

შრომითი ურთიერთობების რეგულირების გლობალური გამოწვევები და პოლიტიკა

ელგუჯა მელაძე

საქართველოს საპატრიარქოს წმ. ანდრია პირველწოდებულის
სახელობის ქართული უნივერსიტეტის დოქტორანტი

მსოფლიოში შრომითი ურთიერთობები ახალი გამოწვევების წინაშე დგას. იგი გლობალური ხასიათისაა. კონკურენტული ურთიერთობების გამწვავებასთან ერთად შრომის ნაყოფიერების ზრდა იქცა უმთავრეს მიზნად, რომელსაც ქვეყნების ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გარემო დაექვემდებარა და კომპანიების მენეჯმენტში ცვლევების მთავარი მიზეზი გახდა. აქცენტი აღებული იქნა ეფექტური სამუშაო ადგილების ფორმირებაზე და იმ სახელმწიფო პოლიტიკაზე, რომელიც უზრუნველყოფს ადამიანების უზენაეს მიზანს - ღირსეული დასაქმების უფლებას. შრომითი ურთიერთობების რეგულირება ყველა ქვეყანაში მეტ-ნაკლებად ამ ამოცანების შესრულებაზეა ორიენტირებული, თუმცა მას სხვადასხვა პირობებში და განსხვავებული პრინციპი უდევს საფუძვლად.

ეკონომისტებსა და პოლიტიკოსებს შორის დისკუსიები შრომითი ურთიერთობების რეგულირების შესახებ ძირითადად ორი გარემოების გარშემო ფორმირდება: 1. რეგულირება ხელს უშლის თუ არა ეკონომიკური ეფექტიანობის ზრდას; 2. ახდენს თუ არა იგი ბაზრის „ჩაყვანების“ გამოსწორებას სიმდიდრის გადანაწილების გზით ისე, რომ არ შეაფერხოს ეკონომიკური ეფექტიანობა.¹

რეგულირების შესახებ გამოკვლევები ძირითადად ეხება განვითარებულ ქვეყნებს, თუმცა გაიზარდა ასევე ინტერესი შრომითი რეგულირების შესახებ განვითარებადი ქვეყნების მიმართაც,

1 Freeman, R.B. (2005). Labor Market Institutions without Blinders: The Debate About Flexibility and Labor Market Performance. NBER Working Paper No. 11286. P.1-2. www.nber.org/papers/w11286.pdf; Boeri, T. and Van Ours, J. (2008). The Economics of Imperfect Labor Markets. Princeton University Press. p.19-22. Boeri Bocconi Tito, Brooke Helleppie, Mario Macis (2008), Labor Regulations in Developing Countries: A Review of the Evidence and Directions for Future Research. Social Protection and Labor, The World Bank. p. 2.

რაც განპირობებულია ორი გარემოებით: გარდამავალი ქვეყნების მიმართ ინტერესით და კერძოდ იმით, რომ ა/. ტრანზიტულ პერიოდში გაიზარდა სოციალური რისკები, რომლებმაც მოითხოვეს შრომის ბაზრის ახალი ინსტიტუტების ფორმირება და ბ/. გლობალიზაციამ მიმდინარე კრიზისების ფონზე სრულიად ახალი ასპექტით დასვა სოციალური პრობლემატიკა, კერძოდ გლობალიზაციის ზემოქმედების გამოვლენა სიღარიბეზე და უთანასწორობაზე როგორც განვითარებულ, ასევე განვითარებად ქვეყნებში. ცხადია, რომ გლობალიზაციის შედეგად შეიცვალა, განაწილების წესებიც და არაკვალიფიციური სამუშაო ძალა კიდევ უფრო რთულ მდგომარეობაში ჩააყენა. მათზე საბაზრო მოთხოვნა შემცირდა და უმუშევრობა კი გაიზარდა. ამდენად განვითარებად ქვეყნებში სოციალური რისკები კიდევ უფრო მწვავე პრობლემა გახდა.

ქართულ ეკონომიკური ლიტერატურაში საბაზრო ეკონომიკაში საჯარო პოლიტიკის ჩარევის ცნობილი გამამართლებელი არგუმენტები მიმართულია ბაზრის ჩავარდნების გასაწესებლად და სამართლიანობის აღსადგენად.¹ სამუშაო ძალის ბაზრის სახელმწიფო რეგულირების ანალიზისას ქართველი მკვლევარები აღნიშნავენ, რომ სახელმწიფოს ჩარევა უმუშევრობის ან შრომის ბაზრის დასარეგულირებლად აუცილებლად დამთვარდება სტაგფლაციით, თუმცა მისი ჩარევა გამართლებული იქნება თუ უმუშევრობა აღემატება უმუშევრობის ბუნებრივ დონეს.²

მსოფლიო ბანკის ერთ-ერთ მოხსენებაში ხაზგასმით აღნიშნულია შრომის ბაზარზე საჯარო ინტერვენციის ოთხი მიზეზი: 1. არათანაბარი საბაზრო ძალაუფლება. დაქირავებულებს აქვთ სუსტი ძალაუფლება შრომითი გარიგების დადების დროს. მათი დაქვემდებარებული როლი წარმოშობს უსამართლო მოპყრობის პრობლემას და მოაქვთ მათთვის გრძელვადიანი დანაკარგი; 2. დისკრიმი-

1 ანთაძე ც. სოციალური რისკები შრომის სფეროში. სოციალ-დემოკრატები საქართველოს განვითარებისთვის. თანასწორობა, სოლიდარობა, განვითარება. დეკემბერი 2010. www.social-democrats-georgia.blogspot.com/2010/12/blog-post.html. აგრეთვე: ანთაძე ც. სოციალური რისკები შრომის სფეროში. ჟ. ეკონომისტი, 2010. № 2. გვ. 15-35.

2 ცარციძე მ., ლაცაბიძე ნ., (1996) “სამუშაო ძალის ბაზარი და ხელფასის ორგანიზაციის მექანიზმი”, თბ., “ნიკე”, გვ. 45.

ნაცია. დაქირავებულებს შეიძლება ჰქონდეთ დასაქმების მცირე შანსი მათი ასაკის, სქესის, ეროვნების და ა.შ. გამო. ეს კი წარმოშობს უთანასწორობას შრომის ბაზარზე; 3. არასაკმარისი ინფორმაცია. დამსაქმებლებს და დასაქმებულებს შეიძლება ჰქონდეთ არადეკვატური ინფორმაცია გადაწყვეტილების მისაღებად. ამის კლასიკური მაგალითია ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების რისკები; 4. რისკების არადეკვატური დაზღვევა. დაქირავებული მუშები, როგორც წესი, თავიანთ თავს ვერ დააზღვევენ შრომის ბაზარზე, მაგალითად, უმუშევრობის, ინვალიდობის, ან ასაკის გამო.¹

ეს არგუმენტები არის საჯარო პოლიტიკის ინტერვენციის სასარგებლოდ. ნორმატიული რეგულირება კლასიკური რეგულირების ცნებაა და გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ დადგენილ წესებს და პროცედურებს, რომლებიც კანონებისა და განკარგულებების სახით მოიცავს და არეგულირებს დასაქმების სხვადასხვა ასპექტებს. იგი შეიძლება ეხებოდეს საკითხების ფართო სპექტრს. მაგალითად, მუშაკის უნივერსალური უფლებების დაცვას, მაღალი რისკის მქონე ჯგუფების დაცვას, კომპენსაციის გაცემის პრინციპების განსაზღვრას, სამუშაოს დანებისა და დამთავრების პირობების დადგენას და სხვ.

შრომითი ურთიერთობების რეგულირება სამ ძირითად ასპექტს გულისხმობს: 1. საბაზრო ძალებით რეგულირებას. იგი მიმართულია სამუშაო ძალის ეფექტიანად გადანაწილებისაკენ. თუმცა მისი თანამდევი შედეგია დისკრიმინაცია; 2. ნორმატიული რეგულირებამიმართულია თანასწორობისაკენ; 3. კოლექტიური მოლაპარაკებით რეგულირება კი ინტერესთა ურთიერთშეთანხმების ეფექტური გზაა.

დღეს საკანონმდებლო ტენდენციები ევროპის ქვეყნებში მიმართულია დერეგულაციისა ან დესტანდარტიზაციისაკენ და ამგვარად ხელს უწყობენ უფრო “მოქნილი” შრომის ბაზარის ფორმირებას.²

1 Workers in an Integrating World, World Development Report, The World Bank, Oxford University Press, (1995) p.70. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/04/28/000009265_3961219103803/Rendered/PDF/multi0page.pdf

2 Horst Brand, Roots of Insecurity: Why American Workers and Others Are Losing Out. Dissent, Winter 2007. <http://www.dissentmagazine.org/article/?article=737>

შრომის საერთაშორისო სამართლებრივი რეგულირება სახელმწიფოს მიერ საერთაშორისო შეთანხმებების (მრავალმხრივი და ორმხრივი ხელშეკრულებების) და დაქირავებულ პირთა შრომის გამოყენების, გარემოს გაუმჯობესების, მუშათა ინდივიდუალური და კოლექტიური ინტერესების დაცვის საკითხებს ეხება. შრომითი კანონმდებლობა და მასთან დაკავშირებული საკითხების გადანყვება უნდა აკმაყოფილებდეს მსოფლიო სტანდარტების უმაღლეს მოთხოვნებს, ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო ნორმებს.

საქართველოში შრომის თანამედროვე საერთაშორისო სამართლებრივი რეგულირების ნორმების განხორციელება დაფუძნებულია საქართველოს კონსტიტუციაზე, რომლის თანახმად, „სახელმწიფო ცნობს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს, როგორც წარუვალ და უზენაეს ადამიანურ ფასეულობებს. ხელისუფლების განხორციელებისას ხალხი და სახელმწიფო შეზღუდულია ამ უფლებებითა და თავისუფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით“.¹

შრომითი ურთიერთობების საერთაშორისო სტანდარტები მიზნად ისახავს გააუმჯობესოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრი ქვეყნების შიდა ეროვნული სოციალური გარემო. შესაბამისად ხდება საერთაშორისო შრომითი სტანდარტების ტრანსფორმაცია ქვეყნებში მათი სპეციფიკის შესაბამისად. სწორად ამიტომ აღნიშნულია კონსტიტუციაში, რომ „საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდასახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ“.² ეს კი ავალდებულებს ქვეყნის ხელისუფლებას დაიცვას საერთაშორისო ნორმების პრიორიტეტულობა, ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები და თავისუფლებები მის ხელთ არსებული ყველა შიდა საშუალებებით.

დღევანდელ მსოფლიოში, შრომითი ურთიერთობები ხასიათ-

¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 7.

² იქვე, მუხლი 6.

დება დიდი მრავალფეროვნებით. არსებობს რამდენიმე მოდელი, დანყებული „იდეალური ტიპის“ ურთიერთობებიდან დასავლეთ ევროპაში დამთავრებული „გარდამავალი პატერნალიზმით“ რომელიც ხორციელდება საბჭოთა კავშირის ზოგიერთ ყოფილ ქვეყანაში.

შრომითი ურთიერთობების კონფრონტაციული მოდელი გამოხატავს მხარეების კონფლიქტს, ურთიერთინტერესების აღიარება არის შეზღუდული ან არ არსებობს, მათ შორის ურთიერთობა ხშირად საჭიროებს მთავრობის ჩარევას. ამ მოდელში, შრომითი კანონები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ინდივიდუალური უფლებების განსაზღვრაში, მაგრამ როგორც წესი, იგი რჩება მხოლოდ ქალაქდზე, და მათი აღსრულება სუსტია ან სადავო.

შრომითი ურთიერთობის პლურალისტური (გარდამავალი) მოდელი შეიქმნა ისტორიის უფრო ცივილურ სტადიაზე და გულისხმობს სახელშეკრულებო ურთიერთობების მხარდაჭერას. მხარეები ხვდებიან, რომ მათ შეუძლიათ შეთანხმდნენ და მიიღონ ერთობლივი გადაწყვეტილება, თუმცა ინტერესების სტრუქტურა ფრაგმენტირებულია და სუსტია მათი კოორდინაცია. სახელმწიფო ზღუდავს თავის ინტერვენციებს და იმედოვნებს, რომ თვითრეგულირების საბაზრო ძალებით მოხდება ეფექტური გადაწყვეტილებების მიღება და განხორციელება. ამ მოდელში სამრეწველო ურთიერთობები ხასიათდება „ვოლუნტარიზმით“, პროფკავშირების მოძრაობა არ არის დაცული, თუმცა მისი თავისუფლება გარანტირებულია კანონით, კოლექტიური ხელშეკრულებები და შეთანხმებები ღირსების საკითხია და არ არის ინსტიტუციონალურად უზრუნველყოფილი.

კოლექტიური მოლაპარაკებების კორპორატიული მოდელში სახელშეკრულებო ურთიერთობების მხარდაჭერა ხდება ეროვნული ინსტიტუტების მიერ, ან კორპორაციებში საბჭოების, ან მუშაკებისა და მენეჯმენტის ერთობლივი კომიტეტების მიერ. სახელმწიფო ცდილობს ხელი შეუწყოს ხელშეკრულების რეგულირებას, მაგალითად, აღიაროს პროფკავშირები ეროვნულ და დარგობრივ დონეზე, რათა გაატაროს სოციალურ-ეკონომიკურ პოლიტიკა, ხოლო საწარმოს დონეზე პროფკავშირული საქმიანობისადმი დამოკიდე-

ბულებას ნიჰილისტურად უდგება.

სამეცნიერო ლიტერატურაში მუშათა გაერთიანებებსა და დამსაქმებლებს შორის კოლექტიურ მოლაპარაკებებთან დაკავშირებით გამოყოფენ სამ მოდელს:

პირველი, მონოპოლიური გაერთიანების მოდელის თანახმად, რომელიც შექმნა ჯ. დანლოპმა 1944 წელს, მონოპოლიურ გაერთიანებას აქვს იმის ძალაუფლება, რომ მოახდინოს ხელფასების განაკვეთების ზრდა, რომლის შედეგად ფირმები დასაქმების დონის შერჩევის არჩევანის წინაშე დგანან. დღეს ამ მოდელს მრავალი ეკონომისტი არარეალისტურად მიიჩნევს.

მეორე, მართვის უფლების მოდელის თანახმად, რომელიც ინგლისური სკოლის წარმომადგენელმა სტეფან ნიკელმა განავითარა 1980 წელს, ფირმებსა და მშრომელთა გაერთიანებებს შორის ხელფასების გარშემო მოლაპარაკება ხდება ცნობილი ამერიკელი მატემატიკოსის, ჯონ ნაშის მიერ შემუშავებული თამაშთა თეორიის, კერძოდ მოლაპარაკებების დროს ჩამოყალიბებული წონის-წორობის მიხედვით, სადაც ვერც ერთი მხარე ვერ გაზრდის თავის სარგებელს მეორე მხარის გარეშე და თუ ერთი მხარე გაზრდის მოთხოვნას, ვერც ერთი მხარე ვერ მიიღებს სარგებელს, ხოლო თუ შეამცირებს მოთხოვნას, მაშინ მეორე მხარე ღებულობს მეტ სარგებელს. ვერც ერთი მხარე ვერ მიიღებს უფრო მეტს თუ იგი შეეცდება ცალმხრივად შეცვალოს სტრატეგია.

მესამე მოდელს, რომელიც 1981 წელს შექმნეს მაკდონალდმა და სოლოვმა, ეწოდება ეფექტური მოლაპარაკების მოდელი, სადაც მშრომელთა გაერთიანებები და ფირმები მოილაპარაკებენ ერთმანეთში ხელფასებისა და დასაქმების გარშემო.

მთლიანობაში რეგულირების ცალკეულ მოდელის ეფექტიანობა დამოკიდებულია კონკრეტულ პირობებზე. იქ, სადაც ნორმატიული მოდგომა წარმატებულია, არ ნიშნავს იმას, რომ სხვაგანაც მან წარმატებით შეიძლება იმოქმედოს, შესაბამისად საბაზრო რეგულირებასაც განსხვავებული ეფექტი გააჩნია.

განვითარებული ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია აქტიური ნორმატიული რეგულირება შრომის კოდექსით შრომის ბაზარზე ინტერვენციის მეშვეობით, თუმცა ინსტიტუციონალური შეზღუდვე-

ბის გამო შრომის ბაზრის რეგულირება მრავალ ქვეყანაში ხორციელდება საბაზრო და არაფორმალური ძალების გამოყენების გზით.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მსოფლიო ბანკი აქცენტირებას აკეთებს შრომის ბაზრის რეგულირების დეფორმაციულ მიდგომაზე, ხოლო შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია კი - ინტერვენციულზე. პირველი მათგანი ეხება ეკონომიკის ეფექტიანობას, მეორეს კი აქცენტი სოციალურ სარგებელზე გადააქვს. მთლიანობაში ეს ორი მიდგომა ქმნის ახალ მოდელს, რომელიც შრომის ბაზრის რეგულირების პოლიტიკას ძირითადად აფუძნებს სახელმწიფოს ინტერვენციებზე, რომელიც მიმართულია ეკონომიკური რეფორმების მხარდასაჭერად.

ამასთან მიზანშეწონილია ქვეყნების მიერ ეკონომიკური რეფორმების გატარებისას ეს განსხვავებული მიდგომები შეჯერდეს შრომის დაცვის პოლიტიკური ეკონომიის ასპექტების გათვალისწინებით.

ამგვარად, შრომის ბაზარზე უთანასწორობა და არასამართლიანი მოტივაციები მოითხოვს სამოქალაქო საზოგადოების ან სახელმწიფოს ინტერვენციებს. ქვეყნები შრომის ბაზრის რეგულირებას სხვადასხვა გზით ახდენენ და იყენებენ როგორც ნორმატიულ, ასევე კოლექტიური გადაწყვეტის საშუალებებს. რეგულირების თითოეულ მექანიზმს ახასიათებს უარყოფითი და დადებითი მხარეები, მაგრამ მნიშვნელოვანია ის, რომ ქვეყნის სპეციფიკური ბუნება და არსებული ტრადიციები განსაზღვრავენ ამ მექანიზმების გამოყენების ეფექტიანობას.

შრომის ბაზრის რეგულირების შესახებ არსებობს განსხვავებული მოსაზრებები, რომლებიც აქცენტს აკეთებენ ინსტიტუციონალურ პერსპექტივებზე, მათ შორის სახელმწიფო სტანდარტებზე, კოლექტიურ მოლაპარაკებებზე ან საბაზრო მექანიზმების გამოყენებაზე. ეს მიდგომები არის წინააღმდეგობრივი. განვითარებად ქვეყნებში ბაზრის ჩავარდნები გაცილებით უფრო მასშტაბურია, ვიდრე განვითარებულ ქვეყნებში, რაც აქტუალურს ხდის ბაზრის რეგულირების პრობლემას, მაგრამ აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ქვეყნებში შრომის ბაზარზე ინტერვენციები არ გამოირჩევა მაღალი ეფექტიანობით.

მაკროეკონომიკური და ინსტიტუციური რეგულირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია იმის ცოდნაც, თუ რა კავშირია შრომის ბაზრის რეგულირებასა და სოციალური დაცვის პოლიტიკას შორის, როგორ ხდება უმუშევართა დაცვა და ვისზეა მისი რისკი გადანაწილებული? ამ ურთიერთობებში ყოველთვის არიან გამარჯვებულნი და დამარცხებულნი, განსაკუთრებით როდესაც სახელმწიფო ინყებს შრომის ბაზრის რეფორმირებას. ამ პერიოდში რეფორმების შედეგების წინასწარი შეფასება უნდა დაემყაროს იმას, თუ რა სარგებელს მისცემს იგი შრომის ბაზრის სუბიექტებს და ვინ ატარებს რეფორმების ტრანსაქციულ ხარჯს, ან რამდენად უკეთესად უზრუნველყოფს სოციალურ დაცვას ისე, რომ არ მიაღდეს ზარალი ქვეყნის კონკურენტუნარიანობას. შრომის ბაზრის რეგულირების საკითხი ამდენად სამ სიბრტყეში გადაიჭრება: გლობალურად შენარჩუნდეს და გაძლიერდეს სანარმოების კონკურენტუნარიანობა, განხორციელდეს ეფექტიანი სოციალური დაცვა და შემცირდეს შრომის ბაზრის რეგულირებაზე ტრანსაქციული დანახარჯი.