

**დასაქმების ეფექტიანი სახელმწიფოებრივი  
რეგულირების უზრუნველყოფისათვის**

**მირიან ტულუში,**  
**ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი,**  
**საქართველოს თეატრისა და კინოს**  
**სახელმწიფო უნივერსიტეტის**  
**ხელოვნების მენეჯმენტის**  
**მიმართულების სრული პროფესორი**

დასაქმება ურთულესი სოციალურ-ეკონომიკური პროცესია, რომელიც მწვავე ფსიქოლოგიური, დემოგრაფიული და პოლიტიკური ასპექტებითაც ხასიათდება. ზრდასრული ადამიანებისათვის გასაგებია მოსახლეობის დასაქმების მნიშვნელობა, მაგრამ ყველასათვის ცნობილი არ არის, თუ რაოდენ რთული პრობლემაა სრული და ეფექტიანი დასაქმების მიღწევა და, რაც მთავარია, შენარჩუნება. სპეციალისტებისათვის ცნობილია, რომ დასაქმება (მისი დონე) უმნიშვნელოვანესი მაკროეკონომიკური მაჩვენებელია, რომლის მართვა-რეგულირება ცივილიზებული სამყაროს უმთავრესი ამოცანაა, რადგან სწორედ მასში ფოკუსირდება ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში არსებული მიღწევებიც და წარუმატებლობით განპირობებული უარყოფითი შედეგები. დასაქმება ადამიანების საზოგადოებრივად სასარგებლო საქმიანობაა, რომელიც დაკავშირებულია პირადი და საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებასთან, რომელსაც, როგორც წესი, მოაქვს შემოსავალი, რაც მოსახლეობის არსებობისა და განვითარების აუცილებელი პირობაა.

ცნობილია, რომ დასაქმების დონის მიხედვით ქვეყნები ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავდება. როგორც

წესი, დასაქმების მაღალი და უმუშევრობის დაბალი დონეა დამახასიათებელი ეკონომიკურად მაღალგანვითარებული და განვითარებული ქვეყნებისათვის, დასაქმების შედარებით დაბალი და უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებლები აქვთ განვითარებად და ე.წ. „გარდამავალი ეკონომიკის“ ქვეყნებს, მათ შორის საქართველოსაც. მაგალითად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემებით, 2011 წელს უმუშევრობის 5%-ზე დაბალი მაჩვენებელი ჰქონდა ნორვეგიას, ნიდერლანდებს, იაპონიას, ავსტრალიას; 5-დან 10%-მდე – გერმანიას, კანადას, შვედეთს, დიდ ბრიტანეთს, იტალიას, აშშ-ს, საფრანგეთსა და თურქეთს; 10-დან 15%-მდე – ესტონეთს, პორტუგალიას, ხორვატიასა და სლოვაკეთს; 15%-ზე ოდნავ მაღალი (15,1-15,2%) საქართველოს, ლატვიასა და ლიტვას; 17-19% - საბერძნეთსა და მონტენეგროს; 22-25% - ესპანეთსა და სამხრეთ აფრიკას; 27-32% - ბოსნია-ჰერცეგოვინასა და მაკედონიას [4, გვ.6]. ბოლო წლების საერთაშორისო პრაქტიკამ დაადასტურა, რომ დასაქმებისა და უმუშევრობის სფეროში არცთუ იშვიათია გამონაკლისებიც. მაგალითად, ევროკავშირის ქვეყნებში ამჟამად 26 მლნ-ზე მეტ ადამიანს არა აქვს სამუშაო. საბერძნეთში უმუშევრობის დონემ რეკორდულ ზღვარს მიაღწია (57,6%), ამ მაჩვენებელმა 30%-ს გადააჭარბა ესპანეთში (ზოგიერთი მონაცემებით იგი დიდად უფრო მაღალიც არის), ამ მხრივ კრიზისული მდგომარეობა შეიქმნა იტალიაში და ა.შ, რასაც მოსახლეობის მწვავე გამოსვლები მოჰყვა. რამდენადმე ამაღლების მიუხედავად უმუშევრობის შედარებით დაბალი მაჩვენებელი აქვს გერმანიას (8,1%), ნიდერლანდებს (9,1%) [8], რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს, რომ დასაქმების მაღალი და უმუშევრობის დაბალი დონის შენარჩუნება მეტად რთული ამოცანაა.

თუ საქართველოს დასაქმების სფეროში არსებულ მდგომარეობას დინამიკაში განვიხილავთ (იხ. ცხრილი), დავინა-

ხავთ, რომ 2000-2011 წწ, მოსახლეობის რიცხვის ზრდის მიუხედავად, საგრძნობლად შემცირდა ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის რიცხვი (2050,8 ათასიდან 1 959,3) ათასამდე, ანუ 91,5 ათასი კაცით, ასევე შემცირდა დასაქმებულთა საერთო რაოდენობა - 1 837,2 ათასიდან 1 664,2 ათასამდე, ანუ 173,0 ათასი კაცით, მათ შორის დაქირავებულთა რაოდენობა - 683,9 ათასიდან 634,1 ათასამდე, ანუ 49,8 ათასი კაცით. უმნიშვნელოდ, მაგრამ მაინც შემცირდა თვითდასაქმებულთა რიცხვიც. ამავე პერიოდში 212,0 ათასი კაციდან (რაც ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის მიმართ 10,3%-ს შეადგენს) 295,1 ათას კაცამდე (15,1%-მდე) გაიზარდა უმუშევართა რაოდენობა.

ზემოაღნიშნული ინფორმაციისა და შრომის დარგის ექსპერტთა მოსაზრებების გათვალისწინებით, შეიძლება გავაკეთოთ რამდენიმე დასკვნა:

**პირველი**, საქართველოში, დასაქმებისა და უმუშევრობის სფეროში უკანასკნელ ათწლეულში ჩამოყალიბებული ტენდენციები, ერთმნიშვნელოვნად, უარყოფით შეფასებას იმსახურებს. მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყნის აქტიური მოსახლეობის საკმაოდ დიდი ნაწილი, ექსპერტთა შეფასებით, დაახლოებით 1,0-1,3 მლნ ადამიანი, მიგრაციის შედეგად გასულია ქვეყნიდან, საქართველოში მაინც ვერ მოხერხდა ადგილზე მყოფი შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის ვერც სრული დასაქმება და ვერც უმუშევრობის მისაღებ ზღვრამდე (მაგალითად, 8-10%-ის ფარგლებში) შემცირება, რაც პირველ რიგში, ქვეყნის ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს განვითარების დაბალ დონეზე მიუთითებს.

დასაქმებისა და უმუშევრობის ზემოაღნიშნული მაჩვენებლებიდან გამომდინარე, **ერთი მხრივ**, სრულიად უპასუხისმგებლოა და მეორე მხრივ, დიმილის მომგერელია ყოფილი ხელისუფლების მაღალი რანგის ჩინოვნიკების განცხადებები იმის შესახებ, თითქოს, ახალმა მთავრობამ (სულ რამდენიმე

საქართველოს მოსახლეობის დასაქმების მაჩვენებლები 1998-2011 წლებში  
(ათასი კაცი) [4, გვ. 6]

	1998 წ.	2000 წ.	2005 წ.	2009წ.	2010წ.	2011წ.
ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა	1972,8	2049,2	2023,9	1991,8	1944,9	1959,3
დასაქმებულთა ს უ ლ	1728,5	1837,2	1744,6	1656,1	1628,1	1664,2
აქდან: დაქირავებული	724,4	683,9	600,5	596,0	618,6	634,1
თვითდასაქმებული	987,1	1041,2	1143,3	1059,0	1007,1	1030,1
უმუშევარი	244,2	212,0	279,3	335,6	316,9	295,1
მოსახლეობა სამუშაო ძალის გარეშე	1044,0	1092,3	1136,1	1139,3	1083,3	970,9
უმუშევრობის დონე, %	12,4	10,3	13,8	16,9	16,3	15,1
აქტიურობის დონე %	65,4	65,2	64,0	63,6	64,2	65,2
დასაქმების დონე %	57,3	58,5	55,2	52,9	53,8	55,4

## **ეკონომიკური თეორია და ეკონომიკური პოლიტიკა**

თვის განმავლობაში) ვერ შეძლო უმუშევრობის დონის შემცირება. ყველამ კარგად უნდა იცოდეს, რომ ინერციულობა ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს განვითარებისათვის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებაა და ამ მხრივ მკვეთრ შემობრუნებას მოკლე პერიოდში არ უნდა ველოდოთ; **მეორე**, უმუშევრობის დონის მხრივ, მსოფლიოში ამჟამად არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ოფიციალურად დაფიქსირებული უმუშევრობის დონე, არც ისე მაღალია. თუმცა, ექსპერტთა დიდი ნაწილი, მათ შორის ჩვენც, ვიზიარებთ იმ მოსაზრებას, რომ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის (საქსტატი) მიერ ოფიციალურად დაფიქსირებული უმუშევრობის მაჩვენებელი ვერ ასახავს ქვეყანაში ამ მხრივ რეალურად არსებულ ვითარებას. ექსპერტების გათვლებით (რასაც ჩვენც ვეთანხმებით) საქართველოში უმუშევრობის მაჩვენებელი ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის 40-45%-ზე თუ მეტი არა, ნაკლები არ უნდა იყოს, რაც საგანგაშო მაჩვენებელია.

მოკლედ იმის შესახებ, საქართველოში უმუშევრობის ოფიციალური მაჩვენებელი თუ რატომ არ არის ძალიან მაღალი. ჯერ ერთი, უნდა აღვნიშნოთ, დასაქმებულთა და უმუშევართა მაჩვენებლის გაანგარიშების მეთოდოლოგიური ხარვეზის შესახებ. საქსტატის მიერ გამოყენებული მეთოდოლოგიის მიხედვით, **„დასაქმებულად** (დაქირავებული ან თვითდასაქმებული) ითვლება – 15 წლის და უფროსი ასაკის პირი, რომელიც გამოკითხვის მომენტის წინა 7 დღის განმავლობაში მუშაობდა (სულ მცირე, ერთი საათი მაინც) შემოსავლის (ხელფასის, ნატურალური შემოსავლის, მოგების და ა.შ.) მიღების მიზნით, ეხმარებოდა უსასყიდლოდ სხვა შინამეურნეობის წევრებს, ან რაიმე მიზეზით არ იმყოფებოდა სამუშაოზე, თუმცა ფორმალურად ირიცხებოდა მომუშავედ”[5]. გამოდის, რომ პირს, რომელსაც აქვს ანაზღაურებადი სამუშაო

თვეში 4 საათის განმავლობაში, მაგალითად, საათში 5 ლარი, ანუ სულ 20 (4 X 5) ლარი, დასაქმებულად ითვლება, რაც მიუღებელია იმის მიუხედავად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია ასეთ მიდგომას იყენებს თუ არა. ზრდასრულ ადამიანებს კარგად ახსოვთ, რომ საქართველოში, ათეული წლის წინათ, თვეში 20 ლარს უმუშევარი იღებდა შემწეობის სახით. თუ დასაქმებული უმუშევრის შემწეობაზე მეტს ვერ მიიღებს, მაშინ იბადება კითხვა: აზრი აქვს ასეთ დასაქმებას?, ან, თუ ქვეყანაში ერთი ადამიანის (შრომისუნარიანი მამაკაცის) ოფიციალურად გაცხადებული საარსებო მინიმუმი თვეში 150 ლარს შეადგენს (რაც, ჩვენი აზრით, ერთნახევარჯერ მეტი მაინც უნდა იყოს), თვეში 20 ლარიანი ხელფასი იქნება მოსახლეობის სოციალურად დაცვის გარანტი?.

გარდა ამისა, ზემოაღნიშნული განმარტების მიხედვით, დასაქმებულად ითვლება ის პირებიც, რომლებიც „ეხმარებოდა უსასყიდლოდ სხვა შინამეურნეობის წევრებს“, აგრეთვე სოფლად მცხოვრები ის მოსახლეობა, რომელთაც აქვთ მიწის ნაკვეთი, მიუხედავად იმისა, აქვს მისი დამუშავების შესაძლებლობა თუ არა. ამიტომაც არის, რომ 2011 წელს (და სხვა წლებშიც) საქართველოს რიგ რეგიონებში უმუშევრობის დონე (კახეთში და შიდა ქართლში -8,9%, ქვემო ქართლში-9,4, იმერეთში 9,3, სამცხე-ჯავახეთში, გურიასა და მცხეთა-მთიანეთში 7,1%) დაბალი იყო [6]. აქვე აღვნიშნავთ, რომ ჩვენთვის გაუგებარია საქსტატმა რა ნიშნის საფუძველზე გააერთიანა სამცხე-ჯავახეთის, გურიისა და მცხეთა-მთიანეთის მონაცემები, რაც წლების განმავლობაში ცალ-ცალკე იანგარიშებოდა. მაგალითად, გურიაში, უმუშევრობის დონე ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის 3,8 %-ს არ აჭარბებდა (რაც ყოველგვარ რეალობას მოკლებულია), ზემოწამოთვლილ სხვა რეგიონებში კი იგი ბევრად უფრო მაღალი იყო. არ გვსურს დავაკნინოთ სოფლად მცხოვრებთათვის მიწის ფართობების გადაცემის მნიშვნელობა, მაგრამ,

## **ეკონომიკური თეორია და ეკონომიკური პოლიტიკა**

ამასთან ერთად, ყოფილ ხელისუფლებას უნდა ეზრუნა მათი რეალური დასაქმების პირობების შესაქმნელად. მისასაღმებელია, რომ ახალმა ხელისუფლებამ კარგად გააცნობიერა სოფლად დასაქმების დონის ამადლების მნიშვნელობა, გაანალიზა ამ მხრივ არსებული შესაძლებლობები და, ჩვენი აზრით, დასახა რეალური დონისძიებები, რომელთაგან მნიშვნელოვანია: იაფი კრედიტის მიღების შესაძლებლობა, ხენა-თესვის სამუშაოების დაფინანსება, ფერმერული ორგანიზაციების ფორმირებასა და კადრების მომზადება-კვალიფიკაციის ამადლებაში ხელშეწყობა, სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობის ეფექტიანად წარმართვის მიზნით კონსალტინგური მომსახურების გაწევა და ა.შ.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ტრადიციულად ძალზე მაღალია უმუშევრობის დონე ქალაქებში, განსაკუთრებით კი თბილისში. ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, 2011 წელს იგი 29,3% იყო. თუმცა, ექსპერტთა გაანგარიშებით იგი ბევრად უფრო მაღალია - 46,9% [11]. თბილისში უმუშევრობის მაღალი მაჩვენებელი წინა წლებში დედაქალაქის მოსახლეობის სტიქიური მიგრაციის შედეგად ზრდისა და ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს განვითარებაში არსებული სერიოზული პრობლემების შედეგია. ამჟამად, თბილისის მოსახლეობა დაახლოებით 1173 ათას კაცს შეადგენს, რაც დიდად ნაკლებია მოსახლეობის იმ რაოდენობაზე (1480 ათასი კაცი), რომლის მიხედვითაც წლების განმავლობაში ხორციელდებოდა ქალაქის რეკონსტრუქციისა და განვითარების გენერალური გეგმა. თბილისის მოსახლეობის მიგრაციის შემცირების ხარჯზე კლება დადებითად უნდა შეფასდეს, მაგრამ ცუდია, რომ ეს, ძირითადად, გარე მიგრაციის ინტენსივობის ზრდის და არა ქვეყნის რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების შედეგია.

**მესამე,** როგორც უკვე აღინიშნა, აღიარებულია, რომ დასაქმება (განსაკუთრებით კი დაქირავებით დასაქმება), მოსა-

ხლეობის სოციალური დაცვის გარანტიაა. ამ მხრივ განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს საქართველოში დასაქმებულთა შორის დაქირავებით დასაქმებულთა რიცხვი და წილი. საქსტატის მონაცემებით, 2000 წელს, საქართველოში დაქირავებით დასაქმებულები შეადგენდა 683,9 ათას კაცს (დასაქმებულთა 37,2%), 2011 წელს კი 634,1 ათასს (38,1%). მიუხედავად იმისა, რომ 2000-2011 წწ დაქირავებით დასაქმებულთა რიცხვი შემცირდა (რაც, რა თქმა უნდა, ცუდი მაჩვენებელია), მისი წილი დასაქმებულთა საერთო რაოდენობაში რამდენადმე გაიზარდა, რაც დასაქმებულთა რიცხვის შემცირების შედეგია, რაც ასევე ნეგატიური მოვლენაა.

ყოველივე ზემოაღნიშნული ნათლად მიუთითებს, რომ საქართველოში, უკანასკნელ პერიოდში, განსაკუთრებით კი ბოლო ათწლეულში, დასაქმებასა და უმუშევრობას სახელმწიფო თითქმის არ არეგულირებდა, არ არსებობდა დასაქმების დასაბუთებული სახელმწიფო პოლიტიკა, არ მუშავდებოდა და რეალიზდებოდა დასაქმების მიზნობრივი პროგრამები, თუმცა, პირ-კამპანიის სახით, ამის ფორმალური მცდელობა მრავალჯერ იყო. მაგალითად, 2006 წელს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება „სამუშაო ადგილებზე პროფესიული მომზადების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ“, რომლის თანახმადაც ბიუჯეტიდან გამოიყო 24 მლნ ლარი იმ მიზნით, რომ სამი თვის მანძილზე 52 000 ბენეფიციარს გადაუხდიდნენ 150-ლარიან სტიპენდიას, თუ ისინი კერძო სექტორში ნებისმიერ თანამდებობაზე გაივლიდნენ სტაჟირებას. ჩვენი აზრით, მაშინ აღნიშნულ პროგრამასთან დაკავშირებით სწორი შეფასება გააკეთა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო“- „სამუშახაროდ, აღნიშნული პროცესის მონიტორინგი არცერთ მხარეს (არც მეწარმეებს და არც მთავრობას) არ განუხორციელებია. თავიდანვე გაირკვა, რომ პროგრამა ვერ შესრულდებოდა, რადგან ბევრი მეწარმე სუბიექტი მასში მონაწილე



## **საქონლიანი თაობისა და საქონლიანი პოლიტიკა**

პირებს ყოველგვარი ვალდებულებისაგან ათავისუფლებდა, სამსახურში სიარულს არ სთხოვდა და არც მუშაობისათვის საჭირო პირობებს უქმნიდა, თუმცა, მათ ესმარებოდა სტიპენდიის დაუბრკოლებლად მიღებაში. პროგრამის დასრულების შემდეგ მათთვის სამუშაო ადგილი არ შეუთავაზებიათ. ზოგიერთმა კომპანიამ, ხელისუფლების დავალებით, სტაჟორების მცირე ნაწილი სამსახურში მიიღო, თუმცა შემდეგ მათი ბედით არავინ დაინტერესებულა”[9].

2006-2007 წლებში თბილისის მუნიციპალიტეტმა განახორციელა ახალგაზრდების დასაქმების პროგრამა, რომელშიც მონაწილეობა 5 000-მა სტუდენტმა მიიღო. სტუდენტებისათვის გათვლისწინებული იყო სხვადასხვა პროფილის სამუშაო. თუმცა, არც აღნიშნული პროგრამის შედეგი იმსახურებს დადებით შეფასებას, რადგან მისი რეალიზაციის შედეგად ახალგაზრდებში არც უმუშევართა რიცხვის შემცირებულა და არც მათი კვალიფიკაცია ამაღლებულა.

უმუშევართა დასაქმების ერთერთი პროგრამა 2007 წლის ნოემბრის პოლიტიკური დაძაბულობის მოვლენებს ემთხვევა. პროგრამის მიზანი იყო მუშახელის პროფესიული გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სახელმწიფო მხარდაჭერა. იგი დიდად არ განსხვავდებოდა 2006 წლის პროგრამისგან, თუ მხედველობაში არ მივიღებთ, რომ ეს პროგრამა ბენეფიციარების უფრო დიდი რაოდენობას ითვალისწინებდა – 25-დან 60 წლამდე ასაკის 100 000 ადამიანს. უფრო მაღალი იყო სტიპენდიაც – 200 ლარი. საინტერესოა აღნიშნულ პროგრამასთან დაკავშირებით საქართველოს 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე მთავრობის ანგარიშში მოცემული შეფასებები: „პროფესიული მომზადების მაძიებელთა რეგისტრაციის მიზნით გაიხსნა 10 ცენტრი, რეგისტრაცია განხორციელდა 5-6 დეკემბერს, ხოლო პროგრამის ბიუჯეტით გათვალისწინებული სტიპენდიის გაცემა დაიწყო 15 დეკემბრიდან. 2007 წლის 23 დეკემ-

## **მირიან ტულუში**

---

ბრის მონაცემებით ბაზაში შეყვანილ იქნა 113 879 მოქალაქის მონაცემი, ხოლო 2007 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით პროგრამის ბიუჯეტიდან 109 000 მაძიებელს ავანსის სახით გადაერიცხა 21 800 000 ლარი“ [3, გვ.183].

ასეთი მნიშვნელოვანი პროგრამის შესრულებასთან დაკავშირებული ზემოაღნიშნული ინფორმაცია ერთობ მწირია. საქართველოს 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე მთავრობის მიერ წარმოდგენილ ანგარიშში ამასთან ერთად, განმარტებული უნდა ყოფილიყო ფაქტობრივად რამდენი კაცი მომზადდა და რა ბედი ეწია მათ. ამგვარი ინფორმაციის არარსებობამ, აგრეთვე იმან, რომ პროგრამაში მონაწილეობის მსურველების რეგისტრაციისათვის მხოლოდ პირადობის მოწმობის წარდგენა იყო საჭირო, გააძლიერა ეჭვი, რომ აღნიშნული ღონისძიება საქართველოს 2008 წლის დასაწყისში ჩატარებულ საპრეზიდენტო არჩევნებში ნაციონალური მოძრაობის კანდიდატისათვის მხარდაჭერაზე იყო გათვლილი.

საინტერესოა 2006-2008 წლებში დასაქმების პროგრამებში მონაწილე მეწარმეების მიერ დასაქმებულთა რაოდენობის განსაზღვრის მიზნით საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციის მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგები. დადგინდა, რომ მონიტორინგის პერიოდისათვის დასაქმებული იყო პროგრამებში მონაწილეთა მხოლოდ 10%, რაც ძალიან დაბალი მაჩვენებელია. როგორც ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან ჩანს, საქართველოში მაღალი უმუშევრობის არსებობა საფუძველს მოკლებული არ არის, რაც აღნიშნული სოციალურ-ეკონომიკური მოვლენის ყველა ასპექტის ღრმად გააზრებასა და მათ დასარეგულირებლად ქმედითი ღონისძიებების გატარებას მოითხოვს.

არ შეიძლება არ შევნიშნოთ, რომ საქართველოში განხორციელებული დასაქმების პროგრამებადწოდებული ღონისძიებები კლასიკური ფორმით პროგრამებს არ წარმოად-

გენდა, რადგან მათში გაწერილი არ ყოფილა შეფასების კრიტერიუმები (მაგალითად, რომელი პროფესიის რამდენი ადამიანი მომზადდებოდა ან კვალიფიკაციას აიმაღლებდა, კვალიფიკაციამაღლებული პირები სად დასაქმდებოდნენ, განსახორციელებელი ღონისძიებების პასუხისმგებელი შემსრულებლები, ვადები და ა.შ.), რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი გახდებოდა პროგრამების შესრულების მდგომარეობის შეფასება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის შემდეგ, მართლაც რომ დიმილის მომგვრელია ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის გენერალური მდივნის მიერ ახლახან გაკეთებული განცხადება: “ჩვენი მუშაობის მთავარი საგანი დასაქმება იქნება. უახლოეს დღეებში ჩვენ გამოვაქვეყნებთ კონცეფციას დასაქმების შესახებ და გვინდა, ეს კონცეფცია საქართველოს მთავრობასთან ერთად განხორციელდეს»[10]. კარგია, თუ დასაქმება, ყოფილი ხელისუფლებისათვის მომავალში მაინც იქნება მთავარი პრიორიტეტი.

დასაქმებისა და უმუშევრობის რეგულირება, სხვა ღონისძიებებთან ერთად, საკანონმდებლო ბაზისა და მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფას საჭიროებს. საქართველოში 1991-2005 წლებში დასაქმების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის საკანონმდებლო ბაზას წარმოადგენდა 1991 წელს მიღებული და 2001 წელს დაზუსტებული კანონი „დასაქმების შესახებ“ და საბჭოთადროინდელი შრომის კოდექსი, რომელიც რამდენიმე ცვლილების მიუხედავად, ვერავითარ კრიტიკას ვერ უძლებდა. მართალია, დასაქმების მარეგულირებელი კანონმდებლობა არსებით სრულყოფას საჭიროებდა, მაგრამ სრულყოფის ნაცვლად, 2006 წლის მაისში მიღებულ იქნა შრომის ახალი კოდექსი, „დასაქმების შესახებ“ კანონი კი ძალადაკარგულად გამოცხადდა. ამასთან ერთად, გაუქმდა ყველა კანონქვემდებარე აქტი, რომელიც არეგულირებდა უმუშევართა პროფესიულ მომზადება-

გადამზადებას, საზოგადოებრივ სამუშაოებს, სამუშაო ადგილების სუბსიდირებას, უმუშევრისათვის შემწეობის დანიშნისა და გაცემის წესებს და ა.შ. შესაბამისად, დღეისათვის საქართველოში დასაქმების სახელმწიფო რეგულირებისათვის საკანონმდებლო ბაზა შეიძლება ითქვას, რომ არ არსებობს. არ გვაქვს „დასაქმების შესახებ“ კანონი (რომელსაც თითქმის ყველა ქვეყანა იყენებს), გვაქვს „შრომის კოდექსი“, მაგრამ იგი დაუბალანსებელი და ზოგადია. არადა, ამ დოკუმენტის მიღების პროცესში გამოთქმული კრიტიკა (მათ შორის ჩვენ მიერ გამოთქმულიც, რომელიც მაშინ, საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის მიერ აღნიშნულ კანონპროექტთან დაკავშირებით მომზადებულ დასკვნაშიც კი აისახა) საქართველოს პარლამენტის უმრავლესობამ არ გაითვალისწინა და 2006 წელს „შრომის კოდექსი“ ამ სახით მიიღო. აქვე არ შეიძლება არ გავიხსენოთ თავისუფალი პროფკავშირების საერთაშორისო კონფედერაციის გენერალური მდივნის ბატონ გაი რაიდერის მოკლე შეფასება: „ჩემი ოცწლიანი გამოცდილების გადასახედიდან გამიჭირდება უფრო ცუდი და დაუბალანსებელი „შრომის კოდექსის“ გახსენება, ვიდრე თქვენია. იგი ეწინააღმდეგება იმ საერთაშორისო პრინციპებს, რომლებზეც საქართველოს მთავრობას ხელი აქვს მოწერილი. თქვენი კოდექსი დასაქმებულთა ინტერესების უპულელებელყოფის ნიმუშს წარმოადგენს“ [12].

დღეს, როცა ქვეყნის ახალმა ხელისუფლებამ სრულიად სამართლიანად გადაწყვიტა „შრომის კოდექსის“ სრულყოფა, გამოჩნდნენ ადამიანები (ხელისუფლების საპარლამენტო და არასაპარლამენტო ოპოზიცია), რომლებიც ყოველნაირად ცდილობენ დააკნინონ ამ კანონპროექტის მნიშვნელობა, თითქოსდა დამსაქმებლისა და დასაქმებულის ურთიერთობის დაბალანსება (დამსაქმებელი დასაბუთების გარეშე ვეღარ შეიძლება დასაქმებულის სამუშაოდან დათხოვნას, გაიზრდე-

ბა ზეგანაკვეთური სამუშაოების ანაზღაურება, გაძლიერდება სოციალური პარტნიორობა და ა.შ.) შეაფერხებს დასაქმებულთა რიცხვის მატებას და უმუშევრობა კიდევ უფრო გაიზრდება და ა.შ. სინამდვილეში ეს ასე არაა. **ჯერ ერთი**, დღეს მოქმედი და დამსაქმებელზე მორგებული „შრომის კოდექსი“, თუ როგორ ასტიმულირებდა დასაქმების დონის ამაღლებას, ოფიციალური სტატისტიკიდან კარგად ჩანს (კოდექსის მიღებიდან დღემდე შემცირდა როგორც ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის, ასევე დასაქმებულთა რიცხვი); **მეორე**, ყველამ კარგად უნდა გაიგოს, რომ დასაქმებული - ადამიანია და მას აქვს უფლებები (პირველ რიგში, შრომისა და დასვენების, ნორმალური გასამრჯელოს მიღების უფლება), რასაც უნდა იცავდეს კანონი და არა დამსაქმებლის კეთილი ბუნება და ხასიათი; **მესამე**, თუ საქართველოს მიზანი ნატოსა და ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციაა, შეიძლება მისი რეალიზება ბატონყმურ ურთიერთობებზე დამყარებული კანონებით?.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მისასაღმებელია, რომ საქართველოს ხელისუფლება ინტენსიურად მუშაობს „შრომის კოდექსის“ ახალ პროექტზე, რომელშიც, როგორც ჩანს, არსებითი ხასიათის ცვლილებები იქნება შეტანილი.

წლების განმავლობაში დასაქმების სახელმწიფო რეგულირების ორგანიზაციულ სისტემა გარკვეულ ცვლილებებს განიცდიდა: 1991 წლიდან 2000 წლამდე საქართველოში შრომისა და დასაქმების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკას ახორციელებდა შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. 2000 წლიდან აღნიშნული სამინისტრო შეუერთდა ჯანდაცვის სამინისტროს და 2000-2005 წლებში შრომის საკითხებისადმი ყურადღება მკვეთრად შესუსტდა, რაც განაპირობა იმან, რომ შრომის სამინისტრომ დაკარგა სტრუქტურული დამოუკიდებლობა და ახალი

სამინისტროს შემადგენლობაში შევიდა დეპარტამენტის სტატუსით, გარდა ამისა, ყველა ხელმძღვანელ თანამდებობაზე ინიშნებოდა ექიმები, რომლებსაც გაუჭირდათ ამ სფეროს უდიდესი სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური მნიშვნელობის გაცნობიერება. ამის გამო დაიწყო ამ დეპარტამენტის ფუნქციებისა და მომუშავეთა რაოდენობის შეკვეცა და 2005 წლის დეკემბერში შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტი საერთოდ გაუქმდა. ამჟამად, სამინისტროს დებულებაში აღარ არის შრომის სფეროსთან დაკავშირებული არც ერთი ფუნქცია და ტერმინი „შრომა“ მხოლოდ სამინისტროს სახელწოდებაში ფიგურირებს.

1991 წლიდან 2006 წლის ივლისამდე, საქართველოში ფუნქციონირებდა **დასაქმების სახელმწიფო სამსახური**, რომელსაც სახელწოდება (შრომის ბირჟა, დასაქმების დეპარტამენტი, დასაქმების სახელმწიფო ფონდი, დასაქმების სახელმწიფო სამსახური) ხშირად ეცვლებოდა, მაგრამ მისი დანიშნულება არსებითად ერთი და იგივე იყო - სამუშაოს მაძიებლების აღრიცხვა, დასაქმების მიზნით საშუაშაველო მომსახურება, უმუშევართა პროფესიული მომზადება-გადამზადება, უმუშევართა დროებითი დასაქმებისათვის საზოგადოებრივი სამუშაოების ორგანიზება, უმუშევრებისათვის შემწეობის დანიშვნა და ა. შ. აღნიშნული სამსახურის საქმიანობა უნაკლო არ იყო, მაგრამ მთლიანობაში იგი ასრულებდა მასზე დაკისრებულ ფუნქციებს. სახელმწიფო მხარდაჭერისა და განვითარების ნაცვლად, დასაქმების სამსახურმა 2005 წლის ბოლოს, როცა იგი გადაკეთდა „დასაქმებისა და სოციალური დახმარების სააგენტოდ“, რეალურად შეწყვიტა არსებობა, ხოლო 2006 წლის ივლისში იურიდიულადაც გაუქმდა (მის ბაზაზე შეიქმნა „სოციალური სუბსიდიების სახელმწიფო სააგენტო“). ამჟამად საქართველოში არ არსებობს რაიმე სახელმწიფო სტრუქტურა, რომელიც სამუშაოს მაძიებლებს შესთავაზებდა

## **ეკონომიკური თეორია და ეკონომიკური პოლიტიკა**

უფასო საშუაშელო სერვისს. სასიამოვნო გამონაკლისია მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის დასაქმების ცენტრის (JCRC) საქმიანობა ქ. თბილისსა და ქ. ბათუმში, რომელიც ფინანსდება ჩეხეთის მთავრობის მიერ (დეტალური ინფორმაცია იხ. ვებგვერდზე [www.jcrc.ge](http://www.jcrc.ge)). მაგრამ, ერთი პატარა ცენტრი, თანაც უცხოეთის დროებით დაფინანსებაზე მყოფი, რა თქმა უნდა, არ არის საკმარისი დასაქმების სფეროში არსებული მძიმე მდგომარეობის შესაცვლელად. სამწუხაროდ, ქვეყანაში სათანადოდ ვერ განვითარდა დასაქმებისა და უმუშევრობის რეგულირების ხელშემწყობი კერძო სამსახურები, რომლებიც ამ მხრივ არსებულ მძიმე მდგომარეობას გარკვეულწილად შეამსუბუქებდა.

საქართველოში დასაქმებისა და უმუშევრობის მართვა-რეგულირების მიზნით საჭიროა:

- ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის რიცხვის გადიდება დაქირავებულთა დანქარებული ტემპით ზრდისა და თვითდასაქმებულთა თანდათანობითი შემცირების პირობებში, რაც შეიძლება მიღწეულ იქნეს სხვადასხვა (როგორც საგარეო, ასევე საშინაო) წყაროებიდან ინვესტიციების ფართოდ მოზიდვის, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნისა და ადამიანური რესურსების ხარისხობრივი შემადგენლობის მკვეთრად ამაღლების გზით;

- ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მოკლევადიანი და გრძელვადიანი პოლიტიკის, კონცეფციისა და ამის საფუძველზე დასაქმების მიზნობრივი პროგრამების შექმნა და რეალიზაცია. პირველ რიგში კი საშუალო და მცირე ბიზნესის ექსტენსიური განვითარებისა და ამ სფეროში დასაქმების მიზნობრივი პროგრამის რეალიზაცია;

- ახალი „შრომის კოდექსის“ დროულად მიღება;

- „დასაქმების შესახებ“ ახალი კანონის მიღება. კატეგორიულად მიუღებლად მიგვაჩნია მოსაზრება იმის შესახებ, რომ თითქოს საქართველოში „შრომის კოდექსის“

მიღების შემდეგ „დასაქმების შესახებ“ სპეციალური კანონი საჭირო აღარ არის. შრომის დარგის სპეციალისტებმა კარგად იციან, რომ „შრომის კოდექსით“ „დასაქმების შესახებ“ კანონის ჩანაცვლება მართებული არ არის, რასაც საერთაშორისო გამოცდილებაც ადასტურებს. იგი მოქმედებაშია არამხოლოდ განვითარებად, არამედ ისეთ მაღალგანვითარებულ ქვეყნებშიც კი, სადაც დასაქმება და უმუშევრობა მწვავე პრობლემა არაა;

- ქვეყანაში დასაქმებისა და უმუშევრობის პრობლემების დასარეგულირებლად აუცილებელია შესაბამისი სამთავრობო სტრუქტურის შექმნა. პირდაპირ შეიძლება ითქვას, რომ შრომის, სოციალური დაცვისა და ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროების გაერთიანებამ ვერ გაამართლა, რადგან საქართველოს ჯანმრთელობის დაცვის სისტემას საკუთარი პრობლემები ძალზე ბევრი აქვს და მის ხელმძღვანელობას ძალიან უჭირს შრომისა და სოციალური დაცვის სფეროს მართვა. ამიტომ, მართებულია ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტრო გამოიყოს ცალკე სამთავრობო სტრუქტურის სახით. ისევე, როგორც მსოფლიოს უმეტეს ქვეყანაში (მათ შორის მაღალგანვითარებულ ქვეყნებშიც კი), საქართველოშიც აუცილებელია შეიქმნას (აღდგეს) **„შრომისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო“**, მას კი შეუერთდეს ამჟამად არსებული „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო“ და გაერთიანების შემდეგ შეიქმნას „საქართველოს შრომის, მოსახლეობის სოციალური დაცვისა და მიგრაციის სამინისტრო“. სამინისტროს დასახელებაში სიტყვა - „მიგრაციის“ დამატება, პირველ რიგში, იძულებითი მიგრანტების (საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, ეკომიგრანტების, სხვა ქვეყნებიდან ლტოლვილთა) პრობლემების ეფექტიანად მართვისთვისაა გამიზნული, ამასთან, შიგა და გარე მიგრაციის



## **ეკონომიკური თეორია და ეკონომიკური პოლიტიკა**

სხვა საკითხებიც არ იქნება მივიწყებული. ჩვენ კარგად გვაქვს გაცნობიერებული, რომ ახალი სამინისტროს შექმნის იდეა უმაღლვე ადმინისტრაციულ-მმართველობითი ხარჯების ზრდასთან ასოცირდება, მაგრამ ხაზგასმით უნდა ითქვას, რომ ზემოაღნიშნული სამთავრობო სტრუქტურის შექმნა, მართლაც შეიძლება რაიმე მნიშვნელოვანი ფინანსური დანახარჯების გარეშე (მოხდება ამჟამად არსებული და ფუნქციურად მომიჯნავე სამინისტროების რეორგანიზაცია-გაერთიანება), დასაქმებისა და უმუშევრობის, აგრეთვე, მოსახლეობის სოციალური დაცვის სფეროში კი შედეგები ბევრად უკეთესი იქნება.

### **Regarding Ensuring Effective State Employment Mechanism**

**M. Tughushi**

The article analyses current employment and unemployment rates in Georgia and the causes for this undesired situation. It is noted that in 2000-2011 the number of economically active and employed people significantly reduced. The number of self-employed people also decreased though not very sharply. Unemployment increased. It's noted that employment tendencies developed in Georgia in recent years can be evaluated negatively. The author considers that the information regarding the unemployment rate in Georgia provided by the National Statistics Office of Georgia is not realistic and based on the experts' views he supposes that the unemployment is 2.5 – 3 times more than the official statistics say. The article briefly provides the author's views regarding the directions of regulating employment and unemployment in Georgia.

**გამოყენებული ლიტერატურა**

1. საქართველოს შრომის კოდექსი, 25 მაისი 2006, №3132;
2. საქართველოს შრომის კოდექსის ცვლილების პროექტი, 2013;
3. საქართველოს მთავრობის ანგარიში საქართველოს 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე, თბ., 2008;
4. geostat.ge, დასაქმება და უმუშევრობა (წლიური ნაშრომი), 2011;
5. geostat.ge, სამუშაო ძალის სტატისტიკა (ძირითადი ცნებები და განმარტებები);
6. geostat.ge, 15 წლის და უფროსი ასაკის მოსახლეობის უმუშევრობა რეგიონალურ ჭრილში 2006-2011 წწ;
7. geostat.ge, დასაქმება და უმუშევრობა;
8. <http://news.ge/ge/news/story/42071>), 8 იანვარი, 2013 წელი;
9. [http://www.transparency.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=210&info\\_id=344](http://www.transparency.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=210&info_id=344);
10. <http://www.interpressnews.ge>, 15 მარტი, 2013;
11. ლ. ვაშაკიძე, უმუშევრობის მდგომარეობა საქართველოში, 2009 წელი (საქართველოს უნივერსიტეტის ფონდი);
12. გაზეთი „ბანკები და ფინანსები“, №130, 12 ივლისი, 2006 წელი.