ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თვითმმართველი ერთეულების აუდიტის დეპარტამენტი
დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი მამრიკიშვილი

8 აპრილი 2021 წელი

N 27/36

ეგზ.: N1

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სარჩევი

ტერმინები და შემოკლებები 4
შემაჯამებელი მიმოხილვა 5
რეკომენდაციები 7

1. შესავალი 8
   1.1 აუდიტის მოტივაცია 8
   1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები 10
   1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია 10
   1.4 აუდიტის კრიტერიუმები 11

2. ზოგადი ინფორმაცია 13
   2.1 სფეროს აღწერა 13
   2.2 თბილისის, ქუთაისის, რუსთავისა და ფოთის ბაღების მდგომარეობის აღწერა 15

აუდიტის მიგნებები 19
3. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების საქმიანობის თანმიმდევრულობა ბაღების სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის უზრუნველსაყოფად 19

4. მენეჯმენტის მიერ განხორციელებული მიმდინარე (ოპერაციული) ღონისძიებები დასახული გრძელვადიანი მიზნების მისაღწევად 22
   4.1 საბავშვო ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარება მიწოდებული სერვისის გაუმჯობესების მიზნით 22
   4.2 საბავშვო ბაღების ხარისხიანი სერვისის უზრუნველსაყოფად საჭირო ადამიანური რესურსი 25
   4.3 პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლების ღონისძიებები მიწოდებული სერვისის გაუმჯობესების მიზნით 27
   4.4 ბავშვების ინტელექტუალური განვითარების ხელშეწყობისთვის საჭირო ინვენტარი 29

ბიბლიოგრაფია 31

ტერმინები და შემოკლებები

ა(ა)იპ – არასამეწარმეო არაკომერციული იურიდიული პირი.

თბილისის ბაღები - ა(ა)იპ – თბილისის საბავშვო ბაგა-ბაღების მართვის სააგენტო.

ქუთაისის ბაღები – ა(ა)იპ – ქუთაისის ბაგა-ბაღების გაერთიანება.

რუსთავის ბაღები – ა(ა)იპ – რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანება.

ფოთის ბაღები – ა(ა)იპ – თვითმმართველი ქალაქი ფოთის სკოლამდელი სააღმზრდელო გაერთიანება.

UNICEF – გაეროს ბავშვთა ფონდი.

თბილისი – თვითმმართველი ქალაქი თბილისის მუნიციპალიტეტი.

რუსთავი – თვითმმართველი ქალაქი რუსთავის მუნიციპალიტეტი.

ქუთაისი – თვითმმართველი ქალაქი ქუთაისის მუნიციპალიტეტი.

ფოთი – თვითმმართველი ქალაქი ფოთის მუნიციპალიტეტი.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

სკოლამდელი განათლება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ბავშვის შემდგომი განვითარებისა და მისი პიროვნებად ჩამოყალიბების პროცესში. სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროში ჩატარებული კვლევები ადასტურებს, რომ ადრეული განათლება უმნიშვნელოვანესი ინვესტიცია არის ბავშვის მომავალი აკადემიური, პიროვნული და სოციალური განვითარებისთვის, ასევე მთლიანად საზოგადოების განვითარებისთვის. საქართველოში საბავშვო ბაღების საქმიანობის განვითარება ქვეყნის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია. 2014-2019 წლებში სახელმწიფომ მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები განახორციელა სკოლამდელი აღზრდის სისტემის ძირეული ცვლილებისთვის. ახალი რეფორმების მიზანია საბავშვო ბაღებმა მოვლის ნაცვლად აღზრდის ფუნქცია შეითავსონ.

აუდიტის ფარგლებში შესწავლილ იქნა სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების რეფორმის მიმდინარეობის პროცესი და კანონში განხორციელებულ ცვლილებებთან ბაღების შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით თვითმმართველ ქალაქებში განხორციელებული ღონისძიებების ეფექტიანობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოსაზრებით საბავშვო ბაღების ახალ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის პროცესი საჭიროებს მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას და აქვს შემდეგი ნაკლოვანებებით:

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტებს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნის მიუხედავად, არ გაუტარებიათ სათანადო ღონისძიებები, რათა ბაღების საქმიანობა ყოფილიყო დამტკიცებული სტანდარტების შესაბამისი. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში არ არსებობს ერთიანი ხედვა, თუ როდის უნდა უზრუნველყონ მერიებმა საბავშვო ბაღების სტანდარტებთან შესაბამისობა. პასუხისმგებელი ორგანოების საქმიანობა ბაღების განახლებულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით არ არის თანმიმდევრული. მენეჯმენტი ძირითადად მიმართულია ყოველდღიური ოპერატიული ამოცანების გადაჭრისკენ და არ მოიცავს ისეთ აქტივობებს, რომლებიც გრძელვადიანად არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესებას შეუწყობს ხელს. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებზე საზოგადოების მხრიდან მზარდი მოთხოვნების გათვალისწინებით აღნიშნული პრობლემების აქტუალობა მომავალში კიდევ გაიზრდება. ასევე წინსვლა არ არის ბაღების ავტორიზაციის კუთხითაც, სათანადო ღონისძიებების განუხორციელებლობის გამო. ავტორიზაციის პროცესი, რომელიც 2018 წლის 31 დეკემბერს უნდა დასრულებულიყო, 2020 წლის 31 დეკემბრამდე გადაიდო, თუმცა მოთხოვნების დაკმაყოფილება ვერ მოხერხდა და ვადა კიდევ ერთხელ 2021 წლის 31 დეკემბრამდე გახანგრძლივდა.

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტებში არსებული ინფრასტრუქტურული რესურსი ვერ აკმაყოფილებს სტანდარტით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. მიუხედავად იმისა, რომ საბავშვო ბაღების ინფრასტრუქტურის შესაძლებლობების გასაზრდელად 2014-2019 წლებში ახალი ბაღების მშენებლობაზე – 43,999.4 ათასი, ხოლო არსებული ბაღების რეაბილიტაციაზე – 5,591.2 ათასი ლარი დაიხარჯა, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ინფრასტრუქტურა არ შეესაბამება მოქმედ სტანდარტებს. გამოვლენილი გარემოება მიუთითებს მენეჯმენტის მხრიდან სტანდარტების მიმართ არასათანადო დამოკიდებულებაზე, რადგან შესაძლებელი იყო ახლად აშენებული ბაღების მოქმედ სტანდარტებთან სრულად შესაბამისობაში მოყვანა. საჯარო ბაღებში არსებული ინფრასტრუქტურის მოცულობა ვერც სერვისზე არსებული მოთხოვნის სათანადოდ დაკმაყოფილებას უზრუნველყოფს. აღსანიშნავია, რომ

ბაღების შენობები სრულად არ არის აღჭურვილი კანონმდებლობით განსაზღვრული ნორმების შესაბამისი სახანძრო უსაფრთხოების სისტემით. შესაბამისად, 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტების მხრიდან ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე განხორციელებული ღონისძიებები, მიწოდებული სერვისის ხარისხის გაუმჯობესების თვალსაზრისით, არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს დასახული მიზნის მიღწევას.

მუნიციპალიტეტების სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს არ გააჩნიათ საკმარისი ადამიანური რესურსი, რათა საბავშვო ბაღების საქმიანობა შეუსაბამონ მოქმედ სტანდარტებს. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში აღმზრდელთა არასაკმარისი რაოდენობა აისახება სწავლების მეთოდოლოგიურ მხარეზე, რაც შესაძლებელია აღსაზრდელთა სათანადო ხარისხით სასკოლოდ მზაობისთვის მნიშვნელოვანი ხელისშემშლელი ფაქტორი გახდეს. ასევე, პედაგოგების ნაკლებობა ხელს უშლის საბავშვო ბაღებში სასწავლო პროცესის სათანადოდ წარმართვას. მიუხედავად არსებული მდგომარეობისა, შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს არ გაუტარებიათ სათანადო ღონისძიებები არსებული საკითხის გადასაჭრელად. არ არსებობს დროში გაწერილი გეგმა, რომლის მიხედვით პედაგოგების და აღსაზრდელების რაოდენობა კანონთან შესაბამისობაში იქნება მოყვანილი. საკითხის გადაჭრა მნიშვნელოვანია სკოლამდელი აღზრდის სერვისის გასაუმჯობესებლად.

სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს არ გააჩნიათ სათანადო კვალიფიკაციის მქონე საკმარისი ადამიანური რესურსი, რათა საბავშვო ბაღების საქმიანობა შეუსაბამონ მოქმედ სტანდარტებს. აღნიშნული აისახება სწავლების მეთოდოლოგიურ მხარეზე, რადგან პედაგოგთა კვალიფიკაცია არსებითი კომპონენტია ბავშვთა სასკოლო მზაობისათვის. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს არ აქვთ შემუშავებული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს იმ პედაგოგების გადამზადებას, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს. ბაღებში დაცული არ არის პედაგოგების უწყვეტი განათლების ორგანიზების პრინციპი, რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვნად ამცირებს სერვისის ხარისხის გაუმჯობესების შესაძლებლობებს.

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის საბავშვო ბაღების დანახარჯების სტრუქტურის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ ბავშვების ინტელექტუალური განვითარებისთვის[1] საჭირო ინვენტარის შეძენას. აღნიშნული ინვენტარის შესაძენად გაწეული ხარჯები, ბაღების მთლიან გადასახდელებში აუდიტის ობიექტების მიხედვით, 0.04%-დან 0.7%-მდე მერყეობს. საბავშვო წიგნების, დამხმარე ინვენტარის და სათამაშოების შესყიდვა უმნიშვნელოვანესია სააღმზრდელო საქმიანობის ნორმალურად წარმართვისა და ბავშვის სკოლამდელი მზაობის უზრუნველყოფისთვის. მიუხედავად ამისა, ბაღებში აღნიშნული ინვენტარის შეძენას ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება.

1 ყურადღების, მეხსიერების, სივრცის აღქმის, რაოდენობრივი აზროვნების და სხვა უნარების განვითარება.

რეკომენდაციები

რეკომენდაცია 1

სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა მუნიციპალიტეტის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებთან კონსულტაციების საფუძველზე შექმნან დროში გაწერილი ერთიანი სტრატეგია, რათა იცოდნენ, თუ რა კონკრეტული ნაბიჯები უნდა გადაიდგას საბავშვო ბაღების სტანდარტების დაკმაყოფილების პროცესში. აუცილებელია, სამოქმედო გეგმა იყოს თანმიმდევრული და ითვალისწინებდეს ეტაპობრივად განსახორციელებელ კონკრეტულ ქმედებებს, რათა შესაძლებელი იყოს მისი შესრულების შეფასება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ავტორიზაციის პროცესის სათანადოდ წარმართვას და საბავშვო ბაღების მოქმედ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას.

რეკომენდაცია 2

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტების სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა, შესაბამის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებთან კონსულტაციის საფუძველზე, შეიმუშაონ საბავშვო ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარების სტრატეგია. დოკუმენტში ასახული უნდა იყოს იმ აქტივობებისა და ღონისძიებების გრძელვადიანი გეგმა, რომლითაც უზრუნველყოფენ როგორც არსებული სიტუაციის გაუმჯობესებას, ასევე საჯარო ბაღებზე მოსახლეობის მხრიდან მზარდ მოთხოვნასთან შესაბამისობას. ამასთანავე, პასუხისმგებელმა პირებმა შეისწავლონ საბავშვო ბაღებში სახანძრო უსაფრთხოების სისტემის მდგომარეობა და მის მოსაწესრიგებლად გაატარონ შესაბამისი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბავშვო ბაღების რეფორმირების პროცესის წარმართვას ისე, რომ მაქსიმალურად სწრაფად იქნეს დაკმაყოფილებული სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ფუნქციონირების სტანდარტები.

რეკომენდაცია 3

პოზიტიური სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო გარემოს შექმნის და სერვისის გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილია სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა მოიძიონ დამატებითი ფინანსური რესურსები და საბავშვო ბაღები უზრუნველყონ საკმარისი ადამიანური რესურსით. ასევე უმნიშვნელოვანესია, სასკოლო მზაობის პროცესის სრულფასოვნად წარმართვისთვის ბაღებმა შეისყიდონ საჭირო ინვენტარი და დამხმარე მასალა. შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შეიმუშაონ აღმზრდელ-პედაგოგების გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია და მაქსიმალურად მოკლე დროში უზრუნველყონ კანონით განსაზღვრული კვალიფიკაციის მქონე პერსონალის ფორმირება. დაგეგმილი რეფორმების საპასუხოდ მნიშვნელოვანია, ბაღებმა შეიმუშაონ აღმზრდელ-პედაგოგების უწყვეტი განათლების უზრუნველყოფის სისტემა.

1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

მომავალი თაობების აღზრდის მიმართულებით მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება სკოლამდელ განათლებას, რომლის ფარგლებშიც 2014-2019 წლებში ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის და განათლების სისტემის განვითარების, შესაბამისი ინფრასტრუქტურის შექმნისა და მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით სახელმწიფოში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა. საბავშვო ბაღებში სრულფასოვანი სააღმზრდელო გარემოს შექმნა ხელს უწყობს მომავალი თაობის ინტელექტუალური, კულტურული და შემოქმედებითი უნარების განვითარებას.

„ბავშვთა უფლებების შესახებ“ გაეროს კონვენციის ფარგლებში[2] სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება – განსაკუთრებული მზრუნველობა გამოიჩინოს ბავშვების მიმართ, დაიცვას მათი უფლებები და მისცეს მათ საზოგადოებაში ნორმალური განვითარების შესაძლებლობა. კონვენციის თანახმად, სახელმწიფო უზრუნველყოფს ბავშვებზე მზრუნველობისთვის და/ან მათი დაცვისთვის პასუხისმგებელი დაწესებულებების, სამსახურების და ორგანიზაციების შესაბამისობას კომპეტენტური ორგანოების მიერ დადგენილ ნორმებთან.

სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა გულისხმობს: სკოლამდელი აღზრდის სფეროში მართვის პოლიტიკის განხორციელებას, სტანდარტების შესაბამის სააღმზრდელო პროგრამის/მეთოდოლოგიის დახვეწას, კვებით უზრუნველყოფას, ბაგა-ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარებას, დაწესებულებების შშმ პირებზე ადაპტირებას და სხვ. აღნიშნულის მისაღწევად, მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების მშენებლობას, რეაბილიტაციასა და კაპიტალურ შეკეთებას, ხელს უწყობენ სკოლამდელი განათლების ხარისხის გაუმჯობესებას, უზრუნველყოფენ ხელმისაწვდომობის და ხარისხის მართვის ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბებას.

სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარებისთვის შეირჩა საქართველოს ოთხ თვითმმართველ ქალაქში – თბილისში, ქუთაისში, რუსთავსა და ფოთში არსებული სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები. აღნიშნული ქალაქები შეირჩა მათი სიდიდის, სერვისით მოსარგებლე ადამიანების რაოდენობის და დაფინანსების მოცულობის გათვალისწინებით.

თბილისში, ქუთაისში, რუსთავსა და ფოთში არსებული სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარების მოტივაციას განაპირობებს შემდეგი ფაქტორები:

პროგრამის პრიორიტეტულობა სახელმწიფო დონეზე – სახელმწიფო, მაღალი ხარისხის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების განვითარებას, მის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტულ მიმართულებად განიხილავს, რაც ბოლო დროს განხორციელებული რეფორმების და საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად დასტურდება. კანონმდებლობით და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების შესასრულებლად, 2014 წლიდან დაიწყო სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების ძირეული და მასშტაბური რეფორმა. 2016 წლის 8 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“, რომელმაც არსებითად შეცვალა მიდგომები ადრეული და სკო-

2 საქართველო კონვენციას 1989 წლის 20 ნოემბერს შეუერთდა.

ლამდელი განათლებისადმი და განათლების ამ საფეხურზე ხარისხის უზრუნველყოფის მყარი საფუძვლები შექმნა.

მნიშვნელოვანია, რომ ბაღების რეფორმირების პროცესში სახელმწიფოს მთავარი ამოცანაა ბავშვზე ორიენტირებული საგანმანათლებლო პროცესის ჩამოყალიბება, რომელიც მიმართულია ბავშვის განვითარებაზე, პასუხობს მის ინტერესებსა და საჭიროებებს, უზრუნველყოფს უსაფრთხო და ბავშვზე მორგებული გარემოს შექმნას.[3]

საბავშვო ბაღების სისტემური რეფორმირების პროცესში სახელმწიფოს მხრიდან გატარდა შემდეგი ღონისძიებები:

- გაეროს ბავშვთა ფონდის (UNICEF) და ორგანიზაცია „ვორლდ ვიჟენ – საქართველოს“ მხარდაჭერით შემუშავდა და დამტკიცდა **„ადრეული და სკოლამდელი განათლების სახელმწიფო სტანდარტი“;**[4]
- შემუშავდა **„აღმზრდელ პედაგოგთა პროფესიული სტანდარტი“;**
- შემუშავდა **„აღმზრდელის ჩარჩო დოკუმენტი“.**

დაფინანსების მასშტაბი – ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ შექმნილი სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები მუნიციპალიტეტების მოსახლეობას აწვდიან ერთ-ერთ მთავარ სერვისს – სკოლამდელ განათლებას. აღნიშნული უფლებამოსილების პრიორიტეტულობას მოწმობს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სერვისის მიწოდებაზე გაწეული ხარჯები. 2014-2019 წლებში თბილისში, ქუთაისში, რუსთავსა და ფოთში, ამ მიზნით ჯამში – 715,042.6 ათასი ლარია დახარჯული. ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის შემთხვევაში, 2014-2019 წლებში ბაღების ფუნქციონირებაზე სულ დაიხარჯა 100,909.2 ათასი ლარი, რაც ჯამში აღნიშნული მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების გადასახდელების 13%-ს აჭარბებს. თბილისის მერიამ ბაგა-ბაღების ფუნქციონირებისთვის 614,133.4 ათასი ლარი დახარჯა, რაც იმავე პერიოდში მერიის ბიუჯეტის გადასახდელების 11%-ზე მეტია. დაფინანსების მასშტაბიდან ნათლად ჩანს სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების პრიორიტეტულობა ადგილობრივ ბიუჯეტებში.

მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი – სკოლამდელი განათლება უმნიშვნელოვანესი ეტაპია ბავშვის განვითარებაში. საბავშვო ბაღების საქმიანობის სწორად ორგანიზება და გამართული ფუნქციონირება, ბავშვისთვის სკოლისა და შემდგომი ცხოვრებისათვის მზაობის ხელშეწყობისთვის მრავალმხრივი პროცესია. ბავშვის განვითარებისათვის საჭირო გარემოსა და პირობების შექმნა შესაძლებელია ერთობლივად – მშობლების, ოჯახის, სასწავლო დაწესებულებების, სახელმწიფოსა და სრულიად საზოგადოების მხრიდან მხარდაჭერით. შესაბამისად, სახელმწიფო სათანადოდ უნდა აცნობიერებდეს ამ სფეროს მნიშვნელობას და ზრუნავდეს ადრეულ ასაკში ბავშვთა განათლებისა და განვითარების ხელშეწყობაზე. სკოლამდელი დაწესებულებები ერთ-ერთი მთავარი რგოლია ჯანსაღი მომავალი თაობის შესაქმნელად. შესაბამისად, მათი გამართული ფუნქციონირება უმნიშვნელოვანესია საზოგადოების ყველა ფენისა და ნებისმიერი თაობის წარმომადგენლებისთვის, რის გამოც აღნიშნული სფეროს მიმართ მაღალია საზოგადოების ინტერესი.

მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული აუდიტების შედეგად გამოვლენილი ხარვეზები – სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული აუ-

3 „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის სახელმწიფო სტანდარტები“.

4 საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 27 ოქტომბრის N478 დადგენილება.

დიტების შედეგად გამოვლინდა სხვადასხვა ტიპის დარღვევა-ნაკლოვანება სკოლამდელი დაწესებულებების საქმიანობის მართვის კუთხით. აუდიტების ფარგლებში შესწავლილი გარემოებებიდან და დარღვევების შინაარსიდან გამომდინარე, არსებობს საქმიანობის გაუმჯობესების მაღალი პოტენციალი. ასევე, სახელმწიფოს მხრიდან ბოლო წლებში გადადგმული ნაბიჯები ცხადყოფს, რომ არსებობს მაღალი მზაობა შესაბამისი პასუხისმგებელი დაწესებულებების მხრიდან მდგომარეობის არსებითად გაუმჯობესებისა და სისტემური ცვლილებების განხორციელების კუთხით.

1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები

აუდიტის მიზანია შეაფასოს თბილისის, ქუთაისის, რუსთავისა და ფოთის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში რამდენად სისტემური და მიზანმიმართული რეფორმები ხორციელდება, რათა საბავშვო ბაღებმა დააკმაყოფილონ „ადრეული და სკოლამდელი განათლების სახელმწიფო სტანდარტით“ განსაზღვრული პირობები და მოთხოვნები.

მიზნის მისაღწევად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა უპასუხა შემდეგ კითხვებს:

აუდიტის კითხვებად განისაზღვრა

რამდენად უზრუნველყოფს თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტები საბავშვო ბაღების განვითარების პროცესს ისე, რომ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა შეძლონ მოქმედი სტანდარტების დაკმაყოფილება, კერძოდ:

1. რამდენად თანმიმდევრულად მოქმედებენ თვითმმართველობები ბაღების საქმიანობის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანისთვის?

2. მენეჯმენტის მიერ განხორციელებული და მიმდინარე (ოპერაციული) ღონისძიებები რამდენად უზრუნველყოფს საბავშვო ბაღებში სერვისების გასაუმჯობესებლად დასახული გრძელვადიანი მიზნების მიღწევას?

1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

აუდიტის ობიექტად განისაზღვრა თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მერიების მიერ დაფუძნებული შემდეგი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები:

- ა(ა)იპ – თბილისის საბავშვო ბაგა-ბაღების მართვის სააგენტო;
- ა(ა)იპ – ქუთაისის ბაგა-ბაღების გაერთიანება;
- ა(ა)იპ – რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანება;
- ა(ა)იპ – თვითმმართველი ქალაქ ფოთის სკოლამდელი სააღმზრდელო გაერთიანება.

აუდიტის ობიექტების შერჩევა განხორციელდა თვითმმართველ ქალაქებში სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების რაოდენობისა და საბიუჯეტო დაფინანსების მასშტაბიდან გამომდინარე.

აუდიტის პერიოდი მოიცავს 2014-2019 წლებს. ასევე აუდიტის მიზნებისათვის, გამოყენებულია აუდიტის პერიოდის შემდგომი ინფორმაცია. საკითხების შესასწავლად აუდიტის ჯგუფის მიერ გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- მარეგულირებელი ნორმების შესწავლა-ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- ა(ა)იპ-ების პროცესების მართვისა და ადმინისტრირების ანალიზი;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- საუკეთესო პრაქტიკისა და არსებული სტანდარტების ანალიზი;
- პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად ჩატარდა პროცედურები:

1. რამდენად თანმიმდევრულად მოქმედებენ თვითმმართველობები ბაღების საქმიანობის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანისთვის? აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა სფეროში არსებული მარეგულირებელი ნორმები, ჩაატარა ინტერვიუები შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან. ინტერვიუს დროს ოთხივე ა(ა)იპ-ის წარმომადგენლებთან განიხილა არსებული ხარვეზები და ის ძირითადი ფაქტორები, რაც ხელს უშლის ბაღების მხრიდან არსებული სტანდარტების სრულად დაკმაყოფილებას. ადგილზე დათვალიერების შედეგად აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა არსებული ინფრასტრუქტურის მდგომარეობა, ასევე გაანალიზდა ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარების პოლიტიკა და სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების განვითარების სტრატეგია.

2. მენეჯმენტის მიერ განხორციელებული და მიმდინარე (ოპერაციული) ღონისძიებები, რამდენად უზრუნველყოფს საბავშვო ბაღებში სერვისების გასაუმჯობესებლად დასახული გრძელვადიანი მიზნების მიღწევას? აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების ხარჯების სტატისტიკური და სტრუქტურული ანალიზი, პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები და შესაბამისი ნორმატიული აქტების ანალიზი. ასევე განხორციელდა პედაგოგთა კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების სისტემის შეფასება, რათა განსაზღვრულიყო, რამდენად შეესაბამებოდა არსებული ადამიანური რესურსის ცოდნა და კვალიფიკაცია კანონმდებლობით დადგენილ სტანდარტს. კვალიფიკაციასთან ერთად შეფასდა აღმზრდელების რიცხოვნობის თანაფარდობა ბავშვების რაოდენობასთან მიმართებით, რადგან პედაგოგების მცირე რაოდენობა მნიშვნელოვან, უარყოფით ზეგავლენას ახდენს საგანმანათლებლო პროცესის ხარისხზე. აუდიტის მიმდინარეობის დროს შევისწავლეთ ბავშვების ინტელექტუალური განვითარებისათვის საჭირო ინვენტარის არსებობა სააღმზრდელო დაწესებულებებში, რაც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საფეხურია დაწესებულებების მოვლის პრინციპიდან აღმზრდელობით საქმიანობაზე გადასვლაში.

1.4 აუდიტის კრიტერიუმები

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავისა და ფოთის მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების საქმიანობის ეფექტიანობის შესაფასებლად, აუდიტის ჩატარებისას კრიტერიუმების დასადგენად გამოყენებულია შემდეგი წყაროები;

- გაეროს ბავშვთა უფლებების კონვენცია;
- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;

- საქართველოს კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება „ადრეული და სკოლამდელი განათლების სახელმწიფო სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“;[5]
- საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების საშუალოვადიანი ხედვისა და პრიორიტეტების დოკუმენტები;
- მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები;
- ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის სახელმწიფო სტანდარტები.

აღნიშნული კრიტერიუმები დეტალურადაა განხილული აუდიტის ანგარიშის შესაბამის ქვეთავებში.

5 2017 წლის 30 ოქტომბრის N488 დადგენილება.

2. ზოგადი ინფორმაცია

2.1 სფეროს აღწერა

მაღალი ხარისხის სკოლამდელი განათლების სერვისის შექმნას უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრია მომავალი თაობის განვითარებისთვის. კვლევების მიხედვით,[6] სკოლამდელ განათლებაში ინვესტირება მაღალი უკუგებით გამოირჩევა და დადებითად აისახება არა მხოლოდ მცირეწლოვანი ბავშვების ჯანმრთელობაზე, კეთილდღეობაზე, სწავლასა და დაცულობაზე, არამედ ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდაზეც, საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში.

სკოლამდელი აღზრდის დანერგვა აღიარებულია ქვეყნის პრიორიტეტად, რის ხელშესაწყობად რიგი ღონისძიებების და რეფორმების განხორციელება ჯერ კიდევ 2005 წლიდან დაიწყო, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი რეფორმები კი 2016-2017 წლებში გატარდა.

სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების მნიშვნელობაზე მიუთითებს გაეროს ბავშვთა ფონდი (UNISEF) საქართველოში. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მდგრადი განვითარების მიზნებიდან ერთ-ერთია ხარისხიანი განათლების უზრუნველყოფა. მიზნის მისაღწევად, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, სხვა სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მხარდაჭერით, ახორციელებს მთელ რიგ ღონისძიებებს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დანერგვის საქმეში.

არასაკმარისი ფინანსური რესურსების პირობებში, თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში, 2013 წლის 1 სექტემბრამდე, მოქმედებდა თანადაფინანსების სისტემა – მუნიციპალიტეტების მიერ დადგენილი ყოველთვიური სავალდებულო შენატანი სკოლამდელი აღზრდის მომსახურებით მოსარგებლე ოჯახებისთვის.

2013 წლის 1 სექტემბრიდან, სკოლამდელი აღზრდის საყოველთაო ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის მიზნით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში[7] შესული ცვლილებით, აიკრძალა მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებულ სკოლამდელი აღზრდის საჯარო დაწესებულებებში გადასახადის, ტარიფის ან სხვა საფასურის შემოღება. დღეისათვის სკოლამდელი აღზრდის სფერო[8] 100%-ით მუნიციპალურ დაფინანსებაზეა. აღნიშნული ცვლილება აისახა კიდეც ადგილობრივ ბიუჯეტებზე და ბაღების დაფინანსებამ მუნიციპალური ბიუჯეტების ხარჯის მნიშვნელოვანი ნაწილი შეადგინა. ჯამში, ოთხივე ქალაქში 2014-2019 წლებში ბაღების დაფინანსებაზე გაწეულმა ხარჯმა 715,042.6 ათასი ლარი შეადგინა.

6 James Heckman- Professor of Economics, Heckman Equation – Invest in early childhood development.

7 დღეს მოქმედი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.

8 კერძო ბაგა-ბაღების გარდა.

დიაგრამიდან ნათლად ჩანს, რომ საბავშვო ბაღების საქმიანობის უზრუნველსაყოფად გაწეული ხარჯები წლების განმავლობაში მზარდია და 2019 წელს ბაღების დაფინანსება 2014 წელთან შედარებით, 85%-ითაა გაზრდილი. აღნიშნული მიუთითებს იმაზე, რომ მუნიციპალიტეტები სულ უფრო მეტ ფინანსურ რესურსს ხარჯავენ საბავშვო ბაღების მოდერნიზებასა და განახლებაზე, რათა ბაღების სერვისი მაქსიმალურად შეუსაბამონ არსებულ სტანდარტს.

2014 წელს მიღებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით,[9] ქვეყნის მთელი ტერიტორიის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებს უფლება აქვთ მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების სფეროში დაადგინონ სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები. 2016 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“. კანონი ადგენს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების ორგანიზაციულ სტრუქტურას, მათი შექმნის, ავტორიზაციის, საქმიანობისა და ხარისხის უზრუნველყოფის წესს, სტანდარტებს და დაფინანსების პრინციპებს. კანონის მიხედვით, გამიჯნულია სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებები და ვალდებულებები სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროში.

კანონის თანახმად, მუნიციპალიტეტი ვალდებულია დანერგოს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სახელმწიფო სტანდარტები და უზრუნველყოს ამ სტანდარტების შესაბამისი, თანაბრად ხელმისაწვდომი და ინკლუზიური მომსახურება. ამისათვის:

- უზრუნველყოფს დაწესებულების პროგრამაში ბავშვის კანონიერი წარმომადგენლის ჩართულობას;
- უზრუნველყოფს სრულ ანგარიშვალდებულებასა და გამჭვირვალობას;
- შეისწავლის მომსახურებასთან დაკავშირებულ საჭიროებებს;
- უზრუნველყოფს აღმზრდელ-პედაგოგთა გადამზადებას;
- უზრუნველყოფს საბავშვო ბაღის მიერ სახელმწიფო სტანდარტების შესრულების კონტროლს;
- ადგენს საბავშვო ბაღის (როგორც კერძო, ისე მუნიციპალური) მოსამსახურე პერსონალის სამსახურებრივ ინსტრუქციებს და ქცევის ნორმებს;
- ადგენს მუნიციპალური საბავშვო ბაღის დირექტორის საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს;

9 მე-16 და მე-18 მუხლები.

- უზრუნველყოფს საბავშვო ბაღში შიდა მონიტორინგის და შეფასების სისტემის ფუნქციონირებას;
- ამტკიცებს საბავშვო ბაღში დასაქმებულ პირთან დადებული ხელშეკრულების სავალდებულო პირობებს;
- აკონტროლებს საბავშვო ბაღებში ავტორიზაციის პირობების შესრულებას;
- აგროვებს და სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს გამოსაქვეყნებლად აწვდის კანონით განსაზღვრულ ინფორმაციას.

„ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის ძირითადი დებულებები, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო ორგანოების მიერ სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროს სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტების, საბავშვო ბაღების ავტორიზაციისა და რეესტრის წარმოების წესების, ტრენინგმოდულებისა და სხვა დოკუმენტების მიღებასთან, ძალაში 2017 წლის 1 ოქტომბრიდან შევიდა. კანონის საწყისი რედაქციით, 2017 წლის ოქტომბრიდან 2018 წლის 31 დეკემბრამდე პერიოდში მუნიციპალიტეტები ვალდებული იყვნენ დაესრულებინათ, როგორც კერძო, ისე საჯარო ბაღების ავტორიზაციის პროცესი. მიუხედავად ამისა, საბავშვო ბაღების დადგენილ სტანდარტებთან შეუსაბამობის გამო, ავტორიზაციის პროცესის დაწყება ვერ მოხერხდა და მისი დასრულების ვადა ჯერ 2020 წლის 31 დეკემბრამდე ხოლო სემდგომ 2021 წლის 31 დეკემბრამდე გაიზარდა.

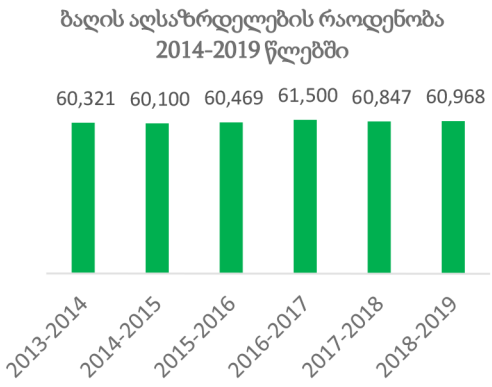
2.2 თბილისის, ქუთაისის, რუსთავისა და ფოთის ბაღების მდგომარეობის აღწერა

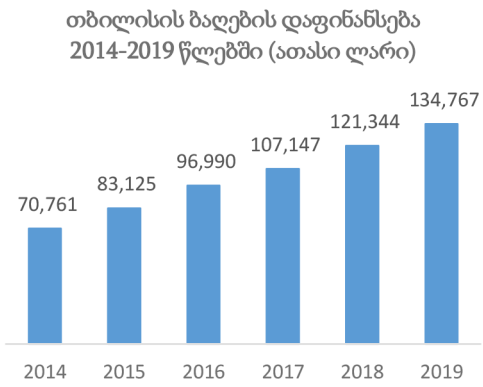
თბილისის, ქუთაისის, რუსთავისა და ფოთის მუნიციპალიტეტებს საბავშვო ბაღების ეფექტიანი მართვის მიზნით შექმნილი აქვთ ცალკე იურიდიული პირები, რომლებიც მუნიციპალიტეტთან შეთანხმებით ადგენენ ბაღების მართვის სტრატეგიას, სწავლების მეთოდოლოგიურ ჩარჩოს და ხელს უწყობენ საბავშვო ბაღების ყოველდღიური საქმიანობის წარმართვას. ბაღების მართვის მიზნით მუნიციპალიტეტებში შექმნილია შემდეგი ა(ა)იპ-ები:

- ა(ა)იპ – თბილისის საბავშვო ბაგა-ბაღების მართვის სააგენტო;
- ა(ა)იპ – ქუთაისის ბაგა-ბაღების გაერთიანება;
- ა(ა)იპ – რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანება;
- ა(ა)იპ – თვითმმართველი ქალაქ ფოთის სკოლამდელი სააღმზრდელო გაერთიანება.

ა(ა)იპ – თბილისის საბავშვო ბაგა-ბაღების მართვის სააგენტო

თბილისის საბავშვო ბაგა-ბაღების მართვის სააგენტო 2019 წლის მდგომარეობით 183 ბაღს მართავს. მისი დაფინანსების მოცულობამ 2014-2019 წლებში 614,133.4 ათასი ლარი შეადგინა. 2019 წლის მდგომარეობით, ბაღებში 60,968 აღსაზრდელი იყო. ბაღებში, ჯამში – 4911 აღმზრდელია დასაქმებული. დიაგრამებზე მოცემულია 2014-2019 წლებში ბაღებში ბავშვების რაოდენობა და დაფინანსების მოცულობა.

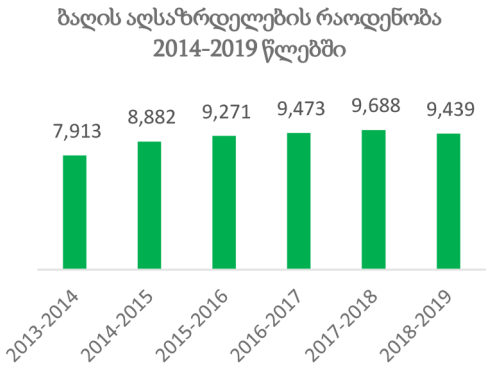


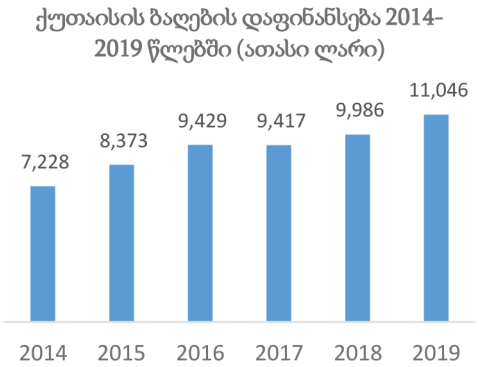


დიაგრამებიდან ჩანს, რომ თბილისში ბაღების დაფინანსება მზარდია და 2019 წელს 2014 წელთან შედარებით, თითქმის გაორმაგდა. მიზეზი ისაა, რომ თბილისის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში, მართალია, ბავშვთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად არ იცვლება, მაგრამ ერთ ბავშვზე გამოყოფილი დაფინანსება თითქმის ორჯერაა გაზრდილი. 2014 წელს ერთი ბავშვისთვის ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 1,173 ლარი იხარჯებოდა, მაშინ როდესაც 2019 წლისთვის აღნიშნული მაჩვენებელი გაიზარდა და 2,209 ლარი შეადგინა. 2014-2019 წლებში ა(ა)იპ – თბილისის საბავშვო ბაგა-ბაღების მართვის სააგენტომ 24 ბაღის სრული რეაბილიტაცია განახორციელა, საერთო ღირებულებით – 42,018.9 ათასი ლარი. ამავე პერიოდში განხორციელდა ორი საბავშვო ბაღის შენობის ნაწილობრივი რეაბილიტაცია, რაშიც 4,537.4 ათასი ლარია გადახდილი.

ა(ა)იპ – ქუთაისის ბაგა-ბაღების გაერთიანება

ქუთაისის ბაგა-ბაღების გაერთიანება 2019 წლის მდგომარეობით, 37 ბაღის საქმიანობას უწევს კოორდინაციას. მისი დაფინანსების მოცულობამ 2014-2019 წლებში 55,478.72 ათასი ლარი შეადგინა. 2019 წლის მდგომარეობით ბაღებში 9439 აღსაზრდელია, ხოლო აღმზრდელების რაოდენობა – 656 კაცია. დიაგრამებზე მოცემულია 2014-2019 წლებში ბაღებში ბავშვების რაოდენობა და დაფინანსების მოცულობა.



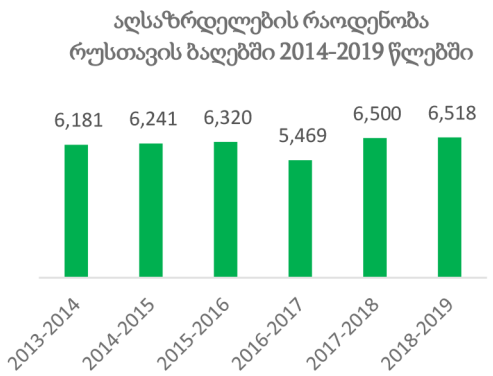


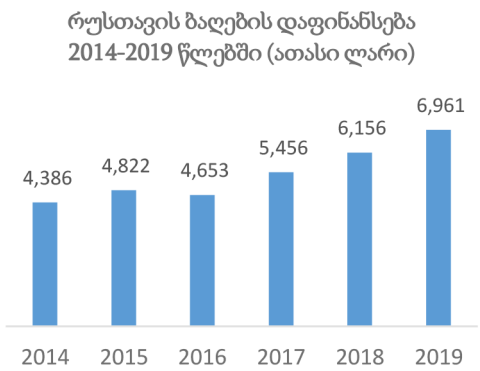
დიაგრამებიდან ჩანს, რომ 2014-2018 წლებში აღსაზრდელების რაოდენობა ქუთაისის ბაღებში მზარდია, მცირედი კლება შეინიშნება 2019 წელს, წინა წელთან შედარებით. მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი ასევე ბაღების დაფინანსება, რაც ძირითადად აღმზრდელების შრომის

ანაზღაურების ზრდის ხარჯზე განხორციელდა. გაზრდილია ასევე ერთ ბავშვზე დაფინანსებაც, რომელიც 2014 წელს 0.9 ათასი ლარი იყო, ხოლო 2019 წელს 1.2 ათას ლარამდე გაიზარდა. აღსანიშნავია, რომ ქუთაისის მერიის ბიუჯეტიდან ბაღების კაპიტალურ შეკეთებაზე 2014-2019 წლებში, გარდა გაერთიანების ბიუჯეტით გაწეული ხარჯებისა, დამატებით განხორციელდა 1,985.0 ათასი ლარის ღირებულების კაპიტალური პროექტები. აღნიშნული თანხებით ქალაქში აშენდა ორი ახალი ბაღი და ოთხ ბაღზე დამატებითი კორპუსები მიშენდა.

ა(ა)იპ – რუსთავის საბავშვო ბაგა-ბაღების გაერთიანება

რუსთავის საბავშვო ბაღების გაერთიანებაში შედის 21 ბაგა-ბაღი, რომელთა ჯამურმა დაფინანსებამ 2014-2019 წლებში 32,433.9 ათასი ლარი შეადგინა. მერიის ბიუჯეტიდან მე-10 ბაღის სრულ რეაბილიტაციაზე 2018 წელს დამატებით დახარჯულია 1,049.3 ათასი ლარი. რუსთავის ბაღებში 2019 წლის მდგომარეობით 6518 ბავშვი სწავლობს, სადაც 176 აღმზრდელია დასაქმებული. დიაგრამებზე მოცემულია რუსთავის ბაგა-ბაღებში ბავშვების რაოდენობა და დაფინანსების მოცულობა წლების მიხედვით.

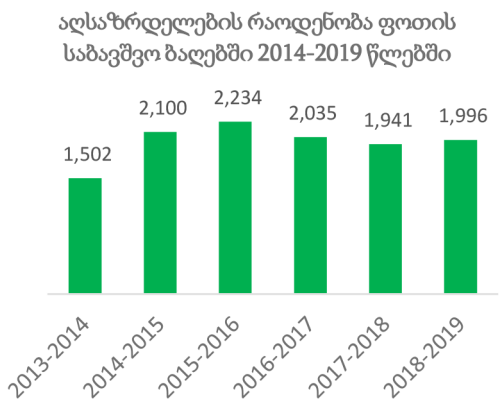


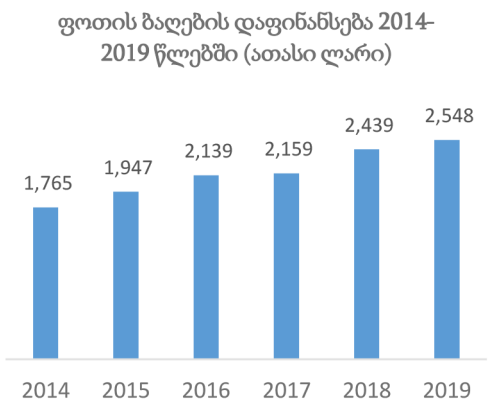


როგორც დიაგრამებიდან ჩანს, რუსთავში აღსაზრდელთა რაოდენობა მზარდია. გამონაკლისია 2017 წელი. აღნიშნული განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ 2017-2018 წლებში მიმდინარეობდა რუსთავის მე-10 ბაღის სრული სარეაბილიტაციო სამუშაოები: განხორციელდა ძველი შენობის დემონტაჟი და აშენდა ახალი ბაღი. იმის გამო, რომ ბაღები რუსთავში გადატვირთული იყო, მშენებლობის პროცესში ვერ მოხერხდა ბავშვების სხვა ბაღებში გადანაწილება. რუსთავში ბაღების დაფინანსება მზარდია. 2014 წელს ერთ ბავშვზე წლიური დაფინანსება შეადგენდა 0.7 ათას ლარს, ხოლო 2019 წელს – 1.1 ათას ლარამდე გაიზარდა.

ა(ა)იპ – თვითმმართველი ქალაქ ფოთის სკოლამდელი სააღმზრდელო გაერთიანება

ფოთის სკოლამდელი სააღმზრდელო დაწესებულება 2018-2019 წლების სასწავლო წლის მდგომარეობით აერთიანებს 16 საბავშვო ბაღს, სადაც 1996 აღსაზრდელი სწავლობს და 157 აღმზრდელი მუშაობს. 2014-2019 წლებში ბაღების საქმიანობაზე ადგილობრივი ბიუჯეტიდან 12,996.6 ათასი ლარი დაიხარჯა. დიაგრამებზე მოცემულია ფოთის ბაგა-ბაღებში ბავშვების რაოდენობა და დაფინანსების მოცულობა წლების მიხედვით.





როგორც დიაგრამებიდან ჩანს, ფოთის ბაღებში 2014-2015 სასწავლო წლის პერიოდისთვის ბავშვების რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. აღნიშნული შესაძლებელია გამოწვეული იყოს ბაღებში გადასახადების გაუქმებით, რამაც მშობლების მხრიდან საჯარო ბაღებზე მოთხოვნა მნიშვნელოვნად გაზარდა. შემცირების ტენდენცია შეინიშნება 2015-2016 სასწავლო წლიდან 2019 წლამდე.[10] ფოთის ბაღებში წლების განმავლობაში გაზრდილია დაფინანსების მოცულობა. 2015 წლისთვის ბაღებში ერთ ბავშვზე გაწეული ხარჯი 1.2 ათასი ლარია, რომელიც 2019 წლისთვის 1.3 ათას ლარამდე გაიზარდა.

10 შემცირება გამოწვეულია ფოთის მუნიციპალიტეტში ბავშვთა შობადობის შემცირებით.

აუდიტის მიგნებები

3. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების საქმიანობის თანმიმდევრულობა ბაღების სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის უზრუნველსაყოფად

საბავშვო ბაღების საქმიანობის სათანადოდ ორგანიზების მიზნით, მნიშვნელოვანია არსებობდეს დაწესებულებების განვითარების დროში გაწერილი სტრატეგია, რათა მათ შეძლონ მაქსიმალურად ოპტიმალურ დროში არსებული სტანდარტების დაკმაყოფილება. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად უმნიშვნელოვანესი საკითხია ბაღების ავტორიზაცია. მოქმედი კანონმდებლობით, როგორც კერძო, ასევე საჯარო ბაღების ავტორიზაციის პროცესს ახორციელებს მუნიციპალიტეტი. საბავშვო ბაღები აკმაყოფილებენ ავტორიზაციის პირობებს თუ:

- დაწესებულებაში სწავლა/სწავლება ხორციელდება სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სახელმწიფო სტანდარტების, მათ შორის, სასკოლო მზაობის საგანმანათლებლო სახელმწიფო სტანდარტის შესაბამისად;
- დაწესებულების შენობა-ნაგებობა, ინფრასტრუქტურა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა და შენობა-ნაგებობის მოწყობა შეესაბამება საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ შესაბამის ტექნიკურ რეგლამენტს;
- დაწესებულებაში სანიტარიულ-ჰიგიენური პირობები შეესაბამება საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ შესაბამის ტექნიკურ რეგლამენტს;
- დაწესებულებაში კვების ორგანიზება და რაციონის კვებითი ღირებულება შეესაბამება საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ შესაბამის ტექნიკურ რეგლამენტს;
- დაწესებულებაში ადამიანური რესურსის კვალიფიკაცია და გამოცდილება შეესაბამება საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ აღმზრდელ-პედაგოგის პროფესიულ სტანდარტს და სხვა პერსონალისთვის მუნიციპალიტეტის მიერ დადგენილ სტანდარტებს.

„ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის თავდაპირველი რედაქციის მოთხოვნების მიხედვით, მუნიციპალიტეტებს საბავშვო ბაღების ავტორიზაციის პროცესი უნდა დაესრულებინათ 2018 წლის 31 დეკემბრამდე. კანონის მიღებამდე, მასზე მუშაობის პროცესში საქართველოს მთავრობამ შექმნა სპეციალური ჯგუფი, სადაც სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების წარმომადგენლებთან და შესაბამის კომპეტენტურ პირებთან ერთად განიხილავდნენ ახალი რეგულაციების მოთხოვნებს. შესაბამისად, ორგანიზაციები რეგულაციის მიღებამდე ბევრად ადრე იყვნენ ინფორმირებული ახალი მოთხოვნების შესახებ. ამასთანავე, საბავშვო ბაღების საქმიანობის სტანდარტების შეცვლის შემდგომ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებთან კონსულტაციის საფუძველზე უნდა შეექმნათ მოკლე და საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა, რომელიც მიმართული იქნებოდა განახლებული სტანდარტის პირობებში ავტორიზაციის მოთხოვნების დაკმაყოფილებისკენ.

მიუხედავად კანონის მოთხოვნებისა, თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის საბავშვო ბაღებს არ განუხორციელებიათ სათანადო ქმედებები, რათა დაეკმაყოფილებინათ ავტორიზაცი-

ის პირობები. მუნიციპალიტეტში არ შექმნილა დოკუმენტი, სადაც ასახული იქნებოდა ის ხედვა თუ როგორ აპირებდნენ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები ავტორიზაციის პროცესის დაწყებას. ა(ა)იპ-ების მენეჯმენტს არ განუხორციელებიათ სათანადო ღონისძიებები, რომლებიც ავტორიზაციის ვადის ამოწურვამდე უზრუნველყოფდა საბავშვო ბაღების კანონით განსაზღვრული სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას. პასუხისმგებელი პირების განმარტებით, არსებული ინფრასტრუქტურული და ადამიანური რესურსების პირობებში, ავტორიზაციის მოთხოვნების დაკმაყოფილება შეუძლებელი იყო, ამიტომ მათ ვერ მოახერხეს ავტორიზაციის პროცესის დაწყება. იმის გამო, რომ საბავშვო ბაღებმა ვერ დააკმაყოფილეს კანონით განსაზღვრული მოთხოვნები, მათ 2020 წლის 31 დეკემბრამდე, გაუხანგრძლივდათ ავტორიზაციის დასრულების ვადა. მიუხედავად ამისა, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა ვერ შეძლეს ბაღების სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა და ავტორიზაციის დასრულების ვადა 2021 წლის 31 დეკემბრამდე გახანგრძლივდა

მნიშვნელოვანი პრობლემაა ბაღებში საჭირო ადამიანური რესურსი. შესწავლის შედეგად ამ მხრივ ორი საკითხი გამოიკვეთა:

1. ბაღებში აღმზრდელ-პედაგოგების რაოდენობა არასაკმარისია და არსებითად ჩამორჩება სტანდარტით განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

2. პედაგოგების მნიშვნელოვანი ნაწილი საჭიროებს გადამზადებას და შესაბამისი სერტიფიცირების პროგრამის გავლას.

არც ერთ დასახელებულ საკითხზე სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს არ გააჩნიათ დროში გაწერილი გეგმა, თუ როგორ და რა ვადებში აპირებენ საკითხის გადაჭრას. აღმზრდელ-პედაგოგების სათანადო გადამზადება არ მომხდარა. ამავე პერიოდში თითქმის არ გაზრდილა აღმზრდელების რაოდენობა მაშინ, როდესაც სტანდარტთან[11] შესაბამისობის უზრუნველყოფისთვის საჭიროა აღმზრდელ-პედაგოგების რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდოს.

დასკვნა

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტებს მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნის მიუხედავად, არ გაუტარებიათ სათანადო ღონისძიებები, რათა ბაღების საქმიანობა ყოფილიყო დამტკიცებული სტანდარტების შესაბამისი. მუნიციპალიტეტებში არ არის დაცული კანონით განსაზღვრული სტანდარტები. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში არ არსებობს ერთიანი ხედვა, როდის უნდა უზრუნველყონ მერიებმა საბავშვო ბაღების სტანდარტებთან შესაბამისობა. პასუხისმგებელი ორგანოების საქმიანობა ბაღების განახლებულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, არ არის თანმიმდევრული. მენეჯმენტი ძირითადად მიმართულია ყოველდღიური ოპერატიული ამოცანების გადაჭრისკენ და არ მოიცავს ისეთ აქტივობებს, რაც გრძელვადიანად არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესებას შეუწყობს ხელს. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებზე საზოგადოების მხრიდან მზარდი მოთხოვნების გათვალისწინებით, პრობლემების აქტუალობა სათანადო ღონისძიებების არგატარების შემთხვევაში, წლების განმავლობაში გაიზრდება. 2018 წელს სტანდარტების დაკმაყოფილების თვალსაზრისით სათანადო წინსვლა არ მომხდარა. ასევე წინსვლა არ არის ბაღების ავტო-

11 „ადრეული და სკოლამდელი განათლების სახელმწიფო სტანდარტი“ ითვალისწინებს ასაკობრივი ჯგუფების მიხედვით აღმზრდელ-პედაგოგებისა და ბავშვების რაოდენობის მაქსიმალურ თანაფარდობას.

რიზაციის კუთხითაც. სათანადო ღონისძიებების განუხორციელებლობის გამო, ავტორიზაციის პროცესი, რომელიც 2018 წლის 31 დეკემბერს უნდა დასრულებულიყო, 2020 წლის 31 დეკემბრამდე გადაიდო, თუმცა ამ მხრივ მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება არ არის მიღწეული. შესაბამისად, ვადა კიდევ ერთხელ – 2021 წლის 31 დეკემბრამდე გახანგრძლივდა.

რეკომენდაცია

სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა მუნიციპალიტეტის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ორგანოებთან კონსულტაციების საფუძველზე შექმნას დროში გაწერილი ერთიანი სტრატეგია, რათა იცოდნენ, თუ რა კონკრეტული ნაბიჯები უნდა გადაიდგას საბავშვო ბაღების საქმიანობის სტანდარტების დაკმაყოფილების პროცესში. აუცილებელია სამოქმედო გეგმა იყოს თანმიმდევრული და ითვალისწინებდეს ეტაპობრივად განსახორციელებელ კონკრეტულ ქმედებებს, რათა შესაძლებელი იყოს მისი შესრულების შეფასება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ავტორიზაციის პროცესის სათანადოდ წარმართვას და საბავშვო ბაღების მოქმედ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას.

4. მენეჯმენტის მიერ განხორციელებული მიმდინარე (ოპერაციული) ღონისძიებები დასახული გრძელვადიანი მიზნების მისაღწევად

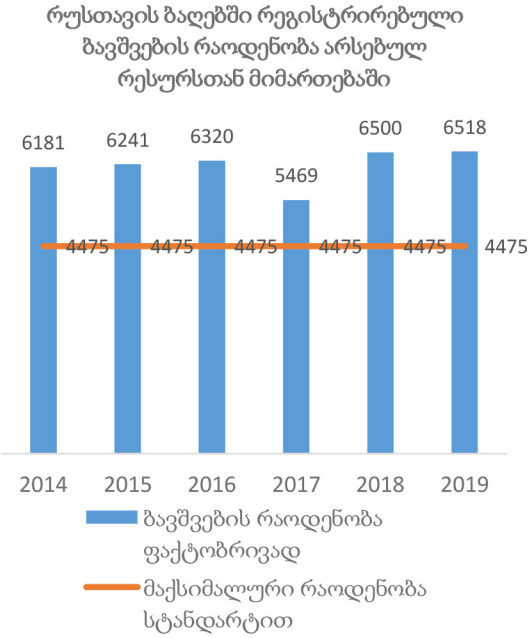
4.1 საბავშვო ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარება მიწოდებული სერვისის გაუმჯობესების მიზნით

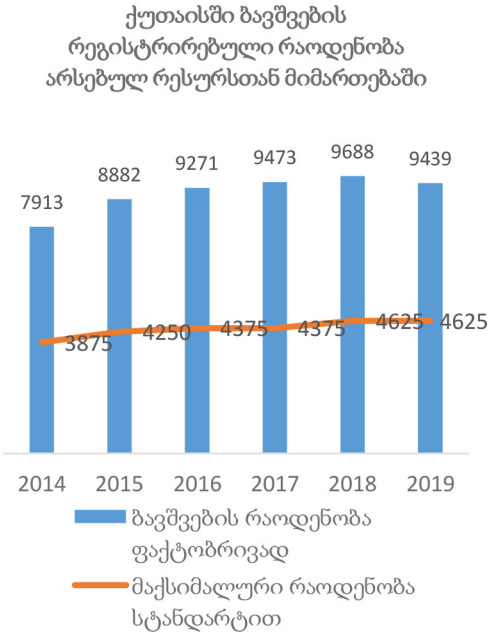
სახელმწიფო მაღალი ხარისხის სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების განვითარებას მის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტულ მიმართულებად განიხილავს, რაც ბოლო დროს განხორციელებული რეფორმების და საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად დასტურდება. სკოლამდელი აღზრდის რეფორმირების პროცესში სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაბიჯი იყო ბაღების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა მთელი ქვეყნის მასშტაბით. კანონმდებლობის დონეზე განისაზღვრა, რომ ქვეყნის ნებისმიერ მოქალაქეს საშუალება უნდა ჰქონდეს უფასოდ ისარგებლოს სკოლამდელი აღზრდის სერვისით. ასევე, რეფორმის მთავარი მიზანია მაღალი ხარისხის ადრეული და სკოლამდელი განათლების უზრუნველყოფა.

მოსახლეობისთვის ხარისხიანი სკოლამდელი აღზრდის სერვისის მიწოდება რესურსების თვალსაზრისით სათანადო მზაობას საჭიროებს. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია ბაღების შესაბამისი ფინანსური, მატერიალური და ადამიანური რესურსით უზრუნველყოფა, რადგან სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში მოსახლეობისთვის გადასახდელის გაუქმებამ არსებითად გაზარდა მოსახლეობის მოთხოვნა საჯარო ბაღებზე.

მაღალი ხარისხის სკოლამდელი განათლების უზრუნველყოფის მიზნით, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ინფრასტრუქტურული მზაობა. თბილისში, ქუთაისში, რუსთავსა და ფოთში საბავშვო ბაღები ძირითადად განთავსებულია ძველ შენობებში, რომლებიც არ შეესაბამება არსებული კანონმდებლობით განსაზღვრულ ნორმებსა და მოთხოვნებს. სათანადო ინფრასტრუქტურის არარსებობის გამო, ქვეყანაში ვერ ხერხდება ბაღების ავტორიზაციის პროცესის დაწყება, რადგან მათი უმრავლესობა ვერ აკმაყოფილებს არსებულ მოთხოვნებს.

ამ გამოწვევების ფონზე განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს, შეიქმნას ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარების სტრატეგიის დოკუმენტი. ა(ა)იპ-ებს და მუნიციპალიტეტებს უნდა გააჩნდეთ გრძელვადიანი დოკუმენტი, სადაც გაწერილი იქნება ინფრასტრუქტურის განვითარების გრძელვადიანი გეგმა, შესაბამისი მიზნებითა და ამოცანებით. შესწავლილ მუნიციპალიტეტებში საბავშვო ბაღების აშენებასა და არსებული ინფრასტრუქტურის სარეაბილიტაციო სამუშაოებზე 2014-2019 წლებში, ჯამში – 49,590.6 ათასი ლარია დახარჯული: აქედან, ახალი ბაღების მშენებლობაზე გადახდილია – 43,999.4 ათასი ლარი, ხოლო 5,591.2 ათასი ლარი – არსებული ბაღების კაპიტალურ რემონტზე. მიუხედავად განხორციელებული პროექტებისა, ბაღების საკუთრებაში არსებული შენობები სრულად ვერ აკმაყოფილებს ქვეყნის კანონმდებლობით განსაზღვრულ სტანდარტებს.





დიაგრამებზე ჩანს, რომ რუსთავისა და ქუთაისის ბაღებს არსებული ინფრასტრუქტურის პირობებში, სტანდარტების მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში იმაზე მნიშვნელოვნად ნაკლები ბავშვის მიღება შეუძლიათ, ვიდრე ფაქტობრივად ჰყავთ. მაგალითად, 2019 წელს რუსთავმა 6518 ბავშვი მიიღო, მაშინ როდესაც არსებული ინფრასტრუქტურის პირობებში, სტანდარტების დაცვის შემთხვევაში, მას მხოლოდ 4475 ბავშვის მიღების საშუალება ჰქონდა, ხოლო ქუთაისმა იმავე წელს 9439 ბავშვი დაარეგისტრირა, თუმცა სტანდარტების მიხედვით, მხოლოდ 4625 ბავშვის მიღება შეეძლო. აღსანიშნავია, რომ თბილისის და ფოთის[12] ბაღებიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, მათი ინფრასტრუქტურული რესურსი სრულად შეესაბამება ფაქტობრივად მიღებული ბავშვების რაოდენობას.

ინფრასტრუქტურული რესურსის მნიშვნელოვან დეფიციტს განიცდის ასევე თბილისში არსებული ბაღები. მიუხედავად იმისა, რომ აუდიტის ჯგუფისათვის მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით ბაღებში მიღებული ბავშვების რაოდენობა შეესაბამება არსებულ ინფრასტრუქტურულ შესაძლებლობებს, სავარაუდოა, რომ სერვისზე მოთხოვნა გაცილებით უფრო მაღალია მიღებულ აღსაზრდელებთან შედარებით. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურს არ მოეპოვება ინფორმაცია მუნიციპალიტეტების მიხედვით 2-დან 6 წლამდე ბავშვების რაოდენობის შესახებ. ასევე არ არსებობს მონაცემები ქვეყანაში და შესაბამისად, თბილისში არსებული კერძო ბაღების და მათი აღსაზრდელების რაოდენობის შესახებ, ამიტომ შეუძლებელია ზუსტად განისაზღვროს არსებული მოთხოვნის რა ნაწილს აკმაყოფილებს თბილისის საჯარო ბაღები. ამასთანავე, თბილისის ბაღებში მიღების პროცედურები ისეა ორგანიზებული, რომ ვერ ხერხდება იმის დადგენა, რეალურად როგორია მოთხოვნა ბაღების სერვისზე მოქალაქეების მხრიდან. კერძოდ, ბაღებში მიღება ხდება ელექტრონული სისტემის მეშვეობით. სისტემაში ჩაშენებულია მაქსიმალური მისაღები აღსაზრდელების რაოდენობა ბაღების მიხედვით, შედეგად, თუ რეგისტრაციის დაწყებიდან ჯგუფები შეივსო ისე, რომ მოქალაქეთა ნაწილმა ვერ მოახერხა ბავშვის დარეგისტრირება, ის კარგავს შესაძლებლობას – აღსაზრდელი მისთვის სასურველ საჯარო ბაღში მიიყვანოს. აღნიშნული

12 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურში არ მოიპოვება ინფორმაცია ფოთში 2-დან 6 წლამდე ასაკის ბავშვებზე. შესაბამისად, შეუძლებელია განისაზღვროს, ფაქტობრივად მოთხოვნის რა ნაწილს აკმაყოფილებს ფოთის საჯარო ბაღები.

მიღების პროცედურა მოქალაქეთა ნაწილს აიძულებს, ან საერთოდ არ მიიყვანოს ბავშვი ბაღში, ან ისარგებლოს კერძო ბაღის სერვისით.

აღსანიშნავია, რომ ოთხივე მუნიციპალიტეტში, ჯამში – 256 მოქმედი ბაღია. არსებული მდგომარეობით, არც ერთი მათგანის ინფრასტრუქტურა სრულად არ აკმაყოფილებს დადგენილ სტანდარტებსა და ნორმებს. 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტებმა 26 ახალი ბაღი ააშენეს, თუმცა შენობები სრულად არ შეესაბამება კანონის მოთხოვნებს. საბავშვო ბაღების შენობების მდგომარეობის გაუმჯობესების კუთხით განხორციელებული ღონისძიებების ტემპების გათვალისწინებით, არსებული სტანდარტების დაკმაყოფილებას კიდევ რამდენიმე წელი დასჭირდება.

2019 წლის მდგომარეობით: თბილისში, ქუთაისში, რუსთავსა და ფოთში, ჯამში – 256 საბავშვო ბაღი ფუნქციონირებს, სადაც 79 ათას ბავშვზე მეტი სწავლობს. სკოლამდელი დაწესებულებებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახანძრო უსაფრთხოების სტანდარტების დაკმაყოფილება. ბაღებში აღნიშნული საკითხი რეგულირდება საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის №370 დადგენილებით დამტკიცებული ტექნიკური რეგლამენტით სახანძრო უსაფრთხოების წესებისა და პირობების შესახებ.

თვითმმართველი ქალაქების ბაღებში სრულად არ არის დაცული სახანძრო უსაფრთხოების სტანდარტი. კერძოდ, თბილისში, ქუთაისსა და რუსთავში ახალი ბაღებისა[13] და არსებული შენობების კაპიტალური სარეაბილიტაციო სამუშაოების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ახლად რეაბილიტირებული შენობებიც არ არის აღჭურვილი სახანძრო უსაფრთხოების დაცვის სისტემებით. აუდიტის ჯგუფის მიერ შესწავლის შედეგად დადგინდა, რომ სახანძრო უსაფრთხოების სისტემის მონტაჟი არსებითად არ ზრდის შენობა-ნაგებობის აშენების ღირებულებას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანი იყო მუნიციპალიტეტებს გაეთვალისწინებინათ მათი სათანადო დონეზე მოწესრიგება.

დასკვნა

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტებში არსებული ინფრასტრუქტურული რესურსი ვერ აკმაყოფილებს სტანდარტით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. მიუხედავად იმისა, რომ ინფრასტრუქტურის შესაძლებლობების გასაზრდელად 2014-2019 წლებში ახალი ბაღების მშენებლობაზე გადახდილია 43,999.4 ათასი ლარი, ხოლო არსებული ბაღების რეაბილიტაციაზე – 5,591.2 ათასი ლარი დაიხარჯა, არსებული ინფრასტრუქტურა არ შეესაბამება მოქმედ სტანდარტებს. გამოვლენილი გარემოება მიუთითებს მენეჯმენტის მხრიდან სტანდარტების მიმართ არასათანადო დამოკიდებულებაზე, რადგან შესაძლებელი იყო, მინიმუმ, ახლად აშენებული ბაღების მოქმედ სტანდარტებთან სრულად შესაბამისობაში მოყვანა. საჯარო ბაღებში არსებული ინფრასტრუქტურის მოცულობა ვერც სერვისზე არსებული მოთხოვნის სათანადო დაკმაყოფილებას უზრუნველყოფს. აღსანიშნავია, რომ შენობები სრულად არ არის აღჭურვილი კანონმდებლობით განსაზღვრული სახანძრო უსაფრთხოების სისტემით, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შენობაში ბავშვების დიდი რაოდენობით კონცენტრაციის დროს. შესაბამისად, 2014-2019 წლებში მუნიციპალიტეტების მხრიდან ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე განხორციელებული ღონისძიებები, მიწოდებული სერვისის ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით, არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს დასახული მიზნის მიღწევას.

13 ფოთში ახალი შენობები 2014-2019 წლებში არ აშენებულა.

რეკომენდაცია

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტების სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა, შესაბამის საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებთან კონსულტაციის საფუძველზე, შეიმუშაონ საბავშვო ბაღების ინფრასტრუქტურის განვითარების სტრატეგია. დოკუმენტში ასახული უნდა იყოს იმ აქტივობებისა და ღონისძიებების გრძელვადიანი გეგმა, რომლითაც უზრუნველყოფენ როგორც არსებული სიტუაციის გაუმჯობესებას, ასევე საჯარო ბაღებზე მოსახლეობის მხრიდან მზარდ მოთხოვნასთან შესაბამისობას. ამასთანავე, პასუხისმგებელმა პირებმა შეისწავლონ საბავშვო ბაღებში სახანძრო უსაფრთხოების სისტემის მდგომარეობა და მის მოსაწესრიგებლად გაატარონ შესაბამისი ღონისძიებები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საბავშვო ბაღების რეფორმირების პროცესის წარმართვას ისე, რომ მაქსიმალურად სწრაფად იქნეს დაკმაყოფილებული სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებების ფუნქციონირების სტანდარტები.

4.2 საბავშვო ბაღების ხარისხიანი სერვისის უზრუნველსაყოფად საჭირო ადამიანური რესურსი

საქართველოში ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების საყოველთაო ხელმისაწვდომობის, განვითარებისა და ხარისხის უზრუნველყოფის სამართლებრივ საფუძვლებს ადგენს საქართველოს კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“. აღნიშნული კანონი[14] ასევე არეგულირებს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების ჯგუფების მოცულობას, ასევე აღმზრდელ-პედაგოგების/აღმზრდელების და ბავშვების რაოდენობის თანაფარდობას, რაც მკაფიოდ არის განსაზღვრული შემდეგი პრინციპით:

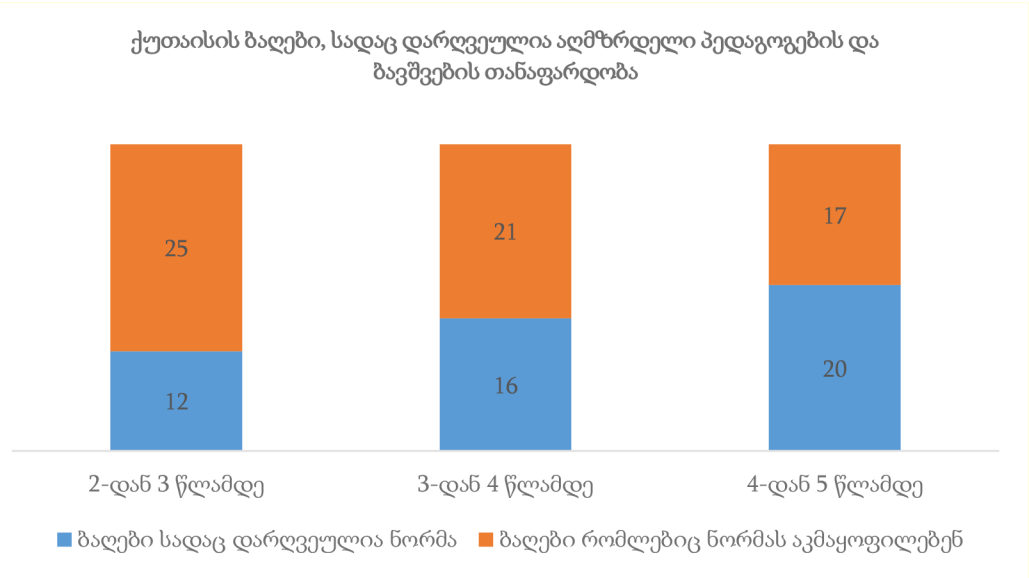
ჯგუფები ასაკის მიხედვით	ბავშვთა დასაშვები რაოდენობა ჯგუფში	აღმზრდელ-პედაგოგების და ბავშვების რაოდენობის თანაფარდობა
2-დან 3 წლამდე	25	1:13
3-დან 4 წლამდე	30	1:15
4-დან 5 წლამდე	30	1:15
სასკოლო მზაობა 5 წლიდან	30	1:15

2014-2019 წლების მონაცემების შესწავლით გამოვლინდა, რომ თბილისისა და ქუთაისის საბავშვო ბაღებში არ არის დაცული ჯგუფებში ბავშვთა დასაშვები რაოდენობა. კერძოდ, თვითმმართველი ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში 2019 წელს, ჯამურად, 83 ჯგუფი ფუნქციონირებდა. აქედან, 79 ჯგუფში ბავშვთა დასაშვები რაოდენობა კანონით განსაზღვრულ ნორმას აჭარბებდა, ხოლო მათ შორის 17 ჯგუფში ბავშვების რაოდენობა 40-ზე მეტი იყო. თბილისში: ფუნქციონირებადი 830 ჯგუფიდან 298 ჯგუფში მოსწავლეთა რაოდენობა კანონით დასაშვებ ზღვარზე მეტი იყო. რაც შეეხება რუსთავისა და ფოთის ბაღებს, მათ კანონის ეს მოთხოვნა დაკმაყოფილებული აქვთ.

აღნიშნულის გამომწვევი მიზეზი მოსახლეობის მხრიდან ადრეულ და სკოლამდელ აღზრდასა და განათლებაზე ყოველწლიურად მზარდი მოთხოვნაა, რაც, თავის მხრივ, დადებითი ტენდენციაა, თუმცა არსებული რესურსები ვერ აკმაყოფილებს გაზრდილ მოთხოვნას და შეზღუდული ფინანსური რესურსების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტები ვერ ახერხებენ მყისიერ რეაგირებას.

14 საქართველოს კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“, მუხლი 22.

შესწავლით ასევე გამოვლინდა, რომ საბავშვო ბაღებში არ არის დაცული აღმზრდელ-პედაგოგების/აღმზრდელების ბავშვებთან თანაფარდობის კანონით დადგენილი მოთხოვნა.[15] დიაგრამაზე ნაჩვენებია ქუთაისის სკოლამდელ დაწესებულებებში, ჯგუფების მიხედვით იმ ბაღების რაოდენობა, სადაც დარღვეულია სტანდარტები.



პედაგოგებისა და აღსაზრდელების თანაფარდობის მხრივ დადგენილი ნორმები დარღვეულია ასევე თბილისის ბაღებშიც. ჯამში 298 ჯგუფში ერთ პედაგოგზე ბავშვების რაოდენობა აჭარბებს კანონით განსაზღვრულ ნორმას.[16]

აღნიშნულის გამომწვევი მიზეზი არის აღმზრდელ-პედაგოგების არასაკმარისი რაოდენობა. ადამიანური რესურსების ნაკლებობა ერთი მხრივ გამოწვეული შეიძლება იყოს შეზღუდული ფინანსური რესურსებით, ხოლო მეორე მხრივ შესაბამისი კვალიფიკაციის კადრების ნაკლებობით.

დასკვნა

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის მუნიციპალიტეტების სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს არ გააჩნიათ საკმარისი ადამიანური რესურსი, რათა საბავშვო ბაღების საქმიანობა შეუსაბამონ მოქმედ სტანდარტებს. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებში აღმზრდელთა არასაკმარისი რაოდენობა აისახება სწავლების მეთოდოლოგიურ მხარეზე, რაც შესაძლებელია აღსაზრდელთა სათანადო ხარისხით სასკოლოდ მზაობისთვის მნიშვნელოვანი ხელისშემშლელი ფაქტორი გახდეს. ასევე, პედაგოგების ნაკლებობა ხელს უშლის საბავშვო ბაღებში სასწავლო პროცესის სათანადოდ წარმართვას. მიუხედავად არსებული მდგომარეობისა, შესაბამის პასუხისმგებელ პირებს არ გაუტარებიათ სათანადო ღონისძიებები საკითხის გადასაჭრელად. ამასთანავე, არ არსებობს კონკრეტული, დროში გაწერილი გეგმა, რომლის მიხედვით პედაგოგების და აღსაზრდელების რაოდენობა კანონთან შესაბამისობაში იქნება მოყვანილი. ის გარემოება, რომ საკითხი გადაუჭრელია, მნიშვნელოვნად აფერხებს სკოლამდელი აღზრდის სერვისის ხარისხის გაუმჯობესებას.

15 კანონის აღნიშნული მოთხოვნა ფოთსა და რუსთავში დაცულია.

16 ფოთის და რუსთავის ბაღებში აღნიშნული ნორმები არ არის დარღვეული.

4.3 პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლების ღონისძიებები მიწოდებული სერვისის გაუმჯობესების მიზნით

სკოლამდელი განათლების ეფექტიანი მოდელის ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია შესაბამისი განათლების მქონე პედაგოგები, რომელთაც უნდა უზრუნველყონ ბავშვებზე ზრუნვა, მათი აღზრდა-განვითარება და სკოლისათვის მზაობა.

სკოლამდელი აღმზრდელის მაღალი კვალიფიკაცია მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ის უზრუნველყოფს აღსაზრდელების მომზადებას ზოგადსაგანმანათლებლო საშუალო სკოლაში სწავლის გაგრძელებისთვის. განათლების ხარისხიანი სისტემა აყალიბებს ბავშვებში სწავლის მიმართ დადებით დამოკიდებულებას. შესაბამისად, სკოლამდელი განათლების განვითარებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პედაგოგის კვალიფიკაციის განსაზღვრა.

2016 წლიდან საქართველოს კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“, განასხვავებს აღმზრდელ-პედაგოგებსა და აღმზრდელებს. აღმზრდელ-პედაგოგი არის პირი, რომელიც დაწესებულებაში სააღმზრდელო-პედაგოგიურ საქმიანობას ახორციელებს, ხოლო აღმზრდელი არის პირი, რომელიც აღმზრდელ-პედაგოგს ეხმარება და სააღმზრდელო ფუნქციებს ახორციელებს. „აღმზრდელ-პედაგოგის პროფესიული სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 27 ოქტომბრის N478 დადგენილებით განსაზღვრულია მინიმალური კვალიფიკაციის მოთხოვნები, რომელთაც ბაღის აღმზრდელი უნდა აკმაყოფილებდეს.

კანონის მოქმედი რედაქციით, დასასაქმებელი აღმზრდელ-პედაგოგის განათლება უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგი მოთხოვნებიდან ერთ-ერთს:

1. ფლობდეს, სულ მცირე, ბაკალავრის ან მასთან გათანაბრებულ აკადემიურ ხარისხს ნებისმიერ მიმართულებაში/დარგში/სპეციალობაში, ჰქონდეს აღმზრდელის ან აღმზრდელ-პედაგოგის პოზიციაზე მუშაობის, სულ მცირე, 4-წლიანი გამოცდილება და გავლილი ჰქონდეს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ შემუშავებული აღმზრდელ-პედაგოგთა პროფესიული განვითარების ტრენინგმოდულების საფუძველზე მუნიციპალიტეტის მიერ ორგანიზებული აღმზრდელ-პედაგოგთა გადამზადება.

2. ჰქონდეს ბაგა-ბაღის აღმზრდელ-პედაგოგის პროფესიული კვალიფიკაციის მინიჭების დამადასტურებელი პროფესიული დიპლომი და გავლილი ჰქონდეს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ შემუშავებული აღმზრდელ-პედაგოგთა პროფესიული განვითარების ტრენინგმოდულების საფუძველზე მუნიციპალიტეტის მიერ ორგანიზებული აღმზრდელ-პედაგოგთა გადამზადება.

მუნიციპალიტეტებს ეკისრებათ ვალდებულება, დანერგონ სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სახელმწიფო სტანდარტი, მათ შორის, უზრუნველყონ აღმზრდელ-პედაგოგთა გადამზადება.

ა(ა)იპებიდან წარმოდგენილი მონაცემების საფუძველზე გამოვლინდა, რომ პერსონალის ნაწილს არ აქვს კვალიფიკაცია, ან აქვს ისეთი კვალიფიკაცია, რომელიც ბავშვთა ადრეულ აღზრდასა და განათლებას არ უკავშირდება. თბილისში აღმზრდელ პედაგოგების, დაახლოებით, 10%-ს – 267 დასაქმებულს არ აქვს სათანადო კვალიფიკაცია და არც გადამზადება გაუვლიათ. ფოთში აღმზრდელ პედაგოგების 35%, ჯამში, 53 პედაგოგი ვერ აკმაყოფილებს კანონით გა-

ნსაზღვრულ ნორმებს, მათ არ აქვთ შესაბამისი განათლება და არც გადამზადება გაუვლიათ. აღნიშნულ მოთხოვნას ქუთაისში ვერ აკმაყოფილებს 5 პედაგოგი, ხოლო რუსთავში – 3 პედაგოგი.

საბავშვო ბაღების საქმიანობის ხარისხის ასამაღლებლად აღმზრდელ-პედაგოგების სტაბილურად გადამზადების სისტემის შექმნა უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა. მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნის მიხედვით, აუცილებელია საბავშვო ბაღების აღმზრდელ-პედაგოგების პერიოდული გადამზადება უწყვეტი განათლების სისტემის უზრუნველყოფის მიზნით. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები არ ატარებენ სათანადო ღონისძიებებს, რათა პერიოდულად გადამზადდნენ პედაგოგები და ამ გზით მნიშვნელოვნად აიმაღლონ კვალიფიკაცია. უწყვეტი განათლების პრინციპიდან გამომდინარე, აუცილებელია პედაგოგების შესაბამისი ტრენინგებისა და გადამზადების კურსების ორგანიზებას სისტემატური ხასიათი ჰქონდეს.

როგორც აუდიტის ანგარიშშია აღნიშნული, ბაღების ძირითად ნაწილში პრობლემატურია გადატვირთული ჯგუფები. შესაბამისად, ჯგუფებში ბავშვების სიმრავლე, მათი და პედაგოგთა რაოდენობის თანაფარდობის დარღვევა, მნიშვნელოვან უარყოფით ზეგავლენას ახდენს საგანმანათლებლო პროცესის ხარისხზე. ისეთ ჯგუფებში, სადაც აღმზრდელთა რაოდენობა საკმარისი არ არის, სათანადო ყურადღება ვერ ექცევა თითოეული ბავშვის ინდივიდუალურ მოთხოვნებსა თუ საჭიროებებს;

აღსანიშნავია, რომ კანონის მიხედვით, 2024 წლიდან იცვლება საბავშვო ბაღების აღმზრდელ-პედაგოგების მიმართ არსებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები. ამოქმედებული ცვლილების მიხედვით, აღმზრდელ-პედაგოგს უნდა ჰქონდეს შემდეგი კვალიფიკაცია:

- ფლობდეს სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სფეროში ბაკალავრის ან მასთან გათანაბრებულ აკადემიურ ხარისხს;
- ფლობდეს, სულ მცირე, ბაკალავრის ან მასთან გათანაბრებულ აკადემიურ ხარისხს განათლების, ჰუმანიტარული მეცნიერებების, ფსიქოლოგიის, ხელოვნების მიმართულებით და გავლილი ჰქონდეს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ შემუშავებული აღმზრდელ-პედაგოგთა პროფესიული განვითარების ტრენინგმოდულების საფუძველზე მუნიციპალიტეტის მიერ ორგანიზებული აღმზრდელ-პედაგოგთა გადამზადება.

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავის და ფოთის საბავშვო ბაღების აღმზრდელ-პედაგოგების განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტაციის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ქუთაისში 656 აღმზრდელიდან 388-ს აქვს პედაგოგიური ან ჰუმანიტარული განათლება, დანარჩენები – სხვადასხვა პროფესიის არიან. რუსთავში 176 აღმზრდელიდან 113-ს აქვს პედაგოგიური და ჰუმანიტარული განათლება, ფოთში 157 აღმზრდელიდან შესაბამისი განათლება აქვს მხოლოდ 67 დასაქმებულს, თბილისში კი გადამზადებას საჭიროებს 267 პედაგოგი. გამომდინარე იქიდან, რომ მოსახლეობის მხრიდან საბავშვო ბაღებზე მოთხოვნა წლების განმავლობაში მზარდია, იმ აღმზრდელ პედაგოგების რაოდენობა, რომლებიც 2024 წლისთვის აუცილებელ გადამზადებას დაექვემდებარებიან, რამდენიმე ასეულს მიაღწევს. შესაბამისად, სათანადო ღონისძიებების დაგეგმვისა და განხორციელების გარეშე ბაღები არ აღმოჩნდებიან მზად ახალი მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.

დასკვნა

სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს არ გააჩნიათ სათანადო კვალიფიკაციის მქონე საკმარისი ადამიანური რესურსი, რათა საბავშვო ბაღების საქმიანობა შეუსაბამონ მოქმედ სტა-

ნდარტებს. აღნიშნული აისახება სწავლების მეთოდოლოგიურ მხარეზე, რადგან პედაგოგთა კვალიფიკაცია არსებითი კომპონენტია სასკოლო მზაობისათვის. სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებს არ აქვთ შემუშავებული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს იმ პედაგოგების გადამზადებას, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ მოქმედი კანონმდებლობის მოთხოვნებს. ბაღებში დაცული არ არის პედაგოგების უწყვეტი განათლების ორგანიზების პრინციპი, რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვნად ამცირებს სერვისის ხარისხის გაუმჯობესების შესაძლებლობებს.

4.4 ბავშვების ინტელექტუალური განვითარების ხელშეწყობისთვის საჭირო ინვენტარი

2016 წლამდე საქართველოს სკოლამდელი დაწესებულებები მხოლოდ სააღმზრდელო ფუნქციას ასრულებდნენ და ორიენტირებული იყვნენ ბავშვის მოვლაზე. იგნორირებული იყო განათლების კომპონენტი. შესაბამისად, დაბალი იყო ბავშვების სკოლისათვის მომზადების დონე. ზოგადი განათლების არადამაკმაყოფილებელი ხარისხის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზია დაბალი სასკოლო მზაობა. გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, აღნიშნული პრობლემა კვლავ ერთ-ერთ გამოწვევად რჩება, რაც შემდგომ სისტემურ მუშაობას მოითხოვს.

ბავშვების ინტელექტუალური უნარების განვითარებისთვის უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია სათამაშოები და სხვადასხვა ტიპის წიგნები, რომლებიც მათ ეხმარება შეიცნონ სამყარო. აღნიშნული ტიპის ინვენტარი უმნიშვნელოვანესია აღმზრდელობითი ფუნქციის შესასრულებლად. აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2014-2019 წლებში ქუთაისის ბაღებში, 5 წლის განმავლობაში, შეძენილია მხოლოდ 19.1 ათასი ლარის ღირებულების სათამაშოები და საბავშვო წიგნები, რაც მთლიანი ხარჯის 0.04%-ია, რუსთავში ეს ხარჯი 215.6 ათასი ლარია, მთლიანი ხარჯის – 0.7%, ხოლო ფოთში დახარჯულია 20.7 ათასი ლარი, მთლიანი გადასახდელების – 0.2%. სათამაშოებისა და საბავშვო წიგნების შეძენაში ყველაზე დიდი თანხა, 475.6 ათასი ლარი დახარჯულია თბილისის ბაღებში, თუმცა ბაღების ჯამურ დაფინანსებაში მისი წილი მცირეა და 0.08%-ს შეადგენს.

მონაცემებიდან ჩანს, რომ საბავშვო ბაღები არ ახორციელებენ ისეთი მნიშვნელოვანი ინვენტარის შეძენასა და განახლებას, როგორებიცაა, სათამაშოები და საბავშვო წიგნები. აღნიშნული ტიპის აქტივებს უდიდესი მნიშვნელობა აქვს ბავშვის ფიზიკური და ინტელექტუალური განვითარებისათვის, ასევე ბაღების გადასვლა მოვლის პრინციპიდან – აღმზრდელობით საქმიანობაზე, შეუძლებელია შესაბამისი ინვენტარის გარეშე სათანადოდ განხორციელდეს.

დასკვნა

თბილისის, ქუთაისის, რუსთავისა და ფოთის საბავშვო ბაღების დანახარჯების სტრუქტურის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ ბავშვების ინტელექტუალური განვითარებისთვის საჭირო ინვენტარის შეძენას. აღნიშნული ინვენტარის შესაძენად გაწეული ხარჯები, ბაღების მთლიან გადასახდელებში 0.04%-დან 0.7%-მდე მერყეობს. საბავშვო წიგნების, დამხმარე ინვენტარის და სათამაშოების შესყიდვა უმნიშვნელოვანესია სააღმზრდელო საქმიანობის ნორმალურად წარმართვისა და ბავშვის სკოლამდელი მზაობის უზრუნველყოფისთვის. მიუხედავად ამისა, ბაღებში აღნიშნული ინვენტარის შეძენას ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭება და მასზე თანხები პრაქტიკულად არ იხარჯება.

რეკომენდაცია

პოზიტიური სააღმზრდელო და საგანმანათლებლო გარემოს შექმნის და სერვისის გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილია სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებებმა მოიძიონ დამატებითი ფინანსური რესურსები და საბავშვო ბაღები უზრუნველყონ საკმარისი ადამიანური რესურსით. ასევე უმნიშვნელოვანესია სასკოლო მზაობის პროცესის სრულფასოვნად წარმართვისთვის ბაღებმა შეისყიდონ საჭირო ინვენტარი და დამხმარე მასალა. შესაბამისმა პასუხისმგებელმა პირებმა შეიმუშაონ აღმზრდელ-პედაგოგების გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სტრატეგია და მაქსიმალურად მოკლე დროში უზრუნველყონ კანონით განსაზღვრული კვალიფიკაციის მქონე პერსონალის ფორმირება. დაგეგმილი რეფორმების საპასუხოდ მნიშვნელოვანია, ბაღებმა შეიმუშაონ აღმზრდელ-პედაგოგების უწყვეტი განათლების უზრუნველყოფის სისტემა.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა

- გაეროს ბავშვთა უფლებების კონვენცია;
- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 30 ოქტომბრის N488 დადგენილება „ადრეული და სკოლამდელი განათლების სახელმწიფო სტანდარტების დამტკიცების შესახებ“;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების საშუალოვადიანი ხედვისა და პრიორიტეტების დოკუმენტები;
- მუნიციპალიტეტების 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 და 2019 წლების ბიუჯეტები;

კვლევები და პუბლიკაციები

- „Invest in early childhood development“ - James Heckman- Professor of Economics
- „ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების სახელმწიფო სტანდარტები“ - UNICEF, 2018 წლის მარტი.
- „საქართველოში სკოლამდელი განათლების ხარისხის კვლევა“ - გაეროს ბავშვთა ფონდის (UNICEF) და შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრის ერთობლივი კვლევა (NAEC), 2018 წლის ივნისი.

აუდიტორთა ხელმოწერა: **სახელი, გვარი**	**ხელმოწერა**
მიხეილ ჩიქოვანი წამყვანი აუდიტორი	
ქრისტინე ეკალაძე უფროსი აუდიტორი	
თათია ამბროლაძე აუდიტორი	
ირმა ხეცურიანი აუდიტორი	
სოფიო ბელთაძე აუდიტორი	
ნინო ხაზალია უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი	

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38
SAO.GE