



International Labour Office

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიდგომა შრომის ინსპექციებისათვის კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვის შესახებ

ანოტაცია 2

დეკემბერი 2017

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიდგომა შრომის ინსპექციებისათვის კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვის შესახებ¹



1. კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვის შესახებ დამატებითი ინფორმაციის, ასევე შრომის ინსპექტორთათვის ტრენინგის მასალების მისაღებად დაუკავშირდით შრომის ადმინისტრირების, შრომის ინსპექტირების და შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის განყოფილებას (LABADMIN/OSH), შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ჟენევა.

პროექტი ნომრით IL-25258-14-75-K დაფინანსებულია ამერიკის შეერთებული შტატების შრომის დეპარტამენტის მიერ. მოცემული მასალა არ ასახავს ამერიკის შეერთებული შტატების შრომის დეპარტამენტის შეხედულებებს ან პოლიტიკას, ხოლო მასში ასახული სავაჭრო სახელწოდებები, კომერციული პროდუქტები, ან ორგანიზაციები არ მოიაზრებს ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის მხარდაჭერას. პროექტის ხარჯების 100% ფინანსდება ფედერალური ფონდებიდან 3 მილიონი დოლარის ოდენობით.

Funding is provided by the United States Department of Labor under award number IL-25258-14-75-K. These statements do not necessarily reflect the views or policies of the United States Department of Labor, nor does mention of trade names, commercial products, or organizations imply endorsement by the United States Government. 100% of the total costs of the project is financed with Federal funds, for a total of 3 million dollars.

I. შესავალი

დასაქმების დღევანდელ სამყაროში რეაგირებასა და რუტინულ ინსპექტირებაზე დაფუძნებული აღსრულების ტრადიციული მოდელი ვეღარ უზრუნველყოფს შრომის ეროვნული და საერთაშორისო ნორმების ეფექტურ და ეფექტიან აღსრულებას და მათ მდგრად დაცვას. ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ სამუშაო ადგილთა მზარდი რაოდენობა მნიშვნელოვნად ამცირებს მათ ინსპექტირებაზე გამოყოფილ რესურსებს (ILO, 2006) და ქმნის გარემოებას, სადაც დასაქმებულები დაუცველნი, ხოლო კანონის დამრღვევები დაუსჯელები რჩებიან. შედეგად, კანონმორჩილ ბიზნეს კომპანიებს უთანასწორო პირობებში უწევთ შეჯიბრი. დასაქმების არასტანდარტული ფორმების, მომარაგების გლობალური ქსელების და ახალი ტექნოლოგიების განვითარება ხელს უწყობს ახალი ტიპის ბიზნესების და შრომასთან დაკავშირებული შესაბამისი გამოწვევების წარმოშობას. ამ ვითარებაში შრომის ინსპექტირების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო და ინსპექტირების საშუალებები მოქველდა და არაეფექტურია. აღსრულების არსებული მექანიზმები კანონის უკუღებულყოფის ხელშეწყობს ტენდენციებზე ვეღარ ახდენს გავლენას (Weil, 2008). როდესაც პროფესიული კავშირები, თავისი მცირერიცხოვანი ან რაოდენობაში კლებადა წევრობის გამო სამუშაო პირობებთან დაკავშირებით ვეღარ აბალანსებენ დამსაქმებლებს (Ibid.), შრომის ინსპექციას კანონის შესრულების მოთხოვნასა და მის აღსრულებაზე მეტი პასუხისმგებლობა ეკისრება. კანონის სტრატეგიული შესრულების მოდელი, რომელიც ამ ეტაპზე მუშავდება და ემყარება პროაქტიულ, მიზანდასახულ, და კონტექსტზე მორგებულ ინტერვენციებს, შრომის ინსპექციას დაეხმარება უფრო ეფექტურად განახორციელოს თავისი მზარდი უფლებამოსილება შეზღუდული რესურსების, ძალთა დისბალანსის, ახლად აღმოცენებული სამუშაო ფორმების და აღნიშნულთან დაკავშირებული გამოწვევების პირობებში.

II. აღსრულების ტრადიციული მოდელი კანონის სტრატეგიული შესრულების მოდელის საპირწონედ

აღსრულების ტრადიციული მოდელი კანონის აღსრულებაზე, ხოლო კანონის სტრატეგიული შესრულების მოდელი კანონმორჩილებაზეა ორიენტირებული. კანონის შესრულება შრომის ეროვნული და საერთაშორისო სტანდარტებით დაწესებულ წესებთან, ნორმებსა და პრაქტიკასთან შესაბამისობაში მოსვლას გულისხმობს. ამ მხრივ, აღსრულება მთავრობის ხელში არსებული კანონის შესრულების ძირითადი ინსტრუმენტია (Howe et al., 2014).

აღსანიშნავია, რომ აღსრულება ყოველთვის როდი უზრუნველყოფს კანონის შესრულებას. აღსრულებას დაქვემდებარებული დამსაქმებლები შესაძლოა თავიდან დაემორჩილონ დაწესებულ მოთხოვნებს, მაგრამ შემდგომ ისევ დაარღვიონ კანონი, ან მიუხედავად მათ წინააღმდეგ განხორციელებული განმეორებითი აღსრულებითი ქმედებებისა სისტემატურად არ შეასრულონ კანონი (Ibid.). თუ აღსრულება დადებით შედეგს გამოიღებს ერთი დამსაქმებლის შემთხვევაში, ეს არ ნიშნავს, რომ სხვაგანაც მიაღწევს მიზანს, თუნდაც დასაქმების იგივე სექტორში და ბიზნესის მსგავსი მოდელების გამოყენებისას.

კანონის შესრულება, თავის მხრივ, აღსრულების გარეშეცაა შესაძლებელი. ყველა დასაქმებული და დამსაქმებელი ვალდებულია დამორჩილდეს კანონს და ბევრიც ასე იქცევა ყოველგვარი ძალდატანების გარეშე. მაგრამ დამსაქმებლებს შესაძლოა სხვადასხვა ინტერესი ამოძრავებდეთ. მაგალითად, კანონს ყველა შესრულების ან შესრულებლობის (დაჯარიმების ალბათობა/ჯარიმის ოდენობა) შედეგთა დაანგარიშების საფუძველზე როდი მისდევს (Ibid.). ადამიანების მსგავსად დამსაქმებლები ერ-

	აღსრულების ტრადიციული მოდელი	კანონის სტრატეგიული შესრულების მოდელი
მიზანი	აღსრულება	აღსრულება და შესრულება
მიდგომა	რეაგირებაზე (ძირითადად საჩივრებზე რეაგირება) დაფუძნებული რუტინული	პროაქტიული, მიზანმიმართული (შრომის ინსპექციის მიერ მართული), კონტექსტს მორგებული (კანონის შესრულებლობის მიზეზთა კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით)
ინტერვენციები	აღსრულება განათლება კომუნიკაცია	აღსრულება განათლება კომუნიკაცია პოლიტიკური სისტემური
აქტორები	დასაქმებულები და მათი ორგანიზაციები დამსაქმებლები და მათი ორგანიზაციები	დასაქმებულები და მათი ორგანიზაციები დამსაქმებლები და მათი ორგანიზაციები არასამთავრობო ორგანიზაციები შედია ნებისმიერი, ვისაც შესწევს კანონის შესრულებაზე გავლენის მოხდენა
შემსრულებლები	შრომის ინსპექცია	შრომის ინსპექცია+ აქტორები
შესრულების ხარისხის შეფასება	ეფექტური და ეფექტიანი აღსრულება	ეფექტური და ეფექტიანი აღსრულება და კანონის მდგრადი შესრულება

თმანეთისგან განსხვავდებიან და მათ სხვადასხვა ინტერესები ამოძრავებთ. ზოგს კონკრეტული ქცევითი ჩვევები აქვს, ზოგს სამოქალაქო პასუხისმგებლობა აქვს განვითარებული, ზოგი სხვებს ბაძავს ან თავის სფეროში ლიდერობა სწყურია (Howe et al., 2014; New Economic Foundation, 2005).

კანონის შესრულების უზრუნველსაყოფად არ გამოდგება აღსრულების ტრადიციული მოდელი, რომელსაც ისტორიულად შრომის ინსპექციები იყენებდნენ. დღეს კანონის სტრატეგიული შესრულების მოდელს მზარდად ენიჭება უპირატესობა. რეფორმირების პროცესში მყოფი შრომის ინსპექციები ამ ახალი მოდელის გამოყენებით ცდილობენ კანონის შესრულების უზრუნველყოფას. კერძოდ, ისინი იყე-

ნებენ პროაქტიულ, მიზანმიმართულ და კონტექსტს მორგებულ სტრატეგიებს და ეყრდნობიან კანონის შესრულების ხელშემწყობი ფაქტორების სტატისტიკურ ანალიზს. ასე უფრო ეფექტურად აყალიბებენ სამიზნე პრიორიტეტებს, გამოარჩევენ კონკრეტულ დამსაქმებლებს, უფრო წარმატებით თანამშრომლობენ სამთავრობო და სხვა გავლენიან აქტორებთან; აღნიშნული მეთოდი ასევე ითვალისწინებს კონტექსტზე მორგებულ ისეთ შემაკავებელ, მასტიმულირებელ, ცოდნის ამაღლებაზე გამიზნულ ინტერვენციათა კომბინაციებს, რომელსაც მოყვება, ერთის მხრივ, დასაქმებულთა შორის საკუთარი უფლებების დაცვის უნართა გაუმჯობესება და, მეორეს მხრივ, დამსაქმებელთა მოტივაციის ზრდა შეასრულონ კანონის მოთხოვნები.

III. კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვა

შრომის ადმინისტრირების, შრომის ინსპექტირების და შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის განყოფილებამ (LABADMIN/OSH) შრომის ინსპექციის მიერ კანონის სტრატეგიული შესრულების მოდელის გამოსაყენებლად შეიმუშავა კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვის ILO-ს მიდგომა. ეს არის 6 საფეხურიანი სავარჯიშო, რომელიც შრომის ინსპექტორებს საკითხის უფრო ღრმად შემეცნებასა და შესაბამისი, კანონის სტრატეგიული შესრულების ხელშეწყობი ქმედებების დაგეგმვაში დაეხმარება.

აღნიშნულ სავარჯიშოს მოქნილი და დინამიური ხასიათი აქვს. ეს შრომის ინსპექციებს საშუალებას აძლევს შეიმუშავონ როგორც კანონის კონკრეტული რეგულაციის შესრულებლობასთან დაკავშირებული ინსპექტირების მოკლევადიანი სტრატეგია, ასევე კანონის სტრატეგიული აღსრულების პროაქტიული ქმედებებზე დაფუძნებული, ყოვლისმომცველი, მრავალ პრიორიტეტიანი და გრძელვადიანი ინსპექტირების სტრატეგია. მისი საშუალებით ასევე შესაძლებელია შუალედური გეგმების შემუშავება. ქვემოთ დეტალურადაა განხილული კანონის შესრულების სტრატეგიული დაგეგმვის თითოეულ საფეხური.

● პირველი ნაბიჯი: შრომის ინსპექციის შესაძლებლობათა მიმოხილვა

კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვის პროცესში პირველი ნაბიჯი შრომის ინსპექციის მანდატის, მის ხელთ არსებული რესურსების, კანონის შესრულების და აღსრულების მონაცემთა

შეფასებაა (Bryson, 1995, p. 26). მანდატი ფორმალურად აღსრულებასთან დაკავშირებულ ყველა ვალდებულებას და წესდებით, რეგულაციებით, კანონმდებლობით განსაზღვრულ უფლებამოსილებას მოიცავს. მანდატის არაფორმალური მხარე შიდა სამუშაო გეგმიდან, მიზნებიდან, შესრულების ინდიკატორებიდან გამომდინარეობს და ყველა პოლიტიკურ მოლოდინს, ასევე მთავრობის დღის წესრიგისა და სხვა ძირითადი აქტორების პოლიტიკურ მოთხოვნებს აერთიანებს. მანდატის არაფორმალური მხარის გაანალიზება ერთობ საჭიროა შრომის ინსპექციის მნიშვნელობის, მისი ფუნქციონირებისათვის საჭირო რესურსების განსასაზღვრად, ასევე მისდამი ძირითადი აქტორების პოზიტიური დამოკიდებულების ჩამოსაყალიბებლად.

შრომის ინსპექცია მასზე დაკისრებული მანდატის შესასრულებლად ადამიანურ, ფინანსურ, ტექნოლოგიურ, ფიზიკურ და ინფორმაციულ რესურსებს საჭიროებს. შრომის ინსპექცია რესურსებს კანონის შესრულების სტრატეგიული გეგმის განსახორციელებლად იყენებს. კანონის შესრულების სტრატეგიული დაგეგმვის უმთავრესი მიზანი რესურსებთან დაკავშირებული დისბალანსის გამოსწორებაა, რაც რესურსების ახლებურად, სტრატეგიულად გამოყენებას მოითხოვს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საკითხისადმი უფრო ფართოდ და შემოქმედებითად მიდგომა, არსებულ რესურსთა დახარისხება და რესურსთა ნაკლებობის შემთხვევაშიც კი თამამად მოქმედება.

მონაცემები კანონის აღსრულების და შესრულების შესახებ ხარისხობრივი და რაოდენობრივი ინფორმაციაა, რომელიც შიდა და გარე წყაროებზე დაყრდნობით გროვდება. ინფორმაციის წყაროებს შორისაა თავად შრომის ინსპექცია, სხვა სამთავრობო სტრუქტურები, 'დასაქმებულთა' და 'დამსაქმებელთა' ორგანიზაციები, სათემო გაერთიანებები, მას-მედია და აკადემიური წრეები. კანონის აღსრულების შესახებ მონაცემები ხშირად შედგება შრომის ინსპექციის და სხვა სამთავრობო ორგანოების

მიერ გატარებული აღსრულებითი ქმედებების შესახებ ინფორმაციისა და კერძო სექტორის წარმომადგენელი ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული მონიტორინგის შედეგებისაგან. აღნიშნული მონაცემები შესაძლოა მოიცავდეს ინფორმაციას საჩივრების, გადაცდომების და განხორციელებული ინსპექციების ხასიათის და რაოდენობის შესახებ. კანონის შესრულების შესახებ მონაცემები ხშირად მოიცავს ინფორმაციას კანონის კონკრეტული მოთხოვნის შესრულებაზე. ოფიციალურად შრომის ინსპექცია უფლებამოსილია კანონი მთლიანობაში, ყველა სექტორში აღასრულოს. ამასთანავე, მისი მანდატის არაფორმალურმა მხარემ შესაძლოა ინსპექცია პოლიტიკურ ვალდებულებებსა და ძირითად აქტორთა მოთხოვნებზე დაყრდნობით აიძულოს კონკრეტულ საკითხთა და მიზანთა პრიორიტეტიზაცია. შრომის ადმინისტრირების, შრომის ინსპექტირების და შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის განყოფილება (LABADMIN/OSH)

● მეორე ნაბიჯი: გამოკვეთეთ მთავარი საკითხები და მიზნები

კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვის პროცესში მეორე ნაბიჯი მოიცავს კანონის შესრულების პრიორიტეტული საკითხების და სამიზნე ჯგუფების განსაზღვრას. უმთავრესი ინტერესის საგანი დასაქმებულთა შრომის პირობები და მათი დაცვის სამართლებრივი რეგულაციებია, რომელთა აღსრულება შრომის ინსპექციას ევალება. სამიზნე ჯგუფში შედიან დამსაქმებლები, დასაქმებულები. ასევე მნიშვნელოვანია ინფორმაცია თავად დასაქმების სექტორის, განლაგების ადგილმდებარეობის/რეგიონის, წარმოების მიერ გამოყენებული ბიზნეს მოდელის შესახებ. პიორიტეტული საკითხები და სამიზნეები შრომის ინსპექციის მანდატსა და კანონის შესრულების და აღსრულების მის ხელთ არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით განისაზღვრება. შრომის

ინსპექციას, როგორც წესი, აქვს ფართო უფლება-მოსილება შრომის კანონმდებლობა მთლიანობაში, ყველა სექტორში აღასრულოს. ამასთანავე, პოლიტიკურმა რეალობამ შეიძლება ის აიძულოს პრიორიტეტული საკითხები და სამიზნეები პოლიტიკური

აშშ-მ და კოლუმბიამ ორ ქვეყანას შორის ვაჭრობის ხელშეწყობის შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულების ასამოქმედებლად კოლუმბიის შრომის უფლებების დაცვის 2011 წლის სამოქმედო გეგმა გაასაჯაროვეს. აღნიშნული დოკუმენტი კოლუმბიაში შრომის საერთაშორისო უფლებების შესრულების მხარდაჭერი გზამკვლევი. სხვა საკითხებთან ერთად მასში ხაზგასმულია დასაქმების ყველა სექტორში გაერთიანების უფლების წინააღმდეგ არსებულ ტენდენციებსა და დასაქმების ხუთ პრიორიტეტულ სექტორში (პალმის ზეთის წარმოება, შაქრის და ყვავილების ბიზნესები, პორტები და მადაროები) არაფორმალური სამუშაო ურთიერთობების წინააღმდეგ ბრძოლის აუცილებლობა. სამოქმედო გეგმის თანახმად, სპეციფიკურ ღონისძიებათა გასატარებლად კოლუმბიის მთავრობამ რჩევისა და ტექნიკური დახმარებისათვის შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციას უნდა მიმართოს. შედეგად, კოლუმბიის შრომის სამინისტრომ, ILO-ს ტექნიკური დახმარებით შეიმუშავა და განახორციელა მიზნობრივი ინტერვენციები ზემოაღნიშნული 2 საკითხის და ხუთი მიზნის მისაღწევად.

დაპირებების და ძირითადი აქტორების მოთხოვნათა საფუძველზე შეარჩიოს.

კანონის შესრულების და აღსრულების მონაცემთა ანალიზმა შეიძლება გამოავლინოს კანონდარ-

ღვევათა, მათ შორის ბავშვის შრომის გამოყენების, სამუშაო ადგილას (მაგალითად, მშენებლობაზე) უბედური შემთხვევების, ჯანმრთელობის პრობლემების მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი. და ბოლოს, ყველა დამსაქმებელი, ბიზნეს მოდელი ერთნაირი არ არის. შესაბამისად, კანონის შესრულებაზე გამიზნული ინტერვენციები კონტექსტს უნდა იყოს მორგებული. შრომის ინსპექციის ხელთ არსებული კანონის აღსრულების შესახებ მონაცემები მოწმობს, რომ, მაგალითად, რესტორნის ბიზნესში ხშირად ირღვევა კანონი სახელფასო მინიმუმის გადაუხდელობის გამო. აღნიშნული სექტორის მონაცემების და მასში გამოყენებული ბიზნეს მოდელების გაანალიზებამ შესაძლოა გამოამკარავოს, რომ სახელფასო მინიმუმის გადაუხდელობა ძირითადად სწრაფი კვების რესტორნებშია გავრცელებული. პრიორიტეტული საკითხების და სამიზნეების შეჩვენების შემდეგ შრომის ინსპექციამ დამსაქმებლები და მათ მიერ გამოყენებული ბიზნეს მოდელები უნდა აღწეროს. აღნიშნული ხელს შეუწყობს კანონის სტრატეგიული შესრულების გეგმის მორგებას მეზობელი განსხვავებებზე.

● მესამე ნაბიჯი: გაანალიზეთ გავლენის მქონე ფაქტორები

კანონის სტრატეგიული შესრულების დასაგეგმად აუცილებელია საკითხზე გავლენის მქონე ფაქტორების გაანალიზება. ექიმის მსგავსად, რომელმაც მკურნალობის დასანიშნად ავადმყოფს დიაგნოზი უნდა დაუსვას, შრომის ინსპექციამ ინტერვენციის განხორციელებამდე უნდა დაადგინოს კანონის შესრულების ან შეუსრულებლობის მიზეზები.

რაც უფრო კარგად ესმის ინსპექციას სამიზნე ჯგუფის მიერ კანონის შესრულება-შეუსრულებლობის გამოწვევი მიზეზი, მით უკეთესად შეუძლია მას ძირითად აქტორთა იდენტიფიკაცია და საჭირო ნაბიჯების და-

რა განაპირობებს სანარმოების მიერ კანონის შესრულებას?

- რა უწყობს ხელს კანონის შესრულებას?
- რამდენად იძლევა შედეგს ესა თუ ის გავლენის მქონე ფაქტორი?
- ვინ სარგებლობს ან შეიძლება ისარგებლოს დადებითი ცვლილებით?
- როგორ მოვახდინოთ მზარდად დადებითი გავლენა პროცესზე?
- დამატებით, რამ შეიძლება განაპირობოს დადებითი შედეგი?

რა განაპირობებს კანონის შესრულებლობას

- რა მოქმედებს უარყოფითად კანონის შესრულებაზე?
- როგორ გემოქმედებს კანონის შესრულებაზე ესა თუ ის ფაქტორი?
- ვინ სარგებლობს ან შეიძლება ისარგებლოს ცვლილებით?
- როგორ შევამციროთ ან აღმოვფხვრათ უარყოფითი გავლენაკანონის შესრულების პროცესზე?

გეგმა. შრომის ინსპექციამ ყოველ საკითხსა თუ სამიზნესთან მიმართებით შემდეგი კითხვები უნდა დასვას:

კანონის შესრულებაზე დიდი გავლენა შეიძლება იქონიოს ქცევითმა, გარემოსდაცვითმა, სისტემურმა, საბაზრო, ფინანსურმა, ინსტიტუციონალურმა, პოლიტიკურმა, სამართლებრივმა, კულტურულმა და სხვა ხასიათის ფაქტორებმა. მაგალითად, სამკურვალ ინდუსტრიაში პროდუქციაზე მომხმარებელ-

თა მოთხოვნის მოულოდნელმა ზრდამ შესაძლოა დამსაქმებლები აიძულოს დასაქმებულებს გაუზარდონ სამუშაო საათები. ისეთ წარმოებებში, სადაც დასაქმებულები ანაზღაურებას წარმოებული პროდუქციის რაოდენობაზე დანესებული კვოტების შესაბამისად იღებენ, სამუშაო პროცესში შესაძლოა არაფორმალურად ჩაერთონ დასაქმებულების ოჯახების წევრები. რამდენიმე დამსაქმებლის მიერ მართული ბიზნესის და შრომის არასრულყოფილი კანონმდებლობის პირობებში ხშირად იყენებენ ქვე-კონტრაქტორებს და დღიურად დაქირავებულ მუშახელს, რომლებიც საკმაოდ დაუცველი არიან სამუშაოსთან დაკავშირებული ჯანმრთელობის პრობლემების და ფიზიკური დამიანცობისაგან. მცირე და საშუალო ბიზნესებისთვის დამახასიათებელი მენეჯმენტის მინიმალური სტრუქტურა და მცირერიცხოვანი ადმინისტრაციული რესურსი დიდი ალბათობით ასეთ კომპანიებში განაპირობებს შრომის კანონმდებლობის ცოდნის ნაკლებობას (Howe et al., 2014). საპირისპიროდ, მსხვილ, კარგად დამკვიდრებულ, დიდი რესურსების და ძალაუფლების მქონე კომპანიებს შესაძლოა გაუჩნდეთ სურვილი არ დაემორჩილონ კანონის აღსრულების მოთხოვნებს (Ibid.). ხანდახან ბაზრის ლიდერ წარმოებებში ადაპტაციის გარეშე შეიძლება დაინერგოს ბაზარზე გავრცელებული ბიზნეს მოდელები და წარმოებას გაუძნელდეს კანონის შესრულება. რეალურ ფაქტებზე დამყარებული ზემოთ ჩამოთვლილი მაგალითები გვიჩვენებს თვითთული შემთხვევის და შესაძლო გავლენის მქონე ფაქტორის საფუძვლიანად შეფასების მნიშვნელობას.

ბასაც შეუძლია გავლენის მოხდენა კანონის შესრულებაზე (Bryson, 1995, p. 27). შრომის ინსპექცია ის ინსტიტუტია, რომლის მანდატიც გულისხმობს შრომის უფლებების ეროვნული ნორმების აღსრულებას. ამასთანავე, მის ხელთ არსებული ინტერვენციის საშუალებები (ძირითადად ჯარიმები და სხვა ტიპის სანქციები) კანონის მდგრადი შესრულების საუკეთესო საშუალება როდია.

მრავალ კერძო და საჯარო აქტორს შრომის ინსპექციაზე უფრო დიდი და გრძელვადიანი გავლენის მოხდენა ძალუძს. შესაბამისად, შრომის ინსპექციის მიერ აღნიშნულ აქტორთა შესაძლო გავლენის მიზნობრივად გამოყენება კანონის ეფექტურად და მდგრადად შესრულების საუკეთესო სტრატეგიაა.

აქტორთა განხილვისას შრომის ინსპექციამ უნდა განსაზღვროს, თუ რა ტიპის გავლენის მოხდენა შესწევთ, რა სახის რესურსი აქვთ მათ და რა ტიპის კავშირების მხარდაჭერით იქნებიან ისინი დაინტერესებულები. ამის შემდეგ შრომის ინსპექციამ უნდა განსაზღვროს, თუ ვინ იქნება კანონის კონკრეტული ნორმის მომხრე, პროცესის პოტენციური მოკავშირე და ვინ მოინაადმდეგე. და ბოლოს, შრომის ინსპექციამ აქტორები უნდა მოარგოს იმ საკითხებს და მიზნებს, რომლებზეც მათ ყველაზე მეტი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ და, შესაბამისად, მაქსიმალური შედეგი მიიღოს კანონის მდგრადად შესასრულებლად.

● მეოთხე საფეხური: გაანალიზეთ ძირითადი აქტორები

კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვის პროცესში მეოთხე ნაბიჯი ძირითად აქტორთა ანალიზს ეთმობა. აქტორი შეიძლება იყოს ნებისმიერი პიროვნება, ჯგუფი ან ინსტიტუტია, რომლის ქმედ-

● მეხუთე ნაბიჯი: გაანალიზეთ ინტერვენციები

კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვისას მეხუთე ნაბიჯი მოიცავს შესაძლო ინტერვენციების მიმოხილვას. ინტერვენციებში მოიაზრება ყველა აქტივობა, დავალება, ქმედება, კამპანიები ან ტაქტიკა, რისი გამოყენებაც კანონის ეფექტური და ეფექტიანი აღსრულების და მდგრადად შესასრულებლად შესწევს შრომის ინსპექციას, ან ამ უკანასკნელის მიერ გააქტიურებულ სხვა აქტორს. იმის გათვალისწინებით, რომ კანონის შესრულებლობას უამრავი მიზეზი შეიძლება ჰქონდეს და, რომ ამავედროულად დამსაქმებლებზეც უამრავი ფაქტორი ზემოქმედებს, კანონის შესრულების ადვოკატირება სხვადასხვა ინტერვენციათა ერთობლიობას მოითხოვს. შრომის ინსპექციაში კარგად უნდა გაანალიზონ შესაძლო ჩარევის აკვარგიანობა, რათა თავიდან აიცილონ შეცდომები და საკითხს არ შეხედონ და იმოქმედონ შეზღუდულად (Bryson, 1995, p. 26).

კანონის აღსრულებაზე გათვლილ ინტერვენციებს ძირითადად შრომის ინსპექცია ან სხვა საჯარო სამსახური ახორციელებს; დამსაქმებელს შესაძლოა დაეკისროს ადმინისტრაციული ან სისხლის სამართლის ჯარიმა, შეუწყდეს ან შეუჩერდეს ლიცენზია ან დაიხუროს მთლიანად ობიექტი. აღნიშნული ქმედებების ეფექტურად განსახორციელებლად საჭიროა მათი დეტალურად განხილვა. ის ფაქტი, რომ კონკრეტული სანქცია არასოდეს გამოუყენებიათ, ან მხოლოდ კონკრეტულ სიტუაციაში გამოიყენეს, არ ნიშნავს, რომ მისი გამოყენება შეუძლებელია სხვა შემთხვევებში, ან სხვაგვარად არ გამოიყენება. შიდა პროცედურებმა, ან სხვა გარემოებებმა არ უნდა შეუშალოს ხელი შრომის ინსპექციას შესწავლას კონკრეტული სახის ინტერვენციის განხორციელების შესაძლებლობა. ჩვენ ვერ ვისაუბრებთ გადაუღალავ დაბრკოლებებზე, როდესაც მიზანი კანონის შესრულებაა.

კანონის შესასრულებლად შრომის ინსპექცია მხოლოდ მის ნესდებსა და რეგულაციებში აღწერილი ქმედებებით არ უნდა შემოიფარგლოს, რადგანაც მიზნის მისაღწევად არსებულ საშუალებათა რაოდენობა განუზომელია. ინტერვენციის ყველა შესაძლო ვარიანტს კანონი არც აღწერს და არც კრძალავს. საკითხის საფუძვლიანად განსახილველად ზემოაღნიშნული პირობითად შეიძლება ოთხ კატეგორიად დაიყოს: საგანმანათლებლო და საკომუნიკაციო სახის ინტერვენციები, ასევე პოლიტიკური და სისტემური მიდგომები.

საგანმანათლებლო ინტერვენცია კანონის შესრულებლობის პრევენციას ძირითადად ტრენინგის პროგრამების, შეფასებების, რეკომენდაციების, გაიდლაინების და ინტერპრეტაციების საშუალებით აღწევს.

მაგალითად, საგანმანათლებლო ინტერვენციები ეფექტურია დასაქმებულთა უფლებების დაცვაზე



60-წლიანი უფლებამოსილების ხელახლა აღმოჩენა

2009 წლიდან მოყოლებული აშშ-ს შრომის დეპარტამენტის სამუშაო საათების და ხელფასების განყოფილებამ (WHD) გააძლიერა კანონის აღსრულებაზე გამიზნული აქტივობები, კერძოდ, ჩხრეკასა და მონშეთა სასამართლოში გამოძახებაზე, ასევე ზიანის მიყენების საგარანტიო საფასურის გადახდაზე ნებართვების გაცემა. ასეთი ჩარევა პრაქტიკაში იშვიათია, ნაწილობრივ, რთული შიდა პროცედურების და საჭირო ნებართვების გამო. საკითხისადმი უფრო ფართო მიდგომის დანერგვით ინსპექციამ სრულად აამუშავა მის ხელთ არსებული აღსრულების ინსტრუმენტები. კანონის შესრულების ხარისხის ამაღლება, კერძოდ, მიღწეულ იქნა დასაქმებულთათვის მიყენებული ზიანის უფრო ეფექტური გამოძიებით და კანონის შესრულებლობის გამო დამსაქმებელთა დაჯარიმებით.

მოთხოვნის გასაძლიერებლად. ამისათვის დასაქმებულებს ასწავლიან მათ უფლებებს და შრომის ინსპექციის დახმარებით მათი დაცვის გზებს. საგანმანათლებლო ინტერვენციები ასევე გამოიყენება დამსაქმებელთა ცნობადობის გასაზრდელად მათი მოვალეობების და შრომის ინსპექციის და სხვა აქტორების დახმარებით კანონის შესრულების გზების შესახებ.

საკომუნიკაციო ინტერვენციები კანონის შესრულებას ხელს ძირითადად უწყობს ცნობადობის გაღრმავების კამპანიების საშუალებით. მსგავსი აქტივობები ტარდება დასაქმებულების, დამსაქმებლების და/ან ზოგადად მოქალაქეებისათვის ან მათ მიერ. ასევე გავრცელებულია “დაასახელე და შეარცხვინე” ტიპის კამპანიების ორგანიზაცია. მაგალითად, სამუშაო პირობებთან დაკავშირებით პორტუგალიის ხელისუფლებამ კონკრეტულ სექტორში დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა გაერთიანებებთან თანამშრომლობით განხორციელებული საკომუნიკაციო კამპანიით კარგი პრეცედენტი შექმნა. მსგავსი კამპანიები კონკრეტულ სამართლებრივ მოთხოვნებს ეთმობა და მიზნის მისაღწევად განსაზღვრულ ვადებში ხორციელდება.

ინფორმაცია ხშირად ვრცელდება დამსაქმებელთა ვებ-გვერდების, ბიულეტენების, გამოცემების, საინფორმაციო ფურცლების და მიზნობრივ აუდტორიაზე გათვლილი ბილბორდების გამოყენებით.

პოლიტიკური ინტერვენციები კანონის შესრულებას პოლიტიკური ზენოლის განხორციელებით უწყობს ხელს. აღნიშნულის მაგალითია სავაჭრო ხელშეკრულების ძალაში შესვლა, ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციაში (OECD) განწევრიანება, ILO-ს კონვენციების რატიფიცირება და ძალაში შესვლა, მსოფლიო ბანკის მიერ სესხის დამტკიცება. 2015 წლის იანვრიდან შვეიცარიამ დაკარგა აფრიკის განვითარების და შესაძლებლობების აქტივით (AGOA) გათვალისწინებული სტატუსი დასაქმებულთა საერთაშორისოდ აღიარებული უფლებების შესრულებლობის გამო (USTR, 2014). მას შემდეგ ქვეყანა ILO-სთან კანონის შესასრულებლად და დაკარგული სტატუსის აღსადგენად თანამშრომლობს (AGOA.info, 2016).

სისტემური ინტერვენციები კანონის შესრულებას ძირითადად ხელს უწყობს ბარიერების ან ხელმისაწვდომობის შექმნა/გაფართოვებით, მათ შორის, სერტიფიცირების, უფლებების და ლიცენზიების გა-



ცემის პროცესის მართვით, სარგებლის და პრივილეგიების, მათ შორის სამთავრობო კონტრაქტების, გრანტების და სესხების შექმნა/გაფართოვებით, მათზე წვდომის უზრუნველყოფით, ასევე ხელშემწყობი კანონების და პრაქტიკის მუდმივად დახვეწით. არაბთა გაერთიანებული საემიროების შრომის სამინისტროს ხელფასების დაცვის სისტემა ერთმანეთთან აკავშირებს ბანკებს და დასაქმებულთა სახელფასო უწყებების მიღების უფლებამოსილ, შრომის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებულ სააგენტოებს (ILO, 2016). თუ დამსაქმებლები დროულად ვერ უზრუნველყოფენ ხელფასების გაცემას, ან დასაქმებულებს კუთვნილზე ნაკლებს უხდიან, მათ დამატებითი სამუშაო უფლებების მიღება ეკრძალებათ. იმის გათვალისწინებით, რომ შრომის ბაზარზე მიგრანტებს დიდი პროცენტი უკავიათ, მათზე სამუშაო უფლებების გაცემა დამსაქმებელი კომპანიებისათვის კანონის შესასრულებლად დიდი სტიმულია.

შრომის ინსპექციამ ასევე უნდა გაანალიზოს ზემოაღწერილი ინტერვენციების გამოყენებით როგორ გაზარდოს ან/და გააფართოვოს დადებითი შედეგები სხვა აქტორების გააქტიურებით. ამის მაგალითებია: პორტუგალიის შრომის პირობების კონტროლზე პასუხისმგებელი სტრუქტურის მიერ სასურველ აუდიტორიასთან საკომუნიკაციოდ დამსაქმებლებთან და მათ წარმომადგენელ ორგანიზაციებთან განული მუშაობა; და ასევე არაბთა გაერთიანებული საემიროების შრომის სამინისტროს მიერ ბანკებთან დამყარებული კავშირი ხელფასების გაცემის ვალდებულების ავტომატურ რეჟიმში შესასრულებლად.

● მეექვსე ნაბიჯი: კანონის სტრატეგიული შესრულების გეგმის ოპერაციონალიზაცია

კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვის პროცესში მეექვსე საფეხური გეგმის ოპერაციონალიზაციას ისახავს მიზნად. აღნიშნული მოითხოვს კონტექსტს მორგებული ქმედებების შესასრულებლად კონკრეტული გრაფიკის, აქტორების მიერ განსახორციელებელი სტრატეგიის, გეგმის განხორციელების ბიუჯეტის და შესრულების ხარისხის შეფასების ინდიკატორების ჩამოყალიბებას. შესრულების გრაფიკის შემუშავებისას შრომის ინსპექციამ თითოეული ინტერვენცია სამიზნეს მიერ კანონის შესრულების წამახალისებელ შესაძლებლობად უნდა აღიქვას. ბრძანებამე, სხვადასხვა სტრატეგიების კომბინირებასა და მოქმედებათა კოორდინაციაზე დაფუძნებულმა ინტერვენციებმა თანდათან უნდა გააძლიერონ ზენოლა სამიზნე თემში კანონის მდგრადად შესასრულებლად. შრომის ინსპექციამ შესაძლოა ინსპექტირება რამდენიმე ეტაპად, საგანმანათლებლო და საკომუნიკაციო კამპანიების პარალელურად, განახორციელოს; ან შეიძლება ჯერ საკომუნიკაციო კამპანიით დაიწყოს, აღნიშნულს მოაყოლოს საგანმანათლებლო კამპანია და დაასრულოს ადგილზე ინსპექტირებით.

ძირითად აქტორებთან თანამშრომლობის სტრატეგიის შემუშავებისას მნიშვნელოვანია, რომ შრომის ინსპექციამ კარგად გაიაზროს მოკავშირეებსა და მოწინააღმდეგეებთან მუშაობის ტაქტიკა. რიგ აქტორებთან თანამშრომლობა მოითხოვს ურთიერთობების ფორმალიზებას, მაგალითად, ურთიერთგაგების მემორანდუმების და სხვა მექანიზმების გამოყენებით. მოწინააღმდეგეებზე გემარჯვება ხშირად საკითხის გადაწყვეტაში მათი

ჩართვის შესაძლებლობის გამოყენებას მოითხოვს.

გეგმის განხორციელების ბიუჯეტის შესადგენად შრომის ინსპექციამ უნდა გადაახედოს მის ხელთ არსებულ რესურსებს, კანონის შესრულების და აღსრულების უკვე მოძიებულ (პირველ ნაბიჯში) მონაცემებს, იდენტიფიცირებულ (მეოთხე ნაბიჯში) ძირითად აქტორებს და ყოველივე აღნიშნულის გათვალისწინებით შეადგინოს მაქსიმალურად შესაძლო შედეგზე ორიენტირებული გეგმა.

გეგმის შესრულების შესაფასებლად შრომის ინსპექციამ უნდა გაანალიზოს, თუ რამდენად, რატომ და როგორ გავლენას იქონიებს კონკრეტული ინტერვენცია გეგმის განხორციელებაზე. შეფასების შერჩეული ინდიკატორების მიუხედავად, კანონის სტრატეგიული შესრულების ყველა გეგმა მდგომარეობის მუდმივად გაუმჯობესების მოდელის შესაბამისად დროდადრო უნდა გადაფასდეს. აღნიშნული შრომის ინსპექციას ექსპერიმენტირების, განგრძობადი შეფასების და გეგმის დახვეწის საშუალებას აძლევს.

IV. დასკვნა

კანონის სტრატეგიული შესრულების მოდელი შრომის ინსპექციას ახალი მეთოდოლოგიით აღჭურავს და საშუალებას აძლევს მცირე რესურსების, ძალთა დისბალანსის და ამ მიმართულებით მზარდი პასუხისმგებლობის მიუხედავად მიაღწიოს კანონის შესრულებას. კანონის სტრატეგიული შესრულების დაგეგმვა რეფორმირების პროცესში მყოფი შრომის ინსპექციების მიერ გამოყენებულ ინოვაციურ ინსტრუმენტებსა და სტრატეგიებს ეყრდნობა. ეს ახალი მექანიზმი შრომის ყველა ინსპექციას დაეხმარება კანონის სტრატეგიული შესრულების მოდელის წარმატებით განხორციელებაში.

შრომის ადმინისტრირების, შრომის ინსპექტირების, უსაფრთხოების და
ჯანმრთელობის განყოფილება (LABADMIN/OSH)

International Labour Office
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Tel: +41 22 799 67 15
Fax: +41 22 799 68 78
Email: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh

ბიბლიოგრაფია

AGOA.info. სვაზილანდის მიერ ივნისში შესასრულებელი ILO-ს მოთხოვნები – წყაროები ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე:

<https://agoa.info/news/article/6021-swaziland-to-fulfill-ilo-benchmarks-in-june-sources.html> (accessed 9 October 2017).

ჯ.მ.ბრაისონი. 1995. სტრატეგიული დაგეგმვა საჯარო და არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის: გზამკვლევი ორგანიზაციის მიღწევათა გაძლიერების და შენარჩუნების შესახებ (სან ფრანცისკო, ჯოსეი-ბას გამომცემლობა), განახლებული გამოცემა.

ჯ.პოუვი და ტ.კუნი. 2014. ინფორმაცია ავსტრალიაში დასაქმების სტანდარტების აღსრულების შესახებ: 2006-2012 წლებში FWO-ს აქტივობების მიმოხილვა, დასაქმების და შრომითი ურთიერთობების სამართლის ცენტრი, მელბურნის სამართლის სკოლა, მელბურნის უნივერსიტეტი, ხელმისაწვდომია:

http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0008/1556738/FWOReport-FINAL.pdf (accessed 19 June 2017).

შრომის საერთაშორისო ოფისი (ILO). 2006. შრომის ინსპექტირების სტრატეგია და პრაქტიკა, GB.297/ESP/3, მმართველი ორგანო, 297-ე სესია, ჟენევა, ხელმისაწვდომია:

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf> (accessed 9 October 2017).

2016. ხელფასების დაცვის სისტემა, არაბთა გაერთიანებული საემიროები, შრომითი მიგრაციის განყოფილება, საუკეთესო პრაქტიკის მონაცემთა ბაზა, ბოლოს განახლდა 2016 წლის 18 ივლისს, ხელმისაწვდომია:

http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/351/MoL_UAE_Guidelines_WPS.pdf (accessed 9 October 2017).

ახალი ეკონომიკის ფონდი (NEF), 2005. ქვეყნითი ეკონომიკა: შვიდი პრინციპი გადაწყვეტილების მიმღებთათვის, ხელმისაწვდომია:

http://b.3cdn.net/nefoundation/cd98c5923342487571_v8m6b3g15.pdf (accessed 9 October 2017).

პორტუგალიის შრომის პირობების სააგენტო ხელმისაწვდომია: [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/Campanhas/Campanhasrealiza-das/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/Campanhas/Campanhasrealiza-das/Paginas/default.aspx) (accessed 9 October 2017).

აშშ-ს შრომის დეპარტამენტი და კოლუმბიის მთავრობა (USDOL/Colombia). 2011. კოლუმბიის სამოქმედო გეგმა შრომის უფლებების შესახებ, ხელმისაწვდომია:



<https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/morocco/pdfs/Colombian%20Action%20Plan%20Related%20to%20Labor%20Rights.pdf> (ხელმისაწვდომი 2017 წლის 9 ოქტომბერს).

აშშ-ს ვაჭრობის წარმომადგენელი (USTR). პრეზიდენტმა ობამამ სვაზილენდს ჩამოაშორა, ხოლო მადაგასკარს აღუდგინა აფრიკის განვითარების და შესაძლებლობების აქტით (AGOA) გათვალისწინებული დაკავშირებული სარგებელი:

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/June/President-Obama-removes-Swaziland-reinstates-Madagascar-for-AGOA-Benefits> (accessed 9 October 2017).

დ.ვეილი. 2008. “შრომის ინსპექტირების სტრატეგიული მიდგომა”, შრომის საერთაშორისო მიმოხილვა (ჟენევა), ტომი. 147, გამოცემა 4, გვ. 349- 353, ხელმისაწვდომია:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1564-913X.2008.00040.x/epdf> (accessed 9 October 2017).

