

საჯარო სექტორში ხელფასების ზრდა და ბიუროკრატია



Supported by
Luminate
Building stronger societies



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

ანალიზი მომზადდა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ, Luminate-ის მიერ გამოყოფილი გრანტის ფარგლებში. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია IDFI და ანალიზში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს Luminate-ის პოზიციას.

შინაარსი

ძირითადი მიგნებები.....	4
შესავალი.....	5
ხელფასების ზრდის წინაპირობა და მისი გავლენა შრომის ანაზღაურების ხარჯებზე	6
ბიუროკრატიული აპარატი.....	12
დასკვნა/რეკომენდაციები.....	20

ძირითადი მიგნებები

- 2026 წლამდე საჯარო სექტორში დაანონსებული ხელფასების ზრდის გათვალისწინებით, 2026 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში შრომის ანაზღაურების ხარჯების საპროგნოზო მაჩვენებელია 2.55 მილიარდი ლარი, რაც დაახლოებით 900 მილიონი ლარით (55%-ით) აღემატება 2021 წლის ფაქტიურ მაჩვენებელს.
- საჯარო სექტორში დაანონსებული ხელფასების ზრდის შედეგად, შრომის ანაზღაურების ხარჯების ტვირთი სახელმწიფო ბიუჯეტში დაახლოებით 2%-ით გაიზრდება.
- 2021 წელს სახელმწიფო სექტორში დასაქმებული იყო 301.5 ათასი ადამიანი, რაც ბოლო 10 წლის განმავლობაში ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია.
- დაქირავებით დასაქმებულებში, სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა წილმა 2021 წელს 36%-ს მიაღწია, რაც 2012 წლის შემდეგ ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია.
- 2018-2021 წლებში, უცვლელი საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის პირობებში, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების ხარჯები ყოველწლიურად იზრდებოდა. მაგალითად, 2021 წელს წინა წელთან შედარებით შრომის ანაზღაურების ხარჯები დაახლოებით 7%-ით გაიზარდა.
- 2021 წელს ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე 359.6 მილიონი ლარი დაიხარჯა, რაც წინა წლის მაჩვენებელს 63 მილიონი ლარით აღემატება. მსგავსი ხარჯები 2013 წლის შემდეგ ყოველწლიურად საშუალოდ 20%-ით იზრდება.
- 2021 წლის მონაცემებით, სახელმწიფო სსიპ-ებში და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულია 163,069 პირი, საიდანაც 50,561 (31%) წარმოადგენს შტატგარეშე მოსამსახურეს.
- 2021 წელს სახელმწიფო სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების (საჯარო სკოლების გამოკლებით) მიერ საკუთარი შემოსავლებიდან გაწეულია 443.5 მილიონი ლარის შრომის ანაზღაურების ხარჯი, რაც დაახლოებით 10%-ით აღემატება 2020 წლის მაჩვენებელს.
- მუნიციპალური ა(ა)იპ-ების და სახელმწიფო კომპანიების ბიუროკრატიული აპარატის შესახებ კრებსითი მონაცემები, ხელმისაწვდომია მხოლოდ 2019 წლის მდგომარეობით. ამ პერიოდში მუნიციპალურ ა(ა)იპებში დასაქმებული იყო 61,401 თანამშრომელი, ხოლო სახელმწიფო კომპანიებში 37,142 თანამშრომელი.

ბიუროკრატიული სისტემის ეფექტიანობის ერთ-ერთ მთავარ განმსაზღვრელ ფაქტორს სახელმწიფო სექტორში არსებული შრომის ანაზღაურების სისტემა წარმოადგენს. ბიუროკრატიული ხარჯების ყველაზე დიდი წილი სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებაზე მოდის. შესაბამისად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ქვეყანაში ისეთი სისტემის არსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, საჯარო სექტორში ადეკვატური და სამართლიანი შრომის ანაზღაურების არსებობას, ხოლო, მეორე მხრივ, გამორიცხავს საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვას.

საჯარო სექტორში შრომის ადეკვატური ანაზღაურების არსებობა ანტიკორუფციული პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილია. ამასთან, ის უზრუნველყოფს კერძო სექტორთან კონკურენციას და კვალიფიციური კადრებისთვის შესაბამისი პირობების შექმნას.

საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში შრომის ანაზღაურების სისტემის გარკვეულ მოწესრიგებას ხელი შეუწყო 2018 წლიდან „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის ამოქმედებამ. კანონის მიხედვით, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემა. კერძოდ, წლის განმავლობაში გაცემული სახელფასო დანამატის მაქსიმალური ოდენობა, წლიური სარგოს 20%-ით, ხოლო ფულადი ჯილდო (პრემია) - წლიური სარგოს 10%-ის ოდენობით შემოიფარგლა. ამასთან, სახელმწიფო-პოლიტიკურ და პოლიტიკურ თანამდებობის პირებზე როგორც სახელფასო დანამატების, ასევე პრემიების (ფულადი ჯილდო) გაცემა აიკრძალა. ახალი კანონის პირობებში, პრემიებსა და სახელფასო დანამატებზე დაწესებული შეზღუდვების ფონზე, შრომის ანაზღაურების სამართლიანი სისტემის ფორმირების პროცესში, გამოწვევად იქცა ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის კოეფიციენტების ახალი სისტემა. აღნიშნული სისტემით დადგინდა სხვადასხვა კატეგორიის მოსამსახურეებისთვის/თანამდებობის პირებისთვის გასაცემი სარგოს კოეფიციენტები და მათი ზღვრული ოდენობები. თანამდებობათა იერარქიების მიხედვით განსაზღვრული კოეფიციენტის კატეგორიის მინიჭებას დასაქმებულ პირზე უზრუნველყოფს დაწესებულების ხელმძღვანელი, რომელიც მრავლდება საბაზო თანამდებობრივ სარგოზე და აისახება სამტატო ნუსხაში.

2018 წლის შემდეგ, IDFI-ის მიერ ჩატარებული კვლევები აჩვენებდა, რომ ახალი კანონის მოქმედების პირობებშიც თანამდებობის პირების უმეტესობას, თანამდებობრივი სარგოს სახით შეუნარჩუნდათ იმ ოდენობის შრომის ანაზღაურება, რაც წლების განმავლობაში გაიცემოდა ქაოტური სახელფასო პოლიტიკის პირობებში. ამასთან, ამ კანონის მოქმედება არ გავრცელდა მთელ რიგ უწყებებზე და თანამდებობებზე. მაგალითად, შსს-ის სპეციალური და სამხედრო წოდების მქონე მოსამსახურეებზე, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მოსამსახურეზე, მარეგულირებელი კომისიების თანამშრომლებზე, ეროვნული ბანკის მოსამსახურეებზე და სხვა.

2018 წელს, ახალი კანონის შესაბამისად, სახელმწიფო ბიუჯეტში საბაზო თანამდებობრივი სარგო განისაზღვრა 1,000 ლარის ოდენობით, რომელიც 2022 წლამდე არ შეცვლილა. 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში საბაზო სარგო 10%-ით გაიზარდა და 1,100 ლარით განისაზღვრა. აღნიშნული ცვლილების წარდგენისას საქართველოს ფინანსთა მინისტრმა, მთავარ არგუმენტად კერძო სექტორთან შედარებით საჯარო სექტორში არსებული ხელფასების მნიშვნელოვანი ჩამორჩენა დაასახელა, რაც საფრთხეს უქმნიდა კვალიფიციური კადრების შენარჩუნებას. ამასთან, მინისტრმა განმარტა, რომ საჯარო სამსახურში ხელფასების ზრდა მომდევნო წლებშიც

გაგრძელდებოდა, ხოლო 2022 წლის 1 ივლისამდე ჩამოყალიბდებოდა ის ძირითადი პრინციპები, რომლის მიხედვითაც მოწესრიგდებოდა საჯარო სამსახურში ხელფასების ზრდა. 2022 წლის 18 ივლისს, საქართველოს ფინანსთა მინისტრმა საზოგადოებას [აცნობა](#), რომ მთავრობის სხდომაზე განისაზღვრა ის ძირითადი პრინციპები რომლის მიხედვით დარეგულირდებოდა საჯარო სექტორში ხელფასების ზრდა. კერძოდ, 2026 წლამდე საჯარო სამსახურში ხელფასები ყოველწლიურად გაიზრდებოდა დაახლოებით 10%-ით, ხოლო 2026 წლის შემდეგ კერძო სექტორში ხელფასების ზრდის პროპორციულად.

წინამდებარე კვლევაში საჯაროდ ხელმისაწვდომ მონაცემებზე დაყრდნობით მიმოხილულია საქართველოს ბიუროკრატიული აპარატის და მასთან დაკავშირებული შრომის ანაზღაურების ხარჯების პრაქტიკა. ამასთან, შეფასებულია საჯარო სექტორში დაგეგმილი ხელფასების ზრდის მიზანშეწონილობა და მისი გავლენა ბიუროკრატიული ხარჯების ტვირთზე.

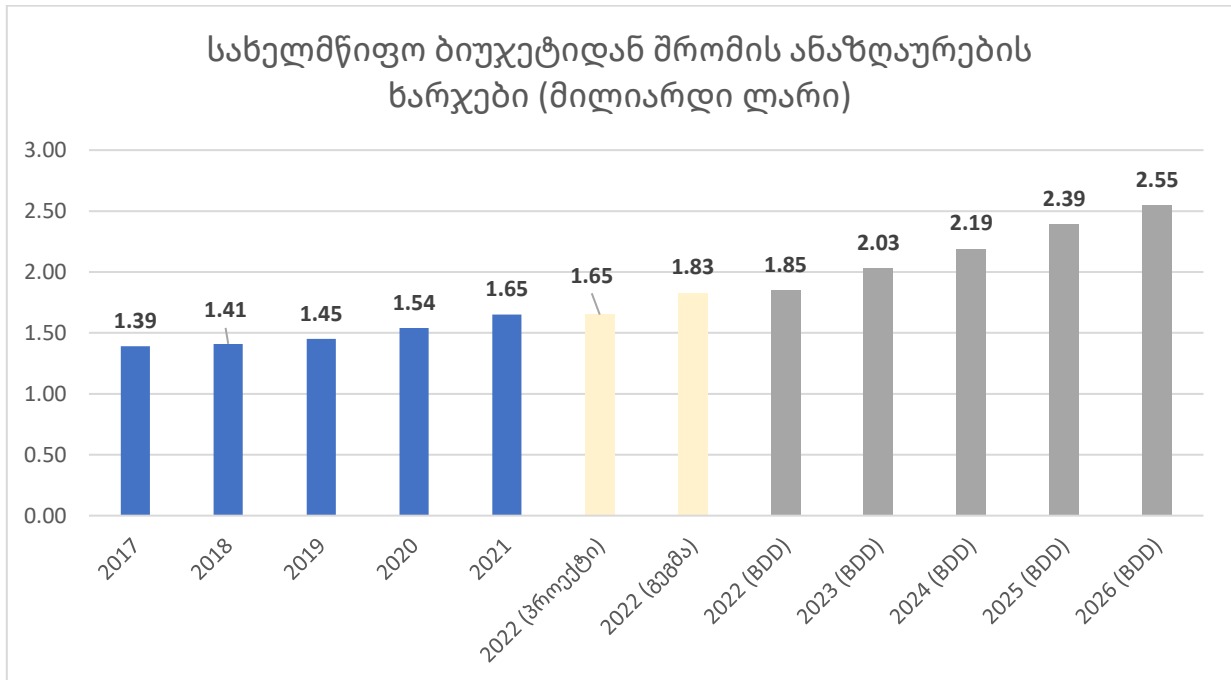
ხელფასების ზრდის წინაპირობა და მისი გავლენა შრომის ანაზღაურების ხარჯებზე

2018-2021 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მიხედვით, საბაზო თანამდებობრივი სარგო განსაზღვრული იყო ერთი და იგივე (1000 ლარი) ოდენობით. თუმცა, საბიუჯეტო დოკუმენტაციის მიხედვით, შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯები ყოველწლიურად იზრდებოდა. მაგალითად, 2018 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების ხარჯები შეადგენდა 1.4 მილიარდ ლარს, 2019 წელი - 1.45 მილიარდი ლარი, 2020 წელი - 1.54 მილიარდი ლარი, ხოლო 2021 წელი 1.65 მილიარდი ლარი. შესაბამისად, უცვლელი საბაზისო სარგოს პირობებში, **2018-2021 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული შრომის ანაზღაურების ხარჯები დაახლოებით 250 მილიონი ლარით გაიზარდა.**

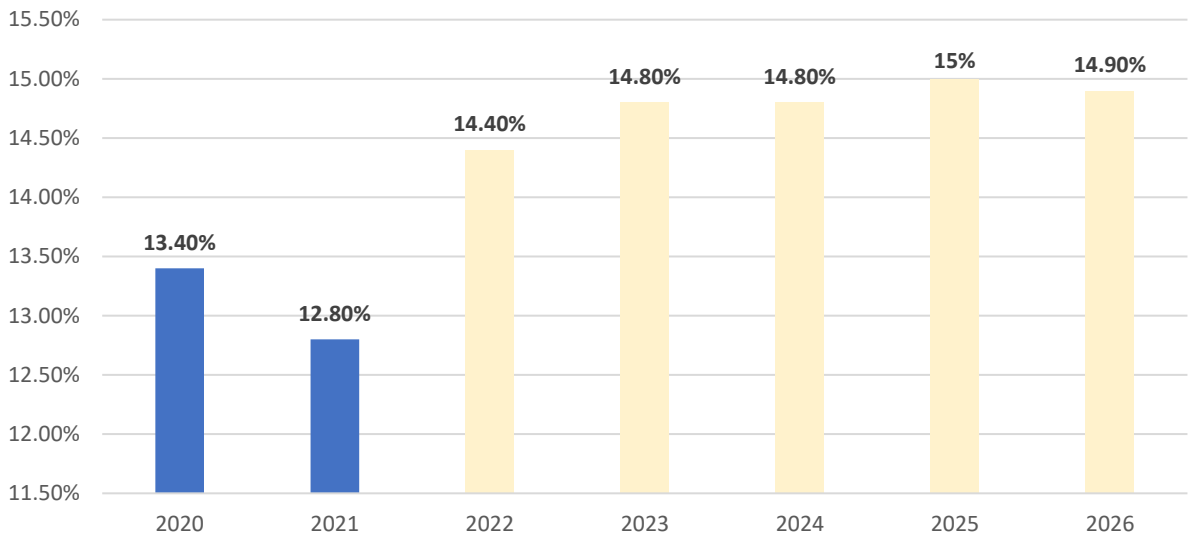
2018-2021 წლებში, უცვლელი საბაზო თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის პირობებში, შრომის ანაზღაურების ხარჯების ზრდის არსებული ტენდენცია, შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს სხვადასხვა გარემოებებთან. მათ შორის: ბიუროკრატიული აპარატის ზომის ზრდასთან, შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონის მოქმედების მიღმა მყოფ უწყებებში (მათ შორის პოლიცია, მასწავლებლები და სხვა) ხელფასების ზრდასთან და სხვა.

2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის საწყისი პროექტის მიხედვით, შრომის ანაზღაურების ხარჯები გათვალისწინებული იყო დაახლოებით 2021 წლის ფაქტიური ხარჯის ოდენობით. თუმცა, მოგვიანებით საქართველოს ხელისუფლების გადაწყვეტილებამ საჯარო სამსახურში ხელფასების 10%-იანმა მატებასთან დაკავშირებით, 2022 წლის შრომის ანაზღაურების ხარჯების 180 მილიონი ლარით ზრდა განაპირობა. 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტით შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებულ საწყის თანხაში შესული ცვლილების მოცულობით (+180 მლნ ლარი, +10,9%), შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ 2022 წელს ხელფასის 10%-იანი ზრდა სრულად შეეხო საბიუჯეტო ასიგნებების განმკარგავ ორგანიზაციებში, მათ შორის შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონის მოქმედების მიღმა მყოფ უწყებებში/თანამდებობებზე დასაქმებულ პირებს. საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით საჯარო სამსახურში ხელფასების ზრდა 2026 წლამდე, ყოველწლიურად დაახლოებით 10%-ით გაიზრდება, რაც მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსს მოითხოვს. ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებულ ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტში (BDD) წარმოდგენილია 2023-2026 წლების საპროგნოზო

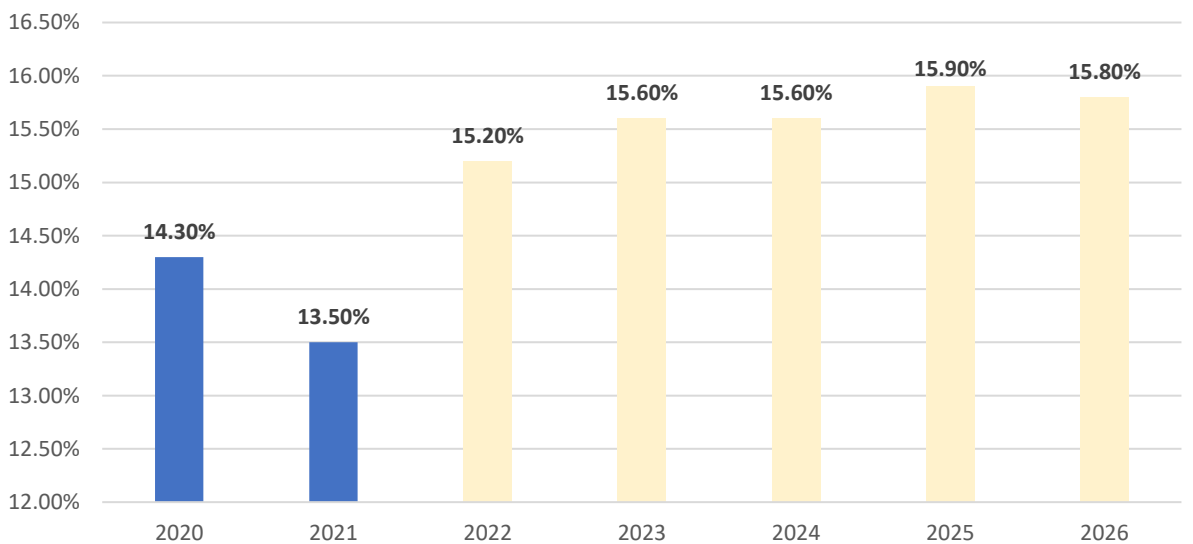
ბიუჯეტის ძირითადი მაჩვენებლები, რომლის მიხედვით 2026 წლისთვის მოსალოდნელია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურების ხარჯების 2.55 მილიარდ ლარამდე ზრდა. აღნიშნული მაჩვენებელი დაახლოებით 900 მილიონი ლარით (55%-ით) აღემატება 2021 წლის ფაქტიურ მაჩვენებელს. იმავე დოკუმენტში ასახული საპროგნოზო მაჩვენებლების გათვალისწინებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებში შრომის ანაზღაურების წილი 2023-2026 წლებში 14.8%-დან 15%-მდე იმერყევებს. აღნიშნული მაჩვენებელი 2021 წელს 12.8% იყო, შესაბამისად, შრომის ანაზღაურების ხარჯების ტვირთი სახელმწიფო ბიუჯეტში დაახლოებით 2%-ით გაიზრდება.



სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებში შრომის ანაზღაურების ხარჯების წილის საპროგნოზო მაჩვენებლები



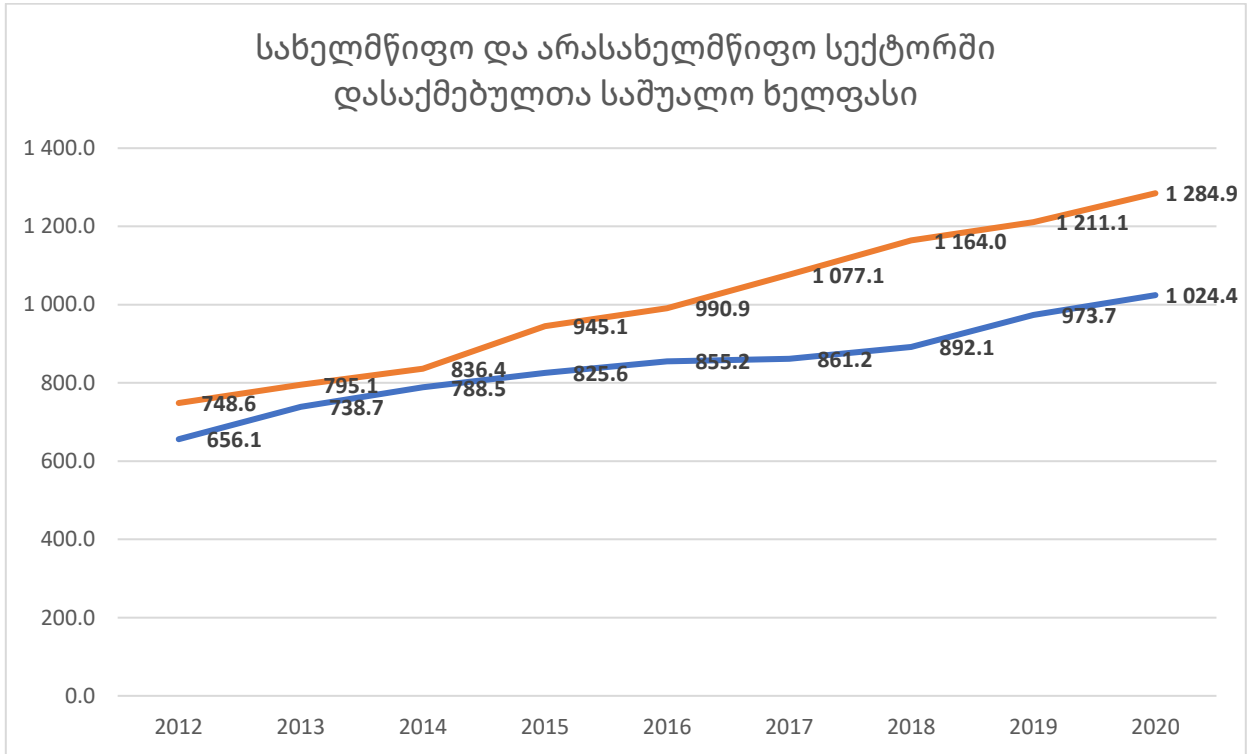
ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებში შრომის ანაზღაურების ხარჯების წილის საპროგნოზო მაჩვენებლები

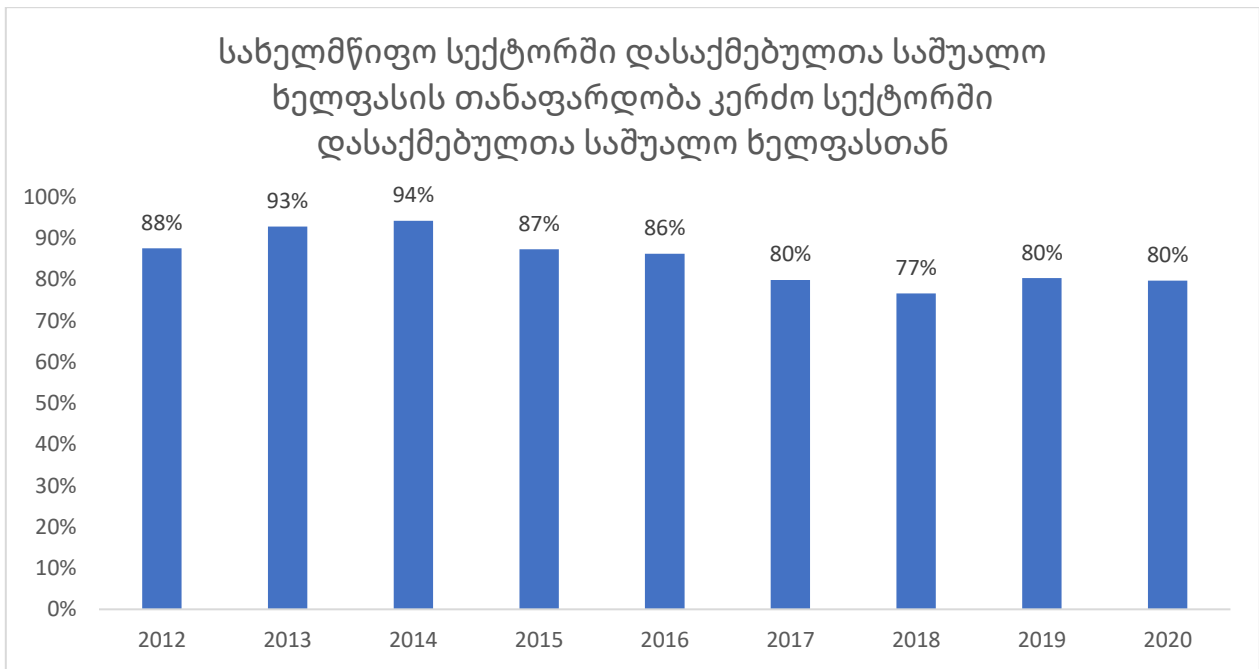


საჯარო სექტორში ხელფასების ყოველწლიური ზრდა მნიშვნელოვან სახელმწიფო რესურსს მოითხოვს. შესაბამისად, მისი მიზანშეწონილობა მნიშვნელოვან დასაბუთებას მოითხოვს. ხელფასების ზრდის გადაწყვეტილების მთავარ მიზეზად, საჯარო სექტორში, კერძო სექტორთან შედარებით არსებული არაკონკურენტუნარიანი ხელფასები დასახელდა. კერძოდ, ფინანსთა მინისტრის განცხადებით, დღეის მდგომარეობით, საჯარო სექტორში დასაქმებულთა საშუალო ხელფასი კერძო სექტორში დასაქმებულების 74% შეადგენს და შემდეგ წლებში საჯარო სექტორში დაგეგმილი ხელფასების ზრდა მოემსახურება ამ პარამეტრის 80%-დან 90%-მდე შუალედში მოქცევას. სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებ-გვერდზე დასაქმების სექტორების მიხედვით, ხელფასების შესახებ ბოლო სტატისტიკური ინფორმაცია ხელმისაწვდომია 2020 წლის მდგომარეობით, რომლის მიხედვით, სახელმწიფო სექტორში საშუალო თვიური ხელფასი 1024.4

ლარს შეადგენს, ხოლო არასახელმწიფო სექტორში 1284.9 ლარს. შესაბამისად, 2020 წლის მდგომარეობით, სახელმწიფო სექტორში საშუალო ანაზღაურება, კერძო სექტორში საშუალო ანაზღაურების 80% იყო.

სახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასის კერძო სექტორთან შედარებით ჩამორჩენა 2014 წლის შემდეგ ეტაპობრივად იზრდება. მაგალითად, 2014 წელს სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულების საშუალო ანაზღაურება კერძო სექტორში დასაქმებულთა საშუალო ანაზღაურების 94% იყო.





სახელმწიფო და კერძო სექტორის საშუალო ხელფასების არსებული ტენდენციები, შესაძლებელია განხილულ იქნას საჯარო სექტორში ხელფასების ზრდის მნიშვნელოვან წინაპირობად. თუმცა, საჯარო სექტორში ნებისმიერ იერარქიულ დონეზე დასაქმებულებისთვის თუ სხვადასხვა პროფესიის მოსამსახურეებისთვის თანაბარი პროპორციით ხელფასების ზრდის მიზანშეწონილობის შეფასება, შრომის ბაზრის დამატებითი დეტალიზაციის მიხედვით სტატისტიკურ ანალიზს მოითხოვს. ამ კუთხით, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებ-გვერდზე წარმოდგენილია მხოლოდ სახელმწიფო და არასახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა ანაზღაურების შესახებ ინფორმაცია საქმიანობის სახეების მიხედვით. აღნიშნული მონაცემები აჩვენებს, რომ საქმიანობის ცალკეული ტიპების მიხედვით სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა საშუალო ხელფასი აღემატება კერძო სექტორში დასაქმებულთა საშუალო ხელფასს. მაგალითად, საფინანსო და სადაზღვევო საქმიანობებში სახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასია 4,616 ლარი, ხოლო კერძო სექტორში 2,121 ლარი. ეკონომიკური საქმიანობის სახეების მიხედვით საქართველოს ეროვნული კლასიფიკატორის მიხედვით, საფინანსო და სადაზღვევო საქმიანობები მოიცავს საფინანსო მომსახურების საქმიანობებს, მათ შორის დაზღვევის, გადაზღვევის და საპენსიო ფონდების საქმიანობებს. ასევე, მშენებლობის სფეროში სახელმწიფო სექტორში საშუალო ხელფასია 2,116.2 ლარი, ხოლო კერძო სექტორში 1,706.2 ლარი. სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა საშუალო ხელფასს ყველაზე მეტად, დაახლოებით ორჯერ, აღემატება კერძო სექტორში პროფესიულ, სამეცნიერო და ტექნიკური მიმართულებით დასაქმებულთა საშუალო ხელფასი.

სახელმწიფო და არასახელმწიფო სექტორში დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო თვიური ხელფასი საქმიანობის სახეების მიხედვით			
საქმიანობა	სახელმწიფო	არასახელმწიფო	სხვაობა
სოფლის, სატყეო და თევზის მეურნეობა	533,3	910,5	-377,2

სამთომოპოვებითი მრეწველობა და კარიერების დამუშავება	...	1 779,4	...
დამამუშავებელი მრეწველობა	1 278,7	1 108,5	170,2
ელექტროენერჯის, აირის, ორთქლის და კონდიციონირებული ჰაერის მიწოდება	1 598,7	1 474,6	124,1
წყალმომარაგება; კანალიზაცია, ნარჩენების მართვა და დაბინძურებისაგან გასუფთავების საქმიანობები	685,1	1 335,9	-650,8
მშენებლობა	2 116,2	1 706,2	410,0
საბითუმო და საცალო ვაჭრობა; ავტომობილების და მოტოციკლების რემონტი	1 359,2	1 034,7	324,5
ტრანსპორტირება და დასაწყობება	1 267,8	1 594,0	-326,2
განთავსების საშუალებებით უზრუნველყოფის და საკვების მიწოდების საქმიანობები	781,0	821,1	-40,1
ინფორმაცია და კომუნიკაცია	1 720,6	1 903,6	-183,0
საფინანსო და სადაზღვევო საქმიანობები	4 616,0	2 121,2	2494,8
უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული საქმიანობები	1 269,9	1 179,1	90,8
პროფესიული, სამეცნიერო და ტექნიკური საქმიანობები	1 015,5	2 083,9	-1068,4
ადმინისტრაციული და დამხმარე მომსახურების საქმიანობები	757,3	875,4	-118,1
სახელმწიფო მმართველობა და თავდაცვა; სავალდებულო სოციალური უსაფრთხოება	1 425,8
განათლება	709,2	921,3	-212,1
ჯანდაცვა და სოციალური მომსახურების საქმიანობები	1 083,0	1 105,4	-22,5
ხელოვნება, გართობა და დასვენება	651,4	1 302,3	-650,9
სხვა სახის მომსახურება	910,7	1 109,3	-198,5

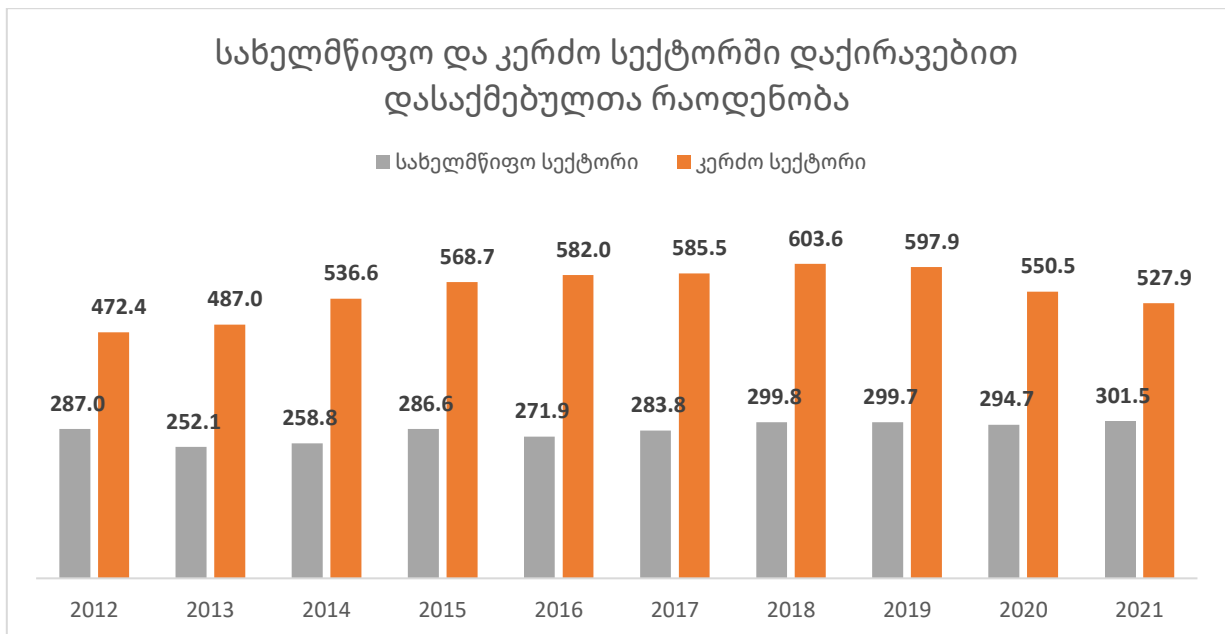
საჯარო სექტორში არსებული ანაზღაურების კონკურენტუნარიანობის შენარჩუნებისათვის საჭიროა მნიშვნელოვანი ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა. თუმცა არსებული, ბიუროკრატიული აპარატის შენარჩუნების პირობებში დაანონსებული ხელფასების ზრდა მოითხოვს მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსს. IDFI მიიჩნევს, რომ ხელფასების ზრდით განპირობებული სახელმწიფო ბიუჯეტის ტვირთის მნიშვნელოვანი შემსუბუქება შესაძლებელია ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმიზაციით. ამ კუთხით არსებული რესურსის შეფასების მიზნით, ქვემოთ წარმოდგენილია ბიუროკრატიული აპარატის განვითარების ტენდენციების ანალიზი.

ბიუროკრატიული აპარატი

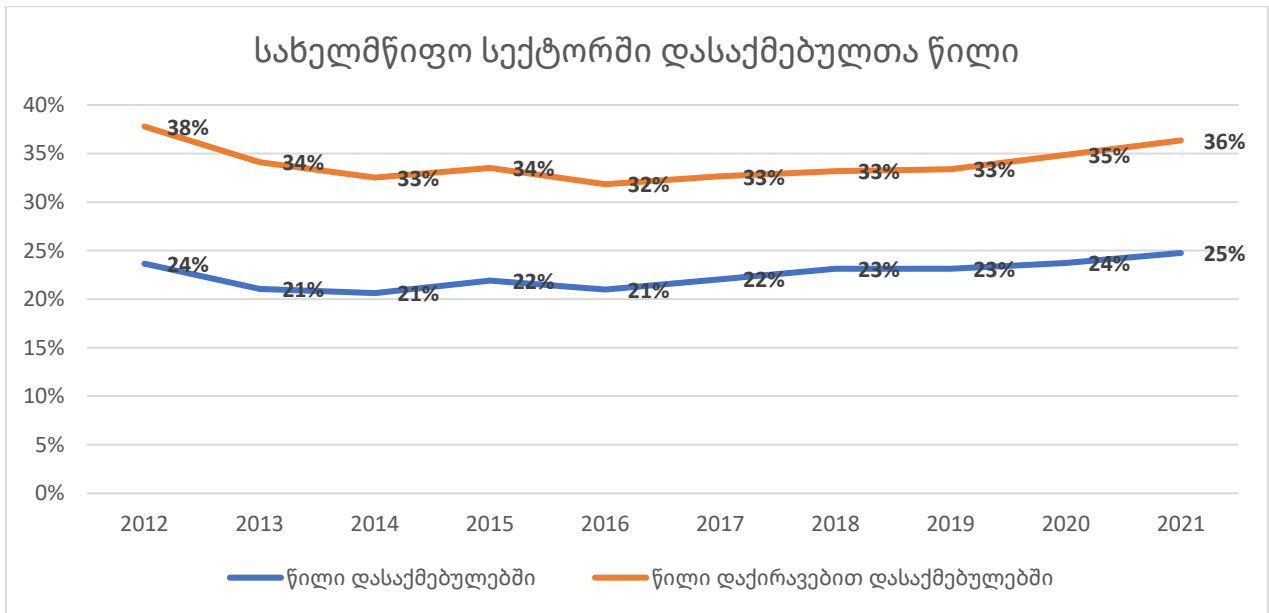
საქართველოს ბიუროკრატიული აპარატის ზომის და მისი ტენდენციების სრულფასოვანი შეფასება მნიშვნელოვნად გართულებულია, ვინაიდან მსგავსი მონაცემების სრულყოფილი და ერთგვაროვანი აღრიცხვა ქვეყანაში არ წარმოებს. საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შესახებ ინფორმაციას, შედარებით სრულყოფილად ფარავს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული სტატისტიკური მონაცემები, რომელიც მიღებულია შინამეურნეობების ინტეგრირებული გამოკვლევის მიხედვით და წარმოადგენს მიახლოებით მონაცემებს. ამასთან, აღნიშნული მონაცემები არ იძლევა საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით მონაცემთა დეტალიზაციის შესაძლებლობას.

სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების მიხედვით, 2021 წელს სახელმწიფო სექტორში დასაქმებული იყო 301.5 ათასი ადამიანი, რაც ბოლო 10 წლის განმავლობაში ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია. 2021 წელს წინა წელთან შედარებით, სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა რიცხვი 6.8 ათასით არის გაზრდილი. სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა მოცულობის შესაფასებლად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია დაქირავებით დასაქმებულებში კერძო და სახელმწიფო სექტორის თანაფარდობა. სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდის პარალელურად, ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად მცირდება კერძო სექტორში დაქირავებით დასაქმებულთა რიცხვი. შედეგად, დაქირავებით დასაქმებულებში, სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა წილმა 2021 წელს 36%-ს მიაღწია, რაც 2012 წლის შემდეგ ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია.

2020-2021 წლებში, კერძო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობის კლებას, სავარაუდოდ მნიშვნელოვნად ხელი შეუწყო პანდემიით განპირობებულმა ეკონომიკურმა სირთულეებმა. თუმცა აღნიშნული გამოწვევები არ აისახა სახელმწიფო სექტორზე, როდესაც ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმიზაციის ნაცვლად, მისი ზომა გაიზარდა.



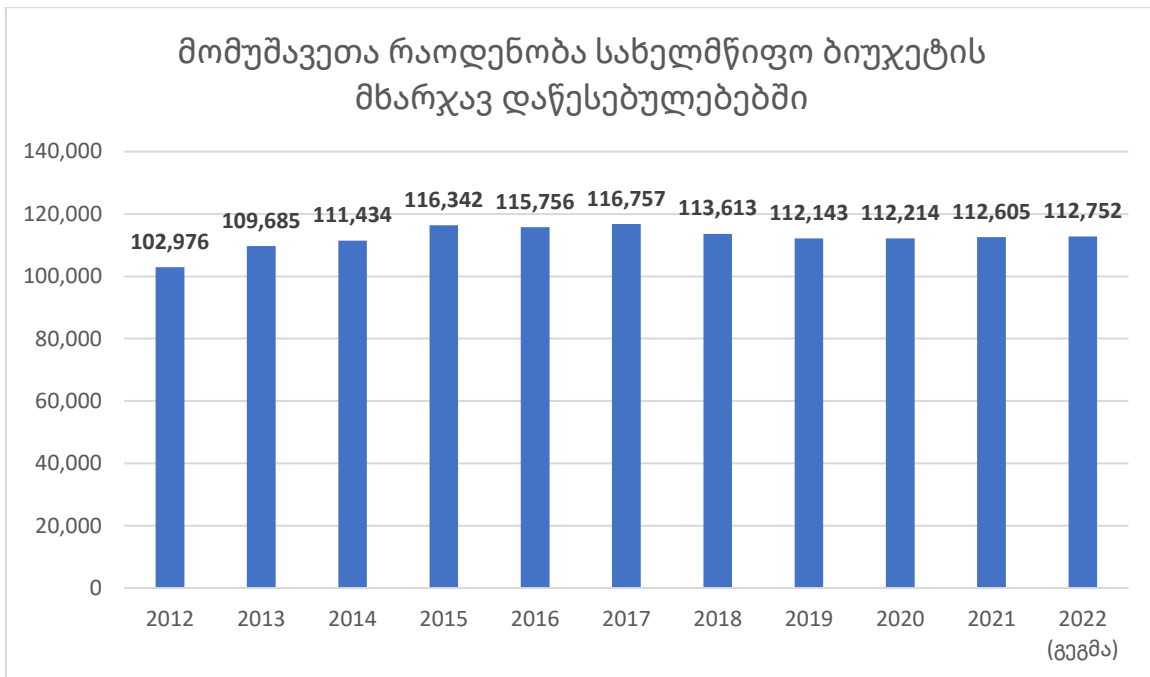
წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური



წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

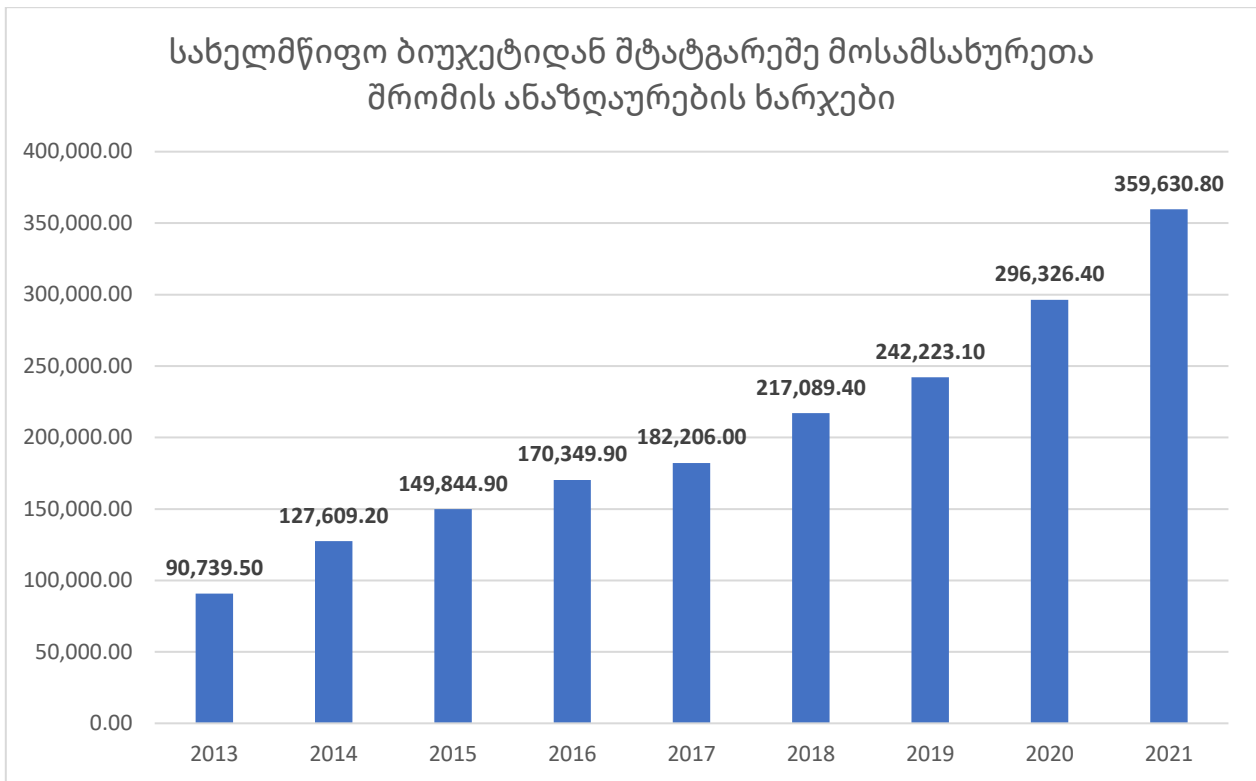
სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის განხილული მონაცემების გარდა, ბიუროკრატიული აპარატის ზომის შეფასებისას განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული თანამშრომლების ფაქტობრივი მონაცემების ანალიზი. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ ის ოფიციალური კრებსითი მონაცემები, რომელთა აღრიცხვასაც აწარმოებენ სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებები. მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს მიერ საბიუჯეტო დოკუმენტაციაში წარმოდგენილია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რაოდენობა, ასევე ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ები მონაცემები, რომლებსაც გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებიდან შესაძლებელია გარკვეული პერიოდის მონაცემების მოძიება, რომლებიც ეხება მუნიციპალურ ა(ა)იპებში დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობას. ასევე, საჯარო სამსახურის ბიურო აწარმოებს უშუალოდ საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სტატისტიკურ მონაცემებს.

ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების მიხედვით, მხარჯავ დაწესებულებებში 2022 წლის გეგმით მომუშავეთა რიცხოვნობა განსაზღვრულია 112,752 პირით, რაც წინა წელთან შედარებით 147-ით მეტია. სახელმწიფო ბიუჯეტში ასახული მომუშავეთა რიცხოვნობა მოიცავს მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების განმკარგავ ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რაოდენობას, რაც რეალურად ასახავს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა დაახლოებით მხოლოდ მესამედს. მაგალითად, აღნიშნული მონაცემები არ ფარავს ადგილობრივი თვითმართველობების, მთელი რიგი სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების მონაცემებს, რომლებიც არ წარმოადგენენ სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსების ფარგლებში პროგრამის უშუალო განმახორციელებელ ორგანიზაციებს და სხვა.



სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებების დოკუმენტაციაში ასახულ თანამშრომელთა რიცხოვნობაში, გამიჯნული არ არის საშტატო და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მონაცემები. თუმცა, მათ ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ყოველწლიურად მზარდი მაჩვენებლების გათვალისწინებით შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ ბიუჯეტის განმაკარგავ უწყებებში ხელშეკრულებით დასაქმების პრაქტიკა მნიშვნელოვნად იმატებს. მაგალითად, 2021 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მიხედვით, ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებზე 359.6 მილიონი ლარი დაიხარჯა, რაც წინა წლის მაჩვენებელს 63 მილიონი ლარით აღემატება. შტატგარეშე მოსამსახურეთა ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯები 2013 წლის შემდეგ ყოველწლიურად საშუალოდ 20%-ით იზრდება, შედეგად აღნიშნულ პერიოდში მსგავსი ხარჯები 90.7 მილიონი ლარიდან 359.6 მილიონ ლარამდე გაიზარდა.

საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონის თანახმად, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის თანამდებობრივი სარგოს ზღვრული ოდენობა შეადგენს 4,000 ლარს, თუმცა, კანონი ასევე ითვალისწინებს გამონაკლისი შემთხვევების დაშვების წესს. საჯარო მოხელეებისგან განსხვავებით, ხელშეკრულებით დასაქმების შემთხვევაში მოქმედებს უფრო მარტივი შესარჩევი პროცესი და ხშირ შემთხვევაში მათი ფუნქცია-მოვალეობებიც ბუნდოვნად არის გაწერილი. **შრომითი ხელშეკრულებით მიღებისთვის გამარტივებული საჯარო კონკურსი ცხადდება და გადაწყვეტილება უფლებამოსილი პირის მიერ მიიღება მხოლოდ გასაუბრების საფუძველზე.** შესაბამისად, ამ სფეროში უფრო მაღალია ნეპოტიზმის და საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური განკარგვის რისკები. მსგავსი რისკების მანიშნებელია, შტატგარეშე მომუშავეთა ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ყოველწლიურად მზარდი მაჩვენებლები.

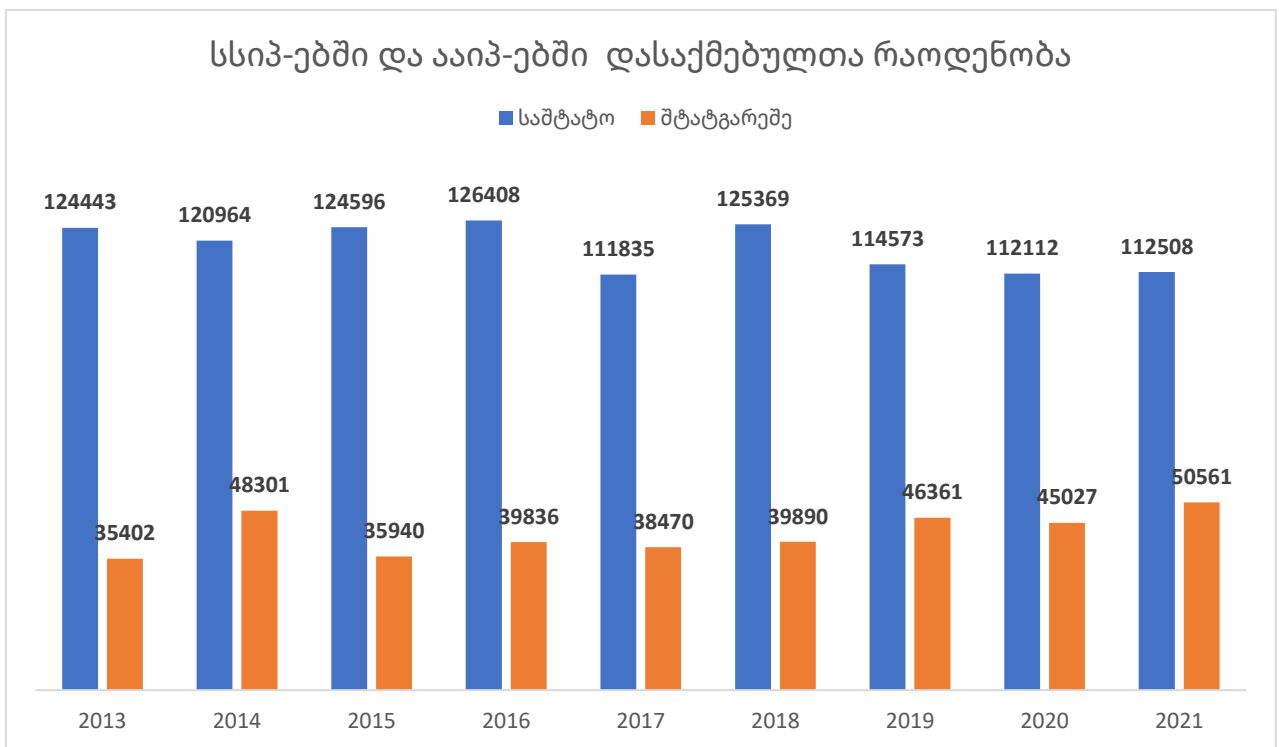
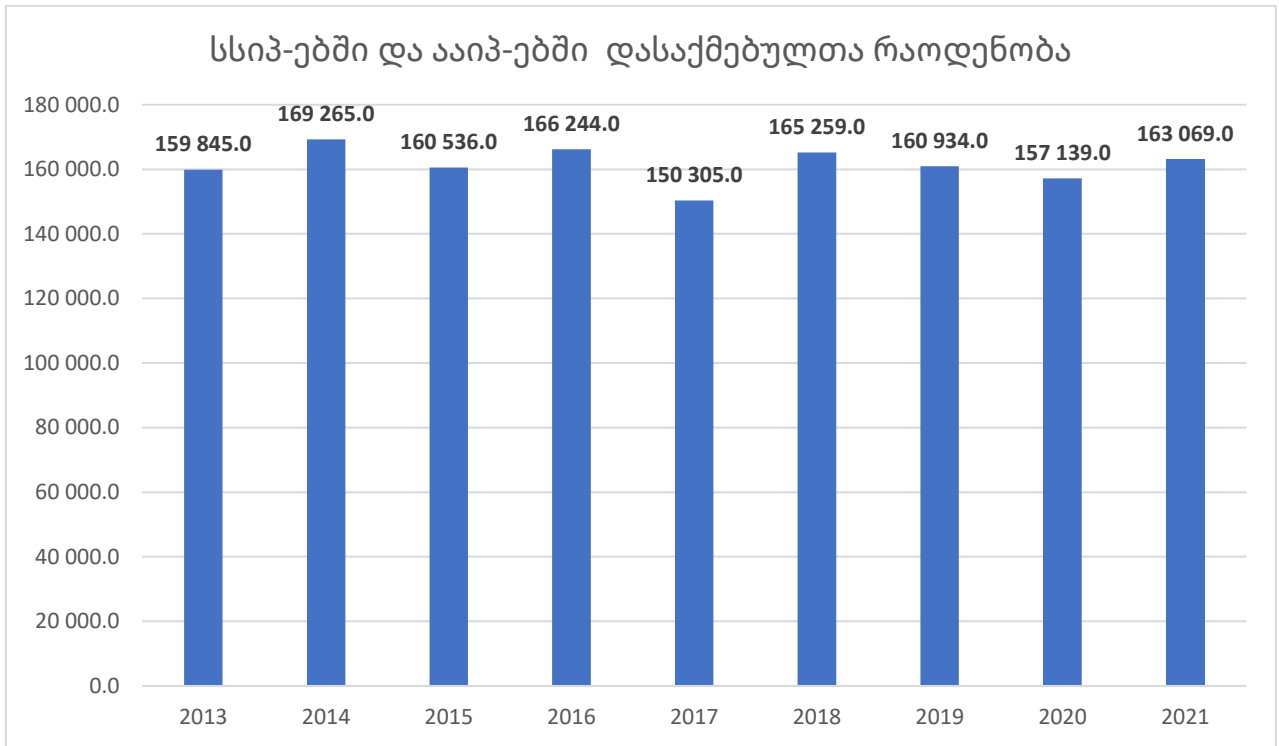


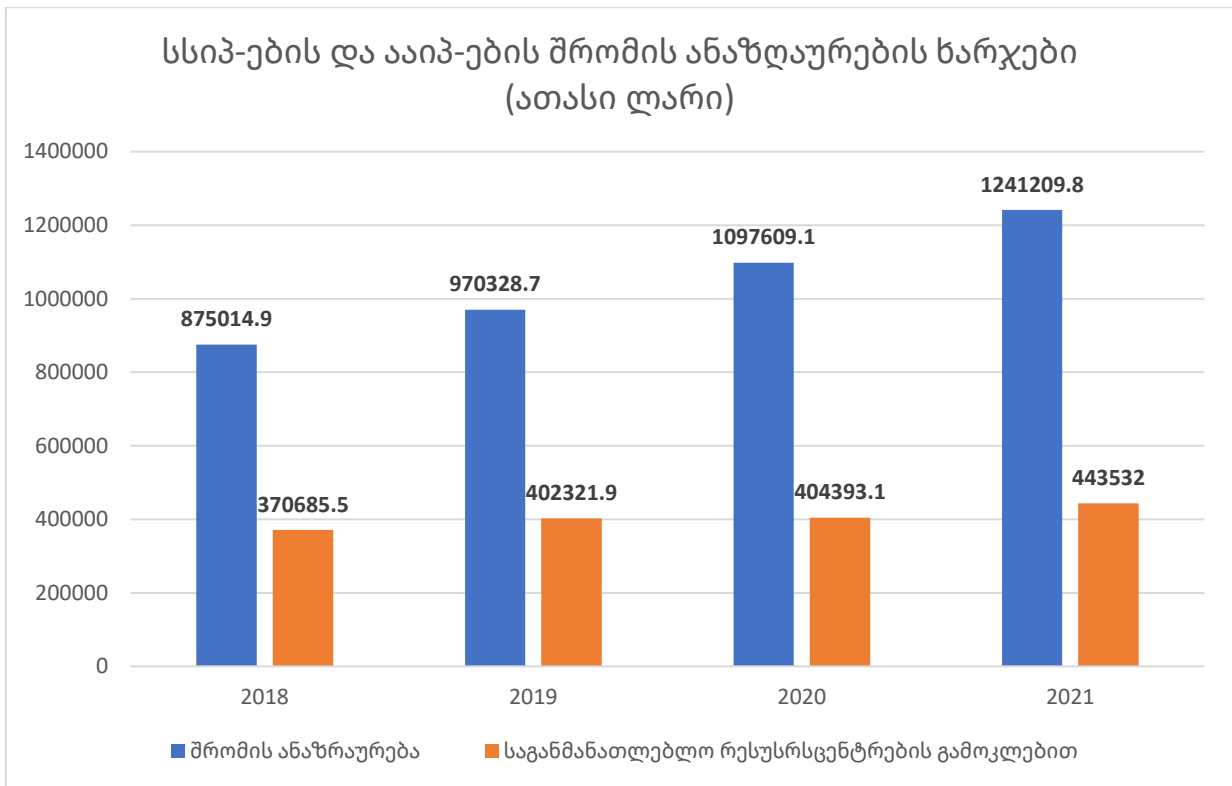
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების მე-7 თავში, წარმოდგენილია ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების შესახებ ინფორმაცია, რომლებსაც გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები. აღნიშნულ დოკუმენტში ფინანსური ინფორმაციის გარდა წარმოდგენილია ასევე ამ უწყებებში მომუშავეთა რიცხოვნობის შესახებ ინფორმაცია. 2021 წლის მონაცემებით, სახელმწიფო სსიპ-ებში და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულია 163,069 პირი, საიდანაც 50,561 (31%) წარმოადგენს შტატგარეშე მოსამსახურეს. 2021 წლის მდგომარეობით, სახელმწიფო სსიპ-ებში და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რიცხვი 5,930-ით აღემატება წინა წლის მაჩვენებელს. 2021 წელს მსგავს უწყებებში დასაქმებული შტატგარეშე მოსამსახურეების მაჩვენებელი (50,561) 2013 წლის შემდეგ ყველაზე მაღალია. მაგალითად წინა წელთან შედარებით, შტატგარეშე მოსამსახურეების რაოდენობა გაზრდილია 12%-ით.

ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი დოკუმენტაცია ასევე, მოიცავს სახელმწიფო სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების მიერ საკუთარი შემოსავლების ფარგლებში, გაწეული შრომის ანაზღაურების ხარჯების შესახებ ინფორმაციას. 2021 წელს მსგავსი ხარჯი შეადგენს 1.24 მილიარდ ლარს, საიდანაც 797.7 მილიონი ლარი წარმოადგენს საგანმანათლებლო რესურსცენტრების (საჯარო სკოლების) შრომის ანაზღაურების ხარჯებს, რომლებიც გაცემულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ვაუჩერის სახით გადარიცხული სახსრების ფარგლებში.

ბოლო წლებში სახელმწიფო სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების შრომის ანაზღაურების ხარჯების ზრდა უმეტესწილად დაკავშირებულია საჯარო სკოლების შრომის ანაზღაურების ხარჯების ზრდასთან. თუმცა, საჯარო სკოლების მონაცემების გამოკლებითაც მონაცემთა ანალიზი აჩვენებს, რომ 2021 წელს მსგავსი ხარჯები მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი. კერძოდ, 2021 წელს სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების (საჯარო სკოლების გამოკლებით) მიერ საკუთარი შემოსავლებიდან გაწეული შრომის

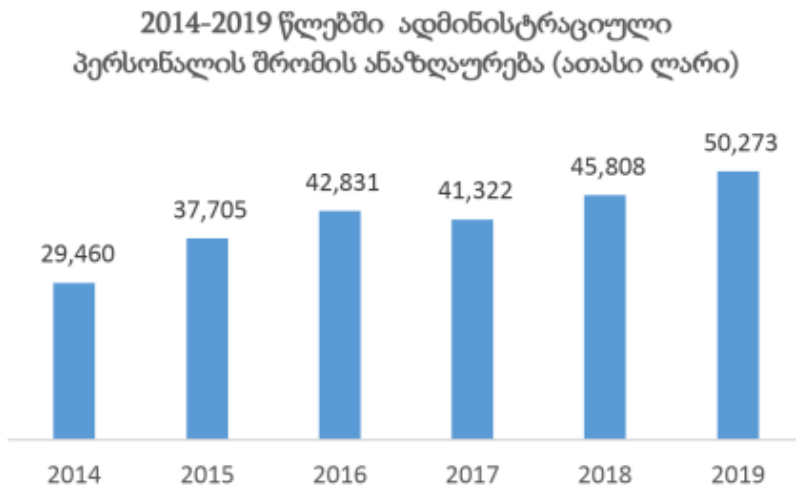
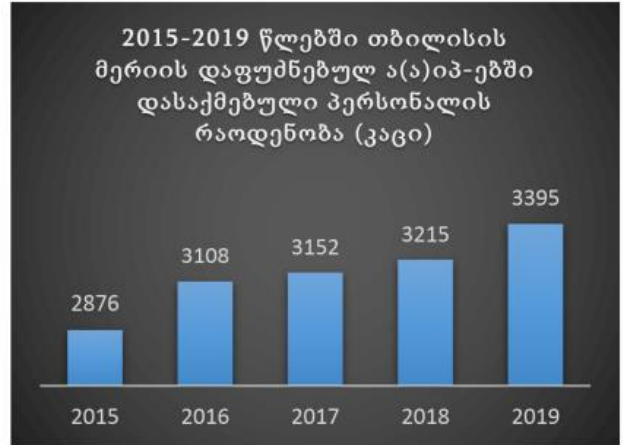
ანაზღაურების ხარჯები 443.5 მილიონი ლარი, რაც დაახლოებით 10%-ით აღემატება 2020 წლის მაჩვენებელს.





სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა შორის ასევე მნიშვნელოვანი წილი უკავია მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებში და სახელმწიფო კომპანიებში დასაქმებულთა მაჩვენებლებს. სამწუხაროდ, მსგავს უწყებებში დასაქმებულთა კრებსითი მონაცემების თანმიმდევრული და სრულყოფილი ხელმისაწვდომობა მნიშვნელოვნად არის შეზღუდული.

მუნიციპალურ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა და მათი შრომის ანაზღაურების ხარჯების შესახებ ინფორმაცია, 2019 წლის მდგომარეობით ხელმისაწვდომია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში. აუდიტის სამსახურის ანგარიშის მიხედვით, 2019 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში ჯამში დასაქმებული იყო 61,401 თანამშრომელი და მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურებაზე იმავე წელს გაცემულია 262,210.1 ათასი ლარი. ამასთან ანგარიშში აღნიშნულია, რომ 2014-2019 წლებში ადმინისტრაციული პერსონალის შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ზრდა ძირითადად დამატებითი პერსონალის დაქირავებით არის გამოწვეული. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტებმა ამ პერიოდში ფუნქციონირებადი ა(ა)იპ-ების რაოდენობა 772 ერთეულიდან 723 ერთეულამდე შეამცირეს, ადმინისტრაციის თანამშრომელთა რაოდენობა შემცირების ნაცვლად 1,435 დასაქმებულით გაიზარდა. აღსანიშნავია, რომ ა(ა)იპ-ების შერწყმა გაუქმება მუნიციპალიტეტებმა ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირება/ოპტიმიზაციის მიზნით განახორციელეს. მიუხედავად ამისა, **ორგანიზაციების შემცირებით ადმინისტრაციული პერსონალი 25%-ით გაიზარდა, ხოლო შრომის ანაზღაურების ზრდამ 71% შეადგინა.**

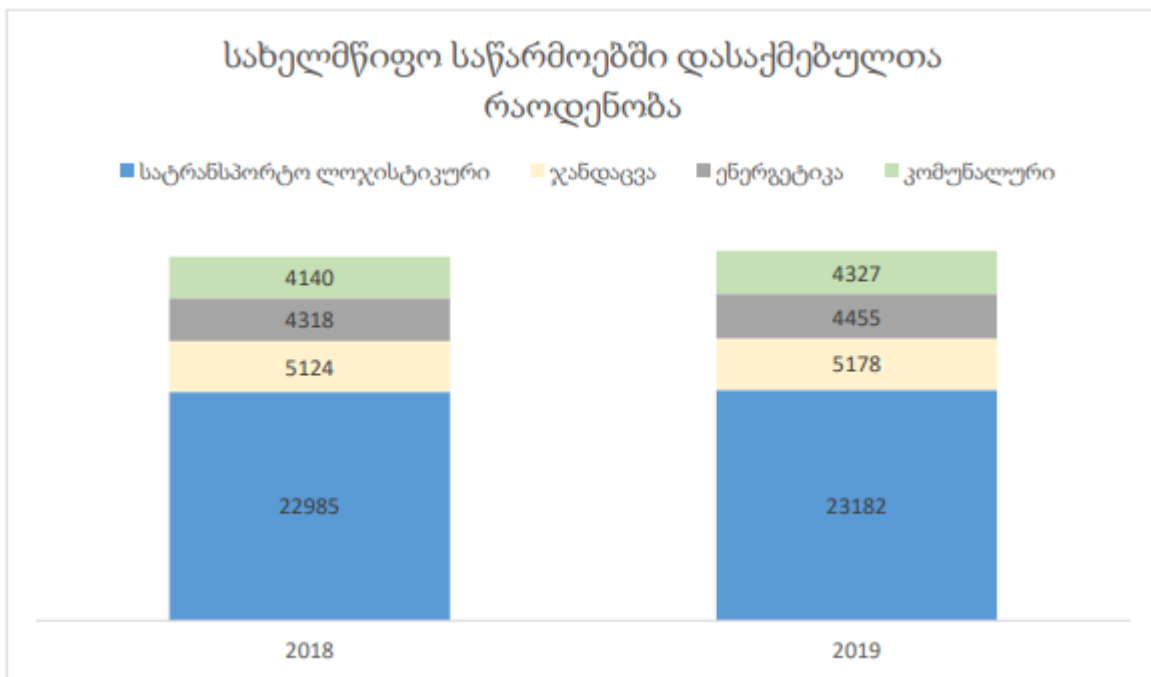


*გარდა თბილისის მერიის მონაცემებისა.

შენიშვნა: ამონარიდი 2021 წლის 22 ნოემბერს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გამოქვეყნებული მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუნდებული ა(ა)იპ-ების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშიდან

სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებულთა და მათი შრომის ანაზღაურების ხარჯების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია 2020 წლის ფინანსური რისკების ანალიზის [დოკუმენტში](#). ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, 2019 წლის მდგომარეობით, სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებული იყო 37,142 პირი. სახელმწიფო კომპანიებში არსებული ფინანსური პრობლემების მიუხედავად, საწარმოთა ყველა დარგის მიხედვით, შენარჩუნებული იყო თანამშრომელთა დასაქმების მზარდი ტენდენცია. კერძოდ, 2019 წელს თანამშრომელთა რიცხოვნობა წინა წელთან შედარებით გაზრდილი იყო დაახლოებით 2%-ით (+575 თანამშრომელი). ასევე, IDFI-ს მიერ [შესწავლილი](#) 14 ყველაზე მაღალი ბრუნვის მქონე სახელმწიფო კომპანიის ფინანსური ანგარიშების მიხედვით, 2019 წელს მათ მიერ თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯი შეადგენდა 428 მილიონ ლარს, რაც 9%-ით აღემატებოდა 2018 წლის მაჩვენებელს (392 მილიონი).

სამწუხაროდ, ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემდგომ პერიოდში გამოქვეყნებულ ფინანსური რისკების ანალიზის დოკუმენტებში სახელმწიფო კომპანიებში დასაქმებულთა კრებსითი მონაცემები აღარ არის ხელმისაწვდომი.



დასკვნა/რეკომენდაციები

საჯარო სექტორში, 2022 წლიდან დაგეგმილი ხელფასების ზრდა მნიშვნელოვან სახელმწიფო რესურსს მოითხოვს, რაც წარმოშობს სახელმწიფო ბიუჯეტის მიმართ ბიუროკრატიული ხარჯების ტვირთის ზრდის აუცილებლობას.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ მიუხედავად შრომის ანაზღაურების საერთო ხარჯების ყოველწლიური ზრდისა, კვლავ მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება საჯარო მოსამსახურეთა სამართლიანი და კონკურენტუნარიანი ანაზღაურების სისტემის უზრუნველყოფა. IDFI მიიჩნევს, რომ აღნიშნულის მთავარ განმაპირობებელ ფაქტორს წარმოადგენს არაოპტიმალური ბიუროკრატიული აპარატის არსებობა, რომლის სათანადო რეფორმირების გარეშე, შეუძლებელია, ერთი მხრივ, ბიუროკრატიული ხარჯების ქვეყანაში არსებულ ეკონომიკურ გამოწვევებთან შესაბამისობაში მოყვანა, ხოლო, მეორე მხრივ, კონკურენტუნარიანი საჯარო მოსამსახურის შენარჩუნება.

ბიუროკრატიული აპარატის არსებული ზომის შენარჩუნების პირობებში ხელისუფლების მიერ დაანონსებული საჯარო სექტორის ხელფასების ყოველწლიური ზრდა, აჩენს ეჭვებს საჯარო სექტორის ლოიალურობის მოპოვების მცდელობასთან დაკავშირებით. ბიუროკრატიული აპარატის მონაცემების ანალიზის მიხედვით, განსაკუთრებით პრობლემურად შესაძლებელია შეფასდეს სახელმწიფო და მუნიციპალური სსიპ-ების და ა(ა)იპების თანამშრომელთა არაგონივრულად მაღალი მაჩვენებლები და ამ უწყებებში დასაქმებულ პირთა ზრდის ტენდენცია. ასევე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმების არსებული პრაქტიკა და მათი ანაზღაურების ყოველწლიურად მზარდი ხარჯები.

IDFI მიიჩნევს, რომ საჯარო სექტორში დაგეგმილი ხელფასების ზრდით მოსალოდნელი ბიუჯეტის ტვირთის შემსუბუქებისათვის და სახელფასო ზრდის სამართლიანი პროცესის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანია შემდეგი გარემოებების გათვალისწინება:

- საჯარო სექტორში ხელფასების ზრდა განხორციელდეს იმ ზღვრული მოცულობით, რაც არ გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტში შრომის ანაზღაურების ხარჯების ტვირთის ზრდას. მათ შორის განხილულ იქნას ბიუროკრატიული აპარატის მაქსიმალური ოპტიმიზაციით, თანხების გამოთავისუფლების შესაძლებლობები.
- საჯარო სექტორში ხელფასები გაიზარდოს შრომის ბაზრის დეტალური შესწავლით გამოვლენილი საჭიროებების გათვალისწინებით და არა ყველა დასაქმებულზე თანაბარი პროპორციულობით. აღნიშნულის უზრუნველყოფის მიზნით, განხილულ იქნას საბაზისო სარგოსთან ერთად, კონკრეტული უწყებების დონეზე განსაზღვრული კოეფიციენტების / ყოველთვიური სარგოების შესატყვისი ცვლილებების შესაძლებლობები.
- საქართველოს ხელისუფლებამ (როგორც ცენტრალურ ისე ადგილობრივ დონეზე) უზრუნველყოს ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმიზაცია. მათ შორის, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმოს სახელმწიფო და მუნიციპალური სსიპ-ების და ა(ა)იპების თანამშრომელთა არაგონივრულად მაღალ მაჩვენებლებს, ხელშეკრულებით დასაქმების არსებულ პრაქტიკას და სხვა.

- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გაააქტიუროს საქართველოს ბიუროკრატიული აპარატის და მათ შენახვაზე გაწეული ხარჯების ეფექტიანობის მონიტორინგი, მისი სათანადო ოპტიმიზაციის დონის მიდრეკამდე.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

ტ. შევჩენკოს ქ. 20

ტელ: +995 32 2 921514

ელ-ფოსტა: info@idfi.ge