

# პრობითი ურთიერთობები და სოციალური დასვა კანდეგიის დროს

საქართველოს შესახებ ანგარიში

EMC

# პრობითი ურთიერთობები და სოციალური დაცვა კანდეშიის დროს

საქართველოს შესახებ ანგარიში

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი  
(EMC)

2020

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

**EMC**

Human Rights Education and Monitoring Center



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION  
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

კვლევა მომზადებულია პროექტის – „შრომის უფლებები პანდემიის დროს“ – ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC). პროექტი ხორციელდება „ღია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) ფინანსური მხარდაჭერით. კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს ავტორთა პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს „ღია საზოგადოების ფონდის“ (OSGF) შეხედულების ამსახველად.

კვლევის ავტორები: გიორგი ლანჩავა, თამუნა ქებურია, გიორგი ცინცაძე  
კვლევის ხელმძღვანელი: კონსტანტინე ერისთავი  
რედაქტორი: მედეა იმერლიშვილი  
გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)  
მისამართი: ი. აბაშიძის 12ა, თბილისი, საქართველო  
ტელ.: +995 032 2 23 37 06

[www.emc.org.ge](http://www.emc.org.ge)

[humanrightsemc@gmail.com](mailto:humanrightsemc@gmail.com)

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

## სარჩევნი

<b>შესავალი</b> . . . . .	7
<b>მეთოდოლოგია</b> . . . . .	10
1.1 ანგარიშის მიზანი . . . . .	11
1.2 კვლევის ინსტრუმენტები . . . . .	11
1.3 კვლევის ლიმიტები . . . . .	14

### 1. ანგარიშის ძირითადი მიზნები

1.1 ფორმალური დასაქმება . . . . .	16
1.2 არაფორმალური დასაქმება . . . . .	18
1.3 სოციალური დაცვა . . . . .	19

### 2. ფორმალური შრომითი ურთიერთობები

2.1 შესავალი . . . . .	23
2.2 სამსახურიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლება . . . . .	24
2.2.1 სამსახურიდან გათავისუფლება გამოსაცდელი ვადის ბოროტად გამოყენების გზით . . . . .	25
2.3 არაანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის იძულება . . . . .	26
2.4 სამუშაოზე გამოცხადების იძულება . . . . .	28
2.4.1 თვითიზოლაცია და კარანტინი . . . . .	28
2.4.2 სატრანსპორტო შეზღუდვები . . . . .	30
2.5 შრომის უსაფრთხოება . . . . .	31
2.6 შრომითი ხელშეკრულების არსებითი პირობების ცალმხრივად შეცვლა . . . . .	34
2.6.1 სუპერმარკეტის ქსელებში დასაქმებულები . . . . .	34
2.6.2 ექთნები . . . . .	35
2.6.3 სამკერვალოები . . . . .	36
2.6.4 სოციალური მუშაკები . . . . .	37
2.6.5 სოციალური აგენტები . . . . .	37
2.7 ზეგანაკვეთური შრომა და მისი ანაზღაურება . . . . .	38

2.8	დისტანციური შრომა . . . . .	39
2.9	შრომის ინსპექცია პანდემიის დროს . . . . .	41
2.10	კომუნიკაციის პრობლემები დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის . . . . .	42
2.11	სამმხრივი კომისიის არაეფექტიანობა . . . . .	43

**3. არაფორმალური დასაქმება**

3.1	შესავალი . . . . .	47
3.2	არაფორმალური შრომა ეკონომიკური კრიზისის დროს . . . . .	50
3.3	არაფორმალური შრომა დაწესებული შეზღუდვების პირობებში . . . . .	52
3.4	შრომის უსაფრთხოების საკითხები . . . . .	53
3.5	ანტიკრიზისული დახმარების მიღებასთან დაკავშირებული პრობლემები . . . . .	54
	3.5.1 მტკიცებულებების წარდგენის შეუძლებლობა . . . . .	55
	3.5.2 ზოგადი არაინფორმირებულობა . . . . .	57
	3.5.3 უარი ცნობის გაცემაზე . . . . .	58
3.6	შეზღუდვების შემდეგ საქმიანობის განახლების პრობლემები . . . . .	58
3.7	ფორმალიზება . . . . .	59

**4. სოციალური დაცვის ინსტრუმენტები**

4.1	შესავალი . . . . .	63
4.2	მინიმალური ხელფასი . . . . .	64
4.3	უმუშევრობის კომპენსაცია . . . . .	66
4.4	აქტიური შრომის ბაზრის ინსტრუმენტები . . . . .	66
4.5	სოციალური შემწეობის სისტემა . . . . .	68
4.6	ანტიკრიზისული სოციალური დახმარებები . . . . .	69

**5. დასკვნები და ზოგადი რეკომენდაციები**

5.1	ფორმალური შრომა . . . . .	74
5.2	არაფორმალური შრომა . . . . .	75
5.3	სოციალური დაცვის სისტემა . . . . .	76

შესავალი

## შესავალი

საქართველოში COVID 19-ის პირველი შემთხვევა 26 თებერვალს გამოვლინდა. დაახლოებით ერთ თვეში, 21 მარტს, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა, რომელიც მაისის ბოლომდე გაგრძელდა. საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან ერთად დაწესდა ეკონომიკური შეზღუდვები, ეპიდოლოგიურად შეწყდა ქალაქებს შორის მიმოსვლა, ჩაიკეტა სახელმწიფო საზღვრები.

საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის დადგენილებით, ქვეყნის მასშტაბით საგანგებო მდგომარეობის ვადით შეიზღუდა მთელი რიგი ეკონომიკური საქმიანობები. შეჩერდა ნებისმიერი საქონლის/პროდუქტის მიწოდება/რეალიზაცია, გარდა ამავე დადგენილებით განსაზღვრული გამონაკლისებისა, რაც სურსათის საცალო რეალიზებას, ელექტროენერჯის, წყლისა და ბუნებრივი აირის მიწოდებას და სამედიცინო პროდუქტის რეალიზებას უკავშირდებოდა. ეკონომიკური შეზღუდვები შეეხო კულტურულ დაწესებულებებს - თეატრებს, კინოთეატრებს, სპორტულ ღონისძიებებს - და ტურიზმზე დამოკიდებულ სექტორებს. ასევე შეიზღუდა რესტორნების, კვების ობიექტების, გასართობი დაწესებულებების საქმიანობა და მხოლოდ ე.წ. „დრაივ“ მომსახურება დაიშვა. 30 მარტის ცვლილებით, ეკონომიკური საქმიანობის უფლება მიეცათ საბანკო და მიკროსაფინანსო სექტორს, ასევე დასაშვები გახდა სასოფლო-სამეურნეო სამუშაოები, საგადასახადო სისტემის ოპერატორების საქმიანობა და ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი სხვა ეკონომიკური საქმიანობები. მუშაობის შეუფერხებლად გაგრძელების უფლება მიეცათ უმსხვილეს სამთომოპოვებით კომპანიებს, ინდუსტრიულ საწარმოებს რუსთავეში, სამკერვალო ფაბრიკებს, ტელეკომუნიკაციების კომპანიებს. ამავე ცვლილებებით, ქვეყნის მასშტაბით დაშვებული იქნა სამაცივრე და სასათბურე მეურნეობებთან, საბაჟო საწყობებთან, სამელიორაციო და საირიგაციო სისტემებსა და სხვა მიმდინარე საქმიანობებთან დაკავშირებული ეკონომიკური აქტივობები.

დაწესებული შეზღუდვების გამო, დასაქმების ადგილებს, განსაკუთრებით, ტურიზმისა და სერვისის სექტორში, მომხმარებელთა ოდენობა საგრძნობლად შეუმცირდა. დამსაქმებელთა უმეტესობა სრულიად მოუმზადებელი შეხვდა კრიზისს, მწირი მატერიალური რესურსებითა და დასაქმებულებთან სუსტი

საკომუნიკაციო არხებით.<sup>1</sup> ეკონომიკური საქმიანობის გადარჩენის ნათელი გეგმის არარსებობას, სახელმწიფოს მხრიდან გაკეთებული ფრაგმენტული და არათანმიმდევრული დახმარებები დაემატა. კომპანიების დიდმა ნაწილმა უსახსრობის გამო ვერ მოახერხა დასაქმებულების შენარჩუნება; ნაწილმა სახსრების დაზოგვის მიზნით მასობრივად დაითხოვა თანამშრომლები, შეამცირა ან უარი თქვა ხელფასების გადახდაზე. სახელმწიფოს მიმდინარე კრიზისზე ეფექტიანად რეაგირებისთვის აუცილებელი მშრომელთა დაცვის ინსტრუმენტები არ აღმოაჩნდა. საქართველოს შრომის კანონმდებლობით დადგენილი უფლებების დარღვევამ მასობრივი ხასიათი მიიღო.

მძიმე მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ არაფორმალურად დასაქმებულებიც. მათი განსაკუთრებული მოწყვლადობა შრომითი კანონმდებლობისა და სოციალური დაცვის გარანტიების არქონამ განაპირობა. გარდა ამისა, კრიზისმა კიდევ უფრო ცხადად წარმოაჩინა, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო ფლობდეს ინფორმაციას არაფორმალური მშრომელების მასშტაბის და მათი გამოწვევების შესახებ, რათა უფრო ეფექტიანად შემუშავდეს სამთავრობო ანტიკრიზისული გეგმები და სოციალური საფრთხეებიც მიზნობრივად განეიტრალებინა.

საქართველოს მოსახლეობა უკიდურესად მოუმზადებელი შეხვდა პანდემიის მიერ გამოწვეულ ეკონომიკურ კრიზისს. პანდემიის პირობებში სახელმწიფო პოლიტიკა და ინსტიტუტები მზად არ იყო დაზარალებული ადამიანებისა და ოჯახებისთვის სისტემური სოციალური მხარდაჭერის აღმოსაჩენად. სახელმწიფო დონეზე შემუშავებული ანტიკრიზისული სოციალური პოლიტიკა კი, საკმარისი არ იყო საგრძნობლად შემცირებული შემოსავლით თუ უშემოსავლოდ დარჩენილი ადამიანებისთვის სოციალური უსაფრთხოება უზრუნველყო.

შესაბამისად, პანდემიით შექმნილმა გამოწვევებმა კიდევ ერთხელ ცხადყო საქართველოში შრომისა და სოციალური დაცვის პოლიტიკების ფუნდამენტური ხარვეზების სიღრმისეული ანალიზის აუცილებლობა.

ანგარიში დაყოფილია ხუთ თავად. პირველ თავში მოცემულია ანგარიშის ძირითადი მიგნებები. მეორე თავი ეხება კრიზისის გავლენას ფორმალურად დასაქმებულ მშრომელებზე და ანალიზებს უფლებების დარღვევების გარკველებულ პრაქტიკებს და უფლებების მასობრივი დარღვევის ფონზე შრომის კანონმდებლობის, ინსტიტუტებისა და პოლიტიკის ჩავარდნებს. მესამე თავი საქართველოში არაფორმალური დასაქმების სტრუქტურას, არაფორმალურად დასაქმებულების სოციალურ და ეკონომიკურ მოწყვლადობას და სახელმწიფოს მხრიდან წლების განმავლობაში მათი საჭიროებების იგნორირების სა-

1 დამსაქმებელთა ასოციაციის წარმომადგენელი, შალვა ცხაკაია, რესპონდენტი.



ვალალო შედეგებს მიმოიხილავს. მეოთხე თავი აფასებს სოციალური დაცვის მიმართულებით სახელმწიფოს მიერ გატარებულ ანტიკრიზისულ ღონისძიებებს და კრიზისის შუქზე გააანალიზებს სოციალური დაცვის არსებული სისტემის ხარვეზებს, რამაც, ერთი მხრივ, კრიზისის მიმართ მოსახლეობის მოუმზადებლობა და დაუცველობა განაპირობა, ხოლო მეორე მხრივ, სახელმწიფო კრიზისთან გასამკლავებლად აუცილებელი სოციალური დაცვის ეფექტიანი ინსტრუმენტების გარეშე დატოვა. ბოლო, მეხუთე თავი კი, საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმების შესახებ ზოგად რეკომენდაციებს ეთმობა.

# მეთოდოლოგია

## ეპიდემიოლოგია

### 1.1 ანგარიშის მიზანი

ეს ანგარიში მიზნად ისახავს, გამოიკვლიოს COVID 19-ის პანდემიასთან დაკავშირებული კრიზისის გავლენა ფორმალურად და არაფორმალურად დასაქმებულ მშრომელებზე და ამ კონტექსტში გაანალიზოს შრომის პოლიტიკა, კანონმდებლობა და ინსტიტუტები. ანგარიშის მიზანი ასევე გახლავთ, პანდემიის გამო გარდელი საჭიროებების ფონზე, გაანალიზოს და შეაფასოს სახელმწიფოს სოციალური დაცვის სისტემა, ისევე როგორც სახელმწიფოს საგანგებო ანტიკრიზისული ნაბიჯების ეფექტიანობა.

ანგარიშში განხილულია პანდემიის დროს ფორმალურ სექტორში დაქირავებით დასაქმებულთა უფლებების დარღვევის ფორმები და მიზეზები და წარმოდგენილია ამ დარღვევების სამართლებრივი შეფასება. ანგარიში ასევე ეხება სპეციფიკურ გამოწვევებს, რომელთა წინაშეც სოციალური და შრომით-სამართლებრივი დაცვის მიღმა მყოფი არაფორმალურად დასაქმებულები აღმოჩნდნენ. ბოლოს, ანგარიში მიმოიხილავს მიზეზებს, თუ რატომ შეხვდა საქართველოს მოსახლეობა პანდემიით გამოწვეულ კრიზისს უკიდურესად მოუმზადებელი და რატომ არ აღმოაჩნდა სახელმწიფოს მიმდინარე კრიზისზე ეფექტიანად რეაგირებისთვის აუცილებელი, შრომის პოლიტიკისა და სოციალური დაცვის შესაბამისი ინსტრუმენტები.

### 1.2 კვლევის ინსტრუმენტები:

- პანდემიის დროს გაწეული სამართლებრივი დახმარებების თვისებრივი ანალიზი
- შრომის კანონმდებლობისა და პოლიტიკის და სოციალური დაცვის სისტემისა და ანტიკრიზისული ღონისძიებების თვისებრივი კონტენტანალიზი
- საჯარო ინფორმაციის შეგროვება და სამაგიდო კვლევა
- ონლაინ კითხვარის გავრცელება და გამოკითხვის შედეგების თვისობრივი ანალიზი;

- ინდივიდუალური ონლაინ და სატელეფონო ინტერვიუები ნახევრად სტრუქტურირებული კითხვარის გამოყენებით
- სავლელ სამუშაოების დროს განხორციელებული გეგმიური და სპონტანური ჯგუფური ინტერვიუები
- ექსპერტ-ინტერვიუები.

### სამართლებრივი კონსულტაციები

პანდემიის დროს შრომითი უფლებების დარღვევის მასშტაბისა და ფორმების გამოსავლენად, კვლევის გუნდმა ინსტრუმენტად გამოიყენა ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და ჯანდაცვისა და მომსახურების სფეროში დასაქმებულთა პროფესიული კავშირის - სოლიდარობის ქსელის მიერ 2020 წლის მარტიდან აგვისტოს ჩათვლით ჩატარებული 1000-ზე მეტი უფასო სამართლებრივი კონსულტაციის თვისებრივი ანალიზი.

### კანონმდებლობისა და პოლიტიკის კვლევა

ანგარიშის მიზნებისათვის მოხდა მოქმედი კანონმდებლობის და არსებული პოლიტიკის, ისევე როგორც სოციალური დაცვის სისტემების თვისებრივი კონტენტანალიზი შემდეგ წინასწარ განსაზღვრულ საკითხებთან მიმართებით: ფორმალურად და არაფორმალურად დასაქმებულთა უფლებების საკანონმდებლო გარანტიები; შრომის კანონმდებლობის აღსრულების მექანიზმები; სოციალური დაცვის პროგრამები; ანტიკრიზისული სოციალური დახმარებები და სხვ.

### საჯარო ინფორმაციის შეგროვება და სამაგიდო კვლევა

საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაციის შეგროვების მიზნით, კვლევის ჯგუფი ასევე აქტიურად დაეყრდნო საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის მექანიზმს. ინფორმაციის გამოთხოვა და მისი შეგროვება ხდებოდა როგორც ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი უწყებებიდან ისე ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაბამისი ორგანოებიდან. დამატებით, ინფორმაციის მოძიების და დამუშავების მიზნით განხორციელდა თემატური სამაგიდო კვლევა, რის საფუძვლადაც შეგროვდა და დამუშავდა მეორადი სახის მონაცემები, მათ შორის საერთაშორისო და ადგილობრივი დონის ანგარიშები, სტატისტიკური მონაცემები თუ დარგობრივი მიმოხილვითი დოკუმენტები.

ამ ინსტრუმენტის გამოყენების ძირითადი მიზანი იყო პანდემიით გამოწვეული სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების რაოდენობრივი მასშტაბის და თვისებრივი ხარისხის შეფასება, ისევე როგორც სახელმწიფოს მიერ გადადგმული ნაბიჯების შესწავლა და გაანალიზება.

**ონლაინ კითხვარი და შედეგების თვისობრივი ანალიზი**

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, რისი ნაწილიც პანდემიის პირობებში არაფორმალურად დასაქმებული მშრომელების მდგომარეობის ანალიზი იყო, მომზადდა ნახევრადსტრუქტურირებული ონლაინ კითხვარის ფორმა, წინასწარ განსაზღვრული ბლოკებით და კვლევითი კითხვებით. მოცემული კითხვარი გარცელდა ინტერნეტ სივრცეში სხვადასხვა პლატფორმების და სოციალური ქსელების გამოყენებით. საერთო ჯამში კითხვარი 15-მა რესპოდენტმა შეავსო, რომელთაგან 8 რესპოდენტი ესადაგებოდა კვლევის წინასწარ განსაზღვრულ სამიზნე ჯგუფს.

**ინდივიდუალური ონლაინ და სატელეფონო ინტერვიუები**

გარდა ონლაინ კითხვარისა, ასევე დაიგეგმა და განხორციელდა სატელეფონო და ონლაინ ინტერვიუები მიზნობრივი შერჩევის გამოყენებით, სადაც რესპოდენტთა კატეგორიაში მოხვდნენ ონლაინ კითხვარით დარეგისტრირებული რესპოდენტების ნაწილი, ისევე, როგორც ფორმალურ თუ არაფორმალურ სექტორებში დასაქმებული რესპოდენტები, რომელთა საკონტაქტო მონაცემების მოპოვება მოხდა დასაქმებულთა მხარდამჭერი ორგანიზაციების თუ კვლევითი ცენტრების ბაზების გაზიარებით. ონლაინ და სატელეფონო ინტერვიუებისას მოხდა ნახევრად სტრუქტურირებული გზამკვლევის გამოყენება, რომელიც ჰარმონიზებული იყო ონლაინ კითხვარის სტრუქტურასთან.

**გეგმიური და სპონტანური ჯგუფური ინტერვიუები**

კვლევითი შემთხვევების შესწავლისა და კვლევითი მიზნების რეალიზებისთვის, ჩატარდა სავსლე გასვლა ქალაქ ბათუმში, რომლის დროსაც განხორციელდა გეგმიური და სპონტანური ჯგუფური შეხვედრები ბათუმის ბაზრობებზე მომუშავე გარემოვაჭრეებთან და ასევე თურქეთში დასაქმებულ მიგრანტ მშრომელებთან. გეგმიური და სპონტანური ინტერვიუების დროს გამოყენებული იყო წინასწარ შედგენილი ღია გზამკვლევი, რომელიც ჰარმონიზებული იყო ნახევრადსტრუქტურირებულ წინარე კითხვარებთან.

### ექსპერტ-ინტერვიუები

ანგარიშის მომზადების ფარგლებში ჩატარდა არა ერთი ექსპერტ-ინტერვიუ დარგის სპეციალისტებთან, საჯარო და პოლიტიკური ველების ძირითად აქტორებთან და კვლევითი და ანალიტიკური დაწესებულების წარმომადგენლებთან, მათ შორის პროფკავშირული ორგანიზაციების, ბიზნეს ასოციაციის, სახელმწიფო უწყებების, უფლებადამცველი ორგანიზაციების, სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლებთან, გამომძიებელ ჟურნალისტთან და ISET-ის ეკონომიკური სკოლის ექსპერტთან.

### 1.3 კვლევის ლიმიტები

ანგარიში შეისწავლის ვირუსის გავრცელების პირველი ტალღის (მარტიდან აგვისტოს ჩათვლით) გავლენას შრომით ურთიერთობებსა და სოციალურ დაცვაზე და სახელმწიფოს შესაბამის ნაბიჯებს ამ პერიოდში. იმის გამო, რომ პანდემია გრძელდება, ეს გავლენები და მათზე სახელმწიფოს რეაგირება ცვლილებას განიცდის, რაც დინამიური და ცვალებადი პროცესია და რამაც, შესაძლოა, ახალი გამოწვევები და უფლებათა ახალი დარღვევები წარმოშვას.

ანგარიში არ შეისწავლის შრომისა და სოციალური დაცვის პოლიტიკის ყველა ასპექტს, არამედ ანალიზებს კვლევის მიზნებში ფორმულირებულ კონკრეტულ საკვლევ თემებს – ფორმალურ და არაფორმალურ შრომით ურთიერთობებში მყოფი დასაქმებულების შრომითი, სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის ცვლილებას, შრომის პოლიტიკის, ინსტიტუტებისა და კანონმდებლობის ხარვეზებს და სახელმწიფოს სოციალური დაცვის სისტემებისა და საგანგებო ანტიკრიზისული ნაბიჯების ეფექტიანობას. გარდა ამისა, არაფორმალური დასაქმების შესახებ თავი გვერდს უვლის სოფლად წარმოდგენილ არაფორმალურ დასაქმებას, და ურბანულ სივრცეებში დასაქმებულებზე კონცენტრირდება. ამას სხვადასხვა გარემოება განაპირობებს. ამის მიზეზი ის არის, რომ როგორც EMC-ის მიერ მომზადებულმა კვლევამ აჩვენა,<sup>2</sup> სოფლის მეურნეობის სფეროს კრიზისების დროს ინვერსიული ტენდენცია ახასიათებს – იმის ნაცვლად, რომ ამ სფეროში დასაქმებულთა რაოდენობა მცირდებოდეს, ამის საწინააღმდეგოდ, აქ თვითდასაქმებული მშრომელების რაოდენობა იზრდება, რაც ამ სფეროს განსხვავებულ სპეციფიკაზე მიანიშნებს. ანალოგიურ ტენდენციაზე მეტყველებს 2019 და 2020 წლების II კვარტალის მონაცემების შედარებაც. მნიშვნელოვანია, რომ სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული არაფორმალური მშრომელების საჭიროებები და COVID 19-ის პირობებში არსებული გამოწვევები ცალკე კვლევის საგნად იქცეს.

2 „შრომის ბაზრის სეგმენტაცია და არაფორმალური შრომა კრიზისის დროს“, EMC, 2020.

ანგარიშის  
ძირითადი  
მიზნობები

## ანგარიშის ძირითადი მიზნები

### 1.1 ფორმალური დასაქმება

- დამსაქმებლები, შრომის ხელშეკრულებების ცალმხრივად შეწყვეტისას, დასაქმებულებს, ჩვეულებრივ, არ განუმარტავდნენ სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებს, არ იცავდნენ წინასწარი შეტყობინების ვადასა და კომპენსაციის გადახდის ვალდებულებებს, არ გასცემდნენ გათავისუფლების დასაბუთებას და ხელშეკრულებებს ცალმხრივად წყვეტდნენ მაშინაც, როდესაც შესაძლებელი იყო სამუშაოს დისტანციურად შესრულება;
- გამოვლინდა დასაქმებულების იძულების ფაქტები, საკუთარი განცხადებით შეეწყვიტათ შრომითი ურთიერთობა ან გასულიყვნენ არაანაზღაურებლად და, ცალკეულ შემთხვევებში, ანაზღაურებად შვებულებაში;
- დამსაქმებლების მხრიდან ადგილი ჰქონდა გამოსაცდელი ვადით დადებული ხელშეკრულებების შეწყვეტის გამარტივებული წესის არაკეთილსინდისიერად გამოყენების ფაქტებს;
- სახელმწიფოს მხრიდან უკანონო პრაქტიკების წახალისებად უნდა ჩაითვალოს ანტიკრიზისული პაკეტის პრევენტაციისას პრემიერ-მინისტრის განცხადება, რომ არაფორმალურად დასაქმებულებისთვის გათვალისწინებული ანტიკრიზისული დახმარება „უხელფასო შვებულებაში გაშვებულ“ დასაქმებულებსაც შეეხებოდა;
- კოვიდ-19-ის გავრცელების პირველ ეტაპზე იყო შემთხვევები, როცა დამსაქმებლები დასაქმებულებს თვითმიზნობრივად და კარანტინიდან გამოსვლას და სამსახურში გამოცხადებას უკანონოდ სთხოვდნენ. აღნიშნული მიზეზებით გამოუცხადებლობა დამსაქმებლების მხრიდან ხელფასის გადაუხდელობის, შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის მუქარისა და ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი ხდებოდა;
- სატრანსპორტო შეზღუდვების მიზეზით სამუშაო ადგილზე გამოუცხადებლობის გამო, დამსაქმებლების გარკვეულმა ნაწილმა დასაქმებულებს



შრომის ანაზღაურების გადახდა თუ შრომითი ხელშეკრულება ცალმხრივად შეუწყვიტა; საჯარო ტრანსპორტის შეზღუდვების დროს დამსაქმებლები არ უზრუნველყოფდნენ დასაქმებულებს სატრანსპორტო საშუალებებით;

- დამსაქმებლების ნაწილი, კოვიდ-19-ის გავრცელებისგან უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შექმნის ვალდებულებას არასათანადოდ, ან მხოლოდ ნაწილობრივ ასრულებდა. ცალკეულ შემთხვევებში, დასაქმებულებს საკუთარი ხარჯებით უწევდათ ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგო ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების შეძენა;
- დამსაქმებლები ცალმხრივად ცვლიდნენ ხელშეკრულებების არსებით პირობებს, მათ შორის, შრომით ანაზღაურებას, სამუშაო დროს და სამუშაოს მოცულობას;
- იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოში მაღალკვალიფიციურ და დაბალკვალიფიციურ სამუშაო ადგილებს შორის პოლარიზაციის მაღალი ხარისხია და დაბალკვალიფიციური სამუშაო ადგილების დიდი და მზარდი ბაზარია, დასაქმებულების დიდი ნაწილისთვის დისტანციურ შრომაზე გადასვლა შეუძლებელი იყო; ხოლო იქ, სადაც ამგვარი შრომა შესაძლებელი იყო, ხშირად, შეცვლილი გარემოებების შრომით ხელშეკრულებებთან მისასადაგებლად, დამსაქმებლები დამატებით არ იჩენდნენ გონივრულ ძალისხმევას და დისტანციურ შრომაზე არ გადაჰყავდათ დასაქმებულები, მიუხედავად იმისა, რომ სამუშაო ადგილზე უსაფრთხო გარემოს ვერ უზრუნველყოფდნენ;
- რიგ შემთხვევებში, დისტანციური შრომის დროს დასაქმებულები უზრუნველყოფილნი არ ყოფილან სამუშაოს შესასრულებლად აუცილებელი ტექნოლოგიური საშუალებებით;
- იყო დისტანციური შრომის არაკეთილსინდისიერი ინტერპრეტირების შემთხვევები, როდესაც დისტანციური შრომა დასაქმებულებს შვებულებაში ჩაუთვალეს;
- იმის გამო, რომ წლების განმავლობაში ვერ შეიქმნა დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის შესაბამისი საკომუნიკაციო არხები, პანდემიის დროს დამსაქმებლები განსაკუთრებული გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდნენ სამუშაო პროცესის გადაწყობის, ინფორმაციის გაცვლის თუ ვირუსთან ბრძოლის წესების აღსრულების მხრივ;
- შრომითი ურთიერთობების სფეროში არსებული უპრეცედენტო გამოწვევების მიუხედავად, პანდემიის პერიოდში არ შეკრებილა სოციალური პარ-

ტნიორობის სამმხრივი კომისია, რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს ამ მექანიზმის არაეფექტიანობასა და რეფორმირების აუცილებლობას;

- პანდემიამ კიდევ ერთხელ გამოავლინა შრომის პოლიტიკის, შრომის კანონმდებლობისა და, განსაკუთრებით, შრომითი უფლებების აღსრულების მექანიზმების ჩავარდნები.

## 1.2 არაფორმალური დასაქმება

- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიხედვით, 2019 წლის მონაცემებით, არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში დასაქმებულთა 34,7%-ს არაფორმალურად დასაქმებულები შეადგენენ;
- შრომის კანონმდებლობა საქართველოში, დიდწილად, უყურადღებოდ ტოვებს არაფორმალურ დასაქმებასთან დაკავშირებულ საკითხებს; სახელმწიფოს არ აქვს რატიფიცირებული ILO-ს მნიშვნელოვანი კონვენციები, კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული არაფორმალურად დასაქმებულთა უფლებების ცხადი მატერიალური გარანტიები, ხოლო შრომის ინსპექციას არ აქვს არაფორმალურად დასაქმებულთა უფლებების დაცვის ცხადი მანდატი;
- შიდა სამომხმარებლო მოთხოვნის შემცირება განსაკუთრებით მძიმედ აისახა არაფორმალურ სექტორებში მომუშავე ადამიანებზე;
- არაფორმალურად დასაქმებულების დიდ ნაწილს, დაწესებული შეზღუდვების გამო, შეუწყდა ან შეუმცირდა შემოსავლები;
- აგრარული ბაზრების დახურვამ და გარევაჭრობის შეზღუდვამ, პრობლემები შეუქმნა გარემოვაჭრებს. განსაკუთრებულ პრობლემას ქმნიდა რეგულაციების და ჯარიმების აგრესიული პრაქტიკა სახელმწიფოს მხრიდან;
- არაფორმალურად დასაქმებულებს ჯანმრთელობისა და ფიზიკური უსაფრთხოების სერიოზული რისკებიც დაუდგათ, რადგან ამგვარი შრომა ხშირად შეუთავსებელია დისტანციურ მუშაობასთან და უმეტესად გულისხმობს ხშირ მობილობას, ადამიანთა სხვადასხვა ჯგუფთან კონტაქტს და გარე სივრცეებში ხანგრძლივად ყოფნას, სადაც ნაკლებად ან საერთოდ არ კონტროლდება ფიზიკური დისტანცირების თუ უსაფრთხოების დაცვის წესები;
- პანდემიური შეზღუდვების პირობებში განსაკუთრებით დამძიმდა არაფორმალურად დასაქმებული ქალების მდგომარეობა. ქალ არაფორმალურად დასაქმებულებს გაეზარდათ გაღარიბების და უმუშევრად დარჩენის რისკები. ასევე,

მათ შემთხვევაში განსაკუთრებით გართულდება შრომის ბაზარზე დაბრუნების შესაძლებლობები;

- არაფორმალურად დასაქმებულები ხშირად მოკლებულნი იყვნენ შესაძლებლობას, მიეღოთ სახელმწიფოს ანტიკრიზისული პაკეტით მათთვის განკუთვნილი დახმარება, რადგან ამისთვის საჭირო ცნობა თუ საბანკო ჩარიცხვის დამადასტურებელი დოკუმენტი მათთვის ხელმიუწვდომელი იყო. სახელმწიფომ არ უზრუნველყო არაფორმალურად დასაქმებულების სათანადო ინფორმირება სოციალურ დახმარებებთან დაკავშირებით. დასაქმებულებმა არ იცოდნენ, ვისთვის უნდა მიემართათ შესაბამისი ცნობის მისაღებად. პრობლემა იყო ტექნიკურ პროცედურებთან გამკლავება, რაც ჯანდაცვის სამინისტროს შესაბამისი ვებგვერდების მოძიებასა და გახსნას, ცნობების გაციფრულებასა და ატვირთვას უკავშირდებოდა.

### 1.3 სოციალური დაცვა

- პანდემიის გამო დაწესებულმა შეზღუდვებმა ეკონომიკური კრიზისი გამოიწვია მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში, თუმცა ეკონომიკური სტრუქტურისა და არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შესაბამისად, რყევა ბოგიერთ ქვეყანაში უფრო მძლავრი აღმოჩნდა, ვიდრე სხვაგან. საქართველოში, შემოსავლების ტურიზმზე, სერვისის სექტორსა და უცხოურ ფულად გადმორიცხვებზე დამოკიდებულობის გამო, კრიზისი განსაკუთრებული სიმწვავეით იგრძნო მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა;
- 2020 წლის II კვარტალში, I-თან შედარებით, მშპ ერთ სულზე აშშ დოლარში 5,5%-ით შემცირდა. იმავე პერიოდში მშპ-ის რეალური ზრდის -12.3%-იანი ვარდნა დაფიქსირდა. ასევე შემცირებულია 2020 წლის II კვარტალში დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი და 2019 წლის IV კვარტალთან შედარებით 12,8%-ით, ხოლო 2019 იმავე პერიოდის II კვარტალთან შედარებით, 2,5%-ით არის შეკვეცილი;
- 2020 წლის II კვარტალში, 2019 წლის II კვარტალთან შედარებით, უმუშევართა რაოდენობა 15 600 ადამიანით გაიზარდა, რაც უმუშევრობის 0,9%-იან ზრდას გულისხმობს (აქ გასათვალისწინებელია უხელფასო შვებულებების გავრცელებული პრაქტიკა, რაც შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის შემთხვევებს ამცირებს). ILO-ს თანახმად, 2020 წლის ბოლოსთვის საქართველოში დაახლოებით 284-იდან 360 ათასამდე ადამიანი დარჩება უმუშევარი, ხოლო 2021 წლისთვის კი, ეს ციფრი 363,8 ათას ადამიანს მიაღწევს. ILO ვარაუდობს, რომ 2021 წლისთვის 100 000 თვითდასაქმებული დაკარგავს სამსახურს და, შესაბამისად, შემოსავალსაც;

- UNICEF-ის კვლევის მიხედვით, პანდემიის შედეგად, საქართველოში მოსალოდნელია მოსახლეობის სიღარიბის დონის (166 ლარი თვეში ზრდასრულ პირზე) 21.7 პროცენტიდან 24 პროცენტამდე ზრდა დაბალი შოკის შემთხვევაში, 26 პროცენტამდე - საშუალო შოკის შემთხვევაში, ხოლო 30.9 პროცენტამდე - ძლიერი შოკის შემთხვევაში;
- პანდემიის დროს გამოვლენილი სოციალური მოწყვლადობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზი ადეკვატური მინიმალური ხელფასის არარსებობა იყო. მოქმედი მინიმალური ხელფასი, რომელიც თვიური 20 ლარის ტოლია, იმ პირობებში, როცა 400 000 ადამიანს 300 ლარზე ნაკლები თვიური ხელფასი აქვს, მოსახლეობის დიდ ნაწილს დანაზოგების გარეშე ტოვებს (პანდემიამდე მოსახლეობის 88%-ს არ ჰქონდა ფინანსური დანაზოგები);
- კრიზისს სახელმწიფო მოუმზადებელი შეხვდა სოციალური დაცვის ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტების არარსებობის გამო, როგორცაა უმუშევრობის დაზღვევა და/ან უმუშევრობის შემწეობა;
- სოციალური შემწეობის სისტემა არ აღმოჩნდა ეფექტიანი და მოქნილი საიმისოდ, რომ შემოსავლის გარეშე დარჩენილი ადამიანების დიდი ნაწილი დაეცვა; სოციალური დახმარების მიმღებთა რაოდენობა 2020 წელს 14%-ით გაიზარდა, თუმცა, ვინაიდან სოციალური შემწეობის გამოთვლის მეთოდოლოგია შემოსავლის გარეშე დარჩენილ ადამიანებს მყისიერად ვერ ხედავს, სავარაუდოა, რომ ბევრი ადამიანი ამ პროგრამის მიღმა აღმოჩნდა;
- სახელმწიფოს აქტიური შრომის ბაზრის პოლიტიკა ხარვეზიანია და სამუშაო ადგილების შენარჩუნებასა და უმუშევრად დარჩენილებისთვის ახალი სამუშაო ადგილების პოვნაში მხარდაჭერას ნაკლებად უზრუნველყოფს (აქტიური შრომის ბაზრის ორი ძირითადი ინსტრუმენტი, ჯამში, წელიწადში სულ რამდენიმე ათას ადამიანს უწყობს ხელს დასაქმებაში);
- კერძო სექტორის დახმარების ანტიკრიზისული პროგრამები არ იყო მიმართული სამუშაო ადგილებისა და ხელფასების შენარჩუნებაზე, რადგან ასეთი დახმარება შესაბამის პირობებს, კრიტერიუმებს ან დათქმებს არ შეიცავდა;
- ერთადერთი გამონაკლისი საშემოსავლო გადასახადზე დაწესებული შეღავათი იყო, რომელიც გავრცელდა მათზე, ვისი ხელფასიც 1500 ლარს არ აღემატებოდა, ხელფასის მაქსიმუმ 750 ლარზე. ამ პროგრამამ, რომელშიც 400,000-ზე მეტი დასაქმებული მოხვდა, ხელი შეუწყო სამუშაო ადგილების შენარჩუნებას;
- არაფორმალურად დასაქმებულთა დიდი ნაწილი დახმარების მისაღებად

მათ თანამშრომლობაზე იყო დამოკიდებული, ვისგანაც შემოსავალს იღებდა, რაც დასაქმებულებს მოწყვლად მდგომარეობაში აგდებდა და, ხშირ შემთხვევაში, დახმარების მიღებისთვის გადაულახავ წინაღობებს უქმნიდა;

- არაფორმალური დასაქმების სფეროში არსებული ღრმა და სისტემური ჩავარდნების გამოხატულება გახდა ის სირთულეები, რაც დახმარების ადმინისტრირებისას შეიქმნა, რამაც არაფორმალურ შრომაში ჩართული ადამიანების კეთილდღეობისთვის შესაბამისი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმის საჭიროება კიდევ ერთხელ დაგვანახა;
- საბოლოო ჯამში, ანტიკრიზისული პაკეტის ფარგლებში, 300-ლარიანი ერთჯერადი დახმარებით ისარგებლა შემოსავლის გარეშე დარჩენილმა 250 000-მდე არაფორმალურად დასაქმებულმა და 160 000-ზე მეტმა ფორმალურად დასაქმებულმა. 850 000 ბავშვმა მიიღო ერთჯერადი 200-ლარიანი დახმარება.



ფორმალური  
შრომითი  
ურთიერთობები

## ფორმალური შრომითი ურთიერთობები

### 2.1 შესავალი

პანდემიამდეც, შრომითი უფლებების დარღვევა მთელი ქვეყნის მასშტაბით, თითქმის ყველა სექტორში ფართოდ იყო გავრცელებული.<sup>3</sup> კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა (და დღემდე არ ითვალისწინებს) მნიშვნელოვან შრომით გარანტიებს, – განსაკუთრებით, სამუშაო დროისა და ზეგანაკვეთური სამუშაოს რეგულირებასთან დაკავშირებით – ხოლო შრომის ინსპექციის მანდატი, დიდწილად, მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების საკითხებზე ვრცელდებოდა<sup>4</sup> და შრომითი უფლებების სხვა მნიშვნელოვან ასპექტებს მონიტორინგისა და აღსრულების მიღმა ტოვებდა. პრობლემას ქმნიდა სასამართლოს გადატვირთულობა და შრომითი დავების გაჭიანურება, რაც პირდაპირ აისახებოდა სასამართლოსადმი მიმართვიანობის დაბალ მაჩვენებელზე. დამსაქმებლებთან ურთიერთობაში დასაქმებულების დაუცველობას ასევე უწყობდა ხელს მშრომელთა მობილიზებისა და პროფკავშირული ორგანიზაციების სისუსტე, დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის საკომუნიკაციო არხების სიმწირე, ისევე როგორც სოციალური დაცვის ხარვეზიანი სისტემის გამო დასაქმების შენარჩუნების უალტერნატივობა.

შრომის პოლიტიკის, კანონმდებლობისა და ინსტიტუტების სისტემურმა ჩავარდნებმა დასაქმებულები პანდემიით გამოწვეული, უფლებების დარღვევის უპრეცედენტო მასშტაბის პირობებში თავდაცვის ეფექტიანი ინსტრუმენტების გარეშე დატოვა.

აღნიშნული თავი ეყრდნობა – საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზს; გამოთხოვილ საჯარო ინფორმაციას; პანდემიის დროს გაწეული სამართლებრივი დახმარებებისა და მედიით გავრცელებული გადამოწმებული ინფორმაციის თვისებრივ ანალიზს; ასევე, ონლაინ და სატელეფონო ინტერვიუებს დასაქმებულებთან (ტყიბულელი მეშახტე, ექთანი, სოციალური მუშაკი, სოციალური აგენტი), დამსაქმებელთა ასოციაციის წარმომადგენელთან, პროფკავშირული ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან (სოციალურ მუშაკთა პროფკავშირი, საქართველოს რკინიგზის ახალი პროფკავშირი, ჯანდაცვისა და მომსახურების სფეროს პროფკავშირი – სოლიდარობის ქსელი), გამომძიებელ ჟურნალისტთან, შრომის ინსპექციის ხელმძღვანელთან.

## 2.2 სამსახურიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლება

პანდემიის უარყოფითი ეფექტები განსაკუთრებით მძაფრად იმ დასაქმებულებს შეეხოთ, რომლებმაც პანდემიის დროს სამსახური დაკარგეს. მაისსა და აპრილში, დაწესებული შეზღუდვებით გამოწვეული ეკონომიკური პრობლემების საბაბით, კანონიერი საფუძვლის გარეშე დასაქმებულთა გათავისუფლებამ მასობრივი ხასიათი შეიძინა. ხშირად, დამსაქმებლები სამსახურიდან დათხოვნისას არ განუმარტავდნენ დასაქმებულებს სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებს, არ იცავდნენ წინასწარი შეტყობინების ვადასა და კომპენსაციის გადახდის ვალდებულებებს (იხ. დანართი 1). ასევე გამოვლინდა საკუთარი განცხადებით შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტის იძულების შემთხვევებიც. ამას გარდა, პრაქტიკაში გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც დამსაქმებლები სამეწარმეო საქმიანობის შეზღუდვისა და ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების საფუძვლით წყვეტდნენ დასაქმებულებთან შრომით ხელშეკრულებას მაშინაც, როდესაც არც ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესება იყო დასაბუთებული და არც დისტანციურ შრომაზე გადასვლა იქნებოდა კომპანიის საქმიანობისთვის შეუძლებელი.

კანონმდებლობა ნათლად განსაზღვრავს განთავისუფლების დასაბუთების აუცილებლობას. კერძოდ, განთავისუფლების თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების ჩაბარებიდან 30 დღის ვადაში, დასაქმებულს უფლება აქვს მოითხოვოს შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის წერილობითი დასაბუთება. დამსაქმებელი, ვალდებულია, მითითებული მოთხოვნის მიღებიდან 7 დღის ვადაში წარუდგინოს დასაქმებულს მიღებული გადაწყვეტილების თაობაზე მოთხოვნილი წერილობითი დასაბუთება.

აღსანიშნავია, რომ შრომის კანონმდებლობის შესაბამისად, დამსაქმებელმა, შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტისას, დასაქმებულს 30 დღით ადრე უნდა გააფრთხილოს და მას დასაქმებულის ყოველთვიური ანაზღაურების ტოლფასი ერთთვიანი კომპენსაცია მისცეს. ამასთან, როდესაც შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე წინასწარი, 30 დღით ადრე შეტყობინება შეუძლებელია, კანონმდებლობის შესაბამისად, დამსაქმებელს უფლება აქვს არანაკლებ სამი დღით ადრე აცნობოს დასაქმებულს მიღებული გადაწყვეტილების თაობაზე. ასეთ შემთხვევაში კომპენსაციის ოდენობა ორი თვის შრომის ანაზღაურებით განისაზღვრება.

მოქმედი შრომის კოდექსის თანახმად, შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი შესაძლოა გახდეს ეკონომიკური გარემოებები, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები, რომლებიც აუცილებელს ხდის სამუშაო ძალის შემცირებას.<sup>5</sup> მყარად დადგენილი სასამართლო პრაქტიკით, ეკონომიკუ-

5 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 37.1 (ა) [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)



რი მდგომარეობა დასაქმებულის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი მხოლოდ წინასწარ დადგენილი პროცედურის დაცვისა და სათანადო წინაპირობების არსებობის შემთხვევაში შეიძლება გახდეს. ეკონომიკური მდგომარეობის გაუარესების საფუძველით დასაქმებულის სამსახურიდან გათავისუფლების დროს, აუცილებელია ერთდროულად არსებობდეს: 1. ეკონომიკური გარემოებები, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები; 2. მისგან წარმოშობილი სამუშაო ძალის შემცირების აუცილებლობა. პირველი ელემენტით მოცემული გარემოებები (ეკონომიკური, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები) შეიძლება არსებობდეს დამოუკიდებლად, თუმცა იმისათვის, რათა თითოეულ შემთხვევაში შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტა საფუძველიანად იქნეს მიჩნეული, აუცილებელია, ნებისმიერ აღნიშნულ (ეკონომიკურ, ტექნოლოგიურ ან ორგანიზაციულ) გარემოებას შედეგად მოჰყვებოდეს სამუშაო ძალის შემცირება. ეს ნიშნავს იმას, რომ განსახილველი ნორმით მოცემული ელემენტები – ეკონომიკური გარემოებები, ტექნოლოგიური ან ორგანიზაციული ცვლილებები და სამუშაო ძალის შემცირება უნდა არსებობდეს კუმულაციურად.<sup>6</sup> ხელშეკრულებების შეწყვეტის ბევრ შემთხვევაში ამგვარი საფუძველები არ არსებობდა.

### **2.2.1 სამსახურიდან გათავისუფლება გამოსაცდელი ვადის ბოროტად გამოყენების გზით**

პანდემიის დროს ადგილი ჰქონდა გამოსაცდელი ვადის პერიოდში დასაქმებულთა მასობრივი დათხოვნის შემთხვევას.

მოქმედი კანონმდებლობით, გამოსაცდელი ვადით ხელშეკრულება პირთან მხოლოდ შესასრულებელ სამუშაოსთან მისი შესაბამისობის მიზნით იდება.

ამის საწინააღმდეგოდ, გახმაურებულ საქმეში, აზარტული თამაშების პროვაიდერმა კომპანიამ „ეკოლუმენ გეიმინგმა“, 23 მარტს, მას შემდეგ, რაც მის ერთ-ერთ თანამშრომელს კორონავირუსი დაუდგინდა, მუშაობა შეაჩერა და 1300 გამოსაცდელი ვადით დასაქმებული თანამშრომელი სამსახურიდან გაათავისუფლა.<sup>7</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო გამოსვლებში, კომპანიის წარმომადგენლები შექმნილი ეკონომიკური სირთულეებით ხსნიდნენ მასობრივ დათხოვნას, ხელშეკრულება შეუწყდათ მხოლოდ იმ თანამშრომლებს, რომლებიც გამოსაცდელი ვადით იყვნენ დასაქმებულები.<sup>8</sup> ამის მიზეზი კი, როგორც ჩანს, გამოსაცდელი

6 შრომით დავებზე საქართველოს სასამართლო პრაქტიკა (გადაწყვეტილებათა კრებული), 8. შველიძე, 2020, 145-150.

7 „კორონავირუსი: „ეკოლუმენ გეიმინგი“ მუშაობას წყვეტს“, „ნეტგაზეთი“, 23.03.2020.

8 “EMC შპს „ეკოლუმენ გეიმინგიდან“ გათავისუფლების ფაქტს უკანონოდ მიიჩნევს” – EMC, 21 სექტემბერი, 2020 წ.

ლი ვადით დადებული ხელშეკრულების შეწყვეტის მარტივი წესები - მათ შორის, კომპენსაციის გადახდის ვალდებულების არარსებობა - გახდა. თუმცა, ცხადია, რომ „ევოლუშენ გეიმინგმა“ სამუშაო ძალა შეამცირა არა საქმიანობისათვის საჭირო კადრების გამორჩევითა და გამოყოფით, არამედ იმის მიხედვით, თუ ვისთან უფრო ნაკლები ფინანსური დანახარჯით შეძლებდა შრომითი ურთიერთობის გაწყვეტას. დამსაქმებლის ამგვარი ქმედება უკანონოა და გამოსაცდელი ვადით დადებული ხელშეკრულების არსს ეწინააღმდეგება.

### 2.3 არაანაზღაურებადი შვებულებით სარგებლობის იძულება

კორონავირუსის პანდემიით გამოწვეული შეზღუდვების შედეგად ანაზღაურების გადაუხდელობისა და ფინანსური ტვირთის თავიდან ასაცილებლად, დამსაქმებლები მასობრივად იძულებდნენ დასაქმებულებს არაანაზღაურებადი შვებულებების აღებას. ბევრი დასაქმებული სამსახურის დაკარგვის შიშით იძულებული გახდა ანაზღაურების გარეშე შვებულების შესახებ განცხადება დაეწერა.

პანდემიის პირობებში, ასევე გამოიკვეთა სამუშაო ადგილებზე დამამცირებელი გარემოს შექმნა, რათა დასაქმებული ამ მიზეზით გამხდარიყო იძულებული, საკუთარი ნებით ეთხოვა არაანაზღაურებადი შვებულება.<sup>9</sup>

საქართველოს შრომის კოდექსით,<sup>10</sup> შვებულების აღება, მათ შორის, ანაზღაურების გარეშე შვებულების აღება, დასაქმებულის უფლებაა. დაუშვებელია პირდაპირი თუ არაპირდაპირი დაშინებით, იძულებით ან/და მუქარით დასაქმებულს მოსთხოვონ ანაზღაურების გარეშე ან ანაზღაურებადი შვებულების აღება. გარდა ამისა, საქართველოს შრომის კოდექსის მიხედვით, შრომით ურთიერთობებში დასაქმებულისათვის დამამცირებელი გარემოს შექმნა დისკრიმინაციად მიიჩნევა. „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონი აღნიშნავს, რომ შევიწროება არის ნებისმიერი ნიშნით პირის დევნა, იძულება ან/და პირის მიმართ არასასურველი ქცევა, რომელიც მიზნად ისახავს ან იწვევს პირის ღირსების შელახვას და მისთვის დამაშინებელი, მტრული, დამამცირებელი, ღირსების შემლახველი ან შეურაცხმყოფელი გარემოს შექმნას.<sup>11</sup> სამუშაო მოცულობის მატება, ხელფასის შემცირება და სხვა

9 „აქვს თუ არა დამსაქმებელს უფლება გაგიშვას არაანაზღაურებად შვებულებაში ან შეგიწყვიტოს შრომითი ურთიერთობა“ - EMC, 19 მარტი, 2020 წ.

10 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 21, ნაწილი 1, ნაწილი 2.

11 „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 2, მე-3 პრიმა პუნქტი.

ქმედებები, რაც მიზნად ისახავს დასაქმებულის იძულებას, შვებულებაში გავიდეს, შევიწროების ცხადი მაგალითია.<sup>12</sup>

დასაქმებულებს, წინასწარი მოლაპარაკებისა და თანხმობის გარეშე, არაანაზღაურებად შვებულებაში გაურკვეველი ვადით უშვებდნენ რესტორნებსა და სხვა კვების ობიექტებში.<sup>13</sup> სამსახურის დაკარგვის შიშით უხელფასო შვებულების თაობაზე განცხადებების დაწერა ავიაკომპანიაში დასაქმებულ თანამშრომლებსაც მოუწიათ.<sup>14</sup>

დასაქმებულები, ხშირად, იძულებულები იყვნენ, სამსახურის დაკარგვასა და უხელფასო შვებულებას შორის არჩევანი გაეკეთებინათ. მსგავსი არჩევანის წინაშე დადგნენ სასტუმროებში დასაქმებულები.<sup>15</sup> EMC-ის მიმართეს აზარტული თამაშების კომპანიიდანაც, რომლის თანამშრომლებს კუთვნილი ხელფასის ჩარიცხვის პირობით უხელფასო შვებულებაში გასვლის შესახებ წინასწარ გამზადებულ შაბლონურ განცხადებაზე სთხოვდნენ ხელის მოწერას.

დამამცირებელი გარემოს შექმნით იძულებით შვებულებაში დასაქმებულების გაშვების შემთხვევა ერთ-ერთ ცნობილ საკვებ ობიექტშიც მოხდა. შევიწროების მიზნით, დასაქმებულებს შესასრულებელ სამუშაოზე ბევრად დიდი მოცულობის სამუშაოს შესრულება დაევალათ, რის გამოც მნიშვნელოვნად გაეზარდათ სამუშაო საათები. ამ გარემოებამ დასაქმებულები იძულებული გახადა უხელფასო შვებულებებს დათანხმებოდნენ.<sup>16</sup>

მსგავსი პრაქტიკების ლეგიტიმაციის სამუშაო ფაქტი იყო ანტიკრიზისული პაკეტის პრეზენტაციისას პრემიერ-მინისტრის განცხადება, რომლითაც აღინიშნა, რომ მთავრობის ანტიკრიზისული პაკეტით გათვალისწინებული 1 200 ლარიანი დახმარება, „უხელფასო შვებულებაში გაშვებულ“ დასაქმებულებსაც შეეხებოდა.<sup>17</sup> ამ განცხადებით, მთავრობამ, ერთგვარად წაახალისა კიდევ უხელფასო შვებულების იძულების უკანონო პრაქტიკა. ამის საპირისპიროდ, მიზანშე-

12 Elena Ferrari, Raising awareness on Mobbing, an EU perspective , 2004, გვ. 2.

13 „თანამშრომელთა 95% უხელფასო შვებულებაშია“ - რესტორატორი ლევან ქოქიაშვილი, BMG, 20 მარტი, 2020 წ.; სასტუმრო „გალერი პალასმა“ თანამშრომლების ნაწილი უხელფასო შვებულებაში გაუშვა - გენერალური მენეჯერი, BMG, 10 მარტი, 2020 წ.

14 იძულებითი შვებულება „ტავ ჯორჯიას“ 1200-მდე თანამშრომელს - მთავარი tv. 10 ივნისი, 2020 წ.

15 “თანამშრომლები ამ ეტაპზე უხელფასო შვებულებაში გვყავს “- სასტუმროებისა და რესტორნების ფედერაციის დამფუძნებელი შალვა ალავერდაშვილი, Commerciant, 3 მარტი, 2020 წ.

16 „დეგუსტომ“ ხელფასების 20% არ გასცა და თანამშრომელთა ნაწილი უხელფასო შვებულებაში გაუშვა - Publika, 17 მარტი, 2020 წ.

17 „დახმარება შეეხება თვითდასაქმებულებს, არაფორმალურად დასაქმებულებსა და უხელფასო შვებულებაში მყოფებსაც“ - პრემიერ-მინისტრი გიორგი გახარია - Publika, 24 აპრილი, 2020 წ.

წონილი იყო, კანონმდებლობით დაცული უფლებების უზრუნველყოფისა და მათი დარღვევის დაუშვებლობის შესახებ, საქართველოს მთავრობას მკვეთრი და ზუსტი განცხადებები გაკეთებინა.

იყო ასევე შემთხვევები, როცა დასაქმებულებს აიძულებდნენ ანაზღაურებადი შვებულების აღებას.<sup>18</sup>

საქართველოს ახალგაზრდული პროფკავშირის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ხორცპროდუქტების მწარმოებელი ერთ-ერთი კომპანიამ დასაქმებულებს, დისტანციური შრომა შვებულებად ჩაუთვალა და ამით დისტანციური შრომის არაკეთილსინდისიერი ინტერპრეტირება მოახდინა. მაშინ, როდესაც დასაქმებულები სახლიდან მუშაობდნენ, ხოლო სამუშაო ადგილზე დაბრუნების შემდეგ კანონით გათვალისწინებული შვებულება მოითხოვეს, მათ ეცნობათ, რომ დისტანციური მუშაობა მათი შვებულება იყო. კანონმდებლობით დადგენილი დამსაქმებლის უფლება, საკუთარი სურვილის შესაბამისად გამოიყენოს შვებულება, შეზღუდული და აღუსრულებელი დარჩა.

## 2.4 სამუშაოზე გამოცხადების იძულება

სახელმწიფოს მიერ დაწესებული შეზღუდვების და სავალდებულოდ შესასრულებელი რეკომენდაციების გამო, დასაქმებულთა ნაწილს სამუშაო ადგილზე გამოცხადების პრობლემა შეექმნა. გამოუცხადებლობის მიზეზებს შორის იყო დასაქმებულთა თვითიზოლაცია, კარანტინში ყოფნა და ტრანსპორტით გადაადგილების შეუძლებლობა. ამის პასუხად, დამსაქმებლები დასაქმებულებს სამუშაო ადგილზე გამოცხადებას სხვადასხვა ფორმით აიძულებდნენ, ტრანსპორტით უზრუნველყოფაზე ხშირად უარს ეუბნებოდნენ, გამოუცხადებლობის შემთხვევაში კი, ხელფასებს უმცირებდნენ, უწყვეტდნენ ან სამსახურიდან ათავისუფლებდნენ.

### 2.4.1 თვითიზოლაცია და კარანტინი

კოვიდ-19-ის გავრცელების პირველ ეტაპზე იყო შემთხვევები, როცა დამსაქმებლები დასაქმებულებს თვითიზოლაციიდან და კარანტინიდან გამოსვლას და სამსახურში გამოცხადებას სთხოვდნენ. აღნიშნული ფაქტი დამსაქმებლების მხრიდან ხელფასის გადაუხდელობის, შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის მუქარისა და ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი ხდებოდა.<sup>19</sup>

საქართველოს შრომის კოდექსის თანახმად, დროებითი შრომისუუნარობა, თუ

18 „ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ მიერ გაცემული კონსულტაციები.

19 „კორონავირუსი და მშრომელთა უფლებები“ – EMC, 21 მარტი, 2020 წ.

მისი ვადა არ აღემატება ზედიზედ 40 კალენდარულ დღეს ან ნ თვის განმავლობაში საერთო ვადა არ აღემატება 60 კალენდარულ დღეს, - და როგორც წესი, აღნიშნულ შემთხვევებში ეს ვადა არ დარღვეულა, - არ იწვევს შრომითი ურთიერთობის შეწყვეტას.<sup>20</sup> სამუშაოს დროებით შეუსრულებლობა (დროებითი შრომისუუნარობა) შრომითი ურთიერთობის შეჩერების საფუძველი შეიძლება გახდეს. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანების შესაბამისად, დროებითი შრომისუუნარობის გამო, საავადმყოფო ფურცლის საფუძველზე, დამსაქმებლის მიერ დახმარება დროებითი შრომისუუნარობის მთელ პერიოდზე გაიცემა.<sup>21</sup> გარდა ამისა, შრომის კოდექსის მიხედვით, დასაქმებულს უფლება აქვს უარი განაცხადოს იმ სამუშაოს, დავალების ან მითითების შესრულებაზე, რომელიც კანონს ეწინააღმდეგება.<sup>22</sup> იმ პირობებში, როდესაც კარანტინისა თუ თვითიზოლაციის დარღვევა სხვა ადამიანებისათვის დაავადების გავრცელების რისკის მატარებელი გარემოებაა და თვითიზოლაციის წესის დარღვევა მთელი რიგი საკანონმდებლო ნორმების დარღვევას გულისხმობს, საავადმყოფო ფურცელზე მყოფი დასაქმებულის იძულება, პანდემიის პირობებში სამუშაო ადგილზე გამოცხადდეს, შესაძლოა, სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნებსაც შეიცავდეს.<sup>23</sup> ამავე კოდექსით, სანიტარიულ-ეპიდემიოლოგიური წესის დარღვევა, რამაც ადამიანთა მასობრივი დაავადება ან მოწამვლა გამოიწვია, ისჯება ჯარიმით ან შინაპატიმრობით, ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე, ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით, ვადით სამ წლამდე ან უამისოდ.

გარდა ამისა, თვითიზოლაციაში, კარანტინისა თუ საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში დაწესებული შეზღუდვების გამო სამსახურის დაკარგვისა და ანაზღაურების შეწყვეტის მუქარით სამუშაო ადგილებზე გამოცხადების დავალდებულება, იძულებითი შრომის დამახასიათებელ ნიშნებს შეიცავს და არღვევს საქართველოს კონსტიტუციასა და საერთაშორისო სამართლის ფუნდამენტურ პრინციპებს.<sup>24</sup>

ქვეყანაში გამოცხადებული საგანგებო მდგომარეობის, კარანტინისა თუ თვითიზოლაციაში მყოფ დასაქმებულთათვის შრომითი ხელშეკრულების ან სახელფასო ანაზღაურების შეწყვეტა, ხშირ შემთხვევაში, უკანონო ქმედება იყო.

20 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 36, ნაწილი 2.

21 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2009 წლის 20 თებერვლის №87/ნ ბრძანება, მუხლი 4, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

22 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 35, ნაწილი 3.

23 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 132, მუხლი 248.

24 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 30, პირველი პუნქტი.

აღნიშული უკანონო პრაქტიკების საპასუხოდ, ჯანდაცვის სამინისტრომ გააკეთა ოფიციალური განცხადება, რომ თვითიზოლაციასა და საკარანტინე სივრცეებში მოთავსებული ადამიანებისათვის დროებითი შრომისუუნარობის დამადასტურებელ დოკუმენტს გასცემდა, რაც დასაქმებულისათვის შრომითი ურთიერთობის გაგრძელებისა და სახელფასო ანაზღაურების მიღების საფუძველი უნდა ყოფილიყო.<sup>25</sup>

#### 2.4.2 სატრანსპორტო შეზღუდვები

ქვეყანაში საგანგებო მდგომარეობის ვადით საქალაქთაშორისო თუ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მიკროავტობუსების გადაადგილების შეზღუდვის გამო,<sup>26</sup> ბევრი დასაქმებული ვერ ახერხებდა სამუშაო ადგილზე გამოცხადებას. არაერთი დასაქმებული თბილისის ჩაკეტვის გამო, რეგიონში აღმოჩნდა და ვერ შეძლო სამუშაო ადგილებზე გამოცხადება.

პანდემიის პირობებში ქვეყანაში არსებული ვითარება მისი ბუნებით, შესაძლო რისკებით და სახელმწიფოს მიერ გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, ფაქტობრივად უთანაბრდებოდა კარანტინის მდგომარეობას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებით დროებითი შრომისუუნარობის გამო დასაქმებულებისათვის დახმარების დანიშვნის (სახელფასო ანაზღაურების შენარჩუნების) ერთ-ერთი საფუძველი ქვეყანაში გამოცხადებული კარანტინის მდგომარეობაა.<sup>27</sup> შესაბამისად, დასაქმებულებს უნდა შენარჩუნებოდათ ყოველთვიური შრომითი ანაზღაურება და ის დამატებითი სოციალური ბენეფიტები, რასაც შრომითი ხელშეკრულებები ითვალისწინებდა.

მიუხედავად ამისა, ბევრმა დამსაქმებელმა დასაქმებულების გამოუცხადებლობის გამო, ხელფასის გადახდაზე უარი თქვა და, ცალკეულ შემთხვევებში, შრომითი ხელშეკრულებები ცალმხრივად შეწყვიტა.<sup>28</sup> საჯარო ტრანსპორტის შეზღუდვების ფონზე სამსახურში გამოცხადების გამო პრობლემები შეექმნათ სუპერმარკეტის თანამშრომლებს. დამსაქმებლები ხშირად უარს ამბობდნენ ტრანსპორტით უზრუნველყოფაზე.<sup>29</sup> ტაქსით გადაადგილება კი, არაგონივრული ხარჯი და, ფაქტობ-

25 „ჯანდაცვის სამინისტროს ინიციატივით კარანტინსა და თვითიზოლაციაში მყოფ დასაქმებულებს გაცდენილი სამუშაო დღეები აუნაზღაურდება“ – Imedinews, 4 მარტი, 2020 წ.

26 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №204, მუხლი 1, პირველი პუნქტი, „ა“ ქვეპუნქტი

27 მ. 4.1.(გ), საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2009 წლის 20 თებერვლის №87/ნ ბრძანება, მუხლი 4, პუნქტი 1, „გ“ ქვეპუნქტი.

28 „კორონავირუსი და მშრომელთა უფლებები“ – EMC, 21 მარტი, 2020 წ.

29 „სამსახურს ამთავრებ, ამ დროს კი კომენდანტის საათია, როგორ ბრუნდები შინ?“ – Radiotavisfleba, 1 აპრილი, 2020 წ.

რივად, ხელშეკრულების არსებითი პირობების ცვლილება იყო ისედაც მიზერულ ხელფასზე მომუშავე მშრომელებისთვის.

## 2.5 შრომის უსაფრთხოება

ეროვნული რეგულაციებით, დამსაქმებლებს, დამსაქმებლების, დასაქმებულების და სამუშაო სივრცეში მყოფი სხვა პირების ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, სამუშაო ადგილებზე დაევალებათ ზოგადი რეკომენდაციების შესრულება, ვირუსული ინფექციის გავრცელების წინააღმდეგ პრევენციული ღონისძიებების გატარება და პერიოდული კონტროლი საფრთხის შემცველი ფაქტორების საფუძველზე, რომელიც სავალდებულოა ყველა სექტორისათვის.<sup>30</sup> ამ მიზნით, ჯანდაცვის მინისტრმა, დასაქმების ადგილებზე პანდემიის საფრთხიდან გამომდინარე ზოგადი და სექტორული 30-ზე მეტი რეკომენდაცია მიიღო.<sup>31</sup>

მიუხედავად ამისა, დამსაქმებლების ნაწილი უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შექმნის ვალდებულებას არასათანადოდ ასრულებდა. სხვადასხვა სექტორში დასაქმებული პირები არ იყვნენ უზრუნველყოფილი ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგო ინდივიდუალური დაცვის საშუალებებით (პირბადე, ხელთათმანი, დამცავი ფარი, სადემინფექციო ხსნარი და სხვ.). რიგ შემთხვევებში, დასაქმებულები იძულებულნი იყვნენ, საკუთარი ხარჯებით შეეძინათ ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები. ხშირ შემთხვევაში, დასაქმებულებს არ ჰქონდათ შესაძლებლობა უარი ეთქვათ საფრთხის შემცველ სამუშაოზე გამოცხადებაზე.

უსაფრთხო გარემოში სამუშაოს შესრულება დასაქმებულის უმნიშვნელოვანესი უფლებაა.<sup>32</sup> დამსაქმებელი ვალდებულია უზრუნველყოს დასაქმებულის სამუშაო გარემოსა და სივრცის უსაფრთხოება, რაც პანდემიისას გულისხმობს სამუშაო გარემოს იმგვარად მოწყობას, რომ მინიმუმამდე შემცირდეს დასაქმებულთა ვირუსით დაინფიცირებისა და გავრცელების რისკები. კანონმდებლობის მიხედვით, დასაქმებულს მინიჭებული აქვს სამუშაოსა თუ მითითების შესრულებაზე უარის თქმის უფლება, თუკი იგი შრომის უსაფრთხოების პირობების შეუსრულებლობის გამო, გარკვეულ საფრთხეს უქმნის დასაქმებულს ან მესამე პირთა სიცოცხლესა და ჯან-

30 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 29 მაისის №01-227/ო ბრძანება „სამუშაო ადგილებზე ახალი კორონავირუსის (Covid-19) გავრცელების თავიდან არიდების მიზნით რეკომენდაციების დამტკიცების თაობაზე“. დანართი 1.

31 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 29 მაისის №01-227/ო ბრძანება „სამუშაო ადგილებზე ახალი კორონავირუსის (Covid-19) გავრცელების თავიდან არიდების მიზნით რეკომენდაციების დამტკიცების თაობაზე“.

32 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 35.1. [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)

მრთელობას.<sup>33</sup> საფრთხის შემცველი გარემოს გამო დასაქმებულთა მიერ თავიანთი სამუშაოს ვერ შესრულება, იძულებით მოცდენად უნდა იყოს შეფასებული. შრომის კოდექსის შესაბამისად, დამსაქმებლის ბრალით გამოწვეული იძულებითი მოცდენის დროს, დასაქმებულს შრომის ანაზღაურება სრული ოდენობით მიეცემა.<sup>34</sup>

რეკომენდაციების არასათანადოდ შესრულება განსაკუთრებით პრობლემური აღმოჩნდა სამედიცინო და მომსახურების სფეროში. ამ ანგარიშის დასრულების მომენტისთვის ქვეყანაში 4000-ზე მეტი სამედიცინო პერსონალია დაინფიცირებული, მათ შორის, ექთნები. EMC-ის ცხელი ხაზის ფუნქციონირების დროს, ორგანიზაციას დაუკავშირდნენ სხვადასხვა სამედიცინო დაწესებულებაში დასაქმებული პირები, რომლებიც აცხადებდნენ, რომ მოთხოვნის მიუხედავად, სამუშაო ადგილზე არ მიუღიათ მათი უსაფრთხოებისათვის სათანადო ზომები. ერთ-ერთ ასეთ სამედიცინო დაწესებულებაში, დამსაქმებელმა სამსახურიდან „დროებით დაითხოვა“ მოქალაქეთა მისაღებაში მომუშავე თანამშრომელი, რომელიც სამუშაო მაგიდაზე, მოქალაქეებთან უსაფრთხო კომუნიკაციისთვის, დამცავი ფარის მონტაჟს ითხოვდა.

პანდემიის პირობებში უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შექმნა ვერც სამკერვალო საწარმოებში მოხერხდა. მიმდინარე წლის 14 ოქტომბერს გავრცელებული ინფორმაციის თანახმად, სამკერვალო საწარმოში კორონავირუსით დაინფიცირებული თანამშრომლების რიცხვი 116-მდე გაიზარდა,<sup>35</sup> რაც თავად მკერავების თქმით, სწორედ სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების დაუცველობითაა განპირობებული.<sup>36</sup> მიუხედავად იმისა, რომ მკერავი ქალები ვირუსის გავრცელების შემაკავებელ უმნიშვნელოვანეს ატრიბუტს, პირბადეს, ამზადებენ, მათთვის პრობლემად რჩება სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო სამუშაო სივრცის მოწყობა.

ვირუსის გავრცელების საწყის ეტაპზე უსაფრთხო სამუშაო გარემო გამოწვევა იყო საბითუმო და საცალო ვაჭრობის ობიექტებზე დასაქმებულ პირთათვის. EMC-ის და პარტნიორ ორგანიზაციებს უკავშირდებოდნენ სუპერმარკეტების ქსელებში დასაქმებული პირები (7 შემთხვევა) და აღნიშნავდნენ, რომ მაღაზიებში საფრთხის შემცველი სამუშაო გარემოს გამო, მათი ისედაც მძიმე სამუშაო კიდევ უფრო სტრესული გახდა. დასაქმებულები საუბრობდნენ იმაზე, რომ არ მიმართავდნენ კლიენტების დეზინფექციას, მოლარეებს არ ჰქონდათ დამცავი ფარები კლიენტებთან ურთიერთობის დროს, ხალხმრავლობის გამო კი, სალაროს რიგში უზრუნველყოფილი არ იყო სოციალური დისტანციის დაცვა.

33 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 35, ნაწილი 3.

34 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 32, ნაწილი 1.

35 „ფოთის სამკერვალო საწარმოს 116 თანამშრომელს დაუდასტურდა კორონავირუსი“ – Radiotavisufleba, 14 ოქტომბერი, 2020 წ.

36 OC Media-ს გამომძიებელი ჟურნალისტი, თამუნა ჩქარეული, რესპოდენტი.



პრობლემის აქტუალობა დაადასტურა შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის მიერ ბათუმში ჩატარებული ინსპექტირების შედეგებმაც. ჩატარებული 8 ინსპექტირებიდან 7 სავაჭრო ობიექტის მიმართ, უსაფრთხოების ნორმების დაუცველობის გამო, გამოყენებულ იქნა ჯარიმა 10 000 ლარის ოდენობით.<sup>37</sup>

პანდემიის დროს შრომის უსაფრთხოების პრობლემა აქტიურად დადგა სამთომპოვებით სექტორში დასაქმებულთათვისაც. ტყიბულსა და ჭიათურაში დასაქმებული მუშები ხმამაღლა საუბრობდნენ დასაქმების ადგილზე შრომის უსაფრთხოების მოთხოვნების დაუცველობაზე. ანგარიშის ფარგლებში გამოკითხული ტყიბულელი მეშახტეების თქმით, სამუშაო ადგილებზე, კერძოდ, სახალხო ვაგონებში და შახტში ჩასასვლელ „კლეტებში“ ადამიანების დისტანცირება არ იყო უზრუნველყოფილი; 18-20 ადამიანს ერთდროულად, ყოველგვარი დისტანცირების გარეშე უწევდათ გადაადგილება. არც დამხმარე ფართებით (საშხაპე) უსაფრთხო სარგებლობა იყო უზრუნველყოფილი. აღნიშნული დარღვევების მიუხედავად, იმის გამო, რომ მთავრობის დადგენილებით, ტყიბულის შახტებში ნახშირის მოპოვება ქვეყნის ეკონომიკური მდგრადობისთვის „აუცილებელ შრომად“ ჩაითვალა, დასაქმებულები იძულებულნი იყვნენ გამოცხადებულიყვნენ და დაკისრებული სამუშაო შეესრულებინათ.<sup>38</sup>

უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შექმნა ვერ იქნა უზრუნველყოფილი ვერც სოციალური მუშაკებისა და სოციალური აგენტებისთვის. გამოკითხული სოციალური აგენტები და სოციალური მუშაკები აღნიშნავდნენ, რომ ვირუსის გავრცელებისგან თავდაცვის საშუალებების, პირბადისა და სადებიზინფექციო ხსნარების შექმნა ინდივიდუალურად, საკუთარი სახსრებით უწევდათ. იყო შემთხვევები, როდესაც სახელფასო ანაზღაურების სიმცირის, არსებული რისკებისა და დაცვის საშუალებების ყიდვასთან დაკავშირებული ხარჯების გამო, სოციალურ აგენტებად დასაქმებულებმა საკუთარი ნებით შეწყვიტეს შრომითი ურთიერთობები, რამაც დამატებითი პრობლემები შეუქმნა სოციალური დაცვის ისედაც გადატვირთულ სისტემას.<sup>39</sup>

პანდემიამ ნათლად წარმოაჩინა, რომ დასაქმების ადგილზე შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვა გამოწვევა იყო და დამსაქმებლები ხშირად თავს არიდებდნენ უსაფრთხოების ნორმების სათანადოდ დაცვას, რაც შრომის საზედამხედველო მექანიზმის, შრომის ინსპექციის, გაძლიერების საჭიროებაზე მეტყველებს.

37 მაგალითისათვის, იხ. „კარფური, ვილმარტი, იალჩინი და სხვა მარკეტები დააჯარიმეს“, TV 25, 17 სექტემბერი, 2020 წ.

38 მაგალითისათვის, იხ. „მეშახტეებისა და მალაროელების შრომა კორონავირუსის ფონზე“, ქუთაისიპოსტი, 17 სექტემბერი, 2020 წ. ანგარიშის დასრულების მომენტისთვის კოვიდ 19-ით 144 მეშახტე დაინფიცირდა

39 სოციალური აგენტი, რესპოდენტი.

## 2.6 შრომითი ხელშეკრულების არსებითი პირობების ცალმხრივად შეცვლა

პანდემიის პირობებში შრომითი უფლებების დარღვევა ხელშეკრულებების არსებითი პირობების ცალმხრივად შეცვლაშიც გამოიხატა. საქართველოს შრომის კოდექსის შესაბამისად, შრომითი ხელშეკრულებების არსებითი პირობების შეცვლა მხოლოდ მხარეთა შეთანხმებითაა შესაძლებელი.<sup>40</sup> შრომის ანაზღაურება, სამუშაო დრო, სამუშაოს მოცულობა ხელშეკრულების არსებითი პირობებია, მათი ცალმხრივი ცვლილება უკანონო ქმედებაა და კანონმდებლობის შესაბამისად, ბათილ გადაწყვეტილებებად მიიჩნევა. პანდემიის დროს, დასაქმებულთათვის შრომითი ანაზღაურების შემცირება, სამუშაო დროისა და სამუშაოს მოცულობის მათი თანხმობის გარეშე გაზრდა გავრცელებულ პრაქტიკად იქცა. დასაქმებულთა მიერ სახელფასო ანაზღაურების შემცირება (ისევე როგორც დაზღვევისა და სხვა შრომითი ბენეფიტების ცალმხრივად მოხსნა), სამუშაო ადგილების შენარჩუნებისა და საქმიანობის გაგრძელების ერთადერთ შესაძლებლობად წარმოჩინდა.<sup>41</sup> ამ ქვეთავში, შრომითი ხელშეკრულებების არსებითი პირობების ცალმხრივად შეცვლის შედეგებს დასაქმების სხვადასხვა სფეროს მაგალითზე განვიხილავთ.

### 2.6.1 სუპერმარკეტის ქსელებში დასაქმებულები

მაშინ, როდესაც მთავრობამ გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობები, მათ შორის, სასურსათო მაღაზიათა საქმიანობა ქვეყნის ეკონომიკისა და საზოგადოების გადარჩენისათვის აუცილებელ შრომად მიიჩნია,<sup>42</sup> სერვისის სექტორში დასაქმებული პირების, მაღაზიების კონსულტანტებისა და მოლარეების შრომა უკიდურესად მოწყვლად საქმიანობად იქცა. ამის ნათელი მაგალითია სასურსათო მაღაზიათა ქსელის, „სპარის“ შემთხვევა. ქვეყანაში დაწესებული კომენდანტის საათის პირობებში, როდესაც საღამოს ცხრა საათიდან დილის ექვს საათამდე გარეთ ფიზიკურად გადაადგილება აიკრძალა, „სპარის“ თანამშრომლებს, მაღაზიის მაქსიმალური დატვირთვის მიზნით, სამუშაო ადგილებზე ღამის გათევა დაევადათ. უფლებადამცველი ორგანიზაციებისათვის მიწოდებული ინფორმაციის თანახმად, თანამშრომლებს ღამის გასათევად შესაფერისი გარემოც არ ჰქონიათ. დასაქმებულებს კვირაში 60-საათიანი შრომა მოუწიათ, ხოლო მითითებული შრომა ზეგანაკვეთურად ანაზღაურებას არ დაექვემდებარა.<sup>43</sup> გარდა ამისა, კომენდანტის საათის დროს მაღაზიის დატოვების შეუძლებლობის გამო,

40 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 11, ნაწილი 2.

41 „დეგუსტო თანამშრომლების ხელფასს 20%-ით ამცირებს - Netgazeti, 17 მარტი, 2020 წ.

42 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 23 მარტის №181 დადგენილება.

43 „EMC მოუწოდებს შრომის ინსპექციას დაუყოვნებლივ ჩაატაროს „სპარის“ ინსპექტირება“ - EMC. 7 აპრილი, 2020 წ.

დასაქმებულები, რეალურად, ვერ იყენებდნენ შესვენების უფლებას, რადგან, როგორც ამ წლის ოქტომბერში შრომის კოდექსში შესული ცვლილებით დაზუსტდა, შესვენებად ვერ ჩაითვლება დრო, რომელსაც დასაქმებული დამსაქმებლის განკარგულებაში ატარებს.

„სპარში“ შექმნილ ვითარებას სახალხო დამცველის მხრიდან გამოხმაურებაც მოჰყვა. სახალხო დამცველის განცხადებით, მსგავსი შემთხვევები, რომლებმაც პერმანენტული ხასიათი მიიღეს, კიდევ ერთხელ და ცხადად გვაჩვენებს შრომითი კანონმდებლობის აღსრულების პრობლემებს და შრომის ინსპექციის მანდატის გაძლიერების მნიშვნელობას.<sup>44</sup>

გავრცელებული ინფორმაციით, დასაქმებულთა სამუშაო ადგილებზე ღამე დატოვების პრაქტიკა სავაჭრო ქსელმა „ნიკორამაც“ გაიზიარა. დამძიმებული პირობების გამო, ბევრმა თანამშრომელმა სამუშაო ადგილი დატოვა, ხოლო დარჩენილთათვის სამუშაო დატვირთვა გაიზარდა და უფრო დამძიმდა.

## 2.6.2 ექთნები

უფლებადამცველი ორგანიზაციები დიდი ხანია საუბრობენ ქვეყანაში ექთნების მძიმე შრომით გარემოზე, დაბალ ანაზღაურებასა და უკიდურეს გადატვირთულობაზე.<sup>45</sup> პანდემიამდე, გადატვირთულობის მიზეზი დაბალი ანაზღაურების გამო დამატებითი სამუშაოს/სამუშაოების შეთავსება იყო. ბევრი ექთანი დამატებით სამუშაოზე არა მარტო რამდენიმე კლინიკაში ერთდროულად მუშაობს, არამედ არაფორმალურ საშინაო შრომაში, ძიძებად და მომვლელებადაც საქმდება.<sup>46</sup> პანდემიით შექმნილმა მდგომარეობამ ექთნების სამუშაო გარემო არსებითად დაამძიმა. თუ პანდემიამდე, ერთ ექთანზე, საშუალოდ, 11 პაციენტი მოდიოდა,<sup>47</sup> რაც საერთაშორისო სტანდარტს ორჯერ აღემატება, დღეს კორონავირუსით დაინფიცირებულთა მზარდი მაჩვენებლის ფონზე, ეს რიცხვი, სავარაუდოდ, საგრძნობლად გაზარდილია. ვირუსის გავრცელებასთან ერთად, ექთნებს, ფაქტობრივად, უწყვეტ სამუშაო რეჟიმში უწევთ მუშაობა. საგანგებო მდგომარეობის დროს, ტრანსპორტის შეზღუდვის გამო, ორ ან მეტ სამსახურში დასაქმებულ ექთნებს ერთი კლინიკიდან მეორეში გადაადგილება ხშირად ფეხით უწევდათ. იყო შემთხვევა, როდესაც დასაქმებული ექთანი თბილისის ზღვის

44 „შრომის ინსპექციას უნდა ჰქონდეს სუპერმარკეტების გაკონტროლების მანდატი“ – EMC „სპარში“ შექმნილ ვითარებაზე - Formulanwes, 6 აპრილი, 2020 წ.

45 „ექთნების შრომა - სოლიდარობის ქსელმა ამ სფეროში კვლევის შედეგები გამოაქვეყნა“ - Radiotavisufleba, 26 თებერვალი, 2019 წ.

46 „ჯანდაცვისა და მომსახურების სფეროს პროფკავშირების - სოლიდარობის ქსელის“ წარმომადგენელი, რევაზ კარანაძე, რესპონდენტი.

47 სოლიდარობის ქსელი, ექთნების შრომის პირობები, 2019. ვებგვერდი <http://solnet.ge/wp-content/uploads/2019/04/>

ჰოსპიტალიდან რესპუბლიკურ საავადმყოფომდე (10-11 კმ) ფეხით გადაადგილდებოდა.<sup>48</sup> ექთნების გადატვირთულობა, რაც უსამართლო შრომითი პირობებითაა განპირობებული, დღეს უკვე, ვირუსის გავრცელებასთან ერთად, ჯანდაცვის მთლიანი სისტემის მდგრადობას ემუქრება.

### 2.6.3 სამკერვალოები

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მძიმე სიტუაციაში აღმოჩნდნენ სამკერვალო დაწესებულებებში დასაქმებული მკერავი ქალები. ჩვენი ორგანიზაციის მიერ ჯერ კიდევ 2017 წელს ჩატარებული თვისებრივი კვლევისა<sup>49</sup> და 2019 წელს OC Media-ს მიერ საგამომძიებო ჟურნალისტიკის მეთოდით მომზადებული სტატიების ციკლის საფუძველზე, ცნობილი გახდა აჭარის რეგიონში, ტექსტილის საწარმოებში დასაქმებული მკერავი ქალების მძიმე რეალობა.<sup>50</sup> არასრული და პრეკარიარული დასაქმება, ღირსების შემლახველი სამუშაო გარემო, არანორმირებული სამუშაო დრო და ზეგანაკვეთური შრომის აუნაზღაურებლობა, სამკერვალო სექტორში დასაქმებულთა ყოველდღიური გამოწვევებია. საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, სამკერვალო საწარმოებში დასაქმებული ქალების შრომა საზოგადოების კეთილდღეობისა და უსაფრთხოებისათვის აუცილებელ შრომად ჩაითვალა.<sup>51</sup> ბევრმა სამკერვალომ პირბადეების წარმოება დაიწყო. შესაბამისად, პანდემიის დროს, სამკერვალოების დატვირთვა ერთიორად გაიზარდა. თუმცა, მკერავების სამუშაო პირობები, როგორც საფრთხის შემცველი სამუშაო გარემოს, რაც 2.4-ე ქვეთავში უკვე განვიხილეთ, ისე პირბადეებზე გაზრდილი მოთხოვნის პირობებში, მათი სამუშაო მოცულობის გაფართოების გამო, დამძიმდა. მკერავებს დღეში 17-18 საათი გადაბმული შრომა უწევდათ, ხშირ შემთხვევაში, მიზერული ანაზღაურების სანაცვლოდ.<sup>52</sup>

### 2.6.4 სოციალური მუშაკები

„სახელმწიფო ბრუნვისა და ტრეფიკინგის მსხვერპლთა, დაზარალებულთა დახმარების სააგენტოს“ სოციალური მუშაკები, წლებია, მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგანან. საერთაშორისო სტანდარტებით, ერთი სოციალური მუშაკი 5-10 ათასამდე მოსახლეს ემსახურება. საქართველოში ეს რიცხვი

48 „ჯანდაცვისა და მომსახურების სფეროს პროფკავშირების - სოლიდარობის ქსელის“ წარმომადგენელი, რევაზ კარანაძე, რესპონდენტი.

49 „სამკერვალო ფაბრიკებში დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა“ – EMC, 29 მარტი, 2017 წ.

50 EMC სამკერვალოში დასაქმებული ქალების შრომით ექსპლუატაციას ეხმიანება - EMC, 8 მარტი, 2020 წ.

51 „სამართალი მშრომელს“ - EMC, 10 აპრილი, 2020 წ.

52 OC Media-ს გამომძიებელი ჟურნალისტი, თამუნა ჩქარეული, რესპონდენტი.

ერთ სოციალურ მუშაკზე 15 ათასიდან 82 ათასს აღწევს.<sup>53</sup> პანდემიის პირობებში, მოსახლეობის სოციალური მოთხოვნილებები და სოციალურ მუშაკებთან მიმართვიანობა კიდევ უფრო გახშირდა. სოციალური მუშაკები არსებული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, მორიგეობით შრომაზე გადავიდნენ, რამაც მუშაკის ყოველდღიური სამუშაო მოცულობა და დატვირთვა მნიშვნელოვნად გაზარდა.<sup>54</sup> ყოველთვიური ანაზღაურების შენარჩუნების მიზნით, სოციალური მუშაკები იძულებულები გახდნენ დათანხმებოდნენ შეცვლილ პირობებსა და გაზრდილ დატვირთვას. მათი განცხადებით, ასევე გართულებულია სააგენტოს მხრიდან მათი ტრანსპორტით უზრუნველყოფა. დასაქმებულებს ხშირად საკუთარი ხარჯებით უწევთ გადაადგილება და ბენეფიციარებამდე მისვლა.<sup>55</sup>

### 2.6.5 სოციალური აგენტები

სოციალური დაცვის სისტემაში პანდემიით გამოწვეულმა ცვლილებებმა მძიმე მდგომარეობაში ჩააგდო სოციალური აგენტები. პანდემიამდე სოციალური აგენტების ყოველთვიური ხელფასი 80 ლარს შეადგენდა. ამას ემატებოდა თითოეულ დამატებით საქმეზე, ე.წ. დასრულებულ რეაგირებაზე, – რაც ბენეფიციარებთან ადგილზე მისვლას და მათი მდგომარეობის შეფასებას მოიცავს, – დამატებითი ანაზღაურება. ჯამში სოციალური აგენტების ყოველთვიური ანაზღაურება, პანდემიამდე, 500–600 ლარს აღწევდა. თუმცა, იქიდან გამომდინარე, რომ პანდემიით გამოწვეული კრიზისის გამო სოციალური დახმარების პროგრამების ბენეფიციარების გეგმური და არაგეგმური გადამოწმებები შეჩერდა და ბენეფიციარებს ავტომატურად უხანგრძლივდებოდათ დახმარებები (იხ. მე-3 თავი), სოციალური აგენტების გამომუშავებით მიღებული ანაზღაურება საგრძნობლად შემცირდა. შექმნილი მძიმე მდგომარეობის გათვალისწინებით, სოციალური აგენტები ანაზღაურების გაზრდისა და სახელშეკრულებო პირობების დარეგულირების მოთხოვნით გაიფიცნენ, რის შედეგადაც აგენტების მოთხოვნა ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა და მათმა სახელფასო ანაზღაურებამ 250 ლარი შეადგინა. თუმცა, რადგან გეგმური და არაგეგმური გადამოწმებები დღემდე შეჩერებულია, სოციალური აგენტები ვერ ახერხებენ პანდემიამდე არსებული ისედაც მცირე შემოსავლის სრულად მიღებას.

53 „1 სოცმუშაკი 19 დან 82 ათასამდე მოსახლეს ემსახურება“ – EMC, 14 თებერვალი, 2020 წ.

54 სოციალურ მუშაკთა გაერთიანების წარმომადგენელი, ქეთევან ხუციშვილი, რესპონდენტი.

55 სოციალურ მუშაკთა გაერთიანების წარმომადგენელი, ქეთევან ხუციშვილი, რესპონდენტი.

## 2.7 ზეგანაკვეთური შრომა და მისი ანაზღაურება

მაშინ, როდესაც პანდემიით შექმნილი კრიზისის პირობებში, ბევრი დასაქმებულისთვის სამუშაო მოცულობა და შესაბამისად სამუშაო დროც მნიშვნელოვნად გაიზარდა, კვლავ თავი იჩინა ზეგანაკვეთური შრომის აუნაზღაურებლობის პრობლემამ.

საქართველოს შრომის კოდექსი საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრავს ზეგანაკვეთური შრომის სამართლებრივ ასპექტებს. კერძოდ, სრულწლოვანი პირისათვის ზეგანაკვეთური შრომა ნიშნავს სამუშაოს შესრულებას დროის იმ მონაკვეთში, რომლის ხანგრძლივობაც კვირის მანძილზე 40 საათს აღემატება. აღსანიშნავია, რომ ზეგანაკვეთური შრომა მხოლოდ მხარეთა შეთანხმებით შეიძლება განხორციელდეს<sup>56</sup> (გარდა კოდექსშივე მითითებული გამონაკლისებისა<sup>57</sup>). ამასთან, ზეგანაკვეთური შრომა უნდა ანაზღაურდეს გაზრდილი საათობრივი ანაზღაურების ოდენობით, რაც დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის უნდა იქნეს შეთანხმებული.<sup>58</sup> კანონმდებლობით, ერთი მხრივ, არ არის განსაზღვრული სამუშაო დღის/კვირის მანძილზე ზეგანაკვეთური შრომის მაქსიმალური ოდენობა, ხოლო მეორე მხრივ, გაზრდილი ტარიფის მინიმალური ოდენობის არარსებობა, ხშირად, დამსაქმებლებს არაკეთილსინდისიერი ინტერპრეტაციის საშუალებას აძლევს და ზეგანაკვეთური სამუშაო ან საერთოდ არ ანაზღაურდება ან ანაზღაურება ნომინალურად (ხშირად 1 თეთრი) გაზრდილი ტარიფით ხდება.<sup>59</sup> შრომით უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციები პანდემიამდეც აქტიურად საუბრობდნენ ქვეყანაში ზეგანაკვეთური შრომის ნორმალიზებისა და მისი აუნაზღაურებლობის გავრცელებულ პრაქტიკებზე.<sup>60</sup>

პანდემიის პირობებში ამ პრობლემის მასშტაბი კიდევ უფრო გაიზარდა. საავადმყოფოებსა და სამედიცინო დაწესებულებებში დასაქმებულ ექთნებს ყოველდღიური ზეგანაკვეთური შრომა უწევდათ, რაც დამატებით ანაზღაურებას

56 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 17 ნაწილი 3

57 იქვე, მუხლი 17 ნაწილი 1

58 იქვე, მუხლი 17, ნაწილი 4

59 მნიშვნელოვანია აღინიშნოს საქართველოს შრომის კანონმდებლობის რეფორმა, რომელიც მიმდინარე წლის 29 სექტემბერს პარლამენტმა მესამე მოსმენით დაამტკიცა. წარმოდგენილი კანონპროექტის პირველადი ვერსია, რომელსაც პირველი მოსმენით საქართველოს პარლამენტმა მხარი დაუჭირა, ითვალისწინებდა ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების ოდენობასა და წესს, კერძოდ დღევანდელი რეგულაციით არსებული ბუნდოვანი ჩანაწერისაგან განსხვავებით, ზეგანაკვეთური შრომა მინიმალური საათობრივი სახელფასო ანაზღაურების 125%-ით გაზრდილი ტარიფით უნდა ანაზღაურებულიყო. სამწუხაროდ, საქართველოს პარლამენტმა, კანონპროექტის მეორე მოსმენით განხილვისას, ზეგანაკვეთური სამუშაოს 125%-ით გაზრდილი ტარიფით ანაზღაურების ნორმა პროექტიდან ამოიღო.

60 “მომსახურების სფეროში არსებული შრომის პირობების და პრაქტიკების მიმოხილვა“ – EMC, 30 სექტემბერი, 2015 წ.

ხშირ შემთხვევაში საერთოდ არ ექვემდებარებოდა.<sup>61</sup> სერვის სექტორში ზეგანაკვეთური შრომის აუნაზღაურებლობის პრაქტიკებსა და შრომითი უფლებების სხვა დარღვევებს პანდემიის პირობებში სახალხო დამცველიც გამოეხმაურა განცხადებით.<sup>62</sup>

## 2.8 დისტანციური შრომა

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემებით, ევროპის ქვეყნების უმეტესობის მიერ გატარებული „სახლში დარჩენის“ პოლიტიკის გამო, დასაქმებულთა 40% დისტანციურ სამუშაოზე გადავიდა.<sup>63</sup> დისტანციური სამუშაო ერთგვარი გამოსავალი გახდა, რადგან, ერთი მხრივ, შესაძლებელს ხდიდა საქმიანობის ტემპის შენარჩუნებას და შრომითი ურთიერთობების გაგრძელებას, ხოლო მეორე მხრივ, დაავადების გავრცელების რისკსაც მაქსიმალურად ამცირებდა. ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის რეკომენდაციების მიხედვით, სხვადასხვა ქვეყნების მთავრობებმა შესაბამისი ზომები გაატარეს დისტანციური შრომის წასახალისებლად. მაგალითად, ბელგიაში, 2020 წლის 18 მარტის დეკრეტით, კანონმდებლობითვე მოწესრიგდა დისტანციური შრომის სავალდებულო ხასიათი, შესაძლებლობის შემთხვევაში.<sup>64</sup> მსგავსი რეგულაციები მოქმედებს გერმანიაშიც.<sup>65</sup>

თავის მხრივ, იქიდან გამომდინარე, რომ დისტანციურ შრომაზე გადაყვანა, ჩვეულებრივ, შესაძლებელია ე.წ. გონებრივი მუშაკების შემთხვევაში და შესაბამის მატერიალურ ინფრასტრუქტურას მოითხოვს, ამგვარ შრომაზე ხელმისაწვდომობა პირდაპირპროპორციულია შემოსავლის ოდენობასთან და, როგორც წესი, მაღალანაზღაურებადი დასაქმებულების პრივილეგიას წარმოადგენს.<sup>66</sup> შესაბამისად, ყველაზე მოწყვლად მდგომარეობაში სწორედ ისეთი მშრომელები აღმოჩნდნენ, ვისი სამუშაოს შესრულებაც დისტანციურად შეუძლებელია. იქიდან გამომდინარე, რომ საქართველოში მაღალკვალიფიციურ და დაბალკვალიფიციურ სამუშაო ადგილებს შორის პოლარიზაციის მაღალი ხარისხია და დაბალ-

61 „ჯანდაცვისა და მომსახურების სფეროს პროფკავშირების - სოლიდარობის ქსელის“ წარმომადგენელი, რევამ კარანაძე, რესპონდენტი; „ექთნების შრომა კორონავირუსამდე და დღეს“ – Publika.ge – 15 ივნისი, 2020 წ.

62 სახალხო დამცველი განცხადება შრომის საერთაშორისო დღესთან დაკავშირებით, სახალხო დამცველის აპარატი, 1 მაისი, 2020წ.

63 Teleworking during the COVID 19 – pandemic and beyond – ILO 2020.

64 Coronavirus – employment law update – fieldfisher, 2020.

65 იქვე.

66 Chiou, L. and C. Tucker (2020), Social Distancing, Internet Access and Inequality, NBER Working Paper Series, 26982.

კვალიფიციური სამუშაო ადგილების დიდი და მზარდი ბაზარია,<sup>67</sup> დასაქმებულების დიდი ნაწილისთვის დისტანციური შრომა შეუძლებელი იყო.

ამას ემატებოდა ისიც, რომ შეცვლილი გარემოებების შრომით ხელშეკრულებებთან მისასადაგებლად, დამსაქმებლებს უმეტესწილად არ გაუწევიათ გონივრული ძალისხმევა.

საქართველოს შრომის კოდექსის თანახმად, დამსაქმებელი ვალდებულია უზრუნველყოს დასაქმებული სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო სამუშაო გარემოთი.<sup>68</sup> აღნიშნული ჩანაწერი ფართოდ უნდა განიხილებოდეს და უნდა გულისხმობდეს, მათ შორის, სამუშაო პროცესის არსებულ გარემოებებთან ადაპტირების მნიშვნელობასა და ვალდებულებას. მაშინ, როდესაც სამუშაო ადგილზე ფიზიკურად გამოცხადება ვირუსის გავრცელებას უწყობს ხელს, ხოლო დისტანციური მუშაობა საქმის გაგრძელების საშუალებას იძლევა, თითოეული დამსაქმებელი ვალდებულია, სამუშაო პროცესები დისტანციურად წარმართოს. ამასთან, ქვეყანაში მოქმედი სატრანსპორტო შეზღუდვების გათვალისწინებით, დასაქმებულთა იძულების ნაცვლად, საკუთარი ხარჯებით გამოცხადებულიყვნენ სამუშაო ადგილზე, დამსაქმებლებს დისტანციურ შრომაზე ადაპტირებაზე უნდა ებრუნათ.

შრომითი ხელშეკრულების სპეციფიკისა და შექმნილი მდგომარეობის გათვალისწინებით, თითოეული დამსაქმებელი ვალდებული იყო ყველა ღონე ეხმარა, რათა შრომითი ურთიერთობა შეცვლილი გარემოებებისათვის მიესადაგებინა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მითითებული გარემოების აღმოფხვრამდე, შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოს შეუსრულებლობა დამსაქმებლის ბრალით გამოწვეულ იძულებით მოცდენად უნდა მიჩნეულიყო და დასაქმებულებს შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაო ანაზღაურება სრულად უნდა შენარჩუნებოდათ.<sup>69</sup>

როგორც კომპანია „სილქნეტის“ ყოფილი თანამშრომლები აცხადებენ, მართალია, საფრთხისშემცველი სამუშაო გარემოს გაპროტესტების შემდეგ, მათ მიეცათ დისტანციურად მუშაობის უფლება, თუმცა კომპანიამ არ უზრუნველყო ისინი საქმიანობისათვის აუცილებელი ტექნიკური საშუალებებით, მათ შორის, სამუშაო კომპიუტერებით. დასაქმებულები იძულებულები გახდნენ საკუთარი სახსრებით, ხშირად, საბანკო კრედიტების გამოყენებით, შეეძინათ პერსონალური კომპიუტერები. ხოლო მას შემდეგ, რაც დასაქმებულებმა ხელფასის გაზრდის მოთხოვნით გაფიცვის უფლება არაკანონისმიერი გზით გამოიყენეს, ისინი სამსახურიდან გათავისუფლდნენ.<sup>70</sup>

67 შრომის ბაზრის პოლარიზაცია და მისი სპეციფიკა საქართველოში, EMC, 2020

68 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 35, ნაწილი პირველი.

69 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 32, ნაწილი პირველი.

70 „რას აპროტესტებენ სილქნეტის ყოფილი თანამშრომლები“ – Netgazet, 30 სექტემბერი, 2020 წ.



## 2.9 შრომის ინსპექცია პანდემიის დროს

სახელმწიფოს არ აღმოაჩნდა ეფექტიანი მექანიზმები ამ თავში განხილული შრომითი უფლებების დარღვევის თავიდან ასაცილებლად თუ შესამსუბუქებლად და მშრომელების გასაძლიერებლად.

ამგვარი მექანიზმი შეიძლებოდა ყოფილიყო შრომის ინსპექცია. თუმცა შრომის ინსპექციის მანდატი, დღევანდელი მდგომარეობით, ძირითადად შრომის უსაფრთხოების წესების მონიტორინგსა და აღსრულებაზე ვრცელდება. მხოლოდ 2021 წლის 1 იანვრიდან მიენიჭება ინსპექციას უფლებამოსილება, სრულყოფილად შეამოწმოს შრომითი უფლებების ყველა ასპექტი. ისედაც შეზღუდული უფლებამოსილების მქონე ინსპექცია, პანდემიის დროს დამატებითი გამოწვევის წინაშე აღმოჩნდა, როცა საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში შრომის უსაფრთხოების ნორმების გეგმური და არაგეგმური შემოწმების უფლებამოსილება შეუჩერდა.<sup>71</sup> მეორე მხრივ, ჯანდაცვის მინისტრის ბრძანებით, ბიზნესის სხვადასხვა სექტორისთვის კოვიდ-19-თან საბრძოლველად შემუშავებული რეკომენდაციებისა და რეგულაციების გადამოწმება სწორედ შრომის ინსპექციას დაევა.<sup>72</sup> დღეს შრომის ინსპექცია კორონავირუსის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს სახელმწიფო ინსტიტუტად ჩამოყალიბდა. მაგრამ, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ინსპექციის ადამიანური და მატერიალური რესურსი პანდემიამდეც მწირი იყო და ამის გამო ის ვერ ახორციელებდა შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების დასაცავად სათანადო პროაქტიულ საქმიანობას, ვირუსთან ბრძოლაში აქტიური მონაწილეობა ძირითადი ფუნქციების შესრულებას სწყვეტს და შრომითი უფლებების დაცვის კუთხით მის ეფექტიანობას ასუსტებს. დღეს ინსპექციას მხოლოდ 60 ინსპექტორი ჰყავს, რაც საერთაშორისო სტანდარტს რამდენიმე ათეული ინსპექტორით ჩამოუვარდება, თან იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული სტანდარტი პანდემიის გამო ფუნქციებით დახუნძლულ ინსპექციას მხედველობაში არ იღებს. კითხვაზე, თუ როგორ შეძლებს შრომის ინსპექცია 1 იანვრიდან კიდევ უფრო გაზრდილი მანდატის შესრულებას, შრომის ინსპექციის ხელმძღვანელი, ბექა ფერაძე, გვპასუხობს, რომ ახალი წლიდან დამატებით 40 კვალიფიციური ინსპექტორის აყვანა იგეგმება. გარდა ამისა, ფერაძის თქმით, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა, რასაც ახალი კანონით მისი უწყება შეიძენს, ინსპექციის მუშაობას კიდევ უფრო მოქნილსა და ეფექტიანს გახდის. თუმცა, ვირუსის გავრცელების მასშტაბისა და შრომის ინსპექციის მანდატის გაფართოების პირობებში, არ არის ნათელი, საკმარისი იქნება თუ არა თუნდაც 40 დამატებითი

71 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №184, 2020 წლის 23 მარტი, მე-5 მუხლი.

72 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება №01-227/ო

ინსპექტორი. ამ მხრივ გასათვალისწინებელია, რომ საერთაშორისო სტანდარტებით, განვითარებად ქვეყნებში 20 000 დასაქმებულზე 1 შრომის ინსპექტორი უნდა მოდიოდეს, რაც საქართველოს შემთხვევაში დაახლოებით 84-85 ინსპექტორს გულისხმობს. თუმცა აღნიშნული სტანდარტი, რა თქმა უნდა, არ ითვალისწინებს ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგო ღონისძიებების საჭიროებას, რაც დღეს საქართველოში სწორედ შრომის ინსპექტორების ფუნქციაა. ამასთან, შრომითი უფლებების დარღვევის მასობრივი ხასიათი შრომის ინსპექციის პრაქტიკულ პოლიტიკას და სისტემატურ ინსპექტირებებს საჭიროებს, რაც შესაბამის რესურსს მოითხოვს. გარდა ამისა, იანვრამდე, მანამ, სანამ ახალი კანონის ძალაში შესვლით ინსპექციის მანდატი გაიზრდება, გაუგებარი რჩება, თუ რა მყისიერ ზომებს მიმართავს სახელმწიფო მშრომელთა უფლებების დარღვევის გავრცელებული პრაქტიკების აღსაკვეთად.

## 2.10 კომუნიკაციის პრობლემები დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის

ვირუსთან დაკავშირებული გამოწვევების პირობებში, ახალ რეალობაზე სამუშაო პროცესის გადაწყობა, ფორსმაჟორის გამო წარმოქმნილი კონფლიქტური სიტუაციების მართვა და მოგვარება, ინფორმაციის გაცვლა თუ ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგო წესების დაცვა დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის აქტიურ თანამშრომლობას მოითხოვდა.<sup>73</sup> ამგვარი საკომუნიკაციო არხები და თანამშრომლობის კულტურა, სამუშაოზე, მრავალი წლის განმავლობაში არა თუ არ იქმნებოდა, არამედ ბევრი მიმართულებით სუსტდებოდა კიდევ, რამაც პანდემიის დროს, ბევრ სამუშაო ადგილზე კომუნიკაციის და კრიზისის მართვის მნიშვნელოვანი პრობლემები წარმოქმნა.

პანდემიით გამოწვეული უარყოფითი გამოცდილების ფონზე, დამსაქმებელთა ასოციაციამ, ILO-ს მხარდაჭერით, კომპანიებისთვის მოამზადა რეკომენდაციების პაკეტი, რომელიც მომავალი კრიზისებისთვის კომპანიების უკეთესად მომზადებას ისახავს მიზნად და განსაკუთრებულ აქცენტს სწორედ დამსაქმებულებთან კომუნიკაციის გამართულ პოლიტიკაზე აკეთებს.<sup>74</sup>

დამსაქმებლების მხრიდან დამსაქმებულებთან ეფექტიანი საკომუნიკაციო არხების მნიშვნელობის მოულოდნელი გააზრების მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ საქართველოს რკინიგზაში მიმდინარე პროცესებიც. რკინიგზის პროფკავშირსა და საქართველოს რკინიგზის ადმინისტრაციას შორის ტრადიციულად დაძაბულმა

73 დამსაქმებელთა ასოციაციის წარმომადგენელი, შალვა ცხაკაია, რესპონდენტი.

74 დამსაქმებელთა ასოციაციის წარმომადგენელი, შალვა ცხაკაია, რესპონდენტი.

ურთიერთობამ, პანდემიის დროს, ადმინისტრაციის აქტიურობის შედეგად, თანამშრომლობითი ხასიათი მიიღო.<sup>75</sup> რკინიგზის ახალი პროფკავშირის წარმომადგენელი იმედს გამოთქვამს, რომ ეს დადებითი ტენდენცია არ ატარებს ეპიზოდურ ხასიათს და არა მხოლოდ პანდემიით შექმნილ გამოწვევებს პასუხობს, არამედ მომავალშიც გაგრძელდება.

## 2.11 სამმხრივი კომისიის არაეფექტიანობა

სოციალურ პარტნიორებს შორის კომინუკაციის პრობლემას ისიც დაემატა, რომ შრომითი ურთიერთობების კუთხით შექმნილი უპრეცედენტო გამოწვევების მიუხედავად, პანდემიის დროს ვერც სამმხრივი კომისიის მოწვევა მოხერხდა.

სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია 2013 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებით ჩამოყალიბდა ქვეყანაში დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს შორის სოციალური დიალოგისა და სოციალური პარტნიორობის განვითარებისთვის ხელის შესაწყობად. თუმცა, მიუხედავად სოციალური დიალოგის აშკარა საჭიროებისა და, მათ შორის, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგით სახელმწიფოს მხრიდან ამ მიმართულებით აღებული ვალდებულებისა,<sup>76</sup> პრაქტიკაში ის დღემდე ვერ იქცა ეფექტიან მექანიზმად.

სამწუხაროდ, პანდემიის დროს, სამმხრივი კომისიის პასიურობამ კიდევ ერთხელ დაადასტურა კომისიის საქმიანობის ფორმალური ხასიათი, მაშინ, როცა მას შეეძლო ცენტრალური როლი ეთამაშა ქვეყანაში შრომითი უფლებების მასობრივი დარღვევების თავიდან ასაცილებლად.

### დანართი 1:

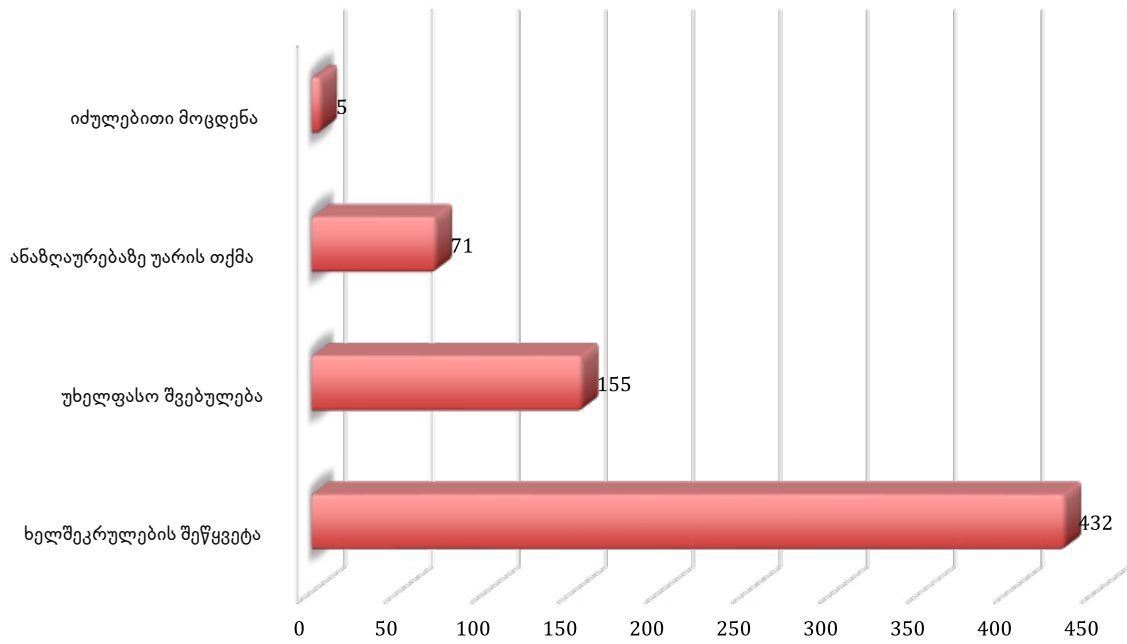
ქვემოთ მოცემულია პანდემიის პირობებში დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დარღვევების სახეები და სტატისტიკა.

მონაცემებში დაჯამებულია EMC-ის, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და სოლიდარობის ქსელის მიერ 2020 წლის მარტიდან აგისტოს ჩათვლით გაცემული უფასო სამართლებრივი კონსულტაციების.

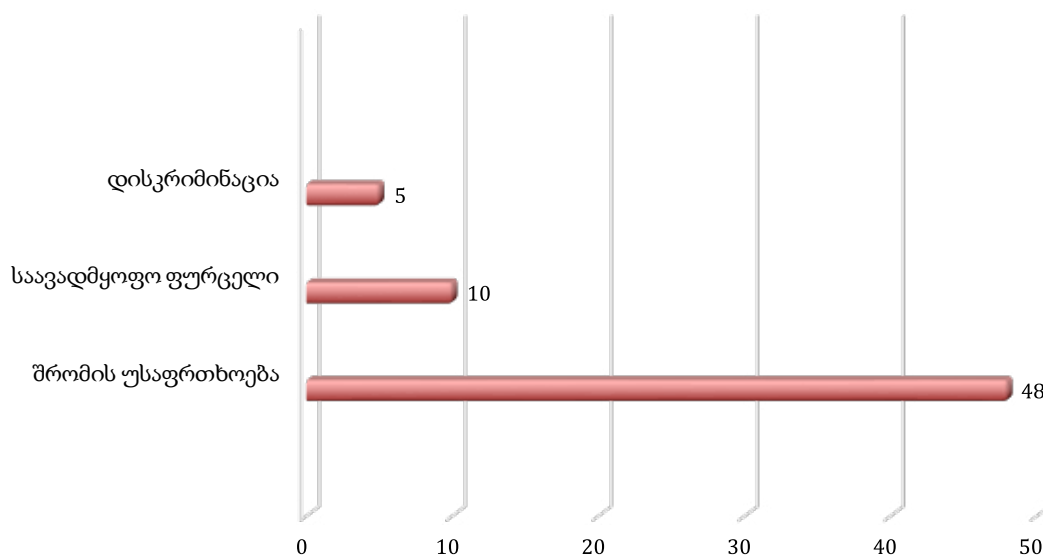
75 რკინიგზის ახალი პროფკავშირის წარმომადგენელი, ილია ლეჟავა, რესპონდენტი.

76 ASSOCIATION AGENTA BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND GEOGIA 2017-2020 - გვ.22.

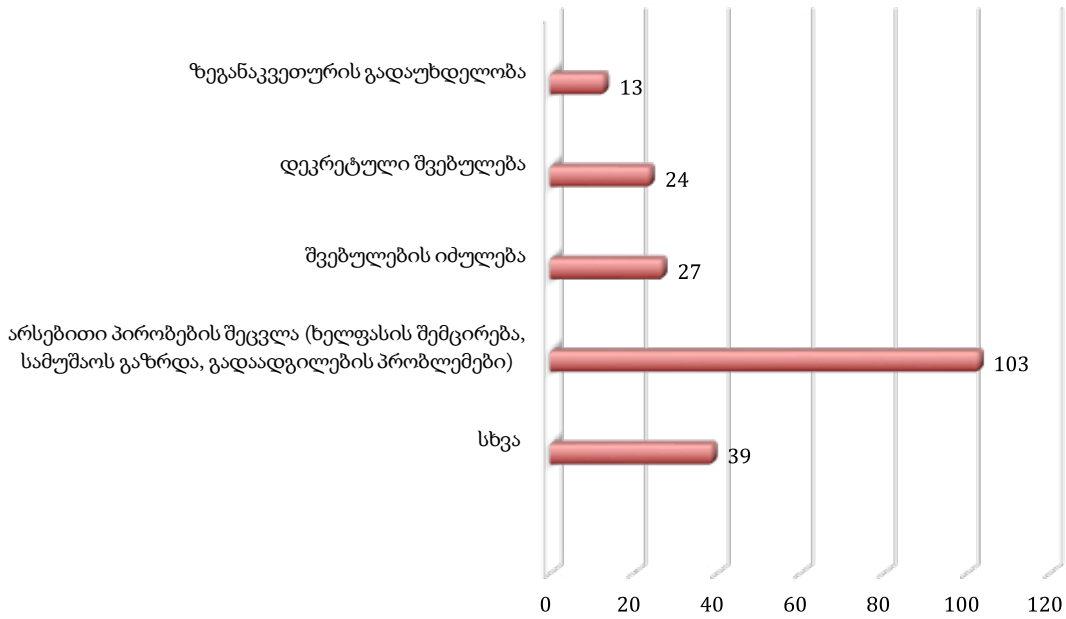
### შემოსავლის დაკარგვა



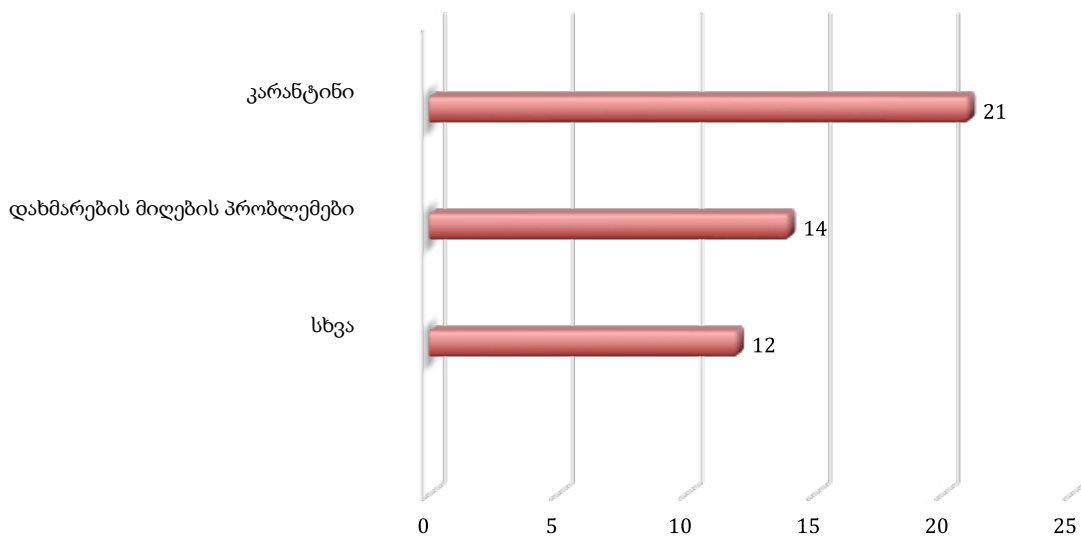
### სამუშაო ადგილების უსაფრთხოება



### სახელშეკრულებო დარღვევები



### რეგულაციებით შექმნილი პრობლემები



A large, light teal graphic of the number '3' is positioned on the left side of the page, partially overlapping the text. The background is a solid, darker teal color.

# არაფორმალური დასაქმება

## არაფორმალური დასაქმება

### 3.1 შესავალი

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (*საესტატი*) არაფორმალურ დასაქმებას არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმებულთა იმ ერთობად განმარტავს, რომლებიც თავიანთ სამუშაოზე არ არიან, ან ნაწილობრივ არიან დაცულები ფორმალური შეთანხმებებით (*დამქირავებელი არ იხდიდა საშემოსავლო გადასახადს დაქირავებულის ხელფასიდან; დასაქმებულს არ შეეძლო ესარგებლა ანაზღაურებადი ყოველწლიური შვებულებით; ან დასაქმებულს არ შეეძლო ესარგებლა ანაზღაურებადი საავადმყოფო ფურცლით ავადმყოფობის შემთხვევაში*).<sup>77</sup> ამასთან, არაფორმალურად დასაქმებულად მიიჩნევა ასევე პირი, რომელიც უსასყიდლო შრომას ეწევა საოჯახო საწარმოში ან მეურნეობაში, უძღვება შინამეურნეობის საქმიანობებს, ან მუშაობს არარეგისტრირებულ საწარმოში. არაფორმალურად დასაქმებული შესაძლოა იყოს როგორც დაქირავებით დასაქმებული (მაგალითად, დაურეგისტრირებელ საწარმოში, ან, მაგალითად, რეგისტრირებულ საწარმოში, თუმცა არაფორმალური შეთანხმებით), ასევე თვითდასაქმებული (მაგალითად, სარემონტო სამუშაოებზე მომუშავე მშენებელი, ელექტრიკოსი ან სანტექნიკოსი, საცალო მოვაჭრე, ტაქსის მძღოლი და ა.შ.) (იხ. დანართი 2).

ის, რომ არაფორმალურად დაქირავებულების დიდ ნაწილს საქართველოში არ აქვს შრომითი კონტრაქტი, დასტურდება იმ ფაქტით, რომ საშინაო მეურნეობაში დაქირავებით დასაქმებულთა 98%-ზე მეტი სიტყვიერი შეთანხმების საფუძველზე თანხმდება ისეთ შრომით ურთიერთობაში შესვლას, სადაც შინაგანაწესი, სამუშაო სპეციფიკა, დასაქმების ხანგრძლივობა, ისევე როგორც მხარეთა ვალდებულებები, ბეპირი, უმეტესად კი, დამქირავებლის ყოველდღიურ საჭიროებებზეაა მორგებული (იხ. ცხრილი 1). ფორმალური შეთანხმების არარსებობაზე საუბრობს არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული რესპონდენტების დიდი ნაწილიც. ამას ემატება ისიც, რომ არაფორმალურად დასაქმებულები, ვისაც ფორმალური შეთანხმება არ აქვს, ანაზღაურებას უმეტესწილად ხელზე, ბანკის გადარიცხვის გარეშე იღებენ. ეს კი მათ შრომით აქტივობას და შემოსავლებს უხილავს ხდის საბანკო და საფინანსო სექტორისთვის, რაც სოციალური დაუცველობის კიდევ ერთი დამატებითი რგოლია.

77 საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო სამსახური, [მოსახლეობის ეკონომიკური აქტივობა](#).

საქართველოში არაფორმალური დასაქმება გვხვდება როგორც თვითდასაქმებულებს, ისე დაქირავებით დასაქმებულებს შორისაც. როდესაც საქსტატი ანგარიშობს არაფორმალურ დასაქმებას, ის მხოლოდ არასასოფლო სამეურნეო სფეროში დასაქმებულ არაფორმალურ მშრომელებზე აკეთებს აქცენტს და არაფორმალური მშრომელების სტატისტიკასაც სწორედ ამ მიდგომით აწარმოებს. კერძოდ, არაფორმალურად დასაქმებულების რიცხვი გამოითვლება იმ ადამიანთა მთლიანი რაოდენობიდან, რომლებიც დასაქმებულები არიან ყველგან, გარდა სასოფლო სამეურნეო სფეროსი (იხ. დანართი 2). შესაბამისად, საქსტატის მიდგომით, არაფორმალური დასაქმება გამოითვლება არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში არაფორმალურად დასაქმებულ ადამიანთა რაოდენობის დადგენით, რომელთა პროცენტული მაჩვენებელიც 2019 წლის მონაცემებით, 34,7%-ს შეადგენდა.<sup>78</sup> აქვე აღსანიშნავია, რომ UN WOMEN-ის 2018 წლის კვლევაში, რომელიც CRR-საქართველოს მიერ შემუშავებული დიზაინის და შეგროვებული მონაცემების ანალიზის საფუძველზე მომზადდა, და საქართველოში ქალების ეკონომიკური არააქტიურობისა და არაფორმალური დასაქმების მიზეზ-შედეგობრიობას შეისწავლის, მითითებულია, რომ არაფორმალურ დასაქმებაში მთელი მოსახლეობის 23%-ია ჩართული, რაც დასაქმებულთა 45%-ს შეადგენს.<sup>79</sup> ნიშანდობლივია, რომ ისევე როგორც UN WOMEN-ის კვლევა, საქსტატის მონაცემებიც ადასტურებს, რომ სოფელში მცხოვრები მოსახლეობა უფრო მეტადაა ჩართული არაფორმალურ შრომაში, ვიდრე ქალაქში მცხოვრები მოსახლეობა. საქსტატის მონაცემებით, ქალაქისა და სოფლის ტიპის დასახლებებში არასასოფლო-სამეურნეო არაფორმალური დასაქმება, 2019 წლის მონაცემებით, შემდეგნაირად ნაწილდება - ქალაქად წარმოდგენილია მუშახელის 33,8%, ხოლო სოფლად 36,8%-ი.

ურბანულ სივრცეებში თავმოყრილ არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში არაფორმალური დასაქმების განაწილებაზე დაკვირვება ეკონომიკური საქმიანობის სახეების მიხედვით აჩვენებს, რომ არაფორმალურად დასაქმების ყველაზე დიდი წილი მშენებლობის, საბითუმო და საცალო ვაჭრობის, ტრანსპორტის, და კერძო საოჯახო მეურნეობებში დაქირავებულ მომსახურეობის საქმიანობაზე მოდის.<sup>80</sup> დღესდღეობით არაერთი ანგარიში ღიად საუბრობს იმაზე, რომ სწორედ ამ სფეროებს შეეხებათ ყველაზე მწვავედ Covid 19-ის პანდემია და მისი თანმდევი შეზღუდვები.

78 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, არაფორმალური დასაქმება, 2019.

79 დაიმონდი ალექსის და ჯენკინსი მარგარეტ, „ქალთა დაბალი ეკონომიკური აქტიურობა და არაფორმალურ სექტორში ჩართულობა საქართველოში: მიზეზები და შედეგები“, გაეროს ქალთა ორგანიზაცია (UN Women), 2018), გვ. 30.

80 შრომის ძალის გამოკვლევა, 2019. არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში არაფორმალურად დასაქმებული \* ეკონომიკური საქმიანობის სახე (სექციის დონეზე NACE Rev.2 კლასიფიკატორის შესაბამისად), კროსტაბულაცია, ავტორის გამოანგარიშება.



ISET-ის მიერ აპრილში მომზადებული ანგარიშის თანახმად, ზემოთ ჩამოთვლილი ეკონომიკური საქმიანობის სახეებიდან, COVID 19-ის გავლენამ ყველაზე მეტად მშენებლობის, საბითუმო და საცალო ვაჭრობის და კერძო საოჯახო მეურნეობებში დაქირავებული მომსახურეები დააზიანა.<sup>81</sup>

აქვე საგულისხმოა, რომ არაფორმალურ დასაქმებაზე, ისევე როგორც ფორმალურად დასაქმებული სხვა მშრომელების შემთხვევაში, COVID 19-ის გავლენას მაღალი გენდერული მდგენელი გააჩნია. იმის გათვალისწინებით, რომ დასაქმების ისეთ სფეროებში, როგორცაა მომსახურების სფერო, გარევაჭრობა თუ საოჯახო შრომა - უმეტესწილად ქალი დასაქმებულები ჭარბობენ, იქნება წინაპირობა, რომ პანდემიის გავლენა ქალ დასაქმებულებზე გაცილებით მწვავე და პირდაპირი იქნება. მათ შემთხვევაში განსაკუთრებით მაღალი იქნება უმუშევრად დარჩენის, და შესაბამისად, გაღარიბების რისკები, ისევე როგორც განსაკუთრებულად შეუმცირდებათ პოსტპანდემიურ მოცემულობაში დასაქმების ადგილზე დაბრუნების ან შრომის ბაზარზე თავის დამკვიდრების შესაძლებლობები.

ანგარიშის მოცემული ნაწილის მიზანია შეაფასოს COVID 19-ის გავლენა არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში არაფორმალურად დასაქმებულებზე. მონაცემების დამუშავების, შემთხვევების შესწავლისა და სახელმწიფო პოლიტიკის შეფასების გზით, გავაანალიზებთ პანდემიის ფონზე არაფორმალურად დასაქმებულთა გამოწვევებსა და საჭიროებებს.

ამ თავში განვიხილავთ არაფორმალური დასაქმების რამდენიმე შემთხვევას. ვაჭრობის მიმართულებით განვიხილავთ, ერთი მხრივ, აჭარიდან სარფის საბაჟოს გავლით თურქეთში გადამსვლელი მოვაჭრეების შემთხვევას (მონაცემები შეგროვდა 5 მოვაჭრესთან გამართული 2 ჯგუფური შეხვედრის შედეგად), ხოლო მეორე მხრივ, ბათუმის ცენტრალური ბაზრის შესასვლელთან მომუშავე გარემოვაჭრეების შემთხვევას (მონაცემები შეგროვდა 5 მოვაჭრესთან გამართული 2 ჯგუფური შეხვედრის შედეგად). გარდა ამისა, განვიხილავთ თბილისის დემბერტირების ბაზრის მოვაჭრეების შემთხვევასაც, რომლის შესახებაც ინფორმაცია ექსპერტ-ინტერვიუზე დაყრდნობით მოვიპოვეთ. საოჯახო მშრომელების შემთხვევაში, ანალიზი დაეყრდნობა სატელეფონო ინტერვიუებს 7 რესპონდენტთან - 5 ძიძა და 2 სახლის დამხმარე; ინტერვიუები ჩავწერეთ თეატრის 2 მსახიობთანაც, თეატრის სფეროში არსებული პრობლემების შესახებ; ბოლოს კი, მომსახურების სფეროში დასაქმებული არაფორმალური მშრომელების მდგომარეობის გასაანალიზებლად, გამოვიყენებთ 2020 წლის ივნისი-ივლისის პერიოდში ჩაწერილ 15 სატელეფონო და ონლაინ ინტერვიუს, სადაც რესპონდენტებს შორის მოხვდნენ გართობის და დასვენების სფეროში დასაქმებული მომსახურეები.

81 ფავლენიშვილი ლევან et al., „COVID-19-ის სოციალური ეფექტი – უნივერსალური დახმარების შემოღების საფუძველი?“ (ISET, აპრილი 2020).

### 3.2 არაფორმალური შრომა ეკონომიკური კრიზისის დროს

არაფორმალურად დასაქმებულებს, COVID 19-ის კრიზისის პირობებში, მაღალი ეკონომიკური მოწყვლადობა დაემუქრათ. ხშირად, არაფორმალურად დასაქმებულები პირდაპირ დამოკიდებულნი არიან ბრუნვაზე და ფორმალურად დასაქმებულების ხარჯვით პოტენციალზე. ფინანსური რესურსის „ჩამოქონვის“ ეს გზები კი, COVID 19-ის პანდემიამ და მისმა თანმდევმა კრიზისმა, თითქმის მთლიანად ამოკეტა.

არაფორმალურად დასაქმებულები, მათი სამუშაო სპეციფიკიდან გამომდინარე,<sup>82</sup> განსაკუთრებით მწვავედ რეაგირებენ ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის, ისევე როგორც ქვეყანაში მთლიანი შიდა მოხმარების ცვლილებაზე. 2017-2018 წლებში საქართველოს შინამეურნეობების მოხმარება ერთიანი შიდა პროდუქტის 66,8-66,7%-ს შეადგენდა.<sup>83</sup> პანდემიის შედეგად გამოწვეულმა შემოსავლების შემცირებამ და ეკონომიკურმა კრიზისმა შედეგად მოიტანა შინამეურნეობების მოხმარების რადიკალური შემცირება, რაც ასევე აისახა ერთიანი შიდა პროდუქტის ცვლილებაზეც. ამას ადასტურებს 2020 წლის II კვარტალში, I-თან შედარებით, მშპ-ს ერთ სულზე აშშ დოლარში 5,5%-იანი შემცირება, და ასევე იმავე პერიოდში მშპ-ის რეალური ზრდის -12,3%-იანი ვარდნა.<sup>84</sup> ასევე შემცირებულია 2020 წლის II კვარტალში დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი და 2019 წლის IV კვარტალთან შედარებით, 12,8%-ით, ხოლო 2019 იგივე პერიოდის II კვარტალთან შედარებით, 2,5%-ით არის შეკვეცილი. როგორც ISET-ის ეკონომიკური სკოლის ანგარიში მიუთითებს:

*„შიდა მოთხოვნის შემცირება განსაკუთრებით მძიმედ აისახება არაფორმალურ სექტორებში მომუშავე ადამიანებზე (მაგ. დროებით დასაქმებულებზე, სხვა თვითდასაქმებულებზე, ტაქსის მძღოლებზე, მომსახურების სფეროში მომუშავე პირებზე), ვინც რეგულარული ხელფასის გარეშე მუშაობს.“<sup>85</sup>*

82 ქებურია თამუნა, შრომის ბაზრის სეგმენტაცია და არაფორმალური შრომა კრიზისის დროს, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი EMC, თბილისი, 2020.

83 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „საქართველოს ეროვნული ანგარიშები 2018“, სტატისტიკური კრებული (თბილისი, 2020).

84 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ).

85 ბაბიჩი იაროსლავა, კემელავა დავით, და მჟავანაძე გიორგი, „ეკონომიკური რეაგირება COVID-19-ზე: როგორ უმკლავდება გამოწვევას საქართველო?“ (თბილისი: ISET, March 2020).

მიუხედავად იმისა, რომ საოჯახო შრომაში ჩართული, სერვისის სფეროში დასაქმებული თუ ვაჭრობით დაკავებული არაფორმალულების შემოსავლების სპეციფიკა ერთი შეხედვით განსხვავებულია, ყველა ამ ჯგუფის მშრომელების შემოსავლები ერთსა და იმავე წყაროზეა დამოკიდებული - ქვეყნის შიდა სამომხმარებლო დინამიკასა და დაქირავებით დასაქმებულთა შემოსავლებზე. საოჯახო შრომაში ჩართულ პირებს - იქნება ეს ოჯახის დამხმარე, ძიძა, თუ ასაკოვანი ადამიანის მომვლელი - დამქირავებელი ანაზღაურებას საკუთარი ჯიბიდან ან მოვაჭრეების შემთხვევაში, შინამეურნეობის საერთო ბიუჯეტიდან უხდის - მათი ყოველდღიური შემოსავალი დამოკიდებულია მომხმარებლების შემოსავლებზე და ადგილობრივი მოსახლეობის ხარჯვით შესაძლებლობებზე, ხოლო მომსახურების სფეროში დასაქმებულის შემოსავლები რიგითი მომხმარებლების (ბარ-რესტორნების კლიენტების, ტურისტების, იოგას სტუდიოების თუ მუსიკალური კლუბების კლიენტების) ხარჯვით შესაძლებლობებზე.

როგორც სავლელ სამუშაოებისა და ჯგუფური ინტერვიუების დროს გამოვლინდა, ცენტრალურ ბაზართან მყოფი გარემოვაჭრეები, რომლებიც საკუთარ თავს „წვრილმანების გამყიდველად“ ან, უბრალოდ, „მეწვრილმანეებად“ მოიხსენიებენ, კითხვაზე, იქონია თუ არა COVID 19-ის გამო ტურისტების შემცირებამ პირდაპირი გავლენა მათ შემოსავლებზე, აღნიშნავენ, რომ მათი „წვრილმანი“ საქონელი ტურისტებზე არ ყოფილა გათვლილი, არამედ უფრო ადგილობრივ, რიგით ადამიანებზე, რომლებიც ბაზარში სავაჭროდ მისულები „უკანა გზაზე ხელს გააყოლებენ ასეთ წვრილმანებს“.<sup>86</sup> თუმცა, ამის მიუხედავად, სხვა გამოწვევებთან ერთად, ტურისტების რაოდენობის შემცირებამ მათ გაყიდვებზე პირდაპირი თუ არა, ირიბი გავლენა მაინც იქონია - კერძოდ, ტურისტული ნაკადის შემცირებამ მათ მომხმარებლებს შეუმცირა ფინანსური შემოსავლები, რამაც იმოქმედა ადგილობრივ მცხოვრებთა მსყიდველუნარიანობაზე, ამან კი ასევე შეუმცირა გარემოვაჭრეებს საქონლის რეალიზების შესაძლებლობები - „ჩემს კლიენტს თუ არ ექნა ამ წვრილმანების საყიდელი ფული, მე საიდან დამრჩება მერე ის კაპიკები, რის გამოც აქ ვდგავარ?!“ - აღნიშნავენ ერთ-ერთი გარემოვაჭრე.

COVID 19-მა პირველ რიგში არაფორმალურად დასაქმებულთა ყოველდღიური შემოსავლები შეამცირა და მათი ყოველდღიური ფინანსური საჭიროებები გაზარდა. იმის გამო, რომ მათი უმეტესობა ყოველდღიურ მცირე შემოსავალზე და ე.წ. „ყოველდღიურ ხელის ფულზეა“ დამოკიდებული (ტაქსისტები, გარემოვაჭრეები, დიჯეები, იოგას ინსტრუქტორები და სხვა არასასოფლო-სამეურნეო სფეროს არაფორმალულები), და იმის გამოც, რომ მათ უდიდეს ნაწილს მინიმალური დანაზოვიც კი არ გააჩნია, <sup>87</sup> ფულადი სახსრების შეკვეცამ ისინი და მათი ოჯახები ფიზიკური გადარჩენის საჭიროებების წინაშე დააყენა.

86 ბათუმის ბაზრის გარემოვაჭრე რესპონდენტი.

87 იხილეთ მე-3 თავი.

### 3.3 არაფორმალური შრომა დაწესებული შეზღუდვების პირობებში

სოციალური დაცვის სისტემისა და შრომითი კანონმდებლობის გარანტიებისგან გარიყულობის გამო, სახელმწიფოს მიერ დაწესებული ვირუსის გავრცელების საწინააღმდეგო შეზღუდვები განსაკუთრებით მძიმედ არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულებზე აისახა. სახელმწიფოს მხრიდან „შინ დარჩენის“ მოწოდების, საგანგებო მდგომარეობის ფარგლებში ტრანსპორტის შეზღუდვებისა თუ მთელი რიგი ეკონომიკური საქმიანობების შეჩერების პირობებში, განსაკუთრებული პრობლემების წინაშე საოჯახო შრომაში დაქირავებულები აღმოჩნდნენ. ხშირად, თავად მათი დაქირავებულები იღებდნენ საკუთარ თავზე იმ შრომის გაწევას, რასაც მანამდე საოჯახო შრომაში ჩართული არაფორმალური ეწეოდნენ. როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, „სახლში იყვნენ (ბავშვის) მშობლები, და სახლში ვიყავი მეც“.<sup>88</sup> შრომის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ გარანტიებზე წვდომის არქონა, საშინაო მშრომელებისთვის, შემოსავლის თუ სამუშაოს დაკარგვის გამო შესაბამისი კომპენსაციის მოთხოვნას, შეუძლებელს ხდიდა.

შეზღუდვებით დაზარალებდნენ გარე-მოვაჭრებიც – მათ შემთხვევაშიც, გარდა მოთხოვნა-მოხმარების შემცირებისა, პრობლემას ქმნიდა სახელმწიფო შეზღუდვები გადაადგილებაზე, გარეთ ყოფნაზე, ისევე როგორც რეგულაციების და ჯარიმების აქტიური პრაქტიკა. საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში, გარემოვაჭრების მიერ მოწყობილი აგრარული ბაზრები, საქართველოს არაერთ ქალაქში დაიხურა. მათ შორის იყო გორის აგრარული ბაზრებიც.<sup>89</sup> გორის ადგილობრივი ხელისუფლება განმარტავდა, რომ გარევაჭრობის აღკვეთის მთავარი მიზანი COVID19-ის ვირუსის გავრცელების თავიდან აცილება და მოქალაქეების ჯანმრთელობის დაცვა იყო, რამდენადაც გარემოვაჭრები და სურსათის მყიდველები ვერ იცავდნენ სოციალურ დისტანციას. გარემოვაჭრების თქმით, მერიის შესაბამისი სამსახურის წარმომადგენლებმა, გაუფრთხილებლად, კომენდანტის საათის დროს დაშალეს ვაჭრობისთვის მოწყობილი ინფრასტრუქტურა,<sup>90</sup> რამაც ისედაც მძიმე სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ ადამიანებს დამატებითი მატერიალური ზიანი მიაყენა. აღსანიშნავია, რომ მაშინ, როდესაც საგანგებო მდგომარეობის პირობებში მუშაობას განაგრძობდნენ ქსელური სუპერმარკეტები, გარემოვაჭრებსა და ბაზრობებს, უსაფრთხო პირობების შექმნის დათქმითაც კი არ მიეცათ საქმიანობის გაგრძელების შესაძლებლობა.

88 კერძო საოჯახო მეურნეობაში დასაქმებული ძიძა, რესპოდენტი.

89 „დახურული ბაზრები და თვითდასაქმებულთა მდგომარეობა“, რადიო თავისუფლება, 8 მარტი, 2020 წ.

90 <https://www.facebook.com/FM97.8/videos/223203232114809/>.

გარემოვაჭრეების მდგომარეობას კიდევ უფრო ართულებდა გარევაჭრობის საქმიანობის გასაკონტროლებლად სახელმწიფო უწყებების მიერ გამოყენებული ჯარიმები. კერძოდ, სექტემბრის დასაწყისში ბათუმში ჩატარებული საველე სამუშაოების და ჯგუფური შეხვედრების დროს, გარემოვაჭრეების დიდი ნაწილი აღნიშნავდა, რომ გარევაჭრობის გამო, 500 ლარიანი ჯარიმით, სულ ცოტა, ერთხელ მაინც დაჯარიმდნენ პანდემიის დროს:

*ბათუმის გარემოვაჭრე, რესპონდენტი 1*

*„როცა გამოჩნდებოდა მერიის ხალხი, ხელს დავავლებდი ჩემს ურიკას და გავრბოდი. ზოგი უფრო სწრაფად გარბოდა, ზოგი უფრო ნელა. ჩემს ურიკას ბორბალი ჰქონდა დაზიანებული, და ისე სწრაფად ვერ გავიქეცი, რის გამოც დავისაჯე, უკეთ უნდა მერბინა“ (იცინის).*

*ბათუმის გარე-მოვაჭრე, რესპონდენტი 2*

*„გიჟივით მარბენინებდნენ 60 წლის ქალს, რომ როგორმე ორი კაპიკი მეშოვა და აქეთ 500 ლარიანი არ ამეკიდებინა. ამას მართო ჩემი ობოლი შვილიშვილისთვის ვაკეთებდი, ჩემს თავს არ ვდარდობდი“.*

პანდემიური შეზღუდვების პირობებში, ჯარიმების სისტემის და დახლების თუ გარე ვაჭრობის ინფრასტრუქტურული კონტრუქციების აქტიური დემონტაჟი, გარევაჭრობის წინააღმდეგ მიმდინარე მრავალწლიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გაგრძელება იყო.<sup>91</sup>

### 3.4 შრომის უსაფრთხოების საკითხები

არაფორმალურად დასაქმებულებს ჯანმრთელობისა და ფიზიკური უსაფრთხოების სერიოზული რისკებიც დაუდგათ. არაფორმალური დასაქმება ხშირად შეუთავსებელია დისტანციურ მუშაობასთან და უმეტესად ხშირ მობილობას, ადამიანთა სხვადასხვა ჯგუფთან კონტაქტს და გარე სივრცეებში ხანგრძლივად ყოფნას გულისხმობს (განსაკუთრებით, გარემოვაჭრეების,

91 ლელა რეხვიაშვილი, გარემოვაჭრეები და კაპიტალისტური წესრიგი, EMC, 2017; თამუნა ქებურია, რატომ გაჰყავთ გარემოვაჭრეები საჯარო სივრციდან? სიმპტომების და რისკების შესახებ, EMC, 2017.

ტრანსპორტის სფეროში არაფორმალურად დასაქმებულების, სერვისის სფეროს მუშაკების შემთხვევაში). რადგან არაფორმალური დასაქმების სივრცეებში ნაკლებად ან საერთოდ არ კონტროლდება ფიზიკური დისტანცირების თუ უსაფრთხოების დაცვის წესები, იქ დასაქმებული პირები ინფიცირების მაღალი რისკგუფის კატეგორიას მიეკუთვნებიან. ამის თაობაზე არაერთი საერთაშორისო ანგარიში თუ კვლევა მომზადდა.<sup>92</sup> ამ ანგარიშის მომზადებისას ერთ-ერთი გამოკითხული ძიდა საუბრობდა სტრესზე, რომელიც ოჯახში მუშაობის შემდეგ ვირუსის სახლში მიტანის და ასაკოვანი მშობლების დაინფიცირების რისკის გამო ჰქონდა, თუმცა შექმნილი ეკომიკური კრიზისისა და მისი სამუშაოს მოწყვლადობის გათვალისწინებით, ამ პრობლემას მაინც ნაკლებ მნიშვნელობას ანიჭებდა.

### 3.5 ანტიკრიზისული დახმარების მიღებასთან დაკავშირებული პრობლემები

მაღალი შრომითი მობილობის, ცვალებადი შემოსავლების და სოციალური პროგრამების ბუნდოვანი ადმინისტრაციული კრიტერიუმებისა თუ პროცედურების გამო, ხშირად, არაფორმალურად დასაქმებულები, სოციალური დახმარების საყოველთაო პროგრამებით ვერ სარგებლობენ.<sup>93</sup> იმის გამო, რომ სახელმწიფოს წლების განმავლობაში არ ჰქონია არაფორმალურად დასაქმებულების შრომითი უფლებების დაცვისა თუ მათი სოციალური მოწყვლადობის შემსუბუქების პოლიტიკა, ანტიკრიზისული დახმარების ადმინისტრირებისას არაერთმა სირთულემ იჩინა თავი, რის გამოც ბევრმა არაფორმალურად დასაქმებულმა ვერ ისარგებლა დახმარებებით. ეს სირთულებები ამ სფეროში არსებული ღრმა და სისტემური ჩავარდნების კიდევ ერთი ნათელი გამოხატულება იყო.

არაფორმალურ სექტორში ჩართული მშრომელების მხარდასაჭერად, საჭიროა როგორც მათ საჭიროებებზე მორგებული საგანგებო პროგრამების შემუშავება, ისე მყარი და მოქნილი სოციალური დაცვის სისტემის შექმნა. ეს პროგრამები, ერთი მხრივ, პანდემიის შედეგად გაჩენილ ახალ და მწვავე საჭიროებებს უნდა პასუხობდნენ, ხოლო მეორე მხრივ კი, სექტორში არსებულ სისტემურ ჩავარდნებს.

92 Jeemol Unni, 'Impact of COVID-19 on Informal Economy: The Revival', *The Indian Journal of Labour Economics*, 16 September 2020; Rajneesh Narula, 'Policy Opportunities and Challenges from the COVID-19 Pandemic for Economies with Large Informal Sectors', *Journal of International Business Policy* 3, no. 3 (1 September 2020): 302–10.

93 Extending social security and facilitating transition from the informal to the formal economy: Lessons from international experience. ILO. 2019.

### 3.5.1 მტკიცებულებების წარდგენის შეუძლებლობა

დაქირავებით დასაქმებული არაფორმალური მუშაკები (მათ შორის, საოჯახო მშრომელები, იოგას ინსტრუქტორი, ბარმენი, მიმტანი, მუსიკალური დიჯეი, მსახიობი) მიუთითებდნენ, რომ ისინი მოკლებულნი იყვნენ შესაძლებლობას, მიეღოთ დაქირავებით დასაქმებულებისთვის დაწესებული 1200 ლარიანი დახმარება, რადგან საამისოდ სახელფასო ჩარიცხვების ამონაწერის წარდგენა მოეთხოვებოდათ. ეს ცნობა კი, დასაქმების ხელშეკრულების არარსებობის და საბანკო ისტორიის არქონის გამო, მათთვის ხელმიუწვდომელი იყო. პრობლემა შეექმნათ იმ არაფორმალურად დასაქმებულებსაც, რომლებიც შემოსავლის დაკარგვის დამადასტურებელი დოკუმენტის არარსებობის გამო ვერ ახერხებდნენ 300 ლარიანი დახმარების მიღებას.

მაგალითად, პროფკავშირების ახალგაზრდული მოძრაობის თავმჯდომარისა და „გილდიის“ თანადამფუძნებლის, გიგა ბექაურის თქმით, შემოსავლის დადასტურების ფაქტობრივად ნულოვანი შანსი ჰქონდათ გარემოვაჭრეებს, რომლებიც ბაზრობების ტერიტორიაზე დღის განმავლობაში გასაყიდი პროდუქციით (მზა საკვები, სასმელები, სხვა საქონელი) გადაადგილდებიან. მათ ბაზრობის ადმინისტრაციასთან არც ფორმალური შეთანხმება ჰქონიათ და არც არაფორმალური, და ვერც შესაბამის ცნობებს მოიპოვებდნენ.

პრობლემები შეექმნათ სეზონურ მიგრანტ მშრომელებს. კერძოდ, თურქეთში დასაქმებულ საქართველოს მოქალაქეებს, რომლებიც სარფის საბაჟოს დაკეტვის გამო, საქართველოში ჩარჩნენ,<sup>94</sup> თავდაპირველად უარი ეთქვათ ანტიკრიზისული დახმარების მიღებაზე. თუმცა პროტესტითა და კოლექტიური მობილიზების გზით მათ შეძლეს მოთხოვნების დაკმაყოფილება, რაც სარფის საბაჟოზე გადასვლის უფლებას და 300 ლარიანი ერთჯერადი დახმარების მიღებას უკავშირდებოდა. კერძოდ, იმ პირებს, ვინც დაადასტურა თურქეთში საკუთარი დასაქმების სისტემურობა და დამსაქმებლისგან (ჩაის პლანტაციის მფლობელისგან, მაღაზიის მეპატრონისგან, სასტუმროს მფლობელის ან ნებისმიერი სხვა დამსაქმებლისგან) წარმოადგინა ცნობა დასაქმების შესახებ, შეძლო მიეღო 300 ლარიანი ერთჯერადი დახმარება. ასევე, საქართველოს საზღვრის გადაკვეთის და თურქეთში დასაქმების უფლებაც მიეცათ, იმ პირობით, რომ საზღვრის უკან გადმოკვეთისას კარანტინის სავალდებულო პროცედურებს გაივლიდნენ. აღსანიშნავია, რომ თურქეთში გადამსვლელი დასაქმებულების შემთხვევაშიც გამოვლინდა ფორმალურ და არაფორმალურ დასაქმებულებს შორის არსებული სეგრეგაცია. დასაქმებულებმა, რომლებმაც საზღვრის კვეთის მაღალი მაჩვენებლის მიუხედავად, დასაქმების არაფორმალური ხასიათის გამო, დასაქმების შესახებ ცნობა ვერ

94 „ქალებს, რომლებიც თურქეთში მუშაობდნენ, აჭარის მთავრობა არ დაეხმარება“, – „ბათუმელები“, 29 აპრილი, 2020 წ.

მოიპოვეს, ვერ კვალიფიცირდნენ 300 ლარიანი დახმარების მიმღებად, და შესაბამისად, საზღვრის გადაკვეთის უფლებითაც ვერ ისარგებლეს. ასეთები იყვნენ, მაგალითად, თურქეთში წვრილმანი ვაჭრობის ან გარევაჭრობის მიზნით მოსიარულე და წვრილმანი პროდუქციის გაყიდვით დაკავებული პირები. 3 აგვისტოს მდგომარეობით, დასაქმების სააგენტოს ინფორმაციით, 300 ლარიანი დახმარების მისაღებად დარეგისტრირებული იყო საზღვარგარეთ სეზონურად დასაქმებული 75 931 პირი, და კომპენსაცია გაცემული იყო მხოლოდ 31 261 პირზე. 6 აგვისტოს კი, მთავრობის გადაწყვეტილებით, ანტიკრიზისული დახმარებების პროგრამა გაფართოვდა და ყველა ის პირი დაფარა, ვინც დახმარების მოთხოვნა წარადგინა. მიუხედავად ამისა, ბევრი არაფორმალურად დასაქმებული, ვინც მტკიცებულებების არარსებობის გამო არ დარეგისტრირებულა ჯანდაცვის სამინისტროს ვებგვერდზე, დახმარების გარეშე დარჩა.

ანტიკრიზისული სოციალური დახმარებების მიღების პრობლემა შეექმნა თეატრის სფეროში დასაქმებული მსახიობების ნაწილსაც. განსხვავებით მსახიობებისგან, რომლებსაც თეატრებთან შრომითი ხელშეკრულებები აქვთ გაფორმებული, არსებობს საკმაოდ დიდი ჯგუფი მსახიობებისა, რომელიც თეატრებთან პროექტის, კონკრეტულ სასცენო დადგმების ფარგლებში თანამშრომლობს. პროექტის ფარგლებში, რომელსაც, როგორც წესი, კულტურის სამინისტრო აფინანსებს, მსახიობები მონაწილეობენ სპექტაკლში და სპექტაკლის პრემიერის შემდეგ იღებენ ერთჯერად გასამრჯელოს. ამის შემდეგ, სპექტაკლი, როგორც წესი, ხვდება თეატრის რეპერტუარში და მასში მონაწილეობისთვის, იმ პერიოდის განმავლობაში, ვიდრე სპექტაკლი რეპერტუარში იქნება, მსახიობებს ყოველთვიურად ერიცხებათ ანაზღაურება. როგორც ჩვენი რესპონდენტი გვიყვებოდა, ის პროექტის ფარგლებში დადგმულ არაერთ სპექტაკლში თამაშობს. მაგალითად, ერთ-ერთ სპექტაკლში, მას უკვე 4 წელია უწევს თამაში, კვირაში ორჯერ, რის სანაცვლოდაც თეატრისგან თვეში 120 ლარს იღებს. მიუხედავად იმისა, რომ თეატრის მსახიობების დიდი ნაწილისთვის ამგვარ დასაქმებას გრძელვადიანი და უწყვეტი ხასიათი აქვს და შრომითი ურთიერთობის ნიშნებს ატარებს, მათთან გაფორმებულია არა შრომითი, არამედ მომსახურების ხელშეკრულებები, რის გამოც მათ ვერ შეძლეს 1200 ლარიანი სოციალური დახმარების მიღება, რადგან აღნიშნული დახმარების წინაპირობა სწორედ შრომითი ხელშეკრულება იყო.

თუ გამოცდილი მსახიობები, პროექტის დაწყებიდანვე, რეპეტიციებისთვისაც იღებენ გასამრჯელოს, ხშირად, სპექტაკლზე დასაქმებული სტუდენტების შრომა მხოლოდ პროექტის დასრულების ბოლოს ანაზღაურდება. პანდემიის გამო პროექტების შეჩერების შედეგად, პროექტის ფარგლებში დასაქმებული ბევრი მსახიობი მოკლებული იყო შესაძლებლობას, დაედასტურებინა შემოსავლის დაკარგვა და მიეღო სოციალური დახმარება.



სამწუხაროდ, როგორც მსახიობები აღნიშნავენ, კულტურის სამინისტრომ უყურადღებოდ დატოვა ისინი და არ დაიცვა მათი ინტერესები. ერთ-ერთი მსახიობის თქმით, „ჩემთვის მნიშვნელოვანია, რომ კულტურის სამინისტრომ ან თუნდაც სახელმწიფომ იცოდეს, რომ მეც ვარ დასაქმებული, რომ მეც ვსაქმიანობ... ეს აღქმა შეიძლება დაეხმაროს მათ მიხვდნენ, რომ ჩემნაირი ადამიანი [არაფორმალურად დასაქმებული] დღეს ბევრია და რომ ჩვენც ვსაჭიროებთ დახმარებას“.

### 3.5.2 ზოგადი არაინფორმირებულობა

ინტერვიუების დროს გამოჩნდა, რამდენად მწირი და არაზუსტი იყო ინფორმაცია ანტიკრიზისულ დახმარებებთან დაკავშირებით, რომელსაც ფლობდნენ არაფორმალურად დასაქმებულები. ამავდროულად მიუთითებდა გიგა ბექაურიც, როდესაც აღნიშნავდა, რამდენად მოწყვეტილები იყვნენ დებერტირების და ხაშურის ბაზრის მოვაჭრეები ინფორმაციულ ველზე. მათი ინფორმირებულობის დონე დახმარებებთან დაკავშირებით, უკიდურესად დაბალი, ან, გარკვეულ შემთხვევაში, მცდარ წარმოდგენებზე იყო დაფუძნებული. მათ არ იცოდნენ, ვისთვის უნდა მიემართათ შესაბამისი ცნობის მისაღებად; ამას ემატებოდა ტექნიკურ პროცედურებთან გამკლავების სიძნელეებიც, რაც ჯანდაცვის სამინისტროს შესაბამისი ვებგვერდების მოძიებასა და გახსნას, ცნობების გაციფრულებასა და ატვირთვას უკავშირდებოდა. იმის გათვალისწინებით, რომ არაფორმალურობა გარდა შრომითი და სოციალური დაუცველობისა, ასევე გულისხმობს ადამიანთა ფორმალური საჯარო ველებიდან გამოთიშვას, მშრომელები ავტომატურად იქცეოდნენ ერთგვარი კონსპირაციული თუ გაყალბებული საინფორმაციო წყაროების სამიზნედ, რაც კიდევ უფრო ამცირებდა მათი თავდაცვის და კრიზისთან გამკლავების შესაძლებლობებს.

იმის მიუხედავად, რომ საქართველოს მთავრობის 4 მაისის დადგენილებით, ანტიკრიზისული დახმარება არ გახდებოდა მიზნობრივი სოციალური დახმარების ქსელების გადახედვის წინაპირობა,<sup>95</sup> ანტიკრიზისული პაკეტების გაცემის პირველ ეტაპზე, როგორც ბაზრობაზე დასაქმებული გარემოვაჭრეების, ისე ჩვენს მიერ გამოკითხული ძიძების, რომლებიც მიზნობრივი სოციალური დახმარების ბენეფიციარები არიან, დაბნეულობა გამოიწვია იმ ფაქტმა, თვითდასაქმებულთათვის კუთვნილი დახმარების მიღება გავლენას ხომ არ მოახდენდა სოციალური დახმარების მიღების შესაძლებლობაზე. ბევრ არაფორმალურად დასაქმებულს ჰქონდა შიში, რომ დახმარების აღების შემთხვევაში, მიზნობრივ სოციალურ დახმარებას დაკარგავდა.

95 ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №286, 4 მაისი 2020 წელი.

ამასთან, გაკეთდა წინააღმდეგობრივი განცხადებები კონკრეტული ჯგუფების დაფარვის შესახებაც. მაგალითად, თვითდასაქმებულთა დახმარების პროგრამის წარდგენისას გაკეთებული განმარტების მიხედვით, შემოსავალდაკარგულ თვითდასაქმებულებს, მაგალითად ძიძებს, დახმარების მისაღებად იურიდიული პირის წერილის წარდგენა დასჭირდებოდათ, რომელიც შემოსავალს დაადასტურებდა. თუმცა, მოგვიანებით, პრემიერ-მინისტრმა განაცხადა, რომ ოჯახებს შეეძლოთ მათთან მომუშავე ძიძებისთვის ამგვარი წერილის გაცემა, ძიძები კი ამ წერილის საფუძველზე ანტიკრიზისულ პროგრამაში მოხვდებოდნენ.

### 3.5.3 უარი ცნობის გაცემაზე

ერთ-ერთი ძირითადი პრობლემა ის იყო, რომ არაფორმალურად დასაქმებულთა დიდი ნაწილი დახმარების მისაღებად მათ თანამშრომლობაზე იყო დამოკიდებული, ვისგანაც შემოსავალს იღებდა, რაც მნიშვნელოვან რისკებს აჩენდა.

ბაზრობების ტერიტორიაზე დახლების მქონე გარემოვაჭრეებს სოციალური დახმარების მისაღებად აუცილებელი ცნობები ბაზრობის ადმინისტრაციისთვის უნდა გამოერთმიათ, თუმცა ეს გაძნელებული იყო, ან ვერ იღებდნენ მსგავს ცნობებს.

ამ საკითხმა არაერთი სირთულე წამოჭრა ბაზრის ადმინისტრაციასთან კომუნიკაციის და მოლაპარაკებების დროს. ბაზრის ადმინისტრაციის განსაკუთრებული სიფრთხილე ცნობების გაცემის მიმართ, შეუძლებელს ხდიდა დაეკმაყოფილებინათ თითოეული მოვაჭრის მოთხოვნა ცნობის მიღებასთან დაკავშირებით.<sup>96</sup> ეს სიფრთხილე კი, საკანცელარიო და საბუღალტრო საქმის მოუწესრიგებლობით და ურთიერთობის დამკვიდრებული არაფორმალური ხასიათიდან გამომდინარეობდა. ამგვარ ურთიერთობაში მყოფი დასაქმებულების რისკების დაზღვევისა და მათი ინტერესების დაცვის მიმართულებით, სახელმწიფოს ნაბიჯები არ გადაუდგამს. მხოლოდ პროფკავშირული ორგანიზაციის ჩართვით და აქტიურობით გახდა შესაძლებელი, გარემოვაჭრეებისთვის შესაბამისი ცნობების გაცემა.

მსგავსი პრობლემები შეიქმნა ხაშურის, გორის და სხვა ქალაქების ბაზრობებზეც.

## 3.6 შეზღუდვების შემდეგ საქმიანობის განახლების პრობლემები

ბაზრობების ადმინისტრაციასთან არაფორმალური და განუჭვრეტელი ურთიერთობა გარემოვაჭრეებს დაუცველ მდგომარეობაში აყენებდა. დებერტირების ბაზრობის შემთხვევაში, გიგა ბექაური მიუთითებს ბაზრობის ადმინისტრაციის მცდელობებზე, პანდემიური შეზღუდვების მოხსნის შემდეგ, მოვაჭრეებისთვის

96 პროფკავშირების წარმომადგენელი, გიგა ბექაური, რესპონდენტი.

შეეზღუდათ ბაზრის დახლებზე დაბრუნების შესაძლებლობა, რასაც უმეტესად უსაფრთხოების არგუმენტებით ხსნიდნენ. თუმცა, როგორც ბექაური აღნიშნავს, ამის უკან რეალურად ფინანსური ინტერესები იდგა. კერძოდ, იმის გამო, რომ პანდემიური ლოქდაუნის პირობებში შეზღუდვა საცალო ვაჭრობას შეეხო, და არა საბითუმო ვაჭრობას, ამან დებერტირების ბაზრის ტერიტორიები გამოათავისუფლა საბითუმო მოვაჭრეებისთვის, რომლებიც, ბაზრის ტერიტორიის დასაკავებლად, საცალო მოვაჭრეებზე მაღალი ტარიფით იბეგრებიან. შესაბამისად, ბაზრის ადმინისტრაციისთვის უფრო მომგები იყო ამ ტერიტორიებზე საბითუმო ვაჭრობით დაკავებული ადამიანები დარჩენილიყვნენ, საცალო ვაჭრებისთვის კი, დახლებთან დაბრუნების შესაძლებლობა არ მიეცათ. როგორც გიგა ბექაური განმარტავს, ამას საცალო მოვაჭრეების (დაახლოებით 130-მდე მოვაჭრის) პროტესტი მოჰყვა, რამაც ერთ კვირამდე გასტანა. ეს და სხვა ფაქტორები გახდა იმის წინაპირობა, რომ მოვაჭრეები დაბრუნებულიყვნენ თავიანთ დახლებზე. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დახლებზე დაბრუნებულ მოვაჭრეებს დავევალით ინდივიდუალურად ებრუნათ ჰიგიენური და ანტიპანდემიური უსაფრთხოების ზომების დაცვაზე, რაც მათთვის დიდი ფინანსური წნეხი შეიქმნა. შემცირებული ვაჭრობის პირობებში, მათ გარკვეულ ნაწილს ამისთვის ხარჯის გაწევა არ შეეძლო, რის გამოც ნებაყოფლობით მოუწია უარი ეთქვა დახლებთან დაბრუნებაზე.

### 3.7 ფორმალიზება

მნიშვნელოვანია, ჩატარდეს კვლევა, თუ როგორ შეიცვალა არაფორმალურად დასაქმებულების დამოკიდებულება მათი სამუშაოს ფორმალიზების მიმართ. სამწუხაროდ, ამ ეტაპზე, მონაცემები, მხოლოდ საშინაო შრომაში დაქირავებით დასაქმებულების შესახებ მოგვეპოვება. თუ პანდემიამდე გამოკითხული საოჯახო მშრომელების მხოლოდ 23% იყო დაინტერესებული სამსახურის ფორმალიზებით, პანდემიის შემდეგ ეს მაჩვენებელი 72%-მდე გაიზარდა.<sup>97</sup> მთავარი მოტივაცია სახელმწიფოს ანტიკრიზისულ დახმარებებზე წვდომა და შრომითი გარანტიების მიღება გახდა.

როგორც ISET-ის ეკონომიკური სკოლის ექსპერტი აღნიშნავს ინტერვიუში, პანდემიამ, ბევრი საოჯახო მშრომელი დააფიქრა ფორმალიზების მნიშვნელობაზე. ამის მიუხედავად, ბარიერად რჩება ფორმალიზებასთან დაკავშირებული ისეთი საკითხები, როგორცაა ანაზღაურების ან შემოსავლის შემცირების შიში, რაც საშემოსავლო გადასახადს უკავშირდება; ასევე უნდობლობა იმის მიმართ, რომ ფორმალიზების შემთხვევაში შრომითი უფლებები დაცული იქნება, განსაკუთ-

97 გაეროს ქალთა ორგანიზაცია, ISET (გამოქვეყნების პროცესში), „შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 189 კონვენციის (ოჯახში დასაქმებულთა შესახებ) რატიფიკაციის რეგულაციური გავლენის ანალიზი“.

რებით მაშინ, როდესაც დღეს, ფორმალურად დასაქმებულების უფლებები მასობრივად ირღვევა.

ფორმალიზებასთან დაკავშირებით ასევე ქმნის ბარიერებს ინდივიდუალური აღქმები და დამოკიდებულება. კერძოდ, არაფორმალურად დასაქმებულთა დიდ ნაწილს (იოვას ინსტრუქტორს, დიჯეის, გარემოვაჭრეების ნაწილს, მხატვარს, ბუღალტერს, ილუსტრატორს) მიაჩნია, რომ არაფორმალური დასაქმება ბევრად უფრო მოქნილი და მოსახერხებელია დროითი დაგეგმარების, სამუშაო გრაფიკის მართვის და შინაგანაწესის მოქნილობის თვალსაზრისით. ამ წარმოდგენებს ასევე ემატება ერთგვარი ფსიქოსოციალური აღქმები - დაბალი თვითდაჯერება, საკუთარ კომპეტენციებში ეჭვის შეტანა, შიში ფორმალიზებული შრომითი ეთიკის და მაღალი დისციპლინის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ საოჯახო შრომაში დასაქმებულების შემთხვევაში, ამას ემატება შრომითი ურთიერთობის ე.წ. „ფამილიზაციის“ კომპონენტი, სადაც როგორც რესპონდენტები აცხადებენ, თავს არა როგორც დასაქმებულად, არამედ როგორც ოჯახის წევრად აღიქვამენ. აქვე უნდა განიმარტოს, რომ ფამილიზაციის ასპექტს, საოჯახო მშრომელების შემთხვევაში, ახლავს როგორც უარყოფითი, ისე დადებითი მხარეები - ერთი მხრივ, დამქირავებლის ოჯახთან „გაშინაურებულ“ დასაქმებულს უჭირს საუბარი შრომითი ურთიერთობების პრობლემურ მხარეებსა და წუხილზე და გაჩუმებას ამჯობინებს, თუმცა მეორე მხრივ, ფამილარული სამუშაო ეთიკის ჩამოყალიბება დამქირავებელს ერთგვარი სოციალური დახმარების აღმოჩენის ვალდებულებას აკისრებს კრიზისულ სიტუაციებში - იქნება ეს ხელფასის წინასწარი გაცემა, გარკვეული მატერიალური ან ნატურით დახმარება და ა.შ. მიუხედავად ამისა, პანდემიური კრიზისის პირობებში, როდესაც მასობრივად შემცირდა შემოსავლები და მოხმარებასა თუ მომსახურებაზე მოთხოვნა დაეცა, მსგავსი პირადი ურთიერთობების პრაქტიკები საკმარისი არ აღმოჩნდა იმისათვის, რათა არაფორმალურად დასაქმებულები სათანადოდ დაეცვა.

თუ კონკრეტულად როგორ წარმოუდგენიათ სხვადასხვა არაფორმალურ შრომაში მყოფ პირებს ფორმალიზება, პასუხები განსხვავებული იყო, თუმცა გარკვეული ფორმის რეგულირების საჭიროებას ყველა დასაქმებული ხედავს. მაგალითისთვის, მოვაჭრეები ფორმალიზების ნაწილს მერიის და მუნიციპალიტეტის მხრიდან სავაჭრო დახლების და სავალი გზის ნაწილის მოწესრიგება-ორგანიზებაში ხედავენ. საოჯახო მშრომელებს ფორმალიზების მისაღებ გზად ორი რამ ესახებათ - დასაქმების სააგენტოების მანდატის და როლის გაძლიერება, და მათზე მეტი პასუხისმგებლობის დაწესება შრომითი ურთიერთობის რეგულირების ნაწილში, და მეორე მხრივ, საოჯახო შრომაში ჩართული პირების თვითორგანიზება, სადაც ისინი ერთიანი ძალებით შეძლებდნენ მათ წინაშე არსებულ გამოწვევებთან გამკლავებას. მომსახურების სფეროში დასაქმებულებისთვის ფორმალიზების უფრო პირდაპირი გზები გაცილებით უფრო მისაღები და სასურველია, იგივე შრომითი კონტრაქტის გაფორმება, ანაზღაურების საბანკო გატარება, თუ სხვა ფორმალური მექანიზმების ამუშავება.

ცხრილი 1

ეკონომიკური საქმიანობის სახე (სექციის დონეზე NACE Rev.2 კლასიფიკაციის შესაბამისად)* შინამეურნეობების, როგორც დამქირავებლის საქმიანობები		
არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში არაფორმალურად დასაქმებულები	არა	დიახ
	0%	100%
სქესი	კაცი	ქალი
	1,4%	98,6%
შეთანხმების ტიპი	წერილობითი ხელშეკრუების საფუძველზე	სიტყვიერი შეთანხმების საფუძველზე
	3.0%	97.0%

დანართი 2

**მეთოდოლოგიური განმარტებები არაფორმალური დასაქმების მაჩვენებელთან დაკავშირებით**


არაფორმალური დასაქმება მოიცავს არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმებულებს, რომლებიც თავიანთ სამუშაოზე არ იყენებენ ან ნაწილობრივ იყენებენ დაცული ფორმალური შეთანხმებებით, რაც გულისხმობს, რომ შემდეგი პირობებიდან სრულდება ერთ-ერთი მაინც:

- დამქირავებელი არ იხდის საშემოსავლო გადასახადს დამქირავებულის ხელფასიდან;
- დასაქმებულს არ შეეძლო ესარგებლა ანაზღაურებადი ყოველწლიური შვებულებით;
- დასაქმებულს არ შეეძლო ესარგებლა ანაზღაურებადი საავადმყოფო ფურცლით ავადმყოფობის შემთხვევაში;
- დასაქმებული განსაზღვრავს საკუთარი დასაქმების სტატუსს, როგორც ოჯახის საწარმოში/მეურნეობაში უსასყიდლოდ მომუშავე;
- უძღვება შინამეურნეობის საქმიანობებს, როგორც საშინაო პერსონალის დამქირავებლები;
- მუშაობს საწარმოში, რომელიც არ არის რეგისტრირებული.

არაფორმალური დასაქმება გამოითვლება შემდეგი ფორმულით :

$$\frac{\text{არასასოფლო - სამეურნეო სფეროში დასაქმებულების რაოდენობა} \cdot \text{ვისთვისაც სრულდება ერთ - ერთი პირობა}}{\text{არასასოფლო - სამეურნეო სფეროში დასაქმებულების რაოდენობა}} \%$$

**მონაცემთა წყარო:** სამუშაო ძალის გამოკვლევა.

A large, light teal graphic of the number '4' is positioned on the left side of the page, partially overlapping the text.

# სოციალური დაცვის ინსტრუმენტები

## სოციალური დაცვის ინსტრუმენტები

### 4.1 შესავალი

პანდემიამ ეკონომიკური კრიზისი გამოიწვია მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში, თუმცა ეკონომიკური სტრუქტურისა და არსებული სოციო-ეკონომიკური მდგომარეობის მიხედვით, რყევა ზოგიერთ ქვეყანაში უფრო მძლავრი აღმოჩნდა ვიდრე სხვაგან. საქართველოში, შემოსავლების ტურიზმზე, სერვისის სექტორსა და ფულად გადმორიცხვებზე დამოკიდებულობის გამო, კრიზისი განსაკუთრებული სიმწვავეით იგრძნო მოსახლეობის დიდმა ნაწილმა. აგვისტოში მომზადებული კვლევის თანახმად, 2020 წელს მოსალოდნელია ტურიზმიდან მიღებული შემოსავლების 83%-ით, სერვისის სექტორის შემოსავლების 19%-ით და ფულადი გადმორიცხვების 10%-ით შემცირება.<sup>98</sup> შემოსავლების დრამატულმა შემცირებამ დამატებითი საგარეო ვალის მოძიების წინაპირობა შექმნა.

2020 წლის მე-2 კვარტალში, 2019 წლის მე-2 კვარტალთან შედარებით, უმუშევართა რაოდენობა 15 600 ადამიანით გაიზარდა, რაც უმუშევრობის 0,9%-იან ზრდას ნიშნავს, და მათ 89%-ს ქალები შეადგენდნენ. ILO-ს თანახმად, 2020 წლის ბოლოსთვის საქართველოში დაახლოებით 284-იდან 360 ათასამდე ადამიანი დარჩება უმუშევარი, ხოლო 2021 წლისთვის ეს ციფრი 363,8 ათას ადამიანს გაუტოლდება.<sup>99</sup> ILO ვარაუდობს, რომ 2021 წლისთვის 100 000 თვითდასაქმებული დაკარგავს სამსახურს და, შესაბამისად, შემოსავალსაც.<sup>100</sup> დაახლოებით მსგავს პროგნოზებს აკეთებს ISET-ის მიერ მომზადებული კვლევა, რომელიც დასაქმების ქვესექტორულ მონაცემებს ეყრდნობა. ამ კვლევის თანახმად, COVID 19-ის შედეგად დაქირავებულებს შორის 30%-ს ემუქრებოდა სამსახურის დაკარგვის მაღალი რისკი, ხოლო თვითდასაქმებულებს შორის 15%-ს. ეს ჯამურად დაახლოებით 380 ათასი დასაქმებულის ტოლია. UNICEF-ის მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, COVID 19-ის შედეგად დამდგარი ეკონომიკური კრიზისის გამო საქართველოში ბავშვთა სიღარიბე, საუკეთესო შემთხვევაში 31 პროცენტამდე გაიზრდება, ყველაზე ცუდ შემთხვევაში კი - 38 პროცენტამდე. იმავე კვლევის მიხედვით, “კორონავირუსის

98 Macro Insights: Fiscal Bridging to Further Recovery. TBC. August 2020

99 World Employment and Social Outlook, Trends [2020, ILO](#)

100 World Employment and Social Outlook, Trends [2020, ILO](#)

პანდემიასთან დაკავშირებული შოკის შედეგად, მოსალოდნელია მოსახლეობის სიღარიბის დონის (166 ლარი თვეში ზრდასრულ პირზე) 21.7 პროცენტიდან 24 პროცენტამდე ზრდა დაბალი შოკის შემთხვევაში, 26 პროცენტამდე - საშუალო შოკის შემთხვევაში, ხოლო 30.9 პროცენტამდე - ძლიერი შოკის შემთხვევაში.”

გაიზარდა სოციალური დახმარების მიმღებთა რაოდენობაც. აგვისტოში საარსებო შემწეობა მიიღო თითქმის ნახევარმა მილიონმა (493 088) მოქალაქემ, რაც ნიშნავს, რომ სოციალური დახმარების მიმღებთა რაოდენობა 2020 წელს 14%-ით გაიზარდა.<sup>101</sup> სიღარიბის მკვეთრი და მყისიერი ზრდა მოულოდნელი არ ყოფილა იმ პირობებში, როცა მოსახლეობის 88%-ს გამოკითხვის მიხედვით დანაზოგი არ აქვს,<sup>102</sup> ხოლო 65% 2020 წლის ივლისში ჩატარებულ გამოკითხვაში უთითებდა,<sup>103</sup> რომ ფული ოჯახის საკვებით უზრუნველსაყოფად მაქსიმუმ 1 თვე ეყოფა.

სამწუხაროდ, სოციალური დაცვის არსებული სისტემა ამ გამოწვევებისთვის ეფექტიანად საპასუხოდ, მზად არ აღმოჩნდა.

სოციალური დაცვის სისტემა იმ პოლიტიკებისა და პროგრამების ერთობლიობაა, რომლის მიზანიც სიღარბებსა და სოციალურ მოწყვლადობასთან ბრძოლაა და გულისხმობს პრევენციულ და რეაგირებით მექანიზმებს, რომლებიც აზღვევენ ადამიანების სოციალურ და ეკონომიკურ რისკებს და აძლიერებენ მათ შესაძლებლობებს, გაუმკლავდნენ შემოსავლის დაკარგვას. საქართველოში, სოციალური დაცვის მნიშვნელოვანი კომპონენტები ან საერთოდ არ არსებობს, ან სუსტი და მოუქნელია, რაც კრიზისის პირობებში საზოგადოების განსაკუთრებული დაუცველობის მიზეზი გახდა.

ამ თავის მიზანია შეაფასოს როგორც სახელმწიფოს ანტიკრიზისული ღონისძიებები, ისე სოციალური დაცვის არსებული სისტემის ჩავარდნები და გასცეს პასუხი კითხვებს, თუ რატომ აღმოჩნდა მოსახლეობა ასეთი მოწყვლადი კრიზისის წინაშე და რატომ აღმოჩნდა სახელმწიფო კრიზისთან განმკლავებისთვის აუცილებელი სოციალური დაცვის ინსტრუმენტების გარეშე.

## 4.2 მინიმალური ხელფასი

პანდემიური კრიზისისას გამოვლენილი უკიდურესი სოციალური მოწყვლადობის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი ეფექტიანი მინიმალური ხელფასის არარსებობაა. დღეს საქართველოში კვლავ 1999 წელს მიღებული ნომინალური მინიმალური

101 სოციალური მომსახურების სააგენტო, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამების მონაცემთა ბაზა 2020 წელი.

102 საზოგადოებრივი აზრის კვლევა. NDI. 2019.

103 საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა. Edison Research. 2020.



ხელფასის დადგენილება მოქმედებს, რომელიც მას 20 ლარით განსაზღვრავს. საშუალო ხელფასი, ოფიციალური მონაცემების მიხედვით, 1,200 ლარს შეადგენს, თუმცა საქსტატის მეთოდოლოგიის გამო მისი დაანგარიშება შრომის ბაზრის ნა-ხევარზე მეტს არ ფარავს. თვითდასაქმებულებისა (დაახლოებით 50%) და არა-ფორმალური ეკონომიკის მაღალი წილის გამო, სავარაუდოა, რომ საქსტატის მიერ დათვლილი საშუალო ხელფასი მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებულთა ვიწრო სეგმენტის მდგომარეობას ასახავს და საშუალო ხელფასის რეალური მაჩვენებელი გაცილებით დაბალია. ამასთან ერთად, მონაცემების მიხედვით, თითქმის 400,000 ადამიანის ყოველთვიური [ანამბლურება 300 ლარზე ნაკლებია](#).

ეფექტიანი მინიმალური ხელფასის არარსებობა განსაკუთრებით პრობლემურია მაღალი უმუშევრობის პირობებში, როცა დასაქმებულებს დასაქმების არჩევანი იშვიათად ეძლევათ და, როგორც წესი, არჩევანის გაკეთება უმუშევრობასა და დაბალ ხელფასს შორის უწევთ. საქსტატის მონაცემებით, პანდემიამდე საქართველოში უმუშევრობის დონე 12%-ს შეადგენდა, თუმცა, შრომის ბაზარზე იმ თვითდასაქმებულთა მაღალი წილის გამო, რომელიც სოფლის მეურნეობაშია ჩართული და კლასიფიკაციით მხოლოდ საკუთარი თავის სარჩენ სოფლის მეურნეობის პროდუქტს აწარმოებს, უმუშევრობის რეალური დონე, სავარაუდოდ, საქსტატისას მნიშვნელოვნად აღემატება.<sup>104</sup>

მინიმალური ხელფასის განსაზღვრა აუცილებელია სხვა ინსტრუმენტების ეფექტიანი მუშაობისთვისაც, უმუშევრობის შემწეობის შემოსაღებად, ისევე როგორც უმუშევრობის დაზღვევისა და სტაბილური სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის უზრუნველსაყოფად. COVID-19-ის პანდემია ცხადყოფს, რომ დღეს შრომის ბაზარზე არსებული სახელფასო სტრუქტურა შეუძლებელს ხდის დანაზოგის დაგროვებას და მშრომელებსა და მათ ოჯახებს მუდმივად სიღარიბის ზღვარზე ტოვებს. ნაწილობრივ სწორედ მინიმალური ხელფასის არარსებობის გამო, პანდემიამდე, მოსახლეობის 88%-ს დანაზოგი არ ჰქონდა, რაც კრიზისთან ერთად მოსახლეობის დიდ ნაწილს უკიდურესად მოწყვლად მდგომარეობაში აგდებს. ამავე დროს, მინიმალური ხელფასი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი მაშინ ხდება, როცა ძლიერი მშრომელთა გაერთიანებები კოლექტიური მოლაპარაკებისას დასაქმებულთა ინტერესების ეფექტიანად დაცვას ვერ ახერხებენ, ხოლო სამუშაოს დაკარგვის საფრთხე, რაც ხარვეზიანი სოციალური სისტემის გამო ბევრი ადამიანისთვის უკიდურეს სიღატაკში ჩავარდნას გულისხმობს, დასაქმებულებს დამსაქმებელთან მოლაპარაკებებში მნიშვნელოვნად ასუსტებს. ამიტომაც, მშრომელთა სუსტი ორგანიზების ფონზე, პანდემიის დროს შრომითი უფლებების დარღვევის არსებული მასშტაბი, გასაკვირი არ არის.

104 დასაქმების პოლიტიკა განვითარების კონტექსტში. EMC. 2020.

### 4.3 უმუშევრობის კომპენსაცია

სახელმწიფო კრიზისის სოციალური დაცვის ფუნდამენტური ინსტრუმენტების გარეშე შეხვდა. მშრომელთა დაცვის ინსტრუმენტები აქტიურ და პასიურ პროგრამებად იყოფა.<sup>105</sup> პასიურ პროგრამებად მოიხსენიებენ იმ ინსტრუმენტებს, რომლებიც უმუშევართათვის შემოსავლის უზრუნველყოფისკენაა მიმართული – ამ კატეგორიას მიეკუთვნება უმუშევრობის დაზღვევა და უმუშევრობის შემწეობა. აქტიური პროგრამები იმ მექანიზმებს აერთიანებს, რომლებიც შრომითი ბაზრის მონაწილეებს სამუშაოს პოვნაში ეხმარება – ასეთია კვალიფიკაციის ამაღლებისა და რეკვალიფიკაციის პროგრამები, დასაქმების სააგენტოები, სახელფასო სუბსიდიები და ისეთი საგადასახადო ინსტრუმენტები, რომლებიც სამუშაო ადგილების შენარჩუნებისკენაა მიმართული. კრიზისულ ვითარებაში შესაძლებელია ორივე ტიპის ინსტრუმენტების ამოქმედება და ევროპულ ქვეყანათა უმრავლესობაში პანდემიამდეც და მის განმავლობაშიც ფუნქციონირებს აქტიურ და პასიურ პროგრამათა კომბინაცია. რა თქმა უნდა, აღნიშნული ინსტრუმენტების მნიშვნელობა მხოლოდ COVID-19-ის პანდემიით გამოწვეული კრიზისით არ შემოიფარგლება და მათი ინსტიტუციონალიზება აუცილებელია მშრომელთა სოციალური დაცვისთვის, რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანი იქნება დამსაქმებლებთან შრომით ურთიერთობაში მათი გაძლიერების კუთხითაც.

მინიმალური ხელფასის მსგავსად, საქართველოში მცირე ხნით, 2002-2006 წლებში მოქმედი უმუშევრობის შემწეობა მხოლოდ ნომინალური დატვირთვის მატარებელი იყო და ჯერ 14, ხოლო შემდეგ 20 ლარით განისაზღვრებოდა. 2006 წელს შრომის კოდექსის ჩანაცვლებასთან ერთად, ეს ჩანაწერიც გაუქმდა. მას შემდეგ, მიუხედავად რამდენიმე მცდელობისა – 2017-18 წლებში, უმუშევრობის შემწეობის შემოღების მიზნით, საკანონმდებლო ინიციატივა შეიმუშავა საქართველოს პროფკავშირთა გაერთიანებამ<sup>106</sup> – უმუშევრობის შემწეობა ან უმუშევრობის დაზღვევის სისტემების შემოღება, მიუხედავად უმუშევრობის მაღალი დონისა, დღემდე ვერ ხერხდება. საქართველოსგან განსხვავებით, მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში, პენდემიის გამო მასობრივად უმუშევრად დარჩენილი ადამიანების მეტნაკლები კეთილდღეობა სწორედ უმუშევრობის კომპენსაციის სისტემით გადაიტანა.

### 4.4 აქტიური შრომის ბაზრის ინსტრუმენტები

რაც შეეხება აქტიური შრომის ბაზრის პროგრამებს, საქართველოში ისინი სუსტი ან ეპიზოდურია. 2020 წლის პირველი იანვრიდან ამოქმედდა დასაქმების სახელმწიფო სააგენტო, რომელმაც ამავე ფუნქციის მატარებელი, დევნილთა, შრომის,

<sup>105</sup> დასაქმების პოლიტიკა განვითარების კონტექსტში. EMC. 2020.

<sup>106</sup> კომპენსაცია უმუშევრებს – პროფკავშირები ინიციატივით გამოდის. „ნეტგაზეთი“. 2018.

ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შემავალი დეპარტამენტი ჩაანაცვლა. ცალკე სსიპ-ად ჩამოყალიბების მიუხედავად, სააგენტოს ბიუჯეტი უცვლელი დარჩა, ხოლო მისი შესაძლო ბენეფიციართა რაოდენობა, ანუ იმ ადამიანთა რიცხვი, რომელთა დასაქმებასაც სააგენტო შეეცდება, 2500 ადამიანს არ აღემატება.<sup>107</sup> ამ მასშტაბის დასაქმების პროგრამა შრომის ბაზარზე არსებულ მდგომარეობას, ძირეულად, ცხადია, ვერ შეცვლის.

იმავეს თქმა შეგვიძლია სახელმწიფო მომზადება-გადამზადების პროგრამაზე, რომელიც საქართველოში 2014 წლიდან ამოქმედდა. 2018 წელს პროგრამით სულ 2575-მა ადამიანმა ისარგებლა, ხოლო მის შედეგად სამსახურის პოვნა მხოლოდ 19%-მა, ანუ 514-მა ადამიანმა შეძლო. გამოდის, რომ აქტიური შრომის ბაზრის ორი ძირითადი ინსტრუმენტით, ჯამში, წელიწადში სულ რამდენიმე ათასი ადამიანი სარგებლობს.<sup>108</sup>

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, აქტიური შრომის ბაზრის პროგრამები COVID 19-ის პანდემიის შედეგად გაჩენილი ეკონომიკური კრიზისის დასაძლევ „უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტებს წარმოადგენენ“,<sup>109</sup> რომლებსაც ანტიკრიზისული გეგმების გაძლიერების პოტენციალი აქვთ. მიმდინარე კრიზისისას აქტიური შრომის ბაზრის ინსტრუმენტებს ორი ძირითადი ფუნქციის შესრულება შეუძლიათ: ერთი მხრივ, არსებული სამუშაო ადგილების შენარჩუნების ხელშეწყობა და, მეორე მხრივ, უმუშევრად დარჩენილთათვის ახალი სამუშაო ადგილების მოძებნისა და მათი შრომის ბაზარზე აქტიური ჩართულობის მხარდაჭერა.

სხვა ქვეყნებისგან განსხვავებით, პანდემიის პირობებში, საქართველოში არც საგანგებო აქტიური შრომის ბაზრის პროგრამები შეუმუშავებიათ და არც არსებული პროგრამები გაუფართოებიათ.

კერძო სექტორის დახმარების ანტიკრიზისული პროგრამები სამუშაო ადგილებისა და ხელფასების შენარჩუნებაზე ორიენტირებულად ვერ ჩაითვლება. გასათვალისწინებელია, რომ კერძო სექტორის დასახმარებლად მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსები იქნა მობილიზებული, თუმცა ბიზნესისთვის დახმარების გაცემა არ გულისხმობდა ისეთ დათქმებს, რომლებიც დასაქმებულთა ინტერესებს დაიცავდა. სახელმწიფოს შეეძლო მის ხელთ არსებული ფინანსური და საგადასახადო ბერკეტები და შეღავათები იმგვარად მიემართა, რომ დამსაქმებელთათვის სამუშაო ადგილების შენარჩუნება პრიორიტეტული გამხდარიყო - ეს იმ შემთხვე-

107 როგორ დაეხმარება დასაქმების სააგენტო სამუშაოს მაძიებლებს? BM.ge 2020 წლის 14 იანვარი; დასაქმების პოლიტიკა საქართველოში, EMC, 2020.

108 შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი, 2019. დასაქმების პოლიტიკა საქართველოში, EMC, 2020.

109 COVID-19: Public employment services and labour market policy responses. ILO. 2020

ვაში მოხდებოდა, თუ სახელმწიფოს მხარდაჭერა ნაწილობრივ მაინც იქნებოდა დამოკიდებული შემცირებებისთვის თავის არიდებაზე. თუმცა, ამის ნაცვლად, ანტიკრიზისულმა გეგმამ ბიზნესებს უპირობო დახმარება შესთავაზა.

ერთადერთი გამონაკლისი საშემოსავლო გადასახადთან დაკავშირებული შეღავათები იყო, რომელიც შეგვიძლია ხელფასის ნაწილობრივი სუბსიდირების ფორმად მივიჩნიოთ. ამ პროგრამის ფარგლებში, მაისიდან ოქტომბრის ჩათვლით, სახელმწიფომ უარი თქვა საშემოსავლო გადასახადის მოკრებაზე და დამსაქმებლებს უფლება მისცა აღნიშნული თანხები საწარმოს ანგარიშზე დაეტოვებინა. პროგრამამ დაფარა უკლებლივ ყველა ფორმალურად დასაქმებული საქართველოში, ვისი ხელფასიც 1500 ლარს არ აღემატება. შეღავათი გავრცელდა მაქსიმუმ 750 ლარზე, ანუ იმ დასაქმებულების, ვისი ხელფასიც 750-სა და 1500-ს ლარს შორისაა, დაიფარა ხელფასის მხოლოდ ნაწილი. პროგრამაში მოხვდა 400,000-ზე მეტი დასაქმებული. ამ პროგრამით დასაქმებულთა ხელფასის ნაწილი დამსაქმებლებს დარჩათ, რაც სამართლებრივ კითხვებს აჩენს. მიუხედავად ამისა, უნდა ვივარაუდოთ, რომ პროგრამამ სამუშაო ადგილების შენარჩუნებას ხელი შეუწყო, რადგან დამსაქმებელთათვის ხელფასის ტვირთი შეამსუბუქა.

#### 4.5 სოციალური შემწეობის სისტემა

შრომის ბაზრის პასიური და აქტიური პროგრამების არარსებობის ან არაპროდუქტიულობის პირობებში, მშრომელთა სოციალური დაცვის ერთადერთ ინსტრუმენტად საარსებო შემწეობის სისტემა რჩება. ეს სისტემა საქართველოში 2006 წლიდან არსებობს და მისი ძირითადი მიზანი უკიდურესი სიღარიბის შემსუბუქებაა. ბენეფიციართა გამოვლენისა და კატეგორიზაციისთვის მოქმედებს ქულების სისტემა, რომლის მიხედვითაც სოციალური აგენტი ბენეფიციარის მატერიალურ მდგომარეობას აფასებს. ყველაზე ნაკლები, 30,000-მდე ქულის მქონე ოჯახები, ოჯახის თითოეულ წევრზე დახმარების სახით 60 ლარს იღებენ. ქულების მატებასთან ერთად, მცირდება დახმარების რაოდენობაც.

პანდემიისას გაფართოვდა სოციალური შემწეობის სისტემა. მრავალშვილიანი ოჯახებისთვის (3 ან მეტი ბავშვი), ვისი ქულაც 100,000-ს არ აღემატება, გამოიყო დამატებითი დახმარება 100 ლარის ოდენობით. იმ ოჯახებს, ვისი სარეიტინგო ქულაც 65,000-დან 100,000-მდე ფასდებოდა, გამოეყოთ შემწეობა 70 ლარის ოდენობით ოჯახის პირველ წევრზე, ხოლო 20 ლარის ოდენობით მეორე წევრზე. ეს კატეგორია, კრიზისამდე, სოციალურ დახმარებას, გარდა 16 წლამდე ბავშვებისთვის განკუთვნილი 50 ლარისა, არ იღებდა.

გარდა ამისა, შეჩერდა სოციალური მდგომარეობის რეგულარული გეგმური და არაგეგმური გადამოწმების პროცესი და სოციალურად დაუცველებს შემწეობები ავტომატურად გაუგრძელდა.

საყოველთაო კარანტინის გამოცხადების შემდეგ დღის ცენტრებმა და უფასო სასადილოებმა მუშაობა შეწყვიტეს, თუმცა მათ მაგივრად დარიგდა საკვების ვაუჩერები, რომლის საშუალებითაც ბენეფიციარებს შეეძლოთ სურსათი თავად შეეძინათ. ეს ცვლილება დროული იყო იმის გათვალისწინებით, რომ უფასო სასადილოებით, მხოლოდ თბილისში, 40 000 ადამიანი სარგებლობს. თუმცა სავარაუდოა, რომ ერთ ადამიანზე გამოყოფილი თანხით (1.30 ლარი დღეში), მაღაზიაში იმავე ღირებულების საკვების მიღება, რასაც ბენეფიციარი უფასო სასადილოში იღებდა, განსაკუთრებით პანდემიის პირობებში გაზრდილი ფასების გამო, შეუძლებელია.

2020 წელს 42,000-ით გაიზარდა საარსებო შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა,<sup>110</sup> თუმცა თუ გავითვალისწინებთ უმუშევრობისა და სიღარიბის ზრდის პროგნოზებს, სავარაუდოა, რომ საარსებო შემწეობის მიღების მსურველთა რაოდენობა გაცილებით მაღალია. მიმდინარე კრიზისი წნეხი აღმოჩნდა საარსებო შემწეობის სისტემისთვის და მის ადმინისტრირებაში არსებული ხარვეზები კიდევ ერთხელ წარმოაჩინა. მაშინ, როცა ათობით ათასი ადამიანი მოულოდნელად შემოსავლის გარეშე დარჩა, მათი მყისიერად დაფარვა შეუძლებელი აღმოჩნდა, რადგან სისტემაში მოსახვედრად აუცილებელი პროცედურა მინიმუმ ერთი თვე გრძელდება, ხოლო შეფასების კრიტერიუმები არსებულ ქონებაზე და არა შემოსავალზეა დამოკიდებული, რაც კრიზისისას სისტემის რეაგირების სიჩქარეს ამცირებს. შესაბამისად, უმუშევრობის შემწეობის ან დაზღვევისგან განსხვავებით, სოციალური დახმარების სისტემით სარგებლობისთვის შემოსავლის დაკარგვა საკმარისი არ არის, რაც მოულოდნელად გაჩენილი ეკონომიკური რყევებისას მის ეფექტიანობას ამცირებს.

ის, რომ საარსებო შემწეობის სისტემა სრულად ვერ მოიცავდა მოულოდნელი ეკონომიკური კრიზისის პირობებში გაზრდილი საჭიროებების მქონე მოსახლეობას, გასაკვირი არ არის იმ ფონზე, რომ საარსებო შემწეობის სისტემა ისედაც მოსახლეობის ყველაზე დაბალშემოსავლიანი მეთედის მხოლოდ ნახევარს ფარავს,<sup>111</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ეს სისტემა ემორჩილება გაფართოებასა და დახვეწას.<sup>112</sup>

## 4.6 ანტიკრიზისული სოციალური დახმარებები

იმ პირობებში, როცა სახელმწიფოს არ ჰქონია აქტიური და პასიური შრომის ბაზრის ინსტრუმენტების ეფექტიანი გამოყენების გამოცდილება, ხოლო სოციალური შემწეობის სისტემა მიზნობრივი და რაოდენობრივად შეზღუდულია, საჭირო გახდება სოციალური ტრანსფერების საგანგებო პროგრამების შემუშავება. სხვა ქვეყ-

110 სოციალური მომსახურების სააგენტო, მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამების მონაცემთა ბაზა, 2020 წელი.

111 მოსახლეობის კეთილდღეობის კვლევა, UNICEF. 2017.

112 საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის მზაობის შეფასება. UNICEF. 2020.

ნებში, სადაც არსებობს უმუშევრობის შემწეობა ან უმუშევრობის დაზღვევა, კრიზისული დატვირთვა მათზეც გადანაწილდა, ხოლო საქართველოში მოსახლეობის ხელშესახები ნაწილი საგანგებო სოციალური ტრანსფერების ბენეფიციარი გახდა. სოციალური ტრანსფერების ეს პროგრამები ანტიკრიზისული პროგრამების სახელით არის ცნობილი.

ანტიკრიზისული პროგრამები, რომლის ძირითადი ნაწილი მთავრობამ 2020 წლის 24 აპრილს გაასაჯაროვა, მოიცავდა საყოველთაო და მიზნობრივი დახმარებების არაერთ კომპონენტს. შეღავათები მიიღეს სტუდენტებმა; ელექტროენერგიასთან და ბუნებრივ გაზთან დაკავშირებული კომუნალური გადასახადებისგან განთავისუფლდა მილიონზე მეტი ოჯახი; კერძო სექტორთან ერთად შეიქმნა იპოთეკური და სხვა სესხების გადავადების ან ნაწილობრივი სუბსიდირების პროგრამები; მუნიციპალიტეტთა ნაწილმა გასცა დახმარება საკვების სახითაც. თუმცა პანდემიისას დაგეგმილი სოციალური ტრანსფერების ძირითადი ნაწილი სამი ანტიკრიზისული პროგრამის გავლით განხორციელდა, რომლებსაც აქ მიმოვიხილავთ.

- **1,200 ლარი დაქირავებით დასაქმებულთათვის, თვეში 200 ლარის ოდენობით** (მაისიდან ოქტომბრის ჩათვლით)

დაქირავებით დასაქმებულებისთვის, ვინც პანდემიის განმავლობაში ხელფასის გარეშე დარჩა, ანტიკრიზისული პაკეტით გათვალისწინებული იქნა 200 ლარიანი ყოველთვიური დახმარება, ხელფასის აღდგენამდე, მაქსიმუმ 6 თვის განმავლობაში.

ამ პროგრამით ისარგებლა:

პერიოდი	1	
	ყოველთვიური (200 ლარიანი) კომპენსაციის მიმღები	
	პირთა რაოდენობა	გადარიცხული თანხა
მაისი	72,164	14,432,800
ივნისი	132,679	29,895,400
ივლისი	118,578	24,357,600
აგვისტო	96,183	19,353,200
<b>სულ</b>	<b>161,295</b>	<b>88,039,000</b>

გათვალისწინებული 200-ლარიანი დახმარება არსებითად ხარვეზიან, საერთაშორისო სტანდარტებთან შეუსაბამო საარსებო მინიმუმს გაუტოლდა, რაც პრობლემურია, რადგან არსებულ საჭიროებებს, განსაკუთრებით, პანდემიის ფონზე, არ შეესაბამება. ამასთან, პროგრამის განხორციელების საწყის ეტაპზე გამოვლინდა შემთხვევები, როცა დასაქმებლებმა სავალდებულო დოკუმენტების წარდგენა დროულად ვერ შეძლეს ან საჭირო დოკუმენტაციის წარდგენა ვერ მოახერხეს, რამაც დასაქმებულები დააზარალა. როგორც ტურიზმის სექტორში დასაქმებულ პირთან ანგარიშის ფარგლებში ჩაწერილი ინტერვიუ ცხადყოფს, დოკუმენტაციის წარდგენა - უშუალოდ პანდემიამდე შემოსავლის დადასტურება - გაუჭირდათ სეზონურად დასაქმებულებსაც, რომლებიც ხშირად გაზაფხულსა და ზაფხულში მიღებულ შემოსავალზე არიან დამოკიდებულნი.

მნიშვნელოვანია, რომ სამთავრობო გეგმაში იმ პირთა მოხვედრით, ვინც შემოსავალი დაკარგა, სახელმწიფომ უნებლიეთ ან ირიბად არ შეუწყოს ხელი იმ უკანანო პრაქტიკების ნორმალიზებას, რამაც პროგრამაში მოხვედრილი ადამიანები სამსახურის გარეშე დატოვა. როგორც ამ ანგარიშის სხვა სექციები ცხადყოფს, პანდემიის პირობებში გახშირდა ხელშეკრულების უკანონო შეწყვეტის, „იძულებით აუნაზღაურებელ შვებულებაში“ გაშვების შემთხვევები. ანტიკრიზისული პროგრამები მათ კომპენსაციად არ უნდა ჩაითვალოს.

- **300 ლარი შემოსავლის გარეშე დარჩენილ თვითდასაქმებულთათვის და არაფორმალურად დასაქმებულთათვის**

ამ პროგრამით ისარგებლა:

	მაისი	ივნისი	ივლისი	სულ
ბენეფიციართა რაოდენობა	101,622	60,910	85,750	248,282
გადარიცხული თანხა	30486600	18273000	25725000	74484600
თანხის ჩარიცხვაზე უარი ეთქვა (ჯამურად)				1718

მიუხედავად იმისა, რომ არაფორმალური სექტორი და თვითდასაქმებულები ხშირად ყურადღების მიღმა რჩებიან და სახელმწიფო პოლიტიკა მათ ინტერესებსა და პრობლემებს, როგორც წესი, არ ითვალისწინებს, დღეს ისინი დაანონსებული სოციალური პაკეტების მიმღებთა შორის მოხვდნენ, რაც წინგადადგმული ნაბიჯია.

- ერთჯერადი 200 ლარიანი დახმარება 18 წლამდე ასაკის თითოეული მოქალაქისთვის


ამ პროგრამით ისარგებლა:

ბენეფიციართა რაოდენობა	850,000 (დაახლოებით)
------------------------	----------------------

ნათელია, რომ ანტიკრიზისული პაკეტების სახით სახელმწიფოს ზემოთ ჩამოთვლილი მცდელობები მაინც უმნიშვნელო აღმოჩნდა იმ საყოველთაო კრიზისის გასაწინააღმდეგებლად, რაც ახალმა კორონავირუსმა მოიტანა ქვეყნის მასშტაბით. მსოფლიო ბანკის ანგარიშში, სადაც საუბარია სახელმწიფო დონეზე გატარებული ანტიკრიზისული ზომების მსოფლიო ტენდენციებზე, აღნიშნულია, რომ საერთო ჯამში მსგავსი ანტიკრიზისული პოლიტიკებით მსოფლიო მოსახლეობის 14%-მა ისარგებლა. რაც შეეხება ქვეყნების მიხედვით მოსახლეობის დაფარვის მაჩვენებელს, ამ ანგარიშის თანახმად, საქართველოს შემთხვევაში სახელმწიფოს მხრიდან გატარებული ანტიკრიზისული გეგმა მთელი მოსახლეობის მხოლოდ 9%-ს შეეხო, რაც მსოფლიოს საშუალო 14%-იან მაჩვენებელს მთელი 5 პუნქტით ჩამორჩება. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მაჩვენებელში არ მოხვდა 17 წლამდე ასაკის ბავშვებზე გაცემული 200 ლარიანი ერთჯერადი დახმარებების პაკეტი.

რიგი მოწყვლადი ჯგუფებისა საერთოდ დახმარების გარეშე დარჩა. ანტიკრიზისულ პროგრამებში გათვალისწინებული არ ყოფილან უსახლკაროები, ან კერძო მევახშეობისა და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების მიერ დაბარალეულულები. კომერციული ბანკებისგან განსხვავებით, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს პანდემიის პირობებში შეღავათები არ დაუწესებიათ, ხოლო მათი ვალების რესტრუქტურისაციისთვის სახელმწიფო შუამდგომლობაზე უარს აცხადებს. არაერთი ჯგუფისთვის, მაგალითად, მათთვის, ვინც ემიგრირებული ოჯახის წევრებისგან მიღებულ გადმორიცხვებზე იყვნენ დამოკიდებულნი - 2020 წლის მაისში 10 პროცენტით შემცირდა ფულადი გზავნილების მოცულობა ან მათთვის, ვისაც ქრონიკული დაავადებები აწუხებთ, კორონავირუსის პანდემია ისედაც მძიმე ეკონომიკურ მდგომარეობას კიდევ უფრო გაუსაძლისს ხდის.



A large, stylized number '5' graphic in a light teal color, positioned on the left side of the page. The number is composed of several overlapping, semi-transparent shapes that create a sense of depth and movement.

# დასკვნები და გოგადი რეკომენდაციები

## დასკვნები და ზოგადი რეკომენდაციები

### 5.1 ფორმალური შრომა

პანდემიის პირობებში დასაქმებულთა უფლებების დარღვევის პერმანენტულმა ხასიათმა, საკანონმდებლო ჩავარდნები, შრომითი უფლებების ეფექტიანი მონიტორინგისა და აღსრულების მექანიზმის არარსებობა და დასაქმებულთათვის სწრაფი და სანდო სასამართლო მართლმსაჯულების კუთხით არსებული პრობლემები მწვავედ და ნათლად გამოავლინა. საკანონმდებლო ცვლილებებით დასაქმებულთა უფლებების მყარი გარანტიებისა და შრომითი უფლების დაცვის ქმედითი ინსტიტუტების შექმნა და გაძლიერება დღეს უკიდურესად მნიშვნელოვანია.

მიმდინარე წლის სექტემბერ-ოქტომბერში გატარდა შრომის რეფორმა,<sup>113</sup> რომელიც, რიგი ხარვეზების მიუხედავად, მშრომელთა უფლებების არსებით გარანტიებს ითვალისწინებს. აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ შრომის ინსპექციას ენიჭება შრომითი უფლებების სრული მონიტორინგისა და დარღვევებზე სანქციონების მანდატი; შრომის ინსპექციის შესახებ საქართველოს კანონით, იზრდება ინსპექციის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობაც და ძლიერდება ინსპექტორთა სოციალური დაცვის გარანტიები.<sup>114</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ მისასაღმებელია ინსპექციის მანდატის გაფართოება და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა, თუ პარალელურად არ აღიჭურვა ადამიანური და მატერიალური რესურსებით, მათ შორის, რეგიონალური წარმომადგენლობით, განსაკუთრებით პანდემიის დროს მისი უფლებამოსილების ზრდის ფონზე (იხ. 1.7), ის შრომით უფლებებს ეფექტიანად ვერ დაიცავს.

სხვა პოზიტიურ საკანონმდებლო ცვლილებებს შორის უნდა გამოვყოთ: შრომითი ხელშეკრულებების ფორმის, ვადებისა და შინაარსის ახლებური დარეგულირება; სამუშაო დროის, ცვლაში მუშაობისა და ზეგანაკვეთური შრომის დეფინიციების კანონმდებლობაში გაჩენა; შესვენებისა და დასვენების უფლების საკანონმდებ-

113 ინიციატორები: საქართველოს პარლამენტის წევრები - დიმიტრი ცქიტიშვილი, სოფიო კილაძე, დავით მათიკაშვილი, თამარ ჩუგოშვილი, ირაკლი კობახიძე, რატი იონათამიშვილი, თამარ ხულორდავა.

114 „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ლო დონეზე მოწესრიგება; სპეციფიკური დარგების ჩამონათვალის არსებული პრობლემური სიის გაუქმება; ღამით დასაქმებული პირებისათვის დამატებითი გარანტიები.

პოზიტიური საკანონმდებლო ცვლილებების პარალელურად, რიგი საკითხები კვლავ მოუწესრიგებელი ან სუსტად მოწესრიგებული რჩება. მათ შორის აღსანიშნავია, რომ კვლავ დაუდგენელია ზეგანაკვეთური შრომის მაქსიმუმი, ზეგანაკვეთური შრომის გაზრდილი ტარიფით ანაზღაურების ვალდებულება, ვადიანი შრომითი ხელშეკრულების დადებისა და შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის ამომწურავი საფუძვლები. კანონმდებლობა კვლავ არ აწესრიგებს სოლიდარული გაფიცვის შესაძლებლობას, ქალებისთვის ღირსეულ დეკრეტულ შვებულებას, არ განსაზღვრავს ადეკვატურ მინიმალურ ხელფასს.

გარდა ამისა, ქვეყანაში კვლავ პრობლემურია სწრაფი მართლმსაჯულება, სასამართლო ხარჯები და საქმის განხილვის ვადები. არაერთი კვლევა ადასტურებს, რომ საქართველოს მოქალაქეებს ხშირ შემთხვევაში სრულიად ბუნდოვანი წარმოადგენს აქვთ სასამართლო პროცესების მიმდინარეობის, სასამართლო ხარჯებისა და რესურსების თაობაზე.<sup>115</sup> სახალხო დამცველის ყოველწლიურ ანგარიშებში, მათ შორის, ბოლო, 2019 წლის ანგარიშშიც კვლავ უკიდურესად პრობლემურია სასამართლოს ვადების, გაჭიანურებული პროცესებისა და სწრაფ მართლმსაჯულებაზე წვდომის საკითხები.<sup>116</sup> მართლმსაჯულების მსგავსი პრობლემების კვლავდაკვალ, შრომით დავებზე სასამართლოსათვის მიმართვა და ობიექტური ტემპარიტების სწრაფი დადგენა სულ უფრო რთული ხდება. მიუხედავად იმისა, რომ შრომითი დავების ალტერნატიული გადაწყვეტის შესაძლებლობა – შრომითი მედიაცია, 2013 წლიდან საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგდა, ეს ინსტიტუტი რეფორმიდან შვიდი წლის თავზეც კი, სრულად ვერ აღწევს დასახულ მიზნებს. შრომითი მედიაციის პრაქტიკულ და საკანონმდებლო პრობლემებზე დიდი ხანია საუბრობენ არასამთავრობო ორგანიზაციები.<sup>117</sup>

## 5.2 არაფორმალური შრომა

პანდემიის დროს არაფორმალურად დასაქმებულთა უკიდურესი მოწყვლადობა და დაუცველობა, წლების განმავლობაში, არაფორმალური შრომის მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობის შედეგია. შრომის კანონმდებლობა სა-

115 „სასამართლოს ხელმისაწვდომობა, მოსახლეობის გამოკითხვის შედეგები“ – EMC, 20 მაისი, 2020 წ.

116 საქართველოს სახალხო დამცველი 2019 წლის ანგარიში – გვ. 136, გვ 149-150.

117 „შრომითი მედიაციის სამართლებრივი და სოციოლოგიური კვლევა“ – EMC, 12 თებერვალი, 2019 წ.

ქართველოში დღემდე, მეტწილად, უყურადღებოდ ტოვებს არაფორმალურ დასაქმებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) კონვენციებით<sup>118</sup> და რეზოლუციებით<sup>119</sup> დადგენილია არაფორმალური ეკონომიკის ფორმალიზების საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის, მოცემულია არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული პირების უფლებრივი მდგომარეობის გამოსწორებისა და შრომითი უფლებების დაცვის, აღსრულების შესაძლებლობები. სამწუხაროდ, საქართველო არცერთი ზემოაღნიშნული საერთაშორისო შეთანხმების ხელშემკვრელი მხარე არ არის, რის გამოც მითითებული სტანდარტების შიდა კანონმდებლობაში სავალდებულო აღსრულება არ მოეთხოვება, თუმცა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების ხელშეკრულება მოიცავს მთელ რიგ ვალდებულებებს, მათ შორის, შრომით ურთიერთობებში ILO-ს სტანდარტების შესაბამის საკანონმდებლო მოწესრიგებას, რაც ასევე გულისხმობს არაფორმალური სექტორის გამოვლენას და მათი ფორმალიზებისკენ სახელმწიფოს სწრაფვას.<sup>120</sup> შემოდგომაზე განხორციელებული შრომის კანონმდებლობის რეფორმის ფარგლებში ინსპექციას ყველა შრომითი ურთიერთობის დაუბრკოლებლად შემოწმებისა და ზედამხედველობის უფლებამოსილება მიენიჭა, რაც არაფორმალურ სექტორსაც მოიცავს. მიუხედავად იმისა, რომ ინსპექციის მანდატი არაფორმალურ სექტორთან მიმართებით ცხადად განსაზღვრული არ არის, შრომის ინსპექციის ხელმძღვანელი, ინტერვიუში აღნიშნავს, რომ იანვრიდან, ახალი კანონის ამოქმედებასთან ერთად, შრომის ინსპექცია აქტიურად იმუშავებს არაფორმალურ სექტორში შრომის კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების აღმოსაფხვრელად.

### 5.3 სოციალური დაცვის სისტემა

როგორც ანგარიშის მე-3 თავში განვიხილეთ, უმუშევრობის კომპენსაციის არქონის, არაეფექტიანი და მოუქნელი სოციალური შემწეობის სისტემისა თუ დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ინსტრუმენტების სისუსტის გამო, სახელმწიფო, პანდემიით შექმნილი გამოწვევების წინაშე, მოუმზადებელი აღმოჩნდა. იქიდან გამომდინარე, რომ პანდემია და მისი თანმხლები ეკონომიკური კრიზისი გრძელდება და ანტიკრიზისული პაკეტით გათვალისწინებული ერთჯერადი დახმარებები საკმარისი არ იყო შემოსავლის გარეშე დარჩენილი ადამიანების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად, დროებითი ღონისძიებების ნაცვლად, ან მათ პარალელურ-

118 Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation (No. 204), ILO, 2015

119 Resolution concerning decent work and the informal economy, ILO, 2002.

120 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის - მუხლი 349.

რად, სახელმწიფომ უნდა დაიწყოს ფიქრი სოციალური დაცვის სისტემის ძირეულ რეფორმასა და დასაქმების აქტიურ პოლიტიკაზე. ასევე, მნიშვნელოვანია მინიმალური ხელფასის დაწესება, რათა დასაქმებულებმა შეძლონ დანაზოგების დაგროვება როგორც მომავალ კრიზისებთან გასამკლავებლად, ისე დამსაქმებლებთან ურთიერთობაში საკუთარი ინტერესების უფრო თამამად დასაცავად.

რაც შეეხება უშუალოდ არაფორმალურ დასაქმებას, მაღალი შრომითი მობილობის, უკიდურესად ცვალებადი შემოსავლების და ბუნდოვანი ადმინისტრაციული კრიტერიუმებისა თუ პროცედურების გამო, არაფორმალურად დასაქმებულები, ხშირად ვერ სარგებლობენ სოციალური დახმარების საყოველთაო პროგრამებით.<sup>121</sup> ამიტომ, ამ სექტორში ჩართული მშრომელების მხარდასაჭერად, საჭიროა მათ საჭიროებებზე მორგებული საგანგებო პროგრამების შემუშავება. ეს პროგრამები, ერთი მხრივ, პანდემიის შედეგად გაჩენილ ახალ და მწვავე საჭიროებებს უნდა პასუხობდნენ, მეორე მხრივ კი, სექტორში არსებულ სისტემურ ჩავარდნებს.

ILO-ს რეკომენდაციების მიხედვით,<sup>122</sup> პანდემიის დროს არაფორმალურ სექტორში შემცირებული შემოსავლების პასუხად, სახელმწიფო მზად უნდა იყოს დაზარალებულთათვის საგანგებო ნაბიჯების გადასადგმელად, რომლებიც შეიძლება მოიცავდეს მათ საკვებით უზრუნველყოფას, არაფორმალური საქმიანობის კერებში, როგორცაა გარევაჭრობის სივრცეები და სატრანსპორტო კვანძები, ვირუსის გავრცელების კუთხით უსაფრთხო გარემოს უზრუნველყოფას, სოციალური დახმარების სისტემის გაფართოებას და მისით სარგებლობის მაქსიმალურად გამარტივებას. ILO-ს მომზადებული პოლიტიკის დოკუმენტი საუბრობს იმაზეც, რომ COVID 19-ის პანდემიამ კიდევ ერთხელ გამოავლინა ის პრობლემები, რასაც არაფორმალური სექტორის მაღალი წილი იწვევს. ორგანიზაციის მიხედვით, გრძელვადიან პერსპექტივაში, COVID 19-ის კრიზისი კიდევ ერთი ბიძგი უნდა იყოს ფორმალიზების პროცესისთვის.

რამდენიმე ქვეყანამ, სადაც არაფორმალური სექტორი განსაკუთრებით დიდია, არაფორმალურად დასაქმებულ მშრომელთა დასახმარებლად საგანგებო ფონდი შექმნა.<sup>123</sup> ეს ფონდები მშრომელთა გარკვეული ჯგუფების, მაგალითად, საშინაო შრომაში ჩართულების, დროებით შემოსავლით უზრუნველყოფას, ან უნივერსალური დახმარების გაცემას ხმარდება.

გარდა ამისა, ახალი საერთაშორისო ვალდებულებები - ანტიკრიზისული გეგმის ფარგლებში აღებული ახალი სესხების მთლიანი მოცულობა, 4 მილიარდ ლარს

121 Extending social security and facilitating transition from the informal to the formal economy: Lessons from international experience. ILO. 2019.

122 COVID-19 crisis and the informal economy Immediate responses and policy challenges. ILO. 2020.

123 COVID-19 and the Informal Economy: Impact and Response Strategies in Sub-Saharan Africa. Friedrich Ebert Stiftung. 2020.

აჭარბებს და ახალი საშინაო ვალი, რომელიც ფინანსთა სამინისტროს მიხედვით, 600 მილიონ ლარს უტოლდება, ეკონომიკური სტაბილურობისთვის ახალ რისკებს აჩენს. დღემდე შეუსწავლელი და ფართო საზოგადოებისთვის უცნობია, რა გავლენას მოახდენს ქვეყნის ბიუჯეტსა და მოქალაქეების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე ანტიკრიზისული გეგმის ფარგლებში აღებული ეს ახალი საკრედიტო ვალდებულებები. პროცესის უკიდურესი გაუმჭვირვალობა აჩენს რისკს, რომ დღეს მობილიზებული თანხების ტვირთი, კრიზისის შემდგომ, ყველაზე მოწყვლად ჯგუფებზე გადანაწილდება. ამის თავიდან ასაცილებლად, აუცილებელია ფართო საზოგადოებისთვის ცნობილი და საჯარო განხილვის საგანი გახდეს ის ვალდებულებები, რომლებსაც სახელმწიფო საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების წინაშე იღებს, ისევე როგორც მათი დაფარვის სამომავლო გეგმები.