

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტი

მარიამ იაკობიძე

საქართველოს შრომის ბაზრის სოციალური და
ეკონომიკური გამოწვევები როგორც პოსტ-საბჭოთა
პოლიტიკების შედეგი

ევროპული ინტეგრაცია და შრომითი ურთიერთობები

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია სოციალური მეცნიერებების
მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ანა დიაკონიძე, სოციალური პოლიტიკის მაგისტრი,
მოწვეული ლექტორი

თბილისი 2018

ანოტაცია

წინამდებარე ნაშრომი - საქართველოს შრომის ბაზრის სოციალური და ეკონომიკური გამოწვევები როგორც პოსტ-საბჭოთა პოლიტიკების შედეგი - შეეხება საქართველოს შრომის ბაზარზე არსებულ სოციალურ და ეკონომიკურ გამოწვევებს და თუ რა როლი უკავია სახელმწიფოს პოლიტეკონომიური განვითარების პარადიგმას აღნიშნული გამოწვევების კვლავწარმოებაში. განვითარების ერთიანი ლოგიკის იდენტიფიცირებისთვის ნაშრომში განხილულია საქართველოს ეკონომიკური რეფორმების ზოგადი ტენდენციები პოსტ-საბჭოთა ტრანზიციის ადრეული ეპატიდან (1990-იანი წლებიდან) დღემდე. შრომის ბაზრის სახელმწიფო პოლიტიკების ანალიზის საფუძველზე ნაშრომი შეეცდება პასუხი გასცეს, ერთის მხრივ, კითხვას, თუ რა მიზანს ემსახურება ეს პოლიტიკები - ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებას თუ ქვეყნის სოციო-ეკონომიკურ განვითარებას? არის თუ არა ეს ორი ერთმანეთთან თანხვედრაში თუ ეწინააღმდეგება ერთმანეთს? და მეორეს მხრივ, გრძელვადიან პერსპექტივაში რა პოლიტეკონომიური მნიშვნელობა აქვს აღნიშნულ პოლიტიკებს?

შრომის ბაზრის ადგილობრივი თუ საერთაშორისო კვლევები მიუთითებს, რომ ქვეყნის ეკონომიკის სტრუქტურიდან გამომდინარე, ეროვნულ შრომის ბაზარზე არსებული სამუშაო ადგილების უმეტესობა არ საჭიროებს განათლების მაღალ ცენზს და უპირატესად დაბალპროდუქტიული, დაბალკვალიფიციური სერვისული სამუშაოების გენერირება ხდება. აქედან გამომდინარე, ნაშრომი ეფუძნება მოსაზრებას, რომ თუ სახელმწიფოს პოლიტიკა ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე იქნება ორიენტირებული, გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს რეალურ განვითარებას ვერ მოიტანს, რადგან ამგვარად ხელს შეუწყობს ისევ დაბალპროდუქტიული, სერვისული სამუშაო ადგილების კვლავწარმოებას, რომლებიც მაღალ ეკონომიკურ ღირებულებას ვერ ქმნიან. თეზისის გასამყარებლად, ნაშრომის ფარგლებში შედარებით პერსპექტივაში განხილულ იქნება აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების განვითარების გამოცდილება.

Annotation

The following paper – „Social and Economic Challenges of Georgian Labour Market as a Result of Post-Soviet Politics“ – by Iakobidze M. concerns the main social and economic challenges of the labour market in Georgia and what impact did the political economy of the state have in reproducing those challenges. To identify the uniform pattern of economic development paper discusses main tendencies of economic reforms since early post-soviet transition stage (since early 1990s) until today. By analyzing state’s labour market policies the paper will try to answer following research questions – what are the goals of state policies – to meet market demand or socio-economic development of the country? Do these two coincide or contradict each other? and what are the political and economic implications of these policies in the long run?

Number of national labour market studies indicate that due to the economic structure most of the existing jobs in Georgia do not require higher education, since market generates mostly low-productivity, low-quality workplaces in service sector. Henceforth, the following paper argues that if state policies will be directed at meeting current labour market demands it will not serve to the development of the country in a long run, since it will continue to reproduce low quality, low-paid service jobs that do not create economic value. In support of this thesis, the paper will discuss the development experience of newly industrialized East Asian countries in comparative perspective.

სარჩევი

1. შესავალი.....	5
2. პოსტ-სოციალისტური ტრანზიციის ზოგადი მახასიათებლები.....	9
3. „შოკური თერაპია“ და პოსტ-საბჭოთა ტრანზიციის ადრეული ეტაპი საქართველოში.....	11
4. ნეოლიბერალური პოლიტეკონომიური გარდაქმნები.....	14
5. ზომიერი ლიბერალური პოლიტიკა.....	16
6. ეროვნულ შრომის ბაზარზე არსებული გამოწვევები.....	19
6.1. განათლებისა და დასაქმების შეუსაბამობა.....	19
6.2. კომპეტენციების დეფიციტი და უნარების შეუსაბამობა.....	21
6.3. დაბალპროდუქტიული დასაქმება და სამუშაო სიღარიბე.....	23
7. შრომის ბაზრის სახელმწიფო პოლიტიკები.....	26
7.1. საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმები.....	27
7.2. შრომის ბაზრის პასიური და აქტიური პოლიტიკები.....	31
7.3. უმაღლესი განათლების პოლიტიკა.....	36
7.4. ინდუსტრიული პოლიტიკა.....	40
7.5. შრომის ბაზრის ეროვნული პოლიტიკების ანალიზი.....	44
8. აღმოსავლეთ აზიური განვითარების გამოცდილება.....	47
8.1. ეკონომიკური და ინდუსტრიული პოლიტიკის საერთო ტენდენციები.....	47
8.2. შრომის ბაზრის განვითარება.....	51
8.3. ეკონომიკური და განათლების პოლიტიკის როლი კორეის სამუშაო ძალის განვითარებაში.....	52
9. დასკვნა.....	55

ბიბლიოგრაფია

1. შესავალი

წინამდებარე კვლევის მიზანია, ერთის მხრივ, იმის დადგენა, თუ რა როლი უკავია სახელმწიფოს შრომის ბაზარზე არსებული სოციალური და ეკონომიკური გამოწვევების კვლავწარმოებაში, ამისათვის ნაშრომის ფარგლებში გაანალიზდება საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკის ზოგადი ტენდენციები პოსტ-საბჭოთა ტრანზიციის ადრეული ეტაპიდან (1990-იანი წლებიდან) დღემდე, და მეორეს მხრივ, როგორ რეაგირებს სახელმწიფო ამ გამოწვევებზე და რა პოლიტიკებს ატარებს ამ მიმართულებით. რისთვისაც შესწავლილ იქნება შრომის ბაზრის სახელმწიფო პოლიტიკები როგორც რეტროსპექტივაში, ისე მიმდინარე პოლიტიკის დოკუმენტების საფუძველზე. აღნიშნული დაგეგმვა ერთის მხრივ, იმის განსაზღვრაში თუ რა მიზანს ემსახურება ეს პოლიტიკები - ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებას თუ ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას? მეორეს მხრივ, გრძელვადიან პერსპექტივაში რა პოლიტიკონომიური შედეგებია მოსალოდნელი?

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ საქართველომ, სხვა პოსტ-საბჭოთა ქვეყნების მსგავსად, დაიწყო მტკივნეული ტრანზიციის გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე. ამ პერიოდიდან დაწყებული მარკეტიზაციისა და ლიბერალიზაციის უწყვეტი პროცესი საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროს შეეხო. შეცვლილი პოლიტიკური და ეკონომიკური დღის წესრიგის პირობებში სრულიად მოირღვა მანამდე არსებული სოციალური ინსტიტუტები და კეთილდღეობის რედისტრიბუციული როლი (აბაშიძე, 2016). საბჭოთა წარსულის გავლენით სოციალურად პასუხისმგებლიანი სახელმწიფოს იდეა დღემდე დისკრედიტირებულია და ხელისუფლებების ცვლილების მიუხედავად განვითარების ნეოლიბერალური ლოგიკა, რომელიც ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩაურევლობის იდეას ეფუძნება და მოიცავს დერეგულაციის, პრივატიზაციისა და ლიბერალიზაციის პოლიტიკებს, არ იცვლება. მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელ წლებში ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელი ცალკეული ინდიკატორები ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება, მაგალითად იზრდება მშპ-ს ¹, საგარეო ვაჭრობის ², პირდაპირი უცხოური

¹ http://geostat.ge/?action=page&p_id=118&lang=geo

ინვესტიციების³ მაჩვენებლები, იზრდება სახელმწიფოს ბიუჯეტი⁴, უთანასწორობის⁵ და სიღარიბის⁶ მაჩვენებლებით საქართველო სტაბილურად მოწინავე რეგიონში, მაღალია ასევე საშემოსავლო და სამომხმარებლო უთანასწორობა (UNICEF, 2018), უმუშევრობის დონე⁷. დასაქმების სტრუქტურა ჯერ კიდევ ტრადიციულია და მაღალია თვითდასაქმებულთა წილი, რომელიც ძირითადად სოფლის მეურნეობის სექტორშია წარმოდგენილი (World Bank, 2013). ამასთან, აღსანიშნავია, რომ სიღარიბის საერთო მაჩვენებლებში ერთ-ერთ ყველაზე მსხვილ ჯგუფს დაბალპროდუქტიულ, დაბალ ანაზღაურებაზე მომუშავე დასაქმებულები წარმოადგენენ, რაც სამუშაო სიღარიბეზე მიუთითებს (World Bank, 2013). მაღალი უმუშევრობა, დასაქმების ტრადიციული სტრუქტურა, შრომის ბაზრის მოთხოვნა-მიწოდების დისბალანსი და სამუშაო სიღარიბე საბოლოო ჯამში სხვა ფაქტორებთან ერთად ქვეყანაში არსებული სიღარიბის კვლავწარმოებას ახდენს და აფერხებს ეკონომიკურ განვითარებას. ამდენად, ეკონომიკური ზრდა თავისთავად არ გულისხმობს ქვეყნის სოციო-ეკონომიკურ განვითარებას.

გლობალურ დონეზე ეკონომიკური სტრუქტურის ცვლილებამ შრომის ბაზრის სტრუქტურაც და თავად შრომის ბუნებაც შეცვალა. თანამედროვე ცოდნის ეკონომიკაში განათლება და ადამიანური კაპიტალი არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის. კვალიფიციური და მაღალტექნოლოგიური უნარების მქონე მუშახელი უფრო პროდუქტიული და კონკურენტუნარიანია და ადვილად საქმდება შრომის ბაზარზე, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში ქვეყნის

² http://geostat.ge/?action=page&p_id=133&lang=geo

³ http://geostat.ge/?action=page&p_id=2230&lang=geo

⁴ http://geostat.ge/?action=page&p_id=313&lang=geo

⁵ ჯინის ინდექსი 0.4 უდრიდა 2017 წლის მდგომარეობით; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=187&lang=geohttp://www.geostat.ge/?action=page&p_id=187&lang=geo

⁶ 2017 წლის მონაცემებით მოსახლეობის 21.9% აბსოლუტურ სიღარიბეში ცხოვრობს; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=187&lang=geohttp://www.geostat.ge/?action=page&p_id=187&lang=geo

⁷ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალური მონაცემებით 2017 წლის მდგომარეობით უმუშევრობა 13.9% უდრიდა, თუმცა უმუშევრობის აღნიშნული მაჩვენებლის დათვლის მეთოდოლოგიაში არსებობს გარკვეული ხარვეზები, რომელიც არაერთი საერთაშორისო კვლევითაც არის გაკრიტიკებული, რომ ქვეყანაში არსებული უმუშევრობის რეალურ სურათს არ ასახავს და არაოფიციალური მაჩვენებელი ბევრად მაღალია; საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo

ეკონომიკურ წარმატებასაც განაპირობებს. ამდენად, განათლებისა და დასაქმების პოლიტიკა მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებულია და განვითარებული სახელმწიფოების მიერ უფრო ფართო, ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში მოიაზრება.

არაერთი ადგილობრივი (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017) თუ საერთაშორისო (World Bank, 2013) კვლევების შედეგები გვიჩვენებს, რომ საქართველოს შრომის ბაზარზე გენერირებული სამუშაო ადგილების უმეტესობა არ მოითხოვს მაღალ კვალიფიკაციას. ქვეყნის ეკონომიკა უპირატესად დაბალი კვალიფიკაციის სამუშაო ადგილებს ქმნის, რომლებიც სპეციალურ განათლებას არ საჭიროებს. ამასთან, სამუშაო ძალის სტრუქტურაში მაღალია უმაღლესი განათლების მქონეთა წილი. შესაბამისად, ისინი უმუშევრობის მაღალი რისკის ქვეშ იმყოფებიან. უმუშევართა საერთო რაოდენობაში ყველაზე მსხვილ ჯგუფს სწორედ უმაღლესი განათლების მქონე სამუშაო ძალა წარმოადგენს. ამას ემატება ისიც, რომ სამუშაო ძალის კვალიფიკაცია არ შეესაბამება შრომის ბაზრის მოთხოვნებს. უმაღლესი ან პროფესიული განათლების დამადასტურებელი დიპლომი ავტომატურად არ გულისხმობს, რომ პირი ფლობს დასაქმებისთვის საჭირო კვალიფიკაციას. განათლების სისტემა რეალურად ახდენს უმუშევართა კვლავწარმოებას, რადგან ვერ იძლევა შრომის ბაზარზე დასაქმებისთვის საჭირო ცოდნას (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017).

არსებობს შრომის ბაზარზე სახელმწიფოს ზემოქმედების სხვადასხვა საშუალებები, მათ შორის გამოყოფენ ხუთ ძირითად მიმართულებას (დიაკონიძე, ჯულუხაძე, 2014):

1. მაკროეკონომიკურ დონეზე, მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებით სახელმწიფო ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას, რაც თავის მხრივ ზრდის მოთხოვნას მუშახელზე და იქმნება მეტი სამუშაო ადგილი;
2. ინდუსტრიული ურთიერთობების რეგულირების და შრომითი კანონმდებლობის მეშვეობით სახელმწიფო განსაზღვრავს დაქირავება-დათხოვნის პირობებს, შრომის მინიმალურ ანაზღაურებას, საპენსიო ასაკს, სამუშაო გარემოს უსაფრთხოებას და სხვა;

3. განათლების პოლიტიკის მეშვეობით სახელმწიფო ხელს უწყობს სამუშაო ძალას შეიძინოს დასაქმებისთვის საჭირო ცოდნა და უნარ-ჩვევები;
4. შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკები - საჯარო დასაქმების პროექტები, მომზადება-გადამზადებისა და ტრენინგების პროგრამები, დასაქმების სტიმულირება და სხვა;
5. შრომის ბაზრის პასიური პოლიტიკები - უმუშევრობის დაზღვევა, უმუშევრობის შემწეობა და სხვა სოციალური დახმარებები.

სხვადასხვა სახელმწიფო განსხვავებულ პოლიტიკას ატარებს თითოეული ამ მიმართულებით, რაც დამოკიდებულია ქვეყნის პოლიტეკონომიურ სისტემასა და ზოგად ხედვაზე, იმასთან მიმართებით თუ რა როლი უკავია სახელმწიფოს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაში. საქართველოში, სახელმწიფოს მიერ წარსულში გატარებული და მიმდინარე შრომის ბაზრის პოლიტიკები სწორედ ზემოაღნიშნული ხუთი მიმართულების ჭრილში იქნება გაანალიზებული.

ნაშრომი ეფუძნება მოსაზრებას, რომ თუ სახელმწიფოს პოლიტიკა ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე იქნება ორიენტირებული, გრძელვადიან პერსპექტივაში ეს რეალურ განვითარებას ვერ მოიტანს, რადგან ამგვარად ხელს შეუწყობს ისევ დაბალპროდუქტიული, სერვისული სამუშაო ადგილების კვლავწარმოებას, რომლებიც მაღალ ეკონომიკურ ღირებულებას ვერ ქმნიან. ამის საპირისპიროდ, შედარებით პერსპექტივაში მიმოვიხილავ ბოლო პერიოდში განვითარებული აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების გამოცდილებას, თუ რა როლი შეასრულა სახელმწიფომ ამ ქვეყნების სწრაფ განვითარებაში, რომლებიც სულ რამდენიმე ათეული წლის წინ ჯერ კიდევ განვითარებად ეკონომიკებს წარმოადგენდნენ. მათი გამოცდილება მოწმობს, რომ სწრაფი განვითარება სწორედ ინოვაციურ, მაღალტექნოლოგიურ და მაღალპროდუქტიულ სექტორებში სახელმწიფო ინვესტიციებმა და სახელმწიფოს აქტიურმა ინდუსტრიულმა პოლიტიკამ განაპირობა (Wade, 1990/2003; Chang, 2003; Rodrik, 2004).

2. პოსტ-სოციალისტური ტრანზიციის ზოგადი მახასიათებლები

თანამედროვე დასავლურ დემოკრატიულ ქვეყნებში კაპიტალისტური და დემოკრატიული სისტემების ჩამოყალიბება ერთმანეთის პარალელურად, იმანენტურად განხორციელდა საზოგადოებებისა და ღირებულებათა სისტემის განვითარებასთან ერთად, რამაც ამ ორი ცნების ერთმანეთთან გაიგივება განაპირობა და დებულება „დემოკრატია მოითხოვს კაპიტალისტურ საბაზრო ეკონომიკას“, ფაქტობრივად, აქსიომად აქცია. დასავლური კაპიტალისტური დემოკრატიები იყო ის მოდელი და მიზანი, რომლისკენ სწრაფვაც პოსტ-სოციალისტურმა საზოგადოებებმა საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ დაისახეს. სოციალისტური სისტემის ტრანსფორმაციის პროცესი დემოკრატიის პოლიტიკური ინსტიტუტების მშენებლობასა და ბაზრის ლიბერალიზაციის პრინციპს დაეფუძნა. რეფორმების პირველი ეტაპი, ერთის მხრივ ნაკვები იყო ლიბერალური დემოკრატიის, თავისუფლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების იდეებით, ხოლო მეორეს მხრივ რწმენით, რომ ბაზრის ლიბერალიზაცია, პრივატიზაცია და მარკეტიზაცია ავტომატურად მოიტანდა ეკონომიკურ განვითარებასა და კეთილდღეობას. საბჭოთა წარსულიდან გამომდინარე, პასუხისმგებლიანი სახელმწიფოს იდეა სრულიად დისკრედიტირებულ იქნა და მასთან ერთად სოციალური კეთილდღეობის ინსტიტუტებიც (მუსხელიშვილი, ჟორჟოლიანი, ბერეკაშვილი, 2001).

პოსტკომუნისტური რეფორმების პირველი ტალღა მოიცავდა ვაჭრობისა და ფასების ლიბერალიზაციას, თავისუფალი საბაზრო კონკურენციის მხარდაჭერას, დეინდუსტრიალიზაციას, მკაცრ ფისკალურ და მონეტარულ პოლიტიკას. ადგილობრივი წარმოების მოშლის შედეგად, ერთი მხრივ, წარმოიშვა უმუშევართა მთელი არმია, მეორეს მხრივ, დაიწყო პროდუქციის მასიური იმპორტი, რასაც შემდგომ მოჰყვა სამომხმარებლო ფასების ზრდა. თუმცა, საბჭოთა პერიოდიდან შემორჩენილი სოციალური დახმარებები არ შეწყვეტილა. გაზრდილი უმუშევრობის ფონზე ამან გამოიწვია სახელმწიფო ხარჯების ზრდა და ინფლაცია (Toporowski, 2005). საყოველთაო პრივატიზაციამ წარმოშვა კლანური კაპიტალისტური სისტემა, ვინაიდან იმ პირობებში,

როდესაც დაჩქარებული პრივატიზაცია მოშლილი სახელმწიფო ინსტიტუტების ფონზე დაიწყო, დოვლათის უდიდესი ნაწილი ყოფილმა საბჭოთა პარტიულმა და ბიუროკრატიულმა ელიტამ მარტივად მიისაკუთრა. თუ მანამდე მათი ძალაუფლების წყაროს პარტიული იერარქია წარმოადგენდა, ახლა ძალაუფლების კვლავწარმოების საშუალებად იქცა პრივატიზაცია და კერძო საკუთრება. ვინაიდან პოსტსაბჭოთა გარდაქმნები „ზემოდან ქვემოთ“ პრინციპით განხორციელდა, ფართო საზოგადოებრივი კონსენსუსის უგულვებელყოფით, ეკონომიკური ძალაუფლებაც ამ მიმართულებით გადანაწილდა. ამან გამოიწვია, ერთის მხრივ, შემოსავლების პოლარიზაცია, მეორეს მხრივ ჩრდილოვანი ეკონომიკის წარმოება, რაც საბოლოო ჯამში კვებავს კორუფციას და ზრდის ბიუჯეტის დეფიციტს (მუსხელიშვილი, ჟორჟოლიანი, ბერეკაშვილი, 2001). პრივატიზაციის პირველი ტალღის შემდგომ გაჩენილი ახალი ბიზნესები, ვინაიდან საკუთარი ფინანსური რეზერვები არ გააჩნდათ, დამოკიდებული იყვნენ კორუფციულ მთავრობასა და დასავლელ კრედიტორებზე. ასეთი ბიზნესები ორიენტირებული არიან მოკლევადიან მოგებაზე და გრძელვადიან ინვესტიციებს წარმოებასა და განვითარებაში არ დებენ (Toporowski, 2005). საბოლოოდ, პოსტკომუნისტური გარდაქმნების პირველი ტალღის შედეგად ამ ქვეყნებში ცხოვრების დონე მკვეთრად შემცირდა, გამწვავდა სოციალური დაძაბულობა და დაიკარგა ეკონომიკური პოტენციალის უდიდესი ნაწილი. საზოგადოების პირველადი მოლოდინები ხელისუფლებისგან გაუცხოებითა და ეკონომიკური, პოლიტიკური, სოციალური პოლარიზაციით დასრულდა (მუსხელიშვილი, ჟორჟოლიანი, ბერეკაშვილი, 2001).

3. „შოკური თერაპია“ და პოსტ-საბჭოთა ტრანზიციის ადრეული ეტაპი საქართველოში

საბჭოთა კავშირის დაშლის დროისთვის ეკონომიკურ დოქტრინაში არ არსებობდა გეგმიური სოციალისტური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე ტრანზიციის მზათეორია ვინაიდან არ არსებობდა მსგავსი გამოცდილება. ტრანზიციის პროცესში, ემპირიული მასალის დაგროვებასთან ერთად გამოიკვეთა პოსტ-სოციალისტური ეკონომიკური გარდაქმნის ორი თეორიული მიდგომა: „შოკური თერაპია“ და „გრადუალიზმი“ (Papava, 2005).

შოკური თერაპია განსაკუთრებულ პოპოულარული იყო პოსტ-საბჭოთა და აღმოსავლეთ ევროპის პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში. იგი ფინანსურ სტაბილიზაციას, ფასების ლიბერალიზაციას, ბიუჯეტის დეფიციტის შემცირებას, მკაცრი საკრედიტო პოლიტიკის გატარებას, სახელმწიფო სუბსიდიების გაუქმებას და ეკონომიკურ საქმიანობაში სახელმწიფოს როლის მაქსიმალურად შემცირებას გულისხმობდა (ბურდული, 2015). ეკონომისტთა ნაწილი მიიჩნევს, რომ შოკური თერაპიის ორთოდოქსული სცენარი ე.წ. „ვაშინგტონის კონსესუსის“ იდენტურია, რომელიც საფუძვლად უდევს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის სტრატეგიულ მიდგომას გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებთან მიმართებით (Stiglitz, 1998). სწორედ სავალუტო ფონდი და მისი იდეოლოგიური პლატფორმის წარმომადგენელი დამოუკიდებელი ეკონომიკური ექსპერტები ლობირებდნენ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში იმ ნეოლიბერალურ ეკონომიკურ პოლიტიკებს, რომელსაც შოკური თერაპია მოიაზრებს.

ამისგან განსხვავებით მეორე, *გრადუალისტური* მიდგომა, გულისხმობს ევოლუციურ განვითარებას და უმეტესწილად დამახასიათებელია აზიის ქვეყნებისთვის: ჩინეთი, ვიეტნამი, ტაილანდი. მისი მხარდამჭერები, შოკური თერაპიის მომხრეებისგან განსხვავებით სახელმწიფოს ხედავენ არა როგორც ეკონომიკური განვითარების შემაფერხებელ ფაქტორს, არამედ პირიქით, როგორც მის მასტიმულირებელ საშუალებასა და კერძო სექტორის მთავარ მხარდამჭერს.

შოკური თერაპიის განხორციელება საქართველოში 1992 წლის თებერვლიდან, ფასების ლიბერალიზაციით დაიწყო (Papava, 2011), როდესაც მოხდა საშინაო ფასების მსოფლიო ფასებთან გათანაბრება გარკვეული საქონლის ფასების ლიბერალიზაციით. შედეგად, სამომხმარებლო ფასების ინდექსი 1992 წელს 68-ჯერ გაიზარდა. განხორციელდა მინიმალური ხელფასისა და სოციალურად დაუცველთა დახმარების ინდექსაცია, თუმცა, ხელფასებისა და სოციალური დახმარებების ზრდა მაინც ჩამორჩებოდა ფასების ზრდას. სუბსიდიების წილი სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯებში 30.1%-მდე შემცირდა. დაწესდა საბაჟო ტარიფები, იმპორტზე 2% და ექსპორტზე 8%. ბიუჯეტის დეფიციტის შესავსებად ეროვნულმა ბანკმა გამოუშვა საკუთარი დროებითი ვალუტა „კუპონი“, რომელიც რუსული რუბლის ექვივალენტური იყო, თუმცა, ბანკმა ვერ მოახერხა მისი მიმოქცევის კონტროლი, რასაც შედეგად მოჰყვა ძლიერი დევალვაცია. ინფლაციამ 1993-1994 წლებში 60-70% მიაღწია. 1993-1994 წლებში პოლიტიკური პროცესებიდან გამომდინარე ეკონომიკური რეფორმები და საბაზრო ოპერაციები ფაქტობრივად დროებით შეჩერდა. 1994 წელს ეროვნულმა ბანკმა ფულის გამოშვებასა და საბანკო სისტემაზე საერთაშორისო მეთოდების შესაბამისი კონტროლი დააწესა და ფულადი დეპოზიტების განაღდებაზე შეზღუდვები მოხსნა. ამას შემდგომ მოჰყვა სახელმწიფოს მფლობელობაში მყოფი ბანკების კომერციალიზაცია. მსოფლიო ბანკის ექსპერტების დახმარებით შემუშავდა ჯანდაცვის რეფორმის პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებდა გრადუალურ გადასვლას ჯანდაცვის დაზღვევის სისტემაზე. 1995 წლიდან პრივატიზაციის გამარტივების მიზნით, დაიწყო სოციალური საკუთრების ვაუჩერების დარიგება, რაც გულისხმობდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების მოქალაქეებზე უფასო გადაცემას (Papava, 2011). ამ პერიოდიდან აქტიურდება საერთაშორისო სავალუტო ფონდის გავლენები მიმდინარე რეფორმებში, რასაც პირველ რიგში, რა თქმა უნდა, ფონდიდან მიღებული ფინანსური დახმარებები განაპირობებს. 1995 წლიდან იწყება ეკონომიკური რეფორმების აქტიური ფაზა - შეიქმნა საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა, ჩამოყალიბდა ორდონიანი საბანკო სისტემა, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები, ფულად-საკრედიტო სისტემის სტაბილიზაციამ შესაძლებელი გახადა ეროვნული ვალუტის შემოღება, განხორციელდა ვაჭრობისა და საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობათა ლიბერალიზაცია. თუმცა, 1998

წლიდან ეკონომიკური რეფორმები უძრაობის ფაზაში შევიდა და 2003 წლამდე მნიშვნელოვან ცვლილებებს ადგილი არ ჰქონია(ხადური, 2010). შეჯამებისთვის უნდა ითქვას, რომ საქართველოს პოსტ-საბჭოთა ტრანზიციის პირველ ეტაპზე ეკონომიკური პოლიტიკა ძირითადად მიმართული იყო საბაზრო ინსტიტუტებისა და მექანიზმების შექმნაზე, შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის ფორმირების მეშვეობით. პროცესს ხელს უშლიდა თანმდევი პოლიტიკური კრიზისები, თუმცა, მიუხედავად ამისა, საერთაშორისო აქტორების (მსოფლიო ბანკი, IMF) მიერ ლობირებული “შოკური თერაპიის“ ცალკეული ღონისძიებები - ვაჭრობის ლიბერალიზაცია, სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია, მკაცრი ფისკალური პოლიტიკა - მაინც განხორციელდა.

4. ნეოლიბერალური პოლიტიკონომიური გარდაქმნები

2003 წლიდან იწყება რადიკალური საბაზრო რეფორმები, რომლის მთავარ პრინციპად დერეგულაცია იქცა (ხადური, 2010). უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით გაუქმდა შრომის ბაზრის, კონკურენციის შეზღუდვის, სურსათის უვნებლობის და სხვა რეგულაციები. 2004 წლიდან გაუქმდა დასაქმების სახელმწიფო სამსახური, კვების პროდუქტების ექსპერტიზისა და მონიტორინგის სამსახური, კვების პროდუქტების ხარისხის ინსპექცია, ფიტოსანიტარული კონტროლი, ტრანსპორტის მარეგულირებელი კომისია, გამარტივდა მშენებლობის პროცედურები, იმ ეკონომიკურ საქმიანობათა რაოდენობა, რომელიც ლიცენზირებას მოითხოვდა 900-დან 114-მდე შემცირდა. გაუქმდა როგორც ანტიმონოპოლიური სამსახური, ისე მთელი ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა და შეიქმნა „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის კანონი“ შესაბამისი სამსახურებით. 2004 წელს მიღებულ იქნა ახალი ლიბერალური საგადასახადო კოდექსი, რომლის შედეგადაც ერთის მხრივ, გადასახადების რაოდენობა 21-დან 9-მდე შემცირდა, მეორეს მხრივ შემცირდა დარჩენილი გადასახადების ოდენობები: დღს 20%-დან 18%-მდე, სახელფასო ბეგარა 32%-დან 20%-მდე, შემცირდა საიმპორტო გადასახადი სხვადასხვა პროდუქციაზე (სასოფლო სამეურნეო პროდუქტზე, სამშენებლო მასალებზე) (ხადური, 2010). ამასთან, 2009 წელს მიღებულ იქნა ეკონომიკური თავისუფლების აქტი, რომლის თანახმადაც გადასახადის არსებული განაკვეთის ზრდა ან ახალი გადასახადის შემოღება მხოლოდ რეფერენდუმის გზით არის შესაძლებელი (ხადური, 2010). ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტებად განისაზღვრა ტურიზმი, მშენებლობა, ენერგეტიკა, ხოლო საბჭოთა დროიდან შემორჩენილი ინდუსტრიული საწარმოები თითქმის მთლიანად პრივატიზებულ იქნა. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმების ადრეული ეტაპიდან დაფიქსირდა ეკონომიკური ზრდა და გაიზარდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებიც, უმუშევრობის დონეზე ცვლილებები არ ასახულა და 2007 წლის მდგომარეობით უმუშევრობა მხოლოდ 0.5%-ით შემცირდა. ამას გარდა, არ შეცვლილა შრომის ბაზრის სტრუქტურა და სამუშაო ძალის ნახევარზე მეტს კვლავ აგრარულ და სავაჭრო სექტორში არაფორმალურად დასაქმებულები წარმოადგენდნენ. ადგილობრივი წარმოების არარსებობისა და

სავაჭრო ლიბერალიზაციის პირობებში, გაიზრდა იმპორტი და იმპორტსა და ექსპორტს შორის სხვაობამ 2008 წლისთვის 4.8 მლრდ აშშ დოლარს მიაღწია, რაც მაშინდელი მშპს ერთ მესამედს უდრიდა (2003 წელს 678 მლნ აშშ დოლარი იყო) (Geowell Research, 2013).

5. ზომიერი ლიბერალური პოლიტიკა

2012 წლის შემდგომ იწყება უფრო დაბალანსებული ლიბერალური პოლიტიკების გატარება. თუმცა, იდეოლოგიური თვალსაზრისით დისკურსი არ იცვლება, რადგან ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების წინაპირობად ახალი მთავრობა კვლავ თავისუფალი ბაზრის პრინციპების დაცვით კერძო სექტორის განვითარებას მოიაზრებს⁸. ხელისუფლების ეკონომიკური ხედვები ნათლად არის ასახული ქვეყნის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების შესახებ მთავრობის მიერ შემუშავებულ სტრატეგიულ დოკუმენტში (მთავრობის დადგენილება №400, 2014). ვინაიდან შრომის ბაზრის, განათლებისა და ინდუსტრიული პოლიტიკის მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებები ნაშრომის შემდგომ ნაწილში იქნება განხილული, აქ ყურადღებას გავამახვილებ ეკონომიკური პოლიტიკის იმ სფეროებზე, რომლებიც აგრძელებენ ნეოლიბერალური განვითარების ლოგიკას და ამგვარად წინააღმდეგობაში მოდიან მთავრობის მიერ დასახულ ინკლუზიური და მდგრადი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიულ მიზანთან.

პირველ რიგში ეს შეეხება საგადასახადო სისტემას. საგადასახადო სისტემის სტრუქტურული მოწყობა და ამ მიმართულებით სახელმწიფოს პოლიტიკის შეფასება მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც გადასახადები ერთ-ერთ მთავარ ინსტრუმენტს წარმოადგენს საზოგადოებაში არსებული უთანასწორობისა და სოციალური გამოწვევების აღმოსაფხვრელად. 2017 წლიდან მთავრობის ინიციატივით საგადასახადო კოდექსში შევიდა ცვლილებები და ამოქმედდა ე.წ. „ესტონური მოდელი“, რომელიც გულისხმობს ბიზნესისთვის მოგების გადასახადზე გარკვეული შეღავათების დაწესებას. აღნიშნული მიზნად ისახავდა რეინვესტირების წახალისებას და ამგვარად ეკონომიკის ზრდას. თუ საქართველოს ბიუჯეტის სტრუქტურას შევხედავთ, საგადასახადო შემოსავლებში ჭარბობს არაპირდაპირი (რეგრესული) გადასახადები, რომელიც მოიცავს დღგ-ს და აქციზის გადასახადებს⁹. ეს გადასახადები აისახება საქონლის ფასში, რომელსაც მოსახლეობა პროდუქციის შესყიდვის დროს იხდის.

⁸ ქართული ოცნების 2016 წლის საარჩევნო პროგრამა, გვ. 11.

⁹ http://geostat.ge/?action=page&p_id=313&lang=geo

იქიდან გამომდინარე, რომ მოსახლეობის დაბალშემოსავლიანი ნაწილი საკუთარი შემოსავლების პროპორციულად მეტ წილს ხარჯავს მოხმარებაზე ხოლო მაღალშემოსავლიანი ჯგუფი მეტ წილს ზოგავს, არაპირდაპირი გადასახადები უფრო მეტად დაბალშემოსავლიან მოსახლეობას აწვება ტვირთად. ამასთან, თუ გავითვალისწინებთ, იმასაც, რომ საშემოსავლო გადასახადი პროპორციულობის პრინციპს ეყრდნობა, საქართველოს საგადასახადო სისტემა მთლიანობაში რეგრესულია (ჩივაძე, 2018). ვინაიდან ესტონური მოდელის ამოქმედების შედეგად წარმოქმნილი საბიუჯეტო დეფიციტი აქციზით იქნა ანაზღაურებული, ამან დაბალშემოსავლიანი მოსახლეობისთვის საგადასახადო წნეხი კიდევ უფრო გაზარდა. ამას გარდა, ძალაშია 2009 წელს მიღებული ეკონომიკური თავისუფლების აქტი, რომლითაც პარლამენტს აეკრძალა გაზარდოს როგორც არსებული გადასახადების განაკვეთი, ისე დააწესოს ახალი ტიპის გადასახადი რეფერენდუმის ჩატარების გარეშე. რომ შევაჯამოთ, დღეს მოქმედი საგადასახადო სისტემა არათუ ხელს შეუწყობს ქვეყნის ინკლუზიურ ეკონომიკურ ზრდას სამომავლოდ, არამედ პირიქით გააღრმავებს არსებულ უთანასწორობას, ვინაიდან რეალურად მორგებულია ბიზნესის ვიწრო ინტერესებზე.

ასევე აღსანიშნავია, რომ 2014 წელს ხელი მოეწერა ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებას, რომელიც 2016 წლიდან ამოქმედდა. ასოცირების შეთანხმების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება (DCFTA), რომელიც ფაქტობრივად წარმოადგენს ევროკავშირთან ინტეგრაციის მექანიზმს და გულისხმობს როგორც საქონლით, ისე მომსახურებით ვაჭრობის ლიბერალიზაციას. აღნიშნულის გარდა, ქართული ოცნების ხელისუფლების პირობებში ხელი მოეწერა თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებას ჩინეთთან, ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის ასოციაციასთან (EFTA); გაგრძელდა 2007 წელს დაწყებული „თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების“ შექმნის პოლიტიკა და ფოთისა და ქუთაისის თავისუფალ ინდუსტრიულ ზონებს 2015 წელს დაემატა ქუთაისის ჰუალინგის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა, თბილისის ტექნოლოგიური პარკის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა. იმ პირობებში, როდესაც ქვეყანაში არ არსებობს განვითარებული ინდუსტრიული სექტორი, შრომის ბაზრის სტრუქტურა ეკონომიკის სტრუქტურის შესაბამისად ჯერ კიდევ ტრადიციულია, ხოლო

საგადასახადო სისტემით მთელი რიგი შეღავათებია დაწესებული ბიზნესისთვის, თავისუფალი სავაჭრო ზონები და თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმებები გრძელვადიან პერსპექტივაში კიდევ უფრო გაზრდის იმპორტისა და უთანასწორობის მაჩვენებლებს, რადგან ეროვნული ჯერ კიდევ ტრადიციული სოფლის-მეურნეობა ვერ გაუწევს კონკურენციას ევროპული ქვეყნების ინდუსტრიულ აგრარულ წარმოებას, ეროვნული შრომის ბაზარი, სადაც მაღალტექნოლოგიური მაღალკვალიფიციური უნარების დეფიციტია ვერ გაუწევს კონკურენციას იაფ ჩინურ სამუშაო ძალას. როგორც განვითარებული ევროპული ქვეყნების, ისე ბოლო პერიოდში განვითარებადი აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების გამოცდილება მოწმობს, რომ ამ ქვეყნებმა ვაჭრობის ლიბერალიზაცია მხოლოდ მას შემდეგ მოახდინეს, რაც ეკონომიკური დოვლათი დააგროვეს და ეკონომიკურად განვითარდნენ (Reinert, 2004; Shaikh, 2003; Rordik, 2003).

ზემოაღნიშნულის გარდა, მთავრობის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიაშიც მთელი რიგი წინააღმდეგობები ფიქსირდება. ერთის მხრივ მთავრობა საუბრობს ქვეყნის ინკლუზიურ ეკონომიკურ განვითარებაზე, სოციალურ თანასწორობასა და კეთილდღეობის თანასწორ გადანაწილებაზე, თუმცა, მეორეს მხრივ აცხადებს, რომ სახელმწიფო კვლავ მინიმალურად ჩაერევა სამეწარმეო საქმიანობაში, სავაჭრო გახსნილობა იქნება ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი ქვაკუთხედი, ხოლო ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსის შესანარჩუნებლად გააგრძელებს შეღავათიან საგადასახადო პოლიტიკას ბიზნესთან მიმართებით (მთავრობის დადგენილება №400, 2014). ფაქტობრივად, ეკონომიკური პოლიტიკის დონეზე ხელისუფლება აგრძელებს ნაციონალური მოძრაობის იდეოლოგიურ ხაზს, მიუხედავად იმისა, რომ როგორც ეროვნული, ისე განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება და ემპირიული მონაცემები მოწმობს, რომ აღნიშნული მიდგომა გრძელვადიან პერსპექტივაში არ არის ეფექტური და შედეგიანი.

6. ეროვნულ შრომის ბაზარზე არსებული გამოწვევები

დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე უმუშევრობა რჩება საქართველოს ეკონომიკის ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად. მიუხედავად იმისა, რომ იყო ეკონომიკური ზრდის პერიოდები, მაგალითად 2005-2010 წლებში მშპ ყოველწლიურად 5,1%-ით იზრდებოდა, უმუშევრობის მაჩვენებლები სტაბილურად ერთ დონეზე რჩებოდა¹⁰, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ უმუშევრობა არ რეაგირებს ეკონომიკურ განვითარებაზე (World Bank, 2013). ამას სხვადასხვა ფაქტორები განაპირობებს, მათ შორის შრომის ბაზარზე არსებული გამოწვევები, რომლებიც სათავეს პოსტ-საბჭოთა ტრანსფორმაციის ადრეული ეტაპიდან იღებს. წინამდებარე კვლევის ინტერესებიდან გამომდინარე მხოლოდ რამდენიმე მათგანს მიმოვიხილავთ.

6.1. განათლებისა და დასაქმების შეუსაბამობა

სამუშაო ადგილების ინდუსტრიული წარმოებიდან სერვისულ სექტორში გადატანა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილებაა, რომელიც ეკონომიკურ ტრანსფორმაციებს ახლდა თან პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში და მათ შორის, რა თქმა უნდა, საქართველოშიც. შედეგად, გაიზარდა საშუალო და დაბალი კვალიფიკაციის სამუშაოების რაოდენობა ეკონომიკურად დაბალპროდუქტიულ და დაბალანაზღაურებად ისეთ სფეროებში, როგორცაა მაგალითად მშენებლობა, საბითუმო და საცალო ვაჭრობა, მომსახურება. იმის გათვალისწინებით, რომ ეს ქვეყნები მაღალი საგანმანათლებლო ცენზით გამოირჩევიან, მძიმე ეკონომიკურ და სოციალურ პირობებში, უმაღლესი განათლების მქონე მოსახლეობის ეს ნაწილი იძულებული იყო დათანხმებულიყო დაბალი კვალიფიკაციის სერვისულ სამუშაოებს ან სოფლის მეურნეობის სექტორში გადასულიყო თვითდასაქმებულად. ეკონომიკისა და შრომის ბაზრის რესტრუქტურისაციის შედეგად გამოიკვეთა, რომ უფროსი თაობის სამუშაო ძალის უნარები, რომელმაც საბჭოთა კავშირში მიიღო განათლება, არ შეესაბამებოდა

¹⁰ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალური მონაცემების თანახმად, უმუშევრობის მაჩვენებელი 2005-2017 წლებში 13-17%-ის ფარგლებში მერყეობს. http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo

თანამედროვე შრომის ბაზრის მოთხოვნებს, რამაც გამოიწვია მათი ცოდნისა და კვალიფიკაციის გაუფასურება (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017).

შრომის ბაზრის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა სწორედ განათლებასა და დასაქმებას შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური დისბალანსი წარმოადგენს. ვერტიკალური შეუსაბამობა გულისხმობს, რომ დასაქმებულის ფორმალური განათლების დონე უფრო მაღალი ან დაბალია, ვიდრე მისი სამუშაოს შესრულება მოითხოვს, ხოლო ჰორიზონტალურია შეუსაბამობა, როდესაც ინდივიდი დასაქმებულია არა თავისი პროფესიით. საქართველოს ეკონომიკის სტრუქტურულიდან გამომდინარე არსებული სამუშაოების ძალიან მცირე ნაწილი საჭიროებს უმაღლეს განათლებას. ამასთან, სხვა პოსტ-საბჭოთა ქვეყანების მსგავსად საქართველოც უმაღლესი განათლების მქონე მოსახლეობის მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება (ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის 31%) (კაკულია, კაპანაძე, ლომჯარია, ქურხული, 2016), სადაც უნივერსიტეტის კურსდამთავრებულთა მაჩვენებელი მუდმივად მზარდია. ამგვარ მოცემულობაში, ერთის მხრივ მაღალია უმუშევრობის მაჩვენებელი ამ ჯგუფში (უმუშევართა საერთო რაოდენობის 40%) (World Bank, 2013), რასაც აქვს თავისი ინდივიდუალური და სოციალური საფასური და საბოლოო ჯამში იწვევს ადამიანური კაპიტალის დანაკარგს; მეორეს მხრივ, დასაქმების შიგნით, უმაღლესი განათლების მქონე სამუშაო ძალის დიდი წილი სოფლის მეურნეობასა და მომსახურების სფეროშია წარმოდგენილი (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017). ამასთან, უმაღლესი განათლების მქონეთა შორის მხოლოდ 56% მუშაობს პროფესიით (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017). მიუხედავად აღნიშნულისა, უმაღლესი განათლების დიპლომი დღეს პრიორიტეტულია ეროვნულ შრომის ბაზარზე როგორც დამსაქმებლების, ისე მოსახლეობის მხრიდან (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017). დამსაქმებლების მხრიდან უმაღლესი განათლება ერთ-ერთი წამყვანი საკვალიფიკაციო მოთხოვნაა იმის მიუხედავად, საჭიროებს თუ არა მას კონკრეტული ვაკანტური პოზიცია (შრომის სამინისტრო, 2015). ამდენად, დამსაქმებლების წვლილი ფორმალური განათლების გაუფასურების კვლავწარმოებაში საკმაოდ დიდია (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017). რაც შეეხება მოსახლეობის მხრიდან უმაღლესი განათლების მიმართ დამოკიდებულებებს, სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრის 2016 წლის გამოკვლევის

თანახმად, გამოკითხულთა 57% თვლის, რომ სასურველი სამსახურის მოსაძებნად საჭიროა უმაღლესი განათლების (ბაკალავრის ან მაგისტრატურის დონის) დამადასტურებელი დიპლომის ქონა (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017). მსგავსი მაღალი მოლოდინები დამახასიათებელია განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყნებისთვის, სადაც ფორმალური განათლება ზოგადად დასაქმების შესაძლებლობის წინაპირობაა და არა მაღალი შრომითი ანაზღაურების ან პროფესიით მუშაობის (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017). თუმცა, უმაღლესი განათლების ქონა ავტომატურად არ ნიშნავს მაღალ კვალიფიციურობასა და თანამედროვე შრომის ბაზრისთვის საჭირო უნარების ფლობას, რაც პირს დასაქმებაში დაეხმარება (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017). აღნიშნული, საქართველოს უმაღლესი განათლების მქონე მოსახლეობაში ხანგრძლივი უმუშევრობის გამომწვევია (ამაშუკელი, ლეჟავა, გუგუშვილი, 2017), ხოლო თავის მხრივ ხანგრძლივი უმუშევრობა სამუშაო ძალის დეკვალიფიკაციას იწვევს. 2015 წლის მონაცემებით ხანგრძლივი უმუშევრების 42% უმაღლესი კვალიფიკაციის სპეციალისტები წარმოადგენდნენ და აღნიშნული ტენდენცია 2009-2015 წლების მანძილზე არ შეცვლილა (კაკულია, კაპანაძე, ლომჯარია, ქურხული, 2016). თუ ამ მონაცემებს მთლიანი უმუშევრობის მონაცემებთან შევადარებთ, დავინახავთ, რომ მთლიანი უმუშევრების 30% დეკვალიფიცირებული უმაღლესი განათლების მქონე უმუშევრები არიან.

6.2. კომპეტენციების დეფიციტი და უნარების შეუსაბამობა

მსოფლიო ბანკის 2013 წლის ანგარიშის თანახმად (World Bank, 2013), საქართველოში მწვავედ დგას შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან უნარების შეუსაბამობის პრობლემა, რაც ქვეყანაში უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლის და შესაბამისად მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობის ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორია. მაღალი ფორმალური განათლების დონის მიუხედავად, კვლევებით დასტურდება, რომ ქვეყანაში მწვავედ დგას კომპეტენციების დეფიციტის პრობლემა, რაც ნიშნავს, რომ ერთის მხრივ, განათლების სისტემა არ ან ვერ ამზადებს შრომის ბაზარზე მოთხოვნილი კვალიფიკაციისა და სპეციალიზაციის კადრებს და მეორეს მხრივ, განათლების ცენზი და

მისი მფლობელის ფაქტობრივი ცოდნა არ შეესაბამება ერთმანეთს (კაკულია, კაპანაძე, ლომჯარია, ქურხული, 2016).

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებული 2015 წლის შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევის შედეგების თანახმად, დამსაქმებლები ხშირად ვერ ახერხებენ სათანადო უნარების მქონე კადრების მოძიებას შესაბამისი განათლების ან სოციალურ-ემოციური უნარების არქონის გამო (შრომის სამინისტრო, 2015). აღსანიშნავია, რომ კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა აგრეთვე უცხოური სამუშაო ძალის დასაქმების მაჩვენებლები, რომლის თანახმადაც 2015 წლის მდგომარეობით საქართველოში დასაქმებული იყო 5,578 უცხოელი და მათი დაქირავების მთავარ მიზეზად დამსაქმებლები ეროვნულ შრომის ბაზარზე შესაბამისი კვალიფიკაციისა და განათლების მქონე ადგილობრივი კადრის არარსებობას ასახელებდნენ (შრომის სამინისტრო, 2015). დამსაქმებლებისთვის პრობლემატურია აგრეთვე გარკვეული პროფესიების დეფიციტი, რაც გულისხმობს, რომ ქვეყანაში არ მზადდება რიგი პროფესიის კადრები. კვლევაში მონაწილე 63,387 ორგანიზაციის წარმომადგენლების განცხადებით დეფიციტური პროფესიებია გაყიდვებისა და მარკეტინგის მენეჯერები, საშუალო განათლების სფეროს მასწავლებლები და სხვა. ამას გარდა, შრომითი რესურსების ნაკლებობა საჭირო უნარებისა და კვალიფიკაციის არარსებობის გამო ძირითადად არის მომსახურების სფეროში, ისეთ სამუშაოებზე, როგორცაა, მაგალითად, მაღაზიის გაყიდვების ასისტენტები, გაყიდვების სფეროს მუშაკები, მენეჯერები და სხვა. მონაცემები გაანალიზდა ეკონომიკურ საქმიანობათა სახეების ჭრილში და შედეგად გამოვლინდა, რომ მოთხოვნადი პროფესიები ფიქსირდება შემდეგ სფეროებში - ვაჭრობა, სასტუმროები და რესტორნები, განათლება.

მსოფლიო ბანკის 2013 წლის სამუშაო ძალის უნარების კვლევაც (Rutkowski, 2013) მსგავს მიგნებებზე მიუთითებს. დამსაქმებლები საქართველოში უარყოფითად აფასებენ სამუშაო ძალის განათლების ხარისხს, განსაკუთრებით ტექნიკურ და პროფესიულ განათლებას ეხება ეს. ორგანიზაციათა უმრავლესობა აცხადებს, რომ კვალიფიკაციის დეფიციტი უფრო მეტად აფერხებს მათ განვითარებას, ვიდრე შრომის კანონმდებლობა, სავაჭრო თუ სხვა რეგულაციები (Rutkowski, 2013). კვლევის ფარგლებში შესწავლილ

იქნა ფირმების მიერ როგორც წინარე პერიოდში, ისე სამომავლოდ თუ რა კვალიფიკაციის სამუშაო ადგილებზე მოხდა და იგეგმებოდა ახალი სამუშაო ძალის დაქირავება. შედეგად გამოჩნდა, რომ ფირმების მიერ მოთხოვნა ორივე შემთხვევაში მაღალია საშუალო და დაბალკვალიფიურ სამუშაო ძალაზე (სერვისული, გაყიდვების მუშაკები, ქვედა რგოლის მენეჯერები, ტექნიკოსები) (Rutkowski, 2013). ამასთან, ფირმების მიერ მოთხოვნილი უნარები, რომლის დეფიციტზეც ისინი ჩივიან, ძირითადად არის ტექნიკური ხასიათის (ინგლისური ენის და კომპიუტერული პროგრამების ცოდნა) (Rutkowski, 2013).

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს 2017 წლის უნარებზე საწარმოთა მოთხოვნის კვლევის (ეკონომიკის სამინისტრო, 2017) ფარგლებში შესწავლილი 6000 საწარმოს წარმომადგენლების განცხადებით ვაკანსიის შევსებისას ძირითად ხელისშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს აპლიკანტების არაკვალიფიციურობა (36.5%) (ეკონომიკის სამინისტრო, 2017). ამასთან, ძირითადი პრობლემა, რომელიც საწარმოებს ექმნებათ ახალი კადრის აყვანისას იმ ტექნიკური უნარ-ჩვევების არცოდნაა, რომლებიც დაკავშირებულია დაწესებულებაში გამოყენებულ კონკრეტულ ადჟურვილობასთან ან პროცესებთან (30.5%) (ეკონომიკის სამინისტრო, 2017).

6.3. დაბალპროდუქტიული დასაქმება და სამუშაო სიღარიბე

საქართველოს ეკონომიკის ტრადიციული სტრუქტურა, სადაც დომინირებს სოფლის მეურნეობის, ვაჭრობის, მშენებლობის და ტრადიციული მრეწველობის სექტორი, შესაბამისად განაპირობებს შრომის ბაზარზე დასაქმების სექტორულ განაწილებასაც. ეკონომიკური აქტივობის მიხედვით ეროვნულ შრომის ბაზარზე განაწილება დაქირავებით დასაქმებულებსა და თვითდასაქმებულებს შორის თითქმის თანაბარია. 2018 წლის 1-ლი კვარტალის ოფიციალური მონაცემებით - დასაქმებულთა 49% დაქირავებით დასაქმებულია, ხოლო 50% თვითდასაქმებული ¹¹. ამასთან, თვითდასაქმებულთა უმრავლესობა წარმოდგენილია აგრარულ სექტორში,

¹¹ საქსტატი, 15 წლის და უფროსი ასაკის მოსახლეობის განაწილება ეკონომიკური აქტივობის მიხედვით.

რომელთაგან უმრავლესობა ან პროფესიის არმქონეა ან უმაღლესი განათლების მქონე. რაც შეეხება სექტორულ განაწილებას, 2017 წლის მონაცემებით დასაქმებულთა თითქმის ნახევარი (43%) სოფლის მეურნეობის სექტორშია თავმოყრილი, რომელსაც შემდგომ მოჰყვება ვაჭრობის (10%), განათლების (8%), მრეწველობის სექტორები (8%). წინა წლების მაჩვენებლებიც ანალოგიურ სექტორულ განაწილებაზე მიუთითებენ, კერძოდ, 2009-2015 წლებში სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა წილი საშუალოდ 48-53%-ის ფარგლებში მერყეობდა, რომელსაც შემდგომ მოჰყვებოდა ვაჭრობისა და მომსახურების სფერო (9-10%) და განათლება (7-8%) (კაკულია, კაპანაძე, ლომჯარია, ქურხული, 2016). თუ დასაქმების განაწილებას გამსხვილებულ სექტორებში შევხედავთ - მომსახურების, რეალური (მრეწველობის) და აგრარული სექტორები - უფრო ნათელი სურათი იქმნება საქართველოში დასაქმების სტრუქტურის შესახებ. 2009-2015 წლებში სამივე გამსხვილებულ სექტორში დასაქმებულთა განაწილების მაჩვენებელი სტაბილურად ერთ დონეზე რჩება: აგრარული სექტორი - 48-53%, რეალური სექტორი - 9-10%, მომსახურების სექტორი 36-41% (კაკულია, კაპანაძე, ლომჯარია, ქურხული, 2016).

წინამდებარე მონაცემების ანალიზი აუცილებლად უნდა მოხდეს მშპ-ს დარგობრივი სტრუქტურის კომპოზიციის ჭრილში. 2018 წლის პირველი კვარტლის მონაცემებით სოფლის მეურნეობის წილი მშპ-ში არის 7.5%, ვაჭრობის - 16.9% ხოლო მრეწველობის - 16.6%. აქვე აღსანიშნავია, რომ წინა წლებთან შედარებით სოფლის მეურნეობის წილი მშპ-ში შემცირებულია (2016 წელს 9.3%-დან ჩამოვიდა 8.5%-მდე 2017 წელს). მაღალი დასაქმების მიუხედავად, მშპ-ში სოფლის მეურნეობის დაბალი მაჩვენებელი მის დაბალპროდუქტიულობაზე მიუთითებს, მეორეს მხრივ მრეწველობის სექტორი, სადაც დასაქმება სტაბილურად დაბალია, მშპ-ში რიგით მესამე პროდუქტიულ დარგს წარმოადგენს.

ზემოაღნიშნული მონაცემები მიუთითებს, რომ საქართველოში შრომის ბაზრის სტრუქტურა ჯერ კიდევ ტრადიციულია და ჭარბობს დაბალპროდუქტიულ სექტორებში დასაქმება, რომელიც ერთის მხრივ არ ქმნის მაღალ ზედმეტ ღირებულებას და შესაბამისად ეკონომიკაც ვერ ვითარდება, მეორეს მხრივ მოთხოვნას წარმოშობს საშუალო და დაბალი კვალიფიკაციის სამუშაო ადგილებზე. დაბალპროდუქტიული

დასაქმება თავის თავში მოიაზრებს დაბალ ანაზღაურებასაც, ხოლო თავის მხრივ დაბალ ანაზღაურებასთან მჭიდრო კავშირშია სახელფასო უთანასწორობა, რომელიც საკმაოდ მაღალია საქართველოში. დაბალი ანაზღაურება განისაზღვრება, როგორც ანაზღაურების საშუალო ან მედიანური მაჩვენებლის 2/3-ზე ნაკლები. ამ კრიტერიუმის მიხედვით, 2013 წლის მდგომარეობით დასაქმებულების 40% ხვდებოდა დაბალანაზღაურებადი მუშახელის კატეგორიაში (World Bank, 2013). ამასთან, ქართველი დასაქმებულების ქვედა დეცილი საშუალო მედიანური ხელფასის მხოლოდ ერთ მესამედს გამოიმუშავებს (ევროკავშირის ქვეყნებში იგივე მაჩვენებელი 50-65% აღწევს), ხოლო დასაქმებულთა ზედა დეცილი მედიანურ ხელფასზე 2.4-ჯერ მეტს (ევროკავშირის ქვეყნებში მედიანური ხელფასის ორმაგ ოდენობაზე ნაკლებია). 2013 წლის მდგომარეობით სახელფასო უთანასწორობის ინდექსი საქართველოში 0.407-ს უდრიდა (ევროპაში საშუალო კოეფიციენტი 0.2-0.3), რაც მაღალ სახელფასო უთანასწორობაზე მიუთითებს (World Bank, 2013). ამას გარდა, მაღალია დასაქმებულთა შორის იმათი წილი, ვისაც საარსებო მინიმუმზე დაბალი ხელფასი აქვთ (სახალხო დამცველის აპარატი, სპკგ, 2016). კავკასიის ბარომეტრის 2015 წლის მონაცემებით დასაქმებული მოსახლეობის 17%-ს არ ჰქონდა საკმარისი ფინანსები საკვებისთვის, 27%-ს თანხა მხოლოდ კვებაზე ჰყოფნიდა, 46%-ს კი მხოლოდ კვებასა და ტანსაცმელზე (World Bank, 2013), ხოლო მსოფლიო ბანკის 2013 წლის ანგარიშის თანახმად, ღარიბი მოსახლეობის საერთო მაჩვენებელში ყველაზე მსხვილ ჯგუფს დასაქმებულები წარმოადგენენ (დასაქმებულთა 14.9% ღარიბია და ღარიბი მოსახლეობის 41%-ს უტოლდება) (World Bank, 2013). ამასთან, ღარიბ დასაქმებულებს შორის 80% აგრარულ და არაკვალიფიციურ მუშახელს უკავია (World Bank, 2013). წინამდებარე მონაცემები მიუთითებს, რომ სამუშაო სიღარიბე ეროვნული შრომის ბაზრის ერთ-ერთ ყველაზე მწვავე პრობლემას წარმოადგენს, რომელსაც სხვა ეკონომიკურ ფაქტორებთან ერთად, დაბალპროდუქტიულ, დაბალანაზღაურებად სამუშაო ადგილებზე დასაქმებულთა მაღალი წილი განაპირობებს.

7. შრომის ბაზრის სახელმწიფო პოლიტიკები

იმის დასადგენად, თუ რა როლი უკავია სახელმწიფოს ეროვნული შრომის ბაზრის სისტემის განვითარებასა და როგორ პასუხობს იგი შრომის ბაზრის ზემოხსენებულ გამოწვევებს წინამდებარე ნაწილში მიმოვიხილავ შრომის ბაზრის სახელმწიფო პოლიტიკებს როგორც ისტორიულ ჭრილში, ისე მიმდინარე პოლიტიკის დოკუმენტების საფუძველზე. აღნიშნული დაგვეხმარება ერთის მხრივ, იმის განსაზღვრაში თუ რა მიზანს ემსახურება ეს პოლიტიკები - ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებას თუ ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას? მეორეს მხრივ, გრძელვადიან პერსპექტივაში რა პოლიტეკონომიური შედეგებია მოსალოდნელი?

ზოგადად, შრომის ბაზრის პოლიტიკების მიზანია, უმუშევრობასთან ბრძოლა, შრომის ბაზარზე მოთხოვნა-მიწოდებას შორის ბალანსის უზრუნველყოფა, მოთხოვნადი უნარებისა და პროფესიების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ღონისძიებების გატარება სამუშაო ძალის მომზადება/გადამზადების კუთხით, არაფორმალურ სექტორში დასაქმების შემცირება და ფორმალური სამუშაო ადგილების ზრდა. შრომის ბაზრის ეფექტური ფუნქციონირების უზრუნველყოფისა და უთანასწორობის დასაძლევად არსებობს შრომის ბაზარზე სახელმწიფოს ზემოქმედების სხვადასხვა საშუალებები, მათ შორის გამოყოფენ ხუთ ძირითად მიმართულებას (დიაკონიძე, ჯულუხაძე, 2014):

1. მაკროეკონომიკურ დონეზე, მონეტარული და ფისკალური პოლიტიკის განხორციელებით სახელმწიფო ხელს უწყობს ეკონომიკურ ზრდას, რაც თავის მხრივ ზრდის მოთხოვნას მუშახელზე და იქმნება მეტი სამუშაო ადგილი;
2. ინდუსტრიული ურთიერთობების რეგულირების და შრომითი კანონმდებლობის მეშვეობით სახელმწიფო განსაზღვრავს დაქირავება-დათხოვნის პირობებს, შრომის მინიმალურ ანაზღაურებას, საპენსიო ასაკს, სამუშაო გარემოს უსაფრთხოებას და სხვა;
3. განათლების პოლიტიკის მეშვეობით სახელმწიფო ხელს უწყობს სამუშაო ძალას შეიძინოს დასაქმებისთვის საჭირო ცოდნა და უნარ-ჩვევები;

4. შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკები (საჯარო დასაქმების პროექტები, მომზადება/გადამზადების/ტრენინგების პროგრამები, დასაქმების სტიმულირება და სხვა);
5. შრომის ბაზრის პასიური პოლიტიკები (უმუშევრობის დაზღვევა, უმუშევრობის შემწეობა და სხვა სოციალური დახმარებები).

საქართველოში, სახელმწიფოს მიერ წარსულში გატარებული და მიმდინარე შრომის ბაზრის პოლიტიკები ზემოაღნიშნული ხუთი მიმართულების კონტექსტში შეგვიძლია რომ გავაანალიზოთ.

7.1. საკანონმდებლო და ინსტიტუციური რეფორმები

ზოგადად სოციალური პოლიტიკის კუთხით 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული ცვლილებების სამი ეტაპი შეგვიძლია გამოვყოთ - თავდაპირველი სოციალისტური კეთილდღეობის სისტემა 2003 წლიდან ჩაანაცვლა ნეოლიბერალურმა მოდელმა, ხოლო 2012 წლიდან სახეზეა შედარებით დაბალანსებული ლიბერალური მოდელი. განსაკუთრებით რადიკალური რეფორმები შრომის ბაზრის და დასაქმების კუთხით განხორციელდა. საბჭოთა კავშირის დაშლის, დეინდუსტრიალიზაცია-მარკეტიზაციის, ლიბერალიზაციისა და პრივატიზაციის პირველი ტალღის შედეგად წარმოქმნილ უმუშევართა არმიის საპასუხოდ, რიგმა პოსტ-საბჭოთა მთავრობებმა მოახდინეს განვითარებულ ევროპულ ქვეყნებში მოქმედი შრომის ბაზრის ინსტიტუტების პირდაპირი კოპირება ეროვნულ სისტემებში, იმის გაუთვალისწინებლად, რომ აღნიშნული ინსტიტუტები ევროპაში ხანგრძლივი ევოლუციის შედეგად განვითარდა და არ იყო მორგებული განვითარებადი, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებზე. შედეგად, ამ ინსტიტუტების საფუძველზე არსებულმა უმუშევრობის შემწეობამ და სხვა სოციალურმა დახმარებებმა კიდევ უფრო მეტი ზარალი მოუტანეს სახელმწიფო ბიუჯეტებს. რის შემდეგაც, ხარჯების შემცირების მიზნით, მთავრობებმა დაიწყეს დახმარებების შემცირების და მიღების წინაპირობების გამკაცრების პოლიტიკა, რის

გამოც მოსახლეობის დიდი ნაწილი აღნიშნული სოციალური პროგრამების მიღმა დარჩა, უმუშევარ და სოციალურად დაუცველ მდგომარეობაში (დიაკონიძე, 2016).

2003 წლიდან, მემარჯვენე მთავრობის ხელისუფლებაში მოსვლასთან ერთად იწყება რადიკალური ნეოლიბერალური რეფორმების ეტაპი, რაც მოიცავდა მთელი რიგი სოციალური ინსტიტუტების გაუქმებასა (მაგალითად შრომის ინსპექცია) და შრომის კოდექსის ლიბერალიზაციას. სწორედ ამ პერიოდში საერთაშორისო დონორმა ორგანიზაციებმა განვითარებადი ქვეყნებისთვის ფინანსური დახმარების გაცემის წინაპირობად ახალი, „ბიზნესის კეთების სიმარტივის“ ინდექსი შეიმუშავეს, რომელიც გულისხმობდა ბიზნესის დასაწყებად საჭირო დროის და ხარჯების შემცირებას. ერთ-ერთი ინდიკატორი იყო სწორედ შრომითი ურთიერთობების ლიბერალიზაცია. ვინაიდან ამ პირობების შესრულება ერთგვარ საინვესტიციო პროფილს ქმნიდა ქვეყნის თაობაზე, განვითარებადი ქვეყნები და მათ შორის საქართველოც, ქვეყნის სარეიტინგო ქულების ასაწევად შესაბამის რეფორმებს ატარებდნენ მათ შესასრულებლად (დიაკონიძე, 2016).

2004 წლის მდგომარეობით, როდესაც იწყებოდა შრომის ბაზრის რეფორმირება, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში არსებობდა შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი. დეპარტამენტის მიერ შემუშავებულ პოლიტიკასა და პროგრამებს, რომლებიც მოიცავდა უმუშევრობის შემწეობებს, უმუშევართა მომზადება/გადამზადებასა და დასაქმების პროექტებს ახორციელებდა დასაქმების საჯარო სამსახური (დიაკონიძე, 2016). ამასთან, მცირედი ცვლილებებით მოქმედებდა საბჭოთა პერიოდის შრომის კოდექსი და შრომის ინსპექცია (მუსხელიშვილი, 2011). 2004 წლის 29 დეკემბერს პარლამენტმა ცვლილებები შეიტანა „დასაქმების შესახებ“ აქტში და დასაქმების საჯარო სამსახური ჩაანაცვლა „დასაქმებისა და სოციალური დახმარების სააგენტომ“ (Council of Europe, 2016). ახალი სააგენტოს მთავარ ფუნქციად განისაღვრა მიზნობრივი სოციალური შემწეობების ადმინისტრირება. იქიდან გამომდინარე, რომ სოციალური დახმარების მიმღებთა უმეტესობა უმუშევარი იყო, მთავრობამ გააუქმა უმუშევრობის შემწეობა, შესაბამისად, სოციალური დახმარება და უმუშევრობის შემწეობა ერთი ინსტრუმენტის ქვეშ გაერთიანდა. ამას მოჰყვა შრომის ბაზრის რიგი ინსტიტუტებისა და სამართლებრივი გარანტიების გაუქმება 2004-2006

წლებში, მათ შორის, გაუქმდა კანონი დასაქმების შესახებ და სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კანონი, დაიხურა შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი, „სოციალური დახმარებისა და დასაქმების“ სააგენტოს ჩამოეცალა დასაქმების სერვისების უზრუნველყოფის ფუნქცია და იქცა მხოლოდ სოციალური სერვისების სააგენტოდ (Council of Europe, 2016). ამასთან, ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსის მაჩვენებლების გასაუმჯობესებლად, 2006 წელს მიღებულ იქნა ახალი, ულტრა-ლიბერალური შრომის კოდექსი, რომელიც ამარტივებდა სამსახურიდან დათხოვნას და დამსაქმებელს აძლევდა შესაძლებლობას გაფრთხილების გარეშე გაეთავისუფლებინა დასაქმებული, არ ითვალისწინებდა გამოუყენებელი დასვენების დღეების ფინანსურ ანაზღაურებას, არ ავალდებულებდა დამსაქმებელს აეხსნა სამსახურში აყვანაზე უარი და აენაზღაურებინა ზეგანაკვეთური შრომა. აღნიშნული ცვლილებები ამარტივებდა შრომით ურთიერთობებს, რაც ზრდიდა ქვეყნის მაჩვენებლებს ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსთან მიმართებით (დიაკონიძე, 2016).

2012 წლიდან, ხელისუფლებაში ახალი მთავრობის მოსვლასთან ერთად, რომელმაც დეკლარირებულად განაცხადა, რომ სოციალ-დემოკრატიულ იდეოლოგიას იზიარებდა ¹², იწყება შედარებით დაბალანსებული ლიბერალური პოლიტიკის განხორციელება. 2013 წელს მნიშვნელოვანი პროგრესული ცვლილებები შევიდა შრომის კოდექსში. კერძოდ, ცვლილებები პირველ რიგში შეეხო განსაკუთრებით საადაო 37-38-ე მუხლებს და დადგინდა დამსაქმებლის ვალდებულება, სამსახურიდან გათავისუფლებისას წინასწარ, წერილობით გააფრთხილოს დასაქმებული და მოთხოვნის შემთხვევაში წარადგინოს წერილობითი დასაბუთება შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე. ამას გარდა, კოდექსში დაემატა სხვა მნიშვნელოვანი ჩანაწერებიც, მაგალითად, აიკრძალა შრომითი ხელშეკრულებით კანონისგან განსხვავებული იმგვარი ნორმების დადგენა, რომლებიც აუარესებენ დასაქმებულის მდგომარეობას; დისკრიმინაციის აკრძალვა გავრცელდა წინასახელშეკრულებო ურთიერთობებზეც; გაიზარდა დეკრეტული შვებულების

¹² „ქართული ოცნება ევროპის სოციალ-დემოკრატიულ პარტიაში გაერთიანებას გეგმავს“, 05.06.2013, <http://netgazeti.ge/news/22517/>

დღეები; გაიწერა დამსაქმებლის ვალდებულებები დასაქმებულის წინაშე ინფორმაციის წვდომასთან მიმართებით; განისაზღვრა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებისთვის ანაზღაურების პირობები და არასრულწლოვან დასაქმებულთა სამუშაო დროის ხანგრძლივობა; შესაბამისი მუხლების დამატებით უზრუნველყოფილ იქნა გაერთიანების თავისუფლების უფლება, რაც წინარე პერიოდში საკმაოდ მწვავე პრობლემას წარმოადგენდა, ვინაიდან ხშირად ადგილი ჰქონდა დასაქმებულთა დისკრიმინაციას სამუშაო ადგილზე პროფესიული კავშირების წევრობის ნიშნით. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ კოდექსს დაემატა სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის მარეგულირებელი დებულებები. მართალია, სოციალური პარტნიორობის ეროვნული მექანიზმის შექმნის პირველ მცდელობას ადგილი ჰქონდა 2009 წელს, როდესაც გამოიცა მაშინდელი პრემიერ-მინისტრის ბრძანება სამმხრივი კომისიის დაფუძნების თაობაზე, ხოლო 2010 წელს ასევე მინისტრის ბრძანებით დამტკიცდა სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის შემადგენლობა, პრაქტიკაში, სამმხრივი კომისიის მუშაობა ძალიან ხანმოკლე და ფორმალური აღმოჩნდა (მუსხელიშვილი, 2011) თუმცა, სამმხრივი კომისიას არც 2013 წლის შემდგომ უმუშავია აქტიურად და ფაქტობრივად, კვლავ მხოლოდ ფორმალურად გრძელდება მისი ფუნქციონირება. მიუხედავად ამისა, საკანონმდებლო დონეზე მსგავსი მექანიზმის განსაზღვრა მნიშვნელოვანი წინ გადადგმული ნაბიჯია და სამომავლოდ ტოვებს შესაძლებლობას პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში შესაბამისად იქნეს გამოყენებული.

აღსანიშნავია ასევე, რომ შრომის უსაფრთხოების მონიტორინგის სისტემის მნიშვნელობასა და საჭიროებაზე ხანგრძლივი დისკუსიების, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებისა¹³ და ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებების საფუძველზე, მთავრობამ 2018 წლის 7 მარტს მიიღო კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ. რაც ფაქტობრივად, წარმოადგენს 2006 წელს გაუქმებული შრომის ინსპექციის მექანიზმის აღდგენის მცდელობას. კანონის თანახმად შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს

¹³ ევროკომისია მოუწოდებს საქართველოს აღჭურვოს შრომის ინსპექცია სათანადო უფლებამოსილებით, 30.01.2016, <https://emc.org.ge/ka/products/evrokomisia-moutsodebs-sakartvelos-aghchurvos-shromis-inspektia-satanado-uflebamosilebit>

შემადგენლობაში იქმნება შრომის უსაფრთხოების ნორმების დაცვის შემოწმების განმახორციელებელი სამსახური - ე.წ. ზედამხედველობის ორგანო, რომელიც აკონტროლებს შრომის უსაფრთხოების ნორმების აღსრულებასა და გამოყენებას, ახორციელებს სამუშაო ადგილზე მომხდარი უბედური შემთხვევებისა და პროფესიული დაავადებების შემთხვევების მოკვლევას და აღრიცხავს მათ¹⁴. თუმცა, თუ კანონს მთლიანობაში შევაფასებთ, ფუნქციურად აღნიშნული ორგანო მხოლოდ ფორმალობას წარმოადგენს და რეალური ბერკეტები, დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში არ გააჩნია. ამას გარდა, მისი კომპეტენცია ვრცელდება მხოლოდ მომეტებული საფრთხის შემცველ, მძიმე, მავნე და საშიშპირობებიან სამუშაოებზე და დასაქმების სხვა სფეროები, მაგალითად, მომსახურების სფერო, სადაც უამრავი დარღვევა ფიქსირდება (EMC, 2017), საერთოდ არ არის გათვალისწინებული.

7.2. შრომის ბაზრის პასიური და აქტიური პოლიტიკები

შრომის ბაზრის პასიური პოლიტიკის თვალსაზრისით, ვინაიდან ნაციონალური მოძრაობის მმართველობის ადრეულ ეტაპზე მოხდა შრომის ბაზრის მთელი რიგი ინსტიტუტებისა და მექანიზმების - დასაქმების სამსახურის, უმუშევრობის შემწეობებისა და უმუშევრობის დაზღვევის - გაუქმება, რის შემდეგაც ისინი არ აღდგენილა, ფაქტობრივად შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფოს დასაქმების პასიური პოლიტიკა ამჟამად არ გააჩნია.

რაც შეეხება დასაქმების აქტიურ პოლიტიკას, 2003-2012 წლებში ადგილი ჰქონდა დასაქმების რამდენიმე ფრაგმენტულ მიზნობრივ პროგრამას (სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, 2008), რომელთა შორის აღსანიშნავია:

1. 2006 წლის 2 აგვისტოს დადგენილებით¹⁵ მთავრობამ დაამტკიცა სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამა, რომლის მიზანი იყო შრომის ბაზარზე სამუშაო ძალის პროფესიული

¹⁴ საქართველოს კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ, მუხლი 16, მე-4 პუნქტი.

¹⁵ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №148, 2006 წლის 2 აგვისტო, თბილისი, „სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

კვალიფიკაციის ამაღლება, პროფესიის დაუფლება და/ან პროფესიული უნარ-ჩვევების გამომუშავება. პროგრამაში ნებაყოფლობით საფუძველზე მონაწილეობას იღებდნენ სამუშაოს მაძიებელი ბენეფიციარები და მეწარმე სუბიექტები. პროგრამა ითვალისწინებდა ბენეფიციართა სტაჟირებას მეწარმე სუბიექტებთან 3 თვის ვადით, პროფესიის დაუფლების ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევების შეძენის მიზნით. პროგრამაში მონაწილეობა მიიღო 50 000 ბენეფიციარმა. თუმცა, არ განხორციელებულა პროგრამის სრულყოფილი შეფასება, რადგან არ დადგენილა იმ ბენეფიციართა რაოდენობა, რომლებიც პროგრამაში მონაწილეობის მიღების შემდგომ დასაქმდნენ;

2. 2007 წლის 30 მაისის მთავრობის დადგენილებით, ხელისუფლებამ დაიწყო დასაქმების პროგრამის განხორციელება: „დასაქმება მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებით“, რომლის მიზანი იყო მცირე და საშუალო წარმოებისთვის საკრედიტო რესურსების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების გზით ეკონომიკური საქმიანობისა და მოსახლეობის დასაქმების ხელშეწყობა¹⁶. პროგრამის ბენეფიციარებს წარმოადგენდნენ ტურიზმის ბიზნესით დაკავებული და ტურიზმის სექტორში ბიზნესის დაწყების მსურველი მცირე და საშუალო საწარმოები. პროგრამა ითვალისწინებდა კომერციული ბანკების თანამონაწილეობას. კერძოდ, ბენეფიციარებს შეეძლოთ პარტნიორი კომერციული ბანკის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სესხად მიღებული სახსრებიდან გაცემული კრედიტით ესარგებლათ (5 წლის ვადით, წლიური 12% სარგებლის განაკვეთით, სესხის მაქსიმალური მოცულობა 50000 ლარი). პროგრამის ფარგლებში გათვალისწინებული იყო შესაბამისი ტრენინგების უზრუნველყოფა უფასოდ;
3. 2007 წლის 1 დეკემბერს მთავრობის დადგენილებით¹⁷ დამტკიცდა სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების/გადამზადების 2007-2008 წლების

¹⁶ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №, 2007 წლის 30 მაისი, თბილისი, „დასაქმების პროგრამა 2007: დასაქმება მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებით მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

¹⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №264, 2007 წლის 1 დეკემბერი, თბილისი, „სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების (გადამზადების) მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამა, რომლის მიზანს წარმოადგენდა შრომით ბაზარზე სამუშაო ძალის პროფესიული მომზადების და კვალიფიკაციის ამაღლების ხელშეწყობა სახელმწიფოს ფინანსური მხარდაჭერით. პროგრამაში ნებაყოფლობით საფუძველზე მონაწილეობას იღებდნენ დამსაქმებლები, პროფესიული მომზადების ცენტრები, პროფესიული მომზადების/გადამზადების მაძიებლები;

4. 2010 წელს თბილისის მერის გადაწყვეტილებით დანერგილ იქნა ინგლისურისა და კომპიუტერის შემსწავლელი უფასო კურსები, რომელიც მიზნად ისახავდა სამუშაოს მაძიებელთა უნარების განვითარების ხელშეწყობას ბაზრის მოთხოვნის შესაბამისად, თუმცა 2015 წელს აღნიშნული პროგრამა დაიხურა არაეფექტურობის გამო;
5. 2012 წლის ზაფხულში, პრეზიდენტის ინიციატივით განხორციელებული ე.წ. „სტუდენტური დასაქმების“ პროგრამა (summer job), რომლის ფარგლებშიც 2000-მდე სტუდენტი ერთი თვით დასაქმდა სხვადასხვა კერძო კომპანიასა თუ სახელმწიფო დაწესებულებაში ერთჯერადი ანაზღაურების გათვალისწინებით. ამ პროგრამასაც არ ახლდა მონიტორინგის სისტემა, რომლის მეშვეობითაც მოხდებოდა მისი შედეგების შეფასება და შემდგომი ღონისძიებების დაგეგმვა.

თუმცა, აღნიშნული ღონისძიებები არ წარმოადგენდა ერთიანი და თანმიმდევრული სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილს, ვინაიდან სახელმწიფოს არც ჰქონდა შემუშავებული შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის გრძელვადიანი ხედვა. ერთიანი სახელმწიფო მიდგომის განვითარების მიზნით, 2013 წლიდან იწყება სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება. კერძოდ, 2013 წლის 2 აგვისტოს მთავრობის დადგენილებით მიღებულ იქნა „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2013-2014 წლების სამოქმედო გეგმა“¹⁸, რომელიც შრომის ბაზარზე არსებული გამოწვევების დაძლევის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საშუალებად დასაქმების სფეროში აქტიური სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას ასახელებს. აქტიურ პოლიტიკაში

¹⁸ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 2 აგვისტოს №199 დადგენილება, თბილისი, „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

სტრატეგია მოიაზრებს შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურის განვითარებას, სამუშაო ძალაზე მოთხოვნა-მიწოდების დაბალანსებას, უმუშევართა პროფესიული სწავლებისა და დაბალკონკურენტუნარიანი სამუშაო ძალის დასაქმების ხელშეწყობის მხარდაჭერას. ამ მიზნით, სტრატეგიის დოკუმენტი ითვალისწინებს კონკრეტული ღონისძიებების გატარებას, მათ შორის:

- შრომის კანონმდებლობის სრულყოფასა და საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციას. ამ მხრივ ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ 2013 წელს მნიშვნელოვანი პროგრესული ცვლილებები შევიდა შრომის კოდექსში;
- შრომის უსაფრთხოების კუთხით შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის განხორციელებას. შესაბამისი მექანიზმი 2018 წლის კანონით შეიქმნა;
- დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურების ქსელის განვითარებას. შეიქმნა შრომის ბაზრის მართვის საინფორმაციო სისტემა - www.worknet.gov.ge
- შრომის ბაზრის კვლევების ინსტიტუციონალიზაციასა და შრომის ბაზრის ინფორმაციული სისტემის შექმნას. საჯარო ვებ-პორტალი www.lmis.gov.ge 2016 წლიდან ამოქმედდა, რომელიც უზრუნველყოფს განახლებული ინფორმაციის მიწოდებას ქვეყანაში შრომის ბაზრის ტენდენციებზე;
- შრომის ბაზრის საჭიროებებზე ორიენტირებული პროფესიული სწავლების სისტემის განვითარების მხარდაჭერას. 2017 წლის 4 აპრილს მთავრობამ დაამტკიცა „სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სახელმწიფო პროგრამა“, რომელიც მიზნად ისახავს შრომის ბაზრის მოთხოვნად პროფესიებში სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიულ მომზადება/გადამზადებას მათი კონკურენტუნარიანობის ამაღლებისა და შემდგომი დასაქმების ხელშეწყობისთვის;
- სამუშაო ძალის შრომითი მიგრაციის რეგულირებას;
- სოციალური პარტნიორობის ინსტიტუტის გაძლიერებას. 2013 წელს შრომის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებებით, სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისია საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდა;

- დასაქმების სფეროში განხორციელებული რეფორმების თაობაზე საზოგადოების ინფორმირებას.

როგორც სტრატეგიის დოკუმენტის მიზნებიდან და ამოცანებიდან იკვეთება, სახელმწიფოს ხედვა შრომის ბაზრის ფორმირების კუთხით მოიაზრებს, მხოლოდ საკანონმდებლო, ინსტიტუციურ და ინფორმაციულ მექანიზმებს და საერთოდ არ განიხილავს ეკონომიკურ პოლიტიკას, როგორც შრომის ბაზრის ფორმირების ერთ-ერთი მთავარ ინსტრუმენტს. ანალოგიურ ამოცანებსა და მექანიზმებს ითვალისწინებს 2016 წლის 4 აპრილს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის სტრატეგია და მისი განხორციელების 2016-2018 წლების სამოქმედო გეგმა“¹⁹, რომლის მთავარი მიზანია საქართველოში შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის შემუშავება. აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით არსებული ინიციატივების საფუძველზე უკვე შეიქმნა ეროვნულ დონეზე შრომის ბაზრის საკითხებზე მომუშავე გარკვეული პასუხისმგებელი სტრუქტურები. მაგალითად, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს ფარგლებში შეიქმნა შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტი, რომლის ძირითადი კომპეტენციებია: შრომის მოქმედი კანონმდებლობის შემდგომი სრულყოფის და საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციის მიზნით საკანონმდებლო წინადადებების შემუშავება, სოციალური დიალოგის მხარდაჭერა, დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის სფეროში წინადადებების და დასაქმების პროგრამების შემუშავება, შრომის ბაზრის კვლევა და ანალიზი და შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განვითარების მხარდაჭერა²⁰. ამას გარდა, სოციალური მომსახურების სააგენტოს ბაზაზე 2013 წელს ჩამოყალიბდა დასაქმების პროგრამების დეპარტამენტი, რომლის მთავარი ფუნქციაა დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების სახელმწიფო პროგრამის შესრულება. აღნიშნული პროგრამა 2015 წლიდან ხორციელდება მთავრობის დადგენილების საფუძველზე²¹ და ყოველწლიურად ახლდება. ქვეყანაში შრომის

¹⁹ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 4 აპრილის №167 დადგენილება, თბილისი, „შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის სტრატეგიისა და მისი განხორციელების 2016-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“.

²⁰ <http://moh.gov.ge/ka/493/>

²¹ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 2 ივნისის №245 დადგენილება, თბილისი, „დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების პროგრამის დამტკიცების შესახებ“.

ბაზრის აქტიური პოლიტიკისა და დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განხორციელების მიზნით პროგრამა ითვალისწინებს კონკრეტული ღონისძიებების გატარებას, მათ შორის - შრომის ბაზრის მართვის საინფორმაციო სისტემის www.worknet.gov.ge განვითარებას, შრომის ბაზრის საკითხებზე ინდივიდუალური და ჯგუფური კონსულტაციების გაწევას მუნიციპალურ დონეზე, პროფკონსულტაციას მუნიციპალურ დონეზე, შშმ პირთა დასაქმების ხელშეწყობას შრომის ანაზღაურების სუბსიდირების გზით, დასაქმების ფორუმების მოწყობას, შრომის ბაზრის მოთხოვნის კვლევების განხორციელებას, დასაქმების თემებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას ტრენინგებისა და სემინარების მეშვეობით, სოციალურ პარტნიორებთან ერთობლივი კონფერენციების ორგანიზებას.

7.3. უმაღლესი განათლების პოლიტიკა

თანამედროვე, ცოდნაზე დამყარებულ ეკონომიკაში ცოდნა/განათლება არის ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის (დიაკონიძე, ჟულუხაძე, 2014). კვლევისა და ინოვაციის გზით იგი ხელს უწყობს ახალი ცოდნის შექმნასა და სამუშაო ძალის კომპეტენციების განვითარებას (ბრეგვაძე, 2013). განათლების პოლიტიკის უმთავრესი მიზანია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში დაბალანსოს კვალიფიციურ მუშახელზე მოთხოვნა და მიწოდება. განათლებისა და დასაქმების პოლიტიკა ურთიერთდამოკიდებული და ურთიერთგანმაპირობებელია (დიაკონიძე, ჟულუხაძე, 2014).

გლობალიზაციამ და ტექნოლოგიურმა ცვლილებებმა წარმოქმნა ახალი შესაძლებლობები განათლებისა და დასაქმების სფეროში. ციფრულმა ტრანსფორმაციამ შეცვალა შრომის ბაზარი და შექმნა ახალი უნარების განვითარების საჭიროება. როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, სამუშაო ძალის კომპეტენციების შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან შეუსაბამობა ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს ეროვნულ შრომის ბაზარზე. ამდენად, განათლების სისტემამ უნდა უპასუხოს თანამედროვე ტენდენციებს და

უზრუნველყოს სამუშაო ძალის შესაბამისი კომპეტენციებით, ცოდნითა და უნარ-ჩვევებით მომზადება შემდგომი დასაქმებისთვის.

პოსტ-საბჭოთა გარდაქმნების ადრეულ ეტაპზე საქართველოში ინერციით გაგრძელდა საბჭოთა განათლების სისტემის ფუნქციონირება და ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა. სტრუქტურული რეფორმები განათლების სისტემაში 2004 წლიდან იწყება. რეფორმის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა 2004 წლის დეკემბერში მიღებული უმაღლესი განათლების შესახებ კანონი და 2005 წლის აპრილში მიღებული ზოგადი განათლების შესახებ კანონი. ორივე დოკუმენტით, განათლების სისტემაში ევროპული სტანდარტების დამკვიდრების მიზნით წარმოდგენილ იქნა დაფინანსების, მართვისა და ხარისხის კონტროლის ახალი მოდელები. კერძოდ, შეიცვალა უმაღლესი სასწავლებლების დაფინანსების სისტემა და საბაზო დაფინანსებიდან მოხდა ვაუჩერულ სისტემაზე გადასვლა, შემოღებულ იქნა სწავლების სამსაფეხურიანი სისტემა (ბაკალავრიატი, მაგისტრატურა, დოქტორანტურა), დაინერგა ECTS კრედიტების სისტემა, შემცირდა სასწავლო კურსების ხანგრძლივობა, გაიზარდა სტუდენტთა მობილობა ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე. 2005 წელს ხელი მოეწერა ბოლონიის დეკლარაციას, რითაც საქართველო მრავალ სხვა ევროპულ ქვეყანასთან ერთად შეუერთდა ბოლონიის პროცესს. 2005 წლიდან დაინერგა უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღები ერთიანი ეროვნული გამოცდების სისტემა, რომელიც დაშვების საერთო პრინციპს ემყარება და მიზნად ისახავდა უნივერსიტეტებში არსებული კორუფციის აღმოფხვრას. ამავე წელს შეიქმნა ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურები უმაღლეს სასწავლებლებში. 2007 წლიდან დაიწყო პროფესიული განათლების რეფორმაც (ნარმანია, 2010). ამ პერიოდში განათლების და კონკრეტულად უმაღლესი განათლების მიმართულებით გატარებული რეფორმები ძირითადად მიზნად ისახავდა საბჭოთა განათლების სისტემის საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებზე გარდაქმნას და მის ევროპულ და საერთაშორისო სისტემაში ინტეგრირებას.

დაფინანსების ახალ სისტემასთან დაკავშირებით აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ვაუჩერის პრინციპით დაფინანსება გულისხმობს, რომ სახელმწიფო სტიპენდია გაცემა ინდივიდუალურ სტუდენტზე. თუ სტუდენტი გადაწყვეტს კერძო სასწავლებელში სწავლას, სწავლის საფასურის ის ნაწილი, რომელსაც სტიპენდია მოიცავს, სახელმწიფოს

მიერ დაფინანსდება. რაც ნიშნავს, რომ ასეთ შემთხვევებში სახელმწიფოს თანხები კერძო უნივერსიტეტებში გაედინება. პრაქტიკაში ეს გვადლევს სურათს, სადაც სახელმწიფო უნივერსიტეტები, იმისათვის, რომ კონკურენცია გაუწიონ კერძო სასწავლებლებს, ცდილობენ მაქსიმალურად ბევრი სტუდენტი მიიღონ, რათა მეტი თანხები მოიზიდონ. ნაცვლად იმისა, რომ სახელმწიფო უნივერსიტეტები კვლევისა და მეცნიერების განვითარებაზე იყვნენ ორიენტირებული, მათი მთავარი პრიორიტეტი თანხების მოზიდვა ხდება. ამდენად, აღნიშნული დაფინანსების სისტემა მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს სახელმწიფო უნივერსიტეტებში სამეცნიერო და კვლევითი საქმიანობის განვითარების შეფერხებას.

2012 წლის შემდგომ ახალი ხელისუფლების პირობებში უმაღლესი განათლების მიმართულებით ფუნდამენტური სტრუქტურული რეფორმები არ განხორციელებულა. თუმცა, განათლების ხელმისაწვდომობის კუთხით აუცილებლად უნდა აღინიშნოს 2013 წელს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2013 წლის 24 ივნისის №79/ნ ბრძანება²², რომლითაც საბაკალავრო დონეზე განისაზღვრა კონკრეტული პრიორიტეტული მიმართულებები, რომელზეც სწავლა უფასო გახდა. ეს მიმართულებებია: აგრონომია, ვეტერინარია, განათლების მეცნიერებები, პედაგოგიური განათლება, საინჟინრო ფიზიკა, ენერგეტიკა და ელექტროინჟინერია, მშენებლობა, მათემატიკა, ფიზიკა, ქიმია ბიოლოგია, ეკონომიკა, არქეოლოგია, ისტორია, ქართული ფილოლოგია, ფილოსოფია და არქიტექტურა. დამატებით, 2013 წლიდან სახელმწიფო სრულად აფინანსებს სახელმწიფო პროფესიულ სასწავლებლებში სწავლას. ამავე წელს დამტკიცდა პროფესიული განათლების რეფორმის სტრატეგია და დაიწყო პროფესიულ განათლებაში სისტემური გარდაქმნები, რომელიც მოიცავს პროფესიულ განათლებასა და შრომის ბაზრის მოთხოვნებს შორის შესაბამისობის უზრუნველყოფას, დამსაქმებელთა ჩართულობით ახალი პროფესიული პროგრამების შემუშავებასა და

²² საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის 2013 წლის 24 ივნისის №79/ნ ბრძანება, თბილისი, „2013-2014 სასწავლო წელს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებზე პროგრამული დაფინანსების გაცემის წესისა და პირობების დამტკიცებისა და სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ბაკალავრიატის აკრედიტებული საგანმანათლებლო პროგრამების იმ პროგრამული მიმართულების/მიმართულებების განსაზღვრის შესახებ, რომელშიც/რომლებშიც სტუდენტის სწავლის საფასურს სრულად აფინანსებს სახელმწიფო“.

ინოვაციური სწავლების ხელშეწყობას სახელმწიფო პროფესიულ საგანამანართლევლო დაწესებულებების ინოვაციური სასწავლო ლაბორატორიებით აღჭურვის გზით²³. 2015 წლიდან გაძლიერდა მეწარმეობის სწავლება პროფესიულ სასწავლებლებში, ხოლო 2016 წლიდან დაიწყო პროფესიული პროგრამების სამუშაოზე დაფუძნებული/დუალური სწავლების პრინციპით განხორციელება.

ამას გარდა, ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა განათლების სისტემის დაფინანსება და თუ 2012 წლის მონაცემებით სამინისტროს ბიუჯეტი 650 მლნ ლარი იყო, 2017 წელს 1,1 მლრდ ლარს აჭარბებდა, რაც მშპ-ს 3.1%-ს უდრის²⁴, თუმცა ევროპის ქვეყნებთან შედარებით, სადაც განათლებაში სახელმწიფოს დანახარჯების მშპ-სთან მიმართება საშუალოდ 4-5%-ის ფარგლებში მერყეობს²⁵, საქართველოს მაჩვენებელი მაინც დაბალია.

სახელმწიფო დონეზე განათლების პოლიტიკის პირველი სტრატეგიული დოკუმენტი 2017 წელს შემუშავდა²⁶. განათლებისა და მეცნიერების 2017-2021 წლების ერთიანი სტრატეგია განათლებასა და მეცნიერებას ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ქვაკუთხედად ასახელებს და სტრატეგიულ მიზნად ისახავს იმგვარი სისტემის ჩამოყალიბებას, რომელიც უზრუნველყოფს მთელი ცხოვრების მანძილზე სწავლის პრინციპს და ხარისხიან განათლებაზე თანაბარ ხელმისაწვდომობას, რაც შემდგომ ხელს შეუწყობს დასაქმებას. სტრატეგიულ პრიორიტეტებად განსაზღვრულია განათლების პროგრამების შესაბამისობის უზრუნველყოფა შრომის ბაზრის მიმდინარე და მომავალ მოთხოვნებთან, დასაქმებაზე მიზმიერი პროფესიული მომზადების განვითარება და უმაღლესი განათლების, მეცნიერების, ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების ეკონომიკის მდგრად განვითარებასთან დაკავშირება. აღსანიშნავია, რომ სტრატეგიის დოკუმენტი აკრიტიკებს ვაუჩერული დაფინანსების ზემოხსენებულ მოდელს. დოკუმენტის

²³ პროფესიული განათლების რეფორმის სტრატეგია, 2013-2020 წლები.

²⁴ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 7 დეკემბრის №533 დადგენილება, „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021-ის დამტკიცების შესახებ“.

²⁵

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/6/62/Total_general_government_expenditure_on_education%2C_2016_%28%25_of_GDP%29.png

²⁶ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 7 დეკემბრის №533 დადგენილება, „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021-ის დამტკიცების შესახებ“.

თანახმად, ვაუჩერული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ხელმისაწვდომობას და არ ქმნის სწავლებისა და კვლევის ხარისხის გაუმჯობესების, ინსტიტუციური განვითარების შესაძლებლობას. ამასთან, ვერც პრიორიტეტული დაფინანსების პროგრამები ცვლის სიტუაციას, შესაბამისად სტრატეგიით გათვალისწინებულია უმაღლესი განათლების დაფინანსების ახალი მოდელის შემუშავება²⁷. უმაღლესი განათლების მიმართულებით სტრატეგია ერთ-ერთ ამოცანად ისახავს უმაღლესი განათლების სისტემის მოდერნიზაციას, რათა მან უპასუხოს თანამედროვე გამოწვევებსა და შრომის ბაზრის მოთხოვნებს. სტრატეგიის თანახმად, საგანმანათლებლო პროგრამები უნდა ორიენტირდეს შრომის ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე²⁸.

7.4. ინდუსტრიული პოლიტიკა

მართალია ინდუსტრიული პოლიტიკა ზოგადად არ მოიაზრება შრომის ბაზრის პოლიტიკის ნაწილად, თუმცა ინდუსტრიული სექტორის ეკონომიკური და სოციალური ეფექტების გათვალისწინებით, იგი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს დასაქმების ზრდასა და შრომის ბაზრის სტრუქტურის მოდერნიზაციაში.

ისტორიულ ჭრილშიც თუ შევხედავთ, ჯერ განვითარებული დასავლური ქვეყნების, შემდგომ ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების და ბოლო პერიოდში განვითარებული აღმოსავლეთ აზიური ქვეყნების ეკონომიკური და სოციალური განვითარება სწორედ ინდუსტრიალიზაციას უკავშირდება. წარმოების სექტორის განვითარებამ განაპირობა არა მხოლოდ შრომის ბაზრის რესტრუქტურისა და ამ ქვეყნებში, არამედ ასევე საზოგადოებების სოციო-კულტურული და პოლიტიკური ტრანსფორმაცია. ეკონომიკის ეს სექტორი მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ქმნის მაღალ დამატებით ღირებულებას (ეკონომიკურ დოვლათს), ასტიმულირებს ახალი ტექნოლოგიებისა და შესაბამისად მეცნიერების ცალკეული დარგების განვითარებას, აქვს ექსპორტის მაღალი

²⁷ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 7 დეკემბრის №533 დადგენილება, „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021-ის დამტკიცების შესახებ“, გვ. 34.

²⁸ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 7 დეკემბრის №533 დადგენილება, „საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021-ის დამტკიცების შესახებ“, გვ. 36.

პოტენციალი, აგენერირებს მაღალპროდუქტიულ და მაღალანაზღაურებად სამუშაო ადგილებს, ხელს უწყობს ეკონომიკის სხვა სექტორების პროდუქტიულობის ზრდასა და განვითარებას. სწორედ ინდუსტრიალიზაციამ განაპირობა თავის დროზე აგრარული სექტორის მოდერნიზაცია და პროდუქტიულობის ზრდა განვითარებულ დასავლურ ქვეყნებში (Reinert, 2004). აქვე უნდა აღინიშნოს, განვითარებული ინდუსტრიული ქვეყნების გამოცდილება მოწმობს, რომ ინდუსტრიულ განვითარებაში სახელმწიფოს გადამწყვეტი როლი აკისრია (Reinert, 1999). არსებობს სხვადასხვა ინსტრუმენტი და საშუალება, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფოს შეუძლია წარმოების სექტორის სტიმულირება მოახდინოს - საჯარო და კერძო სექტორებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობის განვითარება, ინფრასტრუქტურული მხარდაჭერა, სახელმწიფო სუბსიდიები ან მოკლევადიანი პროტექციონისტული პოლიტიკები (Geowell Research, 2013). უფრო დეტალურად ინდუსტრიული პოლიტიკის მნიშვნელობასა და სახელმწიფოს როლზე ნაშრომის შემდგომ ნაწილში იქნება მსჯელობა აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების გამოცდილების განხილვისას.

ზემოთ უკვე აღინიშნა, რომ დეინდუსტრიალიზაცია, საქართველოს პოსტ-საბჭოთა ტრანსფორმაციის ერთ-ერთი მთავარი მახასიათებელია, რომლის შედეგადაც ინდუსტრიული სექტორი ქვეყანაში თითქმის მოიშალა და საბჭოთა წარსულის გავლენით „ინდუსტრიული პოლიტიკის“ ცნება საერთოდ დისკრედიტირებულ იქნა. დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე, ხელისუფლებების ცვლილებების მიუხედავად, ქვეყნის ეკონომიკური დოქტრინა, რომელიც სახელმწიფოს ეკონომიკაში ჩაურევლობის იდეას ემყარება არ შეცვლილა. „ვამინგტონის კონსესუსის“ პრინციპებზე დამყარებული ნეოლიბერალური პოლიტიკების გატარება 2003 წლიდან იწყება, როდესაც ახალმა მთავრობამ ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების მიზნით პრიორიტეტულად გამოაცხადა ტურიზმის, ენერჯეტიკისა და სოფლის მეურნეობის სექტორები. ინდუსტრიული პოლიტიკა ფაქტობრივად სახელმწიფოს არ გააჩნდა. წარმოების სექტორის ცალკეული დარგების განვითარების მიზნით 2014 წლიდან იწყება ახალი სახელმწიფო ინსტიტუტების შექმნა. მათ შორის აღსანიშნავია მეწარმეობის განვითარების სააგენტო, საპარტნიორო ფონდი და საქართველოს ინდუსტრიული განვითარების ჯგუფი. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ინსტიტუტები არ შექმნილა

ინდუსტრიული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების მიზნით, შინაარსობრივად მათი საქმიანობა თანხვედრაშია ინდუსტრიული პოლიტიკის არსთან (ადეიშვილი, ხუნდაძე, გუნავა, 2016). მეტი თვალსაჩინოებისთვის განვიხილოთ თითოეული მათგანი დამოუკიდებლად.

„აწარმოე საქართველოში“ პროგრამა 2014 წლიდან მოქმედებს და მისი ერთ-ერთი მიზანია ინდუსტრიული პროდუქციის წარმოების ხელშეწყობა საქართველოში. პროგრამა მოიცავს სამი მიკრო დონის ჩარევას: ფინანსური ხელშეწყობა (კრედიტის თანადაფინანსება სახელმწიფოს მიერ), ინფრასტრუქტურული მხარდაჭერა (სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების უსასყიდლოდ გადაცემა) და საკონსულტაციო მომსახურება (ორგანიზაციული მხარდაჭერა). პროგრამის პრიორიტეტებია - სამშენებლო მასალების, ფარმაცევტული პროდუქციის, ელექტრო მოწყობილობების, საფეიქრო, ქიმიური წარმოება, მანქანათმშენებლობა, ხის გადამამუშავება, ქაღალდის და მუყაოს წარმოება. მთავარი მოთხოვნაა, რომ დაფინანსების შედეგად შეიქმნას ახალი საწარმო. 2017 წლის ანგარიშის²⁹ თანახმად, 2014-2017 წლებში პროგრამის ფარგლებში სახელმწიფომ სულ მხარი დაუჭირა 323 ახალ სამრეწველო პროექტის დაწყებას, განხორციელდა 406,332 ლარის ინვესტიცია და შეიქმნა 13,000-ზე მეტი სამუშაო ადგილი. განხორციელებული ინვესტიციების სექტორული განაწილებაში დომინირებს კვების პროდუქტები 29%, სამშენებლო მასალები 27%, მუყაო და შესაფუთი მასალები 13%³⁰.

„საპარტნიორო ფონდი“ 2011 წელს სატრანსპორტო, ენერგეტიკისა და ინფრასტრუქტურის სფეროში არსებული მსხვილი სახელმწიფო საწარმოების (საქართველოს რკინიგზა, ნავთობისა და გაზის კორპორაცია, სახელმწიფო ელექტროსისტემა, ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორი, თელასი) კონსოლიდაციის ბაზაზე დაფუძნდა და მიზნად ისახავს საქართველოში ინვესტიციების წახალისებას, საინვესტიციო პროექტების განვითარების საწყის ეტაპზე თანამონაწილეობის გზით (კაპიტალში თანაინვესტირება, სუბორდინირებული სესხი

²⁹ აწარმოე საქართველოში, ყოველწლიური ანგარიში, 2017.
<http://enterprisegeorgia.gov.ge/files/document/0797d21fbfb2a6cd57733d119c181324.pdf>

³⁰ აწარმოე საქართველოში, ყოველწლიური ანგარიში, 2017. გვ. 39.

და ა.შ.) (ადეიშვილი, ხუნდაძე, გუნავა, 2016). ამჟამად პრიორიტეტული სფეროებია ენერგეტიკა, ტურიზმი, წარმოება და აგრობიზნესი. ფონდი უფლებამოსილია მიიღოს მონაწილეობა კაპიტალში და გასცეს სესხი, მაგრამ მისი მონაწილეობა კერძო ინვესტორის წილს არ უნდა აღემატებოდეს. აღსანიშნავია, რომ საპარტნიორო ფონდის მსხვილი თანაინვესტირებული პროექტებიდან უმრავლესობა ტურისტულ სექტორში განხორციელდა და მხოლოდ სამი ეხება წარმოებას - სამშენებლო მასალების ქარხანა, საავიაციო ნაწილების მწარმოებელი ქარხანა და ენერგოეფექტური ბლოკის მწარმოებელი ქარხანა³¹.

„საქართველოს ინდუსტრიული განვითარების ჯგუფი“ შეიქმნა 2014 წელს და მიზნად ისახავდა ინდუსტრიული განვითარების პროექტების შექმნას, ახალი ეკონომიკური საქმიანობის პროექტების იდენტიფიცირებასა და ბიზნეს გეგმების მომზადებას, ინდუსტრიული პოლიტიკისთვის წინადადებების მომზადებას. ჯგუფი აქტიურად მუშაობდა შემდეგ დარგობრივ პროექტებზე: მოსაპირკეთებელი ბუნებრივი ქვებისა და კერამიკული ფილების წარმოება, რძის ფხვნილის წარმოება, სამკერვალო და ტექსტილის საწარმოები, ეთერზეთების საწარმოები, მუყაოს ყუთები, ფოლადის მილები და ასანთის საწარმოების შექმნა. ჯგუფის თავისებურება მდგომარეობდა იმაში, რომ იგი ორიენტირებული იყო არა რომელიმე სექტორის დახმარებაზე, არამედ თავად ატარებდა კვლევებს და ამუშავებდა კონკრეტულ ბიზნეს იდეებს, რომელსაც შემდგომ სთავაზობდა ბიზნესის წარმომადგენლებს. უფრო მეტად კონცენტრირებული იყო თანამედროვე ტექნოლოგიების, შედარებით მაღალტექნოლოგიური წარმოებისა და მაღალი ხარისხის წარმოებაზე ორიენტირებული პროექტების განხორციელებაზე (ადეიშვილი, ხუნდაძე, გუნავა, 2016). 2015 წლის მდგომარეობით ჯგუფი ეკონომიკის სამინისტროს დაქვემდებარებაში შედიოდა, თუმცა, ვინაიდან კვლევის მიმდინარეობისას ჯგუფის თაობაზე ინფორმაცია ან მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის ანგარიში არ მოიძიება, ივარაუდება, რომ ჯგუფის საქმიანობა დასრულებულია.

³¹ <http://www.fund.ge/site/projects/4>

შეჯამებისთვის, უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი სახელმწიფო ინსტიტუტების დაარსება თავისთავად პროგრესული გადაწყვეტილებაა და სამომავლოდ ქმნის განვითარების შესაძლებლობებს. თუმცა, ხსენებული ინსტიტუტები წარმოადგენს ცალკეულ ღონისძიებებს და არა კოორდინირებული ერთიანი პოლიტიკის ნაწილს, რაც მიუთითებს ინდუსტრიული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიისა და ხედვის არ არსებობაზე. მთავრობის მხრიდან ინდუსტრიული სექტორის განვითარების მიმართულებით ჩარევა არის ფრაგმენტული ხასიათის. ამას გარდა, ზემოაღნიშნული ინსტრუმენტები არ არის ორიენტირებული წარმოების თვისობრივად ახალი აქტივობების წახალისებაზე, ვინაიდან თუ დაფინანსებულ პროექტებს დარგობრივ ჭრილში შევაფასებთ, უმეტესად ისევ ტურიზმისა და ენერგეტიკის სფეროში ხდება ინვესტირება. ამას გარდა, საპროექტო წინადადებების შეფასების პრიორიტეტული კრიტერიუმია კომერციულობა (როგორც ეს საპარტნიორო ფონდის შემთხვევაშია) და არა მაგალითად ინოვაციურობა, დასაქმების ხელშეწყობა, მაღალი დამატებითი ღირებულების შექმნა, იმპორტის ჩანაცვლება, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში მდგრად განვითარებას უზრუნველყოფს.

7.5. შრომის ბაზრის ეროვნული პოლიტიკების ანალიზი

შუალედური შეჯამების მიზნით უნდა აღინიშნოს, რომ ადრეულ პოსტ-საბჭოთა პერიოდში მძიმე სოციო-ეკონომიკური და პოლიტიკური ვითარებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს ფაქტობრივად არ გააჩნდა ხედვა და პოლიტიკები შრომის ბაზრის განვითარების კუთხით. აქედან გამომდინარე, ამ პერიოდში ინერციით გაგრძელდა საბჭოთა დროინდელი შრომის ბაზრის ინსტიტუტებისა და მექანიზმების ფორმალური ფუნქციონირება.

2003 წლიდან ახალი ხელისუფლება იწყებს რადიკალური ნეოლიბერალური პოლიტიკების გატარებას ყველა მიმართულებით. შრომის ბაზრის კუთხით სახელმწიფოს პოლიტიკის ძირითადი არსი მდგომარეობდა დერეგულაციასა და ლიბერალიზაციაში, რაც გამოიხატებოდა არსებული ინსტიტუტებისა და სამართლებრივი მექანიზმების გაუქმებაში, ერთის მხრივ იმ მიზეზით, რომ ეს

ინსტიტუტები მხოლოდ ფორმალურად ფუნქციონირებდა და კორუფციის კვლავწარმოების წყაროს წარმოადგენდნენ; მეორეს მხრივ, შრომის ბაზრის ლიბერალიზაციას ხელისუფლება ბიზნესის განვითარებისა და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის ერთ-ერთ მთავრ ფაქტორად განიხილავდა. კერძო სექტორის განვითარება და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები მაშინდელი მთავრობის პოლიტეკონომიური ხედვით, თავის მხრივ უზრუნველყოფდა სამუშაო ადგილების წარმოქმნას, სიღარიბის შემცირებას და ეკონომიკურ ზრდას. თუმცა, ემპირიული მონაცემები მიუთითებს, რომ ეკონომიკური ზრდის მიუხედავად ქვეყანაში სიღარიბის და უმუშევრობის მაჩვენებლები არათუ გაუმჯობესდა, არამედ პირიქით გაიზარდა.

2012 წლიდან, ისევ ხელისუფლების ცვლილებასთან ერთად იწყება შედარებით დაბალანსებული ლიბერალური პოლიტიკების გატარება. პირველად სახელმწიფო დონეზე მუშავდება სტრატეგიული დოკუმენტები, რომლებიც ასახავს მთავრობის პოლიტიკურ ნებასა და ხედვას, შრომის ბაზრის განვითარების მიზნით გააქტიურდეს სახელმწიფოს როლი. თუმცა, აქ მნიშვნელოვანია ერთის მხრივ იმის შეფასება, თუ კონკრეტულად რაზეა ორიენტირებული სახელმწიფოს სტრატეგიული მიდგომები - ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე თუ ქვეყნის სოციო-ეკონომიკურ განვითარებაზე? და მეორეს მხრივ, ეს ორი მიზანი ურთიერთდაკავშირებულია თუ ეწინააღმდეგება ერთმანეთს? ზემოთგანხილული შრომის ბაზრის და განათლების პოლიტიკის დოკუმენტებში, ყველგან ხაზგასმით აღნიშნულია, რომ პოლიტიკის მიზანია ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილება. ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მთავარი დოკუმენტი - საქართველო 2020 - ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად ადამიანური კაპიტალის განვითარებას ასახელებს, თუმცა ადამიანური კაპიტალის განვითარებაში მთავრობა შრომის ბაზრის მოთხოვნებზე ორიენტირებული სამუშაო ძალის განვითარებას მოიაზრებს. განათლების პოლიტიკის ორიენტირიც, დოკუმენტის თანახმად, შრომის ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაა.

იმისათვის, რომ უკეთ ავხსნათ გრძელვადიან პერსპექტივაში რა პოლიტეკონომიური მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რა ლოგიკას ემსახურება სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკა, რომლის ფარგლებშიც შედის შრომის ბაზრის და განათლების პოლიტიკაც,

შემდგომ ნაწილში შედარებით პერსპექტივაში მიმოვიხილავ ბოლო პერიოდში განვითარებული აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების გამოცდილებას.

8. აღმოსავლეთ აზიური განვითარების გამოცდილება

8.1. ეკონომიკური და ინდუსტრიული პოლიტიკის საერთო ტენდენციები

მეოცე საუკუნის მეორე ნახევარში აღმოსავლეთ აზია, ერთ-ერთ ყველაზე დინამიკურ რეგიონს წარმოადგენდა მსოფლიოში ეკონომიკური თვალსაზრისით, რომლის ირგვლივაც ცხარე დისკუსიები 1960-იანი წლებიდან დაიწყო. დისკუსიის დაწყება განაპირობა იმან, რომ აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნებმა (იგულისხმება იაპონია, სამხრეთ კორეა, ტაივანი, სინგაპური, ჰონგ-კონგი) განვითარების განსხვავებული გზა აირჩიეს, ვიდრე მათ დასავლური ქვეყნები სთავაზობდნენ და ძალიან მოკლე დროში სწრაფი ეკონომიკური ზრდა აჩვენეს (Chang, 2003). მეოცე საუკუნის მეორე ნახევარში ამ ქვეყნების ეკონომიკა წელიწადში 5-6%-ით იზრდებოდა (Chang, 2003). 1980-იანი წლებში ერთ სულ მოსახლეზე რეალური შემოსავალი ჰონგ-კონგში 64%-ით გაიზარდა, კორეაში 122%-ით, სინგაპურში 78%-ით და ტაივანში 88%-ით (Fields, 1994) თუ გავითვალისწინებთ, რომ განვითარებული დასავლური ქვეყნების ეკონომიკა ინდუსტრიალიზაციის საწყის ეტაპზე წელიწადში 1%-ით იზრდებოდა და ე.წ. „ოქროს ხანის“ პერიოდში - 1950-1975 წლებში - მხოლოდ 3%-ით, ბოლო 50 წლის განმავლობაში აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნებმა კაცობრიობის ისტორიაში ყველაზე სწრაფი განვითარება აჩვენეს, რასაც „აღმოსავლეთ აზიური სასწაულიც“ უწოდეს (Chang, 2003).

დებატები თავდაპირველად დაიწყო იაპონიით. 1970-იან წლებში, მაშინ, როდესაც განვითარებულ დასავლურ ქვეყნებში იწყება დეინდუსტრიალიზაციის, ეკონომიკის ფინანსიალიზაციის და „ვამინგტონის კონსესუსის“ პოლიტიკების გატარების ფაზა, იაპონია იყო ერთადერთი არაევროპული ქვეყანა მსოფლიოში, რომელიც ინდუსტრიულად ვითარდებოდა (Chang, 2003). გაჩნდა განსხვავებული მოსაზრებები იმის შესახებ, თუ რა განაპირობებდა იაპონიის ეკონომიკურ წარმატებას. დეველოპმენტალისტი ეკონომისტების მოსაზრებით, რაც ემპირიული კვლევებითაც დასტურდება, ინვესტიციებისა და ტექნოლოგიური განვითარების ცენტრალიზებულმა

კოორდინაციამ, საშუალება მისცა იაპონურ ფირმებს, რომ ინვესტიციები ჩაედოთ მაღაპროდუქტიულ და ინოვაციურ ინდუსტრიებში (Chang, 2003). „ცენტრალური დაგეგმვა“ - როდესაც კაპიტალისტური ეკონომიკის კონტექსტში სახელმწიფო ერთის მხრივ, ერევა და ცვლის ეკონომიკურ აქტივობათა შემადგენლობას და მეორეს მხრივ, აკონტროლებს მას მომავალი ზრდის დაგეგმარებით - ეფექტური და შედეგიანი აღმოჩნა აღმოსავლეთ აზიური ქვეყნების შემთხვევაში (Wade, 2005).

ამ ქვეყნების სწრაფი განვითარება განაპირობა იმან რომ ეკონომიკური პოლიტიკის მიზანს წარმოადგენდა არა მაკროეკონომიკური სტაბილურობა, არამედ ინდუსტრიული და ტექნოლოგიური განვითარება. განსაკუთრებით 1970-იან წლებმდე იაპონიის და სამხრეთ კორეის მთავრობები აქტიურად ატარებდნენ ინვესტიციებზე ორიენტირებულ მაკროეკონომიკურ პოლიტიკას. ამას შედეგად მოჰყვა ინფლაცია. 1960-იან წლებში კორეაში ინფლაციის საშუალო მაჩვენებელი 17.4%-ს აღწევდა და 1970-იან წლებში 19.8%-მდე ავიდა. რაც, იმ პერიოდში ლათინური ქვეყნების მაჩვენებლებთან შედარებით მაღალი იყო. მიუხედავად ამისა, ეკონომიკური განვითარების მხრივ კორეა უფრო წინ იყო ვიდრე ლათინური ქვეყნები, რომელთა ეკონომიკური პოლიტიკაც ვაშინგტონის კონსესუსს ემყარებოდა. აზიური ქვეყნები ინვესტიციების განსახორციელებლად მეტი რესურსების გამოთავისუფლების მიზნით, მიზნობრივ პოლიტიკებს ატარებდნენ მოხმარების მოთხოვნის შესამცირებლად, მაგალითად, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ან სახელმწიფოს მართვაში მყოფ ბანკებს დაევალოთ არ გაეცათ სამომხმარებლო სესხები, ხოლო ძვირადღირებულ სამომხმარებლო საქონელზე დაწესდა მაღალი გადასახადები. განსაკუთრებით მკაცრდებოდა კონტროლი, როდესაც მოხმარება გულისხმობდა უცხოურ სავალუტო ხარჯებს. განვითარების ადრეულ ეტაპზე, ძვირადღირებული სამომხმარებლო საქონლის იმპორტი ან იკრძალებოდა, ან მათზე მაღალი საგადასახადო ტარიფი წესდებოდა (Chang, 2003). ამას გარდა, აზიური ქვეყნები განსაკუთრებით დიდ რესურსს დებდნენ ინფრასტრუქტურული ინდუსტრიების სტიმულირებისთვის, მაგალითად, მეტალისა და ქიმიური მრეწველობის, არა მათი პროდუქტიულობის ზრდისთვის, არამედ, რათა „გადმოდენის ეფექტი“ მიმართულიყო მეტალისა და ქიმიკატების მომხმარებლებზე (Wade, 2005).

ამ ქვეყნების ექსპორტის მაღალი მაჩვენებლებიდან გამომდინარე არსებობს მცდარი მოსაზრება, რომ აღმოსავლეთ აზიის ეკონომიკები ღია იყო მსოფლიო ბაზრისთვის. თუმცა, რეალურად, მათი ღიაობა სელექციური იყო. ღია იყო ვაჭრობის, ტექნოლოგიებისა და ვალის თვალსაზრისით, თუმცა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციებისა და კაპიტალის ბაზრებთან მიმართებით თითქმის სრულად ჩაკეტილი. ამასთან, ვაჭრობასა და ტექნოლოგიების სფეროშიც ღიაობის პოლიტიკა განსხვავებული იყო დარგების მიხედვით და ინდუსტრიული პოლიტიკის შესაბამისად იცვლებოდა. ადგილობრივი ფირმებისა და წარმოების შესაძლებლობების განვითარების მიზნით, არსებობდა შეზღუდვები იმ სფეროებში, რომლებიც პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს ითვალისწინებდა (Chang, 2003).

შიდა წარმოების მხარდაჭერის კარგ მაგალითად შეგვიძლია განვიხილოთ ტაივანის შემთხვევა, სადაც ათწლეულების განმავლობაში მიმდინარეობდა ტრანსნაციონალური და შიდა ფირმების წახალისება, რათა მათ ერთის მხრივ მაღალი დამატებითი ღირებულების პროდუქცია შეექმნათ და მეორეს მხრივ, ამ პროდუქციის შექმნისთვის საჭირო მასალების წარმოება/შექმნა შიდა მიმწოდებლებისგან მომხდარიყო. პოლიტიკის გატარებას ახორციელებდა სახელმწიფოს მიერ 1980-იან წლებში დაარსებული ინდუსტრიული განვითარების ბიურო, რომელშიც 200-მდე ინჟინერი, დარგობრივი პროფესიონალი და ეკონომისტი შედიოდა. მათი მუშაობის სტრატეგიის უკეთესი რეპრეზენტაციისთვის განვიხილოთ მინის წარმოებასთან მიმართებით განხორციელებული ღონისძიებები. ზემოაღნიშნული მეცნიერები ახორციელებდნენ ტაივანელი მწარმოებლების მინის მოცულობის, რაოდენობისა და უსაფრთხო იმპორტის მონიტორინგს. მონიტორინგის მიზანი იყო იმპორტის ექსპორტით ჩანაცვლების ხელშეწყობა. კერძოდ, სხვადასხვა ადმინისტრაციული მეთოდით ისინი ცდილობდნენ დაერწმუნებინათ მსხვილი ინვესტორები შეეწყვიტათ მინის იმპორტი და ადგილობრივი მწარმოებლებისგან დაეწყით შესყიდვა. იმ შემთხვევაში, თუ ინვესტორები შეთავაზებას არ დათანხმდებოდნენ (როგორც მაგალითად „ფილიპსი“ მოიქცა), მათ პრობლემები ექმნებოდათ პროდუქციის იმპორტირების პროცედურებისას

(ლიცენზირების შეფერხებები და სხვა). საბოლოოდ ეს ფირმები იძულებული შეიქნენ დათანხმებოდნენ ექსპორტის იმპორტით ჩანაცვლებას, რამაც საშუალება მისცა ადგილობრივ წარმოებას განვითარებულიყო და უკვე თავადაც გაეტანა პროდუქცია ექსპორტზე. მსგავსი სტრატეგიული მიდგომები ტაივანის ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორში წლების განმავლობაში ტარდებოდა და ახლაც გრძელდება დეველოპმენტალისტური სახელმწიფოს ორგანიზაციული სტრუქტურის მეშვეობით (Wade, 2005). ორგანიზაციულმა მოწყობამ მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების ინდუსტრიულ განვითარებაში. იგი მოიცავდა მთელ რიგ სახელმწიფო სტრუქტურებსა და ინსტიტუტებს - ეკონომიკური დაგეგმარებისა და განვითარების საბჭოებს, ინდუსტრიული განვითარების საბჭოებს, კვლევისა და განვითარების ლაბორატორიებს და სხვა, რომელთა შორის მჭიდრო ურთიერთკავშირი და თანამშრომლობა ქმნიდა მყარ ფუნდამენტს ქვეყნის ინდუსტრიული და ტექნოლოგიური განვითარებისთვის.

რაც შეეხება ინდუსტრიული პოლიტიკის აღმოსავლეთ აზიურ მოდელს, მისი მთავარი არსი მდგომარეობდა იმაში, რომ სახელმწიფო ერთის მხრივ, დროებითი პროტექციონისტური ბარიერებით და მეორეს მხრივ ფინანსური რესურსების სუბსიდირებით, ცდილობდა სტიმული მიეცა ფირმებისთვის განვითარებინათ ახალი ინდუსტრიები და ინვესტირება მოეხდინათ ცოდნაზე დამყარებულ აქტივობებში. როგორც წესი, აზიური ქვეყნები ჯერ ახდენდნენ ცალკეული ინდუსტრიების პრიორიტეტიზაციას, პრიორიტეტული სექტორების შერჩევა ხდებოდა მხოლოდ მსოფლიო საბაზრო პირობებისა და ადგილობრივი ტექნოლოგიური შესაძლებლობების ფუნდამენტური შესწავლის საფუძველზე. შემდგომ ცალკეულ ინდუსტრიაში არსებული საჭიროებების შესაბამისად შეიმუშავებდნენ მხარდაჭერის ღონისძიებებს, რაც გამოიხატებოდა იაფ კრედიტებსა და სახელმწიფო სუბსიდიებში, შეღავათიან საგადასახადო რეჟიმებში. ამ მხარდაჭერის სანაცვლოდ, ინდუსტრიები ექვემდებარებოდნენ სახელმწიფოს მხრიდან ტექნოლოგიურ კონტროლს, მაგალითად წარმოების მეთოდების, წარმოების გაფართოება-შემცირებისა და ფასების კონტროლს, რამდენად ხდებოდა დივერსიფიცირებული პროდუქციის წარმოება და სხვა. თუმცა,

პრიორიტეტული ინდუსტრიების მხარდაჭერა წყდებოდა იმ შემთხვევაში თუ იგი პროდუქტიულობას ვერ აჩვენებდა ან თუ იმდენად განვითარდებოდა, რომ სახელმწიფოს მხრიდან დახმარებას აღარ საჭიროებდა. ამდენად, სახელმწიფოს მიერ ცელკეული სექტორებისა თუ ინდუსტრიების პროტექცია არ იყო უპირობო, ვინაიდან ორიენტირებული იყო კონკრეტული მიზნების მიღწევაზე, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების საჭიროებებიდან გამომდინარე (Wade, 2005).

შეჯამებისთვის უნდა ითქვას, რომ დღეს უკვე აღარ არსებობს დავა იმის თაობაზე, რომ აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების სწრაფი ეკონომიკური ზრდა ექსპორტზე ორიენტირებული ადგილობრივი წარმოების განვითარებამ განაპირობა. თავის მხრივ ადგილობრივი წარმოება განვითარდა ამ ქვეყნების მთავრობების აქტიური ინტერვენციული და პროტექციონისტული პოლიტიკების შედეგად, რომელიც საჯარო და კერძო სექტორს შორის მთელი რიგი სახელმწიფო სტრუქტურების მეშვეობით (მრჩველთა საბჭოები, პოლიტიკის შემსწავლელი ჯგუფები, ინდუსტრიული განვითარების ჯგუფები და სხვა) მჭიდრო თანამშრომლობას ემყარებოდა. წინამდებარე კვლევის ფარგლებში აზიური ქვეყნების ეკონომიკური განვითარების გამოცდილება საინტერესოა იმ თალსაზრისით, რომ მას თან ახლდა ადამიანური კაპიტალის განვითარება და სიღარიბის შემცირება (Geowell Research, 2016).

8.2. შრომის ბაზრის განვითარება

სტატისტიკური ინფორმაცია ადასტურებს, რომ აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების (აქ მოიაზრება ჰონგ-კონგი, კორეა, სინგაპური და ტაივანი) ეკონომიკური ზრდის პარალელურად მნიშვნელოვანი პროგრესული ცვლილებები განხორციელდა შრომის ბაზრის მთელი რიგი მიმართულებებით. სწრაფი ეკონომიკური ზრდის პირველ ეტაპზე ამ ქვეყნებში დასაქმების მაჩვენებლები ახლოს იყო სრულ დასაქმებასთან, გაუმჯობესდა სამუშაო შესაძლებლობები, მაგრამ რეალური ხელფასები მხოლოდ მცირედით გაიზარდა. თუმცა, როგორც კი სრული დასაქმება მიღწეულ იქნა და ეკონომიკური ზრდა გრძელდებოდა, რეალური ხელფასები სწრაფად გაიზარდა ჰონგ კონგში, კორეასა

და ტაივანში (Fields, 1994). უმუშევრობის მაჩვენებელი 1980-1990 წლების პერიოდში ოთხივე ქვეყანაში სტაბილურად იკლებდა; დასაქმების სტრუქტურაში შემცირდა სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა წილი და გაიზარდა დაქირავებით დასაქმებულთა წილი; ყოველთვიური საშუალო რეალური შემოსავალი გაიზარდა, ხოლო საშემოსავლო უთანასწორობის მაჩვენებელი შემცირდა (Fields, 1994).

ამ ქვეყნების გამოცდილება მოწმობს, რომ ექსპორტზე ორიენტირებული წარმოების სექტორის განვითარებას პოზიტიური ეფექტი აქვს შრომის ბაზრის სტრუქტურულ განვითარებასა და სამუშაო ძალის ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე.

8.3. ეკონომიკური და განათლების პოლიტიკის როლი კორეის სამუშაო ძალის განვითარებაში

1962 წელს კორეის მთავრობამ შეიმუშავა პირველი 5-წლიანი ეკონომიკური განვითარების გეგმა, რომელიც მას შემდგომ ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ ახლდებოდა. პირველი გეგმის ფოკუსი მიმართული იყო ქვეყნის ინდუსტრიალიზაციისთვის მომზადებაზე, რის შემდეგაც ფოკუსმა გადაინაცვლა მსუბუქ მრეწველობაზე, მძიმე ინდუსტრიასა და ქიმიურ წარმოებაზე და ბოლოს მაღალტექნოლოგიური ინდუსტრიების განვითარებაზე. შედეგად, 1960-იანი წლების შემდგომ კორეამ განიცადა სწრაფი ეკონომიკური განვითარება და დასაქმების სტრუქტურული ცვლილებები - მნიშვნელოვნად შემცირდა აგრარულ სექტორში დასაქმებულთა წილი, ამის საპირისპიროდ გაიზარდა წარმოებაში დასაქმებულთა წილი (Paik, 2015). ეკონომიკურმა განვითარებამ გავლენა იქონია ასევე სამუშაო ძალის ოკუპაციურ სტრუქტურაზე, რაც გულისხმობს დასაქმებულთა სამუშაო პოზიციების მიხედვით განაწილებას. ინდუსტრიული სტრუქტურის ცვლილების პარალელურად - მსუბუქი მრეწველობიდან მძიმე და ქიმიურ მრეწველობაზე, ხოლო შემდგომ მაღალტექნოლოგიურ/ცოდნაინტენსიურ წარმოებაზე გადასვლამ გაიზარდა სამუშაოები, რომლებიც მაღალ პროფესიულ კვალიფიკაციასა და ახალი

ტექნოლოგიების განვითარებას მოითხოვდნენ. სტატისტიკური მონაცემები მოწმობენ, რომ 1965-2010 წლებში, განსაკუთრებით 1990-იანი წლებიდან, პერმანენტულად იზრდებოდა მაღალპროდუქტიული, მაღალკვალიფიციურ სამუშაოებზე დასაქმებული პროფესიონალების წილი (Paik, 2015). ამასთან, ამ ცვლილებებს, თან ახლდა დასაქმებულთა განათლების დონის თანმიმდევრული ზრდა პროფესიების მიხედვით (Paik, 2015). ვინაიდან ბუნებრივი რესურსების სიმდიდრით კორეა არ გამოირჩევა, კვალიფიციური ადამიანური კაპიტალი იქცა კორეისთვის ეკონომიკური განვითარების საფუძვლად. განათლების სისტემა, რომელიც 1950-იანი წლების შემდგომ სწრაფად იზრდებოდა რაოდენობრივი და ხარისხობრივი კუთხით, თანმიმდევრულად უზრუნველყოფდა სწრაფად ინდუსტრიალიზებად ეკონომიკას საჭირო სამუშაო ძალით, ინდუსტრიული სექტორების განვითარების შესაბამისად.

კორეის განათლების სისტემაში გატარებული პოლიტიკები ეფუძნებოდა თანასწორობის პრინციპს და რწმენას, რომ განათლება არის სოციალური მობილობის ერთადერთი გზა. 1945 წლის მონაცემებით მოსახლეობის მხოლოდ 25% ჰქონდა მიღებული ფორმალური განათლება და მათგან მხოლოდ 1%-ს უმაღლესი განათლება. დღეს 100%-იანი მაჩვენებლით კორეა ერთ-ერთი მოწინავეა მსოფლიოს მასშტაბით. 1950-1953 წლების კორეის ომის შემდგომ დაიწყო თანმიმდევრული რეფორმები, რომლებიც მიზნული იყო ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ეროვნულ გეგმასთან - 1950-იანი წლებიდან ფოკუსი იყო დაწყებით განათლებაზე, 1970-იანი წლებიდან საშუალო განათლებაზე, ხოლო 1980-იანი წლებიდან უმაღლეს განათლებაზე. აღნიშნულ თანმიმდევრულ პოლიტიკას ჰქონდა თავისი მიზეზშედეგობრივი კავშირი. კერძოდ, დაწყებითი განათლების უნივერსალიზაციამ 1960-იანი წლებისთვის შესაძლებელი გახადა შრომინტენსიური ინდუსტრიებისთვის კვალიფიციური მუშახელის მიწოდება უზრუნველყოფილიყო; საშუალო განათლების ექსპანსიამ, პროფესიული სასწავლო სისტემის შემოღებასთან ერთად, საჭირო უნარებით აღჭურვილი სამუშაო ძალით უზრუნველყო მძიმე და ქიმიური ინდუსტრიები 1970-იანი წლებისთვის; ხოლო 1980-იანი წლებიდან ტექნოლოგიების და საინფორმაციო ინდუსტრიის განვითარებამ გააჩინა მოთხოვნა მაღალკვალიფიციურ, უმაღლესი განათლების მქონე პროფესიონალებზე - ინჟინრებსა და მენეჯერებზე. ამდენად, განათლების

თანმიმდევრულმა პოლიტიკამ არსებითი როლი ითამაშა ეროვნული შრომის ბაზრის საჭირო მუშახელით უზრუნველყოფაში (Paik, 2015).

ზემოთ უკვე ითქვა, რომ კორეის და სხვა აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების სწრაფ ეკონომიკურ განვითარებაში სახელმწიფოს მიერ გატარებულმა ინდუსტრიულმა პოლიტიკამ არსებითი როლი ითამაშა. ამასთან, ეკონომიკური ზრდა იყო თანმიმდევრული და ინკლუზიური, იმდენად, რამდენადაც თან ახლდა სხვა სფეროებისა და ზოგადად ცხოვრების დონის გაუმჯობესება. ეკონომიკური პოლიტიკის თანმიმდევრულობის თვალსაზრისით, უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკური განვითარების მიმართ სახელმწიფოს სტრატეგიულმა მიდგომამ, რომელიც გულისხმობდა ცალკეული სექტორების ეტაპობრივ განვითარებას, საფუძველი შექმნა შრომის ბაზრის შესაბამისი სტრუქტურული განვითარებისთვის - ეტაპობრივად გააჩინა მოთხოვნა მაღალპროდუქტიულ, მაღალკვალიფიციურ სამუშაო ძალაზე, რომლის დროულ მიწოდებასაც ეკონომიკური პოლიტიკის შესაბამისი განათლების პოლიტიკა უზრუნველყოფდა. კორეის შემთხვევაში, მართალია სახელმწიფოს განათლების პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი სტრატეგიული მიმართულება ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილება იყო, მაგრამ აქ არსებითი მნიშვნელობისაა ის, რომ ბაზრის ამ მოთხოვნის გენერირებას, უმეტესწილად სახელმწიფო თავადვე ახდენდა გრემლვადიან განვითარებაზე ორიენტირებული ინტერვენციული ეკონომიკური და ინდუსტრიული პოლიტიკის მეშვეობით. შესაბამისად, ეროვნული ეკონომიკური განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე განათლების რეფორმა თანხვედრაში იყო ქვეყნის არსებულ ეკონომიკურ დონესა და შრომის ბაზრის მოთხოვნებთან.

9. დასკვნა

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში ადგილობრივი და საერთაშორისო კვლევების შედეგების საფუძველზე გაანალიზდა ეროვნული შრომის ბაზრის სოციალურ-ეკონომიკური გამოწვევები, ქვეყნის პოლიტეკონომიური განვითარების ჭრილში, პოსტ-საბჭოთა ტრანზიციის ადრეული ეტაპიდან დღემდე. ამასთან, განხილულ იქნა სახელმწიფოს მიერ ამ გამოწვევების საპასუხოდ გატარებული შრომის ბაზრის პოლიტიკები შემდეგი მიმართულებით: საკანონმდებლო დონეზე გატარებული ინსტიტუციური რეფორმები, განათლების და ინდუსტრიული პოლიტიკები, შრომის ბაზრის აქტიური და პასიური პოლიტიკები.

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ ქვეყანაში განვითარებული ნეოლიბერალური პოლიტეკონომიური განვითარების ერთიანი პარადიგმის იდენტიფიცირების მიზნით რეტროსპექტიულ ჭრილში მიმოვიხილე საქართველოს პოსტ-საბჭოთა ეკონომიკური რეფორმები, რომლებიც სამ ეტაპად დავყავი - პირველი, „მოკური თერაპიის“ ადრეული პოსტ-საბჭოთა ტრანზიცია; მეორე, 2003 წლის შემდგომი რადიკალური ლიბერტარიანული გარდაქმნები და მესამე, 2012 წლის შემდგომი ზომიერად ლიბერალური სოციალური და ეკონომიკური რეფორმები. სახელმწიფოს მიერ გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკების ანალიზის საფუძველზე გამომდონარეობს დასკვნა, რომ ხელისუფლებების ცვლილებების მიუხედავად განვითარების ნეოლიბერალური ლოგიკა, რომელიც ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩაურევლობის იდეას ეფუძნება და გულისხმობს დერეგულაციის, პრივატიზაციისა და ლიბერალიზაციის პოლიტიკებს, უცვლელია. მართალია ტრანზიციის ადრეულ ეტაპზე სახელმწიფოს რიგი სოციალური პასუხისმგებლობები შენარჩუნებულ იქნა (მაგალითად უმუშევრობის დაზღვევა, შრომის ინსპექცია და სხვა), აღნიშნული მოხდა ინერციით და არა გააზრებულად, ვინაიდან ამ პერიოდის რეფორმები ძირითადად მიმართული იყო საბაზრო ინსტიტუტების მშენებლობაზე, საბჭოთა გეგმიური ეკონომიკიდან საბაზრო ეკონომიკაზე ტრანზიციის მიზნით. ამასთან, დეინდუსტრიალიზაციის შედეგად წარმოიშვა უმუშევართა მთელი არმია, რომელიც ქვეყანაში არსებული მძიმე

პოლიტიკური და ეკონომიკური პირობებიდან გამომდინარე, იძულებული იყო დაბალკვალიფიციურ, დაბალშემოსავლიან სამუშაოზე დასაქმებულიყო. შედეგად გაიზარდა ვაჭრობის და აგრარულ სექტორში დასაქმებულთა წილი. 2003 წლიდან საბაზრო ეკონომიკის განვითარების მიზნით, განსაკუთრებით რადიკალური ფორმით იწყება საერთაშორისო აქტორების (მსოფლიო ბანკი, IMF) მიერ ლობირებული „ვაშინგტონის კონსესუსის“ პრინციპების გატარება საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში. გაუქმდა სახელმწიფო რეგულაციები შრომის უსაფრთხოების, საკვების უსაფრთხოების, ჯანმრთელობის დაცვის მიმართულებით; გამარტივდა ლიზენზირებისა და საგადასახადო სისტემა; ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტად გამოცხადდა ტურიზმისა და მშენებლობის სექტორი, საგარეო ვაჭრობის ლიბერალიზაცია და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა. ვინაიდან ადგილობრივი წარმოების განვითარების კუთხით სახელმწიფოს პოლიტიკა საერთოდ არ გააჩნდა, ხოლო ინვესტიციები იდებოდა მხოლოდ მომსახურების სექტორის და მშენებლობის მიმართულებით, სადაც ძირითადად დაბალკვალიფიციური და დაბალანაღაურებადი სამუშაოების გენერირება ხდება, საბჭოთა ინდუსტრიული მუშაკების აბსოლუტური უმრავლესობა კვლავ იძულებული რჩებოდა მათი ცოდნისა და კვალიფიკაციის შეუსაბამო სამუშაოებს დათანხმებოდნენ. ამას გარდა, ეკონომიკური სტრუქტურის ცვლილებამ შრომის ბაზარზე ახალ, საბაზრო ეკონომიკისთვის დამახასიათებელ უნარებზე გააჩინა მოთხოვნა, რომელსაც ქვეყანაში არსებული სამუშაო ძალის უდიდესი ნაწილი არ ფლობდა. ვინაიდან ამის საპასუხოდ სახელმწიფოს არ გაუტარებია თანმიმდევრული პოლიტიკები, რომლებიც მიმართული იქნებოდა შრომის ბაზარზე არსებული სტრუქტურული დისბალანსის აღმოფხვრისკენ, მოხდა სამუშაო ძალის ამ ნაწილის ცოდნის გაუფასურება და დროთა განმავლობაში მათი დეკვალიფიკაცია, რამაც კიდევ უფრო გაღრმავა სტრუქტურული დისბალანსი. 2012 წლის შემდგომ დისკურსი შედარებით დაბალანსებული ლიბერალური პოლიტიკების მიმართულებით განვითარდა, თუმცა მცირე სახელმწიფოს და ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩაურევლობის პრინციპი არ შეცვლილა. მართალია პირველად, სტრატეგიული დოკუმენტების დონეზე ფიქსირდება სახელმწიფოს პოლიტიკური ნება და ხედვა, რომ ერთის მხრივ, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება იყოს ინკლუზიური და მეორეს მხრივ, იგი დაეფუძნოს

რეალური (წარმოების) სექტორის განვითარებას, ამასთან, დაარსდა ინდუსტრიული პოლიტიკის სახელმწიფო ინსტიტუტები, პრაქტიკაში მთავრობის მიერ გატარებული ღონისძიებები ძირითადად ფრაგმენტულია, არ არის ურთიერთდაკავშირებული და ზოგჯერ ეწინააღმდეგება კიდევაც ერთმანეთს. ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტებად კვლავ რჩება ტურიზმი, უცხოური ინვესტიციები და ვაჭრობის ლიბერალიზაცია, ამდენად ეკონომიკის სტრუქტურა, და შესაბამისად შრომის ბაზრის სტრუქტურაც, არსებითად არ იცვლება. უცვლელია ასევე უმუშევრობის, სიღარიბის და უთანასწორობის მაჩვენებლები. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს მიერ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკების ერთობლივი ანალიზიდან გამომდინარეობს დასკვნა, რომ სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია არა ეკონომიკური ზრდის ტემპი, არამედ ეკონომიკური განვითარების ლოგიკა.

ეკონომიკური პარადიგმის ანალიზის შემდგომ, სხვადასხვა ადგილობრივი და საერთაშორისო კვლევების შედეგების საფუძველზე განვიხილეთ ეროვნულ შრომის ბაზარზე არსებული გამოწვევები და სახელმწიფოს მიერ ამ მიმართულებით უკვე გატარებული თუ სტრატეგიული დოკუმენტებით სამომავლოდ დაგეგმილი ღონისძიებები. შრომის ბაზრისა და განათლების სისტემის განვითარებაზე მიმართული სტრატეგიული დოკუმენტებისა და მთავრობის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის ერთობლივი ანალიზიდან იკვეთება, რომ სახელმწიფოს სტრატეგიული მიდგომა შრომის ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზეა ორიენტირებული. იმის ასახსნელად თუ რა პოლიტეკონომიური მნიშვნელობა აქვს ამას გრძელვადიან პერსპექტივაში ქვეყნისთვის და რა ურთიერთკავშირი არსებობს შრომის ბაზრის მოთხოვნასა და ქვეყნის სოციო-ეკონომიკურ განვითარებას შორის, ნაშრომის ფარგლებში მიმოვიხილეთ ბოლო პერიოდში განვითარებული აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების გამოცდილება, კერძოდ, თუ რა როლი ითამაშა სახელმწიფომ მათ სწრაფ ეკონომიკურ ზრდაში. ამ ქვეყნების გამოცდილება მოწმობს, რომ სწრაფი ეკონომიკური განვითარება სწორედ ინოვაციური, მაღალტექნოლოგიური და მაღალპროდუქტიული სექტორების განვითარებაზე მიმართულმა სახელმწიფოს აქტიურმა და

თანმიმდევრულმა ინდუსტრიულმა პოლიტიკებმა განაპირობა კვლევის ინტერესებიდან გამომდინარე, ისტორიულ ჭრილში მიმოვიხილე სამხრეთ კორეის ეკონომიკური და განათლების პოლიტიკა, რომელთა მჭიდრო ურთიერთკავშირმა არსებითი როლი ითამაშა ქვეყნის ეკონომიკური და შრომის ბაზრის სტრუქტურის განვითარებაში. კორეის შემთხვევაში ბაზრის მოთხოვნასა და ქვეყნის სოციო-ეკონომიკურ განვითარებას შორის თანხვედრა იყო იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფო თავადვე აგენერირებდა ბაზრის მოთხოვნას, წარმართავდა რა მას ქვეყნის გრძელვადიან სოციო-ეკონომიკური განვითარებისკენ, აქტიური და ინტერვენციული ინდუსტრიული პოლიტიკების მეშვეობით.

საქართველოს კონტექსტში ბაზრის მოთხოვნა და ქვეყნის სოციო-ეკონომიკური განვითარება წინააღმდეგობაშია ერთმანეთთან, რადგან ეკონომიკის სტრუქტურიდან გამომდინარე ბაზარზე მოთხოვნა ძირითადად სერვისულ სამუშაოებზეა, რომელიც ერთის მხრივ არ საჭიროებს მაღალ კვალიფიკაციას და დაბალანაზღაურებადია, მეორეს მხრივ, ეკონომიკური თალსაზრისით არაპროდუქტიულია, ვინაიდან არ აწარმოებს ეკონომიკურ დოვლათს. აქედან გამომდინარე, შრომის ბაზრის მოთხოვნის დაკმაყოფილებაზე მიმართული განათლებისა და შრომის ბაზრის პოლიტიკები გრძელვადიან პერსპექტივაში ისევ არსებული სოციალური და ეკონომიკური გამოწვევების კვლავწარმოებას მოახდენს და ამგვარად შეაფერხებს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას.

ბიბლიოგრაფია

1. ჟორჯოლიანი, გ., ბერეკაშვილი, თ., მუსხელიშვილი, მ. (2001). *დემოკრატიზაცია*. თბილისი.
2. მუსხელიშვილი, მ. (2011). *სოციალური დიალოგი საქართველოში*. თბილისი.
3. ხადური, ნ. (2010). ეკონომიკური სისტემა საქართველოში. *ვუახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში*, 83-103. თბილისი.
4. ნარმანია, დ. (2010). განათლების სისტემა საქართველოში. *ვუახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში*, 213-232. თბილისი.
5. დიაკონიძე, ა. ჯულუხაძე, თ. (2014). „სოციალური პოლიტიკის ძირითადი საკითხები“, თბილისი.
6. ამაშუკელი, მ., ლეჟავა, დ., გუგუშვილი, ნ. (2017). *განათლების ამონაგები, დასაქმების ბაზარი და შრომითი კმაყოფილება საქართველოში*. თბილისი.
7. ბურდული, თ. (2015). ეკონომიკური გარდაქმნები საქართველოში: გზა შოკური თერაპიიდან ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო ზონამდე. *ეკონომიკა და საბანკო საქმე*, 3(2), 31-51.
8. დიაკონიძე, ა. (2016). საერთაშორისო რეიტინგები თუ რეფორმატორთა იდეები: რითი აიხსნება შრომის ბაზრის ლიბერალიზაცია საქართველოში? *ახალგაზრდა მკვლევართა ჟურნალი*, 4, თბილისი.
9. კაკულია, მ., კაპანაძე, ნ., ლომჯარია, ვ., ქურხული, ლ., (2016). უმუშევრობის სტრუქტურა და სტრუქტურული უმუშევრობა საქართველოში. ფრიდრიხ ებერტის ფონდი.
10. ადეიშვილი, დ. ხუნდაძე, ტ. გუნავა, გ. (2016). საქართველოს ინდუსტრიული პოლიტიკის გამოწვევები. *საზოგადოების კვლევის ცენტრი*.
11. ბრეგვაძე, თ. (2013). უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების სტრატეგიული განვითარება საქართველოში, უმაღლესი განათლების პოლიტიკის ანალიზი ხუთი

- სტრატეგიული მიმართულების მიხედვით, V - უმაღლესი განათლება და დასაქმება. თბილისი.
12. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC). (2017). *შრომის ინსპექტირების მექანიზმის შეფასება და დასაქმებულთა შრომითი უფლებების მდგომარეობა საქართველოში*. თბილისი.
 13. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი. (2008). *შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკა საქართველოში*. თბილისი.
 14. აშშ-ს საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID), მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM), (2010). *საქართველოს ეროვნული შრომის ბაზარი*. თბილისი.
 15. მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM), (2012). *სამუშაო ძალაზე დამსაქმებელთა მოთხოვნა*.
 16. Economic Policy Research Center (EPRC), (2011). *დასაქმებისა და უმუშევრობის ტენდენციები საქართველოში*.
 17. UNICEF (2018). *მოსახლეობის კეთილდღეობის კვლევა 2017*.
 18. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო (2015). *შრომის ბაზრის მოთხოვნის კომპონენტის კვლევა*. თბილისი.
 19. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო (2017). *უნარებზე საწარმოთა მოთხოვნის კვლევა 2017, ანგარიში*. თბილისი.
 20. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო (2017). *საქართველოს შრომის ბაზრის ანალიზი*. თბილისი.
 21. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი, საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება (2016). *მინიმალური ხელფასის პოლიტიკის შესაბამისობის შემოწმება საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების ჭრილში*.
 22. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №148 (2006). *სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ*. თბილისი.

23. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №110 (2007). დასაქმების პროგრამა 2007: დასაქმება მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებით მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
24. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №264 (2007). სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების (გადამზადების) მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
25. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №199 (2013). საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2013-2014 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
26. საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანება №300 (2013). პროფესიული განათლების რეფორმის სტრატეგიის (2013-2020 წლები) დამტკიცების თაობაზე. თბილისი.
27. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება №79/ნ (2013). 2013-2014 სასწავლო წელს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებზე პროგრამული დაფინანსების გაცემის წესისა და პირობების დამტკიცებისა და სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ბაკალავრიატის აკრედიტებული საგანმანათლებლო პროგრამების იმ პროგრამული მიმართულების/მიმართულებების განსაზღვრის შესახებ, რომელშიც/რომლებშიც სტუდენტის სწავლის საფასურს სრულად აფინანსებს სახელმწიფო. თბილისი.
28. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №400 (2014). საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე. თბილისი.
29. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №733 (2014). შრომის ბაზრის საინფორმაციო სისტემის დანერგვისა და განვითარების კონცეფციისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“. თბილისი.

30. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №167 (2016). შრომის ბაზრის აქტიური პოლიტიკის სტრატეგიისა და მისი განხორციელების 2016-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
31. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №533 (2017). საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების ერთიანი სტრატეგია 2017-2021-ის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
32. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №245 (2015). დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების პროგრამის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
33. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №333 (2016). დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
34. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №137 (2017). დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების პროგრამის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
35. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №11 (2018). დასაქმების ხელშეწყობის მომსახურებათა განვითარების 2018 წლის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
36. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №182 (2017). სამუშაოს მაძიებელთა პროფესიული მომზადება-გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ. თბილისი.
37. აბაშიძე, ლ. (2016). რამდენად ახლოს ვართ ევროპულ სოციალურ მოდელთან. www.european.ge
38. ჩივაძე, თ. (2018). გადასახადები, უთანასწორობა და კეთილდღეობა. <http://european.ge/gadasaxadebi-utanascoroba-da-ketildgeoba-tornike-chivadze/>
39. საქართველოს კანონი შრომის უსაფრთხოების შესახებ, (2018).
40. აწარმოე საქართველოში, ყოველწლიური ანგარიში (2017). <http://enterprisegeorgia.gov.ge/files/document/0797d21fbfb2a6cd57733d119c181324.pdf>
41. Fields, G.S. (1994). Changing Labour Market Conditions and Economic Development in Hong-Kong, the Republic of Korea, Singapore, and Taiwan, China. *The World Bank Economic Review*, 8(3), 395-414.

42. Geowell Research (2016). The Importance of the Heavy Manufacturing Sector and the Need for an Industrial Policy in Georgia.
43. Chang, H.J. (2003). "The East Asian Development Experience". *Rethinking Development Economics*, p.107-108.
44. Council of Europe (2006), European Social Charter, National Report of the Government of Georgia.
45. Papava, V. (2011). On the First-Generation Post-Communist Reforms of Georgia's Economy (A Retrospective Analysis). *Caucasus & Globalisation*, 5(3-4), 21-30.
46. Papava, V. (2005). On the Theory of post-Communist economic Transition to Market. *International Journal of Social Economics*, 32 (1/2), 77-97.
47. Paik, S.J. (2015). Education and Inclusive Growth – Korean Experience. *KDI School Working Papers*, 15-09.
48. Reinert, E. (2004/1). How Rich Nations Got Rich, Essays in the History of Economic Policy. *Center for Development and Environment*, Oslo.
49. Reinert, E. (1999). The Role of State in Economic Growth. *Journal of Economic Studies*, 26 (4/5), 268-326.
50. Rodrik, D. (2004, October). Rethinking Growth Policies in the Developing World. *Harvard University*.
51. Rodrik, D. (2018). What do Trade Agreements Really Do?. *Journal of Economic Perspectives*, 32(2), 73-90.
52. Rutkowski, J. (2013). Workforce Skills in the Eyes of the Employers: Results of the Georgia Employer Skills Survey.
53. Shaikh, A. (2003, April). *Globalization and the Myth of Free Trade*. Paper for the Conference on Globalization and the Myths of Free Trade, New School University, New York.
54. Sokol, M. (2001). Central and Eastern Europe a Decade after the Fall of State-socialism: Regional Dimensions of Transition Processes. *Regional Studies*, 35(7), 645-655.
55. Stiglitz, J. (1998), "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus".

56. Toporowski, J. (2005). Neoliberalism: The Eastern European Frontier. Saad-Filho, A., Johnson, D., *Neoliberalism A critical Reader*, 215-221.
57. Wade, R.H. (1990/2003). Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia's Industrialization.
58. Wade, R.H. (2005). Bringing the State Back in: Lessons from East Asia's Development Experience. *IPG*, 2, 98-115.
59. Wade, R.H. (2014, June). *The Developmental State: New Perspectives*. For meeting of JICA/IPD task force on industrial policy & transformation. Jordan.
60. World Bank (2013). Georgia, Skills Mismatch and Unemployment, Labour Market Challenges.
61. www.geostat.ge
62. www.european.ge
63. <http://www.fund.ge/site/projects/4>

Ivane Javakhishvili Tbilisi State University

Mariam Iakobidze

Social and Economic Challenges of Georgian Labour Market as a
result of Post-Soviet Politics

European Integration and Labour Relations

The Master thesis is submitted for gaining a master's degree in social
sciences

Supervisor: Ana Diakonidze, Magister of Political Sciences, Guest Lecturer

Tbilisi 2017