რატომ უნდა იყოს უნივერსიტეტი ავტონომიური, თუ მას სახელმწიფო აფინანსებს?

თინათინ ნიკოლეიშვილი[1]

1936 წლის 12 ოქტომბერს სალამანკის უნივერსიტეტის სააქტო დარბაზში დიქტატორ ფრანსისკო ფრანკოს სამხედრო ძალები ესპანეთის ეროვნულ დღესასწაულს აღნიშნავდნენ. ამ დღეს უნივერსიტეტის რექტორი მიგელ დე უნამუნო ფრანკოს რეჟიმს დაუპირისპირდა. მისი ფრაზა ასე ჟღერდა: „არის დრო, როდესაც დუმილი ტყუილის ტოლფასია“.

უნამუნომ დასძინა, რომ ისინი ძალისმიერი მეთოდებით გაიმარჯვებდნენ, მაგრამ ვერასდროს შეძლებდნენ ვინმეს „დარწმუნებას“[2]. მისი აზრით, დარწმუნებისთვის საჭირო იყო ის, რაც ფრანკოს ძალებს აკლდათ: გონიერება და სამართლიანობა. მაშინ, როდესაც ქალაქი სალამანკა ფრანკოს ძალებს რამდენიმე თვის დაკავებული ჰქონდათ, რექტორის ეს ფრაზა იყო ერთგვარი შეურიგებლობა უნივერსიტეტის ფრანკოსეულ იდეასთან, რომელიც უნივერსიტეტს სახელმწიფო ბიუროკრატიის გაგრძელებად სახავდა. ამის საპირისპიროდ, უნამუმო თვლიდა, რომ უნივერსიტეტი სახელმწიფოსთვის ღირებულია მაშინ, როდესაც ის ავტონომიურია. თუ უნივერსიტეტი კარგავს ავტონომიურობას, ის კარგავს არსს და თავის საზოგადოებრივ ფუნქციას ვეღარ ასრულებს.[3]

ინსტიტუციური ავტონომია, როგორც საზოგადოებრივი სიკეთე

სახელმწიფო დაფინანსების პირობებში, საჯარო უნივერსიტეტების ავტონომია თანხვედრილია რესპუბლიკის იდეასთან, უფრო კონკრეტულად - ხელისუფლების დანაწილების თეორიასთან. რესპუბლიკური იდეის მიხედვით, ადამიანი არასრულყოფილი არსებაა, რომელიც საკუთარი სარგებლის მაქსიმიზაციისკენ მიილტვის. უკონტროლო ძალაუფლება კი გაფართოებისა და ტირანიისკენ ისწრაფვის. ხელისუფლების დანაწილება საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და

[1] კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise; e-mail: t.nikoleishvili@ug.edu.ge

[2] Luis Portillo, "Epilogue: Unamuno's Last Lecture," in *Selected Works of Miguel de Unamuno, Volume 2: The Private World*, ed. and trans. Anthony Kerrigan (Princeton: Princeton University Press, 1984), 263–271. https://psi329.cankaya.edu.tr/uploads/files/Unamuno%2C%20Unamuno%27s%20Last%20Lecture.pdf

[3] John Connelly and Michael Grüttner, eds., Universities Under Dictatorship (University Park: Pennsylvania State University Press, 2005). https://www.jstor.org/stable/10.5325/j.ctv2321hqf

სასამართლო შტოებად, ისევე, როგორც სხვა დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების არსებობა, ამ რისკების შემცირებას ემსახურება. ამ გზით, თითოეულ შტოს აქვს მეორის შეკავებისა და გაწონასწორების ბერკეტი. უნივერსიტეტების, მათ შორის, სახელმწიფო უნივერსიტეტების ავტონომია ხელისუფლების დანაწილების იდეის ლოგიკური გაგრძელებაა - თუ მთავრობა აკონტროლებს განათლების ფორმას, მოსალოდნელია, რომ მას შინაარსის გაკონტროლების ცდუნებაც გაუჩნდება.

იმისთვის, რომ უნივერსიტეტების ავტონომია აღიარებული და დაცული ყოფილიყო როგორც სახელმწიფო, ისე საერთაშორისო დონეზე, 1988 წლის 18 სექტემბერს, ბოლონიის უნივერსიტეტის 900 წლისთავზე, ევროპის წამყვანი უნივერსიტეტების რექტორებმა ხელი მოაწერეს დოკუმენტს, რომელიც დღეს უნივერსიტეტების დიდი ქარტიის (Magna Charta Universitatum)[4] სახელითაა ცნობილი და რომელსაც უნივერსიტეტების ავტონომიის „კონსტიტუციადაც“ მოიხსენიებენ. ქარტიის თანახმად, ავტონომია სამი განზომილებისგან შედგება: ფინანსური, აკადემიური და ადმინისტრაციული თავისუფლება. დიდი ქარტიის დოკუმენტის მიხედვით, იმისთვის, რომ უნივერსიტეტმა თავისი ფუნქცია შეასრულოს, კვლევა და სწავლება უნდა იყოს ყოველგვარი პარტიული და ეკონომიკური გავლენისგან თავისუფალი. იმავე წელს მსოფლიო საუნივერსიტეტო სამსახურმა (WUS) მიიღო ლიმას დეკლარაცია[5] აკადემიური თავისუფლებისა და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების ავტონომიის შესახებ. მასში ხაზგასმულია, რომ ავტონომია არის აუცილებელი პირობა, რათა დაცული იყოს ადამიანის უფლებები, მათ შორის, აკადემიური თავისუფლება.

სხვა ფაქტორებთან ერთად, ამ შეთანხმებამდე თავისუფალი სამყარო მიიყვანა მე-19 საუკუნის დასაწყისის გერმანელი მეცნიერის, ვილჰელმ ფონ ჰუმბოლდტის, ხედვებმა სწავლებასა და კვლევაზე. ჰუმბოლდტი ამტკიცებდა, რომ სახელმწიფო მხოლოდ მაშინ იხეირებს მეცნიერებისგან, როდესაც მეცნიერება სახელმწიფოსგან სრულად თავისუფალი იქნება. დემოკრატიული საზოგადოება ვითარდება იდეების თავისუფალი კონკურენციის საფუძველზე. თუმცა, ეს კონკურენცია მოითხოვს ინსტიტუციურ სივრცეს, სადაც სხვადასხვა აზრი თანაარსებობს და მიმოიცვლება. უნივერსიტეტი ასეთ სივრცეს წარმოადგენს.[6]

---

[4] Observatory, Magna Charta. "Magna Charta Universitatum 1988." https://www.magna-charta.org/magna-charta/en/magna-charta-universitatum/mcu-1988

[5] World University Service. "Lima Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education." 1988. https://www.cesaer.org/content/7-administration/legal-affairs/values/lima-declaration.pdf

[6] Kapit, Amy, Jodut Hashmi, and Robert Quinn. *Institutional Autonomy and the Protection of Higher Education from Attack*. New York: Global Coalition to Protect Education from Attack (GCPEA), 2013. https://www.right-to-

ამგვარად, ინსტიტუციური ავტონომია ასრულებს „ბუფერის“ როლს, რაც აკადემიურ საზოგადოებას აძლევს შესაძლებლობას, თავად განსაზღვროს აკადემიური სტანდარტები და შიდა მმართველობის ფორმები. განვიხილოთ კონკრეტული მაგალითები: როდესაც მთავრობა საკვლევი მიმართულებების განსაზღვრას ცდილობს, ის ბუნებრივად, საარჩევნო ციკლებიდან გამომდინარე, ორიენტირებულია მოკლევადიან პრიორიტეტებზე. თუ დღეს მთავრობას აინტერესებს პოლიტიკური მეცნიერებები, მომდევნო მთავრობას შესაძლოა აინტერესებდეს სოფლის მეურნეობა, ხოლო შემდეგს - ტურიზმი. უნივერსიტეტი, რომლის ავტონომიაც არ არის უზრუნველყოფილი და იძულებულია, ამ ცვლილებებს დაემორჩილოს, ვერ ავითარებს ვერც ერთ გრძელვადიან კვლევით მიმართულებას. აღნიშნული კიდევ უფრო რელევანტურია საქართველოს კონტექსტში, თუკი გავითვალისწინებთ, რომ უკანასკნელ 10 წელში განათლების მინისტრი შვიდჯერ შეიცვალა და თითოეულ მათგანს განსხვავებული ხედვა ჰქონდა იმაზე, თუ როგორი უნდა ყოფილიყო საქართველოს განათლების სისტემა.[7]

აქედან გამომდინარეობს დროითი შეუსაბამობა სახელმწიფო და აკადემიურ მიზნებს შორის. მთავრობა მოქმედებს არჩევნებისა და მყისიერი სოციალური კრიზისების მოკლევადიანი ციკლით მაშინ, როცა უნივერსიტეტი ორიენტირებულია გრძელვადიან პერსპექტივაზე. თუ სახელმწიფო დაფინანსება უნივერსიტეტის ადმინისტრაციულ, აკადემიურ და ფინანსურ კონტროლს გულისხმობს, უნივერსიტეტის საკვლევი მიმართულებები პოლიტიკურ დღის წესრიგს ერგება და უნივერსიტეტი იძულებულია, უარი თქვას ზოგიერთ სამეცნიერო კვლევაზე, რომლებიც, მოკლევადიან პერსპექტივაში, შესაძლოა პოლიტიკურად და ეკონომიკურად მომგებიანი არ არის, თუმცა გრძელვადიან პერსპექტივაში დიდი სამეცნიერო მნიშვნელობა აქვს. შესაბამისად, იმისთვის, რომ სახელმწიფომ მომავალი ინტელექტუალური კაპიტალი არ შეზღუდოს, უნივერსიტეტები ავტონომიით უნდა დააზღვიოს, რათა ისინი თავისივე ბუნებრივი „მოკლევადიანი ხედვებისგან” დაიცვას.

education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/GCPEA_Institutional_Autonomy_and_Protection_Higher_Edu_from_Attack_2013.pdf.

[7]განათლების, მეცნიერებისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო. *მინისტრები.* ხელმისაწვდომია: https://mes.gov.ge/content.php?id=110&lang=geo

ინსტიტუციური ავტონომია „უმაღლესი განათლების შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების ფონზე

„უმაღლესი განათლების შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებები[8], რომლებსაც პარლამენტმა 10 დეკემბერს დაუჭირა მხარი[9], აკადემიურ თავისუფლებასა და ინსტიტუციურ ავტონომიურობასთან მიმართებით არაერთ კითხვას აჩენს. საქართველოს კონსტიტუცია (27-ე მუხლი, 3)[10] უზრუნველყოფს უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ავტონომიასა და აკადემიურ თავისუფლებას, იმავე პრინციპებს, რომლებსაც ზემოთ განხილული საერთაშორისო ჩარჩოები ეფუძნება. თავის მხრივ, უმაღლესი განათლების შესახებ კანონში ინსტიტუციური ავტონომია განმარტებულია, როგორც „უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისა და მისი ძირითადი საგანმანათლებლო ერთეულის თავისუფლება, დამოუკიდებლად განსაზღვროს და განახორციელოს აკადემიური, საფინანსო-ეკონომიკური და ადმინისტრაციული საქმიანობა“.[11]

კონცეფციაში, ისევე, როგორც „უმაღლესი განათლების შესახებ“ კანონში შესულ ცვლილებებში, ეს თავისუფლებები ეჭვქვეშ დადგა.[12] ცვლილებების მიხედვით, უმაღლესი განათლების შესახებ კანონის მე-10 მუხლს, რომელიც უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებაში კომპეტენციათა გამიჯვნას აწესრიგებს, ჩანაწერი პირველივე პუნქტში დაემატა: თუკი აქამდე უნივერსიტეტი სასწავლო, კვლევითი და შემოქმედებითი საქმიანობის ძირითად მიმართულებას კანონის შესაბამისად ამტკიცებდა, ახლა ჩანაწერს წინ დაემატა: „საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული განსახორციელებელი საგანმანათლებლო პროგრამების (კურიკულუმების ფარგლებში)“, რაც ნიშნავს, რომ სახელმწიფო უნივერსიტეტი პროგრამების ჩამონათვალსა და კვლევით მიმართულებებს დამოუკიდებლად ვეღარ განსაზღვრავს.

---

[8] საქართველოს კანონი. „უმაღლესი განათლების შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“. 1198-IVმს-XIმპ. 10/12/2025. ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6697304?publication=0

[9] საქართველოს პარლამენტი. *პარლამენტმა უმაღლესი განათლების რეფორმასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო ცვლილებებს მხარი დაუჭირა.* 10.12.2025. ხელმისაწვდომია: https://parliament.ge/media/news/parlamentma-umaghlesi-ganatlebis-reformastan-dakavshirebul-sakanonmdeblo-tsvlilebebs-mkhari-dauchira

[10] საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 27, 3. N786, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995. ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36

[11] საქართველოს კანონი უმაღლესი განათლების შესახებ, მუხლი 2, ბ). N688, სსმ, 2, 10/01/2005. ხელმისაწვდომია: https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/32830?publication=117

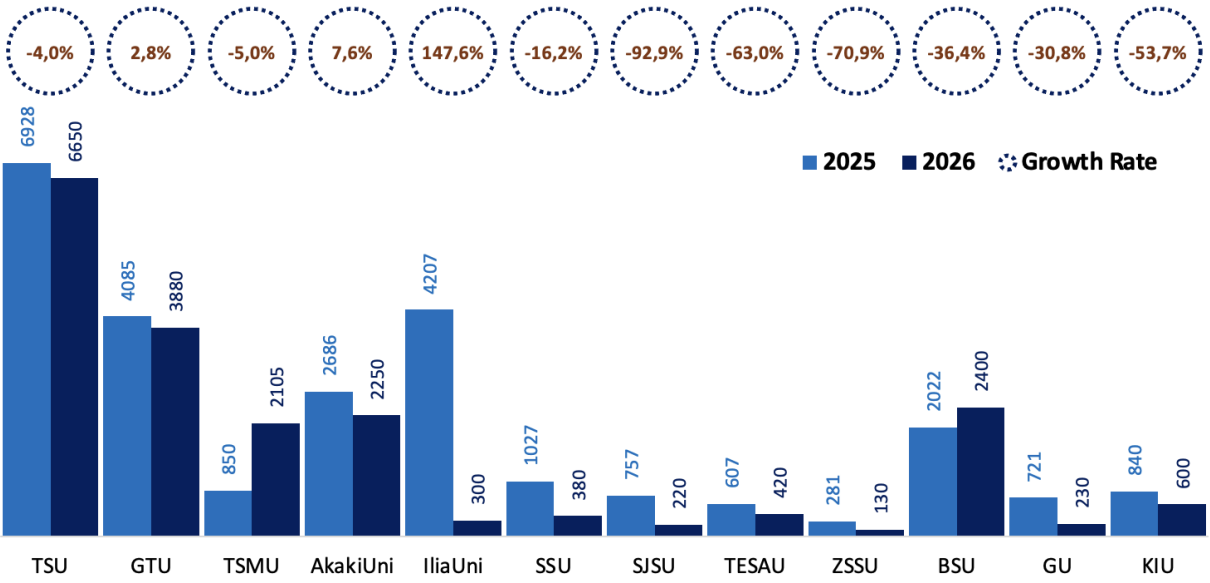
[12] ნიკოლეიშვილი, თინათინ. „უმაღლესი განათლების რეფორმის კონცეფცია: (კონტრ)რეფორმა განათლებაში?“. კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise. 31.10.2025. ხელმისაწვდომია: https://gnomonwise.org/ge/publications/analytics/292

კიდევ ერთი ცვლილებით, საქართველოს მთავრობა სამინისტროს წარდგინებით ამტკიცებს საჯარო უნივერსიტეტებში ერთიანი ეროვნული გამოცდებით/სამაგისტრო გამოცდებით და ამ გამოცდების გავლის გარეშე მისაღებ სტუდენტთა რაოდენობას, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისა და პროგრამების (კურიკულუმების) მიხედვით. შესაბამისად, მთავრობა აკონტროლებს სახელმწიფო უნივერსიტეტების ფუნქციონირების როგორც ფორმას, ასევე შინაარსს. მაგალითისთვის, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი ვეღარ განსაზღვრავს, ექნება, თუ - არა განათლების მენეჯმენტის პროგრამა. ადმინისტრაციის უფლებამოსილების მიღმაა ისიც, თუ რამდენ სტუდენტს მიიღებს უნივერსიტეტი.

აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებებიდან ერთი თვის შემდეგ გამოქვეყნდა მთავრობის დადგენილება N55,[13] რომლითაც თითოეულ სახელმწიფო უნივერსიტეტში პროგრამების ჩამონათვალი და მისაღები კონტინგენტის რაოდენობა განისაზღვრა. ჯამურად, სახელმწიფო უნივერსიტეტებში ადგილები დაახლოებით მეხუთედით მცირდება: თუ 2025 წელს 19 საჯარო უნივერსიტეტში გამოცხადებული ადგილების რაოდენობა 27,1 ათასს შეადგენდა, 2026 წელს ეს მაჩვენებელი 21,3 ათასამდე დავა, რაც 21,4%-იანი კლებაა.

[13] საქართველოს მთავრობა. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №55. მიღების თარიღი: 12/02/2026. ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6785355?publication=0

გრაფიკი 1: სახელმწიფო უნივერსიტეტებში გამოცხადებული ადგილები (2025-2026)



წყარო: საქართველოს მთავრობის დადგენილება, შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი, Gnomon Wise-ის მკვლევარ ეგნატე შამუგიას გამოთვლები.

ჯამური შემცირების გარდა, ცვლილებები სახელმწიფო უნივერსიტეტებზე არათანაბრად აისახა. მაგალითად, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტს პროგრამების 90%-ზე მეტის გაგრძელება არ შეეძლება და მხოლოდ პედაგოგიური და ABET-აკრედიტებული STEM პროგრამების შენარჩუნების უფლება ექნება. რიცხვებში რომ გადავთარგმნოთ: თუ 2025 წელს უნივერსიტეტი 4 207 პირველკურსელს იღებდა, 2026 წლიდან ეს მაჩვენებელი 300-მდე შემცირდება. ასევე, კლება მნიშვნელოვნად შეეხება სოციალური მეცნიერებებისა და პოლიტიკის პროგრამებს. მაგალითად, 2026 წლის სექტემბრიდან საერთაშორისო ურთიერთობების პროგრამა ხელმისაწვდომი იქნება მხოლოდ სამ - თბილისის, ქუთაისისა და ბათუმის - სახელმწიფო უნივერსიტეტში. მისაღები კონტინგენტი კი 712-დან 120-მდე ანუ 83%-ით შემცირდება.

თუკი მთავრობის მიზანი იქნებოდა ვაუჩერული/მიზნობრივი დაფინანსებიდან სოციალური პოლიტიკისკენ გადასვლა, სადაც გადაწყვეტილებები, ზემოდან ქვემოთ კარნახის ნაცვლად, სახელმწიფო უნივერსიტეტების აქტიური ჩართულობით მიიღება, უნივერსიტეტებში რესურსების ოპტიმიზაცია გასაგები ნაბიჯი შეიძლება ყოფილიყო. მსგავსი გამოცდილება არსებობს, მაგალითად, გერმანიაში, სადაც სახელმწიფო უნივერსიტეტები ადმინისტრაციულ და

ფინანსურ საკითხებს სახელმწიფოსთან აქტიური თანამშრომლობით წყვეტენ. გერმანულ მოდელში სახელმწიფო განსაზღვრავს დაფინანსების მოცულობასა და ზოგად საგანმანათლებლო პრიორიტეტებს, მაგრამ არ ერევა იმაში, თუ რომელ პროგრამას შექმნიან უნივერსიტეტები, რამდენ სტუდენტს მიიღებენ და რა მიმართულებით წარმართავენ კვლევას. ეს გადაწყვეტილებები უნივერსიტეტების ავტონომიურობის ნაწილია. საჯარო უნივერსიტეტების განათლების ხარისხი სახელმწიფოსთვის იზომება არა პროცესით, არამედ - შედეგით. იდეოლოგიური კურსის ცვლილება შესაძლოა ყოფილიყო ლოგიკური მიზეზი, ერთი მხრივ, იმ შემთხვევაში, თუ განათლების ხარისხის ამაღლება, როგორც მიზანი, ერთხელ მაინც იქნებოდა ნახსენები რომელიმე დოკუმენტში, უმაღლესი განათლების კონცეფციაში, საკანონმდებლო ცვლილებების განმარტებით ბარათში, დადგენილებაში და, მეორე მხრივ, თუ მთელი პროცესი იქნებოდა გამჭირვალე - საზოგადოებასა და დაინტერესებულ მხარეებს ექნებოდათ შესაძლებლობა, სრულფასოვნად გადაემოწმებინათ და შეეფასებინათ თუნდაც ბაზრის კვლევა, რომელსაც, რეფორმის ავტორთა მტკიცებით, უნივერსიტეტებში სტუდენტთა კვოტები დაეფუძნა.

ცენტრალიზებული მართვის მოდელში კი, სადაც სახელმწიფო აკონტროლებს როგორც შედეგს, ისე პროცესს, იცვლება ანგარიშვალდებულების სქემა - უნივერსიტეტი, სტუდენტის ნაცვლად, მთავრობის წინაშე ხდება პასუხისმგებელი, რაც წარმოშობს „პრინციპალისა და აგენტის“ პრობლემას. მთავრობა და უფრო კონკრეტულად, განათლების სამინისტრო შეიძლება წარმოვიდგინოთ პრინციპალად, ხოლო საჯარო უნივერსიტეტების ადმინისტრაცია - აგენტად, რომელიც ემორჩილება პრინციპალის მიზნებს. მანამდე, ვაუჩერული/საგრანტო დაფინანსებით, უნივერსიტეტის შემოსავლის წყარო სტუდენტი იყო. ამდენად, ის, თუ როგორი იქნებოდა საჯარო უნივერსიტეტის წლიური ბიუჯეტი, დამოკიდებული იყო სტუდენტის რაოდენობაზე და რესურსი სტუდენტების მოზიდვაში იდებოდა. ახალ მოდელში კი მეტად სავარაუდოა, რომ სტუდენტის ამ ურთიერთობიდან გამორიცხვა და მკაცრი ვერტიკალური იერარქია გამოიწვევს გაუცხოებას ჩართულ მხარეებს - სტუდენტსა და პროფესორს - შორის.

შეჯამება

შეჯამებისას, სახელმწიფო დაფინანსება და უნივერსიტეტის ავტონომია ერთმანეთს არ გამორიცხავს, ანგარიშვალდებულება შედეგებზე პასუხისმგებლობას ნიშნავს და არა პროცესზე კონტროლს. მეტიც, სახელმწიფო მაშინ იხეირებს უნივერსიტეტისგან, როდესაც ის პარტიული და ეკონომიკური გავლენისგან თავისუფალი, დამოუკიდებლად წარმართავს სწავლებასა და კვლევას.

„უმაღლესი განათლების შესახებ" კანონში შეტანილი ცვლილებები ამ ლოგიკის საპირისპიროდ მოქმედებს: სახელმწიფო ერთდროულად აკონტროლებს საჯარო უნივერსიტეტების ბიუჯეტს, საგანმანათლებლო პროგრამებს, სტუდენტების რაოდენობასა და კვლევით მიმართულებებს, რითაც უნივერსიტეტი სახელმწიფო ბიუროკრატიის დანამატად იქცევა. როდესაც უნივერსიტეტი კარგავს ავტონომიურობას, ის კარგავს როგორც სოციალურ, ისე ინტელექტუალურ ღირებულებას, ანუ იმას, რისთვისაც წესით, სახელმწიფო აფინანსებდა.