



British Embassy
Tbilisi



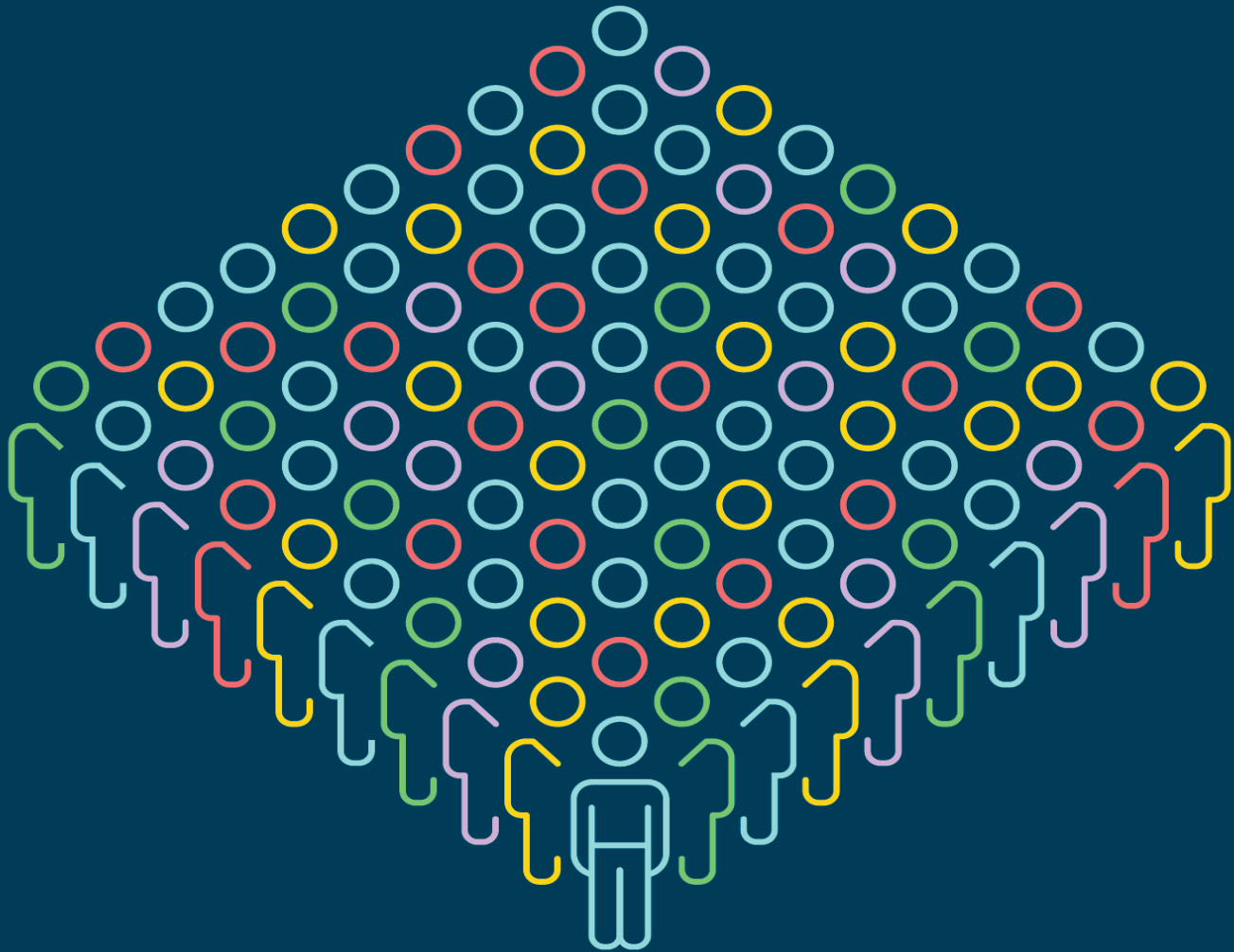
from the British people



Institute for Development
of Freedom of Information



Empowered lives.
Resilient nations.



ბიუროკრატიული სისტემის გამონწვევები საჯარო მმართველობის რეფორმის კონტექსტში

გამოცემულია დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის UK aid-ისა და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მხარდაჭერით. გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის გამოცემის ავტორებს. გამოცემის შინაარსის აღქმა დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობისა და გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) ოფიციალურ პოზიციად დაუშვებელია.

შინაარსი

კვლევის ძირითადი მიგნებები	3
შესავალი	5
მეთოდოლოგია	6
საჯარო სამსახურის რეფორმა	7
საჯარო სამსახურის სისტემა	8
დასაქმება საჯარო სამსახურში	11
კონკურსი	12
ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულება	14
გათავისუფლება	15
სახელმწიფო სექტორის ბიუროკრატიული აპარატი	17
ბიუროკრატიული სისტემის ხარჯები	32
შრომის ანაზღაურება	34
საქართველოს მთავრობას დაქვემდებარებული უწყებები	40
საქართველოს პარლამენტი	52
საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	54
დამოუკიდებელი დაწესებულებები	56
ადგილობრივი თვითმმართველობები	62
საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი	66
ავტოპარკი	74
სახელმწიფო აპარატის სამივლინებო, წარმომადგენლობითი და სატელეკომუნიკაციო ხარჯები	87
ბიუროკრატიის მმართველობის საერთაშორისო სტანდარტები	106
საერთაშორისო პრაქტიკა - გაერთიანებული სამეფო	108
დასკვნა	125
რეკომენდაციები	125

დანართები:

- დანართი 1 - საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული თანამშრომლები
- დანართი 2 - საშტატო თანამშრომლებზე გაცემული პრემიები და დანამატები
- დანართი 3 - შტატგარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურება
- დანართი 4 - საჯარო დაწესებულებების მიერ საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯები
- დანართი 5 - საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლობითი ხარჯები
- დანართი 6 - საჯარო დაწესებულებების სამივლინებო ხარჯები
- დანართი 7 - საჯარო დაწესებულებების სატელეკომუნიკაციო ხარჯები

კვლევის ძირითადი მიგნებები

საქართველოს ბიუროკრატიული სისტემის ანალიზი ნათლად აჩვენებს, რომ ბოლო წლებში საქართველოს ხელისუფლებამ კონკრეტული მიმართულებით (ავტოპარკი, საწვავის მოხმარება, დასაქმებულთა ოდენობა ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებში) მოახდინა ბიუროკრატიული ხარჯების მნიშვნელოვანი ოპტიმიზაცია, თუმცა გამოწვევად კვლავ რჩება ბიუროკრატიის ხარჯების ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორც არის სამართლიანი და დაბალანსებული ანაზღაურების სისტემა, სახელმწიფო სსიპ-ებისა და ააიპ-ებში დასაქმებულთა რაოდენობა და მათი ფუნქცია მოვალეობები, შტატგარეშე თანამშრომელთა დასაქმების და ანაზღაურების წესები. მიუხედავად დადებითი ტენდენციებისა, საქართველოს ბიუროკრატიული აპარატის ზომა და მის უზრუნველყოფაზე გაწეული ხარჯები მნიშვნელოვნად აჭარბებს საქართველოს ეკონომიკურ შესაძლებლობებს და საჭიროებს შემდგომ ოპტიმიზაციას.

დღეის მდგომარეობით, საქართველოს ბიუროკრატიული აპარატის ზომის და ხარჯების ფარდობითი მაჩვენებლები (სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა წილი საერთო დასაქმებულებში, ბიუროკრატიული ხარჯების წილი საერთო ხარჯებთან), ხშირ შემთხვევაში, ჩამორჩება ევროპის განვითარებული ქვეყნების მაჩვენებლებს. ამასთან, 2011-2016 წლების სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, საქართველოს მსგავსი ფარდობითი მაჩვენებლები დადებითი ტენდენციით ხასიათდება. მაგალითად, საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტის მონაცემების მიხედვით, ბიუროკრატიული ხარჯების ნომინალური მაჩვენებლები ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იზრდება, თუმცა მისი ტვირთი ბიუჯეტის და ეკონომიკის მიმართ მცირდება. კერძოდ, ბოლო 6 წლის განმავლობაში, ბიუროკრატიული ხარჯი დაახლოებით 800 მილიონი ლარით გაიზარდა, თუმცა მისი წილი ბიუჯეტის საერთო ხარჯებთან მიმართებით დაახლოებით 6%-ით, ხოლო მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით დაახლოებით 0,3%-ით შემცირდა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში დაქირავებით დასაქმებულთა შორის სახელმწიფო სექტორის წილი ყოველწლიურად გარკვეულწილად მცირდება, კონკრეტულ უწყებებში არსებული პრაქტიკა აჩენს კითხვებს ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმალურ ზომასთან დაკავშირებით. განსაკუთრებით პრობლემურია სახელმწიფო და მუნიციპალური სსიპ-ების და ა(ა)იპების თანამშრომელთა არაგონივრულად მაღალი მაჩვენებლები და ამ უწყებებში დასაქმებულ პირთა ზრდის ტენდენცია. მაგალითად, მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ების თანამშრომელთა რიცხვი 2015 წლის მდგომარეობით, 2011 წელთან შედარებით, დაახლოებით გაორმაგებულია და 51 828 თანამშრომელს შეადგენს. მსგავსი უწყებების შექმნის კრიტერიუმები საქართველოს კანონმდებლობით მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული, რაც დუბლირებული უფლებამოსილების მქონე უწყებების არსებობას არ გამორიცხავს.

ბიუროკრატიული აპარატის მნიშვნელოვან გამოწვევად შეიძლება შეფასდეს სახელმწიფო სექტორში შტატგარეშე თანამშრომლების დასაქმების არსებული პრაქტიკაც. კერძოდ, ხშირია შემთხვევები, როდესაც საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულ შტატგარეშე თანამშრომელთა ოდენობა მნიშვნელოვნად აჭარბებს საქართველოს კანონმდებლობით დაწესებულ ზღვრებს.

საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში 2011-2016 წლებში ბიუროკრატიული ხარჯების თვალსაზრისით არსებული პრაქტიკის შესწავლით ნათლად გამოჩნდა, რომ მოუწესრიგებელი

სისტემა და შესაბამისი კონტროლის არ არსებობა, ხშირ შემთხვევაში, განაპირობებს არარაციონალურ ხარჯებს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია შრომის ანაზღაურების დაუბალანსებელი და გაუმჭვირვალე სისტემა, რომლის ჩამოყალიბებასაც ხელს უწყობდა წლების განმავლობაში დაუსაბუთებელი პრემიებისა თუ სახელფასო დანამატების გაცემის პრაქტიკა; სახელმწიფო სექტორის ძვირადღირებული ავტოპარკი; კონკრეტული უწყებების შემთხვევაში შეუსაბამოდ მაღალი წარმომადგენლობითი და სამივლინებო ხარჯების გაწევის შემთხვევები; და სხვ.

ადმინისტრაციული ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით, ბოლო წლებში, საქართველოს ხელისუფლებამ მნიშვნელოვანი ვალდებულებები აიღო, როგორცაა საქართველოს შრომის ანაზღაურების შესახებ ახალი კანონის შემუშავება და სახელმწიფო ავტოპარკის ოპტიმიზაცია. სამწუხაროდ, ამ ვალდებულებების შესრულების პროცესი მნიშვნელოვანი შეფერხებებით მიმდინარეობს. მაგალითად, შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონის პროექტის საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენამ დაახლოებით ერთი წლით დაიგვიანა. მიუხედავად იმისა, რომ მისასაღებელია ახალი კანონპროექტით შემოთავაზებული ცვლილებები და შრომის ანაზღაურების სისტემის კონკრეტულ ჩარჩოში მოქცევა, მნიშვნელოვანია, ყურადღების გამახვილება იმ ნაკლოვანებებზე, რომლებიც თავს იჩენენ კანონპროექტის პირველად ვერსიაში. შემოთავაზებულ პროექტში ძირითადი ხარვეზები ეხება კანონის მოქმედების შეზღუდვებს, კოეფიციენტების კატეგორიების ზღვრულ ოდენობებში არსებულ განსხვავებებს და სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირებისთვის პრემიებისა და დანამატების გაცემის წესს.

საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წელს დაწყებული სახელმწიფო ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესის დასრულების თარიღად მითითებული იყო 2016 წელი, თუმცა კვლევის პერიოდში კომისიის მიერ განხილული და დამტკიცებულია მხოლოდ 5 სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დაწესებული შეზღუდვების შედეგად, 2014 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად შემცირდა საჯარო დაწესებულებების მიერ შეუსაბამოდ მაღალი ფასის ღირებულების ავტომობილების შეძენის შემთხვევები, თუმცა გამოწვევად რჩება ავტოსატრანსპორტო საშუალებების უსასყიდლოდ გადაცემის შემთხვევები, რაც არ არის მოწესრიგებული მოქმედი კანონმდებლობით და აჩენს საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალური განკარგვის და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკებს.

ბოლო წლებში, ბიუროკრატიული ხარჯების შემცირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია საწვავის მოხმარებაზე კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმების დანერგვის პროცესის გააქტიურება, რაც საწვავის, დადგენილი ლიმიტის ფარგლებში, ე.წ. ჩიპების საშუალებით ათვისებაში გამოიხატება. თუმცა, კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება სამსახურეობრივი ავტომობილებით არამიზნობრივი გამოყენების კონტროლის სისუსტეები. ერთიანი სახელმწიფო ავტოპარკის ბრიტანული მოდელი რაციონალური და ეფექტური სისტემის კარგი მაგალითია. საქართველოში ასეთი უნიფიცირებული სისტემა შეამცირებდა სახელმწიფო ავტომობილების არაჯეროვნად გამოყენების შემთხვევებს.

საჯარო დაწესებულებების სამივლინებო, წარმომადგენლობითი და სატელეკომუნიკაციო ხარჯების შედარება ნათლად მეტყველებს იმ გარემოებაზე, რომ რეგულირების და საბიუჯეტო სახსრების მკაცრი აღრიცხვის არ არსებობის პირობებში სახელმწიფო ბიუროკრატიის მიერ მივლინებებზე და წარმომადგენლობით ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯები ხშირ შემთხვევაში არ მცირდება, ხოლო რეგულირების პირობებში სატელეკომუნიკაციო ხარჯების თვალსაზრისით

2011 წლის შემდეგ მთლიანობაში კლების ტენდენციები შეინიშნება. ამის ფონზე, სამართლებრივი რეგულირების არ არსებობის პირობებში, 2016 წელს, ბოლო 6 წლის განმავლობაში წარმომადგენლობით ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა რაც ცალსახად მიანიშნებს ამ სფეროს მოწესრიგების აუცილებლობაზე.

შესავალი

ბიუროკრატია არის სახელმწიფო ადმინისტრირების ფორმა, როდესაც საჯარო მოხელეები ახორციელებენ სახელმწიფოს მართვას დაწესებული ინსტრუქციული ჩარჩოებისა და პროცედურების შესაბამისად. ბიუროკრატიული აპარატის შენახვას სახელმწიფო საკუთარი სახსრებით უზრუნველყოფს. შესაბამისად, საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებული ბიუროკრატიული სისტემა იყოს მაქსიმალურად ეფექტიანი და მოქნილი.

ბიუროკრატიული აპარატის იდეალურ ზომად მიიჩნევა საჯარო სექტორში დასაქმებულთა ის მინიმალური ოდენობა, რომელიც საკმარისია სახელმწიფოს პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სხვა სტრატეგიული მიზნების ეფექტიანი შესრულებისთვის.

სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემების მიხედვით, საქართველოში 2016 წლის მდგომარეობით სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულია 262,2 ათასი ადამიანი, რაც საერთო დასაქმებულთა 14,9%-ს შეადგენს.¹ მიუხედავად იმისა, რომ ეს მაჩვენებელი ხშირ შემთხვევაში ჩამორჩება ევროპის განვითარებული სახელმწიფოების მაჩვენებლებს, საქართველოს ბიუროკრატიული აპარატის ზომა და მის შენახვაზე გაწეული ხარჯები არაერთხელ გამხდარა საზოგადოების კრიტიკის საგანი.

2014 წელს, საქართველოში დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება, რომლის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი საჯარო სამსახურში არსებული ადამიანური რესურსების და საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობის ამაღლება იყო. რეფორმის საწყის ეტაპზე საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი და პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია.

2017 წლიდან საქართველოში მოქმედებს ახალი კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. ახალი კანონის მიღება იყო საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი, რომელმაც ახალი მიდგომები ჩამოაყალიბა საჯარო სამსახურში. ძველმა კანონმა, რომელიც 1998 წლიდან მოქმედებდა, მრავალი ფრაგმენტული ცვლილება განიცადა, თუმცა აქამდე სისტემური, კონკრეტულ მიზნებზე დაფუძნებული და შედეგზე ორიენტირებული ცვლილებები არ შემუშავებულა.

ახალი კანონის მიღების საჭიროება სწორედ სისტემური და თანმიმდევრული ცვლილების აუცილებლობამ წარმოშო. მის მიზნად კი პროფესიული, დამსახურებაზე დაფუძნებული

¹ დასაქმებულთა განაწილება ინსტიტუციური სექტორების მიხედვით, საქსტატი, 2016. - http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo

საჯარო სამსახურის შექმნა განისაზღვრა. ახალ კანონში გაიწერა საჯარო სამსახურის უწყვეტობისა და მთლიანობის პრინციპებიც, რომლის მიზანია დაცული დასაქმების პირობების შექმნა საჯარო მოხელეებისთვის და საჯარო სამსახურის პოლიტიკური გავლენისგან გათავისუფლება.

მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ ნაადრევია იმაზე მსჯელობა, თუ კონკრეტულად რა შედეგს მოიტანს საჯარო სამსახურის ახალი სისტემა, აუცილებელია, რომ სწორედ რეფორმის საწყის ეტაპზე შეფასდეს საჯარო სამსახურში დღეს არსებული მდგომარეობა, მისი გამოწვევები და ხარვეზები, რათა მომავალში შესაძლებელი იყოს რეფორმის წარმატების შეფასება. საჯარო სამსახურის რეფორმის სამომავლო პერსპექტივებს კი გაერთიანებული სამეფოს სისტემის - ერთ-ერთი საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის - მიმოხილვა დაგვანახებს.

პოლიტიკის დოკუმენტის პირველი ნაწილი აღწერს საქართველოში მოქმედ საჯარო სამსახურის სისტემას. იგი იწყება საჯარო სამსახურის რეფორმის, მისი პრინციპების, მიზნებისა და მანამდე მოქმედი რეგულირებების მიმოხილვით. ამის შემდეგ, გაანალიზებულია საჯარო სამსახურში საქმიანობის, დასაქმებისა და გათავისუფლების ძირითადი საკითხები. ქართული მოდელის და რეფორმის ანალიზს თან ახლავს 2011-2016 წლებში სახელმწიფო ბიუროკრატის განვითარებისა და მასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ხარჯების პრაქტიკული მაჩვენებლები. კერძოდ, დოკუმენტი მიმოიხილავს 2011-2016 წლებში სახელმწიფო უწყებებში დასაქმებული თანამშრომლების, შრომის ანაზღაურების, სამივლინებო, წარმომადგენლობითი, ავტოპარკის და სატელეკომუნიკაციო ხარჯების ტენდენციებს. ბიუროკრატიული ხარჯები სახელმწიფო ბიუჯეტთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი კომპონენტია, რომლის სწორი და ეფექტიანი რეგულირება მთლიანი სისტემის ეფექტიანობას უწყობს ხელს.

დოკუმენტის მეორე ნაწილი მიმოიხილავს საერთაშორისო სტანდარტებსა და ჩარჩოს, რასაც საერთაშორისო პრაქტიკის, კონკრეტულად კი გაერთიანებული სამეფოს საჯარო სამსახურის ანალიზი მოსდევს. კვლევაში მოცემულია აგრეთვე, გაერთიანებული სამეფოსა და საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემების ზოგადი შედარება. ბოლოს კი წარმოდგენილია “ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები.

მეთოდოლოგია

პოლიტიკის დოკუმენტში მიმოიხილულია საქართველოში არსებული ბიუროკრატიული სისტემის გამოწვევები საჯარო მმართველობის რეფორმის კონტექსტში. დოკუმენტის შედგენისას გაანალიზდა საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა და საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში მიმდინარე ცვლილებები.

დოკუმენტში შესწავლილია 2011-2016 წლებში საჯარო სექტორში ბიუროკრატიული აპარატის განვითარებისა და მასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ხარჯების ტენდენციები და პრაქტიკა. ამ ინფორმაციის მოპოვება შესაძლებელი გახდა, ადმინისტრაციულ ორგანოებში საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნების გაგზავნის საშუალებით.

კერძოდ, კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, IDFI-მ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ განცხადებებით მიმართა 250 საჯარო დაწესებულებას, მათ შორის: საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციას, საქართველოს მთავრობას, სამინისტროებს და

მათ დაქვემდებარებულ უწყებებს, რეგიონულ ორგანოებს (მერია/გამგეობა, საკრებულო, გუბერნატორის ადმინისტრაცია), და სხვადასხვა დამოუკიდებელ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებსა და მარეგულირებელ კომისიებს.

ამასთან, საქართველოში 2013 წლიდან დამკვიდრებული ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების სტანდარტმა IDFI-ის საშუალება მისცა კვლევისთვის რელევანტური სხვადასხვა ინფორმაცია მოეპოვებინა კონკრეტული საჯარო დაწესებულებების ვებგვერდებიდანაც.

საჯარო ინფორმაციის დამუშავების და ვებგვერდების მონიტორინგის შედეგად, შესაძლებელი გახდა კვლევაში არსებულ თითოეულ საკითხთან (დასაქმება საჯარო სექტორში, შრომის ანაზღაურება, სამივლინებო ხარჯები, წარმომადგენლობითი ხარჯები, ავტოპარკი, სატელეკომუნიკაციო ხარჯები) დაკავშირებით 2011-2016 წლების შედარებითი ანალიზისა და ტენდენციების წარმოდგენა.

ოფიციალური მონაცემების ანალიზის შედეგად, პოლიტიკის დოკუმენტში, არსებული პრაქტიკის საილუსტრაციოდ, შეირჩა ისეთი უწყებები, რომელთა მაგალითიც მეტი თვალსაჩინოებით წარმოადგენდა საქართველოში არსებული ბიუროკრატიული სისტემის პრობლემებსა და გამოწვევებს.

პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილი დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებული სამეფოს პრაქტიკის შესწავლა მოხდა ბრიტანეთის სახელმწიფო სამსახურის ელექტრონულ რესურსზე ხელმისაწვდომი დოკუმენტაციაზე დაყრდნობით.

საჯარო სამსახურის რეფორმა

საქართველოში საჯარო სამსახურში დასაქმების წესები რეგულირდება საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“, რომელიც ძალაში 2017 წლის ივლისიდან შევიდა.² ამ კანონისთვის განისაზღვრა გარდამავალი პერიოდი 2017 წლის 1 ივლისიდან 31 დეკემბრამდე. კანონი შემუშავდა 2014 წელს მიღებული საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შესაბამისად.³ მანამდე, საქართველოში მოქმედებდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის კანონი.⁴ ახალი კანონისა და რეფორმის ანალიზი IDFI-მ 2016 წელს გამოაქვეყნა, სადაც განხილულია, როგორც ცვლილებები, ასევე შეფასებულია რეფორმის შესაბამისად შემოთავაზებული სიახლეები.⁵

საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის აუცილებლობა წარმოშვა მთელმა რიგმა გამოწვევებმა საჯარო სამსახურში. 1997 წლიდან მოყოლებული, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონს საფუძვლიანი ცვლილებები არ განუცდია. ის ფრაგმენტული ცვლილებები, რაც კანონში

² საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015

³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #627, საჯარო სამსახურის რეფორმის [კონცეფციის](#) დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014

⁴ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 1997

⁵ საჯარო სამსახურის რეფორმის [ანალიზი](#), IDFI, 2016

ხორციელდებოდა, მხოლოდ მოკლევადიანი შედეგის მიღწევაზე იყო ორიენტირებული და ვერ აგვარებდა კადრების გადინების, საჯარო სამსახურის პოლიტიზების, საჯარო სამსახურის არაეფექტურობის, საჯარო სამსახურში კორუფციის (მათ შორის ნეპოტიზმის) პრობლემებს. სწორედ ამ გამოწვევების აღმოფხვრა გაიწერა საჯარო სამსახურის რეფორმის მთავარ მიზნებად, საჯარო სამსახურის მუდმივობის, მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებისა და პროფესიონალიზმის ხელშეწყობასთან ერთად. რეფორმის კონცეფციის შემუშავების შემდეგ, მთავრობის ადმინისტრაციამ შეიმუშავა „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020“, რომელიც საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიან პოლიტიკას გასაზღვრავს.

საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის მიზნებად განისაზღვრა ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც დაფუძნებულია მერიტოკრატიულ პრინციპზე. ახალი კანონი შემუშავდა იმისათვის, რომ ხელი შეეწყოს ერთიანი, მიუკერძოებელი, პროფესიონალური და პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისთვის. კანონით გარანტირებული უნდა გახდეს სახელმწიფო სამსახურში უვადო დასაქმება, სამსახურში აყვანისთვის დამსახურებაზე დაფუძნებული შერჩევის პროცესის უზრუნველყოფა და კარიერული წინსვლის შესაძლებლობის გაძლიერება.⁶

დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური გულისხმობს მოხელის სამსახურში მიღებისა და მისი კარიერული განვითარების შესახებ გადაწყვეტილებების მიუკერძოებლად მიღებას, მოხელის კომპეტენციასა და სამუშაოს შესრულების უნარის სამართლიანი და გამჭვირვალე შეფასების საფუძველზე, რომლის მიზანიც საუკეთესო კანდიდატის შერჩევაა.⁷

საჯარო სამსახურის სხვა პრინციპები ახალი კანონის მე-2 თავშია განხილული. მათი ჩამონათვალი ასე გამოიყურება: კანონიერება, ერთგულება, კანონის წინაშე თანასწორობა, ეკონომიურობა და ეფექტიანობა, მიუკერძოებლობა, საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა, ანგარიშვალდებულება, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, კარიერული განვითარება, გამჭვირვალობა და ღიაობა, მოხელის სამართლებრივი და სოციალური დაცვა.⁸

საჯარო სამსახურის სისტემა

პირველ რიგში, უნდა განვიხილოთ ის ცვლილებები, რომელსაც საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი გვთავაზობს ძველ კანონთან მიმართებით. ძველი კანონის მე-5 მუხლი აყალიბებდა საჯარო მოსამსახურის ოთხ სახეს: **სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები, მოხელეები, დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეები.**⁹ კანონი ასევე გვთავაზობდა განმარტებებს მოსამსახურეთა სახეებისთვის. კერძოდ, კანონის თანახმად, მოხელე იყო სახაზინო დაწესებულების საშტატო თანამდებობაზე არჩეული ან დანიშნული პირი; დამხმარე მოსამსახურე იყო შრომითი ხელშეკრულებით დაწესებულებაში მიღებული ტექნიკური მუშაკი;

⁶ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #627, საჯარო სამსახურის რეფორმის [კონცეფციის](#) დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014, გვ. 5-6

⁷ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, თავი II

⁸ იქვე

⁹ იქვე, მუხლი 5

ხოლო, შტატგარეშე მოსამსახურე იყო პირი, რომელიც სამსახურში ინიშნებოდა ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღებოდა არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად.¹⁰

სწორედ ეს ჩანაწერებია შეფასებული საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაში, როგორც ბუნდოვანი და არასრულყოფილი. ამასთან, ხარვეზიანი იყო მოხელის განმარტება, ხოლო, შტატგარეშე მოსამსახურის საჯარო მოსამსახურის სახედ ყოფნა მიზანშეუწონელი. გარდა ამისა, კანონი ნათლად არ განსაზღვრავდა საჯარო მოსამსახურის სახეებს და არ არეგულირებდა მათ საქმიანობას.¹¹

ახალი კანონის შესაბამისად მოხდა სახელმწიფო და საჯარო მოსამსახურეთა ცნებების ჩამოყალიბება:

- **სახელმწიფო სამსახური** მოიცავს იმ თანამდებობებზე საქმიანობას, რომლებიც ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე, სახელმწიფო თავდაცვას.
- **საჯარო სამსახური** კი აერთიანებს სახელმწიფო სამსახურში, მუნიციპალიტეტის ორგანოებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობას (გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ წევრობაზე დაფუძნებულ და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა), ასევე, საქმიანობას პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის სათათბირო ორგანოების აპარატებში, ეროვნული ბანკის აპარატში, ბიზნესომბუდსმენის აპარატში, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატში, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატში, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიების აპარატებში, სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციაში საქმიანობას.

ახალი კანონის თანახმად, სახელმწიფო მოსამსახურე არჩევით ან დანიშვნით მიიღება სახელმწიფო სამსახურში. ხოლო, საჯარო მოსამსახურეთა სახეებია: **პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე (მოხელე), ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.**

„პროფესიული საჯარო მოხელე“ არის ახალი ტერმინი, რომელიც კანონმა დაამკვიდრა. ამ გზით მოხდა პროფესიული საჯარო მოხელეების და საჯარო სამსახურში სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში საქმიანობის გამიჯვნა. პროფესიული საჯარო მოხელე უვადოდ ინიშნება საჯარო დაწესებულებაში, მაშინ როდესაც შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი დროებით ან არამუდმივ ამოცანებს ასრულებს, ხოლო ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის პოზიცია პირდაპირ კავშირშია სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთან, ეხმარება მას და მისი უფლებამოსილების ვადით ინიშნება. სახელშეკრულებო ურთიერთობამ (შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები) ჩაანაცვლა საჯარო სამსახურში დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეთა საქმიანობა. სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში მოხელეებთან შრომითი

¹⁰ იქვე, მუხლი 6-8

¹¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #627, საჯარო სამსახურის რეფორმის [კონცეფციის](#) დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014, 2. საჯარო სამსახურის კანონის მოქმედების სფერო, ბ) არსებული პრობლემები, გვ. 6

ურთიერთობები დარეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს შრომის კოდექსით“.¹²

მნიშვნელოვანია, რომ ახალი კანონი აღარ ითვალისწინებს საჯარო მოხელის მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტს. ძველი კანონის შესაბამისად, მოვალეობის შემსრულებლად პირი ითვლებოდა კონკურსის წესით თანამდებობაზე დანიშვნამდე. მოვალეობის შემსრულებლად დანიშვნა თანამდებობის პირების ვაკანტურ თანამდებობაზე არაუმეტეს ერთი წლის ვადით იყო შესაძლებელი, ხოლო სხვა თანამდებობებზე არა უმეტეს 3 თვის ვადით.¹³

ახალი კანონის მიხედვით, საჯარო მოხელეებად ითვლებიან საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში (სსიპ) დასაქმებული პირებიც; თუმცა, გარდამავალ პერიოდში სსიპ-ებში დასაქმებულ პირებზე კვლავ ძველი კანონით მოქმედი რეგულირება ვრცელდება. ძველი კანონის მიხედვით, სსიპ-ებში დასაქმებული პირები საჯარო მოხელეებად არ ითვლებოდნენ. მათზე მხოლოდ კანონით გაწერილი კონკურსის წესები ვრცელდებოდა.

ახალ კანონში საჯარო მოსამსახურეთა სახეები ცალ-ცალკეა განმარტებული:

- **მოხელე** არის საჯარო სამსახურის საშტატო თანამდებობაზე უვადოდ დანიშნული პირი, რომელიც ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას;
- **ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი** ხელს უწყობს სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობის პირს დარგობრივ-სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევს გზით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით;
- **შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი** ასრულებს საჯარო სამსახურის დამხმარე ან არამუდმივ ამოცანებს;
- **სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირები** არიან საქართველოს პრეზიდენტი, პარლამენტის წევრი, პრემიერ-მინისტრი, მთავრობის სხვა წევრი და მათი მოადგილეები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობის წევრები და მათი მოადგილეები;
- **პოლიტიკური თანამდებობის პირები** არიან სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი და მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, მუნიციპალიტეტის გამგებელი/მერი, გამგებლის/მერის მოადგილე.¹⁴

გარდა ამისა, ახალი კანონი განსაზღვრავს მოხელეთა ოთხ კარიერული საფეხურს - რანგს, რომელთაგან პირველი მაღალი მმართველობითი დონის შესაბამისი რანგია, ხოლო მეოთხე - უმცროსი სპეციალისტის. მეორე და მესამე რანგები ნაწილდება საშუალო მმართველობით და უფროსი სპეციალისტის დონეებისთვის. რანგებში მოხელეთა მიკუთვნება ხდება პასუხისმგებლობის, მოვალეობათა შესრულების სირთულის, კომპეტენციების, აუცილებელი კვალიფიკაციისა და სამუშაო გამოცდილების მიხედვით.¹⁵

¹² იქვე, საჯარო მოხელის ცნება, გვ. 7

¹³ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 1997, მუხლი 30

¹⁴ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 3

¹⁵ იქვე, მუხლი 25

შეფასების შედეგების მიხედვით მოხელეს ასევე შესაძლებელია მიენიჭოს კლასი. მოხელის კლასების საერთო რაოდენობაა 12, რომელთაგან პირველი არის ყველაზე დაბალი, ხოლო მე-12 ყველაზე მაღალი კლასი. კლასის მინიჭების შემთხვევაში მოხელე იღებს სახელფასო დანამატს.¹⁶

დასაქმება საჯარო სამსახურში

საჯარო სამსახურში დასაქმების რეგულირებაც განსხვავებულია ძველი და ახალი კანონის მიხედვით, თუმცა ორივე შემთხვევაში მოხელე განუსაზღვრელი ვადით მიიღება სამსახურში. ძველი კანონის თანახმად, საჯარო სამსახურში მიიღებოდა საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე 21 წლის ასაკიდან, შესაბამისი ცოდნითა და გამოცდილებით.¹⁷ ახალი კანონით, საჯარო სამსახურში მიღების ასაკად 18 წელი განისაზღვრა. ქმედუნარიანობა და სახელმწიფო ენის ცოდნის მოთხოვნა გაწერილია, როგორც ძველ, ისე ახალ კანონში. ძველ კანონთან შედარებით იგივე მოთხოვნებია დადგენილი უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულის სტატუსის მქონე პირისთვის, გარდა ასაკისა - 18 წელი, და იმისა, რომ ასეთი პირის მიღება მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულებითაა დასაშვები.¹⁸

ახალი კანონით, მოხელის სამსახურში მიღებისას მოითხოვება მოხელის სერტიფიკატი - მოხელის ზოგადი უნარებისა და ცოდნის დამადასტურებელი დოკუმენტი, რომელიც გაიცემა სერტიფიცირების წარმატებით გავლის შემდეგ. სერტიფიცირებას ატარებს საჯარო სამსახურის ბიურო, ხოლო სერტიფიკატის მოქმედების ვადა 5 წელია. სერტიფიკატი უვადოა იმ შემთხვევაში, თუ მისი მფლობელი საჯარო სამსახურში დაინიშნა. სერტიფიკატი არ მოეთხოვება მოქმედ და ყოფილ საჯარო მოხელეს, უმაღლესი განათლების მქონე პირს და პირს, რომელმაც წარმატებით ჩააბარა ერთიანი ეროვნული გამოცდები (საგნებში მინიმალური კომპეტენციის ზღვარი გადალახა).¹⁹ თუმცა, გარდამავალ პერიოდში კონკურსში მონაწილე კანდიდატი გათავისუფლებულია სერტიფიკატის წარდგენის ვალდებულებისგან.²⁰

ახალი კანონით, მნიშვნელოვნადაა შემცირებული მოხელის სამსახურში მიღების შეზღუდვის საფუძვლები. მაგალითად, სამსახურში მიღებაზე უარის თქმის საფუძველი აღარ იქნება: შეზღუდული ქმედუნარიანობა, რომელიც სასამართლოს მიერ არის აღიარებული; სამედიცინო დასკვნა ჯანმრთელობის მდგომარეობის შესახებ; ოჯახის წევრის²¹ უშუალო სამსახურებრივი ზედამხედველობა; პატიმრობაში ყოფნა; და უცხო ქვეყნის მოქალაქეობის პრეტენდენტობა.²²

ახალი კანონით, პირის მოხელედ სამსახურში მიღებაზე უარის თქმის საფუძველად რჩება ნასამართლობა, ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობის წარუდგენლობა, სასამართლოს მიერ შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლების ჩამორთმევა და სასამართლოს მიერ მხარდაჭერის მიძღვრება.²³ ამასთან, ახალი კანონით, მოხელედ არ მიიღება პირი, რომელიც

¹⁶ საქართველოს მთავრობის [დადგენილება](#) #219 პროფესიული საჯარო მოხელისთვის მოხელის კლასის მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ, 2017, მუხლი 2,5

¹⁷ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 1997, მუხლი 15

¹⁸ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 27

¹⁹ იქვე, მუხლი 29-32

²⁰ იქვე, მუხლი 126¹

²¹ მშობელი, მეუღლე, და, ძმა, შვილი ან მეუღლის და, ძმა, მშობელი

²² საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 1997, მუხლი 17

²³ ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირი

საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისთვის და ამ შემთხვევიდან გასული არ არის ერთი წელი.²⁴

ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ კანონში 2017 წლის ივლისში განხორციელებულმა ცვლილებებმა განაპირობა ის, რომ ამ ორგანოებში დასაქმება, მათ შორის ანაზღაურება, კლასიფიკაცია, წახალისება, დაწინაურება, დისციპლინური წარმოება, სამუშაოს შეფასება და სხვა აღარ დაექვემდებარება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონს. ამ საკითხების განსაზღვრის უფლებამოსილება მხოლოდ მარეგულირებელ ორგანოს ექნება.²⁵ თუმცა, საკანონმდებლო რეგულირებები ამ ეტაპზე შემუშავებული არ არის. შესაბამისად, ამ ეტაპზე ვერ მოხერხდება ამ კანონმდებლობის გაანალიზება.

კონკურსი

ახალი კანონით არსებითადაა შეცვლილი საჯარო სამსახურში მიღების პირობები. კერძოდ, ღია კონკურსის წესით თანამდებობაზე ინიშნება მხოლოდ მეოთხე რანგის მოხელე. ზემდგომი რანგის მოხელეები (პირველი, მეორე და მესამე) ინიშნებიან დახურული კონკურსის საფუძველზე, ანუ კონკურსში მონაწილეობას მხოლოდ საჯარო სამსახურში დასაქმებული, რეზერვში ჩარიცხული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები იღებენ. ამასთან, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის, დახურულ კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად, მოითხოვება საჯარო სამსახურის სისტემაში არანაკლებ ერთ წლიანი სამუშაო გამოცდილება.

მაღალი რანგის თანამდებობებისთვის ღია კონკურსი მხოლოდ იმ შემთხვევაში ცხადდება, თუ დასანიშნი პირი დახურული კონკურსის შედეგად ვერ შეირჩა.²⁶ ასეთი მიდგომა ეფუძნება საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციას, რომლის მიხედვითაც, პერსონალის გარედან მოზიდვა ეწინააღმდეგება უვადო დასაქმების იდეას.²⁷ საგულისხმოა, რომ ეს წესი გარდამავალ პერიოდში არ მოქმედებს და საჯარო დაწესებულებას შეუძლია ღია კონკურსის საფუძველზე აიყვანოს საჯარო მოხელე პირველ, მეორე და მესამე რანგის ვაკანტურ თანამდებობებზეც.²⁸

ახალი კანონი კონკურსის წესებს საკმაოდ ვრცლად აყალიბებს. საჯარო სამსახურისთვის აქამდე არ არსებობდა ერთიანი სავალდებულო ინსტრუქციები, სამუშაო აღწერილობები, საკვალიფიკაციო მოთხოვნები და კრიტერიუმები, რაც კონკურსისთვის არათანაბარ პირობებს წარმოშობდა.²⁹ ძველ კანონში ვაკანსიის გამოცხადებისას სავალდებულო მოთხოვნა იყო დაწესებულების და პოზიციის დასახელების მითითება და შესასრულებელი სამუშაოს აღწერა.³⁰ ახალი კანონის შესაბამისად, საჯარო სამსახურში აღარ იარსებებს განსხვავებული პოზიციები და

²⁴ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 27

²⁵ „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს [კანონი](#), 2017

²⁶ იქვე, მუხლი 34

²⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #627, საჯარო სამსახურის რეფორმის [კონცეფციის](#) დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014, 4. საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება/შერჩევა, ბ) არსებული პრობლემები, გვ. 11

²⁸ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 126¹

²⁹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #627, საჯარო სამსახურის რეფორმის [კონცეფციის](#) დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014, 4. საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება/შერჩევა, ბ) არსებული პრობლემები, გვ. 11

³⁰ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 1997, მუხლი 31

ვაკანსია მხოლოდ რანგების მიხედვით გამოცხადდება. ამიტომ, ძველი კანონის მოთხოვნები ჩანაცვლდება ვაკანტური თანამდებობისთვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობის, საჭირო მოთხოვნებისა და კვალიფიკაციის, როგორც პიროვნული უნარ-ჩვევების, ისე პროფესიული გამოცდილების ამსახველი დოკუმენტაციის ჩამონათვალთ. განაცხადის წარსადგენად 10 დღიანი ვადა უცვლელი რჩება.³¹

მიუხედავად საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაში არსებული ჩანაწერისა, რომ კონკურსის მხოლოდ ვებგვერდზე გამოცხადება ავიწროებს პოტენციური კვალიფიკაციური კანდიდატების წრეს, რადგან ინტერნეტთან წვდომა მოსახლეობის ნახევარზე მეტს არ აქვს,³² კონკურსის გამოცხადება და მასზე განაცხადის წარდგენა კვლავ მხოლოდ ელექტრონულად იქნება შესაძლებელი საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით.

კანდიდატების მიერ წარდგენილი განცხადებების ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენის შემდეგ, კანდიდატს აფასებს საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობას კი, კომისიის დავალებით, შესაბამისი დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური ამოწმებს.

კომისია იქმნება იმ დაწესებულებაში, რომელსაც ესაჭიროება შესაბამისი მოხელის დასაქმება. ახალი კანონით, დაუშვებელი გახდა დაწესებულების მოადგილის მიერ კომისიის თავმჯდომარეობა, რადგან მათ ხშირად არ ჰქონდათ საკმარისი დრო, ან სათანადო გამოცდილება.³³ ახალი კანონი პირდაპირ აწესებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ თავმჯდომარედ პირველი ან მეორე რანგის მოხელის დანიშვნას, საჯარო სამსახურის ბიუროს თანხმობის გარეშე. ამავდროულად, ბიუროს წარმომადგენელს, უფროსის დავალებით, უფლება აქვს დაესწროს კონკურსს ნებისმიერ საჯარო დაწესებულებაში.³⁴

კომისიის რაოდენობასა და შემადგენლობას თავმჯდომარე განსაზღვრავს. თუმცა, კანონით სავალდებულოა კომისიის შემადგენლობაში იყვნენ დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენელი, იმ სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენელი, რომელშიც გამოცხადებულია შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობა, მოხელეთა დარგობრივი პროფესიული კავშირის წარმომადგენელი (მისი არსებობის შემთხვევაში) და დამოუკიდებელი მოწვეული სპეციალისტი. კომისიის წევრთაგან თავმჯდომარე ნიშნავს მოადგილეს, რომელიც ასევე მის მოვალეობას ასრულებს მისი არყოფნის შემთხვევაში.³⁵ ეს დეტალები არ იყო გაწერილი ძველ კანონში და ის მთლიანად კომისიის თავმჯდომარეს ანდობდა შემადგენლობის განსაზღვრას საჭიროებების მიხედვით.³⁶

საკონკურსო-საატესტაციო კომისია ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მყოფ კანდიდატებს აფასებს კანონით გაწერილი პროცედურის შესაბამისად. კერძოდ, კანდიდატის შეფასება ხდება წერითი ან/და ზეპირი დავალებით და გასაუბრებით.³⁷ კანდიდატის

³¹ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 35

³² საქართველოს მთავრობის დადგენილება #627, საჯარო სამსახურის რეფორმის [კონცეფციის](#) დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014, 4. საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება/შერჩევა, ბ) არსებული პრობლემები, გვ. 11

³³ იქვე, 4. საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება/შერჩევა, ბ) არსებული პრობლემები, გვ. 11

³⁴ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 37

³⁵ იქვე, მუხლი 38

³⁶ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 1997, მუხლი 36¹

³⁷ კანონი ასევე ითვალისწინებს შეფასებას საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეფასების სხვა ფორმებით

შესაფასებლად გამოიყენება წინასწარ შემუშავებული შეფასების ფორმები, რომელსაც კომისია ბიუროს წარუდგენს დასამტკიცებლად. ახალი კანონი ითვალისწინებს ობიექტურობის, მიუკერძოებლობის, თანამიმდევრულობისა და თანაბარი შეფასების კრიტერიუმებს, რომლებსაც კომისია შეფასებისას უნდა დაეყრდნოს. კანდიდატი კი ფასდება მისი სამუშაო გამოცდილების, პროფესიული ცოდნის და შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შესაბამისობით ვაკანტური თანამდებობისთვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობასთან. კომისია ასევე ვალდებულია შეფასების შედეგი დაასაბუთოს და ასახოს სხდომის ოქმში.³⁸

შეფასების შედეგების მიხედვით, კომისია დასანიშნად საუკეთესო კანდიდატს წარადგენს. მას ასევე აქვს შესაძლებლობა უარი თქვას კანდიდატის წარდგენაზე. ამ უკანასკნელ, ან ვაკანტურ თანამდებობაზე განცხადებების წარუდგენლობის შემთხვევაში, კონკურსი ჩაშლილად ითვლება. ნებისმიერი სახის გადაწყვეტილება კანდიდატს ეცნობება ელექტრონულად ან წერილობით.³⁹

ახალი კანონით, სავალდებულო გახდა მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღება და ის 6 თვიდან 12 თვემდე გაიზარდა. გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში მოხელის უშუალო ხელმძღვანელი ამოწმებს მისი პროფესიული უნარებისა და შესაძლებლობების და პიროვნული თვისებების შესაბამისობას დაკავებულ თანამდებობასთან. მოხელის ორჯერ უარყოფითად შეფასებამ შესაძლოა მისი გათავისუფლება გამოიწვიოს.⁴⁰

ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულება

საჯარო სამსახურის შესახებ ახალ კანონში ცალკე თავადაა გამოყოფილი ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების შესახებ რეგულირება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით პირები საჯარო სამსახურში მიიღებიან უკონკურსოდ, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით მიღებისთვის გამარტივებული საჯარო კონკურსი ცხადდება და გადაწყვეტილება უფლებამოსილი პირის მიერ მიიღება მხოლოდ გასაუბრების საფუძველზე. ახალი კანონის მიხედვით, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით პირები კონკრეტულ პოზიციებზე დასაქმდებიან:

- ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე;
- ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი;
- გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი.⁴¹

იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა საქმიანობა პირდაპირ უკავშირდება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის საქმიანობას, მათი ხელშეკრულების ვადაც შეზღუდულია ასეთი თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით. გარდა ვადისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველებია:

- მოქალაქეობის შეწყვეტა;

³⁸ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 41

³⁹ იქვე, მუხლი 42

⁴⁰ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 45

⁴¹ იქვე, მუხლი 78

- დისციპლინური გადაცდომა, რომლისთვისაც სანქციად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრება;
- სხვა თანამდებობაზე გადანიშვნა;
- გარდაცვალება;
- ერთ-ერთი მხარის ინიციატივა;
- წერილობითი შეთანხმება; და
- თანამდებობის პირის უფლებამოსილების შეწყვეტა.⁴²

გათავისუფლება

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის თანახმად, განსაკუთრებით პრობლემური იყო ძველი კანონის რეგულაციები საჯარო მოხელის გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. კონცეფცია ხაზს უსვამს, რომ ეს საკითხი ზედმიწევნით ზუსტ განსაზღვრას საჭიროებს. კერძოდ, არ უნდა იყოს შესაძლებელი მოხელის გათავისუფლება ხელმძღვანელის ან ხელისუფლების ცვლილების გამო. ეს უნდა იყოს კანონით ზუსტად გაწერილი პროცედურის დაცვით განხორციელებული პროცესი და თან უნდა ახლდეს სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიები.

მაგალითად, ძველი კანონი ითვალისწინებდა პირის სამსახურში აღდგენისას მისი გათავისუფლების შემდეგ ამავე თანამდებობაზე დანიშნული პირის გათავისუფლების შესაძლებლობას, რაც თავისთავად გაუმართლებელი პირობა იყო, რადგან, როგორც კონცეფციაშია აღნიშნული, დაუშვებელია პირის უფლების დაცვა სხვისი უფლების დარღვევის გზით.⁴³

მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებია (გარდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის ზემოთ ჩამოთვლილი საფუძვლებისა):

- სასამართლოს მიერ შეზღუდულ ქმედუნარიანად აღიარება;
- გარდაცვლილად აღიარება;
- უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება;
- მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა;
- გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა;
- შეფასებისას (რომელიც წელიწადში ერთხელ ტარდება)⁴⁴ ზედიზედ ორჯერ არადამაკმაყოფილებელი შედეგის მიღება;
- ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება;

⁴² იქვე, მუხლი 82

⁴³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #627, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, 2014, 7. საჯარო სამსახურის მართვა, 7.3. სამართლებრივი დაცვის გარანტიები, გვ. 23

⁴⁴ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015, მუხლი 53

- პირადი განცხადება;
- საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია;
- ლიკვიდაცია ან/და შერწყმის გამო შტატების შემცირება;
- ჯანმრთელობის მდგომარეობა ან/და ხანგრძლივი შრომისუუნარობა;
- „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნათა დარღვევა.⁴⁵

ძველი კანონისგან განსხვავებით, ახალი კანონი სამსახურის ლიკვიდაციის და შტატების შემცირების გამო გათავისუფლების შემთხვევაში დამატებით გარანტიებს ითვალისწინებს. ახალი კანონით ლიკვიდაციის, რეორგანიზაციის და შერწყმის შედეგად სამსახურიდან გათავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ შეუძლებელია მოხელის მობილობა. მობილობა გულისხმობს მის გადაყვანას ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო, თუ ეს შეუძლებელია, მაშინ - უფრო დაბალ თანამდებობაზე, კომპეტენციის გათვალისწინებით.

თუ მობილობა შეუძლებელია, მოხელე ირიცხება რეზერვში და ეძლევა კომპენსაცია სამი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.⁴⁶ გარდა ამისა, ასეთ შემთხვევაში, არ წყდება მოხელის სტატუსი მისი რეზერვში ყოფნის ვადის გასვლამდე. რეზერვში ყოფნის ვადა განისაზღვრება 2 წლით და ამ პერიოდის განმავლობაში მოხელეს უფლება აქვს მიიღოს მონაწილეობა დახურულ კონკურსებში. ამასთან, ახალ კანონში ნათლად განიმარტა რეორგანიზაციის, შერწყმისა და ლიკვიდაციის არსი, მიზანი და პროცესი.⁴⁷ ძველ კანონში კი მხოლოდ აღნიშვნა იყო, რომ ამ საფუძვლებით შესაძლებელია მოხელის გათავისუფლება.⁴⁸

საჯარო სამსახურის ახალი კანონი არ ითვალისწინებს დასაქმების შემდგომ რეგულირებებს („მბრუნავი კარი“), როგორც ეს მაგალითად ბრიტანეთის შემთხვევაში გათვალისწინებული. „მბრუნავი კარის“ წესების არარსებობა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) მეოთხე რაუნდის ანგარიშში შეფასებულია, როგორც კორუფციული რისკების ხელშეწყობის ერთ-ერთი ფაქტორი.⁴⁹ ამავე ანგარიშში საქართველოსთვის მიცემული რეკომენდაციაა კანონში გაიწეროს დასაქმების შემდგომი („მბრუნავი კარი“) შეზღუდვები მინისტრებისათვის და შემუშავდეს ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმები.⁵⁰

⁴⁵ იქვე, მუხლი 107-111

⁴⁶ იქვე, მუხლი 52

⁴⁷ იქვე, მუხლი 102-104

⁴⁸ საქართველოს [კანონი](#) საჯარო სამსახურის შესახებ, 1997, მუხლი 96-97

⁴⁹ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი, მეოთხე რაუნდის [ანგარიში](#), საქართველო, 2016, თავი 1. ანტიკორუფციული პოლიტიკა, 1.1. ძირითადი ანტიკორუფციული რეფორმები და კორუფციის ტენდენციები, გვ. 17

⁵⁰ იქვე, თავი 2. კორუფციის პრევენცია, 2.2. პოლიტიკური თანამდებობის პირების კეთილსინდისიერება, რეკომენდაცია 11, გვ. 40

სახელმწიფო სექტორის ბიუროკრატიული აპარატი

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი აწესრიგებს საჯარო სამსახურში დასაქმების საკითხებს, თუმცა კანონის მოქმედების მიღმა რჩება სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელთა საქმიანობაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება. ბიუროკრატიული სისტემის სრულფასოვანი შეფასებისთვის ასევე მნიშვნელოვანია სახელმწიფო დაფინანსებაზე მყოფ ისეთ დაწესებულებებში დასაქმებული პირთა რაოდენობის ანალიზი, რომლებიც არ წარმოადგენენ საჯარო მოსამსახურეებს. მაგალითად, ბიუროკრატიული სისტემის მნიშვნელოვან გამოწვევად შეიძლება შეფასდეს მთელი რიგი სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების არსებობა, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში დუბლირებულ უფლებამოსილებებს ასრულებენ.

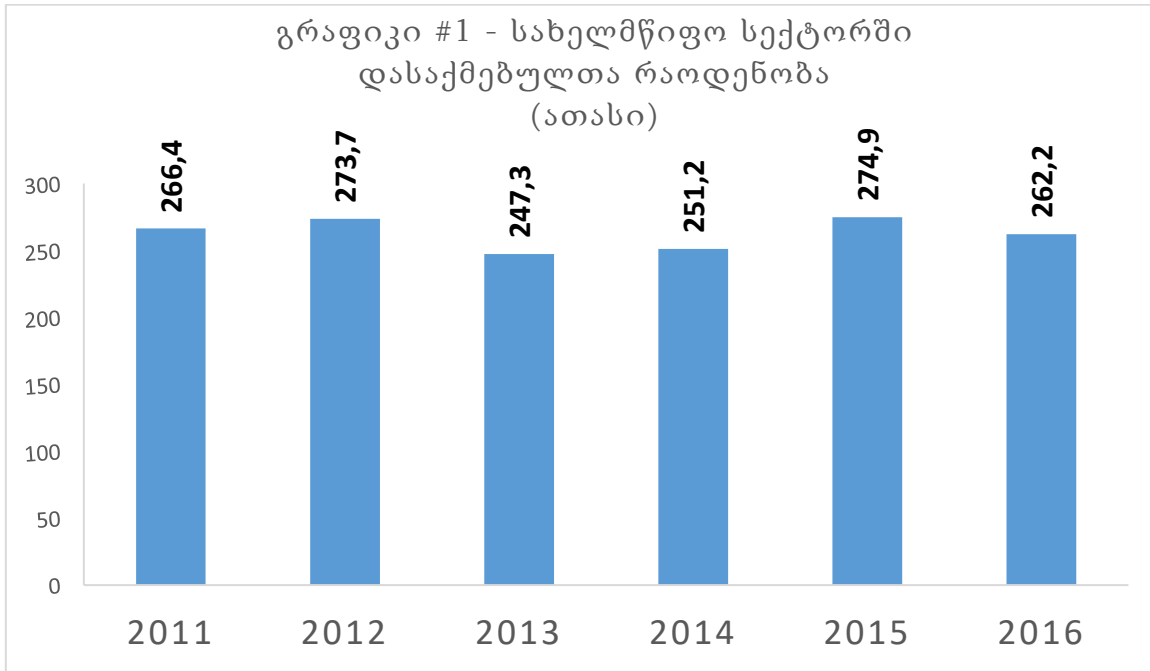
სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, 2011-2016 წლებში სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა 245 ათასიდან 275 ათასამდე მერყეობს. განვლილი 6 წლის განმავლობაში სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა ყველაზე დიდი მაჩვენებელი 2015 წელს დაფიქსირდა - 274,9 ათასი დასაქმებული, ხოლო ყველაზე მცირე 2013 წელს - 247,3 ათასი (იხ. გრაფიკი #1). 2011-2016 წლებში სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა წილი საქართველოში დასაქმებულთა საერთო რაოდენობაში (თვითდასაქმებულების ჩათვლით) 14,4%-დან 16%-მდე მერყეობს. არსებული მეთოდოლოგიით დასაქმებულად ითვლება არა მხოლოდ მოსახლეობის ის ნაწილი, რომელიც დაქირავებით დასაქმებულია კერძო ან სახელმწიფო სექტორში და იღებს გასამრჯელოს ხელფასის სახით, არამედ მოსახლეობის ის ნაწილიც, რომელიც მოგების, შემოსავლის (ფულით ან ნატურის სახით) ან სხვა სახის სარგებლის მიღების მიზნით ეწევა გარკვეულ საქმიანობას, მათ შორის ოჯახურ საწარმოში/მეურნეობაში უსასყიდლოდ მომუშავე პირი. საქართველოში დასაქმებულთა საერთო ოდენობაში ყველაზე დიდი წილი უკავია სწორედ თვითდასაქმებულებს. შესაბამისად, სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა მოცულობის შესაფასებლად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მხოლოდ დაქირავებით დასაქმებულებში კერძო და სახელმწიფო სექტორის თანაფარდობა. ამ მხრივ, სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, 2011-2016 წლებში დაქირავებით დასაქმებულთა შორის სახელმწიფო სექტორის წილი 2011 წლის მდგომარეობით 42,2%-ს შეადგენდა, რაც ეტაპობრივად 2016 წლის მდგომარეობით 35,2%-მდე შემცირდა, აღნიშნული განაპირობა ამ პერიოდში დაქირავებით დასაქმებულთა საერთო ოდენობის ზრდამ (იხ. გრაფიკი #2).⁵¹

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) 2015 წლის ანგარიშში ასახული მონაცემების მიხედვით, სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა წილი მთლიან დასაქმებაში ქვეყნების მიხედვით არაერთგვაროვანია. ყველაზე მაღალი მაჩვენებლები სკანდინავიის ქვეყნებშია: დანია - 34,9%, ნორვეგია - 34,6%. ხოლო ყველაზე მცირე მაჩვენებლით გამოირჩევა იაპონია - 7,9% და სამხრეთ კორეა - 7,6%. OECD-ის წევრი ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელი 21,3%-ს შეადგენს.⁵² აღნიშნული მოცემულობით, საქართველოში სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა წილი 6%-ით ჩამორჩება OECD-ის წევრი ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელს. თუმცა, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში თვითდასაქმებულების წილი საერთო დასაქმებულთა რაოდენობაში გაცილებით დაბალია

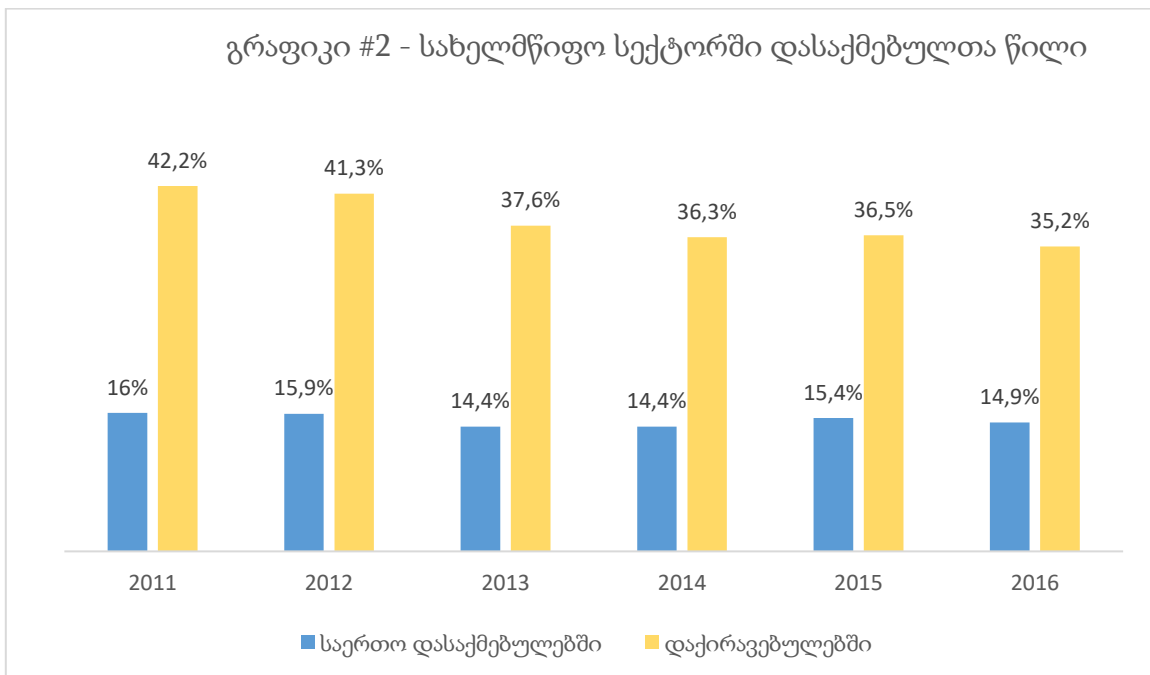
⁵¹ დასაქმებულთა განაწილება ინსტიტუციური სექტორების მიხედვით, საქსტატი, 2016.

⁵² http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2015-en/03/01/g03-01.html?contentType=&itemId=%2fcontent%2fchapter%2fgov_glance-2015-22-en&mimeType=text%2fhtml&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f22214399&accessItemIds=&csp=92100b98e5c8d81ab6cff3c45abd4dc4

ვიდრე საქართველოში. შესაბამისად, მხოლოდ დაქირავებით დასაქმებულთა შორის სახელმწიფო სექტორის ფარდობითი მაჩვენებლების შედარება რადიკალურად განსხვავებულ სურათს იძლევა. კერძოდ, განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებში, თვითდასაქმებულთა გამოკლებით სახელმწიფო სექტორის წილი საშუალოდ დაახლოებით 25%-ს შეადგენს, ხოლო საქართველოში ბოლო მონაცემებით 35%-ს.



წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo



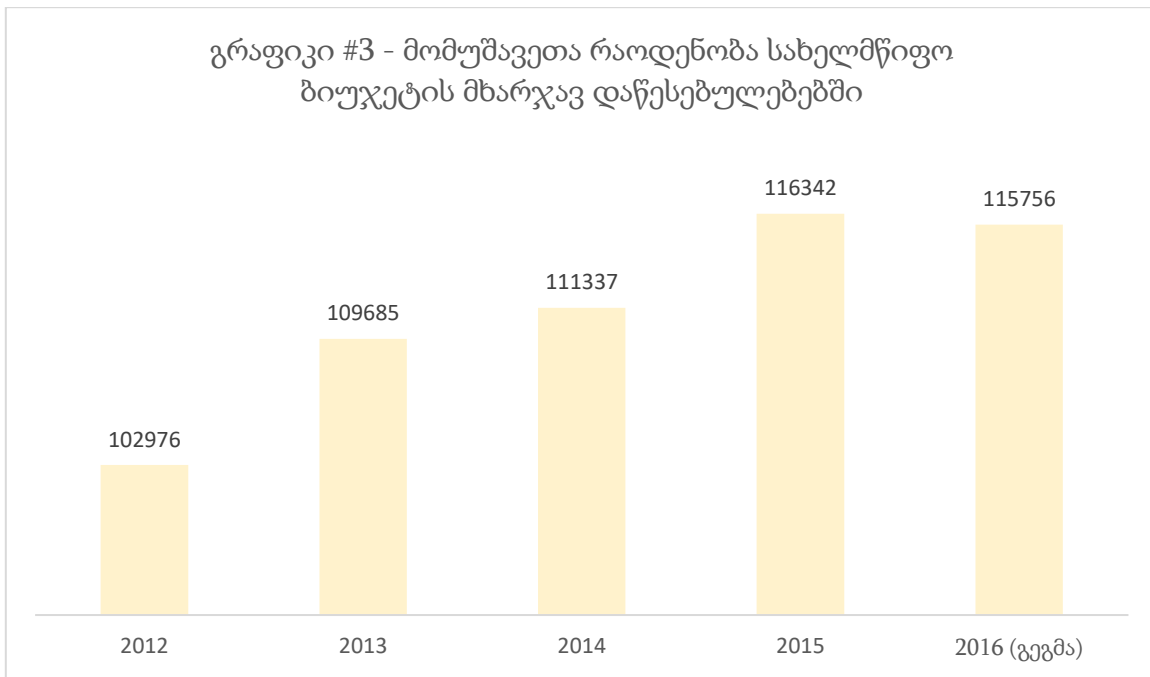
წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo

სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო სექტორში დასაქმებული პირების შესახებ მაჩვენებლებს წარმოადგენს შინამეურნეობების ინტეგრირებული გამოკვლევის მიხედვით. მსგავსი მეთოდოლოგიით დაანგარიშებული სტატისტიკური მონაცემების ცდომილების ალბათობა გაცილებით მაღალია, ვიდრე საჯარო დაწესებულებების ოფიციალური მონაცემების, რომელიც ასახავს სახელმწიფო უწყებებში ფაქტობრივად დასაქმებულთა რიცხვს. შესაბამისად, კვლევის ფარგლებში ბიუროკრატიული აპარატის შეფასებისას განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული თანამშრომლების ფაქტობრივი მონაცემების ანალიზი. ვიდრე IDFI-ის მიერ ცალკეული საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული მონაცემების ანალიზზე გადავალთ, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ ის ოფიციალური კრებსითი მონაცემები, რომელთა აღრიცხვასაც აწარმოებენ შესაბამისი სახელმწიფო უწყებები.

სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლების მიხედვით, მხარჯავ დაწესებულებებში 2012 წლიდან 2015 წლის ჩათვლით მომუშავეთა რიცხოვნობის ფაქტიური მაჩვენებლები ყოველწლიურად იზრდება (იხ. გრაფიკი #3). 2016 წლის ბიუჯეტის გეგმით, მომუშავეთა რიცხოვნობა განსაზღვრულია 115 756 ერთეულით, რაც 586 მომუშავეთ ნაკლებია წინა წელთან შედარებით. სახელმწიფო ბიუჯეტის მონაცემების მიხედვით, ბიუროკრატიული აპარატის ზომის ტენდენციების სრულყოფილი შეფასება მთელ რიგ სირთულეებთანაა დაკავშირებული. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის მონაცემები არ მოიცავს ინფორმაციას ადგილობრივ თვითმმართველობებში, სახელმწიფო საწარმოებსა და არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებში, ასევე მთელ რიგ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში მომუშავეთა რიცხოვნობის შესახებ.

ამასთან, ხშირ შემთხვევაში, აღნიშნულ მონაცემებზე გავლენას ახდენს აღრიცხვის მეთოდოლოგიური თუ კონკრეტული უწყების სტრუქტურული ცვლილებები. მაგალითად, 2015 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში ასახულ კულტურის სამინისტროს მომუშავეთა რიცხოვნობას დაემატა მის დაქვემდებარებაში არსებულ სხვადასხვა თეატრებში, მუზეუმებში და სხვა მსგავს ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რაოდენობა. ასევე, 2015 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა რიცხოვნობის ზრდა განაპირობა მისდამი სახანძრო-სამაშველო სამსახურების დაქვემდებარებამ.

გრაფიკი #3 - მომუშავეთა რაოდენობა სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავ დაწესებულებებში

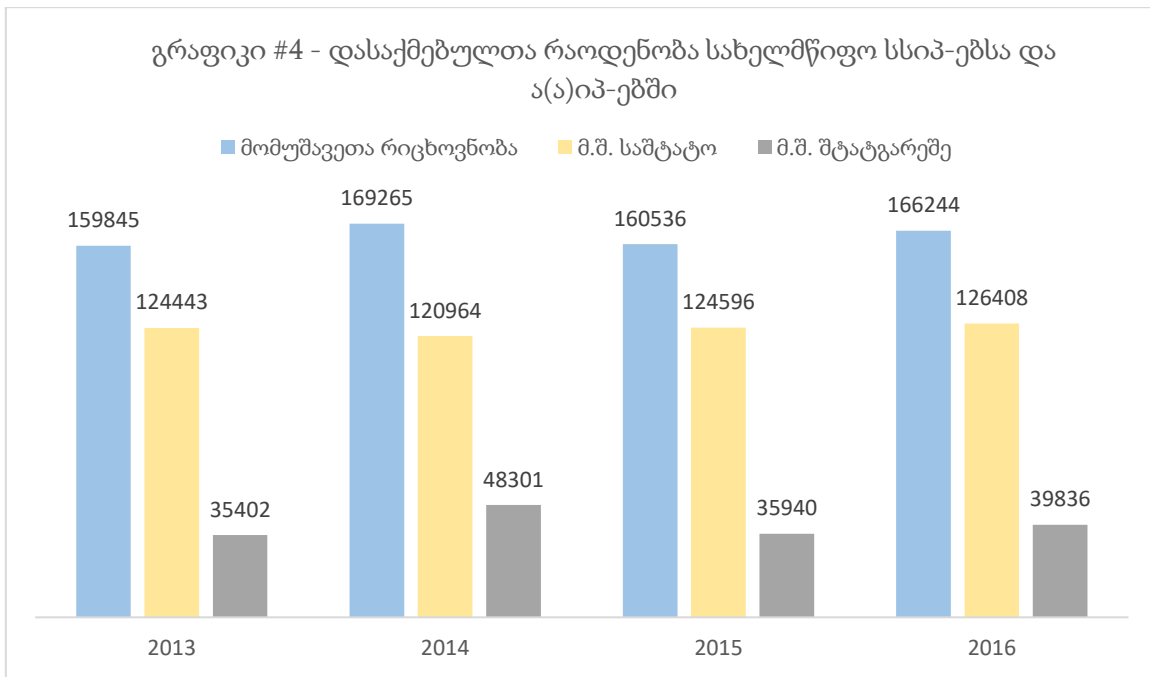


წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - http://mof.ge/images/File/biujetis_cvileba/december-2016/TAVI_VI.pdf

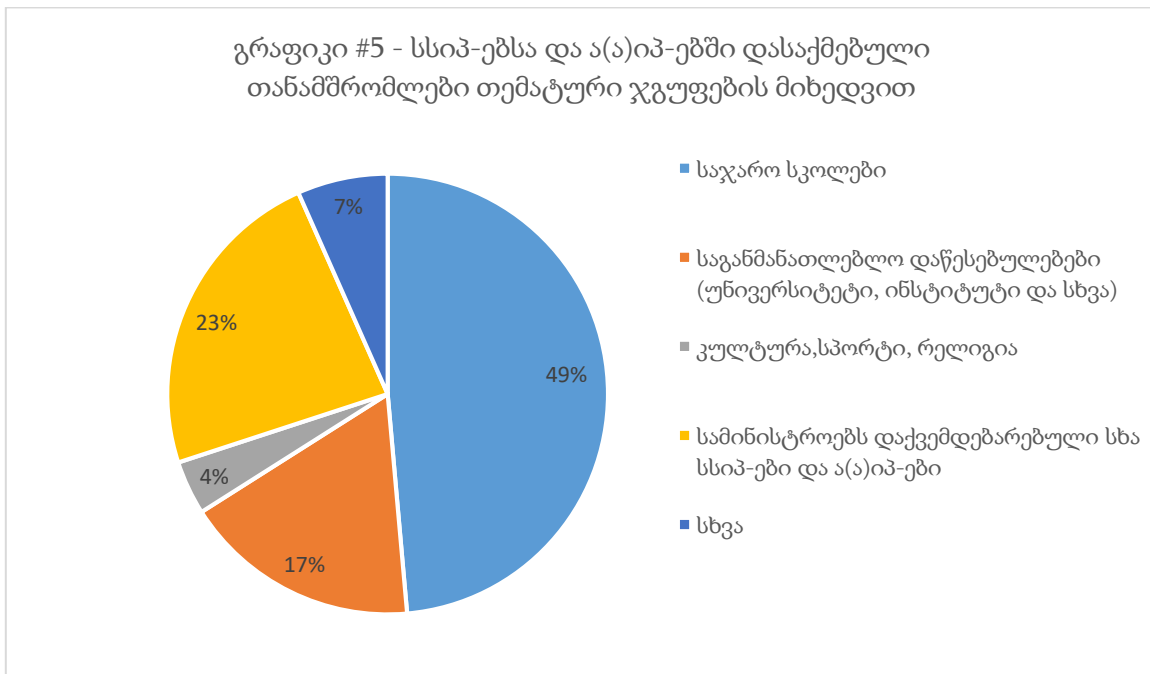
სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების VII თავში⁵³ წარმოდგენილია საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების ბიუჯეტების შესრულების ნაერთი ბალანსი. აღნიშნულ დოკუმენტში ფინანსური ინფორმაციის გარდა წარმოდგენილია ასევე ამ უწყებებში მომუშავეთა რიცხოვნობის შესახებ ინფორმაცია. 2016 წლის მონაცემებით, სახელმწიფო სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში, დასაქმებულია 166 244 პირი, საიდანაც საშტატო თანამშრომელია 126 408, ხოლო შტატგარეშე - 39 836 (იხ. გრაფიკი #4). მსგავსი მონაცემები ხელმისაწვდომია 2013 წლიდან, შესაბამისად, გრაფიკზე ასახულია მხოლოდ 2013-2016 წლების შედარება, რომლის მიხედვითაც, ამ უწყებებში დასაქმებულთა ყველაზე დიდი მაჩვენებელი 2014 წელს ფიქსირდება - 169 265 პირი.

სახელმწიფო სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ების ბიუროკრატიული აპარატის ზომის შეფასებისას, გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ აღნიშნულ დაწესებულებებში დასაქმებულ პირებში აღირიცხებიან მასწავლებლები, სახელმწიფო თეატრებისა და მუზეუმების თანამშრომლები და სხვა. ფინანსთა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით, 2016 წლის მდგომარეობით სახელმწიფო სსიპ-ებში და ა(ა)იპ-ების თანამშრომელთა ყველაზე დიდი წილი 49% (80 386 პირი) დასაქმებულია საქართველოს საჯარო სკოლებში, 17% - სახელმწიფო უნივერსიტეტებში, ინსტიტუტებში და სხვა საგანმანათლებლო დაწესებულებებში, 4% - სახელმწიფო მუზეუმებში, თეატრებში და სხვა კულტურულ, სპორტულ და რელიგიურ ორგანიზაციებში (იხ. გრაფიკი #5). დანარჩენი 30% გადანაწილებულია სხვა სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში, რომლებიც დაქვემდებარებული არიან სხვადასხვა სამინისტროს, საქართველოს მთავრობას ან წარმოადგენენ დამოუკიდებელ ორგანიზაციას, მაგალითად, საზოგადოებრივი მაუწყებელი, სადაც ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით მომუშავეთა რიცხოვნობა შეადგენს 122 საშტატო და 1205 შტატგარეშე თანამშრომელს.

⁵³ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუჯეტის შესრულების ნაერთი ბალანსი, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2016წ. http://mof.ge/images/File/biuj2015/TAVI_VII.pdf



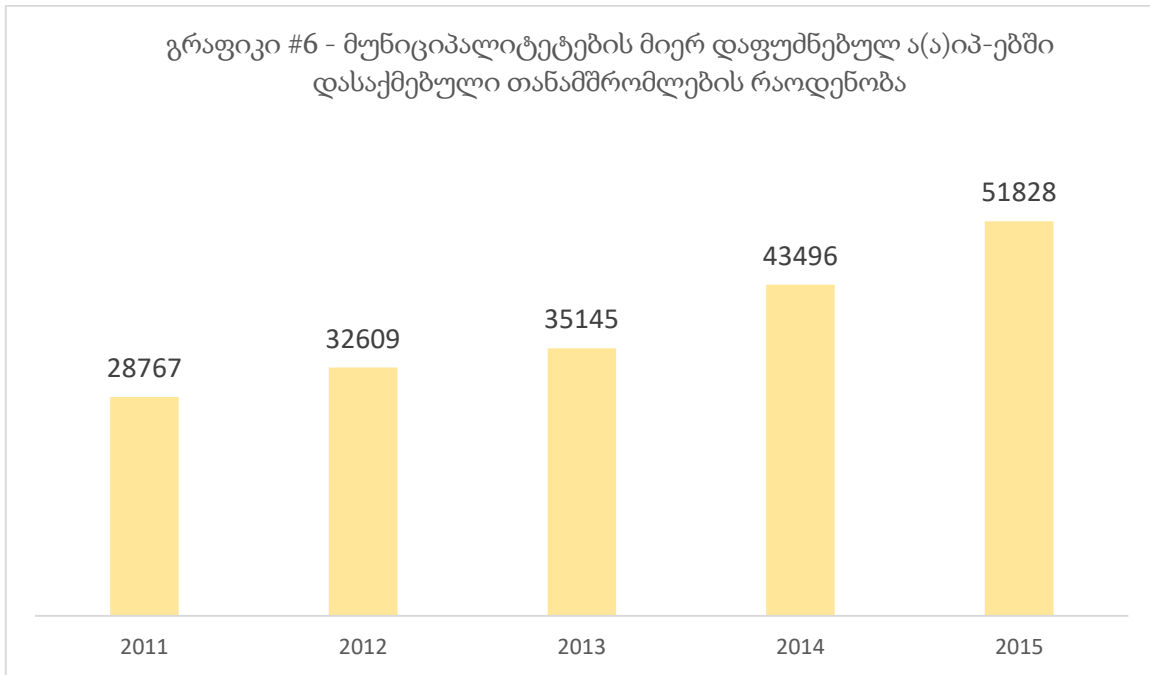
წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - http://mof.ge/images/File/biuj2016_12tve/TAVI_VII_e.pdf



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - http://mof.ge/images/File/biuj2016_12tve/TAVI_VII_e.pdf

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში წარმოდგენილი სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების მონაცემები არ შეიცავს მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მონაცემებს, რომელსაც ასევე მნიშვნელოვანი წილი უჭირავს საქართველოში სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულებს შორის. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებული ადამიანების რიცხვი არაგონივრულად მაღალია და ამასთან, 2011-2015 წლებში ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად

იმატებს.⁵⁴ მაგალითად, 2011 წელს მუნიციპალურ ა(ა)იპებში დასაქმებული იყო 28 767 პირი, რაც 2015 წლის მდგომარეობით დაახლოებით გაორმაგებულია - 51 828 პირი (იხ. გრაფიკი #6).

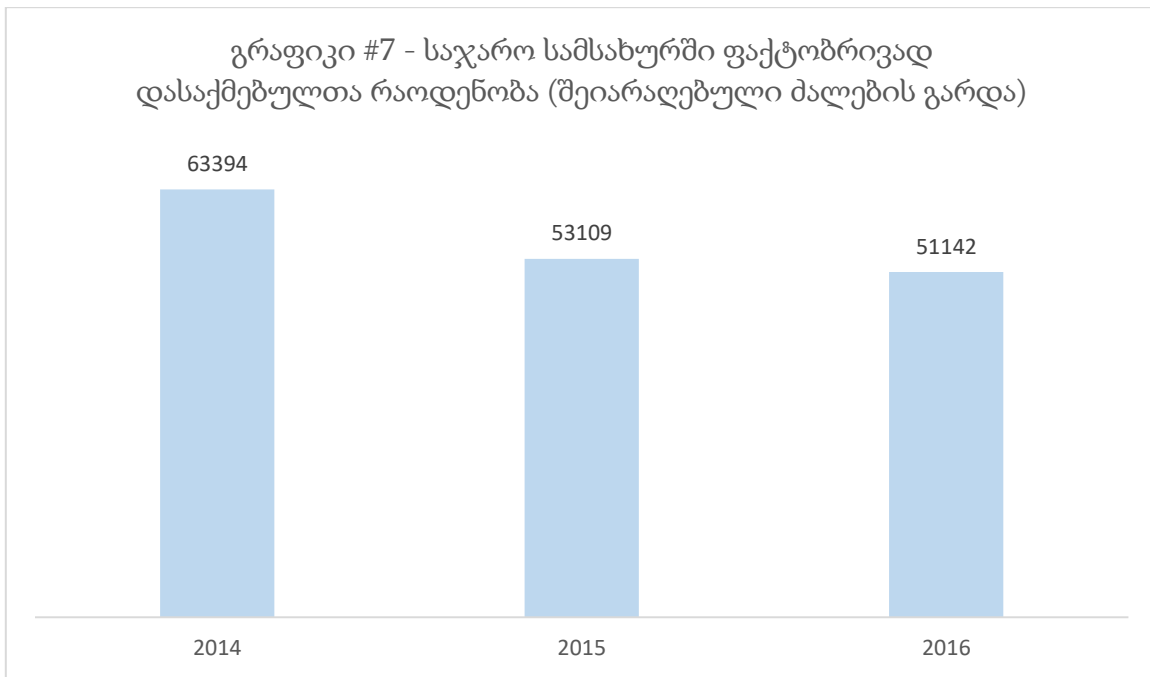


წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - <https://budgetmonitor.ge/ka/pdf/index/adgilobrivi-2014-2015.pdf/1>

საქართველოს ბიუროკრატიული აპარატის შესაფასებლად, ასევე მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის ბიუროს ინფორმაცია, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებას. სამწუხაროდ, საჯარო სამსახურის ბიუროს განმარტებით, 2014 წლამდე საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა შესახებ მონაცემები არ გააჩნიათ.⁵⁵ 2014 წლის შემდეგ, როგორც ირკვევა, საჯარო სამსახურში ფაქტობრივად დასაქმებულთა რიცხვი მნიშვნელოვნად შემცირებულია. კერძოდ, 2014 წლის მდგომარეობით, საჯარო სამსახურში, შეიარაღებული ძალების გარდა, დასაქმებული იყო 63 394 პირი, 2015 წელს - 53 109 პირი, ხოლო 2016 წელს - 51 142 პირი (იხ. გრაფიკი #7).

⁵⁴ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯვასა და შესრულებასთან დაკავშირებით 2012-2015 წლებში განხორციელებული აუდიტების შესახებ, გვ.42. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2016.

⁵⁵ საჯარო სამსახურის ბიუროს 2017 წლის 7 აპრილის Nგ2703 წერილი



წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო - <http://www.csb.gov.ge/ge/publications>

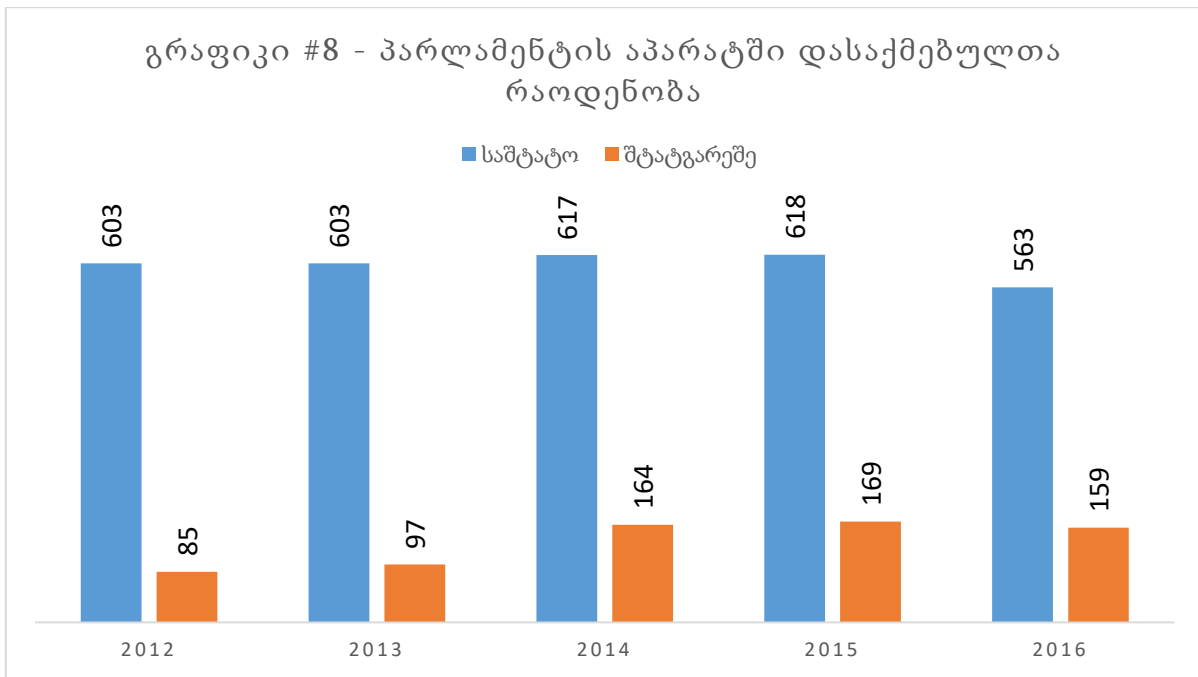
საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემები მოიცავს მხოლოდ იმ საჯარო დაწესებულებების მონაცემებს, სადაც კონკრეტულ წელს მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიხედვით საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად. შესაბამისად, საკანონმდებლო ცვლილებები, ასევე კონკრეტული უწყებების სტრუქტურული ცვლილებები მნიშვნელოვნად აისახება სტატისტიკურ მონაცემებზე. საჯარო სექტორში დასაქმებულთა 2015-2016 წლების მონაცემები საჯარო სამსახურის ბიუროს კლასიფიცირებული აქვს საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით. 2016 წელს, წინა წელთან შედარებით, სსიპ-ების გარდა (სადაც საქმიანობა ითვლება საჯარო სამსახურად) ყველა ტიპის საჯარო დაწესებულებებში კლება ფიქსირდება. სამინისტროებში და სახელმწიფო მინისტრის აპარატებში დასაქმებულთა რაოდენობა 2016 წელს შემცირებულია დაახლოებით იმავე რაოდენობით, რამდენითაც იმატებს სსიპ-ების შემთხვევაში (იხ. ცხრილი #1). აღნიშნული სავარაუდოდ განპირობებულია 2015 წლის მიწურულს შინაგან საქმეთა სამინისტროდან სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფით, სადაც დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხვი 2016 წლიდან სამინისტროების ნაცვლად აისახა სსიპ-ების კატეგორიაში.

ცხრილი #1 - თანამშრომელთა რაოდენობა საჯარო დაწესებულების სახეების მიხედვით

საჯარო დაწესებულებების სახეები	2015	2016
საქართველოს მთავრობისა და პრეზიდენტის ადმინისტრაციები	447	332
საქართველოს პარლამენტი	745	574
აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების საჯარო დაწესებულებები	1 802	1 297
სახელმწიფო რწმუნებულების - გუბერნატორების ადმინისტრაციები	272	266
სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრის აპარატები	29 519	26 256
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები	12 684	11 913
სასამართლოები	1 886	1 659
საჯარო სამართლის იურიდიული პირები	5 754	8 945

წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო - <http://www.csb.gov.ge/ge/publications>

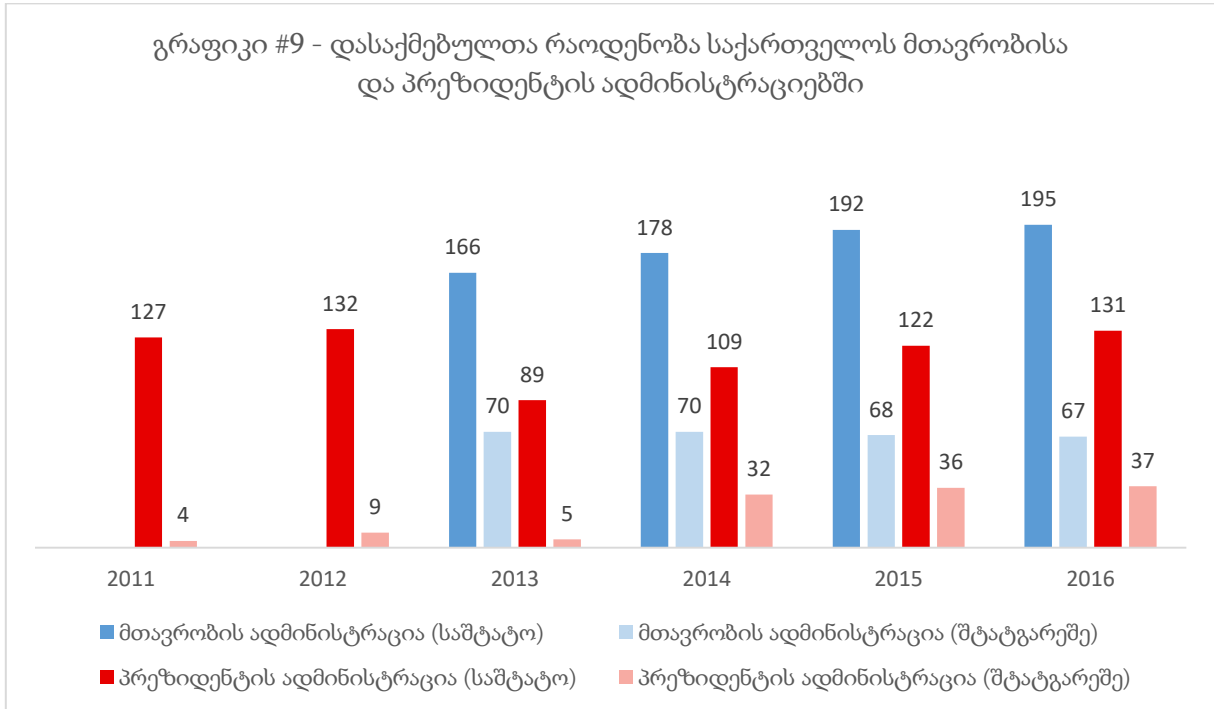
კვლევის ფარგლებში საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული მონაცემები ზოგ შემთხვევაში ერთმანეთს არ ემთხვევა. მაგალითად, საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემებით, 2016 წელს პარლამენტში დასაქმებულია 574 საჯარო მოსამსახურე, ხოლო პარლამენტის აპარატიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით მხოლოდ აპარატის სამტატო და შტატგარეშე თანამშრომლების რიცხვი შეადგენს 722-ს (იხ. გრაფიკი #8). აღნიშნული სავარაუდოთ გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ საჯარო სამსახურის ბიუროს მომუშავეთა რიცხოვნობაში არ შეყავდა საჯარო დაწესებულებებში შტატგარეშედ დასაქმებულთა მონაცემები. ამასთან, ეს მონაცემები არ მოიცავს მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეულ პარლამენტის წევრთა ბიუროების თანამშრომლებს, რომელთა დაფინანსებას 2013 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ნაცვლად, პარლამენტი საკუთარი ბიუჯეტით უზრუნველყოფს. პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებული ბოლო ინფორმაციის მიხედვით, ამ ბიუროებში 2015 წლის მდგომარეობით დასაქმებული იყო 331 პირი.



წყარო: IDFI-ის მიერ, საქართველოს პარლამენტის აპარატიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემებით, 2016 წელს წინა წელთან შედარებით ასევე მნიშვნელოვანი კლება ფიქსირდება (115 თანამშრომლით ნაკლები) საქართველოს მთავრობის და პრეზიდენტის ადმინისტრაციებში, რასაც **არ ადასტურებს** ამ უწყებებიდან მიღებული მონაცემები. პრეზიდენტის ადმინისტრაციიდან მიღებული მონაცემების მიხედვით, 2016 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით ადმინისტრაციაში დასაქმებული იყო 168 თანამშრომელი, ხოლო მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაციის მიხედვით, (სამწუხაროდ, მთავრობის ადმინისტრაციამ ინსტიტუტის საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნები უპასუხოდ დატოვა) 2016 წლის ოქტომბრის თვის მდგომარეობით ადმინისტრაციაში დასაქმებულია 262 თანამშრომელი (იხ. გრაფიკი #9).

გრაფიკი #9 - დასაქმებულთა რაოდენობა საქართველოს მთავრობისა და პრეზიდენტის ადმინისტრაციებში



წყარო: IDFI-ს მიერ საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია და საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული მონაცემები - http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=336

სამწუხაროდ, კვლევის ობიექტმა ზოგიერთმა უწყებამ არ მოგვანოდა ინფორმაცია 2011-2016 წლებში დასაქმებულთა რაოდენობის შესახებ. შესაბამისად, საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით, მაგალითად სამინისტროების, ადგილობრივი თვითმმართველობების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ჯამური მონაცემების შედარება ამ მოცემულობით შეუძლებელია (იხ. დანართი #1). თუმცა, მიღებული მონაცემები საშუალებას გვაძლევს, შევავსოთ ცალკეულ უწყებებში დასაქმების და ბიუროკრატიული აპარატის ზოგადი ტენდენციები. 14 სამინისტროდან და სახელმწიფო მინისტრის აპარატიდან მიღებული მონაცემების მიხედვით, 2011 წლის შემდეგ ცენტრალურ აპარატებში დასაქმებული საშტატო და შტატგარეშე თანამშრომელთა რიცხოვნობა 12 შემთხვევაში არის გაზრდილი. მაგალითად, 2011 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისში დასაქმებული იყო 276 საშტატო და 8 შტატგარეშე თანამშრომელი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით - 455 საშტატო და 27 შტატგარეშე თანამშრომელი. შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში საშტატო თანამშრომელთა რიცხოვნობა 2011 და 2016 წლებში ერთი და იმავე ნიშნულზეა (207 საშტატო თანამშრომელი), თუმცა შტატგარეშე თანამშრომელთა რიცხვი 25-დან, 131-მდე გაიზარდა.

ამ მონაცემების მიხედვით, ენერჯეტიკის სამინისტრო ის იშვიათი გამონაკლისია, სადაც 2011 წლის შემდეგ, როგორც საშტატო, ისე შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობა შემცირდა. კერძოდ, 2011 წლის მდგომარეობით, ამ სამინისტროში დასაქმებული იყო 109 საშტატო და 7 შტატგარეშე თანამშრომელი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით დასაქმებულია 76 საშტატო და 5 შტატგარეშე თანამშრომელი.

ცხრილი #2 - დასაქმებულთა რიცხოვნობის ტენდენციები სხვადასხვა სამინისტროს ცენტრალურ აპარატში

საჯარო დაწესებულება		2011	2012	2013	2014	2015	2016
თავდაცვის სამინისტრო (სამოქალაქო ოფისი)	საშტატო	276	322	364	382	427	455
	შტატგარეშე	8	1	14	20	23	27
საგარეო საქმეთა სამინისტრო	საშტატო	263	256	262	252	279	293
	შტატგარეშე	65	67	69	72	80	79
შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	საშტატო	207	212	230	209	209	207
	შტატგარეშე	25	99	58	95	89	131
განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	საშტატო	177	177	190	202	202	202
	შტატგარეშე	7	57	88	108	99	209
ენერგეტიკის სამინისტრო	საშტატო	109	86	81	81	84	76
	შტატგარეშე	7	5	3	5	4	5

წყარო: IDFI-ს მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

სამინისტროებს დაქვემდებარებული და სხვა დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირებიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, 2011 წლის შემდეგ მათი 80%-ის შემთხვევაში საშტატო თანამშრომელთა რაოდენობა გაზრდილია, ხოლო 67%-ის შემთხვევაში შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობა. მაგალითად, სოციალური მომსახურების სააგენტოში 2011 წლის მდგომარეობით დასაქმებული იყო 1396 საშტატო და 684 შტატგარეშე თანამშრომელი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით დასაქმებულია 1574 საშტატო და 769 შტატგარეშე თანამშრომელი.

მომუშავეთა რიცხოვნობის ყოველწლიური ზრდის ტენდენციები განსაკუთრებით თვალშისაცემია დამოუკიდებელი უწყებების შემთხვევებში, რომლებსაც ზემდგომი მაკონტროლებელი ორგანო არ ჰყავთ. მაგალითად, საქართველოს პროკურატურაში 2011 წლის მდგომარეობით დასაქმებული იყო 604 საშტატო და 22 შტატგარეშე თანამშრომელი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით დასაქმებულია 828 საშტატო და 41 შტატგარეშე თანამშრომელი. 2011-2016 წლებში მომუშავეთა რიცხოვნობის ყოველწლიური მატება ფიქსირდება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემთხვევაშიც, სადაც 2016 წლის მდგომარეობით, საშტატო თანამშრომელთა რაოდენობა 2011 წელთან შედარებით დაახლოებით გაორმაგებულია. კერძოდ, 2011 წელს დასაქმებული იყო 179 საშტატო თანამშრომელი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით დასაქმებულია 351. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში საშტატო თანამშრომლების ზრდის ტენდენცია გარკვეულწილად განაპირობა 2014 წლიდან შტატგარეშე თანამშრომლის სტატუსით დასაქმებულთა ოდენობის საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად შემცირებამ.

ცხრილი #3 - დასაქმებულთა რიცხოვნობის ტენდენციები სხვადასხვა სსიპ-სა და დამოუკიდებელ საჯარო დაწესებულებაში

საჯარო დაწესებულება		2011	2012	2013	2014	2015	2016
სოციალური მომსახურების სააგენტო	საშტატო	1396	1441	1696	1688	1585	1574
	შტატგარეშე	684	690	642	638	715	769
კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტო	საშტატო	221	248	247	272	274	286
	შტატგარეშე	34	34	42	69	55	63
საქართველოს პროკურატურა	საშტატო	604	687	740	765	772	828
	შტატგარეშე	22	26	45	50	42	41
ეროვნული ბანკი	საშტატო	260	278	290	293	311	319
	შტატგარეშე	26	34	43	50	28	45
სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	საშტატო	179	217	249	325	336	351
	შტატგარეშე	49	37	49	7	6	4

წყარო: IDFI-ს მიერ, სსიპ-ებიდან და დამოუკიდებელი დაწესებულებებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საქართველოს კანონმდებლობით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული შტატგარეშე მომუშავეთა რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საშტატო რიცხოვნობის 2%-ს. გამონაკლისის დაშვება შესაძლებელია საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმების საფუძველზე. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშის მიხედვით, ხშირია შემთხვევები, როდესაც საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით ადგილი აქვს 2%-იანი ლიმიტის გადაჭარბებას. მაგალითად, 2016 წელს, 71 საჯარო სამართლის იურიდიული პირმა მთავრობასთან შეთანხმებით გადააჭარბა დადგენილ ლიმიტს.

შტატგარეშე თანამშრომლები სამსახურში მიიღება არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად, თუმცა მისი ხანგრძლივობა კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის. შედეგად, როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, შტატგარეშე თანამშრომლების დასაქმება ხდება ხანგრძლივი პერიოდით, მუდმივი ხასიათის სამუშაოების შესრულების მიზნით და თავისი სპეციფიკით არ გაირჩევა საშტატო თანამშრომლის სამუშაოსგან. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური შტატგარეშე თანამშრომლების მართვის ეფექტიანი და გამართული მექანიზმების ჩამოყალიბების უზრუნველსაყოფად საკუთარ ანგარიშებში მიმოიხილავს საზღვარგარეთის პრაქტიკას, რომლის მიხედვით, ხშირია შემთხვევები, როდესაც დაწესებულება შტატგარეშედ დასაქმების ხანგრძლივობის ზედა ზღვარი:

ცხრილი #4 - შტატგარეშედ დასაქმების ხანგრძლივობის ზედა ზღვრები

ქვეყანა	მაქსიმალური ზღვარი
ჩეხეთი	12 თვე
საფრანგეთი	18 თვე ან მაქსიმუმ 24 თვე, ობიექტური მიზეზების არსებობის შემთხვევაში
ისრაელი	9 თვე ან მაქსიმუმ 15 თვე, მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში
იაპონია	3 წელი
კორეის რესპუბლიკა	3 თვე ან მაქსიმუმ 24 თვე, ობიექტური მიზეზების არსებობის შემთხვევაში
ნორვეგია	4 წელი
პოლონეთი	18 თვე ან მაქსიმუმ 3 წელი, ობიექტური მიზეზების არსებობის შემთხვევაში
ავსტრალია	12 თვე

წყარო: ამონარიდი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებიდან - საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ. – <https://sao.ge/files/auditi/moxseneba-2016-biujetis-shesrulebis-cliuri-angarishis-shesaxe.pdf>

ბიუროკრატიული აპარატის ზომა არაერთხელ გამხდარა საზოგადოების კრიტიკის საგანი, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობების შემთხვევაშიც. ამასთან, არსებობდა მოლოდინი, რომ 2014 წელს 7 თვითმმართველი ქალაქის მუნიციპალიტეტიდან გამოყოფა, ხელს შეუწყობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუროკრატიული აპარატის ზრდას. ამ გამოწვევების ფონზე, 2014 წელს, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში განხორციელდა ცვლილებები, რომლის მიხედვით, დაწესდა შეზღუდვები საჯარო მოსამსახურეთა სამტატო და შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობის განსაზღვრაზე. შედეგად, როგორც სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს, 2014 წლიდან ადგილობრივ თვითმმართველობის აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით ორგანოებში დასაქმებულთა მნიშვნელოვანი კლება ფიქსირდება. კერძოდ, საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემებით, 2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებული იყო 14 635 თანამშრომელი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით - 11 913.

კვლევის ფარგლებში, IDFI-მ მიმართა ადგილობრივი თვითმმართველობების როგორც აღმასრულებელ (მერია/გამგეობა), ისე წარმომადგენლობით (საკრებულო) ორგანოებს და მოითხოვა ინფორმაცია 2011-2016 წლებში დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობის შესახებ.

მერია/გამგეობებიდან (41 უწყება) მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, 2016 წლის მდგომარეობით, დაახლოებით 75%-ის შემთხვევაში 2011 წელთან შედარებით სამტატო და შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობა გარკვეულწილად შემცირებულია ან ძველ ნიშნულზე არის შენარჩუნებული. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ თბილისის გარდა, ყველა დიდი ქალაქის მერიაში დასაქმებულთა ოდენობა კლებადი ტენდენციით გამოირჩევა. მაგალითად, ქალაქ ქუთაისის მერიაში 2011 წლის მდგომარეობით დასაქმებული იყო 380 სამტატო და 46 შტატგარეშე თანამშრომელი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით 322 სამტატო და 22 შტატგარეშე თანამშრომელი (იხ. ცხრილი #5).

ცხრილი #5 - დასაქმებულთა რაოდენობა სხვადასხვა ადგილობრივ თვითმმართველობებში

საჯარო დაწესებულება		2011	2012	2013	2014	2015	2016
ქალაქ ქუთაისის მერია	საშტატო	380	378	398	395	310	322
	შტატგარეშე	46	47	96	73	25	22
ქალაქ რუსთავის მერია	საშტატო	280	282	275	280	234	217
	შტატგარეშე	96	65	147	81	18	19
ქალაქ ბათუმის მერია	საშტატო	387	424	426	405	274	281
	შტატგარეშე	9	8	12	15	15	16
ლანჩხუთის გამგეობა	საშტატო	193	190	206	208	121	124
	შტატგარეშე	34	68	33	38	11	8
თეთრიწყაროს გამგეობა	საშტატო	73	83	103	80	107	118
	შტატგარეშე	0	0	0	6	9	11

წყარო: IDFI-ს მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

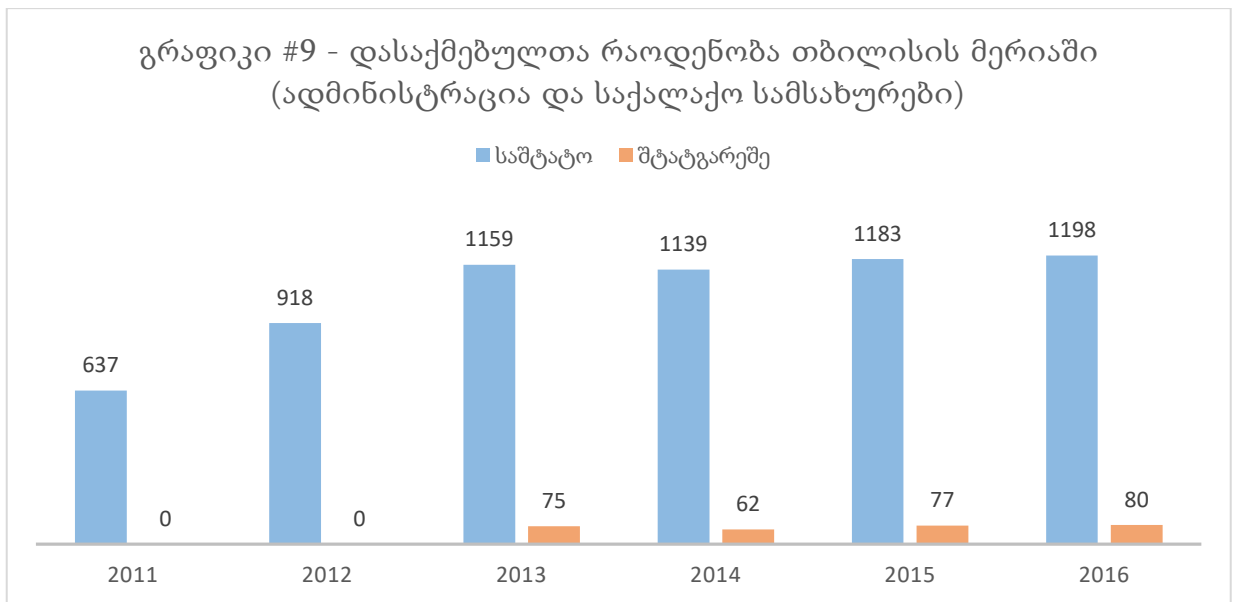
ადგილობრივი თვითმმართველობების აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით ორგანოებში დასაქმებულ თანამშრომელთა კლების ფონზე, მნიშვნელოვნად იმატებს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში (ააიპ, შპს) დასაქმებულ პირთა რიცხვი. IDFI-ს ხელთ არსებული მონაცემებით, რომელიც მოიცავს 2011-2015 წლების პერიოდს, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობის შემთხვევაში დასაქმებულთა რიცხვი გაორმაგებულია. მაგალითად, ცაგერის მუნიციპალიტეტის დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში დასაქმებულთა რიცხვი 2011 წელს იყო 458, ხოლო 2015 წელს 890. ხარაგაულის მუნიციპალიტეტში 2011 წელს - 311, ხოლო 2015 წელს - 707.

ცხრილი #6 - დასაქმებულთა რაოდენობა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში (ააიპ, შპს)

მუნიციპალიტეტი	2011	2012	2013	2014	2015
ცაგერის მუნიციპალიტეტი	458	472	498	569	890
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	311	347	421	551	707
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	304	354	342	383	610
აბაშის მუნიციპალიტეტი	210	180	289	299	445
თიანეთის მუნიციპალიტეტი	169	159	174	211	337

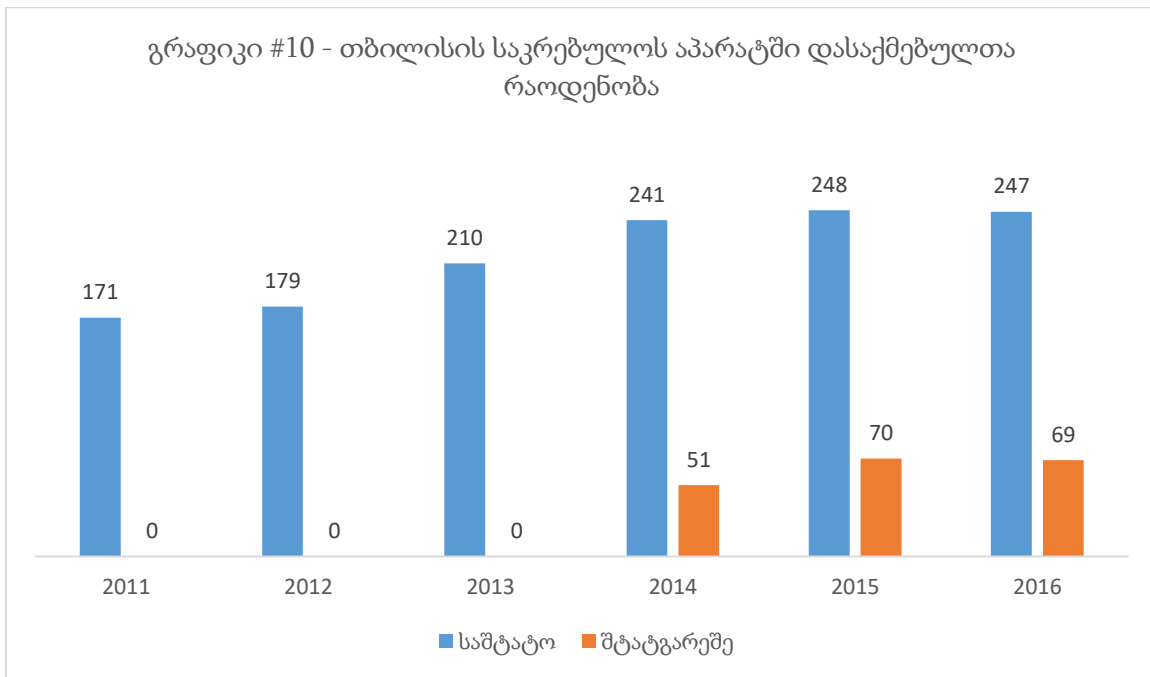
წყარო: IDFI-ს მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია

თბილისის მერიის შემთხვევაში, სრულყოფილად მოწოდებულია მხოლოდ თბილისის მერიის ადმინისტრაციასა და საქალაქო სამსახურებში დასაქმებული თანამშრომლების შესახებ ინფორმაცია. სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, თბილისის მერიის ამ სტრუქტურულ ერთეულებში 2011 წლის მდგომარეობით დასაქმებული იყო 637 სამტატო და არცერთი შტატგარეშე თანამშრომელი ხოლო, 2016 წლის მდგომარეობით დასაქმებულია 1198 სამტატო და 80 შტატგარეშე თანამშრომელი (იხ. გრაფიკი #9). 2012 წლის შემდეგ თბილისის მერიაში დასაქმებულ თანამშრომელთა მკვეთრი მატება უმეტესწილად განაპირობა თბილისის მერიის უსაფრთხოების საქალაქო სამსახურის შექმნამ, სადაც დასაქმებულია დაახლოებით 450 თანამშრომელი.



წყარო: IDFI-ს მიერ თბილისის მერიიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია

2011-2016 წლებში, ადგილობრივი თვითმმართველობების საკრებულოების აპარატებში დასაქმებულ თანამშრომელთა ზრდის ტენდენციით გამორჩეულია ქალაქ თბილისის საკრებულო. 2011 წლის მდგომარეობით, თბილისის საკრებულოს აპარატში დასაქმებული იყო 171 სამტატო და არცერთი შტატგარეშე თანამშრომელი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით - 247 სამტატო და 69 შტატგარეშე თანამშრომელი (იხ. გრაფიკი #10). ქალაქ თბილისის საკრებულოს დამატებით ბიუროკრატიულ აპარატს წარმოადგენს აგრეთვე ფრაქციებში და მაჟორიტარი წევრის ოფისებში დასაქმებული თანამშრომლები. ჩვენს ხელთ არსებული ბოლო მონაცემებით, 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით თბილისის საკრებულოს ფრაქციების შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობა შეადგენს 63-ს, ხოლო მაჟორიტარი წევრის ოფისებში დასაქმებულთა - 99-ს. ამ მოცემულობით, საკრებულოს აპარატში მომუშავეთა რიცხოვნობა დაახლოებით 480 თანამშრომელს შეადგენს, რაც საკრებულოს საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვან კითხვის ნიშნებს აჩენს ბიუროკრატიული აპარატის ზომის ოპტიმალურობასთან დაკავშირებით.



წყარო: IDFI-ს მიერ თბილისის საკრებულოდან მიღებული ინფორმაცია.

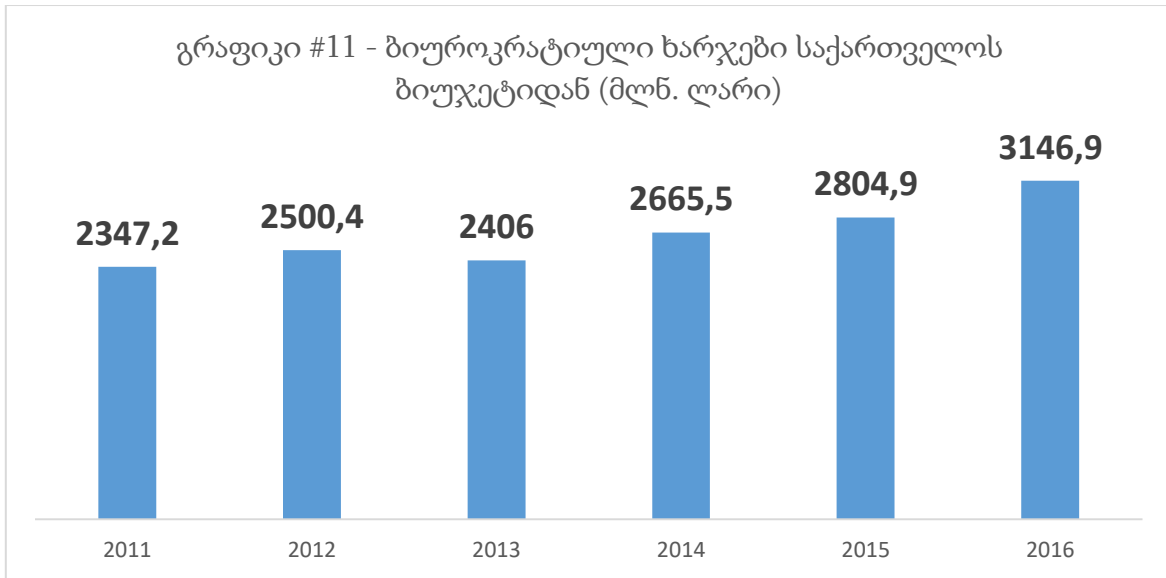
სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა 2011-2016 წლების მონაცემთა ანალიზი ნათლად აჩვენებს, რომ სხვადასხვა ტიპის სახელმწიფო დაწესებულებებში განსხვავებული ტენდენციები შეინიშნება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში დაქირავებით დასაქმებულთა შორის სახელმწიფო სექტორის წილი ყოველწლიურად გარკვეულწილად მცირდება, კონკრეტულ უწყებებში დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდის ფაქტები აჩენს კითხვებს ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმალურ ზომასთან დაკავშირებით. საქართველოს ბიუროკრატიული სისტემის სრულფასოვანი შეფასებისთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ბოლო წლებში ბიუროკრატიული აპარატის შენახვაზე გაწეული ხარჯების ეფექტიანობის ანალიზი.

ბიუროკრატიული სისტემის ხარჯები

საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობის პირობებში, განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ეფექტიანი ბიუროკრატიული სისტემის არსებობა, რაც მაქსიმალურად გამორიცხავს არამიზნობრივ და შეუსაბამო ბიუროკრატიულ ხარჯებს.

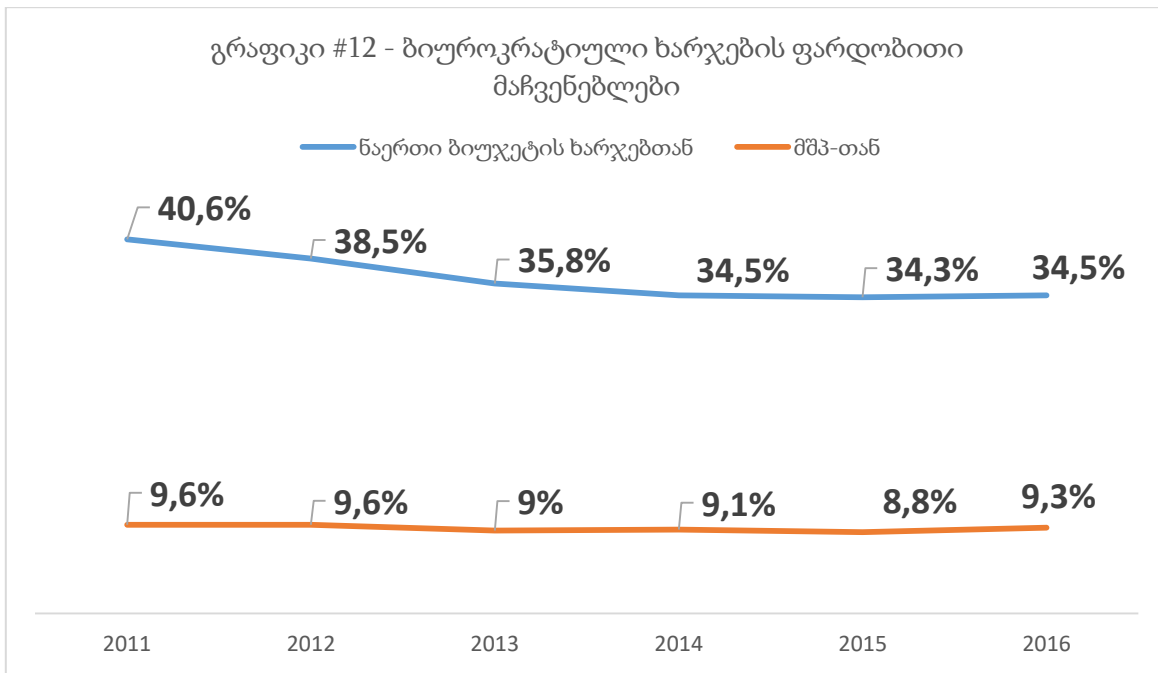
ბიუროკრატიული ხარჯები, იგივე ადმინისტრაციული ხარჯებია, რაც სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა უზრუნველყოფისთვის აუცილებელ ხარჯებს წარმოადგენს. მსგავს ხარჯებში მოიაზრება სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა როგორც შრომის ანაზღაურება, ასევე, სამივლინებო, წარმომადგენლობითი, ავტოპარკის განახლებისა და შენახვის, საწვავის მოხმარების, სატელეკომუნიკაციო და სხვა საქმიანობასთან დაკავშირებული ხარჯები. ბიუროკრატიული ხარჯების საერთო მოცულობას, ყველაზე სრულყოფილად აღწერს საქართველოს ნაერთი ბიუჯეტი, სადაც წარმოდგენილია სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობების (მუნიციპალიტეტი, ავტონომიური რესპუბლიკა) ბიუჯეტების გაერთიანებული მონაცემები.

ნაერთი ბიუჯეტის მონაცემების მიხედვით, ბიუროკრატიული ხარჯები, რომელიც ასახულია შრომის ანაზღაურების და საქონელი და მომსახურების მუხლებში, ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იზრდება. 2016 წელს ბიუროკრატიულმა ხარჯმა შეადგინა 3,1 მილიარდი ლარი, რაც დაახლოებით 800 მილიონი ლარით აღემატება 2011 წლის მაჩვენებელს.



წყარო: საქართველო ფინანსთა სამინისტრო - ნაერთი ბიუჯეტი
http://mof.ge/finansebis_statistika_naerti_biujeti

მიუხედავად იმისა, რომ ბიუროკრატიული ხარჯები ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იზრდება, ეკონომიკის მიმართ მისი ტვირთის ტენდენციების შესაფასებლად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ფარდობითი მაჩვენებლები, რომლებიც ასახავს ბიუროკრატიული ხარჯების წილს მთლიან შიდა პროდუქტთან თუ ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებთან მიმართებით. ამ მხრივ, 2011 წლის შემდეგ გარკვეულწილად დადებითი ტენდენციები შეინიშნება. კერძოდ, 2011 წლის მდგომარეობით, ბიუროკრატიული ხარჯების წილი ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯებში 40,6%-ს შეადგენდა, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით ეს მაჩვენებელი 34,5%-მდე შემცირებული. მშპ-სთან მიმართებით ბიუროკრატიული ხარჯების ფარდობითმა მაჩვენებელმა 2011 წელს 9,6% შეადგინა, ხოლო 2016 წელს 9,3%. ამასთან, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ 2015 წლიდან ნაერთ ბიუჯეტში წარმოდგენილია შრომის ანაზღაურების მუხლიდან გაწეული ხარჯების შესახებ უფრო სრულფასოვანი მონაცემებია ხელმისაწვდომი. კერძოდ, 2015 წლამდე მთელი რიგი სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შრომის ანაზღაურების ხარჯები გაიცემოდა სუბსიდიების მუხლიდან, რაც, თავის მხრივ, არ იყო ასახული 2011-2014 წლების ბიუროკრატიული ხარჯების საერთო მაჩვენებლებში.



წყარო: საქართველო ფინანსთა სამინისტრო - ნაერთი ბიუჯეტი - http://mof.ge/finansebis_statistika_naerti_biujeti

როგორც ბოლო წლების სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს, ბიუროკრატიული ხარჯების ფარდობით მაჩვენებლებში დადებითი ტენდენციები შეინიშნება. მიუხედავად იმისა, რომ წლების განმავლობაში ბიუროკრატიული ხარჯების ტვირთი ბიუჯეტის მიმართ გარკვეულწილად მცირდება, მისი არსებული მოცულობის და განკარგვის ეფექტიანობის შესაფასებლად მნიშვნელოვანია წარმოვადგინოთ საჯარო დაწესებულებებში ცალკეულ ადმინისტრაციული ხარჯებზე არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების და პრაქტიკის ანალიზი.

შრომის ანაზღაურება

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. დღევანდელი მოცემულობით სახელმწიფო მმართველობაში ანაზღაურება სხვა სფეროებთან მიმართებით, შეიძლება ითქვას, რომ კონკურენტუნარიანია. სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით, 2017 წლის პირველი კვარტლის მდგომარეობით, დაქირავებით დასაქმებულთა

შორის სახელმწიფო მმართველობის სფეროში დასაქმებულთა საშუალო ნომინალური ხელფასი (1295,3 ლარი) ერთ-ერთ მოწინავე პოზიციაზეა.

ცხრილი #7

დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი საქმიანობის სახეების მიხედვით (2017 I კვ)	
საფინანსო საქმიანობა	1907,5
მშენებლობა	1498,5
ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა	1332,4
სახელმწიფო მმართველობა	1295,3
სამთომოპოვებითი მრეწველობა	1226,8
ოპერაციები უძრავი ქონებით, იჯარა და მომხმარებლისათვის მომსახურების გაწევა	1196,2
ელექტროენერჯის, აირისა და წყლის წარმოება და განაწილება	1115,6
თევზჭერა, მეთევზეობა	955,2
ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური დახმარება	934,4
ვაჭრობა; ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების საგნების რემონტი	853,5
დამამუშავებელი მრეწველობა	826,1
კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების გაწევა	781,9
სასტუმროები და რესტორნები	740,7
სოფლის მეურნეობა, ნადირობა და სატყეო მეურნეობა	657,9
განათლება	563,9

წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - http://geostat.ge/?action=page&p_id=148&lang=geo

შრომის ანაზღაურების არსებული სისტემის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა სამართლიანი და გამჭვირვალე სახელფასო პოლიტიკის არსებობა, რაც მოითხოვს საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების ერთიანი პოლიტიკის შემუშავებასა და კანონმდებლობით აღნიშნული საკითხის დეტალურ რეგულირებას.

2015 წელს მიღებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის მიხედვით, მოხელეთა, მათ შორის, შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირთა შრომის ანაზღაურება უნდა დარეგულირდეს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის ძალაში შესვლის თარიღის (2017 წლის 1 ივლისის) მოახლოებასთან ერთად, საქართველოს მთავრობის მიერ დარეგისტრირდა მორიგი საკანონმდებლო ცვლილების პროექტი, რომელიც საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის გარდამავალ პერიოდს 2017 წლის პირველი ივლისიდან 2017 წლის 31 დეკემბრამდე განსაზღვრავს. ცვლილების მიხედვით, შრომის ანაზღაურების შესახებ ახალი კანონის მიღებამდე იმოქმედებს საჯარო დაწესებულებაში შრომითი გასამრჯელოს დადგენისა და წახალისების ძველი წესი. 2014 წლის 19 ნოემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის⁵⁶ მიხედვით, საჯარო დაწესებულებებში არსებული შრომის ანაზღაურების ეს სისტემა იწვევს უსამართლობისა და მიკერძოებულობის განცდას და მნიშვნელოვან მოწესრიგებას საჭიროებს.

⁵⁶ <http://csb.gov.ge/uploads/matsne-2582972.pdf>

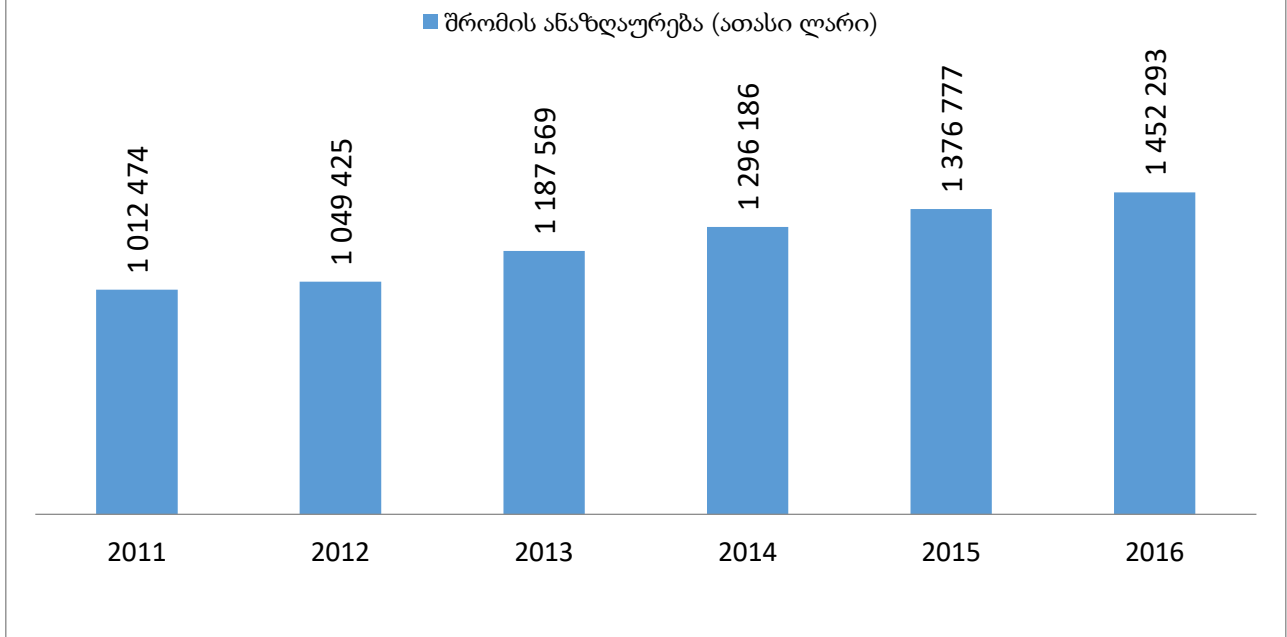
არსებული კანონმდებლობით მოსამსახურის შრომითი გასამრჯელო (ხელფასი) მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს, პრემიას და სახელფასო დანამატს. თანამდებობრივი სარგო საჯარო მოხელის კონკრეტულ სამუშაო პოზიციაზე გათვალისწინებული ფიქსირებული ანაზღაურებაა. საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრის, მთავრობის წევრის, მოსამართლის და სხვა კონსტიტუციით გათვალისწინებულ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივ სარგოებს ადგენს საქართველოს კანონი, ხოლო სხვა საჯარო მოსამსახურეების თანამდებობათა დასახელებები და თანამდებობრივი სარგოები განისაზღვრება ხელმძღვანელი პირის/ორგანოს მიერ.

კვლევის ფარგლებში საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის ადმინისტრაციების, სამინისტროებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების სამტატო ნუსხების ანალიზი აჩვენებს რომ, იდენტური რანგის/კლასის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივ სარგოებს შორის არ არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები. მსგავს უწყებებში, ანაზღაურებას შორის არსებული სხვაობის ძირითადი მიზეზი პრემიებისა და დანამატების გაცემის დაურეგულირებელი პრაქტიკაა. თანამდებობრივი სარგოების თვალსაზრისით არაერთგვაროვანი პრაქტიკა შეინიშნება სხვადასხვა სსიპ-ებსა და მარეგულირებელ კომისიებში, რაზეც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მსგავსი უწყებების საქმიანობით მიღებული შემოსავლები. მაგალითად, მარეგულირებელი კომისიის წევრის ყოველთვიური სარგო დაახლოებით სამჯერ აღემატება პრემიერ მინისტრის სარგოს.

პრემია და სახელფასო დანამატი წარმოადგენს დამატებით ანაზღაურებას, რომლის გაცემის პერიოდულობა და ოდენობა დღეის მდგომარეობით მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის. საჯარო დაწესებულებას საკუთარი შეხედულებისამებრ, ერთსა და იმავე ვითარებაში შესაძლებლობა აქვს საჯარო მოხელის დამატებით ანაზღაურების ფორმად გამოიყენოს როგორც პრემია, ასევე სახელფასო დანამატი.

საქართველოში არსებული მოუწესრიგებელი სახელფასო სისტემის ფონზე 2011-2016 წლებში ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურებისათვის გაწეული ხარჯები. კერძოდ, 2016 წელს 2011 წელთან შედარებით შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურება დაახლოებით 440 მილიონი ლარით არის გაზრდილი.

გრაფიკი #13 - შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურება



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - <https://sao.ge/files/auditi/moxseneba-2016-biujetis-shesrulebis-cliri-angarishis-shesaxeb.pdf>

მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით არ არსებობს პრემიისა და სახელფასო დანამატის განსაზღვრებებს შორის არსებითი განსხვავებები, 2014 წლამდე საჯარო მოხელეთა დამატებითი ანაზღაურების ფორმად დამკვიდრებული იყო პრემიის გაცემის პრაქტიკა. ხშირ შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებებში პრემია გაციემოდა ყოველთვიურად, რაც ობიექტურ კრიტერიუმებზე არ იყო დაფუძნებული. წლების განმავლობაში საჯარო მოხელეების ყოველთვიურად პრემიით დაჯილდოების პრაქტიკა, აგრეთვე კონკრეტულ თანამდებობის პირებზე გაცემული არალოგიკურად მაღალი პრემიები იწვევდა საზოგადოების უკმაყოფილებას, რის შედეგადაც საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგში დადგა პრემიების გაცემის სისტემის უნიფიცირება.

2014 წლის 15 ივლისს საქართველოს მთავრობამ გამოსცა დადგენილება,⁵⁷ რომლის მიხედვითაც, განისაზღვრა პრემიის გაცემაზე უფლებამოსილი პირები, გაჩნდა პრემიის გაცემის დასაბუთების აუცილებლობა, გარკვეული შეზღუდვები დაწესდა პრემიის გაცემის პერიოდულობასა და ოდენობაზე (იხ. სურათი #1).

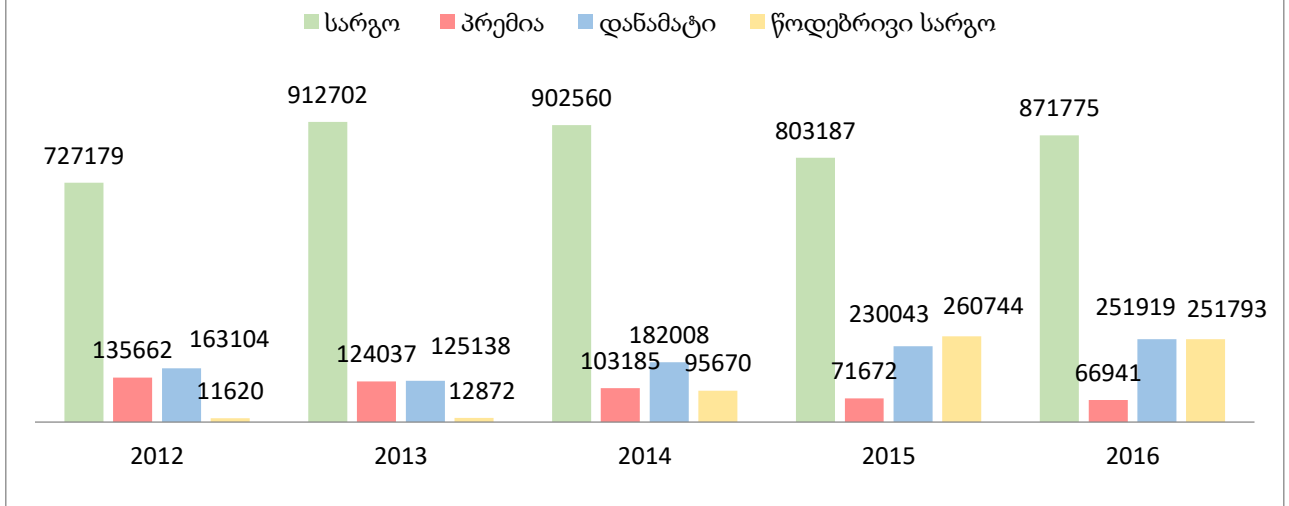
⁵⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2726205>

სურათი #1- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილების მიხედვით პრემირების სისტემასთან დაკავშირებით დარეგულირებული საკითხები

- პრემია გაიცემა შესრულებული სამუშაოს შეფასების ან/და დასაბუთების საფუძველზე;
- განისაზღვრა პრემიის გაცემაზე უფლებამოსილი პირები, რომლის მიხედვითაც თანამდებობის პირებს შეეზღუდათ საკუთარ თავზე პრემიის გაცემის შესაძლებლობა;
- საჯარო მოხელეზე ერთჯერადად გაცემული პრემია არ უნდა აღემატებოდეს მის თანამდებობრივ სარგოს;
- პრემია შეიძლება გაიცეს კვარტალში ერთხელ;
- პრემია შეიძლება გაიცეს ასევე წელიწადში სამჯერ უქმე დღეებთან დაკავშირებით;
- გამონაკლისის დაშვება შესაძლებელია ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მოტივირებული შუამდგომლობით.

2014 წლის 15 ივლისს, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილებით გარკვეულწილად დარეგულირდა მხოლოდ მთავრობას დაქვემდებარებულ უწყებებში პრემირების სისტემა. თუმცა, დადგენილებით არ დარეგულირდა სახელფასო დანამატების გაცემის წესი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით პრემიის მსგავსად საჯარო მოხელის დამატებითი ანაზღაურების საშუალებას წარმოადგენს. შესაბამისად, მთელ რიგ უწყებებში, 2014 წლის ივლისის თვის შემდგომ ადგილი ჰქონდა პრემიის დანამატით ჩანაცვლებას, რაც, თავის მხრივ, აისახა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ტენდენციებზე. კერძოდ, 2014 წლის შემდეგ, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან საშტატო თანამშრომლებისთვის გაცემული პრემიების საერთო ოდენობა ყოველწლიურად იკლებს, ხოლო სახელფასო დანამატების ოდენობა იმატებს. ამ რეგულაციების შედეგად, 2016 წელს 2013 წელთან შედარებით გაცემული პრემიის ოდენობა დაახლოებით 57 მილიონი ლარით შემცირდა, თუმცა გაცემული სახელფასო დანამატები 126 მილიონი ლარით გაიზარდა.

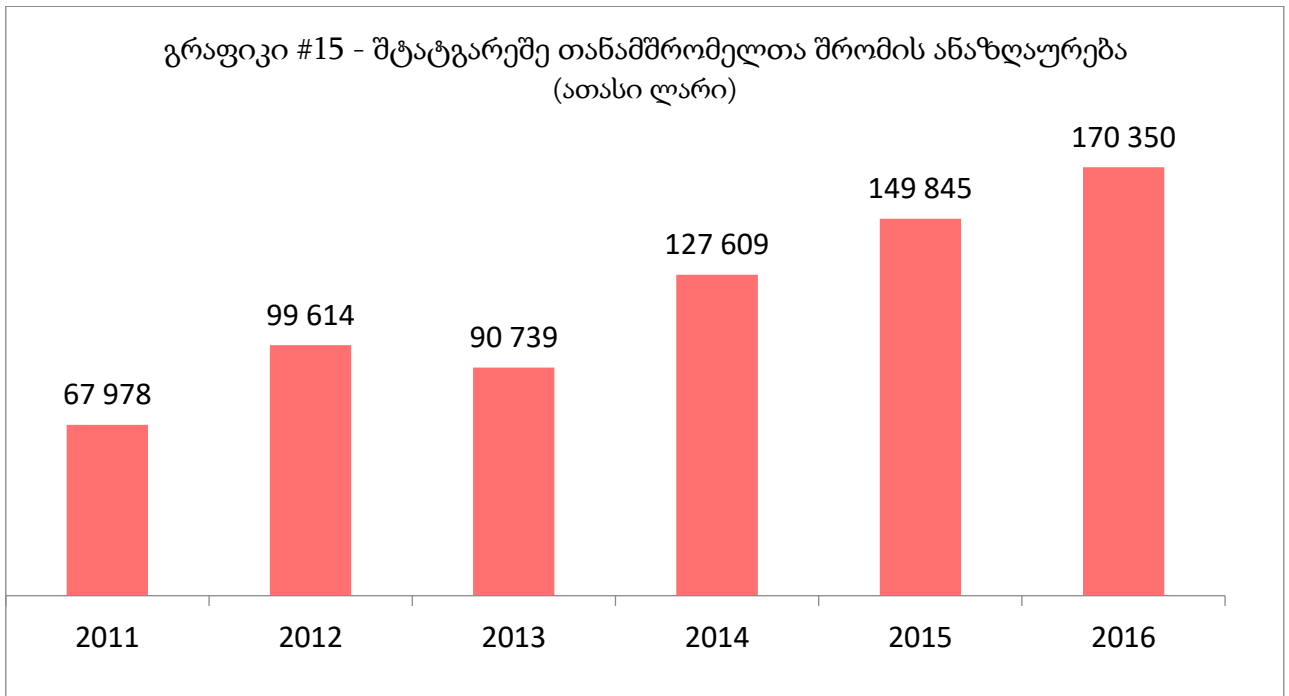
გრაფიკი #14 - შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - <https://sao.ge/files/auditi/moxseneba-2016-biujetis-shesrulebis-cliri-angarishis-shesaxeb.pdf>

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შტატით გათვალისწინებული თანამშრომლების შრომის ანაზღაურების მსგავსად, 2011 წლის შემდეგ ყოველწიურად მნიშვნელოვნად იზრდება შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯებიც. 2016 წელს შტატგარეშეთა ანაზღაურებაზე დახარჯულია დაახლოებით 170 მლნ. ლარი, მაშინ, როდესაც ეს თანხა 2011 წელს შეადგენდა დაახლოებით 68 მლნ. ლარს.

გრაფიკი #15 - შტატგარეშე თანამშრომელთა შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - <https://sao.ge/files/auditi/moxseneba-2016-biujetis-shesrulebis-cliri-angarishis-shesaxeb.pdf>

როგორც საშტატო, ისე შტატგარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურების სისტემის სრულფასოვანი შეფასებისთვის მნიშვნელოვანია განვიხილოთ, 2011-2016 წლებში არსებული პრაქტიკა ცალკეული საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით.

საქართველოს მთავრობას დაქვემდებარებული უწყებები

ჯერ კიდევ 2017 წლის 1 ივლისამდე მოქმედი საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით, მაღალი თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობა უნდა განსაზღვრულიყო საქართველოს კანონით. დღეის მდგომარეობით, საქართველოს პრემიერმინისტრის, მინისტრის და მისი მოადგილეების, მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსის ყოველთვიური სარგო დადგენილია 2005 წლის 25 იანვრის პრეზიდენტის ბრძანებულების მიხედვით და 2007 წელს შესული ბოლო ცვლილების მიხედვით შეადგენს:

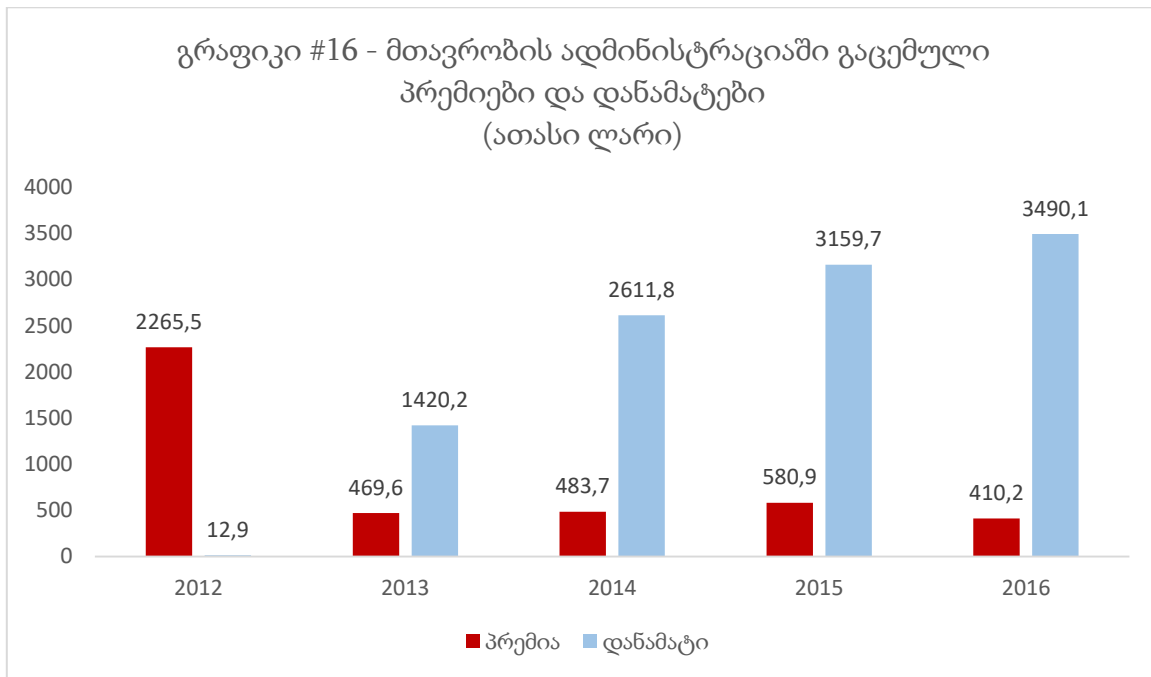
- პრემიერ მინისტრი - 4 250 ლარი
- მინისტრი - 3 540 ლარი
- მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი - 3 540 ლარი
- მინისტრის პირველი მოადგილე - 2950 ლარი
- მინისტრის მოადგილე - 2 720 ლარი

2013 წლის 20 სექტემბერს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში შესული ცვლილების მიხედვით, თანამდებობათა რანგირების მიხედვით მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ოდენობის ქვედა და ზედა ზღვრების დადგენის უფლებამოსილება საქართველოს პრეზიდენტის ნაცვლად მიენიჭა საქართველოს მთავრობას. საქართველოს კანონის არსებული დათქმის მიუხედავად, 2007 წლის შემდეგ (2007 წელს ძალადაკარგულად გამოცხადდა საქართველოს პრეზიდენტის 2015 წლის 14 იანვრის ბრძანებულება, რომელიც ადგენდა მთავრობის კანცელარიის და სახელმწიფო მინისტრების აპარატების მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ზედა და ქვედა ზღვრებს რანგების მიხედვით) არც საქართველოს პრეზიდენტის და არც საქართველოს მთავრობის მიერ მსგავსი სამართლებრივი აქტი, რომელიც განსაზღვრავდა საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების ზედა და ქვედა ზღვრებს, არ გამოცემულა. შესაბამისად, მაგალითად, სამინისტროებში დასაქმებული მოსამსახურეების ყოველთვიურ თანამდებობრივი სარგოების დადგენის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მინისტრი. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 29 დეკემბრის დადგენილების მიხედვით, მინისტრებმა მათდამი დაქვემდებარებული სამინისტროების აპარატების, საქვეუწყებო დაწესებულებების და ტერიტორიული ორგანოების საშტატო ნუსხები და თანამდებობრივი სარგოები უნდა შეათანხმონ საქართველოს მთავრობასთან, ამ აქტით განსაზღვრული წესების მიხედვით.

შრომის ანაზღაურების არსებულმა მოუწესრიგებელმა სისტემამ, მთავრობას დაქვემდებარებული უწყებების შემთხვევაშიც, განაპირობა არასამართლიანი პრაქტიკის დანერგვა, რაც გულისხმობს სხვადასხვა დაწესებულებაში იდენტური თანამდებობისათვის მნიშვნელოვნად განსხვავებული ოდენობის შრომის ანაზღაურების არსებობას. მსგავსი პრაქტიკის დანერგვას მნიშვნელოვნად ხელი შეუწყო პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემაზე არსებულმა არასრულფასოვანმა საკანონმდებლო რეგულაციებმა. 2011-2016 წლებში მთავრობას დაქვემდებარებულ უწყებებში გაცემული პრემიების და სახელფასო დანამატების ოდენობა ნათლად აჩვენებს, რომ 2014 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ პრემიების წესის შემოღებამ, ვერ უზრუნველყო სისტემური პრობლემის მოწესრიგება. ამ დადგენილებით

რეგულაციები დაწესდა მხოლოდ პრემიებზე, რამაც განაპირობა პრემიების სახელფასო დანამატით ჩანაცვლება.

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის შემთხვევაში პრემიის დანამატით ჩანაცვლების პროცესი დაიწყო ჯერ კიდევ 2013 წელს და წინ უძღოდა პრემიების წესის შემოღებას. კერძოდ, მთავრობის ადმინისტრაციაში 2013 წელს 2012 წელთან შედარებით გაცემული პრემიების რაოდენობა დაახლოებით 1,7 მილიონი ლარით შემცირდა, ხოლო სახელფასო დანამატების რაოდენობა 1,4 მილიონით გაიზარდა (იხ. გრაფიკი #16). სამწუხაროდ, მომდევნო წლებში საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას IDFI-ისთვის აღარ მოუწოდებია მსგავსი ინფორმაცია, თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ელექტრონულ პორტალზე „ბიუჯეტის მონიტორი“ განთავსებული მონაცემების მიხედვით, 2013 წლის შემდეგ მთავრობის ადმინისტრაციაში გაცემული პრემიების ოდენობა დაახლოებით ერთ ნიშნულზეა შენარჩუნებული, ხოლო სახელფასო დანამატების ხარჯები ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იმატებს.



შენიშვნა: 2014-2016 წლების მონაცემები წარმოადგენს სახელმწიფო აუდიტის ელექტრონულ პორტალზე budgetmonitor.ge განთავსებულ ოფიციალურ მონაცემებს.

სამინისტროების უმრავლესობის შემთხვევაში, 2014 წლამდე სახელფასო დანამატების გაცემის პრაქტიკა საერთოდ არ ფიქსირდება (იხ. ცხრილი #8). მაგალითად, შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში 2011 წელს გაიცა მხოლოდ პრემია 964 ათასი ლარი, 2012 წელს - მხოლოდ პრემია 1,8 მილიონი ლარი, 2013 წელს პრემია 1,4 მილიონი ლარი და სახელფასო დანამატი მხოლოდ 43 ათასი ლარი (აღნიშნული თანხა წარმოადგენს პრემიერ მინისტრის ბრძანებით მინისტრისთვის დანიშნულ სახელფასო დანამატს), 2014 წელს პრემია - 1,2 მილიონი ლარი და სახელფასო დანამატი 483 ათასი ლარი, 2015 წელს პრემია 500 ათასი ლარი, ხოლო სახელფასო დანამატი - 1 მილიონი ლარი, 2016 წელს პრემია 494 ათასი ლარი, ხოლო სახელფასო დანამატი 1,1 მილიონი ლარი.

ცხრილი #8 - სხვადასხვა სამინისტროში პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის ტენდენციები (ათასი ლარი)

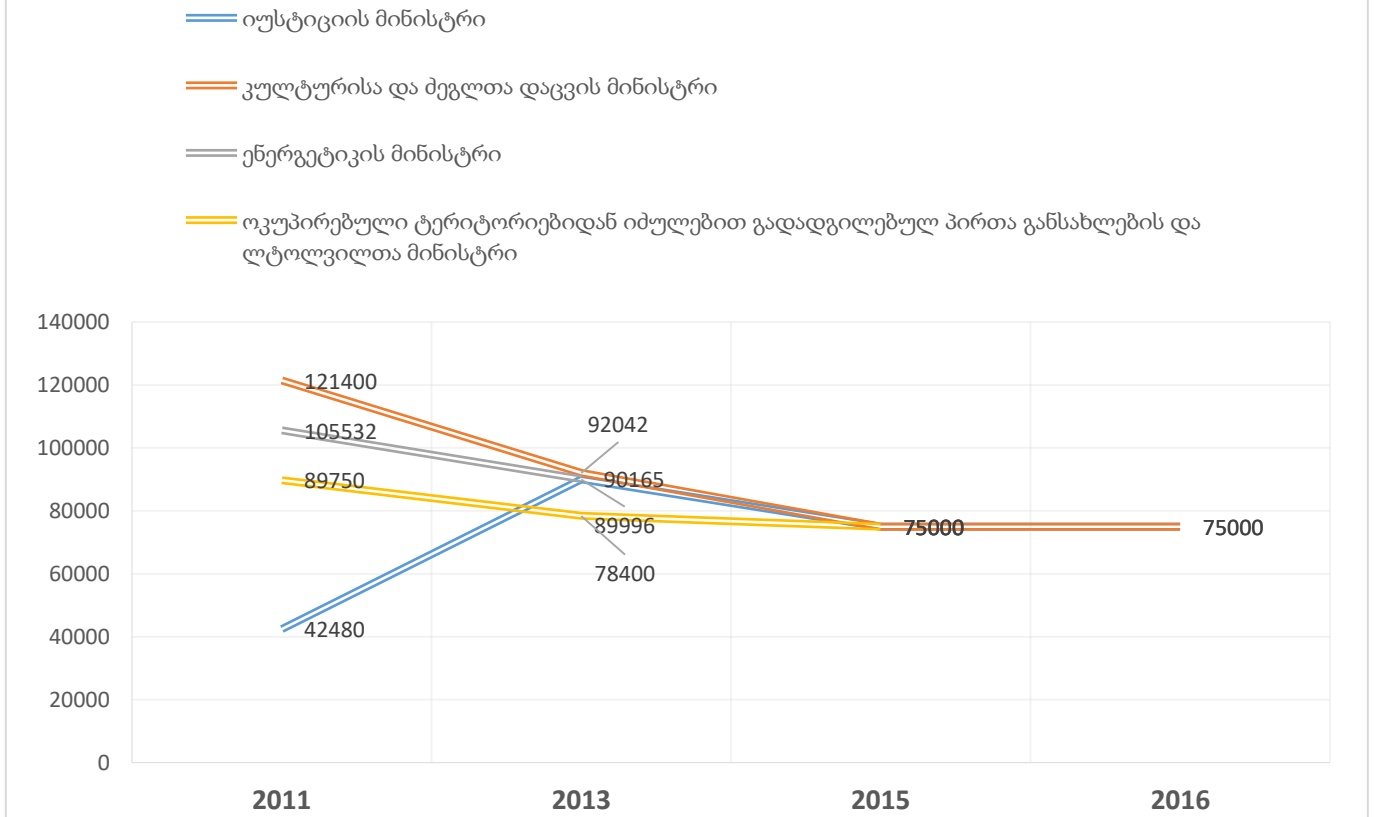
2011		2012		2013		2014		2015		2016	
პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი
საგარეო საქმეთა სამინისტრო											
1 568,4	26,1	1 710,5	26,8	2 064,0	59,6	1 324,8	1 123,9	1 443,8	1 940,7	1 305,8	2 051,9
შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო											
964,5	0	1 806,9	0	1 391,6	43,3	1 207,0	483,0	500,6	1 035,1	494,0	1 101,3
რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო											
868,1	3,5	1 167,3	5,1	772,8	408,3	518,7	790,0	825,1	776,0	667,1	794,3
სოფლის მეურნეობის სამინისტრო											
549,4	0	1 528,4	0	1 810,7	41,1	1 701,4	480,6	1 195,9	1 156,3	1 091,8	1 192,3
ენერგეტიკის სამინისტრო											
865,3	0	1 090,2	0	1 022,1	43,3	688,0	465,4	260,6	899,8	193,4	869,4

წყარო: IDFI-ს მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

სამინისტროებში, ცალკეულ თანამდებობებზე გაცემული შრომის ანაზღაურების ამსახველი მონაცემების მიხედვით, 2014 წლის შემდეგ ყველაზე მეტად დარეგულირებულია მინისტრის შრომის ანაზღაურება. აღნიშნული განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ პრემიების გაცემაზე დაწესებულ შეზღუდვებამდე, საქართველოს პრემიერ მინისტრის ბრძანებით განისაზღვრა აგრეთვე მათი ყოველთვიური სახელფასო დანამატი 2710 ლარის ოდენობით. შესაბამისად, თითოეული მინისტრის ყოველთვიური შრომის ანაზღაურება შედგება თანამდებობრივი სარგოს (3 540 ლარი), სახელფასო დანამატისა (2 710 ლარი) და არსებული შეზღუდვების პირობებში პრემიერ მინისტრის გაწყვეტილებით მათზე გაცემული პრემიებისგან. მინისტრის შრომის ანაზღაურების სამივე ასპექტი (სარგო, პრემია, დანამატი) გარკვეულ ჩარჩოებშია მოქცეული და, შესაბამისად, სხვადასხვა მინისტრის ანაზღაურება მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება ერთმანეთისგან (იხ. გრაფიკი #17).

მაგალითად, 2011 წელს თანაბარი ყოველთვიური სარგოს პირობებში, კულტურისა და ძეგლთა დაცვის მინისტრის შრომის ანაზღაურება (121 400 ლარი) დაახლოებით სამჯერ აღემატებოდა იუსტიციის მინისტრის მიერ მიღებულ შრომის ანაზღაურებას (42 480 ლარი), 2015-2016 წლებში ორივე მინისტრის შემთხვევაში წლიური შრომის ანაზღაურება შეადგენს 75 000 ლარს.

გრაფიკი #17 - მინისტრის წლიური შრომის ანაზღაურება

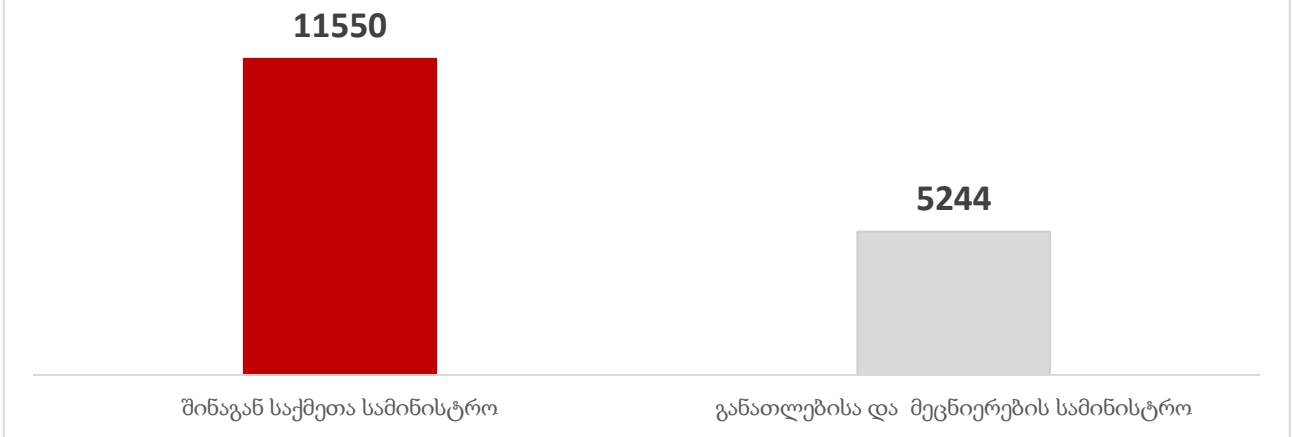


წყარო: საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდზე განთავსებული თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები <https://declaration.gov.ge/>.

მინისტრის შრომის ანაზღაურებისგან განსხვავებული მდგომარეობაა სამინისტროში სხვა პოზიციებზე დასაქმებულთა შემთხვევაში. სხვადასხვა სამინისტროში ერთი და იგივე თანამდებობაზე დასაქმებული პირის შრომის ანაზღაურება მნიშვნელოვნად გასხვავდება ერთმანეთისგან.

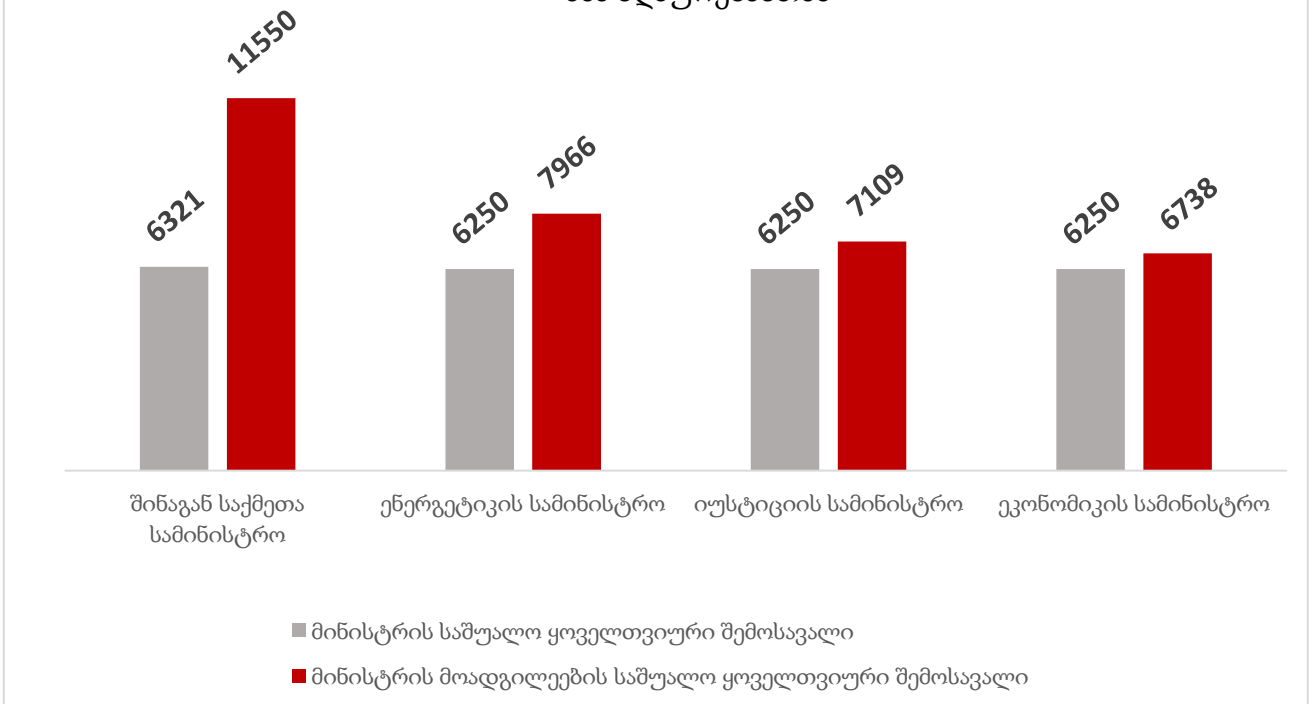
მიუხედავად იმისა, რომ ყველა სამინისტროში მინისტრის მოადგილის თანამდებობრივი სარგო განსაზღვრულია ერთი და იგივე ოდენობით (პირველი მოადგილე - 2 950 ლარი, მოადგილე - 2 720 ლარი), 2016 წელს, მაგალითად, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილის საშუალო ყოველთვიურმა შემოსავალმა შეადგინა 11 550 ლარი, ხოლო საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის მოადგილეების - 5 244 ლარი.

გრაფიკი #18 - მინისტრის მოადგილეების არათანაბარი საშუალო ყოველთვიური ანაზღაურება (2016)



წყარო: საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდზე განთავსებული თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები <https://declaration.gov.ge>

გრაფიკი #19 - 2016 წელს მინისტრის მოადგილეების საშუალო ყოველთვიური შრომის ანაზღაურების შედარება მინისტრის ანაზღაურებასთან



წყარო: საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდზე განთავსებული თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები <https://declaration.gov.ge>

სამინისტროების მსგავსად, შრომის ანაზღაურების არაერთგვაროვანი პრაქტიკა ფიქსირდება მათ დაქვემდებარებულ უწყებებში. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შრომის ანაზღაურების ფონდი ფორმირდება, როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, აგრეთვე საკუთარი საქმიანობიდან მიღებული შემოსავლებიდან. შესაბამისად, აღნიშნული უწყებების საქმიანობით

მიღებული სახსრები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მათ სახელფასო პოლიტიკაზე. სამინისტროებს დაქვემდებარებულ უწყებებში დასაქმებული პირების შრომის ანაზღაურებებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები შეინიშნება, როგორც პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის თვალსაზრისით, აგრეთვე მათთვის განსაზღვრული ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგოების მიხედვითაც. საქართველოს კანონმდებლობით, ის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის წლიური შემოსავალი, ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების გარდა, აღემატება 1 მილიონ ლარს და არის სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულება ვალდებულია საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმოს ბიუჯეტის პროექტი, სამტატო ნუსხა და სახელფასო ფონდი. ამ შეთანხმების წესები განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 14 იანვრის განკარგულებით.

2014 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ პრემიების გაცემაზე დაწესებული რეგულაციების შემდეგ, სამინისტროების მსგავსად, მის დაქვემდებარებულ მთელ რიგ უწყებებში პრემიებთან ერთად გაცივმა სახელფასო დანამატები. მსგავსი პრაქტიკა უმეტესწილად დამკვიდრებულია ისეთ უწყებებში, სადაც პრემიების გაცემაზე დაწესებული შეზღუდვების პირობებში ვერ ხერხდებოდა არსებული შრომის ანაზღაურების ფონდის ათვისება. ამასთან, მთელ რიგ უწყებებში 2014 წლის შემდეგ პრემიებზე დაწესებული შეზღუდვების შემდეგ მნიშვნელოვნად იმატებს პრემიისა და სახელფასო დანამატის სახით გაცემული თანხების საერთო ოდენობა. მაგალითად, სოციალური მომსახურების სააგენტოში 2013 წელს გაცემულია 2,6 მილიონი ლარის ოდენობის მხოლოდ პრემია, ხოლო 2016 წელს 1,7 მილიონი პრემია და 2,3 მილიონი დანამატი.

სამინისტროებს დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის ვხვდებით ისეთ შემთხვევებს, როდესაც პრემიების გაცემაზე დაწესებულ რეგულაციებს, შეზღუდული სახელფასო ფონდიდან გამომდინარე, მათ სახელფასო პოლიტიკაზე არანაირი გავლენა არ მოუხდენია. მაგალითად, მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნულ ცენტრში 2011-2016 წლებში გაცემული პრემიების საერთო ოდენობა ყოველწლიურად მერყეობს 130 ათასიდან 160 ათას ლარამდე, ხოლო სახელფასო დანამატები საერთოდ არ გაცივმა.

მიუხედავად იმისა, რომ საკუთარი საქმიანობის შედეგად, მაღალი შემოსავლების მქონე საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს გააჩნიათ ვალდებულება საკუთარი სახელფასო ფონდი შეთანხმონ საქართველოს მთავრობასთან, როგორც ანალიზი ცხადყოფს მათ საშუალება ეძლევათ სოლიდური თანხების მობილიზება მოახდინონ შრომის ანაზღაურების ფონდში პრემიებისა თუ სახელფასო დანამატების გასაცემად. შედეგად ვხვდებით შემთხვევებს, როცა კონკრეტული სსიპ-ების ხელმძღვანელი პირების შრომის ანაზღაურება, მნიშვნელოვნად აღემატება ზემდგომი თანამდებობის პირის შრომით ანაზღაურებას.

მაგალითად, 2015 წელს სსიპ - „შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრის“ დირექტორის შრომის ანაზღაურება (158 177 ლარი) დაახლოებით ორჯერ აღემატება, მისი ზემდგომი უწყების განათლებებისა და მეცნიერების მინისტრის შრომის ანაზღაურებას (75 000 ლარი).

**ცხრილი #9 - სხვადასხვა სამინისტროს დაქვემდებარებულ უწყებებში
პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის ტენდეციები (ათასი ლარი)**

2011		2012		2013		2014		2015		2016	
პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი
ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური											
3 729,1	747,8	4 952,1	875,5	5 932,6	906,3	4 932,7	2 193,1	3 153,6	4 116,9	2 813,7	4 341,4
სოციალური მომსახურების სააგენტო											
2 349,1	0	5 158,0	0	2 689,7	0	2 233,7	1 663,2	1 737,9	2 178,0	1 733,6	2 368,8
საავტომობილო გზების დეპარტამენტი											
1 243,4	0	1 410,0	0	1 347,0	0	1 566,7	438,3	854,2	1 011,2	782,3	1 115,1
შს მომსახურების სააგენტო											
1 816,9	0	2 649,3	0	2 654,9	0	1 399,2	900,5	543,3	1 771,9	x	x
ქონების ეროვნული სააგენტო											
		140,1	0	1 031,0	236,3	1 571,6	346,5	1 296,4	462,0	1 338,6	478,3
მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი											
139,3	0	164,9	0	135,9	0	128,2	0	160,6	0	137,7	0
პრობაციის ეროვნული სააგენტო											
763,4	0	760,8	0	771,1	0	552,4	76,6	489,7	151,7	316,0	294,9
კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტო											
294,8	0	329,5	67,5	348,1	0	358,1	88,6	224,5	175,5	256,9	267,4
გარემოს ეროვნული სააგენტო											
75,3	0	0	32,7	31,1	275,3	813,2	314,2	565,2	761,2	442,2	991,7
სურსათის ეროვნული სააგენტო											
467,2	0	612,4	0	1 036,7	48,7	2 080,5	413,9	1 566,4	1 432,0	1 501,5	1 479,3

წყარო: IDFI-ს მიერ სამინისტროებს დაქვემდებარებული უწყებებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია

2011-2016 წლებში სამინისტროებში და მის დაქვემდებარებულ უწყებებში შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომლებზე პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის შესახებ სამართლებრივი აქტების და მისი გაცემის საფუძვლების შესწავლით, ვლინდება მთელი რიგი ნაკლოვანებები და შეუსაბამობები. აღნიშნული პერიოდი, პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის პრაქტიკის თვალსაზრისით, შეიძლება დაიყოს ორ ეტაპად:

2011 – 2013 წლებში, საჯარო მოხელეთა დამატებითი ანაზღაურების ფორმად დამკვიდრებული იყო პრემიის გაცემის პრაქტიკა. ხშირ შემთხვევაში, სამინისტროების და მისი დაქვემდებარებული უწყებების თანამდებობის პირებზე პრემია გაიცემოდა ყოველთვიურად შესაბამისი დასაბუთების გარეშე. ამასთან, პრემიის ოდენობაზე შეზღუდვის არ არსებობის პირობებში, თანამდებობის პირებზე გაცემული პრემიის ოდენობა მნიშვნელოვნად აღემატებოდა მათ ყოველთვიურ თანამდებობრივ სარგოს. თანამდებობის პირების პრემიით დაუსაბუთებელი

დაჯილდოების პრაქტიკა ხშირად იწვევდა საზოგადოებრივ უკმაყოფილებას. მაგალითად, საზოგადოების მნიშვნელოვანი ვნებათაღელვა გამოიწვია მედიაში გასაჯაროებულმა ინფორმაციამ, რომლის მიხედვით, 2013 წლის დეკემბრის თვეში სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის კონკრეტულ თანამდებობის პირებზე გაცემული პრემიები დაახლოებით 10-ჯერ აღემატებოდა მათ ყოველთვიურ თანამდებობრივ სარგოს.⁵⁸ საზოგადოებრივი უკმაყოფილების ფონზე, საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგში დადგა პრემიების გაცემის სისტემის უნიფიცირების შემოღება და 2014 წლის 15 ივლისს გამოიცა შესაბამისი დადგენილება.

2014-2016 წლებში, საქართველოს მთავრობის მიერ პრემიების გაცემაზე გარკვეული შეზღუდვების დაწესების შემდეგ, მნიშვნელოვნად შემცირდა პრემიების გაცემის მაჩვენებელი, თუმცა, დამკვიდრდა სახელფასო დანამატების გაცემის პრაქტიკა. აღნიშნულ პერიოდში როგორც პრემიების, ასევე სახელფასო დანამატების გაცემის პრაქტიკა მნიშვნელოვან ნაკლოვანებებთანაა დაკავშირებული:

მთავრობის დადგენილების მიხედვით, პრემია გაიცემა დასაქმებული პირის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების ან/და დასაბუთების საფუძველზე. დადგენილების მოთხოვნით, დასაბუთებაში უნდა მიეთითოს გასაცემი პრემიის ოდენობა, მისი პროცენტული მიმართება პირის თანამდებობრივ სარგოსთან და წლის განმავლობაში ამ პირზე გაცემული პრემიის შესახებ ინფორმაცია. შესაბამისად, ამ მოთხოვნის მიხედვით, პრემიის გაცემაზე უფლებამოსილი პირისათვის სავალდებულოა მხოლოდ ფინანსური ინფორმაციის მიწოდება და არა ის კონკრეტული გარემოებები, რომლის საფუძველზეც უნდა გაიცეს პრემია.

მთელი რიგი სამინისტროების და მისი დაქვემდებარებული უწყებების შემთხვევაში პრემია გაიცემა მხოლოდ ხელმძღვანელი პირის ბრძანების საფუძველზე, მთავრობის დადგენილების შესაბამისი მუხლის მითითებით, რომელიც იძლევა დაშვებას პრემია გაიცეს კვარტალში ერთხელ, უქმე დღეებთან (დღესასწაულებთან) დაკავშირებით ან ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ გამონაკლისის დაშვების შემთხვევაში.

მთავრობის აღნიშნული დადგენილება დაშვებას აკეთებს კვარტალში ერთხელ პრემიის გაცემის, თუმცა ზოგიერთ დაწესებულებაში პრემიის გაცემას ყოველ კვარტალში სავალდებულო სახე აქვს მიღებული და შესაბამის სამართლებრივ აქტებში მოიხსენიება, როგორც კვარტალური პრემია.

სურათი #2 - სსიპ- სურსათის ეროვნული სააგენტოს თანამშრომლებზე კვარტალური პრემიის გაცემის შესახებ ბრძანება.

⁵⁸ <http://www.ipress.ge/new/23030-sasjelaghshrulebis-departamentshi-23-tanamshromelma-10-000dan-27-160-laramde-premia-miigho>

პრემიის გაცემის შესახებ

„საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის 449-ე დადგენილების შესაბამისად

გ ბ რ მ ა ნ ე ბ:

1. სსიპ სურსათის ეროვნული სააგენტოს თანამშრომლებზე და ასევე შტატგარეშე მოსამსახურეებზე საბიუჯეტო და საკუთარი სახსრებიდან გაიცეს კვარტალური პრემია დანართის შესაბამისად.
2. საფინანსო და საბუღალტრო სამმართველომ უზრუნველყოს პრემიის გაცემა.
3. კონტროლს ბრძანების შესრულებაზე განვახორციელებ პირადად.

საფუძველი: სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მინისტრის 2016 წლის 30 მარტის #9484/01 წერილი.

მთავრობის დადგენილების მიხედვით, პრემია ასევე შეიძლება გაიცეს წელიწადში სამჯერ უქმე დღეებთან (დღესასწაულებთან) დაკავშირებით.

სურათი #3 - საგარეო საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებზე აღდგომის დღესასწაულთან დაკავშირებით პრემიების გაცემის შესახებ ბრძანება.

„საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის № 449 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად,

გ ბ რ მ ა ნ ე ბ:

1. გაიცეს ფულადი პრემია საგარეო საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებზე თანდართული წესის შესაბამისად უფლისა ჩვენისა იესო ქრისტეს ბრწყინვალე აღდგომის დღესთან დაკავშირებით.

სურათი #4 - სსიპ ქონების ეროვნული სააგენტოს თანამშრომლებზე მარიამობის დღესასწაულთან დაკავშირებით პრემიების გაცემის შესახებ ბრძანება.

„საჯარო დაწესებულებებში პრემიის ოდენობის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 15 ივლისის N449 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად.

ვ ბ რ ძ ა ნ ე ბ ა:

1. ყოვლადწმინდა ღვთისმშობლის მიძინების დღის (მარიამობის) დღესასწაულთან დაკავშირებით სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს თანამშრომლებზე წახალისების სახით გაიცეს პრემია დანართის შესაბამისად.

მიუხედავად, მთავრობის დადგენილებით პრემიის გაცემაზე დაწესებული შეზღუდვებისა, ცალკეული უწყებების შემთხვევაში ადგილი აქვს სარგოზე მეტი ოდენობით და დადგენილზე მეტი სიხშირით გაცემის ფაქტებს. მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს დირექტორზე 2016 წელს პრემია გაიცა 9 თვის განმავლობაში საიდანაც, 5 შემთხვევაში გაცემული პრემიის ოდენობა აღემატებოდა მის ყოველთვიურ თანამდებობრივ სარგოს. ამასთან აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ პრემიასთან ერთად მასზე ყოველთვიურად გაიცემოდა თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის სახელფასო დანამატი.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით, სახელმწიფო დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს, შრომის ანაზღაურების ფონდში წარმოქმნილი ეკონომიის ფარგლებში, მოხელეს ზეგანაკვეთური მუშაობისა და განსაკუთრებული საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით დაუწესოს დანამატი. მთელ რიგ სამინისტროებსა და მის დაქვემდებარებულ უწყებებში არსებული პრაქტიკის შესწავლით ირკვევა, რომ მთელი წლის განმავლობაში კონკრეტულ თანამდებობებზე სახელფასო დანამატი უწესდებათ ერთი ბრძანების საფუძველზე, სადაც დანამატის გაცემის ფაქტი, კანონის შესაბამისად, დასაბუთებულია განსაკუთრებული საპასუხისმგებლო ფუნქციური დატვირთვით ან ზეგანაკვეთური მუშაობით. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, სახელფასო დანამატის წინასწარ, მთელი წლის განმავლობაში დანიშვნა უფრო თანამდებობრივი სარგოს ხასიათს ატარებს ვიდრე დანამატის, რაც გამართლებულ გარემოებად ვერ ჩაითვლება. ამასთან, ვხვდებით შემთხვევებს, როდესაც კონკრეტულ თანამდებობის პირებზე დაწესებული სახელფასო დანამატი აღემატება მის ფიქსირებულ თანამდებობრივ სარგოს.

კონკრეტული უწყებების შემთხვევაში მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები შეინიშნება შრომის ანაზღაურების ფონდის დაგეგმვის პროცესში, რაც უმეტესწილად განპირობებულია საშტატო რიცხოვნობის არაეფექტიანი დაგეგმვის პროცესთან. შრომის ანაზღაურების ფონდში თანამდებობრივი სარგოების წილი დაგეგმილია, წლის დასაწყისში განსაზღვრული საშტატო რიცხოვნობის მიხედვით. სხვადასხვა უწყებებიდან მოწოდებული შრომის ანაზღაურების ცალკეული ასპექტების (სარგო, პრემია და დანამატი) გეგმიური და ფაქტობრივი მაჩვენებლების მიხედვით, თანამდებობრივი სარგოებზე ფაქტიურად გაწეული ხარჯები მნიშვნელოვნად ჩამორჩება წლის დასაწყისში განსაზღვრულ თანხებს. თანამდებობრივ სარგოებზე აუთვისებელი თანხები თანამშრომლებზე გაიცემა პრემიისა და სახელფასო დანამატის სახით.

მაგალითად, საგარეო საქმეთა სამინისტროს შემთხვევაში 2016 წლის გეგმით სარგოსთვის გათვალისწინებული იყო 5 350 680 ლარი, ხოლო პრემია/დანამატისთვის - 2 204 320 ლარი.

რეალურად, 2016 წელს სარგოს ხარჯმა შეადგინა 4 232 248 ლარი, ხოლო პრემია/დანამატის - 3 384 603 ლარი.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით საბიუჯეტო ორგანიზაციებში განსაკუთრებით პრობლემურია შტატგარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურების გეგმიური და ფაქტობრივი მაჩვენებლების შესაბამისობის შედარება. შტატგარეშე თანამშრომლებისათვის შრომის ანაზღაურება გაცივმა ბიუჯეტის „საქონელი და მომსახურების“ ან „სუბსიდიების“ მუხლით. არსებული პრაქტიკით, საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ფინანსთა სამინისტროსათვის წარდგენილ საბიუჯეტო განაცხადსა და შემდგომში, სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონში, წარდგენილია „საქონელი და მომსახურების“ მუხლისა და „სუბსიდიების“ ჯამური მოცულობა, რაც გულისხმობს იმას, რომ არც საბიუჯეტო განაცხადი და არც ბიუჯეტის კანონი არ შეიცავს ინფორმაციას შტატგარეშე მომუშავეთა შრომის ანაზღაურების გეგმიური მოცულობების შესახებ. შესაბამისად, შეუძლებელი ხდება ამ მიმართულებით ფაქტობრივად ათვისებული სახსრების ოდენობის დაგეგმილ მაჩვენებელთან შესაბამისობის შედარება.

2011-2016 წლების სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, სამინისტროებსა და მათდამი დაქვემდებარებულ უწყებებში შტატგარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯები ხშირ შემთხვევაში ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იმატებს. ამასთან, 2014 წლიდან, ცალკეულ უწყებებში შტატგარეშე თანამშრომლებზე ინტენსიურად გაიცემა როგორც პრემიები ასევე სახელფასო დანამატები. მაგალითად, 2016 წელს საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს შტატგარეშე თანამშრომლებზე გაიცა პრემია განსაკუთრებული - 250 465 ლარი, პრემია სადღესასწაულო - 98 250 ლარი, პრემია კვარტალური - 58 250 ლარი.

ცხრილი # 10- კულტურის სამინისტროს მიერ შტატგარეშე თანამშრომლებზე გაცემული პრემიები

№	გპარი, სახელი	თანამდებობა	თანამდებობრივი სარგო	სულ:					
				ხელფასი	დანამატი	პრემია განსაკუთრებული	პრემია სადღესასწაულო	პრემია; კვარტალური	ბიულეტენი
1	2	3		4	5	6	7	8	9
შტატგარეშე მომუშავეები				699842,34	0,00	250465,00	98250,00	58250,00	21211,24

წყარო: IDFI-ს მიერ, კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

ცხრილი #11 - სხვადასხვა სამინისტროს შტატგარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)

2011		2012		2013		2014		2015		2016	
სარგო	პრემია/დანამატი	სარგო	პრემია/დანამატი	სარგო	პრემია/დანამატი	სარგო	პრემია/დანამატი	სარგო	პრემია/დანამატი	სარგო	პრემია/დანამატი
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო											
45,6	0	51,0	0	80,4	0	101,4	7,8	128,2	14,8	133,1	19,2
სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო											
146,0	0	67,3	0	177,7	34,6	296,1	67,0	301,8	58,4	284,0	51,9

ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო											
80,6	6,0	187,7	15,3	165,7	28,0	290,6	45,3	401,3	69,5	427,5	85,2
ფინანსთა სამინისტრო											
51,2	7,7	66,5	10,4	134,6	77,2	208,0	100,4	318,6	104,5	x	x
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო											
121,7	11,5	56,1	11,9	65,8	20,9	96,3	55,7*	170,3	92,9*	x	x
სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო											
67,8	11,8	91,5	21,6	414,0	74,1	757,0	109,5*	1 255,3	179,7*	1 681,1	132,4*

წყარო: IDFI-ს მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

ცხრილი #12 - სხვადასხვა სსიპ-ის შტატგარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)											
2011		2012		2013		2014		2015		2016	
სარგო	პრემია/ დანამატი	სარგო	პრემია/ დანამატი	სარგო	პრემია/ დანამატი	სარგო	პრემია/ დანამატი	სარგო	პრემია/ დანამატი	სარგო	პრემია/ დანამატი
ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო											
215,9	0	244,5	35,0	297,4	106,6	339,6	123,1	363,7	151,2	373,6	113,2
სოციალური მომსახურების სააგენტო											
3 045,0	200,7	3 631,0	804,9	3 517,5	239,7	4 840,7	788,9*	6 078,8	825,8	7 397,8	922,2
საავტომობილო გზების დეპარტამენტი											
160,4	0	169,1	0	183,3	0	208,5	22,3	215,5	15,3	231,4	0
შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია											
665,7	69,1	814,9	162,6	951,1	161,3*	1 347,1	79,9*	1 361,4	129,7*	1 604,7	56,7*
საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტო											
38,4	0	62,0	0	106,2	0	233,4	23,6	243,4	77,7*	460,4	116,9*
საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო											
63,8	0	442,0	0	776,7	108,8	1 380,4	218,7	1 887,0	239,5	1 837,4	225,1

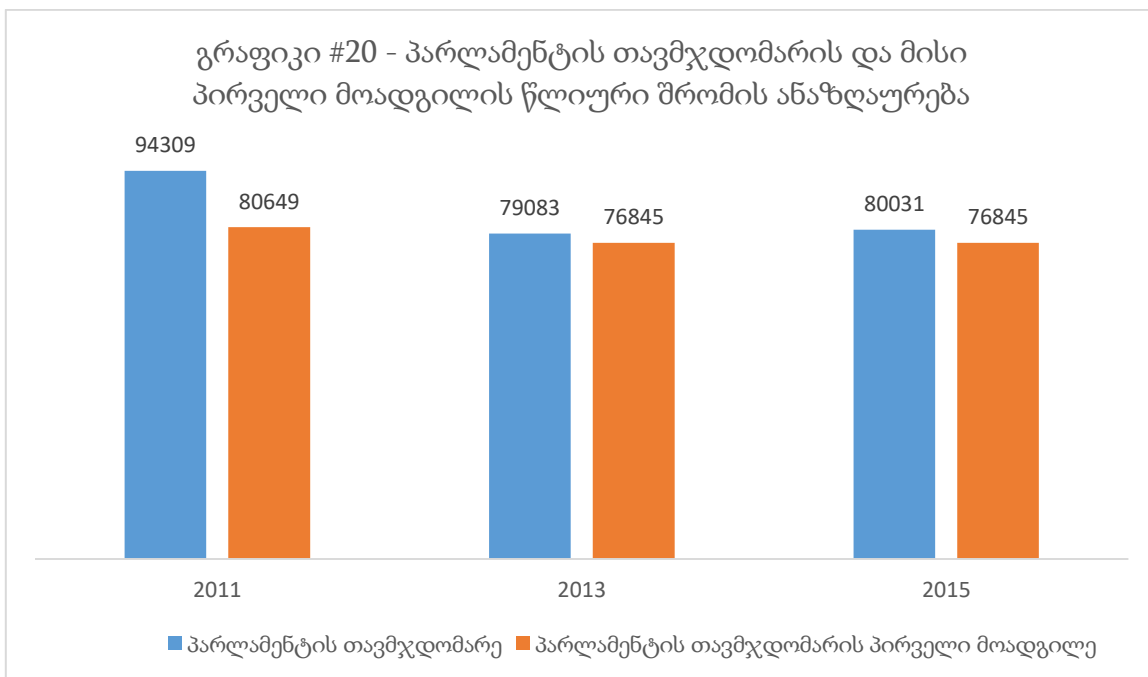
წყარო: IDFI-ს მიერ, სსიპ-ებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

შენიშვნა * - შტატგარეშე თანამშრომლებზე პრემიასთან ერთად გაცემულია სახელფასო დანამატი

საქართველოს პარლამენტი

საქართველოს პარლამენტის წევრის შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, პარლამენტის წევრის ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგო შეადგენს 2000 ლარს.⁵⁹ 2013 წლამდე პარლამენტის წევრებზე ყოველთვიურად თანამდებობრივ სარგოსთან ერთად გაიცემოდა სახელფასო დანამატი სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელებისათვის, რომელიც განსაზღვრული იყო 2008 წლის 28 ივლისის საქართველოს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით და ასევე გაიცემოდა პრემიები.

2013 წლის იანვარში, IDFI-ის მიერ გამოქვეყნებული სტატიის⁶⁰ საპასუხოდ, რომელიც ეხებოდა პარლამენტის წევრებზე გაცემულ პრემიებს, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით, პარლამენტის წევრების პრემიებით დაჯილდოების პრაქტიკა გაუქმდა. თუმცა, ამის კვალდაკვალ, 2013 წლის 18 იანვრის საქართველოს პარლამენტის ბიუროს გადაწყვეტილებით გაიზარდა სადეპუტატო უფლებამოსილების განხორციელებისათვის არსებული სახელფასო დანამატები.



2013 წლის 18 იანვრის საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით, ასევე განისაზღვრა საქართველოს პარლამენტის აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგოს და დანამატის ოდენობები.⁶¹ აღნიშნული ბრძანებით დამტკიცებულ თანამდებობრივ სარგოებსა და დანამატებში ვხვდებით ისეთ შემთხვევებს, როდესაც კონკრეტული პოზიციისთვის დამტკიცებულ თანამდებობრივ სარგოს აღმატება ამავე პოზიციისთვის დამტკიცებული ფიქსირებული სახელფასო დანამატი. მაგალითად,

⁵⁹ საქართველოს კანონი საქართველოს პარლამენტის წევრის შრომის ანაზღაურების შესახებ, 2005წ. <http://www.parliament.ge/uploads/other/19/19489.pdf>

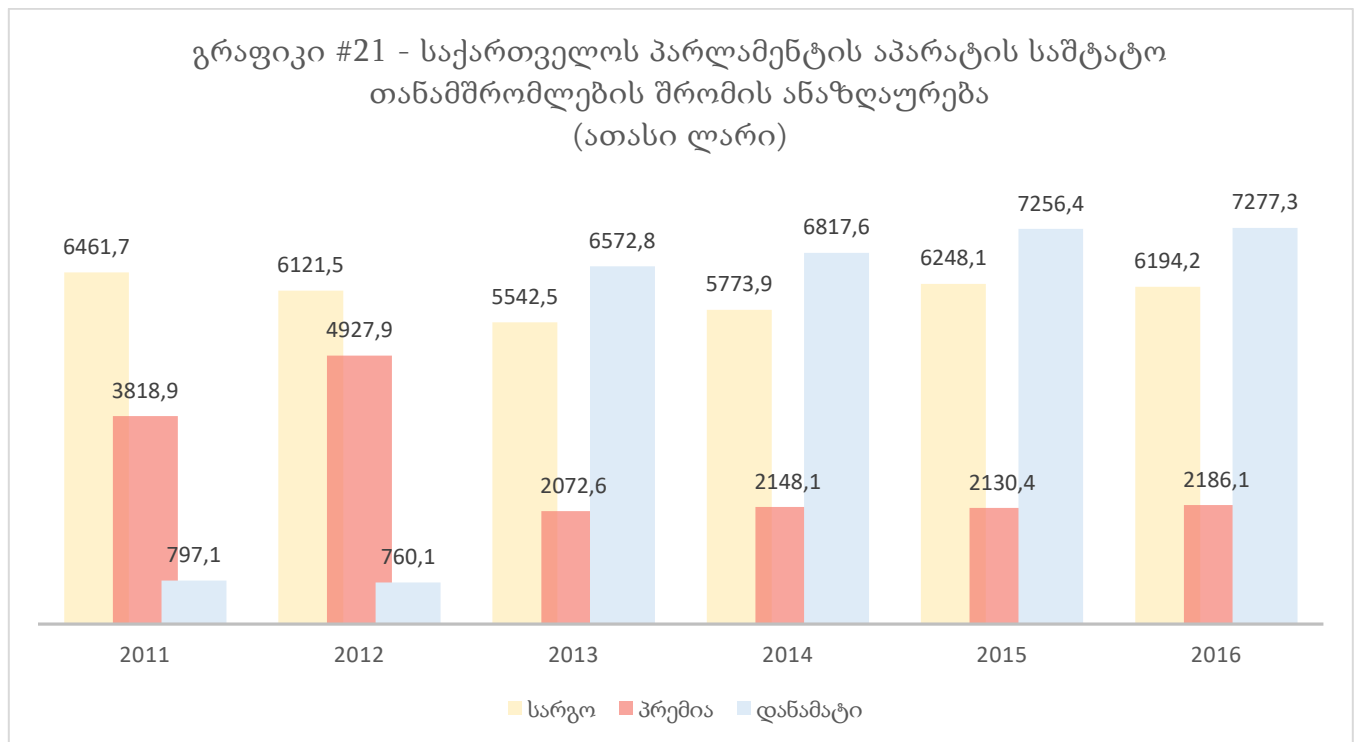
⁶⁰ IDFI - საქართველოს პარლამენტის ხარჯები, 2013 წ. <https://idfi.ge/ge/news-76>

⁶¹ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანება, 2013წ. <http://www.parliament.ge/uploads/other/23/23916.pdf>

პარლამენტის აპარატის დეპარტამენტის უფროსის თანამდებობრივი სარგო შეადგენს 1960 ლარს, ხოლო ყოველთვიური სახელფასო დანამატი 2 020 ლარს.

2013 წლიდან საშტატო თანამშრომლებისათვის დანამატების დაწესებასთან ერთად, გარკვეულწილად, კვლავ შენარჩუნებულია პრემიის გაცემის პრაქტიკა.

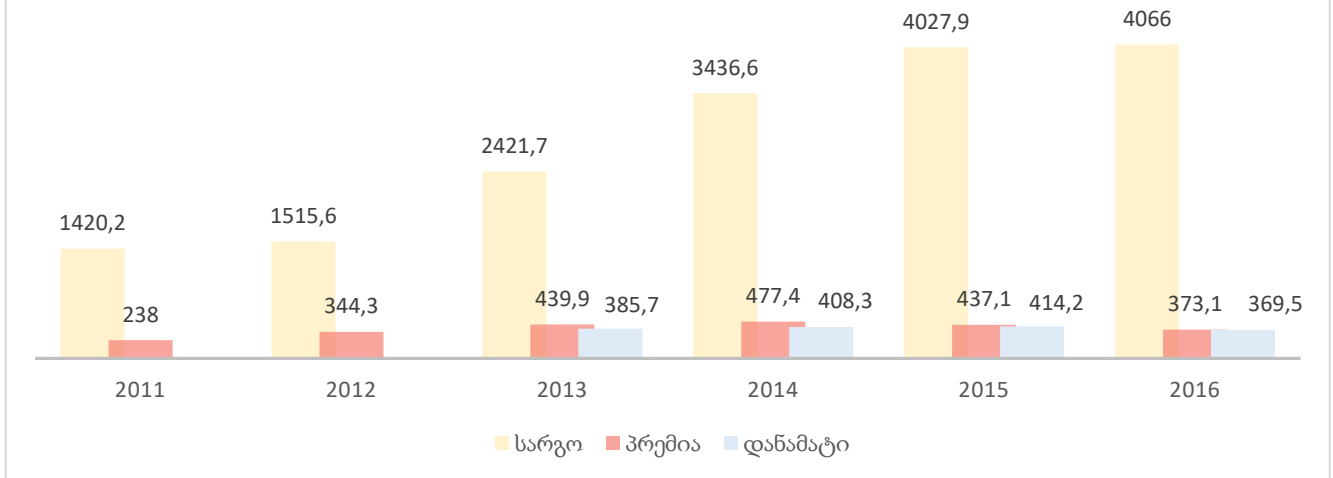
შედეგად, 2013 წლიდან პარლამენტის საშტატო თანამშრომლებზე თანამდებობრივ სარგოების სახით გაცემულ თანხას მნიშვნელოვნად აღემატება პრემიისა და სახელფასო დანამატის სახით გაცემული თანხები. მაგალითად, 2016 წელს აპარატის საშტატო თანამშრომლებზე თანამდებობრივი სარგოს სახით გაიცა დაახლოებით 6,2 მილიონი ლარი, ხოლო პრემიისა და სახელფასო დანამატის სახით - 9,5 მილიონი ლარი.



წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პარლამენტის აპარატიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

2011 წლის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტის აპარატში დასაქმებული შტატგარეშე თანამშრომლების მატებასთან ერთად, ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იმატებს მათ შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯები. 2011 წელს შტატგარეშე მოსამსახურეებზე გაცემულ სარგოს დაახლოებით სამჯერ აღემატება 2016 წლის მაჩვენებელი. 2011-2012 წლებში შტატგარეშე მოსამსახურეების დამატებით ანაზღაურებად გაიცემოდა მხოლოდ პრემია, ხოლო 2013 წლიდან პრემიასთან ერთად გაიცემა სახელფასო დანამატიც.

გრაფიკი # 22 - საქართველოს პარლამენტის შტატგარეშე
თანამშრომლების შრომის ანაზღაურება
(ათასი ლარი)

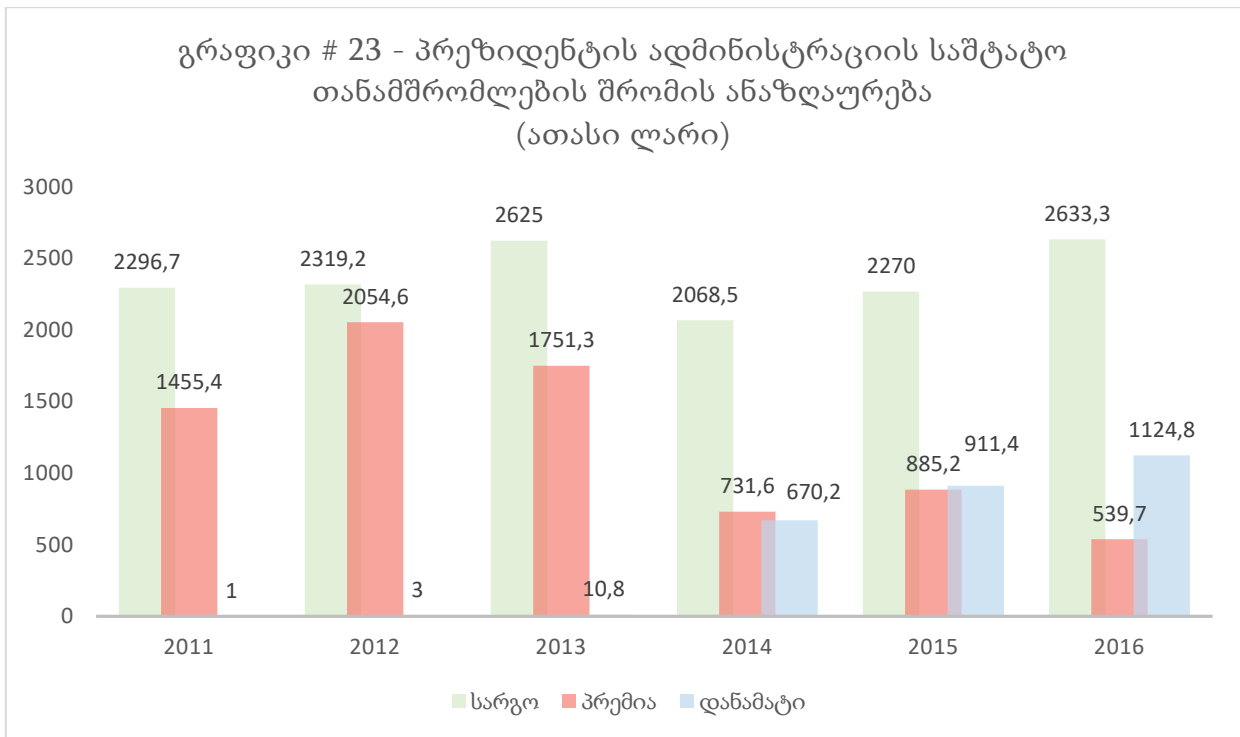


წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პარლამენტის აპარატიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია

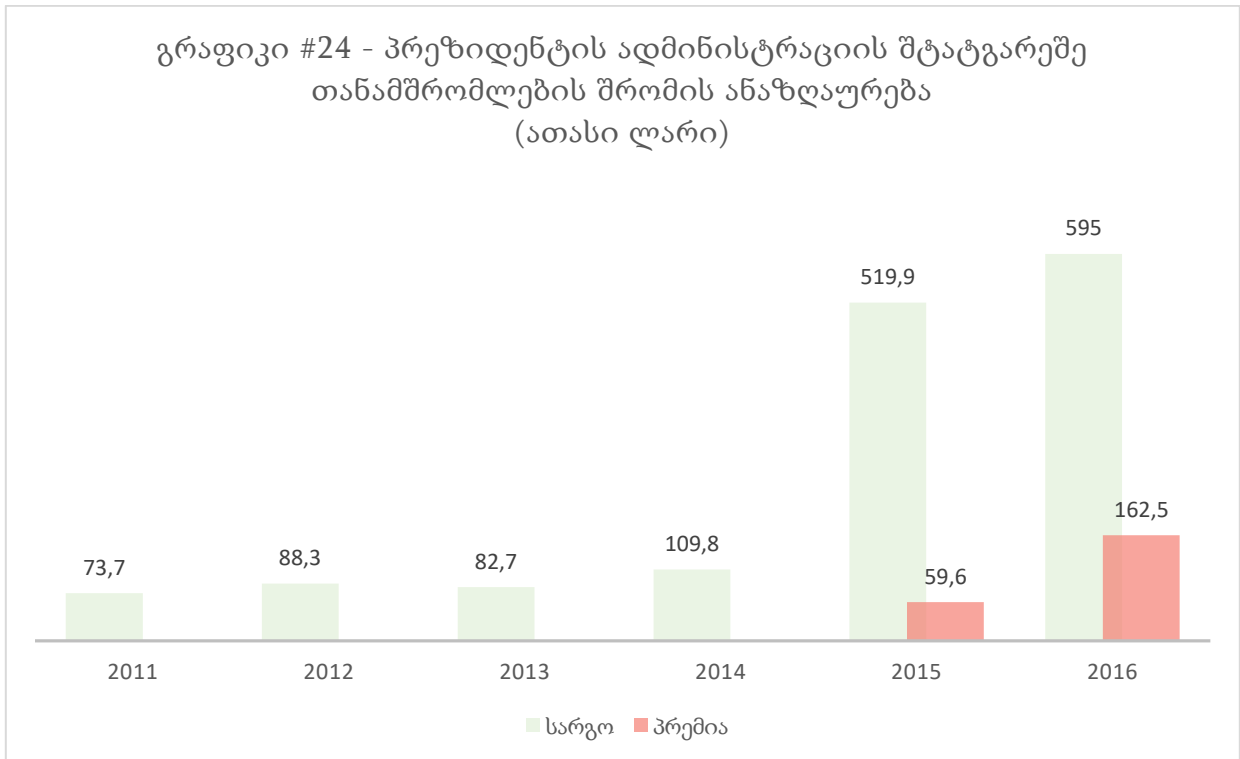
საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მოხელეთა და დამხმარე მოსამსახურეთა თანამდებობრივ სარგოებსა და თანამდებობათა დასახელებს განსაზღვრავს საქართველოს პრეზიდენტი. არსებული პრაქტიკით, აღნიშნული უფლებამოსილება დელეგირებული აქვს ადმინისტრაციის უფროსს. თავად პრეზიდენტის ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგო განსაზღვრულია საქართველოს პრეზიდენტის შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონით და 2013 წელს შესული ცვლილების მიხედვით შეადგენს 6 900 ლარს.

2011-2016 წლებში პრეზიდენტზე პრემიის ან/და სახელფასო დანამატის გაცემის შემთხვევა არ ყოფილა. რაც შეეხება ადმინისტრაციაში დასაქმებულ თანამშრომლების სახელფასო პოლიტიკას, მთავრობას დაქვემდებარებული უწყებების მსგავსად, 2014 წლამდე დამატებითი ანაზღაურების ფორმად დამკვიდრებული იყო მხოლოდ პრემიის გაცემის პრაქტიკა. მაგალითად, 2012 წელს ადმინისტრაციის საშტატო თანამშრომლებზე თანამდებობრივი სარგოს სახით გაცემულია დაახლოებით 2,3 მილიონი ლარი ხოლო, პრემიის სახით - 2 მილიონი. 2014 წლიდან ადმინისტრაციის თანამშრომლებს დაუწესდათ ყოველთვიური სახელფასო დანამატი, ხოლო გაცემული პრემიის მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად შემცირდა. მაგალითად, 2016 წელს ადმინისტრაციაში სარგოს სახით გაიცა დაახლოებით 2,6 მილიონი ლარი, პრემიის სახით - ნახევარი მილიონი ლარი, ხოლო სახელფასო დანამატის სახით -1,1 მილიონი ლარი.



წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

2015 წლიდან საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად, მნიშვნელოვნად იმატებს მათ შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯები. ამასთან, 2015 წლიდან შტატგარეშე თანამშრომლებზე გაიცემა პრემიებიც.



წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

2016 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსის N29/12-4/05/1 და N29/12-4/05/2 ბრძანებებით დამტკიცდა ადმინისტრაციაში პრემიისა და სახელფასო დანამატების გაცემის წესები.

დამტკიცებული წესის მიხედვით, პრემია შეიძლება გაიცეს ადმინისტრაციის შესაბამისი დეპარტამენტის უფროსის დასაბუთებული წარდგინებით და მისი ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს თანამდებობრივ სარგოს. ამასთან პრეზიდენტი და ადმინისტრაციის უფროსი უფლებამოსილნი არიან პრემია გასცენ ამ წესის დაუცველად, ინდივიდუალური გადაწყვეტილების საფუძველზე.

სახელფასო დანამატების შემთხვევაში, დამტკიცებული წესების მიხედვით ის გაიცემა ყოველთვიურად. მისი ოდენობა, პრემიის მსგავსად, არ უნდა აღემატებოდეს თანამდებობრივ სარგოს. დანამატის გაცემასთან დაკავშირებით არსებულ წესებზე გამონაკლისის დაშვება შესაძლებელია განსაკუთრებულ შემთხვევებში, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსის გადაწყვეტილებით.

2016 წელს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსის ბრძანებით პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემაზე დაწესებული მინიმალური შეზღუდვები სრულიად თანხვედრაშია ბოლო წლებში ადმინისტრაციაში არსებულ შრომის ანაზღაურების პრაქტიკასთან. შესაბამისად, დაწესებული რეგულაციების შედეგად, პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში არსებულ სახელფასო პოლიტიკაში რაიმე სახის რეალური ცვლილებები არ განხორციელებულა.

დამოუკიდებელი დაწესებულებები

დამოუკიდებელი დაწესებულებების კატეგორიაში გაერთიანებულია მარეგულირებელი კომისიები, ცენტრალური საარჩევნო კომისია, ეროვნული ბანკი და სხვა ისეთი დაწესებულებები, რომლებსაც საკუთარი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე პირდაპირი ზემდგომი მაკონტროლებელი ორგანო არ ჰყავთ. შესაბამისად, აღნიშნულ უწყებებს სრული დამოუკიდებლობა გააჩნიათ სახელფასო პოლიტიკის წარმოებისას.

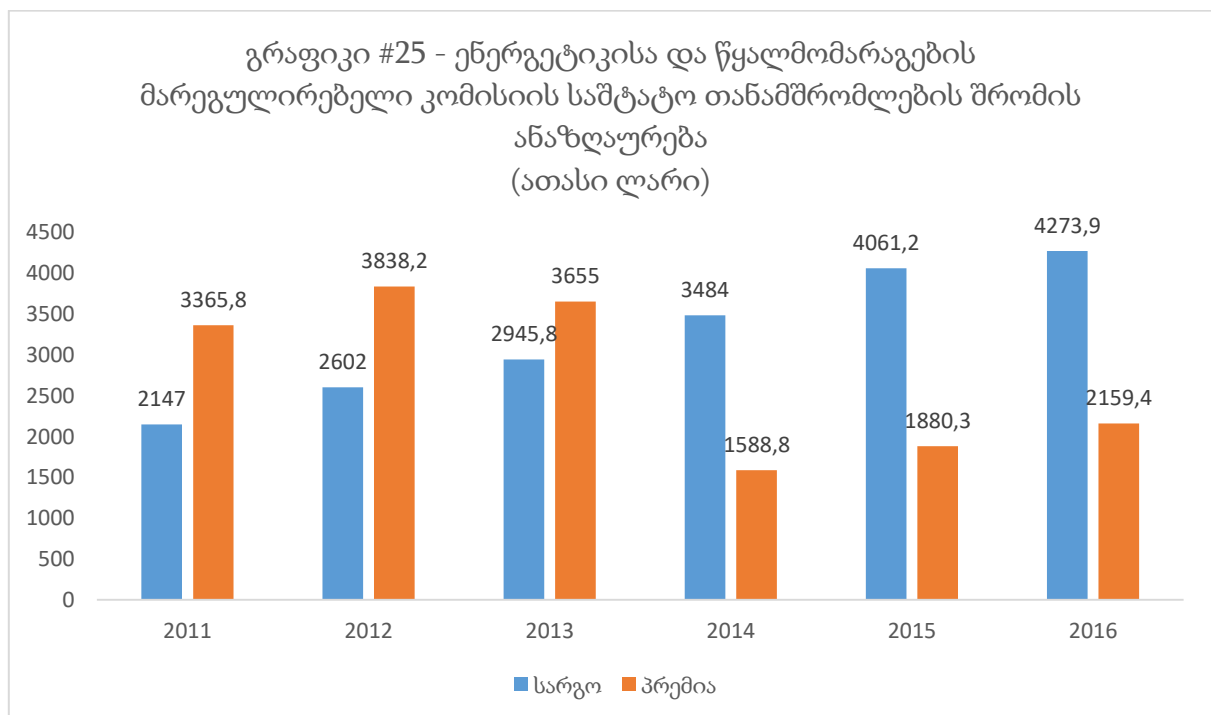
მარეგულირებელი კომისიების შემთხვევაში, მათი დაფინანსების წყაროს არ წარმოადგენს სახელმწიფო ბიუჯეტი. რეგულირების დადგენილი საფასურით მიღებული შემოსავლების განკარგვისას, აღნიშნულ უწყებებს მეტი თავისუფლება აქვთ, რაც, თავის მხრივ, აისახება მათ სახელფასო პოლიტიკაზე. შედეგად, წლების განმავლობაში საქართველოს საჯარო სექტორში ყველაზე მაღალანაზღაურებად დაწესებულებებს საქართველოს მარეგულირებელი კომისიები წარმოადგენდნენ.

მაგალითად, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წევრის წლიური შრომის ანაზღაურება 2011-2016 წლებში 200 ათასიდან, 300 ათასამდე მერყეობს. კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში არსებული ანაზღაურება, უმთავრესად განპირობებულია განსხვავებული სახელფასო სისტემით. კერძოდ, საშტატო განრიგში კონკრეტულ თანამდებობებს მინიჭებული აქვთ შრომითი მონაწილეობის კოეფიციენტები, რომლის შესაბამისად ნაწილდება ყოველთვიური სარგო სახელფასო ფონდიდან. მაგალითად, კომისიის თავმჯდომარის კოეფიციენტია 100, კომისიის სხვა წევრის 95, დეპარტამენტის უფროსის 40 და ა.შ. აღნიშნული სისტემით სახელფასო ფონდის ზრდა პირდაპირპროპორციულია კოეფიციენტებით

განსაზღვრული სამტატო ერთეულების ანაზღაურების ზრდასთან. ანაზღაურების ეს სისტემა ჯერ კიდევ 2001 წელს იყო დამტკიცებული, რომლის შემდეგ კომისიის ბიუჯეტი მნიშვნელოვნად გაიზარდა, რაც, თავის მხრივ, აისახა სახელფასო ფონდის და კომისიაში დასაქმებულთა ხელფასების ზრდაში. ამასთან, კომისიაში ასევე განსაზღვრულია საპრემიო ფონდი, საიდანაც დადგენილი წესების მიხედვით გაიცემა პრემიები. 2014 წელს მიღებულ იქნა კომისიაში დასაქმებულთა პრემირების ახალი წესი, რომლის მიხედვით, კვარტალური პრემიის განსაზღვრა ხორციელდება შრომის კრიტერიუმებზე დაწესებული კოეფიციენტების მიხედვით. კერძოდ, კვარტალური პრემიის ოდენობის გამოსათვლელ ფორმულაში გათვალისწინებულია: შრომის დისციპლინა, შესრულებული სამუშაოს ხარისხი, სანდოობა და ვადები, შესრულებული სპეციალური სამსახურებრივი დავალებები, საქმის მოცულობა და სამსახურებრივი დაკავებულობა.

ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი კომისიის შემთხვევაში, 2014 წლიდან მნიშვნელოვნად მცირდება პრემიაზე გაცემული თანხები. მაგალითად, 2014 წელს წინა წელთან შედარებით გაცემული პრემიის რაოდენობა დაახლოებით განახევრდა (იხ. გრაფიკი #25). ამასთან, 2015 წლის 27 თებერვალს კომისიის თავმჯდომარის ბრძანებით დამტკიცდა დასაქმებულთა პრემირების წესი.

2014 წლიდან მარეგულირებელ კომისიებში გარკვეულწილად დარეგულირებულია პრემიების გაცემის სისტემა, თუმცა არსებული სახელფასო პოლიტიკის შედეგად (სახელფასო დანამატები მარეგულირებელ კომისიებში არ გაიცემა) ისინი კვლავ რჩებიან ერთ-ერთ ყველაზე მაღალანაზღაურებად საჯარო დაწესებულებებად. მაგალითად, 2016 წელს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი კომისიის საშტატო თანამშრომლის საშუალო ყოველთვიური შრომის ანაზღაურება შეადგენს დაახლოებით 4 470 ლარს, ხოლო კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის - 3 670 ლარს.

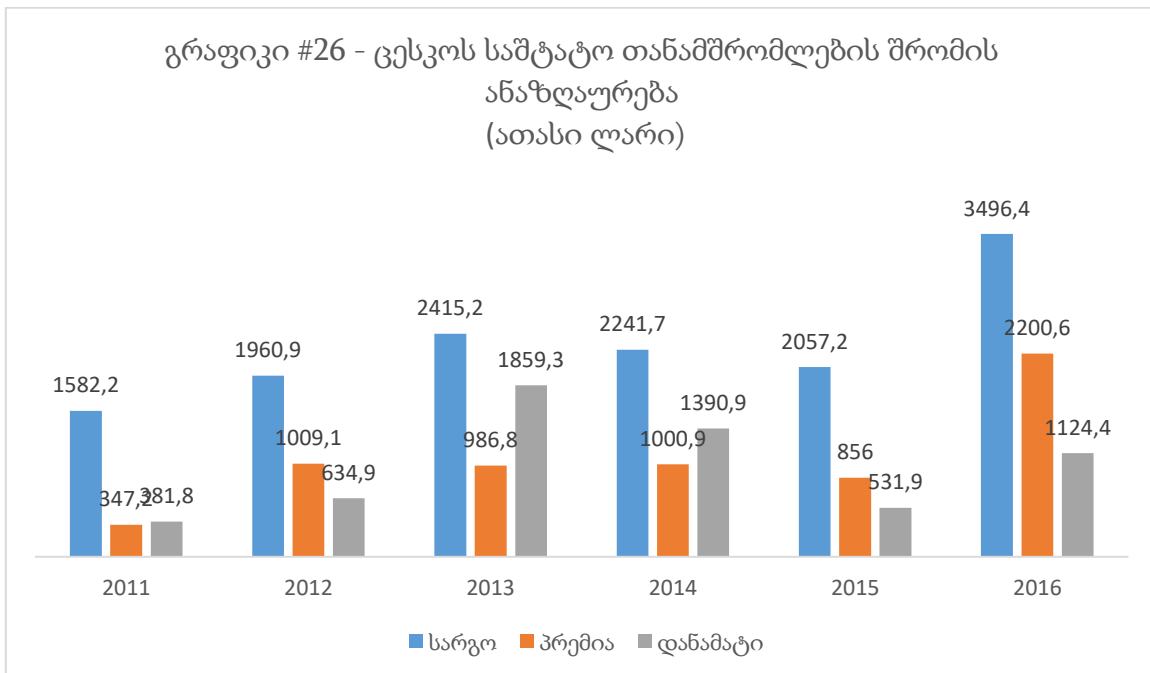


წყარო: IDFI-ს მიერ, ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი კომისიიდან საჯარო მიღებული ინფორმაცია.

საქართველოს საჯარო დაწესებულებებს შორის ერთ-ერთ გამორჩეულ უწყებას წარმოადგენს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, სადაც აქტიურად ხდება თანამშრომელთა, როგორც პრემიებით, ისე სახელფასო დანამატებით წახალისება. ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯები მნიშვნელოვნად იმატებს საარჩევნო პერიოდში. საქართველოს კანონმდებლობით აღნიშნულ პერიოდში ცესკო-ში დასაქმებულ თანამშრომლებზე თანამდებობრივი სარგო გაცივმა ორმაგი ოდენობით. ამასთან, უფრო აქტიურად გაცივმა პრემიები და სახელფასო დანამატები.

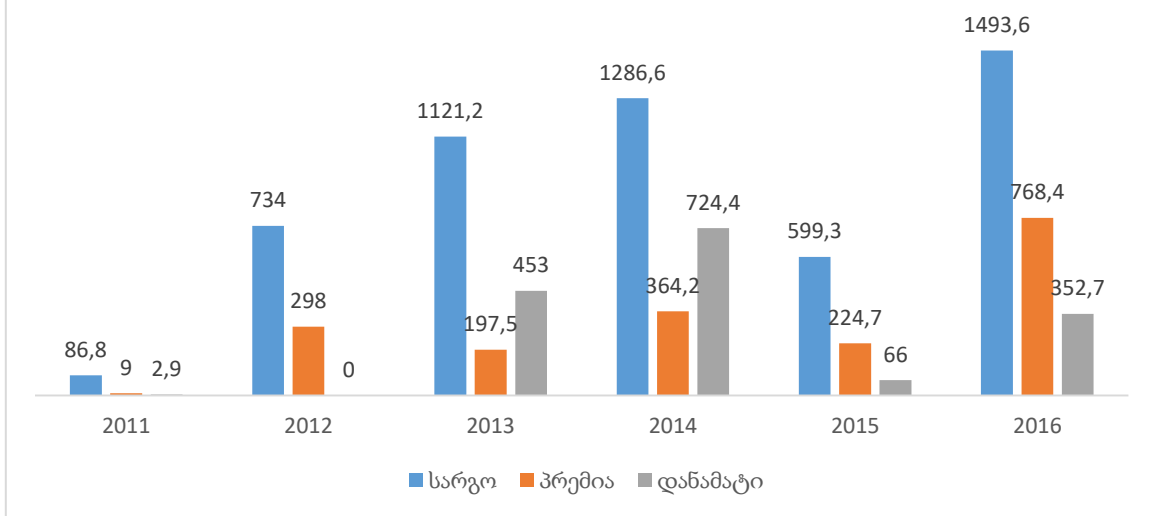
2014 წლის 15 სექტემბერს, ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ დაამტკიცა პრემიის ოდენობის განსაზღვრისა და გაცივის წესი, რომელიც საქართველოს მთავრობის მიერ იმავე წელს მიღებული რეგულაციების იდენტურია. როგორც სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს, ამ შეზღუდვებს კომისიის შრომის ანაზღაურების პოლიტიკაზე გავლენა არ მოუხდენია.

2011-2016 წლებში, ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში გაცემული შრომის ანაზღაურების სამივე კომპონენტზე (სარგო, პრემია, დანამატი) ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2016 წელს ფიქსირდება, რაც შესაძლებელია დავუკავშიროთ საპარლამენტო არჩევნებს. თუმცა, 2016 წლის მაჩვენებლების 2012 წლის მაჩვენებლებთან შედარებით, როდესაც საქართველოში ასვე გაიმართა საპარლამენტო არჩევნები, ირკვევა, რომ თითოეულ კომპონენტზე გაწეული ხარჯი დაახლოებით გაორმაგებულია. მაგალითად, 2016 წელს სამტატო თანამშრომლების თანამდებობრივი სარგოს ხარჯი შეადგენს დაახლოებით 3,5 მილიონ ლარს, 2012 წელს - 2 მილიონ ლარს. 2016 წელს პრემიაზე გაწეული ხარჯია 2,2 მილიონი ლარი, ხოლო 2012 წელს - 1 მილიონი ლარი, 2016 წელს დანამატზე გაწეული ხარჯია 1,1 მილიონი ლარი, ხოლო 2012 წელს - 0,6 მილიონი ლარი.



წყარო: IDFI-ს მიერ ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

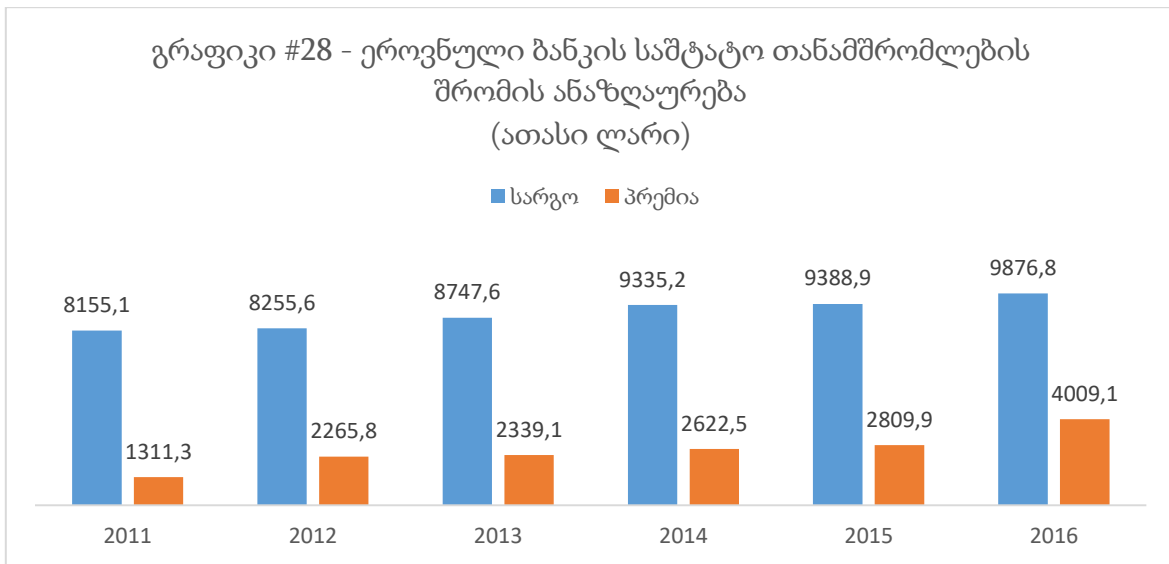
გრაფიკი #27 - ცესკო-ს შტატგარეშე თანამშრომლების შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი)



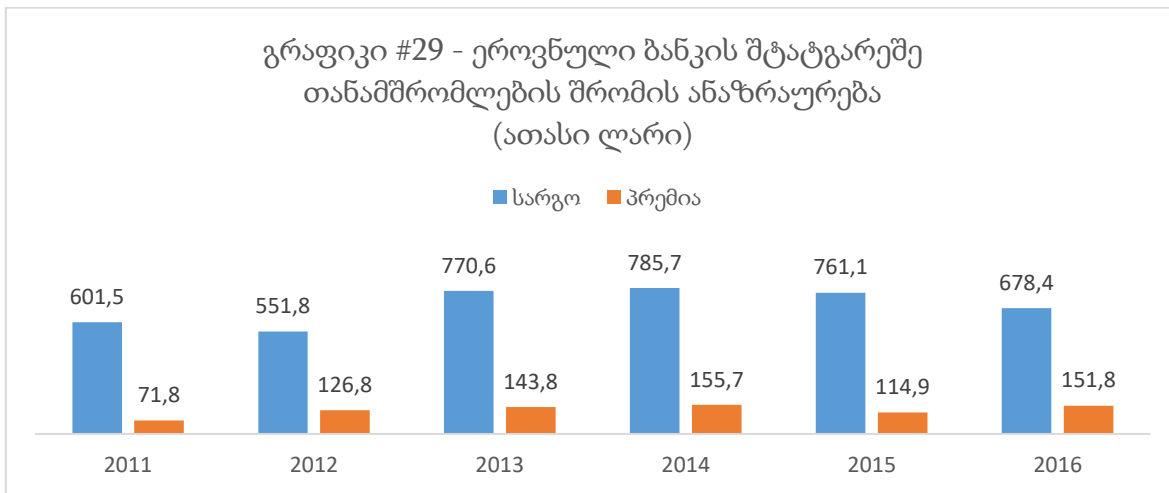
წყარო: IDFI-ს მიერ ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

დამოუკიდებელ დაწესებულებებს შორის, არსებული სახელფასო პოლიტიკით, ასევე გამორჩეულია საქართველოს ეროვნული ბანკი. ეროვნული ბანკის ხელმძღვანელ პირებზე დაწესებულია ორი თანამდებობრივი სარგო, კერძოდ სარგო ბანკის პრეზიდენტობისთვის (12 500 ლარი)/ვიცე-პრეზიდენტობისთვის (10 000 ლარი) და 2013 წლის 1 ნოემბრის საქართველოს ყოფილი პრეზიდენტის მიხეილ სააკაშვილის ბრძანებით ბანკის საბჭოს წევრობისთვის დანიშნული დამატებით თანამდებობრივი სარგო 6 500 ლარის ოდენობით. შედეგად, მაგალითად, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ყოველთვიური თანამდებობრივი სარგო შეადგენს 19 000 ლარს.

2011-2016 წლებში ეროვნული ბანკის საშტატო თანამშრომლების შრომის ანაზღაურების ხარჯები ყოველწლიურად იზრდება. აღნიშნული ხარჯების ზრდა, ერთი მხრივ, განპირობებულია დასაქმებული თანამშრომლების მატებით, რაც პირდაპირპროპორციულად აისახება გაცემული სარგოს ოდენობაზე. ხშირ შემთხვევაში, სარგოზე გაწეული ხარჯების ზრდის ტემპს მნიშვნელოვნად აღემატება გაცემული პრემიების ზრდის ტემპი. მაგალითად, 2016 წელს წინა წელთან შედარებით თანამდებობრივი სარგოზე გაწეული ხარჯი გაიზარდა დაახლოებით 5%-ით, ხოლო პრემიებზე გაწეული ხარჯები დაახლოებით 42%-ით. ამასთან, ეროვნული ბანკის 2016 წლის ბიუჯეტის გეგმით შრომის ანაზღაურების ფონდიდან პრემიებისათვის გათვალისწინებული იყო 2 მილიონ 900 ათასი ლარი, რასაც ფაქტიურმა მაჩვენებელმა დაახლოებით 1,1 მილიონი ლარით გადააჭარბა. 2011-2016 წლებში ეროვნულ ბანკში სახელფასო დანამატების გაცემის პრაქტიკა არ ფიქსირდება.



წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს ეროვნული ბანკიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.



წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს ეროვნული ბანკიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

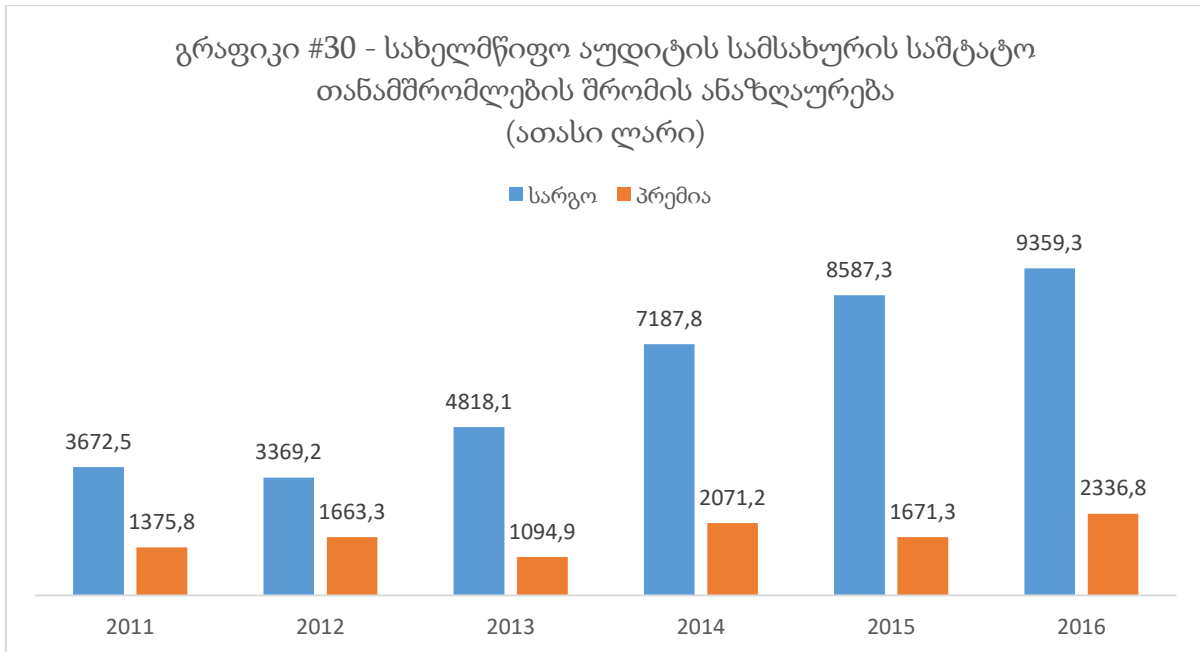
ბოლო წლებში, საქართველოს საჯარო სექტორში არსებულ შრომის ანაზღაურების პოლიტიკას აქტიურად უწყევს მონიტორინგს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ სახელმწიფო აუდიტის მოხსენებებში დეტალურადაა წარმოდგენილი საქართველოს საჯარო სექტორში შრომის ანაზღაურების სისტემასთან დაკავშირებით არსებული პრობლემები.⁶² შესაბამისად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია თვითონ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სახელფასო პოლიტიკის ანალიზი.

2011-2016 წლებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მასთან არსებული სახელფასო პოლიტიკის მიხედვით, ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებში წარმოადგენს ერთ-ერთ იშვიათ გამონაკლისს, სადაც როგორც პრემიების ისე სახელფასო დანამატების გაცემის ყოველთვიური პრაქტიკა გაუქმებულია. წლის განმავლობაში უწყებაში დასაქმებულ თანამშრომლებზე გაცემული პრემიის წილი არ აღემატება შრომის ანაზღაურების ფონდის 25%-ს, ხოლო სახელფასო დანამატები საერთოდ არ გაიცემა. უწყების თანამდებობის პირების უმრავლეს

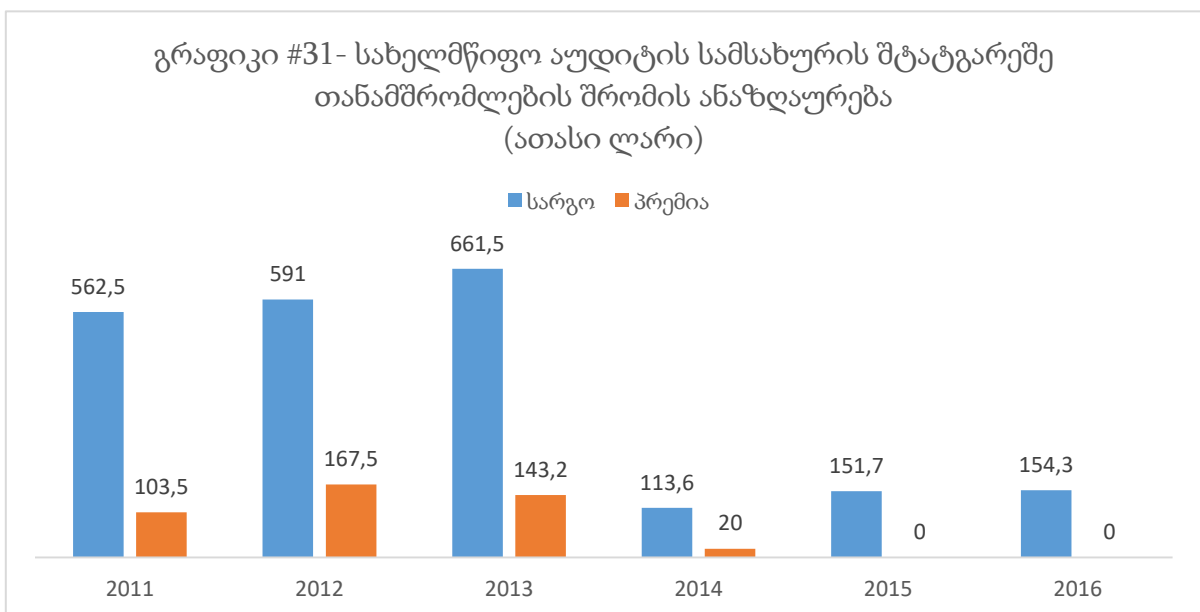
⁶² მოხსენებები/დასკვნები სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2011-2016წწ. <http://sao.ge/audit/report-on-budget-execution>

შემთხვევაში პრემია გაიცემა ერთჯერადად დეკემბრის თვეში თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით.

შეზღუდული საპრემიო ფონდის პირობებში, 2012 წლის შემდეგ ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იზრდება თანამდებობრივ სარგოზე გაწეული ხარჯები, რაც უმეტესწილად დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობის ზრდით არის განპირობებული. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის სამტატო თანამშრომელთა რიცხოვნობა 2011 წელს შეადგენდა 179-ს, ხოლო 2016 წელს - 351-ს.



წყარო: IDFI-ს მიერ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.



წყარო: IDFI-ს მიერ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობები

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების 25%-ს.⁶³ აღნიშნული დათქმა არ ვრცელდება ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტზე.

მუნიციპალიტეტის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივ სარგოებს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მაქსიმალური ოდენობის ფარგლებში, განსაზღვრავს საკრებულო. თანამდებობრივი სარგოების აღნიშნული ზედა ზღვრები დადგენილია საქართველოს პრეზიდენტის, 2005 წლის 29 აგვისტოს „ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების მოწესრიგების შესახებ“ ბრძანებულების მიხედვით. აღნიშნული დოკუმენტი თანამდებობრივი სარგოს განსხვავებულ ზედა ზღვრებს უწესებს თბილისის, სხვა თვითმმართველი ქალაქების და მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების საჯარო მოსამსახურეებს. მაგალითად, თბილისის მერის და საკრებულოს თავმჯდომარის თანამდებობრივი სარგოს ზედა ზღვარი შეადგენს 3 540 ლარს, სხვა თვითმმართველი ქალაქების მერის და საკრებულოს თავმჯდომარის - 2750 ლარს, ხოლო მუნიციპალიტეტის გამგებლის და საკრებულოს თავმჯდომარის - 2 650 ლარს.

2011-2016 წლებში, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის მერია/გამგეობაში და საკრებულოში დასაქმებული თანამშრომლების შრომის ანაზღაურების არაერთგვაროვანი სისტემა ჩამოყალიბდა, რაც უმეტესწილად განპირობებულია კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის და, შესაბამისად, ბიუჯეტით განსაზღვრული შრომის ანაზღაურების ფონდის მოცულობით.

2014 წელს, საქართველოს მთავრობის მიერ პრემიების გაცემაზე დაწესებული შეზღუდვების შემდეგ, იმავე წლის მიწურულს, შინაარსობრივად მსგავსი სამართლებრივი აქტები მიიღეს აგრეთვე ცალკეულმა მუნიციპალიტეტებმა. უმრავლეს შემთხვევაში მუნიციპალიტეტების მიერ პრემიის გაცემის სიხშირეზე და ოდენობაზე დაწესებული შეზღუდვები, მთავრობის მიერ დადგენილი შეზღუდვების იდენტურია. თუმცა, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, მათთან არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე ვხდებით სახეცვლილ ჩანაწერებსაც. მაგალითად, ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტში პრემიის გაცემა ყოველი კვარტლის ნაცვლად, შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ 6 თვეში ერთხელ. ამასთან, ამოღებულია ის ჩანაწერი, რომელიც ხელმძღვანელ თანამდებობის პირის მოტივირებული შუამდგომლობის საფუძველზე საშუალებას აძლევს დადგენილი წესებიდან გამონაკლისის დაშვების.

საქართველოს მთავრობას დაქვემდებარებული უწყებების მსგავსად, 2014 წელს ადგილობრივ თვითმმართველობებში პრემირების წესის დანერგვა ფაქტიურად ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. კერძოდ, იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც პრემიის გაცემის არსებული პრაქტიკა ვერ პასუხობდა 2014 წელს მუნიციპალიტეტის მიერ დაწესებულ შეზღუდვებს, დამკვიდრდა სახელფასო დანამატის გაცემის პრაქტიკა. ხოლო, მწირი შრომის ანაზღაურების ფონდის მქონე მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში, დაწესებულმა შეზღუდვებმა არ განაპირობა პრემიის გაცემის არსებულ პრაქტიკაში ცვლილების შეტანის აუცილებლობა. მაგალითად, თერჯოლის

⁶³ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 156, პუნქტი 3

მუნიციპალიტეტში მიუხედავად იმისა, რომ 2014 წელს დაწესდა მთავრობის დადგენილების იდენტური შეზღუდვები, მომდევნო წლებში სახელფასო პოლიტიკაში ცვლილების შეტანის აუცილებლობა არ დამდგარა. კერძოდ, 2015-2016 წლებში როგორც გამგეობის ასევე საკრებულოს შემთხვევაში სახელფასო დანამატები არ გაცემულა, ხოლო პრემიების ოდენობა წინა წლებთან შედარებით არ შემცირებულა.

ცხრილი #13 - სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში გაცემული პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის ტენდენციები (ათასი ლარი)

2011		2012		2013		2014		2015		2016	
პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი	პრემია	დანამატი
ქალაქ თბილისის მერია											
7 382,3	0	9 602,5	0	14 247,2	3 070,7	11 620,4	3 207,5	7 516,9	3 412,4	6 673,3	3 592,5
ქალაქ თბილისის საკრებულო											
1 218,8	0	1 095,9	0	2 863,2	0	4 213,4	36,3	1 376,2	1 426,9	1 466,3	1 557,6
ქალაქ რუსთავის მერია											
730,1	0	857,8	0	821,9	0	1 089,5	0	523,5	319,4	728,9	395,6
ქალაქ რუსთავის საკრებულო											
207,4	0	198,8	0	172,8	0	223,6	0	124,9	144,2	94,7	26,5
თერჯოლის მუნიციპალიტეტის გამგეობა											
54,3	0	132,1	0	105,1	0	185,9	0	138,3	0	181,8	0
თერჯოლის საკრებულო											
14,3	0	26,3	0	24,4	0	37,9	0	67,6	0	98,0	0

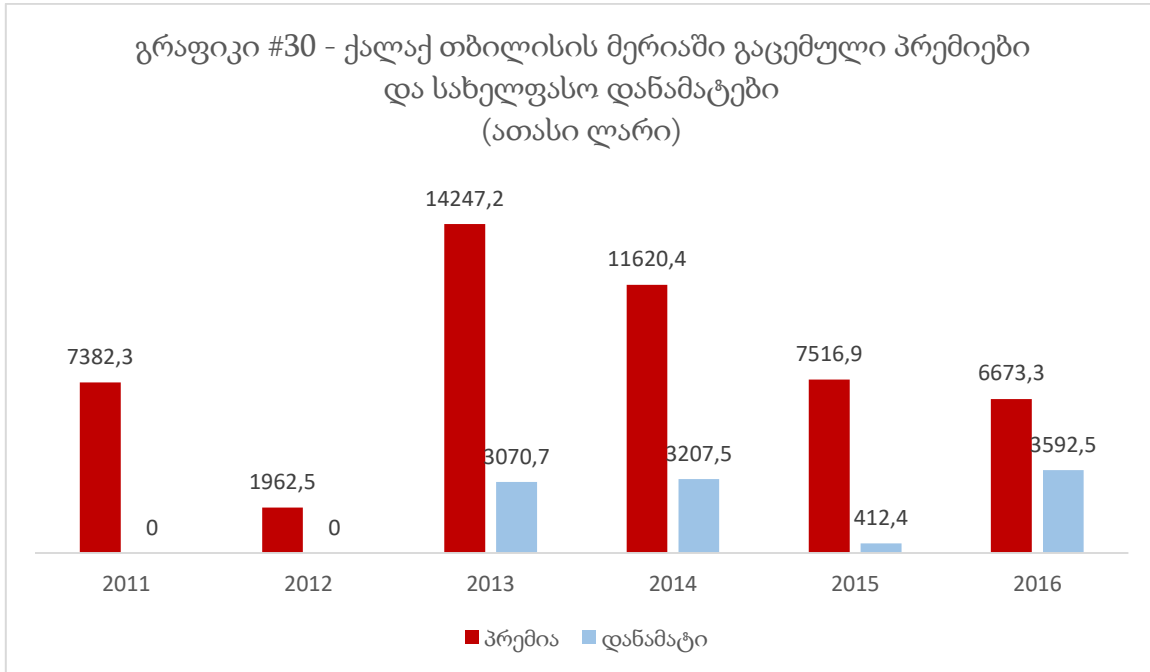
წყარო: IDFI-ს მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

2011-2016 წლებში, ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის, გაცემული პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის თვალსაზრისით გამორჩეულია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი. ქალაქ თბილისის მერიის შემთხვევაში, განსაკუთრებით გამორჩეულია 2013 და 2014 წლები. 2013 წელს, თბილისის მერიაში პრემიის სახით გაიცა 14,2 მილიონი ლარი, ხოლო დანამატის სახით 3,1 მილიონი ლარი. 2014 წელს, პრემია 11,6 მილიონი, ხოლო დანამატი 3,2 მილიონი.

2013-2014 წლებში თბილისის მერიაში პრემიებისა და სახელფასო დანამატების უდიდესი წილი გაიცა მერიის ადმინისტრაციის ასიგნებებიდან. მაგალითად, 2013 წელს ადმინისტრაციის თანამშრომლებზე თანამდებობრივი სარგოს სახით გაიცა 3,4 მილიონი ლარი, ხოლო პრემიისა და სახელფასო დანამატის სახით ჯამში - 13,9 მილიონი ლარი, 2014 წელს სარგოს სახით გაიცა 3,5 მილიონი ლარი, ხოლო პრემიისა და სახელფასო დანამატი სახით - 12,4 მილიონი ლარი. აღნიშნული მოცემულობით, 2013-2014 წლებში ადმინისტრაციის თითოეულ თანამშრომელს პრემიისა და სახელფასო დანამატის სახით საშუალოდ ყოველთვიურად უნდა მიეღო თანამდებობრივი სარგოს დაახლოებით ოთხმაგი ოდენობა. თუმცა, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებიდან ირკვევა, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროგრამული ფორმატით შედგენის მეთოდოლოგიის დარღვევით, ადმინისტრაციის ასიგნებებიდან პრემიები ადმინისტრაციის თანამშრომლებთან ერთად, ასევე

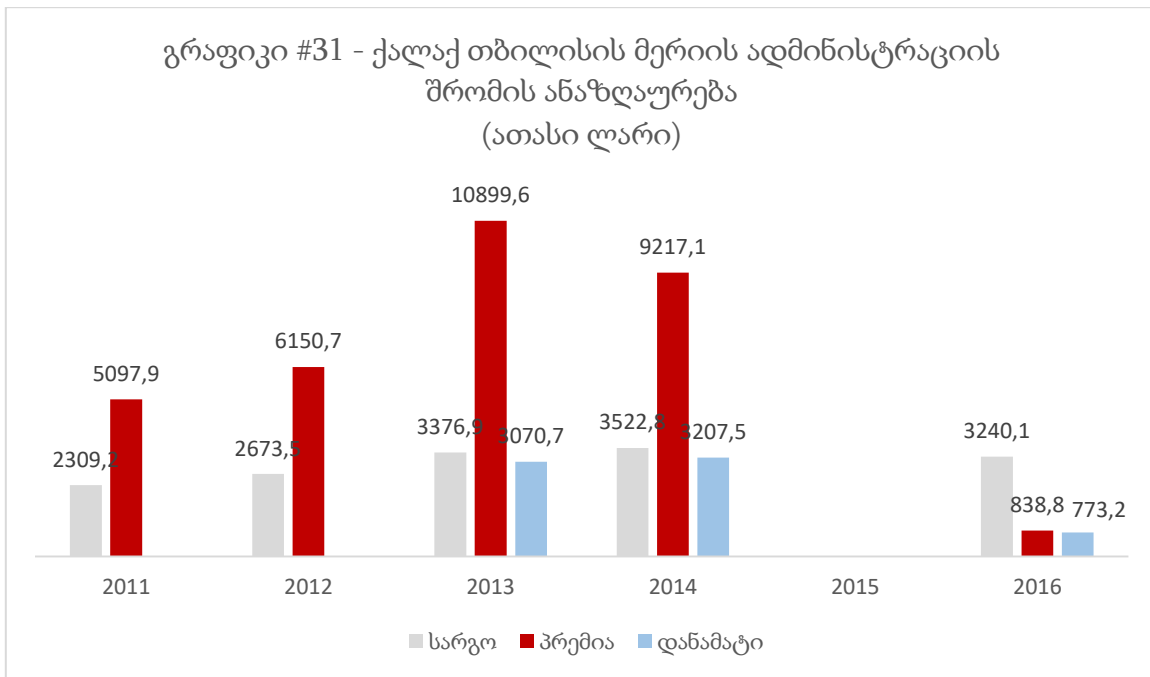
გაცემულია თბილისის მერიის სხვა საქალაქო სამსახურების და რაიონული გამგეობების თანამშრომლებზე⁶⁴.

თბილისის მერიის ადმინისტრაციის 2015 წლის შრომის ანაზღაურების შესახებ ინფორმაცია ინსტიტუტს არ გააჩნია. თუმცა, 2016 წლის მონაცემებით ადმინისტრაციაში სახელფასო პოლიტიკა გარკვეულწილად მოწესრიგდა და თანამშრომლებზე გაცემული პრემიები და დანამატები ლოგიკურ ჩარჩოებში მოექცა. კერძოდ, 2016 წელს ადმინისტრაციის თანამშრომლებზე სარგოს სახით გაიცა 3,2 მილიონი ლარი, ხოლო პრემიისა და დანამატის სახით ერთად - 1,6 მილიონი ლარი.



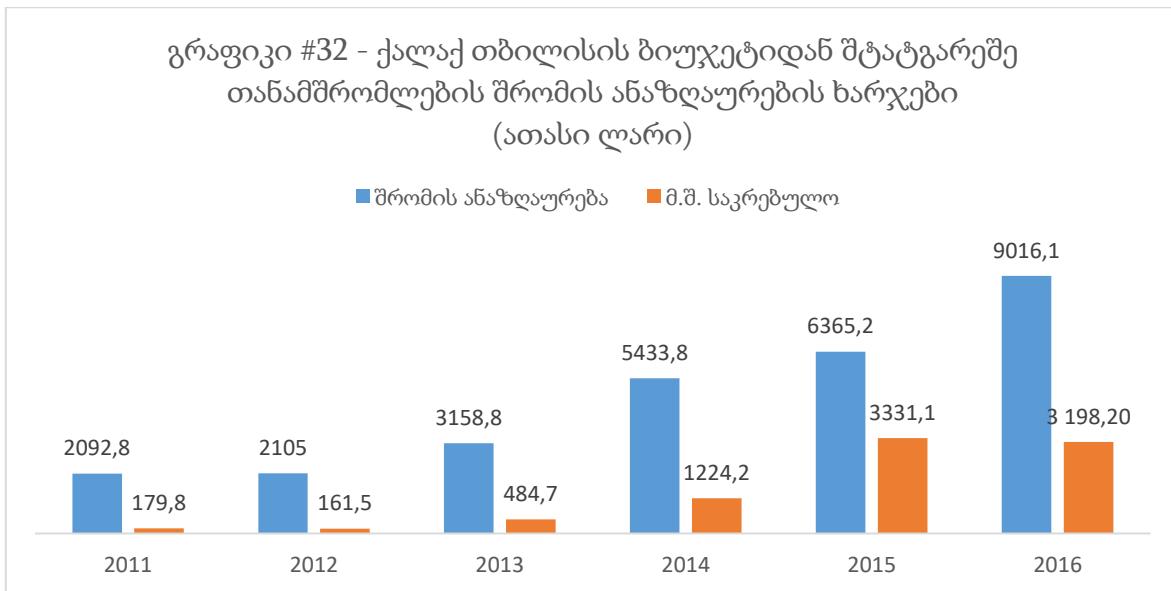
წყარო: IDFI-ს მიერ ქალაქ თბილისის მერიიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია

⁶⁴ მერიის ადმინისტრაციის 2013-2015 წლების შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში, 2016წ. <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2016/tb-meriis-municipaliteti.pdf>



წყარო: IDFI-ს მიერ ქალაქ თბილისის მერიიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია

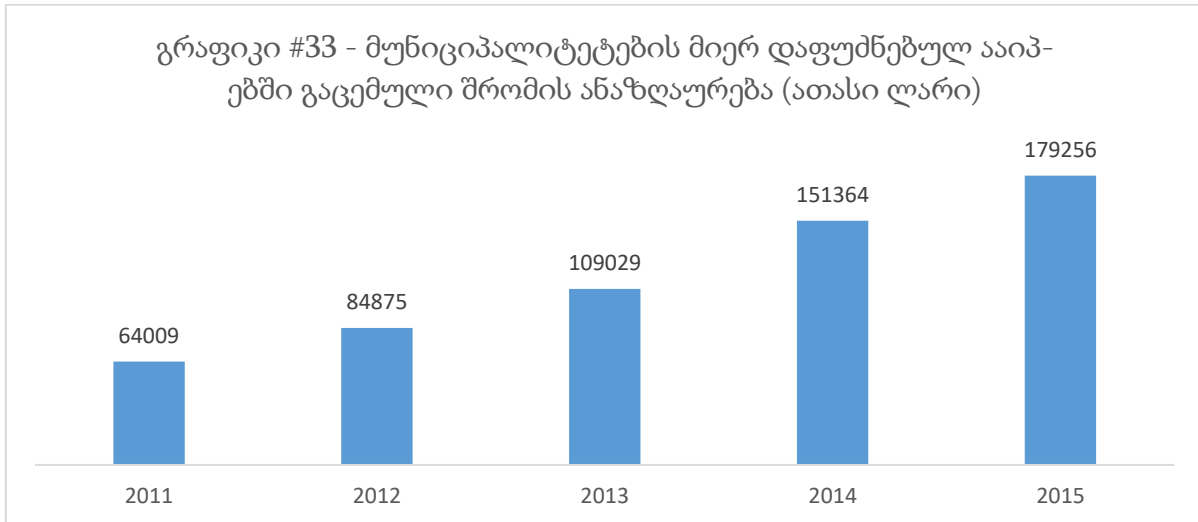
ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან ყოველწლიურად მნიშვნელოვნად იმატებს შტატგარეშე მოსამსახურეების შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯები. ეს რიცხვი 2016 წელს 2011 წელთან შედარებით დაახლოებით 4,5-ჯერ არის გაზრდილი.



წყარო: ქალაქ თბილისის მერიიდან მიღებული ინფორმაცია და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშები - <http://www.tbilisi.gov.ge/page/43>

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობებში ბიუროკრატიული აპარატის შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯების ზრდის თვალსაზრისით მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არაკომერციულ იურიდიულ პირებში (აიპ) დასაქმებული თანამშრომლებზე გაწეული ხარჯები. 2015 წლის მდგომარეობით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შეფასებით, მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული

იურიდიულ პირებში შრომის ანაზღაურების ფონდი არაგონივრულად მაღალია. ყოველწლიურად ააიპ-ებში დასაქმებული თანამშრომლების ზრდასთან ერთად მნიშვნელოვნად იზრდება მათ შრომის ანაზღაურებაზე გაწეული ხარჯებიც. მაგალითად, 2015 წელს ააიპ-ებში დასაქმებული თანამშრომლების შრომის ანაზღაურებაზე გაწეულმა ხარჯებმა შეადგინა 179 მილიონი ლარი, რაც დაახლოებით 3-ჯერ აღემატება 2011 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს.



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - <https://budgetmonitor.ge/ka/pdf/index/adgilobrivi-2014-2015.pdf/1>

საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი

წლების განმავლობაში შრომის ანაზღაურების სისტემის არსებული გამოწვევები, ცალსახად მიუთითებდა მის საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირების აუცილებლობაზე. საქართველოს მთავრობამ საჯარო მმართველობის რეფორმის კონტექსტში, ჯერ კიდევ 2015 წელს აიღო შრომის ანაზღაურების შესახებ ახალი კანონის შემუშავებას ვალდებულება, რომელიც საქართველოს პარლამენტისათვის უნდა წარედგინა 2016 წლის 1 სექტემბრამდე.

2017 წლის ივლისის თვეში საჯარო სამსახურის ბიურომ, საჯარო განხილვებისთვის წარმოადგინა საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონის პროექტი, რომელიც ამავე წლის სექტემბერში წარედგინა საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად.

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი კანონის პროექტით მოწესრიგდება და ერთიან ჩარჩოში მოექცევა შრომის ანაზღაურების სისტემა, მნიშვნელოვანია, ყურადღების გამახვილება იმ ნაკლოვანებებზე, რაც გამოიკვეთა კანონპროექტის პირველად ვერსიაში. შემოთავაზებულ პროექტში ძირითადი ხარვეზები ეხება კანონის მოქმედების შეზღუდვებს, კოეფიციენტების კატეგორიების ზღვრულ ოდენობებში არსებულ განსხვავებებს და სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირებისთვის პრემიებისა და დანამატების გაცემის წესს.

კანონის მოქმედების სფერო

იმისათვის, რომ ანაზღაურების ახალი სისტემა გამართულად ფუნქციონირებდეს მთელს საჯარო სექტორში, მნიშვნელოვანია კანონის გავრცელება მოხდეს რაც შეიძლება უფრო მეტ საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ მოსამსახურეზე, თუმცა შემოთავაზებულ კანონპროექტში იმ დაწესებულებების ნუსხა, ვისზეც ანაზღაურების უნიფიცირებული სისტემა არ ვრცელდება, დაუსაბუთებლად დიდია. კანონპროექტის მიხედვით, საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ საქართველოს კანონის მოქმედება სპეციალური ან სამხედრო წოდების მოსამსახურეების⁶⁵ გარდა, ასევე, არ გავრცელდება:

- პროკურატურის მუშაკებზე;
- ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების მოსამსახურეებზე;
- საქართველოს ეროვნული ბანკის მოსამსახურეებზე;
- საზოგადოებრივი მაუწყებლის მოსამსახურეებზე;
- სსიპ - საქართველოს ნოტარიუსთა პალატაზე, გარდა მისი გამგეობის აპარატის მოსამსახურეებისა.

ანაზღაურების შესახებ კანონის გავრცელების შეზღუდვა წინააღმდეგობაში მოდის საჯარო სამსახურის ერთიანობის პრინციპთან. ზემოთ მოცემულ დაწესებულებებში საქმიანობა ასევე წარმოადგენს საჯარო სამსახურს და მათი ანაზღაურების სისტემაც დარეგულირებული უნდა იყოს ერთიანი კანონით. იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს სპეციალური გარემოებები, რის გამოც ამ დაწესებულების მოსამსახურეები ან თანამდებობის პირები უნდა დაექვემდებარონ გამონაკლისს, სასურველია მათი ამ კანონში ცალკე თავად გამოყოფა.

შრომის ანაზღაურების ძირითადი პრინციპები

სხვა სიახლეებთან ერთად, შემოთავაზებული კანონპროექტი ადგენს შრომის ანაზღაურების ძირითად პრინციპებს. კანონპროექტის მე-4 მუხლის მიხედვით, „შრომის ანაზღაურება ემყარება თანასწორობის და გამჭვირვალობის პრინციპებს, რაც გულისხმობს ფუნქციური დატვირთვის გათვალისწინებით თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების წინასწარ დადგენილი წესების დაცვით“ მიღებას. თუმცა **მნიშვნელოვანია, რომ** კანონის ამავე მუხლში მოხდეს ტერმინის - *თანაბარი სამუშაოს შესრულება* განმარტება. აღნიშნული პრინციპი ხელს შეუწყობს ცალკეული დაწესებულებების ხელმძღვანელებს კანონის იმპლიმენტაციის დროს წარმოშობილი ბუნდოვანების აღმოფხვრაში. გარდა ამისა, ძირითადი პრინციპის განსაზღვრა ქმნის დასაქმებულთათვის დამატებითი დაცვის მექანიზმს, რადგან შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ყველა გადაწყვეტილება მოცემულ პრინციპებს უნდა ეფუძნებოდეს.

შრომის ანაზღაურების ახალი სისტემა და კოეფიციენტები

კანონპროექტის ყველაზე მნიშვნელოვან სიახლეს სხვადასხვა ტიპის თანამდებობის პირებისთვის და მოსამსახურეებისთვის გაწერილი თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტების

⁶⁵ სპეციალური ან სამხედრო წოდების მოსამსახურეებში იგულისხმება, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სპეციალური (სამართალდამცავი ფუნქციების განმახორციელებელი) წოდების მქონე მოსამსახურეები, ფინანსთა სამინისტროს სპეციალური წოდების მქონე მოსამსახურეები, დაზვერვის სამსახურის მოსამსახურეები, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის სამხედრო და სპეციალური წოდების მოსამსახურეები, თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო და სპეციალური წოდების მოსამსახურეების და გენერალური შტაბის და სახმელეთო ჯარების მოსამსახურეები და სასჯელაღსრულების და პრობაციის სამინისტროს სამხედრო და სპეციალური წოდების მოსამსახურეებზე და იმ მოსამსახურეებზე, რომლებიც საქმიანობენ პენიტენციური დაწესებულებების ტერიტორიებზე.

სისტემა წარმოადგენს. მოცემული სისტემა ადგენს სხვადასხვა კატეგორიის მოსამსახურეებისთვის/თანამდებობის პირებისთვის გასაცემი სარგოს კოეფიციენტს და მათ ზღვრულ ოდენობებს. კანონპროექტის კოეფიციენტების სისტემა თანამდებობრივი სარგოს ფორმირებას გარკვეული ლოგიკის მიხედვით აწესრიგებს.

შემოთავაზებულ სისტემაში მოცემულია 4 თანამდებობრივი რანგი და 9 იერარქიის მიხედვით განაწილებული სხვადასხვა ტიპის თანამდებობა. საჯარო დაწესებულებებისთვის განისაზღვრება საბაზო თანამდებობრივი სარგო, რომელიც მრავლდება იერარქიის შესაბამისად არსებულ 10 სხვადასხვა ტიპის კოეფიციენტის კატეგორიაზე. მიუხედავად აღნიშნული ჩანაწერისა, უცნობია, რა ფორმით მოხდება საბაზო თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრა და გაიმიჯნება თუ არა სხვადასხვა ტიპის თანამდებობები/პოზიციები, ანუ ყველასთვის ერთი საბაზო თანამდებობრივი სარგო განისაზღვრება თუ იარსებებს სხვადასხვა საბაზო სარგო თანამდებობათა რანგების და კატეგორიების მიხედვით.

შემოთავაზებული მოდელის მიხედვით, განსხვავდება ცენტრალური და მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებების მოხელეთა კოეფიციენტებიც. ანაზღაურების ახალ სისტემაში პირველ და მე-10 კატეგორიებს შორის არალოგიკურად დიდი სხვაობაა, რაც ერთნაირ პოზიციებზე ხელმძღვანელი პირის დისკრეციული გადაწყვეტილების საფუძველზე, მნიშვნელოვნად განსხვავებული თანამდებობრივი სარგოს გაცემის საშუალებას იძლევა. მაგალითად, ორ სხვადასხვა სამინისტროში ერთ დეპარტამენტის უფროსს შესაძლებელია *სამჯერ მეტი* თანამდებობრივი სარგო ჰქონდეს ვიდრე მეორე სამინისტროში. მსგავსი განსხვავება შესაძლოა სამინისტროს შიგნით არსებული ორი სხვადასხვა დეპარტამენტის ხელმძღვანელისთვისაც დადგეს.

მაგალითისთვის, თანამდებობრივი სარგოს ფორმირება ცხრილი №14-ის მიხედვით შემდეგნაირად არის შესაძლებელი: თუ ფინანსთა სამინისტროს მიერ პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის (დეპარტამენტის ხელმძღვანელის) საბაზო თანამდებობრივ სარგოდ განისაზღვრება 500 ლარი, მისი ხელფასი შესაძლებელია მერყეობდეს 1,000 ლარიდან 3,000 ლარამდე, იმის მიხედვით, თუ რომელი კოეფიციენტი მიენიჭება უწყების ხელმძღვანელის მიერ ამ საშტატო ერთეულს.

ცხრილი #14 - სახელფასო კოეფიციენტები - ცენტრალური საჯარო დაწესებულებები და თბილისის მუნიციპალიტეტი

რანგი	თანამდებობათა იერარქია	საჯარო დაწესებულების თანამდებობის აღწერა	კოეფიციენტების კატეგორიები თანამდებობრივი სარგოებისთვის									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1	პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი	2.00	2.20	2.50	2.80	3.30	3.80	4.40	5.00	5.60	6.00
2	2	პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილე	1.60	1.80	2.00	2.20	2.50	2.80	3.20	3.60	4.00	4.50
	3	მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი	1.40	1.60	1.80	2.00	2.20	2.50	2.80	3.10	3.50	4.00
3	4	პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი	1.30	1.50	1.70	1.90	2.10	2.30	2.40	2.50	2.60	2.80
	5	მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი	0.90	1.00	1.10	1.20	1.30	1.40	1.60	1.80	2.00	2.20

	6	მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი	0.75	0.80	0.85	0.90	0.95	1.00	1.20	1.40	1.60	1.80
4	7	პირველი კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი	0.65	0.70	0.75	0.80	0.85	0.90	1.00	1.15	1.30	1.50
	8	მეორე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი	0.55	0.60	0.65	0.70	0.75	0.80	0.85	0.90	1.00	1.20
	9	მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი	0.45	0.50	0.55	0.60	0.65	0.70	0.75	0.80	0.90	1.00

ცხრილი #15: სახელფასო კოეფიციენტები - ავტონომიური რესპუბლიკები და მუნიციპალიტეტები

რანგი	თანამდებობათა იერარქია	საჯარო დაწესებულების თანამდებობის აღწერა	კოეფიციენტების კატეგორიები თანამდებობრივი სარგოებისთვის									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1	პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი	1.00	1.30	1.50	1.70	2.00	2.30	2.60	2.90	3.20	3.50
2	2	პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილე	0.90	1.20	1.40	1.60	1.80	2.00	2.20	2.50	2.70	2.90
	3	მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი	0.80	1.00	1.20	1.40	1.60	1.80	2.00	2.30	2.50	2.80
3	4	პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი	0.70	0.80	0.90	1.00	1.10	1.30	1.50	1.70	1.90	2.00
	5	მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი	0.50	0.60	0.50	0.60	0.80	1.00	1.20	1.40	1.60	1.80
	6	მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი	0.40	0.50	0.60	0.70	0.80	0.90	1.10	1.30	1.50	1.60
4	7	პირველი კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი	0.30	0.40	0.45	0.50	0.70	0.80	0.90	1.00	1.20	1.40
	8	მეორე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი	0.20	0.30	0.40	0.45	0.55	0.65	0.75	0.85	0.90	1.00
	9	მესამე კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი	0.10	0.20	0.30	0.35	0.45	0.50	0.55	0.65	0.75	0.80

სამინისტროების საშტატო ნუსხების ანალიზის მიხედვით, ამჟამად არსებული პრაქტიკა არ მიუთითებს თანამდებობრივ სარგოებს შორის მსგავსი ტიპის განსხვავებების არსებობაზე. იდენტური რანგის/კლასის საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურებას შორის არსებული სხვაობის ძირითადი მიზეზი კი პრემიებისა და დანამატების გაცემის დაურეგულირებელი პრაქტიკა არის. შესაბამისად მნიშვნელოვანია სახელფასო კოეფიციენტების კატეგორიების კონკრეტული წინაპირობების მიხედვით განსაზღვრა, მაგალითად: საჯარო მოხელეთა კლასზე დაყრდნობით.

ასეთი მიდგომა ხელს შეუწყობდა კარიერულ ზრდაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის დამკვიდრებას და თანასწორობის პრინციპზე დაფუძნებულ ანაზღაურების სისტემას.

კანონპროექტის მიხედვით, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების თანამდებობრივი სარგო განსაზღვრულია ცალკე კოეფიციენტების ცხრილით, რომელიც 5.00-დან 10.00-მდე მერყეობს (იხ. ცხრილი №16). მაგალითისათვის, შემოთავაზებული ცხრილის მიხედვით სამინისტროს დეპარტამენტის ხელმძღვანელს შესაძლებელია ჰქონდეს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრზე, ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრზე და ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის (მათ შორის პირველ) მოადგილეზე უფრო მაღალი თანამდებობრივი სარგო.

შემოთავაზებულ კანონპროექტში განსხვავებები ასევე გვხვდება მსგავსი ტიპის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების თანამდებობრივ სარგოებს შორის. მაგალითად, საქართველოს მინისტრის/სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტი არის 8.50, მაშინ როდესაც ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრისთვის მოცემული კოეფიციენტი 6.0-ს შეადგენს.

კანონპროექტის მოქმედება ასევე ვრცელდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ) ხელმძღვანელებზე და საჯარო მოსამსახურეებზე. სსიპ-ის ხელმძღვანელის თანამდებობრივი სარგოს ზედა ზღვარი გათანაბრებულია მინისტრის თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტთან. აღსანიშნავია, რომ დღეს არსებული მდგომარეობით, ზოგიერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელის ყოველთვიური სარგო აღემატება მინისტრის ყოველთვიურ სარგოს (მაგ. სსიპ- სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს თავმჯდომარის სარგო შეადგენს 5300 ლარს, სსიპ- შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრის დირექტორის 4500ლარს). შესაბამისად, თუ ფინანსთა სამინისტროს მიერ განსაზღვრული საბაზო თანამდებობრივი სარგოს შედეგად არ გაიზარდა მინისტრის დღევანდელი სარგოს ოდენობა (3540 ლარი), წარმოიშობა იმის შესაძლებლობა რომ შემცირდეს ზოგიერთი სსიპ-ის ხელმძღვანელის თანამდებობრივი სარგო.

პროექტის მიხედვით, ანაზღაურების შესახებ კანონის მოქმედების გავრცელება ასევე იგეგმება სხვა საჯარო დაწესებულებებზე, როლებიც არ ხვდებიან საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების ფარგლებში (მაგ. არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების (ააიპ) ხელმძღვანელ და იქ დასაქმებულ პირებზე). ასეთი საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელების თანამდებობრივი სარგო არ უნდა აღემატებოდეს მინისტრის პირველი მოადგილისთვის გათვალისწინებულ თანამდებობრივ სარგოს, რომელიც 7.5 კოეფიციენტით არის განსაზღვრული და მხოლოდ 1 ერთეულით ჩამოუვარდება მინისტრის თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტს.

შემოთავაზებული კანონპროექტის მიხედვით, სსიპ-ების და ააიპ-ების თანამშრომელთა თანამდებობრივი სარგო განსხვავებული იქნება ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების სსიპ-ების თანამშრომელთა შორის. ცენტრალური ხელისუფლების სსიპ-ების და ააიპ-ების თანამშრომელთათვის განსაზღვრულია სამინისტროების/საქვეუწყებო დაწესებულებების თანამშრომელთა იდენტური კოეფიციენტები, ხოლო ავტონომიური რესპუბლიკების და ადგილობრივი ხელისუფლების სსიპ-ების თანამშრომელთათვის განსაზღვრულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების თანამშრომელთა იდენტური კოეფიციენტები.

რაც შეეხება პარლამენტის წევრების და ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრების თანამდებობრივი სარგოების კოეფიციენტებს (რომელიც ასევე განსხვავდება

ერთმანეთისგან), მათი ზედა ზღვარი არ აღემატება საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი თანამდებობისთვის მოცემული თანამდებობრივი სარგოს ზედა ზღვარს.

ცხრილი #16 - სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების სახელფასო კოეფიციენტები

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი	თანამდებობრივი სარგოს ზედა ზღვარის კოეფიციენტი
საქართველოს პრეზიდენტი	10.00
საქართველოს პარლამენტი თავმჯდომარე	10.00
საქართველოს პრემიერ-მინისტრი	10.00
პარლამენტის თავმჯდომარის I მოადგილე	8.80
საქართველოს პარლამენტი თავმჯდომარის მოადგილე	8.70
საქართველოს პარლამენტის კომიტეტის თავმჯდომარე	8.50
საქართველოს პარლამენტის ფრაქციის თავმჯდომარე	8.50
საქართველოს მინისტრი/სახელმწიფო მინისტრი	8.50
ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე	8.50
ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის თავმჯდომარე	8.50
საქართველოს მინისტრის/სახელმწიფო მინისტრის პირველი მოადგილე	7.50
საქართველოს მინისტრის/სახელმწიფო მინისტრის მოადგილე	7.25
საქართველოს პარლამენტის კომიტეტის I მოადგილე	7,25
საქართველოს პარლამენტის კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე	7,25
საქართველოს პარლამენტის ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილე	7,25
ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს მოადგილე	6,50
ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს კომიტეტის (ფრაქციის) თავმჯდომარე	6.00
ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრი	6.00
საქართველოს პარლამენტის წევრი	6.00
ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის პირველი მოადგილე	5.25

სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი	თანამდებობრივი სარგოს ზედა ზღვარის კოეფიციენტი
ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს კომიტეტის (ფრაქციის) თავმჯდომარის მოადგილე	5.00
ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრის მოადგილე	5.00
ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს წევრი	5.00

პოლიტიკური თანამდებობის პირებისთვის (რწმუნებული-გუბერნატორი, საკრებულოს თავმჯდომარე, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი) მოცემულია ცალკე ცხრილი, რომელიც განსხვავდება მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით. მაგალითად, მუნიციპალიტეტის მერის/გამგებლის თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტი შესაძლებელია იყოს 6.0, 5.5, 5.0 ან 4.5. აღნიშნული განსხვავებები მოცემულია ოთხი კატეგორიის მიხედვით - მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა აღემატება 100,000 ადამიანს, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა არის 50,000-დან 100,000 ადამიანამდე, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა მერყეობს 10,000-დან 50,000-მდე და მოსახლეობა ნაკლებია 10,000 ადამიანზე.

სახელფასო დანამატების და პრემიების სისტემა

კანონპროექტის მიხედვით წესდება სახელფასო დანამატის გაცემის შეზღუდვა, რომლის მიხედვითაც, თანამდებობაზე/პოზიციაზე დასაქმებული პირის სახელფასო დანამატი არ უნდა აღემატებოდეს მისი წლიური თანამდებობრივი სარგოს 10%-ს. კანონპროექტის მიხედვით, დანამატების გაცემა ასევე შესაძლებელია მოხელეთა კლასის⁶⁶ მიხედვით. ჯამში, 12 სხვადასხვა კლასის საჯარო მოხელეზე შესაძლებელია გაიცეს 1%-დან 15%-მდე დანამატი, რაც შესაძლებელია არ არის მოხელეთათვის კარიერული წინსვლის (კლასების მიხედვით დაწინაურების) ხელის შემწყობი გარემოება, რადგან შემოთავაზებული სისტემის მიხედვით, გაცილებით უფრო მნიშვნელოვანია №1 და №2 ცხრილებში მოცემული კატეგორიების მიხედვით (ჰორიზონტალური) ზრდა, ვიდრე მოხელეთა კლასების მიხედვით (ვერტიკალური) განვითარება. მაგალითად, იმისათვის რომ სამინისტროში თანამდებობრივი სარგო 0.45 (ყველაზე დაბალი) კოეფიციენტიდან დეპარტამენტის ხელმძღვანელისთვის განკუთვნილ 2.0 კოეფიციენტამდე გაიზარდოს, არ არის აუცილებელი მოსამსახურე კარიერულად უმაღლეს კლასამდე განვითარდეს. მსგავსი თანამდებობრივი სარგოს მისაღებად საკმარისია საჯარო დაწესებულების მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის თანამდებობამდე განვითარება.

კანონპროექტის თანახმად, სახელფასო დანამატის მსგავსი შეზღუდვა ასევე გავრცელდება ფულად ჯილდოებზე (პრემიებზე), რომლებიც არ უნდა აღემატებოდეს წლიური თანამდებობრივი სარგოს 20%-ს. თუმცა, განსაკუთრებულ შემთხვევებში შესაძლებელია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირს მიეცეს კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე მეტი ფულადი ჯილდო.

⁶⁶ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №219, პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ, 28 აპრილი 2017.

ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ანაზღაურება

კანონპროექტის მიხედვით, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის (მინისტრის/მინისტრის მოადგილის მრჩევლის, თანაშემწის და პოლიტიკური თანამდებობის პირის დამხმარე სხვა ფუნქციების განმახორციელებელი პირი) თანამდებობრივი სარგო ექცევა იგივე კლასიფიკაციაში, რაც საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი (იერარქიულად ყველაზე მაღალი პოზიციის მქონე საჯარო მოხელე). აღნიშნულმა მიდგომამ შესაძლებელია ხელი შეუშალოს საჯარო სამსახურში კარიერული პრინციპის დამკვიდრებას, რადგან ის ერთნაირ ანაზღაურებას აწესებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით (კონკრეტული ვადით) დასაქმებული პირებისთვის და უმაღლეს კარიერულ პოზიციაზე დასაქმებული საჯარო მოხელეებისთვის.

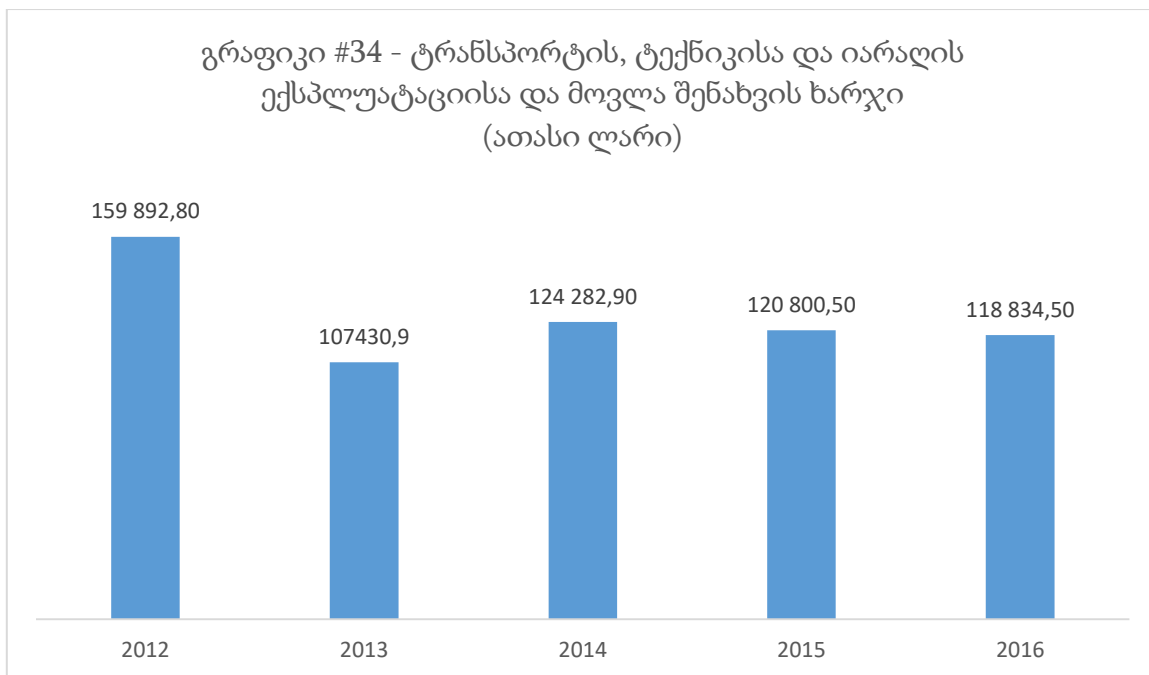
შემოთავაზებული კანონპროექტის კიდევ ერთი სიახლეა იმ პროფესიათა/ფუნქციათა ნუსხის და ანაზღაურების განსაზღვრა, რომლებიც შრომის ბაზარზე იშვიათი და დეფიციტურია ან/და რომელთა შრომის ანაზღაურებაც კერძო სექტორში მნიშვნელოვნად აღემატება საჯარო სამსახურში არსებულ ანაზღაურებას. კანონპროექტის მიხედვით, ამ პროფესიების/ფუნქციების ნუსხის და ანაზღაურების წესის განსაზღვრის უფლებამოსილება საქართველოს მთავრობას აქვს მიკუთვნებული, საჯარო სამსახურის ბიუროსთან შეთანხმებით.

საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ შემოთავაზებული კანონპროექტი მნიშვნელოვნად მოაწესრიგებს და ლოგიკურ ჩარჩოში მოაქცევს, საჯარო დაწესებულებებში შრომის ანაზღაურების, პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის საკითხებს, რაც წლების განმავლობაში წარმოადგენდა საჯარო სექტორში შრომის ანაზღაურების არათანაბარი და გაუმჭვირვალე სისტემის ჩამოყალიბების ერთ-ერთ მთავარ განმაპირობებელ ფაქტორს. თუმცა, ჩვენი შეფასებით კანონპროექტის ასეთი რედაქციით მიღების შემთხვევაში, თანამდებობრივ სარგოებზე მინიჭებული კოეფიციენტების გრადაციები, ვერ უზრუნველყოფს მთლიანობაში ბიუროკრატიული ხარჯების შემცირებას, რადგან შრომის ანაზღაურებისა და წახალისების შემოთავაზებული სისტემა უტევებს მმართველობითი სისტემის ხელმძღვანელ რგოლს მოქმედების თავისუფლებას რანგების განაწილების თუ სახელფასო კოეფიციენტების მინიჭების საკითხში.

ავტოპარკი

ბიუროკრატიული ხარჯების ოპტიმიზაციის თვალსაზრისით, ნებისმიერი ხელისუფლების მნიშვნელოვანი გამოწვევაა სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების რაციონალური განკარგვა, რადგან სახელმწიფო ავტოპარკის პერიოდული განახლება და შენახვა მნიშვნელოვან დანახარჯებთანაა დაკავშირებული. შესაბამისად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო ავტოპარკის შენახვასთან და მის განახლებასთან დაკავშირებით შესაბამისი მარეგულირებელი ჩარჩოს შემუშავება.

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში, წარმოდგენილია ტრანსპორტის, ტექნიკისა და იარაღის ექსპლუატაციისა და მოვლა შენახვის ხარჯები, რომელიც მათ შორის მოიცავს საწვავის შეძენის, მიმდინარე რემონტისა და ავტოპარკთან დაკავშირებულ სხვა ხარჯებს. როგორც ირკვევა, 2012 წლის შემდეგ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული მსგავსი ხარჯები მნიშვნელოვნად შემცირებულია. კერძოდ 2012 წლის მდგომარეობით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დახარჯულია დაახლოებით 159,9 მილიონი ლარი, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით - 118,8 მილიონი ლარი.



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - http://mof.ge/images/File/biuj2016_12tve/TAVI_III_e.pdf 2014

წელს საქართველოს მთავრობამ დაიწყო საჯარო სექტორის ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესი. კერძოდ, სახელმწიფო ავტოპარკის ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით 2014 წლის 6 თებერვალს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება - „სახელმწიფო ავტოპარკის გადანაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურეობრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ.“

დადგენილება განსაზღვრავს იმ თანამდებობის პირების ჩამონათვალს, რომლებსაც შეუძლიათ განპიროვნებული სახელმწიფო ავტომობილით სარგებლობა. მათ შორის არიან: პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები, მათი მოადგილეები, დეპარტამენტის უფროსები და ა.შ.⁶⁷

გარდა განპიროვნებულისა, სახელმწიფო დაწესებულებებს სამორიგეო ავტომობილების ფლობის უფლებაც აქვთ. ასეთი ავტომობილების რიცხოვნობა შემდეგნაირად განისაზღვრება: 100 საშტატო რიცხოვნობამდე დაწესებულების შემთხვევაში - 1 ავტომობილი ყოველ 20 საშტატო ერთეულზე, ხოლო ყოველ დანარჩენ 50 საშტატო ერთეულზე დამატებით 1 ავტომობილი. სამორიგეო ავტომობილებით სარგებლობენ მოხელეები სამსახურებრივი დანიშნულებით მგზავრობისას.

სახელმწიფო ავტომობილების ყველაზე დაბალი კლასია IV, რომელშიც ერთიანდება საკურიერო-საფელდეგერო, თანამშრომელთა ქალაქს შიგნით გადაყვანის და სხვა მსგავსი ავტომობილები. მათი ზღვრული ღირებულება არის 15,400\$ ექვივალენტი ლარში.

III კლასის ავტომობილები არის განპიროვნებული, მაგალითად, სსიპ-ის ხელმძღვანელის და მისი მოადგილის, სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საწარმოს ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის, და ზოგადი დანიშნულების. მათი ზღვრული ღირებულებაა: ა) მსუბუქი ავტომობილისთვის - 16,800\$ ექვივალენტი ლარში; ბ) მსუბუქი მაღალი გამავლობის ავტომობილისთვის - 24,300\$ ექვივალენტი ლარში.

II კლასის ავტომობილები განკუთვნილია დეპარტამენტის უფროსების ან მათთან გათანაბრებული პირებისთვის, შემდეგი ზღვრული ღირებულებით: ა) მსუბუქი ავტომობილისთვის - 21,000\$ ექვივალენტი ლარში; ბ) მსუბუქი მაღალი გამავლობის ავტომობილისთვის - 26,500\$ ექვივალენტი ლარში.

I კლასის ავტომობილები - მინისტრების ან მათთან გათანაბრებული პირებისთვის, რომელთა ზღვრული ღირებულებაა: ა) მსუბუქი ავტომობილისთვის - 31,500\$ ექვივალენტი ლარში; ბ) მსუბუქი მაღალი გამავლობის ავტომობილისთვის - 47,000\$ ექვივალენტი ლარში.

სახელმწიფო დაწესებულებას შესაძლოა ასევე ყავდეს სპეციალიზებული კლასის ავტომობილები, მაგალითად, პიკაპი, რომელთა ზღვრული ღირებულებაა 30,000\$.⁶⁸

აღსანიშნავია, რომ დადგენილება ვრცელდება მხოლოდ საქართველოს მთავრობის დაქვემდებარებულ სისტემაზე და ამ დოკუმენტით დადგენილი წესებით ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრის აპარატი, სამინისტროები, სახელმწიფო მინისტრების აპარატები. ხოლო, საქართველოს პარლამენტს, საკონსტიტუციო სასამართლოს, საერთო სასამართლოებს, პრეზიდენტის ადმინისტრაციას, ეროვნულ ბანკს, ეროვნულ მარეგულირებელ ორგანოებს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს დადგენილებით ეთხოვათ ამ წესებით სარგებლობა და შესაბამისად დადგენილებით განსაზღვრული სტანდარტები არ არის სავალდებულო იმ საჯარო

⁶⁷ საქართველოს მთავრობის [დადგენილება](#) #121 სახელმწიფო ავტომობილის განაწილების, კლასიფიკაციისა და სამსახურებრივი ავტომანქანის შესყიდვის ან ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ, მუხლ 3

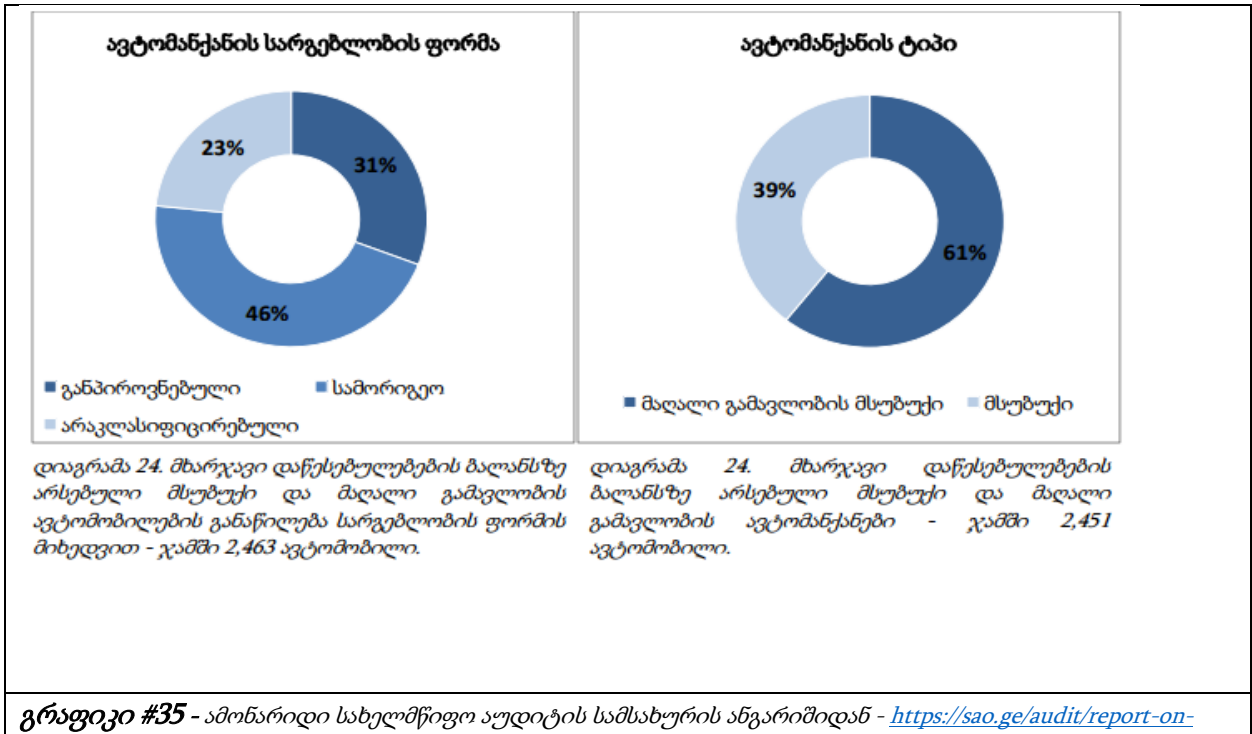
⁶⁸ იქვე, დანართი

დაწესებულებებისთვის ვინც საქართველოს მთავრობისგან დამოუკიდებლად ახორციელებენ საკუთარ უფლებამოსილებას.⁶⁹

ამ დადგენილებით განსაზღვრული ავტოპარკის განკარგვის წესები გავრცელდა 2014 წლის პირველი თებერვლის შემდეგ შესყიდულ/ჩანაცვლებულ ავტომობილებზე. დადგენილების მიხედვით, საჯარო დაწესებულებებს ასევე დაევალიათ დადგენილების ამოქმედებამდე არსებულ ავტოპარკის ოპტიმიზაციის გეგმის შემუშავება და 2014 წლის 1 აპრილამდე სამსახურებრივი ავტომობილებით სარგებლობის, შესყიდვისა და განახლების საკითხების შემსწავლელი სახელმწიფო კომისიისათვის წარდგენა. როგორც ირკვევა, საჯარო დაწესებულებების მიერ ოპტიმიზაციის გეგმის წარდგენა განხორციელდა დადგენილ ვადებში, თუმცა კომისიის გადაწვეტილებით მათ დაევალიათ ახალი გეგმის შემუშავება, რომლის წარდგენის ვადა არ განსაზღვრულა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშის მიხედვით, აღნიშნული პროცესი მნიშვნელოვანი შეფერხებით მიმდინარეობს. კერძოდ, 2016 წლის მდგომარეობით კომისიას განხილული და დამტკიცებული აქვს მხოლოდ 5 სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი ახალი ოპტიმიზაციის გეგმა. საჯარო დაწესებულებების მიერ ოპტიმიზაციის გეგმის შემუშავების გაჭიანურებული პროცესი, მნიშვნელოვნად აფერხებს მთავრობის დადგენილებით ავტოპარკის ზომასთან დაკავშირებით დაწესებული ლიმიტების ძალაში შესვლას.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მონაცემებით 2016 წლის ბოლოს მათ მიერ შესწავლილი⁷⁰ საჯარო დაწესებულებების ბალანსზე სულ ირიცხებოდა 2 463 ავტომობილი, საიდანაც 1488 მიეკუთვნება მაღალი გამავლობის ტიპს.



⁶⁹ იქვე, მუხლ 2

⁷⁰ 10 სამინისტრო მათ დაქვემდებარებაში არსებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების ჩათვლით; 3 სამინისტროს აპარატი; საქართველოს პარლამენტისა და მთავრობის ადმინისტრაცია

IDFI-იმ, კვლევის ობიექტი დაწესებულებებიდან გამოითხოვა, მათ ბალანსზე რიცხული ავტომობილების შესახებ შემდეგი ინფორმაცია: ავტომობილის მოდელი, გამოშვების წელი, შესყიდვის თარიღი, შესყიდვის ფასი და საჯარო მოხელის თანამდებობა რომელზეც განპიროვნებულია შესაბამისი ავტომობილი. ცალკეული საჯარო დაწესებულებების მიხედვით, მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზი მნიშვნელოვნად დაგვიხმარა 2014 წელს დაწყებული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ოპტიმიზაციის პროცესის შეფასებაში. ამასთან, ავტოპარკის ოპტიმალური განკარგვის ანალიზის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებებიდან მიღებული მონაცემები, რომელიც ასახავს 2011-2016 წლებში საწვავის მოხმარების ხარჯებს.

კვლევის განხორციელების პერიოდში მიღებული მონაცემების მიხედვით, საქართველოს პარლამენტის ბალანსზე ირიცხებოდა 97 ავტომობილი, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის - 49 ავტომობილი, ხოლო მთავრობის ადმინისტრაციის - 40 ავტომობილი.

საქართველოს პარლამენტის ბალანსზე რიცხული ავტომობილების მნიშვნელოვანი ნაწილი განახლდა 2015 წელს. კერძოდ, საქართველოს პარლამენტის წევრებისათვის, რომლებზეც არის განპიროვნებული ავტომობილები (პარლამენტის თავმჯდომარე, თავმჯდომარის მოადგილე, ფრაქციის თავმჯდომარეები, კომიტეტის თავმჯდომარეები) შესყიდული იქნა იმავე წელს გამოშვებული 35 Toyota Camry-ის მოდელის ავტომობილი, თითოეულის ფასი 70 425 ლარი. დღეის მდგომარეობით პარლამენტის ბალანსზე რიცხულ ავტომობილებს შორის ყველაზე ძვირადღირებულია, 2009 წელს 186 529 ლარად შესყიდული მერსედეს 350l მოდელის ავტომობილი, რომელიც განპიროვნებულია საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეზე.

საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ბალანსზე რიცხული 49 ავტომობილიდან 2014 წლის შემდეგ შესყიდულია 10 ავტომობილი, რომელთა შორის შესყიდვის მაქსიმალური ღირებულება შეადგენს 48 000 ლარს. პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ბალანსზე რიცხულ ავტომობილებს შორის ყველაზე ძვირადღირებულია 2010 წელს 251 991 ლარად და 247 122 ლარად შესყიდული მერსედეს S 500 მოდელის ავტომობილები, რომლებიც განპიროვნებულია მორიგე მძღოლებზე და სავარაუდოდ პრეზიდენტის გადაადგილებას ემსახურება.

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ მოწოდებულ ინფორმაციაში, არ არის მითითება თუ როდის არის შესყიდული კონკრეტული ავტომობილი. თუმცა ყველაზე ახალი ავტომობილი, რომელიც მათ ბალანსზე ირიცხება გამოშვებულია 2013 წელს. ამასთან, ბალანსზე რიცხული ავტომობილების საწყის ღირებულებასა და ნარჩენ ღირებულებას შორის სხვაობები გვაფიქრებინებს, რომ 2014 წლის შემდეგ საქართველოს მთავრობას ავტოპარკი აღარ განუახლებია. მთავრობის ადმინისტრაციის ყველაზე ძვირადღირებული ავტომობილი გამოშვებულია 2007 წელს, რომელიც შესყიდულია 186 529 ლარად, ხოლო მისი ნარჩენი ღირებულება შეადგენს 16 109 ლარს.

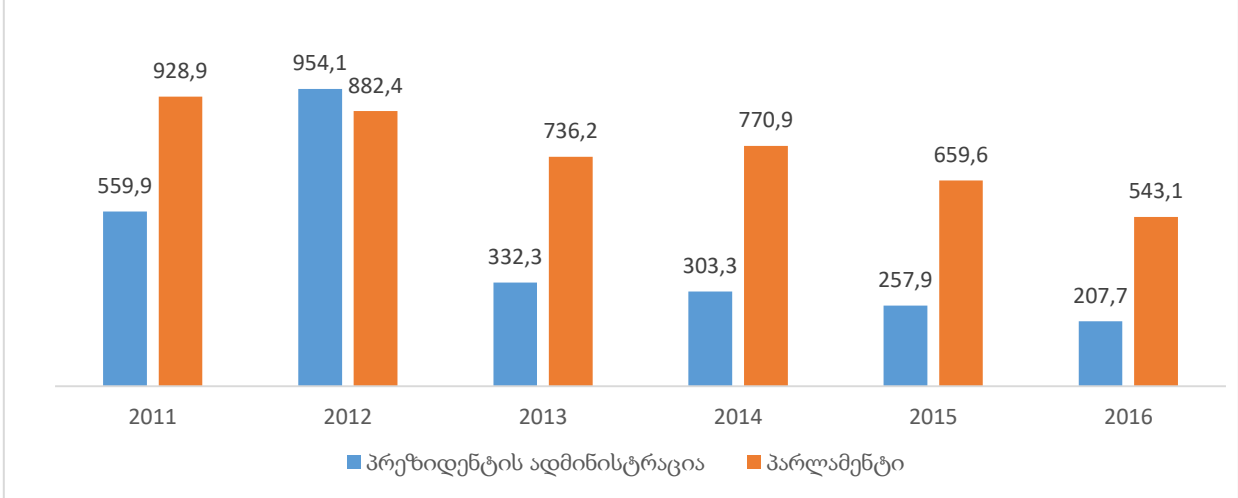
**ცხრილი #17 - პარლამენტის, პრეზიდენტის და მთავრობის ადმინისტრაციების
ბალანსზე რიცხული ავტომობილები**

საჯარო დაწესებულება	ავტომობილების რაოდენობა	მათ შორის ყველაზე ძვირადღირებული				
		ავტომობილის მოდელი	გამოშვების წელი	შესყიდვის თარიღი	შესყიდვის ღირებულება	განპიროვნებულია
პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	49	მერსედესი S 500	2010	2010	251 991	მორიგე
		მერსედესი S 500	2010	2010	247 122	მორიგე
		ლექსუსი LX 570	2011	2012	148 968	ადმინისტრაციის უფროსი
მთავრობის ადმინისტრაცია	40	მერსედეს ბენცი S450	2007	უცნობია	186 529	საპროტოკოლო
		ლექსუს GX 460	2012	უცნობია	123 563	საპარლამენტო მდივანი
პარლამენტი	97	მერსედესი 350 L	2009	2009	178 900	პარლამენტის თავმჯდომარე
		აუდი Q7	2010	2010	170 520	უმცირესობის ლიდერი

წყარო: IDFI-ის მიერ, საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტის და მთავრობის ადმინისტრაციებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯების თვალსაზრისით როგორც პარლამენტის, ასევე პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შემთხვევაში კლების ტენდენცია შეინიშნება. საქართველოს პარლამენტის საწვავის ხარჯი 2011 წლის მდგომარეობით შეადგენდა 928 926 ლარს, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით შეადგენს 543 115 ლარს. პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შემთხვევაში საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯების თვალსაზრისით გამორჩეულია 2012 წელი - 954 061 ლარი. ეს მაჩვენებელი 2016 წელს დაახლოებით 4,5 ჯერ არის შემცირებული - 207 689 ლარი. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის 2011-2016 წლებში გაწეული მსგავსი ხარჯების ტენდენციების შესახებ ინფორმაცია IDFI- სთვის უცნობია.

გრაფიკი #36 - საქართველოს პარლამენტის და პრეზიდენტის ადმინისტრაციის საწვავის მოხმარების ხარჯები (ათასი ლარი)



წყარო: IDFI-ის მიერ, საქართველოს პარლამენტიდან და პრეზიდენტის ადმინისტრაციიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

სამინისტროების (შინაგან საქმეთა სამინისტროს გარდა) და სახელმწიფო მინისტრის აპარატების ავტოპარკის შესწავლით ირკვევა, რომ კვლევის განხორციელების პერიოდში მათ ბალანსზე, ირიცხება სულ 720 ავტომობილი. მათ შორის ყველაზე დიდი ავტოპარკი განკარგავს: სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო - 267, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო - 87, თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისი - 48.

სამინისტროების ბალანსზე რიცხულ ავტომობილებს შორის ყველაზე ძვირადღირებული ტოიოტა LC 200 მოდელის მაღალი გამავლობის ავტომობილები, უმეტესწილად შესყიდულია/გადმოცემულია 2011-2012 წლებში. ამ ავტომობილების შესყიდვის ფასი 120 ათასი ლარიდან 130 ათას ლარამდე მერყეობს და ხშირ შემთხვევაში აღნიშნული ავტომანქანები განპიროვნებულია მინისტრებზე.

2014 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ გამოცემული დადგენილების თანახმად, სამინისტროებს მნიშვნელოვანი შეზღუდვები დაუწესდათ ძვირადღირებული ავტომობილების შესყიდვაზე. თუმცა, სამინისტროების ავტოპარკის მონაცემების ანალიზი აჩვენებს, რომ ცალკეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს დადგენილებით განსაზღვრული მოთხოვნების დარღვევას. მაგალითად, 2014 წლის 26 დეკემბერს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მიერ 96 463 ლარად შესყიდულია KIA Quoris მოდელის მსუბუქი ავტომობილი. დადგენილების მიხედვით I კლასის მსუბუქი ავტომობილის ზღვრული ფლობის (ავტომანქანის ფასს + 100 000 კმ-ზე საწვავის ფასი + სერვისის ღირებულება) ღირებულებაა 31 500 აშშ დოლარის ექვივალენტი ლარში. ამ ავტომობილის შესყიდვის მომენტისათვის მოქმედი კურსის (1,8793) შესაბამისად, მხოლოდ შესყიდვის ფასმა, მის დადგენილ ზღვრულ ღირებულებას გადააჭარბა 37 265 ლარით. ინსტიტუტისთვის უცნობია სამინისტრომ ამ შემთხვევაში მიმართა თუ არა შესაბამის კომისიას გამონაკლისის დაშვების შესახებ მოთხოვნით.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ მთავრობის დადგენილებით არ არის რეგულირებული საჯარო დაწესებულებებისათვის ავტომობილების უსასყიდლოდ გადაცემის წესები. შედეგად, ხშირია შემთხვევები, როდესაც სამინისტროების ბალანსზე 2014 წლის შემდეგ ირიცხება უსასყიდლოდ გადაცემული ავტომობილები, რომელთა საბალანსო ღირებულება მნიშვნელოვნად აჭარბებს შესყიდვის პირობებში დადგენილ ლიმიტებს.

მაგალითად, 2014 წლის 8 აგვისტოს იმავე რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გადაეცა 129 069 ლარის ღირებულების ტოიოტა LC 200 მოდელის ავტომობილი, რომელიც ასევე განპიროვნებულია მინისტრზე. მისი ღირებულება დაახლოებით 48 ათასი ლარით აღემატებოდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით I კლასის მაღალი გამავლობის ავტომობილებისათვის დადგენილ ზღვრულ ოდენობას - 47 000 აშშ დოლარი (მიღების მომენტისათვის მოქმედი კურსის მიხედვით 80 840 ლარი).

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ადმინისტრაციული დეპარტამენტის უფროსზე განპიროვნებულია 2015 წელს შესყიდული/გადმოცემული 70 495 ლარის ღირებულების Toyota Camry-ის მოდელის მსუბუქი ავტომობილი. დადგენილების მიხედვით, ამ თანამდებობისათვის განკუთვნილია II კლასის ავტომობილი, რომლის ფლობის ზღვრული ღირებულებაა - 21 000 აშშ დოლარი.

სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს 2016 წელს გადაეცა Toyota LC 200 მოდელის (საბალანსო ღირებულება 129 430 ლარი) და Land Rover Range Rover მოდელის (საბალანსო ღირებულება 119 606 ლარი) ავტომობილები.

სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2014 წლის შემდეგ ბალანსზე აყვანილ 14-ვე ავტომობილზე მითითებულია, რომ სამინისტრომ ისინი მიიღო უსასყიდლოდ. მათ შორისაა მინისტრზე (საწყისი ღირებულებით 70 495 ლარი) და მის მოადგილეებზე (საწყისი ღირებულებით 67 615 ლარი) განპიროვნებული Toyota Camry-ის მოდელის ავტომობილე

ცხრილი #18 - სხვადასხვა სამინისტროს ცენტრალური აპარატის ბალანსზე რიცხული ავტომობილები

საჯარო დაწესებულება	ავტომობილების რაოდენობა	მათ შორის ყველაზე ძვირადღირებული				
		ავტომობილის მოდელი	გამოშვების წელი	შესყიდვის /მიღების თარიღი	შესყიდვის/ საწყისი ღირებულება	განპიროვნებულია
სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	87	Toyota LC200	2011	2011	122 330	მორიგე
შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	24	Toyota LC 200	2012	2012	125 800	მინისტრი
სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა	18	Toyota LC200	2012	2012	122 540	მინისტრი

სამინისტრო						
კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	15	Toyota LC 200	2012	2012	128 410	მინისტრი
ენერგეტიკის სამინისტრო	14	Toyota LC 200	2010	2012	129 517	მინისტრი

წყარო: IDFI-ის მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

2011-2016 წლებში სამინისტროების ბალანსზე რიცხულ ავტომობილების საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებლები 2012 წელს ფიქსირდება. შემდეგ წლებში, უმრავლეს შემთხვევაში კლების ტენდენცია შეინიშნება. მაგალითად, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიერ 2012 წელს საწვავის მოხმარებაზე გაწეულმა ხარჯმა შეადგინა 263 ათასი ლარი, ხოლო 2016 წელს - 109 ათასი ლარი.

ცხრილი #19 - სხვადასხვა სამინისტროს მიერ საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯები (ათასი ლარი)						
სამინისტრო	2011	2012	2013	2014	2015	2016
საგარეო საქმეთა სამინისტრო	205,4	263,0	111,3	143,5	127,1	109,8
ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	196,3	396,3	186,8	267,6	241,1	215,7
სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	195,3	403,3	338,4	369,0	298,0	279,4
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	107,2	144,5	112,9	141,5	122,9	91,7
კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	230,6	258,5	120,4	113,1	86,8	67,2

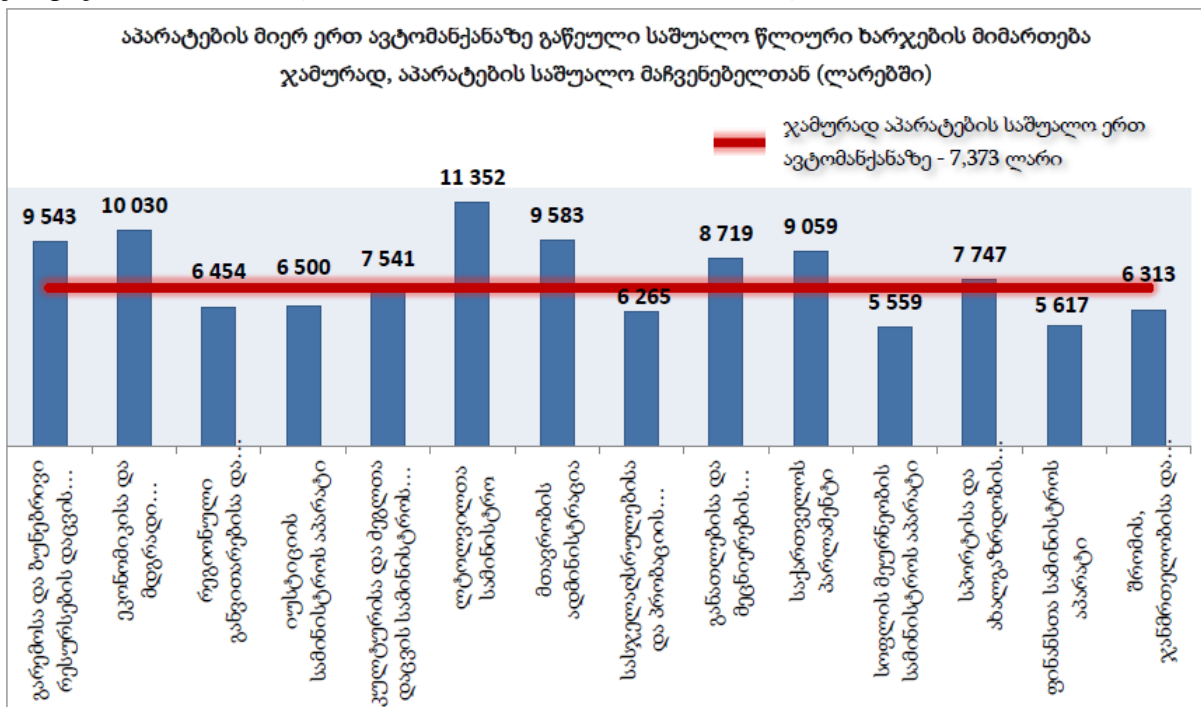
წყარო: IDFI-ის მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

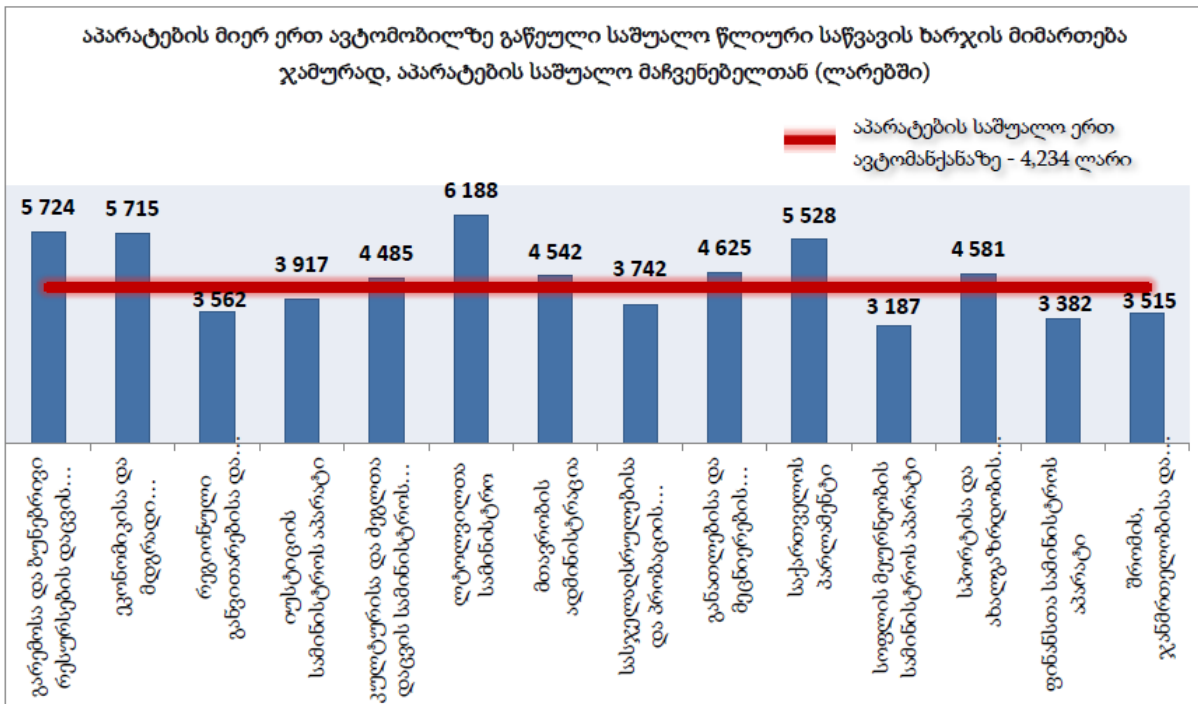
სამინისტროების ბალანსზე რიცხულ ავტომობილებზე საწვავის მოხმარების ყოველთვიური ლიმიტები განისაზღვრება მინისტრის ბრძანებით. აღნიშნული ლიმიტების ოდენობა დამოკიდებულია, როგორც ავტომობილის მოდელზე, ასევე თანამდებობაზე რომელზეც განპიროვნებულია კონკრეტული ავტომობილი. წლის განმავლობაში საწვავის მოხმარებისთვის დაწესებული ლიმიტები და რეალურად გახარჯული საწვავის ოდენობა, ნათლად აჩვენებს, რომ ხშირ შემთხვევაში ადგილი აქვს ავტომანქანებზე არაგონივრული ოდენობის ლიმიტების დამტკიცებას. მაგალითად, 2016 წელს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს აპარატის ავტოპარკის საწვავის წლიური ლიმიტი განისაზღვრა 111,300 ლიტრით, თუმცა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მონაცემების მიხედვით, ფაქტიურად გახარჯული საწვავის მოცულობამ მხოლოდ 65,460 ლიტრი შეადგინა.

ხშირია შემთხვევები, როდესაც, სხვადასხვა სამინისტროში ერთი და იგივე თანამდებობაზე განპიროვნებულ მსგავსი მოდელის ავტომობილზე მნიშვნელოვნად განსხვავებული ოდენობის საწვავის ლიმიტია დადგენილი. მაგალითად, ერთი იგივე მოდელის ტოიოტა LC 200 ავტომობილზე, განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ყოველთვიური საწვავის ლიმიტი შეადგენს 750 ლიტრ ბენზინს, ხოლო ენერგეტიკის მინისტრის - 1200 ლიტრ ბენზინს.

სხვადასხვა სამინისტროში მნიშვნელოვნად განსხვავებული პრაქტიკაა დამკვიდრებული ერთ ავტომანქანაზე საშუალოდ წლიური ხარჯების მიმართებით. მაგალითად სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ წლის განმავლობაში საშუალოდ ერთ ავტომობილზე გაწეული ხარჯი (ტექნიკური მომსახურება, საწვავი) შეადგენს 5559 ლარს, ხოლო ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროსი - 11 352 ლარს.

გრაფიკი #37 – 2016 წელს ავტომანქანების შენახვაზე გაწეული ხარჯები





წყარო : ამონარიდი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშიდან - <https://sao.ge/audit/report-on-budget-execution/2016>

2014 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ ავტოპარკის განახლებასა და განკარგვასთან დაკავშირებით დაწესებული რეგულაციების შემდეგ, სამინისტროების მსგავსი პრაქტიკა გავრცელდა მათ დაქვემდებარებულ უწყებებზეც. კერძოდ, ამ უწყებების ბალანსზე რიცხული ყველაზე ძვირადღირებული ავტომობილები უმეტესწილად შესყიდულია 2011-2012 წლებში, ხოლო 2014 წლის შემდეგ ბალანსზე აყვანილ ავტომობილებს ხშირ შემთხვევაში მითითებული აქვს, რომ უწყებას გადაეცა უსასყიდლოდ.

მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს ბალანსზე რიცხული 28 ავტომობილიდან ყველაზე ძვირადღირებული Toyota LC 150 PRADO მოდელის ავტომობილი შესყიდულია 2011 წელს 106 147 ლარად. 2014 წლის შემდეგ სააგენტოს ბალანსზე აყვანილია 6 ავტომობილი, რომელთაგან 5-ზე მითითებულია რომ გადაცემულია უსასყიდლოდ.

ავტომობილების შესყიდვაზე გაწეული ხარჯების თვალსაზრისით, მთელ რიგ შემთხვევებში გამორჩეულები არიან დაწესებულებები, რომლებსაც პირდაპირი მაკონტროლებელი ორგანო არ ყავთ. მაგალითად, 2016 წელს სახალხო დამცველის აპარატმა ჩანაცვლების გზით შეიძინა 120 358 ლარის ღირებულების Toyota LC 150 მოდელის ავტომობილი (ჩანაცვლებულ ავტომობილთან ფასთა შორის სხვაობის შედეგად აპარატის მიერ გადახდილია 95 358 ლარი). იმავე წელს, სახალხო დამცველის აპარატის მიერ ასევე ჩანაცვლების გზით შესყიდულია 105 500 ლარის ღირებულების Mercedes-Benz GLA მოდელის ავტომობილი (ჩანაცვლებულ ავტომობილთან ფასთა შორის სხვაობის შედეგად აპარატის მიერ გადახდილია 98 500 ლარი).

2016 წელს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისთვის ჩანაცვლებით შესყიდულია, 72 412 ლარის ღირებულების Toyota Camry.

საქართველოს პროკურატურის მიერ 2013 წლის 10 დეკემბერს ჩანაცვლებული იქნა 2008 წელს გამოშვებული ავტომანქანა LEXUS LX 570 იგივე მარკის 2013 წლის მოდელით, რომლის ღირებულებაც შეადგენდა 174 575 ლარს (გადახდილი სხვაობა 106 575 ლარი).

2013 წელს საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული კომისიის თავმჯდომარისთვის 133 300 ლარად შესყიდულია Toyota Land cruiser 200 მოდელის ავტომობილი.

დამოუკიდებელ უწყებებს შორის, უსასყიდლოდ მიღებული ავტომობილების სიუხვით გამორჩეულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 25 დეკემბრის განკარგულებით, სააქციო საზოგადოებას საპარტნიორო ფონდს, რომელიც წარმოადგენს სახელმწიფო საინვესტიციო ფონდს, დაევალა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისათვის 102 ავტომობილის შესყიდვა, რომელთა საერთო ღირებულება დაახლოებით 2 მილიონ ლარს შეადგენს.⁷¹

ცხრილი #20 - სხვადასხვა სსიპ-ის ბალანსზე რიცხული ავტომობილები						
საჯარო დაწესებულება	ავტომობილების რაოდენობა	მათ შორის ყველაზე ძვირადღირებული				
		ავტომობილის მოდელი	გამოშვების წელი	შესყიდვის თარიღი	შესყიდვის ღირებულება	განპიროვნებულია
სოციალური მომსახურების სააგენტო	47	Audi A6	2012	2012	94 184	დირექტორი
ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო	28	Toyota LC 150 PRADO	2011	2011	106 147	გენერალური დირექტორი
საქართველოს პროკურატურა	154	Lexux LX 570	2013	2013	174 575	-
სასამართლო ექსპერტიზის ბიურო	42	Toyota LC 200	2010	გადაეცათ შსს -დან (02/04/2014)	121 082	ბიუროს უფროსი
სახალხო დამცველის აპარატი	22	Toyota LC 150	2016	2016	120 358	სახალხო დამცველის მოადგილე

წყარო: IDFI-ის მიერ, სსიპ-ებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯები, როგორც სამინისტროებს დაქვემდებარებული ასევე, კვლევის ობიექტი დამოუკიდებელი უწყებების უმრავლესობის შემთხვევაში 2011 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად შემცირებულია. მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის

⁷¹ საქართველოს მთავრობის განკარგულება N2785, 2015 წლის 28 დეკემბერი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3161036>

მიერ საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯები 2011 წელს 2,86 მილიონ ლარს შეადგენდა, რაც ეტაპობრივად, 2016 წლის მდგომარეობით 1,04 მილიონ ლარამდე შემცირდა.

ცხრილი #21 - სხვადასხვა სსიპ-ის მიერ საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯები (ათასი ლარი)						
სამინისტრო	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახური	2858.5	2077.7	1528.5	1308.1	1198.5	1041.1
საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	638.2	580.1	256.0	387.3	347.7	293.6
ეროვნული ბანკი	166.9	236.2	192.6	185.6	164.6	131.9
სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო	109.3	169.1	142.4	148.9	165.0	150.1
სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	302.6	288.6	155.5	162.0	147.7	124.0

წყარო: IDFI-ის მიერ, სსიპ-ებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ავტოპარკის მოცულობით გამორჩეულია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტი. კერძოდ, ქალაქ თბილისის მერიის ბალანსზე ირიცხება 289 ავტომობილი, ხოლო თბილისის საკრებულოს ბალანსზე - 35 ავტომობილი. ქალაქ თბილისის მერიის ავტოპარკი გადანაწილებულია საქალაქო სამსახურებსა და გამგეობებზე. სამწუხაროდ, IDFI-სთვის უცნობია ქალაქ თბილისის მერიის ყველა თანამდებობის ჩამონათვალი, რომლებიც სარგებლობენ განპიროვნებული ავტომობილებით. თუმცა, ავტოპარკის მოცულობის დასაქმებული თანამშრომლების რაოდენობასთან შედარება, ექვევემ აყენებს მის შესაბამისობას 2014 წელს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დაწესებულ მოთხოვნებთან, რომლის გათვალისწინებაც აგრეთვე ეთხოვათ ადგილობრივ თვითმმართველობებს. მაგალითად, მერიის ადმინისტრაციაზე ირიცხება 51 ავტომობილი, სადაც დასაქმებულია დაახლოებით 200 საშტატო თანამშრომელი. შესაბამისად, საშუალოდ ყოველ 4 თანამშრომელზე ერთი ავტომობილი ირიცხება.

თბილისის მერიის ავტომობილებს შორის, ექსპლუატაციაში მიღების თარიღად 2014 წლის შემდეგ პერიოდი მითითებულია 31 ავტომობილის შემთხვევაში, რომელთაგან ყველაზე ძვირადღირებულია ვიცე მერზე და მერის სხვა სამ მოადგილეზე განპიროვნებული Toyota Camry-ის მოდელის ავტომობილები - თითოეულის შესყიდვის ფასი 67 545 ლარი.

ცხრილი #22 - ადგილობრივი თვითმმართველობის ბალანსზე რიცხული ავტომობილები

საჯარო დაწესებულება	ავტომობილების რაოდენობა	მათ შორის ყველაზე ძვირადღირებული				
		ავტომობილის მოდელი	გამოშვების წელი	შესყიდვის თარიღი	შესყიდვის ღირებულება	განპიროვნებულია
თბილისის მერია	289	Toyota Camry	2015	2015	67 545	მერის მოადგილე
თბილისის საკრებულო	35	Toyota Camry	2015	გადასცა მერიამ	67 545	საკრებულოს თავმჯდომარე
რუსთავის მერია	9	volkswagen CC	2014	2015	58 941	მერი
ფოთის მერია	10	Toyota Prado	2010	2010	77 030	მერი
ოზურგეთის მერია	6	Toyota Prado	2011	2011	75 200	მერი

წყარო: IDFI-ს მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯების თვალსაზრისით, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში მნიშვნელოვნად განსხვავებული პრაქტიკა არის დამკვიდრებული. თვითმმართველი ქალაქების ადმინისტრაციების მიერ საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯები 2011 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად იკლებს, თუმცა ცალკეული მუნიციპალიტეტების გამგეობის შემთხვევაში მნიშვნელოვნად განსხვავებული ტენდენცია შეინიშნება. მაგალითად, გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ხარჯი 2011 წელს შეადგენდა 129,1 ათას ლარს, ხოლო 2016 წელს შეადგენს 249,2 ათას ლარს. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ გარდაბნის მუნიციპალიტეტის 2016 წლის საწვავის ხარჯის მაჩვენებელი დაახლოებით ორჯერ აღემატება, მაგალითად ქუთაისის მერიის და ბათუმის მერიის ანალოგიურ მაჩვენებელს.

ცხრილი #23 - სხვადასხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯები (ათასი ლარი)

სამინისტრო	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ქალაქ ბათუმის მერია	206.9	294.6	211.7	236.5	147.2	121.2
ქალაქ ქუთაისის მერია	178.3	245.4	162.1	159.0	136.0	130.3
გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობა	129.1	224.8	138.7	215.0	234.0	249.2
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტის გამგეობა	42.0	67.6	69.4	64.8	65.8	77.0

წყარო: IDFI-ს მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში საწვავის მოხმარებაზე გაწეული ხარჯების შემცირების ერთ-ერთ უმთავრეს განმაპირობებელ ფაქტორს, კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესება წარმოადგენს, რაც საწვავის დადგენილი ლიმიტის ფარგლებში ე.წ. ჩიპების საშუალებით გაცემაში გამოიხატება. მაგალითად, თბილისის საკრებულოში ტალონური სისტემით განაწილებისას საწვავის ათვისების მაჩვენებელი 100%-ს შეადგენდა, ელექტრონული ბარათებით - 90%-ს, ხოლო ჩიპებით - 74%-ს.⁷²

საქართველოს ბიუროკრატიული აპარატის სარგებლობაში არსებული სახელმწიფო ავტოპარკის ანალიზი ნათლად აჩვენებს, რომ მისი განახლება, ასევე შენახვა მნიშვნელოვან სახელმწიფო რესურსს მოითხოვს. სამწუხაროდ, 2014 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ დაწყებული სახელმწიფო ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესი, მნიშვნელოვანი შეფერხებებით მიმდინარეობს, რაც აჭიანურებს დადგენილებით განსაზღვრული მოთხოვნების აღსრულებას.

სახელმწიფო ავტოპარკის განკარგვის გამჭვირვალობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ავტოსატრანსპორტო საშუალებების უსასყიდლოდ გადაცემის გახშირებული შემთხვევები. ამასთან, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საჯარო დაწესებულების მიერ მსგავსი სახით მიღებული ავტომობილების განკარგვის საკითხები არ არის მოწესრიგებული მთავრობის დადგენილებით. აღნიშნული ფაქტი, ხელს უწყობს საჯარო დაწესებულებების მიერ ისეთი ავტომობილების უსასყიდლოდ მიღებას, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ მთავრობის დადგენილების მოთხოვნებს.

სახელმწიფო აპარატის სამივლინებო, წარმომადგენლობითი და სატელეკომუნიკაციო ხარჯები

წინამდებარე თავში განხილულია ადმინისტრაციული რესურსების განკარგვის ისეთი ასპექტები, რომელიც უკავშირდება საჯარო მოხელეების ქვეყნის გარეთ განხორციელებულ ოფიციალურ და სამუშაო ვიზიტებს, სატელეკომუნიკაციო ხარჯებს, მათ შორის ე.წ. როუმინგულ მომსახურებას, ოფიციალური დელეგაციების მიღების და გამასპინძლების წესებს და სხვა.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიხედვით, საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, მოხელე შესაძლებელია სამსახურებრივი უფლებამოსილების განსახორციელებლად გაიგზავნოს მივლინებით, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ. სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესი და ხარჯების ანაზღაურების პირობები მოწესრიგებულია საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 25 აპრილის დადგენილებით. ამ დადგენილების მიღებამდე, საჯარო მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების წესი რეგულირებული იყო საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის ბრძანებულებით.

⁷²ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2012-2014 წლების საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ანგარიში, გვ. 16, 2015წ.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებების მიხედვით, მივლინების საფუძველი შესაძლოა იყოს: ოფიციალური მოწვევა სამსახურებრივი საჭიროების მიზნით, სხვა სამსახურებრივი საჭიროება, ან საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილების სამსახურის ადგილმდებარეობის ფარგლებს გარეთ განხორციელების აუცილებლობა.⁷³

ქვეყნის გარეთ მივლინება შესაძლოა გრძელვადიან ან მოკლევადიან პერიოდში განხორციელდეს. გრძელვადიანად ითვლება მივლინება ერთ თვეზე მეტი ვადით. მოხელეს მივლინებაში უნარჩუნდება თანამდებობა და სარგო. მოხელეს სრულად უნაზღაურდება მივლინების ყველა ხარჯი: სადღეღამისო, მგზავრობის, საცხოვრებლის და, საჭიროების შემთხვევაში, ვიზის გადასახადი.

საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, ქვეყნის შიგნით მივლინებისთვის სადღეღამისო ნორმა შეადგენს 15 ლარს, ხოლო საცხოვრებელი ფართობის დაქირავების ხარჯების ანაზღაურებისთვის მოხელეს ეძლევა თანხა არაუმეტეს საშუალო კლასის სასტუმროს ნომრის ღირებულებისა.

საზღვარგარეთის ეს ნორმა ქვეყნების მიხედვით იცვლება.⁷⁴ მაგალითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოკლევადიანი ვიზიტისას სადღეღამისო ნორმა შეადგენს 60 აშშ დოლარს, საფრანგეთში 56 ევროს, გერმანიაში 57 ევროს, იტალიაში 45 ევროს, თურქეთში 33 ევროს და ა.შ. საცხოვრებელი ფართობის დაქირავების შემთხვევაში ერთი და იმავე ქვეყნის სხვადასხვა ქალაქში განსხვავებული ნორმებია დაწესებული. მაგალითად, ნიუ-იორკში საცხოვრებელი ფართობის დაქირავების ხარჯის დღიური ნორმა შეადგენს 235 აშშ-დოლარს, ხოლო ამერიკის შეერთებული შტატების დანარჩენ ტერიტორიაზე 180 აშშ-დოლარს.

ცხრილი #24 - ქვეყნის გარეთ მივლინების სადღეღამისო ნორმები			
ქვეყნის დასახელება	უცხოური ვალუტის დასახელება	მოკლევადიანი მივლინებისას	საცხოვრებელი ფართობის დაქირავების ხარჯი
ამერიკის შეერთებული შტატები	აშშ ოლარი	60	235 ნიუ-იორკში, 180 დანარჩენ ტერიტორიაზე
საფრანგეთი	ევრო	56	134 პარიზში, 97 დანარჩენ ტერიტორიაზე
გერმანია	ევრო	57	153
იტალია	ევრო	45	102
დიდი ბრიტანეთი	გირვანქა სტერლინგი	27	135 ლონდონში,

⁷³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #211 „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“, მუხლი 2

⁷⁴ იქვე, მუხლი 3

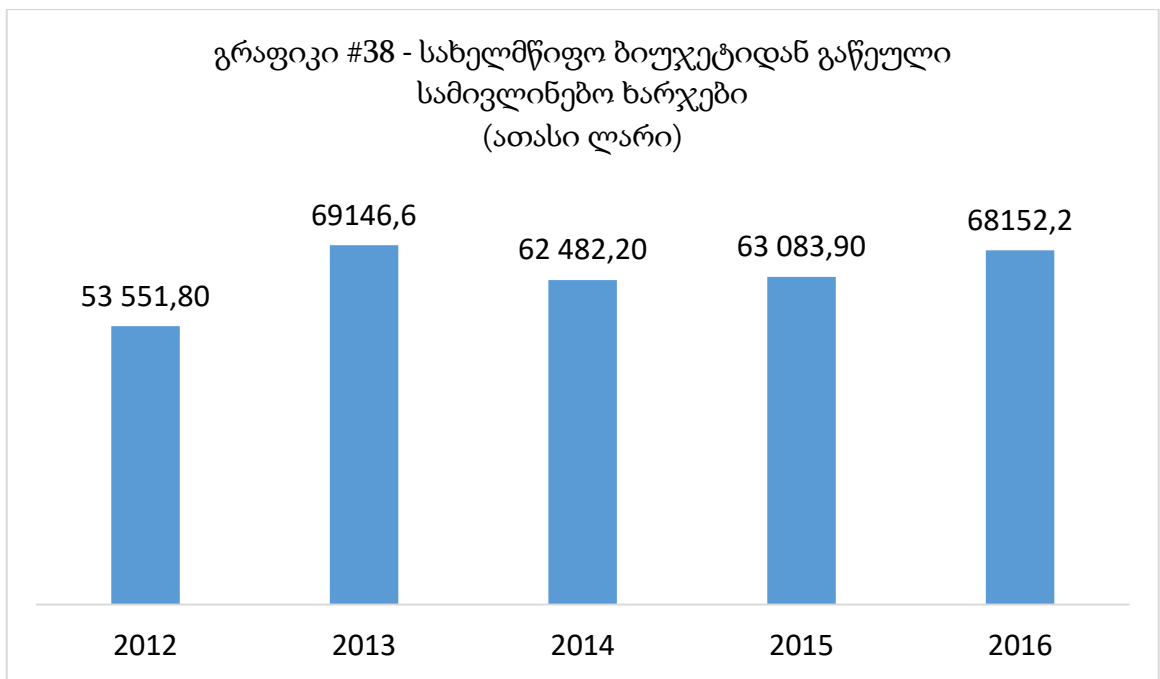
			100 დანარჩენ ტერიტორიაზე
აზერბაიჯანი	აშშ დოლარი	25	125 ბაქოში, 60 დანარჩენ ტერიტორიაზე
სომხეთი	აშშ დოლარი	35	105 ერევანში, 53 დანარჩენ ტერიტორიაზე
თურქეთი	ევრო	33	65

შენიშვნა: ქვეყნების სრული ჩამონათვალი იხილეთ მთავრობის დადგენილება #211-ში.

დადგენილების შესაბამისად, სხვადასხვა მაღალი რანგის თანამდებობის პირებისთვის განსაზღვრულია ქვეყნის ფარგლებს გარეთ სამსახურებრივი მივლინებისას სადღეღამისო ნორმის დანამატი. საქართველოს პრეზიდენტისა და პრემიერმინისტრისთვის ნებისმიერ ქვეყანაში ვიზიტისას გათვალისწინებულია სადღეღამისო ნორმის ფიქსირებული დანამატი. საქართველოს პრეზიდენტი - 300 აშშ დოლარი, ხოლო პრემიერ მინისტრი - 150 აშშ დოლარი. სხვა თანამდებობის პირებისთვის სადღეღამისო ნორმის დანამატი განსაზღვრულია პროცენტულობით. მაგალითად, მინისტრის დანამატი შეადგენს 80%-ს, მინისტრის მოადგილის - 70%-ს. საქართველოს პრემიერმინისტრის გადაწყვეტილებით, ცალკეულ შემთხვევებში, კონკრეტულ თანამდებობის პირს შესაძლებელია მიეცეს სადღეღამისო ნორმის დანამატის განსხვავებული ოდენობა.

არსებული წესების მიხედვით, მგზავრობის ხარჯები ანაზღაურდება შესაბამის მიმართულებაზე არსებული მგზავრობის ღირებულების გათვალისწინებით, მაგრამ არაუმეტეს ეკონომ-კლასის ბილეთის ღირებულებისა. გამონაკლისს შემთხვევებში ანაზღაურდება ბიზნეს კლასით ფრენის საფასური, თუ ფრენის მთლიანი ხანგრძლივობა 5 საათზე მეტია. მსგავსი შეზღუდვები არ ვრცელდება საქართველოს პრეზიდენტისა და პრემიერმინისტრის მივლინების შემთხვევებზე.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, 2010-2016 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მივლინებებზე ყველაზე დიდი ხარჯი გაწეულია 2013 წელს - 69,1 მილიონი ლარი. ეს მაჩვენებელი 2014 წელს 62,5 მილიონამდე შემცირდა. მომდევნო წლებში კვლავ მატების ტენდენცია ფიქსირდება და 2016 წელს ეს მაჩვენებელი 68 მილიონ ლარამდე გაიზარდა.



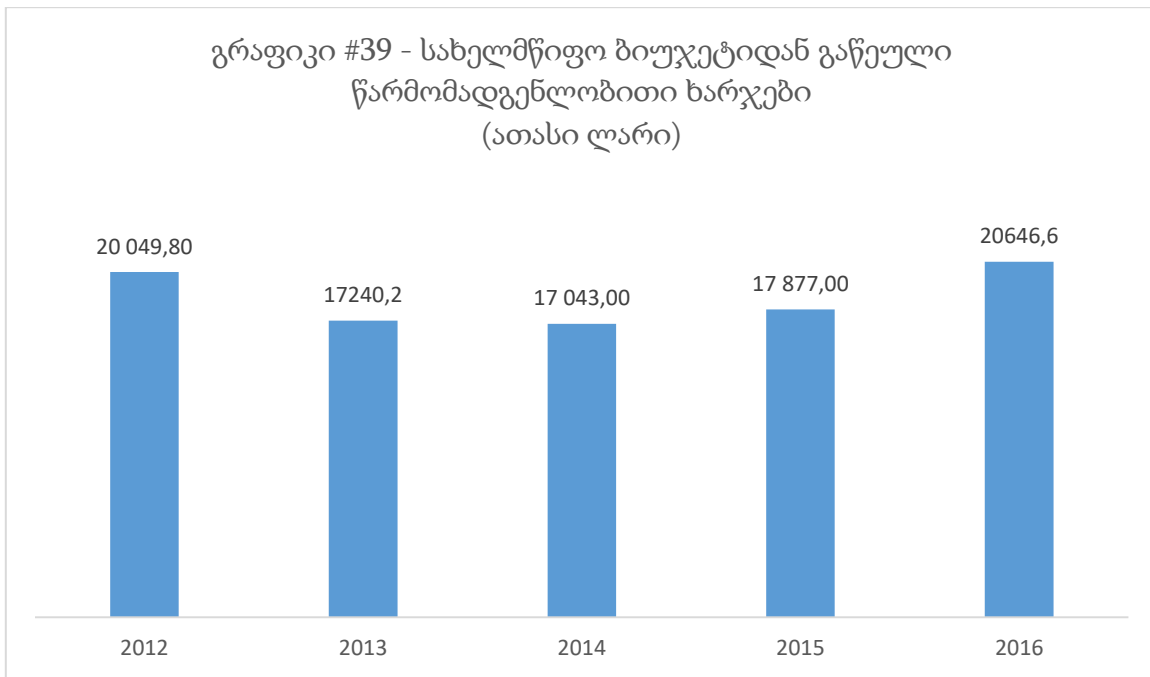
წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - http://mof.ge/images/File/biuj2016_12tve/TAVI_III_e.pdf

საქართველოს საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით, წარმომადგენლობითი ხარჯები მოიცავს სტუმრების მიღებების, წვეულებების, საექსკურსიო და კულტურულ-სანახაობითი ღონისძიებების, სუვენირების შექმნა/დამზადების, სტუმრების მომსახურების უზრუნველყოფის, და სხვა მსგავს ხარჯებს. წარმომადგენლობითი ხარჯების ზოგად ინსტრუქციას ფინანსთა მინისტრის ბრძანება განსაზღვრავს. ბრძანების მიხედვით, წარმომადგენლობით ხარჯებზე ვალდებულების აღება შესაძლებელია ორგანიზაციის ხელმძღვანელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილების საფუძველზე.⁷⁵

საქართველოს კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული საჯარო დაწესებულებების მიერ წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის ერთიანი წესი, რომელიც მოაწესრიგებდა სტუმრების მიღების ფორმას, მათი კატეგორიების მიხედვით გამასპინძლებასთან თუ საჩუქრების ყიდვასთან დაკავშირებით გასაწევი ხარჯების ზღვრულ ოდენობებს და სხვა საკითხებს. შესაბამისად, კონკრეტული უწყების მიერ მსგავს ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯების მოცულობას, არსებული დაფინანსების პირობებში, განსაზღვრავს ხელმძღვანელი/უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილება.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2016 წელს ფიქსირდება - 20,6 მილიონი ლარი, ხოლო ყველაზე დაბალი 2014 წელს - 17,0 მილიონი ლარი.

⁷⁵სახელმწიფო ხაზინის მომსახურებაზე მყოფი ორგანიზაციების მიერ გადახდების განხორციელების წესის შესახებ [ინსტრუქცია](#), მუხლი 5, პუნქტი 5



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო - http://mof.ge/images/File/biuj2016_12tve/TAVI_III_e.pdf

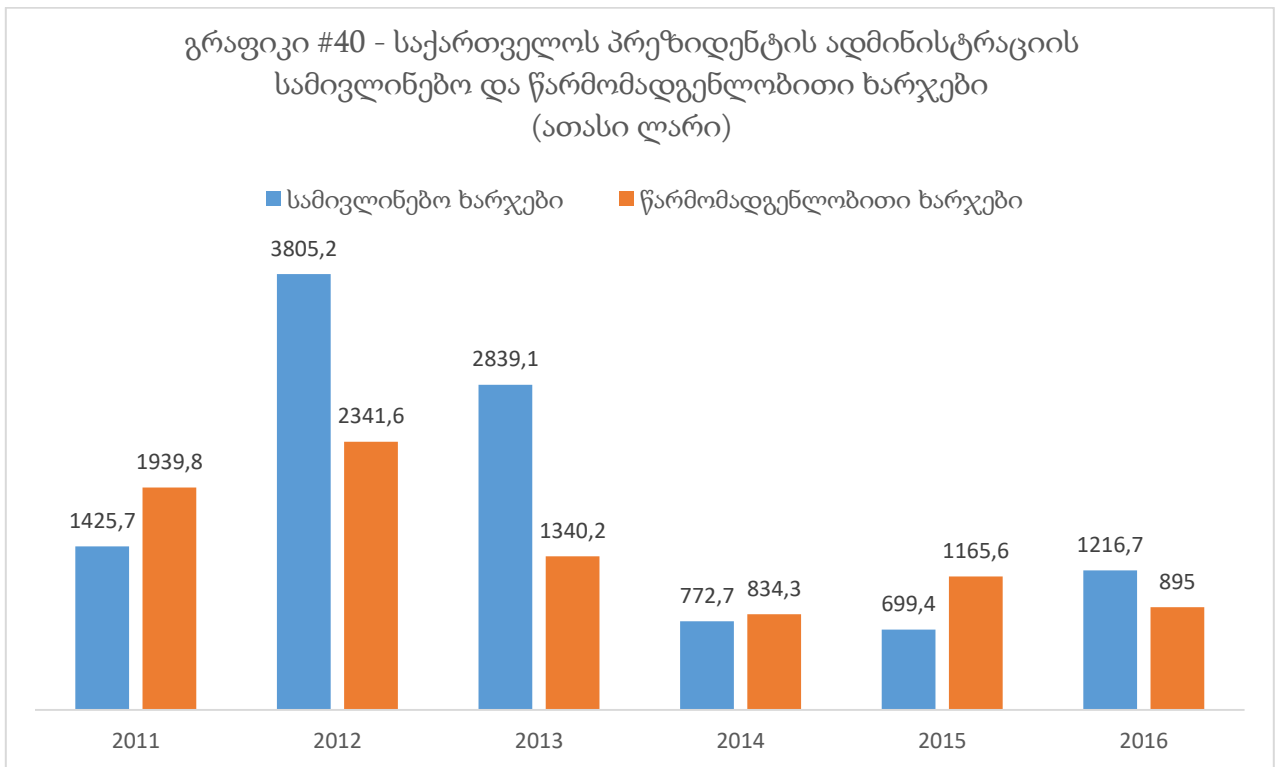
ბიუროკრატიული ხარჯების კიდევ ერთ კომპონენტს, რომელსაც განვიხილავთ წინამდებარე თავში წარმოადგენს სატელეკომუნიკაციო ხარჯები. სატელეკომუნიკაციო ხარჯები მოიცავს შიდასაქალაქო და საქალაქთაშორისო სატელეფონო მომსახურების ხარჯს, მობილური ტელეფონის ხარჯს, ე.წ. როუმინგული მომსახურების ხარჯს, აგრეთვე სპეციალური კავშირის ხარჯს. სამწუხაროდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში მსგავსი კლასიფიკაციით კრებსითი მონაცემები არ არის წარმოდგენილი. შესაბამისად, ქვევით მოყვანილი ანალიზი დაფუძნებული იქნება მხოლოდ იმ მონაცემებზე რომელიც მოპოვებული იქნა „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიერ საჯარო დაწესებულებების პროაქტიულად გამოქვეყნებული მონაცემებისა შესწავლისა თუ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის გზით.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, IDFI-მ შეისწავლა ცალკეული საჯარო დაწესებულებების მიერ 2011-2016 წლებში გაწეული სამივლინებო, წარმომადგენლობითი და სატელეკომუნიკაციო ხარჯები, რისი ანალიზიც ქვემოთ წარმოდგენილია საჯარო დაწესებულებების სახეების მიხედვით.

საქართველოს პარლამენტის, პრეზიდენტის და მთავრობის ადმინისტრაციების სამივლინებო, წარმომადგენლობითი და სატელეკომუნიკაციო ხარჯები

სამივლინებო და წარმომადგენლობითი ხარჯების ანალიზის თვალსაზრისით, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის და მთავრობის ადმინისტრაციების მონაცემები. ამ უწყებების საქმიანობის სპეციფიკა საზღვარგარეთ მეტ სამუშაო ვიზიტს და მაღალი რანგის სტუმრების მიღებას განაპირობებს. შესაბამისად, მეტ სამივლინებო და წარმომადგენლობით ხარჯებს მოითხოვს.

საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის შემთხვევაში, როგორც სამივლინებო, ასევე წარმომადგენლობითი ხარჯების თვალსაზრისით გამორჩეულია 2012 -2013 წლები. მაგალითად, 2012 წელს, ადმინისტრაციის სამივლინებო ხარჯმა შეადგინა 3,8 მილიონი ლარი, ხოლო წარმომადგენლობითმა ხარჯებმა - 2,3 მილიონი ლარი (იხ. გრაფიკი #40). 2016 წლის მდგომარეობით, 2012 წელთან შედარებით პრეზიდენტის ადმინისტრაციის როგორც სამივლინებო, ასევე წარმომადგენლობითი ხარჯები დაახლოებით სამჯერ არის შემცირებული.



წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

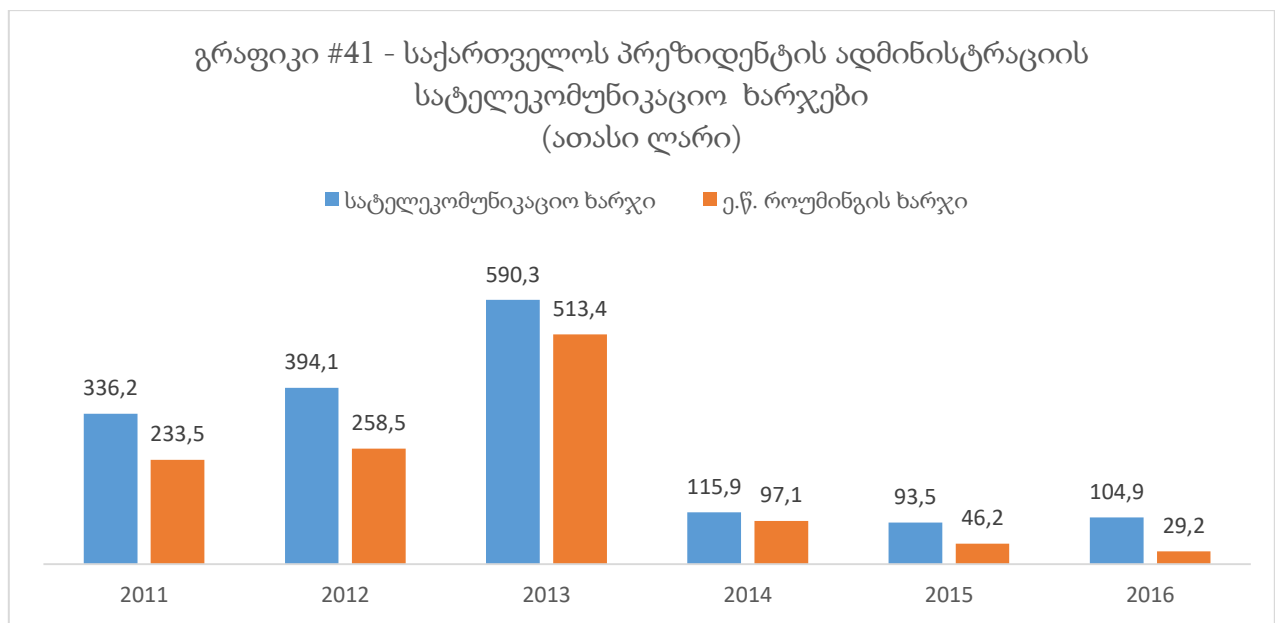
2012-2013 წლებში, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მიერ გაწეულ სამივლინებო ხარჯების უდიდესი ნაწილი მოდის საქართველოს ყოფილი პრეზიდენტის ვიზიტებზე. მაგალითად, 2013 წელს, IDFI-ის კვლევის მიხედვით, ადმინისტრაციის თანამდებობის პირების სამივლინებო ხარჯების 82% საქართველოს ყოფილი პრეზიდენტის მივლინებებს უკავშირდება. ცალკეულ შემთხვევებში, სამსახურებრივი მივლინებისას დაწესებული სადღეღამისო ნორმის დანამატი მნიშვნელოვნად აღემატებოდა დადგენილ ნორმებს (იხ. სურათი #5).

სურათი #5 - პრეზიდენტის ბრძანებულება

ქვეყნის ფარგლებს გარეთ სამსახურებრივი მივლინებისას სადღეღამისო ნორმის დანამატის განისაზღვრის შესახებ

„მოსამსახურეთათვის სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 20 აპრილის №231 ბრძანებულების პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით დამტკიცებული №3 დანართის შენიშვნების მე-6 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს პრეზიდენტის ქვეყნის ფარგლებს გარეთ ვიზიტის შემთხვევაში, საქართველოს პრეზიდენტის სადღეღამისო ნორმის დანამატი განისაზღვროს 900 აშშ დოლარის ეკვივალენტი შესაბამისი ვალუტით.

ქვეყნის გარეთ განხორციელებულ ვიზიტებთან დაკავშირებულია აგრეთვე ე.წ. როუმინგული მომსახურების ხარჯები. 2011-2016 წლებში საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მიერ ყველაზე დიდი ხარჯი მსგავს მომსახურებაზე გაწეულია 2013 წელს - 513 418 ლარი. აღნიშნულ პერიოდში ცალკეული თანამდებობის პირების მიერ როუმინგული მომსახურებისათვის გაწეულია სოლიდური ხარჯები, რაც მნიშვნელოვან კითხვებს აჩენს აღნიშნული სერვისით რაციონალურად სარგებლობაზე. მაგალითად, 2013 წელს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის საგარეო ურთიერთობების სამსახურის უფროსის როუმინგული მომსახურების ხარჯმა შეადგინა 50 177 ლარი, ადმინისტრაციის უფროსის - 29 32 ლარი, ხოლო მისი მოადგილის - 20 295 ლარი. 2014 წლის შემდეგ მსგავსი ხარჯები მნიშვნელოვნად მცირდება.



წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

სამწუხაროდ, IDFI-მ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციიდან ვერ მიიღო ქვეყნის გარეთ განხორციელებული მივლინებების, წარმომადგენლობითი თუ სატელეკომუნიკაციო ხარჯების შესახებ კვლევის პერიოდის ყველა წლის ინფორმაცია. შესაბამისად, ამ კუთხით ტენდენციების ჩვენება შეუძლებელია.

2016 წლის მონაცემებით, ქვეყნის გარეთ განხორციელებულ ოფიციალურ და სამუშაო ვიზიტებზე მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ გაწეული ხარჯები შეადგენს 2 075 127 ლარს, წარმომადგენლობით ხარჯები - 882 906 ლარს, ხოლო ე.წ. როუმინგის ხარჯები 92 073 ლარს. მსგავსი ხარჯების შესახებ დეტალური ინფორმაციის გასაჯაროებისგან საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ თავი შეიკავა. მაგალითად, კონკრეტული თანამდებობის პირების მივლინებების შესახებ მოწოდებულ 2016 წლის მონაცემებში არ არის ასახული მივლინების პერიოდი და კონკრეტულ ვიზიტებზე გაწეული ხარჯების შესახებ ჩაშლილი ინფორმაცია ხარჯვითი კლასიფიკაციის მიხედვით. ამასთან, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ვებგვერდზე განთავსებულ პრემიერმინისტრის ბრძანებებში, გამოტოვებულია მივლინებების შესახებ გამოცემული სამართლებრივი აქტები.

სურათი #6 - მივლინებების შესახებ მონაცემები მთავრობის ადმინისტრაციის ვებგვერდზე

გიორგი	კვირიკაშვილი	პრემიერ-მინისტრი	108	14.04.2016	საფრანგეთი	ოფიციალური ვიზიტი	6389
მაია	ზივავა	დეპარტამენტის უფროსი	108	14.04.2016	საფრანგეთი	ოფიციალური ვიზიტი	2372
გიორგი	კვირიკაშვილი	პრემიერ-მინისტრი	109	14.04.2016	აშშ	ოფიციალური ვიზიტი	34423
მაია	ზივავა	დეპარტამენტის უფროსი	109	14.04.2016	აშშ	ოფიციალური ვიზიტი	12838

15 აპრილი 2016
 საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანება №110
 გ. აგულაშვილისათვის „პარიზის შეთანხმების“ ხელმოწერის უფლებამოსილების მინიჭების თაობაზე

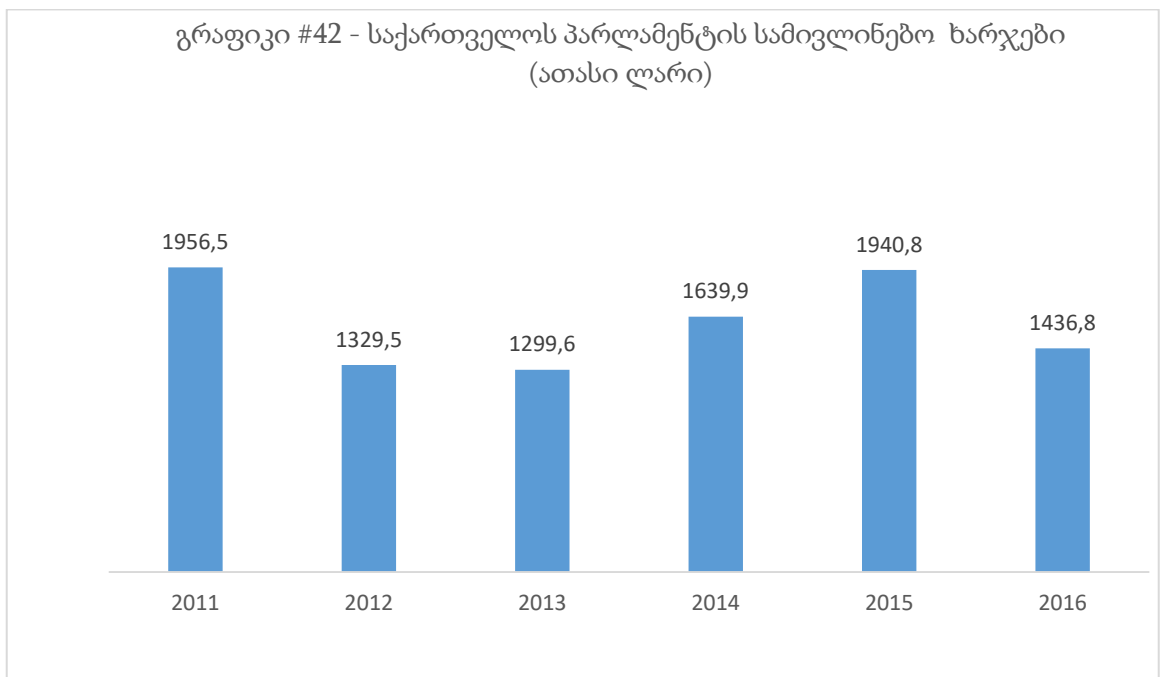
08 აპრილი 2016
 საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანება №106
 ზ. ჩეკურაშვილის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სურსათის ეროვნული სააგენტოს უფროსად დანიშვნის შესახებ

საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ვებგვერდზე განთავსებულ პრემიერმინისტრის ბრძანებებს შორის გამოტოვებულია ის ბრძანებები, რომელიც ეხება მივლინებებს.

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის შესაბამისად, საქართველოს პარლამენტის წევრების და პარლამენტის აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა მივლინების ხარჯების ანაზღაურების წესი მოწესრიგებულია საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ბრძანებით. ამ წესის მიხედვით, მივლინებისას დღიური ნორმები ეფუძნება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ ნორმებს. პარლამენტის თანამდებობის პირების სადღეღამისო ნორმის დანამატები წარმოდგენილია პროცენტულობით, მაგალითად, პარლამენტის თავმჯდომარე

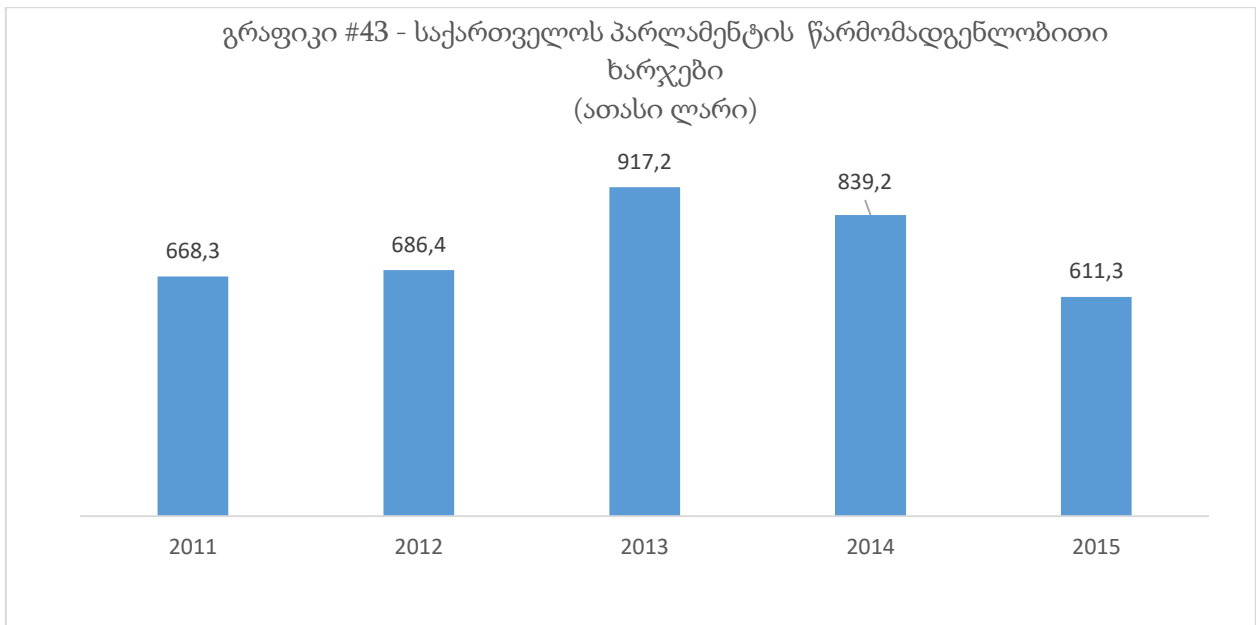
100%, პირველი მოადგილე 90%, მოადგილე 80%. ამასთან, არსებობს ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარისთვის და მისი პირველი მოადგილისთვის ნებისმიერ ქვეყანაში მივლინების პირველ სამ დღეზე სადღეღამისო ნორმის დანამატი თითოეულ დღეზე შეადგენს: პარლამენტის თავმჯდომარე - 250 ევრო, პარლამენტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე - 200 ევრო.

საქართველოს პარლამენტიდან მიღებული სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, 2011-2016 წლებში, ქვეყნის გარეთ განხორციელებული მივლინების ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2011 წელს ფიქსირდება - 1,95 მილიონი ლარი. 2012-2013 წლებში ახალი მოწვევის პარლამენტის საწყის წლებში სამივლინებო ხარჯები 1,3 მილიონამდე შემცირდა, თუმცა მომდევნო წლებში კვლავ გაიზარდა და 2015 წელს დაახლოებით 2011 წლის მაჩვენებელს გაუთანაბრდა - 1,94 მილიონი.



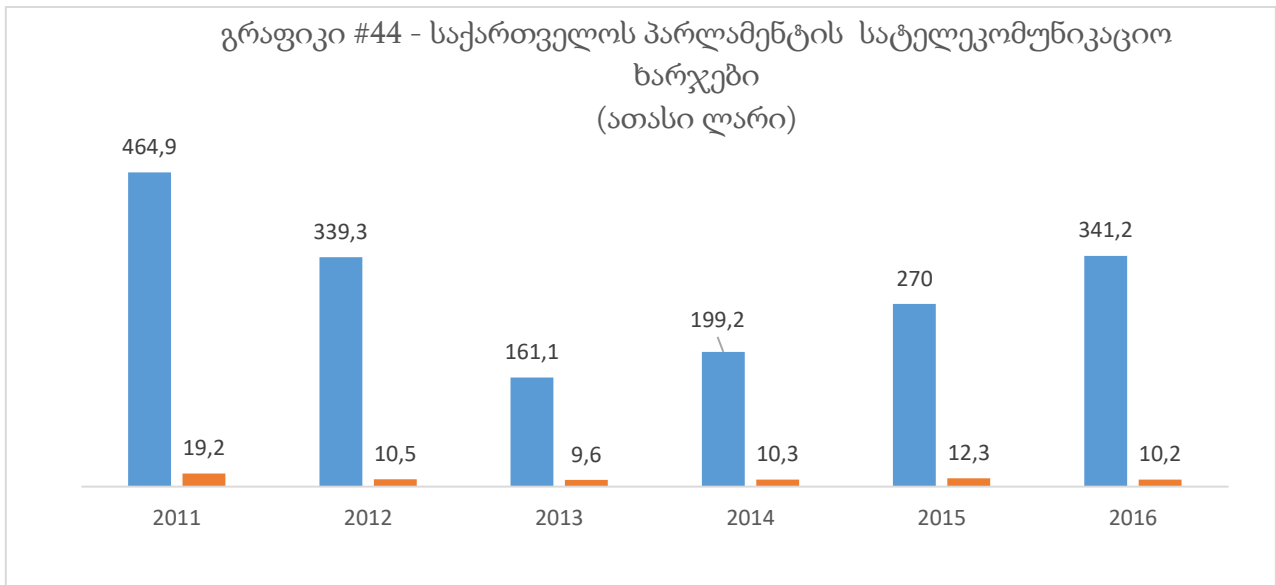
წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პარლამენტიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

2016 წელს საქართველოს პარლამენტიდან მიღებული 2011-2015 წლებში გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯების შესახებ მონაცემების მიხედვით, ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2013 წელს ფიქსირდება 917 204 ლარი. წინამდებარე კვლევის ფარგლებში IDFI-იმ საქართველოს პარლამენტიდან ასევე მიიღო 2016 წელს გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯების შესახებ ინფორმაცია, რომლის მიხედვით ეს თანხა შეადგენს 5 157 034 ლარს. სავარაუდოდ 2016 წლის მონაცემში საქართველოს პარლამენტის მიერ ასახულია პარლამენტის მაჟორიტარი წევრებისათვის გამოყოფილი დაფინანსებაც, რომელიც საბიუჯეტო კლასიფიკაციის მიხედვით აღირიცხება როგორც წარმომადგენლობითი ხარჯები.



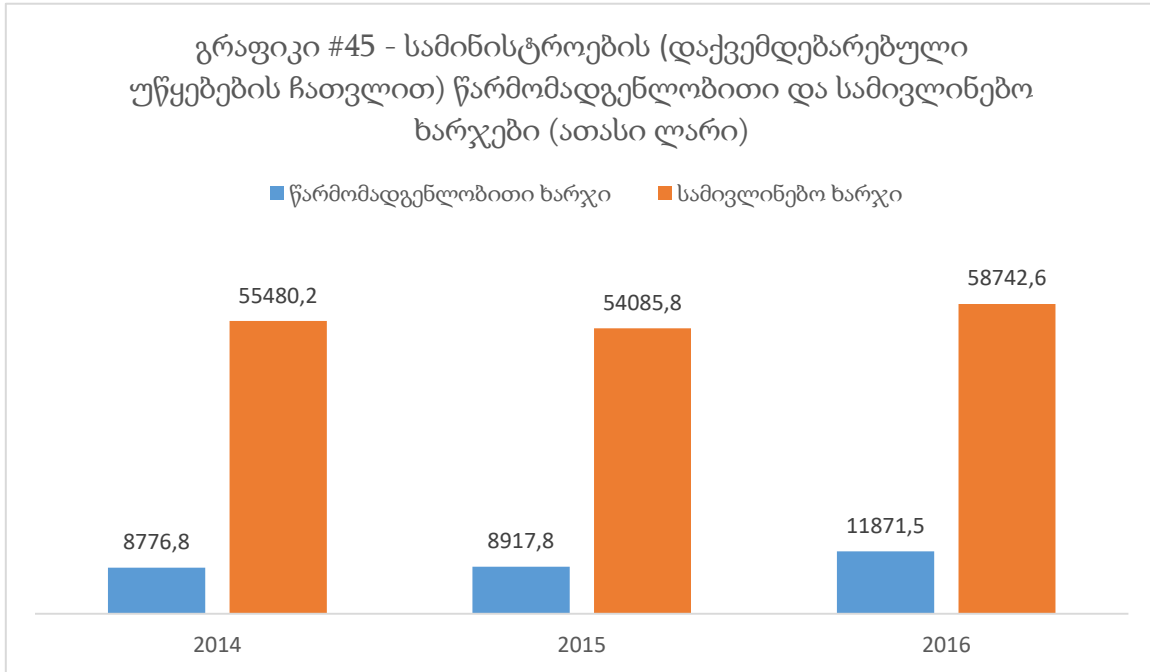
წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პარლამენტიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

საქართველოს პარლამენტის მიერ სატელეფონო საუბრებზე გაწეული სატელეკომუნიკაციო ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2011 წელს ფიქსირდება - 464 903 ლარი. ეს თანხა 2013 წელს მნიშვნელოვნად შემცირდა და 161 088 ლარი შეადგინა. მომდევნო წლებში კვლავ ზრდის ტენდენცია შეინიშნება და 2016 წლის მდგომარეობით ხარჯი 341 203 ლარამდე არის გაზრდილი. როუმინგული მომსახურების ხარჯებმა 2011 წელს 19 170 ლარი შეადგინა. აღნიშნული თანხა 2012 წლის შემდეგ 10-12 ათასი ლარის ფარგლებში მერყეობს.



წყარო: IDFI-ს მიერ, საქართველოს პარლამენტიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულებების მიხედვით, ადმინისტრაციული ხარჯების, მათ შორის წარმომადგენლობითი და სამივლინებო ხარჯების, შესახებ მონაცემები, გამოქვეყნებულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პორტალზე - www.budgetmonitor.ge, რომელიც მოიცავს მხოლოდ 2014 წლის შემდეგ პერიოდს. სამინისტროების მონაცემების დაჯამებით, ირკვევა, რომ 2016 წლის მდგომარეობით წინა წლებთან შედარებით, სამინისტროების (დაქვემდებარებული უწყებების ჩათვლით) როგორც წარმომადგენლობითი ასევე, სამივლინებო ხარჯები გაზრდილია. კერძოდ, 2016 წელს წინა წელთან შედარებით სამინისტროების სამივლინებო ხარჯი გაიზარდა დაახლოებით 4,7 მილიონი ლარით, ხოლო წარმომადგენლობითი ხარჯები - 3 მილიონი ლარით.



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - www.budgetmonitor.ge

სამინისტროებიდან მოწოდებული დოკუმენტაციის მიხედვით, 2011-2016 წლებში, ქვეყნის გარეთ განხორციელებული მივლინების და წარმომადგენლობითი ხარჯების დინამიკის თვალსაზრისით არაერთგვაროვანი პრაქტიკა გამოვლინდა.

საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, მივლინებებთან დაკავშირებით ყველაზე დიდი ხარჯი საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს აქვს. 2011 წელს, სამინისტროს სამივლინებო ხარჯები შეადგენდა 2,8 მილიონ ლარს. ეს მაჩვენებელი 2013-2014 წლებში მნიშვნელოვნად შემცირდა, თუმცა მომდევნო წლებში კვლავ გაიზარდა და 2016 წელს 2,3 მილიონი ლარი შეადგინა. სხვა სამინისტროების მაგალითზე ანალოგიურად ხშირია შემთხვევები, როდესაც 2011 წლის შემდეგ სამივლინებო ხარჯები ყოველწლიურად იმატებს. მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს მიერ ქვეყნის გარეთ განხორციელებულ მივლინებებზე გაწეული ხარჯები 2011 წელს შეადგენდა 169 ათას ლარს. ეს მაჩვენებელი წლების განმავლობაში ეტაპობრივად გაიზარდა და 2016 წლის მდგომარეობით შეადგენს 290 ათას ლარს.

ცხრილი #25- სამინისტროების სამივლინებო ხარჯები (ათასი ლარი)

სამინისტრო	2011	2012	2013	2014	2015	2016
საგარეო საქმეთა სამინისტრო	2 877,6	2 442,8	1 670,1	1 658,0	1 990,5	2 344,2
სახელმწიფო მინისტრი, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში	486,0	438,8	479,2	310,4	308,0	369,7
ფინანსთა სამინისტრო	169,5	197,9	240,5	206,0	261,9	290,3
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	21,0	23,6	36,3	58,6	70,6	69,2
სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო	82,2	71,5	130,0	195,0	142,8	148,9

წყარო: IDFI-ს მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

2011-2016 წლებში წარმომადგენლობითი ხარჯების განკარგვის პრაქტიკა სხვადასხვა სამინისტროს შემთხვევაში მნიშვნელოვნად განსხვავებულია. მაგალითად, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში მსგავსი ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 2012 წელს ფიქსირდება - 3,1 მილიონი ლარი. ეს მაჩვენებელი 2015 წლის მდგომარეობით დაახლოებით განახევრდა და 1,5 მილიონი ლარი შეადგინა, ხოლო 2016 წელს კვლავ გაიზარდა - 1,9 მილიონი ლარი. ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ყველაზე მაღალი წარმომადგენლობითი ხარჯი 2016 წელს ფიქსირდება - 724,6 ათასი ლარი.

წარმომადგენლობით ხარჯებს შორის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სტუმრების გამასპინძლებასთან დაკავშირებით გაწეული სარესტორნო მომსახურების ხარჯები. მსგავსი ხარჯების გაწევაზე სრულფასოვანი რეგულაციების არ არსებობის პირობებში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში ვხვდებით შემთხვევებს, როდესაც ხარჯების ოდენობა არაადეკვატურია სტუმრების რაოდენობასთან. მაგალითად, 2016 წელს ფინანსთა სამინისტროს აპარატის მიერ რესტორან „ფუნუკულიორში“ გამართულ საქმიან ვახშამზე 25 პერსონაზე გადახდილია 4 689 ლარი (1 პერსონა - 188 ლარი), მაშინ როდესაც, იმავე რესტორანში სსიპ ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის მიერ იტალიელი სტუმრებისათვის გამართულ ვახშამზე 1 პერსონაზე გადახდილი იყო 75 ლარი.

ცხრილი #26 - სხვადასხვა სამინისტროს მიერ გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯები (ათასი ლარი)

სამინისტრო	2011	2012	2013	2014	2015	2016
თავდაცვის სამინისტრო	3 000,9	3 133,1	1 647,6	1 584,3	1 508,4	1 902,4
ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში	332,7	157,9	205,0	221,4	133,8	724,6

სახელმწიფო მინისტრის აპარატი						
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	12,8	22,4	34,9	52,8	11,4	63,6
რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	609,1	70,7	51,7	53,1	42,3	19,8
სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო	395,0	328,0	106,2	203,7	126,8	71,3

წყარო: IDFI-ს მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

წარმომადგენლობითი ხარჯებისგან განსხვავებით სახელმწიფო სექტორში სატელეკომუნიკაციო ხარჯები რეგულირებას ექვემდებარება. სამინისტროების თანამშრომლებზე მობილურ და სატელეფონო საუბრების ხარჯებზე ყოველთვიური ლიმიტები განისაზღვრება მინისტრის ბრძანებით. აღნიშნული ლიმიტის ოდენობა განსაზღვრულია თანამდებობების მიხედვით. სხვადასხვა სამინისტროში მობილურ ტელეფონზე დაწესებული ლიმიტების ოდენობა განსხვავებულია. მაგალითად, თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისი თანამშრომლების მობილური ტელეფონის ხარჯის ლიმიტი მერყეობს 10 დან 100 ლარამდე. მინისტრი და მისი მოადგილეები სარგებლობენ ულიმიტო მომსახურებით. რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს შემთხვევაში მინისტრისათვის ყოველთვიური ლიმიტი შეადგენს 500 ლარს, მისი მოადგილეებისათვის 160 ლარს, ხოლო სხვა თანამშრომლების ლიმიტები მერყეობს 25-დან 60 ლარამდე.

რეგულირების არსებობის პირობებში სატელეფონო საუბრებზე გაწეული სატელეკომუნიკაციო ხარჯების თვალსაზრისით 2011 წლის შემდეგ მთლიანობაში კლების ტენდენცია შეინიშნება. მაგალითად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სატელეკომუნიკაციო ხარჯები 2011 წელს შეადგენდა 70,7 ათას ლარს, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით შეადგენს 26,3 ათას ლარს.

ცხრილი #26 - ზოგიერთი სამინისტროს სატელეკომუნიკაციო ხარჯების დინამიკა (ათასი ლარი)						
სამინისტრო	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	92,1	97,4	40,3	63,0	77,5	75,8
ენერგეტიკის სამინისტრო	96,2	90,3	41,4	49,7	47,1	45,5
რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	70,7	74,7	21,1	35,0	28,3	26,3
სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო	68,1	77,3	39,9	33,0	25,3	25,6
შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	38,7	40,4	18,2	24,1	21,5	15,3

წყარო: IDFI-ს მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

2011-2016 წლებში სამინისტროების უმრავლესობის შემთხვევაში მნიშვნელოვანი კლებაა ე.წ. როუმინგული მომსახურების ხარჯების თვალსაზრისით. მაგალითად, კულტურისა და ძეგლთა

დაცვის სამინისტროს როუმინგის ხარჯი 2016 წელს შეადგენდა 36,3 ათას ლარს, ხოლო 2016 წელს - 3,6 ათას ლარს. კონკრეტული სამინისტროების შემთხვევაში, 2016 წელს როუმინგული მომსახურებით საერთოდ აღარ უსარგებლიათ. მაგალითად, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი.

ცხრილი #27 - ზოგიერთი სამინისტროს როუმინგული მომსახურების ხარჯების დინამიკა (ათასი ლარი)						
სამინისტრო	2011	2012	2013	2014	2015	2016
კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	36,3	59,5	13,5	6,7	8,8	3,6
შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	8,8	7,2	5,8	4,5	3,5	1,9
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	4,8	3,7	5,9	5,8	0,5	0,3
სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო	19,3	21,8	6,1	3,9	0,9	0
ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი	7,5	2,5	1,3	0,4	0,3	0

წყარო: IDFI-ს მიერ, სამინისტროებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

სამინისტროების სამივლინებო, წარმომადგენლობითი და სატელეკომუნიკაციო ხარჯების შედარება ნათლად, მეტყველებს იმ გარემოებაზე, რომ რეგულირების და საბიუჯეტო სახსრების მკაცრი აღრიცხვის არ არსებობის პირობებში სახელმწიფო ბიუროკრატის მიერ მივლინებებზე და წარმომადგენლობით ღონისძიებებზე გაწეული ხარჯები ხშირ შემთხვევაში არ მცირდება, ხოლო რეგულირების პირობებში სატელეკომუნიკაციო ხარჯების თვალსაზრისით 2011 წლის შემდეგ მთლიანობაში კლების ტენდენცია შეინიშნება.

სამინისტროებს დაქვემდებარებული და სხვა დამოუკიდებელი სსიპ-ები

სამინისტროების მსგავსად, 2011-2016 წლებში, ქვეყნის გარეთ განხორციელებულ მივლინებებზე გაწეული ხარჯების ტენდენციების თვალსაზრისით, არაერთგვაროვანი პრაქტიკაა მათ დაქვემდებარებულ თუ სხვა დამოუკიდებელ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შემთხვევაში. აღნიშნულ უწყებებს შორის სამივლინებო ხარჯების კლების თვალსაზრისით გამორჩეულია სსიპ - „მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი“. ამ უწყებიდან მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2011 წელს ქვეყნის გარეთ განხორციელებულ ოფიციალურ და სამუშაო ვიზიტებზე გაწეულმა სამივლინებო ხარჯებმა შეადგინა 2,5 მილიონი ლარი, ხოლო 2016 წელს მხოლოდ 55,6 ათასი ლარი. ასეთი კლება, სავარაუდოდ, გამოწვეულია სპეციფიკური პროგრამების (ინგლისური ენის მასწავლებლების პროგრამა) გაუქმებით/შეცვლით, რომელიც განაპირობებდა 2011-2012 წლებში ამ უწყების მაღალ სამივლინებო ხარჯებს.

სამივლინებო ხარჯების სიდიდით გამორჩეულია სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური. 2014 წელს წინა წლებთან შედარებით ამ უწყების სამივლინებო ხარჯები მნიშვნელოვნად შემცირდა და 483,1 ათასი ლარი შეადგინა. თუმცა, მომდევნო წლებში კვლავ გაიზარდა და 2016 წლის მდგომარეობით 693,3 ათას ლარს მიაღწია.

ცხრილი #28 - სხვადასხვა სსიპ-ის სამივლინებო ხარჯები (ათასი ლარი)						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი	2 479,8	2 251,7	466,3	370,0	75,8	55,6
ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია	311,3	280,3	257,5	245,9	382,9	358,4
სამოქალაქო ავიაციის სააგენტო	157,4	149,7	164,7	162,6	229,4	269,3
სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური	968,4	1 123,3	1 158,8	483,1	650,6	693,3
სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო	34,3	43,7	170,0	102,3	82,6	122,5

წყარო: IDFI-ს მიერ, სსიპ-ებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

მსგავსი უწყებების უმრავლესობის შემთხვევაში 2016 წელს წარმომადგენლობითი ხარჯები 2011 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად არის გაზრდილი. საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტოს მიერ 2016 წლის წარმომადგენლობითი ხარჯი შეადგენს 235,2 ათას ლარს, რაც დაახლოებით 5 - ჯერ აღემატება 2011 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს. საქპატენტის წარმომადგენლობითი ხარჯი 2016 წელს შეადგენს 147,8 ათას ლარს, რაც დაახლოებით 6-ჯერ აღემატება 2011 წლის მაჩვენებელს.

ცხრილი #29 - სხვადასხვა სსიპ-ის მიერ გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯები (ათასი ლარი)						
საჯარო დაწესებულება	2011	2012	2013	2014	2015	2016
საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტო	44,8	42,9	22,4	57,6	48,5	235,2
კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტო	52,3	119,7	18,3	107,9	145,8	216,9
განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი	38,0	14,1	28,1	95,3	79,7	81,8
ცენტრალური საარჩევნო კომისია	33,1	249,8	175,6	109,6	68,8	219,6
საქპატენტი	24,5	62,7	110,5	60,2	155,4	147,8

წყარო: IDFI-ს მიერ, სსიპ-ებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

სატელეკომუნიკაციო ხარჯების მიმართებით, სამინისტროებს დაქვემდებარებული და სხვა დამოუკიდებელი სსიპ-ების უმრავლესობის შემთხვევაშიც კლების ტენდენცია შეინიშნება. თუმცა, ვხდებით შემთხვევებს როდესაც 2011 წლის შემდეგ წარმომადგენლობითი ხარჯები ყოველწლიურად იზრდება. მაგალითად, სსიპ- სოციალური მომსახურების სააგენტოს

შემთხვევაში 2011 წელს სატელეკომუნიკაციო ხარჯი შეადგენდა 101,8 ათას ლარს, რაც ყოველწლიურად იზრდებოდა და 2016 წლის მდგომარეობით სააგენტოს სატელეკომუნიკაციო ხარჯმა 152,7 ათასი ლარი შეადგინა.

როგორც სამინისტროებს დაქვემდებარებული, ასევე დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შემთხვევაში, თანამშრომლებისათვის მობილურ და სატელეფონო საუბრების ხარჯებზე ყოველთვიური ლიმიტები განისაზღვრება ხელმძღვანელის ბრძანების საფუძველზე.

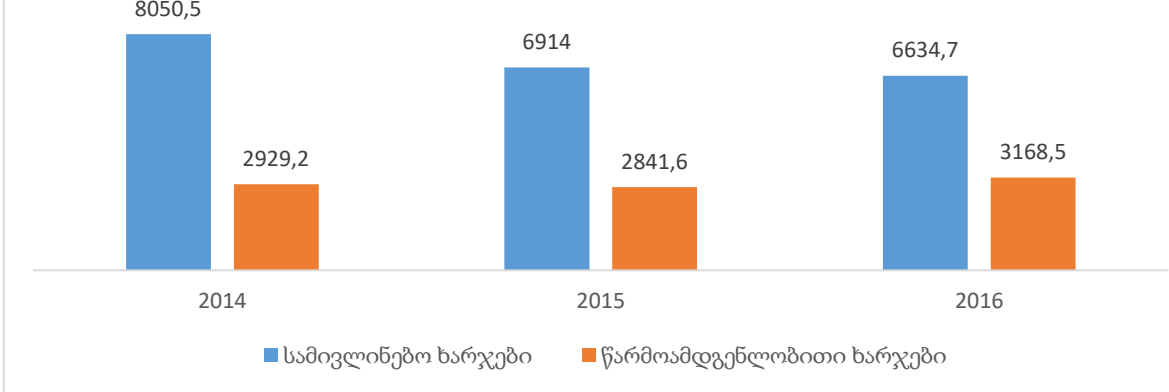
ცხრილი #30 - სხვადასხვა სსიპ-ის მიერ გაწეული სატელეკომუნიკაციო ხარჯები (ათასი ლარი)						
საჯარო დაწესებულება	2011	2012	2013	2014	2015	2016
შსს მომსახურების სააგენტო	208,9	239,2	141,9	117,6	291,3	139,3
საავტომობილო გზების დეპარტამენტი	107,9	102,9	63,7	62,9	58,3	33,4
არასაპატიმრო სასჯელთა აღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტო	50,4	52,0	34,1	39,6	48,8	50,5
სოციალური მომსახურების სააგენტო	101,8	116,3	126,7	138,7	143,1	152,7
მუნიციპალური განვითარების ფონდი	64,8	38,2	27,7	37,0	33,2	34,8

წყარო: IDFI-ს მიერ, სსიპ-ებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

ადგილობრივი თვითმმართველობები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საკუთარ პორტალზე, სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულებებთან ერთად, ასევე გვთავაზობს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებიდან 2014 წლის შემდეგ გაწეული ადმინისტრაციული ხარჯების შესახებ მონაცემებს. ყველა მუნიციპალიტეტის მონაცემების დაჯამებით, ირკვევა რომ 2014 წლის შემდეგ სამივლინებო ხარჯები, რომელიც მოიცავს როგორც ქვეყნის გარეთ ასევე ქვეყნის შიგნით განხორციელებული მივლინების ხარჯებს, მცირდება, ხოლო წარმომადგენლობითი ხარჯები იზრდება.

გრაფიკი #46 - მუნიციპალიტეტების მიერ გაწეული სამივლინებო და წარმომადგენლობითი ხარჯები (ათასი ლარი)



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური - www.budget.monitor.ge

ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მოწოდებული მონაცემების მიხედვით, ქვეყნის გარეთ განხორციელებულ ოფიციალურ და სამუშაო ვიზიტებზე გაწეული სამივლინებო ხარჯები მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში უმეტესწილად უმნიშვნელოა. ვხვდებით შემთხვევებს, როდესაც კონკრეტულ მუნიციპალიტეტებს 2011-2016 წლების განმავლობაში მსგავსი ხარჯი საერთოდ არ გაუწევია. მაგალითად, დმანისის მუნიციპალიტეტი, ლენტეხის მუნიციპალიტეტი და სხვ. მსხვილი ქალაქების მუნიციპალიტეტების თანამშრომლების მიერ ქვეყნის გარეთ განხორციელებულ მივლინებებზე გაწეული ხარჯების თვალსაზრისით არაერთგვაროვანი პრაქტიკა გამოვლინდა. მაგალითად, თბილისის მერიის შემთხვევაში სამივლინებო ხარჯებმა 2011 წელს შეადგინა 881,6 ათასი ლარი, ხოლო 2016 წელს 249 ათასი ლარი. თბილისის საკრებულოს შემთხვევაში მივლინებებზე გაწეული ხარჯების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ფიქსირდება 2016 წელს - 240,6 ათასი ლარი.

ცხრილი #31 - სხვადასხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის სამივლინებო ხარჯები (ათასი ლარი)						
ადგილობრივი თვითმმართველობა	2011	2012	2013	2014	2015	2016
თბილისის მერია	881,6	381,6	649,6	433,3	230,1	249,0
თბილისის საკრებულო	77,6	109,2	217,4	225,1	157,3	240,6
ქუთაისის მერია	50,6	37,0	45,6	15,9	77,2	111,8
ქუთაისის საკრებულო	20,1	1,9	11,4	7,7	17,7	27,8
ბათუმის მერია	86,1	68,5	91,1	12,5	15,2	37,7
რუსთავის მერია	77,4	61,6	123,6	2,1	19,4	18,2

--	--	--	--	--	--	--

წყარო: IDFI-ს მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

სხვა ბიუროკრატიული ხარჯების მსგავსად, წარმომადგენლობითი ხარჯების როგორც მოცულობა ასევე ტენდენციები ადგილობრივ თვითმმართველობაში მნიშვნელოვნად განსხვავებულია. მაგალითად, ქალაქ ქუთაისის მერიის მიერ ყველაზე მაღალი წარმომადგენლობითი ხარჯი გაწეულია 2012 წელს - 428,6 ათასი ლარი, ხოლო ყველაზე დაბალი 2013 წელს - 30,9 ათასი ლარი. 2016 წელს წარმომადგენლობითმა ხარჯმა 277 ათასი ლარი შეადგინა.

ბორჯომის მუნიციპალიტეტის გამგეობის შემთხვევაში 2011 წლის შემდეგ წარმომადგენლობითი ხარჯები ეტაპობრივად ყოველწლიურად იმატებს და 2016 წლის მდგომარეობით 51,1 ათასი ლარი შეადგინა.

ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობის შემთხვევაში 2011-2016 წლებში გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯები მხოლოდ 2 ათასიდან 5 ათას ლარამდე მერყეობს.

ქალაქ თბილისის მერიის შემთხვევაში IDFI-სთვის ხელმისაწვდომია მხოლოდ ადმინისტრაციის მიერ გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯების შესახებ მონაცემები, რომლის მიხედვით 2016 წელს ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი ფიქსირდება - 187,9 ათასი ლარი, რაც დაახლოებით 5,7 ჯერ ნაკლებია 2011 წლის მაჩვენებელთან შედარებით.

ცხრილი #32- ადგილობრივ თვითმმართველობებში გაწეული წარმომადგენლობითი ხარჯები (ათასი ლარი)						
საჯარო დაწესებულება	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ქალაქ თბილისის მერიის ადმინისტრაცია	1072,1	789,2	577,4	217,8	335,5	187,9
ქალაქ ქუთაისის მერია	210,7	428,6	130,9	197,8	163,2	277,0
ქალაქ რუსთავის მერია	9,5	93,9	65,0	12,8	43,6	36,4
ბორჯომის მუნიციპალიტეტის გამგეობა	4,1	11,6	14,5	37,5	25,8	51,1
ჩხოროწყუს მუნიციპალიტეტის გამგეობა	21,0	32,6	11,5	21,6	19,8	12,6
ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის გამგეობა	5,5	5,0	4,4	2,0	2,4	3,0

წყარო: IDFI-ს მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების მსგავსად, 2011-2016 წლებში სატელეკომუნიკაციო ხარჯების თვალსაზრისით, ადგილობრივი თვითმმართველობის უმრავლესობის შემთხვევაში კლების ტენდენცია შეინიშნება. მაგალითად, ქალაქ ქუთაისის მერიის სატელეკომუნიკაციო

ხარჯი 2011 წელს შეადგენდა 141 ათას ლარს, ხოლო 2016 წლის მდგომარეობით შეადგენს 64,1 ათას ლარს.

კვლევის პერიოდში ქალაქ თბილისის მერიის ცალკეული თანამდებობის პირების შემთხვევაში გამოვლინდა ე.წ. როუმინგულ მომსახურებაზე არარაციონალურად მაღალი ხარჯის შემთხვევები. მაგალითად, 2013 წელს ქალაქ თბილისის მერის როუმინგის მომსახურების ხარჯმა შეადგინა 9670, ხოლო ვიცე მერის - 33 461 ლარი. 2014 წელს, აგვისტოს თვის შემდეგ ქალაქ თბილისის ახლად არჩეული მერის ოთხი თვის როუმინგის ხარჯმა შეადგინა 7 295 ლარი.

ცხრილი #33 - სხვადასხვა ადგილობრივ თვითმმართველობაში გაწეული სატელეკომუნიკაციო ხარჯები (ათასი ლარი)						
საჯარო დაწესებულება	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ქალაქ თბილისის მერია	403,1	487,6	387,3	243,3	163,5	198,1
ქალაქ ქუთაისის მერია	141,0	189,3	113,7	97,1	73,2	64,1
ქალაქ რუსთავის მერია	118,7	126,5	104,1	36,0	77,2	71,8
ქალაქ ბათუმის მერია	77,1	81,6	59,9	61,5	62,7	25,4
გარდაბნის მუნიციპალიტეტის გამგეობა	37,2	41,5	37,3	26,5	59,1	50,3

წყარო: IDFI-ს მიერ, ადგილობრივი თვითმმართველობებიდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.

როგორც წინამდებარე თავში განხილული ბიუროკრატიული ხარჯების (სამივლინებო, წარმომადგენლობითი, სატელეკომუნიკაციო) ანალიზი აჩვენებს, 2011-2016 წლებში ცალკეულ უწყებებში მსგავსი ხარჯების ტენდენციების თვალსაზრისით არაერთგვაროვანი პრაქტიკა შეინიშნება.

სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების მიხედვით 2016 წელს წინა წელთან შედარებით როგორც სამივლინებო, ასევე წარმომადგენლობითი ხარჯები გაზრდილია. ამასთან, ცალკეული უწყებების მონაცემები მნიშვნელოვან კითხვებს აჩენს აღნიშნული ხარჯების რაციონალურ განკარგვასთან დაკავშირებით. ცალკეულ საჯარო დაწესებულებებში როგორც სამივლინებო, ასევე წარმომადგენლობითი ხარჯების კონტროლის სისუსტეებზე მეტყველებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებში მოყვანილი ფაქტები. კერძოდ, ვხვდებით შემთხვევებს როდესაც თანამშრომლებზე ანაზღაურებული სამივლინებო ხარჯები არ არის შესაბამისობაში მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ ნორმებთან. წარმომადგენლობითი ხარჯების გაწევის ერთიანი წესის არ არსებობის პირობებში, ვხვდებით შემთხვევებს, როდესაც სტუმრების გამასპინძლებასთან დაკავშირებით გაწეული სარესტორნო მომსახურების ხარჯები არაადეკვატურად მაღალია. ამასთან, ხშირია შემთხვევები, როდესაც საჯარო დაწესებულებების მხრიდან არ ხდება კონკრეტულ ღონისძიებაზე დამსწრეთა ოდენობის აღრიცხვა, რაც ართულებს ხარჯების მიზანშეწონილობის შეფასებას.

სამომავლოდ, წარმომადგენლობითი ხარჯების ოპტიმიზაციისთვის, მნიშვნელოვანია საქართველოს მთავრობამ უზრუნველყოს სტუმრების მიღებასთან, გამასპინძლებასთან, თუ საჩუქრების ყიდვასთან დაკავშირებით შესაბამისი ერთიანი წესის შემუშავება. ამასთან, არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების ფონზე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებებში ეფექტიანი შიდა ფინანსური კონტროლის მექანიზმების არსებობა, რაც შეამცირებდა შეუსაბამო ხარჯებს და ხელს შეუწყობდა მათ რაციონალურ განკარგვას. მისასალმებელია ის ფაქტი, რომ 2017 წლის 21 მარტს საქართველოს მთავრობის განკარგულებით დამტკიცდა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომლის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს სწორედ შიდა აუდიტის სისტემის გაძლიერება წარმოადგენს.

სატელეკომუნიკაციო ხარჯების თვალსაზრისით საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობის შემთხვევაში კლების ტენდენცია შეინიშნება. აღნიშნული ერთის მხრივ განპირობებულია სატელეკომუნიკაციო კომპანიების სატარიფო პოლიტიკით, ხოლო მეორეს მხრივ, მსგავსი ხარჯების კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესებით. სატელეკომუნიკაციო ხარჯების თვალსაზრისით ყურადსაღებია, ცალკეული თანამდებობის პირების მიერ ე.წ. როუმინგულ მომსახურებაზე გაწეული ხარჯების მოცულობა, რაც ცალსახად მსგავსი სერვისით არარაციონალურ სარგებლობაზე მიუთითებს.

ბიუროკრატის მმართველობის საერთაშორისო სტანდარტები

საჯარო მმართველობის საერთაშორისო სტანდარტებს OECD-სა და ევროკავშირის ერთობლივი ინიციატივის „მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერის“ (SIGMA) ფარგლებში შემუშავებული საჯარო ადმინისტრირების პრინციპები აყალიბებს რომელიც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებისთვის შემუშავდა. სწორედ ამ პრინციპების საფუძველზე შემუშავდა საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2015 წელს.⁷⁶

მოხელეთა დასაქმებისა და გათავისუფლების საკითხებს SIGMA-ს პრინციპებში ადამიანური რესურსების მართვის შესაბამისი ნაწილი არეგულირებს, რომლის მიხედვითაც, საჯარო სამსახურში მთავარი მოთხოვნა პროფესიონალიზმია, რასაც კარგი მმართველობითი სტანდარტები და ადამიანური რესურსების მართვის კარგი პრაქტიკები უზრუნველყოფს.

საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევა პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფლებაა. საქართველოში ამ პრობლემის არსებობა აღიარებულია საჯარო სამსახურის რეფორმის გზამკვლევიში, სადაც საჯარო სამსახურის პოლიტიკური გავლენისაკენ მიდრეკილებას ცალკე ქვეთავი ეთმობა.⁷⁷ გარდა ამისა, დღეისთვის საჯარო სამსახურიდან კადრების გადინების პრობლემა ბევრ ქვეყანას, მათ შორის საქართველოსაც უდგას, რაც

⁷⁶ საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის [გზამკვლევი 2020](#), საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2015

⁷⁷ იქვე, 2.4. საჯარო სამსახური მიდრეკილია პოლიტიკური ზეგავლენისკენ, გვ. 15

საფრთხეს უქმნის ადმინისტრაციული აპარატის ფუნქციონირებას და ხარჯებთანაა დაკავშირებული.⁷⁸

SIGMA-ს პრინციპები ადამიანური რესურსების მართვის ნაწილში ოთხ ჯგუფად იყოფა:

პირველი ჯგუფის პრინციპები - დასაქმება და გათავისუფლება, ამ პროცესში თანაბარი მოპყრობის სტანდარტი და დამსახურება.

- საჯარო სამსახურში დასაქმებისა და მოხელეთა შერჩევის პროცესი, მოხელეთა კატეგორიების/კლასის მიუხედავად, იქნება ეს შიდა თუ გარე კონკურსი, უნდა ეფუძნებოდეს დამსახურებას, თანაბარ შესაძლებლობებსა და შეჯიბრებითობას.
- საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი მკაფიოდ უნდა განსაზღვრავდეს, რომ ნებისმიერი დასაქმება თუ შერჩევა, რომელიც დამსახურებას არ ეფუძნება, მიჩნეული უნდა იქნეს ბათილად.
- კანონმდებლობით განსაზღვრული უნდა იყოს დასაქმებისა და შერჩევის ზოგადი კრიტერიუმები და დეტალური პროცედურა.
- საკონკურსო კომისია დაკომპლექტებული უნდა იყოს იმ პირებისგან, რომლებსაც აქვთ საკმარისი ცოდნა და გამოცდილება საჯარო სამსახურის შესაბამის პოზიციაზე კანდიდატთა უნარებისა და კომპეტენციების შეფასებისთვის და არიან პოლიტიკური ჩარევისგან თავისუფალი.
- როგორც საჯარო სამსახურში უკვე დასაქმებული, ისე დასაქმების მსურველი პირების დისკრიმინაციისგან დაცვა უნდა უზრუნველყოს ყველა ადმინისტრაციულმა ორგანომ თანაბარი მოპყრობის პრინციპის შესაბამისად.
- კანონი მკაფიოდ უნდა ადგენდეს მოხელეთა გათავისუფლებისა და საჯარო სამსახურის შეწყვეტის ობიექტურ კრიტერიუმებს. კანონის აღსრულება გარანტირებული უნდა იყოს.⁷⁹

მეორე ჯგუფის პრინციპები - სამართლიან და გამჭვირვალე ანაზღაურების სისტემა სამსახურებრივი კლასიფიკაციის მიხედვით.

- სახელფასო ანაზღაურება უნდა ეფუძნებოდეს სამსახურებრივი კლასიფიკაციის სისტემას.
- კანონი უნდა ითვალისწინებდეს ხელფასის დეტალურ რეგულირებას, მათ შორის, ცვლადი და ფიქსირებული ხელფასის ურთიერთმიმართებას იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მთელი საჯარო სამსახურის სამართლიანობა და გამჭვირვალობა. მნიშვნელოვანია ასეთი საკანონმდებლო ნორმების პრაქტიკაში განხორციელება.
- დახმარება და შეღავათები კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული საჯარო სამსახურის ერთიანობისა და მათი პრაქტიკაში განხორციელების უზრუნველსაყოფად.
- მნიშვნელოვანია თანაბარი ანაზღაურების უზრუნველყოფა და გენდერული დისკრიმინაციის გამორიცხვა.
- ხელმძღვანელთა დისკრეცია შეზღუდული უნდა იყოს ანაზღაურების, დახმარებების და შეღავათების განსაზღვრის პროცესში სამართლიანობის, გამჭვირვალობის და თანმიმდევრულობის უზრუნველსაყოფად.

⁷⁸ The Principles of Public Administration: a Framework for ENP Countries, SIGMA, Human Resource Management, გვ. 24

⁷⁹ იქვე, პრინციპი 3, გვ. 24

- საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს დასაქმების გონივრული პირობების, მოტივაციისა და მათი შენარჩუნების შესაძლებლობას.⁸⁰

მესამე ჯგუფის პრინციპები - მოხელეთა პროფესიული განვითარება.

- რეგულარული პროფესიული გადამზადება აღიარებულია საჯარო მოხელეთა უფლებად და მოვალეობად. გადამზადების მექანიზმები უნდა უზრუნველყოფდეს სპეციფიური სამიზნე ჯგუფების საჭიროებებზე მორგებული ტრენინგ პროგრამების მიწოდებას.
- კანონმდებლობით განსაზღვრული უნდა იყოს სამუშაოს შესრულების შეფასების დეტალური რეგულირება საჯარო სამსახურის ერთიანობის უზრუნველსაყოფად. საჯარო მოხელეთა შეფასება კი რეგულარულად უნდა ტარდებოდეს.
- მოხელეთა მობილობა (მივლინება, გადაყვანა) წახალისებული და კანონით რეგულირებული უნდა იყოს ობიექტურ და გამჭვირვალე კრიტერიუმებზე დაყრდნობით.
- დაწინაურება უნდა ეფუძნებოდეს დამსახურებასა და ობიექტურ და გამჭვირვალე კრიტერიუმებს.⁸¹

მეოთხე ჯგუფის პრინციპები - კორუფციის პრევენცია საჯარო სამსახურში.

მეოთხე ჯგუფის პრინციპები საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციასა და მოხელეთა კორუფციული დანაშაულების კრიმინალიზაციის დეტალურ რეგულირებასა და პრაქტიკულ განხორციელებას ეხება.⁸²

SIGMA-ს თითოეული პრინციპი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს კანონმდებლობით გაწერილი პროცედურისა და კრიტერიუმების პრაქტიკაში განხორციელების გარანტიებს.⁸³ სწორედ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის პრაქტიკულ გამოწვევებზე გაამახვილა ყურადღება „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ანტიკორუფციულმა ქსელმა“ თავის ბოლო ანგარიშში. კერძოდ, ექსპერტებმა მიუთითეს, რომ აუცილებელია საჯარო სამსახურის ბიუროს გაძლიერება და შესაბამისი სახელმწიფო უწყებების შესაძლებლობების გაზრდა დამსახურებაზე დაფუძნებული დასაქმების და დაწინაურების წესების განხორციელების უზრუნველსაყოფად.⁸⁴

საერთაშორისო პრაქტიკა - გაერთიანებული სამეფო

ბრიტანეთი იყო ერთ-ერთი სახელმწიფო, რომლის მოდელის შესწავლაც საფუძვლად დაედო საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმას. ეს ქვეყანა ბევრ საინტერესო მიდგომას გვთავაზობს საჯარო სამსახურთან მიმართებით და მისი პრაქტიკები შესაძლოა მნიშვნელოვანი წყარო გახდეს საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის მომავლის პერსპექტივების გასაანალიზებლად.

⁸⁰ იქვე, პრინციპი 4, გვ. 25

⁸¹ იქვე, პრინციპი 5, გვ. 25

⁸² იქვე, პრინციპი 6, გვ. 26

⁸³ იქვე, გვ. 24-26

⁸⁴ OECD-CAN [მონიტორინგის](#) მეოთხე რაუნდი, საქართველო, 2016, პროფესიონალიზმი საჯარო სამსახურში, ახალი რეკომენდაცია 7, გვ. 33

ბრიტანეთში სახელმწიფო სამსახური აღიქმება, როგორც სერვისის მიმწოდებელი მოსახლეობისა და მთავრობისთვის, განსხვავებით საქართველოსგან, სადაც იგი მთავრობის ნაწილად აღიქმება, მიუხედავად იმისა, რომ ამ ორი ქვეყნის საჯარო სამსახურები ერთსა და იმავე ფუნქციას ასრულებენ.

საქმიანობა საჯარო სამსახურში

გაერთიანებულ სამეფოში საჯარო სექტორში დასაქმება იყოფა ორ კატეგორიად: დასაქმება სახელმწიფო და საჯარო სამსახურში. სახელმწიფო მოხელეებად ძირითადად ცენტრალურ მთავრობაში დასაქმებული პირები მიიჩნევიან, ხოლო საჯარო მოხელეებად ადგილობრივ ხელისუფლებაში, სახელმწიფო საწარმოებში და საჯარო ინსტიტუტებში დასაქმებული პირები, მაგალითად: ჯანდაცვის სექტორში, ელექტროენერჯის, გაზის და წყლის ინდუსტრიაში დასაქმებულები.⁸⁵ სახელმწიფო მოხელეები არიან სამეფო კარის მიერ დასაქმებული მოხელეებიც, თავად მონარქის მიერ დასაქმებული პირების გარდა.

სახელმწიფო სამსახური ასრულებს მთავრობის პრაქტიკულ და ადმინისტრაციულ სამუშაოს და აწვდის მოსახლეობას ისეთ სერვისებს, როგორცაა სოციალური, დასაქმების, პენიტენციური მომსახურება, საჭირო მოწოდებით უზრუნველყოფა და სხვა.⁸⁶ სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებული პირები ასევე უზრუნველყოფენ პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებას.

სახელმწიფო სამსახური არის პოლიტიკურად მიუკერძოებელი და დამოუკიდებელი. სახელმწიფო სამსახურად ითვლება საქმიანობა ცენტრალური მთავრობის დეპარტამენტებში (სამინისტროები) და სააგენტოებში (სსიპ-ის მსგავსი მოწყობის სამსახურები). სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობა არ მოიცავს: მინისტრების საქმიანობას (რომლებიც პოლიტიკური თანამდებობის პირებად ითვლებიან), ბრიტანეთის შეიარაღებულ ძალებს, პოლიციას, ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამშრომლებს, ეროვნული ჯანდაცვის სამსახურში დასაქმებულებს და სამეფო ოჯახის პერსონალს.⁸⁷

რანგირების სისტემის შემუშავების უფლებამოსილება აქვთ დეპარტამენტებსა და სააგენტოებს. ეს სისტემა შესაბამისობაში უნდა იყოს მათ საჭიროებებთან, სამთავრობო პოლიტიკასთან და სახელმწიფო დანახარჯების კონტროლთან.

საჯარო სამსახურში დასაქმება

ბრიტანეთში სახელმწიფო სამსახური არის უვადო. დასაქმებას არეგულირებს სახელმწიფო სამსახურის კომისია, რომელიც უზრუნველყოფს დამსახურებაზე დაფუძნებულ დასაქმებას ღია და სამართლიანი კონკურსის საფუძველზე. კომისია ასევე შეისწავლის სახელმწიფო სამსახურის კოდექსის ნორმების დარღვევასთან დაკავშირებულ საჩივრებს. ის ხელს უწყობს სახელმწიფო სამსახურის პატიოსნების, კეთილსინდისიერების, ობიექტურობის და მიუკერძოებლობის, მათ შორის, პოლიტიკური მიუკერძოებლობის პრინციპებს. კომისია დამოუკიდებელია მთავრობისა და სახელმწიფო სამსახურისგან.⁸⁸

ადამიანური რესურსების მართვის კონკრეტული საკითხების რეგულირება თითოეული უწყების (დეპარტამენტების, სააგენტოების) მოვალეობაში შედის. ისინი განსაზღვრავენ და ახორციელებენ ანაზღაურების სისტემას, მოხელეთა შერჩევისა და გათავისუფლების

⁸⁵ საჯარო სექტორში დასაქმება, შედარებითი [ანალიზი](#), ILO, 2008, გაერთიანებული სამეფო, შესავალი, გვ. 29

⁸⁶ სახელმწიფო სამსახური - [ვებგვერდი](#)

⁸⁷ სახელმწიფო სამსახური - [ვებგვერდი](#)

⁸⁸ სახელმწიფო სამსახურის კომისია (Civil Service Commission) - [ვებგვერდი](#)

პროცედურას, შეფასებას. მოხელეთა შერჩევითვის ბრიტანული სისტემა ინდივიდუალურ, ანუ კონკრეტულ პოზიციასთან დაკავშირებულ მიდგომას იყენებს.⁸⁹

ბრიტანეთში სახელმწიფო სამსახურში დასაქმება რეგულირდება სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსის შესაბამისად.⁹⁰ ეს კოდექსი მიღებულია საკონსტიტუციო რეფორმისა და მმართველობის აქტის პირველი ნაწილის შესაბამისად, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო სამსახურის კომისიის დაფუძნების წესებსა და მის ფუნქციებს, სახელმწიფო სამსახურის მართვის უფლებამოსილებასა და დასაქმებას საჯარო სამსახურში.⁹¹

ბრიტანეთის სახელმწიფო სამსახურში მოხელეთა შერჩევასა და დანიშვნას უზრუნველყოფს სახელმწიფო სამსახურის კომისია. სახელმწიფო სამსახურის მართვის უფლებამოსილება აქვს სახელმწიფო სამსახურის მინისტრს (პრემიერ-მინისტრი), გარდა დიპლომატიური სამსახურის ზედამხედველობისა; ეს ფუნქცია სახელმწიფო მდივანს აკისრია.⁹²

ბრიტანეთის სახელმწიფო სამსახურები იყოფა სამინისტროებში და დეპარტამენტებში საქმიანობად. სამსახურის ძირითადი ნაწილი დეპარტამენტებს ეკუთვნის. ბრიტანეთში მხოლოდ ორი, თავდაცვისა და იუსტიციის სამინისტროებია. სამინისტროები თავიანთი სააგენტოების მეშვეობით საქმიანობენ. სახელმწიფო სამსახური ასევე მოიაზრებს საქმიანობას საშინაო საქმეების ოფისში (Home Office), მისი უდიდებულესობის ხაზინაში (ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტრო), შოტლანდიისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის ოფისებში და ასევე არასამინისტრო დეპარტამენტებში, როგორებიცაა სხვადასხვა რეესტრები, კომისიები, პროკურატურა, შემოსავლების სამსახური, საბაჟო და სხვა.⁹³

კონკურსი

სახელმწიფო სამსახურში მოხელედ შერჩევა ხდება სამართლიანი და ღია კონკურსის საფუძველზე, დამსახურების მიხედვით. იმისათვის, რომ სახელმწიფო სამსახურში მიღება კანონიერად ჩაითვალოს, სამივე ელემენტი შესრულებული უნდა იყოს. დასაქმების პრინციპებს განსაზღვრავს სახელმწიფო სამსახურის კომისია.⁹⁴ დასაქმების მიზნებისთვის:

- **დამსახურება** - გულისხმობს ვაკანტურ პოზიციაზე საუკეთესო კანდიდატის მიღებას. კერძოდ, დაუშვებელი უნდა იყოს პირის მიღება მისი კომპეტენციების შემოწმების გარეშე და პოზიციის შეთავაზება მხოლოდ იმ პირისთვის უნდა მოხდეს, რომელმაც საუკეთესო შედეგები აჩვენა;
- **სამართლიანობა** - გულისხმობს კანდიდატის შეფასებას მიუკერძოებლად და ობიექტურად;
- **ღიაობა** - გულისხმობს ვაკანტური პოზიციების საჯარო გამოქვეყნებას. პოტენციურ კანდიდატებს უნდა ჰქონდეთ პოზიციასთან, მოთხოვნებთან და შერჩევის პროცედურასთან დაკავშირებულ ყველა საჭირო ინფორმაციასთან წვდომა. ღია კონკურსში მონაწილეობის მიღების საშუალება უნდა მიეცეს ყველა მსურველს.⁹⁵

⁸⁹ ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის [მიმოხილვა](#) საჯარო სამსახურებში, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2013, გაერთიანებული სამეფო, გვ. 6

⁹⁰ Civil Service Management [Code](#), 2013

⁹¹ Constitutional Reform and Governance [Act](#), 2010, Part 1

⁹² იქვე, თავი 1, მუხლი 1-2

⁹³ დეპარტამენტები, სააგენტოები და საჯარო უწყებები - [ვებგვერდი](#)

⁹⁴ იქვე, მუხლი 10

⁹⁵ დასაქმების [პრინციპები](#), საჯარო სამსახურის კომისია, 2015, სამართლებრივი მოთხოვნები, გვ. 1

სახელმწიფო სამსახურში დასაქმების პრინციპები განსაზღვრავს სამართლებრივი მოთხოვნების განხორციელების პირობებს. პრინციპების შესაბამისად, დეპარტამენტები პასუხისმგებელი არიან შერჩევის პროცესის ისე დაგეგმვასა და წარმართვაზე, რომ აღასრულონ დოკუმენტით განსაზღვრული ყველა მოთხოვნა. არ არსებობს ერთი კონკრეტულად გაწერილი პროცესი ყველა პოზიციაზე მოხელის შერჩევისთვის. შერჩევის პროცესმა საშუალება უნდა მისცეს შესარჩევ კომისიას, შეაფასოს კანდიდატის დამსახურება მოთხოვნილ უნარებთან და გამოცდილებასთან შესაბამისობაში.⁹⁶

შესარჩევი კომისია შედგება ორი ან მეტი წევრისგან, რომელსაც თავმჯდომარეობს სახელმწიფო მოხელე, ან სახელმწიფო სამსახურის კომისიონერი, თუ ხდება კანდიდატის შერჩევა მაღალ რანგზე. კომისიამ უნდა უზრუნველყოს კანდიდატის მიუკერძოებელი შეფასება გამოქვეყნებულ აუცილებელ კრიტერიუმებთან მიმართებით (კომპეტენციები, უნარები და გამოცდილება) შერჩევის პროცესის ყველა ეტაპზე და გამოავლინოს საუკეთესო კანდიდატი თავისი გადაწყვეტილებით.

კომისიის წევრებმა უნდა განაცხადონ ნებისმიერი ინტერესთა შეუთავსებლობა, რომელიც კანდიდატთან დაკავშირებით შესაძლოა წამოიჭრას (მათ შორის, ნაცნობობა კანდიდატთან). ამასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას მიიღებს ის დეპარტამენტი, რომელშიც გამოცხადებულია კონკურსი თავისი ქცევის წესების შესაბამისად. ნებისმიერი ასეთი გარემოების შესახებ უნდა შედგეს ოქმი. შერჩევის პროცესის დასრულების შემდეგ კომისიის თავმჯდომარე ადგენს დეტალურ ოქმს.⁹⁷

ის დეპარტამენტი, რომელშიც ცხადდება კონკურსი, ვალდებულია ინფორმაცია მიაწოდოს ყველა პოტენციურ კანდიდატს, მათ შორის პოზიციის აღწერილობა და დონე, კრიტერიუმები, რომლითაც ისინი შეფასდებიან, შერჩევის პროცესი და ანაზღაურება (ხელფასი, დანამატი, შეღავათები და ა.შ.).

დეპარტამენტებმა უნდა დაიცვან საჯაროდ გამოქვეყნებული შერჩევის პროცედურა. ყველა კანდიდატს თანაბარი შესაძლებლობა უნდა მიეცეს (მაგალითად, თუ რომელიმე შერჩეულ (shortlisted) კანდიდატს მიეცა დეპარტამენტის უფროსთან შეხვედრის შესაძლებლობა, ყველა შერჩეულ კანდიდატს უნდა მიეცეს ასეთი შესაძლებლობა). განაცხადის წარდგენისთვის უნდა განისაზღვროს გონივრული, ძლიერი და მრავალფეროვანი კანდიდატთა წრის შესარჩევად საჭირო ვადა და ის მედია საშუალებები, რომლებშიც გავრცელდება ვაკანტური პოზიციის შესახებ ინფორმაცია. საჭიროების შემთხვევაში, ვადების გაგრძელებაც შესაძლებელი უნდა იყოს.⁹⁸

კანდიდატების შერჩევის პროცესი ხშირად გასაუბრებასაც მოიცავს, თუმცა აუცილებელი არ არის. თითოეული კანდიდატი ერთნაირი კრიტერიუმების მიხედვით უნდა შეფასდეს. საჯარო სამსახურში დასაქმებული ყველა პირი უნდა აკმაყოფილებდეს პატიოსნების, კეთილსინდისიერების, ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის მოთხოვნებს. თუ კანდიდატი წარსულში მონაწილეობდა პოლიტიკურ საქმიანობაში, შესარჩევა კომისიამ უნდა შეაფასოს, თუ როგორ შეძლებს ის დასაქმების შემთხვევაში მიუკერძოებლობისა და ობიექტურობის შენარჩუნებას. ყველაზე პროპორციული და შესაბამისი საშუალება ამ შეფასებისთვის თავად კომისიამ უნდა განსაზღვროს, ვაკანტური პოზიციის დონის გათვალისწინებით.⁹⁹

⁹⁶ იქვე, გვ. 2, პარა. 7

⁹⁷ იქვე, შესარჩევი კომისია, გვ. 2

⁹⁸ იქვე, ინფორმაცია შერჩევის პროცესის შესახებ, გვ. 3

⁹⁹ იქვე, შეფასება, გვ. 3-4

გადაწყვეტილების მიღება, როგორც უკვე აღინიშნა, დამსახურების მიხედვით ხდება. ეს პროცესი მარტივია, როდესაც მხოლოდ ერთი ან რამდენიმე კანდიდატია შესარჩევი - პოსტს იკავებს ყველაზე მაღალი შეფასების მქონე კანდიდატი. თუმცა, თუ დიდი ჯგუფის შერჩევა ხდება (ე.წ. მასიური შერჩევა), შერჩევის მეთოდი ისე უნდა იყოს განსაზღვრული, რომ ყველა შერჩეულ კანდიდატს კონკურსს გარეთ დარჩენილ კანდიდატზე მაღალი შეფასება ჰქონდეს.¹⁰⁰

თუ შერჩევის პროცესში გამოიკვეთა იმაზე მეტი კანდიდატი ვიდრე ვაკანტური პოზიციია, უნდა შედგეს სარეზერვო სია. ასეთი სია შეინახება 12 თვის განმავლობაში სახელმწიფო სამსახურში სხვა ვაკანტური პოზიციის შესავსებად.¹⁰¹

სახელმწიფო დეპარტამენტებს და სააგენტოებს აქვთ უფლებამოსილება, განსაზღვრონ დასაქმების პროცედურა, საკვალიფიკაციო მოთხოვნები კონკრეტულ პოზიციასზე, მათ შორის, ასაკი, ცოდნა, შესაძლებლობები, პროფესიული მიღწევები, შესაბამისობა, პოტენციალი, ჯანმრთელობის მდგომარეობა და ვაკანტური პოზიციის მოთხოვნებთან გამკლავების შესაძლებლობა. თუმცა, ეს უფლებამოსილებები გარკვეულ პირობებს უნდა აკმაყოფილებდეს.¹⁰² კერძოდ, სახელმწიფო დეპარტამენტებმა და სააგენტოებმა უნდა შეიმუშაონ დასაქმების ისეთი სისტემა, რომ სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებული პირები შეესაბამებოდნენ სამსახურის მოთხოვნებს და ჰქონდეთ სამუშაოს შესრულების შესაძლებლობა (შესაძლებელია მოთხოვნების შეცვლა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების დისკრიმინაციის აკრძალვის აქტთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით). სამსახურებმა ყველაზე მცირე 12 თვით უნდა შეინახონ გამოყენებული დასაქმების კრიტერიუმების და წარმატებული კანდიდატების შესახებ ჩანაწერები.¹⁰³

დანიშვნამდე მოხელე გადის შემოწმებას, იმ მიზნით, რომ სახელმწიფო დეპარტამენტები თუ სააგენტოები დარწმუნდნენ, რომ პირს შეეძლება მომსახურების დამაკმაყოფილებლად მიწოდება და მისი ახლო წარსული ვერ მოახდენს სააგენტოსა თუ დეპარტამენტის, ან ზოგადად სახელმწიფო სამსახურის დისკრედიტაციას. თუმცა, ეს შემოწმება უსაფრთხოების შემოწმებისგან განსხვავდება. ამ პროცესში გათვალისწინებული უნდა იყოს დამნაშავეთა რეაბილიტაციის აქტი და გამონაკლისები.¹⁰⁴

ბრიტანეთის სახელმწიფო სამსახურში შესაძლოა მიღებული იყვნენ შემდეგი ქვეყნების მოქალაქეები: გაერთიანებული სამეფო, ირლანდიის რესპუბლიკა, თანამეგობრობა, ევროპის ეკონომიკური ზონა, შვეიცარია და თურქეთი.¹⁰⁵

სახელმწიფო სამსახურში განსაზღვრული ვადით პირი მიიღება დროებითი ამოცანების შესასრულებლად. ასეთი დასაქმება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მოკლევადიანი დასაქმების აუცილებელი საჭიროება დგას.¹⁰⁶

გამოსაცდელი ვადით პირის დანიშვნის საკითხს და ვადას წყვეტენ დეპარტამენტები და სააგენტოები. თუმცა, გამოსაცდელი ვადით პირი არ შეიძლება დაინიშნოს ორ წელზე მეტი დროის განმავლობაში.¹⁰⁷

¹⁰⁰ იქვე, გადაწყვეტილების მიღება, გვ. 4

¹⁰¹ იქვე, რეზერვი, გვ. 4

¹⁰² სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსი, 2013, 1.1. დასაქმება

¹⁰³ იქვე, 1.1.2 პირობები

¹⁰⁴ იქვე, 1.1.5 შემოწმება სამსახურში აყვანამდე

¹⁰⁵ სახელმწიფო სამსახურში მოქალაქეობის სახელმძღვანელო წესები, 2007, სექცია 1, გვერდი 4

¹⁰⁶ სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსი, 2013, 1.2.3 განსაზღვრული ვადა

¹⁰⁷ იქვე, 1.3 გამოსაცდელი ვადა

სახელმწიფო დეპარტამენტები და სააგენტოები უფლებამოსილნი არიან, თავად განსაზღვრონ მათ უწყებებში დასაქმებულ მოხელეთა რაოდენობა, რანგირება და კლასიფიკაცია, გარდა მაღალი სახელმწიფო თანამდებობებისა. საგულისხმოა, რომ ბრიტანეთში არც რანგების მიმართაა ერთიანი მიდგომა, იმის გათვალისწინებით, რომ ზოგი დაწესებულება თანამდებობას რანგის ნომრის მიხედვით მოიხსენიებს (მაგ. რანგი 6), ზოგი სახელფასო კატეგორიის მიხედვით (მაგ. სახელფასო კატეგორია 4), სხვები კი აღწერას იყენებენ (მაგ. უმაღლესი პოლიტიკის მრჩეველი).

ჩვენ მიერ შრომის ანაზღაურების სისტემაში აღწერილი რანგები განხილულია სახელფასო კატეგორიების მიხედვით. რომლის შესაბამისად, მოხელები ორ კატეგორიაში ნაწილდებიან - 1 და 1A. მაღალი სახელმწიფო თანამდებობები კი დანარჩენ სამ კატეგორიას მიეკუთვნებიან. აქედან, უმაღლესი სახელმწიფო თანამდებობა არის მეოთხე რანგი, რომელსაც შედარებით დაბალი მესამე და მეორე რანგები მოყვება. კერძოდ, მეოთხე რანგის მოხელე არის მუდმივი მდივანი (მინისტრი), მესამე - გენერალური დირექტორი (მინისტრის მოადგილე), ხოლო მეორე დირექტორი (მინისტრის თანაშემწე).¹⁰⁸

შრომის ანაზღაურება

ბრიტანეთში მაღალი თანამდებობის პირების ანაზღაურების განმხილველი ორგანო (the Review Body on Senior Salaries) დამოუკიდებელ რეკომენდაციებს აწვდის პრემიერ-მინისტრს, კანცლერს, სახელმწიფო თავდაცვის მდივანს, სახელმწიფო ჯანდაცვის მდივანსა და საშინაო საქმეების მდივანს მაღალი თანამდებობის პირების, სასამართლო მოხელეების, შეიარაღებული ძალების უფროსი ოფიცრების, ჯანდაცვის სამსახურის ზოგიერთი უფროსი მენეჯერის, პოლიციის და სისხლის სამართლის კომისიონერების და უფროსი პოლიციის ოფიცრების ანაზღაურების თაობაზე.¹⁰⁹

ანაზღაურებისა და რანგირების სისტემა ერთმანეთთან თანხვედრაში უნდა იყოს. რანგირებისა და ანაზღაურების სქემა დეპარტამენტის საჭიროებებს, სამთავრობო პოლიტიკასა და სახელმწიფო დანახარჯების კონტროლის სისტემას უნდა შეესაბამებოდეს.¹¹⁰ ანაზღაურებისა და რანგირების შეფასება ხდება ყოველ სამ წელიწადში ერთხელ.¹¹¹

ცხრილი #34 - სახელმწიფო მოხელეთა წლიური ანაზღაურების სქემა

ანაზღაურების კატეგორია	მინიმუმი £	მაქსიმუმი £
1	51,250	107,625
1A	59,450	117,875
2	70,725	148,625
3	87,125	184,500
მუდმივი მდივნები	115,000	245,000

¹⁰⁸ დასაქმების პრინციპები, საჯარო სამსახურის კომისია, 2015, პარა. 42,43

¹⁰⁹ The Review Body on Senior Salaries - ვებგვერდი

¹¹⁰ სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსი, 2013, 6.1.1, 6.1.2 მოხელეთა რანგირება და კლასიფიკაცია

¹¹¹ იქვე, 7.1.2-7.1.4 ანაზღაურება და შეღავათები

წყარო: სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსი, დანართი ა - <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>

დეპარტამენტებსა და სააგენტოებს აქვთ მოხელეთა დაწინაურებისა და გადაყვანის ღონისძიებების განხორციელების უფლებამოსილება, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს დამსახურების პრინციპს. მინისტრები და დეპარტამენტის უფროსები პასუხისმგებელი არიან სამართლიანი და დამსახურებაზე დაფუძნებული გადაყვანისა და დაწინაურების უზრუნველყოფაზე.¹¹²

დეპარტამენტები და სააგენტოები მოხელეებს უზრუნველყოფენ არაფულადი სარგებლით, მათი წახალისების, კარგად შესრულებული სამუშაოს დაჯილდოების, გუნდურობის ხელშეწყობის, ან განსაკუთრებული წვლილისთვის. არაფულადი სარგებელი უნდა იყოს გონივრული და წარმატების დონის შესაბამისი, არ უნდა იწვევდეს თანამშრომლისთვის პრივილეგიის მინიჭების ეჭვს (მაგალითად, კერძო სამედიცინო დაზღვევის ან სახელმწიფო ავტომობილით სარგებლობის სახით მიცემული შეღავათები) და გამორიცხული უნდა იყოს რომელიმე კონკრეტული საქონლის ან მომსახურების ხელშეწყობა.¹¹³

ბონუსების და წახალისების გაცემის წესის განსაზღვრის უფლებამოსილება აქვთ დეპარტამენტებს. მისი საშუალებით დეპარტამენტები აჯილდოებენ დასაქმებულს სამუშაოს კარგი შესრულებისთვის და გაწეული შრომისთვის. ასეთი გადაწყვეტილებები გონივრული უნდა იყოს და წარმატების დონეს შეესაბამებოდეს. ასეთმა გადაწყვეტილებებმა არ უნდა შექმნან გარკვეული დაპირისპირებების წარმოშობის წინაპირობა.¹¹⁴

დეპარტამენტები და სააგენტოები უზრუნველყოფენ მოხელეთა ისეთი ხარჯების ანაზღაურებას, რომელიც აუცილებელია მათი საქმიანობის განსახორციელებლად. ისინი ასევე უნაზღაურებენ ყველა საგადასახადო ვალდებულებას ისეთ თანამშრომლებს, რომელთაც ხშირად უწევთ გადაადგილება სამუშაო ადგილებს შორის. თუმცა, სამსახური არ ანაზღაურებს კერძო ავტომობილთან, სესხებთან და ბინის ყიდვასთან დაკავშირებულ გადასახადებს.¹¹⁵

დეპარტამენტები და სააგენტოები ანაზღაურებენ მოხელეთა იმ ხარჯებს, რომელიც მათ მუდმივ გადაყვანასთან ან ახალი მოხელის დასაქმებასთანაა დაკავშირებული, თუ ამ პირებს უწევთ საცხოვრებლის შეცვლა, ან ეს დამატებითი მგზავრობის ხარჯებს იწვევს. ასეთი ხარჯები გამართლებული უნდა იყოს იმ სარგებელთან მიმართებით, რასაც დეპარტამენტი თუ სააგენტო მიიღებს მოხელის დასაქმებით. გადაყვანის პირობები ყველა სხვა ალტერნატივასთან შედარებით ხარჯთეფექტური უნდა იყოს და ანაზღაურება აუცილებელი ხარჯების შესაბამისი უნდა იყოს. ასეთმა ანაზღაურებამ არ უნდა გამოიწვიოს მოხელის პირობების გაუმჯობესება (არ უნდა მისცეს უკეთესი საცხოვრებლის დაქირავების ან ყიდვის შესაძლებლობა, ვიდრე მას ჰქონდა).¹¹⁶

სამსახური შესაძლოა მოხელეს დაეხმაროს მეორე საცხოვრებლის შექმნაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სხვა შემთხვევაში მოხელე მნიშვნელოვანი საოჯახო გაჭირვების წინაშე დადგება და მისი გადაყვანა აუცილებელი და ხარჯთეფექტურია. ხარჯის მთლიანი ან ნაწილობრივი ამოღება მოხდება იმ შემთხვევაში, თუ პირმა დატოვა სახელმწიფო სამსახური,

¹¹² იქვე, 6.4 გადაყვანა და დაწინაურება

¹¹³ იქვე, 7.1.7 შეღავათები

¹¹⁴ ანაზღაურების [სისტემები](#) საჯარო სამსახურში, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2013, გაერთიანებული სამეფო, გვ. 10

¹¹⁵ სახელმწიფო სამსახურის მართვის [კოდექსი](#), 2013, 8.1.1, 8.1.2 ხარჯები

¹¹⁶ იქვე, 8.3 გადაყვანის ხარჯები

გადაყვანილ იქნა, ან სახელმწიფოს დახმარებით შექმნილი საცხოვრებელში, მოხელის გარდა, მისი ოჯახი გადაცხოვრდა.¹¹⁷

სამსახურიდან გათავისუფლება/დატოვება

ბრიტანეთში სახელმწიფო სამსახურიდან გათავისუფლების/დატოვების რეგულირება ერთ-ერთი ყველაზე დეტალურია და თითქმის ყველა შესაძლო შემთხვევას აღწერს. ამასთან, შეტყობინების ვადის ხანგრძლივობა ნამსახურების პერიოდზეა დამოკიდებული. ამ მხრივ ბრიტანეთის შემთხვევა იმითაცაა საინტერესო, რომ გათავისუფლების პროცესში ბრიტანელი სახელმწიფო მოხელეებისთვის წინასწარი შეტყობინების ვალდებულება არარსებობს, თუმცა უწყებები პრაქტიკაში „სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსით“ განსაზღვრულ ვადებს ეყრდნობიან. ეს ის იშვიათი შემთხვევაა, როდესაც ქვეყნის პრაქტიკა საკანონმდებლო რეგულირებაზე მაღალ სტანდარტს ითვალისწინებს.

ბრიტანეთში, სამეფო კარის უფლებამოსილებაა, გაათავისუფლოს სახელმწიფო მოხელე სურვილის შემთხვევაში, რის საფუძველსაც სამეფო კარის კონსტიტუციით განმტკიცებული პოზიცია ქმნის. ამიტომ, სახელმწიფო მოხელეებს არ შეუძლიათ გათავისუფლებისას წინასწარი შეტყობინების უფლებით სარგებლობა. თუმცა, პრაქტიკაში დეპარტამენტები და სააგენტოები წინასწარ ატყობინებენ მოხელეს გათავისუფლების შესახებ და კანონში მითითებულ ვადებს ეყრდნობიან, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ გათავისუფლების საფუძველი ურთიერთშეთანხმებაა, ან ვადიანი ხელშეკრულების შემთხვევაში, არ არის გაწერილი შეტყობინების ვალდებულება.¹¹⁸

წინასწარი შეტყობინების ქვედა გრაფაში მოცემული ვადები განსაზღვრულია შემდეგი საფუძველებით გათავისუფლებისას:

- ასაკი
- შრომისუუნარობა
- დისციპლინური გადაცდომა
- გამოსაცდელ პერიოდში შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა

ცხრილი #34	შეტყობინების ვადა	
ნამსახურების ხანგრძლივობა	ყოველკვირეული ანაზღაურებით მომუშავე მოხელე	ყოველთვიური ანაზღაურებით მომუშავე მოხელე
4 კვირამდე	2 კვირამდე	5 კვირა
4 კვირიდან 2 წლამდე	2 კვირა	
2-დან 3 წლამდე	3 კვირა	
3-დან 4 წლამდე	4 კვირა	
4 წელზე მეტი	1 კვირას დამატებული თითო კვირა თითო ნამსახურევე წელზე, ყველაზე მეტი 13 კვირა	

წყარო: სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსი, თავი 11 - <https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions>

შრომისუუნარობის გამო სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, მოხელეს აქვს გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება. ასეთი საფუძველით გათავისუფლებისას

¹¹⁷ იქვე, 8.3.5 მეორე საცხოვრებელი
¹¹⁸ იქვე, 11.1 შეტყობინება გათავისუფლებისას

დეპარტამენტები და სააგენტოები წყვეტენ, უნდა მიეცეს თუ არა მოხელეს კომპენსაცია. მოხელეს კომპენსაციის ოდენობის გასაჩივრების უფლებაც აქვს სახელმწიფო სამსახურის სააპელაციო საბჭოში.¹¹⁹

ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაზე ვრცელდება იგივე ვადები, თუმცა მინიმალური პერიოდები განსხვავდება. ასეთ შემთხვევაში, გამოსაცდელი ვადით დასაქმებული პირისთვის შეტყობინების მინიმალური ვადა 5 კვირაა, რომელიც შესაძლოა გაგრძელდეს სამი კვირით, თუ მოხელე ასაჩივრებს გადაწყვეტილებას. ყველა სხვა შემთხვევაში გამოიყენება სულ მცირე ცხრა კვირიანი პერიოდი, თუ მხარეები სხვა პირობაზე არ შეთანხმდნენ.¹²⁰

ზემოთ განხილული პირობების გარდა, იძულებითი გათავისუფლების შემთხვევებისთვის განსაზღვრულია ექვს კვირიანი შეტყობინების პერიოდი. ეს პირობა არ ვრცელდება გათავისუფლების შემდეგ შემთხვევებზე:

- შემცირება, როდესაც შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის თარიღი შეთანხმებულია;
- დისციპლინური გადაცდომა, ან სხვა სამართალდარღვევა;
- 60 წელზე მეტი ასაკის მოხელეები, რომლებიც შეტყობინებას მიიღებენ 12 თვით ადრე, თუ მათი ნამსახურების პერიოდი 10 წელია. ხოლო, თუ 10-დან 25 წლამდეა ნამსახურების პერიოდი, შეტყობინების ვადა 9 თვეა. თუმცა, ასეთი შეტყობინებები არ უნდა სცდებოდეს მოხელეთა 65 წლის ასაკის მიღწევას.¹²¹

ვადების დარღვევის შემთხვევაში, დეპარტამენტები და სააგენტოები ვალდებული არიან, მოხელეს აუნაზღაურონ სახელმწიფო სამსახურში საკომპენსაციო სქემით გათვალისწინებული ანაზღაურების ოდენობა. ანაზღაურების ოდენობა დამოკიდებულია ნამსახურების ვადაზე.

ცხრილი #35 - სახელმწიფო სამსახურში ანაზღაურების სქემა

	პირადი განცხადება	ნებით შემცირება	იძულებითი შემცირება
სტანდარტული კომპენსაცია	3 კვირის სახელფასო ანაზღაურება თითოეულ ნამსახურევე წელზე	3 კვირის სახელფასო ანაზღაურება თითოეულ ნამსახურევე წელზე	3 კვირის სახელფასო ანაზღაურება თითოეულ ნამსახურევე წელზე
საპენსიო ასაკამდე კომპენსაციის ზღვარი	18 თვის ანაზღაურება (78 კვირა)	18 თვის ანაზღაურება (78 კვირა)	9 თვის ანაზღაურება (39 კვირა)
საპენსიო ასაკს ზევით კომპენსაციის ზღვარი	6 თვის ანაზღაურება (26 კვირა)	6 თვის ანაზღაურება (26 კვირა)	6 თვის ანაზღაურება (26 კვირა)

წყარო: სახელმწიფო სამსახურის ანაზღაურების სქემა, 2016 დამსაქმებელთა სახელმძღვანელო - <http://www.civilservicepensionscheme.org.uk/media/209023/annex-6f.pdf>

ნებით შემცირება - შემცირების წინა ღონისძიება. გარემოება, როდესაც საჯარო სამსახური იწვევს მოხალისეებს, დატოვონ სამსახური, იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული იძულებითი

¹¹⁹ იქვე, 11.4 გათავისუფლება შრომისუუნარობის გამო

¹²⁰ იქვე, 11.1.3 გათავისუფლება სამედიცინო ჩვენების გამო

¹²¹ იქვე, 11.1.4 შრომითი ურთიერთობის იძულებითი შეწყვეტა

შემცირება. სამსახურმა ყველა შესაძლო ღონისძიება უნდა გაატაროს იძულებითი შემცირების თავიდან ასარიდებლად.¹²²

შემცირების მიზეზი სამსახურის სტრუქტურას უკავშირდება, როგორცაა მნიშვნელოვანი მმართველობითი პრობლემები, რომელიც გამოწვეულია, მაგალითად, დაწინაურების შეუძლებლობით, ან სხვა სიტუაციით, რომელიც იწვევს მნიშვნელოვან მმართველობით ან ორგანიზაციულ სირთულეებს, რაც აბრკოლებს დეპარტამენტის ეფექტიან მუშაობას.¹²³ შემცირებულ მოხელეებსაც აქვთ უფლება შემცირების გადაწყვეტილება გაასაჩივრონ სახელმწიფო სამსახურის სააპელაციო საბჭოში.

გადადგომა

მოხელეებისთვის გადადგომის შეტყობინების ვადას დეპარტამენტები და სააგენტოები განსაზღვრავენ. თუ მოხელემ დამსაქმებელს შეატყობინა გადადგომის შესახებ, მას ასეთი შეტყობინების გამოთხოვის უფლება სამსახურებთან მოლაპარაკების გარეშე არ აქვს. მაღალი რანგის საჯარო მოხელეებმა გადადგომის შესახებ მინიმუმ 3 თვით ადრე, წერილობით უნდა აცნობონ დამსაქმებელს.¹²⁴

სამსახურებრივი უფლებამოსილების შეწყვეტამდე მოხელეებს:

- უნდა ეცნობოთ, რომ მათზე ისევ გავრცელდება სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ აქტი და კონფიდენციალობის დაცვის მოთხოვნა;
- ასევე, რომ მემუარების გამოქვეყნებამდე მათ დასჭირდებათ ნებართვა;
- უნდა განემარტოთ კერძო სექტორში დასაქმების წესები;
- უნდა მიეწოდოთ ინფორმაცია საპენსიო სქემის შესახებ.

დეპარტამენტებს არ უნდა ჰქონდეთ დაწესებული სავალდებულო საპენსიო ასაკი, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც ასეთი ზღვრისთვის არსებობს დასაბუთებული, საქმესთან დაკავშირებული მიზეზი, რომელიც მხარდაჭერილია იურიდიული კონსულტაციის შედეგად.¹²⁵

მგზავრობა

სახელმწიფო სამსახურში მგზავრობის პოლიტიკას მისი უდიდებულესობის ხაზინა განსაზღვრავს. პოლიტიკა ითვალისწინებს წესებს სარკინიგზო, საჰაერო, ტაქსით და საზოგადოებრივი ტრანსპორტით მგზავრობისას.

ტრანსპორტის გამოყენებისას მთავარი პრინციპია ყველაზე ეკონომიური საშუალების არჩევა. მინისტრების მგზავრობის შემთხვევაში, ეკონომიურობას ეფექტიანობის პრინციპი ემატება. თუ მგზავრობა რეგულირების მიღმა ხორციელდება, მოხელემ ის პირდაპირ ხელმძღვანელს უნდა შეუთანხმოს.¹²⁶

სარკინიგზო ტრანსპორტით მგზავრობისას მოხელემ სტანდარტული კლასით და დახურული თარიღების მითითებით უნდა იმგზავროს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც უცნობია შეხვედრის დასრულების დრო, რა შემთხვევაშიც მოხელეს შეუძლია ღია თარიღით აიღოს

¹²² სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსი, 2013, 11.6.3 ნებით შემცირება

¹²³ იქვე, 11.6.4 შემცირება

¹²⁴ იქვე, 11.1.7-11.1.8 გადადგომა

¹²⁵ სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსი, 2013, 11.2 სახელმწიფო სამსახურის დატოვებამდე განსახორციელებელი ქმედებები

¹²⁶ სამგზავრო დანახარჯების პოლიტიკა, მისი უდიდებულესობის სახაზინო ჯგუფი, 2013, 2.1, 2.6

ბილეთი, თუმცა გამგზავრება მაინც დახურული თარიღით უნდა განხორციელდეს. პირველი კლასით მგზავრობა დასაშვებია მხოლოდ შემდეგ გამონაკლის შემთხვევებში:

- მატარებლით მგზავრობა სამ საათზე მეტ ხანს გრძელდება. ეს არ მოიცავს მოლოდინის, გადაჯდომის და სადგურზე მისვლის დროს;
- სტანდარტული კლასი ვერ უზრუნველყოფს სპეციალური საჭიროებების მქონე პირის ტრანსპორტირებას;
- მნიშვნელოვანი უსაფრთხოების ინტერესებიდან გამომდინარე;
- პირველი კლასის ბილეთის ღირებულება ყველაზე იაფ სტანდარტულ კლასზე დაბალია. ყველა გამონაკლისის დასაბუთება შენახული უნდა იქნეს აუდიტის მიზნებისთვის. სარკინიგზო მგზავრობის პრინციპები ვრცელდება საზღვაო მგზავრობაზეც.¹²⁷

სამსახურებრივი მგზავრობისას მოხელეები ასევე იყენებენ სამგზავრო ბარათებს (Oyster Card) საზოგადოებრივი ტრანსპორტისთვის. ეს ბარათი არ უნდა შეივსოს ერთდროულად 20 ფუნტზე მაღალი თანხით და იგი დეპარტამენტებზე უნდა იყოს დარეგისტრირებული. მისი გამოყენება პირადი მგზავრობისთვის (მაგალითად, სახლიდან სამსახურში) არ შეიძლება. თუ მოხელე შეხვედრიდან პირდაპირ სახლში ბრუნდება, მხოლოდ ის დამატებითი ხარჯი აუნაზღაურდება, რაც მის ჩვეულ მგზავრობას აღემატება.¹²⁸

თვითმფრინავით მგზავრობისას მოხელემ შემდეგი ცხრილით უნდა იხელმძღვანელოს:

ფრენის ხანგრძლივობა კლასი	ექვს საათამდე ეკონომიური	ექვს საათზე მეტი ბიზნესი
---------------------------	--------------------------	--------------------------

მიუხედავად იმისა, რომ 6 საათზე მეტი ხანგრძლივობის ფრენების დროს, მოხელეს აქვს ბიზნეს კლასით სარგებლობის უფლება, არსებობს მოლოდინი, რომ ის მაინც ეკონომიური კლასით იმგზავრებს. ის სარგებელი, რაც სამსახურებრივი ფრენისას მიიღება, მაგალითად, ქულები ან მილები (miles), არ უნდა იქნეს გამოყენებული პირადი მიზნებისთვის.¹²⁹

სამსახურებრივი მგზავრობისას მოხელეებმა უნდა გამოიყენონ საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, განსაკუთრებით ლონდონში. ტაქსის გამოყენება მხოლოდ ისეთ შემთხვევებში დაიშვება, როდესაც შესაბამისი საზოგადოებრივი ტრანსპორტი არ არის ხელმისაწვდომი, მოხელე მიემგზავრება უცნობ რაიონში, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი იშვიათად დადის, ან მნიშვნელოვანია დროის დაზოგვა. ტაქსით მგზავრობა წინასწარ დადასტურებული უნდა იყოს უშუალო უფროსის მიერ, რომელმაც უნდა შეამოწმოს შესაბამისი საფუძვლების არსებობა. უშუალო უფროსის მიერ მგზავრობის შემდგომ დადასტურება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებშია შესაძლებელი, როგორცაა გადაუდებელი აუცილებლობა, დაუგეგმავი მგზავრობა ან გვიან საათებში სამუშაოს დასრულება. სახლიდან სამსახურამდე ტაქსით მგზავრობის ღირებულება ანაზღაურდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის ხორციელდება დილით ადრე (დილის 6.30 საათამდე) ან გვიან საღამოს (საღამოს 10.00 საათის შემდეგ) და საზოგადოებრივი ტრანსპორტი არ არის ხელმისაწვდომი.¹³⁰

ავტოპარკი

¹²⁷ იქვე, სარკინიგზო საშუალებით მგზავრობა, გვ. 5-6

¹²⁸ იქვე, სამგზავრო ბარათი Oyster Card, გვ. 6

¹²⁹ იქვე, თვითმფრინავით მგზავრობა, გვ. 6

¹³⁰ იქვე, ტაქსით მგზავრობა, გვ. 7

ბრიტანეთის სახელმწიფო მართვის კოდექსი იმ ძირითად პრინციპებს ითვალისწინებს, რომლის მიხედვითაც უნდა მოხდეს სახელმწიფო ავტომობილების გამოყენება, სხვა საშუალებით მოგზაურობის და სხვა ხარჯების ანაზღაურება. მის პრაქტიკაში განხორციელებას კი თავად დეპარტამენტები და სააგენტოები უზრუნველყოფენ.

მოხელეებმა უნდა გამოიყენონ ყველაზე ეფექტური და ეკონომიური გადაადგილების საშუალებები. მათ არ უნაზღაურდებათ სახლიდან სამსახურამდე გადაადგილება. მოხელეებს შესაძლოა აუნაზღაურდეთ ამ ხარჯის ნაწილი: თუ ეს საჭიროა ახალგაზრდა მოხელეთა ფინანსური ხელშეწყობისთვის, მათი პირველად დანიშვნის ეტაპზე; თუ მოხელე, გადაყვანის შემდეგ, მუშაობს საცხოვრებლიდან შორს, ან ესწრება ტრენინგს, ასეთ შემთხვევაში ანაზღაურდება შაბათ-კვირას ოჯახთან სტუმრობის ხარჯი; თუ დამატებითი ხარჯები გამოწვეულია არასამუშაო საათებში მგზავრობით, ან ჩვეულზე ადრე ან გვიან მუშაობით.¹³¹

ბრიტანეთში, მუდმივ მდივნებს (მინისტრებს) შეუძლიათ გამოიყენონ სახელმწიფო ავტომობილები არასამსახურებრივი დანიშნულებით მგზავრობისთვის, მათ შორის სახლიდან სამსახურამდე გადაადგილებისთვის, იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი ძირითადად საიდუმლო დოკუმენტებს ატარებენ, რომლებიც სამსახურში, ან მგზავრობის დროს ესაჭიროებათ.

დეპარტამენტებმა და სააგენტოებმა შესაძლოა ასევე დაუშვან სამსახურებრივი ავტომობილის გამოყენება მოხელეებისთვის, თუ მათ, მოვალეობების შესრულების გამო, ისეთ დროს უწევთ მუშაობის დასრულება, როდესაც საზოგადოებრივი ტრანსპორტი აღარ მუშაობს; ასევე განსაკუთრებული მიზეზების, მათ შორის, ავადმყოფობის გამო.¹³²

ბრიტანეთში არსებობს სამთავრობო ავტომობილების სერვისი, რომელიც პასუხისმგებელია მინისტრებისთვის მაღალი ხარისხის, უსაფრთხო ავტომობილების მიწოდებაზე. ეს სამსახური სატრანსპორტო დეპარტამენტის ნაწილია. ბრიტანეთში სამთავრობო ავტომობილებით მხოლოდ მაღალი დონის სახელმწიფო მოხელეები სარგებლობენ, იმისათვის, რომ იმგზავრონ უსაფრთხოდ, მიეცეთ საკუთარ საქმეზე კონცენტრაციისა და სამუშაო დღის ეფექტიანად გამოყენების შესაძლებლობა.¹³³

სამსახურს დაახლოებით 90 მანქანა ჰყავს, მათ შორის, სარეზერვო ავტომობილების მცირე რაოდენობა. ავტოპარკში არის, როგორც ბრიტანეთში წარმოებული, ისე სხვა დაბალი ემისიის (გამონაბოლქვი) მქონე ავტომობილები. წინა წლებთან შედარებით, ბრიტანეთის სახელმწიფო ავტოპარკის მოცულობა დღეს მინიმუმამდეა შემცირებული და მათი რაოდენობის შემცირება შესაძლებელი გახდა ეფექტიანი და მოდერნიზებული პრაქტიკების დანერგვის გზით, როგორებიცაა სახელმწიფო ავტომობილების სამთავრობო ავტომობილების სერვისის მიერ მართვა და ავტომობილების გამოყენების აღრიცხვა და პროაქტიული გამოქვეყნება.¹³⁴ კერძოდ, სამსახური აღრიცხავს თითოეული თანამდებობის პირის მიერ ავტომობილის გამოყენებას და ამ ინფორმაციას აქვეყნებს ინტერნეტში, თანამდებობის პირის ვინაობის, წლების და გამოყენების რაოდენობის მითითებით.¹³⁵

¹³¹ სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსი, 2013, 8.2.6 სამსახურიდან სახლამდე მგზავრობა

¹³² იქვე, 8.2.7, 8.2.8 სამსახურიდან სახლამდე სახელმწიფო მანქანით გადაადგილება

¹³³ სამთავრობო ავტომობილების სერვისი - ვებგვერდი

¹³⁴ სამთავრობო ავტომობილების სერვისი - ვებგვერდი

¹³⁵ 2011-2015 წლების განმავლობაში დაჯავშნილი სამთავრობო ავტომობილები - ვებგვერდი

საქმიანობა საჯარო სამსახურში	
საქართველო	გაერთიანებული სამეფო
საქართველოში საჯარო სამსახურს ახორციელებენ სახელმწიფო და საჯარო მოსამსახურეები. საჯარო მოსამსახურეები, თავის მხრივ, იყოფიან მოხელეებად, და შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებად. მოხელეები ნაწილდებიან პირველიდან (ყველაზე მაღალი) მეოთხე რანგამდე კატეგორიებში, კარიერული საფეხურის შესაბამისად. მოხელეს ასევე შესაძლოა მიენიჭოს კლასი, რომლის შესაბამისადაც ის იღებს სახელფასო დანამატს. სულ არსებობს 12 კლასი, სადაც 1 კლასი ყველაზე დაბალია.	ბრიტანეთშიც საჯარო სამსახურს სახელმწიფო და საჯარო მოსამსახურეები ახორციელებენ. აქ მოხელეთა რანგირებისა და სახელფასო სისტემები ერთმანეთთანაა დაკავშირებული. ასეთი სისტემების განსაზღვრის უფლებამოსილება თავად სახელმწიფო დაწესებულებებს აქვთ. რანგირების შემუშავების პროცესში უწყებები ითვალისწინებენ თავიანთ საჭიროებებს, სამთავრობო პოლიტიკასა და სახელმწიფო დანახარჯების კონტროლს. დროებითი ამოცანების შესრულებისთვის მოხელე აიყვანება ვადიანი ხელშეკრულებით.
დასაქმება საჯარო სამსახურში	
საქართველო	გაერთიანებული სამეფო
საჯარო სამსახურის სფეროში საქმიანობის კოორდინაციას ახორციელებს საჯარო სამსახურის ბიურო. საჯარო სამსახურში მიიღება საქართველოს მოქალაქე 18 წლის ასაკიდან. მოითხოვება სერტიფიკატი იმ პირებისთვის, რომლებიც არ არიან მოქმედი ან ყოფილი საჯარო მოხელეები, უმაღლესი განათლების მქონე პირი ან პირი, რომელსაც არ აქვს წარმატებით ჩაბარებული ერთიანი ეროვნული გამოცდები.	ბრიტანეთში საჯარო სამსახურში დასაქმებას კოორდინაციას უწევს სრულიად დამოუკიდებელი სახელმწიფო სამსახურის კომისია, რომელსაც ასევე აქვს სახელმწიფო სამსახურის კოდექსის ნორმების დარღვევასთან დაკავშირებული საჩივრების შესწავლის უფლებამოსილება. საჯარო სამსახურში დასაქმების საკითხებს თავად სამინისტროები არეგულირებენ. სახელმწიფო სამსახურში მიღებისთვის ბრიტანეთში არ არსებობს ასაკობრივი შეზღუდვა. სახელმწიფო სამსახურში მიღებისას მოქალაქეობის შეზღუდვა არსებობს, თუმცა მისი ფარგლები საკმაოდ ფართოა.
კონკურსი	
საქართველო	გაერთიანებული სამეფო
საქართველოს საჯარო სამსახურში მისაღებად ცხადდება ღია და დახურული კონკურსები. ღია კონკურსით მოხელე მიიღება მხოლოდ ყველაზე დაბალ კატეგორიაზე. სხვა ყველა კატეგორიისთვის ცხადდება დახურული კონკურსები, საჯარო სამსახურის მუდმივობის უზრუნველსაყოფად. კონკურსი საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით ცხადდება. ვაკანტური	დახურულ კონკურსს ბრიტანეთის კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს. ცხადდება ღია და დამსახურებაზე დაფუძნებული კონკურსი. ვაკანტურ პოზიციაზე უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საუკეთესო კანდიდატის მიღება, მისი კომპეტენციების შემოწმების საფუძველზე. კანდიდატის შეფასება უნდა მოხდეს მიუკერძოებლად და ობიექტურად. ვაკანტური პოზიცია საჯაროდ უნდა გამოქვეყნდეს, მათ შორის ტელევიზიების

თანამდებობისთვის დგება სამუშაო აღწერილობა, საჭირო მოთხოვნები და კვალიფიკაცია, პიროვნული უნარ-ჩვენების და პროფესიული გამოცდილების ამსახველი დოკუმენტაციის ჩამონათვალი. კანდიდატს აფასებს საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. ბიუროს წარმომადგენელს უფლება აქვს დაესწროს კონკურსს ნებისმიერ საჯარო დაწესებულებაში. კომისიის შემადგენლობაში არიან იმ სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენელი, რომელშიც გამოცხადებულია შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობა, მოხელეთა დარგობრივი პროფესიული კავშირის წარმომადგენელი (მისი არსებობის შემთხვევაში) და დამოუკიდებელი მოწვეული სპეციალისტი. კანდიდატის შეფასება ხდება წერითი ან/და ზეპირი დავალებით და გასაუბრებით. კომისია შეფასებისას უნდა დაეყრდნოს ობიექტურობის, მიუკერძოებლობის, თანამიმდევრულობისა და თანაბარი შეფასების კრიტერიუმებს. კანდიდატი ფასდება მისი სამუშაო გამოცდილების, პროფესიული ცოდნის და შესრულებული სამუშაოს ხარისხის ვაკანტური თანამდებობისთვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობასთან შესაბამისობაში. დასაბუთებული შეფასების შედეგი აისახება სხდომის ოქმში. შედეგების მიხედვით კომისია დასანიშნად საუკეთესო კანდიდატს წარადგენს. კომისიის მიერ წარდგენილი კანდიდატი ინიშნება დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ. მოხელის მიღება გამოსაცდელი ვადით სავალდებულოა. გამოსაცდელი ვადა 12 თვეა.

საშუალებითაც. პოზიციასთან, მოთხოვნებთან და შერჩევის პროცედურასთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს და კონკურსში მონაწილეობის საშუალება უნდა მიეცეს ყველა მსურველს. არ არსებობს ერთი კონკრეტულად გაწერილი პროცესი ყველა პოზიციაზე მოხელის შერჩევისთვის. უწყებები არიან პასუხისმგებელნი შერჩევის პროცესის ისე დაგეგმვასა და წარმართვაზე, რომ აღასრულონ ყველა მოთხოვნა. შერჩევის პროცესმა საშუალება უნდა მისცეს შესარჩევ კომისიას, შეაფასოს კანდიდატის დამსახურება მოთხოვნილ უნარებთან და გამოცდილებასთან შესაბამისობაში. შესარჩევი კომისია შედგება ორი ან მეტი წევრისგან, რომელსაც თავმჯდომარეობს სახელმწიფო მოხელე, ან სახელმწიფო სამსახურის კომისიონერი, თუ ხდება კანდიდატის შერჩევა მაღალ რანგზე. კომისიამ უნდა უზრუნველყოს კანდიდატის მიუკერძოებელი შეფასება გამოქვეყნებულ აუცილებელ კრიტერიუმებთან მიმართებით შერჩევის პროცესის ყველა ეტაპზე და მიიღოს გადაწყვეტილება საუკეთესო კანდიდატის შესახებ. უწყება ვალდებულია უზრუნველყოს ინფორმაციის მიწოდება ყველა პოტენციური კანდიდატისთვის, მათ შორის პოზიციის აღწერილობა და დონე, კრიტერიუმები, რომლითაც ისინი შეფასდებიან, შერჩევის პროცესი და ანაზღაურება. ყველა კანდიდატს თანაბარი შესაძლებლობა უნდა მიეცეს. კანდიდატების შერჩევა ხშირად გასაუბრებასაც მოიცავს, თუმცა აუცილებელი არ არის. თუ კანდიდატი წარსულში მონაწილეობდა პოლიტიკურ საქმიანობაში, შესარჩევმა კომისიამ უნდა შეაფასოს, თუ როგორ შეძლებს ის დასაქმების შემთხვევაში მიუკერძოებლობისა და ობიექტურობის შენარჩუნებას. ყველაზე პროპორციული და შესაბამისი საშუალება ამ შეფასებისთვის თავად კომისიამ უნდა განსაზღვროს, ვაკანტური პოზიციის დონის გათვალისწინებით. კომისიას აქვს კანდიდატთან დაკავშირებული ინტერესთა კონფლიქტის გაცხადების ვალდებულება. უწყებებს აქვთ უფლებამოსილება განსაზღვრონ დასაქმების პროცედურა, საკვალიფიკაციო მოთხოვნები კონკრეტულ პოზიციაზე, მათ შორის, ასაკი, ცოდნა, შესაძლებლობები, პროფესიული მიღწევები,

შესაბამისობა, პოტენციალი, ჯანმრთელობის მდგომარეობა და ვაკანტური პოზიციის მოთხოვნებთან გამკლავების შესაძლებლობა. გამოსაცდელი ვადით პირის დანიშვნა სავალდებულო არ არის, ამ საკითხს თავად უწყებები წყვეტენ, თუმცა გამოსაცდელი ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს ორ წელს.

შრომის ანაზღაურება

საქართველო	გაერთიანებული სამეფო
<p>მოხელეთა შრომის ანაზღაურების წესები უნდა განისაზღვროს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ კანონით. თუმცა ის დამტკიცებული ჯერ არ არის. მოხელეთათვის სახელფასო ანაზღაურებასთან ერთად გათვალისწინებულია დანამატი კლასის, ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულების, დამატებითი ფუნქციების დაკისრების, მათ შორის, ღამის საათებში, დასვენების და უქმე დღეს და მძიმე სამუშაო პირობებში საქმიანობის, შესაბამისად. დანამატი თანამდებობრივ სარგოსთან გონივრულ მიმართებაში უნდა იყოს. ამასთან, მოხელემ შეფასების შედეგების გათვალისწინებით შესაძლოა მიიღოს ფულადი ჯილდო (პრემია) ან ფასიანი საჩუქარი.</p>	<p>ბრიტანეთში რანგირების სისტემა და შრომის ანაზღაურება ერთმანეთთანაა დაკავშირებული. თუმცა, კონკრეტულ სისტემას თავად უწყებები ადგენენ. ანაზღაურების სისტემა საჭიროებების, სამთავრობო პოლიტიკისა და დანახარჯების კონტროლის შესაბამისი უნდა იყოს. ანაზღაურებისა და რანგირების შეფასება ხდება ყოველ სამ წელიწადში ერთხელ. უწყებები მოხელეებს უზრუნველყოფენ არაფულადი სარგებლით, მათი წახალისების, კარგად შესრულებული სამუშაოს დაჯილდოების, გუნდურობის ხელშეწყობის, ან განსაკუთრებული წვლილისთვის. ბრიტანეთში სახელფასო დანამატიცაა გათვალისწინებული, თუმცა ის არა სახელფასო ანაზღაურების თანხასთან, არამედ დამატებითი სამუშაოს შესრულების სიმძიმესთან გონივრულ თანხვედრაშია. მაღალ რანგებზე განსაზღვრულია მოხელეთა ანაზღაურების მინიმალური და მაქსიმალური ზღვარი. მაღალი თანამდებობის პირების ანაზღაურების შესახებ რეკომენდაციებს სპეციალური სამსახური - the Review Body on Senior Salaries, გასცემს.</p>

სამსახურიდან გათავისუფლება

საქართველო	გაერთიანებული სამეფო
<p>საქართველოში საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების შემდეგი საფუძვლები არსებობს: ყოველწლიური შეფასებისას ზედიზედ ორჯერ არადადამაკმაყოფილებელი შედეგის მიღება, ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, პირადი განცხადება, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და შერწყმის გამო შტატების შემცირება, ჯანმრთელობის მდგომარეობა ან/და ხანგრძლივი შრომისუუნარობა, „საჯარო</p>	<p>მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო დაწესებულებებს კანონით არ აქვთ იმის ვალდებულება, რომ თანამშრომელს წინასწარ შეატყობინონ მისი გათავისუფლების შესახებ, პრაქტიკაში ისინი მაინც იყენებენ სახელმწიფო სამსახურის მართვის კოდექსით განსაზღვრულ ვადებს. ამასთან, გათავისუფლების შესაბამისი საფუძვლების არსებობისას მოხელეს მიეცემა კომპენსაცია, რაც ასევე მისი ნამსახურების წლებზეა დამოკიდებული. გათავისუფლების</p>

<p>დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნათა დარღვევა. ლიკვიდაციის, რეორგანიზაციის და შერწყმის შედეგად სამსახურიდან გათავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ შეუძლებელია მოხელის მობილობა. მობილობა გულისხმობს მის გადაყვანას ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო, თუ ეს შეუძლებელია, უფრო დაბალ თანამდებობაზე. თუ მობილობა შეუძლებელია, მოხელე ირიცხება რეზერვში და ეძლევა კომპენსაცია სამი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. რეზერვში ყოფნის ვადა განისაზღვრება 2 წლით და ამ პერიოდის განმავლობაში მოხელეს უფლება აქვს დახურულ კონკურსებში მიიღოს მონაწილეობა.</p>	<p>საფუძვლები შეიძლება იყოს ასაკი, შრომისუუნარობა, დისციპლინური გადაცდომა, გამოსაცდელ პერიოდში შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტა, ჯანმრთელობის მდგომარეობა, შემცირება, სამართალდარღვევა. რიგ შემთხვევებში, მოხელეებს უფლება აქვთ გადაწყვეტილება გაასაჩივრონ სახელმწიფო სამსახურის სააპელაციო საბჭოში. უფლებამოსილების შეწყვეტის შემდეგ მოხელეებზე ვრცელდება სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ აქტი და კონფიდენციალობის დაცვის მოთხოვნა, მათზე კერძო სექტორში დასაქმების სხვა წესები ვრცელდება. სავალდებულო საპენსიო ასაკი უწყებებს განსაზღვრული არ აქვთ, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც არსებობს დასაბუთებული, საქმესთან დაკავშირებული მიზეზი, რასაც იურიდიული კონსულტაციის რეკომენდაციაც უნდა ახლდეს.</p>
---	---

მგზავრობა

საქართველო	გაერთიანებული სამეფო
<p>სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულებისას (გარდა სახლიდან სამსახურამდე გადაადგილებისა) მოხელეები სახელმწიფო სამორიგეო და განპიროვნებული (მაღალი თანამდებობის პირების შემთხვევაში) ავტომობილებით სარგებლობენ. ეს წესი არ ვრცელდება მივლინებაზე, რაც სამსახურში შესაბამისი სქემით ანაზღაურდება, რომელშიც მგზავრობის ხარჯები ქვეყნების მიხედვითაა გაწერილი. ავტომობილების შეძენისას უწყებები დადგენილ ზღვარს ითვალისწინებენ. ასეთი ზღვარი ღირებულებასა და, სამორიგეო მანქანების შემთხვევაში, რაოდენობაზე დგინდება. ასეთი ზღვარის განსაზღვრისას არ არის გათვალისწინებული სხვა სტანდარდები, როგორცაა, მაგალითად, გამონაბოლქვი, გადაადგილების ყველაზე ეკონომიური საშუალება, და ა.შ.</p>	<p>სამსახურებრივი მგზავრობისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანია, გამოყენებული იყოს ყველაზე ეკონომიური საშუალება. წესები ითვალისწინებს სარკინიგზო, საჰაერო, ტაქსით და საზოგადოებრივი ტრანსპორტით მგზავრობას. მგზავრობისას გამოყენებული უნდა იქნეს საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, რა შემთხვევაშიც, მოხელეები იყენებენ სამგზავრო ბარათებს (Oyster Card). ტაქსის გამოყენება დაიშვება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამისი საზოგადოებრივი ტრანსპორტი არ არის ხელმისაწვდომი, მოხელე მიემგზავრება უცნობ რაიონში, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი იშვიათად დადის ან მნიშვნელოვანია დროის დაზოგვა. სახლიდან სამსახურში მგზავრობა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში და მაღალი სახელმწიფო მოხელეებისთვის დაიშვება, იმისათვის, რათა მათ იმგზავრონ უსაფრთხოდ, მიეცეთ საკუთარ საქმეზე კონცენტრაციისა და სამუშაო დღის ეფექტიანად გამოყენების შესაძლებლობა.</p>

ავტოპარკი

საქართველო	გაერთიანებული სამეფო
სახელმწიფო ავტომობილები	ავტოპარკის მომსახურებას მოხელეებს

დაწესებულებების საკუთრებაშია. მათი პარამეტრები კანონმდებლობის შესაბამისად განისაზღვრება. თანამდებობის პირებს ემსახურებათ განპიროვნებული ავტომობილები, მათ შორის, პრემიერ-მინისტრს, მინისტრებს, მათ მოადგილეებს, დეპარტამენტის უფროსებს და ა.შ. გარდა განპიროვნებულისა, სახელმწიფო დაწესებულებებს სამორიგო ავტომობილების ფლობის უფლებაც აქვთ. მათი რიცხოვნობაა: 100 საშტატო რიცხოვნობამდე დაწესებულების შემთხვევაში - 1 ავტომობილი ყოველ 20 საშტატო ერთეულზე, ხოლო ყოველ დანარჩენ 50 საშტატო ერთეულზე დამატებით 1 ავტომობილი. სამორიგო ავტომობილებით სარგებლობენ მოხელეები სამსახურებრივი დანიშნულებით მგზავრობისას.

აწვდის „სახელმწიფო სამსახურის სამთავრობო ავტომობილების სერვისი“, რომელიც სატრანსპორტო დეპარტამენტის ნაწილია. სამსახურს დაახლოებით 90 მანქანა ჰყავს, რომლებიც ბრიტანეთში წარმოებული და დაბალი გამონაბოლქვის მქონე ავტომობილებით შემოიფარგლება. სამსახური აღრიცხავს თითოეული თანამდებობის პირის მიერ ავტომობილის გამოყენებას და ამ ინფორმაციას აქვეყნებს ინტერნეტში, თანამდებობის პირის ვინაობის, წლების და გამოყენების რაოდენობის მითითებით.

დასკვნა

საქართველოს საჯარო სამსახური გარდამავალ პერიოდში იმყოფება. მიუხედავად იმ მნიშვნელოვანი ნაბიჯებისა, რაც საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის გზაზე გადაიდგა, აუცილებელია სისტემის მუდმივი მონიტორინგი, მისი დახვეწა და თანამედროვე მიდგომებთან შესაბამისობაში მოყვანა.

საქართველოს ისტორიული წარსულიდან გამომდინარე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმამ საფუძველი დაუდოს ისეთი სამსახურის შექმნას, სადაც მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი ნეპოტიზმის, ქრონიზმის, კორუფციული პრაქტიკების და მიკერძოებულობის შესაძლებლობები. გარანტირებული უნდა იყოს საჯარო სამსახურის პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფლება და ხელისუფლების ცვლილება არ უნდა აისახებოდეს საჯარო მოხელეთა საქმიანობაზე.

ამასთან, საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობის პირობებში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მაქსიმალურად ოპტიმალური ბიუროკრატიული აპარატის არსებობა, რომელიც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს სახელმწიფო მიზნების განხორციელებას და სერვისების ეფექტიან მიწოდებას, ხოლო, მეორე მხრივ, ბიუროკრატიის შენახვაზე გაწეული ხარჯები არ იქცევა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვან შემაფერხებელ ფაქტორად.

მიგვაჩნია რომ, ქვემოთ წარმოდგენილი რეკომენდაციები დაეხმარება საქართველოს ხელისუფლებას, შექმნას უფრო ეფექტიანი ბიუროკრატიული აპარატი.

რეკომენდაციები

- საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც უზრუნველყოფს ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმიზაციას.
- საქართველოს კანონმდებლობით მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს სახელმწიფო სსიპ-ების და ა(ა)იპ-ები დაფუძნების კრიტერიუმები, რაც მაქსიმალურად გამორიცხავს დუბლირებული უფლებამოსილების მქონე უწყებების არსებობას.
- უნდა განისაზღვროს ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ოდენობის დადგენილ ლიმიტზე გადაჭარბების კრიტერიუმები, დასაქმების პირობები და ხანგრძლივობა.
- შრომის ანაზღაურების შესახებ ახალი კანონის მოქმედება უნდა გავრცელდეს ყველა საბიუჯეტო დაწესებულებაზე. ამასთან, კანონის პროექტს უნდა დაემატოს ცალკე ჩანაწერი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ხელმძღვანელთა ანაზღაურების შესახებ.
- უნდა გადაიხედოს შრომის ანაზღაურების შესახებ ახალი კანონის პროექტით სხვადასხვა თანამდებობის პირებისთვის მინიჭებული თანამდებობრივი სარგოების კოეფიციენტები.

- მთლიანად უნდა შეიზღუდოს სახელმწიფო მოსამსახურეებისთვის (მინისტრები, პარლამენტის წევრები, მთავარი პროკურორი და ა.შ.) პრემიებისა და დანამატების გაცემა. ამასთან, უნდა მოხდეს სახელფასო დანამატის გაცემის „განსაკუთრებული შემთხვევების“ კანონში განმარტება. ასევე, დანამატის გაცემა უნდა შეიზღუდოს ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისთვის.
- უნდა დაჩქარდეს ავტოპარკის ოპტიმიზაციის პროცესი და განისაზღვროს ბიუჯეტის მხარჯავი დაწესებულებების მიერ წარმოდგენილი ოპტიმიზაციის გეგმების განხილვის გონივრული ვადები.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილებით უნდა მოწესრიგდეს საჯარო დაწესებულებებისთვის ავტომობილების უსასყიდლოდ გადაცემის პირობები და წესები.
- სახელმწიფო ავტომობილების გამოყენება მინიმუმამდე უნდა იქნეს დაყვანილი. საქართველოს მთავრობამ უნდა განიხილოს სახელმწიფო ავტოპარკის ცენტრალიზებული სერვისის ჩამოყალიბების საკითხი, რომლის მართვაში მოექცევა ყველა სახელმწიფო ავტომანქანა.
- ტექნოლოგიური სისტემის დანერგვით უნდა გამკაცრდეს სამსახურეობრივი ავტომობილებით არამიზნობრივი გადაადგილების კონტროლი. ყველა საჯარო დაწესებულებაში, მათ შორის ადგილობრივ თვითმმართველობებში, უნდა დაინერგოს საწვავის მოხმარების აღრიცხვის სისტემა (ე.წ. ჩიპი).
- საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს წარმომადგენლობითი ხარჯების განკარგვის ერთიანი წესი.
- საზღვარგარეთ მივლინებით მყოფი პირებისთვის უნდა განისაზღვროს ე.წ. როუმინგული მომსახურებით სარგებლობის ლიმიტები.
- შიდა აუდიტის სამსახურებმა უნდა გაამკაცრონ კონტროლი სამივლინებო, წარმომადგენლობითი და სხვა ადმინისტრაციული ხარჯების განკარგვასთან დაკავშირებით.
- საჯარო სამსახურის ბიურომ პერიოდულად უნდა გააანალიზოს საჯარო სამსახურის ახალი კანონის აღსრულების პროცესი, შეისწავლოს ამ პროცესის შედეგად დამკვიდრებული პრაქტიკა და თანამედროვე სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, გასცეს შესაბამისი რეკომენდაციები და შეამოწმოს მათი შესრულება.
- საჯარო სამსახურის ბიუროს უნდა მიენიჭოს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ნორმების დარღვევებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვის უფლებამოსილება.

