

დასაქმება საჯარო სექტორში - ემპირიული ანალიზი

ეგნატე შამუგია*

აბსტრაქტი: ნაშრომის მიზანია საქართველოში საჯარო სექტორში დასაქმების დონის შეფასება და ამ უკანასკნელში სამუშაო ადგილების შექმნის ფაქტორების შესწავლა. ბოლო ათწლეულის მანძილზე საჯარო სექტორში დასაქმება გაზრდილია, რომლის წილი მთლიან დასაქმებაში საშუალოდ 22.5%-ია. აღნიშნული კი მთავრობის რეალური დანახარჯების, მიწოდებული საქონელი და მომსახურების ოდენობის გათვალისწინებით მაღალია, რადგან საქართველოს მსგავსი რიგი ქვეყნები საჯარო სერვისების მიწოდებას შედარებით ნაკლები ადამიანური რესურსებით უზრუნველყოფენ. მეორე მხრივ, ნაშრომში რეგრესული ანალიზის საშუალებით, ნაჩვენებია სექტორში სამუშაო ადგილების შექმნის ფაქტორები. ასეთი ფაქტორი პოლიტიკოსების მიერ რენტის ძიება - გავლენიანი ჯგუფებისთვის სამუშაო ადგილების შექმნა და პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფაა. ეს კი უფრო მეტად ხდება დემოკრატიისა და სამართლის უზენაესობის ნაკლებობის მქონე ქვეყნებში.

შესავალი

უმუშევრობა გრძელვადიანი პერიოდის მწვავე პრობლემაა, რომლის შემცირება მთავრობას ორი გზით ძალუძს. შექმნას სათანადო ეკონომიკური გარემო, რომელიც ეკონომიკურ ზრდას და შესაბამისად, დასაქმებას შეუწყობს ხელს, ან თავად იყოს დამსაქმებელი. მთავრობა ამ უკანასკნელს ირჩევს, როგორც რენტის მაძიებლები (Krueger, 1974), რადგან მთავრობები არა სოციალური კეთილდღეობის მაქსიმიზატორი, არამედ გავლენიანი ჯგუფებისთვის პოლიტიკური კეთილგანწყობის მიმწოდებელია (Olson, 1968; Becker, 1983). შრომის ბაზარზე კი რენტის ძიება სხვადასხვა ფორმას იღებს. მათ შორის, ესაა პოლიტიკური ძალაუფლების მფლობელთათვის მეტი სარგებლის მომტანი სამუშაო ადგილების შექმნა (Gelb et al., 1991). მართალია, სამუშაოს მაძიებლები თითქმის არ ქმნიან გაერთიანებებს, რათა ლობირება გაუწიონ საჯარო სექტორში ადგილების შექმნის, მაგრამ პოლიტიკოსები ამის გარეშე ქმნიან სამუშაო ადგილებს. ასეთი რამისკენ კი ფართოდ გამოხატული წუხილები უბიძგებთ, ხოლო მათი

* კვლევითი ინსტიტუტის Gnomon Wise („გნომონ ვაიზი“) მკვლევარი, e-mail: e.shamugia@ug.edu.ge

მიზანი პოლიტიკური სტაბილურობის მიღებაა. შესაბამისად, მთავრობა მიდრეკილია შექმნას მეტი სამუშაო ადგილი საჯარო სექტორში.

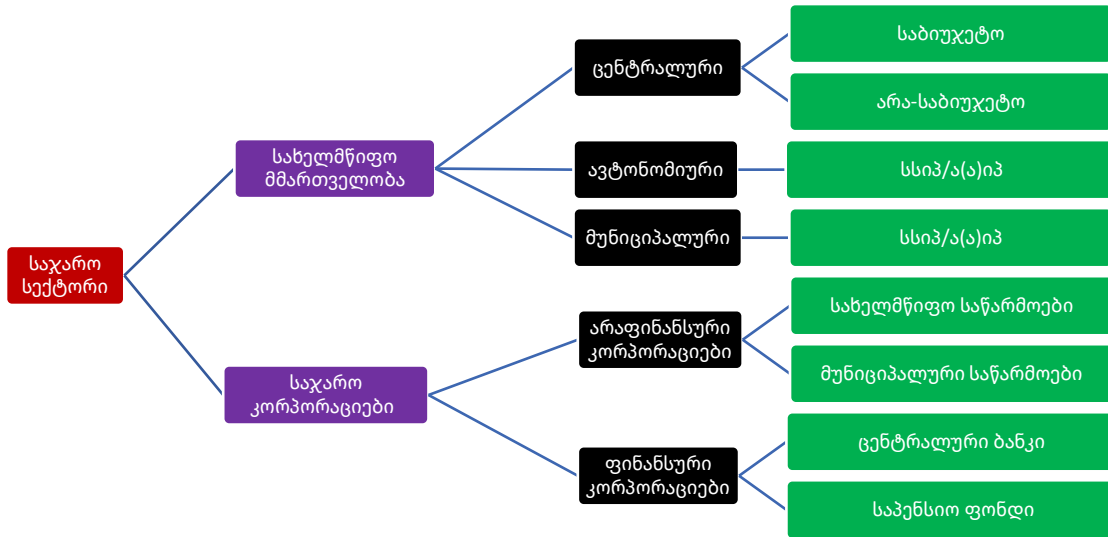
მართალია მოკლევადიან პერიოდში საჯარო დასაქმების ზრდა ამცირებს უმუშევრობას, მაგრამ ასეთი რამ ბაზრიდან კერძო სექტორის გამოდევნას იწვევს (Holmlund & Lindén, 1993; Malley & Moutos, 1998; Demekas & Kontolemis, 2000; Behar & Mok, 2013). Algan et al. (2002) -მა ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის წევრი ქვეყნების 1960-2000 წლების მონაცემებზე დაყრდნობით აჩვენეს, რომ საჯარო სექტორში ასი სამუშაო ადგილის შექმნას შეუძლია კერძო სექტორში ას ორმოცდაათი ადგილის მოსპობა. ასევე, საჯარო სექტორში დასაქმების ზრდამ შეიძლება მთლიანი ეკონომიკის პროდუქტიულობა შეამციროს, რადგან რენტა-მაძიებელმა და რენტა-შემქმნელმა ქვევამ შესაძლოა საჯარო სექტორში რესურსების ფუჭი განაწილება გამოიწვიოს (Gelb et al., 1991). ასეთ შემთხვევაში ადგილი აქვს რესურსების ხელახლა განაწილებას კერძოდან საჯარო სექტორში, მაღალპროდუქტიული სექტორიდან - ნაკლებად პროდუქტიულში.

წინამდებარე სტატიის მიზანია შევაფასოთ საქართველოში საჯარო სექტორში დასაქმება. ამისთვის, პირველ რიგში, განვსაზღვრავთ სექტორის ფარგლებს, შედარებით პერსპექტივაში გავაანალიზებთ დასაქმების დონეს. და ბოლოს, რეგრესული ანალიზის საშუალებით, შევისწავლით საჯარო სექტორში დასაქმების ფაქტორებს.

საჯარო სექტორის ფარგლები

უშუალოდ საჯარო სექტორში დასაქმების ანალიზის დაწყებამდე აუცილებელია ამ სექტორის ფარგლების და სტრუქტურის განხილვა. მთლიანი საჯარო სექტორი შეიძლება ორ ფართო კატეგორიად - სახელმწიფო მმართველობის ერთეულებად და საჯარო კორპორაციებად დაყვით, რომლებიც უზრუნველყოფენ საზოგადოებისა და ინდივიდუალური საოჯახო მეურნეობებისთვის საქონელი და მომსახურების მიწოდებას, ქონებისა და შემოსავლების გადანაწილებას (IMF, 2014). ასეთი ერთეულების საქმიანობა ძირითადად არასაბაზრო პრინციპებს ეფუძნება, ხოლო საჯარო კორპორაციების შემთხვევაში - პირიქით. მართვა და კონტროლის კუთხით, საჯარო სექტორის ყველა ინსტიტუციურ ერთეულს პირდაპირ ან არაპირდაპირ სახელმწიფო სექტორი მართავს.

სქემა 1: საჯარო სექტორის სტრუქტურა



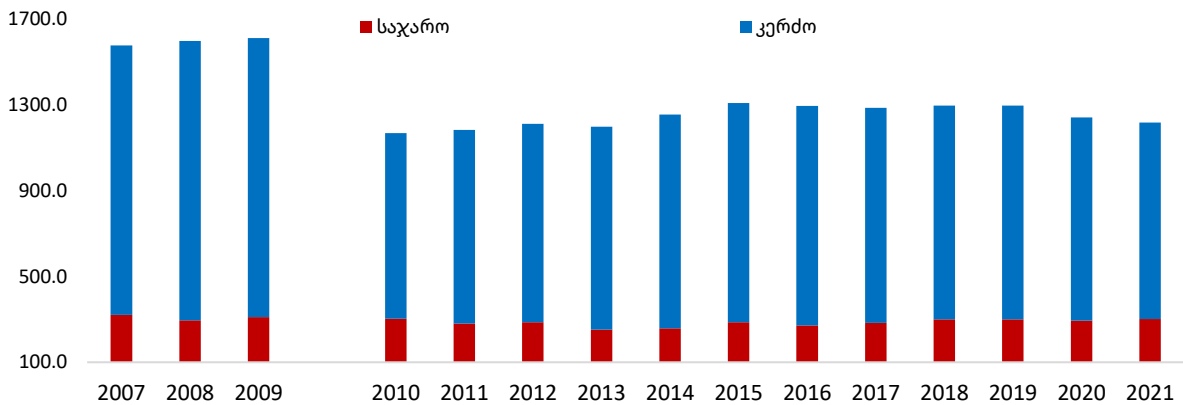
სახელმწიფო მმართველობის ერთეულები ცენტრალურ და სუბნაციონალურ დონეებს აერთიანებს. კერძოდ, ყველა ცენტრალურ, ავტონომიურ და მუნიციპალურ ერთეულებს და ასევე, მათი კონტროლის ქვეშ არსებულ ყველა არამომგებიან ორგანიზაციებს. სახელმწიფო მმართველობაში ერთიანდება სახელმწიფოს ცენტრალური აპარატი - სამინისტროები, სამინისტროს სისტემაში შემავალი საქვეუნყებო დაწესებულებები, სამინისტროს კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (სსიპ) და სხვა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი საბიუჯეტო ორგანიზაციები. სუბნაციონალურ დონეზე კი - ავტონომიური რესპუბლიკის და მუნიციპალიტეტის ორგანოებს, მათ მიერ დაფუძნებულ და მათ წინაშე ანგარიშვალდებული საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს (სსიპ და ა(ა)იპ) და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციებს. საჯარო სექტორის სტატისტიკის წარმოებისა და განხილვისთვის, გარდა უშუალოდ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ერთეულებისა, მასში კლასიფიცირდება საკანონმდებლო (პარლამენტი) და სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში შემავალი ორგანიზაციები.

რაც შეეხება საჯარო კორპორაციებს, ფინანსურ და არაფინანსურებად იყოფა. ფინანსური კორპორაციები ფინანსურ და საპენსიო ფონდის მომსახურებაში ჩართულ ერთეულებს მოიცავს. ეს ერთეულებია: ეროვნული ბანკი, საპენსიო სააგენტო და სხვა ფინანსური მომსახურების მიმწოდებელი დაწესებულებები. ხოლო, საჯარო სექტორის არაფინანსური კორპორაციები სახელმწიფო და მუნიციპალური საწარმოებისგან შედგება.

საჯარო სექტორში დასაქმების დინამიკა

სწორედ ზემოთ განხილული ერთეულები ქმნიან საჯარო სექტორიდან შრომის ბაზარზე მოთხოვნას. თუმცა, მათი წვლილი ამ უკანასკნელში გაცილებით მცირეა, ვიდრე კერძო სექტორის. ბოლო ათწლეულის პერიოდში საჯარო სექტორი სამუშაო ძალის საშუალოდ 17.6%-ს ასაქმებდა, რაც მთლიანი დასაქმების საშუალოდ 22.5%-ია. 2021 წლის მდგომარეობით, საჯარო სექტორში 316.2 ათასი შრომისუნარიანი პირი იყო დასაქმებული, რაც წინა წლებთან შედარებით, გაზრდილია. მაგალითად, 2020 წელს საჯარო სექტორი 281.9 ათას პირს ასაქმებდა, რაც წინა წელს 5.0 ათასით ნაკლები იყო. ამ პერიოდში საჯარო სექტორში დასაქმება არამხოლოდ აბსოლუტურ გამოხატულებაშია გაზრდილი, არამედ ფარდობითი მაჩვენებლებიც მეტია. 2021 წელს საჯარო სექტორის წილი მთლიან დასაქმებაში 24.8% იყო, რაც 2018-19 წლებში 23.1%-ს შეადგენდა. ბოლო ათწლეულის მანძილზე ეს მაჩვენებელი ყველაზე დაბალი 2014 წელს 20.6% იყო. შესაბამისად, საჯარო სექტორის წილის ზრდასთან ერთად, კერძო სექტორის როლი შემცირდა. ამ უკანასკნელის კლება არამხოლოდ ფარდობით მაჩვენებლებში გამოიხატა, არამედ აბსოლუტურშიც. 2021 წელს კერძო სექტორი 916.0 ათას შრომისუნარიან პირს ასაქმებდა, რაც 2020 წელს 947.1 ათასი პირი იყო. ბოლო ათი წლის მანძილზე კერძო სექტორში ყველაზე მეტი, 1 022.6 ათასი პირი 2016 წლის იყო დასაქმებული.

გრაფიკი 1: საქართველოში დასაქმებულთა განაწილება ინსტიტუციური კუთხით (ათასი პირი)



წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

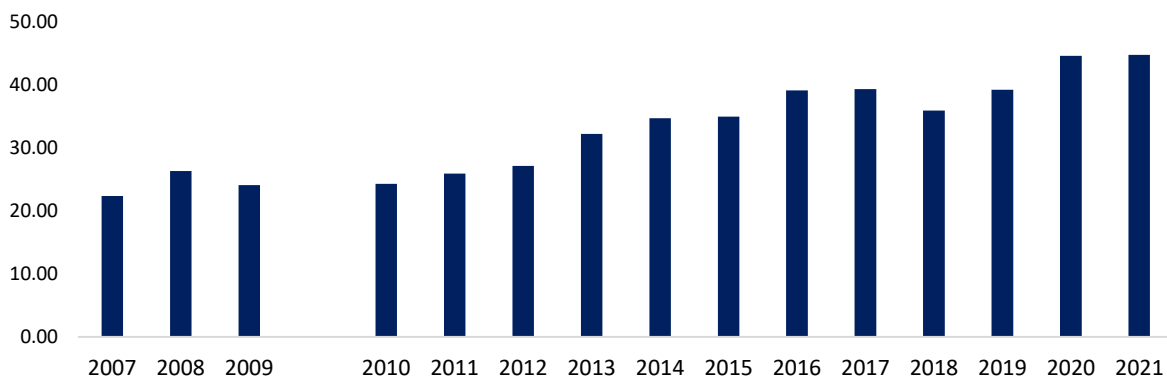
საჯარო სექტორში დასაქმების უფრო ფართო სურათისთვის საჭიროა ერთ დასაქმებულზე განაწილებული მთავრობის რეალური დანახარჯების ჩვენება. აღნიშნული ასახავს ერთი

ბიუროკრატის მიერ საშუალოდ გაწეული საქონელი და მომსახურების მიწოდებას. ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯები გაანგარიშებულია განტოლება (1)-ის საშუალებით:

$$PerGW = ((e^g + nA^g + fA^g) / CPI) / pEm \quad (1)$$

საჯარო სექტორში ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯების განაწილება (*PerGW*) ტოლია მიმდინარე ხარჯების (e^g), არაფინანსური აქტივების (nA^g) და ფინანსური აქტივების ზრდის (fA^g) ჯამის (ინდექსირებული სამომხმარებლო ფასებით) საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობასთან (pEm) ფარდობის.

გრაფიკი 2: საჯარო სექტორის ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური დანახარჯები (2010 =100, ათასი)



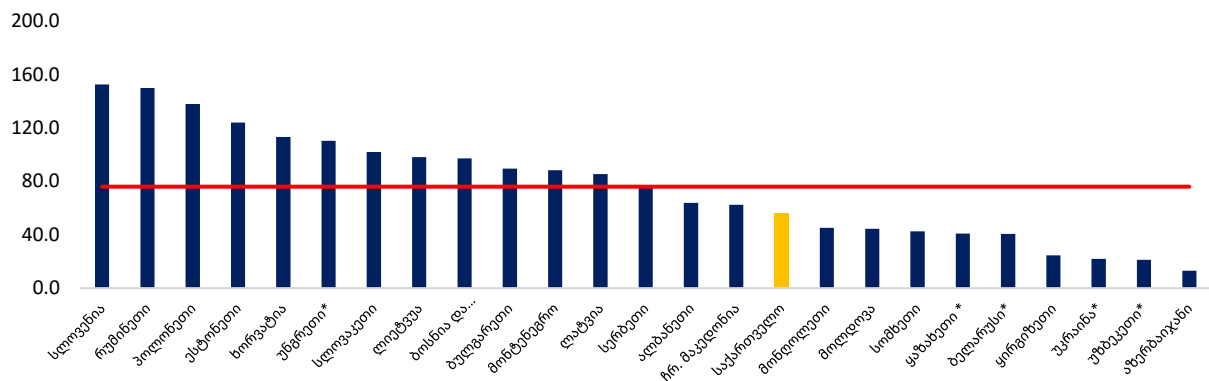
წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ფინანსთა სამინისტრო, ავტორის გამოთვლები

ბოლო ათწლეულში საჯარო სექტორში ერთ დასაქმებულზე განაწილებული რეალური დანახარჯების მოცულობა იზრდება. ამ პერიოდში ზრდამ 64.8% შეადგინა. ეს კი ნიშნავს, რომ საჯარო სექტორის მიერ საქონელი და მომსახურების მიწოდებისთვის შედარებით უფრო ნაკლები რესურსია გამოყენებული. თუმცა, საჯარო სექტორში დასაქმების მასშტაბის შესაფასებლად აუცილებელია შედარებითი პერსპექტივაში ანალიზი. კერძოდ, საჯარო სექტორის მიერ მიწოდებული საქონელი და მომსახურებაში გამოყენებული ადამიანური რესურსი მოცულობა, რომელიც განსაზღვრულია შემდეგი სახით:

$$PerGW_j = ((e_j^g + nA_j^g) / PPP_j^c) / pEm_j \quad (2)$$

სადაც, $PerGW_j$, j -ური ქვეყნების საჯარო სექტორის ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯების განაწილება განსაზღვრულია, როგორც მთავრობის მთლიანი რეალური დანახარჯების ფარდობა საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობაზე, pEm_j . მთავრობის მთლიანი დანახარჯები კი მიმდინარე ხარჯების, e_j^g და არაფინანსური აქტივების ზრდის, nA_j^g ჯამია. იმისათვის, რომ მონაცემები შედარებადი იყოს, მთავრობის დანახარჯები მსყიდველობითი უნარის პარიტეტის კონვერტაციის ინდექსით, PPP_j^c შეწონილია.

გრაფიკი 3: საჯარო სექტორის ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური დანახარჯები (2017=100, სრ. ათასი)



წყარო: მსოფლიო ბანკი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, ავტორის გამოთვლები

შრომის ბაზარზე საჯარო სექტორის მაღალი წილით სკანდინავიური ქვეყნები გამოირჩევა. მაგალითად, 2019 წლის მონაცემებით, ნორვეგიის მთლიან დასაქმების 30.7% საჯარო სექტორის წილია. შვედეთსა და დანიაში ეს მაჩვენებელი 28.7% და 27.6%-ებია. საჯარო სექტორის დაბალი, 5.9%-იანი წილით იაპონია გამოირჩევა. სამხრეთ კორეაში ეს მაჩვენებელი 8.1%-ია (OECD, 2021). მართალია სკანდინავიური ქვეყნების დასაქმებაში საჯარო სექტორის წილი მაღალია, მაგრამ ამ ქვეყნებში საქონელი და მომსახურების მიწოდებაში მთავრობა მეტად აქტიურია. მთლიან ეკონომიკასთან მიმართებით, მთავრობის დანახარჯები 1/2 -ს აღემატება. რაც შეეხება სამხრეთ კორეას და იაპონიას, მთავრობის დანახარჯები შედარებით მცირეა, მაგრამ აღნიშნული საქართველოს ან რეგიონის ქვეყნების დონეს აღემატება. სამხრეთ კორეაში მთავრობის დანახარჯები მთლიანი ეკონომიკის 38.1%-ია, რაც იაპონიაში 47.3%-ს აღწევს (OECD, 2021).

ამდენად, ეფექტიანად, ყველაზე ნაკლები რესურსების გამოყენებით საქონელი და მომსახურების წარმოებასა და მიწოდებს იაპონიის საჯარო სექტორი ახორციელებს.

რაც შეეხება საქართველოში საჯარო სექტორის მიერ გამოყენებულ ადამიანურ რესურსებს შედარებითი ანალიზისთვის უპრიანია ამ უკანასკნელის ტრანზიციულ ეკონომიკებთან მიმართებით განხილვა. ამ კუთხით, კარგი პოზიცია სლოვენიასა და რუმინეთს უჭირავს, სადაც საქონელი და მომსახურების წარმოება და მიწოდებისთვის საჯარო სექტორი ორჯერ უფრო ნაკლებ ადამიანურ რესურსს იყენებს, ვიდრე ყოფილი სოციალისტური ეკონომიკების საშუალო მაჩვენებელი. თითქმის ასეთი მდგომარეობაა სხვა ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, როგორცაა: პოლონეთი, ესტონეთი, ხორვატია, უნგრეთი და ა.შ. საქართველოს საჯარო სექტორის მიერ უფრო მეტი ადამიანური რესურსია გამოყენებული, ვიდრე საშუალოდ ტრანზიციულ ქვეყნებში. საქართველოსთან შედარებით, სხვა ყოფილი საბჭოთა ქვეყნებში საჯარო სექტორში უფრო მეტი ადამიანური რესურსია დასაქმებული. მაგალითად, აზერბაიჯანში საჯარო სექტორის მიერ საქონელი და მომსახურების წარმოება და მიწოდებისთვის ექვსჯერ უფრო მეტი ადამიანური რესურსია გამოყენებული, ვიდრე საშუალო მაჩვენებელი. უზბეკეთში კი - ოთხჯერ უფრო მეტი. ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკებიდან, უკრაინასა და ყირგიზეთში ადამიანური რესურსების გამოყენების დონე საშუალო მაჩვენებელს სამჯერ აღემატება. ამდენად, შედარებით პერსპექტივიდან შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში საჯარო სექტორი ასაქმებს უფრო მეტ ადამიანს, ვიდრე ეს საჭიროა მოცემული საჯარო საქონელი და მომსახურების მიწოდებისთვის.

საჯარო სექტორის დასაქმების დეტერმინანტები

ახლა კი განვიხილოთ ტრანზიციულ ქვეყნებში საჯარო სექტორის დასაქმების ფაქტორები. როგორც წესი, საჯარო სერვისების გაციფრულებამ და ელექტრონული მიწოდებამ რესურსების დაზოგვა უნდა უზრუნველყოს. ასეთი რესურსები მოიცავს, მათ შორის, ადამიანურ კაპიტალს. თუმცა, პოლიტიკოსები არა კეთილშობილი, სოციალური სარგებლის მაქსიმიზაციაზე ორიენტირებულნი, არამედ რენტის მაძიებელნი არიან. ხოლო, შრომის ბაზარზე რენტის ძიება პოლიტიკური ძალაუფლების მქონისთვის მეტი სარგებლის მომტანი სამუშაო ადგილების შექმნაში ვლინდება. ამდენად, ჩვენი ინტერესი საჯარო სერვისების ონლაინ მიწოდების, ელექტრონული მმართველობის და ინსტიტუციური განვითარების გავლენაა საჯარო სექტორის დასაქმების დონეზე. ინსტიტუციური განვითარებაში წამყვანი სამართლის უზენაესობის ნაწილია, რომელიც ხელისუფლების შეზღუდულ და დაბალანსებულ ძალაუფლებას

გულისხმობს. ასეთ პირობებში რენტისთვის და მათ შორის, ძალაუფლების შესანარჩუნებლად საჯარო სექტორში სამუშაო ადგილების შექმნისთვის ნაკლები შესაძლებლობაა. ტრანზიციულ ეკონომიკებისთვის ამის ემპირიული შესწავლის სტრატეგია შემდეგ განტოლებას ეფუძნება:

$$PerGW_j^{-1} = \alpha + \beta_1 X_j + \beta_2 Z_j + \varepsilon \quad (3)$$

სადაც, განტოლება (3) მარტივი რეგრესია - უმცირეს კვადრატთა მეთოდით შეფასდება, რომლის მარცხენა მხარე, $PerGW_j$, j -ური ქვეყნების საჯარო სექტორში ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯების განაწილებაა. განტოლება (3)-ის მარჯვენა მხარეს X ჩვენი ინტერესის მქონე დამოუკიდებელი ცვლადების ვექტორია, ხოლო Z საკონტროლო ცვლადებს აერთიანებს.

ცხრილი 1: დამოკიდებული და დამოუკიდებელი ცვლადების აღწერიითი სტატისტიკები

ცვლადები	მინიმუმი	საშუალო	სტანდარტული გადახრა	მაქსიმუმი
ერთ მოხელეზე მთავრობის რეალური ზომა	12.98	76.04	41.30	152.53
საჯარო დასაქმების წილი მთლიან დასაქმებაში	14.44	25.76	11.98	76.58
აგრეგირებული ინსტიტუტები	-0.99	0.07	0.61	1.25
სამართლის უზენაესობა	-1.09	0.00	0.67	1.32
დემოკრატიის ინდექსი	2.01	5.80	1.56	7.90
ელექტრონული მმართველობა	0.50	0.73	0.09	0.95
ონლაინ სერვისები	0.27	0.70	0.15	0.99
ბუნებრივი რესურსები	0.25	4.68	7.59	26.02
ეთნიკური ფრაქციონალიზაცია	0.12	0.40	0.17	0.68
დეცენტრალიზაცია	0.01	0.10	0.07	0.29

წყარო: ავტორის გამოთვლები

ტრანზიციული ეკონომიკების საჯარო სექტორში დასაქმების დონის შესწავლისთვის ჩვენ მიერ გამოყენებულია 25 ყოფილის სოციალისტური ქვეყნის 2019 წლის ერთ მოხელეზე მთავრობის რეალური დანახარჯების შებრუნებული მაჩვენებელი. შესაბამისად, რაც უფრო იზრდება ეს მაჩვენებლები ნიშნავს, რომ ამა თუ იმ ქვეყნის საჯარო სექტორი საქონელი და მომსახურების მიწოდებისთვის უფრო მეტ ადამიანურ რესურს იყენებს. ესე იგი, უფრო მაღალია საჯარო სექტორის დასაქმების დონე. ელექტრონული მმართველობის და ონლაინ სერვისების ცვლადებად გაეროს ინდექსებია გამოყენებული (UN, 2020), ხოლო ინსტიტუტების ხარისხი კი -

მმართველობითი ინდიკატორების ხუთი წლის საშუალო მაჩვენებელი (Kaufmann et al., 2011). გარდა ამისა, ინსტიტუტების ნაწილში ვიყენებთ დემოკრატიის ინდექსს, რომელიც საარჩევნო პროცესის, სამოქალაქო უფლებების, მთავრობის ფუნქციონირების, პოლიტიკური მონაწილეობის და პოლიტიკური კულტურის კატეგორიებს აერთიანებს (Economist Intelligence, 2020).

გრაფიკი 4: დამოკიდებული ცვლადი ერთ დასაქმებულზე მთავრობის რეალური ხარჯების განაწილება, განტოლება 3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ბუნებრივი რესურსები	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001						
ეთნიკური ფრაქციონალიზაცია	-0.014	-0.014	-0.012	-0.015	-0.014	-0.012						
ელექტრონული მმართველობა	-0.014	-0.027	-0.052				0.022	0.003	-0.041			
აგრეგირებული ინსტიტუტები	-0.013			-0.014			-0.024			-0.017		
სამართლის უზენაესობა		-0.009			-0.011			-0.018			-0.014	
დემოკრატიის ინდექსი			-0.004			-0.005			-0.008			-0.008
ონლაინ სერვისები				-0.009	-0.012	-0.022				-0.028	-0.034	-0.038
დეცენტრალიზაცია							-0.068	-0.074	-0.072	-0.109	-0.117	-0.105
R ²	0.66	0.64	0.65	0.66	0.64	0.63	0.50	0.45	0.58	0.53	0.50	0.62
N	25	25	25	25	25	25	16	16	16	16	16	16

წყარო: ავტორის გამოთვლები

ტრანზიციული ქვეყნების შერჩევით, საჯარო სექტორის დასაქმებაზე ელექტრონული მმართველობის და ონლაინ სერვისების გავლენის მაჩვენებელი მოსალოდნელი უარყოფითი ნიშნით არის, მაგრამ აღნიშნული დამოკიდებულება სისტემური არ არის, რადგან განტოლება (3)-ით შეფასებული კოეფიციენტები ამ შემთხვევაში სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი არ არის. შესაბამისად, ტრანზიციული ქვეყნების საჯარო სექტორში დასაქმების ცვალებადობის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი ამხსნელი ელექტრონული მმართველობა და ონლაინ სერვისები არ არის, განსხვავებით ინსტიტუციური ცვლადებისა. ინსტიტუტების ხარისხის აგრეგირებული მაჩვენებლის გავლენა საჯარო სექტორში დასაქმებაზე უარყოფითია (მათ შორის, სამართლის უზენაესობის). კერძოდ, რაც უფრო მაღალია ინსტიტუციური განვითარების ხარისხი - პოლიტიკური სტაბილურობა და ანგარიშვალდებულება, შეზღუდული და დაბალანსებული ხელისუფლების ძალაუფლება, მით ნაკლებია საჯარო სექტორის მიერ

საქონელი და მომსახურების წარმოება და მიწოდებისთვის ადამიანური რესურსების გამოყენება. ასეთივე, სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი გავლენა ვლინდება დემოკრატიის შემთხვევაშიც. ტრანზიციული ქვეყნებისთვის, დემოკრატიის ინდექსსა და ერთ მოხელეზე განაწილებულ მთავრობის რეალური ხარჯებს შორის დადებითი, სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი კავშირია. თუმცა, ასეთი კავშირის ზომა შედარებით დაბალია, ვიდრე ინსტიტუციების შემთხვევაში (მათ შორის, სამართლის უზენაესობა).

გარდა ამისა, რეგრესულ ანალიზში გამოვიყენეთ საკონტროლო ცვლადები, რომლებიც ჩვენი შერჩევისთვის უმეტესწილად ხსნის საჯარო სექტორში დასაქმების დონის ცვალებადობას. ასეთი კი ბუნებრივი რესურსებია. კერძოდ, მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებით, ბუნებრივი რესურსების რენტის ბოლო ათი წლის საშუალო მაჩვენებელსა (World Bank, 2022) და საჯარო სექტორში დასაქმებას შორის სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი დადებითი კავშირია. აღნიშნული აიხსნება იმით, რომ ტრანზიციული ქვეყნების შემთხვევაში ბუნებრივ რესურსებს ფლობს და განკარგავს სახელმწიფო კომპანიები, ხოლო ამგვარ ორგანიზაციებში დასაქმება საჯარო სექტორის ნაწილია. მაგალითად, შერჩევაში ყველაზე მაღალი საჯარო სექტორში დასაქმება აზერბაიჯანშია, რომლის ეკონომიკის წამყვანი დარგი ნავთობის და გაზის ინდუსტრიაა. აღნიშნული სექტორი კი სახელმწიფო კომპანიებით არის წარმოდგენილი.

Brennan და Buchanan (1980, p. 216) -ის მტკიცებით, „სხვა თანაბარ პირობებში, რაც უფრო დეცენტრალიზებულია ხარჯები და გადასახადები, მით უფრო ნაკლებია მთავრობის ინტერვენცია მთლიან ეკონომიკაში“. არამხოლოდ დანახარჯები და რეგულირების მასშტაბი, არამედ საჯარო დასაქმებაც მოიაზრება. ამდენად, საკონტროლო ცვლადად შემოსავლების დეცენტრალიზაციის მაჩვენებელია გამოყენებული, რომლის წყარო საერთაშორისო სავალუტო ფონდია (IMF, 2022). აღნიშნულის შემთხვევაში კოეფიციენტი მოსალოდნელი, უარყოფითია, მაგრამ ყველა შემთხვევაში სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი არ არის. კიდევ ერთი საკონტროლო ცვლადი ეთნიკური ფრაქციონალიზაციაა (Alesina et al., 2003). Alesina et al. (2000) აჩვენეს, რომ იმ ქალაქებში, სადაც ეთნიკური ფრაგმენტაცია მაღალია, საჯარო სექტორის დასაქმების დონეც მაღალია. თუმცა, ასეთი კავშირი ჩვენს ანალიზში არ გამოვლინდა.

ზემოთ ნაჩვენები შედეგების სიმძლავრის შემოწმებისთვის დამოკიდებული ცვლადის ცვლილების მიდგომა გამოვიყენეთ. კერძოდ, განტოლება (3)-ში საჯარო სექტორის დასაქმების საზომად ერთ მოხელეზე მთავრობის რეალური ზომის შებრუნებულ მაჩვენებელს ვიყენებდით, ამ შემთხვევაში დამოკიდებულ ცვლადად მთლიან დასაქმებაში საჯარო სექტორის წილია. ამ შემთხვევაში ანალიზი შემდეგ განტოლებას ეფუძნება:

$$Y_j = \alpha + \beta_1 X_j + \beta_2 Z_j + \varepsilon \quad (4)$$

განტოლება (4)-ში მხოლოდ მარცხენა მხარეა შეცვლილი. კერძოდ, Y_j , j -ური ქვეყნების მთლიან დასაქმებაში საჯარო სექტორის წილია.

გრაფიკი 5: დამოკიდებული ცვლადი მთლიან დასაქმებაში საჯარო სექტორი წილი, განტოლება 4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ბუნებრივი რესურსები	0.664	0.772	0.499	0.764	0.830	0.554						
ეთნიკური ფრაქციონალიზაცია	16.463	16.021	16.211	19.489	18.832	20.717						
ელექტრონული მმართველობა	15.577	-4.809	20.778				114.978	69.810	75.211			
აგრეგირებული ინსტიტუტები	-1.440			2.695			-20.597			-7.246		
სამართლის უზუნაესობა		2.515			4.207			10.948			-2.992	
დემოკრატიის ინდექსი			-1.780			-0.804			-8.926			-7.009
ონლაინ სერვისები				16.000	19.045	10.199				9.816	0.169	19.998
დეცენტრალიზაცია							18.270	8.730	19.485	-2.533	-9.825	13.027
R ²	0.23	0.24	0.26	0.26	0.28	0.26	0.22	0.08	0.49	0.07	0.02	0.36
N	25	25	25	25	25	25	16	16	16	16	16	16

წყარო: ავტორის გამოთვლები

განტოლება (4)-ის მარცხენა მხარე იგივეა, რაც განტოლება (3)-ში. ხოლო, დამოკიდებულ ცვლადად მთლიან დასაქმებაში საჯარო სექტორის წილი პირობებში დიდწილად მეორდება. აღნიშნულ შემთხვევაში ელექტრონული მმართველობის და ონლაინ სერვისების სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი გავლენა არ ვლინდება, ხოლო ინსტიტუციების შემთხვევაში შედეგები დიდწილად მეორდება. დემოკრატიის შემთხვევაში კი განტოლება (3)-ის შეფასებით, მიღებულ შედეგებს სრულად იზიარებს. ასეთი სურათია ბუნებრივი რესურსების და ეთნიკური ფრაქციონალიზაციის შემთხვევაშიც. ბუნებრივი რესურსების გავლენა საჯარო სექტორის დასაქმებაზე სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი და დადებითია, ხოლო ეთნიკური ფრაგმენტაციის შემთხვევაში, კოეფიციენტები მოსალოდნელი უარყოფითი ნიშნებითაა, მაგრამ სტატისტიკურად არა-მნიშვნელოვანი. რაც შეეხება დეცენტრალიზაციას, განტოლება (4)-ით მიღებული შეფასებები შედარებით ბუნდოვანია და ერთმნიშვნელოვანი გავლენა არ ვლინდება.

დასკვნა

უმუშევრობის დაძლევისას პოლიტიკოსებისგან მოსალოდნელია აირჩიონ გზა, სადაც მთავრობა დამსაქმებელი და არა კერძო სექტორი, რადგან ისინი არა სოციალური კეთილდღეობის მაქსიმიზაციაში, არამედ რენტის ძიებაში არიანი ჩართულები. ამ შემთხვევაში რენტა არამონეტარიზებული, პოლიტიკური ძალაუფლებაა, რომლის მიღწევის საშუალება გავლენიანი ჯგუფებისთვის სამუშაო ადგილების შექმნა და პოლიტიკური სტაბილურობის უზრუნველყოფაა. ასეთი რამ საქართველოს საჯარო სექტორშიც ვლინდება, რაც ამ უკანასკნელის დასაქმების მაჩვენებელი ასახავს. მთავრობის მთლიანი დანახარჯების გათვალისწინებით, საჯარო სექტორში დასაქმება მაღალია, რადგან საქონელი და მომსახურების მიწოდებისთვის უფრო მეტი რესურსია გამოყენებული, ვიდრე საშუალოდ საქართველოს მსგავს, ტრანზიციულ ეკონომიკებში. თავის მხრივ, საჯარო სექტორში დასაქმების ზრდას შრომის ბაზარსა და მთლიანად ეკონომიკაზე საზიანო ეფექტი გააჩნია.

ამდენად, საჯარო სექტორის დასაქმების ზრდა პოლიტიკოსების მიერ რენტის ძიებასთან დაკავშირებული ფენომენია, რომლის შესაძლებლობა ინსტიტუციური განვითარების დაბალი დონის და არადემოკრატიულ ქვეყნებში უფრო მეტად შესაძლებელია. ასეთ პირობებში პოლიტიკური ძალაუფლება ნაკლებად შეზღუდულია და მოშლილია ხელისუფლების დაბალანსების და შეკავების პრინციპი, რაც რენტის მაძიებელი პოლიტიკოსისთვის ხელსაყრელი პირობაა. სწორედ აღნიშნულს მიუთითებს ჩვენ მიერ განხროცილებული ტრანზიციული ქვეყნებისთვის საჯარო სექტორში დასაქმების დეტერმინანტების ანალიზი.

ბიბლიოგრაფია:

- Alesina, A., Baqir, R., & Easterly, W. (2000). Redistributive Public Employment. *Journal of Urban Economics*, 48(2), 219–241. <https://doi.org/10.1006/juec.1999.2164>
- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W. et al. (2003). Fractionalization. *Journal of Economic Growth* 8, 155–194. <https://doi.org/10.1023/A:1024471506938>
- Algan, Y., Cahuc, P., & Zylberberg, A. (2002). Public employment and labour market performance. *Economic Policy*, 17(34), 7–66. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00083>
- Becker, G. S. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371. <https://doi.org/10.2307/1886017>
- Behar, A., & Mok, J. (2013). Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment? *IMF Working Papers*, 13(146), i. <https://doi.org/10.5089/9781484329412.001>
- Brennan, G. and Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Demekas, D. G., & Kontolemis, Z. G. (2000). Government Employment and Wages and Labour Market Performance. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 62(3), 391–415. <https://doi.org/10.1111/1468-0084.00177>
- Economist Intelligence. (2020). *Democracy Index*. Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- Gelb, A., Knight, J. B., & Sabot, R. H. (1991). Public Sector Employment, Rent Seeking and Economic Growth. *The Economic Journal*, 101(408), 1186. <https://doi.org/10.2307/2234435>
- Holmlund, B., & Lindén, J. (1993). Job matching, temporary public employment, and equilibrium unemployment. *Journal of Public Economics*, 51(3), 329–343. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(93\)90069-6](https://doi.org/10.1016/0047-2727(93)90069-6)
- IMF. (2014). Government finance statistics manual 2014. In *www.imf.org* (No. 978-1-49837-916–8). International Monetary Fund, Publication Services.
- IMF. (2022). *Fiscal Decentralization* [Dataset].

Jim Malley, & Thomas Moutos. (1998). Government Employment and Unemployment: With One Hand Giveth, The Other Taketh. *Research Papers in Economics*.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(02), 220–246.
<https://doi.org/10.1017/s1876404511200046>

Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, 64(3), 291–303. <https://www.jstor.org/stable/1808883>

OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

Olson, M., Jr. (1968). *The Logic of Collective Action* (1st THUS). Schocken Books.

UN. (2020). *UN E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development* (eISBN: 978-92-1-005145-3). United Nations.

World Bank. (2022). *World Development Indicators* [Dataset].