

საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია

პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთ წელიწადში



სოციალური
სამართლიანობის
ცენტრი

საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია

პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთი წელიწადში

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

თბილისი, 2023



დოკუმენტი მომზადდა „ღია საზოგადოების ფონდის“ მხარდაჭერით - პროექტის ფარგლებში „შრომითი უფლებების დაცვის ხელშეწყობა და დასაქმების ხელშეწყობის პროგრამების შეფასება საქართველოში“.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს ღია საზოგადოების ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მის შინაარსზე.

ხელმძღვანელი: სალომე შუბლაძე

მკვლევარი: თათული ჭუბაბრია

რედაქტორი: ნინო კალატოზიშვილი

ყდის დიზაინი: სალომე ლაცაბიძე

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

ციტირების წესი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, თათული ჭუბაბრია, „საზოგადოებრივ საშუალებებზე დასაქმების პროგრამის ანატომია - პროგრამის ხარჯები, მიზნები და შედეგები ერთი წელიწადში“, 2023.

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

info@socialjustice.org.ge

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

სარჩევი

სარჩევი.....	3
I. შესავალი.....	4
II. ისტორიული მიმოხილვა: საზოგადოებრივი შრომის პროგრამები წარსულში და ახლა (საერთაშორისო პრაქტიკა).....	7
III. კვლევის საგანი: საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამა საქართველოში.....	11
IV. რელევანტური საერთაშორისო და ადგილობრივი დონის რეკომენდაციები.....	13
V. კვლევის მიზანი, კვლევის ამოცანები, საკვლევი კითხვები და მეთოდოლოგია.....	16
VI. კვლევის ძირითადი მიგნებები.....	19
1. დასაქმების ადგილების შექმნა თუ დასაქმებაზე მოთხოვნის სტიმულირება?.....	19
ვინ ქმნის სამუშაო ადგილებს.....	19
რა ტიპის სამუშაო ადგილები იქმნება პროგრამით.....	21
რამდენად გამჭვირვალეა სამუშაო ადგილების შექმნის პროცესი.....	22
დასკვნა:.....	23
2. რა ტიპის ბენეფიციარებს მიემართება პროგრამა რეალურად? ვინ არიან ხანგრძლივი ვადით დაუსაქმებლები.....	24
როგორ შეარჩია პროგრამამ სამუშაო ძალის გარეთ მყოფი, ეკონომიკურად არააქტიური, მოსახლეობა.....	25
როგორ მიუდგა პროგრამა არაფორმალურ და არასრულ დასაქმებას.....	28
დასკვნა:.....	31
3. რაზე მეტყველებს პროგრამის ბიუჯეტი, მისი სავარაუდო ხანგრძლივობა და დაწესებული ანაზღაურების დონე.....	32
ანაზღაურების დონე პროგრამაში.....	33
პროგრამის სავარაუდო ხანგრძლივობა.....	36
დასკვნა:.....	38
4. რამდენად შესაძლებელია პროგრამის რეალური მიზანი, საარსებო შემწეობებზე დამოკიდებულების ეტაპობრივი შემცირება, წარმატებით მიიღწეს?.....	38
5. პროგრამის ბენეფიციარებთან ინტერვიუების ანალიზი.....	41
ანალიზის შედეგები:.....	43
VII. შეჯამება და რეკომენდაციები:.....	49
ბიბლიოგრაფია.....	52

I. შესავალი

ბოლო ათწლეულის განმავლობაში საქართველოში ეკონომიკური ზრდა ფიქსირდება. პანდემიამდე მთლიანი შიდა პროდუქტი (მშპ) ყოველწლიურად, საშუალოდ, 4.8%-ით იზრდებოდა¹. ამის შედეგია ისიც, რომ საქართველო ერთ სულ მოსახლეზე მშპ-ს მაჩვენებლით უკვე რამდენიმე წელია, მაღალი საშუალოშემოსავლიანი (upper-middle-income) ქვეყნების ჯგუფს განეკუთვნება². მისი მშპ ერთ სულ მოსახლეზე 2021 წელს \$5023-ს შეადგენდა, 2022 წელს კი \$6671-ს მიაღწია³. ამასთან, იკლებს სიღარიბე და უმუშევრობა. ბოლო თორმეტ წელიწადში აბსოლუტური სიღარიბისმაჩვენებელი 20 პროცენტული ერთეულითაა გაუმჯობესებული: 2010 წელს აბსოლუტური სიღარიბის დონე 37.3%-ს შეადგენდა, 2021-ში ის 17.5%-მდე შემცირდა⁴. რაც შეეხება უმუშევრობას, 2012 წელს ის 27.2%-ს შეადგენდა, ათი წლის შემდეგ, 2022 წელს კი 10 პროცენტული ერთეულით შემცირებულია და 17.3%-ს შეადგენს⁵.

მიუხედავად დამაიმედებელი სურათისა/მონაცემებისა/ვითარებისა, არის მთელი რიგი მაჩვენებლები, რომელთა მიხედვითაც, კეთილდღეობის დონე მათ პირდაპირპროპორციულად სულაც არ იზრდება. ასე მაგალითად, სიღარიბის აბსოლუტური მაჩვენებლების კლების მიუხედავად, მზარდია მოსახლეობის დამოკიდებულება სახელმწიფო საარსებო შემწეობაზე. საარსებო შემწეობა პირდაპირი ფულადი ტრანსფერია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და მხოლოდ სიღარიბის ეროვნულ ზღვარს ქვემოთ მცხოვრებ ოჯახებს ენიშნებათ. მიზნობრივ სოციალურ დახმარებაზე დამოკიდებულია სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი რეკორდულად მაღალი რაოდენობის ადამიანი – 2011 წელს პროგრამით სარგებლობდა 411 091 ადამიანი (მთლიანი მოსახლეობის 10.9%), 2022 წლის მონაცემებით კი, პროგრამით სარგებლობდა 680 000 (მთლიანი მოსახლეობის 18%)⁶; შესაბამისად, 2011 წელთან შედარებით, ამ პროგრამის მოცვაში 65%-იანი ზრდა გვაქვს⁷.

¹ Georgia Human Capital Review, 2022. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099435008172221325/pdf/P1735300c417d2026096d50dd8d8218cd90.pdf>

² UPPER-MIDDLE-INCOME ECONOMIES (\$4,256 TO \$13,205), World Bank Country and Lending Groups, The World Bank. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023 <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

³ სტატისტიკური ინფორმაცია, მთლიანი შიდა პროდუქტი, ეროვნული ანგარიშები, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023

<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/23/mtliani-shida-produkti-mshp>

⁴ სტატისტიკური ინფორმაცია, ცხოვრების დონე, სიღარიბე და ჯინის კოეფიციენტი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023

<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/192/tskhovrebis-done>

⁵ სტატისტიკური ინფორმაცია, დასაქმება, ხელფასები, დასაქმება და უმუშევრობა, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023

<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/37/dasakmeba-khelfasebi>

⁶ საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობის რაოდენობა სარიტინგო ქულის სხვადასხვა ჯგუფებში, სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო, ბოლო ნახვა 8 მაისი 2023

<https://ssa.moh.gov.ge/statistik.php?lang=1&id=202212070002225855299551#page-2>

⁷ “სოციალურ შემწეობას 672 ათასი ადამიანი იღებს – ეს ისტორიული მაქსიმუმია“, ლუკა პერტაია, 2 მარტი 2023, რადიო თავისუფლება. ბოლო ნახვა 12 აპრილი 2023: shorturl.at/joIJS

მეორე მხრივ, კლებად უმუშევრობის სტატისტიკას უნდა შევუპირისპიროთ ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლეობის რაოდენობის ზრდა, იმ ადამიანების რიცხვის მატება, ვინც უმუშევრობის სტატისტიკაში არც კი აღირიცხება იმის გამო, რომ სამსახურს აღარც ეძებს. 2010-დან 2015 წლამდე ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლეობის წილი საგრძნობლად შემცირდა ქვეყანაში, მაგრამ მომდევნო 6 წლის განმავლობაში (2015-2021) ეს მაჩვენებელი ისევ იზრდებოდა, ახლა კი ის ძველ, 2011 წლის ნიშნულს დაუბრუნდა.

პანდემიის შემდეგ ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლეობის წილი ბოლო ორი წელიწადია, იკლებს, მაგრამ საერთო სურათში ჩვენ გვყავს 1 437 000 ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლე (ანუ მოსახლეობის 48%, როდესაც გლობალური საშუალო მაჩვენებელი 39%-ია)^{8,9}. გარდა ამისა, საქართველოში ბოლო ათი წლის განმავლობაში ძალიან წელი ტემპით იზრდებოდა (ან თითქმის არ იზრდებოდა) დასაქმების დონე და დასაქმებულ ადამიანთა რაოდენობა. 2015 წლიდან დასაქმების დონე იკლებდა, თუმცა 2022 წელს ის დაუბრუნდა 2015-2016 წლებში არსებულ მაჩვენებელს, და არის უკიდურესად დაბალი, 43%-ს შეადგენს (1 283 000 ადამიანი)¹⁰.

ის, რომ პოზიტიური მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები - ეკონომიკური ზრდისა და აბსოლუტური სიღარიბის შემცირება თავისთავად არ მეტყველებს ჩვენი მოქალაქეების გაზრდილ კეთილდღეობაზე, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვებშიც დასტურდება. მაგალითად, 2022 წლის დასაწყისში, „ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტისა“ და „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის“ (NDI/CRRC) გამოკითხვის თანახმად, მოქალაქეების 75% მიიჩნევდა, რომ ბოლო 10 წელიწადში სიღარიბე გაუარესდა. NDI-ს თანახმად, სიღარიბის აღქმა „ქართული ოცნების“ მხარდამჭერებშიც უარესდებოდა. კერძოდ, „ოცნების“ ამომრჩეველთა 51%-მა თქვა, რომ სიღარიბის მიმართულებით ვითარება გაუარესებულია, ხოლო ოპოზიციის ამომრჩეველში ეს პროცენტული მაჩვენებელი 88-ს უტოლდება¹¹.

ზემოთ ნახსენები უკმაყოფილების ფონზე მიგრაციული საღლო ბოლო 10 წელია, უარყოფითია (მცირედი გამონაკლისით, კოვიდპანდემიის 2020 წლისა)¹². ბოლო წლებში დაფიქსირებულ ბუნებრივ კლებასთან ერთად ჩვენ გვაქვს კლება სამუშაო ძალის მაჩვენებელშიც. 2010 წელთან შედარებით, საქართველოში 125 000-ით ადამიანით ნაკლებია სამუშაო ძალის მოცულობა¹³.

⁸ სტატისტიკური ინფორმაცია, დასაქმება, ხელფასები, დასაქმება და უმუშევრობა, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023
<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/37/dasakmeba-khelfasebi>

⁹ Persons outside the labour force: How inactive are they really? ILO, 7 August 2019, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023
<https://ilostat.ilo.org/persons-outside-the-labour-force-how-inactive-are-they-really/#:~:text=It%20is%20wrong%20to%20assume,or%20own%20Duse%20production%20work.>

¹⁰ Ibid.

¹¹ „75% მიიჩნევს, რომ ბოლო 10 წელში სიღარიბე გაუარესდა – NDI“, 27 იანვარი 2022, ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/588479/>

¹² მიგრაცია (გვ.15), საქართველოს შრომის ბაზრის ანალიზი, 2022, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; სტატისტიკური ინფორმაცია, მოსახლეობა და დემოგრაფია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023
<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/316/mosakhleoba-da-demografia>

¹³ სტატისტიკური ინფორმაცია, დასაქმება, ხელფასები, დასაქმება და უმუშევრობა, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023
<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/37/dasakmeba-khelfasebi>

ზემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორები მეტწილად მაკროეკონომიკური სურათის ნაწილია, წინამდებარე ნაშრომი კი ეთმობა მასზე საპასუხოდ წარმოებულ სოციალურ პოლიტიკას საქართველოში, კერძოდ კი, მის ახალ ინსტრუმენტს – საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამას. სანამ კონკრეტული პროგრამის ფარგლებსა და ბიუჯეტზე ვისაუბრებთ, დავაკვირდეთ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებს. „სოციალური უზრუნველყოფის“ ხარჯის წილი მთლიან საბიუჯეტო ხარჯებში (რომელიც პენსიას, ჯანდაცვასა და სოციალურ დახმარებებს მოიცავს), ძირითადად, სულ იზრდებოდა, 2005 წლიდან მოყოლებული – 2012 წლიდან 2013 წლამდე ის 26%-დან 32%-მდე გაიზარდა; 2019 წელს (პანდემიამდე პერიოდში) ამ ხარჯების წილი 37%-ს შეადგენდა, პანდემიის წლებში კი (2020-21), გასაგები მიზეზების გამო, პიკურ, 43%-ს მიაღწია. თუმცა იმის მიუხედავად, რომ პანდემია დასრულებულია და „კორონავირუსით“ გამოწვეული დაავადების მართვაზე გამოყოფილი თანხის ოდენობა უკვე შემცირებული (39%), 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის გეგმაში ყველაზე მეტი თანხა – 6.4 მლრდ ლარი, მაინც, სოციალურ ხარჯებზე მოდის (რომელიც პენსიას, ჯანდაცვას და სოციალურ დახმარებებს მოიცავს)¹⁴. ამავე სურათის ნაწილია ის, რომ საარსებო შემწეობის სახით ადმინისტრირებულ პირდაპირ ფულად ტრანსფერებზე მაღალი დამოკიდებულების გამო, მზარდია იმ თანხის რაოდენობა, რომელიც საარსებო შემწეობებზე ნაწილდება. თუ 2016 წელს საარსებო შემწეობების საერთო ბიუჯეტი 270 მილიონს შეადგენდა, 2022 წელს ამ მიმართულებით 609 მილიონი დაიხარჯა¹⁵. ნაწილობრივ, გაზრდილი სოციალური დანახარჯის შედეგია ის, რომ ქვეყანაში აბსოლუტური სიღარიბის დონე კლებადია, თუმცა აქ ჩნდება შეკითხვა, გაზრდილი სოციალური დანახარჯით ვაღწევთ თუ არა მიზანს, რომ ოჯახებმა დაძლიონ სოციალური ექსკლუზია და სოციოეკონომიკური მოწყვლადობა, თუ უბრალოდ ვზრდით ოჯახების დამოკიდებულებას სოციალურ სისტემებზე?

მოცემული სურათიდან გამომდინარე, წინამდებარე ნაშრომში ყურადღება დაეთმობა იმ ახალი ტიპის სოციალურ დანახარჯს, რომელიც, საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის სახით, პირველად 2022 წელს დაემატა სახელმწიფო ბიუჯეტის სოციალურ ხარჯებს, 2023 წლიდან კი დამატებით 80 მილიონიან დანახარჯს განიხილავს სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის სეგმენტზე. დაკვირვების მთავარი საგანი საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამა იმის გამოც გახდა, რომ ის შემოთავაზებულია, როგორც სოციალური პოლიტიკის სრულიად ახალი ინსტრუმენტი, რომელიც ერთდროულად ცდილობს როგორც სიღარიბის შემსუბუქებას, ისე უმუშევრობისა და დასაქმების პრობლემის აღმოფხვრაზე მუშაობას. მოცემული პროგრამა მხოლოდ ერთი წელია, რაც ხორციელდება, თუმცა ის მომდევნო ერთი წლით ისე გახანგრძლივდა, რომ უცნობია, რა შედეგები ჰქონდა ამ პროგრამის აღსრულებას პირველ წელს. მომდევნო, 2023 წლის დაგეგმილი ბიუჯეტის მიხედვით, შრომისა და დასაქმების სისტემის ბიუჯეტის საერთო მოცულობა უკვე თითქმის გაორმაგებულია და 80 მილიონ ლარს აღწევს¹⁶.

¹⁴ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მოკლე ანალიზი და რეკომენდაციები, 12 ოქტომბერი 2022, , საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023 <https://transparency.ge/ge/post/2023-clis-saxelmcpo-biujetis-proektis-mokle-analizi-da-rekomendaciebi>; 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი – თავი III, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023 <https://www.mof.ge/5603>

¹⁵ სტატისტიკა, სოციალური მომსახურების სააგენტო. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://ssa.moh.gov.ge/statistik.php?lang=1&id=202212070000144333422303&v=0#page-1>

¹⁶ 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი – 27 05 შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023 <https://www.mof.ge/5603>

კვლევის შესავალშივე ღირს, აღინიშნოს ის სკეპტიციზმი, რაც პროგრამის წარმატების შესაძლებლობას თავიდანვე ახლდა. პროგრამა სწორედ სოციალურ შემწეობებზე დამოკიდებულების შესამცირებლად იყო ჩაფიქრებული, მაგრამ მიაღწევს კი ამ მიზანს? და რამდენად ხარჯთეფექტური იქნება შედეგი? პროგრამა ნაჩქარევად, დაანონსებიდან რამდენიმე თვეში შეიქმნა ისე, რომ, ერთი შეხედვით, საჯარო უწყებებს სათანადოდ არ ჰქონდათ გააზრებული, ცვლილების რა თეორიით იწყებდნენ ბრძოლას სიდარობისა თუ უმუშევრობის წინააღმდეგ. ამავდროულად, პროგრამის წარმატებულობას ყოველთვის ეჭვქვეშ აყენებდა ის გარემოებაც, რომ ქვეყანაში სიდარობისა და უმუშევრობის მდგომარეობის შესაცვლელად სოციალური ინსტრუმენტების კომპლექსური ერთობლიობაა საჭირო: ზრუნვის სერვისები, უმუშევრობის დაზღვევა, უსახლკაროთა საცხოვრისით უზრუნველყოფის პოლიტიკა და სხვა. საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამა კი ამ ეკოსისტემის გარეშე, ფრაგმენტულად ჩამოყალიბდა.

მიუხედავად იმისა, რომ თავისთავად სოციალური ხარჯების მშპ-ს ზრდის პროპორციულად ზრდა სწორი მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯია (ამ მაჩვენებლით საქართველო ყველაზე ლიბერალური ეკონომიკური მოდელის სახელმწიფოებსაც ჩამორჩება განვითარებულ დასავლეთში, და, მათ შორის, იმის გამოც, რომ არ გვაქვს უმუშევრობის შემწეობა, საცხოვრისის სუბსიდიები და ა.შ. (Gugushvili, 2017)) ჩვენ ვიცით, რომ არანაკლებ მნიშვნელოვანია, საქართველომ გაზარდოს სოციალური ხარჯების ეფექტურობა, ეტაპობრივად შეამციროს მოსახლეობაში შემწეობებზე დამოკიდებულების დონე და უზრუნველყოს სოციალური დანახარჯის უფრო სამართლიანი გადანაწილება (Georgian Human Capital Review, 2022). ფართო საზოგადოებისთვის ძალიან სუსტად არის დასაბუთებული, თუ რამდენად ემსახურება საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამა ზემოთ ნახსენებ ამოცანებს. პროგრამაზე კრიტიკული დაკვირვების წარმოება კი უფრო დიდ მნიშვნელობას იძენს იმ კონტექსტშიც, რომ პროფესიული თუ პოლიტიკური შინაარსის კომენტარი ამ საკითხზე ჯერ არც ერთ საზოგადოებრივ თუ პოლიტიკურ ორგანიზაციას არ გაუკეთებია, მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამა უკვე ერთი წელია, ხორციელდება. სწორედ ამ ინტერესით, მოცემული პუბლიკაცია შეეცდება, პასუხი გასცეს იმ მთავარ შეკითხვას, თუ რა ძირითად გამოწვევებს პასუხობს საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა დღეს (რა მიზანი ჰქონდა მის შექმნას) და რამდენად უწყობს ის ხელს სოციალური დანახარჯის სამართლიან გადანაწილებას თუ საარსებო შემწეობებზე დამოკიდებულების შემცირებას (რამდენად აღწევს თავის სამიზნე პოპულაციას და ინდიკატორებს).

II. ისტორიული მიმოხილვა: საზოგადოებრივი შრომის პროგრამები წარსულში და ახლა (საერთაშორისო პრაქტიკა)

საზოგადოებრივი შრომის იდეაში რამდენიმე მიზანი თანაარსებობს, რომელთაგან ნაწილში ღარიბთა ქცევის ცვლილების, ბიჰევიორისტული, მოტივებია, ნაწილში ეკონომიკური სარგებლიანობისა თუ შრომის პროდუქტიულობის გაზრდის იდეა დევს და ზოგიც სრული (100%-იანი) დასაქმების მიზანს ემსახურება. სხვადასხვა ისტორიულ პერიოდში და სხვადასხვა ქვეყანაში საზოგადოებრივ შრომას სხვადასხვა ამოცანა ჰქონდა და, შესაბამისად, გარკვეული მიზნები

სხვადასხვა დოზით რეალიზდებოდა ხოლმე, ზოგჯერ, სხვა მიზნების მიმართ კომპრომისის ხარჯზე. საზოგადოებრივი შრომის იდეის ევოლუციის ქრონოლოგიას თუ დავაკვირდებით, ერთ-ერთი გვიანდელი იდეაა, რომ ის ე.წ. „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის“ ინსტრუმენტად იქნეს გამოყენებული, რაც პოტენციური შრომის ძალის გააქტიურებას, უმუშევართა მხრიდან დასაქმებაზე მოთხოვნის ზრდაზე ორიენტირებულ ინტერვენციებს გულისხმობს.

თუკი ამ იდეის ისტორიულ ევოლუციას დავაკვირდებით, დაახლოებით მე-19 საუკუნემდე შრომისუნარიანი პირებისთვის შრომა მხოლოდ სოციალური შემწეობის მიღების ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობა იყო. სოციალური დახმარება შრომით უნდა ყოფილიყო „დამსახურებული“, ყურადღება ნაკლებად ექცეოდა შრომის შედეგად შექმნილი პროდუქტის ხარისხს ან პროგრამის ხარჯსარგებლიანობას. მთავარი ბენეფიციარებში ერთგვარი პასუხისმგებლობის გრძნობის გამომუშავება იყო და ნაცვლად სისტემაზე უმწეო დამოკიდებულებისა, სოციალური შემწეობის დანიშვნით სანაცვლოდ წარმოებულ, ერთგვარ, ბარტერულ გარიგებას წარმოადგენდა, თუმცა თავად შრომის პროდუქტიულობის საკითხი არც ისე უმნიშვნელო და ახალია საზოგადოებრივი დასაქმების პროგრამებში. ჯერ კიდევ 1870-იანი წლების საფრანგეთში არსებობდა პროგრამები, რომლებიც საჯარო ინფრასტრუქტურის მშენებლობაზე ასაქმებდა სოციოეკონომიკურად მოწყვლად პირებს (A. McCord, M. Lieuw-Kie-Song, 2021).

უკვე მოგვიანებით შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO) დაარსების დღიდან საზოგადოებრივი შრომისას პროდუქტიულობის გაზრდაზე ზრუნავდა. ILO-მ 2021 წელს საზოგადოებრივი შრომისთვის გაწეული ძალისხმევის აღსაწერად ვრცელი დოკუმენტი გამოაქვეყნა სახელწოდებით „საზოგადოებრივი სამუშაოების 100 წელი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციაში“ (A. McCord, M. Lieuw-Kie-Song, 2021). მოცემული პუბლიკაცია მე-20 და 21-ე საუკუნეებს ეხება. ის აღწერს, რომ საზოგადოებრივი შრომის პროგრამები აქტიური პოლიტიკის ინსტრუმენტი ხდებოდა ორი მსოფლიო ომით გამოწვეული რეცესიების დროს, როდესაც პროდუქტიული ეკონომიკის დარგების დასახმარებლად, ეკონომიკური საქმიანობის წასახალისებლად, ან სტრატეგიული მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურის შესაქმნელად სოციალური დანახარჯები იზრდებოდა. ასეთ დროს შრომის პროდუქტიულობას დიდი მნიშვნელობა ენიჭებოდა, და სისტემაზე დამოკიდებულება არ იყო ცალმხრივი, თავის მხრივ, მშრომელთა მიერ გაწეულ სამუშაოსაც დიდი მნიშვნელობა ჰქონდა.

თუმცა, როგორც ILO წერს, ეკონომიკური აღმავლობის წლებში, რომელიც ორივე ომს მოჰყვა, საზოგადოებრივი შრომის ინსტრუმენტის გამოყენება რიგ ქვეყნებში დაგვიანებული პოლიტიკური ინტერვენცია აღმოჩნდა, რიგ ქვეყნებში კი არ მუშაობდა საერთაშორისო კოორდინაციის გარეშე. დასაქმების თავისუფალ ბაზარზე ქვეყნებს შორის ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულების ფაქტორი უკვე დიდი იყო და მასპოზიტიური შედეგები ჰქონდა, ეკონომიკური ზრდისა თუ დასაქმების თვალსაზრისით. შესაბამისად, როგორც ჩანს, სხვადასხვა ქვეყნის დამოუკიდებელმა მიღწევებმა დასაქმების, ეკონომიკური წინსვლისა და განვითარების თვალსაზრისით, იმგვარი რეალობა წარმოშვა, რომ საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომის პოლიტიკამ, რომელიც, თავის მხრივ, საჯარო სიკეთის შექმნას და სოციალური ინფრასტრუქტურის შენებას დაისახავდა მიზნად, დასავლეთში აქტუალობა მე-20 საუკუნეშივე დაკარგა და გლობალურ სამხრეთში გადაინაცვლა. ზემოთ ხსენებული პუბლიკაციის მიხედვითვე, მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში დაწყებულმა დეკოლონიზაციამ საზოგადოებრივი შრომის ინსტრუმენტს ახალი რელევანტობა შესძინა.

ახლად შექმნილმა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ ახლად გათავისუფლებულ და ე.წ. განვითარებად ქვეყნებში პირველად საზრუნავად იქ გავრცელებულ დაავადებებთან, შიმშილთან,

საბაზისო განათლებაზე წვდომის დეფიციტთან ბრძოლა და სხვა ძირითადი საჭიროებების (basic needs) დაკმაყოფილება დაისახა მიზნად. აღნიშნულ ქვეყნებში კაპიტალს მუშახელი სჭარბობდა, რის გამოც რაციონალურ გეგმად მიიჩნიეს, რომ მასობრივი დასაქმების პროგრამებით, ორი მიზანი თანადროულად შეიძლებოდა მიღწეულიყო: ერთი მხრივ, დასაქმება და ეკონომიკური წინსვლა, ხოლო, მეორე მხრივ – სიღარიბის დაძლევა და ძირითადი საჭიროებების დაკმაყოფილება.

მიუხედავად იმისა, რომ თავად მხოლოდ კაპიტალისა და მექანიზებული ინფრასტრუქტურის საშუალებით განვითარდნენ სწრაფად, დასავლეთის ქვეყნებში კონსენსუსი შედგა, /შეთანხმდნენ, რომ მასობრივი დასაქმება (labor-intensive projects) წარმატებულ შედეგს მოიტანდა როგორც ეკონომიკური ზრდის, ისე სოციალური კეთილდღეობის დონის გაუმჯობესების თვალსაზრისით. საერთაშორისო განვითარების პროგრამები ბიუჯეტს იმგვარი ინფრასტრუქტურული პროექტებისთვის გამოყოფდა (მაგალითად, სოფლის გზების მშენებლობა), რომლებიც მასობრივი დასაქმების საშუალებას იძლეოდა განვითარებად ქვეყნებში, თუმცა უპირატესი რიგის ამოცანა დიდი რაოდენობით მშრომელთა დასაქმება იყო ხოლმე და არა იმ რეალური რესურსების გაგზავნა ქვეყანაში, რასაც განვითარება მოაქვს (ფული და კაპიტალი).

ისტორიამ გვაჩვენა, რომ მოცემული პროგრამებით ორი მიზნის – ეკონომიკური განვითარებისა და საბაზისო საჭიროებების დაკმაყოფილების, – ერთდროულად მიღწევა შეუძლებელი აღმოჩნდა. პარალელურად, კომუნიზმის დასასრულმა და მზარდმა გლობალიზაციამ თავისთავად დაუსვა წერტილი „სრული დასაქმების“ იდეას და, როგორც საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის ნარკვევი აღწერს, საერთაშორისო პოლიტიკაში შესამჩნევი გახდა დისკურსი, რომლის მიხედვითაც, უმუშევრობის შესახებ პასუხისმგებლობა ეკისრებოდათ არა სახელმწიფოებს, არამედ თავად უმუშევარ ადამიანებს. 1980-იანი წლებიდან „ვამინგტონის კონსენსუსმა“ და ნეოლიბერალურმა იდეებმა უმუშევრობის კოლექტიურ პრობლემად აღიარება დღის წესრიგიდან მოხსნა. საგულისხმოა, რომ თავად საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაწეული ტექნიკური დახმარება უფრო და უფრო ნაკლებად ქმნიდა სამუშაო ადგილებს – ნაცვლად ამისა, ხდებოდა შრომის უფლებების ირგვლივ ნორმატიული ბაზის განვითარება და რეკომენდაციების შემუშავება სახელმწიფოებისთვის. ამას თან ერთოდა ისიც, რომ 1999 წლიდან ღირსეული შრომის (decent work) შესახებ იდეები მეტ პოპულარობას იძენდა (შრომის პირობები, უსაფრთხოება, გარემოს დაცვა, გენდერი) და აქაც მთავარი ამოსავალი წერტილი ნორმატიული ბაზის გაუმჯობესება იყო ხოლმე, ვიდრე დასაქმების ადგილების შექმნა (A. McCord, M. Lieuw-Kie-Song, 2021).

ასეთ დროს საზოგადოებრივმა შრომამ აქტუალობა იმით შეინარჩუნა, რომ ის „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის“ ინსტრუმენტი გახდა. ის ახლა აქტუალურია როგორც ღარიბ, ისე შედარებით განვითარებულ ქვეყნებშიც. ყველგან, სადაც საბაზრო ეკონომიკაა, დასაქმების დონეს მოთხოვნა-მიწოდებას შორის არსებული ბალანსი განსაზღვრავს. შესაბამისად, საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამები მხოლოდ სოციალური პოლიტიკის ინსტრუმენტია, რომელმაც შრომის ბაზარზე მხოლოდ მუშახელის მიწოდება უნდა დაასტიმულიროს და არა გაზარდოს მასზე მოთხოვნა დამსაქმებლის მხრიდან. მისი მიზანია, წახალისოს ადამიანები, იმუშაონ, ნაცვლად მთავრობებისა თუ კერძო მეწარმეების წახალისებისა, შექმნან მეტი სამუშაო ადგილი. როგორც „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის“ ინსტრუმენტმა, აღნიშნულმა პროგრამამ უნდა შექმნას და გაზარდოს უმუშევარ ადამიანებში მუშაობის მოტივაცია, „შრომის ჩვევა“. სხვადასხვა შემთხვევაში „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის“ ნაწილად მშრომელთათვის ფულადი ტრანსფერების დანიშვნის იდეა კი ის არის, რომ ამან მშრომელები იმ საარსებო მინიმუმით (income floors) უზრუნველყოს, რომელიც გაზრდის მშრომელების ხელთ არსებულ მოლაპარაკების ბერკეტს დასაქმების ბაზარზე

და ასევე საშუალებას მისცემს მათ, თავი გადაირჩინონ სტრუქტურული და დროებითი უმუშევრობის დროს.

ზემოთ ნახსენები შემთხვევებისგან განსხვავებით, დღემდე გვხვდება ისეთი პროგრამები, როდესაც შრომა მხოლოდ სოციალურ შემწეობის დანიშვნის წინაპირობაა (make-work program), როგორც ეს მე-19 საუკუნეში იყო და ყურადღება ნაკლებად ექცევა შრომის პროდუქტიულობას. ასეთ დროს მუშაობს ისევ ის პრინციპი, რომ შრომისუნარიანმა პირებმა უნდა „დაიმსახურონ“ სოციალური შემწეობის სახით არსებული ფულადი ტრანსფერები, თავიანთი შრომის სანაცვლოდ.

საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა საქართველოშიც „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის“ ნაწილად დაიგეგმა. შესაბამისად, მისი ლოგიკა პოტენციურ მშრომელთა სტიმულირება იყო, რის გამოც მომდევნო სექციებში ყურადღება იქნება გამახვილებული იმ მანიპულაციურ საჯარო განცხადებებზე, რომლებიც გადაჭარბებულ, მეტიც, არაადეკვატურ მოლოდინს ქმნის პროგრამის ფარგლებში ახალი სამუშაო ადგილების შექმნასთან დაკავშირებით. ამასთან, რამდენადაც საზოგადოებრივი შრომა სოციალური შემწეობის დანიშვნის პირობად ჩამოყალიბდა, ის არასწორ მოლოდინს ქმნის შრომის ხარისხსა და პროდუქტიულობაზეც, რაზეც ასევე გამახვილდება ყურადღება.

საყურადღებოა ისიც, რომ საერთაშორისო პრაქტიკაში ამ ინსტრუმენტის გამოყენება აქტუალური ხდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც, კრიზისთან გამკლავების საბაბით, საჯარო დანახარჯი იზრდება. ასეთია ომითა თუ ბუნებრივი კატაკლიზმებით გამოწვეული ნგრევა, ეკონომიკური რეცესია თუ სხვა ტიპის კრიზისული ეპიზოდები, როდესაც უმუშევრობისა თუ სიღარიბის დონეები მეტ ჩარევასა და კონტროლს საჭიროებს. ამ გაგებით, საზოგადოებრივი შრომის იდეას, – – გლობალურად, – – განსაკუთრებული მნიშვნელობა შესძინა პანდემიის კონტექსტმა. არსებობს ILO-ს პოლიტიკის ნარკვევები, რომლებიც პანდემიურ პერიოდში სოციალური შემწეობების დასაქმებასთან დაკავშირების მწვავე საჭიროებას აყენებს (Delivering income and employment support in times of COVID-19: Integrating cash transfers with active labour market policies, 2020). ერთის მხრივ, პანდემიამ შეამცირა დასაქმების შესაძლებლობები და გააჩინა იმის საფრთხე, რომ არა ერთი ადამიანი გრძელვადიანი უმუშევრობის რეალობის წინაშე დამდგარიყო; მეორე მხრივ, სოციალური დანახარჯი ზრდის კვალდაკვალ, გაიზრდებოდა იმ პირთა წრე, ვინც სოციალურ სისტემებზე იქნებოდა დამოკიდებული; მოცემულ კონტექსტში ILO-მ წარმოადგინა თვალთახედვა, რომლის მიხედვითაც, მნიშვნელოვანი იყო, სოციალური დანამატები, სუბსიდიები თუ შემწეობები საზოგადოებრივი შრომის სხვადასხვა ვარიანტის დაკავშირებოდა, გაზრდილი სოციალური დანახარჯები ე.წ. „ორმხრივი პასუხისმგებლობის“ პრინციპით ადმინისტრირებულიყო. ILO-ს მიხედვით, სოციალური შემწეობების ბენეფიციარებს შეეძლოთ, პირადი პასუხისმგებლობის წილად, საზოგადოებრივი შრომა გაეწიათ სუბსიდიების სანაცვლოდ.

შესაძლოა, რომ „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის“ ეს ინსტრუმენტი სწორედ მოკლევადიან კრიზისულ ვითარებაზე საპასუხოდ შეიქმნა საქართველოშიც, თუმცა, ერთი შეხედვით, ეს ნათელი არ არის, საზოგადოებისთვის უცნობია, პროგრამის სავარაუდო ხანგრძლივობა და მისი სამიზნე ინდიკატორებიც კი. იყო თუ არ იყო საქართველოში შემუშავებული საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა ILO-ს საერთაშორისო ადვოკატირების შედეგი? ფაქტია, რომ პირველად მისი არსებობის ისტორიაში, სოციალური შემწეობების სისტემა პირობიანი გახდა მათთვის, ვისაც შრომისუნარიანი ოჯახის წევრები ჰყავთ, რის გამოც ამ საკითხს ცენტრალური ადგილი დაეთმოდა წინამდებარე ნაშრომში.

III. კვლევის საგანი: საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამა საქართველოში

საქართველოში, როგორც ეს ზოგიერთ სხვა ქვეყანაშია, საზოგადოებრივი შრომის პროგრამაში დასაქმება სხვა სოციალური გასაცემელების მიღების პირობაა (მაგალითად, ბელგიაში, ლუქსემბურგში, პორტუგალიაში) (Public works: how can PES contribute to increasing their value as an activation tool?, 2013). უფრო ხშირად ის უმუშევრობის შემწეობის დანიშნვის პირობებში გვხვდება. მაგალითად, იმის დასადასტურებლად, რომ უმუშევარი მოქალაქეები პარალელურად არაფორმალურ ეკონომიკაში არ არიან დასაქმებულები და სახელმწიფო სისტემების მოტყუების გზით არ იღებენ უმუშევრობის შემწეობას (unemployment benefit), საზოგადოებრივი შრომის პროგრამები მათ რამდენიმე დღით თუ კვირით საზოგადოებრივ სამუშაოში ჩართვას ავალდებულებს. ასეთ შემთხვევებში, შესრულებული შრომის სანაცვლოდ, ეს კონკრეტული პროგრამა ანაზღაურებას შეიძლება, საერთოდ აღარ გასცემდეს (რადგან ძირითადი სოციალური გასაცემელი – უმუშევრობის შემწეობა, რომლის პირობაც დასაქმებაა, უკვე ადმინისტრირებული აქვს) ან მხოლოდ მცირედ დანამატს აწესებდეს არსებულ უმუშევრობის დახმარებაზე. როგორც ცნობილია, საქართველოში მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღებთათვის შექმნილი ეს პროგრამა – მასში დასაქმებულ პირებს მიზნობრივ სოციალურ დახმარებასთან ერთად, დამატებით, შრომის ანაზღაურებასაც სთავაზობს, რის მიზანშეწონილობასაც დამოუკიდებელი ანალიზი დაეთმობა წინამდებარე კვლევაში.

საზოგადოებრივი შრომის პროგრამების გამოყენება ასევე ხშირია იმ ქვეყნებშიც, სადაც მსგავსი უმუშევრობის შემწეობა არ არსებობს და სწორედ უმუშევარი შრომისუნარიანი მოსახლეობის ფინანსური და შრომით უზრუნველყოფაა მნიშვნელოვანი. ეს უკანასკნელი შემთხვევები მეტად ხშირია კრიზისული ვითარებების დროს, როგორცაა ომი, ეკო-კატასტროფები და სხვა (The spectrum of public employment programmes (PEPs), 2012). სავარაუდოა, რომ საქართველოში პროგრამა პოსტკოვიდურ რეალობაზე საპასუხოდ შეიქმნა, როდესაც ძალიან გაიზარდა მიზნობრივი სოციალური შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა და შენედა ეკონომიკა. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამის დროებითობის ფაქტორზე სახელმწიფოს წარმომადგენლები ყურადღებას არ ამახვილებენ, წინამდებარე ნაშრომში ასევე ვიმსჯელებთ პროგრამის სავარაუდო ხანგრძლივობის შესახებაც.

საზოგადოებრივი სამუშაოების შესახებ საჯაროდ საქართველოში პირველად 2021 წლის ნოემბერში განაცხადეს¹⁷ და შემდეგ უკვე 2022 წლის თებერვალში, უშუალოდ პროგრამის დამტკიცებამდე რამდენიმე დღით აღრე¹⁸. პროგრამის დაანონსებისას საჯარო განცხადებებში არ თქმულა, რა გამოწვევებზე საპასუხოდ დაიგეგმა პროგრამა, თუმცა გაკეთდა რამდენიმე ამბიციური განცხადება პროგრამის წარმატების განმსაზღვრელ ინდიკატორებთან დაკავშირებით. ძირითადად, ყურადღება

¹⁷ „მოქალაქეებს, სოციალური დახმარების ნაცვლად, სამუშაო ადგილები უნდა შევთავაზოთ – დარბაზილი“, ნეტგაზეთი, 21 ნოემბერი 2022. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/577452/>

¹⁸ „საზოგადოებრივი სამუშაო არ განაპირობებს შემწეობის მიღებას“ 4 წელი – პრემიერი“, ნეტგაზეთი, 14 თებერვალი 2022, ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/591285/>

ახალი სამუშაო ადგილების დიდი რაოდენობით შექმნასა და, რაც მთავარია, მსხვილი განვითარებისა თუ ინფრასტრუქტურულ პროექტებზე გამახვილდა. 2021 წლის ნოემბერში საზოგადოებრივი სამუშაოს შესაძლო ვაკანსიებზე საუბრისას პრემიერ-მინისტრი, ირაკლი ღარიბაშვილი, ამბობდა:

„ჩვენ ვიწყებთ ქარსაცავების აღდგენას (რომლებიც გაჩანაგდა ბოლო წლების განმავლობაში), ტყეების გაშენებას, ასევე – მუნიციპალიტეტებში, რაიონებში ინფრასტრუქტურულ სამუშაოებს... და ათასობით, ათიათასობით სამუშაოები შეიქმნება ერთდროულად და ავტომატურად.“

მოგვიანებით, 2022 წლის 14 თებერვლის გამოსვლაში პრემიერი ამბობდა, რომ პირველ ეტაპზე 50 000 ადგილზე გამოცხადდებოდა ვაკანსია. „შეიძლება, წელს 100 000-მდე გავიდეთ, ლიმიტი არ გვაქვს დაწესებული. 50-ით დავიწყებთ და ვნახოთ, როგორ განვითარდება პროცესი“¹⁹ – – თქვა პრემიერმა თავის გამოსვლაში, თუმცა ნაცვლად ამისა, ერთი წლის თავზე პროგრამაში მხოლოდ 29 323 პირი ჩაერთო²⁰. საზოგადოებისთვის ასევე ცნობილი გახდა საზოგადოებრივი სამუშაოების ჩამონათვალიც: „ბიბლიოთეკარის დამხმარე, მეტყვე, მეუზოვე, სკოლის დამლაგებელი, მზარეულის არაკვალიფიციური დამხმარე, ზედამხედველის დამხმარე, დარაჯი, კურიერი, ტერიტორიების კეთილმოწყობის გამწვანებისა და დასუფთავების თანამშრომელი და ა. შ.“²¹ მაღალი შეუსაბამობა პროგრამის ამბიციებსა და რეალურ დაფარვას შორის, ასევე, დიამეტრული განსხვავება დაანონსებული ტიპის ვაკანსიებსა და შექმნილ ვაკანსიებს შორის, თავისთავად აღძრავს ინტერესს, რა იყო ხარვეზიანი პროგრამის დაგეგმვისა თუ აღსრულების დროს, რასაც ასევე დაეთმობა წინამდებარე ნაშრომი.

ამასთან, პროგრამის განმსაზღვრელი საკანონმდებლო ჩარჩო ჯერაც მოდიფიკაციას განიცდის და არ ტოვებს განცდას, რომ პროგრამის არქიტექტურა სრულყოფილია. მაგალითად, თუკი 2022 წელს ამ პროგრამის დამტკიცების შესახებ მთავრობის დადგენილება²² პროგრამის მარეგულირებელი ერთადერთ საკანონმდებლო აქტი იყო, პროგრამის დანერგვიდან რამდენიმე თვეში მასში უკვე ცვლილებები შევიდა²³, ხოლო ერთი წლის თავზე, 2023 წლის იანვარში, ცვლილებები განიცადა სხვა ნორმატიულმა აქტებმაც, რომლებიც, ზოგადად, სოციალური დახმარებების საკითხს აწესრიგებს²⁴.

¹⁹ Ibid.

²⁰ საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობის რაოდენობა სარეიტინგო ქულის სხვადასხვა ჯგუფში, 2022-2023, სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო. ბოლო ნახვა 8 მაისი 2023: <https://ssa.moh.gov.ge/statistik.php?lang=1&id=20221207000225855299551&v=>

²¹ საზოგადოებრივი სამუშაოები, ჯანდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2023/Sazogadoebrivi-samushaoebi.pdf>

²² დასაქმების ხელშეწყობის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, 17 თებერვალი 2022, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 8 მაისი 2023: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5385740?publication=3>

²³ დადგენილება N322 „დასაქმების ხელშეწყობის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 17 თებერვლის N81 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ. საჯარო ინფორმაცია, ჯანდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი. ბოლო ნახვა 8 მაისი 2023: <https://www.moh.gov.ge/uploads/publicinformation/2022/06/16/59f7d837162cedb4205d92ba3ad65def.pdf>

²⁴ საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 11 იანვრის დადგენილება №4 „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 28 ივლისის N145 დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ. საჯარო ინფორმაცია, ჯანდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი: <https://www.moh.gov.ge/uploads/publicinformation/2023/01/09/82f75225f4334443fca3ba0e3b433e45.pdf>

გარდა ამისა, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პროგრამის დადგენილების ტექსტი ღიად ტოვებდა პროგრამის ბიუჯეტის საკითხსაც. დამატებით, როგორც მაშინ, ახლაც დაუზუსტებელია, როგორ ხდება პროგრამის ინტეგრირება სოციალური პოლიტიკის საერთო სქემაში და ინსტიტუციურ მოწყობაში. ამას ცხადყოფს სისტემის სისუსტეც საჯარო ინფორმაციის დამუშავების მიმართულებით და ის მონაცემებიც, რაც პროგრამის მიღწევების შესახებ ვრცელდება. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ მოცემული პროგრამის დიზაინი მეტ-ნაკლებად იმეორებს საერთაშორისო დონეზე აპრობირებული საზოგადოებრივი შრომის პროგრამების მოდალობებს, არის მთელი რიგი ბუნდოვანებები, რომელთა ანალიზსაც ცენტრალური ადგილი დაეთმობა მომდევნო თავებში. ვინაიდან დადგენილების ტექსტს და შესაბამის უწყებებს საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამის არქიტექტურა მკაფიოდ არ აქვს ჩამოყალიბებული და ვინაიდან პროგრამას არ გააჩნია მისი შეფასების პრეცედენტი ან ამის გეგმა, ნაშრომში გაანალიზებული იქნება პროგრამის ის სავარაუდო შედეგები, რასაც მისი დიზაინი გვკარნახობს.

IV. რელევანტური საერთაშორისო და ადგილობრივი დონის რეკომენდაციები

„ჩვენ შევისწავლეთ კარგად, როგორ არის, როგორ მუშაობს ევროპაში ეს ინიციატივა და გვაქვს მზაობა, დავიწყოთ ეს პროგრამა“ – ამის შესახებ საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა საზოგადოებრივი შრომის პროგრამის დადგენილების დამტკიცებამდე 3 დღით ადრე განაცხაა²⁵. მიუხედავად ამისა, დღემდე უცნობია, რა ტიპის კვლევები და კონსულტაციები უძღოდა წინ აღნიშნული პროგრამის შემუშავებას. აღნიშნულის შესახებ სოციალური სამართლიანობის ცენტრის საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნას არც დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოსა და არც ჯანდაცვის სამინისტროს არ უპასუხია.

თუმცა არსებობს მთელი რიგი რეკომენდაციები, რომლებიც საქართველოში მოქმედი მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემის გაუმჯობესებას ეხება და მოცემულ ნაშრომში მნიშვნელოვანია, მათ სათანადო ყურადღება დავუთმოთ. 2015-2016 წლებში საკუთარი რეკომენდაციები შეიმუშავეს, ერთი მხრივ, მსოფლიო ბანკმა (The impact of Targeted Social Assistance on Georgian Labor Market, 2015) და მეორე მხრივ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა (საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება, 2016) იმასთან დაკავშირებით, თუ რა გავლენა აქვს მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამას დასაქმებაზე/შრომაზე საქართველოში და როგორ უნდა გაიზარდოს სოციალურად დაუცველ მოსახლეობაში ეკონომიკური აქტიურობის დონე. ასევე, მათ შეიმუშავეს რეკომენდაციები, რა სახელმწიფო პროგრამებით თუ დამატებითი პირობებით შეიძლებოდა, დაძლეულიყო ქრონიკული სიდარბე შრომისუნარიან სოციალურად დაუცველ მოსახლეობაში (რომელთაც შემწეობაზე სრული დამოკიდებულება ერჩივნათ დასაქმებას, რაც, მათი ვარაუდით, შედარებით უფრო არასტაბილური იქნებოდა).

²⁵ „საზოგადოებრივი სამუშაო არ განაპირობებს შემწეობის მიღებას“ 4 წელი – პრემიერი“, ნეტგაზეთი, 14 თებერვალი 2022, ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/591285/>

აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ განსახილველ წელს (2016) სოციალური შემწეობის მიმღებთა 46% შრომისუნარიანი მოქალაქე იყო (ჯანდაცვის სამინისტროს ინფორმაციით, 2021 წელსაც ეს მაჩვენებელი 45%-ს უტოლდებოდა²⁶). ისინი ასევე აღგენდნენ, რომ 2016 წლის აპრილის მდგომარეობით, 5 წლის და უფრო ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების რაოდენობა ოჯახების მთლიანი რაოდენობის დაახლოებით 35% იყო, რაც ქრონიკული სიდარების მაჩვენებელია. ორი მონაცემი ერთად წარმოშობდა მთავარ შეკითხვას, როგორ შეიძლება შრომისუნარიან, მაგრამ ქრონიკულად უმუშევარ მოსახლეობაში დაძლეულიყო სოციალურ შემწეობაზე დამოკიდებულების ღონე. აუდიტის ანგარიშში ასევე საუბარი იყო იმაზე, რომ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ შრომის ბაზრის კვლევის მიხედვით, უმუშევრობა მნიშვნელოვანწილად გამოწვეული იყო იმ მიზეზით, რომ სამუშაოს მაძიებლები არ ფლობენ დამსაქმებლის მიერ მოთხოვნილ უნარებსა და კომპეტენციას; ბენეფიციარების უმეტესობას მხოლოდ საშუალო განათლება ჰქონდა მიღებული, რაც მათ კონკურენტუნარიანობასა და პოტენციურ ხელფასს მკვეთრად ამცირებდა (საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება, 2016).

როგორც აუდიტის სახელმწიფო ანგარიშში, ისე მსოფლიო ბანკის კვლევაში ცდილობდნენ, რომ შემწეობებზე დამოკიდებულების მაღალი ღონის ოჯახებში კონკრეტული სამიზნე ჯგუფები და კატეგორიებიც გამორჩეულიყო, რომელთა შემთხვევაშიც ცვლილების თეორია უფრო ცხადიც იქნებოდა. ასე მაგალითად, აუდიტის ანგარიშში ვარაუდობდნენ, რომ დასაქმების შესახებ ყველაზე დაბალი მოტივაცია სოციალურად დაუცველ მრავალსულიან ოჯახებში იქნებოდა, რადგან მათ, მცირე ზომის ოჯახებთან შედარებით, ჯამურად მეტი სარგებელი ხვდებოდათ (როგორც საარსებო შემწეობის პროგრამიდან, ასევე სარეიტინგო ქულასთან დაკავშირებული სხვა, მაგალითად, მუნიციპალური, პროგრამებიდან) და ამ დანაკარგის კომპენსირება ღია ბაზარზე დასაქმებით დიდ გამოწვევებთან იქნებოდა დაკავშირებული. მეორე მხრივ, მსოფლიო ბანკის მიერ წარმოებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ საარსებო შემწეობით უზრუნველყოფის პროგრამა განსაკუთრებით დიდ დემოტივაციას ქმნიდა სოფლად მცხოვრები ქალებისათვის (The impact of Targeted Social Assistance on Georgian Labor Market, 2015). უცნობია, ჯანდაცვის სამინისტრომ სოციალურად დაუცველთა მსგავს სეგმენტაციას თუ დაუთმო დრო საზოგადოებრივი შრომის პროგრამის შემუშავების ეტაპებზე, თუმცა წინამდებარე კვლევა ასევე დაუთმობს დროს იმაზე მსჯელობას, თუ რა კატეგორიები გამოარჩია პროგრამამ სამიზნე კატეგორიებად და რა მიზანშეწონილობით.

ასევე, საყურადღებოა, რა კონკრეტულ რეკომენდაციებს გამოყოფს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიზნობრივ სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შესამცირებლად. ასე მაგალითად, აუდიტის სამსახური ჯანდაცვის სამინისტროს მოუწოდებდა:

- შეექმნა სტრატეგიული დოკუმენტი საარსებო შემწეობის მიმღებ ბენეფიციართა შრომით მოტივაციაზე მოქმედი ფაქტორების შესახებ;

²⁶ „სულ საარსებო შემწეობის მიმღები 535 ათასი. მათგან შრომისუნარიანი 240 ათასი.“ საქართველო პროფკავშირების გაერთიანებების კონფედერაციასა (GTUC) და ჯანდაცვის სამინისტროს შორის გაცვლილი საჯარო ინფორმაცია; ინტერვიუ კონფედერაციის წარმომადგენელთან. 21 მარტი 2023.

- შემოქმედო საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი პირების მიმართ გარკვეული პირობები, რაც საშუალებას მისცემს ბენეფიციარებს, გააქტიურდნენ შრომის ბაზარზე და შეიქმნას მათი ეკონომიკური დამოუკიდებლობის წინაპირობები.

პირველის შემუშავების შესახებ ჩვენთვის ინფორმაცია ჯერაც უცნობია; მსგავსი დოკუმენტი თუ არსებობს, ის საჯარო არასდროს გამხდარა. თუმცა მეორე რეკომენდაციასთან დაკავშირებით საინტერესოა, კონკრეტულად რას წერდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, რადგან საზოგადოებრივი დასაქმების პროგრამა, ფაქტია, პირველად აქ არის ნახსენები, ერთ-ერთი შესაძლო სასარგებლო სოციალური პოლიტიკის ინსტრუმენტის მაგალითად. ამასთან დაკავშირებით აუდიტის ანგარიშში ვკითხულობთ:

„შრომითი მოტივაციის შექმნის ერთ-ერთ მექანიზმს, დახმარების ეტაპობრივი მოხსნა და სისტემის იმგვარი დიზაინი წარმოადგენს, რომლის ფარგლებშიც ბენეფიციარის მიერ დასაქმების შემთხვევაში მიღებული წმინდა შემოსავალი დადებითია. აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს, რომ ბენეფიციარის დამატებითი ეკონომიკური აქტივობით მიღებული შემოსავალი უნდა აღემატებოდეს იმ დანაკარგებს, რასაც იგი შესაძლოა განიცდიდეს სოციალური დახმარების შემცირების ან დაკარგვის გამო.“

აუდიტის ანგარიში ასევე მიუთითებს მსოფლიო ბანკის 2012 წლის რეკომენდაციაზე, რომელშიც ნახსენებია საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისთვის სისტემით სარგებლობის ახალი პირობების შემოღების იდეა, ფორმალურ ბაზარზე მათი ინტეგრირების ხელშესაწყობად. თუმცა აუდიტის ამავე ანგარიშის თანახმად, მსოფლიო ბანკის მომდევნო, 2016 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში აღნიშნულია, რომ „ამგვარი ნაბიჯი [ახალი პირობების დაწესება შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისადმი], რადიკალური ფორმით, არ იქნება გამართლებული და დაკავშირებული იქნება მნიშვნელოვან რისკებთან, რადგან ქვეყანაში არ არსებობს საკმარისად განვითარებული, დინამიკური შრომის ბაზარი და მთავრობას არ განუსაზღვრავს უზუშევრის სტატუსი და შესაბამისი დახმარება.“ (საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება, 2016), (The impact of Targeted Social Assistance on Georgian Labor Market, 2015).

სწორედ ხსენებული რისკის გამო, სახელმწიფო მხოლოდ ინკრემენტული და არა რადიკალური ზომებით ცვლიდა საარსებო შემწეობის სისტემას. ასე, მაგალითად, 2017 წლიდან შემუშავდა არამომუშავე შრომისუნარიანი წევრის დეფინიცია, რომელიც ერთ-ერთი ცენტრალური რეკომენდაცია იყო იმ ეტაპზე²⁷. არამომუშავე შრომისუნარიანი ოჯახის წევრისთვის სოციალური დახმარების სისტემამ სავალდებულო გახადა რეგისტრაცია დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო

²⁷ არამომუშავე შრომისუნარიანი წევრი – პირი, რომელიც არ მიეკუთვნება შემდეგ კატეგორიას: ნ.ა) სარეცელს მიჯაჭვული/ლოგინად ჩავარდნილი; ნ.ბ) დაუხმარებლად გადაადგილება არ შეუძლია და/ან საჭიროებს მომვლელს; ნ.გ) მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი (I ჯგუფი); ნ.დ) მნიშვნელოვნად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირი (II ჯგუფი); ნ.ე) ფსიქოსოციალური საჭიროების მქონე პირი; ნ.ვ) საპენსიო ასაკს მიღწეული პირი (ქალი – 60 წელი, მამაკაცი – 65 წელი).“ „ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის დონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე. 01/06/2017, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3685869?publication=0>

პორტალზე worknet.gov.ge²⁸ იმ დასტურის მისაღებად/იმის დასადასტურებლად, რომ საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი პირი სამუშაოს ძიებას დაიწყებდა. დამატებით, ამავე რეკომენდაციების შედეგი იყო ის, რომ, თუ პირი დასაქმდებოდა, გარკვეული ოდენობის შემოსავლის მიღება არ გახდებოდა სარეიტინგო ქულის გადამოწმების და დახმარების მოხსნის საბაზი²⁹.

როგორც ანგარიშებშია აღნიშნული, მანამ, სანამ დასაქმების ბაზარი არ იქნება დინამიკური და ქვეყანაში არ შეიქმნება უმუშევრობის დახმარების (unemployment benefit) სისტემა, დასაქმების არასტაბილურობა კვლავ დიდ საფრთხედ დარჩება სოციოეკონომიკური მოწყვლადობისთვის და დემოტივატორად საარსებო შემწეობის სისტემის დატოვებისა. გარდა ამისა, აუდიტის ანგარიში ცხადყოფდა, რომ ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორი, რის გამოც ნებისმიერი ოდენობის ანაზღაურების სანაცვლოდ იკავებს სოციალურად დაუცველი ბენეფიციარი მუშაობისგან თავს, არის ისიც, რომ ბენეფიციარებისათვის არ არის პროგნოზირებადი დამატებითი შემოსავლის გავლენა სარეიტინგო ქულაზე. სარეიტინგო ქულის გაანგარიშების სისტემა დღემდე არ განმარტავს ბენეფიციარისთვის, კონკრეტულად რა ოდენობის შემოსავალი იქონიებდა სარეიტინგო ქულაზე გავლენას. გარდა ამისა, თუ ბენეფიციარი დასაქმდება, ერთგვარ „რისკს გასწევს“ და სარეიტინგო ქულა მართლაც შეეცვლება ისე, რომ სოციალურ დახმარებას დაკარგავს, მან იცის, რომ სოციალური დაცვის სისტემაში დაბრუნებას, რეგულაციების მიხედვით, 3-4 თვე სჭირდება. ანგარიშში დამატებით პრობლემადაა ხაზგასმული ისიც, რომ შემთხვევების 11%-ში ბენეფიციარებს დახმარების მისაღებად 4 თვეზე მეტი დროით ლოდინი უწევთ (2012-2015 წლების პერიოდში შესწავლილ შემთხვევებში). მოცემული ინფორმაცია იმის ერთ-ერთი სხვა არგუმენტი იყო, რატომ არ/ვერ შეიცვლებოდა საარსებო შემწეობის სისტემა შრომისუნარიანი პირების მიმართ რადიკალურად, სანამ ეს პრობლემები არ მოგვარდებოდა.

რა რეალური მოლოდინი ახლდა საზოგადოებრივი შრომის პროგრამას, როდესაც საარსებო შემწეობის დანიშვნის სისტემა პირობიან ფულად დახმარებად (conditional cash transfer) აქცია შრომისუნარიანი მოქალაქეებისთვის და ის ღია ბაზარზე დასაქმებას დაუკავშირა? ან იყო თუ არა 2022 და 2023 წლების საქართველოს სოციალური დახმარების სისტემა მზად, პირობიანად ქვეულიყო და ხომ არ იყო რადიკალური ის ნაბიჯები, რაც ამ პროგრამის შემოღებისას გადაიდგა – ეს ის კითხვებია, რამაც ასევე განსაზღვრა წინამდებარე კვლევის საგანი.

V. კვლევის მიზანი, კვლევის ამოცანები, საკვლევი კითხვები და მეთოდოლოგია

რა არის საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამა და რა მიზნებს ემსახურებოდა მისი შექმნა საქართველოში? ზოგიერთ შემთხვევაში, საჯარო პოლიტიკურ ველში ამ კითხვებზე საპასუხოდ წარმოებული ინფორმაცია კონფლიქტურია; ამავე დროს, ბუნდოვანია პროგრამის დებულება და

²⁸ Ibid. ამ წესის მიზნებისთვის განსაზღვრული, ოჯახის არამომუშავე შრომისუნარიანი წევრი ამ წესით გათვალისწინებული პირობებით დარეგისტრირდეს „სამუშაოს მაძიებლად“ შრომის ბაზრის მართვის საინფორმაციო პორტალზე – www.worknet.gov.ge.”;

²⁹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №145 სოციალური დახმარების შესახებ, მუხლი 10, 3(ა). 2006 წლის 28 ივლისი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 8 მაისი 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/10276?publication=45>

მისი სამართლებრივი ჩარჩოც. ამასთან, ამ პროგრამის განხორციელების ერთი წლის თავზეც, გაუმჭირვალეა ინფორმაცია პროგრამის მარეგულირებელი აქტების შესახებ და უცნობია სრული ინფორმაცია პროგრამის შედეგებზე. დამატებით, პროგრამის შესახებ მედიასა თუ სოციალურ ქსელში მისი ბენეფიციარების მხრიდან გავრცელებულ ინფორმაციაზე ზედაპირული დაკვირვებაც ცხადყოფს, რომ პროგრამას პრობლემები აქვს შესრულებული სამუშაოს ხარისხსა და მისივე პირობების სათანადოდ შესრულებასთან დაკავშირებით. ზედაპირული დაკვირვება ასევე ცხადყოფს, რომ დეკლარირებული მიზნების გარდა, პროგრამას აქვს არადეკლარირებული, სხვა რეალური მიზნებიც.

ყოველივე ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, კვლევის მთავარი მიზანია საზოგადოებრივი შრომის პროგრამის შეფასება მისი ჩაშვებიდან ერთი წლის თავზე, რისთვისაც ნაშრომს ორი კონკრეტული ამოცანა აქვს: პირველი – იმსჯელოს იმის შესახებ, რა პირდაპირი თუ ირიბი მიზნები შეიძლება ჰქონდეს საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამას საქართველოში და მეორე – ვინაიდან ჯერ პროგრამის შედეგები და ეფექტები არ შეუფასებიათ თავად საჯარო უწყებებს (და უცნობია, ამასთან დაკავშირებით რა გეგმა აქვს ჯანდაცვის სამინისტროს ან/და დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს), იმის პროგნოზირება, თუ რა შედეგებს შეიძლება აღწევდეს პროგრამა და რამდენად წარმატებით. ნაშრომის რამდენიმე ქვესაკითხს წარმოადგენს შემდეგი:

- სახელმწიფო სამუშაო ადგილებს ქმნის და სამუშაო ადგილების მოთხოვნა-მიწოდების ბაზარზე სამუშაო ადგილების მიმწოდებლის როლი აქვს, თუ მხოლოდ დასაქმებაზე მოთხოვნის სტიმულირებას ახდენს პოტენციურ შრომის ძალაში?
- რა მნიშვნელობა მიანიჭა პროგრამამ სოციალურად დაუცველთა შემოსავლის ზრდას და რა ვადებში გეგმავს დასახული მიზნის მიღწევას, რომ შემცირდეს საარსებო შემწეობებზე პირთა დამოკიდებულება?
- და რამდენად ადეკვატურია დასაქმების პროგრამის ბიუჯეტი და რამდენად სამართლიანად ნაწილდება დამატებითი ფულადი შემწეობები სოციოეკონომიკურად ყველაზე მოწყვლად ოჯახებზე?
- რამდენად სათანადოდ უპასუხებს საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა სახელმწიფო აუდიტისა და მსოფლიო ბანკის რეკომენდაციებს საარსებო შემწეობის ეტაპობრივ მოხსნასთან დაკავშირებით და დახმარებების ეფექტიან, სამართლიან გადანაწილებაზე?

კვლევის მეთოდებს რაც შეეხება, გაანალიზდა საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის პროგრამის 2022 და 2023 წლის დადგენილებები, ასევე ის ცვლილებები, რომლებიც ამ და სხვა დადგენილებებში შევიდა პროგრამის ინსტიტუციური დიზაინის გასამართად. დამატებით, სამაგიდე კვლევა დაეთმო საერთაშორისო ლიტერატურის ანალიზს, სადაც საზოგადოებრივი შრომის პროგრამების დიზაინია ახსნილი, მათი ვარიაციები და შედეგები. ძირითადად, დამუშავდა ევროკავშირის ინსტიტუტების, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციისა და მსოფლიო ბანკის მიერ მომზადებული ლიტერატურა ამ საკითხთან დაკავშირებით. ასევე, დამუშავდა ადგილობრივი დონის რეკომენდაციები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მხრიდან და საერთაშორისო რეკომენდაციები, მსოფლიო ბანკის მხრიდან.

მეორადი რაოდენობრივი მონაცემების სახით დამუშავდა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მონაცემებიც, ასევე – სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს ოფიციალური ანგარიშები. დამატებით, გაანალიზდა მედიასაშუალებებში გამოქვეყნებული ინფორმაცია, რომელიც საზოგადოებრივი შრომის პროგრამას, მის მოსალოდნელ თუ დამდგარ შედეგებს ეხებოდა.

ასევე, პროგრამის კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ერთი ჯგუფური ინტერვიუ საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამაში დასაქმებულებთან. ინტერვიუ თვისებრივი ხასიათის იყო და თემატურად გაანალიზდა სამაგიდო ანალიზის შემდეგ.

კვლევის ერთ-ერთი მთავარი შეზღუდვა ის არის, რომ მისი ანალიზის ეტაპებზე შესაბამისმა უწყებებმა არ გაასაჯაროვეს დეტალური სტატისტიკური ინფორმაცია პროგრამის შედეგებთან დაკავშირებით, რამაც შეუძლებელი გახადა, შეფასებულიყო, ბენეფიციართა რა კატეგორიები მოიცვა პროგრამამ, რა ვადებით და ა.შ. ამასთან არ გაასაჯაროვეს ინფორმაცია საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ქვეპროგრამის მიზნობრიობის შესახებ, კერძოდ, ინფორმაცია იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად განხორციელდა კვლევები სიღარიბის მაჩვენებლებზე პროგრამის სამომავლო ზეგავლენის შესახებ, რაც კვლევის ავტორს ზუსტი და მართებული შეფასების საშუალებას მისცემდა. დაბოლოს, ჯერაც დაფარულია ინფორმაცია საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ქვეპროგრამით გათვალისწინებული სამართლებრივი აქტების შესახებ, რომელთა გასაჯაროებაც პროგრამის შედეგების მეტად სრულყოფილი ანალიზის საშუალებას მისცემდა ავტორს. ეს აქტებია: 1. ქვეპროგრამის მონიტორინგის მეთოდოლოგია; 2. ქვეპროგრამის დამატებითი ადმინისტრირების წესი; 3. ქვეპროგრამის მიმდინარეობაში შრომის ინსპექციის ჩართულობის პროცედურები; 4. სოციალური ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები; 5. საზოგადოებრივი სამუშაოს სახეობები და ჩამონათვალი; 6. სამუშაო დროის აღრიცხვის ფორმა ასლები, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

VI. კვლევის ძირითადი მიგნებები

1. დასაქმების ადგილების შექმნა თუ დასაქმებაზე მოთხოვნის სტიმულირება?

მოცემულ თავში საერთაშორისო მაგალითების ფონზე განხილული იქნება საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამის ძირითადი მახასიათებლები, რითაც განიმარტება, თუ რატომ იყო მანიპულაციური საჯარო მოხელეების განცხადებები დასაქმების ადგილების შექმნასთან დაკავშირებით. აქვე საუბარი იქნება იმ ზეგავლენაზე, რაც პროგრამას შეიძლება ჰქონდეს უმუშევრობის სტატისტიკაზე. დაბოლოს, ხაზი გაესმება პროგრამის იმ ნაკლოვანებებს, რომლებიც მის გაუმჯობესებას ეხება.

ვინ ქმნის სამუშაო ადგილებს

საერთაშორისო მაგალითების მიხედვით, საზოგადოებრივი სამუშაოს პროგრამა გულისხმობს, რომ მასში სამუშაო ორგანიზებულია საჯარო დაწესებულებების მიერ. ამ ტიპის დასაქმება საბაზრო ეკონომიკური სისტემის მიღმა შექმნილი სამუშაო ადგილებია, მაგრამ არ ემსახურება მოგებას, არ ქმნის კონკურენციას სხვა დამსაქმებლისთვის (Public works: how can PES contribute to increasing their value as an activation tool?, 2013).

ევროკავშირის იმ ქვეყნებში, სადაც საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა არსებობს, ეს უკანასკნელი შესაბამისი სამინისტროს ან სააგენტოს მიერ ადმინისტრირდება, მთავარი დამსაქმებლები კი ადგილობრივი თვითმმართველობები ან ეროვნული დონის საჯარო უწყებები არიან. მოცემულ მოდელს იმეორებს საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამაც საქართველოში. 2022 წლის სამთავრობო დადგენილება, რომლითაც ეს პროგრამა პირველად დამტკიცდა, მასზე პასუხისმგებელ ორგანოდ ჯანდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებულ სსიპ დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს აცხადებს. საზოგადოებრივი სამუშაოები დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამის ნაწილია და მისი ფორმალური დასახელებაა: „საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობის ქვეპროგრამა“. სამთავრობო დადგენილებების მიხედვით, სამუშაოს „მიმწოდებლები“ სახელმწიფო უწყებები ან მუნიციპალური ორგანოები არიან.³⁰ პროგრამის დაწყებიდან 6 თვის თავზე სამინისტროს მხრიდან გავრცელებული ინფორმაცია მისი შედეგების შესახებ ამავეს ადასტურებდა: „22 ათასი მოქალაქიდან დაახლოებით 21 ათასი ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დონეზე დასაქმდა.“ – განაცხადა ჯანდაცვის მინისტრის მოადგილემ, თამარ ბარკალაიამ³¹.

³⁰ „სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანო, სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს მმართველობის სფეროში მოქმედი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ან სხვა ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც ქმნის/შექმნის საზოგადოებრივი სამუშაოს ვაკანსიას“. – დასაქმების ხელშეწყობის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, 17/02/2022, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5385740?publication=0>

³¹ „საზოგადოებრივი სამუშაოებით 60 ათასი ადამიანი დაინტერესდა, თუმცა საბოლოო თანხმობა 22 ათასმა განაცხადა“, 14 სექტემბერი 2022. ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/629983/>

გარკვეულ ქვეყნებში ღიად არის გაცხადებული, რომ საზოგადოებრივი შრომის პროგრამის ფარგლებში შექმნილი დასაქმება სრულიად ნეიტრალური უნდა იყოს საბაზრო ურთიერთობების თვალსაზრისით. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ის არ უნდა ქმნიდეს კონკურენციას დასაქმების ბაზარზე, არ უნდა ანაცვლებდეს არსებულ სამუშაოებს. მაგრამ მეორე მხრივ, აქ შესრულებული სამუშაო უნდა პასუხობდეს საზოგადოების საჭიროებებს და სრულდებოდეს ისეთი სამუშაოები, რომელსაც ვერც საბაზრო და ვერც საჯარო ძალისხმევებით ვერ უმკლავდებიან ქვეყნები. საერთაშორისო ლიტერატურის მიხედვით, ამ მოდულობისაგან იშვიათ გამონაკლისს წარმოადგენს ავსტრია, სადაც პროგრამა მაინც შეიცავს საბაზრო ელემენტებს, თუმცა არა შრომის, არამედ შექმნილი პროდუქციის რეალიზების ნაწილში. საზოგადოებრივი შრომის შედეგად შექმნილი საბაზრო პროდუქტი, აუცილებელია, რომ საბაზრო ფასის მიხედვით რეალიზდებოდეს. შესაბამისად, შრომა მოგებაზე ორიენტირებულ საქმიანობას უნდა ემსახურებოდეს (Public works: how can PES contribute to increasing their value as an activation tool?, 2013). სხვა მაგალითია არგენტინა, სადაც საბაზრო ელემენტი ანაზღაურების ნაწილშია ინკორპორირებული, მაგრამ არა უშუალოდ სამუშაო ადგილების ბუნებაში. ასე მაგალითად, საზოგადოებრივი შრომის პროგრამაში ჩართვა დღეში მხოლოდ 4 საათით არის შესაძლებელი, დამატებითი, ე.წ. ზეგანაკვეთური საათებით შექმნილი პროდუქცია კი, თავად მშრომელთა კოოპერატივებს შეუძლიათ გაყიდონ მოგების მიზნით (The employer of last resort programme: could it work for developing countries?, 2007).

რაც ყველაზე მთავარია, ამ ტიპის პროგრამებში ანაზღაურება სოციალური გასაცემელის სახით გაიცემა. ის არ რეგისტრირდება, როგორ შრომითი ანაზღაურება (მაგალითად, არ იბეგრება). შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამის ბენეფიციარების მიერ გაწეულ სამუშაოებს შრომითი ურთიერთობის ბუნება აქვს (რაც, თავის მხრივ, განისაზღვრება ურთიერთობების სუბორდინაციული ხასიათით, დავალებების შესრულებასთან დაკავშირებული ვადებისა და პირობების დაწესებით და ა.შ.) ის ვერ და არ აისახება დასაქმების საერთო სტატისტიკაში. სანამ ამ პროგრამის ბენეფიციარი საზოგადოებრივი შრომის პროგრამას არ დაასრულებს და (მისი დანმარებით თუ მის გარეშე) დასაქმების ღია ბაზარზე არ დასაქმდება, საბაზრო აქტორების მიერ შექმნილ დასაქმების ადგილზე, მანამდე უცვლელია დასაქმების სტატისტიკაც.

აქვე, ყურადსაღებია პროგრამაში არსებული მკაფიო განმარტება, რომ პროგრამაში ჩართვა „**არ საჭიროებს განსაკუთრებულ პროფესიულ მომზადებას**“³². ერთ-ერთ საჯაროდ გამოქვეყნებულ საინფორმაციო ბროშურაში³³ ჯანდაცვის სამინისტრო წერს: „საზოგადოებრივი სამუშაოს მსურველ პირებს პროგრამაში ჩასართავად არ სჭირდებათ გამოცდილება, კომპეტენცია ან შესაბამისი განათლება“, – ასე რომ, ეს პროგრამა არ მოითხოვს კვალიფიციური მშრომელების რესურსს. ერთი მხრივ, ამ დანაწესის მთავარი მიზანია, მოშალოს ყველანაირი ბარიერი, რომელიც კონკრეტული უნარ-ჩვევების არქონის გამო ექმნება ადამიანს დასაქმების ბაზარზე შესასვლელად, მეორე მხრივ კი, გარდა იმისა, რომ იმ სამუშაოების ბუნება, რომელსაც პროგრამა ქმნის, არანაირ კონკურენციაში არ შედის დასაქმების ღია ბაზართან, ის ასევე ეუბნება ღია ბაზრის აქტორებს, რომ ეს პროგრამა უკვე დასაქმებული ან სამუშაოს მაძიებელი კვალიფიციური კონტინგენტისთვის არ არის განკუთვნილი და მათ ბიზნესს საფრთხეს არ შეუქმნის. პროგრამამ თავისი მოქმედების პერიოდში მხოლოდ იმას

³² თუმცა, ზოგადად, საზოგადოებრივი სამუშაოს პროგრამები არ არის აუცილებელი იყოს მხოლოდ კვალიფიკაციის არ მქონე მოსახლეობისთვის, მას თავისთავად შეუძლია მიიზიდოს შედარებით უფრო კვალიფიციური კადრებიც (მაგალითად, ახალგაზრდების რიგებში).

³³ საზოგადოებრივი სამუშაოები, ჯანდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2023/Sazogadoebrivi-samushaoebi.pdf>

უნდა მიაღწიოს, რომ ყველა, ვინც ამ ეტაპამდე სამუშაოს არ ეძებდა, სამუშაოს მაძიებელთა რიგებს დაუბრუნდეს. ამით, ერთი მხრივ, შესაძლოა, გაიზარდოს კიდევ უმუშევრობის დონე საქართველოში, რადგან, თუ ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლეობა სამუშაოს მაძიებელთა რიგებში გადაინაცვლებს, შესაძლოა, საბაზრო ეკონომიკამ იმავე ტემპებით ვერ შექმნას დასაქმების ადგილები, რითაც კიდევ უფრო გაიზარდება უმუშევრობის მაჩვენებელი (რადგან უმუშევრობა აქტიური სამუშაო ძალიდან ითვლება), რომელიც ამჟამად ისედაც ძალიან მაღალია, 17.3%-ია³⁴.

რა ტიპის სამუშაო ადგილები იქმნება პროგრამით

საქართველოს შემთხვევაში, საზოგადოებრივი შრომის პროგრამის დადგენილების ტექსტში ახსნილია, რომ საზოგადოებრივი სამუშაოს სახეობები და ჩამონათვალი **შესაბამისი აქტივ მტკიცდება მინისტრის მიერ**, თუმცა მოცემული დოკუმენტი საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის. ეს ჩამონათვალი ხელმისაწვდომი არ გამხდარა არც მას შემდეგ, რაც მისი არსებობა მინისტრმა დაადასტურა 2022 წლის სექტემბერში პროგრამის 6 თვის შედეგებთან დაკავშირებით საჯარო გამოსვლისას: „შეტანილია ისეთი პოზიციები, რომლებიც კარგად აპრობირებულია ევროკავშირის ქვეყნებში“, – აცხადებდა მინისტრი მოცემული აქტის შესახებ³⁵. როგორც წინა თავებში აღინიშნა, საზოგადოებრივი სამუშაოს პროგრამის უშუალო განხორციელებამდე საჯარო პოლიტიკური დისკურსი შესაქმნელი სამუშაო ადგილების შესახებ მეტად ამბიციური იყო. ის საუბრობდა, რომ დასაქმების ადგილები ინფრასტრუქტურული პროექტებისკენ იქნებოდა მიმართული. 2022 წლის თებერვალშიც, პროგრამის დამტკიცებამდე რამდენიმე დღით ადრე, პრემიერ-მინისტრი ამბობდა, რომ ამ პროგრამის ფარგლებში: „ახალი ინფრასტრუქტურა ან არსებულის გაუმჯობესება შექმნის მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ სიკეთეს“³⁶. დამატებით, პროგრამის დადგენილების ტექსტშიც ვკითხულობთ, რომ მისი „მიზანია ინფრასტრუქტურულ და სხვა სფეროებში საზოგადოებრივი სარგებლობის სამუშაოს შესრულება“ – თუმცა ერთი წლის თავზე ინფრასტრუქტურული სამუშაოები ყველაზე ნაკლებად არის ის, რაც პროგრამამ დაფარა³⁷.

როგორც შესავალშიც აღინიშნა, უკვე საჯაროდ გამოქვეყნებულ ინფორმაციაში საზოგადოებრივი სამუშაოს რამდენიმე მაგალითი სახელდება, საიდანაც ცხადი ხდება, რომ **ამ პროგრამის ფარგლებში რაიმე გამორჩეულ სახელმწიფო (ინფრასტრუქტურულ) პროექტებზე მუშაობა არ იგულისხმება**³⁸. პროგრამა არ არის სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტიულობის გაზრდაზე თუ განვითარების პროექტებზე ორიენტირებული. საერთაშორისო მაგალითები ასევე გვკარნახობს, რომ მოცემული ტიპის პროგრამას ასევე შეეძლო სოციალურ სერვისებში შეექმნა ვაკანსიები (შინ მოვლა, ხანდაზმულებსა და ბავშვებზე ზრუნვა, ა.შ.), მაგრამ ასე არ მოხდა (PEPs and the Social sector: Tackling Social Challenges, 2012). პროგრამის დაწყებიდან 6 თვის თავზე ჯანდაცვის მინისტრის მოადგილემ განაცხადა, რომ „ძირითადი აქტივობები არის სკვერების, არხების, გზების, შენობების

³⁴ სტატისტიკური ინფორმაცია, დასაქმება, ხელფასები, დასაქმება და უმუშევრობა, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023

<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/37/dasakmeba-khelfasebi>

³⁵ „სასაფლაოს მომვლელის პოზიციაზე 3886 პირია დასაქმებული, მარტიდან 1000 სასაფლაო დასუფთავდა – ღებუტატი“, 23 სექტემბერი 2023. ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/631897/>

³⁶ „საზოგადოებრივი სამუშაო არ განაპირობებს შემწეობის მიღებას“ 4 წელი – პრემიერი“, ნეტგაზეთი, 14 თებერვალი 2022, ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/591285/>

³⁷ დასაქმების ხელშეწყობის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, 17/02/2022, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023:

<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5385740?publication=0>

³⁸ საზოგადოებრივი სამუშაოები, ჯანდაცვის სამინისტროს ვებგვერდი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023:

<https://www.moh.gov.ge/uploads/files/2023/Sazogadoebrivi-samushaoebi.pdf>

დალაგება, განახლება, მცირედი სარეაბილიტაციო სამუშაოები,“ რითაც დაადასტურა, რომ ძირითადი სამუშაოები სანიტარული ხასიათისაა. ამავე პერიოდში კი თავად მინისტრი შემდეგი მონაცემებით წარდგა პარლამენტში:

„ყოველდღიურად სუფთავდება და წესრიგდება 550-მდე საბავშვო ბაღი; 300-ზე მეტი სკვერი და პარკი; 160-ზე მეტი სპორტული მოედანი; მთელ ქვეყანაში დასუფთავდა და მოწესრიგდა 1000-ზე მეტი სასაფლაო; 205 საზოგადოებრივი მნიშვნელობის შენობა-ნაგებობა; გაიწმინდა 1500კმ-მდე სანიაღვრე არხი; მოწესრიგდა საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილები;

საზ. სამუშაოს ფარგლებში გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის სსიპ-ებმა შეძლეს აზიური ფაროსანას გავრცელების ინსექტირება; 400-ზე მეტმა საჯარო სკოლამ და 530-ზე მეტმა ბაღმა შეძლო, მიეღო პროგრამის მონაწილეები დარაჯისა და დამლაგებლის პოზიციებზე, რომლებიც თანამშრომლებთან ერთად ზრუნავენ ინფრასტრუქტურის მოვლაზე“, – განაცხადა მინისტრმა.³⁹

რამდენად გამჭვირვალეა სამუშაო ადგილების შექმნის პროცესი

საქართველოსგან განსხვავებით, თითქმის ყველა ევროპულ ქვეყანაში, სადაც ეს პროგრამა ოპერირებს, საჯარო უწყებების გარდა, მასში ჩართულნი არიან არასამთავრობო, სათემო, საქველმოქმედო ორგანიზაციები, მოხალისეთა ჯგუფები და სხვადასხვა ტიპის ფონდები, რადგან მსგავსი სამუშაოების საზოგადოებრიობა და სოციალურობა მეტად მნიშვნელოვანია და ის სწორედ არასახელმწიფო აქტორების საქმიანობასთანაა ხშირად კავშირში. ასეთივე როლი აქვთ რელიგიურ ორგანიზაციებს (უნგრეთსა და ფინეთში), უნივერსიტეტებს (ესპანეთში) და პროფკავშირებს (ლუქსემბურგში) სხვადასხვა ქვეყნის საზოგადოებრივი შრომის პროგრამებში. ამის ხაზგასმა იმიტომაც არის მნიშვნელოვანი, რომ მთელ რიგ ქვეყნებში (ბულგარეთში, ირლანდიაში, ესპანეთის გარკვეულ რეგიონებში, ლიეტუვაში, სლოვენიაში), საზოგადოებრივი შრომის პროექტები ტენდერების სახით ცხადდება, ანაც განცხადების წარდგენას მოითხოვს მათგან, ვინც დასაქმების ადგილები უნდა შესთავაზოს პროგრამის პოტენციურ ბენეფიციარებს. განაცხადები იმ ძირითად უწყებაში შედის, რომლის პროგრამის ადმინისტრირებაზეა პასუხისმგებელი (Public works: how can PES contribute to increasing their value as an activation tool?, 2013).

საქართველოს შემთხვევაში, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, სამუშაოს „მიმწოდებელი“ მხოლოდ სახელმწიფოა, **შექმნილი ვაკანსიების შესახებ კი ინფორმაცია სრულად გაუმჭვირვალეა.** 2022 წლის 17 თებერვლის პროგრამის დადგენილების მიხედვით, საზოგადოებრივი სამუშაოს ვაკანსია შესაბამის სარეგისტრაციო პორტალზე უნდა ატვირთულიყო დამსაქმებელი მხარის, მაგალითად მუნიციპალიტეტის მიერ, თუმცა ამ ეტაპზე კანონმდებლობით ან საჯარო განცხადებებით არ იყო განმარტებული, რომელი პორტალი იგულისხმებოდა დადგენილებაში და საჯაროობის რა სტანდარტს დააკმაყოფილებდა ის. მოგვიანებით დადგენილებაში შევიდა ცვლილება და განიმარტა, რომ აღნიშნული სარეგისტრაციო პორტალი მოცემული პროგრამის მიზნებისთვის იქმნებოდა და ასევე გამოიყენებოდა მოსარგებლეების შესახებ „ელექტრონული ჩანაწერების შესაქმნელად“⁴⁰. პორტალს, სავარაუდოდ, ადმინისტრირებას უწევს დასაქმების ხელშეწყობის

³⁹ „სასაფლაოს მოძველელის პოზიციებზე 3886 პირია დასაქმებული, მარტიდან 1000 სასაფლაო დასუფთავდა – დეპუტატი“, 23 სექტემბერი 2023. ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/631897/>

⁴⁰ „ე) საზოგადოებრივი სამუშაოს ვაკანსია – მიმწოდებლის მიერ დასაქმების საინფორმაციო სისტემაში (სარეგისტრაციო პორტალზე) ატვირთული განცხადება თავისუფალი/დაუკავებელი სამუშაო ადგილის

სააგენტო, თუმცა ის კვლავ არასაჯაროა ისევე, როგორც ინფორმაცია იქ დარეგისტრირებული სამუშაო ადგილების შესახებ.

აქვე საინტერესოა, რომ საერთაშორისო პრაქტიკაში საზოგადოებრივი შრომის/სამუშაოს შესრულების შესახებ კონტრაქტი შესაძლოა დგებოდეს როგორც პროგრამის ადმინისტრატორ უწყებას (ჩვენს შემთხვევაში სააგენტოსა) და სამუშაო ადგილების შემქმნელ დაწესებულებას (ჩვენს შემთხვევაში მუნიციპალიტეტთან), ისე უშუალოდ დასაქმებულსა და პროგრამის ადმინისტრატორ მხარეს (ანუ მოქალაქესა და სააგენტოს ან მუნიციპალიტეტს) შორის. საერთაშორისო ლიტერატურაში ვკითხულობთ, რომ იმ შემთხვევებში, როდესაც დასაქმება რეაბილიტაციურ-რესოციალიზაციის სპეციფიკური გეგმის ნაწილია, დასაქმების კონტრაქტზე ერთდროულად რამდენიმე მხარე თანხმდება – ბენეფიციარი, სამუშაოს მიმწოდებელი (მუნიციპალიტეტი) და პროგრამის ადმინისტრატორი მხარე (სააგენტო) (წყარო). საქართველოს შემთხვევაში, დადგენილების ტექსტიდან ჩანს, რომ ხელშეკრულება სამმხრივია და ფორმდება სააგენტოს, მიმწოდებელსა (მაგ. მუნიციპალიტეტსა) და მოსარგებლეს შორის, თუმცა წინამდებარე კვლევის მიზნებისთვის ვერც იმ სამართლებრივი აქტის მოძიება მოხერხდა, რომლითაც ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები უნდა განსაზღვრულიყო, იმისათვის, რომ უკეთ გაგვეგო თითოეული მხარის ვალდებულებები და პასუხისმგებლობები.

დასკვნა:

რაც არ უნდა ამბიციური იყოს პოლიტიკური მესიჯბოქსი პროგრამის ფარგლებში დასაქმების ახალი ადგილების შექმნის შესახებ, პროგრამა მიზნად არ ისახავს, დასაქმების ადგილები შექმნას და მოკლევადიან პერსპექტივაში შესაბამისი ზემოქმედება იქონიოს დასაქმების დონის შესახებ სტატისტიკური მაჩვენებლის ცვლილებაზე, თუმცა მოგვიანებით ნაშრომში განხილული იქნება, უმუშევრობის სტატისტიკის ცვლილების რა შესაძლებლობებს იძლევა ეს პროგრამა გრძელვადიან პერსპექტივაში.

დამატებით, მიუხედავად საჯარო გამოსვლებში საქართველოს მთავრობის დაპირებისა, რომ საზოგადოებრივი სამუშაოს პროგრამა *მნიშვნელოვან* საზოგადოებრივ სიკეთეს შექმნიდა ახალი ინფრასტრუქტურის სახით ან გაუმჯობესებდა ძველს, პროგრამა ამ დაანონსებულ ამოცანას, ფაქტობრივად, ვერ და არ ასრულებს. იმისთვის, რომ ეს შეფასება გაბათილდეს, აუცილებელი იქნება, შესაბამისმა უწყებებმა საპირისპიროს შესახებ გაასაჯაროონ შესაბამისი მონაცემები (ინფრასტრუქტურული პროექტებისა თუ მათი წილობრივი ოდენობის შესახებ საერთო

თაობაზე, შესასრულებელი საზოგადოებრივი სამუშაოს აღწერილობით;“ – დასაქმების ხელშეწყობის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №81, 17/02/2022, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5385740?publication=0>

ე) დასაქმების საინფორმაციო სისტემა (სარეგისტრაციო პორტალი) – ადმინისტრირების სისტემა განკუთვნილია ქვეპროგრამის ფარგლებში მიმწოდებლის მიერ საზოგადოებრივი სამუშაოების ვაკანსიების გამოქვეყნებისთვის და მოსარგებლეების შესახებ ელექტრონული ჩანაწერების შესაქმნელად.“; – დასაქმების ხელშეწყობის 2023 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №17, 16/01/2023 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5693644?publication=0>

მაჩვენებლებში), თუმცა ნაკლებად სავარაუდოა, უარყონ ის ინფორმაცია, რომელიც თავად გაავრცელეს მედიასაშუალებებით და საპარლამენტო ტრიბუნებიდან იმის შესახებ, რომ დასუფთავების ვაკანსიები სჭარბობს სხვა ვაკანსიებს.

დაბოლოს, პრობლემად რჩება პროგრამის დახურულობა და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა; კვლავ დაფარულია ინფორმაცია იმ სამართლებრივი აქტების შესახებ, რომელთაც სოციალური ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები უნდა დაედგინა და საზოგადოებრივი სამუშაოს სახეობები და ჩამონათვალი შეედგინა. ასევე უცნობია, რა ფარგლებში და სტანდარტით ოპერირებს ის ელექტრონული პორტალი, სადაც ვაკანსიები რეგისტრირდება.

2. რა ტიპის ბენეფიციარებს მიემართება პროგრამა რეალურად? ვინ არიან ხანგრძლივი ვადით დაუსაქმებლები

*„ზრდასრული შრომისუნარიანი მოსახლეობა უმუშევრობას, სიღარიბესა და უმოქმედობას შეაჩვიეს“
საქართველოს პრემიერ-მინისტრი – ირაკლი ღარიბაშვილი*

22 ნოემბერი 2021

საზოგადოებრივი სამუშაოს პროგრამის მიზანი მთავრობის დადგენილებაში შემდეგნაირადაა ჩამოყალიბებული: „სოციალურად დაუცველი შრომისუნარიანი პირების მიმართ შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის განხორციელება მათი საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ხელშეწყობისა და სოციალური დაცვის/დახმარების უზრუნველყოფის გზით.“ სოციალური დახმარების უზრუნველყოფის გზით დასაქმების ხელშეწყობა – როგორც ეს აქ წერია, შემდეგნაირად უნდა გავიგოთ: დასაქმების ხელშეწყობა იმ შემთხვევაში ხდება შესაძლებელი, თუ პირი სოციალური დახმარების მიმღებია. აღსანიშნავია, რომ საარსებო შემწეობის მიმღებ მოსახლეობას პროგრამა შემდეგ ოთხ ვარიანტს სთავაზობს:

- საზოგადოებრივი სამუშაოს ვაკანსიას;
- მისი უნარ-ჩვევების, გამოცდილებისა და პროფესიული განვითარების შესაბამის შრომის ბაზარზე არსებულ ვაკანსიას;
- იმ შემთხვევაში, თუ მოსარგებლე დასაქმებულია არაფორმალურ სექტორში, დასაქმების ფორმალიზებას;
- პროფესიული მომზადების, პროფესიული გადამზადების ქვეპროგრამებში ჩართვას.

შრომისუნარიან სოციალურად დაუცველ ბენეფიციარებს არ აქვთ უფლება, უარი თქვან ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ შეთავაზებაზე ისე, რომ ამან არ იმოქმედოს მათი სარეიტინგო ქულის გადამოწმების/ცვლილების პროცედურაზე. უარის შემთხვევაში მათი ოჯახი სარეიტინგო ქულის გადამოწმებას დაექვემდებარება, უარის თქმიდან ერთი წლის ვადაში.

მეორე მხრივ, ზემოთ ჩამოთვლილი პირველი სამი ვარიანტიდან ერთ-ერთის არჩევისას სოციალურად დაუცველს ეძლევა გარანტია, რომ მისი ოჯახის სარეიტინგო ქულას 4 წლის განმავლობაში არ გადაამოწმებენ (რაც ამ პერიოდში შემწეობის შენარჩუნებას ნიშნავს). მეოთხე ვარიანტზე დათანხმებისას, პირი ჯერ გადამზადების კურსს გადის, შემდეგ თანხმდება პირველი

სამი ვარიანტიდან ერთ-ერთს და ამის შემდეგ იღებს საშეღავათო მოპყრობას (4-წლიან „ხელშეუხებლობას“).

შრომისუნარიანი სოციალურად დაუცველი ბენეფიციარებისთვის მსგავსი პირობის დაწესებამ არაპირობიანი ფულადი სატრანსფერო სისტემა (non-conditional cash transfer), პირველად მისი არსებობის ისტორიაში, პირობიან დახმარების სისტემად გარდაქმნა, თუმცა საიმისოდ, რომ პროგრამამ დასახულ მიზანს მიაღწიოს (შრომისუნარიანი სოციალურად დაუცველების გააქტიურება), წინასწარ ზუსტად უნდა იყოს დანახული კავშირი შერჩეულ სამიზნე ჯგუფსა და მის წინაშე დაყენებულ პირობებს შორის. სწორედ ამაზე მსჯელობას დაეთმობა შემდეგი ქვეთავები.

ის, თუ რა კონტექსტში მოხდა ამ პროგრამის მიმართვა ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლეობისკენ, ანუ ხანგრძლივადიანი უმუშევრობისკენ, განხილულია წინა თავებში და გარკვეულწილად გასაგებია, რატომ გამოარჩია პრემიერმა სწორედ ეს ჯგუფი, თუმცა მოცემული თავის მიზანი, დამატებით, ასევე ამ ვრცელი კატეგორიის დეტალური ანალიზია. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, მთლიან სამუშაო ძალაში ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლეობის წილი შემამფოთებლად მაღალია, 48%; და ასევე მაღალია შრომისუნარიანი დაუსაქმებელი პირების რაოდენობა სოციალურად დაუცველებს შორის (45-46%). მაგრამ, მეორე მხრივ, როგორ სეგმენტებად შეიძლება ამ კატეგორიის დაყოფა? მოცემულ თავში გაანალიზებული იქნება ის სტრუქტურული ბარიერები, რომლებიც ამ ფართო კატეგორიის მეტად სეგმენტაციას უშლის ხელს.

მეორე მხრივ, არანაკლებ პრობლემურია არაფორმალური დასაქმება ეროვნულ დონეზე: 2021 წლის მდგომარეობით, მისი მაჩვენებელია 29%. ასევე, მაღალია არასრული დასაქმების დონეც საქართველოში (2021 წელს – – 39.3%)⁴¹. მიუხედავად იმისა, რომ ამ უკანასკნელი ორი კატეგორიის შესახებ თითქმის არაფერი არ თქმულა სოციალურად დაუცველ მოსახლეობას შორის, ცხადია, საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა ნაწილობრივ ამ ორ კატეგორიასაც ეხება და მნიშვნელოვანია, გაანალიზდეს ამ სეგმენტის ქცევაც პროგრამაში.

როგორ შეარჩია პროგრამამ სამუშაო ძალის გარეთ მყოფი, ეკონომიკურად არააქტიური, მოსახლეობა

პროგრამის ამოქმედებიდან 6 თვის თავზე ჯანდაცვის მინისტრმა განაცხადა, რომ პროგრამა „ეფექტურია იმ ადამიანებისთვის, ვისაც სამუშაო სტაჟის ხანგრძლივი წყვეტა აქვს, რადგან ეს მათ ეხმარება სამუშაოს დაწყების შიშის დაძლევაში“.⁴² მიუხედავად საჯარო განცხადებებისა, რომ პროგრამა სწორედ ხანგრძლივი ვადით ეკონომიკურად არააქტიურ მოსახლეობას უნდა შეხებოდა, პროგრამის ადმინისტრირების პირველ წელს ეკონომიკურად არააქტიური პირის დეფინიცია საერთოდ არ ყოფილა განსაზღვრული პროგრამის მიზნებისთვის. 2023 წელს მისი დადგენილების ტექსტში შესული ცვლილებით, ამ პროგრამის მიზნებისთვის გაჩნდა და განიმარტა ტერმინი

⁴¹ სტატისტიკური ინფორმაცია, დასაქმება, ხელფასები, არაფორმალური დასაქმება & არასრულად გამოყენებული სამუშაო ძალის მაჩვენებელი, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023 <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/37/dasakmeba-khelfasebi>

⁴² საზოგადოებრივი სამუშაოები ადამიანებს სამუშაოს დაწყების შიშის დაძლევაში ეხმარება – მინისტრი“, 23 სექტემბერი 2022, ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023 <https://netgazeti.ge/news/631898/>

„დაუსაქმებელი“ – „შემოსავლების სამსახურის მიერ წარმოებულ მონაცემთა ბაზაში შემოსავლის არმქონე პირი უწყვეტი ოთხი თვის განმავლობაში (ყოველთვიურად)“⁴³.

სტატისტიკის ეროვნული სამსახური ეკონომიკურად არააქტიურ, ანუ სამუშაო ძალის გარეთ მყოფ მოსახლეობად განსაზღვრავს მათ, ვინც არ არიან დასაქმებულნი და არც ეძებდნენ სამუშაოს გასული 4 კვირის განმავლობაში (ზოგადი განმარტებები სამუშაო ძალის სტატისტიკის მეთოდოლოგიაზე, 2023), თუმცა ევროკავშირის ქვეყნებში, სადაც საზოგადოებრივი შრომის მსგავსი პროგრამები მოქმედებს, ისინი, უმეტესად, გამიზნულია ბევრად ხანგრძლივადიან უმუშევართა კატეგორიაზე, ვიდრე ეს 4 თვეა. დასაქმების პროგრამები, რომელთა მიზანი ეკონომიკურად არააქტიური მოსახლეობის გააქტიურებაა, მხოლოდ იშვიათ შემთხვევებშია გათვლილი მათზე, ვინც 6 თვეზე ცოტა ხანსაა დაუსაქმებელი. არის ისეთი ქვეყნებიც, სადაც მსგავსი ტიპის პროგრამებისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი სამიზნე ჯგუფი სწორედ ხანგრძლივად უმუშევრების კატეგორიაა. მათ შორის გამოირჩევა, მაგალითად, მალტა და სლოვაკეთი. მალტაში პროგრამა მიემართება 5 წელზე მეტხანს უმუშევრად დარჩენილ ადამიანებს, სლოვაკეთში კი – წინა 16 თვის პერიოდში, ბოლო 12 თვის განმავლობაში უმუშევრებს (The spectrum of public employment programmes (PEPs), 2012). ვინაიდან საზოგადოებრივი შრომის შედეგებთან დაკავშირებული დეტალური ინფორმაცია ჯერაც დაფარულია, ჩვენ არ ვიცით, პროგრამამ ჩართული რამდენი ბენეფიციარი იყო უმუშევარი 12 თვის ან უფრო ხანგრძლივი ვადით, თუმცა თავისთავად ამ პრიორიტეტის განუსაზღვრელობა ნიშნავს, რომ ეს მონაცემი შეიძლება საერთოდ არ აღრიცხოს სააგენტომ და, შესაბამისად, ამ ჯგუფის ქცევით ცვლილებაზე დაკვირვება ვერც აწარმოოს. ასეა თუ ისე, ყველა შრომისუნარიანი სოციალურად დაუცველი მოქალაქე „გაზარმაცებულ“ და შრომას „გადაჩვეულ“ მოქალაქედ მიიჩნია პროგრამამ და სოციალურად დაუცველთა მეტად სიღრმისეული სეგმენტაცია არ უცდია.

დამატებით, ყურადღება უნდა მივაქციოთ „შრომისუნარიანობის“ კრიტერიუმს, რომელზეც პროგრამა მიუთითებს, როგორც პროგრამაში ჩართვის მაკვალიფიცირებელ გარემოებაზე. რეალურად, ის რასაც პროგრამა „შრომისუნარიანობას“ უწოდებს, ეროვნული სტატისტიკის სამსახურის კლასიფიკაციების მიხედვით არის „პოტენციური სამუშაო ძალა“. „პოტენციურ სამუშაო ძალა“ ნიშნავს ადამიანთა, მოქალაქეთა კატეგორიას, რომელიც ეკონომიკურად არააქტიურთა იმ სეგმენტს განეკუთვნება, ვინც: ა) არ ეძებს სამსახურს, მაგრამ მზად არის მუშაობის დასაწყებად, რადგან „შრომის უნარი“ აქვს ან ბ) ეძებს სამსახურს, მაგრამ მზად არ არის, დასაქმდეს (მაგალითად, მართონელა დედა, ვისაც ზრუნვის საჭიროებების გამო, მყისიერი მზაობა არ აქვს, მუშაობა დაიწყოს და დამატებით ხელშეწყობას საჭიროებს) (ზოგადი განმარტებები სამუშაო ძალის სტატისტიკის მეთოდოლოგიაზე, 2023).

ყურადსაღებია, რომ ზემოთ ხსენებულ „ბ“ კატეგორიას პროგრამა, საწყის ეტაპზე, „შრომისუნაროდ“ წარმოაჩენდა; ადგენდა, რომ პროგრამა მათთვის არ იყო განკუთვნილი, თუმცა 2022 წელს, პროგრამის დადგენილებაში შეტანილი ცვლილებებით, ეს ფორმულირება შეიცვალა და ამ კატეგორიას, უბრალოდ, პროგრამიდან თავის არიდების საშუალება მიეცა, მაგრამ არ აუკრძალავთ მონაწილეობა. დადგენილების ტექსტის მიხედვით, ხსენებული (ბ) კატეგორიებია:

⁴³ დასაქმების ხელშეწყობის 2023 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №17, 16/01/2023 საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5693644?publication=0>

„შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ან სარეცელს მიჯაჭვული/ლოგინად ჩავარდნილი პირები; პირი, ვისაც დაუხმარებლად გადაადგილება არ შეუძლია და/ან საჭიროებს მომვლელს, ან მზრუნველობას უწევს ოჯახის არასრულწლოვან წევრ(ებ)ს; შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირ(ებ)ი და/ან ხანდაზმულ(ებ)ი“. გარკვეული სტატუსი/მდგომარეობა, როგორც არის: შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსი, სარეცელს მიჯაჭვულობა და ა.შ. დღევანდელი ფორმულირებით, პროგრამაში ჩართვის ნებაყოფლობითი უარის საშუალებას იძლევა, მაგრამ სახელმწიფო არ ცდილობს მათთვის ადაპტირებული სამუშაო გარემოს შეთავაზებას და მსგავსი ხელშემწყობი ღონისძიებების დანერგვას ამ პროგრამის ფარგლებში. შესაბამისად, სავარაუდოა, რომ დებულების ტექსტში შემოთქმული ფორმულირებები („შრომისუუნარობასთან“ დაკავშირებით) მხოლოდ იმ მიზნით არის შეცვლილი, რომ ეს ჯგუფები დისკრიმინაციულად არ გამოირიცხონ პროგრამიდან, და არა იმიტომ, რომ პროგრამა მათ შესაძლებლობებს მორგებოდა.

როგორც უკვე აღინიშნა, 2017 წლის ცვლილებებით, სახელმწიფო აუდიტის რეკომენდაციის საპასუხოდ, შეიქმნა „არამომუშავე შრომისუუნარიანი წევრის“ განმარტება, რომელიც გამონაკლისს აწესებს გარკვეულ პირთა დასაქმების ვალდებულებაზე და სწორედ იქ გვხვდება შემოთ ხსენებული ეს ჩამონათვალი, რაც ავტომატურად „შრომისუუნარო“ პირთა წრეს განსაზღვრავს.⁴⁴ 2022 წელს, პროგრამის პირველ წელს, დადგენილება საზოგადოებრივი შრომის პროგრამის შესახებ იმეორებდა მოცემულ ჩამონათვალს, და გამორიცხავდა მსგავსი კატეგორიის პირთა პროგრამაში ჩართვის შესაძლებლობას.

რადგან ასეა, შეგვიძლია, დავასკვნათ, რომ პროგრამამ თავის სამიზნედ პოტენციური სამუშაო ძალის პირველი (ა) კატეგორია განსაზღვრა (აღამიანები, რომელთაც „შრომის უნარი“ აქვთ, მაგრამ სამსახურს არ ეძებენ), მეორისთვის (ბ) კი პროგრამაში ჩართვა არ შეუთავაზებია, მაშინ, როდესაც ამ კატეგორიას სახელმწიფო ხელშემწყობის კუთხით გაცილებით მეტი საჭიროებები აქვს და სწორედ ამგვარი კატეგორიის მოქალაქეთა „ხელოვნურად დასაქმების“ ამოცანას ისახავს საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამები სხვა ქვეყნებში. ერთი სიტყვით, სხვა ქვეყნებში საზოგადოებრივი სამუშაოს პროგრამა მათ მიემართება, ვისაც ყველაზე მეტად უჭირს ხელოვნური, სოციალური თუ სხვა სახის ბარიერების გადალახვა საიმისოდ, რომ გრძელვადიანი უმუშევრობა დაძლიოს.

პროგრამა ცვლილებებს განიცდის და არ უნდა გამოვრიცხოთ რომ სამიზნე კატეგორიები შეიცვალოს, თუმცა მეტად მოწყვლად კატეგორიებზე გადასვლით, პროგრამას აუცილებლად დასჭირდება დამატებითი ხელშემწყობი ღონისძიებების ადმინისტრირებაც, რაც გრძელვადიან უმუშევრებს შეიძლება სჭირდებოდეთ. მაგალითად, საზოგადოებრივი სამუშაოს პროგრამამ, ერთ-ერთ პირვანდელ ვერსიაში, გამორიცხა იმ პირის დასაქმება, რომელიც „**მზრუნველობას უწევს საკუთარი ოჯახის არასრულწლოვან წევრ(ებ)ს, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირ(ებ)ს და/ან ხანდაზმულ(ებ)ს**“. ცხადია, რომ სწორედ ამ ვალდებულებების შესრულება განაპირობებს აღამიანების, და უმეტესწილად ქალების, ეკონომიკურ არააქტიურობას და სწორედ მათ შორისაა ეკონომიკური აქტივობის გაზრდ სასურველი ამგვარი სახელმწიფო პროგრამების დახმარებით.

⁴⁴ ქვეყანაში სიღატაკის ღონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 01/06/2017, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 12 აპრილი 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3685869?publication=0>

პროგრამის მარეგულირებელი დადგენილების მომდევნო რედაქციაში განიმარტა, რომ სააგენტო იზრუნებს მსგავსი ფუნქციების მეორე ოჯახის წევრების „პროფილირებაზე“, განიხილავს პროგრამაში მათი ჩართვის შესაძლებლობებს და მათივე სურვილის შემთხვევაში, ჩართავს კიდევაც ამ პროგრამაში, თუმცა არაფერია ნათქვამი დამატებით მხარდაჭერის სერვისებზე, რომლებიც, შესაძლოა, აუცილებელი იყოს ამ ჯგუფის ეკონომიკური გააქტიურებისთვის, ისევე, როგორც სხვა „შრომისუნარო“ კატეგორიებზე, რაც მსგავსი მოქალაქეების სერვისებში ჩართვას და სხვა ხელშემწყობ ღონისძიებებს განიხილავს, იმისათვის, რომ დასაქმება რეალური შესაძლებლობა გახდეს.

ასეა თუ ისე, ეკონომიკურად არააქტიურ პირებს შორის პროგრამა მათ მიემართება, ვინც უკვე „პოტენციური სამუშაო ძალაა“ და ხელს არ უწყობს მათ, ვინც მძიმე სტრუქტურული ბარიერების გამო ხანგრძლივი ვადით უმუშევარია.

როგორ მიუდგა პროგრამა არაფორმალურ და არასრულ დასაქმებას

ეკონომიკური არააქტიურობისა და უმუშევრობისგან სავსებით განსხვავებული პრობლემაა **არაფორმალური და არასრული დასაქმება (underemployment)**. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პროგრამის ინიციატორებსა და განმანორციელებლებს არ გაუმჟღავნებიათ ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა მასშტაბი აქვს არაფორმალურ, თუ არასრულ დასაქმებას სოციალურად დაუცველ მოსახლეობაში, თუმცა ამ მონაცემებს დიდი მნიშვნელობა აქვს პროგრამის მიზნებისთვის (Analysing unemployment and underemployment, 2012).

პრემიერ-მინისტრმა თავის 2022 წლის 14 თებერვლის გამოსვლაში მიანიშნა, რომ სოციალურად დაუცველთა 1/3 (ერთი მესამედი) შრომისუნარიანად ითვლებოდა, რომელთაგან ნაწილი, შესაძლოა, ამ დრომდე შემოსავლებს არაფორმალური დასაქმებიდან იღებს. ამასთან დავშირებით ნეტგაზეთის სტატიაში ვკითხულობთ: „პრემიერმა ასევე განაცხადა, რომ დღემდე არსებული სოციალური პოლიტიკა სოციალურად დაუცველ ადამიანებს უმოქმედობისკენ უბიძგებს, რაც ნიშნავს, რომ 600 000 პირიდან ის 200 000, რომელიც არის შრომისუნარიანი, დემოტივირებულია, ლეგალურად დასაქმდეს“^{45,46}.

პარალელურად, აუდიტის 2015 წლის ანგარიშის მიხედვით, სოციალური შემწეობის პროგრამაში ჩართულ შრომისუნარიან ბენეფიციართა დაახლოებით 20%-ს უფიქსირდებოდა დასაქმებით მიღებული შემოსავალი, რაშიც მხოლოდ ფორმალური შემოსავლები იგულისხმებოდა. აუდიტის ანგარიშის მიხედვით, ეს, ერთი მხრივ, მეტყველებდა იმაზე, რომ ბენეფიციარებში დაბალი იყო შრომითი აქტივობა, მაგრამ მეორე მხრივ, ეს მაჩვენებელი ასევე აიხსნებოდა არაფორმალური დასაქმების მაღალი დონით (საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების

⁴⁵ „საზოგადოებრივი სამუშაო არ განაპირობებს შემწეობის მიღებას“ 4 წელი – პრემიერი“, ნეტგაზეთი, 14 თებერვალი 2022, ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/591285/>

⁴⁶ საქართველოს პროფკავშირების გაერთიანებების კონფედერაციასა (GTUC) და ჯანდაცვის სამინისტროს შორის გაცვლილი საჯარო ინფორმაცია იუწყება, რომ 2021 წელს, როდესაც სულ საარსებო შემწეობის მიმღები 535 ათასი პირი ფიქსირდებოდა, მათგან შრომისუნარიანი 240 ათასი ადამიანი იყო (44%) – საქართველოს პროფკავშირების გაერთიანებების კონფედერაციასა (GTUC) და ჯანდაცვის სამინისტროს შორის გაცვლილი საჯარო ინფორმაცია; ინტერვიუ კონფედერაციის წარმომადგენელთან. 21 მარტი 2023.

სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება, 2016). საინტერესოა, როგორი იყო ეს სტატისტიკა საზოგადოებრივი შრომის დაწყებამდე? 2021 წლის მაჩვენებლის მიხედვით, სოციალურად დაუცველი მოქალაქეების ნაწილს, სავარაუდოდ, პროგრამის დაწყებამდეც უფიქსირებოდა შემოსავალი და საინტერესოა, აქედან რა სეგმენტი მიიჩნეოდა არაფორმალური შემოსავლების მქონედ.

არაფორმალურად დასაქმებულებს საქსტატი განმარტავს, როგორც მათ, ვინც საშემოსავლო გადასახადს არ იხდის, ან ვისზეც არ ვრცელდებოდა შრომით-უფლებრივი გარანტიები⁴⁷, მაგრამ უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია დეფინიციის ის ნაწილი, რომ მასში იგულისხმებიან არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმებული პირები (ზოგადი განმარტებები სამუშაო ძალის სტატისტიკის მეთოდოლოგიაზე, 2023). სამწუხაროდ, მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი სამუშაოს პროგრამის ერთ-ერთი ამოცანა არაფორმალური შრომის ფორმალიზების წახალისებაა, პროგრამა არაფორმალური დასაქმების ცნებას თავის „ტერმინთა განმარტებაში“ არ განსაზღვრავს. დამატებით, დადგენილების სხვადასხვა რედაქციის ტექსტის ანალიზი აჩვენებს, რომ 2022 და 2023 წელს პროგრამა სხვადასხვა კატეგორიის არაფორმალური დასაქმების შემთხვევებზე იყო მიმართული.

უფრო ზუსტად, თავდაპირველად, 2022 წლის პროგრამა მიემართებოდა როგორც არაფორმალური დასაქმების იმ ფორმას, როდესაც პირი დაქირავებით დასაქმებული იყო, ასევე იმ შემთხვევებს, როდესაც პირი თვითდასაქმებული იყო, მაგრამ არ რეგისტრირდებოდა ინდივიდუალურ მეწარმედ თუ მცირე ბიზნესის მფლობელად. დასაქმების ფორმალიზებისთვის დაქირავებით დასაქმებულ პირს სამი თვე ეძლეოდა, თვითდასაქმებულს კი – ერთი თვის ვადა. 2023 წელს დაქირავებით დასაქმებულთა შრომის ფორმალიზება აღარ არის პროგრამის ამოცანა, თუმცა იმ ეტაპზე გაურკვეველი იყო, დაქირავებით დასაქმებულის შემთხვევაში ვის ვალდებულებად უფრო ხედავდა პროგრამა საშემოსავლო გადასახადის გადახდას: საშემოსავლო გადასახადი დამსაქმებლის ბიუჯეტიდან უნდა ყოფილიყო დაფარული თუ დაქირავებული მშრომელის არსებული სახელფასო ანაზღაურებიდან დაეკავებინა დამსაქმებელს. დაქირავებით დასაქმების ფორმალიზების შესახებ საერთო ხედვისა და პოლიტიკის არარსებობის პირობებში, არაფორმალური დასაქმების ფორმალიზება სოციალურად დაუცველი მშრომელების სანქცირების გზით თუ მის ინსტრუმენტად, მხოლოდ ცალმხრივ, გაუაზრებელ და უსამართლო პოლიტიკის ნაბიჯს წარმოადგენდა (არაფორმალური და არასტანდარტული შრომა საქართველოში, 2021). თუ 20%-იანი საშემოსავლო გადასახადი მშრომელის ანაზღაურებიდან დაიქვითებოდა, ეს კიდევ უფრო შეამცირებდა სოციალურად დაუცველთა შემოსავალს. გარდა ამისა, ამ ეტაპზე პროგრამას არც ის ჰქონდა დაზუსტებული, რა ოდენობის შემოსავალი იქნებოდა „დასაშვები“ და რა ოდენობის შემდეგ შეიძლებოდა გაუქმებულიყო ე.წ. საშელავათო პირობები (4-წლიანი გადაუმოწმებლობის შესახებ) უკვე ფორმალურად დაქირავებით დასაქმებულისთვის; **სავარაუდოდ, ნარჩუნდებოდა ის წესი,**

⁴⁷ „არასასოფლო-სამეურნეო სექტორში დასაქმებულები, რომლებიც თავიანთ სამუშაოზე არ იყვნენ ან ნაწილობრივ იყვნენ დაცული ფორმალური შეთანხმებებით (არ იხდიდა საშემოსავლო გადასახადს ხელფასიდან; ან/და დასაქმებულს არ შეეძლო ესარგებლა ანაზღაურებადი ყოველწლიური შვებულებით; ან/და დასაქმებულს არ შეეძლო ესარგებლა ანაზღაურებადი საავადმყოფო ფურცლით ავადმყოფობის შემთხვევაში; ან/და დამსაქმებელი არ იხდიდა საპენსიო ფონდში შენატანს) ან განსაზღვრავენ საკუთარი დასაქმების სტატუსს, როგორც ოჯახის საწარმოში/მეურნეობაში დამხმარე ან მუშაობენ საწარმოებში, რომლებიც არ არის რეგისტრირებული.“

რომლის მიხედვითაც, თუკი სხვაობა ხელზე აღებულ თვიურ ხელფასსა და დეკლარაციაში დაფიქსირებულ ოდენობას შორის 175 ლარს არ აღემატებოდა, მაშინ ოჯახი გადამოწმებას არ დაექვემდებარებოდა, თუმცა თავისთავად მსგავსი ტიპის ბუნდოვანება უკიდურესად ხელისშემშლელი ფაქტორი იქნებოდა პოტენციური შრომის ძალის დაინტერესებისთვის, ჩართულიყვნენ ამ პროგრამაში⁴⁸.

რაც შეეხება თვითდასაქმებულებს, თავდაპირველად, პროგრამის მიხედვით, თუ პირი ინდივიდუალურ მეწარმედ ან/და მცირე ბიზნესის სტატუსის მქონე გადასახადის გადამხდელად დარეგისტრირდებოდა, არც მის შემთხვევაში არ იყო დაზუსტებული, რა ოდენობის შემოსავალი ჩაითვლებოდა „დასაშვებ“ პირობად, იმისთვის, რომ ოჯახს სარეიტინგო ქულის გადამოწმებასთან დაკავშირებით საშელავათო პირობები შეენარჩუნებინა (4 წლით „ხელშეუხებლობა“). მოგვიანებით ამასთან დაკავშირებით ცვლილება შევიდა 2022 წლის დადგენილების ტექსტში და ის აისახა 2023 წლის დადგენილებაშიც. ამ ცვლილების მიხედვით, თვითდასაქმებულებისთვის, ფორმალიზების ვარიანტის არჩევასა, დაწესდა წლიური „დასაშვები“ შემოსავლის ჭერი. დასაქმების ამ გზით ფორმალიზებისას სარეიტინგო ქულა გადამოწმებას ექვემდებარებოდა თუ მოქალაქის/ოჯახის წლიური შემოსავალი 5400 ლარს ასცდებოდა (საშუალოდ, თვიურად ეს 450-ლარიან შემოსავალს უდრის). მეორე მხრივ, პროგრამა უშვებდა, რომ 5400 ლარის წლიური შემოსავლის მიღების შემთხვევაშიც არ გადამოწმებინა პირის/ოჯახის სარეიტინგო ქულა (ანუ შეენარჩუნებინა საარსებო შემწეობა) ოთხი წლის განმავლობაში, თუმცა ამ უკანასკნელი შემთხვევების სამართავად, დადგენილებაში მოცემულია მეტისმეტად ბუნდოვანი დებულება, რომელშიც ნახსენები „კრიტერიუმების“ შესახებ ინფორმაცია არ არის საჯარო:

„ოჯახს 4 წლის განმავლობაში უწყვეტად უნარჩუნდება საარსებო შემწეობა მას შემდეგ, რაც სააგენტოს მიერ განხორციელებული შესაბამისი ზედამხედველობის/მონიტორინგის შედეგად დააკმაყოფილებს ქვეპროგრამითა და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ კრიტერიუმებს. სააგენტოს განსახორციელებელი ზედამხედველობის/მონიტორინგის პირობები მტკიცდება ქვეპროგრამის ადმინისტრირების წესით, სააგენტოს დირექტორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.“⁴⁹

ისევე, როგორც ეს პირველ სექციაში იყო ნახსენები, აუდიტის 2015 წლის ანგარიშის განხილვისას, თუ დამსაქმებელმა არ იცის, დასაქმებით მიღებული შემოსავალი რა ზეგავლენას ახდენს საარსებო შემწეობის ქულაზე (და მით უმეტეს, იმ პირობებში, როდესაც ბენეფიციარს თავისი სარეიტინგო ქულის დაანგარიშების გადამოწმების არანაირი ბერკეტი არ აქვს), ეს დიდი დემოტივატორია პოტენციური სამუშაო ძალის წახალისებისთვის, რომ ღია დასაქმების ბაზარზე დასაქმდნენ ან არაფორმალური დასაქმების შემთხვევაში, საკუთარი შრომის ფორმალიზება გადაწყვიტონ.

⁴⁸ ქვეყანაში სიდატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის დონისძიებათა შესახებ, მუხლი 6, ქვეპუნქტი 1², საქართველოს მთავრობის დადგენილება №126, 24/04/2010, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 12 აპრილი 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/93652?publication=19>

⁴⁹ დასაქმების ხელშეწყობის 2023 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 5, ქვეპუნქტი 5, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №17, 16/01/2023. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 12 აპრილი 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5693644?publication=0>

მეორე მხრივ, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ ქვეყანაში გვაქვს **არასრული დასაქმების პრობლემა** (2021 წელს – – 39%). გვყავს დასაქმებულები, რომლებიც ეძებენ დამატებით სამუშაოს თავიანთი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად (ზოგადი განმარტებები სამუშაო ძალის სტატისტიკის მეთოდოლოგიაზე, 2023). არასრულად დასაქმებულები შეიძლება იყვნენ როგორც არაფორმალურად, ისე ფორმალურად დასაქმებულები და ისინიც, ვინც ორივეს ერთად ათავსებენ. პროგრამის ადმინისტრატორებისთვის ყურადსაღები უნდა იყოს ის ფაქტი, რომ მოცემული რეგულაციებით, პროგრამაში შეიძლება მოხვდეს „შრომისუნარიანი“ სოციალურად დაუცველების ის კატეგორიაც, ვინც მიიჩნევს, რომ თავის მიმდინარე (არაფორმალურ და არასრულ) სამუშაოებს შეუძლია შეუთავსოს საზოგადოებრივი სამუშაოები. პროგრამა გამორიცხავს მასში დასაქმებული პირების ჩართვას, თუმცა „დასაქმებული“⁵⁰ პირის დეფინიცია ბოლო 4 თვის განმავლობაში ფორმალურად დასაქმებულებს გულისხმობს, სხვები კი, ვინც არაფორმალურად მუშაობს, დანამდვილებით შეძლებენ პროგრამაში ჩართვას, თავისუფალი დროის გამოყოფის შემთხვევაში. ასეთმა ბენეფიციარებმა შეიძლება არჩიონ, რომ არ მოახდინონ/ასეთმა ბენეფიციარებმა შეიძლება, არ ისურვონ/ არაფორმალური შრომის ფორმალიზება და უბრალოდ შეუთავსონ ის საზოგადოებრივი შრომის საათებს. ანუ, თუ პირი არაფორმალურად და ამავდროულად არასრულადაა დასაქმებული, შეუძლია, თავისი დასაქმების შესახებ ინფორმაციის დამალვის გზით, ნახევარ განაკვეთზე მაინც ჩაერთოს პროგრამაში. ასეთ სეგმენტში ცხადია, ბიჰევიორისტული არგუმენტი გაზარმაცების შესახებ არაფერ შუაშია. რელევანტობას კარგავს ინფორმაცია დაუსაქმებლობის ხანგრძლივობის შესახებაც, და ამ პროგრამის გზით მხოლოდ სოციალურად დაუცველების შემოსავლების გაზრდასთან გვაქვს საქმე.

დასკვნა:

წინამდებარე ანალიზიდან ჩანს, რომ პროგრამა „ხანგრძლივადიანი უმუშევრებისთვის“ დაანონსდა, მაგრამ ის არ კონცენტრირდა 12-თვიანი ან გაცილებით უფრო ხანგრძლივადიანი უმუშევრების კატეგორიაზე და არც იმ კატეგორიაზე, ვისაც დასაქმების მაღალი ბარიერები და სტრუქტურული წინაღობები აქვს გადასალახი.

ანალიზმა ასევე აჩვენა, რომ პროგრამის დადგენილება ეტაპობრივად იცვლება, იხვეწება ტერმინოლოგია და უფრო სამართლიანი ხდება ხანგრძლივი ვადით დაუსაქმებელთა მიმართ, მაგრამ, ჯერჯერობით, არანაირი ცვლილება არ აღინიშნება იმ მიმართულებით, რომ დასაქმებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო ხელშეწყობა მიიღონ სწორედ მათ, ვისაც ეს ყველაზე მეტად სჭირდება.

დამატებით, მოცემულმა ანალიზმა აჩვენა, რომ „გაზარმაცების“ შესახებ არგუმენტი თანაბრად არ მიემართება სოციალურად დაუცველი შრომისუნარიანი მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფს. მათ ნაწილს შემოსავალი უფიქსირდება, ნაწილიც, სავარაუდოდ, არაფორმალურად არის დასაქმებული. აქაც გასაგებია, რომ პროგრამა მოდიფიცირდა და გარკვეული ნაკლოვანებები უკვე აღმოფხვრა ამ ინსტრუმენტით არაფორმალური შრომის ფორმალიზების ამოცანებთან დაკავშირებით, თუმცა ბევრ სხვა საკითხთან ერთად, პროგრამის შემფასებლები აუცილებლად უნდა დაინტერესდნენ, რა

⁵⁰ Ibid., „დასაქმებული“ – ფიზიკური პირი, რომელსაც სსიპ – შემოსავლების სამსახურის მიერ წარმოებულ მონაცემთა ბაზაში წინა უწყვეტი ოთხი თვის განმავლობაში (ყოველთვიურად) უფიქსირდება ხელფასი“. – მუხლი 5, ქვეპუნქტი 6.

გავლენა იქონია ახალმა ზომებმა ფორმალური შემოსავლის ზღვრული ოდენობის დაწესების შესახებ შრომის ფორმალიზებისა და საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულების დონეებზე. რამდენად გასაგები პირობა აღმოჩნდა წლიური 5400-ლარიანი შემოსავლის ლიმიტი და რამდენად გასაგებად აუხსნა სისტემამ მათ დამატებითი მონიტორინგის პროცედურები თუ ის სხვა კრიტერიუმებიც, რომელთა შემთხვევაშიც წლიური 5400-ლარიანი ზღვრის გადალახვაც დასაშვები იქნებოდა და არ იმოქმედებდა სარეიტინგო ქულაზე. ასევე, მნიშვნელოვანია და პროგრამის შემფასებლები დაინტერესდნენ, პირველ ეტაპზე, ვიდრე დადგენილების შესაბამისი დებულებები დაზუსტდებოდა, ბენეფიციართა რა პროცენტში დაკავდა საშემოსავლო გადასახადი დამსაქმებლის ბიუჯეტიდან და რა პროცენტში დაიფარა ის მშრომელთან შეთანხმებული ანაზღაურების ოდენობიდან.

3. რაზე მეტყველებს პროგრამის ბიუჯეტი, მისი სავარაუდო ხანგრძლივობა და დაწესებული ანაზღაურების დონე

საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამის თანახმად, მასში მონაწილეობა შეუძლიათ საარსებო შემწეობის მიმღებ ოჯახებს, რომელთა სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 120 000-ს (ზედა ლიმიტი). საარსებო შემწეობის ქულათა სისტემაში ათვლა ნულიდან იწყება და რაც უფრო მაღალია ქულა, მით უფრო მაღალი სოციოეკონომიკური შესაძლებლობები აქვს ოჯახს და შესაბამისად, დახმარების დაბალი საჭიროებები. ზოგადი წესის თანახმად, საარსებო შემწეობა ენიშნებათ იმ ოჯახებს, რომელთა სარეიტინგო ქულა 65 000-ზე ნაკლებია, თუმცა სისტემა შემწეობას უნიშნავს უფრო მაღალქულიან (120 000-მდე) ოჯახებსაც, როდესაც იქ ბავშვი ცხოვრობს⁵¹.

გარდა იმისა, რომ შერჩეული სამიზნე ჯგუფის დასაქმება-დაუსაქმებლობის დიაპაზონი ბევრად უფრო ვრცელია და შრომისუნარიანობა-უუნარობის მდგომარეობა უფრო მრავალფეროვანია, ვიდრე ეს პროგრამის განმარტებებშია, როგორც წინა თავებში გამოჩნდა, 120 000-ქულიანი ზღვრის დაწესებით, ასევე, ვრცელი და მრავალფეროვანია ბენეფიციართა სოციოეკონომიკური მოწყვლადობის დიაპაზონიც.

სოციოეკონომიკური მოწყვლადობის მიხედვით ამდენად მრავალფეროვან სამიზნე ჯგუფში შემოსავლების გაზრდაზე ორიენტირებული ინტერვენციებისას მეტად საინტერესოა, როგორ ნაწილდება პროგრამის ბიუჯეტი და როგორ ხდება სამიზნე კატეგორიის გამოვლენა ყველაზე მოწყვლადიდან ყველაზე ნაკლებად მოწყვლადამდე. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, იმისათვის, რომ უკეთ შევაფასოთ, თუ რა მნიშვნელობა მიანიჭა პროგრამამ სოციალურად დაუცველთა შემოსავლების ზრდის საკითხს და რამდენად სამართლიანად და ეფექტიანად ნაწილდება სოციალური ხარჯები ყველაზე მაღალი საჭიროების მქონე ოჯახებზე, ჩვენ უნდა დავაკვირდეთ, ერთი მხრივ, პროგრამის მიერ დაწესებული შრომის ანაზღაურების დონეს და, მეორე მხრივ, რამდენად მიზნობრივია შერჩევა მოსახლეობის იმ ფართო სეგმენტში, რომელიც 120 000-ზე ნაკლები სარეიტინგო ქულის მქონე ოჯახებს მოიცავს.

⁵¹ სოციალური დახმარების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №145, 28/07/2006, მუხლი 6, ქვეპუნქტი 3. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. ბოლო ნახვა 12 აპრილი 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/10276?publication=45>

ანაზღაურების დონე პროგრამაში

პროგრამაში ჩართული მშრომელების ანაზღაურების შესახებ დადგენილების ტექსტში წერია, რომ პროგრამაში სრულ განაკვეთზე დასაქმებულ პირთა ანაზღაურება თვეში 300 ლარს შეადგენს, თუმცა, თუ განაკვეთი იცვლება, პროპორციულად მცირდება ანაზღაურებაც:

„სრული სამუშაო განაკვეთის ანაზღაურება შეადგენს თვეში 300 (სამასი) ლარს ან პროპორციულად განსაზღვრულ სამუშაო განაკვეთის დღიურ გასაცემელს, რომელიც გაიცემა სახელმწიფო გასაცემელების გაცემაზე/დარიგებაზე უფლებამოსილ საბანკო დაწესებულებაში“;

დადგენილების ტექსტიდან გამომდინარეობს, რომ არასრული განაკვეთით დასაქმების შემთხვევაში, ანაზღაურება, სავარაუდოდ, საათობრივია. სხვადასხვა ტიპის საინფორმაციო მასალების საშუალებით (იხილეთ ჩანართი), სააგენტო ავრცელებს ინფორმაციას იმის შესახებაც, რომ მას საკუთარი ინსტრუქციები აქვს სრული და ნახევარ-განაკვეთიანი სამუშაოს განმარტებისთვის⁵², თუმცა პროგრამას არ აქვს დაწესებული საათობრივი ანაზღაურების ტარიფი დადგენილების ტექსტში (თუკი 8-საათიანი სამუშაო დღისა და 40-საათიანი სამუშაო კვირის მიხედვით ვიანგარიშებთ, ერთი ნამუშევარი საათის ანაზღაურება, სავარაუდოდ, 1.9 ლარია). რამდენადაც ანაზღაურება სოციალური გასაცემელის სახით გაიცემა, გასაგებია, რომ ის არ იბეგრება. იმის გამო, რომ კვლევის ფარგლებში შეუძლებელი აღმოჩნდა ერთი სოციალური კონტრაქტის მოპოვებაც კი, რთულია, ვიმსჯელოთ, რამდენად ნათლად გამოკვეთს ხელშეკრულების ტექსტი, რომ ბენეფიციარების მიერ გაწეულ სამუშაოებს შრომითი ურთიერთობის ბუნება აქვს და რამდენად არის განმტკიცებული მის ტექსტში, რომ შრომითი ნორმები საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით

⁵² დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს Facebook-გვერდი, 2 მარტი 2023, ბოლო ნახვა 12 აპრილი 2023:

<https://www.facebook.com/profile/100064812160306/search/?q=%E1%83%A1%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A2%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98%205-8%20%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%90%E1%83%97%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%20%E1%83%92%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A4%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%98%E1%83%97>

უნდა იყოს დაცული. ასევე არ არის საჯარო ინფორმაცია იმ აქტების შესახებ, რომელსაც შრომის ინსპექციის მონიტორინგის ფარგლები და პროცედურები უნდა განესაზღვრა⁵³. ამ ეტაპამდე ასევე

ჩანართი: როგორი სამუშაო გრაფიკია საზოგადოებრივ სამუშაოებზე გამოცხადებულ ვაკანსიებზე?

საზოგადოებრივი სამუშაოებში ჩართვის მსურველ პირებს შეუძლიათ, დასაქმდნენ სრული ან ნახევარი განაკვეთით.

მაგალითად: სრული განაკვეთის სამუშაო გრაფიკს შეიძლება მიეკუთვნებოდეს ისეთი სამუშაო, რომელიც მოიცავს:

ა) კვირაში 5 სრულ სამუშაო დღეს, სტანდარტული 5-8-საათიანი გრაფიკით (ან დამსაქმებლის სამუშაო დღეების შესაბამისად);

ბ) კვირაში 7 არასრულ სამუშაო დღეს, არასტანდარტული 3-4-საათიანი გრაფიკით;

გ) მოქნილი სრული განაკვეთის შემთხვევაში, კვირაში 4-5 სამუშაო დღეს, 8-საათიანი გრაფიკით;

დ) 4 დღეში ერთხელ მუშაობას, 24-საათიანი გრაფიკით;

ნახევარი განაკვეთის სამუშაო გრაფიკს შეიძლება მიეკუთვნებოდეს ისეთი სამუშაო, რომელიც მოიცავს:

ა) კვირაში 5 სამუშაო დღეს, 4-საათიანი გრაფიკით (ან დამსაქმებლის სამუშაო დღეების შესაბამისად);

ბ) თვის განმავლობაში დღე-მონაცვლეობით მუშაობას, 8საათიანი გრაფიკით;

საზოგადოებრივ სამუშაოებში ჩართვის დროს სოციალური გასაცემელი სრული განაკვეთით მუშაობის შემთხვევაში განსაზღვრულია 300 ლარის ოდენობით, ნახევარი განაკვეთით დასაქმების შემთხვევაში კი, 150 ლარის ოდენობით. იმ შემთხვევაში, თუ მაგალითად, მოქალაქე სრული განაკვეთით მუშაობისას განსაზღვრული 20 დღის ნაცვლად იმუშავებს ათ დღეს, მიიღებს ათი დღის სოციალურ გასაცემელს.

უცნობია, პროგრამის საფუძველზე დასაქმებულ მშრომელებს რა ინდივიდუალური თუ კოლექტიური შრომითი უფლებების დაცვის ბერკეტები აქვთ. აქედან გამომდინარე, პროგრამაში დაწესებული შრომის ანაზღაურება იმის საპირწონედ არ იქნება გაანალიზებული, რა ტიპის სამუშაოსაც ეწევიან ბენეფიციარები და რა პირობებშიც უწევთ მათ მუშაობა (Public employment programmes and decent work, 2012). ნაცვლად ამისა, მოცემული ტარიფი გაანალიზებული იქნება იმ ლიტერატურის ფონზე, რომელიც განიხილავს, რა არის მიზანშეწონილი ანაზღაურება, პროგრამის მიზნებიდან გამომდინარე.

რა მიზნების მისაღწევად და რის მიხედვით დაწესდა მოცემული ანაზღაურების ტარიფი საქართველოში? საერთაშორისო გამოცდილებიდან, სახელფასო ანაზღაურების დაწესებასთან დაკავშირებით, შეგვიძლია, განვასხვაოთ ორი მოდელი. მოდელი, რომელიც ბაზრის მიერ ნაკარნახებ სახელფასო მარჟებს აწესებს (wage taker) და მოდელი, რომელიც თავად აწესებს ანაზღაურების ოდენობას (wage setting) (Setting the appropriate wage rate in PEPs, 2012). პირველის შემთხვევაში ანაზღაურება მიზანმიმართულად დაბალია; ის მინიმალურ ხელფასზე ქვემოთაა, იმისათვის, რომ საჭიროებათა ფართო დიაპაზონში პროგრამამ მხოლოდ უკიდურესი საჭიროების

⁵³ სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა 2022 წლის ნოემბერს დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს წერილობით მიმართა და გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია ქვეპროგრამის მიმდინარეობაში შრომის ინსპექციის ჩართულობის პროცედურების შესახებ, თუმცა აღნიშნული ინფორმაცია ორგანიზაციას არ გადაეცა.

მქონე პირები მიიზიდოს და არა ნებისმიერი სამუშაოს მაძიებელი. მეორე შემთხვევაში, პროგრამამ საბაზრო 'დანაწესიც' შეიძლება შეცვალოს და საკუთარი, შედარებით მაღალი სტანდარტი შემოგვთავაზოს. საქართველოს შემთხვევაში, სადაც ჩვენ არ ვფლობთ ინფორმაციას ფაქტობრივი მინიმალური ანაზღაურების ოდენობების შესახებ კონკრეტულ სექტორებში, რთულია, ზუსტად ითქვას, რა მიმართებაშია საზოგადოებრივი შრომის პროგრამის მიერ დაწესებული ანაზღაურება მინიმალურ ხელფასთან.

რატომ არის ეს მნიშვნელოვანი? ისევ და ისევ პროგრამის მიზნების დასადგენად. თუკი პროგრამა მინიმალურ ხელფასზე მაღალ ანაზღაურებას აწესებს, მისი მიზანი განსხვავდება იმ პროგრამისგან, რომელიც ხელფასს მინიმალურ ანაზღაურებაზე დაბლა აწესებს. **მინიმალურ ხელფასზე დაბალი ანაზღაურების დაწესებით პროგრამის მიზანი შეიძლება იყოს, რომ, მცირედი ბიუჯეტის პირობებში, გამოარჩიოს ყველაზე ღარიბი მოსახლეობა და მათ მიმართ დამატებითი სოციალური დაცვის ღონისძიებები გაატაროს (income top-up) კრიზისული ინტერვენციისთვის.** მომდევნო ფაქტორი, რასაც ხელფასების ღონის განსაზღვრისას ითვალისწინებს პროგრამები, არის მშრომელთა პროდუქტიულობა. თუკი საზოგადოებრივი შრომის პროგრამას კონკრეტული პროექტის/მომსახურების შესრულების ამბიცია აქვს, ის ითვალისწინებს ხარისხსაც. ზედმეტად დაბალი ანაზღაურების შედეგი ის არის, რომ მშრომელთა პროდუქტიულობა და შესრულებული სამუშაოს ხარისხი დაბალია. ლიტერატურა ასევე გამოარჩევს შემთხვევებს, როდესაც დაბალი ანაზღაურების დაწესებამ შეიძლება შესაძლებლობა მისცეს სახელმწიფოს, რომ გაზარდოს პროგრამის მოცვა, მაგრამ ამით პროგრამაში ზედმეტად ბევრი ადამიანი ერთვება არსებული რაოდენობის პროექტებისთვის და, შედეგად, **მაღალია მოცდენის მაჩვენებელი.**

მეორე მხრივ, თუ პროგრამა მინიმალურ ხელფასზე მაღალ ანაზღაურებას აწესებს, მას მეტი შანსი აქვს, ზემოქმედება მოახდინოს გრძელვადიანი და მაღალი უმუშევრობის სტატისტიკაზე. როდესაც პროგრამა თავად აწესებს ანაზღაურების ახალ სტანდარტს, სავარაუდოა, რომ ის მიზანმიმართულად ცდილობს, ამით ზემოქმედება მოახდინოს ხელფასებზე, რითაც ეს პროგრამა ბაზარზე ზემოქმედების პოლიტიკის ინსტრუმენტიც გამოდის. ასეთ დროს პროგრამა შეიძლება, დე ფაქტოდ აწესებდეს მინიმალური ხელფასის ოდენობას, რა ნიშნულზე ქვემოთაც არავინ იმუშავებდა, იქნებოდა ეს **ფორმალურ, არაფორმალურ თუ სხვადასხვა სახით პრეკარიულ დასაქმების ბაზარზე.** გარდა ამისა, ამ მოდელში საზოგადოებრივი შრომის პროგრამები აღარ გამოდის უკიდურესი საჭიროებისთვის შექმნილი მექანიზმი, ის უკვე საშუალებას იძლევა, მშრომელებმა არჩევანი გააკეთონ პროგრამით შეთავაზებულსა და სხვა დასაქმებას შორის. ასეთი პროგრამული დიზაინის არჩევის დროს მთავარი შეკითხვა ის კი არ არის, რა ხელფასზე მიიზიდავდა პროგრამა მხოლოდ უკიდურესად გაჭირვებულებს და რა ხელფასზე მუშაობას დასთანხმდებოდნენ ისინი, არამედ, რა არის ის გონივრული ოდენობა, რომლითაც კონკრეტული ტიპის შრომა უნდა ანაზღაურდეს მოცემულ ეკონომიკურ კონტექსტში; რა არის ის შემოსავალი, რომელმაც მშრომელის საბაზისო საჭიროებები უნდა დააკმაყოფილოს და ეს ყველაფერი ისე, რომ სათანადოდ იყოს განჭვრეტილი, თუ რა ეფექტი ექნება ამ ყოველივეს მთლიანად შრომის მიწოდებაზე.

საქართველოს საერთო ეკონომიკური მაჩვენებლებისა და მდგომარეობის გათვალისწინებით (ხელფასის ღონე, ინფლაცია, მშპ ერთ სულ მოსახლეზე, ეკონომიკური ზრდის ტემპი და სხვა), საზოგადოებრივი სამუშაოების ანაზღაურება საკმაოდ დაბალ ნიშნულზე დაწესდა. სავარაუდოა, რომ საქართველოში **პრიორიტეტი პროგრამის მასშტაბურ მოცვას მიენიჭა, თუმცა, როგორც ზემოთ არის ახსნილი, ეს მოდელი უშვებს მაღალი მოცდენის ალბათობასაც და ნაკლებად ორიენტირდება შესრულებული სამუშაოს ხარისხზე. თუმცა საქართველოში, არ ჩანს, თუ**

გაითვალისწინეს ის ფაქტი, რომ იმ პირობებში, როდესაც საზოგადოებრივი შრომის ანაზღაურება არის დანამატი სოციალურად დაუცველის შემწეობაზე, ბენეფიციარის მიერ მიღებული ჯამური ბენეფიტის რაოდენობა, სავარაუდოდ, გარკვეული სექტორების ფაქტობრივ მინიმალურ ხელფასზე მაღალიც აღმოჩნდება. ამან შეიძლება, გაართულოს მშრომელის ტრანზიცია დასაქმების დია ბაზარზე, ანუ მეტად დამოკიდებულებაც გახადოს შრომისუნარიანი პირები სოციალური დაცვის პროგრამებზე, რადგან დია სამუშაო ბაზარზე აღამიანებს გაუჭირდებათ, იპოვონ სამსახური, რომლის ანაზღაურებაც ჯამურად ამ ოდენობის შემოსავალს აღემატება (საარსებო შემწეობას ვლუს საზოგადოებრივი შრომის ანაზღაურება). შესაბამისად, ამით შეიძლება, შრომისუნარიან სოციალურად დაუცველ ბენეფიციარში სისტემის დატოვების დემოტივაცია გაიზარდოს.

დამატებით, გამოჩნდა ისიც, რომ პროგრამამ შეიძლება მიიზიდოს ისეთი ოჯახები, სადაც რამდენიმე შრომისუნარიანი წევრია (ნაწილი კი უკვე დასაქმებული). მათ ოჯახში საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა, უბრალოდ, დამატებითი შემოსავლის წყარო გახდება, სხვაგან კი, სადაც შრომისუნარიანი წევრების „დეფიციტია“, ამ პროგრამის დახმარებით შემოსავლის ზრდა შეუძლებელი იქნება. გარდა იმისა, რომ უკვე ავხსენით „შრომისუნარიანი“ კატეგორიის გამორჩევის პრობლემურობა ამ პროგრამის მიზნებისთვის, ასევე ჩანს, რომ პროგრამა გამოიწვევს მაღალ ასიმეტრიას დასაქმების მეტი შესაძლებლობის მქონეთა და არმქონეთა შორის, რაც გადაზღვეული არ აქვს სისტემას და ვერაფრით გამართლდება. **თავისთავად მისასალმებელია, თუ სოციალურად დაუცველთა შემოსავლები იზრდება, მაგრამ ყურადღების მიღმა გვრჩება სოციალური პოლიტიკის ერთ-ერთი სხვა მთავარი პრინციპი სამართლიანობისა და რედისტრიბუციის შესახებ.**

პროგრამის სავარაუდო ხანგრძლივობა

დღესდღეობით უცნობია, არათუ პროგრამის ხანგრძლივობა (პროგრამა ორი წელია, ყოველწლიურად ახლდება), არამედ საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა საქართველოში ასევე არ აკონკრეტებს, რა არის ნამუშევარი დღეების ის მინიმალური რაოდენობა ან პროგრამაში ჩართვის ის საერთო ხანგრძლივობა, რომ პროგრამის პირობები დაკმაყოფილებულად ჩაითვალოს და ოჯახების სარეიტინგო ქულა 4 წლის ვადით დარჩეს ხელშეუხებელი. პროგრამის პირობების, ვადების თუ მისი ხანგრძლივობის გარკვევით და განჭვრეტადად დაფიქსირებას მნიშვნელობა აქვს ბენეფიციარებში დასაქმების შესახებ გადაწყვეტილების ჩამოყალიბებისთვის (The spectrum of public employment programmes (PEPs), 2012). გარდა ამისა, პროგრამის ხანგრძლივობის ცოდნა ასევე მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ პროგრამის ბიუჯეტი არ წარმოჩინდეს, როგორც უსაზღვრო რესურსი, რომელიც ნებისმერი მოცულობის მოთხოვნას დააკმაყოფილებს. აღნიშნულ ეტაპზე პროგრამა მოქმედებს სწორედ ამ მოდალობით: ის დააკმაყოფილებს ნებისმიერი რაოდენობის მუშახელს და ნებისმიერი ხანგრძლივობით, თუ მასზე მოთხოვნა იარსებებს. „ულიმიტო“ რესურსის შესახებ თავად პრემიერიც საუბრობს: „შეიძლება, წელს 100 000-მდე გავიდეთ, **ლიმიტი არ გვაქვს დაწესებული**. 50-ით დავიწყებთ და ვნახოთ, როგორ განვითარდება პროცესი“⁵⁴. ზოგადად, ბენეფიციართა მიზნობრივი შერჩევის იდეა რესურსების რაციონალიზებაა და როგორც წინა თავებშიც ჩანს, შრომისუნარიან სოციალურად დაუცველთა შორის მიზნობრივი ჯგუფების გამორჩევით და კლასიფიცირებით, სახელმწიფოს ამ პროგრამისთვის რესურსების

⁵⁴ „საზოგადოებრივი სამუშაო არ განაპირობებს შემწეობის მიღებას“ 4 წელი – პრემიერი“, ნეტგაზეთი, 14 თებერვალი 2022, ნეტგაზეთი. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023: <https://netgazeti.ge/news/591285/>

რაციონალიზების ამოცანა არც კი დაუყენებია თავისი თავისთვის. ამასთან, როგორც წინა თავებშიც აღინიშნა, პროგრამის ბიუჯეტი საერთოდ არ არსებობდა 2022 წლის ბიუჯეტის გეგმაში, რის გამოც ასევე რთულია იმის პროგნოზირება, ერთი მხრივ, მართლაც რა რესურსი არსებობდა საქართველოს ბიუჯეტში ყველას დასაქმების საჭიროების დასაკმაყოფილებლად, და მეორე მხრივ, რამდენად არის დანახული ის გავლენა პროგრამის შედეგებზე, რაც ბიუჯეტის „ულიმიტოდ“ წარმოჩინებას შეიძლება ჰქონდეს.

აქვე უნდა ითქვას, რომ გარკვეულ ქვეყნებში საზოგადოებრივი შრომის პროგრამები, იმის გამო, რომ მათი ბიუჯეტი ლიმიტირებულია, როტაციის პრინციპსაც გულისხმობს. როდესაც პროგრამაში სათანადო ანაზღაურებაა და მასზე მოთხოვნა მაღალია, ბენეფიციარებს ამ პროგრამით სარგებლობის მაქსიმალური დღეების ოდენობა აქვთ დაწესებული, რის შემდეგაც, მათ ადგილს სხვები იკავებენ. აქვე შეიძლება, რომ პროგრამაში ჩართვის ხანგრძლივობა ოჯახის წევრებს შორის როტაციასაც დაექვემდებაროს. მაგალითად, წელიწადის განმავლობაში, თითო შრომისუნარიანი წევრისთვის ფიქსირებული რაოდენობის დღეები წესდება მუშაობისთვის (The spectrum of public employment programmes (PEPs), 2012).

პროგრამის ხანგრძლივობის განსაზღვრისთვის (ისევე, როგორც ეს მის ფარგლებში ადმინისტრირებული ფულადი დახმარების ოდენობის განსაზღვრის შემთხვევაშია) მნიშვნელოვანია, დაისვას პროგრამის კონკრეტული სამიზნეები და ამოცანები. თუკი მიზანი სოციალურად დაუცველთა ბაზაში ჩარიცხულ პირთა რაოდენობის ეტაპობრივი შემცირებაა, მაშინ უნდა არსებობდეს სავარაუდო თარიღები, როდესაც სისტემა გადაამოწმებს, ჩამოსცდა თუ არა ამ ბაზაში ჩარიცხულ პირთა რაოდენობა სასურველ ნიშნულს. რა არის ის იდეალური ვადა, რა ვადაშიც სისტემა თავისი პროგრამის დიზაინის ეფექტურობას გადაამოწმებს? მეორე მხრივ, თუ პროგრამა კონკრეტული სახელმწიფო ინფრასტრუქტურული პროექტის ასაშენებლად დაიგეგმებოდა, ასეთი ინდიკატორი მშენებლობის დასრულება იქნებოდა და მისი ვადებიც ცხადად განისაზღვრებოდა. თუ პროგრამა პოსტპანდემიურ რეალობაში გაზრდილი უმუშევრობის სტატისტიკაზე ზემოქმედებისთვის შეიქმნა, მაშინ უნდა სახელდებოდეს სავარაუდო პერიოდის პანდემიის დასრულების შემდეგ, როდესაც მაჩვენებლების სტაბილიზაცია მოხდება, და ა.შ. 2022 წლის პროგრამისგან განსხვავებით, 2023 წლის პროგრამამ მხოლოდ ის დააზუსტა, რომ საშეღავათო პირობებით სარგებლობა ერთჯერადია (მხოლოდოთხწლიანი ვადით არის შესაძლებელი სარეიტინგო ქულის გადაუმოწმებლობა), თუმცა სხვა მხრივ გაურკვეველია, 4 წლით ასაქმებს თითოეულ ბენეფიციარს, თუ მხოლოდ დროებით. სამწუხაროდ, პროგრამა არაფერს ამბობს არც ბენეფიციარების მიერ მისი დასრულების/შესრულების (graduation) სავარაუდო ვადებზე, როდესაც ღია შრომით ბაზარზე დასაქმება რეალური შესაძლებლობა იქნება. ასეთ შემთხვევაში ხომ პროგრამის წარმატებით შესრულების ინდიკატორი მის ბენეფიციარებს შორის გაუმჯობესებული უნარ-ჩვევები, ღია ბაზარზე დასაქმების სტატისტიკა, ფორმალური და სტაბილური დასაქმება და ა.შ. იქნებოდა.

ყველა ამ საზომის გარეშე პროგრამის ხანგრძლივობაზე ყველანაირი მსჯელობა სპეკულაციური იქნება. შესაძლოა, პროგრამა უფრო მეტად იმ მიზანს ემსახურება, რომ სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი ოჯახებისთვის კრიზისულ პერიოდში შემოსავალი გაზარდოს, ვიდრე გრძელვადიან ამოცანებს უპასუხოს მოქალაქეთა ეკონომიკური გააქტიურებისა თუ საარსებო შემწეობაზე დამოკიდებულების შემცირების კუთხით. თუმცა ასეც რომ იყოს, პროგრამის ეფექტების გაზომვისთვის მაინც მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო დარწმუნდეს სოციალური

დანახარჯის ეფექტიანობაში; შეიტყოს, რომ ამ დახმარების მიმღებებში სოციოეკონომიკური მოწყვლადობა მცირდება, კრიზისი გადავლილია და პროგრამის ლიკვიდაცია შესაძლებელია.

დასკვნა:

წინამდებარე ანალიზიდან ჩანს, რომ შრომისუნარიან სოციალურად დაუცველთა მთლიანი მასიდან არათუ კონკრეტულ სამიზნე ჯგუფებს არ გამოყოფს საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა, არამედ პირიქითაც, ხელფასების იმ დონეზე დაწესებით, რა დონეზეც პროგრამამ დააწესა, ის უბრალოდ ცდილობს, რაც შეიძლება დიდი დაფარვა ჰქონდეს პროგრამას, რითაც, ერთი მხრივ, უგულებელყოფს შესრულებული სამუშაოს ხარისხს და უშვებს მშრომელთა მოცდენის მაღალ შესაძლებლობებს, მეორე მხრივ კი, მიზნად ისახავს სოციალურად დაუცველთა შემოსავლის გაზრდას, რაც, თავის მხრივ, შემწეობებზე მზარდი დამოკიდებულების რისკს შეიცავს. რამდენადაც შრომის ანაზღაურება დანამატი უკვე ადმინისტრირებულ სოციალურ დახმარებაზე, ჯამურად ეს ოდენობა შეიძლება იმდენად მაღალი იყოს, რომ ღია ბაზარზე დასაქმების მოტივაციის შექმნის ნაცვლად, გამოიწვიოს ადამიანების დემოტივაცია, ეძებონ სამსახური დასაქმების ღია ბაზარზე და შეწყვიტონ დამოკიდებულება პროგრამაზე. დამატებით, პროგრამა უგულებელყოფს მიზნობრივი სოციალური პოლიტიკის იმ უზენაეს პრინციპს, რომ სოციალური დანახარჯი სამართლიანად უნდა ნაწილდებოდეს და სახელმწიფოს შეზღუდული რესურსები ყველაზე მაღალი სოციალური საჭიროების მქონე ჯგუფებისკენ უნდა ჰქონდეს მიმართული. ამ მთავარი პრინციპის უგულებელყოფა დემონსტრირდა, პირველ რიგში, „შრომისუნარიანი პირის“ პრობლემური განმარტებით (რომელიც გამოტოვებს არსებითად დასაქმების მსურველებს, რომლებსაც შრომის ბაზარზე შესასვლელად სახელმწიფოს მხარდაჭერა ესაჭიროებათ) და შემდეგ მრავალსულიანი ოჯახების გარდაუვალ უპირატესობაში, პროგრამით სარგებლობისას.

მომდევნო თავებში ნაჩვენებია, რომ პრემიერის ამბიცია პროგრამაში, პირველივე წელს 50-100 000 მოქალაქის ჩართვასთან დაკავშირებით, ვერ დაკმაყოფილდა, თუმცა, როგორც წინა და მოცემულ თავებშია ახსნილი, ის რომ ბევრად ნაკლები ადამიანი ჩართო პროგრამაში (29 322 ადამიანი), ვიდრე სახელმწიფოს სურდა, არ ნიშნავს, რომ დასაქმების საჭიროების მქონენი ბევრნი არ იყვნენ. ბევრს შეზღუდული წვდომა აქვს დასაქმებაზე, ბევრიც, შესაძლოა, ვერ დარწმუნდა პროგრამის სტაბილურობაში და პროგრამიდან მიღებული შემოსავალი არასაკმარისად მიიჩნია ან, პირობების ბუნდოვანების გამო, პროგრამაში მონაწილეობისგან თავი შეიკავა, სოციალური შემწეობის დაკარგვის შიშით. შესაბამისად, ხელფასი და პროგრამის ხანგრძლივობა ცენტრალური საკითხია დასაქმების მოტივაციის ჩამოყალიბებისას. ბენეფიციარები შეიძლება უკიდურესად დაბალი ანაზღაურებითაც დაინტერესდნენ, თუკი პროგრამა მასში ხანგრძლივი ვადით ჩართვის საშუალებას იძლევა, თუმცა, ამ მხრივ, პროგრამა ოჯახებს ცხად მოლოდინს ვერ უქმნის. ოჯახებს გაუჭირდებათ, მიხვდნენ, რამდენად სტაბილურია შეთავაზებული სამუშაო, რა ეტაპზე მიიჩნევა პროგრამა შესრულებულად, დაიხურება, და მათგან ღია ბაზარზე დასაქმების მოთხოვნას დააყენებს.

4. რამდენად შესაძლებელია პროგრამის რეალური მიზანი, საარსებო შემწეობებზე დამოკიდებულების ეტაპობრივი შემცირება, წარმატებით მიიღწეს?

დავუბრუნდეთ შესავალში ნახსენებ მსოფლიო ბანკის 2016 წლის ანგარიშს, რომელშიც ნათქვამია, რომ საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარებისთვის პირობების წაყენების იდეა, დახმარებებზე მათი დამოკიდებულების შემცირების მიზნით, სარისკოა, სანამ **ქვეყანაში არ არსებობს საკმარისად განვითარებული, დინამიკური შრომის ბაზარი და უმუშევრობის დახმარება** (The impact of Targeted Social Assistance on Georgian Labor Market, 2015). როგორც აღინიშნა, დასაქმების ბაზარზე, ჯერჯერობით, იკლებს დასაქმების დონე, ნელი პროცესია ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა დასაქმების ღია ფორმალურ ბაზარზე და ხშირია უმუშევრობა არახელსაყრელი პირობების გამო (დაბალი ანაზღაურება; შრომის ნორმების დაუცველობა და ა.შ.).

8 თვის მონაცემების მიხედვით, პროგრამით დაინტერესებული 67 228 პირიდან, 11 854-მა პროგრამაში ჩართვაზე უარი განაცხადა⁵⁵. გამოდის, რომ ამ რაოდენობის (11 854) ბენეფიციარებში/ოჯახებში პროგრამამ უკვე მიაღწია (ნაადრევი) გადამოწმების მიზანს (პროგრამის შეთავაზებულ ყველა ოფიციალურ უარის თქმა ნიშნავს სარეიტინგო ქულის გადამოწმებას). ეს შრომისუნარიანი სოციალურად დაუცველები საერთო რაოდენობის (240 000) თითქმის 5%-ია, იმ ეტაპისთვის 2.7-ჯერ მეტი იმ ოდენობაზე, ვიდრე, მაგალითად, პროგრამის შედეგად ფორმალიზდა (4 492 სოციალურად დაუცველმა გამოთქვა სურვილი არაფორმალური ეკონომიკური საქმიანობის ფორმალიზებისა) და მხოლოდ 2.2-ჯერ ნაკლები, ვიდრე პროგრამაში დასაქმდა (26 015). შესაბამისად, ეს საკმაოდ მაღალი ციფრია⁵⁶. მართალია, ეს პირდაპირ არასდროს არ უდრდება, თუმცა პროგრამა, გადამოწმების მექანიზმის გამოყენებით, სავარაუდოდ, მიაღწევს იმ მიზანსაც, რომ ეტაპობრივად შემცირდება სოციალურად დაუცველთა რაოდენობა. მაგრამ ამის შედეგად სოციალურად დაუცველები პირდაპირ დასაქმების იმ ღია პრეკარიულ ბაზარზე გადინაცვლებენ, რომელიც ზემოთ აღვწერეთ. რამდენად სარისკოა ეს გადაწყვეტილება? უპირობო მიზნობრივი სოციალური დახმარების პირობიან სისტემად გარდაქმნისთვის ყველა საჭირო პირობა ჯერ ქვეყანაში არ არსებობს და მაინც სისტემა, რომელიც 16 წლის განმავლობაში არაპირობიანი ფულადი სატრანსფერო სისტემა იყო (non-conditional cash transfer) პირობიან (conditional) დახმარებად სწორედ ახლა გარდაიქმნა. საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა სავარაუდოა, რომ გარკვეულ შედეგებს ნამდვილად მიაღწევს სოციალურად დაუცველთა ბაზაში ჩარიცხული მოსახლეობის მოცულობის შემცირების კუთხით, თუმცა რა რისკების ფასად?

როგორც შესავალში აღინიშნა, საარსებო შემწეობის პროგრამის ბენეფიციართა რაოდენობა და ამ პროგრამის საერთო ბიუჯეტი მხოლოდ იზრდებოდა ბოლო 6 წლის განმავლობაში (2016 წელს საარსებო შემწეობის საერთო ბიუჯეტი 270 მილიონს შეადგენდა, 2022 წელს ამ მიმართულებით 609 მილიონი დაიხარჯა)⁵⁷, თუმცა რას გვთავაზობს სახელმწიფო ამ ხარჯების და საქართველოს მოქალაქეებში სოციალურ შემწეობაზე ამ მასშტაბის დამოკიდებულების შესამცირებლად? რა ჯდება თავად ხარჯების შემცირება?

⁵⁵ „საზოგადოებრივი სამუშაოების 8 თვის შედეგები“ – 31 ოქტომბერი 2022, პოსტ ტვ, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს Facebook გვერდი. ბოლო ნახვა 12 აპრილი 2023: <https://www.facebook.com/worknet.gov.ge/videos/681078159969532>

⁵⁶ მხოლოდ 8 თვის მონაცემების შერჩევის მიზეზი ის არის, რომ, ჯერჯერობით, არ არის საჯარო ინფორმაცია, მთლიანი წლის განმავლობაში რამდენმა ადამიანმა თქვა უარი პროგრამაში ჩართვაზე და რამდენმა აირჩია ფორმალიზების ოფცია, იმისთვის, რომ ეს რიცხვები პროგრამის გზით დასაქმების მასშტაბს შედარდეს.

⁵⁷ საარსებო შემწეობაზე გადარიცხული თანხა, სტატისტიკა, სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო. ბოლო ნახვა: 8 მაისი 2023

ზოგადად, „შრომისა და დასაქმების სისტემის რეფორმების პროგრამებზე“ სახელმწიფო დაფინანსება მხოლოდ 6.9 მილიონი იყო 2021 წელს, შემდეგ კი, საზოგადოებრივი შრომის პროგრამის შემოღებასთან ერთად, სწრაფად გაიზარდა და, 2022 წლის ბიუჯეტის გეგმის მიხედვით, 48.9 მილიონს მიაღწია. ამასთან, ცნობილია, რომ დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს სულ სამი პროგრამა ჰქონდა, საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამა კი მათგან ყველაზე გვიან შეიქმნა და ყველაზე დიდ ხარჯებს მოიაზრებდა. 2022 წელს დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების ქვეპროგრამისთვის 770 000 ლარი იყო გამოყოფილი, სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული კვალიფიკაციის ამაღლების ქვეპროგრამისთვის კი – 2 100 000 ლარი⁵⁸. სამწუხაროდ, 2022 წლის ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში დღემდე უცნობია⁵⁹, შესაბამისად, უცნობია, ზუსტად რა დაჯდა ეს საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების პროგრამა (რადგან დადგენილება მის ბიუჯეტს არ აზუსტებდა, მისი საერთო დანახარჯის ნახვა მხოლოდ შესრულებული ბიუჯეტის შესახებ გავრცელებულ ინფორმაციაში შეიძლება, როდესაც ის საჯარო გახდება, 2023 წლის გაზაფხული-ზაფხულის პერიოდში), თუმცა სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს მიერ მონაცემების გასაჯაროებიდან ირკვევა, რომ მხოლოდ ერთ თვეს, 2022 წლის დეკემბერში, პროგრამა 11 მილიონი დაჯდა⁶⁰. 2023 წელს კი გასაჯაროვდა 3 თვის ანგარიში, რომელშიც წერია, რომ პროგრამის ხარჯებმა იანვარში შეადგინა 12 მილიონი, თებერვალში – – 13 მილიონი, ხოლო მარტში – – 13.6 მილიონი⁶¹. ჯერჯერობით, ხარჯი მხოლოდ იმატებს.

რამდენად სავარაუდოა, რომ პროგრამამ საერთოდ მიაღწიოს დასახულ მიზანს შრომისუნარიანი მოსახლეობის სისტემის გარეთ დასაქმების მხრივ? არის სისტემის გარეთ ამ რაოდენობის სამუშაო ადგილები და ანაზღაურება? პროგრამა ზრდის სოციალურად დაუცველთა შემოსავლებს, რაც თავისთავად იმის შეფასებასაც მოითხოვს, რამდენად სწორია მიზნობრივი სოციალური დახმარების პირობიანად გადაკეთებისას, დამატებით, ფულადი ტრანსფერის ადმინისტრირება. რამდენად ართულებს ეს სახელმწიფო დანახარჯი ამოცანას, რომ დასაქმების ღია ბაზარზეც სწორედ ამ გაზრდილი შემოსავლის მოთხოვნილება დააკმაყოფილოს კერძო დამსაქმებელმა.

ზოგადად, როდესაც მიზნობრივი სოციალური დახმარება პირობიანი ხდება, მისი დანიშვნის პირობად იმგვარი საკითხები განისაზღვრება, რომლებიც ორმხრივი პასუხისმგებლობის პრინციპს ეფუძნება და ბენეფიციარის მხრიდან, სოციალური დახმარების სანაცვლოდ, პასუხისმგებლობის გაზრდას ემსახურება. ზოგადად, პირობიანი ფულადი ტრანსფერები (conditional cash transfer) სახელმწიფო დანახარჯის შემცირებას ემსახურება და პირობების შესრულების სანაცვლოდ დამატებითი ფულადი ტრანსფერის მიღებას არ გულისხმობს ხოლმე. ასე იყო ჩვენს სისტემაში 2017 წელს დამატებული პირობაც, რომ შრომისუნარიანი სოციალურად დაუცველები დასაქმების პორტალზე უნდადარეგისტრირებულიყვნენ იმის დასტურად, რომ ნამდვილად ეძებენ

⁵⁸ დასაქმების ხელშეწყობის 2022 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, 17/02/2022, მაცნე. ბოლო ნახვა 11 აპრილი 2023 <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5385740?publication=0>

⁵⁹ 2022 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის ფაქტობრივი ხარჯების შესახებ ინფორმაცია არ არის შეჯამებული და საჯაროდ ხელმისაწვდომი საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდზე მოცემული კვლევის განხორციელების ეტაპზე.

⁶⁰ საარსებო შემწეობაზე გადარიცხული თანხა, სტატისტიკა, სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო. ბოლო ნახვა: 8 მაისი 2023

⁶¹ Ibid.

ინფორმაციას გამოცხადებული ვაკანსიების შესახებ. მსგავსი პირობაა 2022 წლის პროგრამის თანმდევი მოთხოვნაც, რომლის მიხედვითაც, შრომისუნარიან სოციალურად დაუცველს სთავაზობენ პროფესიული გადამზადების კურსებში ჩართვას, მოკლევადიან პერსპექტივაში სარეიტინგო ქულის გადამოწმების გადასავადებლად და გრძელვადიან პერსპექტივაში დასაქმების ღია ბაზარზე დასაქმებლად. სხვა საერთაშორისო მაგალითებია მიზნობრივი სოციალური დახმარების მიმღებთა დავალებულება, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების სანაცვლოდ, შვილები სკოლაში ატარონ, ვაქცინაციის პროგრამებში ჩართონ და სხვა.

მეორე მხრივ, ცალკე აღებული საზოგადოებრივი შრომის პროგრამები იმისთვის ხორციელდება, რომ ხანგრძლივადიანი უმუშევრობის ან კრიზისების დროს (ომის, ეკოკატასტროფის, პანდემიის...), მაღალი სოციოეკონომიკური საჭიროების მქონე ოჯახებში შემოსავლების დონე გაზარდოს, პარალელურად კი იგივე თანხა საზოგადოებრივი სიკეთის შექმნას მოემსახუროს. საქართველოს შემთხვევაში კი, გარდა იმისა, რომ კომპრომისირებულია შესრულებული სამუშაოს ხარისხი და სავარაუდოა, რომ პროგრამაში მაღალია მშრომელთა მოცდენის მაჩვენებელი, ასევე უცნობია, რომელი სტრუქტურული სოციოეკონომიკური კრიზისის განსამუხტად შეიქმნა ეს პროექტი. იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამის შექმნას (მისთვის საჭირო კვლევების მომზადებას, მის დიზაინს, შესაბამისი სამართლებრივი აქტების მომზადებას) ძალიან ცოტა დრო დაეთმო, სწორი იქნებოდა, გვევარაუდა, რომ პროგრამა გადაუდებელი საჭიროებისთვის შეიქმნა, როგორც მოკლევადიანი ინტერვენცია კონკრეტულ კრიზისულ ვითარებაზე საპასუხოდ. თუმცა პროგრამამ მეტად ამბიციური, სტრუქტურული პრობლემების გადაჭრა დაისახა მიზნად და მათ შესრულებას შეიძლება, საკმაოდ დრო დასჭირდეს, რისთვისაც აუცილებელი იქნება მონიტორინგი და შეფასება. ნებისმიერი ტიპის სახელმწიფო პროგრამას სჭირდება მონიტორინგისა და შეფასების ინსტრუმენტი, რისთვისაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია, შესაბამისი ინდიკატორებისა და შეფასების პერიოდულობის განსაზღვრა, რაც ამ დრომდე განუსაზღვრელი და გაუმჭირვალეა⁶².

5. პროგრამის ბენეფიციარებთან ინტერვიუების ანალიზი

2022 წლის სექტემბერში (პროგრამის აღსრულებიდან ექვსი თვის თავზე) აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე საპარლამენტო კონტროლის ფუნქციების გამოყენებით, ერთ-ერთმა ოპოზიციურმა პარტიამ, პარტია „საქართველოსთვის“, საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამის შესახებ საჯარო ანგარიშვალდებულების მოტივით, ჯანდაცვის მინისტრი, ზურაბ აზარაშვილი, პარლამენტში დაიბარა. პარლამენტში მინისტრის გამოსვლას წინ უძღოდა, სამინისტროს მხრიდან, პარტია „საქართველოსთვის“ საერთო სტატისტიკური მონაცემების გაზიარებაც ამ პროგრამის შესახებ. ამ გზით, პარტიის წევრებმა თავად გააცნეს მედიასაშუალებებს რამდენიმე ყურადსაღები ფაქტი პროგრამის შედეგების შესახებ. ყველაზე მძიმე ბრალდება, რაც სხეუბული პარტიის წარმომადგენლებმა ამ პროგრამას წაუყენეს, მდგომარეობდა იმაში, რომ, სავარაუდოდ, პროგრამაში მაღალი იყო დასაქმებულთა მოცდენის ფაქტები, რომ შექმნილი ვაკანსიების ნაწილი ფიქტიური იყო და მათში დასაქმება საჯარო სიკეთეს არ ემსახურებოდა. 2022 წლის სექტემბერში პარლამენტარი ბექა ლილუაშვილი აცხადებდა, რომ ჯანდაცვის სამინისტროს მონაცემებით,

⁶² სოციალური სამართლიანობის ცენტრმა 2022 წლის ნოემბერს დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს წერილობით მიმართა და გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია იმ სამართლებრივი აქტის შესახებ, რომლითაც ქვეპროგრამის მონიტორინგის მეთოდოლოგია უნდა დამტკიცებულიყო, თუმცა სოციალური სამართლიანობის ცენტრს ეს ინფორმაცია არ გადაეცა.

საზოგადოებრივი დასაქმების პროგრამაში, მაგალითად, სასაფლაოს მომვლელის პოზიციაზე დასაქმდა 3 886 პირი, და რომ, მინისტრის განცხადებით, იმ დრომდე 1000-მდე სასაფლაო იყო მოწესრიგებული⁶³. ეს პროგრამაში დასაქმებულთა სრული რაოდენობის 12%-ია, სავარაუდოდ, ზოგადად კი, სასაფლაო სივრცის დიდი ნაწილი კერძო პირთა საკუთრებაა და მათ მიერ სუფთავდება. ონლაინგამოცემა ნეტგაზეთის სტატიაში ასევე ვკითხულობთ:

„ლილუაშვილის ინფორმაციით, მესტიის მუნიციპალიტეტი, რომელიც ერთ-ერთი მსხვილი დამსაქმებელია ამ პროგრამაში, ასაქმებს სასაფლაოების 221 მომვლელს – მესტიაში კი სულ 156 დასახლებული პუნქტია.

„თითო სასაფლაო რომც იყოს თითო დასახლებულ პუნქტში, – რაც ნაკლებად რეალურია, – არ ვიცი, რას ალაგებს დანარჩენი 70 დამლაგებელი“, – განაცხადა ბექა ლილუაშვილმა.

მისი ინფორმაციითვე, მესტიის მუნიციპალიტეტის დასუფთავების სამსახური პროგრამის ჩაშვებამდე ასაქმებდა 500 ადამიანს, პროგრამით კი დამატებით 966 პირი დაასაქმა, როდესაც მესტიაში, ჯამში, 9400 ადამიანი ცხოვრობს.“

აღნიშნული მუნიციპალიტეტი, მესტია, დანამდვილებით გამოირჩევა საარსებო შემწეობაზე მაღალი დამოკიდებულებით. თუკი სოციალური მომსახურების სააგენტოს 2022 წლის სექტემბრის მონაცემებს შევხვდავთ მესტიის რაიონში, მთლიანი მოსახლეობის 75% იყო საარსებო შემწეობის მიმღები⁶⁴. შესაბამისად, მეტად სავარაუდოა, რომ საზოგადოებრივი შრომის პროგრამას, მართლაც, ასეთი დიდი რაოდენობით ბენეფიციარი ჰყოლოდა. სამწუხაროდ, პროგრამის შესრულების შესახებ როგორც ექვსი თვის, ისე ერთი წლის მონაცემები ჯერაც არ არის საჯაროდ ხელმისაწვდომი, მეტიც, მას უკანონოდ ფარავს ჯანდაცვის სამინისტრო და სააგენტო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია „სოციალური სამართლიანობის ცენტრის“ მიერ საჯარო ინფორმაციის მიღების არაერთი მცდელობის მიუხედავად.

რაოდენობრივი მონაცემების შესახებ სტატისტიკური მონაცემების გაუზიარებლობის პირობებში, პროგრამის შესახებ რამდენიმე საინტერესო მიგნება გამოიკვეთა პროგრამაში დასაქმებულ ექვს ადამიანთან გასაუბრებამ. ისინი პროგრამაში 4, 5, 7 და 12 თვის მანძილზე არიან დასაქმებულები. ორი მათგანი ბიბლიოთეკაში მუშაობს დამხმარედ, დანარჩენები კი საჯარო სივრცეების დასუფთავებაზე არიან პასუხისმგებლები. ყველა მათგანი ქალია, მათი ნაწილი სოფლად ცხოვრობს, მეორე ნაწილი კი – ქალაქად. კვლევის ფარგლებში მხოლოდ შემთხვევით შეირჩა რამდენიმე რესპონდენტი, რომელთა მიერ გაზიარებული ინფორმაცია პერსონალური გამოცდილების შესახებ ამ კვლევაში არამეცნიერულ, თუმცა ერთადერთ მტკიცებულებას (anecdotal evidence) ქმნის პროგრამის შედეგების შესახებ. არამეცნიერული კვლევის მეთოდის შერჩევა იმითაც აიხსნება, რომ თვისებრივი მეთოდის გამოყენება არასათანადოდ იქნა მიჩნეული მსგავსად მასშტაბური და ეროვნული დონის ინტერვენციის შეფასებისთვის. გარდა ამისა, თვისებრივი ინტერვიუებისთვის საჭიროა მასში მონაწილე რესპონდენტების შერჩევისას გათვალისწინებული

⁶³ სასაფლაოს მომვლელის პოზიციაზე 3886 პირია დასაქმებული, მარტიდან 1000 სასაფლაო დასუფთავდა – დეპუტატი, ნეტგაზეთი, 23 სექტემბერი 202022. ბოლო ნახვა 8 მაისი 2023: <https://netgazeti.ge/news/631897/>

⁶⁴ Ibid.

იყოს საკვლევ თვისებრივ კატეგორიათა მრავალფეროვნება. რაოდენობრივი მონაცემების არქონის პირობებში კი, შეუძლებელი იყო ბენეფიციართა სწორი კატეგორიების იდენტიფიცირებაც.

ანალიზის შედეგები:

როგორც წინა თავებშიც აღინიშნა, პრემიერ-მინისტრს ამბიციური გეგმა ჰქონდა, რომ საზოგადოებრივი შრომის პროგრამას პირველივე წელს 50-100 000 პირი დაესაქმებინა, თუმცა პირველ წელს, მათივე ცნობებით, გაცილებით ნაკლები, მხოლოდ 30 000 მოქალაქე დასაქმდა პროგრამაში – ნაწილი წლის დასაწყისშივე ჩაერთო, ნაწილი პროგრამის ადმინისტრირების დაწყებიდან რამდენიმე თვეში. წინა თავებში აღწერილი იყო პროგრამის დიზაინის ნაკლოვანებები, რასაც, თავის მხრივ, შეეძლო, გამოეწვია ჩართულობის დაბალი დონე ამ პროგრამაში, თუმცა ყურადსაღებია დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს პროაქტიული ინფორმირების ძალისხმევა და ის ინტენსივობა, რითაც ისინი მოქალაქეების პროგრამაში ჩართვით დაინტერესებას ცდილობდნენ.

ერთ-ერთი რესპონდენტი იხსენებს, როგორ მიიღო ინფორმაცია ამ პროგრამის შესახებ, რაც არ ტოვებს იმის შთაბეჭდილებას, რომ პროგრამის მიზნები სწორად მიეწოდა პროგრამის აღნიშნულ ბენეფიციარს და აჩენს ეჭვს, რომ სახელმწიფო ორგანოები ერთგვარი, აგრესიული მეთოდით ცდილობდნენ მათ მიზიდვა-გადაბირებას. თავის მხრივ, ეს შეიძლება შეფასდეს, როგორც ზეწოლა მოქალაქეებზე და ჭარბი თუ ცრუ მოლოდინის შექმნა ამ პროგრამაში ჩართვაზე დასათანხმებლად:

„თქვენ სახლთან ახლოს არის ეს ვაკანსია, აქ უნდა დასაქმდეთ და ჩვენც უარი არ გვითქვია. ქალაქში რომ წახვიდეთ სამგზავრო ხარჯები იქნება, აღარაფერი არ დაგრჩებათ ამ თანხიდანო, თვითონ გვითხრეს და... ზოგადად თვითონ ზრუნავენ რომ ჩვენს სახლთან ახლოს დავსაქმდეთ ყველანი.“

რესპონდენტის მონათხრობში ჩანს პროგრამის ადმინისტრატორთა კატეგორიულობა და თითქოს არჩევანის უფლების შეზღუდვა, ბენეფიციარები დასაქმებულიყვნენ დასაქმების ღია ბაზარზე. გასაგებია, რაოდენ პრიორიტეტული შეიძლება იყოს სახლთან ახლოს დასაქმება მშობელი ქალებისთვის, თუმცა სახლთან ახლოს დასაქმებას ერთგვარ სატყუარად გამოყენების სახე ჰქონდა პროგრამაში, რაც მოგვიანებითაც განიხილება, როდესაც მოცემულ პროგრამაში ჩართვასთან დაკავშირებით ბენეფიციარის არჩევანის საკითხს დამატებითი ანალიზი დაეთმობა.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ, როგორც ინტერვიუს ჩანაწერიდან ჩანს, ძალიან მაღალია პროგრამით კმაყოფილება, რადგან ოჯახების შემოსავლები ერთი-ორად გაიზარდა. „ეს პროგრამა ძალიან გამოადგა ყველას, ცოტა ამოისუნთქეს“; „თავი სიზმარში მეგონა...“ – – ჰყვებიან რესპონდენტები. ზოგიერთ ოჯახში შემოსავლების ზრდამ ის შედეგიც გამოიღო, რომ სოციალურად დაუცველ ოჯახები ე.წ. „ძირითადი საჭიროებების“ (basic needs) მიღმაც ახერხებენ სხვადასხვა საჭიროების დაკმაყოფილებას. ქვემოთ მოცემულია ორი სხვადასხვა რესპონდენტის ციტატა:

„ჩემი შვილი ინგლისურს ჩამორჩა, ვერ სწავლობდა, უჭირდა მომზადების გარეშე და მისი სოციალურით რასაც ვღებულობ, ბავშვს ვახმარ.“

„მე ჩემს შვილს ვატარებ სამუსიკო სკოლაში ცეკვის წრეზე და ასევე ვატარებ პიანინოს წრეზე.“

ყველაზე ყურადსაღები დასკვნა, რაც ინტერვიუს ფარგლებში გაზიარებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით შეგვიძლია გამოვიტანოთ, არის ის, რომ საზოგადოებრივი შრომის ფარგლებში

დასაქმებამ სახელფასო ანაზღაურების 300 ლარზე დაწესებით, მთელ რიგ შემთხვევებში, აჯობა სხვა დამსაქმებლებს და ამით სოციალურად დაუცველ შრომისუნარიან მოსახლეობას რეალური არჩევანი გაუჩნდა ღია დასაქმების ბაზარზე დასაქმებასა და პროგრამაში ჩართვას შორის. ერთ-ერთი რესპონდენტის თქმით, მისი მეუღლე 250-ლარიან ანაზღაურებას იღებდა ყოველთვიურად, რის გამოც, ოჯახმა პროგრამაში დასაქმება არჩია, 300-ლარიანი ანაზღაურების სანაცვლოდ. ერთ-ერთი სხვა სოფლად მცხოვრები რესპონდენტის მონათხრობით კი, უახლოეს ქალაქში გახსნილი სამკერვალო ქარხანა მისი სოფლის მოსახლეობას სთავაზობდა სამკერვალო კურსების დაფინანსებას, დასაქმებას და დასაქმებულთა ტრანსპორტირებით უზრუნველყოფას, ორჯერ მაღალი ანაზღაურების სანაცვლოდ, ვიდრე პროგრამა იხდის, თუმცა მან მაინც საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა აირჩია. ციტატის სახით მოყვანილ ინფორმაციაშიც ჩანს, რომ ერთ-ერთი კერძო საწარმო პროაქტიულად ცდილობს დასაქმებას, მაგრამ მუშახელს ვერ პოულობს, რაც შესაძლოა იმით არის გამოწვეული, რომ სწორედ საზოგადოებრივი შრომის პროგრამამ „მიიტაცა“ პოტენციური სამუშაო ძალა.

„ქალაქში ფაბრიკა არის გახსნილი, სამტრედიაში. თუ გინდათ დასაქმდით, იქ 600-700 ლარამდეა ხელფასი, მაგრამ იქ დილიდან საღამომდე უნდა ვიყო და აქ ჰეროდოლუად ჩავდივარ ეზოში ჩემი სახლის წინ, უცებ ბავშვს მივხედავ, რაღაცა საქმელს შევჭამ და გადმოვალ. იქ ყველაფერი, კვება, გზის ფული და ფაქტიურად ეს ხელფასი დამრჩება, რაც უხლა მაქვს შემოსავალი. და ისევე ვრჩებით ჩვენ ამ ადგილას, არ გადავდივართ, თორემ არის მაღალხელფასიანი სამსახურები. გასწავლით და ყველაფერს გაგაკეთებინებთო, გვპირდებიან, შეგასწავლითო კერვასო, მარშუტკაც მოგემსახურებათო, ეს შემოთავაზებაც იყო, რომ მოიყრიხო ბევრი მსურველი თავს, მაგრამ ჯერ მსურველები არ არიან.“

როგორც წინარე თავებში იყო აღწერილი, როდესაც საზოგადოებრივი შრომის პროგრამა შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის ნაწილად იგეგმება და როდესაც მისი მიზანი მხოლოდ სამუშაო ძალის სტიმულირებაა, პროგრამის ადმინისტრირებისა და შესაბამისი სახელფასო ანაზღაურების დაწესებისას ერთ-ერთი მთავარი პრინციპი, რაც სახელმწიფომ უნდა გაითვალისწინოს არის ის, რომ პროგრამამ საბაზრო ურთიერთობებზე არ უნდა მოახდინოს ზემოქმედება, ნეიტრალური როლი უნდა ჰქონდეს ამ მხრივ. თუ პროგრამა იმგვარ სახელფასო მარჯას აწესებს, რომ კონკურენტუნარიანი დამსაქმებელი ხდება ღია ბაზრის აქტორებისთვის, მაშინ სახელმწიფოსაც უნდა ჰქონდეს გაზომილი, რა ეფექტსაც ეს იქონიებს საბაზრო ურთიერთობებში.

ერთ-ერთ სხვა რესპონდენტთანაც ფიქსირდება ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ პროგრამის დაწყებამდე მის სოციალურად დაუცველ ოჯახშიც არსებობდა დასაქმებით მიღებული ფულადი შემოსავალი, თუმცა პროგრამის ანაზღაურება უკეთესი აღმოჩნდა:

„გადასახადებს ვიხდით, კომუნალურებს, ინტერნეტს, საქმელს ვყიდულობდით, [ამას] მანამდეც ვახერხებდით, როცა ვიყავით დასაქმებულები, მაგრამ უხლა სხვაგან დასაქმებაზე არ ვვიქრობთ და ბოსტანს ვამუშავებთ და ეს გვეხმარება კიდევ.“

უცნობია, აღნიშნული ბენეფიციარი პროგრამის დაწყებამდე არაფორმალურად, არასრულად, არასტაბილურად იყო დასაქმებული თუ ფორმალურად, სრულად და სტაბილურადაც, თუმცა ფაქტია, რომ ეკონომიკურად არააქტიურები არ ყოფილან სოციალურად დაუცველი ამ ოჯახის წევრები და არ არიან იმ ტიპის ბენეფიციარები, რომლის გამორჩევაც პროგრამას ჰქონდა მიზნად დასახული. მეორე მხრივ, აშკარა, რომ საზოგადოებრივი შრომის პროგრამაში დასაქმება იმის

საშუალებასაც იძლევა, რომ მასში ჩართულ პირებს საკმარისი თავისუფალი დრო დარჩეთ სოფლის მეურნეობისთვის – რაც სავარაუდოდ, პროგრამის მხრიდან მშრომელთა მოცდენის ხარჯზეა შესაძლებელი.

ერთ-ერთი სხვა რესპონდენტი ქალიც, რომელიც ორი შვილის დედაა, გეოგრაფიულად უფრო ხელმისაწვდომ და ახლოს დასაქმებას ამჯობინებს თუნდაც შედარებით მაღალანაზღაურებად სამუშაოს კერძო სექტორში, მისი საცხოვრებელი სახლიდან შორს: „რესტორანში მრეცხავები, დამლაგებლები დილიდან საღამომდე შრომობენ და, დიდი-დიდი, ამაზე 200 ლარით მეტი თუ აქვთ შემოსავალი. და ჩვენ ოჯახებთანა ვართ ახლოს და ამითი უფრო კმაყოფილები ვართ, რომ სახლთანა ვართ ახლოს,“ – ამ მაგალითიდანაც ჩანს, რომ პროგრამა ერთი მხრივ, პოტენციურ მუშახელს აცლის კერძო დამსაქმებელს ხელიდან, თუმცა, მეორე მხრივ, ერთგვარი ხელშეწყობაა მშობელი ქალისთვის, რომელსაც დასაქმების პარალელურად მასზე დამოკიდებული ოჯახის წევრებზე ზრუნვაც უწევს. იგივე რესპონდენტი უარყოფს, რომ არასრული განაკვეთით მუშაობს პროგრამაში; ამტკიცებს, რომ სრულ განაკვეთზე მუშაობს, სრული განაკვეთის ანაზღაურებასაც იღებს, მაგრამ ამბობს, რომ სახლთან ახლოს დასაქმებისას სამუშაო დღის განმავლობაში მაინც აქვს ოჯახის წევრებთან ურთიერთობის საშუალება, მათზე ზრუნვის ვალდებულებების შესასრულებლად.

ერთ-ერთი სხვა პრობლემა, რაც სავარაუდოა, რომ ამ პროგრამას აქვს, არის ის, რომ დასუფთავებას (მით უმეტეს სახლის მიმდებარე ტერიტორიის) საზოგადოებრივი სიკეთის კვალიფიკაცია მიენიჭა. საერთაშორისო მაგალითების მიხედვით, საზოგადოებრივი შრომა უფრო მეტად ამბიციურია თუნდაც დასუფთავების ნაწილში – (დალაგება და დასუფთავება), თუკი საზოგადოებრივი სამუშაოს ჩამონათვალში გვხვდება. ეს მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც პროგრამა სტიქიური უბედურების ან მასშტაბური განადგურების შედეგებს ებრძვის. მაგალითად, ალაგებს მიწისძვრისა თუ ომის შედეგად განადგურებულ სივრცეებს, ასუფთავებს სტიქიის შედეგად საცობადქვეულ საჯარო კომუნიკაციის ქსელებს და ა.შ. საქართველოში პროგრამის ფარგლებში აღწერილი დასუფთავების ვაკანსიები, ერთი მხრივ, დასუფთავების სამსახურის პასუხისმგებლობის სფეროა, მისი ყოველდღიური საქმიანობის ნაწილია ისედაც, მეორე მხრივ კი, სისუფთავის უზრუნველყოფაზე ამ მასშტაბის სახელმწიფო ძალისხმევა შეიძლება არც იყოს გამართლებული, როდესაც არსებობს უფრო მეტად სასარგებლო სამუშაოების საჭიროება. დამატებით, ერთ-ერთი რესპონდენტი ამბობს, რომ თავისი სახლის სიახლოვეს პროგრამის დაწყებამდე ისედაც ზრუნავდა სისუფთავეზე, უსასყიდლოდ:

„თან თანხასაც გვიხდიან და თან სამსახურსაც ვასრულებთ. ხალხიც კმაყოფილია. ჩემს სოფელში რომ გაივლი, გაგიხარდება, სისუფთავეა. ამას ხომ მაინც ვაკეთებდით, მაგრამ თანხასაც გვიხდიან, რომ უფრო კარგად და გემრიელად გავაკეთოთ.“

საბოლოო ჯამში, საერთაშორისო საზოგადოების მიერ ნაკარნახევი პრინციპების საწინააღმდეგოდ, პროგრამის ფარგლებში შექმნილი დასაქმების ადგილები გარკვეულ უარყოფით ზემოქმედებას ახდენს საბაზრო ურთიერთობებზე და ასევე სუსტად პასუხობს მთავარ ამოცანას, საჯარო სიკეთის შექმნის შესახებ.

მომდევნო რიგის პრობლემური საკითხია ოჯახებს შორის ხელოვნური და არასასურველი, სოციოეკონომიკური ასიმეტრიის გამოწვევა. ეს პრობლემაც ასევე ადასტურებს პროგრამის დიზაინში არსებულ ნაკლოვანებებს, რომელზეც წინა სექციაშიც ვისაუბრეთ. მაგალითად, ერთ-ერთი ბენეფიციარი შენიშნავს, რომ მრავალსულიან ოჯახებსა (ვისაც ერთზე მეტი შრომისუნარიანი

წევრები ჰყავს) და მცირე ზომის ოჯახებს შორის განსხვავებული შედეგებია: „ორივე რომ ვართ დასაქმებული, უფრო გვკმარა [შემოსავალი] და ვინც ერთია დასაქმებული, ცოდოები არიან, ჩემი აზრით.“ – ამბობს ერთ-ერთი რესპონდენტი. ჯერჯერობით, არც ადგილობრივ ხელისუფლებას (დამსაქმებელს) და არც სააგენტოს არ აქვს უფლება, შეზღუდოს ოჯახიდან პროგრამაში ჩართული წევრების რაოდენობა. პროგრამა ნებისმიერი რაოდენობის პირს უნდა ასაქმებდეს ერთი ოჯახიდან, თუ ისინი პროგრამის მოთხოვნებს აკმაყოფილებენ.

თუმცა არანაკლებ ყურადსაღებია ამასთან დაკავშირებით ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც პროგრამას არასწორი წესით ადასრულებენ მუნიციპალიტეტები და არასწორ ინტერპრეტაციას აძლევენ პროგრამის დადგენილების პირობებს. სამწუხაროდ, ერთ-ერთი რესპონდენტის შემთხვევაში პროგრამა არასწორად განმარტეს მისმა აღმასრულებლებმა, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის და შეუზღუდეს რესპონდენტს პროგრამაში ოჯახიდან 2-ზე მეტი წევრის ჩართვის შესაძლებლობა, მიუხედავად იმისა, რომ მესამემაც გამოთქვა სურვილი:

„ჩემს ოჯახში, იმ წუთას დედამთილი არ ცხოვრობდა ჩვენთან სახლში. ოჯახური პრობლემების გამო იყო წასული სახლიდან. ვუთხარი მე ჩემს დამსაქმებელს, ესლა დაგვიბრუნდა, თუ შეიძლება ჩამისვით პროგრამაში. ახლა უკვე ორი ხართ დასაქმებული, მესამეც რომ დაგემატოთ, მერე რამე პრობლემები არ შეგექმნეთო, ბევრი შემოსავალი გაჩნდება ოჯახში და ბავშვის დახმარება არ დაკარგოთო, ის 150 ლარი. ხოდა ვჯერდებით ორივეს სამსახურს და უკმაყოფილო არც მაგით არ ვართ.“

როგორც წინა თავებშიც აღვნიშნეთ, სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილებაში გვხვდება როტაციის პრინციპიც, რომლის მიხედვითაც, ერთი ოჯახიდან მორიგეობით ერთვებიან პროგრამაში, რადგან ყველას ეკონომიკური აქტივობა და უნარ-ჩვევების გაზრდა თანაბრად მნიშვნელოვანია სახელმწიფოსთვის. მსგავსი დიზაინი საქართველოში აღმინისტრირებულ პროგრამას არ გააჩნია, თუმცა მაგალითები აჩვენებს, რომ სასურველი იქნებოდა.

რაც შეეხება მშრომელთა მოტივირებას დასაქმების შესახებ: როგორც წინა თავებში განიმარტა, პროგრამის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი შრომისუნარიანი სამუშაო ძალის გააქტიურებაა, რომ სოციალურად დაუცველმა ადამიანებმა პროგრამაში დასაქმების შემდეგ დასაქმების ღია ბაზარზე იპოვონ სამსახური და შეამცირონ დამოკიდებულება საარსებო შემწეობაზე, ანუ ეტაპობრივად დატოვონ სოციალური დაცვის სისტემა. მიუხედავად ამისა, კვლევის რესპონდენტებს სხვა სურვილი და მოლოდინი აქვთ პირველ რიგში პროგრამის ხანგრძლივობის, შემდეგ კი – დასაქმებასთან დაკავშირებით. ინტერვიუებიდან ჩანს, რომ შესაბამისი სამსახურის წარმომადგენლებს სათანადო მეთვალყურეობა და მხარდაჭერა არ გაუწევიათ ბენეფიციარებისთვის, რომ ინდივიდუალური გაძლიერებისა თუ ღია ბაზარზე ტრანზიციის გეგმა გასაგები ხანგრძლივობისა იყოს და წარმატებული.

როდესაც რესპონდენტებს ჰკითხეს, რა ხანგრძლივობით ასაქმებს მათ პროგრამა, პირველ ჯერზე განაცხადეს, რომ მათთვის დასაქმება 4 წლის ვადით იქნება გარანტირებული. შემდეგ, ჩაკითხვისას, მათ დააზუსტეს, რომ პროგრამაში მხოლოდ 1 წლის ვადით ფორმდება მათთან ხელშეკრულებები, თუმცა უმრავლესობის მოლოდინია, რომ პროგრამა 1 წლის შემდეგ აუცილებლად გაუხანგრძლივებს ხელშეკრულებას, რისი სურვილიც კვლევაში მონაწილე ყველა ბენეფიციარმა გამოხატა. ერთ-ერთი ბენეფიციარი იხსენებს ისეთ შემთხვევასაც, როდესაც თავად ამ პროგრამის აღმასრულებლებს ჰქონდათ მცდარი ინფორმაცია პროგრამის ხანგრძლივობის შესახებ და შეცდომით მასთან 4-წლიანი ხელშეკრულება გააფორმეს.

„პირველად რომ მივედით, 4-წლიან ხელშეკრულებაზე მოგვაწერინეს ხელი, მერე დაგვიბარეს, 1 თვის შემდეგ და საგარანტიო ერთწლიანზე მოგვაწერინეს ხელი, ეს საგარანტიოა... პირველზე სამ ეგზემპლარად მოგვაწერინეს ხელი, ერთი თბილისში გადაიგზავნებაო, ერთს თქვენ მოგაწვდითო და არც მოუწვდენიათ.“

ცხადია, ვინაიდან საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამის დადგენილებაც ერთი წლის თავზე მთლიანად განახლდა, სავარაუდოა, რომ პროგრამაში ვაკანსიები მხოლოდ თითო-თითო წლის ვადით იქმნებოდა და მხოლოდ ახალი წლის დასაწყისში ახლებოდეს სამუშაო ადგილები, თუმცა გაუგებარია, სააგენტო ბენეფიციარებს რატომ არ აწვდის სრულ და ცხად ინფორმაციას, როდესაც ეს უმთავრესი/ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხია ბენეფიციართა მოტივირებისთვის, რომ დამოუკიდებლად დასაქმდნენ მომავალში. პროგრამის 1-წლიან ხანგრძლივობას ადასტურებს ერთ-ერთი რესპონდენტიმონათხრობიც. რადგან მან წელიწადის მე-6 თვეს დაიწყო მუშაობა, კონტრაქტი არა 12 თვის ვადით, არამედ კალენდარული წლის ბოლომდე, 6 თვის ვადით გაუფორმეს: „ივნისიდან ვარ [პროგრამაში დასაქმებული], 6 თვიანი არისო, მაგრამ ყოველი წლის დეკემბრის ბოლოდან ფორმდება ახალი ხელშეკრულება. ისე მეც ვიცი, რომ ოთხწლიანი არისო ეს პროგრამა.“

პასუხებს შორის ერთი ისეთი შემთხვევაც გამოიჩინა, როდესაც გასაგები გახდა, რომ ბენეფიციარების აღქმითაც, პროგრამის რეალური ხანგრძლივობის შესახებ არავინ არ ფლობს სარწმუნო ინფორმაციას: „ჯერ არავინ არ იცისო [პროგრამა რამდენ ხანს იქნება] და რა ვიცი, ჩვენც ვმუშაობთ. 4 წელი იქნება, 10, თუ მალე გვეტყვიან, წაითო, ეგ აღარ ვიცი.“

როგორც წინა თავებში აღინიშნა, აუცილებელია, ბენეფიციარმა იცოდეს პროგრამის ზუსტი ხანგრძლივობა, რათა მოულოდნელად არ შეუჩერდეს დამატებითი შემოსავლის ის წყარო, რასაც პროგრამა ქმნის და ჰქონდეს განსაზღვრული ვადა, რომლის დროსაც მისგან ღია ბაზარზე დასაქმების მოლოდინი არსებობს და რა პერიოდშიც სათანადო ხელშეწყობა ექნება დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოსგან, რომ ასეთი ვაკანსია რეალურად იპოვოს. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა კატეგორიულად გამორიცხა პროგრამიდან გასვლა 4 წლის განმავლობაში, მან საკუთარი ოჯახის მაღალ სოციოეკონომიკურ საჭიროებებს გაუსვა ხაზი და ღია ბაზარზე დასაქმების მოტივაცია სრულად გამორიცხა, თითქოს პროგრამის დამსაქმებელიც სწორად ამგვარ ლოიალობას მოითხოვდა მისგან:

„[2023 წლის] 7 აპრილს გამიხდება წელიწადი, 4 წელი ჯავშანი მაქვს, არ ვაპირებ ნამდვილად, ჯერჯერობით, არსად წასვლას იმიტომ, რომ მშობლების სახლში ვცხოვრობ, მარტოხელა დედა ვარ და მინდა, რომ კიდევ გაგრძელდეს ეს პროგრამა.“

ფიქსირდებოდა ისეთი პასუხებიც, რომ პროგრამისადმი სრული ნდობა მაინც არ არსებობს, და არსებობს შიში და ეჭვი, რომ ის დაპირებულ ვადებზე ადრეც შეიძლება შეწყდეს:

„მე მაიძულებს ის ხელშეკრულება 1-წლიანი, შიში მაინც არის, არ გვჯერა, რომ ეს ჩვენ თავს ხდება. რომ ასეთი სტაბილური სამსახური გვაქვს, მაგრამ მაინც ნდობა გვაქვს ხელშეკრულებიდან გამომდინარე და იმედი.“ – ამაბობს ერთ-ერთი რესპონდენტი.

„შეიძლება, დღესაც დასრულდეს ეს პროგრამა, მაგრამ იმედია, ხალხს ასე არ გაწირავენ, რომ ხვალვე დაუკეტონ საარსებო მინიმუმი და წყარო, ნამდვილად ბევრი ადამიანია კმაყოფილი, მთავრობისთვისაც უკეთესია, ხალხი აღარ ქურდობს, აღარ ძარცვავს. არა მგონია ოთხი

წელიაო ეს პროგრამა. მე მგონი, არ გაგვიჩირავს უფალი და მერე არც ხელისუფლება.“ – ამბობს სხვა რესპონდენტი.

აქვე საინტერესოა, რა მოლოდინი და ინტერესი აქვთ პროგრამაში ჩართულ პირებს პროფესიული გადამზადების, ახალი შრომითი უნარ-ჩვევების შექმნისა და მომავალი დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდის მიმართ. შეკითხვაზე, თუ რამდენად იმედლებენ მშრომელები კვალიფიკაციას და სამომავლოდ დასაქმების შანსს, ერთ-ერთი რესპონდენტი პასუხობს, რომ მსგავსი არაფერი არ ხდება:

„მე მიმუშავია ბევრგან, რესტორანშიც მიმუშავია დამხმარედ, მცხობელად, რა ვიცი. აქ რა უნარები უნდა შევიძინო, გამწვანების მხრივ მცენარეების დარგვა ისედაც ვიცოდი, და უზომი მოყვანა, ყველაფრის; დალაგება-დასუფთავება კიდე, მგონი, ყველა ქალმა იცის. ქალაქში რომ მევლო და იმ სამკერვალოში რომ მემუშავა, ახლა უფრო კერვა [მეცოდინებოდა] და რაღაც ჩემთვის კარგი იქნებოდა, და ახლა ხვეტა-წმენდით რა უნდა გავიდრძავო, მაგი ისედაც ვიცოდი და. მაგრამ კმაყოფილი ვართ სამსახურის, მაგაზე უარს არ ვამბობთ.“

ციტატის ბოლოს კიდევ ერთხელ ჩანს, ბენეფიციარების მხრიდან, პროგრამისადმი ერთგვარი ლოიალობის დაფიქსირების სურვილი. ყურადსაღებია, რომ მსგავსი რიტორიკა, რესპონდენტების მხრიდან, კიდევ უფრო ინტენსიური იყო ინტერვიუების დასაწყისში, როდესაც მათ მნიშვნელოვნად მიიჩნიეს, მკვლევართან მტკიცედ გამოეხატათ მადლიერება არა მხოლოდ პროგრამის, არამედ საქართველოს მთავრობისადმი: „ძალიან მადლობელი ვარ ამ მთავრობის, უმუშევარი ვიყავი, დასაქმებული ვარ და უღრმეს მადლობას ვუხდის ჩვენს მთავრობას“. ერთ-ერთი სხვა რესპონდენტი ამბობდა: „მართლა წინ მიდის ჩვენი ქვეყანა, არ ვიცი, ნამდვილად კმაყოფილები ვართ [პროგრამაში დასაქმებით]“; „ხალხმა მართლა ამოისუნთქა და მართლა კმაყოფილი უნდა იყოს ხალხი იმით, რაც ხდება.“

შეჯამებისთვის შეიძლება ითქვას, რომ სამუშაო ადგილების შექმნასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციულ-ტექნიკურ ძალისხმევას (მუნიციპალური ადმინისტრაციების ჩართვას ამ პროცესში; დამატებითი ბიუჯეტის გამოყოფას და ა.შ.) თან არ ახლავს საჭირო ძალისხმევა მოქალაქეებთან ინდივიდუალური და სოციალური მუშაობის თვალსაზრისით, რომ მოქალაქეებმა ცხადი და ნეიტრალური ინფორმაცია მიიღონ პროგრამის პირობების, მიზნებისა თუ ამოცანების შესახებ. ეს კი, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია ბენეფიციართა ინდივიდუალური გაძლიერებისთვის, იმისთვის, რომ პროგრამის აღმასრულებლების მხრიდან საჯარო უფლებამოსილების გადაჭარბება იქნეს დაზღვეული და პროგრამის ხარჯები არამიზნობრივად არ დაიხარჯოს.

VII. შეჯამება და რეკომენდაციები:

პროგრამის დიზაინს ფუნდამენტური ხასიათის ხარვეზები აქვს, რაც, თავის მხრივ, პრობლემას შეუქმნის პროგრამის მთავარ ამოცანას, რაც სოციალურად დაუცველთა რაოდენობის ეტაპობრივად შემცირებას გულისხმობს. პროგრამის დიზაინი შეიცავს უზარმაზარ რისკს, რომ ის ვერ შეძლებს შემწეობებზე დამოკიდებული მოსახლეობის სათანადოდ მოტივირებას, რათა შრომის დია ბაზარზე დასაქმდნენ: 1. პროგრამა ბუნდოვნად ტოვებს, რა მინიმალური ხანგრძლივობით ჩართვას საზოგადოებრივ სამუშაოებში აუცილებელი იმისთვის, რომ სარეიტინგო ქულის შესახებ მინიჭებული 4-წლიანი საშეღავათო პერიოდი, არ შეიცვალოს, ანუ ბუნდოვანია, რა ეტაპზე უნდა დაიწყოს ბენეფიციარმა დია დასაქმების ბაზარზე სამსახურის ძიება, ახლა თუ 4 წლის შემდეგ. 2. პროგრამა გარკვეულ სამიზნე ჯგუფებში (მაგალითად, ფორმალიზებულ თვითდასაქმებულებსა თუ დაქირავებით დასაქმებულებში) ისევე ბუნდოვნად ტოვებს, კონკრეტულად რა ოდენობის შემოსავალია საშეღავათო პირობის გარანტი და რა ოდენობის ზემოთ მიღებული შემოსავალი „სანეცირებადი“ (ისე, როგორც აქამდე იყო უცნობი შემოსავლების ზუსტი გავლენა სარეიტინგო ქულაზე).

პროგრამა იმ დონემდე უგულებელყოფს სამიზნე ჯგუფების გამოყოფის საჭიროებას და პროცედურებს, რომ მას აუცილებლად ექნება მასში არასასურველ ბენეფიციართა (inclusion errors) სიჭარბე. ამასთან პროგრამა არ მიემართება დასაქმების ყველაზე მეტი საჭიროების მქონე ოჯახებს (სადაც მაღალია დასაქმების მზადყოფნა, მაგრამ დიდია ბარიერებიც) და მას აუცილებლად ეყოლება მოგებულები და წაგებულები (winners and losers). მაგალითად, ის გამოიწვევს ახალ ასიმეტრიებს მათ სასარგებლოდ, ვინც მრავალსულიან ოჯახში ცხოვრობს და მცირე ზომის ოჯახებში მცხოვრებთა საუარესოდ.

თავის მხრივ, პროგრამით მოსარგებლეთა შორის ინტერვიუებმაც აჩვენა, რომ პროგრამას დიდი ხარვეზები აქვს აღსრულების ნაწილშიც. მაგალითად, პროგრამის შინაარსის შესახებ არასწორი კომუნიკაციის გზით იქმნება ჭარბი და ცრუ მოლოდინი ბენეფიციარებს შორის, თუ რამდენ ხანს გაგრძელდება პროგრამა და რა მოსალოდნელი შედეგები აქვს მასში მონაწილეობას. დამატებით, პროგრამაში დაწესებული სახელფასო ანაზღაურების ოდენობა სავარაუდოა, რომ ზემოქმედებას ახდენდეს დასაქმების დია ბაზარზე და ამ მხრივ, პროგრამის დიზაინმა შესაძლოა, სახელფასო ანაზღაურების ცვლილებების საჭიროება დააყენოს უახლოეს მომავალში. გარდა ამისა, პროგრამას არ გააჩნია ამბიციური გეგმები, რომ საზოგადოებრივი შრომის გზით მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი სიკეთე შეიქმნას. რიგ შემთხვევებში ის კერძო სივრცეების მოწესრიგებასაც კი ეხება (მაგალითად, სასაფლაოების დალაგება მეტწილად კერძო პირთა პასუხისმგებლობაა), რაც ფუნდამენტურად ეწინააღმდეგება მის არსს. დამატებით, პროგრამა საჭიროებს მეტ ყურადღებას, რომ სისტემამ ერთი მხრივ ხელოვნურად არ შეუზღუდოს მასში ჩართვის შესაძლებლობა, ერთდროულად, ოჯახის რამდენიმე წევრს (მანამ, სანამ პროგრამაში ჩართვის შესახებ ოჯახის წევრების რაოდენობაზე რაიმე შეზღუდვა არ იარსებებს), ხოლო მეორე მხრივ, მხოლოდ მრავალსულიანი ოჯახების სასარგებლოდ არ იმუშაოს. დაბოლოს, იმისთვის, რომ ბენეფიციარებმა დასაქმების დია ბაზარზე შეძლონ დასაქმება, პროგრამამ მათთვის ახალი უნარ-ჩვევების შექმნაზე უნდა იზრუნოს, რასაც დღეს ნაკლებად ვხედავთ, განსაკუთრებით, მაგალითად, იმ შემთხვევაში, როდესაც ქალი ბენეფიციარები დასუფთავების სფეროში საქმდებიან, რაც ასევე არ უწყობს ხელს ქალებს შორის ორმაგი მოწყვლადობის დაძლევის და მათთვის სტერეოტიპული როლების შესრულებას გულისხმობს ანაზღაურებული შრომის ფარგლებშიც.

წინამდებარე ნაშრომის საფუძველზე შექმნილი რეკომენდაციები

რეკომენდაციები საჯარო ინფორმაციის გამჭვირვალობისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდის შესახებ:

- დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტომ გაასაჯაროოს სრულყოფილი ინფორმაცია პროგრამის შედეგების შესახებ, მათ შორის, სტატისტიკური ინფორმაცია (პირადი მონაცემების დაფარვით), რომელიც ბენეფიციარების პროფილირების შედეგად ორგანიზდება სააგენტოში; ასევე, ინფორმაცია დასაქმების ადგილების, მათი ხანგრძლივობისა და მდებარეობის შესახებ, რაც ამ ეტაპისთვის უკვე არის გაფორმებული შესაბამისი ხელშეკრულებების გზით;
- დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტომ გაასაჯაროოს საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ქვეპროგრამით გათვალისწინებული სამართლებრივი აქტები, რომლებიც პროგრამის იმპლემენტაციის პირველივე წელს უნდა დამტკიცებულიყო საქართველოს მთავრობისა თუ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანებ(ებ)ით: 1. ქვეპროგრამის მონიტორინგის მეთოდოლოგია; 2. ქვეპროგრამის დამატებითი ადმინისტრირების წესი; 3. ქვეპროგრამის მიმდინარეობაში შრომის ინსპექციის ჩართულობის პროცედურები; 4. სოციალური ხელშეკრულების სტანდარტული პირობები; 5. საზოგადოებრივი სამუშაოს სახეობები და ჩამონათვალი; 6. სამუშაო დროის აღრიცხვის ფორმა) ასლები, ასეთის არსებობის შემთხვევაში;
- დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტომ გაასაჯაროოს საზოგადოებრივ სამუშაოებზე დასაქმების ქვეპროგრამის ფარგლებში დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს მიერ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსთვის მომზადებული კვარტალური ანგარიშები.

რეკომენდაციები პროგრამის დიზაინის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით:

- საზოგადოებრივი სამუშაოების პროგრამის შენარჩუნებისა და გახანგრძლივების შემთხვევაში პროგრამა კონცენტრირდეს მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი სიკეთების, განსაკუთრებით კი – ახალი ინფრასტრუქტურის შექმნასა და გაუმჯობესებაზე. აღმოფხვრას და გამორიცხოს კერძო საკუთრებაზე საზოგადოებრივი სამუშაოების შესრულების პრაქტიკა და გახადოს საჯარო დასაქმების ადგილების რეესტრი (ე.წ. ელექტრონული პორტალი), რომელიც პროგრამის მიზნებისთვის უნდა შექმნილიყო დასაქმების ხელშეწყობის სააგენტოს ბაზაზე.
- მოხდეს პროგრამის სამიზნე ჯგუფების დაკონკრეტება/დავიწროება, რა დროსაც მხედველობაში იქნება მიღებული: ა. ის კატეგორია, ვისთვისაც, საარსებო შემწეობის დანიშვნის გარდა, აუცილებელია დამატებითი შემოსავლის უზრუნველყოფა საბაზისო საჭიროებების დასაფარად ბ. მცირე ზომის ოჯახები, სადაც არ ცხოვრობენ პოტენციური სამუშაო ძალის წარმომადგენლები და მაღალია სოციოეკონომიკური მოწყვლადობა გ. ხანგრძლივი ვადით უმუშევართა კატეგორია და ის ბარიერები, რომელთა დასაძლევადაც აუცილებელია სახელმწიფოს მხარდაჭერა ამ ჯგუფებში.
- მკაფიოდ განისაზღვროს, უზრუნველყოფს თუ არა პროგრამა მასში დასაქმებულთა შრომითი უფლებების დაცვას საქართველოს შრომის კოდექსის მიხედვით და „სათანადო სამუშაო“ (Decent Work) პრინციპების გათვალისწინებით. ცხადად განიმარტოს ბენეფიციართა

ბერკეტები და მექანიზმები თავიანთი შრომით უფლებების დასაცავად ამ პროგრამაში მონაწილეობისას. სანამ ცნობილი არ არის ქვეპროგრამის მიმდინარეობაში შრომის ინსპექციის ჩართულობის პროცედურები, – შეიქმნას შესაბამისი გარანტიები, რომ შრომით უფლებები პროგრამაში ხელყოფილი არ იქნება.

რეკომენდაციები პროგრამის შედეგების კვლევასთან დაკავშირებით:

- შესწავლილ იქნას პროგრამაში დაწესებული სახელფასო ანაზღაურების ეფექტი ერთი მხრივ, პროგრამის ბენეფიციართა სოციალურ კეთილდღეობაზე, მეორე მხრივ კი, დასაქმების ღია ბაზარზე (გავრცელებულ საშუალო თუ მინიმალურ ხელფასის ოდენობაზე; სამუშაო ძალის მიწოდების მაჩვენებელსა და ა.შ.);
- გაანალიზდეს პროგრამის ეფექტი ბენეფიციარებს შორის დასაქმების ღია ბაზარზე დასაქმებისთვის საჭირო უნარ-ჩვევების გაზრდაზე;
- გაანალიზდეს, რა შედეგი ჰქონდა პროგრამას დასაქმების მოტივაციის ამადლების კუთხით სოციალურად დაუცველ ბენეფიციარებს შორის, ვინც პროგრამაში ჩართვაზე თანხმობა განაცხადა და ვინც უარი თქვა პროგრამაში ჩართვაზე;
- რა შედეგი ჰქონდა პროგრამას თვით- და დაქირავებით დასაქმებულთა შრომის ფორმალიზების კუთხით პირველ წელს და თვითდასაქმებულთა მიმართ პროგრამის მომდევნო ეტაპებზე, როდესაც პროგრამა აღარ ეხება დაქირავებით დასაქმებულ არაფორმალურ მშრომელებს და როდესაც პროგრამამ შემოსავლის მაქსიმალური ზღვარი დააწესა (თვითდასაქმებით მიღებული შემოსავლის ოდენობისა) სოციალურად დაუცველი პირებისთვის.
- გაანალიზდეს პროგრამით მოსარგებლეთა სოციო-ეკონომიკური და დემოგრაფიული სურათი, რათა განისაზღვროს, რა პროპორციით ხვდებიან მასში ხანგრძლივადიანი უმუშევრები (vs. მოკლევადიანი უმუშევრები), მრავალსულიანი ოჯახები (vs. პატარა ოჯახები), არაფორმალურად დასაქმებულები (vs. წარსულში ფორმალურად დასაქმებულები), არასრულად დასაქმებულები, ქალები, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები, ახალგაზრდები და ა.შ.

ბიბლიოგრაფია

- A. McCord, M. Lieuw-Kie-Song. (2021). *100 years of Public of Public Works in ILO*. Geneva: International Labor Office. Retrieved from https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_823622/lang--en/index.htm
- (2012). *Analysing unemployment and underemployment*. Geneva: International Labor Organization. doi:https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_559267/lang--en/index.htm
- Barbara Kits, I. S. (2015). *The impact of Targeted Social Assistance on Georgian Labor Market*. Washington D.C.: World Bank. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/200181467986257291/pdf/98707-WP-P128205-Box393176B-PUBLIC.pdf>
- (2020). *Delivering income and employment support in times of COVID-19: Integrating cash transfers with active labour market policies*. International Labor Office. Retrieved from https://www.ilo.org/global/research/policy-briefs/WCMS_748331/lang--en/index.htm
- (2022). *Georgian Human Capital Review*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099435008172221325/pdf/P1735300c417d2026096d50dd8d8218cd90.pdf>
- Gugushvili, D. (2017, March). The evolution of the Georgian social protection system since independence. *International Social Security Review*.
- (2012). *PEPs and the Social sector: Tackling Social Challenges*. Geneva: International Labor Organization. Retrieved აპრილი 12, 2023, from https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_559267/lang--en/index.htm
- (2012). *Public employment programmes and decent work*. Geneva: International Labor Organization. Retrieved აპრილი 12, 2023, from https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_559267/lang--en/index.htm
- (2013). *Public works: how can PES contribute to increasing their value as an activation tool?* Brussels: European Commission. Retrieved from <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13384&langId=en>
- (2012). *Setting the appropriate wage rate in PEPs*. Geneva: International Labor Office. Retrieved აპრილი 12, 2023, from https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_559267/lang--en/index.htm
- (2012). *The spectrum of public employment programmes (PEPs)*. Geneva: International Labor Office.
- Wray, L. R. (2007). *The employer of last resort programme: could it work for developing countries?* Geneva: International Labor Office.

- (2021). *არაფორმალური და არასტანდარტული შრომა საქართველოში*. (თ. ჭუბაბრია, Ed.) თბილისი: სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. Retrieved აპრილი 12, 2023, from <https://socialjustice.org.ge/ka/products/araformaluri-da-arastandartuli-shroma-sakartveloshi>
- (2023). *ზოგადი განმარტებები სამუშაო ძალის სტატისტიკის მეთოდოლოგიაზე*. თბილისი: მეთოდოლოგია, სოციალური სტატისტიკა, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. Retrieved from <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/552/methodologia-sotsialuri-statistika>
- (2016). *საარსებო შემწეობის მიმღები შრომისუნარიანი ბენეფიციარების სოციალურ დახმარებებზე დამოკიდებულების შემცირება*. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.