

# ბალტიის ქვეყნების გამოცდილების ანალიზი და მისი გათვალისწინება საქართველოს შრომის ბაზრის პოლიტიკის ფორმირებაში (კოვიდ-19 პანდემიის კონტექსტით)

## სალომე კობახიძე

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
დოქტორანტი

სტატიაში მოცემულია შრომის ბაზრის პოლიტიკის შედეგების გაუმჯობესებისთვის გასატარებელი ღონისძიებების ანალიზი. განხილულია საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული შრომის ბაზრის პოლიტიკა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებისთვის. გარდა ამისა, მოცემულია იმ ქვეყნების მაგალითები, რომლებმაც წარმატებით განახორციელეს აღნიშნული პოლიტიკა. სტატიაში ასევე, გამახვილებულია ყურადღება, ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე, შემოთავაზებულია გზები ამ პრობლემების გადასაჭრელად და ეფექტიანი შრომის ბაზრის პოლიტიკის გატარების ხელშესაწყობად. ამასთან, გაანალიზებულია კოვიდ-19-ის პანდემიის ეფექტით გამოწვეული შრომის ბაზრის ცვლილებები და ის გამოწვევები, რის წინაშეც დააყენა ახალმა რეალობამ ეკონომიკური პოლიტიკის გამტარებლები. შემოთავაზებულია გზები, ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების პროცესში პანდემიის ეფექტის გასათვალისწინებლად.

საკვანძო სიტყვები: შრომის ბაზრის პოლიტიკა; ეკონომიკური პოლიტიკის გამტარებლები; პოლიტიკის შედეგები; საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინება; კოვიდ-19-ის პანდემიის ეფექტი; JEL Codes: J08, J46, J88.

შრომის ბაზარი საბაზრო ეკონომიკის შემადგენელი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. მასზე უშუალოდ აისახება სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკის გამტარებელთა მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური მოვლენები. შრომის ბაზარი არის ადგილი, სადაც დასაქმებულები და დამსაქმებლები ხვდებიან ურთიერთქმედებენ საკუთარი კეთილდღეობის ოპტიმიზაციის მიზნით. შრომის ბაზარი, ეს არის სოციალური ნორმების, ინსტიტუტებისა და საზოგადოებრივი ურთიერთობების სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაო ძალის კვლავწარმოებას, განაწილებასა და გამოყენებას მოთხოვნა-მიწოდების კანონის საფუძველზე. შრომის ბაზრის გამართული ფუნქციონირება ქვეყნის ეკონომიკური მაჩვენებლების გაუმჯობესების და ცხოვრების დონის ამაღლების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წინაპირობაა. სწორედ ამიტომ, საჭიროდ მიგვაჩნია განვიხილოთ შრომის ბაზრის ფუნქციონირების გაუმჯობესების გზები საქართველოში ბალტიის ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით.

ამ ეტაპზე, საქართველოს საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთ სტრატეგიულ მიზანს „ევროკავშირში გაწევრიანება“ წარმოადგენს. ამ საკითხთან დაკავშირებით, ვფიქრობთ, ეკონომიკური პოლიტიკის გამტარებლებისთვის სასარგებლო იქნება ბალტიის ქვეყნების მიერ განხორციელებული ეკონომიკური პოლიტიკის ანალიზი.

თუმცა, რაც არ უნდა კარგად იქნეს შედგენილი ეკონომიკური პროგრამები, რომლებიც უცხო ქვეყნების გამოცდილების გამოყენებას ემყარება, მაინც გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ არსებობს ცოდნის ეფექტიანად გამოყენებასთან დაკავშირებული პრობლემები, რასთან გამკლავებაც მოუწევთ ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის გამტარებლებს.

მსოფლიოში მომხდარმა უკანასკნელმა მოვლენებმა (კოვიდ-19-ის პანდემია) ნათლად დაგვანახა ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების საკითხში მიმდინარე ცვლილებების გათვალისწინების საჭიროება, ვინაიდან შრომის ბაზარმა კოვიდ-19-ის პანდემიის შედეგად მნიშვნელოვანი მოდიფიცირება განიცადა მთელს მსოფლიოში.

## საერთაშორისო სტანდარტები და ბალტიის ქვეყნების შრომის ბაზრის პოლიტიკა

შეიძლება ითქვას, რომ „შრომის ბაზრის პოლიტიკის“ კონცეფციას აქვს ორი ძირითადი კომპონენტი: (1) დასაქმებისა და საწარმოო ურთიერთობების მარეგულირებელი ჩარჩოს შემუშავება; და (2) ე.წ. „პასიური“ და „აქტიური“ საბაზრო პოლიტიკა. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრი ქვეყნების ბოლო დებატებში ასახულია განსხვავებული შეხედულებები შედარებითი მნიშვნელობის შესახებ, რომელიც უნდა მიენიჭოს ამ ელემენტებს. შესაბამისი პოლიტიკის გამოცდილების დიდი ნაწილი შეჯამებულია OECD-ის სამუშაო სტრატეგიაში, რომელიც პირველად დაიწყო 1994 წელს და შემდგომში ექვემდებარება მუდმივ განახლებას იმ კვლევებზე დაყრდნობით, რომლებიც მონიტორინგს უწევენ მის განხორციელებას სხვადასხვა წევრ ქვეყანაში.

OECD სამუშაო სტრატეგია შედგება შრომის ბაზრის პოლიტიკის ათი ფართო მიმართულებისგან, რომელთაგან პირველი ექვსი და მეათე დაკავშირებულია ინსტიტუციურ ჩარჩო პირობებთან ბიზნესისთვის, სამუშაო ადგილების შექმნისა და ხელფასების დაწესებისთვის, რომელიც ემყარება 60-ზე მეტ დეტალურ რეკომენდაციას. რაც ითვალისწინებს იმ გამოცდილებას, რომ OECD-ის ბევრ ქვეყანაში დასაქმების შესაძლებლობები ძალიან შეზღუდული იყო გადაჭარბებული რეგულაციებით. სამი მიმართულება ეხება შრომის ბაზრის აქტიურ და პასიურ პროგრამებს, რომლებიც ექვემდებარებოდა OECD-ის დეტალური კვლევების სერიას და ასევე შეფასების კვლევას წევრ ქვეყნებში. დასაქმების სტრატეგიის ძირითადი რეკომენდაციები გამართლდა შემდგომ კვლევებში, რომლებმაც დაადგინეს, რომ ქვეყნები, რომლებიც მათ სრულფასოვნად ახორციელებდნენ, ყველაზე წარმატებულები იყვნენ დასაქმების გაზრდასა და უმუშევრობის შემცირებაში (OECD, 1996).

OECD-ის მიერ გამოქვეყნებული 2002 წლის *დასაქმების პერსპექტივა*, რომელიც ანალიზებს OECD ქვეყნების უმრავლესობის ინდიკატორებს, აღმოაჩენს, რომ პროდუქტის ბაზრის საწინააღმდეგო რეგულაციები მნიშვნელოვან უარყოფით გავლენას ახდენს არასასოფლო-სამეურნეო დასაქმებაზე და ისინი ამახინჯებენ შედარებით ხელფასებს მუშაკების საზიანოდ. უფრო კონკურენტუნარიანი პროდუქტი-ბაზრის სექტორები. 2002 წლის გაზაფხულზე ეკონომიკური პერსპექტივაში მოხსენებული კვლევა მიუთითებს ინოვაციებისა და უკეთესი პროდუქტიულობის გადამწყვეტ როლზე, როგორც მამოძრავებელ ძალაზე ეკონომიკურ ზრდაში. ასევე დადგინდა, რომ პროდუქციის ბაზრის კონკურენციის გაძლიერების პოლიტიკა და დასაქმების დაცვის გამარტივება ზრდის ეფექტიანობის გაუმჯობესების სტიმულს (OECD, 2002).

OECD სამუშაო სტრატეგია მოიცავს:

1. მაკროეკონომიკური პოლიტიკა უნდა შემუშავდეს ისე, რომ იგი ხელს უწყობდეს ეკონომიკურ ზრდას და, კარგ სტრუქტურულ პოლიტიკასთან ერთად, მის მდგრადობას.
2. გააძლიეროს ტექნოლოგიური ინოვაციების შექმნა და დანერგვა მისი განვითარების ჩარჩოების გაუმჯობესებით.
3. სამუშაო დროის მოქნილობის გაზრდა, რომელიც ითვალისწინებს როგორც დასაქმებულების, ასევე დამსაქმებელთა ინტერესებს.
4. სამეწარმეო კლიმატის გაუმჯობესება საწარმოს შექმნისა და გაფართოების დაბრკოლებებისა და შეზღუდვების აღმოფხვრის გზით.

5. ხელფასები და შრომის დანახარჯები უნდა გახდეს უფრო მოქნილი იმ შეზღუდვების მოხსნით, რათა ხელფასთან ერთად გათვალისწინებული იყოს ადექვატური სამუშაო პირობები და ინდივიდუალური კვალიფიკაციის დონე, განსაკუთრებით ახალგაზრდა მუშაკებისთვის.

6. უნდა განხორციელდეს რეფორმები დასაქმების უსაფრთხოების დეზულეებში, რომ მათ ხელი აღარ შეუშალონ კერძო სექტორში დასაქმების გაფართოებას.

7. შრომის ბაზრის აქტიურ პოლიტიკაზე აქცენტის გაძლიერება და მათი ეფექტიანობის ამაღლება.

8. უნდა გაუმჯობესდეს სამუშაო ძალის უნარები და კომპეტენციები განათლებისა და ტრენინგის სისტემებში ფართომასშტაბიანი ცვლილებებით.

9. უმუშევრობისა და მასთან დაკავშირებული შედეგების სისტემების რეფორმირება - და მათი ურთიერთქმედება საგადასახადო სისტემასთან - ისე, რომ საზოგადოების ფუნდამენტური თანასწორობის მიზნები მიღწეული იქნეს ისეთი გზებით, რომლებიც გაცილებით ნაკლებ ზიანს აყენებს შრომის ბაზრის ეფექტიან ფუნქციონირებას.

10. პროდუქციის ბაზარზე კონკურენციის გაძლიერება ისე, რომ შემცირდეს მონოპოლისტური ტენდენციები და ასევე ხელი შეეწყოს უფრო ინოვაციური და დინამიური ეკონომიკის ფორმირებას (OECD, 1994)<sup>1</sup>.

ანალოგიურად, ევროკავშირმა 1997 წელს მიიღო დასაქმების ევროპული სტრატეგია (EES). იგი საფუძვლად დაედო დასაქმების ეროვნულ სამოქმედო გეგმებს წევრ ქვეყნებში და იმ ქვეყნებში, რომლებიც მიზნად ისახავდნენ ევროკავშირის წევრობას, მათ შორის ბალტიისპირეთის ქვეყნებში. სტრატეგიის ძირითადი მიზნები გამოიხატებოდა ოთხ ძირითად მიმართულებაში:

- დასაქმების გაუმჯობესება (სამუშაოს მაძიებელთა).
- მეწარმეობა.
- ადაპტაცია (ბიზნესისა და მათი თანამშრომლების).
- თანაბარი შესაძლებლობები (მამაკაცები და ქალები, ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და ა.შ.).

ამრიგად, EES მოიცავს დაახლოებით იგივე პოლიტიკის საკითხებს, რასაც OECD სამუშაო სტრატეგია, თანაბარი შესაძლებლობების დამატებით. " ასევე, OECD-ის მსგავსად, გამოთქვა შემოფოტება ALMPS-ის ეფექტიანობის გაზრდის აუცილებლობის შესახებ. EES-ის მიერ 1997 წელს გათვალისწინებული მთავარი მიზანი იყო იმის უზრუნველყოფა, რომ ხუთი წლის განმავლობაში ყველა უმუშევარს ჰქონოდა შეთავაზება „ახალი დასაწყისი“-ს სახით. " ტრენინგის, გადამზა-

<sup>1</sup> 1980-იანი წლების ბოლოს და 1990-იანი წლების დასაწყისში OECD-ის ბევრ ქვეყანაში მაღალი და მუდმივი უმუშევრობის საპასუხოდ, OECD-მა ჩაატარა შრომის ბაზრის მუშაობის გაუმჯობესების გამოწვევი ფაქტორების ძირითადი კვლევა. შედეგად მიღებული დიაგნოზი გამოქვეყნდა 1994 წელს, როგორც OECD Jobs Study. პოლიტიკის რეკომენდაციები შემუშავებული იყო ეკონომიკისა და საზოგადოებების უნარის გასაუმჯობესებლად „სწრაფად და ინოვაციური ადაპტაციისთვის სწრაფი სტრუქტურული ცვლილებების სამყაროსთან“. პოლიტიკის გაიდლაინები მოიცავდა ცხრა ფართო სფეროს, მათ შორის მაკროეკონომიკურ პოლიტიკას, ინოვაციების შექმნასა და გავრცელებას, სამეწარმეო კლიმატს და სამუშაო ძალის უნარების განვითარებას. მათ ასევე განიხილეს შრომის ბაზრის პოლიტიკისა და ინსტიტუტების სხვადასხვა ასპექტები, განსაკუთრებით შრომის ბაზრის რეგულაციები, ხელფასის დადგენის ინსტიტუტები და უმუშევრობის შედეგების სისტემები. 1995 წელს დაემატა პოლიტიკის მეათე მიმართულება, რომელიც რეკომენდაციას უწევდა პროდუქციის ბაზრის კონკურენციის ხელშეწყობის პოლიტიკას. ერთად, ეს ათი ფართო პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპი, რომელიც გამყარებულია თითქმის 70 დეტალური პოლიტიკის რეკომენდაციით, წარმოადგენს პირველ OECD-ის სამუშაო სტრატეგიას. წყარო: [oecd.org](https://www.oecd.org/employment/jobs-strategy/about/previous-strategies/#d.en.433762). წვდომის თარიღი 15.01.2022 <https://www.oecd.org/employment/jobs-strategy/about/previous-strategies/#d.en.433762>

დების, სამუშაო პრაქტიკის, სამუშაოს ან სხვა დასაქმების ზომების" შესახებ თორმეტ თვემდე დასაქმებულობის მიღწევამდე, ან ექვს თვემდე ახალგაზრდების შემთხვევაში. დანარჩენი თავი პირველ რიგში განიხილავს დასაქმების საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ ჩარჩოს, დასაქმების საჯარო სამსახურს და მის აქტიურ და პასიურ პროგრამებს.

### ბალტიის ქვეყნების შრომის ბაზრის პოლიტიკის შედეგები

ბალტიისპირეთის სამმა სახელმწიფომ - ესტონეთმა, ლატვიამ და ლიეტუამ - შთამბეჭდავი პროგრესი განიცადა 1990-იანი წლების შემდეგ, როდესაც მათ განიცადეს მძიმე გარდამავალი შოკი საბჭოთა ეკონომიკის დანგრევის შედეგად. 1991 წელს დაიბრუნეს დამოუკიდებლობა, მათ სწრაფად გახსნეს თავიანთი მცირე ეკონომიკები საერთაშორისო კონკურენციისთვის და კოორდინირება მოახდინეს თავიანთი ეკონომიკური პოლიტიკის სხვა საბაზრო ეკონომიკების პოლიტიკასთან და თითქმის დაასრულეს მზადება ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ გადასვლა საბაზრო სისტემაზე შეიძლება ჩათვლილიყო არსებითად მიღწეულად უკვე 2000 წლისთვის, როდესაც ისინი ჯერ კიდევ არ იყვნენ ევროკავშირის წევრები, მრეწველობის, სოფლის მეურნეობისა და მომსახურების რესტრუქტურისთვის უნდა გაგრძელებულიყო მაღალი ტემპით, რადგან ბალტიის ქვეყნები ჯერ კიდევ შორს იყვნენ OECD-ის ქვეყნებისგან ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით. ამ გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში მოხდა შრომის ბაზრისა და სოციალური პოლიტიკის ელემენტების უმეტესობის საფუძვლიანი რეფორმირება.

მათ დამძლიეს ეკონომიკური პოლიტიკის რთული გამოწვევები, რომელთა მოგვარებაც აუცილებელია განვითარებადი ეკონომიკის კორექტირებისთვის. ეს განსაკუთრებით ეხება უმუშევრობისა და დასაქმების პოლიტიკის გატარებას, საპენსიო რეფორმებს, მოხუცებზე და განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე პირებზე გრძელვადიან ზრუნვას და ყველაზე ღარიბი შინამეურნეობების მიზნობრივი მხარდაჭერის საჭიროებას. მათ მიერ გატარებული რეფორმები ძირითადად შთაგონებული იყო OECD-ის ქვეყნებში მოყვანილი პოლიტიკის მაგალითებით, საიდანაც ხშირად შეიძლება გამოვიდეს როგორც პოზიტიური, ასევე უარყოფითი პოლიტიკის გაკვეთილები.

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში გათვალისწინებული იქნა ბალტიის ქვეყნებში არსებული რთული ვითარება, რომელიც გამოირჩეოდა მაღალი უმუშევრობის დონით, მოკრძალებული ცხოვრების სტანდარტებით და შემოსავლების შედარებით არათანაბარი განაწილებით. უფრო მეტიც, როგორც ევროპის გარდამავალი ქვეყნების უმეტესობაში, გადასახადებისა და სოციალური დაზღვევის შენატანების ერთობლივი ტვირთი ძალიან მძიმე იყო, თუნდაც ევროკავშირის სტანდარტებით გაანგარიშებულ მთლიან სამამულო პროდუქტთან<sup>1</sup> (GDP) შედარებით ზომიერი სოციალური დანახარჯებით. ეს ფინანსური ტვირთი, რომელიც უნდა ეტვირთათ საწარმოებს და ფორმალური ეკონომიკის მუშაკებს, ხელს უწყობდა ქვეყნებში არაფორმალური ეკონომიკის მაღალი დონის არსებობას და შემოსავლების ნაკლებ ანგარიშგებას, განსაკუთრებით ლიტვასა და ლატვიაში (OECD, 2002).

2000 წლისთვის უკვე დასაქმების ინსტიტუციური ჩარჩო საფუძვლიანად იყო რეფორმირებული სამ ქვეყანაში და უზრუნველყოფდა შრომის ბაზრის მოქნილობის მნიშვნელოვან ხა-

<sup>1</sup> მსპ - მთლიანი სამამულო პროდუქტი ნაცვლად მთლიანი შიგა პროდუქტისა. (იხ. პაპავა, ვ., სილაგაძე, ა. (2019) „სიახლე ქართულ ეკონომიკურ ტერმინოლოგიაში“, ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“, N1, 2019, გვ. 180-182).

რისხს, ამავდროულად განმარტავდა მუშაკთა უფლებებსა და პასუხისმგებლობებს. 2000 წლიდან უკვე მათი მთავარი გამოწვევა აღარ იყო იმდენად დამატებითი რეგულაციების შემოღება, რამდენადაც არსებულის აღსრულება. ბალტიის ქვეყნებმა დანერგეს უმუშევრობის უზრუნველყოფის (UI) პროგრამები. უმუშევრობის შემწეობის ეფექტიან ადმინისტრირებაში გადამწყვეტი როლი ითამაშა დასაქმების საჯარო სამსახურმა (PES) რომელიც უზრუნველყოფდა სამუშაოს მაძიებელთა კონსულტაციას და სამუშაოს ძიებაში დახმარებას.

2000 წლიდან მოყოლებული, ბალტიის სამმა ეკონომიკამ დაიწყო შთამბეჭდავი ზრდა, წელიწადში საშუალოდ 8–9 პროცენტით. 2004 წელს ისინი საბოლოოდ გახდნენ ევროკავშირის წევრები. ამავე დროს, მათ განაცხადეს მზადყოფნა ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციის წევრობისთვის და 2004 წელს გახდნენ ნატოს სრულუფლებიანი წევრები (Åslund, 2013, 2015).

### საერთაშორისო გამოცდილების გამოყენებასთან დაკავშირებული პრობლემები

მიუხედავად იმისა, რომ ბალტიის ქვეყნები საქართველოს მსგავს სასტარტო პოზიციაში იმყოფებოდნენ საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ და ისინი გვამღევენ იმ გამოცდილების წარმატებულ მაგალითს, რა გზის გავლაც საქართველოს უწევს ევროკავშირში ინტეგრაციის მიზნის მისაღწევად, ეკონომიკური პოლიტიკის გამტარებლებს მრავალი გამოწვევის დაძლევა მოუწევთ იმისთვის, რომ მათმა ძალისხმევამ სასურველი შედეგები მოუტანოს სახელმწიფოს. “მთავარია არა ცოდნის გამოყენება, არამედ ამ ცოდნის მიღება და მისი გაღრმავება” (გველესიანი, გოგორიშვილი, 2018).

იმისათვის, რომ ეკონომიკური პოლიტიკის გამტარებელმა ეფექტიანად გამოიყენოს ის ცოდნა, რასაც მას განვითარებული სახელმწიფოების მაგალითები სთავაზობს, საჭიროა მოახდინოს სწორი შეფასება ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობისა და განსაზღვროს მოსალოდნელი შედეგები. კონკრეტული ღონისძიების შეფასებისათვის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს იმის ცოდნა, თუ რა ზემოქმედებას მოახდენს იგი (საშუალება) დოზირებული გამოყენების შემთხვევაში. სწორედ ასეთი ცოდნის საფუძველზე ხდება შესაძლებელი ღონისძიების მიერ გამოწვეული, როგორც ძირითადი და თანმხლები, ისე მოკლევადიანი და გრძელვადიანი ზემოქმედებათა განსაზღვრა და შეფასება. ხშირად საშუალების გამოყენების დანახარჯებიც მისი გამოყენების დოზირებაზეა დამოკიდებული. გამოყენების ეფექტი მიზნებსა და საშუალებებს შორის დამოკიდებულებების ტექნოლოგიას ეხება. ასეთი მიმართებები კი განსაზღვრავს რაციონალური ეკონომიკური პოლიტიკის მოქმედების შესაძლებლობათა სფეროს. მათი უფულებელყოფა ეკონომიკური პოლიტიკის ასპექტით არასასურველ შედეგებს გამოიწვევს (გველესიანი, ბედიანაშვილი, 2021).

იმისათვის, რომ მოხდეს შრომის ბაზრის სწორი ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება, გადაწყვეტილების მიმღებმა უნდა გაითვალისწინოს მთელი რიგი თავისებურებები, რომლებსაც ვხვდებით ქვეყნის რეზიდენტების ეკონომიკურ ქცევაში. იმისათვის, რომ გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკა ეფექტიანი იყოს, საყურადღებოა, საზოგადოების დამოკიდებულება მათდამი დაკისრებული გადასახადების მიმართ. საქართველოს საგადასახადო სფეროში იკვეთება ყურადსაღები პრობლემები. უნდა ვაღიაროთ, რომ საგადასახადო ორგანოებს საქმე აქვთ საზოგადოებასთან, რომელიც ტრადიციულად გაურბოდა გადასახადების გადახდას. საქართველოში გადასახადების გადახდის კულტურა შედარებით განუვითარებელია, რაც აიხსნება საბჭოური

წარსულით და სახელმწიფოს სისუსტით, ასევე იმით, რომ საზოგადოება ვერ ხედავს კავშირს გადასახადებსა და პირად სარგებელს შორის (ლობჯანიძე, 2017). საერთაშორისო გამოცდილების ეფექტიანად გამოყენებისთვის და იმ მიზნის მიღწევისთვის, რასაც ემსახურება შრომის ბაზარზე გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკა, ასევე გასათვალისწინებელია, რომ განვითარებად და პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში განსაკუთრებით დიდ მასშტაბებს აღწევს არაფორმალური შრომითი ურთერთობები. (Smith and Stenning, 2006, Aliyev, 2015, კობახიძე, 2020). რაც, ბუნებრივია, თუნდაც იდეალური შრომის ბაზრის ეკონომიკური პოლიტიკის გატარების შემთხვევაშიც კი, კოლფისის საშიშროებას წარმოშობს. სწორედ ამიტომ, მიგვაჩნია, რომ ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანესია არამხოლოდ სწორი ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება და განხორციელება, არამედ დანერგილი პროგრამების მუდმივი მონიტორინგიც.

ეფექტიანი შრომის ბაზრის პოლიტიკის ფორმირებასთან დაკავშირებული მსჯელობისას, გარდა იმ პრობლემისა, რომ შეიძლება არსებული ცოდნის არასწორად გამოყენება ზემოთჩამოთვლილი მიზეზების გამო, ასევე საყურადღებოა, რომ „მაშინაც კი, როცა ეკონომიკაში პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების უფლების მქონე მმართველ პირებს აქვთ სპეციალური ეკონომიკური განათლება, ხშირია შემთხვევები, როცა ისინიც გადაწყვეტილების მიიღებისას ხელმძღვანელობენ არა იმდენად ეკონომიკური მეცნიერების მიერ დაგროვილი ცოდნით, არამედ მხოლოდ და მხოლოდ პოლიტიკური მიზანშეწონილობით“ (პაპავა, 2019).

#### COVID 19-ის პანდემიის ეფექტის გათვალისწინება შრომის ბაზრის პოლიტიკის ფორმირებისას

COVID-19-ის პანდემიამ მსოფლიო ეკონომიკა მანამდე არნახული გამოწვევები წინაშე დააყენა. შემთხვევითი არ არის, რომ პანდემიით პროვოცირებულ კრიზისს ბოლო ასი წლის ყველაზე მასშტაბურ ეკონომიკურ კრიზისებს ადარებენ - 1929-1933 წლების „დიდი დეპრესიას“ და 2008-2009 წლების „დიდი რეცესიას“. „დიდმა ლოკდაუნმა“ (Gopinath, 2020), საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შეფასებით, სინქრონულად შეასუსტა ეკონომიკური აქტივობა მთელ მსოფლიოში, მკვეთრად შეამცირა შინამეურნეობათა მოხმარება, განსაკუთრებით დააზიანა მომსახურების სექტორი, დიდი დარტყმა მიაყენა შრომის ბაზარს და საერთაშორისო ვაჭრობას (IMF, 2020). შედეგად, მასობრივად დაიკარგა სამუშაო ადგილები და დაიშრიტა შინამეურნეობების რეგულარული შემოსავლის წყაროები, რამაც სიღარიბის დონის მკვეთრი ზრდის რეალური საფრთხე წარმოქმნა (კაკულია, კაპანაძე, 2020).

კორონომიკურმა კრიზისმა კიდევ ერთხელ სააშკარაოზე გამოიტანა ბაზრის ნაკლოვანება, რომელიც ეკონომიკურ თეორიაში „ბაზრის ჩავარდნის“, ანუ „ბაზრის ფიასკოს“ სახელწოდებითაა ცნობილი. აღნიშნული, უპირველეს ყოვლისა, გამოვლინდა მოთხოვნა-მიწოდების მექანიზმის არაეფექტიანობით ჯანდაცვისა და კერძო ჰოსპიტალურ ქსელებში. „ჯანდაცვა, როგორც საბაზრო პროდუქტი, ფაქტობრივად ჩავარდა“ (Archvadze, 2020, Mekvabishvili, 2020).

მსოფლიოს და შესაბამისად საქართველოს ეკონომიკა მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დააყენა კოვიდ 19 პანდემიით გამოწვეულმა კრიზისმა. ბუნებრივია, ამ ფაქტორის გათვალისწინება აუცილებელია შრომის ბაზრის პოლიტიკის ფორმირების საკითხში. პანდემიამ მნიშვნელოვნად დააზარალა შრომის ბაზრის სექტორები და გაზარდა არაფორმალური დასაქმების წილი ქვეყანაში. ბოლო დროს ძალიან მწვავედ იჩინა თავი "ფარულმა" უმუშევრობამ. გაიზარდა

იმ ადამიანთა რიცხვი, ვინც ვეღარ მუშაობს, მაგრამ ოფიციალურად არც გაუთავისუფლებიათ სამსახურიდან. ზოგიერთი ქვეყნის მთავრობა ცდილობს რამენაირად არეგულიროს ეს პროცესი და უმუშევრობას "დროებითი" ხასიათი მისცეს, ანუ შეინარჩუნოს კადრები, რათა ისინი ნებისმიერ მომენტში დაუბრუნდნენ სამუშაოს. ნიშანდობლივია, რომ ისინი სტატისტიკას ამახინჯებენ: უმუშევართა მაჩვენებელში არ აღირიცხებიან, თუმცა ფაქტობრივად ამ მდგომარეობაში იმყოფებიან.

დასაქმებულთა ანუ ხელფასიანთა რიცხვის შემცირება, რა თქმა უნდა, იწვევს მოსახლეობის შემოსავლების შემცირებას. ადამიანები ნაკლებს ხარჯავენ, მოხმარება - ეკონომიკის მამოძრავებელი ძალა - მცირდება. სახელმწიფოს შემოსავლები ეცემა - მცირდება მოსახლეობის მიერ გადასახადების გადახდა, ხოლო ბიუჯეტიდან გასავლები იზრდება, თუნდაც უმუშევრობის გადასახადების, სხვა სოციალური ღონისძიებების სახით. ნიშანდობლივია, რომ რაც უფრო ხანგრძლივია აღნიშნული სიტუაცია, მით უფრო ძნელია ადამიანების სამსახურში დაბრუნება პროფესიული, კონკურენტუნარიანი ფორმით. შედეგად, აუცილებლად იზრდება სოციალური უთანაბრობა (მელაშვილი, ქისტაური, ქველაძე, 2021).

პანდემიის პერიოდში გამოიკვეთა სახელმწიფოს განსაკუთრებული მისია და როლი, რაც საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკის ახალ როლსა და გამოწვევებში ვლინდება. აღსანიშნავია ეკონომიკური პოლიტიკის ხუთი მნიშვნელოვანი მიმართულების განვითარება. ესენია:

- სახელმწიფო, როგორც ინოვაციების მთავარი შემკვეთი. ინოვაციური პროდუქტების ბაზრებზე სახელმწიფო შეკვეთების დომინირების პოლიტიკა;
- სახელმწიფო, როგორც ინფრასტრუქტურისა და ეკოსისტემის შემქმნელი. ინოვაციური პროდუქტების ბაზრებზე შესაბამისი ინფრასტრუქტურისა და ეკოსისტემის შემუშავების პოლიტიკა;
- სახელმწიფო, როგორც დაფინანსების წყარო. ინოვაციური პროდუქტების წარმოებისათვის სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის დაფინანსების პოლიტიკა;
- სახელმწიფო, როგორც ახალი კომპეტენციების შემქმნელი. ახალი კომპეტენციების შექმნისა და სამეწარმეო სფეროში მათი დანერგვის ხელშემწყობი პოლიტიკა;
- ინოვაციათა კულტურის შექმნის სტიმულირების პოლიტიკა.
- უნარები და გადამზადება.

საქართველოს ინოვაციური სამრეწველო დარგების განვითარება და კონკურენტუნარიანობა დამოკიდებულია კვალიფიციური სამუშაო ძალის დაკომპლექტებასა და შენარჩუნებაზე. იმის გამო, რომ მოთხოვნები კვალიფიცირებული შრომითი რესურსების მიმართ იზრდება აუცილებელია, რომ განათლება და სწავლება სწრაფად მოდიფიცირდეს როგორც განხორციელების საშუალებებით ასევე შინაარსობრივადაც (გოგორიშვილი, 2021).

ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებისას კრიტიკულად მნიშვნელოვანია არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულების საკითხის განხილვა, იმდენად რამდენადაც ქართულ შრომის ბაზარზე სწორედ არაფორმალურ დასაქმებას უჭირავს ძირითადი ადგილი. სამუშაო ძალის კვლევაზე დაყრდნობით საქართველოს სტატისტიკის სამსახური გვამცნობს, რომ არასასოფლო-სამეურნეო სფეროში არაფორმალური შრომით დაკავებულია სამუშაო ძალის 36.2%. თუმცა, ცნობილია რომ სამუშაო ძალის კვლევები, როგორც წესი, ვერ ახერხებს სრულად ასახოს არაფორმალური დასაქმების მაჩვენებლები, განსაკუთრებით კი ისეთი "რუხი ზონები", როგორცაა დამოუკიდებელი კონტრაქტორების შრომა ონლაინ პლატფორმებზე, ან ონლაინ აპლიკაციის

საშუალებით რეალურ სივრცეში შესრულებული დაკვეთები (ე.წ. გიგ-ები), რომელსაც ეწევიან მაგალითად ტაქსის მძღოლები და კურიერები. აღნიშნულის მიუხედავად, ცხადია, რომ არაფორმალურ სექტორში დასაქმებულთა წილი ქართულ შრომის ბაზარზე საკმაოდ დიდია. კრიზისის პირობებში ისინი ყველაზე მოწყვლად ჯგუფს წარმოადგენენ, რადგან მათი შემოსავალი, უმეტეს შემთხვევაში, მათ დღიურ შრომაზეა დამოკიდებული - შესაბამისად, სახლში დარჩენა პირდაპირი გაგებით უწყვეტს მათ საარსებო საშუალებას. დაქირავებით დასაქმებულებისაგან განსხვავებით, არაფორმალურ სექტორში მშრომელები განსაკუთრებით მოწყვლადი არიან იმის გამო, რომ მათ აქვთ შრომითი ხელშეკრულებები და სახელმწიფოს მათ შესახებ ინფორმაცია არა აქვს. შრომითი კონტრაქტის შეწყვეტის შედეგად უმუშევრად დარჩენილ ადამიანს სახელმწიფო შეიძლება დაეხმაროს რიგი პროგრამებით, რადგანაც ამ ადამიანების იდენტიფიკაცია მარტივია. არაფორმალურად მშრომელთა იდენტიფიკაცია კი ფაქტიურად შეუძლებელია და ამიტომაც ძალიან რთულია სოციალური უსაფრთხოების სისტემებმა ისინი მოიცვან. სწორედ, ამიტომ პანდემიის შედეგად ყველაზე მეტად დაზარალებულად სწორედ ეს ჯგუფი უნდა მოვიაზროთ (დიაკონიძე, ნაცვლიშვილი (2020).

### დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველოს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიულ მიზანს ევროკავშირში გაწევრიანება წარმოადგენს. სწორედ ამიტომ, შრომის ბაზრის პოლიტიკის მიმართულების ფარგლებში მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

- შრომის ბაზრის პოლიტიკის ფორმირების პროცესში, განსახორციელებელი ღონისძიებების მიერ გამოძწევი, როგორც ძირითადი და თანმხლები, ისე მოკლევადიან და გრძელვადიან სავარაუდო ეფექტების გათვალისწინება;
- არაფორმალურად მშრომელთა იდენტიფიკაციისთვის საჭირო პროგრამების შექმნის უზრუნველყოფა;
- შრომის ბაზრის პოლიტიკის ფორმირების პროცესში უცხო ქვეყნის გამოცდილების გამოყენებასთან დაკავშირებული სავარაუდო პრობლემების გათვალისწინება;
- გატარებული შრომის ბაზრის პოლიტიკის მუდმივი მონიტორინგი და შედეგების ანალიზი;
- მოქნილი და ცვლილებებთან მარტივად ადაპტირებადი შრომის ბაზრის ჩამოყალიბების ხელშემწყობი ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კოვიდ-19-ით გამოწვეულმა ეკონომიკურმა კრიზისმა მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია შრომის ბაზარზე. მოხდა შრომის ბაზრის სექტორების მოდიფიკაცია, ახალ გარემოსთან შესაბამისობაში. ამიტომ შრომის ბაზრის პოლიტიკის გამტარებელმა, მთელ რიგ ფაქტორებთან ერთად, აუცილებელია გაითვალისწინოს შრომის კოვიდ-19-ის პანდემიის ეფექტიც.

### ლიტერატურა:

1. გველესიანი რ., ბედიანაშვილი გ. (2021). დოზირებისა და დაყოვნების პრობლემა ეკონომიკური პოლიტიკის ინსტრუმენტების გამოყენების პროცესში. გლობალიზაცია და ბიზნესი #11, გვ. 18.
2. გველესიანი რ., გოგორიშვილი ი., (2018). პროგრესი - სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკისა და საწარმოთა სამეწარმეო პოლიტიკის ცვლილების მამოძრავებელი ძალა. გლობალიზაცია და ბიზნესი. გვ. 93.



3. გოგორიშვილი ი. (2021). ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი გამოწვევები COVID19-ის პანდემიისა და პოსტპანდემიური პერიოდებში. "ეკონომიკა – XXI საუკუნე". ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია.
4. დიაკონიძე ა. ნაცვლიშვილი ვ. (2020). შრომა და სოციალური უსაფრთხოება ახალი კორონავირუსის პანდემიის პერიოდში. რეკომენდაციების პაკეტი საქართველოს მთავრობისთვის. ღია საზოგადოების ფონდი. წვდომის თარიღი: 25.01.2022. <https://osgf.ge/rogor-unda-daekhmaros-mtavroba-umushevrad-darchenilebs-rekomendaciebi/>
5. კობახიძე ს. (2020). შრომის ბაზრის პოლიტიკის მიზანი და თანამედროვე ტენდენციები. გლობალიზაცია და ბიზნესი, #9. გვ. 37.
6. ლობჯანიძე ნ. (2017). საქართველოს საგადასახადო სისტემის გავლენა მცირე და საშუალო მეწარმეობაზე. საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია "ეკონომიკური განვითარების სტრუქტურული და ინოვაციური პრობლემები" # 1 (1). გვ. 489.
7. მელაშვილი მ., ქისტაური ნ., ქველამ ქ. (2021). უმუშევრობა და პანდემია. "ეკონომიკა – XXI საუკუნე". ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია.
8. პაპავა ვ., სილაგაძე ა. (2019). „სიახლე ქართულ ეკონომიკურ ტერმინოლოგიაში“, ჟურნალი „ეკონომიკა და ბიზნესი“, N1, გვ. 180-182.
9. პაპავა ვ. (2019). საით მიდის ეკონომიკური პოლიტიკა? რონდელის ბლოგი. წვდომის თარიღი: 28 იანვარი 2022. <https://www.gfsis.org/ge/blog/view/1000>
10. OECD. (2021). Labour Market and Social Policies in the Baltic Countries. Organisation for Economic Co-operation and Development წვდომის თარიღი 18.01.2022. [https://read.oecd-ilibrary.org/employment/labour-market-and-social-policies-in-the-baltic-countries\\_9789264100077-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/employment/labour-market-and-social-policies-in-the-baltic-countries_9789264100077-en#page1)
11. Archvadze, I., (2020). Transformation of state function in the postpandemic period. Economy and Business, N2; (In Georgian)
12. Åslund A. (2013). How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia, 2nd ed., New York: Cambridge University Press.
13. Åslund A. (2015). The baltic tigers: Past, present and future. Ifo Institute, Munich, 2015 in: CESifo Forum 16 (4), 03-08.
14. Mekvabishvili E. (2020). Why did Economists Fail to Predict the Global Financial Crisis? *Economics and Business*. Referential and Reviewed International Scientific-Analytical Journal. Volume XII, N 3.
15. კაკულია მ., კაპანაძე ნ. (2020). ანტიპანდემიური შეზღუდვების და მთავრობის ანტიკრიზისული ღონისძიებების გავლენა დასაქმებაზე, შემოსავლებსა და სიღარიბის დონეზე საქართველოში. ფრიდრიხ ებერტის ფონდი. თბილისი. წვდომის თარიღი: 25.01.2022. <https://www.gfsis.org/files/library/pdf/Georgian-2901.pdf>
16. OECD (2002). OECD Employment Outlook. Chapter 5: And the twain shall meet: Cross-market effects of product and labour market policies. წვდომის თარიღი: 19.01.2022. <https://www.oecd.org/els/emp/17652691.pdf>
17. OECD. (1996). Implementing The Oecd Jobs Strategy Lessons From Member Countries' Experience. Organisation for Economic Co-operation and Development. წვდომის თარიღი: 15.01.2022. <https://www.oecd.org/els/emp/1941687.pdf>
18. OECD. (1994). OECD Jobs Study. Organisation for Economic Co-operation and Development წვდომის თარიღი: 15.01.2022 <https://www.oecd.org/els/emp/1868601.pdf>

## Analysis of the Experience of the Baltic States and its Deliberation in the Formation of Georgian Labor Market Policy (in the context of the Covid-19 Pandemic)

**Salome Kobakhidze**

*Ivane Javakhishvili Tbilisi State University*

*PhD student*

### SUMMARY

*The article analyzes the measures to be taken in order to improve the results of labor market policy. The article discusses labor market policies developed by international organizations for countries with transitional economies. In addition, examples are given of countries that have successfully implemented this policy. The article also focuses on the problems associated with economic policy-making process, suggests ways to solve these*

*problems, and facilitate effective labor market policy-making process. At the same time article discusses the changes in the labor market caused by the effects of the Covid-19 pandemic and the challenges that economic policy makers are facing due to the new reality. This article suggests the ways to address the effects of the pandemic in the economic policy-making process.*

*Keywords: labor market policy; Economic policymakers; Policy results; transitional economies; The effects of the Covid-19 pandemic;*

*JEL Codes: J08, J46, J88.*