



მიმდინარე წლის 29 სექტემბერს პარლამენტში მთავრობამ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ [კანონპროექტის](#) ინიცირება მოახდინა. კანონპროექტის ავტორია საჯარო სამსახურის ბიურო. კანონპროექტის ინიცირება, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით არსებული ვალდებულების მიხედვით ჯერ კიდევ 2016 წლის 1 სექტემბრამდე უნდა მომხდარიყო. ამ მომენტისთვის კანონპროექტი პირველი მოსმენით არის მიღებული.

კანონი, მიღების შემთხვევაში, უპრეცედენტო იქნება ქართული საკანონმდებლო სისტემისთვის — ეს არის პირველი მცდელობა ერთ კანონში განისაზღვროს შრომის ანაზღაურების სისტემა ქვეყნის ყველა საჯარო დაწესებულებისთვის. კანონპროექტის მთავარი მიზანია **მოანესრიგოს აქამდე ფრაგმენტულად და ხშირ შემთხვევაში ბუნდოვნად რეგულირებული შრომის ანაზღაურების საკითხები, აღკვეთოს თანამდებობის პირთა მიერ პრემიებისა და დანამატების შეუზღუდავი და უკონტროლო გაცემა**. ამ მიზნის მისაღწევად კანონპროექტით შემოთავაზებულია თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის ახალი სისტემა, რომელიც გულისხმობს თანამდებობრივი კოეფიციენტებისა და საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ცნებების შემოღებას, აგრეთვე აწესებს სახელფასო დანამატისა და ჯილდოს ზღვრულ ოდენობებს და გაცემის საფუძვლებს.

კანონის მიზნები უდავოდ მისასაღმებელია, თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადი წესის მიხედვით კანონმა სრულიად უნდა მოიცვას საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ საჯარო მმართველობის თუ სამსახურის სფეროში დასაქმებულ პირები, **კანონპროექტი ზოგადი წესიდან საკმაოდ ბევრ გამონაკლისსაც ითვალისწინებს**.

წინამდებარე მიმოხილვაში აღვწერთ კანონპროექტით შემოთავაზებული ძირითად სიახლეებს და ასევე წარმოგიდგინთ იმ შენიშვნებს და მოსაზრებებს, რომლებიც ჩვენი მოსაზრებით კანონს მიზნის მიღწევაში ხელს შეუშლის.

## 1. რას აწესრიგებს კანონი?

კანონპროექტი პირველ რიგში აწესრიგებს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირთა შრომის ანაზღაურების საკითხს, თუმცა, ამის გარდა, არეგულირებს **ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა (არასამტატო მოსამსახურეები) რიცხოვნობას** და აგრეთვე სხვა მომიჯნავე საკითხებსაც, მათ შორის არასტანდარტულ განაკვეთზე და პერიოდში, ასევე მძიმე პირობებში მომუშავე პირთა შრომის ანაზღაურების წესს.

## 2. ვისზე გავრცელდება კანონი?

### 2.1 კანონის მოქმედების ზოგადი წესი

**კანონი ვრცელდება საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ ყველა პირზე<sup>1</sup>**, მათ შორის:

- სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირზე (პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი, მინისტრი)
- პოლიტიკურ თანამდებობის პირზე (გუბერნატორი, მუნიციპალიტეტის მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე)
- პროფესიულ საჯარო მოხელეზე (სამტატო მოსამსახურეები)
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე (სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების მრჩეველები, თანაშემწეები და ა.შ.)
- შრომით ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირზე (არასამტატო მოსამსახურეები)
- საჯარო სამართლის იურიდიული პირებზე და არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე;

**აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჩამონათვალის პირველ და მეორე პუნქტში მითითებულ სახელმწიფო-პოლიტიკურ და პოლიტიკურ თანამდებობის პირებზე კანონი მხოლოდ 2021 წლიდან გავრცელდება.**

მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადი წესის მიხედვით კანონმა სრულიად უნდა მოიცვას საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ საჯარო მმართველობის თუ სამსახურის სფეროში დასაქმებულ პირები, **კანონპროექტი ზოგადი წესიდან საკმაოდ ბევრ გამონაკლისსაც ითვალისწინებს.**

<sup>1</sup> საჯარო დაწესებულებას კანონპროექტის მიზნებისთვის იგივე მნიშვნელობა აქვს, რაც „საბიუჯეტო კოდექსით“ განსაზღვრულ საბიუჯეტო ორგანიზაციას.

## 2.2 გამონაკლისები ზოგადი წესიდან

კანონპროექტის თანახმად, მისი მოქმედება არ ვრცელდება შემდეგ საჯარო მოსამსახურეებზე:

- **შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს** სპეციალური ან სამხედრო წოდების მქონე მოსამსახურეებზე, **დაზვერვის სამსახურის** მოსამსახურეებზე, **სახელმწიფო დაცვის** სპეციალური სამსახურის სამხედრო და სპეციალური წოდების მოსამსახურეებზე, **თავდაცვის სამინისტროს** სისტემის სამხედრო და სპეციალური წოდების მქონე მოსამსახურეებზე, შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბისა და სახმელეთო ჯარების მოსამსახურეებზე;
- **სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის** სამინისტროს სისტემის სამხედრო და სპეციალური წოდების მქონე მოსამსახურეებზე და იმ მოსამსახურეებზე, რომელთაც საქმიანობა ძირითადად უწევთ პენიტენციური დაწესებულებების ტერიტორიაზე;
- **სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის** სისტემის სამხედრო და სპეციალური წოდების მქონე მოსამსახურეებზე;

ზემოთ ჩამოთვლილ მოსამსახურეებზე ეს კანონი ვრცელდება მხოლოდ ჯილდოსა და დანამატის ზედა ზღვრის ნაწილში.

კანონი არ ვრცელდება, ასევე:

- ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების მოსამსახურეებზე;
- ეროვნული ბანკის მოსამსახურეებზე;
- საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრებზე;
- საერთო სასამართლოების მოსამართლეებზე;
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებზე;
- პროკურორებსა და პროკურატურის გამომძიებლებზე;
- ნოტარიუსთა პალატაზე, გარდა მისი გამგეობის აპარატის მოსამსახურისა;
- საზოგადოებრივი მაუწყებლის მოსამსახურეებზე;
- წევრობაზე დაფუძნებულ (გარდა საბიუჯეტო ორგანიზაციისა), კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებსა და კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულებზე.

პრობლემურია სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების ასეთი დიდი ჩამონათვალის გამონაკლესებში მოქცევა, რადგან არსებობს საფრთხე, რომ მან მუნიციპალიტეტების მიერ დაფინანსებული ა(ა)იპ-ების დიდი ნაწილი მოიცვას (რომელთა გაზრდილ ხარჯებზე და დასაქმებულთა რაოდენობაზე “საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს” არაერთხელ [უსაუბრია](#)). მაგალითად, მხოლოდ ერთი ქალაქის მაგალითი რომ განვიხილოთ, 2017 წელს ქალაქ ქუთაისის ბიუჯეტიდან დაფინანსებული 15 ა(ა)იპ-იდან, 8 გამონაკლის კატეგორიაში ექცევა.

კანონი არ ვრცელდება ასევე საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულ იმ პირებზე, რომელთა **შრომის ანაზღაურების გაანგარიშება დაკავშირებულია შესრულებული სამუშაოს მოცულობასთან/ღირებულებასთან** (ნამუშევარი საათების, მომსახურების საფასურის წილის ან/და სხვა მიხედვით). ასევე არ ვრცელდება ისეთ მოსამსახურეებზე, რომლის **ანაზღაურებაც ხორციელდება გრანტის ან საერთაშორისო ხელშეკრულების საფუძველზე**. კანონი არ მოქმედებს მოსამსახურეებზე, რომლებიც **„დიპლომატიური სამსახურის შესახებ“ კანონის საფუძველზე** უცხო ქვეყანაში ან საერთაშორისო ორგანიზაციაში წარმოადგენენ საქართველოს.

### 3. შრომის ანაზღაურება

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონის რეგულირების მთავარი ობიექტია შრომის ანაზღაურება, რომელიც შედგება **თანამდებობრივი სარგოსგან**, აგრეთვე კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში **სახელფასო დანამატისგან**, **საკლასო დანამატისგან** და **ფულადი ჯილდოსგან**<sup>2</sup>. განვიხილოთ თითოეული კომპონენტი სათითაოდ.

აღსანიშნავია, რომ კანონპროექტი რეფორმის მიმდინარეობის პერიოდში, **2018-2020 წლებში უკრძალავს ყველა საჯარო დაწესებულებას ანაზღაურების ფონდის ზრდას და ავალდებულებს, რომ ის შენარჩუნებული იქნას 2017 წლის ნიშნულზე**. გაზრდა მხოლოდ ფინანსთა მინისტრის თანხმობით, საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე ბიუჯეტის პროექტის განხილვის პროცესში იქნება შესაძლებელი.

#### 3.1 თანამდებობრივი სარგო

კანონპროექტის მთავარი სიახლე სწორედ თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის ახალი წესია. კონკრეტული თანამდებობა/პოზიციისთვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის გამოთვლისთვის კანონპროექტს შემოაქვს ორი ახალი ინსტრუმენტი — **კოეფიციენტი** და **საბაზო თანამდებობრივი სარგო**. კონკრეტული თანამდებობა/პოზიციისთვის სარგოს გამოანგარიშება ხდება შემდეგი ფორმულით:

$$\text{თანამდებობრივი სარგო} = \text{კოეფიციენტი} \times \text{საბაზო თანამდებობრივი სარგო}$$

##### 3.1.1 საბაზო თანამდებობრივი სარგო

საბაზო თანამდებობრივი სარგო ყოველ წელს ხელახლა განისაზღვრება „ბიუჯეტის შესახებ“ კანონით და გამოისახება ნომინალური თანხით, ეროვნულ ვალუტაში. „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ კანონპროექტის 21.2 მუხლის თანახმად საბაზო თანამდებობრივი სარგო განისაზღვრება 1000 ლარის ოდენობით. რაც იმას ნიშნავს, რომ საქართველოში 2018 საბიუჯეტო წლის განმავლობაში საბაზო თანამდებობრივი სარგო იქნება 1000 ლარი. შედეგად, 2018 წლისთვის ზემოთ მოყვანილი ფორმულა უფრო კონკრეტულ სახეს იღებს და გამოისახება შემდეგნაირად: **თანამდებობრივი სარგო = კოეფიციენტი X 1000 ლარი**.

##### 3.1.2 კოეფიციენტები და მისი განაწილება თანამდებობა/პოზიციებზე

კოეფიციენტები ცალ-ცალკე განისაზღვრება თითოეული თანამდებობა/პოზიციისთვის, იგი გამოისახება რიცხვებში და იცვლება თანამდებობის მიხედვით 0.10-დან 10.0-მდე. კოეფიციენტების ოდენობა განსაზღვრულია კანონპროექტის **დანართებით**, სადაც ცხრილებში მოცემულია ყველა იმ თანამდებობის/პოზიციის კოეფიციენტები, რომლებზეც ვრცელდება კანონპროექტი.

ქვემოთ მოცემულია ცხრილი N1 კანონპროექტის დანართიდან სადაც ასახულია **პროფესიული საჯარო მოხელეების** პოზიციების/თანამდებობებისთვის მინიჭებული კოეფიციენტები.

2 2015 წელს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა პრემია შეცვალა ტერმინით „ფულადი ჯილდო“.

ცხრილი N1

რანგი	თანამდებობა ბათა იერარქია	თანამდებობის აღწერა	კოეფიციენტების კატეგორიები თანამდებობრივი სარგოებისათვის									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1	საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობა;	2.00	2.20	2.50	2.80	3.30	3.80	4.40	5.00	5.60	6.00
2	2	საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილის თანამდებობა;	1.60	1.80	2.00	2.20	2.50	2.80	3.20	3.60	4.00	4.50
2	3	საჯარო დაწესებულების მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის	1.40	1.60	1.80	2.00	2.20	2.50	2.80	3.10	3.50	4.00
3	4	საჯარო დაწესებულების პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობა;	1.30	1.50	1.70	1.90	2.10	2.30	2.40	2.50	2.60	2.80
3	5	საჯარო დაწესებულების მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობა;	0.90	1.00	1.10	1.20	1.30	1.40	1.60	1.80	2.00	2.20
3	6	საჯარო დაწესებულების მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობა;	0.75	0.80	0.85	0.90	0.95	1.00	1.20	1.40	1.60	1.80
4	7	საჯარო დაწესებულების პირველი კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის	0.65	0.70	0.75	0.80	0.85	0.90	1.00	1.15	1.30	1.50
4	8	საჯარო დაწესებულების მეორე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობა	0.55	0.60	0.65	0.70	0.75	0.80	0.85	0.90	1.00	1.20
4	9	საჯარო დაწესებულების მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტის თანამდებობა	0.45	0.50	0.55	0.60	0.65	0.70	0.75	0.80	0.90	1.00

ცხრილის პირველ სვეტში მოცემულია „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით“ განსაზღვრული მოხელეთა პოზიციების ოთხი რანგი, მეორე და მესამე სვეტებში კი ამ ოთხ რანგში განაწილებული 9 თანამდებობრივი იერარქია. იერარქიებსა და რანგებში განაწილება ხორციელდება „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ 2017 წლის 24 აპრილის მთავრობის დადგენილების მიხედვით, სადაც დეტალურადაა განსაზღვრული მოხელის თანამდებობის რანგებსა და იერარქიებში განაწილების კრიტერიუმები, მოთხოვნები, პასუხისმგებლობა და ა.შ.

იერარქიებში საჯარო მოხელეთა პოზიციების გადანაწილება ამ კანონის მიზნებისთვის საინტერესოა იმდენად, რამდენადაც სამართლიანადაა მისადაგებული მასზე კოეფიციენტების სისტემა. კანონპროექტი ცხადად ადგენს სამართლიანი ანაზღაურების ვალდებულებას: **„შრომის ანაზღაურების სისტემა ემყარება თანასწორობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს, რაც გულისხმობს ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით თანაბარი სამუშაოს შესრულებისათვის თანაბარი ანაზღაურების წინასწარ დადგენილი წესების დაცვით მიღებას.“**

ცხრილი N1-ის მიხედვით, მოკლედ მიმოვიხილოთ კოეფიციენტების განაწილების ლოგიკა. როგორც ცხრილში ჩანს კოეფიციენტების ორგანოზომილებიანი განაწილება გვაქვს, ის იზრდება როგორც ვერტიკალურად - დაბალი იერარქიიდან მაღლისკენ, ასევე მარცხნიდან მარჯვნივ, ანუ იერარქიის შიგნით, კატეგორიების მატებასთან ერთად.

**კოეფიციენტების ვერტიკალურ გადანაწილებისას** თანამდებობრივი იერარქიის ზრდასთან ერთად იზრდება კოეფიციენტებიც, რაც სრულიად ლოგიკურია, რადგან მაღალი იერარქიის პოზიცია/თანამდებობა ნიშნავს მეტ პასუხისმგებლობას, რთულ ამოცანებს და ა.შ. შესაბამისად ის უნდა ანაზღაურდეს უფრო მეტად. თუმცა განმარტებითი ბარათიდან არ იკვეთება განხორციელდა თუ არა თითოეული პოზიცია/თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის ანალიზი და მოხდა თუ არა კოეფიციენტის კონკრეტული მნიშვნელობის ამის მიხედვით მინიჭება. კოეფიციენტების მინიჭების სამართლიანობასთან დაკავშირებით შენიშვნები გამოითქვა საპარლამენტო განხილვების დროსაც.<sup>3</sup>

**კოეფიციენტების პორიზონტალური განაწილება** გულისხმობს იერარქიის შიგნით 1 და მე-10 კატეგორიებს შორის კოეფიციენტების გადანაწილებას, რომელთა შორისაც სხვაობა, შესაძლოა არსებითი იყოს. მაგალითად ცხრილ N2-ში პირველი იერარქიის 1 კატეგორიის თანამდებობის (კოეფიციენტი 1.00) იმავე იერარქიის მე-10 კატეგორიის თანამდებობის (3.50) კოეფიციენტზე 3,5-ჯერ მეტია, რაც მნიშვნელოვანი სხვაობაა და პირდაპირპროპორციულად აისახება სარგოს ოდენობაზე. ამ შემთხვევაში, განსხვავებით ვერტიკალური განაწილებისა, საუბარია თანამდებობებზე, რომლებიც მთავრობის დადგენილებით შემუშავებული წესის მიხედვით ერთ და იმავე იერარქიაში არიან განაწილებული.<sup>4</sup> იერარქიის შიგნით კოეფიციენტების ფართო დიაპაზონის არსებობა შესაძლოა მოქნილ ინსტრუმენტად იქცეს გადაწყვეტილების მიმღებისთვის საჯარო მიზნების მისაღწევად, თუმცა არსებობს მისი თვითნებურად გამოყენების მაღალი რისკიც: მაშინ, როდესაც თანამდებობების რანგებსა და იერარქიებში გადანაწილების წესი დადგენილია მთავრობის მიერ, **იერარქიების შიგნით, 1-დან მე-10 კატეგორიის მინიჭების საკითხს, კანონპროექტის მიხედვით, წყვეტს „უფლებამოსილი თანამდებობის პირი“, რომელიც ხელმძღვანელობს ერთადერთი ზოგადი კრიტერიუმით — კოეფიციენტი შეარჩიოს „თითოეული თანამდებობის/პოზიციის ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით“<sup>5</sup>, რაც არაგონივრულად ფართო დისკრეციაა და უდავოდ ტოვებს მისი არამიზნობრივად გამოყენების შესაძლებლობას.**

აღსანიშნავია, რომ კოეფიციენტის კატეგორიებში განაწილების ეს პრობლემა არ ვრცელდება მაღალი თანამდებობის პირების სარგოებთან დაკავშირებით, რადგან როგორც დანართის მე-3 და მე-4 ცხრილებში ჩანს ასეთი თანამდებობებისთვის კატეგორიები არ არის გათვალისწინებული და თანამდებობისთვის კოეფიციენტები მკაცრადაა მინიჭებული.<sup>6</sup>

ზემოთ აღწერილი სარგოს გამოთვლის ზოგადი წესი, საერთოა კანონპროექტის მოქმედების სფეროში შემავალ ყველა საჯარო თანამდებობისთვის, მაგრამ განსხვავებულია კოეფიციენტების ცხრილები სხვადასხვა თანამდებობა/პოზიციების მიხედვით.

### 3.1.3 თანამდებობრივი სარგოს გამოთვლის წესიდან გამონაკლისები

კანონპროექტი ითვალისწინებს შემთხვევებს, როდესაც შეიძლება **ადმინისტრაციული** და **შრომის ხელშეკრულებით** დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურისთვის მოსამსახურის ხელფასი აღემატებოდეს ზოგადი წესით გათვალისწინებულს, ამისთვის უფლებამოსილმა პირმა დასაბუთებული შუამდგომლობით უნდა მიმართოს ფინანსთა სამინისტროს<sup>7</sup>, რომელიც გასცემს გამონაკლისით სარგებლობის ნებართვას. აღსანიშნავია, რომ საჯარო დაწესებულებებში შრომით ხელშეკრულებით დასაქმებულია არასამტატო მოსამსახურეები.

3 კანონპროექტის შენიშვნების ფურცელი, შენიშვნა N2 და N6. <https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/5560?>

4 დადგენილების მიხედვით თანამდებობების იერარქიებში განაწილებისას ხდება თითოეული თანამდებობის მნიშვნელობის შეფასება შემდეგი ფაქტორების მიხედვით: პასუხისმგებლობა, მოვალეობათა შესრულების სირთულე, კომპეტენციები, აუცილებელი კვალიფიკაცია, სამუშაო გამოცდილება.

5 კანონპროექტის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტი.

6 თუმცა აღსანიშნავია, მე-3 და მე-4 ცხრილებით გათვალისწინებულ თანამდებობებს მინიჭებული აქვთ სარგოს ზედა ზღვრის კოეფიციენტები, რაც უშვებს მასზე უფრო დაბალი კოეფიციენტის გამოყენების შესაძლებლობას.

7 ავტონომიური რესპუბლიკის შემთხვევაში მის მთავრობასთან.

## 3.2 სახელფასო დანამატი, ფულადი ჯილდო, საკლასო დანამატი

როგორც ცნობილია, შარშან მიღებულმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა ტერმინი „პრემია“ შეცვალა ტერმინით „ფულადი ჯილდო“, მისი შინაარსის განაზღვრა კი სწორედ „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ კანონით უნდა მოხდეს. კანონის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილი სწორედ ამ საკითხის მოწესრიგებას ეხება. კანონპროექტი შემდეგნაირად აყალიბებს სახელფასო დანამატის, ფულადი ჯილდოსა და საკლასო დანამატის შინაარსს:

### 3.2.1 ფულადი ჯილდო

კანონპროექტის მიხედვით ფულადი ჯილდო განმარტებულია, როგორც „მოხელისათვის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, შეფასების შედეგების შესაბამისად გათვალისწინებული წახალისების საშუალება, ასევე საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირის (გარდა მოხელისა) მიერ მის მიმართ დაკისრებული უფლებამოსილებების ზედმიწევნით და სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, ან/და განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის გათვალისწინებული წახალისების საშუალება.“

როგორც განმარტებიდან გამომდინარეობს *პროფესიულ საჯარო მოხელეზე* ფულადი ჯილდო შეიძლება გაიცეს მხოლოდ „საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის“ 53-ე მუხლით განსაზღვრული მოხელის შეფასების საფუძველზე, რომლის პროცედურებიც დეტალურადაა გაწერილი [„პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“](#) მთავრობის დადგენილებით. შეფასების შედეგებზე იქნება დამოკიდებული მოხელის მიერ ფულადი ჯილდოს მიღების საკითხი.

განსხვავებით პროფესიული საჯარო მოხელისა, სხვა თანამდებობის პირებზე, ადმინისტრაციული/შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულებზე თუ სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების თანამშრომლებზე არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული მოხელის შეფასება, შესაბამისად მათზე ფულადი ჯილდოს გაცემა დამოკიდებულია დაწესებულების ხელმძღვანელის, ან ზემდგომი თანამდებობის პირის გადაწყვეტილებაზე<sup>8</sup>.

კანონპროექტის *მნიშვნელოვანი სიახლეა ფულადი ჯილდოს მედა მღვარის განსაზღვრა ყველა იმ პირზე, ვისზეც უნდა გავრცელდეს კანონი*: საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირისთვის წლის განმავლობაში მიღებული ფულადი ჯილდოს საერთო ოდენობა *არ უნდა აღემატებოდეს ამ პირის მიერ დაკავებული თანამდებობისათვის/პოზიციისათვის განკუთვნილი თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 10%-ს*. ამ ზღვარზე მაღალი ჯილდოს გაცემის უფლება განსაკუთრებულ შემთხვევებში შესაძლებელია მთავრობის გადაწყვეტილებით.

### 3.2.2 სახელფასო დანამატი

კანონპროექტის განმარტებით: „საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაოს ან/და დამატებითი ფუნქციების შესრულებისათვის, მათ შორის ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და მძიმე სამუშაო პირობებში საქმიანობისათვის განსაზღვრული თანხა.“

თანამდებობის პირებზე, რომლებზეც კანონი უნდა გავრცელდეს, სახელფასო დანამატს, ზღვრული ოდენობის ფარგლებში განსაზღვრავს ზემდგომი სახელმწიფო პოლიტიკური/პოლიტიკური თანამდებობის პირი/ორგანო ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

ზღვრული, ოდენობა კანონპროექტის მიხედვით კი, ჩამოყალიბებულია შემდეგნაირად: *სახელფასო დანამატის ერთდროული ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს ამ თანამდებობისათვის/პოზიციისთვის გათვალისწინებული ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს, ხოლო წლის მანძილზე მიღებული მთლიანი სახელფასო დანამატი, თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის - 20%-ს*.

8 იმ თანამდებობის პირზე, ვისაც არ ყავს ზემდგომი, ფულადი ჯილდოს გაცემის საკითხს წყვეტს თავად თანამდებობის პირი.

### 3.2.3 საკლასო დანამატი

საკლასო დანამატი გაიცემა მხოლოდ და მხოლოდ პროფესიულ საჯარო მოხელეებზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული მოხელის კლასის შესაბამისად. აღნიშნული კანონით კლასი ენიჭება შეფასების შედეგად<sup>9</sup>, მისი ჩამორთმევა დაუშვებელია და საკლასო დანამატი მოხელეს მიყვება სხვა თანამდებობა/პოზიციაზე გადასვლისას. სულ 12 კლასი არსებობს, კანონპროექტი განსაზღვრავს საკლასო დანამატის ოდენობას თითოეული კლასისთვის:

ცხრილი N2

კლასი	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
საკლასო დანამატის განაკვეთი	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%	12%	15%

დიაგრამა 1. კანონპროექტის შესაბამისად მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირების მაქსიმალური ყოველთვიური შრომის ანაზღაურება



<sup>9</sup> კლასის მინიჭების წესი განსაზღვრულია „პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის დადგენილებით;



#### 4. ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რიცხოვნობის შეზღუდვა

საჯარო დაწესებულებაში **ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით** დასაქმებული პირების რიცხოვნობა **არ შეიძლება აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს**, გამონაკლისი დაიშვება საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით საჯარო სამსახურის ბიუროსთან და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსთან შეთანხმებით.

ზემოაღნიშნული შეზღუდვა არ ვრცელდება წარმომადგენლობით ხელისუფლების ორგანოებში (პარლამენტი, საკრებულოები), ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე.

საჯარო დაწესებულებაში **შრომით ხელშეკრულებით** დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების რიცხოვნობა **არ შეიძლება აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 5%-ს**.

კანონპროექტის მიხედვით, ზემოაღნიშნული შეზღუდვიდან გამონაკლისის დაშვების წესი, განისაზღვრება სახელმწიფო „ბიუჯეტის შესახებ“ წლიური კანონით და საქართველოს კანონმდებლობით. „საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ [კანონპროექტის](#) თანახმად, შეზღუდვიდან გამონაკლისი სახელმწიფო ბიუჯეტის საჯარო დაწესებულებებში დაიშვება საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით; მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში, გარდა თბილისისა, განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან შეთანხმებით, ხოლო ქ. თბილისის და ავტონომიური რესპუბლიკების საჯარო დაწესებულებებში განისაზღვრება შესაბამის აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან შეთანხმებით.

არასაშტატო თანამშრომლების შეზღუდვებს საბიუჯეტო დაწესებულებებს აქამდე შესაბამისი წლის „ბიუჯეტის შესახებ“ კანონი უყენებდა და ეს შეზღუდვა 2% იყო. 2%-დან გამონაკლისის დადგენა კი მაშინაც მხოლოდ მთავრობის ნებართვით იყო შესაძლებელი. ჩვენი 2015 წლის [კვლევის](#) მიხედვით, შესწავლილი 79 საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან 61-ს მთავრობის ნებართვა ქონდა ლიმიტების გაზრდის თაობაზე, სულ 2013-2015 წლებში მთავრობას 170-მდე განკარგულება ჰქონდა გამოცემული, რომელიც ეხებოდა საბიუჯეტო ორგანიზაციებისთვის ბიუჯეტის შესახებ კანონით დადგენილი ლიმიტების გადალახვაზე ნებართვის გაცემას. ამასთან განკარგულებაში არ იყო მოყვანილი არანაირი დასაბუთება, თუ რა გარემოებები წარმოშობდა ლიმიტის გაზრდის აუცილებლობას. როგორც, კვლევაშია აღნიშნული „ბიუჯეტის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული ეს **ლიმიტები რეალურად არანაირ ბარიერს არ წარმოადგენდა საბიუჯეტო ორგანიზაციებისთვის**.

## 5. შეფასება/რეკომენდაცია

**თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის ახალი წესი უდავოდ წინ გადადგმული ნაბიჯია - ახალი სამართლებრივი ჩარხო ქმნის შესაძლებლობას მიღწეულ იქნას გამჭვირვალობის, კანონიერების და თანასწორობის გაუმჯობესებული სტანდარტები.**

მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტი შესაძლოა ზოგიერთ თანამდებობა/პოზიციაზე ანაზღაურების ზრდას ამარტივებდეს, კანონპროექტი ზღუდავს 2018-2020 წლებში საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების ფონდის ზრდას 2017 წელთან შედარებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ **ჯამური ხარჯები 2017 წლის ნიშნულზე შენარჩუნდება.**

**მისასალმებელი და გონივრულია სახელფასო დანამატის, ფულადი ჯილდოსა და საკლასო დანამატის მეტად რეგლამენტირება და ზედა ზღვრების დანესება.**

აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების მიუხედავად, კანონი შეიცავს ბუნდოვან დებულებებს, რაც საჭიროებს დახვეწას კანონპროექტის ეფექტურად ამოქმედებისათვის, მაგალითად:

- ვერ მოვისმინეთ დასაბუთება, თუ რატომ უნდა გავრცელდეს კანონი პოლიტიკურ თანამდებობის პირებზე მხოლოდ 2021 წლიდან მაშინ, როდესაც ყველა სხვა თანამდებობებთან დაკავშირებით 2018 წლის 1 იანვრიდან შედის ძალაში;
- თანამდებობრივი იერარქიების შიგნით კატეგორიების განაწილება საჭიროებს ნორმატიულ ჩარჩოში მოქცევას, რათა გამოირიცხოს მისი ფართო დისკრეციით, არამიზნობრივად გამოყენება;
- შრომის და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულებისთვის ანაზღაურების განსხვავებული წესით გაცემაზე ნებართვას იძლევა ფინანსთა სამინისტრო, უცნობია თუ რა კრიტერიუმებით იხელმძღვანელებს სამინისტრო ნებართვის გაცემისას, ასევე შესაძლოა არ იყოს მიზანშეწონილი, მაგალითად პარლამენტმა ფინანსთა სამინისტროს შეუთანხმოს ანაზღაურების საკითხები;
- მეტ განმარტებას საჭიროებს კოეფიციენტების მინიჭების კრიტერიუმები, განმარტებითი ბარათიდან არ იკვეთება განხორციელდა თუ არა თითოეული პოზიცია/თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის ანალიზი და მოხდა თუ არა კოეფიციენტის კონკრეტული მნიშვნელობის ამის მიხედვით მინიჭება;
- საჯარო დაწესებულებაში არასაშტატო დასაქმებულების რიცხოვნობის ლიმიტის გადალახვა შესაძლებელია მთავრობის ნებართვით, თუმცა ისევ არ არის განსაზღვრული თუ რა კრიტერიუმებით უნდა იხელმძღვანელოს მთავრობამ ნებართვის გაცემისას. 2015 წელს ჩვენს მიერ [შესწავლილი](#) 78 საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან, 61-ს ასეთი ნებართვა ჰქონდა, სულ კი ორი წლის განმავლობაში მთავრობას ლიმიტების გაზრდის 170-მდე ნებართვა ქონდა გაცემული. გაწერილი პროცედურების გარეშე, შესაძლოა ეს შეზღუდვა არაეფექტიანი იყოს.

---

\* ეს ბლოგი მომზადდა შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს USAID-ის პროგრამის „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI) საქართველოში“ დაფინანსებული პროექტის „პარლამენტის ანგარიშვალდებულების და მისი საქმიანობის გამჭვირვალობის გაძლიერების“ ფარგლებში. ბლოგში გამოთქმული შეხედულებები ეკუთვნის მხოლოდ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს და არ გამოხატავს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.