კომენტარი

სოციალური პოლიტიკის საფუძვლები

სტატიების კრებული

თბილისი, 2024
პლატფორმა კომენტარი

კრებულის გამოცემაზე მუშაობდნენ: ნინა ჩიხლაძე, მარიამ სვიმონიშვილი, ნინო ხელაძე, ომარ გორდეზიანი.

კრებულის რედაქტორი: მერაბ ქართველიშვილი

კრებულში გამოყენებულია შემდეგ ავტორთა სტატიები: ნინა ჩიხლაძე, ნინო ხელაძე, ომარ გორდეზიანი, ზეზვა ზანგურაშვილი, ია ერაძე, ზურაბ ქარჩავა, ანა გვალია, ალექსანდრა არეოშვილი, მარიამ სვიმონიშვილი, თეკლა ზუხბა, მიხეილ სვანიძე.

კრებული მომზადდა ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მხარდაჭერით. კრებულში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ემთხვეოდეს ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მოსაზრებებს. ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მიერ მხარდაჭერილი კონტენტის კომერციული მიზნებით გამოყენება იკრძალება ფონდის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

მეთოდოლოგია 8

I ნაწილი - სოციალური უსაფრთხოების სისტემა 9

შესავალი 10

1. სოციალური დაცვა და მოდელები 11

1.1. შესავალი სოციალურ დაცვაში 11

1.2. სოციალური დაცვის ძირითადი მოდელები 11

1.3. სოციალური დაცვა საქართველოში 14

2. საარსებო მინიმუმი და მისი გამოთვლის მეთოდოლოგია 16

2.1. საარსებო მინიმუმის დეფინიცია 16

2.2. საარსებო მინიმუმის გამოთვლის მეთოდოლოგია 16

3. საარსებო შემწეობა 18

3.1. სოციალურ შემწეობებთან დაკავშირებული მიდგომები 18

3.2. საარსებო შემწეობა საქართველოში 19

3.3. ცენტრალური და მუნიციპალური სერვისების გამოწვევები 20

3.4. ქართული მიდგომის კრიტიკა 22

4. მინიმალური ხელფასი 23

4.1. მინიმალური ხელფასი და მისი ფუნქცია 23

4.2. უნივერსალური და სექტორული მინიმალური ხელფასი: მისი დადგენის ფორმები 24

4.3. მინიმალური ხელფასი საქართველოში 26

4.4. მინიმალური ხელფასის კრიტიკა 27

5. უმუშევრობის შემწეობა/დაზღვევა 28

5.1. უმუშევრობის შემწეობა/დაზღვევა ევროკავშირში: როგორ იცავს ის მოქალაქეს 28

5.2. უმუშევრობის შემწეობისა და დაზღვევის პერსპექტივა საქართველოში 30

6. დასაქმება და დასაქმების პოლიტიკა 32

6.1. დასაქმება და უმუშევრობა საქართველოში 32

6.2. ხელფასები და მისი დათვლის მეთოდოლოგია 34

6.3. დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკა 37
6.4. როგორია დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკა საქართველოში? 38

7. ასაკობრივი პენსია 42
7.1. თანამედროვე საპენსიო მოდელები 42
7.2. ასაკობრივი პენსია საქართველოში 44
7.3. ახალი საპენსიო სქემის მუშაობა საქართველოში 45
7.4. ქართული საპენსიო პოლიტიკის ალტერნატივა 46

II ნაწილი - შრომითი უფლებები და გარანტიები 48
შესავალი 49

8. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის და ევროპის სოციალური ქარტიის შრომითი სტანდარტების მიმოხილვა 49

9. ზეგანაკვეთური შრომა 51
9.1. რა არის ზეგანაკვეთური შრომა და რატომ არის მისი რეგულირება მნიშვნელოვანი? 51
9.2. ზეგანაკვეთური შრომის საერთაშორისო სტანდარტები 52

10. დეკრეტული შვებულება 56
10.1. საერთაშორისო სტანდარტები 56
10.2. დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების მოდელები 57
10.3. დეკრეტული შვებულების ანაზღაურება საქართველოში 58

11. გაფიცვა 60
11.1. გაფიცვის ფორმები 60
11.2. გაფიცვის რეგულირება ევროპის ქვეყნებში 62
11.3. გაფიცვის უფლება საქართველოში 63

12. არაფორმალური/არასტანდარტული შრომა 65
12.1. რა არის არაფორმალური შრომა და რა განაპირობებს ამ სექტორში მშრომელთა დასაქმებას? 65
12.2. როგორია საერთაშორისო მიდგომა? 66
12.3. არაფორმალური შრომა საქართველოში 67

13. საოჯახო შრომა 68
13.1. საოჯახო შრომის მნიშვნელობა 68
13.2. საოჯახო მშრომელების სოციალური დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები 69
13.3. ოჯახში დასაქმებულები საქართველოსა და ემიგრაციაში 70

14. არასტანდარტული შრომა - გიგ-ეკონომიკა 71
14.1. პლატფორმული შრომა 71
14.2. გიგ-ეკონომიკაში არსებული საერთაშორისო სტანდარტები 72
14.3. პლატფორმული შრომა საქართველოში 74

III ნაწილი - სახელმწიფოს როლი, პროფკავშირების ფუნქციები და კონსტიტუციური გარანტიები 76
შესავალი 77

15. შრომის ინსპექციის როლი და ფუნქციები 78
15.1. შრომის ინსპექცია ზოგადი მახასიათებლები და საერთაშორისო სტანდარტები 78
15.2. შრომის ინსპექციის ისტორია საქართველოში 79
15.3. შრომის ინსპექციის სამსახურის მუშაობის სპეციფიკა 81

16. შრომის უსაფრთხოება სამშენებლო ინდუსტრიაში 82
16.1. პრევენციის მეთოდები და დამსაქმებელთა პასუხისმგებლობის ფორმები 82
16.2. შრომის უსაფრთხოება საქართველოში 83

17. პროფესიული კავშირები 85
17.1. პროფესიული კავშირები და მათი როლი მშრომელების უფლებების გაუმჯობესებაში 85
17.2. სოციალური დიალოგი 86
17.3. საერთაშორისო მიდგომები 86
17.4. საქართველოში არსებული ვითარება 87

18. სასამართლოს როლი 89
18.1. სოციალური უფლებების განსჯადობა 89
18.2 შრომითი უფლებები საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში..... 90

IV ნაწილი - ეკონომიკა და მისი გავლენა სოციალურ კეთილდღეობაზე 92

შესავალი 93

19. ეკონომიკური ზრდა 93

19.1. მთლიანი შიდა პროდუქტის დათვლის მეთოდოლოგიები და მისი მნიშვნელობა 93

19.2. ჯინის კოეფიციენტი 95

19.3. ჯინის კოეფიციენტი საქართველოში 96

19.4. თანასწორობის პოლიტიკა ევროპაში 97

19.5. თანასწორობის პოლიტიკა საქართველოში 99

20. ინფლაცია 100

20.1. ინფლაცია 100

20.2. ინფლაციის ტიპები 101

20.3. ინფლაციის დათვლა საქართველოში 101

20.4. ცენტრალური ბანკის როლი ინფლაციის მართვაში..... 103

20.5. საქართველოში არსებული მონეტარული პოლიტიკის კრიტიკა 103

21. ფისკალური პოლიტიკა და მისი გავლენა სოციალურ კეთილდღეობაზე.....106

21.1. ფისკალური პოლიტიკის არსი და მნიშვნელობა 106

21.2. ეკონომიკის ავტომატური სტაბილიზატორები..... 107

21.3. „თავისუფლების აქტის“ კრიტიკა..... 107

V ნაწილი - სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები 112

22. გავალიანება და აღამიანის უფლებები 113

22.1. ჭარბვალიანობის ისტორია საქართველოში 113

22.2. საერთაშორისო მიდგომები გამოსახლების პრევენციისთვის 116

22.3. გამოსახლების არაჯუმანური მეთოდები საქართველოში 118

23. საბინაო პოლიტიკა და უსახლკარობა 118

23.1. საბინაო პოლიტიკა საქართველოში 118

23.2. საბინაო პოლიტიკის საერთაშორისო სტანდარტები 120

23.3. უსახლკარობა.....121

23.4. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა 122

24. ახალგაზრდების გამოწვევები 123
24.1. სტუდენტური საცხოვრებელი 123
24.2. ახალგაზრდების დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკა..... 126

25. მიგრაცია 130
25.1. მიგრანტის განმარტება 130
25.2. მიგრაციის პოლიტიკა საქართველოში და შრომითი მიგრაცია..... 131
25.3. არალეგალური მიგრაცია და თანმდევი რისკები 133
25.4. ქალები შრომით მიგრაციაში 134

შესავალი

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია პლატფორმა „კომენტარის“ მიერ შემუშავებული სტატიების საფუძველზე და მიზნად ისახავს სოციალური პოლიტიკის საკითხებზე სახელმძღვანელოს შექმნას. ეს სახელმძღვანელო განკუთვნილია სოციალური პოლიტიკის საკითხებით დაინტერესებული სტუდენტებისთვის, დამწყები მკვლევრებისთვის, სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და აქტივისტებისთვის, ასევე სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის და პოლიტიკური ჯგუფებისთვის. მისი მიზანია, ფართო აუდიტორიას მიაწოდოს საჭირო ინფორმაცია და უზრუნველყოს საბაზისო ცოდნა სოციალური პოლიტიკის, შრომის უფლებების შესახებ.

სახელმძღვანელო ეფუძნება მეორეულ კვლევას და აანალიზებს როგორც სტატისტიკურ მონაცემებს, ასევე საერთაშორისო სტანდარტებსა და საქართველოს კანონმდებლობას. დოკუმენტის მიზანია, დეტალურად და სრულყოფილად აღწეროს ძირითადი სოციალური და შრომის საკითხები, აჩვენოს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა და სტანდარტები.

სახელმძღვანელო დაყოფილია 5 ძირითად მიმართულებად, რომლის ფარგლებშიც განხილულია სხვადასხვა მნიშვნელოვანი თემები: 1. სოციალური დაცვის სისტემები და სოციალური უსაფრთხოების მექანიზმები, 2. შრომის უფლებები და გარანტიები, 3. სახელმწიფოს როლი და პასუხისმგებლობები, 4. სოციალური პოლიტიკის ეკონომიკური განზომილება, 5. სხვა ისეთი საკითხები, როგორიცაა ჭარბვალიანობა, საბინაო პოლიტიკა, ახალგაზრდების გამოწვევები და მიგრანტების უფლებები.

იმედი გვაქვს, რომ დოკუმენტი ხელს შეუწყობს სოციალური პოლიტიკის მიმართულებით დაინტერესების გაზრდას და ცოდნის გაღრმავებას. მისი შემუშავება მიზნად ისახავს საქართველოში სოციალური პოლიტიკის მიმართულებით არსებული პრობლემების უკეთ გააზრებას და ამ პრობლემების გადაჭრის გზების განხილვას.

მეთოდოლოგია

სახელმძღვანელოს მეთოდოლოგია ეფუძნება მეორეულ კვლევას და მოიცავს სხვადასხვა წყაროების ანალიზს, მათ შორის სტატისტიკურ მონაცემებს, საერთაშორისო სტანდარტებს, საქართველოს კანონმდებლობასა და სხვა კვლევებს.

წყაროები და მონაცემთა შეგროვება: სახელმძღვანელოს საფუძველს წარმოადგენს პლატფორმა „კომენტარის“ მიერ მომზადებული სტატიები, რომლებიც სპეციალურად კრებულისთვის შეირჩა და გაანალიზდა.

საერთაშორისო სტანდარტების ანალიზი: სახელმძღვანელოში გათვალისწინებულია საერთაშორისო სტანდარტები და ნორმები, რომლებიც სოციალურ და შრომის საკითხებს ეხება.

საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი: კრებულში დეტალურადაა გაანალიზებული საქართველოს კანონმდებლობა. ეს მოიცავს როგორც ზოგად ნორმებსა და კანონებს, ისე კონკრეტულ რეგულაციებს, რომლებიც დაკავშირებულია შრომის უფლებებთან, სოციალური დაცვის მექანიზმებთან, და სახელმწიფო პოლიტიკასთან.

სტატისტიკური ანალიზი: სტატისტიკური მონაცემების გამოყენებით, კრებულში განხილულია სხვადასხვა სოციალური და ეკონომიკური პარამეტრი, რომლებიც გავლენას ახდენენ საქართველოში არსებულ სოციალურ და შრომის მდგომარეობაზე. სტატისტიკური ანალიზი მოიცავს სოციალური უთანასწორობის დონეს, უმუშევრობის მაჩვენებლებს, სიღარიბის განაწილებას და სხვა მნიშვნელოვან მონაცემებს.

მეორეული კვლევა და ლიტერატურის მიმოხილვა: სახელმძღვანელოს შედგენის პროცესში გათვალისწინებულია სხვადასხვა კვლევებისა და ანგარიშების მიმოხილვა, რომლებიც დაკავშირებულია საქართველოსა და საერთაშორისო კონტექსტში სოციალური და შრომის პოლიტიკის საკითხებთან. ეს მოიცავს როგორც აკადემიური, ისე არასამთავრობო სექტორის მიერ მომზადებულ კვლევებსა და დოკუმენტებს.

მონაცემთა სისტემატიზაცია და შეჯამება: შეგროვებული მონაცემები გაანალიზდა, რაც სახელმძღვანელოს შედეგების შეჯამებასა და დასკვნების გაკეთებას ემსახურებოდა. შედეგების ინტერპრეტაციისას გათვალისწინებულია როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო კონტექსტი.

I ნაწილი

სოციალური უსაფრთხოების სისტემა

შესავალი

სოციალური უსაფრთხოების სისტემა სახელმწიფოს მიერ იქმნება და მისი მიზანია საზოგადოების წევრების დაცვა ეკონომიკური და სოციალური რისკებისგან, როგორიცაა სიღარიბე, უმუშევრობა, ავადმყოფობა, ასაკობრივი გაჭირვება და სხვა კრიზისული სიტუაციები. ეს სისტემა მოიცავს სხვადასხვა პროგრამებსა და სერვისებს, რომლებიც მიმართულია ცხოვრების საბაზისო მოთხოვნების უზრუნველყოფაზე, მათ შორის შემოსავლების მხარდაჭერა, ჯანდაცვის მომსახურება და საცხოვრისის ხელმისაწვდომობა.

სოციალური უსაფრთხოება უნდა მოიცავდეს სხვადასხვა მხარდაჭერის პროგრამებს, მაგალითად, როგორიცაა პენსიების გაცემა (იქნება ეს ასაკობრივი თუ სხვა), უმუშევრობის შემწეობა/დაზღვევა, სოციალური დახმარების პროგრამები, სუბსიდიები და სხვა. ამგვარი მხარდაჭერა მიზნად ისახავს სიღარიბის შემცირებას, სოციალური უთანასწორობის დაძლევას და ეკონომიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფას.

სოციალური დაცვა მოიცავს ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობასაც, რომელიც, ხშირ შემთხვევაში, უფასო პროგრამებით ხასიათდება. ამის გარდა, სოციალური უსაფრთხოება შრომით უფლებებსაც მოიაზრებს, რაც გულისხმობს სახელმწიფო პოლიტიკას, რომელიც უნდა ემსახურებოდეს სამუშაო პირობების გაუმჯობესებას, შრომის ბაზარზე თანასწორობის უზრუნველყოფას და შრომითი უფლებების დაცვას.

გამართული სოციალური უსაფრთხოების სისტემის არსებობა აუცილებელია, რადგან ის საზოგადოებას ეხმარება შეინარჩუნოს სოციალური სტაბილურობა და ქმნის პირობებს, რომლებიც საშუალებას აძლევს ადამიანებს გადალახონ დროებითი სირთულეები და თავიდან აიცილონ უკიდურესი სიღარიბე.

სოციალური დაცვა არა მხოლოდ ეკონომიკური, არამედ სოციალური და ადამიანის უფლებათა დაცვის მნიშვნელობის მქონე საკითხია, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოების სტაბილურობასა და უსაფრთხოებას. ქვემოთ წარმოდგენილ თავებში განხილულია სოციალური დაცვის სხვადასხვა მოდელი, მათი დადებითი მხარეები და გამოწვევები, უმუშევრობის ბენეფიტების და საარსებო შემწეობის სისტემები, მინიმალური ხელფასი, ასაკობრივი პენსია და სხვა.

1. სოციალური დაცვა და მოდელები

1.1. შესავალი სოციალურ დაცვაში

სოციალური დაცვა ხელს უწყობს ადამიანებს შორის თანასწორობას.[1] კერძოდ, უზრუნველყოფს ადამიანების თანაბარ შესაძლებლობას, დაძლიონ სიღარიბე, ჰქონდეთ წვდომა ღირსეული ცხოვრებისთვის საჭირო საჯარო სიკეთეებზე, როგორიცაა ჯანდაცვა, განათლება და სხვა ფუნდამენტური საჭიროებები, იღებდნენ სათანადო დახმარებასა და ხელშეწყობას სახელმწიფოსგან სოციალური თუ ეკონომიკური გამოწვევების დასაძლევად.[2] შესაბამისად, სისტემური და კარგად ორგანიზებული სოციალური დაცვის მოდელი მძლავრი იარაღია, რათა გაძლიერდნენ ადამიანები და შეწყდეს თაობათაშორისი სიღარიბის ციკლი (თაობების სოციალური მდგომარეობა არ იყოს დამოკიდებული წინა თაობის მძიმე ყოფაზე და მიეცეს ახალ თაობას შესაძლებლობა, დაძლიოს სიღარიბე).[3]

1.2. სოციალური დაცვის ძირითადი მოდელები

გამართული სოციალური პოლიტიკის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია, ქვეყნებმა სწორად აირჩიონ სოციალური დაცვის მოდელი. ეს მოდელები კი განსხვავდება ერთმანეთისაგან და იცვლება ქვეყნების პოლიტიკური წყობის, რესურსების, ღირებულებებისა თუ სხვა ნიშან-თვისებების მიხედვით.[4]

სოციალური დაცვის შემდეგი ძირითადი მოდელები არსებობს:[5]

- კონტინენტურ-ევროპული მოდელი;
- სკანდინავიური, ნორდიკული მოდელი;
- ლიბერალური მოდელი.

---

[1] ნინო ხელაძე, „რა არის სოციალური დაცვა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4591HBp, განახლებულია: 29.05.2024.
[2] ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 22-ე მუხლი.
[3] ნინო ხელაძე, „რა არის სოციალური დაცვა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4591HBp, განახლებულია: 29.05.2024.
[4] ნინო ხელაძე, „საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემა არ არის სტაბილური და საყოველთაო“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4bUNiuT, განახლებულია: 29.05.2024.
[5] Gosta Esping-Andersen, „The Three Worlds of Welfare Capitalism“, *Princeton University Press*, 1990, 26-29, 48-54, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4bzBAWB, განახლებულია: 29.05.2024.

ამ მოდელებს სხვადასხვა პრინციპი უდევს საფუძვლად. ზოგიერთი მათგანი უფრო მეტად მოქალაქეების ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას ანიჭებს უპირატესობას საკუთარი სოციალური პრობლემების მოსაგვარებლად და ორიენტირებულია პირადი კეთილდღეობის დაცვის გაძლიერებაზე, ზოგიერთი მათგანი კი უფრო სოლიდარულ პრინციპზეა დაფუძნებული და ცდილობს, მეტად დააზღვიოს კრიზისების წარმოქმნა. სწორედ ამ მოდელებს შორის არჩევანი და მათი შესაძლო ჰიბრიდული განხორციელების გზები განსაზღვრავს სახელმწიფოებში მოქალაქეების ცხოვრების დონესა და სოციალურ კეთილდღეობას.[6]

1.2.1. სოციალური დაცვის ლიბერალური მოდელი

სოციალური დაცვის ლიბერალური მოდელი ორიენტირებულია ადამიანების საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფასა და სოციალურ დაცვაში სახელმწიფოს როლის შემცირებაზე.[7]

ეს მოდელი გვხვდება ანგლო-საქსურ ქვეყნებში, მათ შორის, დიდ ბრიტანეთსა და აშშ-ში, თუმცა ის ფართოდ არის გავრცელებული ეკონომიკურად სუსტ ქვეყნებშიც. ამ მოდელით გათვალისწინებული მიდგომები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია და ეკონომიკურად ძლიერ ქვეყნებში მოიაზრებს სახელმწიფოს შედარებით მეტ პასუხისმგებლობასა და რეგულაციას.[8]

ლიბერალური მოდელის მიხედვით, სოციალური უზრუნველყოფის საჭიროების ადამიანებმა ინდივიდუალურად უნდა მოახერხონ სოციალური კეთილდღეობის მიღწევა.[9] სახელმწიფო ცდილობს, უბიძგოს მოქალაქეებს, დაუბრუნდნენ შრომის ბაზარს. შესაბამისად, შემწეობა მხოლოდ უკიდურესად ღარიბ ადამიანებზე გაიცემა. შეზღუდულია ამ ადამიანების რაოდენობაც, ხოლო შემწეობები, ძირითადად, მცირეა.[10] ის, უმეტესწილად, ემყარება სახელმწიფოს მხრიდან ნაკლებ ჩარევას, ნაკლებ სახელმწიფო სოციალურ სერვისს. სხვა სერვისები გაიცემა კერძო დაზღვევის მქონე

---

[6] ნინო ხელაძე, „რა არის სოციალური დაცვა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4591HBp, განახლებულია: 29.05.2024.
[7] ნინო ხელაძე, „როგორია სოციალური დაცვის ლიბერალური მოდელი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3wV6nhC, განახლებულია: 29.05.2024.
[8] იქვე.
[9] Gosta Esping-Andersen, „The Three Worlds of Welfare Capitalism“, *Princeton University Press*, 1990, 23, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4bzBAWB, განახლებულია: 29.05.2024.
[10] იქვე, 28-29.

პირებზე.[11] ხოლო, კერძო დაზღვევა არ არის საყოველთაო. ამდენად, მოდელი არ ითვალისწინებს კრიზისების გადალახვის მდგრად საშუალებებს.[12]

ამ მიდგომის პრობლემურობა განსაკუთრებით თვალშისაცემია ეკონომიკურად სუსტ ქვეყნებში, სადაც დაბალია ხელფასები, ფორმალურ შრომაში ცოტა ადამიანია ჩართული და უმუშევრობის დონე მაღალია. შესაბამისად, მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი არ სარგებლობს კერძო დაზღვევებით და ამ მოდელში ისინი რჩებიან საბაზისო სოციალური უფლების გარეშე.[13]

1.2.2. სოციალური დაცვის ევროპულ-კონტინენტური და სკანდინავიური მოდელები

ევროპაში ძირითადად მოქმედებს სოციალური დაცვის ორი მოდელი, კონტინენტური და ნორდიკული (სკანდინავიური). ეს მოდელები ითვალისწინებს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას ადამიანთა ცხოვრების დონის გაუმჯობესების, კრიზისების დაზღვევისა თუ გადაჭრის საკითხში, რაც საშუალებას აძლევს ადამიანებს ჰქონდეთ ღირსეული ცხოვრების პირობები.[14]

ორივე მოდელში, სახელმწიფოსთან ერთად გათვალისწინებულია დამსაქმებლის სოციალური პასუხისმგებლობა. სხვადასხვა მასშტაბით, თუმცა ორივე მოდელი ითვალისწინებს იმ ადამიანების დაცვასაც, რომლებიც დასაქმებულები არ არიან და, შესაბამისად, კერძო ან სახელმწიფო დაზღვევა არ აქვთ. ამასთანავე, კონტინენტური მოდელი უფრო მეტად ორიენტირებულია დაზღვევაზე, ხოლო ნორდიკული - შემწეობებზე, შესაბამისად როგორც დაზღვეულ ისე დაუზღვეველ პირებს მაქსიმალურად თანასწორ მიდგომებს სთავაზობს.[15]

კონტინენტური-ევროპული მოდელი გვხდება ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში, მათ შორის გერმანიაში, ნიდერლანდებსა და საფრანგეთში.[16] ამ სისტემაში სოციალური

---

[11] Comparative Social Security Benefits Study, *Deloitte*, 2017, 8, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3yxdJbu, განახლებულია: 29.05.2024.
[12] ნინო ხელაძე, „როგორია სოციალური დაცვის ლიბერალური მოდელი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3wV6nhC, განახლებულია: 29.05.2024.
[13] იქვე.
[14] ნინო ხელაძე, „როგორია სოციალური დაცვის ევროპულ-კონტინენტური და სკანდინავიური მოდელები?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4e2nEq2, განახლებულია: 29.05.2024.
[15] იქვე.
[16] Gosta Esping-Andersen, „The Three Worlds of Welfare Capitalism“, *Princeton University Press*, 1990, 31, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4bzBAWB, განახლებულია: 29.05.2024.

დაცვისთვის გამოყოფილი ხარჯები უმეტესწილად დამსაქმებლებისა და მოქალაქეების მიერ დაგროვებული შენატანების საფუძველზე იქმნება. შესაბამისად, დაზღვეული მოქალაქეების საჭიროებები მათ მიერვე შევსებული სოციალური ფონდებიდან ფინანსდება. იმ მოქალაქეებისთვის, ვისაც დაზღვევა არ აქვთ, სოციალური დაცვისთვის საბაზისო თანხებს სახელმწიფო უზრუნველყოფს.[17]

სკანდინავიუh-ნოhდიკული მოდელი გვხვდება დანიაში, შვედეთში, ნორვეგიასა და ფინეთში.[18] სოციალური დაცვის ეს მოდელი ორიენტირებულია ცხოვრების დონის მაქსიმალურ გაუმჯობესებასა და თანასწორობის შენარჩუნებაზე. აქ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროგრესული გადასახადების არსებობა.[19] ამის ხარჯზე უზრუნველყოფილია სოციალური დაცვის სისტემაში თანაბარი მონაწილეობა და საჯარო სიკეთის თანაბარი გადანაწილება. განურჩევლად შემოსავლის რაოდენობისა, ძირითად, საბაზისო სერვისებზე ყველას თანაბრად მიუწვდება ხელი.[20]

1.3. სოციალური დაცვა საქართველოში

კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველო სოციალური სახელმწიფოა.[21] მიუხედავად ამისა, საქართველოში ჯერ კიდევ არ არსებობს მკაცრი მექანიზმი, რომელიც განსაზღვრავს სოციალური დაცვის ერთიან მოდელს და გრძელვადიან მიზნებს.[22] ამასთან, სოციალური დაცვისთვის გამოყოფილი თანხების წილით, საქართველო მკვეთრად ჩამოუვარდება ევროპის ქვეყნებს, მათ შორის, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს.[23]

ქვეყანაში სოციალური დაცვის სისტემა გარკვეულწილად ლიბერალური მოდელის პრინციპებს იმეორებს და იყენებს ყველაზე საბაზისო, სოციალური კეთილდღეობისთვის არასაკმარის მექანიზმებს:[24]

---

[17] Comparative Social Security Benefits Study, *Deloitte*, 2017, 4, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3yxdJbu, განახლებულია: 29.05.2024.
[18] Gosta Esping-Andersen, „The Three Worlds of Welfare Capitalism“, *Princeton University Press*, 1990, 53, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4bzBAWB, განახლებულია: 29.05.2024.
[19] პროგრესულ გადასახადებთან დაკავშირებით იხ. თავი 21.2. „ეკონომიკის ავტომატური სტაბილიზატორები“.
[20] ნინო ხელაძე, „როგორია სოციალური დაცვის ევროპულ-კონტინენტური და სკანდინავიური მოდელები?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4e2nEq2, განახლებულია: 29.05.2024.
[21] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 5. ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36.
[22] ნინო ხელაძე, „რა არის სოციალური დაცვა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4591HBp, განახლებულია: 29.05.2024.
[23] ნინო ხელაძე, საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემა არ არის სტაბილური და საყოველთაო“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4bUNiuT, განახლებულია: 29.05.2024.
[24] იქვე.

- სახელმწიფო უზრუნველყოფს მხოლოდ უკიდურესად გაჭირვებული ადამიანების შემწეობას, რომელიც ძალიან მცირეა;[25]
- ფაქტობრივად არ არსებობს მინიმალური ხელფასი (20 ლარი თვეში);[26]
- სახელმწიფო არ ავალდებულებს კერძო სექტორს დასაქმებულების ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულებით უზრუნველყოფას და თავად მხოლოდ ერთჯერადად გასცემს მაქსიმუმ 2000 ლარიან კომპენსაციას;[27]
- პენსიონერებს აქვთ დაბალი სახელმწიფო, საბაზისო, პენსია;[28]
- არ არსებობს უმუშევრობის შემწეობა/დაზღვევა.[29]

ამასთან, საქართველო არ არის ეკონომიკურად ძლიერი ქვეყანა. შესაბამისად, სოციალური დაცვის სისტემაში ლიბერალურ მოდელს კიდევ უფრო მეტი ხარვეზი აქვს. ეკონომიკურად ძლიერ ქვეყნებში, სადაც ლიბერალური მოდელებია, მეტწილად კერძო დაზღვევა სავალდებულოა, ამდენად, დასაქმებულებს, კრიზის შემთხვევაში, მათ მიერვე დაგროვებული დაზღვევა იცავს. საქართველოში კი ლიბერალური მოდელისთვის დამახასიათებელი ეს მექანიზმი არ არსებობს. მეტიც, საქართველოში მაღალია არაფორმალურ შრომაში ჩართული ადამიანების რიცხვი. ამ შემთხვევაში, არაფორმალურად დასაქმებულებს არ აქვთ სოციალური დაცვის არავითარი ბერკეტი. შედეგად, საქართველოში არ არსებობს ძლიერი, ერთიანი, სტაბილური, მდგრადი და ადამიანზე ორიენტირებული სოციალური დაცვის სისტემა.[30] ის უმეტესწილად ფრაგმენტულია და ვერ უზრუნველყოფს გრძელვადიან კეთილდღეობას.[31]

---

[25] ფულადი სოციალური დახმარება (საარსებო შემწეობა), *სოციაღური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4aGNzkb, განახლებულია: 29.05.2024. დეტალურად იხილეთ წინამდებარე დოკუმენტის - თავი N3.
[26] საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 19 ივნისის ბრძანებულება მინიმალური ხელფასის ოდენობის შესახებ. დეტალურად იხილეთ წინამდებარე დოკუმენტის - თავი N4.
[27] ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის, ასევე ახალშობილის შვილად აყვანის გამო შვებულების ანაზღაურება, *სოციაღური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3V8L0Se, განახლებულია: 29.05.2024. დეტალურად იხილეთ წინამდებარე დოკუმენტის - თავი N10.
[28] სახელმწიფო პენსია, *სოციაღური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3X1Ewaa, განახლებულია: 29.05.2024. დეტალურად იხილეთ წინამდებარე დოკუმენტის - თავი N7.
[29] დეტალურად იხილეთ წინამდებარე დოკუმენტის - თავი N10.
[30] ნინო ხელაძე, საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემა არ არის სტაბილური და საყოველთაო“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4bUNiuT, განახლებულია: 29.05.2024.
[31] იქვე.

2. საარსებო მინიმუმი და მისი გამოთვლის მეთოდოლოგია

2.1. საარსებო მინიმუმის დეფინიცია

საარსებო მინიმუმი არის თანხა, რომელიც ყოველთვიურად სჭირდება ადამიანს ღირსეული ცხოვრებისთვის.[32] ის ერთგვარი ორიენტირია, რომელსაც სახელმწიფო სხვადასხვა პროგრამასა და სოციალურ პოლიტიკაზე მუშაობისას უნდა იყენებდეს,[33] კერძოდ: ხელფასების, პენსიების და სხვა შემწეობების მინიმალური ოდენობის განსასაზღვრად, სოციალურად დაუცველი ადამიანებისთვის სარეიტინგო ქულის გამოსათვლელად და სხვა.[34]

საქართველოს კანონმდებლობით საარსებო მინიმუმი უნდა აკმაყოფილებდეს ადამიანის მინიმალურ ფიზიოლოგიურ და სოციალურ საჭიროებებს.[35] საარსებო მინიმუმში ორი კომპონენტია: საკვები და სხვა აუცილებელი პროდუქტები. შესაბამისად, ის უნდა მოიცავდეს: ადეკვატურ კვებას, საცხოვრებელს, ტანსაცმელს, კომუნალურ და სამედიცინო ხარჯებს, არასასურსათო პროდუქტებს, ტრანსპორტირებას.[36]

2.2. საარსებო მინიმუმის გამოთვლის მეთოდოლოგია

საქართველოში საარსებო მინიმუმს ანგარიშობენ 1997 წლიდან. იმ დროს საარსებო მინიმუმი 105 ლარი იყო, 2013 წელს - 150 ლარი, 2020 წლის დასაწყისში - 195 ლარი.[37] 2023 წლის დეკემბრის მონაცემებით ის 249 ლარია.[38] საარსებო მინიმუმი წლიდან წლამდე ინფლაციის, ანუ ფასების ზრდის, გამო იზრდება. მასში ყოველ წელს ერთი და იგივე პროდუქტებია - იცვლება მხოლოდ ამ პროდუქტების ღირებულება, რომელსაც

---

[32] მიხეილ სვანიძე, „რა არის და რაში გვჭირდება საარსებო მინიმუმი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/418/, განახლებულია: 29.05.2024.
[33] Maddalena Honorati, and others, „Assessing the Targeting System in Georgia: Proposed Reform Options“, *International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*, 2019, 3, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3wWgeUw, განახლებულია: 29.05.2024.
[34] საარსებო მინიმუმის გაანგარიშების წესის შესახებ საქართველოს კანონი კანონის მე-3 მუხლი.
[35] საარსებო მინიმუმის გაანგარიშების წესის შესახებ საქართველოს კანონი კანონის მე-2 მუხლი.
[36] საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი, „მინიმალური ხელფასის პოლიტიკის შესაბამისობის შემოწმებასაქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების ჭრილში“, 2016, 13, ხელმისაწვდომია: https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041113055440583.pdf, განახლებულია: 29.05.2024.
[37] იქვე.
[38] საარსებო მინიმუმის სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია, https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/791/saarsebo-minimumi, განახლებულია: 29.05.2024.

საქართველოს 5 ქალაქში არსებული საშუალო ფასით ანგარიშობენ. საარსებო მინიმუმს ანგარიშობენ შრომისუნარიან მამაკაცზე და ერთ, ორ, სამ, ოთხ და მრავალშვილიან ოჯახებზე.[39]

ექსპერტების აზრით,[40] საარსებო მინიმუმის გამოთვლისას ითვალისწინებენ აუცილებელზე ნაკლებ კვებით კალორიას და არასწორად განსაზღვრავენ კვებით რაციონს. კერძოდ, საარსებო მინიმუმის ანგარიშისას საკვებთან დაკავშირებული კალორიული ხარჯები შეადგენს 70%-ს, ხოლო სხვა ხარჯები საარსებო მინიმუმის 30%-ია.[41] სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ცნობით, შრომისუნარიანი მამაკაცის საარსებო მინიმუმი არის დღეში 2300 კალორია, რომელიც განაწილებულია 40 სხვადასხვა პროდუქტზე; ჯამურად, მთელი კვებითი რაციონის თითქმის 70% ნახშირწყლებია, 16% - ცილები და 14% - ცხიმები.[42] ნახშირწყლების რაოდენობა საჭიროზე მეტია, იგი ჯანმრთელი კვების 45-65%-ზე მეტს არ უნდა შეადგენდეს.[43] ნახშირწყლების მიღება აუცილებელია, მაგრამ როდესაც ადამიანი ზედმეტ ნახშირწყლებს იღებს, მისთვის იზრდება გულის დაავადებების და დიაბეტის რისკი.[44] სწორედ ნახშირწყლების გადამეტებული რაოდენობის გამო, საარსებო მინიმუმისთვის გათვალისწინებული კალათა შედარებით იაფია.[45]

საარსებო მინიმუმის მკვლევრების აზრით, საარსებო მინიმუმის გამოთვლის ეს პროპორცია მოძველებულია.[46] დღეს ის 50/50 უნდა იყოს. შესაბამისად, ქვეყანაში საარსებო მინიმუმის გამოთვლის პოლიტიკა შესაცვლელია[47] და საარსებო მინიმუმი თანამედროვე მეთოდითაა გამოსათვლელი, რის შემდეგაც ის მინიმუმ გაორმაგდება.

---

[39] მიხეილ სვანიძე, „როგორ გამოითვლება საარსებო მინიმუმი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/rogor-gamoithvleba-saarsebo-minimumi/, განახლებულია: 29.05.2024.
[40] ქეთევან კრიალაშვილი და სხვები, „ საქართველოში საარსებო მინიმუმის კვლევის მეთოდოლოგიური ხარვეზები, მინიმალური სასურსათო კალათის შემადგენლობის ოპტიმიზაცია და საარსებო მინიმუმის გაანგარიშება“, *ეკონომიკური პოლიტიკის ექსპერტთა ცენტრი*, 2014, 5, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3R6TR5r, განახლებულია: 29.05.2024.
[41] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „შრომისუნარიანი ასაკის მამაკაცის საარსებო მინიმუმის ღირებულების გაანგარიშების მეთოდი“, 4, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dZprvO, განახლებულია: 29.05.2024.
[42] იქვე, 2-3.
[43] მიხეილ სვანიძე, „როგორ გამოითვლება საარსებო მინიმუმი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/rogor-gamoithvleba-saarsebo-minimumi/, განახლებულია: 29.05.2024.
[44] „All about carbs“, *Heart Research Institute website,* ხელმისაწვდომია: https://www.hri.org.au/health/your-health/nutrition/all-about-carbs; განახლებულია: 29.05.2024.
[45] მიხეილ სვანიძე, „როგორ გამოითვლება საარსებო მინიმუმი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/rogor-gamoithvleba-saarsebo-minimumi/, განახლებულია: 29.05.2024.
[46] საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი, „მინიმალური ხელფასის პოლიტიკის შესაბამისობის შემოწმება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების ჭრილში“, 2016, 14, ხელმისაწვდომია: https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041113055440583.pdf, განახლებულია: 29.05.2024.
[47] მიხეილ სვანიძე, „როგორ გამოითვლება საარსებო მინიმუმი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/rogor-gamoithvleba-saarsebo-minimumi/, განახლებულია: 29.05.2024.

გარდა ამისა, დღეს სახელმწიფო ან საერთოდ არ ეყრდნობა ამ მონაცემს, ან ეყრდნობა ფრაგმენტულად. მაგალითად, მინიმალური ხელფასი დღესაც 20 ლარია, რაც დღეს არსებული საკამათო და ხარვეზიანი საარსებო მინიმუმის 8%-ია.[48]

3. საარსებო შემწეობა

3.1. სოციალურ შემწეობებთან დაკავშირებული მიდგომები

სოციალური შემწეობის სისტემები განსხვავდება სხვადასხვა ქვეყანაში და ასახავს საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკურ კონტექსტსა და ფონს. ზოგადად, სოციალური შემწეობის მიზანი არის სიღარიბეში მყოფი პირების, სამედიცინო საჭიროების მქონე ადამიანების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების, პენსიონერების და სხვათა მხარდაჭერა/გაძლიერება. თითოეული მიდგომა მოიცავს სხვადასხვა სტრატეგიას, მაგალითად: ფინანსურ დახმარებას, სუბსიდირებას, საჭირო მომსახურების გაწევასა და სერვისების მიწოდებას, რომელიც ხელს შეუწყობს ადამიანების კეთილდღეობას.

საარსებო შემწეობებთან დაკავშირებით გავრცელებული მიდგომებია:[49]

1. **საჭიროების დამდგენი ტესტი (ე.წ. means test) -** არის მეთოდი, რომელიც განისაზღვრება ოჯახის ან ინდივიდის ფინანსური მდგომარეობის და შემოსავლის დონის შეფასების საფუძველზე. ეს პროცესი საშუალებას აძლევს სახელმწიფოს გამოავლინოს ისინი, ვისაც ყველაზე მეტად ესაჭიროება დახმარება. ტესტი გამოიყენება სოციალური შეღავათების განსაზღვრისთვის, როგორიცაა ფულადი დახმარება, უფასო კვება, საცხოვრებლის სუბსიდირება და სხვა სოციალური სერვისები.[50]
2. **დახმარება კატეგორიების მიხედვით -** პროგრამა უზრუნველყოფს შეღავათებს კონკრეტული კატეგორიების ან ჯგუფებისთვის, როგორიცაა მოხუცები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები, მარტოხელა მშობლები და სხვა. ეს მიდგომა ემყარება დემოგრაფიულ მახასიათებლებს და არა შემოსავალს.[51]

---

[48] მიხეილ სვანიძე, „რა არის და რაში გვჭირდება საარსებო მინიმუმი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/418/, განახლებულია: 29.05.2024.
[49] იქვე.
[50] „Glossary:Means-tested and Non means-tested benefits“, *Eurostat website*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dYvdhl, განახლებულია: 30.05.2024.
[51] United States Government Accountability Office, „Federal low-income programs - Report to the Chairman, Committee on the Budget, U.S. Senate“, 2017, 12, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45aRg0b, განახლებულია: 30.05.2024.

3. **პირობაზე მიბმული მხარდაჭერა -** სახელმწიფოები ფინანსურად ეხმარებიან ოჯახებს ან ინდივიდებს, თუ ისინი აკმაყოფილებენ კონკრეტულ კრიტერიუმებს ან მოთხოვნებს. ამ მიდგომის მიზანია, ისეთი ქცევის წახალისება, რომელიც აძლიერებს დახმარების მიმღებთა კეთილდღეობასა და სამომავლო პერსპექტივებს, განსაკუთრებით, გაღატაკებულ ან დაუცველ თემებში.[52]
4. **უნივერსალური საბაზისო შემოსავალი -** სოციალური კეთილდღეობის კონცეფცია, რომელიც გულისხმობს ფულად შემწეობას ქვეყნის ყველა მოქალაქის ან მაცხოვრებლისათვის, მიუხედავად მათი შემოსავლისა, დასაქმების სტატუსისა ან სხვა დემოგრაფიული ფაქტორისა.[53]

3.2. საარსებო შემწეობა საქართველოში

საქართველოში მიზნობრივი სოციალური დახმარება, არის სიღარიბის დაძლევის პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებს ფულად დახმარებას ეკონომიკურად დაუცველი ოჯახებისათვის.[54] ასეთ შემწეობას იღებს ოჯახი, თუ ის რეგისტრირებულია შესაბამის მონაცემთა ბაზაში და მისი სარეიტინგო ქულა ნაკლებია კანონით განსაზღვრულ ქულაზე. შეფასება (PMT) ტარდება სიღარიბის დონის გამოსათვლელად ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორებიცაა: მოხმარების ხარჯი, სოციალურ-დემოგრაფიული მდებარეობა და შემოსავალი.[55]

ათწლეულებია, ქვეყანაში სიღარიბე მნიშვნელოვანი პრობლემაა, 2023 წლის მონაცემებით, სიღარიბის აბსოლუტურ ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის წილი 12% შეადგენს. ფარდობითი სიღარიბის მაჩვენებელი კი 20%-ია. 2023 წლის მარტში, სოციალური შემწეობის მიმღებ პირთა რაოდენობის ყველაზე მაღალი, 676 641 ადამიანი დაფიქსირდა.[56]

საქართველოში მოქმედი სისტემის მიხედვით, სოციალური შემწეობის მიღების უფლებამოსილების განსაზღვრის პროცესი რამდენიმე საფეხურს მოიცავს:

---

[52] „Evaluations - Conditional Cash Transfers“, *World bank website*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Ko1ZuH, განახლებულია: 30.05.2024.
[53] “Is Universal Basic Income a good idea?”, *JRF website*, 2021, ხელმისაწვდომია: https://www.jrf.org.uk/social-security/is-universal-basic-income-a-good-idea, განახლებულია: 30.05.2024.
[54] მიზნობრივი სოციალური დახმარების შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[55] „ფულადი სოციალური დახმარება (საარსებო შემწეობა)“, *სოციალური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3R383wk, განახლებულია: 30.05.2024.
[56] “სიღარიბე და ჯინის კოეფიციენტი“, საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/NK87F , განახლებულია: 16.08.2024.

- ოჯახის წარმომადგენელი მიმართავს სოციალური მომსახურების სააგენტოს საარსებო შემწეობის მოთხოვნით და რეგისტრირდება მონაცემთა ბაზაში;
- სოციალური აგენტი სტუმრობს ოჯახს შეფასებისათვის. აგროვებს ინფორმაციას, შეაქვს კომპიუტერულ პროგრამაში და ამოწმებს შესაბამის მონაცემთა ბაზებთან;
- ამ მონაცემებიდან გამომდინარე, ოჯახს ენიჭება სარეიტინგო ქულა, რომელიც განსაზღვრავს, დაენიშნება თუ არა შემწეობა.

საარსებო შემწეობის ოდენობა განისაზღვრება ოჯახის წევრთა რაოდენობის მიხედვით და ზრდასრული წევრისთვის მერყეობს 30-დან 60 ლარამდე, ხოლო 16 წლამდე პირისთვის განკუთვნილია 200 ლარიანი მხარდაჭერა.[57]

გარდა ამისა, ქვეყანაში არსებული სოციალური დახმარების სისტემა მუნიციპალურ და ცენტრალურ დონეზე განსხვავებულ დახმარებას სთავაზობს ბენეფიციარს.[58] მაგალითად: პირდაპირი ფინანსური დახმარების პრაქტიკა, რომელიც ერთჯერადად ან რეგულარულად გაიცემა ცენტრალური და მუნიციპალური ხელისუფლების მიერ. არაპირდაპირი ფინანსური დახმარება, რომელიც სხვადასხვა ტიპის სუბსიდირებებს მოიცავს და ცენტრალური ან/და მუნიციპალური ხელისუფლება გასცემს. დახმარებაში მოიაზრება სხვადასხვა სახის სერვისებზე წვდომაც.[59]

3.3. ცენტრალური და მუნიციპალური სერვისების გამოწვევები

რეგიონებში რესურსების არათანაბარი განაწილება იწვევს მომსახურების ხარისხის განსხვავებებს. აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურობის გაუმჯობესება და რესურსების თანასწორად გადანაწილება, რათა პროგრამამ შეძლოს ბენეფიციართა გაძლიერება და მხარდაჭერა.

---

[57] „ფულადი სოციალური დახმარება (საარსებო შემწეობა)“, *სოციალური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3R383wk, განახლებულია: 30.05.2024.
[58] მარიამ ჯანიაშვილი და სხვები, „საარსებო შემწეობის როლი სოციალური დაცვის სისტემაში და მისი მიმართება სოციალური მხარდაჭერის სხვა სერვისებთან“, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2023, 52, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3R7LZRk, განახლებულია: 30.05.2024.
[59] ომარ გორდეზიანი, „სოციალური შემწეობის სისტემის მიმოხილვა: მოქალაქეების გაძლიერება თუ მუდმივი/უცვლელი სტატუსი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/47Trpd3, განახლებულია: 29.05.2024.

საარსებო შემწეობის მიმღებები რეგიონების მიხედვით:[60]

გრაფიკი N1

მაგალითად, რაჭა-ლეჩხუმში და ქვემო სვანეთში მოსახლეობის ნახევარზე მეტი იღებს საარსებო შემწეობას, ხოლო ყველაზე ნაკლებ დახმარებას იღებენ სამცხე-ჯავახეთის და თბილისის მაცხოვრებლები. ამ ყველაფერს სხვადასხვა მიზეზი განაპირობებს.

მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის ფარგლებში, სერვისები ცენტრალური და მუნიციპალური დონის მიხედვით განსხვავდება. ცენტრალურ დონეზე,

[60] ომარ გორდეზიანი, მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემა: ცენტრალური და მუნიციპალური სერვისების გამოწვევები", *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/IKq30 , განახლებულია: 16.08.2024

სოციალური მომსახურების სააგენტო (SSA) პასუხისმგებელია პროგრამის ადმინისტრირებაზე და დაფინანსებაზე. მისი ფუნქციები მოიცავს ფინანსური რესურსების მართვას, მონაცემების შეგროვებას, ანალიზს და რეგიონული ოფისების მხარდაჭერას. ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს ბიუჯეტის საერთო თანხას და მისი განაწილების პრინციპებს რეგიონებზე.[61]

მუნიციპალურ დონეზე მოწყვლადი პირებისა და ოჯახების დასახმარებლად სხვადასხვა პროგრამები მოქმედებს, რომლებიც განსხვავდება მუნიციპალიტეტების მიხედვით. ბენეფიციარები რეგიონების მიხედვით განსხვავებულ სიტუაციაში იმყოფებიან. უმეტესად, ეს დახმარებები ფულად მხარდაჭერას მოიცავს, ერთჯერადი ან მრავალჯერადი სახით. თბილისი, სხვა რეგიონებთან შედარებით, გამოირჩევა უფრო მრავალფეროვანი და კომპლექსური სოციალური სერვისებით, რაც გულისხმობს მეტად ფართო დაფარვას და სპეციალიზაციას სხვადასხვა მიმართულებით.

3.4. ქართული მიდგომის კრიტიკა

საქართველოში კრიტიკას იმსახურებს არსებული პაკეტები და სიკეთეები, რომლებსაც სახელმწიფო მოქალაქეებს სთავაზობს. ისინი არ არის საკმარისი და სრულყოფილი. ადამიანები მუდმივად რჩებიან სიღარიბეში, მხოლოდ მინიმალური ფინანსური დახმარება შესაძლებელს ვერ ხდის, სტატუსის მქონე ადამიანები ეკონომიკურად გაძლიერდნენ. გარდა ამისა, წლებია, სიღარიბის შეფასების არსებული მეთოდი კრიტიკის საგნად არის ქცეული, რადგან ალგორითმი, რომელიც ითვლის ქულებს, ხშირად სისტემის მიღმა ტოვებს ისეთ ოჯახებს, რომლებიც რეალურად ღრმა სიღარიბეში იმყოფებიან. მაგალითად, უსახლკაროები ხშირად ვერ ახერხებენ სტატუსის მიღებას, რადგან მათ არ გააჩნიათ საცხოვრებელი, სადაც აგენტი შეძლებს მისვლას და ქონების აღწერას.[62]

მნიშვნელოვანი პრობლემაა ისიც, რომ სხვადასხვა სიკეთეზე წვდომა სარეიტინგო ქულების მიხედვით არის შესაძლებელი. მაგალითად: ინდივიდს/ოჯახს შეიძლება დაენიშნოს მხოლოდ ფულადი შემწეობა, მაგრამ განათლებაზე, ჯანდაცვაზე ან სხვა

[61] იქვე.
[62] სოციალურად დაუცველი ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეფასების წესის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2010 წლის 20 მაისის #141/ნ ბრძანების მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

სერვისებზე ხელი არ მიუწვდებოდეს. დღეს არსებული საარსებო შემწეობით კი შეუძლებელია სხვადასხვა პირველადი საჭიროებების დაკმაყოფილება.[63]

გარდა ამისა, შემწეობის დანიშვნის პროცესი დროში გაწელილია,[64] რაც შეიძლება განსაკუთრებით დამაზარალებელი აღმოჩნდეს პირისთვის, რომელიც მყისიერ დახმარებას საჭიროებს. თუ ოჯახი ან ინდივიდი გაასაჩივრებს მიღებულ სარეიტინგო ქულას, პროცესი დამატებით ერთი თვე გრძელდება, რაც პრობლემებს კიდევ უფრო ამწვავებს.[65]

4. მინიმალური ხელფასი

4.1. მინიმალური ხელფასი და მისი ფუნქცია

მინიმალური ხელფასი თანხის ის მინიმალური რაოდენობაა, რომელიც შესრულებული სამუშაოს სანაცვლოდ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში დამსაქმებელმა დასაქმებულს უნდა გადაუხადოს. როგორც წესი, მინიმალური ხელფასი გულისხმობს მხოლოდ ძირითად ხელფასს და არ მოიცავს ბონუსებს, პრემიებს და სხვა სახის დანამატებს.[66] მას ევროკავშირის ქვეყნებში დასაქმებულის სიღარიბისა და უსამართლოდ დაბალი ანაზღაურებისგან დაცვის ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებულ საშუალებად განიხილავენ. მინიმალური ხელფასის დაწესებამ დასაქმებულის მოტივაციის ამაღლება და შრომის ბაზრის ეფექტურობაც უნდა უზრუნველყოს.[67]

მინიმალური ხელფასი ხშირად ფართო სოციალური პოლიტიკის ნაწილია და მისი ოდენობა ქვეყნების მიერ ინდივიდუალურად განისაზღვრება. თუმცა, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის N131 კონვენციით,[68] მისი განსაზღვრისას სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს ქვეყანაში საარსებო მინიმუმის მაჩვენებელი, სიღარიბის

---

[63] ომარ გორდეზიანი, „სოციალური შემწეობის სისტემის მიმოხილვა: მოქალაქეების გაძლიერება თუ მუდმივი/უცვლელი სტატუსი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/47Trpd3, განახლებულია: 29.05.2024.
[64] მიზნობრივი სოციალური დახმარების დანიშვნისა და გაცემის წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2006 წლის 22 აგვისტოს #225/ნ141/ნ ბრძანების მე-12 მუხლი.
[65] ომარ გორდეზიანი, „სოციალური შემწეობის სისტემის მიმოხილვა: მოქალაქეების გაძლიერება თუ მუდმივი/უცვლელი სტატუსი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/47Trpd3, განახლებულია: 29.05.2024.
[66] „Minimum wages“, *website of ILO,* ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4djdh07, განახლებულია: 14.08.2024.
[67] International Organisation of Employers, „The Minimum Wage“, 2014, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3M6kW68, განახლებულია: 14.08.2024.
[68] Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), ხელმისაწვდომია: https://webapps.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312276 . განახლებულია: 18.08.2024.

ზღვარი, ცხოვრების ხარჯები, საშუალო ხელფასი, სხვა სოციალური პროგრამების სარგებელი და ზოგადი ეკონომიკური ფაქტორები. ევროკავშირის ახალი დირექტივით, მინიმალური ხელფასი უნდა იყოს საშუალო ხელფასის 50% ან მედიანური ხელფასის 60%.[69] იგი სამართლიანად ითვლება, თუ უზრუნველყოფს საკმარის საშუალებას ცხოვრების ღირსეული პირობების შესაქმნელად (საკვებზე, საცხოვრებელსა და ჯანდაცვის სერვისებზე ხელმისაწვდომობას). მინიმალური ხელფასის ოდენობა პერიოდულად უნდა გადაიხედოს, რათა შეესაბამებოდეს შეცვლილ გარემოებებს.

4.2. უნივერსალური და სექტორული მინიმალური ხელფასი: მისი დადგენის ფორმები

მინიმალური ხელფასი შეიძლება იყოს უნივერსალური და სექტორული. მინიმალური ხელფასი უნივერსალურია, თუკი ქვეყანაში ნებისმიერი დასაქმებულისთვის ანაზღაურების ერთიანი მინიმალური ზღვარია დადგენილი. სექტორული კი ნიშნავს განსხვავებულ მინიმალურ ხელფასს სხვადასხვა კატეგორიის შრომის ინდუსტრიისათვის.[70]

მინიმალური ხელფასის სავალდებულოდ შემოღება, ძირითადად, კანონმდებლობის ან კოლექტიური ხელშეკრულებების მეშვეობით ხდება.[71] მაგალითად, ევროკავშირის წევრი 27 ქვეყნიდან 21 ქვეყანაში უნივერსალური მინიმალური ხელფასი კანონმდებლობით არის დადგენილი.[72] დანარჩენ ექვს ქვეყანაში (ავსტრია, დანია, კვიპროსი, ფინეთი, შვედეთი, იტალია) კი სექტორული მინიმალური ხელფასის ოდენობა, პროფესიულ კავშირებს, დამსაქმებლებს და სახელმწიფო ორგანოებს შორის შეთანხმებით, კოლექტიურ ხელშეკრულებებში აისახება.[73]

მსოფლიოს მასშტაბით კი 173 ქვეყნის მონაცემები ასეთია:[74]

---

[69] Directive (EU) 2022/2041 of The European Parliament and of The Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union, ხელმისაწვდომია: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2041 . განახლებულია: 22.08.2024

[70] Thorsten Schulten, „Contours of a European Minimum Wage Policy", 2014, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3X2WCrR, განახლებულია: 14.08.2024.

[71] "How many countries have a minimum wage?", *website of ILO*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3X2fkji, განახლებულია 14.08.2024.

[72] „How do EU member states compare on minimum wage?", *website of Euronews*, 08.06.2022, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dsd36T , განახლებულია 14.08.2024.

[73] იქვე.

[74] Drew DeSilver, „The U.S. Differs From Most Other Countries In How It Sets Its Minimum Wage", website of Pew Research Center, 2021, ხელმისაწვდომია: https://pewrsr.ch/3YEVjAI, განახლებულია 14.08.2024.

- 115 ქვეყანაში მინიმალური ხელფასი განსაზღვრულია მთავრობის მიერ სავალდებულო ძალის მქონე აქტებით;
- 17 ქვეყანაში - პარლამენტის მიერ მიღებული კანონით;
- 15 ქვეყანაში - კოლექტიური ხელშეკრულებებით.

ამასთან, 173-დან 83 ქვეყანაში მოქმედებს მხოლოდ ერთი უნივერსალური მინიმალური ხელფასი, ხოლო დანარჩენ 90 ქვეყანაში[75] - მინიმუმ ორი მინიმალური ხელფასი, რომლებიც განსხვავდება რეგიონის, ინდუსტრიის, პროფესიის, გამოცდილების ან ამ ფაქტორების ერთობლიობის მიხედვით. გავრცელებულია მინიმალური ხელფასის განსაზღვრა საათობრივად ან თვიურადაც.[76]

საბოლოო ჯამში, ეკონომიკური განვითარებისა და ცხოვრების ხარჯების მიხედვით, ეროვნული მინიმალური ხელფასის ოდენობა ევროკავშირის ქვეყნებში ერთმანეთისგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. პირობითად, ისინი შეიძლება სამ ჯგუფად დაიყოს:[77]

- ქვეყნები, სადაც მინიმალური ხელფასი 1500 ევროზე მაღალია- ლუქსემბურგი, ბელგია, ირლანდია, ნიდერლანდები, გერმანია და საფრანგეთი;
- ქვეყნები, სადაც მინიმალური ხელფასი 1000-დან 1500 ევრომდე მერყეობს - ესპანეთი და სლოვენიაში;
- ქვეყნები, სადაც მინიმალური ხელფასი 1000 ევროზე დაბალია - პორტუგალია, საბერძნეთი, მალტა, ლიეტუვა, ჩეხეთი, ესტონეთი, სლოვაკეთი, პოლონეთი, ხორვატია, უნგრეთი, რუმინეთი, ლატვია და ბულგარეთი.

ჩამოთვლილთაგან ეროვნული მინიმალური ხელფასი ყველაზე მაღალია ლუქსემბურგში (2571 ევრო თვეში), ყველაზე დაბალი კი (477 ევრო თვეში) ბულგარეთში.[78]

---

[75] იქვე.
[76] საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი, „მინიმალური ხელფასის პოლიტიკის შესაბამისობის შემოწმებასაქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების ჭრილში“, 2016, 18, ხელმისაწვდომია: https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041113055440583.pdf, განახლებულია: 14.08.2024.
[77] Minimum wage statistics, *website of eurostat,* ხელმისაწვდომია, https://bit.ly/4dmjyrN, განახლებულია: 14.08.2024.
[78] იქვე.

4.3. მინიმალური ხელფასი საქართველოში

საქართველოში 1999 წელს პრეზიდენტის ბრძანებულებით ეროვნული მინიმალური ხელფასის ოდენობა 20 ლარით განისაზღვრა. ბრძანებულება ფორმალურად დღემდე მოქმედია, თუმცა, ცხადია, მას არანაირი პრაქტიკული დანიშნულება აღარ აქვს. რადიკალურად შეცვლილი ეკონომიკური და ფისკალური მაჩვენებლების გამო, იგი თანამედროვე შრომის ბაზარსა და მშრომელის რეალურ საჭიროებებთან აბსოლუტურად შეუსაბამოა. მას შემდეგ, ეროვნული მინიმალური ხელფასის შემოღების მცდელობა არსებობდა 2020 წელსაც, მაგრამ საქართველოს პარლამენტმა ეს საკანონმდებლო ინიციატივა ჩააგდო.[79] ინიციატივის მიხედვით, ეროვნული მინიმალური ხელფასი 500 ლარით უნდა განსაზღვრულიყო. ამავე წლის საზოგადოებრივი აზრის კვლევის თანახმად, მოსახლეობის 48% სრულად, ხოლო 27% ქვეყანაში მინიმალური ხელფასის არსებობას მხარს ნაწილობრივ უჭერდა.[80]

ფორმალურად მოქმედი ეროვნული მინიმალური ხელფასის გარდა, ამჟამად საქართველოში მხოლოდ ორი ტიპის მინიმალური სექტორული ხელფასი მოქმედებს. იგი შეეხება საჯარო სკოლის მასწავლებლებსა და საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამაში სტაციონარული კომპონენტით ჩართულ კლინიკებში დასაქმებულ სამედიცინო პერსონალს. კერძოდ, 2016 წელს განათლების მინისტრის 2015 წლის ბრძანებაში[81] შესული ცვლილების მიხედვით, საჯარო სკოლებში დასაქმებული მასწავლებლის სრული დატვირთვის ანაზღაურების მინიმალურ ოდენობა თვეში 384 ლარითა და 75 თეთრით განისაზღვრება. ამასთან, ახალი სახელფასო პოლიტიკის თანახმად, სრულ განაკვეთზე მომუშავე მასწავლებელთა ანაზღაურება 2024 წლის სექტემბრიდან საშუალოდ 500 ლარით, რაც წელიწადში ხელფასების საშუალო მაჩვენებლის დაახლოებით 35%-იან მატებას გულისხმობს.[82] 2022 წლის 1 აგვისტოდან საათობრივი მინიმალური ხელფასი დაწესდა ექიმებისა და ექთნებისთვის, თუმცა მალევე რეფორმა საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამაში ჩართული როგორც საჯარო, ისე კერძო კლინიკების სტაციონარულ კომპონენტში დასაქმებული პერსონალის უფრო

---

[79] „მინიმალური ხელფასი დარიცხული 500 ლარი – ნაცვლიშვილის კანონპროექტი“, *ნეტგაზეთის ვებგვერდი*, 06.11.2019, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3M7ZDkx, განახლებულია: 14.08.2024.

[80] დავით სიჭინავა, მახარე აჭაიძე, „მინიმალური ხელფასი საქართველოში”, 2020, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/UejNW, განახლებულია: 14.08.2024.

[81] საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2015 წლის 28 სექტემბრის №126/ნ ბრძანების დანართი N1, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/vQja1, განახლებულია: 14.08.2024.

[82] „მასწავლებლების ხელფასები 2024 წლის სექტემბრის ნაცვლად ივლისიდან მოიმატებს - ამილახვარი“, *ბიზნეს მედია საქართველოს ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/TVN1J, განახლებულია: 14.08.2024.

ფართო წრეზე გავრცელდა. რეფორმის შედეგად,[83] ექიმის მინიმალურ საათობრივ ანაზღაურებად განისაზღვრა 9 ლარი (თვეში - 1620 ლარი), ხოლო ექთნის მინიმალურ საათობრივ ანაზღაურებად - 5.75 ლარი (თვეში - 1035 ლარი). ექიმისთვის – არანაკლებ 7 ლარი საათში, ექთნისთვის – არანაკლებ 4.4 ლარი საათში, უმცროსი ექიმისთვის – არანაკლებ 5 ლარისა საათში, ექთნის თანაშემწისთვის – არანაკლებ 3.5 ლარი საათში, ბებიაქალისთვის – არანაკლებ 4.4 ლარი საათში, სანიტრისთვის კი არანაკლებ 3 ლარი საათში.

ევროკავშირთან დადებული ასოცირების ხელშეკრულების[84] თანახმად კი, საქართველო ევროკავშირის კანონმდებლობასა და შიდა სტანდარტებს თანდათან უნდა დაუახლოვდეს, უნდა გადახედოს მინიმალურ ხელფასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობას და იგი ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობას შეუსაბამოს. 2022 წლის ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებათა შესახებ კომისრის საქართველოს შესახებ მომზადებულ ანგარიშში[85] აღნიშნულია, რომ ქვეყანაში შრომითი უფლებების სათანადოდ დასაცავად აუცილებელია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის „მინიმალური ხელფასის დადგენის შესახებ“ კონვენციის (N131) რატიფიცირება და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი მინიმალური ხელფასის განსაზღვრა.

4.4. მინიმალური ხელფასის კრიტიკა

მინიმალური ხელფასის იდეას მოწინააღმდეგეებიც ჰყავს. მათი აზრით, ამგვარი რეგულაცია უმუშევრად დატოვებს ყველაზე დაბალანაზღაურებადი მუშახელის ნაწილს და ხელს შეუწყობს უმუშევრობის დონის ზრდას. თუმცა, კვლევები, მათ შორის, ნობელის პრემიის მფლობელი დევიდ ქარდისა და ალან კრუგერის კვლევა, ამტკიცებს, რომ მინიმალური ხელფასის ზრდა ყოველთვის არ იწვევს სამუშაო ადგილების შემცირებას.[86] ზედმეტად მაღალი მინიმალური ხელფასის შემოღებამ შეიძლება ჩრდილოვანი ეკონომიკის წახალისება და მცირე და საშუალო ბიზნესის მოგების შემცირება მართლაც გამოიწვიოს. თუმცა, საქართველოს ეკონომიკური მაჩვენებლების

---

[83] „უმცროს ექიმს, ექთნის თანაშემწეს, ბებიაქალს და სანიტარს მინიმალური ხელფასი დაუწესდებათ - სამინისტრო", *პუბლიკას ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/EIG7C, განახლებულია: 14.08.2024.
[84] 2014 წლის ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის. ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959. განახლებულია: 14.08.2024.
[85] Dunja Mijatović, „Report Following Her Visit To Georgiafrom 21 to 24 February 2022", 2022, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/PF5IP, განახლებულია 14.08.2024.
[86] David Card Alan B. Krueger, "Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage - Twentieth-Anniversary Edition", *Princeton University Press*, 2015, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4d6cRcq, განახლებულია 14.08.2024.

გათვალისწინებით განსაზღვრული მინიმალური ხელფასი, რომელიც სწორად გამოთვლილი საარსებო მინიმუმისა და საშუალო ხელფასის მაჩვენებლების გათვალისწინებით იქნება განსაზღვრული, შრომის ბაზარზე მნიშვნელოვან გავლენას არ მოახდენს და მხოლოდ ყველაზე მოწყვლადი მუშახელის ცხოვრების დონის გაუმჯობესებას დაეხმარება.

5. უმუშევრობის შემწეობა/დაზღვევა

5.1. უმუშევრობის შემწეობა/დაზღვევა ევროკავშირში: როგორ იცავს ის მოქალაქეს

უმუშევრობის შემწეობა სახელმწიფოს მიერ უმუშევრად დარჩენილი ადამიანისთვის გაწეული ერთჯერადი ან პერიოდული ფულადი დახმარებაა. იგი, ჩვეულებრივ, მეტია მინიმალურ საარსებო შემწეობაზე, თუმცა ნაკლებია იმ თანხაზე, რომელსაც დასაქმებული შესრულებული სამუშაოსთვის მიიღებდა. [87]

უმუშევრობის შემწეობა გაიცემა დროებით, ახალი სამსახურის პოვნამდე საჭირო გონივრული ვადის განმავლობაში და მისი მიზანია, შეუმსუბუქოს მოქალაქეს სამსახურის დაკარგვისაგან გამოწვეული ფინანსური სირთულეები და ამავდროულად, არ დაუკარგოს ახალი სამსახურის პოვნის მოტივაცია.

უმუშევრობის შემწეობა განსხვავდება უმუშევრობის დაზღვევისაგან. უმუშევრობის შემწეობის მისაღებად საჭირო პირობები ძირითადად ერთნაირია და დაფინანსების წყარო სახელმწიფო ბიუჯეტია. დაზღვევის შემთხვევაში კი დაფინანსებაში ჩართულია დასაქმებული და დამსაქმებელიც, ხოლო პირობები შეთანხმების საგანია.

ავტორიტეტული კვლევები[88] ადასტურებს, რომ უმუშევრობის შემწეობა/დაზღვევა ამცირებს სიღარიბის დონეს, ხოლო უმუშევრად დარჩენილის მენტალურ და ფსიქიკურ ჯანმრთელობაზე დადებითად აისახება.[89] ევროკავშირის ქვეყნებში უმუშევრად დარჩენილი ადამიანის დასახმარებლად ორივე მათგანი, უმუშევრობის შემწეობაც და

---

[87] ზურაბ ქარჩავა, "როგორ იცავს უმუშევრობის შემწეობა მოქალაქეს?", *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/tyFYU, განახლებულია: 14.08.2024.
[88] Patricia O'Campo, and others, „Social welfare matters: A realist review of when, how, and why unemployment insurance impacts poverty and health", SienceDirect, 2015, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/47marVS, განახლებულია: 14.08.2024.
[89] Renahy E, and others, "Connections between unemployment insurance, poverty and health: a systematic review", Eur J Public Health, 2018, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/JMxwl. განახლებულია: 14.08.2024.

უმუშევრობის დაზღვევაც, გამოიყენება. ამასთან, უმუშევრობის დაზღვევა ევროკავშირის ყველა წევრ ქვეყანაში მოქმედებს, ხოლო უმუშევრობის შემწეობა, როგორც უმუშევრობის ბენეფიტების ცალკეული სქემა, ევროკავშირის მხოლოდ ათ ქვეყანაში გხვდება (ავსტრია, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, ირლანდია, იტალია, მალტა, პორტუგალია და ესპანეთი).[90]

უმუშევრობის დაზღვევით სარგებლობისთვის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა ეძებდე ახალ სამსახურს და სამსახურიდან იძულებით იყო გათავისუფლებული. სამსახურის ნებაყოფლობით დატოვების შემთხვევაში, უმუშევრის დახმარება გამონაკლისის სახით გვხვდება დანიაში. ამასთან, დანიაში უმუშევრობის დაზღვევით სარგებლობა ნებაყოფლობითია, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობაში კი სავალდებულო.[91]

უმუშევრობის დაზღვევა ეფუძნება კონტრიბუციის პრინციპს, რაც ნიშნავს, რომ დასაქმებულს დამსაქმებელთან ერთად საკუთარი ხელფასიდან სადაზღვევო ფონდში ყოველთვიურად შეაქვს თანხა. ამასთან, დაზღვევის სქემაში შესაძლოა სახელმწიფოც მონაწილეობდეს. უმუშევრობის დაზღვევის ოდენობა კი განისაზღვრება დასაქმებულის სამუშაო სტაჟის, ხელფასის, სადაზღვევო შენატანების ხანგრძლივობისა და რაოდენობების მიხედვით. განსხვავებულია სარგებლის მიღების ხანგრძლივობაც. უმუშევრობის დაზღვევით სარგებლობის ხანგრძლივობისა და ოდენობის მიხედვით, ევროკავშირში ქვეყნების რამდენიმე ჯგუფი გამოიყოფა:[92]

- **ნორდიკულ ქვეყნებში** სარგებლის ხანგრძლივობა და რაოდენობა ყველაზე მაღალია და თითქმის სრულად ფარავს ქვეყნის სამუშაო ძალას;
- **სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში** დაზღვევის სარგებელი განსხვავდება ასაკისა და სტაჟის მიხედვით, ხოლო მიღების წინაპირობები მკაცრი და შეზღუდულია;
- **კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში** სარგებლის ოდენობა და ხანგრძლივობა ნორდიკულზე ნაკლებია, თუმცა, იცავს სამუშაო ძალის უდიდეს ნაწილს უმუშევრობის თანმდევი რისკებისგან;

---

[90] Simona Maria Stanscu, "Unemployment Benefits in Member States Of The European Union: A Comparative Analysis", ResearchGate, 2015, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3zqScC2, განახლებულია: 14.08.2024.
[91] "Unemployment benefits", *website of Life in Demark*, 2024, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Tlfb8z, განახლებულია: 14.08.2024.

[92] Klara Stovicek and Alessandro Turrini, "IZA Policy Paper No. 43: Benchmarking Unemployment Benefits in the EU", 2012, ხელმისაწვდომია:https://bit.ly/3ZDOpML, განახლებულია: 19.08.2024.

- **ანგლო-საქსონურ ქვეყნებში** სარგებელი შედარებით მცირეა და გამოიყენება უმუშევრობის შემწეობასთან ერთად;
- **ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში** დაზღვევის სარგებელი მცირეა და მისით მოსახლეობის მცირე ნაწილი სარგებლობს, ისიც, განსაკუთრებით ხანგრძლივი უმუშევრობის დროს. ამ ქვეყნებში უმუშევართა დახმარების ძირითადი საშუალება სოციალური შემწეობაა.

5.2. უმუშევრობის შემწეობისა და დაზღვევის პერსპექტივა საქართველოში

საქართველოს მოსახლეობისთვის უმუშევრობა უმთავრესი პრობლემაა,[93] მაგრამ უმუშევრობის ბენეფიტების სისტემა, რომელიც უმუშევრად დარჩენილ მოქალაქეებს გარკვეული პერიოდით სტაბილური შემოსავლით უზრუნველყოფს და სიღარიბის ზღვარს მიღმა აღმოჩენამდე მინიმალურ სოციალურ გარანტიებს შესთავაზებს, არ არსებობს.

უმუშევრობის შემწეობის დანერგვა უმუშევრობით გამოწვეული სიღარიბის დონის შემცირებასთან ერთად, საარსებო შემწეობისათვის განკუთვნილ სახელმწიფო ხარჯებსაც დაზოგავდა. ამისთვის, პირველ რიგში, სახელმწიფომ ზუსტად უნდა განსაზღვროს იმ პირთა წრე, რომლებსაც შემწეობის მიღების უფლებამოსილება ექნებათ. დამკვიდრებული პრაქტიკით, ასეთია ის, ვინც უმუშევრად დარჩენამდე უკანასკნელი 12 თვის განმავლობაში მუშაობდა. უმუშევრობის შემწეობის პოლიტიკის განსაზღვრისას სახელმწიფომ, აგრეთვე, უნდა დაადგინოს შემწეობის ოდენობა, რაც, როგორც წესი, საარსებო შემწეობაზე აუცილებლად მეტი, მაგრამ მიღებულ ხელფასზე ნაკლებია. ოდენობის განსაზღვრის ამგვარი მეთოდი მიზნად ისახავს, რომ მოქალაქეს, უკიდურესი სიღარიბისაგან დაცვის პარალელურად, ახალი სამსახურის ძიების მოტივაცია შეუნარჩუნდეს. როგორც პირთა წრე, ისე შემწეობის ოდენობა, შემწეობის გაცემის ხანგრძლივობის განსაზღვრისთვისაც მნიშვნელოვანია. ეს პერიოდი, უმეტესად, 6-დან 12 თვემდე ვადით დგინდება.

[93] კავკასიის ბარომეტრი - 2021 საქართველო, *CRRC-ის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://caucasusbarometer.org/ge/cb2021ge/IMPISS1/, განახლებულია: 14.08.2024.

უმუშევრობის შემწეობის სქემის დანერგვასთან ერთად, მნიშვნელოვანია, დამკვიდრდეს არასაბიუჯეტო უმუშევრობის დაზღვევის სისტემაც,[94] რაც შრომის ბაზრის ეფექტურობას და კრიზისულ პერიოდში მოქალაქისთვის საშემოსავლო სტაბილურობას უზრუნველყოფდა. როგორც ევროკავშირში, უმუშევრობის დაზღვევის სქემის შემუშავებისას საქართველოშიც უნდა განისაზღვროს დაზღვევის სავალდებულოობის საკითხი, დაზღვევის ბენეფიტების მისაღებად საჭირო სამუშაო სტაჟი *(მაგ.: უმუშევრად დარჩენამდე მოქალაქე მუშაობდა უკანასკნელი 6, 12, 24 ან 36 თვის განმავლობაში. ჩვეულებრივ, სავალდებულო სამუშაო სტაჟი საშუალოდ 12-დან და 18 თვემდე მერყეობს),* სადაზღვეო შენატანების მოცულობა, შენატანების და ბენეფიტების მიღების ხანგრძლივობა.

უმუშევრობის დაზღვევა/შემწეობა, როგორც წესი, მხოლოდ ისეთ მოქალაქეებზე გაიცემა, რომლებიც სახელმწიფოს მიერ აღრიცხულნი იყვნენ დასაქმებულებად და სამსახურის დაკარგვის შემდეგ დარეგისტრირდნენ უმუშევრებად.

შესაბამისად, იქმნება საფრთხე, რომ არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულებზე, რომლებმაც სამსახური დაკარგეს, უმუშევრობის დაზღვევა/შემწეობის ბენეფიტები არ გაიცემა, რადგან სახელმწიფო ზუსტად ვერ აღრიცხავს არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულებს. ეს მნიშვნელოვანი პრობლემაა, რადგან ქართულ შრომის ბაზარზე არაფორმალური დასაქმების წილი ძალიან მაღალია.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ 2023 წელს საქართველოში დასაქმებულთა სოციალური დაცვის გაძლიერების შესახებ ანგარიში გამოაქვეყნა, რომელიც უმუშევრობის დაზღვევის სამ მოდელს და საქართველოში მათი წარმატების პერსპექტივას მიმოიხილავს.[95] ანგარიშში შეჯამებულია, რომ პირველ ეტაპზე, საქართველოში, უმჯობესია, უმუშევრობის დაზღვევის ყველაზე მარტივი სქემა ამოქმედდეს, დროთა განმავლობაში კი არასრულ განაკვეთზე დასაქმებულები და თვითდასაქმებულებიც მოიცვას.

ანგარიშში შეფასებულ სამ მოდელს ერთი რამ აერთიანებთ: უმუშევრობის დაზღვევა კერძო და საჯარო სექტორში დასაქმებულ ყველა იმ მშრომელზე ვრცელდება, რომელმაც სამსახური იძულებით დატოვა, შეუძლია ახლის დაწყება და აქტიურად

---

[94] საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, „უმუშევრობის დაზღვევა ევროპაში და საქართველოს პერსპექტივა“, 2018, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3MFiPpR, განახლებულია: 14.08.2023.
[95] International Labour Organization, „Strengthening Social Protection for Workers in Georgia. Report II: Actuarial assessment of the proposed unemployment insurance scheme”, 2023, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3zb6gzJ, განახლებულია: 14.08.2024.

ეძებენ კიდეც მას. თუმცა, განსხვავებულია სამუშაოს სტაჟის, თავად გასაცემელის ოდენობა და მისი მიღების ხანგრძლივობა. ამასთან, სამივე მოდელი ადგენს დასაქმების პერიოდში უმუშევრობის დაზღვევის სქემაში პირის კონკრეტულ კონტრიბუციას.

მაგალითად: **პირველი მოდელის თანახმად,** პირს ბოლო 12 თვეში 6 თვით მაინც უნდა ჰქონოდა დასაქმებულის სტატუსი. სამუშაოს დაკარგვის შემთხვევაში კი უმუშევრობის დაზღვევა მას ჯამში 4 თვით მინიმუმ საარსებო შემწეობის ან 6 თვის საშუალო ხელფასის ოდენობით მიეცემოდა. ამასთან, ამ მოდელის მიხედვით, პირის ხელფასი დასაქმებისას საარსებო მინიმუმის ტოლი ან მასზე 1.5-ჯერ მეტი უნდა ყოფილიყო, დაზღვევის სქემაში ხელფასიდან კონტრიბუცია კი 0.94%.

მეორე მოდელის თანახმად, პირს დასაქმებულის სტატუსი ბოლო 24 თვეში 12 თვით მაინც უნდა ჰქონოდა. ასეთ დროს უმუშევრობის დაზღვევა ჯამში 6 თვით მინიმუმ საარსებო მინიმუმის ტოლფასად ან პირველი 3 თვე ბოლო 12 თვის ხელფასის 60%-ის, ხოლო შემდეგი 3 თვე- 40%-ის ოდენობით გაიცემა. ამ მოდელის მიხედვით, პირის ხელფასი დასაქმებისას საარსებო მინიმუმის ტოლი ან მასზე ორჯერ მეტი უნდა იყოს, დაზღვევის სქემაში ხელფასიდან კონტრიბუცია კი 1.21%.

მესამე მოდელისთვის დასაქმებულის სტატუსი სავალდებულოა ბოლო 36 თვეში 12 თვის მანძილზე. ასეთ დროს უმუშევრობის დაზღვევა ჯამში 9 თვით მინიმუმ საარსებო მინიმუმის ტოლფასად ან პირველი 3 თვე ბოლო 12 თვის ხელფასის 65%-ის, მომდევნო 3 თვე 45%-ის, ხოლო ბოლო 3 თვე საარსებო მინიმუმის ოდენობით გაიცემა. რაც შეეხება ხელფასს, დასაქმებისას პირის ანაზღაურება საარსებო მინიმუმის ტოლი ან მასზე მაქსიმუმ 2.5-ჯერ მეტი უნდა იყოს, დაზღვევის სქემაში ხელფასიდან კონტრიბუცია კი 1.47%.

6. დასაქმება და დასაქმების პოლიტიკა

6.1. დასაქმება და უმუშევრობა საქართველოში

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის 2023 წლის მონაცემებით, დასაქმებული მოსახლეობის წილი მერყეობს 1,25 მილიონსა და 1.33 მილიონ ადამიანს შორის (პანდემიის პერიოდში ეს მონაცემი ყველაზე დაბალი იყო, 1.21 მილიონი),

პარალელურად კი კლებადია უმუშევრობის დონე.[96] მიუხედავად ამ დამაიმედებელი მაჩვენებლებისა, ქვეყანაში სამუშაო ძალის რაოდენობა ბოლო წლებში არ იზრდებოდა, მაგალითად, თუ 2015 წელს სამუშაო ძალა შეადგენდა 1.67 მილიონ ადამიანს, 2023 წლის მონაცემებით ეს რიცხვი 1.59 მილიონი იყო.

საქსტატის მიხედვით, უმუშევართა და დასაქმებულთა დონეები ითვლება სამუშაო ძალასთან მიმართებით:[97]

- *სამუშაო ძალაში ჩაითვლება ადამიანი*, თუ არის: დასაქმებული; უმუშევარი, მაგრამ არის 15 წელს ზემოთ, ბოლო 4 კვირის განმავლობაში ეძებს სამსახურს და მზად არის, მომდევნო 2 კვირის განმავლობაში დაიწყოს მუშაობა.
- *უმუშევრობის დონის დასადგენად კი:* უმუშევრად მიიჩნევა ადამიანი, რომელიც არის სამუშაო ძალაში, და ამავდროულად, არ არის დასაქმებული. რაც ნიშნავს, რომ ვინც არ ცდილობს დასაქმებას ზემოთ მოცემული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, ის არ ითვლება უმუშევართა რიცხვში.
- *დასაქმებულად მიიჩნევა პირი*: რომელიც გამოკითხვის მომენტის წინა 7 დღის განმავლობაში მუშაობდა სულ მცირე ერთი საათი მაინც შრომის ანაზღაურების ან მოგების მიღების მიზნით. მათ რიცხვში შედიან თვითდასაქმებულებიც.

ამ მეთოდოლოგიით დათვლილი მონაცემები საშუალებას გვაძლევს, შევადაროთ საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობა სხვა ქვეყნებისას, რადგან ეს არის შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO)-ს მეთოდოლოგია და ამ მიდგომით (სხვა მეთოდოლოგიებთან ერთად) ითვლიან სხვა ქვეყნებიც. თუმცა, მხოლოდ მშრალი მონაცემი, გარკვეული ასპექტების განხილვის გარეშე, არასწორი ინტერპრეტაციის საფუძველს იძლევა.[98]

უმუშევრობის პროცენტი ითვლება სამუშაო ძალასთან მიმართებით. ეს ნიშნავს, რომ თუ სამუშაო ძალა შემცირდება, ხოლო დასაქმებულების რიცხვი უცვლელი დარჩება (ე.ი., გარკვეულმა ნაწილმა, ვინც უმუშევარი იყო, გადაინაცვლა სამუშაო ძალის გარეთ), პროცენტულად უმუშევრების რიცხვი შემცირდება.

---

[96] დასაქმებისა და უმუშევრობის სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VjSpiJ, განახლებულია: 30.05.2024.
[97] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „სამუშაო ძალის გამოკვლევა“, 2-3, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KjyuKy, განახლებულია: 30.05.2024.
[98] ნინო ხელაძე, „დასაქმება და უმუშევრობა – რა ჩანს სტატისტიკის მიღმა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4aDvH9O, განახლებულია: 29.05.2024.

მაგალითად, თუ 2022 წელს სამუშაო ძალაში იყო 100 ადამიანი და დასაქმებული იყო 80, უმუშევრობის პროცენტი გამოდის 20%; 2023 წელს სამუშაო ძალა შემცირდა და შეადგენს 90 ადამიანს, დასაქმებული კი კვლავ 80 ადამიანია, უმუშევრობის პროცენტი 11% იქნება. ამგვარი დათვლისას უმუშევართა პროცენტული რაოდენობა მცირდება, თუმცა არ იზრდება დასაქმებულთა რაოდენობა, რაც არ ნიშნავს უმუშევრობის რეალურ შემცირებას.[99]

ამდენად, უმუშევრობის დონის კლება არ ნიშნავს დასაქმებულთა რიცხვის ზრდას, რადგან, ამ ორი მაჩვენებლის გარდა, მნიშვნელოვანია, მესამე ინდიკატორის – სამუშაო ძალის რიცხვის – გაზომვაც. როდესაც ადამიანი არის უმუშევარი და იმედგაცრუებისა თუ ნაკლები პერსპექტივის გამო უარს ამბობს დაბალანაზღაურებად და არასასურველ შრომაში ჩართვაზე, პრობლემა სწორედ ამ შემთხვევაში მწვავდება. სტატისტიკური მონაცემების გაანალიზება იმგვარად, რომ უმუშევრობის დონის დაწევით პრობლემა მოგვარდა, არასწორი და მანიპულაციურია.[100]

6.2. ხელფასები და მისი დათვლის მეთოდოლოგია

ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის უკეთ დასანახად, გარდა დასაქმებისა და უმუშევრობის დონის დადგენისა, მნიშვნელოვანია ხელფასების დათვლის მეთოდის ადეკვატური გააზრებაც. ხელფასების დათვლის რამდენიმე მეთოდი არსებობს. ყველა მეთოდი მოიცავს მხოლოდ დაქირავებულ დასაქმებულებს და მასში არ შედის თვითდასაქმებული, არაფორმალურად დასაქმებული ადამიანები:[101]

- *ნომინალური საშუალო ხელფასი* - საქსტატი ხელფასებს ითვლის ეროვნულ ვალუტაში და ყოფს დაქირავებით დასაქმებულების რიცხვზე. შესაბამისად, ითვლის საშუალო არითმეტიკულს. მაგალითად: მაგალითად, 10 ადამიანიდან ერთ ადამიანს შეიძლება ჰქონდეს ხელფასი 10 000 ლარი, დანარჩენ 9-ს – 100 ლარი, საშუალო ხელფასი ამ დათვლით 990 ლარი გამოვა.[102]

---

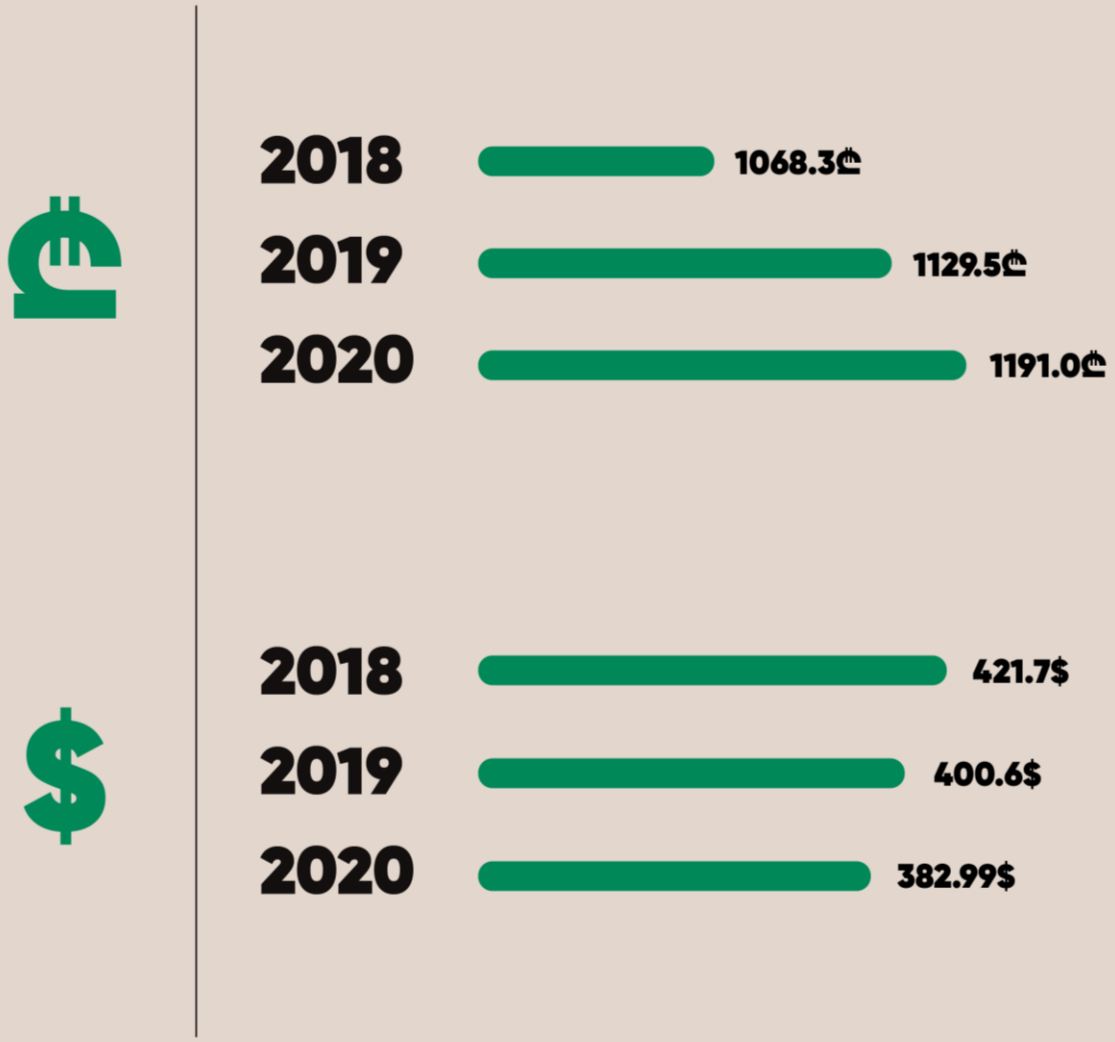
[99] იქვე.
[100] იქვე.
[101] ნინო ხელაძე, „ხელფასები საქართველოში – როგორია დათვლის მეთოდოლოგია და რა არის მნიშვნელოვანი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dVTFjf, განახლებულია: 29.05.2024.
[102] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „ხელფასების სტატისტიკის ზოგადი მეთოდოლოგია“, 3, ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/media/20613/xelpasebis-statistikis-metodologia-%28geo%29.pdf, განახლებულია: 30.05.2024.

- *მედიანური ხელფასი* - საქსტატი ხელფასებს ეროვნულ ვალუტაში წარმოადგენს ზრდადობის მიხედვით, ხოლო ამ მწკრივის შუაში მდგომი რიცხვი არის მედიანური ხელფასი - ამ მეთოდოლოგიით მხოლოდ ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში დაიწყო საქსტატმა დათვლა და მხოლოდ 2021 წლამდე მონაცემს გვაწვდის.[103]
- *ჰეადური ხელფასი* - მოიცავს ხელფასის მსყიდველუნარიანობას, ითვალისწინებს ინფლაციასა და ფასების ზრდას და აჩვენებს რეალურ შემოსავალს - ამას საქსტატი არ ითვლის.[104]

2023 წლის მეოთხე კვარტლის მონაცემების მიხედვით, საშუალო ნომინალური ხელფასი საქართველოში შეადგენს 2044.5 ლარს.[105] ამ მონაცემით, ხელფასები წლიდან წლამდე იზრდება, თუმცა, მნიშვნელოვანია, ვიცოდეთ, უცხოურ ვალუტასთან მიმართებით რამდენად იზრდება იგი და ინფლაციის პირობებში როგორი მსყიდველობითი უნარი აქვს. მაგალითად, ლარში 2018-დან 2020 წლის ჩათვლით ხელფასები მზარდია, თუმცა, თუ ხელფასებს იმავე წლის საშუალო დოლარის კურსზე გავყოფთ, აღმოვაჩენთ, რომ ამ წლებში ხელფასებს დოლარში თუ დავთვლით, იკლებდა[106](იხ. გრაფიკი N2).

---

[103] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „დაქირავებით დასაქმებულთა მედიანური ხელფასი“, 2022, 2, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VmZWNU, განახლებულია: 30.05.2024.
[104] ნინო ხელაძე, „ხელფასები საქართველოში – როგორია დათვლის მეთოდოლოგია და რა არის მნიშვნელოვანი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dVTFjf, განახლებულია: 29.05.2024.
[105] ხელფასების სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/39/khelfasebi, განახლებულია: 30.05.2024.
[106] მონეტარული სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VaBtdo, განახლებულია: 30.05.2024.



გრაფიკი N2

2021 წლის მონაცემებით, საშუალო ნომინალური ხელფასი 1304.5 ლარი იყო, ხოლო მედიანური ხელფასი – 900 ლარი.[107] ამ მაგალითში კარგად ჩანს, რამხელა მნიშვნელობა აქვს დათვლის მეთოდოლოგიას.

საინტერესოა PMC კვლევითი ცენტრის კვლევაც. ორგანიზაცია დაეყრდნო საქართველოს სტატისტიკის სამსახურის (საქსტატი) მონაცემებს და გამოთვალა, რომ 2021 წლის მონაცემებით, საშუალოდ შინამეურნეობის თვიური რეალური შემოსავალი[108]

[107] ხელფასების სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/39/khelfasebi, განახლებულია: 30.05.2024.
[108] შინამეურნეობის ყველა წევრის შემოსავალი ფულადი და არაფულადი შემოსავლის ჩათვლით. ეს მოიცავს როგორც დაქირავებული შრომიდან (ხელფასები), ასევე თვითდასაქმებიდან მიღებულ შემოსავალს. იქნება ეს სოფლის

900 ლარია (საქსტატის მონაცემების მიხედვით, იმავე პერიოდში შინამეურნეობის თვიური ნომინალური შემოსავალი 1222 ლარია).[109] ამავე მონაცემებიდან ჩანს, რომ 2021 წელს, 2019 წელთან შედარებით, ნომინალური შემოსავალი გაიზარდა, ხოლო რეალური შემოსავალი – შემცირდა.

გარდა ამისა, ხელფასების ზრდა არ ნიშნავს შემოსავლების ზრდას. სავარაუდოდ, არაფორმალურ შრომაში ჩართული და თვითდასაქმებული ადამიანების შემოსავლები ბევრად ნაკლებია, ვიდრე დაქირავებით დასაქმებული მშრომელის, თუმცა ამ შემოსავალს საქსტატი არ/ვერ ითვლის.[110]

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, ხელფასის დათვლის სხვა მეთოდებთან ერთად რეალური ხელფასის მონაცემების დამატებაც, რაც უფრო ზუსტ სურათს მოგვცემს. ზოგადად, ნებისმიერი ტიპის მონაცემების სრულყოფისათვის საჭიროა, თვითდასაქმებულთა და არაფორმალურ შრომაში ჩართული ადამიანების შემოსავლების შესწავლა და მათი სტატისტიკაში ასახვა.[111]

6.3. დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკა

ქვეყანაში დასაქმების პრობლემების შესასწავლად მნიშვნელოვანია დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკის გადახედვა. დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკა არის სოციალური დაცვის სისტემის ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილი. მისი მიზანია, კრიზისში მყოფი მოქალაქე, რომელიც ვერ ახერხებს სამუშაოს ძებნას/პოვნას, დააბრუნოს შრომის ბაზარზე.[112]

დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულადაა დანერგილი, თუმცა, ძირითადად, ის შემდეგნაირად მუშაობს:[113]

მეურნეობის პროდუქტების გაყიდვიდან, ქონების გაქირავებიდან, ანაბრების პროცენტიდან, პენსიიდან, დახმარებებიდან, უცხოეთიდან მიღებული გზავნილიდან და საჩუქრად მიღებული თანხიდან მიღებული შემოსავალი. იხ. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის, „შინამეურნეობების შემოსავლები და ხარჯები“, 1, ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/media/49716/0701_111122_GE.PDF, განახლებულია: 30.05.2024.

[109] PMC, “სიღარიბე საქართველოში (2017-2021) ეკონომიკური მიმოხილვა და ინდიკატორები“, 2022, 1, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3wWvznQ, განახლებულია: 30.05.2024.

[110] ნინო ხელაძე, „როგორ ებრძვის სახელმწიფო უმუშევრობას? – პრობლემის აღიარებიდან მუშაობის გასააქტიურებელ პოლიტიკამდე“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dWog0b, განახლებულია: 29.05.2024.

[111] ნინო ხელაძე, „ხელფასები საქართველოში – როგორია დათვლის მეთოდოლოგია და რა არის მნიშვნელოვანი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dVTFjf, განახლებულია: 29.05.2024.

[112] ნინო ხელაძე, „რა არის დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/ra-aris-dasaqmebis-gasaaqtiurebeli-politika/, განახლებულია: 29.05.2024.

[113] Rik van Berkel, „Making welfare conditional: A street-level perspective“, 2019, 8-11, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4aHhXee, განახლებულია: 31.05.2024.

- ფუნქციონირებს სააგენტოები, რომლებსაც ჰყავთ ბენეფიციარები (ადამიანები, რომლებსაც სურთ დასაქმება);
- აგენტები ცდილობენ ბენეფიციარები დააბრუნონ შრომის ბაზარზე, შესთავაზონ მათ სხვადასხვა სამუშაო;
- ზოგიერთ ქვეყანაში გათვალისწინებულია უმუშევართა შემწეობა/დაზღვევა.

ამასთან, სააგენტოების მუშაობის სპეციფიკა დამოკიდებულია სახელმწიფოების პოლიტიკაზე, თუ რომელ მიდგომას ანიჭებენ ისინი უპირატესობას: სანქცირებას თუ ინდივიდუალური გეგმების შემუშავებას.[114] კერძოდ, არსებობს ამ პოლიტიკის გატარების ორი ძირითადი ხერხი.:[115]

- *სანქციჰება* - როდესაც ბენეფიციარები კონკრეტული პირობის შეუსრულებლობის გამო ეთიშებიან პროგრამას (მაგ., შეხვედრების გაცდენა, რამდენიმე სამუშაოზე უარის თქმა და ა.შ.).
- *ინდივიდუაღუჰი სამუშაო გეგმები* - როდესაც აგენტები ბენეფიციარებთან ერთად სახავენ კონკრეტულ მიზნებს და ამ მიზნების განხორციელების გზებს. ამ მოდელში ნაკლებად ექცევა ყურადღება ჯამურ რიცხვებს და უფრო მეტად ინდივიდუალურ საჭიროებებზე კეთდება აქცენტი.[116]

6.4. როგორია დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკა საქართველოში?

დასაქმების გასააქტიურებელი პროგრამების ფრაგმენტები საქართველოში 2006 წლიდან ფუნქციონირებს.[117] 2022 წლამდე ფუნქციონირებდა მხოლოდ დასაქმების სააგენტოს ბაზა -Worknet.gov.ge,[118] სადაც სამუშაოს მაძიებლად დარეგისტრირებულთა რიცხვი ბოლო წლებში გაიზარდა. მიუხედავად იმისა, რომ დასაქმების მსურველთა რაოდენობა, ძირითადად, მკვეთრად აღემატებოდა ვაკანსიების რაოდენობას,

[114] ნინო ხელაძე, „რა არის დასაქმების გასააქტიურებელი პოლიტიკა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/ra-aris-dasaqmebis-gasaaqtiurebeli-politika/, განახლებულია: 29.05.2024.
[115] Rik van Berkel, „Making welfare conditional: A street-level perspective“, 2019, 6-11, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4aHhXee, განახლებულია: 31.05.2024.
[116] Katarina H. Thorén, „“Activation Policy in Action” - A Street-Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State“, *Växjö University Press*, 2008, 38-44, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Kp1j8g, განახლებულია: 31.05.2024.
[117] ნინო ხელაძე, „2022 წლის მუშაობის გასააქტიურებელი პოლიტიკა და სოციალურად დაუცველები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Vlica4, განახლებულია: 29.05.2024.
[118] იქვე.

დასაქმებულების რაოდენობა ყოველთვის მკვეთრად ჩამოუვარდებოდა თავისუფალი სამუშაოების რიცხვს.[119] მაგალითად: 2018 წელს სამუშაოს მაძიებლების რიცხვი 90 000-მდე იყო (მათ შორის, 75 000 სოციალურად დაუცველი), ვაკანსიების რიცხვი 9 000-მდე, ხოლო დასაქმებულთა რიცხვი 2 000-მდე. რაც მიუთითებს აღნიშნული პროგრამების ხარვეზებზე.

2022 წლიდან, მაშინდელი პრემიერ-მინისტრის ინიციატივით ამოქმედდა სოციალურად დაუცველების მუშაობის გასააქტიურებელი პროგრამა.[120] ის სოციალურად დაუცველებს საშუალებას აძლევს, დასაქმდნენ სოციალურად დაუცველის სტატუსის მოხსნის რისკის გარეშე. ისინი 4 წლის განმავლობაში თავისუფლდებიან გადამოწმებისგან, რაც ნიშნავს, რომ გარანტირებულად მიიღებენ შემწეობას; ხოლო თუ უარს იტყვიან პროგრამაში მონაწილეობაზე, ისინი კვლავ ყოველწლიურად გადამოწმდებიან.[121]

უფრო დეტალურად, სოციალურად დაუცველმა უნდა აირჩიოს დასაქმების გზებიდან ერთ-ერთი:[122]

- სოციალურად დაუცველები, რომლებიც არ არიან დასაქმებულები, ჩაერთონ საზოგადოებრივ სამუშაოებში და მიიღონ თვეში 300 ლარიანი ანაზღაურება;
- პროგრამა არაფორმალურად დასაქმებულ სოციალურად დაუცველებს სთავაზობს ან ხელშეკრულების გაფორმებას დამსაქმებელთან, ან ინდ. მეწარმედ/მცირე ბიზნესის მფლობელად დარეგისტრირებას;
- სოციალურად დაუცველები დასაქმდნენ შრომის ბაზარზე.

საზოგადოებრივი სამუშაო, ქვეპროგრამის მიხედვით, არ საჭიროებს განსაკუთრებულ პროფესიულ მომზადებას და მისი მიზანია ინფრასტრუქტურულ და სხვა სფეროებში საზოგადოებრივი სარგებლობის სამუშაოს შესრულება. საზოგადოებრივი სამუშაოების სახეობებს ჯანდაცვის მინისტრი განსაზღვრავს.[123]

---

[119] იქვე.
[120] ნინო ხელაძე, „მუშაობის გასააქტიურებელი პოლიტიკის გამოწვევები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/458JMeg, განახლებულია: 29.05.2024.
[121] ნინო ხელაძე, „2022 წლის მუშაობის გასააქტიურებელი პოლიტიკა და სოციალურად დაუცველები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Vlica4, განახლებულია: 29.05.2024.
[122] დასაქმების ხელშეწყობის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 21 თებერვლის #81 დადგენილების #3 დანართის, საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის ქვეპროგრამის მე-5 მუხლი.
[123] ნინო ხელაძე, „2022 წლის მუშაობის გასააქტიურებელი პოლიტიკა და სოციალურად დაუცველები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Vlica4, განახლებულია: 29.05.2024.

მნიშვნელოვანია, გამოიკვეთოს საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების სოციალური გასაცემის სიმცირე - 300 ლარი, რომელიც მცირედით აღემატება საარსებო მინიმუმს.[124] დასაქმების სააგენტოში მისული ადამიანების დიდი ნაწილი[125] უარს ამბობს ქვეპროგრამაში მონაწილეობაზე, თუმცა უცნობია, რა ხდება უარის თქმის მიზეზი.[126]

ქვეპროგრამის ერთ-ერთი ნაწილი, რომლის მიზანია არაფორმალურ შრომაში ჩართული სოციალურად დაუცველი პირების შრომის ფორმალიზებას, არ ითვალისწინებს შემდეგ გარემოებებს, რომ დასაქმებულს ნაკლები ბერკეტი აქვს, აიძულოს დამსაქმებელი, გადაიხადოს გადასახადები. ეს მოხდებოდა შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ.[127]

სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციით,[128] 2024 წლის აპრილის მონაცემებით, ჯამში 659 189 ადამიანი იღებს საარსებო შემწეობას. აქედან: 439 347 ადამიანი იღებს შემწეობას, 219 842 პირი კი ჩართულია საზოგადოებრივი დასაქმების ხელშეწყობის პროგრამაში. პროგრამის ეფექტიანობის სათანადოდ შეფასება რთულია, ვინაიდან არსად ქვეყნდება მისი მუშაობის შესაფასებელი ინფორმაცია თუ მონაცემები.[129]

საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის ის სამართლებრივი აქტები,[130] რომლებითაც უნდა დადგენილიყო საზოგადოებრივი სამუშაოების სახეობები და სოციალური ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები. გაუმჭვირვალეა პროგრამის ფარგლებში შექმნილი ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია.[131] საგულისხმოა, რომ საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციის არარსებობის გამო, პროგრამის შედეგების შესახებ ინფორმაციის მისაღებად „კომენტარმა“2022 წელს[132] და 1 წლის შემდეგაც მიმართა

---

[124] საარსებო მინიმუმის სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3R6YOva, განახლებულია: 31.05.2024.
[125] „საზოგადოებრივ სამუშაოებში ჩართვის სურვილი 60 ათასმა მოქალაქემ გამოთქვა - ბარკალაია“, *ბიზნეს მედია საქართველოს ვებგვერდი*, 14.09.2022, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4aKKGPh, განახლებულია: 31.05.2024.
[126] ნინო ხელაძე, „მუშაობის გასააქტიურებელი პოლიტიკის გამოწვევები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/458JMeg, განახლებულია: 29.05.2024.
[127] იქვე.
[128] საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახებისა და მოსახლეობის რაოდენობის სტატისტიკა, *სოციალური მომსახურების სააგენტოს ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/454UTEO, განახლებულია: 31.05.2024.
[129] ნინო ხელაძე, „როგორ ებრძვის სახელმწიფო უმუშევრობას? – პრობლემის აღიარებიდან მუშაობის გასააქტიურებელ პოლიტიკამდე“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dWog0b, განახლებულია: 29.05.2024.
[130] თათული ჭუბაბრია, „საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია - პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთ წელიწადში“, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2023, 21, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4c13D1e, განახლებულია: 31.05.2024.
[131] იქვე, 17.
[132] ნინო ხელაძე, „მუშაობის გასააქტიურებელი პოლიტიკის გამოწვევები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/458JMeg, განახლებულია: 29.05.2024.

შესაბამის სახელმწიფო უწყებებს. თუმცა მათ კვლავ არ შეასრულეს კანონისმიერი ვალდებულება და არ გადმოგვცეს ეს ინფორმაცია.[133]

მიუხედავად ამისა, პროგრამის მარეგულირებელი აქტების ანალიზითა და სხვადასხვა წყაროზე დაყრდნობით შესაძლებელია ითქვას, რომ:[134]

- ეს პროგრამა არ ითვალისწინებს დასაქმების ადგილების შექმნას, პროგრამის მონაწილეთა კვალიფიკაციის ამაღლებას, მათი განვითარებისა და გრძელვადიანი დასაქმების ხელშეწყობას.[135]
- საზოგადოებრივი სამუშაოები ძირითადად მოიცავს გარე დასუფთავებასა და მცირე სარეაბილიტაციო სამუშაოებს;[136]
- უცნობია პროგრამის ხანგრძლივობა;[137]
- ცხადად და პირდაპირ არ არის განსაზღვრული, რა ვადით ხდება ბენეფიციარების დასაქმება;[138]
- მასში აგრეთვე არ არის განსაზღვრული, რა იგულისხმება საზოგადოებრივი სამუშაოს შეწყვეტაში. ამ საკითხებზე პასუხი პროგრამით გათვალისწინებული არ არის, ვინაიდან არ არსებობს კონკრეტული, განსაზღვრული პოლიტიკა, რაც კიდევ უფრო ართულებს დასაქმების პროგრამის შეფასებას.[139]
- სახელმწიფო არ ითვალისწინებს, რომ პროგრამებში ჩართვა შეიძლება ბენეფიციარს არ შეეძლოს და არ სთავაზობს მას პრობლემების მოგვარების ინდივიდუალურ გეგმას.[140]

---

[133] ნინო ხელაძე, „როგორ ებრძვის სახელმწიფო უმუშევრობას? – პრობლემის აღიარებიდან მუშაობის გასააქტიურებელ პოლიტიკამდე“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dWog0b, განახლებულია: 29.05.2024.
[134] დასაქმების ხელშეწყობის 2023 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ 2023 წლის 16 იანვრის საქართველოს მთავრობის #17 დადგენილების #3 დანართი, საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა. საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის #145 დადგენილება მიზნობრივი სოციალური დახმარების შესახებ.
[135] თათული ქუბაბრია, „საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია - პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთ წელიწადში“, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2023, 23, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4c13D1e, განახლებულია: 31.05.2024.
[136] მომვლელის პოზიციაზე 3886 პირია დასაქმებული, მარტიდან 1000 სასაფლაო დასუფთავდა – დეპუტატი“, *ნეტგაზეთის ვებგვერდი*, 23.09.2022, ხელმისაწვდომია, https://netgazeti.ge/news/631897/, განახლებულია: 31.05.2024.
[137] თათული ქუბაბრია, „საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია - პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთ წელიწადში“, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2023, 36, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4c13D1e, განახლებულია: 31.05.2024.
[138] დასაქმების ხელშეწყობის 2023 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ 2023 წლის 16 იანვრის საქართველოს მთავრობის #17 დადგენილების #3 დანართი, საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა.
[139] ნინო ხელაძე, „როგორ ებრძვის სახელმწიფო უმუშევრობას? – პრობლემის აღიარებიდან მუშაობის გასააქტიურებელ პოლიტიკამდე“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4dWog0b, განახლებულია: 29.05.2024.
[140] ნინო ხელაძე, „მუშაობის გასააქტიურებელი პოლიტიკის გამოწვევები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/458JMeg, განახლებულია: 29.05.2024.

7. ასაკობრივი პენსია

7.1. თანამედროვე საპენსიო მოდელები

სახელმწიფოს პირდაპირი ვალდებულებაა მოქალაქე უზრუნველყოს ღირსეული ასაკობრივი პენსიით. ღირსეული, იგივე ეფექტური, პენსია კი იზომება იმით, თუ რამდენად შეუძლია ადამიანს, შეინარჩუნოს ცხოვრების საშუალო, პენსიამდელი სტანდარტი პენსიაზე გასვლის შემდგომ. ანუ როგორ თანაფარდობაშია პენსია ქვეყანაში არსებულ საშუალო ხელფასთან. ეს ინდიკატორი ევროკავშირში დღეს საშუალოდ 78%, საქართველოში კი მხოლოდ 19%-ია.[141]

დღეს ქვეყნების უმრავლესობაში მოქმედებს მრავალსვეტიანი საპენსიო სისტემები, რომლებიც ეყრდნობა როგორც სავალდებულო - საჯარო პენსიების, ისე ნებაყოფლობითი - კერძო დაგროვების სქემებს. ისინი სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა კომბინაციითა და სახით არსებობს, თუმცა, მრავალსვეტიანობის იდეა სამი ძირითადი პრინციპის მუშაობას ეფუძნება:

- **საბაზისო, უნივერსალური დაფარვის პენსია -** ფიქსირებული თანხა, რომელსაც სახელმწიფო გასცემს ქვეყანაში ცხოვრებისა და მოქალაქეობის საფუძველზე;
- **დაგროვებითი პროფესიული საპენსიო სქემა -** შრომის ხანგრძლივობისა და სტაჟის მიხედვით დაანგარიშებული პენსია. მას სპეციალური საპენსიო ფონდის მეშვეობით სახელმწიფო გასცემს, საპენსიო ფონდს კი მშრომელები და დამსაქმებლები ავსებენ;
- **დაგროვებით კერძო საპენსიო სქემა -** ნებაყოფლობითი, ინდივიდუალური დაგროვების სისტემა, რომელიც ჰგავს საბანკო ანაბარს, სადაც შესაძლებელია დამატებით თანხის დაგროვება დარიცხული საპროცენტო სარგებლით.

ჩამოთვლილ სამ ძირითად პრინციპს მსოფლიო ბანკისა[142] და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის[143] მიერ შემუშავებული მრავალსვეტიანი საპენსიო მოდელების სტანდარტები სხვადასხვა კომბინაციების სვეტებად ალაგებენ. სოციალური დაზღვევის/პროფესიულ პენსიებსა და კერძო/ინდივიდუალურ სადაზღვევო სქემებს

---

[141] KAS EPRC ეკონომიკური არენა, „საპენსიო რეფორმა: ნებით თუ ძალით?“, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3XDgWQQ, განახლებულია: 14.08.2024.
[142] Robert Holzmann and others, “Pension Systems and Reform Conceptual Framework”, 2008, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4en6Pp7, განახლებულია: 14.08.2024.
[143] International Labour Office, “The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems”, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/RVDoU, განახლებულია: 14.08.2024.

შორის მთავარი განსხვავება შენატანების პრინციპსა და გამოანგარიშების ფორმულაშია.

- პირველ შემთხვევაში, მშრომელებისა და დამსაქმებლების მიერ განხორციელებული შენატანებით გაიცემა განსაზღვრული სარგებელი, რომელიც დაანგარიშებულია პენსიონერის შრომის დამსახურებისა და ანაზღაურების მიხედვით;
- კერძო, დაგროვებითი საპენსიო სქემის შემთხვევაში კი განსაზღვრული მხოლოდ ინდივიდუალური შენატანია. განსაზღვრული კონტრიბუცია პენსიონერს მხოლოდ მის მიერ შენახულ თანხას დაუბრუნებს, დარიცხული საპროცენტო სარგებლით.

ევროკავშირის ქვეყნებში სხვადასხვა საპენსიო მოდელი მოქმედებს, თუმცა მათ **თაობათაშორისი სოლიდარობის პრინციპი** აერთიანებს. თაობათაშორისი სოლიდარობის პრინციპით, ყოველი შემდეგი თაობა წინა თაობის ღირსეულ სიბერეს აფინანსებს. ეს გამოიხატება როგორც მშრომელების მიერ ბიუჯეტში გადახდილი გადასახადებიდან საბაზისო პენსიის დაფინანსებაში, ისე დაგროვებით, პროფესიულ საპენსიო სქემაში. მშრომელები სპეციალურ საპენსიო ფონდში სავალდებულო შენატანს საკუთარი ხელფასიდან იხდიან, რომელსაც დამსაქმებლის შენატანიც ემატება. ამასთან, თაობათაშორისი სოლიდარობის პრინციპით მოქმედი საპენსიო ფონდები ითვალისწინებს დამატებით, სხვადასხვა სოციალური დაცვის მექანიზმებს. მაგალითად, თუ პენსიონერს შრომის პერიოდში ჰქონდა დაბალი ანაზღაურება ან/და დროებითი უმუშევრობის პერიოდები, თაობათაშორისი სოლიდარობის პრინციპზე დაფუძნებული ფონდი საშუალებას იძლევა, მას დაუბალანსდეს ეს წყვეტები. მისი პენსიის გამოთვლის ფორმულაში იზრდება კოეფიციენტი, რომელზეც შრომის წლების რაოდენობა და საშუალო ანაზღაურება გამრავლდება.

ბელგია, საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პორტუგალია, ესპანეთი, შვედეთი, ფინეთი, საბერძნეთი, ირლანდია, ჩეხეთი, ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, დანია, ბულგარეთი, რუმინეთი ის ქვეყნებია, სადაც ნულოვან ან პირველ სვეტად საბაზისო პენსია მოქმედებს, მეორე სვეტად კი სოციალური დაზღვევის/PAYG სქემები. აგრეთვე, ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობაში, საპენსიო ფონდებში დამსაქმებლის კონტრიბუცია გაცილებით მაღალია, ვიდრე დასაქმებულის შენატანი. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად ჩეხეთსა და ესპანეთში, დამსაქმებლის კონტრიბუცია

სამჯერ ამ მეტჯერ უფრო მაღალია მშრომელის შენატანებზე.[144] საბოლოო ჯამში, ევროკავშირში არცერთი მოდელი ხანდაზმულს არ ტოვებს სიღარიბეში, ფასდება თითოეული მოქალაქის შრომითი გამოცდილება და რჩება ინდივიდუალური დანაზოგის შესაძლებლობაც.

7.2. ასაკობრივი პენსია საქართველოში

საქართველოში მოხუცთა სიღარიბეს არასაკმარისი საბაზისო პენსია და ახალი საპენსიო სქემის კონტექსტთან შეუსაბამობა, მისი ხარვეზები განაპირობებს. უკანასკნელი 30 წლის განმავლობაში საქართველოში პენსიის სიმწირემ სოციალურად დაუცველად აქცია ყველა, ვისაც არ ჰყავდა ვინმე, ვინც მათ დამატებით უზრუნველყოფდა.

საქართველოს მოქალაქეებმა საკუთარი საპენსიო შენატანები საბჭოთა კავშირის ჩამოშლასთან ერთად დაკარგეს, როცა პენსიებზე პასუხისმგებელი ცენტრალური სადაზღვევო ფონდი გაუქმდა. შემდეგ პენსია 14 ლარით განისაზღვრა, მაგრამ მასაც თვეების განმავლობაში არ გასცემდნენ. დროთა განმავლობაში პენსია საარსებო მინიმუმს გაუთანაბრდა. დღეს კი პენსიის ზრდის ტემპი ინფლაციასა და ეკონომიკური ზრდის დონეზეა დამოკიდებული.[145] შესაბამისად, იგი მხოლოდ სოციალური შემწეობის ფუნქციას ასრულებს, რაც მედიკამენტების ან პროდუქტის ფასების გათვალისწინებით, საარსებოდაც არასაკმარისია.

2018 წელს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა საპენსიო რეფორმა,[146] რომელიც არსებულ საბაზისო პენსიას დაგროვებით საპენსიო სვეტს უმატებს. შემთხვევითი არ არის, რომ საპენსიო რეფორმა შეიმუშავა და განახორციელა არა შრომის, ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ, არამედ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს კაპიტალის ბაზრის განვითარების დეპარტამენტმა. ახალი სისტემა ითვალისწინებს კერძო, ინდივიდუალურ ანგარიშებზე დაგროვების პრინციპს, რომელიც თანხების გრძელვადიან დაგროვებას იწვევს. დაგროვებული საპენსიო აქტივები ხელსაყრელი საინვესტიციო კაპიტალია, რომელსაც კერძო კომპანიები

---

[144] OECD, "Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators," *OECD Publishing*, ხელმისაწვდომია: https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en, განახლებულია: 14.08.2024.
[145] იხ. პენსიის ინდექსაციის ფორმულა: „პენსიები იზრდება, თუმცა იზრდება თუ არა მათი მსყიდველუნარიანობა?", *ბიზნეს მედიას ვებგვერდი*, 2021, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/P4o6p, განახლებულია:14.08.2024.
[146] „დაგროვებითი პენსიის შესახებ" საქართველოს კანონი.

სააქციო ბაზარზე დაატრიალებენ. ამ ფენომენმა, რომელსაც პენსიის პრივატიზაცია ჰქვია და თითქმის ყველა ქვეყანაში, სადაც ის თაობათაშორისი სოლიდარობის სქემის გარეშე განხორციელდა, როგორც უკვე ზემოთ განვიხილეთ, ფინანსური მდგრადობის, არასაკმარისი პენსიის, ასაკობრივი უთანასწორობისა და მოხუცთა სიღარიბის ზრდის თვალსაზრისით, უარყოფითი შედეგები აჩვენა.[147]

7.3. ახალი საპენსიო სქემის მუშაობა საქართველოში

ახალი საპენსიო სქემა გულისხმობს დაქირავებით დასაქმებულთა ხელფასის 2+2+2%-იანი (დასაქმებული - დამსაქმებელი - სახელმწიფო) შენატანების დაგროვებას ინდივიდუალურ საპენსიო ანგარიშებზე, რომელიც მხოლოდ მას შემდეგ გაიცემა, რაც დასაქმებული საპენსიო ასაკს მიაღწევს. სახელმწიფო 2%-ის ნაცვლად, 1%-ს შეიტანს იმ დასაქმებულების შემთხვევაში, რომელთა წლიური შემოსავალი 24 000-დან 60 000 ლარამდეა, ხოლო თუ შემოსავალი მეტია, სახელმწიფო შენატანს საერთოდ არ გააკეთებს. რეფორმა არ არის გათვლილი ამჟამინდელ პენსიონერებზე, რომელთა რაოდენობა ქვეყანაში მოსახლეობის თითქმის მეოთხედია. შესაბამისად, ისინი ცხოვრების ბოლომდე მხოლოდ საბაზისო პენსიის იმედად დარჩნენ. რეფორმა ასევე არ არის ორიენტირებული მათზე, ვინც ამ სისტემის დანერგვიდან 5-10 წელიწადში მიაღწევდა საპენსიო ასაკს. ამ პერიოდში 40 წლის ზემოთ მყოფთათვის სისტემაში მონაწილეობა ნებაყოფლობითი იყო, რადგან 5-10 წლის შენატანები არ ქმნიდა არავითარ მნიშვნელოვან საპენსიო ბენეფიტს. შესაბამისად, მათ არც უღირდათ დაგროვება და სისტემის ამოქმედებიდან მალევე, სქემა 162 601-მა ადამიანმა დატოვა.[148] ეს ნიშნავს, რომ ისინიც მხოლოდ საბაზისო პენსიას მიიღებენ.

მნიშვნელოვანია, რომ რეფორმა გათვლილია მხოლოდ დაქირავებით დასაქმებულებზე, რადგან თვითდასაქმებულებისთვის 4%-ის შენატანი ნებაყოფლობითია. საქართველოს თვითდასაქმებულთა სტრუქტურაში მხოლოდ მცირე ნაწილია მეწარმედ რეგისტრირებული, უდიდესი ნაწილი კი არაფორმალურად შრომობს, რაც იმას ნიშნავს, რომ მშრომელთა ეს ნაწილიც რეალურად სქემის

---

[147] Isabel Ortiz and others, „Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America“, 2018, ხელმისაწვდომია: social-protection.org/gimi/Media.action?id=16589, განახლებულია: 14.08.2024.
[148] ანა გოგოლაძე, „საპენსიო სააგენტოს საქმიანობისა და ადმინისტრაციული ხარჯების მიმოხილვა", *ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ვებგვერდი*, 2020, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/SCuab, განახლებულია:14.08.2024.

გარეთ რჩება.[149] რეფორმა არ ითვალისწინებს საქართველოს შრომის ბაზრის მნიშვნელოვან მახასიათებლებს.[150] მაგალითად, იმ გარემოებას, რომ 40 წლამდე დაქირავებით დასაქმებულთა დიდი ნაწილი მუშაობს მომსახურების სექტორში, რომელიც დაბალი ანაზღაურებითა და არასტაბილურობით ხასიათდება. ეს აისახება კიდეც მათ შენატანებზე, რომელიც, ერთი მხრივ, დაბალი, მეორე მხრივ კი, წყვეტილია. რეფორმამ ქვეყანაში არც რეალური ხელფასების ოდენობა არ გაითვალისწინა, ვინაიდან იგი გათვლილი იყო რეფორმის განხორციელების მომენტში არსებულ ოფიციალურ საშუალო ხელფასზე, რომელიც 1202 ლარი იყო. თუმცა, ამ დროს დასაქმებულთა უმეტესობისთვის რეალურ ზედა სახელფასო ჭერს მხოლოდ 500 ლარი წარმოადგენდა.[151]

დღეს სისტემა გათვლილია მხოლოდ 40 წლამდე დაქირავებით დასაქმებულთა ვიწრო სეგმენტზე, რომელიც საქართველოში მაღალანაზღაურებადად ითვლება, დანარჩენი კი აგროვებს თანხას, რომელიც მომავალში არასაკმარისი აღმოჩნდება. ამასთან, რადგან სქემა ინდივიდუალურ ანგარიშებზე და, შესაბამისად, გრძელვადიან დაგროვებაზეა დაფუძნებული, დღევანდელ პენსიონერებზე ფონდიდან თანხები არ გაიცემა, არ ხდება საბაზისო პენსიის თანადაფინანსება, შენატანების წყვეტების დაფარვა, სოციალური სერვისების გაწევა და სხვა, რაც თაობათაშორისი სოლიდარობის სქემის შემთხვევაში იქნებოდა შესაძლებელი.

7.4. ქართული საპენსიო პოლიტიკის ალტერნატივა

რეფორმა რეალურად არ იყო მიმართული საპენსიო უზრუნველყოფაზე და ვერ ფარავდა მოსახლეობის უმრავლესობას, რეფორმის კრიტიკოსები ახსენებდნენ იმასაც, რომ საპენსიო აქტივების გამოყენება კაპიტალის ბაზრის სტიმულირებისთვის - რაც რეფორმის ავტორთა მიზანი იყო, ასევე არ იყო ადეკვატური გადაწყვეტილება, ვინაიდან საქართველოში სააქციო ბაზარი საკმარისად არ არის განვითარებული. რეფორმის შემუშავების ეტაპზე გაჩნდა რამდენიმე ალტერნატივა, რომლებიც ჯერ რეკომენდაციების, შემდეგ კი (ზოგიერთი მათგანი) ალტერნატიული კანონპროექტის

---

[149] ალექსანდრა აროშვილი, „საქართველოს საპენსიო რეფორმის შეფასება", 2018, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/p3Zck, განახლებულია: 14.08.2024.
[150] დასაქმებისა და უმუშევრობის სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/MJ245, განახლებულია: 14.08.2024.
[151] დეტალურად იხილეთ, წინამდებარე დოკუმენტის თავი 6.2. ასევე, ლუკა პერტაია, „საქსტატი საშუალო ხელფასად 1202 ლარს ასახელებს, გამოთვლის ხერხი სადავოა", *ნეტგაზეთის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/beY9r, განახლებულია: 14.08.2024.

სახით ჩამოყალიბდა. რეფორმას აკრიტიკებდა საპენსიო სისტემების ექსპერტი და ევროპის პროფკავშირების წარმომადგენელი მარტინ ჰუთსებაუთი, რომელიც საქართველოს ეკონომიკის, შრომის ბაზრისა და შემოსავლების ანალიზის საფუძველზე მთავრობას თაობათაშორისი სოლიდარობის სქემის განხორციელებისაკენ მოუწოდებდა. რეფორმა კრიტიკულად შეფასდა პროფკავშირების მიერაც, რომლებმაც ასევე შექმნეს ალტერნატიული, თაობათაშორისი სოლიდარობის სვეტის მოდელი.[152] სოციალ-დემოკრატების ალტერნატიული კანონპროექტი,[153] რომელიც რეფორმაში ასევე თაობათაშორისი სოლიდარობის სქემის ჩამატებას ითხოვდა, პირველივე წელს ქმნიდა არსებული პენსიონერებისთვის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების საშუალებას, ხოლო გრძელვადიან პერსპექტივაში - დაბალშემოსავლიანთათვის მაღალ საპენსიო სარგებელს. კანონპროექტი გავიდა საპარლამენტო მოსმენებზეც, თუმცა პარლამენტმა მას მხარი არ დაუჭირა.

[152] საპენსიო რეფორმა - პროფკავშირების ალტერნატიული მოდელი, 2018, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/vHY1F, განახლებულია: 14.08.2024.
[153] საქართველოს კანონპროექტი „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, 07-3/250/9, 2018, ხელმისაწვდომია: https://parliament.ge/legislation/16745, განახლებულია: 14.08.2024.

II ნაწილი

შრომითი უფლებები და გარანტიები

შესავალი

შრომითი უფლებების დაცვა უზრუნველყოფს მშრომელების ღირსეულ სამუშაო პირობებს, დაცულობას და სამართლიან ანაზღაურებას. შრომითი უფლებების დაცვის გარეშე, არსებობს დიდი რისკი, რომ დასაქმებულები გახდნენ ექსპლუატაციის, არასათანადო მოპყრობისა და დისკრიმინაციის მსხვერპლნი. ამ უფლებების დაცვა ასევე ხელს უწყობს შრომის ბაზრის სტაბილურობას, ხელსაყრელ პირობებს ეკონომიკური ზრდისთვის და სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფას.

გარდა ამისა, შრომითი უფლებების დაცვა კრიტიკულად მნიშვნელოვანია სოციალურად მოწყვლადი ჯგუფებისთვის, რომლებიც ხშირად ხვდებიან უთანასწორო მდგომარეობაში. მათი უფლებების უზრუნველყოფა წარმოადგენს თანასწორობისა და ჩართულობის ფუნდამენტურ პრინციპს, რაც არამხოლოდ ინდივიდუალურ კეთილდღეობას უწყობს ხელს, არამედ მთლიანად საზოგადოებას აძლიერებს. კარგად რეგულირებული შრომის კანონმდებლობა და შრომის ბაზარი უზრუნველყოფს ნდობასა და თანამშრომლობას დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის, რაც საბოლოო ჯამში, დადებითად აისახება წარმოებისა და მომსახურების ხარისხზე.

ქვემოთ მოცემულ თავებში განვიხილავთ შრომის საკითხებში არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებს, ქართული შრომის კოდექსით გათვალისწინებულ უფლებებს და მის ნაკლოვანებებს, როგორიცაა გაფიცვის უფლება, ზეგანაკვეთური შრომა, დეკრეტული შვებულება, შრომის უსაფრთხოება, არაფორმალური შრომა და სხვა.

8. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის და ევროპის სოციალური ქარტიის შრომითი სტანდარტების მიმოხილვა

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში, შრომითი უფლებების დაცვის გზამკვლევია საერთაშორისო და რეგიონული ორგანიზაციების მიერ განსაზღვრული სტანდარტები.

ორი ყველაზე მნიშვნელოვანი დოკუმენტი ამ მხრივ არის შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა (ILO) და ევროპის სოციალური ქარტიის სტანდარტები.

ILO-ს მთავარი დოკუმენტები მოიცავს კონვენციებსა და რეკომენდაციებს, რომლებიც განსაზღვრავს შრომის უფლებების სხვადასხვა ასპექტს, მაგალითად: სამუშაო პირობების, სამუშაო დროის, შრომის ანაზღაურების, შრომითი უსაფრთხოების და სხვა. კონვენციები არის საერთაშორისო ხელშეკრულებები, რომლებსაც წევრი ქვეყნები უერთდებიან და ამით იღებენ მათი შესრულების ვალდებულებას. რეკომენდაციები კი სთავაზობს სახელმძღვანელო პრინციპებს და გზამკვლევებს, რომლებიც წევრმა ქვეყნებმა შეიძლება გამოიყენონ თავიანთი შრომითი კანონმდებლობის და პოლიტიკის ფორმირებისთვის.[154]

ILO-ს კონვენციები და რეკომენდაციები მოიცავს მნიშვნელოვან თემებს, ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა.[155]

- შრომის უფლება: რომელიც გულისხმობს თავისუფლებისა და გაერთიანების უფლებებს, კოლექტიური მოლაპარაკებების უფლებებს და შრომის პირობების ხელშეკრულებების დაცვას.
- სამუშაო პირობები: ILO ადგენს მინიმალურ სტანდარტებს სამუშაო პირობების შესახებ, რაც მოიცავს სამუშაო დროის, დასვენების დღეების, შრომის ანაზღაურების და უსაფრთხოების პირობებს.
- შრომის ანაზღაურება: მოიცავს მინიმალური ხელფასის სტანდარტებს და ანაზღაურების თანასწორობას.
- შრომითი უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა: ეს მოიცავს სამუშაო ადგილების უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის სტანდარტებს, რაც მნიშვნელოვანია დასაქმებულთა ჯანმრთელობის და კეთილდღეობის უზრუნველყოფისთვის.
- ბავშვთა შრომის აკრძალვა და იძულებითი შრომა: ILO-ს დოკუმენტები ასევე მიზნად ისახავს ბავშვთა შრომის აკრძალვას და იძულებითი შრომის აღმოფხვრას.

---

[154] "Information on International Labour Standards", სტატისტიკების გვერდი, *შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/fMMrF განახლებულია: 15.08.2024.
[155] " Information on International Labour Standards", კონვენციების გვერდი, *შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/HvbVi განახლებულია: 15.08.2024.

ევროპის სოციალური ქარტიის ძირითადი მუხლები მოიცავს შრომით საკითხებს, ისეთებს, როგორებიცაა დასაქმების უფლება, სამსახურებრივი პირობები, უსაფრთხოება და ჯანმრთელობა, სამართლიანი ანაზღაურება, გაერთიანებების შექმნის უფლება, კოლექტიური მოლაპარაკებები და სხვა.[156]

ორივე დოკუმენტი განსაზღვრავს საბაზისო უფლებებს, რომელთა მიზანია ქვეყნებში შრომის ბაზარი, კანონმდებლობა და პრაქტიკა უკეთესი იყოს.

9. ზეგანაკვეთური შრომა

9.1. რა არის ზეგანაკვეთური შრომა და რატომ არის მისი რეგულირება მნიშვნელოვანი?

ზეგანაკვეთური სამუშაო გულისხმობს ისეთ დამატებით შრომას, რომლებიც აღემატება სტანდარტულ ან შეთანხმებულ დროს. დამატებითი საათები შეიძლება იყოს დამსაქმებლების მიერ მოთხოვნილი ან დასაქმებულის მიერ ნებაყოფლობით აღებული სამუშაოს მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად ან დამატებითი შემოსავლის მისაღებად.[157]

რეგულარულ სამუშაო საათებს მიღმა შრომას მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს თანამშრომლებზე, სამუშაოსა და პირად ცხოვრებას შორის ბალანსზე, სამართლიან ანაზღაურებაზე.[158] შესაბამისად, დაურეგულირებელი ზეგანაკვეთური შრომა მნიშვნელოვან პრობლემას უქმნის მშრომელების კეთილდღეობას.[159]

გარდა ამისა, ზეგანაკვეთური სამუშაო კვეთს სხვა სოციალური სამართლიანობის საკითხებს, მაგალითად, გენდერულ უთანასწორობასა და არასტაბილურ დასაქმებას. გენდერულმა დისკრიმინაციამ და მიკერძოებულობამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს

---

[156] Council Of Europe, “European Social Charter (Revised), Strasbourg“, 3.V.1996 , ხელმისაწვდომია: https://rm.coe.int/168007cf93 განახლებულია: 15.08.2024.

[157] Occupational Safety and Health Administration in Finland, “Additional work and overtime”, ხელმიწსაწვდომია: https://shorturl.at/vB9SX განახლებულია: 15.08.2024.
[158] “Working Time and Work-life Balance around the world”, *შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/xVo8e , განახლების დრო: 15.08.2024.
[159] ომარ გორდეზიანი, „ზეგანაკვეთური სამუშაოს გაგება და მისი რეგულირების მნიშვნელობა“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/sXnd1 , განახლებულია: 15.08.2024.

დამსაქმებლების გადაწყვეტილებებზე ზეგანაკვეთური სამუშაოს განაწილებისა და კომპენსაციის შესახებ.[160] ამასთან, ქალებს შესაძლოა ანაზღაურების გარეშე მოუწიოთ ზეგანაკვეთურად მუშაობა, როდესაც მათ სამსახურს მიღმა საშინაო შრომის შესრულებაც უწევდეთ. შედეგად კი პირადი ცხოვრებისთვის და დასვენებისთვის დრო აღარ რჩებათ.[161]

9.2. ზეგანაკვეთური შრომის საერთაშორისო სტანდარტები

ზეგანაკვეთურ სამუშაოსთან დაკავშირებით ევროკავშირმა[162] და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ (ILO)[163] შეიმუშავეს სახელმძღვანელო დოკუმენტები და ჩამოაყალიბეს მიდგომები დასაქმებულთა უფლებების დაცვისა და სამართლიანი კომპენსაციის ხელშეწყობის მიზნით.[164]

საერთაშორისო სტანდარტების გათვალისწინებით, სახელმწიფოები ვალდებულები არიან, დააწესონ ქმედითი რეგულაციები, რომლებიც გააუმჯობესებს მშრომელების უფლებებს. ეს შეიძლება შეეხოს ისეთ საკითხებს, როგორებიცაა: მაქსიმალური სამუშაო საათების რეგულირება, ზეგანაკვეთური სამუშაოს სამართლიანი ანაზღაურება, მოქალაქეების შრომითი ექსპლუატაციისაგან დაცვა.[165]

9.2.1. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიდგომები

ILO-ს ხედვა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესახებ ემყარება სამართლიანი და თანაბარი სამუშაო პირობების პრინციპებს. ორგანიზაციის აზრით, მნიშვნელოვანია, რომ სამუშაო საათები რეგულირდებოდეს, ზეგანაკვეთური სამუშაო იყოს ნებაყოფლობითი,

---

[160] იქვე.
[161] " ACT/EMP Research note breaking barriers: unconscious gender bias in the workplace", *შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ვებგვერდი,* August 2017, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/ArHGg , განახლებულია: 15.08.2024.
[162]"Working Time Developments in the 21st Century: Work Duration and Its Regulation in the EU | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions," *Europa.eu,* 2016, ხელმისაწვდომი: https://shorturl.at/dbOyw , განახლებულია: 15.08.2024.

[163] Anxo Dominique and Karlsson Mattias, "CONDITIONS of WORK and EMPLOYMENT SERIES No. 104 Overtime Work: A Review of Literature and Initial Empirical Analysis," n.d., *International Labour Organization 2019,* ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/RDXzP , განახლებულია: 15.08.2024.

[164] ომარ გორდეზიანი, „ზეგანაკვეთური მუშაობა „საერთაშორისო სტანდარტები და მიდგომები", *კომენტარის ვებგვერდი,* ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/gMLIm , განახლებულია: 15.08.2024.
[165] იქვე.

ადეკვატურად კომპენსირებული და არ წარმოადგენდეს საფრთხეს მშრომელთა ჯანმრთელობასა და უსაფრთხოებისათვის.[166]

ILO-ს N30 კონვენციით შემუშავებულია მინიმალური სტანდარტი, რომლის მიხედვითაც, დამსაქმებელი ვალდებულია, დადგენილზე სულ მცირე 25%-ით გაზრდილი განაკვეთით აანაზღაუროს ზეგანაკვეთური შრომა.[167]

9.2.2. ევროკავშირის მიდგომები

ევროკავშირის სამუშაო დროის დირექტივა წარმოადგენს ძირითად ჩარჩოს წევრი ქვეყნებისათვის, რომელიც ადგენს მინიმალურ სტანდარტებს სამუშაო საათების, დასვენების პერიოდებისა და ზეგანაკვეთური სამუშაოს კომპენსაციის შესახებ.[168] ის მიზნად ისახავს გადაჭარბებული სამუშაო საათების შეზღუდვას, მშრომელთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვას და დასვენების ადეკვატური პერიოდების გარანტიას სამუშაოსა და ცხოვრების ბალანსის შესანარჩუნებლად.[169] ამ დოკუმენტის მიხედვით, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ შესაბამისი ზომები, რათა უზრუნველყონ, რომ საშუალო სამუშაო დრო, ყოველი შვიდი დღის განმავლობაში, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ჩათვლით, არ აღემატებოდეს 48 საათს.[170]

9.2.3. ქვეყნების მიდგომები

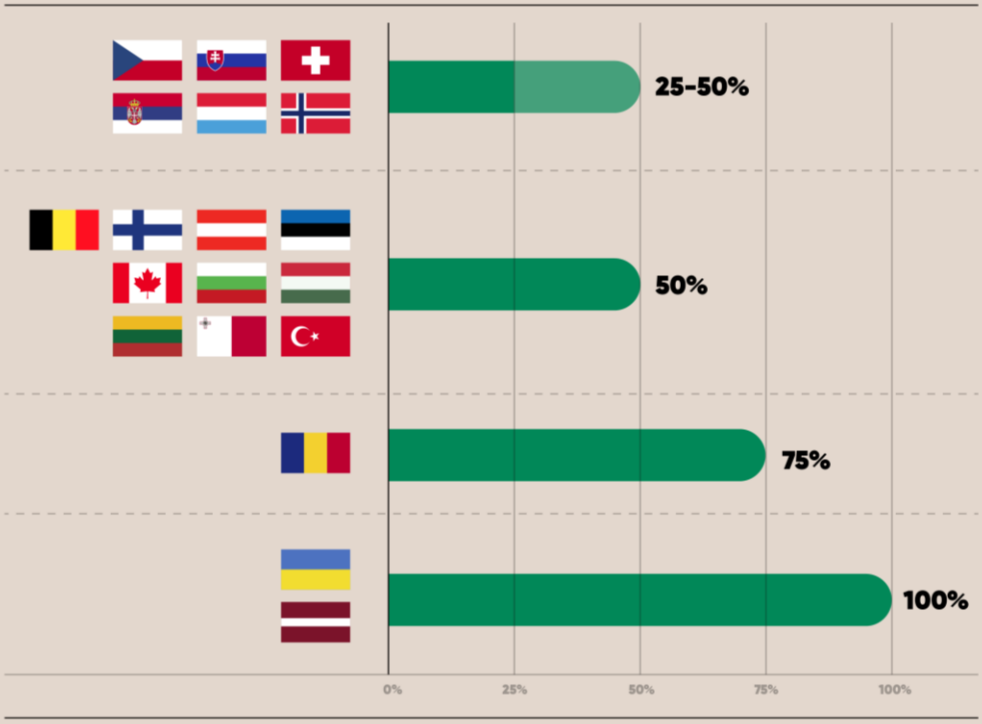
ქვეყნების უმრავლესობაში გათვალისწინებულია გარკვეული სახის ფინანსური კომპენსაცია ზეგანაკვეთური სამუშაოსათვის. უმეტეს მათგანში, ზეგანაკვეთური სამუშაოსათვის ანაზღაურება მერყეობს 25-50%-იანი მატების ინტერვალში.[171]

---

[166] International Labour Organization, "Conditions of Work and Employment Programme Conditions of Work and Employment Programme Overtime," n.d.
[167] International Labour Organization , "Convention C030 - Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930 (No. 30)," *Ilo.org*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/K5pq8 , განახლებულია: 15.08.2024

[168] European Parliament, "concerning certain aspects of the organisation of working time ", *Official Journal of the European Union,* 2003, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/RlN8m , განახლებულია: 15.08.2024

[169] European Parliament, "How the EU Improves Workers' Rights and Working Conditions," Topics | *European Parliament, May 14, 2019*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/sHgEu , განახლებულია: 15.08.2024.
[170] European Parliament, "concerning certain aspects of the organisation of working time ", *Official Journal of the European Union, 2003,* ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/RlN8m , განახლებულია: 15.08.2024.
[171] International Labour Organization , "Ensuring Decent Working Time for the Future," *International Labour Office,* ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/k0ysO ,განახლებულია: 15.08.2024.



გრაფიკი N3

ზოგიერთ ქვეყანაში არ არსებობს ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების ერთიანი განაკვეთი და განასხვავებენ ზეგანაკვეთურ სამუშაოს შესრულებას დღის და ღამის განმავლობაში, ასევე სამუშაო და დასვენების დღეების დროს (იგულისხმება, რომ ზეგანაკვეთურად მუშაობა ღამით და დასვენების დღეს ანაზღაურდება დღისით და სამუშაო დღის განმავლობაში არსებულ განაკვეთზე მეტი ოდენობით).[172] რიგ ქვეყანაში ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურება პროპორციულად იზრდება სამუშაო საათების რაოდენობის მიხედვით (მაგალითად, უფრო მაღალი განაკვეთით ანაზღაურდება ზეგანაკვეთურად ნამუშევარი 8 საათი, ვიდრე 4 საათი).[173]

[172] იქვე.
[173] იქვე.

9.2.4. ზეგანაკვეთური შრომის რეგულირება საქართველოში

საქართველოში 2020 წელს გატარდა შრომის რეფორმა, რომელმაც ახლებურად განსაზღვრა ზეგანაკვეთური სამუშაოს ცნება. შრომის კოდექსში შეტანილი ცვლილებით: ზეგანაკვეთური შრომაა მხარეების ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე ხელშეკრულებით დადგენილ საათებს მიღმა დასაქმებულის მიერ სამუშაოს შესრულება.[174] გარდა ხანგრძლივი სამუშაო საათებისა, შრომის კოდექსით, განსაზღვრულ უქმე დღეებში მუშაობაც ითვლება ზეგანაკვეთურ სამუშაოდ.[175]

კანონით განისაზღვრა, რომ დამსაქმებლებმა ზუსტად უნდა აღრიცხონ თანამშრომლების სამუშაო საათები. ეს ინსტრუმენტი მიზნად ისახავს სამუშაო საათების მონიტორინგს და დასაქმებულების დაცვას შრომითი ექსპლუატაციისგან, რათა ზეგანაკვეთური სამუშაო არ იქცეს ნორმად.[176]

კანონმდებლობის თანახმად, დამსაქმებელი ვალდებულია, დასაქმებულს წინასწარ, ერთი კვირით ადრე, აცნობოს შესასრულებელი ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესახებ, გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა. ამ კანონის დაცვა და კონტროლი აუცილებელია, რადგან ის ხელს შეუშლის ზეგანაკვეთური მუშაობის ნორმალიზებას.[177]

ყურადსაღებია ის ფაქტიც, რომ ქვეყანაში არ გვაქვს დადგენილი ზეგანაკვეთური სამუშაოს დასაშვები მაქსიმალური ზღვარი. მაგალითად, სრულწლოვანი პირების შემთხვევაში არ არის განსაზღვრული, დღეში ან კვირაში მაქსიმუმ რამდენი საათია ზეგანაკვეთურად მუშაობა დაშვებული. თუმცა ეს საკითხი გათვალისწინებულია არასრულწლოვანი დასაქმებულების შემთხვევაში (სამუშაო დღის განმავლობაში - 2 საათი, კვირის განმავლობაში - 4 საათი).[178]

9.2.5. ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების წესი საქართველოში

სხვადასხვა სფეროში დასაქმებულები აწყდებიან გამოწვევებს, რომლებიც უკავშირდება გადაჭარბებულ ზეგანაკვეთურ მუშაობას და ასეთი შრომის არაადეკვატურ

---

[174] სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, "საქართველოს შრომის კოდექსი," მუხლი 27, *საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდი*, 12.17.2010, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/IIqCg, განახლებულია: 15.08.2024.
[175] იქვე.
[176] იქვე.
[177] იქვე.
[178] იქვე.

ანაზღაურებას, სამუშაო-პირადი ცხოვრების ბალანსს და ექსპლუატაციის საფრთხეს.[179] ეს გავლენას ახდენს მშრომელის ფიზიკურ და ემოციურ მდგომარეობაზე, ხშირია პროფესიული სტრესი და გადაწვა, რაც ასევე აისახება შესრულებულ სამუშაოზეც.

საგულისხმოა, რომ ზეგანაკვეთური ანაზღაურების ოდენობაზე შეთანხმება სავალდებულოა, რაც უნდა შეადგენდეს ჩვეულებრივი ანაზღაურების საათობრივი განაკვეთის გაზრდილ ოდენობას. თუმცა, რადგან არ არის განსაზღვრული მინიმალური სტანდარტი, ეს დამსაქმებლებს სხვადასხვა ინტერპრეტაციის საშუალებას აძლევს. ტოვებს შესაძლებლობას, ჩაიწეროს სიმბოლური (მაგალითად, 1 თეთრით მეტი ანაზღაურება) ან არასაკმარისი კომპენსაცია, რომელიც სათანადოდ ვერ ასახავს მშრომელის მიერ სამუშაოზე დახარჯულ დამატებით დროსა და რესურსს.[180]

10. დეკრეტული შვებულება

10.1. საერთაშორისო სტანდარტები

მშობიარობამდე და მშობიარობის შემდეგ ქალის ადეკვატური ანაზღაურებით უზრუნველყოფილი შვებულება სახელმწიფოს შრომისა და სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთი საკვანძო კომპონენტია. ჯანმრთელობის დაცვის სხვადასხვა სერვისებთან, სიკეთეებთან ერთად, სამუშაო ადგილიდან ორსულობის გამო გათავისუფლების აკრძალვა, ხელს უწყობს ქალს, დასაქმების სტატუსისა და კარიერული წინსვლის საფრთხეში ჩაყენების გარეშე, შეითავსოს რეპროდუქციული როლიც. ქალისა და ბავშვის ჯანმრთელობის, დედის ფიზიკური და ემოციური რეაბილიტაციის გარდა, უფრო ფართოდ, ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულება, განიხილება როგორც ოჯახების სოციალური კავშირების გაძლიერების, სიღარიბისგან დაცვის და ზოგადად, ეკონომიკური სტაბილურობის ხელშემწყობ მექანიზმად.

საერთაშორისო სამართლებრივი ორი ყველაზე მნიშვნელოვანი დოკუმენტი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის „დედობის დაცვის“ №183 კონვენცია[181] და

---

[179] ომარ გორდეზიანი, „ზეგანაკვეთური რა გამოწვევებია საქართველოში?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/FnjAO, განახლებულია: 15.08.2024.
[180] იქვე.
[181] შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის „დედობის დაცვის“ №183 კონვენცია, 2000, ხელმისაწვდომია: https://georgia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Georgia/Attachments/Publications/2021/C%20183%20GEO.pdf.

ევროკავშირის 92/85/EEC დირექტივა,[182] მიზნად ისახავს, დაამკვიდროს სახელმწიფოს მინიმალური ვალდებულებები ორსული, ახალნამშობიარები ან მეძუძური დედების ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისთვის, მათ შორის, დეკრეტული შვებულების მინიმალური აუცილებელი ხანგრძლივობის განსაზღვრითა და მისი სამართლიანი ანაზღაურებით. ორივე დოკუმენტი ყველა ქალს არსებითად თანასწორად განიხილავს და ადგენს დაცვის საბაზისო სტანდარტებს, მათი დასაქმების სტატუსის, სექტორის თუ ფორმის მიუხედავად. კერძოდ, ორივე დოკუმენტი დეკრეტული შვებულების მინიმალურ 14 კვირიან პერიოდს ადგენს. ამასთან, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია რეკომენდაციას უწევს 18 კვირას. ევროკავშირი 14 კვირიდან სავალდებულოდ მინიმუმ ორ კვირას მიიჩნევს, ხოლო შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია-ექვსს. ამით იგი დედის ჯანმრთელობისთვის, აგრეთვე, დედასა და შვილს შორის უფრო მჭიდრო კავშირის ჩამოყალიბებისთვის უფრო მაღალ სტანდარტს აწესებს. რაც შეეხება ანაზღაურებას, იგი ადეკვატურად ჩაითვლება, თუკი ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესების გამო, საქმიანობის შეწყვეტისას მიღებულ ხელფასს ან ხელფასის 2/3 მაინც გაუტოლდება.

10.2. დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების მოდელები

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის „დედობის დაცვის“ №183 კონვენცია და ევროკავშირის საბჭოს 92/85/EEC დირექტივა დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების, ხანგრძლივობის და სხვა გარანტიების შესახებ ჩარჩო რეგულაციებს ადგენს. სახელმწიფოებს შეუძლიათ გაითვალისწინონ ამ სამართლებრივი დოკუმენტების ირგვლივ ჩამოყალიბებული რეკომენდაციებიც ან თავად განსაზღვრონ შემოთავაზებულზე უფრო მაღალი სტანდარტი, ანაზღაურების სქემა, მასში დამსაქმებლის მონაწილეობის მოცულობა, პირობები და ზოგადად, გასაცემელის ადმინისტრირების წესები.

ყველაზე გავრცელებული მოდელია დეკრეტული შვებულების ანაზღაურებაში სახელმწიფოსა და დამსაქმებლის თანამონაწილეობა. ეს ნიშნავს, რომ დეკრეტულ შვებულებას სახელმწიფოსთან ერთად დამსაქმებლებიც ანაზღაურებენ. ფინანსური სარგებლის გაცემის წესი და ოდენობა ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება:

[182] Directive 92/85/EEC on the Introduction of Measures to Encourage Improvements in the Safety and Health of Workers Who Are Pregnant, Have Recently Given Birth or Are Breastfeeding, 1992.

- ერთი სქემის მიხედვით, დამსაქმებელი სრულად ანაზღაურებს დეკრეტული შვებულების თანხას, შემდეგში კი მას ნაწილობრივ სოციალური ფონდებიდან იბრუნებს. ასეთი გადანაწილების მაგალითია იტალია,[183] სადაც ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულების ხუთი თვის მანძილზე დასაქმებულს ხელფასის 80-100% უნარჩუნდება, თუმცა მოგვიანებით სახელმწიფო სოციალური სამსახურისგან დამსაქმებელს გაცემული თანხის 80% უბრუნდება;

- მეორე სქემის მიხედვით კი, ზოგიერთ სახელმწიფოში კანონით განსაზღვრულ შემწეობაზე დამსაქმებლები დამატებით თანხას გასცემენ, რომელიც არ უნაზღაურდებათ. როგორც წესი, ზედა ზღვარი დაწესებული არ არის, თუმცა იგი შეიძლება შემოსავალსაც კი მიუახლოვდეს, რომლის მაგალითიც შვედეთი და ნორვეგიაა.[184]

10.3. დეკრეტული შვებულების ანაზღაურება საქართველოში

საქართველომ ევროკავშირთან დადებული ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში აიღო პასუხისმგებლობა, 2018 წლამდე შეექმნა სოციალური დაცვის ისეთი სისტემა, რომელიც ქალისა და ბავშვის საჭიროებებს, ქალის დასაქმების სტატუსის მიუხედავად, ადეკვატურად უპასუხებდა. სამწუხაროდ, საკმარისი ცვლილებები 2020 წელს შრომის კოდექსის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი რეფორმირების დროსაც არ განხორციელებულა.

დღეს კერძო სექტორში ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულების ხანგრძლივობა 183 დღეა (26 კვირა), რაც საერთაშორისო მიდგომების შესაბამისია. თუმცა, ანაზღაურების საკითხი ამავე სტანდარტებთან მკვეთრად წინააღმდეგობრივია. დეკრეტული შვებულება ანაზღაურდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად, არაუმეტეს 2000 ლარით. ხელფასის შენარჩუნების საკითხი კი მთლიანადაა დამოკიდებული დამსაქმებლის კეთილ ნებაზე. ზოგჯერ დამსაქმებელი დასაქმებულს ხელფასს სრულად უნარჩუნებს, თუმცა სახელმწიფოს მხრიდან გამოყოფილი ერთჯერადი დახმარების მისთვის გადაცემას ავალდებულებს. ეს კანონდარღვევაა, მაგრამ რადგან ხელფასი, უმეტესად, სახელმწიფო დახმარებაზე მეტია, ამ სქემას ქალები იძულებით თავადაც

[183] Oyster Team, „All About Maternity Leave in Italy“, 2022, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/BIgu5, განახლებულია: 19.08.2024.
[184] ნინა ჩიხლაძე, “დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების მოდელები”, *კომენტარის ვებგვერდი,* ხელმისაწვდომია:https://shorturl.at/0NgA5 , განახლებულია: 19.08.2024.

თანხმდებიან. დამსაქმებლები კი სხვა თანამშრომელს ავალებენ დეკრეტში მყოფი ქალის მოვალეობის შესრულებას და ამაში მათ დამატებით ანაზღაურებას არ უხდიან.

დეკრეტული შვებულებისას მკვეთრად უმჯობესია ქალი საჯარო მოხელის ფინანსური მდგომარეობა. მათ 183 დღე სრულად უნაზღაურდებათ.[185] ყოველთვიურ ხელფასს კი შეიძლება წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგოც დაემატოს. კანონი არაფერს ამბობს უმუშევარ, არაფორმალურად დასაქმებულ, თვითდასაქმებულ ან არასტანდარტულ შრომით ურთიერთობაში მყოფი ქალების დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების შესახებ.[186] ეს ნიშნავს, რომ თუკი ძიძა, კერძო მასწავლებელი, გარემოვაჭრე, დამლაგებელი ან კურიერი ბავშვის გაჩენას გადაწყვეტს, სახელმწიფო მათ საერთოდ არ დაეხმარება.

ევროკავშირში თვითდასაქმებული და უმუშევარი ქალებისთვის დეკრეტული შემწეობის გაცემის წესსა და პირობებს სახელმწიფოები სხვადასხვაგვარად არეგულირებენ, მაგალითად, ზოგიერთ სახელმწიფოში თვითდასაქმებული ქალების დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების ზუსტი ოდენობა მათი შემოსავლების ან სოციალური უსაფრთხოების სქემაში შენატანების მიხედვით გამოანგარიშდება. ასეთი სისტემა მოქმედებს დანიაში, სადაც ფინანსური სარგებელი კვირაში დაახლოებით 600 ევროა, ანაზღაურების ხანგრძლივობა კი 18 კვირა.[187] ზოგიერთი სახელმწიფო თვითდასაქმებულებისათვის მაქსიმალური დეკრეტული შვებულების ოდენობას მინიმალური ხელფასით განსაზღვრავენ. სწორედ ასეთი სქემა მოქმედებს ნიდერლანდებში, სადაც თვითდასაქმებული, თუკი მან კალენდარული წლის განმავლობაში 1225 საათი იმუშავა,[188] მინიმალური ხელფასის ტოლ ანაზღაურებას, საათში 7-14 ევროს მიიღებს.[189] რაც შეეხება უმუშევარ ქალებს, გერმანიაში, თუკი ისინი სახელმწიფო დაზღვევის წევრები არ არიან, დეკრეტულ შემწეობას ერთჯერადად, მაქსიმუმ, 210 ევროს ოდენობით აიღებენ.[190] დაზღვევის მქონე უმუშევარ ქალებს კი უნარჩუნდებათ უმუშევრობის დაზღვევა, რომელსაც გარკვეული ოდენობის თანხაც

---

[185] "საჯარო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
[186] გიორგი ცინცაძე და სხვები, „არაფორმალური და არასტანდარტული შრომა საქართველოში", *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2021, ხელმისაწვდომია:https://shorturl.at/v9dqs , განახლებულია: 19.08.2024.
[187] Maternity Rules for Self-Employed Persons, ხელმისაწვდომია https://shorturl.at/eUHYG , განახლებულია: 19.08.2024.
[188] Government of Netherlands, "Am I entitled to maternity pay as a self-employed person?", ხელმისაწვდომია:https://shorturl.at/RBHhy , განახლებულია: 19.08.2024.
[189] Government of Netherlands, "Minimum wage amounts 2024", ხელმისაწვდომია:https://shorturl.at/8CnEV , განახლებულია: 19.08.2024.
[190] Germany-Maternity and paternity benefits, *website of European Commission,* ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/ISMea , განახლებულია: 19.08.2024.

შეიძლება დაემატოს.[191] ავსტრიაში კი შემწეობის ოდენობა, უმუშევრობის დახმარების ფარგლებში, ბოლოს მიღებული თანხის 180%-ს შეადგენს, რომელიც 16 კვირის განმავლობაში გაიცემა.[192]

11. გაფიცვა

11.1. გაფიცვის ფორმები

გაფიცვა, რომელიც XIX საუკუნის ბოლომდე დანაშაულადაც კი ითვლებოდა, დროთა განმავლობაში დასაქმებულთა ეკონომიკური და სოციალური ინტერესების დაცვის[193] ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად ჩამოყალიბდა და აღიარებულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის, გაეროს, ევროპის საბჭოს მიერ და დაცულია არაერთი საერთაშორისო აქტით:

- ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ გაეროს პაქტი (მუხლი 8);
- ევროპის სოციალური ქარტია (მუხლი 6);
- შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) სახელმძღვანელო პრინციპების დამდგენი რეზოლუციები;[194]
- ILO-ს გაერთიანების თავისუფლებისა და ორგანიზების უფლების დაცვის შესახებ კონვენცია (მუხლი 3, 10);[195]
- ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს (ECHR) გადაწყვეტილებები.[196]

გაფიცვის უფლების უნივერსალური განმარტება არ არსებობს, თუმცა, დამსაქმებელზე ზემოქმედების ეს მექანიზმი გულისხმობს დასაქმებულთა ჯგუფის მიერ შეთანხმებულად და ერთობლივად დროებით, მშვიდობიანი გზით, სამუშაოს ნაწილობრივ ან სრულად შეუსრულებლობას, კოლექტიური, კანონიერი ინტერესების

---

[191] Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, "Guide to Maternity Protection ", 2020, ხელმისაწვდომია:https://bit.ly/4d4pc0G , განახლებულია: 19.08.2024.
[192] Information and Services of the Austrian Administration, "Maternity Allowance", ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4d1s7av , განახლებულია: 19.08.2024.
[193] Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, *website of ILO,* ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/47k7MMx , განახლებულია: 19.08.2024.
[194] Bernard Gernigon and others, "ILO Principles Concerning the Right to Strike", 2000, ხელმისაწვდომია:https://bit.ly/3Zmid02 , განახლებულია: 19.08.2024..
[195] იქვე.
[196] მარი-ლუის ჰოლმი, „პროფესიული კავშირები, საერთაშორისო სტანდარტები", *საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია*, 2021, ხელმისაწვდომია:https://bit.ly/3TprmB3 , განახლებულია: 19.08.2024.

დაცვის მიზნით. შინაარსის მიუხედავად, გაფიცვას შეიძლება სხვადასხვა ფორმა ჰქონდეს. ILO-ს გაერთიანების თავისუფლების კომიტეტი აღიარებს და გაფიცვის ფორმად მიიჩნევს ისეთ პროტესტსაც, რომელიც მშვიდობიანი ხასიათისაა და არსებითად იგივე მიზანი აქვს, რაც კლასიკურ გაფიცვას. ასეთებია: სამუშაო ტემპის განზრახ შენელება (go-slow), მხოლოდ ხელშეკრულების პირობების შესრულება (working to rule), გაფიცვა გაერთიანების თანხმობის გარეშე, ინდივიდუალურად (wildcat strike) და სამუშაო ადგილზე გამოცხადება, თუმცა უარი მუშაობაზე (tools-down).[197]

არსებობს სოლიდარული გაფიცვაც, რომლის დროსაც გაფიცულებს პირდაპირი მოთხოვნები საკუთარ დამსაქმებლებთან არ აქვთ და მიზნად სხვა გაფიცულების მხარდაჭერას ისახავენ. სოლიდარული გაფიცვა უმეტესად ნებადართულია, თუმცა მკაფიო შეზღუდვებით. მაგალითად, პორტუგალიაში,[198] შვედეთში,[199] ნორვეგიასა[200] და დანიაში,[201] შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) მსგავსად, სოლიდარული გაფიცვა კანონიერია, თუკი თავდაპირველი გაფიცვაა კანონიერი.[202] ესპანეთში[203] საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული მიდგომით, სოლიდარული გაფიცვის კანონიერება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ინდივიდუალურად შეფასდება, გაფიცულთა მსგავსი/დაახლოებული ინტერესებს კი შეფასებისას განსაკუთრებული ყურადღება მიექცევა. სახელმწიფოთა ნაწილში სოლიდარული გაფიცვა ნებადართულია კონკრეტული ხანგრძლივობით: ესტონეთში 3 დღით,[204] პოლონეთში კი ნახევარი დღით.[205]

გაფიცვას წმინდად პოლიტიკური სახე შეიძლება ჰქონდეს, ანუ მიემართებოდეს მთავრობას, მთავრობის პოლიტიკას, რომელიც არ უკავშირდება შრომით საკითხებს. მაგალითად, ქვეყნის საგარეო პოლიტიკის შეცვლა, არჩევნების შედეგების გაუქმება და

---

[197] Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, *website of ILO,* ხელმისაწვდომია:https://shorturl.at/6cRlw , განახლებულია: 19.08.2024.
[198] Coralie Guedes and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Portugal", 2021, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/V3V7f , განახლებულია: 19.08.2024.
[199] AndAndrea Iossa and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Sweden", 2021, ხელმისაწვდომია:https://shorturl.at/nKkYk , განახლებულია: 19.08.2024.
[200] Andrea Iossa and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Norway", 2021, ხელმისაწვდომია:https://shorturl.at/BTxuR , განახლებულია: 19.08.2024.
[201] Andrea Iossa and Stefan Clauwaert, "The Right to Strike in the Public Services, Denmark", 2021, ხელმისაწვდომია:https://bit.ly/47uEnzd , განახლებულია: 19.08.2024.
[202] Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, *website of ILO,* ხელმისაწვდომია:bit.ly/47k7MMx , განახლებულია: 19.08.2024.
[203] Coralie Guedes and Stefan Clauwaert, "The Right to Strike in the Public Services, Spain", 2021, ხელმისაწვდომია:https://bit.ly/3XkvmEm , განახლებულია: 19.08.2024.
[204] Natalja Mickeviča and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Estonia", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/tDXhr, განახლებულია: 19.08.2024.
[205] Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Poland", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/fDMlo, განახლებულია: 19.08.2024.

სხვა.[206] ILO ასეთ გაფიცვებს გაერთიანების თავისუფლების ნაწილად არ თვლის. თუმცა, მას განასხვავებს ისეთი გაფიცვებისგან, როცა პროტესტის საგანი მთავრობის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკაა. პოლიტიკური გაფიცვები შეზღუდვებით, თუმცა ნებადართულია ნორვეგიაში,[207] ფინეთში,[208] იტალიაში,[209] დანიასა[210] და ირლანდიაში.[211]

მიუხედავად იმისა, რომ გაფიცვა ყველა დასაქმებულის უფლებაა, იგი შეიძლება შეიზღუდოს მათთვის, ვინც სახელმწიფოს სახელით სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან საქმეს ასრულებს.[212] ასეთი შეიძლება იყოს ჰოსპიტალური სექტორი, ელექტრომომარაგება ან წყალმომარაგება. თუმცა, ამ სიას ქვეყნები დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ.

11.2. გაფიცვის რეგულირება ევროპის ქვეყნებში

გაფიცვის კანონიერ ქმედებად შეფასება ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობით მის აღიარებასთან, სამართლებრივ რეგულირებასთანაა დაკავშირებული. ხშირად გაფიცვის უფლება კონსტიტუციითაა გარანტირებული, ზოგჯერ გაერთიანების თავისუფლებიდან გამომდინარეობს, ზოგჯერ კი, საკანონმდებლო მოწესრიგების არარსებობის გამო, სასამართლო პრაქტიკით რეგულირდება. ამგვარი დანაწილება ევროპის ქვეყნებში გაფიცვის რეგულირების რამდენიმე მეთოდის გამოყოფის შესაძლებლობას იძლევა:

I. გაფიცვა, როგორც ინდივიდის და არა გაერთიანების უფლება, გარანტირებულია და მისი გამოყენების ფარგლები დადგენილია კონსტიტუციით, მაგალითად, საფრანგეთში.[213] საჯარო

---

[206] Prof. O.V.C. Okene, "Political Strikes and the Limits of Legitimate Industrial Action: The Way Forward", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/CLSjm, განახლებულია: 19.08.2024.
[207] Andrea Iossa and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Norway", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/HLyTy, განახლებულია: 19.08.2024.
[208] Evdokia Maria Liakopoulou and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Finland", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/LiZeE, განახლებულია: 19.08.2024.
[209] Coralie Guedes and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Italy", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/Qatlh, განახლებულია: 19.08.2024.
[210] Andrea Iossa and Stefan Clauwaert, "The Right to Strike in the Public Services, Denmark", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/qOiGK, განახლებულია: 19.08.2024.
[211] Cristina Inversi and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, Ireland", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/LzSGA, განახლებულია: 19.08.2024.
[212] სოფიო ჩაჩავა, „შრომის სამართლის უახლესი ცვლილებების სამართლებრივი ასპექტები", 2014, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/pHPXw, განახლებულია: 19.08.2024.
[213] Coralie Guedes and Diana Balanescu, "The Right to Strike in the Public Services, France", 2021, ხელმისაწვდომია: https://cl.gy/OlNRK, განახლებულია: 19.08.2024.

მოხელეებისთვის გაფიცვა დამატებით რამდენიმე კანონით რეგულირდება. გაფიცვის შესახებ მდიდარია სასამართლო პრაქტიკაც.

II. ბევრ ქვეყანაში, სადაც პროფკავშირები ძლიერია, გაფიცვის უფლების რეალიზებისთვის გადამწყვეტია კოლექტიური ხელშეკრულების არსებობა. მაგალითად, შვედეთში, როდესაც ჯერ კიდევ ძალაშია ასეთი ხელშეკრულება, ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ საკითხებზე გაფიცვის უფლება იზღუდება. ეს კი ე.წ. მშვიდობის შენარჩუნების ვალდებულებით აიხსნება.

III. ILO-ს მიხედვით, გაფიცვის უფლება გაერთიანების თავისუფლების განუყოფელი ნაწილია. ზოგიერთი სახელმწიფოს კონსტიტუციაში გაფიცვის უფლება სწორედ ამ პრინციპით აისახა. თუმცა, იგი ინდივიდუალურად, როგორც დასაქმებულების, ისე მათი გაერთიანებების უფლებაა. ასეთ რეგულირებას ვხვდებით ფინეთში, სადაც გაფიცვის შესახებ კანონის მწირ განმარტებებს სასამართლოს მიერ დადგენილი კრიტერიუმები ავსებს.

მიუხედავად განსხვავებული წესებისა, სახელმწიფოები სხვადასხვა მასშტაბით, თუმცა ერთმნიშვნელოვნად თანხმდებიან, რომ საჯარო მოხელეების ნაწილისთვის გაფიცვის უფლებით სარგებლობის შეზღუდვა საზოგადოებრივი უსაფრთხოებით, ჯანმრთელობის ან სიცოცხლის დაცვით გამართლებულია და გამონაკლისი არც ზემოთ ჩამოთვლილი ქვეყნებია.

11.3. გაფიცვის უფლება საქართველოში

გაფიცვის უფლება ქართული კანონმდებლობისთვის სიახლეს არ წარმოადგენს. იგი კონსტიტუციით აღიარებული უფლებაა,[214] სარგებლობის პირობები/ წესები კი, უმეტესწილად, საქართველოს შრომის კოდექსით დგინდება. კანონის მიხედვით, გაფიცვა არის დავის შემთხვევაში დასაქმებულის დროებითი, ნებაყოფლობითი უარი შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მოვალეობების მთლიანად ან ნაწილობრივ შესრულებაზე. თავის მხრივ, დავა უნდა უკავშირდებოდეს ხელშეკრულების დარღვევას, მაგალითად, შრომის ანაზღაურების გადაუხდელობას, ხელშეკრულების სხვა არსებით პირობაზე, სამუშაოსა და დასვენების დროზე,

[214] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 26.

შეუთანხმებლობას ან ადამიანის უფლებების/თავისუფლებების დარღვევას, დასაქმებულთა პირადი სივრცის/კომუნიკაციის ხელყოფას.

გაფიცვის უფლებით სარგებლობამდე მხარეებმა დავის გადაწყვეტა პირდაპირი მოლაპარაკების, მედიაციის ან არბიტრაჟის/სასამართლოს გზით უნდა სცადონ. მოლაპარაკების პროცედურაში, მხარეთა შორის შეთანხმების მიღწევის მიზნით, მედიატორს სახელმწიფო ნიშნავს. პრაქტიკა აჩვენებს, რომ პრობლემურია ამ მექანიზმის ადმინისტრირება, რადგან მედიატორებს არ აქვთ წინასწარი შეთანხმება მოლაპარაკების პროცესში სავალდებულო ჩართვასთან დაკავშირებით, მათი ანაზღაურება შესასრულებელ სამუშაოსთან არაპროპორციულია, ხოლო თავად მედიატორთა რაოდენობა არასაკმარისი. ამდენად, ხშირია პროცესში ჩართვაზე უშუალოდ მედიატორთა უარიც. ეს პრობლემები, ერთი მხრივ, მედიატორის დანიშვნას აჭიანურებს, მეორე მხრივ კი, კონკრეტული საქმისთვის კვალიფიციური სპეციალისტის დეფიციტს ქმნის. საბოლოო ჯამში, მხარეთა შემათანხმებელი პროცედურები, უმეტესად, არაეფექტიანია, რის გამოც, მშრომელები იმაზე ხშირად იფიცებიან, ვიდრე ეს გამართული მოლაპარაკების პირობებში იქნებოდა საჭირო. პრობლემაა ისიც, რომ დამსაქმებელი გაფიცვის შედეგად მიღწეულ შეთანხმებებსაც უგულებელყოფს. ამის გამო, დასაქმებულებს შორის აქტივობა გაფიცვის დროს დაბალია. [215]

არ არსებობს პირდაპირი აკრძალვა, თუმცა კოდექსში გაწერილი წინაპირობების დაკმაყოფილებით საქართველოში, ფაქტობრივად, შეუძლებელია სოლიდარული მიზნით მშრომელთა გაფიცვა. ზოგადად კი, გაფიცვაში მონაწილეობის უფლება ეზღუდებათ პირებს, რომლებიც სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან სამსახურებში მუშაობენ (სასწრაფო სამედიცინო დახმარებას, წყალმომარაგებას, ელექტროენერგიის წარმოებასა და დასუფთავების მუნიციპალურ სამსახურებს), მაგრამ არა მაშინ, როცა შეუფერხებლად და უსაფრთხოდ უზრუნველყოფენ მინიმალური მომსახურების მიწოდებას მომხმარებელთა საბაზისო მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.[216]

[215] ნინა ჩიხლაძე, „გაფიცვის უფლება საქართველოში“, კომენტარის ვებგვერდი. ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/gaphitsvis-uphleba-saqarthveloshi/ . განახლებულია: 20.08.2024.
[216] იქვე.

12. არაფორმაღური/არასტანდარტული შრომა

12.1. რა არის არაფორმაღური შრომა და რა განაპირობებს ამ სექტორში მშრომელთა დასაქმებას?

არაფორმალური შრომა წარმოადგენს ეკონომიკური აქტივობის ფორმას, რომელიც ფუნქციონირებს რეგულაციების მიღმა და არ ექვემდებარება სახელმწიფო ზედამხედველობას. ეს მოიცავს არარეგისტრირებულ, წერილობითი ხელშეკრულების გარეშე დასაქმებას, რომელიც თავს არიდებს საგადასახადო ვალდებულებებსა და შრომითი კანონმდებლობის მიღმა რჩება. არაფორმალური შრომის მაღალი მაჩვენებლებით ხასიათდება განვითარებადი ქვეყნები. მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი დასაქმება მნიშვნელოვანი საარსებო წყაროა ადამიანებისათვის, ის ხასიათდება არასტაბილური სამუშაო გარემოთი, დაბალი ანაზღაურებითა და სოციალური დაცვის მექანიზმების ნაკლებობით.

მთელ მსოფლიოში, მათ შორის, საქართველოშიც, არაფორმალურ სექტორში ბევრი ადამიანია დასაქმებული. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) შეფასებით, დაახლოებით 2 მილიარდი მშრომელი, სამუშაო ძალის 60%-ზე მეტი, მუშაობს არაფორმალურ სექტორში - მინიმუმ, ნახევარ განაკვეთზე.[217] ხშირად, ეს მოკლევადიანი ან არასტაბილური სამუშაო ადგილებია.[218]

არაფორმალური შრომა ფორმალური შრომისგან იმით განსხვავდება, რომ მასში მიმდინარე პროცესები სახელმწიფო რეგულაციების მიღმა ხდება.[219] შესაბამისად, არაფორმალურ შრომაში ჩართული ადამიანი ვერ სარგებლობს მშრომელისთვის კანონით გათვალისწინებული მინიმალური სიკეთეებითაც კი, მათ შორის, დამატებითი ბენეფიტებითა და სოციალური დაცვის სისტემით. ეს პირები ხშირად მუშაობენ დაურეგულირებელი სამუშაო საათებითა და არასტაბილური ანაზღაურებით. არ აქვთ უსაფრთხო სამუშაო გარემო. სამუშაოს არაპროგნოზირებადი ხასიათის გამო, ნაკლებად არიან ფინანსურად დაცულნი, შედეგად, არაფორმალური შრომა ადამიანს არ სთავაზობს სტაბილურ ცხოვრებას.[220]

---

[217] „More than 60 per cent of the world's employed population are in the informal economy", *website of ILO*, 30.04.2018, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3yP3mzV, განახლებულია: 11.06.24.
[218] „Informal Economy", *website of ILO*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4ekQYIc, განახლებულია: 11.06.24.
[219] Williams, C.C. and Bezeredi, S., „Explaining and tackling the informal economy: a dual informal labour market approach.", 2018, 1-2, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3yYaRVv, განახლებულია: 11.06.24.
[220] ომარ გორდეზიანი, „რა არის არაფორმალური ეკონომიკური შრომა?", *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VzznoH, განახლებულია: 11.06.24.

მძიმე სოციალური პირობებისა და ეკონომიკური კრიზისის დროს, არაფორმალურ შრომაში ჩართვა ადამიანებისთვის ერთგვარი გამოსავალი და გადარჩენის საშუალებაა.[221] ეს კი მაშინ ხდება, როდესაც სახელმწიფოში, ფორმალური სექტორი იწყებს რღვევას ან/და არამდგრადია, ქვეყანაში სუსტია სოციალური დაცვის სისტემა და ის ვერ აკმაყოფილებს საბაზისო მოთხოვნებს ან/და შრომის კანონმდებლობა ვერ იცავს დასაქმებულთა უფლებებს.[222]

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ინფორმაციით, არაფორმალურად დასაქმებულთა ფორმალურ დასაქმებაში გადასვლის შესაძლებლობა ძალიან დაბალია. ამას ხელს უშლის რამდენიმე ძირითადი ფაქტორი:[223]

- პროფესიული განვითარების ნაკლები შესაძლებლობა;
- პროფესიულ სასწავლებლებსა და დასაქმების ხელშემწყობი პროფესიული სწავლების კურსებზე ნაკლები ხელმისაწვდომობა;
- არაფორმალურად დასაქმებული ვერ ამტკიცებს სამუშაო სტაჟსა და კვალიფიკაციას, რადგან ხელშეკრულების გარეშეა დასაქმებული;
- არაფორმალურ ეკონომიკურ შრომაში ჩართული ადამიანი ხშირად აღიქმება დაბალი/ნაკლები კვალიფიკაციის მქონედ.

ასეთ პირობებში კი ადამიანი გაურკვეველი დროით რჩება დასაქმებულად არაფორმალურ შრომაში, არაპროგნოზირებად, არამდგრად და ხშირად დაბალანაზღაურებად პირობებში.[224]

12.2. როგორია საერთაშორისო მიდგომა?

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ 2015 წელს ჟენევაში გამართულ 104-ე სესიაზე წარადგინა რეკომენდაციები, რომლებიც ეხება არაფორმალურიდან ფორმალურ ეკონომიკაზე გადასვლას:

---

[221] ომარ გორდეზიანი, „არაფორმალური შრომის გამოწვევები – რა უნდა შედიოდეს სახელმწიფოს ინტერესებში?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Rm6b23, განახლებულია: 11.06.24.
[222] ომარ გორდეზიანი, „რა არის არაფორმალური ეკონომიკური შრომა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VzznoH, განახლებულია: 11.06.24.
[223] „Non-standard employement around the world - Understanding challenges, shaping prospects“, *International Labor Organization*, 2019, 19, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4b68U6Q, განახლებულია: 11.06.24.
[224] ომარ გორდეზიანი, „არაფორმალური შრომა – რა უნდა ვიცოდეთ?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4ekLYUe, განახლებულია: 11.06.24.

ქვეყნებმა ხელი უნდა შეუწყონ მშრომელებისა და ეკონომიკური ერთეულების ფორმალურ ეკონომიკაში გადასვლას ისე, რომ მეწარმეობის შესაძლებლობა იყოს უზრუნველყოფილი და მშრომელი არ დარჩეს შემოსავლისა და საარსებო მინიმუმის გარეშე; ხელი შეუწყოს საწარმოებისა და ღირსეული სამუშაო ადგილების შექმნას, შენარჩუნებას და მდგრადობას ფორმალურ ეკონომიკაში, ასევე აღკვეთოს ფორმალური ეკონომიკის სამუშაო ადგილების არაფორმალიზაცია.[225]

ILO-ს რეკომენდაციების მიხედვით, ფორმალურ ეკონომიკაზე გადასვლის ხელშემწყობი სტრატეგიების შემუშავებისას ქვეყნებმა უნდა გაითვალისწინონ არაფორმალურ ეკონომიკაში ჩართული მშრომელები, ეკონომიკური ერთეულების მახასიათებლები და საჭიროებების მრავალფეროვნება. ასევე, მნიშვნელოვანია, რომ უზრუნველყოფილი იყოს არაფორმალურ ეკონომიკაში მოქმედი ყველა ადამიანის უფლებების ეფექტური ხელშეწყობა და დაცვა.[226]

12.3. არაფორმალური შრომა საქართველოში

ILO-ს 2020 წლის მონაცემებით, საქართველოში არაფორმალური შრომა სრული სამუშაო ძალის 40%-ს მოიცავს.[227] შრომის ბაზარზე შეინიშნება სეგმენტაცია, ფორმალური სექტორი არ არის მდგრადი, ამის ფონზე ხშირად ირღვევა მშრომელის უფლებები. არაფორმალურ შრომაში ჩართული ადამიანები, როგორც წესი, არიან ღარიბები. ისინი მუშაობენ ბევრს და ზოგჯერ რამდენიმე სამსახურშიც კი, მაგრამ ვერ ახერხებენ ეკონომიკური დოვლათის დაგროვებასა და პროფესიულ განვითარებას. დამსაქმებელი, რომელიც არაფორმალურად ასაქმებს, ხშირად შედის შრომით ურთიერთობებში დასაქმებულთან ისე, რომ შემდგომ თავს არიდებს შრომითი ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობის აღებას/შესრულებას.[228]

საქართველოში შრომის კანონმდებლობა თუ მისი ზედამხედველობა/აღსრულება სრულყოფილად ვერ იცავს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულსაც კი, რადგან პრაქტიკაში ის ქმედითი არ არის. მაგრამ მაშინ, როდესაც არაფორმალურად დასაქმებული ისედაც დამატებითი სარგებლის მიღმაა და დარღვევების შემთხვევაში

---

[225] შრომის საერთაშორიოს ორგანიზაციის 2015 წლის #205 რეკომენდაცია, „არაფორმალურიდან ფორმალურ ეკონომიკაში ტრანზიცია“, პრეამბულა.
[226] იქვე, მე-7 მუხლი.
[227] „Statistics on the informal economy“, *website of ILO*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Xj2RIA, განახლებულია: 12.06.24.
[228] ომარ გორდეზიანი, „არაფორმალური შრომის გამოწვევები – რა უნდა შედიოდეს სახელმწიფოს ინტერესებში?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Rm6b23, განახლებულია: 11.06.24.

შრომის ინსპექციას უჭირს მონიტორინგი, ამის ფონზე კიდევ უფრო უთანასწორო და არაპროგნოზირებადია ამგვარი დასაქმება.[229]

13. საოჯახო შრომა

13.1. საოჯახო შრომის მნიშვნელობა

საოჯახო შრომა გულისხმობს დაქირავებულ შრომას, როდესაც ადამიანები ფიზიკურ და ემოციურ სამუშაოს სხვის ოჯახებში, ანაზღაურების სანაცვლოდ ასრულებენ. ოჯახში დასაქმებულები როგორც წესი, არიან ბავშვების აღმზრდელები, მოხუცების, სპეციალური საჭიროების მქონე პირების მზრუნველები, დამლაგებლები და ა.შ. ოჯახებში დასაქმებული ადამიანების უმრავლესობას არ აქვს შრომითი ხელშეკრულებები, შესაბამისად, ისინი ჩართულნი არიან არაფორმალურ ეკონომიკაში.[230] საოჯახო მშრომელზე არ ვრცელდება შრომის კანონმდებლობით დადგენილი ნორმები, მის სამუშაო დროს არ არეგულირებს და არ იცავს კანონი, შესაბამისად, განსაკუთრებით მოწყვლადები არიან ექსპლუატაციისადმი. ისინი სოციალური დაცვის სისტემის მიღმა რჩებიან და ვერ სარგებლობენ მშრომელისთვის გათვალისწინებული სოციალური დაცვის მექანიზმებით.[231]

საგულისხმოა, რომ საოჯახო შრომაში ძირითადად ქალები არიან ჩართული.[232] საოჯახო მშრომელები შრომობენ ოჯახში - არაფორმალურ გარემოში, სადაც შესასრულებელი სამუშაოს ოდენობა დამოკიდებულია ისეთ მოცემულობებზე, როგორებიცაა: დამსაქმებლის კეთილგანწყობა, თხოვნა და სხვა. ამის გამო, მაგალითად, ძიძები ხშირად 24 საათი მუშაობენ, მაშინ, როდესაც მათ არ აქვთ საათობრივი ანაზღაურება.[233] ემოციური მიჯაჭვულობის გამო, ისინი ხშირად მიდიან კომპრომისებზე, როგორებიცაა, აუნაზღაურებელი ზეგანაკვეთური შრომა ან დამატებითი ვალდებულებების

---

[229] ომარ გორდეზიანი, „სოციალური დაცვის სისტემის მიღმა დარჩენილი მშრომელი“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45lWIh1, განახლებულია: 11.06.24. შრომის ინსპექციასთან დაკავშირებით დეტალურად იხილეთ თავი N15.
[230] თეკლა ზუხბა, „რა არის საოჯახო შრომა?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია, https://komentari.ge/article/ra-aris-saojakho-shroma/, განახლებულია: 11.06.24.
[231] იქვე.
[232] Silvia Federici, „Wages against houserowk“, 1975, 2, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3xo3Dtc, განახლებულია: 11.06.24.
[233] დარეჯან პაპავას ვიდეო, *„საოჯახო მშრომელები/ Domestic workers Georgia“-ის facebook გვერდი*, 16.01.2022, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4aW1KSw, განახლებულია: 11.06.24.

შესრულება, რაც აზიანებს საოჯახო მშრომელებს არა მხოლოდ მატერიალურად, არამედ ფსიქოლოგიურად.[234]

13.2. საოჯახო მშრომელების სოციალური დაცვის საერთაშორისო სტანდარტები

საერთაშორისო მიდგომის ძირითადი მიზანი ოჯახებში დასაქმებულების სოციალური დაცვის სტანდარტის სხვა მშრომელებთან გათანაბრებაა. ეს გათვალისწინებულია ILO-ს 189-ე კონვენციაში, რომელიც ეკონომიკაში საოჯახო მშრომელთა როლის მნიშვნელობაზე საუბრობს.[235] კონვენცია ხელმომწერი სახელმწიფოებისთვის წარმოადგენს სახელმძღვანელოს, რომელიც უზრუნველყოფს საშინაო შრომაში ჩართული პირების ელემენტარული და საბაზისო უფლებების დაცვას.[236]

კონვენცია განმარტავს, რომ საოჯახო მშრომელები საშუალებას აძლევენ ოჯახებს, მონაწილეობდნენ შრომის ბაზარზე, სარგებლობდნენ სოციალური დაცვის ბენეფიტებითა და ჩაერთონ სხვადასხვა ეკონომიკურ აქტივობაში. შესაბამისად, ისინი სხვა მშრომელთა მსგავსად უნდა იყვნენ დაცულნი.[237]

გათანაბრების მექანიზმები სოციალური დაცვის საერთაშორისო კანონმდებლობით განსაზღვრულ 9 პუნქტს ეფუძნება:

- სამედიცინო დაზღვევა;
- ავადმყოფობის ცნობა (ბიულეტენი);
- უმუშევრობის შემწეობა;
- საპენსიო ბენეფიტი;
- საწარმოო ტრავმის ან დასაქმებისას დაშავების კომპენსაცია;
- ოჯახის შემწეობა (ბავშვებზე);
- დეკრეტული შვებულება;
- შშმ პირთა შემწეობა;

---

[234] „Decent work for domestic workers: Towards new international labour standards“, *website of ILO*, 01.05.2010, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4ccldPK, განახლებულია: 11.06.24.
[235] შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2011 წლის #189 კონვენცია „საოჯახო მშრომელების შესახებ“, 1-ლი მუხლი. ხელმისაწვდომია: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189. განახლებულია: 21.08.2024.
[236] იქვე, მე-3 მუხლი.
[237] იქვე, მე-6 მუხლი.

- მარჩენალდაკარგულის შემწეობა.[238]

13.3. ოჯახში დასაქმებულები საქართველოსა და ემიგრაციაში

საქართველოში ძიძების, დამლაგებლების, მზრუნველების და საოჯახო სამუშაოში ჩართული ადამიანების შრომის უფლებები კანონით არ რეგულირდება.[239] ოჯახში დასაქმებულების კანონს მიღმა დატოვება რიგ პრობლემებს ქმნის, რადგან მათ არ აქვთ წვდომა ისეთ უფლებებზე როგორიცაა ე.წ. დაგროვებითი საპენსიო სისტემა, დეკრეტული შვებულება, ანაზღაურებადი შვებულება, ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურება,[240] სხვადასხვა ტიპის შემწეობები (სამუშაო ადგილზე ტრავმა, მარჩენალდაკარგულობა და სხვა), ისინი, გარკვეულ შემთხვევაში, სარგებლობენ ზოგიერთი ამ უფლებით, თუ ამაზე შეთანხმებას დამსაქმებელთან შეძლებენ. თუმცა, როგორც წესი, მათ არ გააჩნიათ წერილობითი ხელშეკრულება და მხოლოდ ზეპირი შეთანხმებით არიან დასაქმებულნი.[241]

ხელშეკრულების არ არსებობის პირობებში კი, ოჯახში დასაქმებულებს ანაზღაურების დროულად მიღების გარანტიაც არ აქვთ,[242] ვინაიდან საქართველოში ისედაც მძიმე სოციალური ფონია და დაბალია შინამეურნეობების შემოსავლები, ოჯახში დასაქმებულებს უჭირთ ანაზღაურების ზრდის მოთხოვნა და ხშირად იღებენ მიგრაციის, სამუშაოს ქვეყნის გარეთ შესრულების, გადაწყვეტილებას.[243]

აგრეთვე, საგულისხმოა, რომ საქართველოში დღეს მომუშავე საოჯახო მშრომელებს ერთი განსაკუთრებული თავისებურება აქვთ - ბევრი მათგანი სხვადასხვა დარგის პროფესიონალია და სამსახური ან პროფესია საბჭოთა კავშირის დანგრევასთან ერთად დაკარგა. ქვეყანაში მიმდინარე სოციალური და ეკონომიკური ტრანსფორმაციის პარალელურად, ახალ საბაზრო ეკონომიკაში ქალების დიდმა ნაწილმა თავის დამკვიდრება მხოლოდ როგორც საოჯახო მშრომელებმა, ისე მოახერხა. ბევრი მათგანი

---

[238] შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1952 წლის #102 კონვენცია სოციალური დაცვის (მინიმალური სტანდარტები) შესახებ. ხელმისაწვდომია: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102. განახლებულია: 20.08.2024.
[239] თეკლა ზუხბა, „როგორია საოჯახო მშრომელების სოციალური დაცვის საერთაშორისო სტანდარტი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VA0hNb, განახლებულია: 11.06.24.
[240] ნინო ხელაძე, ომარ გორდეზიანი, „შრომის ბაზარზე არსებული გამოწვევები - მშრომელების და ექსპერტების თვალსაზრისის ანალიზი“, *კომენტარი*, 2024, 8, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4chQvol, განახლებულია: 12.06.24.
[241] საოჯახო მშრომელების Facebook გვერდი, ხელმისაწვდომია: https://www.facebook.com/imokmededges/videos/693659155201281. განახლებულია: 20.08.2024.
[242] იქვე.

ემიგრაციაში წავიდა, ნაწილი კი ქვეყანაში დარჩა და ძიძობით, დამლაგებლობით, ოჯახში დამხმარედ დასაქმებით ირჩენს დღემდე თავს. ეს ნიშნავს, რომ საქართველოს საოჯახო მშრომელების დიდი ნაწილი არა არაკვალიფიციური, განათლების არმქონე სამუშაო ძალაა, როგორც ეს სხვა ქვეყნებშია, არამედ მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი გარკვეული კვალიფიკაციის, განათლების მქონე, კონკრეტული ასაკობრივი სეგმენტია, რომელსაც უკეთესი ცხოვრების მეხსიერება აქვს.[244]

14. არასტანდარტული შრომა - გიგ-ეკონომიკა

14.1. პლატფორმული შრომა

პლატფორმული შრომა (გიგ-ეკონომიკა) გულისხმობს არატრადიციულ სამუშაო შეთანხმებას და, როგორც წესი, მოკლევადიანი ან პროექტულია. ისინი ფლობენ დამოუკიდებელი კონტრაქტორების სტატუსს, როგორც თვითდასაქმებულები.[245] ასეთ შრომას ახასიათებს მოქნილი გრაფიკი, არატრადიციული შეთანხმებები და ციფრული პლატფორმების გამოყენება, რომლითაც იგი უპირისპირდება დასაქმების სტანდარტულ ცნებას.[246]

ასეთი მშრომელები ძირითადად არიან კურიერები, ტაქსის მძღოლები და სხვა. მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, მსოფლიო სამუშაო ძალის 12%-ს შეადგენენ გიგ-მშრომელები, რაც 400 მილიონზე მეტ ადამიანს მოიცავს.[247] ეს მაჩვენებლები უახლოეს წლებში, სავარაუდოდ, კიდევ გაიზრდება, ტექნოლოგიური წინსვლა და შრომის ბაზრის ტენდენციები სწორედ ამაზე მიგვითითებს.

არატრადიციული სამუშაო შეთანხმებები მშრომელებს რამდენიმე უპირატესობას სთავაზობს, მაგალითად, მოქნილობას, ავტონომიას და დამატებითი შემოსავლის შესაძლებლობას. ასეთ პირობებს თან ახლავს უარყოფითი მხარეებიც: სახიფათო და არასათანადო სამუშაო პირობები, არასტაბილურობა და შემოსავლის ცვალებადობა. ამგვარი ტიპის შრომა ხელსაყრელია კორპორაციებისთვის და პლატფორმული

---

[244] იქვე.
[245] Ana Maria Oviedo and others, "Economic Informality Causes, Costs, and Policies—A Literature Survey", World bank working paper No. 167, 2009, 3, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4cgcgoq, განახლებულია: 11.06.24.
[246] „Non-standard forms of employment", *website of ILO*, ხელმისაწვდომია: https://www.ilo.org/topics/non-standard-forms-employment, განახლებულია: 11.06.24.
[247] Datta, Namita, Kevwe Pela, and Carla Agustina Froy. "What we're reading about how the online gig economy is transforming work," March 16, 2024. https://blogs.worldbank.org/en/jobs/what-were-reading-about-how-online-gig-economy-transforming-work. განახლებულია: 20.08.2024.

დამსაქმებლებისათვის, ამ გზით ისინი მარტივად ახდენენ მშრომელების ექსპლუატაციას, რადგან პლატფორმულ შრომაში დასაქმებულ პირებს არ აქვთ შრომითი ხელშეკრულებები. სამუშაოს არატრადიციულმა შეთანხმებებმა შეიძლება გააძლიეროს უთანასწორობა და დაასუსტოს სოციალური დაცვის სისტემა, განსაკუთრებით ისეთ ქვეყნებში, სადაც, ტრადიციულ დასაქმებაშიც კი, მაღალია შრომითი უფლებების დარღვევის მაჩვენებელი.[248]

გიგ-ეკონომიკაში ეფექტური პოლიტიკის განხორციელებას თან ახლავს მრავალი გამოწვევა. ერთ-ერთი მთავარი არის ბალანსის დაცვა მოქნილობის შენარჩუნებასა და მათთვის ადეკვატური დაცვის უზრუნველყოფას შორის.[249]

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა მდგომარეობს პლატფორმაზე დაფუძნებული კომპანიების შესაბამისობის უზრუნველყოფაში.[250] გიგ-ეკონომიკა მუშაობს ციფრულ პლატფორმებზე, რომლებიც ხშირად საერთაშორისოა, რაც ართულებს შრომის რეგულაციების აღსრულებასა და კომპანიებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრებას, სამართლიან მოპყრობასა და დასაქმებულების დაცვას. ძალაუფლების დისბალანსი ასევე წარმოადგენს მნიშვნელოვან დაბრკოლებას. პლატფორმაზე დაფუძნებულ კომპანიებთან მოლაპარაკებებისას გიგ-მუშაკები ხშირად აწყდებიან ძალაუფლების მნიშვნელოვან განსხვავებებს. ეს დინამიკა კი მათ დაუცველებად აქცევს ექსპლუატაციისა და უსამართლო მოპყრობის მიმართ.[251]

14.2. გიგ-ეკონომიკაში არსებული საერთაშორისო სტანდარტები

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილი სტანდარტები აჩვენებს, რომ აუცილებელია, გიგ-ეკონომიკაში დასაქმებული პირების შრომითი ურთიერთობები იყოს მოწესრიგებული. ILO-მ აღიარა გიგ-ეკონომიკის გამოწვევების გადაჭრის აუცილებლობა და შეიმუშავა სხვადასხვა მიდგომა გიგ-მუშაკების უფლებების დასაცავად. იგი ყურადღებას ამახვილებს სამართლიანი სამუშაო პირობების,

---

[248] ომარ გორდეზიანი, „პლატფორმული შრომის ძირითადი ასპექტების მიმოხილვა“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45AAfgl, განახლებულია: 11.06.24.
[249] ომარ გორდეზიანი, „შრომის ბაზრის მომავალი: შრომისა და სოციალური პოლიტიკის გადააზრების საჭიროება ციფრულ ეპოქაში“, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3XjoUyX, განახლებულია: 11.06.24.
[250] „Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy - Technical paper prepared for the 1st meeting of the Employment Working Group under the Indian presidency“, ILO, ISSA and OECD, 2023, 18, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45m5s6t, განახლებულია: 11.06.24.
[251] ომარ გორდეზიანი, „შრომის ბაზრის მომავალი: შრომისა და სოციალური პოლიტიკის გადააზრების საჭიროება ციფრულ ეპოქაში“, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3XjoUyX, განახლებულია: 11.06.24.

სოციალური დაცვისა და კოლექტიური მოლაპარაკების უფლების რეალიზების მნიშვნელობაზე და მხარს უჭერს გიგ-მშრომელების თანამშრომლებად კლასიფიკაციას, რათა მათზეც გავრცელდეს შესაბამისი შეღავათები და დაცული იყოს მათი უფლებები.[252]

სექტორული რეგულაციები საშუალებას იძლევა დადგინდეს ინდუსტრიის სტანდარტები, უზრუნველყოს სამართლიანი მოპყრობა და მოგვარდეს ის სპეციფიკური პრობლემები, რომლებიც დამახასიათებელია გიგ-ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორისთვის.[253]

გარდა ამისა, ევროკავშირის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტია „პლატფორმის მშრომელების უფლებების დირექტივა", რომლის მიზანია, უზრუნველყოს სამართლიანი და გამჭვირვალე სამუშაო პირობები პლატფორმული მშრომელებისთვის. დირექტივა მიუთითებს, რომ აუცილებელია, არსებობდეს მკაფიო ინფორმაცია სამუშაოს მოწყობის, სამართლიანი ანაზღაურების, სოციალური დაცვის ხელმისაწვდომობისა და კოლექტიური წარმომადგენლობის შესახებ.[254]

ბევრი ქვეყანა აქტიურად მუშაობს გიგ-ეკონომიკის რეგულირებისა და მუშაკების გამოწვევების გადასაჭრელად, მაგალითად:

- გერმანიამ დანერგა „დამოკიდებული თვითდასაქმების" (dependent self-employment) მოდელი. ის მიზნად ისახავს გიგ-მშრომელების, როგორც ფორმალურად დასაქმებულების, კლასიფიკაციას და მათ ანიჭებს სოციალური უზრუნველყოფის შეღავათებსა და კოლექტიური მოლაპარაკების უფლებებს.[255]
- საფრანგეთსაც ანალოგიური მიდგომა აქვს. საფრანგეთში ასევე ჩამოყალიბდა ციფრული პლატფორმის საბჭო, რომლის მიზანია პლატფორმებსა და მუშაკებს შორის დიალოგის ხელშეწყობა.[256]

---

[252] „Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy - Technical paper prepared for the 1st meeting of the Employment Working Group under the Indian presidency", ILO, ISSA and OECD, 2023, 6, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45m5s6t, განახლებულია: 11.06.24.
[253] ომარ გორდეზიანი, „გიგ ეკონომიკა: მშრომელთა გამოწვევები და შესაძლებლობები", *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45hPASw, განახლებულია: 11.06.24.
[254] „EU rules on platform work", *website of European Council Council of the European Union,* ხელმისაწვდომია: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/platform-work-eu/, განახლებულია: 12.06.24.
[255] „Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy - Technical paper prepared for the 1st meeting of the Employment Working Group under the Indian presidency", ILO, ISSA and OECD, 2023, 14, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45m5s6t, განახლებულია: 11.06.24.
[256] იქვე.

- ესპანეთმა ზოგიერთი გიგ-მშრომელი დასაქმებულად გადააკვალიფიცირა. ესპანეთში ასევე გატარდა ღონისძიებები მშრომელთა წარმომადგენლობისა და კოლექტიური მოლაპარაკების უფლებების გასაძლიერებლად.[257]
- აშშ-ში დანერგილია პორტატიული შეღავათების სისტემა, რომელიც დასაქმებულებს საშუალებას აძლევს, სხვადასხვა სამუშაოს შორის მობილობისას ან დამოუკიდებლად მუშაობისას, შეინარჩუნონ გარკვეული შეღავათები.[258] ეს პაკეტი, რომელიც არ არის დაკავშირებული კონკრეტულ დამსაქმებელთან, შეიძლება მოიცავდეს ჯანმრთელობის დაზღვევას, საპენსიო დანაზოგს, ანაზღაურებად დასვენებას და სხვა. პორტატული შეღავათები უზრუნველყოფს, რომ მშრომელს არ სჭირდება ერთი დამსაქმებელთან მუშაობა, რათა ჰქონდეს წვდომა ამ შეღავათებზე[259]

14.3. პლატფორმული შრომა საქართველოში

საქართველოში კურიერების პირველი პროტესტი და გაფიცვა 2021 წელს შედგა, როგორც პასუხი უთანასწორო პირობებსა და არასათანადო კომპენსაციაზე. მას შემდეგ არაერთი მსგავსი ერთობლივი წინააღმდეგობის შემთხვევა გვახსოვს.[260] როგორც წესი, მიტანის სერვისში დასაქმებულები მინიმალურ შრომით გარანტიებსა და ღირსეული ანაზღაურებას ითხოვენ. თუმცა, კომპანიები ხშირად პროტესტში ჩართულ მშრომელებს პასუხად აპლიკაციებზე წვდომას უზღუდავენ და მიუთითებენ, რომ კურიერები რეალურად არა დასაქმებულები, არამედ პარტნიორები არიან.[261]

გაფიცვების სერიამ ყურადღება გაამახვილა ძალაუფლების დისბალანსსა (გიგ-მუშაკებსა და კომპანიებს შორის) და დამოუკიდებელ კონტრაქტორებად კლასიფიცირებული მშრომელების დაუცველობაზე.[262] ეს პროტესტები ნათელს ჰფენს

---

[257] იქვე, 12.
[258] Alexandra Gervis and others, „Portable benefits in action - A roadmap for a renewed work-related safety net“, 2021, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Ve06Wq, განახლებულია: 11.06.24.
[259] იქვე.
[260] ომარ გორდეზიანი, „გიგ ეკონომიკა: მშრომელთა გამოწვევები და შესაძლებლობები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45hPASw, განახლებულია: 11.06.24.
[261] იქვე.
[262] სალომე შუბლაძე, „საქართველოში მოქმედი მიტანის სერვისის კომპანიების ხელშეკრულებების სამართლებრივი შეფასება“, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2021 https://shroma.ge/reports/contract-analysis-gig-economy/, განახლებულია: 12.06.24.

გიგ-ეკონომიკის ფარგლებში შრომითი ურთიერთობების დინამიკას, სამუშაო პირობების გაუმჯობესებისა და მშრომელთა გაძლიერების აუცილებლობას.[263]

ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სახალხო დამცველმა კურიერებთან გაფორმებულ მომსახურების ხელშეკრულებაზე საქართველოს შრომის კოდექსის დაცვის სტანდარტები გაავრცელა და მათ მიმართ განსხვავებული მოსაზრებების ნიშნით დისკრიმინაცია დაადგინა.[264]

[263] ომარ გორდეზიანი, „გიგ ეკონომიკა: მშრომელთა გამოწვევები და შესაძლებლობები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45hPASw, განახლებულია: 11.06.24.
[264] სახალხო დამცველის რეკომენდაცია „შრომით ურთიერთობაში განსხვავებული მოსაზრების ნიშნით პირდაპირი დისკრიმინაციის დადგენის შესახებ“ შპს „ფუდლის“ (Bolt Food) მიმართ, ხელმისაწვდომია: https://ombudsman.ge/res/docs/2021061423015589955.pdf, განახლებულია: 12.06.24.

III ნაწილი

სახელმწიფოს როლი, პროფკავშირების ფუნქციები და კონსტიტუციური გარანტიები

შესავალი

კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველო, როგორც სოციალური სახელმწიფო, ქვეყანაში სოციალური სამართლიანობისა და თანასწორობის პრინციპების განმტკიცებაზე უნდა ზრუნავდეს. ამ მიზნით, იგი პასუხისმგებლობას იღებს შეიმუშაოს სოციალური და ეკონომიკური განვითარების გეგმა, ხელი შეუწყოს დასაქმების მაჩვენებლის გაზრდას და უსაფრთხო სამუშაო პირობების შექმნას.[265] ამ მიზნების კონსტიტუციით გაცხადებას პოლიტიკური მნიშვნელობა აქვს. ეს მისი მიღწევისა და დაცვის აუცილებლობაზე საყოველთაო შეთანხმებას ნიშნავს.[266]

კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფო ვალდებულებას იღებს შრომითი უფლებების დაცვასა და შრომის პირობების უსაფრთხოების ზედამხედველობაზე.[267] მაქსიმალური სამუშაო საათების, ზეგანაკვეთური შრომისთვის დამატებითი ანაზღაურების, დასვენების, შვებულების და სხვა შრომითი პირობების, გარანტიების საკანონმდებლო რეგულირებას, სამუშაო ადგილზე დასაქმებულის ინტერესების დაცვის, პროფესიული და სოციალური ცხოვრების დაბალანსების მიზანი აქვს. ჩამოთვლილი შრომითი გარანტიები არ არის თვითაღსრულებადი და ხშირად, მათ დაცვაზე ეფექტიანი ზედამხედველობა კრიტიკულად მნიშვნელოვანია. სწორედ ამ მიზნით, სახელმწიფო ქმნის შრომით პირობებზე, მათ შორის, შრომის უსაფრთხოებაზე ზედამხედველობისთვის მყისიერი, პროაქტიული რეაგირების უფლებამოსილების მქონე ორგანოს, კერძოდ, შრომის ინსპექციის სამსახურს. მან, ერთი მხრივ, მონიტორინგი უნდა გაუწიოს, გამოავლინოს შრომითი ნორმების დარღვევის ფაქტები, მეორე მხრივ კი, გამოვლენილი დარღვევებისთვის დამსაქმებლის პასუხისმგებლობა დაადგინოს.[268] სამსახურისთვის დაკისრებული პასუხისმგებლობის გამო, მისი გამართული, შეუფერხებელი ფუნქციონირება შრომითი უფლებების დაცვისთვის, ფაქტობრივად, გადამწყვეტია, განსაკუთრებით კი ისეთ სექტორებში, რომლებშიც შრომითი უფლებების დარღვევის რისკი, ბუნებრივად უფრო მაღალია, ამის მაგალითი მოპოვების სექტორი და სამშენებლო ინდუსტრიაა.

სახელმწიფო დასაქმებულებს შრომითი, სოციალურ-ეკონომიკური, სამართლებრივი უფლებებისა და ინტერესების დასაცავად თვითორგანიზების შესაძლებლობასაც

---

[265] საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლი.
[266] ნინა ჩიხლაძე, „სამართალი სოციალური სამართლიანობისთვის: კონსტიტუციური ბარიერები და შესაძლებლობები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/r6cx27, განახლებულია: 19.08.24.
[267] საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე (I) მუხლი.
[268] „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი.

აძლევს.[269] უფლება პროფესიული კავშირების შექმნასა და მასში გაერთიანებაზე სწორედ ამგვარი კონსტიტუციური გარანტიაა.[270] ინსტიტუციურად ძლიერი, გამართული პროფკავშირები კი ქვეყანაში დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ხარისხის საზომადაც მიიჩნევა.[271]

საზედამხედველო ორგანოსა და პროფესიულ კავშირებში დასაქმებულთა თვითორგანიზების გარდა, შრომითი უფლებების დაცვა ფორმალური მართლმსაჯულების მექანიზმითაც არის შესაძლებელი. საქართველოს კონსტიტუციაში შრომითი უფლებების ძირითად უფლებათა კატეგორიაში მოქცევა საკონსტიტუციო სასამართლოს არაერთი მნიშვნელოვანი განმარტების და უფლებრივი სტანდარტის გაუმჯობესების საფუძველი გამხდარა. ინდივიდუალური შრომითი უფლებების დასაცავად კი, მართალია საერთო სასამართლოებისთვის მიმართვა ხანგრძლივი და ხარჯიანი მექანიზმია, მაგრამ რიგ შემთხვევებში, ყველაზე ეფექტიანი, რაც მყარი, პროგრესული პრაქტიკის ჩამოსაყალიბებლად, არანაკლებ მნიშვნელოვანია.[272]

15. შრომის ინსპექციის როლი და ფუნქციები

15.1. შრომის ინსპექცია ზოგადი მახასიათებლები და საერთაშორისო სტანდარტები

შრომის ინსპექციას სამუშაო ადგილზე მშრომელთა უფლებებისა და სათანადო სამუშაო პირობების როგორც მონიტორინგი, აგრეთვე, დარღვევებზე რეაგირება ევალებათ: მათ შორის, ზეგანაკვეთურ სამუშაო საათებზე, არასაკმარის ანაზღაურებაზე, არალეგალურ დასაქმებაზე, უსაფრთხოების ნორმების უგულებელყოფაზე და სხვა. თავის მხრივ, შრომის ინსპექცია დამსაქმებლებთან თანამშრომლობით ურთიერთობასაც აყალიბებს და მათ სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების ნორმების დაცვის საუკეთესო მეთოდების შესახებ რჩევებს უზიარებს.

---

[269] „პროფესიული კავშირების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[270] საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე (II) მუხლი.
[271] მარიამ სვიმონიშვილი, „პროფესიული კავშირების როლი შრომითი უფლებების გაუმჯობესებაში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/57adg, განახლებულია: 19.08.2024.
[272] ნინა ჩიხლაძე, „სამართალი სოციალური სამართლიანობისთვის: კონსტიტუციური ბარიერები და შესაძლებლობები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/r6cx27, განახლებულია: 14.08.24.

შრომის ინსპექციის მიზნების, კომპეტენციების, ფუნქციების და მათ წინაშე სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის შესახებ სამართლებრივ ჩარჩოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) 150 ქვეყნის მიერ რატიფიცირებული „შრომის ინსპექციის კონვენცია“[273] ადგენს. კონვენციის მიხედვით, სახელმწიფოები თანხმდებიან, რომ მას დაკისრებული ფუნქციების სრულყოფილად განსახორციელებლად, მოქმედების გარკვეული თავისუფლებით უნდა სარგებლობდეს. ასეთია სამუშაო ადგილზე დაუბრკოლებლად, გაფრთხილების გარეშე, დღისით თუ ღამით შესვლა, იმ ტერიტორიის თავისუფლად შემოწმება, სადაც დარღვევების შესახებ გონივრული ეჭვი არსებობს ან ნებისმიერი სახის ექსპერტიზის, ტესტის, გამოძიების ჩატარება, რომელსაც საჭიროდ მიიჩნევს.

გარდა კონვენციით დადგენილი ვალდებულებისა, ევროკავშირში შრომის უფროს ინსპექტორთა კომიტეტი[274] ფუნქციონირებს. იგი ევროკომისიას ექვემდებარება და მას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების ნორმებთან დაკავშირებული რეგულაციების შესრულების თაობაზე ინფორმაციას წარუდგენს. ამასთან, 2019 წლიდან ევროკავშირში მოქმედებს ევროპული შრომის ორგანო (European Labour Authority), რომელიც ხელს უწყობს ევროკავშირის ტერიტორიაზე მშრომელების უფლებების დაცვასა და მობილობის გამარტივებას, კოორდინაციას უწევს ერთობლივ ინსპექტირებას და ზედამხედველობს ევროკავშირის დონეზე შრომის უსაფრთხოებისა და შრომითი უფლებების შესახებ არსებული რეგულაციების ეფექტურ დაცვას.

15.2. შრომის ინსპექციის ისტორია საქართველოში

საქართველოში შრომის ინსპექციის სამსახურს რთული და წინააღმდეგობრივი ისტორია აქვს. მისი არსებობა და უფლებამოსილებები არაერთხელ გამხდარა ცხარე პოლიტიკური და იდეოლოგიური დებატების საგანი.

2006 წელს საქართველოს მთავრობამ, ნეოლიბერალური რეფორმების კვალდაკვალ, ახალი შრომის კოდექსი მიიღო და შრომის ინსპექციის სამსახური გააუქმა. შრომის ინსპექციის სამსახურის გაუქმება, ძირითადად, მისი კორუფციული ხასიათითა და

[273] შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1947 წლის N81 კონვენცია „შრომის ინსპექციის შესახებ“.
[274] „Senior Labour Inspectors Committee“, *Website of Occupational Safety and Health*, 2014, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/dbgbjl, განახლებულია: 19.08.2024.

არაეფექტურობით დასაბუთდა. თუმცა, კრიტიკის საგანი გახდა ის, რომ ხელისუფლებამ, რეფორმირების ნაცვლად, მისი სრულად გაუქმების გადაწყვეტილება მიიღო.

2006 წლიდან 2015 წლამდე, სანამ შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ფარგლებში, შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი შეიქმნებოდა, მნიშვნელოვნად მოიმატა სამუშაო ადგილზე დაშავებული და გარდაცვლილი ადამიანების რიცხვმა. საქართველოს პროფესიული გაერთიანებების კავშირებისა და შსს-ის ერთობლივი მონაცემების მიხედვით, 2007-2016 წლებში საწარმოო ტრავმებისგან 416 ადამიანი დაიღუპა, 716 კი მძიმედ დაშავდა.[275]

2015 წელს დეპარტამენტი შეზღუდული მანდატითა და არასავალდებულო ინსპექტირების ფუნქციით ამოქმედდა, რასაც სიტუაცია მნიშვნელოვნად არ გაუუმჯობესებია. 2018 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, რომელმაც 2019 წლიდან ორგანული კანონის სტატუსი შეიძინა. ამავე წელს დეპარტამენტს მიენიჭა უფლება, რომ წინასწარი შეტყობინების გარეშე, ნებისმიერ დროს შეემოწმებინა ინსპექტირებას დაქვემდებარებული ნებისმიერი სამუშაო ადგილი. კანონში გაჩნდა დამსაქმებლისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების მექანიზმებიც, თუმცა, მანდატი მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების საკითხებზე ზედამხედველობით შემოიფარგლებოდა. 2020 წელს დეპარტამენტი შრომის ინსპექციის სამსახურის ფორმით ჩამოყალიბდა, ხოლო 2021 წლის პირველი იანვრიდან მას საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსი მიენიჭა და მანდატმა, შრომის ბაზრის ყველა სფეროში შრომის უსაფრთხოებასთან ერთად, შრომითი უფლებების დაცვასთან დაკავშირებული სხვა საკითხებიც მოიცვა (მაგ., სამუშაო საათების, ზეგანაკვეთური შრომის, დეკრეტული შვებულების საკითხები).[276]

საქართველოს რატიფიცირებული არ აქვს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის “შრომის ინსპექციის შესახებ” კონვენცია, თუმცა ღირსეული შრომითი პირობების დამკვიდრების, ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის შესახებ ვალდებულება ევროკავშირთან დადებული ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში აიღო. მიუხედავად ზოგიერთი წინგადადგმული ნაბიჯისა, პრაქტიკაში კვლავ ბევრი გამოწვევა რჩება.

---

[275] საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების განცხადება „მოითხოვე უსაფრთხო შრომა“, 27.04.2017. ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/mErw2 . განახლებულია:20.08.2024.
[276] „შრომის ინსპექციის ისტორია საქართველოში | რას მოიცავს სამსახურის გაზრდილი მანდატი”, *პუბლიკას ვებგვერდი,* 2021, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/a8r33g, განახლებულია: 19.08.2024.

15.3. შრომის ინსპექციის სამსახურის მუშაობის სპეციფიკა

შრომის ინსპექციის სამსახური ქვეყანაში შრომითი სტანდარტის გასაუმჯობესებლად, სხვადასხვა მექანიზმითაა აღჭურვილი. მათ შორის, გასწევს კონსულტაციებს შრომითი ნორმების შესრულებასთან დაკავშირებით, შესაძლო დარღვევების თაობაზე განიხილავს საჩივრებს, გეგმავს საინფორმაციო კამპანიებს, შეიმუშავებს საკანონმდებლო წინადადებებს და რაც მთავარია, ახორციელებს ინსპექტირებას სამუშაო ადგილებზე. ინსპექტირებას შეიძლება საფუძვლად დაედოს დაინტერესებული პირის (მაგ., დასაქმებულის) საჩივარი, ნებისმიერი პირის მიერ მიწოდებული შეტყობინება ან თავად სამსახურის ინიციატივა ინსპექტირებასთან დაკავშირებით.

ინსპექტირებას შრომის ინსპექტორი ახორციელებს, რომელსაც, როგორც აღინიშნა, უფლება აქვს, ინსპექტირებას დაქვემდებარებული ობიექტის ტერიტორიაზე თავისუფლად, წინასწარი შეტყობინების გარეშე, დღის ან ღამის ნებისმიერ მონაკვეთში შევიდეს. სასამართლოს მიერ გაცემული ბრძანების საფუძველზე კი, ინსპექტორს წინასწარი შეტყობინების გარეშე, დღის ან ღამის ნებისმიერ მონაკვეთში, ნებისმიერი შენობასა და სამუშაო სივრცეში შესვლა შეუძლია, თუ არსებობს გონივრული ეჭვი, რომ ადგილი აქვს იძულებით შრომას ან შრომით ექსპლუატაციას.

უშუალოდ ინსპექტირების განხორციელებისას ინსპექტორი ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობს. მაგალითად, მას შეუძლია შეამოწმოს საწარმოო პროცესი, გამოიძიოს ყველა რელევანტური ფაქტი და გარემოება, გააკეთოს ჩანაწერები, ამონაწერები, ვიდეო-გადაღება, გამოჰკითხოს სამუშაო ადგილზე არსებული პირები, გამოიყენოს ტექნიკური ექსპერტის დახმარება და სხვ. შრომითი ნორმების დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში დამსაქმებელს შეიძლება დაეკისროს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა გაფრთხილების, ჯარიმის ან სამუშაო პროცესის შეჩერების სახით.[277] ჩვეულებრივ, დარღვევის აღმოჩენისას შრომის ინსპექციის სამსახური დამსაქმებელს გამოსწორებისთვის გონივრულ ვადას აძლევს, ვადის გასვლის შემდეგ კი ამოწმებს, შესრულდა თუ არა მითითება, შემდეგ კი იღებს გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ფორმის შერჩევაზე.

ჯარიმის სახით გათვალისწინებული სანქციების მოცულობა, დასაქმებულის შემოსავლის მოცულობის გათვალისწინებით, 200-დან 1000-ლარის ფარგლებში

[277] საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, მე-20 მუხლი.

მერყეობს.[278] სანქციების ოდენობა აჩვენებს, რომ ხშირად დიდი კომპანიებისთვის შრომითი უფლებების დარღვევის „ხარჯი“ საკმაოდ დაბალი შეიძლება იყოს, შესაბამისად, დაჯარიმების შემთხვევაშიც კი, მათი მოტივაცია, რომ ობიექტზე შრომითი უფლებების დაცვა სტაბილურად უზრუნველყონ, საკმაოდ დაბალია.

16. შრომის უსაფრთხოება სამშენებლო ინდუსტრიაში

16.1. პრევენციის მეთოდები და დამსაქმებელთა პასუხისმგებლობის ფორმები

სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების უზრუნველყოფა დღეს არა მხოლოდ სამართლებრივი ვალდებულება, არამედ მორალური, ეთიკური იმპერატივია. იგი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების თვალსაჩინო ინდიკატორი[279] და შესაბამისად, არა მხოლოდ მშრომელის ინდივიდუალური, არამედ საზოგადოებრივი ინტერესის საგანია.

სამუშაოს სპეციფიკის გამო, შრომის უსაფრთხოების პირობების მოწესრიგება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სამშენებლო ინდუსტრიაში. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის N167 კონვენციით დადგენილი უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნები ვრცელდება მშრომელის პერსონალური დაცვის აღჭურვილობასა და ტანსაცმელზე, სამუშაო აღჭურვილობასა და ხელსაწყოებზე, აგრეთვე, გადასაადგილებელ და ამწე მოწყობილობებზე. მინიმალური სტანდარტი კი მხოლოდ მაშინ ჩაითვლება დაცულად, თუკი თითოეული მათგანის დამზადება მდგრადი, სამუშაოსთვის შესაფერისი მასალით, ვარგისიანობის მუდმივი კონტროლით, მათი გამოყენების წესების შესახებ მშრომელთა ინფორმირებით და რაც მთავარია, მშრომელზე მორგებული. მაგალითად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) რეკომენდაციების მიხედვით, ჩაფხუტი, ფეხსაცმელი და ტანსაცმელი უნდა მშრომელის ინდივიდუალურ ზომის მიხედვით უნდა შეირჩეს; იყოს მდგრადი, მათ შორის, ამინდის მიმართ, და ხელმისაწვდომი, დამატებითი ხარჯის გარეშე.[280]

---

[278] საქართველოს კანონი „შრომის უსაფრთოების შესახებ“, 22-ე მუხლი.
[279] Accidents at Work-Statistics on Causes and Circumstances, *website of Eurostat*, 2023, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3XkvrYG განახლებულია: 19.08.2024.
[280] პერსონალური დამცავი აღჭურვილობის შესახებ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სარეკომენდაციო ბროშურა, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4eihSQh , განახლებულია: 19.08.2024.

უსაფრთხოების ნორმების დაცვასა და მასზე ზედამხედველობას პრევენციული მნიშვნელობა აქვს. იგი სამუშაო ადგილზე მძიმე და ფატალური შემთხვევებს ამცირებს, რომელიც ყველაზე ხშირად სწორედ მისი მთავარი მიზეზი დასაქმებულთა სიმაღლიდან ვარდნაა.[281] სიმაღლიდან ვარდნას სხვადასხვა ფაქტორი განაპირობებს, მათ შორის, დაცვის საშუალებების გამოუყენებლობა, სამუშაო ადგილის მოცურებადი ზედაპირი, არამდგრადი ხარაჩოები და სხვა. ხარაჩოებიდან ვარდნის რისკის შესამცირებლად, ILO-მ სპეციალური რეკომენდაციები ჩამოაყალიბა.[282] რეკომენდაციების მიხედვით, აუცილებელია, ხარაჩოებს ჰქონდეთ მოაჯირები, ხარაჩოს ძირზე ღია სივრცეები იყოს დაფარული და გადაადგილება ხდებოდეს მდგრადი კიბის საშუალებით. ფატალური შედეგების მაქსიმალურად შესამცირებლად მნიშვნელოვანია უსაფრთხოების ბადეების დამონტაჟებაც, რაც, აგრეთვე, მნიშვნელოვნად შეამსუბუქებს დაცემის შედეგად მიღებულ ტრავმებს. ვარდნისგან დამცავი მოწყობილობები კი, ღვედი, სალტე, ქამარი უნდა იყოს მშრომელთა სხეულზე მორგებული, გამძლე და უცვეთი.

16.2. შრომის უსაფრთხოება საქართველოში

საქართველოში, ისე როგორც სხვა ეკონომიკურად არამდგრად ქვეყნებში, საქმიანობის ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილი[283] და მზარდი სფეროა, სადაც ყველაზე მეტი მშრომელიც იღუპება.[284] შრომის ინსპექციამ 2023 წელს მკვეთრად ყველაზე მეტი პირველადი შემოწმება, ყველაზე მეტ სამუშაო ადგილზე, მშენებლობაზე განახორციელა. შედარებით გაუმჯობესებული კანონმდებლობა საკმარისი არ არის მუშათა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დასაცავად. პრევენციული ღონისძიებების გატარება კვლავ პრობლემად რჩება.[285] ამის პარალელურად, საქართველოს ჯერ კიდევ არ აქვს რატიფიცირებული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის „მშენებლობაზე შრომის

[281] Top 4 Causes of Death in the Construction Industry, 2021, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3zhsgca, განახლებულია: 19.08.2024.
[282] სიმაღლიდან ვარდნის პრევენციის შესახებ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სარეკომენდაციო ბროშურა, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4cZPnFV, განახლებულია: 19.08.2024.
[283] დასაქმება და უმუშევრობა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/awRvj, განახლებულია: 19.08.24.
[284] „მშენებლობაზე ყველაზე მეტი მშრომელი იღუპება“, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2022, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3zhDY6x, განახლებულია: 19.08.24.
[285] შრომის ინსპექციის სამსახურის 2023 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Tl6nj6, განახლებულია: 19.08.2024.

უსაფრთხოებისა[286] და მათზე ზედამხედველობის მარეგულირებელი“ კონვენციები.[287] სავალდებულოდ შესასრულებლად არ აღიარებს არც ევროპის სოციალური ქარტიის მე-3 მუხლს უსაფრთხო და ჯანსაღ სამუშაო გარემოზე ადამიანის უფლების შესახებ.[288]

არსებული ვალდებულებების შესრულების მიმართ, უმეტესად, გულგრილია დამსაქმებელიც. ამას არასაკმარისად მკაცრი სანქციები, გეგმური, არაგეგმური ან განმეორებითი ინსპექტირების სიმცირეც უწყობს ხელს. დამსაქმებლები არ უზრუნველყოფენ უსაფრთხოების წესების დაცვის შესახებ დასაქმებულთა სწავლებას და მათ უსაფრთხოების საშუალებებით აღჭურვას. მეტიც, უსაფრთხოების ნორმების დარღვევისთვის, ხშირად ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობას დასაქმებულებს აკისრებენ. პარალელურად, უსაფრთხოების წესების დარღვევის გამო, სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა თავად კომპანიაზე, როგორც იურიდიულ პირზე, არ ვრცელდება. პასუხისმგებლობისგან თავის არიდებას მაღალი რგოლის მენეჯერებიც ახერხებენ და დაბალი რგოლის მენეჯერებს ერთგვარ ფარად იყენებენ. ხშირად გამოძიება საკმარისად მიიჩნევს მხოლოდ უსაფრთხოების ნორმების დარღვევაზე პასუხისმგებელი პირების გამოკვეთას, რომლებიც უმეტესად სწორედ დაბალი რგოლის მენეჯერები არიან. მათი დასჯა კი არ ცვლის კომპანიის სამუშაო პოლიტიკას და არ ეხმარება შემთხვევათა პრევენციას.[289] შედეგად, გასულ წელს მშენებლობაზე გარდაცვალების 21, ხოლო დაშავების 47 შემთხვევა დაფიქსირდა.[290]

ღირსეული და უსაფრთხო შრომის პირობების შექმნა მნიშვნელოვანია უკეთესი სამუშაო ადგილების შესაქმნელად, უფრო ფართოდ კი, სიღარიბის შესამცირებლად და ცხოვრების უკეთესი დონის უზრუნველსაყოფად. მის დამკვიდრებასა და შენარჩუნებაში კი კრიტიკული როლი სწორედ შრომის ინსპექციის ეფექტიან მუშაობას აქვს.

---

[286] მშენებლობაზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის შესახებ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1988 წლის N167 კონვენცია.
[287] შრომის ინსპექციის შესახებ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1947 წლის N81 კონვენცია.
[288] მონიკა სმუზ-კულეშა, „საქართველოში სოციალურ უფლებებთან დაკავშირებულ საჭიროებათა შეფასების ანგარიში“, 2021, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3XpukqD, განახლებულია: 19.08.2024.
[289] ქეთი ჩუთლაშვილი, „სამუშაო ადგილზე დასაქმებულთა დაღუპვის შემთხვევების გამოძიების შეფასება“, *სოციაღუhი სამახთღიანობის ცენტhი*, 2020, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3TonZdM, განახლებულია: 19.08.2024.
[290] შრომის ინსპექციის სამსახურის 2023 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3Tl6nj6, განახლებულია: 19.08.2024.

17. პროფესიული კავშირები

17.1. პროფესიული კავშირები და მათი როლი მშრომელების უფლებების გაუმჯობესებაში

სამუშაო სივრცეში სხვადასხვა უფლების დაცვის უზრუნველყოფად საერთო ინტერესების მქონე ადამიანები ნებაყოფლობით და დამოუკიდებლად ერთიანდებიან პროფესიულ კავშირებში. მისი მიზანია, დაიცვას წევრების სოციალურ-ეკონომიკური, სამართლებრივი უფლებები და იბრძოლოს შრომითი პირობების გასაუმჯობესებლად.[291] კერძოდ, პროფესიული გაერთიანება შრომის კანონმდებლობისა და კოლექტიური ხელშეკრულების პირობების დარღვევისას მონაწილეობს ინდივიდუალური და კოლექტიური შრომითი დავების განხილვაში. ის წარმოადგენს და იცავს წევრთა უფლებებს დამსაქმებლებისა და სახელმწიფოს წინაშე. გარდა ამისა, შრომითი და სოციალურ-ეკონომიკური ინტერესების დასაცავად პროფესიული გაერთიანებების ერთ-ერთი უფლებამოსილება გაფიცვისა თუ სხვა სახის დემონსტრაციის ჩატარებაა.[292]

გარდა ამისა, პროფკავშირები მონაწილეობენ სახელმწიფო დასაქმების პოლიტიკის, მშრომელთა სოციალური დაცვის ღონისძიებათა და ღირსეული სამუშაო პირობების შემუშავებაშიც.[293] ამ მიმართულებით, შრომითი პირობების გაუმჯობესების ერთ-ერთი მთავარი ბერკეტი კოლექტიური მოლაპარაკებაა.[294]

პროფკავშირის შექმნისა და მასში გაწევრიანების უფლება საქართველოს კონსტიტუციით არის გარანტირებული.[295] პროფესიული კავშირის შექმნას ან მასში გაწევრიანებას არ სჭირდება დამსაქმებლის თანხმობა. არავის აქვს უფლება ხელი შეუშალოს ან/და აუკრძალოს დასაქმებულებს შექმნან პროფესიული კავშირი ან გაწევრიანდნენ მასში.[296]

---

[291] მარიამ სვიმონიშვილი, „პროფესიული კავშირები – რა უნდა ვიცოდეთ?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/prophesiuli-kavshirebi-ra-unda-vitsodeth/, განახლებულია: 14.06.24.
[292] იქვე.
[293] იქვე.
[294] მარიამ სვიმონიშვილი, „პროფესიული კავშირების როლი შრომითი უფლებების გაუმჯობესებაში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VmaXOg, განახლებულია: 14.06.24.
[295] საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
[296] მარიამ სვიმონიშვილი, „პროფესიული კავშირების როლი შრომითი უფლებების გაუმჯობესებაში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VmaXOg, განახლებულია: 14.06.24.

17.2. სოციალური დიალოგი

სოციალური დიალოგი სხვადასხვა ეკონომიკურ და სოციალურ პრობლემასთან გამკლავების ეფექტიანი მექანიზმია.[297] შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO) მას განმარტავს, როგორც ყველა ტიპის მოლაპარაკების, კონსულტაციისა და ინფორმაციის გაცვლის ერთობლიობას სახელმწიფოს, დამსაქმებლებისა და დასაქმებულების წარმომადგენლებს შორის მათი საერთო ინტერესების მქონე საკითხებზე.

სოციალური დიალოგი ევროპული სოციალური მოდელის ფუნდამენტური ნაწილიცაა. ევროკავშირისთვის ეს მექანიზმი იძლევა საშუალებას, რომ სოციალურმა პარტნიორებმა მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანონ ევროპული სოციალური სტანდარტების ჩამოყალიბებასა და განვითარებაში.[298]

სოციალური დიალოგი წარიმართება საწარმოო და სამთავრობო დონეზე. საწარმოო დონეზე სოციალური დიალოგის მონაწილეები არიან დასაქმებულთა პროფესიული გაერთიანებები და დამსაქმებელი. ასეთ დროს მიმდინარეობს კოლექტიური მოლაპარაკება დამსაქმებელთან კოლექტიური შრომითი ხელშეკრულების გაფორმებისა და დასაქმებულთა შრომითი პირობების გაუმჯობესების მიზნით. სამთავრობო დონეზე სოციალური დიალოგის ძირითადი მექანიზმი სამმხრივი კონსულტაციების პლატფორმაა, რომლის მონაწილე მხარეები არიან მთავრობა, პროფესიული გაერთიანებები და დამსაქმებელთა გაერთიანებები. ასეთი მოლაპარაკებების ძირითადი საგანი არის შრომის პირობების და საკანონმდებლო რეგულირების საკითხები.[299]

17.3. საერთაშორისო მიღგომები

პროფკავშირის შექმნისა და მასში გაწევრიანების უფლება გაერთიანების თავისუფლების განსაკუთრებული ასპექტია, რომელსაც საერთაშორისო და ევროპულ სამართალში ფუნდამენტური უფლების სტატუსი აქვს. ის ავალდებულებს

---

[297] Ludek Rychly, Rainer Pritzer, „Social Dialogue at National Level in the EU Accession Countries – working paper“, *ILO*, 2003, 2, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KISJRW, განახლებულია: 14.06.24.
[298] Juliane Bir, „The European social dialogue“, *The Future of Europe*, chapter 4, 75, ხელმისაწვდომია: https://etui.org/sites/default/files/Chapter%204.pdf, განახლებულია: 14.06.24.
[299] მარიამ სვიმონიშვილი, „სოციალური დიალოგი – საერთაშორისო სტანდარტები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4eeRSpE, განახლებულია: 14.06.24.

სახელმწიფოს, უზრუნველყოს, რომ დასაქმებულთა ორგანიზაციებს ჰქონდეთ სათანადო საშუალებები წევრების ინტერესების დასაცავად და ხელშესაწყობად.[300]

გარდა ამისა, საერთაშორისო სტანდარტები მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს სოციალური დიალოგის განვითარებას. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO) სამმხრივ სოციალური დიალოგის ხელშეწყობას განსაზღვრავს, როგორც სხვადასხვა ეკონომიკურ და სოციალურ პრობლემებთან გამკლავების ეფექტიან მექანიზმს.[301] ის მოუწოდებს სახელმწიფოებს, ხელი შეუწყონ სამმხრივ ფორმატს, განსაკუთრებით ისეთ სექტორებში, სადაც ეს უკანასკნელი არ არსებობს ან არაეფექტიანად ფუნქციონირებს.[302]

17.4. საქართველოში არსებული ვითარება

საქართველოში შრომითი უფლებები ხშირად ირღვევა, კანონმდებლობის აღსრულება კი სათანადოდ ვერ ხდება. ამ გამოწვევების მიუხედავად, ქვეყანაში სოციალური დიალოგი ეფექტიანად არ მიმდინარეობს. ამასთან, საზოგადოება ნაკლებად ფლობს ინფორმაციას პროფესიული კავშირების შესახებ.[303]

ქვეყანაში დასაქმებულებსა და დამსაქმებლებს შორის შედეგიანი დიალოგის დეფიციტია,[304] რაზეც ბოლო პერიოდში გახშირებული დასაქმებულთა გაფიცვები და შემცირებული კოლექტიური ხელშეკრულებების რაოდენობაც მიუთითებს.[305] ხშირად დასაქმებულები ვერ ბედავენ პროფკავშირებში გაწევრიანებას, რადგან სამუშაოს დაკარგვის ეშინიათ.[306]

ამავე დროს, საქართველოში სამმხრივი სოციალური კომისია სათანადოდ არ ფუნქციონირებს.[307] არ არის დანერგილი კომისიის საქმიანობის მიმართ სისტემური

---

[300] Filip Dorssemont, „Facilities for trade union officials and members to exercise their rights – a comparative review“, *ILO*, 2020, 8, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3x8z3UC, განახლებულია: 14.06.24.
[301] Ludek Rychly, Rainer Pritzer, „Social Dialogue at National Level in the EU Accession Countries – working paper“, *ILO*, 2003, 1-2, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KISJRW, განახლებულია: 14.06.24.
[302] იქვე, 4.
[303] მარიამ სვიმონიშვილი, „პროფესიული კავშირების როლი შრომითი უფლებების გაუმჯობესებაში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VmaXOg, განახლებულია: 14.06.24.
[304] ნინო მარკოზაშვილი, ნენო ჩარკვიანი, „შრომის უფლებები საქართველოში“, *People in Need Mission in* Georgia, 2021, 69, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KIEc8T, განახლებულია: 14.06.24.
[305] დიმიტრი ცქიტიშვილი და სხვები, „ღირსეული შრომის დღის წესრიგი - საჭიროებების შეფასება და საგზაო რუკა“, 2021, 132, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VGUm9b, განახლებულია: 14.06.24.
[306] ნინო მარკოზაშვილი, ნენო ჩარკვიანი, „შრომის უფლებები საქართველოში“, *People in Need Mission in Georgia*, 2021, 61, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KIEc8T, განახლებულია: 14.06.24.
[307] დიმიტრი ცქიტიშვილი და სხვები, „ღირსეული შრომის დღის წესრიგი - საჭიროებების შეფასება და საგზაო რუკა“, 2021, 129, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VGUm9b, განახლებულია: 14.06.24.

მიდგომა, შრომის უფლებებთან დაკავშირებული საკითხების დღის წესრიგში დასაყენებლად ან ქვეყანაში შრომითი პირობების გაუმჯობესების სტრატეგიის შესამუშავებლად.[308] კომისიის წევრები, როგორც წესი, მხოლოდ შრომითი საკითხებთან დაკავშირებული საგანგებო შემთხვევის (მაგ., გაფიცვა) დროს იკრიბებიან.[309] შეხვედრები კი ტარდება სამუშაო ჯგუფებში, რომლებსაც არ აქვთ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება.[310] მეტიც, სამუშაო ჯგუფებში განხილული საკითხები ხშირად არც მიდის კომისიამდე.[311] კომისიის საქმიანობაში კიდევ ერთი გამოწვევაა, რომ ის მხოლოდ ეროვნულ დონეზე მოქმედი ორგანოა, რეგიონული წარმომადგენლობის გარეშე.[312] გარდა ამისა, კომისიაში დასაქმებულთა გაერთიანებებს მხოლოდ „საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება“ წარმოადგენს და მასში გაწევრიანებული არ არის სხვა არცერთი პროფკავშირული გაერთიანება, მაგალითად, „პროფკავშირების ახალი გაერთიანება“.[313]

ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებით ქვეყანას აღებული აქვს ვალდებულება, რომ მიიღოს აუცილებელი ზომები სოციალური დიალოგის განვითარებისთვის და ეფექტიანობის გაზრდისთვის.[314] თუმცა სახელმწიფოს ამ მხრივ ეფექტიანი ნაბიჯები არ გადაუდგამს.[315] ევროპის სოციალურმა კომიტეტმა დაადგინა, რომ საქართველოში არ ხდება კოლექტიური მოლაპარაკებების პრაქტიკაში სათანადოდ ხელშეწყობა.[316] სახელმწიფო არ მუშაობს პროფესიული გაერთიანებების განვითარების მიმართულებით. ისევე, როგორც არ მუშაობს სოციალური დიალოგის ხელშეწყობისთვის.[317]

---

[308] ნინო მარკოზაშვილი, ნენო ჩარკვიანი, „შრომის უფლებები საქართველოში“, *People in Need Mission in Georgia* 2021, 57, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KIEc8T, განახლებულია: 14.06.24.
[309] იქვე.
[310] Ekaterine Kardava and others, “Too little, too slow - Why Employees in Georgia, Moldova, and Ukraine Do Not Benefit from the EU Association Agreements”, *Friedrich Ebert Stiftung*, 8, ხელმისაწვდომია: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kiew/15773.pdf, განახლებულია: 14.06.24.
[311] იქვე.
[312] ნინო მარკოზაშვილი, ნენო ჩარკვიანი, „შრომის უფლებები საქართველოში“, *People in Need Mission in Georgia* 2021, 57, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KIEc8T, განახლებულია: 14.06.24.
[313] მარიამ სვიმონიშვილი, „პროფესიული კავშირების როლი შრომითი უფლებების გაუმჯობესებაში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VmaXOg, განახლებულია: 14.06.24.
[314] „ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის“, 348-ე მუხლი.
[315] Ekaterine Kardava and others, “Too little, too slow - Why Employees in Georgia, Moldova, and Ukraine Do Not Benefit from the EU Association Agreements”, *Friedrich Ebert Stiftung*, 8, ხელმისაწვდომია: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kiew/15773.pdf, განახლებულია: 14.06.24.
[316] European Social Committee, Conclusions 2018 - Georgia - Article 6-2, ხელმისაწვდომია: https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2018/def/GEO/6/2/EN, განახლებულია: 14.06.24.
[317] European Social Charter - 15th National Report on the implementation of the European Social Charter submitted by the Government of Georgia, Articles 2, 4, 5, 6, 21, 26, 28 and 29, 2022, 41, ხელმისაწვდომია: https://rm.coe.int/rap-rcha-geo-15-2022/1680a58823, განახლებულია: 14.06.24.

18. სასამართლოს როლი

18.1 სოციალური უფლებების განსჯადობა

სოციალური უფლებებით, მათ შორის, შრომითი უფლებებით სრულყოფილი სარგებლობისთვის სასამართლოს როლი საკვანძოა. მას კონსტიტუცია შესაძლებლობას აძლევს ჩაერიოს მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ინსტიტუტები საკუთარ როლს არაჯეროვნად ასრულებენ. თუმცა, სასამართლოს გზით უფლებების რეალური, ეფექტიანი აღსრულება მათივე პროგრესულ და გაბედულ განმარტებებზეა დამოკიდებული.

პროგრესული და თამამი განმარტებების გარდა, უფლებების სასამართლოს გზით აღსრულება და დაცვა სახელმწიფოს მიერ საკუთარი ვალდებულებების კეთილსინდისიერ და ჯეროვან შესრულებაზე ზედამხედველობას, სახელმწიფო ორგანოებისთვის კონკრეტული ვალდებულებების შესრულების დავალებას, კომპენსაციის დადგენას და კონსტიტუციით აღიარებულ სოციალურ უფლებებთან შეუსაბამო პოლიტიკისა და წესების გაუქმებას გულისხმობს.[318]

უფლებების აღსრულების შესაძლებლობას კონსტიტუციაში მათი ადგილი განსაზღვრავს. მაგალითად, სოციალური უფლებების სასამართლოს გზით დასაცავად მათი კონსტიტუციის ზოგად დებულებებში ჩაწერა მნიშვნელოვანია, თუმცა სრულყოფილი დაცვისთვის ეს საკმარის საფუძველს ვერ ქმნის. აღსრულებადი უფლებები ძირითად უფლებათა კატეგორიას უნდა განეკუთვნებოდეს, რადგან კონსტიტუციური კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს, საკონსტიტუციო სასამართლოს შეუძლია, გააუქმოს ყველა ის წესი/ნორმა, რომელიც სწორედ კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს ეწინააღმდეგება. საკონსტიტუციო სასამართლო თავის გადაწყვეტილებებში აყალიბებს ერთიან სტანდარტს და მიდგომას, რომელიც სახელმძღვანელოა როგორც პარლამენტის, ასევე საერთო სასამართლოებისთვის და ამით, ხელს უწყობს უფლებრივი სტანდარტის ჩამოყალიბებას.

---

[318] ნინა ჩიხლაძე, „სამართალი სოციალური სამართლიანობისთვის: კონსტიტუციური ბარიერები და შესაძლებლობები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/r6cx27, განახლებულია: 19.08.24.

18.2 შრომითი უფლებები საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკაში

პრაქტიკაში, არაერთი საქმე დაგროვდა, რომელშიც საკონსტიტუციო სასამართლო შრომის თავისუფლების შინაარსის განმარტებით სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის სფეროებს ადგენს.

ერთ-ერთ საქმეში სასამართლოს მსჯელობის თანახმად, დასაქმებულთა მხრიდან ვალდებულებათა კეთილსინდისიერად შესრულება შეუძლებელია დისკრიმინაციულ და ღირსების შემლახველ გარემოში, ისევე, როგორც შრომის სამართლიანი პირობების უზრუნველყოფის გარეშე, ადამიანებისთვის შრომის უფლების მინიჭება და კონსტიტუციურ დონეზე გარანტირება, დაკარგავს პრაქტიკულ მნიშვნელობას, თუკი სახელმწიფოს შრომის პირობების სამართლიანად განსაზღვრის ვალდებულება არ ექნება. ეს ვალდებულება შრომითი უფლებების დაცვის სახელმწიფო ინტერესითაა ნაკარნახევი, რადგან შრომითი საქმიანობის საბოლოო პროდუქტი, სწორედ სახელმწიფოზე, მის განვითარებაზე აისახება.[319]

საინტერესოა სასამართლოს განმარტება სამუშაო დროსთან, ხანგრძლივობასთან დაკავშირებითაც. სასამართლო აღწერს მის გავლენას ადამიანის სოციალურ ცხოვრებასა და ჯანმრთელობაზე და ასკვნის, რომ თუ სახელმწიფო არ დაიცავს ადამიანებს გადაჭარბებულად ხანგრძლივი მუშაობისაგან, ის ფაქტობრივად აიძულებს მათ, იმუშაონ საკუთარი ჯანმრთელობის ან სოციალური ცხოვრების ხარჯზე, ან დარჩნენ შემოსავლის გარეშე, რაც უფრო მეტად დაემსგავსება იძულებას, ვიდრე შრომის თავისუფლების რეალიზებას.[320]

დღეს შრომითი უფლებების დაცვისა და დასაქმებულის ეკონომიკური, სოციალური სტაბილურობის უზრუნველყოფისთვის მნიშვნელოვანი გარანტიაა დაუსაბუთებლად სამსახურიდან გათავისუფლების აკრძალვა. სასამართლოს მიაჩნია, რომ შრომის თავისუფლების შესახებ კონსტიტუციური დათქმა გულისხმობს არა ვიწროდ, იძულებითი შრომის აკრძალვას, არამედ დასაქმებულის უფლებას დაცული იყოს უმუშევრობისაგან და ისეთი რეგულირებისაგან, რომელიც პირდაპირ ითვალისწინებს

[319] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 19 აპრილის N2/2/565 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქეები – ილია ლეჟავა და ლევან როსტომაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, პარ. 36, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/EVR11, განახლებულია: 19.08.2024.
[320] იქვე, პარ. 38.

ან იძლევა სამსახურიდან უსაფუძვლო, თვითნებური და უსამართლო გათავისუფლების საშუალებას.[321]

ამდენად, მართლმსაჯულების სისტემის, საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების მიერ პროგრესული, სისტემური და თანმიმდევრული პრაქტიკის განვითარებას პოლიტიკის განსაზღვრისა და უკეთესი საკანონმდებლო რეგულირებისთვის განსაკუთრებული როლი აქვს.

[321] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის N2/2/389 გადაწყვეტილება „საქართველოს მოქალაქე მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ“, II-19. ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/tdeKX, განახლებულია: 19.08.2024.

IV ნაწილი

ეკონომიკა და მისი გავლენა სოციალურ კეთილდღეობაზე

შესავალი

ეკონომიკური ანალიზი სოციალური პოლიტიკის შესწავლის აუცილებელი კომპონენტია, რადგან იგი განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარების ძირითად პარამეტრებს და გავლენას ახდენს მოქალაქეების კეთილდღეობაზე. ეკონომიკური ზრდა, ინფლაცია და შემოსავლების განაწილება არამხოლოდ მაკროეკონომიკურ დონეზე განსაზღვრავს ქვეყნის მდგომარეობას, არამედ სოციალური სტრუქტურის მნიშვნელოვან ასპექტებსაც ეხმიანება. ამიტომ, სოციალური პოლიტიკის ეფექტურობა და შედეგები მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ქვეყნის ეკონომიკურ პარამეტრებზე.

ქვემოთ მოცემულ თავებში, განვიხილავთ სიღარიბის და ეკონომიკური უთანასწორობის პრობლემებს ქვეყანაში, მათ გავლენას საზოგადოების განვითარებაზე, და სახელმწიფოს პასუხებს ამ გამოწვევებზე. ამის შემდეგ, ყურადღებას გავამახვილებთ მონეტარულ და ფისკალურ პოლიტიკაზე, განვიხილავთ როგორ ახდენს ეს ინსტრუმენტები გავლენას ეკონომიკურ სტაბილურობასა და ზრდაზე. ბოლოს კი, სოციალური პრობლემების გრძელვადიან გადაწყვეტასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიდგომებსა და პერსპექტივებს შევაფასებთ.

19. ეკონომიკური ზრდა

19.1. მთლიანი შიდა პროდუქტის დათვლის მეთოდოლოგიები და მისი მნიშვნელობა

ეკონომიკური ზრდა ქვეყანაში ადამიანთა ცხოვრების დონის ერთ-ერთი განმსაზღვრელი ფაქტორია, ხოლო მისი მთავარი ინდიკატორი მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) დათვლაა.[322] მშპ ქვეყნის ტერიტორიაზე წარმოებული საქონლისა და მომსახურების საბაზრო ფასებში გამოხატული მთლიანი ღირებულებაა:

- მშპ=მოხმარება+ინვესტიცია+სამთავრობო დანახარჯები+(ექსპორტი-იმპორტი);[323]

[322] ნინო ხელაძე, „ეკონომიკური ზრდა – მშპ-ს მნიშვნელობა და დათვლის მეთოდოლოგია“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3yXWq3D, განახლებულია: 14.06.24.
[323] „მთლიანი შიდა პროდუქტის გაანგარიშების ზოგადი მეთოდოლოგია“, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური*, 2, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4b27YQE, განახლებულია: 14.06.24.

ის ითვლება სამი მეთოდოლოგიის მიხედვით. ესენია:

1. წარმოების მეთოდი (წარმოებული პროდუქტის ღირებულება, გადასახადების და სუბსიდიების გათვალისწინებით);
2. დანახარჯების მეთოდი (ინსტიტუციური ერთეულების მიერ გაწეული დანახარჯები, იმპორტ-ექსპორტის გათვალისწინებით);
3. შემოსავლების მეთოდი (ხელფასები, კომპანიების მოგება და სხვა შემოსავლები).[324]

მშპ ერთ სულ მოსახლეზე მთლიანი მშპ-ის მოსახლეობის რაოდენობაზე გაყოფით გამოითვლება. მაგალითად, 2023 წელს საქართველოს მშპ-მ მიმდინარე ფასებში წლიურად 80.2 მილიარდი ლარი შეადგინა, ხოლო ერთ სულ მოსახლეზე წლიურად - 21 574 ლარი.[325]

მშპ მიმდინარე ფასებით ითვლება, თუმცა მისი დაანგარიშება, ინფლაციის დონის გათვალისწინების გარეშე, არ გვაძლევს რეალურ სურათს. მაგალითად, სამომხმარებლო ფასების დონე 2023 წლის იანვარში, 2022 წლის იანვართან შედარებით, 9.44%-ით გაიზარდა, ხოლო 2024 წლის მაისში, 2023 წლის მაისთან შედარებით - 2.03%-ით.[326] ეროვნული ბანკის მონაცემების მიხედვით, ინფლაციის დონე საქართველოსთვის ოპტიმალურია, როდესაც ის 3%-ს შეადგენს[327].

ეკონომიკური ზრდის ფონზე, მშპ არ ითვალისწინებს სხვადასხვა ტიპის ეკონომიკური საქმიანობით გამოწვეულ სოციალურ, ეკოლოგიურ და კულტურულ ზიანს. მაგ., მსხვილი ჰიდროელექტროსადგურის აშენებამ[328] ან ბუნებრივი წიაღისეულის მოპოვებამ[329] შეიძლება გამოიწვიოს ეკონომიკური ზრდა, თუმცა, დააზიანოს ადგილობრივი საარსებო ბუნებრივი გარემო, საფრთხე შეუქმნას დასაქმებულთა და ადგილობრივთა სიცოცხლეს და ჯანმრთელობას, შეზღუდოს ადგილობრივთა ტრადიციული ეკონომიკური საქმიანობა და სხვა.

---

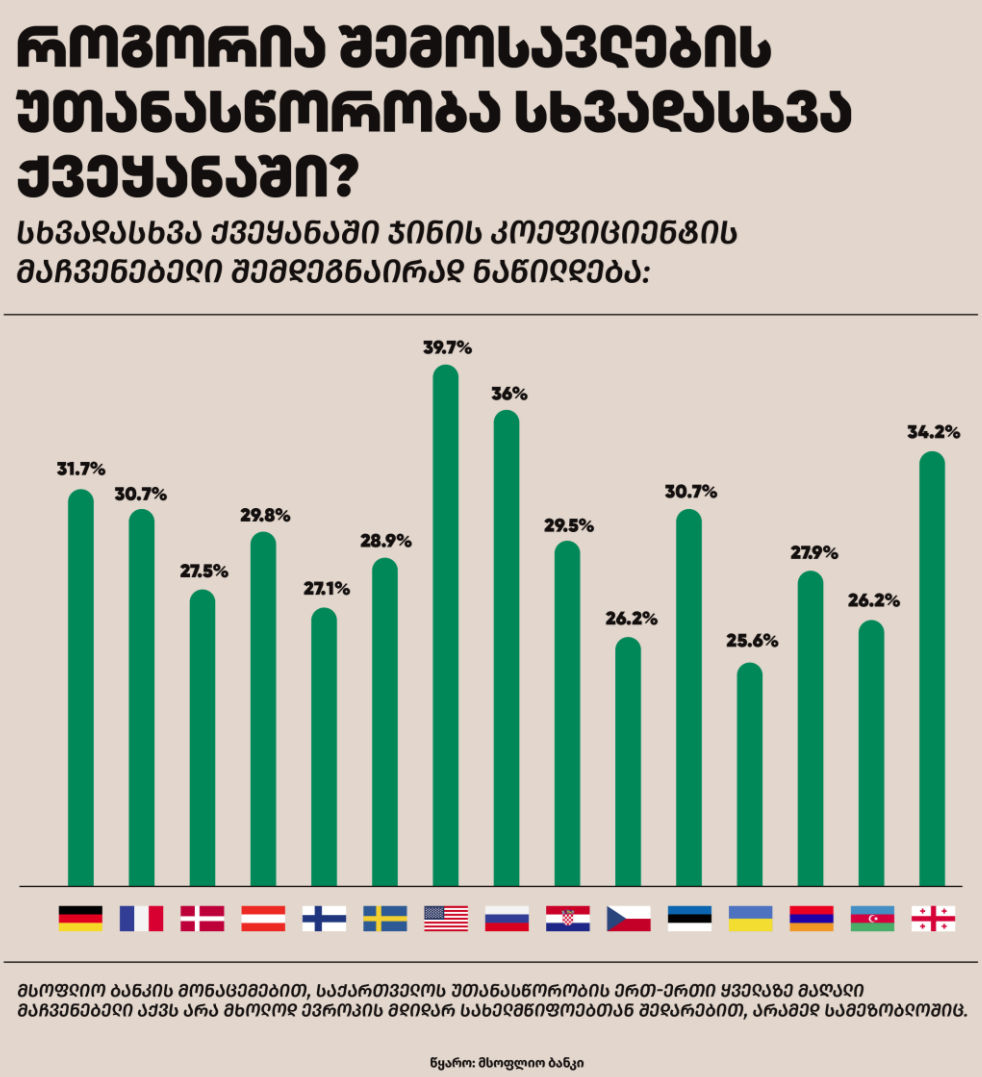
[324] იქვე, 1-3.
[325] მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) სტატისტიკა, *საქართველო სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VIayHl, განახლებულია: 14.06.24.
[326] სამომხმარებლო ფასების ინდექსის კალკულატორი, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/cpi/, განახლებულია: 14.06.24.
[327] მონეტარული პოლიტიკის საოპერაციო დოკუმენტი, *საქართველოს ეროვნული ბანკის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/vPXIZ, განახლებულია: 16.08.24
[328] გიორგი ლანჩავა, სალომე შუბლაძე, „ხარვეზები, დარღვევები და დაუსაბუთებელი შეღავათები - ნამახვანი ჰესის პროექტის ისტორია“, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2021, 54, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45lZym1, განახლებულია: 14.06.24.
[329] „ჭიათურის მანგანუმის გამამდიდრებელი საწარმო და გარემოსდაცვითი პრობლემები“, *მწვანე აღტერნატივას ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VRtKCB, განახლებულია: 14.06.24.

ამდენად, მნიშვნელოვანია, რომ ეკონომიკურ ზრდაზე საუბრისას ერთმანეთისგან განვასხვაოთ რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ზრდა. მშპ-ის დათვლის მეთოდოლოგია, ერთი მხრივ, ყურადღებას ამახვილებს ქვეყნის ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელზე, თუმცა, მეორე მხრივ, უგულებელყოფს ისეთ განზომილებებს, როგორებიცაა: ეკონომიკური ზრდით შექმნილი დოვლათის გადანაწილების თანასწორობა, შრომითი უფლებების დარღვევისა და მოცალეობის გაქრობით განპირობებული ემოციური თუ ფიზიკური რესურსების გამოფიტვა, ზრუნვის შრომის უგულებელყოფა და სხვა.[330]

19.2. ჯინის კოეფიციენტი

ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის უკეთ შესაფასებლად საჭიროა არამხოლოდ მშპ-ს გაგება, არამედ მისი მოსახლეობაში განაწილების დაკვირვება. ჯინის კოეფიციენტი სწორედ შემოსავლებისა და სიმდიდრის გადანაწილების საზომი ერთეულია. ჯინის კოეფიციენტი ინდივიდებს ან შინამეურნეობებს შორის შემოსავლების გადანაწილების დონის აცდენას ითვლის.[331] ჯინის ინდექსი 0-დან 1 ქულამდე მერყეობს (პროცენტებში 0-100%), 0 (0%) იდეალურ თანასწორობას ნიშნავს, ხოლო 1 (100%) - აბსოლუტურ გადახრას იდეალური თანასწორობისგან.

[330] ნინო ხელაძე, „ეკონომიკური ზრდა – მშპ-ს მნიშვნელობა და დათვლის მეთოდოლოგია“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3yXWq3D, განახლებულია: 14.06.24.
[331] Gini index, *website of the worldbank*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4ef359I, განახლებულია: 14.06.24.



გრაფიკი N4

19.3. ჯინის კოეფიციენტი საქართველოში

საქსტატის მიერ გამოქვეყნებული მონაცემებით, საქართველოში ჯინის კოეფიციენტი, მთლიანი სამომხმარებლო ხარჯების მიხედვით (საკვები, საცხოვრებელის და ტრანსპორტის ხარჯების გათვალისწინებით), 2022 წელთან შედარებით გაიზარდა და 2023 წელს 36%-ია.[332]

[332] სიღარიბის და ჯინის კოეფიციენტების სტატისტიკა, *საქართველოს ეროვნული სტატისტიკის სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4b4n2gA, განახლებულია: 14.06.24.

თუმცა, თუ უთანასწორობის დონეს ფულადი და არაფულადი ხარჯების გათვალისწინებით შევაფასებთ, მისი მაჩვენებელი უფრო მაღალია და იგი 40%-ს შეადგენს. ეს კოეფიციენტი 2006 წლიდან 2021 წლამდე არასდროს ყოფილა 40%-ზე დაბალი. ეკონომიკური უთანასწორობა მხოლოდ ჯინის კოეფიციენტით არ განისაზღვრება, თუმცა მიიჩნევა, რომ თანასწორობა შედარებით მიღწეულია, როდესაც ჯინის კოეფიციენტი 0-დან 0.3-მდე შუალედშია; 0.3-0.4 - ადეკვატურ თანასწორობას ასახავს, 0.4-0.5 - დიდ საშემოსავლო სხვაობას, ხოლო 0.5-1 - მძლავრ უთანასწორობას. მაშასადამე, საქართველოში შემოსავლების უთანასწორობის დონე მაღალია და ეკონომიკური ზრდის შედეგად დაგროვებული დოვლათი თანაბრად არ გადანაწილდება საზოგადოებაში.

მზარდი მშპ-ისა და მზარდი ჯინის კოეფიციენტის ერთდროულად არსებობა მიუთითებს, რომ ქვეყანაში მცირე ჯგუფები მდიდრდებიან, ხოლო საზოგადოების დიდი ნაწილისათვის ეკონომიკური კეთილდღეობა ხელმისაწვდომი არ არის.[333]

19.4. თანასწორობის პოლიტიკა ევროპაში

ეკონომიკის გაძლიერებისა და მისი მეტ-ნაკლებად თანაბრად განაწილება არის კეთილდღეობის სახელმწიფოს მოდელის მთავარი პრინციპი. ის ისეთ მოწყობას გულისხმობს, რომელშიც მთავრობა და/ან სოციალური ინსტიტუტების ქსელი მოქალაქეების ეკონომიკური და სოციალური კეთილდღეობის დაცვაზე ზრუნავს. იგი ეფუძნება შესაძლებლობების თანასწორობის, სიმდიდრის სამართლიანი განაწილებისა და საჯარო პასუხისმგებლობის პრინციპების აღებას მათ მიმართ, ვისაც არ შეუძლია უზრუნველყოს საკუთარი თავი ღირსეული ცხოვრების საბაზისო პირობებით.[334]

ასეთი პოლიტიკის მაგალითებია:

- საგადასახადო პოლიტიკა - პროგრესული გადასახადები;
- სატარიფო პოლიტიკა - მინიმალური ხელფასი;
- სქესის ნიშნით შემოსავლებს შორის განსხვავების შემცირება;

---

[333] ნინო ხელაძე, „რესურსების განაწილების თანასწორობა – ჯინის კოეფიციენტი“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/1264/, განახლებულია: 14.06.24.
[334] „Welfare state“, The Editors of Encyclopaedia Britannica, *website of Britannica Money*, ხელმისაწვდომია: https://www.britannica.com/money/welfare-state, განახლებულია: 14.06.24.

- შრომითი უფლებების დაცვა;
- დასაქმების სისტემური და გრძელვადიანი პოლიტიკა;
- უფასო და ხელმისაწვდომი განათლება;
- ხელმისაწვდომი საცხოვრისის პოლიტიკა;
- სოციალური უსაფრთხოების სისტემა - საყოველთაო ჯანდაცვა;
- უმუშევრობის შემწეობა/დაზღვევა, ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულება.[335]

ისეთ ქვეყნებში, სადაც მშპ მაღალია, ხოლო ჯინის კოეფიციენტი - დაბალი, ეკონომიკური თანასწორობა მეტ-ნაკლებად დაცულია.[336] ქვეყანაში შექმნილი დოვლათი არ კონცენტრირდება ადამიანთა მცირე ჯგუფის ხელში და იგი საყოველთაოდ ნაწილდება. შესაბამისად, ადამიანთა უმრავლესობის ცხოვრების დონე შედარებით მაღალია.

ასეთია, მაგალითად, სკანდინავიის ქვეყნები.[337] ამ სახელმწიფოებს აქვთ როგორც გამართული ეკონომიკური პოლიტიკა, ისე სოციალური პოლიტიკის შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა, რომლის მეშვეობითაც ხდება დოვლათის განაწილება.

ევროპის ქვეყნებში მზარდია მინიმალური ხელფასის მაჩვენებელი,[338] რაც მეტ-ნაკლებად უზრუნველყოფს ღირსეულ ანაზღაურებას ყველა დასაქმებულისათვის, მოქმედებს პროგრესული გადასახადები.[339] მაგალითად, გერმანიაში პროგრესული გადასახადი, შემოსავლის და ოჯახური სტატუსის მიხედვით, 14%-დან 45%-მდე მერყეობს.[340] საშემოსავლო გადასახადებიდან შეგროვებულ თანხას სახელმწიფო მის მიერ აღებული პასუხისმგებლობების (პენსიები, სოციალური დახმარება და ა.შ.) სათანადოდ შესასრულებლად ანაწილებს.

ევროკავშირის ქვეყნებში არსებობს უმუშევრობის შემწეობა ან დაზღვევა, ეს კი ეხმარება ადამიანებს კრიზისული პერიოდის დაძლევაში და არ ტოვებს მათ საბაზისო

---

[335] ნინო ხელაძე, „კეთილდღეობის სახელმწიფო: თანასწორობის პოლიტიკა ევროპაში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3xgSpqx, განახლებულია: 14.06.24.
[336] ნინო ხელაძე, „რესურსების განაწილების თანასწორობა – ჯინის კოეფიციენტი“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/1264/, განახლებულია: 14.06.24.
[337] Gini index, *website of the worldbank*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4ef359I, განახლებულია: 14.06.24.
[338] Minimum wage statistics, *website of Eurostat*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VqxoBB, განახლებულია: 14.06.24.
[339] „Progressive tax - taxation“, The Editors of Encyclopaedia Britannica, *website of Britannica Money*, ხელმისაწვდომია: https://www.britannica.com/money/progressive-tax, განახლებულია: 14.06.24.
[340] “Einkommensteuertarif 2024: Grenz- und Durchschnittssteuersätze.” *Www.Sozialpolitik-Aktuell.De*, 2024. ხელმისაწვდომია: https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII21a.pdf. განახლებულია: 20.08.2024.

სახსრების გარეშე.[341] შესაბამისად, სახელმწიფოს პოლიტიკა მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მოსახლეობის კეთილდღეობის დონეს და მათ სოციალურ-ეკონომიკურ თანასწორობას.

19.5. თანასწორობის პოლიტიკა საქართველოში

სოციოლოგიური კვლევები აჩვენებს, რომ ბოლო 10 წლის განმავლობაში სიღარიბე, უმუშევრობასთან ერთად, საქართველოს მოსახლეობისთვის ერთ-ერთი ყველაზე მთავარი გამოწვევაა.[342] 2010-2024 წლებში საქართველოში სიღარიბის აბსოლუტურ ზღვარს მიღმა მყოფი (ვისი შემოსავალიც საარსებო მინიმუმზე ნაკლებია) მოსახლეობის წილი 37%-დან 12%-მდე შემცირდა,[343] თუმცა მზარდია სოციალური შემწეობის მიმღებ პირთა წილი[344] მთლიან მოსახლეობაში.[345]

პარალელურად მთლიანი შიდა პროდუქტი იზრდება,[346] რაც აჩენს ლეგიტიმურ ეჭვს იმასთან დაკავშირებით, რომ საქართველოს ეკონომიკა არ არის ორიენტირებული მოსახლეობის კეთილდღეობაზე და შექმნილი დოვლათი მცირე ჯგუფების ხელშია.

საქართველოში ეკონომიკური უთანასწორობის გამომწვევი ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხედვის ნაკლოვანებებშია. მთავრობების ცვლილებების მიუხედავად, უცვლელი რჩება უცხოურ ინვესტიციებზე, ტურიზმსა და უძრავი ქონების სექტორზე დამოკიდებული ეკონომიკის განვითარების მოდელი.[347]

ეს სექტორები კი ვერც მასიური დასაქმების ადგილებს ქმნის და ვერც ქვეყნის საშუალო და გრძელვადიან მდგრად განვითარებას უწყობს ხელს. ამავე დროს, სახელმწიფოს

---

[341] ზურაბ ქარჩავა, „როგორ იცავს უმუშევრობის დაზღვევა მოქალაქეს ევროკავშირის ქვეყნებში?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45lSMg9, განახლებულია: 14.06.24.
[342] იხ. „ქვეყანაში არსებული პირველი ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა“, კავკასიის ბარომეტრი - 2021 საქართველო, *CRRC-ის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://caucasusbarometer.org/ge/cb2021ge/IMPISS1/, განახლებულია: 14.06.2024; „საზოგადოების განწყობა საქართველოში - 2023 წლის ოქტომბერ-ნოემბერში ჩატარებული პირისპირ გამოკითხვის შედეგები“, *ჩატარებულია NDI-ის დაკვეთით CRRC საქართველოს მიერ*, 2023, 5, 36, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/45o53Ax, განახლებულია: 14.06.2024.
[343] სიღარიბისა და ჯინის კოეფიციენტების სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4b4n2gA, განახლებულია: 14.06.24.
[344] სოციალური უზრუნველყოფის სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4ckXYDb, განახლებულია: 14.06.24.
[345] „სიღარიბე საქართველოში (2010-2020) - ეკონომიკური მიმოხილვა და ინდიკატორები“, *PMC Research*, 2021, 2, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3yUPWT2, განახლებულია: 14.06.24.
[346] მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) სტატისტიკა, *საქართველო სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VIayHl, განახლებულია: 14.06.24.
[347] ნინო ხელაძე, „რატომ არ განაპირობებს ეკონომიკური ზრდა ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას საზოგადოების დიდი ნაწილისთვის?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4b5muqV, განახლებულია: 14.06.24.

მხარდაჭერა და საკანონმდებლო ბაზა, მეტწილად, ინვესტორების და დამსაქმებლების ინტერესების დაცვისკენაა მიმართული, რაც ხშირად აზიანებს მშრომელთა უფლებებს და საფრთხეს უქმნის მათ ფიზიკურ გადარჩენასაც. სიღარიბისა და შემოსავლების არსებული უთანასწორობის ფონზე, ქვეყანას არ გააჩნია ქმედითი სოციალური პოლიტიკა, რომელიც ხელს შეუწყობდა რესურსების და დოვლათის მეტ-ნაკლებად თანაბრად გადანაწილებას.[348]

ამასთან, საქართველოს ეკონომიკა მნიშვნელოვანწილად ემიგრანტების უცხოეთიდან გამოგზავნილი თანხით საზრდოობს.[349] მაგალითად, 2023 წელს საქართველოში ფულადი გზავნილების მოცულობა 3.53 მილიარდ აშშ დოლარს შეადგენდა.[350]

შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მოდელი არ და ვერ განაპირობებს კეთილდღეობას საზოგადოების უმრავლესობისთვის. არჩეული მოდელი არ არის ორიენტირებული მდგრადი ეკონომიკის მშენებლობაზე. იგი მოკლევადიან ზრდაზე აკეთებს სწორებას და უგულებელყოფს როგორც ამ ზრდის გადანაწილების საჭიროებას საზოგადოებაში, ისე ზრდით გამოწვეულ სოციალური თუ ეკოლოგიური ხარჯების თავიდან არიდებას.[351]

20. ინფლაცია

20.1. ინფლაცია

ინფლაცია ეკონომიკური საკითხია, რასაც მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს ჩვენი ცხოვრების ხარისხზე. გაზრდილი ინფლაცია უარყოფითად აისახება როგორც ჩვენს დანაზოგებზე და საინვესტიციო შესაძლებლობებზე, ისე ფასებზე, რომლებსაც საქონელსა და მომსახურებაზე ვიხდით. ინფლაციას ეკონომიკაში ფასების საერთო დონის ზრდას უწოდებენ. როდესაც ქვეყანაში ინფლაციაა, ეროვნული ვალუტის მსყიდველობითი ძალა მცირდება. შედეგად, მომხმარებელს ფულის იმავე

[348] იქვე.
[349] „საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი“, *მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია*, 2019, 9, ხელმისაწვდომია: https://migration.commission.ge/files/mp19_web3.pdf, განახლებულია: 14.06.24.
[350] „ფულადი გზავნილები“, *საქართველოს ეროვნული ბანკის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KFQGOy, განახლებულია: 14.06.24.
[351] ნინო ხელაძე, „რატომ არ განაპირობებს ეკონომიკური ზრდა ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებას საზოგადოების დიდი ნაწილისთვის?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4b5muqV, განახლებულია: 14.06.24.

რაოდენობით, დროთა განმავლობაში ნაკლები პროდუქტისა და მომსახურების შეძენა შეუძლია.[352]

გაზრდილი ინფლაცია ყველაზე მეტად დაბალი შემოსავლის მქონე ჯგუფებს, სტუდენტებს, პენსიონერებს და სოციალურად დაუცველებს აზარალებს. შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ ინფლაციის წინააღმდეგ მიმართული პოლიტიკა, პირველ რიგში, ამ ჯგუფების მდგომარეობას უნდა ითვალისწინებდეს.[353]

20.2. ინფლაციის ტიპები

ინფლაციის გამომწვევ მიზეზებს შორის აუცილებელია გაიმიჯნოს მოთხოვნის და მოწოდების მხარეები. მოთხოვნის ზრდა საქონელსა და მომსახურებაზე, რომელსაც მიწოდება ვერ აკმაყოფილებს, ფასების ზრდას განაპირობებს. მიწოდების მხარეს კი ინფლაცია შესაძლოა განაპირობოს წარმოების დანახარჯების გაზრდამ ან მიწოდების ჯაჭვების რღვევამ საგარეო შოკების შედეგად. ასეთი შოკებია, მაგალითად, ომები, პანდემია ან ბუნებრივი კატასტროფები.[354]

იმპორტირებული ინფლაცია კი უცხოეთიდან შემოტანილი საქონლისა და მომსახურების ფასების ზრდის შედეგად წარმოქმნილ ინფლაციას გულისხმობს. როდესაც იმპორტირებული საქონლის ფასები იზრდება, ეს იწვევს მომხმარებლისა და ბიზნესის ხარჯების ზრდას, რაც, თავის მხრივ, ქვეყანაში ფასების საერთო დონის ზრდას უწყობს ხელს.[355]

20.3. ინფლაციის დათვლა საქართველოში

ინფლაციის დონის დასადგენად გამოიყენება სამომხმარებლო ფასების ინდექსი (სფი), რომელიც მომხმარებლის მიერ შეძენილი საქონლისა და მომსახურების ფასების საშუალო დონის ცვლილებას ასახავს და ყოველთვიურად დაიანგარიშება.[356] იმისათვის, რომ ინფლაციის მაჩვენებელმა მაქსიმალურად ზუსტი ინფორმაცია ასახოს,

---

[352] ზეზვა ზანგურაშვილი, „რა არის და როგორ გამოითვლება ინფლაცია“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/ra-aris-da-rogor-gamoithvleba-inphlatsia/, განახლებულია: 14.06.24.
[353] იქვე.
[354] ზეზვა ზანგურაშვილი, „ინფლაციის გამომწვევი მიზეზები საქართველოში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3xgU2V8, განახლებულია: 14.06.24.
[355] იქვე.
[356] „ფასები - სამომხმარებლო ფასების ინდექსი“, *საქართველოს ეროვნული ბანკის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4bXTQZT, განახლებულია: 14.06.24.

სფი 300-მდე დასახელების აუცილებელი მოხმარების საქონელსა და მომსახურებას მოიცავს, რომელზეც ქვეყნის მოსახლეობა ყველაზე მეტს ხარჯავს.[357]

სფი-ში შემავალ საქონელსა და მომსახურებას სხვადასხვა წონა აქვს მინიჭებული. რაც უფრო მეტი წონისაა საქონელი, მით მეტი გავლენა აქვს მისი ფასის ცვლილებას სფი-ზე, შესაბამისად, ინფლაციაზეც. მაგალითად, პურის 10%-იანი გაძვირება უფრო მეტად გაზრდის სფი-ს, ვიდრე ფეხსაცმლის 10%-იანი გაძვირება. წონის განსაზღვრა კი პროდუქტის მოთხოვნადობაზეა დამოკიდებული.[358]

გრაფიკი N5

[357] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „ინფლაცია საქართველოში 2024 ივნისი“, 03.07.2024, *საქსტატის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bFkuB , განახლებულია: 16.08.2024.
[358] ზეზვა ზანგურაშვილი, „რა არის და როგორ გამოითვლება ინფლაცია“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/ra-aris-da-rogor-gamoithvleba-inphlatsia/, განახლებულია: 14.06.24.

თავის მხრივ, ინფლაციის დროს სამომხმარებლო პროდუქტების ფასები თანაბარი ტემპით არ იზრდება. სურსათის, საწვავის, ქირის და სამედიცინო მომსახურების ფასები, ხშირად, მთლიანი ინფლაციის მაჩვენებელზე სწრაფად იზრდება ხოლმე.[359]

20.4. ცენტრალური ბანკის როლი ინფლაციის მართვაში

ფასების დონის სტაბილურობის უზრუნველყოფა ცენტრალური ბანკის ერთ-ერთი მთავარი მისიაა.[360] ეროვნული ვალუტის მქონე ქვეყნების უმეტესობაში ამ მიზნის მისაღწევად ეროვნული ბანკი მონეტარულ პოლიტიკას იყენებს.[361]

მონეტარული პოლიტიკა ქვეყნის ეკონომიკაში ფულის მიწოდებასა და ფასებს არეგულირებს. ეს პოლიტიკა ეროვნული ბანკის მიერ იმართება და ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე მოქმედებს, როგორიცაა: ინფლაცია, დასაქმება, ეროვნული ვალუტის კურსი და ეკონომიკური ზრდა.[362]

საქართველოს ეროვნული ბანკის მონეტარული პოლიტიკის მთავარი ინსტრუმენტი რეფინანსირების განაკვეთია, რომლის საშუალებითაც ცენტრალურ ბანკს ფულის გაიაფება ან გაძვირება შეუძლია. მოსალოდნელი ინფლაციის შემთხვევაში, ცენტრალური ბანკები ამკაცრებენ (ზრდიან) მონეტარული პოლიტიკის განაკვეთს, რაც აძვირებს კომერციული ბანკების მიერ გაცემულ სესხებს. შესაბამისად, შინამეურნეობები და კომპანიები ნაკლებს თანხას იღებენ სესხად. შედეგად, მცირდება მოთხოვნა საქონელსა და მომსახურებაზე, იკლებს ინვესტიციები და შემცირებული ეკონომიკური აქტივობის შედეგად სტაბილურდება ფასების დონე.[363]

20.5. საქართველოში არსებული მონეტარული პოლიტიკის კრიტიკა

მართალია, მკაცრი მონეტარული პოლიტიკა მეტწილად დადებითად აისახება ფასების სტაბილურობაზე, მაგრამ იგი ამცირებს დასაქმებას და აფერხებს ეკონომიკის ზრდას. ასეთი პოლიტიკა აღრმავებს უთანასწორობასაც. მაღალი საპროცენტო განაკვეთი

---

[359] იქვე.
[360] „მონეტარული პოლიტიკის მიზანი“, *საქართველოს ეროვნული ბანკის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3XpN236, განახლებულია: 14.06.24.
[361] საქართველოს კონსტიტუციის 68-ე მუხლი.
[362] ზეზვა ზანგურაშვილი, „როგორ მართავს ინფლაციას ცენტრალური ბანკი?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3VDWTki, განახლებულია: 14.06.24.
[363] იქვე.

სესხებზე უფრო ცუდად მოქმედებს დაბალშემოსავლიან ოჯახებსა და მცირე ბიზნესზე, რადგან ამ ჯგუფების სამომხმარებლო და საინვესტიციო ბიუჯეტი უფრო მეტად არის დამოკიდებული კრედიტზე.[364]

ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ მონეტარული პოლიტიკა გადამწყვეტ როლს თამაშობს მოთხოვნის ზრდით გამოწვეული ინფლაციის შემცირებაში, ის ნაკლებად ქმედითია მიწოდების მხრიდან განვითარებულ ინფლაციასთან გასამკლავებლად. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, ფასების დონის ზრდა, ძირითადად, წარმოების ხარჯების ზრდას ან მიწოდების ჯაჭვების რღვევას უკავშირდება. მონეტარული პოლიტიკა, რომელიც ფოკუსირებულია ფულის და საპროცენტო განაკვეთების მართვაზე, მსგავსი ფაქტორების წინაშე სრულიად არაეფექტურია.[365]

მიწოდების შოკების მიმართ მონეტარული პოლიტიკა არაეფექტურია, ხოლო იმიგრანტების მოთხოვნის ზრდით გამოწვეული ინფლაციის შემცირებას მონეტარული პოლიტიკის გამკაცრება მხოლოდ ადგილობრივი მოსახლეობის სამომხმარებლო შესაძლებლობების და საექსპორტო პოტენციალის გაუარესების ხარჯზე აღწევს.[366]

მონეტარული პოლიტიკის გამკაცრება ზრდის საბანკო სესხების საპროცენტო განაკვეთებს. ამ პირობებში სესხებზე მოთხოვნა იკლებს, შედეგად კი ინვესტიციები და სამომხმარებლო ხარჯები მცირდება. საბოლოოდ, ეს პროცესი ბოჭავს მოთხოვნას და ფასების დონის შემცირებას უწყობს ხელს. საპროცენტო განაკვეთის ზრდა ადგილობრივ აქტივებზე (ეროვნულ ვალუტაში) მოთხოვნის ზრდას უწყობს ხელს, რაც ლარის გამყარებას განაპირობებს. გაცვლითი კურსის გამყარება იმპორტირებული საქონლის ფასს ამცირებს და ექსპორტირებულ საქონელს აძვირებს. შესაბამისად, იკლებს იმპორტირებული საქონლის ფასების დონე. ამავე დროს, ადგილობრივი ვალუტის გამყარება იმპორტის ზრდას და ექსპორტის შემცირებას უწყობს ხელს, რაც ამცირებს ერთობლივ მოთხოვნას და შესაბამისად ინფლაციას.[367]

მართალია ასეთი მონეტარული პოლიტიკა მოთხოვნის შემცირების გზით ბოჭავს ინფლაციას, მაგრამ ინფლაციის გამომწვევი მიზეზები ყოველთვის მოთხოვნის ზრდას არ უკავშირდება.[368] თეორიულად, ორივე ფაქტორს შეუძლია განაპირობოს ინფლაცია.

---

[364] იქვე.
[365] ზეზვა ზანგურაშვილი, „ინფლაცია და მონეტარული პოლიტიკა საქართველოში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3XlZTTG, განახლებულია: 14.06.2024.
[366] იქვე.
[367] იქვე.
[368] იქვე.

თუმცა გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ხელფასების ზრდა იშვიათ შემთხვევებში შეიძლება იყოს ინფლაციის მთავარი მიზეზი და გლობალურადაც, უკვე არსებობს კონსენსუსი იმაზე, რომ ხელფასების ზრდა არ უნდა შეჩერდეს ინფლაციის შიშით.[369] ამავე დროს, განსაკუთრებით ოლიგოპოლიურ ბაზრებზე, კომპანიები შესაძლოა ზრდიდნენ ფასებს პროდუქციებზე, მოგების მატების მიზნით. საქართველოს შემთხვევაშიც არ დგინდება ხელფასი-ინფლაციის სპირალი და ხელფასების შემცირებით ინფლაციასთან ბრძოლა ფუჭი სტრატეგია იქნება, რომელიც კიდევ უფრო დააზარალებს მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ ყოფას.

იმპორტირებული ინფლაციის შესამცირებლად საჭიროა შიდა წარმოების განვითარება, რაც მოითხოვს სტრუქტურულ რეფორმებს, ინფრასტრუქტურულ ინვესტიციებს, ინდუსტრიულ პოლიტიკასა და განათლებაში გაზრდილ ინვესტიციებს. მკაცრი მონეტარული პოლიტიკა, პირიქით, ამცირებს ეკონომიკურ აქტივობას, ზრდის იმპორტს და ამცირებს ექსპორტს, რაც ქვეყნის ეკონომიკას გლობალური ინფლაციური შოკების მიმართ უფრო მოწყვლადს ხდის.[370]

იმიგრანტების ხარჯვის შედეგად გაზრდილი ინფლაციით გამოწვეული პრობლემების მოსაგვარებლად შესაძლებელია, მაგალითად, ქირის ფასის ზედა ზღვრის დაწესება, რასაც გერმანიის მთავრობამ მიმართა 2015-16 წლის იმიგრაციული ნაკადების შედინების დროს. ასევე, ეფექტურად იმუშავებს შრომის ბაზრის კონკურენტუნარიანობის გაზრდაზე მიმართული პოლიტიკაც.[371]

გაზრდილი მოგების მარჟების შედეგად გამოწვეული ფასების ზრდა კონკურენციის ნაკლებობასა და ბაზრების ოლიგოპოლიურ ბუნებას უკავშირდება. შესაბამისად, კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მიერ ანტიმონოპოლიური პოლიტიკით უნდა გადაიჭრას. ამ შემთხვევაში მონეტარული პოლიტიკა დასაქმებულთა ხელფასებზე მოლაპარაკების ძალაუფლებას ამცირებს, რაც ინფლაციურ წნეხს კიდევ უფრო მეტად აძლიერებს დაბალშემოსავლიანი პირებისთვის.[372]

---

[369] Joe Brennan, „Leading IMF economist Gita Gopinath dismisses wage-price spiral concerns“, *website or Irish Times*, 2022, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3KKR7qM, განახლებულია: 14.06.2024.
[370] ზეზვა ზანგურაშვილი, „ინფლაცია და მონეტარული პოლიტიკა საქართველოში“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3XlZTTG, განახლებულია: 14.06.2024.
[371] იქვე.
[372] იქვე.

21. ფისკალური პოლიტიკა და მისი გავლენა სოციალურ კეთილდღეობაზე

21.1. ფისკალური პოლიტიკის არსი და მნიშვნელობა

ფისკალური პოლიტიკა არის ეროვნული ეკონომიკის სტაბილიზაციის ძირითადი ინსტრუმენტი, განსაკუთრებით გლობალიზაციის პირობებში, როცა ქვეყნები უფრო მეტად ხდებიან მოწყვლადები საგარეო შოკების მიმართ. იგი მოიცავს საგადასახადო, საბიუჯეტო და სასესხო პოლიტიკებს, რომლებიც მიზნად ისახავს ეკონომიკური რყევების შემცირებას და სოციალური პოლიტიკის განხორციელებას.[373]

ფისკალური, იგივე საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკა, გულისხმობს საბიუჯეტო ხარჯების და დაბეგვრის პოლიტიკას, რომლითაც შესაძლებელია ისეთი მნიშვნელოვანი ეკონომიკური მაჩვენებლების კონტროლი, როგორიცაა ერთობლივი მოთხოვნა, ინფლაცია და უმუშევრობა.

ფისკალურ პოლიტიკას 3 ჯგუფად ანაწილებენ:

1. ექსპანსიური ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს საბიუჯეტო ხარჯების გაზრდას რეცესიების დროს, რათა ერთობლივი მოთხოვნა გაიზარდოს, უმუშევრობა შემცირდეს და ეკონომიკა გააქტიურდეს.
2. შეზღუდული ფისკალური პოლიტიკა გულისხმობს გადასახადების გაზრდას სწრაფი ეკონომიკური ზრდის შემთხვევაში, რათა თავიდან იქნას არიდებული ინფლაციური წნეხი და ფასების დონე დასტაბილურდეს.
3. ავტომატური სტაბილიზატორები წარმოადგენენ ფისკალურ პოლიტიკაში ჩაშენებულ ფუნქციებს, რომლებიც ავტომატურად არეგულირებენ სახელმწიფო ხარჯებს და გადასახადებს გარე ჩარევის გარეშე. მაგალითად, უმუშევრობის დაზღვევა და პროგრესული საშემოსავლო გადასახადები, ავტომატური სტაბილიზატორებია, რომლებიც ამცირებს ეკონომიკურ რყევებს.

[373] ზეზვა ზანგურაშვილი, პლატფორმა „კომენტარის“ სტატია - ფისკალური პოლიტიკის არსი და დანიშნულება. ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/phiskaluri-politikis-arsi-da-danishnuleba/ . განახლებულია: 17.08.2024.

21.2. ეკონომიკის ავტომატური სტაბილიზატორები

პროგრესული გადასახადები დაბეგვრის სისტემაა, სადაც საგადასახადო განაკვეთი იზრდება შემოსავლების მატებასთან ერთად.[374] ეკონომიკური ბუმების დროს მზარდია კომპანიების შემოსავალი. შესაბამისად, პროგრესული გადასახადების პირობებში, ერთი მხრივ, ავტომატურად გაიზრდება საბიუჯეტო შემოსავალი, ხოლო მეორე მხრივ, ავტომატურად შემცირდება ინფლაცია. ეს უკანასკნელი იმიტომ, რომ გაზრდილი გადასახადების პირობებში, მოსახლეობა ნაკლებს ხარჯავს.

უმუშევრობის დაზღვევას/შემწეობას რაც შეეხება, ესაა სახელმწიფოს ფულადი დახმარება იმ პირებისთვის, რომლებმაც დაკარგეს სამუშაო და ახალს ეძებენ.[375] მაგალითად, რეცესიის დროს, უმუშევრობის დაზღვევა/შემწეობა შესაძლებლობას აძლევს კრიზისით დაზარალებულ უმუშევრებს, რომ მოხმარების ის დონე შეინარჩუნონ, რაც კრიზისამდე ჰქონდათ. ეს პროცესი, რა თქმა უნდა, ხელს უწყობს ეკონომიკურ სტაბილურობას.

მსგავსი ფისკალური სტრატეგია, გარდა იმისა, რომ შემოსავლებს უფრო თანაბრად და სამართლიანად ანაწილებს მოსახლეობაში, ასევე, აძლიერებს და ეხმარება ეკონომიკას გაუთვალისწინებელი შოკებისას.

21.3. „თავისუფლების აქტის“ კრიტიკა

საქართველოს საბიუჯეტო-საგადასახადო (ფისკალური) პოლიტიკა რეგულირდება კანონით „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, რომლის თავდაპირველი ვერსია საქართველოს პარლამენტმა 2011 წელს მიიღო და 2013 წლის 31 დეკემბრიდან ამოქმედდა.[376]

აქტს მნიშვნელოვანი გავლენა აქვს ისეთი საჯარო სერვისების მიწოდებაზე, როგორიცაა ჯანდაცვა, განათლება და სოციალური დაცვის სისტემა. ეს კი პირდაპირ

---

[374] იქვე. ტატო ხუნდაძე, „პროგრესული გადასახადები და კეთილდღეობის სახელმწიფო დანიასა და ესპანეთში გაკვეთილები საქართველოსთვის“. ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/JFRCD . განახლებულია: 18.08.2024.
[375] ზურაბ ქარჩავა, - რა უნდა ვიცოდეთ უმუშევრობის შემწეობის/დაზღვევის შესახებ, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/ra-unda-vitsodeth-sotsialuri-datsvis-sistemis-shesakheb/ . განახლებულია: 18.08.2024.
[376] საქართველოს ორგანული კანონი „ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ“, ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1405264?publication=4 .

აისახება ქვეყანაში არსებულ სოციალურ-ეკონომიკურ უთანასწორობასა და კეთილდღეობაზე.

"თავისუფლების აქტი" განასახიერებს ნეოლიბერალიზმის[377] ექსტრემალური პოლიტიკის მაგალითს, რომელიც საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე წინ აყენებს საბაზრო თავისუფლებას. საბიუჯეტო დეფიციტის და ვალის აღების შეზღუდვით, აქტი ზღუდავს სახელმწიფოს შესაძლებლობას, რომ საჭიროების შემთხვევაში დააფინანსოს სოციალური პროგრამები, რაც ამწვავებს სოციალურ უთანასწორობას. ამასთან, გადასახადების გაზრდის მიზნით რეფერენდუმის მოთხოვნით, კანონმდებლობა ხელს უშლის პროგრესულ საგადასახადო რეფორმებს, რაც საშუალებას აძლევს მდიდრებს, თავი აარიდონ მეტ გადასახადებს.

2024 წლის მდგომარეობით, საქართველოში მოქმედებს შემდეგი 3 ფისკალური წესი:

1. **დეფიციტის წესი:** საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით განსაზღვრული სახელმწიფოს ერთიანი ბიუჯეტის დეფიციტის მშპ-თან შეფარდება არ უნდა აღემატებოდეს 3 პროცენტს;
2. **ვალის წესი:** მთავრობის ვალის მშპ-თან შეფარდება არ უნდა აჭარბებდეს 60%ს;
3. **შემოსავლების წესი:** ორგანული კანონის ამოქმედების თარიღიდან (2019 წელი) საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადის ახალი წესის შემოღება, გარდა აქციზისა, ან საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადის სახის მიხედვით არსებული განაკვეთის ზედა ზღვრის ზრდისა, შესაძლებელია მხოლოდ რეფერენდუმის გზით. საქართველოს მთავრობას უფლება აქვს, რეფერენდუმის გარეშე, მოითხოვოს გადასახადების დროებით გაზრდა – არა უმეტეს 3 წლის ვადით.

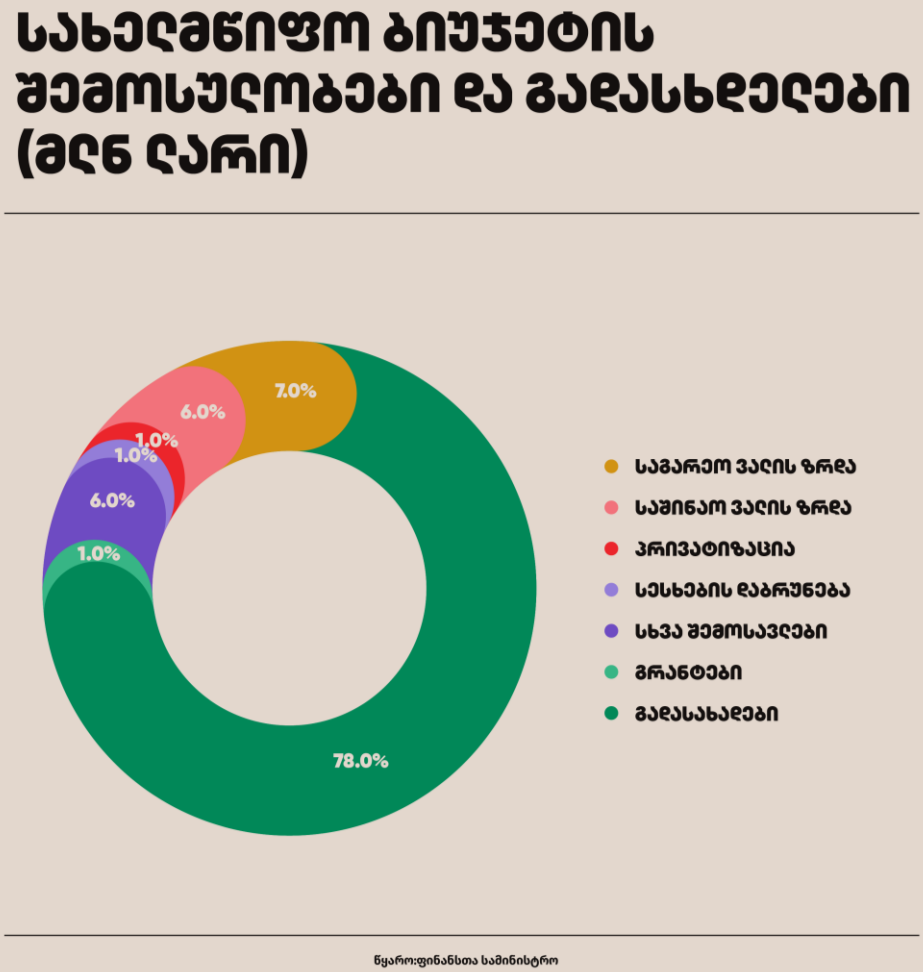
კანონმდებლობის მიხედვით, მთავრობა იტოვებს დადგენილ წესებს მიღმა მოქმედების შესაძლებლობას, საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის გამოცხადების, ან ეკონომიკური რეცესიის შემთხვევაში.

საგადასახადო სისტემის ცვლილებისთვის კანონი მოითხოვს სახალხო რეფერენდუმს, რაც ფაქტობრივად შეუძლებელს ხდის პროგრესული გადასახადების დანერგვას და შესაბამისად, სოციალური პროგრამების დაფინანსების მნიშვნელოვნად გაზრდას.

[377] ჯორჯ მონბიო „ნეოლიბერალიზმი – იდეოლოგია, სადაც ჩვენი ყველა პრობლემის ფესვებია“. ხელმისაწვდომია: https://european.ge/neoliberalizmi-ideologia-sadac-chveni-yvela-problemis-fesvebia/ . განახლებულია: 21.08.2024.

შესაბამისად, მთავრობას არ შეუძლია მიმართოს ფისკალურ ბერკეტს მზარდი უთანასწორობის შესამცირებლად.[378]

კანონმდებლობის მიხედვით, მთავრობას, ფაქტობრივად არ აქვს შესაძლებლობა შეამციროს ბიზნეს საქმიანობის უარყოფითი სოციალური, ეკოლოგიური და ფინანსური ეფექტები, მაგ. ისეთი გადასახადების დანერგვით, რომელიც მდინარის დაბინძურებას დაბეგრავს. მსგავსი გადასახადები გადამწყვეტია გარემოსდაცვითი საკითხების მოსაგვარებლად და საბაზრო ჩავარდნების აღმოსაფხვრელად.



გრაფიკი N6

[378] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სიღარიბე და ჯინის კოეფიციენტები. ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/192/tskhovrebis-done .

გრაფიკიდან ირკვევა, რომ საქართველოს საბიუჯეტო შემოსულობებში დომინანტური კატეგორიაა გადასახადები, საიდანაც ყველაზე დიდი წილი დღგ-სა და საშემოსავლო გადასახადებზე მოდის.[379]

საქართველოში არსებული პროპორციული საშემოსავლო გადასახადის პირობებში, ყველა თანაბარი განაკვეთით იბეგრება. ეს ხელს უწყობს უთანასწორობის ზრდას ქვეყანაში, რაც აისახა კიდეც ბოლოდროინდელ სტატისტიკაში.[380] რაც შეეხება დამატებითი ღირებულების გადასახადს (დღგ), ისიც რეგრესული ბუნების გახლავთ. მსგავსი საგადასახადო სისტემა არასამართლიანია და უფრო მეტად ამძიმებს დაბალშემოსავლიანი ადამიანების მდგომარეობას.

გრაფიკი N7

[379] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სახელმწიფო ბიუჯეტი, ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/771/sakhelmtsifo-biujeti .

[380] იქვე.

გრაფიკი N7-დან ირკვევა, რომ საბიუჯეტო ხარჯების ყველაზე დიდი წილი ჯანდაცვასა და სოციალურ უზრუნველყოფაზე მოდის. თუმცა, შედარებას თუ გავაკეთებთ, აღმოვაჩენთ, რომ საქართველო, სოციალური დაცვისთვის გამოყოფილი თანხების რაოდენობით მკვეთრად ჩამოუვარდება ევროპულ ქვეყნებს, მათ შორის - აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს.[381]

სამართლიანი და ინკლუზიური სოციალურ-ეკონომიკური სისტემისთვის აუცილებელია პროგრესული დაბეგვრის სისტემა, რათა, ერთი მხრივ, გაიზარდოს საბიუჯეტო შემოსავლები და მეორე მხრივ, შემცირდეს დაბალშემოსავლიანი პირების საგადასახადო ტვირთი. ბიუჯეტის შემოსავლების ზრდასთან ერთად მნიშვნელოვანია სწორი ფისკალური პოლიტიკა, რომელიც დადებითად აისახება განათლების, ჯანდაცვის და სოციალური სერვისების დაფინანსებაზე, და შესაბამისად, ყველა მოქალაქის კეთილდღეობაზე.

[381] ნინო ხელაძე, „საქართველოში სოციალური დაცვის სისტემა არ არის სტაბილური და საყოველთაო“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/saqarthveloshi-sotsialuri-datsvis-sistema-ar-aris-stabiluri-da-saqhovelthao/ . განახლებულია: 20.08.2024.

V ნაწილი

სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები

22. გავაღიანება და აღამიანის უფლებები

22.1. ჭარბვაღიანობის ისტორია საქართველოში

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველო გეგმური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადავიდა. ძველი სტრუქტურების უცაბედად მოშლამ და ახალი ინსტიტუტების არ არსებობამ, პოლიტიკურმა ქაოსმა, ომმა და მარკეტიზაციის დაჩქარებულმა პროცესმა, საზოგადოების სოციალური და ეკონომიკური ყოფა გააუარესა. ვარდების რევოლუციის შემდეგ საბანკო სისტემის დერეგულაციით [382] ეროვნული ბანკის დასუსტება და კომერციული საბანკო სისტემის გაძლიერება დაიწყო. ბანკები თავად აწესებდნენ თამაშის წესებს, საპროცენტო განაკვეთს და გადახდისუნარიანობის შემოწმების გარეშე გასცემდნენ უზრუნველყოფილ სესხს (იპოთეკა/გირავნობა). სესხის უზრუნველყოფად ბანკები, ძირითადად, საცხოვრებელს, უზრუნველყოფის ყველაზე უსაფრთხო საგანს მოითხოვდნენ. პროცესების პარალელურად, დრამატულად გაიზარდა უძრავი ქონების ფასი, საცხოვრებლის შეძენა კრედიტის გარეშე შეუძლებელი.[383] ამდენად, იპოთეკურ სესხებზე მოთხოვნამაც იმატა. საკრედიტო ბუმმა ჭარბვალიანობის პრობლემა გამოიწვია და ათასობით მსესხებელმა უკანასკნელი საცხოვრისი დაკარგა.[384]

2005 წლიდან, საკრედიტო ბუმის დაწყებას ხელი საბანკო სექტორში გაზრდილმა უცხოურმა ინვესტიციებმაც შეუწყო.[385] ბანკებს ჭარბი ფული გაუჩნდათ და უზრუნველყოფის სანაცვლოდ შინამეურნეობებზე გასესხებაც უფრო თამამად დაიწყეს. საკრედიტო ბუმის არსებობა 2006 წელს ჯერ საერთაშორისო სავალუტო ფონდმა, მოგვიანებით კი ეროვნულმა ბანკმა აღიარა.[386] საქართველოში ჭარბვალიანობის ისტორიაც სწორედ ამ პერიოდიდან იწყება. 2007 წელს ფიზიკურ პირებზე გაცემული სესხები უკვე 80%-ით გაიზარდა, რომლებშიც სამომხმარებლო და იპოთეკური სესხების წილი ჭარბობდა. სამომხმარებლო სესხს შინამეურნეობები სხვადასხვა მიზნით იღებდნენ: ჯანმრთელობის პრობლემებთან გასამკლავებლად, ოჯახის წევრების ციხიდან გირაოთი ან ჯარიმით დასახსნელად ან მცირე ბიზნესის დასაწყებად. ამავე

---

[382] Christian Timm, „Economic Regulation and State Interventions, Georgia's Move from Neoliberalism to State Managed Capitalism", *Private University of Applied Science*, 2013, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/DOXW7 განახლებულია 19.08.2024.

[383] საქართველოს ეროვნული ბანკი, *„ფინანსური სტაბილურობის ანგარიში"*, 2006, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/h1nrB, განახლებულია: 19.08.2024.

[384] უკანონოდ მყოფი პირების გამოსახლების სტატისტიკა საპოლიციო წესის გაუქმების შემდეგ - 2016-2022, *ბიზნეს მედიას ვებგვერდი*, 2022, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/mS9d7, განახლებულია: 19.08.2024

[385] ია ერაძე, „საკრედიტო ბუმი, ჭარბვალიანობა და ეროვნული ბანკი", 2020, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/LGohh, განახლებულია:19.08.2024.

[386] იქვე.

დროს, უძრავი ქონების ფასი 2008 წელს, 2005 წელთან შედარებით,[387] ოთხჯერ გაიზარდა, შედეგად კი გაიზარდა მოთხოვნა იპოთეკურ სესხებზე. 2010 წლიდან 2015 წლამდე ყოველწლიურად იზრდებოდა[388] სესხის წილი შინამეურნეობის შემოსავალში. 2015 წლისათვის, მსესხებელთა ერთი მესამედი განკარგვადი შემოსავლის ნახევარზე მეტს სესხის მომსახურებაში ხარჯავდა. ყოველი 1000 მოზარდიდან კი 650-ზე მეტს სასესხო ვალდებულება ჰქონდა.[389]

მას შემდეგ, რაც 2007 წელს გაუქმდა საპროცენტო განაკვეთის ზედა ზღვარი[390] და არ არსებობდა არც გადამხდელუნარიანობის განსაზღვრის ზოგადი წესი, 2008 წლიდან უკვე პრობლემური სესხების ამოღების აღსრულებისთვის სხვადასხვა სტრუქტურული ერთეულების სისტემური ამუშავებაც დაიწყო.[391]

2014 წლიდან აიკრძალა ბანკების არაპროფილური საქმიანობა,[392] მაგრამ დღემდე ზოგიერთ ბანკს და დეველოპერულ კომპანიას საერთო მფლობელი ჰყავს (მაგალითად, „საქართველოს ბანკი“ და „M2“). ეს კანონს არ არღვევს, მაგრამ არაპროფილური საქმიანობის აკრძალვის რეგულაციის მიზანს ეწინააღმდეგება და ფინანსურ სექტორს აძლევს საშუალებას, გავლენა მოახდინოს უძრავი ქონების ბაზარზე.

2017 წლიდან რეგულაციების გამკაცრება დაიწყო. 2017 წლიდან 100 000 ლარამდე სესხი,[393] ხოლო 2019 წლიდან200 000 ლარამდე სესხი მხოლოდ ლარში გაიცემოდა (რასაც მსესხებელი ვალუტის კურსის მერყეობის რისკისგან უნდა დაეცვა).[394]

კვლავ განისაზღვრა საპროცენტო განაკვეთის ზედა ზღვარი და აიკრძალა სესხის გაცემა მსესხებლის გადამხდელუნარიანობის შემოწმების გარეშე.[395]

---

[387] იქვე.
[388] Tato Khundadze, „Opinion | Bank reforms touted by Georgia's Prime Minister–to-be could spell the end of predatory lending“, *website of OC Media*, 2018, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/0L8X3, განახლებულია: 19.08.2024.
[389] ია ერაძე, „საკრედიტო ბუმი, ჭარბვალიანობა და ეროვნული ბანკი“, 2020, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/LGohh, განახლებულია:19.08.2024.
[390] საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 31.07.2007.
[391] ია ერაძე, „საკრედიტო ბუმი, ჭარბვალიანობა და ეროვნული ბანკი“, 2020, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/LGohh, განახლებულია:19.08.2024.
[392] საქართველოს ეროვნული ბანკის განცხადება, *საქართველოს ეროვნული ბანკის ვებგვერდი*, 2014, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3MGnxnp, განახლებულია: 19.08.2024.
[393] საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი“, 04.05.2017.
[394] საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი“, 28.06.2019.
[395] საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 24 დეკემბერის ბრძანება №281/04 „ფიზიკური პირის დაკრედიტების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“.

2016 წლიდან განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ფინანსური განათლების საკითხს,[396] რაც უკვე ბოლო 7 წლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სტრატეგიაა. თუმცა, იგი ვერ უზრუნველყოფს მსესხებელთა უფლებების დაცვას. მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ფონზე, ფინანსურ განათლებაზე აქცენტი მაინც ინდივიდუალურ პასუხისმგებლობაზე ამახვილებს ყურადღებას.

დღეს იპოთეკური სესხის წილი (რომელიც შინამეურნეობების ვალის მშპ-თან ფარდობიდან ითვლება), სხვა სესხებთან შედარებით, საქართველოში კვლავაც მაღალია,[397] გაზრდილია უძრავი ქონების ფასიც.[398] ჭარბვალიანობის პრობლემას სესხის მომსახურების განაწილების კოეფიციენტი (PTI) ადასტურებს. PTI - შემოსავლების სესხის მომსახურებასთან თანაფარდობაა, რომლითაც იზომება განკარგვადი შემოსავლის რამხელა ნაწილს იხდიან შინამეურნეობები სესხის პროცენტის სახით. მაგალითად, 2022 წელს იპოთეკური სესხების გადამხდელების 35% ყოველთვიურად იხდიდა შემოსავლის ნახევარს ვალდებულების დასაფარად[399] და ეს მაჩვენებელი გაზრდილია 2021 წელთან შედარებით. საქართველოში მაღალია სესხებზე საპროცენტო განაკვეთიც, რომლის მიზეზად ინფლაციის მაღალი დონე და ქვეყნის ეკონომიკური არასტაბილურობა სახელდება. შედარებისთვის, მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, 2022 წელს ყველა ტიპის კრედიტზე საპროცენტო განაკვეთი ევროკავშირში საგრძნობად დაბალია ჩვენთან და ჩვენს სამეზობლოსთან შედარებით.[400]

პრობლემური სასესხო ისტორიის ან არასათანადო ფინანსური მდგომარეობის მქონე პირებს ხშირად ეზღუდებათ საბანკო დაწესებულებებისგან კრედიტის აღების შესაძლებლობა. რთული სოციალური მდგომარეობა კი მათ საჭირო თანხის კაბალური პირობებით კერძო მევახშეებისგან სესხებისკენ უბიძგებს.[401] ისინი სესხის გასაცემად შემოსავლის დადასტურებას არ ითხოვენ, თუმცა, ვინაიდან, ბოლო რეგულაციებით[402]

---

[396] მომხმარებელთა უფლებები და ფინანსური განათლება, *საქართველოს ეროვნული ბანკის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/9x5i0, განახლებულია: 19.08.2024.
[397] საქართველოს ეროვნული ბანკი, *„ფინანსური სტაბილურობის ანგარიში“*, 2022, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/6AzRC, განახლებულია: 19.08.2024.
[398] საცხოვრებელი უძრავი ქონების ფასების ინდექსი, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, 2024, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/Jdns-, განახლებულია: 19.08.2024.
[399] საქართველოს ეროვნული ბანკი, *„ფინანსური სტაბილურობის ანგარიში“*, 2022, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/6AzRC, განახლებულია: 19.08.2024.
[400] Domestic credit provided by financial sector (% of GDP), *website of World Bank Group*, 2023, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/VYXi, განახლებულია: 19.08.2024.
[401] ნინა ჩიხლაძე, „ფინანსური ვალდებულებები და მასთან დაკავშირებული სასამართლო დავები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/TCr3L, განახლებულია: 19.08.2024.
[402] საქართველოს კანონი “საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ”, 02.07.2019.

ფიზიკურ პირებს შორის, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, სესხის იპოთეკით დატვირთვა აკრძალულია, ხშირად გამსესხებლები ნასყიდობა-გამოსყიდვის ხელშეკრულებას დებენ. ამგვარ პირობებში კი მევახშეები კიდევ უფრო დიდი ძალაუფლებით სარგებლობენ.[403]

22.2. საერთაშორისო მიღგომები გამოსახღების პრევენციისთვის

იპოთეკური სესხი მრავალწლიანი პასუხისმგებლობაა და არასტაბილური ეკონომიკის მქონე ქვეყანაში მცხოვრები ადამიანებისთვის განსაკუთრებით რთული ვალდებულებაა. იპოთეკური სესხის დროს უძრავი ქონება ვალდებულებით იტვირთება, რაც იმას ნიშნავს, რომ ვალდებულების შეუსრულებლობა ქონების დაკარგვით, უსახლკარობით, შეიძლება დასრულდეს. ამ ეტაპამდე აუცილებელია ყველა ალტერნატიული მექანიზმის ამოწურვა: დამატებითი მოლაპარაკების გამართვა იპოთეკარსა და მოვალეს შორის, კრედიტის ვადის გაგრძელება, დაფარვის გადავადება, დროებით შეჩერება, საპროცენტო განაკვეთის შეცვლა და სხვა. ყველა პრევენციული ღონისძიება ემსახურება მიზანს, დაიცვას პირის საცხოვრებლის უფლება და თავიდან აიცილოს უსახლკარობა.

საცხოვრებლის უფლება აღიარებულია ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-11 მუხლით, აგრეთვე, ევროპის სოციალური ქარტიის 31-ე მუხლით. იგი ავალდებულებს სახელმწიფოებს, ხელი შეუწყონ ადეკვატური სტანდარტის საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობას, ავალდებულებს მიიღონ ზომები უსახლკარობის პრევენციისა და შემცირებისთვის საცხოვრებელზე ფასების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფითა და გამოსახლებას დაქვემდებარებული პირებისთვის ალტერნატიული საცხოვრებლის შეთავაზებით.

2008 წლის ეკონომიკურმა კრიზისმა ევროკავშირის წევრ არაერთ სახელმწიფოში იპოთეკურ სესხებზე დავალიანებების შედეგად გამოსახლებების მასიური ტალღა გამოიწვია.[404] ამ კრიზისმა მოვალეების უფლებების დაცვის საკანონმდებლო ხარვეზები გამოავლინა.[405] ცხადი გახდა სახელშეკრულებო ურთიერთობებში

---

[403] ნინა ჩიხლაძე, „ფინანსური ვალდებულებები და მასთან დაკავშირებული სასამართლო დავები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/TCr3L, განახლებულია: 19.08.2024.
[404] Padraic Kenna, Mortgage Law Developments in the European Union, *Journal of Law, Property, and Society*, 2019, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/uDxUR, განახლებულია: 19.08.2024.
[405] იქვე.

კრედიტორების სასარგებლოდ მხარეთა აშკარა დისბალანსი. განვითარებულმა მოვლენებმა აჩვენა, რომ იპოთეკური სესხების სამართლის სოციალური ფუნქცია აღემატება მის კერძო სამართლებრივ ინსტიტუციურ ბუნებას, ამიტომ ევროკავშირში 2014 წელს ე.წ. „იპოთეკური სესხის დირექტივა" მიიღეს. ეს არის პირველი ევროპული აქტი, რომელმაც აღიარა კავშირი საკრედიტო დავალიანებასა და საცხოვრებელ სახლს შორის.[406] მისი მიზანია, უზრუნველყოს,[407] რომ მომხმარებლებმა, რომლებიც აფორმებენ საცხოვრებელ უძრავ ქონებასთან დაკავშირებულ საკრედიტო ხელშეკრულებებს, ისარგებლონ დაცვის მაღალი სტანდარტით:

- იპოთეკური სესხის გაფორმებამდე მომხმარებლისთვის სათანადო ახსნა-განმარტებებისა, ინდივიდუალურ გარემოებებზე მორგებული ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება და სესხის შედეგების გასათვალისწინებლად, ხელშეკრულების დადებამდე მომხმარებლისთვის საკმარისი დროის მიცემა;
- საკრედიტო ორგანიზაციების მიერ იპოთეკური სესხების თაობაზე სამართლიანი მარკეტინგის წარმოების ვალდებულება;
- ხელშეკრულების გაფორმებამდე მომხმარებლის კრედიტუნარიანობისა და საცხოვრებელი უძრავი ქონების სათანადოდ შეფასება;
- უცხოურ ვალუტაში სესხების შემთხვევაში, მაგალითად, საკრედიტო ხელშეკრულების ალტერნატიულ ვალუტად გარდაქმნის შესაძლებლობა;
- საკრედიტო დაწესებულებების დავალდებულება, მიიღონ სათანადო ზომები დავის ადრეულ ეტაპზე მოსაგვარებლად; [408]
- ჯარიმების ოდენობის შეზღუდვა დავალიანების მიხედვით;
- ქონების რეალიზაციისას საუკეთესო ფასის უზრუნველყოფა;
- სააღსრულებო წარმოების შემდეგ მოვალეებისთვის საცხოვრებლის მინიმალური პირობების უზრუნველყოფა, ფინანსური განათლების ამაღლება და სხვა.

---

[406] Irene Visser, „Different Models of Forbearance and Mortgage Enforcement Proceedings", 2022, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/B0IEg, განახლებულია: 19.08.2024.
[407] Directive 2014/17/Eu of the European Parliament and Of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property and amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010.
[408] საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი", 28.06.2019.

22.3. გამოსახლების არაჰუმანური მეთოდები საქართველოში

მიუხედავად იმისა, რომ გამოსახლება ვალდებულების შესრულების უკანასკნელი იძულებითი ღონისძიებაა, საქართველოში მისი მაჩვენებელი მაღალია,[409] ხოლო მეთოდები- დამამცირებელი. ეს კი მაშინ, როცა გამოსახლების საფრთხის წინაშე მყოფი ადამიანები, უმეტესად, წლების განმავლობაში ძალიან დიდ თანხებს იხდიან.[410]

2016 წლამდე გამოსახლებასთან დაკავშირებული რეგულირება ითვალისწინებდა მესაკუთრის განცხადების საფუძველზე, შემჭიდროებულ ვადებში პოლიციის მიერ ძალის გამოყენებით გამოსახლების შესაძლებლობას. შემდგომ საკანონმდებლო ცვლილებებით გამოსახლების თაობაზე გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოდ სასამართლო განისაზღვრა.[411]

საგულისხმოა, რომ ეს რეგულირება გამოსახლებას მხოლოდ საკუთრების უფლების დაცვის კუთხით განიხილავს და მისი ძირითადი მიზანი მესაკუთრის უფლების აღდგენაა. როგორც წესი, სასამართლო არ აფასებს გამოსახლების აუცილებლობასა და პროპორციულობას, გამოსახლების რისკის წინაშე მყოფ პირთა საჭიროებებსა და მათ მიმართ სახელმწიფოს ვალდებულებებს.[412] ამასთან, გამოსახლებაზე სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება დაუყოვნებლივ აღსრულდეს, რაც გულისხმობს, რომ გამოსახლება შესრულდება გადაწყვეტილების გასაჩივრების შემთხვევაშიც. მიუხედავად საპოლიციო გამოსახლების აკრძალვისა, თუ პირები საკუთარი ნებით არ ათავისუფლებენ უძრავ ქონებას, ისინი ძალისმიერი მეთოდებით სააღსრულებო პოლიციას გამოჰყავს.

23. საბინაო პოლიტიკა და უსახლკაროობა

23.1. საბინაო პოლიტიკა საქართველოში

ჭარბვალიანობისა და გამოსახლების პრაქტიკის კონტექსტში მნიშვნელოვანია საბინაო პოლიტიკის ანალიზი. საბინაო პოლიტიკა, რომელიც გულისხმობს

---

[409] უძრავი ქონებიდან/საცხოვრისებიდან გამოსახლებების სტატისტიკა, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრის ვებგვერდი*, 2022, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/VOMoT, განახლებულია: 21.08.2024.

[410] თათული ქუბაბრია, „მოსახლეობა მევახშეობის პირისპირ“, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრი*, 2020, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/Q3bpE, განახლებულია:19.08.2024.

[411] საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის“ 172-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

[412] ნინა ჩიხლაძე, „როგორ მსჯელობს სასამართლო საცხოვრებელთან დაკავშირებულ დავებში?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/MbRCK, განახლებულია: 19.08.2024.

სახელმწიფო ხელშეწყობის პოლიტიკას მოსახლეობის საცხოვრებლის უზრუნველყოფის კუთხით, პირდაპირ არის დაკავშირებული ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებასთან – ჰქონდეს ღირსეული საცხოვრებელი. საქართველოს ერთიანი, სისტემური საბინაო პოლიტიკა არ აქვს.

საქართველოში საცხოვრისის გამოწვევებს პრობლემურს ხდის რამდენიმე საკითხი. მათ შორის – საქართველოში უძრავი ქონების ფასი ბოლო წლების განმავლობაში ძალიან გაიზარდა[413]. იმავე ტენდენციას იმეორებს ქირის ფასიც.[414] შესაბამისად, ადგილობრივი მაცხოვრებლებისთვის ბინების შეძენა/ქირაობაზე ხელმისაწვდომობა დაბალია. არსებობს დროებით ქირით უზრუნველყოფის პროგრამები (როგორც მუნიციპალურ, ასევე, ცენტრალურ დონეზე), რომელთა ფარგლებშიც განსაკუთრებული საჭიროების მქონე პირებს (მაგ. სოც. დაუცველებს, ეკომიგრანტებს, ძალადობის მსხვერპლებს და ა.შ.) შეზღუდული დროით გადასცემენ ქირის თანხას, თუმცა, გაზრდილი ფასების პარალელურად ქირის დაფინანსება არ იზრდება.

სახელმწიფოს აქვს სოციალური საცხოვრისის პროგრამა, რომელიც მოწყვლად ჯგუფებს სოციალურ საცხოვრისში ცხოვრებას სთავაზობს. ეს პროგრამა აღარ ითვალისწინებს 10 წლიანი ცხოვრების გარანტიას და მოკლევადიანი ხელშეკრულებებით შემოიფარგლება,[415] შესაძლოა, აქ მცხოვრებ ოჯახებს ნებისმიერ დროს მოუწიოთ საცხოვრებლის დატოვება, ცალმხრივი და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების გამო. ასევე, საცხოვრებელი პირობები, ხშირად, შეუსაბამოა და ვერ უზრუნველყოს მაცხოვრებლებისთვის ღირსეული ცხოვრების მინიმალურ სტანდარტსაც კი.[416] მაგალითად, ქუთაისის სოციალური საცხოვრისის შენობა ყოფილი კავშირგაბმულობის დაწესებულებაა და საცხოვრებლად გამოუსადეგარია. თხელი კედლების გამო საცხოვრისებში განუწყვეტელი ხმაურია, რაც მძიმედ მოქმედებს იქ მცხოვრებთა ფსიქიკურ მდგომარეობაზე და სხვა.

თავშესაფრები, განსხვავებით სოციალური საცხოვრისისა, არ ითვალისწინებს გრძელვადიან საცხოვრებელ პირობებსა და ოჯახურ გარემოს. იქ განსაკუთრებული

---

[413] საცხოვრებელი უძრავი ქონების ინდექსი, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/9PTdW განახლებულია: 17.08.24.
[414] სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, *რამდენად ხელმისაწვდომია საცხოვრებლის დაქირავება საქართველოში?*, გვ: 15-16, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/jic8V განახლებულია: 17.08.24.
[415] სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, *თბილისის მერიის სოციალური საცხოვრისის პროგრამა სოციალური შინაარსის გარეშე*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/01Reb განახლებულია: 17.08.24.
[416] ქეთი სართანია, *ცხოვრება სოციალურ საცხოვრისში*, გვ: 24-28, *სოციალური სამართლიანობის ცენტრის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/6PnyZ განახლებულია: 17.08.24.

შემთხვევების შემთხვევაში ხვდება ხალხი – მაგ. ყინვების დროს, ქუჩაში რომ არ დარჩნენ, ოჯახური ძალადობის მსხვერპლებს და ა.შ. თბილისში, ლილოს ტერიტორიაზე გახსნილია თავშესაფარი[417], რომელიც სოციალურ საცხოვრისებთან შედარებით, აკმაყოფილებს გარკვეულ სტანდარტებს, თუმცა, ერთი მხრივ, მიმართვიანობა ნაკლებია, ხოლო მეორე მხრივ, ის არ არის რეალური საცხოვრისი, სადაც ადამიანებს ხანგრძლივად შეეძლებათ ცხოვრება.

23.2. საბინაო პოლიტიკის საერთაშორისო სტანდარტები

სათანადო საცხოვრებლის უფლება გარანტირებულია ისეთ საერთაშორისო ხელშეკრულებებში, როგორიცაა ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია,[418] სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი,[419] ბავშვთა უფლებების შესახებ კონვენცია,[420] შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია[421] და სხვა. ეს უფლება მოიაზრებს არამხოლოდ თავშესაფრის უზრუნველყოფას, არამედ კონკრეტულ ადგილას უსაფრთხოდ, მშვიდად და ღირსეულად ცხოვრებას. აგრეთვე, მოიცავს ისეთ კომპონენტებს, როგორიცაა: მფლობელობის დაცვა, სერვისების ხელმისაწვდომობა, ფასის ხელმისაწვდომობა, საცხოვრებლად ვარგისობა, მისაწვდომობა, ადგილმდებარეობა, კულტურული შესაბამისობა.[422]

სათანადო საცხოვრებლის უფლება არ უნდა განიხილებოდეს სხვა უფლებებისგან იზოლირებულად და მისი განმარტება უნდა მოხდეს ადამიანის ღირსების ხელშეუვალობის, სიცოცხლის უფლების,[423] დისკრიმინაციის აკრძალვის და სხვა უფლებების გათვალისწინებით. მაგალითად, სიცოცხლის უფლების დაცვა მოიაზრებს სახელმწიფოს მხრიდან ისეთი ღონისძიებების გატარებას, რომელმაც უნდა უპასუხოს ადამიანების სიცოცხლისთვის საფრთხის შემცველ გამოწვევებს. ასევე, საგულისხმოა,

---

[417] http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=18668&lang=geo
[418] Universal Declaration of Human Rights, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/6YvVZ განახლებულია: 17.08.24.
[419] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/2GuFp განახლებულია: 17.08.24.
[420] Convention on the Rights of the Child, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/rteihy განახლებულია: 17.08.24.
[421] შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2334289?publication=0 განახლებულია: 17.08.24.
[422] ნინო ხელაძე, საცხოვრებლის უფლება – როგორია საერთაშორისო რეგულაციები და სტანდარტები?, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/satskhovreblis-uphleba-rogoria-saerthashoriso-regulatsiebi-da-standartebi/ განახლებულია: 17.08.24.
[423] Human Rights Committee, *International Covenant on Civil and Political Rights*, p. 11, ხელმისაწვდომია: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/261/15/pdf/g1926115.pdf განახლებულია: 17.08.24.

რომ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების კომიტეტის მიხედვით,[424] სახელმწიფო ვალდებულია, საცხოვრებლის მქონე პირებს შეუწყოს ხელი ისე, რომ მათი შემოსავალი საკმარისი გახდეს საბინაო ხარჯებთან მიმართებაში და დააწესოს სუბსიდიები საცხოვრებელზე ხელმისაწვდომობისათვის.

23.3. უსახლკარობა

სათანადო საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობის საკითხში ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური კომპონენტია უსახლკარობის კონცეფციის ნაკლოვანებები. საერთაშორისო დონეზე უსახლკარობის აღრიცხვის სხვადასხვა მიდგომა არსებობს. ერთი მხრივ, ეს მოიცავს ფიზიკური „ჭერის“ არარსებობას, მეორე მხრივ კი, მოიაზრებს მის სოციალურ ასპექტს, რომელიც პირადი ცხოვრებისა და ურთიერთობების შეუძლებლობას გულისხმობს. ასევე, ევროპული ტიპოლოგიის მიხედვით (ETHOS), უსახლკაროდ უნდა ჩაითვალოს ის პირიც, რომელიც ცხოვრობს ნათესავთან ან ნებისმიერ სხვა პირთან.[425] ეს სოციალური ასპექტი მოიაზრებს, რომ ადამიანებს უნდა ჰქონდეთ არა მხოლოდ ფიზიკური სივრცე საცხოვრებლად, არამედ ეს სივრცე უნდა იყოს სათანადო და სტაბილური ღირსეული ცხოვრებისთვის.

საქართველოში უსახლკარო პირის განმარტება სოციალურ ასპექტს არ მოიცავს და რჩება ყველაზე საბაზისო - ფიზიკური „ჭერის“ კონცეფციაზე. ამის გარდა, ფიზიკური საცხოვრებლის გარეშე დარჩენილი ადამიანების აღრიცხვაც კი პრობლემურია, რადგან:

- უსახლკარო პირი არის მუდმივი, განსაზღვრული საცხოვრებელი ადგილის არმქონე პირი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოში რეგისტრირებულია, როგორც უსახლკარო.[426] რაც ნიშნავს, რომ არ არსებობს ეროვნულ დონეზე შეთანხმებული პირობები, მუნიციპალიტეტები თავად წყვეტენ რა კრიტერიუმის მიხედვით ითვლებიან მათი მცხოვრები უსახლკაროდ.

---

[424] The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “VIENNA DECLARATION AND PROGRAMME OF ACTION“, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/03cdk2 ხელმისაწვდომია: 17.08.24.
[425]Volker Busch-Geertsema, Lars Benjaminsen, Maša Filipovič Hrast and Nicholas Pleace, *Extent and Profile of Homelessness in European Member States*, p.16, ხელმისაწვდომია: https://eprints.whiterose.ac.uk/82606/1/Feantsa_ განახლებულია: 17.08.24.
[426]საქართველოს კანონი სოციალური დახმარების შესაზებ, ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/23098?publication=16 განახლებულია: 17.08.24.

- მუნიციპალურ დონეზე საკითხის გადაჭრა კიდევ ერთ პრობლემას იწვევს – ადამიანებს სჭირდებათ ხანგრძლივი რეგისტრაცია კონკრეტულ მუნიციპალიტეტში, სხვა შემთხვევაში ის ვერცერთ მუნიციპალიტეტში ვერ მოიპოვებს სტატუსს.
- ზოგიერთი მუნიციპალიტეტი საერთოდ არ აწარმოებს უსახლკაროების სტატისტიკას, ზოგიერთში კი გათვალისწინებულია ისეთი კონტექსტები, როგორებიცაა ოჯახური ძალადობის, ციხიდან ახლად გათავისუფლების, ხანდაზმული მეურვეობის, ვეტერანობის და სხვა საკითხები.[427] რაც, ერთი მხრივ, ქმნის უთანასწორო გარემოს სხვადასხვა რეგიონში დარეგისტრირებულ ადამიანებს შორის, მეორე მხრივ კი, მიდგომას ქმნის ფრაგმენტულს – მუნიციპალიტეტები მხოლოდ ცალკეული კრიტერიუმების მიხედვით განსაზღვრავენ უსახლკარობის საკითხს.

23.4. სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა

საბინაო პოლიტიკა არამხოლოდ უსახლკაროებზე ზრუნვა, არამედ ისეთი გარემოს შექმნაა, სადაც ადამიანები უსახლკარობამდე ნაკლებად მიდიან. აშკარაა, რომ ხელისუფლება საცხოვრებლის პრობლემის გადაჭრას საკუთარ პასუხისმგებლობად არ მიიჩნევს და ადამიანის ინდივიდუალურ მარცხად მოიაზრებს, რომელსაც მხოლოდ ზედაპირულ გამოსავლებს სთავაზობს. საქართველოში საბინაო პოლიტიკა, ძირითადად, უსახლკარობის კონცეფციასთან არის დაკავშირებული და არ მოიაზრებს სხვა ხელშემწყობ პროგრამებს, რომელიც საჭიროებისამებრ ჩართავდა სხვადასხვა მოწყვლად ჯგუფს პრევენციულ ზომებში, რათა ჰქონოდათ მეტი ხელმისაწვდომობა საკუთარი რესურსებით უზრუნველეყოთ კერძო საკუთრება. შესაბამისად, ქვეყანაში საცხოვრებლის უფლება დაყვანილია უსახლკარო პირების თავშესაფრით უზრუნველყოფამდე[428]. თავშესაფარი კი პრობლემის გრძელვადიანი მოგვარების გზა არ არის და მხოლოდ მყისიერ საფრთხეებს აზღვევს.

---

[427]ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, "უსახლკარობასთან ბრძოლა", *გვ: 14,* ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/xmrfcr განახლებულია: 17.08.24.
[428] ნინო ხელაძე, „საბინაო პოლიტიკა – რა პასუხისმგებლობები უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს?",, *კომენტარის ვებგვერდი* ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/4gilwd განახლებულია: 17.08.24.

ასევე, პრობლემატურია გადაწყვეტილება იმის შესახებ, რომ უსახლკარობის საკითხი მუნიციპალურ დონეზე უნდა გადაიჭრას. მუნიციპალურ დონეზე საკითხის გადატანა მიანიშნებს პრობლემის მოგვარების არაერთგვაროვან და მოკლევადიან გზაზე. ისეთ ქვეყნებში, სადაც საბინაო პოლიტიკა კარგადაა განვითარებული, უსახლკარობის შესახებ პროგრამები ცენტრალურ დონეზე წყდება და რეგიონულ დონეზე მხოლოდ ხელშემწყობი სერვისებია დანერგილი.[429]

ევროკავშირში საცხოვრებლის უფლების უზრუნველყოფა სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული პროგრამის მეშვეობით ხდება, სადაც გათვალისწინებულია საცხოვრებლის სუბსიდიის, იპოთეკური სესხის სუბსიდიის, სხვადასხვა ფონდებითა და სქემით საცხოვრებლის შეძენისა და შენარჩუნების პრაქტიკები.[430] იმისთვის, რომ საბინაო პოლიტიკა რეალურად გადაიჭრას, პირველ რიგში, სახელმწიფო უნდა ხელმძღვანელობდეს არა იმ პრინციპით, რომ ღირსეული საცხოვრისის არქონის პრობლემა მხოლოდ ადამიანების პირადი პასუხისმგებლობაა, არამედ უნდა ხედავდეს მისი, როგორც სოციალური სახელმწიფოს როლს პრობლემების იდენტიფიცირებასა და მის გრძელვადიან გადაჭრაში.

24. ახალგაზრდების გამოწვევები

24.1. სტუდენტური საცხოვრებელი

24.1.1. სტუდენტური საცხოვრებლის მნიშვნელობა

ხელმისაწვდომი სტუდენტური საცხოვრებელი ხარისხიანი განათლების მისაღებად საჭირო გარანტიებს ქმნის. იგი განსაკუთრებით სჭირდება მათ, ვინც სტუდენტობისას ქალაქს/საცხოვრებელ პუნქტს იცვლის. მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში უნივერსიტეტები ნაწილობრივ უზრუნველყოფენ სტუდენტურ საცხოვრებლებს და ამგვარად ცდილობენ, სტუდენტებისთვის საცხოვრისის კრიზისის გადაჭრას. სტუდენტებისთვის საცხოვრისის კრიზისი განსაკუთრებით შესამჩნევი გახდა 2022 წლის შემდეგ, როცა თითქმის ყველა ქვეყანაში ბინებზე ქირის ფასმა საგრძნობლად მოიმატა. ამასთან, ძალიან ბევრ ქვეყანაში სტუდენტურ საცხოვრებლებში საკმარისი ადგილებიც არ არის.

[429] ანანო ცინცაბაძე, „უსახლკარობა - სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი“, გვ: 22-23, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/lb33hq განახლებულია: 17.08.24.
[430] GLOBAL COMPARISON OF HOUSING SUBSIDIES, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/80dIn განახლებულია: 17.08.24.

გამონაკლისია ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნები, საბინაო პოლიტიკის განხორციელების ისტორიული გამოცდილებით.[431]

ზოგადი მონაცემებით, ევროპის 28 ქვეყნიდან დაახლოებით მესამედში (უკრაინა, სლოვაკეთი, ფინეთი, რუსეთი, ნიდერლანდები, ლატვია, შვედეთი, სლოვენია და რუმინეთი) სტუდენტების 25%-ზე მეტი ცხოვრობს სტუდენტურ საცხოვრებელში. მაგალითად, ფინეთში სტუდენტების 20-35% ცხოვრობს სახელმწიფოს მიერ სუბსიდირებულ საცხოვრებელში. ამავე დროს, მათ შეუძლიათ, სახელმწიფოსგან საცხოვრებლის 80%-მდე დაფინანსება მოითხოვონ. რუმინეთში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სტუდენტების საბინაო გადასახადის დაახლოებით 40% იფარება. ბევრი უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება კი სტუდენტების საცხოვრებლის ხარჯებს 100%-მდე ფარავს.[432]

24.1.2.სტუდენტური საცხოვრებელი საქართველოში

საქართველოს საჯარო უნივერსიტეტების თითქმის ნახევარი და კერძო უნივერსიტეტების ნახევარზე მეტი თბილისშია.[433] სტუდენტური საცხოვრებელი თბილისში მხოლოდ ერთ საჯარო უნივერსიტეტს, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტს აქვს და ის ორ შენობას მოიცავს: ბაგების ავარიულ სტუდენტურ საცხოვრებელს და 300 სტუდენტზე გათვლილ ლისის საერთო საცხოვრებელს. ბაგების საერთო საცხოვრებელი 1975 წელს აშენდა, იგი 3 000 სტუდენტზე იყო გათვლილი.[434] თუმცა, სახელმწიფოში მომხდარი მძიმე სოციო-ეკონომიკური თუ პოლიტიკური მოვლენებიდან გამომდინარე, ამ შენობებში დევნილები შეასახლეს. ამის გამო, სტუდენტებისთვის იქ მხოლოდ 396 ადგილია დარჩენილი. ლისის საერთო საცხოვრებელში კი დღეს დიდი ნაწილი უცხოელი სტუდენტია. 2016 წელს აქ ცხოვრებისთვის განაცხადი 10 000-მა სტუდენტმა შეავსო,[435] რაც კიდევ ერთხელ

---

[431] ნინო ხელაძე, -სად იცხოვრონ სტუდენტებმა, კომენტარი ვეგვრედი, ხელმისაწვდომია: https://komentari.ge/article/sad-itskhovron-studentebma/ . განახლებულია: 20.08.2024.

[432] Christoph Gwosć, Eurostudent, Who lives in student accommodation? Intelligence Brief: The Importance of Student Accommodation in European Higher Education. ხელმისაწვდომია: https://www.eurostudent.eu/download_files/documents/Gwosc_2015_Student_Accommodation.pdf. განახლებულია: 20.08.2024.

[433] საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, უმაღლესი განათლების გვერდი. ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/61/umaghlesi-ganatleba . განახლებულია: 20.08.2024.

[434] Philipp Zimmermann, Protests at Tbilisi State University: Student Housing and Educational Equity in Georgia, Heinrich Böll Stiftung. ხელმისაწვდომია: https://ge.boell.org/en/2022/07/01/protests-tbilisi-state-university-student-housing-and-educational-equity-georgia . განახლებულია: 20.08.2024.

[435] სტუდენტიფოს სტატია - "ლისის ტბაზე სტუდენტურ საცხოვრებელში მსურველები ორი კრიტერიუმით შეირჩევიან", 07/09/2016. ხელმისაწვდომია: https://studinfo.ge/2016/09/07/lisis-tbaze-studentur-sacxovrebelshi-msurvelebi-ori-kriteriumit-sheirchevian/ . განახლებულია: 20.08.2024.

ადასტურებს სტუდენტური საცხოვრებლის საჭიროებას, განსაკუთრებით იმ ფონზე, რომ წლიდან წლამდე მათი რაოდენობა მუდმივად იზრდება.

პანდემიის დროს, სახელმწიფოს მიერ დაწესებული რეგულაციებიდან გამომდინარე, სტუდენტებით დასაქმებულმა ბევრმა ბიზნესმა, საქმიანობა შეაჩერა. სახელმწიფო დაქირავებით დასაქმებულებს, რომლებმაც რეგულაციებიდან გამომდინარე დაკარგეს სამუშაო, 6 თვის განმავლობაში 200 ლარით ეხმარებოდა, ხოლო თვითდასაქმებულებს - ერთჯერადი 300 ლარით. ეს დახმარება დასაქმებული სტუდენტების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად საკმარისი არ იყო, ამავე დროს იგი არ ვრცელდებოდა არაფორმალურად დასაქმებულებზე, შესაბამისად, არც არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულ სტუდენტებზე. სამუშაო ადგილების დაკარგვის, საჯარო ტრანსპორტის დროებით გაჩერებისა და სწავლების ონლაინ ფორმატზე გადასვლის გამო, რეგიონიდან თბილისში ჩამოსული სტუდენტების დიდმა ნაწილმა დატოვა დედაქალაქი. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტმა მიიღო გადაწყვეტილება, რომ გაზაფხულის სემესტრის მეორე ნაწილიდან ყველა სტუდენტი სწავლების დასწრებით რეჟიმზე გადავიდოდა. ეს კი საჭიროებდა 2 თვით დედაქალაქში საცხოვრებლად დაბრუნებას. მოთხოვნის შესასრულებლად სტუდენტებს უწევდათ მოკლე დროში ეპოვათ საცხოვრებელი, რეგიონში უკვე დასაქმებულ სტუდენტებს კი მიეტოვებინათ სამსახურები. ამ გადაწყვეტილებას რამდენიმე მოთხოვნით სტუდენტების პროტესტი მოჰყვა, მათ შორის, სტუდენტურ საცხოვრებელში პირობების გაუმჯობესება, ბაგების ავარიული სტუდენტური საცხოვრებლიდან სტუდენტების გამოყვანა და ახალი საცხოვრებლის აშენებამდე ქირით დახმარება და რაც მთავარია, ახალი სტუდენტური საცხოვრებლის აშენება სტუდენტებისთვის ხელმისაწვდომი ქირით.

2022 წელს, რუსეთის უკრაინაში შეჭრის და ომის პარალელურად, საქართველოში საცხოვრებლად შემოსული რუსეთისა და ბელორუსის მოქალაქეების რაოდენობა , ისევე როგორც, მათ მიერ შეძენილი უძრავი ქონების რაოდენობა, მკვეთრად გაიზარდა.[436] ამან უძრავი ქონების ღირებულებისა და ბინის ქირის ზრდა გამოიწვია. ქირა გაძვირდა არამარტო ცენტრალურ უბნებში, არამედ გარეუბნებშიც. შედეგად,

[436] IDFI-ის ანალიზი - ტურიზმი თუ მიგრაცია? (რუსეთის მოქალაქეების საქართველოში დარჩენის მაჩვენებელი - 2022 მარტი-ივნისი), 07/10/2022. ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/tourism_or_migration_rate_of_stay_of_russian_citizens_in_georgia?fbclid=IwAR3T8I5_UDU1WSGjKYVLGF6zx_wSiZKBtCx3iDoDIOe6GFvrwtpM5yxp2T0 . განახლებულია: 20.08.2024.

სტუდენტების ისედაც მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა კიდევ უფრო დამძიმდა.

ზოგადად, საქართველოში 2018 წლიდან მუდმივად ისმის მსჯელობა ახალი სტუდენტური საცხოვრებლის მშენებლობის თაობაზე. სახელმწიფოს სტუდენტთა საცხოვრებლით მხარდაჭერის ფარგლებში ორი სტუდენტური საცხოვრებლის მშენებლობა დაფინანსდა კიდეც: 2018 წელს აშენებული ბათუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის 200 ადგილიანი სტუდენტური საცხოვრებელი და 2017 წელს აშენებული თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის 320 ადგილიანი სტუდენტური საცხოვრებელი. დაპირებების მიუხედავად, მშენებლობა ჯერ კიდევ არ დაწყებულა, რაც კიდევ ერთხელ აჩვენებს, რომ სახელმწიფოს გამართული საბინაო პოლიტიკა არ აქვს.

24.2. ახალგაზრდების დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკა

24.2.1.ახალგაზრდების დასაქმება

სტუდენტები, და ზოგადად ახალგაზრდები, საცხოვრებლის გარდა სხვა ბევრი გამოწვევის წინაშეც დგანან. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ახალგაზრდების უმუშევრობის საკითხი, რადგან სწორედ ეს ჯგუფი ქმნის ქვეყნის ეკონომიკურ მომავალს. ახალგაზრდებს აქვთ დასაქმების როგორც შიდა ბარიერები (კომპეტენცია, გამოცდილება), ასევე, აწუხებთ შრომის ბაზრის ზოგადი მახასიათებლებიც, როგორიცაა მაღალი კონკურენცია, დაბალი შემოსავლები, შრომის უფლებების უხეში დარღვევები და ა.შ. შესაბამისად, სახელმწიფო სტრატეგიაც ამ გამოწვევების დაძლევისკენ უნდა იყოს მიმართული. ამ ყველაფერს ამტკიცებს ისიც, რომ უმუშევრობა ახალგაზრდებში უფრო მაღალია, მაგალითად: საშუალოდ 20-34 წლამდე ადამიანებში უმუშევრობა – 24%-ია, მაშინ, როდესაც მთლიან მოსახლეობაში უმუშევრობა 16%-ია. იმავე ლოგიკას იმეორებს დასაქმების მაჩვენებელიც, ახალგაზრდები უფრო ნაკლებად არიან დასაქმებული, ვიდრე სხვა ასაკის ადამიანები.[437]

2023 წლის მონაცემებით, ევროპის ქვეყნებში 15-29 წლის ახალგაზრდების ყველაზე უარესი მაჩვენებელი, რომლებიც არ სწავლობენ, არ არიან დასაქმებულები და არ

[437] დასაქმება და უმუშევრობა, ხელმისაწვდომია *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი:* https://shorturl.at/awRvj განახლებულია: 17.08.24.

გადიან ტრენინგებს, აქვს რუმინეთს (20%),[438] ხოლო საქართველოში ეს რიცხვი 27%-ია. ევროპაში ის ძირითადად 10-15%-ის ფარგლებში მერყეობს. საქართველოში, ახალგაზრდების მხოლოდ 37% ამბობს, რომ აქვს საკუთარი შემოსავალი, დანარჩენი დამოკიდებულია სხვის დახმარებაზე, ძირითადად კი მშობლებსა ან პარტნიორებზე.[439] ასევე, ახალგაზრდების დაახლოებით ერთ მესამედს სურს ქვეყნიდან წასვლა 1-დან 5 წლამდე ვადით.[440] ამის მიზეზი, 57%-ის შემთხვევაში აქ არსებული დაბალი ხელფასებია. თვისებრივი კვლევის ფარგლებში კი ჩანს, რომ ახალგაზრდები ქვეყანას ტოვებენ საქართველოში არსებული ეკონომიკური სიდუხჭირის გამო.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოს მხრიდან სხვადასხვა გადამზადების პროგრამის იგეგმება და სახელმწიფო სტრატეგიაში გაწერილია ახალგაზრდა მეწარმეების ხელშეწყობის საკითხიც, ახალგაზრდებს ნაკლებად აქვთ მუნიციპალურ პროგრამებსა და სერვისებზე ინფორმაცია.[441] სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში ახალგაზრდების 56%-75%-მა არ იცის ამ პროგრამების შესახებ. ახალგაზრდები უჩივიან გამოცდილების და სტაჟირების პროგრამების, უცხო ენის ცოდნის ხელშეწყობის და პროფესიული უნარების განვითარების შესაძლებლობების ნაკლებობას.[442] ასევე, შიდა ბარიერების გარდა, რაზეც ძირითადად საუბრობენ სახელმწიფო უწყებებიც, ახალგაზრდები ხედავენ გარე წინაღობებსაც, როგორებიცაა: სამუშაო ადგილების სიმწირე, დაბალი ანაზღაურება, გამოწვევები შრომითი უფლებების დაცვის კუთხით, ნეპოტიზმი.[443] ამაზე, კი ახალგაზრდების უმუშევრობის შემცირების სტრატეგიებში არაფერი წერია.

24.2.2. ახალგაზრდების პრობლემების გადაჭრის გზები ევროკავშირში

ევროკავშირის ყველა ქვეყანაში არსებობს ახალგაზრდების ხელშეწყობის პროგრამები, რომელთან დაკავშირებით რეკომენდაციებს ევროკომისია გასცემს და სადაც განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა სტაჟირების, მენტორობის და პროფესიული განათლების საკითხებს. საქართველოში კი, მსგავსი, ერთიანი მიდგომა

---

[438] Eurostat, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/qEc3N განახლებულია: 17.08.24.
[439] რატი შუბლაძე, დავით სიჭინავა, თამარ ხოშტარია, „ახალგაზრდობის კვლევა დამოუკიდებელი საქართველოს თაობა: იმედებსა და გაურკვევლობას შორის“, გვ: 19, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/n9XGY განახლებულია: 17.08.24.
[440] იქვე: გვ.110.
[441] ახალგაზრდების საჭიროებები და გამოწვევები მუნიციპალურ დონეზე, გვ: 35, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/F2a6Z განახლებულია: 17.08.24.
[442] იქვე, გვ: 17.
[443] დასაქმების აღქმული ბარიერების კვლევა სამუშაო მაძიებელთა შორის, გვ: 5, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/YkTmr განახლებულია: 17.08.24

არ არსებობს. ევროკავშირში ახალგაზრდების სამუშაო ბაზარზე ჩართვას დიდ მნიშვნელობას ანიჭებენ. ევროკომისია ამისთვის იმუშავებს სხვადასხვა პრაქტიკებს.[444] ამ რეკომენდაციებში მოაზრებულია როგორც შრომის ბაზარზე შესვლის, ასევე, განათლების მიღებისა და უმუშევრობის დაძლევის გადაჭრის გზები.

ევროპის მრავალ ქვეყანაში, მათ შორის მაგ. გერმანიაში,[445] საფრანგეთში,[446] და პოლონეთში[447] ახალგაზრდების შრომის ბაზარში ჩართვისთვის კარგად შემუშავებული სტრატეგია არსებობს. ერთ-ერთი მთავარი მიდგომა, რომელსაც ეს სახელმწიფოები ახორციელებენ, არის პროფესიული გარანტიის პრაქტიკა, რაც ნიშნავს იმას, რომ 16-დან 25 წლამდე ახალგაზრდებს, რომლებიც არ არიან არც განათლებაში, არც დასაქმებულები და არც ტრენინგებს გადიან, ეძლევათ პარალელურად განათლებისა და მუშაობის შესაძლებლობა. პროგრამები ითვალისწინებს, მათ შორის ტრენინგებს, სამუშაოს დასაქმების სერვისებს და ფინანსურ დახმარებას, რათა ახალგაზრდამ შეძლოს შრომის ბაზარზე შესვლა. ასევე, ითვალისწინებს მენტორობის ფუნქციას, სადაც პროფესიონალები ხელმძღვანელობენ ახალგაზრდების უნარების გამომუშავებას და შრომის ბაზარზე ჩართვას.

24.2.3. სახელმწიფო პროგრამები ახალგაზრდების გასაძლიერებლად

საქართველოში დასაქმების ხელშემწყობი პროგრამების გააქტიურებასთან ერთად, ახალგაზრდები ერთ-ერთ სამუშაო ჯგუფად გამოიკვეთა. 2013 წლის სტრატეგიული დოკუმენტებიდან[448] იწყება საუბარი ახალგაზრდების დასაქმების კუთხით ნაბიჯების გადადგმის აუცილებლობაზე. აქვე გამახვილებულია ყურადღება იმაზე, რომ ახალგაზრდები ძირითადად „მეორად შრომის ბაზარზე“ არიან დასაქმებულები, რაც ნიშნავს ნაკლებ სტაბილურობას, ხელფასს, სოციალურ გარანტიას და ნაკლები კომპეტენციის საჭიროებას. ამის შემდეგ, ყოველწლიურად ისახება გეგმა, თუ როგორ

[444] Youth Employment Support: a Bridge to Jobs for the Next Generation, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/sq7ZS განახლებულია: 17.08.24
[445] The Youth Guarantee country by country – Germany, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/AZTh8 განახლებულია: 17.08.24
[446] Inclusive programmes for young people, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/oY6qM განახლებულია: 17.08.24
[447] The Youth Guarantee country by country – Poland, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/3a0six განახლებულია: 17.08.24
[448] საქართველოს მთავრობის დადგენილება საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/BJEM- განახლებულია: 17.08.24

უნდა მოგვარდეს აღნიშნული პრობლემა. მათ შორისაა პროფესიული განათლების, ტრენინგების, სტაჟირებისა და სხვა ტიპის ხელშეწყობის სხვადასხვა პროგრამა.

დოკუმენტებში განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება პროფესიული განათლების განვითარებაზე[449] - სახელმწიფოს მიერ ფინანსდება სწავლის გადასახადი, აქტუალიზება ხდება სხვადასხვა პროფესიული სასწავლებლების და პროფესიების, თუმცა, პროფესიული სასწავლებელი მაინც ვერ გახდა პოპულარული ახალგაზრდებისთვის. როგორ აფასებენ კურსდამთავრებულები პროფესიულ დაწესებულებაში მიღებულ განათლებას. მათი 52% ამბობს,[450] რომ პროფესიული სასწავლებელი არ დაეხმარა პროფესიით დასაქმებაში და მხოლოდ 22% აფასებს მას დადებითად. ასევე, პროფესიულ სასწავლებლებში არსებული პროფესიები, ძირითადად, არ მოიცავს მაღალანაზღაურებად სფეროებს.

ამის გარდა, არსებობს ახალგაზრდების დასაქმებისა და გადამზადების სხვა პროგრამებიც. 2020 წლიდან დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს შექმნის პარალელურად, ეს საკითხი მისი დაქვემდებარების ქვეშაა. 2022 წლიდან[451] კი სახელმწიფო უზრუნველყოფს 16-დან 29 წლის ჩათვლით ახალგაზრდებს (დევნილები, სოციალურად დაუცველები, სახელმწიფო ზრუნვის ქვეშ მყოფი ახალგაზრდები ან ზრუნვიდან გასულები) შრომის ანაზღაურების 50%-იანი თანადაფინანსებას, არაუმეტეს 3 თვისა, 560 ლარის ფარგლებში. ასევე, სტრატეგიაში მუდმივადაა ბენეფიციარების ტრენინგებითა თუ გადამზადების კუთხით გაძლიერება. სააგენტოს მუშაობის სპეციფიკას თან ახლავს ბუნდოვანება და საჯაროობის არ არსებობა, რადგან არ ცხადდება პროექტებში ჩართული ბენეფიციარების რიცხვი და მიღწევები.

კიდევ ერთი მიდგმა, რომელსაც სახელმწიფო ახალგაზრდების მხარდასაჭერად ახორციელებს, არის სტაჟირების სახელმწიფო პროგრამა. ეს პროგრამა მოიცავდა 6 თვიან არაანაზღაურებად სტაჟირებას სახელმწიფო უწყებებში. თუმცა, აღნიშნული პროგრამის შეფასებისას, სტუდენტები ამბობენ, რომ მიმართვიანობა არ იყო მაღალი

---

[449] საქართველოს მთავრობის დადგენილება პროფესიული განათლების დაფინანსების წესისა და პირობების განსაზღვრისა და პროფესიული საგანმანათლებლო პროგრამების განმახორციელებელი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისათვის სახელმწიფოს მიერ დასაფინანსებელი სწავლის საფასურის მაქსიმალური ოდენობის დამტკიცების თაობაზე, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/-8N-m განახლებულია: 17.08.24.

[450] ახალგაზრდების დასაქმების გამოწვევები საქართველოში და გადაჭრის გზები, გვ 10, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/tLIuA განახლებულია: 17.08.24.

[451] საქართველოს მთავრობის დადგენილება დასაქმების ხელშეწყობის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/-WMCS განახლებულია: 17.08.24.

მისი ადმინისტრირების დაბალი ხარისხის გამო[452]. 2024 წლიდან კი დაანონსდა[453] სახელმწიფო სტაჟირების ანაზღაურებადი პროგრამა, რაც, ერთი მხრივ, პოზიტიური ფაქტია, თუმცა, მეორე მხრივ, თუ სტაჟირების პროგრამის ხარისხი არ გაუმჯობესდა, 4 თვიანი 500 ლარიანი ანაზღაურება ვერ შეძლებს სტუდენტის ვერც ეკონომიკური მდგომარეობის და ვერც შრომის ბაზარზე შეყვანის ხელშეწყობას.

ახალგაზრდების ეკონომიკური პრობლემების მოსაგვარებლად მნიშვნელოვანია კარგი განათლების მიცემა და შემდეგ ამ განათლების გამოყენების შესაძლებლობის გაჩენა. ამისთვის საჭიროა, სახელმწიფოს მხრიდან განათლება და დასაქმება ერთიან პროცესად იყოს წარმოდგენილი. ევროკავშირის ქვეყნების მაგალითი მოწმობს, რომ ერთიანი, სისტემური მიდგომა და არა ცალკეული პროგრამები, შეიძლება იყოს გამოსავალი.

25. მიგრაცია

25.1. მიგრანტის განმარტება

გაეროს მიგრაციის სააგენტოს განმარტებით,[454] მიგრანტი არის ადამიანი, რომელიც დროებით ან სამუდამოდ ტოვებს საცხოვრებელს, გადაკვეთს საერთაშორისო საზღვარს და ცხოვრებას განაგრძობს სხვა ქვეყანაში. მიგრაცია შესაძლოა გამოწვეული იყოს სხვადასხვა სოციო-პოლიტიკური, ეკონომიკური, დემოგრაფიული მდგომარეობით და გარემო-პირობით. მნიშვნელოვანია ბიძგისა და მოზიდვის ფაქტორებიც (Push and pull). ბიძგის ფაქტორი გულისხმობს სიტუაციას, რომელიც აიძულებს ადამიანს, დატოვოს საკუთარი ქვეყანა. მოზიდვის ფაქტორი მიზეზთა ერთობლიობაა,[455] რომელთა გამოც მიგრანტი მიემგზავრება კონკრეტულ ქვეყანაში. უსაფრთხოება *(შეიარაღებული კონფლიქტები, ძალადობა, სხვადასხვა ნიშნით დევნისგან თავის დაღწევის სურვილი)*, სიღარიბე და კლიმატის ცვლილება მიგრაციაა მთავარი მიზეზებია. ადამიანები

[452] ახალგაზრდების დასაქმების გამოწვევები საქართველოში და გადაჭრის გზები, გვ 9, ხელმისაწვდომია: https://t.ly/tLIuA განახლებულია: 17.08.24.
[453] პრემიერ-მინისტრის განცხადება, "პრემიერი - სტაჟირების პროგრამის მთავარი ამოცანაა, კურსდამთავრებულებს გაუადვილდეთ პროფესიულ ცხოვრებაში შესვლა, რაც მათ ხელს შეუწყობს შემდგომ კარიერულ ზრდაში", საქართველოს მთავრობის ვებგვერდი, 29.03.2024. ხელმისაწვდომია: https://www.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=596&info_id=87996. განახლებულია: 19.08.2024.
[454] United Nations, International Migration, ხელმისაწვდომია: https://rb.gy/j2p8c5, განახლებულია: 19.08.2024.
[455] "Exploring migration causes: why people migrate | Topics | European Parliament," *website of the European Parliament*, 2020, ხელმისაწვდომია: https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20200624STO81906/exploring-migration-causes-why-people-migrate. განახლებულია: 20.08.2024.

მათთვის უსაფრთხო და ეკონომიკურად ხელსაყრელ ქვეყნებში_ლეგალურად, თუ არალეგალურად მიემგზავრებიან. იმიგრანტთა რაოდენობით პირველი ამერიკის შეერთებული შტატებია, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში ჯამურად დაახლოებით იმდენივე იმიგრანტია, რამდენიც ამერიკის შეერთებულ შტატებში.[456]

25.2. მიგრაციის პოლიტიკა საქართველოში და შრომითი მიგრაცია

მიგრაციის პროცესების მართვაში სახელმწიფოს განსაკუთრებული როლი აქვს. სახელმწიფოები თავად წყვეტენ მიგრაციასთან დაკავშირებულ პრიორიტეტებს.[457] მიუხედავად იმისა, რომ ეს, ძირითადად, ქვეყანაში შემომსვლელ იმიგრანტებს ეხება, მიგრაციის მართვა მოიცავს ქვეყნის დატოვების, ემიგრაციის საკითხებსაც.

საქართველოში 2010 წლიდან ფუნქციონირებს მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია. კომისიის პრიორიტეტებია: მოქალაქეების გადინების დარეგულირება, ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობა და არალეგალური მიგრაციის შემცირება, უცხო ქვეყანაში მცხოვრები მოქალაქეების უფლებების, მათ შორის, შრომითი უფლებების დაცვა, ემიგრანტების დაბრუნების ხელშეწყობა და უკვე დაბრუნებული ემიგრანტების რეინტეგრაცია.[458] 2015 წელს პარლამენტმა „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მიიღო, რომლითაც საკანონმდებლო დონეზე ნაწილობრივ დარეგულირდა ემიგრანტთა შრომითი მოწყობა და მათი შრომითი უფლებები. ევროკავშირთან დაახლოების პარალელურად მიგრაციის სტრატეგიის დოკუმენტებზეც დაიწყო მუშაობა. მესამე სამოქმედო გეგმა 2021-2030 წლებისთვისაა გაწერილი და ძირითადი აქცენტი კვლავ ლეგალურ მიგრაციასა და მიგრანტთა ინტეგრაციისა და რეინტეგრაციის საკითხებზე კეთდება. ევროკავშირთან დადებული ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში, საქართველოს მთავრობამ აიღო ვალდებულება, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში მაქსიმალურად შეზღუდოს არალეგალური მიგრაცია, თუმცა, ამავდროულად, გაჩნდა და გაიზარდა ლეგალური

---

[456] Charlotte Edmond, Global migration, by the numbers: who migrates, where they go and why, *website of world economic forum*, 2020, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4efF9ST, განახლებულია: 19.08.2024.
[457] International Organization for Migration, Migration Governance Framework, 2014, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/4gmSISw, განახლებულია: 19.08.2024.
[458] მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი, 2019, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/sDNuX, განახლებულია: 19.08.2024.

მიგრაციის შესაძლებლობებიც.[459] მიგრაციის ტალღა 2019 წლამდეც მზარდი იყო და ემიგრანტთა დიდი წილი სწორედ შრომით მიგრანტებზე, სხვა ქვეყანაში დასაქმების მიზნით გამგზავრებულ პირებზე, მოდიოდა.[460] ტენდენცია კოვიდ პანდემიისგან გამოწვეული შეზღუდვების შერბილების შემდეგ კი განსაკუთრებით გაძლიერდა. დღემდე ქვეყანას ყოველწლიურად ათასობით ადამიანი ტოვებს.[461]

საბჭოთა კავშირის პერიოდში კავშირის გარეთ მიგრაცია წარმოუდგენელი იყო. მისი დაშლის შემდეგ არაერთმა ეკონომიკურმა სექტორმა კოლაფსი განიცადა, მათ შორის, სოფლის მეურნეობამ.[462] მოსახლეობის დიდი ნაწილი შემოსავლის გარეშე დარჩა და თავის გადასარჩენად გზების ძიება დაიწყო. 90-იან წლებში სამოქალაქო ომის, აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში მიმდინარე ომისა და ტერიტორიების ოკუპაციის გამო, კიდევ უფრო მეტი ადამიანი გახდა იძულებული, დაეტოვებინა ქვეყანა. მიგრაციის ძირითად მიმართულებებს რუსეთი და უკრაინა წარმოადგენდა. ევროკავშირის ერთ-ერთი პირველი სახელმწიფო, სადაც საქართველოს მოქალაქეებმა გზა გაიკვალეს, იყო საბერძნეთი.

დღეს ქართველებს ლეგალურად დასაქმება გერმანიაში *(სეზონური დასაქმება)*, პოლონეთში *(წლის განმავლობაში 6 თვემდე დასაქმება)* და თურქეთში *(სეზონური დასაქმება)* შეუძლიათ. თუმცა, ცხადია, დასაქმების მსურველთა რიცხვი გაცილებით მეტია, ვიდრე ლეგალურად დასაქმებულთა რაოდენობა.

2024 წლის მონაცემებით, საქართველოს მოსახლეობა 3,69 მილიონს ოდნავ აღემატება.[463] ეს მაჩვენებელი მუდმივად მცირდება. უმეტესობისთვის, მთავარი პრობლემები[464] სამუშაო ადგილების სიმწირე, სიღარიბე და პროდუქტზე ფასების ზრდაა. 2019 წლიდან სახელმწიფომ საქართველოს მოქალაქეების საზღვარგარეთ დასაქმება სახელმწიფომ მიგრაციის პოლიტიკის შემადგენელ ნაწილად

---

[459] ანა დიაკონიძე, „ქართული სამუშაო ძალის ევროკავშირის ქვეყნებში ცირკულარული მიგრაციის პოტენციალის კვლევა“, 2018, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/GvauJ, განახლებულია: 19.08.2024.
[460] მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, საქართველოს 2019 წლის მიგრაციის პროფილი, 2019, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/pBxRX, განახლებულია: 19.08.2024.
[461] ანა გვალია, „შრომითი მიგრაცია – დასაქმების ერთადერთი შანსი საქართველოს მოქალაქეების ერთი ნაწილისთვის?“, *კომენტარის ვებგვერდი*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/EgaMv, განახლებულია: 19.08.2024.
[462] მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრი, „საქართველოს დიასპორა და მიგრანტთა გაერთიანებები გერმანიაში, საბერძნეთსა და თურქეთში“, 2014, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/zIIRt, განახლებულია: 19.08.2024.
[463] მოსახლეობის სტატისტიკა, *საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური*, 2024, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/mdryH, განახლებულია: 19.08.2024.
[464] კავკასიური კვლევითი რესურსების ცენტრი, „საზოგადოების განწყობა საქართველოში 2021 წლის ივლისის სატელეფონო გამოკითხვის შედეგები“, 2021, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/UIxJd, განახლებულია: 19.08.2024.

გაცხადებულად აქცია და იგი ეკონომიკური პრობლემების მოგვარების ერთგვარ გზადაც დასახა.

25.3. არალეგალური მიგრაცია და თანმდევი რისკები

არალეგალს, რომელიც უცხო ქვეყანაში უკანონოდ იმყოფება, სჭირდება შემოსავალი, რომელსაც ვერც კანონიერი სამსახურის საფუძველზე და ვერც სოციალური დახმარების სახით ვერ მიიღებს. ამიტომაც, არალეგალები არალეგალური შრომის ჯაჭვში ერთვებიან და ჩნდება რისკი, რომ ისინი აღმოჩნდებიან ტრეფიკინგში, კრიმინალურ წრეებსა და ადგილობრივ მოსახლეობასთან შედარებით მკვეთრად უსამართლო სამუშაო პირობებში,[465] მაგრამ ქვეყნიდან გაძევების შიშით, შესაბამის სახელმწიფო უწყებებსა თუ ორგანოებს ვერ მიმართავენ. ამასთან, არალეგალური მიგრაციისას ხშირია დაკავება/დაპატიმრება, თავისუფლების უკანონო აღკვეთა, ფინანსური ზარალი და ფიზიკურ ან/და ფსიქიკურ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული პრობლემები.[466]

ვინაიდან საქართველო ევროკავშირის წევრი ქვეყანა არ არის, მუშახელის თავისუფლად მიმოსვლა საქართველოს მოქალაქეებზე არ ვრცელდება. მუშახელი თავისუფლად ვერც ამერიკის შეერთებულ შტატებში ვერ გაემგზავრება. ამდენად, საქართველოს მოქალაქეებისთვის ერთადერთი გზა არალეგალური მიგრაციაა, რაც უსაფრთხო არც საქართველოს მოქალაქეებისთვის არ არის. არსებობს ქართველი ემიგრანტების მონათხრობები, თუ როგორ მგზავრობდნენ ისინი საათების განმავლობაში ავტობუსების საბარგულებით და მექსიკის გავლით აშშ-ში ჩასასვლელად როგორ გადალახავდნენ მდინარე რიო გრანდეს, სადაც უბედური შემთხვევები ძალიან ხშირია. გარდა ამისა, ადამიანები, რომლებიც ამ გზებს ირჩევენ, თანახმანი არიან, ჩაბარდნენ ამერიკულ პოლიციას და შემდეგ მოითხოვონ თავშესაფარი.

---

[465] Anna Triandafyllidou, Laura Bartolini, Irregular Migration and Irregular Work: A Chicken and Egg Dilemma, 2020, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/1ezwD, განახლებულია: 19.08.2024.
[466] The Risks of Irregular Migration, *website of the Migrant Project*, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/sn6Iq, განახლებულია: 19.08.2024.

25.4. ქალები შრომით მიგრაციაში

შრომითი მიგრაციის ფემინიზაცია მშრომელი ქალი მიგრანტების წილის ზრდას გულისხმობს მიგრანტების საერთო რაოდენობაში. 2022 წლის მონაცემებით, მიგრანტების თითქმის 50% ქალები არიან. მათი რიცხვი დაახლოებით 140 მილიონია[467] და ეს მაჩვენებელი ბოლო 5 ათწლეულის განმავლობაში განუხრელად იზრდება. 2017 წელს ქალების წილი შრომით მიგრანტებში 42%-ს შეადგენდა.[468] ქალები უფრო და უფრო ხშირად ტოვებენ წარმოშობის ქვეყნებს, რათა უკეთესობისაკენ შეცვალონ საკუთარი და ახლობლების ცხოვრება. საერთაშორისო გადარიცხვების მნიშვნელოვანი ნაწილი სწორედ ქალი მიგრანტების გადმორიცხვებია. მათი გაგზავნილი, უმეტესად, ოჯახის წევრების განათლებასა და ჯანმრთელობის სერვისებზე იხარჯება.[469]

საოჯახო მშრომელებად საქართველოდან ქალთა გადინების მასშტაბიც, ძირითადად, აშშ-სა და ევროკავშირის ქვეყნებში, დღემდე საგანგაშოდ მაღალია. მთავარი მიზეზი ჩვენს ქვეყანაში არსებული უმუშევრობა და საოჯახო მშრომელების დაბალი ანაზღაურებაა. ამ საქმიანობით, უცხოეთში მიღებული გამომუშავებით, ემიგრანტებს ფინანსური გზავნილებით საქართველოში დატოვებული ოჯახების რჩენა შეუძლიათ.[470]

ქალი მიგრანტების შრომა დაუფასებელი და ხშირად, საფრთხის შემცველია. როგორც წესი, კაც მიგრანტებთან შედარებით, ისინი უფრო დაბალ ანაზღაურებას იღებენ და გაცილებით დაბალკვალიფიციურ სამსახურებში საქმდებიან. დაბალკვალიფიციური სამსახური, ძირითადად, 24 საათიან რეჟიმში ოჯახში დასაქმებასა და ოჯახებში მომვლელად მუშაობას გულისხმობს.[471] ქალი მიგრანტები სამუშაო ადგილზე უფრო ხშირადაც ხდებიან დისკრიმინაციის, ძალადობის, ორგანიზებული დაჯგუფების ძალადობის ან/და ტრეფიკინგის მსხვერპლები.

შრომით მიგრაციაში მაღალი კვალიფიკაციის მქონე ქალებიც ერთვებიან, რომლებიც სამშობლოში სათანადო სამსახურს ვერ პოულობენ და საზღვარგარეთ შედარებით უკეთესი ანაზღაურების სანაცვლოდ, დაბალკვალიფიციურ სამსახურებს თანხმდებიან.

---

[467] Information and Communication Technologies Vital to Integration of Migrant Women: UN committees, *website of United Nations*, 2023, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/0Lrzl, განალხებულია:19.08.2024.
[468] Andonirina Rakotonarivo, „Who are the women on the move? A portrait of female migrant workers", *website of ILO*, 2020, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/R4JxX, განახლებულია: 19.08.2024.
[469] Women Migrant Workers' Contributions to Development, 2017, ხელმისაწვდომია:https://shorturl.at/cYah5, განახლებულია: 19.08.2024.
[470] იქვე.
[471] International Labour Organization, "Women and Men Migrant Workers: Moving Towards Equal Rights and Opportunities", ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/iqIB4, განახლებულია:19.08.2024.

შედეგად, წარმოშობის ქვეყნებში გარკვეულ პროფესიებში კადრების დეფიციტი იქმნება.[472] ეს პრობლემა ქართველი ემიგრანტი ქალების შემთხვევაშიც აქტუალურია, მაგალითად, სამედიცინო სფეროს პროფესიონალები ტოვებენ ქვეყანას უკეთესი ანაზღაურების სურვილით,[473] ხოლო ქვეყანაში ამ სექტორში კრიზისული სიტუაცია და კადრების დეფიციტია.[474] აქვე უნდა გავითვალისწინოთ მნიშვნელოვანი სოციალური უარყოფითი ფაქტორი, რომელიც მიგრაციის ფემინიზაციას უკავშირდება. ესაა ოჯახის წევრებისაგან მოშორებით ცხოვრება, მცირეწლოვანი შვილების დედის გარეშე აღზრდა და ამ ყველაფერთან დაკავშირებული ფსიქო-ემოციური პრობლემები.[475]

---

[472] იქვე.
[473] ანა გვალია, „ქალები შრომით ემიგრაციაში: ტენდენციები და გამოწვევები“, *კომენტარის ვებგვერდი*, https://shorturl.at/B28Yh, განახლებულია: 19.08.2024.
[474] Erica Richardson, „Health Systems in Action: Georgia“, 2022, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/f2zmG, განახლებულია: 19.08.2024.
[475] Laurence J. Kirmayer and others, “Common Mental Health Problems in Immigrants and Refugees: General Approach in Primary Care”, 2011, ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/7Vw0o, განახლებულია: 19.08.2024.