

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

სოციოლოგიის სადოქტორო პროგრამა

ანა დიაკონიძე

„შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა საქართველოში - ფასადური  
ინსტიტუტები, საერთაშორისო აქტორები და იდეების ბრძოლა“

სადისერტაციო ნაშრომი წარმოდგენილია სოციოლოგიის დოქტორის

აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: პროფესორი იაგო კაჭკაჭიშვილი



თბილისი  
2018

## სარჩევი

თავი 1. შესავალი.....	3
რატომ შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა? .....	3
თავი 2. ლიტერატურის მიმოხილვა.....	8
შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში - შიდა და საგარეო ფაქტორების გავლენა .....	9
რას მოვიაზრებთ შრომისა და დასაქმების პოლიტიკაში?.....	9
სოციალური პოლიტიკის რეფორმა და შრომის ბაზრების ტრანსფორმაცია პოსტ-საბჭოთა სივრცეში .....	11
შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გავლენა ეკონომიკაზე.....	15
რა იწვევს ინსტიტუციურ ცვლილებას შრომის ბაზარზე?.....	17
თავი 3. თეორიული და ანალიტიკური ჩარჩო.....	25
ინსტიტუციონალიზმის თეორიები.....	26
ახალი (ნეო) ინსტიტუციონალიზმი .....	28
ნეოინსტიტუციონალიზმის სკოლები .....	29
ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი .....	30
დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი.....	32
აქტორები და იდეები.....	37
საიდან მოდიან იდეები? .....	40
როგორ იყენებენ აქტორები იდეებს?.....	41
ადვოკატირების კვალიციების ჩარჩო .....	43
ადვოკატირების ტრანსნაციონალური ქსელები.....	49
თეორიული ნაწილის შეჯამება და კვლევის ჰიპოთეზები .....	52
თავი 4. მეთოდოლოგიური ჩარჩო.....	57
კვლევის დიზაინი .....	58
პროცესზე მიდევნების მეთოდი (Process Tracing Method) .....	59
თავი 5. შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის სფეროს განვითარების სხვადასხვა ეტაპი .....	64
5.1. საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა და ინსტიტუტების რესტრუქტურისაზაცია .....	64
შრომის ბაზრის პროგრამების განხორციელების ინსტიტუციური ჩარჩო.....	66
90-იანებში განხორციელებული დასაქმების პროგრამები და მათი ეფექტურობის შეფასება .....	73
5.2. შრომის ბაზრის ლიბერალიზაცია და მისი გამომწვევი მიზეზები .....	83
კვალიციების ფორმირება.....	95
5.3. შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის რე-რეგულაცია.....	105
თავი 6. დასკვნა და შედეგების შეჯამება .....	111
კვალიციების იდეოლოგიური შეხედულებები .....	111
კვალიციების სტრუქტურა .....	113
ფასადური ინსტიტუტები.....	117
თავი 7. კვლევის შეზღუდვები.....	123
ბიბლიოგრაფია .....	124
დანართები .....	131

## თავი 1. შესავალი

### *რატომ შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა?*

ბოლო დეკადის განმავლობაში პოსტ-კომუნისტური ქვეყნების სოციალური მოდელების შესწავლა კვლევის აქტუალური მიმართულება გახდა. სამწუხაროდ, მეცნიერთა მოღვაწეობა ამ მიმართულებით ძირითადად აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებზე ფოკუსირდება (Drahokoupil & Myant, 2009; Cazes & Nesporova, 2003; Aidukaite, 2009) და ძალიან სუსტია რეფლექსია სამხრეთ კავკასიისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებზე, რასაც პოსტ-საბჭოთა სივრცეს ვუწოდებთ. მართალია, ბოლო პერიოდში დაიწყო აღნიშნული რეგიონის შესწავლაც (Timm, 2013; Gugushvili D. 2014; Gugushvili A., 2010; Christophe, 2007), მაგრამ საერთო ჯამში თუ ვიტყვით, კვლევების ერთობლიობა ამ თემის შესახებ საკმაოდ მწირია. პოსტ-საბჭოთა სოციალური პოლიტიკა ჯერ კიდევ ნაკლებად შესწავლილ დარგს წარმოადგენს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სოციალური პოლიტიკის სფერო უაღრესად მნიშვნელოვანია პოსტ-საბჭოთა სივრცეში, სადაც ქვეყნების უმეტესობა, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პერიოდიდან მოყოლებული, ცდილობს დაძლიოს სიღარიბე და უმუშევრობა - ორი უმნიშვნელოვანესი პრობლემა, რომლებთან გამკლავებას დასავლეთის განვითარებული ეკონომიკები განსხვავებული სოციალური მოდელებითა და კეთილდღეობის პროგრამებით ცდილობენ. როგორი უნდა იყოს ეს მოდელები საბჭოთა კავშირის ყოფილ ქვეყნებში? რა უშლით მათხელს განვითარებაში? და რა ფაქტორები ახდენს გავლენას სოციალური პოლიტიკის ფორმირებაზე ამ ქვეყნებში - პასუხგაუცემელ, თუმცა უმნიშვნელოვანეს კითხვებად რჩება.

მოცემული ნაშრომი ცდილობს გარკვეული წვლილი შეიტანოს აღნიშნული სფეროს კვლევაში. კერძოდ, დისერტაციის მთავარ მიზანს საქართველოში შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის სფეროში მიმდინარე ცვლილებების ანალიზი და მათი განმაპირობებელი პოლიტიკურ-ეკონომიკური ფაქტორების შესწავლა წარმოადგენს.

1990-იანი წლებიდან მოყოლებული, საბჭოთა კავშირისაგან დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ევროპის პერიფერიაზე მდებარე საქართველომ მნიშვნელოვანი სოციო-ეკონომიკური და პოლიტიკური ცვლილებები განიცადა. ბოლო 25 წლის განმავლობაში ქვეყნის სოციალური პოლიტიკის სფეროში მიმდინარე ცვლილებები განსაკუთრებით შთამბეჭდავი იყო. ცვლილებები იმდენად სწრაფად და რადიკალურად ხორციელდებოდა, რომ ამ მხრივ რთულია ანალოგი მოვძებნოთ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს შორის.

მოვლენების თუნდაც ზედაპირული ანალიზი აჩვენებს, რომ ქართული სოციალური მოდელი (თუკი ასეთზე საერთოდ შეგვიძლია ვისაუბროთ!) სწრაფად იცვლებოდა და ბოლო დეკადების განმავლობაში დასავლური კეთილდღეობის მოდელის თითქმის ყველა ტიპთან ჰქონდა რაღაც საერთო დროის გარკვეულ პერიოდში. საწყისი მოდელი, ცხადია, სოციალისტური იყო. საბჭოთა კავშირიდან გამოსვლის შემდეგ, ადრეულ 90-იანებში ჩნდება კონტინენტალური კეთილდღეობის მოდელის ჩანასახები (მაგალითად, დაზღვევის სქემების შემოტანა). ამ პერიოდში იქმნება ჯანდაცვისა და დასაქმების ფონდები, რომლებიც ევროპულ გამოცდილებას ეყრდნობა. 2006 წლიდან კურსი რადიკალურად შეიცვალა და უკიდურესი ნეოლიბერალური მოდელი მივიღეთ, რომლის განმავლობაშიც სოციალური პოლიტიკა უკიდურესად გაჭირვებულთა დახმარებით შემოიფარგლებოდა, ხოლო ყველა დანარჩენი პროგრამა გაუქმდა ან სოციალური დახმარების სისტემაში მოექცა. 2012 წლიდან კი ჩნდება უნივერსალური მიდგომის ელემენტები (მაგ. ინერგება უნივერსალური ჯანდაცვა). ხელისუფლება უფრო მეტად ცდილობს ეკონომიკის რეგულირებას და აცხადებს, რომ სოციალ-დემოკრატიულ კურსს ატარებს.

თუკი ე.წ. “კეთილდღეობის მოდელების” ისტორიას გადავხედავთ, ისინი 1800-იანი წლების ბოლოდან იწყებენ ფორმირებას ევროპის ქვეყნებში. პირველი გამოკვეთილი მახასიათებლები მათ მეორე მსოფლიო ომამდე პერიოდში შეიძინეს. დღეს უკვე კარგად ცნობილი ლიბერალური, კონტინენტალური და სოციალ-დემოკრატიული მოდელები დეკადების განმავლობაში ყალიბდებოდნენ და მნიშვნელოვანი

ცვლილებები განიცადეს იმ დროიდან მოყოლებული. არსებობს მოსაზრება, რომ გლობალიზაციისა და ფინანსური კრიზისების პირობებში “კეთილდღეობის სახელმწიფო” განწირულია და ადრე თუ გვიან ყველანი “ნეოლიბერალურ” ნაპირებს მიადგებიან (Baldock, Manning, & Vickerstaff, 2007). თუმცა ასევე არსებობს კვლევები, რომლებიც აჩვენებს, რომ აღნიშნული მოდელები უკვე რამდენიმე ათწლეულზე მეტია ინარჩუნებენ თავიანთი მოდელის მთავარ მახასიათებელ შტრიხებს, ან იცვლებიან ამ საწყისი მახასიათებლების ჩარჩოში (Pierson, 2000). შესაბამისად, კეთილდღეობის, ან გნებავთ სოციალური მოდელების ცვლილება დღეს გაცხოველებული კვლევის საგანია დასავლეთის განვითარებულ ეკონომიკებში.

აღნიშნული მოვლენების ფონზე ცხადია, რომ საქართველოს დამოუკიდებლობის ხანმოკლე პერიოდის განმავლობაში სოციალური მოდელების მსგავსი ტემპით ცვლილება ატიპურია. ჩნდება კითხვა, თუ როგორ არის შესაძლებელი დროის ასეთ ხანმოკლე პერიოდში ასეთი განსხვავებული სოციალური მოდელების მონაცვლეობა? რა როლს ასრულებდა ამ პროცესში სახელმწიფო და საერთაშორისო აქტორები/ორგანიზაციები და რას გვეუბნება აღნიშნული ქვეყნის გამოცდილება საერთაშორისო სოციალური პოლიტიკის შესწავლის თვალსაზრისით? სწორედ ეს წარმოადგენს მოცემული სადისერტაციო ნაშრომის ცენტრალურ საკვლევ კითხვებს.

ამა თუ იმ ქვეყნის სოციალური მოდელის შესწავლა ძალიან რთული და კომპლექსური პროცესია, იმდენად რამდენადაც იგი სოციალური პოლიტიკების ძალიან ფართო სპექტრს ფარავს. შესაბამისად, მოცემულ ნაშრომში ფოკუსი დავიწროებულია შრომის ბაზრისა და დასაქმების პოლიტიკის შესწავლაზე 1990-დან 2014 წლამდე პერიოდში, საქართველოში.

სოციალური პოლიტიკის აღნიშნული სფეროს არჩევა იმან განაპირობა, რომ შრომისა და დასაქმების სფეროში ბოლო 25 წლის განმავლობაში საქართველოში გატარებულ ცვლილებებს, თავისი დრამატულობითა და რადიკალურობით, ანალოგი ნაკლებად მოეძებნება. 1990-იანების დასაწყისში დამოუკიდებელი თანამეგობრობის ქვეყნების უმეტესობამ (CIS) გაზრდილ უმუშევრობასა და ეკონომიკის რესტრუქტურირებას იმით უპასუხეს, რომ დაიწყეს დასავლეთის განვითარებულ ეკონომიკებში

ჩამოყალიბებული შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გადმოტანა. თუმცა, აღნიშნული ინსტიტუტები არ იყო მორგებული გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებზე, იმდენად რამდენადაც მათში სახეზე არ იყო ამ ინსტიტუტების არსებობისათვის საჭირო წინაპირობები. უმუშევრობის საოცრად მაღალი დონე ამცირებდა შემოსავლებს სახელმწიფო ბიუჯეტში, რის შედეგადაც უმუშევრობის დაზღვევის ფონდი ფაქტიურად არაეფექტური და გამოუსადეგარი იყო (Lubyova, 2009). ამ ქვეყნების მთავრობებმა მალე გააცნობიერეს აღნიშნული შრომის ბაზრის ინსტიტუტების არაეფექტურობა და დაიწყეს მათი “შემცირება”, რაც ძირითადად იმაში გამოიხატებოდა, რომ გამკაცრდა უმუშევრობის შემწეობის მიღების წინაპირობა ან შემცირდა ბენეფიტების მოცულობა და გაცემის ხანგრძლივობა, ასევე ჩანაცვლების დონეები. უმეტეს შემთხვევებში, ეს რეფორმები საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების რეკომენდაციების მიხედვით ხორციელდებოდა.

მოგვიანებით ნათელი გახდა, რომ მსგავსი შეზღუდვების გამო მოსახლეობის დიდი ნაწილი უმუშევრობის შემწეობისა და, ზოგადად, დასაქმების აქტიური პოლიტიკის მიღმა რჩებოდა. ამიტომაც ქვეყნებმა მიატოვეს უმუშევრობის დაზღვევის ფონდის იდეა, თუმცა გააგრძელეს დასაქმების სხვადასხვა პროგრამა. ნავთობზე გაზრდილმა ფასმა საშუალება მისცა რუსეთს, ყაზახეთსა და აზერბაიჯანს შეენარჩუნებინათ შრომის ბაზრის ინსტიტუტები და უმუშევრობის შემწეობები (ეს უკანასკნელი ყაზახეთმა გააუქმა). მათგან განსხვავებით, სომხეთს, ყირგიზეთს, ტაჯიკეთსა და უზბეკეთს ძალიან გაუჭირდათ შრომის ბაზრის ინსტიტუტების დაფინანსება. თუმცა, მაინც შეინარჩუნეს ისინი, მიუხედავად იმისა, რომ მოსახლეობის ძალიან მცირე ნაწილს ფარავდნენ. ამასობაში, საქართველომ, რომელსაც მსგავსი პრობლემები ჰქონდა, საერთოდ გააუქმა შრომის ბაზრის ინსტიტუტები და პროგრამები და შრომის კოდექსის რადიკალური ლიბერალიზაცია მოახდინა (Lubyova, 2009). ცხრილი #1 აჩვენებს, რამდენად განსხვავდებოდა საქართველო ამ თვალსაზრისით სხვა პოსტ-კომუნისტური ქვეყნებისაგან.

უცნაურია, რომ შრომის ბაზრის პოლიტიკაში ჩარევა ხელისუფლებამ 2008 წლის ეკონომიკური და პოლიტიკური კრიზისის შემდეგ გადაწყვიტა, როდესაც დანარჩენ

განვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებში სოციალური დანახარჯების შემცირება გახდა წამყვანი პოლიტიკა. 2012 წლიდან მოყოლებული საქართველოს ხელისუფლება განსაკუთრებული ყურადღებით ეკიდება შრომის ბაზრის

ცხრილი #1: შრომის ბაზრის ინსტიტუტები პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში 2008 წლის მდგომარეობით

	დასაქმების საჯარო სამსახური	დასაქმების/დაზ ღვევის ფონდი	უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა	შსო181 კონვენციის რატიფიკაცია <sup>1</sup>
აზერბაიჯანი	+	+	+	-
სომხეთი	+	+	+	-
საქართველო	-	-	-	2002
ყაზახეთი	დეცენტრალ იზებული	-	-	-
ყირგიზეთი	+	+	+	-
ტაჯიკეთი	+	+	+	-
უზბეკეთი	+	+	+	-
რუსეთი	დეცენტრალ იზებული	-	+	-

წყარო: Lubyova, 2009

ინსტიტუტების ხელახლა ჩამოყალიბების იდეას და დაიწყო კიდევ მათი დაბრუნება. აღნიშნული რე-რეგულაციის თვალსაზრისით საქართველო განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს, იმდენად რამდენადაც პოლიტიკების ლიბერალიზაცია აპრობირებული მოდელია, თუმცა ლიბერალიზაციის შემდეგ უკან, რეგულირებისაკენ დაბრუნება თეორიულად რთული ასახსნელია.

მოცემული ნაშრომის ცენტრალური არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ საქართველოში განხორციელებული სოციალური მოდელების ერთი შეხედვით რადიკალური ცვლილებები სინამდვილეში არ წარმოადგენს რეალურ ცვლილებას. შრომისა და დასაქმების სფეროში ინსტიტუტების რეფორმირება ყველა ეტაპზე

<sup>1</sup>შსო-ს კონვენცია დასაქმების კერძო სამსახურების რატიფიკაციის შესახებ

მოჩვენებითი იყო, რასაც სხვადასხვა დროს სხვადასხვა მიზეზი გააჩნდა. შედეგად, მივიღეთ ფასადური ინსტიტუტები, რომელთაც შეუძლებელია რეალური ზეგავლენა ჰქონდეთ მოსახლეობის კეთილდღეობაზე. ეს არგუმენტი ეტაპობრივად არის გაშლილი ნაშრომის მთლიან ტექსტში.

დისერტაცია შემდეგი სტრუქტურითაა წარმოდგენილი: მეორე თავიმიმოიხილავს, თუ რა იგულისხმება შრომისა და დასაქმების პოლიტიკაში და როგორია აღნიშნული პოლიტიკის სფეროს წარმოების გამოცდილება პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში. მესამე თავში წარმოდგენილია კვლევის თეორიული და ანალიტიკური ჩარჩო, რომლის დასასრულს ჩამოყალიბებულია კვლევის ჰიპოთეზები. აღნიშნულს მოყვება კვლევის დიზაინისა და მეთოდოლოგიის ახსნა. დასასრულს კი წარმოდგენილია კვლევის შედეგები და მათი ინტერპრეტაცია თეორიული ჩარჩოს ჭრილში.

## თავი 2. ლიტერატურის მიმოხილვა



## **შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში - შიდა და საგარეო ფაქტორების გავლენა**

მოცემულ თავში, პირველ რიგში, განვიხილავ, თუ რა მოიაზრება შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის ქვეშ: რას ნიშნავს შრომის ბაზრის ინსტიტუტები, პროგრამები და სერვისები? შემდეგ კი მოცემული იქნება ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ როგორ მიმდინარეობდა აღნიშნული სფეროს რეფორმა პოსტ-კომუნისტურ სივრცეში საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, როგორი იყო საერთაშორისო აქტორების როლი ამ პროცესში და რა ჭრილში განიხილავენ ეკონომიკურ განვითარებაზე შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გავლენას.

### **რას მოვიაზრებთ შრომისა და დასაქმების პოლიტიკაში?**

შრომისა და დასაქმების სფეროში სახელმწიფოს ჩარევას, ისევე როგორც ყველა სახის ჩარევას, თავისი მომხრეები და მოწინააღმდეგეები ჰყავს. მომხრეების თვალსაზრისით, აღნიშნული პოლიტიკის გატარებისას სახელმწიფოს ბენეფიციართა ორი ჯგუფი ჰყავს: დასაქმებულები და უმუშევრები. დასაქმებულ პირებთან მიმართებით, სახელმწიფო თამაშის წესებს შრომის კოდექსის მეშვეობით ადგენს - სწორედ ეს ინსტიტუტი განსაზღვრავს როგორი უნდა იყოს დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის ურთიერთობა. მაგალითად, ის შეიძლება აწესებდეს მინიმალურ სამუშაო საათებს კვირის განმავლობაში, მინიმალურად მისაღებ შრომის პირობებს და ა.შ. შრომის კოდექსის გარდა, სახელმწიფომ შეიძლება გამოსცეს შრომითი რეგულაციები ცალკეულ საკითხთან დაკავშირებით, მაგალითად, შემოიღოს კანონი მინიმალური ანაზღაურების შესახებ (Baldock et. al., 2007). ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ მსოფლიოს სახელმწიფოთა უმეტესობას, მათ შორის საქართველოსაც, რატიფიცირებული აქვს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციები. ეს უკანასკნელნი ეროვნულ კანონმდებლობაზე უპირატესად ითვლება. სახელმწიფო, ასევე, ქმნის შრომის ინსპექციას, რომლის ძირითადი მოვალეობა შრომითი კანონმდებლობის აღსრულების მონიტორინგი და დარღვევებზე რეაგირებაა.

რაც შეეხება მეორე, უმუშევრების ჯგუფს, მათ მიმართ სახელმწიფო შეიძლება ატარებდეს დასაქმების პასიურ და/ან აქტიურ პოლიტიკას. დასაქმების პასიური

პოლიტიკა გულისხმობს შრომის ბაზრის ერთ-ერთი მთავარი ინსტიტუტის - დასაქმების საჯარო სამსახურისა და უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის შემოტანას (Baldock et. al., 2007). უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა ევროპულ კეთილდღეობის სახელმწიფოებში სავალდებულოა და დასაქმებულები ყოველთვიურად იხდიან მასში შენატანს, ისევე როგორც პენსიის, ჯანმრთელობისა და თუ სხვა სფეროების დაზღვევაში. ნებისმიერი პირი, ვინც სამსახურს კარგავს, რეგისტრირდება დასაქმების საჯარო სამსახურში და ოფიციალურად იძენს “უმუშევრის” სტატუსს. იგი იწყებს უმუშევრობის შემწეობის მიღებას. შემწეობის მოცულობა, გაცემის ხანგრძლივობა და მიღების წინაპირობები განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. შემწეობის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ადამიანმა სიცოცხლისუნარიანობა შეინარჩუნოს, მანამ სანამ მომდევნო სამუშაოს იპოვნის. თუკი პიროვნება ამოწურავს ბენეფიტების მიღების ვადას და ამ ხნის განმავლობაში ვერ მოახერხებს სამუშაოს პოვნას იგი სოციალური დახმარების მიმღები ხდება, რომლის მისაღებად “წინარე სამუშაო გამოცდილება” არ მოითხოვება (Alcock, et. al., 2012).

არის შემთხვევები, როდესაც დასაქმებულთა მიერ გადახდილ კონტრიბუციებს სახელმწიფო ამატებს სხვა წყაროებიდან მიღებულ ფულად რესურსებს, განსაკუთრებით კრიზისულ პერიოდებში, როდესაც უმუშევართა რაოდენობა იზრდება, ხოლო შენატანების მოცულობა კი მცირდება. უმუშევრობის დაზღვევა და ბენეფიტები შრომის ბაზრის ე.წ. პასიურ პოლიტიკას წარმოადგენს (Alcock et. al., 2012).

ევროპული ქვეყნების უმეტესობაში სახელმწიფო უფრო შორს მიდის, ვიდრე მხოლოდ ფინანსური დახმარებაა უმუშევრებისთვის. დასაქმების საჯარო სამსახურები მიზანმიმართულად ეხმარებიან უმუშევრებს ახალი სამუშაოს პოვნაში. ეს უკანასკნელი გულისხმობს აქტივობათა მთელ სპექტრს, დაწყებული ინდივიდუალური კონსულტაციებით კარიერის დაგეგმვის შესახებ, დასრულებული კვალიფიკაციის ასამაღლებელ/გადასამზადებელ კურსებში მონაწილეობით ან საკუთარი ბიზნესის დაწყებაში მხარდაჭერით. აღნიშნული აქტივობები დასაქმების აქტიური პოლიტიკის სახელით არის ცნობილი (Alcock, et. al., 2012). გარკვეული

თვალსაზრისით, სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული პროფესიული განათლების სისტემა თავისთავად შრომის ბაზრის აქტიურ პოლიტიკას წარმოადგენს, იმდენად რამდენადაც იგი შრომის ბაზრისათვის ამზადებს კადრებს. ზოგადად, არ არსებობს ქვეყანა, რომელშიც სახელმწიფო რაიმე სახით არ ერთვებოდეს სამუშაო ძალის მომზადების სისტემაში.

ამდენად, შრომის ბაზრის ძირითად ინსტიტუტებს წარმოადგენს უმუშევრობის დაზღვევა და უმუშევრობის შემწეობა, დასაქმების საჯარო სამსახური, შრომითი კანონმდებლობა, შრომის ინსპექცია და ნებისმიერი რეგულაცია, რომელიც შრომითი ურთიერთობების რეგულირებაზეა მიმართული. სახელმწიფო ჩაურევლობის მომხრეები შეიძლება აკრიტიკებდნენ ჩამოთვლილთაგან ერთ ან რამდენიმე ინსტიტუტს. ყველაზე რადიკალურ შემთხვევაა, როდესაც სახელმწიფო საერთოდ არ ერევა დასაქმებულისა და დამსაქმებლის ურთიერთობაში. ხოლო უმუშევრებთან მიმართებაში სახელმწიფო შეიძლება არანაირ ინიციატივას არ იღებდეს და უმუშევარ მოქალაქეს თავად უწევდეს რეკვალიფიკაციაზე და სამსახურის ძებნაზე ფიქრი.

### **სოციალური პოლიტიკის რეფორმა და შრომის ბაზრების ტრანსფორმაცია პოსტ-საბჭოთა სივრცეში**

საბჭოთა კავშირის დაშლის მომენტისათვის მისი წევრი სახელმწიფოების სოციალურ პოლიტიკას რამდენიმე მსგავსი მახასიათებელი გააჩნდა. კერძოდ, 1. სოციალური დახმარების უნივერსალური სისტემისა და დასაქმებულთა დაცვის სქემების არსებობისათვის საჭირო გადასახადების მაღალი დონე იწვევდა ეკონომიკური საქმიანობის დიდი ნაწილის არაფორმალურ სექტორში გადადინებას. რამდენადაც ამ სექტორიდან გადასახადების მოკრება არ ხდება, დასაქმებულთა დეფაქტო დაცულობა და ხელფასის დონე კიდევ უფრო უარესდებოდა და არ შეესაბამებოდა დე იურედ დადგენილ ნორმებს (მაგალითად, კანონით დადგენილ მინიმალური ხელფასის მოცულობას) 2. სოციალური დახმარების ფართომასშტაბიანი სქემები აქრობდა მუშაობის სურვილს, რაც კიდევ უფრო ამცირებდა აქტიურ სამუშაო ძალას და შესაბამისად დასაქმების დონეს. 3. სახელმწიფოს არ გააჩნდა იმხელა ბიუჯეტი, რომ ადეკვატური ანაზღაურება მიეცა მასწავლებლებისა და ექიმებისათვის. შესაბამისად, მოიკლო მათი სერვისის ხარისხმა და გაიზარდა კორუფცია. 4. იმდენად

რამდენადაც აქცენტი სოციალური დაცვის უნივერსალურ სქემებზე კეთდებოდა, მცირდებოდა მოწყვლადი ჯგუფების მიზნობრივ ჯგუფებად ქცევის შესაძლებლობა. შესაბამისად, ეს უკანასკნელნი ხშირად ვერ იღებდნენ იმ აუცილებელ სერვისებს და დახმარებას, რაც მათ რეალურად ესაჭიროებოდათ. და ბოლოს, რაც ყველაზე საინტერესოა, შრომის ბაზრის პასიური პოლიტიკა (ე.ი. უმუშევრობის ბენეფიტები) გაცილებით პრიორიტეტულად იყო მიჩნეული, ვიდრე შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკა(Slay, 2009).

სოციალური პოლიტიკის აღნიშნული მახასიათებლები, ცხადია, მნიშვნელოვნად შეიცვალა კომუნისტური ბლოკის დაშლის შემდეგ. პოსტ-კომუნისტურ სივრცეში დაწყებულმა რესტრუქტურისაციის, პრივატიზაციისა და ლიბერალიზაციის პროცესმა გავლენა იქონია როგორც ზოგადად სოციალური სფეროს, ისე უშუალოდ შრომის ბაზრის მდგომარეობაზე(Pilc, 2015).როგორც სავალუტო ფონდი თავის ანგარიშებში აღნიშნავს, ტრანზიციის თავდაპირველ ეტაპზე უმუშევრობა ამ ქვეყნებში დაბალი იყო, მაგრამ სინამდვილეში ეს კარგად შენიღბული არაპროდუქტული დასაქმების მაღალი მაჩვენებლის დამსახურებას წარმოადგენდა (IMF, 2014).

დერეგულაციისა და ლიბერალიზაციის ადრეულმა რეფორმებმა ის შედეგი გამოიღო, რომ დაიწყო საწარმოების რესტრუქტურისაცია - არაპროდუქტული სახელმწიფო საწარმოების დახურვა და კერძო სექტორის განვითარება. ცხადია, ეს პერიოდი მტკივნეული გახლდათ სამუშაო ძალისათვის, რომელიც მასობრივად გამოთავისუფლდა და მოუწია ახალი უნარ-ჩვევების ათვისება კერძო სექტორში დასასაქმებლად. აღნიშნული პროცესი არ იყო ადვილი. გათავისუფლებული მუშახელის დიდ ნაწილს გაუჭირდა ახალი სამუშაოს პოვნა და ბევრიც არაფორმალურ სექტორში გადავიდა, რაც, ცხადია, დიდ უკმაყოფილებას იწვევდა (Cazes & Nesporova, 2003).

სწორედ აღნიშნულმა წარმოშვა შრომის ბაზრის ინსტიტუტების შექმნის აუცილებლობა, რათა, ერთი მხრივ, დარეგულირებულიყო შრომით

ურთიერთობებში არსებული ქაოსი და, მეორე მხრივ, მომხდარიყო უმუშევართა დიდი არმიის დაკმაყოფილება. ქვეყნებს მოუწიათ იმაზე ფიქრი, თუ როგორი იქნებოდა უმუშევრობის ბენეფიტის ყველაზე მისაღები დონე, ან რამდენი უნდა გადაეხადათ სამსახურიდან იძულებით გათავისუფლების შემთხვევაში. ასევე, გადასახედი გახდა საკითხი იმის შესახებ, თუ როგორი იქნებოდა ხელისუფლებისა და პროფესიული კავშირების ურთიერთობა და კოლექტიური გარიგებების ბედი. ყველაზე მწვავე საკითხს კი მაინც შრომის ბაზრის აქტიური პროგრამების გატარება წარმოადგენდა, რომლის დაფინანსება ძალიან რთული იყო ქვეყნებში არსებული ფისკალური შეზღუდვების გამო (IMF, 2014).

შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის სფეროში მიმდინარე რეფორმები მსოფლიო ბანკის ეგიდის ქვეშ მიმდინარეობდა, ევროკომისიის სრული მხარდაჭერით (Slay, 2009). იმდენად რამდენადაც ყველა ქვეყანაში რეფორმების ინიციატორი და მისი იდეური საფუძვლები ერთი იყო, შესაძლებელი ხდება ამ რეფორმების ზოგადი დახასიათება. სლეი (Slay, 2009) ასეთი ფორმულებით გადმოსცემს შრომის ბაზრის სფეროში გატარებულ ცვლილებებს:

- შრომის კოდექსების ლიბერალიზაცია: მთავარი მოტივი გახლდათ დასაქმებულთა დაცულობის დე იურე მდგომარეობა შესაბამისობაში მოეყვანათ იმ დე ფაქტო შესაძლებლობებთან. რაც მშრომელთა დაცვის ვალდებულების მქონე საჯარო უწყებებს გააჩნდათ. (რეალობაში ეს იმას ნიშნავს, რომ მშრომელთა დაცულობის მაჩვენებელი, რომელიც შრომის კოდექსით ძალიან მაღალი იყო, უნდა შემცირებულიყო, რადგანაც საჯარო ადმინისტრაციას არ ძალუძდა ამ დაცულობის გარანტირება - მაგ. რეალური შრომის ინსპექციის წარმოება კორუფციის გამო). მართლაც, რეფორმის მთავარი ნაწილი იმაში მდგომარეობდა, რომ კოდექსის მიხედვით უნდა გამარტივებულიყო დასაქმებულთა სამსახურში აყვანა-გათავისუფლება და შემცირებულიყო ბენეფიტები დასაქმებულებისათვის.
- აქცენტი უნდა გადასულიყო შრომის ბაზრის პასიური პოლიტიკიდან აქტიურზე (ტრენინგი, დასაქმების საჯარო პროგრამები, შეგირდობა/სტაჟირება და ა.შ.). თუმცა, ამ ზომის მიმართ არსებობდა სკეპტიკური განწყობა იქედან

გამომდინარე, რომ, არსებული კვლევების მიხედვით, არასახარბიელო მაკროეკონომიკური მდგომარეობის მქონე ქვეყნებში ასეთი ზომები არც ისეთი წარმატებულია.

- კერძო სექტორის ჩართულობის გაძლიერება დასაქმების გენერირებაში: აღნიშნული მიზნით ძირითადად ხდებოდა რთულად დასასაქმებელი პირების დასაქმების სუბსიდირება. დაიწყო დასაქმების კერძო სააგენტოების წახალისება, რათა ისინი კონკურენციაში შესულიყვნენ დასაქმების საჯარო სამსახურებთან უმუშევართათვის სამუშაოს მოსაძებნად.
- იერიში კეთდებოდა კოლექტიური გარიგების სისტემის დეცენტრალიზებაზე, იმისათვის რომ შესაძლებელი ყოფილიყო ხელფასების უფრო მოქნილი განაწილება/დადგენა, რაც საბოლოო ჯამში გაუზრდიდა დამსაქმებელს შესაძლებლობას თავისუფლად დაედგინა ხელფასები პოტენციურ დასაქმებულთან შეთანხმების საფუძველზე.

ერთი შეხედვითაც ცხადია, რომ აღნიშნული ღონისძიებები საბაზრო ლოგიკას ეფუძნება და სოციალური პრობლემების მოგვარებას მთლიანად ბაზარს მიანდობს. მართალია, მსგავსი მიდგომა საზოგადოებისათვის საერთო ჯამში სარგებლის მომტანი შეიძლება იყოს, მაგრამ მას თავისი ნაკლიც გააჩნია, რამდენადაც არსებობენ ამ მიდგომით დაზარალებულები. ესენი არიან დასაქმებულები, რომელთა სამუშაო ადგილები საბჭოთა პერიოდში მეტ-ნაკლებად დაცული იყო და რომლებიც ადვილად ვერ დაექვემდებარებიან გადამზადებას იმისათვის, რომ ახალ რეალობას მოერგონ. ბევრმა მათგანმა სწორედ აღნიშნული, გარდამტეხი მომენტის დროს დაკარგა სამსახური და ვეღარც მოახერხა შემდგომ შრომის ბაზარზე დაბრუნება(Slay, 2009).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პოსტ-კომუნისტური ბლოკის ქვეყნებში აღნიშნული რეფორმები ყველგან ერთი ტემპით და ფორმით არ მიმდინარეობდა. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგ. ბალტიისპირეთისა და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში) მეტი ყურადღება ექცეოდა ეკონომიკური ტრანზიციის პროცესს (უმუშევრობის ბენეფიტებისა და აქტიური შრომის ბაზრის პოლიტიკის გაძლიერებით), მაშინ როდესაც ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების უმრავლესობა მეტ ყურადღებას აქცევდა

არსებული სამუშაო ადგილების დაცვას (ხისტი შრომის კოდექსით და სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში დამსაქმებელზე დაკისრებული მაღალი გადასახადით) (IMF, 2014). მიუხედავად განსხვავებებისა, საერთო ტენდენცია ამ პერიოდში გადასახადების შემცირება, შრომის კანონმდებლობის ლიბერალიზაცია, უმუშევრობის ბენეფიტების შემცირება და პროფესიულ კავშირებში გაწევრიანების დონის შემცირება გახლდათ (Cazes & Nesporova, 2003).

### **შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გავლენა ეკონომიკაზე**

აღსანიშნავია, რომ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში მიმდინარე ტრანსფორმაციის შესწავლისას მკვლევრები ძირითად აქცენტს იმაზე აკეთებენ, თუ როგორი შედეგები მოიტანა შრომის ბაზრის რეფორმებმა და ინსტიტუტების შექმნა/გაუქმებამ.

შრომის ბაზრის ინსტიტუტების კვლევის მიმართ ინტერესი 80-იანი წლებიდან იღვიძებს. ამ პერიოდში კვლევის ძირითად მიმართულებას წარმოადგენდა იმის დადგენა, თუ რა ზეგავლენას ახდენს აღნიშნული ინსტიტუტები ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. ეს პროცესი პროფესიული კავშირებისა და მათი ზეგავლენის კვლევით დაიწყო (Bruno & Sachs, 1985, Calmfors and Driffil, 1988). მოგვიანებით კვლევის არეალი გაფართოვდა და ინსტიტუტების უფრო ფართო ქსელი მოიცვა: დასაქმების დაცულობის კანონმდებლობა, შრომის ბაზრის აქტიური და პასიური ზომები და ა.შ. საერთო ჯამში, ჩამოყალიბდა ორი ერთმანეთის საწინააღმდეგო ხედვა აღნიშნული ინსტიტუტების მნიშვნელობისა და მათი ზეგავლენის შესახებ. პირველი მოსაზრების თანახმად (რომელსაც მსოფლიო ბანკის ხედვასაც უწოდებენ), შესაძლებელია შრომის ბაზრის ისეთი ინსტიტუტების შემუშავება, რომლებიც უნივერსალურად ერგება საბაზრო ეკონომიკებს განვითარებად თუ განვითარებულ ქვეყნებში (Forteza and Rama, 2000). ამავე მოსაზრების თანახმად, რაც უფრო მოქნილია შრომის ბაზრის ინსტიტუტები, მით უფრო მეტია შანსი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების. მეორე მოსაზრების თანახმად, არაა სავალდებულო ყველა ქვეყნის შრომის ბაზრის ინსტიტუტები ერთ

თარგზე იყოს მოჭრილი. კაპიტალისტური საბაზრო ეკონომიკის პირობებში შესაძლებელია სხვადასხვა ალტერნატივის მოძებნა.

ბოლო დეკადის განმავლობაში აღნიშნულ საკითხზე არაერთი კვლევა ჩატარდა. მაგალითად, ფორტეზმა და რამამ (2000) იკვლიეს შრომის ბაზრების რიგიდულობა და მისი გავლენა ეკონომიკური რეფორმის პროგრამაზე ასზე მეტ განვითარებად ქვეყანაში, რომლებიც მსოფლიო ბანკის სესხებისა და კრედიტების მიმღებნი იყვნენ 1980-დან 1996 წლამდე პერიოდში. რიბუდმა და სხვებმა (2002) შეისწავლეს, რამდენად ცდილობდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები ევროკავშირში მიღების წინა პერიოდში ევროკავშირის მსგავსი შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გადმოტანას და რა ზეგავლენას ახდენდა ეს ყველაფერი ტრანზიციის პროცესზე. სვეინარმა (2001) იკვლია, თუ რამდენად ახდენდა გავლენას შრომის ბაზრის ინსტიტუტების ნაკლები მოქნილობა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში მათ ეკონომიკურ პროგრესზე.

აღნიშნული კვლევების შედეგები, როგორც ყოველთვის, არაერთგვაროვან სურათს იძლევა. მაშინ როდესაც, ფორტენზამ და რამამ (2000) დაასკვნეს, რომ “რიგიდული” შრომის ბაზრის ინსტიტუტების მქონე ქვეყნებში უფრო რთული იყო საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესი, სხვა კვლევები არ გვაძლევს მყარ მტკიცებულებას იმისა, რომ შრომის ბაზრის ინსტიტუტების რიგიდულობასა და ქვეყნის ეკონომიკურ პერფორმანსს შორის მარტივი და სწორხაზოვანი უარყოფითი კავშირი არსებობს. ამ მხრივ აღსანიშნავია, მაგალითად, რომ უფრო “რიგიდულ” სლოვენიას და ხორვატიას გაცილებით უკეთესი ეკონომიკური მაჩვენებლები ჰქონდა ბოლო 12 წლის განმავლობაში, ვიდრე უფრო “მოქნილ” ბულგარეთსა და რუმინეთს(Arandarenko, 2004). ამავდროულად, კვლევების მიხედვით, ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში გაცილებით “მოქნილი” შრომის ბაზარია, ვიდრე ცენტრალური ევროპის გაცილებით წარმატებულ და განვითარებულ ქვეყნებში(Arandarenko, 2004).

არანდარენკო (2004), ასევე, ასკვნის, რომ, როგორც წესი, შრომის ბაზრის ინსტიტუტების ფორმირება რეაქტიულად ხდება პოლიტიკის შემქმნელების მიერ,



რომელთაც უფრო მეტად სოციალური პოლიტიკის სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები აწუხებთ. ამ საკითხებს შორის შრომის ბაზრის რეფორმა იშვიათად ხვდება. სწორედ ასეთი რეაქციული იყო, მაგალითად, რუმინეთის, ბულგარეთისა და ალბანეთის გადაწყვეტილება შემოეღოთ უმუშევრობის ბენეფიტის სისტემა 1990-91 წლებში, რათა გამკლავებოდნენ უმუშევრობის მანამდე უცნობ ფენომენს. ასევე ხდებოდა ხოლმე რეგულაციების შემოტანა კონფლიქტურ და პოსტ-კონფლიქტურ სიტუაციებში შექმნილი საგანგებო მდგომარეობის დროს (მაგ. სერბეთმა 1992 წელს ფაქტიურად აკრძალა დასაქმებულთა სამსახურიდან გათავისუფლება გაეროსაგან წამოსული სანქციების ფონზე). ზოგიერთ ქვეყანაში, ეკონომიკური კრიზისის საპასუხოდ გადაიდგა ნაბიჯები. მაგ. ბულგარეთსა (1996-7) და თურქეთში (2000-1) ხელფასების გაყინვა ხდებოდა ფისკალური არასტაბილურობის პერიოდში (Arandarenko, 2004).

### **რა იწვევს ინსტიტუციურ ცვლილებას შრომის ბაზარზე?**

როგორც წინა სექციიდან ირკვევა, შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გავლენა ეკონომიკის განვითარებაზე კვლევის მნიშვნელოვანი სფეროა. თუმცა, კვლევებს არ დაუდგენია სწორხაზოვანი დადებითი ან უარყოფითი კავშირის არსებობა ინსტიტუტების რიგიდულობა/მოქნილობასა და ქვეყნის ეკონომიკურ პერფორმანსს შორის. ეს საკითხი საინტერესოა მოცემული კვლევისათვის, რამდენადაც ჩვენი კვლევის საგანს წარმოადგენს ინსტიტუციური ცვლილების განმაპირობებელი ფაქტორები. ეს ფაქტორები კი, როგორც ქვემოთ განხილული ლიტერატურიდან გამოჩნდება, დიდწილად აქტორთა წარმოდგენებს/რწმენებს ეყრდნობა იმის თაობაზე, თუ რა გავლენას ახდენს ინსტიტუტები ეკონომიკის განვითარებაზე. სამწუხაროდ, კვლევები პოსტ-საბჭოთა სივრცეში შრომის ბაზრის ინსტიტუციური რეფორმების გამომწვევი მიზეზების შესახებ საკმაოდ მცირეა. ძირითადად, კვლევები პოსტ-კომუნისტური რეგიონის სხვა ქვეყნებს (მაგ. აღმოსავლეთ ევროპას) მოიცავს. თუმცა, მნიშვნელოვანია მათი მიმოხილვა, რათა წარმოდგენა შეგვექმნას რეგიონში მიმდინარე პროცესებზე.

ერთ-ერთი პირველი მცდელობა, შეესწავლა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში შრომის ბაზრის პოლიტიკების ცვლილების განმაპირობებელი ფაქტორები, პილცს (2015)

ეკუთვნის. როგორც იგი აღნიშნავს, პოსტ-კომუნისტურ სივრცეში წარმოქმნილი ეკონომიკების მთავარი მახასიათებელი მათი ჰეტეროგენულობაა (Pilc, 2015). განვითარებული ეკონომიკების შემთხვევაში, იგივე საკითხზე წარმოებულ კვლევებზე აპელირებით, პილცი (2015) უშვებს, რომ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში შრომის ბაზრის პოლიტიკაში მიმდინარე ცვლილებებს, ძირითადად, სამი რამ შეიძლება განსაზღვრავდეს:

1. პირველი მოსაზრებით, ქვეყანაში არსებული რეგულაციები ქვეყნის ისტორიითა და წარსულით აიხსნება. აღნიშნული იდეა ეხმიანება ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის სკოლის მიმდევარ ავტორთა შეხედულებებს “წარსულზე დამოკიდებულების” შესახებ, რომლის მიხედვითაც ინსტიტუტების ტრანსფორმაცია მხოლოდ რადიკალური საგარეო მოვლენების დროს ხდება (Pierson, 2000; Hecllo, 1974). თუმცა პოსტ-კომუნისტური ბლოკის შემთხვევაში ეს თეზისი გამოუსადეგარია, რადგან მიუხედავად საერთო პოლიტიკური წარსულისა (გეგმიური ეკონომიკა) დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ამ ქვეყნებში შრომის ბაზრის ინსტიტუტების ფორმირება განსხვავებული გზით განხორციელდა.
2. მეორე მოსაზრებით, შრომის ბაზრის კონკრეტული ინსტიტუტების შემოტანა მას შემდეგ იწყება, რაც მოხდება მათ შემოტანაზე გაწეული ხარჯებისა და მათ მიერ მოტანილი ბენეფიტების კალკულაცია. მაგალითად, ბერტოლამ და კონიგერმა (Bertola & Koeniger, 2004) აჩვენეს, რომ შრომის მკაცრი კანონმდებლობა და უმუშევრობის საკმაოდ მაღალი ბენეფიტი შეიძლება შემოტანილი იყოს ისეთ ქვეყნებში, სადაც ეკონომიკური უთანასწორობის დონე მაღალია და ფინანსური სისტემები ნაკლებადაა განვითარებული, მიუხედავად იმ ნეგატიური ეფექტისა, რაც ამ უკანასკნელს შეიძლება ჰქონდეს ეკონომიკურ ზრდაზე.
3. მესამე და, სავარაუდოდ, ყველაზე საინტერესო, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის, არის მოსაზრება, რომ ინსტიტუტების ფორმირება სხვადასხვა პოლიტიკური ძალაუფლების მქონე სოციალურ ჯგუფს შორის კონკურენციის შედეგად ყალიბდება. აღნიშნულ მიდგომას იყენებს,

მაგალითად, ბოერი (2005), რომელიც ამბობს, რომ საბაზრო კონკურენციის ზრდას დასაქმებულების მხრიდან უმუშევრობის ბენეფიტის მომატებისა და შრომის დაცვის კანონმდებლობის გამკაცრების მოთხოვნა მოჰყვება. ეს უკანასკნელი იმითაა განპირობებული, რომ კონკურენციის დონის ზრდა პროდუქტიულობის ზრდას მოითხოვს, ამისათვის კი კომპანიებმა შეიძლება დასაქმებულების ჩანაცვლება ტექნოლოგიით დაიწყო და, შესაბამისად, შეამცირონ დასაქმება. დასაქმების შემცირება კი დასაქმებულების მხრიდან იწვევს მოთხოვნებს, რომ გაზრდილი იყოს უმუშევრობის დროს მათი სოციალური ბენეფიტები. იქედან გამომდინარე, რომ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის დროს სწორედ პროდუქტიულობის გაზრდა იყო მნიშვნელოვანი (მანამდე სახელმწიფო მფლობელობაში მყოფი საწარმოებისათვის), სავარაუდოა, რომ გაზრდილი უმუშევრობის ფონზე უმუშევართა მხრიდან ზეწოლა გაიზრდებოდა შრომის ბაზრის პოლიტიკაში ცვლილებების განსახორციელებლად (Boeri, 2005).

უფრო მეტი, პილცი (2015) ავითარებს მოსაზრებას, რომ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში შრომის ბაზრის პოლიტიკის სფეროში მიმდინარე ცვლილებები მნიშვნელოვანწილად იყო განპირობებული ქვეყანაში პოლიტიკური თავისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების დონით. როგორც ზემოთ აღვნიშნე, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისათვის საჭირო რეფორმები ფირმების პრივატიზაციას და, შესაბამისად, სამუშაო ძალის მნიშვნელოვან რესტრუქტურირებას ითხოვდა; ცხადია, ეკონომიკური ტრანზიციის პირველ ეტაპზე უმუშევართა რაოდენობა გაიზარდა. სწორედ ის ფაქტი, თუ რამდენად ჰქონდათ რეფორმებით დაზარალებულ უმუშევრებს პოლიტიკური ნების გამოხატვის თავისუფლება, მნიშვნელოვანწილად განაპირობებდა, თუ რა ინსტიტუციურ ცვლილებებს გაატარებდა ხელისუფლება - მაგ. გაზრდიდა თუ შეამცირებდა უმუშევრობის დაცვის კანონმდებლობას (Pilec, 2015).

აღნიშნულ იდეას ეხმიანება ორენშტაინი (2008), რომლისთვისაც პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში მათი დემოკრატიულობის ხარისხი სოციალური პოლიტიკის

ცვლილებების ერთ-ერთ მთავარ განმსაზღვრელ ფაქტორად ითვლება (Orenstein, 2008). თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ორენშტაინი პოლიტიკის ცვლილებაზე გავლენის მქონე ფაქტორებს ორ ძირითად ჯგუფად ჰყოფს: საშინაო და საგარეო ფაქტორებად. დემოკრატიულობის ხარისხი, ისევე როგორც დემოგრაფიული ფაქტორები (მაგალითად, მოსახლეობის დაბერება და ამით გამოწვეული წნეხი საპენსიო სისტემის რეფორმაზე), საშინაო ფაქტორებს მიეკუთვნება. რაც შეეხება საგარეო ფაქტორებს, აქ ყველაზე მნიშვნელოვან როლს საერთაშორისო აქტორების გავლენა თამაშობს. არსებობს რიგი კვლევებისა, რომლებიც ნათლად აღწერენ, თუ რამდენად დიდი იყო პოსტ-კომუნისტურ სივრცეში საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების (მსოფლიო ბანკის, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის და ა.შ.) ზეგავლენა სოციალური პოლიტიკის რეფორმირებაზე და როგორ მოდიოდა ეს ყოველივე წინააღმდეგობაში ევროკავშირის მოთხოვნებთან (Vachudova, 2008; Jacoby, 2008). ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით აქტუალური იყო აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის, რომელთაც 2000-იანი წლების დასაწყისში დაიწყო ევროკავშირში გაწევრიანების პროცესი. მეორე მხრივ, პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისათვის ევროკავშირის ფაქტორი იმდენად აქტუალური არ იყო გეოგრაფიული ფაქტორის გამო, თუ არ ჩავთვლით, 2000-იანი წლებიდან მოყოლებული ასოცირების ხელშეკრულებით და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში მოქცეულ ქვეყნებში მიმდინარე პროცესებს, რომელშიც საქართველოც ფიგურირებს.

საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების მთავარი დღის წესრიგი პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში “ვოშინგტონის კონსესუსის” გატარება იყო (Orenstein, 2008). მას შემდეგ, რაც აღნიშნული დღის წესრიგით გათვალისწინებული ლიბერალიზაცია, მაკრო-ეკონომიკურ სტაბილიზაციაზე მიმართული რეფორმები და პრივატიზაცია განხორციელდა, ფინანსურმა ინსტიტუტებმა ყურადღება მიმართეს სოციალური პოლიტიკის რეფორმირებაზე, რადგანაც ცხადი გახდა, რომ გატარებულ მაკროეკონომიკურ რეფორმებს უმუშევართა დიდი მასის წარმოქმნა მოჰყვა (Orenstein, 2008). ამავდროულად, კომუნისტურ პერიოდში არსებული სოციალური დაცვის მექანიზმების მოშლას საზოგადოების მხრიდან, ძირითადად, ნეგატიური

რეაქცია ახლდა. შესაბამისად, როგორც ორენშტაინი წერს, ცხადი გახდა სოციალური პოლიტიკის სფეროში რეფორმირების აუცილებლობა. უმუშევრობის პრობლემიდან გამომდინარე, პირველ რიგში დღის წესრიგში დადგა უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის შემოტანა. მსოფლიო ბანკი და სავალუტო ფონდი აქტიურ მონაწილეობას იღებდნენ აღმოსავლეთ ევროპის რეგიონში უმუშევრობის დაზღვევის სისტემის დამკვიდრებაში. 1989 წლიდან მოყოლებული თითქმის ყველა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყანას შემოღებული ჰქონდა აღნიშნული სისტემა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ისინი უფრო სრულყოფილი სახით წარმოდგენილი იყვნენ აღმოსავლეთ ევროპის, ვიდრე პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში (Orenstein, 2008).

საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ აღნიშნული შიდა და საგარეო ფაქტორები ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად არ ფუნქციონირებს და ხშირად ხდება მათი გადაკვეთა. მაგალითად, ორენშტაინი (2008) მიუთითებს, რომ ქვეყნის დემოკრატიულობის ხარისხი და სამოქალაქო საზოგადოების სიძლიერე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს იმაში, თუ როგორ ხდება საერთაშორისო აქტორების მიერ შემოთავაზებული ან ნაკარნახევი პოლიტიკის გატარება. კერძოდ, ქვეყნები, უფრო ძლიერი დემოკრატიული ინსტიტუტებით, უფრო მეტად რთავდნენ პროცესში ფართო სოციალურ ჯგუფებს, შესაბამისად, მათში უფრო დიდი იყო სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის ინტერესის გათვალისწინება, მაშინ როდესაც, უფრო ავტოკრატიული რეჟიმები რეფორმებისა და ცვლილებების შესახებ გადაწყვეტილებას “კაბინეტებში” იღებდნენ, საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინების გარეშე (Orenstein, 2008).

საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების გავლენასა და სამოქალაქო საზოგადოების როლზე სიღრმისეულად საუბრობენ, ასევე, აფჩერჩი და ველტმანი (2008), რომლებიც აჩვენებენ თუ რამდენად ხდებოდა პროფესიული კავშირების (როგორც სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების) ჩართვა და კონსულტირება შრომის ბაზრის სფეროში მიმდინარე რეფორმების პროცესში ბალკანეთსა და სხვა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში (Upchurch & Weltman, 2008).

1990-იანი წლებიდან მოყოლებული საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტები აქტიურად იწყებენ მუშაობას პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში სიღარიბის დასაძლევად. ამ მიზნით იქმნება „სიღარიბის დაძლევის სტრატეგიული დოკუმენტი“ (Poverty Reduction Strategy Paper). დოკუმენტში გაწერილი იყო მთავარი მიზნები და ამ მიზნების მისაღწევად საჭირო ინდიკატორები. აღნიშნული დოკუმენტი შემდეგ აისახებოდა ქვეყნის დახმარების სტრატეგიაში (Country Assistance Strategy), რომელშიც ასახულია ქვეყანაში გასატარებული პოლიტიკური ინიციატივები, იმ ფინანსური დახმარების სანაცვლოდ, რასაც ქვეყანა ფინანსური ინსტიტუტებისაგან იღებს (Upchurch, 2009). შრომის ბაზრის მოქნილობის გაზრდა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობა იყო ფინანსური ინსტიტუტებისაგან დახმარების მისაღებად.

როგორც წესი, აღნიშნული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში პროფესიულ კავშირებთანაც ხდება კონსულტირება. თუმცა, ეს პროცესი საკმაოდ დამაბუღია, რადგანაც პროფესიული კავშირები ხშირად უპირისპირდება საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების მიერ შემოთავაზებულ პროგრამებს, რომლებიც შრომის ბაზრების დერეგულირებას, პრივატიზაციას, საპენსიო და ზოგადად კეთილდღეობის პოლიტიკის შეკვეცას გულისხმობს (Upchurch, 2009). 90-იანი წლების დასაწყისში დაპირისპირებამ საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებსა და პროფესიულ კავშირებს შორის საერთაშორისო მასშტაბები მიიღო. საერთაშორისო პროფესიული კავშირების ზეწოლის შედეგად, მსოფლიო ბანკმა შრომითი უფლებების დაცვა ფორმალურად სესხის გაცემის წინაპირობად დაადგინა დახმარების მიმღებ ქვეყნებში. თუმცა, აღნიშნულის მიუხედავად, პროფესიულ კავშირთა საერთაშორისო კონფედერაციის აზრით, მსოფლიო ბანკისათვის მთავარი საზრუნავი არა შრომითი უფლებები, არამედ ისაა, რომ ქვეყნებმა მის მიერ შექმნილი „ბიზნესის წარმოების სიმარტივის ინდექსის“ მიხედვით იხელმძღვანელონ. ეს უკანასკნელი კი სწორედ შრომის ბაზრების დერეგულირებასა და სამსახურიდან გათავისუფლება-აყვანის გამარტივებას ქადაგებს (ICFTU, 2003).

საბოლოო ჯამში, აფჩერჩი და ველტმანი ასკვნიან, რომ პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში შრომის ბაზრის პოლიტიკის სფეროში საერთაშორისო ფინანსურ ინსტიტუტებს ძალიან დიდი როლი ჰქონდა. ხორვატიის, სერბიის, ბოსნიისა და ჰერცეგოვინის შემთხვევებში ფაქტიურად ერთი ხელწერით მიმდინარეობდა შრომის კოდექსისა და ზოგადად შრომითი კანონმდებლობის ცვლილება. იყო შემთხვევები, როდესაც შრომის კანონი პირდაპირ მსოფლიო ბანკის კონსულტანტების მიერ ან მათი აქტიური მონაწილეობით იწერებოდა (Weltman and Upchurch, 2008). პროფესიული კავშირები ან საერთოდ არ იყვნენ ჩართულნი კონსულტაციების პროცესში, ან თუკი ხდებოდა კონსულტირება, მას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი გააჩნდა და წინააღმდეგობები იგნორირებული იყო. შესაბამისად, პროფესიული კავშირები მიმართავდნენ პროტესტის ზომებს, როგორებიცაა დემონსტრაციები და გაფიცვები თავიანთი უფლებების დასაცავად. რიგ შემთხვევებში პროტესტის აღნიშნული ტრადიციული ზომების გამოყენებას წარმატებული შედეგიც მოჰქონდა (ICFTU, 2006).

აღნიშნული ავტორების მსგავსად, არანდარენკოც (Arandarenko, 2004) იზიარებს მოსაზრებას საერთაშორისო აქტორების გავლენის შესახებ. იგი მათ ორ ბანაკად ჰყოფს: ერთი მხრივ არიან მსოფლიო ბანკი და საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტები), ხოლო, მეორეს მხრივ, ევროკავშირი, ევროპის საბჭო და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია.

საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების ძირითადი რეკომენდაცია, როგორც უკვე აღინიშნა, მოქნილობის გაზრდაა. ამ მიდგომის მთავარი არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ მოქნილ შრომის ბაზარზე მშრომელთა განაწილება უფრო ეფექტურად ხდება. ისინი უფრო პროდუქტულ ფირმებში/სექტორებში გადადიან, რაც, საერთო ჯამში, არაპროდუქტულ კომპანიებს გამოდევნის ბაზრიდან. ამასთანავე, მსგავს გარემოში ბიზნესს მეტი მოტივაცია აქვს სამუშაო ადგილები შექმნას. აღნიშნულის გარდა, დადებით ფაქტორებს მიეკუთვნება ისიც, რომ

შედარებით ადვილია შრომის ბაზრის სეგმენტირების დაძლევა - სეგმენტირებულ შრომის ბაზარში არსებობს დაცული ფორმალური სექტორი და არადაცული არაფორმალური სექტორი, რომელშიც თავს იყრიან ისეთი ადამიანები, რომელთაც შრომის ბაზარზე შესვლა უჭირთ (მაგ. ახალგაზრდები, ქალები). ფორმალური სექტორის დაცულობის შემცირება ბაზრის სეგმენტირებას ამცირებს და საშუალებას აძლევს აუთსაიდერებს უფრო ადვილად შევიდნენ შრომის ბაზარზე (IMF, 2014).

აღნიშნული მიდგომა საკითხისადმი წარმოადგენს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო) მიდგომის იმპლიციტურ კრიტიკას. შსო-ს კონვენციები, უმეტესწილად, ფორმალურ სექტორში დასაქმებულების სამუშაო ადგილის დაცულობაზეა მიმართული. შსო, ევროკავშირთან და ევროპის საბჭოსთან ერთად, მედლის მეორე მხარეს წარმოადგენს, იმდენად რამდენადაც ისინი სკეპტიკურად არიან განწყობილი შრომის ბაზრის მაქსიმალური ლიბერალიზაციისადმი. ევროკავშირის მხრიდან წამოსული ტრადიციული აქცენტები სამუშაო ადგილას უსაფრთხოების, თანაბარი შესაძლებლობების, სოციალური უსაფრთხოებისა და სოციალური დიალოგის შესახებ შეიძლება “ვაშინგტონის კონსესუსის” იდეოლოგიის საპირისპირო პოლუსად მივიჩნიოთ.

სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის შემთხვევაში სწორედ ევროკავშირი გამოირჩეოდა აქტიურობით. გასათვალისწინებელია პოლიტიკური ფაქტორიც: ევროკავშირი ემზადება აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საკუთარ შემადგენლობაში მისაღებად, შესაბამისად, ის აქტიურად ერევა ამ ქვეყნების საკანონმდებლო თუ ადმინისტრაციულ ცვლილებებში (Arandarenko, 2004). არანდარენკო გვთავაზობს ჰიპოთეზას, რომ რაც უფრო ახლოსაა ქვეყანა ევროკავშირთან (როგორც გეოგრაფიული, ისე პოლიტიკური თვალსაზრისით), მით უფრო მკაცრია ევროკავშირის მოთხოვნები სოციალური პოლიტიკისა და დასაქმების სფეროში რეფორმების თვალსაზრისით. ევროკავშირს გააჩნდა საკმაო მოტივი იმისათვის, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში სოციალური და დასაქმების პოლიტიკის გაუმჯობესება მოეთხოვა. ამით მას თავიდან სურდა აეცილებინა “სოციალური დამფინგი” -



მოვლენა, როდესაც უფრო ღარიბი წევრი სახელმწიფოებიდან მოქალაქეები მასობრივად იწყებენ შედინებას უფრო მდიდარ წევრ ქვეყნებში და იქ სოციალურ სტანდარტებს დაბლა სწევენ. შესაბამისად, 1997 წლიდან ევროკავშირი ყოველწლიურად ამოწმებდა აპლიკანტი ქვეყნების პროგრესს სოციალური და დასაქმების პოლიტიკის სფეროში. მათ მიერ წამოყენებული რეკომენდაციები, მართალია, ზოგადი ხასიათის იყო, მაგრამ მნიშვნელოვან გავლენას ახდენდა აღნიშნულ ქვეყნებში შრომის ბაზრის ინსტიტუტების ფორმირება/შეცვლაზე (Arandarenko, 2004).

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის არსებობს გარკვეული დამაბულობა და მათი იდეები რეფორმების შესახებ ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგოა. აღნიშნულს, ძირითადად, განაპირობებს ის, რომ ამ ორგანიზაციების ინტერესები სხვადასხვაა და ასევე არ არსებობს ერთი, ჩამოყალიბებული ხედვა იმის თაობაზე, თუ კონკრეტულად როგორ გავლენას ახდენენ შრომის ბაზრის ინსტიტუტები ეკონომიკურ განვითარებაზე. ხშირია შემთხვევები, როდესაც ამა თუ იმ კვლევის ზეგავლენით, საერთაშორისო აქტორები იცვლიან წარმოდგენას, თუმცა, ზოგადად თუ ვიტყვით, საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტები მაინც მოქნილობისა და დერეგულაციის მომხრეები არიან, მაშინ როდესაც ევროკავშირი და შსო ხაზს უსვამენ დასაქმებულთა დაცულობას და დერეგულაციის ნეგატიურ ეფექტებს. როგორც ამ თავში განხილული ქვეყნების მაგალითებიდან ჩანს, მსგავსი საწინააღმდეგო აზრების მოსმენის შემთხვევაში მეტწილად ქვეყნის ხელმძღვანელობაზეა დამოკიდებული, თუ რომელ რჩევას გაითვალისწინებს. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ უმეტესობა განხილულ ქვეყნებში სახეზე გვაქვს ორივე ფრთის წარმომადგენელი ორგანიზაციების გავლენა. ამდენად, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესი საკმაოდ კომპლექსურია და რთულია გამოიყოს ერთი კონკრეტული მოდელი, რომლის მიხედვითაც პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში ხდებოდა შრომის ბაზრის ინსტიტუტების ცვლილება.

### **თავი 3. თეორიული და ანალიტიკური ჩარჩო**

პოლიტიკის პროცესში მიმდინარე ცვლილებების შესწავლის სამი ძირითადი გზა

არსებობს: პირველი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას პოლიტიკურ პარტიებს ანიჭებს, მეორე ძირითად აქცენტს პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინსტიტუტებზე აკეთებს და მათ ტრანსფორმაციას (რაც თავისთავად პოლიტიკის ცვლილებაზე მიანიშნებს) სწავლობს. მესამე მიმართულება კი თვლის, რომ ცვლილების მთავარი მაპროვოცირებელი იდეები და დისკურსებია.

მოცემული ნაშრომი სამივე მიმართულებას აერთიანებს. ნაშრომში გამოყენებული ძირითადი თეორიული ჩარჩო ნეო-ინსტიტუციონალიზმია. კერძოდ, ნეო-ინსტიტუციონალიზმის ორი სკოლა: ისტორიული და დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი. ეს სკოლები განსახილველ პერიოდში ინსტიტუციონალური ცვლილებების ასახვად იქნება გამოყენებული. თეორიულ ნაწილში კვლევის ორიგინალურობა იმაში მდგომარეობს, რომ ნეო-ინსტიტუციონალიზმი გამოიყენება ადვოკატირების კოალიციების (Advocacy Coalition Framework) ანალიტიკურ ჩარჩოსთან კომბინაციაში. მაშინ, როდესაც ნეო-ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტუტების ტრანსფორმაციის კვალდაკვალ პოლიტიკის სფეროში მომხდარ ცვლილებებს იკვლევს, ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩო პოლიტიკის ცვლილებას სხვა რაკურსით, კერძოდ ინდივიდუალური აქტორ(ებ)ის ქრილში განიხილავს. ამდენად, ეს ორი თეორია მედლის ორ მხარეს წარმოადგენს და მათი შეჯერებით შესაძლებელია სრულყოფილი თეორიული ჩარჩოს მიღება. მოცემულ თავში ორივე მათგანი დეტალურად იქნება განხილული და შეჯერებული.

### ***ინსტიტუციონალიზმის თეორიები***

ინსტიტუციონალიზმის, როგორც თეორიული მიმართულების, მთავარისაკვლევი ობიექტი საუკუნეების მანძილზე ინსტიტუციური ცვლილების პროცესი იყო. აღნიშნული თეორიის მიხედვით ცენტრალური პრობლემა არის არა ის თუ რა გავლენას ახდენს ინსტიტუტების გარკვეული ერთობა აქტორთა მოქმედებაზე, არამედ იმის გარკვევა თუ როგორ ხდება თავად ინსტიტუციური ცვლილების პროცესი. როდესაც საქმე ინსტიტუტის განსაზღვრებას ეხება ყოველთვის ხდება მინიშნება იმაზე რომ ეს უკანასკნელი აქტორის მოქმედების ჩარჩოს წარმოადგენს:

ინსტიტუტები მიმართულებას აძლევენ და განსაზღვრავენ ინდივიდების მოქმედებას. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია გავარკვიოთ კონკრეტული კვლევის ფარგლებში როგორ განვსაზღვრავთ ინსტიტუტს. მე გამოვიყენებ ნეო-ინსტიტუციონალისტი ავტორის პოლ ბუშის განსაზღვრებას, რომელიც შემდეგნაირად შეიძლება ჩამოყალიბდეს: „საზოგადოება, შეიძლება წარმოვიდგინოთ, როგორც ინსტიტუციური სისტემების ერთობლიობა. ინსტიტუციური სისტემა, თავის მხრივ წარმოადგენს ინსტიტუტების ერთობას, ხოლო ეს უკანასკნელი (ინსტიტუტი) კი შეიძლება განისაზღვროს როგორც „ურთიერთდაკავშირებული მოქმედებების სოციალურად დადგენილი ერთობლიობა“ (Bush, 1987). იმდენად რამდენადაც დღევანდელი სოციალური მეცნიერება უმეტესად ახალი (ნეო) ინსტიტუციონალიზმის შესახებ საუბრობს, საჭიროა მცირე ექსკურსი გავაკეთოთ და მოვხაზოთ განსხვავებები ძველსა და ახალ ინსტიტუციონალიზმს შორის.

ძველ ინსტიტუციონალიზმში მთავარი საკვლევი პრობლემა მმართველობის სტრუქტურაა. მასში სოციალური და ეკონომიკური რეალობის სტრუქტურა წარმოდგენილია როგორც რთული, ფუნქციური და ურთიერთდამოკიდებული, მისი დინამიკა კი განხილულია ევოლუციურ პროცესად. ინსტიტუციური ცვლილების მთავარ ამხსნელ ფაქტორად აქ ტექნოლოგიური ცვლილებები და მასთან დაკავშირებული სოციალურ-ეკონომიკური პროცესები გვევლინება. ამავდროულად საინტერესოა აღინიშნოს, რომ ინსტიტუციული ცვლილების დროს აქტორები განხილულია, როგორც კოლექტიური ერთობა. ძველი ინსტიტუციონალიზმი არ აღიარებს ინდივიდს, როგორც აქტორს (Groenewegen, Kerstholt, & Nagelkerke, 1995).

ე.წ. ძველი ინსტიტუციონალიზმი მეოცე საუკუნის ადრეული პერიოდის პოლიტიკური მეცნიერების ნაშრომებს ეყრდნობა. ამ პერიოდში პოლიტიკის მეცნიერება დაკავებული იყო სახელმწიფო ინსტიტუტების აღწერითა და მათი შედარებით. დღევანდელი გადასახედით „ძველი ინსტიტუტციონალიზმი“ ძირითადად აღწერით შემოიფარგლებოდა. ხშირად, კვლევების დიდი ნაწილი იმაზე იყო მიმართული რომ დაედგინა რამდენად შესაბამისობაში მოდიოდა ესა თუ ის

ინსტიტუტი დადგენილ, დემოკრატიულ ნორმებთან (Dimaggio & Powell, 1991).

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში სოციალურ მეცნიერებაში ახალი სკოლა გაჩნდა, რომელმაც ყურადღება ინსტიტუტების აღწერისა და მათი მნიშვნელობის განხილვიდან სხვა, უფრო მეტად არაფორმალურ ფაქტორებზე გადაიტანა. განსაკუთრებით, აღსანიშნავია ის რომ ყურადღება ნაკლებად ეთმობოდა სახელმწიფო ინსტიტუტების და სტრუქტურების შესწავლას, არამედ უფრო ინდივიდუალურ პოლიტიკურ აქტივობას, არაფორმალურ პროცესებს, მცირე ჯგუფების ფორმირებას და ა.შ. არგუმენტი იმაში მდგომარეობდა რომ მოქმედების გასაგებად საჭირო იყო არა სტრუქტურების მოქმედების წესების შესწავლა, არამედ მათ მოქმედებაზე უშუალო დაკვირვება (აქედან სახელი ბიჰევიორიზმი) (Dimaggio & Powell, 1991).

### ***ახალი (ნეო) ინსტიტუციონალიზმი***

ნეო ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტუციონალიზმის სკოლაში განვითარების ახალ ფაზას წარმოადგენდა. ეს გახლდათ ე.წ. შემობრუნების ფაზა, როდესაც მკვლევარებმა გადაწყვიტეს აქცენტი დაბრუნებულიყო ინსტიტუტების კვლევაზე, განსაკუთრებით 1980-იანი წლების კრიზისის შემდეგ. ინსტიტუციონალიზმის დაბრუნებას რამდენიმე მიზეზი ქონდა. პირველ რიგში, ის რომ სოციალური და პოლიტიკური ინსტიტუტები ამ პერიოდისათვის ზომით უფრო დიდი, კომპლექსური და შესაბამისად კოლექტიური ცხოვრებისათვის უფრო მნიშვნელოვანი გახდნენ. მეორე ის, რომ ინტერესმა კვლავ გაიღვიძა „სახელმწიფოს“ როლის შესწავლასთან დაკავშირებით. ამავდროულად, ინსტიტუციური ანალიზი საინტერესო გახდა, რადგან ის წარმოადგენდა ერთადერთ პასუხს იმის ასახსნელად თუ რატომ უპასუხეს საერთო პრობლემებს (ინფლაცია და ნავთობის კრიზისი) სახელმწიფოებმა სხვადასხვანაირად. და ბოლოს, უნდა აღინიშნოს ის რომ, 70-იანი წლების კრიზისმა სახელმწიფო ინსტიტუტების მნიშვნელოვანი ცვლილება და რესტრუქტურირაცია გამოიწვია, რაც თავის მხრივ კვლევისა და შესწავლის საგანი გახდა (Groenewegen, Kerstholt, & Nagelkerke, 1995).

ნეოინსტიტუციონალისტური მიდგომა იმდენად ძლიერი იყო, რომ ყველა სოციალურ მეცნიერებაში გაჩნდა ნეოინსტიტუციონალური მიმართულება. ეკონომიკაში იგი ამბობდა რომ ინსტიტუტების სახით ეკონომიკური მოქმედებისათვის საჭირო ტრანზაქციის ხარჯების ინტერნალიზება ხდება და აქტორები უფრო დაცულები არიან (North, 1990; Williamson, 1993). პოლიტიკის მეცნიერებაში აქცენტი გადავიდა იმის შესწავლაზე თუ როგორ განსაზღვრავენ ინსტიტუტები ინდივიდის მოქმედებას, ძალაუფლებასა თუ პრეფერენციებს.

რაც შეეხება სოციოლოგიას, აქ ნეოინსტიტუციონალიზმი წარმოადგენს რაციონალური აქტორის მოდელზე დამყარებული თეორიების უარყოფას. მისი მთავარი ინტერესი არის ინსტიტუტი, როგორც დამოუკიდებელი ცვლადი. აქ განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ინსტიტუტის, როგორც საკვლევი ობიექტის ახსნა, როგორც არამხოლოდ ადამიანთა მარტივი ერთობლიობა, არამედ უფრო მსხვილი და დამატებითი მნიშვნელობის მქონე ერთობის (DiMaggio & Powell, 1991). აქვე უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული მიდგომის თვალსაზრით, ინსტიტუტები წარმოადგენენ როგორც მოქმედების ჩარჩოს, ასევე შესაძლებლობების წყაროს აქტორების მოქმედებისათვის. ნეოინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში შეიქმნა რიგი სკოლებისა, რომლებიც ინსტიტუციური განვითარებისა და ცვლილების შესახებ განსხვავებულ წარმოდგენებს აყალიბებენ. ქვემოთ დეტალურადაა მიმოხილული აღნიშნული სკოლები.

### ***ნეოინსტიტუციონალიზმის სკოლები***

ნეოინსტიტუციონალიზმში რამდენიმე ძირითადი სკოლა გამოიყოფა. ამათგან ორი განსაკუთრებით რელევანტურია მოცემული კვლევისათვის. სანამ აღნიშნულ ორ თეორიულ ჩარჩოს შორის შესაბამისობაზე ვისაუბრებ, მოკლედ ჩამოვყალიბებ ნეოინსტიტუციონალიზმის სკოლების ძირითად მიდგომებს. ეს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ მოცემულ სკოლებს შორის საკმაოდ მჭიდრო კავშირია და ბევრ საკითხში ისინი ეყრდნობიან ერთმანეთის მიერ

გაკეთებულ მიღწევებს/აღმოჩენებს. შესაბამისად, ნეონსტიტუციონალიზმის რამდენიმე სკოლის ნაზავი კარგად ხსნის მოცემულ კვლევაში განხილულ ემპირიულ რეალობას.

### **ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი**

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტუტებს განიხილავს როგორც წარსულზე დამოკიდებულს (path dependent) ანუ მოუქნელსა და ცვლილებებისადმი ნაკლებად მიდრეკილ სუბიექტებს, რომლებიც ისტორიულად განსაზღვრული მიმართულებით ვითარდებიან. სხვაგვარად, აღნიშნული თეორია გულისხმობს, რომ მას შემდეგ რაც კეთილდღეობის გარკვეული ინსტიტუტების ფორმირება მოხდება და ისინი ადგილს დაიმკვიდრებენ, პოლიტიკის მწარმოებლებისათვის მომავალში ძალიან რთულია განვითარების წინასწარ განსაზღვრულ ბილიკს გადაუხვიონ. მაგ. ესპინ-ანდერსენმა გამოიყენა ეს იდეა იმის დასამტკიცებლად რომ სკანდინავიის ქვეყნებში მუშათა ძლიერმა მოძრაობამ და სოციალ-დემოკრატიულმა მმართველობამ დასაბამი მისცა კეთილდღეობის უნივერსალურ მოდელს (Esping-Andersen, 1990). მას შემდეგ რაც, კეთილდღეობის ინსტიტუტები და მათთვის შესაბამისი საჯარო პოლიტიკები ჩამოყალიბდება ისინი ტოვებენ გარკვეულ მემკვიდრეობას, რომელშიც პოლიტიკის მწარმოებლებს მანევრირების საკმაოდ მცირე რესურსი აქვთ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ისინი დამოკიდებული ხდებიან წარსულზე (Pierson, 2000).

პირსონის (2000) თვალსაზრისით წარსულზე დამოკიდებულება ორი მექანიზმითაა განპირობებული. ეს უკანასკნელი არსებული ინსტიტუციური მოწყობის პოზიტიურ უკუგებასა და მისგან მიღებულ სარგებელს აღნიშნავს. კერძოდ, მოცემული თვალსაზრისით რაც უფრო დიდი ხნის არსებობის ისტორია აქვს ინსტიტუტებს, მით უფრო მეტად ერგებიან მათ აქტორები და მით უფრო რთულდება მომავალი თაობის აქტორებისთვის სხვა მიმართულებით ნაბიჯის გადადგმა. ამასთან ერთად, ყალიბდება “გამარჯვებულთა” გუნდი, რომელთათვისაც არსებული ინსტიტუციური მოწყობა სარგებლის მომტანია და შესაბამისად, მომგებიანი. მაგ. პოლიტიკოსებს, რომლებმაც საზოგადოებრივი ინტერესები თავიანთი პარტიის დებულებაში გადაიტანეს, აღარ სურთ ისეთი საჯარო პოლიტიკების წარმოება, რომლებმაც

შეიძლება მათი ხელახლა არჩევის შანსი შეამცირონ (Pierson, 2000).

ისტორიული ნეოინსტიტუციონალიზმის სკოლის მიმდევრები თვლიან, რომ ცვლილება მხოლოდ კრიტიკულ მომენტებში (critical junctures) ხდება. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ისეთ გარე მოვლენებს (შოკებს), როგორებიცაა ეკონომიკური კრიზისები, რევოლუციები, პოლიტიკური მმართველობის ცვლილებები და ა.შ. აღნიშნულის მიზეზი იმაში მდგომარეობს რომ კრიტიკულ მომენტებში ინსტიტუციური ჩარჩო უფრო მყიფე ხდება და აქტორებს ეძლევათ მისი შეცვლის შესაძლებლობა.

თუმცა, ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ყველა წარმომადგენელი როდი ეთანხმება ამ მოსაზრებას. მაგალითად, შტრეკი და თელენი (Streeck & Thelen, 2005) ემიჯნებიან ამ მიდგომას და ამტკიცებენ რომ ცვლილება შეიძლება მოხდეს თანდათანობით/ინკრემენტალურად, კრიტიკული მოვლენების გარეშეც. მსგავსი სახის ნელი ცვლილება შეიძლება შინაარსით უტოლდებოდეს კიდევ იმას, რაც მოყვება რევოლუციებსა თუ სხვა მნიშვნელოვანი ისტორიული მოვლენების შედეგად გამოწვეულ ცვლილებებს. ავტორებმა აღწერეს კიდევ ის ტექნიკები, თუ როგორ ხდება მსგავსი ინკრემენტალური ცვლილება. ჯამში გამოყოფენ ხუთ მექანიზმს:

- ჩანაცვლება გულისხმობს დომინანტი ინსტიტუტების ეტაპობრივ ჩანაცვლებას, სხვა, მანამდე ნაკლებად ცნობილი ინსტიტუტებით. ეს ცვლილება იწვევს დევიანტურ ქცევას და მოითხოვს რომ მთელი დანარჩენი სისტემა შეიცვალოს და მოერგოს ამ ცვლილებას.

- იერარქიული სქემების შექმნა გულისხმობს პროცესს, როდესაც ახალი ინსტიტუტები ზემოდან შენდება უკვე არსებულ ინსტიტუტებზე და საერთო ჯამში, ისინი ქმნიან ინსტიტუტთა მრავალშრიან სტრუქტურას. ეს ახალი ინსტიტუტები ნელ-ნელა მოიპოვებენ საზოგადოების მხარდაჭერას და საბოლოო ჯამში სრულად ჩანაცვლებენ ძველს.

- კონვერსია (გარდაქმნა) აღწერს ისეთ პროცესს, როდესაც ძველი ინსტიტუტები გამოიყენება სხვა (ახალი) ფუნქციის, მიზნის შესასრულებლად.

- ამოწურვა (exhaustion) მიემართება ისეთ სიტუაციას, როდესაც კონკრეტული ინსტიტუტი ნელ-ნელა კვდება და საბოლოო ჯამში უფუნქციოდ რჩება.

- და ბოლოს, დრიფტი (drift) გამოხატავს ისეთ სიტუაციას, როდესაც ინსტიტუტების მიზანმიმართული უარყოფა ხდება, მიუხედავად გარედან მომავალი წნეხისა რომ ცვლილება მოხდეს ადგილობრივი აქტორები ინარჩუნებენ ინსტიტუტებს და სწორედ ამით ეს უკანასკნელი გამოუსადეგარი ხდება, ნელ-ნელა კარგავს თავიანთ ფუნქციას (Streeck & Thelen, 2005). შტრეკისა და თელენის მიერ ინსტიტუტების ჩანაცვლების მოვლენა შეიძლება აიხსნას მეცნიერულ და ტექნოლოგიურ სწავლებაზე ორიენტირებული მიდგომით, რომელიც მყარ არგუმენტაციას იძლევა თუ რატომ უნდა ჩანაცვლდეს ძველი ინსტიტუტები ახლით.

უნდა აღინიშნოს რომ ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის წარმომადგენელი ავტორები მხოლოდ აღწერენ ინკრემენტალური ცვლილებისათვის საჭირო მექანიზმებს, თუმცა ისინი არ საუბრობენ იმაზე თუ რატომ? როგორ? და როდის მოდის ეს მექანიზმები მოქმედებაში. ამ მხრივ, ძალიან მნიშვნელოვანია განვიხილოთ იდეების როლი ინსტიტუტების ცვლილების პროცესში. (როგორც მოგვიანებით ვნახავთ ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოში იდეები წამყვან როლს თამაშობენ).

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი გარკვეულწილად აღიარებს იდეების როლს. მართალია, ეს უკანასკნელი ცვლილების პროცესის ნაწილად გვევლინება, ის არ განიხილება, როგორც ცვლილების მაპროვოცირებელი. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი მთლიანად აგებულია “იდეის” როგორც ცენტრალური მნიშვნელობის მქონე ფაქტორის ანალიზზე.

### **დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი**

დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი ნეოინსტიტუციონალიზმის სკოლებიდან ყველაზე ახალია. იგი თავის თავში აერთიანებს ნეოინსტიტუციონალიზმის სფეროში კვლევების იმ მიმართულებას, რომლებიც ინსტიტუციური ცვლილების პროცესში იდეებისა და დისკურსის როლს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებენ. ეს



მიდგომა აქცენტს აკეთებს არა მხოლოდ იდეებისა და “ტექსტის” კომუნიკაციაზე, არამედ ინსტიტუციურ კონტექსტზეც, რომელშიც და რომლის გავლითაც ხდება დისკურსის საშუალებით იდეების კომუნიკაცია (Schmidt, 2010). ინსტიტუტი დისკურსულ ინსტიტუციონალიზმში არ განიხილება, როგორც წესების შესრულებაზე ორიენტირებული სტრუქტურა (როგორც ეს ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში ხდებოდა), რომელიც აქტორის მოქმედების შემზღვეველია. ისინი აქტორებისათვის არა გარეგანი, არამედ შინაგანი ფაქტორებია, რომლებიც მათ გარკვეულ შესაძლებლობებს აძლევენ. ინსტიტუციურ ცვლილებებს რაც შეეხება, ისინი მაშინ ხდება, როდესაც იდეები დისკურსული ინტერაქციის შედეგად შესაძლებლობას აძლევენ აქტორებს გადალახონ წინააღმდეგობები, რომლებიც გამოხატულია წარსულზე დამოკიდებულებაში ან კულტურულ პატერნებში და სოციალურ ნორმებში და შესაბამისად ცვლილებისათვის დიდ წინააღმდეგობას წარმოადგენენ (Schmidt, 2010).

იდეა, როგორც ცვლილების მნიშვნელოვანი აგენტი ფიგურირდება ნეოინსტიტუციონალიზმის სხვა სკოლებშიც, თუმცა როგორც შმიდტმა აღნიშნა მას არ ენიჭებოდა საკმარისი მნიშვნელობა. მაგალითად, რაციონალური ინსტიტუციონალიზმი ხსნის ცვლილებას, როგორც რაციონალური აქტორების მოქმედებას; ინსტიტუტები მასში წარმოდგენილია როგორც რიგიდული სტრუქტურა, რომელიც მოქმედების მიმართულებასა თუ მოტივებს აძლევს ინდივიდებს. იდეები მხოლოდ მაშინ განიხილება ცვლილების აგენტად, როდესაც რაციონალური არჩევანის თეორია სხვა მოტივებით/მიზეზებით ვერ ხსნის ცვლილებას (Schmidt, 2008).

ბლისი (2002) იდეების როლს ისეთ სიტუაციაში ხედავს, როდესაც რთულია დაადგინო რა შედეგები მოყვება გადაწყვეტილებებს და აქტორები გაურკვეველობაში იმყოფებიან. შესაბამისად, სწორედ იდეები, ან სხვაგვარად “დისკურსი” წარმოადგენს ცვლილების მაპროვოცირებელს (Blyth, 2002). თუმცა, ცხადია “იდეისა” და “დისკურსის” გაიგივება იგივეა რაც “აზროვნება” და “საუბარი” გავაიგივოთ.

ამიტომაც დისკურსი გაიგება, როგორც მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც იდეები გარდაიქმნება აქტივობად გარკვეულ ინსტიტუციურ კონექსტში (Hope & Raudla, 2012). შმიდტი შემდეგნაირად განსაზღვრავს დისკურსს: “ყველაფერი, რასაც პოლიტიკის აქტორები ეუბნებიან ერთმანეთს ან საზოგადოებას, იმისათვის რომ ლეგიტიმაცია მოიპოვონ თავიანთი პროგრამისათვის. დისკურსი მოიცავს როგორც იდეებს პოლიტიკის კურსის შესახებ, ისე ინტერაქტიულ პროცესს ამ პოლიტიკის შექმნისა და კომუნიკაციის დროს (Schmidt, 2002).

შმიდტი გამოყოფს დისკურსის ორ განზომილებას: იდეურსა და ინტერაქტიულს. იდეურ განზომილებას ორი ფუნქცია გააჩნია: კოგნიტური და ნორმატიული (Schmidt, 2002). კოგნიტური ფუნქციის მოვალეობაა შეიმუშავოს კონკრეტული პოლიტიკის ლოგიკა და დაამტკიცოს მისი გატარების აუცილებლობა. ნორმატიული ფუნქცია კი იმაში მდგომარეობს, რომ დაარწმუნოს ადამიანები, რომ აღნიშნული პოლიტიკა მისაღებია. როგორც წესი, კოგნიტური ფუნქცია წინ უსწრებს ნორმატიულს (Schmidt, 2002).

კოგნიტური ფუნქცია წარმოადგენს ძალიან ფართო მიმართულებას, რომლის ირგვლივაც შეიძლება განვითარდეს პოლიტიკის დისკურსი. ის არ უნდა იყოს ზედმეტად ვიწრო. ჰაბერმასისეული ტრადიციის გაგრძელებით დისკურსი მოიცავს არა მარტო იმას თუ რას ამბობს აქტორი და ვის ეუბნება, არამედ იმასაც თუ რატომ და სად ხდება ეს ყველაფერი (Hope & Raudla, 2012).

რაც შეეხება ინტერაქტიულ განზომილებას, ამ უკანასკნელში შმიდტი გამოყოფს კოორდინაციულ და კომუნიკაციურ ფუნქციას (Schmidt, 2008). შესაბამისად, საუბარია კოორდინაციულ და კომუნიკაციურ დისკურსებზე. ამათგან პირველი ხდება იმ სფეროში სადაც პოლიტიკის აქტორები ერთმანეთთან ამყარებენ კავშირს. ხოლო მეორე ხდება პოლიტიკურ სფეროში, რომელშიც აქტორები საზოგადოებასთან ერთვებიან “კომუნიკაციურ დისკურსში” და ამტკიცებენ ამა თუ იმ პოლიტიკის აუცილებლობასა და საჭიროებას.

კოორდინაციული დისკურსი წარმოადგენს ისეთი აქტორების ურთიერთობის სფეროს, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად ჩართული არიან პოლიტიკის წარმოებაში. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კოორდინაციული დისკურსი ფართო საზოგადოებისაგან დახურულ სივრცეში მიმდინარეობს და პოლიტიკის სფეროში მოღვაწე აქტორების შიდა საკომუნიკაციო სივრცეს წარმოადგენს. რაც შეეხება “კომუნიკაციურ დისკურსს” იგი პოლიტიკურ სფეროში ხდება და სწორედ ის წარმოადგენს ინსტიტუციული ცვლილების გასაღებს. როგორც იგივე ავტორები აღნიშნავენ ჩვენ არამარტო უნდა გავიგოთ ის თუ რას ფიქრობენ აქტორები, არამედ უნდა დავადგინოთ თუ როგორ ახდენენ ისინი მათ გაზიარებასა და კომუნიკაციას (Schmidt, 2010).

შმიდტი დისკურსულ პროცესს ანიჭებს უპირატეს მნიშვნელობას იმის ახსნაში თუ რატომ არის ზოგიერთი იდეა წარმატებული პოლიტიკის შეცვლაში და რატომ ვერ აღწევს ზოგიერთი იდეა ამას. პოლიტიკის ცვლილებისა თუ სტაგნაციის ასახსნელად საჭიროა თავად დისკურსის შეფასება და იმის გაგება რამდენად ახდენს ეს დისკურსი კონკრეტული იდეების ეფექტურად მიწოდებას აუდიტორიისათვის. ფართო მასების გადარწმუნების პროცესში პოლიტიკოსები და აქტივისტები იდეების მასობრივ კომუნიკაციას და განხილვას ახდენენ. კომუნიკაციურ დისკურსში ჩართული არიან სხვა აქტორებიც, მაგალითად ოპოზიციური პარტიის წევრები, სოციალური აქტივისტები, საჯარო ინტელექტუალები, ექსპერტები, მკვლევარები და ა.შ. ეს უკანასკნელნი ახდენენ თავიანთი საპასუხო იდეების კომუნიკაციას ერთვებიან რა საჯარო დებატებში და განხილვებში. საბოლოო ჯამში, აღნიშნულ პროცესში ერთვება მთლიანად საზოგადოება და მოქალაქეები. როგორც სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ისინი ერთვებიან სოციალურ მოძრაობებში, დემონსტრაციებში და ა.შ. (Schmidt, 2008).

ხშირ შემთხვევაში დისკურსული ინტერაქცია ზემოდან ქვემოთ არის მიმართული. პოლიტიკური ელიტები ქმნიან დისკურსს და უშვებენ მას ქვემოთ. ხშირად კოორდინაციულ და კომუნიკაციურ დისკურსს ელიტები აქსოვენ ერთიან “მასტერ

დისკურსში” (master discourse). ეს უკანასკნელი ზოგადი ნარატივია, რომელიც განსაზღვრავს თუ სად არის ახლა პოლიტიკა, საით მიდის და საით უნდა წავიდეს. შესაძლებელია, საკოორდინაციო და კომუნიკაციურ დისკურსებს შორის კავშირი არ იყოს. როგორც წესი, პირველი ხორციელდება დახურულ კარს მიღმა, ხოლო მეორე ფართო მასებთან ურთიერთობაში და ის შეიძლება ავტონომიური პროცესი იყოს (Schmidt, 2008).

უპირველესი ფაქტორი, თუ რატომ შეიძლება დისკურსმა ხელი შეუწყოს იდეის წარმატებას ან წარუმატებლობას, იმაში მდგომარეობს, თუ როგორ ახდენს ის შინაარსის კომუნიკაციას. რამდენად რელევანტურად, ადეკვატურად და გამოსადეგად არის წარმოჩენილი ეს იდეა. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დისკურსის წარმატებისათვის არაა აუცილებელი იგი ჭეშმარიტებას დაადასტუროს, თანმიმდევრული და ნათელი იყოს. პირიქით, წარმატებული დისკურსი ხშირად მანიპულაციურია, შეიძლება იტყუებოდეს და ცდილობდეს სიმართლის გადაფარვას. ამასთანავე, ისინი ხშირად ელიტების დომინაციისა და ძალაუფლების წყარო შეიძლება იყოს. თუმცა, როგორც შმიდტი აღნიშნავს, სწორედ აქ ერთვება საქმეში საჯარო დებატები დემოკრატიულ საზოგადოებებში. მათ შეუძლიათ “ცუდი” და “მატყუარა” დისკურსების გამომჟღავნება. ამდენად, შესაძლებელია, რომ დისკურსი ქვემოდან ზემოთაც იყოს მიმართული. დისკურსების ვექტორებზე მსჯელობისას ავტორები ყურადღებას ამახვილებენ ქვეყნის პოლიტიკურ მოწყობაზე. მაგ. მაჟორიტარული რეპრეზენტატული და უნიტარული სისტემის მქონე ქვეყნებში კომუნიკაციური დისკურსი გაცილებით კარგად ჩამოყალიბებულია ვიდრე კოორდინაციული დისკურსი. ეს იმიტომ ხდება, რომ მთავრობები, რომლებიც საბოლოო ბენეფიციარების ჩართულობის გარეშე ატარებენ პოლიტიკებს სანქციებს იღებენ საზოგადოების ნდობის დაკარგვის და საბოლოო ჯამში არჩევნებზე კრახით. ფედერალური ან კორპორატისტული მოწყობის მქონე ქვეყნებში კომუნიკაციური დისკურსის წარმოება რთულდება, იმდენად რამდენადაც ძირითადი ენერჯია თავად პოლიტიკურ აქტორებს შორის კოორდინაციულ დისკურსს მიაქვს (Schmidt, 2010).

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი განიხილავს ინსტიტუტებს არა როგორც რიგიდულ სტრუქტურებს, რომლებიც განსაზღვრავს ინდივიდის მოქმედებას, არამედ როგორც აქტორებისათვის შინაგან კონსტრუქტებს, რომლებიც საშუალებას აძლევს აქტორებს თავიანთი იდეები წინ წამოსწიონ და შესაძლებლობებს გასაქანი მისცენ.

რაც შეეხება სოციოლოგიურ ინსტიტუციონალიზმს, იდეები მასში ყოველთვის თამაშობდა მნიშვნელოვან როლს, იმდენად რამდენადაც იგი ცდილობს სოციალური აგენტების კულტურისა და ნორმების, ასევე ინსტიტუციური ცვლილების ახსნას კულტურული ნორმებითა და ჩარჩოებით. მაგრამ თვისებრივი განსხვავება სოციოლოგიურ და დისკურსულ ინსტიტუციონალიზმს შორის იმაში მდგომარეობს, რომ თუ პირველში იდეები განსაზღვრავენ, თუ როგორ ახდენს ინდივიდი სამყაროს კონცეპტუალიზებას, მეორეში ისინი ცვლიან კიდეც ამ სამყაროს (Hope & Raudla, 2012).

### **აქტორები და იდეები**

ვაიზჰაუპტი (2011) ამტკიცებს, რომ მართალია შტრეკმა და თელენმა მნიშვნელოვანი გარღვევა მოახდინეს ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ტრადიციულ სკოლაში, მაგრამ მათ ანალიზში დამოუკიდებელი აქტორის განზომილება ცალკე არ არის გამოყოფილი. მართალია, ისინი ამტკიცებენ, რომ ფუნდამენტური ცვლილება ხდება მხოლოდ მაშინ, როდესაც აქტორთა დიდი ნაწილი ერთი ლოგიკიდან მეორეზე გადაერთვება - ისინი საკმარისად არ განიხილავენ თუ როგორ ხდება ამ აქტორების მიერ აღნიშნული იდეების განხორციელება და რა როლს თამაშობენ იდეები აღნიშნულ პროცესში. შესაბამისად, ვაიზჰაუპტი გვთავაზობს აქტორზე ცენტრირებულ სამ მიზეზშედეგობრივ მექანიზმს, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელია განვასხვავოთ თუ როგორც ხდება პროცესების განვითარება და ცვლილება (Weishaupt, 2011).

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს რომ ვაიზჰაუპტი უპირისპირდება ტრადიციულ ონტოლოგიას ისტორიულ ინსტიტუციონალიზმში, რომელიც აქტორს განიხილავს

როგორც რაციონალურ, სიამოვნების მაქსიმიზაციაზე მიმართულ აგენტს. ამის ნაცვლად იგი განიხილავს აქტორს, როგორც „რეფლექსიურ აგენტს, რომელიც მუდმივად ერგება შიდა თუ გარე იდეურ სტიმულებს, ამ უკანასკნელთ შეუძლიათ შეცვალონ მისი წარმოდგენა იმის შესახებ თუ რა არის მისადები, ეფექტური, ეფექტიანი თუ თანამედროვე.“ პოლიტიკის შემქმნელების, როგორც რაციონალური აგენტების განხილვა პრობლემატურია მინიმუმ სამი მიზეზის გამო: ა) პოლიტიკის შემქმნელებმა შეიძლება წინასწარ არ იცოდნენ როგორია მათი პრეფერენციები და როგორია კონკრეტული საჯარო პოლიტიკის პრობლემის გადაწყვეტის საუკეთესო გზა. სასურველი მიზნის მისაღწევად საჭირო საშუალებების შესახებ შეიძლება ძალიან დიდი გაურკვევლობა არსებობდეს. ბ) რთულია „გამარჯვებულებისა“ და „დამარცხებულების“ იდენტიფიცირება, რადგან ცვლილებები საკმაოდ კომპლექსურია, ხარჯები და მიღებული სარგებელი ერთმანეთში არეული და ბევრი რამის ეფექტი მხოლოდ გრძელვადიან პერსპექტივაში შეიძლება დაინახო. გ) ინსტიტუტების, როგორც მხოლოდ ფუნქციური აგენტების გაგება ვერ მოდის თავსებადობაში ნორმატიულ იდეებთან, რომლებიც განსაზღვრავენ პოლიტიკის შემქმნელთა საქმიანობას და ჩარჩოებში აქცევენ მას(Weishaupt, 2011).

ვაიზჰაუპტი (2011) გვთავაზობს აქტორზე ცენტრირებულ სამ მიზეზ-შედეგობრივ მექანიზმს ტრანსფორმაციული ინსტიტუციური ცვლილების ასახსნელად. ეს მექანიზმები განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს აქტორებზე და მათ კოალიციებზე. მათგან პირველი ორი: აქტორთა გადანაცვლება (reshuffling) და გადაჯგუფება (realignment) პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარეობს. აქტორთა გადანაცვლების ძირითადი იდეა იმაში მდგომარეობს, რომ როგორც კი ძირითადი პოლიტიკური აქტორების კომპოზიცია იცვლება, ამას მოყვება ცვლილება პოლიტიკის პროცესშიც. როგორც წესი, აქტორთა ცვლილება ეროვნულ არჩევნებს მოყვება ხოლმე, როდესაც ახალი პოლიტიკური ძალა იწყებს საჯარო პოლიტიკებისა და ფორმალური სტრუქტურების ცვლილებას. რაც შეეხება, გადაჯგუფებას, მასში მთავარი აქცენტი კეთდება იმაზე, თუ როგორჯგუფდება სხვადასხვა აქტორი და როგორ ქმნიან ისინი კოალიციებს. შესაბამისად, ძირითადი კითხვა იმაში

მდგომარეობს თუ ვინ ვისთან “თამაშობს” და როგორ ხდება მათ შორის რესურსების განაწილება. აქვე აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ მხოლოდ პოლიტიკოსები არ წარმოადგენენ აქტორებს, არამედ ასევე სოციალური პარტნიორები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები(Weishaupt, 2011).

ცვლილების მესამე მექანიზმი, კერძოდ გადაფასება (reassessment) აქცენტს იდეებზე აკეთებს, რომელიც ცვლილების მოხდენაში წამყვან როლს თამაშობს და როგორც უკვე განვიხილეთ, დისკურსული ინსტიტუციონალიზმის წამყვანი თემია. თუმცა მოცემული მექანიზმი, უფრო დეტალურად აღწერს თუ როგორ იწვევს იდეა ცვლილებას. ვაიზჰაუპტი (2011) ერთმანეთისგან განასხვავებს კოგნიტურ და ნორმატიულ იდეებს. ნორმატიული იდეები გვაწვდის კრიტერიუმებს, რომელთა საფუძველზეც შეგვიძლია სამართლიანი გავარჩიოთ უსამართლოსგან, სწორი პოლიტიკა არასწორისგან და ა.შ. ამდენად, ისინი ქმნიან „იდეურ საზღვრებს“ პოლიტიკის შემქმნელების მოქმედებისათვის. რაც შეეხება კოგნიტურ იდეებს ისინი გულისხმობს იმ მიზეზ-შედეგობრივი კავშირების დადგენას, რომლებსაც ეფუძნება პოლიტიკის შემქმნელების სტრატეგიები და წარმოდგენები პრობლემური სიტუაციის მოგვარების შესახებ. მსგავსი იდეები ცვლიან სტატუს ქვოს და შესაბამისად შეუძლიათ შეცვალონ ცვლილების მიმართულება ან ზეგავლენა იქონიონ ცვლილების მოხდენის ტემპზე (Weishaupt, 2011).

ის ავტორები, რომლებიც იდეურ პროცესებს სერიოზულად განიხილავენ შეიძლება ორ ჯგუფად გავყოთ. პირველი ჯგუფი (Blyth, 2002; Hall, 1989) ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში რჩებიან და იდეების როლს მხოლოდ კრიტიკული ქარტახილებისპერიოდში ხედავენ. მათი აზრით, მხოლოდ ამ მომენტში არიან აქტორები მზად ახალი იდეების მისაღებად. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, იდეები ამ მიდგომაში რეზიდუალურ ცვლადებს წარმოადგენენ, ხოლო პოლიტიკის შემქმნელები რაციონალურ აქტორებად წარმოგვიდგებიან (Blyth, 2002).

ავტორთა მეორე ჯგუფი (Hecllo, 1974; Beland, 2009) იდეას განიხილავს, როგორც მიზეზ-შედეგობრივ ცვლადს, რომელსაც შეუძლია ახსნას ინკრემენტალური, თუმცა

ტრანსფორმაციული ცვლილება. ბელანდის (2009) მიხედვით აქტორები განსაზღვრავენ გარკვეულ „რიტორიკულ ჩარჩოებს“ და ისწრაფვიან თავიანთი იდეების „ღირებულებების/მნიშვნელობის გაძლიერებისკენ“. ეს უკანასკნელი გულისხმობს „ერთი ან რამდენიმე ღირებულების/იდეის იდენტიფიცირებას, იდეალიზაციასა და წინ წამოწევას საზოგადოებრივ ფლანგზე (პოტენციურ ამომრჩეველზე), რომელთაც გარკვეული მიზეზების გამო ჯერ არ მოუხდენიათ კოლექტიური მოქმედების ინსპირირება (Simmons & Garret, 2007). მსგავსი მცდელობები იმისკენაა მიმართული რომ ახსნას თუ როგორ ხდება გარკვეული საკითხების წამოწევა საზოგადოებრივი განხილვის საგნად, იგულისხმება ისეთი თემები, რომლებიც ამჟამად არ წარმოადგენენ წამყვან თემებს (Beland, 2009).

### **საიდან მოდიან იდეები?**

მართალია მნიშვნელოვანია გავიაზროთ რომ იდეებს წამყვანი როლი უჭირავთ პოლიტიკის ცვლილების პროცესში, ასევე მნიშვნელოვანია იმის გააზრება თუ საიდან მოდიან ეს იდეები. ზოგადად შეიძლება გამოვყოთ იდეების ორი წყარო: ისინი შეიძლება ეყრდნობოდნენ ადგილობრივ დონეზე ცდისა და შეცდომის მეთოდით მიღებულ გამოცდილებას ან გარე წყაროებიდან მოსულ ინიციატივას. აღნიშნული დისკუსია ახალ თემატიკას წამოწევს მოცემული კვლევის თეორიულ ჩარჩოში. კერძოდ, ეს ეხება ტრანსნაციონალური აქტორების, როგორც იდეების წყაროს როლს იდეების გავრცელებისა და დიფუზიის პროცესში. პოლიტიკის წარმოების შესახებ კონკრეტული იდეები ხშირად კვეთს ნაციონალურ საზღვრებს ტრანსნაციონალური აქტორების, აკადემიკოსების, პოლიტიკოსების, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა თუ კვლევითი ინსტიტუტების წყალობით. ნაციონალური საზღვრის გადაკვეთის შემდეგ ხშირია შემთხვევა როდესაც საერთაშორისო აქტორების საშუალებით, მაგ. მსოფლიო ბანკი და საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, ისინი მსოფლიოს მასშტაბით ვრცელდება (Beland, 2009).

დოლოვიცისა და მარშის (Dolowitz & Marsh, 2000) თვალსაზრისით, პოლიტიკის იდეების ტრანსფერი შეიძლება იყოს ნებაყოფლობითი ან თავს მოხვეული. თუმცა



ალბათ უმჯობესია იდეების ტრანსფერი წარმოვიდგინოთ ისეთ ფენომენად, რომელიც ამ ორ წერტილს შორის მდებარეობს. თუმცა, ადგილობრივი/ნაციონალური აქტორები მაინც რჩებიან მნიშვნელოვან ფიგურებად, რომლებიც იძლევიან ექსპერტიზას ადგილობრივი საკითხების შესახებ, განსაკუთრებით ეს ეხება განვითარებულ ქვეყნებს, სადაც მსგავსი შესაძლებლობები უფრო დიდი დოზით არის წარმოდგენილი ვიდრე განვითარებად ქვეყნებში. ეს უკანასკნელნი უფრო ადვილად ექცევიან ტრანსნაციონალური აქტორების ფინანსური და იდეოლოგიური წნეხის ქვეშ ვიდრე განვითარებული ქვეყნები. თუმცა ამავე დროს ცნობილია, რომ საერთაშორისო აქტორებს არ გააჩნიათ უპირობო ძალაუფლება და თავიანთ იდეებს უბრალოდ არ ახვევენ თავს ადგილობრივ აქტორებს, ანუ ეს უკანასკნელნი ამ იდეების მხოლოდ პასიურ მიმღებს არ წარმოადგენენ და მათაც საკუთარი როლი გააჩნიათ (Agartan, 2007).

### **როგორ იყენებენ აქტორები იდეებს?**

ვაიზჰაუპტის (2011) აზრით ინსტიტუციური ცვლილება ძველი და ახალი იდეების შერკინების საფუძველზე ხდება. განსაკუთრებით თუკი ეს ახალი იდეები საერთაშორისო ორგანიზების მიერ მოწოდებულ იდეებს წარმოადგენენ. საერთაშორისო ორგანიზაციებს პოლიტიკის დისკურსზე ორი თვალსაზრისით შეუძლიათ გავლენის მოხდენა. პირველ რიგში, ისინი შეიძლება იქცეოდნენ პოლიტიკის სხვადასხვა ალტერნატიული გზის გამავრცელებლებად, იმდენად რამდენადაც ისინი ადგენენ შესაძლო პოლიტიკის ალტერნატივების მენიუს. გამომდინარე იქიდან, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციები მეტნაკლებად დამოუკიდებელი ექსპერტის სტატუსით სარგებლობენ, ისინი შეიძლება გულდიად მიიღონ ნაციონალურმა აქტორებმა, რადგან მათ მიერ მოწოდებული ინფორმაცია მტკიცებულებებსა და ემპირიულ “საუკეთესო გამოცდილების” მაგალითებს ეყრდნობა. მეორე რიგში, საერთაშორისო ორგანიზაციები კონკრეტული საკითხის განხილვის დროს შეიძლება ჩამოყალიბდნენ ეპისტემიურ თემებად, სადაც პოლიტიკის შემქმნელები, ექსპერტები და სხვა დაინტერესებული მხარეები ერთად იყრიან თავს პრობლემებისა და მოგვარების გზების შესახებ სამსჯელოდ,

ერთმანეთის გამოცდილების გასაზიარებლად ან საუკეთესო გამოცდილების მოსასმენად. ამ პროცესს შეიძლება “საგონებელში ჩავარდნის” ეტაპი ვუწოდოთ. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი ყველა იდეა როდი ხდება ადგილობრივი ინსტიტუციური ცვლილების საფუძველი.

ვაიზჰაუპტი გვთავაზობს სამ პირობას, რომელიც საჭიროა სახეზე იყოს იმისათვის რომ იდეები მართლაც ითარგმნოს პოლიტიკის ენაზე და მის ცვლილებაზე რაიმე ზეგავლენა მოახდინოს: პირველ რიგში, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მოწოდებული იდეები, თეორიულად მაინც, უნდა გვთავაზობდნენ სტატუს ქვოს გარკვეულწილად გაუმჯობესებას. მეორე, იმის გარდა რომ პოლიტიკის და ინსტიტუციური ცვლილების საშუალებას იძლეოდეს, იდეები ასევე კონტექსტუალურად ადექვატური და სპეციფიურიუნდა იყოს, რომ არსებული სტატუს ქვოს რეალური ალტერნატივა შემოგვთავაზოს. მესამე, იმისათვის რომ პოლიტიკაზე რაიმე ეფექტი ქონდეს, იდეებმა უნდა მოახერხონ აქტორთა კრიტიკული მასის მობილიზება. ეს მასა საკმაოდ ძლიერი უნდა იყოს იმისათვის რომ სიტყვები მოქმედებად აქციოს(Weishaupt, 2011).

აღნიშნული აზრის გაგრძელებაა ბლისის (2002) არგუმენტი, რომ იდეები შეიძლება გამოვიყენოთ როგორც: 1. ბრძოლის ინსტრუმენტი, რომელიც ეხმარება აქტორებს კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენონ სტატუს-ქვო და ეძებონ რაიმე ახალი. 2. მოდელი (blueprint) - განსაკუთრებით კრიზისულ პერიოდებში, როდესაც აქტორები არ არიან დარწმუნებული როგორი იქნება მათ მიერ გატარებული პოლიტიკის შედეგი და ამიტომ კომფორტულად გრძნობენ თავს საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ უკვე ნაცადი მოდელის განხორციელებაში. და ბოლოს, იდეები შეიძლება გამოყენებული იყოს, როგორც “კოგნიტური საკეტები” იმ თვალსაზრისით, რომ იდეები ცოცხლობენ იმაზე მეტ ხანს ვიდრე მათი ავტორები და გვთავაზობენ აზროვნების ჩარჩოს, რომლის მიღმა გასვლა აქტორების შემდეგ თაობებს უჭირთ და შესაბამისად აგრძელებენ სამყაროს აღქმას სწორედ ამ იდეების საშუალებით (Blyth, 2002).

### **ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩო**

როგორც მოცემულ ქვეთავში ვაჩვენებ, ისტორიული და დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი შეიძლება დაუკავშიროთ ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოს და მათი გაერთიანებით მივიღოთ უნიკალური თეორიული ჩარჩო კვლევისათვის.

ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩო (ACF) 1990-იანი წლების დასაწყისში შეიმუშავეს ამერიკელმა მეცნიერებმა საბატიერმა და ჯენკინ-სმიტმა (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier, 1993). მოგვიანებით ეს ჩარჩო პოლიტიკის პროცესის კვლევის უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტად გადაიქცა. აღნიშნული მიდგომის ამოსავალ წერტილს წარმოადგენს მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ ცვლილება პოლიტიკის პროცესში პოლიტიკის ქვესისტემების/ქვესტრუქტურების ფარგლებში ხდება. პოლიტიკის ქვესისტემა (policy subsystem) შეიძლება დავახასიათოთ როგორც აქტორების/მონაწილეების ერთობა, რომლებიც თავს ავტონომიურ საზოგადოებად მიიჩნევენ და რომელთაც პოლიტიკის გარკვეულ სფეროში მუშაობის გამოცდილება, ექსპერტიზა და მუშაობის სურვილი აერთიანებთ. პოლიტიკის წარმოების დიდი ნაწილი, სწორედ მსგავსი სახის ქვესისტემებში აქტორებს შორის მოლაპარაკებების და ურთიერთობის სახით ხდება (Sabatier & Weible, 2007).

ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოს პირველსაწყისი ვერსია მიიჩნევს, რომ პოლიტიკის ქვესისტემების ჩამოყალიბებას დეკადები ჭირდება და ანალიზის დროს ჩვენ უკვე ჩამოყალიბებულ სისტემებს განვიხილავთ. თუმცა, აშშ-სა და ევროპის მიღმა, სხვა რეგიონში კვლევის დროს აღნიშნული მიდგომის გამოყენებამ აჩვენა, რომ ეს პირობები ყოველთვის არ არის სახეზე. მოცემული ფაქტის გათვალისწინებით ავტორებმა ცვლილებები შეიტანეს კონცეფციაში და დაასკვნეს, რომ განვითარებადი ქვეყნების უმეტესობაში იქ არსებული არასტაბილურობისა და არამდგრადი გარემოს გამო პოლიტიკის ქვესისტემები ჯერ კიდევ ნორჩია და განვითარების ხანმოკლე პერიოდით ხასიათდებიან (Sabatier & Weible, 2007).

პოლიტიკის ქვესისტემებზე ფაქტორთა ორი ჯგუფი ახდენს გავლენას. ამათგან

პირველს “შედარებით სტაბილურ პარამეტრებს” უწოდებენ. ეს უკანასკნელი მოიცავს ისეთ პარამეტრებს, როგორცაა პრობლემური საკითხის ძირითადი მახასიათებლები, ბუნებრივი რესურსების განაწილება, ფუნდამენტური სოციო-კულტურული ღირებულებები, სოციალური და კონსტიტუციური სტრუქტურა (წესები/კანონმდებლობა). ეს პარამეტრები მეტნაკლებად მუდმივია და ცვლილების განმაპირობებელ ფაქტორს ნაკლებად წარმოადგენენ. მეორეს მხრივ, არსებობს მოვლენათა მეორე ჯგუფი, როგორცაა ცვლილებები სოციო-ეკონომიკურ პირობებში, საზოგადოებრივი აზრის ცვლილება, მმართველი კოალიციებისა და პოლიტიკური ჯგუფების ცვლილება და სხვა ქვესისტემების ზეგავლენა. ადვოკატორების კოალიციის მიდგომა, როგორც წესი, ავითარებს მოსაზრებას, რომ აღნიშნული დინამიური ფაქტორებიდან რომელიმეს ცვლილება პოლიტიკის პროცესში ცვლილების მოსახდენად აუცილებელი (თუმცა არასაკმარისი) პირობაა (Sabatier, 1993; Sabatier, 1998).

ადვოკატორების კოალიციების ანალიტიკური ჩარჩო განსაკუთრებულ მნიშვნელობას პოლიტიკის წარმოების პროცესში მონაწილე აქტორებს ანიჭებს და აყალიბებს ინდივიდუალური რწმენის/შეხედულებების სისტემის უნიკალურ ხედვას. ეს უკანასკნელი აქტორის იდეების/ღირებულებების სისტემას იერარქიულ სტრუქტურად წარმოაჩენს, რომელშიც სამი ძირითადი ჯგუფია. ამ სისტემის ყველაზე ძლიერი ფენა საფუძველმდებარე რწმენებია (deep core beliefs), რომლებიც მოიცავს ინდივიდის მოსაზრებებს და იდეებს იმის თაობაზე თუ როგორ ფუნქციონირებს სამყარო, ადამიანური ბუნების შესახებ ონტოლოგიურ მოსაზრებებს, შეხედულებას იმის თაობაზე თუ რა პრიორიტეტებით ნაწილდება ძირითადი ღირებულებები: თავისუფლება, თანასწორობა, მემარცხენე/მემარჯვენე ორიენტაციების განაწილება, ხელისუფლების როლი და ა.შ. აღნიშნული მოსაზრებები, როგორც წესი, ცვლილებას ნაკლებად ემორჩილება და შესაბამისად, იშვიათად შეიძლება შეიცვალოს. ღირებულებების მეორე ჯგუფს გარკვეული პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებული შეხედულებები (policy core beliefs) შეიძლება ვუწოდოთ, რომლებიც კონკრეტულ საკითხზე ფოკუსირდება. ესენი, როგორც წესი, უკავშირდება საზოგადოების, ბაზრის, პოლიტიკური პირების, საჯარო

მოსამსახურეებისა თუ ექსპერტების როლს ამა თუ იმ ქვესისტემაში. საინტერესოა რომ, საფუძველმდებარე რწმენები და შეხედულებები კონკრეტული პოლიტიკის სფეროში ყოველთვის არ ემთხვევა ერთმანეთს. მაგალითად, გარკვეულ შემთხვევაში კონსერვატორმა შეიძლება სახელმწიფოს ჩარევა მისაღებად მიიჩნიოს და მხარი დაუჭიროს პოლიტიკის ისეთ ზომას, რომელიც ასეთ ინტერვენციას ისახავს მიზნად. და ბოლოს, მეორეხარისხოვანი შეხედულებები (secondary beliefs) მოიცავს შეხედულებებს ისეთი პრაქტიკული საკითხების შესახებ თუ როგორ უნდა მოხდეს პოლიტიკის განხორციელება, რა იარაღები და ინსტრუმენტები უნდა იქნეს გამოყენებული და ა.შ. ადვოკატორების კოალიციების ჩარჩოს მიხედვით, სწორედ საფუძველმდებარე და პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებული შეხედულებები აერთიანებს აქტორებს ამა თუ იმ ქვესისტემაში და ქმნის მათგან ადვოკატორების კოალიციას, მაშინ როდესაც, მეორეხარისხოვანი შეხედულებები არც ისე მნიშვნელოვანია დაჯგუფებების ფორმირებისათვის და ისინი შეიძლება ძალიან ადვილად შეიცვალონ (Sabatier, 1998).

ადვოკატორების კოალიციების ჩარჩოს მთავარი აზრი იმაში მდგომარეობს, რომ საერთო შეხედულებებით გაერთიანებული კოალიციები საკუთარი იდეების დღის წესრიგში წამოწევისთვის იბრძვიან, ადვოკატორებას უწევენ მას. იმისათვის რომ აქტორთა ერთობლიობა ადვოკატორების კოალიციად მივიჩნიოთ საჭიროა მათ შორის გარკვეული, არატრივიალური დონის ურთიერთობა არსებობდეს გარკვეული დროის განმავლობაში (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). ამდენად, ადვოკატორების კოალიციად ჩამოყალიბებისათვის საჭიროა როგორც იდეოლოგიური კომპონენტი (მსგავსი იდეები), ასევე გარკვეული დონის მინიმალური ურთიერთობა აქტორებს შორის. ადვოკატორების კოალიციების ჩარჩოს მიხედვით კოალიციების შემადგენლობა მრავალფეროვანია და როგორც წესი, მოიცავს რიგ აქტორებს როგორცაა მაგალითად პოლიტიკოსები, საჯარო მოხელეები, ლობისტები, კანონშემოქმედები, აქტივისტები, მკვლევრები და აკადემიური პერსონალი, ასევე ჟურნალისტები და სხვა დაინტერესებული პირები. ხშირ შემთხვევაში, როდესაც კოალიციებს შორის ურთიერთობა გართულებულია გამოჩნდებიან ხოლმე

ნეიტრალური აქტორები (ბროკერები), რომლებიც კოალიციებს შორის მედიატორის ფუნქციას კისრულობენ (Sabatier, 1998).

თეორიის თავდაპირველ ვერსიაში არსებობდა მოსაზრება, რომ ამა თუ ქვესისტემაში ორი ურთიერთდაპირისპირებული კოალიცია არსებობს. თუმცა განვითარებადი სამყაროს კვლევებმა (Henry, 2011) აჩვენა, რომ ხშირად დომინანტი მხოლოდ ერთი კოალიციაა, რომელიც ერთ (ან რამდენიმე) უმცირესობაში მყოფ კოალიციას ებრძვის. ამდენად, იკვეთება ორი განსხვავებული ტიპის კოალიციის ფორმა. დომინანტ კოალიციად, როგორც წესი, მოიაზრება ისეთი კოალიცია, რომელმაც მოახერხა დღის წესრიგში საკუთარი იდეებისა და პოლიტიკის გატარება. რაც შეეხება, უმცირესობაში მყოფ კოალიციას, იგი შედგება ისეთი აქტორებისაგან, რომელთაც დომინანტი ჯგუფის წევრებისაგან განსხვავებული მოსაზრებები გააჩნიათ და შესაბამისად, მათგან რადიკალურად განსხვავებული პოლიტიკის გატარებას უჭერენ მხარს. უმცირესობაში მყოფი კოალიციები ცდილობენ რესურსების მობილიზებას რათა შეცვალონ ძალთა ბალანსი პოლიტიკის ქვესისტემაში (Henry, 2011). ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩო აკეთებს დაშვებას, რომ უმცირესობაში მყოფი კოალიციისათვის კრიზისი პოლიტიკის ქვესისტემაში განსაკუთრებით მომგებიანია, რადგან მათთვის ამ მომენტში იხსნება შესაძლებლობების ფანჯარა რათა სიტუაცია თავიანთ სასარგებლოდ შემოატრიალონ (ე.წ. skillful exploitation of crises).

დაპირისპირებულ კოალიციებს შორის არსებული ურთიერთობის სრულად გასაგებად მნიშვნელოვანია ვახსენოთ, რომ მათ შორის იდეოლოგიური განსხვავებები ხშირად ძალიან რადიკალურ ხასიათს ატარებს. იმდენად, რომ ერთი და იგივე ფაქტის ინტერპრეტირებას ისინი განსხვავებულად ახდენენ, მათ ხშირად ერთმანეთის მოსმენაც კი უჭირთ, არათუ ის რომ ლეგიტიმურად ჩათვალონ მეორე მხარის მოსაზრებები. აღნიშნულის შედეგად, დაპირისპირებული კოალიციების წარმომადგენლები ერთმანეთს პირად მტრად აღიქვამენ, რაც კიდევ უფრო ართულებს მათ შორის რაიმე სახის ურთიერთობას (Henry et. al, 2011).

როდესაც კოალიციებს შორის დაპირისპირებაზეა საუბარი მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება რესურსებისა (resources) და სამოქმედო არეალის (venues) ცნებებს. ის თუ როგორ არის განაწილებული რესურსები მნიშვნელოვნად განაპირობებს ძალთა ბალანსს კოალიციებს შორის. ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩო გამოყოფს შემდეგი სახის რესურსებს: ა) ფორმალური, იურიდიული ძალაუფლება, ბ) საზოგადოებრივი აზრი, გ) ინფორმაცია დ) ფინანსური რესურსები და ე) სამხედრო რესურსები. რესურსების გარდა მნიშვნელოვანია აქტორებს ქონდეთ შესაბამისი სამოქმედო არეალი, იგივე პლათფორმა, საიდანაც ისინი შეძლებენ თავიანთი იდეების გავრცელებას და საზოგადოებაზე ზემოქმედებას. ამდენად, კოალიციებს შორის დაპირისპირება იმ მიმართულებითაც ხდება თუ რომელი უფრო მეტი პლათფორმის გამოძებნას შეძლებს (ე.წ. venue shopping).

საბოლოოდ, მივადეთ ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხს ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოში, რომელიც ეხება იმას თუ როგორ ხდება ცვლილებები პოლიტიკის პროცესში. აღნიშნული კონცეფციის მიხედვით პოლიტიკის პროცესში ცვლილების ოთხი გზა არსებობს. ამათგან ერთ-ერთი პოლიტიკაზე ორიენტირებული სწავლის (policy-oriented learning) გზაა. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ახალი გამოცდილებისა თუ (სამეცნიერო) ინფორმაციის საფუძველზე პოლიტიკის აქტორთა შეხედულებებსა და მოქმედებაში მომხდარ ცვლილებებს (Sabatier, 1993). თუმცა, უნდა აღინიშნოს რომ საფუძველმდებარე და პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებული შეხედულებები ამ გზით ნაკლებად შეიძლება შეიცვალოს. აღნიშნული გზით ცვლილება ძირითადად მეორად შეხედულებებში შეიძლება მოხდეს.

პოლიტიკაზე ორიენტირებული სწავლის მექანიზმი კარგად ხსნის თუ როგორ ხდება შტრეკისა და თელენის (Streeck & Thelen, 2005) მიერ აღწერილი ინკრემენტალური ცვლილებები. პოლიტიკაზე ორიენტირებული სწავლების შედეგად აქტორებისთვის ნათელი ხდება ახალი იდეები (მაგ. ინფორმაცია, სამეცნიერო კვლევების დასკვნები და შედეგები); ამ იდეებმა ასევე შეიძლება იჩინონ თავი აქტორებს შორის მოლაპარაკების შედეგად, ისინი ასევე შეიძლება იყვნენ შიდა თუ გარე შოკების

მაპროვოცირებელი.

შტრეკისა და თელენის მიერ ინსტიტუტების ჩანაცვლების მოვლენა შეიძლება ასევე აიხსნას მეცნიერულ და ტექნოლოგიურ სწავლებაზე ორიენტირებული მიდგომით, რომელიც მყარ არგუმენტაციას იძლევა თუ რატომ უნდა ჩანაცვლდეს ძველი ინსტიტუტები ახლით. იგივე თვალსაზრისით, პოლიტიკაზე ორიენტირებულმა სწავლამ შეიძლება აიხსნას მოტივაცია ინდივიდების დონეზე თუ რატომ ხდება ინსტიტუტების გარდაქმნა, იერარქიული ფუნქციის წარმოქმნა, დრიფტი ან ამოწურვა (პოლიტიკაზე ორიენტირებული სწავლების პროცესის შედეგად ახალი იდეების მქონე აქტორები დგამენ ნაბიჯებს ცვლილებების მოსახდენად, ინსტიტუტები თავად კი არ ცვლიან საკუთარ თავს, არამედ მათში მოქმედი აქტორების ქმედება იწვევს ცვლილებებს).

მეორე მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც ცვლილება შეიძლება მოხდეს არის გარე შოკები/ცვლილებები. ასეთი შეიძლება იყოს ცვლილება სოციო-ეკონომიკურ პირობებში, პოლიტიკური რეჟიმის ცვლილება, რევოლუციები ან რაიმე სახის სხვა კატასტროფები. გარე შოკებმა შეიძლება გამოიწვიოს დღის წესრიგის ცვლილება, გადაიტანოს საზოგადოების ყურადღება სხვა საკითხებზე და შესაბამისად შესაძლებლობა მისცეს პოლიტიკის აქტორებს თავიანთი ინტერესების წინ წამოსაწევად. გარე შოკების ყველაზე მნიშვნელოვანი შედეგი რესურსების გადანაწილებაა, რომლის შედეგად დომინანტი კოალიცია შეიძლება უმცირესობაში მყოფმა კოალიციამ შეცვალოს (აღნიშნულის ყველაზე რადიკალური მაგალითია რევოლუციის გზით ხელისუფლების ცვლილება). გარე შოკის შედეგად აქტორებმა შეიძლება შეიცვლონ პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებული იდეები (Hirschi & Widmer, 2010).

პოლიტიკის ცვლილების აღნიშნული მექანიზმი პირდაპირ კავშირშია ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში არსებულ მიდგომასთან, რომელიც, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ცვლილების საშუალებას სწორედ რომ კრიტიკული ქარტეხილების შემთხვევაში ხედავს. ფაქტობრივად, ორივე თეორიული ჩარჩო იდენტურ



პროცესებზე საუბრობს, რომელიც წარსულზე დამოკიდებულ ინსტიტუტებში ცვლილების ერთადერთ წყაროს წარმოადგენენ. რომ შევაჯამოთ, ორივე მიდგომა ერთსა და იმავე მოვლენას განიხილავს, მაგრამ ერთი აქტორის, ხოლო მეორე ინსტიტუციონალური პერსპექტივიდან.

მოგვიანებით თეორიის ავტორებმა პოლიტიკის ცვლილების კიდევ ორი გზა: შიდა შოკები და მოლაპარაკების საფუძველზე მიღწეული შეთანხმებები დაამატეს. შიდა შოკები პოლიტიკის ქვესისტემის ფარგლებში მიმდინარე მოვლენებია, რომლებიც თავიანთი ეფექტით არ ჩამოუვარდებიან გარე შოკებს. მათ ასევე ხელეწიფებათ შეცვალონ რესურსების განაწილება. ამავდროულად, უმცირესობაში მყოფი კოალიციის შეხედულებები უფრო მყარდება და კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება დომინანტი კოალიციის იდეები (Sabatier & Weible, 2007). სწორედ ეს გარემოება განასხვავებს შიდა შოკებს გარე შოკისაგან, რომლის დროსაც დომინანტი კოალიციის იდეების რელევანტურობა განხილვის საგანი არ არის.

რაც შეეხება, მეოთხე მექანიზმს პოლიტიკის პროცესის ცვლილების ასახსნელად იგი მოიხსენიება როგორც მოლაპარაკების საფუძველზე მიღწეული შეთანხმება (negotiated agreements). აღნიშნული მეტყველებს იმაზე რომ გარე და შიდა შოკების არარსებობის შემთხვევაშიც კი, დაპირისპირებულ კოალიციებს შორის შეიძლება მიღწეულ იქნას შეთანხმება, რომელიც მნიშვნელოვნად შეცვლის სტატუს ქვოს. აღნიშნული სიტუაცია იმ შემთხვევებში ხდება როდესაც სტატუს ქვოს შენარჩუნება ორივე მხარისათვის მიუღებელია და ისინი იძულებული ხდებიან მოლაპარაკება დაიწყონ. ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოს მიხედვით, მოლაპარაკებები მაშინ იწყება, როდესაც მხარეებს შორის უნდობლობა პიკს აღწევს. ისინი ცდილობენ მოლაპარაკების საშუალებით გამოსავლის მოძებნას (Sabatier & Weible, 2007).

### ***ადვოკატირების ტრანსნაციონალური ქსელები***

რიგი კვლევებისა აჩვენებს რომ პოლიტიკის წარმოების შესწავლის დროს მნიშვნელოვანია ადვოკატირების ქსელების შესწავლა (Marsh & Smith, 2000; Keck & Sikkink, 1998; Thatcher, 1998). ჰენრის მიხედვით (2011) „პოლიტიკის წარმოების

ქსელები თვითორგანიზებადი სტრუქტურებია, რომლებზეც გავლენას ახდენს ფორმალური ინსტიტუციონალური გარემო, თუმცა ასევე დიდია მათზე არაფორმალური ინსტიტუტების გავლენა“. მართალია, ხშირად ქსელში ჩართული აქტორებისათვის ერთად მუშაობა სავალდებულოა, თუმცა ასევე არის ნებაყოფლობითი თანამშრომლობისა და ინტერაქციის შემთხვევებიც. ამდენად, ადვოკატირების ქსელები შეიძლება იქმნებოდეს როგორც ინსტიტუციურად წინასწარგანსაზღვრული მოცემულობა (მაგალითად, როდესაც ამა თუ იმ უწყებას მანდატით ევალება რომელიმე სხვა უწყებასთან თანამშრომლობა) ან ის შეიძლება აქტორთა ინიციატივის შედეგი იყოს.

ტრანსნაციონალური ადვოკატირების ქსელების შესახებ კვლევა შედარებით ახალია და მას სათავე 1998 წელს ქექისა და სიქინქის კვლევამ დაუდო. ამ კვლევაში ავტორებმა სისტემატურად შეისწავლეს თუ როგორ გავლენას ახდენს ტრანსნაციონალური ქსელები ქვეყნის შიგნით პოლიტიკის წარმოების პროცესზე. აღნიშნული ავტორები ტრანსნაციონალურ ქსელებს ახასიათებენ როგორც ნებაყოფლობითი და ჰორიზონტალური კომუნიკაციის მქონე ერთობლიობად. ქსელის წევრები იზიარებენ ღირებულებებს და ხშირად ცვლიან ინფორმაციასა და სერვისებს(Keck & Sikkink, 1998). აღნიშნულ ქსელებს ხშირად მოიხსენიებენ როგორც ადვოკატირების ტრანსნაციონალურ ქსელს. ამდენად, ნათელი ხდება რომ ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოში გამოყენებულ „ადვოკატირების კოალიციებსა“ და „ადვოკატირების ტრანსნაციონალურ ქსელებს“ შორის ძალიან დიდი მსგავსებაა. თუმცა არსებობს განსხვავებებიც (Farquharson, 2003). განსხვავებებზე საუბრისას უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს რომ ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩო პოლიტიკის ქვესისტემას გეოგრაფიულ საზღვრებს უწესებს, ანუ მოიაზრება რომ ეს კოალიციები ქვეყნის შიგნით ოპერირებენ. მაშინ როდესაც, ადვოკატირების ქსელებს ფიქსირებული საზღვრები არა აქვთ და როგორც წესი, ისინი ეროვნულ საზღვრებს ცდებიან. ამიტომაც იწოდებიან ტრანსნაციონალურ ქსელებად.

ტრანსნაციონალური ქსელებისკავშირი ადვოკატირების კოალიციებთან უკვე დააფიქსირეს მკვლევარებმა. მაგალითად, ვაიბლემ და საბატიერმა (2007) ადვოკატირების კოალიციები განიხილეს როგორც ქსელები და ისინი დააჯგუფეს ქსელს შიგნით აქტორთა კოორდინაციის ტიპის მიხედვით (Sabatier & Weible, 2007). ქსელებში, რომლებიც მხოლოდ რჩევისა და ინფორმაციის გაცვლით შემოიფარგლება, არაა სავალდებულო აუცილებლად მსგავსი იდეოლოგიური შეხედულებები ქონდეთ, მაშინ როდესაც სხვა ტიპის ქსელებში ეს უფრო მეტად შეიძლება იყოს სახეზე. ვაიბლი და საბატიერი (2007) გამოყოფენ ქსელებს, რომლებიც მეკავშირეების მოძიებაზე და პერიოდულ კოორდინაციაზე არიან ორიენტირებული საერთო მიზნების მისაღწევად.

ასევე აღსანიშნავია რომ ადვოკატირების ქსელების მთავარი თემა უფლებების დაცვა და უფლებების შესახებ კამპანია წარმოადგენს. მთავრობები მოქალაქეთა უფლებების მთავარ გარანტს წარმოადგენენ, თუმცა ამავდროულად სწორედ ისინი გვევლინებიან უფლებების მთავარ დამრღვევად. ასეთ შემთხვევაში, ინდივიდებს, როგორც წესი, ქვეყნის შიგნით ნაკლებად გააჩნიათ რესურსები რომ დაუპირისპირდნენ ხელისუფლებას (Keck & Sikkink, 1998). ავტორების აზრით, ადვოკატირების ტრანსნაციონალური კოალიციები ერთმანეთთან აკავშირებენ აქტორებს ნაკლებად განვითარებული ქვეყნებიდან აქტორებთან უფრო განვითარებულ ქვეყნებში, რომლებსაც მეტი ძალაუფლება გააჩნიათ. აღნიშნული კავშირის მიზანია ის რომ ადგილობრივმა აქტორებმა საერთაშორისო აქტორების დახმარებით თავიანთ ხელისუფლებაზე ზეგავლენა მოახდინონ, აღნიშნულ ეფექტს ავტორებმა „ბუმერანგის ეფექტი“ უწოდეს: ეროვნული მასშტაბით სუსტი აქტორები საერთაშორისო არენაზე ცდილობენ გავლენიანი კავშირების დამყარებას, რათა მთავრობაზე მოახდინონ ზეგავლენა. ტრანსნაციონალურმა ქსელებმა შეიძლება გამოიყენონ საინფორმაციო, სიმბოლური, ბერკეტების პოლიტიკა ან ანგარიშვალდებულების პოლიტიკა მთავრობების წინააღმდეგ კამპანიის წარმოების დროს (Marsh & Smith, 2000).

თუკი ადვოკატორების კოალიციების ჩარჩოს ფარგლებში განვიხილავთ, ბუმერანგის ეფექტი აღწერს სიტუაციას, როდესაც დომინანტი კოალიცია ყალიბდება მთავრობის ირგვლივ. იგი მონოპოლიზებას უკეთებს რესურსებსა და სამოქმედო არეალებს (venues). მაშინ როდესაც უმცირესობაში მყოფ კოალიციას ისღა რჩება რომ საერთაშორისო აქტორებს მიმართოს თავისი ინტერესების დასაცავად და ძალთა ბალანსის აღსადგენად. ინფორმაციის ან სიმბოლოების გამოყენება, ან კიდევ მთავრობის წინააღმდეგ ბერკეტების გამოყენება ზუსტად ისაა რასაც ადვოკატორების კოალიციების ჩარჩოს ფარგლებში „კრიზისის ეფექტური გამოყენება“ ქვია. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ უმცირესობაში მყოფი კოალიცია უფრო დიდი ალბათობით დაიწყებს საერთაშორისო კავშირების გამოყენებას, რადგანაც ეროვნული მასშტაბით მისი რესურსები შეზღუდულია.

### ***თეორიული ნაწილის შეჯამება და კვლევის ჰიპოთეზები***

აღნიშნულ ნაშრომში გამოყენებულია ორი თეორიული სკოლა: ნეო-ინსტიტუციონალიზმი და ადვოკატორების კოალიციების ჩარჩო. პირველი სკოლის ფარგლებში პოლიტიკის პროცესში განხორციელებული ცვლილება განიხილება როგორც ინსტიტუციური ცვლილება (DiMaggio & Powell, 1991). იმისათვის რომ ცვლილება მოხდეს აუცილებელია ა) კრიტიკული გარდამტეხი მომენტები (Esping-Andersen, 1990) ან ბ) ინკრემენტალური ცვლილებები (Streeck & Thelen, 2005). საქართველოს შემთხვევაში ცხადია რომ სახეზე გვაქვს პირველი შემთხვევა. ყველა მნიშვნელოვანი ცვლილება ემთხვევა პოლიტიკური რეჟიმის ცვლილებას: საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ იწყება, ერთი შეხედვით, რეგულირებული ეკონომიკის მშენებლობა, დასაქმების პოლიტიკის კუთხით ის წააგავს კონტინენტალური დაზღვევის მოდელს. 2003 წლის რევოლუციის შემდეგ მოდელი იცვლება და ხდება რადიკალურად ნეო-ლიბერალური, ხოლო 2012-ის არჩევნების შემდეგ კი ვექტორი ისევ რეგულაციისაკენ მიდის.

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი გვაძლევს მშრალ ახსნას იმის თაობაზე რომ რევოლუციებისა და არჩევნების (ანუ კრიტიკული გარდამტეხი მომენტების) შედეგად მოსული ხელისუფლება ცვლის კურსს. მაგრამ ის არ ხსნის თუ როგორ არის

შესაძლებელი ცვლილებები ასეთ სწრაფ ტემპში მიმდინარეობდეს. ინსტიტუციონალიზმის კვლევაში ცნობილია რომ სოციალურ-პოლიტიკური მოდელების ჩამოყალიბებას წლები და ხშირად დეკადები ჭირდება. ამდენად, ჩნდება ეჭვი რომ საქართველოში განხორციელებული მოვლენები არა რეალურ ცვლილებებს, არამედ ცვლილებების სიმულაციას წარმოადგენენ. შესაბამისად, კვლევის მთავარი ჰიპოთეზა იმაში მდგომარეობს რომ:

- სიმულაციურადშექმნილი ინსტიტუტები მყიფეა და მათი შექმნა-გაუქმება (ანუ ინსტიტუციური ცვლილება) მარტივია დროის მცირე მონაკვეთშიც.

იმისათვის რომ მთავარი ჰიპოთეზა დავადასტურო მნიშვნელოვანია სიღრმისეულად შევისწავლო საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკის და ინსტიტუტების ცვლილების პროცესი 1990-იანებიდან 2014-მდე. სწორედ ამიტომ, ნაშრომის მთავარ თეორიულ ჩარჩოს დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი და ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩო წარმოადგენს.

დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტუტებს განიხილავს არა როგორც აქტორისთვის ბარიერების და თამაშის წესების დამდგენ ერთობლიობას (როგორც მაგალითად ისტორიულ ინსტიტუციონალიზმში), არამედ როგორც მისი ოპერირების სივრცეს, რომელიც აქტორს შეუძლია შეცვალოს საკუთარი იდეების შესაბამისად (Schmidt, 2008). სწორედ, იდეები და მათი მატარებელი აქტორები წარმოადგენენ ცვლილების მთავარ სუბიექტს დისკურსული ინსტიტუციონალიზმის სფეროში. კერძოდ, შმიდტი (2010) გამოყოფს კოორდინაციულ და კომუნიკაციურ დისკურსს.

კოორდინაციული დისკურსი აღნიშნავს სივრცეს, რომელშიც პოლიტიკის წარმოებაში ჩართული აქტორები ერთმანეთთან ამყარებენ კავშირს. ადვოკატირების კოალიციების ჭრილში თუ შევხედავთ გამოდის, რომ კოალიციის წევრებს ერთმანეთთან და მოწინააღმდეგე კოალიციის წევრებთან გააჩნიათ კოორდინაციული დისკურსი, ხოლო ფართო საზოგადოებასთან ურთიერთობას კი კომუნიკაციური დისკურსის საშუალებით ახერხებენ.

პოლიტიკის წარმოების პროცესში ხშირად რამდენიმე მხარეა წარმოდგენილი, რომელთაგან ყველა საკუთარი დისკურსის წამოწევაზეა ორიენტირებული და ის ვინც ყველაზე ეფექტურად ახერხებს ამ დისკურსის ლეგიტიმაციას ჩაითვლება გამარჯვებულად. სწორედ ეს განაპირობებს შესაბამის ცვლილებებს პოლიტიკის დღის წესრიგში, რასაც თან მოყვება ინსტიტუციური ცვლილებები.

ამდენად, დისკურსული ინსტიტუციონალიზმი გვამღევეს უფრო ღრმა ანალიზის საშუალებას. თუმცა, სრული სურათის შესაქმნელად საჭიროა კარგად გავიგოთ ვინ არიან ის აქტორები ვინც მონაწილეობას იღებენ და ერთმანეთთან ჭიდილში შედიან თავიანთი კომუნიკაციური დისკურსების წარმოსაჩენად. აღნიშნულზე პასუხის გასაცემად მე ვიყენებ ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოს, რომელიც წინა თეორიის მსგავსად სწავლობს თუ როგორ ხდება ცვლილება პოლიტიკის პროცესში, თუმცა ინსტიტუციონალიზმისაგან განსხვავებით იგი აქცენტს აქტორთა ჯგუფზე აკეთებს, რომლებიც “ადვოკატირების კოალიციების” სახელით მოიხსენიება (Sabatier, 1998). აღნიშნული კოალიციები ისეთი აქტორებისგან შედგებიან, რომლებიც საერთო იდეებს იზიარებენ (Sabatier & Weible, 2007). იმავე ავტორების აზრით, განვითარებულ დემოკრატიებში პოლიტიკის სფეროში რამდენიმე კოალიცია შეიძლება არსებობდეს, მათგან ერთი დომინანტი კოალიციაა, რომელიც ერთ ან რამდენიმე უმცირესობაში მყოფ კოალიციას უპირისპირდება. როგორც წესი, კოალიციები მრავალრიცხოვანი და მრავალფეროვანი შემადგენლობით გამოირჩევიან (Sabatier, 1998) .

ადვოკატირების კოალიციები იდეოლოგიურ საფუძველზე უპირისპირდებიან ერთმანეთს. ისინი მუდმივად ცდილობენ რესურსებისა და სამოქმედო არეალის გაფართოებას, რადგან ეს უკანასკნელი გადამწყვეტ როლს თამაშობს მათ წარმატებაში (Henry et. al, 2011). რაც შეეხება პოლიტიკის ცვლილებას, ავტორები გამოყოფენ რამდენიმე მექანიზმს: 1. როდესაც ახალი ინფორმაციის მიღების საფუძველზე კოალიციის წარმომადგენლები იცვლიან წარმოდგენებს, 2. როდესაც

მნიშვნელოვანი გარე შოკი ხდება და 3. მოლაპარაკების საფუძველზე, როდესაც არსებული მდგომარეობა მიუღებელია ორივე მხარისათვის (Sabatier & Weible, 2007).

აღნიშნული ანალიტიკური ჩარჩოს ქართულ რეალობაში გამოყენების დროს რამდენიმე საკითხია გასათვალისწინებელი. ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოს გავრცელებამ არადასავლური, ნაკლები დემოკრატიის მქონე ქვეყნებში აჩვენა რომ რიგი ცვლილებებისა იყო საჭირო (Sabatier & Weible, 2007). პირველი საკითხი ეხება ქვეყნების დემოკრატიულობის ხარისხს. განვითარებული დემოკრატიის არსებობა განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა ადვოკატირების კოალიციების (კერძოდ კი უმცირესობაში მყოფი კოალიციის) არსებობისთვის, იმდენად რამდენადაც კოალიციის შესაქმნელად საჭიროა მონაწილე აქტორებს შეეძლოთ განსხვავებული აზრის გამოთქმა და მის ირგვლივ გაერთიანება (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

თუკი გავითვალისწინებთ რომ საქართველო დღემდე ჰიბრიდული დემოკრატიის მქონე ქვეყნად კლასიფიცირდება <sup>2</sup> და დამოუკიდებლობის ადრეულ წლებში დემოკრატიულობის ხარისხი კიდევ უფრო შეზღუდული იყო, სავარაუდოა რომ ეს გავლენას იქონიებდა იმ ადვოკატირების კოალიციების ფორმირებაზე დაშემადგენლობაზე, რომლებიც მეინსტრიმულ იდეოლოგიას არ ეთანხმებოდნენ, ანუ უმცირესობაში მყოფ კოალიციებზე. შესაბამისად, კვლევის პირველი ქვე-ჰიპოთეზა ასე შეიძლება ჩამოვყალიბოთ:

- გარდამავალი ეკონომიკის ადანაწილობრივი დემოკრატიის მქონე საქართველოში ადვოკატირების კოალიციები სუსტადაა განვითარებული. განსაკუთრებით, უმცირესობაში მყოფი კოალიცია არ გამოირჩევა წევრთა მრავალრიცხოვნებითა და მრავალფეროვნებით (სამოქალაქო სექტორის განუვითარებლობის გამო).

ლიტერატურაში განხილული მეორე მნიშვნელოვანი საკითხი საერთაშორისო აქტორების გავლენას ეხება სოციალური პოლიტიკის კეთების პროცესზე განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში (Orenstein, 2008; Blyth 2002; Vachudova,

---

<sup>2</sup><https://freedomhouse.org/reports>

2008). აღნიშნული ავტორების კვლევები აჩვენებს რომ საერთაშორისო ორგანიზაციები ხშირად წარმოადგენენ ახალი იდეების გამავრცელებელ წყაროს და მათი რეკომენდაციების შესრულება ხშირად ფინანსური დახმარების მიღების წინაპირობაც არის. შესაბამისად, გამოდის რომ საერთაშორისო აქტორები ადვოკატირების კოალიციების მნიშვნელოვან წევრებს წარმოადგენენ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში. შესაბამისად, მეორე ჰიპოთეზა ასე ჟღერს:

- გარდამავალი ეკონომიკის ადანაწილობრივი დემოკრატიის მქონე საქართველოში საერთაშორისო ორგანიზაციები მნიშვნელოვან როლს თამაშობდნენ როგორც დომინანტი ისე უმცირესობაში მყოფი ადვოკატირების კოალიციების ფორმირებისა და საქმიანობის პროცესში.

როგორც თეორიული ჩარჩოდან ხდება ცხადი, კოალიციებს შორის დამაბული ბრძოლა მიმდინარეობს თავიანთი იდეების, “დისკურსის” გასატანად. თუკი დისკურსული ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში განვიხილავთ, ნაკლები დემოკრატიული განვითარების მქონე ქვეყნის შემთხვევაში მივიღებთ ისეთ სიტუაციას, სადაც დომინანტი კოალიცია ზემოდან ქვემოთ მიმართავს ძლიერ კომუნიკაციურ დისკურსს საკუთარი იდეების ლეგიტიმაციისათვის. შმიდტის (Schmidt, 2008) მიერ აღწერილი რეალობისაგან განსხვავებით, სადაც აღნიშნულ დისკურსს შეიძლება წინააღმდეგობა შეხვდეს ქვემოდან, საქართველოს შემთხვევაში ეს ნაკლებად სავარაუდო იქნება, იმდენად რამდენადაც შესასწავლი პერიოდის განმავლობაში არ არსებობდა კარგად ჩამოყალიბებული სამოქალაქო საზოგადოება, რომელიც გაბედავდა მსგავსი წინააღმდეგობის გაწევას. ამდენად, სავარაუდოა, რომ:

- გარდამავალი ეკონომიკის ადანაწილობრივი დემოკრატიის მქონე საქართველოში უმცირესობაში მყოფ კოალიციას ვერ ექნება ძლიერი კომუნიკაციური დისკურსი და იგი ბრძოლის განსხვავებულ სტრატეგიას მიმართავს.

ბრძოლის განსხვავებული სტრატეგია კი, თავის მხრივ, ტრანსნაციონალური ქსელების საკითხს უკავშირდება. ეს უკანასკნელი აღნიშნავს ერთგვარ “ადვოკატირების კოალიციას”, რომელიც საერთაშორისო მასშტაბით ოპერირებს



(Marsh & Smith, 2000; Keck & Sikkink, 1998; Thatcher, 1998). აღნიშნული ავტორები, ქსელის ფორმირების დროს ყურადღებას ამახვილებენ იმაზე, რომ აქტორები (ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოს მიხედვით - უმცირესობაში მყოფი კოალიცია) განვითარებადი ქვეყნებიდან ცდილობენ დაუკავშირდნენ უფრო გავლენიან საერთაშორისო აქტორებს განვითარებულ ქვეყნებში და ასეთი სახით მოახდინონ ზეწოლა თავიანთ ქვეყანაში გაბატონებულ დომინანტ კოალიციაზე (ე.წ. “ბუმერანგის ეფექტი”), რომელიც უმეტესწილად მთავრობის სახით არის წარმოდგენილი (Keck & Sikkink, 1998). სწორედ ეს სტრატეგია წარმოადგენს უმცირესობაში მყოფი კოალიციის მხრიდან კომუნიკაციური დისკურსის ნაკლებობის კომპენსაციას. შესაბამისად, შეგვიძლია ჩამოვყავალიბოთ ბოლო, მეოთხე ჰიპოთეზა:

- დიდიამისალბათობა რომ უმცირესობაში მყოფი კოალიცია შეეცდება გააფართოოს თავისი კოალიციის საზღვრები და ჩართოს მასში გავლენიანი საერთაშორისო ინსტიტუტები, ეროვნული მასშტაბით თავისი სისუსტის კომპენსაციის მიზნით.

#### **თავი 4. მეთოდოლოგიური ჩარჩო**

## *კვლევის დიზაინი*

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, კვლევის ამოცანად განისაზღვრა შემდეგი: საქართველოში შრომის ბაზრისა და დასაქმების პოლიტიკაში არსებული ადვოკატირების კოალიციების იდენტიფიცირება და მათი ფორმირების, შემადგენლობისა და საქმიანობის სტრატეგიების შესწავლა. კოალიციების ინდენტიფიცირებისათვის აღებულია პერიოდი 1990-დან 2014 წლამდე.

კვლევის დიზაინი არის შემთხვევის ანალიზი. შემთხვევად აღებულია შრომის ბაზრის პოლიტიკა საქართველოში 1990-დან 2014 წლამდე. შემთხვევის შესწავლის მიზნით გამოყენებულია თვისებრივი მეთოდები. კერძოდ ა) დოკუმენტების ანალიზი; ბ) თვისებრივი, ნახევრად-სტრუქტურირებული ინტერვიუება და გ) პროცესის მიდევნების (process tracing) მეთოდი.

კვლევის საწყის ეტაპს წარმოადგენდა იმ ორგანიზაციების, ინსტიტუტებისა და პირების იდენტიფიცირება, რომლებიც აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში რაიმე სახით ჩართულნი იყვნენ შრომის ბაზრის პოლიტიკის ფორმირებისა და განხორციელების პროცესში. ამ ეტაპზე დავიწყე სახელმწიფო დებულებებისა და სტრატეგიული დოკუმენტების, საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების და აკადემიური სტატიების შესაწავლა საქართველოში მიმდინარე რეფორმების შესახებ შრომის ბაზრის სფეროში.

მოსამზადებელი ეტაპის საფუძველზე შევადგინე თვისებრივი ინტერვიუს სახელმძღვანელო კითხვარი (იხ. დანართი 1) და დაპირისპირებული კოალიციების იდეოლოგიური სურათის განმსაზღვრელი ჩარჩო (იხ. მოგვიანებით). კითხვარი მოიცავს ორ სექციას: პირველი ემსახურება რესპონდენტებისაგან ფაქტობრივი ინფორმაციის ამოღებას წარსული პროცესებისა და მოვლენების რეკონსტრუქციის მიზნით, ასევე მათი კავშირების დადგენას სხვა აქტორებთან, რაც, საბოლოო ჯამში, საშუალებას გვაძლევს შევქმნათ კოალიციის სქემა. კითხვარის მეორე ნაწილი ემსახურება რესპონდენტის იდეოლოგიური პოზიციების შესწავლას. ამ ნაწილში

დასმული კითხვები ემსახურება იმის გაგებას, თუ როგორია რესპონდენტის საფუძველმდებარე, კონკრეტული პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებული შეხედულებები და მეორეხარისხოვანი შეხედულებები (Sabatier & Weible, 2007).

მეორე ეტაპზე, მიზნობრივი შერჩევის პრინციპით თავდაპირველად შეირჩა ხუთი რესპონდენტი, შემდეგ კი შერჩევა თოვლის გუნდის პრინციპით გაგრძელდა. საერთო, ჯამში 2015-2016 წლის განმავლობაში ინტერვიუ ჩავწერე 22 რესპონდენტთან (იხ. დანართი 2). შემდეგ ეტაპზე გავაკეთე ინტერვიუების ტრანსკრიპტი და მონაცემთა ანალიზისათვის ტრანსკრიპტები გადავიტანე ელექტრონულ პროგრამაში Nvivo. ტექსტების კოდირება განვახორციელე მაილსის, ჰუბერმანისა და სალდანას მიერ შემოთავაზებული მეთოდით (Miles, Huberman and Saldana, 2014). იმისათვის, რომ დამედგინა ადვოკატირების კოალიციების არსებობა შრომის ბაზრის პოლიტიკის სფეროში, საქართველოში შესწავლილი დოკუმენტები და ინტერვიუების ტრანსკრიპტების ტექსტებში მოხდა აქტორების რწმენებისა და იდეების გამომხატველი ფრაზების იდენტიფიცირება და კოდირება. საწყის ეტაპზე საორიენტაციოდ აღებული იყო უკვე შემუშავებული იდეოლოგიური სურათის განმსაზღვრელი ჩარჩო, თუმცა, ტექსტების ანალიზის პროცესში ეს ჩარჩო დაიხვეწა და საბოლოო სახით წარმოდგენილია კვლევის შედეგების სექციაში. აღნიშნული ანალიზის შედეგად, საქართველოში 1990-2014 წლებში მიმდინარე შრომის ბაზრის პოლიტიკის პროცესი ნაშრომში წარმოდგენილია ქრონოლოგიური თანმიმდევრობით.

### ***პროცესზე მიდევნების მეთოდი (Process Tracing Method)***

კვლევაში განხილული შემთხვევის ერთ-ერთი ეპიზოდის, კერძოდ, 2006 წლიდან განხორციელებული ცვლილების ასახსნელად გამოყენებულია პროცესის მიდევნების (Process Tracing) მეთოდი. ბიჩი და პედერსენი (2013) აღნიშნავენ, რომ პროცესზე მიდევნების მეთოდი, როგორც წესი, გამოიყენება ინდივიდუალური შემთხვევის ანალიზის დროს, როდესაც მკვლევარს სურს დაადგინოს კაუზალური კავშირი X –სა და Y-ს შორის. შეიძლება ორ ცვლადს შორის კორელაცია უკვე დადასტურებულია, მაგრამ მკვლევარს სურს ამოხსნას და გაშიფროს ის კაუზალური მექანიზმი, რომლის

საშუალებითაც X იწვევს Y-ს. სხვაგვარად, ეს მეთოდი აღნიშნავს კვლევას, რომლის დროსაც მკვლევარი იწყებს კონკრეტული მოვლენიდან (Y-დან) და მიზეზ-შედეგობრივ პროცესს მიყვება უკან X-მდე (Beach & Pedersen , 2013).

პროცესის მიდევნების მეთოდში გამოიყენება მიზეზ-შედეგობრიობის მექანიკური და არა ჰუმისეული გაგება. შესაბამისად, აქ კაუზალობა გვესმის არა როგორც რეგულარული ასოციაცია X-სა და Y-ს შორის, არამედ როგორც იმ მექანიზმის შესწავლა, რომელიც ამ ორს აკავშირებს ( $X \rightarrow$  მექანიზმი  $\rightarrow Y$ ). მექანიკური გაგება არ გულისხმობს, რომ კავშირი აუცილებლად რეგულარული უნდა იყოს და მექანიზმი შეიძლება არ ხორციელდებოდეს ხშირად. მთავარია, რომ კონკრეტულ შემთხვევაში ორ ცვლადს შორის კავშირის ახსნა შესაძლებელი იყოს მოცემული კაუზალური მექანიზმით (Beach & Pedersen , 2013).

კაუზალურ მექანიზმი შეიძლება გავიგოთ რაიმე მანქანის ანალოგიით, რომელშიც ურთიერთდაკავშირებული ელემენტები, მოდიან რა ერთმანეთთან კავშირში, ერთიმეორეს გადასცემენ ენერგიას და ყოველი მომდევნო მოჰყავთ მოქმედებაში. ამ ჯაჭვს კი, საბოლოო ჯამში, ჩვენს მიერ ხილულ შედეგამდე მივყავართ (რომლის ახსნაც გვსურს). თითოეული კომპონენტი მექანიზმში წარმოადგენს აუცილებელ, მაგრამ არასკმარის პირობას შედეგის მისაღწევად.

განასხვავებენ პროცესის მიდევნების სამ ვარიანტს: თეორიის შემოწმებაზე, თეორიის აგებასა და შედეგის ახსნაზე მიმართულ ვარიანტებს. ამათგან პირველი ორი თეორიაზეა ფოკუსირებული. თეორიის შემოწმების დროს მკვლევარისათვის უკვე ცნობილია, რომ ორ ცვლადს შორის კორელაცია არსებობს და ის ცდილობს კონკრეტულ შემთხვევაში ნახოს, სახეზე იყო თუ არა ამ თეორიისათვის დამახასიათებელი კაუზალური მექანიზმი. თეორიის აგებაზე მიმართულ ვარიანტში მკვლევარისათვის, ასევე, ცნობილია კაუზალური კავშირის შესახებ, მაგრამ მან თავად უნდა ააგოს მიზეზ-შედეგობრივი მექანიზმი. რაც შეეხება ბოლო შემთხვევას, როდესაც მკვლევარი შედეგის (Y-ს) ახსნაზეა ფოკუსირებული, მან არ იცის, რა არის X

და ცდილობს კვლევის პროცესში დაადგინოს, თუ რამ გამოიწვია კონკრეტული შედეგი, ანუ დაადგინოს კაუზალური მექანიზმი და გაიგოს რას წარმოადგენს X. შესაბამისად, ეს უკანასკნელი ვარიანტი შემთხვევაზეა ორიენტირებული და არა თეორიაზე. მისი შედეგის განზოგადება სხვა შემთხვევებზე არ შეიძლება.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია განვიხილოთ, თუ როგორ ხდება პროცესის მიდევნების მეთოდში შედეგის განზოგადება. აქ უნდა აღვნიშნოთ, რომ განზოგადების საკითხი და მიზანი პრინციპულად განსხვავდება რაოდენობრივ კვლევებსა და პროცესის მიდევნების მეთოდს შორის. რაოდენობრივ კვლევებში შეიძლება მოვიაზროთ შემთხვევის ანალიზიც, როდესაც მკვლევარი იყენებს შემთხვევათა-შორის ანალიზს. ასეთ დროს, მკვლევარისათვის ეს ერთი კონკრეტული შემთხვევა სხვა მისი მსგავსი შემთხვევების მაგალითია. შესაბამისად, მისი კვლევის შედეგად მიღებული დასკვნების განზოგადება მას სურს მსგავსი შემთხვევების მთლიან ერთობლიობაზე. მსგავს მიდგომას იყენებენ კინგი, კოჰანე და ვერბადა. ისინი აცხადებენ, რომ: “დამოკიდებული ცვლადის გამომწვევი მიზეზების შესახებ ვერაფერს გავიგებთ, თუკი არ შევისწავლით ისეთ შემთხვევებს, რომლებშიც დამოკიდებული ცვლადი სხვა მნიშვნელობებს იღებს”(King, 1994).

რაც შეეხება პროცესის მიდევნების მეთოდს, აქ განზოგადების პრინციპი და, რაც მთავარია, მიზანი, სრულიად სხვაა. კერძოდ, ასეთ შემთხვევაში მკვლევარი აკეთებს შემთხვევის შიდა განზოგადებას (within-case inference) და არა შემთხვევათა შორის (cross-case) განზოგადებას. ანუ, ამ შემთხვევაში მკვლევარი აკეთებს დასკვნას იმის შესახებ, სახეზეა თუ არა ნავარაუდები კაუზალური მექანიზმი მოცემული შემთხვევის ფარგლებში. ამავდროულად, ჩვენ გვანტერესებს მოცემული მტკიცებულებები რამდენად მიუთითებს კაუზალური მექანიზმის არსებობაზე.

პროცესის მიდევნების შემთხვევაში გამოიყენება ბეისეული ლოგიკა (Bayesian Logic). იგი გვაწვდის ლოგიკურ ინსტრუმენტებს, რომლებიც გვუძლავს გავიგოთ, კონკრეტული მტკიცებულების აღმოჩენა ამტკიცებს თუ არა ჰიპოთეზას. აღიშნული

ლოგიკის მიხედვით, მკვლევარი უფრო მეტ წონას ანიჭებს იმ მტკიცებულებას, რომლის აღმოჩენის ალბათობა ძალიან მცირეა არსებული ცოდნიდან გამომდინარე. ფორმულაში სამი ძირითადი ელემენტი: ა) **შემდგომი შესაძლებლობა** - რამდენად ვართ დარწმუნებული იმ ჰიპოთეზის ვალიდურობაში, რომ ნავარაუდები კაუზალური მექანიზმი სახეზე იქნება მტკიცებულებების შეგროვების შემდეგ. ბ) **თავდაპირველი შესაძლებლობა** - რამდენად ვართ დარწმუნებული ჰიპოთეზის ვალიდურობაში მანამ, სანამ მტკიცებულებები შეგროვდება არსებული თეორიული ცოდნის საფუძველზე. გ) მესამე ელემენტს კი წარმოადგენს **ალბათობა**. ეს უკანასკნელი გამოხატულია, როგორც ჰიპოთეზის დამადასტურებელი მტკიცებულების პოვნის ალბათობა შეფარდებული ამ მტკიცებულების პოვნის ალბათობასთან იმ შემთხვევაში თუკი ჰიპოთეზა მცდარია (Beach & Pedersen , 2013). სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კვლევის დასაწყისში მკვლევარი აყალიბებს ჰიპოთეზის ვალიდურობის თავდაპირველ შესაძლებლობას და თეორიული ცოდნის საფუძველზე ადგენს, თუ რა ემპირიული მტკიცებულება უნდა იქნეს ნაპოვნი, რომლის აღმოჩენაც საგრძნობლად გაზრდის ამ ჰიპოთეზის ვალიდურობას (შემდგომ შესაძლებლობას).

შედეგის ახსნაზე მიმართული პროცესის მიდევნების დროს მთავარია მკვლევარმა დაადგინოს, რა არის შედეგის გამომწვევი საკმარისი პირობა. პირობა საკმარისია მაშინ, როდესაც არ არსებობს შედეგის რაიმე ისეთი ელემენტი, რომლის ახსნაც არ შეგვიძლია ჩვენს მიერ მოძიებული მტკიცებულებებით.

პროცესის მიდევნების მეთოდოლოგიაში 4 ტიპის მტკიცებულება გამოიყენება. ესენია: ტენდენცია (trend), თანმიმდევრობა (sequence), ნაკვალევი (traces) და ანგარიში (account). ტენდენცია ძირითადად გამოხატავს სტატისტიკური ანალიზის შედეგად მიღებულ ცოდნას (მაგ. გარკვეული წლების განმავლობაში უმუშევრობის ტრენდზე დაკვირვება), თანმიმდევრობა გულისხმობს მოვლენათა შორის დროით და სივრცით განპირობებულობას, რომელიც თეორიული ჰიპოთეზის მიერ არის ნაკარნახევი. ნაკვალევი, თავისი ბუნებიდან გამომდინარე, ისეთ მტკიცებულებაზე ითქმის,

რომლის უბრალო არსებობაც კი უეჭველს ხდის მექანიზმის არსებობას. მაგალითად, როდესაც აღმოვაჩინეთ შეხვედრის ოქმს, ცხადია, რომ შეხვედრა მართლაც შედგა. ბოლოს, რაც შეეხება, ანგარიშს, იგი აღნიშნავს ემპირიული მასალის შინაარსს. აქ უკვე საუბარია მაგ. შეხვედრის ოქმში არსებული ტექსტის ანალიზზე, იმისათვის რომ გავიგოთ, რაზე მიმდინარეობდა მსჯელობა შეხვედრის დროს.

პროცესის მიდევნების მეთოდის გამოყენების დროს მკვლევარი ემპირიულ ტესტებს ატარებს (ანუ, ეძებს შესაბამის მტკიცებულებებს) თავისი ჰიპოთეზის დასადასტურებლად. აღნიშნულისათვის კი აუცილებელია ნათლად იყოს ჩამოყალიბებული კაუზალური მექანიზმი. კერძოდ, მექანიზმის თითოეული ნაწილისათვის ჩამოყალიბებული უნდა იყოს აქტორი და მოქმედება, რომელსაც ის ასრულებს. სულ არსებობს ოთხი სახის ტესტი, რომლებიც ემპირიული მასალის უნიკალურობისა და აუცილებლობის პარამეტრების მიხედვით კლასიფიცირდება. კერძოდ, არსებობს მტკიცებულება, რომელიც იმდენად უნიკალურია, რომ მისი აღმოჩენის შემთხვევაში ძალიან დიდია ჰიპოთეზის დადასტურების ალბათობა (არ ვამბობთ სრულ დადასტურებას, რადგან სოციალური მეცნიერების ბუნებიდან გამომდინარე მსგავსი მტკიცებულების მოძიება ფაქტიურად შეუძლებელია). მეორე გახლავთ აუცილებელი მტკიცებულება, რომლის აღმოჩენის გარეშეც შეუძლებელია ვამტკიცოთ ჰიპოთეზა, თუმცა მისი აღმოჩენა ჯერ კიდევ არ ადასტურებს ჰიპოთეზის ვალიდურობას. აღნიშნული პარამეტრების გადაკვეთით ვიღებთ ოთხი სხვადასხვა სახის ტესტს. კონკრეტულ შემთხვევაში ტესტის არჩევა ხელმისაწვდომ ემპირიული მასალაზე დამოკიდებულია.

## თავი 5. შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის სფეროს განვითარების სხვადასხვა ეტაპი

### *5.1. საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა და ინსტიტუტების რესტრუქტურირება*

1991 წელს დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, საქართველომ დაიწყო გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის მტკიცუნეული პროცესი. აღნიშნული პროცესი “შოკური თერაპიის” “ბალცეროვიჩისეული გეგმის” მიხედვით ხორციელდებოდა (პაპავა, 2015). მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საქართველო ამ პერიოდში, გარდა საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისა, დადგა ისეთი მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე, როგორც სახელმწიფო ინსტიტუტების მშენებლობა (პაპავა, 2015).

დამოუკიდებლობის მოპოვებამდე საქართველო საბჭოთა კავშირის წევრ ქვეყნებს შორის საკმაოდ ძლიერი ეკონომიკის მქონე ქვეყნად ითვლებოდა. წლების განმავლობაში ის სოფლის მეურნეობის პროდუქტების წარმოებიდან (ღვინო, ჩაი, ციტრუსი და ხილი) ინდუსტრიულ წარმოებაზე გადავიდა. 1991 წელს, დამოუკიდებლობის მოპოვების მომენტისათვის, ეროვნული ნაწარმის 41% ინდუსტრიულ ნაწარმზე მოდიოდა, რომელშიც დასაქმებული იყო ხუთიდან ერთი ადამიანი (Baumann, 2010). საქართველო აქტიურად იყო ჩართული რესპუბლიკათაშორის ვაჭრობის ქსელში. თუმცა, საბჭოთა რესპუბლიკებს შორის არსებული სავაჭრო კავშირები საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ გაქრა, რამაც მნიშვნელოვანი დარტყმა მიაყენა ქვეყნის ეკონომიკას. ახალ პირობებში ის საქონელი, რის ექსპორტსაც საქართველო ახდენდა არ იყო კონკურენტუნარიანი საბჭოთა კავშირის ფარგლებს გარეთ შესაბამისი ტექნოლოგიების, არაეფექტური მარკეტინგისა და საწარმოო ნედლეულის გაძვირების ფონზე (Baumann, 2010).

ცხადია, გეგმიური ეკონომიკის ცენტრალური სისტემის მოშლას გავლენა ჰქონდა შრომის ბაზარზეც - წარმოების სისტემის მოშლამ უმუშევრთა რაოდენობა



საგრძობლად გაზარდა. 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული ინდუსტრიულ სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა ოთხჯერ შემცირდა (Baumann, 2010). მდგომარეობის გაუარესება შეიმჩნეოდა პოლიტიკის სხვა სფეროებშიც. მაგალითად, 1990 წელს რესპუბლიკის 166 პროფტექნიკური სასწავლებელი ყოველწლიურად 36 ათას კურსდამთავრებულ მუშას უშვებდა, რომელთაგან დასაქმებას მხოლოდ 40% თუ ახერხებდა და მათი დიდი ნაწილი კვლავ გადამზადებას საჭიროებდა. უმაღლესი და საშუალო სპეციალური განათლების სასწავლებლებიდან ყოველწლიურად გამოშვებული 29 ათასი სპეციალისტიდან კი მესამედზე მეტი უმუშევართა რიგებს ემატებოდა (საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო, დადგენილება #517, 1990).

იმისათვის, რომ შრომის ბაზრის ინსტიტუტებისა და პოლიტიკის ტრექტორიის სრულყოფილი ანალიზი გავაკეთოთ, მნიშვნელოვანია ვიცოდეთ, თუ რა საწყისი პირობები არსებობდა ამ პოლიტიკის თვალსაზრისით საბჭოთა პერიოდის საქართველოში. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კომუნისტური სახელმწიფო ეფუძნებოდა ისეთ ეკონომიკურ სისტემას, რომელშიც სრული დასაქმება იყო. მეტიც, დასაქმება სავალდებულო იყო. სწორედ სრული დასაქმების შედეგად შეეძლო სახელმწიფოს შეენარჩუნება სოციალური სერვისების დაბალი ხარჯი. იმდენად რამდენადაც კომუნისტურ ქვეყნებში დასაქმებულთა რაოდენობა იმაზე მეტი იყო, ვიდრე სხვა განვითარებულ ქვეყნებში, შესაბამისად, მაღალი იყო საშემოსავლო გადასახადებით მიღებული ფონდი და ნაკლები იყო მოთხოვნა სოციალურ დახმარებაზე (Orenstein, 2008). საბჭოთა კავშირის წევრ ქვეყნებში შრომისა და დასაქმების პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხები შრომისა და სოციალურ საკითხთა სახელმწიფო კომიტეტის მმართველობის ქვეშ ექცეოდა. თუმცა, რამდენადაც საბჭოთა კავშირში, დეკლარირების დონეზე, უმუშევრობა არ არსებობდა, კომიტეტის ძირითად ფუნქციას შრომითი ძალის სამუშაოზე მოწყობა და/ან მათი გეოგრაფიული განაწილება შეადგენდა. საბჭოთა კავშირის წევრ სახელმწიფოებში აღნიშნული კომიტეტის ეროვნული წარმომადგენლობები არსებობდა (მაგალითად საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის შრომისა და სოციალურ საკითხთა სახელმწიფო კომიტეტი), რომლებიც

კონკრეტული ქვეყნის მასშტაბით ასრულებდნენ ცენტრისგან მიღებულ დირექტივებს.

### **შრომის ბაზრის პროგრამების განხორციელების ინსტიტუციური ჩარჩო**

1990 წლიდან დაწყებული, როდესაც საქართველოს დამოუკიდებლობის საკითხი უფრო და უფრო აქტიური ხდება, საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის შრომისა და სოციალურ საკითხთა სახელმწიფო კომიტეტი ნელ-ნელა იწყებს პასუხისმგებლობის გადმოტანას საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის (სსრკ) შრომისა და სოციალური საკითხების კომიტეტისგან. ასე მაგალითად, 1990 წლის 23 ივლისის დადგენილებით(საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო, დადგენილება #382, 1990) სსრკ შრომისა და სოციალური საკითხების კომიტეტის ზედამხედველობაში მყოფი ახალგაზრდების პროფესიული ორიენტაციის თბილისის სამსახური გადავიდა საქართველოს სოციალისტური რესპუბლიკის შრომისა და სოციალური საკითხების კომიტეტის დაქვემდებარებაში. 1990 წლის ბოლომდე დაფინანსება საბჭოთა საკავშირო ბიუჯეტიდან მოდიოდა, თუმცა 1991 წლიდან დაფინანსება უკვე საქართველოს სსრ რესპუბლიკის ფინანსთა სამინისტროს უნდა აეღო თავის თავზე (საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო, დადგენილება #382, 1990).

დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან ძალიან მალე იწყება შრომის ბაზრის ინსტიტუტების შექმნა. აღნიშნული სფერო მოექცა საქართველოს რესპუბლიკის შრომის, სოციალური დაცვისა და დემოგრაფიის სამინისტროს მანდატის ქვეშ, რომელიც 1991 წელს საბჭოთა პერიოდში არსებული შრომის კომიტეტის ბაზაზე შეიქმნა (საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #737, 1991). სამინისტროს მიზნები დასაქმების სფეროში განისაზღვრა როგორც უმუშევართა დასაქმების მწყობრი სისტემის შექმნა, დასაქმების სახელმწიფო ფონდის, სოციალური დაცვისა და დემოგრაფიის ფონდების შექმნა და მათი მიზნობრივი გამოყენება. ასევე, შრომის ბირჟებისა და ინსპექციის შექმნა და მეთვალყურეობა. გარდა კონკრეტული ინსტიტუტებისა, სამინისტროს მანდატში შედიოდა ხელფასის მინიმალური დონის განსაზღვრა და უმუშევრის სტატუსისა და მისთვის დახმარების ოდენობის განსაზღვრა რესპუბლიკის სოციალურ-

ეკონომიკური განვითარების პირობების გათვალისწინებით (საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #737, 1991).

1993 წელს აღნიშნული სამინისტრო გარდაიქმნა საქართველოს რესპუბლიკის სოციალური უზრუნველყოფის, შრომისა და დასაქმების სამინისტროდ (საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #558, 1993), თუმცა აღსანიშნავია, რომ მისი მანდატი შრომისა და დასაქმების სფეროში თვისებრივად არ შეცვლილა და მოიცავდა შემდეგ სფეროებს:

- შრომის სახელმწიფო ბირჟის, დასაქმების სახელმწიფო ფონდის, მოსახლეობის პროფესიული ორიენტაციისა და ფსიქოლოგიური დაცვის რესპუბლიკური ცენტრის საქმიანობის კოორდინაცია;
- მოსახლეობის დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის გასატარებლად დასაქმების რესპუბლიკური, რეგიონული და სხვა მიზნობრივი პროგრამების შემუშავება და განხორციელება, დასაქმების სისტემის რეგულირება;
- დასაქმების სფეროში ნორმატიული აქტების შესამუშავებლად და მათში ცვლილებების, დამატებების შესატანად რეკომენდაციებისა და წინადადებების მომზადება;
- რესპუბლიკის შრომითი რესურსების რაციონალური დასაქმების უზრუნველსაყოფად შრომითი რესურსების რეგისტრის შექმნა;
- პროფესიებზე მიმდინარე და პერსპექტიული მოთხოვნილებების განსაზღვრა;
- საქართველოს რესპუბლიკის ეკონომიკის სამინისტროსთან ერთად დასაქმების და შრომითი რესურსების კრებსითი საპროგნოზი ბალანსების დამუშავება, უმუშევართა რიცხოვნობის მოსალოდნელი ცვლილებების პროგნოზირება;
- დასაქმების სფეროში ინფორმაციული ბაზისა და ანგარიშგების სისტემის სრულყოფა;
- კადრების მომზადებისა და გადამზადების რაციონალური სისტემის შექმნისათვის რეკომენდაციების შემუშავება(საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #954, 1993).

ადრეული 90-იანი წლების სახელმწიფო დადგენილებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მაშინდელ ხელისუფლებას გაცნობიერებული ჰქონდა საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლასთან დაკავშირებული პრობლემები და ცდილობდა მომზადებული შეხვედროდა ამ ფაზას. ამას მოწმობს სავარაუდო გათვლები იმასთან დაკავშირებით, თუ რა რაოდენობის მუშახელი დარჩებოდა სამუშაოს გარეშე სოფლის მეურნეობის მექანიზაციისა და სერვისებზე გადასვლის შედეგად, მათგან რამდენს დასჭირდებოდა პროფესიული გადამზადება და რამდენი გახდებოდა დამოკიდებული სოციალურ შემწეობაზე. აღნიშნული კალკულაციების გათვალისწინებით დგებოდა ე.წ. დასაქმების სახელმწიფო პროგრამები (საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო, დადგენილება #517, 1990). ამ პროგრამების ნაწილი იყო პროფესიული გადამზადების კურსები და საზოგადოებრივი სამუშაოები. აღსანიშნავია, რომ 1990 წლის სექტემბრის მონაცემებით “რესპუბლიკაში ათასამდე კაცი ეწყობოდა სამუშაოდ შრომითი მოწყობის ორგანოების მეშვეობით” (საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო, დადგენილება #517, 1990). აღნიშნულ სამსახურში ამ პერიოდში 242 ადამიანი მუშაობდა. ხელისუფლების აზრით, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის სტრუქტურული ცვლილებების შედეგად წარმოებიდან გამოთავისუფლებული კადრი “სტიქიურად კი არ უნდა მოხვედრილიყო შრომის ბაზარზე, არამედ უნდა გადაცემოდა სპეციალურ სახელმწიფო სამსახურებს შემდგომი გადნაწილებისათვის” (საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო, დადგენილება #517, 1990). თუმცა, იმჟამინდელი ადამიანური რესურსი აღნიშნული საქმის გასაკეთებლად არასაკმარისი იყო, ამდენად, საჭირო იყო აღნიშნული შრომის ბაზრის ინსტიტუტის გაფართოება და მოდერნიზება. სწორედ ამ პერიოდში ჩაისახა იდეა დასაქმების სახელმწიფო სამსახურების შექმნის აუცილებლობის შესახებ.

1991 წლის 10 ივნისს გამოიცა საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობის ნომერი 474 დადგენილება მოსახლეობის დასაქმების სოციალური გარანტიების შესახებ, რომელმაც ფაქტიურად მოხაზა დასაქმების პოლიტიკის ძირითადი ჩონჩხი. მთავრობის განცხადებით, ახალ ეკონომიკურ სისტემაზე გადასვლა “ის პროცესია, რომლის დროსაც აუცილებელია მოსახლეობის სოციალური დაცვა - უმუშევრის

კატეგორიის შემოღება და სახელმწიფოს ზრუნვა მისი დასაქმებისა და პროფესიული მომზადება-გადამზადებისათვის, რაც აუცილებელია რესპუბლიკის ეკონომიკის განვითარებისათვის”(საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #474, 1991).

იმისათვის, რომ აღნიშნული განცხადებების პარალელურად რეალურად დაწყებულიყო ინსტიტუტების მშენებლობა, საჭირო იყო შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა/იურიდიული ჩარჩო. 1991 წლის 25 ივლისს საქართველო იღებს კანონს “დასაქმების შესახებ”, რომელმაც განსაზღვრა დასაქმების პოლიტიკის გატარების იურიდიული საფუძველი/ჩარჩო. აღნიშნული კანონის მიღების შედეგად შეიქმნა შრომის პირობების სახელმწიფო ექსპერტიზის სამსახური, დასაქმების ფონდი და შრომის სახელმწიფო ბირჟა.

1990 წლის ოქტომბერში იქმნება საქართველოს სსრ შრომის პირობების სახელმწიფო ექსპერტიზის სამსახური, რომლის ძირითადი ამოცანა საწარმოებში არახელსაყრელ პირობებში დასაქმებულ მშრომელთა და ცალკეულ პირთა ინტერესების დაცვა იყო. კერძოდ, აღნიშნული სამსახურის დადგენილება გულისხმობდა სახელმწიფო კონტროლს შემდეგ საკითხებზე: სწორად იყენებენ თუ არა შრომის პირობების ტექნიკურ, ორგანიზაციულ, სანიტარულ-ჰიგიენურ, სოციალურ-ფსიქოლოგიურ ნორმებს? რამდენად სწორად იყენებენ წარმოებათა, სამუშაოთა, პროფესიებისა და თანამდებობების მაჩვენებლების სიას, რომლის მიხედვითაც დგინდება შეღავათიანი პენსიები და ეძლევათ დამატებითი შვებულებები? ხომ არ ირღვევა შრომის არახელსაყრელ პირობებში მომუშავე საწარმოების დასაქმებულებისათვის შეღავათიანი პენსიებისა და კომპენსაციების გაცემის წესი და ა.შ. (საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო, დადგენილება #636, 1990). ამავდროულად, შრომის პირობების სახელმწიფო ექსპერტიზას უფლება ქონდა დაუბრკოლებლად შესულიყო საწარმოში, ჩაეტარებინა ექსპერტიზა და გაეცა როგორც რეკომენდაციები (“მიწერილობა ნაკლოვანებათა აღმოსაფხვრელად”), ისე წერილობითი განკარგულება გამოვლენილი დარღვევების აღმოსაფხვრელად. ასევე, სამუშაო ადგილებისა და საწარმოო

ობიექტების ექსპლუატაციის აკრძალვა აუცილებელი სანიტარული ღონისძიებების განხორციელებამდე (საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო, დადგენილება #636, 1990).

1991 წელს საქართველოს რესპუბლიკის შრომის, სოციალური დაცვისა და დემოგრაფიის სამინისტროსთან იქმნება საქართველოს რესპუბლიკის დასაქმების ერთიანი ფონდი, როგორც დამოუკიდებელი საფინანსო სისტემა. მისი ფულადი სახსრები არ შედიოდა სახელმწიფო ბიუჯეტში. საქართველოს ტერიტორიაზე განლაგებულ საწარმოებს, ორგანიზაციებსა და კოოპერატივებს, საკუთრების ფორმებისა და დაქვემდებარების მიუხედავად, დაეკისრათ ყოველთვიური სავალდებულო ანარიცხების შეტანა ფონდში ყოველწლიური დამტკიცებული ნორმატივების მიხედვით. აღნიშნული ანარიცხი შეადგენდა შრომის ანაზღაურების გეგმიური სახსრების 3 პროცენტს. საწარმოები ვალდებულნი იყვნენ შენატანები განეხორციელებინათ თვეში ერთხელ (საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #474, 1991).

აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდში სოციალური პოლიტიკის ძირითადი ჩონჩხი დაზღვევის მოდელზეა აგებული. არსებობს საპენსიო, ჯანდაცვისა და დასაქმების ფონდები, რომლებიც ახდენს შესაბამისი სოციალური რისკების დაზღვევას. ეს მოდელი იმიტაც ჰგავს კეთილდღეობის კონტინენტალურ მოდელს, რომ დაზღვევა სავალდებულოა. სახელფასო ფონდებიდან საწარმოები იხდიან სამივე სახის კონტრიბუციას. მაშინდელი სოციალური კონტრიბუციები ეფუძნება შემდეგ სქემას: 27% (საპენსიო) + 3% (ჯანდაცვა) + 1% (დასაქმება) (საყვარელიძე, 2015). საწყის ეტაპზე, დაბეგვრა მხოლოდ საჯარო სამსახურში ხდებოდა, თუმცა შემდეგ გავრცელდა კერძო სექტორზეც. ამ პერიოდში ფორმალური დასაქმების დონე ძალიან დაბალია და ბევრი კომპანია საერთოდ არ იხდის აღნიშნულ გადასახადს (World Bank, 1993). მიუხედავად ამისა, როგორც ფონდის მაშინდელი თანამშრომლები იხსენებენ, აღნიშნული შენატანებით წლიურად ხერხდებოდა დაახლოებით 5 - 6 მილიონი ლარის მობილიზება, რომელსაც ფონდი დასაქმების პროგრამებზე და უმუშევრობის შემწეობაზე ხარჯავდა (ივანიძე, 2016). დასაქმების ერთიანი

სახელმწიფო ფონდი დაყოფილი იყო რეგიონალურ სტრუქტურებად, რომლებიც, თავის მხრივ, იყოფოდა რაიონულ სტრუქტურებად და მისი არსებობის პირველ წლებში მასში დაახლოებით 1200 ადამიანი იყო დასაქმებული (საყვარელიძე, 2015).

საინტერესოა, რომ ადრეულ 90-იანებში დასაქმების ფონდი, ფინანსური დახმარების გარდა, სხვა სახის დახმარებასაც უწევდა უმუშევრებს: მაგალითად, შემწეობის მიმღები უმუშევრები ფონდიდან საბაზრო ფასთან შედარებით იაფად იღებდნენ ხორცს, რძეს და სხვა საკვებ პროდუქტებს. ამასთანავე, ფონდი გასცემდა უპროცენტო სესხებს იმ კომპანიებზე, რომლებიც პირობას დებდნენ, რომ ეკონომიკური ტრანზიციის პროცესში შეინარჩუნებდნენ სამუშაო ადგილებს. თუმცა, მსგავსი სახის სუბსიდირების კრიტერიუმები უცნობი იყო, ასევე უცნობია, რამდენი სამუშაო ადგილის შენარჩუნება მოახერხა ფონდმა ამ პროგრამით. თუმცა, მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, მსგავს არაპროფილურ საქმიანობაზე დახარჯული თანხა სიდიდით არ ჩამოუვარდება უმუშევრობის შემწეობაზე დახარჯულ თანხას (World Bank, 1993).

1991 წლიდან ფონდის დაქვემდებარების ქვეშ ფუნქციონირებას იწყებს შრომის სახელმწიფო ბირჟა, რომლის ბაზად გამოყენებულ იქნა საბჭოთა პერიოდში არსებული შრომითი მოწყობის, გადამზადებისა და პროფორიენტაციის ცენტრები. თუმცა, ცხადია, აღნიშნულ ბირჟებს თვისებრივად განსხვავებული ფუნქცია ეკისრებოდა. თანამედროვე სტანდარტებით თუ ვიმსჯელებთ, შრომის ბირჟა რეალურად დასაქმების სამსახურის ფუნქციებს ასრულებდა: მაგალითად, ის პასუხისმგებელი იყო უმუშევართა რეგისტრაციაზე, უმუშევრობის შემწეობების დანიშვნაზე, უმუშევრისა და დამსაქმებლის დაკავშირება და ა.შ. (ნანობაშვილი, 2016). ბირჟები, ასევე, ახდენდნენ მომზადება-გადამზადების პროგრამების ორგანიზებას და განხორციელებას (საკანდელიძე, 2015). აღნიშნული მთავარი ფუნქციის გარდა, შრომის ბირჟასთან არსებობდა უფასო პოლიკლინიკა, რომლითაც სარგებლობა შეეძლოთ უმუშევრებს (World Bank, 1993). შრომის ბირჟასთან, მოქალაქეთა შრომისა და დასაქმების უფლებების დაცვის კონტროლის განხორციელების მიზნით, იქმნება შრომის სახელმწიფო დასაქმების ინსპექცია,

რომელიც შრომის სახელმწიფო პრობემის ექსპერტიზის სამსახურის ბაზაზე კეთდება (საკანდელიძე, 2015).

ამდენად, 1991-დან 97-წლამდე პერიოდში, შრომის ბაზრის პოლიტიკის გატარების კუთხით, არსებობს ორი ძირითადი უწყება: დასაქმების ფონდი და შრომის ბირჟები. პოლიტიკის შემუშავება ხდება სოციალური უზრუნველყოფის, შრომისა და დასაქმების სამინისტროში. შემუშავებული პოლიტიკის გატარებას უზრუნველყოფს შრომის ბირჟები დასაქმების ფონდის დაფინანსებით. 1997 წელს შრომის ბირჟები უერთდება დასაქმების ფონდს. ფონდმა გადაიბარა ბირჟების რეგიონალური ინფრასტრუქტურა და გააგრძელა იმ პროგრამების განხორციელება, რომელთაც თავადვე აფინანსებდა.

ნეო-ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში თუ განვიხილავთ, ადრეულ 90-იანებში ხდება ინსტიტუტების კონვერსია და არა ახალი ინსტიტუტების შექმნა. როგორც მიმოხილვა ცხადყოფს, სახელმწიფოს ამ პერიოდში მართალია შემოაქვს “თვისებრივად” ახალი ინსტიტუტები, მაგრამ საფუძვლად იყენებს საბჭოთა პერიოდში არსებულ ინფრასტრუქტურას და ინსტიტუციურ მოწყობას. ამავდროულად, ის ცალსახად აღიარებს, რომ აღნიშნულ სტრუქტურებს საბაზრო ეკონომიკის პრობემებში უკვე სხვა, ახალი ფუნქციები ენიჭება. თუმცა, ამ ინსტიტუტებისა და მათ მიერ განხორციელებული პროგრამების უფრო სიღრმისეული ანალიზი კარგად გამოაჩენს, რომ აქ საქმე არა რეალურ, არამედ ფასადური ინსტიტუტებთან გვაქვს, იმდენად რამდენადაც ეს ინსტიტუტები რეალურად ვერ ახერხებენ მათზე დაკისრებული, ახალი ფუნქციების შესრულებას.



ცხრილი 2: შრომის ბაზრის ძირითადი ინსტიტუტების ქრონოლოგიური განვითარება (1991 – 2001წ).

თარიღი	მოვლენა
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>- დამტკიცდა კანონი დასაქმების შესახებ</li> <li>- იქმნება შრომის, სოციალური დაცვისა და დემოგრაფიის სამინისტრო</li> <li>- სამინისტროს ქვეშ ფუნქციონირებს დასაქმების სახელმწიფო ფონდი და შრომის ბირჟები</li> <li>- სამინისტროს ქვეშ ასევე ფუნქციონირებს შრომის სახელმწიფო პირობების ექსპერტიზის სამსახური, რომელიც მოგვიანებით გადაკეთდა შრომის სახელმწიფო ინსპექციად</li> </ul>
1993	- სამინისტროს სახელწოდება იცვლება და იწოდება: სოციალური უზრუნველყოფის, შრომისა და დასაქმების სამინისტროდ
1997	- უქმდება შრომის ბირჟები და უერთდება დასაქმების ფონდს
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- სოც. უზრუნველყოფის, შრომისა და დასაქმების სამინისტრო უერთდება ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს</li> <li>- ერთიანდება დასაქმებისა და სოციალური დაცვის ფონდები</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>- გაუქმდა დასაქმების ფონდი. მის სამართალმემკვიდრედ შეიქმნა დასაქმების სახელმწიფო სამსახური</li> <li>- მოხდა დასაქმების კანონის რევიზია</li> </ul>

**90-იანებში განხორციელებული დასაქმების პროგრამები და მათი ეფექტურობის შეფასება**

ადრეულ 90-იანებში სახელმწიფოს ნომინალურად გააჩნდა შრომის ბაზრის როგორც აქტიური, ისე პასიური პოლიტიკა. კერძოდ, ქვეყანაში არსებობდა უმუშევრობის შემწეობა, ხოლო აქტიური პროგრამების თვალსაზრისით ხორციელდებოდა დასაქმების შემდეგი სერვისები/პროგრამები: საზოგადოებრივი სამუშაოები, მომზადება-გადამზადების პროგრამა და მეწარმეობის მხარდაჭერა.

როგორ უკვე აღინიშნა, 1991 წელს მიღებული კანონით, საქართველოში დაინერგა უმუშევრობის შემწეობის სისტემა. კანონი განსაზღვრავდა უმუშევრად

რეგისტრაციის წესს. უმუშევრად ითვლებოდნენ ადამიანები, რომლებიც კარგავდნენ სამსახურს და მიმართავდნენ სახელმწიფოს რეგისტრაციის მოთხოვნით. უმუშევრობის შემწეობა თავდაპირველად 12 თვის განმავლობაში გაიცემოდა. ამათგან პირველი 3 თვე შემწეობას გასცემდა ის ორგანიზაცია, რომელმაც დაითხოვა პიროვნება, ხოლო დანარჩენი 9 თვე საქმეში უკვე სახელმწიფო ერთეულოდა. აღნიშნული 9 თვიდან პირველი სამი თვე შემწეობა ხელფასის ოდენობის 80%, შემდეგი სამი - 70%, ხოლო ბოლო სამი თვის განმავლობაში კი 60%-ს შეადგენდა. მოგვიანებით, უმუშევრობის გაცემის ხანგრძლივობა 9-დან 6 თვემდე შემცირდა (ნანობაშვილი, 2016). შემწეობის მოცულობა სხვადასხვა პერიოდში 7-დან 10 ლარამდე იყო. მის მისაღებად არსებობდა სხვა წინაპირობებიც, კერძოდ ადამიანს მინიმუმ ერთწლიანი სამუშაო სტაჟი უნდა ჰქონოდა და არც დისციპლინარული გადაცდომების გამო უნდა ყოფილიყო გათავისუფლებული სამსახურიდან (კაკაჩია, 2015).

1994 წლის 11 იანვარს კუპონის კურსის ვარდნასთან დაკავშირებით, მინიმალური ხელფასი განისაზღვრა თვეში ორმოცდაათი ათასი კუპონით (საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #10, 1994). ხოლო იმავე წლის ბოლოს (24 დეკემბერს), ინფლაციის ფონზე, თვიური მინიმალური ხელფასი ერთი მილიონ ხუთასი ათას კუპონამდე გაიზარდა (საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #874, 1994). 1994 წლის დეკემბერში ცვლილება შედის უმუშევართა შემწეობის ადმინისტრირებაში და იგი თვეში შრომის ანაზღაურების მინიმალური დონის მიმართ განისაზღვრა შემდეგი ოდენობით: უმუშევრობის პირველი ორი თვის მანძილზე - 200%; უმუშევრობის მესამე და მეოთხე თვის მანძილზე - 150%, უმუშევრობის მეხუთე და მეექვსე თვის მანძილზე - 100% (საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი, დადგენილება #874, 1994).

აღნიშნულ საკითხზე საუბრის დროს არ უნდა დაგვავიწყდეს ქვეყანაში არსებული ზოგადი მაკროეკონომიკური მდგომარეობა. 1993-94 წლებში პარლამენტის მიერ წინასწარ დამტკიცებული სახელმწიფო ბიუჯეტი საქართველოს არ გააჩნდა და

მთავრობა გაწეულ ხარჯებს, ძირითადად, ეროვნული ბანკიდან აღებული კრედიტებით ფარავდა. ინფლაცია კი თვეში საშუალოდ 50-70% აღწევდა (პაპავა, 2015). ამდენად, ევროპული გამოცდილებისაგან განსხვავებით, სადაც უმუშევრობის დაზღვევის სისტემა სოციალური პარტნიორების ინიციატივით ინდუსტრიული აღმავლობის პერიოდში დაინერგა (Weishaupt, 2011), საქართველოში ის ეკონომიკური რეცესიის, უმუშევრობის ძალიან მაღალი დონისა და ძალიან მაღალი არაფორმალური დასაქმების პირობებში დაიბადა. დიდი ალბათობით, სწორედ ეს განაპირობებდა აღნიშნული ინსტიტუტის არაეფექტურობას საქართველოში. 1992 წლის ივნისში უმუშევართა რაოდენობა 61 000 იყო (სამუშაო ძალის 2.8%), ხოლო იმავე წლის დეკემბერში მაჩვენებელი 116 000-ზე (სამუშაო ძალის 5.4%) ავიდა. შესაბამისად, უმუშევართა სრული მასის დასაფარად დასაქმების ფონდის შემოსავალი 750-დან 900 მილიონ რუბლის ფარგლებში უნდა ყოფილიყო. თუმცა რეალობაში, მოცემული წლებისათვის ფონდში გადახდილი გადასახადებით მხოლოდ 51 მილიონი რუბლი შეგროვდა. აღნიშნულის ფონზე, არ არის გასაკვირი რომ 1992 წელს უმუშევრობის შემწეობა რეგისტრირებული უმუშევრების მხოლოდ 10.5%-ს ფარავდა (World Bank, 1993). მხოლოდ რამდენიმე ასეულ ადამიანზე გაიცემოდა. თუმცა, გარდა ფისკალური შეზღუდვებისა, უმთავრეს პრობლემას მაინც კორუფცია წარმოადგენდა.

საინტერესოა, რომ თავად აღნიშნული სამსახურის წარმომადგენლები არ უარყოფენ კორუფციის მასიური სქემების არსებობას. ამ პერიოდში საქართველოში საბანკო სისტემა არ ფუნქციონირებდა, ამდენად, უმუშევრობის შემწეობა (ისევე როგორც სხვა გასაცემლები) გაიცემოდა ხელზე. კერძოდ, სქემა ასე მუშაობდა: “რეგიონი აგროვებდა ინფორმაციას რაიონებიდან და შემდეგ დასაქმების სამსახურის სათავო ოფისს (შრომის ბირჟას) ატყობინებდა, რომ მოცემულ თვეში იქნებოდა ამდენი და ამდენი უმუშევარი, ესენი ურიცხავდნენ რეგიონს ფულს, რეგიონში მერე ჩამოდიოდა განყოფილების გამგე რაიონის და ჩანთით მიქონდა ფული. (ხალხს) გამოართმევდნენ პირადობის მოწმობებს, ხელს აწერინებდნენ, არც იცოდნენ ზოგიერთებმა, მე რომ მივედი და გამოძიება დავიწყო, თქვეს არ ვიციო, არჩვენებისთვის გამომართვეს

პირადობის მოწმობაო” (საყვარელიძე, 2015). 2000-იანი წლების დასაწყისში, როდესაც ახალი ხელისუფლების პირობებში აღნიშნული კორუფციული მექანიზმების გამოძიება დაიწყო აღმოჩნდა, რომ “არარსებულ 900 კაცს ერიცხებოდა უმუშევრობის შემწეობა” (სტურუა, 2016).

კორუფცია არ იყო მხოლოდ უმუშევრობის შემწეობის სისტემის პრობლემა. ერთ-ერთი მსხვილი პროგრამა, რომელიც თეორულად შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის ნაწილია, გახლდათ საზოგადოებრივი სამუშაოები. ეს პროგრამა გულისხმობდა გამგეობების დაფინანსებას ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად. აღნიშნული პროექტის ფარგლებში დაფინანსების მიღების წინაპირობა იყო ის, რომ გამგეობას სამუშაოებში ადგილობრივი უმუშევარი მოსახლეობა უნდა დაესაქმებინა. შრომისა და დასაქმების სამინისტრო პროექტს 80%-ით აფინანსდება, ხოლო 20% ადგილობრივი თვითმმართველობიდან იფარებოდა (ნანობაშვილი, 2016). რაიონებიდან გამგებლის რეკომენდაციის საფუძველზე პროექტებს წარმოადგენდნენ ადგილობრივი დასაქმების სამსახურები (შრომის ბირჟები). პროექტები განიხილებოდა სამეთვალყურეო საბჭოზე, რომელშიც გარდა შრომისა და დასაქმების სამინისტროსი, მონაწილეობას იღებდნენ ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროები. თითოეული პროექტის მაქსიმალური ღირებულება არ უნდა გასცდენოდა 50 000 ლარს (ივანიძე, 2016). მიდგომა იყო ასეთი, რომ რამდენიმე მსხვილმასშტაბიან პროექტს ჯობს ბევრი და მცირემასშტაბიანი პროექტები, ამავდროულად, განსაზღვრული იყო კონკრეტული მოცულობის პროექტის შემთხვევაში რამდენი ადამიანი უნდა ყოფილიყო მასში დასაქმებული (საკანდელიძე, 2015).

სხვადასხვა პერიოდში შრომისა და დასაქმების სახელმწიფო სისტემაში მოღვაწე პირები ადასტურებენ, რომ საზოგადოებრივი სამუშაოების პროექტების დაფინანსება პირდაპირ კავშირში იყო იმასთან, თუ გამგეობას როგორი კავშირები ქონდა სამინისტროში. თუმცა, მიკერძოებულ გადაწყვეტილებებზე კიდევ უფრო საგანგაშო, ამ პროგრამაში ის გახლდათ, რომ ხშირად დასაქმების ფონდი ისე რიცხავდა

პროექტის თანხებს, რომ ინფრასტრუქტურული სამუშაო (სკოლის აშენება თუ გზის დაგება) რეალურად არ ხორციელდებოდა. ადგილზე ჩასულ კომისიას კი, უკეთეს შემთხვევაში, რამდენიმე კედელი თუ ხვდებოდა ამოყვანილი (სტურუა, 2016).

აღნიშნული ორი პროგრამის მსგავსად, პრობლემატური იყო პროფესიული მომზადება-გადამზადების კურსების განხორციელება. პრობლემა, პირველ რიგში, დაკავშირებული იყო იმასთან რომ ადრეულ 90-იან წლებშითავად პროფესიული მომზადების სისტემა ჩამოინგრა. საბჭოთა პერიოდში სასწავლებლები პირდაპირ დაკავშირებული იყვნენ ინდუსტრიასთან, ახალ რეალობაში კი მათ ასეთი კავშირები აღარ ჰქონდათ. უმეტესობა მათგანი დაიხურა. დარჩა მხოლოდ ორი: ერთი კაჭრეთში და მეორე ფოთში (საკანდელიძე, 2015). ადრეულ 90-იანებში იწყება კერძო სასწავლებლების ბუმი, თუმცა, იმდენად რამდენადაც არ არსებობს ეროვნული პროფესიული სტანდარტები, სისტემა ხდება მთლიანად უკონტროლო. “არავინ არ ამოწმებს რა სტანდარტია, მიდის ფულის თეთრება, ერთი და იგივე ხალხი იგებს სულ ტენდერებს” (სტურუა, 2016).

საინტერესოა, რომ კორუფციის არარსებობის შემთხვევაშიც, აღნიშნული ინსტიტუტის ეფექტურობა ნულოვანი იქნებოდა, გამომდინარე იქიდან, რომ ამ პერიოდში არ არსებობს შრომის ბაზრის კვლევის მწყობრი სისტემა. ამდენად, სახელმწიფოს არ გააჩნია ინფორმაცია, რა პროფესიებია მოთხოვნადი და, საერთოდ, რა სახის სამუშაო ძალა ჭირდება. როგორც დასაქმების პროგრამების ხელმძღვანელი იხსენებს სამინისტრო კარგად აცნობიერებდა შექმნილ მდგომარეობას, თუმცა მათი მიდგომა ის იყო, რომ ზოგადად უმუშევრების კონკურენტუნარიანობა აემაღლებინათ. შესაბამისად, ვერავინ პასუხობდა იმ კითხვას, თუ რატომ უნდა მოემზადებინათ აუცილებლად ელექტრო შემდუღაბებელი და არა რომელიმე სხვა პროფესიის წარმომადგენელი (საყვარელიძე, 2015).

### ცვლილებები 2001 წლიდან

ცხადია, რომ ასეთ პირობებში შრომის ბაზრის ინსტიტუტების ეფექტიანობაზე საუბარი ზედმეტია. კორუფციის მასშტაბურობა უმთავრესი მიზეზი იყო იმის, რომ მოსახლეობა ფაქტიურად ვერ გრძნობდა ქვეყანაში შრომის ბაზრის ინსტიტუტების არსებობას, არც პასიური და არც აქტიური ზომები მათ ყოველდღიურ ცხოვრებამდე ვერ აღწევდა და, შესაბამისად, ვერც რაიმე ზეგავლენას ახდენდა მასზე.

აღსანიშნავია, რომ 1992 წელს საქართველო მსოფლიო ბანკსა და სავალუტო ფონდში წევრიანდება (პაპავა, 2015). ამ პერიოდიდან მოყოლებული, ეს ორი საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტი უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს ქვეყნის მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში. 1994 წელს მიღწეული “ანტიკრიზისული პროგრამა” თვისებრივად ახალ ეტაპს წარმოადგენს ქვეყნებს შორის ურთიერთობისათვის, რადგან ამ უკანასკნელის რეკომენდაციები სასურველიდან “სავალდებულოს” კატეგორიაში გადადის (პაპავა, 2015).

სხვა პოსტ-კომუნისტური ქვეყნების მსგავსად, საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების რეკომენდაციები საქართველოში გასცდა მაკროეკონომიკის სფეროს და სოციალური პოლიტიკაც მოიცვა. აღნიშნულ პერიოდში გამოცემული ანგარიშების დისკურსული ანალიზი კარგად აჩვენებს რომ რეფორმების ძირითადი სულისკვეთება სახელმწიფო ბიუროკრატისა და ხარჯების შემცირება, მაკროეკონომიკური სტაბილიზაცია და კერძო სექტორის განვითარებაა. მსოფლიო ბანკის 1993 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში “საქართველო - რეფორმების პროექტი” სიღრმისეულად არის შესწავლილი (სხვა საკითხებთან ერთად) სოციალური უსაფრთხოების სისტემა დასაქმებისა და საპენსიო პოლიტიკის ჩათვლით. ანგარიშის შეფასებით, უმუშევრობის ბენეფიტის სისტემა ქვეყანაში ძალიან გულუხვია. ამასთანავე, დასაქმების სხვადასხვა პროგრამა ერთმანეთთან დაკავშირებული არ არის: მაგალითად, უმუშევრობის ბენეფიტს თანაბრად იღებენ პირები, რომლებიც ჩართულნი არიან პროფესიული მომზადება-გადამზადების პროგრამაში და ის პირებიც, რომლებიც მსგავს პროგრამაში მონაწილეობას არ იღებენ (World Bank, 1993).

დასაქმების პოლიტიკის თვალსაზრისით, აღნიშნული ანგარიშის ძირითადი რეკომენდაცია ხარჯების შემცირებაა, მათი ეფექტური მართვის საშუალებით. კერძოდ, დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ მომდევნო წლებში ნაპროგნოზები უმუშევრობის ზრდა კიდევ უფრო გააძლიერებს წნეხს დასაქმების ფონდზე, რომლის ფინანსური რესურსი მოცემული ეტაპისთვისაც კი უკვე ვეღარ ფარავს ყველა უმუშევრის მოთხოვნას ბენეფიტზე. ამდენად, საჭიროა ბენეფიტის მიღების წინაპირობის გამკაცრება და სისტემის ადმინისტრირების რეფორმა. წინააღმდეგ შემთხვევაში აუცილებელი იქნება გადასახადის გაზრდა მინიმუმ 3.8%-მდე (World Bank, 1993).

იმისათვის, რომ გადასახადის გაზრდა თავიდან იქნას აცილებული, მსოფლიო ბანკი გვთავაზობს სხვადასხვა ზომას. მაგალითად, შესაძლებელია ბენეფიტის ჩანაცვლების მაჩვენებლის<sup>3</sup> შემცირება (პირველი სამი თვის მანძილზე ხელფასის 70% არსებული 100%-ის ნაცვლად, შემდეგი ორი კვარტალის განმავლობაში შეიძლება ჩამოვიდეთ 60%-მდე და, ბოლოს, მინიმალურ 50%-მდე). ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ უმუშევრობის ბენეფიტის მიღება, არსებული მდგომარეობით, შეუძლიათ საპატიმრო დაწესებულებიდან და არმიიდან გამოსულ პირებს, ასევე ახალგაზრდებს, რომლებიც პირველად შედიან შრომის ბაზარზე. აღნიშნული მიდგომა წინააღმდეგობაში მოდის უმუშევრობის ბენეფიტების სისტემის იდეასთან, რომლის მიხედვითაც პიროვნებას გარკვეული მინიმალური სამუშაო სტაჟი უნდა გააჩნდეს (ანუ, გარკვეული რაოდენობის გადასახადი უნდა ჰქონდეს გადახდილი სახელმწიფოსთვის), რათა უმუშევრობის ბენეფიტი მოითხოვოს. აღნიშნულ პირებს კი მსგავსი გამოცდილება არ გააჩნიათ. დასასრულს, ასევე უნდა ითქვას რომ უმუშევრობის ფონდმა და დასაქმების ბირჟებმა თავი უნდა დაანებონ არაპროფილურ საქმიანობას (მაგ. საკვები პროდუქტების დარიგება), რაც კიდევ უფრო მეტი თანხის დაზოგვის საშუალებას მოგვცემს უმუშევრობის ბენეფიტების დასაფინანსებლად (World Bank, 1993).

---

<sup>3</sup>უმუშევრის მიერ მიღებული ბენეფიტის თანაფარდობა მის ბოლო ხელფასთან

აღნიშნული რეკომენდაციებიდან ირკვევა, რომ მსოფლიო ბანკი, როგორც ასეთი, არ გამოდის სისტემის სრული გაუქმების ინიციატივით, თუმცა, მნიშვნელოვან რეფორმას სთავაზობს სახელმწიფოს. სისტემის რეფორმას მაშინდელი ადმინისტრაცია ენთუზიაზმით არ მოკიდებია. პირველი მცდელობა 2001 წლიდან იწყება და იგი შრომის სამინისტროში დეპარტამენტის ახალი უფროსის გამოჩენას უკავშირდება. საინტერესოა, რომ ამ დროისათვის, ფინანსური ინსტიტუტების ანგარიშებში დასაქმების პოლიტიკის რეფორმირება უკვე აღარ ფიგურირებს, მოლაპარაკებების დროს კი ისინი პირდაპირ მიანიშნებენ შრომის ბაზრის ინსტიტუტების (კერძოდ დასაქმების ფონდის) არაეფექტურობაზე და მისი გაუქმების რეკომენდაციას იძლევიან (ყაველაშვილი, 2016). მართლაც, 2001 წელს მსოფლიო ბანკთან შეთანხმებით დასაქმების ფონდი გაუქმდა, შესაბამისად, გაუქმდა 1%-იანი გადასახადიც დასაქმებაზე (საყვარელიძე, 2015).

დასაქმების ფონდის სამართალმემკვიდრე გახდა დასაქმების სახელმწიფო სამსახური. ეს უკანასკნელი შრომის ბირჟების სისტემას წარმოდგენს, რომელსაც 1997 წელს დაერქვა დასაქმების სამსახური. იმდენად რამდენადაც გაუქმდა დასაქმების გადასახადი, დასაქმების სამსახურის დაფინანსება პირდაპირ დამოკიდებული გახდა სამინისტროზე (კორძაძია, 2015).

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ დასაქმების ფონდის გაუქმება არ იყო თავისთავად მნიშვნელოვანი მოვლენა, არამედ ეს იყო მაშინდელი სოციალური პოლიტიკის რეფორმირების მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილი.“ იმ პერიოდში ყველა სამინისტროში ხდებოდა გამსხვილება (Rutkowski, 2015), ერთი მხრივ, ბიუროკრატიული აპარატი მცირდებოდა და, მეორე მხრივ, ჯანმრთელობის დაცვა, უსაფრთხოების საკითხები და შრომითი ურთიერთობები ახლოს იყო ერთმანეთთან და ამიტომ გააერთიანეს” (საყვარელიძე, 2015).

ამდენად, 2001 წლიდან მოყოლებული, შრომისა და დასაქმების სფეროში ცენტრალურ ინსტიტუტებად რჩებიან დასაქმების დეპარტამენტი სამინისტროში და



დასაქმების სახელმწიფო სამსახური. ინსტიტუციური ცვლილებები და მათთან დაკავშირებული ადამიანური რესურსების ცვლილება ძირითადად მიმართული იყო კორუფციის აღმოფხვრაზე. აღნიშნულს ადასტურებს შრომის და დასაქმების დეპარტამენტის უფროსის მიერ 2001-დან 2004 წლამდე პერიოდში გატარებული ცვლილებები.

დეპარტამენტის ახალი უფროსის მთავარი სამიზნე სწორედ დასაქმების ფონდი გახლდათ, რომელშიც 2001 წლისათვის 1200-ზე მეტი ადამიანი მუშაობდა, ეს რაოდენობა ეტაპობრივად შემცირდა და მისი დახურვის წინა პერიოდში 280 თანამშრომელზე ჩამოვიდა (ანთიმე, 2015). დასაქმების კანონში შესული ცვლილებები მთავარი იარაღი იყო იმისათვის, რომ კორუფციული სქემები დახურულიყო. ამდენად, 2001 წელს ხდება დასაქმების შესახებ კანონის რევიზია. მასში დეტალურად გაიწერა კრიტერიუმები, თუ ვინ ჩაითვლებოდა უმუშევრად და ვის ჰქონდა უმუშევრობის ბენეფიტის მიღების უფლება. ამასთანავე, დასაქმების სამსახურისათვის სავალდებულო გახდა ეწარმოებინა შემწეობის მიმღებთა ელექტრონული ბაზა პიროვნების შესახებ დეტალური ინფორმაციით. დაიწყო შემწეობის საბანკო მექანიზმით გაცემა, რაც ცხადია, მეტი კონტროლის საშუალებას იძლეოდა, ვიდრე თანხის ხელით დარიგება. “ აღნიშნულის შედეგად, უმუშევრობის შემწეობის მიმღებთა რაოდენობა შემცირდა 3-ჯერ, 1800 ადამიანიდან ჩამოვიდა დაახლოებით 500 ადამიანზე. რა თქმა უნდა, გადაცდომა შეიძლებოდა მომხდარიყო, მაგრამ სისტემა ისეთი გამჭვირვალე იყო, რომ ძალიან მარტივად დაინახავდით ამ გადაცდომებს” (საყვარელიძე, 2015).

პროფესიული მომზადება-გადამზადების კომპონენტი თითქმის მთლიანად მოიხსნა 2001 წლის მეორე ნახევარში, დარჩა მხოლოდ კომპიუტერის შემსწავლელი კურსები, რაც ცალსახად აღიარებული იყო აუცილებელ მოთხოვნად ახალ რეალობაში (კაკაჩია, 2015).

ალბათ ყველაზე საინტერესო, აღნიშნულ პერიოდში, იყო მცირე ბიზნესის ხელშეწყობის პროექტები. უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პროგრამა 2001 წლამდეც ხორციელდებოდა და ისევე როგორც ზემოთ აღწერილი დანარჩენი პროგრამები, ისიც კორუფციულ მიზნებს ემსახურებოდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ახალი ხელმძღვანელობის მთავარი გადაწყვეტილება ის იყო, რომ შეღავათიანი ბიზნეს კრედიტის გაცემაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას არა სახელმწიფო, არამედ ბანკი იღებდა - “სქემა ისეთი იყო, რომ გადაწყვეტილებას ჩინოვნიკი არ ღებულობდა” (საყვარელიძე, 2015). კერძოდ, სქემა ასე გამოიყურებოდა: ბიზნეს პროექტების იდეებს პირველ რიგში განიხილავდა სამინისტროს ექსპერტთა ჯგუფი, რომელიც დებდა წინასწარ დასკვნას. შემდეგ ეტაპზე იგი განიხილებოდა საბჭოზე, რომელშიც ჩართულნი იყვნენ ფართო საზოგადოების წარმომადგენლები. მათ მიერ მოწონებული პროექტი საბოლოო ჯამში მიდიოდა ბანკში და სწორედ ბანკი იღებდა საბოლოო გადაწყვეტილებას იმის თაობაზე, თუ რომელიც პროექტი იყო ფინანსურად მომგებიანი. შრომის დეპარტამენტი, თავის მხრივ, ყოველ თვეში ერთხელ ჟურნალისტებს აბარებდა ანგარიშს დაფინანსებული პროექტების შესახებ (კაკაჩია, 2015).

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ფონდის გაუქმებამდე, აღნიშნული საქმიანობა მაშინდელი კანონმდებლობით არ იყო დაშვებული, რადგანაც, კანონის მიხედვით, სწორედ ფონდს უნდა განეხორციელებინა დასაქმების პროგრამები. თუმცა, სამინისტროს შრომის დეპარტამენტის უფროსის აზრით, მნიშვნელოვანი იყო კორუფციის გზების გადაკეტვა, თუნდაც იგი წინააღმდეგობაში მოსულიყო არსებულ კანონმდებლობასთან. 2001 წლის ბოლოს ახალი კანონის მიღებით კი, რომელმაც გააუქმა დასაქმების ფონდი, აღნიშნული საქმიანობა სრულიად ლეგიტიმური გახდა (საყვარელიძე, 2015). ამ ყველაფერში ყველაზე საინტერესო ისაა, რომ შრომის დეპარტამენტის უფროსი რეალურად აჭარბებს თავის უფლებამოსილებას, ითავსებს რა მინისტრის მოადგილის ფუნქციას და ახორციელებს რეფორმებს კანონის გვერდის ავლით. ეს პირველ რიგში იმაზე მიუთითებს, რომ ინსტიტუციური და

საკანონმდებლო ჩარჩო საკმაოდ მყიფეა და ინდივიდუალურ აქტორებს მოქმედების საკმაოდ დიდი თავისუფლება აქვთ.

## **5.2. შრომის ბაზრის ლიბერალიზაცია და მისი გამომწვევი მიზეზები**

როგორც თეორიული ჩარჩოს მიმოხილვის დროს გამოჩნდა, კეთილდღეობის პოლიტიკის ცვლილების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დეტერმინანტი ხელისუფლების იდეოლოგიური განწყობებია. თუკი ავტორთა ნაწილი მემარცხენე მთავრობის ხელისუფლებაში ყოფნას უკავშირებენ კეთილდღეობის სახელმწიფოს დიდ ზომას და სოციალური სერვისების განვითარებას, საწინააღმდეგო შეიძლება ვივარაუდოთ იმ შემთხვევაში, თუკი ხელისუფლება მემარჯვენე იდეების მატარებელია.

მოცემული ქვეთავის მიზანია, ახსნას საქართველოში შრომის ბაზრის პოლიტიკაში განვითარებული მოვლენები 2006-დან 2012 წლამდე პერიოდში. იმდენად რამდენადაც ამ პერიოდიდან საქართველოში იწყება შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის აგრესიული ლიბერალიზაცია, მთავარ ამოცანას სწორედ ამ მოვლენის დეტერმინანტების შესწავლა წარმოადგენს. საწყის ეტაპზე ჩემთვის ცნობილია მხოლოდ სავარაუდო გამომწვევი მიზეზი - ხელისუფლების მემარჯვენე იდეოლოგია (X) და საბოლოო შედეგი - შრომის ბაზრის სრული დერეგულაცია/ლიბერალიზაცია (Y). თუმცა უცნობია ის მიზეზ-შედეგობრივი ჯაჭვი და მოვლენათა თანმიმდევრობა, რამაც X-დან Y-მდე მიგვიყვანა. პროცესზე მიდევნების მეთოდის გამოყენებით სწორედ ამ ჯაჭვს (მექანიზმს) შევისწავლი.

კვლევის შედეგად გამოვლენილი კაუზალური მექანიზმი წარმოდგენილია ცხრილში 3. ქვეთავის დარჩენილი ნაწილი სიღრმისეულად მიმოიხილავს მოცემული მექანიზმის საფეხურებს და თითოეულს შორის არსებული მიზეზ-შედეგობრივი კავშირის დამადასტურებელ მტკიცებულებებს.

- პირველი ეტაპი: რეფორმები და ინსტიტუტების გაუქმება

სააკაშვილის ხელისუფლებას ნათლად ჰქონდა ჩამოყალიბებული ეკონომიკური ზრდის მისაღწევი სტრატეგია: სახელმწიფოს როლი მაქსიმალურად უნდა შემცირებულიყო ეკონომიკის თითქმის ყველა სექტორში და უნდა მომხდარიყო ინვესტორების მოზიდვა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების გაზრდის მიზნით (Schueth, 2015). პრეზიდენტის სიტყვებით: “ნათელი იყო, რომ ღია და თავისუფალი ეკონომიკის გარეშე (საქართველოს) წარმატების შანსები ნულს უდრიდა. მხოლოდ თავისუფლების ძალიან მაღალ დონეს შეემლო უარყოფითი მოვლენების განეიტრალება: რუსული ოკუპაცია, განადგურებული ინფრასტრუქტურა და მცირე შიდა ბაზარი.

**ცხრილი 3: შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის ლიბერალიზაციის მიზეზ-შედეგობრივი ჯაჭვი**

1 ეტაპი	ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ ლიბერალური მთავრობა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას მთავარ პრიორიტეტად სახავს, რის გამოც იწყება ლიბერალური რეფორმების გატარება და ინსტიტუტების გაუქმება.
2 ეტაპი	საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები განვითარებადი ქვეყნებისათვის გრანტის გაცემის წინაპირობად ამ ქვეყნებში ბიზნესის კეთების სიმარტივეს აყენებენ და ამავდროულად თავაზობენ ამ ქვეყნებს შესაბამის ინდიკატორებს.
3 ეტაპი	საქართველოს მთავრობა იწყებს აღნიშნული ინდიკატორებით ხელმძღვანელობას.
4 ეტაპი	იქიდან გამომდინარე, რომ ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსში შრომითი ურთიერთობების ლიბერალიზაცია ქვეყნის რეიტინგს მაღლა წევს, საქართველო იწყებს აღნიშნულ სფეროში რადიკალური რეფორმების გატარებას.

აღნიშნული გამოწვევების საპასუხოდ რადიკალური რეფორმების გატარება იყო აუცილებელი (Saakashvili & Bendukidze, 2014). რეფორმებმა მოიცვა სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკების ფართო სპექტრი: შემცირდა საჯარო ბიუროკრატია, მოხდა საგადასახადო და კეთილდღეობის პოლიტიკის ლიბერალიზაცია, შემცირდა რეგულაციები, ნებართვები და ლიცენზიები და დაიწყო მასიური პრივატიზაცია.

აღსანიშნავია, რომ შრომის ბაზრისა და დასაქმების პოლიტიკაში რეფორმები 2004 წლამდე არ დაწყებულა. ამ ეტაპისათვის პოლიტიკის აღნიშნულ დარგში შემდეგი მდგომარეობაა: შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში არსებობს შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი, რომელიც პოლიტიკას შეიმუშავებს აღნიშნულ სფეროში. მისი განმახორციელებელია დასაქმების საჯარო სამსახური. ეს უკანასკნელი ატარებს დასაქმების რიგ პროგრამებს: მაგ. გასცემს უმუშევრობის შემწეობას, ახორციელებს უმუშევართა მომზადება-გადამზადებას და დასაქმების საჯარო პროექტებს(ივანიძე, 2016). ქვეყანაში მოქმედებს შრომის კოდექსი, რომელიც საბჭოთა პერიოდში არსებული კოდექსის მცირედით სახეცვლილი ვერსიაა (Muskhelishvili, 2011). ამავდროულად, ფუნქციონირებს შრომის ინსპექცია.

2004 წლიდან მოყოლებული იწყება რეფორმები შრომის ბაზრისა და დასაქმების პოლიტიკაში. 2004 წლის 29 დეკემბრის საპარლამენტო დადგენილებით, ცვლილება შევიდა “დასაქმების შესახებ აქტში”, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა “დასაქმებისა და სოციალური დახმარების სააგენტო”. ამ უკანასკნელმა ჩაანაცვლა დასაქმების საჯარო სამსახური (Council of Europe, 2007). ეს გახლდათ სოციალური სერვისების გაერთიანებისაკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი. ამასთანავე, იწყება დასაქმების თემის ზოგადი გარიყვა სოციალური პოლიტიკის სპექტრიდან. ახლად შექმნილი სააგენტოს მთავარი ფუნქცია მიზნობრივი სოციალური შემწეობის ადმინისტრირება იყო, რომელიც მთავრობამ 2003 წელს დაწერა მსოფლიო ბანკის აქტიური დახმარებით. 2007 წელს ევროპული სოციალური ქარტიის ყოველწლიურ ანგარიშში მთავრობამ აღნიშნა, რომ მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის შემოტანამ შეამცირა დასაქმების პროგრამების დაფინანსებისათვის საჭირო ბიუჯეტი. ამასთანავე, სოციალური დახმარების მიმღებთა უმეტესობა უმუშევარი იყო. შესაბამისად, გადაწყდა რომ გაუქმებულიყო უმუშევრობის შემწეობა. ამდენად, სოციალური პოლიტიკის ორი სხვადასხვა ინსტრუმენტი: სოციალური დახმარება და უმუშევრობის შემწეობა ერთ სქემაში გაერთიანდა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ უმუშევრობის შემწეობის გაგრძელებას იურიდიული საფუძველი მაშინ გამოეცალა, როდესაც გაუქმდა კანონი დასაქმების შესახებ და შესაბამისად გაუქმდა “უმუშევრის”

ლეგალური გაგება. მიუხედავად აღნიშნული ცვლილებებისა, მთავრობა განაგრძობდა სოციალურ დახმარებაზე გაწეული დანახარჯების დასაქმების პროგრამებზე გაწეულ ხარჯად დათვლას (Council of Europe, 2007).

აღნიშნული არ წარმოადგენდა ერთადერთ ცვლილებას შრომის ბაზრის პოლიტიკის არქიტექტურაში. 2006 წელს დასაქმების კანონის გაუქმებას მოჰყვა სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კანონის გაუქმება, შესაბამისად გაუქმდა შრომის ინსპექცია, როგორც კანონის აღსრულების მექანიზმი (EBRD & The World Bank, 2006). 2006 წელს ასევე დაიხურა შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი და “შრომა” მხოლოდ ცარიელი სიტყვის სახით შემორჩა სამინისტროს სახელწოდებაში. 2007 წელს “სოციალური დახმარებისა და დასაქმების” სააგენტოს ჩამოსცილდა “დასაქმების” კომპონენტი და სააგენტო გადაიქცა მხოლოდ “სოციალური სერვისების სააგენტოდ” (Council of Europe, 2007).

მართალია, ერთი შეხედვით აღნიშნული მოვლენები რადიკალურ ცვლილებებზე მიუთითებს, მაგრამ თუკი დასახელებული ინსტიტუტების ეფექტურობის კუთხით შევაფასებთ, მოსახლეობას მათი გაუქმება თითქმის არ უგრძნია. ამის მიზეზი არაფორმალური დასაქმების ძალიან დიდი წილი იყო, ხოლო თავად ინსტიტუტებში კორუფციის არსებობა ფორმალურ სექტორში დასაქმებულთათვისაც მათ არსებობას უმნიშვნელოს ხდიდა. იმ პერიოდის პოლიტიკის შემქმნელები არ უარყოფენ კორუფციის არსებობას (საყვარელიძე, 2015). სწორედ, კორუფცია და ზედმეტი ხარჯი იყო ის ძირითადი არგუმენტი, რაც სააკაშვილის გუნდს გააჩნდა ამ ინსტიტუტების გასაუქმებლად. თუმცა, როგორც მაშინდელი მინისტრის მოადგილე აღნიშნავს: “კორუფცია ძალიან დიდი პრობლემა იყო, მაგრამ ეს რომც არ ყოფილიყო, ამ ინსტიტუტებს აუცილებლად გავაუქმებდით”(მეგრელიშვილი, 2015). აღნიშნული კარგად გამოხატავს იმას, რომ პოლიტიკის აქტორების იდეოლოგიური განწყობები გადაამწყვეტ როლს თამაშობდნენ ინსტიტუციურ ცვლილებაში.

საინტერესოა აღვნიშნოთ, რომ შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გაუქმების გადაწყვეტილებები მომდინარეობდა მთავრობის წევრების ზოგადი იდეოლოგიური შეხედულებებისაგან. კერძოდ, იმ იდეისაგან, რომ მთავრობა დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის ურთიერთობაში არ უნდა ერეოდეს (მეგრელიშვილი, 2015). ინტერვიუებიდან არ იკვეთება საერთაშორისო აქტორების პირდაპირი ჩართულობა აღნიშნულ საკითხში. თუმცა, მას ირიბად ჰქონდა გავლენა. მსოფლიო ბანკმა უმნიშვნელოვანესი როლი ითამაშა მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემის შემუშავებაში (სტურუა, 2016), რაც, თავისთავად, ლიბერალური სოციალური პოლიტიკის უმთავრესი მახასიათებელი შტრიხია. აღნიშნული თანხვედრაში იყო რეფორმატორთა შეხედულებებთან. მიზნობრივი სოციალური დახმარების სისტემის დასაწერად კი მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსების გამოთავისუფლება იყო საჭირო. ამიტომაც, 2004 წელს, როდესაც შრომის ბაზრის პროგრამები ფორმალურად ჯერ კიდევ არსებობდა, დასაქმების პროგრამების განსახორციელებლად ბიუჯეტი საერთოდ არ დამტკიცებულა, იმდენად რამდენადაც ეს რესურსები სოციალური დაცვის სისტემის რეფორმაზე იყო მიმართული (სტურუა, 2016).

- *მეორე ეტაპი: საერთაშორისო დონორების მოთხოვნები*

საქართველოში დაწყებული პოლიტიკურ-ეკონომიკური ტრანსფორმაცია საინტერესოდ ემთხვევა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების გადაწყვეტილებას, შეეცვალათ განვითარებადი ქვეყნებისათვის სესხის გაცემის წინაპირობები. 2003 წელს საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (IDA) ადგენს, რომ სესხის მიღების წინაპირობა ქვეყანაში ბიზნესის დასაწყებად საჭირო დროისა და ხარჯების შემცირებაა (EBRD & The World Bank, 2006). საერთაშორისო განვითარების სააგენტო მსოფლიო ბანკის შემადგენელი ინსტიტუტია, რომელიც დაბალი და საშუალო შემოსავლების მქონე ქვეყნებზე სესხს შეღავათიანი პირობებით გასცემს და როგორც ასეთი, მსგავსი ქვეყნებისათვის ფინანსური რესურსის უმნიშვნელოვანეს წყაროს წარმოადგენს. მის სესხზე პროცენტი ძალიან დაბალია ან ნულის ტოლია და გადახდის ვალდებულება 38 წლამდე შეიძლება გაიწეროს, რომელთაგან პირველი 5-10 წელი მთავრობა საერთოდ არ იხდის პროცენტს (EBRD & The World Bank, 2006).

აღსანიშნავია, რომ 2004 წელს აშშ ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი იგივე პირობას აწესებს განვითარებადი ქვეყნებისათვის დახმარების გასაცემად (EBRD & The World Bank, 2006). ფონდი ორ კრიტერიუმს იყენებს: ბიზნესის დასაწყებად საჭირო დღეებისა და თანხის რაოდენობა, რომელსაც ერთიანად “ბიზნესის დაწყების ინდიკატორს” უწოდებენ.

2003 წელს მსოფლიო ბანკი ქმნის “ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსს”, რომელიც, იმ პერიოდიდან მოყოლებული, განვითარებად ქვეყნებში რეფორმების განხორციელების რეცეპტად აღიქმება. ინდექსის შექმნის მთავარი მოტივაცია, ავტორების განცხადებით, იმით იყო განპირობებული, რომ ქვეყნებისათვის შეეთავაზებინათ პოლიტიკის ინსტრუმენტები და საუკეთესო გამოცდილება, რაც ქვეყანაში ბიზნესის წარმოების გამარტივებისათვის არის საჭირო. აღნიშნული კი, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების უპირობო წინაპირობად ითვლება (EBRD & The World Bank, 2006). როგორც ინდექსის ერთ-ერთი მთავარი შემოქმედი ჯანკოვი აცხადებს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს გადაწყვეტილებასა და ინდექსის შექმნას შორის რაიმე კავშირი არ ყოფილა. თუმცა ინდექსის შექმნის შემდეგ მისი გამოყენება დაიწყო როგორც აშშ განვითარების სააგენტომ (USAID), ისე თავად IDA-მ (Djankov, 2016).

ზემოთაღნიშნული ცხადყოფს, რომ საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები (IDA, USAID, MCA), ერთი მხრივ, ადგენენ ფინანსური რესურსების (სესხის) გაცემის წინაპირობას და, მეორე მხრივ, შემოაქვთ რა ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსი, ქვეყნებს სთავაზობენ კონკრეტულ მეთოდოლოგიას, თუ როგორ უნდა დააკმაყოფილონ მათ მიერვე დადგენილი სესხის გაცემის წინაპირობები. გარდა იმისა, რომ აღნიშნული ინდექსი დონორების მთავარი ინსტრუმენტია სესხის გასაცემად, იგი, ასევე, წარმოადგენს ინვესტორებისათვის მთავარ გზამკვლევს საინვესტიციო ქვეყნის ასარჩევად. ყოველივე აქედან გამომდინარე, ცხადია განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისათვის, რომლებიც დამოკიდებულნი არიან პირდაპირ



უცხოურ ინვესტიციებზე და დონორებზე აღნიშნული, ინდექსი ძალიან დიდი მნიშვნელობის იქნებოდა.

- *მესამე ეტაპი: რეიტინგის გავლენა ქართველ რეფორმატორებზე*

სანამ უშუალოდ იმის განხილვაზე გადავალთ, თუ როგორაა დაკავშირებული ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსი (EDBI) შრომის ბაზრის სფეროში გატარებულ რეფორმებთან, აუცილებელია დავადასტუროთ, რომ ქართველ რეფორმატორთა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში აღნიშნული ინდექსი მართლაც დიდ როლს თამაშობდა.

საკაშვილის გუნდის წარმომადგენლები ცალსახად უარყოფენ ინდექსის რაიმე ზეგავლენას მათ მიერ გადაწყვეტილებების მიღებაზე. მათი განცხადებით, მათთვის ძალიან კარგად იყო ცნობილი, რომ შრომის ბაზრის ლიბერალიზაცია ეკონომიკის მოდერნიზების აუცილებელი წინაპირობა იყო. მას შემდეგ კი, რაც რეფორმები გაატარეს, აღმოჩნდა, რომ ისინი ზედმიწევნით ემთხვეოდა ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსში მითითებულ ინდიკატორებს და ამ რეფორმებისათვის ქვეყანამ “ფოჩიანი კანფეტებიც” დაიმსახურა (ლეჟავა, 2016).

თუმცა, ამ მოსაზრებას არ ადასტურებს კვლევის პროცესში წარმოჩენილი სხვა მტკიცებულებები. EDBI ინდექსის შემქმნელი სიმეონ ჯანკოვი აღნიშნავს, რომ იგი საქართველოს პირველად კახა ბენდუქიძის (რეფორმების კოორდინაციის მინისტრის) თხოვნით ეწვია. ისინი დამეგობრდნენ და “რომ არა კახა, ბევრი არაფერი მოხდებოდა საქართველოში. ბენდუქიძე, ნოღაიდელი, სააკაშვილი, გილაური ძალიან დაინტერესებული იყვნენ EDBI ინდექსით და კარგად იცოდნენ მისი შინაარსი. ისინი ჩემი მეგობრები გახდნენ და ამ თემებზე ხშირად ვსაუბრობდით. ჩვენ რეფორმებამდე სამი წლით ადრე დავიწყეთ საუბარი და 2005-დან 2007 წლამდე ერთად ვმუშაობდით (Djankov, 2016). ამდენად, არაა გასაკვირი, რომ ამ პერიოდში საქართველოში გატარებული რეფორმები სწორედ იმ სფეროებში მოხდა, რომელიც ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსშია მითითებული. აღნიშნული ერთობლივი შრომის შედეგად,

2007 წელს მსოფლიო ბანკი საქართველოს აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის რეგიონში ტოპ რეფორმატორად ასახელებს. აღნიშნულ წელს, საქართველომ 10-დან 6 ინდიკატორზე მნიშვნელოვანი პროგრესი აჩვენა და ლიდერი რეფორმატორი ქვეყნების სიაში პირველ ადგილზე მოექცა. წარმატებული რეფორმატორებისათვის დაწესებული პრიზი კი პირველად სწორედ საქართველოს იმჟამინდელ პრემიერ-მინისტრს - ზურაბ ნოღაიდელს გადაეცა (EBRD & The World Bank, 2006).

თუკი, სექციის დასაწყისში მითითებული მიზეზ-შედეგობრივი მექანიზმი სწორია, აღნიშნული რეფორმების შედეგად სავარაუდოა ქვეყანაში დონორების დახმარებისა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდა. მართლაც, 2006-08 წლებში ქვეყანაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები.<sup>4</sup> ათასწლეულის გამოწვევის ფონდმა ორ მსხვილ პროექტს მოაწერა ხელი საქართველოსთან - პირველი იყო 295 მლნ ლირებულების 2005 წელს, ხოლო მეორე 2013 წელს<sup>5</sup>. საერთაშორისო განვითარების სააგენტომ კი მიზნობრივი სოციალური დახმარების რეფორმა დააფინანსა.

• *მეოთხე ეტაპი: რასაც ზომავენ, ის კეთდება კიდევ!*

ამდენად, პოლიტიკის წარმოებაზე “ბიზნესის კეთების სიმარტივის” ინდექსს ძალიან დიდი გავლენა ჰქონდა. მსოფლიო ბანკი აღნიშნავს: “იმისათვის, რომ რეფორმატორებისათვის აღნიშნული ანგარიში გამოსადეგი იყოს, საჭიროა ინდიკატორები ძალიან მარტივი, ადვილად განსახორციელებელი და ნათლად ჩამოყალიბებული იყოს. მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში გახდებიან ისინი რეფორმების მოტივატორი (EBRD & The World Bank, 2006). აღნიშნულიდან გამომდინარე, საინტერესოა ვნახოთ, რა ზეგავლენა მოახდინა აღნიშნულმა ინდექსმა შრომის ბაზრის სფეროში მიმდინარე პროცესებზე საქართველოში.

ინდექსის თავდაპირველ ვერსიაში ქვეყნების საერთო ქულა 10 ინდიკატორის მიხედვით ითვლებოდა. ესენია: ბიზნესის დაწყების სიმარტივე, ლიცენზირების

<sup>4</sup>[http://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Report\\_GEO\\_WEB.pdf](http://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Report_GEO_WEB.pdf)

<sup>5</sup><https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32427.pdf>

საკითხები, სამსახურიდან დათხოვნისა და აყვანის სიმარტივე, ქონების რეგისტრირება, კრედიტის მიღება, ინვესტორების დაცულობა, გადასახადების გადახდა, საზღვრებს მიღმა ვაჭრობა, კონტრაქტების პირობის შესრულება და ბიზნესის დახურვა. მსოფლიო ბანკის ყოველწლიურ ანგარიშებში თითოეული ინდიკატორის შესახებ მოცემულია ის სასურველი მდგომარეობა და შესაბამისი რეფორმები, რაც ბიზნესის წარმოებას გაამარტივებს ქვეყანაში. ამდენად, ბიზნესის განვითარებაზე ორიენტირებული ხელისუფლებისათვის აღნიშნული ინდექსი პოლიტიკის წარმოების კარგ სახელმძღვანელოდ შეიძლება მივიჩნიოთ.

“სამსახურიდან დათხოვნისა და აყვანის სიმარტივის” ინდიკატორი, თავის მხრივ, შემდეგ საკითხებს მოიცავდა: დაქირავების სირთულის ინდექსი, სამუშაო საათების რიგიდულობა, გათავისუფლების სიმარტივის ინდექსი, გათავისუფლებისა და სამსახურში აყვანის ხარჯები<sup>6</sup>. აღნიშნული ინდიკატორის გამოყენებას თავისი მიზეზები აქვს. კერძოდ, მსოფლიო ბანკის ეკონომისტები შემდეგ განმარტებას გვთავაზობენ: იმისათვის, რომ დასაქმებული არასამართლიანი მოპყრობისაგან დაიცვან, ხელისუფლება რეგულაციას მიმართავს, თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, რთულია ოქროს შუალედის დაცვა და ზოგიერთ ქვეყანაში რეგულირება იმდენად მკაცრია, რომ დასაქმებულთა დასაცავად შექმნილი კანონები მათვე აყენებს ზიანს. დასაქმების შესაძლებლობები კი მცირდება. მოქნილი შრომითი ურთერთობების შემთხვევაში კი, სამუშაო ადგილები მეტია და დასაქმების მაჩვენებელი იზრდება. თუმცა, მეტი მოქნილობა არ ნიშნავს უსაფრთხოებაზე უარის თქმას. “მაგალითად, საქართველოს მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე მოქნილი რეგულაცია აქვს, თუმცა, ამავე დროს, იგი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ყველა ძირითადი კონვენციის ხელმომწერია. ნამდვილად ვერ ვიტყვით, რომ დასაქმებულების ექსპლუატაცია ხდება დანიაში, რომელიც, ასევე, 10 ლიდერ რეფორმატორი ქვეყნის სიაშია”<sup>7</sup>.

2005 წლიდან აღნიშნულ ინდიკატორს “თანამშრომელთა დასაქმების ინდიკატორი” (Employing Workers Indicator) დაერქვა და გაიზარდა იმ საკითხების რიცხვი, რომელთა

<sup>6</sup><http://www.doingbusiness.org/rankings>

<sup>7</sup>ibid

შესწავლაც ხდება. ძირითადად, ეს სამუშაოს ხარისხსა და შრომით პირობებს ეხება. აღნიშნული პროცესი იმ კრიტიკის დამსახურებაა, რაც “ბიზნესის კეთების სიმარტივის” ინდიკატორმა წლების განმავლობაში დაიმსახურა. კრიტიკის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი სწორედ ის გახლდათ, რომ გადამეტებული ყურადღება შრომითი ურთიერთობების ლიბერალიზაციაზე, სამუშაო ადგილისა და პირობების გაუარესების ფონზე ხდებოდა. ამდენად, 2007-11 წლებში მსოფლიო ბანკმა საკონსულტაციო ჯგუფი შექმნა, რომელსაც აღნიშნული ინდიკატორის სრულყოფა დაეკისრა<sup>8</sup>.

მიუხედავად იმისა, რომ “დასაქმების ინდიკატორი” ხაზს უსვამდა მოქნილობისა და უსაფრთხოების მნიშვნელობას, ამ კომპონენტის ყველა შემადგენელი ინდიკატორი იზომებოდა 0-დან 100 ქულამდე, სადაც დაბალი ქულა მიუთითებდა უფრო მეტ მოქნილობას, ხოლო რაც მაღალი იყო მოქნილობა, მით უფრო მაღალი იყო ქვეყნის საერთო რეიტინგი (EBRD & The World Bank, 2006). პოლიტიკის შემქმნელებისათვის ეს ერთ მარტივ მესიჯს ნიშნავდა: მან უნდა გაამარტივოს ან გააუქმოს ყველა სახის რეგულაცია.

მართლაც, 2006 წელს კახა ბენდუქიძის ინიციატივით ხდება შრომის კოდექსის რევიზია. განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, 2007 წლის ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსის ანგარიშში მსოფლიო ბანკი აღნიშნავს: “ახალი შრომითი რეგულაციები (საქართველოში) შესაძლებლობას აძლევს ადამიანებს უკეთესი სამუშაო ადგილები იპოვონ. ასევე, შემცირდა სოციალური გადასახადი 31-დან 20 პროცენტამდე, რაც დამსაქმებელს უადვილებს ახალი თანამშრომლების აყვანას. ასევე, უფრო მეტად ხდება კორპორატიული გადასახადების შეგროვება, რის მაჩვენებელმაც 300 პროცენტს მიაღწია და სოციალური გადასახადების შემცირება გააბათილა. უმუშევრობა კი 2 პროცენტით შემცირდა.” 2007 წლის ანგარიშში დასახელებული სამი ყველაზე მსხვილი რეფორმიდან, რომლებმაც ქვეყნებს ინდექსში დაწინაურების

<sup>8</sup>2010 წლიდან ეს ინდიკატორი საერთოდ ამოიღეს 10 ძირითადი ინდიკატორიდან, რაც იმას ნიშნავს, რომ რეიტინგში ქვეყნის ადგილის განსაზღვრაში აღნიშნული საკითხი არ ფიგურირებს. თუმცა იგი რჩება “დამატებით საკითხად”, რომელზეც ინფორმაცია ყოველწლიურად გროვდება და ანგარიშში დანართის სახით არის წარმოდგენილი

საშუალება მისცა, ერთ-ერთი საქართველოს მოქნილი შრომითი ურთიერთობაა, რაც ახალი შრომის კოდექსის მეშვეობით გახდა შესაძლებელი.

ცხრილი ნომერი 4 ასახავს ამ “დასაქმების ინდიკატორის” შემადგენელ კომპონენტებს და მათთვის მინიჭებულ ქულებს 2005-10 წლების პერიოდში. აშკარაა, რომ 2006 წელს მიღებული შრომის კოდექსი ძალიან ბევრ ასპექტს იმდენად ამარტივებდა, რომ ბევრი კომპონენტი აბსოლუტური მოქნილობით შეფასდა (0 ქულა).

**ცხრილი4: საქართველოს მაჩვენებლები “დასაქმების ინდიკატორზე” 2005-2010**

<i>ინდიკატორი</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
სამსახურში აყვანის სირთულე	17	0	0	0	0	0
სამუშაო საათების რიგიდულობა	60	60	20	20	20	20
სამსახურიდან დათხოვის სირთულე	70	70	0	0	0	0
დასაქმების რიგიდულობა <sup>9</sup>	49	43	7	7	7	7
სამსახურიდან დათხოვის ხარჯები	21	4	4	4	4	4
სამსახურში აყვანის ხარჯები		31	20	20		

შრომის კოდექსის რევიზიის დროს სამსახურიდან დათხოვნის თემა ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური იყო (ალექსანდრია, 2015) (ოთიაშვილი, 2015). შრომის კოდექსის ახალი ჩანაწერის მიხედვით, შრომითი კონტრაქტის შეწყვეტის რამდენიმე მიზეზი არსებობდა, მათ შორის, მხარეთა სურვილის შემთხვევაში, ორივეს შეეძლო შეწყვეტა. თუმცა, მაშინ როდესაც დასაქმებულს ჰქონდა ვალდებულება, ერთი თვით ადრე შეეტყობინებინა აღნიშნულის შესახებ დამსაქმებლისათვის, იგივე სახის ვალდებულება არ ვრცელდებოდა თავად დამსაქმებელზე. ამ უკანასკნელს შეეძლო ყოველგვარი გაფრთხილების გარეშე გაეთავისუფლებინა დასაქმებული. ერთადერთ ვალდებულებად მას ერთი თვის ხელფასის გადახდა ეკისრებოდა. ამდენად, მნიშვნელოვნად შემცირდა სამსახურიდან დათხოვნის სირთულე და ხარჯები EDBI-ს

<sup>9</sup> აღნიშნული ინდექსი 3 ქვე-ინდექსის (სამსახურში აყვანის სირთულის, სამუშაო საათების რიგიდულობისა და სამსახურიდან დათხოვის სირთულის) საშუალო მაჩვენებელია

ინდიკატორებზე. რეალობაში, აღნიშნული ცვლილების ხარჯზე, დამსაქმებლები თავიანთი შეხედულებით უშვებდნენ თანამშრომლებს სამუშაოდან, რაც შრომითი უსაფრთხოების მნიშვნელოვან გაუარესებას მოასწავებდა (საჩალელი, 2012).

რაც შეეხება სამსახურიდან დათხოვნის ხარჯებს, წინამორბედი შრომის კოდექსისაგან განსხვავებით, ახალი ვერსია არ ითვალისწინებდა გამოუყენებელი დასვენების დღეების ფინანსურ ანაზღაურებას. ახალი შრომის კოდექსის შემქმნელები აღიარებდნენ, რომ მათი მთავარი საზრუნავი მაქსიმალურად გამარტივებული წესები იყო. ამ მიზეზით, საერთაშორისო კონვენციებით ნაკისრი ვალდებულებები საერთოდ არ ფიგურირებდა შრომის კოდექსში. მაგალითად, საქართველოს რატიფიცირებული ჰქონდა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 52-ე კონვენცია ყოველწლიური შვებულების შესახებ, რომელიც დასაქმებულს აძლევდა ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების უფლებას. რადგანაც ეს ვალდებულება ქვეყანას საერთაშორისო კონვენციით ჰქონდა აღებული, შრომის კოდექსში ეს ჩანაწერი არ ფიგურირებდა, ვინაიდან ითვლებოდა, რომ კონვენციებს უპირატესი ძალა აქვთ. თუმცა, რეალობაში, დამსაქმებელთა ნაწილი თავს არ თვლიდა ვალდებულად აენაზღაურებინათ დასაქმებულის შვებულება, რადგან შრომის კოდექსში მსგავსი ჩანაწერი არ არსებობდა. დასაქმებული კი, რომელიც შეიძლება სულაც ვერ ერკვეოდა შრომის საერთაშორისო სტანდარტებში, ვეღარ ბედავდა მოეთხოვა კუთვნილი ანაზღაურება (საჩალელი, 2012).

აღნიშნულის გარდა, გატარდა ბევრი სხვა ცვლილება, რომლებმაც, საერთო ჯამში, გაამარტივა შრომითი ურთიერთობები. მაგალითად, ახალი შრომის კოდექსი არ ავალდებულებდა დამსაქმებელს აეხსნა გადაწყვეტილება სამსახურში არაყვანის თაობაზე, რის შედეგადაც შეუძლებელი ხდებოდა წინასახელშეკრულებო პერიოდში დისკრიმინაციის ფაქტების აღრიცხვა. ამავდროულად, დამსაქმებელი აღარ იყო ვალდებული, აენაზღაურებინა ზეგანაკვეთური შრომა, რაც კიდევ უფრო ამცირებდა მის დანახარჯებს და, საბოლოო ჯამში, კიდევ უფრო ზრდიდა EDBI-ს მოქნილობის ინდიკატორს.

### კოალიციების ფორმირება

ზემოაღნიშნული მიმოხილვა ცხადყოფს, რომ საქართველოში შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის ლიბერალიზაციაში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს საერთაშორისო ფინანსურმა ინსტიტუტებმა (კერძოდ, მსოფლიო ბანკმა), თუმცა გადამწყვეტი მნიშვნელობა ხელისუფლების წარმომადგენელთა იდეოლოგიურ შეხედულებებს ენიჭებოდა. სწორედ ამ უკანასკნელის ირგვლივ ყალიბდება ერთგვარი კოალიცია, რომელსაც “ბიზნეს კოალიცია” ვუწოდებ. სახელწოდება გამომდინარეობს იქედან, რომ ამ ჯგუფის წევრთა მთავარი საზრუნავი, როგორც ემპირიული მონაცემებიდან ჩანს, ქვეყანაში ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესება იყო, ხოლო ყველა სხვა საკითხი მეორეხარისხოვნად ითვლებოდა. უშუალოდ შრომისა და დასაქმების სფეროსთან დაკავშირებით კი ისინი თვლიდნენ, რომ სახელმწიფო ამ საკითხში საერთოდ არ უნდა ჩარეულიყო (იხ. ცხრილი 5).

ბიზნეს კოალიციის მიერ განხორციელებულ რადიკალურ რეფორმებს წინააღმდეგობის გარეშე არ ჩაუვლია. ამ შემთხვევაში, საუბარია იმ აქტორთა ძალიან მცირე ჯგუფზე, რომელთა პირად ინტერესებში არ შედიოდა შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გაუქმება. რაც შეეხება საჯარო პროტესტს, ფაქტიურად ასეთი არ ყოფილა. ეს ადვილი ასახსნელია თუკი გავიხსენებთ იმ ფაქტს, რომ 90-იანი წლების მანძილზე ქალაქებში არსებულ შრომის ბაზრის ინსტიტუტებს რეალურად არ შეუქმნიათ სოციალური დაცულობის შეგრძნება მოსახლეობისათვის და, შესაბამისად, მათი გაუქმება საგრძნობი არ იყო. დისკუსიები და მოლაპარაკებები, რაც ინსტიტუტების გაუქმებას ახლდა თან, უმეტესად დახურულ კარს მიღმა მიმდინარეობდა.

ხელისუფლების რეფორმების მთავარი მოწინააღმდეგე საქართველოს პროფესიულ კავშირთა გაერთიანება იყო. 2006 წელს შრომის კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა შეასუსტა კოლექტიური გარიგებები და, შესაბამისად, პროფესიული კავშირების გავლენაც. ამასთან, ხელისუფლებამ დაიწყო პირდაპირი და ირიბი ფორმით

პროფესიული კავშირების წევრთა შევიწროება და ზეწოლა ამ ინსტიტუტის დასუსტების მიზნით (ალექსანდრია, 2015).

**ცხრილი 5: შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის სფეროში არსებული კოალიციები**

<b>კოალიციის წევრები</b>	მთავრობა 2003-2012 თავისუფლების ინსტიტუტი მსოფლიო ბანკი USAID	საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება; ევროკავშირი; შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია; AFL-CIO; სოლიდარობის ცენტრი
<b>საფუძველმდებარე რწმენები</b>		
<b>სახელმწიფოს როლი</b>	სახელმწიფოს არავითარი როლი არ გააჩნია დასაქმების პოლიტიკაში	სახელმწიფოს მოვალეობაა მშრომელთა უფლებების დაცვა
<b>უმუშევრობის პრობლემა</b>	ინდივიდუალური ხასიათის	კოლექტიური ხასიათის
<b>სახელმწიფო რეგულაცია</b>	მინიმალური, ბიუროკრატია კორუფციის წყაროა	რეგულაცია და ბიუროკრატია საჭიროა დასაქმების პროგრამების განსახორციელებლად
<b>პოლიტიკის სფეროსთან დაკავშირებული შეხედულებები</b>		
<b>დასაქმების სერვისების მიწოდება</b>	საჯარო მიწოდება არ არის საჭირო	დასაქმების საჯარო სამსახური დასაქმების პოლიტიკის ცენტრალური ინსტიტუტია
<b>შრომის კოდექსი</b>	საერთოდ არ არის საჭირო	უმნიშვნელოვანესია მშრომელთა უფლებების დასაცავად
<b>შრომის ინსპექცია</b>	ბიუროკრატის დამატებითი წყარო	შრომის კოდექსის აღსრულების მექანიზმი
<b>შრომითი უფლებები</b>	ბიზნეს ინტერესები გაცილებით მნიშვნელოვანია ვიდრე შრომითი უფლებები	სახელმწიფომ უნდა დაიცვას შრომითი უფლებები

აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ პერიოდში პროფესიული კავშირები საქართველოში საბჭოთა ნომენკლატურის გადმონაშთად აღიქმებოდა (Muskhelishvili, 2011) და დიდი



პოპულარობით არ სარგებლობდა. ამასთან, არ არსებობდნენ შრომითი უფლებების დამცველი მოძრაობები და აქტივისტები. ამდენად, პროფესიული კავშირების გაერთიანებას რეალურად მარტო უწევდა დაპირისპირება ერთპიროვნული ძალაუფლების მქონე მმართველ გუნდთან. ამიტომაც, ტრადიციული მეთოდების ნაცვლად (გაფიცვა, საჯარო პროტესტები), მათ საერთაშორისო კავშირების გამოყენება არჩიეს (ალექსანდრია, 2015).

იმისათვის, რომ კარგად გავიგოთ შრომის კოალიციის ბრძოლის სტრატეგია, მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებები შრომის სფეროში. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციაში გაწევრიანების შემდეგ, საქართველოს რატიფიცირებული ჰქონდა 16 კონვენცია (8 ფუნდამენტური კონვენციის ჩათვლით). ამასთანავე, საქართველომ 2005 წელს რატიფიცირება გაუკეთა ევროპის სოციალური ქარტიას. შესაბამისად, გაიზარდა ქვეყნის ვალდებულებები არა მხოლოდ შრომის, არამედ დასაქმების სფეროში. 2004 წლის დასასრულს საქართველო, მეზობელ ქვეყნებთან ერთად, მიუერთდა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის პროცესს. ბოლოს კი, აღსანიშნავია პრეფერენციების გენერალიზებული სისტემა (სავაჭრო შეთანხმება) ევროკავშირთან (2005წ.) და ამერიკის შეერთებულ შტატებთან (2001წ.). საქართველოს პროფესიულმა კავშირებმა ბიზნეს კოალიციაზე ზემოქმედება სწორედ ამ ვალდებულებების გამოყენებით გადაწყვიტა.

პროფესიული კავშირების გაერთიანებამ დაიწყო საქართველოში შრომის უფლებების დარღვევის შესახებ ანგარიშების დაგზავნა ქვეყნის საერთაშორისო პარტნიორებთან. ასე მაგალითად, 2009 წლიდან მოყოლებული შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ყოველწლიური ანგარიშის ორ ვერსიას იღებდა - ერთს სახელმწიფოსგან, ხოლო მეორეს - პროფესიული კავშირების გაერთიანებისაგან (კვერნაძე, 2015). ცხადია, აღნიშნული ანგარიშების შინაარსი მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან.

მაშინდელი ხელისუფლება მკაცრად უარყოფდა, რომ ის რომელიმე საერთაშორისო კონვენციას არღვევდა. თუმცა, შსო-ს ექსპერტთა კომიტეტი განსხვავებული

მოსაზრების იყო და 2009 წლიდან მოყოლებული რეგულარულად ითხოვდა პასუხს რიგი კონვენციების შეუსრულებლობასთან დაკავშირებით. ბიზნეს კოალიციისათვის ეს ფრიად უსიამოვნო, თუმცა ნაკლებ მნიშვნელოვანი პრობლემა იყო. სააკაშვილის ხელისუფლება, ზოგადად, ნაკლებ ყურადღებას აქცევდა შსო-ს თამაშის წესებს, მათ საწევროს გადახდაც კი შეწყვიტეს ამ ორგანიზაციაში (კვერნაძე, 2015). 2009-12 წლებში საქართველოს მთავრობასა და შსო-ს შორის მიმოწერის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ხელისუფლება, რიგ შემთხვევებში, თავს არიდებდა ან არაპირდაპირი პასუხებით შემოიფარგლებოდა. ამასთან, ხდებოდა კონვენციებით ნაგულისხმევი ვალდებულებების ინტერპრეტირება, რაც, საბოლოო ჯამში, სიტყვებით თამაშს ემსგავსებოდა. მაგალითად, 2011 წლის მოთხოვნაზე ქვეყანას აღედგინა ეფექტური შრომის ინსპექცია, რათა ბავშვები დაეცვა იძულებითი შრომისაგან, მთავრობამ უპასუხა, რომ ქვეყანაში არსებობდა რიგი ინსტიტუტები (მაგ., პოლიცია), რომელიც უზრუნველყოფდა ბავშვების დაცულობას. პასუხის ტექსტი გულისხმობდა, რომ შრომის ინსპექციის შემოღების საჭიროება ქვეყანაში არ იდგა (Council of Europe, 2012).

ბენდუქიძის ინიციატივით 2006 წელს შრომის კოდექსის რევიზიის შედეგად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციამ გამოხატა შეშფოთება იმის თაობაზე, რომ კოდექსი, რიგ შემთხვევებში, არღვევდა შრომის საერთაშორისო სტანდარტს. კერძოდ, მათი მოსაზრებით, კოდექსი არ მოდიოდა შესაბამისობაში კოლექტიური გარიგებებისა და თავისუფალი ასოცირების შესახებ კონვენციებთან (Dudas, 2015). მართალია, ხელისუფლების წარმომადგენლები აცხადებდნენ, რომ არც ერთი საერთაშორისო კონვენცია არ ირღვეოდა (მეგრელიშვილი, 2015), აღნიშნული კონვენციების ზედაპირული ანალიზიდანაც კი ჩანს, რომ არსებობდა გამონაკლისები. მაგალითად, შსო-ს 88-ე კონვენციის მიხედვით, ხელმომწერი ქვეყანა იღებს ვალდებულებას მოქალაქეებს მიაწოდოს დასაქმების უფასო სერვისი (დასაქმების საჯარო სამსახურის მეშვეობით). ეს მოთხოვნა, ასევე, ფიგურირებს ევროპულ სოციალურ ქარტიაში (მუხლი 1.3). როგორც წინა თავში უკვე აღვნიშნე, დასაქმების საჯარო სამსახური საქართველოში 2006 წელს გაუქმდა. ამდენად, შეუძლებელია მივიჩნიოთ, რომ საქართველო მოცემული კონვენციის პირობას ასრულებდა. თუმცა, ხელისუფლება

აგრძელებდა ანგარიშგებას აღნიშნულ კონვენციასთან დაკავშირებით და ერთჯერადი დასაქმების პროგრამები (იხ. დეტალები მოგვიანებით) მოჰყავდა მსგავსი სერვისის არსებობის დასტურად. საქართველო, ასევე, აშკარად არღვევა 122-ე კონვენციას, რომლის მიხედვითაც ქვეყანას უნდა გააჩნდეს კარგად ფორმულირებული დასაქმების პოლიტიკა, რომლის მიზანია ყველა მსურველს მიუწვდებოდეს ხელი ადეკვატურ სამუშაო ადგილზე. როგორც მოცემული თავის დასაწყისში დეტალურად მიმოვიხილე, 2006 წლიდან მოყოლებული, შრომის ბაზრის ყველა ინსტიტუტი და პოლიტიკა გაუქმდა. ბიზნეს კოალიციის რწმენით “დასაქმების პოლიტიკა” იგივე ბიზნესის განვითარების პოლიტიკა იყო, რომელიც თავისთავად მოიტანდა ახალ სამუშაო ადგილებს.

შსო-სა და ბიზნეს კოალიციას შორის გაჩაღებულ ბრძოლას რეალური ცვლილებები არ მოჰყოლია. პროფესიული კავშირების გაერთიანება მალევე მიხვდა, რომ მსგავსი მეთოდით ბრძოლა უშედეგო იყო. ამიტომაც, მან დაიწყო დამატებითი აქტორების ჩართვა კოალიციაში და ახალი სივრცეების ძებნა. აღნიშნულის გამოხატულებაა ის, რომ შსო-ს ყოველწლიურ კონფერენციაზე, 2008 წლიდან, ხმამაღლა ისმოდა საქართველოს მთავრობის კრიტიკა და საქართველო ამ პერიოდში ე.წ. “შავ სიაშიც” მოხვდა, რაც საერთაშორისო იმიჯისათვის საკმაოდ ნეგატიური მოვლენა იყო (ოთიაშვილი, 2015). ამ პროცესში საქართველოს პროფესიულ კავშირებს, გარდა შსო-სა, მხარს უჭერდა პროფესიულ კავშირთა ევროპული და საერთაშორისო გაერთიანება (ICFTU, 2006; ალექსანდრია, 2015).

2007 წლიდან შრომის კოალიციაში ევროკავშირიც ერთვება, რომელმაც ღიად დაიწყო შსო-ს მხარდაჭერა და იმდროინდელი ხელისუფლების კრიტიკა. კერძოდ, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ანგარიშებში 2007 წლიდან ჩნდება რიტორიკა, რომ საქართველოს არ გააჩნია დასაქმების სფეროში რაიმე პოლიტიკა და რომ ქვეყანა განაგრძობს შსო-ს ფუნდამენტური კონვენციების დარღვევას (European Council, 2011). მიუხედავად ორი ძლიერი საერთაშორისო აქტორის ჩართვისა, საქართველოს

პროფესიული კავშირების გაერთიანება მაინც ვერ ახერხებდა მიმართულება შეეცვალა ბიზნეს კოალიციის დომინანტი პარადიგმისათვის.

ყველაზე ძლიერი დარტყმა ბიზნეს კოალიციაზე შრომის კოალიციის მხრიდან საქართველოს საერთაშორისო სავაჭრო ხელშეკრულებების გამოყენება იყო. როგორც უკვე აღინიშნა, 2004 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს გააჩნდა ვაჭრობის პრეფერენციული შეთანხმება როგორც აშშ-თან, ისე ევროკავშირთან. აღნიშნული პროგრამები განვითარებადი ქვეყნებიდან საქონლის იმპორტს შეღავათიან ტარიფს უწესებს, რათა მოხდის იმპორტის წახალისება<sup>10</sup>. შესაბამისად, ეს ხელშეკრულებები მაშინდელი ქართული ხელისუფლებისათვის ძალიან მნიშვნელოვან საკითხს წარმოადგენდა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პრეფერენციული შეთანხმებების ტექსტში წინაპირობად მოცემულია ის, რომ იმპორტიორ ქვეყანაში დასაქმებულთა შრომითი უფლებები დაცული უნდა იყოს. სწორედ ეს ჩანაწერი აღმოჩნდა იარაღი შრომის კოალიციის ხელში. 2010 წელს პროფესიული კავშირების გაერთიანებამ პეტიცია წარადგინა, ერთი მხრივ, ევროკავშირის ვაჭრობის დეპარტამენტში და, მეორე მხრივ, აშშ სავაჭრო პალატაში, სადაც, საქართველოში მიმდინარე დასაქმებულთა უფლებების შელახვის ფონზე, ითხოვდნენ ქვეყნისათვის ვაჭრობის ხელშეკრულების გაუქმებას (ალექსანდრია, 2015). ეს ფაქტი უკვე მნიშვნელოვან პრობლემას უქმნიდა დომინანტ კოალიციას და მას არ შეეძლო ისევე წაეყრებინა ამ ფაქტისთვის, როგორც, ვთქვათ, შსო-ს კონვენციების შემთხვევაში. აღნიშნულის შედეგად ევროკავშირმა ტონი კიდევ უფრო გაამკაცრა: 2011 წელს მან შრომის კოდექსის ცვლილება მოითხოვა და ეს ცვლილება გენერალიზებული პრეფერენციების სისტემაში საქართველოს მონაწილეობის წინაპირობად დააყენა (European Council, 2011).

აქვე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ შრომის კოალიციას აღნიშნული ნაბიჯის გადასადგმელად თავისი ქსელის კიდევ უფრო გაფართოება დასჭირდა, რადგანაც აშშ-სა და ევროკავშირის სავაჭრო პალატების “სივრცე” ეროვნული აქტორისათვის სხვაგვარად მიუწვდომელი იქნებოდა. ამ მიზნით, პირველი კონტაქტი პროფესიულმა

---

<sup>10</sup><http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/georgia/>

კავშირებმა საქართველოში არსებულ “სოლიდარობის ცენტრთან” დაამყარეს, რომელიც ქვეყანაში აშშ-ს შრომის ფედერაციისა და ინდუსტრიული ორგანიზაციების კონგრესის (AFL-CIO ერთ-ერთი უმსხვილესი პროფკავშირი) წარმომადგენლობაა. მათი საშუალებით კი დაუკავშირდნენ AFL-CIO-ს სათავო ოფისს, რომელმაც შეიტანა პეტიცია აშშ სავაჭრო პალატაში ქართული მხარის სახელით (AFL-CIO, 2010).

მოსმენები აშშ სავაჭრო პალატაში ძალიან უარყოფითად აისახებოდა ბიზნეს კოალიციის მიერ შექმნილ ქვეყნის “რეფორმატორულ” იმიჯზე. მიუხედავად განხორციელებული ზეწოლისა, დომინანტი კოალიცია აგრძელებდა პოზიციების შენარჩუნებას. 2010 წლიდან მოყოლებული პეტიციები რამდენჯერმე განახლდა, თუმცა რეალური სანქციები არ მოჰყოლია. უმცირესობაში მყოფი კოალიციის მცდელობები კი უშედეგო რჩებოდა და მათ შესახებ ინფორმაცია სრულიად მიუწვდომელი იყო ფართო ქართული საზოგადოებისათვის.

#### ბიზნეს კოალიციის მიერ განხორციელებული “დასაქმების პროგრამები”

მოცემული კვლევისათვის განსაკუთრებით საინტერესოა 2006 წლიდან მოყოლებული პერიოდი. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, 2006-ში გაუქმდა კანონი დასაქმების შესახებ და მთელი რიგი ინსტიტუტები. თუმცა, შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი შენარჩუნდა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში, სადაც მხოლოდ ერთი ადამიანი მუშაობდა (კაკაჩია, 2015). დეპარტამენტის ნომინალური შენარჩუნება მხოლოდ ერთ მიზანს ემსახურებოდა: საჭირო იყო შრომის თემაზე საერთაშორისო პარტნიორებთან უკვე აღებული ვალდებულებების შესახებ ანგარიშგება (მაგ. შსო-ს კონვენციები).

2007 წლის განმავლობაში ნელ-ნელა მიმდინარეობს წინა წლებიდან შემორჩენილი მცირე პროგრამებისა თუ პროექტების დახურვა. ასე მაგალითად, ამ პერიოდში გაუქმდა საწარმოო ტრავმების ანაზღაურება. საბჭოთა კავშირიდან მოყოლებული სახელმწიფოს 100%-იან მფლობელობაში მყოფ საწარმოებში დასაქმებულებს უნაზღაურდებოდათ საწარმოო ტრავმების მკურნალობა. კომპენსაციის მისაღებად იწერებოდა შრომის ინსპექტორის დასკვნა და იმის მიხედვით, თუ რამდენად ქონდა

პიროვნებას დაკარგული შრომისუნარიანობა, ინიშნებოდა კომპენსაცია. ცხადია, შრომის ინსპექციის გაუქმებას აღნიშნული სისტემის გაუქმებაც მოყვა (კაკაჩია, 2015).

საინტერესოა, რომ მიუხედავად ბიზნეს კოალიციის მსგავსი უარყოფითი დამოკიდებულებისა შრომის ბაზრის ინსტიტუტებისა და სერვისების მიმართ, თავისი მიმართველობის პერიოდში კოალიციის წევრებმა რამდენჯერმე განახორციელეს ე.წ. “დასაქმების პროგრამა”. მაგ., 2007 წელს სახელმწიფომ გამოყო 22.5 მლნ. ლარი დასაქმების პროგრამისთვის, რომელიც ერთ თვეში უნდა განხორციელებულიყო. როგორც მაშინდელი დასაქმების დეპარტამენტის თანამშრომელი იხსენებს: “რეალურად, გამოვიდა, რომ ორმოცი ათასამდე ადამიანს წინასაარჩევნოდ 600 ლარი დავურიგეთ, ფორმალურად სამუშაო ადგილზე სწავლება დავარქვით, თუმცა რეალურად პროგრამას ასეთი შინაარსი, რა თქმა უნდა, არ ჰქონია” (კაკაჩია, 2015). კომპანიებს იმპერატიულად დაევალებათ ვაკანსიების რეგისტრირება იმის მიხედვით, თუ რამდენი ჰქონდათ ბრუნვა, უმუშევრებს კი ეუბნებოდნენ, რომ ოღონდ სადმე დამსაქმებელი ეპოვათ და თვეში 200 ლარს მიიღებდნენ კომპენსაციის სახით (პაპავა, 2015). ცხადია, მოსახლეობის დაინტერესება ძალიან დიდი იყო: “საგამოფენო დარბაზში, სადაც მსურველთა რეგისტრაცია ხდებოდა, იმდენი ხალხი მოაწყდა, რომ შუშები ჩაამსხვრიეს, სრული ქაოსი იყო” (კაკაჩია, 2015).

აღნიშნული სახით განხორციელებულ “პროგრამას”, რა თქმა უნდა, საერთო არაფერი ჰქონდა რეალურ “დასაქმების პროგრამასთან”. დამსაქმებლებმაც და უმუშევრებმაც იპოვეს გზა, თუ როგორ გამოეყენებინათ ეს შესაძლებლობა: ზოგიერთი უმუშევარი, კომპანიას ურიგდებოდა: ოფიციალურად ფორმდებოდა სამუშაოზე და თვის ბოლოს კომპენსაციას იღებდა, რომელსაც, თავის მხრივ, დამსაქმებელს უნაწილებდა. დამსაქმებელი კი, თავის მხრივ, აცხადებდა, რომ ეს პიროვნება მართლაც მუშაობდა მასთან (თუმცა, რეალობაში დამსაქმებელი და პროგრამით მოსარგებლე თვეში მხოლოდ ერთხელ ხვდებოდნენ ერთმანეთს). იყო ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც დამსაქმებელს რეალურად ესაჭიროებოდა კადრი და იყენებდა შესაძლებლობას იაფად

ემუშავებინა პროგრამის მოსარგებლები 3 თვის განმავლობაში პიროვნება (კაკაჩია, 2015).

აღნიშნული პროგრამის შეფასებისას პაპავა (2015) აკეთებს დასკვნას: ცნობილია, რომ პროდუქციის ფასში ხელფასის წილი საშუალოდ 20%-ია. ამდენად, ხელფასის სახით დახარჯულმა 22,5 მლნ. ლარმა, სხვა თანაბარ პირობებში, საშუალოდ 5-ჯერ მეტი, ანუ 112,5 მლნ. ლარის ღირებულების პროდუქცია და მომსახურება უნდა შექმნას. მოცემულ შემთხვევაში კი დასაქმებულთა სტატისტიკა რეალურად არ არსებობს, ოპტიმისტური შეფასებით ის 10%-ზე მეტი არ იქნება. საბოლოო ჯამში, ეს თანხა ისე გავიდა ბაზარზე სამომხარებლო პროდუქციის შესაძენად, რომ ადექვატური ოდენობის პროდუქცია და მომსახურება არ შეუქმნია (იმდენად რამდენადაც პროგრამაში მონაწილე პირები რეალურად არ მუშაობდნენ კომპანიაში) და ინფლაციის ზრდას შეუწყო ხელი (პაპავა, 2015). საერთო ჯამში, ეს პროგრამა უმუშევართა ერთჯერადი სოციალური დახმარების პროგრამა უფრო იყო, ვიდრე “დასაქმების პროგრამა”.

მსგავსი სახის პროგრამა ხელისუფლებამ მომდევნო წელსაც გაიმეორა. 2012 წელს კი დასაქმების თემა ოფიციალურად გაჩნდა ბიზნეს კოალიციის ნარატივში, როდესაც ხელისუფლების ინიციატივით შეიქმნა ე.წ. დასაქმების სახელმწიფო მინისტრის აპარატი. როგორც იმ პერიოდში პრემიერ მინისტრი ვანო მერაბიშვილი აცხადებდა: “დღეს საქართველოში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა დასაქმებაა, ამიტომ სახელმწიფომ სპეციალურად ამ საკითხისთვის სამინისტროს შექმნა გადაწყვიტა. ჩვენ შევექმნით ერთიან მონაცემთა ბაზებს, შემოვიღებთ სტატუსებს როგორც სამსახურის მაძიებლის, აგრეთვე უმუშევრის სტატუსს და ამ მონაცემების საფუძველზე ვიზრუნებთ ჩვენი რესურსების შემდგომ გადანაწილებაზე.”<sup>11</sup> მსგავსი განცხადება მართლაც რომ მოულოდნელი იყო ბიზნეს კოალიციის/ხელისუფლების წარმომადგენლის მხრიდან, მაშინ როდესაც თავად ამ ხელისუფლებამ ორი წლის წინ გააუქმა შრომის ბაზრის ინსტიტუტები, რომელთა მოვალეობა სწორედ უმუშევართა აღრიცხვა, სტატუსის მინიჭება და სხვა მსგავსი საქმიანობა იყო.

---

<sup>11</sup><http://news.ge/ge/news/story/21358-merabishvilma-dasaqmebis-ministrad-paata-trapaidze-shearchia>

საინტერესოა, რომ დომინანტი კოალიცია ინარჩუნებდა ზოგად ნეოლიბერალურ კურსს თუნდაც აღნიშნული სამინისტროს ადმინისტრირებაში. ეს გამოიხატებოდა მენეჯერიალიზმში - დამოკიდებულებაში, რომ კარგი მენეჯერი ყველა სფეროს მართვას შეძლებს. აღნიშნულის ნათელი დადასტურებაა ის, რომ დასაქმების სახელმწიფო მინისტრად დაინიშნა პაატა ტრაპაიძე - წარმატებული ბიზნესმენი, რომელსაც მერაბიშვილის განცხადებით: “ხალხის დასაქმების დიდი გამოცდილება აქვს - მის კომპანიაში 700-მდე ადამიანია დასაქმებული.”<sup>12</sup> ეს ფრაზა იმაზე მეტყველებს, რომ ამ უწყების არსი თავიდანვე არასწორად იყო გაგებული: აღქმა ისეთი იყო, რომ სამინისტროს უნდა შეექმნა სამუშაო ადგილები (კვერნაძე, 2015). ეს მოტივი გასაგებია, თუკი გავითვალისწინებთ ზოგად პოლიტიკურ ფონს ქვეყანაში: 2008 წლის აგვისტოს კრიზისის შემდეგ მმართველი გუნდის, იგივე ბიზნეს კოალიციის, ავტორიტეტი შერყეულია, ახლოვდება არჩევნები. შესაბამისად, დასაქმების სამინისტროს შექმნა და სამუშაო ადგილების შექმნაზე საუბარი ისეთივე წინასაარჩევნო პოპულიზმად შეიძლება ჩაითვალოს, როგორც მანამდე აღწერილი ე.წ. “დასაქმების პროგრამები”.

აღნიშნულ მოსაზრებას კიდევ უფრო განამტკიცებს კვლევის ფარგლებში გამოვლენილი ფაქტები. დასაქმების სამინისტროს წამყვანი სპეციალისტის მონათხრობიდან ირკვევა, რომ აღნიშნული ინიციატივის გამოვლენის შემდეგ, მმართველ გუნდთან საერთაშორისო პარტნიორების ინტენსიური მოლაპარაკება დაიწყო. წარმოებდა მოლაპარაკება როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, ისე ცალკეული ქვეყნების საელჩოებთან (კვერნაძე, 2015). პირველი სამუშაო ვიზიტი მინისტრს სწორედ ლიტვაში ჰქონდა. თუმცა, საინტერესო ისაა, რომ, ლიტვაში დასაქმების სამსახურისა და პროგრამების გაცნობის შემდეგ, მან გააცნობიერა რეალურად რას ნიშნავს შრომის ბაზრის ინსტიტუტები და როგორია მათი ფუნქცია და საქართველოში ჩამოსვლისთანავე განაცხადა, რომ მსგავსი სისტემის ამუშავება შეუძლებელი იყო 900 000 ლარიანი ბიუჯეტითა და 30 თანამშრომლით. ამასთანავე, როგორც ყოფილ ბიზნესმენს, დასაქმების სამსახურების ქსელის შექმნა და მთელი

---

<sup>12</sup><http://news.ge/ge/news/story/21358-merabishvilma-dasaqmebis-ministrad-paata-trapaidze-shearchia>



რიგი სერვისების ამუშავება ფუჟ ფულის ხარჯვად და კორუფციის წყაროდ მიაჩნდა (კვერნაძე, 2015).

დასაქმების სამინისტრომ მხოლოდ ცხრა თვის განმავლობაში იარსება. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, ახალი კოალიციური მთავრობის მოსვლის შემდეგ, სახელმწიფო მინისტრის აპარატიდან იგი შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტის სახით დაბრუნდა შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში. აღნიშნული ცხრა თვის განმავლობაში სამინისტროს რეალურად არავითარი პროგრამა არ განუხორციელებია, თუ არ ჩავთვლით უმუშევართა აღრიცხვის დაწყებას, რომელსაც რაიმე კონკრეტული შედეგი არ მოჰყოლია. პოლიტიკური ფონი, რომელიც იმ პერიოდში ქვეყანაში არსებობდა და სამინისტროს აპარატის დამოკიდებულება (რომელიც მოლოდინის რეჟიმში იყო და არჩევნების შედეგს ელოდებოდა რაიმე კონკრეტული პროგრამის განხორციელებამდე) მიგვითითებს იმაზე, რომ ეს ინსტიტუტი არ იყო შექმნილი რეალური პრობლემის მოსაგვარებლად და ბიზნეს კოალიციის მიერ გადადგმულ წინასაარჩევნო კამპანიას უკავშირდებოდა (კვერნაძე, 2015).

### **5.3. შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის რე-რეგულაცია**

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებმა საქართველოში მნიშვნელოვნად შეცვალა ძალთა ბალანსი კოალიციებს შორის. სააკაშვილის ხელისუფლება ჩაანაცვლა პოლიტიკურმა კოალიციამ “ქართული ოცნება”. შესაბამისად, ბიზნეს კოალიციამ დაკარგა დომინანტის სტატუსი და ოპოზიციაში გადაინაცვლა. თუმცა, საინტერესოა ის, რომ ბიზნეს კოალიციასთან ერთად აქტივობა შეწყვიტა შრომის კოალიციამაც. მართალია, საქართველოს პროფესიულ კავშირთა გაერთიანება განაგრძობს არსებობას, ის ისეთივე შემართებით აღარ უპირისპირდება “ქართულ ოცნებას”, როგორც წინა ხელისუფლებას. აღნიშნულის მიზეზი ახალი ხელისუფლების მიერ გატარებული პოლიტიკური კურსია, რომელიც “აღარ არის ღიად მტრული განწყობის პროფესიული კავშირებისადმი” (ალექსანდრია, 2015).

“ქართული ოცნების” ხელისუფლებას ნამდვილად ვერ შევიყვან ვერც “ბიზნეს” და ვერც “შრომის კოალიციაში”, თუმცა საინტერესოა მოკლედ მიმოვიხილო მათ მიერ განხორციელებული პოლიტიკა შრომისა და დასაქმების სფეროში, იმდენად რამდენადაც ეს დამატებით არგუმენტს შეგვძენს კვლევის მთავარი ჰიპოთეზის განმტკიცებაში.

ახალმა მთავრობამ რადიკალურად შეცვალა კურსი შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის სფეროში. პირველი ნაბიჯი ამ მიმართულებით შრომის კოდექსის ცვლილება იყო, რომელშიც, საბოლოო ჯამში, აისახა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ წინა წლების განმავლობაში გაცემული რეკომენდაციები. აღნიშნულის მიზეზად ხელისუფლება პირველ რიგში ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებებს ასახელებდა, კერძოდ, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებს, ევროპის სოციალურ ქარტიას და ადამინის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციას. ასევე, აღინიშნებოდა, რომ შრომის კოდექსში ცვლილებების მოთხოვნით, არამარტო ევროპელი პარტნიორები, არამედ ამერიკის შეერთებული შტატებიც გამოდიოდა: კერძოდ, აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტის ყოველწლიურ მოხსენებებში ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ გაისმოდა კრიტიკული მოსაზრებები იმასთან დაკავშირებით, რომ შრომის კანონმდებლობა არ შეესაბამება საქართველოს საერთაშორისო-სამართლებრივ ვალდებულებებს (ჰაინრიხ ბიოლის ფონდი, 2014).

აღნიშნული ვალდებულებები და კრიტიკა, როგორც წინა თავში გამოჩნდა, მანამდეც არსებობდა, თუმცა ბიზნეს კოალიციის მხრიდან არ იყო პოლიტიკური ნება მისი აღსრულების. ამდენად, 2013 წელს შრომის კოდექსში შეტანილი ცვლილებები აშკარად გამოხატავს დამოკიდებულების ცვლილებას საკითხისადმი. ცვლილებების შედეგად გაიზარდა დასაქმებულის უფლებები და დაცულობა. მაგალითად, თუკი ადრე დასაშვებ იყო ზეპირი ხელშეკრულება, ახალი კოდექსით ზეპირი ხელშეკრულება ვეღარ დაიდება სამ თვეზე მეტი ხნით. ასევე შესაძლებელია, ვადიანი და უვადო ხელშეკრულების დადება, მაგრამ აქცენტი არის იმისკენ, რომ უვადო

ხელშეკრულებების კულტურა დაწესდეს. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, დამსაქმებელს აღარ შეუძლია ერთი ხელის მოსმით, ახსნა-განმარტების გარეშე თანამშრომლის დათხოვნა (ჰაინრიხ ბიოლის ფონდი, 2014).

გარდა შრომის კოდექსში ცვლილებებისა, განსაკუთრებით საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ახალმა ხელისუფლებამ დაიწყო შრომის ბაზრის ინსტიტუტების აღდგენა: კერძოდ, შეიქმნა შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტი შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში, სოციალური მომსახურების სააგენტოში გაჩნდა დასაქმების დეპარტამენტი, რომელიც დე-ფაქტო დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის ფუნქციებს ასრულებს. ასევე, უმნიშვნელოვანესი იყო შრომის ინსპექციის აღდგენა 2015 წელს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ერთი შეხედვით “ქართული ოცნების” მიერ აღებული კურსი და შეხედულებები ემთხვევა შრომის კოალიციის იდეოლოგიურ ჭრილს. თუმცა, აუცილებელია ითქვას, რომ 2012 წლიდან მოყოლებული ცვლილებების მთავარი მაპროვოცირებელი ძალა ევროკავშირის მხრიდან ზეწოლა იყო, რომელმაც 2014 წელს ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შედეგად ფორმალური სახე მიიღო (ყოჩიშვილი, 2015). ასოცირების ხელშეკრულების მე-14-ე თავი ექსკლუზიურად ეძღვნება სოციალური პოლიტიკისა და დასაქმების საკითხებს, ხოლო 30-ე დანართში მითითებულია ევროდირექტივები, რომელთა ჰარმონიზება ეტაპობრივად უნდა მოხდეს ეროვნულ კანონმდებლობასთან (European Union, 2014). აღნიშნული დირექტივებიდან უდიდესი ნაწილი სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებასა და ჯანმრთელობის დაცვას, ნაწილი კი თანასწორობისა და შრომით ურთიერთობებში დისკრიმინაციის აკრძალვას ეხება (European Union, 2014).

ასოცირების ხელშეკრულებაზე არანაკლებ საინტერესოა ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ტექნიკური დახმარების ხელშეკრულება, რომელიც დროში წინ უსწრებდა ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებას. აღნიშნული შეთანხმება 2014-17 წლებს ფარავს და დასაქმებისა და პროფესიული

განათლების სფეროს რეფორმას გულისხმობს. ტექნიკური დახმარება, თავისი შინაარსით საბიუჯეტო დახმარებას წარმოადგენს: კერძოდ, გამოყოფილი 27 მილიონი ევროდან 20 მილიონი პირდაპირ ბიუჯეტში ირიცხება, ხოლო დარჩენილი თანხა ხმარდება ბენეფიციარ სამინისტროებთან (შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო) ექსპერტთა გუნდის უშუალო მუშაობას, რომლებიც მათ პოლიტიკების რევიზია/შემუშავებაში და გატარებაში უნდა დაეხმარონ (ყოჩიშვილი, 2015).

ასოცირების ხელშეკრულებისა და ტექნიკური დახმარების პროექტის ფარგლებში აღებული ვალდებულებები ამჟამად წარმოადგენს აუცილებელ წინაპირობას ევროკავშირისაგან ფინანსური დახმარების მისაღებად (ყოჩიშვილი, 2015). აღნიშნული პირობების შესრულება კი სწორედ შრომის ბაზრების ინსტიტუტების დაბრუნებასა და დასაქმების სერვისების აღდგენას გულისხმობს. ამდენად, ხელისუფლების მიერ გატარებული ნაბიჯები აპრიორი არ უნდა აღვიქვათ როგორც მათი იდეოლოგიური შეხედულებების გამოხატულება. განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ ხელისუფლების ნაწილი (ბიზნეს კოალიციის წევრები) დღემდე ეწინააღმდეგება აღნიშნული რეფორმების გატარებას (კვერნაძე, 2015).

მსგავსი დაპირისპირების ფონზე, რთულდება ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება ან მათი შესრულება ხდება მხოლოდ ფასადურად. მაგალითად შეგვიძლია მოვიტანოთ კანონი შრომის უსაფრთხოებისა და სამუშაო ადგილზე ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ. აღნიშნული კანონის მიღება აუცილებელი ვალდებულებაა ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში. თუმცა, იმის ფონზე, რომ პოლიტიკის შემქმნელთა ნაწილი (მაგ. ეკონომიკის სამინისტრო) მას ბიზნესისათვის შექმნილ დამატებით ტვირთად აღიქვამს, კანონის განხილვის პროცესს წლები დაჭირდა და ის დღემდე არ არის მიღებული (ჟორჯოლიანი, 2016). აღსანიშნავია ისიც, რომ აღნიშნული კანონის მიღების გარეშე ვერ მოხერხდება სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის შესახებ ევროდირექტივების გადმოტანა ქართულ კანონმდებლობაში (Majer, 2016).

მეორე მაგალითად შეიძლება მოვიტანოთ შრომის ინსპექციის საკითხი. აღნიშნული ინსტიტუტის დაბრუნება ერთ-ერთ მთავარ პირობას წარმოადგენს ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი ვაჭრობის ხელშეკრულების ფარგლებში. მართალია, სავაჭრო ხელშეკრულების არსებობა ხელისუფლებისათვის ძალიან სასურველ მიზანს წარმოადგენს, მათთვის (განსაკუთრებით ბიზნეს კოალიციის ყოფილი წევრებისათვის) ძველებურად მიუღებელია შრომის ინსპექციის აღდგენა, იმდენად რამდენადაც ეს ინსტიტუტი არა შრომითი უფლებების აღსრულების გარანტად, არამედ კორუფციის წყაროდ მოიაზრება. შესაბამისად, იმისათვის, რომ ოფიციალურად ვალდებულება შესრულებულიყო და არ დაბრკოლებულიყო ევროკავშირიდან ფინანსური დახმარების მიღება, 2015 წელს შეიქმნა შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი, რომელსაც მხოლოდ მონიტორინგისა და რეკომენდაციების გაცემის მანდატი გააჩნია. კომპანიაში ვიზიტის წინ აუცილებელია დამსაქმებელთან შეთანხმება და მისგან ნებართვის აღება. ეს არის ერთგვარი ნებაყოფლობითი ინსპექცია, რომელიც ცხადია, ძალიან შორის არის თავისი ქვეყნის მანდატისაგან (Majer, 2016). რეალურად, ეს იმას ნიშნავს, რომ შრომის ინსპექცია, როგორც ინსტიტუტი თავის ფუნქციას ვერ ასრულებს - ის ვერ ახდენს შრომის პირობების და უფლებების მდგომარეობის მონიტორინგს და რაც მთავარია ვერ გამოსცემს სანქციას დარღვევების შემთხვევაში. ცხადია, მსგავს სიტუაციაში მის არსებობას მხოლოდ სიმბოლური დატვირთვა შეიძლება გააჩნდეს.

საბოლოო ჯამში, უნდა აღინიშნოს, რომ 2012 წლიდან ბიზნეს და შრომის კოალიციებს შორის გაჩაღებული ბრძოლა ჩაცხრა, რაც სააკაშვილის გუნდის წასვლას უკავშირდება ხელისუფლებიდან. ახალი მთავრობა არც ერთი კოალიციის წევრი არ გამხდარა, თუმცა პოლიტიკური ფაქტორების გამო მან დაიწყო სრულიად ახალი და წინა ხელისუფლებისაგან განსხვავებული კურსის გატარება შრომისა და დამსაქმების პოლიტიკის სფეროში. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანებას არ გამოუტანია საჩივარი აშშ სავაჭრო პალატიდან საქართველოს მთავრობის წინააღმდეგ, რადგანაც თვლის, რომ ახალი ხელისუფლების მიერ

გადადგმული ნაბიჯები, მართალია, მისასაღმებელია, თუმცა არასაკმარისი იმისათვის, რომ ქვეყნის კანონმდებლობა შესატყვისობაში მოვიდეს შრომის საერთაშორისო ნორმებთან (ალექსანდრია, 2015). ამდენად, იდეოლოგიურ დონეზე დაპირისპირება ბიზნესისა და შრომითი უფლებების დამცველებს შორის რჩება აქტუალურ თემად ქართულ რეალობაში, თუმცა, 2006-2012 წლებისგან განსხვავებით, შეცვლილია აქტორთა კონსტელაცია და არც მკაფიოდ ფორმულირებული ადვოკატორების კოალიციების გამორჩევა შეიძლება. მართალია, 2012 წლიდან მოყოლებული სცენაზე გამოჩნდნენ შრომითი უფლებების დამცველი აქტივისტები და სხვა ორგანიზაციები, რომლებიცარ მოქმედებენ კოორდინირებულად და, შესაბამისად, ადვოკატორების კოალიციების კლასიკურ გაგებას ვერ აკმაყოფილებენ. თუმცა, ეს თემა სცილდება მოცემული ნაშრომის ჩარჩოს და ცალკე კვლევის საგანს წარმოადგენს.

## თავი 6. დასკვნა და შედეგების შეჯამება

მოცემული სადისერტაციო ნაშრომი შეისწავლის შრომისა და დასაქმების სფეროში მიმდინარე პროცესებს 1990-დან 2014 წლამდე პერიოდში. ამ მიზნით გამოყენებულია ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩო. მოცემული ჩარჩოს მიერ შემოთავაზებული განმარტებით, კოალიციად ჩაითვალა “საერთო შეხედულებების მქონე აქტორთა ჯგუფი, რომლებიც ერთმანეთთან გარკვეულ, არატრივიალურ კავშირში იმყოფებიან” (Weible & Sabatier, 2005).

### *კოალიციების იდეოლოგიური შეხედულებები*

როგორც შედეგების მიმოხილვიდან ჩანს, შესასწავლი პერიოდის განმავლობაში ორი კოალიციის იდენტიფიცირება მოხდა: დომინანტი კოალიცია, რომელიც 2003 წლიდან მმართველი ხელისუფლების გუნდის ირგვლივ ფორმირდება და რომელსაც “ბიზნეს კოალიცია” ვუწოდებ და უმცირესობაში მყოფი “შრომის კოალიცია”, რომელიც დომინანტი კოალიციის მიერ გატარებული რეფორმებისადმი წინააღმდეგობაში წარმოიქმნა. ეს უკანასკნელი საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების ირგვლივ ფორმირდება.

როგორც ნავარაუდები იყო, კოალიციების შეხედულებებსა და საფუძველმდებარე რწმენებს შორის რადიკალური განსხვავებაა. დომინანტი ბიზნეს კოალიცია საერთოდ ვერ ხედავდა სახელმწიფოს როლს შრომითი ურთიერთობების რეგულირებაში. მეტიც, ნებისმიერი ჩარევა დამსაქმებლისა და დასაქმებულის ურთიერთობაში მათ გაუმართლებლად მიაჩნდათ, რადგანაც ეს “ორ თავისუფალ მხარეს შორის შეთანხმებაა და მესამე პირი მასში არ უნდა ერეოდეს” (რამიშვილი, 2016). როგორც იმავე წყაროდან ირკვევა, რეფორმების სახელმწიფო მინისტრს - ბენდუქიძეს შრომის კოდექსის გაუქმებაც კი სურდა, რამდენადაც საერთოდ ვერ ხედავდა მის საჭიროებას. ერთადერთი შემაკავებელი ფაქტორი საერთაშორისო ვალდებულებები აღმოჩნდა - კოდექსის მთლიანი გაუქმება დიდ აჟიოტაჟს გამოიწვევდა (სტურუა, 2016).

ქვეყნის განვითარების ერთდერთ გზად სააკაშვილის ხელისუფლებას ეკონომიკის ლიბერალიზაცია მიაჩნდა. აღნიშნული კარგად ჩანს ბიზნეს კოალიციის წევრების რიტორიკაში - მაგალითად, სააკაშვილს არაერთხელ აღუნიშნავს, რომ “საქართველო უნდა გახდეს სინგაპური” (Saakashvili & Bendukidze, 2014) და რომ ყველაფერი უნდა გაკეთდეს ბიზნესის ხელშეწყობისათვის.

რაც შეეხება შრომით უფლებებს, ის საერთოდ არ ფიგურირებს ბიზნეს კოალიციის მიერ წარმოებულ დისკურსში. თუკი ადამიანი დასაქმებულია, ესე იგი უკვე უპირატეს მდგომარეობაშია მასთან, ვისაც სამუშაო არა აქვს. ის თავისუფალია, თუ არ მოსწონს დამსაქმებელი, სხვაგან წავიდეს. ამდენად, მას რაიმე განსაკუთრებული დაცვა არ სჭირდება (რამიშვილი, 2016). სწორედ აღნიშნული მოსაზრება ედო საფუძვლად შრომის კოდექსის რევიზიას 2006 წელს - ცვლილებებზე მომუშავე გუნდს მიაჩნდა, რომ დასაქმებული “კაი ტიპია, თუ თავის პირობებზე არ წამოვა დამსაქმებელი, მაშინ მას შეუძლია სხვაგან წავიდეს, რადგან მასზე მოთხოვნა არის” (ოთიაშვილი, 2015). თუმცა, ამ რიტორიკაში რატომღაც არ ფიგურირებს ისეთი დასაქმებული, რომლის ჩანაცვლება შრომის ბაზარზე ძალიან ადვილია და რომელსაც, შესაბამისად, არ შეუძლია დამსაქმებელს თავისი პირობები წაუყენოს. ჩანაწერი შრომის კოდექსში იმის შესახებ, რომ დამსაქმებელს ნებისმიერ დროს, გაფრთხილების გარეშე შეეძლო დაეთხოვა დასაქმებული, შემდეგი ლოგიკით იყო ახსნილი: “ერთი თვით ადრე რომ გააფრთხილოს ბიზნესმა პიროვნება გათავისუფლებო, ის პირი შეიძლება დაიბოღმოს და ერთი კენჭიც რომ ჩააგდოს რაიმე აპარატში, მილიონობით ზარალს გამოიწვევს” (ოთიაშვილი, 2015).

როგორც ამ მაგალითებიდან ჩანს, ბიზნეს კოალიცია შრომითი ურთიერთობის ყველა ასპექტს მხოლოდ დამსაქმებლის ინტერესიდან უყურებდა და არ ითვალისწინებდა, მაგალითად, იმ საკითხს, რომ ერთთვიანი გაფრთხილების გარეშე, უეცრად ქუჩაში აღმოჩენილი ადამიანი ძალიან მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაში ჩავარდებოდა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ბიზნესის განვითარება უფრო მნიშვნელოვნად იყო მიჩნეული, ვიდრე ადამიანის შრომითი უფლებები. რაც შეეხება



შრომის ბაზრის ინსტიტუტებსა და დასაქმების სერვისებს, როგორც უკვე აღინიშნა, ისინი ზედმეტი ბიუროკრატისა და კორუფციის წყაროდ მიიჩნეოდა, რაც აფრთხობდა ინვესტორებს და შესაბამისად ხელს უშლიდა ბიზნესის განვითარებას.

ასევე, როგორც კვლევის პროცესში გამოჩნდა, ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესება ცალსახად იყო დასახელებული ფინანსური დახმარების მიღების წინაპირობად ამერიკის შეერთებული შტატების განვითარების სააგენტოსა და ათასწლეულის გამოწვევის ფონდის მიერ. ამრიგად, გარდა ბიზნეს კოალიციის იდეოლოგიური მისწრაფებებისა, არსებობდა საკმაოდ პრაგმატული მიზეზები შრომისა და დასაქმების სფეროს (და არამარტო) რეფორმისათვის.

დომინანტი ჯგუფისაგან სრულიად საწინააღმდეგო ხედვის მატარებელია შრომის კოალიცია. მართალია, კოალიციის წევრები არ ეწინააღმდეგებიან ბიზნესის განვითარებას, მაგრამ თვლიან, რომ ამ პროცესს შრომითი უფლებები არ უნდა ეწირებოდეს. მთავარი განსხვავება საფუძველმდებარე რწმენებში ისაა, რომ შრომის კოალიციის წარმომადგენლები დასაქმებულსა და დამსაქმებელს არ აღიქვამენ თანაბარი ძალაუფლების მქონე პირებად. მეტიც, სამუშაო ძალის სიჭარბის გამო, სწორედ დამსაქმებელს აქვს უპირატესობა დასაქმებულებთან შედარებით და რა პირობებსაც სურს ისეთს შესთავაზებს. ასეთ შემთხვევაში, სწორედაც რომ სახელმწიფოს მოვალეობაა დაიცვას მშრომელთა უფლებები.

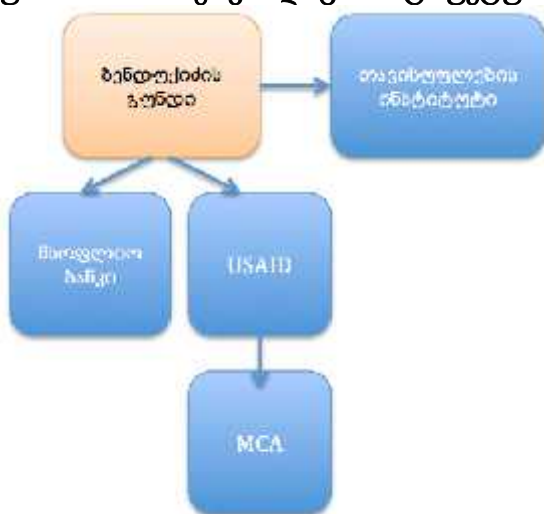
### ***კოალიციების სტრუქტურა***

მოცემული კვლევისათვის ყველაზე საინტერესო საკითხი შესწავლილი კოალიციების სტრუქტურაა. თუკი დასავლეთში ჩატარებულ კვლევებში საუბარია კოალიციების მრავალფეროვან შემადგენლობაზე (დაწყებული პოლიტიკოსებით, დასრულებული ჟურნალისტებითა და მკვლევარებით), ქართულ რეალობაში თვალშისაცემია ის ფაქტი, რომ კოალიციებში მხოლოდ ერთი ან ორი ეროვნული აქტორია (იხ. სურათი 1 და 2). ბიზნეს კოალიციის მთავარი წევრი საქართველოს ხელისუფლებაში არსებული რეფორმატორთა გუნდია ბენდუქიძის ხელმძღვანელობით. მათთან მჭიდროდ

თანამშრომლობს “თავისუფლების ინსტიტუტი”. რაც შეეხება კოალიციაში ჩართულ საერთაშორისო ორგანიზაციებს, როგორც კვლევის პროცესში გამოჩნდა, ისინი ეროვნულმა აქტორებმა ჩართეს ჯგუფში (აღნიშნული ორგანიზაციების როლი იხილეთ მოგვიანებით). რაც შეეხება უმცირესობაში მყოფ შრომის კოალიციას, აქ მხოლოდ ერთი ქართული აქტორია, რომელმაც, წინა შემთხვევის მსგავსად, შემოიკრიბა მის ირგვლივ საერთაშორისო აქტორები.

თუკი მხოლოდ ეროვნულ ჭრილში განვიხილავთ ამ ჯგუფებს, შეიძლება საერთოდ ვერ ვუწოდოთ ადვოკატირების კოალიციები. ამდენად, მართლდება პირველი ჰიპოთეზა იმასთან დაკავშირებით, რომ ნაკლებად განვითარებულ დემოკრატიებში კოალიციების შემადგენლობა მრავალფეროვნებითა და მრავალრიცხოვნებით არ გამოირჩევა. ყველაზე მნიშვნელოვანი, რაც გამოარჩევს ქართულ შემთხვევას, არის კოალიციების ტრანსნაციონალიზაცია. შესაბამისად, დასტურდება მეორე ჰიპოთეზაც იმის თაობაზე, რომ საერთაშორისო აქტორები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ კოალიციების საქმიანობაში. უფრო მეტიც, საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობა, განხილულ კონტექსტში, კოალიციების არსებობის აუცილებელი დამახასიათებელი შტრიხია.

სურათი 1: ბიზნეს კოალიციის სტრუქტურა



**სურათი 2: შრომისკოალიციის სტრუქტურა**



კვლევის მესამე და მეოთხე ჰიპოთეზა კოალიციების “კომუნიკაციურ დისკურსს” და მათი ბრძოლის სტრატეგიებს ეხება. თეორიული ჩარჩოს მიხედვით, ამა თუ იმ კოალიციის წარმატება სწორედ იმაზეა დამოკიდებული თუ რამდენად ეფექტურია მათ მიერ ნაწარმოები კომუნიკაციური დისკურსი (Schmidt, 2008). ჩემი ჰიპოთეზა იმაში მდგომარეობდა, რომ შმიდტის მიერ აღწერილი, დომინანტი კოალიციის მიერ ნაწარმოები დისკურსის კრიტიკა არ იარსებებდა ნაკლებად დემოკრატიულ ქვეყნებში და უმცირესობაში მყოფ კოალიციას ექნებოდა გაცილებით სუსტი კომუნიკაციური დისკურსი, ვიდრე დომინანტს. შედეგების დონეზე, საინტერესოა იმის აღნიშვნა, რომ უმცირესობაში მყოფ, შრომის კოალიციას, არათუ სუსტი, არამედ საერთოდ არ გააჩნდა “კომუნიკაციური დისკურსი”! მათ მიერ ბიზნეს კოალიციის საწინააღმდეგოდ გამართული კამპანია ძირითადად ქვეყნის ფარგლებს გარეთ მიმდინარეობდა და ქართული საზოგადოებისათვის (თუ არ ჩავთვლით ამ სფეროში მოღვაწე პირებსა და მკვლევრებს) უცნობი რჩებოდა ამ კამპანიის დეტალები. ეს შეიძლება ავხსნათ იმით, რომ შრომის კოალიცია აზრს ვერ ხედავდა მსგავსი დისკურსის წარმოებაში, იმის ფონზე, რომ პროფესიული კავშირების გაერთიანება ნაკლებად პოპულარული იყო, ხოლო ბიზნეს კოალიციას კი უზურპირებული ჰქონდა ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური ძალაუფლება.

აღნიშნულისგან განსხვავებით, ბიზნეს კოალიცია ძალიან აქტიური “კომუნიკაციური დისკურსით” გამოირჩეოდა. სააკაშვილის მმართველობის პერიოდში გატარებული

რეფორმები და მათი წარმატება მასობრივად შუქდებოდა საინფორმაციო საშუალებებით. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, აღნიშნული რეფორმები საერთაშორისო ყურადღების ცენტრში მოექცა მსოფლიო ბანკის დახმარებით, როდესაც მან საქართველო ნომერ პირველ რეფორმატორ ქვეყნად დაასახელა 2007 წელს (EBRD & The World Bank, 2006).

ცხადია, ასეთ საერთაშორისო მასშტაბით ორგანიზებულ კოალიციასა და დისკურსს ეროვნულ დონეზე დაპირისპირება ვერ უშველიდა. ამდენად, მართლდება მეოთხე ჰიპოთეზაც - შრომის კოალიცია იწყებს საზღვრების გაფართოებას და საერთაშორისო აქტორების ჩართვას, რათა ეროვნული მასშტაბით თავისი პოლიტიკური სისუსტისა და კომუნიკაციური დისკურსის არარსებობის კომპენსირება მოახდინოს.

ამრიგად, ორივე კოალიციის შემთხვევაში წევრების ქსელი ეროვნულ ფარგლებს სცილდება. მაგრამ, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ის, რომ ტრანსნაციონალიზაციის მისწრაფებას სხვადასხვა საფუძველი ჰქონდა. თუკი შრომის კოალიციის შემთხვევაში მთავარი მოტივი ძალაუფლების გამყარება იყო, დომინანტ კოალიციას ამ კუთხით პრობლემები არ გააჩნდა. მიუხედავად ამისა, ისიც მიისწრაფვის ქსელის გაფართოებისაკენ, თუმცა, სრულიად სხვა მოტივით - მას რეფორმების გატარებისათვის ტექნიკური დახმარება და საერთაშორისო მხარდაჭერის მოპოვება სჭირდებოდა. მსოფლიო ბანკისა და, განსაკუთრებით, აშშ-გან წამოსული აღიარება როგორც ლიდერი რეფორმატორი ქვეყნისა, უმნიშვნელოვანესი იყო ხელისუფლებისათვის, რათა დაემტკიცებინა რამდენად წარმატებული იყო მის მიერ გატარებული ეკონომიკური კურსი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საერთაშორისო აქტორების ჩართულობა დომინანტი კოალიციისათვის მათ მიერ გატარებული რეფორმების ლეგიტიმაციის წყარო გახდა. სწორედ ამ ორგანიზაციების შეფასებები იყო მუდმივი საჯარო განხილვის საგანი საქართველოში და ქმნიდა დომინანტი კოალიციის “კომუნიკაციურ დისკურსს”.

დასასრულს, კიდევ ერთხელ უნდა შევხებო საერთაშორისო აქტორების თემას. როგორც ლიტერატურის მიმოხილვაში ცხადად იყო ნაჩვენები, საერთაშორისო

ორგანიზაციები ხშირად გადამწყვეტ როლს თამაშობდნენ შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის რეფორმაში პოსტ-კომუნისტურ სივრცეში. მათი როლი მართლაც ძალიან მნიშვნელოვანი იყო საქართველოს შემთხვევაშიც. თუმცა, თუკი ლიტერატურა მათ ძირითადად განიხილავს როგორც ახალი იდეების წყაროს (Blyth, 2002) და ფინანსური დახმარების სანაცვლოდ პირობების დამწესებელს, საქართველოს შემთხვევაში მათი როლი რამდენადმე განსხვავებულია. მსოფლიო ბანკს არ სჭირდებოდა ბიზნეს კოალიციის გადარწმუნება იმაში, რომ ეკონომიკის ლიბერალიზაცია და დერეგულაციაა საჭირო. მათი იდეები ემთხვეოდა დომინანტი კოალიციის შეხედულებებს, რომელიც, თავის მხრივ, აღნიშნულ იდეებს იყენებდა როგორც მოდელს (blueprint) (Blyth, 2002). ბიზნეს კოალიციას, როგორც უკვე აღინიშნა, საერთაშორისო აქტორების ჩართულობა, ერთი მხრივ, ტექნიკური დახმარების მისაღებად (მაგ. ბიზნესის წარმოების სიმარტივის ინდექსი აძლევდა მათ კონკრეტულ მიმართულებებს თუ როგორ გაეტარებინათ რეფორმები), ხოლო, მეორე მხრივ, გატარებული რეფორმების ლეგიტიმაციისა და შესაბამისად “კომუნიკაციური დისკურსის” გამყარებისათვის სჭირდებოდა.

### ***ფასადური ინსტიტუტები***

ნაშრომის დასასრულს უნდა შევეხო კვლევის მთავარ კითხვას და ჰიპოთეზას. საქართველოში სოციალური პოლიტიკის სფეროში განხორციელებული ცვლილებები, რაც შრომისა და დასაქმების სფეროში ყველაზე ნათლად გამოჩნდა, თეორიულ თავსატეხს წარმოადგენს. ინსტიტუციონალიზმის თეორიის მიხედვით, ინსტიტუტების ცვლილება/გაუქმებას დეკადები ჭირდება და ძალიან იშვიათია შემთხვევა, როდესაც ერთი მოდელიდან რადიკალურად განსხვავებულ მოდელზე გადადის ქვეყანა - მაგალითად, ევროპული კეთილდღეობის სახელმწიფოები, მართალია, სახეს იცვლიან და ყველგან შეიმჩნევა ნეოლიბერალური მიდგომის გავლენა, ისინი მაინც ინარჩუნებენ მათთვის ისტორიულად დამახასიათებელ შტრიხებს (Pierson, 2000).

მოცემულ ნაშრომში შრომისა და დასაქმების პოლიტიკა სამ ეტაპად არის წარმოდგენილი: ინსტიტუტების შექმნის, რადიკალური ლიბერალიზაციისა და რე-რეგულაციის მცდელობები. აღნიშნული სამი ფაზა იმდენად რადიკალურად განსხვავდება ერთმანეთისაგან და ერთი მეორეში გადასვლის პროცესი იმდენად მოკლე ვადებში მიმდინარეობდა, რომ, ჩემი ვარაუდით, ეს პროცესები უფრო მოჩვენებითი იყო, ვიდრე თეორიულ ლიტერატურაში აღწერილი რეალური ცვლილებები. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, კვლევის მთავარი ჰიპოთეზა იმაში მდგომარეობდა, რომ რადიკალური ინსტიტუციური ცვლილებები შეუძლებელია დროის მოკლე პერიოდში განხორციელდეს და თუკი მაინც ხდება, მაშასადამე ეს ინსტიტუტები იყო მყიფე, ფასადური და სუსტად განვითარებული. ინსტიტუტების სწორედ ასეთი ბუნება წარმოდგენს აუცილებელ პირობას იმისათვის, რომ შეგვეძლოს მათი ერთ ხელის მოსმით შექმნა/გაუქმება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ინსტიტუტების ცვლილებაში ვგულისხმობ ზოგადად სოციალურ პოლიტიკაში (ან ნებისმიერ სხვა სფეროში) მიმდინარე ცვლილებას.

მოცემულ თავში, პირველ რიგში, შევეცდები ავხსნა, რაში გამოიხატებოდა შრომის ბაზრის ინსტიტუტების ფასადური ბუნება შესწავლილი პერიოდის განმავლობაში და აღნიშნულის საფუძველზე ჩამოვაყალიბო კონცეპტის ერთგვარი თეორიული განსაზღვრება.

შესწავლილი პროცესების ინსტიტუციური ანალიზი შესაძლებელია როგორც ისტორიული, ისე დისკურსული ინსტიტუციონალიზმის ქრილში. ცხადია, სოციალური მოდელების სწრაფი ცვლილების პირობებში შეუძლებელია ვისაუბროთ “წარსულზე დამოკიდებულების” (path dependency) ფენომენზე, თუმცა აშკარაა, რომ ინსტიტუტების/პოლიტიკის ცვლილება (თუკი მათ ჩავთვლით ცვლილებად) ხორციელდებოდა კრიტიკული გარდამტეხი მომენტების (critical juncture) დროს. ასეთ მომენტებს წარმოადგენდა, პირველ რიგში, დამოუკიდებლობის გამოცხადება 90-იანებში, რომელსაც მოყვა შრომის ბაზრის ინსტიტუტების მშენებლობა, შემდეგ კი

2003 და 2012 წლის არჩევნები, როდესაც შეიცვალა ხელისუფლება და შესაბამისად იცვლებოდა მათ მიერ გატარებული პოლიტიკური კურსი.

ჩემს მიერ შესწავლილი პირველი ეტაპი 90-იანი წლებიდან იწყება, როდესაც საქართველომ დაიწყო შრომის ბაზრის ინსტიტუტების დანერგვა. ევროპული გამოცდილებისაგან განსხვავებით, სადაც ეს ინსტიტუტები მშრომელთა ინიციატივითა და დამსაქმებლებთან მათი დაპირისპირებით შეიქმნა (Weishaupt, 2011), საქართველოში ისინი სახელმწიფომ შექმნა. ანუ ინსტიტუტები აღმოცენდა არა ქვემოდან ზემოთ, არამედ ისინი მზა სახით შემოიტანა ხელისუფლებამ. როგორც დოკუმენტების ანალიზიდან ჩანს, ამ პერიოდში შრომის ბაზრის ინსტიტუტები ზუსტად ისეა მოწყობილი, როგორც მათი ევროპული ანალოგი და დასაქმების სფეროში პროგრამები თუ სერვისები იმეორებს საერთაშორისოდ აღიარებულ მიდგომებს (მაგ. იქმნება დასაქმების საჯარო სამსახური, არსებობს საზოგადოებრივი სამუშაოები, მომზადება-გადამზადების პროგრამები და ა.შ.).

ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ ამ პერიოდში შრომის ბაზრის ინსტიტუტები არ აღმოცენებულა ცარიელ ადგილას. რიგ შემთხვევებში მოხდა საბჭოთა პერიოდში არსებული ინსტიტუტებისთვის ფუნქციის შეცვლა და განახლება, ანუ ის, რასაც თეორიულად “ინსტიტუტების კონვერსია” (Streeck & Thelen, 2005) ეწოდება. მაგალითად, დასაქმების სახელმწიფო სამსახური ჩამოყალიბდა საბჭოთა პერიოდში არსებული შრომის ბირჟების ბაზაზე.

თუმცა, ფინანსური რესურსების ნაკლებობისა და უფრო მეტად კორუფციის გამო, ეს ინსტიტუტები რეალურად მხოლოდ ქაღალდზე არსებობდა. აღნიშნულის კარგი ინდიკატორია ის ფაქტი, რომ იმ პერიოდში ქართულმა მოსახლეობამ საერთოდ არ იცოდა აღნიშნული პროგრამების არსებობის შესახებ, ხოლო ფულადი თუ არაფულადი ბენეფიტები ჩინოვნიკების ახლობლების წრეში ნაწილდებოდა. ამდენად, უმუშევრობის ბენეფიტის ჭეშმარიტი იდეა, რასაც უმუშევრობის რისკის დაზღვევა და მოსახლეობის სოციალური დაცვა წარმოადგენს, არ

განხორციელებულა. 90-იანებში შექმნილი პროგრამებისა და ბენეფიტების შესახებ საზოგადოებრივი ცნობადობა დაბალი იყო, იმდენად რამდენადაც ეს ინსტიტუტები ვერ ასრულებდნენ მათთვის იდეაში დაკისრებულ ფუნქციას და ფარავდნენ მოსახლეობის ძალიან მცირე ნაწილს, რომელთათვისაც ეს ბენეფიტები ახლობლებისგან მიღებული საჩუქარი უფრო იყო, ვიდრე თავიანთი კონტრიბუციით გამომუშავებული ბენეფიტი ან კიდევ სახელმწიფო სოციალური დახმარება.

აღნიშნული მიზეზების გამო, ამ ინსტიტუტებმა ნელ-ნელა ამოწურეს თავი (Streeck & Thelen, 2005). ასეთი კონტექსტის გათვალისწინებით, ბიზნეს კოალიციის მიერ გატარებული რადიკალური რეფორმები შრომისა და დასაქმების სფეროში არც ისე რადიკალური ჩანს. როგორ მაშინდელი მინისტრის მოადგილე ამბობს: “ჩვენ დაგვხვდა არა ინსტიტუტები, არამედ აბრები. ამ აბრების მიღმა ინსტიტუტები ან უნდა შეგვექმნა ან აბრები ჩამოგვეხსნა, ჩვენ მეორე გზა ვარჩიეთ” (მეგრელიშვილი, 2015). ცხადია, “მეორე გზის” არჩევა ბიზნეს კოალიციის იდეოლოგიური შეხედულებებით აიხსნება. თუმცა, საინტერესოა ფრაზის პირველი ნაწილი, რომელიც სწორედ ინსტიტუტების ფასადურობაზე მიგვითითებს. შრომის ბაზრის ინსტიტუტები და პროგრამები ისეთივე რეალური და მასშტაბური რომ ყოფილიყო, როგორც, მაგალითად, ევროპულ სახელმწიფოებში, მათი გაუქმება მოსახლეობის დიდ უკმაყოფილებას გამოიწვევდა. მსგავსი მოვლენა საქართველოში არ დაფიქსირებულა. შესაძლებელია ვივარაუდოთ, რომ შრომის კოდექსის ლიბერალიზაციას უნდა გამოეწვია დასაქმებულთა აღშფოთება, მაგრამ არც ამას მოჰყოლია საზოგადოებრივი მღელვარება, მეტწილად იმ მიზეზის გამო, რომ მოსახლეობის დიდი ნაწილი ამ პერიოდში არაფორმალურ სექტორშია დასაქმებული, ხოლო ფორმალურ სექტორში შრომის კოდექსის აღსრულება ძალიან სუსტი იყო. ისევ და ისევ, მივდივართ იმ დასკვნამდე, რომ თავად შრომის კოდექსიც მხოლოდ ფურცელზე იცავდა დასაქმებულთა უფლებებს.

ლიბერალიზაციის ეტაპი, რომელიც 2006 წლიდან იწყება, გამოირჩევა იმით, რომ ბიზნეს კოალიციამ გააუქმა შრომის ბაზრის თითქმის ყველა ინსტიტუტი, შრომის



კოდექსის გარდა. ამდენად, თითქოს აბსურდულია აღნიშნულ პერიოდში ინსტიტუტების ფასადურობაზე საუბარი. თუმცა, აუცილებლად უნდა გავიხსენოთ 2007 წლიდან მოყოლებული ე.წ. “დასაქმების პროგრამები” და მოგვიანებით, 2012 წელს უკვე დასაქმების სახელმწიფო მინისტრის აპარატის შექმნა. როგორც “დასაქმების პროგრამების” სიღრმისეული შესწავლით გამოჩნდა, ისინი არ ისახავდა მიზნად ქვეყანაში საერთაშორისო სტანდარტის შრომის ბაზრის ინსტიტუტების/სერვისების შექმნას, არამედ წარმოადგენდა ერთჯერად, წინასაარჩევნო პოლიტიკიურ ნაბიჯებს. რაც შეეხება სამინისტროს შექმნას, მას თავისი მოკლევადიანი არსებობის პერიოდში რეალური პროგრამა არც განუხორციელებია, იმდენად რამდენადაც ადმინისტრაცია “არჩევნების შედეგებს ელოდა” (კვერნაძე, 2015). როგორც ვხედავთ, ამ შემთხვევაშიც ინსტიტუტები შექმნილია სახელდახელოდ და ისინი არ ასრულებენ შრომის ბაზრის ინსტიტუტის ჭეშმარიტ ფუნქციას.

რაც შეეხება, ბოლო, მესამე ეტაპს, მისი შეფასება შედარებით რთულია იქედან გამომდინარე, რომ მოცემულ კვლევაში ამ ეტაპის მხოლოდ დასაწყისია შესწავლილი. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ თავად ევროკავშირის შეფასებით, ტექნიკური დახმარების პროექტების შესრულებისას ძალიან ხშირია კომისიების/ინსტიტუტების სახელდახელო შექმნა უშუალოდ მონიტორების ვიზიტის წინ და ბევრი ასეთი ორგანიზაცია დღემდე რეალურად მხოლოდ ქაღალდზე არსებობს (ყოჩიშვილი, 2015). აღნიშნულის გარდა, ნაშრომში ნაჩვენებია იყო შრომის ბაზრის რიგი ინსტიტუტების სიმულაციური ხასიათი (მაგ. შრომის ინსპექცია). ეს ყოველივე კი გვაფიქრებინებს, რომ წინა ეტაპების მსგავსად შრომისა და დასაქმების სფეროში შექმნილი ინსტიტუტები ამ ჯერზეც ფასადურია.

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ მიუხედავად სრულიად განსხვავებული პოლიტიკურ-ეკონომიკური კონტექსტისა, აღნიშნული სამი ეტაპის განმავლობაში არსებული შრომის ბაზრის ინსტიტუტები არსებობდნენ მოჩვენებითად, მხოლოდ ქაღალდზე და ვერ/არ ასრულებდნენ თავიანთ რეალურ ფუნქციას. სწორედ ასეთი

სახის ინსტიტუტებს ვუწოდებ ფასადურ ინსტიტუტებს. ფასადურობა სხვადასხვა ეტაპზე სხვადასხვა მოტივით იყო განპირობებული: 90-იან წლებში ძირითადი გამომწვევი მიზეზი კორუფცია იყო, სააკაშვილის მმართველობის პერიოდში წინასაარჩევნო პოპულიზმი, ხოლო ბოლო (თანამედროვე) ეტაპზე კი ევროკავშირთან ნაკისრი ვალდებულებებისგან მომავალი წნეხი, რომელიც პირდაპირ კავშირშია ფინანსურ დახმარებასთან.

ცხადია, ფასადური ინსტიტუტების ცვლილება (გაუქმება თუ შექმნა) ძალიან მარტივი პროცესია, იმდენად რამდენადაც ისინი არსებული სოციალურ-ეკონომიკური რეალობის ნაწილს არ წარმოადგენს და მათი ამორთვა ამ რეალობიდან სისტემურ შოკებს არ იწვევს. საბოლოო ჯამში კი გამოდის, რომ ნაშრომის შესავალში ნახსენები სოციალური მოდელების ცვლილება საქართველოში ასევე სიმულაციური ხასიათისაა. მართალია, რიგი რეფორმებისა სოციალურ პოლიტიკაში ნამდვილად გატარდა (მაგ. მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის შემოღება), მაგრამ ეს პროგრამები არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ ქვეყანაში სოციალური პოლიტიკის ამა თუ იმ მოდელზე სერიოზულად ვისაუბროთ.

## თავი 7. კვლევის შეზღუდვები

მოცემულმა კვლევამ აჩვენა რომ როგორც ინსტიტუციონალიზმის ისე ადვოკატირების კოალიციების ჩარჩოს გამოყენება გარდამავალი ეკონომიკისა და ნაწილობრივი დემოკრატიის მქონე ქვეყნებში პირდაპირ არ შეიძლება და რიგი ცვლილებებია გასათვალისწინებელი. აღნიშნული კარგად ჩანს კვლევის ჰიპოთეზებში, რომლებშიც თეორიაში უკვე გამოყენებული ჰიპოთეზების ადაპტირება მოხდა საქართველოს შემთხვევისათვის. ძირითად შემთხვევაში ეს მოდიფიკაციები გამომდინარეობდა პოლიტიკური და სოციალური კონტექსტიდან: დემოკრატიული განვითარების ადრეულ ეტაპზე მყოფ ქვეყანაში, სადაც სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების დონე დაბალია ნაკლებია მოლოდინი იმისა რომ უმცირესობაში მყოფი კოალიცია ეროვნული მასშტაბით და კომუნიკაციური დისკურსით მოახერხებს წარმატების მიღწევას. ამდენად, ასეთ კონტექსტში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ქსელის ტრანსნაციონალიზაცია. ასევე ნაკლებ მოსალოდნელია დომინანტი კოალიციისაგან წამოსული კომუნიკაციური დისკურსის კრიტიკა საზოგადოების მხრიდან.

მსგავსი სახის დასკვნები, რაც ემპირიულად გამართლდა საქართველოს შემთხვევაში, სავარაუდოდ მიესადაგება რეგიონის სხვა ქვეყნებს, რომლებიც სოციალურ-პოლიტიკური განვითარების იგივე დონეზე არიან. თუმცა, აღნიშნულის მტკიცება მოცემული კვლევის ფარგლებში შეუძლებელია. იგივე შეიძლება ითქვას, ფასადური ინსტიტუტების კონცეპტის შესახებ, რომელიც ამჟამად მხოლოდ თეორიულ განზოგადებას წარმოადგენს და მეტი ემპირიული მასალა ჭირდება დახვეწისათვის.

## ბიბლიოგრაფია

- AFL-CIO - The American Federation of Labour & Congress of Industrial Organizations. (2010). *Petition of the AFL-CIO to Remove Georgia From the List of Eligible Beneficiary Developing Countries of the GSP*. Washington.
- Agartan, T. (2007). Turkish health policy in a globalizing world. *Annual Meeting of the Research Committee 19*. Florence: International Sociological Association.
- Aidukaite, J. (2009). *Post Communist Welfare Pathways*. (P. V. Alfio Cerami, Ed.) London: Palgrave Macmillan.
- Ainuson, K. (2009). An advocacy coalition approach to water policy change in Ghana: A look at belief systems and policy oriented learning. *Journal of African Studies and Development*, 1 (2), 16-27.
- Alcock, P., May, M., & Wright, S. (Eds.). (2012). *The Student's Companion to Social Policy*. London: WILEY-BLACKWELL.
- Arandarenko, M. (2004). Labour Market Institutions in South-East Europe. *Global Social Policy*, 4 (1), 27-53.
- Baldock, J., Manning, N., & Vickerstaff, N. (2007). *Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumann, E. (2010). Post-Soviet Georgia: the Rocky Path towards Modern Social Protection. *Social Policy and the Global Crisis*. Budapest: ESPANET.
- Beach, D., & Pedersen, B. (2013). *Process-Tracing Methods*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Beland, D. (2009). Ideas, Institutions and policy change. *Journal of European Public Policy*, 16:5, 701-718.
- Bertola, G., & Koeniger, W. (2004). *Consumption smoothing and the structure of labour and credit markets*. IZA Discussion paper, Bonn.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Boeri, T. (2005). *Reforming Labour and Product Markets: Some lessons from two decades of experiments in Europe*. IMF Working Paper.
- Bruno, M., & Sachs, J. (1985). *Economics of Worldwide Stagflation*. Oxford: Basic Blackwell.
- Bush, P. (1987). The Theory of Institutional Change. *Journal of Economic Issues*, 21 (3), 1075-1116.
- Calmfors, L., & Driffil, J. (1988). Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. *Economic Policy* (3).

- Cazes, S., & Nesporova, A. (2003). *Labour Markets in Transition: Balancing Flexibility and Security in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.
- Christophe, B. (2007). Georgia: Capitalism as Organized Chaos. In D. L. Myant, *Varieties of Capitalism in Post-Communist Countries* (pp. 183-200). London: PALGRAVE MACMILLAN.
- Council of Europe. (2007). *1st National Report on the implementation of the European Social Charter*. Council of Europe.
- Council of Europe. (2012). *5th National Report of the implementation of the European Social Charter submitted by The Government of Georgia*. Council of Europe.
- Dimaggio, J. P., & Powell, W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13(1), 5-24.
- Drahokoupil, J., & Myant, M. (2009, November). Varieties of capitalism, varieties of vulnerabilities: Financial Crises and its impact on welfare states in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States. *Historical Social Research*.
- EBRD & The World Bank. (2006). *Doing Business - How to reform*. Washington: World Bank & the International Financial Corporation.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- European Council. (2011). *European Neighbourhood Policy Annual report - Georgia*. European Union. (2014, August 30). Association Agreement between the EU & Georgia. *Official Journal of the European Union*, 57.
- Farquharson, K. (2003). Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks. *Australian Journal of Public Administration*, 62 (4), 80-92.
- Forteza, A., & Rama, M. (2000). Labour Market Rigidity and the Success of Economic Reforms Across more than One Hundred Countries. *Papers Series No. 6/00*.
- Groenewegen, J., Kerstholt, F., & Nagelkerke, A. (1995). On Integrating New and Old Institutionalism: Douglass North Building Bridges. *Journal of Economic Issues*, 29 (2), 467-475.
- Gugushvili, A. (2010). Towards a welfare research framework in the countries of Eastern Partnership Initiative. *Journal of East-European and Asian Studies*, 1 (3).
- Gugushvili, D. (2014). *Do The Benefits of Growth Trickle-Down to Georgia's Poor? A Case for a Strong Welfare System*. PhD Dissertation. University of Kent.

- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. Yale: New Haven: Yale University Press.
- Henry, A. (2011). Ideology, Power, and the Structure of Policy Networks. *The Policy Studies Journal*, 39 (3).
- Henry, A., Ingold, K., & Weible, C. (2014). Policy Change in Comparative Contexts: Applying the Advocacy Coalition Framework Outside of Western Europe and Northern America. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16 (4), 299-312.
- Hirschi, C., & Widmer, T. (2010). Policy Change and Policy Stasis: Comparing Swiss Foreign Policy toward South Africa (1968-94) and Iraq (1990-91). *Policy Studies Journal*, 38 (3).
- Hope, M., & Raudla, R. (2012). Discursive institutionalism and policy stasis in simple and compound polities: the cases of Estonian fiscal policy and United States climate change policy. *Policy Studies*, 33 (5), 399-418.
- Hsu, S. (2005). Advocacy coalitions and policy change on nuclear power utilization in Taiwan. *The Social Science Journal*, 42, 215-229.
- ICFTU. (2006). *Fighting for Alternatives: Cases of Successful Trade Union Resistance to the Policies of the IMF and the World Bank*. Brussels.
- ICFTU. (2003). *Trade Unionists: IFIs patronising and arrogant*. Brussels: CEE Network.
- International Monetary Fund. (2014). *25 Years of Transition: Post Communist Europe and the IMF*. IMF.
- Jacoby, W. (2008). Minority Traditions and Postcommunist Politics. In *Transnational Actors in Central and East European Transitions* (pp. 56-76). Pittsburg: Pittsburg Press.
- Keck, M., & Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- King, G. R. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Klijn, E.-H. (1996). Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. *Administration and Society*, 28 (1), 90-119.
- Lubyova, M. (2009). *Labour Market Institutions and policies in the CIS: Post-transition outcomes*. Moscow: International Labour Organisation.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: Towards A Dialectical Approach. *Political Studies*, 48, 4-21.

- Miles, M., Huberman, M., & Saldana, J. (Eds.). (2014). *Qualitative Data Analysis* (Third Edition ed.). SAGE Publishing.
- Muskhelishvili, M. (2011). *Social Dialogue in Georgia*. Tbilisi: European Union & Friedrich-Ebert-Stiftung.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orenstein, M. A. (2008). Postcommunist Welfare States. *Journal of Democracy*, 19 (4).
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependency and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 92(2).
- Pilc, M. (2015, July). Determinants of the labour market institutions in post-socialist economies. *Communist and Post-Communist Studies*.
- Riboud, M., Sanchez-Paramo, C., & Silva-Jauregui, C. (2002). *Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labour Market Performance in Central and Eastern European Countries in 1990s*. World Bank, Social Protection Discussion Paper Series No. 0202.
- Saakashvili, M., & Bendukidze, K. (2014). Georgia: The Most Radical Catch-up Reforms. In A. Aslund, & S. Djankov (Eds.), *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*.
- Sabatier, P. (1993). *Policy Change and Learning an Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5:98-130.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd Edition ed.). Boulder: Westview Press.
- Santa, E. (2013). The politics of implementing Philippine tourism policy: A policy network and advocacy coalition framework approach. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 18 (8), 913-933.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Politics and Sociology*, 11, 303-326.
- Schmidt, V. (2002). *Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institutionalism. *European Political Science Review*, 2 (1), 1-25.

- Schueth, S. (2015). Winning the rankings game: The Republic of Georgia, USAID, and the Doing Business Project. In A. Cooley, & J. Snyder (Eds.), *Grading States as a Tool of Global Governance* (pp. 151-177). Cambridge University Press.
- Seeleib-Kaiser, M., & Fleckenstein, T. (2007). Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms. *Social Policy & Administration*, 41 (5), 427-448.
- Sikkink, K. (2009). Models for Longitudinal Network Data. In M. Kahler (Ed.), *Networked Politics: Agency, Power and Governance* (pp. 228-248). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Simmons, D., & Garret, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning. *Annual Review of Sociology*, 33, pp. 449-72.
- Slay, B. (2009). *Poverty, Inequality, and Social Policy Reform in the Former Soviet Union*. United Nations Development Programme. UNDP Bureau for Europe and CIS.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In W. S. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Svejner, J. (2001). Transition Economies: Performance and Challenges. *Labour, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process: Changing Perspectives and Policy Options*. Vienna.
- Thatcher, M. (1998). The Development of Policy Network Analysis: From Modest Origins to Overarching Frameworks. *Journal of Theoretical Politics*, 10 (4), 389-416.
- Timm, C. (2013). *Economic Regulation and State Interventions. Georgia's Move from Neoliberalism to State Managed Capitalism*. Goettingen: Private Hochschule Goettingen.
- Upchurch, M. (2009). The IFIs and Labour Reform in Post Communist Economies. *Globalizations*, 6:2, 297-316.
- Upchurch, M., & Weltman, D. (2008). IFIs and Post-Communist Labour Reform: A Case of Utopian Liberalism. *Debatte*, 16 (3).
- Vachudova, M. A. (2008). The European Union. In M. Orenstein, S. Bloom, & N. Lindstrom (Eds.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions* (pp. 19-37). Pittsburg.
- Weible, C., & Sabatier, P. (2005). Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. *The Policy Studies Journal*, 33 (2).
- Weishaupt, J. (2011). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Williamson, O. (1993). Transaction Cost Economics and Organization Theory. *Industrial and Corporate Change*, 2 (2), 107-156.



- World Bank. (1993). *Georgia - A Blueprint for Reforms*. A World Bank Country Study, Washington, D.C.
- პაპავა, ვ. (2015). *საქართველოს ეკონომიკა: რეფორმები და ფსევდორეფორმები*. თბილისი: გამომცემლობა ინტელექტი.
- ჰაინრიხბიოლისფონდი. (2014). *შრომითი კოდექსი და მუშათა მოძრაობა*. საჯარო დისკუსიის ტრანსკრიპტი.
- საჩალელი, ს. (2012). *დამსაქმებლის მიერ ხელშეკრულების ცალმხრივი მოშლით გამოწვეული დავები*. თბილისი.
- საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო. (1990, ივლისი 23). დადგენილება #382. *თბილისის პროფესიული ორიენტაციის სასწავლებლის რეორგანიზაციის შესახებ*. თბილისი.
- საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო. (1990, სექტემბერი 25). დადგენილება #517. *საქართველოს სსრ მოსახლეობის დასაქმების სახელმწიფო პროგრამების შემუშავების ღონისძიებათა შესახებ*. თბილისი.
- საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო. (1990, ოქტომბერი 29). დადგენილება #636. *საქართველოს სსრ შრომის პირობების სახელმწიფო ექსპერტიზის შესახებ*. თბილისი.
- საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭო. (1990, მაისი 31). დადგენილება 296. *საბაზრო ეკონომიკაზე საქართველოს სსრ გადასვლის ზოგიერთი მოსამზადებელი ღონისძიებების შესახებ*. თბილისი.
- საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. (1994, იანვარი 11). დადგენილება #10. *საქართველოს რესპუბლიკის მოსახლეობის სოციალური დაცვის შემდგომი სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ*. თბილისი.
- საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. (1991, ივნისი 10). დადგენილება #474. *მოსახლეობის დასაქმების სოციალური გარანტიების შესახებ*. თბილისი.
- საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. (1993, ივლისი 19). დადგენილება #558. *საქართველოს რესპუბლიკის სოციალური უზრუნველყოფის, შრომისა და დასაქმების სამინისტროს დებულების შესახებ*. თბილისი.
- საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. (1991, სექტემბერი 24). დადგენილება #737. *საქართველოს რესპუბლიკის შრომის, სოციალური დაცვისა და დემოგრაფიის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ*. თბილისი.
- საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. (1991, ოქტომბერი 4). დადგენილება #769. *საქართველოს რესპუბლიკის დასაქმების ერთიან სახელმწიფო*

*ფონდში სავალდებულო მიზნობრივი ანარიცხების ამოღების დებულების დამტკიცების შესახებ . თბილისი.*

- საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. (1994, დეკემბერი 2). დადგენილება #837. *საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფისა და სამედიცინო დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის შესახებ.* თბილისი.

- საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. (1994, დეკემბერი 24). დადგენილება #874. *მოსახლეობის სოციალური დაცვის დამატებითი ღონისძიებების შესახებ.* თბილისი.

- საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი. (1993, დეკემბერი 31). დადგენილება #954. *საქართველოს რესპუბლიკის შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულების შესახებ.* თბილისი.

## დანართები

დანართი 1: თვისებრივი ინტერვიუს სახელმძღვანელო კითხვარი

### ზოგადი ნაწილი:

1. გთხოვთ წარადგინოთ თქვენი თავი და მითხრათ რა პერიოდის განმავლობაში და რა სტატუსით იყავით ჩართული შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის წარმოებაში?
2. რა იყო თქვენი სააგენტოს (უწყების) მთავარი ფუნქცია? (დამატებითი კითხვები: როგორი იყო კავშირი სხვა ორგანიზაციებთან/უწყებებთან? გქონდათ თუ არა კავშირები საზღვარგარეთ?)
3. როგორი იყო ინსტიტუციური მემკვიდრეობა შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის სფეროში როდესაც თქვენ დაიწყეთ მუშაობა? როგორ შეაფასებდით თქვენი უწყების ეფექტურობას?
4. რა ძირითადი გამოწვევები შეგხვდათ თქვენი საქმიანობის განხორციელების პროცესში?
5. რა ძირითადი სიახლე/ინიციატივა შესთავაზა თქვენმა ორგანიზაციამ/უწყებამ ხელისუფლებას და მოხდა თუ არა მისი განხორციელება?
6. გთხოვთ დაახასიათოთ რა სახის თანამშრომლობა გაკავშირებდათ საერთაშორისო აქტორებთან თქვენი საქმიანობის პროცესში (მაგ. მსოფლიო ბანკი, სავალუტო ფონდი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია და ა.შ.)

### რესპონდენტის შეხედულებები/რწმენები:

1. თქვენი აზრით, როგორი უნდა იყოს სახელმწიფოს როლი შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის წარმოების პროცესში? როგორ და რა დონით უნდა მოხდეს ჩარევა?
2. 2006 წელს საქართველოში გაუქმდა რიგი შრომის ბაზრის ინსტიტუტებისა. როგორია თქვენი დამოკიდებულება აღნიშნული მოვლენების მიმართ. გააკეთებდით თუ არა იგივეს მაშინ რომ ყოფილიყავით ხელისუფლებაში?
3. 2012 წლიდან დაიწყო შრომის ბაზრის ინსტიტუტების აღდგენა. როგორია თქვენი დამოკიდებულება აღნიშნულთან დაკავშირებით?

## დანართი 2: რესპონდენტების სია

1. ანი კვერნაძე - დასაქმების სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მთავარი სპეციალისტი, 2012წ.
2. გია კაკაჩია - შრომის დეპარტამენტის მთავარი სპეციალისტი, 2004-2007წ.
3. გოჩა ალექსანდრია - საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანების დირექტორის მოადგილე
4. დავით ივანიძე - შრომის დეპარტამენტის სამმართველოს უფროსი, 1994-2003წ.
5. ვახტანგ ლეჟავა - საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მრჩეველი ეკონომიკურ საკითხებში, 2007-2008წ.
6. ვახტანგ მეგრელიშვილი - შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილე, 2003-2004წ.
7. ვლადიმერ პაპავა - ეკონომისტი, საქართველოს ეკონომიკის მინისტრი 1994-2000წ.
8. თამთა ოთიაშვილი - რეფორმების სახელმწიფოს მინისტრის აპარატის თანამშრომელი, 2004-2008წ.
9. ივან მაიერი - ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროექტის ექსპერტი სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანდაცვის საკითხებში
10. თეა სტურუა - დასაქმების დეპარტამენტის ხელმძღვანელი, 2004-2007წ.
11. იან რუტკოვსკი - მსოფლიო ბანკის წამყვანი ეკონომისტი
12. კახა საკანდელიძე - დასაქმების სახელმწიფო ფონდის ხელმძღვანელი, 1992-1993წ.
13. კოტე ნანობაშვილი - დასაქმების სახელმწიფო ფონდის თანამშრომელი, 1992-1993წ.
14. ლევან რამიშვილი - თავისუფლების ინსტიტუტის დირექტორი
15. მიმა კორძახია - საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაციის დირექტორი, 2006-2015წ.
16. ნიკა ყოჩიშვილი - ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში, პროგრამების მენეჯერი, 2004-2014წ.
17. ნიკოლოზ ყაველაშვილი - ეკონომისტი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის კონსულტანტი საქართველოში, 1993წ.
18. პაატა ჟორჟოლიანი - შრომის პოლიტიკის დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე, 2013-დან.

19. ჟოლტ დუდაში - შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის უფროსი ტექნიკური მრჩეველი საქართველოში
20. რევაზ საყვარელიძე - შრომის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი 2004-2005წ.
21. სიმეონ ჯანკოვი - მსოფლიო ბანკის წამყვანი ეკონომისტი
22. ციური ანთიძე - შრომის დეპარტამენტის სპეციალისტი 1995-2003წ.