

დასაქმების პოლიტიკის ინსტიტუციური მოწყობის ძირითადი მიმართულებები

*მარინა მეტრეველი,
საქართველოს ტექნიკური
უნივერსიტეტის ბიზნესტექნოლოგიების
ფაკულტეტის პროფესორი*

*ირაკლი თავბერიძე,
საქართველოს ტექნიკური
უნივერსიტეტის ბიზნესტექნოლოგიების
ფაკულტეტის დოქტორანტი*

რეზიუმე

უმუშევრობის დაძლევა ერთ-ერთი პრიორიტეტია იმ საკითხებს შორის, რომლებსაც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 193 წევრი სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისათვის 2030 განსაზღვრავს¹. საქართველოს მთავრობამ გამოთქვა მზადყოფნა, მდგრადი განვითარების ეროვნული მიზნები შეუსაბამოს გლობალურ მიზნებს. შესაბამისად, რეგულაციის შემუშავებისას აუცილებელია „დღის წესრიგის 2030“-ის ძირითადი პრინციპებისა და მიზნების გათვალისწინება, რომელიც მოიცავს ეკონომიკურ, სოციალურ და გარემოზე ზემოქმედების განზომილებებს.

ნაშრომის მიზანია დასაქმების ინსტიტუციური მოწყობისა და მსოფლიო გამოცდილების კვლევა, ასევე, დასაქმების მექანიზმის ინსტიტუციური უზრუნველყოფის საკითხების განხილვა.

კვლევის ამოცანებს წარმოადგენს: საქართველოში შრომის ბაზრის წინაშე დღეს არსებული მთავარი გამოწვევების წარმოდგენა.

საკვანძო სიტყვები: დასაქმება, შრომის ბაზრი, სამუშაო ძალა, მთლიანი შიდა პროდუქტი

MAIN DIRECTIONS OF INSTITUTIONAL ARRANGEMENT OF EMPLOYMENT POLICIES

**Marina Metreveli
Irakli Tavberidze**

RESUME

Overcoming unemployment is among the priorities of UN Sustainable Development Goals 2030 agenda. Government of Georgia expressed its willingness to adapt National Sustainable development goals to global aims. Accordingly, during the development of the regulations, it is necessary to consider main principles and

¹ დღის წესრიგის მე-8 მიზანია სტაბილური, ინკლუზიური და მდგრადი ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა, სრული და პროდუქტიული დასაქმება, და ღირსეული სამუშაო ყველასათვის. 2030 Agenda for Sustainable Development

aims of “SDG Agenda 2030”, which includes economic, social and environmental dimensions.

The purpose of the article is to study institutional arrangements and global experience of the employment, in addition, to discuss institutional arrangements of employment mechanisms.

Research objectives are to identify main challenges on the labor market of Georgia.

* * * *

დასაქმების პოლიტიკისა და ინსტიტუციური მოწყობის მსოფლიო გამოცდილება საკმაოდ მრავალფეროვანია. დასაქმების მექანიზმის ოპტიმალური მოწყობის მზა რეცეპტი არ არსებობს. ზედაპირულია წარმოდგენა, რომ დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ინსტრუმენტების ამოქმედება მნიშვნელოვნად გააძლიერებს უმუშევრობის პრობლემას, ან რომ დასაქმების პასიური პოლიტიკა მხოლოდ ამცირებს სამსახურის პოვნის სტიმულს. რეალობაში, დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ინსტრუმენტებმა, მიუხედავად იმისა რომ ხშირად თეორიულად ისინი გამართლებულია სამუშაო ბაზრის ოპტიმალურად ფუნქციონირების ჩავარდნის არგუმენტით, შეიძლება ვერ უზრუნველყოს აღნიშნული ბაზრის ფუნქციონირების სისტემური გაუმჯობესება. ხოლო პასიური პოლიტიკის ინსტრუმენტების შედეგი შეიძლება არ იყოს მხოლოდ სამუშაოს ძებნის სტიმულების დაქვეითება, არამედ უკეთესი სამსახურის პოვნა და დასაქმების ხანგრძლივობის გაზრდა.

დასაქმების მექანიზმის ოპტიმალური ინსტიტუციური უზრუნველყოფისთვის მნიშვნელოვანია:

1. შრომის ბაზრის დეტალური ანალიზი, და უმუშევრობის პრობლემის ძირითადი დეტერმინანტების გამოკვეთა. მაგალითად, თუ უმუშევრობის პრობლემის დიდი ნაწილი არ არის განპირობებული სამუშაოს ძიებასთან დაკავშირებული პრობლემებით, საჯარო დასაქმების მომსახურებების ინსტრუმენტის ამოქმედება ზეგავლენას ვერ მოახდენს უმუშევრობის პრობლემაზე.

2. სხვადასხვა დასაქმების პროგრამების შედეგების შესახებ ემპირიული კვლევების მეტა ანალ-

იზი (განსაკუთრებით ნაკლებად განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა). ძალიან ხშირად მსგავსება ეკონომიკურ კონტექსტში, ინსტიტუციურ მონაცემებში თუ სხვა მნიშვნელოვან სოციალურ ასპექტებში იძლევა პროგრამების ამოქმედების შემთხვევაში მოსალოდნელი შედეგების ხარისხობრივი ანალიზის შესაძლებლობას.

3. ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დონის გათვალისწინება. ქვეყნის შესაძლებლობების იდენტიფიცირება - არის თუ არა შესაძლებელი ალტერნატიული პოლიტიკის უზრუნველყოფით (მაგალითად, მაკროეკონომიკური სტაბილურობის გაუმჯობესებით, შრომის ბაზრის მოქნილობის გაზრდით, საკანონმდებლო ბაზის ცვლილებით, ინსტიტუციური კორუფციის შემცირებით, სასამართლო სისტემის გაუმჯობესებით) უკეთესი შედეგების მიღწევა?

აღნიშნული კომპონენტების ერთობლიობაზე დაყრდნობით განისაზღვრება დასაქმების მექანიზმის ინსტრუმენტების ალტერნატიული კომბინაციები.

სამუშაო ძალის ბაზარზე სახელმწიფოს ჩარევის პოლიტიკა ორ მიმართულებაში შეიძლება გაერთიანდეს, ესენია: *აქტიური* და *პასიური პოლიტიკა*. აქტიური პოლიტიკის ზოგადი მიზანია დასაქმებისა და ხელფასების გაზრდა მათთვის, ვინც ვერ ახერხებს სტაბილურ დასაქმებას ან დასაქმებულთა რიგებში შესვლას. დახმარება სამუშაოს მოძიებაში, პროფესიული გადამზადება, დასაქმების სუბსიდირება თუ სახელმწიფო სექტორში სამუშაო ადგილების შექმნა აქტიური პოლიტიკის გავრცელებული ფორმებია. აქტიური პოლიტიკისგან განსხვავებით, პასიური პოლიტიკის მიზანი არ არის სამუშაო ძალის ბაზრის ეფექტიანობის ამაღლება. პასიური პოლიტიკა ორიენტირებულია არახელსაყრელ მდგომარეობაში აღმოჩენილი უმუშევრების კეთილდღეობის უზრუნველყოფაზე. უმუშევრობის დაზღვევა და ვადამდელ პენსიაზე გასვლის უზრუნველყოფა პასიური პოლიტიკის ტიპური ინსტრუმენტებია.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის კლასიფიკაციის მიხედვით *აქტიური პოლიტიკის ინსტრუმენტები*:

1. საჯარო დასაქმების მომსახურებები (Public Employment Services)
 2. პროფესიული გადამზადების პროგრამები (Labor Market Training)
 3. დასაქმების ნახალისება (Employment Incentives)
 4. შრომის უნარს მოკლებული სამუშაო ძალის მხარდაჭერა და რეაბილიტაცია (Sheltered and Supported Employment and Rehabilitation)
 5. ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა (Direct Job Creation)
 6. სტარტაპების ნახალისება (Start-up Incentives)
- პასიური პოლიტიკა მოიცავს შემდეგ ინსტრუმენტებს:*

1. უმუშევრობის დაზღვევა
2. ვადამდელი პენსია.

ქვეყნების მიხედვით დასაქმების მექანიზმები, რომლებიც აქტიური და პასიური პოლიტიკის ინსტრუმენტების ერთიანობაა, განსხვავებულია. არ არსებობს ერთიანი მიდგომა და ხშირად პოლიტიკის ინსტრუმენტების არჩევანი განპირობებულია ქვეყნების ეკონომიკური მდგომარეობით, პოლიტიკური და სოციალური ფაქტორებით.

ცხრილი 1. გვიჩვენებს თუ მთლიანი შიდა პროდუქტის რა წილი დახარჯა ქვეყნებმა დასაქმების სხვადასხვა აქტიურ თუ პასიურ ინსტრუმენტებზე 2015 წელს.

დანია და შვედეთი ცალსახა უპირატესობას ანიჭებენ დასაქმების აქტიური პოლიტიკის ინსტრუმენტებს. ასევე, შედარებით ნაკლებად განვითარებული ქვეყნები (ჩეხეთი, უნგრეთი, პოლონეთი) მშპ-ს შედარებით მაღალ წილს ხარჯავენ დასაქმების აქტიურ პოლიტიკაზე. ავსტრია, ბელგია, საფრანგეთი და გერმანია პირიქით დასაქმების პასიურ პოლიტიკაზე მიმართავენ მნიშვნელოვნად მეტ სახსრებს. საშუალოდ ქვეყნები დასაქმების პასიურ პოლიტიკაზე მიმართავენ მშპ-ს შედარებით მაღალ წილს.

ცხრილი 2. გვიჩვენებს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციაში შემავალი ქვეყნების მიერ საშუალოდ დასაქმების სხვადასხვა პროგრამებზე დახარჯული თანხების მშპ-თან მიმართების დინამიკას. ყველაზე ნაკლები სახსრები საშუალოდ მიემართება სტარტაპების ნახალისებისა და ვადამდელი პენსიის პროგრამებზე. ხოლო მშპ-ს ყველაზე დიდი წილი საშუალოდ მოდის უმუშევრობის დაზღვევის პროგრამებზე. ამ უკანასკნელ პროგრამებზე დახარჯული თანხების წილი მშპ-ში კლებადი ტენდენციით ხასიათდებოდა 2008 წლამდე, თუმცა გლობალური ფინანსური კრიზისის შემდეგ კვლავ მნიშვნელოვნად გაიზარდა. სხვა პროგრამებთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ ფიქსირდება 2004-2015 წ.წ.-ში.

საქართველოში დასაქმების მექანიზმის შემუშავების პროცესში საინტერესოა ლატვიისა და ესტონეთის, როგორც ყოფილი საბჭოთა სივრცის ქვეყნების, სახელმწიფო დასაქმების სერვისების სტრუქტურებისა და საქმიანობის გამოცდილების გაზიარება.

2010 წლის შემდეგ საქართველოს დასაქმების საშუალო წლიურმა ზრდამ 1.4% შეადგინა და ეს ზრდა ძირითადად დაქირავებით დასაქმებულთა ზრდით იყო განპირობებული. შედეგად, 2016 წელს უმუშევრობის დონემ 11.8% შეადგინა, რაც ბოლო 13 წლის განმავლობაში უმუშევრობის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია.

ბოლო 10 წლის განმავლობაში შრომისუნარიანი მოსახლეობა კლების ტენდენციით გამოირჩევა, რაც განპირობებულია ზოგადად ქვეყანაში მოსახლეობის შემცირებით, მათ შორის გაზრდილი მიგრაციით. 2016 წელს გასულ წელთან შედარებით, ქვეყანაში შრომისუნარიანი მოსახლეობა 0.6%-ით შემცირდა და მოსახლეობის აქტიურობის დონეში, შესაბამისად, 0.4 პროცენტული პუნქტით კლება დაფიქსირდა.

დასაქმების სხვადასხვა პროგრამებზე დახარჯული თანხების წილი მშპ-ში (2015წ.)

პოლიტიკა	აქტიური						პასიური			
პროგრამა	1	2	3	4	5	6	1	2	სულ	
									აქტიური	პასიური
ქვეყანა										
ავსტრალია	0.14	0.01	0.01	0.06	0.01	0.00	0.68	0.00	0.23	0.68
ავსტრია	0.17	0.46	0.04	0.02	0.05	0.01	1.37	0.12	0.74	1.49
ბელგია	0.20	0.16	0.16	0.14	0.06	0.00	1.20	0.51	0.72	1.71
კანადა	0.12	0.07	0.01	0.01	0.01	0.00	0.62	0.00	0.24	0.62
ჩილე	0.03	0.08	0.00	0.00	0.05	0.00	0.36	0.00	0.17	0.36
ჩეხეთი	0.12	0.02	0.13	0.10	0.06	0.00	0.19	0.00	0.43	0.19
დანია	0.39	0.60	0.28	0.78	0.00	0.00	1.08	0.20	2.05	1.28
ფინეთი	0.15	0.48	0.12	0.12	0.13	0.01	1.93	0.00	1.00	1.93
საფრანგეთი	0.25	0.37	0.05	0.09	0.22	0.03	1.97	0.00	1.01	1.98
გერმანია	0.36	0.20	0.02	0.03	0.01	0.01	0.86	0.02	0.63	0.88
საბერძნეთი	..	0.09	0.10	0.00	0.04	0.02	0.45	0.04	..	0.49
უნგრეთი	0.10	0.01	0.04	0.00	0.74	0.00	0.25	0.00	0.90	0.25
ირლანდია	0.09	0.23	0.05	0.01	0.20	0.00	1.24	0.01	0.58	1.25
ისრაელი	0.02	0.06	0.05	0.03	0.00	0.00	0.52	0.00	0.16	0.52
იტალია	0.10	0.17	0.23	0.00	0.00	0.02	1.28	0.01	0.51	1.29
იაპონია	0.07	0.01	0.06	0.00	0.01	0.00	0.17	0.00	0.14	0.17
კორეა	0.04	0.04	0.04	0.02	0.20	0.02	0.32	0.00	0.36	0.32
ლატვია	0.04	0.06	0.03	0.00	0.02	0.00	0.41	0.00	0.14	0.41
ლუქსემბურგი	0.06	0.05	0.39	0.00	0.15	0.00	0.53	0.15	0.66	0.68
მექსიკა	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
პოლანდია	0.25	0.07	0.05	0.39	0.02	0.00	1.82	0.00	0.77	1.82
ნორვეგია	0.13	0.10	0.10	0.18	0.00	0.00	0.46	0.00	0.52	0.46
პოლონეთი	0.08	0.01	0.13	0.17	0.02	0.05	0.15	0.13	0.46	0.27
პორტუგალია	0.07	0.27	0.16	0.01	0.04	0.00	0.98	0.02	0.55	1.01
სლოვაკეთი	0.04	0.01	0.08	0.04	0.02	0.01	0.21	0.13	0.20	0.34
სლოვენია	0.08	0.04	0.02	0.00	0.09	0.00	0.53	0.00	0.24	0.53
ესპანეთი	0.14	0.12	0.07	0.07	0.10	0.10	1.90	0.02	0.60	1.92
შვედეთი	0.26	0.15	0.60	0.26	0.00	0.01	0.55	0.00	1.27	0.55
შვეიცარია	0.11	0.18	0.07	0.23	0.00	0.00	0.65	0.00	0.59	0.65
აშშ	0.02	0.03	0.01	0.03	0.00	0.00	0.18	0.00	0.10	0.18

წყარო: OECD.Stat

აქტიურობის დონისა და შრომისუნარიანი მოსახლეობის კლება დაფიქსირდა 2016 წელსაც, რამაც მნიშვნელოვნად იმოქმედა 2016 წლის დასაქმების დონის მაჩვენებელზე. 2016 წელს დასაქმების დონემ 59.5% (1 763.3 ათასი ადამიანი) შეადგინა, რაც 0.2 პროცენტული პუნქტით ნაკლებია გასული წლის მაჩვენებელთან (1 779.9 ათასი დასაქმებული) შედარებით. 2016 წელს, წინა წელთან შედარებით ქალაქის ტიპის დასახლებებში დასაქმების დონე შემცირებულია 0.5 პროცენტული პუნქტით, ხოლო სოფლის ტიპის

დასახლებებში - 0.1 პროცენტული პუნქტით. აღსანიშნავია, რომ შრომისუნარიანი მოსახლეობის კლება უკავშირდება მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის შედეგებს, რომლის მიხედვით ზოგადად შემცირდა საქართველოს მოსახლეობის რაოდენობა.

კვლევებით დასტურდება, რომ საქართველოში შრომის ბაზრის წინაშე დღეს არსებულ მთავარ გამოწვევებს ჯერ კიდევ წარმოადგენს: 1. უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი; 2. სოფლის მეურნეობის სექტორში თვითდასაქმებულთა დაბალი პროდუქ-

დასაქმების სხვადასხვა პროგრამებზე დახარჯული თანხების წილი მშპ-ში, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრების საშუალო მაჩვენებლები (2004-2015)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
საჯარო დასაქმების მომსახურებები	0.14	0.14	0.13	0.12	0.12	0.14	0.14	0.13	0.13	0.12	0.13	0.13
პროფესიული გადამზადების პროგრამები	0.15	0.15	0.14	0.13	0.12	0.15	0.17	0.15	0.14	0.14	0.14	0.13
დასაქმების წახალისება	0.09	0.08	0.08	0.08	0.07	0.09	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
შრომის უნარს მოკლებული სამუშაო ძალის მხარდაჭერა და რეაბილიტაცია	0.08	0.08	0.07	0.07	0.08	0.08	0.08	0.08	0.09	0.08	0.09	0.09
ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.06	0.07	0.05	0.06	0.06	0.07	0.07
სტარტაპების წახალისება	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01
უმუშევრობის დაზღვევა	0.80	0.74	0.65	0.56	0.58	0.93	0.90	0.80	0.84	0.86	0.80	0.74
ვადამდელი პენსია	0.10	0.10	0.10	0.09	0.08	0.08	0.07	0.06	0.06	0.05	0.05	0.04

წყარო: OECD.Stat

ტიულობა; 3. უმაღლესდამთავრებულთა უმუშევრობის მაღალი დონე; 4. სამუშაო ძალის მიერ შრომის ბაზრის მოთხოვნილი უნარების არქონა; 5. ქალების უმუშევრობის დონესთან შედარებით, მამაკაცის უმუშევრობის დონის ზრდის ტენდენცია; 6. დისბალანსი დასაქმების მოთხოვნასა და მიწოდებას შორის; 7. საქართველოს ეკონომიკის ტრანსფორმაცია სერვისების ეკონომიკად, შრომით რესურსებზე მოთხოვნის მიმართულებით.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოში დასაქმების მექანიზმის შესახებ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება - (RIA), 2017წ. (GIZ, PMCG)
2. საქსტატი-2017

3. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ILO
4. COVERAGE AND CLASSIFICATION OF OECD DATA FOR PUBLIC EXPENDITURE AND PARTICIPANTS IN LABOUR MARKET PROGRAMMES, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/els/emp/Coverage-and-classification-of-OECD-data-2015.pdf>
5. First Voluntary National Review on Implementation of the Sustainable Development Goals
6. OECD.stat, ხელმისაწვდომია: <http://stats.oecd.org/>
7. Rutkowski, J., J. (2013) *Georgia - Skills Mismatch and Unemployment Labor Market Challenges*. The World Bank, Report No. 72824- GE.
8. World Bank Database
9. 2030 Agenda for Sustainable Development