განმარტებითი ბარათი

„მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“

საქართველოს კანონში

ცვლილების შეტანის თაობაზე“

საქართველოს კანონის პროექტთან დაკავშირებით

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ.

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი;

დღევანდელი რედაქციით, „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის (სოციალური შეღავათები მაღალმთიან დასახლებაში) მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტით დადგენილი შეღავათი ითვალისწინებს დანამატის - შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 35 პროცენტის მიცემას პირთა შეზღუდული წრისათვის, რაც სრულად ვერ უზრუნველყოფს კანონით განსაზღვრული მიზნების მიღწევას.

კანონის გაცხადებული მიზანი კი არის შემდეგი:

„საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პროგრესის სტიმულირებისათვის შეღავათების განსაზღვრა, რომლებიც უზრუნველყოფს მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა კეთილდღეობას, ცხოვრების დონის ამაღლებას, დასაქმების ხელშეწყობას, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას.“

კანონპროექტის თანახმად, სოციალური შეღავათით უკვე მოსარგებლე პირთა წრეს დაემატება შემდეგი კატეგორია: მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე, საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში დასაქმებული პირები, რომლებთანაც გაფორმებულია შრომითი ხელშეკრულება, აგრეთვე, ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის განათლების განმახორციელებელ დაწესებულებებში დასაქმებული პირები, რომლებთანაც გაფორმებულია შრომითი ხელშეკრულება.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების შესახებ საქართველოს კანონით, რომელიც მიღებული იქნა 2016 წლის 08 ივნისს, აღმზრდელებს მიენიჭათ პედაგოგის („აღმზრდელ-პრედაგოგი“) სტატუსი. ლოგიკური იქნება,

რომ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების მასწავლებლებისათვის განკუთვნილი სოციალური შეღავათი გავრცელდეს მათზეც.

კანონპროექტის მიზანია „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის არსებული რედაქციის დახვეწა, რაც უკეთ მოემსახურება კანონით გათვალისწინებულ მიზანს - მაღალმთიან რეგიონებში მცხოვრებ პირთა კეთილდღეობის უზრუნველყოფა, ცხოვრების დონის ამაღლება, დასაქმების ხელშეწყობა, აგრეთვე სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება. მაღალმთიან დასახლებებში არსებულ საჯარო სკოლებში არსებობს კვალიფიციური კადრების მოზიდვისა და შენარჩუნების სერიოზული პრობლემა. სოციალური შეღავათით მოსარგებლე პირების წრის გაზრდა პირდაპირ შეუწყობს ხელს, მაღალმთიან დასახლებებში არსებულ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში არსებული კვალიფიციური კადრების მოზიდვისა და შენარჩუნების პრობლემის გადაჭრას, აღნიშნული დაწესებულებების ფუნქციების უკეთ განხორციელებას *და ამით მოსახლეობის ადგილზე დამაგრებას,* რაც ქვეყნისთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის ამოცანაა.

აღნიშნული ინიციატივა ერთხელ უკვე იქნა შემოტანილი საქართველოს პარლამენტში, 2018 წლის 06 ნოემბერს, თუმცა საქართველოს პარლამენტის 2019 წლის 5 აპრილის დადგენილებით (#4487-IIს) კანონპროექტი უარყოფილი იქნა პირველი მოსმენით.

საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკისა და თვითმმართველობის კომიტეტის დასკვნაში (2-5440/19, 28-03-2019) მითითებული იყო საქართველოს პარლამენის რეგლამენტის 101-ე მუხლის მე-6 პუნქტზე, რომლის თანახმადაც:

„კანონი, რომელიც იწვევს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ზრდას, შემოსავლების შემცირებას ან სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას, პარლამენტმა შეიძლება მიიღოს მხოლოდ საქართველოს მთავრობის თანხმობის შემდეგ, ხოლო მომავალ საბიუჯეტო წელთან დაკავშირებული კანონი – საქართველოს მთავრობის თანხმობით ან მთავრობის მიერ პარლამენტისთვის წარდგენილი ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის ფარგლებში.“

ზემოაღნიშნული გარემოების გათვალისწინებით, პარლამენტის წევრმა გია ჟორჟოლიანმა წერილით **(22-05-2019, 5938/3-87/19)** მიმართა საქართველოს პრემიერ-მინისტრს, ბატონ მამუკა ბახტაძეს, რითაც გააცნო კანონპროექტის მიზანი და მოსალოდნელი შედეგები, მიუთითა საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 101-ე მუხლის მე-6 პუნქტზე და შესთავაზა წინადადება, რომ მომავალი წლის ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში, საქართველოს მთავრობას გაეთვალისწინებინა მაღალმთიან დასახლებაში დაწესებული სოციალური შეღავათით (35%-იანი სახელფასო დანამატი) მოსარგებლე პირთა წრის გაზრდის შესაძლებლობა და კანონპროექტის ამოქმედების უზრუნველსაყოფად მიეღო შესაბამისი ზომები.

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა;

არსებული პრობლემის გადაჭრა შესაძლებელია მხოლოდ „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის გზით.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები;

„მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის („სოციალური შეღავათები მაღალმთიან დასახლებაში“) მე-2 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტს დაემატება ზოგადსაგანმანათლებლო (საჯარო სკოლები) და ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებებში (ბაგა-ბაღები) დასაქმებულ პირთა ის წრე, რომლებიც დღესდღეობით ვერ სარგებლობენ იმ შეღავათით, რითაც სარგებლობენ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების მასწავლებლები. ესენია არიან: ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების ადმინისტრაციული და ტექნიკური პერსონალი, აგრეთვე ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებებში დასაქმებული ყველა ის პირი, რომლებთანაც გაფორმებულია შრომითი ხელშეკრულება.

შედეგად, ეს ადამიანები მიიღებენ დანამატს - შრომის ანაზღაურების არანაკლებ 35 პროცენტის ოდენობით.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი;

კანონპროექტის არსს წარმოადგენს ის, რომ მაღალმთიან დასახლებებში არსებულ საჯარო სკოლებსა და ბაგა-ბაღებში დასაქმებულ პირებზე გავრცელდეს შრომის ანაზღაურების 35 პროცენტიანი დანამატი, როგორც ეს გვაქვს საჯარო სკოლის პედაგოგების შემთხვევაში.

ამჟამად, „მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული სოციალური შეღავათები არ მოიცავს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულების (საჯარო სკოლა) ადმინისტრაციულ და ტექნიკურ პერსონალს და შემოიფარგლება მხოლოდ ამავე დაწესებულებაში დასაქმებული მასწავლებლებით, რაც არასაკმარისია. მნიშვნელოვანია, რომ სოციალური შეღავათი გავრცელდეს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებაში დასაქმებულ ყველა სხვა პირზეც.

ამასთანავე, აუცილებელია, რომ მაღალმთიან დასახლებებში მსგავსი შეღავათი გავრცელდეს ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის განათლების განმახორციელებელ დაწესებულებებში (ბაგა-ბაღები) დასაქმებულ პირებზეც.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიციირებული კანონპროექტის შემთხვევაში);

კანონპროექტს კავშირი არ აქვს სამთავრობო პროგრამასთან და იგი არ არის ინიციირებული საქართველოს მთავრობის მიერ.

ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში – აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება;

კანონის ამოქმედება არ საჭიროებს რაიმე მოსამზადებელ სამუშაოებს და დროს, შესაბამისად, არ არსებობს კანონპროექტის ძალაში შესვლის სხვა კონკრეტული თარიღის განსაზღვრის აუცილებლობა, გარდა დაუყოვნებლივ ამოქმედებისა.

ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას);

ინიციატორი არ ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას

ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი).

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო;

კანონპროექტი გამოიწვევს ფულადი სახსრების გამოყოფის აუცილებლობას სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტიდან.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე;

კანონპროექტს გავლენა ექნება ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე, როგორც 2020 წელს, ასევე საშუალოვადიან (2021-2023) პერიოდში. ის პირები, რომლებიც მიიღებენ 35%-იან სახელფასო დანამატს, საშემოსავლო გადასახადის სახით გადაიხდიან გაზრდილი შემოსავლის 20%-ს.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე;

კანონპროექტი გავლენას მოახდენს ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე, რის შედეგადაც საჭირო გახდება წელიწადში დაახლოებით 5,061,000 ლარის გამოყოფა (35%-იანი დანამატის გაცემის შემთხვევაში), კანონპროექტის ბენეფიციარებზე სოციალური შეღავათების გასაცემად. აქედან დაახლოებით 4,4 მილიონი ლარი უნდა გამოიყოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო 672 ათასი ლარი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებიდან. 4,4 მილიონი ლარი, რომელიც უნდა გამოიყოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, დააკმაყოფილებს მაღალმთიან დასახლებებში მდებარე საჯარო სკოლებში დასაქმებულ პირებს, რომელთაგან 1300-მდე პირი დირექციის წარმომადგენელია (მათი საშუალო თვიური ხელფასი 400 ლარია), ხოლო 3500-მდე პირი ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის წარმომადგენელია (მათი საშუალო ხელფასი 150 ლარია).

672 ათასი ლარით, რომელიც მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტიდან უნდა გამოიყოს, დაფინანსდება ადრეულ და სკოლამდელ საგანმანათლებლო დაწესებულებებში დასაქმებული დაახლოებით 800 ადამიანი, რომელთა საშუალო ხელფასი 200 ლარია.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით;

კანონპროექტის მიღება არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა;

კანონპროექტის მიხედვით, სახელფასო შემოსავლის ოდენობის არანაკლებ 35%-იან დანამატს მიიღებს მაღალმთიან დასახლებაში მდებარე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში (საჯარო სკოლებში) დასაქმებული ყველა პირი (გარდა მასწავლებლებისა, რომლებიც უკვე იღებენ ასეთ დანამატს). ასევე, ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის განათლების განმახორციელებელ დაწესებულებებში (ბაგა-ბაღებში) დასაქმებულ პირები. მაღალმთიან დასახლებებში მდებარე ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებში დასაქმებული პირების რაოდენობა, გარდა მასწავლებლებისა, რომლებისთვის სახელფასო შემოსავლის 35%-იან დანამატის დაწესებას ითვალისწინებს აღნიშნული კანონპროექტი, დაახლოებით 4800 ადამიანია (მათ შორის 1300 ადამიანი დირექციის წარმომადგენელი, ხოლო 3500 ადამიანი ადმინისტრაციულ-ტექნიკური პერსონალის) ხოლო ადრეული და სკოლამდელი აღზრდის განათლების განმახორციელებელ დაწესებულებებში დასაქმებულ პირთა საერთო რაოდენობა დაახლოებით 800 ადამიანია.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი;

კანონპროექტით არ ხდება გადასახადის, მოსაკრებლის, ან სხვა სახის გადასახდელის განსაზღვრა.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან.

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან;

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს;

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან;

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს;

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი;

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს მიერ დადებულ ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს;

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან;

ასეთი არ არსებობს;

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები.

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;

კანონპროექტის შემუშავების პროცესში ჩართული იყო საქართველოს პედაგოგთა და მეცნიერთა თავისუფალი პროფკავშირი (სპმთპ), რომლის მოსაზრებებიც გათვალისწინებული იქნა პროექტის ავტორთა მიერ.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;

ასეთი არ არსებობს;

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში;

ასეთი არ არსებობს;

ე) კანონპროექტის ავტორი;

საქართველოს პარლამენტის წევრები:

გია ჟორჟოლიანი, მირიან წიკლაური, კარლო კოპალიანი, ერეკლე ტრიპოლსკი, ვიქტორ ჯაფარიძე, გოჩა ენუქიძე, ანზორ ბოლქვაძე, ზაზა პაპუაშვილი, სულხან მახათაძე, ალექსანდრე ერქვანია, კობა ნაკაიძე.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი.

საქართველოს პარლამენტის წევრები:

გია ჟორჟოლიანი, მირიან წიკლაური, კარლო კოპალიანი, ერეკლე ტრიპოლსკი, ვიქტორ ჯაფარიძე, გოჩა ენუქიძე, ანზორ ბოლქვაძე, ზაზა პაპუაშვილი, სულხან მახათაძე, ალექსანდრე ერქვანია, კობა ნაკაიძე.