



## საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების სისტემა საქართველოში

(შედარებით სამართლებრივი ანალიზი- გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ფინეთი, ლატვია)

(15 მარტი, 2013)

**ავტორი: ნინო ცუხიშვილი**

**IDFI-ის სამართლის ექსპერტი/ ღია საზოგადოების ფონდის**

**ადამიანის უფლებათა სტაჟირების პროგრამის 2013 წლის სტიპენდიანტი**

საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების ეფექტური სისტემის შექმნა მნიშვნელოვანი წინაპირობაა გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების პროცესში, რაც მოითხოვს სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებასა და კანონმდებლობით აღნიშნული საკითხის დეტალურ რეგულირებას. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფოები საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების რეგულირებას ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხად მიიჩნევენ და უზრუნველყოფენ საკანონმდებლო დონეზე საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების ყველა ასპექტის დეტალურ მოწესრიგებას. წინამდებარე კვლევა წარმოადგენს გერმანიის, დიდი ბრიტანეთი, ფინეთისა და ლატვიის კანონმდებლობის შედარებით სამართლებრივ ანალიზს საქართველოს კანონმდებლობასთან მიმართებით საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების დადგენის თაობაზე.

საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების სისტემის ჩამოყალიბება დამოკიდებულია თუ სახელმწიფოს მიერ როგორი ტიპის საჯარო სამსახურის სისტემა არის არჩეული: პოზიციაზე დაფუძნებული თუ კარიერაზე დაფუძნებული.

პოზიციაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური გულისხმობს ინდივიდის მუდმივად ერთ სახელმწიფო სტრუქტურაში მოღვაწეობის პრინციპს და კარიერულ წინსვლას, კვალიფიკაციის ზრდის შესაბამისად. აღნიშნულ შემთხვევაში, საჯარო მოხელის ანაზღაურება თანამდებობრივი სარგოს გარდა მოიცავს ჯანმრთელობის დაზღვევას, კანონით განსაზღვრულ დანამატებსა და პრემიებს, საპენსიო სისტემასა და სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელების დროს საჭირო ხარჯების ანაზღაურებას.

კარიერაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური გულისხმობს ნებისმიერ პოზიციაზე არსებული ღია კონკურსის წესით მიღებას, სადაც მონაწილეობას მიიღებს დასაქმების მსურველი პირი და საჯარო მოხელის ანაზღაურება არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ სისტემურ ფინანსურ წახალისებას.

საქართველოში არსებულ საჯარო სამსახური, ისევე, როგორც სხვა დასავლეთ ევროპის ქვეყნების, მაგ: ფინეთისა და ლატვიის საჯარო სამსახური,<sup>1</sup> წარმოადგენს შერეულ სისტემას და მოიცავს ორივე სისტემის ნიშნებს, რაც გულისხმობს როგორც საჯარო მოხელეთა კონკურსის წესით შერჩევას, ასევე კარიერული წინსვლის შესაძლებლობას დაწინაურების გზით. საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების კუთხით, საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეგულირება მოიცავს პოზიციაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის ისეთ ელემენტებს, როგორცაა კანონით განსაზღვრული დანამატები და პრემიები, ასევე სამსახურებრივი ხარჯების ანაზღაურება. თუმცა, სახელმწიფოს მიერ არ არის შემუშავებული სისტემური ფინანსური წახალისების კონკრეტული სისტემა პრემიების მინიჭების გზით, რომელიც იქნებოდა ყველა საჯარო მოხელისათვის თანაბრად შეფასების პრინციპზე დამყარებული.

---

<sup>1</sup> საჯარო სამსახურის ბიურო; საჯარო მოსამსახურეთა შეფასების სისტემები ფინეთში; ხელმისაწვდომია [http://www.csb.gov.ge/uploads/sajaro\\_mosamsaxureta\\_shepasebis\\_sistemebi\\_finetsI.pdf](http://www.csb.gov.ge/uploads/sajaro_mosamsaxureta_shepasebis_sistemebi_finetsI.pdf) ; საჯარო სამსახურის ბიურო; საჯარო მოსამსახურეთა შეფასების სისტემები ლატვიაში; ხელმისაწვდომია [http://www.csb.gov.ge/uploads/sajaro\\_mosamsaxureta\\_shefasebis\\_sistemebi\\_latviashi2.pdf](http://www.csb.gov.ge/uploads/sajaro_mosamsaxureta_shefasebis_sistemebi_latviashi2.pdf) ;

საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების სისტემის ჩამოყალიბებისას გასათვალისწინებელია საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირის სამართლებრივი სტატუსი, რაც მოიცავს საჯარო მოხელესა და შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დაქირავებულ მოსამსახურეს. საჯარო მოხელის ანაზღაურების საკითხი განისაზღვრება კანონმდებლობის საფუძველზე დადგენილი სახელფასო ანაზღაურების ფარგლებში და მოიცავს ფიქსირებულ ანაზღაურებას ან ანაზღაურების განსაზღვრას კანონმდებლობით დადგენილი ზედა და ქვედა ზღვრების ფარგლებში, ხოლო დაქირავებული მოსამსახურის ანაზღაურება განისაზღვრება ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე. საერთაშორისო პრაქტიკა (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ფინეთი და ლატვია) იცნობს საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირის ორივე სამართლებრივი რეგულირების სისტემას, თუმცა საქართველოსაგან განსხვავებით, გერმანიის, დიდი ბრიტანეთისა და ფინეთის საკანონმდებლო რეგულირება აწესებს შრომითი ხელშეკრულებით დაქირავებული საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი დაცვის მეტ გარანტიებს ანაზღაურების მხრივ, რადგან მოითხოვს კოლექტიური შრომითი ხელშეკრულებების გაფორმებას დასაქმებულთა უფლებების დამცველ ორგანიზაციებთან ან საზოგადოებებთან შრომითი ხელშეკრულების სტანდარტებთან დაკავშირებით. *საქართველოს საჯარო სამსახურში ფორმდება ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულებები საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისად, რაც იწვევს არათანაბარი ანაზღაურების წარმოშობის შესაძლებლობას საჯარო მოხელესა და შრომითი კანონმდებლობის საფუძველზე საჯარო სამსახურში დაქირავებულ მოსამსახურეს შორის.*

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების განსაზღვრის წესს, რომლის მიხედვით მოსამსახურეს უფლება აქვს სამსახურში მიღების დღიდან სამსახურიდან გათავისუფლების დღემდე მიიღოს შრომითი გასამრჯელო (ხელფასი). მოსამსახურის შრომითი გასამრჯელო (ხელფასი) მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს, პრემიას და კანონით გათვალისწინებულ დანამატებს.<sup>2</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივი სარგოების დადგენის წესს, რომელს თანახმად საჯარო თანამდებობის პირთა ანაზღაურება განისაზღვრება კანონის საფუძველზე საქართველოს პრეზიდენტის, საქართველოს

---

<sup>2</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 37 (1).

პარლამენტის წევრის, საქართველოს მთავრობის წევრის, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს წევრის, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს წევრის, აგრეთვე შესაბამისად საქართველოს პარლამენტის მიერ დანიშნული ან არჩეული თანამდებობის პირთა შემთხვევაში.<sup>3</sup> დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველოს მთავრობის წევრთა შრომითი ანაზღაურების დადგენის თაობაზე არ არის მიღებული კანონი და მთავრობის წევრთა ანაზღაურება განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 25 იანვრის #43 ბრძანებულებით აღმასრულებელ ხელისუფლებაში დასაქმებულ მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მოწესრიგების ზოგიერთ ღონისძიებათა შესახებ.<sup>4</sup> აღნიშნული ბრძანებულების მიღების დროისათვის, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტს გააჩნდა მთავრობის წევრთა ანაზღაურების განსაზღვრის უფლებამოსილება, თუმცა 2006 წლის 28 აპრილს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში შესული ცვლილების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის წევრთა ანაზღაურების განსაზღვრა უნდა მოხდეს კანონის საფუძველზე. შესაბამისად, ამ პერიოდისათვის პრეზიდენტის ბრძანებულებას არ გააჩნია სამართლებრივი საფუძველი და მთავრობის წევრთა ანაზღაურების განსაზღვრის წესი არ შეესაბამება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის 1-ლი ნაწილის მოთხოვნებს. შესაბამისად, *საქართველოს მთავრობის წევრთა თანამდებობრივი სარგოების დადგენის რეგულირება საჭიროებს განახლებას და პარლამენტის მიერ კანონის მიღებას.*

გარდა კანონით განსაზღვრული საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივი სარგოებისა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი საქართველოს პრეზიდენტს ანიჭებს უფლებამოსილებას დაადგინოს სახელმწიფო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობის ზედა და ქვედა ზღვრები საჯარო სამსახურის თანამდებობათა რანგირების მიხედვით, რომლის საფუძველზეც უშუალოდ სამსახურის ხელმძღვანელები განსაზღვრავენ მოსამსახურეების ანაზღაურებას.<sup>5</sup> აღსანიშნავია, რომ გერმანიაში „საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების შესახებ“ კანონით არის განსაზღვრული საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივი რანგირება და აღნიშნული რანგირების საფუძველზე საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების

<sup>3</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9 (1).

<sup>4</sup> საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 24 იანვრის #43 ბრძანებულება.

<sup>5</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9 (2); 9 (3)

შკალირების სისტემა,<sup>6</sup> რაც უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეთა ერთიანი ანაზღაურების სისტემის შემუშავებას და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს არ ანიჭებს ერთპიროვნულ დისკრეციას აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტისას. **დიდი ბრიტანეთის** კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების საკითხის დადგენისას სახელმწიფო დეპარტამენტები და სააგენტოები კონსულტაციებს გადიან საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის მართვასა და რეგულირებასთან დაკავშირებულ პოლიტიკას და მის მიერ წარმოდგენილი რეკომენდაციების საფუძველზე იღებენ გადაწყვეტილებას. *მიგვაჩნია, რომ საქართველოში საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივი რანგირება და რანგირების შესაბამისად სახელფასო ანაზღაურების განსაზღვრა უნდა მოხდეს კანონით საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ წარმოდგენილი რეკომენდაციების საფუძველზე და საქართველოს პრეზიდენტი ერთპიროვნულად არ უნდა იყოს უფლებამოსილი მიიღოს გადაწყვეტილება საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურების დადგენის თაობაზე.*

საქართველოს კანონმდებლობა საჯარო მოსამსახურეებისათვის პრემიების მინიჭების საკითხის რეგულირებას არ უზრუნველყოფს, გარდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული ჩანაწერისა პრემიის შრომითი გასამრჯელოს შემადგენლობაში შესვლის თაობაზე.<sup>7</sup> საკანონმდებლო რეგულირების არარსებობის მიუხედავად, საჯარო დაწესებულებებს არ აქვთ შემუშავებული რეგულაციები საჯარო მოსამსახურეებისათვის პრემიების მინიჭების წესისა და პრემიის ზღვრების დადგენის თაობაზე. *შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელებს გააჩნიათ ფართო დისკრეცია პრემიის მინიჭების კუთხით, რომელიც გამოყენება პრაქტიკაში აქტიურად ხდება.* საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელი პირების მიერ საჯარო მოხელეებისათვის პრემიების მინიჭება ხორციელდება ერთპიროვნულად, საჯარო მოხელეთა სუბიექტური შერჩევის გზით და გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო შეფასების კრიტერიუმების არარსებობის პირობებში. **გერმანიის** კანონმდებლობის თანახმად, სახელმწიფო დაწესებულების მიერ ფედერალურ დონეზე საჯარო მოხელეებისათვის პრემიის მინიჭება შესაძლებელია განხორციელდეს, როგორც ერთჯერადად, ასევე განგრძობადი სახით. საჯარო

<sup>6</sup> „საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების შესახებ“ გერმანიის კანონი, მუხლი 19, მუხლი 27.

<sup>7</sup> „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 37(1).

დაწესებულება უფლებამოსილია ყოველწლიურად პრემია გამოყოს მის დაწესებულებაში დასაქმებული მოხელეების არა უმეტეს 15 პროცენტისათვის. საჯარო დაწესებულების მიერ ერთჯერადი სახით პრემიის მინიჭებისას, პრემიის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო მოსამსახურის სახელფასო შკალით განსაზღვრული საწყისი სახელფასო ანაზღაურების 7 პროცენტს, ხოლო განგრძობადი სახით პრემიის მინიჭებისას საჯარო დაწესებულება შეზღუდულია 12 თვიანი დროის პერიოდითა და საჯარო მოსამსახურის საწყისი სახელფასო ანაზღაურების 7% ფარგლებით.<sup>8</sup>

დიდი ბრიტანეთის კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო მოხელეებისათვის პრემიები შესაძლებელია გაიცეს გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც საჯარო მოხელე განახორციელებს სპეციფიკურ საქმიანობას, რომლის განხორციელების მოლოდინი მის მიმართ არ არსებობს.<sup>9</sup> დიდ ბრიტანეთში, საჯარო დაწესებულების მიერ გაცემული პრემიების ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს სახელმწიფო დაწესებულების ბიუჯეტის 0.3 პროცენტს.

ფინეთის კანონმდებლობა, საჯარო მოსამსახურისათვის პრემიის მინიჭებისას იყენებს საჯარო მოხელის შეფასების სისტემას და განსაზღვრავს შეფასების კრიტერიუმებს, როგორცაა საჯარო მოხელის მიერ ვალდებულებების შესრულება, კეთილსინდისიერება და პასუხისმგებლობის გრძნობა,<sup>10</sup> ხოლო გერმანიის კანონმდებლობის მიხედვით, საჯარო მოხელის შეფასება ხდება მის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხის, მუშაობის მეთოდების, ექსპერტული ცოდნისა და ლიდერული უნარების გათვალისწინებით.<sup>11</sup> *შესაბამისად, საქართველომ უნდა გაითვალისწინოს საჯარო მოხელეებისათვის პრემიების მინიჭების კუთხით არსებული საერთაშორისო პრაქტიკა და უზრუნველყოს შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულირების შემუშავება.*

<sup>8</sup> „საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების შესახებ“ გერმანიის კანონი, მუხლი 42 და 42ა.

<sup>9</sup> საჯარო სამსახურის რეგულირების კოდექსი, დიდი ბრიტანეთი.

<sup>10</sup> საჯარო სამსახურის ბიურო; საჯარო მოსამსახურეთა შეფასების სისტემები ფინეთში;

ხელმისაწვდომია [http://www.csb.gov.ge/uploads/sajaro\\_mosamsaxureta\\_shepasebis\\_sistemebi\\_finetSI.pdf](http://www.csb.gov.ge/uploads/sajaro_mosamsaxureta_shepasebis_sistemebi_finetSI.pdf);

<sup>11</sup> „საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების შესახებ“ გერმანიის კანონი, მუხლი 42ა.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოში საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების ეფექტური სისტემის შემუშავების მიზნით წარმოგიდგენთ შემდეგ რეკომენდაციებს:

- შემუშავდეს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების განსაზღვრის მიზნით;
- კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი იქნას საჯარო სამსახურში შრომითი კანონმდებლობის საფუძველზე დასაქმებული პირების ფინანსური გარანტიები;
- კანონმდებლობით განისაზღვროს საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივი ანაზღაურება საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივი რანგირების მიხედვით საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ წარმოდგენილი რეკომენდაციების საფუძველზე;
- კანონმდებლობით განისაზღვროს საჯარო მოხელეებისათვის პრემიის მინიჭების წესი, პრემიის მინიჭების კრიტერიუმები და პრემიის ოდენობის ფარგლები;
- კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი იქნას საჯარო მოხელეებისათვის მინიჭებული პრემიების თაობაზე ინფორმაციის გამჭვირვალობა.

ხელისუფლების მიერ აღნიშნული რეკომენდაციების გათვალისწინება უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების ეფექტური მექანიზმის შემუშავებას, საჯარო სექტორში დასაქმებულთა სტიმულირებას, ისევე როგორც ხელს შეუწყობს სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვის გამჭვირვალობასა და გაზრდის მოსახლეობის მხრიდან ხელისუფლებისადმი ნდობის ხარისხს.

სტატია მომზადდა ღია საზოგადოების ფონდის (OSF) ადამიანის უფლებათა სტაჟირების 2013 წლის გრანტის ფარგლებში.

სტატიაში გამოქვეყნებული მოსაზრებებზე პასუხისმგებელია IDFI (ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი) და შესაძლებელია ისინი არ ემთხვეოდეს ღია საზოგადოების ფონდის შეხედულებებს.