

# აკადემიური და არასტანდარტული ურომა საქართველოში

გამონეწვევები და სარეფორმო ხედვა



სოციალური  
საზოგადოებრივი  
ცენტრი



**არაფორმალური და არასტანდარტული  
შრომა საქართველოში  
გამოწვევები და სარეფორმო ხედვა**

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი  
თბილისი, 2021



სოციალური  
სამართლიანობის  
ცენტრი



*მოცემული კვლევის ანგარიში მომზადებულია ღია საზოგადოების ფონდის მხარდაჭერილი პროექტის, „ფორმალურ და არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულთა უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესება“, ფარგლებში.*

*ავტორის/ავტორების მიერ კვლევაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.*

**კვლევის ხელმძღვანელი:** თათული ჭუბაბრია

**ავტორები:** გიორგი ცინცაძე, გიორგი ლანჩავა, სალომე შუბლაძე, ანა დიაკონიძე, სალომე ქაჯაია, თამარ ქეზურია

**რედაქტორები:** ნინო კალატოზიშვილი, ნინო ბექიშვილი

**ყდის დიზაინი:** როლანდ რაიკი

**დაკაბადონება:** თორნიკე ლორთქიფანიძე

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

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ.: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge>

[info@socialjustice.org.ge](mailto:info@socialjustice.org.ge)

[www.facebook.com/socialjustice.org.ge](http://www.facebook.com/socialjustice.org.ge)

# სარჩევი

<b>ნაწილი I</b> .....	7
<b>შესავალი</b> .....	8
რა ინვესს არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმების გავრცელებას საქართველოსა და მსოფლიოში?.....	10
<b>ანგარიშის სტრუქტურა</b> .....	15
<b>ანა დიაკონიძე: არასტანდარტული და არაფორმალური დასაქმება – კონცეპტები და მათი რელევანტურობა საქართველოსთვის</b> .....	17
რას ნიშნავს არასტანდარტული დასაქმება? .....	17
არაფორმალური დასაქმება და მისი გადაკვეთის წერტილები არასტანდარტულ დასაქმებასთან .....	21
არასტანდარტულ და არაფორმალურ დასაქმებასთან დაკავშირებული პრობლემები .....	23
არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმება საქართველოში.....	25
მშრომელთა საჭიროებები ქართულ რეალობაში .....	28
<b>გიორგი ცინცაძე: არასტანდარტულ და არაფორმალურ შრომაში ჩართულთა საჭიროებები: თემატური მოკვლევა</b> .....	32
შესავალი .....	32
მეთოდოლოგია.....	32
თემატური მოკვლევის ძირითადი მიგნებები .....	33
მერყევი ანაზღაურება .....	33
არასტაბილური შემოსავალი .....	34
შრომის უსაფრთხოება .....	36
განუვლი სამუშაოს კონტროლი.....	37
არჩევანი და უარი ფორმალურ დასაქმებაზე .....	39
დასკვნა .....	39

<b>გიორგი ლანჩავა: როგორ ხსნის საკანონმდებლო რეგულაციები ფორმალური შრომითი ურთიერთობის უპირატესობას</b> .....	46
დასაქმებულის ფიზიკური უსაფრთხოება .....	48
საფრთხის შემცველი შრომა .....	48
ანაზღაურება .....	52
დასაქმებულის კონტროლის მექანიზმები .....	54
დამატებითი სარგებელი და სოციალური დაცვა .....	56
შრომის ინსპექცია .....	58
შრომის ინსპექციის მანდატი .....	60
შრომითი ურთიერთობის იდენტიფიცირება .....	60
არასტანდარტული შრომის ინსპექტირების გამოწვევები .....	62
არაფორმალური სექტორის ინსპექტირების გამოწვევები .....	63
<b>თამარ ქებურია: არაფორმალობა პანდემიამდე და პანდემიის შემდეგ</b> .....	66
შესავალი .....	66
არაფორმალურობის გაზომვასთან დაკავშირებული ბუნდოვანება .....	68
სახელმწიფოს ანტიკრიზისული გეგმის სტრუქტურა და მისი გამოწვევები – თვითდასაქმებულთა და არაფორმალურად დასაქმებულთა შემთხვევა .....	71
ცვლილება მიზნობრივი დახმარების სახელმწიფო პროგრამაში .....	76
ცვლილების შემდგომი ლიმიტაციები .....	77
რას გვეუბნება კოვიდკომპენსაციების შესახებ არსებული რაოდენობრივი მონაცემები არაფორმალურად დასაქმებული ჯგუფების შესახებ .....	79
სამომავლო ნაბიჯები და შეჯამება .....	81
<b>სარეფორმო ხედვა</b> .....	86
ფორმალიზაცია .....	86
შრომის ინსპექციის გაძლიერება .....	88
სოციალური დაცვა .....	89
ბიბლიოგრაფია .....	91
<b>ნაწილი II</b> .....	91
<b>სალომე შუბლაძე: საქართველოში მოქმედი მითანის სერვისის კომპანიების ხელშეკრულებების სამართლებრივი შეფასება</b> .....	92
<b>სალომე ქაჭაია: შრომა დასაქმების მიღმა</b> .....	105

ნაწილი I

## შესავალი

ეს ანგარიში არასტანდარტული და არაფორმალური შრომის თანამედროვე სახეებს შეისწავლის საქართველოში. ანგარიშის მიზანი სამმაგია: ერთი მხრივ, ის ცდილობს, თავი მოუყაროს ადგილობრივ ცოდნას არაფორმალურად და არასტანდარტულად დასაქმებულთა შრომითი, სოციალური და უფლებრივი მდგომარეობის შესახებ; მეორე მხრივ, არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომაში ჩართულთა გამოკითხვით, ცდილობს, განაახლოს, დაადასტუროს და გაამდიდროს სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული ცოდნა ამ სექტორების შესახებ; ამ ინფორმაციაზე დაყრდნობით, ანგარიში მკითხველს სთავაზობს გამოვლენილი გამოწვევებისა და თავისებურებების სამართლებრივ ანალიზს, რომელიც მიუთითებს შესაძლო გზებზე არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომასთან დაკავშირებული პრობლემების მოგვარებისთვის.

რატომ ეს ორი კატეგორია? არასტანდარტული და არაფორმალური შრომა ორი ძირითადი კატეგორიაა, რომელიც ფორმალური და „სტანდარტული“ დასაქმების მიღმა არსებულ პრაქტიკას აღწერს. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური აგროვებს მონაცემებს „ატიპური დასაქმების“ შესახებ, რომელშიც ის გულისხმობს ატიპურ სამუშაო განრიგს (მაგალითად, საღამოს ან ღამის ცვლაში მუშაობას) და რეჟიმს (მაგალითად, სახლიდან მუშაობას). არასტანდარტული შრომის კატეგორია, რომელიც ამ ანგარიშის ინტერესს საგანია, ამ განმარტებისგან განსხვავდება და უფრო მრავლისმომცველია. არასტანდარტულ შრომაში იგულისხმება შრომითი ურთიერთობის მონესრიგების მრავალფეროვანი პრაქტიკა, რომელიც სტანდარტული დასაქმებისგან განსხვავდება. ასეთი შეიძლება იყოს პლატფორმული შრომა (მაგალითად, კურიერების, მძღოლებისა და სხვების შემთხვევაში, რომლებიც შეკვეთას სხვადასხვა სერვისის მიმწოდებელი პლატფორმების მეშვეობით იღებენ), არასრულ განაკვეთზე ან გამოძახებით შრომა (მაგალითად, სააგენტოში დასაქმებული ძიებები) და ქვეკონტრაქტორების შემთხვევები, როცა შრომითი ხელშეკრულების ნაცვლად გვხვდება მომსახურების ხელშეკრულებები (მაგალითად, ქეითერიინგის სფეროში დასაქმებულების შემთხვევაში). ასეთ შემთხვევებში დასაქმებულს ხშირად „პარტნიორად“, ქვეკონტრაქტორად ან თვითდასაქმებულად მოიხსენიებენ, მაშინაც კი, როცა საქმე გვაქვს შრომით ურთიერთობასთან მშრომელსა და დამსაქმებელს შორის. ასეთ კონტექსტში შრომითი ურთიერთობის დადგენა საკვანძო მნიშვნელობის ხდება და ეს თემა ამ ანგარიშის დასკვნითი ნაწილების ძირითადი საკითხია.

არაფორმალური შრომის კატეგორია მოიცავს ყველა იმ შრომით ურთიერთობას, რომელსაც ფორმალური ხელშეკრულების არცერთი ფორმა არ ფარავს. ასეთი შეიძლება იყოს ფორმალურ სანარმოში დასაქმებული მშრომელი, რომელსაც და-



მსაქმეებელთან არც შრომითი და არც რაიმე სხვა სახის ხელშეკრულება არ აკავშირებს, ისევე, როგორც მშრომელები მთლიანად არაფორმალურად მონყობილ სანარმოებში.

ეს ორი კატეგორია არა ურთიერთგამომრიცხავი, არამედ თანმხვედრია – პრობლემები, გამოწვევები და თავისებურებები ხშირად საზიარო. მრავალფეროვანი, ბუნდოვანი შრომითი პრაქტიკის გამო კი მათი ერთმანეთისგან მკაფიოდ გარჩევა ხშირად სამართლებრივადაც შეუძლებელია. ამიტომ ეს ანგარიში ორ კატეგორიას აერთიანებს, რაც მისი უპირატესობაცაა და სისუსტეც. უპირატესობა იმიტომ, რომ ეს ანგარიშს საშუალებას აძლევს, დაფაროს შრომის ბაზრის სხვა მხრივ ყურადღების მიღმა დარჩენილი სეგმენტის დიდი ნაწილი და ხაზი გაუსვას იმ სისტემურ ჩავარდნებს, რაც არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმების ფორმებისთვის საერთოა, სისუსტე კი იმიტომ, რომ ორი კატეგორიის გაერთიანებით შესაძლებელია, სათანადო ყურადღება არ ექცეოდეს არასტანდარტულ და არაფორმალურ კატეგორიებს შიგნით არსებულ მრავალფეროვან და სპეციფიკურ ფაქტორებს. ამიტომ, როცა შესაძლებელია, მიგნებების განხილვისას ანგარიში ხაზს უსვამს პრობლემების გამჭოლ ხასიათს, სხვა შემთხვევებში კი მიუთითებს, რომ მიგნება გამოწვევასა თუ მათი გადაჭრის გზებზე ორიდან მხოლოდ ერთ კატეგორიაზე ვრცელდება.

დეფინიციებისა და კატეგორიზების საკითხს, რომელიც ამ სექტორების კვლევაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ეს ანგარიში განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს. გარდა იმისა, რომ კატეგორიზება მრავალ გამოწვევასთანაა დაკავშირებული, ხშირ შემთხვევაში შრომითი ურთიერთობის რეგულირებისა თუ ინსპექტირების საკითხები, ისევე, როგორც მშრომელთა სოციალური დაცვის საკითხი, სწორედ მათ კატეგორიზებაზე დამოკიდებული – ანუ იმაზე, ხედავს და აღიარებს თუ არა სახელმწიფო და მისი სხვადასხვა უწყება (მათ შორის, პირველ რიგში შრომის ინსპექცია) შრომით ურთიერთობას. დეფინიციების საკითხს ანგარიშის შესაბამისი ნაწილი *(არასტანდარტული და არაფორმალური დასაქმება – კონცეპტები და მათი რელევანტურობა საქართველოსთვის)* უფრო დეტალურად განიხილავს, ხოლო შრომითი ურთიერთობის დადგენის თემას სამართლებრივი ანალიზის ნაწილში დავუბრუნდებით.

## რა იწვევს არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმების გავრცელებას საქართველოსა და მსოფლიოში?

ემპირიული კვლევები მიუთითებს, რომ არაფორმალური ან არასტანდარტული დასაქმების გავრცელების მიღმა ხშირად დამსაქმებლის სურვილი დგას, თავი აარიდოს იმ ვალდებულებებსა და პასუხისმგებლობას, რაც სტანდარტულ, ფორმალურ დასაქმებასთანაა დაკავშირებული.<sup>1</sup> არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმება დამსაქმებელს საშუალებას აძლევს: (1) უფრო იოლად დაიქირაოს და გაათავისუფლოს დასაქმებულები შემოსავლის ზრდასთან ან მატებასთან ერთად;<sup>2</sup> (2) დააღწიოს თავი დასაქმებულთათვის დაზღვევისა და სხვა ბენეფიტების მიწოდებას; (3) გადაიხადოს, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, მინიმალურ ხელფასზე დაბალი ანაზღაურება; (4) აირიდოს პასუხისმგებლობა საწარმოო ტრავმების შემთხვევაში; (5) უკლებელყოს შრომის კოდექსში გათვალისწინებული სხვა დაცვის გარანტიები, მათ შორის, სამუშაო გრაფიკთან დაკავშირებული ნორმები.

აღსანიშნავია, რომ არაფორმალური დასაქმების გავრცელებაში მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ფორმალურ დასაქმებასთან დაკავშირებული ფაქტორები, არამედ არაფორმალური შრომის ბაზრის ხელმისაწვდომობაც.<sup>3</sup> არაფორმალური დასაქმება ყველაზე მეტადაა გავრცელებული იმ ქვეყნებში, სადაც უმუშევრობის მაჩვენებელი მაღალია, ხოლო არაფორმალური დასაქმების გამოვლენის შემთხვევაში დაწესებული ჯარიმები – დაბალი.<sup>4</sup> ეს გარემოებები დამსაქმებელს უადვილებს, არაფორმალურ ან არასტანდარტულ შრომაზე თანახმა სამუშაო ძალა მოიძიონ და დაასაქმონ.

გარდა იმისა, რომ ზემოთ ნახსენები ფაქტორები დამსაქმებლებს არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმებისკენ უბიძგებს, გარემოებები შესაძლოა არაფორმალური და/ან არასტანდარტული დასაქმებისკენ უბიძგებდეს თვითონ დასაქმებულსაც. მაგალითად, დასაქმებულთა ნაწილს – და ამაზე ვრცლად ქვემოთ ვისაუბრებთ – შესაძლოა, არასტანდარტული დასაქმებისკენ უბიძგებდეს მოქნილი სამუშაო რეჟიმის შესაძლებლობა, ან, არაფორმალური დასაქმების შემთხვევაში, საშემოსავლო გადასახადისგან გათავისუფლების სურვილი. მკვლევრები მიუთითე-

1 Di Porto, E., Elia, L., & Tealdi, C. (2017). Informal work in a flexible labour market. *Oxford Economic Papers*, 69(1), 143–164.

2 Vallanti, G., & Gianfreda, G. (2020). Informality, regulation and productivity: do small firms escape EPL through shadow employment? *Small Business Economics*. doi:10.1007/s11187-020-00353-9

3 Yassin, Shaimaa, and François Langot. „Informality, public employment and employment protection in developing countries.“ *Journal of Comparative Economics* 46, no. 1 (2018): 326-348. Harvard

4 Henry, Stuart. „The Working Unemployed: Perspectives on the Informal Economy and Unemployment.“ *The Sociological Review* 30, no. 3 (August 1982): 460–77. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1982.tb00663.x>.

ბენ, რომ არაფორმალური დასაქმების ნაწილი ნებაყოფლობითია.<sup>5</sup> ამიტომ, როცა არაფორმალური და არასტანდარტული შრომის გავრცელებას განვიხილავთ, მნიშვნელოვანია, ყურადღება მიექცეს არა მხოლოდ დამსაქმებელთა მოტივაციას, არაფორმალურ ან არასტანდარტულ შრომას დაეყრდნონ, არამედ იმ ფაქტორებსაც, რის გამოც არაფორმალურ ან არასტანდარტულ დასაქმებას შესაძლოა, თვითონ დასაქმებული ამჯობინებდეს.

ამ უკანასკნელს შესაძლოა, განაპირობებდეს არა მხოლოდ არაფორმალური თუ არასტანდარტული დასაქმების უალტერნატივობა ან მისი ხელმისაწვდომობა, არამედ ფორმალურ დასაქმებასთან დაკავშირებული უპირატესობების ნაკლებობაც. ღირსეული მინიმალური ხელფასისა და უმუშევრობის შემწეობის სისტემის არარსებობა, ისევე, როგორც შრომითი უფლებების უზრუნველყოფის (შრომის კოდექსის აღსრულების) მიმართულებით არსებული პრობლემები, ფორმალურ დასაქმებას ნაკლებად მიმზიდველს – და დასაქმების სხვა ფორმებთან შედარებით ნაკლებად კონკურენტულს – ხდის.

არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმების გავრცელებას ინვესტს დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა მხარეს მოქმედი ფაქტორების ურთიერთბალანსი, სხვადასხვა ინტერვენცია კი შესაძლოა, განტოლების ორივე მხარეს ცვლიდეს.<sup>6</sup> მაგალითად, მინიმალური ხელფასის დაწესებამ შესაძლოა, დამსაქმებელს ხელფასის გაზრდის თავიდან ასაცილებლად არაფორმალური დასაქმებისკენ უბიძგოს, თუმცა, ამავდროულად, ღირსეული მინიმალური ხელფასის დაწესებამ შესაძლოა, ფორმალური დასაქმება უფრო მიმზიდველი გახადოს მშრომელთათვის. ასეთ შემთხვევაში შემცირდება სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულთა რაოდენობაც და მათი ნაწილი დასაქმებულად და გადასახადის გადამხდელად გადაიქცევა. ამიტომ მინიმალური ხელფასის რეგულირების საბოლოო ეფექტი ამ ორი ურთიერთსაინანაღმდეგო გავლენის შეფარდებაზე იქნება დამოკიდებული. მსგავსად მოქმედებს შრომის ბაზრის გაუმჯობესებისკენ მიმართული სხვა ინტერვენციებიც, მაგალითად, შრომის ინსპექტირების გაძლიერება ან სამუშაო დროის უფრო მკაცრად დარეგულირება. ამ შემთხვევებშიც ამ ინტერვენციების ჯამური გავლენა არაფორმალური და არასტანდარტული შრომის გავრცელებაზე აღსრულების ეფექტიანობასა და სხვა სოციალურ და ეკონომიკურ გარემოებებზე დამოკიდებული.

დაბოლოს, შრომის არასტანდარტული და არაფორმალური ფორმების გავრცელებას ხელს უწყობს ახალი ციფრული და პლატფორმული ტექნოლოგია. მობილური ტელეფონები და შესაბამისი აპლიკაციები ქმნის შესაძლებლობას, დასაქმებული,

5 García, Gustavo A. „Labor informality: choice or sign of segmentation? A quantile regression approach at the regional level for Colombia.“ *Review of Development Economics* 21, no. 4 (2017): 985-1017.

6 Almeida, Rita, and Pedro Carneiro. „Enforcement of labor regulation and informality.“ *American Economic Journal: Applied Economics* 4, no. 3 (2012): 64-89.

დამსაქმებელი და მომხმარებელი ერთმანეთს ახლებურად დაუკავშირდნენ. ახალი ტექნოლოგია შრომის ორგანიზების ახალ შესაძლებლობებს ქმნის. ამის მაგალითია აპლიკაციაზე დაფუძნებული საკურიერო სერვისები, მარკეტინგის, სწავლების, საკონსულტაციო და სხვა ონლაინ პლატფორმები. შრომის ალგორითმული ორგანიზება დამსაქმებელს საშუალებას აძლევს, მშრომელი დაასაქმოს მხოლოდ მაშინ, როცა სჭირდება და უშუალოდ იმ დროის განმავლობაში, რაც კონკრეტული სერვისის გასანევადაა საჭირო. ამასთან, პლატფორმები ქმნის მშრომელთა მონიტორინგის, შეფასებისა და ანაზღაურების ინოვაციურ საშუალებებსაც.

საქართველოში არაფორმალური და არასტანდარტული ეკონომიკის გავრცელების მიზეზები დიდწილად შეუსწავლელია, თუმცა რამდენიმე ფაქტორის გამოყოფა, საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, ამ კონტექსტშიც შესაძლებელია. ციფრული და, განსაკუთრებით, მობილური ტექნოლოგიების გავრცელება საქართველოში მზარდია. კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მონაცემთა მიხედვით, საქართველოში სმარტფონების მოხმარება წლიდან წლამდე იზრდება.<sup>7</sup> სმარტფონების მომხმარებელთა რაოდენობა დღეს საქართველოში 3.5 მილიონს აჭარბებს და მობილური ინტერნეტით სარგებლობს სმარტფონის მომხმარებელთა ნახევარზე მეტი. სმარტფონებისა და ციფრული ტექნოლოგიების მომხმარებელთა რაოდენობის (ისევე, როგორც, ზოგადად, ინტერნეტის ხელმისაწვდომობის) ზრდა ხელს უწყობს პლატფორმული შრომისთვის ხელმისაწვდომი სამუშაო ძალის მოცულობისა და მისთვის ხელმისაწვდომი ბაზრის ზრდასაც.

2017-2020 წლებში გატარებული შრომის რეფორმა დასაქმებულებს ახალ მოთხოვნებს უყენებს სამუშაო დროის რეგულირების, სამუშაო ადგილის უსაფრთხოებისა და სხვა არაერთი მიმართულებით. ამავდროულად, 2019 წლიდან საქართველოში საშემოსავლო გადასახადთან ერთად გროვდება სავალდებულო კონტრიბუცია დაგროვებით საპენსიო სისტემაში, რომელსაც დასაქმებული და დამსაქმებელი ინაწილებენ. ამიტომ შრომითი კანონმდებლობის გამკაცრების შესაძლო გვერდითი ეფექტი, არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმებისადმი ინტერესის ზრდის კუთხით, მნიშვნელოვანია საქართველოს შემთხვევაშიც (თუმცა, მეორე მხრივ, ახალი რეგულაციები უფრო მიმზიდველს ხდის ფორმალურ დასაქმებას და მნიშვნელოვანია მისი ამ ზეგავლენის შესწავლა და გათვალისწინებაც).

არასტანდარტული დასაქმებისგან განსხვავებით, არაფორმალური სექტორის მასშტაბურობის განმაპირობებელი ფაქტორები უფრო სიღრმისეულადაა შესწავლილი როგორც საქართველოში, ისე გლობალურად. უმუშევრობის მაღალი დონე ხელს უწყობს არაფორმალური დასაქმების ხელმისაწვდომობას. მეორე მხრივ, არაფორ-

---

7 Slonimczyk, Fabián. „Informal employment in emerging and transition economies“. IZA World of Labor (2014).

რმალური დასაქმება ერთგვარი „პალიატიური საშუალებაა“<sup>8</sup> მათთვის, ვინც სტაბილურ და ფორმალურ სამუშაო ადგილს ვერ პოულობს. ამასთან, არაფორმალური დასაქმება „უმუშევრობის შენიღბვის“ გზაცაა – უმუშევრად მონიშნული ადამიანების ნაწილი არაფორმალურადაა დასაქმებული, უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი კი, შესაბამისად, მასშტაბური არაფორმალური სექტორის მანიშნებელიცაა.<sup>9</sup>

საქართველოში არაფორმალური შრომის გავრცელებას განაპირობებს ისტორიული ფაქტორებიც. საბჭოთა კავშირის დაშლას საქართველოში ფორმალური დასაქმების რადიკალური შემცირება მოჰყვა. დამოუკიდებლობის პირველი 10 წლის განმავლობაში დასაქმება ფორმალურ სექტორში 91 პროცენტიდან 57 პროცენტამდე შემცირდა.<sup>10</sup> პოსტსაბჭოთა კონფლიქტებმა, სახელმწიფო ინსტიტუტების რღვევამ და ღრმა სოციალურ-ეკონომიკურმა კრიზისმა მოსახლეობის ნაწილი სამსახურისა და შემოსავლის, ნაწილი კი – იძულებით გადაადგილებულ პირთა შემთხვევაში – სახლ-კარის გარეშე დატოვა. შესაბამისად, დასაქმებაც არაფორმალურ სექტორში იპოვეს.

პოსტსაბჭოთა ტრანზიციის კვალი იკითხება არა მხოლოდ არაფორმალური ეკონომიკის მასშტაბში, არამედ მის სპეციფიკაშიც. ალიევი (2015)<sup>11</sup> პოსტსაბჭოთა სივრცეში არაფორმალურობის სიღრმისეულ მიმოხილვაში მიუთითებს, რომ დასავლეთ ევროპისგან განსხვავებით, პოსტსაბჭოთა და პოსტკომუნისტურ კონტექსტში არაფორმალური ინტერაქციები არა განყენებული, საგამონაკლისო ფენომენია სხვა მხრივ სტაბილურად ფორმალიზებულ გარემოში, არამედ კულტურული და პოლიტიკური ცხოვრების განუყოფელი ნაწილი. აქ არაფორმალურობის სხვადასხვა ფორმით განმსჭვალულია მოქალაქეების ყოველდღიური ეკონომიკური და სოციალური ინტერაქციები. ამასთან, პოსტკომუნისტური არაფორმალიზმის მკვლევრები ხაზს უსვამენ, რომ განსხვავებით დასავლური გამოცდილებისა, სადაც არაფორმალური ეკონომიკა „გარდამავალ“ ფენომენად აღიქმება ეკონომიკური განვითარების გზაზე, პოსტკომუნისტურ სივრცეში არაფორმალური პრაქტიკა უფრო დამკვიდრებულია და ფორმალიზაცია ეკონომიკური ზრდის გარდაუვალ შედეგად არ გვევლინება.<sup>12</sup>

8 Williams, Colin C. „Informal sector responses to unemployment: an evaluation of the potential of Local Exchange Trading Systems (LETS)“. *Work, Employment and Society* 10, no. 2 (1996): 341-359. Harvard

9 Bosch, Mariano, and William Maloney. *Cyclical movements in unemployment and informality in developing countries*. World Bank Publications, 2008.

10 ქარჩილაძე ნათია. „არაფორმალური ეკონომიკის გენდერული ასპექტები: თბილისში მცხოვრები გარემოვაჭრე ქალების მაგალითზე“. 2018

11 ქარჩილაძე ნათია. „არაფორმალური ეკონომიკის გენდერული ასპექტები: თბილისში მცხოვრები გარემოვაჭრე ქალების მაგალითზე“. 2018 *cy*, 35(3/4), 182–198. doi:10.1108/ijssp-05-2014-0041

12 Morris, J. and Polese, A. (Eds) (2014), *The Informal Post-Socialist Economy: Embedded Practices and Livelihoods*, Routledge, New York, NY.

პოსტსაბჭოთა ტრანზიციისას დადასტურდა, რომ არაფორმალური და ჩრდილოვანი ეკონომიკა ერთგვარი თავშესაფარია კრიზისულ ვითარებაში უშემოსავლოდ დარჩენილთათვის. არაფორმალური ეკონომიკის ეს თვისება კიდევ ერთხელ გამოვლინდა COVID 19-ის პანდემიის პირობებში. პანდემიამ და მასთან დაკავშირებულმა შეზღუდვებმა მძიმე რყევები გამოიწვია შრომის ბაზარზე. კვლევების მიხედვით, არაფორმალურ სექტორში პანდემიის უარყოფითი ზეგავლენა კიდევ უფრო შესამჩნევი იყო, ვიდრე ფორმალურ სექტორში. არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა უფრო მეტად შემცირდა, ვიდრე ფორმალურში.<sup>13</sup> უმუშევრად დარჩენილთათვის კომპენსაციების გაცემასთან დაკავშირებულმა პრობლემებმა, განსაკუთრებით დოკუმენტაციის წარდგენისა და სექტორალური მონაცემების არარსებობის საკითხებმა, კიდევ ერთხელ ცხადყო სახელმწიფო პოლიტიკის ჩავარდნა და ის მძიმე შედეგები, რაც არსებულ პოლიტიკას მოჰყვება. იმ შემთხვევებში, როცა დასაქმებულები პანდემიურ მდგომარეობაში მუშაობას აგრძელებდნენ, იკვთებოდა შრომითი უფლებების კუთხით არსებული სისტემური პრობლემები, რაც განსაკუთრებული სიმწვავეთ არასტანდარტულად და არაფორმალურად დასაქმებულებს აწუხებთ.<sup>14</sup>

---

13 პანდემიის გავლენა შრომის ბაზარზე და დასაქმებულთა მდგომარეობაზე; გიორგი ჭანტურიძე, თამარ სურმავა; USAID, ივლისი, 2021.

14 შრომის უფლებები პანდემიის დროს. სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. 2020

## ანგარიშის სტრუქტურა

ეს ანგარიში ინფორმაციის შეგროვებისა და ანალიზის სამ ძირითად ფორმას ეყრდნობა: (1) ექსპერტთა კონტრიბუციები; (2) არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომაში ჩართულთა გამოკითხვა და თემატური ანალიზი; (3) ლიტერატურის სამაგიდო კვლევა და მიგნებებისა და ემპირიის სამართლებრივი შეფასება. ერთობლივად, ეს სამი კომპონენტი საქართველოში არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომასთან დაკავშირებული ძირითადი გამოწვევების გამოკვეთას და, სამართლებრივ და აკადემიურ ანალიზზე დაყრდნობით, მათ გარშემო ინფორმირებული და ინკლუზიური დისკუსიის ხელშეწყობას ცდილობს.

ანგარიშის შესავალს მოჰყვება ანა დიაკონიძის მიმოხილვა, რომელიც, ქართული კონტექსტის გათვალისწინებით განიხილავს არაფორმალური და არასტანდარტული შრომის მნიშვნელობას, ამ კატეგორიების უახლესი აკადემიური და ინსტიტუციური განმარტებების მიხედვით. ანა დიაკონიძის სტატიის გარდა, ანგარიში შეიცავს კიდევ ორი ექსპერტის, თამარ ქებურიას და სალომე ქაჯაიას კონტრიბუციებს. თამარ ქებურიას სტატია, რომელიც COVID 19-ის პანდემიის განმავლობაში ადმინისტრირებულ ანტიკრიზისულ დახმარებას აფასებს, არაფორმალური და არასტანდარტული შრომის მიმართ დამკვიდრებულ სახელმწიფო პოლიტიკას ეხება და, მისი გავლით, ფორმალისტიკის პერსპექტივებს განიხილავს. ამ საკითხებს ანგარიში დასკვნით ნაწილში დაუბრუნდება. მესამე ექსპერტის, სალომე ქაჯაიას სტატია იმ მშრომელებს ეხება, ვისი შრომითი მდგომარეობაც არაფორმალურობისა და არასტანდარტულობის იმ განსაზღვრებებს მიღმა რჩება, რომლებსაც ეს ანგარიში ეყრდნობა. სტატია ფორმალურობისა და არაფორმალურობის, დაქირავებისა და თვითდასაქმების მიჯნაზე არსებულ ამ ტიპის შრომაზე ანგარიშს დანამატად ერთვის.

გარდა უახლეს სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული მიგნებებისა, არაფორმალურ და არასტანდარტულ სექტორებში დასაქმებულთა საჭიროებების აღწერისას ანგარიში ეყრდნობა თემატურ მოკვლევასაც, რომელიც უშუალოდ ამ ტიპის შრომაში ჩართულ მშრომელთა ინტერვიუებს ეფუძნება. არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომაში ჩართულთა ინტერვიუები, ერთი მხრივ, ლიტერატურაში არსებულ მიგნებებს თანამედროვე ქართულ კონტექსტში ამიწებს, მეორე მხრივ კი, ცდილობს გამოკვეთოს ყველაზე მნიშვნელოვანი წუხილები, რომლებიც საკანონმდებლო თუ აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებული მიდგომების გადააზრების საჭიროებაზე მიუთითებს.

ბოლოს, ანგარიშის მომზადებისას ჩატარდა ლიტერატურაში არსებული და მშრომელთა გამოკითხვის შედეგად გამოვლენილი საკითხების სამართლებრივი ანალიზი. გარდა გამოკითხვისას მიღებული პასუხებისა, ამ ნაწილში ანგარიში ეყრდნო-

ბა შრომით კანონმდებლობას და იმ ხელშეკრულებებისა თუ სხვა დოკუმენტების ანალიზს, რომლებიც შრომის არასტანდარტული მოწესრიგების შემთხვევაში მონაწილე სუბიექტების ურთიერთობას არეგულირებს. ამ მხრივ, განსაკუთრებით საინტერესოა საკურიერო სფეროში არსებული მდგომარეობა. ანგარიშს ახლავს დოკუმენტი („საქართველოში მოქმედი მიტანის სერვისის კომპანიების ხელშეკრულებების სამართლებრივი შეფასება“), რომელიც კონკრეტულად ამ საკითხზე ამხევილებს ყურადღებას. მისი მიზანი მიტანის სერვისში დასაქმებულ პირებთან არსებული ხელშეკრულებების ანალიზი და მათი სამართლებრივი სტატუსის შეფასებაა. დოკუმენტი სამართლებრივად განიხილავს საქართველოში მიტანის სერვისის სფეროში მოქმედი რამდენიმე კომპანიის ხელშეკრულებებს, მხარეთა შორის შრომითი ურთიერთობის შესანიღბად გამოყენებული სამართლებრივი მექანიზმებისა და არსებული პრაქტიკის გამოვლენის მიზნით. აქვე განხილულია არაფორმალური სექტორის სამართლებრივი რეგულირების გამოწვევები, მათ შორის, სამუშაო ადგილებზე ფიზიკური უსაფრთხოება, ანაზღაურების მექანიზმები და შრომითი ურთიერთობის ის დამატებითი ბენეფიტები, რაც დღეისათვის არასტანდარტულად თუ არაფორმალურად დასაქმებულთათვის მიუწვდომელია.

ინფორმაციის შეგროვებისა და ანალიზის ეს სამი ფორმა (ცნებების აკადემიური განმარტება, მშრომელთა გამოკითხვა და სამართლებრივი ანალიზი) ერთმანეთს ავსებს. როგორც უშუალოდ ანგარიშში იხილავთ, გარკვეულ შემთხვევებში გამოკითხვა ადასტურებს ლიტერატურაში დამკვიდრებული გამოწვევების არსებობას, ზოგჯერ კი ახალ ან ქართული კონტექსტისთვის სპეციფიკურ მიგნებებს აწყდება. სამართლებრივი ანალიზი გამოკითხვაში გამოვლენილი საკითხების ინსტიტუციურ გააზრებას უწყობს ხელს და მათი საკანონმდებლო თუ სხვა ინტერვენციების გზით გადაჭრის გზებზე მიუთითებს.

ცხადია, ეს ანგარიში არც ყოვლისმომცველია და არც საბოლოო. არაფორმალური და არასტანდარტული შრომის შესწავლა მრავალ მეთოდოლოგიურ და ემპირიულ სირთულეს უკავშირდება. პრობლემები განსაკუთრებით მწვავეა საქართველოში, სადაც მონაცემთა ხელმისაწვდომობის ნაკლებობა, არსებული ცოდნის სიმწირე და გაუმჭვირვალე ინსტიტუციური პრაქტიკა სრულყოფილი ანალიზის საშუალებას არ იძლევა. მიუხედავად ამისა, ეს ანგარიში შესაძლოა, სასარგებლო და მნიშვნელოვან საწყის წერტილად იქცეს როგორც არაფორმალური და არასტანდარტული სექტორის შესახებ არსებული ცოდნის თავმოყრის, ისე შრომის ბაზრის ამ სეგმენტისთვის დამახასიათებელი პრობლემების გადაჭრის გზების ძიებისთვის.



# არასტანდარტული და არაფორმალური დასაქმება — კონცეპტები და მათი რელევანტურობა საქართველოსთვის

ავტორი: ანა დიაკონიძე

## რას ნიშნავს არასტანდარტული დასაქმება?

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში აკადემიურ თუ პოლიტიკურ წრეებში აქტიურად დაინერესო საუბარი „სამუშაოს ახალი სამყაროს“ (new world of work) შესახებ. ამ კონცეფციით აღნიშნება ის ზოგადი ტენდენცია, როდესაც „სტანდარტული შრომითი ურთიერთობები“ ნელ-ნელა რღვევას განიცდის და ადგილს უთმობს შრომისა და დასაქმების ახალ, უფრო მოქნილ და არატრადიციულ ფორმებს. „სტანდარტული შრომითი ურთიერთობა“ ან იგივე „სტანდარტული სამუშაო“ დასავლური კონცეპტია, რომელიც ფორდიზმის ხანაში აღმოცენდა. ზოგადი განმარტებით, ეს არის „სტაბილური, უვადო და პირდაპირი შრომითი ურთიერთობა სრულ განაკვეთზე დასაქმებულსა და მის ერთადერთ დამსაქმებელს შორის“ (Walton, 2016). თავის მხრივ, შრომით ურთიერთობას განსაზღვრავს შემდეგი მახასიათებლები: არსებობს პირდაპირი სუბორდინაცია დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის; ორივე მხარეს აქვს ერთმანეთის მიმართ ვალდებულებები და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, დასაქმებულისათვის შემოსავლის ერთადერთი წყარო ამ სამუშაოზე მიღებული ხელფასია, ანუ ის ეკონომიკურად დამოკიდებულია დამსაქმებელზე (Schoukens & Barrio, 2017). აღსანიშნავია, რომ ფორდიზმის ეპოქაში ჩამოყალიბებულმა ამ დეფინიციებმა მომდევნო ათწლეულებში სერვისის სექტორის განვითარების პარალელურად ცვლილება განიცადა. მაგალითად, თუ ფორდიზმის ხანაში სუბორდინაცია უშუალო მეთვალყურისგან მიღებული ბრძანებების შესრულებას აღნიშნავდა, დღეს სუბორდინაცია უფრო მეტად აღიქმება, როგორც ერთი რგოლის მუშაკების ფუნქციური დაქვემდებარება მეორის მიმართ. აღნიშნული განაპირობა სერვისის სექტორის განვითარებასთან ერთად სამუშაო ძალაში მაღალკვალიფიციური შრომით დაკავებულთა რაოდენობის ზრდამ, რომელთაც სამუშაოს შესრულების დროს გაცილებით მეტი ავტონომია აქვთ, ვიდრე ფიზიკური შრომით დაკავებულ პირებს (Veneziani, 2009). ასევე, მნიშვნელოვანია, ითქვას, რომ სტანდარტული შრომითი ურთიერთობა დასაქმების სტაბილურობას და სოციალური დაცვის გარანტიებს გულისხმობს.

აღნიშნულის საპირისპიროდ, არასტანდარტული შრომა ზოგადი კონცეფციაა, რომელიც ისეთ შრომით ურთიერთობებს მიემართება, რომლებიც სტანდარტული შრომითი ურთიერთობის მახასიათებლებს მოკლებულ შრომით ურთიერთობებს მიემართება. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია არასტანდარტული დასაქმების ოთხ ძირითად ფორმას გამოყოფს: ა) დროებითი (განსაზღვრული ვადით) დასაქმება, ბ) არასრულ განაკვეთზე დასაქმება, გ) ქვეკონტრაქტორებით დასაქმება და გ)

შენიღბული (ცრუ) თვითდასაქმება (ILO, 2016). თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ არასტანდარტული დასაქმების ეს სხვადასხვა ფორმა არ არის ურთიერთგამომრიცხავი და მათ შორის საზღვრები პირობითია.

**დროებითი დასაქმება** განისაზღვრება იმით, რომ სტანდარტულისგან განსხვავებით, უვადო დასაქმებას არ გულისხმობს, თუმცა ტერმინი „დროებითი“ საკმაოდ ფართო გაგებით გამოიყენება. დროებითი შეიძლება იყოს რამდენიმეწლიანი კონტრაქტით დასაქმებულიც და ისიც, ვინც ე.წ. არარეგულარულ და არასტაბილურ სამუშაოზე მუშაობს (ე.წ. casual worker). ამ უკანასკნელის მაგალითია გამოძახებაზე და/ან დღიური შრომით დაკავებული (wage workers) პირები. შრომითი ურთიერთობა პირველ შემთხვევაში უფრო ხანგრძლივია, ვიდრე მეორეში, თუმცა მათთვის საერთოა ის, რომ სამუშაო გარკვეული ვადით არის შემოფარგლული.

არარეგულარული და არასტაბილური სამუშაო (casual work), ძირითადად, განვითარებად ეკონომიკაშია გავრცელებული. შეიძლება ითქვას, რომ აქ იგი დასაქმების დომინანტურ ფორმასაც კი წარმოადგენს, თუმცა აღსანიშნავია, რომ მსგავსი ტიპის შრომითი გარიგების რაოდენობა ასევე იზრდება განვითარებულ ქვეყნებში. მაგალითად, ე.წ. zero hour workers ევროპაში, რომელიც გულისხმობს ისეთი კონტრაქტის არსებობას, როდესაც კომპანია არ არის ვალდებული, რაიმე მინიმალური სამუშაო საათები და, შესაბამისად, მინიმალური ანაზღაურება მისცეს დასაქმებულს. ეს უკანასკნელი მზად უნდა იყოს, შეასრულოს სამუშაო მაშინ, როდესაც საჭირო იქნება და იმდენი საათით, რამდენიც საჭირო იქნება (მაგ. კომპანიას შეიძლება ჰქონდეს მსგავსი შეთანხმება თარჯიმანთან).

### ცხრილი 1: არასტანდარტული დასაქმების სახეები

არასტანდარტული დასაქმების სახე	მაგალითები
დროებითი	<ul style="list-style-type: none"> <li>– დროებითი კონტრაქტის საფუძველზე, კონკრეტულ პროექტებში დასაქმებულები;</li> <li>– გამოძახებით/გამომუშავებაზე მყოფები (on-call workers);</li> <li>– დღიურად მომუშავეები (wage workers);</li> <li>– ოჯახში დასაქმებულები;</li> </ul>
არასრულ განაკვეთზე დასაქმება	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებულები;</li> <li>– გამოძახებით/გამომუშავებაზე მყოფები (on-call workers);</li> <li>– დღიურად მომუშავეები (wage workers);</li> <li>– სეზონურად დასაქმებულები;</li> </ul>
ქვეკონტრაქტირებით დასაქმებული	<ul style="list-style-type: none"> <li>– დროებითი დასაქმების სააგენტოების მიერ დასაქმებული მუშახელი (ძიძები, ოჯახში დამხმარეები, დასუფთავებისა და ა.შ. სერვისებში დასაქმებულები);</li> </ul>
შენიღბული (ცრუ) თვითდასაქმება	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ონლაინ აპლიკაციების საშუალებით მომუშავე ტაქსის მძღოლები, კურიერები და ა.შ.;</li> <li>– ფრილანსერები.</li> </ul>

წყარო: შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, 2016

**არასრულ განაკვეთზე დასაქმება** – აღნიშნულ ჯგუფში იგულისხმება ნებისმიერი სამუშაო, რომელიც სრულგანაკვეთიანი არაა. მსგავსი ტიპის დასაქმების კლასიკური ფორმაა ნახევარგანაკვეთიანი სამუშაო, რომელიც განვითარებული და განვითარებადი ქვეყნების უმეტესობაში კანონის დონეზე რეგულირებულია. ევროკავშირის დირექტივების<sup>15</sup> და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების<sup>16</sup> მიხედვით, ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებულად მიიჩნევა პირი, რომლის სამუშაო საათები ნაკლებია მსგავსი ტიპის სამუშაოზე დასაქმებული სრულგანაკვეთიანი პირის სამუშაო საათებისგან. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) ნახევარ განაკვეთზე მუშაობას განსაზღვრავს, როგორც კვირაში 30 საათზე ნაკლებ მუშაობას<sup>17</sup>.

ისევე, როგორც არასტანდარტულად დასაქმებულთა პირველი ჯგუფის შემთხვევაში, არასრულ განაკვეთზე დასაქმებას სხვადასხვა დატვირთვა აქვს სხვადასხვა ქვეყანაში. მაგალითად, მაღალშემოსავლიან ქვეყნებში მსგავსი ტიპის დასაქმების ქოლგის ქვეშ იგულისხმება ისეთი სამუშაო გარიგებები, როგორცაა სამუშაო ადგილის გაზიარება (job sharing), სამუშაო დროის ეტაპობრივი შემცირება, როგორც პენსიაზე გასვლისთვის მზადება (progressive retirement) და ა.შ. თუმცა მსგავსი პრაქტიკა განვითარებადი სამყაროსთვის ნაკლებად დამახასიათებელია. ამ უკანასკნელის შემთხვევაში არასტანდარტული დასაქმების მოცემულ კატეგორიაში ხვდებიან უკვე ნახსენები „გამოძახებასა და გამოიმუშავებაზე მყოფი“ მშრომელები და ზოგადად ისინი, ვისი სამუშაოც არასტაბილური და არაპროგნოზირებადია. მნიშვნელოვანია, რომ არასრულ განაკვეთზე დასაქმება განვიხილოთ დროის გარკვეულ პერიოდში (მაგ. ერთი წლის განმავლობაში), რადგანაც შეიძლება, კონკრეტული დღეების განმავლობაში დასაქმებული სრული დატვირთვით მუშაობდეს, თუმცა მთლიან წელს თუ შევხედავთ, სრული დატვირთვა არ ჰქონდეს – აღნიშნულის კარგი მაგალითია სეზონურად დასაქმებულები.

**ქვეკონტრაქტირება** – ქვეკონტრაქტირებით არის დასაქმებული ის მშრომელი, რომელსაც არა აქვს პირდაპირი კონტრაქტუალური ურთიერთობა იმ კომპანიასთან/პირთან, ვისთვისაც ასრულებს სამუშაოს. მათ შორის არის მესამე მხარე – სააგენტო ან კომპანია, რომელიც ქირაობს მშრომელებს კონკრეტული სამუშაოს შესასრულებლად. მსგავსი ტიპის გარიგების სხვადასხვა ფორმა არსებობს. რიგ შემთხვევაში, დროებითი დასაქმების სააგენტო ქირაობს მშრომელს და შემდეგ მიაქირავებს მათ კომპანიას/შინამეურნეობას, სადაც უშუალოდ უნდა შესრულდეს სამუშაო. მომსახურების მიმღებები (კომპანია ან კერძო პირი) საფასურს უხდის სააგენტოს, რომელიც, თავის მხრივ, ვალდებულია, გადაუხადოს ხელფასი (და ზოგიერთ შემთხვევაში, სოციალური კონტ-

15 [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvk6yhcbpeywk\\_j9vvik7m1c3gyxp/vitbgi1btxs](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvk6yhcbpeywk_j9vvik7m1c3gyxp/vitbgi1btxs)

16 [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C175](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C175)

17 <https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm>

რიბუციებიც) დასაქმებულს. ამ ფორმით ხშირად ხდება ოჯახში დამხმარეების, ძიძების, დასუფთავებისა და სხვა ტიპის სერვისებში მომუშავეთა დასაქმება.

ქვეკონტრაქტირების მცირედ მოდიფიცირებული ვარიანტია ისეთი შემთხვევა, როდესაც ერთი კომპანია მეორე კომპანიისგან ქირაობს არა მუშახელს, არამედ უკვეთს კონკრეტულ მომსახურებას (მაგ. დასუფთავება, უსაფრთხოების სამსახური, ქეითერიინგი და ა.შ.). ეს უკანასკნელი კი ანვდის მომსახურებას მის მიერ დაქირავებული მშრომელებით. ქვეკონტრაქტირების შემთხვევაში დასაქმებულსა და მას შორის, ვინც უკვეთს სამუშაოს, შეიძლება არსებობდეს არა ერთი, არამედ რამდენიმე რგოლიც კი, რის შედეგადაც, ხშირად, ბუნდოვანი ხდება, თუ ვის მიმართ არის დასაქმებული ანგარიშვალდებული და ვის შეიძლება მოსთხოვოს პასუხი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში. უფრო მეტიც, დასაქმების აღნიშნული ფორმის გავრცელება დამსაქმებლის ინტერესებში შედის, რადგანაც მას შეუძლია ყველანაირი პასუხისმგებლობა მოიხსნას „დასაქმებულის“ წინაშე. ეს უკანასკნელი ხომ ფორმალურად შრომით ურთიერთობაში არც კი იმყოფება კომპანიასთან.

**შენიღბული (ცრუ) თვითდასაქმება** – შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ერთმანეთისგან განასხვავებს „ნამდვილ/წმინდა“ და „ცრუ“ „ თვითდასაქმებას. ამათგან პირველი მიემართება ისეთ მშრომელებს, რომლებიც შრომით ურთიერთობაში არ იმყოფებიან დამსაქმებელთან – დამსაქმებელი არა ჰყავთ! ეს იმას ნიშნავს, რომ შრომითი ურთიერთობა თვალსაჩინო არ არის (ამის კარგი მაგალითია ნატურალური მეურნეობით დაკავებული მუშაკები საქართველოში, ასევე – სტომატოლოგი, მასაჟისტი ან სხვა პროფილის ექიმი, რომელსაც კერძო კაბინეტი აქვს სახლში (ან ქირაობს ფართს) და არ ჰყავს დასაქმებულები). შესაბამისად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია „ნამდვილ თვითდასაქმებას“ არ განიხილავს დასაქმების არასტანდარტულ ფორმად.

აღნიშნულისგან განსხვავებით, მსოფლიოს მასშტაბით იზრდება ისეთ მშრომელთა რაოდენობა, რომლებიც, ერთი შეხედვით, თვითდასაქმებული არიან, თუმცა სინამდვილეში შრომით ურთიერთობაში იმყოფებიან „დამკვეთის მიმცემთან“ (კვაზი დამსაქმებელთან). აღნიშნულის კარგი მაგალითია ონლაინ აპლიკაციებით მომუშავე ტაქსის მძღოლები და კურიერები, რომლებიც კომპანიების მხრიდან მოიხსენიებიან როგორც „დამოუკიდებელი პარტნიორები“. თუმცა „ნამდვილი თვითდასაქმებისაგან“ განსხვავებით, აღნიშნული მუშაკები დამოუკიდებლად ვერ წყვეტენ, როდის იმუშაონ და რამდენ ხანს. მათი საქმიანობა მუდმივად კონტროლს ქვეშაა და რაც მთავარია, ხშირად ეკონომიკურად დამოკიდებულნი არიან კონკრეტულ კომპანიაზე/აპლიკაციაზე. აღნიშნულის კარგი მაგალითია, ასევე, საქალაქთაშორისო მიკროავტობუსების მძღოლები საქართველოში, რომლებიც ფორმალურად სამარშრუტო ხაზს ქირაობენ სატრანსპორტო კომპანიისგან და შემდეგ უშუალოდ ემსახურებიან

მგზავრთა გადაყვანას. კომპანიასა და მძღოლს შორის მომსახურების ხელშეკრულება ფორმდება, თუმცა მძღოლი არ წარმოადგენს დამოუკიდებელ სუბიექტს, რადგანაც მის შრომის პირობებს (მოძრაობის განრიგს, მარშრუტს, გადაყვანის პირობებს) სრულად აკონტროლებს სატრანსპორტო კომპანია. ამასთანავე, მძღოლები ეკონომიკურად სრულად დამოკიდებულნი არიან აღნიშნულ საქმიანობაზე.

დასაქმების არასტანდარტული ფორმების გავრცელებას ბევრმა ფაქტორმა შეუწყო ხელი. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ბიზნესის გლობალიზება – მულტინაციონალური კომპანიების აღმოცენება, რომლებიც გლობალური მიწოდების ჯაჭვის საშუალებით ოპერირებენ, ტექნოლოგიების განვითარება, წარმოების გადატანა განვითარებულიდან განვითარებად სამყაროში და სერვისის ეკონომიკის ზრდა. აღნიშნულმა ტენდენციებმა თავდაყირა დააყენა შრომითი კანონმდებლობა, რომელიც ფორდისტულ ერაში კონკრეტული ქვეყნის ეროვნულ კონტექსტზე დაყრდნობით იყო შემუშავებული. შრომითი პროცესების გლობალურ მასშტაბზე გადატანამ შექმნა ბევრი ისეთი რეალობა, რომელიც ეროვნული შრომითი კანონმდებლობით ვეღარ რეგულირდებოდა. 70-იანი წლებიდან მოყოლებული ნეოლიბერალური პარადიგმის გაძლიერებასთან ერთად შრომითი კანონმდებლობა და ზოგადი პოლიტიკა ბევრ ქვეყანაში მაქსიმალურ ლიბერალიზაციას დაეჭვემდებარა. შესაბამისად, გლობალურად, დამსაქმებლებს მიეცათ შესაძლებლობა, თავიანთი პროდუქტისა თუ სერვისის მწარმოებელი მუშაკები აღარ გაეფორმებინათ როგორც „თანამშრომლები“, არამედ გადაეციათ ისინი „დამოუკიდებელ პარტნიორებად“ ან ქვეკონტრაქტორი კომპანიების ხარჯზე საერთოდ გაეწყვიტათ მათთან პირდაპირი კავშირი.

## არაფორმალური დასაქმება და მისი გადაკვეთის წერტილები არასტანდარტულ დასაქმებასთან

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2015 წელს გამოცემული 204-ე რეკომენდაციის მიხედვით, არაფორმალურობა განისაზღვრება, როგორც ყველა ის ეკონომიკური აქტივობა მუშაკებისა და თუ ეკონომიკური ერთეულების მიერ, რომლებიც ლეგალური ან პრაქტიკული თვალსაზრისით, სრულად ან ნაწილობრივ ფორმალური გარიგებების მიღმა იმყოფება (ILO, 2018). მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო სტანდარტით ერთმანეთისგან უნდა განვასხვაოთ დასაქმება არაფორმალურ სექტორში და არაფორმალური დასაქმება. ამათგან პირველი განისაზღვრება იმის მიხედვით, თუ როგორია ადამიანის სამუშაო ადგილი. მისგან განსხვავებით არაფორმალური დასაქმება სამუშაო ადგილზე დაფუძნებული კონცეპტია და განისაზღვრება იმის მიხედვით, თუ როგორია შრომითი ურთიერთობა კონკრეტულ სამუშაო ადგილზე. ეს განსხვავება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც არაფორმალურ სექტორში დასაქმება, ცხადია, თავისთავად არაფორმალურია, თუ-

მცა არაფორმალური დასაქმება არ შემოიფარგლება მხოლოდ არაფორმალური სექტორით – ბევრ ქვეყანაში არაფორმალური დასაქმება გვხვდება ფორმალურ სექტორშიც (ILO, 2018).

არაფორმალური სექტორი, როგორც წესი, მოიცავს არარეგისტრირებული საწარმოების ერთობლიობას, რომლებიც არ არსებობენ დამოუკიდებელი იურიდიული ფორმით. ისინი არიან შინამეურნეობის წევრ(ებ)ის მფლობელობაში და როგორც წესი, ოპერირებენ ძალზე მცირე მასშტაბით. მათ შემთხვევაში არ არსებობს დაყოფა კაპიტალსა და შრომას შორის (მშრომელიც და კაპიტალის მფლობელიც ერთი და იგივეა). აღნიშნულის მაგალითია, მცირე საოჯახო საწარმოები სოფლის მეურნეობაში და ა.შ. რაც შეეხება „არაფორმალურ დასაქმებას“ იგი განისაზღვრება, როგორც შრომითი გარიგება, რომელიც დე ფაქტო ან დე იურე არ წარმოადგენს ეროვნული შრომითი კანონმდებლობის საგანს, არ ექვემდებარება საშემოსავლო გადასახადის გადახდას და არ წარმოქმნის დასაქმებულისათვის სოციალური უსაფრთხოების ან დასაქმებასთან დაკავშირებული სხვა ბენეფიტების (მაგ. ანაზღაურებადი შვებულება, გათავისუფლების შესახებ წინასწარი შეტყობინება და ა.შ.) გაცემის საფუძველს (ILO/OECD, 2019).

შრომის სტატისტიკოსთა საერთაშორისო კონფერენციამ 2003 წელს არაფორმალური დასაქმების შემდეგი ფორმები გამოყო:

- 1) არაფორმალურ სექტორში არსებული თვითდასაქმებულები და საწარმოს მფლობელები;
- 2) ოჯახის დამხმარე მუშაკები;
- 3) არაფორმალური (სასოფლო-სამეურნეო) კოოპერატივების წევრები და
- 4) ფორმალურ სექტორში მომუშავე არაფორმალური სამუშაოს მქონე მუშაკები.

აღნიშნული კატეგორიზაციიდან ჩანს, რომ თვითდასაქმებულობა და არაფორმალური დასაქმება ერთმანეთს გადაფარავს, თუმცა დასაქმების ეს ორი ფორმა იგივეობრივი არ არის. თვითდასაქმებული ხშირად არაფორმალური შრომითაა დაკავებული (მაგ. გარემოვაჭრე), თუმცა შეიძლება ფორმალურ საქმიანობასაც ეწეოდეს (მაგ. ინდივიდუალური მენარმეები, რომელთაც თანამშრომლები არა ჰყავთ და მართო მუშაობენ).

არასტანდარტული დასაქმების დიდი ნაწილი ამავდროულად არაფორმალური დასაქმებაა, თუმცა ეს ორი ცნება, ცხადია, ერთმანეთის იდენტური არ არის (ILO/OECD, 2019). იქიდან გამომდინარე, რომ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია არაფორმალურ დასაქმებად განსაზღვრავს შრომით ურთიერთობებს, რომლებიც დე ფაქტო ან დე იურე არ წარმოადგენენ ეროვნული შრომითი კანონმდებლობის საგანს, არ

ეფექტდებარებიან საშემოსავლო გადასახადის გადახდას და არ წარმოქმნიან დასაქმებულისათვის სოციალური უსაფრთხოების გარანტიებს, ნათელი ხდება რომ დროებით და არასრულ განაკვეთზე დასაქმებული მუშაკების დიდი ნაწილი არაფორმალური დასაქმების კატეგორიაში ხვდება. არაფორმალურობისა და არასტანდარტულობის დამთხვევა, ძირითადად, ე.წ. casual worker-ების შემთხვევაში ხდება, რომლებიც კონტრაქტის გარეშე მუშაობენ და არა მაგალითად, რამდენიმეწლიან პროექტებში დასაქმებული ექსპერტების ან ფორმალურად ნახევარ განაკვეთზე დასაქმებულ პირების შემთხვევაში.

რაც შეეხება ქვეკონტრაქტებით დასაქმებულებს და ცრუ თვითდასაქმებულებს, ერთი შეხედვით, ისინი შეიძლება ფორმალურად დასაქმებულად მოგვეჩვენოს, რადგანაც, როგორც წესი, ისინი კონტრაქტის საფუძველზე მუშაობენ, თუმცა კრიტიკულია, აღინიშნოს რომ, უმეტეს შემთხვევაში, აღნიშნული კონტრაქტები სერვის ხელშეკრულებას წარმოადგენს და არა შრომითს. ეს კი თავისთავად გამორიცხავს ამ მუშაკებს ეროვნული სოციალური დაცვის სისტემიდან და უსპობს შესაძლებლობას, ისარგებლონ კანონმდებლობით დადგენილი შრომითი უფლებებით. აღნიშნული კრიტერიუმებით თუ ვიმსჯელებთ, ეს მშრომელები „არაფორმალური დასაქმების“ კატეგორიაში ხვდებიან, თუმცა მდგომარეობას ართულებს ის ფაქტი, რომ ბევრი მათგანი (მაგ. აპლიკაციებით დასაქმებული მძღოლები, ფრილანსერები) შეიძლება დარეგისტრირებული იყოს ინდივიდუალურ მენარმედ და გარკვეული სახის გადასახადებსაც იხდიდეს. ამდენად, უფრო მართებული იქნება, თუ ვიტყვით, რომ მშრომელთა ეს კატეგორია ერთგვარ „რუხ ზონაშია“ ფორმალურსა და არაფორმალურს შორის.

## არასტანდარტულ და არაფორმალურ დასაქმებასთან დაკავშირებული პრობლემები

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემებით, არასტანდარტულად დასაქმებულთა რაოდენობა ყოველწლიურად იზრდება, თუმცა მათი წილი სამუშაო ძალაში განსხვავდება მსოფლიოს რეგიონების მიხედვით (ILO, 2016). მაგალითად, 2014 წელს ევროპაში დროებითი დასაქმების მაჩვენებელი მერყეობდა 5%-დან (რუმინეთში) 25%-მდე (პოლონეთში). მსოფლიოს ნაკლებად განვითარებულ ეკონომიკაშიც ვარიაცია საკმაოდ დიდია. მაგ. 2013 წლის მონაცემებით, არასტანდარტულად დასაქმებულების წილი კატარში 0.1% იყო, ხოლო ვიეტნამში – 65% (ILO, 2016).

ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა, რაც საერთოა არასტანდარტულად და არაფორმალურად დასაქმებულთა უმრავლესობისთვის, „დასაქმების უსაფრთხოების“ (employment security) არარსებობაა. მსგავსი ტიპის მშრომელებს არ გააჩნიათ სტაბილური, პროგნოზირებადი სამუშაო, რაც, თავის მხრივ, ბევრ სხვა სირთულეს უკა-

ვმირდება. ლიტერატურაში (მაგ. Pulignano et. al. 2021) მითითებული პრობლემური საკითხები შეიძლება შემდეგნაირად შევაჯამოთ:

– *ფინანსური უსაფრთხოების ნაკლებობა*: არასტანდარტულად მშრომელები გაცილებით ნაკლებს გამოიმუშავენ, ვიდრე სტანდარტული სამუშაოს მქონენი<sup>18</sup>. მაგ. ნახევარგანაკვეთიანი სამუშაო ევროპასა და აშშ-ში მნიშვნელოვან სახელფასო სანქციას გულისხმობს. სამუშაოს არაპროგნოზირებადი ხასიათის გამო, მშრომელს შეიძლება ერთ თვეში ნორმალური შემოსავალი ჰქონდეს, მაგრამ მეორე თვეში საერთოდ შემოსავლის გარეშე დარჩეს. ცხადია, ეს, თავის მხრივ, უარყოფით გავლენას ახდენს მშრომელის ცხოვრების ყველა დანარჩენ ასპექტზე;

– *დისბალანსი სამუშაოსა და პირად ცხოვრებას შორის*: არაპროგნოზირებადი და არაფიქსირებული სამუშაო საათები არღვევს ბალანსს პირად ცხოვრებასა და მუშაობას შორის;

– *ჯანმრთელობის პრობლემები*: არასტანდარტულად მშრომელს ხშირად უწევს სრულ განაკვეთზე უფრო მეტი საათით მუშაობა, რაც იწვევს გადაღლას, სტრესს და ზიანს აყენებს მის ჯანმრთელობას;

– *სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოების ნაკლებობა*: არასტანდარტული და არაფორმალური შრომა ხშირად ფიზიკური საფრთხის შემცველია დასაქმებულისთვის. მაგალითად, გარემოვაჭრეები მძიმე კლიმატურ პირობებშიც (ძლიერი სიცხე, სიცივე) განაგრძობენ მუშაობას; ბონუსების სისტემა აპლიკაციებით მომუშავე კურიერებში ზრდის ავტოსაგზაო შემთხვევების რისკს – კურიერები ბონუსს გამოიმუშავენ იმ შემთხვევაში, თუ დროის გარკვეულ მონაკვეთში გარკვეული რაოდენობის შეკვეთას შეასრულებენ. ეს კი უბიძგებს მათ, სიჩქარის გადაჭარბებით იმოძრაონ, რაც, ცხადია, უსაფრთხოების მხრივ, დიდ რისკს წარმოადგენს.

– *სოციალური დაცვის ნაკლებობა*: არარეგულარული და არაპროგნოზირებადი შემოსავლის გამო, დასაქმებულები ხშირად ვერ ერთვებიან ეროვნული სოციალური დაცვის სისტემებში, რომლებიც უმეტეს შემთხვევაში, ყოველთვიურ სტაბილურ კონტრიბუციებს მოითხოვენ და სისტემაში ჩართვისათვის გარკვეულ წინაპირობებს აყენებენ (მაგ. გარკვეული პერიოდის სამუშაო სტაჟს), რასაც არასტანდარტულად მშრომელები აპრიორი ვერ დააკმაყოფილებენ.

– *იუნთონიზაციის მწირი შესაძლებლობა*: არასტანდარტულად დასაქმებულებისთვის ძალიან რთულია პროფესიულ კავშირებში გაერთიანება, მათი გაფანტუ-

---

18 ნახევარგანაკვეთზე დასაქმებულის საათობრივი ანაზღაურება ხშირად გაცილებით დაბალია, ვიდრე იმავე სამუშაოზე სრულგანაკვეთზე მყოფი მუშაკის.



ლობის გამო. შესაბამისად, ისინი მოკლებულნი არიან თავიანთი შრომითი უფლებების დაცვის საშუალებას;

– პროფესიული განვითარების შესაძლებლობის ნაკლებობა: არასტანდარტულ და არაფორმალურ სამუშაოებზე მინიმალურია ტრენინგისა და პროფესიული განვითარების შესაძლებლობა. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, არასტანდარტულიდან სტანდარტულ სამუშაოზე ტრანზიციის შესაძლებლობა ძალზე დაბალია როგორც განვითარებად, ისე განვითარებულ ქვეყნებში (ILO, 2016). ამდენად, მსგავსი ტიპის სამუშაოები უფრო მეტად პროფესიულ „მახეს“ წარმოადგენს, ვიდრე სტანდარტულ სამუშაოზე გადასვლის შესაძლებლობას.

## არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმება საქართველოში

საქართველოსთვის არაფორმალური დასაქმება უცხო ნამდვილად არ არის. პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმეტესობის მსგავსად საქართველო მონინავე ქვეყანაა არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულთა მაჩვენებლით. სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის 2020 წლის მონაცემებით,<sup>19</sup> არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში<sup>20</sup> არაფორმალურად დასაქმებულთა წილი სამუშაო ძალაში 31.7%-ია.

რაც შეეხება არასტანდარტულად დასაქმებულებს, მათ შესახებ ფორმალური მონაცემები მწირია. სამუშაო ძალის გამოკვლევის საფუძველზე, სტატისტიკის სამსახური ითვლის „ატიპური შრომით“ დაკავებულთა რაოდენობას, რომელიც 2019 წელს სამუშაო ძალის 52%-ს შეადგენდა<sup>21</sup>. აღნიშნულ კატეგორიაში სტატისტიკის სამსახური აერთიანებს საღამოს და ღამის ცვლაში, ასევე, დასვენების დღეებში და/ან სახლიდან მომუშავე დასაქმებულებს. შესაბამისად, ეს მაჩვენებელი მხოლოდ ნაწილობრივ ასახავს არასტანდარტულად მშრომელთა რაოდენობას. საერთო ჯამში, აღნიშნული სტატისტიკის საფუძველზე შეგვიძლია, დავასკვნათ, რომ არაფორმალური და არასტანდარტული შრომა საქართველოში საკმაოდ გავრცელებულია.

საქართველოში არასტანდარტულ დასაქმებაზე საუბრისას მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს ადგილობრივი კონტექსტის რამდენიმე სპეციფიკა. პირველი ეხება „დროებითი დასაქმების“ ფენომენს. საერთაშორისო სტანდარტით, „დროებითი დასაქმება“ უვადო დასაქმების საპირწონედ განიხილება არასტანდარტულად. მაგალითად,

19 <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/683/dasakmeba-umushevropa>

20 სასოფლო-სამეურნეო სექტორში თვითდასაქმებულთა ჩათვლით ეს მაჩვენებელი გაცილებით მაღალი იქნება, თუმცა იმდენად, რამდენადაც აღნიშნული მუშაკები „ნამდვილი თვითდასაქმებულის“ კატეგორიაში ხვდებიან, მათ არასტანდარტულ მშრომელად ვერ მივიჩნევთ და ამდენად, მოცემული ანალიზისთვის რელევანტურნი არ არიან.

21 ავტორის გამოთვლა სამუშაო ძალის გამოკვლევის ბაზაზე დაყრდნობით.

ევროკავშირის დირექტივა 1999/70/EC (1999)<sup>22</sup> ფიქსირებული ვადით დასაქმებულების შესახებ ამბობს: „განუსაზღვრელი ვადის კონტრაქტები წარმოადგენს ურთიერთობის ზოგად, სტანდარტულ ფორმას, ზოგიერთ შემთხვევაში დასაშვებია ფიქსირებული ვადის კონტრაქტები, რომლებიც გარკვეულ შემთხვევებში უპასუხებს როგორც დასაქმებულთა, ისე მშრომელთა საჭიროებებს“. თუმცა საქართველოში უვადო დასაქმება ნორმა არასდროს ყოფილა. დღესაც „უვადო“ კონტრაქტები მხოლოდ საჯარო სექტორში გვხვდება, მაშინ, როდესაც კერძო სექტორში დომინირებს რამდენიმენი კონტრაქტებით დასაქმება. შესაბამისად, ეს უკანასკნელი საქართველოში უფრო ნორმას წარმოადგენს, ვიდრე ნორმიდან გადახრას. ამდენად, ქართულ კონტექსტში უფრო მართებული იქნება, „დროებითის“ კატეგორია განვიხილოთ, როგორც დროის ძალიან მოკლე პერიოდით დასაქმება (რამდენიმე დღე ან თვე), რადგან თუნდაც ერთნობიანი კონტრაქტით მუშაობა ჩვენს კონტექსტში უკვე „სტანდარტულია“.

მეორე მნიშვნელოვანი საკითხი „ნახევარგანაკვეთიან“ დასაქმებას ეხება. საქართველოში, ისევე, როგორც დანარჩენ მცირეშემოსავლიან ქვეყნებში, არასტანდარტულობა მიემართება არა იმდენად „ნახევარ განაკვეთს“, არამედ არაფიქსირებული და არაპროგნოზირებადი საათების განმავლობაში შრომას. ეს უკანასკნელი შეიძლება ნაკლები იყოს ან აღემატებოდეს კიდევ სრული განაკვეთით დატვირთვას. აღნიშნული კატეგორიის მსგავს ინტერპრეტაციას იძლევა თავად შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციაც, განსაკუთრებით, როდესაც საუბარია განვითარებად ქვეყნებზე (ILO, 2016). ამდენად, ცხრილში ნომერი 2, რომელშიც მითითებულია არასტანდარტულად მომუშავეთა მაგალითები ქართული რეალობიდან, აღნიშნული ტიპის დასაქმება მოხსენიებულია, როგორც „არაფიქსირებული სამუშაო საათები“.

მეორე ცხრილში მოყვანილი შრომის ფორმებიდან ზოგი საკმაოდ „ძველია“ და ზოგიც – შედარებით „ახალი“ ქართული რეალობისთვის. კერძოდ, პირველი ორი ჯგუფის მუშაკები ჩვენთვის საკმაოდ ნაცნობია. სპეციფიკიდან გამომდინარე, მათ შორის გადაფარვა დიდია და ამიტომაც ცხრილში საერთო მაგალითებია მოყვანილი. თუმცა მითითებული მაგალითები საილუსტრაციოა, რაც იმას ნიშნავს, რომ ცალკეულ შემთხვევაში შეიძლება მოცემული გვქონდეს არასტანდარტული შრომის როგორც ორივე (დროებითობა და არაფიქსირებული საათები), ისე მხოლოდ ერთი მახასიათებელი.

კრიტიკულია, აღინიშნოს, რომ ამ ჯგუფში მოხვედრილი მშრომელი ცალკეულ, ინდივიდუალურ შემთხვევაში შეიძლება, საერთოდ არ განვიხილოთ არასტანდარტულად. მაგალითად, ძიძა ან სილამაზის სალონის თანამშრომელი, რომელიც სრული განაკვეთით მუშაობს და თანაც რამდენიმენი (თუნდაც ერთნობიანი)

22 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31999L0070>

გეპირი შეთანხმება აქვს დამსაქმებელთან, ვერ აკმაყოფილებს არასტანდარტულობის მითითებულ ორ კრიტერიუმს – მისი შრომა არაა დროებითი (ადგილობრივი გაგებით) და საათებიც ფიქსირებული აქვს. ის შეიძლება იყოს არაფორმალურად დასაქმებული, მაგრამ ჯდება „სტანდარტულის“ გაგებაში. საინტერესოა, რომ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციაც, ოჯახში დასაქმებულების მდგომარეობაზე მსჯელობისას მათ არასტანდარტულად მოიხსენიებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ისინი ნახევარგანაკვეთზე, არასისტემატურად და/ან რამდენიმე შინამეურნეობაში ერთდროულად მუშაობენ (ILO, თარიღის გარეშე).

რაც შეეხება მესამე და მეოთხე ჯგუფებს, მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ ისევე, როგორც დანარჩენ სამყაროში, საქართველოშიც მათი გამოჩენა ტექნოლოგიურ სიახლეებსა და ბიზნესპროცესების ცვლილებას უკავშირდება. ამდენად, პირველი და მეორე ჯგუფის მუშაკებისგან განსხვავებით, ისინი არასტანდარტული მშრომელების შედარებით „ახალ“ ფორმებს წარმოადგენენ. საინტერესოა აღინიშნოს, რომ დროებითობა და არაფიქსირებული სამუშაო საათები მესამე და მეოთხე ჯგუფში მოხვედრილი მუშაკების შრომის მახასიათებლადაც თავისუფლად შეგვიძლია განვიხილოთ (ცხადია, გარკვეული გამონაკლისებით).

## ცხრილი 2: არასტანდარტული დასაქმება საქართველოში

არასტანდარტული დასაქმების სახე	მაგალითები ქართული რეალობიდან
1. დროებითი	– სილამაზის სალონში დასაქმებულები, რომლებიც მხოლოდ მაშინ მიდიან სამუშაოდ, როდესაც კლიენტი ჰყავთ ჩანერილი;
2. არაფიქსირებული სამუშაო საათები	– ხელოსნები (გამოძახებით მომუშავე); – ფიზიკური მუშები მშენებლობაზე; – დღიური მუშები; – სახლში დამხმარეები (რომლებსაც საჭიროების შემთხვევაში ქირაობენ ოჯახები რამდენიმე საათით ან დღით);
3. ქვეკონტრაქტორებით დასაქმებული	– სააგენტოს შუამავლობით დასაქმებული ძიძები; – დაცვის თანამშრომლები; – დასუფთავების სამსახურში დასაქმებულები; – ქეთიფერინგის მომსახურებაში დასაქმებულები;
4. შენიღბული (ცრუ) თვითდასაქმება	– აპლიკაციების საშუალებით მომუშავე კურიერები, ტაქსის მძღოლები, ძიძები და ტუტორები; – ფრილანსერები; – სილამაზის ინდუსტრიაში დასაქმებულები; – სამარშრუტო ხაზის მძღოლები.

წყარო: ავტორის ანალიზი

რაც შეეხება არასტანდარტულისა და არაფორმალურის გადაკვეთას, ამ მხრივ, საქართველოში რაიმე განსაკუთრებული სპეციფიკა არ არსებობს. როგორც დანარჩენ მსოფლიოში, არასტანდარტულად მშრომელთა დიდი ნაწილი აქაც არაფორმალურად არის დასაქმებული ან „რუს ზონაში“ იმყოფება.

## მშრომელთა საჭიროებები ქართულ რეალობაში

არასტანდარტული და არაფორმალური შრომით დაკავებული მშრომელი საქართველოში მეტ-ნაკლებად იმავე გამოწვევების წინაშე დგას, როგორც მისი კოლეგა მსოფლიოს სხვადასხვა წერტილში. ცხადია, ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა ორივე ჯგუფის მუშაკებისთვის დასაქმების სტაბილურობა და მასთან დაკავშირებული ფინანსური უსაფრთხოებაა. შემოსავლების დონის თვალსაზრისით კი, მოსალოდნელია, რომ არაფორმალურად და არასტანდარტულად მშრომელთა შორის საკმაოდ დიდი სხვაობა იქნება. სფეროში არსებული კვლევები (Beerepoot & Lambregts, 2014; D’Cruz, 2017; Eisenmeier, 2018;) მიუთითებს, რომ აპლიკაციების საშუალებით დასაქმებული მძღოლები და ონლაინ პლატფორმაზე მომუშავე ფრილანსერები ხშირად ადგილობრივი კონტექსტისთვის საკმაოდ კარგ ანაზღაურებას გამოიმუშავენ. მეორე მხრივ, ბევრი ავტორი ასევე მიუთითებს იმაზე, რომ „გამოცხებით“ დასაქმებულებს არანორმირებული შრომა უწევთ მინიმალური შემოსავლის გამოსამუშავებლად (Hunt & Machingura, 2016).

შემოსავლებში განსხვავების მიუხედავად, აღნიშნული ტიპის ყველა მშრომელისათვის საერთო პრობლემაა სოციალური უსაფრთხოების ნაკლებობა. მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ, ამ თვალსაზრისით, ქართული კონტექსტი ერთგვარად განსხვავდება დასავლეთის განვითარებული ეკონომიკებისა და ზოგიერთი სხვა მცირეშემოსავლიანი ქვეყნისაგან, იმდენად, რამდენადაც ქვეყანაში არ არსებობს არც უმუშევრობის დაზღვევის და არც უმუშევრობის შემწეობის სისტემა. სოციალური უსაფრთხოების ერთადერთი ბაღე მიზნობრივი სოციალური დახმარებაა, რომელიც არავითარ პირდაპირ კავშირში არ იმყოფება პიროვნების დასაქმების სტატუსთან. ამდენად, სოციალური უსაფრთხოების ეს უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი არათუ არაფორმალურად და არასტანდარტულად დასაქმებულს, არამედ სტანდარტულად დასაქმებულებსაც კი არ გააჩნიათ. აღნიშნულის მიუხედავად, არარეგულარული და არასტაბილური შრომით დაკავებულნი მაინც უარეს მდგომარეობაში იმყოფებიან. ეს კარგად გამოჩნდა კოვიდ-19 პანდემიის დროს, როდესაც სახელმწიფომ დაიწყო ერთჯერადი უმუშევრობის კომპენსაციის გაცემა მათზე, ვინც პანდემიის გამო სამუშაო დაკარგა. ყველაზე ნაკლებად აღნიშნული ფინანსური დახმარებით სწორედ არაფორმალურად დასაქმებულებმა ისარგებლეს, რადგან სახელმწიფოს არ გააჩნდა მათი იდენტიფიცირების მექანიზმი (Diakonidze, 2021).

როგორც უკვე ვახსენეთ, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია არასტანდარტულ სამუშაოებს, ძირითადად, იმ „მახედ“ განიხილავს, საიდანაც სტანდარტულ, კარგ სამუშაოზე ტრანზიციის შესაძლებლობა დაბალია. აღსანიშნავია, რომ სოციალური უსაფრთხოების გამართული სისტემის არარსებობა საქართველოში ამ პრობლემას კიდევ უფრო ამძაფრებს. „უკეთესი“ სამუშაო ადგილის პოვნა, როგორც წესი, კომპეტენციისა და კვალიფიკაციის უფრო მაღალ დონეს მოითხოვს.<sup>23</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში არსებობს რეკვალიფიკაციის უფასო შესაძლებლობები (მაგ. სახელმწიფო პროფესიულ კოლეჯებში სწავლა უფასოა. ასევე, უფასოა დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს მიერ ადმინისტრირებული პროფესიული სწავლების კურსები), ისინი ნაკლებად ხელმისაწვდომია არასტანდარტული და არაფორმალური შრომით დაკავებულთათვის. მიზეზი კი ის გახლავთ, რომ სწავლის პერიოდში ადამიანს სამუშაოსგან გათიშვა მოუწევს და, შესაბამისად, არ ექნება შემოსავალი, რისი ფუფუნებაც აღნიშნული ტიპის მუშაკებს ნამდვილად არ გააჩნიათ.

ასევე, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ არაფორმალურად და არასტანდარტულად დასაქმებულები, ძირითადად, მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, ისარგებლონ იმ უფლებებითა და სიკეთით, რასაც მათ ქართული შრომის კანონმდებლობა სთავაზობს (დეკრეტული შვებულება, ყოველწლიური შვებულება, ზეგანაკვეთური ანაზღაურება და ა.შ.). აღსანიშნავია, რომ ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანი სიახლე იყო 2020 წელს შრომის კოდექსში შეტანილი ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც, კანონი არეგულირებს არასრული სამუშაო განაკვეთით დასაქმებული ადამიანების შრომას და ავრცელებს მათზე ყველა იმ გარანტიას, რაც სრულ განაკვეთზე დასაქმებულს ეხება. ამასთანავე, ქართული შრომის კანონმდებლობა უპირატესობას ანიჭებს უკიდურესად დასაქმებას.

როგორც ეს მცირე მიმოხილვა აჩვენებს, არაფორმალური და არასტანდარტული შრომით დაკავებულთა წინაშე არსებული პრობლემები კომპლექსურია და მათი გადაწყვეტა, შესაბამისად, რთული. თუკი ზოგადად ვიმსჯელებთ, საპასუხო პოლიტიკის გატარებისას მნიშვნელოვანია, ანალიტიკურ დონეზე განვასხვაოთ სამი კატეგორია: შრომის არაფორმალური ბუნება, „რუხ ზონაში“ ყოფნა და, უბრალოდ, არასტანდარტული შრომითი საქმიანობა (რუხი ზონის მიღმა). არაფორმალურობის შემთხვევაში ერთ-ერთი გამოსავალია შრომითი ურთიერთობის ფორმალურ სექტორში გადატანა, რათა დასაქმებულმა შეძლოს სოციალური დაცვის სისტემაში ჩართვა და შრომითი უფლებებით სარგებლობა, თუმცა შრომითი ურთიერთო-

23 აქვე აუცილებლად შევნიშნავ, რომ „უფრო მაღალი კვალიფიკაცია“ აუცილებელი, მაგრამ არასაკმარისი პირობაა „კარგი სამუშაოსთვის“. ადამიანი არასტანდარტულ/არაფორმალურ შრომას შეიძლება მიმართავდეს იმიტომ, რომ ქვეყანაში ძალიან მცირეა „კარგი სამუშაო ადგილები“ და არა იმიტომ, რომ მისი კვალიფიკაციაა დაბალი. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს შემთხვევაში მეორე სცენარი საკმაოდ რეალურია, ეს არ აკნინებს იმ არგუმენტს, რომ „კარგი სამუშაოსთვის“ შესაბამისი (უფრო მეტი) კომპეტენციაა საჭირო.

ბის „გაფორმალურება“ საკმაოდ „ძვირია“: დასაქმებულს უნევს საშემოსავლო გადასახადის, ხოლო დამსაქმებელს სოციალური კონტრიბუციების გადახდა და ა.შ. ამდენად, იმისათვის, რომ შრომითი ურთიერთობების ფორმალიზება წაახალისოს, სახელმწიფომ აღნიშნული ხარჯის შემცირებას უნდა შეუწყოს ხელი. ამ თვალსაზრისით, მსოფლიოში საკმაოდ გამოცდილება არსებობს. მაგალითად, სლოვენიაში 2000-იან წლებში კანონით განისაზღვრა „მცირე სამუშაოს“ კონცეპტი, რომელიც ლეგალურ სტატუსს ანიჭებდა მათ, ვინც კვირაში, მაქსიმუმ, 20 საათს ან თვეში 40 საათს მუშაობდა და ვისი ანაზღაურებაც მინიმალური ხელფასის 50%-ზე მეტი არ იყო. ასეთი ადამიანის დამსაქმებელს სახელმწიფო არ ავალდებულებდა მათთან კონტრაქტის გაფორმებას იმ პირობით, რომ ისინი დაარეგისტრირებდნენ მათ სოციალური უსაფრთხოების სისტემაში. დამსაქმებელს ასევე უმცირებდნენ სოციალური კონტრიბუციების განაკვეთებს ჯანდაცვისა და საპენსიო დაზღვევის სისტემებში. აღნიშნულის შედეგად, ოჯახში დასაქმებულების 15% დაარეგისტრირდა სოციალური უსაფრთხოების სისტემაში (ILO).

არასტანდარტული შრომით დაკავებულთათვის მნიშვნელოვანია მათი შრომითი სტატუსის აღიარება კანონმდებლობის დონეზე, რასაც შემდეგ შეიძლება მოჰყვეს მათთვის გარკვეული სოციალური უფლებების გარანტირებაც. ასე მაგალითად, რიგ ქვეყნებში შრომითი კანონმდებლობა ცნობს შრომითი ურთიერთობის არასტანდარტულ ფორმებს და, შესაბამისად, გარკვეულ უფლებებს ანიჭებს მსგავსი სახით დასაქმებულებს. მაგალითად, ჩილეს კანონმდებლობა ცნობს „ოჯახში დასაქმებულის“ სტატუსს. 2014 წელს ოჯახში მცხოვრები დასაქმებულების მაქსიმალურ სამუშაო საათებზე დაწესდა ზედა ზღვარი; ტაილანდში 2012 წელს, სპეციალური ბრძანებით, ოჯახში დასაქმებულებს ყოველწლიური შვებულება, ანაზღაურებადი დასვენების დღეები და კვირაში ერთი დასვენების დღე გამოეყოთ. ბრაზილიაში კი ოჯახში დასაქმებული შრომითი ურთიერთობის სუბიექტად განიხილება მხოლოდ სრულგანაკვეთიანი დასაქმების შემთხვევაში (თუკვირაში ორზე ნაკლები დღე მუშაობს ოჯახში, ის არ განიხილება ოჯახში დასაქმებულად). მსგავსი სახის რეგულაციები არსებობს, ასევე, შვეიცარიაში, ურუგვაიში, ბურკინა ფასოში და ა.შ (ILO, 2016).

რაც შეეხება „რუხ ზონაში“ მყოფ მშრომელებს, მათ შემთხვევაში პირველ რიგში მნიშვნელოვანია, მსგავსი სახის „შრომითი გარიგებები“ სახელმწიფომ აღიაროს, როგორც „შრომითი ურთიერთობა“, რის შემდეგაც მშრომელთა ეს ჯგუფი ავტომატურად შეძლებს შრომის კოდექსით მინიჭებული უფლებებით სარგებლობას. დღეისათვის მსოფლიოს მასშტაბით არსებობს არაერთი საინტერესო გამოცდილება, აღნიშნული თვალსაზრისით. მაგალითად, 2016 წელს იტალიის მთავრობამ გამოსცა დადგენილება, რომლის მიხედვითაც, განსაზღვრა თვითდასაქმებულთა სხვადასხვა კატეგორია (მათ შორის „კლიენტის მიერ კოორდინირებული საქმიანობის შემსრულებელი თვითდასაქმებულები“), რომელიც მოიცავს კურიერებს და პლატფორ-

რმით მომუშავე სხვა მშრომელებს. დადგენილების მიხედვით, მათზე გავრცელდა რიგი შრომითი გარანტიები.<sup>24</sup>

განხილული მაგალითები, ცხადია, ამომწურავი არ არის. მათში მითითებული პოლიტიკური ზომებიც შეიძლება სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფდეს არასტანდარტულად და არაფორმალურად მომუშავეთა საჭიროებებს, თუმცა ისინი იძლევიან საკმარის საფუძველს საიმისოდ, რომ საქართველოშიც დაიწყოს გამოსავლის გზებზე ფიქრი.

---

24 <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2017/italy-new-rules-to-protect-self-employed-workers-and-regulate-ict-based-mobile-work>

# არასტანდარტულ და არაფორმალურ შრომაში ჩართულთა საჭიროებები: თემატური მოკვლევა

ავტორი: გიორგი ცინცაძე

## შესავალი

მოცემული კვლევის სახით, საქართველოში არაფორმალური და არასტანდარტული შრომის ტიპების ძირითადი მახასიათებლების დასადგენად, შესწავლილ იქნა როგორც არაფორმალურ, ისე არასტანდარტულ მშრომელთა შრომის პირობები. ამ მიზნით, ინტერვიუების გზით შეგროვდა თვისებრივი მონაცემები. მოცემულ თავში წარმოდგენილი თემატური ანალიზი საშუალებას იძლევა, არასტანდარტული და არაფორმალური დასაქმების კატეგორიებზე ვიმსჯელოთ როგორც, ერთი მხრივ, ერთმანეთისგან დამოუკიდებელ კატეგორიებზე, ხოლო მეორე მხრივ, მსგავსი მახასიათებლების მქონე პრაქტიკაზე, რაც შემდგომში საშუალებას გვაძლევს, ვიმსჯელოთ ამ სეგმენტების რეგულირებისთვის აუცილებელ პოლიტიკაზე.

## მეთოდოლოგია

ანგარიშის შემდეგი ნაწილი არაფორმალურ და არასტანდარტულ სექტორში არსებული საჭიროებების თემატური მიმოხილვაა, რომელიც ანგარიშის მომზადების ფარგლებში ჩატარებულ ინტერვიუებს ეფუძნება. ინტერვიუებისთვის შეირჩა სიღრმისეული ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუს ფორმატი, რომელიც, მეთოდოლოგიურად, „სრულად უმეთოდო (no method) და სრულად მეთოდოლოგიურ (all method) მიდგომებს შორისაა“. (Kvale, 1996 p 83) ეს ფორმატი ინტერვიუერს საშუალებას აძლევს, შეაგროვოს ინფორმაცია წინასწარ განსაზღვრულ თემებზე, მაგრამ, ამავდროულად, ტოვებს ადგილს თემატური გამდიდრებისთვის, რესპონდენტთა პასუხების მიხედვით. ინტერვიუები ჩატარდა ერთჯერადად, ხოლო მომზადებული კითხვარი შეიცავდა როგორც მიზანმიმართულად ვიწრო, ისე ღია და ვრცელ შეკითხვებს. რესპონდენტების შერჩევისას კვლევა დაეყრდნო როგორც თოვლის გუნდის პრინციპს, ისე – მონაცემების გაჯერების (სატურაციის). პირველი გულისხმობს რესპონდენტების შერჩევის მეთოდს, როდესაც მკვლევარი რესპონდენტების დახმარებით პოულობს და არჩევს ყოველ მომდევნო რესპონდენტს; მეორე შემთხვევაში კი მკვლევარი წყვეტს ახალი რესპონდენტების რეკრუტირებას იმ ეტაპზე, როდესაც ახალი ინფორმაციის მოპოვების შესაძლებლობას ვეღარ ხედავს.



მოკვლევაში მოხვდა არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომაში ჩართული 14 რესპონდენტი. ისინი წარმოადგენენ ანგარიშის მიზნებისთვის საინტერესო ეკონომიკურ სექტორებს – ტურიზმს, შინ შრომას, საავტომობილო პროფილაქტიკას, ტრანსპორტს, საკურიერო მომსახურებასა და პროფილაქტიკურ სერვისებს. ამასთან, ანგარიშის ავტორები გაესაუბრნენ სერვისების პლატფორმულ მიმწოდებელთა წარმომადგენლებს. კითხვარში შესული წინასწარ განსაზღვრული თემები მოიცავდა რესპონდენტთა წარსული და ახლანდელი შრომითი ურთიერთობების ხასიათს (ამ მხრივ, განსაკუთრებით პროდუქტიული აღმოჩნდა საუბარი იმ მშრომელებთან, რომელთაც სხვადასხვა ფორმის დასაქმების გამოცდილება აქვთ), სამუშაო პირობებს, ანაზღაურებას, ცოდნას ფორმალიზაციისა და ორგანიზების შესახებ, სოციალურ დაცულობას და COVID 19-ის პანდემიის გავლენას მათ ყოველდღიურობასა და შრომით მდგომარეობაზე. სადაც შესაძლებელი იყო, რესპონდენტებისგან შეგროვდა დოკუმენტური მასალაც, სამართლებრივი ანალიზისთვის. ანალიზის ეტაპზე რესპონდენტთა პასუხების ნაწილი ქვემოთ ლიტერატურით ნაკარნახევი თემების მიხედვით გადანაწილდა, სხვა პასუხებიდან გამომდინარე მიგნებები კი ანგარიშის სხვადასხვა ნაწილს ასაზრდოებს.

ცხადია, მოკვლევის მასშტაბი რაოდენობრივი დასკვნების საშუალებას არ იძლევა, ამიტომ ანგარიში არ შეიცავს რაოდენობრივ მიგნებებს სხვადასხვა ნუხილის სიხშირისა თუ ურთიერთობის ფორმების გავრცელების შესახებ. ამასთან მნიშვნელოვანია, რომ შერჩეულ რესპონდენტთა ჯგუფი წარმომადგენლობითად არ ჩაითვალოს და მათ ინტერვიუებში გამოვლენილი განწყობა თუ ნუხილი არ განზოგადდეს. არაფორმალური და არასტანდარტული სექტორების ძირითადი მახასიათებელი სწორედ მათთვის დამახასიათებელი პრაქტიკის მრავალფეროვნება და არაერთგვაროვნებაა. ამ სექტორების ქვეკატეგორიებს შორის ხშირად უფრო მეტი განსხვავება გვხვდება, ვიდრე მსგავსება. მრავალფეროვნება ამ სექტორების რეგულირებისა და შესწავლის უმთავრესი გამოწვევაა, შესაბამისად, ანგარიშის ეს ნაწილი, რომელიც ძირითადი საჭიროებების გამოკვეთას ეთმობა, ყველაზე მნიშვნელოვანი თემების მიმოხილვა უფროა, ვიდრე მათი ყოველისმომცველი ჩამონათვალი.

## თემატური მოკვლევის ძირითადი მიგნებები

### მერყევი ანაზღაურება

არასტანდარტულად და არაფორმალურად დასაქმებულთათვის ხშირად განეული სამუშაოს ღირებულება შეკვეთიდან შეკვეთამდე უკიდურესად ცვალებადია. სტანდარტული ფასის არარსებობისას ანაზღაურების მოცულობა და პირობები ზეპირი მოლაპარაკების საფუძველზე დგინდება. ამ ტიპის არასტაბილურობას, გარკვეულ-

ნილად, ამცირებს შრომის პლატფორმული მოწესრიგება იმ შემთხვევაში, როცა სერვისის ფასი ფიქსირებულია. ასეთია, მაგალითად, საავტომობილო პროფილაქტიკური პლატფორმა, რომელიც ხელოსნის მომსახურების უნივერსალურ ფასს ეყრდნობა, მაგრამ პლატფორმული მოწესრიგება აუცილებლად ფიქსირებული ტარიფის არსებობას არ ნიშნავს. პლატფორმების ნაწილზე მომსახურების ფასი შეკვეთიდან შეკვეთამდე იცვლება – ასეთია, მაგალითად, საკურიერო და სატრანსპორტო პლატფორმების უმრავლესობა. არსებობს ისეთი პლატფორმაც, რომელიც ფასს ნაწილობრივ არეგულირებს – ხელოსნებისა და დამლაგებლების ერთ პლატფორმაზე მომსახურების ფასის მინიმუმი და ჭერი განსაზღვრულია, თუმცა მათ შორის ტარიფის ცვლილების შესაძლებლობა ნარჩუნდება.

საგულისხმოა, რომ პლატფორმულ შრომაში ჩართულთათვის, სადაც მოთხოვნა შრომაზე და მისი მინოდება ალგორითმულად, მოთხოვნა-მინოდების მიხედვით მერყეობს, გადატვირთულ გრაფიკში მუშაობა აუცილებლად უკეთეს ანაზღაურებას არ ნიშნავს, რადგან მაღალი მოთხოვნის პირობებში გაზრდილი ფასი მხოლოდ მცირე ხნით ნარჩუნდება, სანამ პლატფორმაზე სერვისის მიწოდებლების რაოდენობა არ მოიმატებს. პლატფორმულ შრომაში ჩართულთა გამოცდილება ცხადყოფს, რომ შრომითი ურთიერთობის მზარდი ტექნოლოგიზაცია და ფასის რეალურ დროში ცვლილების შესაძლებლობა მშრომელს, რომელსაც თავისი შრომა დინამიკურ და ცვალებად ბაზარზე გამოაქვს, კიდევ უფრო მონყვლად მდგომარეობაში აყენებს.

რაც შეეხება არაფორმალურ სექტორს, ამ შემთხვევაში განუვლი სამუშაოს საფასური, როგორც წესი, ზეპირი შეთანხმებით დგინდება. ასეთ დროს დასაქმებული და დამსაქმებელი გამოკითხვისას ამბობენ, რომ „დამკვიდრებული საბაზრო ფასით“ ხელმძღვანელობენ, თუმცა იმ გამოკითხულთა უმრავლესობა, ვინც არაფორმალურ შრომაშია ჩართული, მიუთითებს, რომ განუვლი სამუშაოს ფასი უკიდურესად მერყევია.<sup>25</sup>

## არასტაბილური შემოსავალი

შემოსავლის არასტაბილურობას იწვევს არა მხოლოდ სამუშაოს მერყევი ფასი, არამედ მერყევი მოთხოვნა სამუშაოზე. ყველაზე ხშირი და ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემური განსხვავება დაქირავებით დასაქმებასა და არასტანდარტულ/არაფორმალურ შრომაში ჩართვას შორის არასტაბილური შემოსავალია.

არასტანდარტულ შრომაში ჩართული ადამიანების უმრავლესობისთვის შემოსავალი გამომუშავებაზე დამოკიდებული (სხვადასხვა პლატფორმაზე დასაქმებული

---

25 ინტერვიუები #4,5,7,8.

მძღოლების, ხელოსნების, კურიერებისა და სხვ.). პლატფორმულ შრომაში ჩართულთათვის განსაკუთრებით საგრძნობია სამუშაო გრაფიკის აშკარა და მკვეთრი დაყოფა, ერთი მხრივ, გადატვირთულ (overwork) და, მეორე მხრივ, არასაკმარისად დატვირთულ (underwork) პერიოდებს შორის. ეს პერიოდი შეიძლება იყოს ერთი კონკრეტული დღე, კვირა, თვე ან სეზონი. გადატვირთულ პერიოდში მშრომელთათვის რთულდება დროის გამონახვა სხვა ცხოვრებისეული ვალდებულებისა თუ ინტერესებისთვის, ხოლო არასაკმარისად დატვირთულ პერიოდში, გამომუშავებაზე დამოკიდებულების გამო, მწვავედ იჩენს თავს შემოსავლის ნაკლებობა.

სეზონურად მერყევი შემოსავალი ცალკე კატეგორიად გამოყოფას იმსახურებს, რადგან ამ შემთხვევაში არასტაბილურობა არანაკლებ მკვეთრი, მაგრამ პროგნოზირებადია. ამის ყველაზე კარგი მაგალითია ისეთი სპეციფიკური ხელობა, როგორცაა კონდიციონერის ხელოსანი. მის მიერ მიწოდებულ სერვისზე მოთხოვნა ზაფხულობით მატულობს, ზამთარში კი ფაქტობრივად ქრება. უფრო მასშტაბურად, სეზონურობას ყველაზე თვალშისაცემია ტურიზმის სექტორში, სადაც ზამთრისა და ზაფხულის კურორტები წელიწადის სხვადასხვა დროს იტვირთება და იცლება. სეზონურად მერყევი შემოსავალი გვხვდება სასოფლო-სამეურნეო და არაერთ სხვა სექტორშიც.

შედეგად, არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომაში ჩართულ ადამიანებს ხშირად საკუთარი საშუალო შემოსავლის დასახელებაზე კი უჭირთ. გადატვირთულობისა და არასაკმარისი დატვირთვის კონტრასტული ციკლი, სამუშაოს მერყევი ფასი და სეზონური არასტაბილურობა მათ თავიანთი შემოსავლის განსაზღვრას ურთულებს. შედეგად, მათთვის ხშირად შეუძლებელი ხდება ფინანსებთან დაკავშირებული ცხოვრებისეული გადაწყვეტილების მიღება, ხოლო შემოსავლის არასტაბილურობა დანაზოგის დაგროვების საშუალებას არ იძლევა. ეს, თავის მხრივ, მათ მუდმივად ფინანსური მოწყვლადობის პოზიციაში ტოვებს, რაც ჭარბვალიანობისა და მტაცებლური დაკრედიტების რისკს ზრდის.

აქვე უნდა აღვნიშნოთ ისიც, რომ რესპონდენტთა ნაწილის აზრით, ფიქსირებული ხელფასის ნაცვლად მთლიანად გამომუშავებაზე დამოკიდებული ანაზღაურება, რასაც სერვისთა პლატფორმულ მიმწოდებელთა უმრავლესობა ეყრდნობა, არა პრობლემა, არამედ ამ ტიპის დასაქმების უპირატესობაა. ასეთი სისტემა მშრომელს საშუალებას აძლევს, მეტი იმუშაოს და, შესაბამისად, მეტი გამოიმუშაოს მაშინ, როცა ამის საჭიროებას გრძნობს და, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, უარი თქვას მუშაობაზე მაშინ, როცა დროს სხვა მიმართულებით ხარჯავს. სრულ განაკვეთზე დასაქმების შემთხვევაში ანაზღაურება (როგორც წესი და დიდნილად) ფიქსირებულია. ეს, ერთი მხრივ, ქმნის შემოსავლის მინიმალურ ბღვარს – ანუ მეტ-ნაკლებად გარანტირებულ შემოსავალს, რომელიც შრომის ინტენსივობაზე არ არის დამოკიდებული, თუმცა ამავდროულად შრომის

ფიქსირებულად ანაზღაურება აწესებს ანაზღაურების განსაზღვრულ მაქსიმუმსაც. არსებული სახელფასო სტრუქტურის პირობებში, როცა ქვეყანაში საშუალო ხელფასი დაბალია და ხშირად საცხოვრებელ საჭიროებებსაც ვერ ფარავს, დასაქმებულთა ნაწილი უფრო მწვავედ აღიქვამს სრულ განაკვეთზე დასაქმებასთან ასოცირებული ფიქსირებული და დაბალი ხელფასის პრობლემურობას და ნაკლებად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს გარანტირებული შემოსავლის არარსებობას.

## შრომის უსაფრთხოება

არასტანდარტული და არაფორმალური შრომა გავრცელებულია ისეთ სექტორებში, სადაც ფიზიკური უსაფრთხოება დასაქმებულთა მნიშვნელოვანი ნუხილია. ასეთია, მაგალითად, მოპოვებით ინდუსტრიებში არაფორმალური დასაქმებისას შრომის პირობები ტყიბულისა თუ ჭიათურის ღია კარიერებზე, ასევე, სამშენებლო სამუშაოებზე დიდ ქალაქებში და ა.შ. მოცემული კვლევის ფარგლებში უსაფრთხოების მხრივ პრობლემურ დასაქმების ადგილად გამოვლინდა ტურისტული სექტორიც, რომელიც ხშირად ფიზიკურად საფრთხის შემცველი შრომის პრაქტიკის გავრცელების სექტორად არ მიიჩნევა, თუმცა მძღოლებსა და გიდებს ხანგრძლივი, ფიზიკურად მძიმე და დიდწილად დაურეგულირებელი სამუშაოს შესრულება უწევთ. ამ ტიპის საქმიანობაში ჩართულ რესპონდენტთა თქმით, ხშირია შემთხვევები, როცა მძღოლს, რომელიც ტურისტულ ჯგუფს ემსახურება, გადაბმულად 15 საათზე მეტხანს უწევს ავტომობილის მართვა (როცა ტურისტული სააგენტოები შორეულ მიმართულებებზე მარშრუტებს იმგვარად გეგმავენ, რომ დანიშნულების ადგილას ჩასულ მძღოლს ტურისტული ჯგუფი სვდება, რომელსაც შესვენების გარეშე უნდა მოემსახუროს).

არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომაში ჩართულთა უსაფრთხოებას ვერც დამსაქმებელი უზრუნველყოფს, რომელიც, ამ მხრივ, თავის პასუხისმგებლობას არ აღიარებს და ვერც შრომის ინსპექცია, რომლის მანდატის გავრცელება არასტანდარტული და არაფორმალური დასაქმების მთელ რიგ სექტორებში ბუნდოვანია, ხოლო პრაქტიკა მწირი (შრომის ინსპექციის როლზე მომდევნო თავებში ვისაუბრებთ). როგორც გამოკითხულ რესპონდენტთა ინტერვიუებიდან ირკვევა, ამ პირობებში ფიზიკური უსაფრთხოების რისკს აწყდებიან საავტომობილო პროფილაქტიკის სფეროში დასაქმებულებიც, მოუნესრიგებელ და ხშირად სახელდახელოდ მონყობილ სამუშაო სივრცეებში. რაც შეეხებათ, კურიერებს, საერთაშორისო ლიტერატურაში არაერთი თავი ეძღვნება იმ საკითხს, რომ კურიერთა ანაზღაურების სტრუქტურა მათ რისკის შემცველი პრაქტიკისკენ უბიძგებს – სწრაფი მიწოდებისთვის სატრანსპორტო მოძრაობის წესების დარღვევისა და აჩქარებისკენ.<sup>26</sup>

26 Christie, Nicola, and Heather Ward. „The health and safety risks for people who drive for work in the gig economy“. *Journal of Transport & Health* 13 (2019): 115-127. Harvard

მიუხედავად ამისა, არცერთ გამოკითხულ მშრომელს არ გააჩნდა კერძო ან დამსაქმებლის მიერ შეთავაზებული ჯანმრთელობის დაზღვევა, ხოლო ჯანმრთელობის მოკლევადიანი დაზღვევის პრაქტიკა, რომელიც მომსახურების (მაგალითად, ტურისტული ტურის) განმავლობაში იმოქმედებდა, არ არსებობს.

ფიზიკური უსაფრთხოების საკითხი განსაკუთრებით აქტუალური გახდა COVID 19-ის პანდემიის პირობებში. გამოკითხულთა შორის, აღინიშნა შემთხვევები, როცა ეპიდემიურ ვითარებაში მუშაობა არ შეუწყვეტიათ, COVID 19-თან დაკავშირებულ რეგულაციებს (სოციალურ დისტანციას, სათანადო აღჭურვილობას) კი ეპიზოდურად და ნებაყოფლობით იცავდნენ როგორც თვითონ, ისე მათი მომხმარებლები, თუმცა რესპონდენტთა შორის დასახელდა ისეთი შემთხვევებიც, როცა სერვისის პლატფორმულმა მიმწოდებელმა უსაფრთხოებაზე ზრუნვა თავის თავზე აიღო. მაგალითად, ერთ-ერთი საბინაო დასუფთავების პლატფორმული მიმწოდებელი დასაქმებულებს უსაფრთხოების ეკიპირებას თავად აწვდის და პანდემიურ ვითარებაში შეცვლილი დალაგების პროტოკოლის შესრულებას თავადვე ამონწმებს.

## გაწეული სამუშაოს კონტროლი

შრომის არაფორმალური და არასტანდარტული მონესრიგების პირობებში ერთ-ერთ ძირითად გამოწვევას დასაქმებულთა ზედამხედველობა და განეული სამუშაოს შეფასება წარმოადგენს. ფორმალური შრომითი ხელშეკრულების არარსებობის პირობებში, სადაც მხარეთა ვალდებულება და შესრულებული სამუშაოს ხარისხთან დაკავშირებული დავის წარმოქმნის შემთხვევაში გათვალისწინებული ღონისძიებები წინასწარაა განსაზღვრული, არასტანდარტული და არაფორმალური მონესრიგების შემთხვევაში ეს ბერკეტები ხშირად ბუნდოვანი ან არარსებულია.

მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობისა და შეფასების მნიშვნელობაზე უფრო ხშირად დამსაქმებლები და სერვისის პლატფორმულ მიმწოდებელთა წარმომადგენლები საუბრობენ, შრომითი ურთიერთობის ამ ნაწილის მკაფიოდ დარეგულირების აუცილებლობაზე მიუთითებენ თვითონ მშრომელებიც, რადგან მათ მიერ განეული სამუშაოს სათანადოდ და სამართლიანად შეფასება მათ ინტერესსაც წარმოადგენს. განეული სამუშაოს ხარისხის შეფასება მათ აძლევს საშუალებას, ერთი მხრივ, თავიანთი კვალიფიციურობა დაამტკიცონ, მეორე მხრივ კი, საჭიროების შემთხვევაში, ნაკლის გამოსწორებაზე იფიქრონ. განეული სამუშაოს შეფასება – და მისი კრიტერიუმების წინასწარ განსაზღვრა – აუცილებელია მომხმარებელთან უთანხმოების თავიდან ასაცილებლად.

არაფორმალურ სექტორში ზედამხედველობისა და შეფასების მექანიზმი, სიტყვიერი შეფასების გარდა, ფაქტობრივად, არ არსებობს, თუმცა არასტანდარტული შრო-

მის შემთხვევაში შრომის პლატფორმული ორგანიზება დამსაქმებელს დასაქმებულთა კონტროლისა და განულის სამუშაოს შეფასების ახალ ბერკეტებს სთავაზობს. ასეთია, მაგალითად, მოხმარებელთა შეფასების სისტემა, რომელიც მშრომელს სარეიტინგო ქულას ანიჭებს. მოხმარებლის შეფასება პლატფორმულ შრომაში ჩართულთათვის უმნიშვნელოვანესი მონაცემი ხდება, რადგან ის დიდწილად განაპირობებს შეკვეთების რაოდენობას, ხოლო გარკვეულ შემთხვევებში – ანაზღაურების ოდენობასაც.

შრომის პლატფორმული მოწესრიგება და მასში ინტეგრირებული ანაზღაურების ციფრული მოდელი განულის სამუშაოს კონტროლის დამატებით მექანიზმს ქმნის. ამის მაგალითია ანაზღაურების ის მოდელი, როცა სამუშაოს შემსრულებელს ანაზღაურება არ ერიცხება მანამ, სანამ სერვისის მიმღები მისი მოთხოვნის შესაბამისობას არ დაადასტურებს. რესპონდენტი ერთ-ერთი ისეთი პლატფორმიდან, რომელიც ანაზღაურების ამ მოდელს ეყრდნობა, ინტერვიუში ანაზღაურების ამ ტიპის სქემას ხარისხის კონტროლის საუკეთესო საშუალებად მიიჩნევს, რადგან წინასწარი ან ნაღდი ანგარიშსწორების შემთხვევაში, პლატფორმა სამუშაოს შემსრულებელზე კონტროლს, ფაქტობრივად, კარგავს, ანაზღაურების დაყოვნების შემთხვევაში კი, მას ინარჩუნებს. რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ ანაზღაურება, როგორც წესი, დიდხანს არ ყოვნდება, სამუშაოს შესრულებასა და ანაზღაურებას შორის კიდევ ერთი ნაბიჯის დამატება პლატფორმისთვის საშუალებაა, სამუშაოს შემსრულებელს მომხმარებლის მოთხოვნის შემთხვევაში, შესრულებული სამუშაოს გამოსწორება დაავალოს.

შრომის არასტანდარტული მოწესრიგებისას მწვავედ დგას მშრომელთა სამუშაოზე გამოცხადების უზრუნველყოფის საკითხიც. იმ პირობებში, როცა სამუშაოს შემსრულებელს სავალდებულო სამუშაო გრაფიკი არ გააჩნია, ეს შემსრულებელთა დეფიციტის რისკს წარმოქმნის. ამ რისკის შესამცირებლად პლატფორმები ნახალისებისა და დასჯის სხვადასხვა ფორმას მიმართავენ. მაგალითად, წვიმიან ამინდში, როცა საკურიერო სერვისზე მოთხოვნა რადიკალურად იზრდება, პლატფორმები კურიერებს გაზრდილ ტარიფს სთავაზობენ, ხოლო ისეთ დროს, როცა ტარიფი დაბალია, კურიერების მოტივაციას ყოველკვირეული ან ყოველთვიური კვოტის შესრულების მოთხოვნა უზრუნველყოფს.

მიუხედავად იმისა, რომ სერვისის პლატფორმული მიმწოდებლები დასაქმებულთა და შესრულებული სამუშაოს ზედამხედველობისა თუ შეფასებისთვის უფრო და უფრო დახვეწილ ტექნოლოგიურ ბერკეტებს მიმართავენ მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ მშრომელები ამ მექანიზმების შესახებ ინფორმაციას არ ფლობენ. ზოგჯერ მათთვის გაუგებარია მოხმარებლის ნეგატიური შეფასების მიზეზიც (რომლის გასაჩივრებაც მათ, როგორც წესი, არ შეუძლიათ). იმ შემთხვევაშიც კი, როცა

საშუალო შეფასება და სხვა სარეიტინგო ქულები ანაზღაურებისა და დატვირთვის განსაზღვრისას გადამწყვეტია, მათი დაანგარიშების წესი და სისტემის მოქმედების ზუსტი მექანიზმი დასაქმებულისთვის ზოგჯერ უცნობია. ამასთან, სამუშაოზე უარის თქმა ან ჩამორჩენა ყოველკვირეულ ან ყოველთვიურ გეგმასთან შედარებით შესაძლოა პლატფორმაზე წვდომის შეზღუდვის წინაპირობადაც იქცეს.

უფრო მეტიც, შრომის პლატფორმული ორგანიზება, ამ ტიპის შრომაში ჩართულთათვის, ზედამხედველობის ნაკლებობასაც კი უკავშირდება, რაც კონტროლისა და ზეგავლენის ბერკეტების უხილავობაზე მიუთითებს – ამ საკითხს ქვემოთ, არასტანდარტული შრომის მიმზიდველობის განხილვისას, კიდევ ერთხელ დავუბრუნდებით. სავარაუდოა, რომ არაფორმალურ სექტორში ხარისხისა და დასაქმებულთა კონტროლის სხვა [და უფრო არაფორმალური] პრაქტიკაც არსებობს, რაც ამ ანგარიშში ვერ მოხვდა, თუმცა ყურადღებას იმსახურებს.

## არჩევანი და უარი ფორმალურ დასაქმებაზე

არაფორმალურ და არასტანდარტულ დასაქმებას, გარკვეულ შემთხვევებში, დასაქმებულები თავიანთ არჩევნად ხედავენ. რესპონდენტთა ნაწილი დაქირავებით დასაქმებას არაფორმალურ და/ან არასტანდარტულ დასაქმებას ამჯობინებს. ინტერვიუების შედეგად გამოვლინდა ასეთი განწყობის განმაპირობებელი მრავალფეროვანი, სუბიექტური და ობიექტური მიზეზები. მათი ნაწილი კონკრეტული სექტორისთვის სპეციფიკურია, ნაწილი კი შეგვიძლია, მეტ-ნაკლებად უნივერსალურ ფაქტორად მივიჩნიოთ. ამ ფაქტორთა ნაწილი უშუალოდ შრომის არასტანდარტული და არაფორმალური მონესრიგების შესაძლო უპირატესობებს ეხება, ნაწილი კი იმ უარყოფით ასოციაციებს ეხმაურება, რომლებიც რესპონდენტთათვის ფორმალურად და დაქირავებით დასაქმებასთანაა დაკავშირებული.

## მოქნილობა

მშრომელთა იმ ნაწილისთვის, ვისაც რამდენიმე საქმიანობის შეთავსება ან დასაქმების სხვა (მაგალითად, შინ შრომასთან დაკავშირებულ) მოვალეობებთან უწევს მორგება, პლატფორმული და/ან სხვა ტიპის არასტანდარტული შრომა შესაძლოა, ერთადერთი გამოსავალი იყოს. გამოკითხულ მშრომელთა შორის მოხვდნენ სტუდენტები, ვისთვისაც პლატფორმული შრომა დამატებითი შემოსავლის წყაროა. ისინი შრომას იმ დროს უთმობენ, რომელიც სწავლის მიღმა რჩებათ. გვხვდება ისეთი შემთხვევებიც, როცა მშრომელი არასტანდარტულ და დროებით არაფორმალურ დასაქმებას სოფლის მეურნეობას უთავსებს. ამ და სხვა არაერთ ჯგუფს ფორმა-

ლურად და სრულ განაკვეთზე დასაქმება იმ ტიპის გრაფიკს ვერ სთავაზობს, რაც მათთვის მისაღები ან შესაძლებელია, არასტანდარტული და არაფორმალური დასაქმება კი მათთვის მოქნილ სამუშაო გრაფიკთან ასოცირდება.

## თავისუფლება გადასახადებისგან

გადასახადებისგან თავისუფლება გამოკითხულთა შორის ხშირად დასახელდა, როგორც არაფორმალური და არასტანდარტული ურთიერთობის უპირატესობა. საინტერესოა, რომ არაფორმალურ შრომაში ჩართულები ამ ფაქტორს ხაზს უსვამენ მაშინაც კი, როცა საგადასახადო ტვირთი, რომელიც შრომითი ურთიერთობის ფორმალიზების შემთხვევაში გაჩნდებოდა, მათთვის უცნობია. საგადასახადო ვალდებულებების შესახებ, საშემოსავლო გადასახადის მიღმა, გამოკითხული მშრომელისთვის ბევრი არაფერია ცნობილი, თუმცა ეს ფაქტორი მაინც ხშირად სახელდება, როგორც არჩევანის მიზეზი. ამ ფაქტორის მნიშვნელობას შესაძლოა განაპირობებდეს ის, რომ საშემოსავლო გადასახადი ანაზღაურების მეხუთედს იკავებს, ხოლო კანონმდებლობა დაუბეგრავ მინიმუმს არ ადგენს.

## თავისუფლება რეგულაციებისგან

არაფორმალურ შრომაში ჩართულთა ნაწილი არაფორმალურობის ერთ-ერთ უპირატესობად რეგულაციების არარსებობას მიიჩნევს. მაგალითად, გამოკითხვისას სამარშრუტო ტაქსის მძღოლი ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ მისი ავტომობილი, მისი მდგომარეობისა და მასში სავარძლების რაოდენობის გამო, მგზავრთა გადაყვანასთან დაკავშირებულ რეგულაციას ვერ აკმაყოფილებს. მსგავსი პოზიცია გვხვდება არაფორმალური საავტომობილო პროფილაქტიკის სექტორშიც, სადაც სამუშაო ადგილის მონესრიგებისა და სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებული სტანდარტების შესასრულებლად აუცილებელი ცოდნა და რესურსები ხელმისაწვდომი შესაძლოა არ იყოს. ასეთ შემთხვევებში არსებობს წარმოდგენა, რომ არაფორმალური მონესრიგება მომსახურების გამწვევს ამ ტიპის რეგულაციების დაცვისგან ათავისუფლებს, ურთიერთობის ფორმალიზაციის შემთხვევაში კი ის შემონიშნავს და დაჭარბებებს დაეჭვმდებარებოდა.

## სუბორდინაცია და უხილავი კონტროლი

არასტანდარტულ და არაფორმალურ შრომაში ჩართული არაერთი რესპონდენტი, ვისაც ერთი სტაბილური დამსაქმებელი არ ჰყავს ან პლატფორმული აპლიკაციით სარგებლობს, მიუთითებს ამ ტიპის შრომითი ურთიერთობის იმ უპირატესობაზე,



რომ „უფროსი“ არ ჰყავს და შესაბამისად, სხვის დაქვემდებარებაში არ იმყოფება. ეს მიგნება „ცრუ თვითდასაქმებულობის“ მნიშვნელობას უსვამს ხაზს – ანუ იმ მდგომარეობის მნიშვნელობას, როცა დასაქმებულს თავი თვითდასაქმებულად მიაჩნია, მისი გაფორმებული სტატუსიც (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ამასვე მიუთითებს, მაგრამ სამუშაოს მიღებისა და შესრულებისთვის მთლიანად სხვაზე, ხშირად ერთ დამსაქმებელზე ან ერთ პლატფორმაზე დამოკიდებული.<sup>27</sup> მისი შრომითი მდგომარეობა, სუბორდინაციის კუთხით, არსებითად, დაქირავებით დასაქმებულისგან არ განსხვავდება, თუმცა დამსაქმებელი და კონტროლისა და გედამხედველობის მისი მექანიზმები არაფორმალური ან სულაც უხილავია.

## ინფორმაციის ნაკლებობა ფორმალიზაციის შესახებ

იმ შემთხვევებშიც კი, როცა არსებობს სურვილი ურთიერთობების ფორმალიზაციისა და სამართლებრივი მოწესრიგების შესახებ, დასაქმებულებს ხშირად ხელი არ მიუწვდებათ ინფორმაციაზე საამისოდ აუცილებელი პროცედურების შესახებ. რა ცვლილებებს გულისხმობს შრომითი ურთიერთობის ფორმალიზაცია საგადასახადო ვალდებულებების, რეგულაციების დაცვის, ანგარიშგების წარმოების და/ან შრომითი პირობების კუთხით, სხვადასხვა სექტორში დასაქმებული არაფორმალური მშრომელისთვის უცნობია.

## დასკვნა

თემატური მოკვლევა ცხადყოფს, რომ არაფორმალურ და არასტანდარტულ დასაქმებასთან დაკავშირებულ პრობლემებს შორის მნიშვნელოვან საკითხებად იკვეთება ცვალებადი ანაზღაურება, რომელიც უაღრესად მერყევ შემოსავლად ითარგმნება, ისევე, როგორც შრომის უსაფრთხოება და დასაქმებულისა და დამსაქმებლის დაურეგულირებელი ურთიერთობა, რომელიც მოიცავს სამუშაოს კონტროლის, სუბორდინაციისა და დამოკიდებულების ახალ და ხშირ შემთხვევაში პრობლემურ პრაქტიკას.

არასტანდარტული შრომის მზარდი გავრცელება საქართველოსა და მსოფლიოში აჩენს კითხვებს ამ ორი ტიპის დასაქმებას შორის არსებულ კავშირებზე: ზრდის თუ ამცირებს არასტანდარტული შრომის თანამედროვე, პლატფორმული ფორმა არაფორმალური დასაქმების გავრცელებას? შეიძლება თუ არა არასტანდარტული შრომა ნაწილობრივი ფორმალიზაციის გზად მივიჩნიოთ? ართულებს თუ აად-

27 Statistical definition and measurement of dependent „self-employed“ workers. D. Hunter and K. Leslie with inputs from M. Frosch, F. Eberlein and J. Humphrys. ILO. 2018

ვილებს არასტანდარტული შრომის ფორმების გავრცელება შრომითი პირობების მონესრიგებას და ღირსეული დასაქმების საშუალებების უზრუნველყოფას ქვეყნის მოსახლეობისთვის?

პლატფორმული დამსაქმებლების ხელშეკრულებების ანალიზმა და ამ ტიპის შრომაში ჩართულ მშრომელებთან ინტერვიუებმა გამოავლინა, რომ რამდენიმე მიმართულებით პლატფორმული არასტანდარტული შრომა გარდამავალ ფუნქციას ასრულებს სრულ არაფორმალობასა და ნაწილობრივ ფორმალიზაციას შორის. გარდამავალს არა იმ მნიშვნელობით, რომ არასტანდარტული შრომა ეტაპია ფორმალურ დასაქმებამდე, არამედ იმ მნიშვნელობით, რომ ის არასრული, ნაწილობრივად რეგულირებული სივრცეა, რომელიც ფორმალური დასაქმებისგანაც განსხვავდება და სრულად არაფორმალური შრომისგანაც. მიუხედავად იმისა, რომ არასტანდარტული შრომა დასაქმებულს იმავე დაცვის გარანტიებს ვერ სთავაზობს,<sup>28</sup> რაც ფორმალურ დასაქმებას ახასიათებს, პლატფორმული დასაქმების შემთხვევებში, გარკვეულწილად, რეგულირებულია იმ საკითხების ნაწილი, რომელიც არაფორმალურ სექტორში განსაკუთრებით მწვავედ დგას, ანუ, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, არასტანდარტულ პლატფორმულ შრომაში ჩართული დასაქმებული არც ისეთი დაუცველია, როგორც არაფორმალური მშრომელი, თუმცა არც ისეთი დაცული, როგორც ფორმალურად და დაქირავებით დასაქმებული.

ამის მაგალითია შრომის პლატფორმულ მიმწოდებელთა მიერ დანერგილი მექანიზმები ანაზღაურების, კვალიფიკაციის შემოწმებისა და მომხმარებელსა და დასაქმებულს შორის ურთიერთობის მონესრიგების მიმართულებით. მაგალითად, თუ არაფორმალური შრომა საერთოდ არ განიხილავს შრომითი ურთიერთობის მარეგულირებელ რაიმე ფორმალურ დოკუმენტს, არასტანდარტული შრომის პლატფორმები როგორც დასაქმებულთან, ისე სერვისის მიმღებთან წინასწარ აფორმებენ წესებისა და პირობების შეთანხმებას, სადაც შრომითი და სერვისის მიწოდების ურთიერთობის გარკვეული საკითხებია განხილული (ამაზე უფრო მეტს სამართლებრივი ანალიზის ნაწილში ვისაუბრებთ). ამასთან, თუ არაფორმალური შრომაში ჩართულთათვის ანაზღაურება ოფიციალურად არსად ფორმდება, არასტანდარტულ შრომაში ჩართულებს აქვთ შემოსავლის დამადასტურებელი პლატფორმები, რომლის საშუალებითაც, სესხის ან, პანდემიურ ვითარებაში, სოციალური დახმარების მიღება შეუძლიათ; მათი შრომა ხილულია სახელმწიფოსთვისაც. მომხმარებლის მიერ გაწეული სამუშაოს შეფასება კვალიფიკაციის დამტკიცებისა და შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შემოწმების მექანიზმიცაა, რაც დასაქმებულებს საშუალებას აძლევს, თავიანთი უნარები წარმოაჩინონ.

---

28 Donovan, Sarah A., David H. Bradley, and Jon O. Shimabukuru. „What does the gig economy mean for workers?“. (2016). Harvard

რესპონდენტებთან ინტერვიუებში იკვეთება წუხილი უნარებსა და კვალიფიკაციაში ინვესტირების შესაძლებლობების ნაკლებობის შესახებ. დასაქმებულები, ისევე, როგორც სერვისების პლატფორმული მიმწოდებლები, ხაზს უსვამენ იმ ფაქტს, რომ შრომის არაფორმალური მონესრიგების პირობებში, როცა არ არსებობს სექტორალური სტანდარტები და/ან ლიცენზიები, მშრომელის უნარებს არაფერი არ ადასტურებს, ხოლო მათი განვითარების მოტივაცია და ამაში ინვესტირების სურვილი იკარგება. ამ შემთხვევაშიც, პლატფორმული შრომისას საკითხის ნაწილობრივ გადაწყვეტის ახალი გზები გვხვდება. პლატფორმები მიმართავენ კვალიფიკაციის შემოწმების ახალ მეთოდებს – მათ შორის სატესტო დავალებების პრაქტიკას, რომლის წარმატებით ან წარუმატებლად შესრულება დასაქმებულის პლატფორმაზე წვდომას განაპირობებს.

გარდა იმისა, რომ, როცა საქმე შრომითი ურთიერთობის რეგულირებას ეხება, პლატფორმული შრომა ერთგვარი გარდამავალი ფორმაა ფორმალურობასა და არაფორმალურობას შორის, საინტერესოა მისი გავრცელების სისტემური გავლენაც შრომის ბაზრის ბუნებაზე. ხშირად არასტანდარტული, პლატფორმული შრომა ახალი ეკონომიკური საქმიანობის წინაპირობას ქმნის და ამით ახალი სამუშაო ადგილების გაჩენას უწყობს ხელს. ამის მაგალითია საკურიერო სერვისის საქართველოში, სადაც პლატფორმული მიმწოდებლების გაჩენამ ათასობით კურიერი დაასაქმა, ხოლო საკვების მიტანის სექტორი ერთი წლის განმავლობაში (2019-დან 2020 წლამდე) სამჯერ გაიზარდა.<sup>29</sup> როცა კონკრეტული საქმიანობის შემსრულებელთა რაოდენობა მკვეთრად იმატებს (ამ შემთხვევაში კურიერების) აშკარაა, რომ პლატფორმული დასაქმება იზიდავს ისეთ დასაქმებულებს, რომლებიც პლატფორმაზე მოხვედრამდე არ მუშაობდნენ ან სხვა ტიპის საქმიანობაში იყვნენ ჩართულნი.

თუმცა არის ისეთი შემთხვევებიც, როცა პლატფორმული შრომა ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის ნაცვლად ანაცვლებს საქმიანობის არსებულ, არაფორმალურ ფორმას. ამის მაგალითი იქნებოდა ხელოსანი, რომელიც პლატფორმაზე მოხვედრამდეც ხელოსანი იყო, თუმცა სამუშაოს არაფორმალურად ასრულებდა. ასეთ შემთხვევებში პლატფორმაზე გადასვლა აფართოებს შესაძლო მომხმარებელთა რაოდენობას და ნაწილობრივ აწესრიგებს ანაზღაურებისა და შრომითი პირობების პრობლემებს, რასაც ადასტურებენ ის რესპონდენტები, რომლებსაც არაფორმალური შრომიდან არასტანდარტულ პლატფორმაზე გადასვლის გამოცდილება აქვთ. თუმცა ხშირად მომხმარებელთა მატება ნიშური ბაზრის ხარჯზე ხდება – მაგალითად, საავტომობილო პროფილაქტიკის დარგში პლატფორმები სხვა, უფრო ახალგაზრდა და ტექნოლოგიურად მოქნილ მომხმარებელს ემსახურებიან, ხოლო არაფორმალური პროფილაქტიკებით მანქანის უფრო ასაკოვანი და გამოცდილი მფლობელები სარგებლობენ.

29 ელ-კომერცია საქართველოში. Galt & Taggart. ივლისი, 2021

ამ კავშირის საპირისპიროა, როცა პლატფორმული არასტანდარტული შრომა ფორმალურ სამუშაო ადგილს ანაცვლებს. ამის მაგალითი შეიძლება იყოს შემთხვევა, როდესაც დამსაქმებელი სრულ განაკვეთზე და ფორმალურად დასაქმებულ თანამშრომელს პლატფორმულ მიმწოდებელთან გაფორმებულ ურთიერთობას ამჭობინებს (აუთსორსირების შემთხვევები). ეს ხშირად გვხვდება მაღალკვალიფიციური ან კრეატიული პროფესიების შემთხვევაშიც, როცა, მაგალითად, დიზაინერის შტატში აყვანის ნაცვლად დამსაქმებლები კრეატიული შრომის პლატფორმებს მიმართავენ. თუმცა სხვა ქვეყნებში წარმოებული კვლევები მიუთითებს, რომ ასეთი შემთხვევები იშვიათია და პლატფორმულ შრომაზე, ძირითადად, თვითდასაქმებული და განსაკუთრებით არაფორმალურად თვითდასაქმებული მშრომელები გადადიან.<sup>30</sup>

შრომის არაფორმალურ და არასტანდარტულ ხასიათს შორის არსებობს კონკურენციაც. ეს მაშინ ხდება, როცა ერთსა და იმავე სექტორში გავრცელებულია სერვისის მიწოდების როგორც არასტანდარტული, ისე არაფორმალური და ფორმალური პრაქტიკა. ამის მაგალითია ტრანსპორტირების სექტორი, სადაც არსებობენ როგორც სრულად არაფორმალურად მომუშავე მძღოლები, ისე პლატფორმებზე დასაქმებულები და სატრანსპორტო კომპანიებიც, სადაც მძღოლები სრულ განაკვეთზე და ფორმალურად მუშაობენ. ასეთ შემთხვევებში შესაძლოა, მივიღოთ ბაზრის ერთგვარი დანაწილებაც, სადაც არაფორმალურად მშრომელები ყველაზე დაბალანაზღაურებად კატეგორიას იკავებენ, ხოლო პლატფორმული მიმწოდებლები ქმნიან სერვისებისა და საქონლის მიწოდების პარალელურ, ნიშურ და მზარდ ბაზარს (საავტომობილო პროფილაქტიკის სექტორი).

პლატფორმული შრომის გავრცელება მნიშვნელოვნად ცვლის შრომის ბაზარზე არსებულ გადანაწილებას შრომის ფორმალურ და არაფორმალურ სახეებს შორის. ერთი მხრივ, პლატფორმები ნაწილობრივ ფორმალიზაციას სთავაზობენ არაფორმალურად დასაქმებულთა ნაწილს და დაცვის ახალ გარანტიებსაც, თუმცა, მეორე მხრივ, ამ ტიპის შრომა წარმოშობს ახალ პრობლემებსაც, რომლებსაც რეგულირების საკუთარი მექანიზმები ესაჭიროება. სისტემურად, პლატფორმული შრომა არაფორმალური შრომის ალტერნატივაცაა და სრულ განაკვეთზე ფორმალურად დასაქმებისაც, რაც მისი გავრცელების ზეგავლენას მთლიანად შრომის ბაზარზე წინააღმდეგობრივსა და კომპლექსურს ხდის.

დაბოლოს, როგორ უნდა გავიგოთ ის ფაქტი, რომ არასტანდარტულ (და, ზოგიერთ შემთხვევაში, არაფორმალურ) დასაქმებას მშრომელები გარკვეულ შემთხვევებში ცნობიერად და მიზანმიმართულად არჩევენ სტანდარტულ, დაქირავებით დასაქმებას? აქ მნიშვნელოვანია, კიდევ ერთხელ გავუსვათ ხაზი იმ ფაქტს, რომ ეს არჩევანი

30 Schwellnus, C., et al. (2019), „Gig economy platforms: Boon or Bane?“, OECD Economics Department Working Papers, No. 1550, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fdb0570b-en>.

განპირობებულია არა არასტანდარტული და არაფორმალური შრომის თავისთავადი ბუნებით, არამედ თანამედროვე ქართული კონტექსტისთვის დამახასიათებელი კონკრეტული გარემოებებით. გარდა იმისა, რომ არასტანდარტული თუ არაფორმალური დასაქმება შესაძლოა დღეს ასოცირდებოდეს გარკვეულ უპირატესობასთან (მოქნილობასთან, ნაკლებ საგადასახადო ტვირთთან), მნიშვნელოვანია ისიც, რომ ამ საჭიროებებს ვერ ეხმარება ფორმალური დასაქმების გავრცელებული ფორმები. ეს ნიშნავს, რომ არასტანდარტულ თუ არაფორმალურ დასაქმებასთან დაკავშირებული უპირატესობის გააზრება აუცილებელია ფორმალურ და სტანდარტულ დასაქმებასთან დაკავშირებული დღეს არსებული პრაქტიკის ჩავარდნის გასააზრებლადაც.

# როგორ ხსნის საკანონმდებლო რეგულაციები ფორმალური შრომითი ურთიერთობის უპირატესობას

ავტორი: გიორგი ლანჩავა

## შესავალი

არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმების ტიპების მთავარი მახასიათებლების დადგენამ საინტერესო გახადა საქართველოში წარმოდგენილი შრომითი ურთიერთობის სახეების სამართლებრივი ანალიზიც. უპირველესად, მნიშვნელოვანია აიხსნას სამართლებრივად რა განსაზღვრავს დასაქმების არაფორმალურობას და ასევე, რა ტიპის სამართლებრივი მოწესრიგებაა არასტანდარტული დასაქმება. ამასთან, საინტერესოა იმ სამართლებრივი რეგულაციებისა და სტანდარტების განხილვა, რომლებიც არაფორმალურ და არასტანდარტულ დასაქმებაში დადგენილი მთავარი წუხილებისა და არსებული პრობლემების დაძლევის გზად შეიძლება იქცეს.

საქართველოს კანონმდებლობა შრომითი ურთიერთობის გაჩენისას გარკვეულ სტანდარტებს აწესებს, რომელსაც ნებისმიერი შრომითი შეთანხმება უნდა პასუხობდეს. ეს სტანდარტები ერთგვარი შრომითი ბალანსის შექმნის მცდელობაა, რათა ერთი მხრივ, დამსაქმებლებს შეეძლოთ ეკონომიკური საქმიანობის განხორციელება, ხოლო მეორე მხრივ, დასაქმებულებს უზრუნველყოფილი ჰქონდეთ ჯანსაღი, უსაფრთხო და ღირსეული სამუშაო გარემო. შრომითი ხელშეკრულების არსებობით დასაქმებული სახელმწიფოს მხრიდან ხილვადი სფეროს ქვეშ ექცევა. დასაქმებული მონაწილეობას იღებს საერთო კეთილდღეობის შექმნაში, იხდის გადასახადებს, ხოლო მეორე მხრივ, სარგებლობს სხვადასხვა სოციალური დაცვის სქემით. ამასთან, როგორც განსაკუთრებით კორონავირუსის პერიოდში გამოიკვეთა, კრიზისული სოციალური გასაცემელების ორგანიზებისას, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისთვის სახელმწიფო დახმარების გაცემა შედარებით დაუბრკოლებლად და მარტივად ხორციელდება.

შრომითი ხელშეკრულების არარსებობა სამუშაო ადგილს არაფორმალურ დასაქმებად აქცევს, ხოლო შრომითი ურთიერთობის დასაფარად სხვადასხვა სახის სამოქალაქო ხელშეკრულების არსებობა (მომსახურების, პარტნიორობის და ა.შ.) შრომას არასტანდარტულ შრომით ურთიერთობად აყალიბებს. კერძოდ, შრომითი ურთიერთობა არასტანდარტულია, როცა ფაქტობრივად დასაქმებულისა და დამსაქმებლის ურთიერთობა შრომითი ბუნების კრიტერიუმებს აკმაყოფილებს, თუმცა, მიუხედავად ამისა, შრომითი ხელშეკრულება გაფორმებული არ არის. როგორც

არაფორმალური, ისე არასტანდარტული დასაქმებისას შრომითი კანონმდებლობა უგულებელყოფილია. შესაბამისად, როდესაც სამართლებრივად დასაქმებული და დამსაქმებელი შრომითი ურთიერთობის მიღმა არიან, დასაქმებულისთვის ქრება ღირსეული შრომის პირობისთვის საჭირო ყველა გარანტია და სოციალური დანამატების მიღების შესაძლებლობა (პენსია; დაზღვევა; ა.შ.), ხოლო დამსაქმებლისთვის – ყველა ვალდებულება, მათ შორის შრომის უსაფრთხოება, შრომითი პირობების დაცვა, მოწესრიგება და საკუთარი თანამშრომლობისთვის უნივერსალურ თუ კერძო სოციალური დაცვის სისტემებში გათვალისწინება. ფორმალური შრომითი ურთიერთობების გაქრობა, ერთი მხრივ, ნიშნავს დაუცველ შრომას, დაურეგულირებელ სამუშაო დროსა და სამუშაო ანაზღაურებას, სოციალური დაცვის არარსებობას დასაქმებულთათვის, ხოლო მეორე მხრივ, მისი უკონტროლო დაშვება, გულისხმობს საშიშ ტენდენციას – უფრო და უფრო მეტმა დამსაქმებელმა გადანაცვით შრომითი ურთიერთობების სხვადასხვა გზით შენიღბვა, დაფარვა და ამით დამატებით რეგულაციებისგან გათავისუფლება, რაც საბოლოოდ, ღირსეული შრომითი პირობებისკენ სწრაფვის პროცესში ეროვნულ დონეზე უდიდეს ბარიერად იქცევა.

სხვადასხვა დასაქმების ადგილზე უსაფრთხო სამუშაო ადგილების შექმნა და განვითარება, დასაქმებულთა ჯანსაღ შრომაზე ორიენტირებული სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფა, საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სოციალური მოვალეობა და ამავდროულად, გამონკვევია.

დღეისათვის საქართველოს შრომითი კანონმდებლობა კვლავ განვითარების გზაზე დგას. უკანასკნელ ათწლეულში შრომითი კანონმდებლობის რამდენიმე რეფორმამ დასაქმებულთათვის გარკვეული მინიმალური გარანტიები შექმნა. სამუშაო გარემოს უსაფრთხოება, მეტ-ნაკლებად მოწესრიგებული სამუშაო დრო, ანაზღაურებადი შვებულება და სხვა დამატებითი შეღავათები, ის ბენეფიტებია, რომელთა სარგებლობაც დღეს ფორმალურად დასაქმებული ადამიანების უფლებამოსილებას წარმოადგენს. ცხადია, ამ უფლებებით სარგებლობა როგორც არასტანდარტული, ისე არაფორმალური დასაქმების პირობებში თითქმის სრულად გამორიცხულია. სამწუხაროდ, სხვადასხვა პერიოდში ჩატარებული რეფორმების ფოკუსში არც ერთხელ არ აღმოჩნდა არაფორმალური დასაქმების გამოვლენა, ასეთ სექტორში დასაქმებული პირების საჭიროებების დანახვა და შემდგომი ფორმალიზების ნაბიჯების განსაზღვრა. შესაბამისად, დღემდე ეს სექტორი უმწვავესი გამოწვევების წინაშე დგას.

დასაქმებულებთან არაფორმალურად და არასტანდარტულად ჩატარებული ინტერვიუების, სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული მათი ნუხილების გათვალისწინებით, საინტერესოა, თუ რამდენად და რა დოზით შეუძლია შრომით კანონმდებლობას აღნიშნული პრობლემეტიკის საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირება და სამუშაო ურთიერთობების ნორმირება.

## დასაქმებულის ფიზიკური უსაფრთხოება

უსაფრთხო შრომა დღეისათვის ქართული კანონმდებლობის ერთ-ერთი ფუნდამენტსა და დასაქმებულის უმთავრეს უფლებას წარმოადგენს. სამუშაო ადგილებზე უსაფრთხო გარემოს შექმნა დამსაქმებელთა ვალდებულებაა.<sup>31</sup> სამუშაო ადგილებზე დასაქმებულთა დაშავების, სანარმოო ტრავმებისა და გარდაცვალებების ზრდადი ტენდენციის გათვალისწინებით,<sup>32</sup> შრომის უსაფრთხოების დამატებითი საკანონმდებლო მოწესრიგების საჭიროება დადგა. 2019 წელს, შრომის უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონით დამატებით მოწესრიგდა დამსაქმებლის ვალდებულებები სამუშაო გარემოს უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად. განისაზღვრა შრომითი უსაფრთხოების დამატებითი კომპონენტები და პირველ რიგში, პასუხისმგებლობის ზომები, რაც უსაფრთხოების სტანდარტების დაუცველობის შემთხვევაში დამსაქმებელთა სხვადასხვა ფულადი სანქციის მექანიზმს გულისხმობს.<sup>33</sup>

## საფრთხისშემცველი შრომა

სამწუხაროდ, სამუშაო ადგილების უსაფრთხოების სტანდარტის დაცვა ძირითადად მხოლოდ ფორმალურ შრომით ურთიერთობებს უკავშირდება. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ, კანონმდებლობა ჯერ კიდევ ვერ ახერხებს ხელშეშვას, რეალური შედეგის დადგომის უზრუნველყოფას ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საქმე არაფორმალურ და არასტანდარტულ დასაქმებასთან გვაქვს.

არაფორმალური სექტორისგან განსხვავებით, არასტანდარტულად დასაქმების პირობებში, როგორც წესი, მხარეებს შორის წერილობით ხელშეკრულებები არსებობს. ხელშეკრულებების შეფასებით ნათელი ხდება, რომ ასეთი ურთიერთობა შრომითი ურთიერთობის ყველა სტანდარტს აკმაყოფილებს. მათ შორის, სახეზეა მხარეთა სუბორდინაცია, მოწესრიგებული უფლებები და ვალდებულებები. დამსაქმებლები სრულად წარმართავენ დასაქმებულის სამუშაოს მიმდინარეობას, შესასრულებელი სამუშაოს ცნებებს, ანაზღაურების მიღების წესსა და პირობებს. თუმცა, ამის მიუხედავად, დამსაქმებელი თავს მხოლოდ კონტრაქტორ პირად მიიჩნევს და შრომითი ურთიერთობის ცნების გაქრობით, ნებისმიერ შრომით ვალდებულებას თავიდან იცილებს.

როგორც არაფორმალური, ისე არასტანდარტული დასაქმებისას, მხარეთა ზეპირი, თუ სამოქალაქო სამართლებრივი შეთანხმებების მიზანი, ერთი შეხედვით მხოლოდ

31 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 45, ნაწილი 1

32 „არცერთი წელი სიკვდილის შემთხვევათა გარეშე“ – <https://www.hrw.org/ka/report/2020/01/08/332898>

33 „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, თავი 7



კონკრეტულად შესასრულებელ დავალებას, საქმიანობას უკავშირდება. ამ ფონზე, მუშაობისას წარმოქმნილი ნებისმიერი, თუნდაც ობიექტურად არსებული, საფრთხე მხოლოდ დასაქმებულის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს. შესაბამისად, დასაქმებულს სამუშაოს შესრულება ნებისმიერი რისკის ფასად უხდება, რადგან სწორედ სამუშაოს შესრულებაზეა დამოკიდებული მისი ანაზღაურების მიღების შესაძლებლობა. დამსაქმებელს კი არაფორმალურ თუ არასტანდარტული დასაქმების სექტორში უსაფრთხო სამუშაო გარემოს შექმნის არანაირი ვალდებულება არ გააჩნია. მაგალითისთვის, სწორედ უსაფრთხო შრომის რეგულირების არარსებობა ხდება მიზეზი, როდესაც არაფორმალურად დასაქმებულ მძღოლს დღე-ღამეში შესაძლოა გადაბმულად 15 საათი უწევდეს ავტომობილის მართვა, ხოლო არასტანდარტული ხელშეკრულების დასაქმებულ კურიერს, სამუშაოს შესასრულებლად და ყველა შეკვეთის მისატანად, დღისა და ღამის ნებისმიერ მონაკვეთში სწრაფი გადაადგილება ესაჭიროება, რაც ერთი ორად ზრდის უბედური შემთხვევის რისკს.<sup>34</sup> შეკვეთების დროული მითანის მოტივაციის ფონზე, კურიერებს არაერთი ხიფათის გამოვლა უწევთ, რაც არცთუ იშვიათ შემთხვევებში ავარიებით და მძიმე ფიზიკური დაზიანებებით სრულდება. ამ რისკების განევა როგორც გიდებისთვის, ისე კურიერებისთვის ვალდებულებად იქცევა, სხვა შემთხვევაში ვერც ერთი მათგანი შეთანხმებულ ანაზღაურებას ვერ მიიღებს.<sup>35</sup>

არასტანდარტული დასაქმების მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები ცხადად ჩანს ერთი-ერთი პლატფორმული კომპანიის მაგალითზე, რომელიც მომხმარებელს სახელოსნო მომსახურებას სთავაზობს და ხელოსნებთან დასადები ხელშეკრულების ფორმას საკუთარ ვებგვერდზე აქვეყნებს.<sup>36</sup> ხელშეკრულება არეგულირებს ხელოსანსა და კომპანიას შრომის სამომავლო ურთიერთობას და მიუხედავად იმისა, რომ შრომითი ურთიერთობად იდენტიფიცირების ყველა სტანდარტს აკმაყოფილებს, კომპანია თავიდანვე აღნიშნავს, რომ ეს ურთიერთობა არ წარმოადგენს შრომით ურთიერთობას, დასაქმებული ხელოსანი კი არ წარმოადგენს კომპანიაში დასაქმებულ პირს. ხელშეკრულება არ მოიცავს არცერთ დანაწესს სამუშაო პირობების, სამუშაო დროის თაობაზე, ასევე დასაქმებული ხელოსნის რაიმე სახის გარანტიებზე და უსაფრთხოებაზე. კომპანია სრულად წარმართავს დასაქმებულის სამუშაოს მიმდინარეობას, შესასრულებელი სამუშაოს ცნებებს, ანაზღაურების მიღების წესსა და პირობებს. თუმცა, სამწუხაროდ, ის თავს მხოლოდ კონტრაქტორ პირად წარმოადგენს და სრულად იხსნის შრომით სამართლებრივ ვალდებულებებს.

ასეთი პრაქტიკების ფონზე სამუშაო ადგილები რისკის მატარებლად იქცევა. ეს ადა-

34 „კურიერის ჩანაწერები“ – <https://indigo.com.ge/articles/kurieris-chanacerebi-beqa-shatirishvili/>

35 „საქართველოში მოქმედი მითანის სერვისის კომპანიების ხელშეკრულებების სამართლებრივი შეფასება“ <https://socialjustice.org.ge/ka/products/sakartveloshi-mokmedi-mitanis-servis-s-kompaniebis-khelshekrulebebis-samartlebrivi-shefaseba>

36 „ხელშეკრულების პირობები“ – <https://www.caru.ge/Home/TermsAndConditons>

მიანები საკუთარი უსაფრთხოების ფასად მუშაობენ, მათი შრომითი უფლებების დაცვას კი სახელმწიფო ვერც ერთი მექანიზმით ვერ ახერხებს.

შრომის უსაფრთხოება, ცხადია არ წარმოადგენს ვინაო სამართლებრივ ტერმინს და მასში არ შეიძლება მხოლოდ ერთჯერადი და ინციდენტური ფიზიკური უსაფრთხოება მოიაზრებოდეს. გადატვირთული სამუშაო რეჟიმი და გარემო ის ფაქტორებია, რაც სამომავლოდ ფიზიკური უსაფრთხოების საფრთხის გამომწვევი მიზეზი ხდება. დასაქმების ადგილს სწორედ ამ კომპონენტების ერთობლიობა აქცევს საფრთხის შემცველად. არც არაფორმალური და არც არასტანდარტული დასაქმების შეთანხმებები არ მოიცავს ზეპირ დათქმებს (არაფორმალური შეთანხმებისას) თუ ჩანაწერებს (არასტანდარტული დასაქმებისას) სამუშაო უსაფრთხოების და მისი შემადგენელი კომპონენტების თაობაზე. შეთანხმება მხოლოდ შესრულებულ სამუშაოს და მის სანაცვლოდ მიღებულ ანაზღაურებას გულისხმობს, რაც მთლიანად აქრობს სამუშაო რეჟიმის დაგეგმვის, სამუშაო გარემოს მოწყობის სამართლებრივ ვალდებულებას და უსაფრთხო და ჯანსაღი შრომის კანონმდებლობით აღიარებულ სტანდარტს.

საგულისხმოა, რომ „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი ნებისმიერ სამუშაო ადგილისთვის განსაზღვრავს შრომის უსაფრთხოების საკითხებს, ძირითად სტანდარტებსა და პრინციპებს. კანონის მიზანი სამუშაო ადგილებზე როგორც დასაქმებულების, ისე ნებისმიერი პირის ნებისმიერი საფრთხისგან დაცვის უზრუნველყოფაა.<sup>37</sup> მითითებული ნორმა გულისხმობს, რომ უსაფრთხო შრომის პრინციპის განსაზღვრისთვის, გადამწვეტი მნიშვნელობა ენიჭება არა სამართლებრივ ასპექტს (მაგ: შრომითი ხელშეკრულების არსებობა) არამედ ფაქტობრივად არსებულ მდგომარეობას (რაიმე სახის შრომის განხორციელება). შესაბამისად, დღეს, ქვეყანაში არსებული ნებისმიერი სამუშაო ადგილი კანონის ამ პრინციპში მოხვედრას ექვემდებარება. უსაფრთხოების სტანდარტების დაცვა დასაქმების ნებისმიერ ადგილზე სავალდებულოა. ამას ადასტურებს შრომის ინსპექციის არაერთი ოქმი, როდესაც შემოწმება განხორციელდა ფიზიკური პირების მიერ განხორციელებულ აქტივობებზე და მიუხედავად იმისა, არსებობდა თუ არა დასაქმებულებთან არსებული შრომითი ხელშეკრულებები, ფიზიკურ პირს, ვისი ინიციატივითაც გარკვეული სამუშაოები მიმდინარეობდა, „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად უსაფრთხოების სტანდარტების დარღვევა დაუდგინდა და მისი გამოსწორება დაევალა. მითითებული მნიშვნელოვან პრეცედენტს წარმოადგენს და სამუშაო ადგილის უსაფრთხოებისთვის სწორედ ფაქტობრივად არსებული მდგომარეობის შეფასებას გულისხმობს. თუმცა, ამ მოწესრიგების პირობებშიც, არასტანდარტული თუ არაფორმალური დასაქმების გარკვეული სახეობების ფუნქციონირება, ერთ, განსაზღვრულ სამუშაო ადგილს არ უკავშირდება. მაგალითად,

---

37 „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 1

საკურიერო მომსახურების განხორციელებისას რთულია იმის განსაზღვრა, თუ რა არეალია დასაქმების ადგილი, შესაბამისად, სამუშაო სივრცეში შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების დაცვის ვალდებულებაც რთული დასადგენი ხდება, მით უმეტეს მაშინ, როდესაც დამსაქმებელი თავს შრომითი ურთიერთობის მხარედ არ მიიჩნევს.

### ჯანმრთელობის არარსებული მონიტორინგი

შრომის კანონმდებლობა ცალკე გამოყოფს ღამით დასაქმების ცნებას. ღამის საათებში შრომა, უმეტეს შემთხვევაში არა არჩევანი, არამედ სხვა საშუალებების არარსებობაა. შესაბამისად, შრომის მაღალი სტანდარტები ღამე მშრომელთათვის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ატარებს. 2020 წლის შრომის რეფორმამდე, ღამე დასაქმებულ პირებს რაიმე ხელშესახები შრომითი გარანტია არ გააჩნდათ, თუმცა დღეისათვის, ღამით მშრომელებს ჯანმრთელობის მდგომარეობის უფასო შემოწმება და პერიოდული მონიტორინგი ეკუთვნით.<sup>38</sup> სამწუხაროდ, ეს მინიმალური შედეგით, ჯერჯერობით მხოლოდ ფორმალურად დასაქმებული პირების უფლებად რჩება.

როგორც არაფორმალური, ისე არასტანდარტული კონტრაქტებით დასაქმებული პირების სამუშაო რეჟიმი ხშირად ღამე შრომას უკავშირდება. ერთ-ერთი მაგალითია კურიერები, რომელთა სამუშაო დრო სრულიად შეუზღუდავია და არანაირ რეგულირებას არ ექვემდებარება. დღევანდელი რეალობით ადამიანების ჯანმრთელობის მონიტორინგი ფორმალურად არსებული შრომითი კონტრაქტების არსებობა/არარსებობაზე გადის. ღამე დასაქმებული ყველა პირი, რომელსაც ფაქტობრივი შრომითი ურთიერთობა არ აქვს დამსაქმებელთან, ამ მხრივ უუფლებოა, დამსაქმებელი მათი ჯანმრთელობის მდგომარეობის გადამოწმებას არ უზრუნველყოფს.

### პანდემია

2020 წლის კორონავირუსის პანდემიამ შრომის უსაფრთხოების საკითხი კიდევ უფრო მწვავედ დააყენა. მაშინ, როდესაც არაშრომით ურთიერთობად აღიარებული დასაქმების ადგილები ყოველგვარი კონტროლის მიღმა აღმოჩნდნენ. დამსაქმებლებმა შრომითი ხელშეკრულებების არარსებობის ფონზე, ხშირ შემთხვევაში უარი თქვეს უსაფრთხოების ყოველგვარი მინიმალური სტანდარტის დაცვაზე. პანდემიის პირობებში ერთ-ერთ ყველაზე მონყვლად სფეროდ იქცა არაფორმალური დასაქმება. მისი სპეციფიკის გათვალისწინებით, არაფორმალური დასაქმება, როგორც

38 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 28, ნაწილი 5

ნესი, მობილობას, ადამიანთა სხვადასხვა ჯგუფებთან კონტაქტს და გარე სივრცეში ხანგრძლივად ყოფნას უკავშირდება. არაფორმალურ სექტორში პრაქტიკულად გამოირიცხულია დისტანციური მუშაობა, შესაბამისად სახელმწიფოს მიერ რეკომენდირებული „შინ დარჩენის პოლიტიკა“ არაფორმალურად დასაქმებულთათვის ანაზღაურების გარეშე დარჩენას ნიშნავდა. ამიტომ, პანდემიის საფრთხემ არაფორმალელებისთვის უკანა პლანზე გადაინაცვლა, ისინი იძულებულები გახდნენ ანაზღაურების მიღების სანაცვლოდ დანესებულები შეზღუდვები და უსაფრთხოების სტანდარტები დაევიწყებინათ და საფრთხის შემცველი შრომა გაეგრძელებინათ. მაგალითად, პანდემიის პირობებში რიგ შემთხვევებში არაფორმალურად დასაქმებულ შინ მშრომელ ძიძებს შრომა არ შეუწყვეტიათ. თუმცა, ძიძების სამუშაოს სპეციფიკა სხვის სამუშაო სივრცეში ყოფნასა და სხვა პირებთან პირდაპირ კონტაქტს უკავშირდება. ეს კი ვირუსით დაინფიცირების რისკებს ერთი ორად ზრდიდა, თან არა მხოლოდ ძიძებისთვის, არამედ ძიძების ოჯახის წევრებისათვის კი.<sup>39</sup> არაფორმალური დასაქმების ფარგლებში, სამუშაო ადგილზე რაიმე სახის უსაფრთხოების დაცვის შესაძლებლობები სახელმწიფოს კონტროლს მიღმა აღმოჩნდა.

პანდემიის პირობებში ცხადი გახდა, რომ მშრომელი ადამიანები განსხვავებულად დაცულები აღმოჩნდნენ შრომითი ხელშეკრულების არსებობა/არარსებობის მიხედვით. მაშინ, როდესაც როგორც ფორმალურად დასაქმება, ისე არაფორმალური თუ არასტანდარტული შრომა მეტ ნაკლებად „იდენტურ“ მიზნობრიობას ემსახურება და ანაზღაურების მიღების სანაცვლოდ საქმიანობის განწევას გულისხმობს, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულმა პირებმა შედარებით უსაფრთხო შრომის გარანტიები, სახელმწიფო კონტროლი და სახელმწიფო დახმარებებიც კი მიიღეს, ხოლო არასტანდარტულად თუ არაფორმალურად დასაქმებული პირები ყოველგვარი კონტროლის მიღმა დარჩნენ და ხშირ შემთხვევაში ვერც სახელმწიფო დახმარებით ვერ ისარგებლეს.

შეიძლება ითქვას, რომ პანდემიამ არაფორმალურად თუ არასტანდარტულად დასაქმებულ ადამიანებს ფორმალიზებისკენ ნაბიჯების გადადგმის მცდელობისკენ უბიძგა და ფორმალური დასაქმების მცირე, მაგრამ ხელშესახები უპირატესობები ნათლად გამოაჩინა.

## ანაზღაურება

შრომითი ურთიერთობა განუვლი საქმიანობის სანაცვლოდ ანაზღაურების მიღების შესაძლებლობას გულისხმობს. საქართველოს შრომის კოდექსის მიხედვით, ანაზღაურება შრომითი ურთიერთობის არსებითი პირობაა. კანონმდებლობა ადგენს,

39 „შრომითი ურთიერთობები და სოციალური დაცვა პანდემიის დროს“ – <https://socialjustice.org.ge/ka/products/shromiti-urtiertobebi-da-sotsialuri-datsva-pandemiis-dros-sakartvelos-shesakheb-angarishi>

რომ მხარეებისთვის ცნობილი და განსაზღვრული უნდა იყოს შრომის ანაზღაურება და მისი გადახდის წესი.<sup>40</sup> მართალია ანაზღაურების გაცემის ფორმა და ოდენობა მხარეთა შეთანხმებაზეა დამოკიდებული, თუმცა კანონმდებლობა ითვალისწინებს მნიშვნელოვან დანაწესს, რომლის თანახმადაც შრომის ანაზღაურება უნდა გაიცეს მინიმუმ თვეში ერთხელ.<sup>41</sup> მითითებული მოწესრიგება ერთგვარი ჩარჩო ფორმაა, რომელიც დასაქმებულს აძლევს მეტ-ნაკლები სტაბილურობის განცდას და შესაძლებლობას, საკუთარი შემოსავლის გათვალისწინებით დაგეგმოს საკუთარი და მასზე დაკავშირებული პირების მომავალი.<sup>42</sup>

თუმცა, ეს მოწესრიგება მხოლოდ ფორმალურად არსებულ შრომით ურთიერთობებს უკავშირდება. არაფორმალური შრომა, ისევე როგორც არასტანდარტული დასაქმება, შრომითი ხელშეკრულებების არარსებობის გამო ამ მინიმალურ სტანდარტს ვერ უზრუნველყოფს. ორივე შემთხვევაში დასაქმებული იღებს ანაზღაურებას საკუთარი საქმიანობის შედეგად, მაგრამ, როგორც ანაზღაურების ოდენობა, ისე მისი მიღების სიხშირე წინასწარ განუსაზღვრელია და მეტწილად, დასაქმებულის მიერ შესრულებულ სამუშაოს ოდენობას და სიხშირეს უკავშირდება. ასეთი „მოწესრიგების“ პირობებში კი თავს რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრობლემა იჩენს, რომელთა წინაშეც როგორც არაფორმალურ, ისე არასტანდარტულ დასაქმების სექტორში არსებული პირები ყოველდღიურად აღმოჩნდებიან. დასაქმებული იძულებულია მაქსიმალურად სწრაფად, მაქსიმალურად დიდი მოთხოვნა დააკმაყოფილოს – იზრდება სისწრაფე, იზრდება უბედური შემთხვევების, ფიზიკური თუ გონებრივი გამოფიტვის რისკი. ხოლო ადეკვატური ანაზღაურების მიღების შესაძლებლობა ამ რისკების პირდაპირპროპორციულია. შესაბამისად, ვიღებთ მოცემულობას, როდესაც დასაქმებული იძულებული ხდება გარკვეულწილად უგულებელყოფს უსაფრთხოების რისკები და ადეკვატური ანაზღაურების მიღების მიზნით საკუთარი ჯანმრთელობა განიროს. სამწუხაროდ, რისკები მხოლოდ ერთ მხარეს, დასაქმებულისთვის იზრდება, ვინაიდან დამსაქმებელს ყოველგვარი შრომითი ვალდებულება მოხსნილი აქვს, ხოლო დასაქმებულის ახლით შეცვლა მისთვის რაიმე სახის პრობლემას არ წარმოადგენს.

## მეტი შრომა – მეტი ანაზღაურება?

სამწუხაროდ, საქართველოს ჯერ კიდევ არ აქვს განსაზღვრული რეალური და ქმედითი მინიმალური ანაზღაურების ოდენობა.<sup>43</sup> ასეთ პირობებში კი შრომის ანაზღა-

40 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 14, ნაწილი 1. „ვ“ ქვეპუნქტი

41 იქვე, მუხლი 41, ნაწილი 3

42 Work for a brighter future – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_662410.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf) – გვ. 35.

43 მინიმალური ხელფასის ოდენობის შესახებ – საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 4 ივნისის N351 ბრძანებულება

ურების ოდენობა უკიდურესად განსხვავებული და წინასწარ განუსაზღვრელია. ეს პრობლემა, ცხადია ფორმალურ დასაქმებასაც ეხება, თუმცა, ასეთ დროს დასაქმებულისთვის ანაზღაურების ოდენობა და მისი მიღების სიხშირე წინასწარვე აღქმადი და ცნობილია. ამის საწინააღმდეგოდ, არაფორმალური სექტორისა და არასტანდარტული დასაქმებისას, დასაქმებულისთვის მხოლოდ წარმოსახვადი ანაზღაურების ოდენობა და მისი მიღების სიხშირე არსებობს და პირდაპირპროპორციულად შესრულებული სამუშაოს მასშტაბს უტოლდება. კვლევის მიზნებისათვის გამოკითხული დასაქმებულების ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ ეს, რიგ შემთხვევებში დასაქმებულთა გარკვეული მოტივაციაც ხდება. დასაქმებული სუბიექტურად წყვეტს, რომ შეძლებს დღე-ღამის მანძილზე მეტი საათი მუშობას და შესაბამისად, მიიღებს მეტ ანაზღაურებას. თუმცა, რეალობა სხვაგვარია.

მაგალითისთვის, სერვის-სექტორში დასაქმებული კურიერებისათვის, საკურიერო მომსახურების მასშტაბების ზრდასთან ერთად, „მეტი მუშაობის“ მასშტაბიც იზრდება და ხშირად, დღე-ღამის მანძილზე 12-14 საათი შრომას გულისხმობს. როგორც აღვნიშნეთ, მეტი მუშაობა მეტი ანაზღაურების მიღების შესაძლებლობასთან ერთად შრომის უსაფრთხოების რისკებს პირდაპირპროპორციულად ზრდის. თუმცა, რიგ შემთხვევებში ანაზღაურება დასაქმებულის შრომის სიხშირეზეც არ გადის. არასტანდარტული კონტრაქტით დასაქმებული პირები აღნიშნავენ, რომ მათი მცდელობის და სურვილის მიუხედავადაც, არის კვირები, თვეებიც კი, როდესაც სამომხმარებლო ბაზარზე არ არსებობს სათანადო მოთხოვნა და შესაბამისად, იკლებს მათი ანაზღაურებაც. სამუშაოდან სამუშაომდე პრინციპით და გამომუშავებული თანხით, კი ცხადია დასაქმებულის ღირსეული ანაზღაურება უბრალოდ არ ხდება. გამომუშავებული თანხა დაუგეგმავი და წინასწარ განუჭვრეტადია, შესაბამისად, უკიდურესად ფრაგმენტულია დასაქმებულის ყველა მცდელობა რაიმე სახით მომავლის ფინანსური სტაბილურობა დაგეგმოს და უზრუნველყოს.

## დასაქმებულის კონტროლის მექანიზმები

### ანაზღაურების გადახდა

შრომითი ურთიერთობისას სამუშაოს ხარისხის კონტროლი დამსაქმებლის უფლებაა. თუმცა, ფორმალური დასაქმებისას, როგორც წესი, ხელშეკრულების ორივე მხარემ იცის შესასრულებელი სამუშაოს შეფასების წინასწარ განსაზღვრული სტანდარტი და კრიტერიუმები და მეტიც, დასაქმებულის შესაძლებლობები, არ დაეთანხმოს და სადავოდ გახადოს დამსაქმებლის მიერ გაკეთებული შეფასება, რამაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მის ანაზღაურებაზე. ამასთან, როგორც წესი, ფორმალური დასაქმება ასევე ითვალისწინებს იმ კრიტერიუმების ჩამონათვალს, რო-

მელთა ვერშესრულების შემთხვევაში დასაქმებულის მიერ შესრულებული სამუშაო არ ჩაითვლება სათანადოდ და შედეგს, რაც შეიძლება სამუშაოს შეუსრულებლობას მოჰყვეს, მაგალითად, დასაქმებულის სანქცირება, ანაზღაურების გარკვეული ოდენობის დაქვითვა და ა.შ.

არასტანდარტული დასაქმებისას ყველა ზემოაღნიშნული კრიტერიუმი უკიდურესად ბუნდოვანია და მასზე რაიმე სახის ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობა დასაქმებულს არ აქვს. არასტანდარტული დასაქმებისას, ხშირად დასაქმებულს თანხა მხოლოდ და მხოლოდ მის მიერ განხორციელებული კონკრეტული საქმიანობის შესრულების შემდეგ გადაეცემა. დასაქმებულისათვის საქმიანობის შესრულების ხარისხი წინასწარ იდენტიფიცირებად კრიტერიუმს არ წარმოადგენს. არაფორმალური დასაქმების შემთხვევაში კი ხარისხის კონტროლის მექანიზმები კიდევ უფრო ფრაგმენტული და განუსაზღვრელია. დასაქმებულის სამუშაო კონტროლი მხოლოდ ზეპირ სიტყვიერ შეფასებებს უკავშირდება და რაიმე სახის ბერკეტი, საკუთარი უფლების დასაცავად ამ შემთხვევაშიც სრულად გამქრალი და ანულირებულია.

## მომხმარებლის შეფასება

არასტანდარტული დასაქმებისას სამუშაოს კონტროლის სქემის უზრუნველსაყოფად ხშირად გვხვდება მექანიზმი, როდესაც დასაქმებულის სამუშაოს ხარისხს კლიენტის მიერ განხორციელებული შეფასება განსაზღვრავს. ეს სქემა ძირითადად პლატფორმული დასაქმებისას გამოიყენება, როდესაც კლიენტს აქვს საშუალება ელექტრონულად შეაფასოს მიღებული მომსახურება. შეფასება კი პირდაპირპროპორციულად ახდენს გავლენას დასაქმებულის ანაზღაურებაზე. ამგვარი შეფასება დასაქმებულისთვის პრაქტიკულად არაიდენტიფიცირებადია, მას არ შეუძლია ეჭვქვეშ დააყენოს და სადავოდ გახადოს შეფასება და შესაბამისად, მისთვის მიყენებული მატერიალური ზიანი. მეტიც, კლიენტის შეფასებებს დასაქმებულებზე არაერთგვარადი, არამედ განგრძობითი გავლენა აქვთ. მაგალითად, კურიერი, რომლის შეფასებები გარკვეულ კრიტერიუმებზე ნაკლებია, ვერ იღებს სამომავლო შეკვეთების სასურველ ოდენობას, შესაბამისად, კარგავს ყოველგვარ შესაძლებლობას მიიღოს სათანადო და მისთვის მისაღები ანაზღაურება.

მსგავსი მექანიზმი არასტანდარტული დასაქმებისას დასაქმებულის კონტროლის უნივერსალურ ბერკეტად იქცევა. ამ სქემაში დასაქმებულს არცერთ ეტაპზე არ გააჩნია რაიმე სახის უფლება და გარანტია. მისთვის ერთადერთ გამოსავლად გარკვეული, თუნდაც მცირე ანაზღაურების მიღების მიზნით სქემაში პასიური როლზე თანხმობა და სამუშაოს გაგრძელება რჩება.

## დამატებითი სარგებელი და სოციალური დაცვა

### ანაზღაურებადი შვებულება

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1970 წლის კონვენციით აღიარებულია თითოეული დასაქმებულის უფლება, წელიწადის მანძილზე ისარგებლოს მინიმუმ სამკვირიანი ანაზღაურებადი შვებულებით.<sup>44</sup> ეს გულისხმობს დასაქმებულის დასვენების პერიოდს, რომელიც მისივე ნების საფუძველზე გამოყენებული შეიძლება იქნეს წელიწადის ნებისმიერ დროს, სახელფასო ანაზღაურების და სხვა სოციალური ბენეფიტების შენარჩუნების უფლებით. სამუშაო დროის თაობაზე 2003 წლის ევროდირექტივამ ანაზღაურებადი შვებულების მინიმალური სტანდარტი წელიწადში ოთხი კვირის ოდენობით დაადგინა.<sup>45</sup> საქართველოს შრომის კოდექსით მონესრიგებულია დასაქმებულის უფლება ისარგებლოს ანაზღაურებადი შვებულებით წელიწადში 24 დღის მანძილზე, ხოლო ანაზღაურების გარეშე შვებულებით წელიწადში 15 დღით.<sup>46</sup> შვებულების უფლება დასაქმებულის მნიშვნელოვანი და აღიარებული გარანტიაა. მისი მიზანი შრომით ურთიერთობაში ჩართული პირების ცხოვრების დაბალანსება და ფიზიკური თუ გონებრივი დასვენების პრაქტიკაა.

სამწუხაროდ, შვებულების უფლება თითქმის სრულად შეზღუდულია არასტანდარტული თუ არაფორმალური დასაქმების პირობებში. შრომითი ხელშეკრულებების არარსებობის ფონზე, დასაქმებულის შვებულების, დასვენების სურვილი პირდაპირპროპორციულად აისახება ამ პერიოდში გამომუშავებული თანხის დაკარგვაზე. შესაბამისად, შვებულების პრაქტიკა აღნიშნულ სექტორებში, როგორც წესი, არ არსებობს.

### დეკრეტული შვებულება

დეკრეტული შვებულების უფლება დასაქმებულთათვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი უფლებაა. ევროკავშირის არაერთი დირექტივა<sup>47</sup>, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციები და რეკომენდაციები ითვალისწინებს დასაქმებულ მშობლებსათვის დეკრეტული შვებულების, როგორც ფუნდამენტური უფლების გამოყენების სავალდებულო ხასიათსა და სახელმწიფოებს მოუწოდებენ, შიდა შრო-

44 Holidays with Pay convention N132 – [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::N O::P12100\\_ILO\\_CODE:C132](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::N O::P12100_ILO_CODE:C132) – მუხლი 3, პუნქტი 3.

45 Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003L0088> – მუხლი 7, პუნქტი 1

46 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 21, ნაწილი 1, ნაწილი 2

47 Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU Art. 5(1)(2) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1158>



მით კანონმდებლობაში მაქსიმალურად გაითვალისწინონ დასაქმებული მშობლებსათვის დეკრეტული შვებულების უფლება. ამ უფლების სათანადო რეალიზება პირდაპირპროპორციულად უკავშირდება ქვეყნის მიერ მშობლობის ადეკვატური პოლიტიკის დაგეგმვას და განხორციელებას და ერთ-ერთი გადამწყვეტი როლი აქვს ოჯახის დაგეგმვასა და საოჯახო საქმიანობის სწორად წარმართვაში, რაც იმთავითვე განსაზღვრავს ქვეყნის მოსახლეობის ღირსეული ცხოვრების დონესა და შესაძლებლობას. საქართველოს შრომის კოდექსი შრომითი ხელშეკრულებებით დასაქმებულ პირებს ჯამურად 730 დღიანი დეკრეტული შვებულების ალების შესაძლებლობას სთავაზობს. აღნიშნული პერიოდი უკავშირდება როგორც ორსულობისა და ახალშობილის გაჩენის დროს, ისე ბავშვის მოვლისათვის განკუთვნილ პერიოდს.<sup>48</sup> დასაქმებულს უფლება აქვს 730 დღის განმავლობაში შეაჩეროს შრომითი ხელშეკრულების მოქმედება, შეინარჩუნოს სამუშაო ადგილი და დეკრეტული შვებულების ამონურვის შემდეგ დაუბრუნდეს საკუთარ საქმიანობას.<sup>49</sup> სამუშაო ადგილის შენარჩუნების გარდა, საქართველოს შრომის კოდექსი დეკრეტული შვებულების ანაზღაურებასაც ითვალისწინებს. გემოაღნიშნული 730 დღიდან ანაზღაურებად დღეებს 183 დღე წარმოადგენს. სამწუხაროდ, შრომის კოდექსი დეკრეტული შვებულების ანაზღაურებად მინიმალურ ოდენობას მთელი დეკრეტულის მანძილზე 1 000 ლარს აწესებს, რომელიც სახელმწიფოს მიერ ერთჯერადად გაიცემა.<sup>50</sup> თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ანაზღაურების ეს ოდენობა სახელმწიფოს მიერ გასაცემი მინიმალური თანხაა და ეს, არცერთ დამსაქმებელს არ ზღუდავს დასაქმებულს დეკრეტული შვებულების გარკვეულ პერიოდზე შეუნარჩუნოს გასაცემი ყოველთვიური ანაზღაურება, ან მისცეს მას სხვა სახის ფულადი დახმარება. მითითებული ის სოციალური პასუხისმგებლობაა, რასაც დღესდღეობით საქართველოს შრომის ბაზარზე არსებული ზოგიერთი დამსაქმებელი ავლენს და დასაქმებულს შედარებით ღირსეული დეკრეტული შვებულების უფლებით უზრუნველყოფს.

დეკრეტული შვებულების ალების, მისი ანაზღაურების შესაძლებლობა დღესდღეობით შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების შესაძლებლობაა და არაფორმალურ, თუ არასტანდარტულ შრომაში ჩაბმული ადამიანები ამ უფლებით სარგებლობას ვერ ახერხებენ. ამ ფონზე კი დასაქმებულის გამოწვევა და პრობლემა ფორმალურ თუ არაფორმალურ/არასტანდარტულ სექტორში ერთი და იმავეა – ორსულობის და ახალშობილის გაჩენის დროს ღირსეული მშობლობის შესაძლებლობა და მინიმალური სტანდარტების უზრუნველყოფა, რასაც დღეის მდგომარეობით საქართველოს მოსახლეობის უმეტესი ნაწილი უფლებრივ დონეზეც კი ვერ ახერხებს. არაფორმალურად დასაქმებულთათვის, არასტანდარტული ხელშეკრულებით მომუშავე პირებისათვის დეკრეტული შვებულების უფლება საერთოდ არ არსებობს.

48 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 37

49 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 46, ნაწილი 2, „ზ“ ქვეპუნქტი

50 საქართველოს შრომის კოდექსი, მუხლი 39

## დაგროვებითი პენსია

2018 წლიდან ძალაში შევიდა დაგროვებითი პენსიის შესახებ საქართველოს კანონი.<sup>51</sup> დაგროვებითი პენსია გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ შექმნილ სქემას, რომლის დროსაც ფორმალურად დასაქმებული პირები, საკუთარი ხელფასის პროპორციულად ყოველთვიურად აგროვებენ თანხას, რომლის გამოყენებაც საპენსიო ასაკის მიღწევის შედეგად იქნება შესაძლებელი. მსგავსი საპენსიო სქემები არაერთ ქვეყანაში აპრობირებული მეთოდია, რომლითაც დასაქმებული პირები თავად უზრუნველყოფენ საკუთარ საპენსიო მომავალს. საგულისხმოა, რომ საქართველოში საპენსიო თანხის დაგროვების სქემა დამსაქმებლებისა და სახელმწიფოს მხრიდან დამატებით გამოყოფილ სახსრებს უკავშირდება, კერძოდ, თითოეული ფორმალურად დასაქმებული პირი, რომელიც დაგროვებითი პენსიის სქემაშია ჩართული, ყოველთვიურად საკუთარი ხელფასიდან გაღებული თანხის ოდენობას დამატებით იღებს როგორც დამსაქმებლის, ისე სახელმწიფოსგან. მთელი ეს თანხა დაგროვებით სქემაში აკუმულირდება და მისი გამოყენების უფლება, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საპენსიო ასაკის მიღწევის შემდეგ იქნება შესაძლებელი.

დაგროვებითი პენსია ერთ-ერთი სოციალური ინსტრუმენტია, რომლითაც სახელმწიფო ცდილობს ქვეყნის მოქალაქეების შედარებით ღირსეული საპენსიო პერიოდი შეუქმნას, წაახალისოს ადამიანები ფორმალურად დასაქმდნენ და ამით დამატებითი ბენეფიტები მიიღონ.

სამწუხაროდ, ეს ინსტრუმენტიც მხოლოდ და მხოლოდ ფორმალური დასაქმების პირობებშია მიღწევადი. არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმების პირობებში, როგორც წესი, დასაქმებული დაგროვებითი საპენსიო სქემაში მოხვედრას ვერ ახერხებს, მას არ აქვს დახმარება არც სახელმწიფოსგან და არც დამსაქმებლისგან და იძულებულია საკუთარი მომავლისთვის მხოლოდ თავად მოახერხოს გარკვეული დანაზოგების შექმნა. რაც ხშირად ფრაგმენტული შრომით, დანაწევრებული ანაზღაურებით სრულიად შეუძლებელი და მიუღწეველი ამოცანაა.

## შრომის ინსპექცია

არასტანდარტული შრომის, არაფორმალური სექტორის საჭიროებების სახელმწიფოს მხრიდან დანახვის, მათი გამონწვევების გაანალიზების და ფორმალიზებისკენ მიმართული შრომითი ურთიერთობების ჩამოყალიბებისათვის, ცხადია, სახელმწიფოს საკანონმდებლო ინსტრუმენტი სჭირდება. შრომის ინსპექცია სახელმწიფო-

51 „დაგროვებითი პენსიის შესახებ“ საქართველოს კანონი – <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4280127?publication=3>

თა ერთ-ერთი მთავარი ბერკეტი, რომლითაც ინსტიტუციურ დონეზე დაწესებული შრომითი კანონმდებლობის აღსრულება შესაძლებელი ხდება. წარმატებული სოციალური რეფორმების, ღირსეული შრომითი პირობების შექმნისა და დასაქმებულთა მდგომარეობის გაუმჯობესების გზაზე შრომის ინსპექციას შეუძლია სახელმწიფოთა ერთ-ერთ მთავარ საყრდენს წარმოადგენდეს.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებით შრომის ინსპექციას ეკონომიკურ ბაზარზე სამი ძირითადი მიმართულება აქვს.<sup>52</sup>

- ცნობიერების ამაღლება შრომით ურთიერთობებში;
- ინფორმაციის მიწოდებით, ტრენინგებით და გაფრთხილებებით შრომით უფლებების დარღვევის თავიდან აცილება;
- დარღვეული შრომით უფლებების გამოვლენა და დასჯა.

ამ ასპექტებს შორის ბალანსის დაჭერა ქვეყნის შიდა პოლიტიკაზე და მიდგომაზე დამოკიდებული. ცხადია ქვეყნების გამოცდილება სხვადასხვაგვარია, თუმცა დღეისათვის აღიარებული მიდგომით, კანონმდებლობასთან შესაბამისობის ნახალისება, უფრო ქმედით შედეგებს იძლევა ვიდრე შეუსრულებლობის სანქცია. ეს ერთგვარი ბერკეტი, რომლის მეშვეობითაც დარღვევებზე მყისიერი რეაგირება და მათი აღმოფხვრის მუდმივი მცდელობა ნახალისების მოტივით დამსაქმებელთა ბუნებრივ ვალდებულებად იქცევა და საბოლოოდ ჯანსაღი სამუშაო გარემოს ადაპტაციას უწყობს ხელს.

შრომის ადმინისტრირების თაობაზე შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 1978 წლის N150-ე კონვენცია ადგენს, რომ როდესაც ქვეყანაში შექმნილი პირობები და მდგომარეობა მოითხოვს, კონვენციის ხელმომწერმა მხარეებმა უნდა უზრუნველყონ შრომის ინსპექციის მანდატის გაძლიერება და შესაძლებლობა, ინსპექტირებები განხორციელებული იქნეს როგორც არაფორმალურ სექტორში, ისე დასაქმების სხვადასხვა სახეობასა და თვითდასაქმებულთა შრომაში.<sup>53</sup>

საგულისხმოა, რომ როგორც არაფორმალური, ისე არასტანდარტული დასაქმებისას შრომის ინსპექციის გამოწვევა ერთგვარია, ინსპექციამ ორივე შემთხვევაში ურთიერთობის სწორად განსაზღვრა უნდა მოახერხოს. თუმცა, აღნიშნული ფორმების გამოვლენის გზები თავისთავად უნიკალური და ცალკე მდგომი სირთულეებით ხასიათდება.

52 The Regulatory Framework and the Informal economy, Labour inspection, What does it involve? – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_210455.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_210455.pdf)

53 Labour Administration Convention N150, 1978 – [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312295,art.7](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312295,art.7)

## შრომის ინსპექციის მანდატი

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ და მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე ნორმების ზუსტი მონესრიგება და გარკვევით ჩამოყალიბებული უფლებამოსილებები შეიძლება გახდეს შრომის ინსპექციის გამართული მუშაობის საწინდარი. ინსპექციამ ზუსტად უნდა იცოდეს საკუთარი უფლებებისა და ვალდებულებების შესახებ. მათ შორის, არაფორმალური სექტორის თუ არასტანდარტული შრომითი ურთიერთობების გამოვლენისა და მათი შრომით ურთიერთობად იდენტიფიცირების შესაძლებლობა კანონმდებლობით უნდა იყოს განსაზღვრული. სხვა შემთხვევაში, ინსპექციის ნებისმიერი მცდელობა, იზრუნოს სამუშაოს ფორმალიზებისკენ, არათუ არაეფექტური, შეიძლება არაკანონიერიც კი იყოს. შესაბამისად, შრომის ინსპექციას შრომითი ურთიერთობის დადგენის მანდატი კანონმდებლობით უნდა მიენიჭოს. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2015 წლის N204-ე რეკომენდაცია შრომის ინსპექციის მიერ არაფორმალურ სექტორში არსებული დასაქმების ადგილების ინტერვენციის შესაძლებლობებს უკავშირდება.<sup>54</sup>

## შრომითი ურთიერთობის იდენტიფიცირება

შრომითი ურთიერთობის დასადგენად ინსპექციისთვის სხვადასხვა კრიტერიუმი და განსაზღვრება შეიძლება არსებობდეს. დღეის მდგომარეობით, შრომითი ურთიერთობის მრავალი ფორმისა და სახეობის გათვალისწინებით, მხოლოდ სუბორდინაციაზე დაფუძნებული შეფასების კრიტერიუმები სათანადო შედეგებს ვეღარ იძლევა.<sup>55</sup> შესაბამისად, შრომითი ურთიერთობის დასადგენად აუცილებელი ხდება დამატებით კრიტერიუმების განსაზღვრა და შრომის ინსპექტორთა ახალ კრიტერიუმებთან ადაპტირება. საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპსა და მიდგომას წარმოადგენს „ფაქტების უპირატესობის პრინციპით“ შრომითი ურთიერთობის დადგენის შესაძლებლობა.<sup>56</sup> ეს პრინციპი გულისხმობს, რომ დასაქმების ადგილებზე არა სამართლებრივი ხელშეკრულების ბუნება, არამედ პრაქტიკულად არსებული ურთიერთობის ხასიათი ახდენს გავლენას. როდესაც პრაქტიკული ურთიერთობის შეფასებით აშკარა ხდება, რომ სახეზეა შრომითი ურთიერთობა, მხარეთა შორის გაფორმებულ კონტრაქტის სახეს მნიშვნელობა აღარ ენიჭება და ურთიერთობა დასაქმებად განიხილება. აღნიშნული მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ინსპექციის

54 ILO Recommendation N204 – [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100\\_ILO\\_CODE:R204](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_ILO_CODE:R204)

55 Informal Sector Entrepreneurship – Colin C Williams 2014 – <https://www.oecd.org/employment/leed/Background-Paper-PB-Informal-Entrepreneurship-final.pdf>

56 ფაქტების უპირატესობის პრინციპი, რაც გულისხმობს, რომ შრომითი ურთიერთობის შეფასებისა უნდა განხორციელდეს ფაქტობრივად არსებული საქმიანობის ბუნების შეფასებით – Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation No. 198 – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms\\_209280.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_209280.pdf) – Primacy of facts- გვ 33.

საქმიანობის გამართულობას და დასაქმებულთა ინფორმირების გაზრდასაც, რაც საბოლოოდ უფრო მეტი და მეტი დასაქმების ადგილის ფორმალიზებაში გამოიხატება.

ასეთი პრინციპის ერთ-ერთი მაგალითია 2007 წელს, ირლანდიაში გამოქვეყნებული კრიტერიუმთა ჩამონათვალი, რომლის მიზანიც ადამიანებში საკუთარი დასაქმების სტატუსის თაობაზე ინფორმირებულობის ხარისხის გაზრდა, ხოლო მეორე მხრივ, ინსპექციის საქმიანობის ხელშეწყობა იყო. კერძოდ, შრომით ურთიერთობაში მყოფ დასაქმებულად ჩაითვლებოდა ნებისმიერი ადამიანი, რომელიც:<sup>57</sup>

- იმყოფება სხვა პირის ხელმძღვანელობის ქვეშ, რომელიც განსაზღვრავს მისი სამუშაოს პირობებს;
- საკუთარი შრომის სანაცვლოდ იღებს ფიქსირებულ, საათობრივ, ყოველკვირეულ ან ყოველთვიურ ანაზღაურებას;
- სამუშაოს ასრულებს პირადად და არ აქვს საკუთარი სამუშაოს ქვეკონტრაქტორების საშუალება;
- მისი საქმიანობა არ უკავშირდება მისსავე ფინანსურ რისკებს;
- არ იღებს პასუხისმგებლობას საქმიანობის ინვესტირებაზე;
- მუშაობს ყოველკვირეულად ან ყოველთვიურად განსაზღვრული სამუშაო დროით;
- დასაქმებულია ერთ პირთან ან ერთ სანარმოში;
- იღებს დამატებით ანაზღაურებას ან/და დამატებით დასვენების დროს ზეგანაკვეთური სამუშაოსთვის.

მსგავსი მონესრიგებაა ესპანეთშიც, სადაც შრომის ინსპექციისთვის ნათლად არის განსაზღვრული კრიტერიუმები, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც სამუშაო ადგილებზე შრომითი ურთიერთობის ფაქტები უნდა დადგინდეს და დასაქმებულებთან შრომითი კონტრაქტები უნდა გაფორმდეს.<sup>58</sup>

ამ კრიტერიუმების განსაზღვრით, ერთ მხრივ თავად დასაქმებულთათვის მარტივდება საკუთარი თავის დასაქმებულად იდენტიფიცირება, ხოლო მეორე მხრივ, შრომის ინსპექციას ეძლევა კონკრეტული სამოქმედო არეალი, რომლის ფარგლებშიც და რომლის არსებობის შემთხვევაშიც ინსპექცია უფლებამოსილი ხდება დაადგინოს შრომითი ურთიერთობის არსებობა და შესაბამისად, მოითხოვოს შრომის კოდექსის ნორმათა აღსრულება.

57 Labour Inspection and and employment relationships [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_217603.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_217603.pdf) – გვ. 49

58 Labour Inspection and and employment relationships [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_217603.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_217603.pdf) – გვ. 53

## არასტანდარტული შრომის ინსპექტირების გამოწვევები

არასტანდარტული შრომითი ურთიერთობებით დასაქმების მასშტაბი საქართველოში საკმაოდ მაღალია. ეს განსაკუთრებით ბოლო პერიოდში განვითარებული პლატფორმული დასაქმების ფორმების განვითარების „დამსახურებაა“. 2021 წლის პირველი იანვრიდან შრომის ინსპექციას ქვეყანაში შრომითი უფლებების სრულყოფილი მონიტორინგის უფლებამოსილება გააჩნია. თუმცა, არასტანდარტული დასაქმების სპეციფიკის გათვალისწინებით, ინსპექცია მსგავს შრომაში ჩაბმული ადამიანების იდენტიფიცირებას და მათთვის სათანადო დახმარების აღმოჩენას კვლავ ვერ ახერხებს.

ინსპექციის შეზღუდულ ქმედუნარიანობას რამდენიმე გარემოების კუმულატიური არსებობა განაპირობებს. მათ შორის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი არასტანდარტული შრომის ატიპური ხასიათია. შრომის ინსპექცია დასაქმების ადგილებს, როგორც წესი, შრომის კოდექსით დადგენილი ჩარჩოებიდან გამომდინარე ამოწმებს. არასტანდარტული შრომა კი მოიაზრებს არასტანდარტულ სამუშაო გარემოს, არანორმირებულ სამუშაო დროს, მისი აღრიცხვის სირთულეს, საქმიანობის განხორციელების სხვადასხვა პერიოდს და ა.შ. შესაბამისად, ინსპექციის მიერ გასანევი სამუშაო მნიშვნელოვნად რთულდება და ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელი ხდება.

ამას ხშირად ემატება ის გარემოებაც, როდესაც დასაქმების ორივე მხარე წინასწარ თანხმობასა და კმაყოფილებას გამოხატავს ურთიერთობის მსგავსი სახითა და პირობებით მოწესრიგებაზე. შესაბამისად, სტანდარტული შრომითი ურთიერთობიდან რაიმე სახის გადახრა ხშირ შემთხვევაში დასაქმებულისთვის არ იწვევს შრომის ინსპექციისთვის მიმართვისა და დასაქმების ადგილის შემოწმების მოტივაციას. ეს კი არასტანდარტული შრომის სხვადასხვა სახეობებს უმეტესწილად ინსპექციისთვის მოუხელთებელ სექტორებად აქცევს.

აღსანიშნავია რომ შრომის ინსპექციას 2019 წლიდან გააჩნია უფლებამოსილება, დასაქმების ადგილების უსაფრთხოების გადამოწმებისა და შესაბამისი სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენებისთვის. სწორედ ასეთი მანდატის ფარგლებში შრომის ინსპექციამ პლატფორმული დასაქმების ერთ-ერთი კომპანია „გლოვოს“ სამუშაო პირობები შეამოწმა, ადმინისტრაციულ სამართალდამრღვევად ცნო და დააჯარიმა კიდევ.<sup>59</sup> შემოწმებისა და სანქციის გამოყენების საფუძველი სამუშაო ადგილზე მომხდარი უბედური შემთხვევა და მისი შრომის ინსპექციისთვის შეუტყობინებლობა გახდა. შრომის ინსპექციამ ურთიერთობა, რომელიც დამსაქმებელთა მიერ მომსახურების სამოქალაქო სამართლებრივ ფორმადაა აღიარებული, ინსპექტირების აქტით შრომით ურთიერთობად აღიარა და მასზე შრომითი კანონმდებლობით გათ-

59 ინსპექტირების ანგარიში [https://shroma.ge/monitor/files/000808\\_2020-03-04.pdf](https://shroma.ge/monitor/files/000808_2020-03-04.pdf)

ვალისწინებული ვალდებულებები გაავრცელა.<sup>60</sup> თუმცა, სამწუხაროდ მითითებული შემთხვევა მხოლოდ კონკრეტულ სამართალდარღვევაზე სათანადო რეაგირების მაგალითად დარჩა და პრევენდენტად ჩამოყალიბება ვერ მოახერხა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ქმედებას შემდგომი გაგრძელება და რეაგირება არც დასაქმებულთა და არც ინსპექციის მხრიდან არ მოჰყოლია. შრომის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, როგორც აღნიშნულ, ისე სხვა საკურიერო მომსახურების კომპანიებში, ასევე სხვა დასაქმების ადგილებზე მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება, ხოლო სხვა შრომითი უფლებები, როგორცაა სამუშაო დრო, ანაზღაურება და სოციალური გარანტიები, არასტანდარტული ხელშეკრულებებით დასაქმებული პირებისათვის კვლავ მიუღწეველია.

## არაფორმალური სექტორის ინსპექტირების გამოწვევები

არაფორმალური სექტორი არარსებული წერილობითი კონტრაქტების, შეთანხმებების, დაუდგენელი სამუშაო სივრცის, დროის, გარემოსა და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით სახელმწიფო ზედამხედველი ორგანოებისთვის უკიდურესად მოუხელთებელია. შესაბამისად, ხშირ შემთხვევაში შრომითი უფლებების დარღვევები სრულიად შეუმჩნეველი რჩება. ფრაგმენტული და დანაწევრებული შრომა, რაც არაფორმალური სექტორის მუდმივი მახასიათებელია, თითქმის სრულად აქრობს დასაქმებულთა გამოწვევების თავმოყრის და ზედაპირზე ამოტანის შესაძლებლობას. შრომის ინსპექციას დასაქმების ადგილების შესამოწმებლად სამართლებრივი საფუძველი ესაჭიროება, მაგრამ, მეორე მხრივ, როდესაც ქვეყანაში არაფორმალური სექტორის მოცულობა დღითი დღე იზრდება, სახელმწიფომ ასეთი ურთიერთობების გამოვლენა თავად, ყოველგვარი დამატებითი საფუძვლების გარეშე უნდა მოახდინოს. რაც შეიძლება ინსპექციისთვის დასაქმების ადგილის ყოველგვარი დამატებითი საფუძვლის გარეშე შემოწმების მანდატსაც უნდა გულისხმობდეს.

შეიძლება ითქვას, რომ არაფორმალური სექტორის მონიტორინგის პრაქტიკული გამოცდილება საქართველოს შრომის ინსპექციას ჯერ კვლავ არ გააჩნია. ამის მიზეზი, ერთი მხრივ საქართველოს შრომის ინსპექციის შეზღუდული მანდატია, ხოლო მეორე მხრივ, არაფორმალური სექტორის უკიდურესად დაფარული ხასიათია. თუმცა, შრომის უსაფრთხოების მიმართულებით საქართველოს შრომის ინსპექციის მიერ 2019-2021 წლებში განხორციელებული ინსპექტირებები რიგ შემთხვევებში სწორედ არაფორმალური სექტორის შემოწმებად შეიძლება ჩაითვალოს. ამის მაგალითი ფიზიკური პირების მიერ განხორციელებული ეკონომიკური აქტივობების ინსპექტირებაა, როდესაც ინსპექციამ სამუშაო ადგილზე ყოველგვარი შრომითი ურთიერთობის იდენტიფიცირების მიუხედავად, უსაფრთხოების პრინციპების და-

60 შრომის უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 23, პუნქტი 4

რღვევა დაადგინა და ფიზიკური პირი, როგორც დამსაქმებელი, დააჯარიმა კიდევც. ეს გულისხმობს, რომ შრომის უსაფრთხოების სტანდარტის დაცვა ნებისმიერ იდენტიფიცირებად სამუშაო ადგილზე სავალდებულოა და ფორმალური შრომითი ურთიერთობის საკითხი ამ შემთხვევაში გადამწყვეტი მნიშვნელობის არაა. თუმცა, ასეთი მოწესრიგების პირობებშიც დღეს ქვეყანაში ფართოდაა გავრცელებული არაიდენტიფიცირებადი სამუშაო ადგილები, სადაც უშუალოდ სამუშაოების განხორციელების არეალის დადგენა რთული და შეუძლებელია. შესაბამისად, ასეთი ტიპის არაფორმალური დასაქმების პირობებში უსაფრთხო შრომის სტანდარტების დაცვა მხოლოდ შრომითი ურთიერთობის აღიარების პირდაპირპროპორციულია. ამასთან, უსაფრთხოების პრინციპებს მიღმა, ცხადია საქართველოს შრომის კოდექსით განსაზღვრული უფლებები არსებობს, რომელთა დაცვისა და შესრულების ვალდებულება, დღესდღეობით დამსაქმებელს მხოლოდ აღიარებული და ფორმალური შრომითი ურთიერთობებისას წარმოეშვება.

არაფორმალური სექტორის საჭიროებები და გამოწვევები სახელმწიფო პოლიტიკის ჩარჩოებსა და მიზნებში კვლავ არ ჩნდება, შესაბამისად, არაფორმალურად დასაქმებული პირების შრომის უფლებებზე ზედამხედველობაც პრაქტიკულად ხორციელდება.

თუმცა, სამართლებრივი საფუძვლების მიღმა, არაფორმალური სექტორის მონიტორინგისას დამატებით პრობლემატურ საკითხად ინსპექტირების ხელმისაწვდომობის პრობლემა რჩება. ასეთი პრობლემის ერთ-ერთი ცხადი მაგალითი საშინაო შრომაში არსებული დასაქმების ადგილებია. აქ პრობლემის წყარო პირველ რიგში სამუშაო ადგილია. საშინაო შრომა იმთავითვე სხვის კერძო საკუთრებაში შრომას გულისხმობს, რაც შეიძლება ბავშვების მოვლაში, საყოფაცხოვრებო საქმეების შესრულებაში თუ სახლის მოვლაში გამოიხატებოდეს. ყველა შემთხვევაში დასაქმებულის სამუშაო ადგილი სხვა პირის კერძო საკუთრებაა. შრომის უფლებებზე ზედამხედველი ორგანოების საქმიანობა კი, როგორც წესი, სწორედ სამუშაო ადგილის ინსპექტირებით, ზედამხედველობით და დარღვევების იდენტიფიცირებით ხასიათდება. რამდენად უნდა ჰქონდეს შრომის ინსპექციას სხვის კერძო საკუთრებაში, უფრო კონკრეტულად კი, საცხოვრებელ სახლში შესვლისა და იქ მონიტორინგის განხორციელების უფლება, ის კითხვაა რომელიც გემოალნიშნული პრობლემის წყაროს სათავეს წარმოადგენს.

სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე შეგვიძლია გამოვყოთ რამდენიმე საკანონმდებლო თუ პრაქტიკული მოწესრიგება, რომელიც შრომითი უფლებების დაცვასა და კერძო საკუთრებაში ჩაურევლობის პრინციპებს შორის, სახელმწიფოს ბალანსის დაცვის შესაძლებლობას აძლევს.



საშინაო შრომის იდენტიფიცირების მიზნით, ჩილეში საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრა ვალდებულება, საშინაო შრომაში დასაქმებულ პირთან დადებულიყო შრომითი ხელშეკრულება, ხოლო მისი ეგზემპლარი, დამსაქმებელს როგორც შრომის სამინისტროში, ისე ინსპექციაში უნდა წარედგინა. ასევე განისაზღვრა ონლაინ გამოკითხვის რეჟიმები, სადაც დამსაქმებელი ინსპექციას გარკვეულ და მისთვის საინტერესო ინფორმაციას აწვდიდა. ამის მიუხედავად, ინსპექტირების ნაწილში გაკეთდა დათქმა, რომლის მიხედვითაც, შრომის ინსპექციას მხოლოდ მესაკუთრის თანხმობით აქვს უფლება შევიდეს და შეამოწმოს შრომითი უფლებების შესრულების ხასიათი. ასეთი თანხმობის არარსებობის შემთხვევაში, დამსაქმებელი თავად უნდა გამოცხადდეს შრომის ინსპექციაში სათანადო დოკუმენტაციასთან ერთად. აქვე განისაზღვრა, რომ გამოუცხადებლობა ინვესტორს დამსაქმებლის დაჯარიმებას.<sup>61</sup>

კერძო საკუთრებაში ჩაურევლობის პრობლემა დგას ფინეთშიც. უსაფრთხო შრომის შესახებ კანონმდებლობით განსაზღვრულია ინსპექტირების მანდატი, რომლის მიხედვითაც მხოლოდ შრომითი უფლებების მნიშვნელოვანი დარღვევების თაობაზე დასაბუთებული ეჭვის შემთხვევაში ეძლევა ინსპექციას კერძო საკუთრებაში მონიტორინგის განხორციელების უფლებამოსილება. მნიშვნელოვანი დარღვევა კი შეიძლება იყოს დაურეგულირებელი სამუშაო დრო, შესვენებისა და დასვენების უფლებით სარგებლობის შეზღუდვა.<sup>62</sup> საპირისპიროდ, ბრაზილიაში შრომის ინსპექციას აქვს უფლებამოსილება ზედამხედველობა გაუწიოს საშინაო შრომით ურთიერთობას მისი არაფორმალური ხასიათის მიუხედავად.<sup>63</sup>

61 The influence of the ILO Domestic Workers Convention in Argentina, Chile and Paraguay – [https://www.researchgate.net/profile/Lorena\\_Poblete/publication/326029446\\_The\\_influence\\_of\\_the\\_ILO\\_Domestic\\_Workers\\_Convention\\_in\\_Argentina\\_Chile\\_and\\_Paraguay/links/5e0d0e2d4585159aa4ab5c11/The-influence-of-the-ILO-Domestic-Workers-Convention-in-Argentina-Chile-and-Paraguay.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lorena_Poblete/publication/326029446_The_influence_of_the_ILO_Domestic_Workers_Convention_in_Argentina_Chile_and_Paraguay/links/5e0d0e2d4585159aa4ab5c11/The-influence-of-the-ILO-Domestic-Workers-Convention-in-Argentina-Chile-and-Paraguay.pdf) – გვ. 25

62 Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector – [https://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS\\_429836/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_429836/lang-en/index.htm) – გვ. 32

63 Workplace solutions for childcare – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_110397.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_110397.pdf)

## არაფორმალობა პანდემიამდე და პანდემიის შემდეგ

ვინ მოიცვა (და ვინ ვერ მოიცვა) საქართველოში  
სახელმწიფოს ანტიკრიზისულმა გეგმამ?

გამოწვევა, ჩავარდნა და პოლიტიკის გარდაქმნის  
შესაძლებლობა

ავტორი: თამარ ქებურია

### შესავალი

გლობალურად, არაფორმალურ დასაქმებაზე მთელი დასაქმების 60% მოდის, რაც 2 მილიარდამდე არაფორმალურ მშრომელს უდრის. მათი უდიდესი ნაწილი (90%) განვითარებად ქვეყნებშია კონცენტრირებული (ILO 2018). ბოლო მონაცემებით, მსოფლიოში 10 ბიზნესრთეულიდან 8 არაფორმალურად არსებობს, ხოლო 10-დან 6 დასაქმებული არაფორმალურ მშრომელს წარმოადგენს (OECD 2021). პანდემიური კრიზისის ჯერ კიდევ ადრეულ ეტაპზე ILO-მ ივარაუდა, რომ COVID 19-ის პანდემია ყველაზე მწვავე დარტყმას არაფორმალურად დასაქმებულებს მიაყენებდა – 1,6 მილიარდამდე ადამიანი შემოსავლის 60%-ზე მეტს დაკარგავდა, რის შედეგადაც არაფორმალურად დასაქმებულთა შორის სიღარიბე 26-დან 59%-მდე გაიზრდებოდა (ILO 2020). სიღარიბის ამ მასშტაბით ზრდა 30-წლიანი ჩამორჩენის ტოლია, რაც საქართველოს შემთხვევაში, მისი დამოუკიდებელ რესპუბლიკად არსებობის მთლიან პერიოდს უტოლდება.

იმას, თუ რატომ აღმოჩნდა არაფორმალურად დასაქმებულების ჯგუფი პანდემიის წინაშე ყველაზე მონყვლადი, მრავალი მიზეზი აქვს და ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას, სანარმოო პროცესების მდგრადობას, სოციალური დაცვის პოლიტიკას, ეკონომიკური საქმიანობის სპეციფიკას, დაწესებული შეზღუდვების ფორმებს თუ თავად არაფორმალურად დასაქმებულთა სოციოეკონომიკურ პროფილს უკავშირდება. რამდენადაც COVID 19-ის ვირუსი ფიზიოლოგიურ დონეზე ადამიანთა ჯანმრთელობის სისუსტეებს უმიზნებდა და ქრონიკულ დაავადებებს კიდევ უფრო ამწვავებდა, საზოგადოების სოციოეკონომიკურ ქსოვილზეც მას იდენტური ეფექტი ჰქონდა – სოციალურად ყველაზე დაუცველ და მონყვლად ჯგუფებს მიაყენა უზარმაზარი ზიანი და ისინი ქრონიკული სიღარიბისთვის განირა.

დღეს საქართველო პანდემიის კიდევ ახალ ტალღას ებრძვის. შესაბამისად, ნაადრევია იმ საბოლოო ზიანზე საუბარი, რაც COVID 19-მა არაფორმალურად დასაქმებულებს მოუტანა. თუმცა სხვადასხვა მონაცემით, და მათ შორის შემოსავლების სამსახურის წარმომადგენლის თანახმად, 2020 წლის განმავლობაში ნახევარ მილიონზე მეტმა თვითდასაქმებულმა დაკარგა შემოსავალი,<sup>64</sup> ხოლო გრძელვადიანი ზიანის მასშტაბი ჯერაც უცნობია. შეზღუდვების დანესებიდან დღემდე არაერთ საპროტესტო აქციას გაუწიეს ორგანიზება არაფორმალურად დასაქმებულებმა – მათ შორის სარფის საბაჟოზე გადამსვლელმა მოვაჭრეებმა,<sup>65</sup> ტურისტულ სააგენტოებში დასაქმებულმა გიდებმა,<sup>66</sup> აგრობაზრების მოვაჭრეებმა,<sup>67</sup> საქალაქთაშორისო მიკროავტობუსების მძღოლებმა,<sup>68</sup> და ვაგზლის მოედნის მიმდებარედ არსებული ტანსაცმლითა და საყოფაცხოვრებო ნივთებით მოვაჭრეებმა. ისინი შეღავათებს, სოციალურ მხარდაჭერას და მწვავე სოციალური, ყოფითი თუ შრომითი გამოწვევების შემსუბუქებას მოითხოვდნენ სახელმწიფოს მხრიდან.<sup>69</sup> ის, თუ როგორ უპასუხებდა და მიემართებოდა სახელმწიფო სტრუქტურები მათ მოთხოვნებს, მეტწილად განპირობებული იყო იმით, თუ რა მექანიზმები და ხედვა ჰქონდა სახელმწიფოს ამ გამოწვევების იდენტიფიცირებისთვის და მათი საჭიროებების შესაფასებლად.

მოცემული ნაშრომის მიზანია, 2020 წლის პერიოდში გატარებულ იმ ანტიკრიზისულ და სოციალური პოლიტიკაზე დაკვირვებით, რომელიც სახელმწიფომ პანდემიით დაზარალებულთათვის, კერძოდ კი, არაფორმალურად დასაქმებულთა მხარდასაჭერად შეიმუშავა, გაანალიზოს ის, თუ როგორ ხედავდა და როგორ მიემართებოდა სახელმწიფო სტრუქტურები არაფორმალურ დასაქმებას პანდემიამდე, როგორ შეცვალა პანდემიამ ეს ხედვა და სამომავლოდ რა შესაძლებლობები არსებობს საიმისოდ, რომ არაფორმალურად დასაქმებულთა მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკა გარდაიქმნას. იქიდან გამომდინარე, რომ, ისტორიულად, მსგავსი მასშტაბის კრიზისი საზოგადოების იდეისა და კოლექტიური კეთილდღეობის ახალ პარადიგმებს წარმოშობს, შესაძლოა, ახლა ყველაზე შესაბამისი დრო იყოს პოლიტიკური დისკუსიის დასაწყებად იმაზე, თუ რას გულისხმობს არაფორმალურობა, როგორ უნდა შეიცვალოს არსებული პოლიტიკა და როგორ უნდა უზრუნველყონ თავად არაფორმალთა ჩართულობა ცვლილებების დანერგვასა და გადანყვეტილებების მიღების პროცესში.

64 ინტერვიუ შემოსავლების სამსახურის მომსახურების დეპარტამენტის დირექტორთან, 2021 წლის სექტემბერი

65 აქცია სარფში, 01.07.2020, <https://batumelebi.netgazeti.ge/news/286943/>

66 რატომ რჩებიან გიდები კომპენსაციის გარეშე? 25.05.2020, <https://bm.ge/ka/article/57088>

67 EMC ღია ბაზრობების მოვაჭრეთა პროტესტს ეხმიანება და სახელმწიფოს მათი მხარდაჭერისკენ მოუწოდებს, 24/12/2020, <https://socialjustice.org.ge/ka/products/emc-ghia-bazrobabis-movachreta-protests-ekhmianeba-da-sakhelmtsifos-mati-mkhardacherisken-moutsodebs>

68 ბათუმში, მიკროავტობუსის მძღოლები გაიფიცნენ, 12.07.2021 <https://ipress.ge/new/bathumshimikroavtobusis-mdzgholebi-gaiphitsnen/>

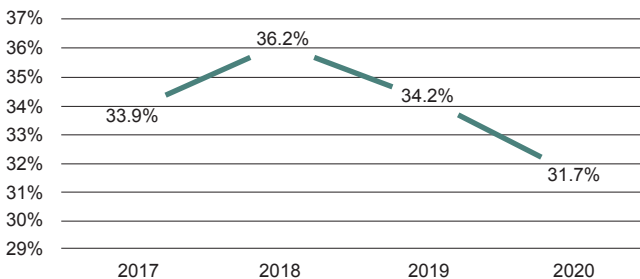
69 მოვაჭრეები აქციას მართავენ და ფართის გადასახადის განახევრებას ითხოვენ, 03/09/2021, <https://formulanews.ge/News/56048>

## არაფორმალურობის გაზომვასთან დაკავშირებული ბუნდოვანება

საქართველოს სოციალურ პოლიტიკასა და შრომის ბაზრის ანალიზში არაფორმალური დასაქმება, როგორც დასაქმების ცალკეული კატეგორია, ოფიციალურად, 2017 წელს დამკვიდრდა, როდესაც საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულმა სამსახურმა (Geostat) შინამეურნეობების ინტეგრირებული გამოკვლევა სამუშაო ძალის გამოკვლევით ჩაანაცვლა. ამ ცვლილებით, 2017 წელს შინამეურნეობების ინტეგრირებულ გამოკვლევას გამოეყო სამუშაო ძალის მოდული და დამოუკიდებელი სამუშაო ძალის გამოკვლევად ჩამოყალიბდა, სადაც ცალკე ქვეკატეგორია გაჩნდა, **არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში არაფორმალურად დასაქმებულთა** სახით. დასაქმებულთა ამ კატეგორიას საქსტატი შემდეგნაირად განმარტავს: „არაფორმალური დასაქმება – არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმებულები, რომლებიც თავიანთ სამუშაოზე არ იყვნენ ან ნაწილობრივ იყვნენ დაცული ფორმალური შეთანხმებებით (არ იხდიდა საშემოსავლო გადასახადს ხელფასიდან; დასაქმებულს არ შეეძლო ესარგებლა ანაზღაურებადი ყოველწლიური შვებულებით; ან დასაქმებულს არ შეეძლო ესარგებლა ანაზღაურებადი საავადმყოფო ფურცლით ავადმყოფობის შემთხვევაში; ან/და დამსაქმებელი არ იხდიდა საპენსიო ფონდში შენატანს) ან განსაზღვრავენ საკუთარი დასაქმების სტატუსს, როგორც ოჯახის სანარმოში/მეურნეობაში დამხმარე, ან მუშაობდნენ სანარმოებში, რომლებიც არ არის რეგისტრირებული“.

საქსტატის მიერ დაანგარიშებული არაფორმალურად დასაქმებულთა წილი არასასოფლო-სამეურნეო სფეროს დასაქმებულებში წლების განმავლობაში ხან იზრდებოდა, ხანაც იკლებდა – 2017 წელს ის 33,9% შეადგენდა; 2018-ში 36,2%-მდე გაიზარდა; 2019 წლისთვის 34,2%-მდე დაეცა, ხოლო 2020-ში 31,7%-ზე გასწორდა. ის, თუ როგორ იზომება არაფორმალური დასაქმება, რა მეთოდოლოგიას იყენებს საქსტატი ან რომელ სფეროებს აერთიანებს დასაქმების ეს კატეგორია, ბუნდოვანებითაა მოცული და უფრო მეტ კითხვებს ბადებს, ვიდრე პასუხებს იძლევა. ამაზე მეტყველებს წლების განმავლობაში ცვალებადი არაფორმალურობის პროცენტულობაც, რაც ქვეყნის შრომის ბაზარზე მიმდინარე ცვლილებებს არ ასახავს (იხ. გრაფიკი 1).

**გრაფიკი 1 – არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში არაფორმალურად დასაქმებულთა რაოდენობა, წლების მიხედვით**



**არაფორმალურობის (როგორც ეკონომიკის, ასევე დასაქმების) გაცილებით უფრო ფართო განმარტებას იძლევა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია – „არაფორმალურობა განისაზღვრება, როგორც ყველა ის ეკონომიკური აქტივობა მუშაკებისა და თუ ეკონომიკური ერთეულების მიერ, რომელიც, ლეგალური ან პრაქტიკული თვალსაზრისით, სრულად ან ნაწილობრივ ფორმალური გარიგებების მიღმა იმყოფება“ (ILO, 2018),<sup>70</sup> უშუალოდ არაფორმალურ დასაქმებას კი განმარტავს ისეთ აქტივობად, რომელზეც არ ვრცელდება შრომითი კანონმდებლობა, საშემოსავლო გადასახადი, სოციალური დაცულობის თუ შრომის უსაფრთხოების სარგებლები და ა.შ. თუკი ამ განმარტებას საქართველოს შრომის ბაზარს მივუსადაგებთ, კიდევ უფრო გართულდება არაფორმალურად დასაქმებულთა მოხელთება, რადგან შრომითი ხელშეკრულებებისა და სოციალური დაცულობის პირობები არათუ არაფორმალურად დასაქმებულებზე, ხშირად ფორმალურ სექტორებში დასაქმებულ მშრომელთა დიდ ნაწილზეც არ ვრცელდება.**

როგორც ანა დიაკონიძე განმარტავს, ILO განასხვავებს დასაქმებას არაფორმალურ სექტორში და არაფორმალურ დასაქმებას, სადაც პირველს დასაქმების ადგილი განსაზღვრავს, ხოლო მეორეს – სამუშაო შეთანხმების ტიპი, ამ ორის ერთობლიობა კი ქვეყნის ფარგლებში არსებულ არაფორმალური ეკონომიკის მასშტაბზე მიუთითებს.<sup>71</sup> არაფორმალური სექტორისა და აქ წარმოდგენილი არაფორმალური მშრომელების შესახებ არსებული ცნებობრივი ბუნდოვანება და არაფორმალური სექტორის მასშტაბის დადგენასთან დაკავშირებული სტატისტიკური მანიპულაციები ართულებს არაფორმალური სექტორის გაზომვას.

საქართველოს სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ შეფასებული არაფორმალური სექტორის ზომა ეროვნულ ეკონომიკაში თანხვედრაში არ მოდის საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოკვლეულ არაფორმალურობის მასშტაბთან. IMF-ის მეთოდოლოგიით, არაფორმალური ეკონომიკის წილი ქვეყნის მთლიან შიდა პროდუქტში 53,1%-ს შეადგენდა (2015 წლის მონაცემებით)<sup>72</sup> მაშინ, როდესაც საქსტატის თანახმად, ის მხოლოდ 27% იყო (2018 წლის მონაცემებით).<sup>73</sup> IMF-ის მეთოდოლოგიური დათვლის თანახმად, საქართველო მსოფლიოს ლიდერი ქვეყანაა არაფორმალური ეკონომიკის წილით მთლიან შიდა პროდუქტში (იხ. გრაფიკი 2), თუმცა საგულისხმოა, რომ არაფორმალური დასაქმების შემთხვევაში, ალტერნატიულ დათვლას არ მიმართავენ საერთაშორისო ორგანიზაციები და ILO საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებს ეყრდნობა. თავის მხრივ, საქა-

70 იხ. ანა დიაკონიძის ნაწილი.

71 ანა დიაკონიძე, *არასტანდარტული და არაფორმალური დასაქმება – კონცეპტები და მათი რელევანტურობა საქართველოსთვის*, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021.

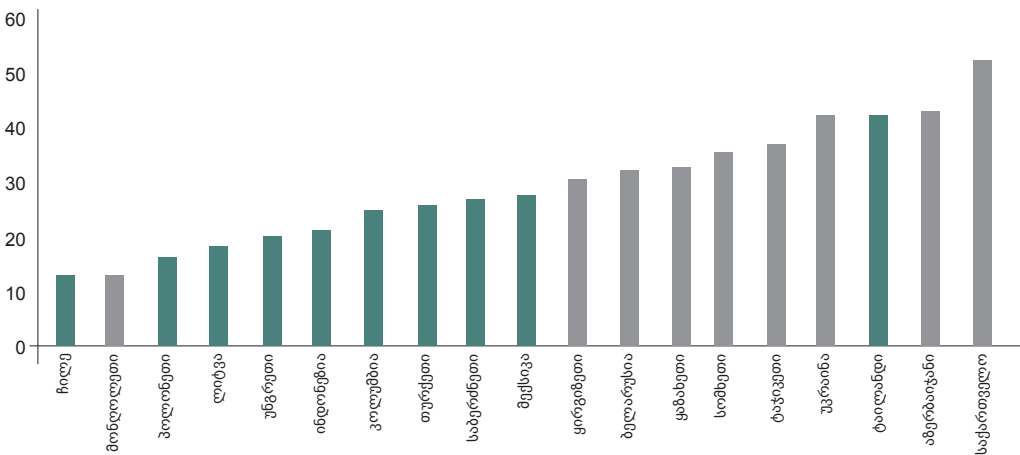
72 აქვე აღსანიშნავია/უნდა აღინიშნოს, რომ ეს მონაცემები IMF-ის და მსოფლიო ბანკს 2015 წლის შემდეგ არ განუახლებიათ და დღემდე მათ უახლეს ანგარიშებშიც კი 2015 წლის მონაცემებია მოხმობილი.

73 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, 2020.

რთველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური ILO-ს მიერ განსაზღვრულ მეთოდოლოგიის გზამკვლევის იყენებს ფორმალური და არაფორმალური მშრომელების იდენტიფიცირებისა თუ აღრიცხვისთვის.

ის, თუ როგორ ზომავს და როგორ ხედავს სახელმწიფო ინსტიტუტები არაფორმალურ სექტორს, განაპირობებს იმას, თუ როგორი პოლიტიკური მიმართება აქვს მას ამ სექტორში დასაქმებული არაფორმალეების მიმართ. და პირიქითაც, როგორც ჯომბეფ სტიგლიცი წერს – „ყველაფერი, რაც არ იზომება, უხილავი რჩება პოლიტიკისტვის“.<sup>74</sup>

გრაფიკი 2 – კოვიდამდე: არაფორმალური ეკონომიკის წილი მშპ-ში, 2015 წ.



ნაშრომის მომდევნო თავში მიმოვიხილავ იმ გამოწვევებს, რის წინაშეც აღმოჩნდნენ სამთავრობო ინსტიტუტები სახელმწიფოს მიერ ინიცირებული პანდემიის ანტიკრიზისული და სოციალური დახმარების გეგმის ფარგლებში არაფორმალურად დასაქმებულთა იდენტიფიცირების, მათი კვალიფიკაციის დადგენისა და ერთჯერადი 300-ლარიანი დახმარების გაცემისას. 2020 წლის მაისი-აგვისტოს პერიოდში წამოტრილ პრობლემებზე დაკვირვება ააშკარავებს, თუ რამდენად დაფარულ და მოუხელთებელ სექტორს წარმოადგენს არაფორმალური დასაქმება. ასეთ მოცემულობაში თავად სახელმწიფო ორგანოებს მოუწიათ, საკუთარ სტრუქტურებში ეპოვათ ის ღიობები თუ რუხი ზონები, რაც შესაძლებელს გახდიდა ანტიკრიზისული გეგმის ადმინისტრირების უზრუნველყოფას და მიზნობრივი ჯგუფის მოცვას. ანალიზის ეს ნაწილი ანტიკრიზისულ პროგრამაზე მომუშავე ჯგუფის წევრებთან ჩატარებულ

74 Joseph E. Stiglitz, Jean-Paul Fitoussi, and Martine Durand, Measuring What Counts: *The Global Movement for Well-Being*, Illustrated Edition (New York: The New Press, 2019).

ინტერვიუებს ეფუძნება (იხ. დანართი 1). ასევე, ანალიზის დროს ფართოდ ვიყენებ დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოდან გამოთხოვილ სტატისტიკურ მონაცემებს და სხვა მეორად ანგარიშებს. ნაშრომის ბოლო ნაწილში კი განხილულია არაფორმალურად დასაქმებულების ფორმალურ სტრუქტურებში შემოყვანის შესაძლებლობები და ის მიგნებები, რაც პოლიტიკის ცვლილებისა და გაჯანსაღების აუცილებელ წინაპირობად მესახება.

## სახელმწიფოს ანტიკრიზისული გეგმის სტრუქტურა და მისი გამოწვევები – თვითდასაქმებულთა და არაფორმალურად დასაქმებულთა შემთხვევა

2020 წლის 4 მაისს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება №286, რომელიც არეგულირებდა ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) შედეგად დამდგარი ზიანის შემსუბუქების გეგმის წარმართვას.<sup>75</sup> გეგმა ითვალისწინებდა იმ დაქირავებულთა და თვითდასაქმებულთა დახმარებას, რომლებიც პანდემიური შეზღუდვების გამო ვეღარ აგრძელებდნენ ეკონომიკურ საქმიანობას და შეუწყდათ შემოსავალი. სახელმწიფო გეგმა შემოსავლის გარეშე დარჩენილი დაქირავებით დასაქმებული პირებისთვის გამოყოფდა 1200-ლარიან გასაცემელს (თვეში 200 ლარის ოდენობით, მაქსიმუმ, 6 თვის განმავლობაში), ხოლო თვითდასაქმებულთა შემთხვევაში –ერთჯერად 300-ლარიან გასაცემელს, მათ მიერ ონლაინ განაცხადის შევსების საფუძველზე. განაცხადის შევსება შეეძლოთ როგორც რეგისტრირებულ, ასევე არარეგისტრირებულ (იმავე, არაფორმალურად დასაქმებულ) პირებს.

სოციალური კომპენსაციის პროგრამა რამდენიმე ფაზისაგან შედგებოდა. სულ ბოლო ფაზა ამა წლის აგვისტოში დასრულდა. თავდაპირველად სოციალური გასაცემლების პროგრამა კოვიდპანდემიის ე.წ. პირველი ტალღის დროს დაწესებული შეზღუდვებისას ამოქმედდა, მაისი-ივლისის პერიოდში,<sup>76</sup> როდესაც ყველაზე მეტ თვითდასაქმებულზე, სულ 248 875 პირზე გაიცა 300-ლარიანი კომპენსაცია (ჭამუ-

75 ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამოწვეული ინფექციის (COVID-19) შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4864421?publication=17>

76 პანდემიის პირობებში შემუშავებული სახელმწიფოს ანტიკრიზისული პროგრამის ფარგლებში არაფორმალურ სექტორზე გათვლილი კომპენსაციის ადმინისტრირების თემაზე, რომელიც პანდემიის პირველ ეტაპზე განხორციელდა, დეტალურ ანალიზს გვთავაზობს ანა დიაკონიძის სტატია *The pandemic as a litmus test for social security systems in transition economies – the case of Georgia* (pp. 181-200) კრებულიდან *Social Policy Review 33: Analysis and Debate in Social Policy, 2021*, 1st ed. (Bristol University Press, 2021).

რად, 74 662 400 ლარის ოდენობით).<sup>77</sup> აღნიშნული პროგრამა ნოემბერი-დეკემბრის პერიოდშიც განახლდა, როდესაც ე.წ. მეორე ტალღის დროსაც (ნოემბერი-დეკემბრის პერიოდში), გაიცა ერთჯერადი 300-ლარიანი კომპენსაციები როგორც დაქირავებით, ასევე თვითდასაქმებულებზე (საერთო რაოდენობა – 121 634 პირი). სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს განმარტებით, მეორე ტალღის პერიოდში დახმარების მიმღები პირები განისაზღვრა შემდეგი მეთოდოლოგიით:

*„2020 წლის დეკემბრის თვეში განისაზღვრა დაქირავებული პირები, თუ ის 2020 წლის 27 ნოემბრის მდგომარეობით დაქირავებით საქმიანობას ეწეოდა და 2020 წლის 5 დეკემბრიდან 2020 წლის 24 დეკემბრამდე პერიოდში არ იღებდა ხელფასს. ხოლო თვითდასაქმებული (არაფორმალურად) დასაქმებულ პირებად ისინი, რომლებსაც 2020 წლის 28 ნოემბრიდან დაწესებული შეზღუდვების გამო შეჩერებული ჰქონდათ საქმიანობა. აღნიშნულ პირებზე კომპენსაცია განისაზღვრა ერთჯერადად 300 (სამასი) ლარის ოდენობით“.*

რაც შეეხება პროგრამის მესამე ნაწილს, კერძოდ, 2021 წლის იანვარი-აგვისტოს პერიოდში, ე.წ. მესამე ტალღის დროს დაწესებული შეზღუდვებით გამოწვეული ზიანის რეკომპენსირებას, ამ მხრივ, მონაცემები ერთჯერადი 300-ლარიანი კომპენსაციის მიმღებ თვითდასაქმებულთა შესახებ ვერ მოვიპოვეთ (მიუხედავად სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოდან გამოთხოვისა), თუმცა 200-ლარიანი კომპენსაციის მიმღებთა რაოდენობამ 2021 წლის იანვარი-აგვისტოს პერიოდში 158 255 პირი შეადგინა.<sup>78</sup>

არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, რომელიც ნაწილობრივ სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტომ მოგვანოდა, ხოლო ნაწილობრივ იმავე სააგენტოს ვებგვერდზე მოვიძიეთ, კოვიდპანდემიის დაწყებიდან სამი სხვადასხვა ტალღის განმავლობაში, დახმარების მიმღებთა რაოდენობა შემდეგნაირად ნაწილდებოდა:

---

77 სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს მიერ მონოღებული მონაცემი, 08.10.2021.

78 დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტო დაქირავებით დასაქმებულთათვის 200-ლარიანი კომპენსაციის გაცემის თაობაზე ინფორმაციას ავრცელებს, 30.08.2021, <https://accentnews.ge/ka/article/45243-dasakmebis-xelsheqobis-saagento-dakiravebit-dasakm?fbclid=IwAR0Y-Nd11baj4qE5TsWiwY-mzL1HkvVc9eRRgqFq6M->



**ცხრილი 1 – პანდემიის დაწყებიდან 2021 წლის სექტემბრამდე გაცემული ანტიკრიზისული დახმარების მიმღებთა რაოდენობა**

ანტიკრიზისული დახმარების ტიპი	I ტალღა 2020 წელი მაისი-ივლისი	II ტალღა 2020 წელი ნოემბერი- დეკემბერი	III ტალღა 2021 წელი იანვარი- სექტემბერი
ერთჯერადი 300-ლარიანი თვითდასაქმებულთათვის	248 875	–	–
6-თვიანი 200-200-ლარიანი დახმარება დაქირავებით დასაქმებულთათვის	162400	–	158 255
ერთჯერადი 300-ლარიანი დახმარება როგორც თვითდასაქმებულთა, ასევე დაქირავებით დასაქმებულთათვის	-	121 634	–

(წყარო: სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს მონაცემები)

პროგრამის **ადმინისტრირების სამუშაო ჯგუფში** შედიოდნენ დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოსა და შემოსავლების სამსახურის წარმომადგენლები. მათ შორის ფუნქციები შემდეგნაირად იყო განაწილებული: დასაქმების სააგენტო ახდენდა ყველა იმ თვითდასაქმებულ პირის მიერ 300-ლარიან კომპენსაციის მიღებაზე შესული განცხადებისა და დოკუმენტების შემოწმებას, / დასაქმების სააგენტო ამოწმებდა 300-ლარიანი კომპენსაციის მისაღებად ყველა იმ თვითდასაქმებულ პირის განცხადებას და დოკუმენტებს, რომელიც შემოსავლების სამსახურის ბაზაში არ იძებნებოდა, როგორც რეგისტრირებული თვითდასაქმებული (იქნებოდა ეს ინდივიდუალური მენარმე, ფართის გამქირავებელი, მიკრო თუ მცირე ბიზნესმენარმე და სხვა). შემოსავლების სამსახურიდან დაზუსტებული სიები და, ასევე, დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს წარმომადგენლების მიერ კვალიფიციურად მიჩნეული პირების საბუთები ჯანდაცვის სამინისტროს ეგზავნებოდა საბოლოო კომპენსაციების გასაცემად. ამ პირობებში მთავარ მოთხოვნას წარმოადგენდა, რომ განმცხადებელ თვითდასაქმებულ პირს წარედგინა დასაქმების დამადასტურებელი საბუთი კონკრეტულად მის კომპეტენციასთან დაკავშირებული დამსაქმებლისგან, თუმცა ხშირ შემთხვევაში დახმარების მისაღებას დარეგისტრირებული პირები მსგავსი საბუთის წარდგენას ვერ ახერხებდნენ.

თვითდასაქმებულთა დიდი ნაწილი, სამუშაოს **არაფორმალურობის გამო, კომპენსაციის გარეშე რჩებოდა**. ანტიკრიზისული პროგრამის სამუშაო ჯგუფთან ინტერვი-

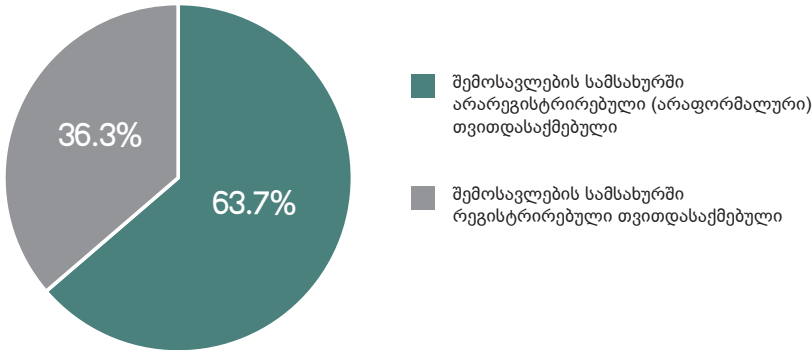
უეზში პროგრამის ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელი პირები ხშირად უსვამდნენ ხაზს, რომ შემოსავლების სამსახურში არაფორმალურ თვითდასაქმებულთა შემთხვევაში იმის დადგენამ, თუ რამდენად აკმაყოფილებდა დახმარებაზე განცხადების შემტანი თვითდასაქმებული ერთჯერადი 300-ლარიანი დახმარების მიმღებთა კრიტერიუმებს, ბევრი თავსატეხი წარმოქმნა – განმცხადებელი პირების მიერ წარდგენილი დოკუმენტაცია ხშირად არ იყო სრულყოფილი. მათი პროფესიული კომპეტენციის დამადასტურებელი საბუთები არ შეესაბამებოდა მოთხოვნებს. იყო შემთხვევები, როდესაც, მაგალითად, ატელიეებში დასაქმებული მკერავები თავიანთი ნაწარმის ფოტოებს გზავნიდნენ; გარემოვაჭრეები გვერდით დახლზე მომუშავე არაფორმალურად დასაქმებულ პირებს აწერინებდნენ ცნობებს, რომ ნამდვილად ეწეოდნენ ვაჭრობას. ასევე, ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები გასცემდნენ ცნობებს რეგისტრაციისთვის წარსადგენად, რომ ესა თუ ის პირი (მაგალითად, სუვენირების გამყიდველი ან მცირე გარე სავაჭრო დახლის მფლობელი) ნამდვილად ეწეოდა ეკონომიკურ საქმიანობას მათი მუნიციპალიტეტის ფარგლებში, თუმცა ასეთი კომპეტენცია მუნიციპალიტეტს არ გააჩნდა და, შესაბამისად, ეს ცნობებიც არასარწმუნოდ მიიჩნეოდა.

ამ სირთულეებს ჭკუფის წევრები ანტიკრიზისული გეგმის დაწყებამდე აცნობიერებდნენ და მსჯელობდნენ არაფორმალურად დასაქმებულ პირთა მოცვაზე პროგრამის მიერ – „მიდიოდა მსჯელობა იმაზე, როგორ მოგვეხდინა არაფორმალურად დასაქმებულების იდენტიფიცირება. სხვადასხვა მოსაზრება გაჩნდა, მათ შორის – გამორიცხვის მეთოდით გავსულიყავით არაფორმალურად დასაქმებულებზე, ანუ გამოგვერიცხა ყველა სხვა სოციალური და ეკონომიკური ჭკუფი და რაღაცნაირად გავსულიყავით ისეთ ხალხზე, რომელსაც ვერ ხედავს სახელმწიფო“.<sup>79</sup> ამასთან, ჭკუფის წევრებს ჰქონდათ მოლოდინი, რომ 300-ლარიანი კომპენსაციის მისაღებად გაცილებით მეტი რეგისტრირებული თვითდასაქმებული გააკეთებდა განაცხადს, ვიდრე პროგრამის განხორციელებისას დაფიქსირდა. საბოლოო ჯამში, პირველი ტალღის პერიოდში (2020 წლის მაის-ივლისში) ერთჯერადი 300-ლარიანი კომპენსაცია რეგისტრირებულ თვითდასაქმებულთა 36,3%-მა მიიღო (90 748 პირმა), ხოლო დანარჩენი 63,7% არარეგისტრირებული თვითდასაქმებული (იგივე თვითდასაქმებულთა და დაქირავებით დასაქმებულთა შორის არარეგისტრირებულ არაფორმალთა რაოდენობა, რომელიც ჯამში 158 127 პირია) იყო (იხ. გრაფიკი 3).<sup>80</sup>

79 ინტერვიუ დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს დირექტორთან, 2021 წლის აგვისტო.

80 სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს მიერ მოწოდებული მონაცემი, 07.09.2021.

**გრაფიკი 3— I ტალღისას ერთჯერადი 300-ლარიანი დახმარების მიმღებთა განაწილება, რეგისტრაციის მიხედვით**



ანტიკრიზისული გეგმის საწყის ეტაპზე იმ არაფორმალურად დასაქმებულ პირებზე, რომლებიც შემოსავლების სამსახურის ბაზებში რეგისტრირებულ თვითდასაქმებულებად არ ირიცხებოდნენ, 300-ლარიანი კომპენსაცია გაიცემოდა იმ შემთხვევაში, თუ ისინი დამსაქმებლისგან – იქნებოდა ეს იურიდიული თუ ფიზიკური პირი – წარმოადგენდნენ დასაქმების ან ეკონომიკური საქმიანობის განგრძობითი ხასიათის დამადასტურებელ ცნობას. ეს შეიძლება ყოფილიყო ბაზრის ადმინისტრაციის მიერ გაცემული ცნობა, მოვაჭრეების შემთხვევაში; ავტოპარკინგის მფლობელთა მიერ გაცემული ცნობა, მძღოლების შემთხვევაში; მცირე მენარმეთა (საკონდიტროს, საცხობების, სილამაზის სალონების, ატელიეებისა და სხვა მიკროსაწარმოების მფლობელების) მიერ გაცემული ცნობები, გაუფორმებელი მუშაკების შემთხვევაში. ძირითადი პრინციპი იყო, რომ 300-ლარიან დახმარებაზე განმცხადებელ არაფორმალურად დასაქმებულ პირს თავისი საქმიანობა დარგობრივად დაკავშირებული პირის მიერ გაცემული ცნობით დაედასტურებინა. მაგალითად, იმ შემთხვევაში, თუ გარეშე საქმიანობით დაკავებული მენარმე (მაგალითად, მცხობელი) გასცემდა ცნობას ძიძაზე, რომ ეს პირი მასთან იყო დასაქმებული, ასეთი ცნობა ვალიდურად/სარწმუნოდ არ მიიჩნეოდა, რადგან ძიძების შემთხვევაში ცნობის გამცემი უნდა ყოფილიყო ძიძების სააგენტოდან ან ძიძების ასოციაცია.

ამ, ერთი შეხედვით, ცხადი პრინციპის მიუხედავად, მაინც მრავალმა პრობლემამ იჩინა თავი, რაც უმეტესად არასტანდარტული შრომელების იდენტიფიცირებას ეხებოდა. მაგალითად, ბაზრის ადმინისტრაციები არ გასცემდნენ ცნობებს იმ მოვაჭრეებზე, რომლებიც მობილურად ვაჭრობდნენ ბაზრის ტერიტორიაზე (ფიქსირებული დახლის არქონის გამო). პრობლემა შეექმნათ გიდებს –სამუშაოს სეზონურობიდან გამომდინარე, გიდების დიდ ჯგუფს ზამთრის პერიოდში ჩარიცხვა არ უფიქსირდებოდა, რის გამოც დასაქმებულის სტატუსს ვერ ადასტურებდნენ და კომპენსაციის

გარეშე დარჩენა ემუქრებოდათ. არასტანდარტული დასაქმების კიდევ ერთ ჯგუფს, რომელსაც პრობლემები შეექმნა, წარმოადგენდნენ ტაქსის მძღოლები – ზოგიერთის შემთხვევაში ვადაგასული ლიცენზიები დახარვეზდა, ზოგის შემთხვევაში პლატფორმული კომპანიები (იანდაქსი, ვოლტი, მაქსიმი და სხვა) არ გაცემდნენ ცნობებს ან გაცემული ცნობები ხარვეზდებოდა. არასტანდარტულ მშრომელთა კიდევ ერთ ყველაზე აქტიურ ჯგუფს, რომლისთვისაც ასევე პრობლემური აღმოჩნდა კომპენსაციის მიღება, წარმოადგენდნენ სეზონური მშრომელები, რომლებიც საზღვარგარეთ ეწეოდნენ სეზონურ საქმიანობას სოფლის მეურნეობის, მომსახურებისა თუ ვაჭრობის სფეროში.

დოკუმენტების დახარვეზებისა და კომპენსაციებზე უარის თქმის პარალელურად, არაფორმალურად დასაქმებულ ჯგუფებში იზრდებოდა უკმაყოფილება და ვნებათაღელვა, რასაც არაერთ პროტესტი თუ აქცია მოჰყვა მათი მხრიდან. იმავე პერიოდში იმართებოდა შეხვედრები სამინისტროს და სხვადასხვა პროფესიული ჯგუფის ასოციაციების წარმომადგენლებს შორის, იქნებოდნენ ესენი: ბაზრების ადმინისტრაცია, გიდების ასოციაცია, ტაქსის კომპანიების წარმომადგენლები, ძიძათა სააგენტოები თუ სარფის საბაჟოზე გადამსვლელი ქალების ჯგუფი, რომლებიც აქციებს მართავდნენ, სოციალური დახმარების მოთხოვნით.

## ცვლილება მიზნობრივი დახმარების სახელმწიფო პროგრამაში

2020 წლის 14 აგვისტოს ძალაში შევიდა საქართველოს მთავრობის დადგენილება №505,<sup>81</sup> რომელსაც ცვლილება შეჰქონდა „ახალი კორონავირუსით (SARS-COV-2) გამონვეული ინფექციის (COVID-19) შედეგად მიყენებული ზიანის შემსუბუქების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის“ დადგენილებაში. ამ ცვლილებამ სამუშაო ჯგუფის წევრებისთვის ახალი შესაძლებლობები წარმოშვა. კერძოდ, ამ ბრძანების თანახმად, 300-ლარიანი კომპენსაციის გაცემა შესაძლებელი იყო ნებისმიერ ფიზიკურ პირზე, „რომელიც საქართველოში გადასახადის გადამხდელად რეგისტრირებული პირისგან (გარდა არასამეწარმეო ფიზიკური პირებისა) წარადგენს იმის დამადასტურებელ დოკუმენტს, რომ 2020 წლის პირველ კვარტალში ეწეოდა ეკონომიკურ საქმიანობას ან/და ჰქონდა შემოსავალი ან/და აღნიშნული ქვეპუნქტის მიზნებისთვის სარეგისტრაციო პორტალზე დარეგისტრირდა განმცხადებლად და შეავსო ელექტრონული განაცხადის ფორმა 2020 წლის 1 აგვისტომდე, 2020 წლის პირველ კვარტალში ეკონომიკური საქმიანობის ან/და შემოსავლის დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის მიუხედავად“.<sup>82</sup>

81 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 4 მაისის №286 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, დადგენილება №505, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4964576?publication=0>

82 დადგენილება №505, მე-2 მუხლის ვ.ა. ქვეპუნქტი <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4964576?publication=0>

შესაბამისად, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც 300-ლარიანი დახმარების მისაღებად რეგისტრირებული არაფორმალური მშრომელი დასაქმების ცნობის დასტურს ვერ ტვირთავდა, ეს დახმარების გაცემაზე უარის თქმის წინაპირობად არ მიიჩნეოდა. ამ შემთხვევაში, პროგრამის ადმინისტრატორები ასეთი პირებისგან მოითხოვდნენ შემოსავლის ქონის დამადასტურებელ სხვა ნებისმიერი სახის დოკუმენტებს, მათ შორის – საბანკო ჩარიცხვების ამონაწერს ან საბანკო და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების მიერ გაცემული სესხის ცნობებს, რომელიც, თავის მხრივ, შემოსავლის არსებობის საფუძველზე მტკიცდებოდა – „გარკვეული საკრედიტო ინსტიტუტები გაცემენ კრედიტებს არაფორმალურად დასაქმებულებისთვის, არაფორმალურად მიღებული შემოსავლების საფუძველზე. ჩვენთვის ბოლოს ეს გახდა დახმარების გაცემის ერთ-ერთი საფუძველი – თუ ბენეფიციარი წარმოადგენდა ცნობას, რომ მან კრედიტი აიღო თავისი საქმიანობის საფუძველზე, მაშინ ჩვენ ვუთვლიდით, რომ ეს იყო დადასტურება მისი არაფორმალური ეკონომიკური საქმიანობის და კვალიფიცირდებოდა ერთჯერადი 300-ლარიანი დახმარებისთვის“.<sup>83</sup>

როგორც შემოსავლების სამსახურის, ისევე დასაქმების სააგენტოს წარმომადგენლები აღნიშნავდნენ ინტერვიუებში, ერთჯერადი 300-ლარიანი კომპენსაციის გაცემის პროცესი 2020 წლის აგვისტოში საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულმა ცვლილებების დადგენილებამ ბევრად უფრო გაამარტივა<sup>84</sup> – ცვლილების თანახმად, ერთჯერადი 300-ლარიანი კომპენსაცია გაიცემოდა ყველა იმ ადამიანზე, რომელიც განცხადებით მიმართავდა დასაქმების სააგენტოს დახმარების მისაღებას (მიუხედავად მისი მიერ წარდგენილი საბუთების არასრული ხასიათისა). ამ ცვლილებასთან დაკავშირებით შემოსავლების სამსახურის წარმომადგენელი შემდეგ განმარტებას აკეთებს: „საბოლოო ჯამში, პრემიერის გადანაცვებით, რომ ყველას, ვინც დახმარების მიღებაზე განაცხადს შემოიტანდა, მიეღო კომპენსაცია, დროული და მნიშვნელოვანი იყო, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ძალიან დიდ რაოდენობა არაფორმალელებზე ვერ მოხდებოდა კომპენსაციის გაცემის დაკმაყოფილება“.<sup>85</sup>

## ცვლილების შემდგომი ლიმიტაციები

მიუხედავად ცვლილებისა, მაინც იყო გამონაკლისი ჯგუფებისა, რომლებსაც, რეგისტრაციის მიუხედავად, უარი ეთქვათ კომპენსაციაზე. ასევე, იყვნენ ისეთი არაფორ-

83 ინტერვიუ დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს დირექტორთან, 2021 წლის აგვისტო.

84 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №505, 2020 წლის 14 აგვისტო.

85 ინტერვიუ შემოსავლების სამსახურის მომსახურების დეპარტამენტის დირექტორთან, 2021 წლის სექტემბერი.

მალე, რომლებმაც მიზეზთა გამო ვერ შეძლეს განაცხადის შეტანა ანტიკრიზისული დახმარების მისაღებად.<sup>86</sup>

ყველაზე დიდ ჯგუფს, რომელმაც, #286 დადგენილებაში ცვლილებების მიუხედავად, კომპენსაცია ვერ მიიღო, ძიებები და კერძო რეპეტიტორები წარმოადგენდნენ – „მესულმა დადგენილებამ ეს ჯგუფი ვერა და ვერ მოიცვა, რადგან ესე გამოდიოდა, რომ ყველაზე უნდა გაცემულიყო კომპენსაცია – ყველა იტყოდა, რომ ესა და ეს ადამიანი ჩემს შვილს ამბადებს ან ძიძობას უწევსო. ეს ნიშნავდა, რომ სრულიად საქართველოზე უნდა გაცემულიყო ეს კომპენსაციები, რაც შეუძლებელი იქნებოდა“.<sup>87</sup>

კიდევ ერთი სტრუქტურული გამოწვევა, რაც სახელმწიფოს მიერ ინიცირებულმა ანტიკრიზისულმა პროგრამამ მწვავედ დააყენა დღის წესრიგში, იყო ფორმალურ დასაქმების სექტორში არაფორმალურად დასაქმებულთა ან მომსახურების ხელშეკრულებით დასაქმებულთა მოუხელთებლობა. მათი გაუფორმებელი შრომითი აქტივობა ან სერვისის ხელშეკრულებით გაფორმებული საქმიანობა აბრკოლებდა სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ მათ იდენტიფიცირებას, როგორც დაქირავებით დასაქმებულების. შესაბამისად, ასეთი პირები არათუ 1200-ლარიანი დახმარებისთვის ვერ კვალიფიცირდებოდნენ, მათ 300-ლარიან დახმარებაზეც არ მიუწვდებოდათ ხელი. ამის მიზეზი ხშირად იყო ის, რომ მათი დამსაქმებელი უარს აცხადებდა დასაქმების შესახებ ცნობის გაცემაზე, რათა ჩრდილოვანი ბულალტერია დაემალა. ასეთი შემთხვევები ხშირი იყო სალონებში, ესთეტიკურ ცენტრებში, ატელიეებში – „ჩვენ რადგან ცნობას ვითხოვდით დასაქმების შესახებ, სალონში დასაქმებული მეპატრონესთან მიდიოდა და სთხოვდა მას ამ ცნობის გამზადებას, რაზეც ხშირად უარს ეუბნებოდნენ. შეიძლება ითქვას, სალონში დასაქმებულმა იმ პირებმა, რომლებმაც 300-ლარიანი დახმარება მიიღეს, აიძულეს მეპატრონე, რომ ცნობა გაეცა“.<sup>88</sup>

86 მაგალითად, გარემოვაჭრებს პრობლემები ჰქონდათ ონლაინ რეგისტრაციასთან, სოფლის მეურნეობის სექტორში დასაქმებულ ადამიანთა ჯგუფები (გლეხები, გადამზიდავები, აგრობაზრების გამყიდველები და სხვა) ვერ კვალიფიცირდებოდნენ, როგორც თვითდასაქმებულები მაშინ, როდესაც საქსტატის მონაცემები მათ თვითდასაქმებულ ჯგუფს მიაკუთვნებს. იმ მიზეზების ანალიზისთვის, რაც ხელს უშლიდა არაფორმალურ მშრომელებს, განცხადება წარედგინათ 300-ლარიანი კომპენსაციის მიღებაზე, იხ. ქეზურია თამარ, 'შრომის ბაზრის სეგმენტაცია და არაფორმალური შრომა კრიზისის დროს', (გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP); ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2020), [https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/შრომის\\_ბაზრის\\_სეგმენტაცია\\_1606217461.pdf](https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/შრომის_ბაზრის_სეგმენტაცია_1606217461.pdf)

87 ინტერვიუ შემოსავლების სამსახურის მომსახურების დეპარტამენტის დირექტორთან, 2021 წლის სექტემბერი.

88 ინტერვიუ დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს მოვალეობის შემსრულებელთან, 2021 წლის აგვისტო.

## რას გვეუბნება კომპენსაციების შესახებ არსებული რაოდენობრივი მონაცემები არაფორმალურად დასაქმებული ჯგუფების შესახებ

პანდემიის დაწყებიდან ერთი წლის განმავლობაში სოციალური დაცვის პროგრამებზე სულ 1.13 მილიარდი ლარი დაიხარჯა. აქედან ყველაზე მეტი კომუნალური გადასახადების სუბსიდირებაზე მოდის (469,6 მილიონი ლარი). უმუშევრად დარჩენილ პირთა ფინანსურ დახმარებაზე 317.7 მილიონი დაიხარჯა, საიდანაც 206,5 მილიონი ლარი დაქირავებით დასაქმებულთა დახმარებას მიემართა, ხოლო თვითდასაქმებულთა კომპენსირებისთვის განუელმა ხარჯმა 111,2 მილიონი შეადგინა.<sup>89</sup> დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოდან გამოთხოვილი მონაცემების თანახმად, 300-ლარიანი კომპენსაციის მიმღები ყველაზე დიდი ჯგუფი საზღვარზე გადამსვლელი თვითდასაქმებულები იყვნენ. მათ მოსდევდნენ ბაზრობებზე დასაქმებული არაფორმალეები, ტაქსის მძღოლები და ა.შ. (იხ. ცხრილი 3)

### ცხრილი 2 — ერთჯერადი 300-ლარიანი დახმარების მიმღებ თვითდასაქმებულთა განაწილება ეკონომიკური საქმიანობის სფეროების მიხედვით

რეგისტრირებულ თვითდასაქმებულთა მიერ იდენტიფიცირებული ეკონომიკური საქმიანობის სფეროები	
ეკონომიკური საქმიანობის სფეროები	300-ლარიანი კომპენსაციის მიმღებთა რაოდენობა
საზღვრის კვეთა	62625
აგრარული ბაზრები და ყველა ტიპის ღია ბაზრობა	19619
ტაქსებით ოპერირება	14112
ვაჭრობის სხვადასხვა სახეობა (გაერთიანებულია ვაჭრობის სხვადასხვა ჯგუფი)	12200
სხვა ეკონომიკური საქმიანობა	11800
სხვა მომსახურების სახეობა	10736
ყველა ტიპის მშენებლობა	5515
მსუბუქი ავტოსატრანსპორტო საშუალებით გადაადგილება	3406
რესტორნები/კვების ობიექტები	1717
სილამაზის სალონები და ესთეტიკური მედიცინის ცენტრები	1033

წყარო: სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს მონაცემები

89 საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში და მას შემდეგ კოვიდ-19-თან დაკავშირებული ხარჯების მონიტორინგი, საბოლოო ანგარიში, IDFI, ივლისი 2021.

ცხრილში მოყვანილ მონაცემებზე დამატებითი განმარტებებისთვის მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ 300-ლარიანი დახმარების მიმღები არაფორმალურად დასაქმებული პირების რაოდენობა თავად ამ ჯგუფის მოცულობასა და შრომის ბაზარზე მათ რაოდენობაზე ან თავად არაფორმალური დასაქმების სტრუქტურაზე არაფერს ამბობს. ამის საპირისპიროდ, არსებულ ცხრილში მოყვანილი მონაცემები და აქ ჩამოთვლილი ეკონომიკური საქმიანობის სფეროები, რომლებიც საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ შემუშავებული ეკონომიკური საქმიანობების არც ერთ კატეგორიას არ შეესაბამება, მიუთითებს იმაზე, თუ რამდენად არასისტემური და პირობითი ხასიათი ჰქონდა ანტიკრიზისული დახმარების მიმღებთა რიგებში მოხვედრას. მაგალითად, პროგრამის სანყის ეტაპზე საზღვრის კვეთის ჯგუფში მოხვედრილი პირები სულაც არ იგულისხმებოდნენ / მიიჩნეოდნენ ერთჯერადი 300-ლარიანი კომპენსაციის სამიზნედ, თუმცა არაერთი პროტესტისა და მოთხოვნის შემდეგ მოახერხეს, რომ გაეზარდათ თავიანთი სფეროს წარმომადგენელთა ხელმისაწვდომობა ანტიკრიზისულ დახმარებაზე. ანალოგიურად, სილამაზის სალონებისა და ესთეტიკური მედიცინის ცენტრის სფეროში დასაქმებულ პირთა ცხრილში მოყვანილი დაბალი მაჩვენებელი სულაც არ გულისხმობს იმას, რომ შრომის ბაზარზე ამ სფეროში დასაქმებული არაფორმალური მშრომელების რაოდენობა მცირეა, არამედ —ამ სფეროს მუშაკებს ნაკლებად მიუწვდებოდათ ხელი ანტიკრიზისულ დახმარების მიღებაზე.

IDFI-იმ სახელმწიფოს ერთნაირი ანტიკრიზისული გეგმის შესწავლის შემდეგ მიიჩნია, რომ პანდემიური კრიზისის შედეგად გამოწვეული ზიანის შემსუბუქებისთვის შემუშავებული ანტიკრიზისული დახმარება საზოგადოების ყველაზე მონყვლადი და დაუცველი არაფორმალურებისთვის მნიშვნელოვანი ფინანსური მხარდაჭერა აღმოჩნდა, განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც ამას თან დაერთო მიზნობრივი სოციალური დახმარებების არეალის გაფართოება, კომუნალურების დაფინანსება, საბანკო სესხის გადავადება, არსებით საკვებ პროდუქტზე ფასების კონტროლი და სხვა უნივერსალური ხასიათის სოციალური პროგრამები.<sup>90</sup> თუმცა იმავე ანგარიშში საუბარია, რომ „ცალკეული პროგრამებისა და ღონისძიებების ეფექტიანი დაგეგმვისა და განხორციელების პირობებში შესაძლებელი იქნებოდა მნიშვნელოვანი რესურსის გამოთავისუფლება, რაც მიზნობრივი სეგმენტის და დახმარების მოცულობების ზრდას შესაძლებელს გახდიდა“.<sup>91</sup> გარდა ამისა, მოცემული და სხვა არაერთი ანგარიშიც ადასტურებს, რომ არაფორმალთა არაერთი ჯგუფი დარჩა თუნდაც ამ ერთჯერადი 300-ლარიანი კომპენსაციის მიღმა.<sup>92</sup>

90 ანგარიში ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI), ევროკავშირის (EU) მხარდაჭერით მოამზადა, სადაც მთავარ მეთოდოლოგიას წარმოადგენდა Covid-19-თან დაკავშირებული საჯარო ფინანსების, საჯარო შესყიდვების, მთავრობის ანტიკრიზისული გეგმის შესრულების, StopCov ფონდის ხარჯვისა და დონორთა დახმარების განაწილების მონიტორინგი.

91 საგანგებო მდგომარეობის განმავლობაში და მას შემდეგ კოვიდ-19-თან დაკავშირებული ხარჯების მონიტორინგი, საბოლოო ანგარიში, IDFI, ივლისი 2021, 67-68.

92 შრომითი ურთიერთობები და სოციალური დაცვა პანდემიის დროს – საქართველოს შესახებ ანგარიში, 12/2020, ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)



პანდემიური კრიზისის მართვის დროს მიღებული გამოცდილების ფონზე, ისევე, როგორც შრომითი ბაზრის სტრუქტურის შესახებ დამატებითი ცოდნის დაგროვების შემდეგ, უპირობოდ დგას გრძელვადიანი, მდგრადი და უნივერსალური პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობა სახელმწიფოს მხრიდან, რაც არა მხოლოდ კრიზისების დროს დაეხმარება სისტემას მიზნობრივი ჯგუფების აღმოჩენაში, არამედ სანინდარი გახდება იმისა, რომ ახლებურად გავიაზროთ დასაქმებულთა შრომითი სტატუსი და განვსაზღვროთ როგორც უფლებები და ვალდებულებები, ისე სოციალური ბენეფიტები. ეს კი, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს სოციალურ გარანტიებზე საყოველთაო ხელმისაწვდომობას, კრიზისების მიღმაც.

## სამომავლო ნაბიჯები და შეჯამება

პანდემიის შედეგად გამოწვეული არაერთი ზიანისა და ნეგატიური შედეგის მიუხედავად, რაც კიდევ არაერთხელ გახდება კვლევის საგანი, მან ასევე წარმოქმნა კოლექტიური ერთობისა და სოციალური კეთილდღეობის ახალი გაგება, რომელსაც აქვს პოტენციალი, რეალური პოლიტიკის ორგანულ ნაწილად იქცეს. საყოველთაო ჯანდაცვაზე ხელმისაწვდომობა, სამოქალაქო პასუხისმგებლობის მნიშვნელობა, ზრუნვა მოხუცებსა თუ მიუსაფრებზე, სოლიდარობისა და კოლექტიური თვითშეგნების როლი, სოციალური კეთილდღეობის მნიშვნელობა ის მიმართულებებია, რომელზეც მსოფლიო პოლიტიკოსებმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა ღიად დაინყეს საუბარი. დღემდე არსებობს მოლოდინი ადამიანთა კრიტიკულ მასაში, რომ პანდემიის პირობებში წარმოქმნილი ტექტონიკური რყევების შედეგად გაჩენილ ნაპრალებში უფრო მეტად მზრუნველი და სოციალურ კეთილდღეობაზე ორიენტირებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ამოიზრდება. ცხადია, ეს მომავალი მსჯელობის საკითხია, თუმცა უფრო პრაქტიკულ დონეზე, პანდემიის ერთი კონკრეტული დადებითი შედეგი, რაც არაფორმალურად დასაქმებულთა შემთხვევაში დადგა, არის ის, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტებმა პირველად გაუჩნდათ ხელშესახები ცოდნა და წარმოდგენა არაფორმალურად დასაქმებულებზე. ჯანდაცვის სამინისტროს განკარგულებაში აღმოჩნდა უზარმაზარი მონაცემთა ბაზები იმ ადამიანების შესახებ, რომელთა საქმიანობისა და არსებობის შესახებ პანდემიამდე არანაირი ინფორმაცია არ მოიპოვებოდა. როგორც ზევით იქნა განხილული, არაფორმალთა შესახებ ამ მონაცემების შეგროვება სირთულეებითა და გამოწვევებით სავსე პროცესი იყო, თუმცა დღეს ჯანდაცვის სამინისტროს აქვს ბაზა, სადაც დაახლოებით 250 ათასი არაფორმალურად დასაქმებული პირის პირადი მონაცემები – საკონტაქტო ინფორმაცია, საბანკო ანგარიში, დასაქმების სფეროს შესახებ ინფორმაცია – იყოს თავს.

დასაქმების ხელშეწყობის ეროვნული სააგენტოსა და შემოსავლების სამსახურის წარმომადგენლებთან გასაუბრების დროს დაისვა კითხვები იმაზე, თუ როგორ გა-

მოიყენებენ და რა პოლიტიკურ ნაბიჯებს გადადგამენ სოციალურ პოლიტიკაზე მომუშავე ინსტიტუტები მომავალში, რათა შეამცირონ არაფორმალობის წილი ქვეყნის ეკონომიკაში, გაზარდონ არაფორმალთა დაცულობის დონე და უზრუნველყონ მათთვის თანაბარუფლებიანი საქმიანობის გარემო. დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს წარმომადგენლები თავიანთ როლს ამ ნაწილში ხედავენ მათი სააგენტოს კომპეტენციის გაზრდაში, სადაც ისინი პროაქტიულად შესთავაზებენ ანტიკრიზისული პროგრამის განხორციელებისას დაურეგისტრირებელ არაფორმალურ ფორმალური დასაქმების სექტორში ტრანზიციას მაშინ, როდესაც დასაქმების ბაზარზე შესაბამისი ვაკანსიები გამოჩნდება. ასევე, ისინი საუბრობენ კვალიფიკაციის ამაღლების პროგრამების მიზნობრიობის ზრდის შესაძლებლობაზე და არაფორმალურად დასაქმებულებში ცნობიერების ზრდის აუცილებლობაზე ფორმალიზებულ სფეროში ტრანსფერთან და ფორმალური დასაქმების დადებით მხარეებთან დაკავშირებით.

რაც შეეხება შემოსავლების სამსახურს, მათი განცხადებით, ამ მხრივ, უკვე გადაიდგა კონკრეტული ნაბიჯი და შეიქმნა დაქირავებულ პირთა რეესტრი, რომლის შექმნაც 2020 წლის აგვისტოში მიიღეს კანონად, ხოლო 2021 წლის იანვრიდან ძალაში შევიდა.<sup>93</sup> როგორც შემოსავლების სამსახურის წარმომადგენელი განმარტავს „დაქირავებულ პირთა რეესტრი ეფუძნება ავსტრიის, ესტონეთისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილებას და გულისხმობს, რომ შრომითი ურთიერთობის დაწყებამდე დამქირავებელი ვალდებულია, ელექტრონულად დაარეგისტრიროს დაქირავებულ ბაზაში“. რეგისტრაცია სავალდებულოა დაქირავებულის მუშაობის დაწყების მომენტში, როდესაც მინიმალური ინფორმაციის წარმოდგენა აუცილებელია. „ამ ბაზაში, დაქირავებულებს ენიჭებათ სამი სტატუსი – აქტიური, შეჩერებული და შეწყვეტილი. აქტიური სტატუსი აქვს ყველა დაქირავებულს, რომელიც ასრულებს შრომით ურთიერთობას; შეჩერებული სტატუსი ენიჭება დაქირავებულს, რომელთანაც შრომითი ურთიერთობა არ არის შეწყვეტილი, მაგრამ დროებით შეჩერებულია (ისეთი მიზეზების გამო, როგორცაა შვებულება, ბიულეტენი, ლოკაუტი, გაფიცვა, ჯარში განწვევა და ა.შ.); შეწყვეტილი სტატუსი კი ნიშნავს, რომ შრომითი ურთიერთობა შეწყდა პირთან“.<sup>94</sup> შემოსავლების სააგენტოს წარმომადგენლის განცხადებით, შედეგად უფრო უკეთ მოხდება დაქირავებით დასაქმებულთა აღრიცხვა და გაიმართება ბაზები, თუმცა აღსანიშნავია, რომ დაქირავებულ პირთა რეესტრი არ მოიცავს თვითდასაქმებულ და არაფორმალურად დასაქმებულ პირთა აღრიცხვას. უფრო მეტიც, რეესტრში არ იწარმოებს ფორმალურ სექტორებში მომსახურების ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რეგისტრაცია. ამასთან, იმის გამო, რომ რეგისტრაციისას არ მოითხოვენ ისეთ მონაცემებს, როგორცაა განათლების დონე, პროფესია, სამუშაო

93 საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2020 წლის 31 დეკემბრის ბრძანება №331, მუხლი 1, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5076161?publication=2#DOCUMENT:1>;

94 ინტერვიუ შემოსავლების სამსახურის კოორდინატორთან, 2021 წლის სექტემბერი

სტაჟი და სხვა, არსებულ პროგრამას გამოეცლება ანალიტიკური ფუნქცია და მასზე ვერ დაშენდება შრომის ბაზრის სტრუქტურის გაუმჯობესების ახალი პოლიტიკა. ეს კი მაშინ, როდესაც ავსტრიის, ესტონეთისა და სხვა ქვეყნების შემთხვევაში, იმავე მოდელის პროგრამები მიზანმიმართულად აგროვებს დაქირავებულ პირებზე მაქსიმალურად დიდ ინფორმაციას, რათა შემდგომ შეძლოს შრომის ბაზრის უკეთესად შეფასება და მიზნობრივი პოლიტიკის შემუშავება.

OECD-ის მიერ 2021 წელს მომზადებული ანგარიში, რომელიც ევრაზიის ქვეყნებში არაფორმალური ეკონომიკის მაღალი წილის ფონზე წამოჭრილ პრობლემებს სწავლობს პანდემიამდე და პანდემიის შემდეგ, მთავარ აქცენტს არაფორმალურად მომუშავე მიკრო, მცირე და საშუალო ბიზნესის ფორმალიზებაზე აკეთებს.<sup>95</sup> ანგარიშში მოყვანილია უკრაინის, აზერბაიჯანის, ყირგიზეთისა და სხვა ქვეყნების მაგალითები, რომლებმაც ფორმალიზებისთვის კონკრეტული სამუშაო გეგმები შეიმუშავეს და დაამტკიცეს. შრომით კოდექსში ცვლილებების შეტანა, საგადასახადო სისტემების მეტი გამჭვირვალობა და ფინანსური სექტორის განვითარება ის ძირითადი საკითხებია, რომლებზეც მთავარი აქცენტი კეთდება აღნიშნულ ანგარიშში. აღსანიშნავია, რომ, თუ საერთაშორისო ორგანიზაციები ფორმალიზებაზე საუბრისას ძირითადად ყურადღებას ბიზნესის გამარტივებულ რეგისტრაციაზე, საგადასახადო რეჟიმის ლიბერალიზაციასა და შრომითი კანონმდებლობის დერეგულაციაზე ამახვილებდნენ, პანდემიის შემდეგ ეს მიდგომა გადააზრებულია – „საერთაშორისო მაგალითები ცხადყოფს, რომ მხოლოდ ბიზნესთა რეგისტრაციის გამარტივება დიდ შედეგს არ იძლევა ფორმალიზების ნაწილში და შესამუშავებელია უფრო/გაცილებით ყოვლისმომცველი გეგმები და ზომები. ევრაზიის ქვეყნების უმრავლესობას არ გააჩნია თანმიმდევრული სტრატეგია და გეგმა, თუ როგორ უნდა მიემართონ არაფორმალობას და ხელი შეუწყონ მათ ტრანზიციას ფორმალურ სექტორში“.<sup>96</sup>

შესაბამისად, შეჯამებისთვის მნიშვნელოვანია, კიდევ ერთხელ გაესვას ხაზი იმ ჩავარდნებს თუ გამონწვევებს (ასევე, მასზე რეაგირების გზებსა და საშუალებებს), რომლებსაც კოვიდპანდემიის პირობებში სამთავრობო უწყებები აწყდებოდნენ ანტიკრიზისული პროგრამის განხორციელების თითქმის ერთწლიანი პროცესის განმავლობაში.

პირველ რიგში, იმის გამო, რომ სახელმწიფოს არ გააჩნდა არაფორმალური სექტორის გაზომვისა და მისი იდენტიფიცირების კონკრეტული მექანიზმები, ისევე როგორც არაფორმალურად დასაქმებულთა აღრიცხვის მეთოდოლოგია, ანტიკრიზისული პროგრამის საწყის ეტაპზე პრობლემას ქმნიდა დახმარების მიმღებად დარეგისტრირებულ პირთა ვერიფიკაცია და მათთვის დახმარების გაცემა. ამ სისტემური ჩა-

95 OECD, 'Informality and COVID-19 in Eurasia: The Sudden Loss of a Social Buffer', Policy Insights, 2021.

96 OECD, 41

ვარდნის გამო, პროგრამის შესრულებაზე პასუხისმგებელ პირებს, ინდივიდუალური ძალებით უხდებოდათ შესული მონაცემების მართვა და მისი მანუალური შემოწმება, რაც აჭიანურებდა პროცესს და მოუქნელს ხდიდა მას.

აქედან გამომდინარე, ანტიკრიზისული პროგრამის ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელი პირები სხვადასხვა მიდგომას და მეთოდს ამატებდნენ გზადაგზა, რათა დახმარების გაცემის პროცესი შეძლებისდაგვარად გაემარტივებინათ. ამაში განსაკუთრებული წვლილი შეიტანა სახელმწიფოს მიერ 2020 წლის აგვისტოში ინიცირებულმა ცვლილებამ, რომლის საფუძველზეც ერთჯერად 300-ლარიან დახმარებაზე დარეგისტრირებულ პირთა უმრავლესობას ვალიდურად ჩაეთვალა დასაქმების შესახებ წარდგენილი სხვადასხვა დოკუმენტი. ამ ცვლილების შემდეგ დახმარების გაცემის საფუძველი ხდებოდა: საბანკო ჩარიცხვა, მენარმეთა მიერ ატვირთული ნაწარმის ფოტომასალა, მცირე საკრედიტო დაწესებულებების მიერ გაცემული შემოსავლების სიხშირეზე დაფუძნებული სესხი და ა.შ.

სახელმწიფოს მიერ ინიცირებული ცვლილებებისა და თავად ანტიკრიზისული პროგრამის ადმინისტრირებაზე მომუშავე ადამიანთა მიერ სხვადასხვა შემოვლითი გზის გამოყენების მიუხედავად, რომ დარეგისტრირებულ პირთა უმრავლესობას მიეღო ერთჯერადი 300-ლარიანი დახმარება პანდემიის პირველი ტალღის (მაისი-ივლისი, 2020) პერიოდში, მაინც აღმოჩნდნენ არაფორმალთა დიდი ჯგუფები – კერძო რეპეტიტორები, ძიძები და სხვა პროფესიისწარმომადგენლები – ანტიკრიზისული პროგრამის ფარგლებში არსებული ერთჯერადი დახმარების გარეშე.

საბოლოო ჯამში, პანდემიის დაწყებიდან ერთი წლის განმავლობაში ინიცირდა ანტიკრიზისული დახმარების განევის სამი ფაზა, რომელიც კოვიდპანდემიის ინტენსივობიდან და ამ პირობებში დაწესებული შეზღუდვებიდან გამომდინარეობდა. ამ ე.წ. სამი სხვადასხვა ტალღის პირობებში განსხვავებულ პროფესიულ ჯგუფებსა თუ დასაქმების სტატუსის მქონე პირებზე გაიცემოდა დახმარება. არაფორმალურად დასაქმებულთა ყველაზე დიდი რაოდენობის მოცვა აღინიშნა პანდემიის პირველი ტალღის დროს, როდესაც 248 875 პირზე გაიცა ერთჯერადი 300-ლარიანი დახმარება. უცნობია, რამდენად მოიცავდა არაფორმალურად დასაქმებულ ადამიანებს 2021 წლის მე-3 ტალღის პროგრამა (როდესაც იანვარი-აგვისტოს პერიოდში გაიცა 200-ლარიანი დახმარება მაქსიმუმ 6-თვიან პერიოდზე). ამის მიუხედავად, უკანასკნელი კვლევების თანახმად, თვითდასაქმებულ ადამიანებზე გაცემული დახმარების საერთო ჯამურმა რაოდენობამ ბოლო ერთი წლის განმავლობაში 111,2 მილიონი ლარი შეადგინა.

ბოლოს კი, დაბოლოს, ანტიკრიზისული პროგრამის განხორციელების ერთწლიანმა გამოცდილებამ აჩვენა, თუ რამდენად დიდი როლი აქვთ პროფესიულ ასო-

ციაციებსა და ერთობებს ფორმალური სტრუქტურების მიღმა დარჩენილი არაფორმალურად დასაქმებული პირების ინტერესების დაცვასა და მათ საჭიროების არტიკულირებაში. შესაბამისად, აუცილებელია, კიდევ უფრო გაძლიერდეს პროფესიული ასოციაციებისა თუ დარგობრივი ჯგუფების ფუნქცია და როლი, განსაკუთრებით არასტანდარტულ შრომით ურთიერთობაში მყოფი და არაფორმალურად დასაქმებული პროფესიული ჯგუფებისთვის. ასეთი ასოციაციები ლეგიტიმურ აქტორებად უნდა იყვნენ სახელდებულნი და ხელი უნდა მიუწვდებოდეთ ყველა ფორმალურ თუ სახელმწიფო სტრუქტურასთან კომუნიკაციაზე.

## დანართი 1 – რესპონდენტთა ჩამონათვალი

- ნინო ველთაური – სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს ხელმძღვანელი;
- ნინო აგაშენაშვილი – სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს დასაქმების მაძიებელთა და დამსაქმებელთა აღრიცხვის და მოძიების სამმართველოს უფროსი;
- ლევან დგებუაძე – შემოსავლების სამსახურის მომსახურების დეპარტამენტის ხელმძღვანელი;
- არსენ თევდორაშვილი – შემოსავლების სამსახურის ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსი ანალიტიკოსი;

## სარეფორმო ხედვა

ანგარიში ცხადჰყოფს, რომ არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომაში ჩართულთათვის სტაბილური და ღირსეული ანაზღაურების უზრუნველყოფა სექტორის ძირითადი გამოწვევაა. ამასთან დროებითი და მომსახურების ხელშეკრულებები, ისევე, როგორც შრომის არაფორმალური მონესრიგება, ქმნის უაღრესად მოწყვლად მდგომარეობას, რომელიც უშვებს შემოსავლის მოულოდნელ და მყისიერ შეწყვეტასაც. მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება ფიზიკური უსაფრთხოების და რისკისშემცველი პრაქტიკების გავრცელების საკითხები. ამავდროულად, არაფორმალურ და არასტანდარტულ დასაქმებასთან ასოცირდება განსხვავებული და დაურეგულირებელი ურთიერთობა დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის, რაც მოიცავს სუბორდინაციისა და ზედამხედველობის ახალ და ხშირად შენიღბულ პრაქტიკებს.

არაფორმალური და არასტანდარტული შრომა საქართველოსა და მსოფლიოში შრომის ბაზრის მნიშვნელოვან წილს იკავებს, გარკვეულ სექტორებსა და ქვეყნებში კი შრომის არაფორმალური და არასტანდარტული დასაქმების წილი მკვეთრად იზრდება. სავარაუდოა, რომ სამომავლოდ გაჩნდება თავისთავად არაფორმალური და არასტანდარტული შრომის ახალი ფორმებიც, რომლებიც ახალ შესაძლებლობებთან ერთად შექმნის ახალ გამოწვევებსაც. ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია სახელმწიფომ სრულად გააცნობიეროს საკუთარი პასუხისმგებლობა შრომის ბაზრის ამ მოწყვლად და დინამიკურ სექტორში დასაქმებულ მშრომელთა მიმართ.

პანდემიის შედეგად დამდგარი ეკონომიკური კრიზისისა და სამუშაო პირობების მკვეთრი და არაპროგნოზირებადი ცვლილებების ფონზე განსაკუთრებით ნათლად გამოჩნდა არაფორმალურ და არასტანდარტულ სექტორთა მრავალწლიანი უგულვებელყოფით გამოწვეული სტრუქტურული პრობლემები, რაც დღეს გადაუდებელი, სოციალურადპასუხისმგებლიანი და ეფექტური ჩარევას საჭიროებს ქმნის.

## ფორმალიზაცია

არაფორმალურ სექტორში არსებული მძიმე და მრავალმხრივი პრობლემების გადაჭრის ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტური ინსტრუმენტი ფორმალიზების წამახალისებელი პოლიტიკაა. ასეთი მიდგომა, ერთი მხრივ, აღიარებს არაფორმალური შრომითი ურთიერთობების ფორმალიზაციის მნიშვნელობას (რიგ შემთხვევებში კი შრომის არასტანდარტული მონესრიგების სტანდარტულით ჩანაცვლების აუცილებლობას), მეორე მხრივ კი, უარს ამბობს არაფორმალურად მშრომელთა დასჯაზე და რეპრესიული ზომების ნაცვლად ცდილობს ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენებას, რომელიც დასაქმებულებსა და დამსაქმებლებს შრომითი ურთიერთობის ფორ-

მალიზაციისკენ უბიძგებდა. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ შრომის ინსპექციის როლი, არამედ სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების (შემოსავლების სამსახური, ჯანდაცვის სამინისტრო, დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტო, სოციალური მომსახურების სააგენტო) კოორდინირებული მუშაობა და, პარალელურად, შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებიც.

მნიშვნელოვანია ფორმალური დასაქმება მიმზიდველი გახდეს სხვა წამახალისებელი მექანიზმებითაც. დღეს დეკრეტული შვებულებისა და დაგროვებითი საპენსიო სისტემის გარდა, ფორმალურ დასაქმებასთან ასოცირებული სხვა მუდმივმოქმედი სოციალური დაცვის თუ საშელავათო პროგრამები არ არსებობს. COVID-19-ის პანდემიის განმავლობაში ფორმალურ დასაქმებასთან დაკავშირებულ ამ უპირატესობებს ანტიკრიზისული დახმარება დაემატა (1,200 ლარის ოდენობით). საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, ინსტრუმენტები, რომლებიც ფორმალურ დასაქმებას უფრო მიმზიდველს გახდიდა, შეიძლება მოიცავდეს **უმუშევრობის შემწეობას, ღირსეული მინიმალური ხელფასისა და დაუბეგრავი მინიმუმის დანესებას**. ამ ბერკეტების ნაწილი უნივერსალურია, ნაწილი კი კონკრეტულად არაფორმალურ და არასტანდარტულ სექტორებში არსებულ გამოწვევებს ეხმარება.

- **უმუშევრობის შემწეობის სახელმწიფო სისტემა:** უმუშევრობის შემწეობის არარსებობის პირობებში არაფორმალურად და არასტანდარტულად დასაქმებულებს ანაზღაურების მყისიერი, ხშირად არაპროგნოზირებადი და უვადო შეწყვეტის გავრცელებული შემთხვევები სოციალურად მონყვლად მდგომარეობაში ტოვებს.
- **დაუბეგრავი მინიმუმი:** დაბალი ანაზღაურება და საშემოსავლო გადასახადის წილი არაფორმალურად დასაქმებულთა ყველაზე მონყვლადი ჯგუფების სოციალურ მდგომარეობაზე ძძიმედ აისახება და, ამავდროულად, მნიშვნელოვან წინაღობას ქმნის ფორმალიზაციისთვის. დაუბეგრავი მინიმუმის დანესება ხელს შეუწყობდა ფორმალიზაციის მხარდაჭერის ზრდას უშუალოდ არაფორმალურად დასაქმებულთა შორის. ხაზგასასმელია, რომ დაუბეგრავი მინიმუმის დანესება შესაძლოა მნიშვნელოვანი წამახალისებელი ფაქტორი აღმოჩნდეს დამსაქმებლებისთვისაც, რადგან ის ამცირებს მათ ხარჯებსაც.
- **ღირსეული მინიმალური ხელფასი:** იმისთვის, რომ ფორმალური დასაქმება უფრო მიმზიდველი გახდეს, საკვანძო მნიშვნელობისაა ღირსეული მინიმალური ხელფასის დანესება, რომელიც გაითვალისწინებდა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამის საარსებო მინიმუმს.

## შრომის ინსპექციის გაძლიერება

იმდენად, რამდენადაც საქართველოში მშრომელთა საკანონმდებლო უფლებების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ძირითადი უწყება შრომის ინსპექციაა, არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრაში

ამ უწყებას საკვანძო როლი ენიჭება. შრომის ინსპექციის გაძლიერება შესაძლებელია ორი მიმართულებით: ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანია მისი მოქმედი მანდატის ფარგლებში არსებული უფლებამოსილების უკეთ აღსრულების მხარდაჭერა, მეორე მხრივ კი მანდატის გაფართოება და არაფორმალური და არასტანდარტული შრომის სპეციფიკაზე მორგება.

- შრომის ინსპექციამ უნდა შეისწავლოს და შექმნას **თანმიმდევრული და სოციალურად სამართლიანი მიდგომა არაფორმალური სექტორის ფორმალიზაციასთან დაკავშირებით**, რომელიც შესაძლოა მოიცავდეს ნახალისების, მხარდაჭერისა და სანქცირების ისეთ მექანიზმებს, რომლებიც მიმართული იქნებოდა არაფორმალურად დასაქმებულთა შრომითი პირობების დროულ, ეტაპობრივ და მდგრად გაუმჯობესებაზე.
- შრომის ინსპექციას დღეს ნებისმიერი სამუშაო ადგილის უსაფრთხოების შემოწმება შეუძლია და ინსპექტირებისთვის დაბრკოლებას არ წარმოადგენს ფორმალური შრომითი ურთიერთობის არსებობის საკითხი. შრომის უსაფრთხოების პრინციპის დაცვა სავალდებულოა. თუმცა, მსგავსი უფლებამოსილება არ არსებობს სხვა შრომითი უფლებების ზედამხედველობის მიმართულებით. შესაძლებელია, რომ კანონმდებლობით შრომის ინსპექციას მიენიჭოს შესაბამისი საკანონმდებლო მანდატი იმისთვის, რომ ასეთივე უფლებამოსილებით ისარგებლოს საქართველოს შრომის კოდექსით დადგენილი უფლებების მდგომარეობის შემოწმებისას და შრომითი უფლებების დაცვა უზრუნველყო არაფორმალური თუ არასტანდარტული დასაქმების ადგილებზეც.
- შრომის ინსპექცია თითქმის არასდროს იყენებს უფლებამოსილებას, რომლის მიხედვითაც შეუძლია უზრუნველყოს **შრომითი ურთიერთობის დადგენა** და შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების რეკომენდაცია ისეთ შემთხვევებში, სადაც დასაქმებულსა და დამსაქმებელს შორის არაა შრომითი, არამედ სხვა ტიპის, მაგალითად მომსახურების ხელშეკრულებაა გაფორმებული.

## დასაქმების სააგენტო

რადგან დასაქმების მაძიებელთა შესახებ მნიშვნელოვანი და უახლესი ინფორმაცია, მათ შორის ანტიკრიზისული პროგრამის ადმინისტრირებისას შეგროვებული მონაცემები, თავს დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოში იყრის, მნიშვნელოვანია ამ უწყების ჩართულობაც. მნიშვნელოვანია დასაქმების მაძიებელთა ინფორმირება არაფორმალურ და არასტანდარტულ შრომასთან დაკავშირებული პრაქტიკების და მათი უფლებების შესახებ. არასტანდარტულად მშრომელებს, ვინც დასაქმების სააგენტოს სერვისებით ისარგებლებს, შესაძლებელია მიენიჭოს პრიორიტეტული სტატუსი, რაც უზრუნველყოფდა მათთვის ისეთი სერვისების მიწოდებას, როგორცაა რეკვალიფიკაციის ტრენინგი, სტაჟირება, სუბსიდირებული დასაქმება და სხვა.



## სოციალური დაცვა

იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მოხერხდება არაფორმალური სექტორის ნაწილობრივი ფორმალიზაცია და არასტანდარტულ დასაქმებასთან დაკავშირებული პრობლემური და საფრთხისშემცველი პრაქტიკების გარდაქმნა, ძლიერი და სამართლიანი უნივერსალური სოციალური დაცვის ინსტრუმენტების გარეშე სავარაუდოა, რომ სახელმწიფო ძალისხმევა მშრომელთა დიდ ნაწილს ვერ დაფარავს.

- ფორმალიზაციასთან ერთად შესაძლებელია ისეთი მექანიზმების დანერგვა, რომელიც უზრუნველყოფდა არაფორმალურად და არასტანდარტულად დასაქმებულთა წვდომას სოციალური დაცვის სხვადასხვა ინსტრუმენტზე. მაგალითად, შესაძლებელია **სოციალიზებული ჯანმრთელობის დაზღვევის** პაკეტის შექმნა. ამის უზრუნველსაყოფად ერთ-ერთი მეთოდი იქნებოდა არაფორმალურად და არასტანდარტულად დასაქმებულთათვის ხელმისაწვდომი და მათ საჭიროებებზე მორგებული ჯანდაცვის პაკეტის შექმნა. უნივერსალური ჯანმრთელობის დაზღვევის სისტემაში ალტერნატიული მეთოდით შესაძლებელია პაკეტების იმგვარად დიფერენცირება, რომ ფორმალური დასაქმების შემთხვევაში დამატებითი დაცვის გარანტიები შეეთავაზოთ მშრომელებს, რაც, ფორმალიზაციას უფრო მიმზიდველს გახდიდა.
- არსებულ და სამომავლოდ შესაგროვებელ მონაცემებზე დაყრდნობით, შესაძლებელია **დეკრეტული შვებულების ანაზღაურების** არსებული სისტემაში მოხვედრის კრიტერიუმების ისე შეცვლა, რომ მან არაფორმალურად დასაქმებულებიც დაფაროს (მაგალითად დამსაქმებლის წერილის საფუძველზე).
- მნიშვნელოვანია **დაგროვებით საპენსიო სისტემაში** არაფორმალურად დასაქმებულთა ჩართვის მექანიზმის არსებობაც, რაც უზრუნველყოფდა იმას, რომ ისინი ისეთივე პირობებით ისარგებლებდნენ, როგორც ფორმალურად დასაქმებულები. დღეს რეგისტრირებული თვითდასაქმებული პირები შემოსავლის ოთხ პროცენტს საპენსიო სისტემაში მიმართავენ, რაც თვითდასაქმებულად რეგისტრაციას ნაკლებად მიმზიდველს ხდის. საპასუხოდ შესაძლებელია სახელმწიფომ საკუთარი კონტრიბუციის წილი თვითდასაქმებულთა შემთხვევაში 4 პროცენტამდე გაზარდოს, ან თვითდასაქმებულის კონტრიბუცია ორ პროცენტამდე შემცირდეს.

## ბიბლიოგრაფია

Beerepoot, N. and Lambregts, B. (2014) Competition in online job marketplaces: towards a global labour market for outsourcing services. *Global Networks* 15(2): 236-255.

D'Cruz, P. (2017) Partially Empowering but not Decent? The Contradictions of Online Labour Markets. In E. Norohna, & P. D'Cruz (Eds.), *Critical Perspectives on Work and Employment in Globalizing India*. Singapore: Springer.

Diakonidze, A. (2021) The pandemic as a litmus test for social security systems in transition economies – the case of Georgia. *Social Policy Review* #33.

Hunt, A. & Machingura, F. (2016) – A good gig? The rise of on-demand domestic work. Overseas Development Institute.

International Labour Organization (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. International Labour Office – Geneva.

ILO/OECD, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en>,

ILO – Formalizing domestic work. Domestic Work policy brief 10

ILO (2018) – Informality and non-standard forms of employment; G20 Employment Working Group Meeting, 20-22 February, Buenos Aires;

Walton, M. J. (2016), 'The Shifting Nature of Work and Its Implications', *Industrial Law Journal*, 45/2,

Schoukens P, Barrio A. The changing concept of work: When does typical work become atypical? *European Labour Law Journal*. 2017;8(4):306-332. doi:10.1177/2031952517743871

Veneziani, B. (2009), 'The Employment Relationship', in Hepple, B. and Veneziani, B. (eds.), *The Transformation of Labour Law in Europe: A Comparative Study of 15 Countries 1945–2004*, London: Hart Publishing, p. 112.

Pulignano, V. Murgia, A. Armano, E. And Briziarelli, M. (2021) – Editorail: Non-standard Work, Self-employment and Precariousness. *Frontiers in Sociology*

ნაწილი II

# საქართველოში მოქმედი მიტანის სერვისის კომპანიების ხელშეკრულებების სამართლებრივი შეფასება

ავტორი: სალომე შუბლაძე

## შესავალი

მსოფლიოში ე.წ. გიგ ეკონომიკის, მათ შორის, ელექტრონული პლატფორმების (აპლიკაციების) საშუალებით წარმოებული ბიზნესოპერაციების აქტუალურობის ზრდასთან ერთად,<sup>1</sup> პრობლემური ხდება „გიგ“ ეკონომიკაში ჩართული მშრომელების დაცვისა და სტატუსის აღიარების საკითხი. მაგალითისთვის, მიტანის სერვისში დასაქმებული კურიერები, რომლებსაც ფორმალურად დასაქმებულის სტატუსი არ აქვთ დაკომპანიები „დამოუკიდებელ კონტრაქტორებად“ მიიჩნევენ, შრომის კანონმდებლობით განსაზღვრული გარანტიებით ვერ სარგებლობენ.

ბოლო პერიოდში ელექტრონულ კომერციასა და პლატფორმაზე დაფუძნებული ბიზნესის მასშტაბების ზრდა COVID-19-ის პანდემიას და თანმხლებ შემლუღვებსაც უკავშირდება<sup>2</sup>; ამ მხრივ, გამონაკლისი არ ყოფილა არც საქართველო, სადაც „ელექტრონული კომერციის“ ბაზრის ზომა 2020 წელს 3,2-ჯერ გაიზარდა. ამასთან, „გალტ ენდ თაგარტი“ შეფასებით, უშუალოდ საკვების მიტანის სერვისის სექტორის ბრუნვამ გასულ წელს 167 მილიონი ლარი შეადგინა, რაც 2019 წლის მაჩვენებელზე სამჯერ მეტია.<sup>3</sup> იმავე კვლევის მიხედვით, 2020 წელს საკვების მიტანის სექტორის ბაზრის დაახლოებით 95%-ს ორი კომპანია – „გლოვო“ და „კოლტი“ ფლობდა.

საკვების მიტანის ინდუსტრიის ზრდას საქართველოშიც თან ახლავს კურიერების შრომითი უფლებების შელახვისა და შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების დარღვევის პრაქტიკა. სამწუხაროდ, კოვიდ-19-ის პანდემიამ კიდევ უფრო გააძინა და სახიფათო გახადა კურიერების ისედაც მძიმე სამუშაო, ხოლო მათი, როგორც არასტანდარტული მშრომელების, სახელმწიფოს სოციალური დაცვის სისტემაში მოქცევა შეუძლებელი აღმოჩნდა.<sup>4</sup>

1 მარიამ ბეგაძე, პლატფორმის (გიგ) ეკონომიკის რეგულირება, საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვა, ღია საზოგადოების ფონდი, ღირსეული შრომის პლატფორმა, 2021, 1, <https://bit.ly/3kq1Qv9>; (შემდგომში – ბეგაძე, 2021).

2 გალტ ენდ თაგარტი, „ელექტრონული კომერცია საქართველოში“, 20 ივლისი, 2021, <https://bit.ly/3iwmQ1H>.

3 იქვე, 3.

4 „ეკონომიკური პოლიტიკა კრიზისის დროს: ინტერვიუები ეკონომიკის მკვლევრებთან“, „როგორ გარდაიქმნება შრომითი ბაზარი კორონავირუსის კრიზისის შედეგად?“ – ანა დიაკონიძე, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 30 აპრილი, 2020, <https://bit.ly/3yWN7vD>.

მძიმე სამუშაო პირობების გამო, საქართველოში სხვადასხვა დროს გაიფიცნენ „გლოვოსა“ და „ბოლტ ფუდის“ კურიერები, ხოლო კიდევ ერთი კომპანიის, „ვოლტის“ კურიერი დასაქმებულის სტატუსის აღიარებასა და შრომითი უფლებების დაცვას სასამართლოს გზით ცდილობს. „ბოლტ ფუდის“ კურიერების პროტესტს კომპანიის მხრიდან მათთვის აპლიკაციის „დაბლოკვა“ მოჰყვა. პროტესტისა და კრიტიკული აზრის გამოთქმის გამო კურიერების დასჯა მიტანის სერვისის კომპანიებისთვის, როგორც ჩანს, მიღებული პრაქტიკაა. მიტანის სერვისის ერთ-ერთი კომპანიის მიერ კურიერებთან გაფორმებული ხელშეკრულების მიხედვით, კურიერს უფლება არ აქვს, სოციალური ქსელის მეშვეობით კომენტარი გამოაქვეყნოს კომპანიის საქმიანობაზე ან სხვა ფორმით მიაყენოს ზიანი მის რეპუტაციას. მართალია, „ბოლტის“ ხელშეკრულება ამგვარ პირობას არ შეიცავს, მაგრამ, როგორც აღმოჩნდა, პრაქტიკაში ეს კომპანიაც მიმართავს სანქციებს იმ კურიერების წინააღმდეგ, რომლებიც განსხვავებულ აზრს გამოთქვამენ და მძიმე სამუშაო პირობებს აპროტესტებენ. საქართველოს სახალხო დამცველმა 2021 წლის 14 ივნისს მიიღო რეკომენდაცია, რომლითაც „ბოლტის“ კურიერების მიმართ განსხვავებული მოსაზრებებისნიშნით პირდაპირი დისკრიმინაცია დაადგინა. როგორც ითქვა, აღნიშნულ რეკომენდაციასწინ უძლოდა კურიერების პროტესტი კომპანიის მიერ ტარიფის ცალმხრივად შემცირების გამო. პროტესტის პასუხად კურიერების ნაწილს კომპანიამ აპლიკაციაზე წვდომა შეუზღუდა, აკრძალვის მიზეზად კი დაასახელა კურიერების „მონაწილეობის შემთხვევები იმ ჯგუფთან, რომელთა მხრიდანაც ადგილი ჰქონდა ორგანიზებულ აქტივობებს, რომლებმაც ხელი შეუშალა მათი სერვისის და კურიერების სამუშაო პროცესს“.<sup>5</sup> საქართველოს სახალხო დამცველი, რომელმაც აღნიშნული კურიერების მიმართ განსხვავებული მოსაზრების ნიშნით დისკრიმინაცია დაადგინა, რეკომენდაციაში<sup>6</sup> მიუთითებს, რომ „...განმცხადებლები მოითხოვდნენ მათი შრომითი პირობების გაუმჯობესებას, აპროტესტებდნენ დაბალ ტარიფებს და შემცირებულ ბონუს სისტემას. სახალხო დამცველის შეფასებით, განმცხადებლებს უფლება აქვთ პროტესტი გამოხატონ დამსაქმებლის გადაწყვეტილებების მიმართ, რომელიც მათ უფლებრივ მდგომარეობაზე ზეგავლენას ახდენს. ღირსეული შრომითი პირობების მოთხოვნის გამო სამუშაო პლატფორმაზე წვდომის შეზღუდვა კი საგანგაშო და მიუღებელია“.<sup>7</sup>

კურიერების საფრთხის შემცველ სამუშაო გარემოზე მიუთითებს შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ გამოვლენილი დარღვევებიც. 2020 წლის მარტში შრომის ინსპექციამ კომპანია „გლოვო“ დააჯარიმა სამუშაოს შესრულების დროს მომხდარი

5 ვრცლად იხ., „საქართველოს სახალხო დამცველმა „BOLT FOOD“-ის მხრიდან კურიერების მიმართ განსხვავებული მოსაზრების ნიშნით დისკრიმინაცია დაადგინა“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 15 ივნისი, 2021, <https://bit.ly/2UGteKk>.

6 საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია „შრომით ურთიერთობაში განსხვავებული მოსაზრების ნიშნით პირდაპირი დისკრიმინაციის დადგენის შესახებ“, 14 ივნისი, 2021, <https://bit.ly/3xCjclU>.

7 იქვე, 17.

უბედური შემთხვევის შეუტყობინებლობის გამო;<sup>8</sup> კერძოდ, 2020 წლის თებერვალში მოხდით გადაადგილებისას დაშავდა კურიერი, რის შესახებაც „გლოვოს“ ინსპექციისთვის არ უცნობებია. გარდა ამისა, შრომის ინსპექციამ აღნიშნული კომპანიის შემონმებისას შრომის უსაფრთხოების ნორმების სხვადასხვა ხასიათის 9 დარღვევა დაადგინა.<sup>9</sup>

საგულისხმოა ის გარემოება, რომ მიწოდების სერვისის კომპანიების მიერ კურიერებთან არსებული შრომითი ურთიერთობის არალიარების პარალელურად (მათ „დამოუკიდებელ კონტრაქტორებად“ განიხილავენ), შრომის ინსპექციამ კურიერები სწორედ დასაქმებულებად მიიჩნია.

ამასთან, საქართველოს სახალხო დამცველის 2021 წლის 14 ივნისის ზემოხსენებულ რეკომენდაცია, განსხვავებული აზრის გამო „ბოლტ ფუდის“ მხრიდან დისკრიმინაციის დადგენის გარდა, მნიშვნელოვანია იმითაც, რომ აღნიშნული რეკომენდაციით, კურიერები დასაქმებულებად აღიარა სახალხო დამცველმაც. უფრო ზუსტად, სახალხო დამცველის შეფასებით, „დაქვემდებარების, სანქციონების, კონტროლისა და პასუხისმგებლობის დაკისრების პირობებში „ბოლტის“ კურიერების განხილვა დამოუკიდებელ კონტრაქტორებად ან/და თვითდასაქმებულებად მიზანშეუწონელია“ და კომპანიასა და კურიერებს შორის არსებობს შრომით-სამართლებრივი ურთიერთობა.

წინამდებარე დოკუმენტის ფოკუსიც/მიზანიც მიტანის სერვისში დასაქმებული პირების სამართლებრივი სტატუსის შეფასებაა; / წინამდებარე დოკუმენტიც მიტანის სერვისში დასაქმებული პირების სამართლებრივი სტატუსის შეფასებას ისახავს მიზნად. / შეფასებას ემსახურება წარმოდგენილი დოკუმენტი სამართლებრივად განიხილავს საქართველოში მიტანის სერვისის სფეროში მოქმედი რამდენიმე კომპანიის ხელშეკრულებებს<sup>10</sup>, მხარეთა შორის არსებული სამართლებრივი ურთიერთობის, მექანიზმისა და პრაქტიკის შეფასების მიზნით. / შესაფასებლად.

წინამდებარე/აღნიშნული დოკუმენტის განხილვისას გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ მხარეთა შორის არსებული ურთიერთობის სამართლებრივი კვალიფიკაციისთვის გადაწყვეტი არ არის ხელშეკრულების მხარეთა პოზიციები,<sup>11</sup> ისევე, როგორც თავად ხელშეკრულების შინაარსი და პირობები; არსებული ურთიერთობის

---

8 შესაბამისი ინსპექტირების ანგარიში ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2VJh9o2>.

9 ინსპექტირების ანგარიში ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3CEoE0w>.

10 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი პასუხს არ აგებს ხელშეკრულების შინაარსის სიზუსტეზე, სისრულესა და ხელშეკრულების ტექსტების საბოლოობაზე.

11 ხელშეკრულების სამართლებრივი ბუნება, ისევე, როგორც მისი რომელიმე კატეგორიისთვის მიკუთვნების საკითხი, საბოლოოდ, სასამართლოს შესაფასებელია და არა ხელშეკრულების მხარეების; იხ., *Street (Respondent) v. Mountford (A.P.) (Appellant)*, [1985] UKHL 4, [1985] AC 809, [1985] 2 WLR 877, <https://bit.ly/3i2FxFZ>.

სამართლებრივი ბუნების/ხასიათის დადგენისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებულ ფაქტებს და იმას, თუ რეალურად, რა შინაარსის მატარებელია მხარეთა შეთანხმება, მიუხედავად მათ შორის გაფორმებული ხელშეკრულების დასახელების თუ მახასიათებლებისა.<sup>12</sup> სხვა სიტყვებით, თუნდაც გაფორმებული იყოს მხარეებს შორის მომსახურების ან ნარდობის ხელშეკრულება, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, „ფაქტების უპირატესობის“ (Primacy of Facts) პრინციპის<sup>13</sup> შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ ფაქტობრივად არსებობს/ შრომითი ურთიერთობა, მშრომელი მიიჩნევა დასაქმებულად და არა „დამოუკიდებელ კონტრაქტორად“. ამგვარად, ხელშეკრულებების პირობების განხილვა და შეფასება მნიშვნელოვანია არა იმდენად სამართლებრივი ურთიერთობის ბუნების დასადგენად, არამედ იმ მექანიზმების/სამართლებრივი ტექნიკისა თუ პრაქტიკის გამოსავლენად, რომელსაც საქართველოში „პლატფორმის“ ეკონომიკის კომპანიები იყენებენ შრომითი ურთიერთობის „შესანიღბად“<sup>14</sup> და პასუხისმგებლობის თავიდან ასარიდებლად.<sup>15</sup>

## რა მექანიზმებით ინიღბება შრომით ურთიერთობა სხვადასხვა ხელშეკრულებით?

შესწავლილ ხელშეკრულებებს ახასიათებს ერთი საერთო ნიშანი: ყველა მათგანი შედგენილია შრომითი ურთიერთობის მაკვალიფიცირებელი კრიტერიუმებისა და ინდიკატორების შესახებ საერთაშორისო სტანდარტების ცოდნით/მიხედვით /შესაბამისად/ საფუძველზე და შეიცავს არაერთ ჩანაწერს, რომლებიც ამ კრიტერიუმებისა თუ ინდიკატორების გვერდის ავლას ისახავს მიზნად. ამასთან, აღნიშნულ „დახვეწილ“ სამართლებრივ მექანიზმებთან ერთად განსახილველი ხელშეკრულებები შეიცავს მხარეთა შორის შრომითი ურთიერთობის არსებობის პირდაპირ უარყოფასაც.<sup>16</sup> სახელდობრ,

12 Employment Relationship Recommendation, 2006 (No. 198), International Labour Organization (ILO), Geneva, International Labour Conference 95th session, 2006, 9, <https://bit.ly/3AWSFb0>.

13 Promoting employment and decent work in a changing landscape, International Labour Organization (ILO), International Labour Conference 109th Session, 2020, 230, <https://bit.ly/3ec09gR>.

14 სალომე ქაჯაია, „დამოუკიდებელ თვითდასაქმებულთა დაცვის მექანიზმები ევროკავშირის ქვეყნებში და პერსპექტივების საქართველოსთვის, 2020, 6.

15 ლიტერატურაში აღნიშნულია, რომ „ფაქტების უპირატესობის“ პრინციპი განსაკუთრებით გამოსადეგია მაშინ, როდესაც შრომითი ურთიერთობა განზრახაა შენიღბული; იხ., B. Waas and G. van Voss (eds): Restatement of labour law in Europe, Vol. I: The concept of employee, Hart Publishing, UK, 2017. ამასთან, ურთიერთობის ბუნების დადგენის მიზნით მხოლოდ ხელშეკრულებაზე დაყრდნობა არამართებულია იმიტომაც, რომ კონტრაქტის დებულებები, შესაძლოა, დამსაქმებლის მიერ თავსმოხვეული კიდევ ერთი პირობა იყოს; იხ., The National Labour Court of Appeal, 7th Chamber, 18 November 2002, Zelasco, José F. v. Instituto Obra Social del Ejército.

16 არსებობს მოსაზრება, რომ ხელშეკრულების დებულებები, რომლებიც მიზნად ისახავს კანონმდებლობის მოქმედების/გავრცელების გამორიცხვას, იმთავითვე სამართლებრივი ძალის არმქონეა. გაერთიანებული სამეფოს უზენაესი სასამართლოს აზრით, კანონმდებლობის მიზნებთან მტრულად, შეუსაბამოდ უნდა ჩაითვალოს მცდელობა, ხელშეკრულებით, თუნდაც არაპირდაპირი ჩანაწერით, გამოირიცხოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული გარანტიების გავრცელება დაცულ ჯგუფებზე; იხ., Uber BV & Ors v Aslam & Ors [2021] UKSC 5 (19 February 2021), 81, <https://bit.ly/36zEgnu>.

ერთ- ერთ ხელშეკრულებაში აღნიშნულია, რომ კურიერი არ არის კომპანიის თანამშრომელი და არ მოქმედებს, როგორც მისი ქვეკონტრაქტორი. ის ანგდის კლიენტს მიწოდების სერვისს/ის უზრუნველყოფს კლიენტს მიწოდების სერვისით,<sup>17</sup> როგორც დამოუკიდებელი კონტრაქტორი. კიდევ ერთი ხელშეკრულება კი მიუთითებს, რომ კურიერს არ უნდა ჰქონდეს შრომითი ურთიერთობა კომპანიასთან და რომ ორივე მხარე არის ავტონომიური და ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი.

აღსანიშნავია, რომ „გიგ“ ეკონომიკაში დასაქმების კომპლექსურობისა და არასტანდარტული ბუნების/ხასიათის / არასტანდარტულობის გათვალისწინებით, შრომითი ურთიერთობის გამოსავლენად შესაძლოა, შრომითი ურთიერთობის ტრადიციული მოდელი გამოუსადეგარი იყოს; დასაქმების ახლებური ფორმები ქმნის სუბორდინაციისა თუ დამოკიდებულების ახალ ფორმებსაც, რომელთა მოხელთება დასაქმებული-დამსაქმებლის დიფოტომიური ჩარჩოთი ზოგჯერ შეუძლებელია. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ის გარემოებაც, რომ შრომითი ურთიერთობა ხშირად განზრახაა შენიღბული და ამ მიზნით სხვადასხვა სამართლებრივი მექანიზმია გამოყენებული. სწორედ ამიტომ, ურთიერთობის ბუნების შესახებ დასკვნის გამოსატანად, ფაქტობრივი გარემოებების სკრუპულოზურ/ზედმინენით/დანვრილებით შესწავლასთან ერთად, მნიშვნელოვანია ერთდროულად რამდენიმე სამართლებრივი კრიტერიუმისა<sup>18</sup> და მექანიზმის გამოყენება და მათი შეჯერება.<sup>19</sup> ხოლო მანამდე შრომითი ურთიერთობისთვის დამახასიათებელი მინიმუმ ერთი ინდიკატორის შემთხვევაშიც კი უნდა მოქმედებდეს სამართლებრივი პრეზუმფიცია,<sup>20</sup> შრომითი ურთიერთობის არსებობის სასარგებლოდ.<sup>21</sup>

17 აღსანიშნავია, რომ „ბოლტ ფუდის“ კურიერები დასაქმებულებად მიიჩნია საქართველოს სახალხო დამცველმა და უშუალოდ სერვისის მიწოდების (რომელიც ქართულ კანონმდებლობის მიხედვით, შესაძლოა, ნარდობის ხელშეკრულების საფუძველზე განხორციელდეს) საკითხთან დაკავშირებით მიუთითა შემდეგი: „ნარდობისა და შრომითი ხელშეკრულების გამიჯვნის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განმარტება, რომ შრომითი ურთიერთობისას გადამწყვეტია სამუშაო პროცესი, რომელიც ორგანიზებულად წარმართება დამსაქმებლის მიერ დადგენილი წესებითა და პირობებით (შრომითი ხელშეკრულება, შინაგანნაწესი, საკანონმდებლო რეგულაცია და სხვა). ხოლო ნარდობის ურთიერთობის ნამდვილობისათვის დამახასიათებელი უმთავრესი ნიშანი ისაა, რომ ორმხრივად მავალდებულებელი, სასყიდლიანი ურთიერთობა ხასიათდება კონსენსუალური ბუნებით, ანუ წარმოშობილად ითვლება მხარეთა მიერ ხელშეკრულების არსებით პირობებზე შეთანხმების მომენტიდან და ნარდობის მთელი პერიოდის განმავლობაში შენარჩუნებულია მისი სუბიექტების თანასწორობა (დამოუკიდებლობა), რომელიც ორიენტირებულია ხელშეკრულების მიზნის მიღწევაზე და არ ახასიათებს ორგანიზაციული დაქვემდებარება“. იხ., საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია „შრომით ურთიერთობაში განსხვავებული მოსაზრების ნიშნით პირდაპირი დისკრიმინაციის დადგენის შესახებ“, 14 ივნისი, 2021, 6, <https://bit.ly/3xClcIU>.

18 Federal Court of Australia, ACE Insurance Limited v. Trifunovski, 2013, FCAFC 3.

19 Promoting employment and decent work in a changing landscape, International Labour Organization (ILO), International Labour Conference 109th Session, 2020, 104, <https://bit.ly/3ec09GR>.

20 სასამართლო პრაქტიკა მიუთითებს, რომ დასაქმებული სტატუსის სასარგებლოდ ზოგადი, გაბათილებადი პრეზუმფიცია არსებობს ყოველთვის, როდესაც ერთი პირი მომსახურებას უწევს მეორეს. იხ., United States: Supreme Court of California, Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court of Los Angeles County, 2018, 27, <https://bit.ly/36wncyv>.

21 The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198, International Labour Organization (ILO), 2007, 33, <https://bit.ly/3yLbrQS>.



## ა) სამართლებრივი სუბორდინაცია

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, შრომითი ურთიერთობის არსებობის დასადგენად გამოსაყენებელ კრიტერიუმებს შორისაა სამართლებრივი სუბორდინაცია და ეკონომიკური დამოკიდებულება.<sup>22</sup> მიიჩნევა რომ პირი კომპანიასთან შრომით ურთიერთობაშია, თუ იგი ამ უკანასკნელის დავალებით სერვისს აწვდის მესამე პირს და ამპროცესს კომპანია ზედამხედველობს.<sup>23</sup>

შესწავლილი ხელშეკრულებები შეიცავს არაერთ დებულებას, რომლებიც, შენიღბვის მცდელობის მიუხედავად, ნათელს ხდის/ცხადყოფს, რომ სამართლებრივი სუბორდინაცია არსებობს და კურიერები ვალდებულები არიან, მოემსახურონ კომპანიების მიერ დადგენილი პირობების, წესებისა და ინსტრუქციების შესაბამისად.

## ხელშეკრულების მოქმედების სფერო და ფარგლები

განხილული ხელშეკრულების მიხედვით, ის ვრცელდება კომპანიასა და კურიერს შორის კომპანიის პლატფორმის გამოყენების პროცესში არსებულ ყველა ურთიერთობაზე. კიდევ ერთი კომპანიის „მომსახურების პირობების“ მიხედვით კი, აღნიშნული პირობები არეგულირებს პლატფორმაზე კურიერების წვდომას, მისი გამოყენების წესებს და აქვს მბოჭავი ხასიათი. მომსახურების პირობების ამ ფორმით დადგენა და მათი ერთმნიშვნელოვნად სავალდებულო ხასიათი „დირექციული ძალაუფლების“ (Directional Power)<sup>24</sup> აშკარა შემთხვევაა/გამოვლინებაა და სუბორდინაციას ცხადყოფს. „ბოლტ ფუდის“ დასაქმებულების განცხადების საფუძველზე მიღებულ რეკომენდაციაში საქართველოს სახალხო დამცველი, სხვა კრიტერიუმებთან ერთად, მიუთითებს სუბორდინაციის დამადასტურებელ შემდეგ ნიშნებზე: კურიერების ჰონორარი და მისი გამოანგარიშების მეთოდი დადგენილია კომპანიის მიერ; კლიენტს შეუძლია, დატოვოს უკუკავშირი და განაცხადოს პრეტენზია მიწოდების სერვისთან დაკავშირებით; კომპანია საჩივრებს განიხილავს საკუთარი შეხედულებისამებრ, გამოიძიებს საჩივარს (საჭიროების შემთხვევაში) და გადაწყვეტს შემდგომ სამოქმედო გეგმას; თუ კურიერმა არსებითად დაარღვია თავისი ვალდებულებები ან მიიღო რამდენიმე საჩივარი, კომპანიას უფლება აქვს, დროებით ან სამუდამოდ შეუჩეროს მას „ბოლტ კვების“ პლატფორმის გამოყენება;

22 The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198, International Labour Organization (ILO), 2007, 27, <https://bit.ly/3yLbrQS>.

23 ბეგაძე, 2021, 15, იხ., ზემოთ სქოლიო 1.

24 G. Casale: „The employment relationship: A general introduction“, in Casale: The employment relationship: A comparative overview, 2011, ციტირებულია: Promoting employment and decent work in a changing landscape, International Labour Organization (ILO), International Labour Conference 109th Session, 2020, 107, <https://bit.ly/3ec09gR>.

„ბოლტს“ შეუძლია, ნახოს კურიერის გეოგრაფიული მდებარეობა, ასევე ინფორმაცია მიწოდების შესახებ და მომსახურებით სარგებლობის დრო.<sup>25</sup>

სავალდებულო „რეკომენდაციები“ ხელშეკრულების ერთ-ერთი მუხლის მიხედვით, უშუალოდ საქმიანობის წესები მოცემულია ხელშეკრულების მე-2 დანართში, რომელიც „ნარმოადგენს მხოლოდ გზამკვლევეს და არ აქვს სავალდებულო ძალა“. თავის მხრივ, როგორც მე-2 დანართშია აღნიშნული, მიუხედავად იმისა, რომ მხარეთა შორის ურთიერთობა დამოუკიდებელ პირებს შორის ურთიერთობაა, ისინი ითანამშრომლებენ, რათა მომსახურება განუელ იქნას ჯეროვნად.<sup>26</sup> დანართში გამოყენებულია ისეთი ფორმულირებები, როგორიცაა, „კომპანია ახსენებს კურიერებს..“, „კურიერი აცხადებს..“ აშკარაა, ხელშეკრულება შედგენილია იმგვარად, რომ შეიქმნას მცდარი შთაბეჭდილება, თითქოს უშუალოდ სერვისის მიწოდების პირობები სარეკომენდაციო ხასიათისაა და ამდენად, მიტანის სერვისის კომპანია მათ ცალმხრივად არ ადგენს. ეს იმიტომ, რომ მომსახურების პირობების კომპანიის მიერ განსაზღვრა სამართლებრივი სუბორდინაციისადა, შესაბამისად, შრომითი ურთიერთობის მაკვალიფიცირებელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი.<sup>27</sup>

თუმცა, შენიღბვის მცდელობის მიუხედავად, მომსახურების პირობებს რომ კომპანია ადგენს ცალმხრივად, თვალსაჩინოა ხელშეკრულების სხვადასხვა დებულების შეჯერების საფუძველზე. პირველ რიგში უნდა ითქვას, რომ კომპანიის მიერ „რეკომენდაციად“ ნარმოდგენილი მე-2 დანართი სულაც არ არის არასავალდებულო ხასიათის. ხელშეკრულების ზოგადი პირობების თანახმად, „დამოუკიდებელი კონტრაქტორი“ პასუხისმგებელია, საქმიანობა განახორციელოს ჯეროვნად, ხოლო მომსახურების ჯეროვანი შესრულების სტანდარტი სწორედ მე-2 დანართშია მოცემული. მე-7 პუნქტი, თავის მხრივ, განსაზღვრავს, რომ „დამოუკიდებელი კონტრაქტორი“ იღებს ვალდებულებას, მომხმარებელი კურიერის სერვისით უზრუნველყოს წინამდებარე პირობებით გათვალისწინებული ხარისხის დაცვით. მომსახურების ხარისხი კი, როგორც ითქვა, განსაზღვრულია ხელშეკრულების მე-2 დანართით. ამასთან, ხსენებული დანართისიურიდიული ხასიათი ყველაზე უკეთ მისი დარღვევის სამართლებრივ შედეგებში ვლინდება. თუ ის მართლაც მხოლოდ რეკომენდაციაა, მისი დარღვევა კომპანიას ხელშეკრულების შეწყვეტის უფლებას არ უნდა აძლევდეს, როგორც ეს მე-10 მუხლითა გათვალისწინებული.<sup>28</sup>

25 საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია „შრომით ურთიერთობაში განსხვავებული მოსაზრების ნიშნით პირდაპირი დისკრიმინაციის დადგენის შესახებ“, 14 ივნისი, 2021, 14-15, <https://bit.ly/3xXjclU>.

26 დანართი დასათაურებულია როგორც „მომსახურების ჯეროვანი შესრულების სტანდარტი“.

27 ბეგაძე, 2021, 18, იხ., ზემოთ სქოლიო 1.

28 ხელშეკრულების მე-10 მუხლის თანახმად, კომპანიის მხრიდან ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველი შეიძლება გახდეს კურიერის მხრიდან „პირობების“ დარღვევა. ხელშეკრულების მიხედვით, კურიერი, ხელშეკრულების ხელმოწერით, ვთანხმება ხელშეკრულების პირობებს და მის

აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სერვისის მიწოდების პირობები მხოლოდ ხელშეკრულების მე-2 დანართში არ არის მოცემული. მომსახურების მარეგულირებელ წესებს ასევე შეიცავს ხელშეკრულების ძირითადი ტექსტის ნაწილი და მე-3 დანართი. ნიშანდობლივია, რომ მე-2-ის მსგავსად, მე-3 დანართიც („საკვებისადმი მოპყრობა“) შეიცავს არასავალდებულო ფორმულირებებს (მაგ., „ჩვენ რეკომენდაციას ვუწვევთ..“), თუმცა არც მისი სავალდებულო ხასიათია საეჭვო: მე-11 მუხლის მიხედვით, მე-3 დანართის პირობების დარღვევა ხელშეკრულების შეწყვეტის საფუძველია.

## კურიერის პასუხისმგებლობა

სამუშაოს შესრულებისა და მომსახურების მიწოდების პირობების დადგენის გარდა („დირექციული ძალაუფლება“), განსახილველ კომპანიებს კურიერებზე, როგორც დასაქმებულებზე, აქვთ „დისციპლინური ძალაუფლება“ (Disciplinary Power): გემოაღნიშნული პირობებისა და შესაბამისი ინსტრუქციების დარღვევის შემთხვევაში, კომპანიებს წარმოეშობათ/ეძლევათ/აქვთ ხელშეკრულების შეწყვეტის უფლება, პრაქტიკაში კი – კურიერებს ეზღუდებათ (უჩერდებათ ან უწყდებათ) წვდომა ელექტრონულ პლატფორმაზე. შესწავლილი ხელშეკრულებებიდან ერთ-ერთის თანახმად, იმ შემთხვევაში, თუ კურიერი დაარღვევს ხელშეკრულებით ნაკისრ ნებისმიერ ვალდებულებას, კომპანიას უფლება აქვს, შეუზღუდოს მას პლატფორმის გამოყენება, ზარალის ანაზღაურების ყოველგვარი ვალდებულების გარეშე. განსახილველ შემთხვევაში რელევანტურია/ყურადღებამისაქცევია ის გარემოება, რომ „ნებისმიერი პირობა“ მხოლოდ ორ მხარეს – დამოუკიდებელ კონტრაქტორსა და სამუშაოს დამკვეთს – შორის არსებული სამართლებრივი ურთიერთობის მარეგულირებელი ნორმა კი არ არის, არამედ მესამე პირისთვის მომსახურების გაწევის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ პირობებსაც გულისხმობს, რომელიც კომპანიის მიერ არის დადგენილი ცალმხრივად და რომლიდან გადახვევაც დასაქმებულის სანქცირებას<sup>29</sup> იწვევს. მეორე კომპანიის შემთხვევაშიც, როგორცზემთ აღინიშნა, თუ კურიერი დაარღვევს კომპანიის მიერ დადგენილ სერვისის პირობებს, კომპანია უფლებამოსილია, ყოველგვარი გაფრთხილების გარეშე შეწყვიტოს ხელშეკრულება, ე.ი. კურიერს შეუზღუდოს აპლიკაციაზე წვდომა.

<sup>29</sup> ბეგაძე, 2021, 1, იბ., ზემოთ სქოლიო 1.

## ხელშეკრულების პირობების ცალმხრივად ცვლილების შესაძლებლობა

ერთ-ერთი ხელშეკრულების მიხედვით, კომპანია იტოვებს უფლებას, ნებისმიერ დროს განაახლოს ძირითადი პირობები, რის შესახებაც კურიერს შეატყობინებს, მინიმუმ, 15 დღით ადრე.<sup>30</sup> ანალოგიურად, კიდევ ერთი ხელშეკრულება, კომპანიას ანიჭებს უფლებამოსილებას, საკუთარი სურვილისამებრ შეცვალოს მომსახურების პირობები.<sup>31</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ ხელშეკრულება ორმხრივი გარიგებაა, რომლის გაფორმება და ცვლილება ორივე მხარის ნების გამოხატვას მოითხოვს, განსახილველი ხელშეკრულებები კომპანიებს უფლებას აძლევს, დასაქმებულის ნების გაუთვალისწინებლად, ცალმხრივად დანართებს და აცხადებს თანხმობას, დაემორჩილოს მომსახურების პირობებს. აშკარაა, რომ მომსახურების პირობები მოიცავს როგორც ხელშეკრულების ძირითად ტექსტს/ტექსტს?, ისე მის დანართებს. ამასთან, ზოგადად, დანართები, როგორც წესი, ხელშეკრულების განუყოფელ ნაწილად ითვლება.

შეცვალოს ხელშეკრულების შინაარსი, მათ შორის, არსებითი პირობები.<sup>32</sup> აღსანიშნავია, რომ საქართველოს შრომის კოდექსის მე-20 მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, შრომითი ხელშეკრულების არსებითი პირობების ცვლილება მხოლოდ მხარეთა თანხმობით არის შესაძლებელი, თუმცა იმ პირობებშიც კი, როდესაც კურიერებთან დადებული ხელშეკრულებები კომპანიების მხრიდან შრომით ხელშეკრულებებზე არ კვალიფიცირდება, პირობების ცალმხრივი ცვლილებების შესაძლებლობას კანონმდებლობა მაინც არ იძლევა. კერძოდ, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 347-ე მუხლის მიხედვით, ბათილად მიიჩნევა ხელშეკრულების სტანდარტულ პირობებში არსებული დებულება, რომელიც შემთავაზებელს (ამ შემთხვევაში მიტანის სერვისის კომპანიებს) უფლებას აძლევს, შეცვალოს ხელშეკრულებით გათვალისწინებული სამუშაოან გადაუხვიოს მას, თუ აღნიშნული ცვლილება მიუღებელია ხელშეკრულების მეორემხარისათვის (ამ შემთხვევაში კურიერებისთვის).<sup>33</sup>

გარდა ამისა, საერთაშორისო სასამართლო პრაქტიკაც მიუთითებს, რომ ხელშეკრულების პირობებზე კურიერის გავლენის არარსებობა ხელშეკრულების ბათილობის საფუძველი შეიძლება გახდეს.<sup>34</sup>

30 „ბოლტის“ ხელშეკრულება, მუხლი 14.4.

31 „გლოვოს“ ხელშეკრულება, მუხლი 19.

32 სწორედ ხელშეკრულების ერთ-ერთი არსებითი პირობის, შრომის ანაზღაურების ოდენობის კომპანიების მხრიდან ცალმხრივი ცვლილება გახდა „გლოვოს“ და „ბოლტ ფუდის“ კურიერების პროტესტის ერთ-ერთი მიზეზი თბილისში; იხ., „რა პირობებით მუშაობენ და რას ითხოვენ გლოვოს კურიერები“, ნეტგაზეთი, 29 იანვარი, 2021, <https://bit.ly/3yUx9lu>. „ინსპექციამ კურიერების შრომის პირობების მონიტორინგი უნდა დაიწყო“ – shroma.ge, ნეტგაზეთი, 26 მარტი, 2021, <https://bit.ly/3xGB5pK>.

33 საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი“, მუხლი 347(დ), <https://bit.ly/3wAX5kD>.

34 ბეგაძე, 2021, 15, იხ., ზემოთ სქოლიო 1.

## ბ) ინტეგრირება ბიზნესის ორგანიზებაში: ძირითადი და არაძირითადი საქმიანობა

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, დასაქმების ახლებური ფორმების გაჩენასთან ერთად მნიშვნელოვანია, სათანადო ყურადღება მიექცეს შრომითი ურთიერთობის ისეთ ინდიკატორს, როგორცაა დასაქმებულის ინტეგრირება კომპანიის ბიზნესის ორგანიზებაში.<sup>35</sup> აღნიშნული კრიტერიუმის მიხედვით/თანახმად, იმ შემთხვევაში, როდესაც „კონტრაქტორი“ ასრულებს იმგვარ სამუშაოს, რომელიც კომპანიის ძირითადი საქმიანობის სფეროში ექცევა / სფეროს მიეკუთვნება, დიდი ალბათობით, ეს არის სწორედ შრომითი ურთიერთობა. ასეთ დროს დასაქმებულის სამუშაო ინტეგრირებულია კომპანიის ძირითად ბიზნესოპერაციაში და კომპანია თავის „მთავარ“ საქმიანობას სწორედ ამ დასაქმებულის მეშვეობით წარმართავს. ეს კრიტერიუმი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთ შემთხვევებში, როდესაც სახეზეა ურთიერთობა რამდენიმე განსხვავებული სუბიექტის მონაწილეობით (ამ შემთხვევაში, „პლატფორმის“ კომპანიის, კურიერის, საკვები ობიექტის, მომხმარებლის).<sup>36</sup> შრომითი ურთიერთობების დივერსიფიკაციის /მრავალფეროვნების გამო, აუცილებელია, გამოიყოს, თუ რა არის კონკრეტული ბიზნესოპერაციის მთავარი მიზანი და რა წვლილი შეაქვს „კონტრაქტორს“ ამ მიზნის მიღწევაში.

განსახილველ შემთხვევაში საქართველოში მოქმედი მინოდების სერვისის კომპანიების ხელშეკრულებები შეიცავს არაერთ დებულებას იმის წარმოსაჩენად, რომ კომპანიის ძირითადი საქმიანობა „პლატფორმის“ აპლიკაციის შექმნა და განვითარებაა (ე.ი. კომპანია დასაქმებულებად მიიჩნევს მათ, ვინც კონკრეტულად ამ საქმიანობაშია ჩართული<sup>37</sup>), ხოლოსაკვების/პროდუქტის მინოდების სერვისი ამ ძირითადი საქმიანობით განპირობებული (თანმხლები) მოვლენა. ამ ლოგიკით პლატფორმის კომპანიები, როგორც პროგრამული უზრუნველყოფის, აპლიკაციის მიმწოდებელი სუბიექტები, კურიერებს, საკვებობიექტებსა და მომხმარებელს ერთმანეთთან დაკავშირების შესაძლებლობას აძლევენ.

„პლატფორმაზე“, როგორც ელექტრონულ საინფორმაციო სერვისზე, ხაზგასმა შეიმჩნევა შესწავლილი ხელშეკრულებების მთელ ტექსტში. ერთ-ერთი ხელშეკრულებით განსაზღვრული „პლატფორმის“ განმარტებიდან ნათლად ჩანს, რომ კომპანია საკუთარ როლს ხედავს პარტნიორებს (საკვები და სავაჭრო ობიექტები) მომხმარებელსა და კურიერებს შორის პლატფორმის მეშვეობით საშუამავლო მომსახურების

35 Promoting employment and decent work in a changing landscape, International Labour Organization (ILO), International Labour Conference 109th Session, 2020, 113, <https://bit.ly/3ec09gR>.

36 N. Contouris and V. De Stefano: New trade union strategies for new forms of employment, ETUC, Brussels, 2019, 62, <https://bit.ly/36wLHeX>.

37 სწორედ ამ აზრს ატარებს „გლოვოს“ ხელშეკრულებაც, რომელშიც ნათქვამია, რომ „დამოუკიდებელი კონტრაქტორი“ საქმიანობას განახორციელებს „გლოვოს“ დასაქმებულისგან განსხვავებული ფორმით.

განვევაში. ამასთან, ხელშეკრულების 2.3 მუხლის თანახმად, პლატფორმის საშუალებით, კომპანია მოქმედებს, როგორც მხოლოდ ელექტრონული საინფორმაციო მომსახურების მიმწოდებელი და არ არის მიწოდების შეთანხმების მხარე. კიდევ ერთი ხელშეკრულების პირველი მუხლის მიხედვით, კომპანიის მთავარი საქმიანობა ელექტრონული პლატფორმის შექმნა და განვითარებაა, მიტანის სერვისში შუამავლის როლი კი – მხოლოდ დამხმარე საქმიანობა. ერთი შეხედვით, ეს დებულებები კურიერსა და კომპანიას შორის სამართლებრივი ურთიერთობის მონესრიგებისთვის არარელევანტურია/შეუსაბამოა და მისი ხელშეკრულებით გათვალისწინების მიზნობრიობა – ბუნდოვანი.<sup>38</sup> თუმცა, როგორც ითქვა, დასახელებული კომპანიების მიერ ხელშეკრულებები შედგენილია იმ საერთაშორისო სტანდარტების ცოდნით, რომლებიც შრომითი ურთიერთობის არსებობას განსაზღვრავს. ამ შემთხვევაში, როგორც ზემოთ აღინიშნა, რელევანტურია კრიტერიუმი, რომლის მიხედვითაც, პირი დასაქმებულად მიიჩნევა, თუ იგი ასრულებს სამუშაოს, რომელიც კომპანიის „ჩვეულებრივი“ საქმიანობის ნაწილია.<sup>39</sup> შესაბამისად, ხელშეკრულებებში მოცემული ზემოაღნიშნული დებულებები და „პლატფორმის“ განვითარებაზე, როგორც ძირითად საქმიანობაზე, აქცენტი, სწორედ ამ კრიტერიუმისთვის „გვერდის ავლას“ ისახავს მიზნად. თუმცა ხელშეკრულების ამ ჩანაწერის შესაბამისობა ფაქტებთან უკიდურესად საეჭვოა. საქმე ის არის, რომ ელექტრონული პლატფორმის მიზანიც მიტანის სერვისის უზრუნველყოფაა, შესაბამისად, პლატფორმის განვითარება რამე განცალკევებულ და, მითუფრო, კომპანიის „ძირითად“ საქმიანობად ვერ მიიჩნევა; მეტიც, ზოგიერთის აზრით, ამგვარი მტკიცება აცდენილია ეკონომიკურ რეალობას და საღ აზრსაც კი.<sup>40</sup>

გ) პლატფორმაზე დაფუძნებული კომპანიები: შუამავალი თუ დამსაქმებელი?

თანამედროვე შრომით ურთიერთობებში ფიზიკური ან იურიდიული პირი შეიძლება მოგვევლინოს, როგორც შუამავალი დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის,<sup>41</sup> მაგალითად, დასაქმების სააგენტოების სახით. სტანდარტული „საშუამავლო“ მომსახურება განსხვავებული სამართლებრივი კატეგორიაა და ცოტა რამ თუ აკავშირებს მიტანის სერვისის კომპანიების „შუამავლობასთან“. ამასთან, შუამავალი, როგორც წესი, შრომითი ხელშეკრულების მხარე არ ხდება.<sup>42</sup>

38 ანალოგიური ჩანაწერი, თითქმის იდენტური ფორმულირებით, მოცემულია ხელშეკრულების მე-5 მუხლშიც.

39 იხ., მაგალითად, California Labor Code, Section 1750.5(c), <https://bit.ly/3k95DMX>.

40 United States: Supreme Court of State of California, No. CGC-20-584402, Order on Peoples Motion for Preliminary Injunction and Related Motions, August 10, 2020, 5.15, <https://bit.ly/3r9B1N4>.

41 იხ., მაგალითად, Home Work Convention, 1996 (No. 177), International Labour Organization (ILO), მუხლი 1, <https://bit.ly/3AXBd6t>.

42 Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181), International Labour Organization (ILO), მუხლი 1, <https://bit.ly/2U42xiN>.

განსახილველ შემთხვევაში, პლატფორმის კომპანიები ცდილობენ, თავი „შუამავლად“ წარმოადგინონ, თუმცა შრომით ურთიერთობებში გავრცელებული სტანდარტული „საშუამავლო“ საქმიანობისგან განსხვავებით, როდესაც სააგენტო დამსაქმებელსა და დასაქმებულს აკავშირებს, მითანის სერვისის კომპანიები მოქმედებენ, როგორც შუამავლები საკვებ ობიექტს, კურიერსა და მომხმარებელს შორის. ამავდროულად, დასახელებული სუბიექტებიდან ფორმალურად არც ერთი არ არის კურიერის დამსაქმებელი და ეს უკანასკნელი „დამოუკიდებელი კონტრაქტორის“ სტატუსით სარგებლობს.

გემოთ აღწერილი ფორმალური მოცემულობის გასამყარებლად განსახილველი ხელშეკრულებები შეიცავს არაერთ დებულებას, რომლებიც პლატფორმის კომპანიების შუამავლის სტატუსის განმტკიცებას ემსახურება. ერთ-ერთი ხელშეკრულების „კურიერის დასტურის წერილის“ მიხედვით, კურიერი მინოდების სერვისის კომპანიას ნიშნავს [თავის] „აგენტად“.<sup>43</sup> ხელშეკრულების მიხედვით, პლატფორმის ფუნქციონირებით/საშუალებით კომპანია მოქმედებს, როგორც კურიერების აგენტი მათსა და კლიენტებს შორის მინოდების შეთანხმებების შუამავლობასთან დაკავშირებით.

„მინოდების შეთანხმება“ კი, თავის მხრივ, განმარტებულია, როგორც კლიენტსა და კურიერს შორის შეკვეთის მინოდების შესახებ შეთანხმება, რომელიც დადებულია კომპანიის პლატფორმის მეშვეობით და გაფორმებულად მიიჩნევა იმ მომენტიდან, როდესაც კურიერი პლატფორმაზე მოთხოვნის მიღებას დაადასტურებს.<sup>44</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ხსენებული მინოდების შეთანხმება და, ზოგადად, სამართლებრივი ურთიერთობა კურიერსა და მომხმარებელს შორის მთლიანად ხელოვნურად არის კონსტრუირებული/თავიდან ბოლომდე ხელოვნურია და პრაქტიკაში, ცხადია, კურიერი შეკვეთის მიღებითა და ღილაკზე დაწკაპუნებით არანაირ სამართლებრივ ურთიერთობაში არ შედის კლიენტთან, ხოლო, მეორე მხრივ, არც კლიენტი აღიქვამს თავს მინოდების შეთანხმების მხარედ: იგი იყენებს კონკრეტული კომპანიის პლატფორმას და მეორე მხარედაც სწორედ ამ კომპანიას აღიქვამს. ამ კომპანიისგან განსხვავებით, საქართველოში მოქმედი მინოდების სერვისის კიდევ ერთი კომპანია თავს „სააგენტო“ მომსახურების მიმწოდებლად არ მიიჩნევს, თუმცა შრომითი ურთიერთობის არაღიარება და შუამავლობაზე ხაზგასმა აქაც აშკარაა/თვალსაჩინოა: ხელშეკრულების მიხედვით, კომპანია წა-

43 „ბოლტის“ „კურიერის დასტურის წერილში“, ასევე, აღნიშნულია: „თქვენ აცნობიერებთ და ადასტურებთ, რომ თქვენ მინოდების სერვისის კლიენტებისთვის ახორციელებთ როგორც დამოუკიდებელი სუბიექტი და ბოლტი არ არის თქვენი დამსაქმებელი და არ გააჩნია რაიმე სახის შეთანხმება თქვენთან მინოდების სერვისის განხორციელებაზე. ყოველ ჭერზე როდესაც თქვენ იღებთ მინოდების შეკვეთას კლიენტისგან ბოლტ ფუდის პლატფორმაზე, ხორციელდება შეთანხმება მინოდების თაობაზე თქვენსა და კლიენტს შორის, რომელშიც ბოლტი მონაწილეობას იღებს როგორც შუამავალი აგენტი ბოლტ ფუდის პლატფორმის საშუალებით“.

44 იქვე, მუხლი 2.2.

რმოადგენს შუამავალს კურიერსა და მომხმარებელს შორის და არ მონაწილეობს მომსახურების განწევაში<sup>45</sup>.

უნდა აღინიშნოს, რომ პლატფორმაზე დაფუძნებული მინოდების სერვისის კომპანიების ამგვარი მიდგომა და თავის შუამავლად წარმოდგენა მკაცრად გაკრიტიკებული იმ საფუძვლით, რომ რეალურად აღნიშნულ კომპანიებს აქვთ „უპრეცედენტო კონტროლი“ დასაქმებულებზე, მათ შორის, ალგორითმზე დაფუძნებული სისტემის გამოყენების გამო.<sup>46</sup> გარდა ამისა, ამ ტიპის კომპანიების მხოლოდ „ტექნოლოგიურ შუამავლად“ მიჩნევა

„ფატალურად უმართებულოდ“ აღიარა კალიფორნიის საოლქო სასამართლომაც და მიუთითა, რომ „უბერი“, რომელიც ტაქსის გამოძახების აპლიკაციაა, ტექნოლოგიას, როგორც ინსტრუმენტს, უფრო ფართო კონტექსტში იყენებს და „უბრალოდ, პროგრამულ უზრუნველყოფას (software) კი არ ყიდის, არამედ მგზავრობას“.<sup>47</sup> შესაბამისად, კომპანიის საქმიანობის არსის დასადგენად, პირველ რიგში, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული/მხედველობაშია მისაღები/გასათვალისწინებელია ამ საქმიანობის არსებითი მხარე (და არა ის, თუ როგორ, რა გზით მიენოდება სერვისი), რაც ცხადყოფს, რომ განსახილველ შემთხვევაში პლატფორმაზე დაფუძნებული მინოდების სერვისის კომპანიები „ტექნოლოგიურად დახვეწილი“<sup>48</sup> მინოდების კომპანიები არიან და არა ტექნოლოგიური კომპანიები.<sup>49</sup>

ამდენად, ნათელია, რომ კურიერებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებებში მოცემული დებულებები, მიტანის სერვისის კომპანიების მიერ „საშუამავლო“ ფუნქციის შესრულების შესახებ, ისევ და ისევ კომპანიის ძირითადი საქმიანობისა და, შესაბამისად, შრომითი ურთიერთობის სამართლებრივ შენიღბვას ემსახურება, თუმცა ფაქტობრივი გარემოებების ანალიზი აჩვენებს, რომ აღნიშნული კომპანიების საქმიანობა, საბოლოო ანგარიშში, მომხმარებლისთვის მიტანის სერვისის მიწოდება/ მომხმარებლის მიტანის სერვისით უზრუნველყოფაა, რასაც კურიერების მეშვეობით ახორციელებენ.

---

45 „გლოვოს“ ხელშეკრულებები, ზოგადი პირობები, ასევე, მუხლი 1.2.

46 იხ., მაგ., Kenney, Martin, and John Zysman, „The Rise of the Platform Economy“, Issues in Science and Technology, 2016, 32(3) (Spring), <https://bit.ly/3i44Om6>.

47 O'Connor v. Uber, No. 14-16078 (9th Cir. 2018), 10, <https://bit.ly/3i5RNZd>.

48 იქვე.

49 აღნიშნული საკითხი უკავშირდება ზემოთ განხილულ ძირითადი და არაძირითადი საქმიანობების დისკუსიას. ის გარემოება, რომ გლოვო და ბოლოტი მინოდების კომპანიები არიან და არა ტექნოლოგიური კომპანიები ნიშნავს იმასაც, რომ კურიერები, რომლებიც კომპანიის ძირითად, პირველად საქმიანობის განხორციელებაში არიან ჩართული, დასაქმებულები არიან და არა დამოუკიდებელი კონტრაქტორები, რომელთა შრომაც კომპანიის ძირითადი, „ჩვეულებრივი“ საქმიანობის ფარგლებს მიღმაა.



## შრომა დასაქმების მიღმა

### ავტორი: სალომე ქაჯაია

ნებისმიერი ქვეყნისთვის, შრომის ზოგადი პოლიტიკების განსასაზღვრად, აუცილებელი საფუძველია შრომის ბაზრის ადგილობრივი სტრუქტურის როგორც თვისებრივი, ისე რაოდენობრივი, სტატისტიკური აღწერა და ანალიზი. იმისათვის, რათა ქვეყნებმა შეძლონ შრომის ბაზრის სტრუქტურის აღწერა, საერთაშორისო ორგანიზაციები, უპირველესად კი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, წლების განმავლობაში ამუშავებს და სთავაზობს სახელმწიფოებს მშრომელთა და ზოგადად, შრომის ფორმების კლასიფიკაციის ცვლადებს. აღნიშნული კლასიფიკატორები მნიშვნელოვანია ქვეყნებს შორის მონაცემების თავსებადობის მიზნითაც და ისინი გაზიარებულია საერთაშორისო დონეზე, ცხადია, გარკვეული მოდიფიკაციებით ადგილობრივი კონტექსტების გათვალისწინებით.

გარდა ამისა, შრომის ფორმების კლასიფიკაცია მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო დონეზე, შრომის კანონმდებლობის მოქმედების არეალისა და შრომითი ურთიერთობის აქტორების განსასაზღვრად.

სხვადასხვა ქვეყანა დასაქმებისა და შრომის ფორმების კლასიფიკაციის სხვადასხვა მოდელს იყენებს, თუმცა კლასიფიკაცია უმეტესწილად საერთაშორისო ცვლადებს ეფუძნება. გამონაკლისს არც საქართველო წარმოადგენს. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურიც შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის რეკომენდაციებს ეყრდნობა.

დასაქმებისა და შრომის ფორმების კლასიფიკაციაში ვხვდებით სამ ძირითად განზომილებას, ესენია:

- ფორმალური და არაფორმალური დასაქმება
- დასაქმების სტანდარტული და არასტანდარტული ფორმები
- დაქირავებით დასაქმება და თვითდასაქმება (რაც იკვეთება წინა ორ კატეგორიასთან)

თითოეულ ამ კონცეპტს გააჩნია განსაზღვრული ცვლადები, თუ რის მიხედვით ექვეყნა დასაქმების ესა თუ ის ფორმა კონკრეტულ კატეგორიაში, თუმცა არსებობს შრომის ისეთი პრაქტიკებიც, რომელთა აღწერაც კლასიფიკაციის სტანდარტული ცვლადებით რთულია ან კლასიფიკაციის მიჯნაზე ექვეყნა. ამ სირთულეს პირველ რიგში წარმოშობს ის, რომ ზოგჯერ რთულია არათუ დასაქმების კონკრეტული ტიპის განსაზღვრა, არამედ

იმის დადგენაც, გვაქვს თუ არა საქმე დასაქმებასთან – დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის არსებულ შრომით ურთიერთობასთან? არსებობს მშრომელთა ჯგუფები, რომლებიც არ არიან დაქირავებით დასაქმებულები, თუმცა არც თვითდასაქმებულებად კვალიფიცირდებიან, ისინი ე.წ. „რუხ სივრცეში“ ექცევიან დაქირავებით დასაქმებასა და თვითდასაქმებას შორის, მათი შრომის ფორმები შეიძლება განსხვავებული იყოს და, რიგ შემთხვევაში, სამეწარმეო ან სხვა ტიპის ურთიერთობების ფორმით გამოიხატებოდეს. ამავე დროს, ის შეიძლება მიეკუთვნებოდეს როგორც ფორმალურ, ისე არაფორმალურ სექტორს და, რიგ შემთხვევებში, შეიძლება ჰგავდეს როგორც სტანდარტულ დასაქმებას, ასევე, დასაქმების არასტანდარტულ ფორმებს.

განვითარებად ქვეყნებში, როგორც საქართველოა, მცირე ბიზნეს სუბიექტები განსაკუთრებით არიან მიდრეკილნი შრომით ურთიერთობაში შესვლისა და დამსაქმებლის ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობების აღებისგან თავის არიდებისკენ. შედეგად, მთელ რიგ ეკონომიკურ სექტორებში სხვადასხვა ტიპის ფორმალური თუ არაფორმალური სახის ურთიერთობები ფორმირდება. ასეთ დროს, ხშირად საქმე გვაქვს შრომის არასტანდარტულ ფორმებთან, შენიღბულ დასაქმებასთან/დამოკიდებულ თვითდასაქმებასთან. როგორც წესი, ისეთ შემთხვევებში, როდესაც დამსაქმებელი ცდილობს თავი აარიდოს დაქირავებით დასაქმებას, ძალთა ბალანსი მხარეთა შორის დისპროპორციულია და შედეგად ვიღებთ დასაქმების უფრო მონყვლად, არასტაბილურ ფორმებს, შრომის კოდექსისა და სოციალური გარანტიების გარეშე დარჩენილ სამუშაო ძალას. ამ სისტემაში შრომის ფორმები და სტრუქტურა ქაოტური და მრავალფეროვანია, და მათი აღწერა სტანდარტული შრომითი ურთიერთობების პარამეტრებისა და კლასიფიკატორების გამოყენებით, რთულია. ხშირად, ერთ სანარმოში, ერთდროულად, სხვადასხვა ტიპისა და ფორმის შრომით ურთიერთობას ან შრომითი ურთიერთობის მსგავს სამეწარმეო ურთიერთობებს ვაწყდებით.

ქვემოთ განხილულია საქართველოში გავრცელებული რამდენიმე შრომითი პრაქტიკის მაგალითი, რომელთა აღწერისას, რთულია, ცალსახად ვისაუბროთ, არსებობს თუ არა კონკრეტულ შემთხვევაში შრომითი ურთიერთობა (დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის ურთიერთობა) და არსებობის შემთხვევაში, დასაქმების რა ფორმასთან გვაქვს საქმე.

## ვაჭრობა ბაზრობებზე

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით<sup>50</sup>, 2020 წელს საქართველოში ფუნქციონირებდა ბაზრების და ბაზრობების ორგანიზებით დაკა-

50 [https://www.geostat.ge/media/39643/ბაზრების\\_და\\_ბაზრობების\\_ორგანიზებით\\_დაკავებული\\_ეკ.\\_სუბიექტები\\_2020.pdf](https://www.geostat.ge/media/39643/ბაზრების_და_ბაზრობების_ორგანიზებით_დაკავებული_ეკ._სუბიექტები_2020.pdf)

ვებული 201 ეკონომიკური სუბიექტი, რომელთა 30,3% (61 ერთეული) თბილისშია. რაც შეეხება მოვაჭრეთა რაოდენობას, საქართველოში მოქმედი ბაზრებისა და ბაზრობების ტერიტორიაზე 53 900 სავაჭრო ადგილია, სადაც **საშუალოდ დღეში 37 800 ადამიანი ვაჭრობს.**

ბაზრობაზე დასაქმებულთა შრომის ორგანიზებაზე დაკვირვება გვაჩვენებს, რომ ფორმალურად აქ საქმე გვაქვს მეიჯარესა და მოიჯარეს შორის სამეწარმეო ურთიერთობასთან. მოვაჭრეები ბაზრის ადმინისტრაციას სხვადასხვა ტიპის ფორმალურ გადასახადს უხდიან. როგორც წესი, ეს გადასახადებია: 1. ერთჯერადი გადასახადი ვაჭრობის უფლების მოპოვებისთვის; 2. ყოველდღიური ან ყოველთვიური გადასახადი სავაჭრო ფართის დაქირავებისთვის; 3. ზოგიერთ ბაზრობაზე მოქმედებს სავალდებულო დაზღვევის გადასახადი, რაც ითვალისწინებს ხანძრისგან დაზღვევას. სანაცვლოდ, მოვაჭრეს უფლება აქვს განახორციელოს საქმიანობა ბაზრის კონკრეტულ ტერიტორიაზე. ძნელია ვისაუბროთ ბაზრის ადმინისტრაციასა და მოვაჭრეს შორის **შრომითი ურთიერთობის** არსებობაზე, ვინაიდან შრომითი ურთიერთობის წარმოშობისთვის აუცილებელი ცვლადები არ კმაყოფილდება, პირველ რიგში, მოვაჭრე არ იღებს პერიოდულ ანაზღაურებას ბაზრის ადმინისტრაციისგან, მოვაჭრე ფორმალურად არ არის ვალდებული ყოველდღე იმუშაოს (თუმცა ის ვალდებულია ყოველდღე გადაიხადოს ფართის დაქირავების საფასური) და ა.შ. მეორე მხრივ, ბაზრისა და ბაზრობის მოვაჭრეები გარკვეულწილად აკმაყოფილებენ **თვითდასაქმებულის** კლასიფიკაციის ცვლადებს. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის განმარტებით, თვითდასაქმებულები (Own-account workers) არიან ისინი, ვინც დამოუკიდებლად ან პარტნიორთან/ებთან ერთად მუშაობენ, მათი ანაზღაურება უშუალოდ არის დამოკიდებული პროდუქციისა თუ მომსახურების წარმოებისგან მიღებულ შემოსავალზე, და არ ჰყავთ რეგულარულად დაქირავებული სხვა თანამშრომლები.

პრობლემის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ბაზრობაზე დასაქმებულებს მძიმე სამუშაო პირობებში უწევთ მუშაობა, ხოლო ბაზრობის ადმინისტრაცია სრულიად გათავისუფლებულია მათ წინაშე ყველანაირი ვალდებულებისგან. საქართველოში იჯარის ხელშეკრულებები ხშირად მოკლევადიანია და ვადის გასვლის შემდეგ, ბაზრის ადმინისტრაციას შეუძლია თვითნებურად გაზარდოს იჯარის გადასახადი. გარდა ამისა, ბაზრის ადმინისტრაცია არ არის ვალდებული მოაწესრიგოს ბაზრის ტერიტორია, უზრუნველყოს მოვაჭრეებისთვის ინფრასტრუქტურა, რაც დასაქმებულებს ცივი ამინდისგან, წვიმისა და ქარისგან დაიცავდა. მოვაჭრეები თავად იხდიან კომუნალურ გადასახადებს. გარდა ამისა, მათ არ აქვთ ბაზრის ტერიტორიაზე პროდუქციის შესანახი ადგილი და პროდუქციის შესანახად საფასურის გადახდა უწევთ. ადმინისტრაცია არც საპირფარეოებსა და სუფთა წყალს უზრუნველყოფს მოვაჭრეებისთვის, და მათ ამისთვისაც დამატებითი გადასახადის გადახდა უწევთ.

მოვაჭრეები ვერც იმ მინიმალური ბენეფიტებით სარგებლობენ, რაც გააჩნიათ დაქირავებით დასაქმებულებს – ანაზღაურებადი შვებულება, დეკრეტული შვებულება და შვებულების ანაზღაურება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, მათ შვებუდული აქვთ ავადმყოფობის დროს სამუშაოზე გამოუცხადებლობის უფლებაც, რადგან ასეთ შემთხვევაში მაინც უწევთ იჯარის გადახდა. ისინი ვერ მონაწილეობენ დაგროვებით საპენსიო სქემაში. ბაზრობაზე დასაქმებულები მოკლებულნი არიან ყველა ტიპის სოციალურ გარანტიებს. ისინი ქმნიან საზოგადოების ყველაზე მონყვლად ფენას, რომელსაც ყველაზე მეტად სჭირდება მყარი გარანტიები და სამუშაოს დაცულობა, მაგრამ ამის საპირისპიროდ, მათი სამუშაო ყველაზე მეტად დაუცველია.

რომ შევაჯამოთ, ბაზრობაზე დასაქმებულები, მართალია, არ არიან ჩართულნი შრომით ურთიერთობაში, მათსა და ბაზრის ადმინისტრაციას შორის არსებულ სამეწარმეო ურთიერთობაში შესამჩნევია ძალთა დისბალანსი ბაზრის ადმინისტრაციის სასარგებლოდ. ვიღებთ მშრომელების გარკვეულ კატეგორიას, რომელიც გასულია შრომის კოდექსის მოქმედების არეალიდან, სახელმწიფო ვერ ხედავს მათ, როგორც დასაქმებულებს, ვერ სთავაზობს სოციალურ ბენეფიტებს და მათი შრომა დაუცველია.

## დასაქმება სილამაზის სალონებში

მცირე ზომის სილამაზის სალონები კარგი მაგალითია დასაქმების ისეთი ფორმების გამოსავლენად, როდესაც ერთ სანარმოში შეიძლება შევხვდეთ რამდენიმე ტიპის სამეწარმეო თუ შრომით ურთიერთობას. სწორედ დალაქების სამუშაო პრაქტიკის მაგალითია მოყვანილი ILO-ს 2018 წლის დოკუმენტში, „დამოკიდებული თვითდასაქმების სტატისტიკური დეფინიცია და საზომები“, როგორც შენიღბული დასაქმებისა თუ დამოკიდებული თვითდასაქმების თვალსაჩინო მაგალითი. ამ დოკუმენტის მიხედვით, სილამაზის სალონების საერთო მახასიათებელია ის, რომ დალაქები სალონის მფლობელისგან „ქირაობენ“ სავარძელს, ასევე, ყიდულობენ მისგან საჭირო მასალებს (შამპუნები, საღებავები და ა.შ.) და ვალდებულნი არიან დაემორჩილონ სალონის საფასო პოლიტიკას, ჰქონდეთ შესაბამისი ტარიფები, მომხმარებლებისგან აღებული სერვისის საფასურის ნაწილი უნდა გადაუხადონ სალონის მფლობელს. რიც შემთხვევებში, თავად იხდიან სახელმწიფო გადასახადებს და ახორციელებენ სოციალურ შენატანებს. იმ შემთხვევაში, თუ არ ჰყავთ მომხმარებლები კონკრეტულ დღეს, გასამრჯელოს გარეშე რჩებიან. სამუშაო გრაფიკი, სალონის გახსნის დრო და ახალი კლიენტების განაწილება სალონში მომუშავე სხვადასხვა დალაქს შორის, შეიძლება განსაზღვროს სალონის მფლობელმა. ამ შემთხვევებში, დალაქები თვითდასაქმებულები არიან იმ გაგებით, რომ მათ შეიძლება ჰყავდეთ საკუთარი კლიენტები, მათ ჩადეს ინვესტიცია საკუთარ უნარებში და ასევე შეუძლიათ გამოიყენონ საკუთარი აღჭურვილობა. თუმცა სალონის მფლობელი აკონტროლენ

ბს ფასებს, ბაზართან წვდომის ზოგიერთ ასპექტს და სამუშაოს ორგანიზებას (ILO, 2018).<sup>51</sup>

საქართველოში გავრცელებული პრაქტიკით, სალონის მფლობელი არის კერძო პირი ან პირები, რომლებიც შეგვიძლია თვითდასაქმებულებად/საკუთარი ბიზნესის მფლობელებად განვიხილოთ. მათ, როგორც წესი, არ ჰყავთ სალონში დაქირავებით დასაქმებული თანამშრომლები, ამის ნაცვლად, შეიძლება შევხვდეთ შრომის შემდეგ ფორმებს:

1. **თვითდასაქმება.** მფლობელი თავად ეწევა მომსახურებას;
2. **შენიღბული დასაქმება/არაფორმალური დასაქმება/არაფორმალური ბიზნეს ურთიერთობა/დამოკიდებული თვითდასაქმება.** მესაკუთრეებს ჰყავთ ე.წ. პარტნიორი სპეციალისტები, მაგალითად, დალაქები (ე.წ. სტილისტები), რომლებიც სერვისის მიმწოდებლები არიან. მესაკუთრესა და სტილისტს შორის შეიძლება არსებობდეს როგორც ფორმალური, წერილობითი შეთანხმება, ისე არაფორმალური გარიგება მიღებული შემოსავლის გადანაწილების წესის შესახებ.

არის შემთხვევები, როდესაც სტილისტები საქმიანობისთვის სალონის მფლობელის ტერიტორიას იყენებენ. სტილისტსა და მფლობელს შორის მოლაპარაკება კი, შეიძლება განსხვავებული იყოს, მაგალითად, სტილისტი იხდიდეს ყოველთვიურ იჯარას და მომხმარებელი სტილისტს უხდიდეს მომსახურების საფასურს ან მომხმარებელი საფასურს უხდიდეს სალონს, ხოლო სტილისტი სარგებლობდეს ჯამური მოგების გარკვეული წილით. ორივე შემთხვევაში, სალონის მფლობელი არ გვევლინება დამსაქმებლად, რომელიც სტილისტს ყოველთვიური ანაზღაურების სანაცვლოდ დაიქირავებდა. ასეთ შემთხვევაში, მას მოუწევდა თავად ეზრუნა სალონის მომხმარებლების რაოდენობის შენარჩუნებასა და ზრდაზე, გარდა ამისა, მისი საბუღალტრო პროცესებიც უფრო კომპლექსური იქნებოდა, მოუწევდა სტილისტისთვის ანაზღაურებადი ბიულეტენისა და 24-დღიანი ანაზღაურებადი შვებულების, დეკრეტული შვებულების და შრომის კოდექსით გათვალისწინებული სხვა ბენეფიტების უზრუნველყოფა. ცხადია, მცირე მენარმისთვის ბევრად მომგებიანია დაქირავებით დასაქმებისთვის თავის არიდება და სანარმოო რისკების სხვა მშრომელებზე მაქსიმალურად განაწილება.

3. **არაფორმალური დასაქმება.** შესაძლოა, სალონში ასევე მუშაობდეს, მაგალითად, დამლაგებელი, რომელიც თავისი შინაარსით, შრომით ურთიერთობაში იმყოფება სალონის მფლობელთან, მაგრამ ამ ურთიერთობას შესაძლოა

51 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms\\_636042.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_636042.pdf)

ჰქონდეს არაფორმალური დასაქმების სახე, შრომითი ხელშეკრულების გარეშე. ხშირად, ამ პოზიციებზე, შეიძლება, მფლობელების ოჯახის წევრები ან ახლობლები მუშაობდნენ.

მესამე შემთხვევაში ადვილია არაფორმალური დასაქმების დადგენა, რადგან, როგორც წესი, კმაყოფილდება იმ პარამეტრების უმრავლესობა, რომლებსაც შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 198-ე რეკომენდაცია წევრ ქვეყნებს სთავაზობს შრომითი ურთიერთობის განსასაზღვრად:

- სუბორდინაციის არსებობა და დამსაქმებელზე დამოკიდებულება
- დამსაქმებლის მიერ სამუშაოს პირობების განსაზღვრა
- დასაქმებულის ინტეგრირებულობა კომპანიაში
- სამუშაოს მხოლოდ, ან ძირითადად ერთი მხარისთვის შესრულება
- სამუშაოს შესრულება თავად დასაქმებულის მიერ (არ ჰყავს დაქირავებული სხვა პირი)
- სამუშაოს შესრულება კონკრეტულ საათებში ან წინასწარშეთანხმებულ ადგილას
- სამუშაოს აქვს კონკრეტული ხანგრძლივობა და განგრძობითაა
- სამუშაოს შესრულება მოითხოვს, რომ დასაქმებული იყოს ხელმისაწვდომი კონკრეტულ დროს
- დამკვეთი მხარის მიერ დასაქმებულისთვის სამუშაოს შესასრულებლად საჭირო ინვენტარის მიწოდება
- დასაქმებული იღებს პერიოდულ ანაზღაურებას
- ეს ანაზღაურება დასაქმებულის ერთადერთი, ან ძირითადი შემოსავლის წყაროა
- უფლებების აღიარება (ყოველკვირეული დასვენება, წლიური შვებულება)
- დასაქმებულისთვის მივლინების/ტრანსპორტირების ხარჯების ანაზღაურება
- დასაქმებულს არ აქვს ფინანსური რისკები საქმის შესრულებასთან დაკავშირებით

ამავე პარამეტრების ნაწილი კმაყოფილდება ზემოთ წარმოდგენილი დასაქმების მეორე ფორმისთვისაც, თუმცა იქ უფრო რთულია იმის დადგენა, არსებობს თუ არა სალონის მფლობელსა და სტილისტს შორის შრომითი ურთიერთობა, რადგან სტილისტს, შესაძლოა, ჰქონდეს გარკვეული თავისუფლება საკუთარი შრომის ორგანიზების ფორმებთან დაკავშირებით (თუმცა ინდივიდუალური შემთხვევები, შესაძლოა, სრულიად განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან). ასევე, გასათვალისწინებელია სტილისტის თვითაღქმა, მოსალოდნელია, რომ უმეტეს შემთხვევებში ისინი თავს თვითდასაქმებულებად მიიჩნევენ და არა დაქირავებით დასაქმებულებად.

შრომითი ურთიერთობის გამოსავლენად, მნიშვნელოვანი ასპექტია დასაქმებულის დამსაქმებელზე ეკონომიკური და პიროვნული დამოკიდებულების ანალიზიც. შრომითი ურთიერთობა წარმოშობს დასაქმებულის **ეკონომიკურ და პიროვნულ დამოკიდებულებას** ერთ დამსაქმებელზე. **ეკონომიკური დამოკიდებულება** ნიშნავს, რომ დასაქმებული, თუნდაც ნაწილობრივ, მაგრამ საკუთარ თავზე იღებს წარმოების რისკებს. რადგანაც დასაქმებულებს ერთი ძირითადი დამსაქმებელი ჰყავთ, მათი შემოსავლის ძირითადი ნაწილი სწორედ ამ შრომითი ურთიერთობიდან გენერირდება. შესაბამისად, ისინი არ არიან ღია გარე ბაზარზე სხვა მოთამაშეებისთვის. ამ ორ მხარეს შორის დაკვეთა-მიწოდება, როგორც წესი, არ არის თანაბარზომიერი, შეკვეთის მოცულობა დამოკიდებულია კონკრეტულ მომენტში დამკვეთი კომპანიის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, შესაბამისად, აშკარაა, რომ დასაქმებული იზიარებს წარმოების რისკებს. დამატებით, დასაქმებულის საქმის და, შესაბამისად, შემოსავლის მოცულობაც, შესაძლოა, გაიზარდოს და შემცირდეს პროდუქციაზე მოთხოვნის ზრდის ან შემცირების ფონზე, მაშინ როდესაც, დაქირავებით დასაქმებულს მსგავსი რყევები არ ეხება, მისი სტაბილურობის ხარისხი მაღალია. თვითდასაქმებულების მდგომარეობასთან ეკონომიკური დამოკიდებულების თვალსაზრისით შედარებისას კი, ვნახავთ, რომ, მართალია, თვითდასაქმებულებიც იზიარებენ წარმოების რისკებს, თუმცა მათ მეტი შესაძლებლობა აქვთ, რადგან მხოლოდ ერთ დამკვეთზე არ არიან დამოკიდებულები. რაც შეეხება **პიროვნულ დამოკიდებულებას**, ანუ სუბორდინაციას, ბუნებრივია, დამკვეთი კომპანია მკაცრად განსაზღვრავს სამუშაო პირობებს, დროს, ადგილს, სამუშაოს შინაარსს (Muehlberger 2007b). სწორედ ამიტომ გამოიყენება ხშირად ტერმინი „დამოკიდებული თვითდასაქმება“ ისეთი შემთხვევების აღსაწერად, როდესაც დასაქმებულს სხვა პირი ჰყავს დაქირავებული, როგორც თვითდასაქმებული, თუმცა იკვეთება დასაქმებულის ეკონომიკური და პიროვნული დამოკიდებულება მასზე, როგორც დამსაქმებელზე.

სალონში მომუშავეთა შემთხვევაში, ცალსახაა, რომ ზემოთ განხილულ ორივე ტიპის ურთიერთობაში, დამლაგებლებიც და სტილისტებიც ეკონომიკურ და პიროვნულ დამოკიდებულებას განიცდიან სალონის მფლობელის მიმართ, თუმცა წარმოების რისკები უმეტესად მათ მხარესაა გადანაწილებული. კლასიკური დაქირავებით დასაქმების დროს დასაქმებულები ნაკლებად იზიარებენ საწარმოო რისკებს, მაგალითად, კომპანიის შეკვეთების პერიოდულად შემცირების დროს, მათი ხელფასი არ იცვლება. რა ხდება, მაგალითად, სალონში მომუშავე სტილისტის შემთხვევაში? ისევე როგორც ნებისმიერი გამომუშავეებით დასაქმებულისთვის, მისი შემოსავალი მიღებული შეკვეთების პირდაპირპროპორციულია. მომხმარებელთა რაოდენობის შემცირება იწვევს შემოსავლის შემცირებასაც. სწორედ ეს არის ერთ-ერთი ის მთავარი ფაქტორი, რაც აღწერილ საქმიან ურთიერთობაში, სტილისტის სამსახურს მონყვლად და დაუცველ სამუშაოდ აქცევს.

სილამაზის სალონების მსგავსი შრომითი ფორმები გვხვდება ასევე სამკერვალო სალონებში, კოსმეტიკურ სალონებში, სილამაზის ცენტრებში, ავტოტექნომსახურების სივრცეებში, სწრაფი კვების ობიექტებში, თონეებში და სხვ.

ამ სექტორებში საქმიანი თუ შრომითი ურთიერთობების ზემოთ აღწერილი ქაოტური ფორმები ყველაზე ხშირად მაინც წარმოადგენს მეიჯარე-მოიჯარეს შორის ურთიერთობისა და შრომითი ურთიერთობის გარკვეულ ჰიბრიდს, სადაც ძალთა წონასწორობა, როგორც წესი, დარღვეულია საკუთრების მფლობელის სასარგებლოდ. რატომ არის პრობლემური საქმიანობის ეს ფორმა დასაქმებულ-მოიჯარისთვის? ქვემოთ განხილულია რამდენიმე ძირითადი პრობლემა:

1. მსგავსი ურთიერთობები ყველაზე მეტად პრობლემური მაშინ ხდება, როდესაც საქმიანი ურთიერთობის აქტორებს შორის ხელშეკრულება არ ფორმდება და მხარეები მხოლოდ ზეპირი მოლაპარაკებით შემოიფარგლებიან. ამ შემთხვევაში, არცერთი მხარე, განსაკუთრებით დასაქმებული, არ არის დაცული, რომ შეიძლება ზეპირი პირობის ცალმხრივი ცვლილების მსხვერპლი გახდეს. მაგალითად, არის შემთხვევები, როდესაც ტერიტორიის მფლობელი დასაქმებულს სთხოვს დამატებითი გადასახადების გადახდას, უძვირებს ქირას ან უმცირებს მოგების წილს. იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანაში მაღალია უმუშევრობა, სავსებით სავარაუდოა, რომ არსებული ურთიერთობის მოშლა უფრო დამაზიანებელი აღმოჩნდეს დასაქმებულისთვის, ვიდრე დამსაქმებლისთვის/ტერიტორიის მფლობელისთვის, შესაბამისად, მხარეებს შორის მოლაპარაკების ძალაც არათანაბარია.

2. როგორც აღინიშნა, საწარმოო რისკების დასაქმებულის მხარეს გადატანა ამ ურთიერთობებს მონყვლადი დასაქმების კატეგორიას აკუთვნებს და ამავე დროს, დასაქმებულები მუდმივად განიცდიან ფინანსური უსაფრთხოების ნაკლებობას. ეს პრობლემა, როგორც წესი, ჯაჭვური რეაქციით იწვევს სამუშაოსგან გადანვის პრობლემასაც. რადგან მათი შემოსავალი მომხმარებელთა რაოდენობის პირდაპირპროპორციულია, დასაქმებულები ორიენტირებულები არიან, მაქსიმალური რაოდენობის მომხმარებელს მოემსახურონ, მეტი დრო დაუთმონ მუშაობას და ნაკლები – დასვენებას.

3. სამუშაო ადგილზე არ არსებობს შრომის ორგანიზაციული მოწესრიგება, არ ხდება შრომის კოდექსით გათვალისწინებული სამუშაო და შესვენების დროის დაცვა, დასაქმებულები ვერ სარგებლობენ იმ ბენეფიტებით, რითაც დაქირავებით დასაქმებულები – ანაზღაურებადი შვებულება, ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურება, ბიულეტენი, დეკრეტული შვებულება და სახელმწიფოს მხრიდან დეკრეტული შვებულების თუნდაც მინიმალური ანაზღაურება, ანაზღაურება ოფიციალურ დასვენების დღეებში მუშაობის შემთხვევაში და სხვ. როგორც არაფორმალურად დასაქმებულე-



ბისტვის, ისე შენიღბული თვითდასაქმების შემთხვევაშიც, დიდია ალბათობა, რომ მშრომელები ვერ სარგებლობენ შრომის კოდექსით გათვალისწინებული ბენეფიტებით.

4. დასაქმებულები ექცევიან **სოციალური დაცვის სისტემების მიღმა**. შრომის ზემოთ აღწერილ ფორმებში ჩართული დასაქმებულები არ არიან დაგროვებითი საპენსიო სისტემის მონაწილეები. მართალია, საქართველოში არც ფორმალურ და სტანდარტულ შრომით ურთიერთობაში ჩართულთათვის არის ხელმისაწვდომი სოციალური დაცვის სხვადასხვა გარანტია, როგორცაა, უპირველეს ყოვლისა, უმუშევრობის დაზღვევა, თუმცა არაფორმალური და შენიღბული დასაქმების შემთხვევაში, ისინი აპრიორი მოკლებულნი არიან მსგავს პერსპექტივას.

5. ზემოთ აღწერილი დასაქმების ტიპები პრაქტიკულად **გამორიცხავს დასაქმებულთა უნიონიზაციის შესაძლებლობებს**, რასაც ორი ძირითადი მიზეზი შეიძლება ჰქონდეს: პირველ რიგში, ეს არის თვითაღქმა. თუკი პიროვნება თავად არ აღიქვამს თავს დასაქმებულად, ხოლო დამსაქმებელს – დამსაქმებლად, ცხადია, მას საკუთარ თავშივე არ წარმოეშვება რაიმე ტიპის შრომითი უფლებები, რისი მოთხოვნისა და აღსრულების სურვილიც შეიძლება გასჩენოდა. მეორე მიზეზი არაფორმალური და არასტანდარტული მშრომელების დეზინტეგრირებულობა და გაფანტულობაა, მათ არ აქვთ ფიზიკური თავშეყრის სივრცე, რაც ამცირებს ორგანიზების პერსპექტივას.

## სახელმწიფოს როლი და საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვა

ათწლეულების განმავლობაში, საქართველოში დამკვიდრებულია დაქირავებით დასაქმებისგან განსხვავებული შრომითი ურთიერთობების ფორმირების მყარი ტენდენცია, რასაც თავისი ლოგიკური ისტორიული ახსნა აქვს. საბჭოთა კავშირის დაშლისა და ე.წ. „შოკური თერაპიის“ გზით განხორციელებული სტრუქტურული ტრანსფორმაციების შედეგად (Bernabe, 2005), საქართველოში ვერ მოხერხდა მყარი ინსტიტუტებისა და ფორმალური ეკონომიკური ურთიერთობების ფორმირებისთვის საჭირო გარემოს შექმნა, ეკონომიკური და შრომითი ურთიერთობები, ძირითადად, არაფორმალურ ხასიათს ატარებდა. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მონაცემებით, 1991-1999 წლებში ჩრდილოვანი ეკონომიკის წილი საქართველოს მთლიან ეკონომიკაში 62%-დან 72%-მდე მერყეობდა (Medina, Schneider, 2018).<sup>52</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ამავე მაჩვენებლებით ვხედავთ ჩრდილოვანი ეკონომიკის შემცირების ტენდენციას (53.07% – 2015 წლის მდგომარეობით), კვლავ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ქვეყანაში მაღალია ჩრდილოვანი ეკონომიკის წილი, რაც, ბუნებრივია, არა-

52 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/25/Shadow-Economies-Around-the-World-What-Did-We-Learn-Over-the-Last-20-Years-45583>

ფორმალურ ეკონომიკურ და შრომით უერთიერთობებზეც მიანიშნებს. ამასთანავე, 2020 წლის მდგომარეობით, საქართველოში არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმებულთა 31.7% არაფორმალურადაა დასაქმებული (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული დეპარტამენტი).

არაფორმალური ეკონომიკური და შრომითი ურთიერთობები უფრო მეტად არის მოსალოდნელი მცირე ზომის ბიზნეს საქმიანობების განხორციელების დროს. მცირე მენარმეები, როგორც წესი, ცდილობენ თავი აარიდონ ისეთ საქმიან ურთიერთობებს, რომლებიც ბიზნესს მეტი პასუხისმგებლობების წინაშე აყენებს, ცდილობენ თავი აარიდონ შრომითი ურთიერთობების წამოწყებას ან სულაც ნებისმიერი ტიპის ფორმალიზებას. როგორია სახელმწიფოს პოლიტიკა, ერთი მხრივ, არაფორმალური ურთიერთობების, და მეორე მხრივ, შრომითი ურთიერთობებისგან გასხვავებული ფორმების დამკვიდრების მიმართულებით?

იმის გამო, რომ საქართველოში მოქალაქეები მოკლებულნი არიან ფორმალურად დასაქმების შესაძლებლობებს, ცხადია, არაფორმალური ან არადაქირავებით დასაქმება მათთვის შემოსავლის მიღების ერთადერთი საშუალებაა. სახელმწიფოც, რომელიც ვერ სთავაზობს მოქალაქეებს ალტერნატივებს, თვალს ხუჭავს არა მარტო შრომითი ურთიერთობების შენიღბვასა თუ შეფარულ შრომით ურთიერთობებზე, არამედ არაფორმალურ ეკონომიკურ აქტივობებზეც კი.

თუკი ზოგადად შევაფასებთ სახელმწიფო მიდგომებსა და სტანდარტებს, შეიძლება ითქვას, რომ **სახელმწიფო სტრუქტურები არაფორმალური ბიზნეს საქმიანობების აღკვეთისა და მათი ფორმალიზების მიმართულებით უფრო მეტ ძალისხმევას დებენ, ვიდრე არაფორმალური დასაქმების გამოვლენის მიმართულებით.** ამაზე მიუთითებს ფიქსირებული გადასახადის გადამხდელთა რეესტრის არსებობაც. საქართველოს კანონმდებლობით, ფიქსირებული გადასახადის გადამხდელის სტატუსი შეიძლება მიენიჭოს ფიზიკურ პირს, რომელიც რეგისტრირებულია ინდივიდუალურ მენარმედ, არ არის დამატებული ღირებულების გადასახადის გადამხდელი და ეწევა ფიქსირებული გადასახადით დასაბეგრ ერთ ან ერთზე მეტ საქმიანობას, კერძოდ, აქვს თონე, სილამაზის სალონი ან ეწევა ავტომობილების ტექნიკურ მომსახურებას და რემონტს.<sup>53</sup> ამ საქმიანობებისთვის რეგისტრირებული პირები იხდიან ყოველთვიურ გადასახადს, რომელიც დაბეგვრის თითო ობიექტზე 30-100 ლარით განისაზღვრება. სილამაზის სალონების შემთხვევაში გადასახადი განისაზღვრება 50 ლარით ერთი სკამის/მაგიდისთვის. მსგავსი გადასახადის დაწესება სახელმწიფოს მხრიდან იმაზე მიუთითებს, რომ ის დაინტერესებულია, მოახდინოს მსგავსი საქმიანობის გარკვეული ფორმალიზება და გადასახადების სახით მიიღოს სახელმწიფო მოსაკრებელი, თუმცა არ ინტერესდება სალონებში, თონეებსა თუ ავტომო-

---

53 <https://www.rs.ge/PersonsPreferentialTax?cat=3&tab=1>

მსახურების ობიექტებში შრომითი ურთიერთობების გამოვლენითა და ამ ურთიერთობების ფორმალიზების საკითხით. ფიქსირებული გადასახადის გადამხდელების რეესტრში, დღეის მდგომარეობით, 25 274 სუბიექტია აღნუსხული. უხეში დაშვებით, ეს ნიშნავს ამდენივე მცირე ორგანიზაციას, სადაც მოსალოდნელია, რომ არსებობს არაფორმალური ან შრომითი ურთიერთობისგან განსხვავებული შრომის ფორმები, რომლებიც მოწყვლად მდგომარეობაში აყენებს სამუშაოს მფლობელს.

**რატომ არის მნიშვნელოვანი, რომ სახელმწიფო დაინტერესდეს არა მხოლოდ ერთეული დალაქის/სამუშაო მაგიდის/სკამის ან თონედან მიღებული მოსაკრებლით, არამედ მათ უკან მდგომი მშრომელებით, მათი დასაქმების ფორმებითა და სამუშაო პირობებით?**

პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია იმიტომ, რომ შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს არაფორმალურ ბიზნეს ურთიერთობებს, სადაც, შესაძლოა, დაირღვევს ბიზნეს პარტნიორებს შორის თანაბარუფლებიანი მოლაპარაკებების წარმოების პრინციპი და, შეთანხმების დარღვევის შემთხვევაში, მოქალაქეებს შეეზღუდოთ სასამართლოსთვის მიმართვის უფლება.

სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს მოქალაქეებისთვის იმ ბენეფიტების მიწოდებაზე, რაც მათ ეკუთვნით ფორმალური, დაქირავებით დასაქმების შემთხვევაში. დაქირავებით დასაქმება, ზოგადად, განიხილება როგორც შრომის ყველაზე დაცული ფორმა და პირიქით, არაფორმალური დასაქმებისა და არასტანდარტული დასაქმების მაღალი მაჩვენებლები ასოცირდება შრომის დაბალ სტანდარტებთან, არასაკმარის სოციალურ დაცვასთან, მიანიშნებს ქვეყანაში დაუცველი, მოწყვლადი დასაქმების მაღალ ნიშნულზე.

ფორმალური დაქირავებით დასაქმების ზრდა სახელმწიფოსთვის ორმაგად სარგებელიანია, ერთი მხრივ, მას აღარ აქვს საგადასახადო დანაკლისები, იზრდება საშემოსავლო გადასახადის გადამხდელთა რიცხვი, მეორე მხრივ, ფორმალური დაქირავებით დასაქმების ზრდა ხელს უწყობს უფრო სტაბილური სოციალური გარემოს ფორმირებას ქვეყანაში, მოქალაქეთა უფრო დიდი ნაწილის ჩართულობას სოციალური დაცვის სქემებში. დამატებით, ფორმალური დაქირავებით დასაქმება ხელს უწყობს დასაქმებულთა ორგანიზებას, ორგანიზება კი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა დასაქმებულების მიერ საკუთარი უფლებების რეალიზებისთვის.

ევროპული გამოცდილებით, ე.წ. რუხ სივრცეში დასაქმებულთათვის, მშრომელთა იმ ჯგუფისათვის, რომლებიც არ არიან არც თვითდასაქმებულები და არც დაქირავებით დასაქმებულები და ე.წ. რუხ ზონას მიეკუთვნებიან, მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული მიდგომები გვხვდება. ყველა ტიპის დასაქმების დაქირა-

ვებით დასაქმებად გარდაქმნა, ცხადია, არარეალისტური მიზანი იქნებოდა, თუმცა ქვეყნები პოულობენ გზას, თუ როგორ შეიძლება დასაქმებულთა ამ ჯგუფისთვის სოციალური გარანტიებისა და უკეთესი შრომის პირობების შექმნა. ამისათვის, პილიტიკის ოთხი ძირითადი მიმართულება შეგვიძლია გამოვყოთ:

## 1. შრომითი ურთიერთობის აღიარება და დასაქმების მისკლასიფიკაციის პრობლემის გადაჭრა

უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს მხრიდან ე.წ რუხ სივრცეში მოხვედრილი მშრომელთა ჯგუფის დანახვა, აღიარება, კლასიფიკაცია და აღწერა. 2006 წლის შრომის საერთაშორისო კონფერენციაზე მიღებული რეკომენდაცია შრომითი ურთიერთობების შესახებ №198, ქვეყნებს დასაქმების მისკლასიფიკაციასთან გამკლავებაში ეხმარება. ეს რეკომენდაცია აფუძნებს „ფაქტის უპირატესობის“ პრინციპს, რაც იმას ნიშნავს, რომ უნდა შეფასდეს მხარეებს შორის არსებული ურთიერთობის ხასიათი, აქვს თუ არა ადგილი შრომით ურთიერთობას, იმის მიხედვით უნდა დადგინდეს, თუ რეალურად რა ტიპის ურთიერთობას აქვს ადგილი და არა იმის მიხედვით, თუ როგორ განსაზღვრავენ მხარეები ამ ურთიერთობას. ამ პრინციპს ბევრი კანონმდებლობა იყენებს სხვადასხვა ქვეყანაში, მაგალითად, ბულგარეთი, ირლანდია, იტალია, პოლონეთი და ბრიტანეთი (Williams, Lapeyre, 2017).

ევროკავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, გერმანიაში, იტალიაში, ჰოლანდიაში და პორტუგალიაში, არსებობს ჰიბრიდული იურიდიული კატეგორია მშრომელთა იმ ჯგუფისთვის, რომლებიც არც დაქირავებით დასაქმებულებს მიეკუთვნებიან და არც თვითდასაქმებულებს. ამ გზით, ისინი მეტად აღიჭურვებიან გარკვეული უფლებებით და ერთვებიან სოციალური დაცვის სისტემებში. ზოგიერთი ქვეყანა (საფრანგეთი, საბერძნეთი, ლუქსემბურგი) კი, ე.წ. „დამოკიდებულ თვითდასაქმებულებს“, დაქირავებით დასაქმებულებად მიიჩნევს და მათზე ჩვეულებრივ ვრცელდება შრომის კოდექსი. ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში აპრობირებულია კონკრეტული კრიტერიუმების შემოღება, რის მიხედვითაც ხდება დასაქმებულის კლასიფიკაცია დაქირავებულად ან თვითდასაქმებულად. (ILO, 2016)

საქართველოში, პირველ ეტაპზე, სახელმწიფოს მიერ დასაქმების პოლიტიკების შესამუშავებლად, აუცილებელია დასაქმების სხვადასხვა პრაქტიკის გამოვლენა და აღწერა ეროვნულ დონეზე, იქნება ეს შრომითი ურთიერთობების სტანდარტული თუ არასტანდარტული ფორმები, თვითდასაქმება თუ დამოკიდებული თვითდასაქმება. მეორე ეტაპზე, მნიშვნელოვანია, გაჩნდეს ვალდებულება, რომ მხარეებმა მოახდინ-

ნონ ამ ტიპის გარიგების ფორმალიზება და კარგ შემთხვევაში, დასაქმების კონკრეტული ფორმის დეკლარირება. ფორმალიზების მიზანი თავდაპირველად არ უნდა იყოს დამატებითი საგადასახადო ტვირთის დაკისრება მხარეებისთვის, არამედ სრული სურათისთვის ინფორმაციის მიღება.

## 2. დაქირავებით დასაქმების ინსენტივიზაცია

მთავრობას შეუძლია, სხვადასხვა მექანიზმის გამოყენებით ხელი შეუწყოს სხვადასხვა ტიპის სამენარმეო ურთიერთობების გარდაქმნას შრომით ურთიერთობებად. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ბიზნესის მთავარი მოტივაცია, შრომითი ურთიერთობის თავიდან არიდებისას, მეტი ფინანსური სარგებლის ნახვა და მეტი მოქნილობაა. როგორ უნდა დაარწმუნოს სახელმწიფომ ბიზნესის წარმომადგენლები, რომ მათ უპირატესობა მიანიჭონ შრომით ურთიერთობებში შესვლას? ერთ-ერთი მექანიზმია შრომითი ურთიერთობის განსასაზღვრად კონკრეტული კრიტერიუმების შემოღება და შესაბამისი სანქციები მათთვის, ვინც ეცდება შრომითი ურთიერთობის შენიღბვას. ზოგ ქვეყანაში სანქციად გამოიყენება შრომითი ურთიერთობის რეკვალიფიკაციის ვალდებულების დაკისრება, ზოგ ქვეყანაში კი დაწესებულია ფულადი თუ სამოქალაქო სანქციები. ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობაში სანქცია რეკვალიფიკაციის ვალდებულებაში გამოიხატება. არსებული საქმიანი ურთიერთობა კი არ უქმდება, არამედ, ამ ურთიერთობის დაწყების წუთიდან, მას შრომითი ურთიერთობის კვალიფიკაცია ენიჭება. ასეთ რეგულაციებს აქვს „დეკლარირების დასტიმულირების“ ეფექტი. გარდა ამისა, დასაქმებულს ენიჭება ყველა უფლება, განსაკუთრებით, მინიმალური ხელფასისა და საპენსიო შენატანების, და დამსაქმებელს წარმოეშვება მათი გადახდის ვალდებულება მასსა და დასაქმებულს შორის საქმიანი ურთიერთობის დაწყებიდან მოყოლებული პერიოდისთვის. ასე ხდება ჩეხეთში, ფინეთში, საფრანგეთში, გერმანიაში, ირლანდიაში, ლუქსემბურგში, პორტუგალიაში, შვედეთში, ბრიტანეთსა და ჰოლანდიაში. ევროკავშირის წევრ სხვა ქვეყნებში, რეკვალიფიკაცია ხორციელდება შეზღუდულად. (Williams, Lapeyre, 2017)

თუმცა ქართული კონტექსტის, უმუშევრობის მაღალი დონისა და დასაქმების ბაზრის სტრუქტურის გათვალისწინებით, შესაძლოა, უფრო გამართლებული იყოს არა სანქციონების მექანიზმები, არამედ, პირიქით, ბიზნესისთვის ინსენტივების შექმნა დაქირავებით დასაქმების წასახალისებლად.

## 3. სოციალური დაცვის სისტემების ადაპტაცია

მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ბევრ ქვეყანას აქვს სავალდებულო ან ნებაყოფლობითი სოციალური კონტრიბუციის სქემები თვითდასაქმებულთათვის, როგორც წესი, უფრო დაბალია მიღებული ბენეფიტების მოცულობა, ვიდრე დაქირავებით დასაქმებულთათვის. თვითდასაქმებულებსა და დაქირავებით დასაქმებულებს შორის მაინც არსებობს შესამჩნევი სხვაობა სოციალური დაცვის მიმართულებით. მაგალითად, გერმანიასა და საბერძნეთში, თვითდასაქმებულთა დიდი ნაწილი არ მონაწილეობს ჯანმრთელობისა და ორსულობის დაზღვევის სქემებში და მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანას (ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, უნგრეთი) აქვს უმუშევრობის დაზღვევა თვითდასაქმებულებისთვის (OECD, 2015: 181). თუმცა არსებობს პოზიტიური მაგალითებიც, მაგალითად, ავსტრიასა და საფრანგეთში გვხვდება სავალდებულო დაზღვევები ფერმერებისთვის მათი საჭიროებებისა და სპეციფიკაციის გათვალისწინებით; ასევე, ხელოვანთა და მომიჯნავე სფეროში დასაქმებულთა დაზღვევა გერმანიაში (ხელოვანთა სოციალური დაზღვევის ფონდები). საფრანგეთში, 2008 წელს შემოიღეს „ავტომენარმის“ სტატუსი, რამაც გააუმჯობესა გარკვეული კატეგორიის თვითდასაქმებულთა დაცულობა. (European Parliament, 2013)

გერმანიასა და იტალიაში, რეგულარული ხელფასის პრინციპით დაქირავებულთა შორის სხვაობის გასაქრობად, სხვადასხვა ზომას მიმართეს, და გაზარდეს წვდომა სოციალურ დაზღვევაზე. იტალიაში, ცალკე სოციალური დაცვის ფონდები შეიქმნა დამოკიდებული თვითდასაქმებულებისთვის, რათა აღეკვეთათ დასაქმების ამ ფორმის გამოყენება სოციალური კონტრიბუციებისგან თავის ასარიდებლად. (European Parliament, 2013)

დასაქმების მსოფლიო კონფედერაცია (2016) აცხადებს, რომ სოციალური დაცვა უნდა ვრცელდებოდეს პიროვნების სრულ კარიერაზე და არა მხოლოდ შრომით კონტრაქტებსა და სტატუსებზე. სოციალური დაცვის სისტემები, რომლებიც ევროპაში დასაქმების სტანდარტული ფორმების დომინირებისას შეიქმნა, უნდა განვითარდეს, ხოლო განვითარებადმა ქვეყნებმა უნდა შექმნან ახალი სისტემები, რომლებიც შრომის ბაზრის არსებულ სისტემას და შრომის თანამედროვე ფორმებს მოერგება. თანამედროვე შრომის ბაზარზე, სოციალური ბენეფიტები უნდა აკმაყოფილებდეს მინიმუმ სამ კრიტერიუმს:

1. უნდა იყოს მობილური, მიბმული ინდივიდის სამუშაოზე და არა მის დამსაქმებელზე;
2. უნდა იყოს უნივერსალური, ვრცელდებოდეს ყველა დასაქმებულზე (დასაქმების სტატუსის მიუხედავად);
3. დასაქმებულის სოციალური შენატანები მიბმული უნდა იყოს ნამუშევარ საათებზე, შესრულებულ საქმიანებასა და გამოთქმულ შემოსავალზე. (ქაჭაია, 2020)

მართალია, საქართველოში, ძლიერი სოციალური სქემები დაქირავებით დასაქმებულთათვისაც კი არ არსებობს, თუმცა ზემოთ აღნიშნული რეკომენდაციები მაინც მხედველობაშია მისაღები, თუნდაც დაგროვებითი საპენსიო სისტემისა და ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულების ასპექტში. მნიშვნელოვანია, რომ დაგროვებით საპენსიო სისტემაში ჩართვა შეეძლოთ, და წახალისებული იყოს ყველა ტიპის მშრომელისთვის, მიუხედავად მათი დასაქმების სტატუსისა. პირველ ეტაპზე, მნიშვნელოვანია, რომ თვითდასაქმებულებისთვის, რომლებიც ნებაყოფლობით მონაწილეობენ საპენსიო სქემაში, შენატანები შემცირდეს 4%-დან 2%-მდე, რადგან ეს მათთვის, შესაძლოა, დამატებითი ბარიერი აღმოჩნდეს საპენსიო სქემაში ჩასართავად, ხოლო სახელმწიფო კონტრიბუცია კი გაიზარდოს 2%-დან 4%-მდე, შესაბამისად, შენატანების ის წილი, რასაც დამსაქმებელი დაქირავებით დასაქმების შემთხვევაში იხდის, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ საკუთარ თავზე აიღოს.

რაც შეეხება ანაზღაურებად დეკრეტულ შვებულებას, მნიშვნელოვანია, რომ პირველ რიგში, ანაზღაურების მოცულობა დეკრეტული შვებულების ვადის და დასაქმებულის ხელფასის ადეკვატური იყოს (არსებული 1000 ლარის ნაცვლად) და მეორე მხრივ, მნიშვნელოვანია ამ ბენეფიტის მოცვის გაფართოება და ყველა ტიპის დასაქმებულის მონაწილეობის უზრუნველყოფა ამ სქემაში.

#### 4. დასაქმებულთა თვითაღქმის ფორმირება

გარდა სახელმწიფოს მხრიდან გატარებული პოლიტიკისა, არსებითია ქვეყანაში კოლექტიური მოლაპარაკებების გაძლიერება, რაშიც მნიშვნელოვანია როგორც მშრომელთა გაერთიანებებისა და ასოციაციების, ასევე, სამოქალაქო სექტორის როლი. მნიშვნელოვანია „რუხ სივრცეში“ მოხვედრილი დასაქმებულების შრომითი პრაქტიკებისა და ფორმების კვლევა, მათი სამუშაოს თავისებურებების სიღრმისეული შესწავლა, პრობლემური სექტორების გამოკვეთა და აღწერა. შემდგომ ეტაპზე კი, მნიშვნელოვანია საინფორმაციო და საგანმანათლებლო აქტივობების განხორციელება, რაც მშრომელებს დასაქმებულის თვითაღქმას გაუჩენს. რატომ არის მნიშვნელოვანი, რომ მშრომელები თავს დასაქმებულებად აღიქვამდნენ? ეს მათ სამუშაო ადგილზე შრომის ჯანსაღი გარემოსა და შრომის კოდექსის მიხედვით მონესრიგებული სამუშაო პირობების ფორმირების სურვილსა და მოტივაციას უჩენს. გარდა ამისა, დასაქმებულად თვითაღქმა, შესაძლოა, მშრომელთა უნიონიზაციის ხელშემწყობ მნიშვნელოვან წინაპირობადაც განვიხილოთ.

ისევ სტილისტების მაგალითი რომ მოვიშველიოთ, წარმოვიდგინოთ სტილისტი, რომელიც მუშაობს სალონში და დროებით საქმიან ურთიერთობაში იმყოფება სა-

ლონის მფლობელთან. ისინი თანხმდებიან კონკრეტულ პირობებზე, რაც ძირითადად მოგების გადანაწილებას ეხება. ასეთ შემთხვევაში სტილისტიკისთვის სალონის მფლობელი არ არის დამსაქმებელი, ხოლო თვითონ უფრო თვითდასაქმებულის კატეგორიაში განიხილავს თავს, ვიდრე დასაქმებულის, ხოლო მისი სამუშაოს ორგანიზება და შრომის განაკვეთი გარკვეულწილად მოლაპარაკების საგანია ან გამომდინარეობს კონკრეტული ყოველდღიური საჭიროებებისგან. იმ პირობებში, როდესაც საწარმოო რისკების დიდი ნაწილი სტილისტიკის მხარესაა გადმოტანილი, მისი მოტივაციაა, რაც შეიძლება მეტ მომხმარებელს მოემსახუროს. მოსალოდნელია, რომ სამუშაო დროის მოცულობა, შვებულება, დასვენების დღეებში მუშაობა ორგანიზებულია არა შრომის კოდექსის ნორმების მიხედვით, როგორც ეს დაქირავებით დასაქმების შემთხვევაში ხდება, არამედ, ქაოტურად. თუმცა განხილულ შემთხვევაში არ არსებობს დამსაქმებელი და დასაქმებული, როგორც ასეთი, რომლებიც უნდა იყვნენ შრომის კოდექსით განსაზღვრული მხარეები და ექვემდებარებოდნენ მის რეგულირებას. სტილისტი, ამ შემთხვევაში, ვერც თავად აღიქვამს თავს შრომის კოდექსის აქტორად და შესაბამისად, არცერთი მხარე არ არის მოტივირებული დაიცვას კოდექსით გათვალისწინებული ნორმები, რაც სამუშაო გარემოს სამართლიანი და ჯანსაღი ორგანიზების აუცილებელი წინაპირობაა.

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ შრომა დასაქმების მიღმა მნიშვნელოვანი საკითხია და შემდგომ და უფრო სიღრმისეულ კვლევას საჭიროებს იმისათვის, რათა დასაქმებულთა ეს მრავალრიცხოვანი ჯგუფი ეტაპობრივად გახდეს შრომის პოლიტიკის ნაწილი. მნიშვნელოვანია დაისახოს კვლევაზე დაფუძნებული სტრატეგიები, თუ როგორ შეიძლება გარდაიქმნას მათი შრომის არსებული ფორმები უფრო მეტად დაცულ დასაქმებად. მნიშვნელოვანია ვიკვლიოთ, თუ რა ტიპის სოციალური სქემების ინიცირებაა საჭირო სოციალური დაცვის სქემებში მშრომელთა ყველა ჯგუფის ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, და საბოლოო ჯამში, მეტად დაცული, სამართლიანი შრომითი ურთიერთობებისა და დაცული სოციალური გარემოს მისაღებად.



## ბიბლიოგრაფია

2012. *Handbook on the Extension of Social Security Coverage to the self-employed*. International Social Security Association

Aumayr-Pintar Ch., Cerf C., Agnès P., 2018. *Burnout in the workplace: A review of data and policy responses in the EU*. Eurofound

Eichhorst W., Braga M., Famira-Muhlberger U., Gerard M., Horvath T., Kahanec M., ... White C., 2013. *Social Protection Rights of Economically Dependent Self employed Workers*. IZA Research Report No. 54

International Labour Organisation (2018) *Statistical definition and measurement of dependent „self-employed“ workers. Rationale for the proposal for a statistical category of dependent contractors*. 20th International Conference of Labour Statisticians Geneva, 10–19 October 2018

International Labour Organisation (2018) *Paid employment vs vulnerable employment*. ILO Department of Statistics.

Medina, L. and Shneider, F. (2018) *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?* International Monetary Fund

Spasova S., Bouget D., Ghailani D., and Vanhercke B., 2017. *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*. European Commission

Williams C., Lapeyre F., 2017. *Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU*, EMPLOYMENT Working Paper No. 228. ILO

ქაჯაია ს., აროშვილის ა., 2018. *გარე ვაჭრობა და ბაზრებზე ვაჭრობა საქართველოში, როგორც არაფორმალური დასაქმების ფორმა*. სოლიდარობის ცენტრი

ქაჯაია ს., 2020. *დამოკიდებულ თვითდასაქმებულთა დაცვის მექანიზმები ევროკავშირის ქვეყნებში და პერსპექტივები საქართველოსთვის*. სოლიდარობის ცენტრი





