



საერთაშორისო რეიტინგები თუ რეფორმატორთა იდეები:
რითი აიხსნება შრომის ბაზრის ლიბერალიზაცია საქართველოში?

ანა დიაკონიძე*

დოქტორანტი, სოციოლოგიისა და სოციალური მუშაობის მიმართულება
სოციალურ და პოლიტიკურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

რეზიუმე

კვლევის მიზანს წარმოადგენს 2004 წლიდან საქართველოში განხორციელებული შრომის ბაზრის პოლიტიკის ლიბერალიზაციის გამომწვევი ფაქტორების იდენტიფიცირება. პროცესზე მიდევნების მეთოდოლოგიის გამოყენებით სტატიაში აღწერილია თუ რა ზეგავლენა იქონია მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსმა ქართველი რეფორმატორების გადაწყვეტილებებზე. პოლიტიკური ეკონომიკისა და ეკონომიკის სოციოლოგიის სფეროში არსებული კვლევებისაგან განსხვავებით, ნაშრომი ასკვნის რომ საერთაშორისო აქტორთა ზეგავლენა ყოველთვის იდეების პირდაპირი ტრანსფერით არ გამოიხატება და იგი შეიძლება მხოლოდ ინსტრუმენტს წარმოადგენდეს ადგილობრივი აქტორებისათვის. აღნიშნული თვალსაზრისით ნაშრომი განავრცობს პოსტ-საბჭოთა სივრცეში მიმდინარე პოლიტიკური და ეკონომიკური პროცესების გაგებას.

საკვანძო სიტყვები: ნეოინსტიტუციონალიზმი, იდეების ტრანსფერი, საერთაშორისო აქტორები და რეიტინგები, შრომის ბაზრის პოლიტიკა

Abstract

The paper aims at identifying the causes of labour market policy liberalization which started in Georgia in 2004. By applying the process-tracing methodology the study describes how the World Bank Ease of Doing Business Index (EDBI) affected the thinking of Georgian policy-makers and channeled the reforms in certain direction. The paper utilizes neo-institutional theory and builds on the research in the area of Political Economy and Economic Sociology.

*E-mail: ana.diakonidze706@sps.tsu.edu.ge

Unlike previous studies, which portray transfer of ideas as a direct process from international to national actors, I argue that ideas could serve only as instruments to legitimize the deep core beliefs and policy actions of the local actors. From this perspective, the paper advances understanding of economic and political processes in the post-soviet space.

Key Words: Neo-institutionalism, Transfer of Ideas, International Actors and Ranking, Labour Market Policy

შესავალი

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ პერიოდში ყოფილი კომუნისტური ბლოკის ქვეყნებში მნიშვნელოვანი სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური ცვლილებები მოხდა. ზოგადი ტენდენცია აღნიშნულ ქვეყნებში საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლა, დერეგულაცია და ლიბერალიზაცია იყო. აღნიშნულ პროცესში რიგი ავტორების (Orenstein, 2008; Deacon, 2000) აზრით ძალიან დიდია საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების (მსოფლიო ბანკის, სავალუტო ფონდის და ა.შ.) გავლენა, რომლებიც განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებს პოლიტიკის რეფორმირების თვალსაზრისით კარანახობენ მოდერნიზაციის რეცეპტებს.

მოცემული სტატიის მთავარი მიზანია დაადგინოს საქართველოში შრომის ბაზრის პოლიტიკის ცვლილების მთავარი გამომწვევი მიზეზი, რისთვისაც გამოყენებულია ნეო-ინსტიტუციონალური თეორიული ჩარჩო. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა საერთაშორისო აქტორების გავლენას პოლიტიკის კურსის ცვლილებაზე. წინამორბედი კვლევებისაგან განსხვავებით, სტატიის მთავარი არგუმენტი იმაში მდგომარეობს, რომ განვითარებადი თუ გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნები საერთაშორისო აქტორების მიერ გავრცელებული იდეების უპირობო გამტარებლები ყოველთვის არ არიან და პოლიტიკის ცვლილებაში წამყვან როლს აქტორთა იდეოლოგიური შეხედულებები თამაშობს. ინსტიტუციური ცვლილებები განსაკუთრებით ადვილი განსახორციელებელია ასეთ ქვეყნებში იმის გამო რომ ინსტიტუტები ზოგადად სუსტადაა განვითარებული და მათი რეფორმირება დიდ წინააღმდეგობას მოსახლეობის მხრიდან არ იწვევს. საერთაშორისო აქტორები საქართველოს შემთხვევაში გამოყენებულია როგორც რეფორმების განხორციელებისათვის საჭირო ინსტრუმენტი და გატარებული რეფორმების ლეგიტიმაციის წყარო.

აღნიშნული საკითხის კვლევისათვის გამოყენებული იქნა დოკუმენტების ანალიზი და სიღრმისეულ ინტერვიუები დარგის სპეციალისტებთან, პოლიტიკის შემქმნელებთან და პროცესში მონაწილე სხვა პირებთან. კვლევის ზოგადი მეთოდოლოგიური მიდგომა პროცესზე მიდევნების სტრატეგიაა, რომლის ფარგლებშიც შეეშუავედა შრომის ბაზრის ლიბერალიზაციის გამომწვევი მიზეზ-შედეგობრივი მოვლენების ჯაჭვი.

სტატია შემდეგი სახით არის სტრუქტურირებული: მომდევნო თავში მოცემულია იმ ლიტერატურისა და თეორიების მიმოხილვა, რომლებიც ხსნიან განვითარებულ თუ განვითარებად ქვეყნებში სოციალურ პოლიტიკაში განხორციელებული ცვლილებების გამომწვევ ფაქტორებს. შემდეგ წარმოდგენილია კვლევაში გამოყენებული მეთოდების აღწერა. ბოლოს კი ამ მეთოდების გამოყენებით მიღებული შედეგების ანალიზი და შეჯამება.

ინსტიტუციური ცვლილების გამომწვევი ფაქტორები - ლიტერატურის მიმოხილვა

მოცემული თავი მიმოხილავს ლიტერატურას სოციალურ პოლიტიკაში ინსტიტუციური ცვლილებების განხორციელების გამომწვევი მიზეზების შესახებ. კეთილდღეობის პოლიტიკის ცვლილების კვლევას ხანგრძლივი ისტორია აქვს დასავლეთის განვითარებულ ეკონომიკებში, რაც შეეხება განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებს აქ მსგავსი კვლევები შედარებით მცირეა და ისინი ძირითადად დასავლეთში შემუშავებული თეორიების ტესტირებას ისახავს მიზნად. აღნიშნული კვლევების ერთობლიობას თუ შევხვდებით ვნახავთ რომ კეთილდღეობის პოლიტიკის ცვლილებაზე სამი ძირითადი ფაქტორი ახდენს გავლენას, ესენია: პოლიტიკური, ინსტიტუციონალური და იდეური ფაქტორები.

პოლიტიკური ფაქტორები

კეთილდღეობის პოლიტიკაზე პოლიტიკური პარტიების გავლენა დიდი ხნის შესწავლის საგანია დასავლეთის განვითარებულ ეკონომიკებში. მას საფუძველი ესპინ-ანდერსენის (Esping-Andersen, 1990) კვლევით ჩაეყარა, რომელიც იკვლევდა დასავლეთ ევროპაში სხვადასხვა სახის კეთილდღეობის რეჟიმების ჩამოყალიბების გამომწვევ ისტორიულ ფაქტორებს. ესპინ-ანდერსენი ასკვნის, რომ მემარცხენე პოლიტიკური პარტიების ხანგრძლივი მმართველობის პირობებში შრომითმა მოძრაობებმა შეძლეს საკმაოდ მოცულობითი და ეფექტური შრომის ბაზრის პოლიტიკების განვითარება სკანდინავიის ქვეყნებში, მაშინ როდესაც კონტინენტალურმა ევროპამ ქრისტიან-დემოკრატიული პარტიის ზეგავლენით კეთილდღეობის სრულიად განსხვავებულ მოდელი შექმნა (Esping-Andersen, 1990). აღნიშნული მოსაზრება მოგვიანებით დაადასტურეს სხვა ავტორებმაც. მაგალითად, ჰუო (Huo et. al. 2008) ევროპის მასშტაბით ჩატარებულ რაოდენობრივ კვლევაში ასკვნის, რომ მემარცხენე პოლიტიკურ ძალებსა და შრომის ბაზრის პოლიტიკაზე (კერძოდ, შრომის ბაზრის აქტიურ პოლიტიკაზე) დანახარჯებს შორის პოზიტიური კავშირია.

პოლიტიკური კონკურენცია და ინტერესთა ჯგუფების ლობირება ასევე მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო აღმოსავლეთ ევროპაში მიმდინარე კეთილდღეობის პოლიტიკის ცვლილებაში. როგორც ჰაგარდი და კაუფმანი (Haggard & Kaufman, 1995) აღნიშნავენ ცვლილებების მთავარი განმაპირობებელი აქ პოლიტიკურ ძალთა განლაგება და მათ შორის ძალაუფლების განაწილებაა. კერძოდ, ავტორები ასკვნიან რომ პოლიტიკურ პარტიებს, პროფესიულ კავშირებსა და მოქალაქეთა ჯგუფებს შორის ძალაუფლების გადანაწილების მიხედვით იცვლება კეთილდღეობის ინსტიტუციური ჩარჩო ქვეყანაში. ეს არგუმენტი, თავის მხრივ ესპინ-ანდერსენის მიერ ჩამოყალიბებულ თეზისს ადასტურებს იმის თაობაზე რომ "პოლიტიკური ფაქტორები" მნიშვნელოვანია სოციალური პოლიტიკის ცვლილებაში.

ინსტიტუციური ფაქტორები

სოციალური და ეკონომიკური ინსტიტუტების გავლენის კვლევამ საფუძველი ჩაუყარა კვლევის ახალ მიმართულებას ნეო-ინსტიტუციონალიზმს. ნეოინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში შეიქმნა რიგი სკოლებისა, რომლებიც ინსტიტუციური განვითარებისა და ცვლილების შესახებ განსხვავებულ წარმოდგენებს აყალიბებენ.

ნეოინსტიტუციონალიზმის სკოლებს შორის ყველაზე ძველი ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი ინსტიტუტებს განიხილავს როგორც წარსულზე დამოკიდებულს (path dependent), ანუ მოუქნელსა და

ცვლილებებისადმი ნაკლებად მიდრეკილ სუბიექტებს, რომელთა განვითარება მათი ისტორიული წარსულითაა განპირობებული. სხვა სიტყვებით, აღნიშნული თეორია გულისხმობს, რომ მას შემდეგ რაც კეთილდღეობის გარკვეული ინსტიტუტების ფორმირება მოხდება და ისინი ადგილს დაიმკვიდრებენ, პოლიტიკის მწარმოებლებისათვის მომავალში ძალიან რთულია განვითარების წინასწარ განსაზღვრულ ბილიკს გადაუხვიონ (Hall & Soskice, 2001).

პირსონის (2000) თვალსაზრისით წარსულზე დამოკიდებულება ორი მექანიზმითაა განპირობებული. ეს უკანასკნელი არსებული ინსტიტუციური მოწყობისადმი პოზიტიურ უკუგებასა და მისგან მიღებულ სარგებელს აღნიშნავს. კერძოდ, მოცემული თვალსაზრისით, რაც უფრო დიდი ხნის არსებობის ისტორია აქვს ინსტიტუტებს, მით უფრო მეტად ერგებიან მათ აქტორები და მით უფრო რთულდება მომავალი თაობის აქტორებისთვის სხვა მიმართულებით ნაბიჯის გადადგმა. ამასთან ერთად, ყალიბდება "გამარჯვებულთა" გუნდი, რომელთათვისაც არსებული ინსტიტუციური მოწყობა სარგებლის მომტანია და შესაბამისად, მომგებიანი.

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის სკოლის მიმდევრები თვლიან, რომ ცვლილება მხოლოდ "კრიტიკულ მომენტებში" ხდება. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ისეთ გარე მოვლენებს (შოკებს), როგორებიცაა ეკონომიკური კრიზისები, რევოლუციები, მმართველი გუნდის ცვლილებები და ა.შ.

თუმცა ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ყველა წარმომადგენელი როდი ეთანხმება ამ მოსაზრებას. მაგალითად, შტრეკი და თელენი (Streeck and Thelen 2005) ემიჯნებიან ამ მიდგომას და ამტკიცებენ რომ ცვლილება შეიძლება მოხდეს თანდათანობით/ინკრემენტალურად, კრიტიკული მომენტების გარეშეც. მსგავსი სახის, თანდათანობითი ცვლილება შეიძლება შინაარსით უტოლდებოდეს კიდევ იმას, რაც მოყვება რევოლუციებსა თუ სხვა მნიშვნელოვანი ისტორიული მოვლენების შედეგად გამოწვეულ ცვლილებებს (Streeck, 2005).

ისტორიული ინსტიტუციონალიზმი გარკვეულწილად აღიარებს იდეების როლს. თუმცა ეს უკანასკნელი ცვლილების პროცესის ნაწილად გვევლინება და ის არ განიხილება, როგორც ცვლილების მაპროვოცირებელი.

იდეოლოგიური ფაქტორები

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

ერთ-ერთი მათგანია გადაფასება (reassessment), რომელიც აქცენტს იდეებზე აკეთებს. ავტორის თანახმად იდეები ცვლილების მოხდენაში წამყვან როლს თამაშობენ. ვაიზჰაუპტი (2011) ერთმანეთისგან

განასხვავებს კოგნიტურ და ნორმატიულ იდეებს. ნორმატიული იდეები გვაწვდის კრიტერიუმებს, რომელთა საფუძველზე შეგვიძლია სამართლიანი გავარჩიოთ უსამართლოსგან, სწორი პოლიტიკა არასწორისგან და ა.შ. ამდენად, ისინი ქმნიან „იდურ საზღვრებს“ პოლიტიკის შემქმნელების მოქმედებისათვის. რაც შეეხება კოგნიტურ იდეებს ისინი გულისხმობს იმ მიზეზ-შედეგობრივი კავშირების დადგენას, რომლებსაც ეფუძნება პოლიტიკის შემქმნელების სტრატეგიები და წარმოდგენები პრობლემური სიტუაციის მოგვარების შესახებ. მსგავსი იდეები ცვლიან სტატუს ქვოს და შესაბამისად შეუძლიათ შეცვალონ ცვლილების მიმართულება ან ზეგავლენა იქონიონ ცვლილების მოხდენის ტემპზე (Weishaupt, 2011).

ის ავტორები, რომლებიც იდეურ პროცესებს სერიოზულად განიხილავენ შეიძლება ორ ჯგუფად გავყოთ. პირველი ჯგუფი (e.g., Blyth 2002; Hall 1989) ისტორიული ინსტიტუციონალიზმის ფარგლებში რჩებიან და იდეების როლს მხოლოდ კრიტიკული ქარტეხილების/მომენტების პერიოდში ხედავენ. მათი აზრით, მხოლოდ ამ მომენტში არიან აქტორები მზად ახალი იდეების მისაღებად. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, იდეები ამ მიდგომაში რეზიდუალურ ცვლადებს წარმოადგენენ, ხოლო პოლიტიკის შემქმნელები რაციონალურ აქტორებად წარმოგვიდგებიან (Weishaupt, 2011).

ავტორთა მეორე ჯგუფი (Hecllo 1974; Béland and Hacker, 2004; Béland 2005; Hemerijck 2007; 2008) იდეას განიხილავს, როგორც მიზეზ-შედეგობრივ ცვლადს, რომელსაც შეუძლია ახსნას ინკრემენტალური, თუმცა ტრანსფორმაციული ცვლილება. ბელანდის (2009) მიხედვით აქტორები განსაზღვრავენ გარკვეულ „რიტორიკულ ჩარჩოებს“ და ცდილობენ და ისწრაფვიან თავიანთი იდეების „ღირებულებების/მნიშვნელობის გაძლიერებაზე“. ეს უკანასკნელი გულისხმობს „ერთი ან რამდენიმე ღირებულების/იდების იდენტიფიცირებას, იდეალიზაციასა და წინ წამოწევას საზოგადოებრივ ფლანგზე (პოტენციურ ამომრჩეველზე), რომელთაც გარკვეული მიზეზების გამო ჯერ არ მოუხდენიათ კოლექტიური მოქმედების ინსპირირება (Snow et al. 1986: 469). მსგავსი მცდელობები იმაზეა მიმართული რომ ახსნას როგორ ხდება გარკვეული საკითხების წამოწევა საზოგადოებრივი განხილვის საგნად, იგულისხმება ისეთი თემები, რომლებიც ამჟამად არ წარმოადგენენ წამყვან თემებსა თუ საზოგადოებრივ შეხედულებებს (Beland, 2009).

საიდან მოდის იდეები?

მას შემდეგ რაც გავიზარებთ რომ იდეებს კრიტიკული როლი უჭირავთ პოლიტიკის ცვლილების პროცესში, ასევე მნიშვნელოვანია იმის გააზრება თუ საიდან მოდის ეს იდეები. ზოგადად შეიძლება გამოვყოთ იდეების ორი წყარო: ისინი შეიძლება ეფუძნებოდეს ადგილობრივ დონეზე ცდისა და შეცდომის მეთოდით მიღებულ გამოცდილებას ან გარე წყაროებიდან მოსულ ინიციატივას. როდესაც საუბარი გარე წყაროებზეა, ძირითადად განიხილავენ ტრანსნაციონალური აქტორების, როგორც იდეების გენერატორის როლს. პოლიტიკის წარმოების შესახებ კონკრეტული იდეები ხშირად კვეთს ნაციონალურ საზღვრებს ტრანსნაციონალური აქტორების, აკადემიკოსების, პოლიტიკოსების, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა თუ კვლევითი ინსტიტუტების წყალობით. ნაციონალური საზღვრის გადაკვეთის შემდეგ ხშირია შემთხვევა როდესაც საერთაშორისო აქტორების საშუალებით (მაგ. მსოფლიო ბანკი და საერთაშორისო სავალუტო ფონდი) ისინი მსოფლიოს მასშტაბით ვრცელდება (Beland, 2009).

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

წარმოვიდგინოთ ისეთ ფენომენად, რომელიც ამ ორ წერტილს შორის მდებარეობს. თუმცა, ადგილობრივი/ნაციონალური აქტორები მაინც რჩებიან მნიშვნელოვან აქტორებად, რომლებიც იძლევიან ექსპერტიზას ადგილობრივი საკითხების შესახებ, განსაკუთრებით ეს ეხება განვითარებულ ქვეყნებს, სადაც მსგავსი შესაძლებლობები უფრო დიდი დოზით არის წარმოდგენილი ვიდრე განვითარებად ქვეყნებში (Beland, 2009). ეს უკანასკნელნი უფრო ადვილად ექცვიან ტრანსნაციონალური აქტორების ფინანსური და იდეოლოგიური წნეხის ქვეშ ვიდრე განვითარებული ქვეყნები (Orenstein, 2008).

როგორ იყენებენ აქტორები იდეებს?

ვაიზჰაუპტის (2011) აზრით ინსტიტუციური ცვლილება ძველი და ახალი იდეების შერევის საფუძველზე ხდება. განსაკუთრებით თუკი ეს ახალი იდეები საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მოწოდებულ იდეებს წარმოადგენენ. საერთაშორისო ორგანიზაციებს პოლიტიკის დისკურსზე ორი თვალსაზრისით შეუძლიათ გავლენის მოხდენა. პირველ რიგში, ისინი შეიძლება იქცეოდნენ პოლიტიკის სხვადასხვა ალტერნატიული გზის გამავრცელებლებად. იმდენად რამდენადაც, საერთაშორისო ორგანიზაციები მეტნაკლებად დამოუკიდებელი ექსპერტის სტატუსით სარგებლობენ, ეროვნულმა აქტორებმა ისინი შეიძლება გულლიად მიიღონ, რადგან მათ მიერ მოწოდებული ინფორმაცია მტკიცებულებებსა და “საუკეთესო გამოცდილების” ემპირიულ მაგალითებს ეყრდნობა. მეორე რიგში, საერთაშორისო ორგანიზაციები კონკრეტული საკითხის განხილვის დროს შეიძლება ჩამოყალიბდნენ ეპისტემიურ თემებად, სადაც პოლიტიკის შემქმნელები, ექსპერტები და სხვა დაინტერესებული მხარეები ერთად იყრიან თავს პრობლემებისა და მათი მოგვარების გზების შესახებ სამსჯელოდ, ერთმანეთის გამოცდილების გასაზიარებლად ან საუკეთესო გამოცდილების მოსასმენად. ამ პროცესს შეიძლება “საგონებელში ჩავარდნის” ეტაპი ვუწოდოთ (Beland, 2009). თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ წარმოდგენილი ყველა იდეა როდი ხდება ადგილობრივი ინსტიტუციური ცვლილების საფუძველი. ვაიზჰაუპტი (Weishaupt, 2011) გვთავაზობს სამ პირობას, რომელთა სახეზე ყოფნა საჭიროა იმისათვის რომ იდეები მართლაც ითარგმნოს პოლიტიკის ენაზე და მის ცვლილებაზე რაიმე ზეგავლენა მოახდინოს: პირველ რიგში, საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ პროპაგირებული იდეები, თეორიულად მაინც, უნდა გვთავაზობდნენ სტატუს ქვოს გარკვეულწილად გაუმჯობესებას. მეორე, იმის გარდა რომ პოლიტიკის ცვლილებისა და ინსტიტუციური ცვლილების საშუალებას იძლეოდეს, იდეები ასევე კონტექსტუალურად ადექვატური უნდა იყოს და ინსტიტუციურადაც სპეციფიური, რომ არსებული სტატუს ქვოს რეალური ალტერნატივა შემოგვთავაზოს. მესამე, იმისათვის რომ პოლიტიკაზე რაიმე ეფექტი ქონდეს, იდეებმა უნდა მოახერხონ აქტორთა კრიტიკული მასის მობილიზება, ელექტორატი იქნება ეს თუ ინსტიტუციების წარმომადგენლები, ეს მასა საკმაოდ ძლიერი უნდა იყოს იმისათვის რომ სიტყვები მოქმედებად აქციოს (Weishaupt, 2011).

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

მეთოდოლოგია

მოცემული კვლევა განხორციელდა როგორც შემთხვევის ანალიზი. შემთხვევად აღებულია საქართველოში შრომის ბაზრის პოლიტიკის რეფორმები დაწყებული 2003-დან 2012 წლამდე პერიოდში. აღნიშნული პერიოდის ანალიზისათვის ორი მეთოდი იქნა გამოყენებული: 1. დოკუმენტების ანალიზი და 2. ჩარღმავებული თვისებრივი ინტერვიუ. დოკუმენტების ანალიზის დროს გაანალიზდა სახელმწიფო

სტრატეგიები შრომის ბაზრის დარგში, შრომითი კანონმდებლობა, სახელმწიფოს ანგარიშები საერთაშორისო ორგანიზაციების მიმართ და ამ უკანასკნელთა ანგარიშები საქართველოს შესახებ. მეორე ეტაპზე, დოკუმენტების ანალიზით მიღებული ინფორმაციის შევსება და ვალიდაცია მოხდა ნახევრადსტრუქტურირებული ინტერვიუების საფუძველზე, რომლის რესპონდენტები შეირჩნდნენ თოვლის გუნდის პრინციპით. ორივე ეტაპზე მიღებული მონაცემების საფუძველზე შესაძლებელი გახდა პროცესზე მიდევნების მეთოდის გამოყენება: ჩვენთვის საინტერესო მოვლენის (შრომის ბაზრის ლიბერალიზაციის) გამომწვევი მიზეზების დასადგენად.

პროცესზე მიდევნების მეთოდი (Process Tracing Method)

როგორც ბიჩი და პედერსენი (2013) აღნიშნავენ პროცესზე მიდევნების მეთოდი, როგორც წესი, გამოიყენება ინდივიდუალური შემთხვევის ანალიზის დროს, როდესაც მკვლევარს სურს დაადგინოს კაუზალური კავშირი X –სა და Y-ს შორის. შეიძლება ორ ცვლადს შორის კორელაცია უკვე დადასტურებულია, მაგრამ მკვლევარს სურს ამოხსნას და გაშიფროს ის კაუზალური მექანიზმი, რომლის საშუალებითაც X იწვევს Y-ს. სხვაგვარად, ეს მეთოდი აღნიშნავს კვლევას, რომლის დროსაც მკვლევარი იწყებს კონკრეტული მოვლენიდან (Y-დან) და მიზეზ-შედეგობრივ პროცესს მიყვება უკან X-მდე (Beach & Pedersen, 2013).

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

პროცესზე მიდევნების მეთოდში განზოგადების პრინციპი განსხვავდება რაოდენობრივი მეთოდებისაგან. კერძოდ, ასეთ შემთხვევაში მკვლევარი აკეთებს შემთხვევის შიდა განზოგადებას (within-case inference) და არა შემთხვევათა შორის (cross-case) განზოგადებას. ანუ ამ შემთხვევაში მკვლევარი აკეთებს დასკვნას იმის შესახებ სახეზეა თუ არა ნავარაუდები კაუზალური მექანიზმი მოცემული შემთხვევის ფარგლებში. ამავდროულად, ჩვენ გვინტერესებს მოცემული მტკიცებულებები რამდენად მიუთითებს კაუზალური მექანიზმის არსებობაზე.

მოცემულ კვლევაში გამოყენებულია *შედგის ახსნაზე მიმართული პროცესზე მიდევნების* მეთოდი, იმდენად რამდენადაც მთავარი საკვლევი თემა შრომის ბაზრის ლიბერალიზაციის გამომწვევი მიზეზების კვლევაა. ასეთ შემთხვევაში მკვლევარმა უნდა დაადგინოს რა არის შედეგის გამომწვევი საკმარისი პირობა. პირობა საკმარისია მაშინ, როდესაც არ არსებობს შედეგის რაიმე ისეთი ელემენტი, რომლის ახსნაც არ შეგვიძლია ჩვენს მიერ მოძიებული მტკიცებულებებით.

პროცესზე მიდევნების მეთოდის გამოყენების დროს მკვლევარი ემპირიულ ტესტებს ატარებს თავისი ჰიპოთეზის დასადასტურებლად. აღნიშნულისათვის კი აუცილებელია ნათლად იყოს ჩამოყალიბებული X-სა და Y-ს შორის ჰიპოთეტური კაუზალური მექანიზმი. კერძოდ, მექანიზმის თითოეული ნაწილისათვის ჩამოყალიბებული უნდა იყოს აქტორი და მოქმედება, რომელსაც ის ასრულებს. სულ არსებობს ოთხი სახის ტესტი, რომლებიც ემპირიული მასალის უნიკალურობასა და აუცილებლობის პარამეტრების მიხედვით

კლასიფიცირდება. კერძოდ, შეიძლება არსებობდეს მტკიცებულება, რომელიც იმდენად უნიკალურია, რომ მისი აღმოჩენის შემთხვევაში ძალიან დიდია ჰიპოთეზის დადასტურების ალბათობა. მეორე, გახლავთ აუცილებელი მტკიცებულება, რომლის აღმოჩენის გარეშეც შეუძლებელია ვამტკიცოთ ჰიპოთეზა, თუმცა მისი აღმოჩენა ჯერ კიდევ არ ადასტურებს ჰიპოთეზის ვალიდურობას. აღნიშნული პარამეტრების გადაკვეთით შეიძლება მივიღოთ განსხვავებული სახის მტკიცებულებები, რომელიც დაგვეხმარება დავადასტუროთ ან უარვყოთ ჩვენს მიერ ჩამოყალიბებული კაუზალური მექანიზმი X-სა და Y-ს შორის.

აღნიშნული მტკიცებულების მოსაძიებლად მკვლევარი ატარებს სხვადასხვა სახის ტესტს. მაგ. სალტეს ტესტი (hoop test), ისეთი ტესტია, როდესაც მტკიცებულების ვერ აღმოჩენის შემთხვევაში ჩვენი რწმენა ჰიპოთეზის ვალიდურობაში საკმაოდ იკლებს, თუმცა მისი აღმოჩენა, ჯერ კიდევ ვერ გვაძლევს ჰიპოთეზის ვალიდურობის დამტკიცების საშუალებას. მაგალითად, თუკი დანაშაულის ჩადენის დღეს ეჭვიმტანილი ქალაქში არ იმყოფებოდა, მას ვერ დავუმტკიცებთ ბრალს. საწინააღმდეგო შემთხვევაში კი დამატებითი მტკიცებულება გვჭირდება, რომ დავადგინოთ მისი ბრალეულობა. უფრო ეფექტური "კვამლიანი თოფის" (smoking gun) ტესტია, რომლის აღმოჩენა აუცილებლობით მიგვანიშნებს ჰიპოთეზის ნამდვილობაზე. თუმცა, მსგავსი სახის მტკიცებულებების მოძიება სოციალურ მეცნიერებში ძალიან რთულია.

შესაბამისად, ყველაზე ობტიმალური ორმაგი მნიშვნელობის ტესტია. მაგალითად, ვიდეო ჩანაწერი, რომელზეც ჩანს როგორ ჩადის ეჭვიმტანილი დანაშაულს. ეს მტკიცებულება უნიკალურად არის და სხვა ალტერნატივასაც გამორიცხავს.

კვლევის შედეგები

შრომის ბაზრის ტრაექტორიის მოკლე მიმოხილვა საქართველოში: 1990-2014

1990-იანი წლებიდან მოყოლებული, საბჭოთა კავშირისაგან დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, ევროპის პერიფერიაზე მდებარე საქართველომ მნიშვნელოვანი სოციო-ეკონომიკური და პოლიტიკური ცვლილებები განიცადა. განსაკუთრებით შთაბეჭედავი იყო ბოლო 25 წლის განმავლობაში სოციალური პოლიტიკის სფეროში მიმდინარე ცვლილებები. ეს უკანასკნელნი იმდენად სწრაფად და რადიკალურად ხორციელდებოდა რომ ამ მხრივ რთულია საქართველოს ანალოგი მოვუძებნოთ სხვა, გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებს შორის. მოვლენების თუნდაც ზედაპირული ანალიზი აჩვენებს რომ ქართული სოციალური მოდელი (თუკი ასეთზე საერთოდ შეგვიძლია ვისაუბროთ) იცვლებოდა და ბოლო 25 წლის განმავლობაში დასავლური კეთილდღეობის მოდელის თითქმის ყველა ტიპთან ჰქონდა რაღაც საერთო დროის გარკვეულ პერიოდში. საწყისი მოდელი სოციალისტური იყო, თუმცა საბჭოთა კავშირიდან გამოსვლის შემდეგ ჩნდება კონტინენტალური კეთილდღეობის მოდელის ჩანასახები (დაზღვევის სქემების შემოტანა), შემდეგ კურსი რადიკალურად შეიცვალა და უკიდურესი ნეოლიბერალური მოდელი მივიღეთ, რასაც ისევ მოყვა შედარებით მოთოკილი ეკონომიკური ლიბერალიზმის ან თუ გნებავთ, სოციალ-დემოკრატიული კურსი (გზირიშვილი, 2013).

შრომის ბაზრისა და დასაქმების პოლიტიკის შესწავლა საქართველოში განსაკუთრებით საინტერესოა იმის გათვალისწინებით, რომ ამ კონკრეტულ სფეროში არსებული დრამატული ცვლილებები არცერთ სხვა პოსტსაბჭოთა ქვეყანაში არ განხორციელებულა. 1990-იანი წლების დასაწყისში დამოუკიდებელ სახელმწიფოთა თანამეგობრობის (დსთ) ქვეყნების უმეტესობამ გაზრდილ უმუშევრობასა და ეკონომიკის რესტრუქტურირებას იმით უპასუხა რომ დაიწყეს დასავლეთის განვითარებულ ეკონომიკებში ჩამოყალიბებული შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გადმოტანა. თუმცა, აღნიშნული ინსტიტუტები არ იყო

მორგებული გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებზე, იმდენად რამდენადაც მათში სახეზე არ იყო ამ ინსტიტუტების არსებობისათვის საჭირო წინაპირობები. უმუშევრობის საოცრად მაღალი დონე ამცირებდა შემოსავლებს სახელმწიფო ბიუჯეტში, რის შედეგადაც უმუშევრობის დაზღვევის ფონდი ფაქტიურად არაეფექტური და გამოუსადეგარი იყო (Lubyova, 2009). ამ ქვეყნების მთავრობებმა მალე გააცნობიერეს აღნიშნული შრომის ბაზრის ინსტიტუტების არაეფექტურობა და დაიწყეს მათი "შემცირება", რაც ძირითადად იმაში გამოიხატებოდა რომ გამკაცრდა უმუშევრობის შემწეობის მიღების წინაპირობა ან შემცირდა ბენეფიტების მოცულობა და გაცემის ხანგრძლივობა და ჩანაცვლების დონეები.

უმეტეს შემთხვევებში, აღნიშნული რეფორმები საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების რეკომენდაციების მიხედვით ხორციელდებოდა. მოგვიანებით ნათელი გახდა, რომ მსგავსი შეზღუდვების გამო მოსახლეობის დიდი ნაწილი უმუშევრობის შემწეობისა და ზოგადად დასაქმების აქტიური პოლიტიკის მიღმა რჩებოდა. ამიტომაც ქვეყნებმა მიატოვეს უმუშევრობის დაზღვევის ფონდის იდეა, თუმცა გააგრძელეს დასაქმების სხვადასხვა პროგრამა. ნავთობზე გაზრდილმა ფასმა საშუალება მისცა რუსეთს, ყაზახეთსა და აზერბაიჯანს შეენარჩუნებინათ შრომის ბაზრის ინსტიტუტები და უმუშევრობის შემწეობები (ეს უკანასკნელი ყაზახეთმა გააუქმა). მათგან განსხვავებით, სომხეთს, ყირგიზეთს, ტაჯიკეთს და უზბეკეთს ძალიან გაუჭირდა შრომის ბაზრის ინსტიტუტების დაფინანსება. თუმცა მაინც შეინარჩუნეს ისინი, მიუხედავად იმისა რომ მოსახლეობის ძალიან მცირე ნაწილს ფარავდნენ. ამასობაში, საქართველომ, რომელსაც ანალოგიური პრობლემები ქონდა, საერთოდ გააუქმა შრომის ბაზრის ინსტიტუტები და პროგრამები და შრომის კოდექსის რადიკალური ლიბერალიზაცია მოახდინა (Lubyova, 2009). უცნაურია, რომ აღნიშნული ნაბიჯების შემდეგ ხელისუფლებამ შრომის ბაზრის პოლიტიკაში ჩარევა ისევ გადაწყვიტა 2008 წლის ეკონომიკური და პოლიტიკური კრიზისის შემდეგ, მაშინ როდესაც დანარჩენ განვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებში სოციალური დანახარჯების შემცირება წამყვანი პოლიტიკა გახდა და ხელისუფლებებმა შრომის ბაზრის პროგრამების შეკვეცა დაიწყეს. 2012 წლიდან მოყოლებული, შეცვლილი ხელისუფლების პირობებში საქართველო განსაკუთრებული ყურადღებით ეკიდება შრომის ბაზრის ინსტიტუტების ხელახლა ჩამოყალიბების იდეას. დაიწყო რიგი ინსტიტუტების აღდგენა (Diakonidze, 2016). აღნიშნული თვალსაზრისით საქართველო განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს იმდენად რამდენადაც სოციალური პოლიტიკების ლიბერალიზაცია გლობალიზაციის პირობებში ლამის ბუნებრივ მოვლენადაა მიჩნეული, თუმცა ლიბერალიზაციის შემდეგ პოლიტიკის რე-რეგულირების მცდელობა ძალიან იშვიათია.

შრომის ბაზრის ლიბერალიზაცია და მისი გამომწვევი მიზეზები

როგორც წინა სექციაში აღინიშნა ქართული შრომის ბაზრის პოლიტიკის განვითარებაში რამდენიმე ეტაპი შეიძლება გამოიყოს, თუმცა მოცემულ სტატიაში ამათგან მხოლოდ ერთ ეტაპზე შევაჩერებთ ყურადღებას, რომელსაც პირობითად შეგვიძლია ლიბერალიზაციის ფაზა ვუწოდოთ.

აღნიშნული ეტაპი 2003 წელს ხელისუფლებაში მიხეილ სააკაშვილის მოსვლით დაიწყო, რასაც ქვეყანაში რადიკალური ლიბერალური რეფორმების წყება მოჰყვა. მმართველი გუნდის ძირითადი წარმომადგენლები თავიანთ თავს ლიბერტარიანელებს უწოდებდნენ. როგორც ყოფილმა პრემიერ მინისტრმა ლადო გურგენიძემ აღნიშნა: "ჩვენ ლიბერტარიანელები ვართ, ჩვენი გეგმა არ არის რაიმეს გაკეთება და არც წარმოების კონკრეტული სექტორების განვითარებისკენ მივისწრაფვით - ეს არ

წარმოადგენს სახელმწიფოს ფუნქციას, მთავარია ეკონომიკური ზრდა და არა აქვს მნიშვნელობა რა საშუალებით მიიღწევა იგი”.¹

კვლევის საწყის ეტაპზე ცნობილია გამომწვევი მიზეზი (X) - მემარჯვენე ხელისუფლება და საბოლოო შედეგი (Y) შრომის ბაზრის პოლიტიკის ლიბერალიზაცია. თუმცა უცნობია ამ ორ მოვლენას შორის არსებული მიზეზ-შედეგობრივი ჩაჭვი. მოცემული თავი სწორედ X-სა და Y-ს შორის დამაკავშირებელი მექანიზმის ახსნას ცდილობს და განსაკუთრებული ყურადღება ამ პროცესში საერთაშორისო აქტორების გავლენას ექცევა.

კვლევის შედეგების ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია ჩამოვყალიბოთ შემდეგი მიზეზ-შედეგობრივი მექანიზმი:

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

ნაშრომის შემდგომ ნაწილში მოცემულია აღნიშნული მიზეზ-შედეგობრივი მექანიზმის თითოეული ეტაპის დამადასტურებელი მტკიცებულებები.

• *პირველი ეტაპი: რეფორმები და ინსტიტუტების გაუქმება*

სააკაშვილის ხელისუფლებას ნათლად ქონდა ჩამოყალიბებული ეკონომიკური ზრდის მისაღწევი სტრატეგია: სახელმწიფოს როლი მაქსიმალურად უნდა შემცირებულიყო ეკონომიკის თითქმის ყველა სექტორში და უნდა მომხდარიყო ინვესტიციების მოზიდვა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების გაზრდის მიზნით (Schueth, 2015). პრეზიდენტის სიტყვებით: “ნათელი იყო რომ ღია და თავისუფალი ეკონომიკის გარეშე (საქართველოს) წარმატების შანსები ნულს უდრიდა. მხოლოდ თავისუფლების ძალიან მაღალ დონეს შეეძლო უარყოფითი მოვლენების განეიტრალება: რუსული ოკუპაცია, განადგურებული ინფრასტრუქტურა და მცირე შიდა ბაზარი. ამ გამომწვევების საპასუხოდ რადიკალური რეფორმების გატარება იყო აუცილებელი (Saakashvili & Bendukidze, 2014). რეფორმებმა მოიცვა სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკების ფართო სპექტრი: შემცირდა საჯარო ბიუროკრატია, მოხდა საგადასახადო და კეთილდღეობის პოლიტიკის ლიბერალიზაცია, შემცირდა რეგულაციები, ნებართვები და ლიცენზიები და დაიწყო მასიური პრივატიზაცია.

აღსანიშნავია, რომ შრომის ბაზრისა და დასაქმების პოლიტიკაში რეფორმები 2004 წლამდე არ

¹ <http://www.milkeninstitute.org/events/conferences/global-conference/2009/panel-detail/1923>

დაწყებულა. ამ ეტაპისათვის პოლიტიკის აღნიშნულ დარგში შემდეგი მდგომარეობაა: შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში არსებობს შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი, რომელიც პოლიტიკას იმუშავებს აღნიშნულ სფეროში. მისი განმახორციელებელია დასაქმების საჯარო სამსახური. ეს უკანასკნელი ატარებს დასაქმების რიგ პროგრამებს: მაგ. გასცემს უმუშევრობის შემწეობას, ახორციელებს უმუშევართა მომზადება-გადამზადებას და დასაქმების საჯარო პროექტებს (Ivanidze, 2015). ქვეყანაში მოქმედებს შრომის კოდექსი, რომელიც საბჭოთა პერიოდში არსებული კოდექსის მცირედით სახეცვლილი ვერსიაა (Muskhelishvili, 2011). ამავდროულად ფუნქციონირებს შრომის ინსპექცია.

2004 წლიდან მოყოლებული იწყება რეფორმები შრომის ბაზრისა და დასაქმების პოლიტიკაში. 2004 წლის 29 დეკემბრის საპარლამენტო დადგენილებით ცვლილება შევიდა “დასაქმების შესახებ აქტში”, რომლის საფუძველზეც შეიქმნა “დასაქმებისა და სოციალური დახმარების სააგენტო”. ამ უკანასკნელმა ჩაანაცვლა დასაქმების საჯარო სამსახური (Council of Europe, 2006). ეს გახლდათ სოციალური სერვისების გაერთიანებისაკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი. ამასთანავე, იწყება დასაქმების თემის ზოგადი გარიყვა სოციალური პოლიტიკის სპექტრიდან. ახლადშექმნილი სააგენტოს მთავარი ფუნქცია მიზნობრივი სოციალური შემწეობის ადმინისტრირება იყო, რომელიც მთავრობამ 2003 წელს დანერგა მსოფლიო ბანკის აქტიური დახმარებით. 2007 წელს ევროპული სოციალური ქარტიის ყოველწლიურ ანგარიშში მთავრობამ აღნიშნა რომ: მიზნობრივი სოციალური დახმარების პროგრამის შემოტანამ შეამცირა დასაქმების პროგრამების დაფინანსებისათვის საჭირო ბიუჯეტი. ამასთანავე, სოციალური დახმარების მიმღებთა უმეტესობა უმუშევარი იყო. შესაბამისად, გადაწყდა რომ გაუქმებულიყო უმუშევრობის შემწეობა. ამდენად, სოციალური პოლიტიკის ორი სხვადასხვა ინსტრუმენტი: სოციალური დახმარება და უმუშევრობის შემწეობა ერთ სტემაში გაერთიანდა. თუმცა აღსანიშნავია, რომ უმუშევრობის შემწეობის გაგრძელებას იურიდიული საფუძველი მაშინ გამოეცალა, როდესაც გაუქმდა კანონი დასაქმების შესახებ და შესაბამისად გაუქმდა “უმუშევრის” ლეგალური გაგება. მიუხედავად აღნიშნული ცვლილებებისა, მთავრობა განაგრძობდა სოციალურ დახმარებაზე გაწეული დანახარჯების დასაქმების პროგრამებზე გაწეულ ხარჯად დათვლას (Council of Europe, 2006).

აღნიშნული არ წარმოადგენდა ერთადერთ ცვლილებას შრომის ბაზრის პოლიტიკის არქიტექტურაში. 2006 წელს დასაქმების კანონის გაუქმებას მოყვას სამუშაო ადგილზე უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის დაცვის კანონის გაუქმება, შესაბამისად გაუქმდა შრომის ინსპექცია, როგორც კანონის აღსრულების მექანიზმი (საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2008). 2006 წელს ასევე დაიხურა შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტი და “შრომა” მხოლოდ ცარიელი სიტყვის სახით შემორჩა სამინისტროს სახელწოდებაში. 2007 წელს “სოციალური დახმარებისა და დასაქმების” სააგენტოს ჩამოსცილდა “დასაქმების” კომპონენტი და სააგენტო გადაიქცა მხოლოდ “სოციალური სერვისების სააგენტოდ” (Council of Europe, 2007).

მართალია, ერთი შეხედვით აღნიშნული მოვლენები რადიკალურ ცვლილებებზე მიუთითებს, მაგრამ თუკი დასახელებული ინსტიტუტების ეფექტურობის კუთხით შევაფასებთ მოსახლეობას მათი გაუქმება თითქმის არ უგრძნია. აღნიშნული მიზეზი არაფორმალური დასაქმების ძალიან დიდი წილი იყო, ხოლო თავად ინსტიტუტებში კორუფციის არსებობა ფორმალურ სექტორში დასაქმებულთათვისაც მათ არსებობას უმნიშვნელოს ხდიდა. იმ პერიოდის პოლიტიკის შემქმნელები არ უარყოფენ კორუფციის არსებობას (Sakvarelidze, 2015). სწორედ, კორუფცია და ზედმეტი ხარჯი იყო ის ძირითადი არგუმენტი რაც სააკაშვილის გუნდს გააჩნდა ამ ინსტიტუტების გასაუქმებლად. თუმცა, როგორც მაშინდელი მინისტრის

მოდგილე აღნიშნავს: “კორუფცია ძალიან დიდი პრობლემა იყო, თუმცა ეს რომც არ ყოფილიყო ამ ინსტიტუტებს აუცილებლად გავაუქმებდით” (Megrelishvili, 2015). აღნიშნული კარგად გამოხატავს, იმას რომ პოლიტიკის აქტორების იდეოლოგიური განწყობები გადამწყვეტ როლს თამაშობდნენ ინსტიტუციურ ცვლილებაში.

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

მეორე ეტაპი: საერთაშორისო დონორების მოთხოვნები

საქართველოში დაწყებული პოლიტიკურ-ეკონომიკური ტრანსფორმაცია საინტერესოდ ემთხვევა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების გადაწყვეტილებას შეეცვალათ განვითარებადი ქვეყნებისათვის სესხის გაცემის წინაპირობები. 2003 წელს საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (IDA) ადგენს რომ სესხის მიღების წინაპირობა ქვეყანაში ბიზნესის დასაწყებად საჭირო დროისა და ხარჯების შემცირებაა (World Bank, 2007). საერთაშორისო განვითარების სააგენტო მსოფლიო ბანკის შემადგენელი ინსტიტუტია, რომელიც დაბალი და საშუალო შემოსავლების მქონე ქვეყნებზე სესხს შეღავათიანი პირობებით გასცემს და როგორც ასეთი, მსგავსი ქვეყნებისათვის ფინანსური რესურსის უმნიშვნელოვანეს წყაროს წარმოადგენს. მის სესხზე პროცენტი ძალიან დაბალია ან ნულის ტოლია და გადახდის ვალდებულება 38 წლამდე შეიძლება გაიწეროს, რომელთაგან პირველი 5-10 წელი მთავრობა საერთოდ არ იხდის პროცენტს (World Bank 2007).

აღსანიშნავია, რომ 2004 წელს აშშ ათასწლეულის გამოწვევის ფონდი იგივე პირობას აწესებს განვითარებადი ქვეყნებისათვის დახმარების გასაცემად (World Bank, 2007). ფონდი ორ კრიტერიუმს იყენებს: ბიზნესის დასაწყებად საჭირო დღეებისა და თანხის რაოდენობა, რომელსაც ერთიანად “ბიზნესის დაწყების ინდიკატორს” უწოდებენ.

2003 წელს მსოფლიო ბანკი ქმნის “ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსს”, რომელიც იმ პერიოდიდან მოყოლებული განვითარებად ქვეყნებში რეფორმების განხორციელების რეცეპტად აღიქმება. ინდექსის შექმნის მთავარი მოტივაცია, ავტორების განცხადებით, იმით იყო განპირობებული რომ ქვეყნებისათვის შეეთავაზებინათ პოლიტიკის ინსტრუმენტები და საუკეთესო გამოცდილება, რაც ქვეყანაში ბიზნესის წარმოების გამარტივებისათვის არის საჭირო. აღნიშნული კი, სოციალური და ეკონომიკური განვითარების უპირობო წინაპირობად ითვლება (World Bank, 2007). როგორც ინდექსის ერთ-ერთი მთავარი შემოქმედი ჯანკოვი აცხადებს საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს გადაწყვეტილებასა და ინდექსის შექმნას შორის რაიმე კავშირი არ ყოფილა. თუმცა ინდექსის შექმნის შემდეგ მისი გამოყენება

დაიწყო როგორც აშშ განვითარების სააგენტომ (USAID), ასევე თავად IDA-მ (Djankov, 2016).

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

მესამე ეტაპი: რეიტინგის გავლენა ქართველ რეფორმატორებზე

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

საკაპიტილის გუნდის წარმომადგენლები ცალსახად უარყოფენ ინდექსის რაიმე ზეგავლენას მათ მიერ გადაწყვეტილებების მიღებაზე. მათი განცხადებით მათთვის ძალიან კარგად იყო ცნობილი რომ შრომის ბაზრის ლიბერალიზაცია ეკონომიკის მოდერნიზების აუცილებელი წინაპირობა იყო. მას შემდეგ კი, რაც რეფორმები გაატარეს, აღმოჩნდა, რომ ისინი ზედმიწევნით ემთხვეოდა ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსში მითითებულ ინდიკატორებს და ამ რეფორმებისათვის ქვეყანამ "ფოჩიანი კანფეტებიც" დაიმსახურა (Lezhava, 2015).

თუმცა ამ მოსაზრებას არ ადასტურებს კვლევის პროცესში წარმოჩენილი სხვა მტკიცებულებები. EDBI ინდექსის შემქმნელი სიმეონ ჯანკოვი აღნიშნავს, რომ იგი საქართველოს პირველად კახა ბენდუქიძის (რეფორმების კოორდინაციის მინისტრის) თხოვნით ეწვია. ისინი დამეგობრდნენ და "რომ არა კახა ბეგერი არაფერი მოხდებოდა საქართველოში. ბენდუქიძე, ნოლაიდელი, სააკაპილი, გილაური ძალიან დაინტერესებული იყვნენ EDBI ინდექსით და კარგად იცოდნენ მისი შინაარსი. ისინი ჩემი მეგობრები გახდნენ და ამ თემებზე ხშირად ვსაუბრობდით. ჩვენ რეფორმებამდე სამი წლით ადრე დავიწყეთ საუბარი და 2005-დან 2007 წლამდე ერთად ვმუშაობდით (Djankov, 2016). ამდენად, არაა გასაკვირი რომ ამ პერიოდში საქართველოში გატარებული რეფორმები სწორედ იმ სფეროებში მოხდა, რომელიც ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსშია მითითებული. აღნიშნული ერთობლივი შრომის შედეგად, 2007 წელს მსოფლიო ბანკი საქართველოს აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის რეგიონში ტოპ რეფორმატორად ასახელებს. აღნიშნულ წელს, საქართველომ 10-დან 6 ინდიკატორზე მნიშვნელოვანი პროგრესი აჩვენა და ლიდერი რეფორმატორი ქვეყნების სიაში პირველ ადგილზე მოექცა. წარმატებული რეფორმატორებისათვის დაწესებული პრიზი კი პირველად სწორედ საქართველოს იმჟამინდელ პრემიერ-მინისტრს - ზურაბ ნოლაიდელს გადაეცა (World Bank, 2007).

თუკი, სექციის დასაწყისში მითითებული მიზეზ-შედეგობრივი მექანიზმი სწორია, აღნიშნული რეფორმების შედეგად სავარაუდოა ქვეყანაში დონორების დახმარებისა და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ზრდა.

მართლაც, 2006-დან 2008 წლებში ქვეყანაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები² ათასწლეულის გამოწვევის ფონდმა ორ მსხვილ პროექტს მოაწერა ხელი საქართველოსთან - პირველი 295 მლნ ლირებულების 2005 წელს, ხოლო მეორე 2013-ში³. საერთაშორისო განვითარების სააგენტომ კი მიზნობრივი სოციალური დახმარების რეფორმა დააფინანსა.

მეთხე ეტაპი: რასაც ზომავენ, ის კეთდება კიდევ!

ამდენად, პოლიტიკის წარმოებაზე “ბიზნესის კეთების სიმარტივის” ინდექსს ძალიან დიდი გავლენა ქონდა. მსოფლიო ბანკი აღნიშნავს: “იმისათვის რომ რეფორმატორებისათვის აღნიშნული ანგარიში გამოსადეგი იყოს, საჭიროა ინდიკატორები ძალიან მარტივი, ადვილად განსახორციელებელი და ნათლად ჩამოყალიბებული იყოს. მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში გახდებიან ისინი რეფორმების მოტივატორი (World Bank, 2007). აღნიშნულიდან გამომდინარე, საინტერესოა ვნახოთ რა ზეგავლენა მოახდინა აღნიშნულმა ინდექსმა შრომის ბაზრის სფეროში მიმდინარე პროცესებზე საქართველოში.

ინდექსის თავდაპირველ ვერსიაში ქვეყნების საერთო ქულა 10 ინდიკატორის მიხედვით ითვლებოდა. ესენია: ბიზნესის დაწყების სიმარტივე, ლიცენზირების საკითხები, სამსახურიდან დათხოვნისა და აყვანის სიმარტივე, ქონების რეგისტრირება, კრედიტის მიღება, ინვესტორების დაცულობა, გადასახადების გადახდა, საზღვრებს მიღმა ვაჭრობა, კონტრაქტების პირობის შესრულება და ბიზნესის დახურვა. მსოფლიო ბანკის ყოველწლიურ ანგარიშებში თითოეული ინდიკატორის შესახებ მოცემულია ის სასურველი მდგომარეობა და შესაბამისი რეფორმები, რაც ბიზნესის წარმოებას გაამარტივებს ქვეყანაში. ამდენად, ბიზნესის განვითარებაზე ორიენტირებული ხელისუფლებისათვის აღნიშნული ინდექსი პოლიტიკის წარმოების კარგ სახელმძღვანელოდ შეიძლება მივიჩნიოთ.

“სამსახურიდან დათხოვნისა და აყვანის სიმარტივის” ინდიკატორი თავის მხრივ შემდეგ საკითხებს მოიცავდა: დაქირავების სირთულის ინდექსი, სამუშაო საათების რიგდულობა, გათავისუფლების სიმარტივის ინდექსი, გათავისუფლებისა და სამსახურში აყვანის ხარჯები⁴.

აღნიშნული ინდიკატორის გამოყენებას თავისი მიზნები აქვს. კერძოდ, მსოფლიო ბანკის ეკონომისტები შემდეგ განმარტებას გვთავაზობენ: იმისათვის რომ დასაქმებული არასამართლიანი მოპყრობისაგან დაიცვან ხელისუფლება რეგულაციას მიმართავს, თუმცა ხშირ შემთხვევაში რთულია ოქროს შუალედის დაცვა და ზოგიერთ ქვეყანაში რეგულირება იმდენად მკაცრია, რომ დასაქმებულთა დასაცავად შექმნილი კანონები მათვე აყენებს ზიანს. დასაქმების შესაძლებლობები კი მცირდება. მოქნილი შრომითი ურთერთობების შემთხვევაში კი სამუშაო ადგილები მეტია და დასაქმების მაჩვენებელი იზრდება. თუმცა მეტი მოქნილობა არ ნიშნავს უსაფრთხოებაზე უარის თქმას. “მაგალითად, საქართველოს მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე მოქნილი რეგულაცია აქვს, თუმცა ამავე დროს იგი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ყველა ძირითადი კონვენციის ხელმომწერია. ნამდვილად ვერ ვიტყვი რომ დასაქმებულების ექსპლუატაცია ხდება დანიაში, რომელიც ასევე 10 ლიდერ რეფორმატორი ქვეყნის

² http://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Report_GEO_WEB.pdf

³ <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32427.pdf>

⁴ <http://www.doingbusiness.org/rankings>

სიაშია”.⁵

2005 წლიდან, აღნიშნულ ინდიკატორს “თანამშრომელთა დასაქმების ინდიკატორი” (Employing Workers Indicator) დაერქვა და გაიზარდა იმ საკითხების რიცხვი, რომელთა შესწავლაც ხდება. ძირითადად, ეს სამუშაოს ხარისხსა და შრომით პირობებს ეხება. აღნიშნული პროცესი იმ კრიტიკის დამსახურებაა, რაც “ბიზნესის კეთების სიმარტივის” ინდიკატორმა წლების განმავლობაში დაიმსახურა. კრიტიკის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი, სწორედ ის გახლდათ, რომ გადამეტებული უზრუნველყოფა შრომითი ურთიერთობების ლიბერალიზაციაზე, სამუშაო ადგილისა და პირობების გაუარესების ფონზე ხდებოდა. ამდენად 2007-დან 2011 წლის განმავლობაში მსოფლიო ბანკმა საკონსულტაციო ჯგუფი შექმნა, რომელთაც აღნიშნული ინდიკატორის სრულყოფა დაეკისრა⁶.

მიუხედავად იმისა რომ “დასაქმების ინდიკატორი” ხაზს უსვამდა მოქნილობისა და უსაფრთხოების მნიშვნელობას, ამ კომპონენტის ყველა შემადგენელი ინდიკატორი იზომებოდა 0-დან 100 ქულამდე, სადაც დაბალი ქულა მიუთითებდა უფრო მეტ მოქნილობას, ხოლო რაც მაღალი იყო მოქნილობა მით უფრო მაღალი იყო ქვეყნის საერთო რეიტინგი (World Bank, 2007). პოლიტიკის შემქმნელებისათვის ეს ერთ მარტივ მესიჯს ნიშნავდა: მან უნდა გაამარტივოს ან გააუქმოს ყველა სახის რეგულაცია.

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

ცხრილი ნომერი 1 ასახავს ამ “დასაქმების ინდიკატორის” შემადგენელ კომპონენტებს და მათთვის მინიჭებულ ქულებს 2005-დან 2010 წლის პერიოდში. აშკარაა რომ 2006 წელს მიღებული შრომის კოდექსი ძალიან ბევრ ასპექტს იმდენად ამარტივებდა რომ ბევრი კომპონენტი აბსოლუტური მოქნილობით შეფასდა (0 ქულა).

ცხრილი 1: საქართველოს მაჩვენებლები “დასაქმების ინდიკატორზე” 2005-2010

ინდიკატორი	2005	2006	2007	2008	2009	2010
სამსახურში აყვანის სირთულე	17	0	0	0	0	0

⁵ ibid

⁶ 2010 წლიდან ეს ინდიკატორი საერთოდ ამოიღეს 10 ძირითადი ინდიკატორიდან, რაც იმას ნიშნავს, რომ რეიტინგში ქვეყნის ადგილის განსაზღვრაში აღნიშნული საკითხი არ ფიგურირებს. თუმცა იგი რჩება “დამატებით საკითხად”, რომელზეც ინფორმაცია ყოველწლიურად გროვდება და ანგარიშში დანართის სახით არის წარმოდგენილი

სამუშაო საათების რიგიდულობა	60	60	20	20	20	20
სამსახურიდან დათხოვის სირთულე	70	70	0	0	0	0
დასაქმების რიგიდულობა ⁷	49	43	7	7	7	7
სამსახურიდან დათხოვის ხარჯები	21	4	4	4	4	4
სამსახურში აყვანის ხარჯები		31	20	20		

შრომის კოდექსის რევიზიის დროს სამსახურიდან დათხოვის თემა ერთ-ერთი ყველა აქტუალური იყო (Alexandria, 2016) (Otiashvili, 2015). შრომის კოდექსის ახალი ჩანაწერის მიხედვით შრომითი კონტრაქტის შეწყვეტის რამდენიმე მიზეზი არსებობდა, მათ შორის მხარეთა სურვილის შემთხვევაში ორივეს შეეძლო შეწყვეტა. თუმცა, მაშინ როდესაც დასაქმებულს ქონდა ვალდებულება ერთი თვით ადრე შეეტყობინებინა აღნიშნულის შესახებ დამსაქმებლისათვის, იგივე სახის ვალდებულება არ ვრცელდებოდა თავად დამსაქმებელზე. ამ უკანასკნელს შეეძლო ყოველგვარი გაფრთხილების გარეშე გაეთავისუფლებინა დასაქმებული. ერთადერთ ვალდებულებად მას ერთი თვის ხელფასის გადახდა ეკისრებოდა. ამდენად მნიშვნელოვანდ შემცირდა სამსახურიდან დათხოვნის სირთულე და ხარჯები EDBI-ს ინდიკატორებზე. რეალობაში, აღნიშნული ცვლილების ხარჯზე დამსაქმებლები თავიანთი შეხედულებით უშვებდნენ თანამშრომლებს სამუშაოდან, რაც შრომითი უსაფრთხოების მნიშვნელოვან გაუარესებას მოასწავებდა (საჩალელი, 2012).

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

აღნიშნულის გარდა გატარდა ბევრი სხვა ცვლილება, რომელმაც საერთო ჯამში გაამარტივა შრომითი ურთიერთობები. მაგალითად, ახალი შრომის კოდექსი არ ავალდებულებდა დამსაქმებელს აეხსნა გადაწყვეტილება სამსახურში არ აყვანის თაობაზე, რის შედეგადაც შეუძლებელი ხდებოდა წინასახელმეკრულებო პერიოდში დისკრიმინაციის ფაქტების აღრიცხვა. ამავდროულად, დამსაქმებელი

⁷ აღნიშნული ინდექსი 3 ქვეინდექსის (სამსახურში აყვანის სირთულის, სამუშაო საათების რიგიდულობისა და სამსახურიდან დათხოვის სირთულის) საშუალო მაჩვენებელია

აღარ იყო ვალდებული აენაზღაურებინა ზეგანაკვეთური შრომა, რაც კიდევ უფრო ამცირებდა მის დანახარჯებს და საბოლოო ჯამში კიდევ უფრო ზრდიდა EDBI-ს მოქნილობის ინდიკატორს.

დასკვნა

სტატიიში გაანალიზებულია შრომის ბაზრის პოლიტიკის სფეროში მიმდინარე რეფორმები 2003-დან 2012 წლამდე. ამ პერიოდში დაწყებული ლიბერალიზაციის ძირითადი მიზეზები პოლიტიკური და იდეოლოგიურია და ნაკლებად ინსტიტუციონალური. აღნიშნულს, პირველ რიგში ის განაპირობებს, რომ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ შრომის ბაზრის ინსტიტუტების კოპირება მოხდა, მაგრამ დასავლეთ ევროპისაგან განსხვავებით სადაც ისინი დეკადების მანძილზე ყალიბდებოდნენ, საქართველოში მათ ფუნქსიონირება ვერ შეძლეს. შესაბამისად, სუსტმა ინსტიტუციურმა გარემომ ხელსაყრელი ნიადაგი შექმნა მეთავრობისათვის რეფორმების გატარების კუთხით.

თავად, ლიბერალიზაციის პროცესი უმეტესწილად განსაზღვრული იყო სააკაშვილის ხელისუფლების წარმომადგენელთა იდეოლოგიური მოსაზრებებით. საერთაშორისო ორგანიზაციებმა ითამაშეს მნიშვნელოვანი, თუმცა არა გადამწყვეტი როლი აღნიშნულ პროცესებში. თუკი ამ სფეროში აქამდე გაბატონებულ მოსაზრებას დაუბრუნდებით საერთაშორისო აქტორების მიერ ნაკარნახები იდეები ხშირად წარმოჩენილია როგორც რეფორმების გატარებისათვის საჭირო "რეცეპტი", რომელსაც ეროვნული აქტორები უსიტყვოდ ემორჩილებიან და ასრულებენ. საქართველოს შემთხვევაში, იდეების გაზიარება ნამდვილად ხდებოდა და ამის კონკრეტული ინსტრუმენტი "ბიზნესის კეთების სიმარტივის ინდექსი" იყო. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნულმა ინდექსმა უფრო მეტად მიმართულება მისცა სამთავრობო გუნდის მიერ გატარებულ რეფორმებს, და ის თავად არ წარმოადგენდა ცვლილების მთავარ მოტივატორს. მთავარი გამომწვევი მიზეზი ხელისუფლების "კოგნიტური იდეები" (Weishaupt, 2011) გახლდათ და მათი სურვილი მეტი ლიბერალიზაციით მეტი პირდაპირი უცხოური ინვესტიცია მიეღოთ. EDBI ინდექსმა კი მათ აღნიშნული სურვილის განსახორციელებლად საჭირო ინსტრუმენტი მისცა.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საერთაშორისო აქტორების მხარდაჭერა მთავრობის მიერ გამოყენებული იყო რადიკალური რეფორმების ლეგიტიმაციისათვის, რომელიც ხშირ შემთხვევაში მტკიცებული იყო მოსახლეობისათვის, განსაკუთრებით დასაქმებულებისათვის, რომელთა შრომითი უსაფრთხოება მნიშვნელოვნად შემცირდა შრომითი კანონმდებლობის ლიბერალიზაციისა და შრომის ინსტიტუტების გაუქმების შედეგად.

დასასრულს უნდა აღინიშნოს, რომ შრომის ბაზრის პოლიტიკის რეფორმა არ წარმოადგენდა სააკაშვილის ხელისუფლების მთავარ სამიზნეს. შრომის ბაზრის ინსტიტუტების გაუქმება უფრო მეტად იმის შედეგი იყო რომ სოციალურ პოლიტიკაში გატარებული სხვა რეფორმების ხარჯზე "დასაქმების" თემა გაირიყა სოციალური პოლიტიკის სფეროდან. მიზნობრივი სოციალური დანებარების სისტემის ამოქმედებისათვის ხარჯების ოპტიმიზაციის მიზნით საჭირო გახდა სოციალურ სფეროში არსებული ყველა დანარჩენი ინსტიტუტის თუ რეგულაციის თავიდან მოცილება, შრომის ბაზრის ინსტიტუტები კი სწორედ მათ რიგებში მოხვდა.

ბიბლიოგრაფია:

- საჩალელი, ს. (2012). დამსაქმებლის მიერ ხელშეკრულების ცალმხრივი მოშლით გამოწვეული დავები. თბილისი.
- საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია. (2008). დასაქმების პროგრამები საქართველოში. თბილისი.
- Alexandria, G. (2016). Director, Georgian Trade Union Confederation. (A. Diakonidze, Interviewer)
- Beach, D., & Pedersen, B. (2013). *Process-Tracing Methods*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Beland, D. (2009). Ideas, Institutions and policy change. *Journal of European Public Policy*, 16:5, 701-718.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Commission of the European Communities. (2009). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008. Progress Report Georgia*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Council of Europe. (2007). *1st National Report on the implementation of the European Social Charter*. Council of Europe.
- Council of Europe. (2006). *European Social Charter, National report of the Government of Georgia*.
- Deacon, B. (2000). Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization. *Journal of European Social Policy*, 10 (2), 146-161.
- Diakonidze, A. (2016). Superficial institutions and challenges of re-regulation in the Republic of Georgia. *Caucasus Survey*, 4 (2), 149-164.
- Djankov, S. (2016). Former senior economist at World Bank. (A. Diakonidze, Interviewer)
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Haggard, S., & Kaufman, R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. 2001: Oxford University Press.
- Heinrich Boell Stiftung South Caucasus. (2013). *Discussion paper on Labour Code and Worker Movement*. Tbilisi.
- Hsu, S. (2005). Advocacy coalitions and policy change on nuclear power utilization in Taiwan. *The Social Science Journal*, 42, 215-229.
- Ivanidze, D. (2015, October 16). Former head of the Public Works program at the Public Employment Service. (A. Diakonidze, Interviewer) Tbilisi.
- Lezhava, V. (2015). Former Advisor to the Prime Minister of Georgia. (A. Diakonidze, Interviewer)
- Libyova, M. (2009). *Labour Market Institutions and policies in the CIS: Post-transition outcomes*. Moscow: International Labour Organisation.
- Megrelishvili, V. (2015). Former Deputy Minister for Labour, Health and Social Affairs. (A. Diakonidze, Interviewer)
- Muskhelishvili, M. (2011). *Social Dialogue in Georgia*. Tbilisi: European Union & Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Orenstein A. Michelle, S. B. (2008). *Transnational Actors in Central and East European Transitions*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

- Otiashvili, T. (2015). Chief advisor, Prime Ministers Economic Council. (A. Diakonidze, Interviewer)
- Saakashvili, M., & Bendukidze, K. (2014). Georgia: The Most Radical Catch-up Reforms. In A. Aslund, & S. Djankov (Eds.), *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*.
- Sakvarelidze, R. (2015, November 17). Head of the department of Labour and Employment 2000-2004. (A. Diakonidze, Interviewer)
- Schueth, S. (2015). Winning the rankings game: The Republic of Georgia, USAID, and the Doing Business Project. In A. Cooley, & J. Snyder (Eds.), *Grading States as a Tool of Global Governance* (pp. 151-177). Cambridge University Press.
- Sturua, T. (2015). Former head of employment department, Social Service Agency. (A. Diakonidze, Interviewer)
- The World Bank. (1993). *Georgia - A Blueprint for Reforms*. Washington D.C.: World Bank.
- Weishaupt, J. (2011). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- World Bank & International Financial Corporation. (2007). *Doing Business 2007: How to Reform*. Washington.