

გზა ცენტრალიზაციიდან დეცენტრალიზაციისაკენ და უკან: როგორ
იღებენ გადაწყვეტილებებს ზოგადი განათლების სფეროში

სოფიო გორგოძე

*სადისერტაციო ნაშრომი წარდგენილია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის
მეცნიერებათა და ხელოვნების ფაკულტეტზე განათლების დოქტორის აკადემიური
ხარისხის მინიჭების მოთხოვნების შესაბამისად*

სოციალურ და ჰუმანიტარულ მეცნიერებათა და ხელოვნების ინტერდისციპლინური
სადოქტორო პროგრამა

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: სრული პროფესორი გიგი თევზაძე

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თბილისი, 2017

განაცხადი

როგორც წარდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის - გზა ცენტრალიზაციიდან დეცენტრალიზაციისაკენ და უკან: როგორ იღებენ გადაწყვეტილებებს ზოგადი განათლების სფეროში - ავტორი ვაცხადებ, რომ ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს მიერ ორიგინალურ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული/ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

სოფიო გორგოძე

20.02.2017

აბსტრაქტი

სადისერტაციო ნაშრომი ეძღვნება განათლების სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების თემას. კერძოდ, ნაშრომი ყურადღებას ამახვილებს ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის მართვის დეცენტრალიზაციასთან და მის შემდგომ ცენტრალიზაციასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებზე 2003-2012 წლების პერიოდში. საკითხის გამოსაკვლევად განხორციელდა თვისებრივი კვლევა, რომლის ფარგლებშიც ჩატარდა 27 სიღრმისეული ინტერვიუ. აქედან 20ზე მეტი ინტერვიუ განხორციელდა განათლების სფეროში გადაწყვეტილების მიმღებ პირებთან. ინტერვიუების გარდა გამოყენებული იქნა სამაგიდო კვლევის მეთოდი, მოხდა საკანონმდებლო ბაზის, არსებული კვლევებისა და მედია წყაროების დეტალური განხილვა რათა წარმოდგენა შეგვექმნა საგანმანათლებლო სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე. ნაშრომში გამოყენებულია ორი თეორია - ჯონ კინგდონის *მრავალი ნაკადის თეორია* და დევიდ მეიჰაუს *ელექტორატთან კავშირის თეორია*. კვლევის მიგნებები დიდწილად ადასტურებს მრავალი ნაკადის თეორიას და განავრცობს ელექტორატთან კავშირის თეორიას. კვლევის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიგნებას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ზოგადსაგანმანათლებლო სფეროში მართვის დეცენტრალიზაცია/ცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები მჭიდრო კავშირშია არჩევნებთან.

ძირითადი საძიებო სიტყვები: დეცენტრალიზაცია, სკოლის მართვა, გადაწყვეტილების მიღება, არჩევნები.

Abstract

The aim of the current study is to investigate educational decision-making in Georgia. The focus is on decisions concerning issues of school system decentralization/recentralization in the period of 2003-2012. The research draws on individual interviews with 27 respondents out of which 20 represent decision-makers in education. Apart from the interviews extensive review of legal documents, relevant research and media reports was conducted to gain better understanding of educational decision-making. Two theoretical foundations are employed, John Kingdon's *Multiple Streams Model of Decision-making* and David Mayhew's *Electoral Connection*. The research mostly confirms the theory of *Multiple Streams* and expands the theory of *Electoral Connection* to fit the political setting of a newly democratized post-soviet state. One of the important findings of the research is that decisions concerning school governance decentralization/centralization were election-driven.

Key words: decentralization, school governance, decision-making, election-driven.

მადლობა

სადისერტაციო ნაშრომზე მუშაობისას არა ერთმა ადამიანმა გამიწია დახმარება, რომელთაც მინდა განსაკუთრებული მადლობა გადავუხადო.

ეს ადამიანები არიან: სამეცნიერო ხელმძღვანელი - ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი-გიგი თევზაძე; თანახელმძღვანელი - კალიფორნიის ლოს ანჯელესის უნივერსიტეტის პროფესორი - ვალ რასტი; ასევე ჩემი კოლეგები - სიმონ ჯანაშია, მაია ჩანქსელიანი, გიორგი გახელაძე, ანა კემპბელი დ.ა.შ. ასევე განსაკუთრებულ მადლობას ვუხდი ცენტრალური აზიისა და კავკასიის კვლევისა და ტრენინგის ინიციატივის ჯგუფს (Central Asia and Caucasus Research and Training Initiative), რომლის საშუალებითაც მივიღე ფინანსური დახმარება რათა გავმგზავრებულიყავი კალიფორნიის ლოს ანჯელესის უნივერსიტეტში როგორც მკვლევარი და პროექტი წარმატებით დამესრულებინა.

და ბოლოს, მადლობას ვუხდი, თითოეულ რესპონდენტს რომელიც დამთანხმდა და მონაწილეობა მიიღო კვლევაში, სწორედ მათი მონაწილეობით გახდა შესაძლებელი ამ კვლევის ჩატარება.

სარჩევი

გრაფიკების ჩამონათვალი	8
<i>შესავალი</i>	9
საკვლევი პრობლემა	9
საკვლევი პრობლემის მნიშვნელობა და აქტუალობა	11
ნაშრომის სტრუქტურა	13
პოლიტიკური კონტექსტი	15
განათლების მართვის დეცენტრალიზაცია	16
<i>ლიტერატურის მიმოხილვა</i>	20
გადაწყვეტილების მიღების თეორიები/მოდელები	20
პირველი ჯგუფის თეორიები	22
სისტემების თეორია	22
სტადიების მოდელი	23
ინსტიტუციური თეორია	24
ინკრემენტალიზმი	26
პოლიტიკის გავრცელების და სესხების თეორიები	27
მეორე ჯგუფის თეორიები	29
წყვეტილი წონასწორობის თეორია	29
კოალიციური ადვოკატირების თეორია	30
გადაწყვეტილებების მიღების ნაგვის ყუთის მოდელი	31
განათლების მართვის დეცენტრალიზაციის რეფორმები მსოფლიოში	34
დეცენტრალიზაციის დეფინიცია	35
კვლევები დეცენტრალიზაციის შესახებ	37
<i>თეორიული ჩარჩო</i>	42
გადაწყვეტილების მიღების მრავალი ნაკადის თეორია	45
ელექტორატთან კავშირის თეორია	47
<i>მეთოდოლოგია</i>	51
კვლევის მეთოდოლოგია და მისი შერჩევის ლოგიკა	51
მონაცემთა შეგროვება	52
შერჩევა	53
რესპონდენტთა შერჩევა	53
დოკუმენტების და მედია წყაროების შერჩევა	54
კვლევის ინსტრუმენტის აღწერა	55
მონაცემთა ანალიზი და ტრიანგულაცია	56
კვლევის ეთიკა	59
კვლევის შეზღუდვები	60
<i>შედეგები</i>	62
გადაწყვეტილება სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციაზე	62
სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციის იმპლემენტაცია	66

გადაწყვეტილება სკოლის მმართველობის რეცენტრალიზაციაზე	68
ქულების დაწერა, პოპულიზმი და რეკლამა	72
მკაცრი კონტროლი, ზეწოლა და პოლიტიკური დანიშვნა-გათავისუფლების გადაწყვეტილებები	75
<i>დისკუსია/ინტერპრეტაცია</i>	<i>79</i>
<i>დასკვნა</i>	<i>89</i>
<i>რეკომენდაციები შემდგომი კვლევებისათვის.....</i>	<i>90</i>
<i>დანართები</i>	<i>107</i>
დანართი 1: ინტერვიუს პროტოკოლი.....	107
დანართი 2: რესპონდენტთა ჩამონათვალი	109
დანართი 3: მიმოხილული მედია წყაროების ჩამონათვალი	110

გრაფიკების ჩამონათვალი

გრაფიკი 1: სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციის
მრავალი ნაკადის მოდელი81

გრაფიკი 2: სკოლის მმართველობის რეცენტრალიზაციის
მრავალი ნაკადის მოდელი.....83

გრაფიკი 3: ელექტორატთან კავშირიდან ელექტორატის
კონტროლამდე.....86

შესავალი

საკვლევი პრობლემა

გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე კვლევები დიდი ხანია ტარდება, თუმცა პოსტ-საბჭოთა სივრცეში განათლების სფეროში გადაწყვეტილებების მიღებაზე კვლევები მწირია, თუ არ ჩავთვლით კვლევებს რომლებიც ყურადღებას იმაზე ამახვილებს, თუ როგორ „სესხულობენ“ ქვეყნები სხვადასხვა პოლიტიკას და როგორ „ვრცელდება“ ისინი ერთი ქვეყნიდან მეორეში (Steiner-Khamsi 2005; Steiner-Khamsi, Silova, and Johnson 2006; Silova 2009; Silova 2012; Rivera 2004; Janashia 2015). იქედან გამომდინარე, რომ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისთვის ისტორიულად გადაწყვეტილებების მიღების რაციონალური მოდელი იყო დამახასიათებელი, რომელიც პარტიის პრიორიტეტებს ეფუძნებოდა და „დემოკრატიული ცენტრალიზაციის“ (Rudman 1964) პრინციპით ხორციელდებოდა, საინტერესოა რა ხდება ახლა? გადაწყვეტილებების მიღების როგორი მოდელია დღეს პოსტ-საბჭოთა სივრცეში დამახასიათებელი განათლების სფეროსათვის?

სწორედ ამ კითხვას ეხმიანება წინამდებარე დისერტაციის მიზანი. ჩვენი მიზანია გამოვიკვლიოთ, თუ როგორ იღებენ საქართველოში გადაწყვეტილებებს ზოგადსაგანმანათლებლო სფეროში. ამ საკითხის გამოსაკვლევად, დავკონკრეტდით გადაწყვეტილებებზე ერთი თემის გარშემო, კონკრეტულ პერიოდში - 2003-12 წლების მანძილზე. ეს თემა კი გახლავთ ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაცია და გარკვეული პერიოდის შემდეგ დეცენტრალიზაციის შესუსტება და მართვის კვლავ ცენტრალიზაცია (დისერტაციაში ამ პროცესს რეცენტრალიზაციას ვუწოდებთ).

კიდევ უფრო კონკრეტულად კი გვაინტერესებს, თუ როგორ მოხდა ერთი და იმავე პოლიტიკური ადმინისტრაციის პერიოდში კონკრეტული პოლიტიკის გადაწყვეტილების მიღება და შემდეგ მისი შეცვლა საპირისპირო გადაწყვეტილებით. ამ მიზნიდან გამომდინარე ჩამოვაყალიბეთ შემდეგი საკვლევი კითხვები:

1. როგორ მოხდა გადაწყვეტილების მიღება ზოგადი განათლების სისტემის მართვის დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებით?
2. როგორ მოხდა გადაწყვეტილების მიღება ზოგადი განათლების სისტემის მართვის რეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებით?
3. რა არის მთავარი ფაქტორები, რომლებმაც განაპირობეს ერთი და იმავე ადმინისტრაციის პირობებში კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება და შემდგომ მისი შეცვლა საპირისპირო გადაწყვეტილებით?

ამ კვლევის და შესაბამისად დისერტაციის მიზნებისათვის, სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ზოგადი განათლების შესახებ კანონის (2005) შესაბამისად, სკოლის ფინანსურ და ადმინისტრაციულ ავტონომიას, სკოლის მართვას სკოლაში არსებული მართვის სუბიექტების მიერ, მათი ანგარიშვალდებულებების შემცირებას განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს წინაშე და ანგარიშვალდებულების მოხსნას ადგილობრივი ხელისუფლების წინაშე.

რეცენტრალიზაცია, მეორე მხრივ გულისხმობს, სკოლის ავტონომიის კლებას, კონტროლისა და ზედამხედველობის გაძლიერებას სკოლის ადმინისტრაციასა და ფინანსებზე, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ; სკოლის სამეურვეო საბჭოს უფლებების შეზღუდვას და სკოლის ავტონომიის შესუსტებას ისეთი საკითხების გარშემო, როგორებიცაა სასკოლო სასწავლო გეგმა და სასკოლო სახელმძღვანელოების არჩევანი.

საკვლევი პრობლემის მნიშვნელობა და აქტუალობა

საკვლევი საკითხი საინტერესოდ ჩავთვალეთ იქედან გამომდინარე, რომ პოლიტიკის ცვლილება დეცენტრალიზაციიდან რეცენტრალიზაციის სასარგებლოდ მოხდა ერთი და იმავე პოლიტიკური ადმინისტრაციის პირობებში. პოსტ-საბჭოთა სივრცის საგანმანათლებლო რეფორმების კვლევისას გამოყენებული თეორიები იმის შესახებ, თუ როგორ ვრცელდება პოლიტიკის გადაწყვეტილებები ერთი ქვეყნიდან მეორეში და როგორ სესხულობენ ქვეყნები ერთმანეთისგან (Philips and Ochs 2003), გადაწყვეტილების მსგავს შემოღებებს ვერ ხსნის. თუკი გავერკვევით, რამ გამოიწვია პოლიტიკის გადაწყვეტილების საკმაოდ მოკლე დროში შეცვლა ერთი პოლიტიკური ადმინისტრაციის პირობებში, შესაძლებელია ეს დაგვეხმაროს აღმოვაჩინოთ ქვეყნის შიგნით არსებული ის შიდა ფაქტორები რომლებიც გავლენას ახდენს პოლიტიკის ცვლილებაზე პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში.

2003 წელს, ვარდების რევოლუციის შემდეგ, საქართველოში განათლების ფართომაშტაბიანი რეფორმა დაიწყო. ამ რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ასპექტი გახლდათ სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაცია. რეფორმის შედეგად სკოლები ჩამოყალიბდა როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. ამან სკოლებს საშუალება მისცა, რომ მათი ფინანსები თავად ემართათ (Shapiro et al. 2007). გაჩნდა სკოლის თვითმმართველობის იდეა, რომელიც სკოლის სამეურვეო საბჭოების, მასწავლებელთა საბჭოს, მოსწავლეთა თვითმმართველობის და დისციპლინური თუ სააპელაციო კომიტეტების შექმნაში გამოიხატა (კანონი ზოგადი განათლების შესახებ 2005).

სკოლის სამეურვეო საბჭოს ცნება საქართველოს სკოლებისათვის სიახლეს წარმოადგენდა, რომელიც თავის მხრივ სკოლის ავტონომიას და მისი მმართველობის დეცენტრალიზაციას ახალისებდა.

2005 წელს კანონში გაჩენილი ჩანაწერის მიხედვით სამეურვეო საბჭო, როგორც სკოლის თვითმმართველობის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო შედგებოდა მასწავლებლების, მშობლებისა და ერთი მოსწავლისაგან. საბჭოს პასუხისმგებლობებს შორის იყო დირექტორის არჩევა/გათავისუფლება და დირექტორის მიერ წარდგენილი ბიუჯეტის დამტკიცება. სკოლები, კანონის მიხედვით აღარ იყვნენ ანგარიშვალდებულნი, არც ფინანსური და არც ადმინისტრაციული თვალსაზრისით, ადგილობრივი ხელისუფლების წინაშე (Janashia 2015).

დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების დაწყებიდან მცირე ხნის შემდეგ, სკოლის ავტონომიამ შესუსტება დაიწყო და განათლებისა და მენიერების სამინისტრომ უამრავი ცვლილება შეიტანა ზოგადი განათლების შესახებ კანონში. ეს ცვლილებები გარკვეულწილად ხელ-ფეხს უკრავდა სკოლის ადმინისტრაციას და მათ დამოკიდებულებას სამინისტროზე ზრდიდა (მშვენიერაძე 2011).

მიუხედავად იმისა, რომ საგანმანათლებლო დეცენტრალიზაცია საინტერესო საკითხია, ამ კვლევაში ჩვენ მხოლოდ ზედაპირულად განვიხილავთ დეცენტრალიზაციის დადებით და უარყოფით მხარეებს, მსოფლიოში არსებულ საუკეთესო პრაქტიკას თუ წარუმატებელ რეფორმებს, რაზეც ლიტერატურა მრავლადაა (Carnoy and Hannaway 1993; Hanson 1997; Hanson 2000; McGinn and Welsh 1999; Janashia and Gorgodze 2013; Resh and Benavot 2009; Kristiansen and Pratikno 2006; Galiani, Gertler, and Schargrodsky 2008 ; Faguet and Sanchez 2008; West and Yloenen 2010; Hanushek and Woessmann 2012; Carnoy 2015; Hidalgo 2015). კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, ჩვენ ყურადღებას ვამახვილებთ იმაზე, თუ როგორ მოხდა ერთი და იმავე პოლიტიკური ადმინისტრაციის პერიოდში კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება და შემდეგ მისი შეცვლა საპირისპირო გადაწყვეტილებით.

ნაშრომის სტრუქტურა

ნაშრომი შედგება ხუთი ძირითადი ნაწილისაგან. პირველი ნაწილი წარმოადგენს შესავალს და აქ განხილულია საკვლევი პრობლემა, პრობლემის მნიშვნელობა და აქტუალობა. ასევე შესავალშივეა მოცემული საქართველოში არსებული პოლიტიკური კონტექსტი იმ პერიოდისთვის როცა ჩვენთვის საინტერესო საგანმანათლებლო ცვლილებას განვიხილავთ. შესავლის ბოლო ქვეთავს წარმოადგენს საგანმანათლებლო რეფორმის აღწერა ვარდების რევოლუციის შემდგომ, სადაც ძირითადი აქცენტი კეთდება სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაცია/რეცენტრალიზაციაზე.

მეორე ნაწილი წარმოადგენს ლიტერატურის მიმოხილვას. ამ თავში წარმოდგენილია გადაწყვეტილების მიღების თეორიები. თეორიები ორ ნაწილად განიხილება, პირველი ჯგუფის თეორიები რომელთა უმეტესობა პოლულარობით სარგებლობს 1960-იანი წლებიდან და მეორე ჯგუფის თეორიები, რომლებიც შედარებით გვიან გახდა პოპულარული. თითოეული თეორიის მიმოხილვის შემდეგ მოცემულია კრიტიკა რომელიც ამ თეორიის შესახებ გამოთქმულა სამეცნიერო ლიტერატურაში. ამის შემდეგ მიმოხილულია სამეცნიერო ლიტერატურა დეცენტრალიზაციის რეფორმებზე მსოფლიოში.

მესამე ნაწილში მოცემულია ნაშრომის კონცეპტუალური ჩარჩო. კერძოდ შერჩეულია ორი თეორია რომლის ჭრილშიც გავაანალიზებთ მონაცემები და აღწერილია ამ ორი თეორიის შერჩევის ლოგიკა. შემდგომ კონკრეტულადაა აღწერილი თითოეული მათგანი: *გადაწყვეტილების მიღების მრავალი ნაკადის და ელექტორატთან კავშირის თეორია*.

მეოთხე ნაწილი წარმოადგენს მეთოდოლოგიის აღწერას. აქ საუბარია თუ როგორ შეირჩა მეთოდოლოგია, როგორ მოხდა რეპოდენტთა შერჩევა, მონაცემთა შეგროვება და ანალიზი. აღწერილია კვლევის ინსტრუმენტი და აქვეა საუბარი კვლევის ეთიკასა და კვლევის შეზღუდვებზეც.

მეხუთე ნაწილი წარმოადგენს შედეგებს სადაც მოცემულია შეგროვებულ მონაცემთა ანალიზი. იგი ძირითადად ეყრდნობა სიღრმისეულ ინტერვიუებს, თუმცა

ასევე მოიცავს დოკუმენტების, კვლევებისა და მედია წყაროების ანალიზს.

მეექვსე ნაწილში, მიღებული შედეგები განხილულია ორი თეორიული ჩარჩოს ჭრილში და შემოთავაზებულია მოცემული თეორიების განვრცობა განხილული სიტუაციური შემთხვევიდან გამომდინარე.

ამის შემდეგ მოცემულია დასკვნა და რეკომენდაციები მომავალი კვლევებისათვის. ნაშრომს თან ახლავს გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხა. ასევე, ინტერვიუს პროტოკოლი, რესპონდენტთა და მედიაწყაროების ჩამონათვალი დანართების სახით.

პოლიტიკური კონტექსტი

სანამ საგანმანათლებლო რეფორმის დეტალებზე ვისაუბრებდეთ, მნიშვნელოვანია ავღწეროთ ის პოლიტიკური კონტექსტი რაშიც გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს უწევდათ ოპერირება, როდესაც დეცენტრალიზაცია/რეცენტრალიზაციის საკითხები იდგა დღის წესრიგში.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, დამოუკიდებელ ქვეყანას საბჭოთა კავშირის ყოფილი საგარეო საქმეთა მინისტრი - პრეზიდენტი ედუარდ შევარდნაძე მანამ მართავდა, სანამ გაყალბებული არჩევნების შედეგად 2003 წელს ვარდების მშვიდობიანმა რევოლუციამ არ დაასრულა მისი მმართველობა (*BBC* 2005). საპროტესტო აქციებს და მის შემდგომ რევოლუციას ნაციონალური მოძრაობის პარტიის ლიდერი, მიხეილ სააკაშვილი ხელმძღვანელობდა, რომელიც რევოლუციის შემდეგ ხალხმა აბსოლუტური უპირატესობით აირჩია ქვეყნის პრეზიდენტად.

რევოლუციამ ხალხს უკეთესი მომავლის იმედი გაუჩინა. რევოლუცია და მისი შედეგები დემოკრატიის გამარჯვებად აღიქვეს როგორც ადგილობრივ ასევე საერთაშორისო დონეზე (Mitchell 2004; Karumidze and Wertsch 2005; European Stability Initiative 2010). შეიქმნა ახალი ინსტიტუციები, რომელთაც ჰქონდათ პოტენციალი გამხდარიყვნენ დემოკრატიული მმართველობის საფუძველი. საერთაშორისო ორგანიზაციები და „დასავლეთი“ პოზიტიური შეფასებებით გამოირჩეოდა. უფრო მეტიც, საქართველომ მსოფლიო ბანკის *ბიზნესის კეთების რეიტინგში* მოწინავე ადგილი დაიკავა (World Bank 2006); საქართველოს ანტიკორუფციული რეფორმა დადებითად შეფასდა საერთაშორისო გამჭვირვალობის მიერ წვრილმანი კორუფციის აღმოფხვრის თვალსაზრისით (Transparency International 2013) ხოლო საგადასახადო რეფორმა კი მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯად ჩაითვა (Transparency International 2010).

თუმცა მეორე მხრივ, გარკვეული პერიოდის გასვლის შემდეგ, ზოგიერთი ანალიტიკოსი, საქართველოს მაგალითს იმის საილუსტრაციოდ იყენებდა, რომ

დაესაბუთებინა საარჩევნო რევოლუციების ნაკლები ეფექტიანობა დემოკრატიზაციის პროცესში (Kalandadze and Orenstein 2009; Tudoroiu 2007; Hale 2006). Freedom House-ის ანგარიშის მიხედვით „დასავლეთმა... დროზე ადრე იზეიმა საქართველოში დემოკრატიის წარმატება“ (Walker 2007, p.1) სინამდვილეში ახალ ინსტიტუციებს მყიფე საფუძველი ჰქონდა, მედია და სასამართლო საკმაოდ სუსტი იყო. ზოგიერთი იმასაც ამტკიცებდა, რომ სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესში ქვეყანამ დემოკრატიის გზიდან გადაუხვია (Lanskoy and Areshidze 2008; De Waal 2011). სხვები საქართველოს შეჯიბრებითი ავტორიტარიზმის (competitive authoritarianism) რეჟიმად მოიხსენიებდნენ (Way and Levitsky 2010; Tarkhan-Mouravi 2011) სადაც ფსევდო-ლიბერალური ინსტიტუციები, დემოკრატიის საბურველშია გახვეული.

ზემოთხსენებული სკეპტიციზმის გათვალისწინებით, ანალიტიკოსთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ მიუხედავად პრობლემებისა, პრეზიდენტ სააკაშვილის მთავრობის მიერ განხორციელებული ეკონომიკური და პოლიტიკური რეფორმები და ზოგადი პროგრესი, რაც ქვეყანამ განიცადა, უპრეცედენტო იყო სამხრეთ კავკასიის რეგიონში (Delcour and Duhot 2011, p. 43).

განათლების მართვის დეცენტრალიზაცია

ვარდების რევოლუციის შემდეგ, საგანმანათლებლო რეფორმა მრავალი მიმართულებით გაიშალა. რევოლუციურმა მთავრობამ განათლების კორუმპირებული სისტემა იმემკვიდრა. კორუფცია ყველაზე მეტად უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღებ სისტემაში იყო ფეხგადგმული. მშობლები სხვადასხვა კორუფციული გზებით ურიგდებოდნენ უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღები კომისიის წევრებს რათა მათი შვილების უმაღლესში მოხვედრის შანსები გაზრდილიყო (Janashia 2004; Rostiashvili 2004). განათლების სფეროში უამრავი სხვა პრობლემა იყო დაგროვილი, მათ შორის განათლების სისტემის მიზნების არათანმიმდევრულობა, მოძველებული სწავლისა და

სწავლების მეთოდები, არაადეკვატური სასწავლო რესურსები, არაეფექტური მართვის სისტემა, რესურსების გაუმჭვირვალე განაწილება, მასწავლებლის პროფესიის დაბალი პრესტიჟი და პროფესიული განვითარების ძალზე მწირი შესაძლებლობები (World Bank 2001; Kobakhidze 2013).

მთავრობის წევრების მედია განცხადებების მიხედვით, განათლების რეფორმა ლიბერალულ და დემოკრატიულ ღირებულებებზე უნდა ყოფილიყო აგებული და სისტემაში მეტი სამართლიანობა და გამჭვირვალობა შემოეტანა. ოფიციალური რიტორიკის პარალელურად, მთავრობის მიზნები იურიდიულ დოკუმენტებშიც აისახა, როგორცაა ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნები(2004), საქართველოს კანონი ზოგადი განათლების შესახებ (2005) და საქართველოს კანონი უმაღლესი განათლების შესახებ (2004).

ზოგადი განათლების შესახებ კანონის მიხედვით, სკოლების რეორგანიზაცია უნდა მომხდარიყო დემოკრატიული მმართველობის პრინციპების გათვალისწინებით. სკოლები გახდებოდნენ ავტონომიურები ფინანსურ და ადმინისტრაციულ საკითხებში (კანონი ზოგადი განათლების შესახებ 2005).

მიუხედავად იმისა, რომ 2007-2011 წლების განათლებისა და მეცნიერების სტრატეგია რეფორმის ნაწილად მოაზრებდა სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციას (განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2007), დროთა განმავლობაში განათლებაში მიმდინარე პროცესები არათანმიმდევრული გახდა და წინააღმდეგობაში მოვიდა აღებულ ვალდებულებებთან. ამ კუთხით, ყველაზე თვალნათელი მაგალითი სკოლის ავტონომიისა და სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაცია იყო. მაშინ როცა ზოგიერთი რეფორმის მიმართულება რომელიც ასევე ცენტრალიზაციას გულისხმობდა - უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღები სისტემა (Chankseliani 2013) და სკოლების დაფინანსება (Janashia 2015) - შენარჩუნდა/დაიხვეწა, სკოლის მმართველობის ავტონომია ყოველწლიურად მცირდებოდა და უფრო მეტ ცენტრალიზებულ კონტროლს გულისხმობდა.

პირველი ცვლილება ზოგადი განათლების კანონში, რომელიც მეტ

ცენტრალიზაციას ემსახურებოდა 2008 წელს შევიდა. 2008 წლიდან მოყოლებული 2011 წლამდე კანონს კიდევ რამდენიმე ცვლილება დაემატა, რომელიც მეტი კონტროლის უფლებას აძლევდა სამინისტროს და ზღუდავდა სკოლების მმართველობის ავტონომიას (მშვენიერაძე 2011).

სახელმწიფო კონტროლი გამკაცრდა. სამინისტროს გენერალური ინსპექცია სულ უფრო ხშირად სარგებლობდა უფლებით - სკოლიდან დოკუმენტაცია გამოეთხოვა, რათა დაეწმუნებულიყო რომ სკოლის საქმიანობა შეესაბამებოდა მინისტრის იურიდიულ აქტებს (მშვენიერაძე 2011). როცა ავტონომიის სახელით სკოლის სამეურვეო საბჭოები არ ეთანხმებოდნენ სამინისტროს (მაგალითად არ ათავისუფლებდნენ დირექტორს მიუხედავად სამინისტროს რეკომენდაციისა) სამინისტროს გენერალური ინსპექცია სკოლის შემოწმებას იწყებდა (*Netgazeti.ge* 2011; ქევანიშვილი 2011).

2010 წელს, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ სკოლების კომუნიკაციის არხებიც შეზღუდა. მინისტრის #837 ბრძანების (განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2010ა) თანახმად სკოლებს სპეციალური ნებართვა უნდა ეთხოვათ სამინისტროსგან ნებისმიერი ტიპის კომუნიკაცია/თანამშრომლობისათვის არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, მედიასთან, პოლიტიკურ პარტიებთან თუ ეკლესიასთან. ეს ნებართვა როგორც წესი არასოდეს გაიცემოდა. ამ პოლიტიკის შემდეგ მედიაში თითქმის ვეღარ შეხვდებოდით სასკოლო თემის მიერ განათლების სისტემის კრიტიკული ხედვას.

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ 2010 წელს სკოლაში მანდატურების სამსახური შემოიღო. მანდატურები უსაფრთხოების ოფიცრები იყვნენ, რომლებსაც კანონის მიხედვით, სკოლის შინაგანაწესის კონტროლი და სკოლაში წესრიგის უზრუნველყოფა ევალებოდათ (კანონი ზოგადი განათლების შესახებ 2005). მანდატურებს ქირაობდა არა სკოლა არამედ სამინისტროზე დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი-მანდატურის სამსახური. ზოგადი განათლების კანონში შესული ცვლილებების თანახმად, მანდატურებს მნიშვნელოვანი

ადმინისტრაციული უფლებები ჰქონდათ. მაგალითად, მათ უნდა გაეკონტროლებინათ სკოლის შინაგანაწესის შესრულება, შეეძლოთ დასწრებოდნენ სამეურვეო და პედაგოგიურ საბჭოებს და ასევე დისციპლინურ და სააპელაციო კომიტეტს (გორგოძე 2011). სკოლებში მანდატურის პოზიციის შემოღებამ (სამი მანდატური თითოეულ სკოლაში) საბოლოოდ სკოლის ავტონომიაზე უარყოფითად იმოქმედა და სკოლაში დირექტორისა და მასწავლებლების გავლენაც შეასუსტა (გორგოძე და ჯანაშია 2012).

ახალი სახელმძღვანელოების პოლიტიკის მიხედვით, სკოლებს სახელმძღვანელოების შერჩევის თავისუფლებაც შეეზღუდათ. 2011 წელს, სახელმძღვანელოების გრიფირების ახალმა წესმა მნიშვნელოვნად შეამცირა სახელმძღვანელოების არჩევანი. მაგალითად, თუ 2010 წელს ინგლისური ენისათვის ცხრა გრიფირებული სახელმძღვანელო იყო რამდენიმე გამომცემლისაგან (ეროვნული სასწავლო გეგმებისა და შეფასების ცენტრი 2010), 2011 წელს მხოლოდ ერთი გამომცემლის სახელმძღვანელო იყო გრიფირებული და სკოლებს სხვა არჩევანი არ ჰქონდათ (განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი 2010). სახელმძღვანელოების გრიფირების ახალი სქემის მიხედვით სახელმწიფო „ავტომატურად ხდებოდა გრიფირებული სახელმძღვანელოს თანამფლობელი“ და ასევე მიენიჭა უფლება შეესყიდა საავტორო უფლება და თავად დაებეჭდა წიგნები (განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2010ბ).

ლიტერატურის მიმოხილვა

გადაწყვეტილების მიღების თეორიები/მოდელები

ვინაიდან პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების მრავალი თეორია არსებობს, ლიტერატურის მიმოხილვაში ჩვენ ვერ ამოვწურავთ ყველა მათგანს. თუმცა მიმოვიხილავთ იმ ძირითად თეორიებს, რომლებიც პოპულარობით სარგებლობდნენ 1960-იანი წლებიდან მოყოლებული და რომლებიც განათლების სფეროში მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გამოსაკვლევად გამოუყენებიათ.

არსებულ თეორიებს ძირითადად ორ ჯგუფად წარმოვადგენთ, პირველ ჯგუფში ერთიანდება ის თეორიები/მოდელები რომლებსაც ზოგიერთი ავტორი კლასიკურ (John 2013) თეორიებს უწოდებს, ზოგიერთი კი პირველი თაობის თეორიებად წარმოაჩენს (Jones and Baumgartner 2012). ამ თეორიების დიდი ნაწილი 1960-იანი წლებიდან გახდა პოპულარული და ისინი ძირითადად რაციონალურობაზე, სტაბილურობაზე, წესებსა და ნელ ცვლილებებზე აკეთებენ აქცენტს. ამ თეორიებს შორისაა: სისტემების თეორია, სტადიების მოდელი, ინსტიტუციური თეორია, ინკრემენტალიზმი. აქვე მიმოვიხილავთ პოლიტიკის გავრცელებისა და სესხების თეორიებს, რომლებიც მართალია 60-იანი წლებიდანაა პოპულარული, მაგრამ აქამდე მხოლოდ ნორმატიული ხასიათი ჰქონდა მათ გამოყენებას, ხოლო დღეს უფრო ანალიტიკური ხასიათი აქვს (Steiner-Khamsi, Silova and Johnson, 2006) და ხშირად იყენებენ პოსტ-საბჭოთა სივრცეში საგანმანათლებლო ცვლილებების ასახსნელად.

მეორე ჯგუფში ერთიანდება თეორიები და მოდელები სადაც პოლიტიკის გადაწყვეტილებები უფრო ეპიზოდურად, არათანმიმდევრულად და არაპროგნოზირებადად მიიჩნევა; სადაც გადაწყვეტილებებს გაურკვევლობის პირობებში იღებენ. ასეთ თეორიებს ზოგჯერ მეორე თაობის, ან სინთეზურ თეორიებს უწოდებენ (John 2013). სინთეზური იქედან გამომდინარე ჰქვია, რომ პოლიტიკის ცვლილებას აქ ინტერესების, იდეების, ინსტიტუციებისა თუ სოციო-ეკონომიკური

ძალების სინთეზი განაპირობებს (John 1998). სინთეზურ თეორიებს განეკუთვნება: წყვეტილი წონასწორობის თეორია, კოალიციური ადვოკატირების თეორია, გადაწყვეტილების მიღების ნაგვის ყუთის მოდელი და მრავალი ნაკადის თეორია.

თეორიების განხილვისას ნათელი ხდება, რომ ყოველი შემდგომი თეორია გარკვეულწილად წარმოადგენს წინა თეორიის გაუმჯობესების ან მასზე რეაქციის შედეგად შემოთავაზებულ ვარიანტს. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლოდროინდელი თეორიები უფრო დახვეწილია ვიდრე პირვანდელი თეორიები, გადაწყვეტეთ ეს მოდელებიც მიმოვიხილოთ, რათა თითოეულ თეორიას თავისი ძლიერი და სუსტი მხარე გააჩნია, და თითოეული მათგანი დღემდე განსხვავებული წარმატებით გამოიყენება სხვადასხვა სფეროში ცვლილებების ასახსნელად.

ზოგადად თეორიებმა საშუალება უნდა მოგვცეს ვიწინასწარმეტყველოთ პოლიტიკური ცვლილება, მაგრამ წარმოდგენილი თეორიების უმეტესობას კრიტიკოსები სწორედ იმას უწუნებენ, რომ მათ არ შეუძლიათ ცვლილებების წინასწარმეტყველება და უფრო აღწერით ხასიათს ატარებენ, რაც იმას გულისხმობს რომ შეუძლია ახსნას უკვე მომხდარი ცვლილება, თუმცა ნაკლებად შეუძლია პროგნოზირება.

აქვე ავღნიშნავთ, რომ ამ კვლევის მიზნებისათვის, გადაწყვეტილების მიღებას და პოლიტიკის გადაწყვეტილების მიღებას გამოვიყენებთ როგორც სინონიმებს, ვეყრდნობით რა სკრენტნის(2004) და სმიტის და ლარიმერის (2004) განმარტებებს, სადაც ისინი ამ ორ ცნებას ერთ ჭრილში განიხილავენ (Skrentny 2004; Smith and Larimer 2009).

პირველი ჯგუფის თეორიები

სისტემების თეორია

ისტონის (1965) სისტემების თეორია, საკმაოდ დიდი პოპულარობით სარგებლობდა მისი გამოჩენისთანავე პოლიტიკური ცვლილებების ახსნის კუთხით (Klonoski 1967). ისტონი (1965) მიიჩნევს, რომ პოლიტიკა არის ღია სისტემა რომელზეც უზარმაზარ გავლენას ახდენს გარემო და ცდილობს პასუხი გასცეს იმაზე, თუ როგორ შეიძლება ნებისმიერი სისტემა გადარჩეს უამრავი კრიზისისა და სტრესული პერიოდის პირობებში. ისტონმა სცადა გარემოს მხრიდან სისტემაზე არსებული ზეგავლენა მცირე რაოდენობის იდიკატორებში გამოეხატა და ამდენად გამოვიდა შენატანისა(inputs) და შედეგების(outputs) ცნებებით (Easton 1965). სისტემების თეორიის მიხედვით, პოლიტიკური გადაწყვეტილების გასაანალიზებლად მნიშვნელოვანია შენატანისა(მოთხოვნისა და მხარდაჭერის) და შესაბამისი შედეგის (გადაწყვეტილების) დადგომის პროცესის გააზრება.

ისტონი ორი სახის შენატანზე მიუთითებს და შემდეგ აკვირდება რა გავლენა აქვს თითოეულ მათგანს პოლიტიკურ შედეგებზე.

შენატანი წარმოდგენილია როგორც მომენტი, როდესაც სოციალური მოთხოვნა პოლიტიკურ აქტორებამდე აღწევს. ამ ეტაპზე იწყება პოლიტიკური აქტივობა, რომელიც მოიცავს განხილვებს პოლიტიკურ აქტორებს შორის, იგულისხმება როგორ აღმასრულებელი ასევე საკანონმდებლო ფრთა. პოლიტიკოსები ახდენენ საკითხების გადარჩევას პრიორიტეტების მიხედვით და ორი ტიპის დღის წესრიგს გამოყოფენ: პირველი საზოგადოებრივი დღის წესრიგია, რომელშიც საკითხები საზოგადოების მაღალი ინტერესიდან გამომდინარე, სოციალური მოთხოვნის და მაღალი ხილვადობის გამო ხვდება(ერთი ტიპის შენატანი), მეორე კი არის ფორმალური დღის წესრიგი რომელსაც თავად პოლიტიკოსები ირჩევენ პოლიტიკურ აქტორებს შორის არსებული მოთხოვნებიდან (Cobb et al. 1976) და ბოლოს არის უკვე შედეგი (ანუ კონკრეტული პოლიტიკის გადაწყვეტილება) რომელიც მიიღება პოლიტიკური,

სოციალური თუ კერძო აქტორების ინტერაქციის შედეგად.

სისტემების თეორიას ძირითადად მისი რაციონალურობის და სწორხაზოვნების გამო აკრიტიკებენ. ასევე იმიტომაც, რომ უგულვებელყოფს კულტურულ და სოციალურ კონტექსტს ისევე როგორც რეალური სამყაროს ქაოსს. თეორიის კრიტიკოსები ასევე ამბობენ, რომ იგი ცდილობს უამრავი რამე ახსნას ერთდროულად და წარუმატებლად მიიჩნევენ (Cooper, Fusarrelly and Randall 2004; Sabatier 1999).

სტადიების მოდელი

სტადიების მოდელის მიხედვით პოლიტიკის გადაწყვეტილების პროცესი მოიცავს სხვადასხვა სტადიებს, ესენია: პრობლემის იდენტიფიცირება, ალტერნატივების შემუშავება, საუკეთესო ალტერნატივის შერჩევა და პოლიტიკური გადაწყვეტილების ფორმულირება, მისი შემდგომი განხორციელება და ბოლოს შეფასება. ამ მოდელის ერთ-ერთი პირველი ავტორები ლასველი (1971) და ჯონსი გახლდათ (1970); მათ მცირედ განსხვავებულად წარმოადგინეს ეს მოდელი, ვინაიდან ჯონსის მიხედვით შეფასება სტადიების ბოლო საფეხურს კი არ წარმოადგენს, არამედ იგი გადაწყვეტილებას უძღვის წინ, რათა კიდევ ერთხელ დავრწმუნდეთ ხომ არ არის საჭირო პოლიტიკის კურსის მოდიფიცირება ან სულაც მასზე უარის თქმა (Smith and Larimer 2009).

სტადიების მოდელის სხვადასხვა ფორმულირებები არსებობს, სადაც თითოეულ სტადიას შეიძლება სახელი ან ადგილი ჰქონდეს შეცვლილი, თუმცა ყველას ახასიათებს სწორხაზოვნება და თითოეული მათგანი მიუთითებს განგრძობით პროცესზე.

მიუხედავად იმისა, რომ სტადიების მოდელი და მისი ნაირსახეობები საკმაოდ მარტივად და გასაგებად წარმოგვიდგენს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს, ზოგიერთი მკვლევარის მოსაზრებით მას უკვე ყავლი აქვს გასული (Sabatier 1999). ამის მიზეზად ძირითადად იმავე ფაქტს ასახელებენ, რასაც სისტემების თეორიის კრიტიკისას, კერძოდ ის, რომ მოდელი რაციონალურობას გულისხმობს და აქ პოლიტიკის გადაწყვეტილების მიღების პროცესი კონკრეტულ ნაბიჯებად, ერთმანეთის მიყოლებითაა დალაგებული რაც ასე არ არის რეალურ ცხოვრებაში; საბატიე (1991) ასევე აღნიშნავს, რომ თეორია არ გულხმობს მიზეზშედეგობრიობას და კარგად ვერ ხსნის რა არის ის მამოძრავებელი ძალები, რომლებსაც ერთი სტადიიდან მეორე სტადიაში გადაყვავართ. კრიტიკას ემატება ისიც, რომ მოდელი არ არის მეცნიერული, რაშიც იგულისხმება ის, რომ თეორიას არ აქვს ემპირიული ფალსიფიცირების მექანიზმი (Smith and Larimer 2009).

ინსტიტუციური თეორია

მარჩმა და ოლსენმა (1989) თავიანთ ნაშრომში „ინსტიტუციების თავიდან აღმოჩენა“ განავითარეს აზრი, რომ ინსტიტუციები არ წარმოადგენენ მხოლოდ ადგილს სადაც პოლიტიკის წარმოება ხდება. სინამდვილეში, ინსტიტუციებს პოლიტიკის ფორმირებაში მნიშვნელოვანი როლი აქვთ; ისინი პოლიტიკას გარკვეულ ჩარჩოებში აქცევენ და გავლენას ახდენენ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიმღებთა მოტივებსა და ქცევაზე. თეორიის მიხედვით, ინსტიტუციები ფაქტიურად გვევლინებიან როგორც დამოუკიდებელი აქტორები პოლიტიკის გადაწყვეტილების პროცესში.

ამ თეორიის მიხედვით, პოლიტიკური ქცევის ახსნის საუკეთესო საშუალებას

ეგრეთწოდებული „შესაფერისობის ლოგიკა“ წარმოადგენს. „შესაფერისობის ლოგიკას“ ადამიანები მაშინ ავლენენ, როცა ინსტიტუციის წევრები ხდებიან და იცავენ ინსტიტუციის წესებს, რაც განიხილება როგორც ლეგიტიმურ, სამართლიან და ამასთანავე სრულიად მოსალოდნელ ქცევად (March and Olsen 2009). ეს ლოგიკა განსხვავდება ეგრეთწოდებული „შედეგების ლოგიკისგან,” რომელიც ძირითადად რაციონალურ მოდელებს ახასიათებს და გადაწყვეტილების მიღებამდე ალტერნატივებისა და მოსალოდნელი შედეგების შეფასებას გულისხმობს (March and Simon 1993).

მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ მარჩი და ოლსენი (1989) მიუთითებენ ინსტიტუციების როლზე როგორც რაციონალური გადაწყვეტილების მიღების თეორიების ჭრილში, ასევე არარაციონალური გადაწყვეტილების მიღების თეორიების ჭრილშიც (მაგ. ნაგვის ყუთის მოდელი, რომელიც შემდგომში საფუძვლად დაედო მრავალი ნაკადის თეორიას): „ინსტიტუციების მახასიათებლები ზღუდავს რაციონალური ქმედების და შეჯიბრებითობის არეალს რაციონალური აქტორის მოდელში, და ასევე ზღუდავს ადამიანების, პრობლემების და გადაწყვეტილებების თავისუფალ ნაკადს გადაწყვეტილების მიღების ნაგვის ყუთის მოდელში“ (March and Olsen 1989, p.53).

მიუხედავად ზემოთთქმულისა, ავტორები იმასაც აღიარებენ, რომ ინსტიტუციები იცვლებიან, თუმცა აქვე აღნიშნავენ, რომ ამ ცვლილებებშიც თავად არიან მნიშვნელოვანი აქტორები.

სხვადასხვა პერიოდში განსხვავებულმა ავტორებმა ინსტიტუციური თეორიის არაერთი სახეცვლილი ვარიანტი წარმოგვიდგინეს, როგორიცაა ინსტიტუციურ-რაციონალური არჩევანის თეორია, მმართველობის ნორმატიული და ისტორიულ-ინსტიტუციური თეორია თუ ნეოინსტიტუციური თეორია (Cooper, Fusarelli and Randal 2004) თუმცა ყველა ამ თეორიის ძირითადი პრინციპი ინსტიტუციების როლზე იგივე რჩება.

საბატოე (1999) აკრიტიკებს ინსტიტუციურ-რაციონალურ მოდელს მისი

რაციონალურობის გამო, თუმცა აღსანიშნავია, რომ მარჩი და ოლსენი (1989) მანამდე ამტკიცებდნენ, რომ მოდელი არ იყო რაციონალური რადგან ის წესები რა წესებითაც ინსტიტუციები ოპერირებენ იმთავითვე არ გულისხმობს რაციონალურობას.

ინკრემენტალიზმი

ინკრემენტალიზმი წარმოადგენს რეაქციას გადაწყვეტილების მიღების რაციონალური მოდელების წინააღმდეგ. როგორც ლინდბლომი (1967) მიიჩნევს, როდესაც პოლიტიკოსები გადაწყვეტილებებს იღებენ, ისინი ყოვლისშემძლე „სუპერმენის“ როლს კი არ ირგებენ, არამედ ძველ ნაცად მეთოდებს იყენებენ და ბევრ დროს არ ხარჯავენ ახლის გამოგონებაზე (Lindblom 1967).

ამ მოდელის მიხედვით, როგორც წესი, გადაწყვეტილების მიღებისას უკვე ჩამოყალიბებული გვაქვს რაღაც ჩარჩო რომელიც დღემდე მიღებული გადაწყვეტილებების ჯაჭვს მოიცავს და გავლენას ახდენს პოლიტიკოსის მიერ გაკეთებულ არჩევანზე.

თუმცა მნიშვნელოვანია ის, რომ ცვლილება მხოლოდ უმნიშვნელო იქნება. მცირე მასშტაბიდან გამომდინარე, იგი დიდ რყევებს არ იწვევს, არც განსაკუთრებული დაგეგმვა ჭირდება და განსახორციელებლადაც სრულიად დაძლევადა. შედეგად ვიღებთ პოლიტიკის ნელ, თანდათანობით ცვლილებას (Kingdon 1995).

ვილდავსკის მტკიცებით, საბიუჯეტო პროცესი სწორედ ამ გზას მიყვება. არავინ ცდილობს ბიუჯეტის გააზრებას თავიდან ბოლომდე, თითოეულ ჯერზე ძველი საბაზისო ბიუჯეტის მცირედ ცვლილებებს აქვს ადგილი (Wildavsky 1964).

ინკრემენტალიზმი გააკრიტიკეს იმისათვის, რომ ეს მოდელი არის უფრო აღწერითი და ნაკლებად აქვს პროგნოზირებისა და ახსნა-განმარტებითი ძალა (Wanat 1974). ასევე იგი კრიტიკის საგნად იქცა იმის გამოც, რომ თეორია მხოლოდ გარკვეული სიტუაციებისთვის არის გამოსადეგი, კერძოდ კი მაშინ როდესაც გარემო სტაბილურია

და არ არის კრიზისული სიტუაცია, რესურსების სიმწირე და არსებული პრობლემები წარსულ პრობლემებს გავს (Ahrari 1987). ასევე თეორიას აკრიტიკებენ იმის გამო, რომ არ არის მიზანზე მიმართული და „უმოქმედობის პოლიტიკას“ ამართლებს (Dror 1964, p.155).

პოლიტიკის გავრცელების და სესხების თეორიები

პოლიტიკის გავრცელების თეორია გულისხმობს ერთი ლოკაციიდან მეორეში პოლიტიკური ინოვაციების გავრცელებას (Shipan and Volden 2008). შიფანი და ვოლდენი (2008) პოლიტიკის გავრცელების ოთხ მექანიზმს გამოყოფენ:

- სწავლა მათგან ვინც უკვე მიიღო ეს პოლიტიკა-ამ შემთხვევაში პოლიტიკოსები აკვირდებიან თუ რა ხდება სხვა ქვეყნებში, რა ტიპის პოლიტიკურმა გადაწყვეტილებამ გაამართლა და თავადაც ცდიან ამა თუ იმ პოლიტიკას.
- ეკონომიკური კონკურენცია-ამ შემთხვევაში პოლიტიკოსები აკვირდებიან თუ რა გავლენა იქონია ამა თუ იმ პოლიტიკამ ეკონომიკაზე; თუ დადებითი გავლენა აქვს ამა თუ იმ პოლიტიკას სხვა ქვეყანაში, ცდილობენ თავადაც განახორციელონ.
- იმიტაცია-ამ შემთხვევაში იგულისხმება პოლიტიკის კურსის კოპირება, რაც პოლიტიკის შესწავლის თეორიისგან იმით განსხვავდება, რომ აქცენტია აქტორზე და არა ქმედებაზე.
- იძულება - ეს მექანიზმი სხვა დანარჩენისგან იმით განსხვავდება, რომ ამ შემთხვევაში პოლიტიკის მიღება არ არის სრულიად ნებაყოფლობითი და შეიძლება თავსმოხვეულადაც ჩაითვალოს .

ვეილენდის (2007) მიხედვით, პოლიტიკის გავრცელება უფრო მოსალოდნელია, როცა ქვეყნები ახლოსაა ერთმანეთთან, რადგან ისინი უფრო გაბედულად იღებენ წარმატებულ მაგალითებს ახლო მეზობლებისგან. მეორე მხრივ, არის შემთხვევებიც,

როცა მსგავსი პოლიტიკა საკმაოდ განსხვავებულ ეროვნულ კონტექსტშიც გადადის (Weyland 2007).

პოლიტიკის გავრცელებას ხშირად საერთაშორისო ორგანიზაციები უწყობენ ხელს (Shipan and Volden 2012). ამდენად ლოგიკურია, რომ ეს თეორია პოპულარულია განვითარებად ქვეყნებში.

პოლიტიკის გავრცელების თეორიის მსგავსად, პოლიტიკის სესხების თეორია არაერთხელ იქნა გამოყენებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ასახსნელად განვითარებად ქვეყნებში, მათ შორის პოსტსაბჭოთა სივრცეში (იხ. Burde 2004; Johnson 2006; Silova 2005; Steiner-Khamsi, Silova, and Johnson 2006). პოლიტიკის სესხებას აღწერენ როგორც პროცესს, რომელიც იწყება ერთი ქვეყნის მიერ მეორე ქვეყნის საგანმანათლებლო პოლიტიკის მიმართ ინტერესის გამოხატვით (Ochs and Phillips 2004). პოლიტიკის სესხების თეორია უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ზოგადად შედარებითი განათლების სფეროში ვინაიდან არაერთი მკვლევარი მიუთითებს იმაზე, რომ შედარებითი განათლების (Comparative Education) მიზანს სწორედაც პოლიტიკის სესხება წარმოადგენს (Jones 1971; Phillips 2000).

საგანმანათლებლო პოლიტიკის სესხების შედეგად ხდება „განათლების იზოლირება პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული კონტექსტიდან“ (Steiner-Khamsi, Silova, and Johnson 2006, p.218). ამიტომ მნიშვნელოვანია პოლიტიკის სესხებისას უფრო ფართო კონტექსტზე იფიქრონ პოლიტიკის მსესხებელმა ქვეყნებმა, მნიშვნელობა არ აქვს მთლიან პოლიტიკას სესხულობენ თუ მხოლოდ მის გარკვეულ ასპექტს. როგორც სტაინერ ხამსი და მისი კოლეგები აღნიშნავენ (2006) რეფორმების სესხებისას ხშირად:

- სესხულობენ რიტორიკას მაგრამ არა თავად რეფორმას
- სესხებისას რეფორმა ზოგჯერ ისე იცვლება რომ რეფორმის პირვანდელ სახესთან ძალზე ცოტა აქვს საერთო
- სესხულობენ მაშინაც, როცა ამის საჭიროება არ არის

კითხვას, თუ რატომ სესხულობენ თუ ამის საჭიროება არ არის მარტივი პასუხი აქვს: სესხებას აქვს *სერტიფიცირების* ეფექტი, სესხება ახალ პოლიტიკას უფრო კარგად წარმოაჩენს და ლეგიტიმაციის როლი აქვს (Steiner-Khamisi 2004), მეორე მხრივ ნასესხებ პოლიტიკას ასევე შეუძლია უკვე არსებული პოლიტიკის ლეგიტიმიზაციაც (Silova 2005).

პოლიტიკის სესხების და გავრცელების თეორიების კრიტიკას განაპირობებს ის, რომ ხანდახან ძნელია გაარჩიო ეს თეორიები ერთმანეთისგან. გარდა ამისა, რთულია მათი გარჩევა კიდევ ორი მსგავსი თეორიისგან: პოლიტიკის ტრანსფერის და პოლიტიკის შესწავლის თეორიებისაგან. ასევე საკმარისად კარგად არ არის ახსნილი თუ რატომ ვრცელდება ზოგი პოლიტიკა უფრო სწრაფად სხვებთან შედარებით და რატომ განსხვავდება რადიკალურად ერთმანეთისგან პოლიტიკის გავრცელების რეგიონალური შემთხვევები (Meseguer and Gilardi 2009).

მეორე ჯგუფის თეორიები

წყვეტილი წონასწორობის თეორია

ამერიკაში არაერთი პოლიტიკური გადაწყვეტილების საფუძვლიანი შესწავლის შედეგად ბაუმგარტნერმა და ჯონსმა (1993) ჩამოაყალიბეს პოლიტიკის ცვლილების წყვეტილი წონასწორობის თეორია. მათ დაასკვნეს, რომ ამერიკაში გადაწყვეტილებების მიღებას ახასიათებს სტაბილურობის პერიოდები, რომლებიც საკმაოდ ხანგრძლივი დროის მანძილზეც შეიძლება გაგრძელდეს და ასევე პერიოდები როდესაც უეცარი ცვლილება ხდება (Baumgartner and Jones 1993). ამ კუთხით ისინი მთლიანად არ უარყოფდნენ ინკრემენტალიზმის თეორიას, მაგრამ განავრცეს ის და ამტკიცებდნენ, რომ ეს ხანგრძლივი სტაბილური გარემო, რომელიც ნელა ცვალებადი პოლიტიკური კურსით ხასიათდება, ზოგჯერ სწრაფი ცვლილების მომსწრე ხდება, რაც

ამკვიდრებს ახალ ეკვილიბრიუმს და კვლავ იწყება სტაბილურობის პერიოდი. ავტორების აზრით ამ უეცარ ცვლილებას პოლიტიკის სუბსისტემაში არსებული დაძაბულობა/სტრესი განაპირობებს (Smith and Larimer 2009).

წყვეტილი წონასწორობის თეორიის ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენს შეზღუდული რაციონალიზმი (იხ. Simon 1957). გადაწყვეტილებების მიმღებნი ამ თეორიის მიხედვით მოქმედებენ შეზღუდული რაციონალურობის პირობებში, რაც იმას გულისხმობს, რომ ისინი არ განიხილავენ ალტერნატივებს, დროს არ უთმობენ სხვადასხვა არჩევანის აწონ-დაწონვას რათა მიიღონ საუკეთესო გადაწყვეტილება. გადაწყვეტილების მიმღებებს ხანმოკლე ყურადღების კონცენტრაცია ახასიათებთ, მათ არ აქვთ საკმარისი ინფორმაცია და საკმარისი დრო რაც ზღუდავს რაციონალური გადაწყვეტილებების მიღების შანსს.

ამ მოდელის კრიტიკა მსგავსია ინკრემენტალიზმის მოდელის კრიტიკისა. მას აკლია პროგნოზირების და ახსნა-განმარტებითი ძალა, იგი უფრო აღწერითია, ნაკლებად მიაწინებს მიზეზ-შედეგობრიობაზე (John 2013) და სათანადოდ ვერ სცემს კითხვას პასუხს იმაზე, თუ კონკრეტულად რა იწვევს უეცარ ცვლილებებს სტაბილურობის პერიოდში.

კოალიციური ადვოკატირების თეორია

საბატიემ და ჯენკინ სმიტმა(1999) სცადეს აეხსნათ, თუ რატომ არის პოლიტიკის კურსისთვის დამახასიათებელი სტაბილურობა გარკვეული პერიოდის მანძილზე, და სწრაფი ცვლილება სხვა დროს (Sabatier & Jenkin Smith 1999).

თეორიის ავტორები ცდილობენ ახსნან გადაწყვეტილებების მიღება ისეთ გარემოში, სადაც: მრავალი აქტორია ჩართული მთავრობის სხვადასხვა დონეზე; როგორც წესი, გადაწყვეტილებები მიიღება მწირი ინფორმაციის საფუძველზე, გაურკვეველ სიტუაციაში.

იმ მიდგომის საპირისპიროდ, სადაც მხოლოდ კანონმდებლები და ინტერესთა ჯგუფის ლიდერები არიან მოტივირებულნი გავლენა მოახდინონ პოლიტიკის კურსზე, კოალიციური ადვოკატირების ჩარჩოს მიხედვით, ადამიანთა ეს ჯგუფი უფრო ფართოა და იგი მოიცავს სხვადასხვა ორგანიზაციების არჩეულ თუ დანიშნულ ოფიცრებს, მკვლევრებს, ჟურნალისტებს . ამ ადამიანებს საერთო მიზანი ამოძრავებთ; ისინი კოორდინირებულად მოქმედებენ იმისათვის, რომ მიაღწიონ მათ საერთო მიზანს კონკრეტული პოლიტიკის კურსის გატარებასთან დაკავშირებით (Sabatier 1999).

ამ თეორიის მიხედვით საინტერესოა ის ფაქტი, რომ კოალიციაში გაწევრიანების საფუძველი არ არის კერძო/პირადი ინტერესი. კოალიციაში გაწევრიანებულ ადამიანებს საერთო რწმენა და შეხედულებები ამოძრავებთ.

თავად ავტორები მიიჩნევენ, რომ თეორია არც სწორხაზოვანია და არც რაციონალური (Sabatier 1999). თუმცა, კრიტიკოსების აზრით, პოლიტიკის გადაწყვეტილების მიმღებნი მაინც რაციონალურობის ფარგლებში მოქმედებენ (Schlager 1999). თეორიას აკრიტიკებენ იმის გამოც, რომ იგი უგულვებელყოფს ორგანიზაციების სტრუქტურას და კულტურულ და მიკროპოლიტიკურ კონტექსტს (Cooper, Fusarelli and Randal 2004).

გადაწყვეტილებების მიღების ნაგვის ყუთის მოდელი

ნაგვის ყუთის მოდელი-ასე უწოდა კოენმა, მარჩმა და ოლსენმა (1972) გადაწყვეტილების მიღების მათ მიერ შემოთავაზებულ მოდელს. საინტერესოა, რომ ეს მოდელი უნივერსიტეტებზე კვლევის შედეგად წარმოიშვა. ავტორების მიხედვით, ეს ორგანიზაციები „ორგანიზებული ანარქიების”(გვ. 1) მსგავსად ფუნქციონირებენ. ამ მოდელის მიხედვით „გადაწყვეტილებები ეძებენ პრობლემებს, რომელთაც შეიძლება მოერგონ, ხოლო გადაწყვეტილების მიღებები კი ეძებენ საქმეს” (გვ.2). თუმცა ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ეს ორგანიზაციები ვერ იღებენ გადაწყვეტილებებს ან ვერ

ფუნქციონირებენ. „ორგანიზებულ ანარქიებს“ ახასიათებთ პრობლემატური პრეფერენციები, გაურკვეველი ტექნოლოგიები და არამდგრადი მონაწილეობა (Cohen, March and Olsen 1972).

პრობლემურ პრეფერენციებში იგულისხმება გაურკვეველი, არათანმიმდევრული პრეფერენციები, რომლებიც შესაძლებელია ყალიბდებოდეს უკვე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და არა პირიქით, როდესაც პრეფერენციები საფუძვლად შეიძლება ედოს მოქმედებას ან გადაწყვეტილებას. გაურკვეველ ტექნოლოგიებში იგულისხმება ის ოპერაციული პროცედურები, რომელიც მიმდინარეობს ამა თუ იმ ორგანიზაციაში, თუმცა ის ადამიანების კი ვერ იგებენ სათანადოდ ვინც მათ იყენებს და მუდმივად შეცდომებით სწავლის რეჟიმში არიან. თხევადი მონაწილეობა კი გულისხმობს, რომ პოლიტიკის აქტორები შეიძლება ხშირად შეიცვალონ და ისინი მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ იმის მიხედვით, თუ რამდენ დროს და ენერგიას დებენ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. გარდა ამისა, ადამიანები რომლებსაც კონკრეტული ფორმალური როლი გააჩნიათ შეიძლება ვერ ასრულებდნენ ამ როლს სათანადოდ და უფრო მნიშვნელოვან ფიგურად გვევლინებოდეს ადამიანი ვისაც ფორმალურად სულ სხვა როლი აქვს დაკისრებული.

გადაწყვეტილების მიღებისას არსებულ არჩევანზე თუ ვიმსჯელებთ, ეს არჩევანი შეიძლება განვიხილოთ „როგორც ნაგვის ყუთი სადაც მონაწილეები სხვადასხვა ტიპის პრობლემებს და გადაწყვეტილებებს ყრიან მათი წარმოშობისთანავე“ (გვ.2).

ამ მოდელის მიხედვით, გადაწყვეტილება ეს არის ოთხი ნაკადის შერწყმის შედეგი. თითოეული ნაკადი გარკვეული დოზით ერთმანეთზე დამოკიდებულია, თუმცაღა დიდწილად მაინც დამოუკიდებელი ნაკადია. ესენია: პრობლემები, გადაწყვეტილებები, მონაწილეები და არჩევანის შესაძლებლობები.

პრობლემები, ავტორების მიხედვით, ნებისმიერ რაიმეს შეიძლება ეხებოდეს, იქნება ეს ოჯახი, სამსახური, თუ მედიის მიერ აქცენტირებული ზოგადსაკაცობრიო პრობლემები.

საინტერესოა, ავტორების მიერ შემოთავაზებული გადაწყვეტილებების განმარტებაც. გადაწყვეტილება, ეს არის პროდუქტი, რომელიც არ არის აუცილებელი რაიმე პრობლემის დადგომის შედეგად მივიღოთ. მათი აზრით, ზოგჯერ, სანამ პროდუქტი/გადაწყვეტილება არ არის ცნობილი, პრობლემის არსსაც ვერ ვწვდებით (Cohen, March and Olsen 1972).

მონაწილეების მთავარი მახასიათებელი ის არის, რომ ისინი არამდგრადები, მობილურები არიან. ნაკლებად მნიშვნელოვანია ის, თუ რა ტიპის ჩართულობა სჭირდება ამა თუ იმ გადაწყვეტილებას მონაწილეებისაგან; რეალურად გაცილებით დიდი მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რა ტიპის მოთხოვნაა მონაწილეების დროზე და რამდენად ხანგრძლივად და საფუძვლიანად შეუძლიათ ჩაერთონ გადაწყვეტილების მიღებაში.

არჩევანის შესაძლებლობებს, ავტორები იმ შემთხვევებს უწოდებენ, როდესაც ორგანიზაციამ რაღაც არჩევანი უნდა გააკეთოს, გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს, მაგალითად, თანამშრომლები დაიქირაოს ან გაათავისუფლოს, ან თანხები დახარჯოს. სწორედ არჩევანის შესაძლებლობები წარმოადგენს კონკრეტული პრობლემებითა და გადაწყვეტილებებით ავსებულ ნაგვის ყუთს.

ამ მოდელის მიხედვით, გადაწყვეტილებები მაშინ მიიღება, როცა არსებული ნაკადები ერთმანეთს ერწყმის, მაგალითად როცა ნაგვის ყუთში არსებული გადაწყვეტილება იპოვის პრობლემას და მონაწილეებს შორის შესაბამისი ინტერაქცია მყარდება. აღსანიშნავია ისიც, რომ თუკი პრობლემის გადაჭრის გზა არ არსებობს, ეს პრობლემა შეიძლება სრულიად იგნორირებული იქნას (Cohen, March and Olsen 1972). ეს მოდელი, არსებითად განსხვავდება ზემოთ ხსენებული რაციონალური გადაწყვეტილებების მიღების მოდელისაგან. აქ გადაწყვეტილების მიმღებები არ მიჰყვებიან გადაწყვეტილების მიღების რაციონალური გზას, რომელიც ჯერ პრობლემის განსაზღვრაზე მუშაობას გულისხმობს, შემდეგ ალტერნატივების დამუშავებას და ამ ალტერნატივებიდან საუკეთესო გადაწყვეტილების არჩევას.

თუმცა კრიტიკოსები ამ მოდელსაც ჰყავს. ზოგიერთის მოსაზრებით მოდელი

დამაჯერებლად ვერ ხსნის რატომ არის რომ ზოგიერთი პრობლემა მთავრობისათვის სერიოზული განხილვის საგანი, სხვები კი არა (Mucciaroni 1992). ასევე იგი უტყობებს უკეთეს გადაწყვეტილებების მიღებისას არარაციონალურ ქცევას (Trow 1984).

აქვე უნდა ავღნიშნოთ, რომ სწორედ ამ მოდელზე დაფუძნებული *მრავალი ნაკადის თეორია* ავირჩიეთ ჩვენი კვლევის ჩარჩოდ, რომელსაც საფუძვლიანად თეორიული ჩარჩოს თავში განვიხილავთ. იქვე შევეხებით იმასაც, თუ რამ განაპირობა ამ თეორიის არჩევა.

განათლების მართვის დეცენტრალიზაციის რეფორმები მსოფლიოში

განათლების მართვის დეცენტრალიზაცია, 70-იანი წლებიდან მოყოლებული საკმაოდ პოპულარულ რეფორმას წარმოადგენს. დეცენტრალიზაცია გარკვეულწილად პოლიტიკური დემოკრატიზაციის თანმდევი პროცესია, ვინაიდან მოთხოვნა გადაწყვეტილების მიღებაში ჩაერთონ ის ადამიანები ვისაც ეს გადაწყვეტილება პირდაპირ ეხება, დემოკრატიზაციის პირობებში იზრდება (McGinn and Welsh 1999). როგორც საერთაშორისო ტენდენცია, განათლების მართვის დეცენტრალიზაცია და გადაწყვეტილებების მიღების სკოლებზე დელეგირება, ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქვეყნების დიდ ნაწილში შეიმჩნევა (Jakobi and Teltemann 2009).

ცენტრიდან ადგილობრივ ორგანოებზე მართვის სადავეებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება დიდი ხანია პოპულარულია ევროპის ქვეყნებში. სკოლებმა, მუნიციპალიტეტებმა და რეგიონებმა მნიშვნელოვანი როლი იკისრეს საგანმანათლებლო პროცესებში. ევროპაში საგანმანათლებლო პოლიტიკა და სკოლების მართვის სტილი მნიშვნელოვნად შეიცვალა ბოლო წლების განმავლობაში, განსაკუთრებით სკოლის ავტონომიის თვალსაზრისით (Bussemeyer 2012).

რამდენადაც ფართოდ გავრცელებული ტენდენციაა მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში, იმდენად რთული და კომპლექსური საკითხია როგორც დეცენტრალიზაციის განმარტება, ასევე მისი სხვადასხვა ფომებისა და გამოვლინებების აღწერა და საგანმანათლებლო სისტემაზე მის გავლენაზე მსჯელობა.

დეცენტრალიზაციის დეფინიცია

ვალბერგმა და მისმა კოლეგებმა (2000) დეცენტრალიზაციის ოცდამდე სხვადასხვა განმარტება დათვალებს, რომლებიც სხვადასხვა სამეცნიერო ჟურნალებში იყო წარმოდგენილი ან ცნობილი ორგანიზაციების მიერ გახლდათ შემოთავაზებული (Walberg et al. 2000). ერთ-ერთი ყველაზე ზოგადი განმარტების მიხედვით, დეცენტრალიზაცია გულისხმობს „პასუხისმგებლობების და გადაწყვეტილების უფლების გადანაწილებას მართვის მაღალი დონეებიდან უფრო დაბალ დონეებზე“ (McGinn and Welsh 1999 p.10). სხვადასხვა დონეებში, როგორც წესი მოიაზრება ცენტრალური ხელისუფლება, ადგილობრივი ხელისუფლება და სკოლა. ასევე, ამ დონეებში შეიძლება მოიაზრებოდეს თემის მიერ შექმნილი რაიმე საბჭო ან ორგანიზაცია, ან კერძო სექტორიც კი. დეცენტრალიზაციის განმარტებების დიდი ნაწილი ცენტრალური მთავრობიდან ადგილობრივ მმართველობაზე ან სკოლებზე რესურსების გადაცემაზე/განაწილებაზე ამახვილებს ყურადღებას (იქნება ეს ფინანსური, ადამიანური თუ სხვა) (Zajda 2004).

იმის და მიხედვით თუ როგორ და რა დონეზე ნაწილდება პასუხისმგებლობები თუ რესურსები, ლიტერატურაში ძირითადად გამოიყოფა დეცენტრალიზაციის ოთხი ნაირსახეობა: დეკონცენტრაცია, დელეგირება, დევიოლუცია და პრივატიზაცია (Rondinelli et al. 1983).

დეკონცენტრაცია გულისხმობს ცენტრალური პასუხისმგებლობისა და გადაწყვეტილების უფლების გავრცელებას იმგვარად, რომ რეალურად ეს პასუხისმგებლობები სხვა ორგანოებს არ გადაეცემა. მაგალითად თუკი ცენტრალური ხელისუფლება ტესტირების ცენტრებს ქვეყნის მასშტაბით, სხვადასხვა ქალაქებში

ამოქმედებს, ამ გზით მოხდება ტესტირების ჩატარებაზე პასუხისმგებლობის დეკონცენტრაცია, თუმცა ტესტირების ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებლობა რეალურად ისევ სახელმწიფოს ხელში რჩება (McGinn and Welsh 1999). ამ შემთხვევებში ადგილობრივ დონეზე ძალაუფლების განხორციელებისას შესაძლებელია რაიმე გადაწყვეტილების მცირედი ცვლილება ადგილობრივ კონტექსტზე მორგების მიზნით, თუმცა ნებისმიერი ასეთი ცვლილება უნდა ჯდებოდეს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დაწესებული რეგულაციების ფარგლებში (Rondinelli et al. 1983)

დელეგირება გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მის წარმომადგენლებზე ძალაუფლების გადაცემას სპეციფიურად განსაზღვრული ფუნქციების შესასრულებლად. ეს წარმომადგენლები (ინდივიდები ან ორგანიზაცია) ბიუროკრატიის შემადგენელი ნაწილი არ არიან, ისინი აქტიურად თანამშრომლობენ ადგილობრივ ხელისუფლებასთან თუმცა ანგარიშვალდებულნი არიან სამინისტროსთან (McGinn and Welsh, 1999). ასეთი ორგანიზაცია შეიძლება იყოს რეგიონალური განვითარების სააგენტო, მნიშვნელოვანი პროექტის განმახორციელებელი ნახევრადავტონომიური ჯგუფი დ.ა.შ.

დევოლუცია დეცენტრალიზაციის შედარებით ძლიერ ფორმას წარმოადგენს და გულისხმობს უფლება-მოვალეობების გადაცემას ორგანიზაციისთვის, რომელიც ავტონომიურია ცენტრალური ხელისუფლებისგან მისი იურიდიული სტატუსიდან გამომდინარე (Rondinelli et al 1983); ამ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება მხოლოდ ირიბად აკონტროლებს ამ ორგანოებს და აქვს ზედამხედველის ფუნქცია. ამ ორგანიზაციებთან ცენტრალურ ხელისუფლებას არ აკავშირებს იერარქიული დამოკიდებულება. მათ ჩვეულებრივ, ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანხმობის გარეშე შეუძლიათ იურთიერთონ სხვა სუბიექტებთან პოლიტიკურ სისტემაში. როგორც მაკჯინი და უელში (1999) აღნიშნავენ, დევოლუცია ნიშნავს „უფლება-მოვალეობების იმ ორგანიზაციისათვის დაბრუნებას რომელსაც ის ეკუთვნის“ (გვ.18).

ამ შემთხვევაში იგულისხმება უფლება მოვალეობების ტრანსფერი ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მუნიციპალიტეტებზე.

პრივატიზაცია გულისხმობს ძალაუფლების კერძო სექტორისათვის გადაცემას. ეს შეიძლება იყოს რაიმე კერძო ორგანიზაცია ან ინდივიდი (McGinn and Welsh 1999). უმეტეს შემთხვევებში სახელმწიფოს მცირე როლი, მხარდამჭერის ან ზედამხედველის მაინც რჩება. აქედან გამომდინარე ზოგჯერ რთულია მკვეთრი საზღვრების გავლება პრივატიზაციასა და დევიოლუციას შორის (Rondinelli et al. 1983).

კვლევები დეცენტრალიზაციის შესახებ

როგორც ტრაისმანი (2007) აღნიშნავს, ამ ეტაპზე კვლავ არ გვაქვს ემპირიულ მონაცემებზე დაფუძნებული დასკვნები პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის აკარგიანობასთან დაკავშირებით. უფრო ადრე ლიტვაკი (1998) ამბობდა, რომ „დეცენტრალიზაციაზე შეგვილია ნებისმიერი რამ ვამტკიცოთ თუკი გარკვეულ მონაცემებს ან კონკრეტულ შემთხვევებს ერთად მოვუყრით თავს“ (გვ.31).

ამ ავტორების მოსაზრებებს საგანმანათლებლო დეცენტრალიზაციის შემთხვევაში დღესაც გააჩნია საფუძველი, რასაც ქვემოთ მოცემული მიმოხილვაც ადასტურებს.

საგანმანათლებლო დეცენტრალიზაციის დადებით და უარყოფით მხარეებს ძირითადად ორი პოლიტიკური პერსპექტივიდან განიხილავენ: ლიბერალური და სოციალისტური. ლიბერალური პერსპექტივიდან დეცენტრალიზაცია რესურსების უფრო ეფექტიან ხარჯვას განაპირობებს და სოციო-ეკონომიკური თვალსაზრისით მისასალმებელია. გარდა ამისა მეტი ადამიანის მონაწილეობა გადაწყვეტილების პროცესებში გამართლებულია, რადგან ცოდნა არ არის თავმოყრილი ერთ ადგილას და შესაბამისად გადაწყვეტილებების მიღება მეტი ადამიანის ჩართვით უფრო

ინფორმირებულ გადაწყვეტილებას განაპირობებს და მორალური თვალსაზრისითაც გამართლებულია (Hayek 1945). ამ საკითხზე ჩატარებული კვლევების ნაწილი მართლაც ადასტურებს, რომ დეცენტრალიზაცია ზრდის მოსწავლეთა აკადემიურ მოსწრებას, განათლების ეფექტიანობას. მსგავსი შედეგები დაფიქსირდა ამერიკაში, ბრაზილიაში, კამბოჯიაში, ელ სალვადორში, კენიაში დ.ა.შ. (Chubb and Moe 1988; Bruns et al. 2011).

მეორე მხრივ, სოციალისტური პერსპექტივიდან თუ შევხედავთ, ცენტრალიზებული განათლების სისტემა უზრუნველყოფს თანაბარ შესაძლებლობებს და განათლებაზე თანაბარ ხელმისაწვდომობას. ასევე, ამ პერსპექტივით განათლებაზე უფლება მიიჩნევა როგორც სამოქალაქო უფლება. კვლევების ნაწილი სწორედ ამ პერსპექტივას ამყარებს, რადგან შედეგები მიუთითებს, რომ განათლების დეცენტრალიზაცია რიგ შემთხვევებში უთანასწორობის გამწვავების მიზეზი გახდა (Meier et al. 2000).

სწორედ ზემოთ მოცემული ორი არგუმენტის გადასამოწმებლად, მკვლევარების ჯგუფმა გაანალიზა საერთაშორისო კვლევის-PISA-ს სკოლის დონის მონაცემები იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ხსენებულ კვლევაში მონაწილეობდნენ და ამ მონაცემებზე დაყრდნობით სცადა დასკვნების გაკეთება (Schlicht-Schmalzle, Teltemann and Windzio 2011). კვლევის შედეგად მათ დაასკვნეს, რომ განათლების დეცენტრალიზაცია ზრდის ინდივიდუალური მოსწავლეების საგანმანათლებლო მიღწევებს და შესაბამისად ქვეყნის მასშტაბით განათლების ეფექტიანობას უწყობს ხელს. მაგრამ ავტორებმა ასევე დაასკვნეს, რომ მაღალი სოციალური კლასის წარმომადგენლები უფრო მეტ სარგებელს ნახულობენ დეცენტრალიზებული სისტემისგან, რაც ცხადია ზრდის უთანასწორობას. ამ კვლევის დასკვნების შედეგად ავტორები მიიჩნევენ, რომ დეცენტრალიზაცია/ცენტრალიზაციის საკითხი მართლაც კომპრომისია განათლების ხარისხსა და თანასწორობას შორის (Schlicht-Schmalzle, Teltemann and Windzio 2011).

მეორე მნიშვნელოვანი კვლევა, რომელიც ასევე PISA-ს შედეგებს ეფუძნება აჩვენებს, რომ დეცენტრალიზაცია განვითარების სხვადასხვა დონის ქვეყნებში სხვადასხვაგვარ შედეგებს იძლევა (Hanushek, Link, & Woessmann 2012). სუსტი მმართველობისა და დაბალი ეკონომიკური მონაცემების მქონე სახელმწიფოებში დეცენტრალიზაციამ შესაძლოა მოსწავლეების შედეგების კლებაც კი გამოიწვიოს (ჯანაშია და გორგოძე 2013). მეორე მხრივ, რეფორმები რომლებიც ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით ჩამოყალიბდა, ყურადღება მიექცა ჩართული მხარეების შესაძლებლობების გაზრდას და დაინტერესებული მხარეების მოკავშირეებად გახდომას და ანგარიშგების სქემებს, შედარებით უფრო წარმატებულია (Channa 2015).

ლიტერატურის ნაწილი ასევე მიუთითებს იმ წარმატებულ შემთხვევებზე, სადაც ცენტრალიზაციას და სახელმწიფო კონტროლს ძალიან მნიშვნელოვანი წვლილი მიუძღვის მოსწავლეთა კარგ შედეგებში. მაგალითად მარტინ კარნოი (2015) აღწერს კუბის შემთხვევას; ქვეყანას, რომელიც საკმაოდ დაბალი შემოსავლისაა ლათინური ამერიკის სტანდარტებითაც კი, ცენტრალიზებული მმართველობის სტილი აქვს და მათი განათლების სისტემა გამორჩეულია მთელს ლათინურ ამერიკაში. მართალია ეს ყველაფერი პოლიტიკური თავისუფლების და ინდივიდუალური არჩევანის შეზღუდვასაც გულისხმობს, მაგრამ მეორე მხრივ სახელმწიფო არის ხარისხიანი განათლების გარანტი და იგი იღებს სრულ პასუხისმგებლობას კუბელი მოსწავლეების წარმატებაზე. კარნოი (2015) კუბელი მოსწავლეების წარმატების სამ ფაქტორს გამოყოფს, ესენია: 1. მკაცრად კონტროლირებული სკოლის მართვის იერარქია და სახელმწიფოს მიერ გენერირებული სოციალური კაპიტალი 2. კურიკულუმი, რომლის განხორციელებაში მასწავლებლებს უდიდესი როლი აქვთ 3. მასწავლებელთა განათლება, რომელიც პრაქტიკასთანაა მიბუთი და 4. დირექტორები რომელთაც სწავლა-სწავლების პროცესის ლიდერთა როლი აქვთ მორგებული (Carnoy 2015). უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი ცენტრალიზებული მიდგომა წარმატებული განათლების სისტემების მქონე

ფინეთსა და სინგაპურშიც, თუმცა ამ ქვეყნებში მნიშვნელოვანი პროფესიული ავტონომია აქვთ მასწავლებლებს კურიკულუმის განხორციელებაში (Sahlberg 2010; You and Morris 2015)

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის ხარისხის დასადგენად, რთულია ცალკეული პარამეტრების გამოყოფა და ქვეყნების ერთმანეთთან შედარება (ჯანაშია და გორგოძე 2013). ამის მიზეზი კი ის არის, რომ თითქმის არ არსებობს სრულიად ცენტრალიზებული ან სრულიად დეცენტრალიზებული სისტემები. თუ ერთი სისტემა მეორესთან შედარებით დეცენტრალიზებულია კონკრეტული პარამეტრის მიხედვით (მაგალითად არ არსებობს ერთიანი ეროვნული სასწავლო გეგმა), სავსებით შესაძლებელია რომ სხვა პარამეტრის მიხედვით ეს სისტემა უფრო ცენტრალიზებული იყოს. მაგალითად ფინეთში ერთიანი ეროვნული სასწავლო გეგმა აქვთ, რაც არ აქვთ გერმანიაში, სადაც ყველა ფედერაციის სუბიექტი თავის გეგმას შეიმუშავებს. თუმცაღა თუ კურიკულუმის მოცულობის და შინაარსის მოდიფიცირების თავისუფლებას გავითვალისწინებთ, შესაძლოა ფინეთი ამ ასპექტში უფრო დეცენტრალიზებულად შეფასდეს გერმანიასთან შედარებით (ჯანაშია და გორგოძე 2013).

ხშირად დეცენტრალიზაციის რეფორმის წარმატებლობის მიზეზად არასაკმარის წვრთნას და ორგანიზაციული შესაძლებლობების განვითარებას მიიჩნევენ. ცენტრალურ ამერიკაში და კენიაში ჩატარებული კვლევები სწორედ ამ ასპექტს თვლის მნიშვნელოვნად დეცენტრალიზაციის რეფორმების წარმატებით განსახორციელებლად (Duflo et al. 2009; Di Gropello 2006). ამასთანავე, არაერთი ანგარიშით დასტურდება, რომ რეფორმები რომლებსაც არ ჰქონდა ძლიერი პოლიტიკური მხარდაჭერა და არასისტემურად განხორცილდა თითქმის არასდროს არის წარმატებული (World Development Report 2004; Caldwell 2005.) არაერთ ქვეყანაში, მაგალითად პაკისტანსა და ინდონეზიაში, განხორციელების შემდეგაც კი დეცენტრალიზაციის რეფორმის ბევრი პარამეტრი არაქმედითი დარჩა; გარდა ამისა გამბიაში, პერუში და მექსიკაში ჩატარებული კვლევები აჩვენებს, რომ თემის

განათლების დონეს, მთავრობის წევრების კომპეტენტურობას და ზოგადად ადამიანური რესურსის განვითარების დონეს მნიშვნელობა აქვს და ამაზეა დამოკიდებული თუ რამდენად გაამართლებს დეცენტრალიზაციის რეფორმა(Channa 2015).

ბორმანმა და მისმა კოლეგებმა (2003) გააანალიზეს 800-მდე სკოლის ბაზაზე მართვის(დეცენტრალიზაციის) შემთხვევა ამერიკაში და დაასკვნეს, რომ სულ მცირე ხუთი წელია საჭირო იმისათვის, რომ რეფორმის ინსტიტუციონალიზაცია მოხდეს ხოლო რაც შეეხება მის გავლენას მოსწავლეთა შედეგებზე, იგი დაახლოებით რვა წელიწადში აისახება მოსწავლეთა აკადემიურ შედეგებზე (Borman et. al 2003).

მრავალი ქვეყნის საგანმანათლებლო დეცენტრალიზაციის გამოცდილების შესწავლის შედეგად, მარკ ჰანსონმა(1997) გარკვეული დასკვნები შემოგვთავაზა. მათ შორის მნიშვნელოვანია, რომ დევიოლუციას დეცენტრალიზაციის სხვა ფორმებთან შედარებით გრძელვადიანი წარმატების მეტი შანსი აქვს თუკი ცენტრი ადგილობრივ მმართველობას ცვლილებების განსახორციელებლად რეალურ შანსს აძლევს; რეგიონული/მუნიციპალური ძალაუფლების განაწილება მაშინ მუშაობს როდესაც ეს შეთანხმებული პროცესია და არ არის თავსმოხვეული; მნიშვნელოვანი პოლიტიკური რეფორმების წარმატება თუ წარუმატებლობა პოლიტიკურ მიზეზებზეა დამოკიდებული, ნაკლებად ტექნიკურზე; ძალაუფლების განაწილება მაშინ უნდა მოხდეს ქვედა მმართველობის რგოლებზე (სკოლა მუნიციპალიტეტი თუ რეგიონი). როდესაც ისინი დაადასტურებენ, რომ მზად არიან ამ პასუხისმგებლობის ასაღებად. დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელებისას არსებობს საფრთხე, რომ საგანმანათლებლო შესაძლებლობების, აკადემიური ხარისხის თუ პროგრამების შემქნის კუთხით მნიშვნელოვანი განსხვავებები იქნება. ამ საფრთხის აღმოსაფხვრელად მნიშვნელოვანია ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შეიმუშაოს რაიმე ინსტრუმენტი რაც ამ განსხვავებებს მინიმუმადე დაიყვანს.

ვალბერგი და მისი კოლეგები, კვლევების საფუძველზე ასკვნიან, რომ სწავლების, დაგეგმვის, პერსონალის მენეჯმენტის და რესურსების განაწილების

დეცენტრალიზაციას ნაკლები ეფექტი აქვს საკლასო ოთახებში არსებულ პირობებთან შედარებით. ამის შემდეგ ისინი ასკვნიან რომ „კითხვა ალბათ ასე კი არ უნდა დავსვათ, „დეცენტრალიზება უნდა განხორციელდეს თუ არა?“ არამედ რა მიმართულებით და როდის უნდა მოხდეს დეცენტრალიზაცია და ამის შემდეგ კი მზად უნდა ვიყოთ რადიკალური ცვლილებების მხარდასაჭერად როგორც ზემოდან ქვემოთ, ასევე ქვემოდან ზემოთ” (Walberg et al. 2000, p. 165).

მსოფლიოს მასშტაბით, კონკრეტული სახელმწიფოების დეცენტრალიზაციის გამოცდილების შესწავლა და შედარებითი კვლევების ანალიზი უჩვენებს, რომ 1. დეცენტრალიზაციის მიდგომა სხვადასხვა კონტექსტში და სახელმწიფოში განსხვავებულ შედეგებს იძლევა 2. ავტონომიის ზრდა ავტომატურად არ იწვევს ხარისხის გაუმჯობესებას, თუმცა ისეთი შემთხვევებიც არის როცა ხელს უწყობს აკადემიური შედეგების ზრდას, რესურსების უკეთ მართვას. პასუხისმგებლობის გაზრდას, მშობლების კმაყოფილების გაზრდას 3. არის შემთხვევები როდესაც სკოლები ვერ იყენებენ ავტონომიას სხვადასხვა მიზეზების გამო 4. დეცენტრალიზაციის ხარისხი შესაძლოა განსხვავდებოდეს ქვეყნებს შიგნით უფრო მეტად ვიდრე ქვეყნებს შორის 5. ეკონომიკურად სუსტ და ასევე სუსტი მმართველობის სახელმწიფოებში დეცენტრალიზაციამ შესაძლებელია გაამძაფროს უთანასწორობა და მოსწავლეთა შედეგების კლებაც გამოიწვიოს (ჯანაშია და გორგოძე 2013).

თეორიული ჩარჩო

იმისათვის, რომ აგვეხსნა ჩვენთვის საინტერესო საგანმანათლებლო ცვლილება საქართველოში, გადავწყვიტეთ მეორე ჯგუფის თეორიების გამოყენება. ამის საფუძველს კი წარმოადგენდა ის ფაქტი, რომ საკითხი რომელსაც ვიკვლევთ ნაკლებად

ასოცირდება გადაწყვეტილების მიღების რაციონალურ მოდელებთან. თუმცა აქვე უნდა ავლნიშნოთ, რომ *პოლიტიკის სესხების თეორია* იყო ერთ-ერთი თეორია, რომლის გამოყენებასაც განვიხილავდით პირველ ეტაპზე, ვინაიდან იგი ხშირად გამოუყენებიათ განვითარებად ქვეყნებში პოლიტიკური ცვლილებების ახსნის მიზნით. საბოლოოდ, ამ თეორიის გამოყენებაზე უარი ვთქვით იმის გამო, რომ ჩვენი კვლევის უმთავრესს მიზანს წარმოადგენდა არა ის თუ საიდან მოვიდა პოლიტიკის გადაწყვეტილებები რეფორმების პერიოდში, არამედ ის თუ რატომ შეიცვალა უკვე მიღებული კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილება მოკლე დროში, ერთი პოლიტიკური ადმინისტრაციის პირობებში. ამ თეორიის გამოყენების შემთხვევაში, ჩვენ ვერ შევძლებდით აგვეხსნა მსგავსი ცვლილება.

მეორე ჯგუფის თეორიებიდან სიღრმისეულად შევისწავლეთ წყვეტილი წონასწორობის, კოალიციური ადვოკატირების და ნაგვის ყუთის/მრავალი ნაკადის თეორიები. წყვეტილი წონასწორობის თეორია არ გამოვიყენეთ იქედან გამომდინარე, რომ იგი ცდილობს ახსნას როგორც სტაბილურობის ასევე უეცარი ცვლილების პერიოდი პოლიტიკურ არენაზე, რაც მოითხოვს გაცილებით ხანგრძლივ საკვლევ პერიოდს ვიდრე ჩვენ გვქონდა განსაზღვრული ჩვენი კვლევის ფარგლებში. რაც შეეხება კოალიციური ადვოკატირების თეორიას, მიუხედავად იმისა, რომ იგი დიდი პოპულარობით სარგებლობდა როგორც ამერიკაში ასევე სხვა განვითარებულ ქვეყნებში 1990-იანი წლებიდან, ვინაიდან პოლიტიკური პროცესი ამერიკაში უფრო პლურალისტულია, ეს მიდგომა ალბათ ნაკლებად გამოსადეგი იქნებოდა პოსტ-საბჭოთა სივრცეში, სადაც ტოტალიტარული წარსულის გამო რთულია ასეთ პლურალიზმზე ისაუბრო (Janashia, 2015).

საბოლოოდ არჩევანი შევაჩერეთ კინგდონის (1995) გადაწყვეტილების მიღების მრავალი ნაკადის თეორიაზე, რომელსაც საფუძველი დაუდო გადაწყვეტილების მიღების ნაგვის ყუთის მოდელმა. ეს თეორია ყველაზე შესაფერისად მივიჩნიეთ იქედან გამომდინარე, რომ:

- შესაძლებლობას იძლევა ახსნას როგორც პოლიტიკის მიღება ასევე მისი

ცვლილება

- ცდილობს ახსნას პოლიტიკური ცვლილება გაურკვევლობის პირობებში, როცა შეზღუდულია პოლიტიკური აქტორების დროითი რესურსები
- რადიკალურად განსხვავდება რაციონალური და სწორხაზოვანი გადაწყვეტილების მიღების თეორიებისაგან სადაც ხდება პრობლემების იდენტიფიცირება, ალტერნატივების მოძიება და შესაბამისი არჩევანის გაკეთება

მეორე თეორია რომელიც გამოვიყენეთ არის *ელექტორატთან კავშირის* თეორია (Mayhew 1975). ეს თეორია პირველ ეტაპზე არ განიხილებოდა ჩვენს მიერ. თუმცა როდესაც კვლევის შედეგები მრავალი ნაკადის თეორიის ჭრილში განვიხილეთ, ნათელი გახდა, რომ პოლიტიკური ნაკადის (განსაკუთრებით არჩევნების და ელექტორატის მხარდაჭერის) გავლენამ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის შემოზღუდვაში. ამდენად, საჭირო გახდა კიდევ ერთი თეორიის გამოყენება სადაც აქცენტი იქნებოდა არჩევნებზე და ელექტორატზე. ელექტორატთან კავშირის თეორია, პირველი ჯგუფის თეორიებს განეკუთვნება, ამდენად ჩვენ ცვლილებების ასახსნელად გამოვიყენეთ გადაწყვეტილების მიღების როგორც რაციონალური ასევე არარაციონალური თეორიების კომბინაცია.

მიუხედავად იმისა, რომ ელექტორატთან კავშირის თეორია ძირითადად ფოკუსირებულია ამერიკულ პოლიტიკაზე და ემყარება კვლევებს კონგრესსა და კონგრესმენების ქცევაზე, საინტერესო იყო როგორ იმუშავებდა თეორიის ძირითადი მახასიათებლები საქართველოს პოლიტიკურ კონტექსტში. ქვემოთ გთავაზობთ ჩვენს მიერ კვლევის ჩარჩოდ გამოყენებული ორი თეორიის მოკლე აღწერას.

გადაწყვეტილების მიღების მრავალი ნაკადის თეორია

მრავალი ნაკადის თეორია საკმაოდ დიდი პოპულარობით სარგებლობს და იგი არაერთ ავტორს გამოუყენებია, რათა აეხსნა განათლების სფეროში მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებები. უფრო ხშირად ამ თეორიას იყენებენ უმაღლესი განათლების პოლიტიკის კვლევისას (იხ. McLendon 2003; Lieberman 2002; Zahariadis 2003; Holderness 1992; Teodorovic 2009; Ness 2010).

თეორია, გარკვეული სახეცვლილებით, ამერიკის საზღვრებს გარეთაც წარმატებით გამოიყენეს. კერძოდ ევროპაში, განვითარებული ქვეყნების პოლიტიკური გადაწყვეტილებების ასახსნელად, ევროპის ქვეყნების -საფრანგეთის, ინგლისის, გერმანიისა და საბერძნეთის მაგალითებზე დაყრდნობით (Zahariadis, 2003; 2015;).

კინგდონმა (1995) ნაგვის ყუთის მოდელის გადამუშავებული ვარიანტი შემოგვთავაზა; ეს მოდელი დღეს მრავალი ნაკადის თეორიის სახელითაა ცნობილი. ამერიკის ფედერალური მთავრობის პოლიტიკური დღის წესრიგის მთავარ მახასიათებლებად კინგდონმა პრობლემური პრეფერენციები, გაურკვეველი ტექნოლოგიები და არამდგრადი მონაწილეობა განსაზღვრა, რის შედეგადაც სამი ნაკადი შემოგვთავაზა: პრობლემების, პოლიტიკური კურსისა და პოლიტიკის ნაკადები.

პრობლემა უამრავი შეიძლება არსებობდეს, მაგრამ ყველა პრობლემა არ ხდება გადაწყვეტილების მიმღებთა ყურადღების ცენტრში. კინგდონის აზრით პრობლემა რეალურად მაშინ იქცევა პრობლემად, როდესაც „ჩვენ ვრწმუნდებით რომ რაღაც უნდა ვიღონოთ ამ პრობლემის გარშემო“ (გვ.111). დარწმუნებაში კი გვეხმარება სხვადასხვა ინდიკატორები, მნიშვნელოვანი მოვლენები (აქ შეიძლება მოიაზრებოდეს, კრისიზები, სიმბოლოები, პირადი გამოცდილებები და ასე შემდეგ), და უკუკავშირი (რომელიც მიგვითითებს მოულოდნელ შედეგებზე, გაცხადებული მიზნების შესაძლო კრაზზე).

პოლიტიკის კურსი მოიცავს სფეროს სპეციალისტებს, მვლევარებს, ინტერესთა

ჯგუფებს, რომელთაც კონკრეტულ სფეროში გარკვეული ექსპერტიზა და გამოცდილება გააჩნიათ. ამ ადამიანების აზრი პოლიტიკის კურსის განმსაზღვრელთა თემში ტივტივებს ისევე როგორც „წვნიანში“. იმისათვის, რომ ეს იდეები არ დაიკარგოს, მათ გარკვეული კრიტერიუმები უნდა დააკმაყოფილონ: მათ შორისაა იდეის ტექნიკური განხორციელებადობა, ღირებულება და გონივრული შანსი იმისა, რომ პოლიტიკოსები მას მხარს დაუჭერენ. ეს პროცესი ბუნებრივი გადარჩევის პროცესს გავს. მართალია ის რაც პოლიტიკის ნაკადში ხდება, გარკვეულ გავლენას ახდენს ამ ნაკადზე, მაგრამ საბოლოო ჯამში მისი მთავარი მამოძრავებელი ძალა განსხვავდება პოლიტიკის ნაკადის მამოძრავებელი ძალისაგან.

და ბოლოს, **პოლიტიკის** ნაკადი მოიცავს, ეროვნულ განწყობას, საზოგადოების აზრს, არჩევნების შედეგებს, ინტერესთა ჯგუფების კამპანიებს და იდეოლოგიურ ან პარტიულ ცვლილებებს კონგრესში. ეროვნული განწყობა არ არის აუცილებელი გამოხატავდეს მასების განწყობას, იგი შეიძლება იყოს „საზოგადოების აქტიური ნაწილის“ (გვ.162) განწყობა. თუ პოლიტიკური ძალები, როგორიცაა ინტერესთა ჯგუფები, პოლიტიკური ელიტა დ.ა.შ. ორგანიზებულია და შეთანხმებულად მოქმედებენ, მათ უზარმაზარი გავლენა შეიძლება ჰქონდეთ მთავრობაზე, და შესაძლებელია განსაზღვრონ კიდევაც „მთავრობის გარკვეული კურსი/მიმართულება“ (გვ.183). მეორე მხრივ, თუკი ისინი ვერ თანხმდებიან, მაშინ მთავრობა ეცდება, რომ გარკვეულწილად შუალედური პოზიცია დაიჭიროს და ბალანსი იპოვოს.

სამი ნაკადის ერთმანეთთან შეერთება პოლიტიკური კურსის „ფანჯრის“ გამოჩენის შემდეგ ხდება. ეს დიდი ალბათობით მაშინ ხდება, როცა პოლიტიკურ ნაკადში გარკვეული ცვლილებები იჩენს თავს (მაგალითად ახალი ადმინისტრაციის მოსვლა) ან რაიმე კრიზისია. ამ დროს იღება შესაძლებლობის ფანჯარა რომ ვიღაცამ კონკრეტული წინადადება გაიტანოს. ამ ადამიანს/ ჯგუფს კინგდონი პოლიტიკური კურსის მეწარმეს უწოდებს, რომლებიც როგორც წესი ამზადებენ ნიადაგს ცვლილებისათვის და ელოდებიან როდის გაიხსნება პოლიტიკური კურსის ფანჯარა. როგორც ქვემოთ ავლნიშნავთ, ორივე - სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციაც

და რეცენტრალიზაციაც პოლიტიკური კურსის ფანჯრის გახსნის შედეგად მოხდა. სანამ ამ საკითხს დეტალურად შევხებით, ავლწერთ, ელექტორატთან კავშირის თეორიას.

მიუხედავად იმისა, რომ მრავალი ნაკადის თეორია არაერთხელ გამოიყენეს განათლების სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების ასახსნელად, კრიტიკოსები ამ თეორიასაც მრავლად ყავს. მრავალი ნაკადის თეორიის კრიტიკა რამდენიმე ძირითად პუნქტში ჩამოაყალიბა მაკლენდონმა (2003), ესენია 1. ნაკადების ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლობა. კრიტიკოსები აღნიშნავენ რომ ეს ნაკადები ურთიერთდამოკიდებულია; 2. პოლიტიკის კურსის ფანჯრის სიზუსტე, ანუ ზუსტად როგორ მუშაობს ეს ფანჯარა და რა როლი აქვს მას სამი ნაკადის გაერთიანებაში; 3. პასუხების/გადაჭრის გზების წარმოშობის აღწერა ზედმეტად მარტივია ან არასწორი; 4. ჩარჩო უფრო აღწერითია და ნაკლებად შეუძლია პროგნოზირება (McLendon 2003). გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი კრიტიკაა ისიც, რომ მოდელი სათანადო ყურადღებას არ უთმობს მედიას და მის მნიშვნელობას პოლიტიკის ფორმირების პროცესში (Stout and Stevens 2000).

ელექტორატთან კავშირის თეორია

მეიჰაუს (1975) წიგნმა *კონგრესი: ელექტორატთან კავშირი*, მისი გამოჩენიდან დღემდე არაერთ კვლევასა და სამეცნიერო შრომას დაუდო საფუძველი. კანონმდებელთა ქცევის შესასწავლად მეიჰაუ აკეთებს დაშვებას, რომ კონგრესმენების უმთავრესი მოტივაცია არის ხელმეორედ არჩევა. მეიჰაუს ეს ლოგიკურად მიაჩნია რამდენიმე მიზეზის გამო:

პირველი მიზეზი ისაა, რომ ეს პოლიტიკურ სცენას კარგად ერგება. მეორე, ყურადღების ცენტრში აქცევს კონგრესმენს და არა პარტიას ან ჯგუფებს.... მესამე, ვფიქრობ პოლიტიკას საუკეთესოდ გავიგებთ, თუკი მას გავიაზრებთ

როგორც ბრძოლას ძალაუფლების მოპოვებისა და შენარჩუნებისათვის და ამ ბრძოლის შედეგებს; და ბოლოს, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია: ხელმეორედ არჩევა დაკავშირებულია ელექტორატის წინაშე ანგარიშვალდებულებასთან (Mayhew 1975, p.6).

მეიჰუს წიგნი კანონმდებლების ქცევის ახსნის ერთ-ერთი ყველაზე მასშტაბური მცდელობა იყო. წიგნმა საფუძველი დაუდო ელექტორატთან კავშირის თეორიას, რომლის მიხედვითაც, მეიჰუმ დაადასტურა მის მიერვე გაკეთებული დაშვება და დაასკვნა, რომ უპირველესი ინტერესი, რაც კონგრესმენს ამოძრავებს, არის მისი ხელმეორედ არჩევა (Mayhew 1975).

მეიჰუს მსგავსად ფენო (1978) ასევე ამტკიცებს, რომ კონგრესმენს სამი ძირითადი მიზანი ამოძრავებს და მათ შორის უმნიშვნელოვანესია ხელმეორედ არჩევა; მეორე მიზანია ძალაუფლების მოპოვება კონგრესში და მესამე - ჯანსაღი საჯარო პოლიტიკა/კურსი, რომელიც მხოლოდ მაშინ შეიძლება განხორციელდეს, როდესაც პირველი ინტერესი რეალიზებულია.

ელექტორატთან კავშირის თეორიის მიხედვით, პოლიტიკოსები იყენებენ რეკლამას, ცდილობენ დაიწერონ ქულები და მიმართავენ პოზიციონირებას(დეტალური განმარტება იხილეთ ქვემოთ), რათა გარანტირებული ჰქონდეთ ხელმეორედ არჩევა კონგრესში.

რეკლამა მნიშვნელოვანია, რადგან რაც უფრო მეტი ამომრჩეველი იცნობს კონგრესმენს, ხელახლა არჩევის შანსებიც იზრდება. დამსახურების/ქულების დაწერაც არანაკლებ მნიშვნელოვანი აქტივობაა; ამ დროს, კონგრესმენი ცდილობს აჩვენოს, რომ მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მთავრობის მიერ განხორციელებულ ხალხისათვის სასურველ საქმიანობაში. თუმცა, ყველა შემთხვევაში, მარტივი არ არის აღიარების მოპოვება, ამიტომ, კონგრესმენები ცდილობენ ისეთ პროექტებს დაუჭირონ მხარი, სადაც მისი კონკრეტული ამომრჩეველი ნახავს სარგებელს, თუნდაც ამ პროექტის ხარჯი უამრავ გადასახადის გადამხდელზე ნაწილდებოდეს. ამ შემთხვევაში დამსახურების მიწერაც მარტივდება.

პოზიციონირებაში იგულისხმება ის, რომ კონგრესმენი რაიმე პოზიციას იჭერს კონკრეტულ საკითხთან მიმართებაში და გამოხატავს მას სხვადასხვა გზით. კონკრეტული საკითხი აუცილებლად საინტერესო უნდა იყოს პოლიტიკური აქტორებისათვის და უნდა იყოს საჯარო. ყველაზე ხშირად ეს ხდება კონგრესში ხმის მიცემის დროს. ასევე კონგრესმენები თავიან პოზიციებს აფიქსირებენ მედიის საშუალებით, სახალხო გამოსვლების დროს, პრეს რელიზებსა თუ სხვა პიარ კამპანიების დროს (Mayhew 1975). კონგრესმენები აფასებენ ერთმანეთის პოზიციებსაც და იმას, თუ რა ტიპის პოზიციამ მოუტანა საარჩევნო წარმატება ამა თუ იმ კონგრესმენს. აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკოსებს შეუძლიათ საკმაოდ მარტივად და რაც მთავარია, სრულიად კანონიერად, ჩაერთონ ყველა ზემოთჩამოთვლილ აქტივობაში.

ამ თეორიის მიხედვით არჩევნები წარმოადგენს ანგარიშვალდებულების მექანიზმს; არჩევნების დროს ამომრჩეველი აფასებს კონგრესმენის საქმიანობას, იმას თუ რამდენად დააკმაყოფილა მისი მოთხოვნები და შესაბამისად იგი ან კვლავ უცხადებს ნდობას ამ კანდიდატს ან არა.

მეიჰაუ ასევე მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს პოლიტიკურ პროცესებსა და პოლიტიკურ კურსს. აღწერს თუ რა ხდება მაშინ, როდესაც კონგრესმენებმა კოლექტიურად უნდა იმოქმედონ. მეიჰაუს მიხედვით კონგრესი ისეა მოწყობილი, რომ აკმაყოფილებს მისი წევრების საარჩევნო საჭიროებებს, ამას ისიც უწყობს ხელს რომ ერთი კონგრესმენის წარმატება არ იწვევს მეორეს წარუმატებლობას.

მეიჰაუს(1975) და ფენოს (1978) მიხედვით პარტიები შედარებით სუსტია და მთავარი აქცენტი აქ კონგრესის ინდივიდუალურ წევრებზეა; ამერიკულ საარჩევნო პოლიტიკაში მთავარი მამოძრავებელი ძალა პოლიტიკოსები არიან და არა პარტიები.

ამ თეორიის კრიტიკას რაც შეეხება, ცხადია ავტორი ვერ აცდებოდა კრიტიკას თეორიის რაციონალობის შესახებ. გარდა ამისა, იმის გამო რომ კონგრესმა უამრავი ცვლილება განიცადა, შეიცვალა პარტიების როლიც. 1994 წლის შუალედური არჩევნების შემდეგ ამერიკაში პარტიებს და პარტიებისადმი ერთგულებას გაცილებით

დიდი მნიშვნელობა აქვს და ანგარიშგასაწევია კონგრესმენტა ქცევის ახსნისას. კონგრესმენტა ხელახლა არჩევის შანსი იზრდება თუკი კონგრესმენი უმრავლესობის პარტიას მიეკუთვნება. პარტიის მნიშვნელობა დიდია კონგრესმენის ხელახლა არჩევისას, პარტიის რეპუტაციის და პარტიის ფინანსური სახსრების/კამპანიის გამოც (Cox and Cubbins 2004).

მეთოდოლოგია

კვლევის მეთოდოლოგია და მისი შერჩევის ლოგიკა

ნაშრომის მიზანია, გამოიკვლიოს თუ როგორ მიიღება ზოგადსაგანმანათლებლო სფეროში მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები. კერძოდ, თუ როგორ მოხდა ერთი და იმავე პოლიტიკური ადმინისტრაციის პირობებში კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება და შემდეგ მისი შეცვლა თითქმის საპირისპირო გადაწყვეტილებით.

კვლევის მიზნიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ თვისებრივი მეთოდოლოგიის გამოყენება, ხოლო მიდგომა რომელიც შევარჩიეთ წარმოადგენს შემთხვევის შესწავლას. შემთხვევის შესწავლას კრესველი (2013) განსაზღვრავს როგორც „თვისებრივ მიდგომას, რომელიც საშუალებას იძლევა სიღრმისეულად გავიაზროთ კონკრეტული შემთხვევა ან პირიქით, გამოვიკვლიოთ რაიმე საკითხი და ამ საკითხის გამოკვლევისათვის, ეს კონკრეტული შემთხვევა ავირჩიოთ საილუსტრაციოდ“ (გვ.97).

ეს მიდგომა მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ, რადგან შესასწავლი პრობლემა საკმაოდ კომპლექსურია, სიღრმისეულ გააზრებას საჭიროებს და საშუალებას იძლევა კონკრეტული დეცენტრალიზაცია/რეცენტრალიზაციის შემთხვევა გამოვიყენოთ, როგორც გადაწყვეტილების მიღების ილუსტრაცია. ინის (2009) მიხედვით არსებობს სამი ტიპის თვისებრივი შემთხვევის შესწავლა, ესენია შემთხვევები, რომლებიც აღწერენ ამა თუ იმ მოვლენას; შემთხვევები რომლებიც ხსნიან ამა თუ იმ მოვლენას; და შემთხვევები რომლებიც ინიციატივის შედეგების საზომად გამოიყენება (Yin 2009). წინამდებარე შემთხვევის მიზანია, ახსნას კონკრეტული საგანმანათლებლო გადაწყვეტილებები, თუმცა მას გარკვეულწილად აღწერითი ხასიათიც აქვს.

მონაცემთა შეგროვება

შემთხვევის შესწავლისას, როგორც წესი, მონაცემთა შეგროვებას ექსტენსიური ხასიათი აქვს. მონაცემთა შესაგროვებლად გამოვიყენეთ ა. სიღრმისეული ინტერვიუები; ბ. შესაბამისი საკანონმდებლო /იურიდიული დოკუმენტები, კვლევები და ანგარიშები; გ. მედია წყაროები.

სიღრმისეული ინტერვიუ, ჩვენს შემთხვევაში, მონაცემთა შეგროვების მთავარი საშუალება იყო. ამას რამდენიმე მიზეზი აქვს საფუძვლად: პირველი, ინტერვიუ საშუალებას იძლევა, რომ გავიგოთ ის, რისი პირდაპირი დაკვირვებაც რთული ან შეუძლებელია (Patton 1980). მეორე, თვისებრივი ინტერვიუ გვებძარება შესასწავლი საკითხის სიღრმისეულ აღწერაში, რაც თავის მხრივ საშუალებას აძლევს მკითხველს თავად გადაწყვიტოს რამდენად შეიძლება იმის, რაც შედეგებშია ასახული, განზოგადება ან სხვა სიტუაციაზე მორგება (Merriam 2002). და ბოლოს, ინტერვიუ არის საშუალება წარმოვადგინოთ შემთხვევის შესახებ განსხვავებული ხედვები, ვინაიდან თითოეულ რესპონდენტს უნიკალური გამოცდილება გააჩნია და მისი განსაკუთრებული ამბავი აქვს მოსაყოლი (Stake 1999).

სიღრმისეული ინტერვიუების გარდა, შემთხვევის შესასწავლად მონაცემები შევაგროვეთ სხვადასხვა დოკუმენტების (საკანონმდებლო თუ იურიდიული დოკუმენტები, კვლევები, ანგარიშები) და მედიარესურსების გამოყენებით. დოკუმენტებისა და მედია რესურსების ანალიზი გამოვიყენეთ იმისათვის, რომ შეგვედარებინა რესპონდენტების მონათხრობთან, ან, ზოგ შემთხვევაში, გადაგვემოწმებინა (Glaser and Strauss 1967). დოკუმენტების ანალიზი მნიშვნელოვანი იყო იქედან გამომდინარე, რომ ხშირად ისინი წარმოადგენენ იმ აქტივობის/მოვლენის ჩანაწერს, რასაც პირადად მკვლევარი ვერ დააკვირდა (Stake 1995).

შერჩევა

რესპონდენტთა შერჩევა

ვინაიდან საკვლევი საკითხი პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს ეხებოდა, რესპონდენტები იყვნენ ადამიანები, რომლებიც, დექსტერის (1970) მიხედვით, ელიტის წარმომადგენლებად ითვლებიან და ინტერვიუს ჩატარების პროცესში არასტანდარტულ მოპყრობას საჭიროებენ. რესპონდენტების უმეტესობა მაღალი რანგის პოლიტიკოსებს წარმოადგენდა, ასევე რესპონდენტთა შორის იყვნენ დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენლები და სფეროს ექსპერტები.

როგორც უკვე ავღნიშნეთ, ამ კვლევის მიზნებისთვის ჩვენ ვიყენებთ დექსტერის (1970) განმარტებას ელიტური რესპონდენტის შესახებ, რომელიც მან თავის კლასიკურ ნაშრომში „ელიტური და სპეციალიზებული ინტერვიუები“ წარმოადგინა. ამ განმარტების მიხედვით ელიტური რესპონდენტია ის „ვინც ინტერვიუერის მიმდინარე მიზნებისთვის იმსახურებს სპეციალურ, არასტანდარტულ მოპყრობას“ და სადაც ინტერვიუერი მზად არის „რესპონდენტს მისცეს საშუალება, ასწავლოს მას, თუ რაში მდგომარეობს საკითხის რეალური არსი“ (Dexter 1970, p.5).

დექსტერი ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ სიტყვა *ელიტური* ამ შემთხვევაში არ მიუთითებს რესპონდენტის „აღმატებულებაზე“ რაიმე ნიშნით. ამდენად, სხვა განმარტებებისგან განსხვავებით (Leech 2002; Lilleker 2003), ჩვენ არ გამოვარჩევთ იმ რესპონდენტებს რომლებსაც გააჩნიათ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ძალაუფლება და მათ, ვინც ექსპერტებად მოიაზრებიან, მაგრამ არ უკავიათ პოლიტიკურად მნიშვნელოვანი პოზიცია.

კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ოცდაშვიდი (N=27) ინდივიდუალური ინტერვიუ. რესპონდენტების შერჩევის მთავარი კრიტერიუმი გახლდათ, მათი პირადი ჩართულობა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებში ან მნიშვნელოვანი ცოდნა საგანმანათლებლო გადაწყვეტილებების მიღებასთან დაკავშირებით. ოცზე მეტი რესპონდენტი განათლების სფეროში გადაწყვეტილების მიმღებები იყვნენ და მათ

თანამდებობები ეკავათ 1998-2012 წლების პერიოდში. ჩვენი რესპონდენტები იყვნენ: განათლებისა და მეცნიერების მინისტრები და მათ მოადგილეები (N=12); პარლამენტის ორი წევრი (N=2); ორი საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენელი (N=2); განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ექვსი დირექტორი (N=6); ორი განათლების ექსპერტი (N=2) და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ორი თანამშრომელი (N=2), რომელთაც ან გარკვეული გავლენა ჰქონდათ საგანმანათლებლო გადაწყვეტილებებზე, ან განსაკუთრებული ცოდნა ჰქონდათ დაგროვილი პოლიტიური გადაწყვეტილების მიღების საკითხებზე.

კვლევის მიმდინარეობისას, ასევე, გამოვიყენეთ შერჩევის თოვლის გუნდის მეთოდი. რესპონდენტებს ვეკითხებოდით იმ ადამიანების შესახებ, ვისაც მათი აზრით მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა, ან მნიშვნელოვანი ცოდნა ჰქონდა დაგროვილი ასეთ გადაწყვეტილებებზე. უნდა აღინიშნოს, რომ რესპონდენტთა მიერ დასახელებული პირების დიდი ნაწილი უკვე გახლდათ შერჩეული, თუმცა გარდა ზემოთჩამოთვლილი რესპონდენტებისა, სწორედ ერთი რესპონდენტის რჩევით რესპონდენტებს მოგვიანებით დაემატა მინისტრთა კაბინეტის ერთი წევრი (N=1), რომელიც წარმოადგენდა სხვა (არა განათლებისა და მეცნიერების) სამინისტროს მინისტრს. აღნიშნულ თანამდებობის პირს, სხვა რესპონდენტების აზრით, მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა განათლების სფეროში გადაწყვეტილებების მიღებაზე.

დოკუმენტების და მედია წყაროების შერჩევა

ნაშრომში გამოყენებულია არაერთი იურიდიული დოკუმენტი, მედია წყარო, რელევანტური კვლევა თუ შეფასებითი ანგარიშის ანალიზი. ამ დოკუმენტების შერჩევა მოხდა შემდეგი კრიტერიუმებით: 1. განვიხილეთ 1998 წლიდან 2002 წლამდე პერიოდში მომზადებული ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები, რაც მომზადა განათლების სფეროში, მათ შორის სექტორის შეფასების

ანგარიშები, პოლიტიკის დოკუმენტები; 2. კანონები, კანონქვემდებარე აქტები და სხვა იურიდიული/ნორმატიული დოკუმენტები, რომლებიც ზოგადსაგანმანათლებლო სფეროს, განსაკუთრებით კი სკოლის მართვის დეცენტრალიზაციას და შემდგომ ცვლილებებს ეხებოდა; 3. მედია რესურსების შერჩევა მოხდა როგორც რესპონდენტთა საუბრის შემდეგ ასევე რესპონდენტთა საუბრის შემდგომ ეტაპზე.

ჩემთვის საინტერესო იყო თუ როგორ იყო მოწოდებული/ასახული ამ კვლევისათვის საინტერესო საგანმანათლებლო ცვლილებები მედიაში; როგორი იყო ოფიციალური რიტორიკა იმ პერიოდში როდესაც ხდებოდა გადაწყვეტილების მიღება დეცენტრალიზაციაზე და შემდგომ ცენტრალიზაციაზე. შესაბამისად მედიის განხილვა მოხდა შემდეგი ძირითადი მიმართულებით: შეირჩა როგორც ბეჭდური, ასევე აუდიო/ვიდეო მასალა და პრეს რელიზები. ასევე, განვიხილეთ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ვებ გვერდზე განთავსებული ოფიციალური ინფორმაცია. მედია რესურსები ინტერნეტით მოვძებნეთ შემდეგი საძიებო სიტყვებით: დეცენტრალიზაცია, ცენტრალიზაცია, სამეურვეო საბჭო, სკოლის ავტონომია. მონაცემთა ანალიზის შემდეგ კვლავ მოხდა მედია რესურსების მოძიება დამატებითი საძიებო სიტყვებით: მასწავლებლების/დირექტორების დაშინება, გენერალური ინსპექცია სკოლებში, მასწავლებლების გათავისუფლება.

კვლევის ინსტრუმენტის აღწერა

კვლევის ინტერვიუს ნაწილისათვის გამოყენებული იქნა ნახევრად-სტრუქტურირებული ინტერვიუ იმისათვის, რომ შეგვეგროვებინა ინფორმაცია შემდეგ საკითხებზე: ა) ბოლო ათი წლის მანძილზე მიღებული ყველაზე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები; ბ) განათლების პოლიტიკის ფორმულირება და გადაწყვეტილების მიღების პროცესი; გ) ფაქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენდა სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაცია/ცენტრალიზაციის გადაწყვეტილებებზე; დ) კრიტიკული/გარდამტეხი მოვლენები, რასაც შეიძლება გამოეწვია დეცენტრალიზაციის პროცესის შებრუნება; ე) ცვლილებების მთავარი

კატალიზატორი, ან პირები/სუბიექტები რომლებიც ჩართული იყვნენ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში; ინტერესთა ჯგუფების როლი გადაწყვეტილებების მიღებისას; ვ) ბოლო ათი წლის მანძილზე ზოგადი განათლების სფეროში მიღებული უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებები, ამ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის მსგავსება/განსხვავებები, დ.ა.შ.

იმის და მიხედვით, თუ ვინ იყო რესპონდენტი, შეკითხვები ცოტათი განსხვავებული იყო იმისათვის, რომ რესპონდენტის პროფესიული/პოლიტიკური როლიდან გამომდინარე ცოდნა თუ ექსპერტიზა მაქსიმალურად გამოგვეყენებინა.

ორი ინტერვიუს გარდა, ყველა ინტერვიუ პირისპირ ჩატარდა. იმ შემთხვევებში, როცა პირისპირ ინტერვიუს ჩატარება ვერ მოხერხდა, ინტერვიუ ჩატარდა სკაიპის ვიდეო ზარის გამოყენებით. ინტერვიუები საშუალოდ ერთი საათი და ოცდაათი წუთი გაგრძელდა. ხუთ რესპონდენტს კვლავ დავუკავშირდით, მონაცემთა დამუშავების შემდგომ ეტაპზე ჩაწერილ ინტერვიუებში კონკრეტული საკითხების დასაზუსტებლად.

მონაცემთა ანალიზი და ტრიანგულაცია

როგორს სტეიკი(1995) განმარტავს, „მონაცემთა ანალიზი არ იწყება რაიმე კონკრეტულ მომენტში” (გვ.71), ვინაიდან თვისებრივ კვლევაში მონაცემთა შეგროვების, მათი ანალიზისა და ანგარიშის წარმოდგენის ეტაპები მუდმივი ურთიერთქმედების პროცესშია (Creswell 2013; Strauss and Corbin 1994).

მონაცემთა ანალიზის პროცესში, ვიხელმძღვანელებ კრესველის (2013) მიერ შემოთავაზებული მონაცემთა სპირალისებური ანალიზის მეთოდით. კრესველი აღნიშნავს, რომ თითოეული მკვლევარი გარკვეულწილად თავისებურად მიყვება თვისებრივ მონაცემთა ანალიზს მისი კონკრეტული საველე გამოცდილებიდან გამომდინარე, მაგრამ მათ მიერ შერჩეული ანალიზის ძირითადი კონტური უმეტესწილად მაინც სპირალს ემსგავსება.

სპირალის პირველი მარყუჟი კრესველის მიხედვით *მონაცემთა მართვას* წარმოადგენს. ამ ეტაპზე მოხდა ინტერვიუების სიტყვა-სიტყვით გაშიფვრა და მათი ორგანიზება ელექტრონულ ფაილებში.

მეორე მარყუჟი ყველა ინტერვიუს *წაკითხვა და მათზე კომენტარის* გაკეთებაა. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ ყველა ინტერვიუ აღვიქვათ ერთიანად, მანამ სანამ მათ ცალ-ცალკე განვიხილავთ. ამ ეტაპზე მოხდა ინტერვიუების ყურადღებით გაცნობა და შესაბამისი აღნიშვნებისა და კომენტარების გაკეთება. ეს კომენტარები იყო „პატარა ფრაზები, იდეები და მნიშვნელოვანი ცნებები, რაც კითხვის პროცესში იბადება“ (Creswell 2013, p. 183). ამ შემთხვევაში მკვლევარი არ ფიქრობს საკვლევ კთხვებზე და ფოკუსირდება იმაზე, თუ რას ამბობენ რესპონდენტები. ამ ეტაპზე ხდება კოდირება, რაც ტექსტური მონაცემების მცირე საინფორმაციო კატეგორიებად დაყოფას და მათთვის სახელების დარქმევას გულისხმობს (კრესველი კატეგორიას და კოდს ხმარობს როგორც სინონიმებს). ჩვენს შემთხვევაში დაახლოებით 25-მდე კოდი გამოვყავით.

შემდეგი ნაბიჯი არის *მონაცემთა აღწერა, კლასიფიცირება და ინტერპრეტაცია კოდებისა და თემების სახით*. კრესველის მიხედვით ეს მონაცემთა ანალიზის ყველაზე მნიშვნელოვანი ეტაპია. მას შემდეგ რაც განისაზღვრა კოდები და თემები, მოხდა მონაცემთა ინტერპრეტაცია იმ ლიტერატურასთან მიმართებაში, რომელიც მიმოვიხილეთ. კრესველის (2013) მიხედვით, კოდირებისას ორი რამაა მანიშვნელოვანი: ვითვლით თუ არა, რა სიხშირით ასოცირდება ესა თუ ის კოდი ტექსტის სხვადასხვა ნაწილებთან და ვიყენებთ თუ არა წინასწარ განსაზღვრულ კოდებს. მიუხედავად იმისა, რომ კოდები დავთვალეთ, მისი ანგარიშში წარმოდგენა არ ჩავთვალეთ საჭიროდ. რაც შეეხება წინასწარ განსაზღვრულ კოდებს, ჩვენ ისინი არ გვქონია წარმოდგენილი და ყველა კოდი მონაცემებზე დაყრდნობით მივიღეთ. ამის შემდეგ ჩამოვაყალიბეთ თემები, რომლებიც ინფორმაციის გამსხვილებულ ერთეულს წარმოადგენს და თითოეული თემა რამდენიმე კოდს მოიცავს.

შემდეგი მარყუჟი წარმოადგენს *მონაცემთა ინტერპრეტაციას*. მონაცემთა ინტერპრეტაციისას ხდება მოცემული თემებისგან აბსტრაგირება და მონაცემთა უფრო ფართო კონტექსტში გააზრება (Creswell 2013). ინტერპრეტაცია შეიძლება მოხდეს მკვლევარის ინტუიციის, გამჭრიახობის და წინათგრძნობის საფუძველზე, ასევე სოციალური მეცნიერებების კონკრეტული იდეის ქრილში. ამის შემდეგ მკვლევარი ამ ინტერპრეტაციას უკავშირებს არსებულ ლიტერატურას.

მონაცემთა წარმოდგენა და ვიზუალიზაცია ანალიზის ბოლო ეტაპს წარმოადგენს. აქ ტექსტური მონაცემები შეიძლება წარმოვადგინოთ ცხრილების, იერარქიული დიაგრამის ან მატრიცის სახით (Creswell 2013). ჩვენს შემთხვევაში მონაცემთა ვიზუალიზაცია გადავიტანეთ დისკუსიის თავში.

ტრიანგულაცია

იმისათვის, რომ უზრუნველგვეყო ინტერვიუებისგან მიღებული მონაცემთა ინტერპრეტაციის ვალიდურობა, განხორციელდა მონაცემთა ტრიანგულაცია. კონენის და მანიონის (2000) განმარტებით, ტრიანგულაცია წარმოადგენს მცდელობას, კომპლექსური ადამიანური ქცევა შევისწავლოთ მრავალი სხვადასხვა პერსპექტივიდან. როგორც რობერტ სტეიკი (1995) აღნიშნავს, ოთხი ტიპის ტრიანგულაცია შეიძლება გამოვიყენოთ დამაჯერებლობის გასაზრდელად. ესენია: მონაცემთა წყაროს ტრიანგულაცია, მკვლევართა ტრიანგულაცია, თეორიული ტრიანგულაცია და მეთოდოლოგიური ტრიანგულაცია. ჩვენს შემთხვევაში გამოვიყენეთ მონაცემთა წყაროს ტრიანგულაცია, რაც იმაში გამოიხატა, რომ მონაცემთა ინტერპრეტაციის შემდეგ, მოხდა პოლიტიკოსი ელიტისა და არაპოლიტიკოსი ელიტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის შეჯერება.

ასევე გამოვიყენეთ მეთოდოლოგიური ტრიანგულაცია, რაც ტრიანგულაციის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა. ინტერვიუების დამაჯერებლობის გასაზრდელად მოხდა უამრავი იურიდიული დოკუმენტის, მედია წყაროს, რელევანტური კვლევის თუ შეფასებითი ანგარიშის ანალიზი, როგორც ინტერვიუების ჩატარების წინ ასევე

მონაცემთა დამუშავების შემდეგ, რათა კიდევ ერთხელ დავრწმუნებულუყავით ინტერვიუებიდან მიღებული მონაცემების ვალიდურობაში.

აქვე უნდა ავღნიშნოთ, რომ მაქვს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში მუშაობის გამოცდილება 2004 წლიდან 2010 წლის ჩათვლით. ეს გამოცდილება ქვემოთ ასევე განვიხილულია როგორც კვლევის შეზღუდვა, თუმცა ვფიქრობ ეს გამოცდილება ასევე შეიძლება ჩაითვალოს მეთოდურ ტრიანგულაციად, ვინაიდან შესასწავლი პერიოდის დიდ ნაწილში ჩემი სამუშაო სპეციფიკიდან გამომდინარე ვასრულებდი დამკვირვებლის როლს.

კვლევის ეთიკა

კვლევის მიმდინარეობის ყველა ეტაპზე, განსაკუთრებით რესპონდენტებთან ურთიერთობისას და მონაცემთა წარმოდგენისას, გათვალისწინებული იქნა ეთიკური საკითხები. რესპონდენტები სრულად იყვნენ ინფორმირებული კვლევის მიზანსა და მასში მონაწილეობის პროცედურებზე. რესპონდენტების განემარტათ, რომ მათი სახელი და გვარი კვლევაში არ იქნებოდა ნახსენები, თუმცა მივუთითებდი მათ თანამდებობებს. რესპონდენტები დათანხმდნენ ასეთ პირობას. თუმცა მოგვიანებით, შედეგების აღწერის ეტაპზე საჭირო გახდა დამატებითი ზომების მიღება იმისათვის, რომ მაქსიმალურად დაგვეცვა ჩვენი რესპონდენტების კონფიდენციალურობა.

ვინაიდან თითოეული რესპონდენტი ცნობადი ფიგურაა, ხოლო რესპონდენტების რაოდენობა შეზღუდულია, კვლევის პირველ ვერსიაში მათი ციტირების დროს ჩავთვალეთ, რომ თანამდებობების მითითების შემთხვევაში, რესპონდენტების იდენტიფიცირება განათლების სფეროში კარგად ინფორმირებული ადამიანისათვის არ იქნებოდა რთული. შესაბამისად მივიღეთ დამატებითი ზომები: კვლევის ანალიზში, არ ვახსენებთ თანამდებობებს. ერთადერთი აღნიშვნა, რასაც გამოვიყენებთ არის განსხვავება იმ ელიტის წარმომადგენლებს შორის რომლებიც პოლიტიკოსები არიან და მათ შორის რომლებიც არ არიან პოლიტიკოსები. თითოეული მათგანისთვის შემოვიღეთ სპეციალური აღნიშვნები. პოლიტიკოსი/

პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებაში ჩართულ ელიტის წარმომადგენელს ავლნიშნავთ, როგორ პოლიტიკური ელიტა (პე); აქ შედიან განათლებისა და მეცნიერების მინისტრები, განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მოადგილეები, ნახევრად ავტონომიური საგანმანათლებლო სააგენტოების დირექტორები, პარლამენტის წევრები, მინისტრთა კაბინეტის წევრი. არაპოლიტიკოსი ელიტის წარმომადგენლებს კი ავლნიშნავთ როგორც არაპოლიტიკური ელიტა (აე). ამ უკანასკნელ აღნიშვნაში მოიაზრება დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენლები, სამინისტროს თანამშრომლები და სფეროს ექსპერტები.

ინტერვიუს დაწყებამდე რესპონდენტებს კიდევ ერთხელ განემარტათ კვლევის მიზნების და მათი უფლებების შესახებ. ინტერვიუს დაწყებამდე და ინტერვიუს დასასრულს, რესპონდენტებს ჰქონდათ საშუალება დაესვათ კითხვები.

ასევე ვითხოვე ნებართვა საუბრის აუდიოჩაწერაზე, რაზეც ყველა რესპონდენტი დამთანხმდა. აუდიოჩაწერები განადგურდა მოგვიანებით, კვლევის დასრულების შემდეგ.

კვლევის შეზღუდვები

კვლევის დაგეგმვის და განხორციელების პროცესში იყო გარკვეული შეზღუდვები. შეზღუდვების ერთი ნაწილი კვლევის დიზაინიდან და მასში ჩართული პირებიდან გამომდინარეობს, მეორე ნაწილი კი მეთოდოლოგიას ეხება.

მე ვარ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ყოფილი თანამშრომელი. სამინისტროში მუშაობის წლებში ახლო საქმიანი კავშირი მქონდა იმ პოლიტიკოსების უმრავლესობასთან რომლებიც იქნა გამოკითხული კვლევის ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, ამ ფაქტს შესაძლებელია გარკვეული გავლენა მოეხდინა ერთი მხრივ კვლევის დიზაინზე, და მეორე მხრივ კვლევის შედეგად მიღებულ მონაცემებზე. დაგეგმვის ეტაპზე, სავარაუდოდ, ეს კავშირი მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენდა იმ

კითხვებზე რომლებიც დაისვა ან არ დაისვა ინტერვიუების პროცესში. თუმცა, თუკი ამ შეზღუდვას მეორე მხრიდან შევხედავთ, შეგვიძლია ვთქვათ რომ სწორედ ამ კავშირების გამო გახდა შესაძლებელი მსგავსი კვლევის ჩატარება. სავარაუდოდ, სხვა შემთხვევაში გართულდებოდა ამ საკითხის გამოკვლევა. აღსანიშნავია, რომ არც ერთ ელიტის წარმომადგენელს, რომლის იდენტიფიცირება მოხდა შესაძლო რესპონდენტად, არ უთქვამს უარი კვლევაში მონაწილეობაზე.

კვლევის მეორე შეზღუდვა შეიძლება იყოს ის, რომ კვლევა ეყრდნობა თვისებრივ მონაცემებს მხოლოდ ელიტის მხრიდან, რომელიც მოიცავს როგორც პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიმღებებს, ასევე ამ საკითხების შესახებ კარგად ინფორმირებულ პირებს. მიუხედავად იმისა, რომ მონაცემთა ანალიზის როგორც პირველ, ასევე შემდგომ ეტაპზე მოხდა შესაბამისი კვლევების და ლიტერატურის განხილვა და მონაცემთა ტრიანგულაცია, საინტერესო იქნებოდა ასევე ჩაგვეტარებინა ფოკუს ჯგუფები და ინტერვიუები სკოლის დირექტორებთან და მასწავლებლებთან. ეს საშუალებას მოგვცემდა სკოლის თემის პერსპექტივიდან დაგვეჩვენა თუ როგორ ხდებოდა განდაწყვეტილებების მიღება და შეგვედარებინა რამდენად დაემთხვეოდა მათი თვალთახედვა ელიტის პერსპექტივას.

შედეგები

კვლევის მიზანს წარმოადგენდა, გამოგვეკვლია გადაწყვეტილების მიღების პრაქტიკა ზოგადსაგანმანათლებლო სფეროში. კონკრეტულად კი თუ როგორ მოხდა ერთი და იმავე პოლიტიკური ადმინისტრაციის პირობებში კონკრეტული პოლიტიკის გადაწყვეტილების მიღება და შემდეგ მისი შეცვლა საპირისპირო გადაწყვეტილებით. ჩვენი მიზანი იყო პასუხი გაგვეცა შემდეგ საკვლევ კითხვებზე:

1. როგორ მოხდა გადაწყვეტილების მიღება ზოგადი განათლების სისტემის მართვის დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებით?
2. როგორ მოხდა გადაწყვეტილების მიღება ზოგადი განათლების სისტემის მართვის რეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებით?
3. რა იყო ის უმთავრესი ფაქტორები, რამაც განაპირობა, ერთი და იმავე ადმინისტრაციის პირობებში, კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება და შემდგომ მისი შეცვლა საპირისპირო გადაწყვეტილებით?

წინამდებარე თავში მოცემული კვლევის შედეგები ეყრდნობა ნახევრადსტრუქტურირებული ინტერვიუების, დოკუმენტების, კვლევების და მედია რესურსების ანალიზს.

გადაწყვეტილება სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციაზე

პირველი რაც დავადგინეთ არის ის, რომ სკოლის მართვის დეცენტრალიზაცია არ მოიაზრებოდა მსოფლიო ბანკის განათლების განმტკიცებისა და გარდაქმნის პროგრამის ფარგლებში (World Bank 2001). ამ პროგრამის მოსამზადებლად 1998 წლის ბოლოსთვის საქართველოს მთავრობას უკვე ხელმოწერილი ჰქონდა დოკუმენტი მსოფლიო ბანკთან განათლების პროექტის მოსამზადებლად ხოლო 2001

წელს უკვე პირველი ტრანში (US\$25.9 მილიონი) ჰქონდა მიღებული 60 მილიონიანი პროგრამის ფარგლებში (World Bank 2001). რესპონდენტების მოსაზრება მნიშვნელოვანია, იმდენად რამდენადაც ეს იყო მთავარი პროგრამა რომლის ფარგლებშიც ხორციელდებოდა განათლების რეფორმა და ბევრი მიიჩნევს, რომ სკოლის დეცენტრალიზაცია სწორედ ამ პროგრამის მიერ იყო ადვოკატირებული.

თუკი გადავხედავთ მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებულ განათლების სისტემის გარდაქმნისა და განმტკიცების დოკუმენტს, აქ დეცენტრალიზაციაზე საუბარი არის, თუმცა მიჩნეულია, რომ პირველ ეტაპზე ცენტრალური მთავრობის როლის გაძლიერებაა მნიშვნელოვანი რადგან დეცენტრალიზაციისათვის სათანადო მზაობა არ არსებობდა: „მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო ჩარჩო გარკვეულწილად სახეცვლილია დეცენტრალიზაციის სასარგებლოდ, რეალობა სულ სხვაა. ამ ეტაპზე გადაწყდა, რომ პირველ ფაზაზე ყურადღება მიექცევა ცენტრალური მთავრობის როლის გაძლიერებას ახალ დეცენტრალიზებულ საკანონმდებლო ჩარჩოში და შემდეგი ფაზები შეუწყობს ხელს ადგილობრივი და სკოლის დონის გაძლიერებას (World Bank 2001, p.23).”

როგორც რესპონდენტებმა გვითხრეს, სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაცია ეს იყო გადაწყვეტილება რომელიც მთავრობიდან მოდიოდა და მოგვიანებით მისი განხორციელება დაიწყო დონორთა მხარდაჭერით.

თუმცა რესპონდენტების უმრავლესობამ ასევე აღნიშნა, რომ რეფორმის საფუძველი მომზადებული იყო. როგორც ერთ-ერთმა რესპონდენტმა გვითხრა, 90-იან წლებში სხვადასხვა საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციებს უკვე გამოქვეყნებული ჰქონდათ კვლევები, სადაც ამტკიცებდნენ, რომ სკოლის ავტონომია და თანამონაწილეობითი მმართველობა სკოლის მართვას აუმჯობესებდა.(აე)

არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიშში დასტურდება რესპონდენტთა აზრი (იხ. Open Society Institute 2001; Council of Europe 2000; UNESCO 2000). ამ პერიოდში საერთაშორისო ორგანიზაციები მართლაც უფრო და უფრო აქტიურდებოდნენ საქართველოს განათლების სისტემაში ცვლილებების

მხარდასაჭერად.

ბევრმა რესპონდენტმა სკოლის მართვის დეცენტრალიზაცია ქვეყანაში მიმდინარე საერთო ლიბერალიზაციისა და დემოკრატიზაციის პროცესს დაუკავშირა. ამ პროცესში მთავარი როლი სამოქალაქო საზოგადოებასა და დასავლეთში განათლება მიღებულ საზოგადოებას ეჭირა. ერთი რესპონდენტის აზრით, საზოგადოებრივი უკმაყოფილება იზრდებოდა ეკონომიკური სირთულეების, გავრცელებული კორუფციისა და მმართველობის ავტოკრატიული სტილის გამო. „საზოგადოებასა და პოლიტიკურ ისტებლიშმენტში მომწიფებული იყო მოთხოვნა ავტოკრატიიდან დემოკრატიულ მმართველობაზე გადასვლაზე” აღნიშნა მან. (აე)

სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციისას, ოფიციალური რიტორიკა იქეთკენ იყო მიმართული რომ სწორედ სამეურვეო საბჭოების შემოღებითა და დირექტორების ახალი არჩევის წესით დაიწყო სკოლებში დემოკრატიზაციის პროცესი, რაც დასტურდება სხვადასხვა წყაროებით (იხ. *Civil.ge* 2007; განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2007).

რესპონდენტები ერთსულოვანი იყვნენ იმაში, რომ ვარდების რევოლუცია იყო მნიშვნელოვანი ბიძგი განათლების სფეროში ფართომასშტაბიანი რეფორმების, მათ შორის განათლების მართვის დეცენტრალიზაციის რეფორმის დასაწყებად. ერთ-ერთი რესპონდენტის მოსაზრებით:

ეს იყო ისტორიული მომენტი ჩვენი ქვეყნისათვის, რომ ცვლილებები განეხორციელებინა... ჩვენს გუნდს, ნაციონალურ მოძრაობას, ჰქონდა მაღალი პოლიტიკური მხარდაჭერა და ჩვენ ვიცოდით, რომ რამდენიმე წელიწადში ეს მხარდაჭერა არ იქნებოდა ასეთი ძლიერი, ერთი იმიტომ რომ ნაციონალურ მოძრაობას დაუგროვდება შეცდომები და მეორე იმიტომ, რომ ხალხს გაუნელდება ცვლილებების მუხტი და როგორც შემდეგ ვნახეთ, ეს ასეც მოხდა. (პე)

მართალია რეფორმები განათლების სფეროში მრავალი მიმართულებით გაიშალა, სკოლის მართვის დეცენტრალიზაცია გახდა განათლების რეფორმის „ქვაკუთხედი.“(პე) ერთი რესპონდენტის თქმით, განათლების რეფორმა ორ მთავარ მიდგომას ეყრდნობოდა და ეს ორი მიდგომა დაედო საფუძვლად ინსტიტუციურ, ფინანსურ, კონცეპტუალურ თუ მმართველობით ჩარჩოს:

ყველაზე ზოგადი მიდგომა იყო მართვის ძალაუფლების დელეგირება მათთვის ვინც უნდა გვემართა... მეორე იყო იმის ფუნქციის გადააზრება რასაც ვქმნიდით. 1992 წლიდან მოყოლებული, გადარჩენისათვის ბრძოლამ საგანმანათლებლო დაწესებულებებს დაავიწყა თავისი ფუნქცია... ის რომ ეს ყველაფერი მოსწავლისთვის, სტუდენტისთვის იყო შექმნილი... (პე)

რესპონდენტებს კვითხეთ რთული იყო თუ არა სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება, იმის გათვალისწინებით, რომ იგი რადიკალურ ცვლილებებს მოიცავდა. თითქმის ყველა რესპონდენტი თანხმდებოდა, რომ ამ შემთხვევაში დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა საზოგადოების მხადაჭერას, რაც ფაქტიურად მწვანე შუქს უნთებდა პოლიტიკოსებს თუნდაც ყველაზე სარისკო გადაწყვეტილების მისაღებად.

გამოკითხული რესპონდენტები ასევე თანხმდებოდნენ, რომ რეფორმის მთავარი მიმართულებები საკმაოდ დაჩქარებულ რეჟიმში განხორციელდა მათი გამოცდისა და პოლოტირების გარეშე. ერთი რესპონდენტის თქმით, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობა ელოდებოდა პრობლემებს განხორციელების პროცესში, მათ უნდოდათ ამ პრობლემების მოგვარება დიდი საზოგადოებრივი მხარდაჭერის პირობებში მოესწროთ. (პე)

სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციის იმპლემენტაცია

რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ დეცენტრალიზაციის რეფორმას უმტკივნეულოდ არ ჩაუვლია. რეფორმის განხორციელებისას წამოჭრილ პრობლემებს შორის რესპონდენტთა უმეტესობამ დაასახელა შემდეგი ფაქტორები: სკოლაში არსებული ადამიანური რესურსები და მათი შესაძლებლობები მმართველობის ახალი მოდელისათვის არასაკმარისი აღმოჩნდა; სკოლის თემის მხრიდან არ იყო მზაობა რადიკალური ცვლილებების განსახორციელებლად; ახალმა დაფინანსების ფორმულამ რომელიც მოსწავლეზე მიბმულ (per capita) დაფინანსებას გულისხმობდა, ბევრ სკოლას არასაკმარისი ფინანსური სახსრები დაუტოვა. ამის გათვალისწინებით, სკოლის ფინანსური ავტონომიის რეალიზება რთული ხდებოდა; დირექტორების არჩევნების ახალმა წესმა პრობლემები გამოიწვია.

რესპონდენტების მონათხრობი ემთხვევა იმ კვლევებსა თუ პოლიტიკის დოკუმენტებში წარმოდგენილ ინფორმაციას, სადაც მსგავს პრობლემებზეა საუბარი (აფხაზავა და ბრეგვაძე 2008; Herczynski and Durglishvili 2011; Janashia 2015; ჯანაშია და გორგოძე 2013).

ზოგიერთმა რესპონდენტმა განაცხადა, რომ ის პერიოდი როდესაც სკოლებს ავტონომია ჰქონდათ მინიჭებული საკმაოდ ხანმოკლე იყო იმისათვის, რომ ეს ავტონომია და დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების მიღების პრაქტიკა გაეთავისებინათ. ამის გამო სკოლების ძალიან მცირე ნაწილმა მოახერხა ავტონომიის მათ სასარგებლოდ გამოყენება.

ერთ-ერთმა რესპონდენტმა დაასახელა კონკრეტული მიზეზი, რის გამოც სკოლები ვერ მოქმედებდნენ ავტონომიურად. ეს გახლდათ შიში, იმისა რომ რამე არასწორად გაეკეთებინათ. ამ შიშს კი საფუძვლად ედო ის ფაქტი, რომ ოფიციალური რიტორიკა და პრაქტიკა ერთმანეთისაგან მკვეთრად განსხვავდებოდა. სკოლები თითქოს ავტონომიურები იყვნენ, მაგრამ პრაქტიკულად ეს ასე არ იყო. ჩვენმა რესპონდენტმა ამ საკითხთან დაკავშირებით განაცხადა:

როდესაც სკოლას თუნდაც პატარა პრობლემის მოგვარება ჭირდებოდა, ამისთვის ისევ ცენტრალური მთავრობისთვის უნდა მიემართა... როგორ შეგვიძლია ვისაუბროთ დემოკრატიულ და დეცენტრალიზებულ ინსტიტუტებზე, როდესაც სამთავრობო ორგანიზაციების უმეტესობაში ისევ არიან ოდეერები? ბევრი ავტოკრატიული მეთოდი, რომელსაც ადრე სამართავად იყენებდნენ დღემდეა შემორჩენილი. (აე)

.

საინტერესოა, რომ საქართველოს პრემიერ მინისტრმა 2013 წელს არ უარყო ის ფაქტი, რომ ოდეერები კვლავ არიან საქართველოს მთავრობაში და ჟურნალისტის კითხვას ასე უპასუხა: „ჩვენ ვცდილობთ ამაზე [ოდეერის ინსტიტუტზე] უარი ვთქვათ და ალბათ უახლოეს ხანში მოვახერხებთ” (Interpressnews 2013).

კვლევა, რომელიც სკოლის სისტემის დეცენტრალიზაციაზე ჩატარდა (კავკასიის ინსტიტუტი მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარებისათვის 2009) ასკვნის, რომ მაშინ როცა ზოგადი დამოკიდებულება დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებით პოზიტიურია, სკოლის სამეურვეო საბჭოების უმეტესობა დირექტორების მიერ იმართებოდა. საბჭოს წარმომადგენლებს კარგად არ ჰქონდათ გააზრებული ის ფაქტი, რომ სკოლის საბჭოებს შეეძლოთ დირექტორის გათავისუფლების საკითხი დაეყენებინათ. აღსანიშნავია ამავე კვლევის კიდევ ერთი მიგნება: მიუხედავად იმისა, რომ ახალი რეგულაციების მიხედვით სკოლა ავტონომიური იყო, დირექტორი მაინც განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს გავლენის/კონტროლის ქვეშ რჩებოდა.

გადაწყვეტილება სკოლის მმართველობის რეცენტრალიზაციაზე

სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციის შემდგომ, დაახლოებით ორი წლის თავზე, მთავრობამ გადაწყვიტა შემოებრუნებინა დეცენტრალიზაციის რეფორმა ცენტრალიზაციის სასარგებლოდ. როდესაც რესპონდენტებს ვკითხეთ, თუ რა იყო ამის მიზეზი, მათმა უმეტესობამ დაასახელა საჭიროება გაეკონტროლებინათ სკოლები. ეს საჭიროება მოიტანა იმ ფაქტმა, რომ არჩევნები ახლოვდებოდა, ხოლო საზოგადოებაში ამასობაში მთავრობის მხარდაჭერამ იკლო. რესპონდენტებმა რეფორმის შემოებრუნების მიზეზად ასევე მოიხსენიეს დეცენტრალიზაციის რეფორმის „მყიფე საფუძველი“ (აე), მთავრობის გამოუცდელობა, ძალაუფლების დაკარგვის შიში და ტერიტორიული კონფლიქტი ქვეყანაში.

ერთმა რესპონდენტმა დეცენტრალიზაცია დაუკავშირა სკოლებში არსებულ ქაოსს, რომელიც გამოწვეული იყო პოლიტიკური კულტურის ნაკლებობით და დეტალური რეგულაციების არარსებობით. მან განაცხადა, რომ სწორედ ამის გამო გახდა საჭირო სკოლების მართვის რეცენტრალიზაცია(პე). სხვა პოლიტიკოსის განმარტებით, მთავრობის ზომები მიმართული არ იყო დეცენტრალიზაციის, როგორც ასეთის საწინააღმდეგოდ, არამედ ვერ ხორციელდებოდა სკოლების კონტროლი, რაც იწვევდა პოლიტიკურ პრობლემებს:

საქმე იმაში კი არ იყო, რომ ჩვენ არ გვინდოდა დეცენტრალიზაცია, არამედ პრობლემა გაჩნდა, სკოლები ვერ კონტროლდებოდა. პრობლემებმა იწყო ზრდა და ზოგიერთმა მათგანმა პოლიტიკური მნიშვნელობა შეიძინა. (პე)

ერთ-ერთმა პოლიტიკოსმა ახსენა, რომ 2007 წლის დემონსტრაციების შემდეგ, როდესაც პრეზიდენტი გადადგა და ქვეყანაში უნდა ჩატარებულიყო რიგგარეშე

არჩევნები, პრეზიდენტმა და მმართველმა პარტიამ გაიაზრა, რომ დეცენტრალიზებული სკოლის სისტემა არ იქნებოდა გარანტია, რომ მას ექნებოდა ელექტორალური წარმატება (პე). სხვა რესპონდენტმა გვითხრა, რომ სკოლების თავისუფლება რეალურად სხვა პარტიების მიერ შეიძლება ბოროტად ყოფილიყო გამოყენებული. მისი თქმით:

ჩაითვალა რომ ამ თავისუფლების დრო პოლიტიკურად აღარ იყო. ამ თავისუფლებას სკოლები იყენებდნენ არა განათლების ხარისხის გასაუმჯობესებლად, არამედ პოლიტიკოსების მიზნების მისაღწევად. მაგალითად, სკოლებში დაიწყო პოლიტიკოსების შეხვედრები მასიურად. ოპოზიციონერი პოლიტიკოსები შეხვედრებს მართავდნენ და ისინი [სკოლის თემი] ეუბნებოდნენ როგორ იჩაგრებოდნენ, რომ აღარავინ ეუბნებოდათ რამდენჯერ უნდა დააწერინონ მოსწავლეებს ტესტი, დ.ა.შ. (პე)

მედიაში აღნიშნულია მოსაზრება, რომ სკოლებს ხშირ შემთხვევაში არ მოსწონდათ ის, რომ არჩევანის საშუალება ჰქონდათ. მაგალითად მასწავლებლები პრეზიდენტთან შეხვედრისას გამოხატავდნენ უკმაყოფილებას იმის შესახებ, რომ მათ უჭირდათ სახელმძღვანელოების შერჩევა როცა ეს მათზე იყო მიხედვითი (ტაბულა 2010).

მთავრობამ რეფორმა მაშინ შემოაბრუნა, როცა ძალაუფლების დაკარგვის საფრთხე დაინახა. ერთი რესპონდენტის სიტყვებით:

მაშინ ისინი [რევოლუციური მთავრობა] ეიფორიაში იყვნენ და ეგონათ, რომ ყველა მისცემდათ ხმას. მაგრამ, რაც დრო გავიდა და არჩევნები მოახლოვდა მათ გაიაზრეს, რომ ეს ასე არ იყო და პანიკაში იყვნენ.... ასე რომ, მთელი ეს დეცენტრალიზაცია და განათლების ხარისხზე საუბარი მხოლოდ მცირე ხნის ეიფორია იყო. (აე)

საინტერესოა, რომ მაშინ როცა რესპონდენტების დიდი ნაწილი სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციის გადაწყვეტილებას ხარისხის გაზრდას უკავშირებდა, მცირე ნაწილის მოსაზრებით, სინამდვილეში სკოლის მართვის დეცენტრალიზაცია პასუხისმგებლობის თავიდან მოცილების საშუალება იყო, თუმცა მოგვიანებით ჩაითვალა, რომ ავტონომიასთან ერთად, სასკოლო თემის მხრიდან პოლიტიკური მხარდაჭერაც შესუსტდა, რამაც მთავრობას თავისი გადაწყვეტილება შეაცვლევინა.

რამდენიმე გადაწყვეტილების მიმღებმა აქცენტი გააკეთა გუბერნატორების როლზე. მათი აზრით, სწორედ გუბერნატორებმა შექმნეს ისეთი შეთაბეჭდილება, თითქოს სკოლის მართვის დეცენტრალიზაცია ხელს უშლიდა საარჩევნო წარმატებას. ამის მიზეზი ის იყო, რომ ისინი უკმაყოფილოები იყვნენ იმით, რომ ვერ ერთვებოდნენ სასკოლო საქმიანობაში სკოლის დეცენტრალიზაციის რეფორმის ფარგლებში. შესაბამისად, ადგილობრივი მთავრობა ასევე უძლური იქნებოდა ადგილობრივად საარჩევნო ხმების მობილიზებაში სკოლების საშუალებით (როგორც ეს წინა წლებში ხდებოდა), რადგან ავტონომიის ეგიდით სკოლებს სრულიად ლეგიტიმურად შეეძლოთ გუბერნატორის დირექტივების უგულვებელყოფა. (პე, აე)

აღსანიშნავია, რომ ის პოლიტიკოსიც კი, რომელიც ამბობდა, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას მთავრობისათვის განათლების ხარისხი პრიორიტეტი იყო, ადასტურებდა საარჩევნო მიზნების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. როგორც ამ რესპონდენტმა აღნიშნა, შეუძლებელი იყო სკოლების როლის ინგორირება საარჩევნო პროცესში იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ სკოლები წარმოადგენდნენ საარჩევნო უბნებს და მასწავლებლები და დირექტორები ხშირად ჩართულები არიან არჩევნების ადმინისტრირებაში. (პე)

რესპონდენტების უმეტესობამ ასევე აღნიშნა, რომ პოლიტიკოსების მიერ სკოლების გამოყენება საზოგადოებრივი მხარდაჭერისთვის ბუნებრივი იყო.

როდესაც ქვეყნის რეგიონის რესურსები განიხილება, ყოველთვის ფიქრობ მასწავლებელზე, რომელიც ყველა სოფელშია და ასე ვთქვათ „კვალიფიციურ რესურსს“ წარმოადგენს.... არ გინდა არჩევნების პროცესმა კრაზი განიცადოს მხოლოდ იმიტომ, რომ მაგალითად კონკრეტული მასწავლებელი ან დირექტორია მოტივირებული ამისათვის. (პე)

სხვა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მთავრობის წევრებს სჯეროდათ, რომ მათ შეეძლოთ მასწავლებლების ხმებზე ზეგავლენა მოეხდინათ დირექტორების გავლით, და მასწავლებლებს კი თავის მხრივ გავლენის მოხდენა შეეძლოთ მოსწავლეებზე და მათ ოჯახებზეც კი. მან განაცხადა:

ასეთი სქემები კარგად მუშაობდა საქართველოში იმ პერიოდში როცა ოპოზიცია ან ძალიან სუსტი ან საერთოდ არ იყო (1995 დან 2003 წლამდე), და ხმები საჭირო იყო იმისათვის, რომ ქვეყნის დემოკრატიული სახე ეჩვენებინათ საერთაშორისო საზოგადოებისათვის. (აე)

რამდენიმე რესპონდენტმა ცენტრალიზაციის საჭიროება დაუკავშირა ქვეყნის უსაფრთხოებას. სამხრეთ ოსეთის ტერიტორიულმა კონფლიქტმა 2008 წელს გამოიწვია მნიშვნელოვანი პრობლემები და ქვეყანას დაუტოვა ათასობით იძულებით გადაადგილებული პირი, საფრთხე შეექმნა სახელმწიფო სუვერენიტეტს. ამ რესპონდენტების თანახმად, სკოლების გაზრდილი კონტროლი და უსაფრთხოების ზომები საჭირო იყო რათა გარე ძალებს არ გამოეყენებინათ სკოლის ავტონომია. როგორც ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, ლიბერალური ღირებულების მატარებელი ადამიანებიც კი ამბობდნენ „ახლა მთავარი არის უსაფრთხოება ქვეყანაში და დემოკრატია მოიცდისო (პე).“

როგორც ვნახეთ, როგორც პოლიტიკური, ასევე არაპოლიტიკური ელიტის წარმომადგენლები თანხმდებოდნენ, რომ მთავრობამ რადიკალური

დეცენტრალიზაციის რეფორმაზე ხელი აიღო 2007 წლიდან. რესპონდენტებმა ახსენეს საზოგადოების მხარდაჭერის შესუსტება, მოახლოებული არჩევნები, განხორციელების პრობლემები და ქვეყანაში არსებული დესტაბილიზაცია როგორც ყველაზე მნიშვნელოვანი ფაქტორები რამაც სავარაუდოდ რეფორმის შემობრუნება გამოიწვია.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ სკოლის მმართველობის რეცენტრალიზაციის გადაწყვეტილება ერთბაშად არ მომხდარა და რეგულაციათა და საკანონმდებლო ცვლილებების მთელ ჯაჭვს მოიცავდა.

სისტემის რეცენტრალიზაციის პერიოდში, მედიაში ოფიციალური რიტორიკა ძირითადად მართვის დეცენტრალიზაციის რეფორმის გარკვეული ასპექტების კრიტიკას მოიცავდა (მაგ. დირექტორების არჩევა ლოტოტრონის პრინციპით, იხ: ხურცილავა, 2011) და სამომავლოდ აქცენტი სკოლებში მეტი წესრიგის დამყარებაზე, დისციპლინაზე და სკოლებში არსებული „ანარქიის“ დასრულებაზე კეთდებოდა (რეზონანსი 2010). ამ პერიოდში სკოლებში მეტი წესრიგისა და კონტროლის რიტორიკას შეესაბამებოდა ახლადდანიშნული მინისტრების წინარე გამოცდილება. მნიშვნელოვანია, რომ 2008-2012 წლებში, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ძალოვანი სტრუქტურებიდან მოსული მინისტრები მართავდნენ.

ქულების დაწერა, პოპულიზმი და რეკლამა

რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ მთავრობამ დაიწყო ფიქრი ქულების დაწერაზე საზოგადოებრივი მხარდაჭერის შესუსტების შემდეგ. დამსახურების დაგროვება საჭირო იყო მოახლოებული არჩევნებისათვის. როგორც ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა:

[სკოლის მმართველობის] ეს მოდელი რადიკალურად განსხვავდებოდა იმისგან, რაც მანამდე გვქონდა. ამდენად უდიდესი ძალისხმევა იყო საჭირო იმისათვის, რომ პირველი: საზოგადოებას დაეჯერებინა რომ ეს მოდელი

იმუშავებდა და მეორე: სათანადოდ გაგვევითარებინა საზოგადოების შესაძლებლობები იმისათვის, რომ ამ მოდელს ემუშავა. არჩევნები კი ახლოვდებოდა.... ხალხის წინააღმდეგობის და ნიჰილიზმის გადალახვა კი ძნელი აღმოჩნდა და მთავრობა ხედავდა, რომ ის ვერ მიიღებდა კრედიტს ამ რეფორმისთვის. (აე)

განათლების სფეროში ანტიკორუფციული რეფორმისგან განსხვავებით, რაშიც მთავრობამ დაიწერა ქულები, სკოლის მართვის დეცენტრალიზაციის შემთხვევაში ეს ასე მარტივი არ აღმოჩნდა. ერთი რესპონდენტის მოსაზრებით, ნებისმიერ წარმატებას სკოლები თავის თავზე იწერდნენ, მეორე მხრივ, წარუმატებლობას უკვე მთავრობას მიაწერდნენ (პე).

რესპონდენტებში თანხმდებიან, რომ განათლების პოლიტიკის პიარისა და რეკლამის კომპონენტის მნიშვნელობა გაიზარდა. საგანმანათლებლო კვლევა კი იგნორირებული იყო. მასმედიის, განსაკუთრებით ტელევიზიის საშუალებით სახელმწიფო ცდილობდა ეჩვენებინა, რომ განათლების სფეროში მიმდინარე ცვლილებებები დადებითი შედეგების მომტანი იყო. სახელმწიფო აპირებდა ამბებს, რომლებიც მათ „წარმატებულ შემთხვევებად“ მიაჩნდათ.

რესპონდენტთა მონათხრობი დასტურდება მედია წყაროებით. მაგალითად - ახლად დაარსებული მანდატურის სამსახური, რომელიც რესპონდენტების თქმით სამინისტროს ხელში სკოლათა კონტროლის მექანიზმს წარმოადგენდა - მედიის ყურადღების ცენტრში იყო. საზოგადოებრივ არხებზე წარმოებული რეკლამა ხაზს უსვამდა მანდატურების სამსახურის პოზიტიურ მახასიათებლებს. საინტერესოა, რომ მისი დაარსებიდან სამი თვის შემდეგ, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ გამოაქვეყნა კვლევის შედეგები (სრული ანგარიში ხელმიუწვდომელია), რომლის მიხედვითაც სკოლის უსაფრთხოება საგრძნობლად გაუმჯობესდა სკოლებში მანდატურების შესვლის შემდეგ (განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო 2010გ). პრეზიდენტი და მინისტრი მასწავლებლებთან შეხვედრებისას ხაზს უსვამდნენ იმ

ფაქტს, რომ სკოლაში წესრიგის გამტკიცებით ბავშვები, რომლებიც სკოლაში არ დადიოდნენ, სკოლაში დაბრუნდნენ (*newspress.ge* 2012).

საქართველომ შეწყვიტა მონაწილეობის მიღება საერთაშორისო კვლევებში, როგორიცაა PISA, TIMMS, PIRLS. მედიაში ამ ამბავს დიდი წინააღმდეგობა არ მოჰყოლია. აქცენტი კეთდებოდა ოფიციალურ რიტორიკაზე, რომლის მიხედვითაც სამინისტრო კვლევებს უხარისხოდ მიიჩნევდა და მათ მეთოდოლოგიას იწუნებდა (*საათი Weekend* 2011).

ერთი რესპონდენტის თქმით, არა მარტო განათლების სფეროში არამედ სხვა სფეროშიც ყოველდღიურად ხდებოდა ლენტეხის გაჭრა: „ზოგჯერ შენობები არც კი იყო დასრულებული და ტელევიზიით გვაჩვენებდნენ როგორ ჭრიდა დაუმთავრებელი შენობების ლენტს პრეზიდენტი.“ (აე)

რესპონდენტების უმეტესობა თანხმდებოდა, რომ 2007 წლის შემდეგ პოპულიზმი და პოპულისტური გადაწყვეტილებები გახშირდა. როგორც ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, მმართველ პარტიაში გადაწყვიტეს „იმის ნაცვლად, რომ სკოლის მართვის დეცენტრალიზაციის რეფორმა განეხორციელებინათ ყველაფრის ფასად, სჯობდა დაფიქრება რა ფასად უჯდებოდათ ეს.“ (პე) მთავრობამ გადაწყვიტა ელექტორატი ესიამოვნებინა, თუ ხალხი რაიმეს წინააღმდეგი იყო, მთავრობის პოზიცია იქნებოდა, რომ უკან დახეულიყო და უმრავლესობის მხარი დაეჭირა.

ამ პერიოდში მიღებული ზოგიერთი პოპულისტური გადაწყვეტილება ძირს უთხრიდა სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციის რეფორმას და აძლიერებდა ცენტრალიზაციას. მაგალითად, ერთი რესპონდენტის თქმით, როდესაც მთავრობამ გაზარდა მასწავლებლის ხელფასები, გაცილებით ნაკლები თანხა დარჩა სკოლის თვითმმართველობისათვის. (პე) ამან შესაბამისად კიდევ უფრო შეზღუდა სკოლის ფინანსური ავტონომია.

მკაცრი კონტროლი, ზეწოლა და პოლიტიკური დანიშვნა-გათავისუფლების გადაწყვეტილებები

რესპონდენტებმა გვითხრეს, რომ 2010 წლის შემდეგ, სკოლების კონტროლი გამკაცრდა. როგორც ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, როდესაც პოლიტიკური სიტუაცია არ დასტაბილურდა, მთავრობამ გადაწყვიტა უფრო მკაცრი ზომები მიეღო, გაეზარდა კონტროლი: „გაჩნდა ისეთი გრძნობა, რომ განათლების სისტემას ჭირდება მეტი ცენტრალიზაცია. განათლების სფეროში მომუშავე ადამიანების ასე ვთქვათ სკრინინგი თუ ვინ არის ნაციონალური მოძრაობის მომხრე და ვინ არა.“ (პე)

რესპონდენტების მონათხრობიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ ამ პერიოდში შეიცვალა გადაწყვეტილებების მიმღები სუბიექტები. თუმცა, როდესაც რესპონდენტებს ვეკითხებოდით, თუ ვინ იღებდა განათლების სფეროში მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს, მათ არ გამოუკვეთიათ ერთი კონკრეტული ინდივიდი/ორგანიზაცია, რომელიც ჩაითვლებოდა განათლების სფეროში გადაწყვეტილებების მიმღებად. რამდენიმე რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ გადაწყვეტილებების უმეტესობა მოდიოდა პრეზიდენტისგან ან შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან. ერთმა რესპონდენტმა თქვა, რომ თუკი ადრე განათლების სამინისტროს წარმომადგენლებს ეკითხებოდენ აზრს საგანმანათლებლო პოლიტიკის შესახებ, უკვე 2008-2009 წლებიდან გადაწყვეტილებები ზემოდან მოდიოდა:

ჩვენ უნდა შეგვეთანხმებინა რაღაც გადაწყვეტილებები იმ ადამიანებთან, ვისაც არანაირი კავშირი არ ქონდა განათლებასთან. მე ვფიქრობ, რომ სიტუაცია თვითონ პოლიტიკური გუნდის შიგნით იყო დაძაბული და უსაფრთხოების სამსახურებს ჰქონდათ გარკვეული ინფორმაცია, რისი გათვალისწინებაც მნიშვნელოვანი იყო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. (პე)

აქვე უნდა ავღნიშნოთ, რომ გადაწყვეტილების მიმღებთა გარდა,

რესპონდენტებს ვეკითხებოდით ვინ ახდენდა გავლენას გადაწყვეტილებების მიღებაზე სხვადასხვა პერიოდში. ისინი ასახელებდნენ ხუთამდე პიროვნებას, ვისაც ჰქონდა გავლენა საგანმანათლებლო გადაწყვეტილებებზე და ვინც შეიძლებოდა ჩაგვეთვალა კინგდონის მიერ ხსენებულ „პოლიტიკური გადაწყვეტილების მეწარმედ“.

ბევრმა რესპონდენტმა საპრეზიდენტო არჩევნები დააკავშირა გაზრდილ კონტროლთან და არჩევნებთან დაკავშირებულ დაქირავების/სამსახურიდან გაშვების გადაწყვეტილებებთან. ყველანი -სკოლის დირექტორები, საგანმანათლებლო რესურს ცენტრები, და მასწავლებლები უნდა დახმარებოდნენ მმართველ პარტიას არჩევნებში წარმატების მიღწევაში.

სხვა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ სამსახურის დაკარგვის საფრთხე ამ პერიოდში რესურსცენტრების ხელმძღვანელებისთვის მნიშვნელოვნად გაზრდილი იყო. მისი თქმით, ამ პერიოდში 9 რესურს ცენტრის ხელმძღვანელი შეიცვალა (დაახლოებით საერთო რაოდენობის 13%), მთავარი მიზეზი მათი გათავისუფლებისა კი ის იყო, რომ ან იმ მუნიციპალიტეტში არჩევნებმა მმართველი პარტიისთვის წარუმატებლად ჩაიარა, ან მათ შვებულება აიღეს არჩევნების პერიოდში და არ დაეხმარნენ მთავრობას საარჩევნო პროცესში. (აე)

რესპონდენტების მონათხრობი დასტურდება ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის დასკვნით ანგარიშში (2008). ანგარიშში ნათქვამია, რომ ოპოზიციის მხარდამჭერებზე განხორციელებული ზეწოლის ფაქტები განსაკუთრებით ხშირი იყო განათლების სფეროში. მასწავლებლებზე მუქარის შემთხვევები დადასტურდა დირექტორებისა და პარტიის წარმომადგენლების მხრიდან. მუქარა ძირითადად სამსახურის დაკარგვას ეხებოდა.

სახელმწიფოს მხრიდან აქტიურად მიმდინარეობდა სოციალური ქსელების მონიტორინგი. რამდენიმე რესპონდენტმა ახსენა, რომ ადამიანების დაქირავება თუ სამსახურიდან გაშვება ხშირად დამოკიდებული იყო მის აქტივობაზე სოციალურ

ქსელში. ერთმა რესპონდენტმა გაგვიზიარა კონკრეტული მაგალითი, როდესაც მან მაღალი ეშელონებიდან მიიღო დირექტივა, რომ გაეთავისუფლებინა მისი თანამშრომელი „იმის გამო, რომ როგორც ჩანს მან ღიად გამოხატა ამ მთავრობის ქმედებებით უკმაყოფილება სოციალურ ქსელ-ფეისბუქში.“ (პე)

რესპონდენტებმა გვითხრეს, რომ 2010 წლის შემდეგ, დირექტორები და მასწავლებლები უფრო და უფრო დაშინდნენ. მათ ეშინოდათ გამოეხატათ რაიმე ტიპის კრიტიკა ოფიციალური საგანმანათლებლო პოლიტიკის მიმართ მედიაში. მასწავლებლების, რესურსცენტრების ხელმძღვანელების და დირექტორების ხშირი და არც თუ იშვიათად დაუსაბუთებელი გათავისუფლებები სკოლებისა და იქ მომუშავე პერსონალისთვის ნათელი გზავნილი იყო და სკოლის თემში მორჩილებას უზრუნველყოფდა. ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ თითოეული ეს გათავისუფლება ძალიან იშვიათად შუქდებოდა და ძალიან სუსტი ოპოზიცია ხვდებოდა ამ ინფორმაციას მასწავლებელთა პროფკავშირებიდან თუ სხვა დაინტერესებული მხარეებიდან. ასე, რომ მესიჯი სხვა მასწავლებლებისთვის ნათელი იყო.“ (აე)

სხვა რესპონდენტმა ახსენა ამ პერიოდში არსებული „ზეპირი მმართველობა“ (პე), რომელშიც გულისხმობდა არაფორმალურ დირექტივებს, რომელთაც უფრო დიდი მნიშვნელობა შეიძინა ფორმალურ დირექტივებთან და რეგულაციებთან შედარებით. ზეპირი მმართველობის შემთხვევა დასტურდება რამდენიმე მედია წყაროს საშუალებით. მაგალითად, მედია წყაროებში აღნიშნული იყო, რომ განათლებისა და მეცნიერების მინისტრმა ზეპირად მისცა სკოლებს დირექტივა, რომ შეემცირებინათ მასწავლებლები. თუმცა ოფიციალური განცხადებების გაკეთებისას, განათლების სამინისტრო (2010დ) უარყოფდა ინფორმაციას იმის შესახებ, რომ მასწავლებელთა გათავისუფლება იგეგმებოდა. მედია წყაროებით ასევე დასტურდება, რომ მასწავლებელთა შემცირება მართლაც მოხდა ხსენებული დირექტივის შემდგომ (იხ: მთივლიშვილი 2010; ოთარაშვილი 2010ა; შველიძე 2010).

პროფკავშირების აქტივობა მასწავლებელთა გათავისუფლებებთან

დაკავშირებით შედარებით უფრო გამოკვეთილია მედიაში, ვიდრე დირექტორთა გათავისუფლების შემთხვევაში. თუმცა რაიმე მასშტაბური ღონისძიება ამ საკითხთან დაკავშირებით არ დაგეგმილა. მართლია პროფკავშირები მედიასთან საუბრობდნენ მსგავს ფაქტებზე, თუმცა პროტესტის უფრო მასშტაბური ფორმისათვის მათ არ მიუმართავთ. ამის მიზეზი სავარაუდოდ იყო ის ფაქტი, რომ ამ პერიოდში პროფესიულ კავშირებს კრიზისული პერიოდი ჰქონდათ და გაცილებით მწუხნელოვანი ორგანიზაციული პრობლემები ჰქონდათ მოსაგვარებელი (ოთარაშვილი 2010 ბ).

ზოგადად, რესპონდენტები პროფკავშირებთან და სხვა ადვოკატირების ჯგუფებთან დაკავშირებით მიიჩნევდნენ, რომ ამ პერიოდში ისინი საკმაოდ სუსტები იყვნენ. რამდენიმე რესპონდენტმა ამის მიზეზად კომპეტენტურობის პრობლემა დაასახელა. სხვებმა თქვეს, რომ გავლენის მოხდენის მექანიზმები ნაკლებად გააჩნდათ და ლობირება ძირითადად პიროვნულ დონეზე ხდებოდა.

ბევრი რესპონდენტის აზრით, სკოლაში კონტროლის მექანიზმად მთავრობამ მანდატურები გამოიყენა. მანდატურებს მასწავლებლებზე მეტი ხელფასი ჰქონდათ და ანგარიშვალდებულნი იყვნენ არა სკოლის, არამედ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს წინაშე. როგორც ერთმა რესპონდენტმა აღნიშნა:

მართალია ერთი მხრივ რაღაცეები გამოსწორდა სკოლაში მანდატურების შესვლით (მაგალითად, დასწრებამ მოიმატა), ნათელი იყო, რომ მასწავლებლები და დირექტორები მათზე დაქვემდებარებული იყვნენ და მანდატურები სამინისტროს წარმომადგენლად აღიქმებოდნენ. (პე)

კვლევა, რომლის ფარგლებშიც 300 ოჯახი გამოიკითხა (ანდლულაძე, მოსიაშვილი და კეჭაყმაძე 2012) აჩვენებს, რომ სასკოლო თემში ფიქრობდნენ, რომ მანდატურებს უფრო მეტი უფლებები ჰქონდათ ვიდრე რეალურად, კანონის მიხედვით იყო მათთვის განსაზღვრული. კვლევის თანახმად, მოსწავლეთა 47%-ს

სჯეროდა, რომ მანდატურს მათი სკოლიდან გაგდება შეეძლო; 63% ფიქრობდა რომ მათ მოსწავლის გაჩხრეკის უფლება ჰქონდათ, ხოლო 35% ფიქრობდა, რომ მათ მასწავლებლების გათავისუფლებაც შეეძლოთ.

მართალია ტელევიზიაში ძირითადად მანდატურის სამსახურის სიკეთეებზე იყო საუბარი, თუმცა მანდატურების მხრიდან სკოლების კონტროლის თემამ ბეჭდურ მედიაში მაინც ჰპოვა ასახვა (იხ. *ახალი თაობა* 2010). მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ რამდენიმე მანდატური სამინისტრომ დააწინაურა და სკოლის დირექტორად დანიშნა (*Humanrights.ge* 2012) .

რამდენიმე რესპონდენტმა დანახებით აღნიშნა, რომ მთელი ეს კონტროლი ძალიან გავდა საბჭოთა კავშირის პერიოდს. ერთმა რესპონდენტმა დაამატა, რომ „ჩვენი საზოგადოება და შესაბამისად მთავრობა ჯერ კიდევ შორსაა დასავლური ღირებულებებისაგან და გზიდან გადახვევა მარტივად მოხდა.“(პე) თუმცა, რესპონდენტების ნაწილი თანხმდებოდა, რომ მთელი ამ შეზღუდვების და კონტროლის მიუხედავად, შეუძლებელია ამ ორი სცენარის ერთმანეთთან შედარება. როგორც ერთმა გადაწყვეტილების მიმღება აღნიშნა:

საბჭოთა კავშირის დროს, სკოლის ავტონომიის კონცეპტიც კი არ არსებობდა... ახლა სკოლები მაინც ასე თუ ისე ავტონომიურები არიან, მაგრამ სახელმწიფო ცდილობს ჰქონდეს დამატებითი ბერკეტი, რომ გავლენა მოახდინოს სკოლებზე. მთავარი ინსტიტუციური მექანიზმები დღემდე ფუნქციონირებს. (პე)

დისკუსია/ინტერპრეტაცია

როდესაც მონაცემები გავაანალიზეთ ჩვენს მიერ შერჩეული ორი თეორიული ჩარჩოს მიხედვით, ვნახეთ, რომ გადაწყვეტილების მიღების მრავალი ნაკადის თეორია გარკვეულწილად ხსნის როგორც დეცენტრალიზაციის, ასევე რეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს.

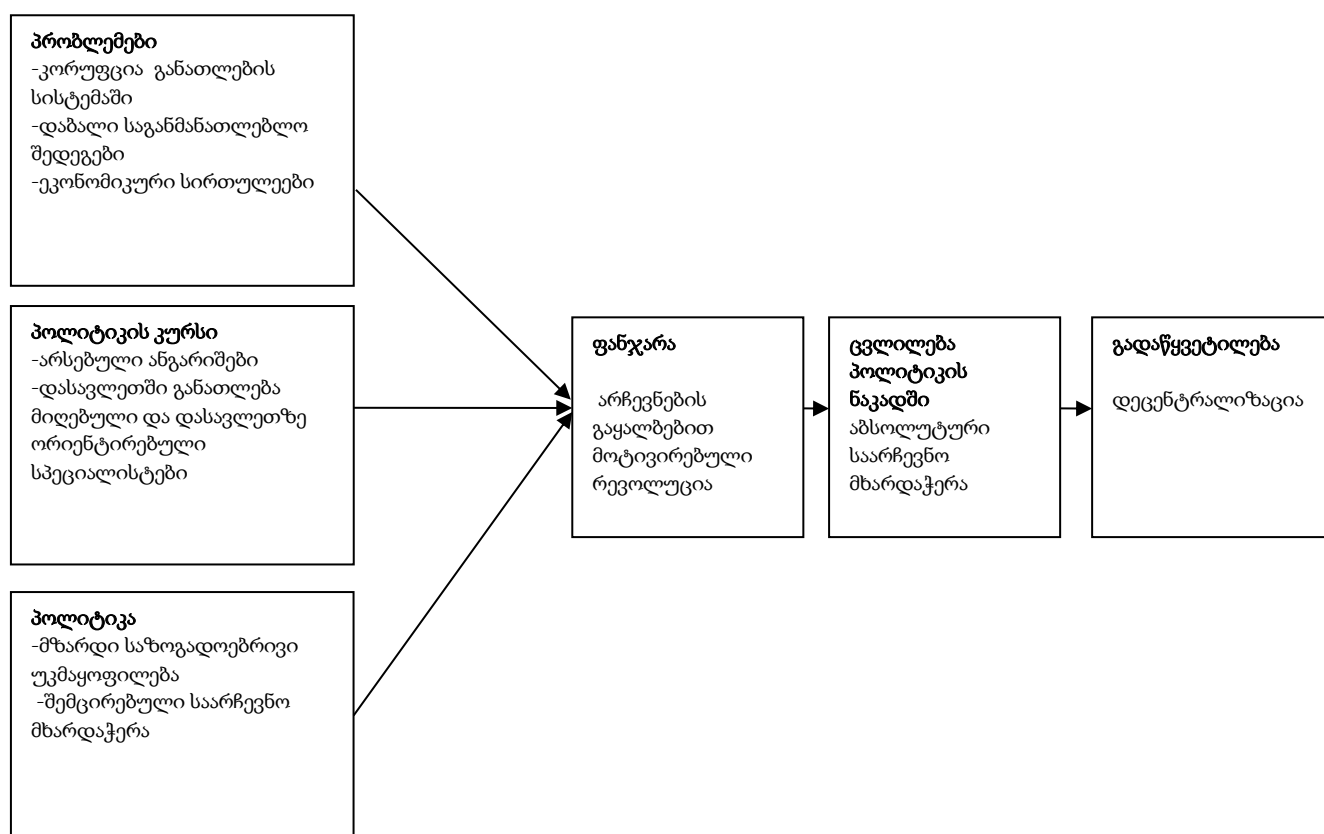
რაც შეეხება ელექტორატთან კავშირის თეორიას, ის ვერ ხსნის დეცენტრალიზაციის გადაწყვეტილებას (რაზეც დეტალურად ქვემოთ ვისაუბრებთ), თუმცა, კარგად ხსნის სკოლის მართვის რეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს. მონაცემების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ სკოლის მმართველობის რეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა არჩევნები. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ამ გადაწყვეტილებების მიღებისას მნიშვნელოვანი ფაქტორი გახლდათ სურვილი, რომ მმართველ პარტიას გაეუმჯობესებინა საარჩევნო შანსები.

ჩვენს მიერ გაანალიზებული ინტერვიუები და თავად შემთხვევის აღწერაც აჩვენებს, რომ სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაცია შესაძლებელი გახდა მაშინ, როცა პრობლემების, პოლიტიკის და პოლიტიკური კურსის სამი განცალკავებული ნაკადი ერთმანეთს შეერწყა. ეს შერწყმა მოხდა რევოლუციის შედეგად, რომელიც ამ შემთხვევაში წარმოადგენდა გარდამტეხ მოვლენას (focusing event) რომელიც ხსნის გადაწყვეტილების მიღების ფანჯარას.

თუმცა უნდა ავღნიშნოთ, რომ მოხდა კინგდონის მრავალი ნაკადის მოდელის მცირედი მოდიფიცირება იმისათვის, რომ მას უკეთ აეხსნა ჩვენი შემთხვევა. კონკრეტულად, ჩვენ ვავითარებთ შემდეგ არგუმენტს: როდესაც სამი ნაკადი ერთმანეთს უერთდება მნიშვნელოვანი მოვლენის დროს, შემდგომი ეტაპი არის არა გადაწყვეტილების მიღება, არამედ ერთ-ერთი ნაკადის რადიკალური ცვლილება. ამ შემთხვევაში საუბარია პოლიტიკის ნაკადის ცვლილებაზე. სწორედ ამ პოლიტიკის ნაკადის ცვლილებამ და არა მხოლოდ სამი ნაკადის უბრალოდ ერთმანეთთან შერწყმამ გამოიწვია ცვლილება განათლების სფეროში.

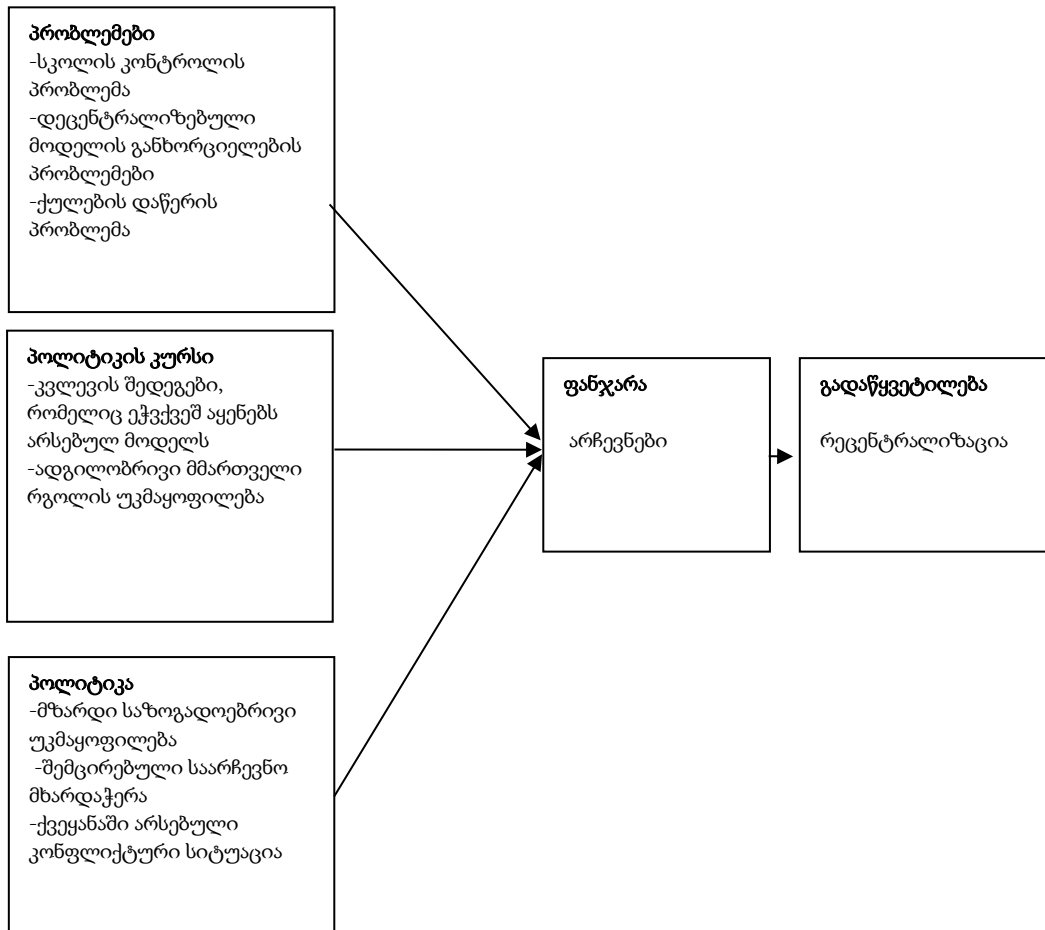
როგორც ქვემოთ აღწერილ მოდელშია აღნიშნული (გრაფიკი 1), პოლიტიკის ნაკადი რადიკალურად იცვლება მას შემდეგ, რაც პოლიტიკური გადაწყვეტილების ფანჯარა იხსნება. სწორედ ეს არის გადამწყვეტი ფაქტორი შედეგად მიღებულ გადაწყვეტილებაში და არა სამი ნაკადის დაწყვილება.

გრაფიკი 1: სკოლის მმართველობის დეცენტრალიზაციის მრავალი ნაკადის მოდელი



„პოლიტიკური კურსის მეწარმე“, როგორც ავღნიშნეთ მნიშვნელოვანი ფიგურაა ამ თეორიის მიხედვით გადაწყვეტილების მიღებისას. კინგდონი(1995) მიიჩნევს, რომ პოლიტიკის მეწარე მრავალი ნაკადის თეორიის აუცილებელი ელემენტია, იგი არის მთავარი აქტორი, რომელიც ამზადებს გარემოს იმისათვის, რომ კონკრეტული გადაწყვეტილება იქნას მიღებული. ჩვენი მონაცემების დამუშავებისას არ გამოიკვეთა ერთი პიროვნება ან ორგანიზაცია/ინსტიტუცია, რომელიც შეიძლება ჩაითვალოს პოლიტიკური გადაწყვეტილების მეწარმედ. მიუხედავად იმისა, რომ რესპონდენტები ერთ სუბიექტზე ვერ შეჩერდნენ, მათი უმეტესობა ასახელებდა რამდენიმე ადამიანს, რომლებსაც მოიაზრებდნენ ამ როლში. ეს ადამიანები ძირითადად მეორდებოდნენ სხვადასვა ინტერვიუში. ჯამში 5 ადამიანი დასახელდა როგორც პოლიტიკური კურსის მეწარმე. როგორც დეცენტრალიზაციის ასევე ცენტრალიზაციის შემთხვევაში.

გრაფიკი 2: სკოლის მმართველობის რეცენტრალიზაციის მრავალი ნაკადის მოდელი



რეცენტრალიზაციის შემთხვევაში, მრავალი ნაკადის თეორია ხსნის ჩვენს შემთხვევას მოდიფიკაციის საჭიროების გარეშე. ამ შემთხვევაში, პოლიტიკის ნაკადი არ შეცვლილა მას შემდეგ, რაც პოლიტიკის ფანჯარა გაიხსნა.

როგორც ზემოთ ვნახეთ, ორივე შემთხვევაში მნიშვნელოვანი აქცენტი კეთდებოდა პოლიტიკის ნაკადზე. ამის გამო იყო, რომ გამოვიყენეთ ელექტორატთან კავშირის თეორია, რათა უკეთ აგვეხსნა კავშირი არჩევნებსა და გადაწყვეტილებების მიღებას შორის.

შედეგები აჩვენებს, რომ ელექტორატთან კავშირის თეორიის ახსნა-განმარტებითი ძალა სუსტია, მაშინ როდესაც მთავრობას მნიშვნელოვანი ელექტორატის მხარდაჭერა აქვს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, როცა მთავრობამ 2003 წელს აბსოლუტური უმრავლესობით მოიპოვა ქვეყნის მმართველობის სადავეები, იგი მზად იყო არაპოპულარული გადაწყვეტილებების მისაღებად. ამ დროს არ არსებობდა იმის შიში, რომ კონკრეტულ გადაწყვეტილებას საზოგადოების უკმაყოფილება გამოეწვია, რასაც შეიძლება თავის მხრივ მათი მხარდაჭერის კლება მოჰყოლოდა.

ელექტორატთან კავშირის თეორია, ჩვენს შემთხვევაში მაშინ მუშაობს, როცა არსებობს ერთი პირობა: შემცირებული საარჩევნო მხარდაჭერა. ასეთ შემთხვევაში, ჩვენი კვლევის შედეგები აჩვენებს, რომ საგანმანათლებლო გადაწყვეტილების უკან მთავარი მოტივატორი არის ძალაუფლების შენარჩუნება, რაც ამ შემთხვევაში მთავრობის ხელმეორედ არჩევის შემთხვევაში მოხდება. მთავრობის თვალში, ხელმეორედ არჩევა იყო პირველადი მიზანი, რის შემდეგაც მთავრობას ექნებოდა შესაძლებლობა ბოლომდე მიეყვანა განათლების რეფორმა.

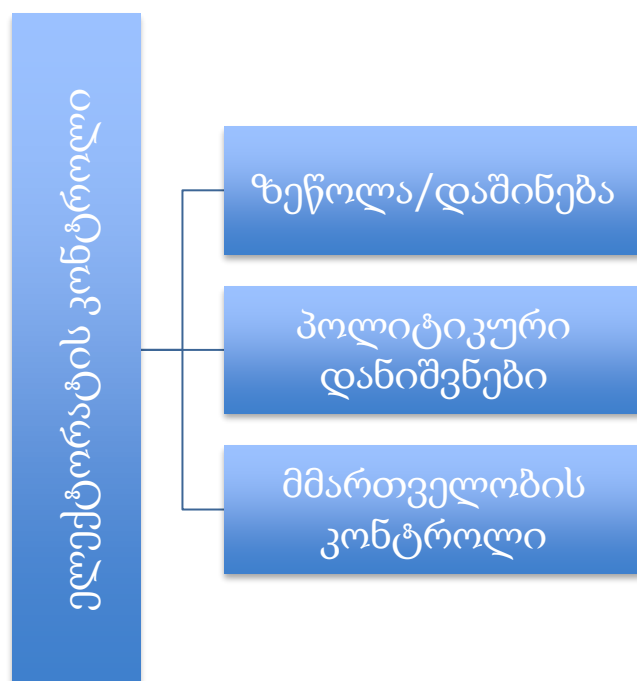
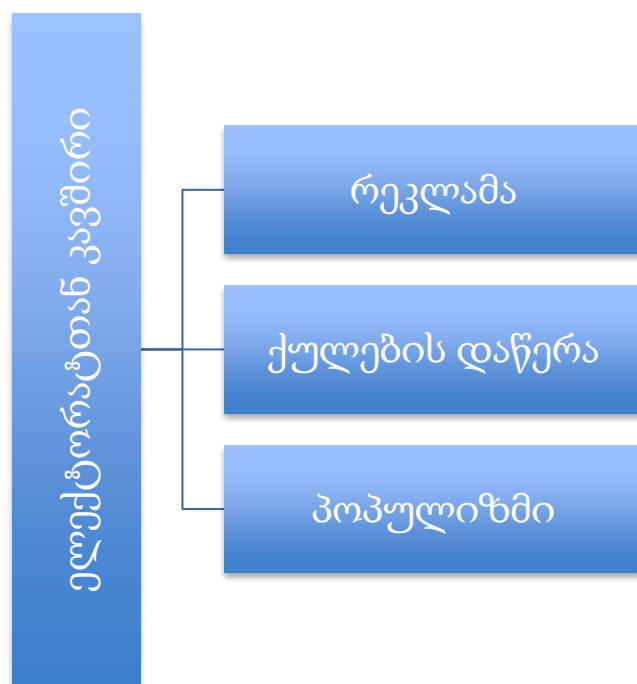
ინტერვიუებმა საშუალება მოგვცა საფუძვლიანად გამოგვეკვლია ძალაუფლების შენარჩუნების საშუალებები, რაც ელექტორატთან კავშირის თეორიაშია მოხსენიებული. საქართველოში სკოლის მმართველობის რეცენტრალიზაციის მაგალითზე, ელექტორატთან კავშირი რეალიზებულია არა მხოლოდ სამი მნიშვნელოვანი აქტივობის შედეგად, როგორიცაა რეკლამა, ქულების

დაწერა და პოზიციონირება, არამედ სხვა მეთოდების საშუალებითაც.

როდესაც ელექტორატის მხარდაჭერა იწყებს შემცირებას, პირველ ეტაპზე ელექტორატთან კავშირის თეორიის ძირითადი პრინციპები მუშაობს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, რეკლამირება, ქულების დაწერა და პოზიციონირება(პოპულიზმი) მნიშვნელობას იძენს, როდესაც მთავრობა ხედავს, რომ ელექტორატის მხარდაჭერა სუსტდება. თუმცა მაშინ, როდესაც ელექტორატის მხარდაჭერა სერიოზული საფრთხის ქვეშაა, ზემოთხსენებულ სამ საშუალებას სხვა აქტივობებიც ემატება. ეს აქტივობები გავაერთიანეთ სამ კატეგორიაში რომლებიც უფრო მეტად აღწერენ *ელექტორატის კონტროლს*, და ნაკლებად *ელექტორატთან კავშირს*. სწორედ ამ კუთხით მოხდა ელექტორატთან კავშირის თეორიის განვრცობა.

ქვემოთ მოცემული გრაფიკი#3 უჩვენებს მეიჰაუს(1975) მიერ შემოთავაზებული ელექტორატთან კავშირის მექანიზმებს და წინამდებარე კვლევის ფარგლებში განვრცობილი ელექტორატის კონტროლის მექანიზმებს.

გრაფიკი # 3: ელექტორატთან კავშირიდან ელექტორატის კონტროლამდე



ზეწოლა: დაშინება (არაპირდაპირი, იმპლიციტური.) სამსახურის დაკარგვის მუქარა, კრიტიკის მიუღებლობა ძალაუფლების მქონე პირთა მხრიდან;

პოლიტიკური დანიშვნები: სამსახურში აყვანის/სამსახურიდან გაშვების გადაწყვეტილებების პოლიტიკურ ერთგულებაზე მიბმა;

კონტროლზე დაფუძნებული მმართველობა: სისტემის ჩაკეტვა, ძალაუფლების დელეგირების არარსებობა, მიკრომენეჯმენტი ზემოდან ქვემოთ.

საკვლევი შემთხვევის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მთავრობა მნიშვნელოვან რესურსებს მიმართავს ელექტორატის კონტროლის მექანიზმების ასამუშავებლად; ხოლო, ის თუ როდის და რა დოზით ხდება ამ მექანიზმების გამოყენება დამოკიდებულია საზოგადოებრივი უკმაყოფილებისა და პოლიტიკური კრიზისის სიმწვავეზე ქვეყანაში.

თვისებრივი მონაცემების ორი თეორიული ჩარჩოს ჭრილში ანალიზის შედეგად, წინამდებარე კვლევა ასკვნის, რომ საქართველოში ზოგადი განათლების სისტემის დეცენტრალიზაცია/რეცენტრალიზაციის შემთხვევა ძირითადად მიყვება გადაწყვეტილებების მიღების მრავალი ნაკადის მოდელს, ვინაიდან საგანმანათლებლო ცვლილება მოხდა მაშინ, როდესაც პრობლემების, პოლიტიკური კურსისა და პოლიტიკის სამი ნაკადი ერთმანეთს შეერწყა გარდამტეხი მოვლენის დროს.

თუმცა, ჩვენ შევეცადეთ განგვევრცო თეორია და წარმოვედგინა არგუმენტი იმის შესახებ, რომ დეცენტრალიზაციის შემთხვევაში სამი ნაკადის დაწყვილებამ ხელი შეუწყო პოლიტიკური ნაკადის ტრანსფორმაციას და სწორედ ტრანსფორმირებული პოლიტიკური ნაკადი გახდა საგანმანათლებლო ცვლილების საფუძველი.

ელექტორატთან კავშირის თეორია გადაწყვეტილების მიღების პროცესს ხსნის მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ელექტორატის მხარდაჭერა მცირდება. როგორც ჩვენს ხელთ არსებული მონაცემთა ანალიზი გვიჩვენებს, როცა ელექტორატის

მხარდაჭერა მაღალი იყო, მთავრობა ცდილობდა ბევრი ფუნქცია დაეთმო საზოგადოებისათვის. თუმცა ჩაითვალა, რომ ფუნქციებისა და კონტროლის სკოლებზე გადაცემამ სახელმწიფოს მხარდაჭერა დააკარგვინა. როცა მხარდაჭერა დაბალია, ერთადერთი გზა, მოიგო არჩევნები, ამომრჩევლის კონტროლი და დათმობილი ფუნქციების დაბრუნებაა. სწორედ ამგვარი მიდგომა გამოჩნდა ზოგადსაგანმანათლებლო სფეროში რეცენტრალიზაციის გადაწყვეტილების მაგალითზე. როდესაც ელექტორატის მხარდაჭერა შემცირდა, გადაწყვეტილებების მიღება უკვე კონტროლის დაბრუნებით იყო მოტივირებული.

საქართველოში ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის მართვის დეცენტრალიზაცია/რეცენტრალიზაციის მაგალითით ასევე შევეცადე ელექტორატთან კავშირის თეორიის განვრცობას. წარმოვადგინე არგუმენტი, რომ როდესაც ელექტორატის მხარდაჭერა განსაკუთრებით სუსტია, რამაც პრობლემები შეიძლება შეუქმნას მმართველ ძალას, ელექტორატთან კავშირი გადაიზრდება ელექტორატის კონტროლში, რომელიც გამოიხატება კონტროლზე დაფუძნებულ მენეჯმენტში, ზეწოლასა და პოლიტიკურ დანიშვნა/გათავისუფლების გადაწყვეტილებებში.

დასკვნა

კვლევის მიზანი იყო ზოგადი განათლების სფეროში გადაწყვეტილების მიღების პრაქტიკის გამოკვლევა, 2004-2012 წლებში ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის მართვის დეცენტრალიზაცია/რეცენტრალიზაციის მაგალითზე. ჩვენი ერთ-ერთი ამოცანა გახლდათ გამოგვეკვლია ის შიდა ფაქტორები, რომლებიც შეიძლება იწვევდეს საგანმანათლებლო ცვლილებებს ისეთი გარდამავალი ეკონომიკის მქონე პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისათვის, როგორიც არის საქართველო.

ამ საკითხის გამოკვლევამ განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა, ვინაიდან, ეს იყო შემთხვევა როცა საკმაოდ მოკლე პერიოდში, ერთი და იმავე პოლიტიკური ადმინისტრაციის პირობებში მოხდა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ცვლილება ამ სფეროში.

თვისებრივი კვლევის საშუალებით მოპოვებული მონაცემები განვიხილეთ ორი თეორიული ჩარჩოს კრილში: გადაწყვეტილების მიღების მრავალი ნაკადის თეორია და ელექტორატთან კავშირის თეორია. ამ თეორიათაგან, დავადასტურეთ მრავალი ნაკადის თეორიის ახსნა-განმარტებითი ძალა როგორც დეცენტრალიზაციის ასევე რეცენტრალიზაციის შემთხვევაში და ელექტორატთან კავშირის თეორიის ახსნა-განმარტებითი ძალა სისტემის რეცენტრალიზაციის შემთხვევაში. ასევე მოხდა ორივე თეორიის განვრცობა. სწორედ ელექტორატთან კავშირის თეორიამ მოგვცა საშუალება აგვეხსნა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საკვლევი საკითხი-თუ რატომ მოხდა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება და მისი მოკლე დროში შეცვლა საპირისპირო გადაწყვეტილებით. ამის მიზეზი, კვლევის მიხედვით, სუსტი ელექტორატის მხარდაჭერის პირობებში მოახლოებული არჩევნებია.

დასკვნები მნიშვნელოვან კონტრიბუციას წარმოადგენს არსებული ლიტერატურისათვის, ვინაიდან, პოსტსაბჭოთა სივრცეში აქამდე არსებული ლიტერატურა ორიენტირებულია სხვადასხვა ქვეყნებიდან პოლიტიკის სესხებისა და პოლიტიკის გავრცელების საკითხებზე და მათ გავლენაზე განათლების სფეროში

გადაწყვეტილებების მიღებაზე.

წინამდებარე კვლევის მთავარი მიგნება კი ის არის, რომ არის სხვა მნიშვნელოვანი შიდა ფაქტორი - არჩევნები - რამაც მნიშვნელოვანი გავლენა შეიძლება მოახდინოს განათლების სფეროში გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. ასევე მნიშვნელოვანია კვლევის მიგნება იმის თაობაზეც, რომ სუსტი საარჩევნო მხარდაჭერის შემთხვევაში, ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში მოქმედებდა ელექტორატის კონტროლის მექანიზმები.

რეკომენდაციები შემდგომი კვლევებისათვის

მიღებული დასკვებიდან და მიგნებებიდან გამომდინარე, საინტერესო იქნება მომავალში გაგრძელდეს კვლევა შემდეგი მიმართულებებით:

- გამოვიკვლიოთ თუ როგორ წარიმართა საგანმანათლებლო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი 2012 წლის შემდგომ და კვლავ მოქმედებს თუ არა ელექტორატის კონტროლის მექანიზმები არჩევნების მოახლოებისას;

მსგავსი კვლევა საინტერესოა შემდეგი ფაქტორებიდან გამომდინარე: როგორც ცნობილია, 2012 წელს საპარლამენტო არჩევნებში, მმართველმა პარტიამ არჩევნები წააგო და პრეზიდენტმა და მისმა გუნდმა აღიარა დამარცხება, რაც სავარაუდოდ მიუთითებს იმაზე, რომ სკოლის მმართველობის რეცენტრალიზაციას და სკოლის თემში არსებული ელექტორატის კონტროლს ამ შემთხვევაში არ ჰქონია მნიშვნელოვანი როლი არჩევნების შედეგებში. აქედან გამომდინარე, საინტერესოა თუ როგორ გრძელდება გადაწყვეტილებების მიღება 2012 წლის შემდეგ, მიღებული გამოცდილების გათვალისწინებით. ოფიციალური რიტორიკის მიხედვით, 2012 წლის შემდეგ, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო სისტემაში მეტ დეცენტრალიზაციას უჭერს მხარს; განათლების სამინისტროს წარმომადგენლები

აცხადებენ, რომ ასობით წერილი მოდის სამინისტროში გარკვეულ ნებართვებზე, რაზეც პასუხი მსგავსია, რომ სკოლებმა უნდა იმოქმედონ დეცენტრალიზაციის ფარგლებში და სამინისტროს მსგავს საკითხებზე ნებართვა არ სთხოვონ (იხ. ზაკაშვილი 2014). მეორე მხრივ, იურიდიული ჩარჩო და კანონში შესული ის ცვლილებები, რომლებიც ზღუდავდა სკოლის ავტონომიას კვლავაც ძალაშია. განმონაკლისს წარმოადგენს მანდატურის ინსტიტუტი, რომელსაც კონტროლის ფუნქცია ჩამოერთვა.

- მნიშვნელოვანია გამოვიკვლიოთ რა შედეგი აქვს სასკოლო თემის ელექტორატის კონტროლს საარჩევნო პერიოდში;

საინტერესოა რეალურად მუშაობს თუ არა მასწავლებლების, დირექტორების ან სკოლის თემის კონტროლის მექანიზმები და ახდენს თუ არა ეს რეალურ გავლენას სასკოლო თემზე არჩევნების დროს. ამ საკითხის გამოკვლევა მოგვცემს საშუალებას დავასკვნათ რამდენად რელევანტურია დღეს მსგავსი მეთოდების გამოყენება სახელმწიფოს მხრიდან ხელახლა არჩევის შანსების გასაზრდელად.

- ასევე მნიშვნელოვანია გამოვიკვლიოთ, როგორ იღებენ ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემაში გადაწყვეტილებებს სხვა პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში და რა შიდა ფაქტორები მოქმედებს გადაწყვეტილებების მიღებისას.

ვინაიდან პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებს ბევრ ასპექტში მსგავსი გამოცდილება აქვთ, შესაძლებელია საგანმანათლებლო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი მსგავსი იყოს რეგიონში ან სხვა პოსტ საბჭოთა ქვეყნებშიც. ეს კვლევა საშუალებას მოგვცემს გავარკვიოთ, მოქმედებს თუ არა გადაწყვეტილებებზე ჩვენს მიერ გამოკვლეული ფაქტორი - არჩევნები.

გარდა ამისა, მომავალმა კვლევამ შეიძლება შეისწავლოს არჩევნების როლი სხვა საგანმანათლებლო გადაწყვეტილებების მიღებისას.

ამ საკითხების საფუძვლიანი გამოკვლევა საშუალებას მოგვცემს, გავარკვიოთ, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია ელექტორატის კონტროლი და არჩევნები დღევანდელ საქართველოში, ან სხვა მსგავსი საბჭოთა მემკვიდრეობის მქონე ქვეყნებში, რამდენად

ითვალისწინებენ პოლიტიკოსები გადაწყვეტილების მიღებისას არჩევნებს და ხალხის მხარდაჭერის საკითხს და კვლავ ფესვგადგმულია თუ არა მოსაზრება, რომ სკოლის მეტი კონტროლი მმართველ ძალას მეტ ხმებს და ძალაუფლებას მოუტანს.

გამოყენებული ლიტერატურის ჩამონათვალი

Ahrari, M.E. 1987. A Paradigm of 'Crisis' Decision Making: The Case of Synfuels Policy." *British Journal of Political Science* 17: 71-91.

Baumgartner, F R., and B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BBC. 2005. How the Rose Revolution Happened.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/4532539.stm> (07.08.2015)

Borman, G. D., G. M. Hewes, L. T. Overman and S. Brown. 2003. Comprehensive School Reform and Achievement: A Meta-analysis. *Review of Educational Research* 73(2), 125–230.

Busemeyer, M. R. "Two decades of decentralization in education governance: Lessons learned and future outlook for local stakeholders." Paper presented at the OECD Conference .Warsaw, April 16, 2012. <https://www.oecd.org/edu/ceri/50293543.pdf> (15.09.2015)

Bruns, B., D. Filmer, and H.A. Patrinos. 2011. Making schools work: New evidence on accountability reforms. Washington DC: World Bank Publications.

Burde, D. 2004. International NGOs and best practices: the art of educational lending. In G. Steiner-Khamsi (Ed.), *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York, NY: Teachers College Press. 173-188.

Cobb, R., J.K Ross, and M. H. Ross. 1976. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review* 70 (1): 126-38.

Cooper, B., L. D. Fusarelli and E. V. Randall. 2004. *Better Policies Better Schools: Theories and Applications*. Boston: Pearson Education Inc.

Caldwell, B. 2005. *School-based management* (Vol. 3). Paris: UNESCO Institute for Educational Planning.

Channa, A. 2015. Decentralization and Quality of Education. UNESCO. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2015
<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232418E.pdf> (18.09.2015)

Chubb, J E. and T. M. Moe. 1988. *Politics, Markets, and the Organization of Schools*. The American Political Science Review 82(4): 1066-1087.

Cohen, L., L. Manion and K Morrison. 2000. *Research methods in education*. Routledge. London

Cohen, M.D., J.G. March and J.P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Change. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1) 1-25.

Council of Europe. 2000. Activities for the development and consolidation of democratic stability.
http://www.coe.int/t/dg4/education/historyteaching/Source/Cooperation/TbilisiInitiative/TbilisiDeclaration2000_en.pdf (22.08.2015)

Cox, G.W. and M.D. McCubbins. 2004. *Setting the Agenda*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carnoy, M. “ Four Keys to Cuba's Provision of High-Quality Public Education.” Presentation delivered at CIES conference, Washington DC, 2015.

Carnoy M. and J. Hannaway(Eds.). (1993). *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise?* San Francisco: Jossey-Bass

Chankseliani, M. (2013). *Higher Education Access in Post-Soviet Georgia: Overcoming a Legacy of Corruption*. In: Meyer H., John, E.P., Chankseliani, M., Uribe, L. (eds.). *Fairness in Access to Higher Education in a Global Perspective: Reconciling Excellence, Efficiency, and Justice* (171-187). SENSE Publisher, Rotterdam.

Creswell, J.W. 2013. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Los Angeles: Sage

Delcour, L. and H. Duhor. 2011. *Bringing South Caucasus Closer to Europe? Achievements and Challenges in ENP Implementation*. College of Europe Natolin Research Paper No. 2011/3. <http://ssrn.com/abstract=1923753> (23.08.2015)

De Waal, T. 2011. *Georgia's Choices: Charting a future in an certain times*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

Dexter, L. 1970. *Elite and Specialized Interviewing*. Evanston, Ill: Northwestern University Press.

Di Gropello, E. 2006. A comparative analysis of school-based management in Central America. Washington DC: World Bank Publications.

Dror, Y. 1964. Muddling Through - Science or Inertia? *Public Administration Review* 24: 153- 157.

Duflo, E., P. Dupas, and M. Kremer. 2008. "Peer effects, pupil-teacher ratios, and teacher incentives: Evidence from a randomized evaluation in Kenya". National Bureau of Economic Research Paper No. 14475.

Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley

European Stability Initiative. 2010. Georgia's Libertarian Revolution. Part One: Georgia as a Model.

http://www.esiweb.org/pdf/esi_-_georgias_libertarian_revolution_-_part_one_-_georgia_as_a_model_-_10_april_2010.pdf (21.04.2014)

Faguet, J., and F. Sánchez 2008. Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 36 (7) 1294-1316.

Fenno, R. F. 1978. Home style: *House members in their districts*. Boston: Little Brown.

Galiani, S., P. Gertler and E. Schargrotsky. 2008. School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92 (10-11) 2106-20.

Glaser, B. and A. Strauss. 1967. *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative Research*. Chicago: Aldine

Hale, H.E. 2006. Democracy or autocracy on the march? The colored revolutions as normal dynamics of patronal presidentialism. *Communist and Post-Communist Studies*. V. 39, (3), 305-329

Hanson, M. 1997. Educational Decentralization: Issues and Challenges. <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL%209-English.pdf> (20.08.2015)

Hanson, M. 2000. Democratization and Educational Decentralization in Spain: A Twenty Year Struggle for Reform. *Education Reform and Management Publication Series*. V.1, (3).

Hanushek, E. A., S. Link and L. Woessmann. 2012. Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. Discussion Paper No. 6185. <http://ftp.iza.org/dp6185.pdf> (20.08.2015)

Hayek F.A. 1945. The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, 35(4).

Hidalgo, A. “Chile’s Long-Term Neoliberalism Experiment and its Impact on Educational Quality and Equity”. *Presentation delivered at CIES conference 2015*, Washington DC.

Holderness, S. T.,(1992). The politics of state educational policymaking: The usefulness of the Kingdon model. In F. C. Wendel (Ed.), *Issues of professional preparation and practice*. 17– 31. University Council for Educational Administration. University Park, PA

Herczyński J and S. Durglishvili. School Vouchers in Georgia: Implementation of a Simple Idea in a Complex Environment. In J.D. Alonso and A. Sanches (Eds). *Reforming Education Finance in Transition Countries: Six Case Studies in Per Capita Finance System*. Washington DC: The World Bank

Janashia, N. 2004. Corruption and higher education in Georgia. Boston College: Center for International Higher Education. http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News34/text006 (18.01.2014)

Janashia, S. “Introduction of Per-Capita Education Financing in Former USSR Countries” PHD diss., Columbia University, 2015.

Jakobi, A. P. and J. Teltemann. 2009. Convergence and Divergence in Welfare State Development: An Assessment of Education Policy in OECD Countries. *TranState Working Paper 93*, Universität Bremen.

John, P. 1998. *Analyzing Public Policy*. London: Continuum

Jones, P. E. 1971. *Comparative Education: Purpose and Method*
Hong Kong: University of Queensland Press.

Johnson, D. 2006. Comparing the trajectories of educational change and policy transfer in developing countries. *Oxford Review of Education*. 32(5), 679-696

Jones B. D. and F. R. Baumgartner. 2012. From There to Here. Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Policy Studies Journal*, Vol. 40, No.1

John, 2013. New Directions in Public Policy: Theories of Policy Change and Variation Reconsidered. *SSRN Electronic Journal*
http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf (12.06.2015)

Jones, C.O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company

Klonoski, J. R. 1967. Review: *A Systems Analysis of Political Life* by David Easton. The Western Political Quarterly. Vol. 20, No 3, pp. 737-739

Kingdon, J. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman: New York.

Kalandadze K., and M. Orenstein. 2009. Electoral Protests and Democratization: Beyond the Color Revolutions. *Comparative Political Studies*, 42 (11) 1403-1425.

Karumidze, Z., and J.V. Wertsch. (Eds.), 2005. *Enough! The Rose Revolution in the Republic of Georgia 2003*. Nova Science Publishers, New York.

Kobakhidze, M.N 2013. Teacher Certification Examinations in Georgia: Outcomes and Policy Implications. In Akiba Motoko (Ed) *Teacher Reforms Around the World Implementations and Outcomes*. Series: International Perspectives on Education & Society v. 19. Emerald Group Publishing Limited

Kristiansen, S., and S. Pratikno 2006. Decentralising education in Indonesia. *International Journal of Educational Development*. V 26 (5) 513-531.

Lasswell, H. 1971. *A Preview of The Policy Sciences*. New York: Elsevier

Lanskoy M., and G. Areshidze. 2008. Georgia's Year of Turmoil. *Journal of democracy*. 19, (4) 154-167.

Leech, B. L. 2002. Interview Methods in Political Science. *Political Science and Politics*, 35(4), 663-64.

Lilleker, D. 2003. Doing Politics, Interviewing the Political Elite: Navigating a Potential Minefield. *Politics* 23 (3) 207-14.

Lieberman, J.M. 2002. Three streams and four policy entrepreneurs converge: A policy window opens. *Education and Urban Society* 34(4) 438–450.

Lindblom, C. 1967. The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79–88

Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird. 1998. Rethinking decentralization in developing countries. *World Bank Sector Studies Series*. Washington, D.C
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Rethinking%20Decentralization.pdf> (03.08.2015)

March, J. G., and H.A. Simon. [1958] .1993. *Organizations* (2nd). Oxford: Blackwell.

March, J. G., and J.P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press

Marh, J. G., and J.P. Olsen. 2009. The Logic of Appropriateness. *Center for European Studies. Arena Working Papers*.
http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_9.pdf (15.06.2015)

Mayhew, D.R. 1975. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press, New Haven.

McGinn N. and T. Welsh. 1999. Decentralization of Education: What and How? *UNESCO International Institute for Educational Planning*.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001202/120275e.pdf> (17.08.2015)

McLendon, M.K. 2003. Setting the governmental agenda for state decentralization of higher education. *Journal of Higher Education*, 74 (5) 479–516.

Meier, K. J. , J.L. Polinard and R. D. Wrinkle. 2000: Bureaucracy and Organizational Performance: Causality Arguments about Public Schools. *American Journal of Political Science* 44 (3): 590–602.

Merriam, S. B. 2002. *Qualitative research in practice: Examples for discussion and analysis*. San Francisco: Jossey-Bass.

Meseguer, C. and F. Gilardi 2009. What is new in the study of policy diffusion. *Review of International Political Economy* 16(3): 527–543

Mitchell, L. 2004. Georgia's Rose Revolution: Current History. *A journal of Contemporary World Affairs*, 103,(675) 342- 353.

Mucciaroni, G. 1992. The Garbage Can Model & the Study of Policy making: A Critique. *Polity*. Vol. 24, No. 3 (Spring, 1992), pp. 459-482

Ness, E. 2010. The Politics of Determining Merit Aid Eligibility Criteria: An Analysis of the Policy Process. *Journal of Higher Education*, 81 (1) 33-60.

Ochs, K. and D. Phillips 2004. Processes of Educational Borrowing in Historical Context, in D. Phillips and K. Ochs (Eds.), *Educational Policy Borrowing: Historical Perspectives*. Oxford: Symposium Books. 7-23.

Open Society Institute, (2001). Open Society-Georgia Foundation: Annual Report 2001. Available at http://www.osgf.ge/files/wliuri_angarishi/Annual_Report_2001_Eng_ZESPc7iaks.pdf (15.08.2015)

Patton, M. 1980. *Qualitative research methods*. Beverly Hills, CA: Sage

Phillips, D. 2002. Comparative historical studies in education: Problems of periodization reconsidered. *British Journal of Educational Studies*. 50(3), 363-377

Philips D. and K. Ochs. 2003. Processes of Policy Borrowing in Education; some explanatory and analytical devices. *Comparative Education*. Volume 39 No. 4 November 2003 pp. 451-461

Resh, N., and A. Benavot. 2009. Educational governance, school autonomy, and curriculum implementation: diversity and uniformity in knowledge offerings to Israeli pupils. *Journal of Curriculum Studies*. 41 (1) 67-92 .

Rostiashvili, K. 2004. Corruption in the higher education system of Georgia. American University's Transnational Crime and Corruption Center Georgia Office. Starr Foundation and IREX, Tbilisi.

Rudman, H.C. 1964. Structure and Decision-making in Soviet Education, *Studies in Comparative Education Series*, Washington DC.

Rivera, W. S. 2004. Elites and diffusion of foreign models in Russia. *Political Studies*, 52(1), 43–62

Rondinelli, D.A., J.R. Nellis, G.S. Cheema and R. John . 1983.
Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience. 1983. World Bank Working Papers. Number 581
<http://documents.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf>
(14.08.2015)

Sahlberg, P. 2010. Secret to Finland's Success. Educating Teachers. Stanford Center for Opportunity Policy in Education-Research Brief.
<https://pdfs.semanticscholar.org/a6a0/b0091c0f61493e9ea6ed98a0bc7cf90e207d.pdf>
(09.03.2016)

Sabatier, P. A. 1991. Political Science and Public Policy. *PS: Political Science and Politics* 24: 144-147

Sabatier, P.A. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A., and H. C. Jenkins-Smith. 1999. The advocacy coalition framework, an assessment, in (Ed.) P A Sabatier. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

Schlicht-Schmalzle, R., J. Teltemann and M. Windzio. 2011. Deregulation of education: What does it mean for efficiency and equality? TranState working papers, No. 157

Schlager, E. 1999. A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. *Theories of the Policy Process*, 1, 233-260.

Shapiro, M., S. Nakata, L. Chakhaia. E. Zhvania, G Babunashvili and N Tskhomelidze, . 2007. Evaluation of the Ilia Chavchavadze Program in Reforming and Strengthening Georgia's Schools. Retrieved from
http://www.mes.gov.ge/upload/multi/geo/1209037866_IC%20Evaluation%20Report%202007%20Final.pdf (05.08.2015)

Silova, I. 2005. Traveling policies: Hijacked in Central Asia. *European Educational Research Journal*. 4(1), 50-59.

Silova, I. 2009. Varieties of educational transformation: The post-socialist states of Central/Southeastern Europe and the former Soviet Union. In R. Cowen and A. Kazamias

(Eds.), *International handbook of comparative education* (pp. 295-320). Netherlands: Springer Publishers.

Silova, I. (2012). Contested meanings of educational borrowing. In G. Steiner-Khamisi and F. Waldow (Eds.), *World Yearbook of Education 2012: Policy borrowing and lending in education* (pp. 229-245). New York: Routledge

Simon, H. 1957. *Models of Man: Social and Rational*. New York: John Wiley and Sons

Shipan, C. R. and C. Volden. 2012. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*. 72: 788–796. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x (15.08.2015)

Skrentny, J.D. Policy Making Is Decision Making: A Response to Hattam. *Studies in American Political Development*. Volume 18/Issue 01/April 2004 pp.70-80/ Cambridge University Press

Smith, K. B. and C. W. Larimer. 2009. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press.

Steiner-Khamisi, G. 2005. The economics of policy borrowing and lending: a study of late adopters. *Oxford Review of Education*, Vol 32 no 5, pp.665-678;

Steiner-Khamisi, G., I. Silova, and E.M. Johnson. 2006. Neoliberalism liberally applied: educational policy borrowing in Central Asia. In: J. Ozga, T. Seddon and T. Popkewitz (Eds) *World Yearbook of Education 2006: Education, research and policy: Steering the knowledge-based economy* (pp 217-245). New York, NY: Routledge.

Steiner-Khamisi, G. 2004. Blazing a trail for policy theory and practice, in G. Steiner-Khamisi (ed.) *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.

Stake, R.E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications

Stout, K. E., and B. Stevens. 2000. The case of the failed diversity rule: A multiple streams analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*. 22(4), 341-355.

Strauss, A. and J., Corbin 1994. Grounded Theory Methodology. In NK Denzin and YS Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research* (pp. 217-285). Thousand Oaks, Sage Publications.

Tarkhan-Mouravi, G., 2011. Georgia's Political Experience after the Rose Revolution and Some Lessons that Need to Be Learned. In: O'Grady, P., Najšlová, L., (eds), *Democracy Delayed - Obstacles in Political Transition. Democracy Reporting International and EUROPEUM*, 17-19.

Teodorovic, J. 2008. Why education policies fail: Multiple streams model of policymaking. *Zbornik Instituta Za Pedagogoska Istrazivanja*, 40 (1) 22-36.

Transparency international Georgia. 2010. Georgian Taxation System-An Overview. http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Taxation%20in%20Georgia%20_ENG_final_0.pdf (03.08.2015)

Transparency international 2013. *Global Corruption Barometer 2013*. Berlin

Trow, M. 1984. Researchers, policy analysts and policy intellectuals. In T. Husen T. and M. Cogan, (Eds). *Educational Research and Policy*. Oxford: Pergamon Press.

Treisman, D. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press.

Tudoroiu, T. 2007. Rose, Orange and Tulip: The failed post-Soviet revolutions. *Communist and Post-Communist Studies*, 40 (3) 315–342.

UNESCO. 2000.The EFA 2000 Assessments: Country reports - Georgia. http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/georgia/rapport_1.html (04.05.2015)

Walberg, H. J., S.J. Paik, A. Komukai and K. Freeman. 2000. Decentralization: An international Perspective. *Educational Horizons* , V78 N3 p153-64

Walker, C. The Rose Revolution, by the Numbers. December 14, 2007 <https://freedomhouse.org/article/rose-revolution-numbers> (18.09.2015)

Wanat, John. 1974. Bases of Budgetary Incrementalism. *American Political Science Review* 68: 1221- 28.

Way, L.A., and S. Levitsky. 2010.Competitive Authoritarianism: *Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press.

West, A. And A. Yloenen. 2010. Market-oriented school reform in England and Finland: school choice, finance and governance. *Educational Studies*. 36 (1) 1-12

Wildavsky A. D. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. 1st ed. Boston: Little, Brown.

World Bank. 2001. Georgia Education Realignment & Strengthening Program (APL#1).
<http://documents.worldbank.org/curated/en/106801468749087426/Georgia-Education-System-Realignment-and-Strengthening-Program-Project>

World Bank. 2004. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington DC

World Bank. 2006. *Doing Business 2007: How to Reform*. Washington, D.C

Weyland, K. (Ed.) 2007. *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Yin, R. K. 2009. Case study research: Design and methods (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Yun, Y. and P. Morris. 2016. Imagining school autonomy in high-performing education systems: East Asia as a source of policy referencing in England, Compare: A Journal of Comparative and International Education, 46:6, 882-905.

Zahariadis, N. 2003. *Ambiguity and Choice In Public Policy: Political Decision Making In Modern Democracies*. Washington DC: Georgetown University Press

Zahariadis, N. 2015. The Shield of Herakles: Multiple Streams and the emotional endowment effect. European Journal of Political Research. 54 (3)

Zajda, J. 2004. Decentralisation and privatisation in education—the role of the state
International Review of Education, 50(3&4), 199-221

აბხაზავა, რ. და თ. ბრეგვაძე, 2008. დეცენტრალიზაციის რეფორმის მიმდინარეობის შეფასება. განათლების პოლიტიკის დაგეგმვისა და მართვის საერთაშორისო ინსტიტუტი. <http://www.apkhazava.gol.ge/EPPM/angarshi%20decentr.pdf> (07.09.2014)

ანდლულაძე, ნ., თ. მოსიაშვილი და ვ. კეჭაყმაძე. 2012. კვლევა-უსაფრთხო სკოლის პოლიტიკა საქართველოში. წინაპირობები, შედეგები და დამოკიდებულებები. *ბავშვზე ორიენტირებული სკოლის გზამკვლევი*.
<http://dspace.nplg.gov.ge/handle/1234/4350> (08.09.2014)

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. 2007. განათლების კონსოლიდირებული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2007-2011. თბილისი: განათლებისა და მეცნიერების

სამინისტრო

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო (2010ა). მინისტრის ბრძანება # 837. თბილისი

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. 2010 ბ. სახელმძღვანელოების გრიფირების წესი იცვლება. www.mes.gov.ge/content.php?id=1603&lang=geo (29.08.2015)

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. 2010გ. სკოლებში ძალადობის შემთხვევები შემცირდა <http://www.mes.gov.ge/content.php?id=1636&lang=geo> (15.12.2016)

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. 2010დ. მასწავლებელთა შემცირება არ იგეგმება. <http://www.mes.gov.ge/content.php?id=1030&lang=geo> (16.12.2016)

განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი. 2011. გრიფირებული სახელმძღვანელოები 2011. 2011. http://old.eqe.ge/geo/textbook_approval/approved_textbooks_2011 (19.12.2016)

გორგოძე ს. და ს. ჯანაშია 2012. პოლიტიკის დოკუმენტი-უსაფრთხო სკოლა. *ბავშვზე ორიენტირებული სკოლის გზამკვლევი*. თბილისი: სამოქალაქო განვითარების ინსტიტუტი.

გორგოძე, ს. 2011. უსაფრთხო სკოლა და საერთაშორისო გამოცდილება. გზა დეცენტრალიზაციიდან ცენტრალიზაციისაკენ. *უსაფრთხო სკოლა საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე*. თბილისი: სამოქალაქო განვითარების ინსტიტუტი

ეუთო. 2008. დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის დასკვნითი ანგარიში. <http://www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/33301?download=true> (13.02.2017)

ეროვნული სასწავლო გეგმებისა და შეფასების ცენტრი. 2010. გრიფირებული სახელმძღვანელოები საგნისა და კლასის მიხედვით. <http://ganatleba.org/index.php?m=95&newsid=174>. (19.12.2016)

მშვიდობის, დემოკრატიის და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი. 2009. განათლების სისტემაში მიმდინარე რეფორმის შეფასება. <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-00000-00---off-0civil2-civil2-01-1--0-10-0--0-0---0prompt-10--.%2e-4----4--0-0l--11-ka-10---10-help-50--00-3-1-00-0-00-11-1->

0utfZz-8-10-0-11-1-0utfZz-8-

10&a=d&c=civil2&cl=CL1.11.4.1&d=HASHb476ff77d12749ec67f34b.4.7 (15.08.2015)

მშვენიერაძე, გ. 2011. უსაფრთხო სკოლა და საქართველოს კანონმდებლობა.: გზა დეცენტრალიზაციიდან ცენტრალიზაციისაკენ. *უსაფრთხო სკოლა საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე*. თბილისი: სამოქალაქო განვითარების ინსტიტუტი

საქართველოს მთავრობა. 2004. *ზოგადი განათლების ეროვნული მიზნები*. თბილისი: საქართველო

ჯანაშია ს. და ს. გორგოძე. 2013. ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის დეცენტრალიზაცია-პოლიტიკის დოკუმენტი. *ზოგადსაგანმანათლებლო სისტემის დეცენტრალიზაცია*. თბილისი: სამოქალაქო განვითარების ინსტიტუტი

დანართები

დანართი 1: ინტერვიუს პროტოკოლი

ინტერვიუს პროტოკოლი

ეს კითხვარი განსაზღვრულია ადამიანებისათვის

კვლევის მიზანია.....

კვლევაში მონაწილეობა ნებაყოფლობითია

თქვენ შეგიძლიათ უარი თქვათ პასუხი გასცეთ რომელიმე კითხვაზე

კვლევის შედეგები გამოყენებული იქნება სადისერტაციო ნაშრომისათვის და სამეცნიერო სტატიისათვის, ასევე სწავლა-სწავლების პროცესში

კვლევა კონფიდენციალურია, და მასში არ დაფიქსირდება ინტერვიუერის სახელი და გვარი, თუმცა შესაძლებელია დაფიქსირდეს მისი თანამდებობა.....

კითხვარის ხანგრძლივობა არის....

თუ გაქვთ რაიმე კითხვები გთხოვთ მოგვმართოთ ინტერვიუს დაწყებამდე

1. როდის ჩაერთეთ პოლიტიკის დაგეგმვაში? პოლისიმიეიქინგში?
2. როგორი იყო პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესი?
3. პრობლემების მნიშვნელობას ვინ ადგენდა? რატომ იყო ერთი პრობლემა უფრო მნიშვნელოვანი ვიდრე სხვა?
4. იმ გადაწყვეტილებებიდან რაც მიიღეს თქვენი მუშაობის პერიოდში, რომელი იყო ყველაზე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება?
5. რატომ მიიღო მთავრობამ სკოლის მმართველობის სისტემის დეცენტრალიზაციის გადაწყვეტილება ?
6. როგორ წარიმართა ამ პოლიტიკის იმპლემენტაცია?
7. რატომ შენელდა დეცენტრალიზაციის მუხტი?
8. ვინ იყვნენ მთავარი გადაწყვეტილების მიმღები პირები ცენტრალიზაციის და რეცენტრალიზაციის შემთხვევაში?

9. რა დოზით ახდენდა გავლენას ამ გადაწყვეტილებებზე საერთაშორისო არენაზე მიმდინარე რეფორმები თუ სხვა საერთაშორისო ტრენდები განათლების სფეროში?
 10. რა გავლენა ჰქონდა საგანმანათლებლო გადაწყვეტილებებზე ქვეყნის შიგნით არსებულ სიტუაციას? რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის კონფლიქტს?
 11. ახდენდა თუ არა გადაწყვეტილების მიღებაზე გავლენას არსებული ფინანსური რესურსები? ან მათი სიმწირე?
 12. დღევანდელი გადასახედიდან რას შეცვლიდით მიღებულ გადაწყვეტილებებში?
 13. რა დოზით იყო ჩართული გადაწყვეტილებებში სხვა დარგობრივი სამინისტროები ან განათლების სფეროს გარეთ მყოფი პოლიტიკოსები?
 14. რა გავლენა ჰქონდა მედიას???
 15. რა დოზით იყვნენ ჩართული დონორები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში? რა როლი ქონდა სივილ სექტორს?
 16. რა როლი ჰქონდა მასწავლებელთა პროფესიულ კავშირებს? სხვა ადვოქასი ჯგუფებს?
 17. არის თუ არა რაიმე საკითხი რაზეც არ გაგვიმახილებია ყურადღება და ფიქრობთ რომ მნიშვნელოვანია ამ საკითხის გამოსაკვლევა?
- შემდეგი კითხვა დაემატა მას შემდეგ რაც რამდენიმე რესპონდენტმა ახსენა მსგავსება საბჭოთა კავშირთან:
- რა განსხვავება იყო იმ ცენტრალიზაციას შორის რაც იყო საგანმანათლებლო სისტემაში საბჭოთა კავშირის დროს და რაც იყო 2010-11 წლებში?

დანართი 2: რესპონდენტთა ჩამონათვალი

1. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრი (6)
2. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მოადგილე (6)
3. საქართველოს პარლამენტის წევრი (2)
4. საქართველოს მთავრობის კაბინეტის წევრი (1)
5. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დირექტორი (6)
6. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს თანამშრომელი (2)
7. საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენელი (2)
8. განათლების ექსპერტი (2)

დანართი 3: მიმოხილული მედია წყაროების ჩამონათვალი

(მოიცავს საქართველოში მოქმედ ბეჭდურ და ონლაინ ჟურნალ-გაზეთებს, ახალი ამბების სააგენტოებს და პრესის ელექტრონულ არქივს)

მედია წყაროების ჩამონათვალი	
რადიო თავისუფლება	Interpressnews.ge
რეზონანსი	Civil.ge
ახალი თაობა	Presa.ge
24 საათი	Netgazeti.ge
საერთო გაზეთი	Humanrights.ge
ტაბულა	Newspress.ge
ლიბერალი	Opentext.org

ციტირებული მედია წყაროები

ახალი თაობა. „შაშკინმა სკოლებში დასწრების ინსტიტუტი დანერგა. მანდატურები მასწავლებლებს და მოსწავლეებს ავიწროვებენ.“ 2010.11.15

განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. პრეს-რელიზი - „საჯარო სკოლებს სამეურვეო საბჭოების მიერ არჩეული დირექტორები უხელმძღვანელებენ.“ 09.07.2007. <https://www.scribd.com/document/33775130/1193224981-1189674802-Lomaia-s-speech-on-elections-090707>

ზაკაშვილი, ლ. „რა უშლის ხელს სკოლების თავისუფლებას?“ *ლიბერალი*. 30.04.2014 <http://liberali.ge/articles/view/3577/ra-ushlis-khels-skolebis-damoukideblobas>

მთივლიშვილი, გ. „თქვენ მინისტრი გათავისუფლებთ და არა მე.“ 17.08.2010. <http://www.humanrights.ge/old/rss/index.php?a=more&r=analytical&id=5348&lang=ge>

ოთარაშვილი, მ. „მასწავლებელთა ტოტალური გათავისუფლება იწყება.“ *რეზონანსი*. 11.06.2010ა. http://www.resonancedaily.com/mobile/index.php?id_rub=5&id_artc=2490

ოთარაშვილი, მ. „კრიზისი პედაგოგთა პროფკავშირებში.“ *რეზონანსი*. 20.07.2010ბ. http://www.resonancedaily.com/index.php?id_rub=2&id_artc=3017

რეზონანსი. „ახალი სასწავლო წელი და ახალი წესები სკოლაში“. 15.09. 2010. <http://www.presa.ge/new/?m=news2&NID=100>

ტაბულა. 2010. უკან საბჭოთა კავშირში. 28.06.2010 <http://www.tabula.ge/ge/story/52732-ukan-sabchota-kavshirshi>

ქევანიშვილი, ე. „გენინსპექცია სკოლების შემოწმებას იწყებს.“ 21.06.2011 <http://www.radiotavisupleba.ge/content/article/24241597.html>

შველიძე, თ. „შაშკინმა შაშკა იმიშვლა.“ *საერთო გაზეთი*. 23.06.2010. <http://www.opentext.org.ge/index.php?m=88&y=2010&art=15193>

ხურცილავა, ნ. „ახალი დირექტორები კონკურსის წესით შეირჩევიან.“ *ახალი თაობა*.

2011. 03.01

<http://www.opentext.org.ge/index.php?m=4&y=2011&art=2936>

24 საათი Weekend. „საქართველოს განათლების სისტემა არ დააფინანსებს უხარისხო საერთაშორისო კვლევებს.“ 30.12.2011 <http://www.24hours.ge/weekend/story/23571-saqartvelos-ganatilebis-sistema-ar-daafricansebs-ukhariskho-saertashoriso-kvlevebs>

Newspress.ge. სააკაშვილი. „დimitრი შაშკინმა და ყველა ჩვენგანმა ბავშვები სკოლაში დავაბრუნეთ.“ 07.06.2012. <http://www.newspress.ge/politika/8596-saakashvili-dimitri-shashkinma-da-yvela-chvenganma-bavshvebi-skolashi-davabruneth.html?ar=A>

Civil.ge. „ლომაია საჯარო სკოლებში დემოკრატიულ მმართველობაზე საუბრობს.“ <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=15673>. 08.09.2007

Humanrights.ge. „მანდატურები, კრიმინალთან მეზობლობები თუ ფსიქოლოგიური ტერორის ინსტრუმენტები.“ 2012.08.02 <http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=14420&lang=geo>

Interpressnews. „ბიძინა ივანიშვილი: ჩვენ ვცდილობთ ე.წ ოდერის ინსტიტუტზე უარი ვთქვათ.“ 17.10.2013. <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/256560?ar=A>

Netgazeti.ge. „გენინსპექცია სკოლებში.“ <http://www.netgazeti.ge/GE/62/News/5468/>. 26.01.2011