

განმარტებითი ბარათი

საქართველოს კანონის პროექტზე

„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

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

„საქართველოს 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, 2023 წლის 1 იანვრიდან საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ყოველწლიურად გადაანგარიშების მექანიზმის ამოქმედების მიზნით, საქართველოს მთავრობას დაევალა, საბაზო თანამდებობრივი სარგოს გადაანგარიშების მექანიზმის შემუშავების ეტაპებისა და პრინციპების განსაზღვრა.

ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო მოთხოვნის შესრულების მიზნით, საქართველოს მთავრობის მიმდინარე წლის 18 ივლისის №1289 განკარგულებით განისაზღვრა საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ყოველწლიურად გადაანგარიშების მექანიზმის შემუშავების ეტაპები და ზოგადი პრინციპები და მოწონებულ იქნა ინფორმაცია 2006-2021 წლებში სახელმწიფო და არასახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასის მოცულობისა და მისი ზრდის ტემპის შესახებ, რომელიც საფუძვლად უდევს წარმოდგენილ ცვლილებას „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში.

გასათვალისწინებელია, რომ არასახელმწიფო სექტორში ნომინალური საშუალო ხელფასი მუდმივად აღემატებოდა სახელმწიფო სექტორში არსებულ ხელფასებს. საშუალო ხელფასის ზრდის ტემპი 2006-2016 წლებში თანაბარი 15%-იყო, ხოლო 2017 წლიდან, ფისკალური კონსოლიდაციის და შემდგომ პანდემიის გავლენით, სახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასის ზრდის ტემპი მნიშვნელოვნად ჩამორჩა არასახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასის ზრდის ტემპს. კერძოდ 2017-2021 წლებში, ნომინალური ხელფასის საშუალო წლიურმა ზრდამ კერძო სექტორში 9% შეადგინა, ხოლო სახელმწიფო სექტორში მხოლოდ 5%.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, 2017 წლიდან მნიშვნელოვნად გაიზარდა სხვაობა სახელმწიფო და არასახელმწიფო სექტორში ნომინალურ საშუალო ხელფასებს შორის. კერძოდ, თუ 2009-2016 წლებში სახელმწიფო სექტორში ნომინალური საშუალო ხელფასი არასახელმწიფო სექტორში არსებული საშუალო ხელფასის 88%-ს შეადგენდა, აღნიშნული მონაცემის საშუალო მაჩვენებელი 2017-2021 წლებში 78%-მდე შემცირდა, ხოლო უშუალოდ 2021 წელს 74% შეადგინა.

2022 წლის მეორე კვარტლის მონაცემების ანალიზი აჩვენებს, რომ დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო ნომინალური ხელფასი, გასული წლის შესაბამის მაჩვენებელთან შედარებით გაზრდილია 16%-ით და 1541 ლარს შეადგენს, თუმცა ზრდამ არასახელმწიფო სექტორში 16,8% შეადგინა (1702 ლარი), ხოლო სახელმწიფო სექტორში, საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ზრდის მიუხედავად, საშუალო ნომინალური ხელფასის ზრდამ მხოლოდ 13% შეადგინა (1254,9 ლარი).

შეჯამებისთვის აღსანიშნავია, რომ 2017 წლიდან დაწყებული ფისკალურმა კონსოლიდაციამ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა ქვეყნის მაკროეკონომიკური და ფისკალური პარამეტრები და შესაძლებლობა მისცა ქვეყანას პანდემიის პერიოდს შეხვედროდა სათანადო ფისკალური ბუფერებით, თუმცა ამავდროულად ფისკალური კონსოლიდაციის პერიოდში შეიზღუდა მიმდინარე ხარჯების და განსაკუთრებით შრომის ანაზღაურების ზრდა, რის შედეგადაც სახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასები მნიშვნელოვნად ჩამორჩა არასახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასს. აღნიშნული უარყოფითად მოქმედებს სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა კვალიფიკაციაზე, ვინაიდან სწორედ ამ პერიოდში გაიზარდა კვალიფიციური კადრების სახელმწიფო სექტორიდან გადინება, რაც საბოლოო ჯამში ამცირებს სახელმწიფო სერვისების ხარისხს და სახელმწიფოზე დაკისრებული ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების შესაძლებლობას.

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

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგი:

სახელმწიფო და არასახელმწიფო სექტორში ნომინალურ საშუალო ხელფასებს შორის სხვაობის ეტაპობრივად შემცირების მიზნით, საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ყოველწლიურად გადაანგარიშების პრინციპების საკანონმდებლო დონეზე დანერგვა.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

კანონპროექტის მიხედვით, სახელმწიფო სექტორში ხელფასების ზრდა ძირითადად დაუკავშირდება არასახელმწიფო სექტორში ხელფასების ზრდას. ამავდროულად, სახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასი არასდროს არ უნდა უსწრებდეს არასახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასს, თუმცა მათ შორის დიდი განსხვავებაც არამიზანშეწონილია.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, პროექტში განისაზღვრება საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის ზრდა განისაზღვრება არანაკლებ ბოლო ოთხ კვარტალში, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ ოფიციალურად გამოქვეყნებული, „დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი საკუთრების ფორმების მიხედვით“ სტატისტიკურ მონაცემებში, არასახელმწიფო სექტორში დაფიქსირებული ნომინალური ხელფასის წინა წლის შესაბამის პერიოდთან ზრდის საშუალო პროცენტული მაჩვენებლის გათვალისწინებით, მათ შორის, 2023 წლიდან საბაზო თანამდებობრივი სარგო იზრდება აღნიშნული პროცენტული მაჩვენებლის ნახევრით, ხოლო 2026 წლიდან აღნიშნული პროცენტული მაჩვენებლით.

ამასთან, 2026 წლის პირველი იანვრიდან, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ ოფიციალურად გამოქვეყნებული, „დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი საკუთრების ფორმების მიხედვით“ სტატისტიკურ მონაცემებში, საკუთრების ფორმით სახელმწიფო სექტორში არსებული საშუალო ხელფასი არ უნდა იყოს არასახელმწიფო სექტორში არსებული საშუალო ხელფასის არანაკლებ 80%-ზე ნაკლები და 90%-ზე მეტი. აღნიშნული ზღვრების ფაქტიური მაჩვენებლების მიხედვით დარღვევის შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობა მომდევნო წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონის პროექტთან ერთად, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს აღნიშნულ ზღვრებში დაბრუნების გეგმას, რომლის ხანგრძლივობა არ უნდა აღემატებოდეს 2 საბიუჯეტო წელს.

წარმოდგენილი პროექტის მიხედვით, საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ზრდა არ ვრცელდება იმ შემთხვევაში, თუ „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მეორე მუხლის მე-7 პუნქტის საფუძველზე დარღვეულია ამავე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული ზღვრული პარამეტრები, ხოლო „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრულ ზღვრულ პარამეტრებში დაბრუნების წლის შემდგომი წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონთან ერთად, საქართველოს მთავრობა საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს არაუმეტეს 3 წლიან გეგმას, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასის მაჩვენებლის არასახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასის მაჩვენებლის 80%-90%-ის ფარგლებში განსაზღვრას.

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

ასეთი არ არსებობს.

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

კანონპროექტი წარმოადგენს „საქართველოს 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თანმდევ კანონის პროექტს, რომელიც უნდა ამოქმედდეს 2023 წლის 1 იანვრიდან.

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

კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა მოთხოვნილი არ არის.

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

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

კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებული ხარჯები დაფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება გავლენას არ მოახდენს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება გავლენას მოახდენს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

კანონპროექტით მიღება, 2023 წლიდან, ყოველწლიურად გამოიწვევს საქართველოს ერთიანი ბიუჯეტიდან დამატებითი ხარჯების გაწევას, კერძოდ:

- მიმდინარე წლის ფაქტიურად გაწეული ხარჯების მიხედვით გადაანგარიშებით და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ ოფიციალურად გამოქვეყნებული, არასახელმწიფო სექტორში ბოლო 4 კვარტალში ნომინალური საშუალო ხელფასის ზრდის მაჩვენებლის (14,2%) გათვალისწინებით 2023 წლისთვის საბაზო თანამდებობრივი სარგო იზრდება 7,1%-ით და განისაზღვრება 1 180 ლარის ოდენობით. შესაბამისად, საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის შრომის ანაზღაურების მუხლიდან (შტატით გათვალისწინებული თანამდებობები) დამატებითი ხარჯი იქნება დაახლოებით 250,0 მლნ ლარი, მათ შორის:
 - o სახელმწიფო ბიუჯეტის დამატებითი ხარჯი - 200,0 მლნ ლარი;
 - o მუნიციპალიტეტების და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტების დამატებითი ხარჯი - 50,0 მლნ ლარი;
- 2024-2026 წლებში, არსებული მაკროეკონომიკური პროგნოზების გათვალისწინებით, საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის შრომის ანაზღაურების ფონდი დამატებით გაიზრდება წლიურად საშუალოდ 250-300,0 მლნ ლარის ფარგლებში.

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 გამოიწვევს სახელმწიფოს მხრიდან 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 მიღება, ფინანსური თვალსაზრისით, პირებზე პირდაპირ გავლენას არ მოახდენს.

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

კანონპროექტით არ ხდება ახალი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) შემოღება.

ბ¹) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტი არ ახდენს ზეგავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

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 ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს. აგრეთვე, კანონპროექტის მიღება არ უკავშირდება რომელიმე ხელშეკრულებას/შეთანხმებას.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა 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:

ასეთი არ არსებობს.

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 ფინანსთა სამინისტრო.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს მთავრობა.