

„დასაქმების შესახებ“ კანონიდან – „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონამდე

მირონ ტულუში

ასოციირებული პროფესორი
ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტი

დასაქმებისა და უმუშევრობის ეფექტიანი მართვა/ხეგულისხმობა ნებისმიერი ქვეყნის ხელისუფლებისათვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა, რომლის გადაწყვეტა მთავად სიხარულსთანაა დაკავშირებული. ზოგიერთი ქვეყანა, სუვიერის მიუხედავად, ძირითადად საჭირო ფინანსური ხელსახების უკმაყოფილების გამო, ამას ნაწილობრივ ახეხებებს (ან ვეცხეხებებს) და მის ნეგატიურ სოციალურ-ეკონომიკურ შედეგებს ქვეყანაც და მოსახლეობაც მწვავედ განიცდის. იმის გამო, რომ ეს პრობლემა მთავრადსავეტიციანია და ერთ სტატიაში ყველა საკითხზე მსჯელობა შეუძლებელია, ყუხადლება გავამახვილეთ საქართველოში, დასაქმებისა და უმუშევრობის პროცესის საკანონმდებლო დონეზე ხეგულისხმობის საკითხებზე. კეხიძო, სტატიაში დახასიათებულია საქართველოს პარლამენტის მიეხ მიღებული კანონები „დასაქმების შესახებ“, „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ და გამოთქმულია მოსახლებები მათი დადებითი მხარეებისა და ნაკლოვანებების შესახებ. ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ 2006 წელს, საქართველოს პარლამენტის მიეხ, შიომის კოდექსის მიღებისას, „დასაქმების შესახებ“ საქართველოს კანონის ძადადაკაზვად გამოცხადება მძიმე შეცდომა იყო, რომელმაც საქართველოში დასაქმებისა და უმუშევრობის მართვის პროცესი მნიშვნელოვნად დააზიანა. საქართველოს პარლამენტის მიეხ, 2020 წელს, „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის მიღებამ ამ სფეროში ახლებული ვაკუუმი გაკვეთილიად შეავსო, მაგამ, ავტოხის აზხით, ის ახაა დაზღვეული ახლებითი ხასიათის ნაკლოვანებებისაგან, ხაც უნდა გამოსწოხდეს. სტატიაში წაქმოდგენილია მოსახლებები, რომლებიც, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონში ცვლილებების პროექტის მოსამზადებლად, ასევე დასაქმებისა და უმუშევრობის პროცესის მართვა/ხეგულისხმობის ოგანიზაციული სტრუქტურის სხუდყოფისათვის.

საკვანძო სიგყვები: კანონი „დასაქმების შესახებ“, კანონი „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“, დასაქმების საკანონმდებლო ბაზა, ოგანიზაციული სტრუქტურა, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტო, დასაქმების კეხიძო სააგენტო.

შესავალი

დასაქმებისა და უმუშევრობის ეფექტიანი მართვა/რეგულირება ნებისმიერი ქვეყნისათვის ყოველთვის ანგარიშგასანევი პრობლემა იყო, არის და მომავალშიც ასე იქნება. სხვადასხვა ქვეყანაში უმუშევრობის პრობლემა განსხვავებული სიმწვავით გამოირჩევა, მისი დაძლევა ადვილი არაა, რადგან ის, მრავალმხრივი მიმართულებით, ეფექტიანი ღონისძიებების გატარებასა და მნიშვნელოვანი ოდენობის ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს. ზოგიერთი ქვეყანა უმუშევრობას, როგორც მეტად მწვავე სოციალურ-ეკონომიკურ, დემოგრაფიულ, ფსიქოლოგიურ და პოლიტიკურ პრობლემას უმკლავდება, უმეტესობა კი, ძირითადად საჭირო სახსრების უკმარისობის გამო, ამას ვერ ახერხებს. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ უმუშევრობის პრობლემის ერთხელ და სამუდამოდ გადაწყვეტა შეუძლებელია, ის ქვეყნის ხელისუფლებისაგან მუდმივ ძალისხმევას მოითხოვს.

საქართველოში, ისევე როგორც მთელ მსოფლიოში, დასაქმებისა და უმუშევრობის პრობლემა დიდი ხანია არსებობს, რაც ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებასა და მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე ნეგატიურ გავლენას ახდენს. მიუხედავად იმისა, რომ დასაქმებისა და უმუშევრობის ეფექტიანი რეგულირების საკითხებზე მრავალი კვლევა ჩატარდა, ნაშრომებიც გამოქვეყნდა (მათ შორის ტულუში მ., 9,10,11), პრობლემა კვლავაც აქტუალურია და დამატებით კვლევებს საჭიროებს. უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნის აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლება ამ მიმართულებით გარკვეულ ღონისძიებებს ატარებდა და დღესაც ატარებს, მაგრამ სხვადასხვა მიზეზის გამო, პრობლემა კვლავ არსებობს და მისი მრავალმხრივი უარყოფითი გავლენა არათუ მცირდება, არამედ იზრდება კიდევ. დადასტურებულია, რომ ამ მიმართულებით მთელ მსოფლიოში და საქართველოშიც მდგომარეობის საგრძნობლად დამძიმების მაპროვოცირებელი გახდა კოვიდ-19-ის პანდემია, რომელმაც ეკონომიკის რიგი დარგის მასშტაბური ვარდნა განაპირობა. ამიტომ, გასაკვირი არაა, რომ ზემოაღნიშნული პანდემიის უარყოფითი შედეგები მრავალი მეცნიერისა თუ პრაქტიკოსი მუშაკის, მათ შორის ქართველი მკვლევარების ნაშრომებშიც აისახა, წარმოჩინდა ის უდიდესი ზარალი, რაც მან მსოფლიო ეკონომიკას მიაცენა. ეკონომიკის ვარდნამ, ბუნებრივია, საქართველოშიც გამოიწვია დასაქმების დონის მაჩვენებლის მკვეთრი გაუარესება, რაც, ბოლომდე დაძლეული დღემდე არაა.

დასაქმებისა და უმუშევრობის მოკლე მიმოხილვა

ბოლო პერიოდის მონაცემებიდან ჩანს, რომ საქართველო, ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს სწრაფი ტემპებით განვითარებით, ცდილობს თავი დააღწიოს ჩამორჩენას, ალადგინოს პანდემიამდელი დონე და ახალ, უფრო შთამბეჭდავ წარმატებებს მიაღწიოს, მაგრამ რუსეთ-უკრაინის ომი და მასთან დაკავშირებული მოვლენები მნიშვნელოვნად აფერხებს ამ პროცესს. მიუხედავად ამისა, საქართველოს მიერ უკანასკნელ ხანს მიღწეული ეკონომიკური ზრდის ორნიშნა მაჩვენებელი ნამდვილად ქმნის ოპტიმიზმის საფუძველს, რომ ჩვენი ქვეყანა გამოწვევებს მოკლე ხანში გაუმკლავდება და დასახულ მიზანს მიაღწევს.

დასაქმებისა და უმუშევრობის მაჩვენებლები საქართველოში 2014-2022 (ი.კვ.) წლებში

ცხრილი 1.

წელი	2014	2018	2019	2020	2021	2022- II
სამუშაო ძალა, ათასი კაცი	1629.0	1605.2	1572.8	1523.7	1533.6	1551.5
დასაქმებული, ათასი კაცი	1255.0	1296.2	1295.9	1241.8	1217.4	1269.9
უმუშევარი, ათასი კაცი	374,0	309.0	276.9	281.9	316.2	281.6
უმუშევრობის დონე (%)	23.0	19.2	17.6	18.5	20.6	18.1

წყარო: საქსტატის მონაცემები

ცხრილიდან ჩანს, რომ 2014-2022 წლებში, საქართველოში რამდენადმე შემცირდა სამუშაო ძალის საერთო რაოდენობა, უმნიშვნელოდ გაიზარდა დასაქმებულთა რიცხვი. კარგია, რომ უკანასკნელ პერიოდში უმუშევართა რიცხვი შემცირდა, მაგრამ, ისიც ფაქტია, რომ საქართველოში სამუშაო ძალაზე მოთხოვნა კვლავ მნიშვნელოვნად ჩამორჩება მის მიწოდებას და უმუშევრობის მაჩვენებელი - 18.1%, მაინც ძალიან მაღალია. ამ მაჩვენებლის შეფასებისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ სამუშაო ასაკის მოსახლეობის საკმაოდ დიდი ნაწილი, დასაქმების იმედის დაკარგვის გამო, უმუშევრად დარეგისტრირებას არ ცდილობს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ შემთხვევაში მათი ფაქტობრივი რაოდენობა შეიძლება გაცილებით დიდი ყოფილიყო. მეორე, თუ იმასაც გავითვალისწინებთ, რომ ექსპერტების შეფასებით უმუშევრობის ფაქტობრივი დონის მაჩვენებელი ოფიციალურს დიდად აჭარბებს (2-2.5 ჯერ მაინც), მაშინ შეიძლება ითქვას, რომ ამ მხრივ არსებული მდგომარეობა თუ საგანგაშო არა, მასთან მიახლოებული მაინც არის.

მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ დასაქმებისა და უმუშევრობის ეფექტიანი რეგულირება, მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია ქვეყნის ხელისუფლების ყველა შტოს მრავალმხრივ ნაყოფიერ საქმიანობაზე, როგორცაა, მაგალითად: ქვეყანაში ინვესტიციების (განსაკუთრებით უცხოურის) მოზიდვისა და ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობა (დარეგისტრირების სიმარტივე, მოქნილი საგადასახადო სისტემა, სესხის დაბალი საპროცენტო განაკვეთები, მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების მომზადების, კადრების გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის სრულყოფა და ა.შ.), შრომის ბაზრის მექანიზმისა და საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა და ა.შ.

წინამდებარე სტატიის მიზნიდან გამომდინარე, ყურადღებას სწორედ დასაქმებისა და უმუშევრობის რეგულირების საკანონმდებლო ბაზაზე გავამახვილებთ. აქვე შევნიშნავთ, რომ დასაქმებასა და უმუშევრობაზე ძალიან ბევრი ფაქტორი მოქმედებს და აქედან გამომდინარე, მისი მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზაც საკმაოდ ფართოა (მაგალითად, აქ შეიძლება ვიგულისხმოთ ბიზნესის მარეგულირებელი თითქმის ყველა კანონი, რომელიც ამა თუ იმ ფორმით გავლენას ახდენს დასაქმებაზე), მაგრამ არის კანონების ჩამონათვალი, რომელთა გავლენა ამ მრავალმხრივ რთულ პროცესზე, გამორჩეულია. ასეთია: კანონი „დასაქმების შესახებ“, ასევე, „შრომის კოდექსი“, კანონი „პროფესიული კავშირების შესახებ“, კანონი „მინიმალური ხელფასის შესახებ“, კანონი „შრომის ანაზღაურების შესახებ“, კანონი „შრომითი მიგრაციის“ შესახებ, კანონი „შრომის ინსპექციის“ შესახებ და სხვა. ერთ სტატიაში შეუძლებელია დასაქმებისა და უმუშევრობის პროცესზე ყველა ზემოაღნიშნული კანონის გავლენის, თუნდაც მოკლედ შეფასება, ამიტომ, ყურადღებას გავამახვილებთ დასაქმებისა და უმუშევრობის ისეთ მთავარ მარეგულირებელ დოკუმენტებზე, როგორცაა კანონი „დასაქმების შესახებ“ და კანონი „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“.

„დასაქმების შესახებ“ კანონისა და „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის შედარებითი დახასიათება

საქართველოში დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, პირველი კანონი „დასაქმების შესახებ“ მიღებულ იქნა 1991 წლის 25 ივლისს, რომლის შემუშავებაში ქართველ მეცნიერებსა და სპეციალისტებთან ერთად, უცხოელი კონსულტანტებიც მონაწილეობდნენ. მიგვაჩნია, რომ ამ კანონის მიღებით დასაქმებისა და უმუშევრობის რეგულირების მიმართულებით სერიოზული ნაბიჯი გადაიდგა. აღნიშნული კანონი ძალადაკარგულად გამოცხადდა 2001 წლის 28 სექტემბერს მიღებული იმავე

დასახელების კანონით, რომელიც 10 წლის წინ მიღებული კანონის ძირითად ნორმებთან ერთად, რიგ სიახლესაც ითვალისწინებდა, მაგრამ, სამწუხაროდ, 2006 წელს, საქართველოს პარლამენტის მიერ „შრომის კოდექსის“ მიღებისას საქართველოს კანონი „დასაქმების შესახებ“ ძალადაკარგულად გამოცხადდა (მუხლი 55, პ.,„„დ“). ჩვენ ვიზიარებთ იმ ექსპერტთა მოსაზრებას, ვინც მიიჩნევს, რომ მაშინ საქართველოს ხელისუფლების მიერ მიღებულ იქნა არასწორი, არაადეკვატური გადაწყვეტილება, რომელიც არ გამომდინარეობდა ქვეყანაში არსებული დასაქმებისა და უმუშევრობის მდგომარეობის გაუმჯობესების ინტერესებიდან, რაც, ვფიქრობთ, დასაბუთებული გვაქვს სტატიაში (ტულუში მ, 2018, - 11), ამიტომ, მასზე, აქ არ შევჩერდებით, მხოლოდ იმას აღვნიშნავთ, რომ „შრომის კოდექსის მიღებით „დასაქმების შესახებ“ კანონის მოქმედების შეჩერება არ შეიძლებოდა, რადგან ეს კანონები მნიშვნელოვნად განსხვავებული შინაარსის ნორმებს შეიცავენ (რაც, მათი შედარებითაც ნათლად ჩანს) და რაც მთავარია, ისინი ერთმანეთს ავსებენ და დასაქმებისა და უმუშევრობის პროცესის მართვა/რეგულირების საკვანძო ნორმების შემცველი კანონებია.

„დასაქმების შესახებ“ კანონის მოქმედების შეჩერების მიუღებლობის თაობაზე მეცნიერებისა თუ შრომის დარგის სპეციალისტების მიერ არაერთხელ გამოთქმულმა შენიშვნებმა, აღნიშნული ფრიად მნიშვნელოვანი პრობლემისადმი ქვეყნის ახალი აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების პრაგმატულმა დამოკიდებულებამ განაპირობა ის, რომ „დასაქმების კანონის“ მიღების საკითხი დღის წესრიგში ისევ დადგა და 2020 წლის 14 ივლისს „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებით დასრულდა. ამით, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში დასაქმებისა და უმუშევრობის რეგულირებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ბაზის განმტკიცების მიმართულებით ნაბიჯი გადაიდგა, თუმცა, 2006 წელს დაშვებული შეცდომა ბოლომდე მაინც ვერ გამოსწორდა. საქმე ისაა, რომ 2006 წლამდე გვექონდა კანონი „დასაქმების შესახებ“, 2020 წლიდან კი გვაქვს კანონი „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“. შევეცდებით მოკლედ ავხსნათ თუ რა განსხვავებაა ამ კანონებს შორის. მთავარი განსხვავება ისაა, რომ შემცირდა დასაქმებისა და უმუშევრობის რეგულირებისადმი დამოკიდებულების ხარისხი - თუ „დასაქმების შესახებ“ კანონი ყურადღებას უშუალოდ და პირდაპირ დასაქმების ღონისძიებებზე ამახვილებდა, როგორც სათაურიდანაც ნათლად ჩანს, ახალი კანონი პრიორი-

ტეტს დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებებს¹ ანიჭებს. აღნიშნული განსხვავების ნათლად წარმოსადგენად, ვფიქრობთ, ერთი მაგალითის მოყვანაც საკმარისია. 2006 წლამდე მოქმედი „დასაქმების შესახებ“ კანონით საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მაშინდელი სამინისტროს კომპეტენციას **„დასაქმების ეროვნული (სახელმწიფო), რეგიონული და სპეციალური პროგრამების** (შრომის ბაზარზე დაბალკონკურენტუნარიანი პირებისათვის) **შემუშავება** განეკუთვნებოდა (მუხლი 11, პ. „გ“), „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონით აღნიშნულ სამინისტროს ასეთი ვალდებულება აღარ აქვს და ამ მიმართებით მისი უფლებამოსილება მხოლოდ „დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებას, დასაქმების სფეროში შეთანხმებების მომზადებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის მიზნით პროექტების განხორციელებას, შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობას“ გულისხმობს (მუხლი 51, პ. „ე“), რაც, რა თქმა უნდა, დასაქმების პროგრამებს ვერანაირად ვერ ჩაანაცვლებს. მიუხედავად იმისა, რომ წინა წლებში, საქართველოში, დასაქმების პროგრამების აღსრულების პროცესი სერიოზული ხარვეზებით მიმდინარეობდა (რაც, ძირითადად, აღმასრულებლების უნიათო საქმიანობით იყო განპირობებული), ამის გამო აღნიშნული პროგრამების მნიშვნელობის დაკნინება კატეგორიულად მიუღებელია. ნებისმიერი სახეობის დასაქმების პროგრამა გულისხმობს მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ მიზნებსა და ამოცანებს, დაფინანსების წყაროებს, პასუხისმგებელ შემსრულებლებს, შესრულების ვადებს, შეფასების კრიტერიუმებს და ა.შ., რასაც, ეფექტიანი მენეჯმენტის პირობებში, დასაქმების პრობლემების გადაწყვეტაში მნიშვნელოვანი სარგებლის მოტანა შეუძლია. ამიტომ, მასზე უარის თქმას არანაირი გამართლება არა აქვს. საქართველოში დასაქმების პრაქტიკა მოწმობს, რომ მაშინაც კი, როცა შესაბამის სამინისტროს დასაქმების პროგრამების დამუშავება კანონით ევალებოდა, სხვადასხვა მიზეზის გამო, მათი დამუშავებაც და აღსრულებაც ფრიად გაძნელებული იყო. ახლა, როცა მოქმედი კანონით ასეთი ვალდებულება აღარ არსებობს, რა მოხდება ადვილი წარმოსადგენია - დასაქმების პროგრამები აღარ დამუშავდება, რაც უმუშევრობის

¹ „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებად ითვლება „მომსახურებები, რომლებიც მიენოდებათ სამუშაოს მაძიებელს და ამ კანონით გათვალისწინებულ სხვა პირებს სამუშაოს მოძიებისა და პროფესიული განვითარების ხელშესაწყობად; მომსახურებები, რომლებიც მიენოდება დამსაქმებელს შესაფერისი სამუშაოს შემსრულებელი სამუშაო ძალის მოძიებაში დახმარების გასაწევად“ (მუხლი 2 პ. „ე“)

დაძლევის ამოცანის გადაწყვეტაზე უარყოფით გავლენას იქონიებს. არსებობს მოსაზრება, რომ დასაქმების პროგრამები, ცენტრალური ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების (შესაბამისი სამინისტროს, დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს) მეთოდოლოგიური და მეთოდური დახმარებით მუნიციპალიტეტებმა უნდა დაამუშაონ. ვფიქრობთ, ასეთი მიდგომა შეიძლება გამართლებული იყოს **დასაქმების რეგიონული პროგრამების** დამუშავებისას (სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ამ მიზნით მისაღები თანხების შეთანხმებული ოდენობის გათვალისწინებით), **დასაქმების ეროვნული (სახელმწიფო) მიზნობრივი და სპეციალური პროგრამების** (შრომის ბაზარზე დაბალკონკურენტუნარიანი პირებისათვის) **დამუშავება** კი უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურების უშუალო ჩართულობის გარეშე, მიუღებელია, რადგან, სახელმწიფომ, ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე, სისტემურად უნდა გაიაზროს დასაქმებისა და უმუშევრობის სფეროში არსებული პრობლემები, პრიორიტეტები და რესურსული შესაძლებლობების გათვალისწინებით განსაზღვროს კონკრეტულ ვადაში განსახორციელებელი მიზნები და ამოცანები.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ჩვენი აზრით „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის არსებითი ნაკლოვანებებია:

1. კანონში „უმუშევარი“, უშუალოდ, მხოლოდ ერთი მუხლითა და ორი პუნქტითაა წარმოდგენილი (მუხლი 31. შრომისუნარიანი უმუშევრის დასაქმების ხელშეწყობა). ის, ძირითადად, „სამუშაოს მაძიებლის“ სახითაა მოხსენიებული, მაშინ როცა მოწყვლადი ჯგუფის წარმომადგენლების დასაქმების საკითხებისადმი მიძღვნილია კანონის მთელი მეხუთე თავი. ჩვენ, რა თქმა უნდა, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების დასაქმების საწინააღმდეგო არაფერი გვაქვს, მაგრამ კანონში სამუშაო ასაკში მყოფი უმუშევრების დასაქმებისა და სოციალური დაცვის საკითხებს მეტი ყურადღება უნდა დათმობოდა. უმუშევარი, მართალია, სამუშაოს მაძიებელიცაა, მაგრამ ის, როგორც აღვნიშნეთ, ეკონომიკური, სოციალური, დემოგრაფიული, ფსიქოლოგიური და პოლიტიკური შინაარსის გათვალისწინებით, პრინციპულად განსხვავდება სხვა კატეგორიის სამუშაოს მაძიებლებისაგან. უმუშევარს არა აქვს სამუშაო და სოციალურად სრულიად დაუცველია, სამუშაოს სხვა მაძიებელს კი აქვს სამუშაო, მაგრამ შრომის ხასიათის, შინაარსის, ანაზღაურების დონით უკმაყოფილების თუ სხვა მიზეზით, მისთვის უფრო მისაღებ სამუშაოს ძებნა. ამიტომ იყო, რომ „დასაქმების შესახებ“ 2006 წლამდე მოქმედ კანონში, სრულიად მართებულად, უმუშევრების დასაქმებისა და სოციალური დაცვის საკითხებს ათამდე მუხლი არეგულირებდა, კერძოდ, მუხლი 20. უმუშევართა აღრიცხვა, რეგისტრაცია და მონიტორინგი (წარ-

მოდგენილი იყო 3 პუნქტითა და 4 ქვეპუნქტით), მუხლი 21. უმუშევრის შემწეობა (6 პუნქტითა და 7 ქვეპუნქტით), მუხლი 22. უმუშევრის პოფესიული მომზადება, გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება (6 პუნქტითა და 3 ქვეპუნქტით), მუხლი 23. დასაქმების ადგილობრივი პროგრამების შემუშავება და განხორციელება (4 პუნქტითა და 4 ქვეპუნქტით), მუხლი 24. უმუშევრობის დასაქმების ხელშეწყობა (4 პუნქტითა და 6 ქვეპუნქტით), მუხლი 27. უმუშევრის სესხით უზრუნველყოფა სამენარმეო საქმიანობის დაწყების მიზნით (2 პუნქტით.). მაშასადამე, კანონში, რომელიც დასაქმების პროცესს არეგულირებს, უმუშევრების დასაქმებისა და სოციალური დაცვის საკითხები უფრო სრულად უნდა იყოს წარმოდგენილი, ვიდრე ამჟამად მოქმედ კანონში გვაქვს. ვფიქრობთ, უმუშევრების დასაქმებასა და უმუშევრობის დონის შემცირებაზე კეთილსასურველ გავლენას მოახდენდა სამენარმეო საქმიანობის დაწყების მიზნით უმუშევრებზე სესხის გაცემის პრაქტიკის შენარჩუნება, რომელიც, სამწუხაროდ, „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონში ასახული არაა;

2. 2006 წლამდე მოქმედი „დასაქმების შესახებ“ კანონისაგან განსხვავებით, „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონში გათვალისწინებული არაა უმუშევრობის პერიოდში, გარკვეული ვადით, მათთვის შემწეობის² დანიშვნის საკითხი, რაც მრავალმხრივად მიუღებელია. ჯერ ერთი, უმუშევრები, საქართველოში, სოციალურად, მოსახლეობის ყველაზე დაუცველი ნაწილია, მსოფლიო პრაქტიკიდან გამომდინარე მათთვის შემწეობის დანიშვნა აუცილებელია, რომლის ოდენობას, მიღების ხანგრძლივობას განსაზღვრავს ქვეყნის კანონმდებლობა. შემწეობის არსია ის, რომ უმუშევარმა, ახალი სამუშაოს პოვნამდე შეძლოს არსებობა და მუშაობის დასაწყებად მომზადება. გასაკვირი ისაა, რომ საქართველო, როგორც მწირი სახელმწიფო ბიუჯეტის მქონე ქვეყანა, 2006 წლამდე, სტატუსის მქონე უმუშევრებზე ამ თანხების გაცემას ახერხებდა, „დასაქმების შესახებ“ კანონის მოქმედების შეჩერების შემდეგ კი ის შეწყდა და აღარ განახლებულა, რაც არასწორია.

საქართველოში უმუშევრებისადმი შემწეობის მოხსნით განპირობებული ერთ-ერთი ნეგატიური შედეგი ისიცაა, რომ გაიზარდა საზღვარგარეთ ჩვენი მოქალაქეების (განსაკუთრებით ახალგაზრდების) როგორც ლეგალური, ასევე არალეგალური შრომითი მიგრაცია, რაც უარყოფითად მოქმედებს როგორც ქვეყნის ეკონომიკის განვითარებაზე, ასევე ისედაც გადაბერებული ასაკობრივი სტრუქტურის მქონე მოსახლეობის ბუნებრივი მოძრაობის მაჩვენებლებზე. გარდა ზემოაღნიშნუ-

² „დასაქმების შესახებ“ 2006 წლამდე მოქმედი საქართველოს კანონი უმუშევრებზე შემწეობის გაცემას ითვალისწინებდა.

ლისა, უმუშევრების სოციალური დაცვა ადამიანის უფლებების დაცვის ნაწილიცაა და ის ჯეროვან ყურადღებას ამ მხრივაც იმსახურებს.

3. „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ მოქმედ კანონში, არცთუ ნათლადაა წარმოდგენილი დასაქმებისა და უმუშევრობის პროცესის მართვის სისტემა. კანონიდან ჩანს, რომ უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლების ხაზით ამ პროცესში ჩართულია საქართველოს მთავრობა და მისდამი დაქვემდებარებული სამინისტროები: საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო; განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო; ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. აღნიშნული სამინისტროების წარმომადგენლები, სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურსა და სოციალური პარტნიორობის 3 წარმომადგენელთან ერთად ქმნიან დასაქმების უწყებათაშორის მექანიზმს (მუხლი 49, პ. 1), რომლის მიზანია დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანად განხორციელება. აღნიშნული უწყებათაშორისი მექანიზმის (ჩვენი აზრით, უმჯობესი იქნებოდა ეს რგოლი „მექანიზმის“ ნაცვლად სხვა ფორმით ყოფილიყო წარმოდგენილი, მაგალითად, ჯგუფის, ცენტრის, კომისიის სახით და ა.შ.) საქმიანობას კურირებას უწევს საქართველოს მთავრობა. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ხსენებული უწყებათაშორისი მექანიზმი შრომის ბაზარზე მოთხოვნასა და მიწოდებას წელიწადში ერთხელ აანალიზებს, სავარაუდოა, რომ მისი საქმიანობა გარკვეულწილად ფორმალური, ოპერატიულობას მოკლებული და ნაკლებად ეფექტიანი იქნება. გაურკვეველია ამავე მუხლის პ.1-ს ბოლო ნაწილიც, რომელიც სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის სამ წარმომადგენელს ეხება. კერძოდ, გასაგებია, რომ ამ კომისიაში თითო წარმომადგენელი ჰყავს პროფესიული კავშირებსა და დამსაქმებელთა ასოციაციებს, მაგრამ, აღნიშნული კანონის ამ მუხლის მიხედვით, გაუგებარია ვინაა მესამე წარმომადგენელი, რომელიც კომისიის თავმჯდომარის თანამდებობას ითავსებს?

კანონში „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის, მისდამი დაქვემდებარებული სამინისტროების (გარდა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსი), ასევე სსიპ „დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს“ უფლებამოსილებები, მეტნაკლები ზომით, განერილია, მაგრამ გამოკვეთილი არაა ამ მიმართულებით აღმასრულებელი ხელისუფლების ხაზით განხორციელებული საქმიანობის კოორდინაციას რომელი უწყება განახორციელებს. საქართველოს მთავრობის ინიციატივით შექმნილი ზემოაღნიშნული

უნყებათაშორისი მექანიზმი, მუშაობის რეგლამენტის გამო, ვფიქრობთ, ამ ფუნქციას ვერ შეასრულებს. ჩვენი აზრით, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხაზით, დასაქმებისა და უმუშევრობის სფეროში განეული საქმიანობის კოორდინაცია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრომ (დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს ჩართულობით) უნდა განახორციელოს (გარკვეულწილად ამას ახერხებს კიდეც), მაგრამ ხსენებული გაერთიანებების შემდეგ აღნიშნული სამინისტრო მეტად გამსხვილდა, გაფართოვდა მართვის სფერო, ხოლო მის სისტემაში შრომის (მათ შორის დასაქმებისა და უმუშევრობის) საკითხებით დაკავებული სტრუქტურული ერთეულების რაოდენობა მკვეთრად შემცირდა და ამჟამად, როგორც აღნიშნული სამინისტროს დებულებიდან ჩანს, უშუალოდ შრომისა და დასაქმების საკითხები ძირითადად ერთ ქვედანაყოფზე - შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტზეა გაპიროვნებული³. როგორც აღვნიშნეთ, ამ საქმიანობაში ასევე ჩართულია დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოც (ნაწილობრივსხვა დეპარტამენტიც), მაგრამ აღნიშნული დეპარტამენტის მიზნების, ამოცანების, ფუნქციების ჩამონათვალიდან ჩანს, რომ ერთი დეპარტამენტის მიერ ესოდენ დიდი მოცულობის სამუშაოს სრულფასოვნად შესრულება თითქმის შეუძლებელია. 2006 წლამდე მოქმედ „დასაქმების შესახებ“ კანონში არსებობდა ჩანაწერი, რომ „დასაქმების სფეროს რეგულირების სახელმწიფო ორგანოა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო“ (მუხლი 9, პუნქტი 2). მიუხედავად იმისა, რომ, ამჟამად, „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ მოქმედ კანონში ასეთი ჩანაწერი არაა, ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილია, შრომის, დასაქმებისა და უმუშევრობის მართვა/რეგულირების მიმართულებით

³ საქართველოში, დამოუკიდებლობის გამოცხადებამდე, არსებობდა „შრომის კომიტეტი“, შემდეგ – „შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო“. 1991 წლიდან მას სახელი შეეცვალა და ჩამოყალიბდა „შრომის, სოციალური დაცვისა და დემოგრაფიის სამინისტრო“, 1999 წლის ბოლოს საქართველოში „შრომის, სოციალური დაცვისა და დემოგრაფიის, როგორც დამოუკიდებელი სამინისტროს არსებობა შეწყდა: ხელისუფლებამ მიიღო გადაწყვეტილება მისი საქართველოს „ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროსთან გაერთიანების თაობაზე. მოვლენების შემდგომმა განვითარებამ აჩვენა, რომ ამ აქტით, შრომისა და დასაქმების ყოფილი დამოუკიდებელი სამთავრობო სტრუქტურა, ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროს საკმაოდ რთულ ლაბირინთებში ჩაიკარგა. მდგომარეობა კიდეც უფრო დაამძიმა იმ ფაქტმა, რომ 2018 წელს „შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს“ შეუერთდა „იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო“, რის გამოც მისი მართვა კიდეც უფრო გათულდა (ტულუში მ, 10).

განხორციელებული საქმიანობის კოორდინაცია „ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრომ“ განახორციელოს.

უმაღლეს საკანონმდებლო ხელისუფლებაში-საქართველოს პარლამენტში, მისი რეგლამენტისა და კომიტეტების დებულებების მიხედვით, დასაქმებისა და უმუშევრობის საკითხები,

ძირითადად, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის საკურატორო სფეროს განეკუთვნება (ამ მიმართებით წამყვან კომიტეტად ითვლება), ზოგიერთი საკითხი კი განათლებისა და მეცნიერების კომიტეტის (უმუშევრების და საერთოდ სამუშაოს მაძიებლების მომზადების, გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ნაწილში), ასევე დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის (აქტიური პოლიტიკა შრომის ბაზარზე) გამგებლობაშია. ჩვენი აზრით, საზედამხედველო ზონისა და ფუნქციების გათვალისწინებით უფრო მართებული იქნებოდა თუ შრომის, დასაქმებისა და უმუშევრობის საკითხებთან დაკავშირებული საკანონმდებლო საქმიანობა, ძირითადად, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში განხორციელდებოდა და საკანონმდებლო მიმართულებით მაკოორდინირებელი ფუნქციის შესრულება აღნიშნულ კომიტეტს დაეკისრებოდა;

4. კანონში „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ მუხლი 2;3; 41;42;43;44 და სხვაგან დასაქმების პოლიტიკა მხოლოდ აქტიური პოლიტიკითაა წარმოდგენილი, პასიური პოლიტიკა კი საერთოდ არაა ნახსენები. არადა, უმუშევრობიდან დასაქმებამდე პერიოდში, სამუშაოს არმქონე პირს ფინანსური დახმარება სჭირდება. საკამათო არაა, რომ უმუშევრობის პრობლემის დაძლევაში დასაქმების აქტიური პოლიტიკა განმსაზღვრელია, მაგრამ არც პასიური პოლიტიკის (შემწეობა, განსაზღვრლი ვადით უმუშევრობის დაზღვევა, ვადამდე პენსიაზე გასვლა და სხვა) უგულვებელყოფა შეიძლება;

5. „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონში ტერმინები - „დასაქმება“ და „დასაქმებული“ განმარტებულია, მაგრამ აღნიშნული კანონის სპეციფიკურობის გამო, ასევე საჭირო იყო მასში „დაქირავებით დასაქმებულისა“ და „თვითდასაქმებულის“ განმარტებებიც ყოფილიყო. მითუმეტეს, რომ როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოში, დასაქმებულთა შორის თითქმის ნახევარს თვითდასაქმებულები წარმოადგენენ;

6. კანონში „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“, შრომითი მიგრაცია განმარტებულია, როგორც „ქვეყნებს შორის გაფორმებული შეთანხმების საფუძველზე საქართველოს მოქალაქეების საზღვარგარეთ დროებით ლეგალურად დასაქმების ხელშეწყობა მათი დაბრუნების პი-

რობით და კვლავ წასვლის შესაძლებლობით.“ (მუხლი 2. პ.,„ე“). პირდაპირ შეიძლება ითქვას, რომ შრომითი მიგრაციის აღნიშნული განმარტება არასრულია, რადგან ის არალეგალურ შრომით მიგრანტებს არ გულისხმობს, არადა, მათი წილი შრომითი მიგრანტების საერთო რაოდენობაში, ლეგალურთან შედარებით, დიდად მაღალია. გარდა ამისა, აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ საქართველოს კანონში „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ შრომითი მიგრაცია განმარტებულია, როგორც „პირის საქართველოდან შრომითი მოწყობის სახელმწიფოში გასვლა უცხოელ დამსაქმებელთან შრომითი მოწყობისა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელების მიზნით ან საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის არმქონე უცხოელის სხვა სახელმწიფოდან საქართველოში შემოსვლა ადგილობრივ დამსაქმებელთან შრომითი მოწყობისა და ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელების მიზნით (მუხლი 3, პ.,„ი“). ჩვენი აზრით, შრომითი მიგრაციის აღნიშნული განმარტება ყველა კატეგორიის შრომით მიგრანტს (ლეგალურსაც და არალეგალურსაც) ითვალისწინებს, შინაარსობრივად მისაღებია, თუმცა, ენობრივად გამართული არაა. ამასთან, ისიც უნდა შევნიშნოთ, რომ სხვადასხვა კანონში, ერთიდაიგივე ცნების (მოცემულ შემთხვევაში შრომითი მიგრაციის) პრინციპულად განსხვავებული განმარტება არ შეიძლება გამართლებული იყოს;

7. კანონში „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ გათვალისწინებული არაა დასაქმების კერძო სააგენტოების საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების საკითხი, რაც მიუღებელია. არადა, უმუშევართა დასაქმებაში მათი როლი საკმაოდ მნიშვნელოვანია. ამიტომ იყო, რომ „დასაქმების შესახებ“ 2006 წლამდე მოქმედ კანონში დასაქმების კერძო სააგენტოების საქმიანობას რამდენიმე მუხლი - 31,32,33 და 34-ე მუხლები (20-მდე პუნქტისა და ქვეპუნქტების მეშვეობით) არეგულირებდა, რომლებშიც გათვალისწინებული იყო სააგენტოების უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა, მიზნები და ამოცანები, საქმიანობის წესები და პროცედურები, აკრძალული საქმიანობის ჩამონათვალი და ა.შ. სავარაუდოა, რომ მომავალში დასაქმების კერძო სააგენტოების საქმიანობა კიდევ უფრო გააქტიურდება, რაც სახელმწიფომ ეფექტიანად უნდა არეგულიროს.

დასკვნა

1. დასაქმებისა და უმუშევრობის მართვა/რეგულირება მრავალი სხვადასხვა მიმართულებით ხელისუფლების ყველა შტოს გაერთიანებულ ძალისხმევას საჭიროებს, რომელთა შორის საკანონმდებლო

საქმიანობის მნიშვნელობა ერთ-ერთი გამორჩეულია. ქვეყანაში უნდა მოქმედებდეს კარგად დაბალანსებული კანონები: „დასაქმების შესახებ“, „შრომის კოდექსი“, „პროფკავშირების შესახებ“, „მინიმალური ხელფასის შესახებ“, „შრომის ანაზღაურების შესახებ“, „შრომითი მიგრაციის“ შესახებ, „შრომის ინსპექციის“ შესახებ და ა.შ. დასაქმებისა და უმუშევრობის მართვა/რეგულირების პროცესში ყველა ზემოჩამოთვლილი კანონი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს, მაგრამ, ამ მხრივ, კანონი „დასაქმების შესახებ“, მაინც გამორჩეულია;

2. ვფიქრობთ, 2006 წელს, საქართველოს პარლამენტის მიერ შრომის კოდექსის მიღებით, „დასაქმების შესახებ“ კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადება მძიმე შეცდომა იყო, რაც 2020 წელს „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“ კანონის მიღებით ნაწილობრივ გამოსწორდა, მაგრამ ამ კანონის ზემოაღნიშნული და ზოგიერთი სხვა ნაკლოვანების გამო მასში ცვლილებების შეტანით (ან ახალი რედაქციით მიღებით) დასაქმებისა და უმუშევრობის საკანონმდებლო ბაზა უფრო სრულყოფილი გახდება;

3. 2006 წლამდე მოქმედ „დასაქმების შესახებ“ კანონში არსებობდა ჩანაწერი, რომ „დასაქმების სფეროს რეგულირების სახელმწიფო ორგანოა საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო“. „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ მოქმედ კანონში ასეთი ჩანაწერი არაა, მაგრამ ვფიქრობთ, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხაზით, შრომის, დასაქმებისა და უმუშევრობის შესახებ საქმიანობის კოორდინაცია ამჟამადაც „ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრომ უნდა განახორციელოს. მაგრამ, ამისათვის აუცილებელია აღნიშნულ სამინისტროში შრომისა და დასაქმების საკითხებით დაკავებული ქვედანაყოფის - შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტის კვალიფიციური კადრებით შევსება და ამ დარგის კურატორი მინისტრის მოადგილის სტატუსის ამაღლება პირველ მოადგილედ და უფლებამოსილების გაზრდა.

4. უმაღლეს საკანონმდებლო ხელისუფლებაში-საქართველოს პარლამენტში, მისი რეგლამენტისა და კომიტეტების დებულებების მიხედვით, დასაქმებისა და უმუშევრობის საკითხები, ძირითადად, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტის საკურატორო სფეროს განეკუთვნება (ამ მიმართებით წამყვან კომიტეტად ითვლება), ზოგიერთი საკითხი კი განათლებისა და მეცნიერების კომიტეტის (უმუშევრების და საერთოდ სამუშაოს მაძიებლების მომზადების, გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ნაწილში), ასევე დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტის (აქტიური პოლიტიკა

შრომის ბაზარზე) გამგებლობაშია. ჩვენი აზრით, საზედამხედველო ზონისა და ფუნქციების გათვალისწინებით, უფრო მართებული იქნება თუ, შრომის, დასაქმებისა და უმუშევრობის საკითხებთან დაკავშირებული საკანონმდებლო საქმიანობა, ძირითადად, დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტში განხორციელდება და საკანონმდებლო მიმართულებით მაკოორდინირებელი ფუნქციის შესრულება აღნიშნულ კომიტეტს დაეკისრება;

5. ქვეყნის ხელისუფლებამ, საფუძვლიანად უნდა გააცნობიეროს დასაქმებისა და უმუშევრობის რეგულირების საქმეში დასაქმების პროგრამების მნიშვნელობა და მათ დამუშავებაში უშუალო მონაწილეობაზე უარი არ უნდა თქვას. ამ მხრივ, საჭირო იქნება მუნიციპალიტეტების როლის გაძლიერებაც, რაც დასაქმების პროგრამებში რეგიონული სპეციფიკის ასახვას შეუწყობს ხელს. სახელმწიფომ, მოწინავე მსოფლიო გამოცდილების გაზიარების საფუძველზე დასაქმების კერძო სააგენტოების საქმიანობა აუცილებლად უნდა დაარეგულიროს, მითუმეტეს, ქვეყანაში შესაბამისი გამოცდილება არსებობს;

6. ხელისუფლების მხრიდან განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ის ფაქტი, რომ მოსახლეობა უმუშევრობას უმთავრეს სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემად მიიჩნევს (რაც მრავალი კვლევით დასტურდება) და მის გადაწყვეტას მოითხოვს. მართალია, ბოლო პერიოდში ამ მიმართულებით წინსვლა შესამჩნევია, მაგრამ უმუშევრობის დონე მაინც ძალიან მაღალია. ისიც გასათვალისწინებელია, რომ ექსპერტების მოსაზრებით, უმუშევრობის ფაქტობრივი დონე, მისი დონის ოფიციალურ მაჩვენებელს მნიშვნელოვნად აჭარბებს (რასაც ჩვენც ვიზიარებთ).

დასასრულ, ხაზგასმით გვინდა აღვნიშნოთ, რომ ქვეყანაში შრომის, დასაქმებისა და უმუშევრობის პრობლემების ეტაპობრივად დაძლევის მეტად რთული ამოცანა, თუნდაც კარგად დაბალანსებული კანონების მიღებით ან ერთი რომელიმე სამინისტროს მონდომებითა და აქტიური საქმიანობით ვერ გადაწყდება, ეს შეიძლება მიღწეულ იქნეს ხელისუფლების ყველა შტოს - ცენტრალური და ადგილობრივი სამსახურების გაერთიანებული ძალისხმევითა და მოსახლეობის ფართო ჩართულობით, სხვადასხვა მიმართულებით შესაბამისი პროგრამების მომზადებისა და რეალიზაციის საფუძველზე.

ლიტერატურა:

- საქართველოს კანონი „დასაქმების შესახებ“, 2001 წ.
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/15664?publication=6>, (ბოლო ნახვა 13.09.2022)

- საქართველოს კანონი „დასაქმების ხელშეწყობის შესახებ“, 2020 წ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4924109?publication=1>(ბოლო ნახვა 13.09.2022)
- საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის კოდექსი“, 2010 წ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1155567?publication=21>(ბოლო ნახვა 13.09.2022)
- საქართველოს კანონი შრომითი მიგრაციის შესახებ, 2015, №3418-III; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2806732?publication=3>(ბოლო ნახვა 13.09.2022);
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის ჯან-მრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულება, დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის #473 დადგენილებით 2018 წ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4325651?publication=0>(ბოლო ნახვა 13.09.2022);
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება #81 - „დასაქმების ხელშეწყობის 2022 სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ, 2022 წ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5385740?publication=0>(ბოლო ნახვა 13.09.2022)
- სსიპ-დასაქმების ხელშეწყობის სახელმწიფო სააგენტოს დებულება, დამტკიცებულია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2019 წლის 31 ოქტომბრის ბრძანებით (№01110/ნ). <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4690652?publication=0> (ბოლო ნახვა 13.09.2022)
- საქსტატის ინფორმაცია დასაქმებისა და უმუშევრობის შესახებ
- ტულუში მ. (2020). დასაქმებისა და უმუშევრობის პრობლემები საქართველოში გლობალური პანდემიის ფონზე. „გლობალიზაცია და ბიზნესი“, #10, გვ.156-1
- ტულუში მ. (2020). „შრომისა და დასაქმების რეგულირების ზოგიერთი ორგანიზაციული საკითხის შესახებ“, თსუ V საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია - „გლობალიზაციის გამოწვევები ეკონომიკასა და ბიზნესში.“ შრომების კრებული, გვ.396-407.
- ტულუში მ. (2018). კანონი „დასაქმების შესახებ“ ადამიანური რესურსების მართვის საკანონმდებლო ბაზის მნიშვნელოვანი კომპონენტი. საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია - „ეკონომიკისა და ეკონომიკური მეცნიერების განვითარების თანამედროვე ტენდენციები“, თსუ, პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტი, შრომების კრებული, გვ. 214-218.

References:

- Saqartvelos kanoni „Dasaqmebis shesaxeb“ (2001) [Law of Georgia "On Employment", 2001.] (in Georgian) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/156-64?publication=6>, (ბოლო ნახვა 13.09.2022)

-
- Saqartvelos kanoni „dasaqmebis xelshewyobis shesaxeb” (2020). [Law of Georgia "On Promotion of Employment", 2020] (in Georgian) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4924109?publication=1>(ბოლო ნახვა 13.09.2022)
 - Saqartvelos organuli kanoni „shromis kodeqsi” (2010). [Organic Law of Georgia "Labor Code", 2010.] in Georgian <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1155567?publication=21>(ბოლო ნახვა 13.09.2022)
 - Saqartvelos kanoni „Shromiti migraciis shesaxeb” (2015). №3418-იის; [Law of Georgia on labor migration, 2015, No. 3418- Iis.] in Georgian <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2806732?publication=3>(ბოლო ნახვა 13.09.2022);
 - Saqartvelos Mtavrobis #473 dadgenileba 2018. [Regulation of Internally displaced persons from the occupied territories, labour, health & social affairs of Georgia, the Ministry of Labor Health and Social Protection, approved by the Resolution #473 of the Government of Georgia on September 14, 2018]; (in Georgian); <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4325651?publication=0>(ბოლო ნახვა 13.09.2022);
 - Saqartvelos Mtavrobis dadgenileba #81 – Dasaqmebis xelshewyobis 2022 wlis saxelmwifo programis damtkicebis shesaxeb” 2022 wlis 17 tebervali. [Resolution #81 of the Government of Georgia on the approval of the 2022 State Program for Employment Promotion, February 17, 2022]. (in Georgian); <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5385740?publication=0>(ბოლო ნახვა 13.09.2022)
 - SSIP -dasaqmebis xelshewyobis saxelmwifo saagentos debuleba, damtkicebulia Saqartvelos okupirebuli teritoriebidan devnilta, Shromis, Janmrtelobisa da socialuri dacvis ministris 2019 wlis 31 oqtombris brzanebit(№01110/ N) [The regulation of the state agency for the promotion of employment, approved by the order of the Minister of Labor, Health and Social Protection of IDPs from the occupied territories of Georgia dated October 31, 2019 (No. 01110/N).] (in Georgian) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4690652?publication=0> (ბოლო ნახვა 13.09.2022)
 - Saqstatis informacia Dasaqmebisa da umushevrobis shhesaxeb. [Geostat Information about Employment and Unemployment.] (in Georgian);
 - Tugushi M. (2020). Dasaqmebisa da umushevrobis problemebi saqartveloshi globaluri pandemiis fonze. [Tugushi M. (2020). Problems of Employment and Unemployment on The Global Pandemic Background in Georgia. „*Globalization and Business*”, №10, p.156-162]. (in Georgian); T

-
- ugushi M. (2020). shromisa da dasaqmebis regulirebis zogierti organizaciuli sakitis shesaxeb”, TSU V Saertashoriso samecniero konferencia „globalizaciis gamowvevebi ekonomikasa da biznesshi”, shromebis krebuli. [Tugushi M. (2020). About some Organizational Issues of Labor and Employment Regulation, TSU V International Conference „Challenges of Globalization in Economics and Business, proceedings, p.396-407.] (in Georgian)
 - Tugushi M. (2018). kanoni „dasaqmebis shesaxeb”, adamianuri resursebiis martvis sakanonmdablo basis mnishvnelovani komponenti. saertashoriso samecniero konferencia – „Ekonomikisa da Ekonomikuri mecnierebis ganvitarebis tanamedrove tendenciebi. Paata Gugushvilis saxelobis Ekonomikis Instituti, Shromebis krebuli. [Law „About Employment“ Significant Component of Human Resource Management Legislative Base. TSU Paata Gugushvili institute of Economics, Proceedings of Materials of International Scientific Conference - Modern Tendencies of Development of Economy and Economic science, July 6-7, p. 214-218.] in Georgian.

From the Law "On Employment" to the Law "On Employment Promotion"

Miron Tugushi

Associate Professor

Iv. Javakishvili Tbilisi State University

miron.tugushi@tsu.ge

Effective management/regulation of employment and unemployment has always been, is and will continue to be a significant problem for any country in future. We should note here that it is impossible to solve it once and forever, it requires constant efforts from the country's authorities.

In 2014-2022, the unemployment index in Georgia decreased to 18.1%, but it is still very high. It should also be taken into account that according to experts estimation, the actual level of unemployment is much higher than the official level (at least in 2-2.5 times), therefore, it can be said that the current situation in the country in this regard is not alarming, but at least close to it.

Effective management/regulation of employment and unemployment, in many directions, requires joint efforts of all branches of government, one of such directions is the perfection of the legislative framework of employment and unemployment. A special role in the management/regulation of employment

and unemployment in Georgia is played by the law on "Employment", which was declared invalid during the adoption of the "Labor Code" in 2006, which was a serious mistake. In 2020, Georgia adopted the law "On Promotion of Employment", which completed the legislative vacuum in this regard to some extent, but due to essential shortcomings, it cannot fully meet the existed requirements.

The main difference between the laws "On Employment" and "On Promotion of Employment" is that the adoption of the new law decreased the degree of dependence on employment and unemployment regulation - if the Law "On Employment" focused directly on employment events, the new law gives priority to the events of employment promotion. For example, according to the Law "On Employment" the competence of the Ministry of Labor, Health and Social Protection of Georgia included development of national (state), regional and special employment programs. The above mentioned Ministry's authority is limited only to "employment promotion measures".

In addition to the above, to our opinion, the Law "On Promotion of Employment" has significant shortcomings:

1. "Unemployed" is mainly referred to as "Job seeker". The unemployed is indeed a job seeker, but he is fundamentally different from other categories of job seekers, he is socially more vulnerable and therefore deserved more attention. In the same law, the issue of appointing allowance for the unemployed for a certain period of time is not provided for, which is unacceptable in many ways. However, in previous years, in the country, this practice was maintained even in the conditions of a much smaller budget of the country;

2. In the current law, the employment and unemployment process management system is not clearly presented. Issues related to labor, employment and unemployment in the Parliament of Georgia are distributed among several committees. In our opinion, taking into account the supervisory area and functions, it would be appropriate if the legislative activity related to the issues of labor, employment and unemployment were mainly carried out in the sectoral economy and economic policy committee, and the said committee was entrusted with the coordinating function in the legislative direction; According to the executive authority, this function should be performed by the "Ministry of IDPs from Occupied Territories, Labor, Health and Social Protection", even though this is not specified in the law;

3. In the Law "On Promotion of Employment" employment policy is represented only by active policy, and passive policy is not mentioned at all. It is not controversial that active employment policy is decisive in overcoming the problem of unemployment, but passive policy (allowance, unemployment insurance for a certain period of time, early retirement, etc.) cannot be ignored

either; 4. Labor migration is incompletely defined in the law, it does not include illegal labor migrants, which is incorrect; 5. The law does not provide for the issue of state regulation of the activities of private employment agencies, which is unacceptable.

To our opinion a project concerning the changes in the Law "On Promotion of Employment" should be prepared and it should be submitted to the Parliament of Georgia for to be discussed.

Keywords: Law "On Employment", Law "On Promotion of Employment", legislative framework of employment, organizational structure, state agency for promotion of employment, private agency of employment.

JEL Codes: E24, J21, J23, L51