-ერთი მასწავლებლის ინტერვიუდან: „*სამი სკოლა მიბარებდა ერთსა და იმავე დროს და ფიზიკურად ვერ მივიდოდი გასაუბრებაზე*“.

რადგან აღნიშნული კონკურსი ძალიან დაჩქარებულ რეჟიმში ჩატარდა, რიგ შემთხვევებში სამსახურში აიყვანეს არა საუკეთესო კადრი, არამედ იმ ეტაპისთვის ხელმისაწვდომი კადრი. მაგალითად, ერთ-ერთმა დირექტორმა აღნიშნა: „*მივიღე კადრი იმიტომ, რომ ვაკვეთილი არ ჩამივარდეს, ასე მივიღეთ ფიზიკაში და სპორტში. რადგან 5 დავიბარეთ გასაუბრებაზე და მხოლოდ ერთი მოვიდა. სხვა გზა არ მქონდა*“. ასევე ერთ-ერთმა დასაქმებულმა მასწავლებელმა აღნიშნა: „*სწავლა 16 სექტემბერს იწყებოდა, 9 სექტემბრიდან გამიფორმდა ხელშეკრულება და ერთ კვირაში შევედი კლასში. ტუტორი არ მყავს*“. იქიდან გამომდინარე, რომ მცირე პერიოდი იყო გამოყოფილი კანდიდატის შერჩევასა და მის დასაქმებას შორის, ახალი და გამოუცდელი კადრის აყვანის შემთხვევაში, უმეტეს სკოლაში

ვერ მოხერხდა მათი სათანადო მომზადება და შესაბამისი დახმარების უზრუნველყოფა. აღნიშნული მაგალითი წარმოადგენს ფავორიტიზმის ხელშემწყობ გარემოებას.

ასევე, ერთ-ერთმა მასწავლებელმა აღნიშნა, რომ „სამ დღეში ჩატარებული გასაუბრების გამო ბევრი სკოლა მასწავლებლის გარეშე დარჩა და დამატებითი გასაუბრებები დაინიშნა. ძალიან ბევრი ისეთივე მიიღეს, ვინც არ იმსახურებდა სკოლაში შესვლას და სხვა გზა რომ არ ჰქონდათ, აიყვანეს“. სხვა რესპონდენტმა აღნიშნა: „ღამის 10 საათზე დამირეკეს, შაბათს და კვირას, დილით 9 საათზე, დამიბარეს გასაუბრებაზე. რადგან დრო აღარ იყო, ჩემი მეგობარი 15 სექტემბერს აიყვანეს სამსახურში“.

დაინტერესებული მხარეების დაბალი ცნობიერება

მთავრობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებას საპენსიო ასაკის მასწავლებლებთან დაკავშირებით რესპონდენტთა აბსოლუტური უმრავლესობა დადებითად აფასებს. თუმცა აღნიშნავენ, რომ არც ეს გადაწყვეტილება და არც თანმდევი საკანონმდებლო ცვლილებები არ იყო განხილული სკოლის დირექტორებთან, განათლების ექსპერტებთან, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან. განათლების ერთ-ერთმა ექსპერტმა საუბრისას აღნიშნა, რომ „არ იყო მონაწილეობითი პროცესი“. პროცესების გამჭვირვალობის და ჩართულობის ნაკლებობის პრობლემები თვალსაჩინო იყო სარეფორმო ინიციატივის დაგეგმვის, განხორციელების და შეფასების ეტაპებზე. არ ჩატარებულა პროცესის მონიტორინგი და შეფასება (შუალედური მანიც), რაც ყველაფერთან ერთად იწვევს სისტემის მიმართ ნდობის კლებას.

მთავრობის ზემოხსენებული გადაწყვეტილების დანიშნულება იყო სისტემაში ახალგაზრდა, კვალიფიციური მასწავლებლების შედინება, რაც ნაწილობრივ განხორციელდა ვაკანსიების შევსების მხრივ. თუმცა, არ არსებობს სანდო ინფორმაცია, რამდენად კვალიფიციური კადრი დაემატა სასკოლო სისტემას. არ მომხდარა ორგანიზატორების მხრიდან პროცესის სათანადო საინფორმაციო უზრუნველყოფა და საზოგადოების ინფორმირება. განათლების ერთ-ერთმა ექსპერტმა ინტერვიუს დროს აღნიშნა, რომ „მასწავლებლის პროფესიაში შესვლა საკმაოდ რთული პროცედურაა საქართველოში და მოსახლეობის დიდ ნაწილს არ აქვს ინფორმაცია აღნიშნულის შესახებ. არ იციან, რა გზები არსებობს მასწავლებლად დასაქმებისთვის, რა დადებითი მხარეები აქვს პროფესიაში შესვლას“. საყურადღებოა, რომ მასწავლებლებთან გასაუბრების დროსაც გამოიკვეთა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ მათ აღნიშნული კონკურსი წარმატებით გაიარეს და დასაქმდნენ, ზოგმა მათგანმა ზუსტად არ იცოდა, თუ რა გზები არსებობს პროფესიაში შესასვლელად, რა საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაკმაყოფილება მოუწევთ, რა სახის პროფესიული ზრდის შესაძლებლობები არსებობს და ა.შ.

თავი 4. შეჯამება და რეკომენდაციები

დასკვნა

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ რესპონდენტთა აბსოლუტური უმრავლესობა დადებითად აფასებს საკადრო პოლიტიკის გაუმჯობესების მცდელობებს და პოზიტიურად არის განწყობილი პედაგოგთა პროფესიაში შესვლის და დაქირავების სისტემაში

განსახორციელებელი სარეფორმო გეგმების მიმართ. პედაგოგთა დიდი ნაწილი, რომელმაც გაიარა შესარჩევი კონკურსი, მიუხედავად შედეგებისა (ვინც დასაქმდა და ასევე ვინც ვერ დასაქმდა), სკოლებში ვაკანსიების გაჩენას პროგრესულ მოვლენად აღიქვამს და მიიჩნევს, რომ ამით ხელი შეეწყობა სისტემაში ახალი და კვალიფიციური კადრის დასაქმებას, სისტემის გაჯანსაღებასა და გაახალგაზრდავებას. თუმცა მიზნების მიღწევის გზაზე, უმრავლესობის აზრით, ბევრი ხელშემშლელი და დამაბრკოლებელი პრობლემა იჩენს თავს. მათ შორის, რომ კეთილსინდისიერების დარღვევის ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია. ფავორიტიზმი, ყველა თავისი ფორმით (ნეპოტიზმი, პატრონაჟი და ქრონიზმი), მასწავლებლების დაქირავების პროცესში ფართოდ გავრცელებული ფენომენია საქართველოში. განსაკუთრებული სიმწვავეთ ფავორიტიზმის პრობლემამ თავი იჩინა მასწავლებელთა სისტემიდან მასშტაბური გასვლის და მათ ადგილზე ახალი კადრების დაქირავების პროცესის დროს, რომელიც 2019 წლის შემოდგომიდან დაიწყო.

მასწავლებელთა დაქირავების პროცესში საკმაოდ მაღალია კორუფციული რისკები და, რესპონდენტთა უმრავლესობის აზრით, კეთილსინდისიერების დარღვევის ხელისშემწყობ ფაქტორებსა და გარემოებებს შორის უმნიშვნელოვანესია განათლების პოლიტიკის არასწორი დაგეგმვა და განხორციელება. ამ ვითარებას ამძიმებს დაჩქარებულ რეჟიმში განხორციელებული ცვლილებები და თანმიმდევრული მონიტორინგის არჩატარება. ახალი და გამარტივებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შემოღების შედეგად, კიდევ უფრო გაიზარდა კორუფციული რისკები. სისტემაში გაჩნდა ახალი შესაძლებლობები ფავორიტიზმისა და კორუფციული სქემების განვითარებისათვის. ამ ვითარებას ამძაფრებს მასწავლებელთა დაქირავების სარეფორმო პროცესების გაუმჭვირვალე და ჩაკეტილი ხასიათი. დაინტერესებული მხარეები მხოლოდ ლიმიტირებულ ინფორმაციას ფლობენ მასწავლებლის პროფესიაში შესვლის პროცესებისა და პროცედურების შესახებ.

მასწავლებელთა ნაწილს არ მიაჩნია ფავორიტიზმი კეთილსინდისიერებისა და ეთიკის ნორმების დარღვევად და ისინი ღიად აფიქსირებენ დასაქმების პროცესში მათ მიმართ კეთილსინდისიერების ნორმების დარღვევით განეულ დახმარებას.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია 1. პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ცვლილებების დაგეგმვისას გამოყენებული უნდა იყოს მონაცემებზე დაფუძნებული გადანყვეტილების მიღების პრინციპი

პოლიტიკის მნიშვნელოვან ცვლილებებს წინ უნდა უძღოდეს თანმიმდევრული დაგეგმვის ეტაპი. გადანყვეტილებების მიღებამდე უნდა მოხდეს პოტენციური რისკებისა და სასურველი შედეგების იდენტიფიცირება. უნდა მოხდეს არსებული მონაცემების ანალიზი და ანალიზის შედეგების გათვალისწინებით შესაბამისი ქმედებების (რეფორმის განხორციელების პერიოდის განსაზღვრა, დანერგვის პოტენციური რისკებისა და გამონწვევების ანალიზი, სასურველი შედეგებისა და მათი გაზომვის კრიტერიუმების იდენტიფიცირება, პროცესის შეფასების მეთოდების დასახვა და სხვა) დაგეგმვა.

რეკომენდაცია 2. პოლიტიკაში ცვლილებების დაგეგმვა და განხორციელება უნდა იყოს თანამონაწილეობითი პროცესი

პედაგოგთა დაქირავების პოლიტიკაში ცვლილებების დაგეგმვა და წარმართვა უნდა იყოს ღია, გამჭვირვალე და თანამონაწილეობითი პროცესი. ცვლილებების დაგეგმვასა და განხორციელებაში და ასევე შედეგების შეფასებაში ჩართული უნდა იყოს ყველა დაინტერესებული მხარე. აღნიშნული კრიტიკულად მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს დაგეგმვის ეტაპებზე ზუსტი გადანყვეტილებების მისაღებად, რადგან ეს მხარეები სრულად არიან ჩართული საგანმანათლებლო პროცესებში და აქვთ საჭირო გამოცდილება და ინფორმაცია იმ ყველა დეტალზე, რომლის გათვალისწინებაც შესაძლოა გამორჩეთ მაღალჩინოსნებს. ამიტომ მათი განსხვავებული ხედვის გაცნობა-გათვალისწინება პროდუქტიული იქნება პოლიტიკის ცვლილებების დასაგეგმად. ამასთან, მათი აქტიური ჩართულობა დაგეგმვის ეტაპზე საგრძობლად გაამართივებს ცვლილებების დანერგვის პროცესებს, რადგანაც ისინი სრულყოფილად იქნებიან ინფორმირებული დაგეგმილი ცვლილებების შესახებ, შესაბამისად, ნაკლებად გაუჩნდებათ კითხვები ამ ცვლილებების არსთან, მიზნებთან და განხორციელების გზებთან დაკავშირებით და უკეთესად იქნებიან მომზადებული რეფორმების განსახორციელებლად. ამასთან, დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის გარეშე პოლიტიკის ცვლილებების შედეგების შეფასება არ იქნება ვალიდური, სანდო და/ან გამჭვირვალე.

პედაგოგთა დაქირავების პოლიტიკის ცვლილებების დაგეგმვისას გათვალისწინებული უნდა იყოს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარისათვის საინფორმაციო და ცნობიერების ამაღლების კამპანიების წარმართვის ეფექტიანი მექანიზმების შემუშავება. თუ გავითვალისწინებთ იმ ფაქტს, რომ ზოგიერთი პედაგოგისა და მაღალჩინოსნისთვის ფავორიტიზმი საერთოდ არ წარმოადგენს კეთილსინდისიერების ნორმის დარღვევას, აუცილებელია პროაქტიური საინფორმაციო და ცნობიერების ამაღლების კამპანიების წარმართვა კეთილსინდისიერების დარღვევის არსის, ფორმების, ნეგატიური ეფექტებისა და შედეგების საზოგადოებისათვის უკეთ გასაცნობად.

რეკომენდაცია 3. პედაგოგთა დაქირავების პროცესისა და შედეგების შეფასების მექანიზმების დანერგვა

თუ არ მოხდება სამსახურში აყვანის მასშტაბური პროცესის გაანალიზება, ესეც შეუწყობს ხელს ფავორიტიზმის ფენომენის კიდევ უფრო განვრცობას, რადგან კადრის ამა თუ იმ პოზიციაზე აყვანის შემდეგ არ ხდება იმის გადამოწმება, თუ რამდენად კვალიფიციური კადრი დაასაქმა სკოლამ და აკმაყოფილებს თუ არა ეს კადრი მისი პოზიციისთვის განსაზღვრულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს. კვლევის განხორციელებისას ვერ მოხერხდა ინფორმაციის მოპოვება ზუსტად რა რაოდენობის პედაგოგები დაიქირავეს სკოლებმა, რა რაოდენობის ვაკანსიების შევსება მოხდა, შეესაბამებოდა თუ არა დაქირავებული პედაგოგების კვალიფიკაცია კონკურსით განსაზღვრულ მოთხოვნებს და ა.შ. რესპონდენტთა სხვადასხვა ჯგუფი განსხვავებულ ინფორმაციას წარმოადგენდა. ამასთან, სამინისტროს სხვადასხვა წარმომადგენელი სრულიად განსხვავებულ ინფორმაციას ასაჯაროებდა პირისპირ ინტერვიუებისა და საჯარო გამოსვლების დროს.

რეკომენდაცია 4. პრაქტიკოს მასწავლებელთა სამსახურში აყვანის რეგულაციებში განსაზღვრული უნდა იყოს შესაბამისი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

პრაქტიკოსი მასწავლებლების დაქირავებისათვის აუცილებელი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების მინიმიზაციამ და არასათანადო მოთხოვნების დაწესებამ შეიძლება გამოიწვიოს ორი სახის ნეგატიური ეფექტი: სკოლებში არაკვალიფიციური კადრის მასობრივი დასაქმება და მასწავლებელთა სამსახურში აყვანის პროცესში ფავორიტიზმის შემთხვევების მკვეთრი ზრდა. ნეგატიური შედეგების ნეიტრალიზებისთვის რეკომენდებულია პროფესიაში შემსვლელი ახალი პრაქტიკოსი მასწავლებლებისათვის ადეკვატური და შესაბამისი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაწესება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ახალი პრაქტიკოსი მასწავლებლებისთვის არსებობდეს იმ საგანის შესაბამისი კვალიფიკაციის მოთხოვნა, რომელი საგნის სწავლებასაც აპირებს სკოლაში. მათ ასევე უნდა მოეთხოვებოდეთ მასწავლებლის მომზადების პროგრამის გავლა უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში, რომელიც აკმაყოფილებს ხარისხის უზრუნველყოფის მოთხოვნებს. ალტერნატივად შეიძლება განისაზღვროს მასწავლებლის მომზადების დისტანციური პროგრამის დანერგვა, მაგრამ აუცილებელია ამ პროგრამის ხარისხის უზრუნველყოფა. ამისათვის კი საჭიროა საკანონმდებლო დონეზე განხორციელდეს შესაბამისი ცვლილებები და განისაზღვროს დისტანციური სწავლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და აღიარების მექანიზმები.

რეკომენდაცია 5. სკოლის დირექტორთა წახალისება, რათა მათ გამოიყენონ თავიანთი კანონიერი უფლება და წარუძღვნონ მასწავლებელთა სამსახურში აყვანის პროცესს

იმის მიუხედავად, რომ სკოლის დირექტორებს აქვთ კანონით მინიჭებული უფლება, სამსახურში აიყვანონ და ასევე სამსახურიდან გაათავისუფლონ მასწავლებლები, მოცემული კვლევა ცხადყოფს, რომ ისინი იშვიათად იყენებენ აღნიშნულ უფლებას. კანონით მინიჭებული ამ უფლების გამოუყენებლობის მიზეზად შეიძლება დასახელდეს რთული იურიდიული პროცედურები და სამინისტროს მიერ დაწესებული რიგი შეზღუდვები. ასე, მაგალითად, მიუხედავად იმისა, რომ სკოლის დირექტორები არიან პასუხისმგებელი მასწავლებელთა სამსახურში აყვანაზე, განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო და მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი განსაზღვრავს შესაბამის ვებგვერდზე ვაკანსიების განთავსების ვადებს. ამ ფაქტმა საკმაოდ რთულ მდგომარეობაში ჩააყენა სკოლები, რადგან პედაგოგთა დაქირავების ცენტრალიზებულად წარმართული პროცესი არ იყო მორგებული თითოეული სკოლის საჭიროებას და ვადები იყო ძალიან შემჭიდროებული. სკოლის ადმინისტრაცია უნდა იყოს უფლებამოსილი, გამოაცხადოს ვაკანსიები ნებისმიერ დროს, როცა ამისი საჭიროება ექნება. შესაბამისად, სკოლის ხელმძღვანელობას უნდა მიეცეს საშუალება სრულად გამოიყენოს კანონით მინიჭებული უფლება დაკისრებული მოვალეობების სათანადო აღსრულებისთვის.

რეკომენდაცია 6. სკოლის შედეგებზე დამყარებული შეფასების სისტემის შექმნა, რომელიც გაითვალისწინებს მასწავლებელთა კვალიფიკაციას, მასწავლებელთა საქმიანობის შედეგების შეფასებას და სტუდენტთა მოსწრებას

სკოლების შეფასება უნდა განხორციელდეს სხვა კრიტერიუმებთან ერთად, პედაგოგების კვალიფიკაციის, მათი საქმიანობის შეფასების და სტუდენტთა მოსწრების გათვალისწინებით. სკოლის შედეგებზე დამყარებული შეფასება აუცილებლად უნდა

ითვალისწინებდეს სწავლების პროცესის ხარისხის, მოსწავლეების მოსწრების, პედაგოგთა პროფესიული განვითარების შეფასებას. ამ შემთხვევაში სკოლის ხელმძღვანელობა იძულებული იქნება, ხოლო სასკოლო თემს გაუჩნდება დამატებითი მოტივაცია იზრუნოს მაღალი სასკოლო შედეგების მიღწევაზე და სწავლა-სწავლების ხარისხის ამაღლებაზე. სკოლის დირექტორებს ნაკლებად ექნებათ სურვილი და მონდომება სამსახურში აიყვანონ ნაკლებად კვალიფიციური კადრი ან გახდნენ კეთილსინდისიერების დარღვევის მონაწილენი. ხოლო სასკოლო თემს გაუჩნდება დამატებითი ბერკეტი შიდა კონტროლის სათანადოდ განსახორციელებლად. საბოლოო ჯამში, სკოლების შიდა და გარე კონტროლის მექანიზმების დახვეწა დიდად შეუწყობს ხელს კეთილსინდისიერების კლიმატის გაჯანსაღებას და ფავორიტიზმისა და ნეპოტიზმის ფაქტების მკვეთრ შემცირებას.

ბიბლიოგრაფია

განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო (2019), *მინისტრის ბრძანება № 174/ნ.* www.matsne.ge. თბილისი: მაცნე.

განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო (2019), *განათლების და მეცნიერების სტრატეგიის განხორციელების გეგმა 2019.* თბილისი: განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო. <http://mes.gov.ge/content.php?id=7755&lang=eng>

განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო (2017a), *განათლების და მეცნიერების გაერთიანებული სტრატეგია 2017-2021 წწ.* თბილისი: განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო. <http://mes.gov.ge/content.php?id=7755&lang=eng>

განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო (2017b), *2017-2021 წწ. განათლების და მეცნიერების გაერთიანებული სტრატეგიის შუალედური შეფასება.* თბილისი: განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო. <http://mes.gov.ge/content.php?id=7755&lang=eng>

გორგაძე ნ., ტაბატაძე შ. (2017). *ეთნიკური უმცირესობის სტუდენტთა და კურსდამთავრებულთა პროფესიული განვითარების, კარიერული წინსვლისა და დასაქმების შესაძლებლობები და პერსპექტივები.* სამოქალაქო ინტეგრაციისა და ეროვნებათშორისი ურთიერთობების ცენტრი, https://www.cciir.ge/images/pdf/CCIIR%20research%20report_2017.pdf

მასწავლებლების პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი (2016), *პედაგოგთა პროფესიაში შესვლის, პროფესიული განვითარების და კარიერული წინსვლის სქემის შეფასება.* თბილისი: მასწავლებლების პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი.

მასწავლებლების პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი (2019). <http://teachersjobs.ge/>. თბილისი.

საქართველოს მთავრობა (2015), *პრემიერ-მინისტრის ბრძანება პედაგოგთა პროფესიაში შესვლის, პროფესიული განვითარების და კარიერული წინსვლის სქემის დამტკიცების შესახებ* #68. www.matsne.ge. თბილისი: მაცნე

შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი (2015), *სწავლებისა და სწავლის საერთაშორისო კვლევა (TALIS), ეროვნული ანგარიში*. <http://www.mcgeorgia.ge/cms/kcfinder/upload/files%20final%20report.pdf>

Amundsen, I. (1999). *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Kovac Cerovic, T., Jovanovic, O., & Milovanovitch, M. (2019). Experiences in and around corrupt practices narrated by participants involved in inclusive education. Hamburg: ECER 2019: Education in an era of risk - the role of education research for the future. Retrieved January 26, 2020, from <https://eera-ecer.de/ecer-programmes/conference/24/contribution/48922/>

Milovanovitch, M., & Lapham, K. (2018). Good Intentions Cast Long Shadows: Donors, Governments, and Education Reforms in Armenia and Ukraine. In I. Silova, & M. Chankseliani (Eds.), *Comparing Post-Socialist Transformations: Education in Eastern Europe and Former Soviet Union*. Oxford: Oxford University Press.

Milovanovitch, M. (2020). Expectations, Distrust and Corruption in Education: Findings on Prevention through Education Improvement. *Current Issues in Comparative Education (CICE), Volume 21, Issue 1*, 54-68.

Mihaylo Milovanovitch, Simone Bloem (2010). Integrity of pre-school education in Armenia: an INTES assessment

OECD (2018a), *Integrity of Education Systems: A Methodology for Sector Assessment*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2018b), *Teaching and Learning International Survey (TALIS)*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2017). *Reviews of Integrity in Education: Ukraine*. Paris: OECD Publishing.

UNICEF (2019), *OECD Review of Evaluation and Assessment in Education: Georgia*. UNICEF Georgia Office

World Bank (2013), *Review of teacher policies in Georgia and their implications for teacher quality*, Tbilisi: World Bank office.