ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

ეფექტიანობის აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი

გიორგი ციკაბანაძე

11 აპრილი 2025 წელი

N 11/36

ეგზ. N1

შრომის უსაფრთხო პირობების ხელშეწყობის ეფექტიანობის აუდიტი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ეფექტიანობის აუდიტს ახორციელებს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს ეთიკის სტანდარტების დაცვასა და აუდიტის უკეთესი საერთაშორისო პრაქტიკის გამოყენებას.

სარჩევი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები 5
შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები 7
1. შესავალი 14
1.1 მოტივაცია 14
1.2 აუდიტის მიზანი და კითხვები 16
1.3 აუდიტის მასშტაბი 17
1.4 აუდიტის მეთოდოლოგია 17
1.5 აუდიტის შეზღუდვა 19
1.6 აუდიტის კრიტერიუმები 20
2. ზოგადი ინფორმაცია 22
2.1 სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის როლი და ფუნქციები 24
2.2 სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები 24
აუდიტის მიგნებები 27
3. შრომის უსაფრთხოების ეფექტიანი ინსპექტირების განხორციელების წინაპირობები 27
3.1 მოქმედი რეგულაციების მდგომარეობა და მათი პრაქტიკაში გამოყენება 27
3.2 ინსპექტირების პროცესის სათანადო ადამიანური რესურსებით და ფუნქციური ინსტრუმენტებით მხარდაჭერა 31
4. რისკებზე დაფუძნებული ინსპექტირების დაგეგმვა 41
4.1 შრომის ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ რისკიან/პრიორიტეტულ სექტორებსა და ობიექტებზე ინფორმაციის არსებობა 42
4.2 რისკიანი/პრიორიტეტული სექტორების დაფარვა და ობიექტების შერჩევა 48
5. ინსპექტირების გავლენა შრომის უსაფრთხოებაზე 55
5.1 პირველად ინსპექტირებებზე შემდგომი რეაგირების შედეგები 56
5.2 პირველადი ინსპექტირებით გამოვლენილი დარღვევების დინამიკა და კატეგორიები 58
ბიბლიოგრაფია 63
დანართები 67

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

შრომის უსაფრთხოება – დასაქმებულისა და სამუშაო სივრცეში მყოფი სხვა პირის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და ფუნქციური შესაძლებლობების სამუშაოს უარყოფითი ასპექტებისაგან დაცვის სისტემა, რომელიც ჯანსაღი და უსაფრთხო საქმიანობის პირობებს ქმნის.

ზედამხედველი ორგანო (შემდგომ – სამსახური) – საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს (შემდგომ – სამინისტრო) სახელმწიფო კონტროლისადმი დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – შრომის ინსპექციის სამსახური.

ინსპექტირების ობიექტი (შემდგომ – ობიექტი) – ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ან სხვა ორგანიზაციული წარმონაქმნი, ასევე სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, რომელიც ექვემდებარება შრომითი ნორმების დაცვის შემოწმების ზედამხედველობას, „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად.

რისკი – საწარმოო გარემოსა და სამუშაო პროცესის ფაქტორების გავლენით დასაქმებულის ან სხვა პირის ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენების, ან მისთვის სხვაგვარი ზიანის მიყენების ალბათობის ხარისხი, შესაბამისი შედეგის სიმძიმის ხარისხის გათვალისწინებით.

პრიორიტეტული დარგები – „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილებით განსაზღვრული საქმიანობების ჩამონათვალი, რომელიც დადგენილია ეროვნული კლასიფიკატორის (სეკ 2016-ის) (შეესაბამება ევროპულ კლასიფიკატორს – NACE Rev. 2) დაჯგუფების შედეგად, შრომის უსაფრთხოების დარგების სპეციფიკის და შესაბამისი რისკის დონის გათვალისწინებით.

პირველადი ინსპექტირება – შრომის ინსპექციის მიერ ობიექტზე განხორციელებული საწყისი შემოწმება, რომელიც მიზნად ისახავს შრომითი ნორმების შესრულების მდგომარეობის შეფასებასა და კონტროლს.

განმეორებითი ინსპექტირება/რეინსპექტირება – შემდგომი შემოწმება, რომელიც მიზნად ისახავს პირველადი/წინა ინსპექტირების ფარგლებში გამოვლენილი დარღვევების შესრულების მდგომარეობის შემოწმებას.

გეგმური ინსპექტირება – ხორციელდება წინასწარ დამტკიცებული კონკრეტული ორგანიზაციების ჩამონათვალის საფუძველზე, რომელთა შერჩევაც უნდა განხორციელდეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ინდიკატორებისა და სხვა ისეთი გარემოებების შეფასების საფუძველზე, რომლის გათვალისწინება მნიშვნელოვანია ობიექტური აუცილებლობიდან გამომდინარე.

არაგეგმური ინსპექტირება – ხორციელდება იმ შემთხვევაში, თუ ინსპექტირების ობიექტზე მოხდა ავარიული სიტუაცია, შრომის ინსპექციას მიეწოდა ინფორმაცია ისეთი ფაქტის ან/და შემთხვევის თაობაზე, როდესაც აუცილებელია რეაგირების ზომების დაუყოვნებლივ გატარება, სხვა გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში.

გაფრთხილება – კანონის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული სახდელის სახე, რომელიც გამოიყენება პირველადი ინსპექტირების შემთხვევებში, ობიექტზე აღმოჩენილი არსებითი ან/და არაარსებითი შეუსაბამობების გამოვლენის შემთხვევაში.

ჯარიმა – კანონის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული სახდელის სახე, რომელიც განისაზღვრება: ა) გაფრთხილების საფუძველზე გაცემული მითითების შეუსრულებლობით; ბ) მომეტებული საფრთხის შემცველი მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების განხორციელებით, ამ საქმიანობის რეგისტრაციის გარეშე; გ) ზედამხედველი ორგანოს საქმიანობისთვის ხელის შეშლით; დ) სამუშაო პროცესის შეჩერების შესახებ ზედამხედველი ორგანოს გადაწყვეტილების შეუსრულებლობით; ე) კრიტიკული შეუსაბამობის 2 წლის განმავლობაში განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში.

საქმიანობის შეჩერება – კანონის დარღვევისთვის ადმინისტრაციული სახდელის სახე, რომელიც განისაზღვრება კრიტიკული შეუსაბამობის აღმოჩენის შემთხვევაში – თუ შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაუცველობის გამო საფრთხე ექმნება სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული დასაქმებულის ან მესამე პირის სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას და მისი დაუყოვნებლივ გამოსწორება სავალდებულოა.

კრიტიკული შეუსაბამობა – შეუსაბამობა, რომელიც მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის ადამიანის სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას და რომლის დაუყოვნებლივ გამოსწორება სავალდებულოა.

არსებითი შეუსაბამობა – შეუსაბამობა, რომლის გამოსწორება სავალდებულოა, მაგრამ დაუყოვნებლივ შეუძლებელია, და რომელიც მოცემულ მომენტში საშიშროებას არ უქმნის ადამიანის სიცოცხლეს, თუმცა მისი გამოუსწორებლობა ადამიანის სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის.

არაარსებითი შეუსაბამობა – შეუსაბამობა, რომლის გამოსწორება შესაძლებელია ჩვეულებრივი სამუშაო პროცესის შეჩერების გარეშე და რომელიც ადამიანის სიცოცხლეს ან/და ჯანმრთელობას პირდაპირ საფრთხეს არ უქმნის.

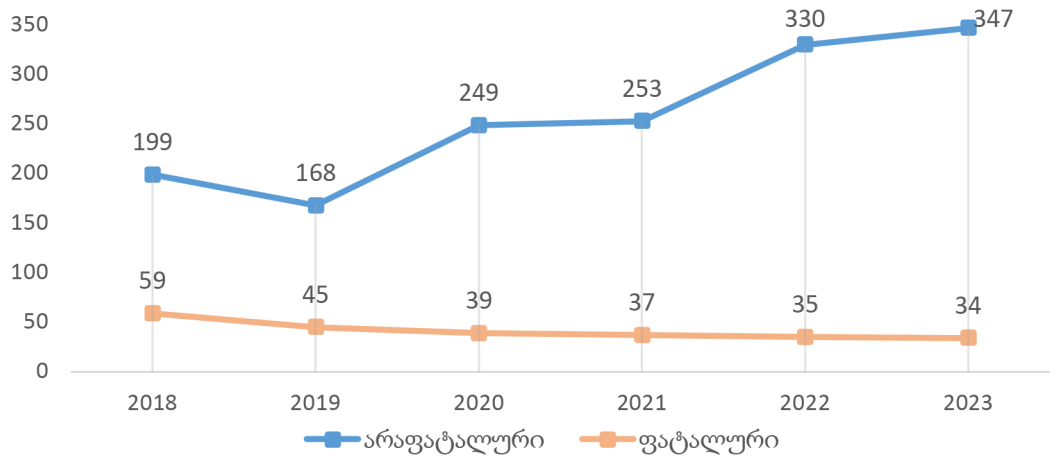
სამუშაო სივრცეში უბედური შემთხვევა – სამუშაო პროცესში ან სამუშაო პროცესთან დაკავშირებით მომხდარი შემთხვევა, რომელსაც შედეგად მოჰყვა დასაქმებულის ან სხვა პირის ჯანმრთელობის დაზიანება, შრომისუნარიანობის შეზღუდვა ან დაკარგვა, გარდაცვალება ან მისი უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება (მასობრივი, ფატალური, მძიმე, საშუალო).

შემაჯამებელი მიმოხილვა და რეკომენდაციები

დასაქმებულთა შრომის უსაფრთხო პირობებით უზრუნველყოფას დიდი მნიშვნელობა აქვს ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის ფუნდამენტური უფლების დასაცავად. ამასთანავე, შრომის უსაფრთხოების დაცვა წარმოადგენს ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების განუყოფელ ნაწილს, რაც განსაზღვრავს როგორც დასაქმებულთა ფიზიკურ კეთილდღეობას, ისე ორგანიზაციების მდგრადობას და კონკურენტუნარიანობას. ამ მიმართულებით ეფექტიანი მექანიზმების არსებობა უზრუნველყოფს სამუშაო ადგილებზე უბედური შემთხვევების შემცირებას.

შრომის უსაფრთხოების დაცვის გლობალურ გამოწვევებთან ერთად, აღნიშნული საკითხი აქტუალურია საქართველოსთვისაც: 2018-2023 წლებში უბედური შემთხვევების სტატისტიკის მიხედვით, შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევის შედეგად დაშავდა 1546 დასაქმებული,[1] ხოლო სამუშაო ადგილას გარდაცვლილთა საერთო რაოდენობამ 249 ადამიანი შეადგინა. ქვეყნისთვის დადებითად უნდა შეფასდეს 2023 წელს ფატალური შემთხვევების მაჩვენებლის თითქმის ორჯერ შემცირება, 2018 წელთან შედარებით.

გრაფიკი N1. სამუშაო ადგილას დაფიქსირებული ინციდენტების სტატისტიკა 2018-2023 წლებში[2]



2015 წლიდან ფუნქციონირებდა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი, რომლის სამართალმემკვიდრე 2021 წლიდან გახდა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – შრომის ინსპექციის სამსახური.[3] მისი შექმნის მიზანია შრომითი ნორმების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველყოფა.[4]

1 რიგ მაღალრისკიან სექტორებში აქტივობა მზარდია, მაგალითად, მშენებლობაზე გაცემული ნებართვების სტატისტიკა 2021-2023 წლებში 10 095-დან 12 080-მდე გაიზარდა (საქსტატი), ასევე მზარდია მონაცემები ბიზნესრეგისტრის მიხედვით.

2 შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობის წლიური ანგარიშები, 2018-2023 წწ.

3 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“, მუხლი 22, პუნქტი 4.

4 საქართველოს კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, მუხლი 5, პუნქტი 1.

საქართველოში შრომის ინსპექციის განვითარებისთვის ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, განსაკუთრებით ევროკავშირთან ასოციირების შეთანხმების ფარგლებში. 2019 წელს მიღებულმა „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულმა კანონმა შრომის ინსპექციის მანდატი მნიშვნელოვნად გააფართოვა, რაც საშუალებას აძლევს ინსპექციას, ზედამხედველობა გაუწიოს ყველა ეკონომიკურ სექტორს. ამასთანავე, განვითარდა შრომის უსაფრთხოების ფორმალური და ინსტიტუციური მექანიზმები, განხორციელდა ევროდირექტივების ნაწილის ინტეგრაცია საქართველოს კანონმდებლობაში.

აღსანიშნავია, რომ შრომის უსაფრთხოების დაცვის სახელმწიფო სისტემა ახალი ჩამოყალიბებულია და მისი სრულფასოვანი ამოქმედებისთვის საჭირო ინფორმაციული, საკანონმდებლო, ორგანიზაციული რესურსებით უზრუნველყოფის და განახლებული სტანდარტების დანერგვის პროცესი, ობიექტური გარემოებებიდან გამომდინარე, ჯერ კიდევ მიმდინარეობს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა განახორციელა შრომის უსაფრთხო პირობების ხელშეწყობის ეფექტიანობის აუდიტი, რომელიც მოიცავს 2021 – 2023 წლების ჩათვლით პერიოდს.

აუდიტის ობიექტს წარმოადგენს:

- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებული **სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახური.**

აუდიტის მიზანია შეფასდეს შრომის უსაფრთხოების სისტემის განვითარების პროცესში ჩართული მექანიზმების ეფექტიანობა, არსებული გამოწვევები და შესაძლებლობები.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეისწავლა შემდეგი მიმართულებები: რამდენად არსებობს წინაპირობები შრომის უსაფრთხოების ნორმების სათანადო ინსპექტირებისთვის; პრიორიტეტული სექტორების გამოვლენისა და კომპანიების რისკზე დაფუძნებული შერჩევის საკითხი; ინსპექტირების პროცესის გავლენა კომპანიებში შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვაზე. შესწავლილ საკითხებთან მიმართებით, აუდიტის ჯგუფმა გამოავლინა გაუმჯობესების პოტენციალი შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით:

ინსპექტორთა რაოდენობა და სტრუქტურული განაწილება

შრომითი ნორმების ეფექტიანი აღსრულების და გამოყენების უზრუნველსაყოფად შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ საკუთარი ფუნქციების, მათ შორის, ინსპექტირების ფუნქციის ეფექტიანად განსახორციელებლად, სამსახურმა უნდა განსაზღვროს ინსპექტორთა საკმარისი რაოდენობა და გაითვალისწინოს მათი კვალიფიკაცია.[5]

ქვეყანაში ინსპექტორების საერთო რაოდენობა[6] შეესაბამება შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მეთოდოლოგიას, კერძოდ, ყოველ 20 ათას დასაქმებულზე მოდის 1 შრომის

5 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ,“ მუხლი 8, პუნქტი 2.

6 მეთოდოლოგიით დასაქმებულთა რაოდენობა მოიცავს როგორც შრომის უსაფრთხოებაზე, ისე შრომის უფლებებზე ზედამხედველობის ინსპექტორებს.

ინსპექტორი,[7] თუმცა შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ შრომის უსაფრთხოების ინსპექტორთა ოპტიმალური რაოდენობის შეფასება და განაწილება არ ხორციელდება შესამოწმებელი ობიექტების დაფარვის სამიზნე მაჩვენებლებისა და ქვეყნის სპეციფიკის დეტალური ანალიზის ჭრილში.

შრომის უსაფრთხოებაზე ზედამხედველობის მიმართულებით, 2023 წელს 2021 წელთან შედარებით, 1,3-ჯერ გაიზარდა დასაქმებულთა რაოდენობა, ხოლო ინსპექტირების რაოდენობა – 3,5-ჯერ;[8] ასევე გაიზარდა სამუშაო დატვირთვა ერთ ინსპექტორზე – 51-დან 138 ინსპექტირებამდე. შედეგად, დასაქმებულ ინსპექტორთა რაოდენობის ზრდის ტემპი ჩამორჩება საქმიანობის გაზრდილ (მათ შორის, არაგეგმური ინსპექტირებების) მოცულობას.

გრაფიკი N2. ინსპექტირებები, დასაქმებული ინსპექტორების საშუალო რაოდენობა და ერთი ინსპექტორის დატვირთვა ჯგუფური ვიზიტების გათვალისწინებით 2021-2023 წლებში[9]

	ინსპექტირება	ინსპექტორები	დატვირთვა
2021 წ.	1074	52	51
2022 წ.	2510	61	103
2023 წ.	3765	68	138

ასევე: არსებობს გაუმჯობესების პოტენციალი შრომის ინსპექტორების რეგიონულ სამმართველოებში და ცენტრალურ ოფისში განაწილების მხრივ.

საქართველოში რეგისტრირებული პოტენციურად შესამოწმებელი ბიზნესსუბიექტების რაოდენობა აღმოსავლეთ და დასავლეთ საქართველოში შეადგენს 105 726 და 65 407 ერთეულს. აღნიშნულთან მიმართებით, რეგიონებში არ არის პროპორციული ინსპექტორთა რაოდენობის გადანაწილება: 2022 წელს ცენტრალურ ოფისში ფაქტობრივად დასაქმებულთა რაოდენობა – 54-ს, ხოლო რეგიონულ ოფისებში – 12 ინსპექტორს შეადგენდა. შედეგად, თბილისის ცენტრალური ოფისი დიდი მოცულობით (მაგალითად, სამეგრელოს – 90%-ით) ამოწმებს სხვადასხვა რეგიონში არსებულ ინსპექტირების ობიექტებს. ამ ინსპექტირებების დიდი ნაწილის ოპტიმალური განაწილება შესაძლებელია მოქმედ რეგიონულ სამმართველოებს შორის.

7 Strategies and practice for labour inspection, გვ. 4. ILO, 2006. შეფარდება 1/20,000 გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისთვის.

8 აღნიშნულ კომპონენტში გასათვალისწინებელი გარემოებაა 2021 წელს შრომის ინსპექციის აქტივობები სხვადასხვა მიმართულებით, მათ შორის, Covid-19-თან ბრძოლის პროცესში, ამიტომ 2021 წლის მონაცემები შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირებების რაოდენობის შესახებ შესაძლოა არ იყოს ზუსტი.

9 ინსპექტორთა საშუალო რაოდენობა დათვლილია 12 თვის ფაქტობრივი რაოდენობის მიხედვით. ერთი ინსპექტორის დატვირთვა გამოთვლილია იმის გათვალისწინებით, რომ ერთ ინსპექტირებას 2-დან 6-მდე ინსპექტორი ახორციელებს, საშუალოდ, 2,5 ინსპექტორი ჯგუფში.

ცხრილი N1. სამმართველოების მიხედვით რეგიონული შემოწმების გადანაწილება 2022-2023 წლებში[10]

რეგიონი	2022 წ. სამმართველო		2023 წ. სამმართველო	
აჭარა	თბილისი	აჭარა	თბილისი	აჭარა
	32%	68%	20%	80%
სამეგრელო / ზემო-სვანეთი	თბილისი	იმერეთი	თბილისი	იმერეთი
	90%	10%	91%	9%
იმერეთი	თბილისი	იმერეთი	თბილისი	იმერეთი
	19%	81%	12%	88%
გურია	თბილისი	აჭარა	თბილისი	აჭარა
	61%	39%	10%	90%
რაჭა-ლეჩხუმი/ქვემო სვანეთი	თბილისი		თბილისი	
	100%		100%	

ინსპექტირების დაფარვის ინდიკატორების განსაზღვრა

საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნულ სტრატეგიაში შრომის უსაფრთხოების მიმართულებით დასახულია ამოცანები და მიზნები, რომლებიც პირდაპირ არის დაკავშირებული ინციდენტების პრევენციასა და სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებასთან, თუმცა დოკუმენტში არ არის განსაზღვრული შრომის ინსპექციის მიერ განსახორციელებელი პრევენციული/გეგმური ინსპექტირებების დაფარვის სამიზნე მაჩვენებლები.[11] ორგანიზაციულ დონეზე, საშუალოვადიან პერსპექტივაში (3-5 წელი) დაფარვის მაჩვენებლის განსაზღვრა გამოწვევად რჩება და მხოლოდ ინსპექტირებების რაოდენობას მოიცავს.[12]

შრომის ინსპექციის საქმიანობის შეფასების შედეგად გამოიკვეთა, რომ გეგმურად ინსპექტირებული კომპანიების (1%) და სულ ინსპექტირებულ კომპანიებში[13] დასაქმებულთა (7%) დაფარვის მაჩვენებელი არ არის მაღალი.

10 აღმოსავლეთ საქართველოს ინსპექტირებას 100%-ის შემთხვევაში ახორციელებს თბილისის ცენტრალური ოფისი.

11 აღსანიშნავია, რომ 2030 წლისთვის მდგრადი განვითარების მიზნებიდან (SDG8) გამომდინარე, შესამოწმებელ აქტიურ ბიზნესსუბიექტებთან მიმართებით, საქართველოს მიზნობრივ მაჩვენებლად დასახელებულია 1,5%.

12 გასათვალისწინებელია, რომ ფაქტობრივად მოქმედი/აქტიური კომპანიების რაოდენობის შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მოძიება (საიდანაც უნდა გამოითვალოს ინსპექტირებების დაფარვის მაჩვენებელი) წარმოადგენს გამოწვევას ქვეყნის მასშტაბით.

13 აღნიშნული მოიცავს, როგორც გეგმურ ისე, არაგეგმურ და სხვა სახის ინსპექტირებებს.

ცხრილი N2. საქსტატის ბიზნესრეგისტრის მონაცემების და დაგეგმილი კომპანიების შედარება რისკის დონეების მიხედვით 2022-2023 წლებში[14]

რისკის დონე	2022			2023		
	კომპანიების რაოდენობა	გეგმა	დაფარვის %	კომპანიების რაოდენობა	გეგმა	დაფარვის %
(1) დაბალი	18 003	3	0%	18 499	97	0,5%
(2) საშუალო	100 557	150	0,2%	103 173	147	0,1%
(3) მაღალი	38 437	366	1%	39 611	461	1,2%
(4) ძალიან მაღალი	592	122	20,6%	607	164	27%
(5) განს. მაღალი	13 537	338	2,5%	14 248	704	5%
სულ	171 156	979	0,6%	176 138	1573	0,9%

სექტორულ დონეზე ინსპექტირებას დაქვემდებარებული კომპანიების მინიმალური რაოდენობა განსაზღვრულია წლიურად – საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, რომლის ფარგლებშიც სამსახური სტაბილურად უზრუნველყოფს ობიექტების სათანადო რაოდენობების შემოწმებას. თუმცა, ეს რაოდენობები ზოგ შემთხვევაში მცირეა იგივე სექტორში ქვეყანაში არსებული კომპანიების (რეგისტრირებული) საერთო რაოდენობასთან შეფარდებით. გარდა ამისა, კომპანიები არ არიან შერჩეულნი რისკის დონის პროპორციულად, შესაბამისად – მესამე დონის რისკის მქონე სექტორებიდან მეტი კომპანია ირჩევა, ვიდრე უპირატესი მეოთხე ან მეხუთე დონის რისკის სექტორებიდან.

ინდიკატორების გათვალისწინება შერჩევის პროცესში

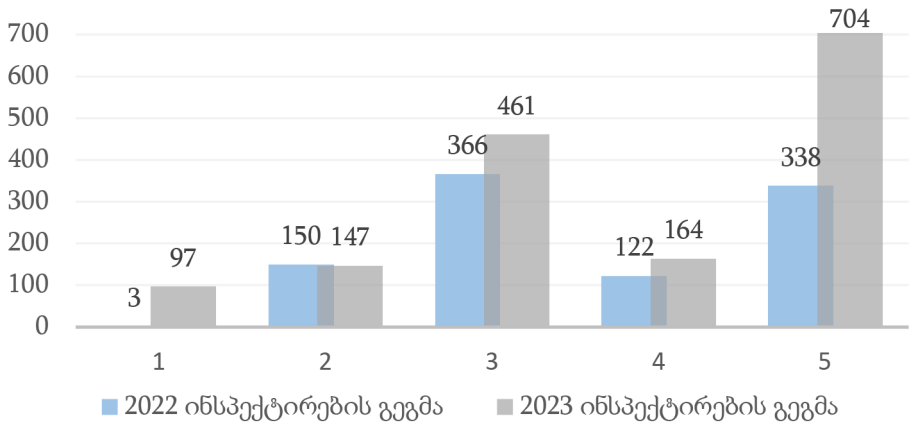
ინსპექტირების გეგმური სიის შედგენის პროცესში, მეთოდოლოგიით დადგენილი რისკიანი სექტორების გათვალისწინების გარდა,[15] უნდა გამოიყენებოდეს დამატებითი ინდიკატორები, როგორებიცაა უბედური შემთხვევები, დარღვევები და საჩივრები. თუმცა, შერჩევის მიზნისთვის აღნიშნული მონაცემების თანმიმდევრული და ერთგვაროვანი გამოყენების შესახებ რწმუნება აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა.[16]

14 2022 წლის ბიზნესრეგისტრის ყოველთვიური მონაცემები ხელმისაწვდომი არ არის, ამიტომ გამოყენებულია წლიურ მონაცემთა ბაზა, რომელიც შესაძლოა შეიცავდეს გარკვეულ ცდომილებებს განსხვავებული აღრიცხვის მეთოდოლოგიის გამო. რისკების დონეების დასადგენად მონაცემთა ბაზა დამუშავებულია საქართველოს ეროვნული კლასიფიკატორის – NACE Rev. 2 მიხედვით, რისკების მეთოდოლოგიის შესაბამისად.

15 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 10 თებერვლის N99 დადგენილება „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 11, პუნქტი 1; შრომის ინსპექციის მიერ განსახორციელებელი გეგმური შემოწმებისას, პრიორიტეტული დარგები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესის“ შესაბამისად, მე-4 და მე-7 მუხლები.

16 იხ. 1.5 ქვეთავი – აუდიტის შეზღუდვა.

გრაფიკი N3. 2022-2023 წლების ინსპექტირების გეგმა რისკის დონეების მიხედვით (5-1 განსაკუთრებით მაღალი რისკი-დაბალი რისკი)



შესაბამისად არსებობს რისკი, რომ დაგეგმვის პროცესში პრიორიტეტული რისკის დონის შესაბამისად არ ფორმირდება შესამოწმებელი სიები/სექტორები.[17]

ცხრილი N3. უბედური შემთხვევების შედეგების გათვალისწინება დაგეგმვაში 2022-2023 წლებში[18]

	2022 წ.		2023 წ.	
	სექტორები ყველაზე მაღალი რაოდენობის ინციდენტებით	სექტორები ყველაზე მაღალი რაოდენობის შერჩევით	სექტორები ყველაზე მაღალი რაოდენობის ინციდენტებით	სექტორები ყველაზე მაღალი რაოდენობის შერჩევით
I	C – წარმოება	C – წარმოება	C – წარმოება	F – მშენებლობა
II	F – მშენებლობა	F – მშენებლობა	G – ვაჭრობა	C – წარმოება
III	G – ვაჭრობა	I – განთავსება	F – მშენებლობა	B – სამთო მოპოვება
IV	B – სამთო მოპოვება	D – ელენერგია	I – განთავსება	I – განთავსება
V	I – განთავსება	B – სამთო მოპოვება	B – სამთო მოპოვება	Q – ჯანდაცვა

2022-2023 წლებში უბედური შემთხვევების სტატისტიკა მიუთითებს, რომ ყველაზე მეტი ინციდენტი წარმოების, მშენებლობისა და ვაჭრობის სექტორებშია. რისკიანი/პრიორიტეტული სექტორების მიხედვით, ინსპექტირების დაგეგმვის ეტაპზე უბედური შემთხვევების ტენდენციის გათვალისწინება ნაწილობრივ განხორციელდა.[19]

17 შესამოწმებელ კომპანიათა სიაში არ მოხვდა წინა პერიოდში უბედური შემთხვევის ისტორიის მქონე არცერთი კომპანია. ვაჭრობის სექტორში მომატებული ინციდენტების რაოდენობის მიუხედავად, მომდევნო წლების გეგმებში ვაჭრობის სექტორიდან კომპანიების რაოდენობა არ არის შერჩეული პრიორიტეტულად, ასევე შერჩევაში უპირატესად მოხვდა ისეთი სექტორები, რომლებიც არ ფიქსირდება მაღალი რაოდენობით ინციდენტების სიაში – ჯანდაცვის და სოციალური მომსახურების და ელექტროენერგიის, აირის, ორთქლის და კონდიცირებული ჰაერის მიწოდებასთან დაკავშირებული საქმიანობები.

18 რისკის დონეებში სექტორების დეტალური ჩაშლა. იხ. დანართი 4.

19 დაგეგმვაში მოხვდა საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილების შესაბამისად განსაზღვრული განსაკუთრებით მაღალი და ძალიან მაღალი რისკის სექტორებიდან წარმოებისა და მშენებლობის სექტორების შესაბამისი ქვესექტორები, ხოლო ვაჭრობის სექტორი საშუალო რისკის მქონეა და დაგეგმვის ეტაპზე არ იქნა გათვალისწინებული უპირატესად. ამასთანავე, I – განთავსების სექტორი, ასევე საშუალო რისკის მატარებელი სექტორია და პრიორიტეტულად შეირჩა.

არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეიმუშავა რეკომენდაციები, რომლებიც მიმართულია სამსახურის მიერ შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირების პროცესის გაუმჯობესებისკენ.

რეკომენდაციები

სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურმა:

- ინსპექტირების პროცესის მოთხოვნებთან ადამიანური რესურსების რაოდენობისა და განაწილების უკეთ მისადაგების მიზნით, უზრუნველყოს ინსპექტორთა რაოდენობის ეტაპობრივი ზრდის პარალელურად ახალი თანამშრომლების რეგიონალურ სამმართველოებში გადანაწილება შესამოწმებელი ობიექტების რაოდენობის პროპორციულად, მათი სექტორული და რეგიონული სპეციფიკის გათვალისწინებით.
- შრომის უსაფრთხოების პრევენციული პოლიტიკის ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით, განსაზღვროს გეგმური ინსპექტირების დაფარვის მიზნობრივი მაჩვენებლები და უზრუნველყოს მათი ინიციირება სამინისტროს სტრატეგიაში.
- შესამოწმებელი ბიზნესსუბიექტების სიმრავლის შესახებ ინფორმაციის ხარისხისა და დროულობის გაუმჯობესების მიზნით, განიხილოს მოქმედი ინფორმაციის შეგროვებისა და დამუშავების განვითარების შესაძლებლობები, მათ შორის, გაერთიანებული ბაზის ფორმატის/ველების და მათი გაერთიანებისთვის საჭირო პროცედურების ჩათვლით.
- გეგმური ინსპექტირებისთვის ყველაზე რელევანტური ობიექტების იდენტიფიცირების მიზნით, შეიმუშაოს ფორმალური პროცედურა/მეთოდური ინსტრუქცია (შესაძლოა ელექტრონული პროგრამის სახით), რომელიც შერჩევისას, პროფესიულ მსჯელობასთან ერთად, უზრუნველყოფს შერჩევის კრიტერიუმების თანმიმდევრულ და ეფექტიან გამოყენებას, გადაწყვეტილებების გარკვეული ნაწილის ავტომატიზაციისა და დოკუმენტირების მეშვეობით (აუდიტის კვალის შენარჩუნების გზით).

1. შესავალი

1.1 მოტივაცია

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიზნებს შორის უმთავრესია დასაქმებულთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვა.[20] თითოეულ დასაქმებულს აქვს უფლება, იყოს უზრუნველყოფილი უსაფრთხო და ჯანსაღი სამუშაო გარემოთი.[21]

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) შეფასებების თანახმად, ყოველწლიურად, თითქმის 3 მილიონი დასაქმებული იღუპება სამუშაოსთან დაკავშირებული უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების გამო.[22] სამუშაო ადგილზე გარდაცვლილთა რაოდენობა აჭარბებს ნაადრევი სიკვდილიანობის გამომწვევ სხვა მნიშვნელოვან მიზეზებს, რაც ხაზს უსვამს გლობალურად დასაქმებულთა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების დაცვის მიმართულებით გამოწვევების მუდმივ არსებობას და საკითხის მნიშვნელობას.[23]

ამასთანავე, არაფატალური და ფატალური ინციდენტების ეკონომიკური ხარჯი ფინანსური ტვირთია როგორც ცალკეული საწარმოსთვის, ისე ქვეყნისთვისა და საერთაშორისო დონეზე. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის გაანგარიშებით, გლობალურად ყოველწლიური დანახარჯები[24] 2.68 ტრლნ ევროს უტოლდება, რაც მსოფლიო GDP-ის 3.9%-ს შეადგენს, ხოლო ევროპაში დანახარჯები 476 მლრდ ევროა, რაც ევროპული GDP-ის 3.3%-ია,[25] ხოლო დანახარჯების თანაფარდობა ფატალური და არაფატალური შემთხვევებისას თითქმის თანაბარია.[26]

საქართველოში აღნიშნული სტატისტიკა სრულყოფილად არ იწარმოებოდა, ვინაიდან შრომის უსაფრთხოების სისტემის განვითარება 2006 წლიდან 2015 წლამდე, „სახელმწიფო დერეგულირების პოლიტიკის ფარგლებში“ შეჩერებული იყო. ამ პერიოდში არ ხორციელდებოდა შრომის უსაფრთხოების პირობებზე ზედამხედველობა, რამაც შეაფერხა შრომის უსაფრთხოების კულტურის ჩამოყალიბებისა და განვითარების პროცესი.[27]

ბოლო წლებში შრომის ინსპექციის მექანიზმის შექმნის და განვითარებისთვის, საქართველოში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, განსაკუთრებით, ევროკავშირთან ასოციირების

---

20 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, ILO, 1998.

21 საქართველოს კონსტიტუცია, „საქართველოს შრომის კოდექსი“ და საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“.

22 A call for safer and healthier working environments, ILO, 2023.

23 სამუშაო ადგილზე დაღუპულთა რიცხვი აღემატება ავტოსაგზაო შემთხვევების (999,000), ომის (502,000), ძალადობის (563,000) და აივ ინფექციით/შიდსით (312,000) დაღუპულთა საშუალო წლიურ რაოდენობას. A Safe and Healthy Working Environment, UN – WHO.

24 დანახარჯის გამოთვლისას გათვალისწინებულია კომპენსაციები, დაკარგული სამუშაო დრო, წარმოების პროცესში შექმნილი შეფერხებები, პროფესიული გადამზადების ხარჯები, სამედიცინო მომსახურების ხარჯები და ა.შ.

25 An international comparison of the cost of work-related accidents and illnesses, European agency for safety and health at work.

26 Estimating the Economic Costs of Occupational Injuries and Illnesses in Developing Countries: Essential Information for Decision-Makers ILO, An international comparison of the cost of work-related accidents and illnesses, EU-OSHA.

27 Georgia's Parliament adopts historic labour law reform package", International Labour Organization, 2020. გარდაცვლილთა და დაშავებულთა სტატისტიკას თავიანთი მიზნებისთვის აღრიცხავდნენ: საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება და შსს.

შეთანხმების ფარგლებში. შეთანხმება ადგენს ცალსახა და უპირობო ვალდებულებებს – შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების შესაბამისობის გაუმჯობესების ხელშეწყობისა და სათანადო ხარისხის უზრუნველყოფის მიზნით. 2019 წელს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა „შრომის უსაფრთხოების შესახებ" გააფართოვა შრომის ინსპექციის მანდატი, რამაც ინსპექციას საშუალება მისცა ზედამხედველობა განახორციელოს ყველა ეკონომიკურ სექტორში, მათ შორის, საჯარო სამსახურში.[28] განვითარდა შრომის უსაფრთხოების ფორმალური და ინსტიტუციური მექანიზმები, განხორციელდა ევროდირექტივების ნაწილის ინტეგრაცია საქართველოს კანონმდებლობაში. აღნიშნული რეფორმის პროგრესი დადებითად იქნა შეფასებული საერთაშორისო პარტნიორების მიერ.[29] 2021-2024 წლებში შრომის ინსპექციის ბიუჯეტი გაიზარდა 4-დან 7 მილიონ ლარამდე.

შრომის ინსპექციის სამსახურმა ეტაპობრივად გაზარდა ინსპექტირების რაოდენობა, კერძოდ, 2022 წელს განხორციელდა 2510 ინსპექტირება, ხოლო 2023 წელს – 3765. ამასთანავე, შრომის ინსპექციამ გააფართოვა რეგიონული წარმომადგენლობები – 2021 წლიდან აჭარისა და იმერეთის სამმართველოები თბილისის დეპარტამენტთან ერთად ზედამხედველობენ შრომის უსაფრთხოების ნორმების აღსრულებას ქვეყნის მასშტაბით.

ამ პროცესში აღსანიშნავია შუამავალი რგოლის როლი, რომელიც „შრომის უსაფრთხოების შესახებ" საქართველოს ორგანულმა კანონმა 2018 წელს განსაზღვრა შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტის სახით და მათი კვალიფიკაციის დამოწმების მიზნით შექმნა შესაბამისი აკრედიტებული პროგრამა,[30] რომელიც საერთაშორისო ექსპერტული მხარდაჭერით დაიხვეწა და 2022 წლიდან განახლებული სახით უზრუნველყოფს ეროვნულ დონეზე სერტიფიცირებული შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტების მომზადებას, აღიარებას ბიზნესსექტორისთვის. გარდა ამისა, 2019 წელს დამტკიცდა შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის ეროვნული სტრატეგია, რომელიც მოიცავს შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების გაუმჯობესების მიმართულებებს.

ხელშესახები პროგრესისა და შრომის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად გადადგმული ნაბიჯების შედეგად სამუშაო ადგილებზე ფატალური შემთხვევების კლების ტენდენციის მიუხედავად, საქართველოში ფატალური და არაფატალური უბედური შემთხვევების სიხშირული მაჩვენებელი 100 ათას დასაქმებულზე, ევროკავშირის ქვეყნებში უბედური შემთხვევების საშუალო სიხშირულ მაჩვენებელზე მაღალია.[31]

---

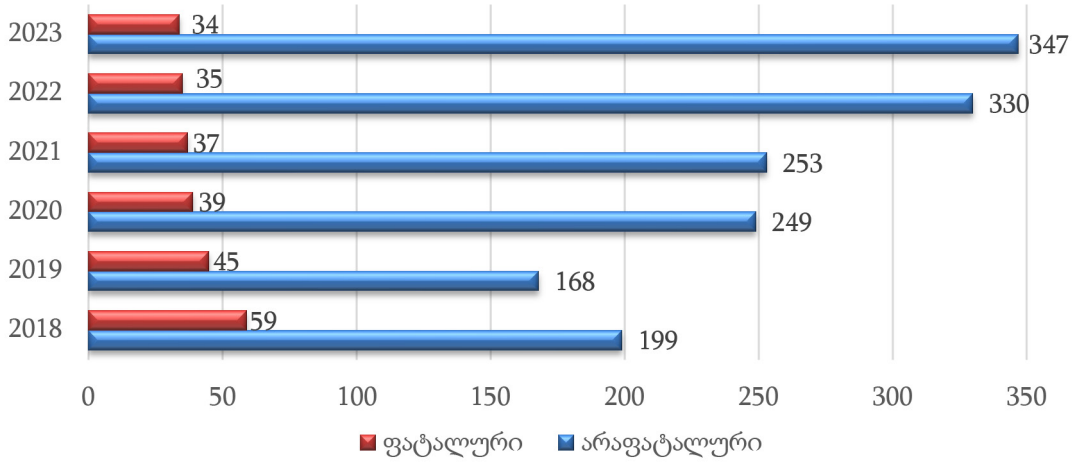
28 2015 წლიდან არსებული შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის სსიპ-ად გარდაქმნის და მისი საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოს ჩამოყალიბების ვალდებულება გადაეცა სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურს. არსებული კანონის მიღებამდე, ზედამხედველობის ორგანოს ეკონომიკური საქმიანობის ყველა სფეროში არ ჰქონია მინიჭებული დასაქმების ადგილებზე უპირობო წვდომის უფლებამოსილება.

29 Association Implementation Report on Georgia, 2019, EU report.

30 „შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტის აკრედიტებული პროგრამის მოცულობის, განხორციელების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2018 წლის ოქტომბრის №01-25/ნ ბრძანება.

31 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, p. 87. 2023 Communication on EU Enlargement policy. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_697%20Georgia%20report.pdf

გრაფიკი N4. ფატალური/არაფატალური შემთხვევების რაოდენობა 2018-2023 წლებში[32]



გარდა ამისა, საერთაშორისო, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების და საქართველოს პარლამენტის მიერ იდენტიფიცირებულია შრომის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის გამოწვევები შემდეგ საკითხებზე:[33]

- საოპერაციო გამოწვევები, რეგულაციების სათანადოდ შესრულება და დასაქმებულთა უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმების სრულყოფა;
- შრომის უსაფრთხოების ნორმების ევროპულ და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოება;
- ასოციირების დღის წესრიგის შესაბამისად კანონმდებლობის ეფექტიანი იმპლემენტაციისთვის, საზედამხედველო უწყების ინსტიტუციურ გაძლიერება;
- საერთო მიზნობრივი სახელმწიფო პოლიტიკის გაძლიერება ცნობიერების ამაღლების სფეროში.

საკითხის მნიშვნელობიდან და სფეროში არსებული გამოწვევების ინდიკატორებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ეფექტიანობის აუდიტი, შრომის ინსპექტირების პროცესის შეფასებისა და მისი შემდგომი გაუმჯობესებისთვის გადასადგმელი ნაბიჯების იდენტიფიცირების მიზნით.

1.2 აუდიტის მიზანი და კითხვები

აუდიტის მიზანია შეაფასოს ქვეყნის მასშტაბით შრომის უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ გატარებული ღონისძიებების ეფექტიანობა და გამოავლინოს გაუმჯობესების პოტენციალი.

32 მონაცემთა შეგროვების განახლებული მეთოდოლოგიისა და სხვადასხვა ბაზების კომბინაციის შესაბამისად, გაიზარდა იმ შემთხვევების აღრიცხვიანობის მაჩვენებელი, რომელთა აღრიცხვაც მანამდე არ ხორციელდებოდა.

33 ინსპექციის სამსახურის ინსტიტუციური შესაძლებლობების შეფასება, 2022. შეფასება განხორციელდა ევროპის საბჭოს პროექტის – „სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვის გაძლიერება საქართველოში“ ფარგლებში. https://rm.coe.int/institutional-assessment-of-lio-eng-final/1680aae06a; შრომის უსაფრთხოების სფეროში ევროკავშირთან ასოციირების შეთანხმებით ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების თემატური ანგარიში, საქართველოს პარლამენტი, 2023.

აუდიტის მიზნიდან გამომდინარე, მთავარ კითხვად განისაზღვრა შემდეგი:

რამდენად ეფექტიანია შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვის ინსპექტირების პროცესი?

აუდიტის ქვეკითხვებია:

- რამდენად ხელშემწყობია შრომის ინსპექციის სამსახურის საბაზისო მექანიზმების გამოყენება შრომის უსაფრთხოების ნორმების ინსპექტირებისთვის?
- რამდენად გამართულია რისკის შეფასების პროცესი ინსპექტირებისათვის პრიორიტეტული სექტორების გამოვლენისა და კომპანიების შერჩევის მიზნით?
- რამდენად აქვს გავლენა ინსპექტირებას კომპანიებში შრომის უსაფრთხოების სამართლებრივი ნორმების ეფექტიან აღსრულებაზე?

1.3 აუდიტის მასშტაბი

აუდიტი მოიცავს 2021-2023 წლების პერიოდს, თუმცა ანალიტიკური მიზნებისთვის გათვალისწინებულია 2021 წლამდე მონაცემები, ხოლო ანგარიშის დასკვნებისა და რეკომენდაციების ფორმულირებისას გათვალისწინებულია ძირითადი პროცედურების დასრულებამდე პერიოდი.

აუდიტის ობიექტია საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებული სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახური.

1.4 აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის პროცესში გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდები:

- სამართლებრივი ბაზისა და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები;
- არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, დარგის ექსპერტებთან ინტერვიუები;
- აუდიტის ფარგლებში ჩატარებული გამოკითხვის შედეგების ანალიზი.

ძირითადი შესწავლის ეტაპზე შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირების პროცესის თანმიმდევრულობის და რეგულაციების გამოყენების ტენდენციის შეფასების მიზნით, შეირჩა ორი პრიორიტეტული/რისკიანი სექტორი – მშენებლობა და მრეწველობა, სადაც აუდიტის პერიოდში განხორციელებული ინსპექტირებების საერთო რაოდენობა სხვა სექტორებთან შედარებით მაღალი იყო. შერჩევაში ასევე გათვალისწინებულ იქნა სექტორულ დონეზე დაშავებულთა/გარდაცვლილთა რაოდენობაც. შერჩევაზე დაყრდნობით გამოთხოვილ იქნა ინსპექტირების განხორციელების დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, მათ შორის, ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის აქტები, მითითებებისა და შემოწმების ოქმები, საქმიანობის შეჩერების/აღდგენის გადაწყვეტილებები და სხვ. აუდიტი მოიცავს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებული ინსპექტირებების შეფასებას.

სსიპ – საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მართვის ცენტრთან დაკავშირებული აუდიტის შეზღუდვიდან გამომდინარე, უბედურ შემთხვევებზე რეაგირების პროცესზე დაკვირვება განხორციელდა 2024 წლის ივნისში, აუდიტის ობიექტზე ვიზიტის ფარგლებში. დაკვირვების პროცედურა განხორციელდა 1 თვის განმავლობაში ცენტრიდან შემოსული შეტყობინებების 100-მდე შემთხვევაზე.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად განხორციელდა შემდეგი პროცედურები:

რამდენად ხელშემწყობია შრომის ინსპექციის სამსახურის საბაზისო მექანიზმების გამოყენება შრომის უსაფრთხოების ნორმების ინსპექტირებისთვის?

- ევროდირექტივების და საქართველოში მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი;
- ინსპექტირების პროცესში კანონმდებლობის გამოყენების შეფასება;
- პროფესიული განვითარების კარგი პრაქტიკის შესწავლა და შედარება ადგილობრივ გამოცდილებასთან;
- სამუშაო აღწერილობებისა და ინსპექტორების საკვალიფიკაციო მოთხოვნების ანალიზი და შედარება შესაბამის სტანდარტებთან;
- ტრენინგების სიხშირისა და თემატიკის შეფასება;
- ინსპექტირების შედეგად გაცემული მითითებების შინაარსობრივი ანალიზი ინსპექტორების უფლებამოსილებების პრაქტიკაში გამოყენების შესაფასებლად;
- ინსპექტორთა განაწილებისა და მათი სამუშაო დატვირთვის შეფასება დეპარტამენტების, სექტორებისა და რეგიონების ჭრილში;
- ინსპექტორთა გამოკითხვის შედეგების ანალიზი;
- ინსპექტორების გადინების ტენდენციებისა და ვაკანტური პოზიციების რაოდენობის ანალიზი;

რამდენად გამართულია რისკის შეფასების პროცესი ინსპექტირებისათვის პრიორიტეტული სექტორების გამოვლენისა და კომპანიების შერჩევის მიზნით?

- პრიორიტეტული სექტორების/კომპანიების გამოსავლენად გამოყენებული რისკის შეფასების დოკუმენტების[34] ანალიზი და შედარება საერთაშორისო პრაქტიკასთან;
- ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების შესახებ შესაბამისი უწყებებიდან ინსპექციის სამსახურისათვის ინფორმაციის გაზიარების პროცესის ანალიზი;
- რისკიანი სექტორების ობიექტების შესახებ სამსახურში არსებული ბაზების სისრულის დადგენა და სხვადასხვა წყაროდან მიღებული ბაზების კონსოლიდირების საკითხის შეფასება;
- სამსახურის მიერ შეგროვებული მონაცემების საკმარისობის შეფასება რისკის შეფასების მიზნებისათვის, მათ შორის, დაშავებულთა/გარდაცვლილთა შესახებ ინფორმაციის საიმედოობის დადგენა და ინსპექტირების განხორციელების შემდგომ სამსახურის შიდა ელექტრონულ პროგრამაში ობიექტების შესახებ კონსოლიდირებული ინფორმაციის გამოყენების შესაძლებლობის განსაზღვრა;
- მეთოდოლოგიის შესაბამისად, 2025 წლისთვის 9 ინდიკატორის მონაცემების შესახებ კონსოლიდირების/დამუშავების მდგომარეობის შეფასება.

34 პოლიტიკა, პროცედურები, სახელმძღვანელოები, მოდელები, კრიტერიუმები, დოკუმენტირებული მეთოდოლოგია/ჩარჩო.

რამდენად აქვს გავლენა ინსპექტირებას კომპანიებში შრომის უსაფრთხოების სამართლებრივი ნორმების ეფექტიან აღსრულებაზე?

- ქვეყანაში რეგისტრირებული კომპანიების მთლიანი პოპულაციისა და ინსპექტირებების (გეგმური/არაგეგმური) რაოდენობების თანაფარდობის ანალიზი სექტორულ ჭრილში;
- პირველადი ინსპექტირებით გამოვლენილი დარღვევების სექტორული ანალიზი სიმძიმის მიხედვით და ინსპექტირებების გავლენის ტენდენციის შეფასება;
- განხორციელებული პირველადი ინსპექტირების შემდგომი რეაგირების ეტაპზე გამოვლენილი დარღვევების გამოსწორების ტენდენციის ანალიზი სექტორების და რეგიონების მიხედვით.

1.5 აუდიტის შეზღუდვა

აუდიტის ჯგუფმა ვერ მოიპოვა შესაფერისი და საკმარისი მტკიცებულებები შრომის უსაფრთხოების ელექტრონული პროგრამის არსებობისა და ფუნქციონირების შესახებ, რომლის მეშვეობითაც სამსახურის განცხადებით, აუდიტის პერიოდის მნიშვნელოვან მონაკვეთში (2021 – 2022 წლებში) ხორციელდებოდა შრომის ინსპექციის საქმიანობის ძირითადი საკითხები, მათ შორის: შესამოწმებელი აქტიური კომპანიების შესახებ სხვადასხვა წყაროს მონაცემთა კონსოლიდაცია, რისკიანი/პრიორიტეტული სექტორებიდან შესამოწმებელი კომპანიების შერჩევა, ინსპექტირებული კომპანიების დარღვევების სიმძიმის ანალიზი და სხვ.

ელექტრონული პროგრამის ფუნქციონირების შესახებ აუდიტის კვალის[35] არარსებობამ, აუდიტის ჯგუფს არ მისცა შესაძლებლობა: მიეღო საიმედო ინფორმაცია რისკის შეფასების პროცესში გამოყენებული მიდგომების შესახებ, დაედასტურებინა რისკის შეფასების სათანადო განხორციელებისა და შესაბამისად, ინსპექტირების ობიექტების ობიექტურად და რისკზე დაფუძნებით შერჩევის პროცესი. აუდიტის შეზღუდვიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა ალტერნატიული პროცედურები აღნიშნული საკითხის შესახებ ირიბი მტკიცებულებების მოპოვების მიზნით და განახორციელა გარკვეული ანალიზი, რომელიც მოცემულია ანგარიშის ქვეთავებში.

აუდიტორული პროცედურების სხვა შეზღუდვები

სამუშაო ადგილზე პირის დაშავების ან გარდაცვალების შესახებ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ – საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მართვის ცენტრიდან შემოსული შეტყობინებები არ ინახება არც შრომის ინსპექციის და არც ცენტრის მიერ.[36] შესაბამისად, აუდიტის ჯგუფმა 2021 – 2023 წლების პერიოდზე ვერ განსაზღვრა შემოსული შეტყობინებების საერთო რაოდენობიდან, რა ნაწილზე განახორციელა სამსახურმა შესაბამისი რეაგირება.

---

35 ქრონოლოგიურად დოკუმენტირებული აქტივობები, რომლებიც საკმარისია ოპერაციის, პროცედურის ან მოვლენის აღსადგენად, შესასწავლად და შესაბამისი დასკვნების გამოსატანად. U.S. Government Accountability Office. (2021). Government Auditing Standards (Yellow Book, ch.8.). Assessment of Access Control Systems, p. 43. NIST.

36 პერსონალური მონაცემების დაცვის მიზნებიდან გამომდინარე, სამსახურს ევალება პერსონალური მონაცემების წაშლა/გაუქმება, თუმცა ორგანიზაციის მიზნებისთვის მონაცემების სრულად შენახვის/დამუშავების პრინციპი არ არის გათვალისწინებული. სამსახური შრომის უსაფრთხოების შესახებ ორგანული კანონის მიზნებიდან და უბედური შემთხვევების აღრიცხვის მეთოდოლოგიიდან გამომდინარე, ამუშავებს მხოლოდ უბედური შემთხვევების მოკვლევის/ინსპექტირების შესახებ ინფორმაციას.

1.6 აუდიტის კრიტერიუმები

კრიტერიუმის წყაროებად აუდიტის ჯგუფმა გამოიყენა როგორც საქართველოს კანონმდებლობა და სტრატეგიული დოკუმენტები, ისე საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის მაგალითები.

საქართველოს კანონმდებლობა:

- „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი;
- „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
- საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 10 თებერვლის N99 დადგენილება „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდების და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 27 ივლისის N381 დადგენილება „მომეტებული საფრთხის შემცველი, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების ჩამონათვალის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2018 წლის 12 სექტემბრის N01-11/ნ ბრძანება „სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების აღრიცხვის წესის და ფორმის, მოკვლევის პროცედურებისა და ანგარიშგების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 26 ნოემბრის N01-119/ნ ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“.

აუდიტში შეფასების საერთაშორისო კრიტერიუმად გამოყენებულია შემდეგი დოკუმენტები:

ILO-ს კონვენციები და რეკომენდაციები[37] – შრომის ინსპექციის სამსახური უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მისი ეფექტიანად ფუნქციონირებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსებით და შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე კადრებით. ინსპექტორები უნდა იყვნენ უზრუნველყოფილი სათანადოდ აღჭურვილი ადგილობრივი ოფისებით და მათთვის უნდა ტარდებოდეს რეგულარული ტრენინგები თავიანთი საქმიანობის შესაფერის დონეზე განსახორციელებლად. **სამუშაო ადგილები უნდა შემოწმდეს იმდენჯერ და იმდენად საფუძვლიანად, რამდენადაც ეს vაუცილებელია შრომითი კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულების უზრუნველსაყოფად,** ხოლო დარღვევებისათვის დაწესებული ჯარიმები უნდა იყოს ადეკვატური და ადმინისტრირებულ იქნეს ეფექტიანად.

37 https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12030:0::NO:::#Labour_administration_and_inspection: Labour administration and inspection, Occupational safety and health.

ILO-ს სახელმძღვანელო მითითებები[38] – ინსპექციის სამსახურის მიზნების თანმიმდევრულად მისაღწევად ფუნდამენტური საკითხია დაგეგმვის, განხორციელებისა და ანგარიშგების ციკლის არსებობა და ის უნდა ითვალისწინებდეს იმ გეოგრაფიულ არეალსა და სექტორებს, სადაც საჭიროა მიზნობრივი ინტერვენციების განხორციელება. წლიური დაგეგმვა საშუალებას იძლევა მოხდეს ინსპექტორების საქმიანობის სტრუქტურირება, არსებული რესურსების რაციონალიზაცია და შესაბამისად, სამსახურის საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდა. აღნიშნულის წინაპირობაა სათანადო ინფორმაციის მოძიება და ანალიზი. მნიშვნელოვანია ფორმალური მექანიზმების შექმნა, რომლის მეშვეობითაც შრომის ინსპექტორებს მიეწოდებათ მაღალი რისკის მქონე საქმიანობების, დასაქმებულთა ყველაზე დაუცველი კატეგორიის იდენტიფიკაციისა და პროფესიული დაავადებების გამომწვევი მიზეზების გამოკვლევისათვის საჭირო მონაცემები. მონაცემთა შეგროვებისა და მართვისთვის სამსახურს უნდა ჰქონდეს წვდომა სხვა ინსტიტუტების მიერ შეგროვებულ მონაცემებზე, რომლებიც რელევანტურია ინსპექტირების ამოცანებისათვის. შრომის ინსპექციის საქმიანობის დაგეგმვასა და განხორციელებას უნდა მოჰყვეს მონიტორინგისა და შეფასების ღონისძიებები.

ILO-ს კვლევითი ანგარიშები[39] – ინსპექციის სამსახურმა თავისი რესურსი უნდა მიმართოს ყველაზე სერიოზული დარღვევების მქონე ან ასეთი დარღვევების რისკების შემცველი სფეროებისკენ. წინასწარ შერჩეული ინდიკატორების გამოყენება მნიშვნელოვანია შესამოწმებელი სექტორების, კომპანიებისა და რეგიონების არჩევისას. შემოწმების პროცესში მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილი იყოს თანმიმდევრული მიდგომა ყველა ჩართული ინსპექტორის მხრიდან. თანმიმდევრულობა მოითხოვს, რომ სხვადასხვა ინსპექტორებმა, რომლებიც ერთსა და იმავე გარემოებებში აწყდებიან შრომის კანონმდებლობის ერთსა და იმავე დარღვევისას, განახორციელონ იგივე ქმედება. აღნიშნული მიიღწევა: ინსპექტორების პროფესიული მომზადებით, ინსტრუქციებისა და სახელმძღვანელოების საშუალებებით.

აღნიშნულის გარდა გამოყენებულია ევროკავშირის შრომის ინსპექციის ქსელის (SLIC), შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის ევროპული სააგენტოს, მსოფლიო ბანკის სახელმძღვანელოები და ანგარიშები, ასევე განხილულია შრომის უსაფრთხოების მიმართულებით რამდენიმე ქვეყნის შრომის უსაფრთხოების სამსახურების კარგი პრაქტიკა.

38 Guidelines on General Principles of Labour Inspection, 2022; Collection and Use of Labour Inspection Statistics, a short guide, 2016; Guide on the Harmonization of Labour Inspection Statistics, 2016; Study of the Impact of Labour Inspection Actions on compliance with Labour legislation, 2022; ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates, 2017.

39 Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems , Policy and planning of labour inspection, Tools for the labour inspectorate, Institutional capacity development.

2. ზოგადი ინფორმაცია

შრომის უსაფრთხოება წარმოადგენს დასაქმებულისა და სამუშაო სივრცეში მყოფი სხვა პირის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და ფუნქციური შესაძლებლობების სამუშაოს უარყოფითი ასპექტებისა და სამუშაოსთან დაკავშირებული საფრთხეებისგან დაცვის სისტემას, რომელიც ქმნის ჯანსაღ და უსაფრთხო საქმიანობის პირობებს.[40]

საქართველოში თანამედროვე შრომის ინსპექტირების მექანიზმის ჩამოყალიბების პროცესი 2015 წლიდან, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტის სახით დაიწყო. ამ პერიოდში ინსპექციის მანდატი იყო შეზღუდული და მეტწილად სარეკომენდაციო ხასიათს ატარებდა.

2018 წელს შრომის ინსპექციის მანდატი გაფართოვდა, ამოქმედდა საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“, რომელიც გავრცელდა მომეტებული საფრთხის შემცველ საქმიანობებზე და მიზნად ისახავდა შრომის უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებული ძირითადი მოთხოვნებისა და პრევენციული ღონისძიებების ზოგადი პრინციპების განსაზღვრას. საკითხები მოიცავდა არსებულ და მოსალოდნელ საფრთხეებს, უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების თავიდან აცილებას, დასაქმებულთა სწავლებას, მათთვის ინფორმაციის მიწოდებასა და კონსულტაციის გაწევას და შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებში დასაქმებულთა თანაბარ მონაწილეობას. ამ ცვლილებებით, ინსპექტორებს მიენიჭათ უფლებამოსილება, შეემოწმებინათ დამსაქმებლები და გამოეყენებინათ სანქციები დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში, ასევე შრომის ინსპექციის როლი გაიზარდა საწარმოო ინციდენტების პრევენციისა და გამოძიების მიმართულებით.

2019 წელს მიღებული ცვლილებების შედეგად გაფართოვდა შრომის ინსპექციის მანდატი და გავრცელდა ეკონომიკური საქმიანობის ყველა დარგზე.[41]

2020 წელს შრომის კანონმდებლობის რეფორმის ფარგლებში, შრომის ინსპექცია გამოეყო საქართველოს ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროს და ჩამოყალიბდა დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – შრომის ინსპექციის სამსახური.

2021 წლის 1 იანვრიდან სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურს მიენიჭა სრული მანდატი შრომით ნორმებზე ზედამხედველობის კუთხით.

---

40 საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“.

41 კანონის იერარქიული დონე შეიცვალა და გარდაიქმნა ორგანულ კანონად (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 26 (1)). ასევე, 2019 წლის თებერვალში განხორციელებული ცვლილებები კანონის გავრცელების არეალის სრულად დაფარვის მიმართულებით ძალაში შევიდა 2019 წლის სექტემბრიდან.

სქემა N1. შრომის ინსპექციის მექანიზმის ჩამოყალიბების პროცესი

შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის საფუძველს წარმოადგენს „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი და „საქართველოს შრომის კოდექსი“, რომელიც ადგენს ძირითად პრინციპებს შრომის ურთიერთობების რეგულირების შესახებ, მათ შორის, შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვის ვალდებულებებს. გარდა ამისა, საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნული სტრატეგია მოიცავს ქვეყანაში შრომის უსაფრთხოების ეროვნული პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს.

სტრატეგიის ფარგლებში დასახული მიზნები და ამოცანები შრომის უსაფრთხოების მიმართულებით პირდაპირ არის დაკავშირებული უბედური შემთხვევების/ინციდენტების პრევენციასა და სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებასთან. ეს პოლიტიკა მიზნად ისახავდა არსებული პრობლემების გადაჭრას და საერთაშორისო სტანდარტებთან დაახლოებას, განსაკუთრებით ევროკავშირთან ასოციირების შეთანხმების მოთხოვნათა შესაბამისად. სტრატეგიის ძირითადი მიზნები და ამოცანებია:

- შრომის უსაფრთხოების პოლიტიკის გაუმჯობესება, შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების გამკაცრების და ამ სტანდარტების აღსრულების მექანიზმების გაძლიერების გზით;
- შრომის ინსპექციის ეფექტიანობის და დაფარვის გაზრდა, რეგულარული და პრევენციული ინსპექციის განხორციელებით სხვადასხვა სფეროში, განსაკუთრებით მაღალი რისკის სექტორებში;
- დაშავებისა და გარდაცვალების შემთხვევების შენარჩუნება ან შემცირება – 2023 წლისთვის მისაღწევ შედეგს წარმოადგენდა დაშავების და გარდაცვალების სიხშირის ტენდენციის შენარჩუნება ან კლება 2020 წელთან შედარებით.
- შრომის უსაფრთხოების კულტურის დამკვიდრება – შრომის უსაფრთხოების შესახებ ცნობიერების ამაღლება, კომპანიებში შიდა პოლიტიკის შემუშავება და დასაქმებულთა აქტიური ჩართულობა შრომის ნორმების დაცვაში.

2.1 სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის როლი და ფუნქციები

სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახური არის შრომის უსაფრთხოების ცენტრალური ორგანო საქართველოში, რომელიც საკვანძო როლს ასრულებს შრომის უსაფრთხოების ნორმების აღსრულებაში. სამსახურის მიზანია შრომითი ნორმების ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველყოფა. უწყება უფლებამოსილია განახორციელოს კონტროლი, როგორც შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვაზე, ისე დასაქმებულთათვის შრომითი უფლებების უზრუნველყოფაზე.

შრომის ინსპექციის სამსახურს გააჩნია სრული მანდატი, შეამოწმოს საწარმოები და სამუშაო ადგილები, შეაფასოს მათი შესაბამისობა შრომის უსაფრთხოების კანონმდებლობასთან და გამოავლინოს დარღვევები. სამსახური ახორციელებს:

- სამუშაო სივრცეების რეგულარულ, გეგმურ ინსპექტირებას;
- არაგეგმურ ინსპექტირებებს, განსაკუთრებით მაღალი რისკის სექტორებში;
- სამუშაო ინციდენტების გამოძიებას (ფატალური და არაფატალური შემთხვევების);
- დარღვევების შემთხვევაში, სანქციების დაწესებას.

რეაგირების ინსტრუმენტების გარდა, შრომის ინსპექცია პრევენციულ დამატებით ზომებზე ამახვილებს ყურადღებას. სამსახური საწარმოებს აწვდის რეკომენდაციებს, რომლებიც მიმართულია შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვასა და ინციდენტების პრევენციაზე. შრომის ინსპექცია ასევე ორგანიზებას უწევს **ტრენინგებსა და საინფორმაციო კამპანიებს** დასაქმებულებისთვის, დამსაქმებლებისა და საზოგადოების სხვა წევრებისთვის, რაც მიზნად ისახავს უსაფრთხოების კულტურის გაძლიერებას და ცნობიერების ამაღლებას.

სამსახურს ხელმძღვანელობს მთავარი შრომის ინსპექტორი, რომელიც სამსახურს აკომპლექტებს შრომის ინსპექციის მიერ საკუთარი ფუნქციების ეფექტიანად შესრულების მიზნებიდან გამომდინარე. სამსახური შედგება ცენტრალური აპარატისა და რეგიონული სამმართველოებისგან (აჭარა, იმერეთი), რომლებიც ქმნიან სამსახურის ერთიან ცენტრალიზებულ სისტემას. შრომის ინსპექციის დამტკიცებული ბიუჯეტი 2021 – 2023 წლებში გაიზარდა 4 მილიონი ლარიდან 7 მილიონ ლარამდე.

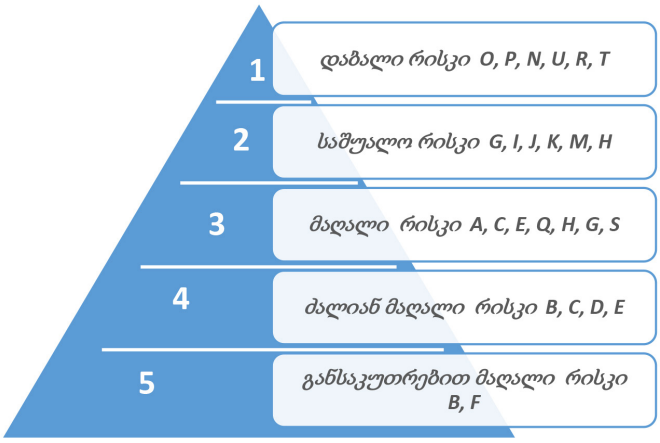
2.2 სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები

ობიექტის გეგმური შემოწმების საფუძველია წლიური სამოქმედო გეგმა. გეგმის შედგენისას სამსახური ხელმძღვანელობს ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესით, რომლითაც განსაზღვრულია პრიორიტეტული სექტორები, რომლებიც 2020 წელს განისაზღვრა საქართველოს მთელს ტერიტორიაზე მომხდარი უბედური შემთხვევების სტატისტიკური ანალიზის და ევროკავშირის პრაქტიკის გათვალისწინებით. მხედველობაში იქნა მიღებული ევროკავშირის სტატისტიკური მონაცემები, რომელთა შედარება მოხდა ქართულ რეალობასთან.[42] დადგინდა განსაკუთრებით

42 პირველ ეტაპზე არ არსებობდა საკმარისი სტატისტიკური მონაცემები, რადგან 2019 წლის 1 სექტემბრამდე „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ვრცელდებოდა მხოლოდ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდების და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“.

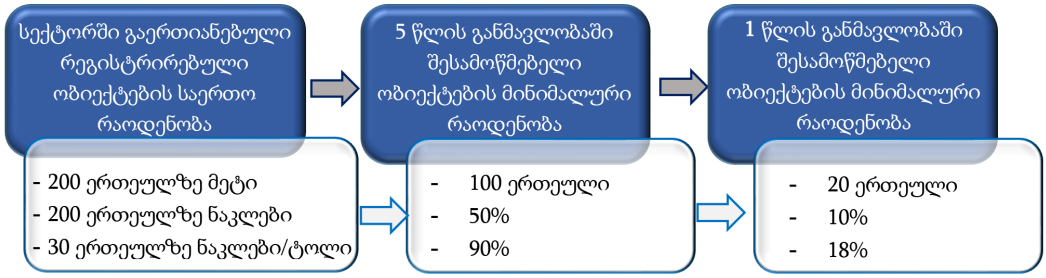
მაღალი რისკის, ძალიან მაღალი რისკის, მაღალი რისკის, საშუალო და დაბალი რისკის სექტორები.[43]

სქემა N2. ეკონომიკური საქმიანობის სახეების რისკის დონეების მიხედვით გადანაწილება



წესი, ასევე ადგენს ინსპექტირებების სიხშირეს ეკონომიკური საქმიანობის დარგების სექტორული დაყოფის მიხედვით.[44] კანონმდებლობით შრომის ინსპექციას აქვს შესაძლებლობა, დაარეგულიროს ობიექტების რაოდენობა ან ინსპექტირების სიხშირე მის ხელთ არსებული მატერიალურ-ტექნიკური ან ადამიანური რესურსების შესაბამისად.[45]

სქემა N3. ინსპექტირების წლიური სიხშირე რისკის დონეების მიხედვით და წლიურად შესამოწმებელი კომპანიების მინიმალური რაოდენობა კონკრეტულ სექტორში, ობიექტების რაოდენობის მიხედვით[46]



43 ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესით განსაზღვრულ ხუთ რისკის დონეში გადანაწილებულია საქართველოს ეროვნული კლასიფიკატორის – NACE Rev. 2-ის მიხედვით დადგენილი ეკონომიკური საქმიანობის სახეები/კოდები, უფრო ვრცლად ანგარიშის ბოლოს, იხ. დანართი 4. „ჩაშლილი ეკონომიკური სახეები რისკის დონეების მიხედვით“.

44 5 წლის განმავლობაში შესამოწმებელი ობიექტების მინიმალურ რაოდენობას. ა) განსაკუთრებით მაღალი რისკის სექტორები – 3-ჯერ წლის განმავლობაში; ბ) ძალიან მაღალი რისკის სექტორები – 2-ჯერ წლის განმავლობაში; გ) მაღალი რისკის სექტორები – ყოველწლიურად; დ) საშუალო რისკის სექტორები – ყოველ 2 წელიწადში; ე) დაბალი რისკის სექტორები – ყოველ 3 წელიწადში ერთხელ.

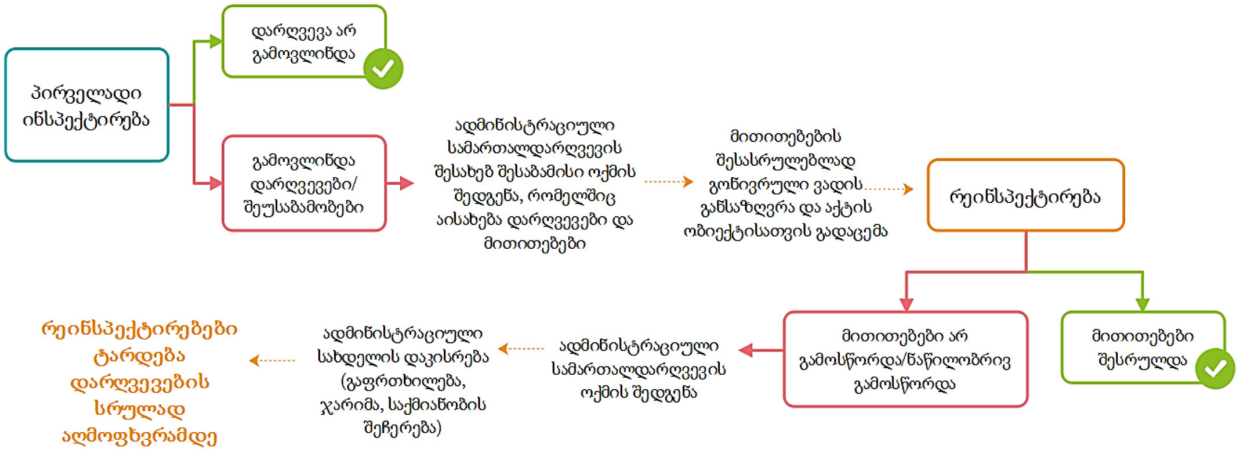
45 თუმცა ეს გამონაკლისი არ ვრცელდება განსაკუთრებით მაღალი რისკის გარკვეულ სექტორებზე. საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდების და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 7, პუნქტი 3.

46 მაგალითად, იმ შემთხვევაში, თუ კონკრეტულ სექტორში რეგისტრირებული ინსპექტირების ობიექტების საერთო ოდენობა 200 ერთეულზე მეტია, 5 წლის განმავლობაში შესამოწმებელი ობიექტების ოდენობა უნდა იყოს, მინიმუმ, 100 ობიექტი, თუ 200-ზე ნაკლებია – მინიმუმ, 50% და ა.შ.

პრიორიტეტულ სექტორებში კომპანიების შერჩევა ხდება ძირითადად გეგმურად შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით, ხოლო არაგეგმური შემოწმება ხორციელდება შრომის ინსპექციის ხელმძღვანელის გადაწყვეტილების საფუძველზე:

- საჩივრების, ცხელ ხაზზე შემოსული შეტყობინებების გათვალისწინებით;
- ობიექტზე მომხდარი უბედური შემთხვევის მოკვლევის მიზნით;
- ობიექტზე მომხდარი ისეთი ავარიის შემთხვევაში, რომელსაც არ მოჰყოლია უბედური შემთხვევა;
- ისეთი გარემოებების გამოვლენის შემთხვევაში, რომლებიც მიუთითებს ობიექტზე დასაქმებულთა პროფესიული დაავადებების თაობაზე.

სქემა N4. შემოწმებების ჩატარებისა და მათ შედეგებზე დაყრდნობით სამსახურის რეაგირების პროცესი[47]



პირველადი ინსპექტირების დროს თუ ადგილი არ აქვს კრიტიკულ შეუსაბამობას, უმეტესად ხორციელდება ობიექტის გაფრთხილება. განმეორებითი ინსპექტირებისას, შეუსაბამობის კვლავ არსებობის შემთხვევაში, შრომის ინსპექციის სამსახური იღებს გადაწყვეტილებას დაჯარიმებაზე ან საქმიანობის შეჩერებაზე და გაცემული მითითების შესასრულებლად სამართალდამრღვევისთვის დამატებითი გონივრული ვადის მიცემის შესახებ. კრიტიკული შეუსაბამობის აღმოჩენის შემთხვევაში, სამსახური ვალდებულია შეაჩეროს მიმდინარე სამუშაო პროცესი სამუშაო სივრცის კონკრეტულ მონაკვეთზე ან შესაბამის სამუშაო ადგილზე.

47 სქემა არის ზოგადი ხასიათის და ასახავს მხოლოდ ძირითად ეტაპებს (მაგ. არ მოიცავს საქმიანობის შეჩერების პროცედურას კრიტიკული შეუსაბამობების საფუძვლით).

აუდიტის მიგნებები

3. შრომის უსაფრთხოების ეფექტიანი ინსპექტირების განხორციელების წინაპირობები

შრომის უსაფრთხოების ინსპექტორები ამოწმებენ, თუ რამდენად შეესაბამება სამუშაო პირობები მოქმედ კანონმდებლობას და რეგულაციებს. ამასთანავე, ობიექტებზე გასცემენ მითითებებს, რომლებიც მიმართულია სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებისა და საფრთხეების პრევენციისკენ.[48]

ინსპექტირების პროცესის შედეგიანობისა და უსაფრთხოების ნორმებთან შესაბამისობის დონის ამაღლების მიზნით, სრულფასოვანი ინსპექტირების განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია შესაბამისი წინაპირობების არსებობა:[49]

- **საკანონმდებლო ბაზა** – შესაბამისი ნორმები, რომლებიც არეგულირებს შრომის უსაფრთხოების საკითხებს და განსაზღვრავს ინსპექტორების უფლებამოსილებებს;
- **ადამიანური რესურსები** – ოპტიმალური რაოდენობის ინსპექტორების გადანაწილება და მათი პროფესიული კომპეტენცია;
- **რისკის შეფასების კრიტერიუმები** – შედარებით მაღალი საფრთხის მქონე სექტორების/ობიექტების პრიორიტეტული შემოწმება;
- **მონაცემების ხელმისაწვდომობა** – აქტიური ბიზნესობიექტების შესახებ სრული ინფორმაციის არსებობა და სისტემური ანალიზი სხვადასხვა რისკის, მათ შორის, საოპერაციო დონის რისკების იდენტიფიცირებისა და პრიორიტეტიზაციისთვის.

3.1 მოქმედი რეგულაციების მდგომარეობა და მათი პრაქტიკაში გამოყენება

საქართველოს 2021-2027 წლების ასოციირების დღის წესრიგის შესაბამისად, ქვეყანამ აიღო ვალდებულება, შეიმუშაოს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც განსაზღვრავს შრომის ინსპექციის სისტემის უფლებამოსილებებს და ზედამხედველობის ფუნქციებს, ასევე შექმნას და უზრუნველყოს შრომის ინსპექტირების ქმედითი სისტემა, რომელიც აღჭურვილი იქნება სათანადო კომპეტენციებით და შესაძლებლობებით, მათ შორის, ფინანსური, ადამიანური და ადმინისტრაციული რესურსებით.[50] ამავე დოკუმენტის მიხედვით, შრომის უსაფრთხოების მიმართულებით საქართველოს კანონმდებლობაში უნდა ასახულიყო ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივები,[51] რომლებიც მოიცავს სამუშაო ადგილებზე შრომის უსაფრთხოების სტანდარტების გაუმჯობესებას სექტორულ თუ ზოგად დონეზე.

48 C081 – Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), მუხლი 11.

49 ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems Policy and planning of labour inspection. Guidelines on general principles of labour inspection 2022.

50 საქართველო-ევროკავშირის ასოციირების დღის წესრიგი 2014-2016 და 2017-2020 წლებისთვის.

51 ასოციირების შესახებ შეთანხმების 30-ე დანართში ჩამოთვლილია 40 ევროდირექტივა, მათ შორის, ძირითადი ნაწილი (26 დირექტივა) სწორედ შრომის უსაფრთხოებას და სამუშაო ადგილებზე ჯანმრთელობის დაცვას ეხება.

2023 წლის მონაცემებით 26 დირექტივიდან კანონმდებლობაში სრულად ასახულია 6 დირექტივა; ნაწილობრივ ასახულია 2 დირექტივა; 3 დირექტივის შესაბამისი პროექტი მზად არის თემატურ ჯგუფში – ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილზე – განსახილველად; 5 დირექტივის შესაბამისად მომზადებულია ნორმატიული აქტის პროექტები, აგრეთვე საანგარიშო პერიოდში დამტკიცდა ევროკავშირის საჯარო უწყებების დაძმობილების (Twinning) ახალი პროექტი შრომის უსაფრთხოების კუთხით, რომლის მიზანია შესაბამისი ნაბიჯების გადადგმა საქართველოს კანონმდებლობის დარჩენილ 10 ევროდირექტივასთან დაახლოების მიზნით.[52]

საქართველოს ჯერ არ განუხორციელებია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) რამდენიმე მნიშვნელოვანი კონვენციის რატიფიცირება, მათ შორის, შრომის ინსპექციის, პროფესიული უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის, ასევე სამუშაო ადგილზე ძალადობისა და შევიწროების შესახებ. შრომის ინსპექციის მიმართულებით, საქართველო მუშაობს ILO-ს 81-ე კონვენციის რატიფიკაციაზე.[53]

2019 წლის შრომის უსაფრთხოების შესახებ ორგანული კანონი ძირითადად ეფუძნება ევროკავშირის ჩარჩო დირექტივას. აღნიშნული კანონი, სრულად არ შეესაბამება შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის შესახებ ევროკავშირის კანონმდებლობას, რადგან ის ეხება მხოლოდ შრომითი ხელშეკრულებით რეგულირებულ ურთიერთობებს და არ მოიცავს არაფორმალურ დამსაქმებლებსა და დასაქმებულებს.[54]

შრომის უსაფრთხოების ნორმების შემოწმების მიზნით, სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახური ხელმძღვანელობს საქართველოს ორგანული კანონით „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ და „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონით, შესაბამისი სტანდარტებითა და ტექნიკური რეგლამენტებით, ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესით. კერძოდ, 2023 წლის მდგომარეობით შრომის უსაფრთხოების ნორმების რეგულირების უზრუნველყოფისთვის მოქმედია 54 ძირითადი საკანონმდებლო ნორმა,[55] საიდანაც რეგლამენტების 17% (9) 2020–2023 წლებში შემუშავდა.

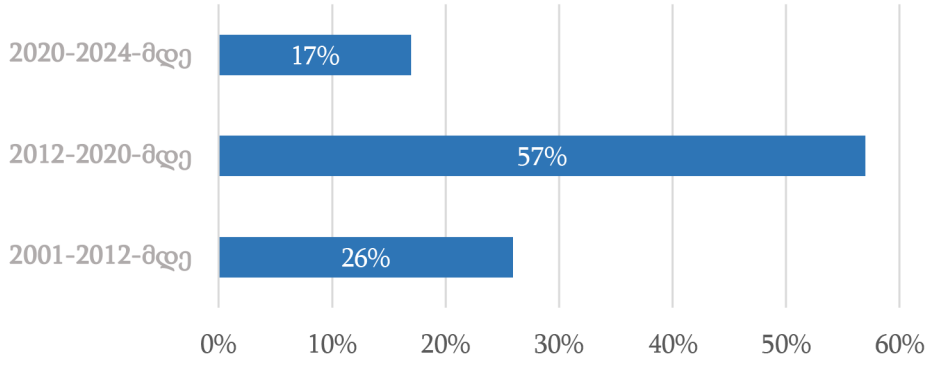
52 საგარეო საქმეთა სამინისტროს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის 2023 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების წლიური ანგარიში.

53 Commission Staff Working Document Georgia 2023 Report, p. 37, European Commission. Up-to-date Conventions and Protocols not ratified by Georgia, ILO. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102639

54 Commission Staff Working Document Georgia 2023 Report, p. 87, European Commission. ამ კონტექსტში, 2022 წლის ივლისიდან 2023 წლის მაისამდე საქართველომ მიიღო ოთხი რეზოლუცია, რომლებიც მიზნად ისახავდა ევროკავშირის 5 დირექტივის (90/270/EEC, 89/654/EEC, 89/656/EEC, 92/58/EEC, 90) დებულებების გაერთიანებას (269/EEC).

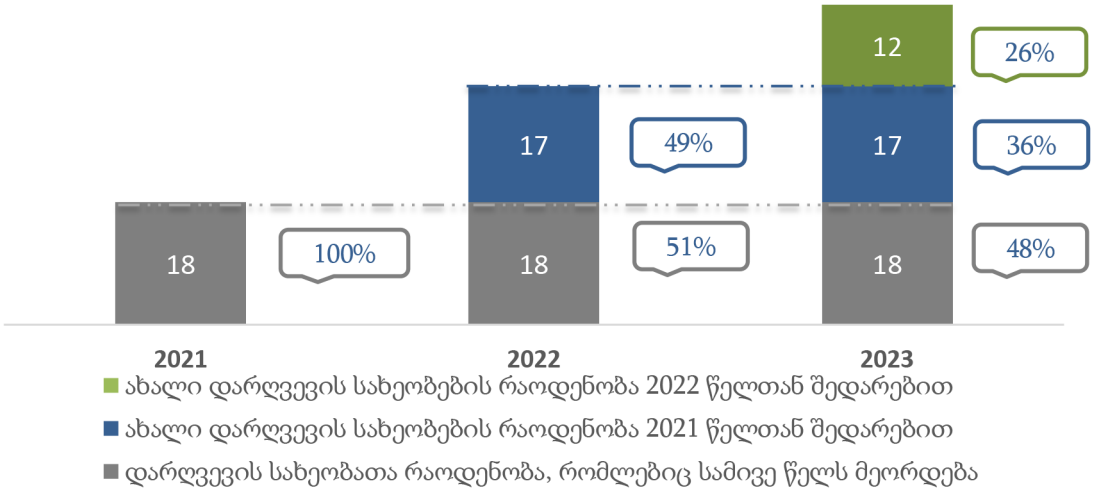
55 აღნიშნული ჩამონათვალი სრულად არ შეიცავს შრომის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ ყველა საკანონმდებლო ნორმას. გარემოების შესაბამისად, შესაძლოა გამოიკვეთოს სხვა ნორმით რეგულირების საჭიროება https://lio.moh.gov.ge/low.php?lang=1

გრაფიკი N5. შემუშავებული რეგლამენტების პროცენტული გადანაწილება 2001–2023 წლებში



2021 – 2023 წლებში ინსპექტირების პროცესში გამოვლენილი დარღვევების მიხედვით გაანალიზდა რეგლამენტების გამოყენების პრაქტიკა. ჩატარებული ინსპექტირებებიდან, სულ იდენტიფიცირდა 47 სახეობის უნიკალური დარღვევა, რომელთაგან ყოველწლიურად გამოვლინდა ერთი და იმავე 18 (38%) სახეობის დარღვევა. აღსანიშნავია, რომ 2022 წელს გამოვლენილი დარღვევის სახეობების 51% იგივეა, რაც წინა წელს, ხოლო 2022 წელთან მიმართებით იგივეა, 2023 წელს გამოვლენილი დარღვევების სახეობების 74%.

გრაფიკი N6. დარღვევის სახეობათა რაოდენობრივი გადანაწილება 2021-2023 წლებში



გარდა ამისა, შინაარსობრივმა ანალიზმა აჩვენა, რომ გამოვლენილი დარღვევების 95%,[56] ძირითადად, შეეხება 2019 წელს მიღებულ „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ ორგანულ კანონს და მოქმედი რეგლამენტების 15%-ს, ეს მიანიშნებს, რომ თითოეული სექტორის ინსპექტირების შემთხვევაში, ძირითადად, 2020 – 2023 წლებში მიღებული რეგლამენტების შესაბამისი ერთი და იმავე სახეობის უნივერსალური დარღვევებია იდენტიფიცირებული, რომლებიც შესაძლოა უკეთ იყოს დაკავშირებული სამუშაო გარემოში არსებული ფიზიკური, ქიმიური, მექანიკური და სხვა სახის ზოგად საფრთხეებთან.

56 დარღვევების შინაარსი წარმოდგენილია 2021 – 2023 წლების წლიურ ანგარიშებში, ასევე აღნიშნული დასტურდება შესწავლილი 300 ინსპექტირების დოკუმენტიდან.

ცხრილი N4. რეგლამენტები, რომელთაც ძირითადად შეეხება გამოვლენილი დარღვევების შინაარსი

რეგლამენტის დასახელება	№	მიღების წელი
ამწე მოწყობილობების მოწყობისა და უსაფრთხო ექსპლუატაცია	N429	2013
მშენებლობის უსაფრთხოება	N361	2014
სიმაღლეზე მუშაობის უსაფრთხოების მოთხოვნები	N477	2017
სამუშაო სივრცეში რისკის შეფასების წესი	01-15/ნ	2020
სამუშაო სივრცეში ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების გამოყენებისას უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული მინიმალური მოთხოვნები	N590	2022
სამუშაო სივრცეში უსაფრთხოების ან/და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული ნიშნების განთავსების მინიმალური მოთხოვნები	N457	2022
სამუშაო სივრცეში უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მინიმალური მოთხოვნები	N341	2022
ტვირთის ხელით აწევისას უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მინიმალური მოთხოვნები	N167	2023

ასევე, ამ ტენდენციას შესაძლოა უკავშირდებოდეს გაუმჯობესების პოტენციალის მქონე სხვა ფაქტორებიც:

- ინსპექტორთა ტრენინგების მეტად განვითარების საჭიროება ამ მიმართულებით;
- ზოგიერთი რეგლამენტი მოძველებულია და არ პასუხობს სექტორის მიმდინარე საჭიროებებს (რეგლამენტების 83% შემუშავებულია 2001-2019 წლებში);[57]
- შრომის უსაფრთხოების რეგლამენტების გამოყენების პრაქტიკა შესაძლოა არ იყოს სათანადოდ ადაპტირებული სხვადასხვა სექტორის სპეციფიკაზე.[58]

აღსანიშნავია, რომ თითოეული ეკონომიკური სექტორი თავისი სპეციფიკით და რისკის დონით განსხვავებულია.[59] სხვადასხვა ეკონომიკურ სექტორში შრომის უსაფრთხოების სექტორის პრაქტიკულ საჭიროებებზე მორგებული ტექნიკური რეგლამენტების არსებობა და მათი აღსრულება მნიშვნელოვანია რამდენიმე მიზეზის გამო:

- ინდუსტრიული განვითარების განსხვავებული ტემპი და რისკების სწრაფი ცვლილება;
- ინციდენტების პრევენციის და რეაგირების კონკრეტული მეთოდების საჭიროება;
- რეგულაციების დაცვის მიმართ მიმღებლობის გაზრდის ხელშეწყობა.

სწრაფად ცვალებადი ეკონომიკური გარემო მოითხოვს მოქნილ რეგლამენტებს, რომლებიც ადვილად ადაპტირდება ახალი რეალობებისშესაბამისად. ზოგადი რეგლამენტები სრულად ვერ ასახავს ინდუსტრიის სპეციფიკურ საჭიროებებს და რისკებს, რაც ხაზს უსვამს ინდივიდუალური პრევენციული მიდგომებისა და რეაგირების გეგმების შემუშავების საჭიროებას თითოეულ სექტორში.

57 რეგლამენტების უმეტესი ნაწილი არ არის განახლებული ან შესულია უმნიშვნელო ცვლილება (იხ. საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე: https://matsne.gov.ge).

58 Safety and Health in Construction Convention, 1988 (167) და Occupational Safety and Health Convention, 1981 (155).

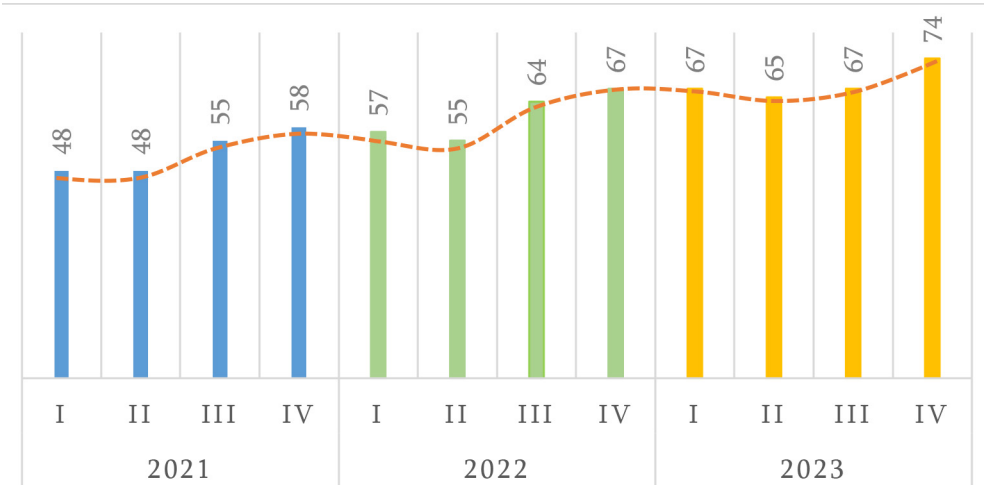
59 აღნიშნული განპირობებულია სამუშაო გარემოს, აღჭურვილობისა და მასალების გამოყენების ხასიათით, მაგალითად, მშენებლობის სექტორში მაღალია სიმაღლიდან ვარდნის, ფიზიკური ტრავმების რისკები, ხოლო ქიმიურ წარმოებაში – ტოქსიკური ნივთიერებებით გამოწვეული ჯანმრთელობის დაზიანების რისკი.

3.2 ინსპექტირების პროცესის სათანადო ადამიანური რესურსებით და ფუნქციური ინსტრუმენტებით მხარდაჭერა

შრომითი ნორმების ეფექტიანი აღსრულების[60] და გამოყენების უზრუნველსაყოფად შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ საკუთარი ფუნქციების, მათ შორის, ინსპექტირების ფუნქციის ეფექტიანად განსახორციელებლად, სამსახურმა უნდა განსაზღვროს ინსპექტორთა საკმარისი რაოდენობა და გაითვალისწინოს მათი კვალიფიკაცია.[61]

შრომის ინსპექციაში დასაქმებული ინსპექტორების რაოდენობის კვარტალური ანალიზი აჩვენებს, რომ ზოგადი ზრდის ტენდენციის მიუხედავად, ინსპექტორების გადინება და მათი შენარჩუნების გამოწვევები აქტუალურია. კერძოდ, თითოეული წლის მეოთხე კვარტლის ბოლოდან მომდევნო წლის პირველ ორ კვარტალში ინსპექტორთა რაოდენობა მცირდება. ამასთანავე, მესამე და მეოთხე კვარტლებში სამსახური ახერხებს ახალი თანამშრომლების მოძიებას. ყოველწლიურად სამსახურში შრომის ინსპექტორის პოზიციაზე, საშუალოდ, 11 ვაკანსია იყო.

გრაფიკი N7. ინსპექტორთა რაოდენობის ცვლილების ტენდენცია კვარტალურად 2021-2023 წლებში



ქვეყანაში ინსპექტორების საერთო რაოდენობა[62] შესაბამისობაშია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მეთოდოლოგიასთან, კერძოდ, ყოველ 20 ათას დასაქმებულზე მოდის 1 შრომის ინსპექტორი,[63] თუმცა შრომის ინსპექციის სამსახურის მიერ შრომის უსაფრთხოების ინსპექტორთა ოპტიმალური რაოდენობის შეფასება და განაწილება არ ხორციელდება შესამოწმებელი ობიექტების დაფარვის სამიზნე მაჩვენებლებისა და ქვეყნის სპეციფიკის დეტალური ანალიზის ჭრილში.

60 ეფექტიანი აღსრულება გულისხმობს, რეგულარული და სისტემური ინსპექტირების უზრუნველყოფას, მაქსიმალური რაოდენობის დასაქმებულის შრომის უსაფრთხოების დასაცავად.

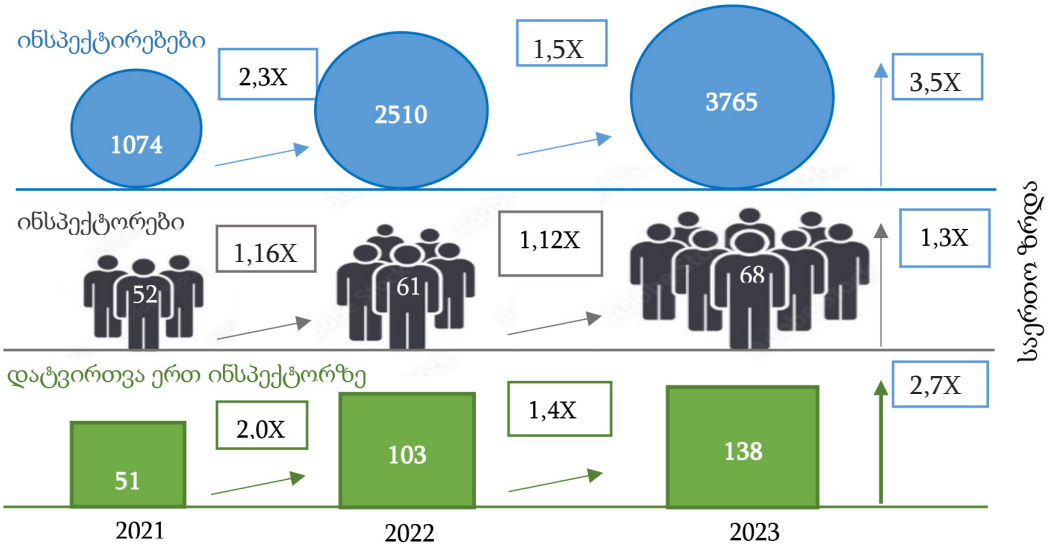
61 საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ," მუხლი 8, პუნქტი 2.

62 მეთოდოლოგიით დასაქმებულთა რაოდენობა მოიცავს როგორც შრომის უსაფრთხოებაზე, ისე შრომის უფლებებზე ზედამხედველობის ინსპექტორებს.

63 Strategies and practice for labour inspection, გვ. 4. ILO, 2006. შეფარდება 1/20,000 გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებისთვის.

2021 – 2023 წლებში ინსპექტირების რაოდენობა 1,074-დან 3,765-მდე (3.5-ჯერ) გაიზარდა, ხოლო ინსპექტორთა რაოდენობამ ნაკლები ტემპით მოიმატა (1,3-ჯერ). გასათვალისწინებელია, რომ 2021 წელს შრომის ინსპექციის აქტივობები მოიცავდა არა მხოლოდ შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირებებს, არამედ Covid-19-ის პანდემიის რეგულაციების აღსრულების კონტროლს, რამაც შესაძლოა 2021 წელს განხორციელებული ინსპექტირებების საწყისი მაჩვენებლის სიზუსტე დაანგარიშების კუთხით შეცვალოს,[64] ასევე ერთ ინსპექტორზე სამუშაო დატვირთვა 51-დან 138 ინსპექტირებამდე გაიზარდა.

სქემა N5. ინსპექტირებები, დასაქმებული ინსპექტორების საშუალო რაოდენობა და ერთი ინსპექტორის დატვირთვა ჯგუფური ვიზიტების გათვალისწინებით 2021-2023 წლებში[65]



აღნიშნული მოცემულობის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია შრომის ინსპექციის სამსახურმა უზრუნველყოს, რომ სამუშაო დატვირთვა ინსპექტორებზე დარჩეს მისაღებ ფარგლებში. ეს მოითხოვს ინსპექტორთა საჭირო რაოდენობის განსაზღვრის პოლიტიკის გადახედვას, სამუშაო პროცესის ოპტიმიზაციას და რესურსების განაწილების უფრო დეტალურ დაგეგმვას, რათა გაზრდილი ინსპექტირებების მოცულობა სათანადოდ შესრულდეს.

ინსპექტორთა გადანაწილება სექტორების და ოფისების მიხედვით

საერთაშორისო პრაქტიკით არ არსებობს ზედამხედველი სააგენტოების ზომის განსაზღვრის უნივერსალური სტანდარტი, თუმცა უმეტესობამ მიზნად უნდა დაისახოს მაღალი რისკის კატეგორიებში მყოფი ყველა ობიექტის, მინიმუმ, წელიწადში ერთხელ შემოწმება და დანარჩენი ობიექტების შემთხვევითი ინსპექტირების პროგრამის შემუშავება. ეს სტანდარტი ხელს უწყობს სამუშაოს დატვირთვისა და საჭირო პერსონალის განსაზღვრას.[66]

64 2021 წელს შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირებებთან ერთად განხორციელებული კოვიდ-19-ის პანდემიასთან დაკავშირებული ინსპექტირებების შესახებ მონაცემები ხელმისაწვდომი არ არის, აღსანიშნავია, რომ კოვიდ-19-ის მიმართულებით ინსპექტირებებს ახორციელებდნენ შრომის უსაფრთხოების ინსპექტორებიც.

65 ინსპექტორთა საშუალო რაოდენობა დათვლილია 12 თვის ფაქტობრივი რაოდენობის მიხედვით. ერთი ინსპექტორის დატვირთვა გამოთვლილია იმის გათვალისწინებით, რომ ერთ ინსპექტირებას 2-დან 6-მდე ინსპექტორი ახორციელებს, საშუალოდ, 2,5 ინსპექტორი – ჯგუფში.

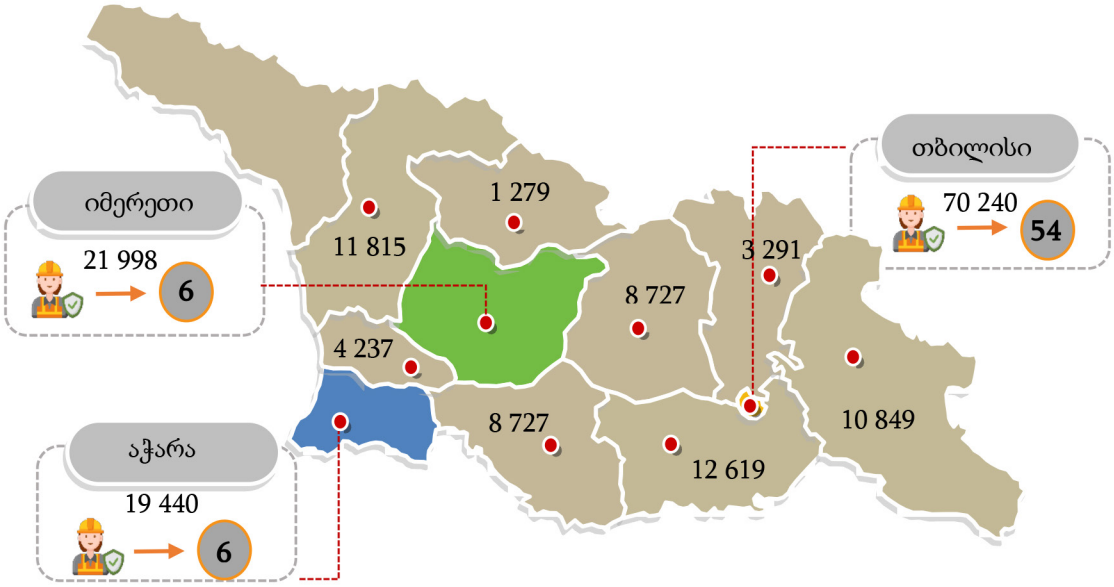
66 Good Practices for Regulatory Inspections: Guidelines for Reformers Prepared for the World Bank Group.

სამსახურში ფუნქციონირებს თბილისის შრომის უსაფრთხოებაზე ზედამხედველობის დეპარტამენტი ასევე, იმერეთისა და აჭარის რეგიონული სამმართველოები. აღნიშნული პასუხობს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტს, რომლის მიხედვით შრომის ინსპექცია აღჭურვილი უნდა იყოს ადგილობრივი ოფისებით, რომლებიც ხელმისაწვდომი იქნება ყველა დაინტერესებული პირისთვის.[67]

რეგიონული სამმართველოების ფუნქციონირების პრინციპი ეფუძნება ცენტრალური მმართველობიდან ფუნქციების დელეგირებას და საქმიანობის პროდუქტიულ გადანაწილებას. შესაბამისად გონივრულია, რომ აღმოსავლეთ საქართველოში ინსპექტირებას ახორციელებდეს თბილისის ცენტრალური ოფისი, დასავლეთის ინსპექტირებას კი ორი რეგიონული ოფისი (იმერეთის და აჭარის), რამაც უნდა უზრუნველყოს სამმართველოების მეტ-ნაკლებად თანაბარი დატვირთვა.

2022 წლის მდგომარეობით ბიზნესსუბიექტების გადანაწილება აღმოსავლეთ და დასავლეთ საქართველოს მიხედვით შეადგენს 105 726 და 65 407 სუბიექტს.[68]

სქემა N6. რეგიონებში გადანაწილებულ ბიზნესსუბიექტებთან, შრომის ინსპექციის სტრუქტურულ ერთეულებში დასაქმებულთა ურთიერთმიმართება (2022 წ.)[69]



იმის გათვალისწინებით, რომ ცენტრალურ ოფისში ფაქტობრივად დასაქმებულთა რაოდენობა 54 ინსპექტორი იყო, ხოლო რეგიონულ ოფისებში – 12, ინსპექტორთა რაოდენობის გადანაწილება არ არის პოტენციური დატვირთვის პროპორციული. კერძოდ, დასავლეთ საქართველოში რეგისტრირებული ობიექტების შემოწმების პოტენციური დატვირთვა აღმოსავლეთ საქართველოს ანალოგიურ მაჩვენებელს ორჯერ აღემატება. დამატებით, დასავლეთ საქართველოში ინსპექტირებების დიდ ნაწილს ახორციელებს თბილისის ცენტრალური ოფისი. კერძოდ, სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში 2022 – 2023 წლების

67 Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), მუხლი 11.

68 საქსტატი, ბიზნესრეგისტრის 2022 წლის მონაცემები.

69 2022 წლის დეკემბრის ფაქტობრივი მდგომარეობით.

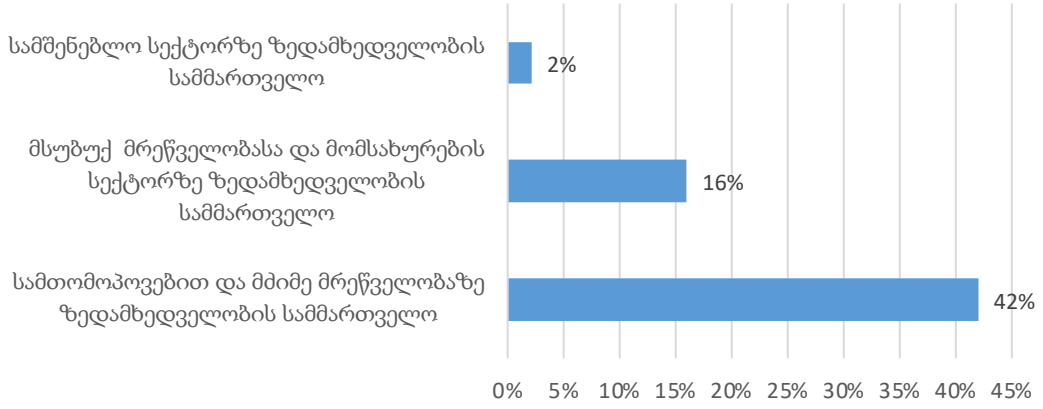
ინსპექტირებების 90% განხორციელდა თბილისის შრომის უსაფრთხოებაზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის ინსპექტორებთან ერთად, ასევე 2022 წელს აჭარის რეგიონში ინსპექტირებების – 32% და 2023 წელს – 20%. აღმოსავლეთ საქართველოს ინსპექტირებას 100% შემთხვევაში ახორციელებს თბილისის ცენტრალური ოფისი.

ცხრილი N5. სამმართველოების მიხედვით რეგიონული შემოწმების გადანაწილება 2022-2023 წლებში

რეგიონი	2022 სამმართველო		2023 სამმართველო	
აჭარა	თბილისი	აჭარა	თბილისი	აჭარა
	32%	68%	20%	80%
სამეგრელო/ზემო სვანეთი	თბილისი	იმერეთი	თბილისი	იმერეთი
	90%	10%	91%	9%
იმერეთი	თბილისი	იმერეთი	თბილისი	იმერეთი
	19%	81%	12%	88%
გურია	თბილისი	აჭარა	თბილისი	აჭარა
	61%	39%	10%	90%
რაჭა-ლეჩხუმი/ქვემო სვანეთი	თბილისი		თბილისი	
	100%		100%	

თბილისის სამმართველოებში, სამთომოპოვების და მძიმე მრეწველობის ზედამხედველობის სამმართველო თავისი რესურსების 42%-ს იყენებს სხვა სექტორების შემოწმებისთვის, ხოლო მსუბუქი მრეწველობისა და მომსახურების სამმართველო, მხოლოდ 16%-ის შემთხვევაში ამოწმებს სხვა სექტორების საქმიანობას.[70]

გრაფიკი N8. თბილისის სამი სამმართველოს მიერ სხვა სექტორული საქმიანობების შემოწმების პროცენტული განაწილება (2023 წ.)[71]



70 სამუშაო აღწერილობით ნებადართულია, საჭიროების შემთხვევაში ერთმა სამმართველომ განსხვავებული სექტორი შეამოწმოს.

71 ვინაიდან არ არსებობს კონკრეტული საერთაშორისო ან/და ეროვნული სტანდარტი, რომელიც გამიჯნავდა ეკონომიკური საქმიანობის სექტორებს (NACE rev. 2) ინდუსტრიის სახეობების მიხედვით (მაგალითად, მძიმე მრეწველობა, მსუბუქი მრეწველობა და ა.შ.) ანგარიშის მიზნებისთვის ინდუსტრიების კლასიფიცირების მიზნით გამოყენებულ იქნა რამდენიმე საერთაშორისო კრიტერიუმი. Statistical classification of economic activities in the European Community, Eurostat; International standard industrial classification of all economic activities (ISIC); Statistical classification of products by activity (CPA); Main industrial grouping (MIG).

ინსპექტორთა გადამზადება

კრიტერიუმის მიხედვით შრომის ინსპექტირების სისტემის მენეჯმენტმა უნდა შეადგინოს და განავითაროს ტრენინგების პოლიტიკა და სასწავლო პროგრამა, რომელიც დაფუძნებული იქნება ტრენინგების საჭიროებების ანალიზზე.[72]

ILO-ს რეკომენდაციების თანახმად,[73] გადამზადების პოლიტიკა განსხვავებულად უნდა დაიგეგმოს ინსპექციის სამსახურში დასაქმებული სტაჟიანი და ახალი ინსპექტორებისათვის. ახალი ინსპექტორების შემთხვევაში, თეორიულ სწავლებასთან ერთად უნდა განისაზღვროს პრაქტიკული გადამზადებისა და უფროსი ინსპექტორების მხრიდან ცოდნის/გამოცდილების გაზიარების შესაძლებლობა. სტაჟიანი ინსპექტორებისთვის გასათვალისწინებელია უწყვეტი სწავლების მიდგომის არსებობა. აღნიშნული ისეთივე მნიშვნელოვანია, როგორც ინსპექტორების კარიერის დასაწყისში სავალდებულო ტრენინგებით უზრუნველყოფა. სწავლება/ ტრენინგები პერიოდულად უნდა განახლდეს და გაუმჯობესდეს არა მხოლოდ ინსპექტორების ცოდნის განახლების მიზნით, არამედ ახალი წესების, რისკებისა და ტექნოლოგიების შესახებ მათი ინფორმირებისთვის, ასევე სექტორის სპეციფიკური საჭიროებების დასაფარად.

საერთაშორისო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ტრენინგის რესურსების და შესაძლებლობების კრიტიკული დეფიციტი იწვევს ინსპექტირების ხარისხის და შესაძლებლობების შემცირებას. ინსპექციის სამსახურები ატარებენ სისტემატურ ტრენინგებს, რათა უზრუნველყონ ერთგვაროვანი და ზუსტი შედეგების მაღალი ალბათობა.[74]

შრომის ინსპექციის სამსახურში დანერგილია პროფესიული სწავლების საჭიროებების პერიოდული კვლევის პრაქტიკა,[75] რომელიც ძირითადად ორიენტირებულია დამატებითი/ დამხმარე უნარების გაუმჯობესებაზე (მაგალითად, ეთიკა საჯარო სამსახურში, დროის მართვა, გუნდური მუშაობა და ა.შ.) და საჭიროებს ინსპექტორთა სპეციფიკური ცოდნის გაღრმავების საჭიროებების კვლევის დამატებას.

ინსპექტორთა გადასამზადებლად სამსახური ყოველწლიურად ატარებს ტრენინგებს, რომლისთვისაც იყენებს შიდა სასწავლო პროგრამას, რაც გულისხმობს გამოცდილი ინსპექტორების მხრიდან ცოდნის გაზიარებასა და საკანონმდებლო ცვლილებების თანმიმდევრულად ტრენინგების განხორციელებას. აღსანიშნავია, რომ 2023 წლის მეორე ნახევრიდან ამოქმედდა სამსახურის გადამზადების სამეტაპიანი სასწავლო გეგმა, რომელიც შესაბამისობაშია კარგ პრაქტიკასთან.

72 ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, Institutional capacity development.

73 ILO, Guidelines on General Principles of Labour Inspection, 2022. 4.4. Training of labour inspectors

74 Brussels, 8.11.2023.

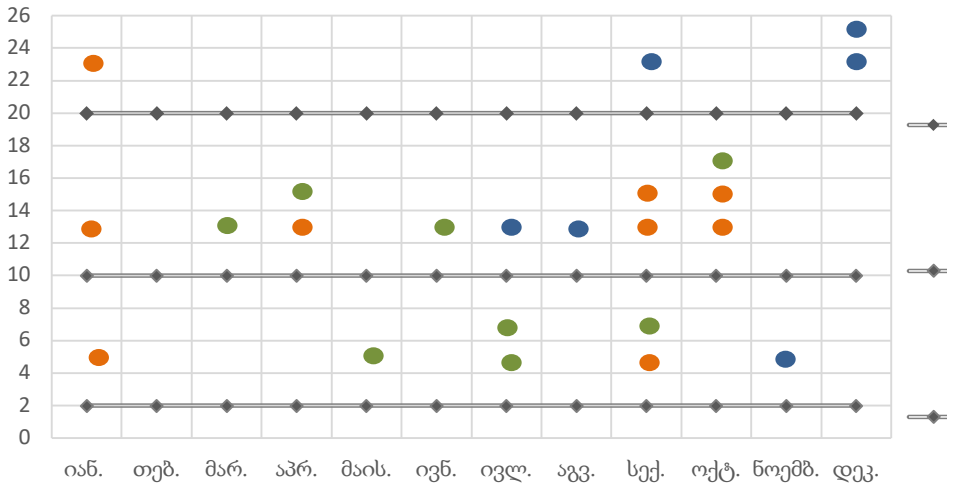
75 საჭიროებათა კვლევის სამიზნე ჯგუფს წარმოადგენენ როგორც ძირითადი, ასევე მხარდამჭერი ფუნქციების მქონე თანამშრომლები.

სქემა N7. ინსპექტორთა გადამზადების სასწავლო გეგმა

I საფეხური	II საფეხური	III საფეხური
საბაზისოა და ეხება სისტემაში ახლად დასაქმებულ პირებს	თემატური მიმართულებაა და ეხება სამსახურის ძირითად სამართლებრივ აქტებს	ტექნიკური მიმართულებაა და ახორციელებს ჯგუფების ფორმირებას უსაფრთხოებისა და უფლებების ინსპექტირების მიმართულებით
- შრომის საერთაშორისო ნორმები; - შრომის ინსპექციის სამსახურის განვითარების ისტორიული რაკურსი და არსებული მანდატი; - „შრომის ინსპექციის შესახებ“ საქართველოს კანონი; - შრომის ინსპექციის სამსახურის შიდა ორგანიზაციული მოწყობა; - საჯარო სამსახურისა და შრომის ინსპექტორთა ქცევის კოდექსი და ა.შ.	- საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ;“ - საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“; - საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი; - „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების წესი“; - პროფესიული დოკუმენტების შექმნა და ა.შ.	- „სიმაღლეზე მუშაობის უსაფრთხოების მოთხოვნების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“; - „ტვირთის ხელით აწევისას უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მინიმალური მოთხოვნები“; - „სამუშაო ადგილზე რისკის შეფასება, 5-საფეხურიანი სახელმძღვანელო”, (ILO), (2014) და ა.შ.

კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით გაანალიზდა განხორციელებული ტრენინგების შესახებ ინფორმაცია, რომლის მიხედვით 2021–2023 წლებში I საფეხურის ტრენინგები, მთლიანი მოცულობის 39%-ს შეადგენს, II საფეხურის – 35%-ს, ხოლო III საფეხურის, ტექნიკური დონის ტრენინგები – 26%-ს.[76]

გრაფიკი N9. 2021-2023 წლებში ჩატარებული 3 საფეხურის ტრენინგების გადანაწილება 12 თვეზე



ინსპექტორთა გადამზადების მიზნით ჩატარებული ტრენინგების დოკუმენტაციის ანალიზმა აჩვენა, რომ ტრენინგები ძირითადად სამართლებრივი ცვლილებების განხილვას და ორგანიზაციული უნარ-ჩვევების ამაღლების საკითხებს შეეხება.

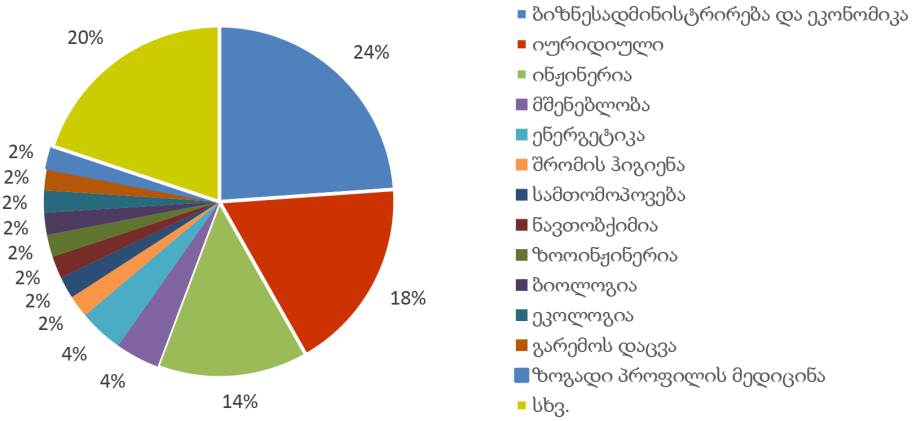
76 გარდა სამსაფეხურიანი სწავლებისა, 2021 წლიდან პერიოდულად იმართება საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების მიერ ორგანიზებული ტრენინგკურსები.

აუდიტის ჯგუფმა ჩაატარა ინსპექტორთა გამოკითხვა კომპეტენციის გაუმჯობესების საკითხებთან დაკავშირებით, რომლის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი:

- 100% მიიჩნევს, რომ მნიშვნელოვანია ახალი თანამშრომლების სპეციალური გადამზადების პროგრამის არსებობა;
- 25% -ის მოსაზრებით სასწავლო მასალების, ცოდნის პრაქტიკაში გამოყენების და ზოგადი ხარისხის დონის ამაღლება, გააუმჯობესებდა ტრენინგების ეფექტიანობას;
- 94% დამოუკიდებლად ცდილობს მოიძიოს დამატებითი გარე საშუალებები კვალიფიკაციის ასამაღლებლად.

შრომის ინსპექციის სამსახურში დასაქმებულ ინსპექტორთა კვალიფიკაცია განათლების კუთხით განსხვავებულია (იხ. გრაფიკი N10).

გრაფიკი N10. ინსპექციის სამსახურში დასაქმებულ ინსპექტორთა გადანაწილება საგანმანათლებლო მიმართულების მიხედვით



სექტორული სპეციფიკის მიმართულებით, ინსპექტორთა რაოდენობა მცირეა; მაგალითად, მშენებლობის მიმართულებით განათლება ინსპექტორთა მხოლოდ 4%-ს აქვს, თუმცა შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირების თითქმის 50% სამშენებლო სექტორში ხორციელდება.[77]

ILO-ს მიერ განსაზღვრული არ არის ინსპექტორთათვის სპეციფიკური/სპეციალიზებული განათლების ვალდებულება, თუმცა შესწავლილ მონაცემებზე დაყრდნობით იკვეთება, რომ ტრენინგები ყველა დასაქმებული პირისთვის მიუხედავად მათი განათლებისა/კვალიფიკაციისა ერთგვაროვანია და არ არის ორგანიზებული დარგების გათვალისწინებით.

შრომის უსაფრთხოების სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა ნებისმიერი ინდუსტრიისთვის მნიშვნელოვან ამოცანას წარმოადგენს. შრომის ინსპექციის სამსახური ბიზნესსექტორს ავალდებულებს შრომის უსაფრთხოების სერტიფიცირებული სპეციალისტების დასაქმებას, რომელთა აკრედიტაციის პროგრამას თავად ინსპექციის სამსახური მართავს. შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტებისთვის საერთაშორისო სერტიფიკატის[78] ფლობა სავალდებულო არ არის, თუმცა დამატებითი უპირატესობაა განსაკუთრებით, ქვეყანაში მოქმედი საერთაშორისო კორპორაციების შემთხვევაში.

77 საჭირო ცოდნით/კვალიფიკაციით აღჭურვის მიზნით სამსახურის ცდილობს ინსპექტორთა შესაბამისი ტრენინგების განხორციელებას.

78 IOSH (Institution of Occupational Safety and Health), NEBOSH (National Examination Board in Occupational Safety) https://www.nebosh.org.uk/qualifications/international-general-certificate/

აღსანიშნავია, რომ შრომის უსაფრთხოების ინსპექტორები ამ ეტაპზე არ ფლობენ შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტისთვის სავალდებულო ადგილობრივი ან/და საერთაშორისო სტანდარტის სერტიფიკატებს.[79]

მეთოდოლოგიური და მატერიალურ-ტექნიკური მხარდაჭერა

კონვენციის მიხედვით, შრომის ინსპექციის სამსახურმა ფუნქციების ეფექტიანი შესრულების მიზნით, ინსპექტორებს უნდა მიაწოდოს საჭირო რესურსები თავიანთი ამოცანების შესრულებისთვის და უზრუნველყოს მათი როლისა და სამუშაოს მნიშვნელობის სათანადოდ აღიარება.[80]

სამუშაო ადგილის უსაფრთხოების სტანდარტების, შრომის რეგულაციების და შესაბამისობის ზომების დაცვის მისაღწევად, მნიშვნელოვანია საველე შრომის ინსპექტირების უზრუნველყოფა ისეთი ძირითადი ინსტრუმენტების გამოყენების გზით, როგორებიცაა: სახელმძღვანელოები, კითხვარები, სტანდარტიზებული ფორმები, ციფრული მოწყობილობები და პროგრამული აპლიკაციები. აღნიშნული ხელს უწყობს საველე ინსპექტირების თანმიმდევრულად და ზუსტად დაგეგმვას, განხორციელებას და დოკუმენტირებას.[81]

ცხრილი N6. საველე შრომის ინსპექტირების ეფექტიანობის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტების მიზანი და უპირატესობები[82]

ინსტრუმენტი	მიზანი	უპირატესობები
მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოები	• პრაქტიკული მიდგომების უზრუნველყოფა შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის (OSH) მართვის პოლიტიკის შემუშავებაში, რომელიც ხელს შეუწყობს სამუშაო ადგილებზე რისკების შემცირებას და პროდუქტიულობის ამაღლებას.	• მოიცავს ტექნიკურ სპეციფიკაციებს და პრაქტიკულ რეკომენდაციებს.
კითხვარები	• საკონტროლო სიები ხელს უწყობს ყველა საჭირო ასპექტის დაფიქსირებას/დამახსოვრებას ვიზიტების დროს, ასევე ასრულებს ძირითადი პუნქტების შეხსენების ფუნქციას და ხელს უწყობს ინსპექტირების სტანდარტიზაციას სხვადასხვა ინსპექტორს შორის.	• სტრუქტურირებული მიდგომა; • რისკების შეფასების გამარტივება; • დოკუმენტირება და ანგარიშგება; • ინსპექტორის მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას სუბიექტურობის შემცირება;
ციფრული მოწყობილობები და პროგრამული აპლიკაციები	• თანამედროვე შრომის ინსპექტირების სერვისები უზრუნველყოფს ინსპექტორებს პლანშეტებით, სმარტფონებითა და სპეციალიზებული პროგრამული უზრუნველყოფით, რათა ხელი შეუწყოს რეალურ დროში მონაცემთა შეყვანას და ეფექტიან კომუნიკაციას.	• გაუმჯობესებული ეფექტიანობა და სიზუსტე; • მყისიერი წვდომა წინა ინსპექტირების ჩანაწერებზე, რეგულაციებსა და ობიექტების ინფორმაციაზე.

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიხედვით, სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილების შესაბამისად, ინსპექტორების მიერ ინსპექტირების თანმიმდევრული მიდგომის უზრუნველყოფა

79 ინსპექტორთა სწავლების პროგრამა მოიცავს შრომის უსაფრთხოების სპეციალისტის ადგილობრივი სწავლების პროგრამის გარკვეულ ასპექტებს.

80 C081 – Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81).

81 ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, module 11, Tools for field labour inspectors.

82 Checklist System for Safety Reports – instructions for preparation and inspection of a safety report (SR) in accordance with UNECE convention on the transboundary effects of industrial accidents and the EU Directive 96/82/EC by a consistent Checklist system.

მართვის პროცესის ერთ-ერთი გამოწვევაა. თანმიმდევრულობა გულისხმობს შრომის კანონმდებლობის ერთსა და იმავე დარღვევაზე, იმავე პირობებში, ერთნაირი ქმედების განხორციელებას ინდივიდუალური ინსპექტორების დისკრეციასთან შესაბამისობაში. თანმიმდევრულობის გონივრული დონის მიუღწევლობამ შეიძლება შეასუსტოს ინსპექციის სამსახურის ეროვნული ავტორიტეტი და ინსპექტორების მიმართ ნდობა.[83]

კარგი პრაქტიკის მიხედვით, თანმიმდევრულობის მიღწევის ერთ-ერთი გზაა წერილობითი ინსტრუქციების შემუშავება, რომელთა მიზანია უზრუნველყოფილი იყოს შრომის უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების თანმიმდევრულობის, პროპორციულობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.[84] აღნიშნულის გარდა, ერთიანი მიდგომის დანერგვას ხელს უწყობს ინსპექტორთა პროფესიული გადამზადება, მენეჯმენტის ზედამხედველობა და ინსპექტორთა გუნდის მიერ ერთმანეთის საქმიანობის შეფასების პრაქტიკა (Peer review). [85]

საქართველოში, შრომის ინსპექციის სამსახურს შემუშავებული აქვს ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლის და შემოწმების წესი, რომლის მიხედვით სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების ძირითადი პრინციპებიდან აღსანიშნავია ანალოგიურ გარემოებათა არსებობისას ყველა დამრღვევის მიმართ ერთნაირი მეთოდების გამოყენება და შრომის ინსპექციის მიერ მისი საქმიანობის განხორციელებისას გამჭვირვალობა.[86]

2021 – 2022 წელს ევროკავშირის დაფინანსებით განხორციელებული დაძმობილების პროექტის ფარგლებში, შემუშავდა 18 კითხვარი მშენებლობის, სამთო-მოპოვების, მსუბუქი მრეწველობისა და მომსახურების, მძიმე მრეწველობის სექტორების მიმართ მოქმედ საკანონმდებლო აქტებთან დაკავშირებით.[87]

საერთაშორისო შრომის ორგანიზაციის სტანდარტების მიხედვით, სექტორულ სპეციფიკაზე ორიენტირებული პრაქტიკული სახელმძღვანელოები მნიშვნელოვან როლს თამაშობს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების, მათ შორის, ინსპექტორების შრომის უსაფრთხოების შესახებ ცოდნისა და კომპეტენციის გაუმჯობესებასა და ინსპექტირების ეფექტიანად განხორციელებაში.[88] საქართველოში აღნიშნული პრაქტიკა განვითარების პროცესშია, ვინაიდან ქვეყანაში სრულად არ არსებობს ყველა ეკონომიკური სექტორების დონესა და საფრთხეებზე ფოკუსირებული სპეციფიკური პრაქტიკული სახელმძღვანელოები.[89]

---

83 ILO Curriculum Building Modern and Effective Labor Inspection Systems, მოდული 3.

84 დიდი ბრიტანეთის შრომის უსაფრთხოების და ჯანმრთელობის დაცვის აღმასრულებელი კომიტეტი (HSE) იყენებს აღსრულების მართვის მოდელს – The Enforcement Management Model (EMM) https://www.hse.gov.uk/enforce/enforcement-management-model.htm ტიპური SOP-ისგან განსხვავებით, EMM იძლევა გარკვეულ თავისუფლებას, რაც ინსპექტორებს საშუალებას აძლევს, მოარგონ თავიანთი ქმედებები კონკრეტულ გარემოებებს, საერთო სახელმძღვანელო პრინციპების დაცვით.

85 ILO Curriculum Building Modern and Effective Labor Inspection Systems, მოდული 3.

86 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 10 თებერვლის N99 დადგენილება „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლის და შემოწმების წესი“.

87 სამსხვრევი, ფიროგენული, შერეული ტიპის მოქმედების აეროზოლები, მიკროკლიმატი, სამუშაო ზონაზე – ჰაერში მავნე ნივთიერებები, ხმაური და ვიბრაცია, ქვესადგურები, ჰესები, ამწე, მაღარო, საამფეთქებლო, შახტა, კარიერი, სიმაღლეზე მუშაობა, ინდივიდუალური დაცვის საშუალებები, ფეროშენადნობი საწარმოები, ავტოგასამართი სადგურები, ბუნებრივ გაზზე მომუშავე საავტომობილო გაზსაცავები, სამშენებლო უსაფრთხოება, ამწე მოწყობილობების მოწყობა.

88 https://www.ilo.org/ilo-codes-practice-and-guidance-documents?utm_source

89 მაგალითად, შემუშავებულია ზოგადი სახელმძღვანელოები რისკის შეფასების და უბედური შემთხვევების გამოძიების შესახებ, https://lio.moh.gov.ge/publication.php?lang=1&id=1

დასკვნა

საქართველო ევროკავშირთან ასოციირების ფარგლებში მუშაობს კანონმდებლობის ევროპულ დირექტივებთან ჰარმონიზებაზე და ვინაიდან პროცესი მიმდინარეობის ფაზაშია, ადგილობრივი საკანონმდებლო ბაზა ნაწილობრივ ასახავს საერთაშორისო ნორმებს. ინსპექტირების პროცესში გამოყენებული ნორმატიული აქტების ანალიზი აჩვენებს, რომ 2021 – 2023 წლებში გამოვლენილი დარღვევების უდიდესი ნაწილი უკავშირდება შრომის უსაფრთხოების კანონს და მოქმედი რეგლამენტების მთლიანი მოცულობის მხოლოდ 15%-ს, რაც შესაძლოა განპირობებული იყოს რამდენიმე ფაქტორით, მათ შორის: რეგლამენტების დიდი ნაწილი არ განახლებულა წლების განმავლობაში და შესაძლოა ვეღარ პასუხობს თანამედროვე გამოწვევებს; რეგლამენტების უმეტესობა ვერ ასახავს ინდუსტრიის სპეციფიკურ საჭიროებებს და ა.შ.

ინსპექტორების მზარდი რაოდენობა ინსპექტირების გაზრდილი მოცულობის არათანაბარზომიერია და მას მნიშვნელოვნად ჩამორჩება. ასევე აღსანიშნავია, რომ რეგიონული ოფისების ინსპექტორების რაოდენობა მნიშვნელოვნად ჩამოუვარდება თბილისის ოფისის ინსპექტორების რაოდენობას, რის გამოც დასავლეთ საქართველოში ინსპექტირებების დიდ ნაწილს თბილისის ოფისი ახორციელებს. ინსპექტირებების გაზრდილი მოცულობის სათანადო ხარისხის უზრუნველსაყოფად და მზარდი ტენდენციის შესანარჩუნებლად, მნიშვნელოვანია სათანადო რაოდენობისა და კვალიფიკაციის ადამიანური რესურსები როგორც ცენტრალურ, ასევე რეგიონულ ოფისებში.

სამსახურში დანერგილია სამეტაპიანი სასწავლო გეგმა (საბაზისო, თემატური და ტექნიკური მიმართულებები), თუმცა 2021 – 2023 წლებში ჩატარებული ტრენინგების ანალიზი აჩვენებს, რომ ისინი ძირითადად სამართლებრივი ცვლილებებისა და ორგანიზაციული უნარ-ჩვევების საკითხებს მოიცავს და ნაკლებად არის ორიენტირებული სექტორული სპეციფიკის ცოდნის გაღრმავებაზე, რაც საყურადღებოა იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ შესაბამისი, ვიწრო დარგობრივი განათლების მქონე კადრების რიცხვი მცირეა.

ქვეყანას ჯერ სრულად არ აქვს შემუშავებული სექტორზე მორგებული პრაქტიკული სახელმძღვანელოები, ასევე გამოწვევად რჩება კითხვარებისა და ტექნოლოგიური ხელსაწყოების გამოყენების სისტემური პრაქტიკის დანერგვის საჭიროება, რამაც შესაძლოა უკეთესი გავლენა იქონიოს ინსპექტირების ხარისხზე და აამაღლოს შემოწმების შედეგების სანდოობა.

რეკომენდაციები

სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურმა:

- ინსპექტირების პროცესის მოთხოვნებთან ადამიანური რესურსების რაოდენობისა და განაწილების უკეთ მისადაგების მიზნით, უზრუნველყოს ინსპექტორთა რაოდენობის ეტაპობრივი ზრდის პარალელურად ახალი თანამშრომლების რეგიონალურ სამმართველოებში გადანაწილება შესამოწმებელი ობიექტების რაოდენობის პროპორციულად, მათი სექტორული და რეგიონული სპეციფიკის გათვალისწინებით.

4. რისკებზე დაფუძნებული ინსპექტირების დაგეგმვა

ILO-ს სახელმძღვანელოები არ განსაზღვრავს მიახლოებით ზღვრებს ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების ყოველწლიურად დაფარვისთვის, თუმცა ILO-ს კონვენციების[90] ზოგადი პრინციპის მიხედვით, სამუშაო ადგილებზე საჭიროა ინსპექტირებების განხორციელება იმდენად ხშირად და საფუძვლიანად, რამდენიც აუცილებელი იქნება შრომის უსაფრთხოების შესახებ არსებული სამართლებრივი ნორმების ეფექტიანი აღსრულებისათვის.

ინსპექტირების სიხშირე და გამოყენებული რესურსები უნდა იყოს დარღვევის რისკის დონის პროპორციული, ხოლო სააღსრულებო ღონისძიებები მიმართული უნდა იყოს დარღვევებთან დაკავშირებული ფაქტობრივი რისკის შემცირებაზე. არსებობს სხვადასხვა მიდგომა ინსპექტირების სიხშირის დასადგენად.

კრიტერიუმის მიხედვით, რესურსების ეფექტიანად გამოყენების მიზნით, შრომის ინსპექციის საქმიანობა უნდა იყოს კარგად დაგეგმილი და ფოკუსირებული კონკრეტულ პრიორიტეტებზე, რომლებიც ლოგიკურ და გამართლებულ გადაწყვეტილებებს დაეფუძნება. უმთავრესად, ინსპექცია უნდა მიმართავდეს ძალისხმევას კანონის ყველაზე მნიშვნელოვან დარღვევებზე ან ისეთ საკითხებზე, რომელთაც კანონმდებლობის დარღვევის მაღალი რისკი აქვთ.[91]

ზოგიერთი სექტორი შესაძლოა განისაზღვროს უფრო პრიორიტეტულად, ვიდრე სხვა სფეროები, მაგალითად, უბედური შემთხვევების ან/და საჩივრების მაღალი რაოდენობის გამო, ასევე ზოგიერთი საწარმო შეიძლება სხვებთან შედარებით მეტჯერ შემოწმდეს ცუდი სამუშაო პროცესისა და მენეჯმენტის არასწორი დამოკიდებულებიდან გამომდინარე.

ILO-ს სტანდარტები[92] მოიაზრებს რამდენიმე პოტენციურ კრიტერიუმს სექტორებისა და საწარმოების შესარჩევად:

- განსაკუთრებული რისკები – საწარმოები, რომლებიც ახორციელებენ უსაფრთხოებისათვის მნიშვნელოვანი რისკების შემცველ საქმიანობას ან იყენებენ სახიფათო ტექნოლოგიებს;[93]
- საწარმოს ზომა – დიდ საწარმოებს, მცირე საწარმოებთან შედარებით, შეხება აქვთ მეტ სამუშაო ძალასთან;
- უბედური შემთხვევების და საჩივრების რაოდენობა – სექტორების მიხედვით დაფიქსირებული უბედური შემთხვევების ზრდა ან მკვეთრი ცვლილებები;
- შესაბამისობის ისტორია – დაწესებულებებს, რომელთა დარღვევების შესახებ ცნობილია, ენიჭებათ უპირატესობა.
- ახალი ბიზნესი – რათა თავიდანვე უზრუნველყოფილი იყოს ოპტიმალური სამუშაო პირობების არსებობა;
- ეროვნული ან ადგილობრივი პროგრამები – სახელმწიფო პროგრამების მიმწოდებელი დაწესებულებები ავტომატურად შედიან ინსპექტირების გეგმებში.

---

90 ILO-ს კონვენციები N81 და N129.

91 ILO-ს კონვენციები N81 და N129.

92 Guidelines on General Principles of Labour Inspection, 2022; Collection and Use of Labour Inspection Statistics, a short guide, 2016; Guide on the Harmonization of Labour Inspection Statistics, 2016; Study of the Impact of Labour Inspection Actions on compliance with Labour legislation, 2022; ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates, 2017.

93 აზბესტი, სიმაღლიდან ვარდნა და ა.შ. საქვაბე ოთახები და სხვ.

კრიტერიუმის მიხედვით, რისკების გამოსავლენად, მნიშვნელოვანია ინსპექციის სამსახურში არსებობდეს ადეკვატური საინფორმაციო რესურსები. აღნიშნული მოიცავს როგორც ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების შესახებ ბაზებზე წვდომას, ასევე შემოწმების/მოკვლევის შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის კონსოლიდაციისა და ანალიზის შესაძლებლობას.[94]

შრომის ინსპექტორებისთვის დიდი რაოდენობით მნიშვნელოვანი ინფორმაციაა ხელმისაწვდომი, რაც შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს მომდევნო წლების შემოწმებების დასაგეგმად. როგორც წესი, შემოწმებების შემდგომ მოგროვებული ინფორმაცია ადმინისტრაციული რეესტრის ნაწილი ხდება, თუმცა გარკვეული პირობების დაცვის შემთხვევაში, მათ აქვთ სტატისტიკის მნიშვნელოვან წყაროდ გადაქცევის დიდი პოტენციალი.[95]

4.1 შრომის ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ რისკიან/პრიორიტეტულ სექტორებსა და ობიექტებზე ინფორმაციის არსებობა

საერთაშორისო პრაქტიკაში რისკიანი და პრიორიტეტული სექტორებისა და კომპანიების შესახებ ინფორმაციის შეგროვებისთვის გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობების სტატისტიკური კლასიფიკაცია (NACE Rev. 2), რომელიც უზრუნველყოფს ეკონომიკური სექტორების მონაცემების სტანდარტიზაციას, ზუსტ შეგროვებასა და სისტემურ ანალიზს.[96] გარდა ამისა, მონაცემებზე დაფუძნებული შერჩევის პროცესის ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, ევროკავშირის პრაქტიკაში ფართოდ გამოიყენება კომპანიების რისკის პროფილების შექმნა. აღნიშნული პროფილები ეფუძნება სხვადასხვა კრიტერიუმს, მათ შორის, საწარმოს საქმიანობის სფეროს, დასაქმებულთა რაოდენობას, წარსულში დაფიქსირებულ დარღვევებსა და სხვა რისკის განმსაზღვრელ ფაქტორებს, რაც უზრუნველყოფს პრიორიტეტული სამიზნე ობიექტების იდენტიფიცირებას და რეგულირების პროცესის ოპტიმიზაციას.[97]

საქართველოში რისკიანი და პრიორიტეტული სექტორებისა და კომპანიების იდენტიფიკაციის პროცესი ძირითადად ემყარება საერთაშორისო ეკონომიკური საქმიანობების სტატისტიკურ კლასიფიკაციას (NACE Rev. 2),[98] ხოლო ინსპექტირების განხორციელების პროცედურები[99] და ინსპექტორების უფლებამოსილებები თანხვედრაშია ILO-ს ძირითად მიდგომებთან. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის ქვეყნებში ფართოდ გამოიყენება რისკის პროფილების საფუძველზე კომპანიების მონაცემთა მართვის პრაქტიკა, საქართველოში აღნიშნული ჯერ კიდევ განვითარების ეტაპზეა და უფრო მეტად ემყარება ზოგად სექტორულ ანალიზს და წარსულ მონაცემებს.

ქვეყნის მასშტაბით სხვადასხვა უწყება პასუხისმგებელია ეკონომიკური საქმიანობის რეგისტრაციასა და მათ შესახებ მონაცემთა აღრიცხვაზე. საქართველოში ბიზნესსუბიექტების შესახებ ინფორმაციას აგროვებენ შემდეგი ორგანიზაციები:[100]

---

94 Strategies and practice for labour inspection – ILO.

95 ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, Policy and planning of labour inspection.

96 NACE Rev. 2 Introductory Guidelines, Eurostat.

97 ევროკავშირის შრომის ინსპექციის ქსელის (SLIC) ანგარიშები და გაიდლაინები.

98 საქართველოს ეროვნული კლასიფიკატორი, ეკონომიკური საქმიანობის სახეები, რედაქცია 2, საქსტატი, 2023. „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესი“, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება.

99 „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების წესი“, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 10 თებერვლის N99 დადგენილება.

100 სქემა იხ. დანართი 2-ის სახით.

- **საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო (NAPR):** პასუხისმგებელია სამეწარმეო და არასამეწარმეო იურიდიული პირების ერთიანი სახელმწიფო რეესტრის წარმოებაზე, რომელიც წარმოადგენს რეგისტრირებული ბიზნესის ყოვლისმომცველ მონაცემთა ბაზას;[101] სააგენტო ასევე აწარმოებს ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრს, რომელიც არის რეგისტრირებულ ეკონომიკურ საქმიანობათა და მათი ადგილის/მისამართის შესახებ მონაცემების ერთობლიობა. აღნიშნულ რეესტრში დარეგისტრირება სავალდებულოა ყოველი პირისთვის, რომელიც ახორციელებს მომეტებული საფრთხის შემცველ მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებს;[102]
- **საქართველოს შემოსავლების სამსახური:** ამუშავებს საგადასახადო რეგისტრაციასთან და დაბეგვრასთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, რისთვისაც იყენებს NAPR-ის მონაცემებს. გადასახადის გადამხდელთა რეესტრი წარმოადგენს მონაცემთა ერთიან ბანკს, რომელიც იქმნება საქართველოს საგადასახადო სისტემის ერთიან პროგრამულ-ტექნოლოგიურ და მეთოდოლოგიურ პრინციპებზე;[103]
- **საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი):** აწარმოებს სტატისტიკურ მონაცემებსა და ინფორმაციას ბიზნესის შესახებ ეკონომიკური ანალიზისა და დაგეგმვისთვის. საქსტატი ეყრდნობა საჯარო რეესტრისა და შემოსავლების სამსახურის ინფორმაციას, რომლის მიხედვითაც ახორციელებს აქტიური ბიზნესსუბიექტების შესახებ მონაცემების აღრიცხვას.[104]

ინფორმაციის დამატებითი წყაროებია: ადგილობრივი თვითმმართველობები, მათ შორის, მუნიციპალიტეტები და მერიები, რომლებიც აგროვებენ ინფორმაციას თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში მოქმედი ბიზნესების შესახებ; დარგობრივი სამინისტროები/სტრუქტურები ამუშავებენ ინფორმაციას ნებართვების, ლიცენზიების და სხვადასხვა მარეგულირებელი მოთხოვნის შესახებ.[105]

ქვეყანაში არსებულ ინფორმაციის წყაროებს შორის აქტიური ბიზნესსუბიექტების შესახებ შედარებით კონსოლიდირებულ ინფორმაციას ამუშავებს საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, რომელიც ადგენს კომპანიების აქტიურ სტატუსს მრავალმხრივი პარამეტრის მიხედვით: ფინანსური ბრუნვა, დასაქმებულთა რაოდენობის ცვლილება, ხელფასების გაცემის ფაქტი და სხვ.[106]

---

101 „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონითა და საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული სავალდებულო სარეგისტრაციო მონაცემების, მათში ცვლილებისა და მათი შეწყვეტის შესახებ მონაცემთა ერთობლიობა, საქართველოს კანონი „საჯარო რეესტრის შესახებ“.

102 ეკონომიკური საქმიანობის რეგისტრაციის ვადაა 1 წელი რეგისტრაციის მომენტიდან. ამ ვადის გასვლის შემდეგ გადაწყვეტილება რეგისტრაციის თაობაზე უქმდება, თუ დაინტერესებული პირი არ წარადგენს მოთხოვნას რეგისტრაციის ვადის გაგრძელების შესახებ, საქართველოს კანონი „საჯარო რეესტრის შესახებ“; აკრძალულია მომეტებული საფრთხის შემცველი მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების შესაბამისი საქმიანობის ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრში რეგისტრაციის გარეშე განხორციელება, საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების“ შესახებ.

103 საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2005 წლის 18 იანვრის N27 ბრძანება „გადასახადის გადამხდელთა საგადასახადო აღრიცხვის (რეგისტრაციის) წესის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე.

104 ბიზნესსტატისტიკის ძირითადი მაჩვენებლების გაანგარიშების მეთოდოლოგია, საქსტატი.

105 სამშენებლო ნებართვა, სურსათის უვნებლობის ნებართვა, ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების მიმართულებით ნებართვები, გარემოსდაცვითი ნებართვები და ლიცენზიები და ა.შ.

106 საქსტატი ამუშავებს შემოსავლების სამსახურიდან მიღებულ ინფორმაციას. კონკრეტული კრიტერიუმებია: ბრუნვა მეტია 0-ზე (დღგ-ის, ყოველთვიური საშემოსავლო და სხვა დეკლარაციები); ხელფასი ან დასაქმებულთა რაოდენობა მეტია 0-ზე (ყოველთვიური საშემოსავლო და სხვა დეკლარაციები); აქვს მოგება ან ზარალი (მოგების დეკლარაცია); გადაიხადა ნებისმიერი სახის გადასახადი, გარდა მხოლოდ ქონების გადასახადისა (საქსტატის მეთოდოლოგია).

საქსტატი ყოველთვიურად აახლებს ბიზნესის ონლაინრეგისტრის მონაცემებს, თუმცა აღნიშნული ინფორმაცია ვერ უზრუნველყოფს სათანადო სიზუსტეს შრომის ინსპექციისთვის. ბიზნესსაქმიანობის აქტიურობის დინამიკა დამოკიდებულია ბიზნესის ფუნქციონირების რიგ გარემო ფაქტორებზე და განსხვავდება სექტორების მიხედვით. მშენებლობის სფეროში შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირება უნდა განხორციელდეს მშენებლობის კრიტიკულ მომენტებში, როდესაც მშენებლობის პროცესში ჩართულია დიდი რაოდენობით სამუშაო ძალა და ტექნიკა,[107] ხოლო სოფლის მეურნეობაში ოპერაციები, ძირითადად, სეზონურ ფაქტორებზეა დამოკიდებული.[108] ელექტროენერგიის, გაზისა და წყლის მიწოდების სექტორებში აქტიურობა უკავშირდება ავარიების, სტიქიური მოვლენების ან ტექნიკური სამუშაოების პერიოდებს, როდესაც სპეციალისტები მაღალი ძაბვისა და სხვა ტექნიკური რისკების პირობებში მუშაობენ.[109] სექტორების ამ მრავალფეროვნებიდან და ციკლურობიდან გამომდინარე, სტანდარტული სტატისტიკური მონაცემები შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირების კონტექსტში ხშირად ვერ ასახავს რეალურ სამუშაო აქტივობას.

აღნიშნულის გარდა, 2022 წლის საქსტატის მონაცემებსა და საჯარო რეესტრის მონაცემებს შორის განსხვავებები აჩვენებს, რომ საქსტატში რეგისტრირებული აქტიური სუბიექტები გაცილებით მეტია, ვიდრე ეკონომიკურ საქმიანობათა საჯარო რეესტრში დაფიქსირებული.[110]

ცხრილი N7. სხვაობა 2022 წლის საქსტატის წლიურ მონაცემებს და საჯარო რეესტრის ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრის მონაცემებს შორის რისკის დონეების და მომეტებული საფრთხის მიხედვით[111]

რისკის დონე	საქსტატის ბიზნესრეგისტრი	ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრი
2	100 557	13 523
3	38 437	6 684
4	592	242
5	13 537	1 620

სამსახურს გაფორმებული აქვს მემორანდუმი სხვადასხვა უწყებასთან, რომლებიც აწარმოებენ ინფორმაციას ქვეყანაში მოქმედი კომპანიების[112] შესახებ და სამსახურის მოთხოვნის შესაბამისად, მას აწვდიან მონაცემთა ბაზებს.

---

107 სამშენებლო ციკლი ხუთი ეტაპისგან შედგება: დაგეგმვა, დიზაინი, სატენდერო პროცესი, მშენებლობის პროცესი და მშენებლობის ჩაბარება და შეფასება. თითოეულ ამ ეტაპზე კომპანიას დაუფიქსირდება ბრუნვა, დასაქმებულთათვის ხელფასების ჩარიცხვა და ა.შ. – შრომის ინსპექტირება მშენებლობაზე, გზამკვლევი, ILO, 2017.

108 მოსავლის აღების ციკლი, ამინდი და სხვა ბუნებრივი ფაქტორები. სასოფლო-სამეურნეო სამუშაოების პერიოდში კომპანიის აქტიურობა მნიშვნელოვნად იზრდება, ხოლო სხვა დროს შეიძლება საქმიანობა მინიმალურ დონეზე იყოს ან დროებით შეჩერდეს.

109 მიუხედავად იმისა, რომ ამ დარგში კომპანიები ყოველთვის აქტიურები არიან, სამუშაოს სირთულე და რისკები იზრდება კრიტიკულ მომენტებში.

110 თითოეული უწყება მონაცემებს აღრიცხავს თავიანთი მიზნებისთვის, ამიტომ განსხვავებული სურათია, ასევე ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრში რეგისტრაცია სავალდებულოა და განახლებას საჭიროებს ყოველწლიურად; მიუხედავად ამისა, არ არის სრული და ამ რეესტრის გამოწვევად რჩება ერთი სექტორის მითითება.

111 სხვაობა განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრში მომეტებული საფრთხის საქმიანობების სავალდებულო რეგისტრაციის მიუხედავად, ყველა არ რეგისტრირდება. აღნიშნულის განმაპირობებელი სხვა მიზეზი შესაძლოა იყოს საქსტატის მხრიდან წლის განმავლობაში, მაგალითად, 10 დღით მოქმედი კომპანიების აქტიურად ჩათვლა. ძირითადი საქმიანობის მითითება დამოკიდებულია კომპანიის წარმომადგენელზე, რაც ხშირად ცდომილებას განაპირობებს.

112 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, სსიპ – შემოსავლების სამსახური და სსიპ – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, მუნიციპალიტეტები.

ეკონომიკური ბიზნესსუბიექტების შესახებ სხვადასხვა წყაროდან მიღებული ინფორმაცია განსხვავებულია ობიექტური ფაქტორების გავლენით, როგორებიცაა: მონაცემთა აღრიცხვის მიზნები, პროცესის თავისებურებები, პერიოდულობა და გამოყენებული მეთოდოლოგია.

არსებული შეზღუდვების ფარგლებში ვერ შეფასდა, რა პრინციპით ამუშავებდა ელექტრონული პროგრამა სხვადასხვა მონაცემთა ბაზას.[113] სამსახურს, აუდიტის პერიოდში შემუშავებული არ ჰქონდა ფორმალური მეთოდოლოგია ან სტანდარტიზებული მიდგომა, რომლის მიხედვითაც იხელმძღვანელებდა აღნიშნული მონაცემების გაერთიანებისა და დამუშავების პროცესში.[114]

დამატებითი ინდიკატორების შესახებ მონაცემთა არსებობა

კანონმდებლობის თანახმად, 2025 წლისთვის დაგეგმილია პრიორიტეტული სექტორების ხელახალი გადაფასება. ამა თუ იმ დარგისთვის პრიორიტეტულობის მინიჭება უნდა განხორციელდეს დადგენილი ინდიკატორების შესახებ დაგროვილი და დამუშავებული ინფორმაციის საფუძველზე.[115]

ცხრილი N8. 9 ინდიკატორი ეტაპობრივი გამოყენების პრიორიტეტულობის მიხედვით

პრიორიტეტული	ნაკლებად პრიორიტეტული	არაპრიორიტეტული
უბედური შემთხვევები	უწყვეტი საწარმოო პროცესი	ღამის ცვლაში მუშაობა
გამოვლენილი დარღვევები	სხვა უწყებიდან დარღვევები	თანამშრომლების დენადობა
შემოსული საჩივრები[116]	პროფესიული დაავადებები	საავადმყოფო ფურცლები

პრევენციული ზომების სწორად დაგეგმვის მიზნით, აუდიტის პერიოდში (2021-2023) სექტორების კლასიფიკაციის პროცესში, როდესაც არ არსებობდა ამ პროცესისათვის საკმარისი ინფორმაცია, შერჩევის პროცესისთვის პრიორიტეტს წარმოადგენდა შემდეგი ორი ინდიკატორის შესახებ ინფორმაციის გამოყენება:

1. **საწარმოო უბედური შემთხვევების სტატისტიკური ანალიზი** – უზრუნველყოფს ისეთი რისკიანი სექტორების გამოვლენას, სადაც უბედური შემთხვევების მაჩვენებლები სიმძიმის კატეგორიების მიხედვით უფრო მაღალია.
2. **შრომის ინსპექციის მიერ მოძიებული და დამუშავებული მონაცემები** – მოიცავს ინსპექტირების დროს აღმოჩენილ დარღვევებს, რისკების სტატისტიკას და სხვა მნიშვნელოვან ინფორმაციას ობიექტის შესახებ.

113 ავტომატიზებული და მონაცემებზე დაფუძნებული შერჩევის პროცესი სრულად არ არის დანერგილი (დეტალურად იხ. ქვეთავი 1.5 – აუდიტის შეზღუდვა).

114 მემორანდუმის ფარგლებში მოთხოვნილი ინფორმაცია მოთხოვნილია მხოლოდ პრიორიტეტული ეკონომიკური სექტორების პარამეტრის მიხედვით და არ არის მოთხოვნილი, მაგალითად, კომპანიაში დასაქმებულთა რაოდენობა.

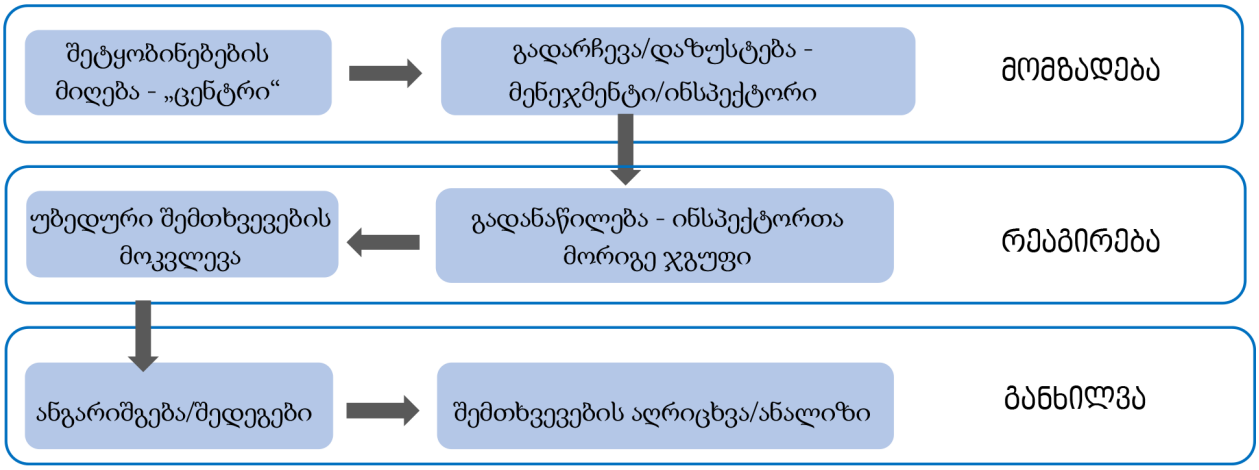
115 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდების და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“, ინდიკატორი 9.

116 საჩივრების აღრიცხვა და კატეგორიზაცია ხდება წლების მიხედვით.

სამსახური მეთოდოლოგიის მიხედვით[117] ახორციელებს სამუშაო სივრცეში შრომის უსაფრთხოების ნორმების დარღვევებით გამოწვეული უბედური შემთხვევების მოკვლევას და გამომწვევი მიზეზების ანალიზს.[118]

უბედური შემთხვევების შესახებ ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის ნაწილში ინსპექცია მემორანდუმის ფარგლებში თანამშრომლობს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ – საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მართვის ცენტრთან, რომელიც მთელი ქვეყნის მასშტაბით გადაუდებელი დახმარების აუცილებლობის შესახებ შეტყობინების მიმღები პირველადი რგოლია. ცენტრი, შიდა პროგრამის საშუალებით, ინსპექციის სამსახურს ყოველდღიურ რეჟიმში გადასცემს ინფორმაციას იმ შეტყობინებების შესახებ, რომლებშიც იკვეთება, რომ შრომითი უსაფრთხოების ზომების დარღვევამ გამოიწვია პიროვნების დაშავება ან გარდაცვალება. საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მართვის ცენტრში ინციდენტის ტიპი – „შრომითი უსაფრთხოება“ ცალკე კატეგორიად არ არის გამოყოფილი. სამუშაო ადგილზე დაზიანებები ან გარდაცვალებები აღინიშნება არასტანდარტიზებულ[119] ტექსტურ ველში („შენიშვნის ველი“).

სქემა N8. უბედური შემთხვევების მართვის პროცესი



აუდიტის ჯგუფმა პროცესი დაკვირვების მეთოდით შეაფასა. შეტყობინებების გადარჩევას და დაზუსტებას საშუალო რგოლის მენეჯერები ახორციელებენ, ხოლო კრიტიკულ შემთხვევებს ზედა რგოლი განიხილავს. განხილვისას დგინდება შემთხვევის კავშირი შრომით ურთიერთობასა და უსაფრთხოების ნორმების დარღვევასთან. განხილვისას გამოყენებული ძირითადი კრიტერიუმებია – შემთხვევის მისამართი და გარემოების სიმძიმე. რეაგირებისთვის გამოყოფილი არიან მორიგე ინსპექტორები, რომლებიც იძიებენ ინციდენტებს, ახორციელებენ ანგარიშგებას და ინფორმაციის აღრიცხვას.

---

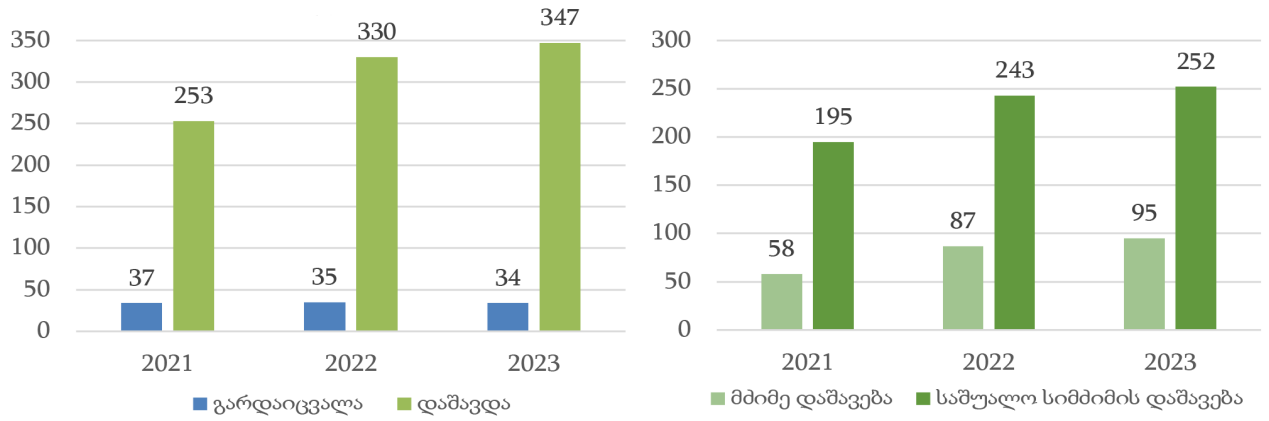
117 მოკვლევას, ანგარიშგებას და აღრიცხვას ექვემდებარება სამუშაო პროცესში ან სამუშაო პროცესთან დაკავშირებით მომხდარი შემთხვევა, რომელსაც შედეგად მოჰყვა დასაქმებულის ან სხვა პირ(ებ)ის ჯანმრთელობის დაზიანება, შრომისუნარიანობის შეზღუდვა ან დაკარგვა, გარდაცვალება ან მისი უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება.

118 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2018 წლის N01-11/6 ბრძანება „სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების აღრიცხვის წესის და ფორმის, მოკვლევის პროცედურებისა და ანგარიშგების წესზე“.

119 მონაცემები თავისუფალი ტექსტის სახით შეჰყავთ, რომელშიც შეიძლება გამოყენებული იყოს განსხვავებული ტერმინები, ფორმატები ან აღწერილობები. ასეთი ველი ართულებს მონაცემების ავტომატურ დამუშავებას, ანალიზსა და სტატისტიკურ გაერთიანებას. მაგალითად, ერთი და იგივე ინციდენტი სხვადასხვა ოპერატორმა შეიძლება განსხვავებულად აღწეროს.

მოკვლეული უბედური შემთხვევების სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, სამუშაო ადგილზე დაშავებულთა რაოდენობა 2023 წელს 37%-ით გაიზარდა 2021 წელთან შედარებით.[120] ამასთანავე, შემთხვევების უდიდესი ნაწილი უკავშირდება საშუალო სიმძიმის უბედური შემთხვევების მატებას, ამ ინდიკატორების სექტორის ჭრილში ანალიზი ქმნის შესაძლებლობას, შედეგები გამოყენებულ იქნეს შემოწმებების გეგმური სიის შედგენის პროცესში.

გრაფიკი N11. უბედური შემთხვევების სტატისტიკა გარდაცვალების/დაშავების და სიმძიმის მიხედვით 2021-2023 წლებში



ევროპის განვითარებად ქვეყნებში, სადაც შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირების გამოცდილება ახალია და სამართლებრივი ჩარჩო ახლა უმჯობესდება, უბედური შემთხვევების სტატისტიკური მონაცემების სრულყოფილი აღრიცხვიანობის ხელისშემშლელ რამდენიმე ფაქტორად განიხილება შემდეგი:[121]

- **უბედური შემთხვევების შესახებ შეუტყობინებლობა** – დაკავშირებულია სამუშაოს დაკარგვის შიშთან, ცნობიერების ნაკლებობასთან ან/და კულტურულ ფაქტორებთან, კერძოდ, თანამშრომლებს შეიძლება არ ჰქონდეთ ცოდნა თავიანთი უფლებების ან დაშავების შეტყობინების მნიშვნელობის შესახებ;
- **შეტყობინების არასაკმარისი სისტემები** – მონაცემთა შეგროვების სისტემა, რომელიც მონაცემების შეგროვებას და აღრიცხვას არასაკმარისად ან არაეფექტიანად, ასევე სტანდარტიზებული რეპორტირების მექანიზმების გარეშე უზრუნველყოფს;
- **შემთხვევების არასწორი კლასიფიკაცია** – მონაცემები შესაძლოა არასწორად იყოს კლასიფიცირებული, რის შედეგად არსებობს რისკი, არ აღირიცხოს ოფიციალურ სტატისტიკაში. რეპორტირება და კლასიფიკაციაზე პასუხისმგებლებს, შეიძლება საჭირო გადამზადება არ ჰქონდეთ გავლილი;
- **ეკონომიკური და სოციალური ფაქტორი** – დაკავშირებულია შეტყობინების მინიმიზაციასთან დამსაქმებლების მხრიდან თანამშრომლებზე ზეწოლის გზით, რაც განპირობებულია ჯარიმების თავიდან არიდების სურვილით ან/და კომპანიის რეპუტაციის შენარჩუნებით;
- **ცვლილებების ფაზის ეტაპზე** – შრომის უსაფრთხოების ახალი კანონების და ჩარჩოების განხორციელების საწყის ფაზაში შეიძლება იყოს შეყოვნება სათანადო შესრულებასა და მონაცემთა შეგროვებაში, რაც გავლენას ახდენს არასრულ სტატისტიკაზე.

120 მონაცემთა შეგროვების განახლებული მეთოდოლოგიისა და სხვადასხვა ბაზის კომბინაციის შესაბამისად, გაიზარდა იმ შემთხვევების აღრიცხვიანობის მაჩვენებელი, რომელთა აღრიცხვაც მანამდე არ ხორციელდებოდა.

121 Challenges for the collection of reliable OSH data, ILO.

დადგენილების თანახმად,[122] დანარჩენი 6 ინდიკატორის შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვა უფრო მეტად მნიშვნელოვანია იმ პერიოდისთვის, როდესაც უნდა განხორციელდეს პრიორიტეტული დარგების ხელახალი გადაფასება – თითოეული დარგისთვის პრიორიტეტულობის მინიჭება უნდა განხორციელდეს შეგროვებული და დამუშავებული მონაცემების საფუძველზე. ამ დროისთვის 9 ინდიკატორიდან 3 ინდიკატორის ნაწილობრივ დამუშავება მიმდინარეობს, ხოლო დანარჩენი 6 ინდიკატორისთვის[123] ინფორმაციის შეგროვება არ დაწყებულა.[124]

4.2 რისკიანი/პრიორიტეტული სექტორების დაფარვა და ობიექტების შერჩევა

კრიტერიუმის თანახმად, ინსპექციის საქმიანობის ძირითად მაჩვენებლებს შორის ობიექტების დაფარვის მაჩვენებელი და ჩატარებული ინსპექტირებების რაოდენობა ერთ-ერთი საბაზისოა, რადგან ისინი ინსპექტირების მასშტაბისა და ინტენსივობის პირველადი შეფასებისთვის აუცილებელ ინდიკატორებს წარმოადგენენ.

საქართველოს შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის 2019-2023 წლების ეროვნულ სტრატეგიაში შრომის უსაფრთხოების მიმართულებით დასახულია ამოცანები და მიზნები, რომლებიც პირდაპირ არის დაკავშირებული ინციდენტების პრევენციასა და სამუშაო გარემოს გაუმჯობესებასთან, თუმცა დოკუმენტში არ არის განსაზღვრული შრომის ინსპექციის მიერ განსახორციელებელი პრევენციული/გეგმური ინსპექტირებების დაფარვის სამიზნე მაჩვენებლები.[125] ორგანიზაციულ დონეზე დაფარვის მაჩვენებლის განსაზღვრა გამოწვევად რჩება და მხოლოდ ჩასატარებელი ინსპექტირებების რაოდენობას მოიცავს.[126]

შრომის ინსპექციის საქმიანობის შეფასების შედეგად გამოიკვეთა, რომ გეგმურად ინსპექტირებული კომპანიების (1%) და ამ კომპანიებში დასაქმებულთა (7%) დაფარვის მაჩვენებელი ქვეყნის მასშტაბით არ არის მაღალი.

---

122 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდების და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“ დადგენილების მიხედვით.

123 ღამის ცვლაში მუშაობა, უწყვეტი საწარმოო პროცესი, დასაქმებულთა მიერ საავადმყოფო ფურცლით სარგებლობის ოდენობა, თანამშრომლების მაღალი დენადობა წლის განმავლობაში, სხვა უწყებებიდან დარღვევების შესახებ ინფორმაცია, პროფესიული დაავადებები.

124 შრომის უფლებრივი მდგომარეობის ინსპექტირების შედეგად აღნიშნული მონაცემები ხელმისაწვდომია, თუმცა ისინი ჯერ არ არის კონსოლიდირებული და დამუშავებული შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირების მიზნებისთვის.

125 „გარკვეული პროგრესის გასაზომად მნიშვნელოვანია ორგანიზაციას შემუშავებული ჰქონდეს სათანადო ინდიკატორები, მათ შორის, გეგმური ინსპექტირების დაფარვის ინდიკატორით შესაძლებელია შეფასდეს გეგმური ინსპექტირების/პრევენციული მექანიზმის შედეგები/გავლენა კომპანიების დაფარვისა და უბედური შემთხვევების მაჩვენებლებთან კორელაციაში.“ ILO, Study of the Impact of Labour Inspection Actions on compliance with Labour legislation, 2022. აღსანიშნავია, რომ 2030 წლისთვის მდგრადი განვითარების მიზნებიდან გამომდინარე (SDG8), შესამოწმებელ აქტიურ სუბიექტებთან მიმართებით საქართველოს მიზნობრივ მაჩვენებლად დასახელებულია 1,5%, რომლის მიღწევა არ იკვეთება არსებული სტრატეგიული დოკუმენტიდან.

126 გასათვალისწინებელია, რომ არსებული მდგომარეობით ფაქტობრივად მოქმედი/აქტიური კომპანიების რაოდენობის შესახებ ზუსტი ინფორმაციის მოძიება წარმოადგენს ქვეყნის სახელმწიფო სისტემის გამოწვევას და არ არის დამოკიდებული მხოლოდ შრომის ინსპექციის შესაძლებლობებზე.

ცხრილი N9. საქსტატის ბიზნესრეგისტრის მონაცემებთან ინსპექტირების გეგმის შედარება რისკის დონეების მიხედვით127 და სულ დასაქმებულთა რაოდენობის შედარება ინსპექტირებით დასაქმებულთა მოცვის რაოდენობასთან 2022-2023 წლებში[128]

რისკის დონე	2022			2023		
	კომპანიების რაოდენობა	გეგმა	დაფარვის %	კომპანიების რაოდენობა	გეგმა	დაფარვის %
(1) დაბალი	18 003	3	0%	18 499	97	0,5%
(2) საშუალო	100 557	150	0,2%	103 173	147	0,1%
(3) მაღალი	38 437	366	1%	39 611	461	1,2%
(4) ძალიან მაღალი	592	122	20,6%	607	164	27%
(5) განს. მაღალი	13 537	338	2,5%	14 248	704	5%
სულ	**171 156**	**979**	**0,6%**	**176 138**	**1573**	**0,9%**
სულ დასაქმებულთა რაოდენობა ქვეყანაში	1 283 706			1 334 559		
დასაქმებულთა რაოდენობა, ვისაც ინსპექტირება შეეხო	108 000			81 904		
წილი %	8%			6%		

სექტორულ დონეზე ინსპექტირებას დაქვემდებარებული იმ კომპანიების მინიმალური რაოდენობა, რომლებიც სისტემატურად იფარება ინსპექციის მიერ, განსაზღვრულია წლიურად, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, თუმცა ეს რაოდენობები ზოგ შემთხვევაში მცირეა იმავე სექტორში ქვეყანაში არსებული კომპანიების (რეგისტრირებული) საერთო რაოდენობასთან შედარებით.

რისკზე დაფუძნებული სექტორების/კომპანიების შერჩევა ინსპექტირებისთვის

ეკონომიკური საქმიანობის სექტორებზე კონტროლის მიზნით, შრომის ინსპექციამ შესაბამისი შედეგების მისაღწევად უნდა დანერგოს რისკების შეფასების და ინსპექტირების ობიექტების შერჩევის მეთოდოლოგიები.[129]

კარგი პრაქტიკის მიხედვით, დაგეგმვის პროცესში რისკების იდენტიფიცირება ორ – სექტორისა და ობიექტის დონეზე ხორციელდება. სექტორის რისკის დადგენის კრიტერიუმი ეფუძნება სექტორების წარსულში განსაზღვრულ და აღიარებულ რისკ-ფაქტორებს. ხოლო ობიექტის დონეზე რისკის შეფასება საჭიროა ინსპექტირების გეგმური ობიექტების სიის შესადგენად (შესაბამისი სექტორებიდან მაღალრისკიანი ობიექტების შერჩევა წინასწარ განსაზღვრული დაფარვის მაჩვენებლის მისაღწევად.).[130]

127 ბიზნესრეგისტრის ყოველთვიური მონაცემები ხელმისაწვდომი არ არის, ამიტომ გამოყენებულია წლიურ მონაცემთა ბაზა, რომელიც შესაძლოა შეიცავდეს გარკვეულ ცდომილებებს განსხვავებული აღრიცხვის მეთოდოლოგიის გამო (ბიზნესის აქტიური სტატუსის გათვალისწინების სიზუსტის ალბათობა დაბალია). რისკების დონეების დასადგენად მონაცემთა ბაზა დამუშავებულია საქართველოს ეროვნული კლასიფიკატორის – NACE Rev. 2 მიხედვით, რისკების მეთოდოლოგიის შესაბამისად.

128 საქსტატი, დასაქმებულთა განაწილება ეკონომიკური საქმიანობის სახეების (Nace rev. 2) მიხედვით და შრომის ინსპექციის წლიური ანგარიშები 2022-2023 წლებში.

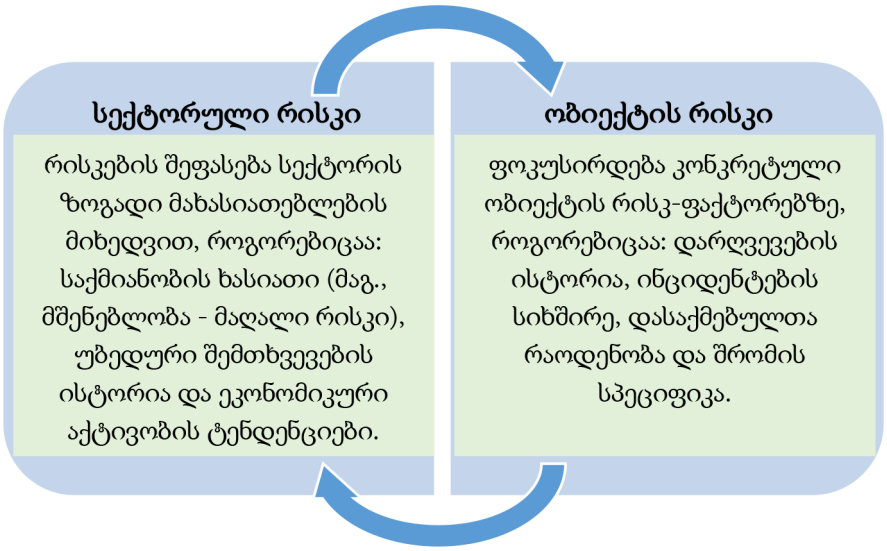
129 Approaches to Integrated Inspections Reforms Based on selected case studies World bank 2022.

130 ISO 9001:2015 Quality Management Systems – Requirements. ISO 45001:2018 Occupational Health and Safety Management Systems. ILO Convention No. 81 (Labour Inspection Convention, 1947). ILO Handbook on Labour Inspection (ILO-OSH 2001).

რისკის დონე განსხვავდება როგორც სექტორების, ისე კომპანიების მიხედვით და შემოწმებები პრიორიტეტულად უნდა ჩატარდეს კომპანიის რისკის დონის შესაბამისად; რაც უფრო მაღალია პოტენციური რისკი, მით უფრო ხშირია შემოწმებების საჭიროება. დაბალი რისკის ობიექტები უფრო იშვიათად უნდა შემოწმდეს; მათი ზედამხედველობისთვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ინფორმაციული კამპანიები, კონსულტაციები და სხვა ნაკლებად ინტერვენციული საშუალებები.

აქედან გამომდინარე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მეთოდოლოგია, რომელიც განსაზღვრავს სექტორებს და ობიექტებს რისკების მიხედვით. მხოლოდ სექტორული რისკის დადგენა ვერ უზრუნველყოფს საკმარის საფუძველს კონკრეტული ობიექტის რისკის დასადგენად – ერთსა და იმავე სექტორის ფარგლებში, რისკის დონე კომპანიების მიხედვით შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს.[131] რისკებზე დაფუძნებული ინსპექტირება პირველ რიგში მიზნად ისახავს მაღალი რისკის შემთხვევების გამოვლენას და რესურსების შესაბამისად განაწილებას.

სქემა N9. სექტორული და ობიექტის ინდივიდუალური დონის რისკებს შორის განსხვავება[132]



ობიექტის დონეზე შერჩევის მიდგომებს შორის ძირითადად გამოიყენება მიზნობრივი და შემთხვევითი შერჩევის მეთოდები. მიზნობრივი შერჩევა გულისხმობს ისეთ კომპანიებზე ფოკუსირებას, რომლებიც ინციდენტების ან დარღვევების გამო მაღალი რისკის ქვეშ არიან. შემთხვევითი შერჩევა უფრო პრაქტიკულია დაბალი და საშუალო რისკის საწარმოებში. მაღალი რისკის ინდუსტრიებში შემთხვევითი შერჩევა ნაკლებად ეფექტიანია და საჭიროებს უფრო ფოკუსირებულ მიდგომას.[133]

---

131 https://www.hse.gov.uk/pubns/priced/hsg65.pdf

132 სექტორს აქვს გავლენა ინდივიდუალურ რისკზე, თუმცა შესაძლოა საშუალორისკიანი სექტორი მაღალი რისკის ობიექტით შეირჩეს, მაღალრისკიანი სექტორის დაბალრისკიანი ობიექტის ნაცვლად.

133 კანადაში შემთხვევითი შერჩევა გამოიყენება დაბალი რისკის ინდუსტრიებში. ასევე იყენებენ მას Workplace Hazardous Materials Information System (WHMIS) ინსპექციების დროს, რათა დადგინდეს შესაბამისობის დონე საწარმოებში. ბრიტანეთის HSE (Health and Safety Executive) იყენებს შემთხვევით შერჩევას დაბალი რისკის სექტორებში, მაღალრისკიან სექტორებში შრომის ინსპექციის სისტემა ფართო მიდგომებს იყენებს, რომლებიც მოიცავს როგორც სტატისტიკურ შერჩევას, ისე რისკზე დაფუძნებულ მიდგომას, რაც უზრუნველყოფს მაღალი რისკის მქონე საწარმოების შემოწმებას უფრო ინტენსიურად.

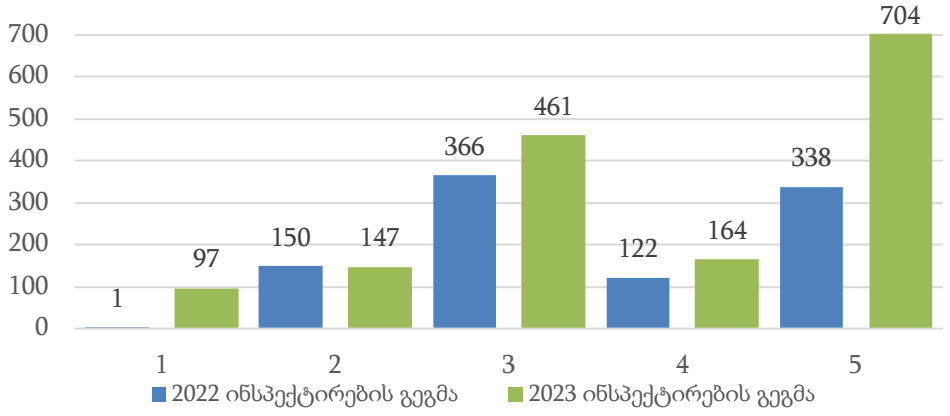
სამსახურის სექტორის რისკის დონის შეფასების მეთოდოლოგია შესაბამისობაშია კარგ პრაქტიკასთან, რადგან როგორც წესი, ინსპექციის სამსახურების[134] საქმიანობა ფოკუსირდება უბედური შემთხვევების მაღალი მაჩვენებლით გამორჩეულ ეკონომიკურ დარგებზე, ასევე ეფუძნება გასულ პერიოდში ჩატარებული ინსპექტირების შედეგების ანალიზს. ამასთანავე, შესამოწმებელი ობიექტების გეგმურად შერჩევის მიზნებისთვის განსაზღვრულია მეთოდი, რომელიც შეეხება შრომის ინსპექციის მიერ კომპანიების ინსპექტირების სიხშირის რეგულაციას სექტორების მიხედვით.[135]

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მთავრობის დადგენილება, ორგანიზაციაში არის საჭიროება დამატებით შემუშავდეს საოპერაციო დონის სახელმძღვანელო/მეთოდური ინსტრუქცია, რომელიც უზრუნველყოფდა აღნიშნული რისკის ელემენტების ერთგვაროვან და თანმიმდევრულ აპლიკაციას სექტორებისა და ინდივიდუალური ობიექტების დონეზე.

2021 წლიდან სამსახურს დაეკისრა ინსპექტირებას დაქვემდებარებული გეგმური ობიექტების სიის დამტკიცება,[136] რომელიც მოიცავს პრიორიტეტული მიმართულებების მიხედვით შერჩეული კონკრეტული კომპანიების ჩამონათვალს.[137]

ინსპექტირებისთვის შერჩეული კომპანიების ერთობლიობა (სექტორების მიხედვით) ნაწილობრივ არ არის თანხვედრაში მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ პრიორიტეტულ რისკის დონეებთან: 2022 წელს კომპანიების ყველაზე მეტი რაოდენობა შეირჩა მაღალი რისკის სექტორიდან (მე-3 დონე), ხოლო მომდევნო წელს აღნიშნული სექტორი ასევე არის ინსპექტირების ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება, იმის გათვალისწინებით, რომ განსაკუთრებით მაღალი და ძალიან მაღალი რისკის სექტორები უფრო მაღალი რისკის მატარებელია (შესაბამისად, მე-4 და მე-5 დონე).

გრაფიკი N12. 2022-2023 წლების ინსპექტირების გეგმა რისკის დონეების მიხედვით[138]



134 ესტონეთი, პოლონეთი, სლოვენია.

135 ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესი, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდების და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ," მუხლი 7.

136 „შრომის ინსპექციის შესახებ" საქართველოს კანონის საფუძველზე.

137 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის N99 დადგენილება „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ", მე-11 მუხლის პირველი პუნქტი.

138 კერძოდ: განსაკუთრებით მაღალი რისკი – 5, ძალიან მაღალი რისკი – 4, მაღალი რისკი – 3, საშუალო რისკი – 2 და დაბალი რისკი – 1,

2023 წელს შერჩეული კომპანიების 40% მშენებლობის სექტორიდანაა, 25% – გადამამუშავებელი მრეწველობიდან, ხოლო 9% – სამთო მოპოვების სექტორიდან. 2022 წელს ყველაზე მეტი შერჩეული კომპანია იყო გადამამუშავებელი მრეწველობის სექტორიდან – 35%, შემდეგ მშენებლობის სექტორიდან – 32%, განთავსების საშუალებებით უზრუნველყოფის სექტორიდან – 11%. აღნიშნული გასათვალისწინებელია, ინციდენტების სტატისტიკასთან მიმართებით, სადაც გეგმით განსაზღვრულ სექტორებთან შედარებით, ზოგ შემთხვევაში განსხვავებული სექტორებია პრიორიტეტული.[139]

ცხრილი N10. უბედური შემთხვევების შედეგების გათვალისწინება დაგეგმვისას 2022-2023 წლებში[140]

	2022 წ.		2023 წ.	
რიგითობა	სექტორები ყველაზე მაღალი რაოდენობის ინციდენტებით	სექტორები ყველაზე მაღალი რაოდენობის შერჩევით	სექტორები ყველაზე მაღალი რაოდენობის ინციდენტებით	სექტორები ყველაზე მაღალი რაოდენობის შერჩევით
I	C – წარმოება	C – წარმოება	C – წარმოება	F – მშენებლობა
II	F – მშენებლობა	F – მშენებლობა	G – ვაჭრობა	C – წარმოება
III	G – ვაჭრობა	I – განთავსება	F – მშენებლობა	B – სამთო მოპოვება
IV	B – სამთო მოპოვება	D – ელენერგია	I – განთავსება	I – განთავსება
V	I – განთავსება	B – სამთო მოპოვება	B – სამთო მოპოვება	Q – ჯანდაცვა

წარსულში გამოვლენილი დარღვევების რაოდენობა ერთ-ერთი ძირითადი პარამეტრია კომპანიის შესარჩევად. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ ამ ინდიკატორის შეფასება უნდა განხორციელდეს რისკის შეფასების დონესთან კოორდინაციაში, სადაც:[141]

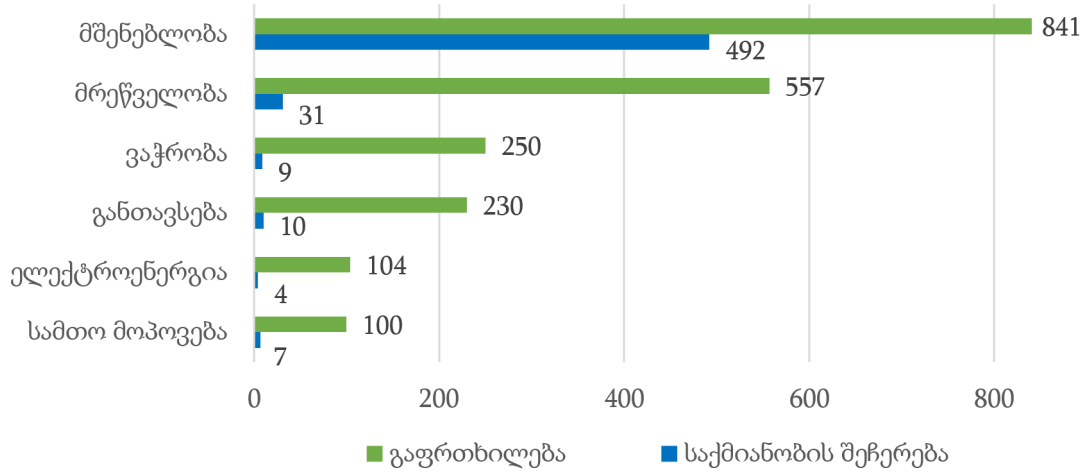
- გაფრთხილება, როგორც არაარსებითი დარღვევების შედეგად განსაზღვრული ადმინისტრაციული სახდელის სახე, თანხვედრაშია რისკის დაბალ დონესთან (დაფიქსირებული სამუშაო ადგილების რაოდენობა მრავლდება 1-ზე და შეწონილ ქულაზე (7));
- ჯარიმა, როგორც არსებითი დარღვევებისა თუ გადამოწმებების შედეგად გამოუსწორებელი დარღვევების შედეგად განსაზღვრული ადმინისტრაციული სახდელის სახე, თანხვედრაშია რისკის საშუალო დონესთან (დაფიქსირებული სამუშაო ადგილების რაოდენობა მრავლდება 2-ზე და შეწონილ ქულაზე(7));
- შეჩერება/განმეორებითი ჯარიმა, როგორც კრიტიკული დარღვევებისა თუ განმეორებით გადამოწმებების შედეგად გამოუსწორებელი დარღვევების შედეგად განსაზღვრული ადმინისტრაციული სახდელის სახე, თანხვედრაშია რისკის მაღალ დონესთან (დაფიქსირებული სამუშაო ადგილების რაოდენობა მრავლდება 3-ზე და შეწონილ ქულაზე (7)).

139 შესამოწმებელ კომპანიათა სიაში არ მოხვდა წინა პერიოდში უბედური შემთხვევის ისტორიის მქონე არცერთი კომპანია. ვაჭრობის სექტორში მომატებული ინციდენტების რაოდენობის მიუხედავად, მომდევნო წლების გეგმებში ვაჭრობის სექტორიდან (საშუალო რისკის სექტორი) კომპანიების რაოდენობა არ არის შერჩეული პრიორიტეტულად, ასევე შერჩევაში უპირატესად მოხვდა ისეთი სექტორები, რომლებიც არ ფიქსირდება მაღალი რაოდენობით ინციდენტების სიაში – ჯანდაცვის და სოციალური მომსახურების და ელექტროენერგიის, აირის, ორთქლის და კონდიცირებული ჰაერის მიწოდებასთან დაკავშირებული საქმიანობები (მათ შორის, საშუალო რისკის სექტორიდან).

140 დეტალური რაოდენობრივი ჩაშლა წარმოდგენილია დანართ 4-ში.

141 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდებისა და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 8, რისკის შეფასების ინდიკატორების და რისკის შეფასების დონის განსაზღვრება.

გრაფიკი N13. 2021-2023 წლებში სულ განხორციელებული პირველადი ინსპექტირებების განაწილება ადმინისტრაციული სახდელის სახეების და რისკიანი სექტორების მიხედვით



აღნიშნულის გარდა, 2022 წლის შერჩევაში მოხვდა ისეთი კომპანიები, სადაც ინსპექტორებს საქმიანობა აქტიური არ დახვდათ – 23%-ის შემთხვევა, ხოლო 2023 წელს ეს მაჩვენებელი 32%-მდე გაიზარდა.[142] აღნიშნული შემთხვევები ძირითადად გამოვლინდა მშენებლობის, მრეწველობის, სამთო მოპოვების სექტორებში.

ინციდენტების და დარღვევების შედეგების სექტორული ანალიზი[143] მიუთითებს, რომ გეგმური სიის შედგენის ეტაპზე შერჩეული სექტორები სათანადოდ/სრულად არ მიესადაგება არსებული სექტორული რისკის/პრიორიტეტის წესით[144] დადგენილ უპირატეს რისკის დონეებს.[145]

დასკვნა

შრომის ინსპექციის სამსახურში შედარებით ხანმოკლე ფუნქციონირების პერიოდის განმავლობაში არაერთი დადებითი ცვლილება განხორციელდა როგორც სამართლებრივი, ისე მეთოდოლოგიური კუთხით. მიუხედავად ამისა, არსებობს გაუმჯობესების პოტენციალი. შესამოწმებელი ობიექტების საერთო სიმრავლე არ არის დაზუსტებული,[146] რის შედეგადაც შეუძლებელია დაფარვის განსაზღვრა. თავის მხრივ, დაფარვის მაჩვენებელი დაბალია, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ შემოწმების პროცესში ვერ ხერხდება ფართო მასშტაბით ობიექტების

142 შერჩევის აღნიშნული შედეგი შესაძლოა დაკავშირებული იყოს სტატისტიკის აღრიცხვის პრობლემებთან – ინსპექტირების მომენტში ობიექტები შესაძლოა არ ფუნქციონირებდნენ რამდენიმე მიზეზის გამო: დროებით სამუშაო პროცესის შეწყვეტა, მშენებლობის დასრულება ან საქმიანობის ხანგრძლივი დროით შეჩერება. ამასთანავე, 2021 წელს არ მომხდარა შესამოწმებელი კომპანიების სიის შედგენა, კოვიდ-19-ის პანდემიის გამო სხვა პრიორიტეტები იყო.

143 დარღვევების ანალიზის შედეგადაც იდენტიფიცირდა ვაჭრობის სექტორი, როგორც პრიორიტეტული, მიუხედავად საშუალო რისკის დონისა, ფაქტობრივი ტენდენცია მიუთითებს ამ დარგის მეტად შემოწმების საჭიროებაზე.

144 საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდების და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“.

145 რაც შესაძლოა, მათ შორის, განპირობებული იყოს მონაცემთა მართვის გაუქმებული ელექტრონული პროგრამის ხარვეზებით.

146 ეკონომიკური ბიზნესსუბიექტების შესახებ სხვადასხვა წყაროდან მიღებული ინფორმაცია განსხვავებულია ობიექტური ფაქტორების გავლენით, როგორებიცაა: მონაცემთა აღრიცხვის მიზნები, პროცესის თავისებურებები, პერიოდულობა და გამოყენებული მეთოდოლოგია.

ჩართვა. მიუხედავად იმისა, რომ სექტორების შერჩევის კრიტერიუმები განსაზღვრულია, მათი თანმიმდევრული და ერთგვაროვანი გამოყენება პრაქტიკაში არ დასტურდება. ამ გარემოებების შედეგად, არსებობს ინდიკატორები იმისა, რომ კომპანიების შერჩევის პროცესი შესაძლოა გაუმჯობესდეს. აღნიშნული კრიტერიუმების არსებობის გათვალისწინებით, სექტორის პრიორიტეტულობის განსაზღვრისა და კომპანიის რისკების გამოსავლენად, მნიშვნელოვანია ინსპექციის სამსახურში არსებობდეს ადეკვატური საინფორმაციო რესურსები, რაც მოიცავს როგორც ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ობიექტების მონაცემთა ბაზებზე სათანადო წვდომას, ისე შემოწმების შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის კონსოლიდაციისა და ანალიზის შესაძლებლობას.

რეკომენდაციები

სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურმა:

- შრომის უსაფრთხოების პრევენციული პოლიტიკის ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით, განსაზღვროს გეგმური ინსპექტირების დაფარვის მიზნობრივი მაჩვენებლები და უზრუნველყოს ინიცირება სამინისტროს სტრატეგიაში.
- შესამოწმებელი ბიზნესსუბიექტების სიმრავლის შესახებ ინფორმაციის ხარისხისა და დროულობის გაუმჯობესების მიზნით, განიხილოს მოქმედი ინფორმაციის შეგროვებისა და დამუშავების განვითარების შესაძლებლობები, მათ შორის, გაერთიანებული ბაზის ფორმატის/ველების და მათი გაერთიანებისთვის საჭირო პროცედურების ჩათვლით.
- გეგმური ინსპექტირებისთვის ყველაზე რელევანტური ობიექტების იდენტიფიცირების მიზნით, შეიმუშაოს ფორმალური პროცედურა/მეთოდური ინსტრუქცია (შესაძლოა ელექტრონული პროგრამის სახით), რომელიც შერჩევისას, პროფესიულ მსჯელობასთან ერთად, უზრუნველყოფს შერჩევის კრიტერიუმების თანმიმდევრულ და ეფექტიან გამოყენებას, გადაწყვეტილებების გარკვეული ნაწილის ავტომატიზაციისა და დოკუმენტირების მეშვეობით (აუდიტის კვალის შენარჩუნების გზით).

5. ინსპექტირების გავლენა შრომის უსაფრთხოებაზე

ILO-ს კვლევის[147] თანახმად, შრომის ინსპექციის საქმიანობის შეფასების ინდიკატორები წარმოადგენენ ინსტრუმენტებს, რომელთა საშუალებითაც განისაზღვრება, რამდენად ეფექტიანია ინსპექციის საქმიანობა სამუშაო პირობების გაუმჯობესებისა და შრომითი უსაფრთხოების დაცვის კუთხით.

ინდიკატორები კლასიფიცირდება რამდენიმე ძირითად კატეგორიად, რომელთაგან ერთ-ერთი შრომის ინსპექციების გავლენის ინდიკატორია, აღნიშნული აფასებს ინსპექციების საქმიანობის ეფექტს როგორც უშუალო, ისე არაპირდაპირი შედეგების მიხედვით:

- **საჩივრების და უბედური შემთხვევების მაჩვენებლის შემცირება** – საჩივრების ტენდენცია მიუთითებს სამუშაო პირობების გაუმჯობესებასა და კანონის მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე, ხოლო ინციდენტების შემცირება შესაძლებელია დაკავშირებული იყოს შრომითი პირობების გაუმჯობესებასთან, თუმცა ILO-ს დასკვნებით, უბედური შემთხვევების ზრდა ან/და მისი კლება პირდაპირ არ არის დაკავშირებული შრომის პირობებთან, ვინაიდან შესაძლებელია გამოწვეული იყოს მრავალი გარე ფაქტორით, შესაბამისად, ეს მაჩვენებელი დამოუკიდებლად ვერ იქნება გამოყენებული ინსპექციის გავლენის შესაფასებლად.
- **დარღვევების გამოსწორების მაჩვენებელი** წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან ინდიკატორს, რომელიც მიუთითებს, რამდენად შესაბამისად აღმოიფხვრა ინსპექციის მიერ აღმოჩენილი დარღვევები და ატარებდა თუ არა ის განმეორებით ხასიათს, რამდენად შესრულდა შრომის უსაფრთხოების მიზნები და მიღწეულია თუ არა ინსპექციის გავლენის გრძელვადიანი ეფექტი.

ინსპექტირების ბერკეტად მიიჩნევა სანქცირების გამოყენება, თუმცა სანქცირების სტანდარტული მოდელი (დაჯარიმება, საქმიანობის შეჩერება) აუცილებლად არ განაპირობებს დამსაქმებლის მხრიდან კანონის შესრულებას. დამსაქმებლებმა, რომელთა მიმართაც გამოიყენება სანქცირების მექანიზმები, შესაძლოა თავდაპირველად შეასრულონ ვალდებულებები, თუმცა მოგვიანებით ისევ დაარღვიონ კანონი ან შეიძლება განზრახ არ შეასრულონ მოთხოვნები.

ILO-ს რეკომენდაციაა, რომ ქვეყნებმა შრომის ინსპექციის სამსახურებში დანერგონ სტრატეგიული შესაბამისობის მოდელი, რომელიც გულისხმობს მრავალი დაინტერესებული მხარის ჩართულობითა და მათთან პარტნიორობით მიზანმიმართული ინტერვენციების გატარებას. მოდელი მოიცავს შემდეგ ნაბიჯებს:

- კანონთან შეუსაბამობის/რეკომენდაციების შეუსრულებლობის მიზეზების დადგენა;
- დაინტერესებული მხარეების შესწავლა – ინსპექციამ უნდა დააკავშიროს დაინტერესებული მხარეები იმ საკითხებთან და მიზნებთან, რომლებზეც მათ აქვთ ყველაზე მეტი გავლენა;
- ინტერვენციების შესწავლა და დარღვევების მიზეზების გათვალისწინებით მისადაგება – ინტერვენციები მოიცავს ყველა სახის საქმიანობას, ამოცანებს, აქტივობებს, კამპანიას და/ან ტაქტიკას, რომელიც ხელმისაწვდომია შრომის ინსპექტორებისთვის ან დაინტერესებული მხარეებისთვის მდგრადი შესაბამისობის მისაღწევად. ინტერვენციები შესაძლოა მოიცავდეს არა მხოლოდ ინსპექტირებას, არამედ მეტ კომუნიკაციას, საგანმანათლებლო ღონისძიებებს დაინტერესებული მხარეების აქტიური ჩართულობით, ასევე პოლიტიკურ და სისტემურ ინტერვენციებს. იმის გათვალისწინებით, რომ არსებობს კანონთან შეუსაბამობის

147 ILO, Study of the Impact of Labour Inspection Actions on compliance with Labour legislation, 2022.

მრავალი გამომწვევი მიზეზი, საჭიროა სამსახურს გააჩნდეს მისთვის ხელმისაწვდომი ინტერვენციების ფართო სპექტრი;

- სტრატეგიული შესაბამისობის გეგმის შედგენა და ამოქმედება.[148]

5.1 პირველად ინსპექტირებებზე შემდგომი რეაგირების შედეგები

პირველადი ინსპექტირების როლი შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირების პროცესში მაღალია, განსაკუთრებით გეგმური ინსპექტირების პრევენციული ხასიათიდან გამომდინარე. პირველადი ინსპექტირებები განაპირობებს ობიექტების დაფარვის მაჩვენებელს.

პირველადი ინსპექტირების პროცესს თანმიმდევრულად ავსებს განმეორებითი ინსპექტირებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ შრომის უსაფრთხოების ნორმების შესაბამისობის უწყვეტ მონიტორინგს. განმეორებითი ინსპექტირებები არა მხოლოდ ამყარებს ობიექტებზე გამოვლენილი დარღვევების აღმოფხვრის ეფექტიანობას, არამედ ხელს უწყობს შრომის უსაფრთხოების კულტურის განმტკიცებას.

სხვადასხვა ქვეყნის[149] პრაქტიკის მიხედვით, მაღალი რისკის სექტორებში ყოველი შემოწმებული ობიექტის ხელახალი ინსპექტირება, წლის განმავლობაში, რამდენჯერმე ხორციელდება. იმ შემთხვევაში, თუ ორგანიზაციაში შესაბამისობის დონე მაღალია და ინსპექტირების დროს მცირე დარღვევები გამოვლინდა, შესაძლოა უფრო დაბალი სიხშირით შემოწმება. სიხშირის გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში მისი კორექტირება ყოველწლიურად უნდა მოხდეს, წინა ინსპექტირების შედეგების საფუძველზე.[150]

შეზღუდული რესურსების პირობებში, პრიორიტეტი ენიჭება პირველადი ინსპექტირების ჩატარებას მაღალრისკიან სექტორებში, ხოლო განმეორებითი ინსპექტირება უნდა განხორციელდეს პირველ რიგში იმ შემთხვევებში, როდესაც გამოვლინდა კრიტიკული/ არსებითი შეუსაბამობები. რესურსების საკმარისი რაოდენობის შემთხვევაში, მიზანშეწონილია უფრო ბალანსირებული ან განმეორებით ინსპექტირებებზე მიმართული მოდელის გამოყენება, რათა შემოწმებულმა კომპანიებმა შეინარჩუნონ შესაბამისობის მაღალი სტანდარტი.

შრომის ინსპექციის მიერ ინსპექტირების (ობიექტების შემოწმება) განხორციელების სიხშირე კონკრეტული დარგების მიხედვით დადგენილია შემდეგნაირად:

- განსაკუთრებით მაღალი რისკის სექტორები – 3-ჯერ წლის განმავლობაში;
- ძალიან მაღალი რისკის სექტორები – 2-ჯერ წლის განმავლობაში;
- მაღალი რისკის სექტორები – ყოველწლიურად;
- საშუალო რისკის სექტორები – ყოველ 2 წელიწადში ერთხელ;
- დაბალი რისკის სექტორები – ყოველ 3 წელიწადში ერთხელ.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა ინსპექტირებული ობიექტების ხელახალი შემოწმების პრაქტიკა წლის განმავლობაში, რის შედეგადაც გამოვლინდა, რომ სამსახური ვერ ახერხებს ზემოთ აღნიშნული წესის მიხედვით ხელახალი ინსპექტირების განხორციელებას ერთსა და იმავე ობიექტზე.

148 ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates, 2017.

149 გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ნიდერლანდები, აშშ.

150 OSHA's Site-Specific Targeting Program.

სულ განხორციელებულ პირველადი ინსპექტირებებთან მიმართებით პირველადი ინსპექტირების ობიექტების წილი, რომლებზეც საანგარიშო წლის განმავლობაში განხორციელდა შემდგომი რეაგირება, 2021-2023 წლებში შემცირდა 97%-დან 79%-მდე.

ცხრილი N11. 2021-2023 წლებში განხორციელებული პირველადი ინსპექტირებების რაოდენობა, საანგარიშო წელს გაგრძელებული პირველადი ინსპექტირებები და მათი პროცენტული წილი

	2021 წ.	2022 წ.	2023 წ.
პირველადი ინსპექტირება სულ	264	1144	1631
პირველადი ინსპექტირება, რომელიც გაგრძელდა	256	1114	1288
პირველადი და გაგრძელებული ინსპექტირებების წილი (%)	97%	97%	79%

პირველადი ინსპექტირების შემთხვევებში, განმეორებითი ინსპექტირება ვერ განხორციელდა შემდეგი მიზეზების გამო:

- ინსპექტირებულმა კომპანიებმა, სადაც პირველ ეტაპზე მოხდა საქმიანობის შეჩერება, არ განაცხადეს შეჩერებული საქმიანობის აღდგენის შესახებ ან წლის ბოლომდე ვერ შეძლეს საქმიანობის განახლება, შესაბამისად, რეინსპექტირება საანგარიშო წელს ვერ განხორციელდა; უმეტესობა ასეთ შემთხვევებში, პირველადი ინსპექტირებები წლის ბოლო კვარტალში ჩატარდა;
- იმ შემთხვევებიდან, რომელთა რეინსპექტირება ვერ მოესწრო, პირველადი ინსპექტირებები მეტწილად წლის ბოლო კვარტალში დაიწყო, რის გამოც რეინსპექტირება გონივრულ ვადაში ვერ განხორციელდა და გადაინაცვლა მომდევნო წელს.

2023 წელს, 1288 პირველადი ინსპექტირებიდან (რომელიც გაგრძელდა), 70%-ში მხოლოდ ერთი რეინსპექტირება ჩატარდა, 21%-ში საჭირო გახდა მეორე რეინსპექტირება, 6%-ში – სამი, ხოლო 3%-ში – ოთხი და მეტი. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მაჩვენებლები მცირედით განსხვავდება 2022 წლის მონაცემებისგან, პროგრესი შესამჩნევია 2021 წელთან შედარებით, როდესაც ინსპექტირებების 61%-ის შემთხვევაში ერთზე მეტი რეინსპექტირება ტარდებოდა.

ცხრილი N12. 2021-2023 წლებში განხორციელებული პირველადი ინსპექტირებების შემდგომი შემოწმებების/რეინსპექტირებების ტენდენცია და პროცენტული წილი

პირველადი ინსპექტირების ობიექტების შემოწმების რიგითობა	2021 წ.		2022 წ.		2023 წ.	
	პირველადი ინსპექტირების ობიექტების რაოდენობა	%	პირველადი ინსპექტირების ობიექტების რაოდენობა	%	პირველადი ინსპექტირების ობიექტების რაოდენობა	%
პირველი რეინსპექტირება	99	39%	747	68%	905	70%
მე-2 რეინსპექტირება	78	31%	246	22%	267	21%
მე-3 რეინსპექტირება	37	15%	71	6%	70	6%
მე-4 და მეტი რეინსპექტირება	42	15%	50	4%	46	3%
სულ პირველადი ინსპექტირება, რომელსაც მოჰყვა რეინსპექტირება	256		1114		1288	

მნიშვნელოვანია, რომ შრომის ინსპექციის სამსახური ხშირად ახორციელებს რეინსპექტირებებს, გაცემული მითითებების სრულად შესრულების გადამოწმების მიზნით, თუმცა საანგარიშო წლის განმავლობაში ობიექტების მხრიდან მითითებები არ სრულდება, საშუალოდ, 19%-ის შემთხვევაში. გარდა ამისა, რეინსპექტირების შედეგების ანალიზი აჩვენებს, რომ პირველ რეინსპექტირებაზე ობიექტების, საშუალოდ, 58%-მა სრულად შეასრულა მითითებები, მეორე რეინსპექტირების შედეგად კი, საშუალოდ – 22%-მა, ხოლო ობიექტების, საშუალოდ, 7%-ს დასჭირდა სამი ან მეტი ვიზიტი დარღვევების საბოლოოდ აღმოსაფხვრელად. ყოველწლიური ტენდენციის მიხედვით, მითითებების საბოლოოდ შესასრულებლად სულ უფრო ნაკლები განმეორებითი შემოწმება ხდება საჭირო. საერთო შეფასებით, ინსპექტირების შედეგად გაცემული მითითებების შესრულების საერთო მაჩვენებელი, საშუალოდ, 81%-ს შეადგენს, რაც უნდა შეფასდეს ინსპექტირების პროცესის დადებით გავლენად ინსპექტირებულ ობიექტებზე.

ცხრილი N13. პირველადი ინსპექტირების ობიექტების მიერ მითითებების შესრულების წლიური ტენდენცია და პროცენტული წილი რეინსპექტირების რიგითობის მიხედვით, 2021-2023 წლებში

მითითებების შესრულება პირველადი ინსპექტირების ობიექტების შემოწმების რიგითობის მიხედვით	2021		2022		2023	
	პირველადი ინსპექტირების ობიექტების რაოდენობა	%	პირველადი ინსპექტირების ობიექტების რაოდენობა	%	პირველადი ინსპექტირების ობიექტების რაოდენობა	%
პირველი რეინსპექტირება	88	36%	589	68%	772	71%
მე-2 რეინსპექტირება	62	25%	192	22%	214	19%
მე-3 რეინსპექტირება	26	11%	49	6%	64	6%
მე-4 და მეტი რეინსპექტირება	29	12%	37	4%	43	4%
ობიექტები, რომლებმაც მითითებები არ გამოასწორეს სრულად	51	20%	247	22%	195	15%
სულ შესრულება	205	80%	867	78%	1093	85%

2021-2023 წლებში შრომის ინსპექციის პირველადი ინსპექტირების შემთხვევების 79%-ში გაიცა გაფრთხილება, რაც არსებით ან არაარსებით შეუსაბამობად მიიჩნევა. ამავე პერიოდში, პირველადი ინსპექტირების შედეგად საქმიანობის შეჩერების შემთხვევების (კრიტიკული შეუსაბამობა) რაოდენობა გაიზარდა. კერძოდ, 2022 წელს საქმიანობის შეჩერების მაჩვენებელი 11%-ს შეადგენდა, ხოლო 2023 წელს ეს მაჩვენებელი 21%-ია. კრიტიკული შეუსაბამობების 90% მშენებლობის სექტორში ფიქსირდება. პირველადი ინსპექტირების ყველა შემთხვევაში გამოვლინდა დარღვევა.

5.2 პირველადი ინსპექტირებით გამოვლენილი დარღვევების დინამიკა და კატეგორიები

შრომის ინსპექტორებს უნდა ჰქონდეთ დისკრეცია თავიანთი შეხედულებისამებრ მიიღონ გადაწყვეტილება სახდელის შესახებ და უნდა ჰქონდეთ დამოუკიდებელი განსჯის უნარი, რათა განასხვაონ: მნიშვნელოვანი ან განმეორებადი დარღვევა, დაუდევრობა და უნებლიე ან უმნიშვნელო დარღვევა, გაუგებრობა.[151]

კარგი პრაქტიკის მიხედვით, ინსპექტირების ობიექტის შემოწმების პროცესში დარღვევების

151 ILO, Guidelines on General Principles of Labour Inspection, 2022.

სიმძიმის დონის განსაზღვრის ეტაპზე ინსპექტორის პროფესიული მსჯელობის და დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მხარდამჭერ ინსტრუმენტებად განიხილება როგორც სამუშაო სივრცეში რისკის შეფასება, ისე დარღვევების სიმძიმის შკალის გამოყენება, კითხვარების შევსების პროცესში.[152]

შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO) და ზოგიერთი ქვეყნის მარეგულირებელი ორგანო განსაზღვრავენ დარღვევების სიმძიმის შკალას,[153] რომელიც საშუალებას აძლევს ინსპექტორებს, დააკლასიფიცირონ დარღვევები მათი რისკის დონის მიხედვით. ასეთი შკალა უზრუნველყოფს დარღვევების შეფასების სტანდარტიზაციას და ანალიზს, აუმჯობესებს შრომის უსაფრთხოების მართვის პროცესს და გავლენას ახდენს სექტორის რისკის დონის ცვლილებაზე.[154]

სახელმძღვანელოს/გაიდლაინის არსებობა უზრუნველყოფს პროცედურების სტანდარტიზაციას ყველა დეპარტამენტში და ერთგვაროვანი მიდგომის დანერგვას, რაც გულისხმობს, რომ მსგავსი შემთხვევები განხილული უნდა იქნეს ანალოგიურად.

ცხრილი N14. კარგი პრაქტიკის მაგალითი[155]

გაერთიანებული სამეფოს აღსრულების მართვის მოდელი (EMM)	წარმოადგენს ჩარჩო-დოკუმენტს ინსპექტორებისათვის თანმიმდევრული აღმასრულებელი გადაწყვეტილებების მისაღებად. ის ეხმარება ნაკლებად გამოცდილ ინსპექტორებს სააღსრულებო გადაწყვეტილებების მიღებაში, ხოლო მენეჯერებს ინსპექტორების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების სამართლიანობისა და თანმიმდევრულობის კონტროლში; აღნიშნული ასევე გამოსადეგია დამსაქმებლებისათვის, რომ გაიგონ ინსპექტორების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველი.

საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს დარღვევების სიმძიმის კატეგორიებს.[156] ასევე, სამსახურს შემუშავებული აქვს რისკის შეფასების წესი, რომელიც მოიცავს სამუშაო სივრცეში სამუშაო პროცესთან დაკავშირებული საფრთხეების იდენტიფიცირებას, ანალიზს, შეფასებასა და პრევენციული ღონისძიებების განსაზღვრას და რომლის გამოყენება სავალდებულოა ინსპექტირების ობიექტებისთვის.[157]

---

152 ინსპექტირების პროცესში დარღვევების სიმძიმის დონის სათანადო შეფასების მიზნით, კარგ პრაქტიკად მიიჩნევა ინსპექტორების მხრიდან კითხვარების გამოყენება, რადგან ამ მეთოდს მნიშვნელოვანი უპირატესობები გააჩნია – სტრუქტურირებული მიდგომა, რისკების შეფასების გამარტივება, დოკუმენტირება და ანგარიშგება, ინსპექტორის სუბიექტურობის შემცირება. Checklist System for Safety Reports დოკუმენტის მიხედვით, დარღვევების სიმძიმე ჩანს კითხვარებში სპეციალური ქულის მინიჭების სისტემის მეშვეობით, რომელსაც ეწოდება Simple Score System (SSS). ამ სისტემაში თითოეული კითხვარი ფასდება ქულით, რომელიც ეფუძნება პასუხების სტრუქტურას: „კი“, „არა“ ან „ნაწილობრივ კი“. ქულა გამოთვლილია სპეციალური ფორმულით, რომელიც განიხილავს თითოეული პასუხის მნიშვნელობას. შედეგად, ინსპექტორებს შეუძლიათ შედარებით განსაზღვრონ დარღვევების სიმძიმე და შეაფასონ ობიექტის საერთო შესრულების დონე. 75%-ზე მეტი ქულა ითვლება კარგ შესრულებად, 25%-დან 75%-მდე – მოითხოვს გაუმჯობესებას, ხოლო 25%-ზე ნაკლები ქულა მიუთითებს არასაკმარის შესრულებაზე. Checklist System for Safety Reports – instructions for preparation and inspection of a safety report (SR) in accordance with UNECE convention on the transboundary effects of industrial accidents and the EU Directive 96/82/EC by a consistent Checklist system.

153 აშშ-ის OSHA (Occupational Safety and Health Administration) იყენებს დარღვევების სიმძიმის შეფასების მოდელს, რომლის მიხედვით, დარღვევებს ანიჭებენ სიმძიმის შესაბამის ქულებს (1-10). 5-ზე დაბალი ქულა ითვლება ნაკლებად მნიშვნელოვან დარღვევებად, ხოლო 6 ქულა და მეტი – მნიშვნელოვან ან კრიტიკულ დარღვევებად. OSHA Field Operations Manual-Gravity-Based Penalty (GBP) section 2020.

154 ILO-ის კონვენცია N81 (Inspection of Labour, 1947): ILO-ის კონვენცია N155 (Occupational Safety and Health, 1981): ILO Code of Practice on Occupational Safety and Health.

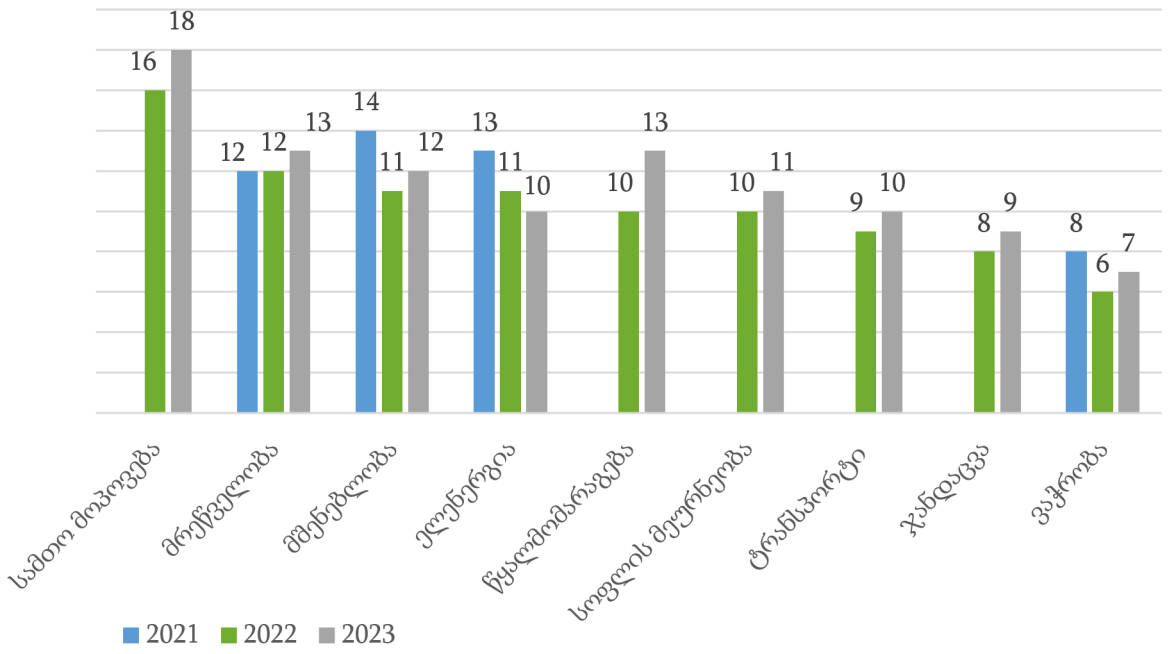
155 ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, Tools for the labour inspectorate.

156 „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი.

157 სამუშაო სივრცეში რისკის შეფასების წესი.

პირველადი ინსპექტირების[158] ფარგლებში, 2021-2023 წლებში სულ გამოვლენილ დარღვევებზე გაიცა 26 286 მითითება, საიდანაც 14% (3731) მითითებებზე, განმეორებითი ვიზიტის ფარგლებში, დაკისრებულ იქნა ჯარიმა. იდენტიფიცირებული დარღვევების წილი წლიდან წლამდე მზარდია. ეს ტენდენცია, თავის მხრივ, უკავშირდება ინსპექტირებების რაოდენობის ზრდას და შემოწმების პროცესში ინსპექტორების მხრიდან დამატებითი რეგულაციების გათვალისწინებას.

გრაფიკი N14. დარღვევების საშუალო რაოდენობა ერთ ინსპექტირებაზე (პირველადი) მაღალი რისკისა და ინციდენტების რაოდენობის მქონე სექტორებში 2021-2023 წლებში[159]

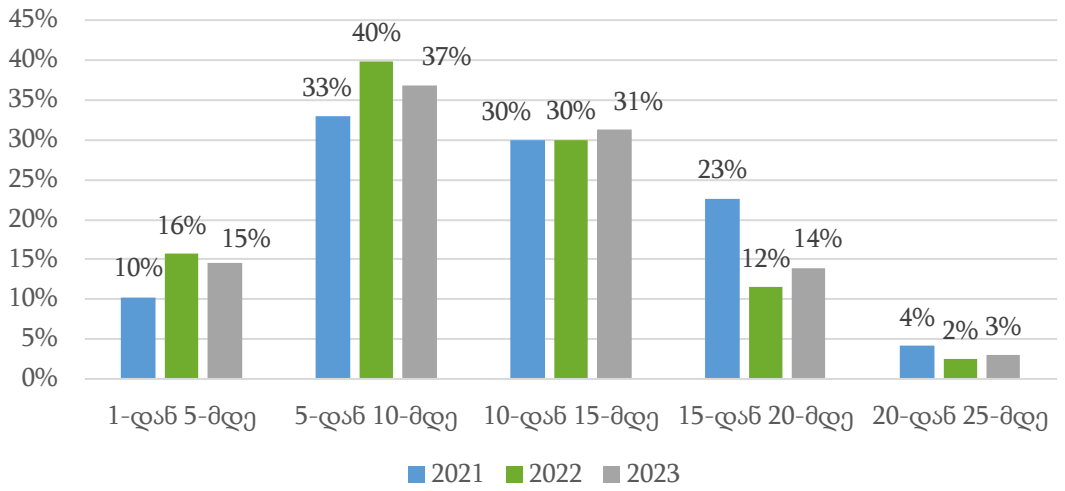


2021 წელს შემოწმებული კომპანიების 57%-ში დაფიქსირდა 10-დან 25-მდე დარღვევა – თითოეულ კომპანიაზე; 2023 წელს, 2022 წლის 44%-თან შედარებით, 10-ზე მეტი დარღვევა გამოვლინდა შემოწმებული კომპანიების 48%-ში, საიდანაც, საშუალოდ, 84% საქმიანობს მშენებლობის, მრეწველობის, სამთო მოპოვების და ვაჭრობის სექტორებში.

158 იმ პირველად ინსპექტირებებზე, რომლებსაც მოჰყვა შემდგომი რეაგირება წლის განმავლობაში.

159 2021 წელს არ შემოწმებულა სამთო-მოპოვებითი, წყალმომარაგების, სოფლის მეურნეობის, ტრანსპორტირების, ჯანდაცვის სექტორები, ამიტომ გრაფები ცარიელია.

გრაფიკი N15. პირველადი ინსპექტირებით გამოვლენილი დარღვევების რაოდენობრივი დიაპაზონი კომპანიებში (2021-2023 წწ.)



ამასთანავე, ინსპექტირების პროცესის დოკუმენტების შესწავლის საფუძველზე არ არის გამოკვეთილი არსებული წესის მიხედვით ობიექტებზე იდენტიფიცირებული დარღვევების სიმძიმის დონის შეფასება,[160] კერძოდ, თითოეული ინსპექტირების ფარგლებში შემუშავებული მითითებების/შემოწმების და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმების შედგენის პროცესში სისტემურად არ ხდება დარღვევის რისკის დონის გამოანგარიშება და შედგენილ ოქმებს თან არ ახლავს რისკის შეფასების (დარღვევის სიმძიმის დონის გამოანგარიშების) დამადასტურებელი დოკუმენტაცია.[161]

დასკვნა

აღსანიშნავია, რომ აუდიტის პერიოდში შრომის უსაფრთხოების ინსპექტირების გავლენა კომპანიებზე დადებითია, ყოველწლიური ტენდენციის მიხედვით, მითითებების საბოლოოდ შესასრულებლად სულ უფრო ნაკლები განმეორებითი შემოწმება ხდება საჭირო და გაცემული მითითებების შესრულების საერთო მაჩვენებელი, საშუალოდ, 81%-ია.

აუდიტის პერიოდში ინსპექციის სამსახურის მოქმედი მიდგომა არ არის ხელშემწყობი ინსპექტირებისას გამოვლენილი დარღვევების სიმძიმის ზუსტი შეფასების დასადგენად; რიგ შემთხვევაში აღნიშნული შესაძლოა დამოკიდებულია ინსპექტორის ინდივიდუალურ მიდგომაზე/გადაწყვეტილებაზე. გარდა ამისა, პირველადი ინსპექტირების დროს დარღვევების 100%-იანი გამოვლენა მიუთითებს იმაზე, რომ შრომის ნორმების დაცვის მაჩვენებელი ქვეყანაში ჯერ კიდევ გასაუმჯობესებელია. ეს ფაქტი ადასტურებს შრომის ინსპექციის პრევენციული როლის გაძლიერების საჭიროებას, რაც ინსპექტირების გარდა, შესაძლოა მოითხოვდეს დამატებით ცნობიერების ამაღლების კამპანიებსა და დამსაქმებლებთან კონსულტაციებს.

160 მაგალითად, სიმაღლიდან ვარდის რისკის მქონე დარღვევა უფრო მეტად მძიმეა თუ თანამშრომელთა დაზღვევის საჭიროება და ა.შ.

161 სამუშაო სივრცეში რისკის შეფასების წესის დამტკიცების თაობაზე ბრძანება №01-15/ნ-ით განსაზღვრული დანართი 1 – რისკის დონის მართვის მეთოდოლოგიის შესაბამისი დოკუმენტები. ასევე, სამსახურის მიერ წარმოებული მონაცემთა ბაზა არ შეიცავს ინფორმაციას დარღვევების სიმძიმის დონის შესახებ.

აუდიტორები	ხელმოწერა
ნათია ჩხვირკია აუდიტორი	
სალომე მანჯგალაძე უფროსი აუდიტორი	

საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური მედია	https://www.sao.ge/ https://www.budgetmonitor.ge/ka http://www.blog.sao.ge/ http://www.sai.ge/main/ https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/ https://www.youtube.com/user/saogeorgia https://www.facebook.com/www.sao.ge
ცხელი ხაზი	(+995 32) 243 81 81
ელექტრონული ფოსტა	sao@sao.ge

ბიბლიოგრაფია

- საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს შრომის კოდექსი“;
- საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“.
- საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „შრომის ინსპექციის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო რეესტრის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“;
- ასოციირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, N30 დანართი: „დასაქმება, სოციალური პოლიტიკა და თანაბარი შესაძლებლობები“;
- ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოციირების 2014-2016 წწ. დღის წესრიგი, ასოციირების საბჭო;
- ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოციირების 2017-2020 წწ. დღის წესრიგი, ასოციირების საბჭო;
- საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 27 ივლისის N381 დადგენილება „მომეტებული საფრთხის შემცველი, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიანი სამუშაოების ჩამონათვალის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2018 წლის 12 სექტემბრის N01-11/ნ ბრძანება „სამუშაო სივრცეში მომხდარი უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების აღრიცხვის წესის და ფორმის, მოკვლევის პროცედურებისა და ანგარიშგების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2018 წლის ოქტომბრის N01-25/ნ ბრძანება „შრომის უსაფრთხოების პროგრამის მოცულობის, განხორციელების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 თებერვლის N80 დადგენილება „ეკონომიკური საქმიანობის პრიორიტეტული დარგების განსაზღვრის მეთოდების და რისკის შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 10 თებერვლის N99 დადგენილება „ინსპექტირებას დაქვემდებარებულ ობიექტებზე შესვლისა და შემოწმების (ინსპექტირების) წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 26 ნოემბრის N01-119/ნ ბრძანება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის-შრომის ინსპექციის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2020 წლის 30 იანვრის N01-15/ნ ბრძანება „სამუშაო სივრცეში რისკის შეფასების წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 31 დეკემბრის N429 დადგენილება „ამწე მოწყობილობების მოწყობისა და უსაფრთხო ექსპლუატაციის შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 27 მაისის N361 დადგენილება „მშენებლობის უსაფრთხოების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“;

- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 27 ოქტომბრის N477 დადგენილება „სიმაღლეზე მუშაობის უსაფრთხოების მოთხოვნების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 23 დეკემბრის N590 დადგენილება „სამუშაო სივრცეში ინდივიდუალური დაცვის საშუალებების გამოყენებისას უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული მინიმალური მოთხოვნების დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 1 ივლისის N341 დადგენილება „სამუშაო სივრცეში უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მინიმალური მოთხოვნების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 16 სექტემბრის N457 დადგენილება „სამუშაო სივრცეში უსაფრთხოების ან/და ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული ნიშნების განთავსების მინიმალური მოთხოვნების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 1 მაისის N167 დადგენილება „ტვირთის ხელით აწევისას უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის მინიმალური მოთხოვნების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2005 წლის 18 იანვრის N27 ბრძანება „გადასახადის გადამხდელთა საგადასახადო აღრიცხვის (რეგისტრაციის) წესის შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“;
- სსიპ – შრომის ინსპექციის სამსახურის 2018-2023 წლების საქმიანობის ანგარიშები;
- ეკონომიკური საქმიანობის სახეები, რედაქცია N2, 2016, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი);
- ბიზნესსტატისტიკის ძირითადი მაჩვენებლების გაანგარიშების მეთოდოლოგია, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი);
- ინსპექციის სამსახურის ინსტიტუციური შესაძლებლობების შეფასება, 2022, ევროპის საბჭოს პროექტი „სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვის გაძლიერება საქართველოში“;
- შრომის უსაფრთხოების სფეროში ევროკავშირთან ასოციირების შეთანხმებით ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების თემატური ანგარიში, 2023, საქართველოს პარლამენტი;
- საგარეო საქმეთა სამინისტროს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის 2023 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში;
- შრომის ინსპექტირება მშენებლობაზე, გზამკვლევი, 2017, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO);
- Labour inspection convention, 1947 (No. 81), International Labour Organization (ILO);
- Labour inspection convention, 1978 (No. 150), International Labour Organization (ILO);
- Occupational Safety and Health Convention, 1981 (155), International Labour Organization (ILO);
- Safety and Health in Construction Convention, 1988 (167), International Labour Organization (ILO);
- Approach to strategic compliance planning for labour inspectorates, 2017, International Labour Organization (ILO);
- Collection and use of labour inspection statistics, 2016, International Labour Organization (ILO);
- Collecting data and measuring key performance indicators on occupational safety and health interventions, 2022, International Labour Organization (ILO);
- Guide on the Harmonization of Labour Inspection Statistics, 2016;
- Strategies and practice for labour inspection, 2006, International Labour Organization (ILO);
- Guidelines on General Principles of Labour Inspection, 2022;

- Declaration on fundamental principles and rights at work, 1998, International Labour Organization (ILO);
- A call for safer and healthier working environments, 2023, International Labour Organization (ILO);
- A Safe and Healthy Working Environment, UN – WHO;
- Estimating the Economic Costs of Occupational Injuries and Illnesses in Developing Countries, Essential Information for Decision-Makers, International Labour Organization (ILO);
- An international comparison of the cost of work-related accidents and illnesses, EU-OSHA;
- Georgia's Parliament adopts historic labour law reform package, 2020, International Labour Organization;
- Association Implementation Report on Georgia, 2019, EU report;
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023, Communication on EU Enlargement policy;
- International Framework: Good Governance in the Public Sector, 2014, IFAC, CIPFA;
- Labour administration and inspection, Occupational safety and health;
- Study of the Impact of Labour Inspection Actions on compliance with Labour legislation, 2022; ILO.
- Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates, 2017;
- Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, Policy and planning of labour inspection, Tools for the labour inspectorate, Institutional capacity development;
- ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems Policy and planning of labour inspection. Guidelines on general principles of labour inspection 2022;
- Commission Staff Working Document Georgia 2023 Report, European Commission;
- Up-to-date Conventions and Protocols not ratified by Georgia, ILO;
- Commission Staff Working Document Georgia 2023 Report, European Commission;
- Strategies and practice for labour inspection, ILO, 2006;
- Good Practices for Regulatory Inspections: Guidelines for Reformers Prepared for the World Bank Group;
- ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, Institutional capacity development;
- ILO, Guidelines on General Principles of Labour Inspection, 2022. 4.4. Training of labour inspectors;
- ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, module 11, Tools for field labour inspectors;
- Checklist System for Safety Reports – instructions for preparation and inspection of a safety report (SR) in accordance with UNECE convention on the transboundary effects of industrial accidents and the EU Directive 96/82/EC by a consistent Checklist system;
- ILO Curriculum Building Modern and Effective Labor Inspection Systems;
- Strategies and practice for labour inspection – ILO;
- ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, Policy and planning of labour inspection;
- Approaches to Integrated Inspections Reforms Based on selected case studies World bank 2022;
- ILO Handbook on Labour Inspection (ILO-OSH 2001);
- Managing for health and safety, 2013, health and safety executive, (HSE);
- ILO, Study of the Impact of Labour Inspection Actions on compliance with Labour legislation, 2022;

- ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates, 2017;
- OSHA's Site-Specific Targeting Program;
- ILO, Guidelines on General Principles of Labour Inspection, 2022;
- OSHA Field Operations Manual-Gravity-Based Penalty (GBP) section 2020;
- ILO Code of Practice on Occupational Safety and Health;
- Risk Assessment and Risk-based Planning Methodology of Inspections, World bank;
- ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems, Tools for the labour inspectorate.

დანართები

დანართი 1. შრომის უსაფრთხოების შესახებ სტატისტიკური მონაცემების შეგროვების და გამოყენების უპირატესობები[162]

- შრომის ინსპექტირების სისტემის, მისი პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის მონიტორინგი და შეფასება;
- შრომის ინსპექციის სამსახურის გავლენისა და საჭიროებების შეფასება;
- ინსპექციის სერვისების დაფარვის მაჩვენებლის შეფასება ეროვნული კანონმდებლობით განსაზღვრულ მანდატთან მიმართებაში;
- სტრატეგიებსა და დაგეგმარებაში წარმატების ალბათობის გაზრდა, რადგან გადაწყვეტილებები მიიღება მტკიცებულებების საფუძველზე;
- შრომის ინსპექტორების მუშაობის პროცესის გაუმჯობესება სამსახურის მიერ განხორციელებულ აქტივობებზე, მონაცემების მიწოდებით;
- სტატისტიკის ანალიზი რეგიონების, ეკონომიკური საქმიანობის დარგების და ორგანიზაციების მიხედვით რესურსების ოპტიმალურად განაწილებისთვის;
- სამოქმედო გეგმების, სტრუქტურებისა და შედეგების მომზადება, მონიტორინგი და შეფასება ზუსტი და განახლებული ინფორმაციის საფუძველზე;
- დროთა განმავლობაში განხორციელებული ღონისძიებებისა და ინსპექტირების მოქმედებების გავლენის შედარება;
- სცენარების დაგეგმვის ხელშეწყობა, ცვლილებების პროგნოზირება და სტრატეგიული არჩევანის განსაზღვრა;
- მთავრობებისათვის მონაცემების მიწოდება ეროვნული პოლიტიკისა და პროგრამების შესამუშავებლად;
- მთავრობების მხარდაჭერა ILO-სთვის რატიფიცირებული კონვენციების განხორციელების შესახებ ანგარიშების წარდგენის პროცესში.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ შრომის ინსპექციის სამსახური ყველა შესაბამის სამთავრობო ინსტიტუტთან კოორდინირებულად თანამშრომლობდეს, განსაკუთრებით სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურთან.

სტატისტიკური შედეგების შესაქმნელად შეგროვებული მონაცემები უნდა იყოს:

რელევანტური, ზუსტი და სანდო, დროული და სრული, ხელმისაწვდომი და თანმიმდევრული, კონფიდენციალური, სტანდარტების შესაბამისი.

162 Collection and Use of Labour Inspection Statistics. A short guide – ILO, 2016.

დანართი 2. რეგისტრირებული ბიზნესსუბიექტების შესახებ ინფორმაციის შეგროვებაზე პასუხისმგებელი უწყებები

	ინფორმაცია ყველა იურიდიული და მეწარმე ფიზიკური პირის შესახებ	ინფორმაცია ეკონომიკური საქმიანობის სფეროს შესახებ	სუბიექტის სტატუსი
მეწარმეთა და არასამეწარმეო იურიდიული პირების რეესტრი	✓	✗	✗
	სავალდებულო რეგისტრაციას ექვემდებარება ყველა სახის იურიდიული პირი და მეწარმე ფიზიკური პირი	იურიდიული პირის რეგისტრაციის დროს არ მიეთითება საქმიანობის სფერო	სუბიექტი ინარჩუნებს აქტიურ სტატუსს იმ შემთხვევაშიც, თუ აღარ ეწევა სამეწარმეო საქმიანობას, მაგრამ ამის შესახებ ოფიციალურად არ განუცხადებია
ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრი	✗	✓	✓
	ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრში რეგისტრაცია ნებაყოფლობითია ნებისმიერი სუბიექტისთვის, გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა	რეგისტრაციის დროს მიეთითება ეკონომიკური კლასიფიკაციის კოდები, რითაც აპირებს სუბიექტი საქმიანობას. არ მიეთითება ძირითადი და დამხმარე საქმიანობები	რეგისტრაციის ვადაა 1 წელი, რომლის გასვლის შემდეგ პირის მიერ ვადის გაგრძელების შესახებ მოთხოვნის წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, ჩანაწერი ითვლება ძალადაკარგულად
შემოსავლების სამსახური	✓	✗	✓
	ნებისმიერი სახის სამეწარმეო საქმიანობა ექვემდებარება გადასახადის გადამხდელად რეგისტრაციას	დეკლარაციებში მიეთითება ეკონომიკური საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია საგადასახადო მიზნებისთვის, მაგრამ აღნიშნულ მონაცემებს სამსახური არ აგროვებს და არ ამუშავებს	კომპანია შეიძლება ჩაითვალოს აქტიურად, თუ მას უფიქსირდება ბრუნვა
საქსტატი	✓	✓	✓
	ინფორმაციის წყაროებია: საჯარო რეესტრი, შემოსავლების სამსახური და საქსტატის მიერ ჩატარებული ბიზნეს-გამოკვლევებიდან მიღებული ინფორმაცია	ეკონომიკურ საქმიანობათა რეესტრი; საგადასახადო დეკლარაციები	სტატუსის დასადგენად შემოსავლების სამსახურიდან ითხოვს შემდეგ ინფორმაციას: • ბრუნვა მეტია 0-ზე; • ხელფასი ან დასაქმებულები მეტია 0-ზე; • აქვს მოგება ან ზარალი; • გადაიხადა გადასახადი (ქონების გარდა).

დანართი 3. კითხვარების გამოყენების მეთოდის მნიშვნელოვანი უპირატესობები[163]

- **სტრუქტურირებული მიდგომა** – კითხვარები ინსპექტორებს დარღვევების შეფასების სტრუქტურირებული და ერთგვაროვანი მეთოდით ჩატარების საშუალებას აძლევს, რაც ხელს უწყობს შეფასების სტანდარტიზაციას და თანმიმდევრულობას;

- **რისკების შეფასების გამარტივება** – კითხვარში მოცემული ქულათა სისტემა ან დახურული კითხვები ინსპექტორებს საშუალებას აძლევს უფრო მარტივად და სწრაფად შეაფასონ რისკები. მაგალითად, თუ კონკრეტული დარღვევები მჭიდროდ არის დაკავშირებული მაღალი რისკის სიტუაციებთან, ეს აისახება კითხვარებში და ინსპექტორს ეხმარება სწრაფი გადაწყვეტილებების მიღებაში;

- **დოკუმენტირება და ანგარიშგება** – კითხვარები აუმჯობესებს დოკუმენტაციის ხარისხს, რაც ამარტივებს ანგარიშგებას და ინსპექციის შემდეგი ნაბიჯების დაგეგმვას;

- **ინსპექტორის სუბიექტურობის შემცირება** – კითხვარების გამოყენება ამცირებს ინსპექტორის სუბიექტურ შეფასებას და უზრუნველყოფს უფრო ობიექტურ და გამჭვირვალე შეფასებას.

არსებობს კითხვარების სამდონიანი იერარქია. თითოეული დონის კითხვარი სხვადასხვა მიზანს ემსახურება უსაფრთხოების შემოწმების და ანგარიშის მომზადების პროცესში.

მთავარი კითხვარები (MCL)	სექტორული კითხვარები (SCL)	დეტალური კითხვარები (DCL)
•მთავარი კითხვარები უზრუნველყოფს ზოგად ზედამხედველობასა და შეფასებას საწარმოში ან ობიექტზე უსაფრთხოების საერთო მდგომარეობის შესახებ; •ეს კითხვარები შეიცავს ყველა სფეროს შემაჯამებელ შეფასებას და გამოიყენება მაღალი დონის მენეჯმენტისთვის, რათა განიხილოს უსაფრთხოების სტატუსი; •MCL აერთიანებს სხვა კითხვარების შედეგებს და უზრუნველყოფს უსაფრთხოების მთლიან სურათს.	•სექტორული კითხვარები ფოკუსირებულია კონკრეტულ სფეროებზე, როგორებიცაა ობიექტის აღწერა და გარემო, სახიფათო ნივთიერებები, უსაფრთხოების მართვის სისტემა (SMS), რისკების იდენტიფიცირება და ავარიების პრევენცია; •თითოეული SCL კითხვარი განიხილავს კონკრეტულ კომპონენტს და ამყარებს ინფორმაციას, რომელიც გამოიყენება მთავარი კითხვარების დონეზე გადაწყვეტილებების მისაღებად; •SCL კითხვარები განკუთვნილია სპეციალისტებისთვის, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან კონკრეტული სფეროების შეფასებაზე.	•დეტალური კითხვარები ყველაზე ქვედა დონეზეა და ფოკუსირებულია სპეციფიკურ, ტექნიკურ დეტალებზე, რომლებიც დაკავშირებულია უსაფრთხოების მართვის სისტემასა და ავარიების პრევენციასთან; •DCL უზრუნველყოფს ტექნიკურ ინფორმაციას და დეტალებს კონკრეტული ობიექტების ან ინდუსტრიული პროცესების შესახებ, როგორებიცაა შიდა საგანგებო დაგეგმვა, უსაფრთხოების აღჭურვილობა და სხვ.; •ეს კითხვარები მოიცავს დეტალურ ტექნიკურ მონაცემებს და გამოიყენება უფრო ღრმა ანალიზისა და შემოწმების პროცესში.

163 Checklist System for Safety Reports – Instructions for preparation and inspection of a safety report (SR) in accordance with UNECE Convention on the transboundary effects of industrial accidents and the EU Directive 96/82/EC by a consistent Checklist system.

დანართი 4. ჩაშლილი ეკონომიკური სახეები რისკის ზონების მიხედვით

განსაკუთრებით მაღალი რისკის სექტორები	კოდი	ძალიან მაღალი რისკის სექტორები	კოდი
სამთომოპოვებითი მრეწველობა; ნახშირისა და ლიგნიტის მოპოვება;	B 05.08	ნედლი ნავთობისა და ბუნებრივი აირის მოპოვება; ლითონის მადნების მოპოვება; სხვა ტიპის კარიერების დამუშავება; სამთომოპოვებითი მრეწველობის დამხმარე მომსახურება;	B 06.07.09
მშენებლობა;	F სრულად	ქიმიკატებისა და ქიმიური პროდუქტების წარმოება; კოქსისა და ნავთობპროდუქტების წარმოება; ფარმაცევტული პროდუქტებისა და ფარმაცევტული პრეპარატების წარმოება;	C 19.20.21
		ელექტროენერგიის, ბუნებრივი აირის წარმოება და მიწოდება; წყალმომარაგება, კანალიზაცია; ორთქლისა და კონდიცირებული ჰაერის მიწოდება.	D 35; E 36.37
მაღალი რისკის სექტორები	**კოდი**	**საშუალო რისკის სექტორები**	**კოდი**
სოფლის, სატყეო და თევზის მეურნეობა	A სრულად	საბითუმო და საცალო ვაჭრობა;	G 45.46. 47
ტექსტილის, ტყავის, რეზინის, ხისა და კორპის, პლასტმასის, ასევე მათთან დაკავშირებული ნაწარმის წარმოება;	C 13.15. 16.22	განთავსების საშუალებებით უზრუნველყოფისა და საკვების მიწოდების საქმიანობები;	I სრულად
ძირითადი ლითონების წარმოება, ლითონის მზა ნაწარმის წარმოება; სხვა არალითონური მინერალური პროდუქტების წარმოება; კომპიუტერების, ელექტრონული და ოპტიკური პროდუქციის წარმოება; ელექტრული მოწყობილობების წარმოება; მანქანებისა და მოწყობილობების წარმოება; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების, მისაბმელებისა და ნახევარმისაბმელების წარმოება;	C 23-30; C 33	ინფორმაცია და კომუნიკაცია; საფინანსო და სადაზღვევო საქმიანობები; პროფესიული, სამეცნიერო და ტექნიკური საქმიანობები; საფოსტო და საკურიერო საქმიანობები.	J, K, M სრულად; H 53
ნარჩენების შეგროვების, დამუშავების, მოცილების, უტილიზაციისა და დაბინძურებისაგან გასუფთავების საქმიანობები; ჯანდაცვა და სოციალური მომსახურების საქმიანობები;	E 38.39, Q 86.87.88		
სახმელეთო, წყლის, საჰაერო ტრანსპორტი; ტრანსპორტირება მილსადენებით; დამხმარე სატრანსპორტო საქმიანობები;	H 49.50.51.		
კვების პროდუქტების, სასმელების, თამბაქოს ნაწარმის, ტანსაცმლის, ავეჯის წარმოება, ნაკეთების წარმოება ჩალისა და წნული მასალებისგან, ბეჭდვა და მედიაჩანაწერების აღწარმოება; ქაღალდისა და ქაღალდის ნაწარმის წარმოება; სხვა მზა ნაკეთობების წარმოება;	C 10.11.12. 14.16.17. 18.31.32		
დასაწყობება; ავტომობილებისა და მოტოციკლების რემონტი; სხვა სახის მომსახურება.	H 52; G 45 (ვაჭრობის გარდა); S 94.95.96		

დაბალი რისკის სექტორები	კოდი		
სახელმწიფო მმართველობითი საქმიანობები; ადმინისტრაციული და დამხმარე მომსახურების საქმიანობები; უძრავ ქონებასთან დაკავშირებული საქმიანობები; განათლება; ექსტერიტორიული ორგანიზაციებისა და ორგანოების საქმიანობები;	O, P, N, U სრულად		
ხელოვნება, გართობა და დასვენება; შინამეურნეობების, როგორც დამქირავებლის, საქმიანობები; არადიფერენცირებული საქონლისა და მომსახურების წარმოება შინამეურნეობების მიერ საკუთარი მოხმარებისათვის.	R, T სრულად		

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური
ქ.თბილისი, 0144, წმ. ქეთევან დედოფლის გამზირი N96
+995 32 243 84 38
SAO.GE