

კეთილსინდისიერება ადამიანური და ფინანსური რესურსების გამოყენებისას განათლებაში

საქართველოში, ყირგიზეთში, მოლდოვასა და მონღოლეთში
განხორციელებული INTES შეფასებების შედეგების ქვეყანათაშორისი
სინთეზი

 Network of Education Policy Centers	 Center for Applied Policy and Integrity Центр за прилагане на политика и интегритет	 ProDidactica CENTRO EDUCACIONAL	 EPPM	FOUNDATION "EDUCATION INITIATIVES SUPPORT"	 Mongolian Education Alliance
--	---	---	---	---	---

შემაჯამებელი დასკვნა

კვლევის წინაპირობა

წინამდებარე სინთეზური ანგარიში მომზადებული იქნა “კეთილსინდისიერება განათლების სისტემაში (INTES): ტრენინგი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის” პროექტის ფარგლებში. პროექტი განახორციელა გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრმა (CAPI) და განათლების პოლიტიკის ცენტრების ქსელმა (NEPC) 2019-2020 წლებში, ქსელის წევრი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით საქართველოდან, ყირგიზეთიდან, მოლდოვადან და მონღოლეთიდან, ღია საზოგადოების ფონდის (განათლების მხარდაჭერის პროგრამა) მხარდაჭერით.

ანგარიში აჭამებს ადგილობრივად განხორციელებული კეთილსინდისიერების შეფასებების ძირითად მიგნებებს, რომლებიც ხელმძღვანელობდნენ ორი კითხვით: ერთვებიან თუ არა საქართველოს, ყირგიზეთის, მოლდოვისა და მონღოლეთის სასკოლო განათლების მონაწილეები იმ პრაქტიკებში, რომლებიც იწვევენ განათლების სფეროში ადამიანური და ფინანსური რესურსების ბოროტად გამოყენებას და თუ კი, რა მექანიზმები და სისტემური სისუსტეები უწყობენ ხელს ამგვარ ქცევას?

კეთილსინდისიერების შეფასებები საქართველოსა და მოლდოვაში ფოკუსირებული იყო განათლების სფეროში ადამიანური რესურსების მართვაზე, ხოლო ყირგიზეთში და მონღოლეთში შეფასებებისას გაანალიზდა კერძო წყაროებიდან, საჯარო განათლების მიმწოდებლებისთვის მშობელთა შემოწირულობის სახით, ფულადი სახსრების გამოყენების კეთილსინდისიერება. კონკრეტულად, ჩვენ ყურადღება გავამახვილეთ 2019 წელს განახლებულ, განათლებაში კეთილსინდისიერების დარღვევის INTES ტიპოლოგიაში აღწერილი ცხრა კეთილსინდისიერების დარღვევის ტიპიდან ორზე: ფავორიტიზმი განათლების სფეროს საკადრო გადაწყვეტილებებში საქართველოსა და მოლდოვაში და განათლების სფეროში სახსრების მითვისება ყირგიზეთსა და მონღოლეთში.

ფავორიტიზმი გაგებული იყო როგორც განათლებაში საჯარო რესურსების რედასტრირება, დასაქმების კონტრაქტების, დასაქმებასთან დაკავშირებული დანაწილების და სარგებლის ფორმით, ნათესავეების, მეგობრების, კოლეგების ან სხვა ადამიანების სასარგებლოდ, რომლებსაც გააჩნიათ მჭიდრო ურთიერთობა საკადრო გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებელ პირებთან. მეორეს მხრივ, სახსრების მითვისება განისაზღვრა, როგორც საგანმანათლებლო აქტივების მისაკუთრება იმ ინდივიდების მიერ, რომლებიც არ ფლობენ მათ, მაგრამ დავალებული აქვთ მათი მართვა და/ან კონტროლი.

ადამიანური რესურსების ბოროტად გამოყენება განათლებაში: ფავორიტიზმი საქართველოსა და მოლდოვაში მაგალითები

ფავორიტიზმმა შესაძლოა განათლების პროფესიონალი კადრების კარიერული გზის ნებისმიერ ეტაპზე იქონიოს გავლენა გადაწყვეტილებებზე, იქნება ეს პირველად დაქირავების გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილებები, რომლებიც გავლენას ახდენენ მათ კარიერულ განვითარებაზე და სამუშაო პირობებზე, თუ სამსახურიდან დათხოვნასთან ან პენსიაზე გასვლასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება. საქართველოსა და მოლდოვაში. ფავორიტიზმი, როგორც ჩანს, ყველაზე მეტად გავრცელებულია პედაგოგთა პროფესიაში შესვლის მომენტში, თუმცა ასევე არის შემთხვევები, როდესაც ფავორიტიზმის სამიზნე ობიექტები იყვნენ უკვე გამოცდილი პედაგოგები, იმ სამუშაო უპირატესობების და პედაგოგთა შეფასებების შედეგების დისტრიბუციის შესახებ გადაწყვეტილებების საშუალებით, რომლებიც განიცდიდნენ ზეგავლენას ნათესავების, მეგობრების ან პოლიტიკური პარტნიორების სასარგებლოდ.

ორივე ქვეყანაში, ადგილობრივმა მკვლევარებმა დააფიქსირეს პედაგოგთა დანიშვნის შემთხვევები ქრთამის სანაცვლოდ და ახალი პედაგოგებისთვის მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განზრახ უგულებელყოფა (ისეთი კანდიდატების დაქირავება, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებდნენ კანონით განსაზღვრულ მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს). აღნიშნული ორი გამოვლინება განხილულია ამავე თავის შემდეგ სექციებში. თუმცა, მთელი რიგი ფავორიტიზმის მაგალითებისა იყო ქვეყნებისთვის სპეციფიკური და ორივე ქვეყანაში ის უკავშირდებოდა სისუსტეებს განათლების პოლიტიკაში. მაგალითისთვის, მოლდოვაში სკოლის ლიდერებისათვის უცხო არ არის მასწავლებლების შედეგების შეფასების ბოროტად გამოყენება, იმისათვის, რათა უზრუნველყონ ან უარყონ წვდომა სამსახურთან დაკავშირებულ სარგებელზე და კარიერული განვითარების შესაძლებლობებზე. ასევე, მოლდოვაში, როგორც ჩანს, ფართოდ გავრცელებულია გარკვეული პედაგოგების მიმართ პრეფერენციული მოპყრობა, სამუშაო საათების უფრო ხელსაყრელი განაწილების, დამატებითი ანაზღაურების ან პროფესიული განვითარების შესაძლებლობების მინიჭების სახით.

მეორეს მხრივ, საქართველოს ეროვნულმა ანგარიშმა აღწერა შემთხვევები, სადაც, სხვა მხრივ მკაფიოდ განსაზღვრული, მაგრამ რთულად განსახორციელებელი რეკრუტირების პროცესები შეცვლილი იქნა პროცედურულ მოთხოვნებზე “იმიტირებული” შესაბამისობით, იმისათვის რათა მომხდარიყო აპლიკანტების ჩამოშორება “წინასწარ” შერჩეული კანდიდატების სასარგებლოდ. საქართველოში ასევე გამოვლინდა პოლიტიკურად მოტივირებული გარეგანი ზეგავლენის შემთხვევები სკოლის დირექტორების მიერ მისაღებ გადაწყვეტილებებზე.

პოლიტიკის ხარვეზები, რომლებიც იწვევენ ფავორიტიზმს

მიუხედავად მათი აშკარად განსხვავებული განვითარების ტრადიქტორიებისა და პოლიტიკის გადაწყვეტილებებისა, მოლდოვა და საქართველო, პედაგოგებთან დაკავშირებულ პოლიტიკაში იზიარებენ ისეთი საერთო ხარვეზების სპექტრს, რომლებიც ქმნიან კეთილსინდისიერების სისუსტეებს და აღვივებენ დაინტერესებულ მხარეთა

უნდობლობას სკოლებისა, თუ უნივერსიტეტების მიერ მიზნის ლეგიტიმურად მიღწევის შესაძლებლობების მიმართ. ზოგიერთი ხარვეზი დიდი ხანია არსებობს და შესაძლოა, არასდროს ყოფილა წესიერად განხილული, ხოლო სხვები, როგორც ჩანს, გამოწვეულია პოლიტიკაში უახლესი ცვლილებებით.

კეთილსინდისიერების დარღვევის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი წყარო არის მასწავლებელთა ნაკლებობა ორივე ქვეყანაში, რაც ბევრ სკოლის დირექტორს აიძულებს შეცვალოს ან დაარღვიოს რეკრუტირების წესები იმისათვის, რათა შეავსოს ვაკანსიები და თავი აარიდოს სკოლებში განათლების უზრუნველყოფის კოლაფსს. ასეთი დარღვევის ერთ-ერთი მაგალითია მასწავლებლის სამუშაოს მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების უგულებელყოფა.

პოლიტიკის შემდგომი ხარვეზი მდგომარეობს ახალი პედაგოგების დაქირავების არარსებულ ან გამოუსადეგარ პროცედურებში. ეს ნაკლი აფერხებს მოქნილობას და კარს უდებს დაქირავების გადანაცვლებებზე სხვადასხვა ფორმის გავლენის არსებობას.

საბოლოოდ, მასწავლებლობის კანდიდატების ოფიციალური დიპლომების მიმართ არსებობს ძალიან დიდი უნდობლობა. ორივე ქვეყანაში, ელიტური, ისევე როგორც ჩვეულებრივი სკოლების დირექტორები დიდწილად ეყრდნობიან კანდიდატის არაოფიციალურ ცოდნას, როდესაც ირჩევენ ვის გაუნიონ რეკომენდაცია დაქირავებასთან დაკავშირებით. ეს მიუთითებს მასწავლებლების და მასწავლებლობის კანდიდატების ოფიციალური დიპლომების საიმედოობის პრობლემის არსებობაზე. შესაბამისად, ნდობის ადგილს იკავებს არაოფიციალური შემსვლელები, რომლებიც დაფუძნებულია ნაცნობობაზე. ამ თვალსაზრისით, ფავორიტიზმი არ არის მხოლოდ სხვების ხარჯზე სამსახურით უზრუნველყოფა, ან მომავალი სამაგიერო სარგებლის მიღებაში ინვესტიცია. ის არის ეფექტური საშუალება არსებული ხარვეზების გაღრმავებისთვის სწავლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და მასწავლებელთა ტრენინგის ხარისხში.

ფინანსური რესურსების ბოროტად გამოყენება: მშობელთა შემოწირულობები ყირგიზეთში და მონღოლეთში

მაგალითები

ორივე ქვეყანაში, რომლებმაც მოიცვეს ეს თემა საკუთარ ეროვნულ INTES-კვლევაში-ყირგიზეთში და მონღოლეთში- მშობელთა შემოწირულობები დასაშვებია და ხშირ შემთხვევაში, სასურველი პრაქტიკაცაა, იმის გამო, რომ საჯარო სკოლების უმეტესობა იძულებულია იფუნქციონიროს დაინტერესებულ მხარეთა მაღალი მოლოდინებისა და განათლებაზე სახელმწიფო ხარჯების სტაგნაციური ხარჯვის პირობებში. კვლევისთვის მოპოვებული პირველადი მონაცემები ცხადყოფს, რომ მართლაც არ არსებობს მიზეზი იმისათვის, რათა მშობელთა შემოწირულობები განხილვებოდეს როგორც არაკანონიერი პრაქტიკა. კეთილსინდისიერების პრობლემა უფრო მეტად იმაში მდგომარეობს, რომ ეს შემოწირულობები არ არის დაცული უსაფრთხოების სათანადო გარანტიებით, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი წარმოადგენენ სკოლების ოპერაციული დაფინანსების საკმაოდ დიდ

წილს, და შედეგად, მშობელთა შემონირულობები წარმოადგენენ ინსტრუმენტს სხვა დარღვევების განსახორციელებლად.

მაგალითად, მონღოლეთში მშობლებს აიძულებენ სკოლებისთვის და ცალკეული მასწავლებლებისთვის შემონირულობის გაღებას დამატებითი რეპეტიტორობის და (ზედმეტად ხანმოკლე) სკოლის დღის დასრულების შემდეგ გახანგრძლივებული ჯგუფების სერვისების სანაცვლოდ, რაც დაფიქსირებული შემთხვევების 75%-ის შემთხვევაში მიწოდებულია იმავე სკოლის მასწავლებლების მიერ. ეს “შემონირულობები” ჩვეულებრივ განიხილება, როგორც სკოლასთან წვდომის დაშვების ან უარყოფის არაფორმალური პირობა. სკოლებმა ასევე შესაძლოა უფასოდ შესთავაზონ საკუთარ მოსწავლეებს გასაუმჯობესებელი და აღდგენითი გაკვეთილები რეგულარული გაკვეთილების შემდეგ (ან გაკვეთილებს შორის). ეს გაკვეთილები არასავალდებულოა, მაგრამ მშობლებისგან მოვლიან სკოლისთვის შემონირულობის გაღებას ამ გაკვეთილებში შვილების ჩართვით და მათ ფარგლებში გამოყენებული დამატებითი სასწავლო მასალების შესყიდვის გზით. ზოგიერთი მტკიცებულება ასევე ცხადყოფს, რომ სკოლები მშობლებთან ენევიან ფონდების მოძიებას იმ გათვლით, რომ მშობლების შემონირულობების მეშვეობით განახორციელონ არაკეთილსინდისიერი შესყიდვები.

ყირგიზეთში მშობელთა შემონირულობის მნიშვნელობა, როგორც კეთილსინდისიერების დარღვევების ხელშემწყობი ფაქტორი, კიდევ უფრო დიდია, ყოველი შემთხვევისთვის, დაფიქსირებული დარღვევების მრავალფეროვნების თვალსაზრისით. მონღოლეთის მსგავსად, ყირგიზეთშიც შესაძლოა სკოლებმა მოითხოვონ მშობელთა “ნებაყოფლობითი” შემონირულობები, როგორც სკოლაში ჩარიცხვის წინაპირობა. ასევე მრავლადაა მტკიცებულება ისეთი შემთხვევების შესახებ, როდესაც მოსწავლეებს, რომელთა მშობლებმა უარი თქვეს (ან ვერ შეძლეს) შემონირულობის გადახდა, ეპყრობოდნენ უფრო ცუდად, ვიდრე მოსწავლეებს, რომელთა მშობლებმაც გაიღეს შემონირულობა, მაგალითად მათთვის ნიშნების განზრახ დაკლების გზით. საბოლოოდ, არსებობს მტკიცებულება, რომ ყირგიზეთში ოფიციალური პირები მშობელთა შემონირულობებს იყენებენ, როგორც საბაბს ჩაანაცვლონ სკოლის დირექტორები პოლიტიკური პარტნიორებით, ფინანსური სასხრების უკანონო მითვისებაში დირექტორების ბრალდების გზით, განსაკუთრებით კი იმ სკოლებში, სადაც მრავლადაა მშობელთა შემონირულობები.

პოლიტიკის ხარვეზები, რომლებიც ინვევენ დარღვევებს

ეროვნული INTES ანგარიშები შეიცავს მრავალ დაკვირვებასა თუ მონაცემს, რომლებიც მიუთითებენ პოლიტიკის სისუსტეებზე, რაც ხელს უწყობს მშობელთა შემონირულობების არასწორ გამოყენებას. მაგალითისთვის, მონღოლეთში განათლებაზე უკანონო წვდომის მოპოვების მიზნით შემონირულობების ბოროტად გამოყენების პრობლემა შეიძლება უკავშირდებოდეს სკოლაში ჩარიცხვების შესაძლებლობების ნაკლებობას, რაც გამომწვეული იქნა სკოლაში მიღების შესაძლებლობების დაფარული დეფიციტით, ჩარიცხვების სწრაფი ზრდის ფონზე, განათლების უნივერსალური ხელმისაწვდომობის ხელშემწყობი რეფორმების გამო. მონაცემები მიუთითებს, რომ თავის მხრივ რეფორმა წარმატებული იყო, თუმცა ეს მიღწეული იქნა სკოლებში მრავალი, უაღრესად მოკლე სასწავლო ცვლების

დაშვების გზით. ამასთან, გადანაცვებილებები ახალი სკოლების გახსნის შესახებ საკმაოდ პოლიტიზირებულია და არ ითვალისწინებს ადგილობრივი ჩარიცხვების მოთხოვნებს.

შედარებისთვის, ყირგიზეთში უკანონო წვდომისათვის შემოწირულობების არასწორი გამოყენების ხელშეწყობი ფაქტორია სკოლების საქმიანობის შესახებ სანდო მონაცემების არარსებობა, რაც იწვევს წარმოდგენების გავრცელებას იმის შესახებ, რომ ზოგიერთი სკოლა ბევრად უკეთესია სხვებზე. ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ ძალიან ცოტა სკოლა აღიქმება მაღალი ხარისხის მქონე სკოლად, რაც ქმნის კონკურენციას ამ სკოლებში ადგილებისთვის და უზრუნველყოფს სკოლის დირექტორებსა და მომავალი მოსწავლეების მშობლების შესაბამისი სტიმულებით აღჭურვას, იმისათვის, რომ დათანხმდნენ “ნებაყოფლობითი” შემოწირულობების საჭიროებას სკოლაში ჩარიცხვის სანაცვლოდ. კეთილსინდისიერების დარღვევას კიდევ უფრო ხელს უწყობს ჩარიცხვის პროცედურების შესახებ მკაფიოობის ნაკლებობა და ამ პროცედურების უგულებელყოფის შემთხვევაში სანქციების არარსებობა. დაბოლოს, არც ერთ ქვეყანაში არ არის მშობელთა შემოწირულობები შესაბამისად რეგულირებული და არ არსებობს დამცავი მექანიზმები ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ღონისძიებების სახით, მათი წესისამებრ შეგროვებისა თუ გამოყენებისთვის.

მითითებები მოქმედებისთვის

ეროვნული ანგარიშები გვთავაზობს უამრავ მითითებას მოქმედებისთვის, რომლებიც ქვეყნებისთვის სპეციფიკურია, მაგრამ ასევე შეიცავს დამახასიათებელ ელემენტებს ქვეყანათაშორისი პერსპექტივისთვის, რადგან ისინი საფუძვლიანად აღწერენ დაინტერესებულ მხარეთა შორის კეთილსინდისიერებაზე გაზიარებული პასუხისმგებლობის წარმოქმნის გზებს. სინთეზური ანგარიში აჯგუფებს აღნიშნულ მითითებებს მოქმედებისთვის შემდეგ 8 რეკომენდაციად:

- რეკომენდაცია 1: სტრუქტურული ცვლილებების შემოღება რესურსების სიმცირის პრობლემის გადასაწყვეტად
- რეკომენდაცია 2: ნდობის აღდგენის ღონისძიებებში ინვესტირება ხარისხის უზრუნველყოფის რეფორმების დახმარებით
- რეკომენდაცია 3: ავტონომიის გაზრდა უკეთესი ანგარიშვალდებულებისთვის
- რეკომენდაცია 4: გადანაცვებილების მიღების პროცესების დეპოლიტიზირება მედიის ჩართულობით გამჭვირვალობის ხელშეწყობის გზით
- რეკომენდაცია 5: სერვისების ფარულად მიწოდების პრობლემის გადაწყვეტა ინტერესთა კონფლიქტის რეგულაციების გაუმჯობესების გზით
- რეკომენდაცია 6: ე.წ. “მამხილებელთა” (whistleblower) ხელშეწყობა და მფარველობა
- რეკომენდაცია 7: თანამონაწილეობითი მმართველობის გაძლიერება
- რეკომენდაცია 8: განათლების მიმწოდებელთა დონეზე კეთილსინდისიერების კულტურის ხელშეწყობა

მთლიანობაში, INTES კვლევის მიზანი არის არა ბრალის წაყენება, არამედ მტკიცებულებისა და მონაცემების უზრუნველყოფა, რამაც შესაძლოა ხელი შეუწყოს და წარმართოს შემდგომი ქმედებები განათლების პოლიტიკაში და პრაქტიკაში არსებული ნაკლების იდენტიფიცირებით, როგორც კეთილსინდისიერების, ასევე უკეთესი, უფრო

სამართლიანი და ინკლუზიური განათლების მიღწევის მიზნით. ქმედებები, არაკანონიერი პრაქტიკის აღმოსაფხვრელად დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ რამდენად კარგად მოხდება მასწავლებლისა და ფინანსური რესურსების მენეჯმენტის სფეროში პოლიტიკის ძირითად პრობლემებთან გამკლავება.

გამომცემელი: გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრი & განათლების პოლიტიკის ცენტრების ევროპული ქსელი

ავტორები: მიჰაილო მილოვანოვიჩი & ოლია ჯოვანოვიჩი

მკვლევართა ჯგუფი: მიჰაილო მილოვანოვიჩი, ოლია ჯოვანოვიჩი, ტინდე კოვაჩ-ჩეროვიჩი

ეროვნული მკვლევარები და ეროვნული INTES ანგარიშების ავტორები:

საქართველო: გიორგი მაჩაბელი, მაია გელაშვილი, ნათელა სახოკია

მონღოლეთი: ბატარგალ ბატჰუიაგი

ყირგიზეთი: ალექსანდრ ივანოვი, ნინა ბაღდასაროვა

მოლდოვის რესპუბლიკა: ვიქტორია გორაშ-პოსტიცა, ოქსანა დრაგუტა

პარტნიორი ორგანიზაციები:

საგანმანათლებლო ცენტრი PRO DIDACTICA - მოლდოვის რესპუბლიკა

განათლების პოლიტიკის, დაგეგმვისა და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტი – საქართველო

მონღოლური საგანმანათლებლო ალიანსი – მონღოლეთი

განათლების ინიციატივების მხარდაჭერის ფონდი – ყირგიზეთი

ენის რედაქტირება: მარტინ მეიჰიუ

დიზაინი: ლილია ბოზიჩი

რეკომენდირებული ციტირება:

Milovanovitch, M., & Jovanovic, O. (2020). *Integrity in the use of human and financial resources in education: Across-country synthesis of findings from locally-led INTES assessments in Georgia, Kyrgyzstan, Moldova, and Mongolia*. Zagreb: Center for Applied Policy and Integrity and Network of Education Policy Centers.

წინამდებარე კვლევა წარმოადგენს პროექტის კეთილსინდისიერება განათლების სისტემაში ნაწილს. პროექტი განხორციელდა გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრისა (CAPI) და განათლების პოლიტიკის ცენტრების ევროპული ქსელის (NEPC) კოორდინაციით და ღია საზოგადოების ფონდების, მხარდაჭერით.

სარჩევი

შემაჯამებელი დასკვნა.....	2
თავი 1. შესავალი.....	11
1.1 კვლევის წინაპირობა	11
1.2 სინთეზური ანგარიშის შესახებ	11
ფოკუსი.....	11
კვლევის მეთოდოლოგია და მონაცემთა შეგროვება	13
სტრუქტურა.....	15
თავი 2. მიგნებები ქვეყნისა და კეთილსინდისიერების დარღვევის მიხედვით.....	15
2.1 ანგარიშში ფოკუსირებული არაკანონიერი ქცევა	15
2.2 განათლებაში ადამიანური რესურსების ბოროტად გამოყენება: ფავორიტიზმი საქართველოსა და მოლდოვაში	17
კეთილსინდისიერების დარღვევის ტიპური მაგალითები	17
ფავორიტიზმის გამომწვევი პოლიტიკის ნაკლოვანებები	25
2.3 ფინანსური რესურსების ბოროტად გამოყენება: მშობელთა შემოწირულობები ყირგიზეთსა და მონღოლეთში	42
კეთილსინდისიერების დარღვევების ტიპური მაგალითები	44
პოლიტიკის სისუსტეები, რომლებიც ხელს უწყობენ ფინანსური რესურსების ბოროტად გამოყენებას	52
თავი 3. ქვეყანათაშორისი ხარვეზები და მითითებები მოქმედებისთვის.....	64
3.1 საერთო ხარვეზები	64
განათლების პოლიტიკის რეფორმები, როგორც დომინანტური კონტექსტუალური ერთიანობა	64
კეთილსინდისიერების სისუსტეები, როგორც რეფორმების მემკვიდრეობა	65
3.2 რეკომენდაციები შემდგომი მოქმედებისთვის	66
3.3 დასკვნა	70
გამოყენებული ლიტერატურა	72
დანართი: INTES მეთოდოლოგიის განხორციელება ეროვნულ დონეზე.....	74
საქართველო	75
ყირგიზეთი.....	77
მოლდოვა	79

მონოლოგები	81
------------------	----

თავი 1. შესავალი

1.1 კვლევის წინაპირობა

წინამდებარე ანგარიში მომზადებულია “კეთილსინდისიერება განათლების სისტემაში (INTES): ტრენინგი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისთვის” პროექტის ფარგლებში, რომელიც განახორციელა გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრმა (CAPI) და განათლების პოლიტიკის ცენტრების ქსელმა (NEPC) 2019-2020 წლებში, ღია საზოგადოების ფონდების (განათლების მხარდაჭერის პროგრამა) მხარდაჭერით და NEPC-ის წევრი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით- საქართველოდან (განათლების პოლიტიკის, დაგეგმვისა და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტი- EPPM), ყირგიზეთიდან (განათლების ინიციატივების მხარდაჭერის ფონდი- FEIS), მოლდოვადან (საგანმანათლებლო ცენტრი PRO DIDACTICA) და მონღოლეთიდან (მონღოლური საგანმანათლებლო ალიანსი-MEA)

პროექტის განხორციელება დაიწყო პროექტის პარტნიორი ოთხი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის ტრენინგ სესიებით განათლებაში კეთილსინდისიერების შეფასების საკითხებში. ამას მოჰყვა პროექტის პარტნიორების მშობლიურ ქვეყნებში, ადგილობრივად განხორციელებული კეთილსინდისიერების შეფასებები შერჩეული თემებისა და განათლების რეფორმების პრიორიტეტული მიმართულებების მიხედვით. ასევე მომზადდა ეროვნული ანგარიშები თითოეული ქვეყნისთვის (ეროვნულ ანგარიშებზე დამატებითი დეტალებისთვის იხილეთ წყაროების ჩამონათვალი)

წინამდებარე სინთეზური ანგარიში აჯამებს ძირითად ქვეყანათაშორის მიგნებებს ეროვნულ ანგარიშებზე დაყრდნობით. მათ მსგავსად, სინთეზური ანგარიში იყენებს განათლების სისტემის კეთილსინდისიერების INTES-შეფასების მეთოდოლოგიას, რომელიც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის (OECD) აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელისათვის შეიმუშავა გამოყენებითი პოლიტიკისა და კეთილსინდისიერების ცენტრმა (CAPI). INTES-ის მიზანია დაეხმაროს ეროვნულ ხელისუფლებასა და დაინტერესებულ მხარეებს, გაიგონ პოლიტიკასთან დაკავშირებული რა პირობები უწყობს ხელს კორუფციას განათლების სისტემაში.

1.2 სინთეზური ანგარიშის შესახებ

ფოკუსი

INTES მეთოდოლოგიისა და ეროვნულ შეფასებებში გამოყენებული მიდგომის შესაბამისად, სინთეზური ანგარიში მინიმალ ისახავს ორ კითხვაზე პასუხის გაცემას: ერთვებოდნენ თუ არა საქართველოს, ყირგიზეთის, მოლდოვისა და მონღოლეთის სასკოლო განათლების მონაწილეები იმ პრაქტიკებში, რომლებიც იწვევენ განათლების

სფეროში ადამიანური და ფინანსური რესურსების ბოროტად გამოყენებას და თუ კი, რა მექანიზმები და სისტემური ხარვეზები უწყობენ ხელს ამგვარ პრაქტიკას?

საქართველოსა და მოლდოვაში, INTES შეფასებებმა ყურადღება გაამახვილეს განათლების სფეროში ადამიანური რესურსების მართვის კეთილსინდისიერებაზე, ხოლო ყირგიზეთში და მონღოლეთში შეფასებებმა გაანალიზეს კერძო წყაროებიდან საჯარო განათლების მიმწოდებლებისთვის მშობელთა შემოწირულობის სახით ფულადი სახსრების გამოყენების კეთილსინდისიერება.

ცხრილი 1.1 ეროვნული INTES შეფასებები ქვეყნისა და თემატური ფოკუსის მიხედვით

ფოკუსი ადამიანურ რესურსებზე (თანამშრომელთა პოლიტიკა)	ფოკუსი ფინანსურ რესურსებზე (მშობელთა შემოწირულობები)
საქართველო	ყირგიზეთი
მოლდოვა	მონღოლეთი

კვლევის ფარგლებში განხილული “კორუფციული ქმედების” ცნება მოიცავს როგორც პრაქტიკას, რომელიც აკისრებს ინდივიდს სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას, ასევე უფრო რბილ, სექტორისთვის სპეციფიკურ ქცევებს, რომლებიც საზიანოა, თუმცა შესაძლოა საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით არ შეფასდეს როგორც კორუმპირებული. “კეთილსინდისიერების დარღვევა” მოიცავს ორივე ტიპის პრაქტიკას: ქცევას, რომელიც არის გამიზნული, სისტემური, მოიცავს პროფესიონალურ პოზიციებზე მყოფ განათლების მონაწილეებს (მაგ. ადმინისტრატორები, ღირექტორები, პედაგოგები), და ეწინააღმდეგება კვლევის მონაწილე ოთხი ქვეყანის საგანმანათლებლო სექტორში არსებულ ღირებულებებსა და პრინციპებს.

ჩვენ ასევე შევადგოვეთ მტკიცებულებები განათლებაში იმ მოწყვლადი სფეროების შესახებ, რომლებიც ქმნიან ხელსაყრელ პირობებს კეთილსინდისიერების დარღვევებისთვის. ამის მიზანს წარმოადგენდა პრაქტიკოსებისთვის, სამოქალაქო საზოგადოების დაინტერესებულ მხარეთათვის და გადაწყვეტილების მიმღებთათვის მითითებების მიცემა, თუ როგორაა შესაძლებელი ამ პირობების გაუმჯობესება. “მოწყვლადი სფეროები” შესაბამისად, განმარტებული იქნა, როგორც განათლების პოლიტიკასა და პრაქტიკაში არსებული სუსტი მხარეები, რომლებმაც შესაძლოა უზრუნველყოს განათლების მონაწილეები სისტემური შესაძლებლობებით და მიზეზებით, რათა ჩაერთონ კეთილსინდისიერების დარღვევებში.

წინამდებარე სინთეზური ანგარიში არ წარმოადგენს ეროვნული ანგარიშების შეჯამებას, არამედ არის იმ მიგნებების დაიჯესტი, რომლებსაც, ამ ანგარიშის ავტორი განათლების კეთილსინდისიერების ექსპერტების საერთაშორისო გუნდი მიიჩნევს ყველაზე მნიშვნელოვან გამომწვევებად და რომლებიც საჭიროებენ შემდგომ ქმედებებს კვლევის, ადვოკატირებისა და პოლიტიკის ცვლილების სახით. იმისდა მიუხედავად, რომ შერჩეული პრობლემები შესაძლოა სრულად არ ემთხვეოდეს ეროვნული ავტორების არჩევანს, ჩვენ ვიმედოვნებთ, რომ დასკვნები ავსებენ ეროვნულ ანგარიშებს ისე, რომ კონსტრუქციული და სასარგებლო იყოს ყველა ჩართული მხარისთვის.

კვლევის მეთოდოლოგია და მონაცემთა შეგროვება

კვლევის ეროვნული მიმართულებები

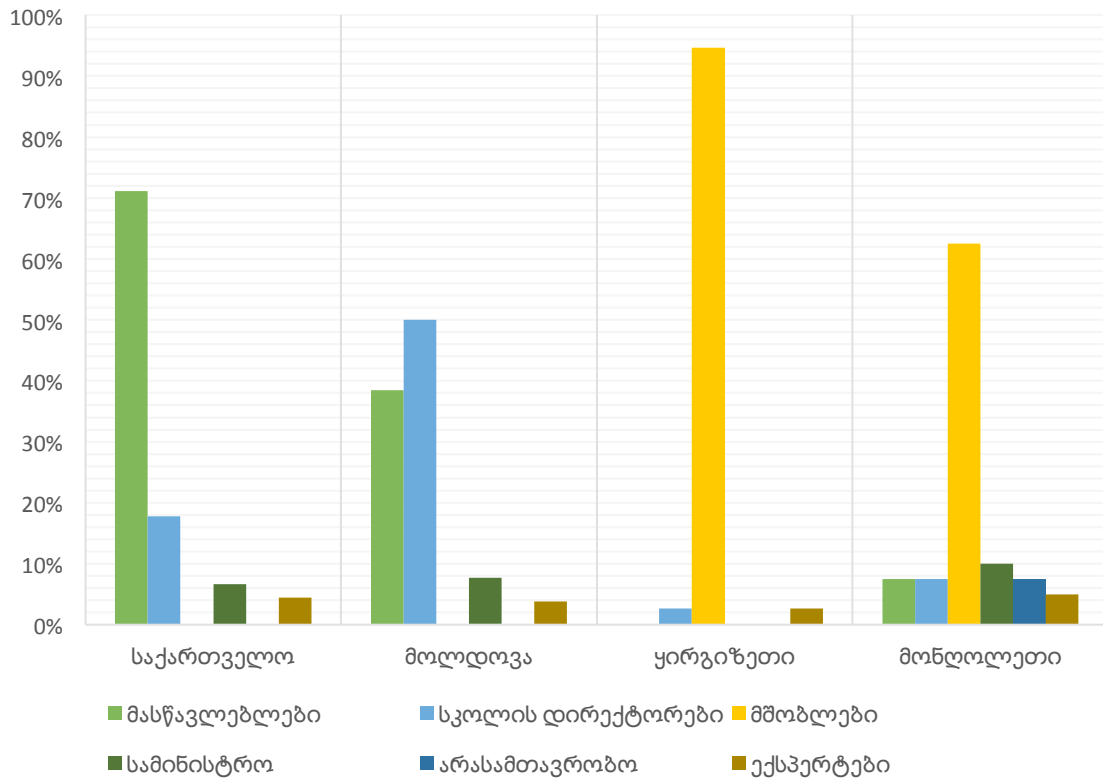
ეროვნულ დონეზე, კვლევის მეთოდოლოგია მოიცავდა სამ ფაზას: სამაგიდე კვლევა, პირველადი მონაცემების შეგროვება ფოკუს ჯგუფებისა და დინამიკური თხრობის მეშვეობით და სიღრმისეული, ნახევრად-სტრუქტურირებული ბილატერალური და ჯგუფური ინტერვიუები. ამ საფეხურების გამოყენება განსხვავდებოდა ქვეყნებში ადგილობრივი კონტექსტის სპეციფიკის გათვალისწინებით (მიმოხილვისთვის იხილეთ ანგარიშის დანართი). ფაზების განხორციელებისას სახელმძღვანელოდ გამოიყენებოდა სამი ძირითადი კითხვა. ერთ-ერთი მათგანი ეხებოდა არაკანონიერ ქცევას (რა ხდება განათლებაში კეთილსინდისიერების დარღვევების მხრივ?), დანარჩენი ორი ფოკუსირებული იყო პროფესიონალურ გარემოში კეთილსინდისიერების ხარვეზებზე (როგორ უწყობს ხელს განათლების პოლიტიკა და პრაქტიკა ამგვარ ქცევას?)

სამაგიდე კვლევის ფაზაში, თითოეული ქვეყნის გუნდმა მოიპოვა პირველადი დოკუმენტები, დააჯგუფა ისინი მნიშვნელობისა და კვლევის თემასთან შესაბამისობის მიხედვით და გამოიყენა ეს ინფორმაცია, რათა პირველადი მონაცემების შეგროვების ეტაპისთვის გამოეკვეთა კვლევის ფოკუსი.

პირველადი მონაცემების შეგროვების ფაზაში, ადგილობრივმა მკვლევარებმა განახორციელეს რესპონდენტების სტრატეგიული მიზნობრივი შერჩევა, მოამზადეს გაიდლაინები და მასალები, რომლებიც აღწერდნენ მონაცემთა შეგროვების პროტოკოლს და განახორციელეს მონაცემთა შეგროვება დინამიკური თხრობის (DSM) ტექნიკის გამოყენებით.

ქვეყნების მასშტაბით შერჩევის მთლიანი ზომა შეადგენდა 224 რესპონდენტს, თუმცა განათლების მონაწილეების რაოდენობა და როლები საგრძნობლად განსხვავდებოდა თითოეულ ქვეყანაში, რაც განსაზღვრული იყო ქვეყანაში პოლიტიკის სფეროს ძირითადი ფოკუსით. საქართველოსა და მოლდოვაში, სადაც თემა იყო კეთილსინდისიერება ადამიანთა რესურსების მართვაში, რესპონდენტთა დიდ ნაწილს შეადგენდნენ პედაგოგები და დირექტორები, ხოლო ყირგიზეთში და მოლდოვაში, მშობელთა შემოწირულობების თემა განაპირობა კვლევაში მშობელთა მონაწილეობა (გრაფიკი 1.1).

გრაფიკი 1.1 მიზნობრივი შერჩევის შემადგენლობა ქვეყნების მიხედვით



წყარო: ეროვნული INTES ანგარიშები

კვლევის მესამე და საბოლოო ფაზაში განხორციელდა ფოკუს ჯგუფების ტრანსკრიპტების მომზადება და ანალიზი, შედეგების პირველადი მიმოხილვა და შემდგომი დისკუსიები, ინტერვიუები და ზოგ შემთხვევაში ადგილზე ვიზიტები, ინდივიდუალურ და ინტერესებულ მხარეთა პერსპექტივებისა და გამოცდილების შესახებ დამატებითი ინფორმაციის მოპოვების მიზნით. წინამდებარე სინთეზური ანალიზის დასრულებამდე და წარდგენამდე, ეროვნულმა ანგარიშებმა გაიარეს როგორც ეროვნული, ასევე ქვეყანათშორისი საექსპერტო შემოწმების რამდენიმე ეტაპი.

კვლევის ქვეყანათშორისი (სინთეზური) მიმართულება

წინამდებარე ანგარიშის სინთეზური მეთოდოლოგია ხელმძღვანელობდა INTES კვლევის იმავე სამი კითხვით კეთილსინდისიერების დარღვევისა და შესაბამის საგანმანათლებლო გარემოში მათი წარმოშობის შესახებ. პასუხების დასადგენად განხორციელდა ეროვნული ანგარიშების სამეტაპიანი კონტენტ ანალიზი. ჩვენ გამოვიყენეთ ინდუქციური მიდგომა, რათა შეგვექმნა პოლიტიკის მესიჯების/მიგნებების სამდონიანი მატრიცა, კოლეგების სწავლის ხელშეწყობისა და შემდგომი კვლევებისთვის საფუძვლის შექმნის მიზნით.

პირველ რიგში, ჩვენ განვახორციელეთ ეროვნული ანგარიშების მიმოხილვა იმისათვის, რათა თითოეული ქვეყნის შემთხვევაში დაგვედგინა INTES კითხვებთან დაკავშირებული ძირითადი შედეგები (პირველი დონის მიგნებები). შემდეგ, კვლევის

ფოკუსის თითოეული თემისთვის გამოვყავით სინთეზური შედეგების ორი ჯგუფი (მეორე დონის მიგნებები). საბოლოოდ, ჩვენ განვიხილეთ ქვეყნებს შორის არსებული კეთილსინდისიერების პოლიტიკის კონტექსტის მსგავსებები და შევადგინეთ საერთო სისუსტეების და კონტექსტუალური ხასიათების მიმოხილვა (მესამე დონის მიგნებები), კოლეგების სწავლებისა და მომავალი კვლევისთვის მტკიცებულებითი საფუძვლის შექმნის მიზნით.

კონტექსტუალური ინტერპრეტაციების თანმიმდევრულობისა და სიზუსტის უზრუნველყოფის მიზნით, სამივე დონის წინასწარმა შედეგებმა გაიარეს შემოწმების რამოდენიმე ეტაპი.

სტრუქტურა

წინამდებარე ანგარიში წარმოაჩენს ქვეყანათაშორის მიგნებებს და მეორე და მესამე დონის სინთეზურ მესიჯებს. მეორე თავი განიხილავს კეთილსინდისიერების დარღვევის მიგნებებს. ის აჯგუფებს ქვეყნებს საერთო თემების მიხედვით (პედაგოგთა პოლიტიკის კეთილსინდისიერება საქართველოსა და მოლდოვაში და ფინანსური რესურსების მართვის კეთილსინდისიერება ყირგიზეთსა და მონღოლეთში), აღწერს კეთილსინდისიერების დარღვევის და პოლიტიკის სისუსტეების მაგალითებს და გავრცელებას. მესამე თავი განიხილავს იმ მიგნებებს, რომლებიც საერთოა მონაწილე ქვეყნებს შორის: დომინანტურ კონტექსტუალურ მსგავსებებს, პოლიტიკის სისუსტეებს, რომლებიც წარმოადგენენ რისკებს კეთილსინდისიერებისთვის და საერთო მითითებებს შემდგომი ქმედებებისთვის.

თავი 2. მიგნებები ქვეყნისა და კეთილსინდისიერების დარღვევის მიხედვით

2.1 ანგარიშში ფოკუსირებული არაკანონიერი ქცევა

განათლებაში კეთილსინდისიერების დარღვევების INTES ტიპოლოგია აღწერს კეთილსინდისიერების ცხრა დარღვევას (IVs). ეს მოიცავს განათლებაზე წვდომის არაკანონიერ დაშვებას ან შეზღუდვას, შეუფერებელ დამატებით კერძო სერვისებს (IPSS) (მაგ. კერძო რეპეტიტორობა), განათლების განზრახულ პოლიტიზირებას, მოსწავლეთა მიღწევების შეუსაბამო აღიარებას, ფავორიტიზმს საკადრო გადანაცვეტილებებში, ფონდების უკანონო მითვისებას, გაყალბებულ შესყიდვებს, თაღლითობას და აკრედიტაციისა და ლიცენზირების გაყალბებებს (ცხრილი 2.1).

კვლევაში ჩვენ, ამ ცხრა დარღვევიდან, ორზე გავამახვილეთ ყურადღება: ფავორიტიზმი საკადრო გადანაცვეტილებებში (IV.5) საქართველოსა და მოლდოვაში და განათლებაში ფონდების უკანონო მითვისება (IV.6) ყირგიზეთსა და მონღოლეთში.

ცხრილი 2.1 განათლებაში კეთილსინდისიერების დარღვევების ტიპოლოგია

No.	არაკეთილსინდისიერი ქცევის ტიპოლოგია (კეთილსინდისიერების დარღვევები – IVs)	განმარტება
IV1	განათლებაზე წვდომის უკანონო დაშვება ან შეზღუდვა	სარგებლის სანაცვლოდ განათლებაზე წვდომის დაშვების ან შეზღუდვის თვითნებური გადაწყვეტილება, ხელმისაწვდომობაზე პასუხისმგებელი პირების მიერ.
IV2	არასათანადო დამატებითი კერძო სერვისები	ისეთი სერვისები, როგორიცაა კერძო რეპეტიტორობა, რომელიც უზრუნველყოფილია მასწავლებლების ან სხვა პროფესიონალი პირების მიერ კერძოდ და პირადი სარგებლის მიღების მიზნით, რეგულარული სამუშაოს ფარგლებს გარეთ, იმ საგნებში, რომლებსაც ასწავლიან ან სხვა მხრივ ფარავენ რეგულარული სამუშაოს ფარგლებში, მოსწავლეების წინსვლის ხელშეწყობის და/ან მხარდაჭერის მიზნით.
IV3	განათლების პოლიტიზირება	პოლიტიკური ან კვაზი-პოლიტიკური კავშირების, ერთგულების და ქსელების შენება და გავრცელება (საჯარო) განათლებაში, პირადი ან პოლიტიკური უპირატესობის მოპოვების მიზნით.
IV4	მოსწავლეთა მიღწევების შეუსაბამო აღიარება	მოსწავლეებისთვის უფრო მაღალი ან დაბალი ქულების განზრახ დანერგა და ატესტატის თაღლითური მინიჭება პირადი სარგებლის სანაცვლოდ.
IV5	ფავორიტიზმი საკადრო გადაწყვეტილებებში	საჯარო რესურსების რედისტრიბუცია დასაქმების კონტრაქტების, დასაქმებასთან დაკავშირებული დანაშაულებების და სარგებლის ფორმით იმ ნაცნობების, მეგობრების, კოლეგების სასარგებლოდ, რომლებიც ახლოს არიან საკადრო გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებელ პირებთან.
IV6	განათლებაში ფონდების უკანონო მითვისება	განათლებაში არსებული ფონდების უკანონო მითვისება იმ პირის მიერ, რომელიც მათ არ ფლობს, თუმცა პასუხისმგებელია მათ მენეჯმენტზე ან კონტროლზე.
IV7	გაყალბებული შესყიდვები	თაღლითური სქემების გამოყენება განათლების მიმწოდებლებისთვის პროდუქტების და სერვისების შესყიდვის მიზნით, პირადი სარგებლის მოსაპოვებლად.
IV8	თაღლითობა	მოსწავლეების მიერ შესრულებული სამუშაოს და/ან შეძენილი ცოდნისა და უნარების თაღლითური გზებით (მათ შორის პლაგიატით) არასწორი წარმოჩენა, იმ პირების მიერ, რომლებიც ცდილობენ მოსწავლეების მიღწევების ფორმალურ აღიარებას.
IV9	აკრედიტაციისა და ლიცენზირების გაყალბება	თაღლითური გზების გამოყენება, მათ შორის პირადი სარგებლის მიღება, საჭმიანობის ლიცენზიის, ხარისხის მინიჭების უფლებამოსილების და/ან პროგრამის აკრედიტაციის მისაღებად.

ფავორიტიზმი გაგებული იყო როგორც განათლებაში საჯარო რესურსების რედასტრირება, დასაქმების კონტრაქტების, დასაქმებასთან დაკავშირებული დანაწილების და სარგებლის ფორმით, ნათესავების, მეგობრების, კოლეგების ან სხვა ადამიანების სასარგებლოდ, რომლებსაც გააჩნიათ მჭიდრო ურთიერთობა საკადრო გადაწყვეტილებებზე პასუხისმგებელ პირებთან. მეორეს მხრივ, სახსრების მითვისება განისაზღვრა, როგორც საგანმანათლებლო აქტივების მისაკუთრება იმ ინდივიდების მიერ, რომლებიც არ ფლობენ მათ მაგრამ დავალებული აქვთ მათი მართვა და/ან კონტროლი.

განმარტება ბევრს არაფერს მეტყველებს იმაზე, თუ როგორ ხდება კეთილსინდისიერების დარღვევები (OECD, 2018). იმისდა მიხედვით, თუ ვინ მონაწილეობს და განათლების რომელ საფეხურს ეხება, ერთი და იგივე დარღვევას შესაძლოა ჰქონდეს ადგილი, რომელიც განსხვავდება განათლების სეგმენტების მიხედვით ან სხვადასხვა ქვეყანაში განათლების ერთი და იგივე სეგმენტებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ კვლევაში მონაწილე ქვეყნებმა აღწერეს არაკანონიერი ქცევა, რომელიც ერგებოდა კეთილსინდისიერების დარღვევების საერთო განმარტებებს და უმეტეს შემთხვევებში, მათ გამოვლინებებს, იყო ასევე ინდივიდუალური, ქვეყნისთვის სპეციფიკური განსხვავებები.

შემდეგი სექცია აღწერს საერთო და ქვეყნისთვის სპეციფიკურ მიგნებებს, პოლიტიკის სფეროების მიხედვით.

2.2 განათლებაში ადამიანური რესურსების ბოროტად გამოყენება: ფავორიტიზმი საქართველოსა და მოლდოვაში

ფავორიტიზმმა შესაძლოა პროფესიონალი განათლების კადრების კარიერული გზის ნებისმიერ ეტაპზე იქონიოს გავლენა გადაწყვეტილებებზე, იქნება ეს პირველად დაქირავების გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილებები, რომლებიც გავლენას ახდენენ მათ კარიერულ განვითარებაზე და სამუშაო პირობებზე, თუ სამსახურიდან დათხოვნასთან ან პენსიაზე გასვლასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება.

საქართველოსა და მოლდოვაში, ფავორიტიზმი, როგორც ჩანს, ყველაზე მეტად გავრცელებულია პედაგოგთა პროფესიაში შესვლის მომენტში, თუმცა ასევე არის შემთხვევები, როდესაც ფავორიტიზმის სამიზნე ობიექტები იყვნენ უკვე დასაქმებული პედაგოგები, ე.ი. სამუშაო უპირატესობების და პედაგოგთა შეფასებების შედეგების დისტრირების შესახებ გადაწყვეტილებების საშუალებით, რომლებიც განიცდიდნენ გავლენას ნათესავების, მეგობრების ან პოლიტიკური პარტნიორების სასარგებლოდ.

კეთილსინდისიერების დარღვევის ტიპური მაგალითები

საერთო მაგალითები

ადამიანური რესურსების სფეროში არაკანონიერი ქცევის საყურადღებო ნიშანი არის ის, რომ ფავორიტიზმის გარკვეული ფორმები მსგავსი იყო ორივე ქვეყანაში, იმისდა მიუხედავად, რომ ორივეს აქვს ანტიკორუფციული რეფორმების განსხვავებული გამოცდილება საჯარო სექტორში, მათ შორის განათლებაშიც. საქართველო, ამ მხრივ

განიხილება, როგორც კარგი პრაქტიკის მაგალითი, ხოლო მოლდოვა კვლავ ცდილობს უზრუნველყოს საკუთარი ანტიკორუფციული ძალისხმევის ადგილიდან დაძვრა.

გრაფიკი 2.1 საერთო და ქვეყნისთვის სპეციფიკური ფავორიტიზმის მანიფესტაციები

მოლდოვა	საქართველო
1. დანიშნულები ქრთამის სანაცვლოდ	
2. საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განზრახ უგულებელყოფა	
3. საქმიანობის შეფასებით მანიპულაცია	4. მასწავლებლების იმიტირებული დაქირავება 5. შეუსაბამო გავლენა დანიშნულების გადანაცვლებებზე

ორივე ქვეყანაში, ეროვნულმა მკვლევარებმა დააფიქსირეს ქრთამის სანაცვლოდ პედაგოგთა დანიშნულებისა და ახალი მასწავლებლებისთვის მინიმალური კვალიფიკაციის მოთხოვნის განზრახ უგულებელყოფის (ისეთი კანდიდატების დაქირავება, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებდნენ კანონით განსაზღვრულ მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს) შემთხვევები. ეს ორი მაგალითი განხილულია ამ თავის შემდეგ სექციებში.

თანამდებობაზე დანიშნა ქრთამის სანაცვლოდ

საქართველოსა და მოლდოვაში, მასწავლებლობა არ არის კარგად ანაზღაურებადი პროფესია, თუმცა, ორივე ქვეყანაში, არსებობს გარემო პირობები და სიტუაციები, სადაც ის საკმარისად მიმზიდველი პროფესიონალური არჩევნია იმისათვის, რათა შესაძლებელი იყოს მომავალი კანდიდატებისგან არაფორმალური გადასახადების გამოძალვა: ახალგაზრდა კურსდამთავრებულებისგან, რომლებიც ეძებენ პირველად დასაქმებას და სხვებისგან, რომლებიც გარკვეული მიზეზების გამო, ეძებენ სტაბილურ დასაქმებას და/ან სამსახურს, რომელიც იძლევა ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის შესაძლებლობას.

როგორც ჩანს, საქართველოში ქრთამის სანაცვლოდ მასწავლებლის თანამდებობაზე დანიშნის პრაქტიკა არსებობს, თუმცა არ მოიპოვება ზუსტი მტკიცებულება ამ პრაქტიკის გავრცელების შესახებ. კვლევის ერთ-ერთმა მონაწილემ აღნიშნა, რომ ზოგიერთ სკოლაში დასაქმების საწყისი ფასი ცნობილი და წინასწარ განსაზღვრულია (ციტატა 1), ხოლო მეორემ დაადასტურა, რომ რეგიონებში გავრცელებულია ქრთამების ნატურით გადახდა:

ციტატა 1: „ეს არ მომხდარა ჩემს სკოლაში, მაგრამ მსმენია ჩემი კოლეგებისგან, რომ ზოგიერთ სკოლაში კონკრეტული ფასებია დადგენილი პედაგოგთა პოზიციებისთვის“. (ქართველი ფოკუს ჯგუფის მონაწილე)

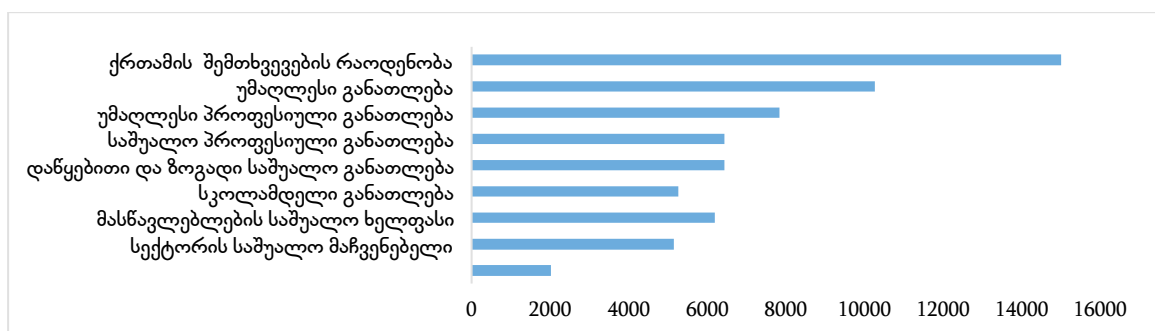
ციტატა 2: “ეს პრაქტიკა გავრცელებულია ჩვენს რეგიონში. თუკი ქალაქებში აპლიკანტები ფულს იხდიან პოზიციისთვის, სასოფლო რეგიონებში ისინი არაფერად ანაზღაურებას იყენებენ.” (მონაწილე საქართველოს ეთნიკური უმცირესობის რეგიონიდან)

მეორეს მხრივ, მოლდოვაში ქრთამის სანაცვლოდ მასწავლებლების დაქირავება უფრო გავრცელებულია მოთხოვნად, “ელიტურ” სკოლებში, იმ ურბანულ რეგიონებში, რომლებიც კარგი რეპუტაციით სარგებლობენ. ამისგან განსხვავებით, სოფლის სკოლებს უჭირთ პედაგოგთა ვაკანსიების შევსება.

ციტატა 3: “ეროვნულ დონეზე ჩემი მენეჯერული გამოცდილების განმავლობაში, შევსწრებივარ ისეთ შემთხვევას, როდესაც ერთ-ერთ მასწავლებელს სურდა “ელიტურ” სკოლაში მუშაობა და მენეჯერმა მას მოსთხოვა 15,000 მოლდოვური ლეის ოდენობის ქრთამი სამსახურის სანაცვლოდ. შემდგომში ეს ფაქტი დაადასტურეს ინსტიტუტის სხვა თანამშრომლებმაც.” (ფოკუს ჯგუფის მონაწილე მოლდოვადან)

მსგავსი ციტატები მიუთითებს იმ ფაქტზე, რომ გარემოში, სადაც ქრთამი მასწავლებლად დანიშვნის წინაპირობაა, მომავალი კანდიდატისთვის პირველადი ინვესტიცია შესაძლოა საკმაოდ კოლოსალურ თანხას შეადგენდეს. 15,000 მოლდოვური ლეი კარგ, ურბანულ სკოლაში მასწავლებლად დანიშვნისთვის ტიპური რაოდენობა აღმოჩნდა. ეს რაოდენობა წარმოადგენს 2018 წლისთვის განათლების სექტორში, საშუალო წლიური შემოსავლის მეოთხედს (გრაფიკი 2.2). თავის მხრივ, ეს ფაქტი შესაძლოა გამოიწვიოს უფრო დაბალი სოციო-ეკონომიკური სტატუსის მქონე აპლიკანტებს.

გრაფიკი 2.2 მასწავლებელთა დანიშვნის ქრთამი და განათლების სექტორის თანამშრომელთა საშუალო შემოსავალი, მოლდოვურ ლეიში (2018)



მონაცემთა წყარო: მოლდოვის ეროვნული სტატისტიკის ბიურო და INTES ეროვნული ანგარიში

საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განზრახ უგულვებელყოფა

საქართველოსა და მოლდოვაში საკადრო გადაწყვეტილებებში კიდევ ერთი ტიპური ფავორიტიზმის მაგალითი არის საკადრო რეგულაციების უგულვებელყოფა ისეთი

კანდიდატების დაქირავებით, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ კანონით განსაზღვრულ მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს. ეროვნულმა მკველავრებმა დააფიქსირეს კანდიდატებისთვის უპირატესობის მინიჭების შემთხვევები ოჯახური და მეგობრული კავშირების საფუძველზე, თუმცა ეს შემთხვევები ასევე ხდებოდა მძიმე, ზედმეტად ფორმალური რეკრუტირების პროცესის თავიდან არიდების მიზნით.

მაგალითად, მოლდოვაში, რამოდენიმე წლის წინ, განათლების სამინისტროს (MoE) მიერ ჩატარებულმა საჯარო პროფესიული განათლების და ტრენინგის (VET) მიმწოდებლების აუდიტმა აჩვენა, რომ ზოგიერთ სკოლაში, მასწავლებლებად დანიშნული თანამშრომლების მხოლოდ მესამედზე ცოტათი მეტს ჰქონდა პედაგოგიური კვალიფიკაცია. ამგვარი კანდიდატების დანიშვნის პრაქტიკა დახასიათებული იყო როგორც “არაკანონიერი ქცევა” და იგულისხმებოდა, რომ სკოლები, სადაც მსგავსი დარღვევები აღმოჩნდა, არ იყვნენ გამონაკლისები.

ციტატა 4: “კონტროლის შედეგებმა აჩვენეს, რომ გარკვეული რაოდენობის მასწავლებელი დანიშნული იყო ისეთ პოზიციებზე, რომლისთვისაც მათ არ გააჩნდათ სათანადო კვალიფიკაცია. მაგალითად, ინსტრუქტორს არ ჰქონდა დამრიგებლის დიპლომი და პედაგოგიური გამოცდილება, რომელიც შეესაბამება საგანმანათლებლო დაწესებულებას...” “მასწავლებლად დაქირავებული 16 ადამიანიდან, მხოლოდ 6 ჰქონდა სწავლების დიპლომი.” (ამონარიდები განათლების სამინისტროს აუდიტის ანგარიშებიდან, როგორც ციტირებულია მოლდოვის INTES ეროვნულ ანგარიშში)

აღნიშნული პრაქტიკა ასევე გავრცელებულია მოლდოვის ზოგადი განათლების სკოლებში. განათლების სამინისტროს ინფორმაციისა და ეროვნული ანგარიშის მიხედვით, სოფლის სკოლებში მასწავლებელთა დაახლოებით 15% და ურბანულ სკოლებში- 6%, დანიშნულნი იყვნენ ერთდროულად რამოდენიმე პოზიციაზე. მაგალითად, მასწავლებლებად დანიშნულები იყვნენ რამოდენიმე საგანში, მათთვის დამატებითი შემოსავლის უზრუნველყოფის მიზნით, თუმცა მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაკმაყოფილების გარეშე. ზოგიერთ შემთხვევაში კი, მათგან საერთოდ არ მოელოდნენ სწავლებას (ციტატა 5).

ციტატა 5: “მისი (დირექტორის) ცოლი, მათემატიკის მასწავლებელი, დაქირავებული იყო ბიბლიოთეკარის თანამდებობაზე და დანიშნული იყო მზარეულთა ჯგუფის ინსტრუქტორად, საჭირო კვალიფიკაციების ფლობის გარეშე. მსგავსი გადაცდომა დაფიქსირდა ფიზიკური აღზრდის მასწავლებლის დაქირავების საქმეში, რომელიც არის სკოლის დირექტორის შვილი. ის დასაქმებული იყო 2014-2016 წლების პერიოდში (8 თვე), შესაბამისი კვალიფიკაციების ფლობის გარეშე. ის გახლავთ ადვოკატი, თუმცა უწყისის სიაში იგი დარეგისტრირებული იყო, როგორც პედაგოგიური უნივერსიტეტის კურსდამთავრებული, როდესაც იგი, ამავე დროს, დასაქმებული იყო რაიონის საბჭოს სოციალური დახმარებისა და ოჯახის დაცვის დეპარტამენტში” (მოლდოვის ეროვნული INTES ანგარიში).

რა თქმა უნდა, მასწავლებელთა ასეთი ფორმით დანიშვნის ყველა შემთხვევა არ განიხილება როგორც კეთილსინდისიერების დარღვევა. ზოგიერთ შემთხვევაში, ასეთი გადაწყვეტილებები შესაძლოა მიღებული იქნას მოხერხებულობის ფაქტორის გამო. მაგალითად, კადრების დეფიციტის პირობებში, როდესაც რეგულაციები იძლევა გამონაკლისის დაშვების საშუალებას. მსგავსი შემთხვევები დაფიქსირებული იქნა საქართველოში, სადაც 2019 წელს, განათლების ორგანოებმა (განათლების სამინისტრო) მიიღეს გარდამავალი დადგენილება, რომელიც სკოლებს საშუალებას აძლევდა დაენიშნა კანდიდატები არა მხოლოდ განათლების, არამედ ნებისმიერი მიმართულების ბაკალავრის დიპლომით.

ეს ღონისძიება სადავო აღმოჩნდა, რადგან მან გამოიწვია გამოუცდელი მასწავლებლების სიმრავლე და სპეციალური მხარდაჭერის საჭიროება (ციტატა 6). მნიშვნელოვანია, რომ ეს გადაწყვეტილება პრობლემურია კეთილსინდისიერების თვალსაზრისითაც. საქართველოს ეროვნული INTES ანგარიში მიუთითებს, რომ, დეფიციტის ნილბის ქვეშ, ღონისძიებამ გამოიწვია ფავორიტიზმის ზრდა (ციტატა 7).

ციტატა 6: “მოვიდა გამოუცდელი კადრი, შევეუბი გაკვეთილზე და პარალელურ რეჟიმში ვუნიშნავ ტუტორს“. (სკოლის დირექტორი და ინტერვიუს მონაწილე საქართველოდან)

ციტატა 7: “შექმნილი სიტუაცია ზრდის ფავორიტიზმის შემთხვევების რაოდენობას, რადგან ხელს უწყობს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს საკუთარი მეგობრების, ნათესავების ან ახლობლების სასარგებლოდ მიიღონ გადაწყვეტილება, მასწავლებელთა დეფიციტისა და საკვალიფიკაციო მოთხოვნების მოქნილობის პირობებში.” (საქართველოს ეროვნული INTES ანგარიში)

მართლაც, მიუხედავად იმისა, რომ მსგავსი სიტუაციებში დირექტორთა ქმედებები შესაძლოა მისაღები და პატიოსანი იყოს, მათი საქციელი წარმოადგენს კეთილსინდისიერების საფრთხეს, რადგან იგი ახდენს უფრო ფართო, სისტემური პრობლემის (მასწავლებელთა დეფიციტის) გადაჭრის ნორმალიზებას, რომელიც შეიძლება ბოროტად იყოს (და არის) გამოყენებული არაკანონიერი მიზნებისთვის.

ქვეყნისთვის სპეციფიკური მაგალითები

ფავორიტიზმის მაგალითების გარკვეული რაოდენობა ქვეყნისთვის სპეციფიკური იყო და ორივე ქვეყანაში უკავშირდებოდა განათლების პოლიტიკის სისუსტეებს. მაგალითისთვის, მოლდოვაში უჩვეულო არ არის სკოლის ლიდერების მხრიდან მასწავლებლების შედეგების შეფასების ბოროტად გამოყენება რათა უზრუნველყონ ან უარყონ წვდომა სამსახურთან დაკავშირებულ ბენეფიტებსა და კარიერული განვითარების შესაძლებლობებზე. აგრეთვე, მოლდოვაში, როგორც ჩანს, ფართოდ გავრცელებულია გარკვეული პედაგოგების მიმართ პრეფერენციული მოპყრობა, სამუშაო საათების უფრო ხელსაყრელი განაწილების, დამატებითი ანაზღაურების ან პროფესიული განვითარების შესაძლებლობების მინიჭების სახით.

მეორეს მხრივ, საქართველოს ეროვნულმა ანგარიშმა აღწერა შემთხვევები, სადაც, სხვა მხრივ მკაფიოდ განსაზღვრული, მაგრამ რთულად განსახორციელებელი რეკრუტირების პროცესები შეცვლილი იქნა პროცედურულ მოთხოვნებზე “იმიტირებული” შესაბამისობით, იმისათვის რათა მომხდარიყო აპლიკანტების მოშორება “წინასწარ” შერჩეული კანდიდატების სასარგებლოდ. საქართველოში ასევე გამოვლინდა პოლიტიკურად მოტივირებული, გარეგანი ზეგავლენის შემთხვევები სკოლის დირექტორების მიერ მისაღებ გადაწყვეტილებებზე.

შედეგების შეფასებებით მანიპულაცია მოლდოვაში

კარიერული წინსვლა მასწავლებლის პროფესიის მიმზიდველობის მნიშვნელოვანი ასპექტია. იგი ასევე შესაძლოა წარმოადგენდეს პროფესიული განვითარების სტიმულსაც (Darling-Hammond & Rothman, 2011). ზოგიერთ ქვეყანაში, მასწავლებელთა კარიერული პროგრესი დამოკიდებულია თანამდებობაზე ყოფნის ვადაზე, ხოლო სხვა ქვეყნებში, შესაძლოა დაკავშირებული იყოს მათ შედეგებთან, ან ორივე ფაქტორთან (OECD, 2005b).

მოლდოვა იმ ქვეყნების ჯგუფს მიეკუთვნება, სადაც მასწავლებელთა კარიერული პროგრესი უკავშირდება მათ შედეგებს. შედეგების შეფასებებს ახორციელებენ დირექტორები. ამ შეფასებათა შედეგები კომბინირებულია სამუშაო ტრენინგების დასწრებასა და მოსწავლეთა ნიშნებთან, რათა მოხდეს მასწავლებელთა უფრო მაღალ რანგზე (სულ არის სამი რანგი), ან სკოლის ადმინისტრაციის პოზიციებზე დაწინაურების გამართლება. მაღალი რანგის მასწავლებლებს უკეთესი შემოსავალი აქვთ, ვიდრე დაბალი რანგის მასწავლებლებს და ისინი უფრო მაღალი სტატუსით სარგებლობენ თანამშრომელთა შორის.

კარიერული დაწინაურების ამგვარ, შედეგებზე-დაფუძნებულ სისტემაში, დირექტორების მხრიდან შედეგების შეფასება წარმოადგენს ძირითად ინსტრუმენტს ადამიანური რესურსების მართვაში. სამუხაროდ, მოლდოვაში, ისინი მიდრეკილნი არიან ძალის ბოროტად გამოყენებისკენ. ეროვნულ მკვლევართა ჯგუფის ანგარიშის მიხედვით, ზოგიერთი სკოლის ლიდერი შეფასებებს იყენებს, როგორც მასწავლებელთა თვითნებური ანგარიშსწორების და/ან მათი ერთგულების მოპოვების იარაღს (ციტატა 8).

ციტატა 8: “რაც შეეხება მასწავლებლის კარიერის პროფესიულ ზრდას, ზოგიერთი დირექტორი, დირექტორის მოადგილე, მასწავლებელთა შეფასებებს იყენებს, როგორც დასჯის იარაღს, რასაც, ხშირ შემთხვევაში, მივყავართ კორუფციამდე, მაგალითად მაშინ, როდესაც მასწავლებელს სურს პროფესიულად განვითარდეს.” (მასწავლებლის და ფოკუს ჯგუფის მონაწილე მოლდოვიდან)

დირექტორებს ასევე შეუძლიათ მანიპულირება მოახდინონ შედეგების შეფასებებით, რათა გაამართლონ სკოლის წლიური ბიუჯეტის ცალმხრივი გადანაწილება ანგარიშვალდებულების გარეშე და ანგარიში გაუწიონ ერთგულ მასწავლებლებს ფინანსური ჯილდოებისა (ციტატა 9) და დამატებითი საათების სახით (ციტატა 10). ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ საბიუჯეტო შედეგები შესაძლოა არსებითი იყოს,

რადგან ხელფასები და სახელფასო გადასახადები შეადგენენ სკოლის ბიუჯეტის საშუალოდ 70%-ს.

ციტატა 9: “ამ წელს დირექტორმა, სათანადო თვითშეფასებების განხორციელების გარეშე, შეავსო წლიური შეფასებები, შეამცირა ბონუსები და აიძულა მასწავლებლებს მათზე ხელის მოწერა. მაგალითად, პირველი კლასის დამრიგებელს, რომელსაც აქვს 30 წლიანი მასწავლებლობის გამოცდილება უთხრა, რომ “არ მუშაობს კარგად ჯგუფში”, და სხვა მასწავლებელს, რომ “არ მონაწილეობს სკოლის განვითარებაში”. თუმცა, მან შესთავაზა 10%-იანი ბონუსები, სხვა, ერთგულ მასწავლებლებს.” (სოფლის სკოლის მასწავლებელი მოლდოვიდან)

ციტატა 10: “მოლდოვა: კიდევ ერთი კეთილსინდისიერების დარღვევა უკავშირდება მასწავლებელთა შორის საათების დისტრიბუციას, ზოგიერთი მასწავლებლისთვის/ნათესავისთვის უპირატესობის მინიჭებით ან გაუმართლებელი ბონუსების შეთავაზებით.” (მოლდოვის ეროვნული INTES ანგარიში)

მასწავლებლებმაც შესაძლოა მიიღონ მონაწილეობა შედეგების შეფასებების გაყალბებაში. მაგალითად, მაშინ, როდესაც ისინი დაინტერესებულნი არიან, სათანადო კვალიფიკაციების ფლობის გარეშე, საკუთარი სტატუს ქვოს შენარჩუნებით და იმ უპირატესობებით, რაც მას უკავშირდება (ციტატა 11).

ციტატა 11: “მეორეს მხრივ, შეფასების პროცესში, კორუფციული ქმედებები განხორციელებულია ზოგიერთი მასწავლებლის მიერ, რადგან ისინი არ არიან დარწმუნებულნი საკუთარ ცონდაში და თავს არიდებენ პროფესიონალურ კომპეტენციებს. ამ პრობლემის გადაჭრის ყველაზე მარტივი გზა კი კორუფციული ქმედებაა.” (ფოკუს ჯგუფის მონაწილე)

ის ფაქტი, რომ არაკანონიერი ქცევა შესაძლოა განხორციელდეს როგორც მასწავლებლების, ასევე სკოლის ხელმძღვანელობის მიერ, გულისხმობს, რომ სკოლის პროფესიულ ჯგუფებს შორის არსებობს თანამონაწილეობის ხარისხი, რაც შესაძლოა მიუთითებდეს ფავორიტიზმის, როგორც პროფესიონალური ქცევის ნორმის, ფართოდ გავრცელებულ მიმდებლობაზე.

პედაგოგთა დაქირავების იმიტირებული პროცესი საქართველოში

2019 წელს, საქართველოს ხელისუფლებამ შეცვალა მასწავლებელთა დაქირავების, დანიშნვის და განთავისუფლების რეგულაციები და წარმოადგინა პროცედურა ნათლად

განსაზღვრული საფეხურებით ამ სფეროში გადანყვეტილებების სამართლიანობის, გამჭვირვალობისა და პროფესიის საუკეთესო ინტერესების დაცვის უზრუნველსაყოფად.¹

კეთილსინდისიერების ანგარიშისთვის, ინტერვიუებითა და ფოკუს ჯგუფების მეშვეობით შეგროვებული მონაცემები მიუთითებს, რომ ამ პროცესის ფორმალური მოთხოვნების დაცვა ფართოდაა გავრცელებული და მრავალმა კოლეგამ საქართველოში ეს პროცესი პოზიტიურად შეაფასა. თუმცა, ეროვნულმა ანგარიშმა ასევე დააფიქსირა შემთხვევები, როდესაც საკონკურსო გასაუბრების პროცესში ჩართული კანდიდატების გამოცდილება ეწინააღმდეგებოდა სხვა მხრივ იმედის მომცემ შთაბეჭდილებებს. მაგალითად, ზოგიერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ გასაუბრება მათ “ძალიან ფორმალურად” მოეჩვენათ, რომ ის სულ რამოდენიმე წუთი გაგრძელდა და რომ ზოგიერთმა ღირეჭტორმა, ჯგუფური ინტერვიუებიც კი ჩაატარა, რაც მასწავლებლობის კანდიდატებისთვის “კიდევ უფრო მიუღებელი” აღმოჩნდა.

ინტერვიუებისა და ფოკუს ჯგუფების მონაწილეები ამ ფაქტებს იმით ხსნიდნენ, რომ ვაკანსიაზე კანდიდატი წინასწარ იყო შერჩეული და რეკრუტირების პროცესი იყო იმიტირებული პროცესი, რომელიც მიზნად იასხავდა დანიშვნის შესახებ არაფორმალური გადანყვეტილების დადასტურებას.

ციტატა 12: „ორ სკოლაში ნამდვილად ვიცი, რომ ფორმალობა იყო გასაუბრება. შემდეგ როგორც გავიგე, წინასწარ ჰყოლიათ კადრი აყვანილი.“
(მასწავლებლობის კანდიდატი და ფოკუს ჯგუფის მონაწილე)

თაღლითობის წარმოჩენის თავიდან ასაცილებლად, ზოგერთ შემთხვევაში, ღირეჭტორები ეუბნებოდნენ კანდიდატებს, რომ არ შეეტანათ განაცხადი ვაკანსიაზე, რადგან ადგილი უკვე დაკავებული იყო სხვა კანდიდატის მიერ და ვაკანსია მხოლოდ იმიტომ იყო გამოცხადებული, რომ დაეცვათ კანონის ფორმალური მოთხოვნები.

ციტატა 13: „გავგზავნე რეგიონის სოფელში აპლიკაცია, სადაც ჩემი მასწავლებელი ასწავლის. ღირეჭტორმა დამირეკა, გასაუბრებაზე მიბარებდა. ჩემს მასწავლებელს დაურეკე და მითხრა, რომ არ მივსულიყავი გასაუბრებაზე, რადგან სერტიფიცირებული გამოცდაჩაბარებული მასწავლებელი ჰყავდათ უკვე შერჩეული აღნიშნულ პოზიციაზე.“ (მასწავლებლობის კანდიდატი და ფოკუს ჯგუფის მონაწილე)

რთულია ამგვარი პრაქტიკების გავრცელებულობის დონის განსაზღვრა. მსგავსი განაცხადების მიღმა, რთულია ასევე იმის დამტკიცება, რომ დანიშვნის გადანყვეტილებები არაფორმალურად და წინასწარ იქნა მიღებული. მსგავსი გადანყვეტილებების არსებობის შესახებ ინფორმაცია ხშირად მოპოვებულია არაფორმალური გზებით და არ არსებობს

¹ განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის ბრძანება № 174/ნ. სკოლის მასწავლებლების დაქირავებასა და განთავისუფლებასთან დაკავშირებით, ციტირებულია საქართველოს ეროვნულ INTES ანგარიშში და ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: www.matsne.ge

მტკიცებულება, რომ წარუმატებელ კანდიდატებს ოდესმე შეუტანიათ ოფიციალური საჩივარი.

გავლენა დაქირავებასთან დაკავშირებულ გადანაცვეტილებებზე საქართველოში

ზოგიერთი ავტორის თანახმად, გავლენის მოხდენა კორუფციის “შეუმჩნეველი” ფორმაა, რადგან ისინი, ვინც ცდილობენ გავლენა მოახდინონ გადანაცვეტილების მიღების პროცესზე ამას ლეგიტიმური მექანიზმების გამოყენებით აკეთებენ (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2000).

ქართველი მკვლევარების მიერ დაფიქსირებულ შემთხვევებში, მასწავლებელთა დაქირავების პროცესის შესარჩევი ეტაპები შესაძლებელია აღმოჩნდეს ძლიერი ზემოქმედების სამიზნედ, განსაკუთრებით პირველი რაუნდის შემდეგ კანდიდატების განცხადებების გადარჩევის ეტაპი და წარმატებული კანდიდატების საბოლოო შერჩევა.

ციტატა 14: „რამდენჯერმე დამირეკეს. ასევე მივიღე რეკომენდაციის წერილი ქალაქის მერიიდან. სამინისტროდანაც იყო ზარები. კოლეგებმაც იგივე მითხრეს.“
(სკოლის დირექტორი)

ამ შემთხვევაშიც, არ არსებობს მონაცემები ფავორიტიზმის პრაქტიკის გავრცელების მაშტაბის შესახებ, რადგან არასდროს მომხდარა მონაცემთა შეგროვება. თუმცა, ფოკუს ჯგუფის მონაწილეთა შენიშვნები, როგორც აღნიშნულია ციტატა 14-ში, მიუთითებს იმაზე, რომ ეს პრაქტიკა შესაძლოა ფართოდ იყოს გავრცელებული.

ფავორიტიზმის გამომწვევი პოლიტიკის ნაკლოვანებები

ოთხივე ქვეყნის ეროვნული ანგარიშები ადასტურებს INTES კვლევის ძირითად მიგნებას, კერძოდ იმას, რომ განათლებაში არაკანონური ქცევა, ხშირ შემთხვევაში, შესაძლოა გამომწვეული იყოს განათლების პოლიტიკასა და პრაქტიკაში არსებული ნაკლოვანებების მიერ. როგორც აღნიშნულია საქართველოს ეროვნულ ანგარიშში: “...უმნიშვნელოვანესია (კეთილსინდისიერების დარღვევის ხელისშემწყობი ფაქტორები) განათლების პოლიტიკის არასწორი დაგეგმვა და განხორციელება. ამ ვითარებას ამძიმებს დაჩქარებულ რეჟიმში განხორციელებული ცვლილებები და თანმიმდევრული მონიტორინგის არჩატარება.”

პოლიტიკის ამგვარი ნაკლოვანებები ქმნიან კეთილსინდისიერების დარღვევებს, დაინტერესებულ მხარეთა უნდობლობის გაღვივებით სკოლებისა თუ უნივერსიტეტების მიერ მიზნის ლეგიტიმურად მიღწევის შესაძლებლობების მიმართ (Milovanovitch, 2020). მიუხედავად მათი აშკარად განსხვავებული განვითარების ტრადექტორიებისა და პოლიტიკის გადანაცვეტილებებისა, მოლდოვა და საქართველო, პედაგოგთა პოლიტიკაში იზიარებენ ისეთი ნაკლების სპექტრს, რომლებიც ეხება პედაგოგთა დაქირავებას, დაწინაურებას და განთავისუფლებას. ზოგიერთი ნაკლი დიდი ხანია არსებობს და შესაძლოა, არასდროს ყოფილა წესიერად განხილული, ხოლო სხვები, როგორც ჩანს, გამომწვეულია პოლიტიკაში უახლესი ცვლილებებით, რაც მესამე თავში იქნება განხილული.

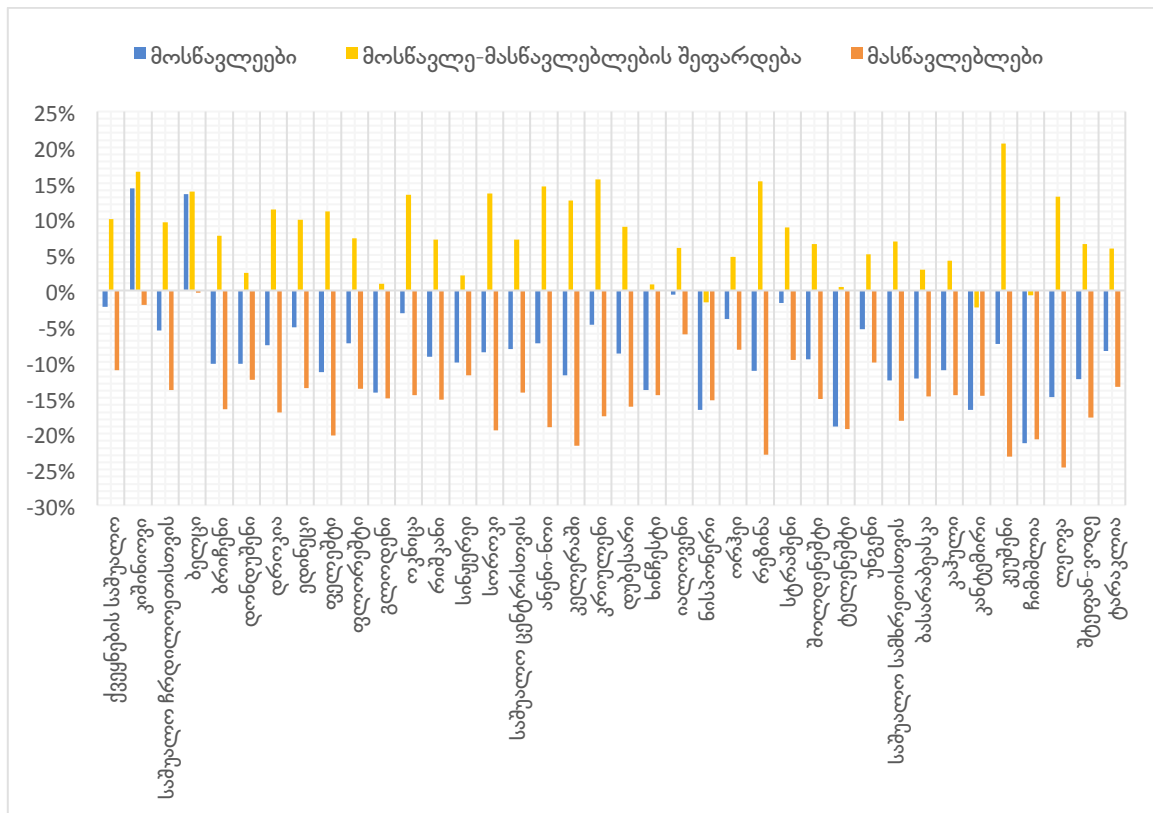
პედაგოგთა დეფიციტი დაგეგმვაში ხარვეზების და არამიმზიდველი სამუშაო პირობების გამო

ორივე ქვეყანაში, პედაგოგთა დეფიციტი წარმოადგენს კეთილსინდისიერების დარღვევების უდიდესს წყაროს, რაც ბევრ სკოლის დირექტორს აიძულებს შეცვალოს ან დაარღვიოს რეკრუტირების წესები, მაგალითად მასწავლებლის სამუშაოს მინიმალური კვალიფიკაციის მოთხოვნების უგულებელყოფით, იმისათვის, რათა შეავსოს ვაკანსიები და თავი აარიდოს სკოლებში განათლების უზრუნველყოფის კოლაფსს.

ზოგიერთი ნაკლოვანება გამოწვეულია საგანმანათლებლო სისტემაში მასწავლებელთა სამუშაო ძალების დისტრიბუციის ხანგრძლივი დისბალანსით. მოლდოვაში, დაწყებითი და განსაკუთრებით საშუალო სკოლები განიცდიან პედაგოგთა დეფიციტს, ხშირ შემთხვევაში მათი გეოგრაფიული მდებარეობის გამო. ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ ეს ფაქტი განსაკუთრებულად უარყოფითად აისახება სოფლის და ღარიბ რეგიონებში არსებულ სკოლებზე, რადგან ახალგაზრდა კურსდამთავრებულთა უმეტესობას ურჩევნია სამსახური ქალაქში ეძებოს. მეორეს მხრივ, ურბანულ სკოლებში პედაგოგთა დეფიციტის პრობლემა ნაკლებადაა გაუღერებული, თუმცა ეს პრობლემა არსებობს, ძირითადად პროვინციებიდან დიდი რაოდენობის სტუდენტების ჩამოსვლის გამო.

არსებობს მონაცემები ამ დაკვირვებების დასადასტურებლად. ნისპორენის, კანტემირისა და ჩიმიშლიის რაიონების გარდა, მოლდოვის ყველა რეგიონში, 2014 წლიდან მოყოლებული, ამან გამოიწვია სტუდენტებისა და მასწავლებლების თანაფარდობის ზრდა, ზოგიერთ შემთხვევაში კი არსებითი ზრდა, მაგალითად კეუშენში (20%), კიშინიოვში (16.6%), კრიულენში (15.5%), რეზინეში (15.2%), და სხვა (გრაფიკი 2.3).

გრაფიკი 2.3 მოსწავლეებისა და მასწავლებლების თანაფარდობა, მოსწავლეების რაოდენობა და მასწავლებელთა რაოდენობა: პროცენტული ზრდა რეგიონების მიხედვით 2014 და 2019 წლებს შორის



წყარო: მოლდოვის სტატისტიკის ეროვნული ბიუროს მონაცემების მიხედვით გამოანგარიშებული (National Bureau of Statistics, 2020)

პრობლემის საფუძველი შეიძლება ვეძიოთ საგანმანათლებლო სისტემაში მასწავლებელთა დანიშვნის ხარვეზებში და სკოლის ქსელის დაგეგმარებაში, რომელიც, როგორც ჩანს, არ შეესაბამება დემოგრაფიულ განვითარებას. ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ ურბანულ რეგიონში არსებული მოსწავლეების რაოდენობა მეტია რაიონებში მოსწავლეების რაოდენობაზე, თუმცა რეგიონების სკოლები სამი ფაქტორით უსწრებენ ქალაქის სკოლებს.

მოლდოვას ეროვნულ ანგარიშში არსებული ინფორმაციის თანახმად, პედაგოგთა დეფიციტზე გავლენას ახდენს არა მარტო სკოლების ადგილმდებარეობა, არამედ ის საგნებიც, რომლებსაც სკოლაში ასწავლიან. სასწავლო გეგმის ზოგიერთ საგანზე პედაგოგთა დეფიციტი უფრო მეტად აისახება. ეს, თავის მხრივ, იწვევს ისეთ სიტუაციას, სადაც ქვეყნის მასწავლებელთა დაახლოებით 10% იძულებულია ასწავლოს ორი ან მეტი საგანი და ღირექტორებს აძლევს საბაბს, რომ ეს პრობლემა გადაჭრან მათთვის ახლო ადამიანების დანიშვნით, რომლებსაც არ გააჩნიათ სათანადო კვალიფიკაციები (იხილეთ წინა სექცია მანიფესტაციების შესახებ).

სამწუხაროდ, საქართველოს ოფიციალური განათლების სტატისტიკა არ იძლევა მსგავსს დეტალებს. თუმცა, ეროვნული მკვლევარები აღწერენ პედაგოგთა დეფიციტის

მსგავს სიტუაციას, რაც ხელს უწყობს წინა სექციაში აღწერილი პრობლემური საკადრო გადანაცვეტილებების, განსაკუთრებით კი რეკრუტირების რეფორმამდე მიღებული გადანაცვეტილებების, მიზეზების ახსნას.

Quote 15: “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.” (საქართველოს ეროვნული INTES ანგარიში)

ორივე ქვეყანაში, პედაგოგთა დეფიციტის მნიშვნელოვან მიზეზს წარმოადგენს მასწავლებლობის, როგორც პროფესიული არჩევანის, დაბალი მიმზიდველობა. ეროვნული კვლევის ანგარიშები მიუთითებს, რომ ორივე ქვეყანაში დასაქმების პირობებს გააჩნიათ დროებითი დასაქმების მახასიათებლები, როგორიცაა დაბალი ხელფასები და გაურკვევლობის ხარისხი (დასაქმების კონტრაქტის შეწყვეტის რისკი), რაც უარყოფითად აისახება საკადრო გადანაცვეტილებების კეთილსინდისიერებაზე.

ჩანართი 2.1 დროებითი დასაქმების ძირითადი ელემენტები

“დროებითობის მდგომარეობა განსხვავებულ ფორმას იღებს ქვეყნის, რეგიონის და პოლიტიკური სისტემებისა თუ შრომის ბაზრის ეკონომიკური და სოციალური სტრუქტურის მიხედვით. შესაბამისად, კონკრეტული ეროვნული კონტექსტებიდან წარმოიქმნა მრავალი ტერმინი, როგორიცაა შემთხვევითი, ატიპიური ან არასტანდარტული სამუშაო.

მიუხედავად მოხსენიების მრავალფეროვნებისა, შესაძლებელია იმ საერთო მახასიათებლების იდენტიფიცირება (...), რომლებიც მოიცავს დროებითი დასაქმებით ყველაზე მეტად დაზარალებულ მომუშავეთა უმრავლესობას.” ესენი შესაძლოა დაჯგუფდეს სახელშეკრულებო შეთანხმებების ორ ჯგუფად, რომლებიც ხასიათდებიან დროებითი დასაქმების ოთხი მდგომარეობით.

სახელშეკრულებო შეთანხმებები: კონტრაქტის ლიმიტირებული ხანგრძლივობა (ვადიანი, მოკლევადიანი, დროებითი, სეზონური, დღიური სამუშაო და არარეგულარული სამუშაო); შრომითი ურთიერთობების ბუნება (შენიღებული შრომითი ურთიერთობები, ყალბი თვითდასაქმება, ქვეკონტრაქტირება და სააგენტოს კონტრაქტები)

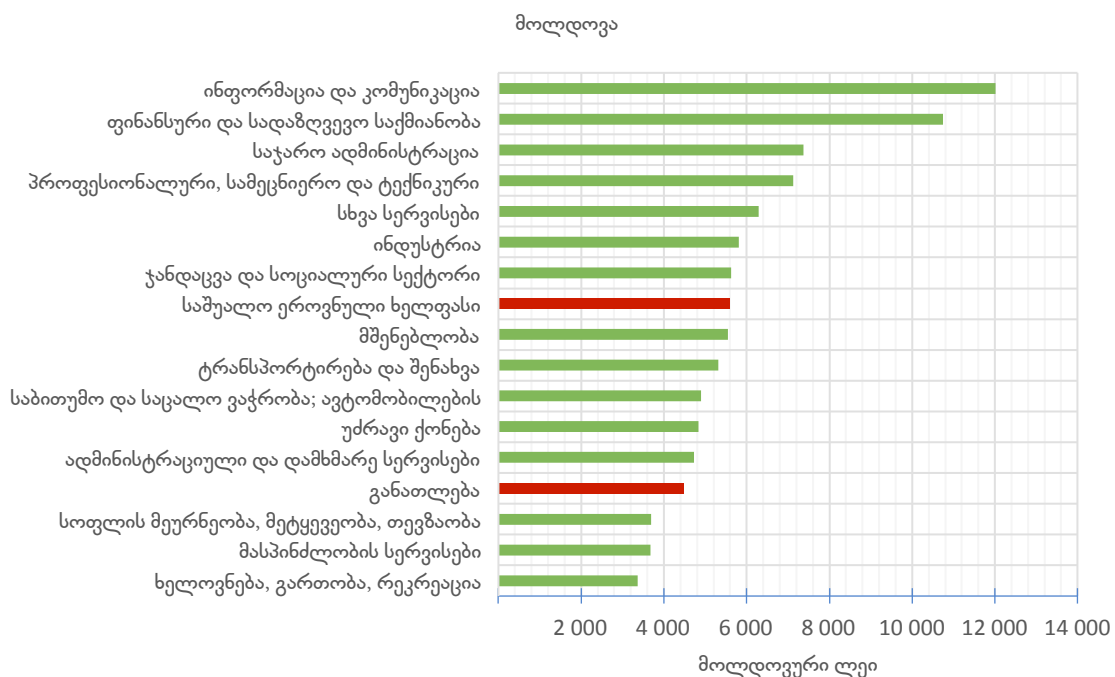
დროებითი დასაქმების პირობები: დაბალი ხელფასი; დასაქმების შეწყვეტისგან არასათანადო დაცვა; სოციალურ დაცვასთან და სტანდარტულ დასაქმებასთან დაკავშირებულ პრივილეგიებთან წვდომის ნაკლებობა; სამუშაო ადგილას საკუთარი უფლებების გამოყენებაზე მომუშავეთა ლიმიტირებული წვდომა.

წყარო: (ILO, 2011)

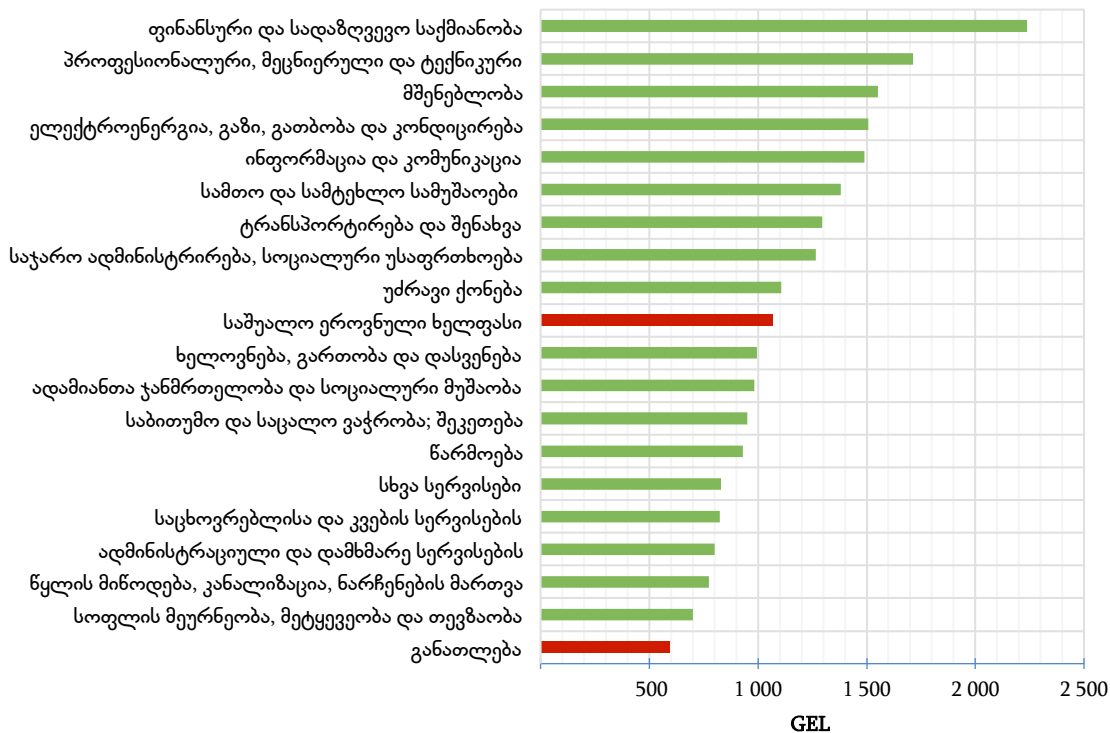
მაგალითად, საქართველოს განათლების სექტორში, სხვა სექტორებთან შედარებით, ყველაზე დაბალი საშუალო ხელფასებია (გრაფიკი 2.4) და ახალი საპენსიო კამპანიის დანერგვამდე, ბევრ მასწავლებელს მხოლოდ ნახევარ განაკვეთზე შეეძლო მუშაობა, რადგან მასწავლებელთა სამუშაო ძალა ზედმეტად გადატვირთული იყო, რაც ბევრ მათგანს სრულ განაკვეთზე მუშაობასა და ნორმალურ ხელფასზე წვდომას უზღუდავდა. მოლდოვაშიც, განათლების და განსაკუთრებით სასკოლო განათლების სექტორში, სხვა სექტორებთან შედარებით, უფრო დაბალი ხელფასებია და ეს ხელფასები ქვეყნის საშუალო ხელფასზე ბევრად დაბალია.

ციტატა 16: “კორუფციის უმეტესი შემთხვევა საგანმანათლებლო სისტემაში დაბალი ანაზღაურების გამო ხდება, მაგრამ ასევე იმიტომ, რომ ხელმძღვანელებმა შეძლონ მათ დაქვემდებარებულებზე ძალის დემონსტრაცია ან დაანინაურონ ერთგული თანამშრომლები.” (ფოკუს ჯგუფის მონაწილე მოლდოვაში)

გრაფიკი 2.4 საშუალო თვიური შემოსავალი მოლდოვასა (2017) და საქართველოში (2018) ეკონომიკური სექტორების მიხედვით, ეროვნულ ვალუტაში



საქართველო



წყარო: მოლდოვა: სტატისტიკის ეროვნული ბიურო; საქართველო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

დაბალ ხელფასებთან ერთად, არასტანდარტული სამუშაო პირობებიც დიდ როლს თამაშობს, განსაკუთრებით რეგიონებში. მაგალითად, მოლდოვის ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ “სკოლის ბიუჯეტის საშუალოდ 73% იხარჯება ხელფასებზე”, რაც ბიუჯეტის მხოლოდ 27%-ს ტოვებს სკოლის სასწავლო და სამუშაო გარემოს ჩამოსაყალიბებლად. ანგარიში ასევე ხაზს უსვამს, რომ ამ ფაქტს უარყოფითი გავლენა აქვს სკოლებში სასწავლო გარემოზე და იგი ამცირებს მასწავლებლის პროფესიის მიმზიდველობას. თავის მხრივ, ეს იწვევს დეფიციტს კვალიფიციური კანდიდატების ნაკლებობის გამო და აძლევს სკოლებს შესაძლებლობას დაიქირაონ ნათესავები და მეგობრები იმისათვის, რათა შეავსონ ცარიელი ადგილები. მოლდოვაში, ფოკუს ჯგუფების მონაწილეებმა გააუღერეს მესიჯები ამ საკითხთან დაკავშირებით.

ციტატა 17: “დირექტორები, რომლებიც დაინტერესებულნი არიან საუკეთესო სპეციალისტების დაქირავებით, საჯაროდ აცხადებენ ვაკანსიას, მაგრამ მუნიციპალურ სკოლებს უფრო დიდი შანსი აქვთ მიიღონ კანდიდატები. სოფლის სკოლებში... ადმინისტრაცია იმას დაიქირავებს, ვინც მოვა და ამიტომ, არ არსებობს კონკურენცია.” (ფოკუს ჯგუფის მონაწილე მოდლოვიდან)

კვლევის მიგნება, რომ ორივე ქვეყანაში მასწავლებელთა ხელფასი დაბალია, არ არის ახალი. ასევე, პოლიტიკაზე შესაძლო რეაგირების თვალსაზრისით, მასწავლებლებისთვის

ხელფასის გაზრდა ხშირ შემთხვევაში, ყველაზე ძვირი და ნაკლებად მისაღები ზომაა ხელმძღვანელობისთვის. ასევე საეჭვოა, რომ მხოლოდ ხელფასების გაზრდა გადაჭრის პედაგოგთა დეფიციტის პრობლემას, რაც იწვევს ამ თავში აღწერილ კეთილსინდისიერების რისკებს.

უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომლის გადაჭრაც სავარაუდოდ, ნაკლებად ძვირი ჯდება, არის ეფექტური წახალისების სქემების არარსებობა, რომლებიც წააქეზებდა მომავალ კანდიდატებს სოფლის სკოლებში განაცხადის შეტანისა და თანამდებობის მიღებისკენ. არსებობს ასევე სკოლის მიმწოდებლის ქსელის ეფექტურობის აშკარა პრობლემა, რომელიც არ ერგება დემოგრაფიულ მოთხოვნებს. ეს არის ფაქტორები, რომლებიც მოითხოვენ პოლიტიკის დაუყოვნებლივ რეაგირებას ორივე ქვეყანაში. საქართველომ უკვე განახორციელა გარკვეული აქტივობები, არსებობს გარკვეული პროექტები, რომლებიც კვალიფიციურ კანდიდატებს სთავაზობენ სახელფასო დანამატს, თუკი ისინი დაიკავებენ პედაგოგიურ პოზიციებს სოფლის სკოლებში. თუმცა, ამ მიმართულებით, საჭიროა უფრო სისტემური მაშტაბის ღონისძიებები.

დაქირავებისა და დანიშვნის პროცედურების ნაკლოვანებები

არარსებული ან გამოუსადეგარი პროცედურული მოთხოვნები

ორივე ქვეყანაში, მასწავლებლის პროფესიაში შესვლის დროს, პოლიტიკის კიდევ ერთი ნაკლი, რომელიც ხელს უწყობს ფავორიტიზმის არსებობას არის არარსებული ან გამოუსადეგარი რეკრუტირების პროცედურები ახალი მასწავლებლებისთვის. ეს ნაკლოვანება ხელს უშლის სამართლებრივი ნორმების დაცვას და კარს უღებს საკადრო გადანაცვეტილებებზე გავლენის მოხდენის მრავალ ფორმას.

მაგალითად, მოლდოვაში, ეროვნული ანგარიში აღწერს სიტუაციას, სადაც კონკურსები მასწავლებლის პოზიციისთვის ტარდება განსაზღვრული პროცედურების გარეშე. ამ მხრივ, ყველა გადანაცვეტილება მისაღებია სკოლის დირექტორების მიერ, რომლებიც მგრძნობიარენი არიან გარეგანი გავლენის მიმართ. მართალია საგანმანათლებლო კოდექსი მიუთითებს, რომ მასწავლებელთა დანიშვნა უნდა მოხდეს განათლების სამინისტროს მიერ ჩამოყალიბებული საერთო მეთოდოლოგიის² მქონე კონკურსის შედეგად, მმართველ ორგანოებს ჯერ კიდევ არ ჩამოუყალიბებიათ მეთოდოლოგია და ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ მეთოდოლოგია უკვე რამოდენიმე წელია “მოლოდინის რეჟიმშია გადაყვანილი”. ამ მეთოდოლოგიის არარსებობის პირობებში, დირექტორებს შეუძლიათ მიჰყვნენ საკუთარ, ინდივიდუალურ მიდგომას და მიიღონ ან არ მიიღონ გადანაცვეტილებები ფორმალური დაქირავების პროცედურის გათვალისწინებით.

მეორე უკიდურესობაა, საქართველოში მიღებული ახალი საკადრო რეფორმა, რომელიც მოიცავდა ნათელ წესებს და დანიშვნის პროცესის საფეხურების აღწერას. თუმცა სკოლების უმრავლესობისთვის, მათი შესრულებისთვის გამოყოფილი დრო არ აღმოჩნდა

² მუხლი 54, მოლდოვის რესპუბლიკის საგანმანათლებლო კოდექსი No.152 17 ივლისი, 2014 წელი

საკმარისი, რამაც, თავის მხრივ, განაპირობა სკოლებში ამ წესების უგულებელყოფა, ზოგჯერ სპეციალურად და სასურველი კანდიდატების სასარგებლოდ.

ციტატა 18: “2019 წელს, 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.”

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...მასწავლებლები აღნიშნავდნენ, რომ ბევრი ვაკანსიის ერთდროულად გამოცხადებამ ბევრი პრობლემა გაუჩინა კანდიდატებს (საქართველოს ეროვნული INTES ანგარიში)

იქიდან გამომდინარე, რომ პედაგოგიური პოზიციების მეოთხედი საპენსიო ასაკს გადაცილებული მასწავლებლების მიერ იყო დაკავებული, ახალმა საპენსიო კამპანიამ მათ მოტივი მისცა, რომ პენსიაზე გასულიყვნენ და ამან წარმოშვა ვაკანსიების უპრეცედენტო რაოდენობა- ერთიანად და სასწავლო წლის დაწყებამდე ცოტათი ადრე. როგორც ციტატა 18-შია აღნიშნული, ამან სოფლის სკოლები უეცრად ჩააყენა ისეთ მდგომარეობაში, სადაც რთული აღმოჩნდა პედაგოგთა დეფიციტის პრობლემის გადაჭრა და ხელისუფლებას აიძულა არაკვალიფიციური კადრების დანიშნვის პრაქტიკის ლეგიტიმაცია.

ამ სიტუაციამ წნეხის ქვეშ დააყენა მომავალი კანდიდატებიც და შეზღუდა მათი ინტერვიუებზე დასწრების, სათანადოდ მომზადების და ინტერვიუს სესიებზე დროულად მისვლის შესაძლებლობა, რამაც, ეროვნული მკვლევარების თქმით, “გამოიწვია ქაოსი და დარღვევები” და ღირეფტორებს აიძულა საუკეთესო კანდიდატების ნაცვლად, ხელმისაწვდომი კანდიდატების დაქირავება.

ციტატა 19: “სამი სკოლა მიბარებდა ერთსა და იმავე დროს და ფიზიკურად ვერ მივიდოდი გასაუბრებაზე” (მასწავლებლობის კანდიდატი)

ციტატა 20: “მივიღე კადრი იმიტომ, რომ გაკვეთილი არ ჩამივარდეს, ასე მივიღეთ ფიზიკაში და სპორტში. რადგან 5 დავიბარეთ გასაუბრებაზე და მხოლოდ ერთი მოვიდა. სხვა გზა არ მქონდა.” (სკოლის ღირეფტორი)

დაქირავების შესაბამის კრიტერიუმები და პროცედურები

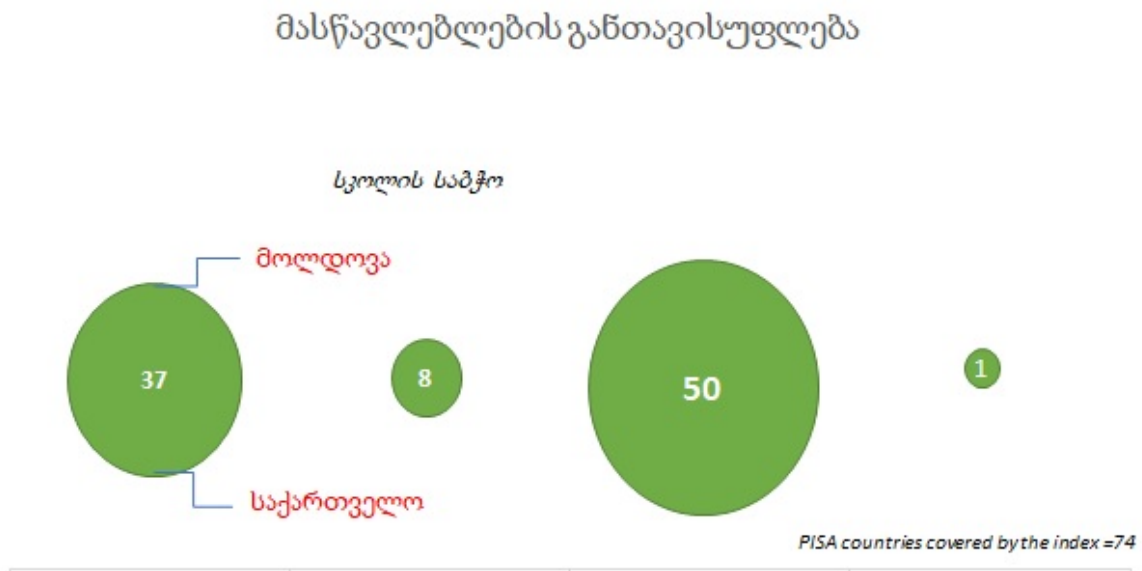
ორივე ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფო პოლიტიკის შესაბამისად, მასწავლებელთა დანიშნვის უფლებამოსილება გადაეცათ განათლების

მიმწოდებლებს. ორივე ქვეყანაში, დანიშვნის პროცედურები დაფუძნებულია კონკურსზე, რაც, პროცედურული დადგენილებების მიხედვით, იწვევს თითოეული სკოლის ხელმძღვანელობის მიერ კონტრაქტის საფუძველზე მასწავლებლების დაქირავებას. სკოლის დირექტორები ასევე პასუხისმგებელნი არიან მასწავლებელთა განთავისუფლებაზე.

მასწავლებელთა დაქირავების მიმართ დეცენტრალიზებულ მიდგომაში, საქართველო და მოლდოვა არ წარმოადგენენ იზოლირებულ მაგალითებს. ზოგიერთი ქვეყანა (მაგ. სინგაპური, საფრანგეთი, ესპანეთი, იაპონია, იტალია და სხვები) ამ კონკრეტულ ვალდებულებას ტოვებს ხელისფულების დონეზე (ცენტრალური, რეგიონალური ან ადგილობრივი), რომელიც პასუხისმგებელია მასწავლებელთა და დირექტორთა დასაქმების საკითხებზე. ხოლო, ბევრი სხვა ქვეყანა, ამ პასუხისმგებლობას გადასცემს განათლების მიმწოდებელთა ხელმძღვანელობას და/ან პროფესიონალ პერსონალს. 2015 წელს, უკანასკნელი წელი, რომლისთვისაც არსებობს მსგავსი მონაცემები, PISA-ში მონაწილე 74 ქვეყნიდან, 47 ქვეყნის მოსწავლეთა 50%-ზე მეტი დადიოდა სკოლაში, რომელთა დირექტორებიც აღნიშნავდნენ, რომ მათ ინდივიდუალურად და/ან მასწავლებელთა კოლექტივთან ერთად ევალებოდათ ახალი მასწავლებლების შერჩევა, როგორც ეს ხდება საქართველოსა და მოლდოვაში. 37 ქვეყანაში კი (საქართველოსა და მოლდოვას ჩათვლით), მათ მასწავლებელთა განთავისუფლებაც შეეძლოთ (გრაფიკი 2.5).

გრაფიკი 2.5 OECD PISA რესურსების განაწილებაში სკოლის ავტონომიის ინდექსი: მასწავლებელთა დაქირავებისა და სამსახურიდან განთავისუფლების პასუხისმგებლობის განაწილება შერჩეულ ქვეყნებში

PISA 2015 მონაწილე ქვეყნების რაოდენობა, რომელშიც სტუდენტთა 50%-ზე მეტი დადიოდა სკოლაში, რომელთა დირექტორებიც აღნიშნავენ, რომ მხოლოდ “რეგიონალურ და/ან ეროვნულ საგანმანათლებლო დაწესებულებას”, “დირექტორებს და/ან მასწავლებლებს” ან მხოლოდ “სკოლის საბჭოს” აქვს მნიშვნელოვანი ვალდებულება მასწავლებელთა დაქირავებასა და განთავისუფლებაზე. ქვეყნებში, სადაც პასუხისმგებლობის განაწილების ამ საში სქემიდან არც ერთი არ არის გამოკვეთილი, დაჯგუფებულია “სხვადასხვა”-ს ქვეშ.



შენიშვნა: რესურსების განაწილებაში სკოლების პასუხისმგებლობის ხარისხი შესაძლოა არ ექვემდებარებოდეს ქვეყნებს შორის შედარებას. პასუხები შესაძლოა დამოკიდებული იყოს იმაზე, თუ როგორ მოახდინეს სკოლის დირექტორებმა კითხვის ინტერპრეტაცია (OECD, 2013).

წყარო: OECD PISA 2015 მონაცემთა ბაზა, ცხრილი II.4.1 “პასუხისმგებლობები სკოლის მმართველობაზე.”

დაქირავების მიმართ დეცენტრალიზებული მიდგომის მქონე ყველა ქვეყანაში, რომელზეც არსებობს ინფორმაცია, სკოლის ხელმძღვანელობა, გადანაწევების მიღების დროს, ეყრდნობა დაქირავების დეტალურ პროცედურებს და შერჩევის კრიტერიუმს, რომელთა დახმარებით ისინი ანგარიშვალდებულნი არიან სკოლის გამგეობის და ასევე რეგიონალური და ეროვნული საგანმანათლებლო დაწესებულებების წინაშე. ეს ამარტივებს გადანაწევების მიღებას და აკისრებს პასუხისმგებლობას გადანაწევების მიმღებ პირებს. მრავალ ასეთ ქვეყანაში, მომავალი პედაგოგების კონკურენტული გამოცდა დაქირავების პროცესის ქვაკუთხედი. შედეგები და სხვა კრიტერიუმები, როგორცაა ინტერვიუები, აკადემიური კვალიფიკაციები და ა.შ. გამოიყენება შესაფერისი კანდიდატების გამჭვირვალე, რანჟირებული სიის შესამუშავებლად, რომლიდანაც შეირჩევა მომავალი პედაგოგები (OECD, 2005b).

მიუხედავად ფორმალური ვალდებულებისა, მოლდოვაში მომავალი პედაგოგები არ გადიან არანაირი სახის ტესტირებას და სკოლები, რომლებიც ეძებენ კანდიდატებს ვაკანსიების შესავსებად, არ იყენებენ კანდიდატების სიებს. ეს არის პირდაპირი შედეგი პროცედურული და შერჩევის უზრუნველყოფისა, რომლებიც ზედმეტად ზოგადია რათა წარმართოს უფრო ზუსტი შერჩევის პროცესი, შესაბამისად აძლევს თვითნებობის საშუალებას მათ, ვინც მასწავლებელთა შერჩევის პროცესს ხელმძღვანელობს. კერძოდ, კანონმდებლობითა და შინაგანაწესით დადგენილი მოთხოვნები შემოიფარგლება მხოლოდ ფორმალური აკადემიური კვალიფიკაციების აღწერით, რომლებიც უნდა ჰქონდეთ კანდიდატებს სანამ განაცხადს შეიტანენ.

ჩანართი 2.2 მასწავლებელთა დაქირავება დანიაში

საჯარო სექტორში დასაქმებული მასწავლებლები არიან მუნიციპალიტეტების ანაზღაურებადი თანამშრომლები. ამ მუნიციპალიტეტებს ასევე ევალებათ მათი დაქირავება. გადანაწევების მიღებაში დეცენტრალიზაციის შედეგად, ბევრმა მუნიციპალიტეტმა გადასცა ყველა მასწავლებლის ან მხოლოდ ვადიანი კონტრაქტის მქონე მასწავლებლების დანიშვნის ძალაუფლება სკოლებს.

დანიაში პედაგოგის პოზიციაზე მუშაობის დასაწყებად, ინდივიდებს უნა ჰქონდეთ კვალიფიკაცია, რომელიც ხშირ შემთხვევაში არის მასწავლებლის განათლების დიპლომი, ან ექვივალენტური უცხოური კვალიფიკაცია. სხვა მოთხოვნები არის დანიური ენის კარგად ცნობა და კრიმინალური ისტორიის შემოწმების დამაკმაყოფილებელი შედეგები. სკოლის ხელმძღვანელობის მოვალეობაში მყოფი მასწავლებელთა დაქირავებისა და დანიშვნის პროცედურები ღია კონკურსის ფარგლებში ტარდება.

სკოლის დონეზე, შერჩევის კომისია განიხილავს აპლიკაციებს მასწავლებლის პოზიციისთვის. კომისიაში შედიან დირექტორი და სკოლის მმართველთა საბჭოს კავშირისა და მშობლების წარმომადგენლები. კომისია ირჩევს აპლიკანტთა გარკვეულ რაოდენობას, აწყობს გასაუბრებებს და აფასებს აპლიკანტების კვალიფიკაციებს, რის შემდეგაც მმართველთა საბჭო ან სკოლის დირექტორი იღებს გადანაწევების და უგზავნის რეკომენდაციას მუნიციპალური ადმინისტრაციის უფროსს (თუკი დანიშვნის ძალაუფლება სკოლას არ აქვს). აპლიკანტები ვალდებული არიან გაეცნონ სკოლის ღირებულებებსა და პროფილს. ბევრი დირექტორი ასევე აპლიკანტებს მოუწოდებს, რომ აპლიკაციის გაგზავნამდე განახორციელონ საცდელი ვიზიტი სკოლაში

წყარო: (OECD, 2005b, p. 152) (OECD, 2011, p. 85).

2019 წელს, საქართველოს ხელისუფლებამ შეამცირა მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ზღვარი და გახადა ისინი უფრო ზოგადი იმით, რომ განაცხადის შეტანის ნება დართო ნებისმიერი ბაკალავრის დიპლომის მქონე კანდიდატებს. ეროვნული ანაგრიში

მიუთითებს, რომ “... ცვლილება ბევრად უფრო ამარტივებს მასწავლებლობის კანდიდატისადმი მანამდე წაყენებულ მოთხოვნებს...”. როგორც უკვე იქნა აღნიშნული, მოლდოვაშიც ღირეფტორებს ევალებათ მასწავლებელთა დანიშვნები, თუმცა მათ არ გააჩნიათ კონკრეტული მითითებები თუ რომელი კრიტერიუმები გაითვალისწინონ კანდიდატების ფორმალური აკადემიური დიპლომის გარდა.

როგორი მნიშვნელოვანიც არ უნდა იყოს, ეს კრიტერიუმი არ არის საკმარისი საუკეთესო კანდიდატების შესარჩევად. კეთილსინდისიერების პერსპექტივიდან, სკოლის ხელმძღვანელობის სრული ავტონომია მასწავლებლების დაქირავებისა და განთავისუფლების გადაწყვეტილებებში ორივე ქვეყანაში შესაბამის პროცესებს ხდის მგრძნობიარეს თვითნებობისა და ძალის ბოროტად გამოყენების მიმართ. იგი წარმოქმნის შესაძლებლობებს ალტერნატიული განხილვისთვის და აკნინებს ისეთი გადაწყვეტილებების ღირებულებასა და ხილვადობას, რომლებიც შესაძლოა მიღებული იყოს დამსახურების საფუძველზე სკოლის ხელმძღვანელების მიერ, რომლებიც ინარჩუნებენ საკუთარ პროფესიულ კეთილსინდისიერებას.

განათლებაში ფავორიტიზმი არ არის სათანადოდ განსაზღვრული როგორც დანაშაული

ორი დიდი საერთაშორისო ანტი-კორუფციული ინსტრუმენტი- გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (UNCAC) და ევროპის საბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ- აძლევს რეკომენდაციას (და ზოგიერთ შემთხვევაში მოითხოვენ) ხელმომწერ ქვეყნებს, რომ მოიყვან კორუფციული დანაშაულის ფართო სპექტრი, შიდასახელმწიფოებრივი სამართლის ქვეშ მათი დანაშაულად განსაზღვრის გზით (OECD, 2008).

ფავორიტიზმი, მისი ყველა გამოვლინებით, ხვდება მიზანმიმართული “ფუნქციების და პოზიციების ბოროტად გამოყენების” ფართო კატეგორიაში. UNCAC მას განსაზღვრავს როგორც “კანონსაწინააღმდეგო ქცევის განხორციელება ან განხორციელების მცდელობა საჯარო თანამდებობის პირის მიერ საკუთარი ფუნქციების შესრულებისას, თავისთვის, სხვა პირისთვის ან დაწესებულებისთვის დანაშაულების მოპოვების მიზნით” (იხ. UNCAC, თავი 19). ტექნიკური დონის რეკომენდაციები UNCAC-სა და სისხლის სამართლის კონვენციასთან შესაბამისობის შესახებ მოუწოდებს ქვეყნებს რომ ჰქონდეთ ამ დანაშაულის ზოგადი განმარტება და შეავსონ ის დარღვევების უფრო ამომწურავი “კატალოგი” (UNODC, 2009).

საქართველოს კანონს საჯარო სამსახურის შესახებ აქვს მთელი რიგი დებულებები ინტერესთა კონფლიქტისა და გარიგებების წინააღმდეგ, რომლებიც მოიცავს საჯარო მოხელეთა ოჯახის და შინამეურნეობის წევრებს.³ მოლდოვის ანტი-კორუფციულ კანონმდებლობაშიც არსებობს მსგავსი დებულებები, მაგალითად კანონი კორუფციის

³ იხ. მაგალითად კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 61 ან 66.

პრევენციისა და ბრძოლის შესახებ,⁴ კანონი საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოხელის სტატუსის შესახებ,⁵ და ასევე ამჟამინდელი ეროვნული ანტი-კორუფციული სტრატეგია.

შესაძლოა იმის დადასტურება, რომ ეროვნული და რეგიონალური საგანმანათლებლო დაწესებულებები გათვალისწინებულნი არიან ამ კანონების ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და ინტერესთა კონფლიქტის დებულებებში. თუმცა, საქართველოსა და მოლდოვაში სკოლის დირექტორები არიან საჯარო სექტორის თანამშრომლები, მაგრამ არა საჯარო მოხელეები და ამიტომ, არ არის ნათელი ითვალისწინებენ თუ არა მათ ეს დებულებები. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს სექტორისთვის სპეციფიკური წესები, როგორიცაა ქცევის კოდექსი და პროფესიონალური სტანდარტები, ისინი არ ამახვილებენ ყურადღებას კეთილსინდისიერების დარღვევებზე და არც ნათლად განსაზღვრავენ სანქციებს/შედეგებს დარღვევებისთვის.

ეს, რასაკვირველია, წარმოადგენს სერიოზულ შეზღუდვას. ორივე ქვეყნის სკოლის დირექტორები თამაშობენ მნიშვნელოვან ფორმალურ, თუ არაფორმალურ როლს საკადრო გადანაცვეტილებებში და მათ აქვთ შესაძლებლობა, რომ გავლენა მოახდინონ ამ გადანაცვეტილებებზე, საკუთარი კანდიდატების სასარგებლოდ (ოჯახის წევრები, ადამიანები რომლებსაც “ადრე იცნობდნენ” და ა.შ.), როგორც ეს ზემოთაა აღწერილი.

მომგებიანი იქნებოდა თუ არა, საქართველოსა და მოლდოვასთვის, თუკი ისინი საკუთარ კანონმდებლობაში უფრო ზუსტი, სექტორისთვის სენსიტიური და მიზნობრივი გზით განსაზღვრავდნენ ფავორიტიზმს განათლებაში? დიდი ალბათობით კი. ფავორიტიზმი საკმარისად მნიშვნელოვანი პრობლემაა ორივე ქვეყანაში, რათა კანონმდებლების მხრიდან უფრო ზუსტ ფოკუსს ითხოვდეს. ამასთანავე, ფინანსური ანგარიშვალდებულების და სამართლებრივი შეფასების საკითხია იმის უზრუნველყოფა, რომ დაქირავების პროცესი დაფუძნებული იყოს დამსახურებაზე და განხორციელდეს გამჭვირვალე გარემოში. ასევე, ტექნიკური საშუალებების დადებითი ეფექტი, როგორიცაა დაქირავების პროცედურის და შერჩევის კრიტერიუმის გაუმჯობესება, შესაძლოა მნიშვნელოვნად გაიზარდოს შეუსრულებლობისთვის ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის განსაზღვრით.

საერთაშორისო მითითებები, თუ როგორ უნდა გადაიჭრას ეს ამოცანა ძალიან შეზღუდულია. დღემდე არ არსებობს საერთაშორისოდ მიღებული ნორმები და რეკომენდაციები კორუფციული პრაქტიკების შესახებ, რომლებიც ქვეყნებმა განათლების სფეროში უნდა განსაზღვრონ როგორც სისხლისსამართლებრივი ან სხვა ფორმის დარღვევები. ასევე მწირი ან არარსებელია სამართლებრივი კვლევები ამ საკითხთან დაკავშირებით (Milovanovitch, *Fighting Corruption in Education: A Call for Sector Integrity Standards*, 2013). იმ ქვეყნების მაგალითები, რომლებსაც აქვთ სპეციალური დანაშაულის უფრო სრული “კატალოგი”, რომელიც ჯდება საჯარო სექტორში “ფუნქციების ბოროტად გამოყენების” კატეგორიაში, შესაძლოა გამოსადეგი იყოს, მაგრამ ესეთი მაგალითები იშვიათია. თუმცა, ქვეყნებმა, რომლებმაც შეადგინეს მსგავსი სიები ეს გააკეთეს

⁴ კანონი No. 90 25 აპრილი 2008

⁵ კანონი No. 158 4 ივლისი 2008

ამომწურავად. ფავორიტიზმთან ერთად, ეს ძირითადად მოიცავს მექრთამეობის, კანონის განხორციელებაში ხელის შეშლის, უკანონო მითვისების, ინტერესთა კონფლიქტის, საიდუმლოების დარღვევის, გონებრივ ვადაში მოქმედებაზე უარის და ა.შ. (OECD, 2005a) განსაზღვრებებსა და დებულებებს

ამ ქვეყნების მიერ გამოყენებული პრობლემის გადაჭრის გარკვეული გზები შესაძლოა საქართველოსა და მოლდოვას დაეხმაროს სექტორის დონეზე ფავორიტიზმის, როგორც დანაშაულის განსაზღვრაში. მაგალითად, საფრანგეთი გამოირჩევა როგორც საკმაოდ ცენტრალიზებული საკადრო გადაწყვეტილებებით წინასაუნივერსიტეტო განათლებაში, ასევე საჯარო სექტორში კორუფციული პრაქტიკების, მათ შორის ფავორიტიზმის დიფერენცირებული კრიმინალიზაციითა და მკაცრი სანქციებით (ჩანართი 2.3) (OECD, 2005a).

ჩანართი 2.3 საფრანგეთის საჯარო სექტორში დარღვევების, მათ შორის ფავორიტიზმის კრიმინალიზაცია

საფრანგეთის სისხლის სამართლის კოდექსის *Code Pénal* (CP) განსაზღვრავს ოთხი სახის დარღვევას: გამოძალავება (Art. 432-10), პასიური კორუფცია და გავლენით ვაჭრობა (დაჯგუფებულია Art. 432-11 ქვეშ), სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (*délit d'ingérence*) და შეუსაბამო უპირატესობა (*prise illégale d'intérêt*) (Art. 432-12 და 13), და ფავორიტიზმი (Art. 432-14). ფავორიტიზმის დარღვევა შეიქმნა 1991 წელს და დაიხვეწა 1993 წელს.

ამ დარღვევებისთვის დისციპლინარული და ადმინისტრაციული სანქციების ჩამონათვალი შეგიძლიათ იხილოთ 1984 წლის 11 იანვრის №84-16 კანონის 66-ე მუხლში. ისინი გადანაწილებულია ოთხ კატეგორიაში: 1) გაფრთხილება და საყვედური; 2) დაწინაურების სიიდან ამოშლა, ჩამოქვეითება, დროებითი დათხოვნა, ან გადაყვანა; 3) თანამდებობიდან გადაყენება; 4) ვადამდელი პენსიაზე გასვლა ან საჯარო სერვისიდან დათხოვნა. მკაცრი განსაზღვრებები და ჯარიმები ძალიან ეფექტური აღმოჩნდა. მათი მეშვეობით შემცირდა ფავორიტიზმისა და ცვლილებებისადმი წინააღმდეგობის რისკები ისეთ სექტორებში, როგორიცაა მაგალითად საჯარო შესყიდვები.

მაკონტროლირებელი უწყებების შემადგენლობაც მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რაც იძლევა მისი წევრებისა და საჯარო ნდობის გარანტიას. კონკურსის საფუძველზე უფროსი საჯარო მოხელეების დაქირავების ფრანგული მოდელი – ფავორიტიზმის და ნეპოტიზმის გარეშე – და მათთვის დასაქმების უსაფრთხო პირობების შექმნა-უფლებამოსილებისა და ხელფასის უსაფრთხოება- ხელს უწყობს მათ განთავისუფლებას პოლიტიკური წნეხისგან. ეს ხსნის იმ ფაქტს, თუ რატომ შედგება მაკონტროლებელი უწყებების უმეტესობა კარგად მომუშავე უფროსი მოხელეებისგან. მხოლოდ ადმინისტრაციული იერარქიის წნეხმა, რომელიც ხშირად თავად ექვემდებარება პოლიტიკურ ზედამხედველობას, შესაძლოა გავლენა იქონიოს იერარქიულ სტრუქტურაში მომუშავე საჯარო მოხელეების თავისუფლებაზე.

1993 წელს, საფრანგეთმა ასევე შექმნა *Service Central de la Prévention de la Corruption (SCPC)*. ეს არის იუსტიციის მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებული მინისტრთაშორისი სერვისი, რომელიც ახდენს ისეთი დარღვევების გამოვლენისა და პრევენციისთვის საჭირო ინფორმაციის ცენტრალიზებას, რომელიც მოიცავს აქტიურ და პასიურ კორუფციას ან კერძო კომპანიების მენეჯერებისა და თანამშრომლების კორუფციას, შეუსაბამო უპირატესობას, გამოძალავებას, ფავორიტიზმსა და გავლენით ვაჭრობას.

წყარო: (OECD, 2005a, pp. 171, 195, 200)

მასწავლებლობის კანდიდატების ფორმალური დიპლომისადმი უნდობლობა

ფორმალურად, არც საქართველოს და არც მოლდოვას არ აქვს არაკვალიფიციური ან წარუმატებელი სკოლის მასწავლებელთა პრობლემა. ოფიციალური სტატისტიკის თანახმად, მომზადებული პედაგოგების პროცენტული მაჩვენებელი შესაბამისად შეადგენს 95% და 98%,⁶ და ახალბედა მასწავლებლები დაქირავებულნი არიან აკადემიური ხარისხის (ბაკალავრის ან მაგისტრატურის) მქონე კანდიდატების უზარმაზარი ჯგუფიდან. პროფესიაში უკვე შესული პედაგოგები გადიან რეგულარულ და ერთი შეხედვით მკაცრ შედეგების/ატესტაციის შეფასებებს, რაც ანგარიშის ავტორების აზრით, იშვიათად იწვევს ჩამოქვეითებას ან განთავისუფლებას წარუმატებლობის გამო.

თუმცა, როგორც ეროვნული ანგარიშები, ასევე სხვა გარეგანი წყაროები მიუთითებენ, რომ ორივე ქვეყანაში ელიტური და ჩვეულებრივი სკოლების დირექტორები ეყრდნობიან კანდიდატების წინასწარ, არაფორმალურ ცოდნას, როდესაც ირჩევენ თუ ვის გაუწიონ რეკომენდაცია. ეს არის გარემო, სადაც დირექტორების რჩევა, მასწავლებელთა ოჯახის ან პოლიტიკური პარტიის წევრობა, და/ან კანდიდატთან მიმართებაში სხვა სკოლის გამოცდილება როგორც ჩანს “ხარისხის” უფრო კარგი გარანტიაა, ვიდრე ოფიციალური ჩანაწერები აკადემიური ან პროფესიული მიღწევების შესახებ.

მსგავსი ტენდენციები მიუთითებენ იმაზე, რომ შესაძლოა არსებობდეს მასწავლებლების და მასწავლებლობის კანდიდატთა ფორმალური დიპლომებისადმი სანდოობის პრობლემა, ისე რომ ნდობა ჩანაცვლებულია ნაცნობობაზე დაფუძნებული არაფორმალური შემცვლელებით. ამ თვალსაზრისით, ფავორიტიზმი არ წარმოადგენს მხოლოდ სხვების ხარჯზე სამსახურის უზრუნველყოფას ან მომავალში სამაგიეროს მიღებაში ინვესტიციას. ის არის ეფექტური საშუალება სწავლებისა და მასწავლებელთა ტრენინგის ხარისხის უზრუნველყოფაში არსებული ხარვეზების გაღრმავებისთვის. ღღემდე არ არის გამოკვლეული დაქირავებაში ნდობისა და ფავორიტიზმის ურთიერთობა, თუმცა ეს მეტ ყურადღებას იმსახურებს, რადგან სავარაუდოა, რომ იგი წარმოადგენს ფავორიტიზმის წახალისების ფაქტორს.

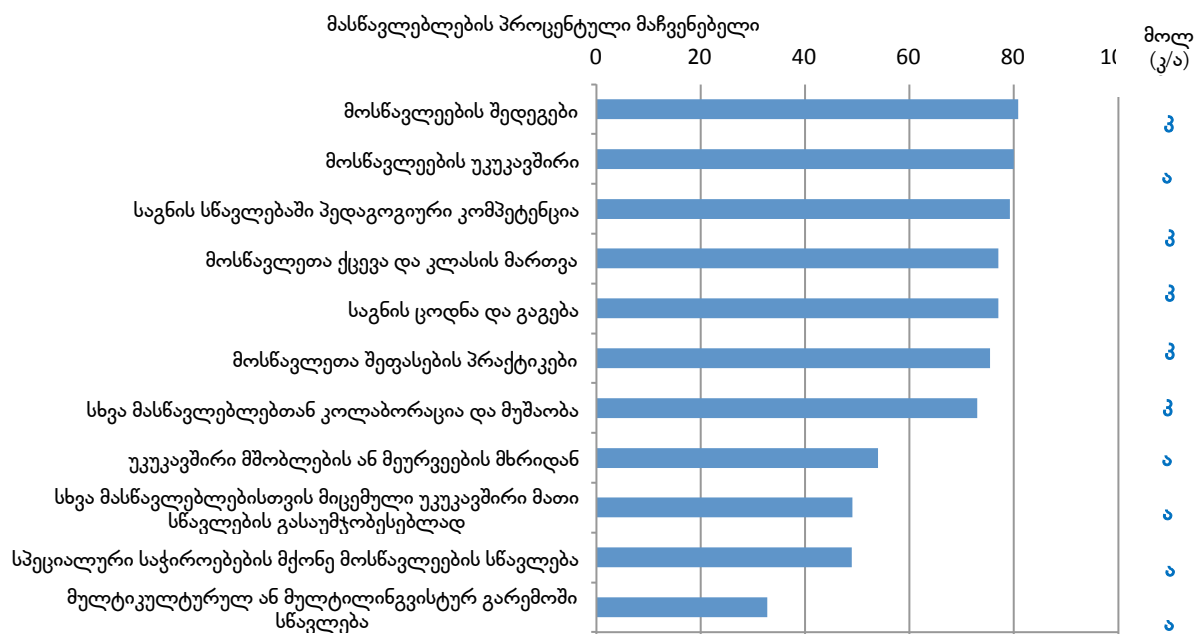
კურსდამთავრებულ მასწავლებელთა აკადემიური დიპლომებისადმი უნდობლობამ, შესაძლოა გავლენა იქონიოს ხარისხის უფრო ფართო პრობლემაზე. მოლდოვასა და საქართველოში უნივერსიტეტები და მათი ფაკულტეტები ძალიან განსხვავდებიან აკადემიური რეპუტაციით, ხარისხის სტანდარტებით, სტატუსით და ზომით, მაგრამ მათ შორის საერთო არის ის, რომ ყველა სთავაზობს სტუდენტებს პედაგოგიკის კურსებს. ეს ნიშნავს იმას, რომ მსგავსი პედაგოგიური კვალიფიკაციის მქონე კანდიდატებმა, შესაძლოა განსხვავებული, არადამაკმაყოფილებელი დონის მზადყოფნით დაამთავრეს უნივერსიტეტი, როგორც ამას ზოგიერთი კვლევა მიუთითებს (World Bank, 2015; OECD, 2019). ბუნებრივია, რომ ეს მათ კვალიფიკაციას ნაკლებად სანდოს ხდის სკოლებისთვის.

არ არის აშკარა, თუ რა უმლის ხელს მასწავლებელთა შედეგების შეფასების, როგორც დაქირავებაში ძირითადი სახელმძღვანელო წყაროს, გამოყენებას. მოსალოდნელია, რომ

⁶ წყაროები: UNESCO UIS და მსოფლიო ბანკის განვითარების ინდიკატორების მონაცემთა ბაზა. მოლდოვის მონაცემები არის 2018 წლიდან. საქართველოს მონაცემების არის 2009 წლიდან (უკანასკნელი ხელმისაწვდომი წელი).

ამ მხრივ შედეგების ანგარიშები უფრო დიდ როლს უნდა თამაშობდნენ, იმის გათვალისწინებით, რომ შედეგების შეფასებები ფართო სპექტრს მოიცავს: მასწავლებელთა პედაგოგიური კომპეტენცია, მათი საგნის ცოდნა, მათი სტუდენტების სწავლის შედეგების ხარისხი, შეფასების პრაქტიკები, კლასის მართვის უნარები, მეთოდოლოგიური შესაფერისობა და ა.შ. მიმართულებების შერჩევა შესაძლოა არ იყოს იმდენად ფართო, როგორც ეს OECD-ის ქვეყნებშია, თუმცა საკმარისად ფართოა, რათა შექმნას მასწავლებელთა კომპეტენციის და ხარისხის სანდო და ყოვლისმომცველი სურათი. ეს მიმართულებები (გასაკუთრებით საქართველოში) ემთხვევა იმათ, რომლებიც მასწავლებელთა უმეტესობის შეფასების ფოკუსშია OECD-ის სწავლებისა და სწავლის საერთაშორისო კვლევის- TALIS (გრაფიკი 2.6) მონაწილე ქვეყნებში.

გრაფიკი 2.6 მასწავლებელთა შეფასების უკუკავშირში ხაზგასმული მიმართულებები შერჩეულ ქვეყნებში, საქართველო და მოლდოვა



შენიშვნები:

1. საშუალო განათლების მასწავლებელთა პროფესიული წილი, რომლებმაც განაცხადეს, რომ მათ მიერ მიღებული უკუკავშირი ხაზს უსვამდა შემდეგი სახის “ზომიერი” ან “მაღალი” მნიშვნელობის პრობლემებს. უკუკავშირი განისაზღვრება, როგორც ინდივიდის მუშაობის შეფასების შედეგების ნებისმიერი კომუნიკაცია, ხშირად კარგი შედეგების აღნიშვნის ან იმ მიმართულებების იდეტიფიცირების მიზნით, რომლებიც განვითარებას საჭიროებენ. უკუკავშირი შესაძლოა მიწოდებული იყოს ფორმალურად ან არაფორმალურად, კოლეგებისგან, გარე ინსპექტორებისგან, სკოლის ხელმძღვანელებისგან, ან რამოდენიმე შემთხვევისგან (OECD, 2013).

2. მოლდოვას და საქართველოს შესახებ ინფორმაცია შესაბამის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაშია და წარმოდგენილია ბინარული ფორმატით.

მონაცემების და ინფორმაციის წყარო: (OECD, 2014), (World Bank, 2015) (OECD, 2019).

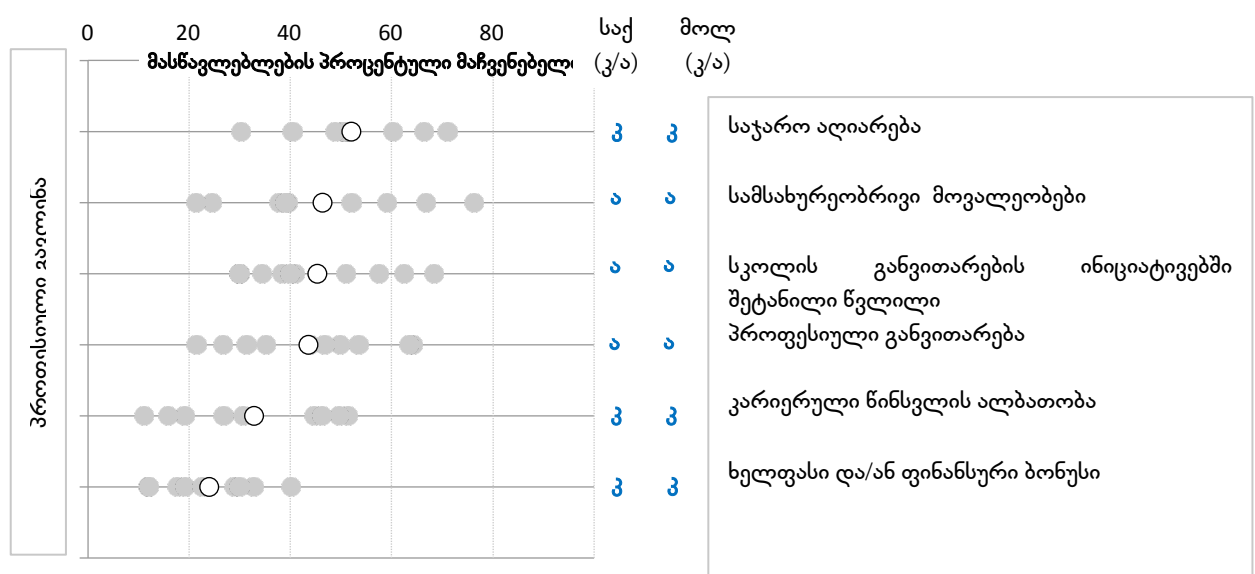
ამ ანგარიშების შეზღუდული პრაგმატული ღირებულების სავარაუდო მიზეზი არის ის, რომ მათ ზედმეტად ვიწრო მიზანი აქვთ, რაც გამომდინარეობს ატესტაციის ძირითადი მიზნიდან, როგორც მასწავლებელთა რეგულარული შეფასების ერთადერთი ფორმა ორივე ქვეყანაში- რათა შეამოწმონ მასწავლებლების შესაბამისობა მათ მიერ დაკავებული

პოზიციებისადმი, დაადასტურონ მათი პროფესიონალური კატეგორია და განსაზღვრონ შეუძლიათ თუ არა მათ უფრო მაღალ კატეგორიაზე გადასვლა. ეს არის შეფასების მკაცრად შემაჯამებელი ტიპი, რაც ნიშნავს იმას, რომ ის მასწავლებლებს აკისრებს პასუხისმგებლობას, მათი შეფასებისა და შედეგების კარიერულ რეზულტატებთან დაკავშირების გზით (OECD, 2013, p. 281). არსებითად, მიუხედავად სწავლების შესახებ დივერსიფიცირებული ინფორმაციისა, რომელსაც შესაძლოა ეს შეფასებები აგროვებდნენ, ისინი გამოიყენებიან მხოლოდ ადმინისტრაციული კონტროლისა და გადანაცვლების მიღების ინსტრუმენტად, და არა პერსონალის მენეჯმენტის მიზნით. გარდა ამისა, ორივე ქვეყანაში შეფასებები ხორციელდება მხოლოდ ხუთ წელიწადში ერთხელ, რაც შესაძლოა არ იყოს საკმარისი შეფასების შედეგების უფრო დივერსიფიცირებული, ფორმალური გამოყენებისთვის (გრაფიკი 2.7).

OECD-სა და ევროკავშირის ქვეყნებში, რომლებზეც არსებობს შესაბამისი ინფორმაცია, შეფასების მიზნები უფრო მრავალფეროვანია. მათ შორის ყველაზე ხშირია ახალი მასწავლებლების შესაბამისობის დადასტურება, გამოსაცდელი პერიოდის ბოლოს. კიდევ ერთი საერთო მიზანი არის შიდა შედეგების მენეჯმენტი (ძირითადად) სკოლების დონეზე, რათა იქნას მიღებული გადანაცვლებები პროფესიული განვითარების, მოვალეობების გადანაწილების, განვითარების საჭიროებების და ა.შ. შესახებ (OECD, 2013). 2013 წელს, OECD-ის სწავლებისა და სწავლის საერთაშორისო კვლევაში (TALIS) გამოკითხულ მასწავლებელთა მხოლოდ მცირე ნაწილმა აღნიშნა, რომ არსებობდა კავშირი შეფასების შედეგებსა და მათ კარიერას ან ხელფასს შორის (ნახევარზე ნაკლებმა - გრაფიკი 2.7).

გრაფიკი 2.7 საშუალო განათლებაში მასწავლებელთა უკუკავშირის შედეგები

საშუალო განათლების მასწავლებელთა პროცენტული წილი, რომლებიც ხაზს უსვამდნენ “ზომერი” ან “მაღალი” მნიშვნელობის პოზიტიურ ცვლილებებს მათ კარიერასა და საშუალო ვალდებულებებში, მას შემდეგ რაც სკოლაში მიიღეს უკუკავშირი საკუთარი შედეგების შესახებ ^{1,2}



შენიშვნები:

1. ყველა წერტილი წარმომადგენს ქვეყნის მაჩვენებელს, გარდა თეთრი წერტილისა, რომელიც წარმომადგენს საშუალო მაჩვენებელს.
2. უკუკავშირი განისაზღვრება, როგორც ინდივიდის მუშაობის შეფასების შედეგების ნებისმიერი კომუნიკაცია, ხშირად კარგი შედეგების აღნიშვნის ან იმ მიმართულებების იდენტიფიცირების მიზნით, რომლებიც განვითარებას საჭიროებენ. უკუკავშირი შესაძლოა მიწოდებული იყოს ფორმალურად ან არაფორმალურად.
3. მოლდოვას და საქართველოს შესახებ ინფორმაცია შესაბამის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაშია და წარმოდგენილია ბინარული ფორმატით.
4. ყველა შედეგი (საქართველოსა და მოლდოვას გარდა) რანჟირებულია კლების მიხედვით, იმ მასწავლებელთა საშუალო პროცენტზე დაყრდნობით, რომლებიც ხაზს უსვამდნენ “ზომერი” ან “მაღალი” მნიშვნელობის პოზიტიურ ცვლილებებს შესაბამის საკითხებში, მას შემდეგ რაც სკოლაში მიიღეს უკუკავშირი საკუთარი შედეგების შესახებ.

მონაცემების წყარო: (OECD, 2014) (World Bank, 2015) (OECD, 2019)

შეფასებების შედეგებისადმი უნდობლობის კიდევ ერთი სავარაუდო მიზეზია ის, რომ პროცედურა ფორმალობადაა მიჩნეული, რომელიც ყოველთვის ინვესს დადებით შედეგებს:

***ციტატა 21:** “ატესტაციის პროცესი მასწავლებლების მიერ ბიუროკრატიათა მიჩნეული და ძალიან ცოტა ნიშან-თვისება აქვს, რომელიც ფოკუსირდება ყოველდღიური სასწავლო პრაქტიკების დაკვირვებაზე.” (მოლდოვის ეროვნული INTES ანგარიში)*

ატესტაციაზე პასუხისმგებელი პირები შეადგენენ იმავე ინდივიდებს, რომლებიც ჩართულნი არიან დაქირავების პროცესში (სკოლების დირექტორები და სკოლაზე პასუხისმგებელი საგანმანათლებლო დეპარტამენტების თანამშრომლები, როგორცაა მეთოდოლოგიები, ადმინისტრატორები, ინსპექტორები და სხვა). შესაბამისად, მათ არ აქვთ სათანადო მიზეზი იმისათვის, რათა შეცვალონ ის მიდგომა, რომელიც ჰქონდათ მასწავლებელთა დაქირავების და დანიშვნის პროცესში (ან საკადრო გადანაცვეტილებებზე დათანხმების დროს). გარდა ამისა, რეგულაციები არ ითვალისწინებს შეფასების შედეგების სავალდებულო, გარე დადასტურების რაიმე ფორმას.

2.3 ფინანსური რესურსების ბოროტად გამოყენება: მშობელთა შემოწირულობები ყირგიზეთსა და მონღოლეთში

საჯარო სკოლებში მშობელთა შემოწირულობების პრაქტიკა დიდი ხნის განმავლობაში არსებული ფენომენია აღმოსავლეთ ევროპაში და მიუხედავად მათი პოტენციურად უარყოფითი გავლენისა განათლების სამართლიანობაზე, გამჭვირვალობაზე და კეთილსინდისიერებაზე (Kazimzade & Lepisto, 2010), ბევრ ქვეყანაში, კერძო შემოწირულობების პრაქტიკა არ არის კანონსაწინააღმდეგო. ყირგიზეთსა და მონღოლეთში- ორი ქვეყანა, რომლებმაც მოიცვეს ეს თემა თავიანთ ეროვნულ INTES კვლევაში- მშობელთა შემოწირულობები ნებადართული და წახალისებულიც კია. მაგალითად, მონღოლეთში, 2019 წელს სკოლებს შეეძლოთ მიეღოთ მშობელთა

შემოწირულობები სარემონტო სამუშაოებისა და კაპიტალის ინვესტირების მიზნით,⁷ ხოლო ყირგიზეთში კერძო შემოწირულობების პრაქტიკა სულ ცოტა ხნის წინ გახდა ლეგიტიმური, იმ პირობით, რომ ისინი არ არის შეგროვებული ნაღდი ფულის სახით, არამედ იურიდიული პირების, როგორცაა მაგალითად მშობელთა ორგანიზაციების, საბანკო ანგარიშებით.

ამ პროექტისთვის შეგროვებული პირველადი მონაცემები ორივე ქვეყანაში ცხადყოფს, რომ არ არსებობს მტკიცებულება, რომლის მიხედვითაც მშობელთა შემოწირულობები არაკანონიერადაა მიჩნეული. კიდევ უფრო ნაკლები მტკიცებულება არსებობს იმის შესახებ, რომ ეს შემოწირულობები უკანონოდაა მითვისებული. კეთილსინდისიერების პრობლემას უფრო მეტად წარმოადგენს ის, რომ შემოწირულობების მიმღებნი- მასწავლებლები, დირექტორები, განათლების მიმწოდებლები- იყენებენ მათ როგორც ინსტრუმენტს მთელი რიგი სხვა კეთილსინდისიერების დარღვევებისთვის, რაც შემოწირულობების გარდაქმნის ქრთამად. ზოგიერთი ასეთი დარღვევა მსგავსია ორივე ქვეყანაში, მაგალითად შემოწირულობები განათლებაზე წვდომის სანაცვლოდ (ცხრილი 2.2).

ცხრილი 2.2 მონღოლეთსა და ყირგიზეთში მშობელთა შემოწირულობებით გამოწვეული კეთილსინდისიერების დარღვევები

No.	არაკანონიერი ქცევის ტიპოლოგია (კეთილსინდისიერების დარღვევები – IVs)	ქვეყანა	
		მონღოლეთი	ყირგიზეთი
IV1	განათლებაზე წვდომის არაკანონიერი დაშვება ან შეზღუდვა	კი	კი
IV2	შეუფერებელი დამატებითი კერძო სერვისები	კი	მტკიცებულება არ არსებობს
IV3	განათლების პოლიტიზირება	მტკიცებულება არ არსებობს	კი
IV4	მოსწავლეთა მიღწევების შეუსაბამო აღიარება	მტკიცებულება არ არსებობს	კი
IV5	ფავორიტიზმი საკადრო გადანაცვებულებებში	მტკიცებულება არ არსებობს	კი
IV6	განათლებაში ფულადი სახსრების უკანონო მითვისება	მტკიცებულება არ არსებობს	მტკიცებულება არ არსებობს
IV7	გაყალბებული შესყიდვები	კი	მტკიცებულება არ არსებობს
IV8	თაღლითობა	მტკიცებულება არ არსებობს	მტკიცებულება არ არსებობს
IV9	აკრედიტაციისა და ლიცენზირების გაყალბება	მტკიცებულება არ არსებობს	მტკიცებულება არ არსებობს

⁷ განკარგულება No. ა/508, როგორც ციტირებულია მონღოლეთის ეროვნულ INTES ანგარიშში

	მშობელთა შემოწირულობები, როგორც პირდაპირი კეთილსინდისიერების დარღვევები	მტკიცებულება არ არსებობს	მტკიცებულება არ არსებობს
--	---	--------------------------	--------------------------

წყარო: მონღოლეთის და ყაზახეთის ეროვნული INTES ანგარიშები

სხვა დარღვევები ქვეყნისთვის სპეციფიკურია. მაგალითად, პირდაპირი შემოწირულობები მასწავლებლებისთვის, ნაღდი ფულის სახით დამატებითი კერძო სერვისებისთვის (მონღოლეთი), მშობელთა შემოწირულობის მალეგურილებელი პოლიტიკის ბოროტად გამოყენება პოლიტიკური მიზნებისთვის (ყირგიზეთი), შემოწირულობები ნიშნების სანაცვლოდ (ყირგიზეთი), ღირეფტორების დანიშვნა შემოწირულობებიდან შემოსულ სავარაუდო თანხაზე დაფუძნებით (ყირგიზეთი), და მშობელთა შემოწირულობების დახმარებით შესყიდვების გაყალბება (მონღოლეთი).

კეთილსინდისიერების დარღვევების ტიპური მაგალითები

საერთო მაგალითები

შემოწირულობები განათლებაზე წვდომის სანაცვლოდ

ისეთ გარემოში, სადაც სკოლებს სჭირდებათ დამატებითი დაფინანსება და გააჩნიათ მომავალი მოსწავლეების შერჩევის ინტიტუციონალური თავისუფლების გარკვეული ხარისხი, მშობელთა ფინანსური მხარდაჭერა შესაძლოა წარმოადგენდეს მნიშვნელოვან ფაქტორს მიღების პროცესის დროს. წინა INTES კვლევამ აჩვენა, რომ მსგავს გარემოში, ოჯახებს, რომლებსაც შეუძლიათ რეგულარული ფინანსური შემოწირულობების გაღება ან სკოლის ფონდში ერთჯერადი შენატანის გაკეთება, ამ სკოლაში ადგილის მოპოვების უფრო მეტი შანსი აქვთ ვიდრე ნაკლებად უზრუნველყოფილ ოჯახებს (OSF-Armenia, 2016; OECD, 2017; OECD, 2018).

ეს დაკვირვება ჭეშმარიტია როგორც მონღოლეთის, ასევე ყირგიზეთის შემთხვევაშიც. მაგალითად, მონღოლეთში, მშობლები აძლევენ შემოწირულობებს სკოლებს და ინდივიდუალურ მასწავლებლებს გახანგრძლივებული ჯგუფების სერვისების სანაცვლოდ. ეს “შემოწირულობები” ჩვეულებრივ განიხილება, როგორც სკოლაში მიღების, კონკრეტული მასწავლებლის კლასში ჩარიცხვის, ან სპეციალიზირებული და უკეთესი ხარისხის კლასებში სტუდენტების გადაყვანის არაფორმალური პირობა.

ციტატა 22: “ჩემმა შვილმა ცუდი ქულები მიიღო გაძლიერებული კლასის ტესტში და ვერ შეძლო იქ მოხვედრა. თუმცა, ცოტა ხნის მერე შევნიშნე, რომ ბავშვები, რომლებმაც ვერ მიიღეს სათანადო ქულები მაინც მოხვედნენ ამ კლასში. მოგვიანებით შევიტყვე, რომ (ამის მიზეზი იყო) მე გარკვეული თანხა არ მივეცი ღირეფტორს და მასწავლებლებს ამ კლასზე წვდომის მისაღებად. მე ვვხვდები კლასის დამრიგებელს რომ დამხმარებოდა, მაგრამ მან თქვა- “არავითარ შემთხვევაში” (მშობელი უკერხანგაის პრონიცეიდან, მონღოლეთი)

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს სხვა ლეგიტიმური მიზეზები თუ რატომ შეიძლება მოსთხოვონ მშობლებს ფინანსური დახმარება, ამ პროექტისთვის მონაცემთა შეგროვების დროს, მშობლები ყველაზე ხშირად საგანმანათლებლო სერვისებზე წვდომისთვის აძლევდნენ სკოლებს შემოწირულობას. მეორე ყველაზე ხშირი მიზეზი იყო ისეთი შეუფერებელი დამატებითი კერძო სერვისების (IPSS) “ყიდვა”, როგორიცაა გახანგრძლივებული სერვისები და კერძო გაკვეთილები იმავე სკოლის მასწავლებლებისგან (ცხრილი 2.3).

ცხრილი 2.3 მშობელთა შემოწირულობების მოთხოვნის მიზეზები მონღოლეთში, პროცენტული წილის მიხედვით

მშობელთა შემოწირულობების მოთხოვნის მიზეზები	ხსენების ხვედრითი წილი
სხვა კლასში ან სკოლაში მიღება	31.0%
შეუსაბამო კერძო მომზადება	13.8%
საკლასო ოთახების გარემონტება	9.2%
კონტრიბუცია კლასის ფონდისთვის	9.2%
მასწავლებლების მიერ მომზადებული სასწავლო მასალის შეძენა	9.2%
აღჭურვილობის შეძენა	6.9%
მასწავლებლისთვის პრინტერის შეძენა	4.6%
საკლასო ოთახების დალაგების თანხა	4.6%
სახელოვნებო წარმოდგენები	3.4%
დამხმარე მასწავლებლისთვის ხელფასის გადახდა	3.4%
დღესასწაულების აღნიშვნა	1.1%
ექსკურსია	1.1%
გამოცდებზე დამკვირვებელი მასწავლებლებისთვის საკვების შეძენა	1.1%
მასწავლებლებისთვის ფულის სესხება	1.1%

შენიშვნა: სეგმენტების საერთო რაოდენობა = 87

წყარო: ფოკუს ჯგუფების ტრანსკრიპტების ანალიზი, ციტირებული მონღოლეთის ეროვნულ INTES ანგარიშში

ყირგიზეთშიც შესაძლებელია, რომ სკოლებმა მოითხოვონ მშობელთა შემოწირულობები, როგორც სკოლაში მიღების წინაპირობა. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო განათლებაზე წვდომის მოპოვებისთვის ფულის გადახდა არალეგალურია, ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ მსგავსი “ნებაყოფლობითი” შემოწირულობები “მიღებული პრაქტიკაა”, მითუმეტეს მოთხოვნად ურბანულ სკოლებში ჩასარიცხად, სადაც ჩარიცხვებთან დაკავშირებული შემოწირულობები შეიძლება იწყებოდეს საშუალო თვიური შემოსავლიდან და აღწევდეს იმ ხალხთა საშუალო თვიურ შემოსავალზე ათჯერ მეტს, რომლებიც ცხოვრობენ შეძლებულ რეგიონებში, როგორიცაა ოში ან ბათქენი (ცხრილი 2.4).

ცხრილი 2.4 რეგიონების მიხედვით საშუალო თვიური შემოსავალი და მშობელთა ტიპური შემოწირულობები სკოლაში ჩარიცხვის სანაცვლოდ, ყირგიზულ სომში (2019)

რეგიონი	რაოდენობა ყირგიზულ სომში
მაქსიმალური შემოწირულობა ჩარიცხვისთვის	118439.55
ისიქ-ყელის ოლქი	22207.60
ბიშკეკი	21081.80
ეროვნული საშუალო	17232.00
ნარინის ოლქი	15944.90
ჯალალაბადის ოლქი	15842.80
მინიმალური შემოწირულობა ჩარიცხვისთვის	15791.94
ოში	14866.40
ჩუის ოლქი	14723.60
თალასის ოლქი	12968.50
ბათქენის ოლქი	11582.50
ოშის ოლქი	11368.00

შენიშვნა: მინიმალური და მაქსიმალური შემოწირულობების მონაცემები მოწოდებული იქნა ამჟამინდელ აშშ დოლარის ვალუტაში და გადაკონვერტირდა 2020 წლის 18 სექტემბერს არსებული გაცვლითი კურსით (1 აშშ დოლარი= 78.96 ყირგიზული სომი)

წყარო: ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში და ყირგიზეთის რესპუბლიკის ეროვნული სტატისტიკის კომისია

მიუხედავად იმისა, რომ ყირგიზეთის განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო (MoES) წლიდან წლამდე მოუწოდებს თვითმხილველებს, რომ გამოაშკარაონ და დააფიქსირონ მსგავსი შემთხვევები, კეთილსინდისიერების დარღვევაში ჩართული არც ერთი მხარე ამას არ აკეთებს, რადგან ფსონები (მაგ. კარგ სკოლაში ჩარიცხვა) ძალიან მაღალია.

ციტატა 23: “ფოკუს ჯგუფების დისკუსიების დროს, მშობლები აღნიშნავენ, რომ ასეთი შემთხვევების შესახებ “სხვა სკოლებიდან” იცოდნენ მაგარამ არა საკუთარიდან” (ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

ციტატა 24: “ყველამ იცის, რომ სკოლა #...- ში ჩასარიცხად უნდა გადაიხადონ 500 დოლარი და ყოველთვიურად 1500 სომს იხდიან მასწავლებლების ხელფასისთვის. და სკოლას არ აქვს ადგილი, რომ ახალი საკლასო ოთახები ააშენოს- ბავშვები “ერთმანეთის თავებზე” სხედან...” (მშობელი ყირგიზეთიდან)

ეროვნული ანგარიში ასევე მიუთითებს, რომ მსგავსი შემთხვევების გამოძიება და მხილება გართულებულია იმ ფაქტით, რომ ხშირად ღირეფქორები მშობელთა გადახდის მოთხოვნებს ნიღბავენ როგორც სკოლის ფიზიკურ ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებაში ინვესტირებულ გადასახადებს.

პირდაპირი შემოწირულობები პედაგოგებისთვის მოსწავლეთა ნიშნების და უკეთესი მოპყრობის სანაცვლოდ

მონღოლეთშიც და ყივრილეთშიც მოიპოვება მტკიცებულება იმის შესახებ, რომ არსებობს კავშირი მოსწავლეთა აკადემიურ წარმატებასა და მშობელთა მზაობას შორის გაიღონ შემოწირულობები მასწავლებლებისთვის. ეროვნულ ანგარიშებში მოცემულია მტკიცებულებები იმ შემთხვევების შესახებ, როდესაც მოსწავლეებს, რომელთა მშობლებმა უარი თქვეს (ვერ შეძლეს) მსგავსი შემოწირულობების გადახდაზე, უარესად ეპყრობოდნენ, ვიდრე იმ ბავშვებს, რომელთა მშობლებმაც გადაიხადეს ფული. ასევე ამ მოსწავლეების ნიშნები მცირდებოდა და ისინი ნაკლებ ყურადღებას იღებდნენ მასწავლებლისგან.

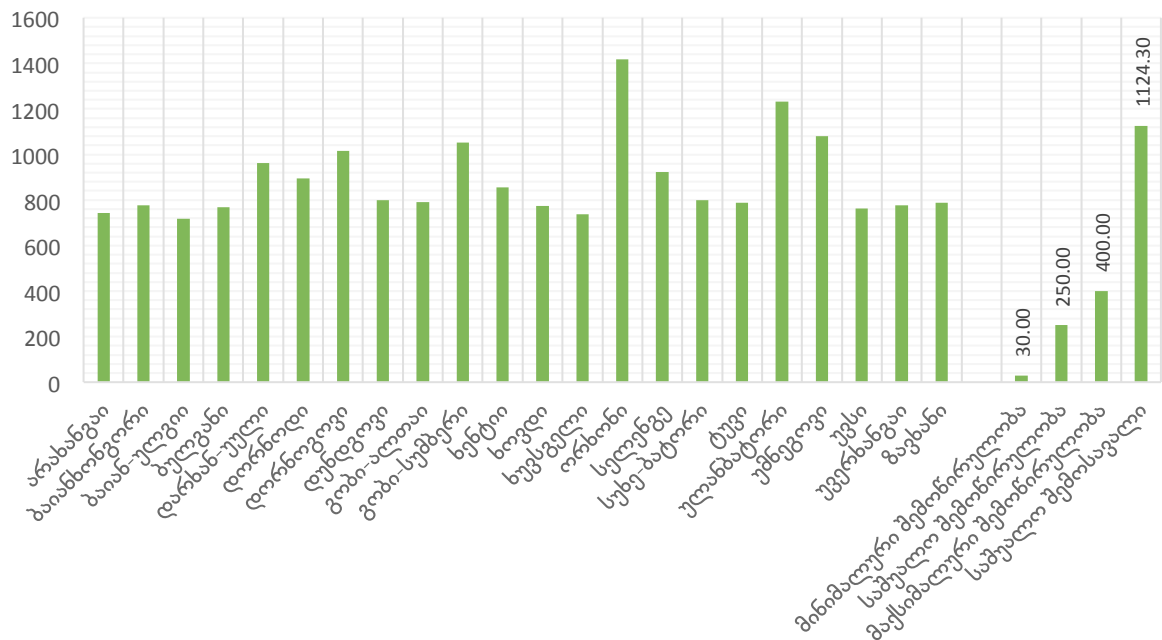
Quote 25: “გასაგები მიზეზების გამო, ზოგიერთი მოსწავლისთვის (მაგ. ვისი მშობლებიც მეტს იხდიან ან ეხმარებიან სკოლას რაიმე სხვა სახით) ნიშნის მომატების ან უკეთესი მოპყრობის შემთხვევები ძალიან მწირია. მეორეს მხრივ, არსებობს ბევრი ისტორია იმ სტუდენტებისადმი არასამართლიანი მოპყრობის შესახებ, რომელთა მშობლებმაც არ გადაიხადეს მოთხოვნილი შემოწირულობები.” (ყივრილეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

იმისათვის, რათა თავი აარიდონ ქრთამების გამოაშკარავებას და ამასთანავე, გვერდი აუარონ რეგულაციებს, რომლებიც კრძალავენ მასწავლებლებისთვის ფულის გადახდას იმ საქმისთვის, რომლისთვისაც ისინი უკვე იღებენ შემოსავალს, მშობლები მასწავლებლებს უხდიან დამატებითი კერძო გაკვეთილების გადასახადის სახით. მაგალითად მონღოლეთში, მშობლებს აიძულებენ გადაიხადონ თანხები (მოკლე) სასკოლო დღის დასრულების შემდეგ მონყობილ გახანგრძლივებული დღის ცენტრებში სკოლის მასწავლებლების მიერ მიწოდებულ დამატებით სერვისებში (ციტატა 26).

ციტატა 26: “ამ ცენტრების ინსტრუქტორთა დაახლოებით 75% არის ყოფილი ან ამჟამინდელი მასწავლებელი. მათი უმრავლესობა არის დანყებითი განათლების, ბალის და მონღოლური ენის პედაგოგი. საკმაოდ ხშირია სკოლის მასწავლებლებისგან გახანგრძლივებული სწავლების სერვისების მიწოდება რაც იმას ნიშნავს, რომ მათ ორმაგი დასაქმება აქვთ. (არიან) მასწავლებლები, რომლებიც ორმაგ მოვალეობას ასრულებენ მათი საბაზისო სამუშაოს გარდა, ამუშავენ გახანგრძლივებულ სწავლებას ოფიციალური ნებართვის გარეშე, იღებენ და მალავენ გადასახადებს მოსწავლეებისგან... ანიჭებენ უპირატესობას მოსწავლეებს, რომლებიც ესწრებიან გახანგრძლივებულ სწავლებას და არ აფიქსირებენ მიღებულ შემოსავალს...” (მონღოლეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

მიუხედავად იმისა, რომ პირდაპირი შემოწირულობების ღირებულება შეიძლება მარტივად აღემატებოდეს საშუალო შემოსავლის მესამედს (გრაფიკი 2.8), სანაცვლოდ მიღებული სერვისები ხშირ შემთხვევაში დაბალი ხარისხისაა და მათ არ გააჩნიათ არანაირი სახის ხარისხის უზრუნველყოფის გარანტია.

გრაფიკი 2.8 საშუალო თვიური შემოსავალი და მასწავლებლებისთვის პირდაპირი შემოწირულობების ტიპური რაოდენობა, მონღოლურ ტუგრიკში (2019)



წყაროები: მონღოლეთის ეროვნული INTES ანგარიში და მონღოლური სტატისტიკური ინფორმაციის სერვისი

და მაინც, მშობლებისთვის მათი შვილების მიმართ ანგარიშსწორების შიშები უფრო ძლიერია, ვიდრე დარდი სწავლების ხარისხის შესახებ (ციტატა 27) და შესაბამისად, ორივე ქვეყანაში ეს პრაქტიკა აგრძელებს არსებობას მშობლების ფინანსური დახმარებითა და ფარული თანხმობით.

ციტატა 27: “ჩემი შვილის მასწავლებელს აქვს გახანგრძლივებული სწავლების სერვისი მისი მოსწავლეებისთვის და ოროთახიან ბინას ქირაობს. ეს ბინა თვეში 250,000 ტუგრიკი ღირს. სერვისის, მითუმეტეს საჭმლის, ხარისხი არ არის კარგი და არ შეიმჩნევა ცვლილება ჩემი შვილის მიღწევებში, ამიტომ მიდნოდა თავის დანებება, მაგრამ მეშინია მისი ნეგატიური დამოკიდებულების ჩემი შვილის მიმართ.” (მასწავლებელი მონღოლეთიდან)

ციტატა 28: “ჩვენი ფოკუს ჯგუფების დისკუსიების არც ერთმა მონაწილემ არ აღიარა, რომ მათ სკოლაში მსგავსი კეთილსინდისიერების დარღვევა არსებობს. თუმცა, მშობლებს მოჰყავდათ მაგალითები სხვა სკოლებიდან...” (ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

ამ კონტექსტში, ხარისხი არ წარმოადგენს ერთადერთ პრობლემას. სწავლების პირობები მსგავს “გაკვეთილებში” დაბალი სტანდარტისაა, არ არსებობს გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ამ გაკვეთილების მიზნისა და მოსწავლეების პროგრესის შესახებ. ასევე, მასწავლებელთა ჩართულობა მსგავს აქტივობაში მიუთითებს ინტერესთა

კონფლიქტზე, რაც ორივე ქვეყანაში არალეგალურია და ქმნის კეთილსინდისიერების გამოწვევებს ზოგად განათლებაში.

ციტატა 29: “სკოლის არდადეგების დროს, მასწავლებლები ძირითადად აცხადებენ და ატარებენ გადასახადზე დაფუძნებულ მოსამზადებელ გაკვეთილებს მოსწავლეებისათვის, სადაც ერთი საათი 5,000 ტუგრიკი ღირს, ყოველ დღე ერთი ან ორი საათი, ჯამში 5 დღე, რაც შეადგენს 50,000 ტუგრიკს ერთ მშობელზე. მათ განაცხადეს, რომ თანხმდებიან საკუთარი შვილების გამო, თუმცა იმედგაცრუებულები არიან იმიტომ, რომ ამასთან ერთად, ხშირ შემთხვევაში მშობლებს... არ აქვთ ნათელი ინფორმაცია გაკვეთილების მიზნის, შინაარსის, მასშტაბის და მნიშვნელობის შესახებ. (...)” (მშობელი მონღოლეთიდან)

ციტატა 30: “ჩვენი 3 შვილი დადის ერთ-ერთ საუკეთესო სკოლაში. ჩვენ დაგვყავს უფროსი შვილი სპეციალიზირებულ ინგლისური ენის გაკვეთილზე, რომელსაც სკოლა აორგანიზებს, და (ჩვენ) ვიხდით... ყოველწლიურ გადასახადს. (...) მომზადების ხარისხი არაა დეკლარირებული და ჩვენ არ ვიცით, თუ რომელი პოლიტიკის მიხედვით მართავს მას სკოლა. თავიდან 20 ბავშვი იყო და ეხლა 40 ბავშვია.” (მშობელი მონღოლეთიდან)

ქვეყნისთვის სპეციფიკური მაგალითები

მშობელთა შემოწირულობები, როგორც პოლიტიზაციის და ფავორიტიზმის საშუალება ყირგიზეთში

ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში აღწერს სიტუაციებს, სადაც არჩევნების წლებში განათლების ორგანოები იყენებენ მშობელთა შემოწირულობებს, როგორც საბაზს ჩაანაცვლონ სკოლის დირექტორები პოლიტიკური პარტნიორებით, ფინანსური სახსრების უკანონო მითვისებაში დირექტორების ბრალდების გზით, განსაკუთრებით კი იმ სკოლებში, სადაც მრვალადაა მშობელთა შემოწირულობები. ამ მხრივ, გარკვეულ დროს და გარკვეულ შემთხვევებში, მშობლების ფინანსური დახმარება ხდება პოლიტიკის მნიშვნელოვანი თემა, რომელსაც შეუძლია დიდი როლი ითამაშოს სკოლის დირექტორების დანიშვნაში. როგორც ეროვნული ანგარიში აღნიშნავს, ეს შეიძლება იყოს “პროცესი, რომელიც ხშირად ბოროტადაა გამოყენებული პოლიტიკური მიზნებისთვის, ასევე სკოლის ხელმძღვანელობის პოზიციებზე ნათესავების და მეგობრების დანიშვნისთვის.”

როგორც ჩანს, ეს პრაქტიკა გავრცელებულია მშობელთა შემოწირულობების პრობლემის გადაჭრის შესახებ საჯარო დისკუსიების კონტექსტში. არჩევნების წინ ამ დისკუსიების გამწვავება, ძირითადად ხდება პოლიტიკური ოფისის მფლობელების ან კანდიდატების მიერ, პოლიტიკური კაპიტალის მოპოვების მიზნით, მშობელთა შემოწირულობების “სწორად” ან “არასწორად” გამოცხადების გზით. ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ ამ “აქტივობის” ასპექტი არის ის, რომ იგი ცდილობს კარგ სკოლებში ნათესავებისა და მეგობრების გადანაცვეტილების მიმღებ პოზიციებზე დანიშვნის

ფასილიტაციას და რომ ამგვარი ქმედებების დროს, ზოგიერთი დირექტორი შეიძლება “კრიმინალად” იქნეს გამოცხადებული.

ციტატა 31: “დამთხვევა არ არის, რომ ყველაზე “ძვირადღირებული” საჯარო სკოლები (იგულისხმება სკოლები ყველაზე მაღალი მშობელთა ყოველწლიური ან ყოველთვიური გადასახადებით) ყოველთვის მსგავსი სახის სკანდალის ცენტრში იმყოფებიან. (...) შეიძლება ითქვას, რომ არსებობს მშობელთა შემოწირულობების პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენების პოლიტიკური და მატერიალური მოტივები, რადგან მრავალი გზით შეუძლიათ სკოლის დირექტორების ქმედებების კითხვის ნიშნის ქვეშ დაყენება, მათ შორის ინსპექციებით/ შემოწმებებით და სისხლის სამართლებრივი გამოძიებებითაც კი.” (ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

სკოლის ხელმძღვანელების შეცვლის მიზნით საზოგადოებრივი აზრის მობილიზების მიდგომა ყოველთვის ეფექტური არ არის. ზოგჯერ არის შემთხვევები, როდესაც მსგავს კამპანიებს არ აქვთ საკმარისი ბიძგი ან განმანათლებლების პროფესიულ საზოგადოებაში ვერ ქმნიან ხანგრძლივ დაძაბულობას იმ სკოლის დირექტორების პოპულარობის გამო, რომლის შეცვლაც სურთ. ეროვნულ ანგარიშში აღწერილია 2019 წლის ერთი ასეთი შემთხვევა ბიშკეკში, ნოვო-პავლოვკას სკოლის პოპულარული დირექტორის შესახებ (ციტატა 32). ეს შემთხვევა იმდენად მნიშვნელოვანი იყო, რომ ნეგატიური ზეგავლენა იქონია ზოგიერთი დირექტორის ნებაზე მიეღო მონაწილეობა ეროვნულ INTES კვლევაში.

ციტატა 32: “2019 წლის დასაწყისში, მშობელთა ჯგუფმა ნოვო-პავლოვკას სკოლიდან დაადანაშაულა დირექტორი კორუფციაში და მშობელთა შემოწირულობების ხარჯვის გამჭვირვალობის ნაკლებობაში (...). შემოწირულობების რაოდენობა საკმაოდ მაღალი იყო სოფლისთვის, თუმცა ამ სკოლაში უკეთესი პირობები და ტექნიკური აღჭურვილობა იყო, ვიდრე ბიშკეკის ცენტრში არსებულ ძვირადღირებულ სკოლებში.

მშობელთა მეორე ჯგუფი დაუყოვნებლივ შეენიშნა ამდენად მათ და განაცხადა, რომ ეს ბრალდებები იმისათვის გაკეთდა, რათა ვიღაცის ნათესავისთვის მიეცათ დირექტორის თანამდებობა. სამინისტროს და “თეთრი სახლის” (მთავარი ადმინისტრაციული შენობა ქვეყანაში) შენობების წინ გამართული ქუჩის პროტესტების შემდეგ, განათლების სამინისტრომ გაანთავისუფლა ბრალდებული დირექტორი. დირექტორმა შეიტანა სარჩელი და სასამართლო გადაწყვეტილების შედეგად, იგი აღადინეს, თუმცა განათლების სამინისტროს არასდროს დაუდასტურებია მისი ხელახალი დანიშვნა.

ამავდროულად, ორი ადამიანი უკვე გადადგა დირექტორის პოზიციიდან ნოვო-პავლოვკას სკოლაში, რადგან სკოლის მასწავლებლებმა არ მიიღეს ახალი დირექტორები და მშობლები კვლავ გაყოფილნი არიან ორ საწინააღმდეგო

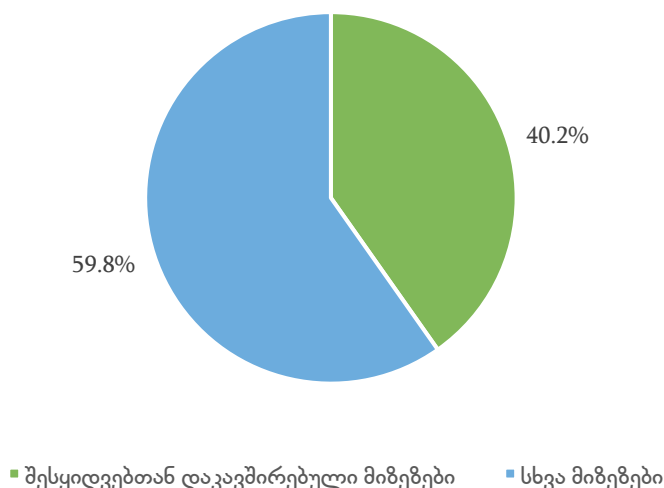
ჯგუფად. ეს ყველაფერი კი შეუძლებელ სამუშაო პირობებს ქმნის.” (ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

მონღოლეთში მშობელთა შემოწირულობების მითვისება შესყიდვების გაყალბების გზით

მონღოლეთში ეროვნული მკვლევარების მიერ შეგროვებული ზოგიერთი მტკიცებულების მიხედვით, სკოლები შეიძლება ერთვებოდნენ შესყიდვების გაყალბებაში იმ ფულით, რომელსაც ისინი მშობლებისგან აგროვებენ.

საქონლის შესყიდვა (სასწავლო მასალები, საკანცელარიო ნივთები და სხვა პროდუქტები) და არა საგანმანათლებლო სერვისები (მაგ. სკოლის ინფრასტრუქტურის მოვლა) ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზია თუ რატომ მიმართავენ სკოლები მშობლებს ფინანსური დახმარებისთვის. INTES ფოკუს ჯგუფებში, შესყიდვებთან დაკავშირებული ხარჯები შეადგენდა მშობელთა შემოწირულობების 40%-ს (გრაფიკი 2.9).

გრაფიკი 2.9 მშობელთა შემოწირულობების შესყიდვებთან დაკავშირებული და სხვა მიზეზები, პროცენტულობის მიხედვით



შენიშვნა: სეგმენტების საერთო რაოდენობა=87

წყარო: ფოკუს ჯგუფების ტრანსკრიპტების ანალიზი, როგორც ციტირებულია მონღოლეთის ეროვნულ INTES ანგარიშში

თეორიულად, შესყიდვებთან დაკავშირებული მშობელთა შემოწირულობები, კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით, ნაკლებად პრობლემატური უნდა იყოს, ვიდრე განათლებაზე არაკანონიერი წვდომის და შეუსაბამო კერძო გაკვეთილების მიზნით გაღებული შემოწირულობები. თუმცა, არსებობს მტკიცებულება, რომ ზოგიერთი შესყიდვებთან დაკავშირებული შემოწირულობა შესაძლოა რეგულარულად იყოს მითვისებული დამატებითი საქონელის და სერვისების შესყიდვაზე პასუხისმგებელი პირების მიერ.

ეროვნული INTES ანგარიში მიუთითებს, რომ მონღოლეთში სკოლები მშობლებს აიძულებენ გაზაფხულზე გადაიხადონ საკლასო ოთახების განახლების ხარჯები, ხოლო

შემოწირულობების რაოდენობა საკმაოდ განსხვავებულია სკოლებს შორის. თუმცა, არაა ნათელი ეს რესურსები მართლა საჭიროა თუ არა და რისთვის არის ისინი გამოყენებული. მაგალითად, ერთ-ერთმა მშობელმა დედაქალაქიდან აღნიშნა:

ციტატა 33: “წიგნის თარო, გარდერობი, წყლის მადულარა, იატაკის საფარი, ვაკუუმის ფანჯარა, ეს ყველაფერი მშობელთა შემოწირულობის მეშვეობით იქნა შეძენილი, თუმცა მომავალ წელს ეს ყველაფერი გაუჩინარდა მასწავლებელთან ერთად (ვინც ფული შეაგროვა). ჩვენ უნდა შეგვეგროვებინა შემოწირულობები, რათა თავიდან გვეყიდა ეს ნივთები” (მშობელი ულან-ბატორიდან)

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს ინფორმაცია მსგავსი ტიპის კეთილსინდისიერების დარღვევის გავრცელებულობის შესახებ, როგორც ჩანს, გამჭვირვალობის ნაკლებობა და ზოგადი უნდობლობა მშობელთა შემოწირულობების გამოყენების მიმართ ხელს უწყობს იმ შეხედულების გავრცელებას, რომ შესყიდვების მიზნით შეგროვებული ფული შეიძლება მეტ-ნაკლებად რეგულარულად იქნას მითვისებული.

ციტატა 34: “მშობლებს ანგარიშს არ აბარებენ. შარშან გაზაფხულზე 25,000 ტუგრიკი იქნა შეგროვებული თითოეული მშობლისგან, ჩემი შვილის საკლასო ოთახისთვის ფარდების შესაძენად. მაგრამ, რამოდენიმე თვის შემდეგ ფარდები არ იქნა შესყიდული. პირადად მე რამოდენიმეჯერ ვკითხე ერთ-ერთ მასწავლებელს მშობელთა კრების დროს და ფეისბუქ პოსტების მეშვეობით, მაგრამ მან უარი თქვა პასუხის გაცემაზე.” (მშობელი)

პოლიტიკის სისუსტეები, რომლებიც ხელს უწყობენ ფინანსური რესურსების ბოროტად გამოყენებას

ფინანსური რესურსების არაეფექტური განაწილებით გამოწვეული დეფიციტი

ყირგიზეთსა და მონღოლეთში, მშობელთა შემოწირულობები დასაშვებია და ხშირ შემთხვევაში, სასურველი პრაქტიკაცაა, იმის გამო, რომ საჯარო სკოლების უმეტესობა იძულებულია იფუნქციონიროს დაინტერესებულ მხარეთა მაღალი მოლოდინებისა და განათლებაზე სახელმწიფო ხარჯების სტაგნაციური ხარჯვის პირობებში. ათი წლის წინ, NEPC-ს მიერ ჩატარებულმა კვლევამ აღმოსავლეთ ევროპაში მშობელთა შემოწირულობების შესახებ დაადგინა, რომ აღქმები არაადეკვატური სკოლის დაფინანსების შესახებ წარმოადგენს მნიშვნელოვან ფაქტორს ფენომენისა და მისი მდგრადობის ახსნაში.⁸ ბოლოდროინდელი მონაცემები ადასტურებს, რომ დღესდღეობით, არაადეკვატური დაფინანსება კვლავ გამოწვევად რჩება და ორივე ქვეყანაში წარმოადგენს საჯარო სკოლების მიერ ფონდების მოძიების გამართლების წყაროს.

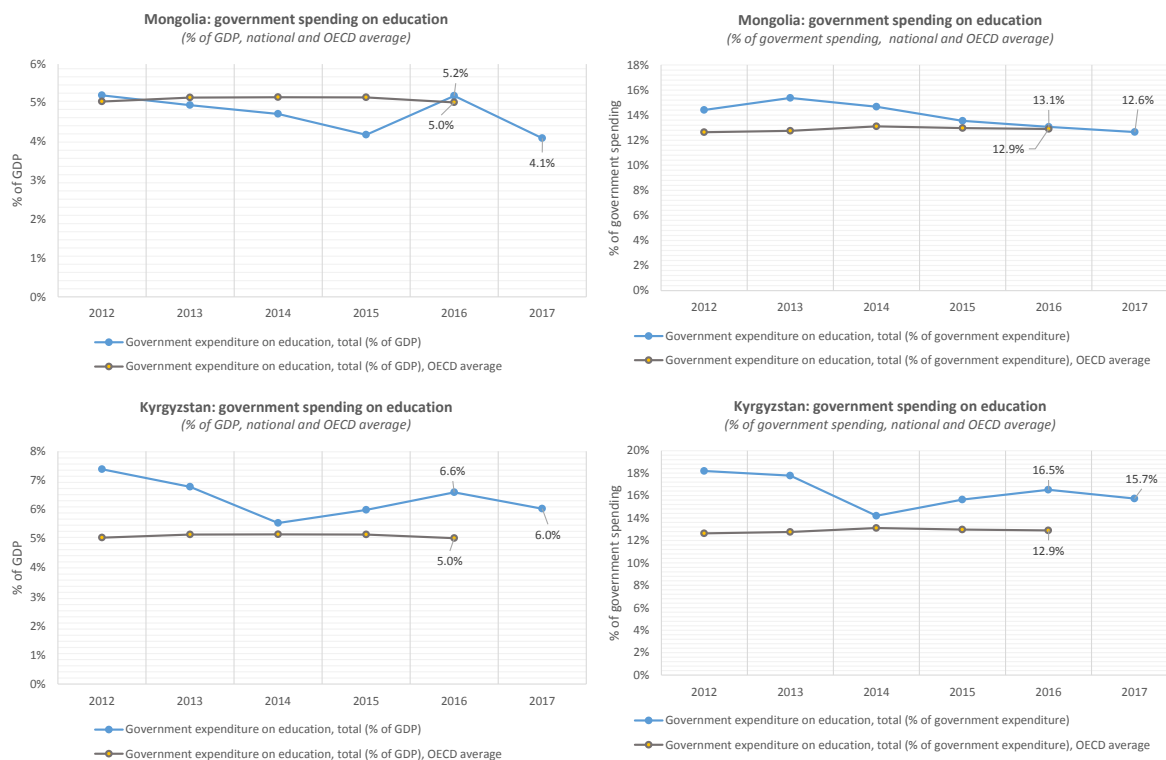
⁸ იხ. (Kazimzade & Lepisto, 2010) ამ კვლევაში მოცული ყველა ქვეყნის შედეგების სინთეზისთვის

ოფიციალური დოკუმენტების მიხედვით, მონღოლეთმაც და ყირგიზეთმაც სახელმწიფო სახსრების საკმაოდ დიდი ნაწილი დახარჯეს განათლებაზე. 2017 წელს, მონღოლეთმა მშპ-ს 4.1%-ის ინვესტირება გააკეთა ამ სექტორში, ხოლო 2016 წელს- 5.2%-ის. იგივე წლებში, ყირგიზეთმა გამოყო ეროვნული შემოსავლის შესაბამისად 6% და 6.6% განათლებისთვის (გრაფიკი 2.12). ეს წარმოადგენს მნიშვნელოვან პროცენტულ მაჩვენებელს საერთაშორისო დონეზე. 2016 წელს, უკანასკნელი წელი რომლისთვისაც არსებობს შედარებითი მონაცემები, OECD-ს წევრებმა მშპ-ს საშუალოდ 5.0%-ის ინვესტირება გაიღეს განათლებისთვის. ამავე წელს, ყირგიზეთმა იმ ქვეყნებზე მეტი დახარჯა, რომლებმაც სახელმწიფო სახსრების დიდი ნაწილი გამოყვეს განათლებისთვის: ნორვეგია მშპ-ს 6.3%-ით, ხოლო ფინეთი- 5.6%-ით.

ორივე ქვეყანაში, განათლების ხარჯები წლების განმავლობაში მნიშვნელოვნად შეიცვალა, 2012 წელს შესაბამისი მშპ-ს 5.2% და 7.4%-დან, 2015 წელს 4.2% მონღოლეთში და 2014 წელს 5.5% ყირგიზეთში. ყოველ წელს, ამ ცვლილებას განათლებაში ფინანსური განაწილებისთვის მოაქვს არაპროგნოზირებადობის ელემენტი. ამისდა მიუხედავად, ორივე ქვეყანა გამოყოფს საჯარო სექტორის ბიუჯეტის დიდ ნაწილს განათლებისთვის. 2017 წელს, მონღოლეთმა სამთავრობო ხარჯების თითქმის 13% დახარჯა სკოლებზე და უნივერსიტეტებზე, ხოლო ყირგიზეთმა გამოყო 15.7%. ორივე შემთხვევაში პროცენტული მაჩვენებელი უსწრებს OECD-ისა და ევროკავშირის ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს (12.9% 2016 წელს) (გრაფიკი 2.10).

გრაფიკი 2.10 განათლების სამთავრობო ხარჯი ყირგიზეთსა და მონღოლეთში (2010-2019)

მთავრობის დანახარჯი როგორც მშპ-სა და მთლიანი სამთავრობო ხარჯის პროცენტი

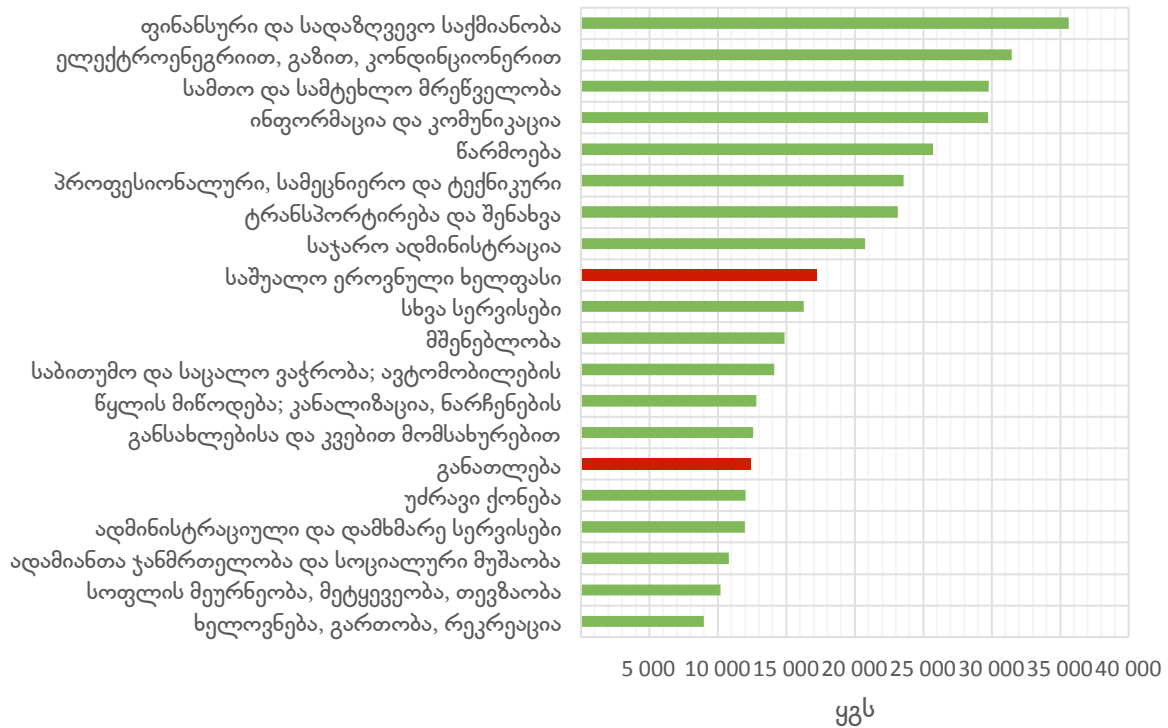


წყაროები: ყირგიზეთი: ყირგიზეთის რესპუბლიკის ეროვნული სტატისტიკის კომისია; მონღოლეთი: მონღოლეთის ეროვნული სტატისტიკის ოფისი; OECD: მსოფლიო ბანკის განვითარების ინდიკატორები

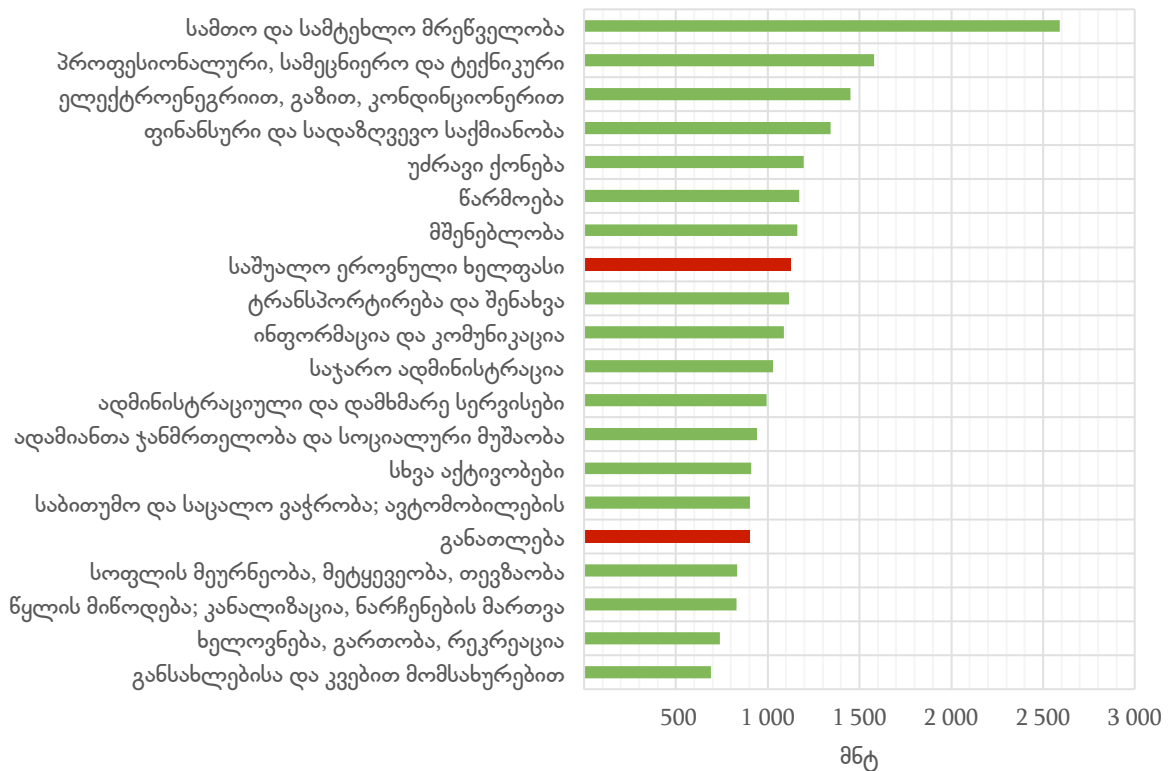
აქამდე წარმოდგენილი მონაცემები საკმაოდ განსხვავდება მთელი რიგი ანგარიშების ლაიტმოტივისგან და დაკვირვებებისგან, რომლებიც მიუთითებს თუ როგორ აისახება რესურსების დეფიციტი განათლებაზე. მსგავსი განცხადებების დამამტკიცებელი სტატისტიკური და ველის მონაცემები მრავლადაა როგორც ეროვნულ INTES ანგარიშებში, ასევე ოფიციალურ სტატისტიკებში. ორივე ქვეყანაში, პედაგოგთა ხელფასები ძალიან დაბალია- 2019 წელს, კარიერის შუა პერიოდში მყოფი პედაგოგების ხელფასები შეადგენდა მსგავსი კვალიფიკაციის მქონე მომუშავეთა მესამედზე ნაკლებს, ხოლო ხელფასები საგანმანათლებლო სექტორში წარმოდგენდა საშუალო ეროვნულ შემოსავალზე 20-30%-ით ნაკლებს (გრაფიკი 2.11).

გრაფიკი 2.11 ხელფასები განათლებაში და ეკონომიკის გარკვეულ სექტორებში, ყირგიზეთი და მონღოლეთი, ადგილობრივი სავალუტო ერთეულები (2019)

ყირგიზეთი



მონღოლეთი



წყაროები: ყირგიზეთი: ყირგიზეთის რესპუბლიკის ეროვნული სტატისტიკის კომისია; მონღოლეთი: მონღოლეთის ეროვნული სტატისტიკის ოფისი.

კვლევის დროს, ყირგიზეთის და მონღოლეთის არაერთი სკოლა საჭიროებდა კაპიტალურ ინვესტიციებს და განახლებას, ხოლო მონაცემთა შეგროვების დროს დაინტერესებულ მხარეთა, განსაკუთრებით კი სკოლის დირექტორთა განცხადებები მიუთითებდა, რომ განათლების მიმწოდებლებს უჭირდათ მშობელთა მოლოდინების შესაბამისი ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესების ხარჯების დაფარვა (ციტატა 35 და 36).

ციტატა 35: “თუკი ჩემი სკოლა დარჩება მშობლების ფულის გარეშე, მომინევს რომ გავაუქმო კონტრაქტი უსაფრთხოების სააგენტოსთან (...) ასევე რისკის ქვეშ დავაყენებ დამლაგებლების სამსახურს, რადგან მათი ხელფასი ძალიან დაბალია (...) სავარაუდოდ დავკარგავ ჩემს საუკეთესო მასწავლებლებს (...) სხვა გზა არ არსებობს ამ ყველაფრის დაფინანსებისთვის. და მე ვლაპარაკობ ისეთ რაღაცეებზე, რაც საჭიროა (სავანმანათლებლო) პროცესის გასაგრძელებლად. მე ჯერ კიდევ არ განმიხილავს კომპიუტერები, პროექტორები ან სასწავლო მასალები. განათლების ხარისხი და სკოლის რეპუტაცია ამ ყველაფერზეა დამოკიდებული. და ჩვენ ვერ შევძლებდით მშობლების ფულის გარეშე გადარჩენას. შანსი არ არის.” (სკოლის დირექტორი ყირგიზეთიდან)

ციტატა 36: “სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სკოლის ბიუჯეტის მონიტორინგის კვლევის ანალიზმა აჩვენა, რომ სკოლის ბიუჯეტები არარეალისტურია და (რომ ის არის) არასაკმარისი ეფექტური სერვისების მიწოდებისთვის. სკოლების მხოლოდ 3% სრულად უზრუნველყოფს მასწავლებლებს საკანცელარიო ნივთებით, ხოლო სკოლების 47% საერთოდ ვერ უზრუნველყოფს მასწავლებლებს სათანადო მასალებით. მასწავლებლების 36% იღებს მხარდაჭერას მშობლებისგან, რათა შეიძინონ მასალები ეფექტური სწავლებისთვის. კვლევის შედეგები მიუთითებს, რომ სასწავლო მასალებისთვის, პროდუქტების მარაგისთვის, ლაბორატორიის აღჭურვილობისთვის, ექსკურსიებისთვის, საკანცელარიო ნივთებისთვის, წიგნებისთვის, რემონტისთვის, დასუფთავების ნივთებისთვის და კლასგარეშე აქტივობებისთვის გამოყოფილი ბიუჯეტი იმდენად ლიმიტირებულია, რომ სკოლები იძულებული არიან დაფარონ ეს ხარჯები მშობელთა შემოწირულობებით.” (მონღოლეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

საერთაშორისო კონტექსტში განათლების ხარჯების სიდიდე და ამავდროულად, ფართოდ გავრცელებული რესურსების დეფიციტი, რაც განაპირობებს მშობლების დახმარების აუცილებლობას, უნცაურია და ბევრ მნიშვნელოვან კითხვას ბადებს. აღწევნა ფინანსური რესურსები დანიშნულების ადგილს? თუ კი, საუკეთესო ეფექტის მისაღწევად ისინი გამოყენებული? და საბოლოოდ, დაფინანსება იმ მიმართულებითაა გამოყენებული, რომელსაც ყველაზე მეტად ესაჭიროება ის?

ერთი ამკარა ახსნა შესაძლოა შეჯამებული იქნას პოპულარული გამოთქმით, რომლის თანახმად დიდი ნამცხვრის პატარა ნაჭერი ჯობია პატარა ნამცხვრის დიდ ნაჭერს. განათლებაზე გამოყოფილი მშპ-ს ფარდობითი წილი ნიშნავს შედარებით ნაკლებ ხარჯს მთელ რიცხვებში. ამ შეუსაბამობის კიდევ ერთი, უფრო მნიშვნელოვანი ახსნა არის ის, რომ რესურსები ხელმისაწვდომია, მაგრამ სათანადოდ კარგად არ არის გადანაწილებული. მაგალითად ყირგიზეთი, განათლების ხარჯის 94%-ს გამოყოფს მასწავლებლების ხელფასებზე, თუმცა ისინი მაინც საშუალო ეროვნულ შემოსავალზე ბევრად ნაკლებს გამოიმუშავენ, რაც იმას გულისხმობს, რომ ეს მნიშვნელოვანი ხარჯი შესაძლოა გადანაწილებული იყოს მთლიან სისტემაზე, სადაც მასწავლებლების ძალიან დიდი რაოდენობაა დასაქმებული: 2018 წელს, ყირგიზეთის საშუალო ზოგადი განათლების სფეროში, მოსწავლეებისა და პედაგოგების საშუალო შეფარდება იყო ყოველ მასწავლებელზე 10.6 მოსწავლე.⁹ ეს მონაცემი დაბალია სხვა ქვეყნებთან შედარებით (OECD-ის ქვეყნებში, 2016 წელს საშუალო შეფარდება იყო ყოველ მასწავლებელზე 12.8 სტუდენტი).

ეროვნული ანგარიში ასევე ხაზს უსვამს, რომ მიუხედავად დაგეგმვის და რესურსების გადანაწილების თითოეულ სტუდენტზე (per-student) მორგებულ სისტემაზე (ბიუჯეტის დაფინანსების სტანდარტი) გადასვლის დიდხნაჲ პროცესისა, რომელიც რეკომენდირებული იყო მსოფლიო ბანკის მიერ 2010 წელს და რომელიც დღემდე მიმდინარეობს,¹⁰ სკოლების მიერ მიღებული რესურსები არასაკმარისია- ნაწილობრივ იმიტომ, რომ მოსწავლეების რაოდენობა მცირეა და ასევე იმიტომ, რომ ფორმულა არ ითვალისწინებს კომუნალური გადასახადების, სკოლის შენახვის და კაპიტალური ინვესტიციების ხარჯებს, რომელიც წესით მუნიციპალური ბიუჯეტიდან უნდა ფინანსდებოდეს. დამატებით, გადანაწილების ამჟამინდელი სისტემა არ ვრცელდება ბევრ სოფლის პატარა სკოლაზე. ეს სკოლები კვლავ ფინანსდებიან ისტორიული ბიუჯეტის გადანაწილების საფუძველზე, რაც ყოველწლიურად იწვევს ისტორიულ არაეფექტურობას.

ციტატა 37: “შესაბამისად, სკოლის ბიუჯეტი დამოკიდებულია მოსწავლეთა რაოდენობაზე, მაგრამ ეს არ უწყობს ხელს ყველა პრობლემის გადაჭრას, რადგან სკოლების მიერ თითოეული სტუდენტისთვის მიღებული თანხა არასაკმარისია საჭირო ხარჯების დასაფარად.” (ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

ცხრილი 2.4 მიუთითებს, რომ მონღოლეთი ბიუჯეტის უფრო ნაკლებ წილს ხარჯავს მასწავლებლებზე, თუმცა ისინიც ბევრად ნაკლებს გამოიმუშავენ სხვა ქვეყნებთან შედარებით. ამ შემთხვევაშიც, ეროვნული ანგარიში იძლევა ინფორმაციას, რომლის მიხედვითაც დაფინანსების ზომები იწვევს რესურსების გადანაწილების არაეფექტურობას, რაც თავის მხრივ იწვევს განათლების მიმწოდებელთა დეფიციტს მიუხედავად სექტორისთვის გამოყოფილი საჯარო რესურსების საერთო რაოდენობისა.

⁹ UNESCO UIS მონაცემთა ბაზა და (OECD, 2020).

¹⁰ იხ. (World Bank & OECD, 2010).

განათლების დაფინანსების მექანიზმები წარმოადგენს ამ პრობლემების ერთ-ერთ წყაროს. 1998 წელს, მონღოლეთმა შემოიღო დაფინანსება ერთ სულ მოსწავლეზე, რომელიც შედგებოდა სამი ელემენტისგან: საბაზისო განაწილება თითოეულ მოსწავლეზე, განაწილება კომუნალური ხარჯებისთვის და განაწილება სოციალური დახმარების მიზნებისთვის დაბალშემოსავლიანი მოსწავლეების მხარდასაჭერად. ეროვნული INTES ანგარიში მიუთითებს, რომ სისტემა შექმნილი იყო რესურსების საჭიროებისამებრ გადანაწილებისთვის, თუმცა, ამისდა მიუხედავად, პრაქტიკაში მისი გამოყენების გარემოებები ხელს უშლის სრული პოტენციალის განვითარებას. ძირითად პრობლემას წარმოადგენს მოქნილობის ნაკლებობა ბიუჯეტის ფორმირებაში და განხორციელებაში, რადგან სკოლებს არ აქვთ თავისუფლება მოარგონ დაფინანსება რეალურ საჭიროებებს (ციტატა 38). ამის გარდა, საბაზისო განაწილება, რომელიც თავიდანვე ძალიან დაბალი იყო, თითქმის ოთხი წლის განმავლობაში არ ყოფილა ინდექსირებული.

ციტატა 38: “სისტემა თითქმის არ ტოვებს იმის საშუალებას, რომ სკოლის ხელმძღვანელობამ დაგეგმოს და გადაანაწილოს ბიუჯეტი ისე, როგორც ეს შეესაბამება მათი სკოლის მდგომარეობას. სკოლის თავისუფლების გარეშე, მხოლოდ ერთ სულ მოსწავლეზე დაფინანსებას, შემზღუდული გავლენა აქვს ეფექტურობის და სკოლის ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესებაზე. (...) თითოეულ მოსწავლეზე გათვლილი რაოდენობა, რომლითაც სკოლები ფინანსდებიან, ყოველ წელს უნდა გადაიხედოს, რათა ასახოს ყოველწლიური ფასის ცვლილება მთავრობის გადაწყვეტილებების მიერ. თუმცა, 2016 წლის შემდეგ, ის არ ყოფილა მიმოხილული და მასწავლებლების ხელფასების გაზრდის გარდა, არცერთი სხვა ნორმატიული საშუალება არ იქნა გაზრდილი ცვალებადი საბაზრო ფასების ასახვის მიზნით. ეს გარემოება სკოლის ადმინისტრატორებს უბიძგებს, რომ გამოიყენონ მშობელთა შემოწირულობები ბიუჯეტის დეფიციტთან გამკლავების მიზნით.” (მონღოლეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

კიდევ ერთი პრობლემების წყარო, რომელიც იწვევს განაწილებასთან დაკავშირებულ დეფიციტს, არის განათლების ცენტრალური ბიუჯეტიდან, კაპიტალური ინვესტიციებისთვის რესურსების გადანაწილების გადაწყვეტილებების პოლიტიზირება. ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ ბოლო პერიოდში შეიმჩნეოდა განათლების ხარჯების “მკვეთრი” ზრდა და რომ ეს ზრდა არ შეეხო სკოლის ყოველდღიურ ხარჯებს, რადგან ის დაიხარჯა ახალი სკოლების შენობების და ბაღების მშენებლობაზე. სამწუხაროდ, გადაწყვეტილებები ახალი სკოლების აშენების შესახებ განპირობებული იყო პოლიტიკური განხილვებით და არა ადგილობრივი მოთხოვნილებების შეფასებით. INTES ანგარიში მიუთითებს, რომ საჯარო სკოლები, განსაკუთრებით სოფლებში, წარმოადგენენ დასაქმების წყაროს და შესაბამისად, სკოლები შესაძლოა გარკვეულ ადგილებში გაიხსნას “პოლიტიკური დაპირების შესასრულებლად, მიუხედავად იმისა თუ რამდენად რაციონალურია სკოლის ადგილმდებარეობა.”

ორივე ქვეყანაში, რესურსების დეფიციტის პრობლემის მნიშვნელოვანი შედეგი არის ის, რომ მასწავლებლებს, რომლებიც, სკოლის საჭიროებებთან და ამ საჭიროებების დაკმაყოფილებისთვის შეგროვებული ფულის გამოყენებასთან დაკავშირებით,

წარმოადგენენ ძირითად “დამაკავშირებელ რგოლს” სკოლებსა და მშობლებს შორის, საკუთარი შემოსავლის გაზრდისთვის არამართო სკოლაში არსებული რესურსების ხელმისაწვდომობის, არამედ მშობლების ფინანსური მხარდაჭერის იმედიც აქვთ. ზოგიერთი მკვლევარის აზრით, ეს საჭიროება და ფონდების მოძიების პრაქტიკის გავრცელება საკმაოდ შორს წავიდა იმისათვის, რათა მშობლების შემოწირულობები მასწავლებლების რეგულარულ შემოსავლად ჩაითვალოს (Steiner-Khamsi & Harris-Van Keuren, 2009; Kazimzade & Lepisto, 2010).

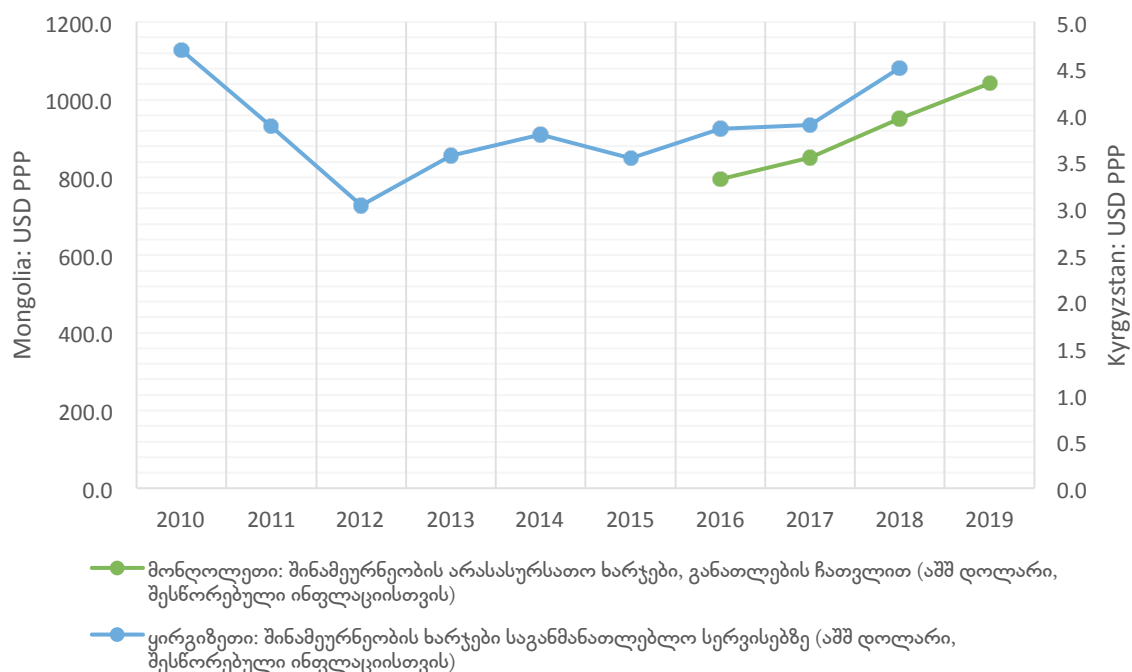
მიუხედავად იმისა, რომ მასწავლებლების ქცევა უმნიშვნელოვანესია მათი ინსტიტუტების კეთილსინდისიერებისთვის, რესურსების სიმწირე მათ აყენებს დამოკიდებულ და არაობიექტურობის პოზიციაში. ნებით თუ უნებლიეთ, მასწავლებლები ხდებიან საჯარო სკოლების სისტემაში კერძო, არაფორმალური გადასახადების ნორმალიზაციის გავრცელების და იმ პრაქტიკების ინსტრუმენტი, რომლებიც იწვევს ამ გადასახადების ბოროტად გამოყენებას.

კერძო შემოწირულობებთან დაკავშირებული ადეკვატური რეგულაციების ნაკლებობა

აქამდე განხილული ინფორმაციის გათვალისწინებით, არ უნდა იყოს გასაკვირი, რომ ყირგიზეთსა და მონღოლეთში, შინამეურნეობების ინვესტიციები განათლებაში წლების განმავლობაში სტაბილურად იზრდებოდა, ინფლაციისთვის მორგების შემდეგაც კი. მონღოლეთში, პირადი ხარჯები არასაკვებ ნივთებზე, განათლების ჩათვლით, 2016 წლის შემდეგ 53%-მდე გაიზარდა, ხოლო ყირგიზეთში, 2018 წელს, ოჯახებმა 49%-ით მეტი დახარჯეს განათლებაზე, ვიდრე 2012 წელს (გრაფიკი 2.12).

გრაფიკი 2.12 შინამეურნეობის ხარჯი განათლებაზე, ყირგიზეთში და მონღოლეთში (2010-2019)

შინამეურნეობის თვიური ხარჯი აშშ დოლარში, ინფლაციისთვის მორგებული



წყაროები: ყირგიზეთი: ყირგიზეთის რესპუბლიკის ეროვნული სტატისტიკის კომისია; მონღოლეთი: მონღოლეთის ეროვნული სტატისტიკის ოფისი.

ამ შემთხვევაში, კეთილსინდისიერების სისუსტე მდგომარეობს არა თვითონ შემოწირულობების პრაქტიკაში, არამედ იმაში, რომ ეს შემოწირულობები საჯარო სკოლებში მიედინება ადეკვატური უსაფრთხოების ზომების გათვალისწინების და შესაბამისი გამჭვირვალობის გარეშე, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი შეადგენენ სკოლების საოპერაციო დაფინანსების უდიდეს ნაწილს და ხშირად გაიცემა არასანდო გზებით.

მონღოლეთში, სკოლებს შეუძლიათ მიიღონ მშობელთა შემოწირულობები ნათლად განსაზღვრული მიზნების გამო, როგორცაა ჰიგიენა და უსაფრთხოება, საკლასო ოთახების განახლება და ა.შ. ასევე სკოლებს ევალებათ, რომ დააფიქსირონ ეს შემოწირულობები. თუმცა, ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ არ არსებობს მონიტორინგის მექანიზმები იმისათვის, რათა შემოწმდეს წესებთან შესაბამისობა და რომ ანგარიშების ვალდებულებები ნაწილობრივია. მაგალითად, სკოლის დირექტორები არ არიან ვალდებული ანგარიში ჩააბარონ შემოწირულობების გამოყენების შესახებ, ეს მხოლოდ მასწავლებლებს ევალებათ. აღნიშნული ფაქტი მასწავლებლებს რთულ მდგომარეობაში აყენებს, რადგან, როგორც ეროვნულ ანგარიშშია მითითებული, შემოწირულობათა უმეტესობა შეგროვებულია მასწავლებლების მიერ სკოლის ხელმძღვანელობის სახელით და ასევე გამოყენებულია სკოლის ხელმძღვანელობის მიერ. ხშირ შემთხვევაში, მასწავლებლებმა არ იციან თუ როგორ გამოიყენება ეს თანხა და არც ისეთ პოზიციაზე იმყოფებიან, რომ შეძლონ თავიანთი ხელმძღვანელებისგან პასუხის მოთხოვნა.

ციტატა 39: “არ არსებობს ანგარიშვალდებულების და ფინანსური ანგარიშების არანაირი წესი მშობელთა შემოწირულობების შესახებ. მშობლებისგან მიღებული თანხის რაოდენობა არასდროსაა ჩანერილი სკოლის ფინანსურ ანგარიშებში, შესაბამისად სკოლის ბუღალტერი და დირექტორი არავის წინაშე არ აგებენ პასუხს. განათლების დეპარტამენტი და სახელმწიფო ხაზინის ფონდი არ არიან ვალდებული მოითხოვონ ანგარიში მშობელთა შემოწირულობების შესახებ. სკოლის ინსპექცია მხოლოდ იმას ამოწმებს, მოხდა თუ არა სკოლისთვის აკრძალული, არალეგალური გადასახადების გადახდა მშობლების მიერ.” (მონღოლეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

კიდევ ერთი რეგულაციური სისუსტე არის ის, რომ სკოლები თავს არიდებენ შემოწირულობების ოფიციალურად დარეგისტრირებას და ამ ხარჯებს სახელმწიფო ხაზინაში ატარებენ საბანკო ანგარიშით, რათა თავი აარიდონ რთულ პროცედურებს და მასთან დაკავშირებულ ანგარიშვალდებულებებს. გასაოცარია, რომ სკოლებს შეუძლიათ ამ კონკრეტულ ვალდებულებას გვერდი აუარონ, რაც არსებითად საშუალებას აძლევს მათ, რომ მშობლებისგან მიღებული დამატებითი რესურსები არაფორმალური მხარდაჭერის ფორმით წარმოაჩინონ და გვერდი აუარონ ანგარიშების ოფიციალურ ფორმას და მოთხოვნილებებს. ამ პრობლემის ერთ-ერთი ასპექტი ისაა, რომ არ არსებობს წესები, რომლებიც აკრძალავდა მშობელთა შემოწირულობებით შეძენილი მოწყობილობების

პირადი მიზნებისთვის გამოყენებას სკოლის თანამშრომლების მიერ. დაბოლოს, ეროვნული ანგარიში ხაზს უსვამს, რომ რეგულაციებში გამოყენებული წინადადებების ფორმულირება ძალიან ბუნდოვანია იმისათვის, რათა მოხდეს კეთილსინდისიერების პრობლემების პრევენცია (ციტატა 40):

ციტატა 40: “ამჟამინდელ დოკუმენტებში ზოგიერთი ტერმინი ზედმეტად ზოგადია, რამაც შესაძლოა (გამოიწვიოს) ძალის ბოროტად გამოყენება. მაგალითად, შემოწირულობები უნდა იყოს ნებაყოფლობითი. დახმარება შეიძლება გაცემული იყოს ნებისმიერი ფორმით იქნება ეს მონეტარული, მატერიალური, ემოციური თუ სხვა. სინამდვილეში კი, სკოლები და მასწავლებლები აიძულებენ მშობლებს გაიღონ მონეტარული დახმარება.” (მონღოლეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

მსგავსი რეგულაციური სისტემები არსებობს ყირგიზეთშიც. მიუხედავად იმისა, რომ კანონები აწესებს მონღოლეთის ანალოგიურ ვალდებულებებს ოფიციალურად შეავსონ, განაცხადონ და მართონ შემოწირულობები ბანკის ანგარიშების მეშვეობით, ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ შემოწირულობათა უმეტესობის გამოყენება ხდება ნაღდი ფულით, რთული ადმინისტრაციული და შესყიდვის პროცედურების თავიდან აცილების მიზნით.

ციტატა 41: “ოფიციალური ანგარიშების გამოყენების მკაცრი და მოუხერხებელი პირობები მშობლებს და მასწავლებლებს აიძულებს თავი აარიდონ მათ. ამასთანავე, მშობელთა ფულის ხარჯვასთან დაკავშირებული ნათელი პროცედურების და შესაბამისი კონტროლის ნაკლებობა, ქმნის ისეთი კეთილსინდისიერების დარღვევის შესაძლებლობებს, როგორიცაა თანხების უკანონო მითვისება და შესყიდვების თაღლითობა.” (ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

ნაღდი ანგარიშსწორებების დოკუმენტირება ხდება ქვითრებისა და სხვა ქაღალდების მეშვეობით, რომლებიც რთული მოსაძებნი და გასაგებია და რომელთა გაყალბებაც მარტივია. ბანკის მეშვეობით დახარჯული შემოწირულობების პროპორციაც რთული გასაკონტროლებელია, რადგან ეს ანგარიშები კომერციული და შესაბამისად, კონფიდენციალურია.

ქვეყნისთვის სპეციფიკური სტრუქტურული და პოლიტიკის ხარვეზები

რესურსების დეფიციტი და რეგულაციური ხარვეზები არ არის კეთილსინდისიერების რისკების გამომწვევი ერთადერთი მიზეზი. NEPC-ის 2010 წლის ქვეყანათაშორისი კვლევა მიუთითებს რიგ დამატებითი მიზეზებზე, როგორიცაა სწავლების და ზოგადად განათლების დაბალი ხარისხი, სასწავლო მასალების ნაკლებობა, შემოწირულობის გაღების იძულება და სხვა (Kazimzade & Lepisto, 2010).

NEPC-ის კვლევის მიერ იდენტიფიცირებული ზოგიერთი არამონეტარული ფაქტორი წლების განმავლობაში წარმოადგენდა პრობლემური ქცევის გამომწვევ მიზეზს.

მაგალითად, ყირგიზეთში მშობლები თავს ვალდებული გრძნობენ, გაიღონ შემოწირულობა, როგორც კლასში მათი შვილების სავარაუდო დისკრიმინაციის წინააღმდეგ მიმართული აღმკვეთი ღონისძიება. მკვლევარების მიერ შეგროვებული ზოგიერთი შემთხვევა მიუთითებს, რომ მშობელთა მღელვარება საფუძველს არაა მოკლებული (ციტატა 42). ფონდების მოძიებასთან დაკავშირებით, მასწავლებლებმაც შესაძლოა იგრძნონ ზეწოლა თანამშრომლების მხრიდან (ციტატა 43).

ციტატა 42: “ამ მხრივ ყველაზე ექსტრემალური შემთხვევა მედიაში გაშუქდა 2017 წელს (Sputnik KG, 2017). მე-7 კლასელი მოსწავლე (13 წლის) 3 დღის განმავლობაში დაკარგული იყო. ის სკოლიდან წამოვიდა, მაგრამ სახლში არ დაბრუნებულა. სამი დღის შემდეგ პოლიციამ, მოხალისეებთან ერთად, ის მითოვებულ სახლში იპოვეს. ბიჭმა განაცხადა, რომ იგი დაამცირეს და სკოლიდან გაგდებით დაემუქრნენ, რადგან მშობლებმა არ გადაიხადეს რეგულარული შემოწირულობის თანხა.” (ყირგიზეთის ეროვნული INTES ანგარიში)

ციტატა 43: “რა თქმა უნდა მასწავლებლებმა ამას ყურადღება არ უნდა მიაქციონ. თუმცა, მოსწავლის მიერ გადახდილი თანხა ნიშნავს, რომ მასწავლებელს შეუძლია შეღავათის მიღება და პირიქით- თანხის არ გადახდა ნიშნავს, რომ მასწავლებელი ვერ მიიღებს შეღავათს. ამიტომ, კლასის დამრიგებელი აიძულებს პასუხისმგებელ მასწავლებლებს რომ შეაგროვონ ფული და თავის მხრივ, ეს მასწავლებლები ზეწოლას ახდენენ ბავშვზე...” (მასწავლებელი ყირგიზეთიდან)

INTES მეთოდოლოგიის კეთილსინდისიერების მიდგომამ ორივე ქვეყნის ეროვნულ მკვლევარებს საშუალება მისცა უკვე ცნობილი მიზეზების სია შეევსოთ დამატებითი დაკვირვებებით და მონაცემებით. ისინი მიუთითებენ დამატებით სისუსტეებზე, რომლებიც ხელს უწყობენ მშობელთა შემოწირულობების მითვისებას კეთილსინდისიერების დარღვევებისთვის. მიუხედავად მშობელთა შემოწირულობებთან დაკავშირებული არაკანონიერი ქცევის უმეტესი ფორმების მსგავსეებისა, დამატებითი სისუსტეები, რომლებიც ხელს უწყობს მსგავს ქცევას, განსხვავებულია ქვეყნებს შორის.

მაგალითად, მონღოლეთში განათლებაზე არაკანონიერი წვდომის მოსაპოვებლად შემოწირულობების ბოროტად გამოყენების პრობლემა შეიძლება დაკავშირებული იყოს სკოლაში ჩარიცხვის შესაძლებლობების დეფიციტთან, რაც გამონეული იქნა იმ რეფორმების მიერ, რომლებიც ხელს უწყობენ განათლებაზე საყოველთაო ხელმისაწვდომობას. მონაცემები მიუთითებს, რომ თავად რეფორმა წარმატებული იყო, მაგრამ ეს მიღწეული იქნა სკოლის განრიგის ცვლილებისა (მაგ. ოთხსაათიანი სასკოლო დღე და ა.შ.) და გადატვირთული საკლასო ოთახების ხარჯზე.

ამისგან განსხვავებით, ყირგიზეთში არაკანონიერი წვდომის მოსაპოვებლად შემოწირულობების ბოროტად გამოყენების ძირითადი მიზეზია სკოლის საქმიანობის შესახებ სანდო ინფორმაციის არარსებობა, რაც ხელს უწყობს აღქმების გავრცელებას იმის შესახებ, რომ ზოგიერთი სკოლა სხვებზე უკეთესია. ეროვნული ანგარიში მიუთითებს, რომ ძალიან ცოტა სკოლა აღიქმება მაღალი ხარისხის მქონე სკოლად, რაც ქმნის კონკურენციას

და აიძულებს სკოლის დირექტორებსა და მომავალი მოსწავლეების მშობლებს, რომ შეთანხმდნენ “ნებაყოფლობითი” შემოწირულობების საჭიროებაზე სკოლაში ჩარიცხვის სანაცვლოდ. კეთილსინდისიერების დარღვევას ასევე ხელს უწყობს ჩარიცხვის პროცედურების შესახებ მკაფიოობის ნაკლებობა და ამ პროცედურების უგულებელყოფის შემთხვევაში სანქციების არარსებობა.

აღნიშნული ორი ქვეყანა განსხვავდება ასევე იმ ხარვეზებით, რომლებიც ხელს უწყობს მასწავლებლებისთვის პირადი გადახდების პრაქტიკას. მაგალითად შეუსაბამო კერძო გაკვეთილები მშობელთა შემოწირულობის სანაცვლოდ მონღოლეთში. ამ პრაქტიკის ხელშემწყობი პოლიტიკის ძირითადი ხარვეზი არის მოკლე სასკოლო დღე, რაც იწვევს სწავლებისთვის არასაკმარისი რაოდენობის საათებს, განსაკუთრებით ისეთ მნიშვნელოვან საგნებში, როგორიცაა მათემატიკა, ლიტერატურა, მონღოლური ენა და ა.შ. ამასთანავე, სწავლების საათების ნაკლებობა უამრავ დროს აძლევს მასწავლებლებს იმისათვის, რათა ჩაერთონ დამატებით, ფინანსურად მომგებიან აქტივობებში, მაშინაც კი როცა ისინი პრობლემატურია კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით. მეორეს მხრივ, ყირგიზეთში პედაგოგთა მიერ იმ მოსწავლეების დისკრიმინაციის პრაქტიკა, რომელთა მშობლებიც უარს აცხადებენ გადახდაზე, შეიძლება გამოწვეული იყოს მასწავლებლების ძალიან დაბალი ხელფასებით.

ციტატა 44: “სამწუხაროა, რომ მშობლებს, რომლებსაც ჯერ არ გადაუხდიათ მუდმივად ახსენებენ და შვილის სახელებით მიმართავენ მშობელთა ფეისბუქ ჯგუფების მეშვეობით.” (მშობელი მონღოლეთიდან)

კეთილსინდისიერების სისუსტეების განხილვისას, კიდევ ერთი საინტერესო თემა წამოიჭრა- განათლების ხარისხი. ეროვნული ანგარიშების მიხედვით, საზოგადოება აღიქვამს, რომ განათლების ხარისხი ძალიან დაბალია და განათლება არ უნზრუნველყოფს ბავშვებს მუდმივად ცვალებადი სამყაროსთვის საჭირო უნარებით. მონღოლეთის შემთხვევაში, მსგავსი აღქმები აიძულებს მშობლებს “ჩარიცხონ საკუთარი შვილები გაძლიერებულ კლასებში იმისათვის, რათა გააუმჯობესონ მათი მიღწევები და გაზარდონ უნივერსიტეტში ჩაბარების შანსები.”

ციტატა 43: “მე ვადაპტირდი სიტუაციასთან, გადავიხადე ფული ჩემი შვილის გაძლიერებული კლასებისთვის. ჩემი აზრით, ჩემს შვილს გაუმართლა, რომ მსგავსი ტიპის შესაძლებლობა აქვს და მას ეს მოსწონს. კარგი რაღაცაა ჩემი შვილისთვის, ამიტომაც გადავიხადე მაგაში ფული, გავრცელებული პრაქტიკაა აქ ეგ.” (მშობელი მონღოლეთიდან).

ამის მსგავსი მექანიზმი დაფიქსირდა ყირგიზეთშიც, სადაც განათლების ხარისხი განსხვავებულია სკოლებში და ზოგიერთი სკოლა მიჩნეულია, რომ უფრო მაღალი ხარისხის განათლებას უზრუნველყოფს მოსწავლეებისთვის.

ციტატა 44: “ძალიან დიდი განსხვავებაა ბიშკეკის ცენტრში არსებულ სკოლებში აგროვებული თანხისა და ახალ საცხოვრებელ/გარეუბნებისა თუ

სოფლის სკოლებს შორის. ეს განსხვავება შეიძლება შეადგენდეს თვეში 30 სომიდან (ყირგიზეთის ეროვნული ვალუტა) რაც დაახლოებით 1 აშშ დოლარის ნახევარია, 500-1,000 სომამდე (8-10 აშშ დოლარი), ამაში არ შედის ყოველწლიური ან ჩარიცხვის შემოწირულობები, რომლებმაც შესაძლოა ერთ ოჯახზე 500-1,000 დოლარს მიაღწიოს. პრესტიჟულ და ე.წ. “ელიტურ” სკოლებზე წვდომა შეზღუდულია ფინანსებიდან გამომდინარე, თუმცა ოფიციალურად, ბავშვები სკოლაში მათი საცხოვრებელი ადგილიდან გამომდინარე უნდა იყვნენ ჩარიცხულნი.” (ყირგიზეთის ეროვნული ანგარიში)

ორივე შემთხვევაში, მშობლებმა უნდა უზრუნველყონ თავიანთი შვილების კეთილდღეობა, მაშინ როდესაც სკოლებში განათლების ხარისხი განსხვავებულია. ეს აძლევს მშობლებს დიდ სტიმულს “გაიღონ შემოწირულობა” სკოლებისთვის.

დაბოლოს, კიდევ ერთი აღსანიშნავი, მაგრამ ნაკლებად განხილული სისუსტე არის შეფასებების პრაქტიკა, რომელიც მიდრეკილია თვითნებობისა და მიკერძოებისკენ. დირექტორების პოლიტიკურად მოტივირებული ჩანაცვლება, მშობელთა შემოწირულობების მისაკუთრების პრობლემის მოგვარების საბაბით, მიუთითებს რეგულაციური სისუსტეების არსებობას თანამშრომლების დანიშვნასა და განთავისუფლების მხრივ. ხოლო, მონღოლეთში მშობელთა შემოწირულობების დახმარებით ჩადენილი თაღლითობა შესყიდვებისას მნიშვნელოვნადაა განპირობებული ანგარიშვალდებულებების ხარვეზებით. როგორც უკვე აღნიშნა, ეს ხარვეზები მოიცავენ შემოწირულობების წერილობით ჩანაწერების არარსებობას და ფაქტს, რომ სკოლებს არ აქვთ ანგარიშგების ვალდებულება მათი გამოყენების შესახებ.

თავი 3. ქვეყანათაშორის ხარვეზები და მითითებები მოქმედებისთვის

3.1 საერთო ხარვეზები

განათლების პოლიტიკის რეფორმები, როგორც დომინანტური კონტექსტუალური ერთიანობა

ის ლაიტმოტივი, რომელიც ყველა ეროვნულ ანგარიშს გასდევს, არის ხანგრძლივი რეფორმების კონტექსტი, რომელსაც შესაქები მიზნები აქვს, მაგრამ ამავდროულად, საკმარისად ფართო და ამბიციურია იმისათვის, რათა ქონდეს პოტენციალი, კვლევაში მონაწილე ყველა ქვეყნის შემთხვევაში, დაძლიოს განათლებაში დამკვიდრებული გზები და პრაქტიკები. ამ რეფორმების გამორჩეული ნიშან-თვისებაა, რომ ყველა მათგანი იმ ხარვეზების აღმოფხვრისთვის იქნა ინიცირებული, რომლებიც ამ კვლევაში განისაზღვრა, როგორც განათლების სექტორში ადამიანური თუ ფინანსური რესურსების მართვაში არაკანონიერი ქცევის მთავარი გამომწვევი ფაქტორი.

მოლდოვაში, ეროვნული ანგარიში აღწერს იმ რეფორმებს, რომელთა მიზანია მასწავლებელთა შედეგებზე დაფუძნებული ატესტაციის და მათი დანიშვნის კონკურენტული პროცედურების შემოტანა. საქართველოში, მასწავლებლების დანიშვნის, დანიშნულების და განთავსულების ახლად დანერგილი პოლიტიკა, იდენტიფიცირებული იქნა, როგორც კეთილსინდისიერების სისუსტეებთან დაკავშირებული პრობლემების ძირითადი წყარო. მონღოლეთსა და ყირგიზეთში, განათლებაში ერთ სულ მოსახლეზე გათვლილი დაფინანსების შემოღებამ, რომელიც მიზნად ისახავდა გაუმჯობესებინა განათლების ხარჯების ეფექტურობა, ამის მაგივრად, გამოიწვია რესურსების დეფიციტი. ასევე, მონღოლეთში ჩარიცხვების გაფართოებამ გამოიწვია განათლების სისტემაში ჩარიცხვების შესაძლებლობების დეფიციტი. ამავდროულად, ოთხივე ქვეყანამ წარადგინა ყოვლისმომცველი ანტიკორუფციული სტრატეგია, განათლების სექტორზე განსაკუთრებული ყურადღების გამახვილებით. თუმცა, ეს სტრატეგიები კვლავ ვერ ახერხებენ სასურველი მიზნის მიღწევას (Transparency International, 2019).

კეთილსინდისიერების სისუსტეები, როგორც რეფორმების მემკვიდრეობა

ეს კონტექსტუალური დაკვირვებები ბადებს კრიტიკულ კითხვას: რამდენად არის დაკავშირებული კეთილსინდისიერების დარღვევების გავრცელებულობა ოთხივე ქვეყანაში იმ რეფორმების მემკვიდრეობასთან, რომელიც მათ გადასაჭრელად იქნა შემოღებული?

ამის გათვალისწინებით, INTES კვლევის მიერ წარმოდგენილი ქვეყანათაშორის დაკვირვებები შეიძლება არასანუგეშო აღმოჩნდეს. შედეგები ადასტურებს კარგად ნაცნობი ხარვეზების არსებობას, იმ სფეროებში, რომლებიც ცნობილია, რომ გაუმჯობესებას საჭიროებს. მიუხედავად განსხვავებისა, კვლევაში მონაწილე ოთხივე ქვეყანა იბრძვის შედარებითი გამოწვევების სპექტრის წინაშე, რომლებიც სისტემის მასშტაბით განსაზღვრავენ კეთილსინდისიერების რიკების შედარებით ხარისხს.

რაც კიდევ უფრო საინტერესოა, არის ის, რომ ეს სფეროები “დღესაც არსებობენ”, მიუხედავად მათი გამოსწორების მრავალწლიანი მცდელობებისა. გადაუჭრელი რჩება უკვე არსებული, ხანგრძლივი პრობლემების გარკვეული რაოდენობა, როგორიცაა ყირგიზეთის სკოლებში ყოველდღიური ოპერაციებისთვის ფინანსური რესურსების დეფიციტი; მასწავლებელთა დეფიციტი მონღოლეთში და ახლა საქართველოშიც, განსაკუთრებით რეგიონებში; განათლებაში სარისკო და არასანდო დასაქმების პირობები მოლდოვასა და მონღოლეთში; და მონღოლეთში ჩარიცხვის შესაძლებლობების მნიშვნელოვანი შემზღუდვეები, რაც სკოლების მიერ დაბალანსებულია ზედმეტად მოკლე სასკოლო დღით.

ცხრილი 2.5 კეთილსინდისიერებისთვის მნიშვნელოვანი რეფორმების ხარვეზების მიმოხილვა

რეფორმების სისუსტეები		
ნაწილობრივი დანერგვა	შეფერხებები და მიუღწეველი მიზნები	ცუდი დაგეგმვა და დიზაინი
მონღოლეთი: განათლების დაფარვის სწრაფი, თუმცა არათანაბარი ზრდა	საქართველო: რეფორმამ გაზარდა მასწავლებელთა დეფიციტი, პრობლემის მოგვარების ნაცვლად	საქართველო: სასკოლო წლის დაწყებამდე ახალი მასწავლებლების დაქირავების ზედმეტად მოკლე დრო
მოლდოვა:	ყირგიზეთი:	მონღოლეთი:

გრძელვადიან პერიოდში დაქირავეების პოლიტიკა დარჩა განხორციელების წესების გარეშე	დეფიციტი ერთ სულ მოსახლეზე დაფინანსების მიუხედავად, დაბალი ნორმატული სანაწილის გამო	ახალი სკოლების აშენების შესახებ გადაწყვეტილებები დაფუძნებულია პოლიტიკურ მოსაზრებებზე
	მოლდოვა ატესტაციის ახალმა პროცედურებმა არ გამოიწვია მასწავლებლების დამსახურებაზე დაფუძნებული შეფასება	

გარკვეულწილად, ოთხ ქვეყანაში INTES შეფასებამ გაცილებით უფრო მეტი რამ გამოავლინა განათლების პოლიტიკის და რეფორმების მიერ გამოწვეული სისუსტეების შესახებ, ვიდრე იმ არაკანონიერი ქცევის შესახებ, რომელიც ავსებს ამ სისუსტეებს. ანგარიშები აღწერენ რეფორმის ნაწილობრივი გატარების მაგალითებს, როგორც მონღოლეთში, სადაც განათლების დაფარვა სწრაფად, მაგრამ არათანაბრად გავრცელდა და ასევე მოლდოვაში, სადაც უკვე რამდენიმე წელია მასწავლებლების დაქირავეების ახალი პოლიტიკა განხორციელების წესების გარეშეა დარჩენილი.

ეროვნული კვლევა ასევე იძლევა ინფორმაციას დაგეგმილი რეფორმების ხარვეზების და დასახული მიზნებიდან აცდენის შემთხვევების შესახებ, როგორც საქართველოში, სადაც რეფორმამ ხელი შეუწყო პედაგოგთა დეფიციტის პრობლემის გამწვევებას, ნაცვლად გამოსწორებისა, ან ყირგიზეთში, სადაც ერთ სულ მოსახლეზე გათვლილმა დაფინანსებამ, რესურსების უფრო ეფექტურად გადანაწილების მაგივრად, გამოიწვია სკოლებისთვის რესურსების შემცირება, რადგან სახელმწიფო გრანტის, ერთ სტუდენტზე გათვლილი საბაზისო რაოდენობა ძალიან დაბალი იყო იმისთვის, რათა გადაეჭრა სკოლებისთვის დაფინანსების საჭიროების პრობლემა.

დაბოლოს, არსებობს რეფორმის არასათანადო დაგეგმვის შემთხვევები როგორც საქართველოში, სადაც ახალი მასწავლებლების დაქირავეებისთვის განკუთვნილი დრო ზედმეტად მცირე იყო და ასევე მოლდოვაში, სადაც გადაწყვეტილებები ახალი სკოლების აშენების შესახებ გამართლებულია ექვანსიის საჭიროებით, თუმცა ეს გადაწყვეტილებები პოლიტიკურად მოტივირებულია და არ ითვალისწინებს ჩარიცხვების საჭიროებებს ადგილობრივ დონეზე.

3.2 რეკომენდაციები შემდგომი მოქმედებისთვის

ეროვნული ანგარიშები გვთავაზობს მრავალფეროვან ინსტრუქციებს ინტერვენციებისათვის, რომლებიც ქვეყნისთვის სპეციფიკურია, მაგრამ გააჩნია მნიშვნელოვანი ელემენტები ქვეყანათაშორისი პერსპექტივისთვის, რადგან ის საფუძვლიანად აღწერს დაინტერესებულ მხარეთა შორის კეთილსინდისიერებაზე გაზიარებული პასუხისმგებლობის ჩამოყალიბების გზებს. ქვემოთ მიმოხილულია რეკომენდაციები, რომლებიც გადანაწილებულია მოქმედების რვა მითითებად. ეს მითითებები მიღებულია ოთხი ქვეყნის ანგარიშიდან.

რეკომენდაცია 1: სტრუქტურული ცვლილებების შემოღება რესურსების სიმცირის პრობლემის გადასაწყვეტად

რეკომენდირებულია ადამიანური თუ ფინანსური რესურსების დაგეგმვის და განაწილების მექანიზმების რევიზია და გაუმჯობესება, იმ გზებით, რომლებიც საჭიროების შემთხვევაში, განათლების მიმწოდებლების მხრიდან, იძლევა რესურსების მოთხოვნის დაკმაყოფილების საშუალებას. მსგავსი რევიზიის საფუძველი უნდა იყოს ადგილობრივ მოთხოვნასთან შესაბამისი ჩარიცხვების შესაძლებლობების დაგეგმვა და საკადრო პოზიციების გადანაწილება ისე, რომ იგი ბალანსში იყოს როგორც მოსწავლეთა რაოდენობასთან, ასევე თანამშრომლების ანაზღაურების ხელმისაწვდომ რესურსებთან.

მონღოლეთის ეროვნული ანგარიში ასევე იძლევა რეკომენდაციას იმის შესახებ, რომ გადაიხედოს ფინანსური ფორმულები, რათა ისინი უფრო მეტად ასახავდნენ რეალობას. მაგალითად, ხელფასების გადანაწილების ოპტიმიზაციის, სოციალურ დაცვასა და მოსწავლეთა უსაფრთხოებაში ინვესტირების, და ასევე, მშობელთა შემოწირულობების მობილიზების გზებით, ისე, რომ მათ საშუალება მიეცეთ უფრო ეფექტურად აღმოეჩინონ საჯარო დაფინანსებაში არსებული პრობლემები.

რეკომენდაცია 2: ნდობის აღდგენის ღონისძიებებში ინვესტირება ხარისხის უზრუნველყოფის რეფორმების დახმარებით

უნდობლობა კეთილსინდისიერების რისკის ძლიერი მამოძრავებელია (Milovanovitch & Lapham, 2018). ოთხივე ქვეყანაში მწვავედ დგას მასწავლებლებისა და სკოლების მიერ მიწოდებული განათლების ხარისხის შესახებ სანდო და ობიექტური ინფორმაციის ნაკლებობის პრობლემა. ეს ფაქტი ინვესტს უნდობლობას და ქმნის ინფორმაციის ასიმეტრიულობის სიტუაციას, სადაც მშობლებმა შეიძლება მიმართონ პრევენციულ ზომებს, დამატებითი და ხშირად არაკანონიერი სერვისებისთვის გადახდის ფორმით, როგორიცაა მაგალითად, შეუსაბამო კერძო გაკვეთილები, შემოწირულობები უკეთესი ნიშნების ან სკოლაში ჩარიცხვის სანაცვლოდ, და ა.შ.

ყირგიზეთის INTES ანგარიში მიუთითებს, რომ ინფორმაციის ასიმეტრიულობის პრობლემის გადაჭრა შესაძლებელია განათლების შედეგების შესახებ სანდო ინფორმაციის მიწოდების საფუძვლის შექმნით, კონკრეტულად კი განათლების მიმწოდებლების საქმიანობის შესახებ მრავალგანზომილებიანი (მრავალფაქტორული) შეფასებების ახალი სისტემის შემუშავებით. შეფასებებმა უნდა გაითვალისწინონ არამართო ის განზომილებები, რომლებიც მნიშვნელოვანია ხელისუფლებისთვის, როგორიცაა მაგალითად რეგულაციების დაცვა, არამედ ისინიც, რომლებიც მნიშვნელოვანია ბენეფიციარებისთვის და დაინტერესებული მხარეებისთვის ანუ მშობლებისთვის; ესენია სწავლების შედეგები, სასწავლო ატმოსფერო, სასკოლო გარემოს უსაფრთხოება, პროცედურების გამჭვირვალობა, მხარეებს შორის ნდობა და ა.შ. ეს დაეხმარება მშობლებს მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები და უკეთესად გაიგონ მართლა სჭირდებათ თუ არა სკოლებს მათი მხარდაჭერა განათლების ხარისხის ასამაღლებლად და თუ კი, რა სახის მხარდაჭერა.

საქართველოს ეროვნული ანგარიშიც იგივე პრიორიტეტზე ფოკუსირდება და მიუთითებს, რომ დროა შეიქმნას სკოლის შედეგებზე დამყარებული შეფასება, რომელიც

ასევე ითვალისწინებს მასწავლებლების კვალიფიკაციებს და საქმიანობას. ასევე განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს სწავლების პროცესის ხარისხს, მოსწავლეების მოსწრებას, მასწავლებლების პროფესიულ განვითარებას და ა.შ. ანგარიში მიუთითებს: “სკოლის დირექტორებს ნაკლებად ექნებათ სურვილი და მონდომება სამსახურში აიყვანონ ნაკლებად კვალიფიციური კადრი ან გახდნენ კეთილსინდისიერების დარღვევის მონაწილენი.”

ნდობის აღდგენის ასეთ ზომებთან ერთად, უნდა მოხდეს სკოლების ფინანსურ ანგარიშებთან წვდომის დაშვება, რაც ასევე გულისხმობს, რომ სკოლებს უნდა მიეცეთ ფინანსური მენეჯმენტის შესაძლებლობა ინსტიტუციონალურ დონეზე იმისათვის, რათა მოამზადონ მსგავსი ანგარიშები და აწარმოონ საბუღალტრო აღრიცხვა.

რეკომენდაცია 3: ავტონომიის გაზრდა უკეთესი ანგარიშვალდებულებისთვის

ყველა ქვეყანაში მნიშვნელოვანი იქნებოდა იმ პროცესებზე კონტროლის გაძლიერება, რომლებიც მოიცავენ გადანყვეტილებებს ადამიანური და ფინანსური რესურსების გამოყენებასა და განაწილების შესახებ და ამავე დროს, იმის უზრუნველყოფა, რომ განათლებაში მონაწილე პირებს ამ მხრივ მიენოღებოდეთ მკაფიო რეგულაციები და მითითებები ამ რეგულაციების დაცვის შესახებ.

ამ მხრივ, კონკრეტული მიზნები უნდა მოიცავდეს რეგულაციებს და ავტონომიას, როლებიც დაკავშირებულია დამატებითი საგანმანათლებლო სერვისების მიწოდებასთან, კადრების დანიშვნასთან, სკოლის ბიუჯეტების შესრულებასა და დაბალანსებასთან (მათ შორის, უფრო მეტი მოქნილობის უზრუნველყოფა, სკოლების სახაზინო ანგარიშების საშუალებით შემოწირული ფულის გამოყენებით), და რაც მთავარია, განათლებაში პირადი შემოწირულობების წესიერ და რეალისტურ რეგულაციებთან.

რეკომენდაცია 4: გადანყვეტილების მიღების პროცესების დეპოლიტიზირება, მედიის ჩართულობით გამჭვირვალობის ხელშეწყობის გზით

ერთ-ერთი ეროვნული ანგარიში (ყირგიზეთი) მიუთითებს, რომ ჟურნალისტები და სხვა გავლენიანი პირები (ბლოგერები და სოციალური მედიის აქტივისტები) უნდა დატრენინგდნენ, რათა საზოგადოებას მიაწოდონ კრიტიკული პოზიცია მშობელთა შემოწირულობების გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით.

ეს რეკომენდაცია შეიძლება სხვა ქვეყნებზეც გავრცელდეს და ასევე მოიცვას ისეთი საკითხები, როგორიცაა განათლებაში საკადრო გადანყვეტილებების მანიპულაცია და არაკვალიფიციური კანდიდატების დაქირავება. ანგარიშში ასევე აღნიშნულია: “რამდენადაც ეს საკითხი ხდება მანიპულაციის საგანი არჩევნების წინ და ხშირად გამოყენებულია პოლიტიკური კამპანიებისთვის, მნიშვნელოვანია ხალხს დავებმართო საკითხთან დაკავშირებით საკუთარი პოზიციის ჩამოყალიბებაში, იმის მაგივრად, რომ მათ კრიტიკული დაკვირვების გარეშე “მიიღონ მხარეები”.

რეკომენდაცია 5: სერვისების ფარულად მიწოდების პრობლემის გადაწყვეტა ინტერესთა კონფლიქტის რეგულაციების გაუმჯობესების გზით

ეროვნულ INTES ანგარიშში, მონღოლეთის ჯგუფი ხაზს უსვამს, რომ საჭიროა ადეკვატური და მკაფიო რეგულაციები განათლებაში ისეთ დამატებით ფასიან სერვისებთან დაკავშირებით, როგორიცაა გახანგრძლივებული სწავლება. რეგულაციების მიზანია მსგავს გარემოში მომუშავე მასწავლებლების ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება და სერვისისთვის მინიმალური ხარისხის სტანდარტების წაყენება. მსგავსი რჩევებია ჩამოყალიბებული ყივრილეთის ანგარიშშიც: მაშინაც, კი როდესაც დამატებითი სერვისები რეგულირდება, კონტროლი სუსტია და გაძლიერებას საჭიროებს.

ახალი რეგულაციების შემოღება და გამკაცრება ვერ გადაჭრის ამ პრობლემას, თუკი არ არსებობს მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ამ რეგულაციების დაცვას. დამატებით სერვისებთან დაკავშირებული კეთილსინდისიერების პრობლემის საფუძველში არის მასწავლებლების, როგორც საჯარო თანამშრომლების, ინტერესთა კონფლიქტი. ამ თვალსაზრისით, სერვისების ფარულად გაწევის პრობლემის გადაჭრის ღონისძიებები ასევე უნდა ფოკუსირდებოდეს მასწავლებლებისთვის დახმარების გაწევაზე წახალისების, მითითებების და კონსულტაციის მოძიების შესაძლებლობების ფორმებით, იმის შესახებ თუ როგორ ამოიცნონ პოცენტიური ინტერესთა კონფლიქტი და რეაგირება მოახდინონ მასზე. ეს მოიცავს ისეთი პირობების შექმნას, სადაც მასწავლებლებს შეუძლიათ იმოქმედონ შიშის გარეშე.

რეკომენდაცია 6: ე.წ. “მამხილებელთა” (whistleblower) ხელშეწყობა და მფარველობა

ევროპის საბჭო “მამხილებლებს” განმარტავს, როგორც ადამიანებს, რომლებიც ამჟღავნებენ ინფორმაციას საზოგადოებრივი ინტერესისთვის საფრთხის ან ზიანის მიყენების შესახებ, მათი სამუშაო ურთიერთობის კონტექსტში, იქნება ეს საჯარო თუ კერძო სექტორში (Council of Europe, 2014). განათლებაში “მამხილებლობის” შესახებ ინფორმაცია ჯერაც ძალიან მწირია, თუმცა ის ინფორმაცია, რომელიც ხელმისაწვდომია, მიუთითებს, რომ შემთხვევების ძალიან დიდი ზრდაა, განსაკუთრებით კი ისეთი მნიშვნელოვანი სიტუაციების შესახებ, როგორიცაა გამოცდები და შეფასებები.¹¹

ამ ანგარიშში განხილული კეთილსინდისიერების დარღვევები სისტემურია და განპირობებულია იმ ადამიანების მონაწილეობით, რომლებსაც სხვადასხვა როლი აქვთ განათლებაში. მიუხედავად იმისა, რომ მათ უმრავლესობას არ აქვს საბაზი გაამხილონ თავიანთი ჩართულობა პრობლემებზე ქცევაში, ზოგიერთ მათგანს შესაძლოა სურდეს სხვაგვარად მოქცევა და საკუთარი პროფესიული თუ პიროვნული კეთილსინდისიერების შენარჩუნება დარღვევების “მხილების” გზით.

განათლების მიმწოდებლებმა და საგანმანათლებლო ორგანოებმა უნდა შექმნან ამისათვის საჭირო პირობები. უნდა არსებობდეს კომუნიკაციის არხები და სამართლებრივი

¹¹ იხ. ბოლოდროინდელი დისკუსიები გაერთიანებულ სამეფოში: <https://www.theguardian.com/teacher-network/teacher-blog/2012/dec/10/whistleblowing-schools-teachers-malpractice>

შეთანხმებები, რომლებიც დაიცავს მსგავს ადამიანებს, მათი ანონიმურობის შენარჩუნებით და პროფესიული სასჯელიდან თავის არიდებით. კვლევაში მონაწილე ზოგიერთმა ქვეყანამ (მონღოლეთი) გასცა რეკომენდაცია სამართლიანი და ეფექტური ცხელი ხაზების დაფუძნების შესახებ, იმისათვის რათა ინფორმაცია დარღვევების შესახებ სათანადოდ იყოს გაზიარებული მაგალითად მმართველობის სხვადასხვა დონეებზე.

რეკომენდაცია 7: თანამონაწილეობითი მმართველობის გაძლიერება

როგორც უკვე განხილული იყო, კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული პოლიტიკის პრობლემები შეიძლება გამომდინარეობდეს განათლების სექტორში ნაწილობრივი ან წარუმატებელი რეფორმებით გამოწვეული პოლიტიკის სისუსტეებიდან. სია მოიცავს ფინანსური მენეჯმენტის რეფორმას ყირგიზეთსა და მონღოლეთში, საკადრო რეფორმის არასრულ და ნაჩქარევ დანერგვას საქართველოში, დაქირავების მეთოდოლოგიას მოლდოვაში და ა.შ.

საგანმანათლებლო რეფორმები ბევრი მიზეზის გამო შეიძლება იყოს არასრული და ცუდად დაგეგმილი. ერთ-ერთი მათგანია რეფორმებში ჩართულ პირებთან გაზიარებული საერთო მიზნის და თანამფლობელობის განცდის ნაკლებობა. შესაბამისად, რეკომენდირებულია, რომ როგორც ამას ქართველი მკვლევარების ჯგუფი მიუთითებს: “პოლიტიკაში ცვლილებების დაგეგმვა და წარმართვა უნდა იყოს ღია, გამჭვირვალე და თანამონაწილეობითი პროცესი”, რომელშიც თავიდანვე ჩართულნი იქნებიან პრაქტიკოსები და ბენეფიციარები, რათა რეფორმების სანცის ეტაპზევე უზრუნველყოფილი იყოს დაგეგმვის კარგი გადაწყვეტილებები. შესაბამისად, მშობლების და საზოგადოების წევრების ჩართულობა მმართველობასა და გადაწყვეტილების მიღებაში, ისევე როგორც მონიტორინგის სერვისებში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია.

რეკომენდაცია 8: განათლების მიმწოდებელთა დონეზე კეთილსინდისიერების კულტურის ხელშეწყობა

მოლდოვის INTES ანგარიშში, ეროვნული მკვლევართა ჯგუფი მიუთითებს, რომ დროა ღონისძიებების მიღება ანტიკორუფციული სტრატეგიებისა და ვალდებულებების ტრანსფორმაციისთვის, სკოლების “ორგანიზაციული კულტურის შემადგენელ ელემენტად”. ფოკუსი უნდა გაკეთდეს თანამშრომლების პროფესიული კეთილსინდისიერების გაძლიერებაზე, კომბინირებული მოქმედების საშუალებით, მათი სამუშაო პირობების გაუმჯობესებლად და განათლების მიმწოდებელთა დონეზე სავალდებულო ანტიკორუფციული წესების დასანერგად, მაგ. ეთიკის კოდექსი. ეროვნული ანგარიშები, პირდაპირ თუ ირიბად, ამ საკითხის გარშემო იყრის თავს, რომელიც არსებითად რეკომენდაციას უწევს სკოლებში კეთილსინდისიერების კულტურის წახალისებას, სტრუქტურული, რეგულაციური და კარგი პრაქტიკის კომბინაციის ინტერვენციის გზით.

3.3 დასკვნა

INTES კვლევის მიზანი არის არა ბრალის წაყენება, არამედ მტკიცებულებისა და ცოდნის მიწოდება, რამაც შესაძლოა ხელი შეუწყოს და წარმართოს შემდგომი მოქმედებები, განათლების პოლიტიკაში და პრაქტიკაში არსებული ნაკლების

იდენტიფიცირებით, როგორც კეთილსინდისიერების, ასევე უკეთესი, უფრო სამართლიანი და ინკლუზიური განათლების მიღწევის მიზნით. მცდელობები, არაკანონიერი ქმედებების აღმოსაფხვრელად, დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ რამდენად კარგად მოხდება მასწავლებლისა და ფინანსური რესურსების მენეჯმენტის სფეროში პოლიტიკის ძირითად პრობლემებთან გამკლავება.

ამ მხრივ, ქვეყანათაშორისი სინთეზი გამოყოფს რამოდენიმე მითითებას, რომლებიც იზიარებენ არაერთ მახასიათებელს. პირველი მახასიათებელი არის ის, რომ ადამიანური და ფინანსური რესურსების დეფიციტის შესახებ დისკუსია არის დისკუსია რესურსების სწორ გადანაწილებაზე და არა მათ არარსებობაზე. ძირითად შემთხვევებში, INTES კვლევის მონაწილე ქვეყნები უკვე ოპერირებენ იმ ზღვარზე, რომელიც შესაძლებელია განათლებაში საჯარო ხარჯების თვალსაზრისით. დროა სკოლის მიმწოდებლებს მიენიჭოთ უფლებამოსილება, რათა გამოიყენონ განათლებაში უკვე არსებული საჯარო და კერძო რესურსები საკუთარი მიზნებისთვის და უფრო ეფექტურად, ვიდრე ეს ახლა ხდება.

შემდეგი მახასიათებელი დაფუძნებულია დარწმუნებულობაზე, რომ კეთილსინდისიერების მიდგომას შეუძლია ხელი შეუწყოს გარკვეული საგანმანათლებლო რეფორმების გავლენის თავიდან შეფასებას და განიხილოს ამ გავლენის გამოსწორების გზები, იმ შემთხვევაში თუკი იგი უარყოფითია. კეთილსინდისიერების განხილვა წარმოადგენს ახალ ხედვას ძველ გამოწვევებზე და შესაძლოა უზრუნველყოს იმ საკითხების და პრობლემების ხელახალი განხილვა, რომლებიც დახურულად ან ზედმეტად რთულადაა მიჩნეული. ამისათვის მნიშვნელოვანია INTES მიგნებების გამოყენება და შემდგომი კვლევის განხორციელება, რომელიც უფრო მეტად ორიენტირებული იქნება უკვე იდენტიფიცირებულ პრობლემებზე.

იგივე თვალსაზრისით, ოთხივე ქვეყანაში არაკანონიერი ქცევის აღმოფხვრა დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ როგორ მოხერხდება ამ ძალისხმევით პედაგოგთა და ფინანსური რესურსების მართვის სფეროში პოლიტიკის ძირითადი პრობლემების გადაჭრა. განათლების მონაწილეებს კარგი მიზეზი აქვთ, რომ აკეთონ ის, რასაც ისინი აკეთებენ. მაშინაც კი, როდესაც მათი ქცევა პრობლემატურია კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია ამ მიზეზების გაგება, რათა დაიგეგმოს მტკიცებულებაზე დაფუძნებული საპასუხო ქმედებები, რომლებიც ეხება განათლების დაინტერესებულ მხარეთა პრობლემებს და მოლოდინებს.

გამოყენებული ლიტერატურა

- Bagdasarova, N., & Ivanov, A. (2020). *The case of Kyrgyzstan: parental contributions and integrity violations in the school education system (National INTES report)*. Bishkek: Foundation Education Initiatives Support - FEIS.
- Batkhuysag, B. (2020). *Integrity violations and parental contributions in Mongolia (National INTES report)*. Ulaanbaatar: Mongolian Education Alliance - MEA.
- Council of Europe. (2014). *Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers*. Strasbourg: Council of Europe.
- Darling-Hammond, L., & Rothman, R. (2011). *Teacher and leader effectiveness in high-performing education systems*. Washington DC: Alliance for Excellent Education.
- Draguta, O., & Goras-Postica, V. (2020). *Integrity violations in the employment and promotion of teachers in Moldova (National INTES report)*. Chisinau: Educational Center PRO DIDACTICA.
- Gorgadze, N., & Tabatadze, S. (2017). *Ethnic Minority Students and University Graduates Professional Development, Career Advancement and Employment Opportunities and Perspectives*. Tbilisi: Centre for Civic Integration and Inter-Ethnic Relations.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Washington DC: The World Bank.
- ILO. (2011). *Policies and Regulations to Combat Precarious Employment*. Geneva: International Labour Organisation.
- Kazimzade, E., & Lepisto, E. (2010). *Drawing the Line: Parental Informal Payments for Education across Eurasia*. New York: Open Society 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/>
- Machabeli, G., Gelashvili, M., & Sakhokia, N. (2020). *Recruitment of schoolteachers in Georgia: an integrity assessment (National INTES report)*. Tbilisi: International Institute for Education Policy, Planning and Management - EPPM.
- Milovanovitch, M. (2013). Fighting Corruption in Education: A Call for Sector Integrity Standards. *Edmond J Safra Working Papers, No.31*.
- 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.
- 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.
- National Bureau of Statistics. (2020). *Education in the Republic of Moldova 2019/2020: Statistical Publication*. Chisinau: National Bureau of Statistics of Moldova.
- OECD. (2005a). *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2005b). *Teachers Matter*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2008). *Corruption. A Glossary of International Standards in Criminal Law*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Denmark*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV)*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Synergies for Better Learning. An International Perspective on Evaluation and Assessment*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014). *New Insights from TALIS 2013: Teaching and Learning in Primary and Upper Secondary Education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *OECD Reviews of Integrity in Education: Ukraine 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Integrity of Education Systems: A Methodology for Sector Assessment*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Georgia*. Paris: OECD Publishing .
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OSF-Armenia. (2016). *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Armenia: An INTES Assessment*. Yerevan: OSF-Armenia and Center for Applied Policy.
- Steiner-Khamsi, G., & Harris-Van Keuren, C. (2009). *Decentralization and Recentralization Reforms: Their Impact on Teacher Salaries in the Caucasus, Central Asia, and Mongolia*. Paris: UNESCO.
- Transparency International. (2019, January 29). *Transparency International*. Retrieved from Eastern Europe and Central Asia: weak checks and balances threaten anti-corruption effort: <https://www.transparency.org/en/news/weak-checks-and-balances-threaten-anti-corruption-efforts-across-eastern-eu#>
- UNODC. (2009). *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nations.
- World Bank & OECD. (2010). *Review of National Policies for Education: Kyrgyz Republic*. Paris: OECD Publishing.
- World Bank. (2015). *Moldova: Saber Country Report*. Washington DC: The World Bank.

დანართი: INTES მეთოდოლოგიის განხორციელება ეროვნულ დონეზე¹²

კვლევაში მოცული ეროვნული ანგარიშები ეფუძნება საგანმანათლებლო სისტემების კეთილსინდისიერების შეფასების (INTES) მეთოდოლოგიას, რომელიც შეიქმნა OECD-ის ფარგლებში, გამოყენებითი პოლიტიკის და კეთილსინდისიერების ცენტრის მიერ და რომელიც ხელმძღვანელობდა განათლების კეთილსინდისიერების შეფასებებს 2010 წლიდან.

INTES-ის დეკლარირებული მიზანია ეროვნულ ხელისუფლებასა და დაინტერესებულ მხარეებს დაეხმაროს, რათა მათ გააცნობიერონ პოლიტიკასთან დაკავშირებული პირობები, რომლის დროსაც საგანმანათლებლო სისტემაში კორუფცია იზრდება და მხარი დაუჭიროს ამ პირობების გაუმჯობესების გადანაცვეტილებებს. ეს მიდგომა დაფუძნებულია ვარაუდზე, რომ განათლებაში კეთილსინდისიერების პრობლემები და კორუფცია არ არის ფენომენი, რომელიც სექტორზე “გარედან” ახდენს გავლენას, არამედ თვითონ განათლების სისტემაში ღრმად ფესვგადგმული პრობლემების შედეგია, რომელიც შეიძლება (და უნდა) გადაიჭრას ამ სექტორის გადანაცვეტილების მიმღებების, პრაქტიკოსების და დაინტერესებული მხარეების მეშვეობით (OECD, 2018).

INTES მეთოდოლოგია ცდილობს პასუხი გასცეს ორ შეკითხვას: ერთვებიან თუ არა სასკოლო განათლების მონაწილეები კორუფციულ პრაქტიკებში და თუ კი, რა როლი შეიძლება ითამაშონ იმ პირობებში, რომელშიც ისინი მონაწილეობენ? (Milovanovitch, 2020). ფოკუსი კეთდება იმ გზებზე, რომლის მეშვეობითაც განათლების პოლიტიკამ და პრაქტიკამ შეიძლება შექმნას შესაძლებლობები და მოტივები განათლების მონაწილეებისთვის, რათა ჩაერთონ კორუფციულ ქცევაში.

“კორუფციული ქცევის” მნიშვნელობა შეიძლება მოიცავდეს როგორც სისხლისსამართლებრივ დანაშაულს, ასევე უფრო რბილ, სექტორისთვის სპეციფიკურ ქცევებს, რომლებიც საზიანოა, თუმცა შეიძლება არ იყოს მიჩნეული როგორც კორუფციული საერთაშორისო სტანდარტების მიერ. ორივე ტიპის პრაქტიკა მოცულია “კეთილსინდისიერების დარღვევის” ცნებაში: ქცევა, რომელიც გამიზნული და სისტემურია, მოიცავს პროფესიონალურ პოზიციებზე მყოფ განათლების მონაწილეებს (მაგ. ადმინისტრატორებს, ღირეფტირებს, მასწავლებლებს) და ეწინააღმდეგება განათლების სექტორის ღირებულებებსა და პრინციპებს (OECD, 2018). ეროვნული ანგარიშები მიჰყვება კეთილსინდისიერების დარღვევების INTES ტიპოლოგიის 2019 წლის განახლებას.¹³

INTES მეთოდოლოგიის შესაბამისად, ეროვნულმა ანგარიშებმა ასევე შეაგროვეს ინფორმაცია განათლებაში მოწყვლადი სფეროების შესახებ, რომლებიც ქმნიან პირობებს

¹² გადმოტანილია ეროვნული ანგარიშებიდან

¹³ INTES ტიპოლოგიის უახლესი განახლებისთვის იხ. www.policycenters.org/INTES

კეთილსინდისიერების დარღვევებისთვის, იმ მიზნით, რომ პრაქტიკოსებს და გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს მიაწოდონ ინფორმაცია თუ როგორ შეცვალონ ეს პირობები უკეთესობისკენ. “მონყვლადი სფეროები” განმარტებულია როგორც სისუსტეები განათლების პოლიტიკასა და პრაქტიკაში, რომლებმაც შესაძლოა განათლების მონაწილეებს, როგორებიც არიან მასწავლებლები, დირექტორები, მშობლები და ადმინისტრატორები, მისცენ შესაძლებლობა და მიზეზი, რომ მონაწილეობა მიიღონ კეთილსინდისიერების დარღვევებში (Kovac Cerovic, Jovanovic, & Milovanovitch, 2019; OECD, 2018).

ეროვნულ დონეზე, კვლევის მეთოდოლოგია მოიცავდა სამ ფაზას: სამაგიდე კვლევა, პირველადი მონაცემების შეგროვება ფოკუს ჯგუფებისა და დინამიური თხრობის მეშვეობით და სიღრმისეული, ნახევრად-სტრუქტურირებული ბილატერალური და ჯგუფური ინტერვიუები თითოეულ ქვეყანაში. ამ საფეხურების გამოყენება განსხვავდებოდა ქვეყნებში ადგილობრივი კონტექსტის სპეციფიკის გათვალისწინებით, როგორც ეს აღწერილია ქვემოთ

საქართველო

“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 გადაწყვეტილების მიმღებთათვის, რათა შეძლონ მიმდინარე სარეფორმო პროცესებსა და აქტივობებში გამოვლენილი ნაკლოვანებების კორექტირება.

გემოაღნიშნული 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 სატელეფონო 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 A1. ჩაღრმავებული ინტერვიუს მონაწილეები

დირექტორი	6 (4 დირექტორი რეგიონიდან და 2 დირექტორი დედაქალაქიდან)
დირექტორის მოადგილე	2
სამინისტროს წარმომადგენელი	2

მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის წარმომადგენელი	1
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 A2. 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”.

ყირგიზეთი

“ჩვენი კვლევის ძირითადი ფოკუსი მშობელთა შემოწირულობებია: ნებაყოფლობითი (ყოველი შემთხვევისთვის ოფიციალურად) გადასახადები, რომლებსაც სკოლები აგროვებენ მათი ფუნქციონირების მხარდასაჭერად და გარკვეული საგანმანათლებლო სერვისების უზრუნველსაყოფად. ცხადია, ბოლო ორი ტიპის დარღვევა: (8) თაღლითობა და

(9) აკრედიტაციისა და ლიცენზირების გაყალბება მშობელთა შემოწირულობების საკითხთან რთული დასაკავშირებელია. თუმცა, სხვა დანარჩენი (no. 1-7) ჯდება ჩვენი ანალიზის მიზანში, რასაც წარმოადგენს მშობელთა ფულის არასწორი გამოყენების იდენტიფიცირება და თავად გადასახადების საჭიროების სამართლიანი დასაბუთება. აღმოჩნდა, რომ მშობელთა შემოწირულობები, გარკვეული გზით, ხელს უწყობს ყველა დარღვევას: ეს ფული სკოლებს ეხმარება საჭირო ხარჯების დაფარვაში, რაც ოფიციალურად არ არის უზრუნველყოფილი, თუმცა კონტროლი ამ ფულზე ძალიან სუსტია.

ამ მიდგომამ ხელი შეუწყო საგანმანათლებლო სისტემებში კეთილსინდისიერების დარღვევის სტრუქტურის აღწერას, რაც მოიცავს სტიმულს არსებული წესების დარღვევისთვის და ასევე, შესაძლებლობებს ამის გასაკეთებლად. ორივე სტრუქტურული კომპონენტი ფესვგადგმულია პოლიტიკის სისუსტეებში, ან კანონმდებლობაში ან/და პროცედურულ პრაქტიკებში. მაგალითად, დაფინანსების ნაკლებობა წარმოადგენს ძლიერ სტიმულს თაღლითობისთვის და არაკანონიერი დაფინანსების ძიებისთვის. მეორეს მხრივ, სახელმწიფო ბიუჯეტის გაუგებარი ინსტრუქციები იწვევს ფულის განაწილების არაფორმალურ და არალეგალურ პრაქტიკებს. შესაბამისად, დარღვევის ხარისხი შეიძლება მოთავსებული იქნას კონტინუუმში, დანყებული პრობლემატური ქცევით და დამთავრებული კრიმინალური აქტივობებით. მაგალითად, არასათანადო ქცევა ან ადმინისტრაციული პრობლემები შესაძლოა იყოს ფულის ხარჯვის ნაწილი, ანგარიშგებისთვის სათანადო დოკუმენტების გარეშე ან შემცვლელი ფინანსური დოკუმენტების გამოყენებით, რომლებიც არ ასახავენ რეალურ შესყიდვებს (საგადასახადო ხარჯების დასაფარად ან სხვა პროდუქტების ასახვისთვის, რომლებიც არ არის საჭირო სკოლისთვის, თუმცა ერგება ანგარიშგების ოფიციალურ ფორმას). თუმცა, ხანდახან ეს შეიძლება იყოს თაღლითური სქემის ნაწილი, როდესაც ყალბი ფასები აისახება დოკუმენტაციაში იმისათვის, რათა შესყიდვებზე პასუხისმგებელმა პირებმა უკანონოდ მიითვისონ მშობლების ფული და ეს უკვე რეალური კრიმინალური აქტივობაა მშობელთა შემოწირულობების სფეროში.

კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით, საჯარო სკოლებისთვის მშობელთა შემოწირულობების გასაანალიზებლად მონაცემები შეგროვდა სხვადასხვა წყაროებიდან: (1) მედიის მასალები და დისკუსიები სოციალურ მედიაში გამოყენებული იქნა საჯარო სკოლებში მშობელთა შემოწირულობების შესახებ საზოგადოებრივი აზრის და დისკურსების ანალიზის მიზნით; (2) კანონმდებლობა და ნორმატიული ჩარჩო, ექსპერტების ინტერვიუებთან ერთად, გამოყენებული იქნა სკოლების ფინანსურ მართვაში არსებული ბრძანებების და წესების გასაანალიზებლად; (3) სიღრმისეული ინტერვიუები და ფოკუს ჯგუფები, დინამიკურ თხრობის ტექნიკასთან ერთად, გამოყენებული იქნა სკოლებში მშობელთა შემოწირულობების პრაქტიკის შესასწავლად.

პრაქტიკების უფრო დეტალურად შესწავლის მიზნით, განხორციელდა სხვადასხვა ტიპის სკოლების შემთხვევის შესწავლა: “ელიტური/ძვირიანი” სკოლები, “საშუალო” მუნიციპალური სკოლები და ორი სკოლა ქალაქის ახალ უბანში (“ნოვოსტროიკა”), სადაც დაფიქსირდა მშობელთა შემოწირულობების დაბალი მაჩვენებელი. შემდეგი სექცია ეძღვნება ჩვენ მიგნებებს მშობელთა შემოწირულობების ფუნქციონირებაში, თითოეული ტიპის სკოლაში.

თითოეულ სკოლაში, ჩატარდა ინტერვიუ დირექტორთან (სიღრმისეული ინტერვიუები) და ერთი ფოკუს ჯგუფი მშობელ აქტივისტებთან, რომლებიც მონაწილეობდნენ ფულის შეგროვებაში, გადანაწილებაში და კონტროლში. “ელიტური” სკოლა მოიცავდა 39 მონაწილეს, რომლებიც მცირე ჯგუფებში მუშაობდნენ და საერთო დისკუსიების დროს შედეგებს აუღერებდნენ. იგივე სქემა იქნა გამოყენებული “საშუალო” სკოლის შემთხვევაში, სადაც 20 მონაწილე მოვიდა შეხვედრაზე. ერთ-ერთ ნოვოსტროიკას ფოკუს ჯგუფში მონაწილეობდა რვა მშობელი, ხოლო მეორეში-40.

დამატებით, ექსპერტებთან ჩატარდა სამი ნახევრად-სტრუქტურირებული ინტერვიუ: ერთი ფინანსური სპეციალისტი მუნიციპალური ადმინისტრაციიდან და ორი სკოლის ბუღალტერი.

ინტერვიუებისა და ფოკუს ჯგუფების სახელმძღვანელოები, ასევე დინამიკური თხრობისთვის გამოყენებული ამბების ნიმუშები მოცემულია დანართებში.”

მოლდოვა

“კვლევამ დამატებით გამოიყენა რაოდენობრივი მეთოდები, ლიტერატურისა და პოლიტიკის მიმოხილვის ფორმით, რომლებიც გაანალიზდა ფოკუს ჯგუფებსა და ინტერვიუებთან ერთად. დოკუმენტები გაანალიზდა განათლების კოდექსში მოცემული ამოცანების საფუძველზე, რომელიც მოიცავს მკაფიო დებულებებს მასწავლებლებისგან და მენეჯერებისგან, ისევე როგორც მშობლებისგან მოსალოდნელი აკადემიურ კეთილსინდისიერებასა და ეთიკურ ქცევასთან დაკავშირებით. ახალი დებულებების აღსრულება შესწავლილი იქნა იმის მიხედვით, თუ რამდენად მოიცავდა დაქვემდებარებული კანონმდებლობა კონკრეტულ სიტყვებს, ნულოვანი ტოლერანტობა კორუფციის მიმართ, გამჭვირვალობა, კეთილსინდისიერება და პატიოსნება. შერჩეული სიტყვები განსაზღვრავს ტექსტების იდეოლოგიას/ფილოსოფიას, განათლებაში კეთილსინდისიერების კულტურის განვითარების თვალსაზრისით, რაც მნიშვნელოვანია შესაბამისი რეფორმის ორიენტაციის დასადგენად.

კვლევა დაიწყო სამაგიდე ანალიზით, რომელიც მოიცავდა ეროვნულ კანონმდებლობას, ადგილობრივ კვლევებსა და სტატიებს მასმედიაში. ნორმატიული აქტების სია გადახედილი იქნა განათლებაში კეთილსინდისიერებისა და კორუფციის მიმართ მგრძნობელობის დასადგენად. აქტების სია მოიცავდა: ზოგად განათლებაში პროფესიული კომპეტენციების მართვის სტანდარტებს, მასწავლებლების პროფესიული კომპეტენციების სტანდარტებს, სკოლის და ხელმძღვანელობის შეფასების მეთოდოლოგიებსა და მასწავლებლების ატესტაციის რეგულაციებს.

თვისებრივი მონაცემების შეგროვება განხორციელდა ორი ფოკუს ჯგუფის მეშვეობით, სადაც გამოყენებული იქნა ამბის თხრობის აქტივობები (ერთი მასწავლებლებთან და მეორე ხელმძღვანელობასთან). პირველი ფოკუს ჯგუფი ჩატარდა 2019 წლის 13 ნოემბერს და მასში მონაწილეობა მიიღო მოლდოვის სახელმწიფო უნივერსიტეტის, განათლების მენეჯმენტის ფაკულტეტის 10-მა მაგისტრატურის სტუდენტმა, რომლებიც წარმოადგენდნენ მასწავლებლებს და მენეჯერებს სხვადასხვა პედაგოგიური გამოცდილებით. 2019 წლის 12 დეკემბერს, 13-მა დირექტორმა მონაწილეობა მიიღო ფოკუს ჯგუფში, EC PRO DIDACTICA-

ს შენობაში. ორივე ჯგუფის მონაწილეები იყვნენ როგორც ქალაქიდან, ასევე სოფლებიდან, როგორც ქალები, ასევე მამაკაცებიც, მასწავლებლები და მენეჯერები.

პირველი ფოკუს ჯგუფი ჩატარდა მოლდოვის სახელმწიფო უნივერსიტეტში, მაგისტრატურის სტუდენტებთან. ჯგუფი შედგებოდა 10 კაცისგან, 8 ქალი და 2 კაცი, 9 ურბანული, ხოლო ერთი რურალური საგანმანათლებლო ინსტიტუტებიდან. ჯგუფის ერთ-ერთი მონაწილე იყო შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტრენინგ დეპარტამენტის წარმომადგენელი. მონაწილეების საშუალო ასაკი შეადგენდა 35 წელს. ჯგუფის ხანგრძლივობა იყო 2 საათი.

ფოკუს ჯგუფები შედგებოდა კითხვებისგან, რომლებიც ეხებოდა საგანმანათლებლო პროცესის კონტენტს კეთილსინდისიერების პერსპექტივიდან, დაწყებული კორუფციასთან დაკავშირებული ზოგადი კითხვებით, დასრულებული უფრო კონკრეტული კითხვებით მასწავლებლების დანიშვნის და განთავსუფლების პროცესში შეუსაბამო პრაქტიკების შესახებ.

მეორე ფოკუს ჯგუფში მონაწილეობა მიიღო 13-მა მენეჯერმა, რომელთა შორისაც იყვნენ: განათლებასა და კვლევაში ხარისხის უზრუნველყოფის ეროვნული სააგენტოს (NAQAER) წარმომადგენელი, რომელიც პასუხისმგებელია ინსტიტუტების და მენეჯერების შეფასებასა და აკრედიტაციაზე; სკოლის ეროვნული ინსპექციის ყოფილი დირექტორი, დედაქალაქის საგანმანათლებლო დაწესებულებების 3, ხოლო სოფლის დაწესებულებების- 4 დირექტორი, 3 რაიონული ცენტრის წარმომადგენელი, რეგიონალური განათლების დეპარტამენტის წარმომადგენელი და ეროვნული ანტიკორუფციული ცენტრის წარმომადგენელი. ფოკუს ჯგუფის მონაწილეები წარმოადგენდნენ საგანმანათლებლო ინსტიტუტების ყველა დონეს, უნივერსიტეტების გარდა: ბალები, დაწყებითი სკოლები, საშუალო სკოლები და კოლეჯები (VET). საშუალო ასაკი შეადგენდა 46 წელს. ფოკუს ჯგუფის ხანგრძლივობა იყო 4 საათი.

დისკუსია დაიწყო სტატიის პრეზენტაციით, რომლის სათაურიცაა “მოლდოვის საგანმანათლებლო სისტემაში კორუფციის ფორმები: ხედი კულისებს მიღმა”,¹⁴ და რომელიც გამოქვეყნდა 2019 წლის 30 ოქტომბერს, *Plattform*-ს ვებგვერდზე. სტატიაში ძირითადად მოცემულია მასწავლებლების მიერ ჩადენილი კეთილსინდისიერების დარღვევები, რადგან დირექტორების მიერ ჩადენილი დარღვევები ნაკლებად განიხილება საჯარო სივრცეებში. ამის მიუხედავად, სტატიამ გამოიწვია მწვავე დებატები და წინააღმდეგობრივი მოსაზრებები, ბევრი ეთანხმებოდა სტატიის ავტორს, ხოლო სხვები კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებდნენ მის ობიექტურობას. ფოკუს ჯგუფის სხვა კითხვები ფოკუსირდებოდა მასწავლებლების დაქირავებასთან და დანიშნულებასთან დაკავშირებულ უკანონო ქმედებებზე, სკოლებში კეთილსინდისიერების განვითარების პერსპექტივებსა და გამოწვევებზე, პოლიტიკის აუცილებელ რეფორმებზე და სკოლის დონეზე სხვა საჭირო ცვლილებებზე.

შემდეგი ნაბიჯი იყო სამი სიღრმისეული ინტერვიუ, ერთი MoECR-ს წარმომადგენელთან, რომელიც პასუხისმგებელია მასწავლებლების შეფასებასა და

¹⁴ <http://www.platzforma.md/archive/387774>

პროფესიულ განვითარებაზე; ერთი განათლების ყოფილ მინისტრთან, რომლის დღის წესრიგი იყო განათლებაში კორუფციასთან ბრძოლა; და ერთი მასწავლებელთან, ეროვნულ ექსპერტთან და ტრენერთან, რომელიც ასევე იყო ბაკალავრიატის ეროვნული გამოცდის ორგანიზების ეროვნული კომისიის თავმჯდომარე. რესპონდენტები შეირჩნენ EC PRO DIDACTICA-სთან პროფესიონალური ურთიერთობის და ამ პროექტში პარტნიორობის საფუძველზე.

რესპონდენტებს სთხოვეს სიღრმისეულად აღენერად მასწავლებელთა დასაქმების პრაქტიკები და არაკანონიერი ქმედებების მაგალითები (ვინ არის მსხვერპლი, რა ფაქტორები უწყობს ხელს ამგვარ ქცევებს და რა ღონისძიებები არსებობს მათ შესაჩერებლად). მათ ასევე ჰკითხეს ადამიანური რესურსების მართვასთან დაკავშირებული კარგი პრაქტიკების შესახებ და სთხოვეს დაესახელებინათ სკოლებში კორუფციის სხვა შემთხვევები. დაბოლოს, რესპონდენტებს სთხოვეს გაეზიარებინათ მათი მოსაზრებები განათლებაში კეთილსინდისიერების განვითარების პერსპექტივების/გამოწვევების და შესაბამისი აქტივობების შესახებ.

რესპონდენტებს არ ეცალათ პირისპირ ინტერვიუებისთვის. მათ რამოდენიმეჯერ გადადეს ინტერვიუ, რადგან ის ზამთრის არდადეგებს ემთხვეოდა. საბოლოოდ, რესპონდენტებმა კითხვებს წერილობით უპასუხეს და გამოაგზავნეს ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით. პასუხების ვალიდაციისა და დეტალების დამატების მიზნით, საბოლოო კითხვები განხილული იყო ტელეფონით.”

მონღოლეთი

“ამ შეფასებაში გამოყენებული მონაცემები შეგროვდა ფოკუს ჯგუფების, ინდივიდუალური ინტერვიუების, სოციალური მედიის ანალიზისა და სამაგიდე კვლევის მეშვეობით. ფოკუს ჯგუფებით მონაცემთა შეგროვებლად, ჩვენ გამოვიყენეთ INTES-ზე დაფუძნებული AIREN¹⁵ მიდგომა. მონაცემთა შეგროვების სხვადასხვა ტექნიკების გამოყენების მიზანი იყო კორუფციულ ქმედებებთან დაკავშირებული გამოცდილებების გაგება მასწავლებლებისგან, მშობლებისგან, სამოქალაქო საზოგადოებისა და ხელისუფლებისგან.

სამი ფოკუს ჯგუფი ჩატარდა დინამიკური თხრობის ტექნიკის გამოყენებით იმისათვის, რათა შესწავლილიყო მშობელთა შემოწირულობები სხვადასხვა სკოლებში. თავდაპირველად, ჩატარდა ფოკუს ჯგუფი მშობელთა და მასწავლებელთა ასოციაციის წევრებთან, დედაქალაქში მათი ყოველწლიური ღონისძიების შემდეგ. ჯგუფი შედგებოდა 23 მშობლისგან, ექვსი რურალური სკოლიდან. მათთვის, დინამიკური თხრობის ტექნიკა გამოყენებული იქნა კონტექსტის შესასწავლად. აზიის ფონდის მიერ ჩატარებული კვლევა წარმოადგენდა თხრობისთვის გამოსაყენებელ ამბების საფუძველს. ოთხი დაუსრულებელი ამბავი ბავშვზე, რომელიც სკოლაში უნდა მიიღონ, რომელიც სხვა კლასში ან სკოლაში უნდა გადაიყვანონ, რომელიც ესწრება თავისივე მასწავლებლის გაძლიერებული სწავლების სერვისებს, გადაეცათ ჯგუფებს ბედნიერი დასასრულის დასაწერად. ჯგუფი მოიცავდა

¹⁵ კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული განათლების ნარატივების ანალიზი

სკოლის და ბაღის მასწავლებლებს და ამიტომ, გარკვეულ შემთხვევებს აწყდებოდა (...) ჯგუფში განხილული თემები იყო მშობელთა შემოწირულობები, პრესტიჟულ საჯარო სკოლებზე არაკანონიერი წვდომა, სტუდენტთა მიღწევების შეუსაბამო აღიარება და ამ არაკანონიერი პრაქტიკების აღმოფხვრის გზები.

მეორე ფოკუს ჯგუფი ჩატარდა უვერხანგაის პროვინციაში და შედგებოდა ხუთი მონაწილისგან, მათ შორის სამი მწყემსისგან, არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლისგან და პენსიაზე გასული სკოლის თანამშრომლისგან. წერილი, ინსტრუქციებთან ერთად, გაეგზავნა უვერხანგაის პროვინციის ყველაზე აქტიურ არასამთავრობო ორგანიზაციას, რომელიც MEA-სთან კოლაბორაციით მონაწილეობდა მსოფლიო ბანკის დაფინანსებულ სოციალური ანგარიშვალდებულების და სათემო სკოლის პროექტში. მას მოეთხოვა ფოკუს ჯგუფების მონაწილეების დასახელება. დანარჩენი ფოკუს ჯგუფები ჩატარდა ულან-ბატორში, ქვეყნის დედაქალაქში. ქალაქის ჯგუფი მოიცავდა შვიდ ადამიანს, მათ შორის წარმომადგენლებს/მშობლებს კერძო სექტორიდან, საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან, მონღოლეთის ეროვნული უნივერსიტეტიდან და ყოფილ საჯარო თანამშრომლებს.

რამოდენიმე ინდივიდუალური ინტერვიუ ჩატარდა განათლების ინსპექციის ოფიცრებთან უვერხანგაის პროვინციაში და ულან-ბატორში.

ამ ფაზას წინ უძღოდა სამაგიდე კვლევა, რომელიც მნიშვნელოვანი იყო ანგარიშის მოსამზადებლად. სამაგიდე კვლევითვის შეგროვებული არაერთი დოკუმენტი მოიცავდა კანონებს როგორცაა ეროვნული კონსტიტუცია, განათლების კანონი, ანტიკორუფციული კანონი, ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის კანონი, საჯარო სერვისების კანონი; წესებს და რეგულაციებს, როგორცაა სკოლის მასწავლებლების და ადმინისტრატორების ეთიკის კოდექსი, სკოლის წესი, საჯარო მოხელეების ეთიკის კოდექსი, ეროვნული პროგრამა კორუფციის წინააღმდეგ; მესამე პირების ანგარიშებს, როგორცაა აზიის ფონდის კვლევა კორუფციის აღქმისა და ცოდნის შესახებ (SPEAK), IAAC კვლევა, სოციალური მედიის მასალები და ა.შ.”