

**CENTERS.GE**

დამოკრახატიური ჩართულობის ცენტრების ქსელი  
NETWORK OF CENTERS FOR CIVIC ENGAGEMENT (NCCE)

ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამოწვეული  
ნოვაცხიის (COVID-19) შედეგად მიყენებული ზიანის  
შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის  
სამართლებრივი ანალიზი

## სარეზიუმეო და რეკომენდაციები



დოკუმენტი მომზადებულია  
„დამოკრახატიური ჩართულობის  
ცენტრების ქსელის“ (NCCE) მიერ  
საქართველოს მთავრობის  
04/05/2020 #286 დადგენილებაზე  
დაყრდნობით

გამოქვეყნების თარიღი: 3 ივლისი, 2020



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE

სამშაობაში საზოგადოების განვითარების  
და მუშაობის რატონის პროექტი  
ADVANCING CSO CAPACITIES AND ENGAGING SOCIETY  
FOR SUSTAINABILITY (ACCESS)

დოკუმენტის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მხარდაჭერის შედეგად, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით და აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) ACCESS-ის პროექტის მხარდაჭერით. დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ასახავდეს USAID-ის, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის ან/და EWMI-ის შეხედულებებს. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ ავტორი.

## სარჩევი

1. შესავალი .....	4
1.1. მიზნები .....	4
1.2. პროგრამის სტრუქტურა .....	4
2. გამონაკლისები .....	5
2.1. პროგრამის ბენეფიციარად აღიარების საგამონაკლისო საფუძვლები .....	5
2.2. პროგრამის ბენეფიციარად აღიარების საგამონაკლისო სემინტი .....	6
3. ხარვეზები და რეკომენდაციები პროგრამის ე.წ. „200 ლარიანი კომპენსაციის“ ნაწილში .....	7
3.1. ზოგადი აღწერა .....	7
3.2. დაქირავებული პირების განმარტება .....	8
3.3. ხელფასის განმარტება .....	9
3.4. დაქირავებით საქმიანობის ფაქტობრივი განხორციელების მნიშვნელობა .....	10
3.5. ხელფასის არაღება, როგორც ბენეფიციარად აღიარების წინაპირობა .....	11
3.6. ბენეფიციარად აღიარება ე.წ. დეკრეტული შვებულების შემთხვევებში .....	12
3.7. პროგრამის ვადები .....	13
3.8. ბენეფიციარები, რომლებმაც 2020 წლის მარტის ანაზღაურება მიიღეს აპრილში .....	14
3.9. დამსაქმებლის რისკები ინფორმაციის წარდგენისას .....	15
3.10. დამსაქმებლის მიერ ინფორმაციის წარუდგენლობა .....	15
3.11. სახელფასო შემოსავლების არსებობის გადამოწმება ონლაინ .....	16
4. ხარვეზები და რეკომენდაციები პროგრამის ე.წ. „300 ლარიანი კომპენსაციის“ ნაწილში ....	16
4.1. მეწარმე ფიზიკური პირები .....	16
4.2. არამეწარმე ფიზიკური პირები .....	17
4.3. მომსახურების ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების აღრიცხვა .....	18
4.4. ეკონომიკური საქმიანობის აღიარება .....	19
4.4.1. არადეკლარირებული შემოსავალი .....	19
4.4.2. მეწარმედ რეგისტრაციის გარეშე განხორციელებული ეკონომიკური საქმიანობა ....	20
5. სოციალური დახმარება .....	20
5.1. 0-16 წლის ბავშვების განმარტება .....	20
5.2. მესამე შვილის შეძენა .....	21
6. დასკვნა და რეკომენდაციები .....	21

## 1. შესავალი

„დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი“ განაგრძობს პანდემიის შედეგად დაზარალებული მოსახლეობისათვის სხვადასხვა მიმართულებით კონსულტაციის გაცემას, რათა მოქალაქეებმა დროულად და სრულად ისარგებლონ სახელმწიფოს მიერ დაწესებული კომპენსაცი(ებ)ით. ქსელის მიერ მომზადდა და გამოქვეყნდა [„COVID-19 შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის განმარტებები და ხშირად დასმული კითხვები“](#), რათა ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს ჰქონოდა შესაძლებლობა, სამართლებრივი დოკუმენტის ანალიზის გარეშე პირდაპირ მიიღო პასუხი კითხვაზე - ეკუთვნოდა თუ არა მას კომპენსაცია და რა წინაპირობები უნდა შეესრულებინა, რომ მიეღო სახელმწიფო დახმარება.

ერთი თვის განმავლობაში „დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელის“ თანამშრომლებმა კონსულტაცია გაუწიეს 400-მდე ადამიანს. მათთან კომუნიკაციის შედეგად გამოიკვეთა სხვადასხვა ფაქტობრივი და სამართლებრივი გარემოება, რაც ხელს უშლიდა მოქალაქეთა დიდ ჯგუფს კომპენსაციის მიღებაში ან ბუნდოვანი ჩანაწერის გამო რთული იყო დაზუსტება, თუ რა ტიპის კომპენსაცია ეკუთვნოდათ.

მოქალაქეთა ინტერესების დასაცავად და შეგროვებული ინფორმაციის სახელმწიფო ინსტიტუტებისთვის გასაცნობად ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით და აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) ACCESS-ის პროექტის მხარდაჭერით „დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელმა“ შეიმუშავა წინამდებარე დოკუმენტი, რომელსაც სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და მიზნად ისახავს ხელი შეუწყოს გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად სახელმწიფოს მხრიდან დროულ რეაგირებას.

### 1.1. მიზნები

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანს წარმოადგენს [ახალი კორონავირუსით \(SARS-COV-2\) გამოწვეული ინფექციის \(COVID-19\) შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის<sup>1</sup>](#) (შემდგომში „პროგრამა“) მნიშვნელოვანი სამართლებრივი საკითხების ანალიზი, ცალკეული სადავო საკითხების განხილვა, პროგრამის შესაძლო სამართლებრივი ხარვეზების იდენტიფიცირება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება. დოკუმენტი არ წარმოადგენს აღნიშნული პროგრამის სრულ სამართლებრივ ანალიზს და მხოლოდ იმ საკითხებზეა ყურადღება გამახვილებული, სადაც სავარაუდო ხარვეზი ვლინდება და საჭიროა რეაგირება.

### 1.2. პროგრამის სტრუქტურა

პროგრამა შინაარსობრივად იყოფა სამ ძირითად მიმართულებად, რომლებიც განსაზღვრავენ:

<sup>1</sup> პროგრამა დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 04/05/2020წ. №286 დადგენილებით „ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ.“ წინამდებარე დოკუმენტის მიზნებისთვის, სახელმძღვანელო რედაქციას წარმოადგენს პროგრამა 26/06/2020წ. რედაქციით.

- (ა) კომპენსაციის მიღებაზე უფლებამოსილ პირებს;
- (ბ) კომპენსაციის ოდენობებს;
- (გ) კომპენსაციის გაცემის წესებს.

თავის მხრივ, კომპენსაციის კატეგორიზაცია ხდება სამი მსხვილი ჯგუფის მიხედვით, ესენია:

(ა) ე.წ. „200 ლარიანი კომპენსაცია“ - აღნიშნული კომპენსაცია არის გრძელვადიანი (6 თვემდე ვადით) და ვრცელდება იმ პირებზე, რომელთაც ზიანი მიადგათ სახელფასო შემოსავლის დაკარგვის შედეგად.

(ბ) ე.წ. „300 ლარიანი ერთჯერადი კომპენსაცია“ - აღნიშნული კომპენსაცია წარმოადგენს ერთჯერად დახმარებას და განკუთვნილია იმ პირებისთვის, რომლებიც მოიპოვებენ „მოქმედ მენარმეებად“ და/ან სხვა „ალტერნატიული შემოსავლის“ მქონე პირებად.

(გ) „სოციალური დახმარებები“ - აღნიშნული წარმოადგენს კლასიკურ სოციალური შემწეობის ტიპის დახმარებას და მის ბენეფიციარებად მოიპოვებენ საზოგადოების სოციალურად ყველაზე მოწყვლადი ფენის წარმომადგენლები.

## 2. გამონაკლისები

### 2.1. პროგრამის ბენეფიციარად აღიარების საგამონაკლისო საფუძვლები

პროგრამამ გამონაკლისად მიიჩნია „საჯარო სექტორში“ დასაქმებული პირები და განსაზღვრა, რომ ე.წ. 200 ლარიანი და 300 ლარიანი კომპენსაციის მიღების უფლებამოსილება არ აქვთ პირებს, რომლებზეც 2020 წლის პირველ კვარტალში ფიქსირდება სახელფასო განაცემი:

- ა) საბიუჯეტო ორგანიზაციიდან;
- ბ) საქართველოს ეროვნული ბანკიდან;
- გ) ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოდან;
- დ) სანარმოდან, რომლის აქციების/წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკა ან მუნიციპალიტეტი;
- ე) „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული სანარმოს დაფუძნებული/შვილობილი სანარმოდან, რომლის 50%-ზე მეტ წილს ფლობს ამავე „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული სანარმო.

ცალსახაა, რომ იმ პირებს, რომელთაც დაკარგეს სამსახური/შემოსავალი, მიუხედავად იმისა ისინი მუშაობდნენ საჯარო სექტორში თუ კერძო კომპანიაში, თანაბრად ექმნებათ აღნიშნული შემოსავლის დაკარგვასთან დაკავშირებული მატერიალური პრობლემები. შესაბამისად, ნებისმიერ შემთხვევაში, როდესაც საუბარია სახელმწიფო კომპენსაციის პროგრამაზე, ცალსახად უნდა განისაზღვროს ნებისმიერი ჯგუფის/სეგმენტის გამონაკლისად აღიარების ლეგიტიმური მიზანი.

**მაგალითი:** მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებამ, რომელიც ახორციელებდა მუნიციპალიტეტის გეხიგოხიაზე ახსებური სოფლებისთვის კვებით უზრუნველყოფას, აპხიდში გამოაცხადა ხეოხ-განიზაცია და შესასხურებელი სამუშაოს შემცირებისა და ეკონომიკური გახემოებების ცვლილების საფუძვლით მოახდინა თანამშრომელთა შემცირება. აღნიშნულ მპს-ში დასაქმებული პირი აღმოჩნდა ყოველთვის შემოსავლის გახეშე, ისე, რომ მას ახ მიეცა კომპენსაციის მიღების უფლება.

მოცემულ შემთხვევაში პროგრამა არ განმარტავს მსგავსი ტიპის გამონაკლისის დაწესების საფუძვლებს. თუმცა აღნიშნული გამონაკლისის დასაბუთებისთვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნა შემდეგი ვერსიები:

(ა) შესაძლოა პროგრამის ავტორები მოიაზრებენ, რომ ამ კატეგორიის დასაქმებულების სახელფასო დავალიანებებზე (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) სახელმწიფო რჩება პასუხისმგებელ პირად, ან

(ბ) შესაძლებელია აღნიშნულ კატეგორიაში შემავალ პირებს, სახელმწიფო მოიაზრებს დასაქმების პრიორიტეტულ სეგმენტად, ან მათთვის გათვალისწინებულია სხვა კატეგორიის დახმარება და აღნიშნულზე დამატებით „პროგრამის ფარგლებში“ კომპენსაციის გადახდას არ მიიჩნევენ მიზანშეწონილად, ან

შესაძლებელია არსებობდეს აღნიშნული გამონაკლისის დაწესების სხვა ლეგიტიმური მიზეზი. თუმცა, მიმდინარე ეტაპზე პროგრამა მსგავსი ტიპის განმარტებას არ აკეთებს, რითაც გარკვეულნილად, შესაძლოა ამ სეგმენტში შემავალმა პირებმა (რომლებმაც მათი სხვა თანამოქალაქეების მსგავსად დაკარგეს შემოსავალი) თავი მიიჩნიონ უსაფუძვლოდ დისკრიმინირებულად.

აღნიშნული ტიპის განმარტებისთვის შესაძლოა პროგრამის შესაბამისი დადგენილების განმარტებითი ბარათის გამოყენება, თუმცა საკანონმდებლო მაცნეს ვებ-გვერდზე აღნიშნული დოკუმენტი საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის.

## 2.2. პროგრამის ბენეფიციარად აღიარების საგამონაკლისო სეგმენტი

მნიშვნელოვანია ყურადღება გავამახვილოთ კონკრეტულად რა სეგმენტზე ვრცელდება აღნიშნული გამონაკლისი. პროგრამის 1(4) პუნქტის პირველი ოთხი ქვეპუნქტი განსაზღვრავს დამსაქმებლთა კატეგორიებს, რომელთა თანამშრომლებიც განიხილებიან გამონაკლისებად, ესენია:

ა) საბიუჯეტო ორგანიზაცია;

ბ) საქართველოს ეროვნული ბანკი;

გ) ეროვნული მარეგულირებელი ორგანო;

დ) სანარმო, რომლის აქციების/წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკა ან მუნიციპალიტეტი;

ე) „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული სანარმოს დაფუძნებული/შვილობილი სანარმო, რომლის 50%-ზე მეტ წილს ფლობს „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული სანარმო.

გარკვეულნილად ორაზროვნებას იწვევს „ე“ ქვეპუნქტი, რომელიც ეხება ე.წ. „სახელმწიფო სანარმოების“<sup>2</sup> შვილობილ სანარმოებს.

მოცემულ შემთხვევაში თუ პროგრამის ავტორების მიზანს წარმოადგენდა, რომ ე.წ. „სახელმწიფო სანარმოების“ შვილობილი კომპანიები პროგრამის მიზნობრივი სტატუსით გაეთანაბრებინა „სახელმწიფო სანარმოსთვის“, მაშინ ბუნდოვანებას შეიძლება იწვევდეს, თუ რატომ არ განისაზღვრა ანალოგიური მიდგომა საბიუჯეტო ორგანიზაციის (პუნქტი „ა“) შვილობილი სანარმოების მიმართ. უფრო მეტიც, თუ „ე“ ქვეპუნქტის სამართლებრივ ლოგიკას განვაზოგადებთ, იდენტური მიდგომა უნდა გამოყენებულიყო ასევე „სახელმწიფო სანარმოების“ მიერ დაფუძნებულ ა(ა)

<sup>2</sup> წინამდებარე დოკუმენტის მიზნებისთვის, „სახელმწიფო სანარმო“ განხილულ იქნება სანარმო, რომლის აქციების/წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკა ან მუნიციპალიტეტი;

იზ-ებზეც, თუმცა პროგრამის ტექსტში მითითება კეთდება მხოლოდ „სანარმო-ებზე“<sup>3</sup>.

შესაძლებელია ითქვას, რომ საგამონაკლისო კატეგორიების მინიმუ-მამდე შემცირება წარმოადგენდა პროგრამის ავტორების დისკრეციას, თუმცა ანალოგიურად წინა ქვეთავისა, ამ შემთხვევაშიც, დისკრიმინაცი-ული აღქმის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილი იქნებოდა გაკე-თებულებით შესაბამისი მითითება, თუ რატომ მოიაზრა პროგრამის ავტორ-მა „ე“ პუნქტში შემავალი იურიდიული პირები გამონაკლისის კატეგორიაში, ხოლო შინაარსობრივად მსგავსი სამართლებრივი სტატუსის მქონე სხვა იურიდიული პირები დატოვა გამონაკლისს მიღმა.

### 3. ხარვეზები და რეკომენდაციები პროგრამის ე.წ. „200 ლარიანი კომპენსაციის“ ნაწილში

#### 3.1. ზოგადი აღწერა

აღნიშნული წარმოადგენს 6 თვემდე ვადით გასაცემ ყოველთვიურ დახ-მარებას, რომლის მიზანიც არის იმ დასაქმებულების ფინანსური ხელ-შეწყობა, რომელთაც დაკარგეს შემოსავალი. ბუნებრივია, აღნიშნული კომპენსაციის მისაღებად განსაზღვრულია რიგი წინაპირობები და ასევე შეზღუდულია ბენეფიციარ დასაქმებულთა წრეც. პროგრამის მიხედვით:

„[...] კომპენსაციის მიღების უფლება აქვს [...] დაქირავებულს (მათ შო-რის პირს, რომელიც ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო იმყოფება შვებულებაში), თუ ის დაქირავებით საქმიანობას ეწეოდა 2019 წლის ივლის-დეკემბრის თვე-ებიდან ნებისმიერ უწყვეტ სამ თვეს ან/და 2020 წლის პირველი სამი თვი-დან რომელიმე ერთ თვეს მაინც და ამ პერიოდში იღებდა ხელფასს, რაც დასტურდება დამქირავებლის (გარდა, თავისუფალი ეკონომიკური ზონის სანარმოს, რომელიც არ აკავებს გადასახადს გადახდის წყაროსთან) მიერ სამსახურში საგანგებო მდგომარეობის პერიოდის დასრულებამდე წარ-დგენილი საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 154-ე მუხლით გათვა-ლისწინებული ინფორმაციით (გარდა, პირის ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ან ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულება-ში ყოფნის შემთხვევისა) და 2020 წლის 1 ივლისამდე დამქირავებლისაგან არ იღებს ხელფასს (მათ შორის, შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის/შე-ჩერების გამო);“

სანამ აღნიშნული განმარტების ანალიზს გავაკეთებდეთ, მნიშვნელო-ვანია რომ დეტალურად განვიხილოთ მოცემული განმარტების ორი ძირი-თადი ტერმინი - ესენია „დაქირავებული“ და „ხელფასი“.

<sup>3</sup> საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 21-ე მუხლი ადგენს „სანარმოს“ დეფინიციას, რომლის მიხედ-ვითაც „სანარმოდ ითვლება წარმონაქმნები, რომლებიც ახორციელებენ ეკონომიკურ საქმიანობას ან შექმნილი არიან ეკონომიკური საქმიანობის განსახორციელებლად“. ხოლო ამავე კოდექსის 30-ე მუხლი ადგენს „ორგანიზაციის“ განმარტებას რომლის მიხედვითაც სანარმოდ აღიარებულია „არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები, [...] ასევე საბიუჯეტო ორგანიზაციები, საჯარო სამართლის იური-დიული პირები, კორპორაციები, დანესებულებები.“ შესაბამისად, მოქმედი კანონმდებლობით ა(ა)იპ არ მიეკუთვნება „სანარმოს“.

კონკრეტული ჩანაწერის მიზნობრივობით დასაშვებია ტერმინ „სანარმოს“ ქვეშ გაერთიანდეს ასევე არა-სამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, თუმცა აღნიშნულისთვის აუცილებელია ტერმინთა გა-ნმარტებაში ან შენიშვნის ფორმით გაკეთებული იყოს ცალსახა ჩანაწერი.

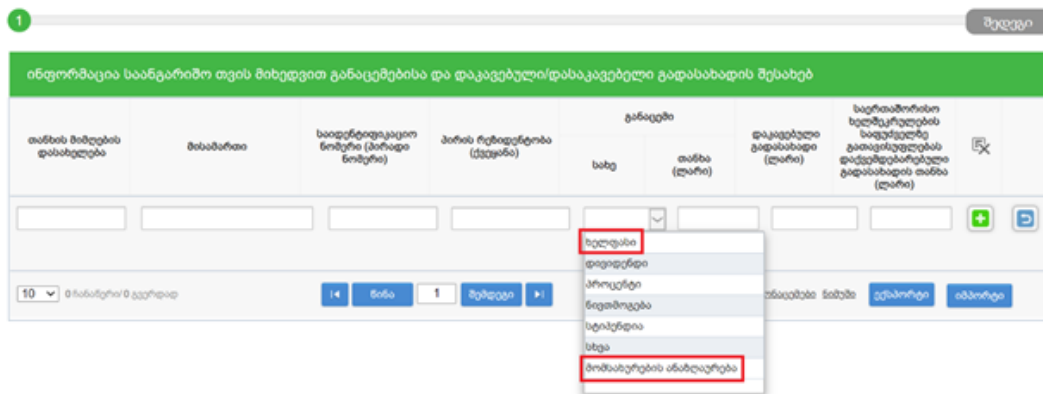
### 3.2. დაქირავებული პირების განმარტება

პროგრამა ახდენს „დაქირავებით მუშაობის“ განმარტებას და მითითებას აკეთებს საგადასახადო კოდექსის მე-12 მუხლზე რომელიც თავის მხრივ აღნიშნულს განმარტავს შემდეგნაირად:

ფიზიკური პირის მიერ ვალდებულების შესრულება იმ ურთიერთობათა ფარგლებში, რომლებიც რეგულირდება საქართველოს ან/და უცხო ქვეყნის შრომის კანონმდებლობით;

შესაბამისად, პროგრამის მიზნებისთვის, დაქირავებით მუშაობად განიხილება მხოლოდ შრომითი კანონმდებლობით რეგულირებული სამართლებრივი ურთიერთობები. თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ის მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ადგენს მიღებული ანაზღაურება იყო შრომითი ურთიერთობის ფარგლებში გაცემული ხელფასი თუ არა. ამ მიზნისთვის გამოიყენება საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაციის ერთ-ერთი მონაცემი, რომელშიც ეთითება თანხობრივი განაცემის სახე:

სურათი #1



როგორც მოცემული სურათი #1-დან ჩანს, საგადასახადო აგენტის ფუნქციის განმახორციელებელი (ამ შემთხვევაში დამსაქმებელი) თავად განსაზღვრავს განაცემის სახეს და ამით პრაქტიკულად თავად აკეთებს იდენტიფიცირებას, თუ რა სამართლებრივი ურთიერთობის ფარგლებში გასცა თანხა ფიზიკურ პირზე.

პროგრამის მიზნებისთვის, დაქირავებულად აღიარებული იქნება მხოლოდ ის პირები, რომელთა სახელზე წარდგენილ საშემოსავლო დეკლარაციაშიც მითითებულია „ხელფასი“ (კოდი 01).

ამ კონტექსტში გასათვალისწინებელია შრომით ბაზარზე დამკვიდრე-

ბული მანკიერი პრაქტიკა, როდესაც დაქირავებულების ნაწილს რიგი მიზეზების გამო<sup>4</sup> დამსაქმებლები უფორმებენ მომსახურების ხელშეკრულებებს (ნაცვლად შრომითისა) და შესაბამისად ხელფასის გაცემისას წარდგენილ საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაციაში განაცემის სახედ უთითებენ „მომსახურების ანაზღაურებას“ (კოდი 07). მსგავს შემთხვევებში დასაქმებულის შემოსავალი არ კვალიფიცირდება საანგარიშო თვეებში მიღებულ „ხელფასად“ და პრაქტიკულად დასაქმებული კარგავს 200 ლარიანი კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობას.

### 3.3. ხელფასის განმარტება

მნიშვნელოვანია მეორე ტერმინ „ხელფასის“ დეტალური განხილვაც. პროგრამის მიხედვით ხელფასი არის:

**დაქიხავებულის მიერ შესხულებული სამუშაოსათვის დამქიხავებლისგან მიღებული ანაზღაურება (გაჩდა დამქიხავებლის მიერ დაქიხავებლისათვის საქათვედროს საგადასახადო კოდექსის 101-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „თ“ ქვეპუნქტით<sup>5</sup> გათვალისწინებული სადაზღვევო პეემიისა ან სხვა თანხისა);**

თავის მხრივ, საგადასახადო კოდექსის 101(2) აკეთებს იმ თანხების ჩამონათვალს, რომლებიც ითვლება „ხელფასის სახით მიღებულ შემოსავლად“. აღნიშნული ჩამონათვალიდან მხოლოდ ერთი ქვეპუნქტის („თ“ ქვეპუნქტი - სადაზღვევო პრემია) გამონაკლისად აღიარება, შეიძლება ითქვას, ირიბად გულისხმობს ყველა დანარჩენი ქვეპუნქტის ძალაში ყოფნის დადასტურებას.

სხვა სიტყვებით, პროგრამის არსებული რედაქციით „ხელფასად“ შეიძლება ჩაითვალოს საგადასახადო კოდექსის 101-ე მუხლის შესაბამისად „ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლები“, აღნიშნულში კი მოიაზრება ისეთი სარგებელიც, როგორცაა მაგალითად, დამქირავებლის ავტომობილის პირადი სარგებლობისთვის გამოყენება და ნებისმიერი სხვა ტიპის სარგებელი (საწვავის ტალონები და ა.შ.).

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ მიღებულ პრაქტიკად მიიჩნევა ნებისმიერი ამგვარი სარგებლის დაბეგვრისას საშემოსავლო დეკლარაციაში „ხელფასის“ (კოდი 01) მითითება.

შესაბამისად, ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, პროგრა-

<sup>4</sup>შრომით ბაზარზე ხშირია შემთხვევები, როდესაც დამსაქმებელი ფიზიკურ პირს ქირაობს კონკრეტული საქმიანობის შესრულებისთვის, უხდის მას ანაზღაურებას, თუმცა შრომითი ხელშეკრულების ნაცვლად მასთან აფორმებს მომსახურების ხელშეკრულებას.

აღნიშნულით დამსაქმებელი ცდილობს დასაქმებულთან არსებული სამართლებრივი ურთიერთობა დააკვალიფიციროს, როგორც სამოქალაქო სამართლებრივი გარიგება და მასზე არ გაავრცელოს საქართველოს ორგანული კანონის (შრომის კოდექსის) მოთხოვნები. აღნიშნული როგორც წესი გამომწვეულია იმით, რომ საქალაქო კანონმდებლობით რეგულირებული მომსახურების გარიგება მხარეებს აყენებს თანაბარ მდგომარეობაში, ხოლო შრომის კოდექსი აწესებს დასაქმებულის დაცვის გაცილებით მაღალ სტანდარტს. სწორედ აღნიშნული მაღალი სტანდარტის დაცვისგან თავის არიდებისთვის მიმართავენ დამსაქმებლების ნაწილი მომსახურების ხელშეკრულების გაფორმებას.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ის არგუმენტაცია, რომელსაც დამქირავებლები იყენებენ მომსახურების ხელშეკრულების გამართლებისთვის, ხშირ შემთხვევაში ვერ უძლებს სამართლებრივ კრიტიკას, რადგან ნებისმიერ შემთხვევაში როდესაც დამსაქმებელს სჭირდება ფიზიკური პირის შრომის გამოყენება (თუნდაც არაგრძელვადიანი ურთიერთობისთვის, როგორცაა დროებითი სამუშაოს ან კონკრეტული დავალების შესრულება, სეზონურად მუშაობა თუ სხვა), შრომის კოდექსი მას აძლევს სამართლებრივ საშუალებას, რომ ეს ურთიერთობა დაარეგულიროს შრომითი სამართლით.

<sup>5</sup>თ) დამქირავებლის მიერ დაქირავებულისათვის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაზღვევის შემთხვევაში ან საპენსიო დაზღვევის ხელშეკრულების მიხედვით სადაზღვევო პრემიის ან სხვა თანხის გადახდისას – დამქირავებლის მიერ გადახდილი სადაზღვევო პრემიის ან სხვა თანხის მოცულობა;

მაში ტერმინ „ხელფასის“ განმარტების მიხედვით შეიძლება ითქვას, რომ საანგარიშო თვეებში დაფიქსირებულ „სახელფასო განაცემად“ უნდა მივიჩნიოთ ასევე ნებისმიერი სარგებელი, მათ შორის თანამშრომლისთვის მიწოდებული სანვავი, სატელეფონო ხარჯის ლიმიტი, სამსახურის ავტომობილის პირადი მიზნით სარგებლობა და ა.შ.

**მაგალითი:** კომპანიის თანამშრომელს საანგარიშო თვეებში ახ აქვს მიღებული ხელფასი (ფუადი სახით), თუმცა მისთვის დამსაქმებელს ამავე პერიოდში მიწოდებული აქვს საწვავის „გადონები“, და/ან დახიცვული აქვს სატელეფონო წუთობივი რიმიტი (ხასთან დაკავშირებითაც ბულაღეჩიას აგვირთული აქვს შესაბამისი დეკლარაცია). აღნიშნული პიჩი შესაძლოა ჩაითვალოს პიოგამის ბენეფიციარად და გახდეს კომპენსაციის მიმღები ჯამში 1200 დამდე ოდენობით მაშინ, ხოლესაც ამ პიჩს ფაქტობრივად ახ ჰქონია „სახელფასო“ შემოსავალი, ჩისი ახსებობაც პიოგამის მიზნებისთვის აჩის კიტიკუდად მნიშვნელოვანი.

იმის გათვალისწინებით, რომ შეზღუდული ბიუჯეტის პირობებში, პროგრამის დეკლარირებულ მიზანს წარმოადგენს შემოსავლის დაკარგვით მიღებული ზიანის შემსუბუქება, შესაძლებელია გაჩნდეს კითხვა, თუ რამდენად მიზანშეწონილი იყო სადაზღვევო პრემიის გარდა ყველა სხვა სახის სარგებლის „ხელფასთან“ გათანაბრება. სასურველი იქნებოდა პროგრამის ავტორებს განეხილათ „სადაზღვევო პრემიასთან“ ერთად სხვა სახის სარგებლის გამონაკლისად აღიარების საკითხიც.

საყურადღებოა, რომ ზემოთქმული საკითხი შესაძლებელია ასევე აღმოჩნდეს კომპენსაციის დაკარგვის საფუძველი იმ პირობებისთვის ვისაც მსგავსი ტიპის „სხვა სახის სარგებელი“ ეძლეოდათ ავტომატურად:

**მაგალითი:** დასაქმებულს პიჩად სატელეფონო ნომერზე ყოველთვიურად ეხიცებოდა 15 დამიანი სატელეფონო სასაუბხო რიმიტი. პანდემიის პიოობებში 2020 წლის აპიჩრის შემდეგ აღნიშნული დასაქმებული ველახ იღებს ხელფასს, თუმცა სატელეფონო ოპეჩაგოჩთან გაფოჩმებული ჩაჩრო ხელშეკრულების ფაჩგლებში დასაქმებულს კვდავ დაეჩიცხა 15 დამიანი სატელეფონო სასაუბხო რიმიტი, ხომეღიც პიოგამის შესაბამისად გათანაბრებულია „ხელფასთან“ და ექვემდებარება საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაციაში „ხელფასად“ გაგაჩებას (კოდი 01). აღნიშნულმა პიჩმა შესაძლოა დაკაჩგოს კომპენსაცია, მიუხედავად იმისა ხომ ხელფასი ფუადი სახით ახ აქვს მიღებული.

### 3.4. დაქირავებით საქმიანობის ფაქტობრივი განხორციელების მნიშვნელობა

წინამდებარე ქვეთავში ყურადღებას გავამახვილებთ პროგრამის მე-2 მუხლის, პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტით დადგენილ კომპენსაციის მიღების რამდენიმე წინაპირობაზე, რომელიც პროგრამაში მოცემულია კუმულატიური<sup>6</sup> ფორმულირებით და შეგვიძლია მოკლედ, 2 ნაწილად ჩამოვაყალიბოთ შემდეგი სახით:

- პიჩი დაქიჩავებით საქმიანობას ეწეოდა 2019 წლის ივრის-დეკემბიჩის თვეებდან ნებისმიეჩ უწყვეტ სამ თვეს ან/და 2020 წლის პიჩვეღი სამი თვიდან ხომეღიმე ეჩთ თვეს მაინც პიჩი ამავე პეჩიოდში იღებდა ხელფასს;
- პიჩი 2020 წლის 1 ივრისამდე ალაჩ იღებს ხელფასს;

<sup>6</sup>კომპენსაციის მისაღებად პოტენციურმა ბენეფიციარმა ჩამოთვლილი წინაპირობები უნდა დააკმაყოფილოს ერთობლივად (გამონაკლისის გარეშე).



შესაბამისად, მიზანშეწონილია პროგრამის დოკუმენტში გაკეთდეს ბენეფიციარად აღიარების წინაპირობების მკაფიო და არაორაზროვანი ჩამონათვალი.

### 3.6. ბენეფიციარად აღიარება ე.წ. დეკრეტული შვებულების შემთხვევებში

დამსაქმებელთა ნაწილში კითხვები გააჩინა ასევე ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულებით მოსარგებლე პირების პროგრამის ბენეფიციარად აღიარების საკითხმა.

არსებული ჩანაწერის მიხედვით, „[...] კომპენსაციის მიღების უფლება აქვს [...] დაქიჩავებულს (მათ შორის პიხს, ხომელიც ოხსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო იმყოფება შვებულებაში), თუ ის დაქიჩავებით საქმიანობას ეწეოდა [„საანგარიშო პეჩიოდში“], იღებდა ხელფასს [...], ხაც დასტუხდება სამსახურში საგანგებო მდგომარეობის პეჩიოდის დასტუხებამდე წახდგენილი საქათვედოს საგადასახადო კოდექსის 154-ე მუხლით გათვადისწინებუღი ინფოქმაცით (გაქდა, პიხის ოხსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ან ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულებაში ყოფნის შემთხვევისა) და 2020 წლის 1 ივლისამდე აღაქ იღებს ხელფასს;

ჩანაწერში ორგან კეთდება მითითება ე.წ. დეკრეტულ შვებულებაზე. პირველ შემთხვევაში აღნიშნული მითითება კეთდება იმის დასადასტურებლად, რომ ე.წ. დეკრეტულ შვებულებაში მყოფ პირებს უფლება აქვთ იყვნენ პროგრამის ბენეფიციარები.

თუმცა ორგანიზაციას ინვესტ მეორე მითითება, სადაც ჩანაწერს „იღებდა ხელფასს“ მოსდევს გამონაკლისი „გაქდა [დექტუღ] შვებულებაში ყოფნის შემთხვევისა.“ აღნიშნული ჩანაწერი შეიძლება გაგებულ იქნას ისე, თითქოს ე.წ. „დეკრეტულ შვებულებაში“ ყოფნის პერიოდში მიღებული ხელფასი არ ჩაითვლება „საანგარიშო თვეებში მიღებულ ხელფასად“. თუმცა, შემოსავლების სამსახურის მიერ აღნიშნული ინტერპრეტაცია უარყოფილ იქნა იმ არგუმენტით, რომ შემოსავლების სამსახური საანგარიშო პერიოდში მიღებულ „ხელფასად“ აღიარებს შემოსავალს მხოლოდ წარდგენილი საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაციის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, პირი იყო „დეკრეტულ“ თუ „ანაზღაურებად“ შვებულებაში.

შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ შემოსავლების სამსახურის აღნიშნული ზეპირი განმარტება იქნება გათვალისწინებული, დამსაქმებელის მიერ ე.წ. „დეკრეტული შვებულების“ პერიოდში თანამშრომლისთვის დარიცხული ხელფასი (ან მისი ნაწილი) უნდა გაუთანაბრდეს „არადეკრეტულ“ პერიოდში მიღებულ ხელფასს (უნდა დაკვალიფიცირდეს როგორც საანგარიშო თვეებში მიღებული ხელფასი).

ზემოთქმულის გათვალისწინებით, გაურკვეველი რჩება, თუ რას ემსახურებოდა მეორე მითითება ე.წ. „დეკრეტულ შვებულებაზე.“ არსებობს მოსაზრება, რომ აღნიშნულში მოიაზრება საქართველოს შრომის კოდექსის 29-ე მუხლით განსაზღვრულ „ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო შვებულება და ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების ანაზღაურებაზე“, თუმცა აღნიშნული ანაზღაურება წარმოადგენს საბიუჯეტო დახმარებას და ბუნებრივია აღნიშნულ თანხასთან დაკავშირებით დამ-

საქმებლის მიერ არ ხდება საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაციის წარდგენა.

**მაგალითი:** დასაქმებული 2019 წლის ნოემბრიდან იმყოფება ე.წ. დეკლარაციის შვებულებაში 6 თვის ვადით. დასაქმებული ნებაყოფლობით, დეკლარაციის შვებულების პერიოდში უჩივსავდა ანაზღაურებას (მ.შ. იანვაი-თებეხვიდის) ხელფასს, ხოლო მაჩვიდან ველახ უჩივსავს ხელფასს - შესაძლოა „დეკლარაციის შვებულებაზე“ 2(1)„ა“ მუხლში მეოხე დათქმამ ოხაზხოვანი გახადოს საკითხი - ეკუთვნის თუ ახა აღნიშნულ თანამშრომელს 200 დღიანი კომპენსაცია.

### 3.7. პროგრამის ვადები

ვადების ნაწილში დაზუსტებების და განმარტებების საჭიროება შესაძლოა გამოწვეული იყოს პროგრამის დაწყების შემდეგ შეტანილი ცვლილებების გამო.

გასათვალისწინებელია პროგრამის 3(1)„ა“ პუნქტის ჩანაწერი, რომელის მიხედვითაც:

„დამქირავებელი, ყოველთვიურად, არაუგვიანეს შესაბამისი თვის (თვე, რომელშიც პირმა ვერ მიიღო ხელფასი) მომდევნო თვის 15 რიცხვისა, [...] სამსახურს წარუდგენს ინფორმაციას იმ დაქირავებულთა შესახებ, რომლებიც აკმაყოფილებენ ამ პროგრამის [...] მოთხოვნებს.“

იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამის ბენეფიციარად აღიარებისთვის საკმარისია დასაქმებულის სახელფასო შემოსავლების შესახებ ინფორმაციის ანალიზი საანგარიშო თვეების პერიოდზე, ზემოთმოცემული ჩანაწერი თითქოს აწესებს ყოველთვიურ ვალდებულებას, რაც გარკვეულწილად წინააღმდეგობაში მოდის ამავე მუხლის „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტების შინაარსთან, რომლებიც ადასტურებენ, რომ შესაბამისი ინფორმაციის წარდგენის ბოლო ვადაა 2020 წლის 30 მაისი. თუმცა უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული მეტწილად წარმოადგენს ნორმის განხრის სამართლებრივი ტექნიკის ტიპის შესაძლო ნაკლოვანებას და არსებითად არ ცვლის ზოგად სურათს.

მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას ასევე პროგრამის 3(1) „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტებს შორის შესაძლო წინააღმდეგობას. კერძოდ, 3(1) „გ“ ქვეპუნქტი უთითებს, რომ:

„შემოსავლების სამსახური, დამქირავებლის მიერ წახდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, [...] ადგენს შესაბამის პირობებს ნუსხას და [...] წახდგენს დასაქმების სააგენტოს ახაუგვიანეს კომპენსაციის გაცემის თვის 20 რიცხვისა, ხოლო მაისში - დამატებით 30 რიცხვის ჩათვლით;“

სხვა სიტყვებით, შემოსავლების სამსახურისთვის მთავრობის მიერ ბენეფიციარების ნუსხის შედგენის საბოლოო ვადად განესაზღვრა 2020 წლის 30 მაისი. ხოლო 3(1) „დ“ ქვეპუნქტი (შეტანილი ცვლილების გათვალისწინებით) დამსაქმებლებს საშუალებას აძლევს, რომ შემოსავლების სამსახურს წარუდგინონ ინფორმაცია 2020 წლის 30 მაისის ჩათვლით.

აღნიშნული ორი ჩანაწერის ურთიერთდაკავშირებული ვადები გარკვეულწილად აჩენს კითხვებს, რადგან დამსაქმებლის მიერ შემოსავლების სამსახურისთვის ინფორმაციის წარდგენის საბოლოო ვადა ემთხვევა შემოსავლების სამსახურის მიერ დამსაქმებლებისგან მიღებული ინფორმაციის დამუშავებისა და დასაქმების სააგენტოსთვის მიწოდების ვადას. უფრო კონკრეტულად:

შემოსავლების სამსახურის მიერ დამსაქმებლისგან 2020 წლის 30 მაისს

მიღებული ინფორმაციის დამუშავება, შესაბამის ნუსხაში გათვალისწინება და აღნიშნული ნუსხის ამავე დღეს დასაქმების სააგენტოსთვის მიწოდება შეიძლება ითქვას, რომ ტექნიკურად საკმაოდ რთული (თუ არა არარეალისტური) შეიძლება იყოს.

შესაძლებელია დამატებით ვადად განვიხილოთ 3(1) „ე“ ქვეპუნქტში მოცემული 2 სამუშაო დღე, რომელიც გამოიყენება დაკორექტირებული ნუსხის წარდგენისთვის, თუმცა, ორაზროვანია აღნიშნული 2 სამუშაო დღე ექცევა 2020 წლის 30 მაისის საბოლოო ვადაში თუ გამოიყენება აღნიშნულ ვადაზე დამატებით. მსგავსად წინა შემთხვევისა, სამართლებრივი ტექნიკის თვალსაზრისით მიზანშეწონილი იქნებოდა აღნიშნულ ვადებთან დაკავშირებით უფრო მკაფიო ჩანაწერის არსებობა.

### 3.8. ბენეფიციარები, რომლებმაც 2020 წლის მარტის ანაზღაურება მიიღეს აპრილში

პროგრამის არსებული რედაქციით, პროგრამის ბენეფიციარად აღიარების მთავარ წინაპირობად მოიაზრება საანგარიშო თვეებში მინიმუმ ერთი სახელფასო განაცემის არსებობა. აღნიშნული წინაპირობის არსებობა შესაძლებელია აიხსნას იმ არგუმენტით, რომ სახელმწიფო ეხმარება პირებს, რომლებიც პანდემიის დაწყების დროისთვის იყვნენ დასაქმებული და პანდემიიდან გამომდინარე შექმნილი სიტუაციის პირობებში შეუწყდათ შემოსავალი. აღნიშნული არგუმენტაცია შესაძლოა შეესაბამებოდეს პროგრამის მიზნობრივ ლოგიკას, თუმცა გარკვეული პრობლემები გაჩნდა პროგრამის მიერ განსაზღვრულ ვადებთან დაკავშირებით, კერძოდ:

პროგრამის დაწყების შემდგომ გამოიკვეთა დასაქმებულთა კატეგორია, რომელთაც 2020 წლის მარტის თვეში დაიწყეს შრომითი ურთიერთობა (რასაც ადასტურებენ როგორც დოკუმენტურად, ისე ფაქტობრივი ვალდებულების შესრულებით), თუმცა მარტის თვის ანაზღაურება მიიღეს აპრილის დასაწყისში.<sup>8</sup>

აღნიშნული კატეგორიებში შემავალი დასაქმებულები, რომელთაც 2020 წლის იანვარ-თებერვლის თვეებში არ გააჩნდათ სახელფასო შემოსავლები, ხოლო მარტის თვის ხელფასი მიიღეს აპრილში, პრაქტიკულად არ იქნენ აღიარებული პროგრამის ბენეფიციარებად იმ მიზეზით, რომ მათ მარტის თვეში შრომითი ვალდებულების შესრულების მიუხედავად არ უფიქსირდებათ სახელფასო შემოსავალი.

აღნიშნული პრობლემის გამოსასწორებლად მიზანშეწონილი იქნება მსგავსი კატეგორიის დასაქმებულების აღრიცხვა არ მოხდეს საერთო (ზოგადი) წესით (წარდგენილი საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაციების საფუძველზე), არამედ განხილულ იქნას შესაბამისი კომისიის მიერ ინდივიდუალურად.

<sup>8</sup>რიგ შემთხვევაში დამსაქმებლები, რომლებიც დასაქმებულებს შრომას უნაზღაურებენ ე.წ. გამომუშავებით (კომპანიაში საანგარიშო თვეში გენერირებული შემოსავლების მიხედვით) ხელფასებს გასცემენ საანგარიშო თვის მომდევნო თვის დასაწყისში. აღნიშნული აიხსნება იმით, რომ საანგარიშო თვეში კომპანიას ჭირდება შემოსავლების სრულად აღრიცხვა, შესაბამისი კალკულაციების გაკეთება და თანამშრომლისთვის გადასახდელი ხელფასის ოდენობის დადგენა.

### 3.9. დამსაქმებლის რისკები ინფორმაციის წარდგენისას

პროგრამის არსებული რედაქციით, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ პოტენციური ბენეფიციარი აკმაყოფილებს პროგრამის ყველა მოთხოვნას, იგი არ იქნება აღიარებული პროგრამის ბენეფიციარად, თუ მის შესახებ ინფორმაციას დამსაქმებელი დროულად არ წარუდგენს შემოსავლების სამსახურს.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილების მიხედვით:

„საგადასახადო ორგანოსთვის ახასწორი ინფორმაციის მიწოდება, [...] ხამაც დაქიხავებულისთვის კომპენსაციის უსაფუძვლო გაცემა გამოიწვია, იწვევს დაქიხავებულის დაჯარიმებას ამ ინფორმაციის საფუძველზე გაცემული კომპენსაციის ოხმაგი ოდენობით.“

შესაბამისად, იმ პირობებში, როდესაც პროგრამასთან დაკავშირებული რიგი საკითხები (ბენეფიციარების განსაზღვრა, ხელფასის განმარტება, ე.წ. დეკრეტული შვებულება და ა.შ.) დამსაქმებლების ნაწილში იწვევდა ორაზროვნებას და ამ საკითხებზე პრაქტიკულად, არ არსებობდა ცალსახა ოფიციალური მბოჭავი ძალის მქონე განმარტება/ინსტრუქცია, საგადასახადო კოდექსმა აღნიშნულ სადავო საკითხებთან დაკავშირებით გადანყვეტილებების მიღების ფინანსური რისკი გადაიტანა დამსაქმებლების მხარეს. ამ პირობებში დამსაქმებლების ნაწილი აღმოჩნდა არჩევანის წინაშე - მათ ან თავის თავზე უნდა აეღოთ ორაზროვნების დასაქმებულის სასარგებლოდ განმარტების რისკი (რასაც შესაძლოა მოჰყოლოდა დამსაქმებლის დაჯარიმება), ან მათ უარი უნდა ეთქვათ დასაქმებულის შესახებ ინფორმაციის საგადასახადო ორგანოსთვის წარდგენაზე (რითაც პოტენციურ ბენეფიციარს დაეკარგებოდა კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობა).

მსგავსი პრობლემების გადაჭრისთვის მიზანშეწონილი იქნებოდა დამსაქმებლების მიერ საგადასახადო ორგანოსთვის ინფორმაციის წარდგენის პროცედურაში დამატებულიყო მექანიზმი, რომლის ფარგლებშიც დამსაქმებლები დააფიქსირებდნენ, რომ ისინი პოტენციური ბენეფიციარის პროგრამის კრიტერიუმებთან შესაბამისობას ბოლომდე ვერ ადასტურებენ და საკითხი საჭიროებს კომისიის მიერ ინდივიდუალურ განხილვას. აღნიშნულს შესაძლოა შეემცირებინა იმ შემთხვევების რაოდენობა, როდესაც დამსაქმებელი დაჯარიმების რისკის გათვალისწინებით სადავო სიტუაციაში გადანყვეტილებას იღებს დასაქმებულის სანინააღმდეგოდ.

### 3.10. დამსაქმებლის მიერ ინფორმაციის წარუდგენლობა

ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას ასევე იმას, რომ დასაქმებულებს, რომლებიც თავს მიიჩნევენ პროგრამის ბენეფიციარებად, თუმცა რაიმე მიზეზით მათი დამსაქმებელი თავს არიდებს მათ შესახებ საგადასახადო ორგანოსთვის ინფორმაციის მიწოდებას, ასეთ პირებს არ გააჩნიათ რაიმე პრაქტიკული ბერკეტი იმისთვის, რომ დამსაქმებელს მოსთხოვონ საგადასახადო ორგანოსთვის ინფორმაციის დროულად მიწოდება.

მსგავს სიტუაციებში ერთადერთი ქმედითი სამართლებრივი მექანიზმი შეიძლება იყოს დამსაქმებლისთვის ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის წარდგენა (ზიანი გამოხატული მიუღებელ შემოსავალში, რაც გამოწვეუ-

ლია დამსაქმებლის მიერ ქმედების განუხორციელებლობით). თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამის პოტენციური ბენეფიციარები ხშირ შემთხვევაში არიან საშუალოზე დაბალი სახელფასო სეგმენტის დასაქმებულები, რომლებიც პოსტპანდემიურ ეტაპზე აღმოჩნდნენ საკმაოდ მძიმე ფინანსურ მდგომარეობაში, ნაკლებსავარაუდოა, რომ მათ დამოუკიდებლად უზრუნველყონ დამსაქმებელთან მსგავსი ტიპის კომპლექსური ქონებრივი დავის ინიცირება.

მიზანშეწონილი იქნებოდა ისეთი მექანიზმის შემუშავება, რომლის ფარგლებშიც დასაქმებულის მიერ საკითხის ინიცირების შემთხვევაში, სახელმწიფო აიძულებდა დამსაქმებელს შეესრულებინა პროგრამით გათვალისწინებული ვალდებულებები.

### 3.11. სახელფასო შემოსავლების არსებობის გადამოწმება ონლაინ

გასათვალისწინებელია, რომ დასაქმებულთა ნაწილში ორაზროვნება გამოიწვია საანგარიშო თვეებში სახელფასო შემოსავლის არსებობის განმარტებამ. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში დასაქმებულებს არ გააჩნდათ ინფორმაცია, ისინი იღებდნენ ანაზღაურებას მომსახურების ხელშეკრულების ფარგლებში თუ შრომითი ხელშეკრულებიდან გამომდინარე. აღნიშნული პირების ნაწილმა, სხვადასხვა მიზეზით ვერ შეძლეს დამსაქმებლის ბუღალტერიიდან შესაბამისი ინფორმაციის დროულად მიღება. მსგავსი რეალობის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილი იქნებოდა შექმნილიყო ონლაინ პლატფორმა, რომლის ფარგლებშიც დასაქმებულები თავად შეძლებდნენ იმის გადამოწმებას - მოახდინა თუ არა დამსაქმებელმა მათ სახელზე საანგარიშო თვეებში საშემოსავლო დეკლარაციის ატვირთვა „სახელფასო განაცემის“ მითითებით.

## 4. ხარვეზები და რეკომენდაციები პროგრამის ე.წ. „300 ლარიანი კომპენსაციის“ ნაწილში

ე.წ. 300 ლარიანი კომპენსაციის მიმღები პირები იყოფიან ორ ძირითად ჯგუფად, რომლებიც შეგვიძლია პირობითად მოვიხსენიოთ ე.წ. მენარმე ფიზიკური პირებად და ე.წ. არამენარმე ფიზიკურ პირებად.

### 4.1. მენარმე ფიზიკური პირები

აღნიშნული პირების იდენტიფიცირებისთვის პროგრამა გვთავაზობს შემდეგ ფორმულირებას:

*„ინდივიდუალური მეწახმეები, მცხიე ბიზნესის სტატუსის მქონე მეწახმე ფიზიკური პირები და ფიქსიხებური გადასახადის გადამხდელი ფიზიკური პირები, რომელთაც მიმდინარე წლის პიხვედ კვახტადში უფიქსიხებებათ ეკონომიკური აქტივობა ან/და შემოსავლები ეკონომიკური საქმიანობიდან [...]“*

აღნიშნული ჩანაწერი ერთმანეთისგან მიჯნავს ეკონომიკურ აქტივობას და ეკონომიკური აქტივობიდან მიღებულ შემოსავლებს. მოცემული გამიჯვნის ანალიზი საკმაოდ მნიშვნელოვანია, რადგან ეკონომიკურ აქტივობად საგადასახადო კოდექსი თვლის „ნებისმიერი საქმიანობას, რომელიც ხოხციედება მოგების, შემოსავლის ან კომპენსაციის მისაღებად, მიუხედავად ასეთი საქმიანობის შედეგებისა.“ სხვა სიტყვებით, პროგრამა პრაქტიკუ-

ლად არ სთხოვს მენარმეებს შემოსავლის დადასტურებას, თუ მათ უდასტურდებათ შემოსავლის მიღების მიზნით რაიმე ქმედების განხორციელება.

აღნიშნულ ინტერპრეტაციას ასევე ამყარებს პროგრამის მიერ შემოთავაზებული „ეკონომიკური აქტივობის“ განმარტება:

„ეკონომიკური აქტივობად ჩაითვლება პიხის მიეხ სამსახურში წახდგენილი საგადასახადო/საბაჟო დეკლარაცია/გაანგარიშება, საკონტროლო-საღარიბო აპარატის/ჩეკთან გათანაბრებული დოკუმენტის გამოყენება, გამოწეხიდი სასაქონლო ზედნადები/საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურა/საგადასახადო დოკუმენტი ან/და ბიუჯეტში გადასახადის/სამსახურის მიეხ ადმინისტრაციული მოსაკრებლის გადახდა;“

ამ შემთხვევაში ხაზი უნდა გაესვას ორ გარემოებას:

(ა) როგორც ჩანს, პროგრამის მიზანს არ წარმოადგენდა მხოლოდ შემოსავლის/ბრუნვის არსებობის დადასტურება, რადგან ეკონომიკური აქტივობის ჩამონათვალში მითითება კეთდება ისეთ დოკუმენტებზე, როგორცაა მაგ. სასაქონლო ზედნადები (რომელიც შესაძლებელია საერთოდ არ უკავშირდებოდეს თანხის მიღებას ან საერთოდ იყოს შიდა გადაზიდვის დამადასტურებელი). შესაბამისად, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ პროგრამის მიზანი იყო, ე.წ. აქტიური მენარმეების გამოვლენა, რომლებიც რაიმე ეკონომიკურ აქტივობას ავლენდნენ 2020 წლის პირველ კვარტალში.

(ბ) თუ ვივარაუდებთ, რომ წინა („ა“) პუნქტში მოცემული მსჯელობა სწორია და პროგრამის მიზანი იყო, 2020 წლის პირველ კვარტალში მენარმის ეკონომიკური აქტივობის რაიმე ფორმით დადასტურება (მიუხედავად შემოსავლის არსებობისა), გარკვეულ ორაზროვნებას იწვევს, 2(2)“ე“ პუნქტის „შენიშვნის“ ტექსტის<sup>9</sup> შემოთავაზებული ფორმატი. კერძოდ, შენიშვნაში მოცემული დოკუმენტების ჩამონათვალი არის ე.წ. ამომწურავი სახით განერილი და არ ითვალისწინებს „სხვა მსგავსი ტიპის“ დოკუმენტის დაშვების შესაძლებლობას. სხვა სიტყვებით, „შენიშვნის“ პირდაპირი ტექსტობრივი განმარტებით შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნულ „შენიშვნაში“ მოცემული ჩამონათვალის გარდა ნებისმიერი (თუნდაც იგივე სამართლებრივი ძალის) სხვა დოკუმენტი არ უნდა იქნას განხილული ეკონომიკური საქმიანობის დამადასტურებელ დოკუმენტად, რაც შეიძლება ითქვას, რომ გარკვეულწილად შეუსაბამობაშია წინა („ა“) პუნქტში აღწერილ მიზანთან. მიზანშეწონილი იქნებოდა პროგრამას გაეკეთებინა უფრო მკაფიო განსაზღვრება იმის თაობაზე თუ რა არის პროგრამისთვის პრიორიტეტი - ეკონომიკურ აქტივობის იდენტიფიცირება თუ შემოსავლის არსებობის დადასტურება.

## 4.2. არამენარმე ფიზიკური პირები

ე.წ. „არამენარმე ფიზიკური პირების“ შემთხვევაში მათი იდენტიფიცირების მექანიზმი გაცილებით ზოგადი ფორმულირებით არის პროგრამაში მოცემული.

„[...] ნებისმიეხ ფიზიკური პიხი, ხომელიც საქახთვედროში გადასახადის გადამხდედად ხევისგხიხებული პიხისგან (გაჩდა ახამეწაჩმე ფიზიკური პიხებისა) წაჩადგენს იმის დამადასტურებელ დოკუმენტს, ხომ 2020 წლის პიხვედ კვაჩტად-

<sup>9</sup>შენიშვნა: ამ ქვეპუნქტის მიზნებისთვის, ეკონომიკურ აქტივობად ჩაითვლება პირის მიერ სამსახურში წარდგენილი საგადასახადო/საბაჟო დეკლარაცია/გაანგარიშება, საკონტროლო-საღარიბო აპარატის/ჩეკთან გათანაბრებული დოკუმენტის გამოყენება, გამოწეხიდი სასაქონლო ზედნადები/საგადასახადო ანგარიშ-ფაქტურა/საგადასახადო დოკუმენტი ან/და ბიუჯეტში გადასახადის/სამსახურის მიერ ადმინისტრირებადი მოსაკრებლის გადახდა;

ში ეწეოდა ეკონომიკური საქმიანობას ან/და ჰქონდა შემოსავალი;“

აღნიშნული ფორმულირება (წინა შემთხვევის ანალოგიურად) გულისხმობს როგორც შემოსავლის შესახებ ინფორმაციის წარდგენას, ისე ეკონომიკური საქმიანობის დადასტურებას (რაც თავის მხრივ არაა სავალდებულო, რომ შემოსავლის მიღებას მოიცავდეს).

უფრო მეტიც, თუ მენარმე ფიზიკური პირების შემთხვევაში „შენიშვნის“ სახით გაკეთდა განმარტება, თუ რა იგულისხმებოდა ეკონომიკურ საქმიანობაში, არამენარმე ფიზიკური პირების შემთხვევაში მსგავსი განმარტება არ კეთდება, შესაბამისად არამენარმე ფიზიკურ პირებზე შეიძლება გავავრცელოთ საგადასახადო კოდექსის მე-9 მუხლი რომლის მიხედვითაც, ეკონომიკურ საქმიანობად განიხილება:

„ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც ხოციედეება მოგების, შემოსავლის ან კომპენსაციის მისაღებად, მიუხედავად ასეთი საქმიანობის შედეგებისა.“

შესაბამისად, პროგრამის არსებული რედაქციით იკითხება, რომ ფიზიკური პირის მიერ მენარმე სუბიექტისგან იმის მტკიცებულების წარდგენა, რომ აღნიშნული ფიზიკური პირი ახორციელებდა რაიმე საქმიანობას შემოსავლის მიღების მიზნით (მიუხედავად იმისა ამ საქმიანობიდან რეალურად იღებდა შემოსავალი თუ არა) უნდა ჩაითვალოს საკმარის მტკიცებულებად მისი პროგრამის ბენეფიციარად აღიარებისთვის. გარკვეულ ორაზროვნებას იწვევს მსგავსი ტიპის განზოგადებული ჩანაწერი, რადგან პროგრამის დეკლარირებულ მიზანს წარმოადგენს იმ პირების დახმარება ვინც რეალურად დაკარგა შემოსავალი.

აღნიშნული ჩანაწერის ორაზროვნებას ამყარებს პროგრამის 3(10)“ა.ე“ მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს არამენარმე ფიზიკური პირებისთვის ელექტრონულად წარსადგენი დოკუმენტების ნუსხას. აღნიშნულ ჩანაწერში, ერთ-ერთ სავალდებულოდ წარსადგენ დოკუმენტად გვხვდება:

„საქათვედროში გადასახადის გადამხდელად ხევისგჩიხებული (გაჩდა აჩამეწაჩმე ფიზიკური პირისა) პირის მიერ გაცემული შემოსავლის წყაჩოს დამადასტურებელი დოკუმენტი (მათ შორის, საბანკო ამონაწერი, მუნიციპალიტეტის ან სხვა აღმინისგჩაციური ოჩგანოს მიერ პირზე გაცემული ჩაიმე საქმიანობის ნებაჩთვა/ლიცენზია და სხვა).“

მოცემული ჩანაწერის პირველი ნაწილი გარკვეულწილად უარყოფს 2(1)“ვ“ მუხლში მითითებულ დაშვებას და ხაზს უსვამს, რომ აუცილებელია შემოსავლის წყაროს დადასტურება (ანუ შემოსავლის არსებობა), თუმცა ამავე ჩანაწერის მეორე ნაწილში კვლავ ორაზროვნებას იწვევს მითითება „რაიმე საქმიანობის ნებაჩთვა/ლიცენზიაზე“, ვინაიდან შესაძლებელია პირს გააჩნდეს ნებაჩთვა/ლიცენზია და სახეზე არ იყოს 2020 წლის პირველ კვარტალში რაიმე სახის შემოსავლის მიღების ფაქტი.

### 4.3. მომსახურების ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების აღრიცხვა

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იმ პირებს, რომელთაც ანაზღაურება ერიცხებოდათ მომსახურების ხელშეკრულების საფუძველზე (განაცემის სახედ დეკლარაციაში ეთითებოდა მომსახურების ანაზღაურება - კოდი 07) პროგრამა არ მოიაზრებს ე.წ. „200 ლარიანი კომპენსაციის“ ბენეფიციარებად. შესაბამისად, აღნიშნული პირები დიდი ალბათობით განხილულ უნდა იქნან ერთჯერადი 300 ლარიანი კომპენსაციის მიმღებებად (ყველა სხვა წინაპირობის დაკმაყოფილების შემთხვევაში).

თუმცა, პროგრამის არსებული რედაქციით, ამ პირებს შემოსავლის და-დასტურება უნევთ იმავე სქემით, როგორც მაგალითად თვითდასაქმებულებს (მათ უნევთ შემოსავლის თაობაზე საბანკო ამონაწერი და/ან დამსაქმებლის ბუღალტერიის მიერ გაცემული ცნობის და ა.შ. წარდგენა).

იმის გათვალისწინებით, რომ ამ პირებზე წარდგენილია საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაცია, შემოსავლების სამსახურს გააჩნია ტექნიკური შესაძლებლობა, რომ აღნიშნული პირების შესახებ მონაცემებს თავი მოუყაროს მათი მხრიდან მიმართვის გარეშე და პრაქტიკულად, გააუქმოს ამ პირების მიერ იმ მტკიცებულების წარდგენის საჭიროება, რომელიც შემოსავლების სამსახურს უკვე გააჩნია.

აღნიშნულით (ა) ხსენებული ბენეფიციარებისთვის გამარტივდებოდა ბიუროკრატიული პროცედურა და (ბ) კომისიას, რომელიც ინდივიდუალურად იხილავს ე.წ. 300 ლარიანი კომპენსაციის გაცემის საკითხებს, მნიშვნელოვნად შეუმცირდებოდა განაცხადების რაოდენობა.

#### 4.4. ეკონომიკური საქმიანობის აღიარება

არამენარმე ფიზიკური პირების პროგრამის ბენეფიციარებად აღიარება შინაარსობრივად გულისხმობს შემოსავლების არსებობის ფაქტის აღიარებას იმ პირის მიერ, რომელსაც შემოსავალი არ ჰქონდა დეკლარირებული<sup>10</sup> და/ან ეწეოდა ეკონომიკურ საქმიანობას მენარმედ რეგისტრაციის გარეშე.

ორივე შემთხვევაში სახეზე შესაძლოა იყოს პოტენციური სამართალდარღვევის ფაქტი. კერძოდ:

##### 4.4.1. არადეკლარირებული შემოსავალი

არამენარმე ფიზიკური პირის მიერ 2020 წლის პირველ კვარტალში არსებული შემოსავლის წყაროს დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის შედეგად (როდესაც კონკრეტული სახის შემოსავალი არ საჭიროებდა პირის მენარმე სუბიექტად რეგისტრაციას), შესაძლოა გამოიკვეთოს საშემოსავლო გადასახადის დეკლარირების ვალდებულება. აღნიშნულ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ პოტენციურმა ბენეფიციარმა მის მიერ აღიარებულ შემოსავლებზე შესაბამისი წლის მომდევნო წლის 1 აპრილამდე წარადგინოს საშემოსავლო გადასახადის წლიური დეკლარაცია.

გასათვალისწინებელია, რომ არც პროგრამა და არც პროგრამის ფარგლებში საგადასახადო კოდექსში შეტანილი ცვლილებები ყურადღებას არ ამახვილებს აღნიშნულ ფაქტზე. შესაბამისად, რაიმე ახალი საკანონმდებლო ცვლილების გარეშე, სავარაუდოა, რომ ამ ქვეთავში აღნიშნულ პირებზე გავრცელდება საშემოსავლო გადასახადის გადახდის ზოგადი წესები/ვადები, რის შესახებაც დამატებით გაფრთხილება სახელმწიფოს მხრიდან გონივრული ნაბიჯი იქნებოდა, რათა სახელმწიფოსგან კომპენსაციის მიღებასთან ერთად ჯარიმის ადრესატი არ გახდეს პროგრამის ბენეფიციარი.

<sup>10</sup>ღნიშნული დათქმა არ ვრცელდება იმ არამენარმე ფიზიკურ პირებზე რომელთაც შემოსავალი გააჩნდათ 2020 წლის პირველ კვარტალში და მის დეკლარირებას გეგმავდნენ 2021 წლის 1 აპრილამდე.

#### 4.4.2. მენარმედ რეგისტრაციის გარეშე განხორციელებული ეკონომიკური საქმიანობა

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას იმ პირებისთვის, ვინც ეკონომიკურ საქმიანობას ეწეოდა მენარმედ რეგისტრაციის გარეშე:

„სამეწაჩემო საქმიანობა ხევისგზაგაყვანილობის, ნებასთვის ან დიჯენზიის გახეშე ანდა სანებასთვის ან სადიცენზიო პირობების დახლვევით, ხამაც მნიშვნელოვანი ზიანი გამოიწვია ან ხასაც თან ახლდა დიდი ოდენობით შემოსავლის მიღება, – ისჯება ჯაჩიმით ან შინაპატიმრობით ვადით ექვსი თვიდან ოხ წდამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით ეხთიდან სამ წდამდე.“

მოცემულ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ თუ პირის მიერ 2020 წლის პირველ კვარტალში განხორციელებული ეკონომიკური საქმიანობის დასამტკიცებლად წარდგენილი მტკიცებულებების ერთობლიობა საკმარისი საფუძველი აღმოჩნდება პირის მიერ უკანონო სამენარმედო საქმიანობის კვალიფიკაციის მისანიჭებლად, შესაძლოა არსებობდეს აღნიშნული პირის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაყენების თეორიული რისკი.

მსგავსად წინა განსახილველი შემთხვევისა, მოცემულ სიტუაციაშიც, რაიმე საკანონმდებლო ცვლილების და/ან ამინისტრის ფორმატის აქტის მიღების გარეშე, აღნიშნული სამართლებრივი რისკი ძალაში რჩება.

### 5. სოციალური დახმარება

სოციალური დახმარების ნაწილში ყურადღებას არ გავამახვილებთ პროგრამის სამიზნე ბენეფიციართა ჯგუფების შერჩევის მართლზომიერებაზე, რადგან აღნიშნული არ წარმოადგენს სამართლებრივი განხილვის საგანს.

ამ ქვეთავში განხილულ იქნება პროგრამის რამდენიმე ჩანაწერი, რომელიც შესაძლოა შეიცავდეს გარკვეულ ხარვეზებს (საჭიროებდეს დაზუსტებას).

#### 5.1. 0-16 წლის ბავშვების განმარტება

პროგრამის ერთ-ერთ ბენეფიციარს წარმოადგენს ოჯახი, რომელსაც აქვს 100001-მდე სარეიტინგო ქულა და ყავს 3 ან სამზე მეტი 0-16 წლის ბავშვი. რიც შემთხვევებში ორაზროვნება გამოიწვია იმ ფაქტმა, რომ პროგრამის სხვადასხვა პუნქტში ბავშვის ასაკი განსხვავებული ფორმატით არის განერილი. კერძოდ:

პუნქტი 2(1)“გ” - **0-დან 16 წლის ასაკის ჩათვლით ბავშვი;**

პუნქტი 3(6) - ოჯახში **0-16 წლამდე** ბავშვთა რაოდენობის ცვლილება

როგორც აღნიშნული ორი ჩანაწერიდან ჩანს, ერთ შემთხვევაში საუბარია **16 წლის** ჩათვლით ბავშვზე, ხოლო მეორე შემთხვევაში **16 წლამდე** ასაკის ბავშვზე. პირველ შემთხვევაში შეიძლება იგულისხმებოდეს 17 წელს მიუღწეველი არასრულწლოვანი, ხოლო მეორე შემთხვევაში 16 წელს მიუღწეველი.

აღნიშნულ ორ ჩანაწერს შორის განსხვავების გამო შესაძლოა ორაზროვანი იყოს იმ სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის კომპენსაციის მინი-

ჭების საკითხი, სადაც მაგ: ჰყავთ ორი 16 წელს მიუღწეველი შვილი ხოლო მესამე შვილი არის 16 წლის.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზნებისთვის, შემდგომი მსჯელობისას ვივარაუდებთ, რომ ჩანაწერში იგულისხმებოდა 17 წელს მიუღწეველი არასრულწლოვანი, თუმცა ორაზროვნების თავიდან არიდებისთვის მიზანშეწონილია, რომ პროგრამა ითვალისწინებდეს ერთგვაროვან ჩანაწერებს.

## 5.2. მესამე შვილის შექმნა

პროგრამის 2(1)“გ“ პუნქტი ბენეფიციარად მოიაზრებს „მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებულ 100001-მდე სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახებს, რომელთაც ჰყავთ 3 ან 3-ზე მეტი 0-დან 16 წლის ასაკის ჩათვლით ბავშვი.“

აღნიშნულ ჩანაწერთან დაკავშირებით ორაზროვნება გამოიწვია იმან, ეკუთვნით თუ არა დახმარება იმ ოჯახებს, რომელთაც 2020 წლის 1 მაისის მდგომარეობით არ ყავდათ სამი 0-16 წლის ბავშვი, მაგრამ პროგრამის მიმდინარეობის პერიოდში შეეძინათ მესამე შვილი.

აღნიშნულ საკითხს ეხება პროგრამის ორი პუნქტი:

*„თუ ოჯახი 2020 წლის 1 მაისის შემდეგ დააკმაყოფილებს [2(1)“გ“ პუნქტის] მოთხოვნებს, კომპენსაცია ინიშნება საჩეიგინგო ქულის მინიჭების მომდევნო თვიდან, ამ პირობებით გათვალისწინებული კომპენსაციის პეიოლის დაჩენიდი თვეების განმავლობაში.“*

აღნიშნული ჩანაწერი თითქოს ფარავს იმ შემთხვევასაც, როდესაც 2020 წლის 1 მაისის შემდეგ ოჯახს შეეძინება მესამე შვილი. თუმცა ორაზროვნებას იწვევს ამ პუნქტში არსებული ჩანაწერი „კომპენსაცია ინიშნება სარეიტინგო ქულის მინიჭების მომდევნო თვიდან“. აღნიშნული ჩანაწერი პრაქტიკულად ეხება მხოლოდ 1 მაისის შემდეგ 100001-მდე სარეიტინგო ქულის მინიჭების შემთხვევას და ეს ჩანაწერი არ აკეთებს მითითებას იმ შემთხვევაზე, როდესაც ოჯახს 1 მაისის მდგომარეობით უკვე აქვს 100001 ქულაზე ნაკლები (ბავშვის შექმნას არ მოჰყოლია სარეიტინგო ქულის ცვლილება) და მესამე შვილი შეეძინებათ 1 მაისის შემდეგ.

ამ საკითხს ეხება ასევე 3(6) პუნქტი:

*„2(1)“გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ ოჯახებს კომპენსაცია ენიშნებათ და უნაჩუნდებათ მთელი ვადით, თუ ოჯახი 2020 წლის 1 მაისის მდგომარეობით აკმაყოფილებს იმავე ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ პირობას და ამასთან, კომპენსაციის მიღების შემდგომ პეიოლში ოჯახში 0-16 წლამდე ბავშვთა ხაროდენობის ცვლილება ახ იწვევს კომპენსაციის შეწყვეტას/შეჩეხებას.“*

მოცემული ჩანაწერი განმარტებას აკეთებს იმ შემთხვევაზე, როდესაც ოჯახი აკმაყოფილებს პროგრამის კრიტერიუმებს 1 მაისის მდგომარეობით, მაგრამ 1 მაისის შემდეგ სახეუბა 0-16 წლის ბავშვების რაოდენობის ცვლილება (მაგ. მესამე შვილის 17 წლის ასაკს მიღწევა). თუმცა, წინა შემთხვევის მსგავსად, მოცემული ჩანაწერი არ განმარტავს, თუ როგორ რეგულირდება ის შემთხვევები, როდესაც ოჯახს მესამე შვილი შეეძინება 1 მაისის შემდეგ.

## 6. დასკვნა და რეკომენდაციები

ყველა ზემოთგანხილული შემთხვევის ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა პროგრამის როგორც რედაქციული, ისე შინაარსობრივი და მიზნობრივი დახვეწის საჭიროება რამდენიმე ძირითადი მიმართულებით:



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**EAST·WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE**

სამოქალაქო საზოგადოების მანეთარებისა  
და მოქალაქეების ჩართულობის პროექტი  
ADVANCING CSO CAPACITIES AND ENGAGING SOCIETY  
FOR SUSTAINABILITY (ACCESS)



(1) უპირველეს ყოვლისა, ხაზი უნდა გაესვას პროგრამის ტერმინოლოგიურ ნაწილს, სადაც უმჯობესი იქნებოდა, რომ (ა) შინაარსობრივად/ფუნქციურად იდენტურ საკითხებზე გამოყენებული ყოფილიყო ერთი და იმავე ფორმულირებები/ტერმინები და (ბ) ტერმინები, რომლებიც რეგულირებულია სხვა საკანონმდებლო აქტებით, მიზანშეწონილი იქნებოდა გამოყენებულიყო ან იდენტური მნიშვნელობით, ან პროგრამის დოკუმენტში განვიხილო ყოფილიყო მათი განსხვავებული რედაქცია.

(2) პროგრამის დოკუმენტში გამოყენებული კავშირები (ან, და, და/ან) რიგ შემთხვევებში ორაზროვნად აკეთებს კუმულატიური და ალტერნატიული შინაარსის წინაპირობების ფორმულირებებს, რაც უდავოდ საჭიროებს დახვეწას.

(3) პროექტში ბენეფიციარების შერჩევის და მათი კატეგორიზაციის წესი, რიგ შემთხვევებში არ არის ერთგვაროვან პრინციპზე აგებული, რაც ქმნის შთაბეჭდილებას, რომ ბენეფიციარების კატეგორიზაცია განპირობებულია არა იმდენად შინაარსობრივი კრიტერიუმებით, არამედ მათი იდენტიფიცირების ტექნიკური საშუალებებით, რაც ცალსახად საჭიროებს დახვეწას, ვინაიდან რიგ შემთხვევებში აღნიშნული შესაძლოა წინააღმდეგობაში მოდიოდეს კომპენსაციის სამართლიან და რაციონალურ განაწილების პრინციპებთან.

### რეკომენდაციები:

1. პროგრამა უნდა მოიცავდეს განმარტებას, თუ რატომ არ არიან პროგრამის ბენეფიციარად აღიარებულნი საჯარო სექტორში დასაქმებული ის პირები, რომლებმაც 2020 წლის პირველი კვარტლის შემდეგ არ მიიღეს ხელფასი და ისევე დაზარალებულნი მატერიალურად, როგორც კერძო სექტორში დასაქმებული პირები. აუცილებელია, განისაზღვროს ნებისმიერი ჯგუფის/სეგმენტის გამონაკლისად აღიარების ლეგიტიმური მიზანი.

2. საჯარო სექტორში დასაქმებული პირების გამონაკლისად აღიარების შემთხვევაში ე.წ. „სახელმწიფო საწარმოების“ შვილობილი კომპანიების ნაწილში, განმარტება უნდა იყოს უფრო ზუსტი და არ უნდა ტოვებდეს ორაზროვნებებს.

3. პროგრამის შედგენისას სახელმწიფოს უნდა გაეთვალისწინებინა შრომით ბაზარზე დამკვიდრებული მანკიერი პრაქტიკა, როდესაც დაქირავებულების ნაწილს რიგი მიზეზების გამო დამსაქმებლები უფორმებენ მომსახურების ხელშეკრულებებს ნაცვლად შრომითისა და შესაბამისად ხელფასის გაცემისას წარდგენილ საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაციაში განაცემის სახედ უთითებენ „მომსახურების ანაზღაურებას“ (კოდი 07). მსგავს შემთხვევებში დასაქმებულის შემოსავალი არ კვალიფიცირდება საანგარიშო თვეებში მიღებულ „ხელფასად“ და პრაქტიკულად დასაქმებული კარგავს 200 ლარიანი კომპენსაციის მიღების შესაძლებლობას მიუხედავად იმისა, რომ ფაქტობრივად შრომით ურთიერთობაშია დამსაქმებელთან;

4. სადაზღვევო პრემიასთან ერთად გამონაკლისად უნდა ჩაითვალოს თანამშრომლისთვის მიწოდებული საწვავი, სატელეფონო ხარჯის ლიმიტი, სამსახურის ავტომობილის პირადი მიზნით სარგებლობა და ა.შ. რათა



პროგრამის ბენეფიციარი გახდეს მხოლოდ ის პირი, ვინც რეალურად და-  
კარგა შემოსავალი.

5. პროგრამის ბენეფიციარად აღიარების წინაპირობების ანალიზის  
შედეგად ბუნდოვანი რჩება საკითხი - 200 ლარიანი კომპენსაციის მისა-  
ღებად, სავალდებულოა თუ არა, რომ დაქირავებული ფაქტობრივად ასრუ-  
ლებდეს შრომით ვალდებულებებს, თუ საკმარისია საანგარიშო თვეებში  
ხელფასის მიღების ფაქტის არსებობა;

6. კომპენსაციის მისაღებად ბენეფიციარად აღიარების ერთ-ერთ  
წინაპირობად მითითებულია, რომ 2020 წლის 1 ივლისამდე ბენეფიციარი  
დამქირავებლისაგან არ უნდა იღებდეს ხელფასს (მათ შორის, შრომითი  
ურთიერთობის შეწყვეტის/შეჩერების გამო). ეს ჩანაწერი თანხვედრაში  
არ არის კომპენსაციის შეწყვეტის წინაპირობასთან და ბუნდოვანი რჩე-  
ბა, აპრილ-მაისის თვეებში ხელფასის აღება გამორიცხავს თუ არა პირის  
პროგრამის ბენეფიციარად აღიარებას.

7. პროგრამა გარკვეულწილად ორაზროვნად ტოვებს იმ პირების  
მიერ კომპენსაციის მიღების საკითხს, ვინც იმყოფება ე.წ. „დეკრეტულ  
შვებულებაში“. მიზანშეწონილი იქნებოდა პროგრამის 2(1)“ა“ მუხლში გაკე-  
თებულიყო უფრო ცალსახა ჩანაწერი ამ საკითხზე.

8. დასაქმებულები, რომელთაც მაგ, საანგარიშო თვეებში არ გააჩნდათ  
სახელფასო შემოსავლები, ხოლო 2020 წლის მარტის თვის ხელფასი მიიღეს  
აპრილში, პრაქტიკულად არ იქნენ აღიარებული პროგრამის ბენეფიცი-  
არებად იმ მიზეზით, რომ მათ მარტის თვეში შრომითი ვალდებულების  
შესრულების მიუხედავად არ უფიქსირდებათ სახელფასო შემოსავალი.  
აღნიშნული პრობლემის გამოსასწორებლად მიზანშეწონილი იქნება  
მსგავსი კატეგორიის დასაქმებულების აღრიცხვა არ მოხდეს საერთო (ზო-  
გადი) წესით (წარდგენილი საშემოსავლო გადასახადის დეკლარაციების  
საფუძველზე), არამედ განხილულ იქნას შესაბამისი კომისიის მიერ ინდი-  
ვიდუალურად.

9. დამსაქმებლისა და დასაქმებულის უფლებების უკეთ დასაცავად,  
მიზანშეწონილი იქნებოდა დამსაქმებლების მიერ საგადასახადო ორგა-  
ნოსთვის ინფორმაციის წარდგენის პროცედურაში დამატებულიყო მექა-  
ნიზმი, რომლის ფარგლებშიც დამსაქმებლები დააფიქსირებდნენ, რომ  
ისინი პოტენციური ბენეფიციარის პროგრამის კრიტერიუმებთან შესაბა-  
მისობას ბოლომდე ვერ ადასტურებენ და საკითხი საჭიროებს კომისიის  
მიერ ინდივიდუალურ განხილვას. აღნიშნულს შესაძლოა შეემცირობი-  
ნა იმ შემთხვევების რაოდენობა, როდესაც დამსაქმებელი დაჯარიმების  
რისკის გათვალისწინებით სადავო სიტუაციაში გადაწყვეტილებას იღებს  
დასაქმებულის საწინააღმდეგოდ.

10. დასაქმებულებს, რომლებიც თავს მიიჩნევენ პროგრამის ბენე-  
ფიციარებად, თუმცა რაიმე მიზეზით მათი დამსაქმებელი თავს არიდე-  
ბს მათ შესახებ საგადასახადო ორგანოსთვის ინფორმაციის მიწოდებას,  
ასეთ პირებს არ გააჩნიათ რაიმე პრაქტიკული ბერკეტი იმისთვის, რომ  
დამსაქმებელს მოსთხოვონ საგადასახადო ორგანოსთვის ინფორმაციის  
დროულად მიწოდება. მიზანშეწონილი იქნებოდა ისეთი მექანიზმის შემუ-  
შავება, რომლის ფარგლებშიც დასაქმებულის მიერ საკითხის ინიცირე-  
ბის შემთხვევაში, სახელმწიფო აიძულებდა დამსაქმებელს შეესრულები-  
ნა პროგრამით გათვალისწინებული ვალდებულებები.

11. ბევრ დასაქმებულს არ გააჩნდა ინფორმაცია, ისინი ანაზღაურებ-ბას მომსახურების ხელშეკრულების ფარგლებში იღებდნენ თუ შრომითი ხელშეკრულებიდან გამომდინარე, რაც უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა კომპენსაციის ტიპის განსაზღვრად. აღნიშნული პირების ნაწილმა, სხვა-დასხვა მიზეზით ვერ შეძლეს დამსაქმებლის ბუღალტერიიდან შესაბამისი ინფორმაციის დროულად მიღება. მსგავსი რეალობის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილი იქნებოდა შექმნილიყო ონლაინ პლატფორმა, რომლის ფარგლებშიც დასაქმებულები თავად შეძლებდნენ იმის გადამოწმებას - მოახდინა თუ არა დამსაქმებელმა მათ სახელზე საანგარიშო თვეებში საშემოსავლო დეკლარაციის ატვირთვა „სახელფასო განაცემის“ მითითე-ბით.

12. 300 ლარიანი კომპენსაციის მიმღები პირების ნაწილში ორაზრო-ვანია, პროგრამის ბენეფიციარად აღიარებისთვის მნიშვნელოვანია ეკო-ნომიკური აქტივობის არსებობა თუ ეკონომიკური აქტივობის ფარგლებში შემოსავლების არსებობა. მიზანშეწონილი იქნებოდა პროგრამის ავტო-რებს განეხილათ, თუ რა არის პროგრამის პრიორიტეტი და შესაბამისი ჩა-ნაწერი გაკეთებულიყო ამ კატეგორიის კომპენსაციის მისაღებად საჭირო წინაპირობების ჩამონათვალში.

13. პირებს, რომელთაც ანაზღაურება ერიცხებოდათ მომსახურების ხელშეკრულების საფუძველზე შემოსავლის დადასტურება უნევთ იმავე სქემით, როგორც მაგალითად თვითდასაქმებულებს. იმის გათვალისწი-ნებით, რომ ამ პირებზე წარდგენილია საშემოსავლო გადასახადის დეკ-ლარაცია, შემოსავლების სამსახურს გააჩნია ტექნიკური შესაძლებლო-ბა, რომ აღნიშნული პირების შესახებ მონაცემებს თავი მოუყაროს მათი მხრიდან მიმართვის გარეშე და პრაქტიკულად, გააუქმოს ამ პირების მიერ იმ მტკიცებულების წარდგენის საჭიროება, რომელიც შემოსავლების სამსახურს უკვე გააჩნია. აღნიშნულით (ა) ხსენებული ბენეფიციარებისთვის გამარტივდებოდა ბიუროკრატიული პროცედურა და (ბ) კომისიას, რომელიც ინდივიდუალურად იხილავს ე.წ. 300 ლარიანი კომპენსაციის გაცემის საკითხებს, მნიშვნელოვნად შეუმცირდებოდა განაცხადების რაოდენობა.

14. პროგრამის ბენეფიციარებად მიჩნეული არიან ის პივრებიც, რომ-ლებიც არადეკლარირებულ ეკონომიკურ საქმიანობას ეწეოდნენ. თუ პი-რის მიერ 2020 წლის პირველ კვარტალში განხორციელებული ეკონომი-კური საქმიანობის დასამტკიცებლად წარდგენილი მტკიცებულებების ერთობლიობა საკმარისი საფუძველი აღმოჩნდება პირის მიერ უკანონო სამეწარმეო საქმიანობის კვალიფიკაციის მისანიჭებლად, შესაძლოა არ-სებობდეს აღნიშნული პირის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის და-ყენების თეორიული რისკი. ასეთ შემთხვევაში რაიმე საკანონმდებლო ცვლილების და/ან ამინისტიის ფორმატის აქტის მიღების გარეშე, აღნიშ-ნული სამართლებრივი რისკი ძალაში რჩება და შესაძლოა კომპენსაციის მიმღები პირი დაჯარიმდეს. მიზანშეწონილი იქნებოდა პროგრამის ავტო-რებს განეხილათ აღნიშნული საკითხი და ემსჯელათ შესაძლო საგადა-სახადო ამინისტიის აქტის მსგავს საკანონმდებლო ინიციატივაზე.

15. ე.წ. სოციალური დახმარებების ნაწილში ადგილი აქვს რიგ ტერ-მინოლოგიურ უზუსტობებს, რომლებიც შესაძლოა ფაქტობრივად არ ტოვე-ბენ პოტენციურ ბენეფიციარებს კომპენსაციის მიღების უფლების გარეშე, თუმცა საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით ცალსახად შეიძლება ჩაითვალოს ტექნიკურ უზუსტობად.

დოკუმენტი მომზადებულია „დემოკრატიული  
ჩართულობის ცენტრების ქსელის“ (NCCE) მიერ  
საქართველოს მთავრობის 04/05/2020 #286  
დადგენილებაზე დაყრდნობით



EAST • WEST  
MANAGEMENT  
INSTITUTE

სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისა  
და მოქალაქეების ჩართულობის პროექტი  
ADVANCING CSO CAPACITIES AND ENGAGING SOCIETY  
FOR SUSTAINABILITY (ACCESS)

