



International
Labour
Office
Geneva

EPLex IN BRIEF No. 1 December 2012



დასაქმების დაცვის ხანონმდებლობა საქართველოში:
შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებზე, ეკონომიკური
თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ინდიკატორებსა და
შედარებით შრომის სამართალზე დაფუძნებული მიმოხილვა

ანგელოზა მულერი¹

საქართველოს შრომის კოდექსმა, 2006 წელს მისი მიღების დღიდან, მრავალი წინააღმდეგობრივი დისკუსია გამოიწვია რიგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საერთაშორისო საზოგადოებაში. ერთი მხრივ ამ რეფორმას აკრიტიკებდნენ სამხრეთი სოციალური დიალოგის არარსებობის გამო, ხოლო მეორე მხრივ - დერეგულაციის მასშტაბებისთვის, რომლის შედეგადაც შრომის კანონი მთლიანობაში წმინდად შექმნილია. გათვალისწინებული არ იქნა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა და ევროპის კავშირის კრიტიკული შენიშვნები. მეორე მხრივ, საქართველოს მთავრობამ, მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით, ეს რეფორმა წარმოადგინა სამაგალითო მოდელად საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი ქვეყნებისთვის.

ამ კომენტარის მიზანია საქართველოს შრომის კოდექსის მიმოხილვა სპეციალური აქცენტით დასაქმების დაცვის კანონმდებლობაზე, საერთაშორისო და შედარებით სამართლის პერსპექტივიდან გამომდინარე. შედარებისთვის ძირითადად გამოყენებულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტები, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის ინდიკატორები და შრომის კანონმდებლობა შერჩეული იურისდიქციებიდან.

ამ კომენტარში საქართველოს შრომის კანონის შეფასება ყოვლისმომცველი ხასიათის არ არის. მაგალითად, გამოკვლეული არ არის გაერთიანების თავისუფლების რეგულაცია და კოლექტიური მოლაპარაკებების უფლება, რადგან, 2006 წლიდან, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების და რეკომენდაციების გამოყენების ექსპერტთა კომიტეტი (CEACR) სისტემატურად აქვეყნებდა კომენტარებს საქართველოს შრომის კოდექსის შესახებ ამ საკითხებთან დაკავშირებით.

ამ კომენტარში საქართველოს შრომის კოდექსის სამართლებრივ მიმოხილვას თან ერთვის გარკვეული ეკონომიკური მონაცემები, როგორცაა უმუშევრობისა და თვითდასაქმების დონე, ხელფასები, მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ზრდა და ქვეყანაში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები. სამართლებრივი და ეკონომიკური ინდიკატორების ერთობლივად გამოყენების მიზანია საქართველოს შრომის ბაზარზე 2006 წლის რეფორმის ზემოქმედების შეფასება.

მითითებები საერთაშორისო წყაროებზე შრომის კანონმდებლობის შეფასებისა და შედარებისთვის

ამ კომენტარში საქართველოს შრომის კოდექსის საერთაშორისო და შედარებით ანალიზისთვის გამოყენებულია შესაბამისი მითითებები შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებზე, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის ინდიკატორებსა და შერჩეული ქვეყნების ეროვნულ კანონმდებლობაზე.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტები, ევროპული და შედარებითი შრომის სამართალი

საქართველო შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრი 1993 წლიდან და მისი შრომის კანონმდებლობა მოცემულ კომენტარში თავდაპირველად განხილულია მის მიერ რატიფიცირებული და არარატიფიცირებული სტანდარტების ფონზე, ციტირებულია ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივები, რადგან საქართველო არის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის და აღმოსავლეთი პარტნიორობის ხელშეკრულების წევრი, იგი

¹ ავტორი გულითად მადლობას უხდის კორინ ვარგას, კარი ტაპიოლას, მარია ალექსანდრას, მელანი ჯინროის და კოლინ ფენუიკს ამ კვლევის მომზადებისას მონაწილე კომენტარებისთვის, და რიტა ნატოლას რედაქტირებასა და გამოცემაში განთავსებისთვის.

² შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებისა და რეკომენდაციების გამოყენების ექსპერტთა კომიტეტი საქართველოს შრომის კოდექსში მრავალი შესწორების შეტანას მოითხოვდა, რათა იგი შესაბამისობაში ყოფილიყო შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მის მიერ რატიფიცირებულ კონვენციებთან. ამ საკითხზე საქართველოსთან დაკავშირებული უახლესი სრული ინფორმაცია იხ. CEACR-ის 2010 წლის მოხსენება, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა, NORMLEX: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:102639

³ საქართველოს შსო-ის 16 კონვენცია აქვს რატიფიცირებული. 2012 წელს საქართველოს აღმოსავლეთი და დასავლეთი ევროპის, კავკასიისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებს შორის რატიფიცირებულ კონვენციათა ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი ჰქონდა, მხოლოდ უზბეკეთსა და თურქმენეთს უსწრებდა (NORMLEX).

ისწრაფვის ევროპის კავშირთან ინტეგრაციისკენ. ზოგიერთი მითითება ევროპის სოციალურ ქარტიაზეცაა გაკეთებული, რომელსაც საქართველომ, როგორც ევროპის საბჭოს წევრმა, 2005 წელს მოაწერა ხელი.⁴

გლობალიზებულ ეკონომიკაში პოლიტიკურ ლიდერებზე სულ უფრო მეტ გავლენას ახდენს სხვა ქვეყნების გამოცდილება და ძირითადი რეგიონული და გლობალური ტენდენციები.⁵ აქედან გამომდინარე, საქართველოს შრომის კოდექსის ანალიზს თან ერთვის შედარებითი შრომითი სამართლის ილუსტრაციები. ამ კვლევისთვის ქვეყნების შერჩევა სხვადასხვა ფაქტორების გათვალისწინებით მოხდა, ყველაზე განვითარებული ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისა და საქართველოს სიტუაციის მსგავსი ქვეყნების (საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი და მცირე ზომის ქვეყნების) ჩათვლით.⁶

ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის სიმკაცრის ინდიკატორი

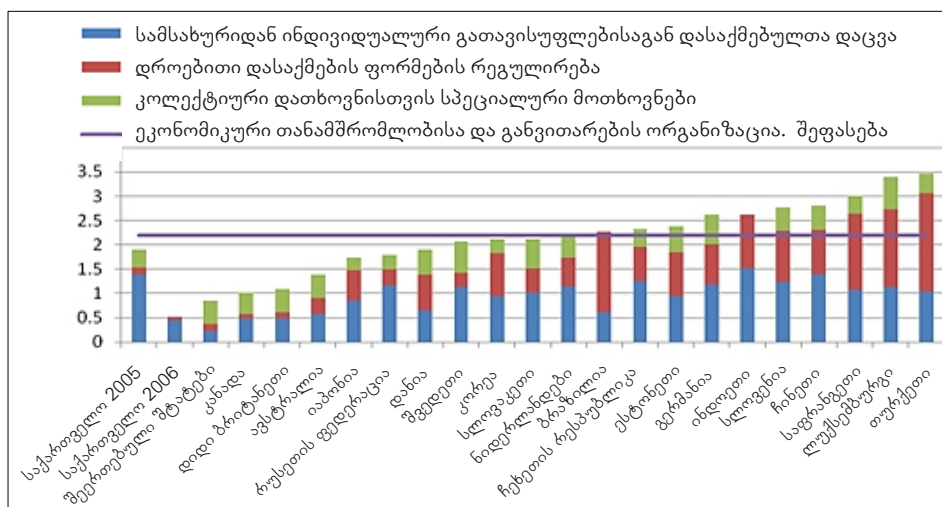
ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ შეიმუშავა დასაქმების დაცვის სიმკაცრის გაზომვის მეთოდოლოგია. საქართველო არ არის ამ ორგანიზაციის წევრი, მაგრამ დასაქმების დაცვის სიმკაცრის ეს ინდიკატორი შეიძლება გამოყენებული იქნეს შედარების მიზნებისთვის.⁷

ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის ინდიკატორი ზომავს დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის სიმკაცრეს 0-დან 6-მდე სკალით, სადაც უმაღლესი ქულა ყველაზე მკაცრ რეგულირებას შეესაბამება. 21 პუნქტზე შეგროვებული მონაცემები სამ ძირითად სფეროდაა კლასიფიცირებული: ჩვეულებრივი კონტრაქტის მქონე მუშაკთა ინდივიდუალური დათხოვნა, დროებითი დასაქმების რეგულირება, და კონკრეტული მოთხოვნები კოლექტიური დათხოვნისთვის.⁸

დიაგრამა №1 უჩვენებს, რომ საქართველოს შრომის კანონი, სხვა შესწავლილი ქვეყნების კანონთა შორის, დერეგულაციის ერთი-ერთი ყველაზე მაღალი დონით გამოირჩევა, თვით ისეთ ლიბერალურ ქვეყნებთან შედარებითაც კი, როგორცაა, შეერთებული შტატები, კანადა და გაერთიანებული სამეფო. დღეისათვის საქართველო 0.51 ქულითაა შეფასებული (6-დან), მაშინ როცა ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ქვეყნების საშუალო მაჩვენებელია 2.2. შრომის კოდექსის 2006 წლის რეფორმის შედეგად მიღებული დერეგულაციის ფარგლები შეიძლება გაიზომოს დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის სფეროში საქართველოს მიერ 2005 წელს მიღებულ ქულასთან (1.9) შედარებით.

გრაფიკი 1.

დასაქმების დაცვის სიმკაცრის ინდიკატორები ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ზოგიერთ წევრ და არაწევრ ქვეყნებში



წყარო: ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია. საქართველოს 2005 წლის ინდექსი გამოთვლილია მურავიოვის მიერ (2010). საქართველოს 2012 წლის ინდექსი გამოთვლილია ავტორის მიერ.

⁴ ამ კვლევის ფარგლებში არ შედის საქართველოს მიერ საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესრულების შეფასება. თუმცა, რამდენიმე მითითება გაკეთდება ქარტიის დებულებებზე, რომლებიც ჩვენს მიზნებთანაა დაკავშირებული. საქართველოს პროფკავშირების გაერთიანებამ (2007 წელს) და ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ (2011 წელს) გამოაქვეყნეს თავიანთი მოხსენებები, სადაც მიუთითებდნენ შრომის კოდექსის შესაბამისად სოციალურ ქარტიასთან, კერძოდ, განთავისუფლების დროს დაცვის აუცილებლობაზე, დისკრიმინაციაზე, სამართლიანი სამუშაო პირობების უფლებასა და კოლექტიურ შრომით უფლებებზე.

⁵ შედარებითი მონაცემები აღებულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის ონლაინ მონაცემთა ბაზიდან დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის შესახებ, სადაც 80-ზე მეტი ქვეყნის მონაცემები ინახება: <http://www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home>

⁶ საქართველოს მოსახლეობა არის 4 469 200, სადაც 52.4 პროცენტი ქალია (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2011 წ.).

⁷ ამ კომენტარისთვის შერჩეულია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მეთოდოლოგია, რადგან მას ყველაზე ხშირად იყენებენ შედარებითი კვლევებისთვის. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ დასაქმების დაცვის სიმკაცრის ამ ინდიკატორის მეთოდოლოგია კრიტიკას იწვევს მრავალი ასპექტით. იხ. "უკეთესი სამუშაო უკეთესი ეკონომიკისთვის", გამოცემაში *ILO World of Work Report 2012* (ყენევა), გვ. 37.

⁸ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მეთოდოლოგია დასაქმების დაცვის სიმკაცრის ინდიკატორისთვის, 2008, იხ. http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37457_42695243_1_1_1_37457,00.html

⁹ ა. მურავიოვი, 2010: "დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის ევოლუცია სსრკ-ში, დსთ-ში და ბალტიის სახელმწიფოებში, 1985-2009", IZA Discussion Paper No. 5365 (Bonn, Institute for the Study of Labour (IZA)).

სტრატეგიის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას საქართველოს მთავრობა ხშირად ეყრდნობოდა მსოფლიო ბანკის „ბიზნესის კეთების“ ანგარიშს. ბიზნესის გარემოს შესახებ ეს ყოველწლიური ანგარიში რეგულარულად მიუთითებდა, რომ საქართველო ეკონომიკური რეფორმების სფეროში ერთ-ერთი წარმატებული ქვეყანა იყო.

2009 წელს, ზოგიერთი სამეცნიერო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოთქმული კრიტიკის შედეგ (შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ჩათვლით), „მუშაკთა დასაქმების“ ინდიკატორი, რომელიც შრომის კანონმდებლობის სიხისტეს ზომავდა, ამოღებული იქნა „ბიზნესის კეთების“ შეფასების კრიტერიუმებიდან. შესაბამისად, ეს კომენტარი არ მიუთითებს „ბიზნესის კეთებაზე“, რადგან იგი შრომის სამართლის რეფორმებში შეთავაზებული პოლიტიკის სფუძვლად აღარ გამოიყენება.¹⁰

დასაქმების კონტრაქტებისა და სამსახურიდან დათხოვნის რეგულირება საქართველოში

შრომის ბაზრის რეგულირების ოპტიმალური დონის გარშემო წინააღმდეგობრივი დებატები ძირითადად ფოკუსირებულია „სამსახურში მიღებისა და დათხოვნის“ საკითხზე, რომელიც დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის განუყოფელ ნაწილადაა აღიარებული. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ძირითადი სტანდარტები, რომლებიც ეხება შრომით ხელშეკრულებებს და დამსაქმებლის ინიციატივით განთავისუფლების საკითხებს, ასახულია კონვენციაში „დასაქმების შეწყვეტის“ შესახებ (No. 158) და მასზე თანდართულ რეკომენდაციაში (No. 166).¹¹

გამოსაცდელი ვადა

კონვენცია No. 158¹² ადგენს, რომ დასაქმების კონტრაქტში გამოსაცდელი პერიოდი გონივრული ვადით და წინასწარ უნდა განისაზღვროს. საქართველოში გამოსაცდელი ვადა არ უნდა აღემატებოდეს ექვს თვეს და ასეთი ხელშეკრულება წერილობით უნდა გაფორმდეს. ცხრილი 1 უჩვენებს, რომ ამ კუთხით საქართველოს შრომის კოდექსი შეესაბამება შესაძარებელ ტენდენციებს, რამეთუ სახელმწიფოთა უმრავლესობას გამოსაცდელ ვადად ექვსიდან თორმეტ თვემდე აქვს დადგენილი.

ცხრილი 1

გამოსაცდელი ვადის მაქსიმალური ხანგრძლივობა შერჩეულ ქვეყნებში

გამოსაცდელი ვადის მაქსიმალური ხანგრძლივობა	ქვეყნები
6 თვეზე ნაკლები	ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, კორეის რესპუბლიკა, ნიდერლანდები, სლოვაკეთი, შვეიცარია, თურქეთი
6 თვიდან 1 წლამდე	ჩინეთი, დანია, საფრანგეთი, საქართველო, გერმანია, რუსეთის ფედერაცია, სლოვენია, შვედეთი
1 წლიდან 2 წლამდე ¹⁴	ავსტრალია, ბრაზილია, გაერთიანებული სამეფო
კანონით რეგულირებული არ არის	აშშ

წყარო: შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის მონაცემთა ბაზა

განსაზღვრული ვადით დადებული ხელშეკრულებები

კონვენცია No. 158¹⁵ ითვალისწინებს, რომ ეროვნული კანონით შეიძლება ნებადართული იქნეს განსაზღვრულვადიანი ხელშეკრულებით დაქირავებულ მუშაკთა გამოირიცხვა დამსაქმებლის ინიციატივით დასაქმების შეწყვეტის საერთო რეჟიმიდან. თუმცა უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს სათანადო გარანტიები, გარანტიები, რათა განსაზღვ-

¹⁰ 2009 წლის „ბიზნესის კეთების“ შესახებ ბოლო ანგარიშში, სადაც ქვეყნების კლასიფიცირება ხდებოდა „მუშაკთა დასაქმების“ ინდიკატორის გამოყენებით, საქართველო მე-10 ადგილზე იყო (183 ქვეყნიდან) და მას წინ უსწრებდნენ სინგაპური, აშშ, ავსტრალია, ბრუნეი-დარუსალამი, მარშალის კუნძულები, ჰონგ კონგი, უგანდა, პალაუ და დანია. თუმცა, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ „ბიზნესის კეთების“ ანგარიში მხოლოდ კანონზე მიუთითებს, ხოლო დანიაში შრომის ბაზარს მასშტაბურად არეგულირებს კოლექტიური ხელშეკრულებები.

იხ. <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/employing-workers>

¹¹ საქართველოს არ მოუხდენია No. 158 კონვენციის რატიფიცირება. ამრიგად, ეს დოკუმენტი სამართლებრივად სავალდებულო არ არის და ამ კომენტარში გამოყენებულია, როგორც რეგულაციური ნიმუში, რომელიც შრომის საერთაშორისო კონვენციის მიხედვით უნდა იქნეს.

¹² მუხლი 2(2)(ბ).

¹³ საქართველო: 2006 წლის შრომის კოდექსი, მუხლი 9.

¹⁴ ამ კატეგორიას მიკუთვნებული ქვეყნები იყენებენ „საკვალიფიკაციო პერიოდის“ ცნებას, რომლის განმავლობაშიც მუშაკს უფლება არა აქვს სასამართლოს მიმართოს უსამართლო განთავისუფლების მიზეზით.

¹⁵ მუხლი 2(2)(ა) და 2(3).

რულვადიანი ხელშეკრულება არ იქნას გამოყენებული დაუსაბუთებელი განთავისუფლებისაგან მუშაკთა დაცვის-თვის თავის ასარიდებლად.¹⁶

საქართველოში შრომითი ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს განსაზღვრული ან განუსაზღვრელი ვადით, ან კონკრეტული სამუშაოს შესრულების ვადით, რაიმე განსაკუთრებული პირობების გარეშე.¹⁷ საქართველოს განსხვავებით, მე-2 ცხრილში წარმოდგენილ ქვეყნებში განსაზღვრულვადიანი ხელშეკრულებების გამოყენება კანონითაა რეგულირებული. ისინი ზღუდავენ მათ გამოყენებას პერმანენტული მუშაობის ხასიათის ამოცანების-თვის დაჰან ზღუდავენ ასეთ ხელშეკრულებათა საერთო ჯამურ ვადას (ძირითადად 2-დან 5 წლამდე).

ცხრილი 2

განსაზღვრული ვადით დადებული ხელშეკრულებების სამართლებრივი შეზღუდვები შერჩეულ ქვეყნებში

განსაზღვრული ვადით დადებული ხელშეკრულებების სამართლებრივი შეზღუდვები	ქვეყნები
განსაზღვრული ვადით ხელშეკრულებების დადება ნებადართულია ობიექტური მიზეზების საფუძველზე	ბრაზილია, დანია, ესტონეთი, გერმანია, რუსეთის ფედერაცია, სლოვაკეთი, სლოვენია
განსაზღვრული ვადით დადებული ხელშეკრულებების ხანგრძლივობის შეზღუდვები	2 წელი: ბრაზილია, საფრანგეთი, გერმანია, კორეის რესპუბლიკა, სლოვენია, შვედეთი; 3 წელი: ჩეხეთის რესპუბლიკა, ნიდერლანდები, სლოვაკეთი 4 წელი: გაერთიანებული სამეფო 5 წელი: რუსეთის ფედერაცია 10 წელი: ჩინეთი, ესტონეთი
კანონით შეზღუდვები დაწესებული არ არის	ავსტრალია, საქართველო, შვეიცარია, აშშ

წყარო: შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის მონაცემთა ბაზა საქართველოში, როგორც შევლიძე მიუთითებს, ზოგიერთი მუშაკი დაქირავებულია ერთიდან სამ თვემდე ხანგრძლივობის რამდენიმე თანმიმდევრული ხელშეკრულებით, რომელთა საერთო ხანგრძლივობა ერთიდან ორ წლამდე მერყეობს. განსაზღვრულვადიანი ხელშეკრულებების ბოროტად გამოყენება, მუშაკთათვის გამოწვეულ არასტაბილურობასთან ერთად, უარყოფითად მოქმედებს ფასიანი შევებულების უფლებაზე. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ მიუთითა, რომ, საქართველოს რატიფიცირებული აქვს კონვენცია ფასიანი შევებულების შესახებ (No. 52), მაგრამ ქვეყნის კანონმდებლობაში არ არის ამ კონვენციის განხორციელებისთვის საკმარისი საფუძველი. საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება ასევე ადასტურებს, რომ ზოგ შემთხვევაში დასაქმებულები მუშაობენ ერთიანი განახლებადი ხელშეკრულების საფუძველზე, რის გამოც არასოდეს იძლევათ ყოველწლიური ანაზღაურებადი შევებულების უფლება.¹⁹

დათხოვნის მართლზომიერი მიზეზი

No. 158 კონვენციის შესაბამისად დაუშვებელია მუშაკის განთავისუფლება მართლზომიერი მიზეზის გარეშე, რომელიც დაკავშირებული იქნება მუშაკის უნართან ან მის ქცევასთან, ან დაუფძნებელი იქნება სანარმოის საქმიანობის მოთხოვნებზე.²⁰

საქართველოს კანონში შრომითი ურთიერთობების შეწყვეტის ასეთი მართლზომიერი მიზეზები ჩამოთვლილი არ არის. 2005 წელს, ევროპის სოციალური ქარტიის რატიფიცირებასთან ერთად, საქართველომ მოთხოვნათა მხოლოდ მინიმალური რაოდენობა აღიარა. საქართველოს მთავრობამ არ მოახდინა ქარტიის 24-ე მუხლის რატიფიცირება,²¹ რომელიც ეხება მუშაკთა დაცვის უფლებას მართლზომიერი მიზეზის გარეშე დათხოვნის შემთხვევაში.

საქართველოს შრომის კოდექსი შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის უფლებას იძლევა ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე - კონკრეტული სამუშაოს შესრულების შემდეგ, ან ხელშეკრულების ცალმხრივი მოშლის უფლებას რომელიმე მხარის მიერ.²² დამსაქმებელი ვალდებული არ არის დაასაბუთოს მუშაკის განთავისუფლება. ეს მიდგომა ეწინააღმდეგება მე-3 ცხრილში მოცემულ ქვეყნებში გავრცელებულ ტენდენციას. საქართველოში მუშაკთა დისკრიმინაციული განთავისუფლების შემთხვევების შესახებ მრავალი წყარო იტყობინება.²³

¹⁶ მსგავსი სამართლებრივი ჩარჩო განსაზღვრულვადიანი შრომითი ხელშეკრულებებისთვის მოცემულია ევროკავშირის საბჭოს დირექტივაში 99/70/EC (1999 წლის 28 ივნისი), რომელიც ეხება განსაზღვრულვადიანი შრომითი ხელშეკრულების ჩარჩოს, რომელიც დადებულია ევროპის პროფკავშირების კონფედერაციის, მეწარმეთა და დამსაქმებელთა კავშირისა და დამსაქმებელთა და სანარმოთა ევროპული ცენტრის მიერ.

¹⁷ საქართველო: 2006 წლის შრომის კოდექსი, მუხლი 6(1).

¹⁸ ბ. შევლიძე, 2012: 'საბჭოთა შრომის კანონიდან ლიბერალურ შრომის კანონზე გადასვლა: შრომის სტანდარტები საქართველოში', ნაშრომი წარდგენილი იყო შრომისა და დასაქმების ურთიერთობების საერთაშორისო ასოციაციის მსოფლიო კონგრესზე ფილადელფიაში, აშშ, 2012 წ.

¹⁹ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებისა და რეკომენდაციების გამოყენების ექსპერტთა კომიტეტი (CEACR). 2011. 'ინდივიდუალური დასკვნები საქართველოს შესახებ: კონვენცია ანაზღაურებადი შევებულების შესახებ', 1936 (No. 52)'

²⁰ შსო-ის No. 158 კონვენციის მე-4 მუხლი.

²¹ სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტი. 2012. პირველი მოხსენება ევროპის სოციალური ქარტიის დებულებების შესახებ, რომლებიც არ იქნა აღიარებული (საქართველო).

²² საქართველო: 2006 წლის შრომის კოდექსი, მუხლი 37(დ) და 38. კიდევ ერთ ინგლისურ თარგმანში (და ორივე იყო არასრულყოფილი) გამოყენებულია ტერმინი შრომითი ხელშეკრულების 'derangement' (რაც არ შეესაბამება ქართულ ზმნას 'მოშლა', მთარგმნელის შენიშვნა).

²³ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია. 2012. 'მშვიდობიანი შეკრებებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხების გაეროს მომხსენებლის საქართველოში ვიზიტის ანგარიში' (ყენევა, ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარი). იხ. აგრეთვე, პროფკავშირების საერთაშორისო კონფედერაცია (ITUC), 2011. 'საქართველო: ევროპის 'ბერნი ცხვარი' მუშაკთა უფლებებისთვის' და 'საქართველო: სიცოცხლის ინსტრუმენტი ნეოლიბერალური 'წარმატებული' პოლიტიკისთვის', იხ. www.ituc-csi.org

ეროვნულ იურისპრუდენციებში დისკრიმინაციის საფუძვლად ყველაზე ხშირად მითითებულია პოლიტიკური შეხედულებები, სქესი და პროფკავშირული საქმიანობა. დათხოვნის ასეთი მიზეზები No. 158 კონვენციაში მკაფიოდაა აკრძალული.²⁴

ცხრილი 3

დამსაქმებლის მხრიდან დათხოვნის დასაბუთების სამართლებრივი ვალდებულება შერჩეულ

დამსაქმებლის მხრიდან დათხოვნის დასაბუთების სამართლებრივი ვალდებულება	ქვეყნები
დამსაქმებელი ვალდებულია მუშაკს შეატყობინოს დათხოვნის მიზეზი	ავსტრალია, ბელგია, ჩინეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, დანია, ესტონეთი, საფრანგეთი, გერმანია, კორეის რესპუბლიკა, რუსეთის ფედერაცია, სლოვაკეთი, სლოვენია, შვედეთი, თურქეთი, გაერთიანებული სამეფო
დამსაქმებელი ვალდებული არ არის დაასაბუთოს მუშაკის განთავისუფლება	ბრაზილია, საქართველო, აშშ

წყარო: შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის მონაცემთა ბაზა

მოსალოდნელი დათხოვნის შესახებ გაფრთხილების პერიოდი და გასასვლელი დახმარება

No. 158 კონვენცია²⁵ აცხადებს, რომ მუშაკს გონივრული ვადით ადრე უნდა ეცნობოს მოსალოდნელი განთავისუფლების შესახებ. მუშაკს, რომელსაც დამსაქმებელი ათავისუფლებს თავისი ინიციატივით, შეიძლება გადაუხადონ კომპენსაცია. ამ ნების არსი არის ის, რომ იგი მუშაკს გარკვეულ დროს აძლევს ალტერნატიული დასაქმების მოსაძებნად.

საქართველოში დამსაქმებელს მუშაკის სამსახურიდან გასათავისუფლებად რაიმე წინასწარი გაფრთხილების პერიოდის დაცვა არ მოეთხოვება.²⁶ მე-4 ცხრილში ნაჩვენებია, რომ დებულებები წინასწარი გაფრთხილების პერიოდის შესახებ, მისი ხანგრძლივობა და ფორმა, მრავალი ინდუსტრიულად განვითარებული და გარდამავალი ქვეყნის კანონმდებლობაში არსებობს, რომლებიც ამ კომენტარშია განხილული.

ცხრილი 4.

გაფრთხილების პერიოდი შერჩეულ ქვეყნებში

დადგენილი გაფრთხილების პერიოდი	ქვეყნები
გაფრთხილების პერიოდის ხანგრძლივობა კანონითაა დადგენილი	ავსტრალია, ავსტრია, ბელგია, ბრაზილია, კანადა, ჩინეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, დანია, ესტონეთი, საფრანგეთი, გერმანია, იაპონია, კორეის რესპუბლიკა, ლუქსემბურგი, რუსეთის ფედერაცია, სინგაპური, სლოვაკეთი, სლოვენია, შვედეთი, შვეიცარია, თურქეთი, გაერთიანებული სამეფო.
გაფრთხილების პერიოდი კანონით გათვალისწინებული არ არის	საქართველო, აშშ

წყარო: შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის მონაცემთა ბაზა

დამსაქმებლის ინიციატივით მუშაკის განთავისუფლებისას ერთადერთი, რასაც საქართველოს კანონმდებლობა მოითხოვს, ერთი თვის ხელფასის გადახდაა. მიუხედავად იმისა, რომ შრომის კოდექსს სხვადასხვაგვარი განმარტება შეიძლება მიეცეს, ეს დებულება შეიძლება მიჩნეულ იქნეს გასასვლელ დახმარებად დასაქმების დასასრულს. აქედან შეიძლება გაკეთდეს ორი დასკვნა. თუ იგი მიიჩნევა გაფრთხილების პერიოდად, ყველა კატეგორიის მუშაკათვის ერთიანი პერიოდი ენიშნაღმდეგება სხვა ქვეყნებში არსებულ სამართლებრივ პრაქტიკას, სადაც გაფრთხილების პერიოდი ძირითადად დამოკიდებულია მუშაკის სტატუსზე ან სტაჟზე. თუ იგი განიხილება გასასვლელ დახმარებად, სოციალურ უფლებათა ევროპულმა კომიტეტმა მიიჩნია, რომ "ერთი თვის ხელფასის ანაზღაურება არ არის გონივრული მუშაკისთვის, რომელსაც ექვს თვეზე მეტი აქვს ნამუშევარი" და დაასკვნა, რომ საჭიროა საქართველოს შრომის კოდექსის შესწორება, რათა იგი შესაბამისობაში მოვიდეს ევროპის სოციალური ქარტიის (გადასინჯულის) მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტთან.

გასასვლელი დახმარების და გაფრთხილების პერიოდის რეგულირება ურთიერთკავშირში უნდა გაანალიზდეს. ეს საკითხი ტექნიკურად რთულია ამ მოკლე კომენტარისთვის. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის მონაცემთა ბაზაში ძალზე დიდი ინფორმაცია ინახება ამ საკითხების შედარებითი პრაქტიკის შესახებ. გასასვლელი დახმარების ოდენობა ხშირად იცვლება ერთი კვირიდან ერთი თვის ხელფასის ფარგლებში მუშაკის მოცემულ ორგანიზაციაში სტაჟის თითოეულ წელზე. გარდა ამისა, No. 158 კონვენცია აცხადებს, რომ გასასვლელი დახმარების რეგულირება ასევე განხილული უნდა იქნეს უმუშევრობის დაზღვევასთან კავშირში.

²⁴ მუხლი 5.

²⁵ მუხლი 11.

²⁶ ამ თვალსაზრისით მხარეებს არ ეპყრობიან თანაბრად, ვინაიდან, საქართველოს 2006 წლის შრომის კოდექსის 38(2) მუხლის შესაბამისად, მუშაკმა უნდა შეატყობინოს მის დამქირავებელს ერთი თვით ადრე მის მიერ სამსახურის დატოვების გადამწყვეტილების შესახებ.

²⁷ საქართველო: 2006 წლის შრომის კოდექსი, მუხლი 38(3).

²⁸ ევროპის საბჭო, სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტი. დასკვნები საქართველოს შესახებ, 2010 წელი.

²⁹ იხ. EPLex სამართლებრივი მონაცემები შეტყობინების პერიოდთან დაკავშირებით და გასასვლელი დახმარება მსოფლიოს 80 ქვეყანაში.

³⁰ მუხლი 12.

³¹ ევროპული კომისია. 2008: "ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება 2007 წელს, მოხსენება მიმდინარეობის შესახებ, საქართველო" (ბრიუსელი). ამ მოხსენების შესაბამისად საქართველოში გასასვლელი დახმარება არის ერთი თვის ხელფასი; მთავრობამ 2006 წელს გააუქმა უმუშევრობის ყველა სახის დახმარება და შეცვალა იგი ღარიბი ოჯახებისთვის ერთიანი სოციალური დახმარების პროგრამით.

ეკონომიკური, ტექნოლოგიური ან სტრუქტურული მიზეზებით განთავისუფლების შემთხვევაში No. 158 კონვენცია³² სახელმწიფოებისგან მოითხოვს მიიღონ კანონები, რომლებიც უზრუნველყოფს დამსაქმებლის კონსულტაციებს მუშაკთა წარმომადგენლებთან და კომპეტენტური საჯარო ორგანოსთვის შეტყობინებას.³³ ეს პროცედურა შეიძლება შეიზღუდოს კადრების მასობრივი შემცირების დროს. იგი მიზნად ისახავს დაეხმაროს მხარეებს შეიმუშაონ სამსახურიდან დათხოვნის თავიდან აცილებისა და მუშაკებზე დათხოვნის უარყოფითი ზემოქმედების შემამსუბუქებელი ღონისძიებები. საქართველოს შრომითი კოდექსი არ არეგულირებს ეკონომიკური მიზეზებით გამოწვეულ კოლექტიურ დათხოვნებს. შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის ერთადერთ მიზეზად მოხსენიებულია საწარმოს ლიკვიდაცია.³⁴

ცხრილი 5

ეკონომიკური მიზეზებით კოლექტიური დათხოვნის პროცედურები შერჩეულ ქვეყნებში

ეკონომიკური მიზეზებით კოლექტიური დათხოვნის პროცედურები	ქვეყნები
ეკონომიკური მიზეზებით კოლექტიური დათხოვნის შემთხვევაში კანონი მოითხოვს მუშაკთა წარმომადგენლებთან კონსულტაციას და საჯარო ორგანოსთვის შეტყობინებას	ავსტრალია, ავსტრია, ბელგია, კანადა, ჩინეთი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, დანია, ესტონეთი, საფრანგეთი, გერმანია, იაპონია, კორეის რესპუბლიკა, ლუქსემბურგი, რუსეთის ფედერაცია, სინგაპური, სლოვაკეთი, სლოვენია, შვედეთი, შვეიცარია, თურქეთი, გაერთიანებული სამეფო, აშშ
კანონი რაიმე პროცედურას არ ითვალისწინებს	ბრაზილია, საქართველო

წყარო: შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის მონაცემთა ბაზა

მე-5 ცხრილის მსგავსად, 125 ქვეყანაში ჩატარებული კვლევა ადასტურებს, რომ უმრავლესობას (დაახლოებით 80 პროცენტს) კოლექტიური დათხოვნისთვის კონკრეტული პროცედურები აქვს შემუშავებული. განვითარებული ეკონომიკის ქვეყნებს, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს, კავკასიისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებს შორის საქართველო ერთადერთია, რომელსაც ეკონომიკური მიზეზებით კოლექტიური დათხოვნის რეგულირების დებულება არა აქვს.³⁵

დასაქმების კერძო სააგენტოები

დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის კიდევ ერთი შემადგენელი ნაწილია დასაქმების კერძო სააგენტოების რეგულირება. სამეცნიერო კვლევებში იგი გამოიყენება შრომის სამართლის მოქნილობის შესაფასებლად. 2002 წელს საქართველომ მოახდინა რატიფიცირება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციისა დასაქმების კერძო სააგენტოების შესახებ (No. 181).³⁶ ამ საკითხზე ეროვნული რეგულირება საქართველოს შრომის კოდექსის მხოლოდ ერთ დებულებაშია მოცემული, რომელიც დასაქმების კერძო სააგენტოებს შემდეგნაირად განსაზღვრავს: „დასაქმების კერძო სააგენტოდ მიიჩნევა ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რომელიც ეწევა მომსახურებას პირის დასაქმების მიზნით“.³⁷

2011 წელს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ კვლავ მოსთხოვა საქართველოს მთავრობას დასაქმების კერძო სააგენტოების საქმიანობის მარეგულირებელი დოკუმენტების შესწორება, რათა ისინი შესაბამისობაში მოსულიყო No. 181 კონვენციასთან. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ ხაზგასმით მიუთითა მკაფიო სამართლებრივი ჩარჩოს არსებობის აუცილებლობაზე, ამ სექტორის საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით. გათვალისწინებით. იგი მოითხოვდა სააგენტოსა და მათი მომხმარებელი საწარმოების პასუხისმგებლობების განსაზღვრას, რომელიც იძლევა დავალებას და ზედამხედველობას უწევს სამუშაოს შესრულებას.³⁸ დარღვევების თავიდან ასაცილებლად კანონი ასევე უნდა კრძალავდეს - გარკვეული შესაძლო გამოწვევების - დასაქმების კერძო სააგენტოების მიერ მუშაკებისთვის გადასახადის დანსებას მათ მიერ განეული მომსახურებისთვის.³⁹

³² მუხლები 13 და 14.

³³ ევროკავშირის საბჭოს დირექტივა 98/59/EC, 1998 წლის 20 ივლისი, კოლექტიური დათხოვნების შესახებ წევრი სახელმწიფოების კანონების დაახლოების შესახებ, და იგივე პროცედურას მოითხოვს ევროპის სოციალური ქარტიის 29-ე მუხლი.

³⁴ საქართველო: 2006 წლის შრომის კოდექსი, მუხლი 37(1)(ი).

³⁵ ა. მულერი, 2011: „დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის გამოცდა ეკონომიკური კრიზისის დროს: ეკონომიკური მიზეზებით კოლექტიური დათხოვნის რეგულირების გლობალური მიმოხილვა“ (ჟენევა, მსო, ინდუსტრიული და დასაქმების ურთიერთობების დეპარტამენტი).

³⁶ ევროკავშირის შესაბამისი სტანდარტები ამ სკითხვზე. დირექტივა 2008/104/EC, 2008 წ., სააგენტოს მიერ უზრუნველყოფილი დროებითი სამუშაოს შესახებ.

³⁷ საქართველო: 2006 წლის შრომის კოდექსი, მუხლი 54(1)(დ).

³⁸ ILO CEACR. 2011. საქართველოს მთავრობისაგან ინდივიდუალური პირდაპირი მოთხოვნა დასაქმების კერძო სააგენტოების შესახებ კონვენციასთან მიმართებით, 1997 წ. (No. 181).

³⁹ No. 181 კონვენციის მე-7 მუხლი.

შედარებითი ანალიზის მიზნებიდან გამომდინარე, შრომითი ხელშეკრულებების და სამსახურიდან დათხოვნის რეგულირების მრავალი ასპექტის მიმოხილვა უჩვენებს, რომ 2006 წელს მოხდა საქართველოს სამართლებრივი ჩარჩოს სერიოზული ლიბერალიზაცია. იგი საქართველოს შრომის კოდექსს განასხვავებს ევროპის რეგიონში გავრცელებული ტენდენციებისაგან. გარკვეული თვალსაზრისით სამართლებრივი სისტემა არ შეესაბამება ქვეყნის მიერ ნაკისრ საერთაშორისო ვალდებულებებს, კერძოდ, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებიდან გამომდინარე ვალდებულებებს.

შრომის კანონმდებლობის 2006 წლის რეფორმის ზემოქმედება საქართველოს შრომის ბაზარზე

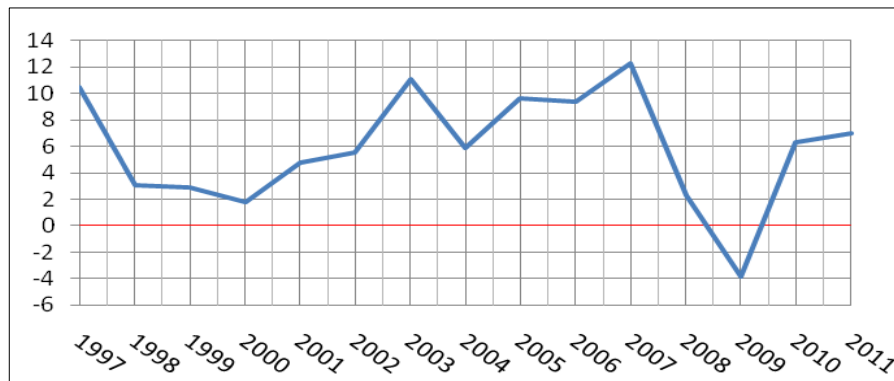
2006 წლის შრომის კოდექსის მიღებიდან ექვსი წლის შემდეგ საქართველოს შრომის ბაზარზე მისი ზემოქმედება შეიძლება შეფასდეს ზოგიერთი ეკონომიკური ინდიკატორის მეშვეობით. მისი მიზანია დადგინდეს შრომის ბაზრის რეგულირების დონის კავშირი (i) მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდასთან, (ii) პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვასთან, და (iii) უმუშევრობისა და ხელფასების დონესთან.

მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ზრდა

ბოლო 15 წლის განმავლობაში საქართველოში მშპ საშუალოდ 6 პროცენტით იზრდებოდა. მე-2 დიაგრამაზე ნაჩვენებია მშპ-ის ზრდა საქართველოში 1997 წლიდან, თუმცა მისი ევოლუცია თანაბრად არ მიმდინარეობდა. საქართველოში მშპ-ის ზრდამ პიკს მიაღწია 2007 წელს (12,3%), რასაც თითქმის ემთხვევა შრომის კანონის 2006 წლის რეფორმამდელი მონაცემები: 10.5% 1997 წელს და 11.1% 2003 წელს. 2009 წელს მშპ-ის ვარდნაზე (-3.8%-მდე) გავლენა იქონია 2008 წლის შეიარაღებულმა კონფლიქტმა და გლობალურმა ეკონომიკურმა კრიზისმა.

დიაგრამა 2.

საქართველოში მშპ-ის რეალური ზრდა (%) 1997-2011 წლებში



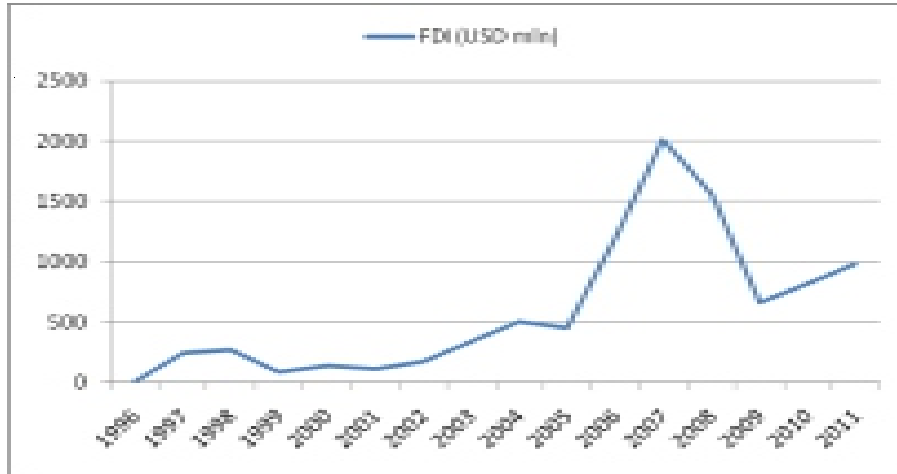
წყარო: საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, 2012 (2011 წლის მონაცემები არის წინასწარი)

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები

საქართველოს პოლიტიკური და ეკონომიკური არასტაბილურობით შეიძლება აიხსნას პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ცვლილება. 2007 წელს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდის პიკი 2003 წლიდან მიმდინარე რეფორმის პროცესის შედეგი იყო, თუმცა, არაფერი ადასტურებს იმას, რომ შრომის კანონმდებლობის რეფორმას მნიშვნელოვანი როლი შეესრულებინოს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაში. ცხადია, რომ ინვესტიციებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებას დრო სჭირდება. 2007 წელს დაფიქსირებული საინვესტიციო ვალდებულებების შესახებ გადაწყვეტილებები ფაქტობრივად აღებული იყო ახალი შრომითი კოდექსის მიღებამდე (2006 წლამდე). გარდა ამისა, ინვესტორთა ნდობა შეასუსტა 2008-2009 წლების ორმაგმა შოკმა, თუმცა 2011 წელს მდგომარეობა გარკვეულწილად გაუმჯობესდა.⁴⁰

⁴⁰ ევროპული კომისია, 2011. „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელება, 2011“, მოხსენება საქართველოს შესახებ (ბრიუსელი). ამ დოკუმენტის შესაბამისად „არადაპირუფალი შედეგები“ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინების კუთხით ამ ბოლო წლებში „ასევე გამოძახილია პრივატიზაციის პროცესის შესუსტებისა, რადგან მრავალი მიმზიდველი სახელმწიფო კომპანია და ქონება უკვე გაყიდული იყო“.

დიაგრამა 3.
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები საქართველოში, 1996-2011 წწ



წყარო: საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, 2012 (2011 წლის მონაცემები არის წინასწარი)

2011 წელს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მნიშვნელოვანი ნაწილი (77.2%) მოდიოდა ევროკავშირის ქვეყნებიდან (55.4% - ძირითადად ნიდერლანდები, დანია და კვიპროსი), დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობიდან (დსთ) (12.2% რუსეთიდან და აზერბაიჯანიდან), და „საერთაშორისო ორგანიზაციათა“ ჯგუფიდან (9,6%).⁴¹ ინვესტიციები ძირითადად ხორციელდებოდა წარმოების, ფინანსებისა და ენერგეტიკის სექტორებში.⁴²

ზოგიერთი მთავრობა შრომის სამართლის დერეგულაციას პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვით ამართლებს. თუმცა, საერთაშორისო საინვესტიციო კლიმატის კვლევის შესაბამისად,⁴³ საწარმოს განვითარების 14 ფაქტორს შორის შრომის ბაზრის რეგულაციები მთლიანობაში მხოლოდ მე-11 ადგილზეა მითითებული. უფრო დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პოლიტიკის გაურკვევლობას, მაკროეკონომიკურ არასტაბილურობას და გადასახადების დონეს, რომლებსაც უცხოური ინვესტიციების უმნიშვნელოვანეს დამაბრკოლებელ ფაქტორებად მიიჩნევენ.

უმუშევრობის მუდმივად მაღალი დონე

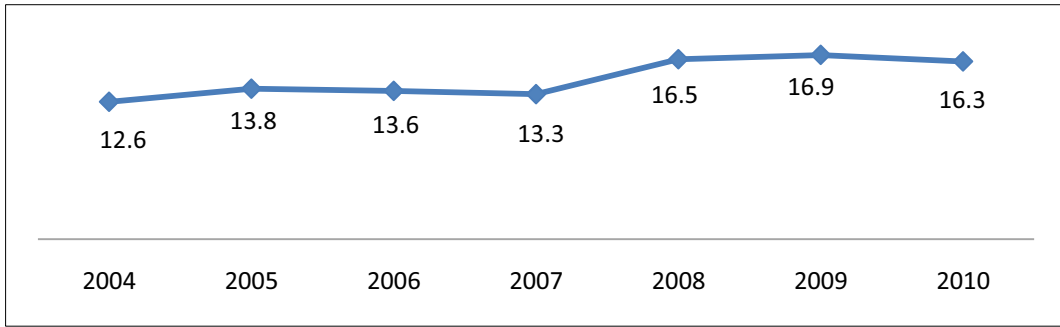
ზოგიერთი ეკონომიკური თეორიის შესაბამისად შრომის კანონმდებლობის დერეგულაციას შეუძლია დადებითი ეკონომიკური ზეგავლენა მოახდინოს შრომის ბაზარზე. მე-4 დიაგრამა უჩვენებს, რომ 2006 წელს განხორციელებული შრომის კანონმდებლობის ლიბერალური რეფორმა არ ასოცირდება ქვეყანაში უმუშევრობის შემცირებასთან. პირიქით, უმუშევრობის დონე მუდმივად მაღალი იყო და კიდევ გაიზარდა 13,6%-დან (2006 წელს) 16,3%-მდე (2010 წელს).

⁴¹ „სხვა ქვეყნების“ ჯგუფში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი იყო, მაგალითად, 7.9% თურქეთიდან, 4,2% - ვირჯინიის კუნძულებიდან და 2.96% - მერიკის შეერთებული შტატებიდან. საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, 2012 (2011 წლის მონაცემები წინასწარია).

⁴² საქართველოში სამუშაო ადგილების შექმნაზე პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზეგავლენის შესაფასებლად საჭიროა ეკონომიკური სექტორების მიხედვით პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემდგომი ანალიზი.

⁴³ www.enterprisesurveys.org

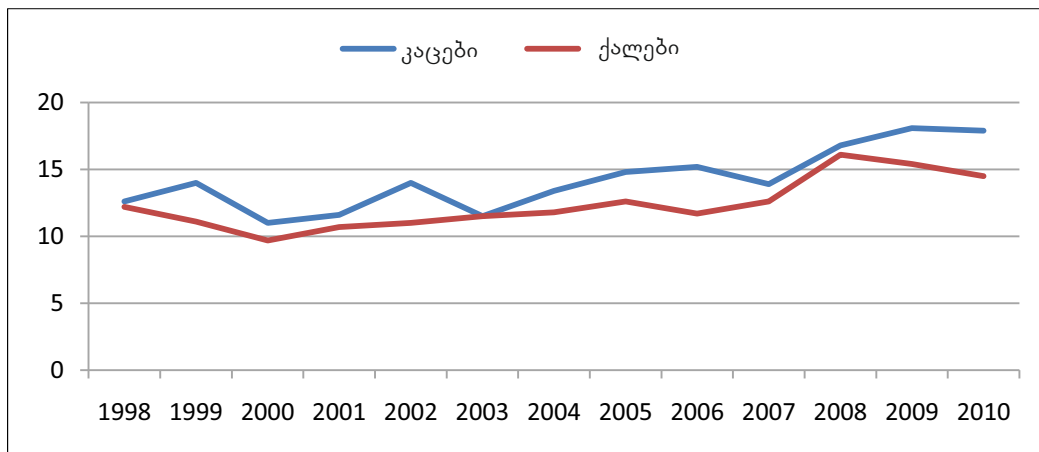
დიაგრამა 4.
უმუშევრობის დონე საქართველოში (%), 2004-2010 წწ



წყარო: საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, 2012

სქესის მიხედვით გაშლილი სტატისტიკური მონაცემები ხელმისაწვდომია 1998 წლიდან. იგი ადასტურებს, რომ საქართველოში უმუშევრობის დონე მუდმივად იზრდებოდა, განსაკუთრებით, შრომის კოდექსის 2006 წლის რეფორმის შემდეგ (დიაგრამა 5).

დიაგრამა 5.
უმუშევრობის დონე საქართველოში (სქესის მიხედვით), 1998-2010 წწ



წყარო: საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, 2012

2010 წელს საქართველოში უმუშევრობის დონე იყო 14,5 პროცენტი ქალებს შორის და 17,9 პროცენტი - კაცებს შორის. ქალთა უმუშევრობის შედარებით დაბალი დონე, განსაკუთრებით, 2008-2010 წლებში ქალთა უმუშევრობის შემცირება, ნაწილობრივ შეიძლება აიხსნას იმ ფაქტით, რომ ქალები ხშირად ტოვებენ შრომის ბაზარს, როდესაც დასაქმების შესაძლებლობების ნაკლებობას ეკონომიკური კრიზისი ამწვავებს.⁴⁴

შრომის ანაზღაურება კერძო და საჯარო სექტორებში

მსოფლიო ბანკის შეფასებით საქართველო საშუალოზე დაბალი შემოსავლების მქონე ქვეყანაა. საქართველოს მოსახლეობის ერთი მეოთხედი სიღარიბის ეროვნულ ზღვარს ქვემოთ ცხოვრობს. სიღარიბე ბოლო პერიოდში 22.7 პროცენტიდან (2008 წელს) 24.7 პროცენტამდე გაიზარდა (2009 წელს).⁴⁵

მე-5 ცხრილი უჩვენებს, რომ მშპ ერთ სულ მოსახლეზე განუხრელად იზრდებოდა და, როგორც ჩანს, მასზე შრომის კანონის 2006 წლის ცვლილებას ზეგავლენა არ მოუხდენია.⁴⁶

⁴⁴ 2008 წელს ადამიანის უფლებათა ლიგების საერთაშორისო ფედერაციის, ადამიანის უფლებათა ცენტრის, ადამიანის უფლებათა პრიორიტეტის, კავკასიის ქალთა ქსელის მიერ, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში, ევროკავშირისა და საქართველოს ხელისუფლებისადმი გამოთქმული შეშფოთება და რეკომენდაციები. ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო ორგანიზაციები ადასტურებენ, რომ საქართველოს ხელისუფლებას "არა აქვს სურვილი" ქალთა ორგანიზაციებთან განიხილოს შრომის კანონმდებლობის ხარვეზები. ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის გაეროს კომიტეტმა (CEDAW) ანალოგიურად გამოხატა თავისი შეშფოთება საქართველოს 2006 წლის შრომის კოდექსის „ქალებზე ნეგატიური ზემოქმედების“ გამო.

⁴⁵ მსოფლიო ბანკი. 2012. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://data.worldbank.org/country/georgia/>

⁴⁶ ILO CEACR. 2010. პირდაპირი მოთხოვნა საქართველოს განსოციალური პოლიტიკის (ძირითადი მიზნები და სტანდარტები) შესახებ კონვენციასთან 1962 (No. 117) დაკავშირებით. 2009 წელს საქართველოს მთავრობამ შსო-ს მოახსენა, რომ საჯარო სექტორში მინიმალური ხელფასი რეგულირდებოდა პრეზიდენტის ბრძანებით და იგი შეადგენდა 135 ლარს (დაახლოებით 75 აშშ დოლარს). შრომის კოდექსის შესაბამისად კერძო სექტორში მინიმალური ხელფასის ოდენობა უნდა შეთანხმდეს დამსაქმებელსა და მუშაკს შორის. იგი იყო 20 ლარი (11 დოლარი), მაგრამ ფაქტობრივად

ცხრილი 5.
რეალური მშპ-ის მთლიანი დონე საქართველოში, 2005-2011 წწ

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
მშპ ერთ სულ მოსახლეზე (დღევანდელი ფასებით), აშშ დოლარი	1,483.5	1,763.5	2,314.6	2,921.1	2,455.2	2,623.0	3,215.4

წყარო: საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური, 2012 (2011 წლის მონაცემები არის წინასწარი)

2010 წელს საქართველოში მუშაკთა ერთი თვის საშუალო ხელფასი 597,6 ლარს (დაახლოებით 330 აშშ დოლარს) შეადგენდა. კერძო სექტორში საშუალო ნომინალური თვიური ხელფასი (661,1 ლარი ან 365 აშშ დოლარი) ოდნავ მაღალი იყო საჯარო სექტორის ხელფასებზე (539,1 ლარი ან 300 აშშ დოლარი).⁴⁷

საქართველოში ხელფასებს შორის გენდერულ საფუძველზე განსხვავება⁴⁸ საკმაოდ მნიშვნელოვანია: ანაზღაურებათა შორის გენდერული სხვაობა საქართველოში 43 პროცენტია, რაც 2010 წელს ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი იყო მსოფლიოს მასშტაბით.⁴⁹ ქართველი ქალის ყოველთვიური ანაზღაურება საშუალოდ 235 დოლარს (426,6 ლარს) შეადგენს, ხოლო მამაკაცის - 410 აშშ დოლარს (742,8 ლარი).⁵⁰

რა დგას თვითდასაქმების მაღალი მაჩვენებლების უკან?

ოფიციალური სტატისტიკისაგან განსხვავებით, რომლის თანახმადაც უმუშევრობის დონე დაახლოებით 16,3 პროცენტია, 2012 წლის კვლევამ უჩვენა, რომ გამოკითხულ პირთა მხოლოდ 30 პროცენტი მიიჩნევდა, რომ იყო დასაქმებული (38% კაცი და 24% ქალი), ხოლო 45 პროცენტი აღიარებდა, რომ იყო უმუშევარი და ეძებდა სამუშაოს.⁵¹

ამ მონაცემთა შორის განსხვავება შეიძლება იმით აიხსნას, რომ ოფიციალური სტატისტიკა ძირითადად ეყრდნობა საქართველოს აქტიური მოსახლეობის სტრუქტურის შესწავლას (მე-6 დიაგრამა). აქტიური მოსახლეობის დაახლოებით 60 პროცენტი თვითდასაქმებულია, ხოლო 40 პროცენტი - დაქირავებულია (არაიდენტიფიცირებულ მუშაკთა რაოდენობა დაახლოებით 0,2 პროცენტია).

2007 წელს 320 ლარს (180 დოლარს) უდრიდა. საქართველოს პროფკავშირების კონფედერაციამ (GTUC) განაცხადა, რომ არ არსებობდა რაიმე პროგრამა ფიქსირებული მინიმალური ხელფასის გასაუმჯობესებლად.

⁴⁷ საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახურის მონაცემები, 2010 წ.

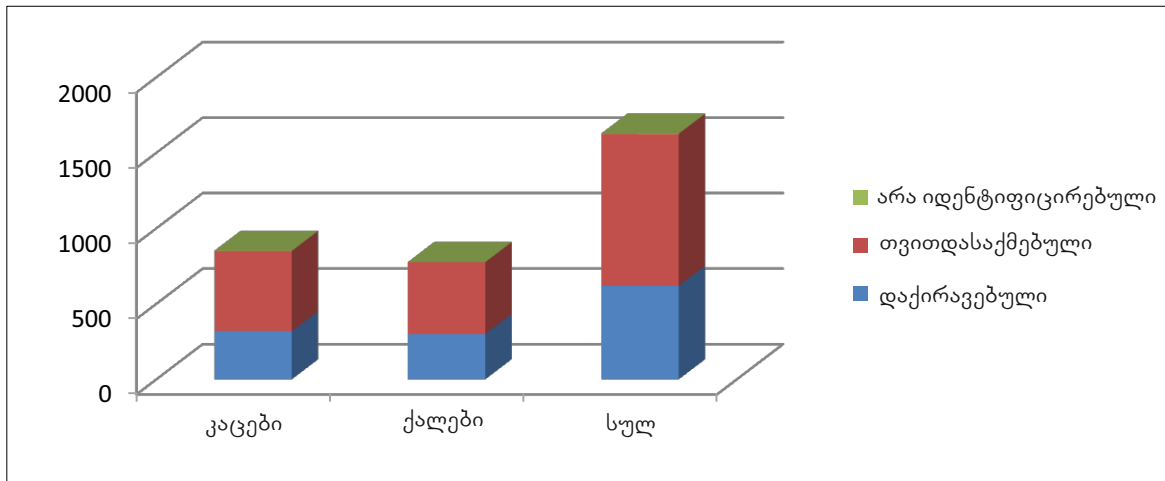
⁴⁸ ILO CEACR. 2012. ინდივიდუალური მოსაზრება საქართველოს შესახებ თანაბარი ანაზღაურების კონვენციასთან (No. 100, 1951) დაკავშირებით. მრავალი წლის განმავლობაში CEACR გამოხატავდა შეშფოთებას იმასთან დაკავშირებით, რომ არ არსებობდა კანონმდებლობა, რომელშიც ასახული იქნებოდა ქალისა და მამაკაცის თანაბარი ანაზღაურების პრინციპი თანაბარი შრომისთვის. კონსტიტუციის, შრომის კოდექსის და გენდერული თანასწორობის შესახებ 2010 წლის კანონის დებულებები არც კონკრეტულად ეხება "თანაბარი ღირებულების შრომის" კონცეფციას და არც ზოგადად. ამ საკითხთან დაკავშირებით არასრული სამართლებრივი ჩარჩო ხელს უშლის გენდერულ საფუძველზე დისკრიმინაციას შრომის ანაზღაურების თვალსაზრისით.

⁴⁹ გლობალური გენდერული განსხვავების ინდექსის მიხედვით 135 ქვეყანას შორის საქართველო 86-ე ადგილზეა (მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, დავოსი, შვეიცარია, 2012). პარლამენტის წევრთაგან მხოლოდ 6 პროცენტია ქალი. როგორც კანონში, ისე პრაქტიკაში გენდერული თანასწორობის დამკვიდრების უფრო მეტი ინიციატივებისთვის კარგი იქნებოდა, რომ სოციალური პარტნიორობის სამმხრივ კომისიაში უკეთ ყოფილიყო ასახული ქართული საზოგადოება, რადგან მის დღევანდელ შემადგენლობაში (15 წევრი) ყველა მამაკაცია (ინფორმაცია მიღებულია საქართველოს შსო-ის ოფისიდან).

⁵⁰ საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახურის მონაცემები, 2010 წ.

⁵¹ ლ. ნავარო; ი. ეუდგორდი „საზოგადოების დამოკიდებულება საქართველოში“, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის მიერ 2012 წელს განხორციელებული კვლევა 2010-2012 წწ პროექტის ფარგლებში, რომელიც დაფინანსებული იყო შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) მიერ. ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://www.ndi.org/files/Georgia-Survey-Results-0212.pdf>

დიაგრამა 6.
საქართველოს აქტიური მოსახლეობის დაქირავებული სეგმენტის სტრუქტურა, 2010 წ.
(ათასი პირი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახური

ეს მონაცემები განსხვავდება 2009 წელს ევროკავშირის გამოკვლევის შედეგებისგან. „დამოუკიდებლად მშრომელთა“ კატეგორია (ყველა პროფესიული სიტუაციის დაჯგუფება, დამოკიდებული დაქირავებული შრომის გარდა) ევროკავშირის 27 სახელმწიფოში საშუალოდ 17 პროცენტის ტოლია. დამოუკიდებელი შრომის უმაღლესი მაჩვენებელი იყო საბერძნეთსა და რუმინეთში (დაახლოებით 35 პროცენტი). ამ სპექტრის საწინააღმდეგოდ, თვითდასაქმების ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი (დაახლოებით 10% და ნაკლები) იყო დანიაში, ესტონეთში, საფრანგეთში, ლუქსემბურგში, ნორვეგიასა და შვედეთში. ევროკავშირში ჩატარებულმა კვლევამ უჩვენა კავშირი თვითდასაქმებასა და არაფორმალურ ეკონომიკას შორის. თვითდასაქმების შეფარული სახით წარმოდგენა რეგულაციების თავიდან ასაცილებლად გამოიყენება.⁵²

უფრო დეტალურად უნდა იქნეს შესწავლილი მონაცემი იმის შესახებ, რომ საქართველოში დასაქმებული მოსახლეობის 60 პროცენტი თვითდასაქმებულია, რათა დადგინდეს ვის მოიცავს იგი. ეროვნულ დონეზე გამოყენებული თვითდასაქმების სხვადასხვა დეფინიცია ამ კატეგორიის მრავალფეროვან ბუნებაზე მიუთითებს. თუმცა, მრავალ ქვეყანაში, თვითდასაქმება ზოგადად ხასიათდება დაბალი შემოსავლით, არასტანდარტული სამუშაო საათებით, დაბალი უნარ-ჩვევებით, დაბალი სოციალური უზრუნველყოფით და კოლექტიური წარმომადგენლობის პრაქტიკულად არარსებობით.⁵³

დასკვნები

დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის შედარებითი მიმოხილვა (შრომითი ხელშეკრულებებისა და სამუშაოდან დათხოვნის რეგულირება) მკაფიოდ მიუთითებს საქართველოში 2006 წლის შრომითი კანონმდებლობის რეფორმის ლიბერალურ მახასიათებლებზე. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მეთოდოლოგიის საფუძველზე დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის სიმკაცრის ინდიკატორი ადასტურებს, რომ საქართველოს შრომის კანონი ერთ-ერთი ყველაზე ნაკლებად რეგულირებულია ამ კომენტარში განხილულ ქვეყნებს შორის. არსებული სამართლებრივი ჩარჩო განსაკუთრებით გამოყოფს საქართველოს ევროპასა და ცენტრალურ აზიაში არსებული ტენდენციებისაგან. მრავალი წყარო ადასტურებს, რომ არსებული შრომის კანონი ეფექტიანი არ არის საქართველოს შრომის ბაზარზე არსებული უსამართლო პრაქტიკის წინააღმდეგ საბრძოლველად. ეს განსაკუთრებით ეხება სამსახურიდან დათხოვნის სისტემას, რომელიც ასევე უნდა დაუკავშირდეს სამუშაო ადგილზე საყოველთაო უფლებებს, როგორიცაა, გაერთიანების თავისუფლება და დისკრიმინაციის დაუშვებლობა. კომენტარი მიუთითებს, რომ საქართველოს შრომის კოდექსი, მრავალ საკითხში, არ შეესაბამება ქვეყნის მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებებს, რომლებიც მის მიერ რატიფიცირებული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების საფუძველზე აქვს ნაკისრი.⁵⁴

ამ კომენტარში მოცემული ეკონომიკური მონაცემების ანალიზი მიუთითებს, რომ საქართველოში შრომის კანონის დერეგულირებამ დადებითი გავლენა ვერ იქონია შრომის ბაზარზე. უმუშევრობის დონე ექვსი წლის შემდეგ არ შემცირებულა. შრომის კანონის რეფორმას რაიმე განსაკუთრებული შედეგი არც მშპ-ის ზრდის თვალსაზრისით მოუტანია. აქ კვლავ უნდა აღინიშნოს, რომ ეს კომენტარი არ არის სიღრმისეული კვლევა, ხოლო მისი ამოცანა შემოიფარგლება ზოგიერთი სამომავლო კვლევისთვის ბილიკის გაკვალვით, როგორიცაა, მაგალითად, შრომის ბაზრის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე შრომის კანონის რეფორმის გავლენის შეფასება.

⁵² ცხოვრებისა და შრომის პირობების გაუმჯობესების ევროპული ფონდი. 2009. „თვითდასაქმებული მუშაკები: ინდუსტრიული ურთიერთობები და შრომის პირობები“ (დუბლინი).

⁵³ იქვე

⁵⁴ 2006 წელს შრომის კოდექსის მიღების შემდეგ შსო-ის კონვენციების და რეკომენდაციების გამოყენების ექსპერტთა კომიტეტი საქართველოს მთავრობას სთხოვდა განეხორციელებინა საჭირო ღონისძიებები, შესაბამის სოციალურ პარტნიორობთან კონსულტაციით, შრომის კოდექსის შესასწორებლად, რატიფიცირებულ კონვენციებთან მისი შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ბოლო სრული ინფორმაცია იხ. CEACR მოხსენება, 2012 (NORMLEX).

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ აღიარებული უნდა იქნეს იმ რეფორმებით გამოწვეული წინსვლა, რომლებიც საქართველოში მმართველობის და ეკონომიკის სფეროში გატარდა 2003 წლის “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე საქართველოს მთავრობა აცხადებდა, რომ “დასაქმების ხელშეწყობის მიზნით შრომის ბაზარი და რეგულაციები მაქსიმალურად მოქნილი უნდა იყოს”.⁵⁵ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია გამუდმებით აცხადებს, რომ რეგულირების ოპტიმალური დონის შესახებ გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იქნეს ჭეშმარიტი სამმხრივი სოციალური დიალოგის მეშვეობით.⁵⁶ საქართველოს მდგრადი ეკონომიკური განვითარების მიღწევა შესაძლებელია მხოლოდ ქართველი ხალხის უფრო ღირსეული შრომისა და სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფით.

ინფორმაციის წყაროები

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების დაცვის კანონმდებლობის მონაცემთა ბაზა:

www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home

NATLEX. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა შრომის ეროვნული კანონმდებლობის შესახებ.

NORMLEX. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა შეიცავს შსო-ის კონვენციებისა და რეკომენდაციების ტექსტებს, რატიფიცირების ნუსხას, ექსპერტთა კომიტეტის და გაერთიანების თავისუფლების კომიტეტის კომენტარებს, ზოგად გამოკითხვებს და სხვა დოკუმენტებს.



დამატებითი ინფორმაცია DIALOGUE-ის შესახებ

ინდუსტრიული და შრომითი ურთიერთობების დეპარტამენტი (DIALOGUE)

www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial

International Labour Office
4 route des Morillons
CH-1211 Genève 22
Switzerland

Tel.: +41.22.799.7035
Fax: +41.22.799.8749
E-mail: dialogue@ilo.org

საავტორო უფლება დაცულია © International Labour Office 2012

⁵⁵ მოდერნიზაციისა და დასაქმების 2011-2015 წლის 10-პუნქტიან სტრატეგიულ გეგმაში საქართველოს ხელისუფლებამ გაიმეორა, რომ სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი ამოცანაა „ინვესტიციებისა და ბიზნესისათვის ხელსაყრელი გარემოს შენარჩუნება“ და „უკეთესი პირობები სამეწარმეო საქმიანობისთვის“. წარმატებული ეროვნული გამოცდილება უჩვენებს, რომ შრომის ბაზარზე პოლიტიკის ჩარევა უფრო ეფექტიანია, როდესაც ისინი ძირეული ხასიათისა და ითვალისწინებს სოციალურ და ეკონომიკურ ასპექტებს.

⁵⁶ სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია საქართველოში 2009 წელს დაარსდა, შსო-სთან მჭიდრო თანამშრომლობით, რათა შეასრულოს სადისკუსიო ფორუმის როლი მუშაკთა და დამსაქმებელთა ინტერესებს შორის ბალანსის დამყარების მიღწევის პროცესში.