

დასაქმების პოლიტიკა განვითარების კონტექსტში

EMC

დასაქმების პოლიტიკა განვითარების კონტექსტში

(პოლიტიკის დოკუმენტი)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

თბილისი, 2020

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center



დოკუმენტი მომზადებულია ღია საზოგადოების ფონდის (OSGF) მიერ მხარდაჭერილი პროექტის ფარგლებში - "კვლევისა და მონაწილეობითი ადვოკატირების გზით საქართველოში სოციალური უფლებების მხარდაჭერა".

მასში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

დოკუმენტის ავტორი: ანა დიაკონიძე
დოკუმენტის ხელმძღვანელი: კოტე ერისთავი
რედაქტორი: მედეა იმერლიშვილი
გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

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

© ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)
მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო
ტელ: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge
info@emc.org.ge
<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

1. რაში მდგომარეობს პრობლემა?

უმუშევრობა უმწვავესი პრობლემაა საქართველოში. ოფიციალური მონაცემებით, 2018 წელს იგი 12.7%-ს შეადგენდა¹. თუმცა, ეს მაჩვენებელი, სავარაუდოდ, გაცილებით მაღალია. მსგავსი ვარაუდის წინაპირობას იძლევა ის მოცემულობა, რომ თვითდასაქმებულები, საერთაშორისო სტანდარტის მიხედვით, დასაქმებულებად მოიაზრებიან და შესაბამისად, უმუშევართა რიგებში არ ხვდებიან. თვითდასაქმებულები საქართველოში დასაქმებულთა ნახევარს შეადგენენ (48% 2018 წელს)². ამ უკანასკნელთა აბსოლუტური უმრავლესობა კი ნატურალური მეურნეობით დაკავებული, ღარიბი ფერმერია, რომელიც ხშირ შემთხვევაში მინიმალური მოთხოვნილების დაკმაყოფილებასაც ვერ ახერხებს. შესაბამისად, სავარაუდოა, რომ ნატურალურ მეურნეობაში ჩართული ადამიანების დიდი ჯგუფის გაუთვალისწინებლად, უმუშევრობის მაჩვენებელი ქვეყანაში გაცილებით მაღალი იქნება.

მეორე მხრივ, თუკი შევხედავთ დაქირავებით დასაქმების მაჩვენებელს, იგი ბოლო წლების განმავლობაში მზარდია³. ფორმალურ სექტორში დასაქმება, ძირითადად, კერძო სექტორის ხარჯზე იზრდება, თუმცა აქ ყურადსაღებია ხარისხობრივი ელემენტი: მართალია, შეინიშნება დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა, თუმცა მათი დიდი ნაწილი იმდენად პრეკარულ სამუშაოებზეა დასაქმებული და ისეთი მიზერული ანაზღაურებით, რომ მათი უპირატესობა „უმუშევრებთან“ შედარებით, კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება.

ზოგადად თუ ვისმჯელებთ, უმუშევრობის აღმოსაფხვრელად ორი მიდგომა არსებობს: პირველის მიხედვით, ქვეყანას არ სჭირდება ცალკე არსებული „დასაქმების პოლიტიკა“ და ქვეყნის ეკონომიკის ზრდა ავტომატურად მიგვიყვანს უმუშევრობის შემცირებამდე. მეორე მიდგომის მიხედვით, მართალია, ეკონომიკური ზრდა მნიშვნელოვანია, მაგრამ ასევე აუცილებელია ეფექტიანი დასაქმების პოლიტიკა. ამ უკანასკნელს ზურგს უმაგრებს ორი არგუმენტი: პირველი ის, რომ ეკონომიკურ ზრდას აუცილებლად არ მოჰყვება სამუშაო ადგილების ზრდა - ბოლო ათწლეულების განმავლობაში „ეკონომიკური ზრდა დასაქმების გარეშე“ (ე.წ. jobless growth) მთელი მსოფლიოსთვის უმწვავესი პრობლემა იყო. მეორე, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ეკონომიკურ ზრდას დასაქმების მაჩვენებლის ზრდა მოჰყვება, ეს ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ შექმნილი სამუშაო ადგილები ადამიანების ღირსეულ ცხოვრებას უზრუნველყოფენ. აღნიშნულს მოწმობს მსოფლიოს მასშტაბით პრეკარული და ატიპური

¹ <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/38/dasakmeba-da-umushevropa>

² <https://www.geostat.ge/media/18162/dasaqmeba-da-umushevropa-19.02.2019-%28geo%29.pdf>

³ იქვე

სამუშაოების გავრცელების ტენდენცია, რომელიც მძიმე წნეხად აწვება ქვეყნების სოციალური დაცვის სისტემებს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოცემული პოლიტიკის დოკუმენტის ცენტრალური კითხვა იმაში მდგომარეობს, თუ როგორი უნდა იყოს დასაქმების პოლიტიკა საქართველოში? როგორ უნდა უზრუნველყოს მან არამხოლოდ „მეტი“, არამედ კარგი“ სამუშაო ადგილების შექმნა? ამდენად, საუბარი შეეხება დასაქმების პოლიტიკას, როგორც ეკონომიკური განვითარების აუცილებელ კომპონენტს.

2. დასაქმების პოლიტიკის არსი

დასაქმების პოლიტიკა შეიძლება განვსაზღვროთ, როგორც იმ პროგრამების, ღონისძიებებისა და მომსახურებების ნაკრები, რომელთა საშუალებითაც სახელმწიფო ცდილობს გაზარდოს ქვეყანაში დასაქმების მაჩვენებელი. ევროკავშირის სტატისტიკის სამსახურის - ევროსტატის - კლასიფიკაციის მიხედვით, დასაქმების (იგივე შრომის ბაზრის) პოლიტიკა განმარტებულია, როგორც „სახელმწიფოს ჩარევა შრომის ბაზარზე, რომლის მთავარ მიზანს წარმოადგენს მისი ეფექტური ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და უთანასწორობების დაძლევა“.⁴

დასაქმების პოლიტიკის სხვადასხვა კლასიფიკაცია არსებობს. ყველაზე გავრცელებულია განსხვავება, ერთი მხრივ, დასაქმების **აქტიურ და პასიურ პოლიტიკასა** და, მეორე მხრივ, **„მიწოდების მხარისა“** და **„მოთხოვნის მხარის“ პოლიტიკას შორის**. დასაქმების პასიური პოლიტიკა გულისხმობს უმუშევართა ფინანსურ მხარდაჭერას უმუშევრობის პერიოდში; მისი ძირითადი ინსტრუმენტია უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა. ხოლო აქტიური პოლიტიკა გულისხმობს დასაქმების საჯარო სამსახურების მიერ უმუშევართათვის დასაქმების სხვადასხვა სერვისის შეთავაზებას, რომელიც, მაგალითად, მოიცავს კონსულტირებას, ტრენინგს (რეკვალიფიკაციის კურსებს) და ა.შ. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შრომის ბაზრის როგორც პასიური, ისე აქტიური პოლიტიკის ძირითადი ზომები მიწოდების მხარის დასაქმების პოლიტიკაა. ეს უკანასკნელი გულისხმობს იმას, რომ ძალისხმევა მიმართულია უმუშევრებზე, მათი უნარების და კომპეტენციების გაძლიერებაზე, კონსულტირებასა და ზოგადად დახმარებაზე, რომ ისინი მარტივად დაბრუნდნენ შრომის ბაზარზე. სწორედ მიწოდების მხარის დასაქმების პოლიტიკაა დღეს დომინანტური როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში.

რაც შეეხება „მოთხოვნის მხარის“ დასაქმების პოლიტიკას, იგი გულისხმობს ისეთ სახელმწიფო ინტერვენციებს, რომელიც სამუშაო ადგილების

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-DO-12-001>

შექმნისკენაა მიმართული. ამაში, პირველ რიგში, მოიაზრება მეწარმეობის განვითარების ხელშემწყობი პროგრამები, რომლებიც უმუშევარ ადამიანებს თვითდასაქმებისაკენ უბიძგებს. მოთხოვნის მხარის პოლიტიკად ასევე მიიჩნევა დასაქმების საჯარო პროგრამები, როდესაც სახელმწიფო დიდ ინფრასტრუქტურულ (ან სხვა სფეროში არსებულ) პროექტებს იყენებს უმუშევართა დროებით დასასაქმებლად. კიდევ ერთი მაგალითია „სუბსიდირებული დასაქმება“ - როდესაც კონკრეტული, მოწყვლადი ჯგუფის (მაგალითად, შშმ პირები) წარმომადგენელთა დასაქმების წასახალისებლად, სახელმწიფო ახდენს მათი ხელფასის სრულ ან ნაწილობრივ სუბსიდირებას და, შესაბამისად, სტიმულს აძლევს დამსაქმებელს, ეს ადამიანები დაასაქმოს.

აქვე უნდა ითქვას, რომ „მოთხოვნის მხარის“ დასაქმების პოლიტიკა თვისებრივად განსხვავდება ინდუსტრიული პოლიტიკისაგან. ამ უკანასკნელში იგულისხმება მაკროეკონომიკური პოლიტიკა, რომელიც ქვეყნის ეკონომიკის სტრუქტურის ცვლილებას ისახავს მიზნად: მაგალითად, აგრარულიდან მაღალტექნოლოგიურ წარმოებაზე გადასვლას. აქვე უნდა ითქვას ისიც, რომ ინდუსტრიული პოლიტიკა გვესმის ფართო გაგებით, როგორც „ახალი ტიპის პროდუქციის წარმოება ახალი ტექნოლოგიებით და, შესაბამისად, ეკონომიკის ახალი დარგების განვითარებით“.⁵ განსხვავებაზე მითითება მნიშვნელოვანია, რადგან ეს უკანასკნელიც მოთხოვნის სტიმულირებაზეა ორიენტირებული, თუმცა „დასაქმების პოლიტიკისაგან“ განსხვავებით, იგი გაცილებით მასშტაბური პროექტია და მიზნად ისახავს ეკონომიკის ძირეულ გარდაქმნას. აღნიშნულ პროცესში სახელმწიფოს მხრიდან მიზანმიმართულად ხორციელდება გარკვეული ეკონომიკური დარგების მხარდაჭერა, რომელიც შესაბამის საექსპორტო, ფინანსურ და იმპორტის პოლიტიკასთან კომბინაციაში მიმდინარეობს. აღნიშნულ განსხვავებაზე დაწვრილებით იქნება მსჯელობა პოლიტიკის დოკუმენტის ბოლო სექციაში.

3. როგორია დასაქმების პოლიტიკა დღეს საქართველოში?

2012 წლიდან საქართველომ შრომის ბაზრის ინსტიტუტების შექმნა და შესაბამისი პროგრამების ამუშავება დაიწყო. ეს, დიდწილად, ევროკავშირთან ორმხრივი თანამშრომლობით და მის წინაშე აღებული ვალდებულებებით იყო განპირობებული. კერძოდ, 2013 წელს ევროპის

⁵ Rodrick D. (2014) – Industrial Policy for the Twenty-first Century
<https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>

სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის ფარგლებში, გაფორმდა ევროკავშირის საბიუჯეტო დახმარების პროგრამა 2014-2017 წლებისთვის, რომელიც ქართული სახელმწიფოს დახმარებას გულისხმობდა პროფესიული განათლებისა და დასაქმების სფეროს რეფორმაში.⁶ განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს, რომ საბიუჯეტო დახმარების ტრანშების გადმორიცხვის წინაპირობად, აღნიშნული შეთანხმება დასაქმების სერვისებისა და შრომის ბაზრის ინსტიტუტების განვითარებას ადგენდა. შრომისა და დასაქმების სფეროში ვალდებულებები კიდევ უფრო გაიზარდა 2014 წელს, როდესაც საქართველომ ხელი მოაწერა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებას.

შრომისა და დასაქმების პოლიტიკაზე მთავარი პასუხისმგებელი ორგანო საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროა. კერძოდ კი, სამინისტროში არსებული შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი, რომელიც 2013 წელს შეიქმნა. სწორედ აღნიშნულმა დეპარტამენტმა შეიმუშავა 2014-2018 წლის „შრომის ბაზრის ფორმირების სტრატეგია“⁷, რომელიც ბოლო ათწლეულის განმავლობაში, მოცემულ სფეროში შექმნილი პირველი სტრატეგიული დოკუმენტი იყო. სტრატეგიის ძირითადი მიზნები ქვეყანაში შრომისა და დასაქმების პოლიტიკისათვის აუცილებელი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა/რევიზია, შესაბამისი ინსტიტუტების ფორმირება და პროგრამების განხორციელება იყო.

რაც შეეხება დასაქმების პოლიტიკის უშუალო განხორციელებას, ეს ფუნქცია სოციალური მომსახურების სააგენტოს „დასაქმების ხელშეწყობის დეპარტამენტს“ დაევალა. მისი მთავარი ფუნქციაა, ერთი მხრივ, სამუშაოს მაძიებლების რეგისტრაცია და მეორე მხრივ, მათთვის „დასაქმების სერვისების“ შეთავაზება. აღსანიშნავია ისიც, რომ 2019 წლის 1 დეკემბრიდან იგეგმება აღნიშნული დეპარტამენტის ცალკე სამსახურად (სააგენტოდ) გარდაქმნა და მისი როგორც ევროპული „საჯარო დასაქმების სამსახურად“ ჩამოყალიბება.

სამუშაოს მაძიებელთა რეგისტრაციის მიზნით, დეპარტამენტში შეიქმნა ელექტრონული პორტალი www.worknet.gov.ge, რომელშიც 2018 წლის მონაცემებით, 234 436 მომხმარებელია დარეგისტრირებული.⁸ აღნიშნულ პორტალზე რეგისტრაცია პირველი ნაბიჯია ყველა ბენეფიციარისათვის, რომელიც დეპარტამენტს დახმარებისთვის მიმართავს. პორტალზე საკუთარი ანგარიშის შექმნის დროს სამუშაოს მაძიებელი წარმოადგენს ინფორმაციას საკუთარი პიროვნების, განათლების, სამუშაო გამოცდილებისა და დასაქმებისათვის საჭირო სხვა მნიშვნელოვან

⁶ ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროგრამა, 2018.

⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2659895?publication=0>

⁸ ინტერვიუ, სოციალური მომსახურების სააგენტო, 2019.

საკითხებზე. პორტალს ასევე გააჩნია დამსაქმებლის რეგისტრაციის მოდული, რომელიც დარეგისტრირებულ კომპანიას საშუალებას აძლევს ონლაინ განათავსოს ვაკანსიები. აღნიშნული პორტალის პროგრამული უზრუნველყოფა ასევე ითვალისწინებს სამუშაოს მაძიებლისა და ვაკანსიის ერთმანეთთან ავტომატურ დაკავშირებას, თუმცა ეს ფუნქცია ჯერჯერობით არ ამუშავებულა. ასევე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ დამსაქმებელთა მხრიდან პორტალის შექმნას დიდი გამოხმაურება არ მოჰყოლია და ვაკანსიებსაც ნაკლებად განათავსებენ.

სისტემაში რეგისტრაციის შემდეგ, სამუშაოს მაძიებელს დეპარტამენტი სთავაზობს შემდეგი სახის მომსახურებას: კონსულტირება და ინფორმაციის მიწოდება, საშუადავლო მომსახურება (დამსაქმებელთან დაკავშირება), კარიერის დაგეგმვა, სამუშაო ადგილების სუბსიდირება (ძირითად შშმ პირებისთვის), დასაქმების ფორუმების ორგანიზება და ა.შ. 2018 წლის მონაცემებით, აღნიშნული სერვისებით ჯამურად 9700 ადამიანმა ისარგებლა.

უნდა აღინიშნოს, რომ დასაქმების აღნიშნული სერვისებიდან ყველაზე მასშტაბურია პროფესიული მომზადება-გადამზადების პროგრამა, რომელიც 2014 წლიდან ფუნქციონირებს. პროგრამის მთავარი მიზანია უმუშევართა პროფესიული მომზადება ყველაზე მოთხოვნად პროფესიებში. პროგრამის ფარგლებში მონაწილეებზე გაიცემა 1500 ლარიანი სახელმწიფო ვაუჩერი, რომელიც მათ შეუძლიათ გამოიყენონ შესაბამის პროფესიულ კოლეჯში კურსის გასავლელად. მოთხოვნადი პროფესიებისა და კურსების განმახორციელებელთა ჩამონათვალს ყოველწლიურად ადგენს შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი.

მომზადება-გადამზადების პროგრამაში მონაწილეთა რაოდენობა წლიდან წლამდე იზრდება, შესაბამისად, იზრდება პროგრამის ბიუჯეტიც.

ცხრილი 1: სახელმწიფო მომზადება-გადამზადების პროგრამის სტატისტიკა

წელი	მონაწილეთა რაოდენობა	კურსდამთავრებულთა დასაქმების მაჩვენებელი	პროგრამის ბიუჯეტი (ლარი)
2015	415	35 (8%)	1 900 000
2016	1804	534 (29%)	2 014 000
2017	2130	551 (25%)	2 014 000
2018	2575	514 (19%)	2 090 000

წყარო: შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი, 2019

როგორც ცხრილი 1-დან ჩანს, თუკი 2015 წელს პროგრამაში 415 მონაწილე იყო, 2018 წელს მათი რაოდენობა 2575-ზე ავიდა. პროგრამის კურსდამთავრებულთა დასაქმების მაჩვენებელი ზრდადია, თუმცა 2018 წელს 2017 წელთან შედარებით დასაქმების მაჩვენებელი 6%-ით

შემცირებულია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კურსდამთავრებულთა დასაქმების სტატისტიკასთან დაკავშირებით მონაცემები განსხვავებულია. მაგალითად, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების მიერ ჩატარებული მონიტორინგი კურსდამთავრებულთა დასაქმების გაცილებით დაბალ მაჩვენებელს აჩვენებს, ვიდრე თავად სააგენტოს სტატისტიკა.⁹ თავად სააგენტოს მონაცემებიც არაერთგვაროვანია, რადგან კონკრეტული წლის კურსდამთავრებულები კურსის დასრულებიდან სხვადასხვა პერიოდში გამოიკითხებიან, რაც ცხადია, ცვლის მონაცემებსაც. ნებისმიერ შემთხვევაში, ცხადია, რომ აღნიშნული მაჩვენებლები საკმაოდ დაბალია (ყველაზე გაუმჯობესებული მაჩვენებლითაც კი, მხოლოდ მეხუთედი დასაქმდა), რაც, თავის მხრივ, პროგრამის დიზაინში არსებულ ხარვეზებზე მიუთითებს.

4. დასაქმების პოლიტიკის გამოწვევები საქართველოში

აღნიშნული მიმოხილვა ცხადყოფს, რომ დასაქმების ხელშეწყობის დეპარტამენტის მიერ განხორციელებული „დასაქმების სერვისები“ ძირითადად სამუშაო ძალის დასაქმების უნარის გაძლიერებაზეა მიმართული, იქნება ეს ტრენინგით, კონსულტაციების გაწევით თუ სხვ. მოცემულ სფეროში არსებული სტრატეგიული დოკუმენტების ანალიზიც კარგად აჩვენებს, რომ *ქვეყანაში არსებული დასაქმების პოლიტიკა ძირითადად „მიწოდების მხარის“ პოლიტიკაა. აღნიშნულ მიდგომაში ცენტრალური ადგილი უჭირავს შრომის ბაზარზე მოთხოვნის განსაზღვრას, რათა დასაქმების სერვისების საშუალებით, სწორედ ამ მოთხოვნის შესაბამისი კადრი მომზადდეს.*

ასეთი მიდგომა ორ კითხვას აჩენს: ა) რამდენად სწორად განისაზღვრება ამჟამად „მოთხოვნადი პროფესიები“? (რაც აუცილებელია არსებული „მიწოდების მხარის“ პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელებისთვის) და ბ) რამდენად სწორია/ეფექტიანია აქცენტი „მიწოდების მხარის“ პოლიტიკაზე საქართველოსთვის მოცემულ კონტექსტში? აღნიშნულთაგან პირველი ტექნიკური ხასიათის კითხვაა, რომელიც არჩეული მიდგომის ეფექტიან განხორციელებას ეხება, მეორე კი უფრო ფართო რაკურსით უყურებს საკითხს და კითხვებს აჩენს თავად ამ მიდგომის ვალიდურობასთან დაკავშირებით. განვიხილოთ თითოეული მათგანი.

რამდენად სწორად განისაზღვრება „მოთხოვნა“?

⁹ <http://gtuc.ge/%e1%83%a9%e1%83%95%e1%83%94%e1%83%9c%e1%83%a1-%e1%83%a8%e1%83%94%e1%83%a1%e1%83%90%e1%83%ae%e1%83%94%e1%83%91/publications/>

შრომის ბაზარზე არსებული მოთხოვნის დასადგენად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შრომის ბაზრის რეგულარული კვლევა და მონიტორინგი და გამართული „შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის“ არსებობა. ამჟამად, სამუშაო ძალაზე მოთხოვნის კვლევები საქართველოში მხოლოდ სპორადული სახით თუ არსებობს. თუმცა სახეზეა სისტემატურობის გარკვეული ჩანასახებიც: კერძოდ, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში შექმნილი შრომის ბაზრის ანალიზის სამმართველომ 2017 წელს ჩაატარა „შრომის ბაზრის მოთხოვნის“ პირველი კვლევა, რომლის ფარგლებშიც 6000-მდე კომპანია გამოიკითხა¹⁰. სამმართველო განაგრძობს აღნიშნული მიმართულებით კვლევას. ამავე დროს, დასაქმების ხელშეწყობის დეპარტამენტს გააჩნია შრომის ბაზრის თვისებრივი კვლევის ვალდებულება, რომელიც არარეგულარულად სრულდება. შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი აღნიშნული კვლევების შეჯამების საფუძველზე ადგენს მოთხოვნადი პროფესიების სიას. თუმცა, ამის მიუხედავად, ვერ ხერხდება სამუშაო ძალის მოთხოვნაზე იმდენად სიღრმისეული ინფორმაციის მიღება, რომელიც საგანმანათლებლო დაწესებულებებს სასწავლო კურიკულუმის შესაბამისად შეცვლაში დაეხმარებოდა.

აღნიშნულის მიზეზი, პირველ რიგში, ის გახლავთ, რომ რაოდენობრივი კვლევის სპეციფიკიდან გამომდინარე, კომპანიებისაგან, მოთხოვნადი პროფესიების შესახებ, საკმაოდ „მშრალი“ ინფორმაცია მიიღება. ჩატარებული კვლევების მაგალითზე, შეიძლება ითქვას, რომ იგი ძირითადად პროფესიის/სამუშაო ადგილის დასახელებით შემოიფარგლება. გამოკითხვის შედეგად მიღებული პროფესიების დასახელება კი არაფერს ეუბნება საგანმანათლებლო დაწესებულებას იმ უნარების, კომპეტენციებისა და ცოდნის შესახებ, რაც კონკრეტული პროფესიის წარმომადგენელს უნდა გააჩნდეს. რაოდენობრივი კვლევის ეს ხარვეზი შეიძლება აღმოფხვრას თვისებრივმა კვლევამ, რომელიც პირველის მიერ გამოვლენილი რაოდენობრივი ტენდენციების საფუძველზე შეისწავლის ყველაზე ხშირად დასახელებული მოთხოვნადი პროფესიების თვისებრივ მახასიათებლებს (მაგალითად, თუკი იკვეთება, რომ კომპანიების უდიდესი ნაწილი აპირებს „მზარეულის“ დასაქმებას, კვლევის შემდგომ ეტაპზე ის უნდა შეისწავლონ, თუ კონკრეტულად „როგორ“ მზარეულზე იქნება მოთხოვნა: როგორი უნარები, კომპეტენციები და კვალიფიკაცია უნდა ჰქონდეს მას). ასეთი სახის მონაცემების საფუძველზე უკვე შესაძლებელი გახდება, პროფესიულმა (ან ნებისმიერმა სხვა) საგანმანათლებლო დაწესებულებამ შესაბამისი კურიკულუმი შეიმუშაოს. სამწუხაროდ, მოცემულ ეტაპზე, სოციალური მომსახურების სააგენტოსა და ეკონომიკის სამინისტროს მიერ განხორციელებულ კვლევებს შორის მსგავსი ლოგიკური კავშირი არ არსებობს.

¹⁰ <http://www.lmis.gov.ge/Lmis/Lmis.Portals.Web/Pages/User/Surveys.aspx?ID=7a09257c-ac3c-4860-a7b0-b8fb3922405f>

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ კვლევის თვალსაზრისით არსებული ხარვეზების აღმოფხვრა ტექნიკური ექსპერტიზის საკითხია და შესაბამისი სპეციალისტების არსებობის შემთხვევაში, ადვილად დაიძლევა. ეს მიმართულება მთავრობას პრიორიტეტად აქვს აღიარებული და შესაბამისად, სავარაუდოა, რომ ჩავარდნები დროთა განმავლობაში გამოსწორდება. თუმცა, აღნიშნულის პარალელურად, მნიშვნელოვანია იმაზე მსჯელობა, საკმარისი იქნება თუ არა მხოლოდ „მოთხოვნის განსაზღვრა“ უმუშევრობის პრობლემის დასაძლევად.

რამდენად სწორია ფოკუსი მხოლოდ „მოთხოვნის განსაზღვრაზე“?

მიწოდების მხარის დასაქმების პოლიტიკის გატარების დროს იგულისხმება, რომ ეკონომიკა საკმარისი რაოდენობით ქმნის სამუშაო ადგილებს და ერთადერთი „ჩავარდნა“ იმაში მდგომარეობს, რომ ამ სამუშაო ადგილებისთვის შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე კადრი არ არსებობს ან მათ არ იციან, როგორ მოიძიონ არსებული სამუშაო ადგილები. ამდენად, მთავარი აქცენტი კადრის მომზადებაზე და დამსაქმებელთან მის დაკავშირებაზე კეთდება. თუმცა, ამ მხრივ საქართველოში არსებული მდგომარეობა დამაფიქრებელია. ეკონომიკური ზრდის ფაზა, რომელიც 2005 წელს დაიწყო, განპირობებული იყო მომსახურების სფეროს ზრდით. 2006-2016 წლებში საშუალო წლიური დამატებითი ღირებულება მომსახურების სექტორში 6%-ს შეადგენდა.¹¹ წარმოების სფეროს თუ არ ჩავთვლით, კერძო მომსახურების სექტორმა, ბოლო ათწლეულის განმავლობაში, ყველაზე მეტი სამუშაო ადგილი შექმნა. ამის პარალელურად, საჯარო სექტორში დასაქმების დონე შემცირდა¹².

მომსახურების სფეროში სამუშაო ადგილების ზრდა მნიშვნელოვანი დადებითი მოვლენაა, თუმცა გასათვალისწინებელია ამ სამუშაო ადგილების ბუნება. 2009-2015 წლების მონაცემების ანალიზი აჩვენებს, რომ ამ პერიოდში შექმნილი სამუშაო ადგილების უმრავლესობა არ მოითხოვდა უმაღლეს განათლებას/კვალიფიკაციას (უნივერსიტეტის დიპლომი). მაგალითისთვის, 2015 წელს მთლიანი სამუშაო ადგილების 53% სპონტანურად შეიქმნა. იგულისხმება სამუშაო ადგილები, რომლებიც შექმნილია საკუთრივ მუშის/დასაქმებულის მიერ და არ მოითხოვს ფორმალურ განათლებას (მაგალითად, ტაქსის მძღოლები, წვრილმანებით მოვაჭრეები, სხვ.). ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს, რომ უმუშევრობის დონე დასაქმების საერთაშორისო კლასიფიკატორის (ISCO), ჯგუფი 4-9-ს წარმომადგენლებს შორის (მაგალითად, მომსახურე პერსონალი, დამხმარე პერსონალი, ფიზიკურად მომუშავე მუშები, ხელოსნები და ოპერატორები) ეროვნულ საშუალო მაჩვენებელზე თითქმის ორჯერ ნაკლებია, ხოლო

¹¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/995521527068940160/Georgia-at-work-assessing-the-jobs-landscape>

¹² <https://www.gfsis.org/files/library/pdf/Georgian-2456.pdf>

უმუშევრობის დონე „სპეციალისტებს“ შორის 20.8%-ით მეტია, ვიდრე ეროვნული საშუალო მაჩვენებელი¹³. ამდენად, უმუშევრობის დონე გაცილებით დაბალია „საშუალო“ და „დაბალი“ კვალიფიკაციის მქონეთა შორის, რადგან მოთხოვნა ძირითადად სწორედ მათზეა.

ის ფაქტი, რომ საქართველოს ეკონომიკა არ ქმნის დიდი რაოდენობით მაღალი პროდუქტიულობის მქონე სამუშაო ადგილს და შრომის ბაზარზე ძირითადად დომინირებს დაბალი პროდუქტიულობის მქონე სამუშაოები სერვისის სფეროში, დასტურდება უახლესი კვლევებითაც. მაგალითად, სოციალური მომსახურების სააგენტოს¹⁴ მიერ ჩატარებულ კვლევაში რაოდენობრივად ყველაზე მეტად „არაკვალიფიციური მუშების“ მოთხოვნა გამოიკვეთა. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს კვლევის მიხედვით კი, გამოკითხული კომპანიები უახლოეს მომავალში ყველაზე მეტი რაოდენობით გეგმავენ საფინანსო და გაყიდვების სფეროს დამხმარე პერსონალისა და ინდივიდუალური მომსახურებისა და დაცვის სამსახურის მუშაკების ჯგუფის წარმომადგენელი მუშაკების დაქირავებას¹⁵.

ამგვარ ვითარებას ჩიხში შეჰყავს ზემოთ მიმოხილული „მიწოდების მხარის“ დასაქმების პოლიტიკა: თუკი დასაქმების პროგრამები მორგებული უნდა იყოს კერძო სექტორის მიერ შექმნილ მოთხოვნაზე და თუ ეს უკანასკნელი უმეტესწილად დაბალკვალიფიციურ სამუშაო ადგილებს ქმნის, გამოდის, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი მსგავსი სახის „დამხმარე“ პერსონალის მომზადებაზე უნდა დაიხარჯოს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ მიდგომამ მოკლევადიან პერსპექტივაში შეიძლება დადებითი ეფექტი იქონიოს (ანუ შრომის ბაზარზე მოთხოვნა და მიწოდება შეუსაბამოს ერთმანეთს და დასაქმების მაჩვენებელი გაზარდოს), გრძელვადიან პერსპექტივაში იგი ეკონომიკის განვითარებამდე ვერ მიგვიყვანს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, არსებული დაბალპროდუქტიული სამუშაო ადგილებისათვის სამუშაო ძალის მომზადება ქვეყნის ეკონომიკაში ახალი, ინოვაციური დარგების გაჩენას და შესაბამისად, მაღალპროდუქტიული სამუშაო ადგილების შექმნას, ვერ გამოიწვევს. ეს კი განვითარებისათვის აუცილებელი წინაპირობაა. იმისათვის, რათა გაიზარდოს მაღალკვალიფიციური სამუშაოების რიცხვი, მნიშვნელოვანია ქვეყანას ჰქონდეს დასაქმების „მოთხოვნის მხარის“ პოლიტიკა და შესაბამისი ინდუსტრიული პოლიტიკა. ნაშრომის შემდგომ ნაწილში სწორედ ამაზე ვისაუბრებთ.

სახელმწიფოს როლი სამუშაო ძალაზე მოთხოვნის ფორმირებაში

¹³ იქვე

¹⁴ http://ssa.gov.ge/files/01_GEO/PUBLIKACIEBI/FILES/angarishi.pdf

¹⁵

<http://www.lmis.gov.ge/Lmis/Lmis.Portal.Web/Handlers/GetFile.ashx?Type=Survey&ID=0e5d2e14-f30c-451c-8df9-335626974ad3>

თუკი ფორმალური განსაზღვრებით ვიხელმძღვანელებთ, საქართველოს დასაქმების სფეროში გააჩნია გარკვეული სახის „მოთხოვნის მხარის“ პოლიტიკა. თუმცა იგი მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებით ხორციელდება. კერძოდ, მოთხოვნის მხარის პოლიტიკა დაკავშირებული არ არის მიწოდების მხარის პოლიტიკასთან და მიმდინარეობს ერთგვარ ვაკუუმში, ინდუსტრიული პოლიტიკის ჩარჩოს გარეშე. შესაბამისად, მის მიერ შექმნილი სამუშაო ადგილების უმეტესობა ისევ დაბალპროდუქტიულ სერვის სექტორში კონცენტრირდება.

მოთხოვნის მხარის დასაქმების პოლიტიკაზე საუბრის დროს, პირველ რიგში, უნდა ვახსენოთ მეწარმეობის განვითარებაზე ორიენტირებული პროექტები. კერძოდ, 2014 წელს მთავრობამ შექმნა სსიპ „აწარმოე საქართველოში“, რომლის უმთავრესი მიზანი სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესება, კერძო სექტორის განვითარება, ექსპორტის ხელშეწყობა და საინვესტიციო კლიმატის პოპულარიზაციაა. ბიზნესის განვითარების მიმართულებით, პროგრამას, „აწარმოე საქართველოში“, ექვსი ძირითადი პროგრამა აქვს (იხ. ჩანართი 1).

პროგრამაში, „აწარმოე საქართველოში“, ასევე მონაწილეობს საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, რომელიც სოფლის მეურნეობის დარგში მეწარმეობის წახალისების მიზნით, 10-მდე პროექტს ახორციელებს¹⁶.

ჩანართი 1: „აწარმოე საქართველოში“ - პროგრამების მიმოხილვა

პროგრამას, „აწარმოე საქართველოში“, ექვსი ძირითადი მიმართულება აქვს:

ინდუსტრიული მიმართულება: ხდება მსხვილი ბიზნეს იდეების მხარდაჭერა.

სესხის მინიმალური მოცულობაა 150 000ლ. მაქსიმალური - 5 000 000ლ. სააგენტო ახდენს საბანკო კრედიტის პროცენტის თანადაფინანსებას.

სასტუმრო ინდუსტრიის განვითარების კომპონენტი: ფინანსდება მხოლოდ

სასტუმროს ბიზნესი. სესხის მინიმალური მოცულობა - 200 000ლ. მაქსიმალური - 2 000 000ლ. სააგენტო ახდენს საბანკო კრედიტის პროცენტის თანადაფინანსებას.

მიკრო და მცირე ბიზნესის მხარდაჭერა: საგრანტო კომპონენტი. მაქსიმალური დაფინანსება 5000ლ. ერთ მეწარმე სუბიექტზე.

აწარმოე უკეთესი მომავლისთვის: საგრანტო პროგრამა გამყოფი ხაზის ორივე მხარეს მცხოვრები მოსახლეობის ერთობლივი პროექტების განსახორციელებლად.

გადაიღე საქართველოში: ადგილობრივი თუ საერთაშორისო პროდიუსერების წახალისება კვალიფიციური ხარჯების 20-25%-ის უკან დაბრუნებით.

საკრედიტო-საგრანტო მექანიზმი: სიცოცხლისუნარიანი მცირე/საშუალო საწარმოებისათვის საკრედიტო გარანტიის მიცემა, რომელთაც არ შეუძლიათ სესხის უზრუნველყოფის წინაპირობების დაკმაყოფილება.

წყარო: www.enterprisegeorgia.gov.ge

¹⁶ <http://apma.ge/>

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ მეწარმეობის განვითარების პროგრამები ლოგიკურად არ ებმის არც სახელმწიფოს მიერ გატარებულ მიწოდების მხარის დასაქმების პოლიტიკას და არც ზოგად მაკროეკონომიკურ პოლიტიკას. დასაქმებაზე დადებითი ეფექტი ყოველთვის განიხილება როგორც პროგრამების უმნიშვნელოვანესი შედეგი, თუმცა არ არსებობს ზუსტი მონაცემები იმის შესახებ, თუ რამდენი სამუშაო ადგილი შეიქმნა პროგრამის მსვლელობის განმავლობაში, როგორია ამ სამუშაოების სექტორული განაწილება, ანაზღაურება, რამდენი მათგანი შენარჩუნდა და ა.შ. „აწარმოე საქართველოში“ სააგენტოს ვებგვერდზე მოცემულია ერთადერთი შეფასების ანგარიში, რომლის მიხედვითაც, 2014-2018 წლების განმავლობაში, დაფინანსებულია 338 ბენეფიციარი (340 პროექტი)¹⁷, თუმცა თავად კვლევის ფარგლებში შესწავლილია მხოლოდ 85 ბენეფიციარი. აღნიშნული 85 კომპანიისაგან მიღებული ინფორმაციით, 2014-2018 წლების განმავლობაში მათ ჯამში 3 033 სამუშაო ადგილი შექმნეს. კვლევის ფარგლებში წარმოდგენილია ჩამოთვლილი ინფორმაცია დასაქმების სხვა მახასიათებლების შესახებ, თუმცა მსგავსი ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი მთლიანად პროგრამის ბენეფიციარების შესახებ, რაც შეუძლებელს ხდის პროგრამის „დასაქმების ეფექტის“ გაზომვას.

ამის მიზეზი შეიძლება ის იყოს, რომ „მეწარმეობის განვითარებაზე ორიენტირებული პროგრამების“ მთავარი მიზანი „ბიზნესის გაძლიერებაა“ და ის დასაქმების პოლიტიკად არ მოიაზრება. ამის გამოხატულებაა ის ფაქტიც, რომ პროგრამაში მონაწილეობა შეუძლია ყველას, დასაქმების სტატუსის მიუხედავად, მათ შორის, უკვე არსებულ ბიზნეს სუბიექტებსაც. ეს პრინციპულად განასხვავებს „მეწარმეობის ხელშეწყობის“ პროგრამებს საქართველოში, მაგალითად, ევროპულ ქვეყნებში არსებული მსგავსი პროგრამებისგან, სადაც სტარტ-აპ დაფინანსება გაიცემა უმუშევრად რეგისტრირებულ ადამიანზე, რომელიც ცდილობს ბიზნესის წამოწყებით დასაქმდეს და დაბრუნდეს შრომის ბაზარზე.

„აწარმოე საქართველოში“ პროგრამის ინდუსტრიულ ნაწილში განსაზღვრული პრიორიტეტული დარგები ¹⁸ 15-მდე მსხვილ მიმართულებას მოიცავს (იხ. ცხრილი 2). ეს გვაფიქრებინებს, რომ სახელმწიფოს ერთგვარ ინდუსტრიულ პოლიტიკაზეც აქვს პრეტენზია. მით უმეტეს, რომ დაფინანსებული 338 ბენეფიციარიდან უმეტესობა (259) წარმოების სფეროში მოღვაწე კომპანიებია. თუმცა უფრო სიღრმისეული ანალიზით ჩანს, რომ ეს პროგრამები არც ინდუსტრიული პოლიტიკის პარამეტრებს აკმაყოფილებს და არც ზემოთ აღწერილ „მიწოდების მხარის“ დასაქმების პოლიტიკასთან აქვს რაიმე კავშირი.

¹⁷ <http://www.enterprisegeorgia.gov.ge/uploads/files/publications/5c6bebc46258e-BDO-GEO.pdf>

¹⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2362780?publication=0>

ცხრილი 2:

„პრიორიტეტული დარგებისა“ და „მოთხოვნადი პროფესიების“ შედარება

შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტის მიერ გამოვლენილი „მოთხოვნადი პროფესიები“/სექტორები ¹⁹	პროგრამის, „აწარმოე საქართველოში“, ფარგლებში გამოვლენილი პრიორიტეტული დარგები
<p><u>ტექნიკური სპეციალობები</u> - აგრარული ტექნიკის მექანიკოსი, ზეინკალი, ამწის მემანქანე, დურგალი, ზოოტექნიკოსი, ფილამწყობი, შემდუღებელი, კონდიციონერის ექსპერტი;</p> <p><u>სერვისები</u> - ბარმენი, გიდი, სტილისტი, კონდიტერი, მცხოვრებელი, რესტორნის მენეჯერი, ტუროპერატორი, ოფისის მენეჯერი, საბაჟო საქმე, ლოგისტიკა, ბუღალტრული აღრიცხვა;</p> <p><u>სოციალური სერვისები</u> - ბაგა-ბადის აღმზრდელი, ექთნის თანამშემწე, ფარმაცევტის თანამშემწე;</p> <p><u>ციფრული ტექნოლოგიები</u> - ვებ-პროგრამისტი, IT ტექნოლოგი, კომპიუტერული გრაფიკოსი, კომპიუტერული ქსელების და სისტემის ადმინისტრატორი;</p> <p><u>აგრარული სფერო</u> - მევენახე-მეღვინე, მეტყევე, მეფუტკრე, რძის გადამამუშავებელი.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - საკვები პროდუქტების წარმოება - არაალკოჰოლური სასმელების წარმოება - სიგარეტის/სიგარეტების წარმოება - მინერალური საწვავი და მათი გამოხდის პროდუქტები - ქიმიური მრეწველობის პროდუქტები - პლასტმასები და მათი ნაწარმი - მერქანი და მერქნის ნაწარმი - კორპი და მისი ნაწარმი - საფეიქრო ნაწარმი - ქვის, თაბაშირის, ცემენტის წარმოება - არამვირფასი ლითონები და მათი ნაწარმი - ელექტროტექნიკური მოწყობილობები - მიწისზედა სატრანსპორტო საშუალებები - ძვირფასი ლითონები და მათი ნაწარმი - სხვადასხვა სამრეწველო საქონელი - მინერალური პროდუქტები და მათი წარმოება

კერძოდ, „აწარმოე საქართველოში“ არსებულ პრიორიტეტულ სფეროებსა და დასაქმების ხელშეწყობის დეპარტამენტის მიერ განხორციელებულ ტრენინგ პროგრამებს შორის კავშირი ძალიან სუსტია (იხ. ცხრილი 2). ეს შეიძლება იმით აიხსნას, რომ, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, სამუშაო ძალის მომზადება ხდება ე.წ. „მოთხოვნად პროფესიებში“, ხოლო სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ინდუსტრიები/კომპანიები ჯერ საკმაოდ განვითარებულნი არ არიან დიდი რაოდენობის მოთხოვნის შესაქმნელად. მაგრამ პრობლემა სწორედ ის არის, რომ პრიორიტეტული წარმოების დარგებში დაფინანსებული საწარმოები, მართალია, იღებენ ფინანსურ დახმარებას, მაგრამ მათ არა აქვთ ხელშეწყობა ისეთ მნიშვნელოვან საკითხში, როგორც არის სამუშაო ძალა. გასაკვირი არ არის, რომ პროგრამაში მონაწილე კომპანიები ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის შემდეგ, მეორე რიგის პრობლემად სწორედ კვალიფიციური სამუშაო ძალის ნაკლებობას ასახელებენ. ბუნებრივია, რომ შესაბამისი კადრის გარეშე საწარმოებისთვის რთულია გაფართოება, ექსპორტზე გასვლა და ა.შ.

ამდენად, ვიღებთ სიტუაციას, როდესაც სახელმწიფო, ერთი მხრივ, ფინანსურად ახალისებს გარკვეული სექტორების/დარგების განვითარებას,

¹⁹ დეტალური ინფორმაცია „მოთხოვნადი პროფესიების“ შესახებ შეგიძლიათ იხილოთ აქ: http://ssa.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=1215

მეორე მხრივ, კი ინვესტიციას სამუშაო ძალის მომზადებაში სრულიად სხვა სექტორებში დებს იმ მოტივით, რომ ეს უკანასკნელი „ყველაზე მოთხოვნადია“. აქ კიდევ ერთხელ იჩენს თავს „მიწოდებაზე“ ორიენტირებული დასაქმების პოლიტიკის გამოწვევები. კერძოდ კი, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, რომელ პროფესიებს ვუწოდებთ მოთხოვნადს: იმ პროფესიებს, რომელშიც რაოდენობრივად ყველაზე მეტი სამუშაო ადგილები ჩნდება (ე.წ. სერვისის სექტორის დაბალპროდუქტიული სამუშაოები), თუ იმ პროფესიებს, რომელზეც მოთხოვნა ამჟამად რაოდენობრივად მცირეა, თუმცა შესაბამისი კვალიფიკაციის კადრის პოვნა ძალიან რთული, რაც სახელმწიფოს ფინანსური დახმარებით შექმნილ ან გაფართოებულ საწარმოებს წარმოებაში, და შესაბამისად, დასაქმების მაჩვენებლის ზრდაში, ხელს უშლით.

გარდა იმისა, რომ არ ხდება კომპანიების მხარდაჭერა შესაბამისი სამუშაო ძალით (ანუ არ ხორციელდება შესაბამისი დასაქმების პოლიტიკა), აღნიშნული კომპანიების მხარდაჭერა არ ხდება არც შესაბამისი სავაჭრო თუ საიმპორტო პოლიტიკით. მაგალითისთვის შეიძლება ვთქვათ, რომ საქართველოს ერთ-ერთი ყველაზე ლიბერალური სავაჭრო პოლიტიკა აქვს რეგიონში (მაგალითად, პროდუქციის 80% თავისუფალია იმპორტის ტარიფისაგან)²⁰. სხვა სიტყვებით, არ ხდება პრიორიტეტული სფეროების კონკურენტუნარიანობის ხელშეწყობა. შესაბამისად, გასაკვირი არც უნდა იყოს, რომ პროგრამის მონაწილე კომპანიების 46% მთავარ კონკურენტებად სწორედ იმპორტიორებს ასახელებენ და მიუთითებენ, რომ მათი მაღალხარისხიანი და, შესაბამისად, უფრო ძვირი პროდუქცია კონკურენციას ვერ უწევს იმპორტირებულ, დაბალხარისხიან და დაბალფასიან საქონელს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სახეზეა ეკონომიკური დემფინგი, რაც ადგილობრივ წარმოებაზე უარყოფითად აისახება.

ამდენად, მეწარმეობის განვითარების არსებული პროგრამები ინდუსტრიული პოლიტიკის კონცეფციაში ვერ ჯდება. იგი უბრალოდ წარმოადგენს სახელმწიფოს მისწრაფების გამოხატულებას, ხელი შეუწყოს კერძო სექტორის განვითარებას, რაც ნავარაუდებია, რომ დამატებით სამუშაო ადგილებს მოიტანს. როგორც უკვე ვნახეთ, ამ უკანასკნელის შესახებ ზუსტი მონაცემები არ გაგვაჩნია. თუმცა პროგრამის დიზაინის მიხედვით და სხვა ფრაგმენტული კვლევის შედეგებით²¹ თუ ვიმსჯელებთ, ვნახავთ, რომ აღნიშნული პროგრამები, უმეტესწილად, სერვისის სექტორში (მაგალითად, სასტუმრო ინდუსტრიის კომპონენტი) მცირე და საშუალო მეწარმეობას

²⁰ <http://www.enterprisegeorgia.gov.ge/uploads/files/publications/5cadacc5beb1b-3-PRINT-Manufacturing-2019-small.pdf>

²¹ საქართველოს პარლამენტი, 2018 - სახელმწიფო ეკონომიკურ პროგრამებში ქალთა მონაწილეობა - <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komisiebi-da-sabchoebi-8/genderuli-tanasworobis-sabcho/tematuri-mokvleva/saxelmwifo-ekonomikur-programebshi-galta-monawileobis-shesaxeb/tematuri-mokvlevis-angarishebi>

უწყობს ხელს. შესაბამისად, გამოდის, რომ არსებული „მოთხოვნის მხარეზე ორიენტირებული“ პოლიტიკა ისევ დაბალპროდუქტიულ და დაბალი დამატებითი ღირებულების მქონე სამუშაო ადგილებს ქმნის. შესაბამისად, აღნიშნული პოლიტიკის შედეგი შეიძლება იყოს „მეტი“, მაგრამ არა აუცილებლად „კარგი“ სამუშაო ადგილების შექმნა. იმისათვის, რომ მეტი „კარგი“ სამუშაო ადგილი გაჩნდეს, მოთხოვნის მხარის პოლიტიკა ინდუსტრიული პოლიტიკის პარალელურად და მის ფარგლებში უნდა ხორციელდებოდეს. სწორედ ეს უკანასკნელი გვამღევს ეკონომიკაში ახალი, ინოვაციური დარგების გაჩენის შესაძლებლობას. ასეთ კონტექსტში კი, მეწარმეობის წახალისება გაცილებით უკეთესი ეფექტის მომტანი შეიძლება იყოს. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებით საინტერესოა „აზიური ვეფხვების“ გამოცდილება, რომელსაც მომდევნო სექციაში განვიხილავთ.

5. სხვა ქვეყნების გამოცდილება

ქართულ პოლიტიკურ სივრცეში სწორება ძირითადად ევროპულ გამოცდილებაზეა. როგორც უკვე აღინიშნა, განსაკუთრებით დასაქმების პოლიტიკის სფეროში, პირდაპირ ხდება ევროპული შრომის ბაზრის ინსტიტუტებისა და პროგრამების გადმოტანა. თუმცა, მხედველობიდან გაპარულია ის ფაქტი, რომ აღნიშნული პოლიტიკის საფუძვლების შექმნის ეტაპზე ევროპულ ქვეყნებში არსებული ეკონომიკური წინაპირობები რადიკალურად განსხვავდება საქართველოში ამჟამად არსებული ეკონომიკური მდგომარეობისაგან. კერძოდ, შრომის ბაზრის ინსტიტუტებისა და სერვისების განხორციელება ევროპულ ქვეყნებში 1930-იან წლებში იწყება ²² და უხეშად თუ განვაზოგადებთ, იგი ამ ქვეყნებში ინდუსტრიალიზაციის თანმდევი პროცესია. სხვაგვარად რომ ვთქვათ - გამაღებელი ინდუსტრიალიზაციის პროცესში საჭირო იყო სამუშაო ძალის ეფექტიანი მობილიზება - სწორედ ამ მიზეზით იქმნება დასაქმების საჯარო სამსახურები, რომელთა პირველი ფუნქცია სწორედ სამუშაო ადგილების მუშახელით ეფექტიანი მოძარაგება იყო. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში დღეს სწორედ სამუშაო ადგილების შექმნაა მთავარი პრობლემა, ევროპული ქვეყნების გამოცდილების პირდაპირი რეპლიკაცია გამართლებული ვერ იქნება.

ზემოთ აღნიშნული მიზეზებიდან გამომდინარე, მოცემულ დოკუმენტში ყურადღება მახვილდება ე.წ. „აზიური ვეფხვების“ შემთხვევაზე. აღნიშნული ქვეყნების გამოცდილება განსაკუთრებით საინტერესოა საქართველოსთვის 2 მიზეზის გამო:

- „განვითარებული ქვეყნების“ ჯგუფს „აზიური ვეფხვები“ შედარებით გვიან (80-იან წლებში) შეუერთდნენ (ე.წ. latecomer-ები არიან), ანუ ევროპასთან

²² Weishaupt T. (2011) – From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Amsterdam Univeristy Press.

შედარებით მათ უფრო გვიან გაიარეს განვითარების გზა, რაც ისტორიულად უფრო ახლო გამოცდილებაა.

- დასაქმების პოლიტიკა აღნიშნულ ქვეყნებში მჭიდროდ არის გადაჯაჭვული ზოგადი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიასთან, რაც გარდამავალი ეკონომიკის მქონე საქართველოსთვის განსაკუთრებული ინტერესის საგანი უნდა იყოს.

ყველა „აზიური ვეფხვის“ გამოცდილება, ცხადია, ერთმანეთის სრულად იდენტური არ არის, თუმცა მკვლევართა დიდი ჯგუფი (Paik, 2015; Cahyadi et. al. 2004; Kim, 1991; Kuruvilla et.al. 2004; World Bank, 2013) საუბრობს იმაზე, რომ მათი განვითარების ძირითადი შტრიხები ძალიან მსგავსია. აღნიშნული ლიტერატურის მიმოხილვით იკვეთება შემდეგი კომპონენტები:

→ ექსპორტზე ორიენტირებული ინდუსტრიული პოლიტიკა: ეს ქვეყნები 60-იანი წლებიდან იწყებენ ეტაპობრივი ინდუსტრიული პოლიტიკის გატარებას. თითოეულ ფაზაში ხდება ეკონომიკის გარკვეული დარგის პრიორიტეტიზაცია და ამ სფეროში მოღვაწე კომპანიების დახმარება მათი საექსპორტო პოტენციალის გასაზრდელად, რაც ხორციელდება შესაბამისი:

→ დაფინანსების პოლიტიკით: ექსპორტის პოტენციალის მქონე კომპანიებისათვის ფინანსებზე წვდომის გამარტივება. ზოგიერთ შემთხვევაში ეს ხდება შიდა რესურსებით - მაგალითად, სახელმწიფო განვითარების ბანკების მიერ გაცემული იაფი კრედიტით (სამხრეთ კორეა, იაპონია) ან პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვით (სინგაპური);

→ იმპორტის პოლიტიკით: ადგილობრივი (პრიორიტეტულ სფეროებში მომუშავე) მწარმოებლების დაცვა იმპორტირებულ პროდუქციაზე კონტროლით (მხოლოდ იმ ნედლეულის იმპორტირება, რაც საჭიროა ადგილობრივი მწარმოებლებისათვის), მაღალი საიმპორტო ტარიფები სხვა პროდუქციაზე;

→ ექსპორტის პოლიტიკით: საგადასახადო და სხვა სახის შეღავათები პრიორიტეტულ სფეროში მოღვაწე, ექსპორტზე ორიენტირებული კომპანიებისათვის;

→ განათლებისა და დასაქმების პოლიტიკით: განათლების სისტემა და დასაქმების სამსახურები მორგებულია იმაზე, რომ პრიორიტეტული სფეროებისათვის სამუშაო ძალა შეუფერხებლად მზადდებოდეს.

ყველაზე მნიშვნელოვანი ის გახლავთ, რომ ამ ქვეყნებში ეკონომიკური განვითარებისა და დასაქმების პოლიტიკებს შორის მჭიდრო, ლოგიკური კავშირი არსებობს. კერძოდ, ინდუსტრიალიზაციის წინა პერიოდში, უმუშევრობის შესამცირებლად ქვეყნები ისეთი სექტორების განვითარებაზე არიან ორიენტირებული, რომლებიც დაბალტექნოლოგიურია, თუმცა დიდი რაოდენობით მუშახელს მოითხოვს (labor-intensive)²³. აღნიშნულის პარალელურად, სახელმწიფო დიდ ინვესტიციას დებს მოქალაქეების

²³ Teck-Wong Soon and William A. Stoeber (1996): Foreign Investment and Economic Development in Singapore: A policy-oriented approach. The Journal of Developing Areas. Vol 30.

განათლებლასა და ისეთი უნარებით აღჭურვაში, რაც მათ შემდგომ ეტაპზე უფრო მაღალტექნოლოგიური წარმოების შესაძლებლობას მისცემს.

აღსანიშნავია განსხვავებები განვითარების პოლიტიკაში ქვეყნების ზომიდან გამომდინარე. მაგალითად, თუკი სამხრეთ კორეა ძირითადად დიდი შიდა ბაზრის ხარჯზე ცდილობს ადგილობრივი წარმოების წახალისებას, სინგაპურს აქცენტი უცხოელი ინვესტორების მოზიდვაზე აქვს, მათ მიერ ადგილზე ნაწარმოები პროდუქციის რეექსპორტით კი, დასავლეთის განვითარებულ ბაზრებზე გასვლას ცდილობს²⁴. საქართველოსთვის, მისი ზომიდან გამომდინარე, განსაკუთრებით საინტერესო შეიძლება იყოს სინგაპურის გამოცდილება. მართალია, მისი განვითარების ისტორიაში უცხოური ინვესტიციები დიდ როლს თამაშობს, მაგრამ ყველაზე საინტერესო ალბათ ის არის, თუ როგორ იყენებს ქვეყნის მთავრობა უცხოურ კომპანიებს და მათ მიერ ჩადებულ ინვესტიციებს ქვეყნის ეკონომიკური ტრანსფორმაციისათვის. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეგვიძლია მოვიყვანოთ შემდეგი ფაქტი: თუ განვითარების საწყის ეტაპზე (60-იან წლებში) სინგაპურის შედარებითი უპირატესობა იაფი მუშახელია, იგი ეტაპობრივად აუმჯობესებს სამუშაო ძალის უნარებს, რათა შესაძლებელი გახდეს მაღალტექნოლოგიურ წარმოებაზე გადასვლა. ამ მიზნით იგი იყენებს სწორედ ინვესტორ კომპანიებს, რომელთაც სხვადასხვა შეღავათის სანაცვლოდ ავალდებულებს ადგილობრივი კადრის სწავლებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებას. შედეგად, სინგაპური აღწევს იმას, რომ თუ 1960-იანებში ინვესტორი კომპანია იმპორტირებული პროდუქციით ადგილზე აწარმოებდა საბოლოო პროდუქტს, 80-იანებში იგი უკვე ადგილზე აწარმოებს საბოლოო პროდუქტისთვის საჭირო ყველა კომპონენტს და შემდეგ ახდენს მის ექსპორტს²⁵. ამასთანავე, 1980-83 წლებში სინგაპური იწყებს ე.წ. „ხელფასების კორექტირების“ პოლიტიკას - რადგანაც მიაჩნია, რომ დაბალი ხელფასები ეკონომიკის სტრუქტურული ტრანსფორმაციის მუხრუჭია და იგი მხოლოდ დაბალტექნოლოგიურ სექტორებში იზიდავს ინვესტორებს. სწორედ ამიტომ, კერძო სექტორთან გარიგებით იწყება ხელფასების ეტაპობრივი მატება. ამით ქვეყანა ცდილობს, მის შედარებით უპირატესობად უკვე არა მუშახელის სიიაფე, არამედ მისი მაღალკვალიფიციურობა წარმოაჩინოს²⁶. თუკი უმუშევრობის დონის შემცირებითა და, ზოგადად, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებით ვიმსჯელებთ, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ აღნიშნულმა მიდგომამ გაამართლა.

რაც შეეხება დასაქმების პოლიტიკას, სინგაპურში, ისევე როგორც სამხრეთ კორეაში, იგი ეკონომიკური ზრდის პერიოდში (1960-იანიდან 90-იანებამდე)

²⁴ იქვე

²⁵ Huff G. (1995) – What Is the Singapore Model of Economic Development? Cambridge Journal of Economics 19(6):735-59.

²⁶ იქვე

მთლიანად მიწოდების მხარეზეა ორიენტირებული და ძირითადი აქცენტი სამუშაო ძალის ტრენინგზე მოდის.

საინტერესოა, რომ განვითარების უფრო გვიან ეტაპზე სახელმწიფო ისე აქტიურად აღარ ერევა ეკონომიკის განვითარებაში, თუმცა ინარჩუნებს მთავარი მარეგულირებლის ფუნქციას. მაგალითად, დასაქმების პოლიტიკა სამხრეთ კორეაში „მიწოდებაზეა“ ორიენტირებული 1990-იან წლებამდე, როდესაც იწყება ეკონომიკური ზრდის ტემპის შენელება. 1997 წლის აზიის ფინანსური კრიზისის საპასუხოდ კი, ჩნდება „მოთხოვნის მხარის“ პოლიტიკის ელემენტები, რაც, მაგალითად, კომპანიებისათვის საგადასახადო ტვირთის შემსუბუქებაში გამოიხატა²⁷.

ამდენად, „აზიური ვეფხვების“ გამოცდილებას თუ შევაჯამებთ, ვნახავთ, რომ განვითარების საწყის ეტაპზე გადამწყვეტი როლი ითამაშა კარგად დაგეგმილმა ინდუსტრიულმა პოლიტიკამ და მასთან მჭიდროდ დაკავშირებულმა დასაქმების „მიწოდების მხარის“ პოლიტიკამ. უფრო მოგვიანებით, როდესაც აღნიშნული ქვეყნები უკვე „განვითარებულ ეკონომიკებად“ გარდაიქმნენ, აგრესიული ინდუსტრიული პოლიტიკა (შესაბამისად, სახელმწიფო ჩარევა) მცირდება. ამ ეტაპზე ისინი აწარმოებენ მიწოდების პოლიტიკას, რათა (უკვე განვითარებულ) ბაზარზე მოთხოვნა დააკმაყოფილონ, ხოლო რეცესიების შემთხვევაში (მაგალითად, აზიური ფინანსური კრიზისი) მიმართავენ „მოთხოვნის მხარის“ დასაქმების პოლიტიკას, რათა შესუსტებული ეკონომიკური დინამიკა გააძლიერონ და კომპანიებს მეტი ფინანსური სტიმული მისცენ სამუშაო ადგილების შესაქმნელად.

ქართულ კონტექსტში, აზიური ქვეყნების გამოცდილების პირდაპირი რეპლიკაცია, ცხადია, შეუძლებელია. თუმცა იგი იძლევა პრინციპული დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას: დასაქმების პოლიტიკის ეფექტიანობა დიდწილად არის განპირობებული ქვეყნის მაკროეკონომიკური პოლიტიკით. თუკი არ არსებობს ინდუსტრიული პოლიტიკა, რომელიც ეკონომიკის სტრუქტურულ გარდაქმნაზეა ორიენტირებული, დასაქმების პოლიტიკები, იქნება ეს სამუშაო ძალის ტრენინგი თუ მეწარმეების დაფინანსება, ისევ კონცენტრირდება დაბალპროდუქტიულ სექტორებზე, რომლებიც ნაკლებად ქმნიან ინოვაციებს და, შესაბამისად, სტრუქტურული გარღვევის შესაძლებლობას ვერ იძლევიან.

²⁷ World Bank (2013) – Republic of Korea, Workforce Development, SABER Multiyear Country Report

6. შეჯამება

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ საქართველოში ამჟამად არსებობს როგორც მიწოდების, ისე მოთხოვნის მხარის დასაქმების პოლიტიკის გარკვეული ელემენტები. თუმცა პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ ისინი არც ერთმანეთთან არიან ლოგიკურად დაკავშირებულნი და რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, ისინი ინდუსტრიული პოლიტიკის ჩარჩოს გარეშე ხორციელდება. იგულისხმება, რომ ბიზნესისათვის თავისუფალი გარემოს შექმნით, საკმარისი სამუშაო ადგილები შეიქმნება და უმუშევრობის პრობლემაც მოგვარდება.

მოცემულ პოლიტიკის დოკუმენტში ნაჩვენებია, თუ რატომ არის მსგავსი მიდგომა პრობლემური. ბოლო ათ წელზე მეტი ხნის გამოცდილება აჩვენებს, რომ მსგავსი მიდგომით შესაძლებელია კერძო სექტორის გარკვეული ზრდა, თუმცა სწორედ ინდუსტრიული პოლიტიკის არარსებობის გამო, ეს ზრდა ძირითადად დაბალპროდუქტიული სერვისის სექტორის ხარჯზე ხდება. შესაბამისად, ვერ იცვლება ეკონომიკის სტრუქტურა: სამუშაო ძალის თითქმის ნახევარი ისევ სოფლად არის „თვითდასაქმებული“, დანარჩენი ნახევრის უმეტესი ნაწილი კი, პრეკარულ სამუშაოებზე კერძო სექტორში. მოცემულ პირობებში, დასაქმების პოლიტიკის წარმოება, იქნება ეს უმუშევართა ტრენინგი თუ მეწარმეობის წახალისება, ჩაკეტილ წრეში ტრიალებს: მეწარმეები ნაკლებად ქმნიან ინოვაციებს, შესაბამისად, მათ მიერ უმეტესწილად დაბალი დამატებითი ღირებულების მქონე სამუშაო ადგილები იქმნება.

სწორედ ამიტომ არის მნიშვნელოვანი ეკონომიკური პოლიტიკის გადააზრება. ეს პირველ რიგში ნიშნავს სტრატეგიულ მიდგომას ეკონომიკაში ახალი, ინოვაციური სექტორების განვითარებისათვის, რაც მხარდაჭერილი იქნება შესაბამისი საიმპორტო, სავაჭრო თუ დასაქმების პოლიტიკით. მსგავსი მიდგომის ჩამოყალიბებას და განხორციელებას, ცხადია, დრო სჭირდება. მანამდე კი მნიშვნელოვანია, რომ მიწოდების მხარის დასაქმების პოლიტიკა ორიენტირებული იყოს არა მხოლოდ ამჟამად არსებული დაბალპროდუქტიული სამუშაო ადგილებისთვის კადრის მომზადებაზე, არამედ მაქსიმალურად შეეცადოს ადამიანების კვალიფიკაციის ამაღლებას; მეორე მხრივ კი, მოთხოვნის მხარის პოლიტიკა (მეწარმეების ხელშეწყობა) მაქსიმალურად მოხდეს ინოვაციურ სფეროებში, რათა მათ მოახერხონ ჩაკეტილი წრის გარღვევა და შექმნან მეტი „კარგი“ სამუშაო ადგილი.

7. რეკომენდაციები

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია:

- დაიწყოს დასაქმების პოლიტიკის გადააზრება და მეტი ყურადღება დაეთმოს „მოთხოვნის მხარის“ პოლიტიკის გატარებას
- ქვეყანაში არსებული „მოთხოვნის მხარის“ პოლიტიკები/პროგრამები უნდა მიესადაგოს დასაქმების „მიწოდების მხარის“ პოლიტიკას და პირიქით. სხვაგვარად, დასაქმების სამსახურების მიერ შეთავაზებული სერვისები ლოგიკურ კავშირში უნდა იყოს კერძო სექტორის განვითარებაზე ორიენტირებულ პროგრამებთან და მსგავსი პროექტების ფარგლებში შექმნილი ბიზნეს სუბიექტების ინტერესებთან
- კერძო სექტორისა და ბიზნესის განვითარების პროგრამები, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია მოექცეს გარკვეული „ინდუსტრიული განვითარების“ ჩარჩოს ქვეშ, რომელიც ინოვაციური სექტორების განვითარებაზე და, შესაბამისად, არა მხოლოდ უფრო „მეტი“, არამედ უფრო „კარგი“ სამუშაო ადგილების შექმნაზე იქნება ორიენტირებული.