



ივანე ჯავახიშვილის
სახელობის
თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი
მიგრაციის კვლევის
ცენტრი

IVANE JAVAKHISHVILI TBILISI STATE
UNIVERSITY
MIGRATIONS RESEARCH CENTER



მ ი გ რ ა ც ი ა
MIGRATION

7

თბილისი 2016 Tbilisi

კრებული ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მიგრაციის კვლევის ცენტრის სამეცნიერო ნაშრომთა სერიის – „მიგრაცია“ მორიგი გამოცემაა. თავმოყრილ სტატიებში ასახულია საქართველოსა და ევროპის ქვეყნებში მიმდინარე მიგრაციული პროცესების კანონზომიერებანი და თავისებურებანი.

განკუთვნილია მიგრაციის პრობლემებით დაინტერესებული მკითხველისათვის.

რედაქტორი:

პროფესორი მირიან ტუხაშვილი (თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი)

სარედაქციო კოლეგიის წევრები:

პროფესორი მარი ფრაისი (აშშ)

პროფესორი ირინა მოლოდიკოვა (უნგრეთი)

პროფესორი ლეო ვან ვისენი (ნიდერლანდები)

პროფესორი სადაიოსი ოოცუ (იაპონია)

ვარლამ ჭკუასელი (დანის ლტოლვილთა საბჭო)

ნათია კვიციანი (მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია)

ასოცირებული პროფესორები:

თამაზ ზუბიაშვილი (თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი),

ნათია ჭელიძე (პასუხისმგებელი მდივანი)

რეცენზენტები:

პროფესორი თეიმურაზ ბერიძე

პროფესორი ნოდარ ხადური

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, 2016

The journal is the next edition of the scientific works series “Migration” published by the Center for Migration Studies, Ivane Javakhishvili Tbilisi State University. The given articles reflect the current migration regularities and peculiarities existing in Georgia and the European countries.

The journal is designed for readers interested in the problems of migration.

Editor-in-chief: *Professor Mirian Tukhashvili (TSU)*

Members of the editorial board:

Professors: Marie Price (USA),

Irina Molodikova (Hungary),

Leo Van Visen (Netherlands),

Sadaiosi Ootsu (Japan),

Varlam Chkuaseli (DRC),

Natia Kvitsiani (IOM)

Associate Professors: Tamaz Zubiashvili (TSU),

Natia Chelidze (Executive secretary)

Reviewers: *Professor Teimuraz Beridze*

Professor Nodar Khaduri

© IVANE JAVAKHISHVILI TBILISI STATE UNIVERSITY, 2016

ISSN 2449-2523

წ ი ნ ა თ ქ მ ა

მიგრაცია თანამედროვე მსოფლიოს უმწვავესი პრობლემაა. მისი ინტენსიურობა განსაკუთრებით გაიზარდა პოსტსაბჭოთა საქართველოში. მრავალმხრივმა კრიზისმა და ცხოვრების დონის კატასტროფულმა დაცემამ მოსახლეობის ნაწილი აიძულა, გამოსავალი ქვეყნის სამუდამოდ ან დროებით დატოვებაში ეძებნა. ამას დაემატა საქართველოს ანექსირებული ტერიტორიებიდან ეთნოწმენდის შედეგად წარმოქმნილი მიგრაციები. უკვე მწვავედ დგას საქართველოს დემოგრაფიული გადარჩენის პრობლემა. მიუხედავად მძიმე ვითარებისა, მიგრაციის მართვა, ჯერჯერობით, ვერ ხერხდება. ქვეყნის მოსახლეობა კატასტროფულად მცირდება. 1989-2014 წწ. აღწერთათაშორის პერიოდში ანექსიითა და ემიგრაციით მოსახლეობა ერთი მესამედით შემცირდა.

ბუნებრივია, მიგრაციაზე პოზიტიური ზემოქმედება მხოლოდ მწყობრი მიგრაციული პოლიტიკის გატარებითაა შესაძლებელი. იგი უნდა დაეყრდნოს ღრმა მეცნიერულ გამოკვლევებს. დიდი გულისტკივილით უნდა აღინიშნოს, რომ დღემდე განხორციელებული მიგრაციის შესწავლის მცდელობა საქართველოში არცთუ დიდად შედეგიანია. სამეცნიერო ნაშრომთა მომრავლების მიუხედავად, არ გვაქვს ფუნდამენტური კომპლექსური გამოკვლევები. გაჭიანურებული ეკონომიკური და სამეცნიერო კრიზისის ვითარებაში კვლევა, ძირითადად, უცხოური გრანტებით, ან თვითდაფინანსებით ხდებოდა და ფრაგმენტული ხასიათი ჰქონდა. საზოგადოების მხრიდან მიგრაციისადმი ყურადღების გაზრდის მიუხედავად, ჯერჯერობით, არასრულია მიმდინარე მიგრაციული პროცესების მეცნიერული შეფასება. ასეთ ვითარებაში, ცხადია, დიდი მნიშვნელობა აქვს პრობლემის ირგვლივ გამოქვეყნებულ ყოველ სამეცნიერო ნაშრომს.

წინამდებარე კრებული თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში 2004 წელს დაარსებული მიგრაციის შემსწავლელი ცენ-

ტრის მიერ გამოცემული სამეცნიერო სერიის „მიგრაცია“ მე-7 წიგნია. აქ ქართველ ავტორებთან ერთად დაბეჭდილია სხვა ქვეყნის ცნობილ მეცნიერთა სტატიებიც. სხვადასხვა დროს ჩვენ სამეცნიერო სერიაში თავიანთი ნაშრომები გამოაქვეყნეს მსოფლიოში ისეთმა აღიარებულმა მიგრანტოლოგებმა, როგორებიც არიან პროფესორები: მ. ფრაისი, ე. ჩაკო, ა. ვებერი (აშშ), ვ. მუკომელი, ტ. იუდინა, ი. ივახნიუკი (რუსეთი), პ. რუსპინი (იტალია), მ. ანგულო (ესპანეთი), ა. მელეხი, ი. მოლოდიკოვა (უნგრეთი), ო. პოზნიაკი, ე. მალინოვსკაია (უკრაინა), ლ. ტიხონოვა, ე. მასლენკოვა (ბელარუსი), ო. პოლელუნჟი, ე. ბურდელნი (მოლდოვა) და სხვა.

გვსურს, მადლიერება გამოვხატოთ ვაშინგტონის უნივერსიტეტის პროფესორის მარი ფრაისის მიმართ, რომელიც ჩვენი სამეცნიერო სერია „მიგრაციას“ სარედაქციო კოლეგიის წევრიცაა და სტატიის ავტორიც. იგი აშშ გეოგრაფიული საზოგადოების პრეზიდენტია და თავისი კონსულტაციებით დიდად ეხმარება ჩვენი მიგრაციის ცენტრის საქმიანობას.

ასევე დიდად მადლიერი ვართ მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციისა და ლტოლვილთა დანიის საბჭოსი. მათი ფინანსური მხარდაჭერითაც არაერთი გამოკვლევა განახორციელა მიგრაციის კვლევის ცენტრმა.

*მიგრაციის კვლევის ცენტრის
მეცნიერ-ხელმძღვანელი
პროფესორი მირიან ტუხაშვილი*

Irina Molodikova

Doctor of Economics

Twenty five years after the Dissolution of the USSR: the Transformation of the Free Visa Movement

1. Introduction

The creation of the Commonwealth of Independent States (CIS) in 1991 was primarily a political move designed to save, in one form or another, the system of economic, cultural and historical ties in the former Soviet union (fSU) space. One more goal was to weaken the processes of disintegration and mitigate the negative consequences of the collapse of the Soviet Union. Thus, the demarcation of the former Soviet republics was relatively peaceful, which is undoubtedly an achievement of the Commonwealth agreement.

The collapse of the socialist system at the end of the 80's and beginning of the 90's was accompanied by the emergence of new economic systems in fSU countries and changes in the European administrative and territorial division.

Political regimes and fSU countries' orientation regarding western or regional development influenced their openness for free population movement. For the Baltic States, EU membership has promoted new relations and opportunities for mobility. Some Central Asian states such as Turkmenistan turned to dictatorship and a cutting of relations with the neighbouring CIS countries. Ethnic conflicts and tensions also influenced the possibilities for population movement. The conflict situations between Russia and Georgia, Armenia and Azerbaijan, Uzbekistan and Tajikistan affected opportunities for free movement between their citizens. The position of non-recognised states (South Ossetia, Nagorno Karabakh, Abkhazia and Transdnistria) also limit the free movement of their populations.

Nevertheless, the CIS became a regional international organisation where some integration initiatives were developed regarding free population movement. In spite of the complications in relations between

former Soviet republics, the CIS was the first in this region to put the thesis of free movement of their citizens onto the agenda of their union.

This article gives the overall vision of migration processes in fSU space countries from 1991 to 2016 in the context of the evolution of free movement of their population. It highlights the trends in migration flows, contradictions in legal provision, complications of countries' interactions and discusses the possibilities for the future of free movement schemes at a regional level.

2. The creation of the CIS countries union free visa movement

The fall of the Iron Curtain after the collapse of the socialist system, and the creation of the new independent states, was supported by an acceptance of new national Constitutions of former socialist countries, including the countries of the former Soviet Union (fSU)¹ and Central Europe (CEE).² They declared freedom of movement for their populations as one of the most important values. The opening of the borders of the former communist dominions was accompanied by movements of both within the fSU and the former socialist system, and between them and their Western neighbours.

The uniqueness of the situation of freedom of movement in the CIS in the 90's was also related to the fact that protected borders did not exist for a large area of the former socialist region. The new governments were not able to regulate migration processes for some time.

¹ The post-Soviet states, also commonly known as the former Soviet Union (fSU) or former Soviet republics, are the 15 independent states that resulted from the dissolution of the Union of Soviet Socialist Republics in December 1991. The 15 fSU states are Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Estonia, Latvia, Lithuania, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Tajikistan, Turkmenistan, Russia, Ukraine and Uzbekistan.

² Central and Eastern Europe includes the following former socialist countries, which extend east from the border of Germany and south from the Baltic Sea to the border with Greece: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Macedonia, Montenegro, Poland, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia.

Nation building was accompanied by ethnic conflict in the majority of the newly formed states, and millions of people tried to return to the historical motherlands. The unrecognised states that proclaimed their independence from the former national republic (Abkhazia and South Ossetia from Georgia; Nagorno Karabakh from Azerbaijan; Transdnistrian from Moldova) made the control of some regions and borders problematic.

The external borders of the CIS expanded several times after its dissolution, and its protection demanded extensive financial. The cross-border cooperation was the foundation of the Council of Commanders of Border Troops immediately after the creation of the CIS in the beginning of 1992.¹ That is why the CIS agreement was an opportunity for the “civilised divorce” of former united republics.

The CIS union Treaty of the Commonwealth of Independent States (CIS) was signed on 8th December 1991. It defines the principles of the relations between the newly independent states and the conditions for solving a wide range of difficult problems caused by the collapse of the Soviet Union. According to this treaty the members enjoy free movement of people, common control of borders and border areas, and cooperation in the fight against international crime, drugs, money laundering and terrorism (Molodikova 2008).

At the initial stage of CIS development, unity of migratory space was a strategy to reduce ethnic tensions. The "Agreement on visa-free movement of citizens of the states of the Commonwealth of Independent States on territory of its participants" stated “*citizens of the appointed countries that sign this agreement have the right to enter, move through and leave the territory of the appointed states without visas in the presence of the documents proving their identity or confirming citizenship*”. It established mutual recognition of free - visas regime of the CIS members and was concluded in Bishkek on October 9th, 1992 (further - the Bishkek Agreement).²

¹ Цели совета командующих [Aims of the Council of Commanders] Taken from <http://www.skpw.ru/220109.htm>

² Even twenty years after the disintegration, the demarcation process has not yet been finalized between many countries (in particular between Russia and

It can be argued that rather than the agreement itself facilitating free movement, the migration situation of mass forced migration pushed the CIS countries to sign the Agreement of the CIS countries “*On assistance to Refugees and Forced Immigrants*” in 1994. These legal, multilateral provisions gave opportunities for millions of people in CIS countries to seek asylum. At that time the CIS area was one of the main sources of forced migration and refugees in the world according to UNHCR reports (UNHCR 1995). Russia was the main recipient of CIS forced migrants in the first five years of existence of the CIS. The number of people with refugee status in Russia from 1992 to 2004 reached 1,606,469.

Bilateral agreements on cooperation in the sphere of labour migration and social protection of migrant and medical assistance were passed within the CIS framework after 1992. Respective bilateral, intergovernmental agreements between CIS countries were made. These were supplemented by inter-agency agreements that added details to intergovernmental agreements. These agreements allowed people who moved to Russia to live with the former USSR passports and some address registration.

The Bishkek agreements of 1992 have allowed the free movement of the population and have helped people in the transition period to use their own capacities, given the weakness of social protection in the newly created states. A considerable number of people were involved in temporary labour migration as a survival strategy at that time, and free visa movement facilitated the process. This strategy helped them to bring up children, support their families, and develop their own business, as well as reducing the negative effects of high unemployment in the 90’s.

Russia was continuously the greatest labour market attracting CIS economic migrants. In the 1990’s, temporary short-term labour and petty trade migration expanded rapidly, involving considerable flows of population within CIS countries. Unfortunately, the multilateral agreements on visa-free movements also promoted illegal labour activities because of an absence of proper border control, migration registration mechanisms and social security instruments. Hence the 90’s were characterised by the por-

Kazakhstan, Russia and Ukraine, Russia and China, Ukraine and Romania, Ukraine and Belarus and some others).

ousness and poor protection of the external borders of CIS countries (especially in the Central Asian region). This situation led to a rise in the transit of illegal migrants in a westward direction from Asia and Africa regions.

The number of illegal migrants within the territories of the CIS countries varied according to different estimates between 6 and 8 million people. They contributed to a significant segment of transnational organised crime. Of the total number of transit migrants in Russia, 60% went through Tajikistan, 35% through Turkmenistan, 15% through Uzbekistan and 10% through Kazakhstan (Labour Migration, 2005). Between 1996 and 2000, the number of illegal migrants arrested on the Russian border increased tenfold. To establish some control of the situation, an agreement was signed 6 March 1998 “About cooperation of the states – participants of the CIS in preventing irregular migration” (Analytical report, 2001; Rushailo 2006).

Russia had the highest GDP index in CIS in 90s, and exceeds some other CIS countries by 12 times. (Molodikova 2008). The wage difference and better living conditions stimulated population movement, mainly to Russia, which was one of the key attraction and binding factors of CIS countries. Nevertheless, the disintegration processes were also observed among CIS countries, especially in the second part of the 90’s. This situation was partly the consequence of the economic and banking crisis in Russia in 1997, which strongly affected the economic situation in all CIS countries. Shocked by this crisis, they began to search for additional new partners for cooperation and for new forms of activity outside of CIS community. Understanding that the situation was reducing its influence on the CIS in the economic crisis period, Russia proposed the transformation of economic relations.

On April 28th 1998, the Interstate Council of Custom Union (that later was reshaped and renamed as EURASEC) made a statement “About Ten Simple Steps Toward Ordinary People.” But only five CIS countries were ready to follow this initiative. It proposed some steps to improve living conditions for the population of the Community of the five countries, including the promotion of free movement and the liberalisation of different forms of control over goods, services and capital in Belorussia,

Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Russia. This union has been created between the most developed and least developed countries in the CIS. For example, Kyrgyzstan and Tajikistan have no natural resources, but have very cheap labour resources. They are thus the most dependent countries. In contrast Ukraine, Azerbaijan, Georgia and Moldova did not join the union, because of their interest in moving in a Western direction in terms of policy and economic alliance. Uzbekistan and Tajikistan have extensive resources of gas and cautiously prefer to keep good relations in the community while limiting their participation and trying to reduce Russian and Western involvement into their policy. Turkmenistan has even introduced visas for all CIS countries, while the other CIS countries share a free movement zone.

For the implementation of the proposed steps, in 1998 the Advisory Committee of Heads of Member States accepted the “Agreement on the free and equal right of people to cross the borders of the member states of the Customs Union, and on the free movement of goods and capital” (ICE 2002). It sought to facilitate the organisation of more liberal control at check-points on frontiers, and the creation of special "corridors" in international airports was proposed if necessary (FZ 1996, 2002).

After the economic crisis, in spite of Russian efforts, the CIS countries tried to reduce their economic dependence on the Russian economic situation. Therefore they preferred to work in a framework of bilateral agreements that gave them the opportunity to clarify their own positions with every signatory side more clearly, as well as develop economic activities outside the CIS system.

For this reason, seven years after the conclusion of the Bishkek agreement on free movement initiated by Russia, countries began to extricate themselves from the treaty.

At the same time, several bilateral agreements on regulations of labour migration and recruitment of labour forces were signed such as those by Russia with Armenia, Belarus, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ukraine and Kyrgyzstan. Similar agreements were signed by Russia with so-called "far abroad" countries. Ukraine also signed similar agreements with other CIS countries. Belarus signed them with Russia, Moldova, Lithuania and

Kazakhstan, and Moldova also signed agreements with Russia, Ukraine, Belarus, Poland and Hungary.

3. Relations of the CIS and CEE neighbourhood in the 90s: population free movement

The liberalisation of frontier regimes and visa-free entry after the collapse of the socialist regime happened for all countries within the former Socialist bloc, not only between CIS countries, but also between CIS and CEE countries. The external borders of some CIS countries with Poland, Romania, Slovakia, Bulgaria, China, Hungary, Mongolia and some Balkan states were transparent for migrants from the CIS countries (Zajonchkovskaya 2009, Molodikova & Duvell 2009). This was related to a rudimentary system of visa relations of former socialist countries, when the Soviet agreements had not yet been annulled. This situation allowed the free movement of populations between CIS and CEE countries. At that time, to cross the borders it was enough to buy a so-called "voucher" in a travel agency or have a fax of an invitation from the CEE destination country. Free movement between CIS and CEE countries was accompanied by the development of short-term petty trade migration. The majority of the population of the boundary regions of Ukraine, Moldova and Belorussia in the 90's travelled to Poland, Slovakia, Romania, Hungary and Russia for temporary, mainly illegal work.

After the collapse of the socialist system, as a consequence of almost ten years of open borders between the CIS and Central and Eastern European countries, many citizens of the former USSR migrated through the region to Western Europe or settled in some CEE countries. They have created new diasporas in Central Europe and in the West as well. These new diasporas became an important pull factor, supporting the supply of compatriots from CIS countries in a westward direction. As a result of this process new Ukrainian diasporas emerged in Poland, Slovakia, the Czech Republic and Hungary, Russians settled in the Czech Republic, Armenians in Poland, Georgians in Austria and so on.

At the same time, Chinese and Vietnamese diasporas have appeared in CIS and CEE countries (Tishkov et al. 2005). This was partly related to

Soviet era official bilateral agreements on labour supply between USSR, Czechoslovakia and Poland, Vietnam and China, according to socialist labour division and education programs. The new waves of Chinese and Vietnamese migrants also appeared due to the free visa regime that existed at the beginning of the 90's between CEE and the CIS with China and Vietnam. They built the bridge of a transnational migration network. Thus the socialist past of this huge region determined the free population movement during the 90's.

4. Migration processes in the 2000s: the rise of alienation fSU countries and the shrinking of the free visa area

The 2000's added new peculiarities to development as integration and disintegration processes between CIS countries. The personality of the new president of Russia, Vladimir Putin, played an important role in the vitalisation of cooperation between CIS countries from 2000. He put considerable effort into the activities of the CIS in cooperation from the beginning of his presidency. He proposed a new platform for cooperation because of decreasing interest in CIS multilateral activities. Thus in 2000, the Customs Union was modified into the Eurasian Economic Community or EURASEC. The main goal of this step was the creation similar to EU of a common market and common economic area. The issues of migration and common labour market were identified as priorities.

Only five countries (Belorussia, Russia, Kazakhstan, Tajikistan, and Kyrgyzstan) signed a new membership on the EURASEC platform for a multilateral agreement on free movement and a free visa regime on 30 November 2000. According to the conditions of this multilateral agreement, a time limit for visa-free movements was introduced (it must not exceed 90 days of constant stay in the country for citizens of Belorussia, Kazakhstan, the Russian Federation, Tajikistan and Kyrgyzstan) (Kulmatov & Slastunina 2001).

In 2000, Vladimir Putin proposed some new forms of multilevel cooperation for the support of EURASEC. The new concept of "matryoshka" or multilevel cooperation meant a revision of the relations between CIS countries (ICE 2002). From that time the formation of cooperation

between some CIS countries has been developed in line with the model of the EU, and free movement has become a part of this process. As soon as Putin considered EURASEC to be the more important organisation than CIS union, the majority of activities happened via the new EURASEC platform, although they often overlapped. For example, an important step towards the formation and functioning of a free trade zone as an absolute priority was proposed during the Yalta summit of the Commonwealth in September 2003. The economic interests of every state were declared as the main factors in CIS relations. Intensification of cooperation in the transport sector, the formation of a common CIS labour market, and the development of interregional and border cooperation were proposed as the future of economic cooperation in the CIS (Rushailo 2006).

5. The searching for own road: formation of new unions

At the beginning of the 2000s every CIS country already had its own agenda of political development, which led to some degree of alienation between some CIS countries. Ethnic conflict also played an important role in their relations. The Nagorno- Karabakh conflict made enemies of Armenia and Azerbaijan. Some problems emerged between Uzbekistan and Tajikistan. Russia and Georgia had their tensions in relations based on trade and terrorism. Russia introduced the visa regime in 2002 with Georgia blaming it in support of Chechens from Pankisi Gorge valley. Some CIS member states turned their way to European values after the Orange revolutions in Ukraine and Georgia. New unions -the Organisation for Democracy and Economic Development (GUUAM), was established by Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan and Moldova as a counterbalance to Russia. The name was formed from the first letters of these countries as GUUAM (when Uzbekistan withdrew it became GUAM).¹ They introduced, on a unilateral basis, a free visa regime for nationals of OECD countries.

The disintegration processes were manifested also in the introduction of a visa regime between some CIS countries. For example, Turkmenistan

¹ Official website of GUAM <http://www.guam-organization.org>

introduced a visa regime for all CIS countries and Russia introduced one unilaterally for Georgia from 5 December 2000. The first case can be explained by the development of a totalitarian regime in Turkmenistan, while the second case is considered some kind of punishment for the Georgian support of Chechen terrorists, according to the official Russia position. The contradictions in the implementation of this decision on visas for Georgians entering Russia happened because of the existence of an agreement on a Russia-Belorussia Union. According to this agreement there is no border between Russia and Belorussia. Nevertheless Georgians have a visa regime with Russia and do not have one with Belorussia. This situation promotes the illegal migration of Georgians to Russia. The opportunities to work in Russia they used often fake Abkhazian documents.

Between 2001 and 2006, we can trace a new period of restrictions in migration policy for all CIS countries that was related to similar restrictions being enacted all over the world. A radical turn in migration policy towards the struggle against illegal migration occurred after 11 September 2001 in the USA meant that the world was struck by the fear of external threats, and migration was considered to be under terrorist attack of threats to security.

It wasn't only Russia that strengthened its migration regulation at that time. Ukraine re-organised its border guard service and reinforced control along its eastern frontier with Russia. Uzbekistan introduced a visa regime and planted land-mines along its border with Tajikistan, Afghanistan and Kyrgyzstan. The latter cost lives and injured numerous people from both sides who wanted to avoid the high visa fees and tried to cross the green border.

Changes in Russian migration policy created a trap for labour migrants from the CIS. On the one hand, there were visa-free areas and freedom of movement between Russia and the majority of the CIS; on the other hand there was the virtual impossibility of official registration and employment. The corruption of the police has become a widespread reality.

Since the middle of the 2000's, Russia has continually lost its attractiveness to the CIS because of the restrictive migration policy of Ministry of Interior on labour migration and economic wars with different CIS states. The conflict of Russia was with Georgia and Moldova about vine

and agricultural production, and that between Russia, Ukraine and Belorussia was about prices for energy sources.

By the middle of the 2000's, there was a further clear division of the CIS according to their political preferences, economic abilities and leader's visions of their countries' development. Some countries cooperated mainly on the basis of multilateral agreements around Russia (Kazakhstan, Belorussia, Tajikistan, and Kyrgyzstan). The others supported the line based on close cooperation with EU , (Ukraine, Moldova and Georgia). Some countries, such as Armenia, have always maintained good relations with Russia but did not participate in all activities. Azerbaijan, Uzbekistan and Turkmenistan prefer to be mainly observers in many agreements, but maintain participation in some agreements, like free visa regimes on bilateral basis.

But common efforts on border control and fighting trafficking and illegal migration still have united many CIS countries. Unfortunately their activities affected the space of the internal free movement area and reoriented a part of the labour migrants flow towards external migration out of the CIS. This tendency has prompted a demographic crisis, especially in Russia and Kazakhstan, and has pushed them to introduce a new liberalisation in migration policy from January 2007 in order to manage the shortages in the labour force. Russia's new migration policy simplified the procedure of getting a work permit and introduced a higher quota for economic migrants from fSU countries for as many as 6 million people. (Molodikova 2008).

In April 2007, the Inter-parliamentary Assembly of the EURASEC worked out the principles of a coherent social policy for the EURASEC and defined steps for its implementation in the fields of employment, social welfare, labour migration and social security funds, education, health and culture.

To help in the realisation of this program, the Council on Migration Policy was established in May 2008, under the auspices of the Integration Committee of the EURASEC. The same year, the Council of Heads of Federal Migration Services of CIS countries was established in Minsk. The council works as a platform for cooperation, not only in fighting illegal migration, but also to develop information exchange and assistance. In

addition, it was planned that Russia, Kazakhstan and Belorussia should complete the work on a Unified Customs **Area that would come into force in July 2011. The agreement between** Belorussia, Russia and Kazakhstan was signed on 1 July 2010. The citizens of countries from Eurasia union have opportunity to work in every country without permission.

6. The CIS and CEE countries in the 2000's: changes in the free visa movement

The situation of free visa regime changed considerably in the 2000's, because of the orientation of CEE countries on EU accession and the harmonisation of their legal norms with EU regulations.

As soon as the CEE countries started preparations for accession to the EU, they strengthened their visa regime with third countries and introduced visa systems in respect of CIS countries. But this occurred at a different time for every CIS country in 2000-2003. For example, Poland, the Baltic States, Slovakia, Hungary and Romania introduced visas for Russia and Belorussia in 2000-2002, but one year before accession (in 2003) for citizens from Ukraine. Romania introduced a visa for Moldova only in 2006.

The new requirement of the EU visa system negatively affected the relations of Hungarians, Romanians, Poles and Lithuanians with their co-ethnics in neighbouring countries, especially in border areas where many of them live. The sensitive issue of separating co-ethnic communities, families and individuals emerges in this context between CIS and CEE countries. Such relations exist on the Hungarian-Ukrainian, Romanian-Ukrainian, and Romanian-Moldovan borderlands, on the Estonian-Russian border in the Narva-Ivangorod region, and on the Lithuanian-Belorussian border. Similarly, the Russian Kaliningrad region is separated from the main Russian territory by the Lithuanian and Polish borders.

To mitigate the negative effects of the new border controls, the EU proposed the European Neighbourhood Policy (ENP) from 2003. This initiative was to create a "circle of friends" that can act as a security zone in the Eastern border area of the EU (Ukraine, Moldova, Russia and Belorussia). These countries (with the exception of Belorussia) already signed re-admission agreements with the EU in 2007 that came to force in 2008.

A free visa regime with the EU was promised as an incentive for them. But this did not happen and only bilateral agreements on the simplification of visa regimes were signed between the EU on one side and Russia, and Ukraine and Moldova on the other in 2006 and 2007 respectively.

The introduction of a visa system by all CEE countries against CIS countries (from 2001 to 2003) as a part of their accession to the EU increased the cost of migration and, as a consequence, the number of apprehended undocumented migrants from the CIS in Slovakia, Hungary, Romania and Poland after 2003. From that time illegal migrants from Ukraine, Moldova, Georgia and other CIS countries appeared at the top of CEE countries' statistics (Divinský 2008). Because of the free visa system of 90s they were previously not treated as illegal migrants in the statistics.

7. Visa regime between EU NMS and CIS countries: ethnic or European priorities?

The EU visa policy and border barriers raised scepticism among citizens of CIS neighbouring countries regarding the European democratic values declared by the EU. Who has more democracy? If the EU builds a wall they have fears and they are afraid for their democracy. Is it a real democracy to cut historical ties and relations and to treat people as second class in comparison to EU citizens?

The request of the EU to close the Eastern border launched more important discussions on the responsibilities towards the co-ethnic population in these countries. The EU new member states (NMS) have 'played the ethnic card' in an attempt to avoid rigid EU visa regulation for their co-ethnics abroad. In 2003, the new 'Status Law' was accepted by the Hungarian parliament to give Hungarians in non-accession countries the right to a special Card of Hungarians abroad (like a passport), which allows frequent visits to Hungary. In fact a new form of ethnic free visa regime was established in some EU countries against the EU rules. This decision created a lot of noise and protests amongst Hungary's neighbours (Molodikova & Nagy 2003).

As a response to Schengen requests for strengthening the borders with neighbouring countries, the development of an ethnic special visa regime was proposed later by the new EU member states (Poland and Romania)

when, in the second part of the 2000's, new steps in the development of a diaspora policy were taken by Hungary, Romania and Poland. Hungary introduced a modification to the law on citizenship that allowed simplification of naturalization and dual citizenship for their compatriots in neighbouring countries, and Romania, dreaming of unification with Moldova, adopted a new law in 2010 with more favourable conditions for citizenship acquisition for Romanian descendants from Moldova.

The Polish Parliament followed their neighbour's example by adopting a special act in 2007 on cards for ethnic Poles, which came into force in 2008. Ethnic Poles can now have a Card of ethnic Pole that gives the opportunity to get a free, multiple long-term visa and work without any labour permit, as well as receiving free education, and 50% reductions for train tickets (Molodikova 2008).

Russia also played the ethnic card with its Russian-speaking diasporas in the Baltic States. It introduced, in a unilateral way, the free movement opportunity to go to Russia for all residents of Latvia and Estonia with a passport of a "non-citizen" in these countries. In addition, in recent years Russia has been developing (maybe as revenge to the EU for failed negotiations on lifting visa regimes) various activities on the free movement its citizens into different countries. According to the Ministry of Foreign Affairs, Russia has 188 countries with which it has established diplomatic relations.¹ Among these, 75 have signed bilateral or unilateral agreements with Russia that allow Russian citizens a liberal visa regime. Among these countries are ten CIS countries, Abkhazia, and South Ossetia. Additionally, there are some more 31 countries with a free visa regime. With another 32 countries, Russia has a border, seasonal or tourist visa regime that allows its citizens relatively free movement.

Some EU countries (Finland) introduced the liberal visa regime for have border with some Russian regions. The EU visa policy pushed Russia and some other CIS countries to search for a free visa regime for their citizens with other countries in the world, and compensate for the shrinking of free visa regime in their close neighbourhood with expansion of other world opportunities.

¹ Official website of Ministry of Foreign Affairs <http://www.mid.ru>

The needs of coexistence and economic development have pushed some CIS and EU countries to take steps towards the liberalisation of migration policy. They introduced the following measures:

1. A special 'little border traffic regime'- between Ukraine and Poland, Slovakia and Hungary (in 2007) and Romania and Moldova (in 2009) as a simplified visa regime for the 30-50 km border zone for the citizens of the EU and neighbouring countries.

2. Free movement unilateral agreements of GUAM for OECD countries that allow the citizens of OECD countries to travel freely to GUAM countries but not vice versa;

3. Formal border crossing visa scheme – the visa as a kind of entrance fee at the time of border crossing for some countries (for example, Turkey introduced this type of visa for the majority of CIS countries; Iran did the same for Azerbaijan);

4. EU regional liberal visa regime - the liberal visa regime for some EU border regions (Finland introduced for citizens of St. Petersburg city or Poland for citizens of Kaliningrad oblast). The constantly lived inhabitants do not need provide special invitations or tourist documents to apply for annual multiply EU visa.

4. Seasonal free visa lifting scheme – unilateral lifting visa used by some countries during the tourist summer time (for example, Croatia introduced a tourist season visa free regime for Russia and Ukraine for the period from 1 May to 1 November);

5. A border regions tourist group free visa regime has been introduced between Russia and China in the border regions of both countries to simplify border crossing for small tourist groups,

6. A co-ethnic free visa regime – for movement of ethnic compatriots from neighbouring or other countries where they live.

8. The countries in-between hybridization of free visa regimes

The influence of Russia in international policy in 2000s was gradually shrinking. The EU for the securitization of the neighborhood before the enlargement established the European (Eastern) Neighborhood Policy in 2002, that proposed closer cooperation for Belorussia, Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan in different activities with the EU. Russia decided not to join this program and evaluated it as EU-centered policy. The special EU-Russia program was worked out, thus

creating the separation of Russia from other eastern FSU countries in relations with EU.

In addition the enlargement of the EU and NATO in 2004, the inclusion of Baltic States introduced the EU visa regulations and deteriorated the opportunities of stateless compatriots in these countries for free movement. Only in 2006 the EU allowed them free movement in the region and Russia introduced a unilateral free visa regime for them in 2008.

Soon after EU enlargement on July 19, 2004 the Security Council of RF had a meeting "On the policy of the Russian Federation in the CIS." President V.Putin stated that CIS faced a choice: either there would be strengthening of the CIS, or there will be the erosion of its geopolitical space and decline of interest in the CIS cooperation. This, he stated, should be prevented. He stressed *'the growing political and economic competition with other global players in this space, which has to be weakened by the alternative structures like the Organization of the Collective Security Treaty and Eurasian Economic Community as an economic counterbalance to EU'* that was created in 2007 and proposed the free market, movements of finances, people, services, and population the member states¹.

But unexpected failures for Russia in 2004 and 2005 happen when color revolutions in Georgia and Ukraine changed their EU political choice as in Moldova. But the choice was not supported by their economic opportunities because of the high level of dependency on Russian energy and remittance of their labor migrants from Russia. From 2004 onwards Russia has launched a policy of 'trade wars' toward these FSU countries to punish unfaithful allies².

President Vladimir Putin in mid of 2000s, paid more attention to image of Russia abroad. The adoption in 2006 of *The State Program for Assistance to the Voluntary Resettlement of Compatriots Living Abroad* gave new life to their repatriation policy of people from FSU. The compatriots' issues were also reflected in Concept of Foreign policy of Russia (2008)

¹ Заседания совета безопасности РФ 19.06.2004. "О политике Российской Федерации на пространстве СНГ" <http://www.scrf.gov.ru/documents/55.html>

² For example with Georgia and Moldova wine wars (2006), or Ukraine meat embargo

that pointed the tasks of protection of compatriots abroad, improvement of the image of Russia in the world and Russian language and cultural heritage. But the ambitious declarations were not supported by relevant finances (about \$34 million USD were allocated for the policy and \$1 million USD for language activities) (Zevelev 2008).

The possible Russian diaspora resettlement potential for migration in CIS countries was evaluated at about 3-4 million. In addition potentially 6-7 million people of ethnic titular groups from CIS countries (Zajonchkovskaya (2007: 228-229).

Unfortunately the relations of Russia with pro-western former CIS allies deteriorated gradually to the end of 2000s. One more discord between the former allies was Georgia and Ukraine decision to join NATO when they were included in 2005 and 2006 into the 'accelerated dialogue' of the treaty organization. Georgia's wish to join NATO was clouded by existence of South Ossetia and Abkhazia, that were out of its control.

In 2008 Georgia tried to return its lost provinces and a Russian-Georgian five day war gave a clear message to the international community that Russians in the situation of conflict will protect the borders from NATO approach. War ended with the official recognition by Russia of South Ossetia and Abkhazia as independent states and membership of Georgia and Ukraine in NATO was suspended.

The Russian geopolitical regional strategy on consolidation of countries the former Soviet Union economically politically and ideologically since 2008 was concentrated on the formation of the Eurasian Customs Union (2010) by Russia, Belorussia, Kazakhstan, Armenia and Tajikistan. According to the intergovernmental treaties the opportunity to work and to resettle become as precondition of common economic space. The citizens of union have opportunity to apply for Russian citizenship on simplified way. This task was supported by the amendment to the law On Compatriots in 2010, where the definition of "compatriots" has been expanded as "*any citizen of former SU even if she or he or their descendants never lived in the RSFSR (now Russian Federation)*". (Chudinovski 2014).

To attract young 'compatriots' from fSU countries, a new brain-gain education policy was proposed by Russia. The special fellowships for children of compatriots have been provided in higher education institutions of

Russia (for example, about 11,000 fellowships were granted for the academic year 2013-2014). In 2013 already about 40 branches of different Russian universities worked in nine CIS countries (Romodanovski 2013).

In parallel to the Russian activities and development of the Eurasian Economic Union project, a similar EU initiative on European Partnership gained new economic dimension and financial support from 2009 to harmonize economic, trade and financial relations between the EU and countries like Ukraine, Moldova and Georgia. The idea of lifting the visa regime and future integration was proposed to them as an attraction for population. Thus the period from 2009-2013 was characterized by considerable activity of both the EU and Russia in strengthening their ties with possible allies for future cooperation and both sides have finally become competitors for the countries ‘in between’ (Korosteleva 2012). Relatively good economic performance of Russia continued to attract migrants from all CIS countries (table 1) but the share of migrants to the EU is slowly increasing and the competition for labor resources was already observed in 2007 (Molodikova 2007).

Table 1. Countries of the main destination of EaP Migrants 2013.

Countries of origin	% to EU	% to Russia	% to other
Armenia	4	74	22
Azerbaijan	1	77	22
Belorussia	4	90	6
Georgia	35	40	25
Moldova	21	64	14
Ukraine	44	47	8
Total	29	56	14

Source: *Barbona L., et al (2013)*.

The Eurasian Customs Union has faced competition with EU-centered inter-regionalist policy of the Neighborhood Partnership since 2009. ‘This sense of rivalry between the two regional powers in the neighborhood has been registered by public opinion as ‘alarming’ in Ukraine and in Moldova’ (Korosteleva 2014).

The Association Agreement signed by Georgia and Moldova was a minor loss for Russia, Ukraine was another matter. For Ukraine, the situation of political, economic and ideological competition between the EU and Russia, as leader of the Eurasian Customs Union, has entered into deadlock. The Russian-speaking diaspora in Ukraine there is the biggest in the world. It lives mainly in the East Ukraine and in Crimea, where the main geopolitical and economic interests of Russia are focused.

The suspending of the Association Agreement for Ukraine in November 2013 with the EU drove around half of the population into a revolutionary situation supported by EU and US governments, while the other half was politicized by Russian propaganda. The reality from November 2013 led to a coup d'état in February 2014. The Supreme Rada's decision to withdraw the status of Russian as a regional language in February 2014, after the dismissing President Yanukovich, was seen as punishment for the Russian-speaking population for Russia's support. Although quickly removed, this decision played a negative role in the coming crisis.

The Crimea referendum and merging with Russia, the creation of the Novorossia Federation and declaration by the Ukrainian state of anti-terrorist half year military operations ended to January 2016 over 1,3 million Ukrainian refugees, in Russia. (FMS 2016).

The sanctions were introduced against Russia after its annexation of Crimea led to its further alienation from the West. So, Russia 'legalized' its hidden relations with Abkhazia by Treaty on Unity and strategic partnership on 23 January 2015¹ and the South Ossetia and on March 18, 2015 and free visa regime and simplify way to obtain Russian citizenship that exists de facto. For the South Ossetia a Treaty on Unity and Integration that allowed South Ossetia to be a formally independent state but delegated some of its state responsibilities to the Russian Federation. The Abkhazia has more independence but less than Transdnestria, where Russia plays role of supporter in international negotiation process that started in 1992 between all sides of the conflict. The regions that appeared under Russia's unofficial power as unrecognized states from the beginning

¹ Lenta.ru (2015) Госдума ратифицировала договор с Абхазии. 23 January 2015 <https://lenta.ru/news/2015/01/23/abkhazia/>

of the 90's, just after the time of the dissolution of the USSR. Both regions were places with compact minority settlements. In both cases, Russia was involved in 'peace keeping' operations after these regions called for the protection of compatriot minorities

Transdnestria population (about 555,000) obtained citizenship of Moldova (around 300,000 people), citizens of Russia (around 150,000) and Ukrainian citizens (around 100,000). Around 15,000 double citizens are from Russia, the EU and from Romania, Bulgaria, and the Czech Republic. Some people have dual citizenship with Moldova and Ukraine, or Russia and Ukraine, while triple citizenships are commonly found with the Moldova, Russia and Ukraine combination (Rosbalt 2006; Pridnestrovie 2014).

The South Ossetia population is about 55,000, but in reality only about 30,000 people live constantly in republic and others citizens migrate between Northern and Southern Ossetia.

9. The future of free movement of population in CIS countries: some conclusions

On the 8 December 2016, the Commonwealth of Independent States could celebrated its 25 year anniversary. Despite this, the question "Is there any future for the CIS?" remains relevant, and perhaps there are more pessimism than optimism. In the beginning of 90s, the main goals of the CIS were to mitigate the consequences of the disintegration of the USSR, and to produce new opportunities for cooperation. The lack of political will and the interests of individual states prevent the CIS from developing into a more influential organisation like the EU.

Nevertheless, the CIS was created as regional organization that was designed to save, in one form or another, the system of economic, cultural and historical ties in the former Soviet space. The development of CIS migration policy on free population movement in 90s, indicated the weaknesses in national legislations, executed control and the ability to protect porous external borders. But the big positive impact of the CIS agreement on free population movement is that it slowed the disintegration process and mitigated the negative consequences of the collapse of the Soviet Union. It

gave the peoples of the CIS room to maneuver for residence, labour activities, education and social service during transition period, and in fact reduced the destructive effect of dissolution and conflicts in the post-Soviet space. Labour migration is needed by many of the CIS countries for demographic reasons for recipients and donors. Migrants need to get jobs to survive, and the stability in many CIS countries depends on that.

The political and economical development has divided countries and ethnic groups, but free movement opportunities in spite the participation in different unions (EU or Eurasia Economic union or CIS) was preserved for many countries.

The other important issue that is waiting for a solution is the problem of non-recognised states. De jure they belong to some fSU republics, but de facto have cut off relations with these states and survived for 20 years. Their status as non-recognised states does not allow them to act internationally, and as a consequence their population has no right to participate officially in any international organisation.

In real life, the governments of other countries which represent the interests of such non-recognised countries usually issue the passports of their country to citizens of non-recognized states. This is the approach used by Armenia for people from Nagorno Karabakh, and by Russia for South Ossetia and Abkhazia; for Transdnistria, passports are usually provided by Ukraine, Moldova or Russia, according to the person's choice.

The enlargement of the EU in 2004 and in 2007 has narrowed the visa-free space in 2000s for CIS countries and been detrimental to historical ethnic relations between the new EU countries and some CIS countries. As response to this, the EU NMS (Hungary, Poland, and Romania) and Russia introduced some ethnic preferences for the simplification of the visa regime for their compatriots. This strategy reduces the cohesion of societies and creates inequalities in opportunities to use ethnic backdoor to EU.

The lifting visa regime with Moldova and in future with Georgia and Ukraine can improve the future prospects for the population of these countries to be involved into EU labour market. But also can be the the threats of illegal labour activities and smuggling.

Abbreviations:

CEE – Central Eastern Europe

CIS – Commonwealth of Independent States

CSTO - Collective Security Treaty Organization

ENP – European Neighbouring Policy of the EU

EU – European Union

EURASEC – Eurasian Economic Community

FMS – Federal Migration Service of the Russian Federation

fSU – former Soviet Union

FZ – Federal law of the Russian Federation

GUAM – Organisation for cooperation between Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova

GUUAM - Organisation for cooperation between Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan and Moldova (1999 – 2005)

NMS – New Member States of the EU

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development

OTCS – Treaty on Common Security

UNHCR – United Nations High Commission on Refugees

URIB – Union between Byelorussia and Russia

References:

Аналитический доклад (2001) Итоги деятельности СНГ за 10 лет. Задачи на перспективу [Analytical report on the outcome of the 10 years of the CIS and challenges for the future]" // Дипломатический вестник, №12, 2001. Стр.76.

Denisov A. (2009) "The CIS benefit of the state and ordinary people", the newspaper "Izvestia" (December 17, 2009 Federal Issue № 234/28005)

Barbona L., M., Bonch-Osmolskiy and M. Luecke, 2013. Labour Migration from the Eastern Partnership Countries: Evolution and Policy Options for Better Outcomes.

Чудиновский О. Распост нон-грата. «Миграция XXI век» 6-7 (26-27), ноябрь-декабрь 2014, 11-18.

ФМС (Федеральная миграционная служба России. (2009) Доклад за 2008 год. Москва, ФМС.

- ФМС (Федеральная миграционная служба) 2016. Итоговый доклад о миграционной ситуации результатов и основных направлений деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год. ФМС, Москва.
- ФЗ (1996) Федеративный закон от 15 августа 1996 N114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». [Federal law of the 15th of August 1996 N114-FZ “On the leaving and entering Russian Federation regimes”] //CZ RF. №34. Стр.4029.
- ФЗ (2002) Федеративный закон от 25 июля 2002г. N115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». [Federal law of the 25th of July 2002 N115-FZ “On the legal status of the foreign nationals within Russian Federation”] // CZ RF. N30. Стр.3032.
- ИСЕ. 2002 Из выступления В.В. Путина на заседании Межгосударственного Совета Евразес, 13 мая 2002, Дипломатический вестник, №6, стр.74 [From the speech of V. Putin at the meeting of Intergovernmental Council of EvrAzES on the 13th of May 2002].
- Исингарин Н. 2001 СНГ: интеграционно-дизинтеграционные факторы, сценарии развития и тенденции регионализации. Российский экономический журнал, N 9, стр.72. [CIS: integration-disintegration factors, development scenarios and tendencies in regionalisation]
- Korosteleva, E. (2012) The EU and its Eastern Neighbours: towards a more ambitious partnership? (Routledge).
- Кулматов Т., Сластунина О. (2001) Правовой Режим перемещения граждан государств - участников СНГ. <http://www.lawmix.ru/comm/3633/> [Legal provisions on citizens’ movement of CIS member states].
- Migration and Security, Ed. By Vitkovskaya G. & Panarin A., Carnegie Foundation, Moscow, 2000
- Molodikova, I. & F. Düvell (2009), Transit Migration and Transit Countries: Policy and regulation with Franck Düvell. Moscow: University Press.
- Molodikova, I. & Nagy, Z. (2003), “Hungary in the context of European Economic migration”, Migracijske I Ethnicke Teme Journal (Zagreb, Croatia), 4:145-160.
- Molodikova, I. (2008) Patterns of East to West Migration in the Context of European Migration system: possibilities and limitations of migration Control. Demográfia, 2008. Vol. 51. No. 5. English Edition, 5–35.
- Приднестровье, Сайт правительства: <http://pmr-pridnestrovie.es-pmr.com/>
- Rosbalt, 2006. [CHISINAU overstates the number of Moldovan citizens living in Transnistria](#), MD: Press, 2006
- Romodanovski K., 2013. Migration Strategy of Russia. In: Migration in Russia 2000-2013, Moscow: Russian International Affairs Council, 36-48

- Rushailo, V. (2006) "CIS Executive Committee Conference: Commonwealth of Independent States 15 years". Taken from <http://cis.minsk.by/main.aspx?uid=11398>
- Tishkov V., Zaionchkovskaya Z. & G. Vitkovskaya (2005), "Migration in the Countries of Former USSR. Regional Report for the Global Commission on International Migration (GCIM)". Working paper, Regional Hearing on Europe, Budapest, December, 2004.
- UNHCR (2000) Annual report, UNHCR, Geneva, www.UNHCR.org
- Zaionchkovskaya, Zh. (2009), "Labour Migration in CIS Countries: the Remedy Against the Economic Crisis", in Migration, Social and Intercultural Aspects of Sustainable Development, Conference paper, Moscow. p.159-165.
- Zaionchkovskaya, Zh. (2007), "Why Russia needs the immigration policy?" in Zaionchkovskaya Zh., Molodikova I. & V.Mukomel (eds.), Methodology and Methods of Migration Process Research, p.114-142. Moscow: CMS–Adamant.
- [Zevelev I.](#) 2008 Russia's Policy Toward Compatriots in the Former Soviet Union, [Russia in Global Affairs. № 1, January - March 2008.](#) Available from: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_10351 [Accessed 10 February 2014].
- UN (2008) World Report on Human Trafficking, NY, UN

Table 2. Visa relations between fSU countries in 2015

	RU	BEL	UKR	Mol	KAZ	Kyr	TJ	UZ	TU	AR	AZ	Ge	La	Es	Li
RU		Green							Orange			Orange	Yellow	Yellow	Yellow
Bel	Green								Orange				Orange	Orange	Orange
Ukr			Grey						Orange				Light Green	Light Green	Light Green
Mol				Grey					Orange				Blue	Blue	Blue
Kaz					Grey				Orange				Orange	Orange	Orange
Kyr						Grey			Orange				Orange	Orange	Orange
Taj							Grey	Orange	Orange				Orange	Orange	Orange
Uz								Grey	Orange				Orange	Orange	Orange
Tu	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Grey	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange
Ar									Orange	Grey	Black		Orange	Orange	Orange
Az									Orange	Black	Grey		Light Green	Light Green	Light Green
Ge	Light Green								Orange			Grey	Light Green	Light Green	Light Green
Lat	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Grey	Blue	Blue
Es	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Blue	Grey	Blue
Li	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Orange	Blue	Blue	Grey



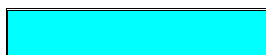
Russia & Belorussia Union – the citizens both countries have equal right for residence, employment, social benefits provision



Russia–Baltic States-unilateral agreement for noncitizens from Baltic States to go to Russia visa free



The visa regime Russia visa free



EU member states free visa movement



-GUAM union countries (Georgia, Ukraine, Moldova and Azerbaijan open unilaterally free visa regime for OSCD countries

-Russia –Georgia unilateral visa introduced by Russia for Georgia



No diplomatic relations after Karabakh war

Source: authors chart based on *Наличие безвизового режима при въезде в иностранные государства для Граждан Российской Федерации, являющихся владельцами дипломатических, служебных и общегражданские паспортов по состоянию на 01.09.2010 г.* <http://gov.cap.ru/hierarchy.asp?page=/54733/1056083/1085696>

**Twenty five years after the Dissolution of the USSR:
the Transformation of the Free Visa Movement
(Abstract)**

On the 8 December 2016, the Commonwealth of Independent States could celebrated its 25 year anniversary. Despite this, the question "*Is there any future for the CIS?*" remains relevant, and perhaps there are more pessimism than optimism. In the beginning of 90s, the main goals of the CIS were to mitigate the consequences of the disintegration of the USSR, and to produce new opportunities for cooperation. The lack of political will and the interests of individual states prevent the CIS from developing into a more influential organisation like the EU. Nevertheless, the CIS became the first regional international organisation where some integration initiatives were developed regarding free population movement. The CIS was the first in this region to put the thesis of free movement of their citizens onto the agenda of their union. This article gives the overall vision of migration processes in fSU space countries from 1991 to 2016 in the context of the evolution of free movement of their population.

Key words: free visa regime, CIS countries, migration regulation, migration policy

Елена Малиновская

*доктор наук по государственному управлению,
главный научный сотрудник
Национального института стратегических исследований,
Киев, Украина*

Современные тенденции миграционных процессов в Украине

Трагические события последнего года отразились на всех сторонах жизни в Украине. Естественно, они не могли не повлиять на миграционные процессы.

В этой статье я остановлюсь на основных характеристиках миграций населения Украины последних лет и попробую проанализировать, как война и агрессия на них повлияли.

Ряд положений можно подтвердить статистическими данными, однако в большинстве случаев статистика либо отсутствует, либо использовать ее можно со значительными оговорками. Поэтому часть выводов останутся на уровне логических предположений, основанных на анализе сложившихся миграционных трендов.

Нет сомнения, что в течение последнего двадцатилетия миграция украинцев носила преимущественно экономический характер. Короткий период миграционных перемещений, вызванных развалом СССР, когда в Украину устремился массовый поток репатриантов, в т.ч. депортированных во времена тоталитаризма, и ее население продолжало расти, несмотря на отрицательные показатели естественного воспроизводства¹, завершился к 1994 г., наиболее сложному году переходного периода. Из-за глубокого системного кризиса привлекательность страны для иммигрантов упала, более того, активизировался выезд. В последующее десятилетие сальдо миграции приобрело отрицательное значение и в 1994-2004 гг. в сумме превысило 700 тыс. Только в 2005 г. статистика зафиксировала неболь-

¹ В 1992-1993 гг. численность населения Украины превысила 52 млн. человек, что было максимальным показателем за всю ее историю, хотя естественное сокращение населения наблюдалось уже с 1989 г.

шое положительное сальдо международных миграций, что совпало по времени с некоторым оживлением экономики. Однако следует заметить, что, во-первых, иммиграционный прирост формировался, прежде всего, за счет иностранцев, главным образом иностранных студентов, численность которых стабильно росла, а, во-вторых, - статистика миграции, которая традиционно базируется на данных о регистрации/снятии с регистрации по месту проживания (прописке), не отражала действительные масштабы выезда украинцев за рубеж.

Дело в том, что со второй половины 1990-х гг. начала нарастать трудовая миграция за границу. Частично она носила сезонный, циркулярный характер, частично – выезды совершались на более длительное время, приводили к многолетнему пребыванию в зарубежных странах. Однако, поскольку большинство трудовых мигрантов считают свое трудоустройство вне Родины временным, чаще всего с регистрационного учета в Украине они не снимаются и, следовательно, статистически продолжают считаться жителями страны, хотя фактически постоянно проживают за рубежом. На практике миграционная статистика характеризует не столько прибытие/выбытие из Украины, сколько количество прибывающих/выезжающих для постоянного проживания, документы которых оформляются, согласно закону, особым образом. Тем не менее, даже в условиях недоучета эмиграции в 2014 г., когда началась «гибридная» война, по данным Государственной службы статистики Украины сальдо миграции, хотя и оставалось положительным, уменьшилось на треть (20 тыс.). В условиях войны миграционный прирост выглядит мало реальным. Однако его сокращение указывает на нынешнюю тенденцию: выезд из Украины закономерно растет, а въезд сокращается.

Учитывая экономическое положение Украины, небольшие объемы эмиграции, фиксируемые статистически (т.е. выезд на ПМЖ), во многом объясняются возможностью временных трудовых поездок. Трудовая миграция за рубеж является, без сомнения, наиболее массовым и социально значимым для страны миграционным потоком. Ее объемы определяются путем периодических опросов домохозяйств. Последнее обследование населения по вопросам трудовой миграции, проведенное Государственной службой статистики в 2012

г. (22 тыс. домохозяйств по всей территории Украины, в составе которых насчитывалось 48 тыс. трудоспособных лиц), показало, что в течение двух с половиной лет до момента опроса (с 1 января 2010 г. по июнь 2012 г.) хотя бы раз на работу за границу выезжали 1,2 млн. человек или 4,1% трудоспособного населения. Вместе с тем, обследование не охватывало лиц, выехавших до 2010 г. и не возвращавшихся в Украину в период наблюдений. Кроме того, информация об отсутствующих предоставлялась оставшимися на родине членами домохозяйств, поэтому не охвачены опросом также и те мигранты, которые уже успели перевезти свои семьи в страны пребывания. Следовательно, реальное количество трудовых мигрантов больше. Оно оценивается примерно в 2,5- 3 млн. человек.

Масштабность трудовой миграции украинцев за рубеж напрямую связана с экономической ситуацией в стране. ВВП на душу населения (с учетом покупательной способности) в Украине, по данным Мирового банка, значительно меньше, чем в основных странах назначения украинских мигрантов. В 2013 г. этот показатель был меньше, чем в Италии, Испании в 4 раза, в Чехии – в 3 раза, в России, Польше – более, чем в 2,5 раза (таблица 1).

В 2014 г. экономическая стагнация сменилась кризисом. Промышленное производство по итогам года сократилось на 10,7%. Поквартальное падение ВВП (в постоянных ценах в процентах к соответствующему кварталу предыдущего года, без учета временно оккупированной территории) составило в первом квартале – 1,2%, во втором квартале – 4,6%, в третьем квартале – 5,3%, а в четвертом квартале 2014 г. – 14,8%¹.

Состояние экономики естественно отразилось на благосостоянии населения. Хотя номинально средняя заработная плата росла, однако инфляция, которая по итогам 2014 г. достигла почти 25%, а в начале 2015 г. продолжилась с новой силой, ведет к ее реальному падению. Средняя реальная заработная плата в декабре 2014 г. составила лишь 86,6% от уровня декабря 2013 года. В феврале 2015 г. реальная зарплата упала до 82,2% показателя для февраля 2014 г.

¹ Государственная служба статистики Украины. - <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Таблица 1

ВВП на душу населения с учетом покупательной способности в Украине и основных странах-импортерах украинской рабочей силы, долларов США

	2009	2010	2011	2012	2013
Италия	34299	34720	35917	35572	35597
Испания	32931	32354	32606	32303	32926
Чехия	27119	27054	28455	28397	28770
Португалия	26316	26927	26589	26151	26759
Греция	30544	28904	26945	25588	25705
Россия	19486	20541	22571	23504	24114
Польша	19218	20683	22111	22623	23649
Украина	5941	6535	7822	8449	8790

Источник: База данных Мирового банка. -

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?page=4>

При этом следует подчеркнуть, что свыше 60% работников в 2014 г. получали зарплату ниже среднего уровня, а 5,2% - ниже прожиточного минимума, который к тому же очевидно занижен (табл.2).

Таблица 2

Распределение работников по уровню заработной платы в 2014 г.

До 1218 грн. в месяц (1218 грн. = минимальная зарплата=прожиточный минимум)	5,2%
1218-1500	15,6%
1500-2500	27,5%
2500-3500	19,3%
3500-5000	16,5%
Свыше 5000	15,9%

Источник: Государственная служба статистики Украины

В контексте трудовой миграции весьма красноречивым выглядит сравнение украинской зарплаты с заработками в странах назначения мигрантов. Средняя заработная плата в Украине составляет чуть больше 100 Евро и является в 15 раз меньше, чем в Италии, в 6 раз меньше, чем в Польше, в 4 раза – чем в России (таблица 3).

**Средняя заработная плата в Украине и основных импортерах
украинской рабочей силы, 2014/2015 г., Евро**

Италия	1923
Испания	1734
Греция	1004
Португалия	985
Польша	669
Чехия	762
Россия	429
Украина	116

Источник: List of European countries by average wage.

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_European_countries_by_average_wage

Даже мизерная зарплата иногда не выплачивается. Задолженность по выплате заработной платы в 2014 г. выросла втрое и достигла суммы в 7% месячного фонда заработной платы.

В этой связи понятно, что занятость не гарантирует человека и его семью от бедности. Бедных в Украине, по оценкам, не менее 25% (по национальному критерию бедности, составляющем 75% медианных доходов). В нынешних условиях наблюдается еще и такое явление, как новые бедные. Это люди, которые потеряли имущество и сбережения в результате войны, внутренние перемещенные лица, а также жители пострадавших районов.

Кроме величины зарплаты важным мотивом выезда на работу за рубеж является безработица. Ее уровень вырос (по методологии МОТ) с 7,3% в 2013 г. до 9,3% в 2014 г. Однако многие эксперты считают, что в действительности безработных намного больше. Ведь при проведении опросов домохозяйств, на основе которых формируется приведенный показатель, в число безработных не включаются занятые в собственных домохозяйствах, т.е. те, для которых самозанятость является единственным средством выживания, поскольку других возможностей заработка они не имеют.

По данным социологического мониторинга, который ежегодно проводится Институтом социологии НАН Украины, в 2014 г. 85,5%

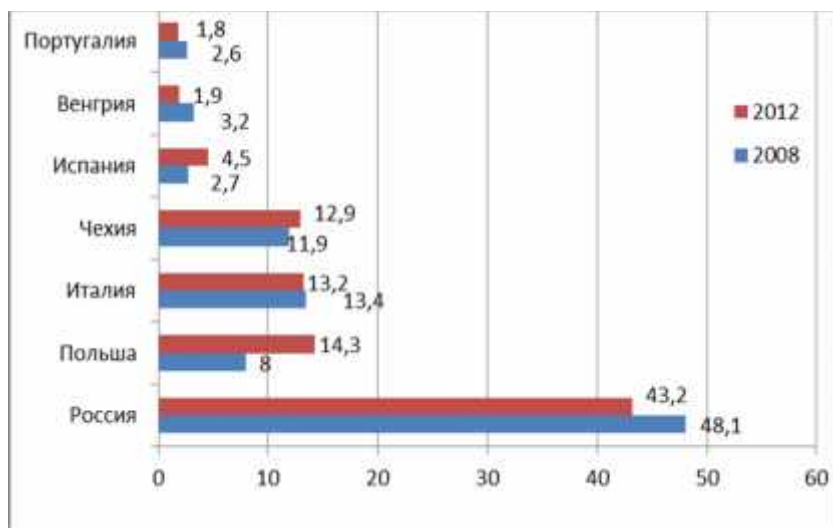
украинцев считали, что найти достойную работу, т.е. такую, которая соответствовала бы их уровню квалификации и обеспечивала достаточный заработок, в населенном пункте, где они проживают, крайне трудно (в 2008 г. так думали 74%). А по мнению 60% опрошенных, трудно найти не только достойную, но и любую работу (в 2008 г. таких было 38%)¹.

Таким образом, резкое падение доходов населения, отсутствие возможностей для достойного заработка с новой силой выдвинуло перед многими украинцами проблему выживания. В 1990-е гг. важной стратегией ее решения стала трудовая миграция за границу. В нынешних условиях, учитывая накопленный населением опыт поездок на заработки, а также разветвленные социальные сети, сложившиеся благодаря более чем двадцатилетним практикам работы в зарубежных странах, применение такой стратегии может быть также довольно массовым. По данным того же социологического мониторинга 2014 г., в ближайшее время готовы выехать на заработки 7,4% опрошенных (2008 г. – 6,2%), об эмиграции для постоянного проживания задумывались свыше 15% респондентов.

Вместе с нарастанием объемов в ближайшей перспективе вероятны также изменения ряда важных характеристик трудовой миграции за рубеж. Прежде всего, можно предвидеть ее дальнейшую географическую переориентацию. Традиционно основным партнером Украины по обмену населением была Россия. Российско-украинский миграционный коридор принадлежит к числу самых интенсивных в мире. Именно в Россию направлялся и наиболее многочисленный трудовой миграционный поток. По данным обследования по вопросу трудовой миграции, проведенного Госстатом в 2008 г., примерно половина трудовых мигрантов работали в России. Однако аналогичное обследование 2012 г. показало сокращение доли российского направления до 43,2%. Одновременно возросла интенсивность трудовых поездок в страны ЕС, прежде всего в Польшу (рис.1).

¹ Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. - Випуск 1 (15). - Том 2. Таблиці і графіки. - К.: Інститут соціології НАН України, 2014. - 410 с.

Рис.1. Страны назначения трудовых мигрантов, %



Источник: Государственная служба статистики Украины

Постепенную переориентацию трудового миграционного потока с восточного на западное направление подтверждают и другие источники. Так, официальная статистика Российской Федерации в течение нулевых годов фиксировала постоянное сокращение доли украинцев среди иностранных работников, получивших разрешения на трудоустройство в РФ. Если в 2000 г. украинцы составляли 30% иностранных работников, то в 2005 г. – 20%, а в 2010 г. – 10%. В 2012 г. разрешения на работу в России имели 160 тыс. украинцев (2008 г. – 250 тыс.). Гражданами Украины были 11% иностранцев, имевших в конце года разрешения на трудоустройство и менее 3% тех, кто ошел патенты для работы у частных лиц¹. Дальнейшее сокращение числа украинских рабочих (по мнению некоторых экспертов на 20-30%²) ожидается в связи с более жесткими правилами трудоустройства иностранцев, введенными в России с января 2015 г.

¹ Труд и занятость в России, 2013 г.: Статистический сборник. – М.: Росстат, 2013. – С. 332.

² СМИ: Решение ФМС лишить мигрантов с Украины особого положения на трети снизит поток украинцев в РФ - <http://russian.rt.com/article/66988>

Часть мигрантов, ездивших на работу в Россию, может переориентироваться на другие постсоветские страны, прежде всего Беларусь и Казахстан. Такую возможность подтверждают и данные социологического мониторинга (таблица 4).

Таблица 4

Ответ на вопрос, куда бы Вы хотели выехать (для тех, кто намерен выехать из населенного пункта, где проживает)

	2008	2014
В рамках Украины	31,0	23,7
В Россию	20,7	10,0
В другие бывшие республики СССР	1,7	4,7
За пределы бывшего СССР	11,4	18,5
Еще не знаю, куда угодно	35,1	43,1

Источник: Институт социологии НАН Украины

Однако особенно заметно, как свидетельствуют приведенные ответы респондентов, переориентация на выезд за пределы бывшего СССР. Если ранее преобладание российского направления объяснялось традициями прежних времен, отсутствием языкового барьера, то после 20 лет открытости к внешнему миру действие этих факторов уравнивается развитием миграционных связей с другими странами, прежде всего европейскими. Так, по данным Евростата в 2013 г. в ЕС проживали 634851 граждан Украины¹. По численности украинцы на пятом месте среди граждан третьих стран, проживающих в ЕС (после выходцев из Турции, Марокко, Китая и Индии).

Хотя граждане Украины составляют мене 3% иностранцев извне в Европейском Союзе, однако учитывая, что они не так давно получили возможность зарубежных поездок, динамика формирования украинской общины значительна. Только в 2013 г. украинцам было оформлено 236 тыс. разрешений на пребывание, больше, чем гражданам любой другой страны. Основным каналом въезда было трудоустройство: 151,7 тыс. разрешений, или 64,7% от общего

¹ Immigration in the EU. - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf

числа. Заметим, что в целом трудоустройство было основанием для выдачи только 22,7% разрешений на пребывание иностранцев в ЕС¹.

Постепенная переориентация миграционного потока на Запад закономерно ускоряется в связи с недружественным отношением со стороны России, аннексией Крыма, войной на Востоке Украины. Способствуют такой переориентации также евроинтеграционные усилия Украины, постепенная либерализация визового режима поездок в ЕС, а также заинтересованность многих европейских стран в дополнительных трудовых ресурсах из-за границы. Данные 2014 г. это красноречиво подтверждают. Так, например, значительно увеличилось трудоустройство украинцев в Польше, которая является второй после России страной назначения украинских трудящихся-мигрантов. Если в 2013 г. работодатели уведомили у трудоустройстве 134 тыс. сезонных украинских работников (до 6 месяцев в году), то в 2014 г. – таких уведомлений было 359 тыс., т.е. почти в три раза больше².

Вместе с тем следует учесть, что сокращение трудовой миграции в направлении России касается жителей большей части территории Украины, но не оккупированных территорий. Для последних выезд на работу в Россию является единственно возможным. Из них рекрутируется и основной переселенческий поток в соседнюю страну.

По состоянию на 31 марта 2015 г. по данным Федеральной миграционной службы РФ свыше 6 тыс. украинцев обратились за статусом беженцев, 325 тыс. – за временным убежищем³. Стоит, однако, заметить, что большинство ходатайств было подано в центральном

¹ Immigration in the EU. - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf

² Raport na temat obywateli Ukrainy (w stanu na dzień 11.02.2015 r.) - <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>

² Огляд приватних грошових переказів в Україну/ Національний банк України - <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73841>

³ *Информация о ситуации в отношении граждан Украины и лиц без гражданства, покинувших территорию страны в экстренном и массовом порядке.* - http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/

федеральном округе, а не в приграничных к Украине регионах. Это вероятно связано с тем, что часть трудовых мигрантов, работавших в России, стремились использовать возможность получения убежища для легализации своего пребывания.

В случае нормализации ситуации на Востоке страны часть этих людей вернется на Родину. Однако часть – останется для длительного, возможно, постоянного проживания в России. По данным ФМС России, с заявлением об участии в государственной программе содействия добровольному переселению соотечественников обратились 93,2 тыс. граждан Украины (вместе с членами семей). Если сравнить эту цифру с показателем 2013 г., когда в рамках программы прибыли 34,7 тыс. соотечественников, то очевидно, что именно за счет войны в Украине достигнуты значительные успехи в привлечении переселенцев, что является основной задачей российской миграционной политики.

Кроме интенсивности и направления трудовой миграции, вероятно, изменятся также некоторые структурные ее характеристики. Так, логично предположить, что эмиграционные настроения проявятся среди людей, которых война и агрессия вынудила покинуть места прежнего проживания, т.е. внутренних перемещенных лиц (на апрель 2015 г. в Украине было зарегистрировано 1,2 млн. ВПЛ, подавляющее большинство из Донецкой и Луганской областей, 20 тыс. из Крыма). Это тем более вероятно, что в местах расселения, кроме неустроенного быта, ВПЛ сталкиваются с серьезными трудностями с трудоустройством. С одной стороны, с их прибытием давление на местные рынки труда усилилось, а с другой, - вследствие специфического профессионально-квалификационного состава выходцам из шахтерско-промышленного региона найти соответствующую работу в других частях страны непросто. В связи с этим можно предположить увеличение в трудовом потоке за границу выходцев с Востока Украины, хотя ранее подавляющее большинство трудовых мигрантов происходили из Западной Украины.

Учитывая резкое падение благосостояния населения, коснувшееся не только мало обеспеченных слоев, но и представителей среднего класса, мелких предпринимателей, квалифицированных работ-

ников, возможным представляется увеличение миграции специалистов. Тем более, что страны назначения разработали и реализуют четкую политику привлечения высоко квалифицированных мигрантов. Например, в Польше преподаватели вузов, ученые, учителя иностранных языков освобождены от необходимости получать разрешения на трудоустройство. Общие подходы к привлечению высококвалифицированных специалистов из-за рубежа разработаны на общеевропейском уровне. Они содержатся в директиве ЕС относительно так называемой «голубой карточки»¹, которой установлен порядок допуска на территорию ЕС высококвалифицированных специалистов, имеющих соответствующий уровень образования, опыт работы и предложение от европейского работодателя, предполагающее уровень зарплаты, по крайней мере в полтора раза более высокий, чем средний по стране пребывания. Представители определенных профессий могут получить «голубую карточку» и в случае предложения меньшей зарплаты. По данным Евростата только в 2012 г. (последний год, за который имеются данные, и первый год имплементации соответствующего европейского законодательства), «голубые карточки» получили 150 украинцев, в основном в Германии (109 человек).

Влияние политики стран назначения по привлечению специалистов на состав трудовой миграции отмечалось и ранее. Так, проведенное Госстатом Украины в 2012 г. обследование населения хотя и показало, что по образовательно-квалификационному уровню мигранты уступают занятым в Украине, однако в сравнении с данными аналогичного обследования 2008 г. доля украинских трудовых мигрантов, занимавшихся за рубежом квалифицированным трудом, возросла с 6% до 10,8%.

Одним из действенных каналов пополнения трудовых и интеллектуальных ресурсов стран назначения за счет образованных и

¹ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF>

талантливых мигрантов является учебная миграция. С определенным временным лагом ее можно рассматривать как трудовую, так как большинство зарубежных стран в последнее время применяют упрощенный порядок выхода на рынок труда для иностранцев-выпускников, предоставляя им возможность трудоустройства по полученной в стране пребывания специальности без каких-либо специальных решений. Окончившие обучение иностранные студенты составляют до трети получателей «голубых карточек».

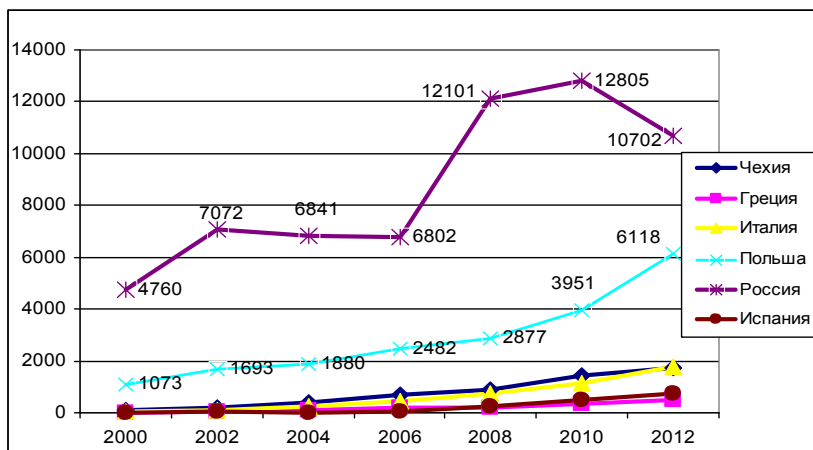
В связи с этим в контексте перспектив развития трудовой миграции из Украины стоит указать на стремительный рост численности граждан, получающих образование вне страны. А учитывая высокую вероятность трансформации части учебной миграции в трудовую, есть основание предположить, что в составе украинских трудящихся мигрантов в ближайшее время будет увеличиваться не только доля специалистов, но и доля молодежи.

Так, по данным ЮНЕСКО с 2000 по 2012 год количество украинских студентов за рубежом выросло более, чем в 4 раза (рис.2). Причем, хотя традиционно больше всего украинцев ранее обучались в России, их численность там уменьшилась. В то же время, стремительно возросло количество украинских студентов в европейских странах, прежде всего в Польше, где в последние годы всерьез говорят об «украинизации» польского высшего образования. Так, в 2014/2015 учебном году гражданами Украины были 24 тыс. из 46 тыс. иностранцев, получавших образование в польских высших учебных заведениях¹. На сегодня количество украинских студентов в Польше втрое больше, чем в 2012 г., в 20 раз больше, чем в 2000 г.

Рост количества украинских студентов наблюдался и в других странах Европы, прежде всего тех, куда был направлен основной поток трудовой миграции. Так, в 2000-2012 гг. количество студентов-украинцев в Чехии выросло в 22,5 раза (1727 в 2012 г.), в Италии – в 45 раз (1780), в Испании, где в начале столетия их практически не было, - в 152 раза (764) (рис.2).

¹ 50% іноземних студентів в Польщі – українці. – http://osvita.ua/abroad/higher_school/poland/46738

Рис. 2. Украинские студенты в зарубежных странах в 2000-2012 гг., человек



Источник: База данных ЮНЕСКО. –
<http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=169>

Хотя абсолютная численность украинских студентов в этих странах сравнительно невелика, однако стремительная динамика ее роста там, где в последнее десятилетие в результате трудовой миграции с Украины сформировались довольно значительные украинские диаспоры, может свидетельствовать еще об одной немаловажной тенденции, а именно, о воссоединении семей мигрантов за границей. Такая тенденция ярко проявилась в годы мирового финансово-экономического кризиса, когда взрослые дети трудовых мигрантов, оплата обучения которых была одним из основных мотивов выезда их родителей на работу за рубеж, оказались в Украине без перспектив достойного трудоустройства, что принудило часть из них присоединиться к старшим членам семьи за границей¹. Нынешний, еще более глубокий кризис, может усилить ориентацию членов семей трудовых мигрантов на выезд. Тем более, что за годы работы за границей многие украинцы сумели урегулировать свое правовое положение, наладить социальные связи, обеспечить материальные и

¹ «Украинская Греция»: причины, проблемы, перспективы (по результатам опроса трудовых мигрантов). К., 2010. С.126.

бытовые условия, дающие возможность пригласить семью и являющиеся важным требованием для получения от властей страны пребывания соответствующего разрешения. В этой связи увеличение количества украинских студентов в странах, где работает значительный контингент трудовых мигрантов из Украины, может свидетельствовать не только о нарастании образовательной миграции как таковой, но и о наличии в странах пребывания второго поколения мигрантов, иными словами – о трансформации части временной трудовой миграции в постоянную.

До недавнего времени факты свидетельствовали, что господствующей моделью миграционного поведения украинцев была временная, сезонная, краткосрочная миграция, которая, вместе с тем, имела все признаки циркулярности, т.е. повторялась неоднократно. Обследование Госстата Украины 2012 г. по вопросу трудовой миграции показало, что средняя продолжительность отсутствия мигранта в Украине равнялась пяти месяцам, а средняя частота поездок на заработки – три поездки в течение 2,5 лет наблюдения. Мигранты, которые находились (или планировали находиться) вне страны свыше 12 месяцев составили только 14,1% всех выявленных во время обследования трудовых мигрантов. Кратковременные циркулярные поездки практиковались, прежде всего, в соседние страны – Польшу, Россию, Беларусь, Венгрию, Чехию, а более длительные – в страны Южной Европы.

В условиях ухудшения экономической и политической ситуации в стране такая модель может претерпеть изменение в сторону более длительной, а то и переселенческой миграции. Этому будет способствовать также увеличение доли квалифицированных специалистов среди трудовых мигрантов, накопленный украинскими мигрантами опыт, их успешная адаптация в странах трудоустройства. Доказательством высокой вероятности подобной трансформации является заметное увеличение численности граждан Украины, которые обращаются за разрешениями на проживание (временное, постоянное) в зарубежных странах. Так, например, по данным Министерства внутренних дел Польши в 2014 г. количество обращений украинцев

за видом на жительство возросла вдвое, разрешений на временное пребывание – в полтора раза¹.

Опосредованным подтверждением указанной тенденции является динамика переводов мигрантов своим семьям на Родину. Их объемы значительны, стабильно увеличивались и в 2013 г. превысили, по подсчетам Национального банка Украины, 8,5 млрд. долларов США. Однако в 2014 г. зафиксировано сокращение объемов переводов на 24% (рис.3)². Частично это следствие непродуманной политики Национального банка, который попытался установить выплату переводов в национальной валюте, причем по невыгодному курсу. Несмотря на то, что такой порядок был резко раскритикован Международным валютным фондом и просуществовал меньше месяца, это подорвало и без того невысокое доверие мигрантов к национальным финансовым институтам, заставило многих из них воздержаться от переводов или направить их неформальными каналами. Вместе с тем, сокращение переводов может быть связано и с более глубокими причинами. Так как количество мигрантов не сократилось, наоборот, вероятно, возросло, уменьшение объемов пересылаемых в Украину зарубежных заработков может рассматриваться как подтверждение тенденции к перемещению за рубеж центра жизненных интересов трудовых мигрантов. Тем более, что в последние годы, как свидетельствуют опросы трудовых мигрантов в странах пребывания, все больше из них делали сбережения, покупали недвижимость не в Украине, а за границей³.

Современные трансформации миграционных процессов в свете глубокого экономического кризиса и войны могут иметь еще одну крайне негативную составляющую. В случае, если трудовая эмиграция из Украины действительно будет нарастать, а также учитывая

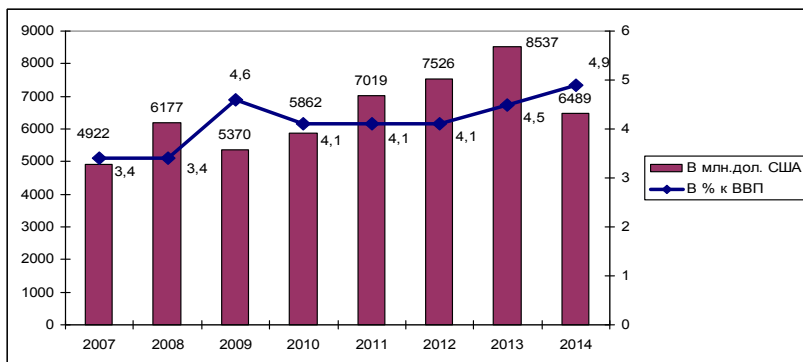
¹ Raport na temat obywateli Ukrainy (w stanu na dzień 11.02.2015 r.) - <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>

² Огляд приватних грошових переказів в Україну/ Національний банк України. - <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73841>

³ Малиновська О. Перекази мігрантів з-за кордону: обсяги, канали, соціально-економічне значення. - НІСД, 2014. – С.47.

селективную политику западных стран по приему трудовых мигрантов, нацеленную на привлечение специалистов и ограничение въезда неквалифицированных работников, не исключено, что часть украинцев будет вынуждена решиться на работу за границей без необходимых документов.

Рис.3. Частные переводы в Украину в 2007-2014 гг., тыс. дол. США, % от ВВП



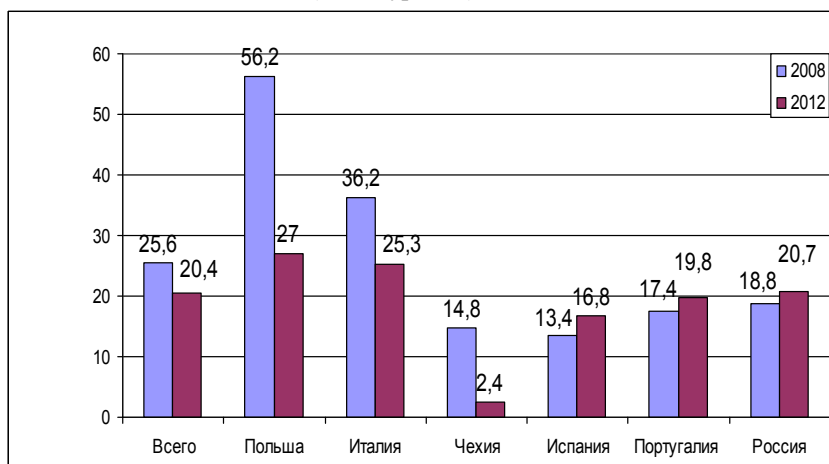
Источник: Национальный банк Украины

Число нелегалов среди трудовых мигрантов из Украины всегда была велико, хотя в сравнении с начальным периодом выезда на работу за рубеж уменьшалось. Согласно данным, полученным из опросов Госстата Украины 2008 и 2012 гг., доля мигрантов без необходимых документов сократилась в течение четырех лет на 5,2 процентных пункта, с 25,6% в 2008 г. до 20,4% в 2012 г. (рис.4).

Особенно много мигрантов, не имевших урегулированных трудовых отношений, было в Польше, России, Италии. Для них типичен законный въезд, однако, неформальное трудоустройство. Об этом свидетельствует и то обстоятельство, что во время опроса 2012 г. многие мигранты признали, что работали за границей, имея только краткосрочные визы, не дающие права на трудоустройство. В таких условиях введение безвизового режима поездок с ЕС может способствовать распространению практики трудоустройства украинцев в странах Евросоюза на «черном» рынке труда на срок разрешенного в течение каждого полугодия трехмесячного пребывания. Нефор-

мальное трудоустройство означает риск эксплуатации и нарушения прав, исключение трудящихся-мигрантов из системы социального страхования, что может иметь для людей со временем, когда по возрасту и здоровью они уже не смогут выезжать на заработки за границу, крайне неблагоприятные последствия. Кроме того, прекращение ими работы за границей и возвращение на Родину ляжет дополнительным бременем на социальные фонды в Украине, из которых они будут получать определенные выплаты, хотя взносов в них и не делали.

Рис.4. Украинские трудовые мигранты без урегулированного статуса (в т.ч. турвизы), %

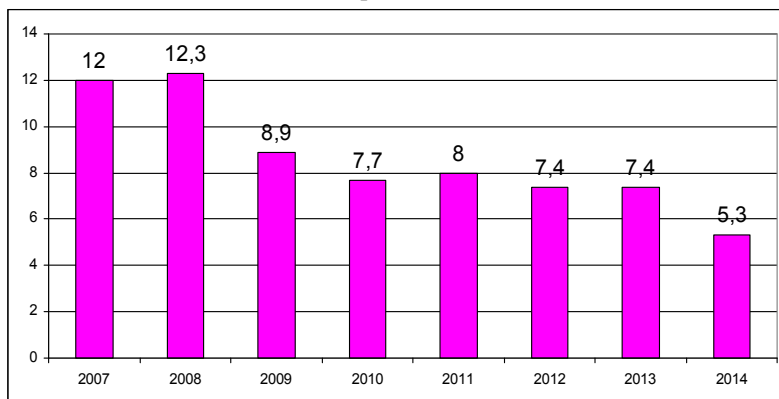


Источник: Государственная служба статистики Украины

Опосредованно возможность роста объемов нелегального трудоустройства украинцев за границей подтверждает также факт резкого увеличения численности граждан Украины, подающих ходатайства о предоставлении убежища. В частности только в Польше в течение 2014 г. было подано 23 тыс. таких заявлений. Большинство из них подавались не беглецами из Украины, а лицами, которые уже находились за границей и пытались использовать ситуацию для получения надежного правового статусу. Эти заявления, однако, практически полностью отклонялись.

Тенденция к интенсификации эмиграции из страны сосуществует с тенденцией уменьшения иммиграции на ее территорию. Так, по данным пограничников, в 2014 г. количество посещений Украины иностранцами в сравнении с предшествующим годом сократилось на четверть. Количество иностранных работников, получивших в 2014 г. разрешения на трудоустройство в Украине уменьшилось до 5,3 тыс. человек (рис.5). Разрешений на иммиграцию для постоянного проживания также было выдано несколько меньше, чем обычно, – 21,6 тыс., тогда как в среднем в последние годы оформлялись по 23-25 тыс. таких разрешений за год.

Рис.5. Численность разрешений на трудоустройство, выданных иностранцам, тыс.

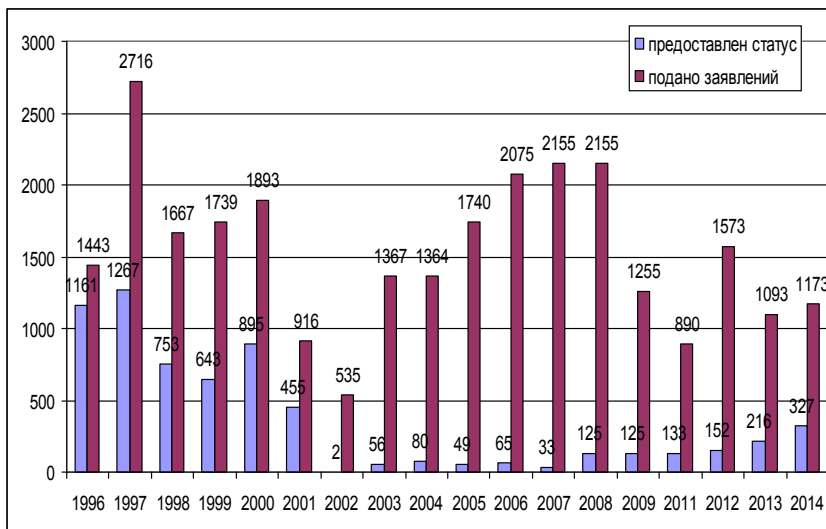


Источник: Государственная служба занятости Украины

Вместе с тем, война не отразилась на количестве искателей убежища. В 2014 г. было подано 1173 заявления (2013 – 1093). В основном от граждан Афганистана и Сирии. Выросло количество искателей убежища из стран СНГ, прежде всего россиян – 130 заявлений. Статус беженца был предоставлен 216 иностранцам, 152 получили дополнительную форму защиты, т.е. норма признания составила 27,8% и была существенно выше, чем в предшествующие годы (рис.6). Это произошло благодаря тому, что согласно внесенным в законодательство изменениям иностранцы теперь могут полу-

чить в Украине не только статус беженца согласно нормам Женевской конвенции 1951 г., но и так называемую дополнительную защиту в случае угрозы смертной казни, пыток, массовых нарушений прав человека.

Рис.6. Численность заявлений искателей убежища и принятых по ним положительных решений

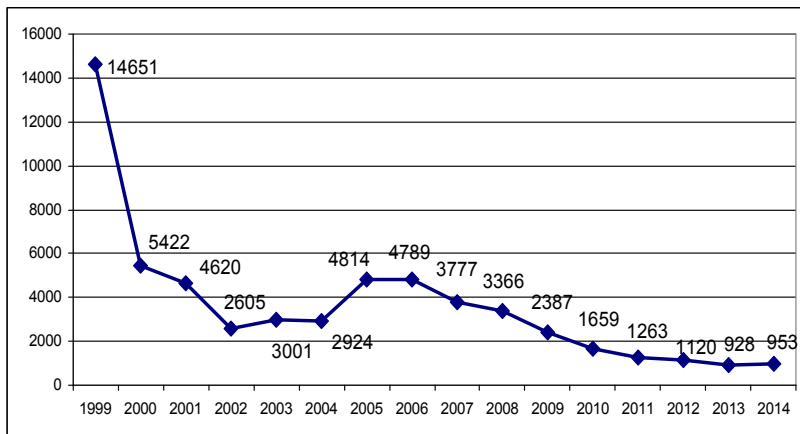


Источник: Государственная миграционная служба Украины

Большинство искателей убежища прибывают в Украину с нарушением правил пересечения границы, что является одним из подтверждений актуальности проблемы нелегальной миграции. В последнее десятилетие были достигнуты значительные успехи по противодействию этому негативному явлению. Канал транспортировки нелегальных мигрантов через территорию Украины утратил свою интенсивность. Количество задержанных на границе мигрантов стабильно сокращалось (рис.7). Однако отсутствие надлежащего пограничного контроля на значительном участке восточной границы, не контролируемом украинскими властями, упростило нелегальное проникновение мигрантов на территорию Украины, хотя в условиях

военных действий это сопряжено со значительным риском. Иными словами, угрозы, которые несет нелегальная миграция для безопасности страны, не только не исчезли, но и усилились.

Рис. 7. Количество нелегальных мигрантов, задержанных при попытке нарушения границы Украины



Источник: Государственная приграничная служба Украины

Таким образом, наш прогноз развития миграции населения Украины в условиях кризиса и «гибридной» войны сводиться к следующему: интенсивность выезда за рубеж может возрасти; переориентация трудового миграционного потока с восточного на западное направление ускорится; состав трудящихся-мигрантов изменится в пользу квалифицированных работников, молодежи; господствующая ныне модель циркулярной трудовой миграции может трансформироваться в миграцию для более длительного, постоянного проживания за рубежом; не исключено увеличение нелегального сегмента трудовой миграции из Украины.

Если эти предположения верны, в ближайшие годы миграция будет способствовать углублению депопуляции в Украине. При этом отток населения не будет компенсироваться его прибытием извне, поскольку привлекательность страны для иммигрантов из-за рубежа, и сейчас невысокая, вследствие неблагоприятной экономической и военно-политической обстановки понизилась.

References:

- 50% іноземних студентів в Польщі-українці.
http://osvita.ua/abroad/higher_school/poland/46738
- Государственная служба статистики Украины. <http://www.ukrstat.gov.ua/>
- Информация о ситуации в отношении граждан Украины и лиц без гражданства, покинувших территорию страны в экстренном и массовом порядке.
http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/
- Малиновська О. Перекази мігрантів з-за кордону: обсяги, канали, соціально-економічне значення. НІСД, 2014.
- Огляд приватних грошових переказів в Україну/ Національний банк України. <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73841>
- СМІ: Решение ФМС лишитъ мигрантов с Украины особого положения на треть снизит поток украинцев в РФ. <http://russian.rt.com/article/66988>
- Труд и занятость в России, 2013 г.: Статистический сборник. М.: Росстат, 2013.
- Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. Випуск 1 (15). Том 2. Таблиці і графіки. К.: Інститут соціології НАН України, 2014. 410 с.
- «Украинская Греция»: причины, проблемы, перспективы (по результатам опроса трудовых мигрантов). К., 2010.
- Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF>
- Immigration in the EU. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-eu-infographic_en.pdf
- Raport na temat obywateli Ukrainy (w stanu na dzień 11.02.2015 r.) <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>

Olena Malynovska

*doctor of science for public administration,
chief researcher,
National Institute for Strategic Studies,
Kyiv, Ukraine*

Contemporary Tendencies of Migration Processes in Ukraine

(Abstract)

The article reflects on the impact of the last year events in Ukraine on migration. Based on the analysis of the stable migration trends as well as most recent statistical data the possible scenarios of further development of migration processes are outlined.

The forecast of migration behavior of the citizens of Ukraine under the circumstances of crisis and “hybrid” war is as follows: intensity of international migration could grow; re-orientation of the migration flow from the Eastern towards the Western direction will speed up; composition of the labor migrants’ group will change and include more highly qualified workers and youth; prevailing at the moment model of circular labor migration could transform into migration for longer or permanent residence abroad; illegal segment of labor migration from Ukraine is likely to grow.

Thus, in the next few years migration will deepen depopulation in Ukraine. Yet, outflow of the population will not be compensated with inflow from outside of the country as attractiveness of the country for immigrants from abroad, very modest at the moment as a result of unfavorable economic and military-political situation, will weaken even further.

Eugeniu BURDELNII

*Carnegie Research Fellow,
Institute for the Study of International Migration (ISIM),
The Edmund A. Walsh School of Foreign Service,
Georgetown University (Washington DC, USA)*

Managing International Highly Skilled Migration: a selective analysis of existing migration challenges

International Highly Skilled Migration in modern academic and research debates

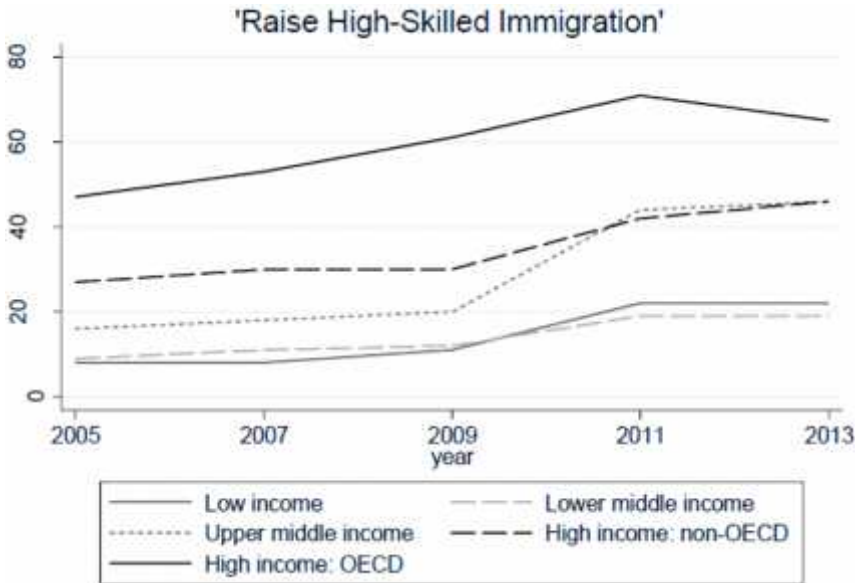
Today, it is estimated that about 60 percent of the world's 214 million international migrants, as defined by the UN, are in the 30 developed or industrial countries that have a sixth of the world's residents and account for 70 percent of global economic output (Philip, 2012, p.16). Some 30 per cent of international labour migrants are skilled persons (CODEV-EPFL, 2013, p.7). Human capital has turned into a major driver of economic growth and countries around the world are up in a global race for "best and brightest" (Czaika, 2015, p.5; Wiesbrock and Hercog, 2012, p.1). This global competition for talent is likely to become more intense as a consequence of the continued globalization of information, goods, capitals and movement of people, freedom to seek opportunities to improve living standards, health and education outcomes, rising international competition, values, attitudes and expectations, desire to live in safer, more responsive communities, transformation of cultural capital into a socio-economic one, building global social and professional networks, search for "centers of excellence", where career advancement and human capital accumulation take place, and the related rapid economic growth in less-developed countries, the internationalization of higher education, together with shortages of skilled labour in developed countries due to an ageing population and limits on labour force training in specific sectors. Globalization and the advent of the knowledge economy have created a new con-

text and offer new concepts and perspectives where highly skilled workers and entrepreneurs are in great demand, their mobility and nexus with development, as well as challenges and opportunities of these processes are increasingly being scrutinized by both academics and policy makers (Tejada et al, 2013; p.161; Li and Lo, 2012, p. 1; CODEV-EPFL, 2013, p. 7; Habti, 2012, p. -3; Wiesbrock and Hercog, 2012, p.1; Jackson, 2012, pp.20-21).

As a result, many industrialised countries are changing their policies in order to become more 'attractive' for highly-skilled migrants (Wiesbrock and Hercog, 2012, p.1; Philip, 2012, p.16). International highly skilled mobility and migration is considered a major drive for knowledge production and transfer, a country's economic productivity and competitiveness. This category is thought to fuel much flexibility within labour markets ranging from short to long-term moves (Habti, 2012, p. 3). Host Governments increasingly express a preference for (top-earning) high-skilled immigrants, since they are widely perceived as net contributors to host societies, being economically advantageous, which in turn makes it easier for politicians to pacify anti-immigrant sentiment among voters, making immigration also politically acceptable (Rappoport et al, 2012, p.1; Parsons et al, 2014, p.14). In 2013, approximately 40 per cent of the 172 UN member states declared an explicit interest to increase the level of high-skilled migration either by attracting foreign or retaining native talent. This share has almost doubled since 2005, when 22 per cent expressed a similar preference. Highly developed destinations are at the vanguard of this global trend, with two thirds of OECD nations having implemented, or are in the process of implementing, policies specifically aiming to attract high-skilled migrants (Czaika and Parsons, 2015, p.6). Additionally, high-skilled migration policies are *en vogue*, in large part due to increasing demand from various businesses that lobby governments for political support in filling labour market shortages with foreign labour. Governments have decided to respond to these demands by implementing various types of skill-specific and skill-selective immigration regimes that facilitate the international recruitment of respective workers (Ibid, p.24). Following Czaika and Parsons, as shown in Figure 1, ever more countries are now engaging in the intense global competition to attract internation-

ally mobile human capital, by redesigning their immigration regimes, thereby leading to a diffusion of high-skilled migration policies globally (Ibid, p.6).

Figure 1. Government policy objectives on high-skilled migration, (% of countries) (United Nations, 2014)



However, it should be mentioned that migration, in general, and migration of highly skilled, in particular, represents both an opportunity and a challenge as for host countries, as for the countries of origin. Over the last years, the developmental impact of migration, in general, and the skills development impact of migration, in particular, become an issue for research and action (Sabadié, 2010, pp.12-13). When considering skilled migration within the migration and development nexus, both academic research and policy discourse tend to refer to two main interrelated topics: firstly, the “brain gain” vs. “brain drain” debate and the challenges of retaining and attracting scientists and skilled professionals (Tejada et al, 2013, p.158). Table 1 summarizes the terms describing multifaceted manifestations of the discussed phenomenon.

Table 1: Outcomes of highly skilled migration (Jackson, 2012, p. 23)

Brain exchange	Relatively balanced (mostly) temporary flows between core economies whereby, implicitly, effective use is made of human capital (such as professional and managerial workers – broadly defined to include intra- and extra- company transfers)
Brain drain	A (permanent) transfer of human capital from less to more developed countries
Brain overflow	The (permanent) transfer of human capital that is under-utilised in countries of origin
Brain waste	Ineffective utilisation in the destination (or origin) of human capital (permanently) transferred from the origin (such as skilled workers occupying unskilled jobs abroad)
Brain training	Human capital enhancement via mobility specifically for education or training purposes (such as students)
Brain circulation	Human capital enhancement via (temporary) mobility which, implicitly, is used more effectively upon return

As a consequences, there have been intensified the interest that researchers and policy makers have shown in minimizing the negative effects and maximizing the positive effects of migration (CODEV-EPFL, 2013, p.6), and “Brain drain” is undergoing a ‘renaissance as a field of study’ (Jackson, 2012, pp.20-21). While well-managed migration may foster progress and welfare in origin- as well as destination countries, its mismanagement may put social cohesion, security and national sovereignty at risk (Bacchi, 2014, p.4). The impact of the brain drain on a source country’s welfare and development can be beneficial or harmful, depending on the country’s characteristics and policy objectives. The evidence suggests that there are many more losers than winners among developing countries. Therefore, policymakers should gauge the costs and benefits of the brain drain in order to design appropriate policy responses (Docquier, 2009, p.1).

The second topic encourages interconnections, including through diaspora networks, between home and host countries allowing the transfer

of various resources such as skills, knowledge, technology, business and entrepreneurial investment, training, education and research collaborations that reinforce local capacities, inflow of social capital, financial remittances, venture capital, through networks established in the host countries, increased work ethic, stimulation of political debate, the strengthening of civil society through sustaining local organizations, promoting democratization, the enabling and encouraging of education for non-migrants, resolving some structural/infrastructural constraints by a collective action, small-scale contributions to local development, the emancipation of women and minority groups in countries of origin, “productive human relationships” (Ammassari, 2009, pp.4-5) and, of course, eventual physical return to the home country (De Haas, 2006, p.1; Tejada et al, 2013, p.158; CODEV-EPFL, 2013, p.6; Ammassari, 2009, pp.4-5; Lowell and Gerova, 2004; Corrêa d'Almeida, 2008, p.1; Kōu et al, 2015, p.1646). Following the strong interlinkage between return migration and development, the return phenomenon in all its spectrum of manifestations has gained momentum in recent years. However, there is still a shortage of conclusive studies of the specific conditions that facilitate a positive impact of return migration onto development (CODEV-EPFL, 2013, p.6). For example, beyond possible family reasons there are social (age, level of education, professional expertise, lifestyle, occupational status and monetary resources, social mobility aspirations for offspring, social relationships and networks, etc.), cultural (religion, ethnicity, gender relations, etc.) and political factors determining migrants’ decisions to return or not to return back home. Moreover, return migration does not always imply an easy reintegration into the original context; migrants who come back usually encounter difficulties in readapting and dealing with contradictory feelings concerning their place of origin and their chosen country(ies) of emigration (Ammassari, 2009, p.5), their simultaneous knowledge of and involvement in two or more societies, which make them a potentially effective link between wealthy and poor countries (De Haas, 2006, p.2). Anyway, these tendencies have coincided with a growing aspiration among government and development agencies to go ‘beyond remittances’ and to support migrants’ individual and collective transnational engage-

ment in origin country development, or to ‘mobilise’ migrants for development cooperation (De Haas, 2006, p.3).

Following these tendencies, migration management has been a central issue in political and academic debates on the global and European levels over the last decade, focusing on the supply of and demand for economic migrants, especially highly-skilled workers (European Migration Network, 2007). Individual European countries have increasingly been involved in the global competition for highly skilled migrants (Schittenhelm, and Schmidtke, 2011, p.128;), perceiving themselves to be engaged in a dirty war for talent, pitting their wits and policies against an invisible force drawing skilled workers to the United States, Canada, and Australia (Collett and Fabian, 2008, p.1). At the national and European level, attracting a skilled and profession work force from abroad is widely promoted as a major strategy to address the demographic transformation, namely quick ageing, a severe shortage of qualified labour in the near future, decline of the EU’s working age population (Schittenhelm and Schmidtke, 2011, p.128; Philip, 2012, p.16; Sabadie, 2010, p.1; Kōu et al, 2015, p.1645). As the result, in spite of considerable public reservations, European countries have become increasingly involved in changing their labour migration policies in order to attract highly-skilled migrants as one of the most important answers to the described challenges (Schittenhelm and Schmidtke, 2011, p. 128; Wiesbrock and Hercog, 2012, p.1;¹ Chaloff and Lemaître, 2009, p.10). In one word, the EU is moving from seeing migration as a problem or a threat to viewing it as an opportunity (Sabadie, 2010, p.1). Several member states of EU have adopted policies that facilitate and regulate the immigration of high-skilled migrants (Kōu et al, 2015, p.1645). The migration and development nexus has been increasingly referred to in EC documents as a potential area of cooperation with transition and developing countries (Sabadie, 2010, p.11). Germany and the UK are pertinent examples of how this assessment has led to substantial changes in immigration policy, resulting in introduction of legislation that seeks to facilitate immigration and to target highly qualified newcomers (Schittenhelm and Schmidtke, 2011, pp.128-129).

Whereas the countries from the European continent are trying to attract as many “best and brightest”, as possible, over the past decade, the

“traditional immigration” countries from North American continent, such as the United States and Canada saw significant rises in their intake of highly skilled labour migrants. For example, the percentage of immigrants with a PhD coming from Europe is up to ten times larger than the proportion of PhDs in the US population. Moreover, the USA has managed to keep many of these PhDs in universities, research centres, and laboratories located in its territory. This means that it has benefited from the knowledge spillovers typically associated with the work of these talents (Rappoport et al, 2012, p.1). Compared to their continental European counterparts, North American societies have traditionally been characterized by less regulated labour markets and a higher degree of labour mobility (Schittenhelm and Schmidtke, 2011, p.129).

On another pole of discourse on migration and development, the countries of origin of highly skilled migrants, such as the Republic of Moldova represents a country where the impact of skilled migration on development and the role of transnational networks of its nationals are new issues on the public agenda. In the Republic of Moldova, the mass emigration of skilled human capital due to severe economic crises and long periods of political turbulence is a tough challenge that has hindered the advancement of science, research and innovation since independence. Therefore, it appears crucial to address the brain drain challenge in both research and policy discussions about the relationship between migration, transnationalism and development (Tejada et al, 2013, p.158).

Recent trends in international highly-skilled migration

From global perspective, according to the United Nations Global Migration Database, the number of international migrants increased from 75 million in 1960 to 214 million in 2010. This about parallels the growth in the world population, so the world migration rate increased only slightly in relative terms, from 2.5% to 3.1% of the world population. Overall, the share of international migrants in the world population has been stable for the last 50 years (Docquier, 2014, p.2). But the picture changes when the focus is narrowed to migration to developed countries. The proportion of international migrants residing in high-income countries relative to the

total in all possible destinations increased from 43% to 60% between 1960 and 2010. As measured by the proportion of the foreign-born in the total population of high-income countries, the average immigration rate to these countries has tripled since 1960 and doubled since 1985. The increase has followed the same trajectory as the ratio of trade to gross domestic product (GDP) (Docquier, 2014, p.2). The past decade has seen a substantial increase in the employment of recent immigrants with tertiary attainment, with the number of such immigrants employed in 2006 being generally several times larger than the corresponding number in 1995 (Chaloff and Lemaître, 2009, p.14). The growth in the number of migrants was driven largely by emigration from developing countries to developed countries, which increased from ten million to 55 million between 1960 and 2000, faster than trade. Emigration rates of high-skilled workers exceed those of low-skill workers in virtually all countries (Docquier, 2014, p.2). The largest brain drain rates are observed in small, poor countries in the tropics, and they rise over the 1990s. The worst-affected countries see more than 80% of their “brains” emigrating abroad, such as for Haiti, Jamaica, and several small states with fewer than one million workers. About 20 other countries are losing between one-third and one-half of their college graduates. Most are in sub-Saharan Africa (such as Liberia, Sierra Leone, and Somalia) or Asia (such as Afghanistan and Cambodia). A few are small, high-income countries (such as Hong Kong and Ireland) (Ibid, 2014, p.2-3).

A key global trend in international migration is that increasing numbers of origin countries send high-skilled migrants that agglomerate in the main destination countries of the world, which in turn increases the diversity of the migrant stocks in receiving countries (Czaika and Parsons, 2015, p.8). In fact English-speaking destinations, and especially those which have pursued an active skill-selective immigration policy, receive many more foreign highly skilled workers than all other OECD destinations (Rappoport et al, 2012, p.17).

The exponential growth of high-skilled migration on a global level is determined by a number of drivers and could be explained by various factors.

Firstly, an important role has been played by the neo-liberal economic agenda – the so-called “Washington Consensus” – adopted by the governments of most industrialised countries and the main financial institutions, i.e. World Bank and the International Monetary Fund (Castles and Wise 2008). These institutions have promoted neo-liberal strategies (*these strategies include liberalization of capital and commodity markets, privatization of industry and services and reductions in social expenditures*) in developing countries that, along with economic stabilization, have resulted in social inequalities and a wider economic gap with industrialised countries (Bacchi, 2014). Poverty and a lack of economic growth, going hand in hand with discrimination, political repression, and a lack of freedom, motivate people to flee their country (Docquier, 2014, p.3). As a consequence, people in developing countries are induced to look abroad for decent life standards. As regards highly-skilled professionals, these are unable to practice their careers in relatively good conditions at home and eventually decide to migrate (Bacchi, 2014). Thus, the decision to migrate is an exercise of choice, responding to job and academic opportunities (CODEV-EPFL, 2013, p.27).

Secondly, international migration of highly-skilled is triggered by labour demand. To maintain their central position in the prevalent knowledge-based economic model industrialised countries in Europe and North America need a great number of highly-skilled workers not all of which can be found in their stagnant or declining population. This generates competition between them to attract highly skilled professionals from all over the world (Bacchi, 2014). Appears a kind of incremental shifts toward more skill-selective immigration policies (Rappoport et al, 2012, p.186)

Thirdly, the wage premium for education and skill-selective immigration policies is an important driver of skilled migration. The average after-tax wage difference is a very important factor which determined the scale of overall migration, while the premium in post-tax wages for highly skilled labour is the main economic determinant for the selection of highly skilled individuals. Increasing the skill premium by US \$ 10 000 increases the share of the highly skilled in the immigrant population between 20 and 40 % (Rappoport et al, 2012, p.186).

As a result, some experts have good reasons to believe that the contest for talent will intensify during the next few decades. Skill-biased technological changes, including declining transport and communication costs (Ibid et al, 2012, p.18), and, perhaps to a lesser extent, the growing specialization of developed countries in human capital-intensive activities will raise the demand for highly skilled labour. Ageing and the resulting pressures on the welfare states may also involve an increasing demand for highly skilled immigrants who create a net gain for public finances in destination countries (Ibid, 2012). Thus, it is to be expected that the majority of future highly skilled immigrants will come from middle- and low-income countries, which are characterized by relatively poor human capital endowments. The increasing competition for highly skilled labour will hence affect the allocation of talent both among developed countries and between developed and less developed countries (Rappoport et al, 2012, p.18).

From regional perspective, it hard to develop an accurate estimate of how many highly skilled workers there are in a particular country due to the fact that the highly skilled workers can be defined by their education or by their occupation or job. In the US, for example, there were 5 million to 23 million science and engineering workers in 2006, 2 or 4 to 15 percent of the 144 million employed workers (Philip, 2012, p.3). Generally speaking, in North America, policies for attracting the most highly skilled are not new. In 1967, Canada created a points system to select immigrants with high human capital considered to be more economically advantageous to the country. Reforms in 1996 and 2003 reaffirmed the importance of education credentials in gaining admission. At the subnational level, provinces such as Alberta are independently spending a great deal of money to ensure that high-skilled migrants live and work in their area; the federal government has put into place framework agreements and mechanisms to guarantee that provincial needs are recognized through national policy change (Collett and Fabian, 2008, p.3).

However, immigration is a contentious and difficult topic for politicians to discuss. In the United States, high- and low-skilled immigration flows are typically considered separately. Politicians and voters alike are split on the social and economic value of low-skilled migration from Latin

America, as well as the high levels of illegal immigration that many view as compromising the system's integrity. However, the discussion of highly skilled workers is almost entirely segregated from this debate. Technology CEOs can lobby in Washington, DC, for raising quotas on H-1B temporary employment visas for the highly skilled without having to address the issue of overall numbers, legality, or economic benefit (Collett and Fabian, 2008, p.7).

The studies show that highly skilled migrants prefer North America, and the EU is not the most attractive destination for them (Sabadié, 2010, p. 48; Rappoport et al, 2012, p.64). EU policymakers lament that Europe has far fewer high-skilled workers (1.72 percent) from other continents than other immigration countries, notably Canada (7.3 percent), Switzerland (5.3 percent), and the United States (3.2 percent) (Collett and Fabian, 2008, p.3). Some EU countries have lost a significant proportion of its highly-skilled expatriating to US, Canada or Australia. For instance, the net loss of tertiary educated population is still very large in such small countries as Finland, Ireland and Slovakia (Habti, 2010, pp.3-4). As a consequence, the EU countries are slowly starting to recognize that maintaining future productivity and competitiveness is crucial to sustaining Europe's high standard of living, and that finding a solution to the impact of a rapidly aging society must be part of this calculus (Collett and Fabian, 2008, p.2). In order to address this challenge, in Europe policies to appeal to the highly skilled and several measures designed to attract both highly skilled workers and those with skills in short supply have been formulated recently (*i.e., the so-called Blue Card system create a common EU policy for the entry and residence of highly skilled non-EU citizens*) (Collett and Fabian, 2008, p. 3; CODEV-EPFL, 2013, p.7).

Despite the differences in political context, European policymakers have joined their US counterparts by addressing high- and low-skilled immigration separately. Immigration may be a political minefield, but the war for talent has found its place in the rhetoric of political parties, alongside "competitiveness" and the "new economy." It is far less contentious for governments to advocate skilled migration than any other type, as long as governments can argue convincingly that

their numbers will be small and their impact on the local labor market negligible (Collett and Fabian, 2008, p.7). Politicians can openly support highly skilled migration for a number of reasons. First, they provide clear economic benefits: they pay more taxes and spend more cash, effectively subsidizing the rest of the population. They are less likely to be out of work or use social security systems. The skills educated migrants bring with them are also capable of contributing to future growth, whether through innovation and research or entrepreneurship and building businesses. Second, highly skilled migrants raise fewer concerns about the impact on native workers. Third, highly skilled migrants are thought to integrate into the labor market more easily than the low skilled. Along the same lines, the public and policymakers perceive them as less likely to require welfare services and less likely to threaten social cohesion. Indeed, integration policies rarely target the high-skilled community (Collett and Fabian, 2008, p.8).

In political terms, therefore, explaining why a country needs highly skilled migrants, particularly in sectors such as health, education, and engineering, is relatively easy. When this argument is placed in the context of a battle against other countries, the job becomes even easier. The idea that “if we don’t take them, someone else will” raises competitive instincts even in the most reluctant voter. Politically, this concept seems obvious, yet few governments seem to practice it well (Ibid).

Skilled migration and development practices

The first debates on the impact of highly-skilled migrants on the development of countries initially emerged in the 1970s, under the influence of the economic Historical-Structural paradigm on development. This paradigm considers migration as aggravating the economic situation of the countries of origin, as through migration these countries lose the part of the population that can best contribute to their growth, since usually migrants are young and equipped with an entrepreneurial and risk-taking spirit (Bacchi, 2014, pp.2-3). In the 1990s a new literature emerged pointing out that the migration of highly-skilled workers can result instead in a “brain gain”, namely a resource profit over the long term. The loss of

highly skilled workers can be countered eventually by new knowledge, skills and information that migrants gain from their experience abroad and can introduce into their country of origin once back home. This positive interpretation of highly skilled migration has been reinforced by the emergence of globalization, when the current global economy and the new technologies in communication (telephone, fax, satellite television and internet) and transport sectors increase migrant ability to be involved in two or more countries at the same time (Bacchi, 2014, pp.2-3).

In this section, we will concentrate on examining the impact of the highly skilled migrants on the development of the host and home countries, including the potential development impact of return migration.

Impact on a host country

First, from economic perspective, highly qualified migrants can be a booster to local welfare systems (Rappoport et al, 2012, p.17), raise overall productivity and contribute to economic growth in receiving countries (Czaika and Parsons, 2015, p.6). In particular, the permanent effects of migration on growth rates originate from knowledge spillovers, via skill acquisition and learning-by-doing of native workers, as well as the competitive pressures on the latter to acquire more skills (Rappoport et al, 2012, p.2). For example, Hunt and Gauthier-Loiselle show for the United States that between 1990 and 2000, the 1.3 per cent increase in the share of the population composed of immigrant graduates, and the comparable 0.7 per cent increase in the share of post-college immigrants, increased patenting per capita by 21 per cent, a substantial proportion of which is estimated to be the positive spillovers from skilled workers (Czaika and Parsons, 2015, p.6).

From the perspective of integration and social perception by the local population, a highly skilled migrant is likely more acceptable, including politically. For instance, in their analysis, Facchini and Mayda examine two economic channels through which high-skilled migrants may affect natives' attitudes toward them, a labour market channel (where migrants' education is the key determinant of attitudes) and a welfare channel (through which immigrants' income level and thus movers' net fiscal con-

tribution to society is the pivotal factor). The results conform to their theoretical predictions, since higher levels of education among natives reduce natives' pro-high-skilled immigrant stance, while more wealthy individuals are more likely to favour high-skilled immigration (Ibid). Hainmueller and Hiscox find that both low- and high-skill natives favour high-skilled migrants. Corroborative evidence is offered by a recent YouGov poll, the fieldwork for which was conducted across the United Kingdom, between 16 and 22 January 2015. This survey found, even among the selected sample of *Sun* newspaper readers that supported the United Kingdom Independence Party (UKIP) – which campaigned in the 2015 UK general election primarily on an anti-immigration platform – that 55 per cent of those canvassed were still in favour of maintaining or raising the present numbers of well-educated and highly skilled migrants in the domestic labour market (Ibid, pp.6-7). Finally, skilled migrants do not compete with unskilled natives in their access to the welfare state or to subsidized childcare and other public services. Thus, skilled migration does not raise native concerns about the fiscal burden associated with migration (Rapoport et al, 2012, p.2). As a consequence, while low-skilled migration is an easy scapegoat for politicians wishing to place blame for their failures on someone else, highly skilled migration cannot be used as a scapegoat even by the most xenophobic movements (Ibid, 2012, pp.2-3).

Impact on the country of origin

It has long been a global argument that the emigration of skilled people is a *brain drain* to the country of origin. In the 1960s and 1970s, the term *brain drain* used to describe the emigration of highly skilled educated and skilled individuals from the developing countries to developed countries (Ting, 2015, p.24). The literature on “brain drain” argues that sending countries lose valuable human capital and experience negative effects in terms of economic development. Indeed, because of the exodus of talent, highly skilled labor becomes scarce, and a lack of highly skilled professionals hinders productivity growth (Bacchi, 2014; Sabadie, 2010, pp.46-47; Docquier, 2013, p.3), and induces occupational distortions (Docquier, 2013, p.1). Therefore, losing scientists can be particularly

detrimental. Brain drain denies some countries the chance to develop competitive skill-intensive industries. In addition, relying on the export of natural resources and remittances in the absence of highly skilled professionals undermines a country's competitive advantage. Consequently, there is a significant risk of becoming dependent on foreign experts to address domestic issues. This risk is aggravated when a state is in the process of developing competitive skill-intensive economic sectors and lacks a pool of highly educated professionals (Bacchi, 2014). Another cost is that high-skilled emigrants do not pay taxes in their home country once they have left. As education is partly or totally subsidized by the government, emigrants leave before they can repay their debt to society (Docquier, 2014, p.5).

On the flip side of the coin, the return of highly skilled migrants, even return that is temporary or virtual, can play a useful role in fostering the transfer of skills to the developing world, as well as other forms of brain circulation (Sabadie, 2010, p. 56). According to De Haas, migration is a *cause* of social, cultural, economic, and institutional changes in the local, regional and national development context, in which subsequent decisions on migration and investments are made. Thus, *migration is not an independent variable explaining change, but is an endogenous variable, an integral part of change itself in the same degree as it may enable further change* (De Haas, 2010, pp.227 - 264). In opinion of Docquier, return or circular (repeated return) migration is a promising route for allowing host and home countries to share the benefits of high-skilled labor mobility. In developing countries, returnees' additional knowledge and financial capital acquired while abroad generates important benefits, especially for technology adoption, entrepreneurship, and productivity (Docquier, 2014, p.7). Indeed, recent studies on diasporas argue that in addition to physical return, there are other crucial channels, such as remittances and financial investments, work related knowledge transfer and the transfer of social capital, through which highly skilled people can have a positive impact in their home country (CODEV-EPFL, 2013, p.8).

Systemizing the opinions of different scholars and empirical evidence of different studies, that would be cited below, migrants' commitments to development through engagement in four channels of migration

for development could be conventionally traced: 1) financial channels, 2) knowledge transfer, 3) social remittances and 4) plans to physically return to the home country (CODEV-EPFL, 2013, p.8; Dumon and Spielvogel, 2008, p.197). The analysis of these contributions has been strongly influenced by Sen's concept of "Human Development", which links development to people's freedom, instead of their income. Human capability, namely people's ability to lead their life and to amplify their choices, becomes the main parameter of development ahead of income and material growth. Development indicators are not limited to economic growth, but include socio-political elements that measure the quality of life. These include social well-being, income inequality, gender equality, universal access to primary education, health care and meaningful employment (Bacchi, 2014, p.3).

Physical return

Physical return is usually believed to be a strong development factor as returnees are able to use the local resources as well as their transnational networks and the knowledge and skills gained abroad (CODEV-EPFL, p.18). Return plans are a response to a positive evaluation of the economic and professional opportunities that home country has to offer (Ibid, p.32). Return can occur for many reasons. Several available evidences suggest that return migration is a more common phenomenon than most would think. Migrants often return to the country of citizenship after spending a certain period with the aim of resettling in the home country (Ting, 2015, pp.27-28).

Francesco Cerase categorized the return migrants into four distinct types (Cassarino, 2004):

i) *Return of Failure*: Cerase consider this group of people has a lack of integration in the destination country and that cause to return home country.

ii) *Return of Conservatism*: This group of returnee has pre-plan to return home country with enough financial resources before migration taking place.

iii) *Return of Retirement*: It refers to retired migrant, who has planned to spend the rest of the year at home.

iv) *Return of Innovation*: It is a most dynamic category of return migrants which has the intention to contribute their acquired skills or knowledge they gained throughout the migration process for the home country development.

Although there are many additional reasons why people return beyond ‘failure’, ‘conservatism’, retirement’ and ‘innovation’, from students who have completed their studies to personal motivations to be closer to friends and family (Jackson, 2012, pp.29-31), as well as achievement of a savings objective, or the opening of employment opportunities in the home country thanks to experience acquired abroad (Dumon and Spielvogel, 2008, p.163). OECD experts consider that, in making their decision to return, migrants consider not only their situation on the host country labour market, but also the opportunities open to them in their home country. The macroeconomic context in the home country and in the host country is a major determinant of the decision to return (Ibid, p.179). Therefore, gaining a proper understanding of the motivations that underlie migrants’ decision to return to their home countries or to move on to a third country is an important matter for preparing migration policies, particularly those relating to temporary or circular migration (Ibid, pp.177-178).

A skilled returnee upon returns to the country of origin has to reintegrate into the home country’s economy and society in order to settle down permanently or temporarily. Reintegration is a process of re-inclusion or re-corporation of the migrant in his or her country of origin or habitual residence. For instance, there are different levels of reintegration, institutional level, economic, social, political and cultural level of reintegration. The return migrants have to go through all these levels in order to fully reintegrate into the country of origin. Reintegration is a two-way process which mainly depends on the valued of returnee knowledge or human capital by the home country’s citizen (Ting, 2015, pp.11-12).

However, there are certain structural limitations of physical return of highly skilled migrants that influence the development potential of a country of origin, such as the bureaucracy and red tape, larger issues of

corruption in society and its linkages to the developmental impact on society (CODEV-EPFL, 2013, p.19; Jackson, 2012, pp.29-31), low wages, political instability, and lack of opportunities, economic insecurity, poor scientific and technological infrastructures, and general instability (Ting, 2015, pp.11-12, p.26; Jackson, 2012, pp.29-31). As Lucas rightly put it, *“the links between migration and development differ from context to context and varying with the extent and nature of migration streams, the migrants’ experiences, and the economic, political and social setting in the home country”*. As Lowell and Gerova write: *“infrastructure, the business climate, and prevailing political and legal rights strongly condition the desirability of return and the possibility of success”* (Jackson, 2012, pp.29-31). The importance of the macroeconomic situation in the home country is noted by the OECD, citing the examples of Turkish migrants who returned from Germany in response to economic growth in Turkey, and Portuguese return migration following the economic changes that came from Portugal’s emergence from dictatorship in the 1970s (Ibid).

Institutional barriers may relate, for example, to problems with the recognition of qualifications and experience acquired abroad, to the taxation of transferred financial assets, or to administrative restrictions (Dumon and Spielvogel, 2008, p.195). Language can also be an obstacle for people who emigrated as children and were schooled in the country of destination (Ibid, p. 200).

The returnees will only be able to contribute to the home country if local conditions are made to suit for them (CODEV-EPFL, 2013, p. 22). Ratha argues that skilled workers are more likely to return if the investment and employment climates in their home country improve (Jackson, 2012, pp.29 - 31). As Docquire generalizes, it is commonly accepted that historical examples of massive return migration of high-skilled workers are more a consequence than a cause of development and sound policy reform in home countries (Docquier, 2014, p.7).

Remittances and investment

In the discourses concerning linkages between migration and development, the issue of remittances has received wide recognition for many years. In many countries of origin, remittances make a significant contri-

bution to Gross Domestic Product (CODEV-EPFL, 2013, p.21). For instance, in 2008 remittances represented 36 percent of GDP for Moldova, according to the World Bank (Sabadie, 2010, pp.5-6).

Remittances by high-skilled migrants to family or relatives can replenish the stock of human capital that may have been depleted in the home country by the brain drain. Overall, high-skilled migrants remit more, but this result does not hold in all surveys, suggesting that the link between education and remittances is diverse and varies across host/home-country pairs (Docquier, 2014, p.7).

International remittances generally help to diversify and also to substantially raise household income. They have a crucial insurance function in protecting people from destabilizing the effects of absent or ill functioning markets, failing state policies and a lack of state-provided social security. Also on the national level, there is substantial evidence that remittances have proved to be an increasingly important, less volatile, less pro-cyclical, and therefore a more reliable source of foreign currency than other capital flows to developing countries. However, the observation that remittances significantly contribute to income stability and welfare in developing country does not necessarily imply that they contribute to poverty alleviation. As migration is a selective process, most international remittances do not tend to flow to the poorest members of communities nor to the poorest countries. Therefore, most studies conclude that international remittances reduce poverty, although to a limited extent (De Haas, p.40). It would be naïve, as De Haas states, to expect that remittances alone can solve more structural development obstacles, such as an unstable political environment, misguided macro-economic policies, unsafety, legal insecurity, bureaucracy, corruption and deficient infrastructure (Ibid, p.41).

Knowledge transfer

Returnees are not only celebrated as senders of money and investors in the home countries but they are also the “*bearers of newly acquired skills and innovative and entrepreneurial attitudes*”, as King have argued. According to Klagge and Klein-Hitpass, “*highly skilled return migrants*

can play an important role in economic development by supporting or facilitating knowledge transfer from abroad” (CODEV-EPFL, 2013, p.23). The return of highly skilled migrants could bring a good work culture and innovative ideas and felt that this could have significant impact on development (CODEV-EPFL, 2013, p.23, 25; Ting, 2015, pp.28-29; Dumon and Spielvogel, 2008, p.197). Solimano mentions that skilled return migrants have a positive effect on the country of origin by transferring the knowledge and superior technology once they returned to the country of the citizen (Cassarino, 2004). Matuschewski states that return migrants with high skilled always intend to disseminate the acquired knowledge into the home country’s development, and this is how they integrate themselves into the society they had left (Ibid). The knowledge transfer could be also channeled through topics of discussion with people from the country of origin (i.e., opportunities for professional and scientific collaboration, job and training opportunities overseas), through membership of professional organizations in the home country, through the frequency and purpose of visits (CODEV-EPFL, 2013, p.31), as well as remote project/company management, participation to distance *fora* and seminars or by as participating in transnational activities like networks linking professionals from the country of origin and destination and to joint projects (Bacchi, 2014, p.3).

Social impact

Besides their economic role, migrants often play an important and positive role in the societal and political debate and civil society in countries of origin (De Haas, 2010, p.41). Social remittances occur in the shape of ideas, behaviors and social capital, through either visits or returns to the home country, or by communication from a distance (CODEV-EPFL, 2013, p.31). An important reason for interest in return migration is the idea that newer generations of return migrants are “likely to be more skilled and better endowed with stocks of social and cultural capital than their more elderly returnee counterparts were in the past” (Jackson, 2012, pp.29-31). They eventually drive democratization, transparency, institutional quality and the emancipation of vulnerable groups, such as women

and minorities. In this sense, migrants associations abroad usually have a key role. (Bacchi, 2014, p.3; Docquier, 2014, p.7).

During their stay abroad, migrants have the chance to build social capital specific to the host country, forming networks of relationships and acquiring knowledge of the economic and institutional conditions of their new country of residence (Dumon and Spielvogel, 2008, p.201). Thus, it can be said that knowledge and experience gained abroad plays a significant role in the community. Returnees usually keep in contact with overseas colleagues and friends and discuss personal lives, professional and job related issues as well as education and training opportunities (CODEV-EPFL, 2013, p.26).

Return migration of HSM can contribute to the creation of political elites in developing countries. A recent work by Antonio Spilimbergo drawing on talented immigrants records from the American Fulbright Program indicated that some 200 heads of national governments, mainly in developing countries, were trained in the USA (Rappoport, 2012, p.4). Thus, the social return to education in the sending country can be further enhanced by the possibility of improving the selection of their ruling class. And the country receiving and contributing to the human capital investment of these flow can hope to also obtain some political or diplomatic dividend from this migration (Ibid).

Finally, it should be reiterated that HSM could become the spillovers of development if states succeed to implement effective political and economic reform, creating a favorable domestic enable environment for returnees. As Cerny rightly mentions, the state is the key agent because of its role in attracting investment and promoting the competitiveness of its industries abroad (Jackson, 2012, pp.29-31).

If development in origin countries takes a positive turn, if countries stabilize and economic growth starts to take off, migrants are likely to be among the first to join in and recognise such new opportunities and, and reinforce these positive trends through investing, circulating and returning to their origin countries. Such mutually reinforcing migration development processes have occurred in several former emigration countries as diverse as Spain, Taiwan, South Korea, and, recently, Turkey (De Haas, 2010, p.42). In this sense, we would agree with Docquire who highlights

the importance of appropriate policy adjustments, which depend on the characteristics and policy objectives of the source country that could help to maximize the gains or minimize the costs of the brain drain (Docquier, 2014, p.1).

References:

1. Ammassari, S. (2009). *Migration and Development: Factoring Return into the Equation*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
<http://www.cambridgescholars.com/download/sample/59608>
2. Bacchi, A. (2014). *The Contributions of Highly-Skilled Migrants to the Development of their Country of Origin: Highly-Skilled Egyptian Migrants in the OECD Countries*, *MPC AS No.2014/02*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31978/AS02_2014_SS_Bacchi.pdf?sequence=1
3. Bartram, D., Poros, M. V., & Monforte, P. (2014). *Key Concepts in Migration*. Los Angeles: SAGE
4. Cassarino, J. P. (2004), "Theorizing Return Migration: A Revisited Conceptual Approach to Return Migrants." *International Journal on Multicultural Societies* 6(2): p. 259. Available:
5. Cerna L. (2009). Policies and practices of highly skilled migration in times of the economic crisis. *International Migration Papers No 99, International Labour Office, Social Protection Sector, International Migration Programm*. Geneva, ILO.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_179666.pdf
6. Chaloff, J., Lemaître, G. (2009). *Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries*, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 79, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/225505346577>

7. CODEV-EPFL, IDSK, JNU & ILO (2013). *Migration, scientific diasporas and development: Impact of skilled return migration on development in India*. Final research report. Cahier de la Coopération no. 8 (Lausanne: CODEV-EPFL).
<http://infoscience.epfl.ch/record/188059/files/CahierCoop8-2013.pdf>
8. Collett, E., Fabian, Z. (2008). *Soft, Scarce, and Super Skills: Sourcing the Next Generation of Migrant Workers in Europe*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
<http://www.migrationpolicy.org/research/soft-scarce-and-super-skills-sourcing-next-generation-migrant-workers-europe>
9. Corrêa d'Almeida, A. (June 2008). *Skilled Migrants' Dynamics and Social Capital Innovation: A Conceptual and Analytical Framework to Assess Patterns of (re)Integration*. Poster presented at the Harvard Networks in Political Science Conference. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge.
<https://sipa.columbia.edu/faculty/andr-corr-a-dalmeida#sthash.pCBmhY4q.dpuf>
10. Czaika, M., Parsons, Ch. R (2015). *The Gravity of High-Skilled Migration Policies*. *Working Paper 110*, International Migration Institute (IMI), Oxford Department of International Development (QEH), University of Oxford.
[file:///C:/Users/User/Downloads/WP110%20Gravity%20of%20high-skilled%20migration%20policies%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/WP110%20Gravity%20of%20high-skilled%20migration%20policies%20(1).pdf)
11. De Haas H. (2010). *Migration and development: a theoretical perspective*. *International Migration Review*, Volume 44, Issue 1, pp. 227-264
12. De Haas, H. (2006). *Engaging diasporas. How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of origin countries*. Oxford: University of Oxford, International Migration Institute.
<http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202006%20-%20Engaging%20Diasporas.pdf>
13. Docquier F. (2014). *The brain drain from developing countries*. IZA World of Labor. <http://wol.iza.org/articles/brain-drain-from-developing-countries.pdf>

14. Docquier, F., Lowell B. L., and Marfouk A. (2009). A gendered assessment of highly skilled emigration. *Population and Development Review*, volume 35, issue 2, pp. 297–322
15. Dumon J.-C., Spielvogel G. Return migration: a new perspective, Part III. In: International Migration Outlook: SOPEMI – 2008 edition, OECD, 2008. <http://www.oecd.org/migration/mig/43999382.pdf>
16. European Migration Network (2007): Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU. *EMN Synthesis Report*.
http://emn.ie/files/p_20100716103748Conditions%20of%20entry%20synthesis%20report.pdf
17. Habti, D. (2012). Highly Skilled Mobility and Migration from MENA region to Finland: A Socio-analytical Approach. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 43, University of Eastern Finland, Faculty of Social Sciences and Business Studies, Publications of the University of Eastern Finland, 248 p.
http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0863-6/urn_isbn_978-952-61-0863-6.pdf
18. International Standard Classification of Education, ISCED 1997.
http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm
19. Iredale, R. (2001). The migration of professionals: theories and typologies, *International Migration*, 39, no. 5: 7-26
20. Jackson Th. (2012). Migrants as knowledge carriers: International mobility and the highly skilled in Serbia, School of Slavonic and East European Studies (SSEES), University College London (UCL), Thesis for the degree of Doctor of Philosophy in Social Science,
<http://discovery.ucl.ac.uk/1348483/1/1348483.pdf>
21. Kōu, A., van Wissen L., van Dijk J., Bailey A. (2015). A Life Course Approach to High-skilled Migration: Lived Experiences of Indians in the Netherlands, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:10, 1644-1663. <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2015.1019843>
22. Li, W., Lo, L. (2012). New geographies of migration? A Canada-US comparison of highly skilled Chinese and Indian migration. *Journal of Asian American Studies*. 15 (1): 1-34.

- http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_asian_american_studies/v015/15.1.li.html
23. Lowell, L., and S.G. Gerova (2004). *Diasporas and economic development: State of knowledge*. Washington DC: Georgetown University, Institute for the Study of International Migration
 24. Mosneaga V. (2012). *Moldovan Labour Migrants in the European Union: Problems of Integration*. *CARIM-East RR 2012/41*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute. <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-2012-RR-41.pdf>
 25. NBS (2008). *Labor Migration. Statistical Research of Households*. Chişinău. http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/migratia/Migratia_FM.pdf
 26. Orozco M., Jewers, M. (2010). *Skilled Diasporas and the Transnational Flow of Knowledge and Resources*. An International Workshop, Organized by the Migration Studies Project, PSU (20 Aprilie – 1 May). https://www.monroecollege.edu/uploadedFiles/_Site_Assets/PDF/Remittances-to-the-Caribbean.pdf
 27. Parsons Ch. R., Rojon S., Samanani F. and Wettach L. (2014). *Conceptualising International High-Skilled Migration*. *Working Papers Paper 104, International Migration Institute (IMI)*, Oxford Department of International Development (QEH), University of Oxford. [file:///C:/Users/User/Downloads/WP104%20Conceptualising%20International%20High-Skilled%20Migration%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/WP104%20Conceptualising%20International%20High-Skilled%20Migration%20(2).pdf)
 28. Philip, M. (2012). *Attracting Highly Skilled Migrants: US Experience and Lessons for the EU*, RR2012/01, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute. <http://www.india-eu-migration.eu/media/CARIM-India%20RR2012-01.pdf>
 29. Rapoport H., Docquier F. (2005). *The Economics of Migrants' Remittances*. *Institute for the Study of Labor (IZA)*, Bonn

30. Rapoport H., Docquier F., Brücker H., Boeri T. (ed.) (2012). Brain Drain and Brain Gain. The Global Competition to Attract High-Skilled Migrants. A Report for the Fondazione Rodolfo DeBenedetti (Milan). New York: Oxford University Press
31. Sabadie, J. A. (2010). Migration and skills: the experience of migrant workers from Albania, Egypt, Moldova and Tunisia. World Bank. <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-8079-6#>
32. Schittenhelm, K., Schmidtke O. (2011). Integrating highly skilled migrants into the economy: Transatlantic perspectives. *International Journal, Vol. 66, No. 1, The other transatlantic relationship: Canada, the EU, and 21st century challenges*, pp. 127-143. <http://www.jstor.org/stable/27976075>
33. Tejada G., Varzari V., Porcescu S. (2013). Scientific diasporas, transnationalism and home-country development: evidence from a study of skilled Moldovans abroad, *Southeast European and Black Sea Studies*, 13:2, 157-173. <http://dx.doi.org/10.1080/14683857.2013.789674>
34. Ting T. (2015). Re-integration of Highly Skilled Return Migrant: the impact on the development of Bangladesh. Master's Thesis, EMMIR, http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/296339/Ting_Ting.pdf?sequence=1
35. Third Country Highly-Skilled Workers in the EU. EMN Synthesis Report. http://emn.ie/files/p_20100716103748Conditions%20of%20entry%20synthesis%20report.pdf
36. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Policy Section, 2014. http://esa.un.org/PopPolicy/about_policy_section.aspx
37. Vremiş M., Cantarji V., Vlădicescu N., Toartă V., ed. (2014): Reîntoarcerea lucrătorilor migraŃi și dezvoltarea socio-economică a Republicii Moldova. OIM Echipa de Suport Tehnic pentru Munca Decentă/Biroul pentru Țările din Europa Centrală și de Est – Budapesta: OIM, http://www.brd.gov.md/sites/default/files/document/attachments/06_s

[tudiu ilo reintorcerea lucratorilor migranti si desvoltarea rm 2014_rom.pdf](#)

38. Wiesbrock, A., Hercog M. Making Europe more attractive to Indian highly-skilled migrants? The Blue Card Directive and national law in Germany and the Netherlands, CARIM-India RR2012/09, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2012. <http://www.india-eu-migration.eu/media/CARIM-India%202012%20-%2009.pdf>,

Eugeniu BURDELNII

*Carnegie Research Fellow,
Institute for the Study of International Migration (ISIM),
The Edmund A. Walsh School of Foreign Service,
Georgetown University (Washington DC, USA)*

Managing International Highly Skilled Migration: a selective analysis of existing migration challenges

(Abstract)

The article examines the issue of managing international highly skilled migration in modern context of development. Today human capital has turned into a major driver of economic growth and countries around the world are up in a global race for “best and brightest”. Globalization and the advent of the knowledge economy have created a new context and offer new concepts and perspectives where highly skilled workers and entrepreneurs are in great demand, their mobility and both academics and policy makers are increasingly scrutinizing nexus with development, as well as challenges and opportunities of these processes.

The first debates on the impact of highly skilled migrants on the development of countries initially emerged in the 1970s. In the 1990s a new literature emerged pointing out that the migration of highly-skilled work-

ers can result instead in a “brain gain”, namely a resource profit over the long term.

From economic perspective of impact of highly skilled immigration on host country, highly qualified migrants can be a booster to local welfare systems, raise overall productivity and contribute to economic growth in receiving countries. From the perspective of integration and social perception by the local population, a highly skilled migrant is likely more acceptable, including politically.

From the perspective of impact on the country of origin, the emigration of skilled people is a “brain drain” to such a country. Sending countries lose valuable human capital and experience negative effects in terms of economic development. On the flip side of the coin, the return of highly skilled migrants, even return that is temporary or virtual, can play a useful role in fostering the transfer of skills to the developing world, as well as other forms of brain circulation. Systemizing the opinions of different scholars and empirical evidence of different studies, commitments to development through engagement in four channels of migration for development could be conventionally traced: 1) financial channels, 2) knowledge transfer, 3) social remittances and 4) plans to physically return to the home country. Human capability, namely people’s ability to lead their life and to amplify their choices, becomes the main parameter of development ahead of income and material growth. Development indicators are not limited to economic growth, but include socio-political elements that measure the quality of life. These include social well-being, income inequality, gender equality, universal access to primary education, health care and meaningful employment.

Key words: highly skilled migration, development, brain gain, brain drain, brain circulation, globalization.

Tsiuri Antadze

Doctor of Economics

George Bunturi

*Chief Specialist, Employment Assisment Division,
Department of Labour and Employment Policy,
Ministry of Labour, Health and Social Affairs of Georgia*

International Labour Migration Trends, Outcomes and Perspectives for Georgia

International labour migration is an indispensable attribute of every country's labour market. At the same time, its intensity and importance is growing. This is a result of globalization and enhanced inter-state cooperation as well as of the need to manage migration processes and increase their effectiveness. These circumstances are somewhat conflicting, because on the one hand we are talking about facilitating free movement of human resources and on the other hand – about strengthening migration policy and establishing regulations. However, analysis of the mentioned processes makes it clear that regulation of migration processes and rational and equal inter-state cooperation eventually ensures efficient utilization of human resources and is beneficial for all parties to the process – workforce exporter (provider, donor) and importer (receiver, recipient) countries, migrant workers and employers.

As with all events and processes, labour migration has positive and negative aspects. In addition, these aspects differ for donor and recipient countries.¹ Labour migration has the following ***positive impact on recipient countries***:

¹ OECD Development Centre. Effects of Migration on Sending Countries: what do we know? by Louka T.Katseli, Robert E.B.Lucas and Theodora Xenogiani Research programme on: Economic and Social Effects of Migration on Sending Countries. June, 2006.

Raskovskaia V. S., Solovieva N.N., Tumanova I.A. Labour Migration: Impact on Donor and Recipient Countries // Modern Problems of Science and Education. 2013. № 3 (РаковскаяВ. С., Соловьёва Н.Н., Туманова И.А.

- Filling workforce gaps at the expense of labour migration and supporting country's economic development by accepting the necessary human resources;
- Expanding capacity of local production, creating work places and stimulating development of infrastructure in order to meet the demand of foreign labour force for goods and services;
- Improving quality of life of recipient country's population by employing migrant workers in the fields that are less attractive for them and that are often associated with harsh working conditions (services, construction, agriculture etc). and by delivering to them necessary services/products;
- Improving quality of local workforce in a sense that by occupying unqualified and low-qualified work places the foreign workforce gets more opportunities to raise their professional qualifications and attend to their vertical careers;
- More profit and "after-tax profit" in case of attracting highly qualified cadre from donor countries, since the recipient country uses already trained cadre and is not spending resources (or is spending less resources) on their education;
- Cheap labour force in the form of migrant workers to certain extent helps recipient countries become more competitive and attractive for investors;
- Softening demographic problems in a sense that absolute majority of migrant workers are of fertile age, which can serve as a growth rate factor. In addition, this reduces the quality of the country's demographic aging and increases share of active population in the country, which is a precondition for decreasing what is so called "demography load".
- Improving economic development index at the expense of increased joint demand in response to the needs of migrant workers and of taxes that are paid by them;

Трудовая Миграция: Последствия для Стран-доноров и Стран-реципиентов//Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3)

- Enriching culture of the recipient country with new elements, supporting formation of “open society” and development of tolerance.

Together with positive results, labour migration also brings number of problems for recipient countries. ***Possible negative results are the following:***

- In case of massive inflow of migrants, increased competition in the field of employment on the local labour market, less job places for local workforce and increased unemployment;
- Dumping in a labour market due to inflow of cheap workforce, which leads to reduction of the wages of the local workforce;
- Complication of migration-related housing and domestic problems, rise in prices due to joint demand on goods by the mentioned group;
- Increase in additional costs for migrant integration programmes (e.g. language and other training programmes) and social assistance;
- Decrease in implementation of labour-saving technologies because of the possibility to use cheap migrant workforce and based on this, reduction of efficiency of labour productivity and production;
- Outflow of money from recipient country in the form of migrants’ remittances (as a rule, convertible currency), which decreases exchange resources and capital investment opportunities in the recipient country’s economy;
- Worsening of criminal situation, increased risk of economic (smuggling, illegal financial transaction etc.) and criminal offences;
- Increase in costs for recipient country in case of immigration of representatives of high social risk groups;
- Increased risk of economic, ethnic or religious confrontations among local population and migrants;
- In case of low adaptation of migrants to the culture of the recipient country and environment, political and social instability, increased security risks for the country.

Positive impact of labour migration on provider (donor) country is the following:

- Decrease in unemployment and under-employment rate in the country;

- Income growth, poverty reduction and improved living standards for remaining families in the country of origin at the expense of labour migrants' remittances;
- Creation of new job places, acceleration of economic growth, strengthening the position of the national currency, supporting stability of the foreign exchange reserves through investment of labour migrants' funds;
- Upon return of migrants, importing their work experience and knowledge, new production and organization skills gathered abroad and increased local human capital;
- Gathering necessary initial capital for starting small and medium businesses after return in the country of origin and in this way supporting formation of a middle class in the donor country.

*The following are important when discussing **negative impact of labour migration on donor country:***

- Decrease in the employment potential of the country as a result of reduced number of economically active population;
- In case of illegal labour migration, unused potential of migrants and human capital devaluation because of spontaneous delivery of workforce;
- In case of outflow of highly qualified cadres, deterioration of the quality of the country's labour force, deficit of qualified staff in number of fields of economy, growth of spending on training (education) of new staff;
- In case of large inflow of remittances, rise in inflation and rise in prices of certain types of goods (e.g. houses, cars etc.);
- In case of emigration of native populations and massive immigration of foreigners, complication of ethnic and political situation in the donor countries, increased risk of ethnic and religious conflicts; risk of losing local traditions and cultural values;
- Worsening of demographic situation (decrease in birth rate, demographic aging, increase in divorces, increase of "demographic load" at the expense of the growth of older population);

- Aggravation of risks associated with long-term emigration (loss of national identity and individuality, gradual decline of remittances, difficulties in sustainable reintegration after return, high probability to remain in the recipient country);
- Increased psychological and social risks (family estrangement, difference in values, decreased employment motivation among family members, development of what is so called “living at the expense of others” syndrome etc.).

Based on the above, when assessing impact of labour migration, “both sides of the coin” should be taken into consideration and benefits and losses of these processes need to be well calculated-measured. Otherwise, the assessment will be incomplete. It must also be noted that the “value” of positive and negative results is different for different countries and it varies according to the situations in these countries, size of migration flows, geographical distribution, employment characteristics etc.

In terms of labour migration Georgia is a country of export for workforce (donor, provider) and this is also reflected on migration results. So, what are main labour migration trends and results like for Georgia?

As is well known, Georgia got actively engaged in international labour migration processes in the 90s, when due to political and economic changes that took place in the country, significant part of population left their homeland in search of means of subsistence in foreign (primarily neighbouring) countries. Over time, geographical area kept expanding, intensity of migration flows kept increasing and socio-demographic composition of participants in migration processes kept changing; however, the importance of the issue did not decrease and according to the trends it will remain this way in the future as well.

Unfortunately, there is no exact statistical data available on migrants that have left Georgia; however, based on the results of the population census it is still possible to count the number of emigrants. According to 1989 census data, the population of Georgia was 5 million 401 thousand people and according to 2014 preliminary census data it is 3 million 730 thousand.¹ Therefore, in the period 1989 – 2014, direct reduction consti-

¹ Source, GeoStat: http://geostat.ge/?action=page&p_id=472&lang=geo

tuted to 1 million 679 thousand people. With consideration of the natural growth of Georgian population in these years (225 thousand persons), real decrease is 1 million 896 thousand people. As a matter of fact, this is an indicator of mechanical decrease, or emigration of Georgian population. Of course, not all emigrants are labour migrants and among them are those, who left to foreign countries (including to their homelands) for long-term or study purposes; but, according to experts' assessments, at least 60% of emigrants (1 million 200 thousand persons) from Georgia are labour migrants. This figure is often the subject of discussion among specialists (different numbers are mentioned – ranging from 120 thousand to 2 million people), but the fact is that the scale of labour migration is quite large for Georgia. In fact, there is no region in Georgia, no municipality and no group of population that has not been affected by labour migration.

Labour emigration from Georgia went through several qualitatively different phases:

- The first phase consists of years 1990 – 2002, when main flows of labour migration were directed to Russia, Turkey and Central European countries (mainly Germany, Austria, Spain). Migration flows were dominated by relatively young men from big cities of Georgia (Tbilisi, Rustavi, Kutaisi, Batumi) and from Samtskhe-Javakheti.
- The second phase covers the period 2003 – 2012. In these years labour migration intensified first in the direction of Greece and then towards Italy, socio-demographic composition of migrants changed substantially and the share of middle-aged and elderly women from regions of Georgia travelling for work purposes increased.
- New phase began in 2013 and it continues to this day and is characterized by more active trends of voluntary and force return of labour emigrants to Georgia. The latter is related to worsened economic situation in recipient countries as well as deterioration of employment conditions and tightened immigration policy from the side of the EU countries.

When it comes to the impact of labour emigration on Georgia, first, the discussion begins with remittances and with improved economic conditions for family members that remain in Georgia and live with support

of these remittances. Undoubtedly, the *impact of labour migrants' remittances on poverty reduction, filling up of foreign exchange resources, increasing purchasing power of population and economic development is very important*. According to the data of National Bank of Georgia, in 2000-2015 more than USD 12 billion was transferred in the form of remittances¹. And that are just the official channels (World Bank estimates that approximately 40% of money transfers are done through informal channels²). It is hard to define how much out of these are labour migrants' remittances, however, according to experts' assessments, almost 90% of money transfers are made by labour migrants. Such volume of money, of course, plays an important role in economic and social life. If it was not for these remittances, Georgia's poverty rate would be 20 – 25% higher. According to 2014 data, the share of remittances amounted to 8.7% of Georgia's GDP³, which is quite high.⁴ It should be noted that the volume of money transfers exceeds the amount of received grants and direct foreign investments.⁵

Geography of remittances somewhat reflects the territorial distribution of migrant workers. According to the National Bank of Georgia estimates, in accordance with the volume of remittances the main recipient countries are: Russia, Greece, Italy, USA, Turkey, Spain, Germany, Ukraine, Israel, United Kingdom (see diagram 1). Although, this list is somewhat changing over the years, the mentioned ten countries have been dominating the list for the last 15 years.

¹ National Bank of Georgia. <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=304>

² <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief13.pdf>

³ Calculated based on GeoStat and National Bank of Georgia data.

⁴ *For comparison: according to the World Bank data, in 2008: migrants' remittances constituted to 2% of GDP of every third country and 6% of GDP of every low-income country. This indicator is 25% for post-Soviet countries (source: Economic Policy Research Centre (EPRC). Role of International Remittances in Georgia's Economy. December, 2011). Highest index in the world is in Tajikistan (49%) and in Kyrgyzstan (source: David Saa. Macro-Economic Results of Decreased Remittances from Russia to Georgia. September, 2014).*

⁵ GeoStat: www.geostat.ge

The analysis of the use of remittances¹ shows, that the majority of money transfers are spent by families of migrants on their consumer needs (food, clothing, improvement of living conditions etc.). Only small part of it is spent on education and even less – on investment for income generation (Small and Medium Enterprises (SME) investment). Georgia has no policy and mechanisms that would stimulate use of investment potential of migrants’ remittances (investment funds, stock market, securities market etc.).



¹ David Saa. Macro-Economic Results of Decreased Remittances from Russia to Georgia. September, 2014.

EPRC. Role of International Remittances in Georgia’s Economy. December, 2011.

Natia Chelidze, Mirian Tukhashvili. Labour Migration Factors and Socio-Economic Impact of Labour Migration of Georgia Population. Collection: Migration Processes in Post-Soviet Georgia. Tbilisi, 2003.

N.Chelidze. Labor Migration from Post-Soviet Georgia. Tbilisi, 2006.

Tamar Zurabishvili. “Labour Migration from Daba Tianeti: Development of Emigration Networks” Thesis for Doctoral Degree in Sociology. Tbilisi, 2007.

However, based on a large quantity of remittances, even directing part of them towards investments would be beneficial for the state, and would generate a more stable and long-term income for migrants' families. Although, migrant remittances spent by family members that remain in Georgia on consumer goods and property, education or healthcare, has positive impact on country's economy (what is so called "multiplying effect"), this effect will be much greater if money transfers will be used to invest in the businesses, which almost never happens in reality. In addition, when evaluating the significance of remittances, experts point to the following threats: greater reliance of country's economy on remittances can contain threat of what is so called "economic shock". This is clearly evidenced by sharp decrease of emigrants' remittances to Georgia from Russia, Greece and Italy in 2014-2015 that cause foreign exchange shortage and surrounding negative results.

It should be noted that *a significant portion of remittances from migrants abroad are used to cover their own departure-related debts*. According to surveys, more than half of labour migrants borrow money or sell property to go abroad.¹ The latter is particularly risky, as in the case of failed migration it puts returned migrant and his/her family in exceptionally difficult condition. Unfortunately, statistics of these people does not exist; but practice shows that their number is not so small and they are added to the category of "homeless", which is increasing in Georgia.

Unemployment remains the most pressing socio-economic problem in Georgia and *unemployment is exactly the main factor, causing the outflow of the labour force from the country*. Labour emigration significantly reduces surplus labour supply in the local labour market and softened negative impact related to unemployment. Were it not for labour migration, Georgia's unemployment rate would be even higher. Moreover, in the last decade, categories that previously belonged to economically inactive group got involved in labour emigration processes (e.g. middle-

¹ Mirian Tukhashvili. Migrants Returning to Industrial Cities of Georgia and Their Economic Reintegration Related Challenges. Tbilisi State University (TSU). Migration Research Centre. Collection: Migration – 5. Tbilisi, 2011, p. 99.

aged and elderly women from mountainous regions of Georgia). This activated unused labour potential.

Outflow of part of the workforce somewhat reduced the quantitative imbalance between supply and demand; however, outflow of skilled labour, usually contributes to the growth of structural and qualitative imbalance. Unfortunately, reliable statistics about outflow of qualified specialists from Georgia is not available, but still, it can be said that today ***the main cause for sharp structural and qualitative imbalance between supply and demand for labour force in Georgia¹ is educational gaps (low level of orientation of vocational specializations towards labour market demands, low quality of preparation) rather than labour emigration.***

In general, labour migration analysis specialists also focus on the problem of what is so called “brain drain”. It should be noted that this problem is relatively less important for Georgia, since the “brain drain” as a rule is linked to organized legal labour migration. For various reasons, emigration from Georgia is mostly illegal and even in case of outflow of highly skilled workforce, only a small portion of them manage to work abroad in their professional field. At the same time, psycho-social feature of Georgian diaspora, which is reflected in strong “attachment to homeland”, creates desired pattern that ensures that under the appropriate conditions these “brains” can also be actively used for the benefit of Georgia.²

Other benefit identified in relation to labour migration, is ***import of innovative knowledge and work experience gained abroad upon return to the homeland.*** We are talking about labour migrants raising their professional competences abroad and using them upon return to their homeland. It should be noted that ***Georgia has not seen much benefit in this regard.*** According to the results of the studies conducted by international organizations (IOM, ILO, DRC, GIZ, ETF etc.) and individual researchers³, overwhelming majority of our compatriots work abroad illegally and

¹ See results of 2007-2012 IOM Labour Market Survey: <http://iom.ge/1/publications>

² Many examples can be found in science, medicine, culture and other fields.

³ Mirian Tukhashvili. Migrants Returning to Industrial Cities of Georgia and their Economic Reintegration Related Challenges. Natia Chelidze: Reintegration Related Problems Faced by Returned Migrants in Georgia. Source:

on low-skilled jobs, which in most cases results in professional downgrade. In addition, even those who gained certain knowledge and experience abroad think that after return this knowledge and experience was not useful in finding employment. For example, according to the results of the survey conducted by the European Training Fund (ETF) in 2012, more than 58% of returned migrants think that work experience that they gained abroad will not be useful for employment in Georgia.¹

Demographic and social impact of labour migration requires consideration and special research. Studies confirm the negative effect of migration on marriage, divorce and fertility rates. This is associated with involvement of population in fertile age in territorial movement. Intensive involvement of married women in labour migration to some extent raised new negative results of labour migration. Long-term separations from their families, husbands and children, contributed to alienation, caused psychological and mental problems (feeling of “guilt” towards children, feeling of not being successful, fear of future etc.), break-up of the family. The attitude of the family members that remain should be noted separately here (they blame women for “abandoning their children”, or economic coercion from the side of the family – what is so called “domestic trafficking”), decline of family members’ economic activity and strengthening the syndrome of “living off others”, which in its turn is accompanied by many negative consequences for a person and for the whole society (e.g. negative social behaviour – more problems related to drinking, drug addiction, crimes). This syndrome is very relevant for Georgia and it carries great social-economic threat.

Women's labour migration is a growing phenomenon and characteristic of the modern millennium. Women go abroad in order to support their families financially, raise their children and gather necessary funds for their education. They neglect their career and work on low-skilled jobs for years, they become professionally downgraded, and their human, so-

Tbilisi State University (TSU). Migration Research Centre. Collection: Migration – 5. Tbilisi, 2011,

¹ Migration and skills in Armenia and Georgia. Comparativ Report. ETF. 2012.

cial and intellectual capital is depreciated. Because most of the time they work as housekeepers, caretakers and nurses/babysitters illegally, they are fully dependant on their employers and therefore, quite often become subjects of harassment, discrimination and violence.¹

Practice shows, that even after women return home, they face many problems with regard to full reintegration into their families and society. Quite often, upon return women find their husbands living with new families, they face relationship problems with their adult children. Majority of women fail to fully reintegrate into their families, to overcome psychological trauma connected to long-term separation from their husbands and children, other relatives, to changing values. All of this is the main cause of their repeated migration. Male migrants are also familiar with similar problems. Therefore, psycho-social rehabilitation and reintegration support is important in relation to labour migrants.

Loss of previously acquired professional knowledge and skills and further limited employment prospects as a result of long-term migration and employment on lower skilled positions is a problematic issue for labour migrants. They feel overcome by dread and fear of future that can turn into stress, depression and neurosis. This in turn turns into a chain and is reflected not only on the health of migrants, but on the disposition and attitude of their family members. A way out of this situation is recovery /upgrade of qualifications, gaining of new skills that are in-demand on the labour market, job-search skills development, and for certain categories - start-up/development of small businesses.

It should be noted that *for several years now Georgia is implementing EU-funded programmes in support of reintegration of returned migrants (AVVR, TIG, MFM etc.)*². In 2015, for the first time in the history of Georgia, the government initiated “Reintegration Assistance Programme for Returnees” and allocated GEL 400,000 from the state budget

¹ Peskova D.R., Abreu Bastos Reasons, Risks and Results of Labour Migration of Women: Regional Research. 2014 (Пескова Д.Р., Абреу Бастос О.П. Причины, Риски и Последствия Распространения Женской Трудовой Миграции: Исследование на Региональном Уровне. УФА, 2014).

² Visit these web pages for more detailed information: www.iom.ge; www.informedmigration.ge

for the purpose of its implementation. The programme offers wide range of activities in support of reintegration of returnees to Georgia (medical, incl. psychological assistance, funding of vocational training courses for employment purpose, funding of internships, and grants for small business start-up/development for income generation etc.). There is an optimistic expectation that more financial resources will be allocated from the budget for the purpose of funding the state reintegration assistance programme for returned migrants for the year 2016 and that these funds will be used efficiently. The latter will be further supporting by monitoring of returned migrants' reintegration support activities and assessment of efficiency of already implemented or ongoing projects.

What should we expect in near and medium-term perspective in the field of labour emigration from Georgia?

In view of international standards and processes, we can say that Georgia cannot become an isolated country and it will be actively involved in global, among them, in labour migration processes. Moreover, in near and medium-term perspective, based on the analysis of labour force stimulation and economic development pace, unemployment will continue to be a major social and economic challenge for Georgia, which, in turn, leads to intensive labour emigration. Certain part of the population that travels abroad is stimulated by Natural appeal of higher income countries with better living conditions. This is an objective reality and emigration cannot be reduced merely with motivational slogans such as “stay in the homeland” or “return home”. Therefore, at the present stage of development, Georgian government and public should be concerned with accelerating the country's economic development and expanding employment opportunities, increasing cost of labour force and with this improving the quality of life, and managing migration processes efficiently so that all participants engaged in the process can benefit from it. This will be possible if Georgia will find its place on international labour market, if the government will create favourable conditions for development/use of labour and intellectual potential of the local population, if it will focus on strengthening inter-state cooperation in the field of migration and if it will support legal, circular migration of the labour force.

All of the above mentioned points stipulate the need for development and implementation of targeted and efficient state policy in the field of international labour migration. At this stage of development, first of all, it is necessary to:

- Develop/improve legal base to regulate labour migration and stimulate inter-state cooperation;
- Establish organizational system, infrastructure and qualified human resources necessary for management of labour force emigration-migration;
- Develop adequate information-analytical system for assessment and forecasting of current and expected domestic and international labour market trends.
- Develop/implement targeted and efficient strategy for efficient inter-state cooperation in the field of circular (temporary, legal) labour migration.

A separate area is increasing awareness on threats of illegal migration and on legal employment opportunities abroad. The most important task is to strengthen labour market-oriented education system (vocational, higher education) and provide adequate level of education, in line with international standards. Georgia should be able to make effective use of labour potential, ensure human capital growth/development by improvement the quality of education. This is necessary not only for acceleration of the country's economic development, but also for legal engagement of surplus human resources in international labour migration. Ongoing demographic and social processing in EU Member States and other developed countries, current and expected demand of international labour markets for qualified labour force creates a desired ground for circular migration of labour force. It is one of the realistic opportunities and important tasks for Georgia to make efficient use of this ground. Professional qualifications of Georgian labour force have to be interesting for labour markets of potential partner countries. Otherwise, labour migration from Georgia will continue to be of illegal nature, accompanied by risks and great losses.

References:

- OECD Development Centre. Effects of Migration on Sending Countries: what do we know? by Louka T.Katseli, Robert E.B.Lucas and Theodora Xenogiani Research programme on: Economic and Social Effects of Migration on Sending Countries. June, 2006.
- Раковская В.С., Соловьёва Н.Н., Туманова И.А. Трудовая Миграция: Последствия для Стран-доноров и Стран-реципиентов //Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3 (Raskovskaia V. S., Solovieva N.N., Tumanova I.A. Labour Migration: Impact on Donor and Recipient Countries // Modern Problems of Science and Education. 2013. № 3)
- National Statistics Office of Georgia (Geostat) www.geostat.ge; http://geostat.ge/?action=page&p_id=472&lang=geo
- National Bank of Georgia <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=304>
- Worldbank <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief13.pdf>
- Economic Policy Research Centre (EPRC). Role of International Remittances in Georgia's Economy. December, 2011.
- David Saa. Macro-Economic Results of Decreased Remittances from Russia to Georgia. September, 2014
- Chelidze N., Tukhashvili M. Labour Migration Factors and Socio-Economic Impact of Labour Migration of Georgia Population. Collection: Migration Processes in Post-Soviet Georgia. Tbilisi, 2003.
- Natia Chelidze. Labor Migration from Post-Soviet Georgia. Tbilisi, 2006.
- Zurabishvili T. Labour Migration from Daba Tianeti: Development of Emigration Networks. Thesis for Doctoral Degree in Sociology. Tbilisi, 2007.
- Tukhashvili M. Migrants Returning to Industrial Cities of Georgia and Their Economic Reintegration Related Challenges. Tbilisi State University (TSU) Migration Research Centre. Collection: Migration 5. Tbilisi, 2011.
- ИОМ Georgia. Results of Labour Market Survey: <http://iom.ge/1/publications>
- Tukhashvili M. Migrants Returning to Industrial Cities of Georgia and their Economic Reintegration Related Challenges. Tbilisi State University (TSU) Migration Research Centre. Collection: Migration 5. Tbilisi, 2011
- Chelidze N. Reintegration Related Problems Faced by Returned Migrants in Georgia. Source: Tbilisi State University (TSU) Migration Research Centre. Collection: Migration 5. Tbilisi, 2011.
- Migration and skills in Armenia and Georgia. Comparativ Report. ETF. 2012.
- Пескова Д.Р., Абреу Бастос О.П. Причины, Риски и Последствия Распространения Женской Трудовой Миграции: Исследование на Региональном Уровне. УФА, 2014 (Peskova D.R., Abreu Bastos Reasons, Risks and Results of Labour Migration of Women: Regional Research. 2014)

Tsiuri Antadze

Doctor of Economics

George Bunturi

*Chief Specialist, Employment Assisment Division,
Department of Labour and Employment Policy,
Ministry of Labour, Health and Social Affairs of Georgia*

International Labour Migration Trends, Outcomes and Perspectives for Georgia

(Abstract)

In terms of labour migration Georgia is a country of export for workforce (donor, provider) and this is also reflected on migration results.

Georgia is characterized by large scale, high intensity and quite wide geographical coverage of labour emigration. In 1989-2014 almost 2 million people left Georgia, majority being labour emigrants.

The impact of labour migrants' remittances on poverty reduction, filling up of foreign exchange resources, increasing purchasing power of population and economic development is very important for Georgia. Unused investment potential of remittances due to non-existence of relevant policy in the country still remains the challenge. In addition, greater reliance of country's economy on remittances can contain threat of what is so called "economic shock". This is clearly evidenced by sharp decrease of emigrants' remittances to Georgia from Russia, Greece and Italy in 2014-2015 that cause foreign exchange shortage and surrounding negative results.

Unemployment in Georgia is exactly the main factor, causing the outflow of the labour force from the country. Labour emigration significantly reduces surplus labour supply in the local labour market and softened negative impact related to unemployment. Were it not for labour migration, Georgia's unemployment rate would be even higher. Moreover, in the last decade, categories that previously belonged to economically inactive group got involved in labour emigration processes (e.g. middle-

aged and elderly women from mountainous regions of Georgia). This activated unused labour potential. In addition, proceeding from the peculiarities of emigration from Georgia and of employment abroad, it can be noted that the problem of “brain drain” and import of work experience and innovation knowledge acquired abroad by returned migrants is less topical for Georgia. Demographic and social impact of labour migration is quite hard issue and isn’t properly assessed yet.

In near and medium-term perspective, based on the analysis of labour force stimulation and economic development pace, unemployment will continue to be a major social and economic challenge for Georgia, which, in turn, leads to intensive labour emigration. Hence, it is important to mention points stipulate the need for development and implementation of targeted and efficient state policy in the field of international labour migration.

Mariam Chumburidze

Innovations and Reforms Center (IRC)

Tamar Zurabishvili

International Center for Migration Policy Development (ICMPD)

Immigrants to Georgia¹: Integration Challenges and Perspectives

Introduction

Present paper examines the current state of immigrant experiences in Georgia and local attitudes towards them. Since limited type of data on immigrants is collected in Georgia, the paper builds on the analysis of immigration policy and the analysis of two waves of immigrant study conducted in Georgia in 2014 and 2015 by Innovations and Reforms Center in terms EU funded action “Support Georgia for Proper and Balanced Immigration Policy Formation”. Hence, the paper fills the existing gap in immigration research in Georgia and provides important insights in how immigrants in Georgia view their stay in the country, and how immigrants are viewed by the local population. The paper also indicates at existence of a selective xenophobia and intolerance towards representatives of certain immigrant groups among the native population, which to a certain extent questions the widespread idea of hospitability of the Georgian nation as such.

Immigrant data

Immigration data, although longitudinal in several cases, is collected using different methodologies, which makes it difficult to undertake their comparative analysis. Various estimations of immigrant stocks in Georgia are discussed in the ENIGMMA 2014 "State of Migration in Georgia" report, with the UN DESA estimating number of foreign born population

¹ The paper is based on the reports prepared in terms of EU funded action “Support Georgia for Proper and Balanced Immigration Policy Formation” implemented by Innovations and Reforms Centers.

in the country being 190,000, and World Bank’s estimation arriving at 167,000 immigrants¹. According to 2015 Migration Profile of Georgia², in 2010-2014 Georgia’s Public Service agency issued slightly more than 38,000 residence permits to foreign nationals including both temporary and permanent residence permits.

For several years the GeoStat has been collecting data on migrant flows and publishing net migration statistics. However, in 2012 the data collection methodology changed, which makes it problematic to understand migratory flow dynamics. As of today, the GeoStat’s migration data collection methodology also includes Georgian nationals who have spent abroad 180+1 day during the preceding 12 months as ‘immigrants’. In case of Georgian citizens, for the future analysis in terms of this paper, we consider members them rather as return migrants than immigrants.

Table 1. Immigrants by citizenship and gender in 2014

Citizenship	2014		
	Immigrants		
	Total	Male	Female
Georgia	49,706	29,047	20,659
Russian Federation	9,692	5,224	4,468
Turkey	4,672	3,617	1,055
Armenia	3,856	2,313	1,543
Azerbaijan	2,163	1,175	988
Ukraine	1,552	757	795
Iraq	1,777	1,491	286
USA	883	537	346
Greece	997	545	452
Iran	825	575	250

¹ *The State of Migration in Georgia*. International Center for Migration Policy Development, Vienna, 2014. http://www.enigmaa.ge/wp-content/uploads/2015/08/ENIGMMA-State-of-Migration_Electronic_Version2.pdf, pp. 37-39.

² *2015 Migration Profile of Georgia*. State Commission on Migration Issues, Tbilisi, 2015. http://migration.commission.ge/files/migration_profile_of_georgia_2015.pdf, p. 21.

Other countries	5,923	3,586	2,337
Missing	115	71	44
Total	82,161	48,938	33,223

Source: GeoStat

According to GeoStat data, among immigrant groups arriving to Georgia for long-term purposes, citizens of Georgia’s neighboring countries – the Russian Federation, Turkey and Armenia – dominate, followed by immigrants from relatively distant geographical locations - Iraq, USA, Greece, and Iran. Depending on a country of origin, gender composition of immigrant flows differs as well: in cases of Turkey, Iraq, Armenia and Iran more males tend to be arriving to Georgia than females. Mean age of immigrants fluctuates between 34,6 (females) and 35,7 (males)¹. Hence, based on GeoStat data, immigrant flows to Georgia are quite diverse, originating from a variety of countries and consisting mainly from working age populations.

Public Service Development Agency (PSDA) collects data on residence permits as well as acquisition/granting of Georgian citizenship. Although, again, due to the existing residency regulations, these data do not provide an accurate picture on the numbers of immigrants in the country since not all immigrants coming to Georgia are required to obtain residence permits, they still present an important insight into the countries of origin of immigrants, and purpose of their stay in Georgia. The number of total permanent and temporary residence permits issued by PSDA in 2010-2014, according to 2015 Migration Profile of Georgia varies per year, with work residence permits being the most often issued, followed by residence permits issued to former Georgian citizens.

Depending on categories of residence permit, citizens of different countries prevail. For instance, according to 2015 Migration Profile of Georgia, in the family reunification and former Georgian citizen’s categories, the majority of residence permits were obtained by Russian citizens (1,654 out of 4,997 and 4,791 out of 6,760). In the category of work per-

¹ GeoStat, http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=172&lang=geo.

mits, out of 21,120 work residence permits, Chinese obtained almost a third (6,467), while in the category of educational permits, Indian citizens obtained almost 60% of all permits issued (2,488 out of 4,276)¹.

Table 2. Temporary and permanent residence permits issued by PSDA in 2010-2014²

	Work	Educa tion	Family reunification	Invest ment residence permit ³	Former Georgian citizen	Lived in Georgia for the last 6 years	Special residence permit ⁴	Total
2010	2,903	1,059	940	-	1,850	2	-	6,754
2011	4,539	657	1029	-	1,168	2	-	7,395
2012	5,091	876	961	-	840	4	-	7,772
2013	3,921	554	931	-	620	4	-	6,030
2014	4,666	1,130	1,136	54	2,282	676	181	10,125
Total	21,120	4,276	4,997	54	6,760	688	181	38,076

Source: PSDA

Citizenship data provided by PSDA present yet another picture of immigrant stocks in Georgia. In 2010-2014 overall slightly less than 36,000 citizenship applications were approved. However, in this case again, acquisition of Georgian citizenship does not automatically denote that a person will be permanently residing in Georgia⁵.

¹ 2015 Migration Profile of Georgia, pp.21-22.

² http://migration.commission.ge/files/migration_profile_of_georgia_2015.pdf, p.21.

³ Investment residence permit was introduced by new Law on Aliens, and started to be granted from September 1, 2014.

⁴ Special residence permit was introduced by new Law on Aliens, and started to be granted from September 1, 2014.

⁵ In this case, naturalization denotes dual citizenship cases.

Table 3: Top countries of origin of naturalized Georgian citizens, 2010-2014¹

Country	Approved citizenship applications	% of total approved applications
Russia	25,992	73%
Turkey	3,033	8%
Israel	1,151	3%
Greece	1,143	3%
USA	1,097	3%
Armenia	670	2%
Other:	4,855	8%
Total:	35,769	100%

Source: PSDA

Citizens of Russian Federation, again dominate this group with 25,992 cases out of total 35,749 citizenships acquired through the process of naturalization. Russian citizens are followed by citizens of Turkey, Israel, Greece, USA, and Armenia but their numbers are significantly lower and hardly comparable to the volume of Russian citizens. At the same time, in case of Russian, Israeli and Armenian citizens, presumably, we mostly deal with former Georgian citizens, who acquired Russian/ Israeli/Armenian citizenship, and re-applied again to get a Georgian one.

Besides, according to Georgian citizenship regulations, there is a possibility to become a Georgian citizen through procedure of granting citizenship. According to 2015 Migration Profile of Georgia, in 2010-2014 1,502 individuals became Georgian citizens using the procedure of granting citizenship. In the majority of cases Georgian citizenship was granted to 1,117 stateless persons and 383 Azerbaijani citizens².

There are several major spheres of activities where presence of immigrants is more visible: **education** and **small or medium scale entrepre-**

¹ http://migration.commission.ge/files/migration_profile_of_georgia_2015.pdf, p.23.

² 2015 Migration Profile of Georgia, p. 23.

neurship. According to 2015 Migration Profile of Georgia, starting from 2004, 9,905 educational immigrants enrolled at Georgian tertiary educational institutions¹. The majority of students come from neighboring Azerbaijan, followed by Turkey and India. The departments that foreign students chose to enroll are mostly connected to medicine, public healthcare, social sciences/humanities and business related disciplines. While part of students from Azerbaijan and Russian Federation presumably consists from ethnic Georgians, some of whom may possess Compatriots status, and who choose Georgia due to geographic proximity and possibility to get education in Russian, Georgian or English language programs. Educational immigrants from India, Iraq, Turkey or Nigeria “might have decided to come to study in Georgia due to the possibility to study in English, lower tuition fees, and for the recognition of qualifications and degrees awarded by Georgian higher educational institutions in their home countries”².

Number of foreign students enrolled in the secondary educational institutions also has been increasing recently, from 1,147 in 2011-2012 academic year to 3,404 in 2014/2015 academic year. The majority of secondary school students hold Russian, Azerbaijani, Ukrainian, Armenian and US citizenships.

Another interesting group of immigrants that is becoming more visible consists of immigrant entrepreneurs and investors. Presumably in this case we deal mostly with small or medium scale investments, and/or investments in property that can both lead to productive and non-productive activities. According to 2015 Migration Profile of Georgia, in 2010-2014, overall 26,686 foreigners started entrepreneurial activities. The overwhelming majority of registrations were comprised of Limited Liability Companies (LTD) followed by individual entrepreneurs³.

Issue of land acquisition by foreigners has been high on agenda of the Georgian political debate prior to and after 2012 parliamentary elections. This led to the introduction of moratorium on selling agricultural land to foreigners in June 2013. Despite this, in 2014 1,424 registrations of agri-

¹ 2015 Migration Profile of Georgia, pp. 23-24.

² The State of Migration in Georgia, p. 25.

³ 2015 Migration Profile of Georgia, pp. 25-26.

cultural land by foreign owners were recorded by National Public Registry. This discrepancy could be explained by several reasons: firstly, in case if a foreigner inherited the land, there is no legal ground to deny his/her ownership rights; secondly, if a foreigner is registering land that s/he bought before the moratorium was enacted, again, no legal grounds exist to deny him/her registration, and thirdly many foreigners registering agricultural land presumably hold double citizenship and/or are Georgian citizens as well, or hold Compatriots statuses. This last assumption is partly confirmed by the data presented in the Table 4 below, demonstrating that the majority of foreigners registering agricultural land ownership are former Soviet Union citizens, who, presumably, are willing to retain stronger links with Georgia through investing in immovable property. The same may be true for a part of Greek and Israeli citizens.

Table 4. Registrations of immovable property in Georgia by foreign nationals by citizenship (2010-2014, top 10 countries)¹

	Agricultural land	Non-agricultural land	Apartment/ House	Total
Russian Federation	4,004	2,365	6,373	12,742
Azerbaijan	719	95	310	1,124
Ukraine	268	204	555	1,027
Armenia	426	250	299	975
Greece	438	130	344	921
Israel	54	331	497	882
USA	87	174	519	780
Germany	80	119	354	553
Iran	121	174	174	469
Iraq	36	326	83	445
Turkey	44	135	194	373

Source: National Public Registry

¹ P.26

Unlike the residency or citizenship data, where citizens of former FSU usually dominate the list, in case of nationals who register both for-profit and non-profit enterprises, or become individual entrepreneurs, or establish branches of foreign companies in Georgia the majority is comprised from citizens of Iran, Turkey and Egypt¹. In case of foreign entrepreneurs, the most preferred regions register enterprises/receive status of an individual entrepreneur are Tbilisi, followed by Adjara, Kvemo Kartli and Samegrelo-Zemo Svaneti regions².

However, the information provided by the National Public Registry only represents the number of registrations – be it immovable property or entrepreneurial activity - undertaken in this or that particular year. To get information on the actual activities of enterprises registered or whether the land is used for productive activities and so on, based on the existing data, is not possible. Hence, economic impact of immigrant entrepreneurs in the Georgian economic development needs to be given a special attention in order to capitalize on the nexus between immigration and development.

Immigrant Integration: Mixed outlooks

Present section is based on analysis of two waves of immigrant study in Georgia. In 2014 the study employed mixed method approach - a quantitative survey of Tbilisi population (sample size 600) along with three focus groups with dwellers of Tbilisi, Telavi and Batumi, and 44 in-depth interviews with immigrants of various age/countries of origin³. In 2015 27 in-depth interviews with immigrants, and 6 focus group discussions with populations of Tbilisi, Batumi and Telavi were conducted. To compliment qualitative data, an on-line survey of immigrant students (106 respondents) was conducted as well in 2015.

Clearly, due to the utilization of qualitative research method and non-probability sampling, not all findings presented in this paper should be

¹ 2015 Migration Profile of Georgia, p. 27.

² 2015 Migration Profile of Georgia, p. 27.

³ For more details on the methodology of the study please, consult: *Immigration to Georgia: Current State and Challenges*. Innovations and Reforms Center, 2015. http://irc.ge/wp-content/uploads/2014/05/Immigration-to-Georgia_ENG.pdf, p. 13.

statistically generalized to all immigrant population currently residing in Georgia. At the same time, as it will be demonstrated below, we arrive at noteworthy insights that contribute to gaining better understanding of how the immigration policy impacts current and prospective immigrants in the country; what are first-hand experiences of immigrants of various backgrounds, what the major challenges are and how they could be solved.

Many of the study participants evaluate their stay in Georgia as a positive experience despite the challenges associated with the immigration process *per se* or life in Georgia. Many of them see their stay in Georgia as an opportunity to learn, improve their lives and gain new experiences. However, collected data also suggest that immigrants have quite limited opportunities to interact with local population – due to lack of Georgian language proficiency of immigrants, and lack of foreign language proficiency of local population that in the long run may hinder pace of integration of immigrants in the Georgian society, their knowledge of Georgian culture and traditions.

As the academic scholarship indicates, immigrants in general tend to be better educated, more motivated and active individuals than their fellow citizens whom they leave behind in their countries of origin. At the same time, they are parts of the global migratory systems reacting to existing supply/demand and opportunities for development that countries offer. Immigrants coming to Georgia for relatively long term purposes choose to come to Georgia for specific reasons, and choose Georgia over other countries of destination for very specific reasons, which we will discuss in detail below.

Land of opportunities

Being a developing country, which during recent years managed to reinvent itself into a country that successfully reformed public service sphere, improved taxation system and introduced relaxed immigration regulations, Georgia managed not only to become an emerging world tourist attraction¹, but to attract long term immigrants as well. Despite the fact that economic situation in the country still remains challenging and

¹ See, for example: GeoStat. <http://stats.georgia.travel/Default.aspx>.

unemployment rates are quite high, immigrants, as in-depth interview data demonstrate, having experience of residing in other countries, see opportunities where locals may see only problems. And this is true not only in case of immigrants coming from developed, but also in case of immigrants originating from other developing countries as well:

Actually, the statistics were great in the region, especially about bureaucracies, GDP etc. Researching all the information through the internet. It's a green, young country and other interesting thing was that there were lacking lots of things here. ... As a sales person, I can see that there will be in future, for example, websites are awful, they are so preliminary and basic; business online [lack of] – so many services in the city, food, quality of service, we still do not have it. ... At the moment when I came here, I saw many opportunities.

Male, Iran, 35 years old

What was the main reason that led you to migrate to Georgia?

Opportunities. I thought of a business start up and heard about opportunities.

[...]

Why Georgia and not some other country? What did you know about Georgia before coming here?

Liberal approach to the immigrants (respondent arrived to Georgia in 2010), easy doing business environment, no corruption and safety; emerging markets.

Male, Canada, 40 years old

In case of educational immigrants, educational potential of Georgian higher educational institutions becomes more and more noticeable translating into increased number of foreign students and number of universities offering academic programs in foreign languages.

2014 IRC Immigration study baseline report highlighted several factors that attracted educational immigrants to Georgian higher educational institutions¹:

- Possibility to get education in foreign languages (English/Russian);
- Relatively low tuition fees;

¹ *Immigration to Georgia: Current State and Challenges.*

- Relatively low living expenses;
- Existence of migration networks;
- International recognition of educational credentials gained in Georgia;
- Relatively high quality of education.

Building on these areas, not only will increase competitiveness of Georgian higher educational institutions, but contribute to increase in the quality of education, improved international links and increased internationalization of the higher education *per se*.

At the same time, for some immigrants Georgia represents a country where they not only plan to work or do business, but to start a family, to raise children and live their lives. Hence, creating a welcoming environment for immigrants who find their homes in Georgia and strive to develop it, is difficult unless existing challenges faced by immigrants are identified. Although some of the problems in visa and residency regulations have already been solved as a result of changes in the legislation discussed above, it is still important to highlight them, since they may be indicative of institutional shortcomings that may recur in the future.

Constant Challenges

However, for immigrants, life in Georgia is often association with necessity to face and solve various challenges as well. 2014 Immigration study results identified following major challenges faced by immigrants in Georgia¹:

- Lack of information related to immigration policy regulations;
- Language barriers;
- Complications in getting relevant visa and/or residence permits;
- Lack of proactive involvement of relevant authorities (for example, university administration, employers) in assisting immigrants to solve their visa or residence related challenges;
- Cases of selective intolerance from the local population;
- Limited opportunities to integrate.

When during the online survey we asked immigrant students to identify three main problems that they face while in Georgia, 45 out of 106

¹ *Immigration to Georgia: Current State and Challenges.*

respondents named language problem – more than any other problem identified (Table 5). Besides such issues as security, attitudes from the local population, crime or living expenses, other problems identified by some immigrant students include problems related to overall situation in Georgia that equally affect both immigrants and locals – cleaning up the streets, driving rules, or strained dogs.

Table 5. Top five problems identified by immigrant students

Problems	Frequencies
Language problem	45
Racism	21
Expensive rent/expenses	20
Visa	12
Climate	10

Below we will focus on the challenges that were held important by respondents during both studies.

Visa and residence permit regulations

When in 2015 immigrant students were asked about problems related to **visa or residence permit issuance**, the overall assessment of the process was that it is ‘neither difficult, nor easy’. Only 8 respondents out of 58 who received visa (Table 6) indicated concrete problems that they encountered during visa issuance processes.

Table 6. Problems encountered by respondents during visa issuance

Problems encountered during visa issuance	Frequencies
There was a problem in the Georgian embassy	1
There was a problem with [my] identification	1
It took two month to issue visa	1
I was forced to go back to my country [to get visa]	1
We do not have the Georgian embassy [in our country]	1
Visa was canceled because we did not leave the country	1
The changes were enacted when I was to arrive and I was late with getting visa	1
There was a problem with getting visa in Georgia	1
Total	8

Although some problems identified by respondents seem to be general, for example: “There was a problem in the Georgian embassy”, some instead are quite specific and make it possible to divide the problems into several categories:

- Time needed for visa issuance;
- Administrative and institutional weaknesses of how the visa issuance is managed; and
- Logistical/Technical problems related to visa issuance;
- Financial considerations.

Problems related to residence permit issuance are to a certain degree similar to problems encountered by respondents during visa issuance (Table 7 below). There were 29 respondents who had to apply for residence permit – out of these 29, 10 respondents indicated that they encountered problems when they applied for residence permit during their first arrival to Georgia. Yet another 10 indicated that they encountered residence permit issuance problems when they had to apply for it after spending some time in Georgia.

Table 7. Problems encountered by respondents during residence permit issuance¹

Problems encountered during residence permit issuance	Number of cases
I had to go back to Ankara	1
It takes a lot of time to take decision and it costs [quite a lot]	5
Officials in charge were not informed [about changes/procedures]	1
It was necessary to leave Georgia to get visa	1
I was refused to get visa with no explanation and reason	1
Rules and regulations are not clear	1
It take a lot of time to prepare documents	1
Due to changes in the law, had to apply again and had to pay big fine	2
The rules became stricter suddenly, I was in India and when I came back had to pay fine	1
I received residence permit only for 1 year, when I need it for 6 years	1
We were not informed, and were requested to have regular visa at the border [instead of a border stamp] and were not allowed to enter the country	3

¹ Table presents aggregated answers to both questions.

Because of imprecise information, had to apply twice	1
Poor services	1
Total	20

Importantly, 56 respondents out of 58 who applied for visa did receive it on the first attempt, while the same is true for 25 respondents out of 29, who applied for residence permit. Although as was noted above, the online survey results cannot be generalized to the immigrant student population, this finding may indicate that the visa and residence permit issuance system – although having certain shortcoming - is working rather professionally.

During the in-depth interviews, respondents’ answers resonated with the online survey results. In some cases, even if the respondent himself/herself did not experience any problem related to visa, residence permit, language or some other problem, they still tended to report if they have heard about them from friends or acquaintances:

Language is a problem. For me as well. Visa as well [is a problem].

Male, Canada, 40 years old

I have heard a lot of problems about visa. Many people are very worried about it.

Female, UK, 54 years old

Probably, more important than the technical problems related to receiving the Georgian visa or residence permit, is a lack of trust or no trust in how the system operates. This, on the one hand is conditioned by quite rapid recent changes in the immigration regulations, and, on the other hand, by lack of integrity in how various agencies involved in the process respond to questions immigrants have and to their individual cases:

When my visa was to expire in September, I called and they told me I have to go back to India. At the Justice Hall when they looked at my passport they told me “jer ara” [not yet], but when I called the Ministry of Foreign Affairs, they told me different. I have to apply for my son’s visa, but the rules change again. But I am afraid of crossing

border, as at the border they can tell me we cannot enter. So, I do not trust them.

Male, India, 46 years old

Visa – I was told I have to apply online. I made application four times and power was off so I needed to fill out all over again. In the application they asked “your expected arrival date” and I had already arrived. I phoned the Foreign Ministry and they told me it is not valid any longer those applications and I went to Justice Hall and we did it there the residence permit. I was getting different answers from different institutions. I have a residence permit now.

Male, UK, 44 years old

During the inter-study period some regulations¹ despite their short-term enactment did have impact on lives of immigrants. For example, citizens of the countries that prior to the enactment of the new Law enjoyed visa free travel or could stay in the country without visa for a year, became subject to visa and residency regulations. Although the amendments that followed in some cases restored status quo and removed the obstacles the damage they cost may not always be easily reparable, since they might lead to more profound changes:

I do not follow as I do not trust them [news related to changes in immigration policy]. The changes cost a lot both for government and for us. It is not only the immigration rules that are important, people do not trust Georgia any more. One thing is that, imagine, you have a shop, after a while you have a restaurant, delicious food and price. Suddenly, you raise the price and lower the quality, you lose clients. You bring back price and quality, but people do not trust you anymore. Exactly this happened to Georgia. I am talking about the Iranians now. About business, they lost their chance. All investors left the country and I do not think they will come back. Because of unsustainable policy.

Male, Iran, 35 years old

¹ For example, duration of visa free stay in the country for citizens of certain countries was brought in line with EU standards – 90 days in 180 days; list of countries enjoying visa free travel was modified; etc.

Integration

Limited opportunities to integrate are to a great extent conditioned by limited interactions between local population and immigrants. On the one hand, due to language barriers, and, on the other hand – due to limited opportunities to interact. Logically, when arriving to a new place, immigrants have needs to establish effective communication – but in an environment, where communication with local population is inadequate, immigrants have no other choice but to develop links with other groups. Both in-depth interview participants and online survey participants state that they more often interact either with their fellow nationals, or other foreigners living in Georgia. Of course, there are cases when immigrants establish effective communications with local population, but this more often happens in terms of working/educational settings rather than outside of work/study (Table 8).

Interestingly, when online survey participants were asked as to when they met individuals with whom they interact more often – prior or after they arrived to Georgia. The answers are quite telling (Table 9) – about 4/5 of foreign students met them after they arrived in Georgia.

Table 8. While in Georgia, with whom you generally socialize?

	Fre quencies	Per cent¹
Mainly with Georgian relatives and Turkish students	1	1
Mainly with other foreign students	42	40
Mainly with fellow nationals	30	28
Mainly with fellow nationals and Georgians	5	5
Mainly with fellow nationals, Georgians and other foreign students	7	7
Mainly with Georgians	4	4
Mainly with Georgians and other foreign students	4	4
Mainly with fellow nationals and foreign students	13	12
Total	106	101

¹ Data are rounded and is more than 100%.

Table 9. Did you know them before coming to Georgia, or did you meet them there?

	Frequencies	Percent
Knew them before arriving to Georgia	20	19
Met them in Georgia	84	79
n/a	2	2
Total	106	100

Some in-depth interview participants also highlighted importance language and interaction with local population in order to integrate. Although in this particular case this respondent estimated his level of integration as to be quite high, he identifies problems that other immigrants, not proficient in Georgian language, encounter:

It is difficult to integrate and socialize with Georgians because of language, it limits your surroundings, limiting to special level of people. I have a few Georgian friends who speak only Georgian. Expats knowing one or two languages, such as Russian and Georgian gives them other opportunities. Integration level depends on the level of people we know.

Male, UK, 35 years old

Selective intolerance

Both 2014 and 2015 study results indicate at existence of instances of intolerance that part of Georgian population exhibits towards immigrants. Symptomatically, respondents from EU or Northern American countries do not mention problems associated with intolerant attitudes from local population, again, confirming 2014 baseline study findings, that intolerance, demonstrated by a certain part of Georgian population to representatives of certain nations, is indeed selective. Nigerian (4), Indian (7), Sri-Lankan (6), Ghanaian (1), Iraqi (1) and Maldivian (1) students on the other hand, all indicated ‘racism’ as one of the most important problems that they face in Georgia.

Focus group discussion results also demonstrate attitudes that could be framed in a general approach, that tries to justify such an attitude by labeling immigrants as a potential terrorists, or uneducated, or having un-

desirable cultural habits. Even though respondents, when asked about their personal attitudes, do not exhibit intolerant attitudes, they acknowledge that they exist in the society:

Bad attitudes, I think [people] more have towards Africans, Chinese, Turks. ...

And why?

I do not know, I do not have, for example. I treat everybody equally, regardless of everything. Well, maybe because of the color of the skin – why there are racists? I do not know, I cannot explain this phenomenon, but there are racists.

FG, Tbilisi, 18-34 years old

And if we speak about attitudes of Georgian population towards immigrants, how is it?

Bad.

Unfortunately, bad.

Bad.

Depends towards whom.

And towards whom it is a bad attitude and towards whom it is good?

Well, for instance, there is a stereotype that Chinese, Indians, Turks, smell badly – I will not say bad words now, but very bad.

Maybe we smell bad for them too?

[...]

I know a lot of people [Georgians], who try to avoid Africans because of that.

FG, Tbilisi, 18-34 years old

At the same time, it is important to note that respondents who do in fact have contacts with immigrants, are able to acknowledge and appreciate positive sides of interactions with them, such as cultural exchange, working habits, behavioral traits that they find rather appealing.

Hence, one of the solutions to decreasing intolerance, could be creation of better opportunities for interaction between local populations and immigrants, to contribute to breaking stereotypes that contribute to maintenance and proliferation of intolerant attitudes.

Local Population and Immigrants: Ambivalent State

Attitudes of local population towards immigrants are presented based on results of six focus group discussions, held in 2015 Tbilisi, Batumi and Telavi with ordinary Georgian citizens, and 2014 survey of Tbilisi population. Analysis reveals a rather ambivalent state of attitudes of research participants towards immigrants. On the one hand, we believe, this is conditioned by the stereotypical image of Georgia and Georgians as a hospitable nation that welcomes foreigners, and, on the other hand, by a proliferation of certain stereotypes and myths held by a certain part of Georgian population, that maybe partly derived from a quite strong nationalistic discourse that maintains the primacy of Georgians in the country. We maintain that the reality is complicated and several interconnected factors can be identified conditioning whether an immigrant will be welcomed or not in Georgia. At the same time, it is important to remember that due to its qualitative character presented findings cannot be generalized to the whole Georgian population. However, we believe that these findings do present important insights to define criteria that may condition attitudes of Georgians towards foreigners.

Number of Tbilisi residents who personally knew immigrants according to 2014 survey data was only 11 percent of the sampled population knows personally one or more migrants. This, presumably, indicates that the attitudes of the bigger share of respondents towards immigrants and immigration are formed based on an indirect information regarding immigrants/immigrant to Georgia, rather than direct interactions with immigrants. And TV plays an important role here since it was TV that was named more often (38%) as a major source of information for respondents regarding immigrants living in Georgia, followed by friends/close acquaintances (22%), and internet (8%). Hence – how TV represents immigrants to Georgia is important in contributing to forming attitudes of the respondents towards immigrants. Overall, a significant part of the sampled population has certain phobias of Georgia and Georgian society threatened by immigrants, they feel that the number of immigrants increases, that due to high fertility rate of immigrants they may outnumber Georgians turning them into minority; that immigrants buying land and settling densely will result in them requesting autonomy. Based on the analysis of

collected data, the majority of the sampled population is far from being open and inclusive of immigrants.

Below we identify two broad sets of factors that help to explain attitudes of Georgian population towards immigrants. First set of factors is connected with the characteristics of a sending country, and how these characteristics are perceived by focus group participants:

Socio-economic conditions in the country of origin *per se*: For interviewed Georgian citizens this criteria is one of the most important ones that, to a certain degree defines how an immigrant is going to be treated. There seems to be a certain divide in the perceptions of Georgians who participated in the studies into ‘Desirable’¹ vs ‘Non-Desirable’² countries. While attitudes towards representatives of ‘Desirable’ nations are generally positive when we deal with short, long-term or permanent immigration perspectives, in case of representatives of ‘Non-Desirable’ nations, their presence in the country is deemed rather unwelcome, especially if we deal with long-term or permanent immigration cases. Explanations of such an attitude provided by respondents mostly referred to good economic state of the country, its values, culture and ‘civilization’. Respondents feel to be closer culturally and historically to ‘Desirable’ nations and distance themselves from representatives of ‘Non-Desirable’ nations. When asked about countries from which immigration to Georgia should under no circumstances be banned, focus group participants as a rule named European and Northern American countries, as well as developed Asian countries, such as Japan, specifically pointing at their economic state, cultural traits and values. When asked, why, answers presented below, are indicative of these attitudes:

- I think these are civilized countries.

- They will bring civilization [to Georgia], there is a lot of culture and so on.

- Plus, they can have more positive than negative impact.

- Yes, in economic development...

FG, Telavi, 18-34 years old

¹ Broadly, economically developed countries are unified under this term.

² Broadly, economically disadvantaged countries are unified under this term.

Respondents demonstrate more positive attitudes towards immigrants coming from relatively economically well-off countries and in some cases, good economic state of the country may become more important than the cultural and historical ties. Utilitarian approach that respondents in this case utilize is based on the assumption that if an immigrant comes to invest, to create jobs, to improve economy, the cultural and historical ties with particular countries, its religion and even threats of terrorism, become less relevant. At the same time, in some instances, respondents directly indicate that immigration from countries where socio-economic conditions are worse than in Georgia, is less desirable

Simply, immigration should be banned from developing countries. If big numbers of immigrants start arriving from developing countries – we are in a poor economic state ourselves, what is going to be benefit for us? This will hinder our development. Hence, inflow of immigrants from developing countries should be banned.

FG, Batumi, 22-35 years old

Those who have very low level of [education], when they come from very very those countries, like Kenya, inner Nigeria. They suffer there [economically] themselves there, no?

And from China and other less developed countries should be limited?

China is not a less developed country. Those who come from China are poorly developed, otherwise...

FG, Tbilisi, 35-60 years old

Religion of immigrants: Being regarded as one of the pillars of Georgian identity, religion apparently plays an important role in shaping attitudes of focus group participants towards immigrants. Representatives of various religions have been living in Georgia for centuries; however, Georgian respondents experience more unwelcoming attitudes towards immigrants belonging to other religions. During the focus group there were healthy discussions held regarding this issue with some of the participants opposing ideas to limit entry of immigrants belonging to other religions, an excerpt from this focus group discussion is a good example of such an attitude:

And you talk about countries, from where we should not accept immigrants, and these are Islamic states. Why do you think so?

- Not from Islamic State that they created, but where fundamentalists are.

- [...]

- There is a center of terrorism and every day there are those images [on TV/Media].

- So, there are Iranians as well?

- There are Iranian, Shiites and Sunnites, and they are already here, we accept them finely... Plekhanovi is full of them.

- Vedzisi area is full of them, they have schools there, big schools.

- Well, ok, people, there are good people among those Muslims, better than any other Muslims, and because they are Muslims, we have to ban entry [of all of them]?

FG, Tbilisi, 35-60 years old

Security: Attitudes to immigrants of focus group participants are also conditioned by the security situation in the countries of origin. Immigrants from countries with high risk of terrorism and armed conflicts create discontent among respondents, and desire to limit immigration from these countries. Taking into consideration existing geo-political situation in Georgia's neighborhood, these fears do have a certain basis. Clearly, to fight with terrorism and security threats comprehensive measures need to be undertaken that rather include more thorough border control rather than banning immigration from these countries altogether:

- We cannot ban entry for citizens of certain countries. But it is important to increase border regulations, tighten them.

- Security.

- To ensure that security is in place.

- So that there is no chance left that somebody can be smuggled. You cannot think about every Pakistani as a terrorist, and it is not right, well, [to think] about every Russian or Russian citizen of Georgian origin as a Putin.

FG, Telavi, 36-60 years old

-[to ban immigration from Iran] *because there is a real threat of terrorism in general [in/from Iran], well, this is acknowledged in the whole world.*

-*Listen, Iranian will not come to Georgia to start shooting and a kamikaze will not blow itself – that’s what I call terrorism.*

-[...]

-*No, Iranian terrorist will not come to Georgia.*

-*No, [he] will not blow up anything here, but can go to other countries via Georgia, you understand?*

-*So, you should not ban, but control, simply, control.*

FG, Telavi, 18-34 years old

Second set of factors that conditions attitudes of focus group participants towards immigrants are rooted in the quite openly articulated fears associated with immigration. These factors are partially rooted in the nationalistic feelings held by many Georgians.

However, again, these fears are often expressed quite selectively in relation to representatives of certain nationalities, although, as 2014 baseline survey demonstrated, there is a small fraction of population whose attitudes are openly anti-immigrant regardless of any of the factors described above.

Fear of extinction: Taking into consideration relatively low fertility rate, aging population, and decrease in the size of population as demonstrated by 2014 Census preliminary results, a certain part of the population fears that immigration might lead to literal ‘extinction’ of Georgians on their ‘own’ land. There are two pronounced ‘myths’ held by population how this could happen:

High fertility rates of immigrants will in the long run lead to outnumbering of local population by immigrant population.

-*If you give a green light to China, it will come and there will be no Georgia soon after that – [Georgia will be] annihilated. The same is in case of India.*

-*Because of the numbers [of immigrants].*

-*I agree, I also wrote down China.*

FG, Batumi, 35-55 years old

- Yes, I wrote China. There are too many of them [...]
- Let them stay in their own country, what do they want when come to this distance?
- China does have a problem of overpopulation and the state strategy is to facilitate relocation of the population to other countries.
- Resettlement.
- Yes, resettlement. Hence, if you give them right to come, there is a real risk that they will resettle in big quantities.

FG, Batumi, 22-35 years old

Acquisition of land by foreigners will endanger the sovereignty of Georgia as a country, since in long term perspective immigrants may claim ownership of this land. As Gugushvili notes, according to ISSP National Identity survey results, 76.5% of respondents agree with the statement that “Foreigners should not be allowed to buy land in Georgia”. Only 17% of respondents did not agree with the statement, while 7% of respondents neither agree nor disagree with the statement¹. Gugushvili also indicates at existence of a ‘rural nationalism’ in Georgia, an ideology that maintains land as its central concept. Land at the same time embodies the symbol of nation being, ‘is synonymous to ‘mother earth’, while the peasantry represents the nation’².

I am afraid that they [immigrants] are buying land in big quantities, plots of land. For instance, Indians, and they are coming, but if land will be sold on this pace, to what extend there will be place for us left and to what extend we will be Georgia so to say?

FG, Telavi, 36-60 years old

It is important to note that although in this section we mainly focused on problematic areas, focus group participants at the same time to a comparable degree exhibited rather tolerant attitudes towards immigrants and

¹ Gugushvili, Alexi. Forthcoming. “Money Can’t Buy Me Land”: Foreign Land Ownership Regime and Public Opinion in a Transition Society.” *Land Use Policy*.

² Gugushvili, p.16.

immigration overall. There were several cases when respondents believed that banning or restricting immigration is not a solution, and should not be a priority for the country, but a well-balanced migration policy that created equal opportunities for immigrants coming from all countries, regardless of its characteristics. Importantly, respondents also indicated lack of information – and lack of balanced information - related to immigration issues, with TV still being the most often named source of information. Hence, despite existing problematic areas identified during the focus group discussions, there is basis to believe that with a well-targeted approach and information campaign impact of popular myths related to immigration may become obsolete, and be reflected in a welcoming immigration policy of the country.

Conclusions

Present study of immigration to Georgia indicates at existence of both policy related and attitudinal challenges that immigrants face. At the same time, lack of acknowledgment of the opportunities that immigrants bring to the country, and environment that could enable to use their economic, cultural and social potential for the benefit of the state is also important to be taken into account. In this respect it is important to direct more attention to the study of economic activities of immigrants and their contribution to the development of Georgian economy. Alongside, economic potential of educational migration needs to be paid a close attention.

Lack of integration opportunities need to be tackled as well - experiences of immigrants, who participated in 2014 and 2015 studies, indicate that lack of integration is sometimes translated into some respondents viewing Georgia as a temporary place of stay and not having desire to build long-term links with local societies. In some cases immigrants maintain stronger links with compatriots and other immigrants, rather than members of the local communities. However, creating environment where highly skilled entrepreneurial immigrants consider their stay in Georgia in a long rather than short term perspective, it important to increase developmental impact of immigration and ensure its sustainability. And, finally, addressing selective intolerance is crucial. How representatives of

local communities treat foreigners often depends on socio-economic status and country of origin of immigrants, and such attitudes are formed even among persons who had no personal acquaintance with immigrants and who had knowledge on immigrants based on media, mainly TV.

References:

GeoStat: http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=172&lang=geo

<http://stats.georgia.travel/Default.aspx>

Gugushvili, Alexi. Forthcoming. “‘Money Can’t Buy Me Land’: Foreign Land Ownership Regime and Public Opinion in a Transition Society.” *Land Use Policy*.

Immigration to Georgia: Current State and Challenges, Innovations and Reforms Center, 2015. http://irc.ge/wp-content/uploads/2014/05/Immigration-to-Georgia_ENG.pdf

The State of Migration in Georgia, International Center for Migration Policy Development, Vienna, 2014. http://www.enigma.ge/wp-content/uploads/2015/08/ENIGMA-State-of-Migration_Electronic_Version2.pdf

2015 Migration Profile of Georgia. State Commission on Migration Issues, Tbilisi, 2015. http://migration.commission.ge/files/migration_profile_of_georgia_2015.pdf

Mariam Chumburidze

Innovations and Reforms Center (IRC)

Tamar Zurabishvili

International Center for Migration Policy Development (ICMPD)

**Immigrants to Georgia¹:
Integration Challenges and Perspectives**

(Abstract)

Present paper is the first attempt to examine both the actual immigrant experiences in Georgia and attitudes of local populations towards immigrants and immigration. The paper documents the existing challenges that immigrants face in the country, including integrational, administrative and attitudinal ones. It is worth noting, that immigrants often bring human, cultural and financial capital, however in order to capitalize on it, creation of an enabling environment that stimulates successful integration of immigrants is essential. Achieving this is possible only through targeted interventions at local community levels, since as the paper argues, attitudes of local population often indicate at existence of selective intolerance towards certain immigrant groups.

¹ The paper is based on the reports prepared in terms of EU funded action “Support Georgia for Proper and Balanced Immigration Policy Formation” implemented by Innovations and Reforms Centers.

საქართველოს მოსახლეობის ტერიტორიული მოზილობის კვლევის სტრატეგიის შესახებ

მიგრაციული პროცესების მართვა ამჟამინდელი საქართველოს უმწვავესი პრობლემაა. ისტორიულად უმოკლეს პერიოდში მოსახლეობის მეტად მცირე ტერიტორიული მოზილობის ქვეყანამ მაღალი ინტენსიურობის მქონეთა სიაში გადაინაცვლა. ცალმხრივი მიგრაციის ზეგავლენისა და ტერიტორიის ნაწილის ანექსიის გამო საქართველოს მოსახლეობის ოფიციალური რიცხვი 1989-2014 წწ. აღწერათაშორის პერიოდში 5,6 მლნ-დან 3,7 მლნ-მდე, ანუ მესამედით შემცირდა. მწვავე დეპრესიას გამოხატავს დემოგრაფიული განვითარების ყველა ინდიკატორი. კრიტიკულ ვითარებაში აღმოჩნდა საქართველოს დემოგრაფიული უსაფრთხოება და ეროვნული თვითმყოფადობის სიმყარე.

სავსებით ბუნებრივია, რომ საზოგადოების მხრიდან მიგრაციული მოვლენებისადმი ყურადღება გაიზარდა. იგი გამოვლინდა მრავალი ფორმით, მათ შორის, ეფექტიანი სახელმწიფო მიგრაციული პოლიტიკის შექმნის მცდელობითაც¹, პოზიტიური მომენტების მიუხედავად, შედეგი, ჯერჯერობით, მცირეა, ხოლო პერსპექტივის რეალური სურათი შემამოთხლებელი. უდავოა ის, რომ მიგრაცია უფრო ღრმა შესწავლას საჭიროებს. დღემდე არსებული კვლევები კი თავისი შედეგით ოდნავადაც ვერ პასუხობს აუცილებელ მოთხოვნებს. პუბლიკაციათა მომრავლების მიუხედავად, არ გვაქვს მიგრაციის თემაზე ფუნდამენტური ხასიათის

¹ ანთაძე ც. შრომითი მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა საქართველოში. მიგრაცია 7. თბილისი, “უნივერსალი”, 2016. გვ.154-176.

გამოკვლევები. უცხოური დაკვეთებით შესრულებული მრავალი შრომა კი, უმთავრესად, ფრაგმენტული ხასიათისაა, ზოგჯერ უცხოელი და ქართველი დილეტანტების დაწერილია და ვერ პასუხობს ჩვენი ქვეყნის მოსახლეობის მობილობის რეგულირების კონკრეტულ ამოცანებს.

ერთ-ერთი მთავარი ნაკლი, რაც მიგრაციის თაობაზე გამოქვეყნებულ პუბლიკაციებში იგრძნობა, არის *მიგრაციის ნაკლოვანი სტატისტიკა*, რომელიც ხშირად აბსურდულ ოფიციალურ მონაცემებსაც აფიქსირებს. მაგალითად, სრულიად მცდარია, როცა მიგრაციის ინდიკატორები პოსტსაბჭოთა წლებში მოსახლეობის დაბრუნების ტენდენციას გამოხატავს. მოსახლეობის აღწერის შედეგმა რადიკალურად შებრუნებული სურათი მოგვცა¹.

ვფიქრობთ, ყველასათვის ნათელი გახდა, რომ მიგრაციის აღრიცხვის მოწესრიგება გადაუდებელი ამოცანაა. ფაქტია, რომ, საერთოდ, პოსტსაბჭოთა პერიოდის სტატისტიკის რეფორმაში დადებითთან ერთად ბევრი უარყოფითი მხარეც გამოვლინდა, უამრავი დასავლური კალკა ჩვენი ქვეყნის პრობლემათა მოსაგვარებლად საკმარისი არ აღმოჩნდა, უმრავლესი პატარა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, საქართველო მრავალრეგიონიანი ქვეყანაა. ამის გამო დემოგრაფიული პროცესების აღრიცხვა-ანალიზი და ინფორმაციული მასალის ინტერპრეტაცია არა მხოლოდ მხარეების, არამედ ცალკეული მუნიციპალიტეტის მიხედვითაც უნდა ხდებოდეს. სტატისტიკის სისტემაში პერსონალის შემცირება თვითმიზანი არ უნდა გამხდარიყო. ფაქტია, რომ ჭირს მუნიციპალური მართვა ადგილობრივი სტატაღრიცხვის გარეშე. მეტიც, რჩება შთაბეჭდილება, რომ თანამედროვე სტატისტიკის პროგრამები საქართველოში საზღვარგარეთის მოთხოვნებს უფრო აკმაყოფილებენ, ვიდრე საქართველოს საკუთარ ინტერესებს. ვფიქ-

¹ საქართველოს მოსახლეობის 2014 წლის საყოველთაო აღწერის შედეგები. www.geostat.ge

რობთ, ზოგადად სტატისტიკისადმი და, მათ შორის, მიგრაციის სტატისტიკისადმი დამოკიდებულება შესაცვლელია, კარგად უნდა გაცნობიერდეს მისი მნიშვნელობა როგორც ხელისუფლების, ისე მთელი საზოგადოების მხრიდან. სტატადრიცხვას უნდა დაუბრუნდეს შელახული პრესტიჟულობა და მნიშვნელობა. სხვაგვარად, ქვეყნის ეფექტიანი მართვა გაძნელებდა.

შექმნილ მძიმე ვითარებაში ბუნებრივად ისმის კითხვა: საით უნდა მიიმართოს მკვლევართა და ხელისუფალთა ძალისხმევა, რათა პოზიტიური ზემოქმედება მოხდეს მიგრაციაზე? რა არის ამჟამინდელ მიგრაციულ პროცესებში კონკრეტულად გასააზრებელი, გამოსაკვლევი? რა პრობლემები შეიძლება გამოიყოს პირველ რიგში? რა არის მიგრაციის კვლევის სტრატეგიაში მთავარი?

ზოგადად თუ ვიმსჯელებთ, ამჟამად ყველაზე **მნიშვნელოვანი მიგრაციული და დემოგრაფიული უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხია**. იგი საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების მნიშვნელოვანი მხარეა და გამოიხატება მუდმივი და სახეზე მყოფი მოსახლეობის კატასტროფული შემცირების შეწყობასა და შეჩერებაში, მათ შორის, ავტოქთონური მოსახლეობის დემოგრაფიული დეპრესიიდან გამოყვანაში. ფაქტია, რომ ხდება **მოსახლეობის შეკვეცილი აღწარმოების რეჟიმის მყარად დამკვიდრება და მოსახლეობის ინტენსიური მიგრაციული კლება**. იგი, ძირითადად, განსაზღვრა პოსტსაბჭოთა პერიოდის ეკონომიკურ-პოლიტიკურმა კატაკლიზმებმა. 1989 წლის მოსახლეობის აღწერით საქართველოს მოსახლეობა 5444 ათასი კაცი იყო, 2002 წელს 4356 ათასი (პლიუს ანექსირებულ აფხაზეთში დაახლოებით 200 ათასი), 2014 წლის აღწერით 3729 ათასი (ანექსირებულ აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში 250 ათასი კაცი)¹. 1989-2014

¹ საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის საყოველთაო აღწერის შედეგები. ტ.1, თბილისი, 2003. გვ.54. საქართველოს მოსახლეობის 2014 წლის საყოველთაო აღწერის შედეგები. www.geostat.ge

წწ საქართველოს დააკლდა 1450 ათასი კაცი (26,9%). საფრთხე შეექმნა ქართველთა ეროვნულ იდენტობას.

ეკონომიკური გამოცოცხლების მიუხედავად, ამჟამად საქართველოს მოსახლეობის მიგრაციის სალდო მაინც მკვეთრად გამოხატული უარყოფითი ციფრია და საგანგაშო ვითარებას გამოხატავს. სამწუხაროდ, ადეკვატური დემოგრაფიული და მიგრაციული პოლიტიკა ვერ ტარდება, რაც საგანგებო ვითარებას ქმნის.

ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება მიგრაციული პოლიტიკისა საქართველოში უნდა გახდეს **შრომითი ემიგრაციის მართვის სრულყოფა** და ე.წ. **ცირკულარული მიგრაციის ფორმირება**. შესაბამისად, მისი რეგულირების მექანიზმების მეცნიერულ საფუძველზე განსაზღვრა. ამას გვეკარნახობს შრომითი ემიგრაციის მასშტაბების ზრდა, ერის არსებობის დემოგრაფიული საფუძვლების შერყევა. როგორც აღვნიშნეთ, პუბლიკაციათა სიმრავლის მიუხედავად, ძლიერ ბევრია შრომითი ემიგრაციის ე.წ. „პარალელური კვლევები“, ისინი ხშირად ერთმანეთს იმეორებენ. ვერ გავუქცევით იმის აღიარებას, რომ ფუნდამენტური სახის კომპლექსური ნაშრომი საერთოდ საქართველოს მოსახლეობის მიგრაციაზე და, მათ შორის, შრომითი ემიგრაციის თაობაზე არ გვაქვს. ვფიქრობთ, ამის ერთ-ერთი მიზეზი ისიცაა, რომ გამოკვლევები არა იმდენად საქართველოს სასიცოცხლო ამო-

აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის მოსახლეობის რიცხოვნობის შეფასებისას გამოვიყენეთ სეპარატისტული ხელისუფლების მიერ 2003 და 2011 წლებში ჩატარებული აღწერის მასალები (Население Абхазии. <http://www.ethnokavkaz.narod.ru/rnabkhazia.htm>). ასევე ცნობილ ექსპერტთა კრიტიკული შეფასებანი: ა.თოთაძე. საქართველოს მოსახლეობის ეთნიკური შედგენილობა. თბილისი, 2009. Теймураз Блюмгардт. Население Абхазии.

<http://abkhazeti.info/news/1305685446.php>; Андрей Илларионов. Оценка численности населения Южной Осетии.

<http://aillarionov.liverjournal.com/50676.html>

ცანების, არამედ უცხოეთის ამა თუ იმ სტრუქტურების კონკრეტულ სურვილსა და მიზანს ემსახურება და ფრაგმენტულია. მთლიანად ამ გამოკვლევებზე დახარჯული ჯამური სასრები საკმაოდ დიდი კია, მაგრამ დაქსაქსული კვლევის შედეგია მცირე. სავარაუდოდ, არასრულია მოსახლეობის 2014 წლის აღწერის მონაცემები შრომით ემიგრაციაზე, თუმცა ემიგრაციის პროცესის სტრუქტურული დახასიათებისათვის მაინც კარგი მასალაა.

მაინც არის მიგრაციის რეგულირების ცალკეული მცდელობანი სამუშაო ძალის ორგანიზებული გაყვანის ან ევროკავშირთან მიმოსვლის გამარტივების, არალეგალურობის შემცირების მიმართულებით¹, მაგრამ რამდენად ეფექტიანი იქნება იგი და როგორ თავსდება ქართული სახელმწიფოებრიობის დემოგრაფიული საფუძვლების გამყარებასთან და დემოგრაფიული უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან, ღრმა შესწავლას და კრიტიკულ მიდგომას მოითხოვს.

ცხადია, უდიდესი როლი მიგრაციული პროცესების ნორმალიზებაში, მაღალი ინტენსივობის შემცირებაში *საქართველოს შრომის ბაზრის ფუნქციონირების რადიკალურ გაუმჯობესებას აქვს*. იგი დიდი წინააღმდეგობებით ვითარდება, ვერ ხერხდება სამუშაო ძალის მიწოდება-მოთხოვნის რაციონალური თანაფარდობის ფორმირება, ეფექტიანი დასაქმების მიღწევა. ეკონომიკურ ზრდასთან დაკავშირებულ ობიექტურ ფაქტორებთან ერთად, უარყოფით ზეგავლენას ახდენს ზოგი სუბიექტური გარემოებაც, შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურის გაუმართავი მუშაობა და რიგი სხვა ინსტიტუციური ფაქტორიც. გასაანალიზებელია, როგორც ახალი სამუშაო ადგილების დინამიკა, ისე მისი სტრუქტურ-

¹ ანთაძე ც. შრომითი მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა საქართველოში. მიგრაცია 7. თბილისი, “უნივერსალი”, 2016. გვ.154-176; Chelidze N. Policy on Migration and Diasporas in Georgia. CARIM-East. Florence, 2012.

რა, რეგიონულ-დარგობრივი დაბალანსებულობა, სამუშაო ძალაზე ფასის ცვლილება და სამუშაო ძალის საერთაშორისო ფასთან მიახლოების პერსპექტივა. მართალია, გვაქვს გამოკვლევები¹, რომლებიც საქართველოს შრომის ბაზრის განვითარებას ეხება, მაგრამ იგი მცირერიცხოვანია და მიგრაციის ასპექტში არასაკმარისია. საქართველოს შრომის ბაზრისა და მიგრაციული პროცესების კომპლექსური კვლევა რადიკალურ გაღრმავებას მოითხოვს.

ყურადღება უნდა მივაქციოთ იმასაც, რომ საქართველოში ახალ სამუშაო ადგილთა შექმნა კი ხდება, მაგრამ იგივე ახალი ტექნოლოგიები იმავედროულად ტექნოლოგიურ უმუშევრობას ქმნის და, პარალელურად, სამუშაო ძალის გამოთავისუფლებასაც იწვევს. ყოველივე ამას საკმაო ღრმა შესწავლა სჭირდება. მეორე მხრივ, ვფიქრობთ, გამოსაკვლევია ისიც, რამდენად სწორად ხდება შრომის ბაზრის რეგულირება, რამდენად ეფექტიანია შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურა. ხომ არ იქნება უფრო ხელსაყრელი შრომისა და სოციალური დაცვის ცალკე სამთავრობო სტრუქტურული ერთეულის ჩამოყალიბება და ისედაც უზარმაზარი პრობლემების მქონე ჯანდაცვის სტრუქტურისგან ცალკე გამოყოფაც?² საქართველოში იმდენი სამინისტრო უნდა იყოს, რამდენიც საჭიროა. ეს პრობლემაც შესასწავლია. რაციონალური ინსტიტუციური მოწყობა განუწყვეტელი პროცესია და მართვის აპარატის შეკვეცა თვითმიზანი არ უნდა გახდეს.

¹ იხ. მაგალითად, Tsartsidze M. Formation and Functioning of Georgian Labour Market. Tbilisi, "Universali", 2010. თორია მ. შრომის ბაზარი: დასაქმება და უმუშევრობა საქართველოში. თბილისი, უნივერსალი, 2006. შრომის ბაზარი და დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაცია საქართველოში. თბილისი, უნივერსალი, 2012.

² ტულუში მ. დასაქმების ეფექტიანი სახელმწიფო რეგულირების უზრუნველყოფისათვის. ეკონომიკა და ბიზნესი, N2, 2013, მარტი - აპრილი. გვ.40-45.

ამრიგად, შრომის ბაზრის რეგულირების საკითხიც ღრმად შესასწავლია. იგი მიგრაციის მართვის პრობლემასთან პირდაპირაა დაკავშირებული. ცხადია, კონკრეტული წინადადებები მხოლოდ სპეციალური გამოკვლევებით იქნება დასაბუთებული.

დიდი მნიშვნელობა აქვს საქართველოს მოსახლეობის ტერიტორიული მობილობის პროგნოზისათვის განსახლების ტრანსფორმაციის კანონზომიერებათა და ახალ ტენდენციათა გამოვლენას, *განსახლების სისტემის პროგნოზირებას*, საქართველოს რეგიონულ განვითარებაში მოსალოდნელი ცვლილებების დადგენას. ბუნებრივია, მსხვილი პროექტების განხორციელება მეტნაკლებად ცვლის სამუშაო ადგილთა რეგიონულ განაწილებას, რაშიც ეკონომიკასთან ერთად პოლიტიკური ვითარება არანაკლებ ზეგავლენას ახდენს.

დღეს უკვე გაცხოველებული მსჯელობაა საქართველოს შავიზღვისპირეთის განვითარების პერსპექტივაზე, მისი ეკონომიკის (და არა მარტო ეკონომიკის) შავი ზღვის აუზის ქვეყნებთან ინტეგრაციაზე, ახალი პორტების მშენებლობაზე, ერთიანი საერთაშორისო ტურისტული რეგიონის ფორმირებაზე. მართალია, მთელმა რიგმა პოლიტიკურმა მოვლენებმა, აფხაზეთისა და ყირიმის ანექსიამ გარკვეული დროით შეაფერხა ეს პროცესი, მაგრამ განვითარების ლოგიკა გვკარნახობს, რომ რეგიონის ინტეგრაცია მაინც მოხდება. ეს გამოიწვევს შავიზღვისპირა ქვეყნების მთელი სანაპირო ზოლის ეკონომიკურ აქტივიზაციას და, შესაბამისად, ზღვისპირა ზოლში მოსახლეობის კონცენტრაციას, სადაც საქართველოს შავიზღვისპირეთიც (ვგულისხმობ აფხაზეთის ზღვისპირა ზოლსაც) ჩართული იქნება. ეს მეტნაკლები ხანგრძლივობის პროცესია და შექმნილ კონფლიქტურ ვითარებასთან ერთად მისი განმუხტვის შემდგომი ვითარებაც უნდა გავითვალისწინოთ. ამ მხრივ ყურადღებას იქცევს ანაკლიის ღრმა პორტის და ქალაქის მშენებლობის დაწყება, რომელიც თავის დროზე

ნაჩქარევად გაანგარიშებული აშკარად მცდარი პარამეტრებით გახდა ცნობილი ფართო საზოგადოებისათვის; თუმცა იდეა სწორი იყო.

პრეისტორია კი ასეთია: ზუგდიდის რეგიონისა და მისი ეკონომიკური გავლენის რადიუსის დაჩქარებული ზრდის პრობლემა, როგორც ერთიანი საქართველოს საქალაქო კარკასის უმნიშვნელოვანესი საყრდენი პუნქტისა, ჯერ კიდევ საბჭოთა პერიოდში იდგა. ზუგდიდის ეკონომიკური განვითარების დაჩქარების ამოცანა, საჭირო ინვესტიციებისა და საკმარისი დემოგრაფიული რესურსების არსებობის პერიოდში იმ დროს რეალურად განხორციელებადი იყო¹. მაშინდელი პროექტებით, ზუგდიდი ხდებოდა მსხვილი სამრეწველო ობიექტების, მეთაურ საწარმოთა თავმოყრის ადგილი, ხოლო აფხაზეთი, როგორც მსხვილი რეკრეაციული ზონა, რეკრეაციული ზონებისათვის ეკოლოგიურად მისაღები ზუგდიდის ქარხნების ფილიალების განლაგების ადგილად მოიაზრებოდა. ამით აფხაზეთის ეკონომიკური ინტეგრაცია დაწარჩენ საქართველოსთან ძლიერდებოდა, კავშირები უფრო მჭიდრო ხდებოდა, ხოლო წარმოების ეფექტიანობა რადიკალურად მაღლდებოდა. არ იკარგებოდა ე.წ. „კონცენტრაციის ეფექტი“. მთლიანობაში აფხაზეთ-სამეგრელოს რეგიონში სამრეწველო წარმოება ეფექტიანი და, დღევანდელი ტერმინოლოგიით, მაღალკონკურენტუნარიანი ხდებოდა. ნაწილობრივ, იგივე იდეით უნდა განხორციელდეს სამეგრელოს რეგიონის ზღვისპირეთის (ანაკლიის) მშენებლობაც.

პოლიტიკური ვითარებისა და სხვა ფაქტორების გამო ამჟამინდელი ვითარება განსხვავდება ადრინდელისაგან. ხსენებულ-

¹ ტუხაშვილი მ. შრომითი რესურსების ფორმირება და გამოყენება საქართველოს საშუალო და პატარა ქალაქებში. თსუ გამომცემლობა, თბილისი, 1990. გვ.168-169.

მა რეგიონებმა იძულებით გადაადგილებულთა დიდი მასის გამო შრომითი რესურსების ტერიტორიულ განაწილებაში დიდი დეფორმაციები განიცადა. აფხაზეთის მოსახლეობის განახევრებამ, ზუგდიდის დემოგრაფიულმა გადავსებამ, საერთოდ, იძულებით გადაადგილებულ პირთა შეზღუდულ დროში დისლოკაციამ მკვეთრად დაარღვია შრომითი რესურსებისა და სამუშაო ადგილების ტერიტორიული განაწილების ბალანსი, პარალელურად მოხდა მთელი საქართველოს ეკონომიკური კოლაფსი და სამუშაო ადგილთა მასობრივი განადგურება (მართო მრეწველობაში დასაქმება შემცირდა 4-ჯერ).

უნდა აღინიშნოს, რომ, ზოგადად, ზღვისპირეთისკენ მოსახლეობის გადაადგილება, ზღვისპირა ზოლის წილის ზრდა ქვეყნის მთელ მოსახლეობაში მსოფლიო მოვლენაა და კანონზომიერი პროცესია. ამ ფონზე საქართველოს ზღვისპირა სანაპირო ზოლის ეკონომიკური, სოციალური, მათ შორის, დემოგრაფიული განვითარების პროგნოზირება აუცილებელს ხდის, გავიაზროთ ის დიდი მნიშვნელობა, რაც ბათუმი-ანაკლია-ზუგდიდის რეგიონის ეკონომიკურ ინტეგრაციას ექნება. აქ იმიგრაციული პროცესების ინტენსიფიკაციისას, რაც გარდაუვლად იკვეთება, დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს დემოგრაფიული, მიგრაციული უსაფრთხოების საკითხს და გავითვალისწინოთ მხოლოდ ის დემოგრაფიული რესურსები, რაც საქართველოს ქვეყნის შიგნით ან საზღვარგარეთ დიასპორის სახით გააჩნია. ამავე დროს, საჭიროდ მიგვაჩნია მთლიანად ტრაპიზონ-ბათუმი-ფოთი-ანაკლია-ზუგდიდის სწრაფად ურბანიზებადი, ინტეგრირებადი სანაპირო რეგიონის ფორმირების ტენდენციების, კანონზომიერების, შრომის ბაზრის ფორმირებისა და სამუშაო ძალის მიწოდების პერსპექტივების კომპლექსური, ღრმა შესწავლა, სწორი პროგნოზირება.

პოსტსაბჭოთა პერიოდში თურქეთ-საქართველოს საზღვარზე სრული იზოლაციის მოხსნამ, საზღვრისპირა რეგიონების მკაცრი საკარანტინო ზონიდან უადრესად ლიბერალურ სასაზღვრო რეჟიმზე გადასვლამ, საერთაშორისო მნიშვნელობის სატრანსპორტო დერეფნის (მილსადენი, რკინიგზის, საავტომობილო, საჰაერო, საზღვაო) ამოქმედებამ რადიკალურად გაზარდა საზღვრისპირა რეგიონების ეკონომიკური აქტიუზაციის, ეკონომიკური ინტეგრაციის და შრომის ბაზრების ფორმირების შესაძლებლობანი. მოსალოდნელია როგორც აღნიშნული ტრასების მიმდებარე რეგიონების შრომის ბაზრების, ისე თურქეთ-საქართველოსა და სომხეთ-საქართველოს საზღვრისპირა რეგიონებში შრომითი კავშირების, ე.წ. საზღვრისპირა მიგრაციების განვითარება. ბუნებრივია, ყურადღება უნდა მიექცეს მიგრაციული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას და ქვეყნის სუვერენიტეტის მკაცრად დაცვას. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ შრომის ბაზრების გაფართოებასა და ფუნქციონირებას ქვეყნის შიგნით ზოგჯერ ხელს უშლის ჯერ კიდევ შემორჩენილი ეთნოდემოგრაფიული ფაქტორებით განსაზღვრული შეზღუდული შრომის ბაზრების არსებობა, რაც ხშირად აფერხებს რეგიონების ეკონომიკურ ინტეგრაციას; ზოგჯერ კი, ხელს უწყობს არასასურველი სეპარატისტული მოვლენების ფორმირებასაც. საფიქრებელია, რომ ამჟამად მიმდინარე საერთაშორისო კომუნიკაციების განვითარების პროცესები ხელს შეუწყობს საქართველოში უფრო ინტეგრირებული ბაზრებისა და შიგამიგრაციული ნაკადების რაციონალური მიმართულებების ჩამოყალიბებას.

საქართველოში ყოველთვის მწვავედ იდგა *მთიანი რეგიონებიდან ბარად მიგრაციის*, მთის გაუკაცრიელების, სრული დაღლის პრობლემა¹. თავის დროს მთიელთა ბარად გადანაწილების

¹ სულაბერიძე ა. საქართველოს სსრ მთიანეთის განვითარების პრობლემები. თბილისი, მეცნიერება, 1986. ტუხაშვილი მ. საქართველოს

პროცესი, ძირითადად, ხდებოდა ნამატი მოსახლეობით. ეს დადებითი შედეგებით ხასიათდებოდა და ბარში სწრაფად მზარდი სამუშაო ადგილების შევსებას ემსახურებოდა. სხვა შემთხვევაში, ბარად ახალ სამუშაო ადგილებზე დამკვიდრდებოდა საქართველოს გარედან შემოსული მოსახლეობა (რაც მეტნაკლებად მაინც ხდებოდა) და მთა კი ჭარბი მოსახლეობით მძიმე ტვირთად დააწვებოდა საქართველოს. მაგრამ შემდგომ ვითარება თანდათან იცვლებოდა. დემოგრაფიული დეპრესიის პირობებში უკვე ვეღარ ხდებოდა მთიანი რეგიონების ბუნებრივი რესურსების სათანადო გამოყენება, ეკონომიკის შესაბამისი დარგების ეფექტიანი განვითარება. აქაური სამუშაო ადგილები იყო ნაკლებმწარმოებლური, ხოლო სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარება - ძვირი. ამიტომ მთიდან ბარად ცალმხრივი მიგრაცია გრძელდებოდა, მთა უკაცრიელდებოდა. უნდა აღინიშნოს, რომ ბოლო ხანს გამოიკვეთა ჩრდილოეთ მთიანეთის ორი მნიშვნელოვანი ფუნქცია - სასაზღვრო თავდაცვითი და რეკრეაციული. მიუხედავად სამთო ტურისტულ მომსახურებაზე დიდი მოთხოვნისა, ჯერჯერობით, როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური პრობლემების გამო რეკრეაციული ფუნქციის განვითარება შესაძლებლობებს ვერ პასუხობს. პოლიტიკური ვითარების გამო უდიდესი პოტენციური მომხმარებელი რუსეთი გამოთიშულია ჩვენი რეკრეაციული მომსახურების არეალიდან. ვეღარ ხდება მეტად ეფექტიანი კავკასიონის მთიანეთის ინტეგრირებული რეკრეაციული რეგიონის ფორმირება, კავკასიონის ორივე ფერდობის (რუსეთ-საქართველოს) მდიდარი რეკრეაციული რესურსების კომპლექსური გამოყენება.

ვითარება შეიცვალა სამხრეთ მთიანეთშიც. შობადობისა და ბუნებრივი მატების მკვეთრი შემცირების გამო აჭარის მთიანეთ-

შრომითი პოტენციალი: ფორმირება და განაწილება. თსუ, 1998. გვ.130-144.

მა თითქმის ამოწურა თავისი დემოგრაფიული დონორის როლი. შეიკვეცა ფუნქცია, რასაც იგი წარმატებით ასრულებდა ათეული წლების განმავლობაში¹.

ემიგრაციული პროცესების გამო შეფერხდა სამცხე-ჯავახეთის მთიანეთის დემოგრაფიული ზრდა. 2003-2014 წწ. რეგიონის მოსახლეობის რიცხოვნობა 22,8%-ით შემცირდა, აქ აჭარის მთიანეთიდან ორგანიზებული ჩასახლებით მოსახლეობის შევსების შესაძლებლობანი შეიზღუდა. უდიდესი მნიშვნელობა მიეცა შრომითი პოტენციალის ეფექტიან გამოყენებას. თუმცა ეკონომიკური განვითარების დიდი პოტენციალის გათვალისწინებით, სამცხე-ჯავახეთი კვლავაც შეიძლება მივიჩნიოთ ეკომიგრანტების მიზიდვის მნიშვნელოვან რეგიონად. მეცნიერულად შესასწავლია ბოლო ნახევარი საუკუნის განმავლობაში საქართველოში განხორციელებული ორგანიზებული შიგა მიგრაციების სოციალურ-ეკონომიკური და დემოგრაფიული შედეგებიც.

როგორც აღვნიშნეთ, როგორც ყველა ქვეყნისთვის, მითუმეტეს, მრავალრეგიონიანი საქართველოსთვის განსაკუთრებულ ყურადღებას მოითხოვს მისი ოპტიმალური რეგიონული განვითარება, მათ შორის, *განსახლების სისტემის ოპტიმიზაცია*. იგი გაართულა საქართველოს მნიშვნელოვანი ტერიტორიების ანექსიამ და ანექსირებული რეგიონების მკვეთრმა იზოლაციამ, მოსახლეობის სწრაფი შემცირების პროცესმა, ქალაქწარმომქნელი დარგების განადგურებამ ან შეზღუდვამ, ამ დარგებში სამუშაო ადგილთა მეტისმეტმა შემცირებამ, მასობრივმა შრომითმა ემიგრაციამ და ა.შ.

¹ ტაკიძე ა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შრომითი რესურსების ფორმირება და გამოყენება. თსუ, "ცოდნის წყარო", 2006; ფუტყარაძე თ. აჭარის მოსახლეობის მიგრაციის ისტორიულ-ეთნოლოგიური პრობლემები. ბათუმი, 2006; ტუხაშვილი მ. საქართველოს შრომითი პოტენციალი: ფორმირება და განაწილება. თსუ, 1998; თოთაძე ა. აჭარის მოსახლეობა. თბილისი, „უნივერსალი“, 2012.

რასაკვირველია, განსახლების სისტემაზე კვლავაც ეკონომიკური, ქალაქწარმომქმნელი დარგების, სამუშაო ადგილების განლაგების ოპტიმიზაციით უნდა მოვახდინოთ ზემოქმედება. ამისათვის კი უნდა შემუშავდეს ახალი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, რაც, საბჭოთა პერიოდისაგან განსხვავებით, ნაკლებად იქნება ადმინისტრირების მეთოდებით განსაზღვრული და, უმთავრესად, სამუშაო ადგილთა განლაგების, ტერიტორიული განაწილების ეკონომიკური სტიმულირების მეთოდებს დაეყრდნობა. კვლავაც დიდი მნიშვნელობა ექნება მოსახლეობის ტერიტორიული განაწილების ოპტიმიზაციას (პროპორციულობის დაცვა) სხვადასხვა რანგის ქალაქებში.

კვლავაც მთავარ იდეად უნდა დარჩეს უმსხვილესი ქალაქის - თბილისის ზრდის შეკავება და სხვა ქალაქების, მათ შორის, პატარა და საშუალო ქალაქების განვითარება. საბაზრო მეურნეობის პირობებში ასეთი პოლიტიკა არც ისე ადვილად განსახორციელებელია, მითუმეტეს იმ დროს, როცა თბილისს ახალი სამრეწველო ობიექტები ესაჭიროება, რათა ოპტიმალურ დონემდე მიაღწიოს მრეწველობაში სამუშაო ადგილთა რიცხოვნობამ. ჯერჯერობით, ვერ ხერხდება ემიგრაციული პროცესების გამო სამუშაო ძალის ექსპორტიდან შემოსული რემიტანსის აკუმულაცია და სამრეწველო წარმოებაში ინვესტირება. ასეთ პირობებში, როცა ქალაქწარმომქმნელ დარგებში სამუშაო ადგილები არასაკმარისია, ცნობილი მეთოდი - მათი დედაქალაქიდან სხვა ქალაქებში გადატანის სტიმულირება ნაკლებ ეფექტიანია. ამიტომაც, უნდა ვიფიქროთ საქართველოს დიდ და საშუალო ქალაქებში მრეწველობის, როგორც დარგის რეაბილიტაციისა და განვითარების დაჩქარებაზე, საერთოდ, რეგიონების და ქალაქების კომპლექსურ განვითარებაზე. ეს ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების თავისებური გარანტიაა.

ამრიგად, საქართველოში მოსახლეობის ტერიტორიული განაწილების ოპტიმიზაცია, სახვადასხვა რანგის ქალაქებში მოსახლეობის პროპორციული განაწილების პოლიტიკა რაციონალური შიგა მიგრაციული ნაკადების განმსაზღვრელია, რაც პერმანენტულ შესწავლა-დაკვირვებას საჭიროებს.

საქალაქო განსახლების ოპტიმიზაციასა და მიგრაციული პროცესების ნორმალიზაციასთანაა დაკავშირებული საქართველოში *შრომითი ქანქარისებრი მიგრაცია*, მისი ინტენსივობის ზრდისა და ეფექტიანობის საკითხი. სსრკ დაშლამდე შრომითი ქანქარისებრი მიგრაციის მასშტაბები საკმაოდ დიდი იყო და მგზავრობაზე დროითი და ფულადი დანახარჯების მიუხედავად, მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა. მაშინ დასახლებათშორისი შრომითი კავშირები 250 ათას ქანქარისებერ მიგრანტს ითვლიდა¹.

პოსტსაბჭოთა ეკონომიკური კოლაფსის დროს ქანქარისებრი მიგრაცია პრაქტიკულად შეწყდა, ხოლო შემდგომ, ეკონომიკური გამოცოცხლების კვალობაზე კვლავ დაიწყო მისი ინტენსიურობის ნელი ზრდა. თუმცა, როგორია ამჟამად მისი რეალური სურათი, არავის შეუსწავლია და მეცნიერული შეფასება, ცხადია, გამძნელებულია. ერთი კი ფაქტია, რომ სწრაფი ავტომობილიზაცია, საქართველოს საავტომობილო გზების ინტენსიური რეაბილიტაცია-გაფართოება, შინამეურნეობათა საერთო გასავლებში ქვეყნის შიგა ტრანსპორტირებაზე ხარჯების თანდათან შემცირება დასახლებათშორის გადაადგილების ეფექტიანობას გაზრდის, შრომითი ქანქარისებრი მიგრაციის ეკონომიკური და სოციალური ფუნქცია გაძლიერდება და ხელი შეეწყობა უფრო ეფექტიანი განსახლების სისტემის ფორმირებას. ცხადია, ამ პროცესს სისტემური

¹ ტუხაშვილი მ. საქართველოს შრომითი პოტენციალი: ფორმირება და განაწილება. თსუ, 1998. გვ.141-145.

მონიტორინგი, განუწყვეტელი მეცნიერული კვლევა და მართვა სჭირდება.

მეტად ღრმა გააზრებას მოითხოვს *იძულებით გადაადგილებული კონტინგენტის* განსახლების პერსპექტივა. მათი კომპაქტურად ჩასახლების პირობებშიც, ადგილობრივ გარემოში მოსახლეობის ინტეგრაცია მეტნაკლებად მიმდინარეობს. დიდი სურვილისა და მცდელობის მიუხედავად, თავიანთ საცხოვრისში მათი დაბრუნების რეალიზაცია ჭიანურდება, ბევრი რამ საერთაშორისო ვითარების ცლილებებზეა დამოკიდებული. დღევანდელ დამბულ პოლიტიკურ ვითარებაში მათი დაბრუნება ანექსირებულ რეგიონებში გამეფებული ანტიმიგრაციული, ეთნოწმენდის პოლიტიკის და ეროვნული იდენტობის დაკარგვის შიშის გამო თითქმის შეუძლებელია. იძულებით გადაადგილებულთა ახალი თაობები ძნელად თუ დათანხმდებიან, რაიმე სარისკო პირობებში თავიანთ მამა-პაპისეულ ადგილებში დაბრუნებას. საჭიროა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ცვლილებები, ანექსირებულ ტერიტორიებზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენა. ყოველშემთხვევაში, ანტიქართული ისტერიის და იქ დამკვიდრებული ეთნოწმენდის პოლიტიკის რადიკალური შეცვლა.

მეორე მხრივ, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ანექსირებულ რეგიონებში ეთნოწმენდის შემდეგ განსახლების სისტემის ფუნქციონირებამ კატასტროფა განიცადა. იქაურმა სეპარატისტ-რადიკალურ-კლანურმა ხელისუფლებამ ვერ შეძლო ოდნავადაც შეეჩერებინა ამ რეგიონების ეკონომიკური კრახი. თვითიზოლაციისკენ სწრაფვის გამო რეგიონებმა ეფექტიანი გარე კავშირები დაკარგეს. იქ ადრინდელი მოსახლეობის ნახევარიც აღარ დარჩა, შრომითი პოტენციალი დაეცა, ხარისხობრივად განადგურდა და ვეღარ ჰყოფნის ეკონომიკის აღდგენის პროცესს. ეთნოწმენდის შედეგად დარჩენილი საბინაო ფონდი და უძრავი ქონება ძირითადად არაქართველმა მოსახლეობამ დაიკავა. ეკო-

ნომიკის ფუნქციონირების აღმდგენ, ეკონომიკის კრიზისიდან გამოყვანის პროცესს პროფესიონალი კადრების ნაკლებობამაც შეუშალა ხელი.

დევნილთა უკან დაბრუნება აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის რეგიონების აღორძინების მნიშვნელოვან პირობას წარმოადგენს. ცხადია, იგი უნდა მოხდეს აფხაზთა და ოსთა ეროვნული იდენტობის შენარჩუნებისა და მათი კულტურის განვითარების გარანტიების სრული დაცვით. ამ რეგიონების განსახლების სისტემის აღდგენა-განვითარებაზე, მოსალოდნელ მიგრაციულ პროცესებზე, მისი მართვის მეცნიერული საფუძვლების შექმნაზე ერთობლივად უნდა იმუშაონ ქართველმა, აფხაზმა და ოსმა პროფესიონალებმა. დაუშვებლად მიგვაჩნია, დიდი რეკრეაციული შესაძლებლობების ეს მხარეები იქცნენ სამხედრო პოლიგონებით გაჯერებულ რეგიონებად. იძულებით გადაადგილებულთა თანდათანობით დაბრუნება ამ უნიკალური კუთხეების ეკონომიკურ-კულტურული რეაბილიტაციის უმთავრესი გზათაგანია.

რემიგრაციის პროცესიც რომ გაჭიანურდეს, საჭიროა დაიწყოს დაბრუნების პროცესის, უკუმიგრაციის კონკრეტული სცენარების ვარიანტული დამუშავება.

საქართველოს მოსახლეობის ტერიტორიულ მობილობაში, ჩვენი აზრით, ყველაზე საპასუხისმგებლო და პრობლემატურია ეროვნულად *უსაფრთხო იმიგრაციული პოლიტიკის* შემუშავება და გატარება. მრავალი უცხოური კალკა, რამაც ინტენსიური რეფორმების პროცესის დროს შემოადგინა დასავლეთიდან, იმიგრაციული პოლიტიკის სფეროში არ გამოდგება. საქართველოს სრულიად ორიგინალური პოლიტიკის გატარება მოუწევს, რადგან თავისი გეოპოლიტიკური მდებარეობითა და მდგომარეობით მეტად განსხვავდება სხვა ქვეყნებისაგან. პოსტსაბჭოთა წლებში ეკონომიკური კრახისა და ცხოვრების დონის კატასტროფული დაცემის გამო ჩვენი ქვეყანა იმიგრანტთა მიმზიდველ ქვეყანას

ადარ წარმოადგენდა. აქ მთლიანად ემიგრაციული პროცესები დომინირებდა. ეკონომიკური გამოცოცხლებისა და ცხოვრების დონის მეტნაკლები ზრდის კვალდაკვალ სავსებით მოსალოდნელია დემოგრაფიული დეპრესიის ქვეყანა მიმზიდველი გახდეს გიგანტური დემოგრაფიული რესურსების მქონე ქვეყნებისა და მსხვილი რეგიონებისათვის. მითუმეტეს, თუ ეს ქვეყნები ცდილობენ ინვესტიციები ჩადონ საქართველოს ეკონომიკაში. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ასეთ ვითარებაში, ზოგადად, დემოგრაფიულად მზარდი ღარიბი ქვეყნების ინვესტიციებს თან მოსდევს იქაური სამუშაო ძალა, რომლის შემოსვლა მკაცრი, ყოველმხრივ გათვლილი იმიგრაციული პოლიტიკის გარეშე საფრთხეს შეუქმნის ჩვენი ქვეყნის ეროვნულ თვითმყოფადობას და დემოგრაფიულ უსაფრთხოებას. ისიც არ უნდა დავვივიწყოთ, რომ საქართველო მოქცეულია დემოგრაფიულად მზარდ რეგიონში (თურქეთი, აზერბაიჯანი, ირანი, ჩრდილო კავკასიის რესპუბლიკები). გასათვალისწინებელია ჩინეთისა და ინდოეთის დემოგრაფიული ექსპანსიის პოლიტიკა. ერთი სიტყვით, გარედან ე.წ. დემოგრაფიული დაწოლა დიდია. ვერ ვიტყვით, რომ საქართველოს საზოგადოება, ან ხელისუფლება გულგრილი იყოს მოსალოდნელი ვითარებისადმი, მაგრამ შესაძლოა, საკითხის შეუსწავლელი გამო ბოლომდე ვერ გააცნობიეროს მოსალოდნელი შედეგი. საქართველოს იმიგრაციული პოლიტიკა აბსოლუტურად ორიგინალურ მიდგომას და დიდ ძალისხმევას მოითხოვს, ცხადია, ღრმა მეცნიერული ანალიზისა და პროგნოზირების თანამედროვე მეთოდების გამოყენებით.

ამრიგად, პოსტსაბჭოთა პერიოდში საქართველოში შექმნილი მიგრაციული ვითარება უარყოფით გავლენას ახდენს მოსახლეობის რიცხოვნობაზე, დემოგრაფიულ რეალობაზე, სახელმწიფო დემოგრაფიულ უსაფრთხოებაზე. დიდი სამიშროების მიუხედავად, ჯერჯერობით, არ გვაქვს ნათელი, მეცნიერულად და-

საბუთებელი სურათი მიგრაციული პროცესების განვითარებისა. რადიკალურ გაუმჯობესებას მოითხოვს მიგრაციის სტატისტიკა, შრომის ბაზრის ინფრასტრუქტურა, საჭიროა დაჩქარდეს მიგრაციული პროცესების ლეგალიზაცია და, საბოლოოდ კი, ცირკულარული მიგრაციის ფორმირება. აუცილებელია მიგრაციული პროცესების კვლევის ყოველმხრივი ხელშეწყობა და მეცნიერულად დასაბუთებული პროგნოზირება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

ანთაძე ც. შრომითი მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა საქართველოში.

„მიგრაცია 7“. თბილისი, „თსუ გამომცემლობა“, 2016.

თოთაძე ა. საქართველოს მოსახლეობის ეთნიკური შემადგენლობა. თბილისი, 2009.

თოთაძე ა. აჭარის მოსახლეობა. თბილისი, „უნივერსალი“, 2012.

თორია მ. შრომის ბაზარი: დასაქმება და უმუშევრობა საქართველოში. თბილისი, „უნივერსალი“, 2006.

საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის საყოველთაო აღწერის შედეგები. ტ.1, თბილისი, 2003.

საქართველოს მოსახლეობის 2014 წლის საყოველთაო აღწერის შედეგები. www.geostat.ge

სულაბერიძე ა. საქართველოს სსრ მთიანეთის განვითარების პრობლემები. თბილისი, „მეცნიერება“, 1986.

ტუხაშვილი მ. საქართველოს შრომითი პოტენციალი: ფორმირება და განაწილება. თბილისი, თსუ, 1998.

ტულუში მ. დასაქმების ეფექტიანი სახელმწიფო რეგულირების უზრუნველყოფისათვის. ეკონომიკა და ბიზნესი. #2. 2013, მარტი-აპრილი. გვ.40-45

ტაკიძე ა. აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის შრომითი რესურსების ფორმირება და გამოყენება. თსუ, „ცოდნის წყარო“, 2006;

ფუტყარაძე თ. აჭარის მოსახლეობის მიგრაციის ისტორიულ-ეთნოლოგიური პრობლემები. ბათუმი, 2006.

შრომის ბაზარი და დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაცია საქართველოში. თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, DRC. თბილისი, „უნივერსალი“, 2012.

Chelidze N. Policy on Migration and Diasporas in Georgia. CARIM-East, Florence, 2012.

Tsartsidze M. Formation and Functioning of Georgian Labour Market. Tbilisi, “Universali”, 2010.

Блюмгардт Т. Население Абхазии. <http://abkhazeti.info/news/1305685446.php>

Илларионов А. Оценка численности населения Южной Осетии. <http://aillarionov.liverjournal.com/50676.html>.

Население Абхазии. <http://www.ethnokavkaz.narod.ru/mabkhazia.htm>

Mirian Tukhashvili

TSU, Professor

About the Research Strategy of the Georgia's Population Territorial Mobility

(Abstract)

Georgia's long-term political and economic crisis, demographic depression, the labor market supply-demand imbalance, crisis in settlement system and the development of deleterious phenomena in regional development due to the annexation of territories, transformed border realities and the new international routes completely changed a stable migration picture formed the Soviet period. This was not followed by the study of appropriate accounting, forecasting and management process. The research revealed migration registration shortcomings, the necessity of changes in directions and intensity, the main problems of internal and external migration. The study identified specific directions of the research. It is proved that due to the Georgia's economic activation it is expected improvement of the regional markets of labour and formation of more rational migratory streams.

შრომითი მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა საქართველოში

დიდი ხნის მანძილზე სამუშაო ძალის საერთაშორისო მიგრაცია სტიქიურად მიმდინარეობდა, მაგრამ დროთა განმავლობაში, მიგრაციის მასშტაბებისა და შედეგების გაზრდის კვალობაზე, აუცილებელი გახდა მისი რეგულირება შესაბამისი პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელების გზით. როგორც ცნობილია, *მიგრაციული პოლიტიკა* არის საკანონმდებლო, ორგანიზაციული და ეკონომიკური ღონისძიებების ერთობლიობა, რომლებიც მიმართულია უცხოელთა ქვეყანაში შესვლისა და ქვეყნიდან მოსახლეობის გასვლის რეგულირებისაკენ. შესაბამისად, მიგრაციის პოლიტიკის მიმართულებებია: იმიგრაციული, რომელიც მიმართულია უცხოელთა ქვეყანაში შემოსვლის რეგულირებაზე და ემიგრაციული, რომელიც აწესრიგებს ქვეყნიდან მოქალაქეთა გასვლას და საზღვარგარეთ მიგრანტების უფლებების დაცვას. ეს დეფინიცია არსებითად ვრცელდება შრომითი მიგრაციის რეგულირებაზეც, ოღონდ რეგულირების ობიექტი ამ შემთხვევაში არის სამუშაო ძალა, ანუ *შრომითი მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა* ეს არის სახელმწიფოს მიზანმიმართული საქმიანობა სამუშაო ძალის ექსპორტისა და იმპორტის რეგულირებისათვის.

მიგრაციული (მათ შორის, შრომითი) პოლიტიკა ხორციელდება საერთაშორისო, რეგიონულ და ცალკეული ქვეყნის დონეზე. *საერთაშორისო დონეზე* მიგრაციულ პოლიტიკას განსაზღვრავენ საერთაშორისო ორგანიზაციები (გაერო, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია,

გაეროს ხალხთმოსახლეობის კომისია, ევროკავშირი და სხვა) და აისახება შესაბამის დოკუმენტებში (კონვენციები, დეკლარაციები, რეკომენდაციები). მისი მიზანია, მსოფლიოს მასშტაბით შექმნას მიგრაციის რეგულირების უნივერსალური მექანიზმები. **რეგიონულ დონეზე** მიგრაციულ პოლიტიკას შეიმუშავენ სახელმწიფოების გარკვეული ჯგუფები, რეგიონული გაერთიანებები, რომლებიც თანხმდებიან ამ ქვეყნებს შორის მოქალაქეთა გადაადგილების ერთიან წესებზე (თავისუფალი გადაადგილება, ე.წ. „გამჭვირვალე საზღვრები“ და სხვა). **ქვეყნის დონეზე** მიგრაციული პოლიტიკა აწესრიგებს ქვეყანაში უცხოელების შემოსვლისა და ყოფნის პროცესებს, მათ სამართლებრივ სტატუსსა და საქმიანობის უფლებებს, ასევე ქვეყნის მოქალაქეების უფლებების დაცვას საზღვარგარეთ.

შრომით მიგრაციასთან დაკავშირებული საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები ავალდებულებს გაეროსა თუ მისი სააგენტოების წევრ-სახელმწიფოებს, დაიცვან დადგენილი ნორმები. მაგალითად, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციები და რეკომენდაციები¹ ავალდებულებენ ქვეყნებს, რომლებმაც მოახდინეს ამ კონვენციების რატიფიცირება, შრომით იმიგრანტებს შესთავაზონ ინფორმირების უფასო სერვისი, ხელი შეუწყონ მათ გადაადგილებას, ნება მისცენ, სამშობლოში გადარიცხონ გამომუშავებული თანხები, მიგრანტები და მათი ოჯახის წევრები უზრუნველყოფილი იქნენ ხარისხიანი სამედიცინო მომსახურებითა და სოციალური დაცვის გარანტიებით და ა.შ. ამასთან ერთად, საერთაშორისო ორგანიზაციები თანხმდებიან იმაზეც,

¹ შსო-ის კონვენცია შრომითი მიგრანტების შესახებ (გადასინჯული), 1949წ. (N97); რეკომენდაცია შრომითი მიგრანტების შესახებ (გადასინჯული), 1949წ. (N86); კონვენცია შრომითი მიგრანტების შესახებ (დამატებითი დებულებები), 1975წ. (N143); რეკომენდაცია შრომითი მიგრანტების შესახებ, 1975წ. (N151).

რომ მიგრაციული პოლიტიკის შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული მოცემული ქვეყნის შესაძლებლობები და გამოწვევები. უფრო მეტიც, ეროვნული მიგრაციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება თითოეული ქვეყნის სუვერენულ უფლებად არის აღიარებული.¹

ქვეყნების მიხედვით მიგრაციული პოლიტიკა განსხვავებულია, ვინაიდან ეფუძნება კონკრეტული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ მდგომარეობას, დემოგრაფიულ სიტუაციას, შრომის ბაზარზე არსებულ ვითარებას, არალეგალურ მიგრაციასთან დაკავშირებულ ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ და პოლიტიკურ გამოწვევებს, საერთაშორისო ნორმების იმპლემენტაციის შესაძლებლობას და ა.შ.

ზოგადად მიგრაციის და, კერძოდ, შრომითი მიგრაციის რეგულირების საფუძველია შესაბამისი ეროვნული კანონმდებლობა და ის საერთაშორისო ნორმები (კონვენციები, დეკლარაციები, რეკომენდაციები, შეთანხმებები), რომლებიც კონკრეტული ქვეყნის მიერ არის აღიარებული.

შრომითი მიგრაციის ეროვნული კანონმდებლობა ადგენს ქვეყანაში უცხოური სამუშაო ძალის იმიგრაციისა და საზღვარგარეთ შრომითი ემიგრაციის პროცესების მარეგულირებელ სამართლებრივ ნორმებს. კერძოდ, *იმიგრაციის კანონმდებლობით* რეგულირდება ეროვნულ შრომის ბაზარზე უცხოური სამუშაო ძალის დაშვების წინაპირობები, რაოდენობა და პროცედურები. ხშირ შემთხვევაში დგინდება უცხოური სამუშაო ძალის დასაქმების სპეციალური რაოდენობრივი ქვოტები, პროფესიული შემაღ-

¹ შსო-ს მრავალმხრივი საფუძვლები შრომითი მიგრაციის საკითხებში. შრომითი მიგრაციისადმი ადამიანის უფლებების დაცვაზე დამყარებული მიდგომის სარეკომენდაციო ნორმები და სახელმძღვანელო პრინციპები. ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia, 2010.

გენლობა და ხარისხობრივი მახასიათებლები (მაგალითად, იმიგრანტის განათლებისა და პროფესიული კვალიფიკაციის დონე, სპეციალობით მუშაობის სტაჟი, ჯანმრთელობის მახასიათებლები, ასაკი, პოლიტიკური და სოციალური მახასიათებლები და სხვა); იმიგრაციული ქვოტა შეიძლება დიფერენცირებული იყოს სფეროების, რეგიონების, დონორი ქვეყნების, იმიგრანტთა კატეგორიებისა და სხვათა მიხედვით; განისაზღვრება სამუშაო ძალის იმპორტის წესები და პასუხისმგებელი ინსტიტუტები. გარდა ამისა, მიმღები ქვეყანა, როგორც წესი, ზღუდავს ქვეყანაში უცხოური სამუშაო ძალის ყოფნის ხანგრძლივობას, აწესებს განათლების დამადასტურებელი დოკუმენტების აღიარების პროცედურებს; არც თუ იშვიათად, იმიგრაციული პოლიტიკის ფარგლებში კანონით განისაზღვრება ის სამუშაო პოზიციები, რომელთა დაკავება იმიგრანტებს არ შეუძლიათ და ა.შ.

ადმინისტრაციული (საკანონმდებლო) მეთოდების გარდა, შრომითი იმიგრაციის რეგულირებისათვის გამოიყენება *ეკონომიკური მეთოდებიც*. მაგალითად, ზოგიერთ ქვეყანაში ფორმებს უფლება აქვთ უცხოელები სამუშაოზე მიიღონ მას შემდეგ, როცა ისინი მიაღწევენ გაყიდვების გარკვეულ მოცულობას, ანდა როცა ბიუჯეტში შეიტანენ განსაზღვრული რაოდენობის თანხას; კერძო პირს აძლევენ ქვეყანაში შესვლის უფლებას, თუ მას აქვს მოცემულ ქვეყანაში განსაზღვრული თანხის ინვესტირების შესაძლებლობა და ა.შ.¹ ბევრი განვითარებული ქვეყანა შეიმუშავებს და ახორციელებს იმ ქვეყნების ეკონომიკური განვითარებისა და დასაქმების მხარდამჭერ პროექტებს, საიდანაც დიდი რაოდენობით ხდება სამუშაო ძალის შედინება. ამით ცდილობენ, ზემოქმედება მოახდინონ ამ ქვეყნებიდან ემიგრაციის განმაპირობებელ ფაქტორებზე და ხელი შეუწყონ მიგრაციული ნაკადების შემცი-

¹ <http://bibliotekar.ru/economika-dlya-yuristov/159.htm>

რებას. ბოლო ათწლეულში აქტუალური გახდა (პირველ რიგში, ევროკავშირის ქვეყნებში) არალეგალური იმიგრანტების სამშობლოში ნებაყოფლობით დაბრუნებისა და მდგრადი რეინტეგრაციის ხელშეწყობა. ამ მიზნით მუშავდება და ხორციელდება არაერთი მიზნობრივი პროგრამა, რომლებიც მოიცავენ რეინტეგრაციის მხარდამჭერი ღონისძიებების საკმაოდ ფართო სპექტრს (სამშობლოში დასაბრუნებლად სამგზავრო ბილეთის შეძენა, სამშობლოში მკურნალობის, საყოფაცხოვრებო პირობების გაუმჯობესების, პროფესიული სწავლების, მცირე ბიზნესის დაწყება-განახლების და სხვათა დაფინანსება).

შრომითი იმიგრაციის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის უპირველესი მიზანია უცხოელი მიგრანტების უკონტროლო ნაკადებისგან ადგილობრივი შრომის ბაზრის დაცვა, რათა მათ ნეგატიური გავლენა არ მოახდინონ ქვეყანაში ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმების დონეზე, სამუშაო ძალის ფასზე, ცხოვრების ხარისხზე. ამასთან, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ შრომითი იმიგრაციის პოლიტიკა ქვეყნის განვითარების დაჩქარების ბერკეტადაც შეიძლება იქნეს გამოყენებული, თუკი იგი ასტიმულირებს ქვეყანაში მოთხოვნადი და დეფიციტური კადრების მოზიდვასა და იმიგრანტების შრომითი პოტენციალის რაციონალურად გამოყენებას.

შრომითი მიგრაციის პოლიტიკის მეორე ძირითადი მიმართულებაა *სამუშაო ძალის ემიგრაციის სახელმწიფო რეგულირება*. ამ სფეროშიც კონკრეტული სახელმწიფოს პრიორიტეტია ეროვნული ინტერესების გათვალისწინება და პროცესების იმდაგვარად რეგულირება, რომ იგი სასარგებლო იყოს მოცემული ქვეყნის მოქალაქეებისა და, ზოგადად, სახელმწიფოსთვის. აღსანიშნავია, რომ შრომითი ემიგრაციის რეგულირება, იმიგრაციის რეგულირებასთან შედარებით, კიდევ უფრო რთულია, ვინაიდან ემიგრაციული პროცესები სცილდება კონკრეტული სახელმწიფოს ფარგლებს და მიმდები ქვეყნის ინტერესებსაც მოიცავს.

შრომითი ემიგრაციის რეგულირების სტრატეგია შეიძლება იყოს სამუშაო ძალის ექსპორტის მასტიმულირებელი (თუკი ქვეყანაში ადგილი აქვს შრომის ბაზარზე ჭარბი სამუშაო ძალის მიწოდებით განპირობებულ უმუშევრობას), ან შემაკავებელი (სამუშაო ძალის დეფიციტის პირობებში). პრაქტიკაში ხშირად გვხვდება ე.წ. შერეული სტრატეგიაც, როცა წახალისებულია გარკვეული კატეგორიის სამუშაო ძალის გაყვანა და დაწესებულია საკანონმდებლო აკრძალვები და შეზღუდვები კონკრეტული პროფესიისა და კვალიფიკაციის მომუშავეების მიმართ.

ზოგადად შრომითი ემიგრაციის პოლიტიკა ითვალისწინებს შემდეგი სახის ღონისძიებათა განხორციელებას:

- ემიგრაციული ქვოტების დაწესება;
- ცალკეული კატეგორიის მომუშავეების გასვლის აკრძალვა;
- სახელმწიფოს დაფინანსებით სწავლის დასრულების შემდეგ მუშაობის სავალდებულო ვადის დადგენა;
- შრომითი ემიგრაციის სფეროში მომუშავე სააგენტოების ლიცენზირება და მათი საქმიანობის მონიტორინგი;
- ე.წ. „ინფორმირებული მიგრაციის“ მხარდაჭერა, რაც გულისხმობს საზღვარგარეთ დასაქმების მსურველთა ინფორმირებას ლეგალურად დასაქმების შესაძლებლობებისა და უკანონო მიგრაციის საფრთხეების შესახებ;
- პოტენციური ემიგრანტებისა და საზღვარგარეთ მყოფი თანამემამულეების პროფესიული და საგანმანათლებლო ღონისძიებების ხელშეწყობა (ენისა და პროფესიული სწავლების სპეციალური კურსების ორგანიზება, სწავლების დაფინანსება-თანადაფინანსება, ინფორმაციის მიწოდება მიზნობრივი პროგრამების შესახებ და სხვა);
- ლეგალური დროებითი (ცირკულარული) შრომითი მიგრაციის სფეროში სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის მხარდაჭერა;

➤ საზღვარგარეთ მომუშავე ემიგრანტების უფლებების დასაცავად სახელმწიფოთაშორისი თანამშრომლობის განვითარება და მონიტორინგის მექანიზმების ჩამოყალიბება (მაგალითად, საზღვარგარეთ წარმომადგენლობების შექმნა შრომითი მიგრაციის სფეროში საერთაშორისო შეთანხმებების შესრულებაზე კონტროლის განსახორციელებლად);

➤ შრომითი ემიგრანტების ფულადი გზავნილების გადმორიცხვისთვის მასტიმულირებელი პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელება (სპეციალური საბანკო პოლიტიკა; შეღავათები გადმორიცხულ თანხებსა და ანაბრებზე; იმიგრანტების მიერ ფასიანი ქაღალდებისა და ობლიგაციების შესყიდვის სტიმულირება; სანვესტიციო პროექტების წახალისება და ა.შ.)

➤ ემიგრანტების სამშობლოში დაბრუნების ხელშეწყობა (სპეციალური საბაჟო პოლიტიკა, რომელიც გულისხმობს სხვადასხვა შეღავათებს დაბრუნებული მიგრანტებისთვის; დაბრუნების ხელშეწყობის სფეროში მიმღები ქვეყანის ხელისუფლებასთან, საერთაშორისო და დონორ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა და ა.შ.).

რეგულირების ხარისხის მიხედვით შეიძლება გამოიყოს სამი ტიპის მიგრაციული პოლიტიკა¹:

1. *მკაცრი მიგრაციული პოლიტიკა*, რომელიც ორიენტირებულია ქვეყნის ტერიტორიაზე მიგრაციის ნაკადების მკვეთრად შემცირებაზე (მკაცრი სავიზო პოლიტიკა, ქვოტირება, სამართლებრივი სტატუსის მინიჭების პროცედურების გამკაცრება, სამუშაო ძალის ექსპორტ-იმპორტის შემზღუდავი რეგულაციების დაწესება და ა.შ.). ასეთი პოლიტიკის შედეგად შესაძლებელია მიგრაციული ნაკადების შემცირება, ეროვნული შრომის ბაზრის

¹ Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ. //Права и современное государственно-правовое регулирование. М., 2007. С. 319.

დაცვა, მაგრამ შეიცავს მიგრანტთა ინტერესების შელახვისა და უფლებების დარღვევის რისკებს;

2. *რბილი (ლიბერალური) მიგრაციული პოლიტიკა*, რომელიც ეფუძნება საერთაშორისო სტანდარტებს და ორიენტირებულია მიგრანტებისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვაზე, უზრუნველყოფს მიგრანტების თავისუფალ გადაადგილებას და პროცესების დერეგულაციას. აღსანიშნავია, რომ ეს პოლიტიკა ზოგადად შეესაბამება ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის პრინციპებს, მაგრამ კონკრეტული ქვეყნის (ქვეყნების) ეროვნული ინტერესებისა და უსაფრთხოების კუთხით აწყდება გარკვეულ სირთულეებს: იგი ხშირად არათავსებადია მოცემული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასთან, ვერ ითვალისწინებს დემოგრაფიულ, კულტურულ თუ პოლიტიკურ გამოწვევებს, აღებული ვალდებულებების რეალიზაციისთვის შესაბამისი პირობებისა და მექანიზმების არსებობა/არარსებობას და ა.შ. ასეთმა პოლიტიკამ შეიძლება მიგვიყვანოს უკონტროლო იმიგრაციამდე და არსებითად გაამწვავოს სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური ვითარება მიმღებ ქვეყანაში, ანდა გარკვეული კატეგორიის სამუშაო ძალის დეფიციტი დონორ ქვეყანაში;

3. *შერეული მიგრაციული პოლიტიკა*, რომელიც გულისხმობს მიგრანტის უფლებების დაცვისა და სახელმწიფოს ეროვნული ინტერესების გონივრულ შეხამებას. ასეთ შემთხვევაში სახელმწიფო უარს არ ამბობს საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებაზე და სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინების პარალელურად ზრუნავს იმიგრანტების უფლებების დაცვაზე. ამ დროს ხდება მიგრაციული პროცესების იმდაგვარად მართვა, რომ მეტი სარგებელი მიიღოს მიგრაციის პროცესში მონაწილე ყველა მხარემ. რა თქმა უნდა, ეს მოდელი ყველაზე რაციონალურია, მაგრამ ყოველთვის ვერ ხერხდება მისი გამოყენება, ვინაი-

დან რთულია კონკრეტული ქვეყნების ეროვნულ ინტერესებსა და მიგრანტების უფლებების დაცვას შორის „ოქროს შუალედის“ პოვნა იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ მხარეების ინტერესები ხშირად წინააღმდეგობრივია.

სწორედ ინტერესთა აღნიშნული კონფლიქტის გამო, მიგრაციული პოლიტიკის განსაზღვრისას ქვეყნები უპირატესად ამოდიან საკუთარი უსაფრთხოებიდან და ეროვნული კანონმდებლობის მეშვეობით ახორციელებენ ისეთ მიგრაციულ პოლიტიკას, რომელიც, პირველ რიგში, სასარგებლოა მოცემული ქვეყნის ეროვნული ინტერესებისთვის. ამის ნათელი მაგალითია ევროკავშირის ქვეყნების მიგრაციულ პოლიტიკაში დღეს მიმდინარე ცვლილებები, როცა საერთაშორისო შეთანხმებებითა და სამართლებრივი აქტებით დადგენილი ნორმების დაცვის მცდელობის პარალელურად ხდება მიგრაციის მარეგულირებელი ნორმების გამკაცრება კონკრეტული ქვეყნის ეროვნული ინტერესების გათვალისწინებით.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ეფექტიანი მიგრაციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება არ არის ადვილი ამოცანა. როგორც წესი, მიმღები და დონორი ქვეყნების პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ინტერესები ხშირად წინააღმდეგობრივი და რთულად შესათავსებელია. უფრო მეტიც, თვით ქვეყნის შიგნით მოსახლეობის ცალკეულ ჯგუფებს მიგრაციული ნაკადების რეგულირების მიმართ, შესაძლოა, განსხვავებული დამოკიდებულება და ინტერესები ჰქონდეთ. მაგალითად, ეროვნულ შრომის ბაზარზე უცხოური სამუშაო ძალის დაშვების აკრძალვა ან შეზღუდვა შესაძლოა, შეესაბამებოდეს ქვეყნის მოსახლეობის უმრავლესობისა და სახელმწიფოს ინტერესებს, მაგრამ არ აწყობდეთ ადგილობრივ დამსაქმებლებს, რომლებიც შრომითი იმიგრანტების სახით იაფ სამუშაო ძალას ღებულობენ. სწორედ მსგავსი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა საქარ-

თველო შრომითი მიგრაციის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისას.

2014 წლის 1 სექტემბრამდე საქართველოს მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე ლიბერალური საიმიგრაციო კანონმდებლობა ჰქონდა, რომლის თანახმად უვიზო რეჟიმი მოქმედებდა მსოფლიოს 118 ქვეყანასთან, უცხოელს საქართველოში შემოსვლის ვიზის აღება შეეძლო უშუალოდ სასაზღვრო-გამშვებ პუნქტზეც, უცხოელის ქვეყანაში უვიზოდ ყოფნის ვადა შეადგენდა 360 დღეს წელიწადში და ა.შ. საქართველოს წინა ხელისუფლებას ფაქტობრივად გაცხადებული ჰქონდა „ღია საზღვრის“ პოლიტიკა და ნებისმიერ უცხოელს, გარდა ძებნაში მყოფი კრიმინალებისა და ტერორისტებისა, შეეძლო ქვეყანაში შემოსვლა.

ევროკავშირთან ურთიერთობის გაღრმავების, ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებისა და უვიზო რეჟიმის შემოღების პერსპექტივის კვალობაზე, სულ უფრო აქტუალური გახდა საქართველოში იმიგრაციისა და საქართველოდან ემიგრაციული ნაკადების რეგულირების საჭიროება. შესაბამისად, საქართველოს ხელისუფლებამ დააფიქსირა იმიგრაციული პოლიტიკის მოწესრიგების ნება. 2013 წელს მიღებული იქნა „საქართველოს 2013-2015 წლების მიგრაციის სტრატეგია“, რომლის მიზნად მიგრაციული პროცესების მართვის გაუმჯობესება დაფიქსირდა.¹ მიგრაციული პროცესების ეფექტურად მართვისათვის შეიქმნა მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისია, რომელშიც გაერთიანდნენ საქართველოში მიგრაციის საკითხებზე პასუხისმგებელი უწყებები. 2014 წლის 5 მარტს მიღებული იქნა *საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“*, რომლითაც არსებითად შეიცვალა იმიგრაციის მარეგულირებელი ნორმები. კერძოდ, თუ ადრე მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად საქართველოში

¹ საქართველოს მიგრაციის სტრატეგია (2013-2015). პუნქტი 2.1.

უვიზოდ შემოსული უცხოელის ქვეყანაში ყოფნის ვადა შეადგენდა 360 დღეს წელიწადში, ახალი კანონით ეს ვადა 180 დღის განმავლობაში 90 დღემდე შემცირდა; გაუქმდა სასაზღვრო-გამშვებ პუნქტზე ვიზის აღების შესაძლებლობა; ვიზის გაცემის უფლებამოსილება მიენიჭა მხოლოდ საქართველოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობებსა და საკონსულო დაწესებულებებს და მხოლოდ ცალკეულ, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, საზღვარზე - შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს; განისაზღვრა ქვეყანაში უცხოელთა ლეგალურად შემოსვლასა და ყოფნაზე კონტროლის განმახორციელებელი უფლებამოსილი ორგანო - შსს მიგრაციის დეპარტამენტი; დაზუსტდა ქვეყანაში უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა კანონიერად ყოფნის საფუძვლები; ვიზის არსებულ კატეგორიებს დაემატა საიმიგრაციო ვიზა (5 კატეგორია), ხოლო სამსახურებრივი ვიზის კატეგორია შეიცვალა სპეციალური ვიზის კატეგორიით; დაზუსტდა საიმიგრაციო ვიზის გაცემის საფუძვლები. შემოღებული იქნა საიმიგრაციო D1 კატეგორიის ვიზა, რომელიც გაიცემა შრომითი საქმიანობის განსახორციელებლად საქართველოში მომავალ პირებზე, კომპანიებისა და ფირმების წარმომადგენლებსა და კონსულტანტებზე, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად სამეწარმეო საქმიანობის განსახორციელებლად საქართველოში მომავალ პირებზე და სხვა.¹

ახალმა კანონმა დიდი ემოციური მღელვარება გამოიწვია როგორც ბიზნეს-წრეების, ისე არასამთავრობო სექტორის ნაწილში. ახალი რეგულაციების შემოღების წინააღმდეგ მათი მთავარი არგუმენტი იყო საქართველოში უცხოელი ტურისტებისა და უცხოელი სტუდენტების რაოდენობაზე შესაძლო ნეგატიური გავლენა. დამსაქმებლების ნაწილი კი იაფი უცხოური (ძირითადად ჩინური) სამუშაო ძალის გამოყენების შეზღუდვის საფ-

¹ საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“. N2045-III, 05.03.2014.

რთხეს აპროტესტებდა. ამ მოსაზრებების გათვალისწინებით, კანონის ამოქმედებიდან (2014 წლის 1 სექტემბერი) რამდენიმე თვეში, 2015 წლის 8 მაისს კანონში შეტანილი იქნა ცვლილებები, რომელთა შესაბამისად ისევ გამარტივდა საქართველოში შემოსვლისა და ვიზის აღების პროცედურები. კერძოდ, შეტანილი ცვლილების შესაბამისად, საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო საზღვარგარეთ მყოფ უცხოელზე გასცემს ელექტრონულ ვიზას, თუ შესაბამისი სავიზო განაცხადი წარდგენილ იქნა საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს სპეციალური ვებგვერდის e-VISA PORTAL-ის – მეშვეობით (<https://www.evisa.gov.ge>);¹ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიენიჭა უფლებამოსილება ვიზის გაცემისათვის ცალკეული მოქმედებების განხორციელება კომერციულ შუამავალს მიანდოს;² მრავალჯერადი მოკლევადიანი ვიზა (90 დღიანი 180 დღიან პერიოდში) გაიცემა 5 წლამდე ვადით; გრძელვადიანი ვიზა გაიცემა მრავალჯერადი შესვლის უფლებით, 90 კალენდარული დღის ან 1 წლის მოქმედებისა და საქართველოში ყოფნის ვადით.³ გრძელვადიანი ვიზა 1 წლის მოქმედების ვადით გაიცემა მხოლოდ D5 კატეგორიის საიმიგრაციო ვიზის გაცემის შემთხვევაში⁴ და სხვ. ამასთან, საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 ივნისის N255 დადგენი-

¹ იქვე, მუხლი 6, პუნქტი 1².

² იქვე, მუხლი 6, პუნქტი 3¹.

³ იქვე, მუხლი 6, პუნქტი 7.

⁴ იქვე, მუხლი 6, პუნქტი 8. D5 კატეგორიის საიმიგრაციო ვიზა გაიცემა პირზე, რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით აქვს საკუთრების უფლება უძრავ ნივთზე (გარდა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწისა), რომლის საბაზრო ღირებულება აღემატება 35000 აშშ დოლარის ეკვივალენტს ლარში, და მისი ოჯახის წევრებზე (საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“. მუხლი 7, პუნქტი 3, ქვეპუნქტი (დ.ე)).

ლებით განისაზღვრა იმ ქვეყნების ჩამონათვალი, რომელთა მოქალაქეებსაც შეუძლიათ საქართველოში უვიზოდ შემოსვლა და საქართველოში ერთი წლის განმავლობაში უვიზოდ ყოფნა (2016 წლის 1 აპრილის მდგომარეობით, ასეთია მსოფლიოს 95 ქვეყანა);¹ გარდა ამისა, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებს საქართველოში შემოსვლა შეუძლიათ სამგზავრო დოკუმენტის, ასევე ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს მიერ გაცემული პირადობის მოწმობის საფუძველზე, რომელშიც აღნიშნულია პირის სახელი, გვარი, დაბადების თარიღი და დატანილია ფოტოსურათი; საქართველოში უვიზოდ შემოსვლისა და სრული 1 წლის ვადით უვიზოდ ყოფნის უფლება აქვთ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ან მისი სპეციალიზებული სააგენტოების მიერ გაცემული სამგზავრო დოკუმენტის - ლესე-პასეს (Laissez-Passer) მფლობელ უცხოელებს. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 ივნისის N256 დადგენილებით განისაზღვრა იმ 50 ქვეყნის ნუსხა, რომლის ვიზის ან/და ბინადრობის ნებართვის მქონე უცხოელებს შეუძლიათ საქართველოში უვიზოდ შემოსვლა და ყოფნა ნებისმიერ 180-დღიან პერიოდში 90 კალენდარული დღის ვადით.² იმ ქვეყნების ჩამონათვალი კი, სადაც საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და ცალკეული ქვეყნების შიდა კანონმდებლობის საფუძველზე საქართველოს მოქალაქეებს შეუძლიათ უვიზოდ შესვლა, მხოლოდ 24-ია, რომელთაგან 9 - პოსტსაბჭოთა ქვეყანაა, დანარჩენი კი სამხრეთ ამერიკის, აფრიკისა და აზიის ნაკლებადგანვითარებული ქვეყნებია (ისრაელის გარდა).³ ანუ

¹ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 ივნისის N255 დადგენილება „იმ ქვეყნების ჩამონათვალის დამტკიცების შესახებ, რომელთა მოქალაქეებსაც შეუძლიათ საქართველოში უვიზოდ შემოსვლა“.

² საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 ივნისის N256 დადგენილება „იმ ქვეყნების ჩამონათვალი, რომელთა ვიზების ან/და ბინადრობის ნებართვის მქონე უცხოელებს შეუძლიათ საქართველოში უვიზოდ შემოსვლა შესაბამისი ვადითა და პირობებით“.

³ http://migration.commission.ge/index.php?article_id=147&clang=0

დღეისათვის საქართველო „ღიაა“ მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყნის მოქალაქეებისთვის, საქართველოს მოქალაქეებისთვის კი სხვა ქვეყნებში (განსაკუთრებით, განვითარებულ ქვეყნებში) გასვლის შესაძლებლობები მკვეთრად შეზღუდულია. ამ თვალსაზრისით საქართველოსთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროკავშირთან უვიზო რეჟიმის ამოქმედება, რაც უახლოესი პერსპექტივის რეალური შესაძლებლობაა.

მსგავსი მოვლენები განვითარდა საქართველოს შრომითი მიგრაციის კანონმდებლობის შემუშავების პროცესშიც: საქართველოს 2015 წლამდე შრომითი მიგრაციის კანონმდებლობა საერთოდ არ ჰქონდა და მხოლოდ 2015 წლის 1 აპრილს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა კანონი „შრომითი მიგრაციის შესახებ“. კანონპროექტის თავდაპირველ ვერსიაში ასახული იყო როგორც შრომითი იმიგრაციის, ისე შრომითი ემიგრაციის მინიმალურად აუცილებელი მარეგულირებელი ნორმები, მაგრამ დამსაქმებლების, ცალკეული ექსპერტებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების ნაწილის (რომლებიც იზიარებენ დერეგულაციის ნეოლიბერალურ იდეოლოგიას) ზეწოლის შედეგად კანონპროექტიდან ამოღებული იქნა შრომითი იმიგრაციის მარეგულირებელი ნორმები და არსებითად შეიზღუდა სახელმწიფოს მხრიდან შრომითი ემიგრაციის რეგულირების შესაძლებლობებიც.

დღეისათვის „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ მოქმედი კანონი განსაზღვრავს შრომითი მიგრაციის სფეროსთვის მიკუთვნებულ საკითხებს, ამ სფეროში სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელ ორგანოებს და მათ უფლება-მოვალეობებს, არეგულირებს შრომითი ემიგრაციის სფეროსთვის მიკუთვნებულ ურთიერთობებს, რომლებიც პირის (საქართველოს მოქალაქის, საქართველოში მუდმივი ბინადრობის ნებართვის მქონე უცხოელის, საქართველოში სტატუსის მქონე მოქალაქეობის არმქონე

პირის) საქართველოს ფარგლების გარეთ შრომითმოწყობას და მის მიერ ანაზღაურებადი შრომითი საქმიანობის განხორციელებას უკავშირდება.¹ უფრო მარტივად რომ ვთქვათ, „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს მხოლოდ შრომითი ემიგრაციის პროცესებს და ისიც ნაწილობრივ. კერძოდ, კანონი ადგენს საქართველოს ფარგლებს გარეთ შრომითმოწყობასთან დაკავშირებული საქმიანობის განმახორციელებელი იურიდიული და ფიზიკური პირების ვალდებულებებს, შრომითი მოწყობისა და შრომით მოწყობაში დახმარების შესახებ ხელშეკრულებებისადმი წაყენებულ მოთხოვნებს, შრომით ემიგრანტსა და უცხოელ დამსაქმებელს შორის საქართველოში დადებული შრომითი ხელშეკრულების პირობებს, კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის საფუძვლებს და ჯარიმების ოდენობას. საკანონმდებლო რეგულირების მიღმა დარჩა შრომითი იმიგრაციის პროცესები, შრომითი მიგრანტების უფლებების დაცვის, არალეგალური ემიგრაციის პრევენციისა და რისკების შემცირების, ლეგალურ კალაპოტში მისი გადაყვანის, შრომითი მიგრაციის ეფექტიანობის ზრდის მხარდამჭერი ღონისძიებები; და ეს მაშინ, როცა საქართველოსთვის უაღრესად აქტუალურია არალეგალური იმიგრანტებისაგან ეროვნული შრომის ბაზრის დაცვის, უმუშევრობის შემცირების, ტრეფიკინგის საფრთხეების² თავიდან აცილების საკითხები.

¹ საქართველოს კანონი „შრომითი მიგრაციის შესახებ“. N3418-III, 01.04.2015.

² აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტის ტრეფიკინგის შესახებ 2015 წლის ანგარიშის თანახმად, საქართველო ბოლო წლებში განხორციელებული პროგრესის მიუხედავად, შეფასებულია როგორც ქვეყანა, რომელიც, მთავრობის ძალისხმევის მიუხედავად, ტრეფიკინგთან ბრძოლის მინიმალურ სტანდარტებს ვერ აკმაყოფილებს.

აღნიშნულის მიუხედავად, „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ კანონის მიღება მაინც დადებითად შეიძლება შეფასდეს, ვინაიდან ამით საქართველოს რეალობაში პირველად შეიქმნა შრომითი მიგრაციის რეგულირების საკანონმდებლო ბაზა. ამასთან, საქართველოში შრომითი მიგრაციის სფეროში მიმდინარე და მოსალოდნელი ტენდენციებიდან გამომდინარე, სულ უფრო გაიზარდება მისი რეგულირების საჭიროება, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა და ინსტიტუციების განვითარებას. კერძოდ, საქართველოში დღეს მოქმედი უაღრესად ლიბერალური იმიგრაციული პოლიტიკის პირობებში რეგიონში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების გავლენით, ასევე ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური მიმზიდველობის ზრდის კვალობაზე (რასაც განაპირობებს საქართველოში მიმდინარე და დაგეგმილი ეკონომიკური და სოციალური პროექტების განხორციელება), მოსალოდნელია საქართველოში უცხოელთა შემოდინების მატება, მათ შორის დასაქმების მიზნით, რაც გაამწვავებს ქვეყანაში უმუშევრობის პრობლემას და მის თანმდევ ნეგატიურ სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებს; ევროკავშირთან უვიზო რეჟიმის ამოქმედების კვალობაზე მოსალოდნელია, ერთი მხრივ, საქართველოდან არალეგალურ შრომით ემიგრაციაში წასვლის მსურველთა მატება (რამეთუ უვიზო რეჟიმი არ ითვალისწინებს ევროკავშირის ქვეყნებში ლეგალურად დასაქმების შესაძლებლობას), მეორე მხრივ კი, ევროკავშირში საიმიგრაციო პოლიტიკის გამკაცრების გამო, მათი უკან იძულებით დაბრუნების შემთხვევების გაზრდა. ამიტომ სულ უფრო მეტ აქტუალობას შეიძენს როგორც შრომითი იმიგრაციის, ისე შრომითი ემიგრაციის დარეგულირების საკითხები. კერძოდ, საჭირო იქნება შრომით იმიგრანტთა ნაკადის რეგულირება და მათი უფლებების დაცვაზე სახელმწიფო კონტროლის განხორციელება, ასევე საქართველოს მოქალაქეების საზღვარგარეთ დროებითი ლეგალური (ცირკუ-

ლარული) დასაქმებისათვის სახელმწიფოთაშორის თანამშრომლობის განვითარება და მათი უფლებების დაცვაზე ზრუნვა. შესაბამისად, აუცილებელი გახდება საქართველოში არსებული შრომითი მიგრაციის კანონმდებლობის სრულყოფა როგორც ეროვნული ინტერესების, ისე საერთაშორისო ნორმებისა და სტანდარტების გათვალისწინებით.

კანონმდებლობის სრულყოფისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული ის გარემოება, რომ შრომითი მიგრაციის რეგულირებისას მხოლოდ აკმაღლები და შეზღუდვები არაეფექტიანია. უმჯობესია სამუშაო ძალის იმპორტ-ექსპორტისათვის ისეთი პირობების შექმნა, რომ შესაძლებელი გახდეს შრომითი მიგრაციის თანმდევი პოზიტიური პროცესებისა და შედეგების ხელშეწყობა, რათა მიგრაცია მაქსიმალურად ხელსაყრელი იყოს როგორც დონორი, ისე მიმღები ქვეყნებისათვის. ეს კი შესაძლებელია არა მარტო მიგრაციის, არამედ საგარეო ურთიერთობების, განათლების, ეკონომიკის, სოციალურ სფეროებში კარგად გააზრებული, კომპლექსური და მიზანმიმართული პოლიტიკის შემუშავებითა და განხორციელებით. რა თქმა უნდა, ეს არ არის ადვილი ამოცანა, მაგრამ არც მიგრაციული პროცესების თვითდინებაზე მიშვებაა სწორი, მით უფრო ისეთი ქვეყნისთვის, როგორც საქართველოა. აუცილებელია სტიქიურად განვითარებად მიგრაციულ პროცესებთან დაკავშირებული რისკების ანალიზი და ნეგატიური შედეგების დროული პრევენცია, მიგრაციის იმდაგვარად მართვა, რომ მან დადებითი გავლენა მოახდინოს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. არსებითია ასევე საქართველოდან შრომითი ემიგრაციის ლეგალურ კალაპოტში გადაყვანის ხელშეწყობა, შრომითი იმიგრანტების კანონიერი უფლებების დაცვა და მათდამი ჰუმანური, არადისკრიმინაციული დამოკიდებულებისათვის ინსტიტუციური და ეკონომიკური მექანიზმების არსებობა, რაც ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში გაწევრიანების მნიშვნელოვანი წინაპირობაცაა.

შრომითი მიგრაციის პროცესების ეფექტიანი მართვისათვის, კანონმდებლობის განვითარებასთან ერთად, აუცილებელია ასევე ქვეყანაში შესაბამისი ინფრასტრუქტურის არსებობა. კერძოდ, საჭიროა:

➤ *შრომის ბაზრის ისეთი საინფორმაციო-ანალიტიკური სისტემის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს სამუშაო ძალის მოთხოვნა-მიწოდების ტენდენციების მონიტორინგსა და პროგნოზირებას როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო დონეზე.* ამისათვის, საქართველოში უნდა ჩამოყალიბდეს შრომის ბაზრის კვლევის მდგრადი ინსტიტუციური სისტემა და შეიქმნას სანდო საინფორმაციო ბაზა სამუშაო ძალაზე მოთხოვნა-მიწოდების ტენდენციების შესახებ. შრომითი მიგრაციის სფეროში ძირითადი (არსებული და პოტენციური) პარტნიორი მიმღები ქვეყნების შრომის ბაზარზე არსებული სიტუაციისა და მოსალოდნელი ტენდენციების შესახებ ინფორმაციის მოსაპოვებლად და მათთან თანამშრომლობის განსავითარებლად, ასევე საზღვარგარეთ მომუშავე საქართველოს მოქალაქეების უფლებების დასაცავად მიზანშეწონილია ამ ქვეყნებში საქართველოს დიპლომატიურ წარმომადგენლობებში ე.წ. „შრომითი ატაშეს“ ინსტიტუტის შემოღება/ამოქმედება.

➤ *ეფექტიანად ფუნქციონირებადი დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის არსებობა, რომელიც სამუშაოს მაძიებლებს (მათ შორის, უცხოელებს და დაბრუნებულ მიგრანტებს) შესთავაზებს პროფესიული კონსულტაციისა და დასაქმების სფეროში ხარისხიან მომსახურებას.* საქართველოში დღეს ფუნქციონირებადი ე.წ. „დასაქმების სახელმწიფო სამსახური“, რომელიც დასაქმების პროგრამების დეპარტამენტის სახით ფუნქციონირებს სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტოს შემადგენლობაში, საჭიროებს ფუნდამენტურ რეფორმირებას როგორც ორგანიზაციული, ისე მეთოდური და ადამიანური რესურსების განვითარების მიმართულებით.

➤ *საქართველოში მომუშავე იმიგრანტების შრომითი უფლებების დაცვაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის სისტემის არსებობა.* საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სტრუქტურაში 2015 წელს შექმნილი შრომის პირობების ინსპექტირების დეპარტამენტი არც ფუნქციურად, არც ტექნიკური აღჭურვილობითა და ადამიანური რესურსებით არ შეესაბამება შრომის ინსპექციის დანიშნულებას და სერიოზულ რეფორმირებას საჭიროებს.

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული „საქართველოს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგია“¹ და ამ სტრატეგიის განხორციელების 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა² ითვალისწინებს ღონისძიებების ფართო სპექტრს როგორც ლეგალური მიგრაციის ხელშეწყობის (სავიზო და ბინადრობის პოლიტიკის სრულყოფა, შრომითი მიგრაციის ხელშეწყობა და რეგულირება, ემიგრაციის აღრიცხვის გაუმჯობესება, განათლების სექტორის ინტერნაციონალიზაციის ხელშეწყობა), ისე არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლის, მიგრაციის პოტენციალის გამოყენებისა (ცირკულარული მიგრაციის ხელშეწყობა, დიასპორისა და ემიგრანტების საინვესტიციო პოტენციალის მობილიზება იმიგრანტთა ინტეგრაციის და დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაციის ხელშეწყობის) და მიგრაციის მართვის გაუმჯობესების მიმართულებებით. იმედა, რომ ამ ღონისძიებების განხორციელება მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს საქართველოში მიგრაციის (მათ შორის, შრომითი მიგრაციის) მართვის მდგრადი სისტემის ჩამოყა-

¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N622 „საქართველოს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“. http://migration.commission.ge/files/saqartvelos_2016-2020_ww_migraciis_strategia.pdf

² მიგრაციის სტრატეგიის 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა. http://migration.commission.ge/files/migraciis_strategiis_2016-2017_ww_samoqmedo_gegma.pdf

ლიბებას და მიგრაციის ეფექტანობის გაზრდას. ამასთან, სასურველი იყო აღნიშნულ დოკუმენტებში უფრო მეტი ყურადღება დათმობოდა შრომითი მიგრაციის რეგულირების საკითხებს და იმ კონკრეტული აქტივობების გაწერას (კანონმდებლობის, საინფორმაციო სისტემის, ინსტიტუციების სრულყოფის მიმართულებებით), რომელთა განხორციელების გარეშე შრომითი მიგრაციის მართვა და ეფექტიანობის გაზრდა მხოლოდ დეკლარირებულ სურვილად დარჩება. ამასთან, საქართველოს შრომითი მიგრაციის პოლიტიკა უნდა ითვალისწინებდეს მის მიზეზ-შედეგობრივ კავშირს სხვა, პარალელურად მიმდინარე სოციალურ, ეკონომიკურ, დემოგრაფიულ, პოლიტიკურ პროცესებთან და ქვეყნის განვითარების ერთიანი სტრატეგიის ნაწილი უნდა იყოს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი შეიძლება არაეფექტიანი აღმოჩნდეს და სარგებლობის ნაცვლად ზიანი მიაყენოს როგორც საქართველოს, ისე პარტნიორი ქვეყნების ინტერესებსაც.

გამოყენებული ლიტერატურა:

- შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO). კონვენცია შრომითი მიგრანტების შესახებ (გადასინჯული), 1949წ. (N97); რეკომენდაცია შრომითი მიგრანტების შესახებ (გადასინჯული), 1949წ. (N86)
- შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO). კონვენცია შრომითი მიგრანტების შესახებ (დამატებითი დებულებები), 1975წ. (N143); რეკომენდაცია შრომითი მიგრანტების შესახებ, 1975წ. (N151).
- შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO). მრავალმხრივი საფუძვლები შრომითი მიგრაციის საკითხებში. შრომითი მიგრაციისადმი ადამიანის უფლებების დაცვაზე დამყარებული მიდგომის სარეკომენდაციო ნორმები და სახელმძღვანელო პრინციპები. ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia, 2010.

- Регулирование международной миграции рабочей силы. <http://bibliotekar.ru/economika-dlya-yuristov/159.htm>
- Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ. //Права и современное государственно-правовое регулирование. М., 2007
- საქართველოს მიგრაციის სტრატეგია (2013-2015). 15.03.2013. N59
- საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“. N2045-III, 05.03.2014.
- საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 ივნისის N255 დადგენილება „იმ ქვეყნების ჩამონათვალის დამტკიცების შესახებ, რომელთა მოქალაქეებსაც შეუძლიათ საქართველოში უვიზოდ შემოსვლა“.
- საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 ივნისის N256 დადგენილება „იმ ქვეყნების ჩამონათვალი, რომელთა ვიზების ან/და ბინადრობის ნებართვების მქონე უცხოელებს შეუძლიათ საქართველოში უვიზოდ შემოსვლა შესაბამისი ვადითა და პირობებით“.
- მიგრაციის სამთავრობო კომისიის მასალები. http://migration.commission.ge/index.php?article_id=147&clang=0
- საქართველოს კანონი „შრომითი მიგრაციის შესახებ“. N3418-III, 01.04.2015.
- Department of State USA. Trafficking in Persons Report July 2015. <http://www.state.gov/documents/organization/245365.pdf>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N622 „საქართველოს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“ http://migration.commission.ge/files/saqartvelos_2016-2020_ww._migraciis_strategia.pdf
- მიგრაციის სტრატეგიის 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა. http://migration.commission.ge/files/migraciis_strategiis_2016-2017_ww._samoqmedo_gegma.pdf

State Policy of Labour Migration in Georgia

(Abstract)

Up to 2014 Georgia had one of the most liberal immigration policies in the world, which was based on the actually declared political will to let “everybody” except wanted criminalists and terrorists enter the country. In consequence of such a visa policy the spontaneous immigration processes arose in the country together with related risks.

On the background of enhanced relationship with European Union, signing Association Agreement and the prospect of visa-free policy, it is getting more and more urgent/topical to regulate emigration flows from Georgia. Therefore the Georgian State Authorities started to regulate the immigration policy. Law of Georgia on the Legal Status of Aliens and Stateless Persons was adopted on March 5, 2014. This law established new norms of regulating immigration, as a result of changes in the law on May 8, 2015, the Georgian immigration policy remained very “soft” (liberal).

Georgia didn't have legislation regulating labour migration before 2015 at all. The law “on labour migration” was adopted on April 1, 2015. Norms regulating both labour immigration and labour emigration were reflected in the initial version of the draft law, but due to pressure from part of employers, individual experts and non-governmental organizations the regulatory norms of labour immigration were taken out. In the adopted law rights and responsibilities of the state authorities in the field of labour migration were reflected as well as regulatory norms on activities of legal entities implementing labour emigration. Nevertheless, adopting law “on labour migration” could be assessed positively, as legislative base in the field of labour migration was created in Georgia for the first time.

Proceeding from the challenges in the field of employment in Georgia, regulation of labour migration and enhancing its effectiveness will

remain as a topical challenge at least in the mid-term perspective. Hence, it is necessary to develop the existing labour migration legislation taking into consideration national interests, international norms and standards and economic and social potential of the country. It is also necessary to develop institutions implementing import and export of workforce, relevant data bank, monitoring and impact assessment system, which are still goals that Georgia will aim to achieve in future.

დაბრუნებულ მიგრანტთა სოციალურ-ეკონომიკური რეინტეგრაცია საქართველოში

ბოლო ხანს სახელმწიფო, საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთობლივი ძალისხმევით მუშავდება მიგრაციული პოლიტიკა, რომლის საბოლოო მიზანს წარმოადგენს კარგად მართული ლეგალური მიგრაციის ფორმირების ხელშეწყობა, მიგრანტთა ფულადი გზავნილების პოტენციალის გაზრდა და შინამეურნეობების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში გამოყენება.

2015 წლის პირველ ნახევარში, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციისა და შვეიცარიის განვითარების სააგენტოს ერთობლივი კვლევითი პროექტის „მიგრაციის ეკონომიკური და სოციალური სარგებლის ხელშეწყობა სამხრეთ კავკასიაში“ ფარგლებში თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრის მიერ ჩატარდა სოციოლოგიური გამოკვლევა სამცხე-ჯავახეთის, ქვემო ქართლისა და კახეთის 6 თვითმმართველ ერთეულში (რუსთავის, ახალციხისა და თელავის თვითმმართველი ქალაქები, ბოლნისისა და ბორჯომის მუნიციპალიტეტები და წნორის ადმინისტრაციულ ერთეული). კვლევის მიზანს წარმოადგენდა შრომით მიგრაციაში მყოფთა და მიგრაციიდან დაბრუნებულ პირთა ეკონომიკური აქტივობის შესაძლებლობების გამოვლენა, შემენილი უნარების შესწავლა, საკუთარი მეურნეობის წამოწყებისათვის მზაობა და ფულადი გზავნილების გამოყენების ინოვაციური მიდგომების ძიება. „თოვლის გუნდის“ მეთოდით გამოიკითხა 360 შინამეურნეობა, მათ შორის, 150 დაბრუნებული შრომითი მიგრანტის ში-

ნამეურნეობა და 210 ისეთი შინამეურნეობა, რომლის წევრი შრომით მიგრაციაშია წასული. ამას გარდა, საკონსულტაციო შეხვედრები შედგა მიგრაციის მართვის სფეროში მონაწილე 60 ექსპერტთან.

ექვსივე თვითმმართველ ერთეულში გამოკითხულ შინამეურნეობათა შორის 45% ოთხსულიანია. გამოკითხული შინამეურნეობების წევრთა 68% ეკონომიკურად აქტიურია. თუმცა აქედან მხოლოდ 40%-ია დასაქმებული. შესაბამისად, შინამეურნეობების წევრთა 87% ფინანსურად არიან დამოკიდებულნი მიგრაციაში მყოფ ოჯახის წევრზე და მიგრანტიანი შინამეურნეობების შემოსავლებშიც მნიშვნელოვანი წილი ფულად გზავნილებს უკავია. გამოკითხულ შინამეურნეობათა საშუალო თვიური შემოსავალი 302 აშშ დოლარია (ფულადი გზავნილების გარეშე).

დაბრუნებულ მიგრანტთა შინამეურნეობების 71%-ისთვის შრომითი საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალი ძირითადი წყაროა. 11%-ისთვის კი მნიშვნელოვანია მიგრაციიდან ჩამოტანილი დანაზოგი.

განსხვავებული მდგომარეობაა მიგრანტიანი შინამეურნეობის შემოსავლების სტრუქტურაში. მართალია, შემოსავლების ძირითადი წყარო მიგრანტიანი შინამეურნეობების 42%-ისთვისაც მათი შრომითი საქმიანობიდან მიღებული შემოსავალია, მაგრამ უფრო მნიშვნელოვან წყაროდ რჩება მიგრანტთა გზავნილების წილი (შემოსავლების 47%).

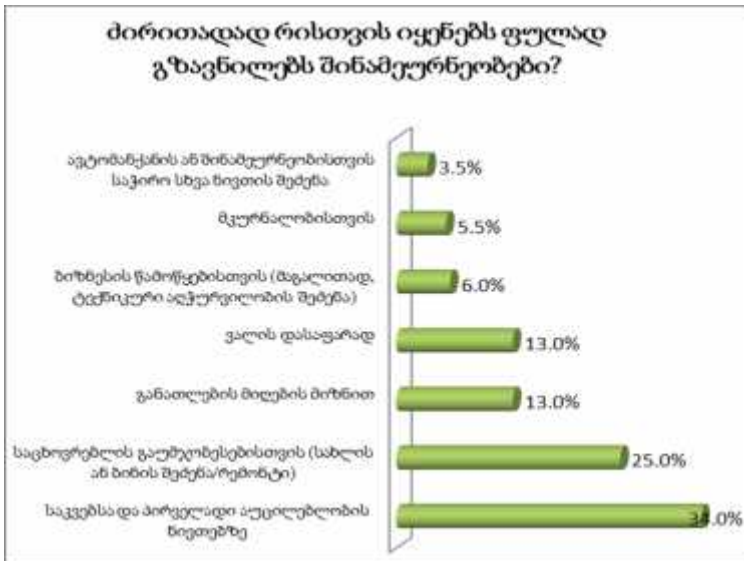
დაბრუნებულ მიგრანტთა 55% დასაქმებულია. თუმცა დაბრუნებულ მიგრანტთა 60% (მათ შორის, დასაქმებულების ნაწილიც) ეძებს სამუშაოს. მათი 69% ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის არარსებობის გამო შრომის ბაზრის საჭიროებებზე ნაკლებად ინფორმირებულია და დასაქმებაში დახმარების მიზნით მხოლოდ ნათესავებსა და მეგობრებს მიმართავენ. ისინი სამუშაოს მოძიების მთავარ სირთულედ ასახელებენ დაბალ ხელფასსა

და არასათანადო სამუშაო პირობებს (60%) და სამუშაო ადგილების არარსებობას (30%). დაბრუნებულთა 40% აღარ ეძებს სამუშაოს. ამ კონტინენტის მხოლოდ 30% არის კმაყოფილი არსებული საქმიანობით, 70%-ს კი სამუშაოს მოძიების იმედი დაკარგული აქვს.

მიგრანტიანი შინამეურნეობების 27%-ში არცერთი წევრი არ არის დასაქმებული, 44%-ში - 1, ხოლო 21%-ში -2 წევრი. უმუშევრობის მთავარ მიზეზად სამუშაო ადგილების არარსებობას (66%) და შრომის დაბალ ანაზღაურებას ასახელებენ (28%).

კვლევით გამოვლინდა, რომ საშუალოთვიური გზავნილის ოდენობა 409 აშშ დოლარს შეადგენს. მიგრანტთა 2/3-ზე მეტი ყოველთვიურად გზავნის ფულს. ფულადი გზავნილები ძირითადად იხარჯება საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის, საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესებისა და განათლების მიღების მიზნით. მეტად მცირე ნაწილი ხმარდება ბიზნესის დაწყებასა და დანაზოგების შექმნას (დიაგრამა 1).

დიაგრამა N 1

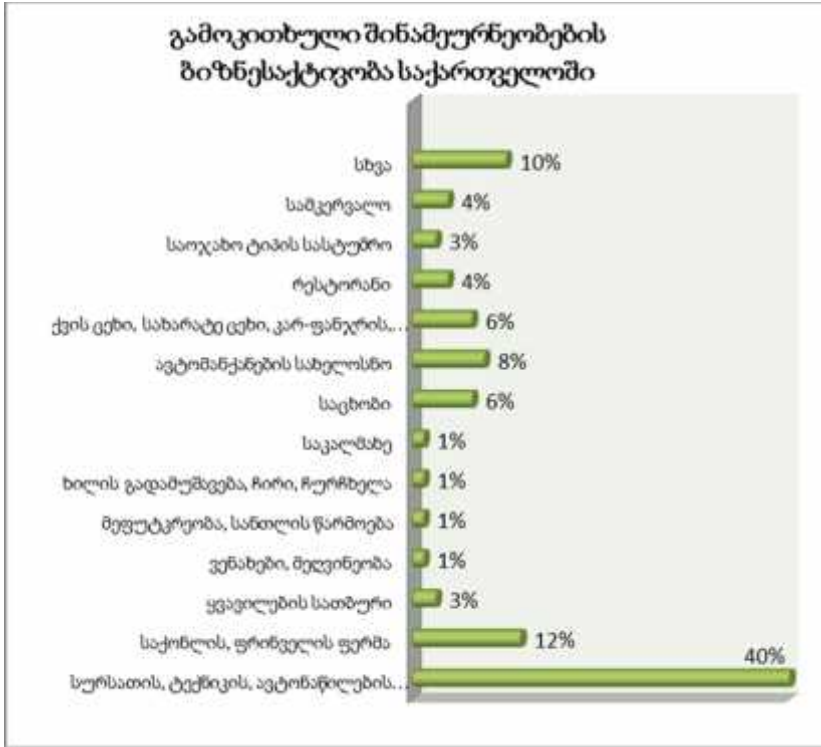


ფულადი გზავნილების მიმღები შინამეურნეობების მესამედი, საერთო ჯამში, გარკვეული ნაწილის დაზოგვას ახერხებს. თუმცა ეს დანაზოგი ხმარდება ავტომანქანის ან უძრავი ქონების შეძენას. როგორც გამოკითხვით ირკვევა, შინამეურნეობების დიდი ნაწილი დანაზოგის არსებობის შემთხვევაშიც კი არ გახსნიდა ბანკში ანაზარს, რაც ფინანსური განათლების სიმწირითა და საბანკო სექტორის მიმართ უნდობლობით აიხსნება.

საზღვარგარეთიდან დაბრუნების ერთ-ერთი მოტივი რესპონდენტთა ნაწილისთვის იყო სამშობლოში ბიზნესის დაწყება, შესაბამისად, ექვსივე თვითმმართველ ერთეულში გამოკითხული შინამეურნეობების 22% ეწევა ბიზნესს. აღნიშნული ბიზნესსუბიექტების თითქმის ნახევარი ვაჭრობაშია ჩართული, 15% საქმიანობს სოფლის მეურნეობის დარგში, 6%-ს აქვს საცხოობი, 4%-ს - სწრაფი კვების ობიექტი, სასადილო და ა.შ. (დიაგრამა 2).

მიგრანტიან შინამეურნეობებს უმეტესწილად არ აქვთ საკმარისი ფინანსები და ნაკლებადაც რისკავენ ბიზნესის დაწყებას, აქედან გამომდინარე, მიგრანტიანი შინამეურნეობების მხოლოდ 17% არის ბიზნესსუბიექტი. მათთან შედარებით, დაბრუნებულ მიგრანტებს დანაზოგიც მეტი აქვთ (მათი უმეტესობა ამიტომაც რისკავს სამშობლოში დაბრუნებას), ასევე დაბრუნებულ მიგრანტებს საზღვარგარეთ უფრო სრულყოფილ საბაზრო გარემოში თავისებური ცოდნა და ზოგადი უნარები აქვთ შეძენილი, შესაბამისად, მათი 27% ეწევა მეწარმეობას.

მიგრანტიანი შინამეურნეობების მხოლოდ ერთი მესამედი ახერხებს შემოსავლების რაღაც ნაწილის დაზოგვას, დაბრუნებული მიგრანტების შინამეურნეობებში კი ინტერვიუერს პასუხობდნენ თავად დაბრუნებული მიგრანტები და მათი თქმით, 36%-იც ახერხებდა გარკვეული ნაწილის დაზოგვას, ხოლო 6% ფულადი გზავნილების მნიშვნელოვან ნაწილსაც კი ზოგავდა.



აქედან გამომდინარე, საკუთარი მეურნეობის წამოსაწყებად გამოკითხული შინამეურნეობების 65% ძირითადად დაეყრდნო საზღვარგარეთ დაგროვილ სახსრებს, შინამეურნეობების მეხუთედმა კი ბანკის კრედიტი გამოიყენა. სამწუხაროდ, მათი საწარმოების ზომა მეტად მცირეა. თითქმის ნახევარში მხოლოდ თავად რესპონდენტი მუშაობს, აღნიშნული საწარმოების 40%-ში დასაქმებულია მხოლოდ 2-4 კაცი.

გამოკითხულ შინამეურნეობებში მოტივაცია - გაზარდონ შემოსავლები და შექმნან შემოსავლის საკუთარი წყარო - დიდია. შინამეურნეობების 60% მზად არის, დანაზოგების არსებობის ან

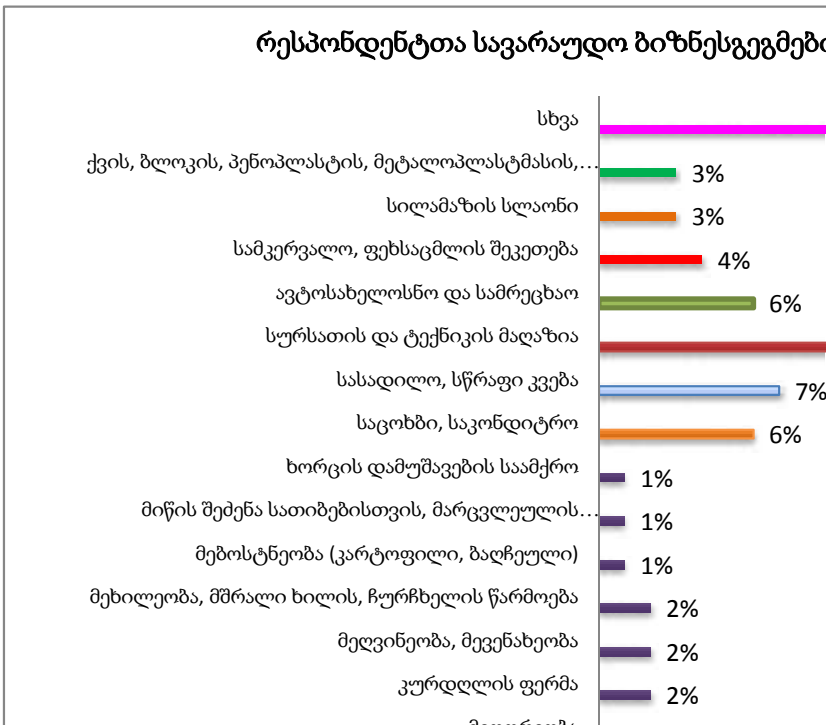
დონორი ორგანიზაციების ფინანსური მხარდაჭერის შემთხვევაში წამოიწყოს ბიზნესი. მათგან მეოთხედი მიესალმება დონორი ორგანიზაციის მხრიდან გრანტის სახით თანადაფინანსების პირობით ბიზნესის დაწყებას, თუკი თანამონაწილეობა მათი მხრიდან ბიზნესის დასაწყები თანხის 40%-50%-მდე იქნება. თუმცა რესპონდენტთა მესამედზე მეტს ურჩევნია, გრანტი ბიზნესის ღირებულების 100% იყოს. არცთუ მცირე ნაწილია, ვისაც ბიზნეს აქტივობისთვის კონსულტაციები და ტექნიკური დახმარება სჭირდება.

მიუხედავად იმისა, რომ სამთავრობო პროგრამაში ფერმერული კოოპერატივების შექმნას სოფლად სიღარიბის აღმოფხვრის, სასოფლო-სამეურნეო წარმოების პროდუქტიულობის გაზრდის, კონკურენტუნარიანობის გაუმჯობესების ამაღლების გზად თვლიან, ჩვენი კვლევის შედეგებიდან ჩანს, რომ ფულადი გზავნილების მიმღები შინამეურნეობები სიცოცხლისუნარიანი ბიზნეს-ორიენტირებული კოოპერატივების შექმნისთვის, ჯერჯერობით, მზად არ არიან. დონორი ორგანიზაციის მხრიდან გრანტის სახით თანადაფინანსების შემთხვევაშიც კი გამოკითხული შინამეურნეობების 55% არ არის თანახმა, გაერთიანდეს ბიზნესსუბიექტთა ჯგუფში. მხოლოდ მცირე ნაწილი (18%) ხედავს გაერთიანების უპირატესობას და მზადაა შეთავაზება მიიღოს.

ფინანსური ხელშეწყობის და ბიზნესკონსულტაციების გაწევის შემთხვევაში რესპონდენტები დაიწყებდნენ იმ ტიპის საქმიანობას, რაშიც შედარებით მეტი გამოცდილებაც აქვთ და რასაც, მათი აზრით, რეგიონში სიცოცხლისუნარიანობის პოტენციალი გააჩნია. საქმიანობის სახეები მრავალფეროვანია (დიაგრამა 3). ბიზნესის არმქონე შინამეურნეობებსა და ბიზნესსუბიექტებს შორისაც აღმოჩნდნენ ისეთი რესპონდენტები, რომლებსაც, მიუხედავად დონორი ორგანიზაციის ფინანსური დახმარებისა ან ბიზნესტრენინგების შეთავაზებისა, არც ბიზნესის დაწყების და არც

გაფართოების სურვილი არ აქვთ. ბიზნესსუბიექტებთან ინტერ-ვიუს პროცესში გაირკვა უარის მიზეზი- მათ ნამატი წარმოებულ პროდუქციის ან მომსახურების რეალიზაციისთვის სათანადო ბაზარი არ ეგულებათ და წვალებად არ უღირთ წარმოების და მომსახურების გაზრდა. ბიზნესის არმქონეთ კი გამოუცდელობა, წარუმატებლობისა და ვალების დადების შიში აფერხებთ.

დიაგრამა N3



უახლოეს წლებში შინამეურნეობები საკუთარი ბიზნესის სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნების მთავარ პირობად შედავა-თიან კრედიტზე ხელწვდომას ასახელებენ, ამ პირობაზე რესპონ-დენტთა პასუხების 2/3 მოდის. არანაკლებ აფიქრებთ მომხმარე-

ბელთა გაფართოების საკითხი, ახალ ბაზრებზე გასვლის აუცილებლობა და ბიზნესის მართვის ცოდნის გაღრმავება.

დაბრუნებულ მიგრანტებს დაესვათ კითხვა, თუ რა სახის დახმარება იქნებოდა უკეთესი მათი რეინტეგრაციისთვის. **რესპონდენტთა პასუხების 47% მოდის მათთვის სამუშაო ადგილების შექმნის მოთხოვნაზე;** 21%- ბიზნესის განხორციელებისთვის ინფორმაციულ-კონსულტაციურ ხელშეწყობაზე; 14%- პროფესიული გადამზადების უფასო კურსებზე; **10% ითხოვს ფინანსურ დახმარებას ბიზნესის დაწყებისთვის,** ხოლო 5,2%- უფასო სამედიცინო მომსახურებას.

კვლევამ აჩვენა, რომ დაბრუნებული მიგრანტები ნაკლებად არიან ინფორმირებული რეინტეგრაციის პროგრამების თაობაზე. საქართველოში არაერთი სარეინტეგრაციო პროგრამა ხორციელდება, მაგრამ გამოკითხულთა მხოლოდ მეხუთედმა ისარგებლა მათი სერვისით. ბიზნესის დაწყებისა და გაფართოების ხელშეწყობის მიზნით განხორციელებული პროგრამების ბენეფიციარების დიდი ნაწილი მიუთითებს გამოყოფილი თანხის სიმცირეზე. ამ პროექტების წარმატებული განხორციელების მიუხედავად, ბენეფიციართა რაოდენობაც ჯერ კიდევ მცირეა და მათი რეინტეგრაციის პროცესიც სუსტად მიმდინარეობს.

დაბრუნებულ მიგრანტთა 22,3%-ს გადაწყვეტილი აქვს კვლავ საზღვარგარეთ სამუშაოდ წასვლა. ემიგრაციული განწყობა საკმაოდ შეინიშნება მიგრანტიან შინამეურნეობებში (13%). რეემიგრაციის გადაწყვეტი მიზეზი სამშობლოში უმუშევრობაა და საზღვარგარეთ მიღებული შრომითი ანაზღაურებით ოჯახის წევრთა დახმარების აუცილებლობაა. რესპონდენტთა მესამედმა დაასახელა საზღვარგარეთ მყოფი ოჯახის წევრებთან გაერთიანების სურვილიც;

იმ დაბრუნებული მიგრანტებიდანაც, ვინც გამოკითხვის მომენტში მუშაობდა, 17%-ს მაინც აქვს განმეორებითი მიგრაციის განზრახვა.

დაბრუნებული მიგრანტების 14%-ს მჭიდრო კავშირი აქვს შენარჩუნებული ყოფილი იმიგრაციის ქვეყნებთან საქმიანი მიზნით (3%) და იქ დარჩენილი ოჯახის წევრებთან ურთიერთობის გამო (11%). 64% ინტერნეტითა და ტელეფონით აგრძელებს კომუნიკაციას ნაცნობ-მეგობრებთან. ასეთი კავშირები, ერთი მხრივ, ახდენს მიგრაციულ განწყობაზე გავლენას, მეორე მხრივ, პლატფორმას ქმნის უცხოეთში ჩამოყალიბებული ქართული დიასპორის წარმომადგენლებისათვის საქართველოში ინვესტიციების განსახორციელებად.

საქართველოში სოფლის მეურნეობის განვითარების, მოწყვლადი ჯგუფებისთვის მიკრო და მცირე ბიზნესის ხელშეწყობის, პროფესიული მომზადება-გადამზადების, დაბრუნებული მიგრანტების რეინტეგრაციის მიმართულებით აქტიურად ხორციელდება სამთავრობო, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების პროგრამები¹, განსაკუთრებით ბოლო წლებში. პროგ-

¹ **დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაციის პროგრამები**- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ახალი ინიციატივა - სარეინტეგრაციო პროგრამა; IOM- ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის პროგრამა **More for More**: “საქართველოსა და ევროკავშირის შორის კარგად მართული მიგრაციის ხელშეწყობა” (GYLA/CIPDD/EU), **ENIGMA**, **TRON III**, IOM-“ნებაყოფლობითი დაბრუნებისა და რეინტეგრაციის პროგრამა **AVRR**”; CIDA- “ინდივიდუალური მხარდაჭერა ქართველი მიგრანტებისთვის **G-PAM**”; GIZ/CIM-“მიგრაციული პოტენციალის გაძლიერება ცირკულარული მიგრაციისა და დიასპორის მობილიზაციის გზით”; მიგრანტთა რეინტეგრაციის ხელშეწყობის ლტოლვილთა დანიის საბჭოს-DRC მიერ უკვე განხორციელებული პროექტები; ERGEM; TIG-(EU).

სოფლის მეურნეობის განვითარების, ბიზნესის ხელშეწყობის, პროფესიული მომზადება-გადამზადების ხელშეწყობის პროგრამები - საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ მეწარმეობის განვითარების სააგენტოს სხაელმწიფო პროგრამის „აწარმოე საქართველოში“ კომპონენტები; საქართველოს

რამებს საქმიანობის შედეგების შეფასებას და შინამეურნეობების განვითარების სტაბილურობის შეწავლას საფუძვლიანი კვლევა სჭირდება, მათი საქმიანობის, პირობების, პრიორიტეტების, შეფასების და შერჩევის კრიტერიუმების, განხორციელების მექანიზმის, მენტორობისა და მონიტორინგის მექანიზმის დეტალური შესწავლა უნდა გახდეს მიგრაციის მართვის ახალი სქემის შემუშავების წინაპირობა, რაც, საერთო ჯამში, ხელს შეუწყობს საქართველოს ეროვნული ეკონომიკის განვითარებაში მიგრანტის პოზიტიური მონაწილეობის გაზრდას და სამშობლოში მიგრანტთა რეინტეგრაციას.

მიგრაციის მართვის ახალი სქემა უნდა ეფუძნებოდეს მიგრანტსა და ხელისუფლებას შორის ნდობის განმტკიცებას, რასაც გაამყარებს ხელისუფლების მხრიდან შემდეგი ინტერვენციები:

ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოს პროგრამები; სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ააიპ სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს სახელმწიფო პროგრამები; სსიპ სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების განვითარების სააგენტოს პროგრამა; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტოს დასაქმების პროგრამების დეპარტამენტის ინიციატივა პროფესიული მომზადება-გადამზადების უფასო მოკლევადიან კურსებთან დაკავშირებით; ENPARD-ის პროექტები; სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ეფექტიანობის აღდგენის პროექტის (USAID/REAP) „გენდერულად თანასწორუფლებიანი სოფლის მეურნეობის განვითარების“ პროგრამა; „საქართველოს ტურიზმის სექტორში ჩართული ღარიბი თემების და მიკრო-მეწარმეების შესაძლებლობების გაზრდა“ (WB, ელკანა); BP-„ადგილობრივი მოსახლეობის განვითარების ინიციატივა კავკასიური გაზსადენის სისტემის გაფართოების პროექტის ფარგლებში (CDI4), (CDI SCPX)“; „The Rural Economic Development (RED) Programme for the Southern Regions of Georgia-RED“- (MercyCorps, SDC, DANIDA, NIRAS); „MOLI კახეთში“- (HEKS-EPER, SDC); NEO/MASHAV, EPI, Chemonics, People in Need, CARE International on Caucasus; „*ფინანსური განათლება რეგიონებში*“ - (TBC Bank-*Constanta*); „Diaspora Banking“; *IDEA*; და სხვა.

- ლეგალურად დასაქმებაზე, ცირკულარული და სეზონური მიგრაციის სქემების განვითარებაზე ინტენსიური იმიგრაციის ქვეყნებთან ორმხრივი სახელმწიფოთაშორისი შეთანხმების მიღწევა;

- მიმღებ ქვეყანაში სამუშაო ძალაზე დამსაქმებლების მოთხოვნის შესწავლა და საქართველოში ამ მოთხოვნის შესაბამისი პროფესიული კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების პროგრამების შემუშავება პოტენციურ მიგრანტთათვის;

- მიმღებ და დონორ ქვეყნებს შორის ორმხრივი შეთანხმებებია აუცილებელი მიგრანტის კვალიფიკაციისა და დიპლომის აღიარების მიზნით. ეს ხელს შეუწყობს მიგრანტის ცოდნისა და უნარების ამაღლებას. გასათვალისწინებელია, ასევე, სამშობლოში რეინტეგრაციისთვის მიგრანტების მიერ მიღებული არაფორმალური განათლების აღიარების მექანიზმის დანერგვაც (VNFIL);

- მიგრანტთა მიმღებ ქვეყნებთან სოციალური უფლებების შესახებ ორმხრივი შეთანხმებების გაფორმება მთავრობის სამოქმედო გეგმის ნაწილი უნდა გახდეს. შეთანხმების პირობების თანახმად, მიმღები ქვეყანა ვალდებულია, თავისი წვლილი შეიტანოს დასაქმებულის საპენსიო სქემაში მუშაობის ხანგრძლივობის შესაბამისად. ამ საკითხში მისაბამია მოლდოვას გამოცდილება, რომელსაც ხელი აქვს მოწერილი სოციალური შეღავათებისა და დახმარების უზრუნველყოფის შესახებ ევროკავშირის 7 სახელმწიფოსთან (ავსტრია, ბულგარეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, ლუქსემბურგი, პორტუგალია და რუმინეთი) და დსთ-ს ქვეყნებთან (აზერბაიჯანი, ბელარუსი, რუსეთი, უკრაინა, და უზბეკეთი)¹. თუმცა სამშობლოში დაბრუნებისას პენსიის თანგადატანა პოლიტიკური საკითხია და ძნელი მისაღწევია მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ფონზე. აქედან გამომდინარე, ალტერნატიული

¹ Opportunities for developing circular migration schemes between Georgia and The EU. Piotr Kazmierkiewicz. CIPDD, GYLA, 2013.

გზაა მიმღებ ქვეყანაში მიგრანტებისთვის ეროვნული სოციალური სადაზღვევო ფონდის შექმნა. მაგალითად, ფილიპინების სოციალური დაცვის სისტემა მოიცავს ნებაყოფლობითი სადაზღვევო პროგრამას შრომითი მიგრანტებისთვის, რომელსაც, ძირითადად მიმღებ ქვეყნებში კურირებენ საელჩოები და საკონსულოები;

- თავისი სამშობლოსადმი მიგრანტის ინტერესის გაძლიერების და ელექტორატთან კავშირების შენარჩუნების მიზნით რამდენიმე ემიგრაციულმა ქვეყანამ შეძლო არჩევნებში მიგრანტების ჩართვა ელექტრონული ხმის მიცემის გზით. ამ მექანიზმის ამოქმედების საჭიროება საქართველოს აღმასრულებელ ხელისუფლებაშიც რამდენჯერმე გაუფერდა, მაგრამ საკანონმდებლო მოუზნა-დებლობის, გამჭვირვალობის საფრთხეებისა და დიდი ხარჯების საჭიროების გამო ქმედითი ნაბიჯები არ გადადგმულა;

ქართულ დიასპორასთან მჭიდრო კავშირის და დიასპორული ორგანიზაციების გაძლიერებას ეხმიანება „უცხოეთში მცხოვრები თანამემამულეებისა და დიასპორული ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონი (#5301-III, 24.11.2011.), რომელიც შემუშავდა დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატისა და საქართველოს პარლამენტის დიასპორის და კავკასიის საკითხთა კომიტეტის ერთობლივი საქმიანობის შედეგად. სამოქალაქო რეესტრის მონაცემებით, 2014 წელს გაცემულია 600-მდე თანამემამულის მოწმობა¹, მაგრამ მოწმობის მიმღებთა სიდიდის კორელაციური კავშირი დიასპორულ ინვესტიციებთან ჯერ არ შესწავლილა და რთული დასადგენიცაა;

ფულადი გზავნილების მოცულობის და მიზნობრიობის კვლევა, შემოდინების არხების შესწავლა უნდა გახდეს მონაწილე

¹ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო. www.sda.gov.ge

სუბიექტების ინიციატივების, დაგეგმვისა და განხორციელების მნიშვნელოვანი ნაწილი.

- ფინანსურმა შუამავლებმა რემიტანსის ოფიციალური არხებით გადაგზავნის პოპულარიზაციას უნდა შეუწყონ ხელი, რაც მიგრანტების დაინტერესებასთან ერთად სწრაფი ფულადი გზავნილების სისტემის განვითარებას და, მათ შორის, კონკურენციას განაპირობებს. კონკურენცია, თავის მხრივ, რემიტანსის მომსახურების საკომისიოს შეამცირებს. საქართველოში რემიტანსის გადმორიცხვის საბანკო სისტემის გარდა, ეროვნული ბანკის მონაცემებით, ფულადი გზავნილების მიმღები 54 შპს და ინდემწარმეა დარეგისტრირებული¹, რომელთა უმეტესობა საქმიანობს თბილისში, იმერეთსა და სამეგრელოში. საერთაშორისო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ფულადი გზავნილების საბანკო სექტორში აკუმულირების მიზნით მიზანშეწონილია გზავნილების სქემის გაფართოება და ბანკომატების ან მობილური ბანკების სერვისის მიწოდება სოფლებში მცხოვრები ბენეფიციარებისთვის. ეს, საბოლოო ჯამში, შეამცირებს გზავნილის მიღების ხარჯებს (მსოფლიო ბანკის 2014 წლის მონაცემებით გადარიცხვის ხარჯები 8%-მდე შემცირდა²), ეკონომიის ტრანსფორმირების შანსი კი დანაზოგში მოიმატებს; აქვე გასათვალისწინებელია ფულადი გზავნილების ხარჯების შემცირების შემაფერხებელი ბარიერი, რასაც წარმოადგენს ხარჯები, რომლებიც დაკავშირებულია ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ (AML/CFT) შემუშავებული მოთხოვნების დანერგვასთან.

- ემიგრაციული ტიპის ქვეყნებში ფინანსური დაწესებულებები მოუწოდებენ მიგრანტებს, გახსნან საბანკო ანგარიშები და ანაზრები მშობლიურ ბანკებში სხვადასხვა საინტერესო საბან-

¹ საქართველოს ეროვნული ბანკი. <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=304> Apr., 2015

² Migration and Development Brief 24. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,,contentMDK:21924020~pagePK:5105988~piPK:360975~theSitePK:214971,00.html> Apr., 2015

ყო პროდუქტის შეთავაზების პირობით: მიგრანტებს სთავაზობენ სადეპოზიტო სერთიფიკატს სარგებლის უფრო მაღალი განაკვეთით, ვიდრე ადგილობრივ მაცხოვრებელს. თუმცა ქართულ რეალობაში ანაზარზე სარგებლის მაღალი განაკვეთით შრომითი მიგრანტის უზრუნველყოფა და ამით ფინანსური ინსტიტუტების დაინტერესება-მოტივირება შესაძლებლობას მოკლებულია, რადგან საქართველოდან ძირითადად არალეგალურად გადიან შრომითი მიგრანტები და, შესაბამისად, მათი იდენტიფიკაცია გართულებულია;

- ანაზრის გახსნის ან სადეპოზიტო სერთიფიკატის შექმნის შემთხვევაში ბანკები მიგრანტს ან მისი ოჯახის წევრს სთავაზობენ შეღავათიანი პირობით გრძელვადიან სესხს, სადეპოზიტო სერთიფიკატით გირაოს უზრუნველყოფასა და სამედიცინო დაზღვევას;

- ვინაიდან მიგრანტთა უმრავლესობას დანაზოგის შექმნის შესაძლებლობა არ აქვს, ფინანსურმა ინსტიტუტებმა იმ მიგრანტებსა და მათ ოჯახებს, რომლესაც ანგარიში აქვს გახსნილი კონკრეტულ საფინანსო დაწესებულებაში და რომლებიც იქვე სტაბილურად იღებენ გზავნილს (არანაკლებ თვეში 500 აშშ დოლარისა), შესთავაზეს გირაოს უზრუნველყოფის გარეშე ბოლო 6-8 თვის მანძილზე გადმოგზავნილი თანხის 80%-მდე მოცულობის სესხი;

- მიგრანტთა მიმღებ ქვეყნებში, სადაც დიასპორა დიდია და უფრო ორგანიზებული, შესაძლებელია, დონორი ქვეყნის ხელისუფლებამ შესთავაზოს მიგრანტებს დიასპორული ობლიგაციების შექმნა გარკვეული პირობებით და უპირატესობებით¹: ობლიგაციის მფლობელს ექნება უფლება, იგი გამოიყენოს ფინანსურ ინსტიტუტებში სესხის გირაოს უზრუნველყოფის სანაცვლოდ; სადეპოზიტო სერთიფიკატის მსგავსად გაასხვისოს, გა-

¹ Migration and Development Brief 24. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,,contentMDK:21924020~pagePK:5105988~piPK:360975~theSitePK:214971,00.html> Apr., 2015

დასცეს მემკვიდრეობით (პირობების შენარჩუნების შემთხვევაში ისევ მიგრანტზე); გაყიდოს საფონდო ბირჟაზე; შექმნას უსაფრთხო და სტაბილური დანაზოგი, რადგან ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს აქვს პასუხისმგებლობა ალებული; მიმღებ ქვეყანაში გახსნილი ანაზრის სარგებელთან შედარებით მიიღოს მეტი შემოსავალი; მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანოს მშობლიური კუთხის ინფრასტრუქტურულ განვითარებაში.

შედეგად სახელმწიფო ღებულობს გრძელვადიან კრედიტს მოსახლეობისგან. დიასპორული ობლიგაციებით მიღებული მარაგები ძირითადად ხმარდება ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, ჯანდაცვას, განათლებას. თუმცა დაგეგმილი პროექტები და დიასპორების პრიორიტეტები ხშირად არ ემთხვევა ერთმანეთს, რაც სახელმწიფო ინიციატივის მიმართ უნდობლობას იწვევს.

ობლიგაციების გაცემის წარმატება დამოკიდებულია მიმღებ ქვეყნებში დიპლომატიური მისიების მხრიდან აქტიურ საინფორმაციო კამპანიაზე; იმ ორგანოზე, რომელიც მოახდენს სახელმწიფოს, ეროვნული ბანკისა და დიასპორის დაკავშირებას და, რა თქმა უნდა, აკუმულირებული თანხით დასაფინანსებელი პროექტების მიმზიდველობაზე. დიასპორული ობლიგაციების გაცემით მნიშვნელოვანი დანაზოგები შექმნა ინდოეთმა, ისრაელმა, ჩინეთმა, მექსიკამ.

საინტერესოა მოლდოვას გამოცდილება მიგრანტთა კონტრიბუციით მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების თაობაზე:

- მოლდოვას ხელისუფლებამ IOM-თან კონსულტაციით 2010 წელს შეიმუშავა პროგრამა PARE 1+1. პროგრამას ახორციელებს მოლდოვას ეკონომიკის სამინისტრო. ბიზნესის დასაწყებად დაინტერესებულ დაბრუნებულ მიგრანტს პროგრამა აძლევს გრანტის სახით (არაუმეტეს 12000 ევრო) ბიზნესის ღირებულების ნახევარს, ხოლო ნახევარი წილით თავად მიგრანტი მონაწილეობს. პროგრამის წარმატებულმა მუშაობამ განაპირობა მისი 2016 წლამდე გაგრძელება.

- მექსიკის ხელისუფლებამ შეძლო დიასპორის წარმატებული წევრების დაინტერესება პროგრამა 3X1-ით. პროგრამის ფარგლებში შექმნილ ფონდში დიასპორის წევრებისგან ყოველ გადმორიცხულ დოლარს ადგილობრივი, ცენტრალური და ფედერალური ბიუჯეტიდან ემატებოდა თითო-თითო დოლარი. მართალია, ფონდში დიდი რაოდენობის თანხა არ გროვდებოდა, მაგრამ ის გათვლილი იყო ადგილობრივი ინფრატსრუქტურის, ჯანდაცვის, განათლების სისტემის გაუმჯობესებისთვის. მაგრამ ფონდის ხარჯვის მიმართულებებისა და დიასპორის პრიორიტეტების შეუსაბამობამ შეიძლება ფონდის კონტრიბუტორებს (სპონსორებს) შორის უკმაყოფილება გამოიწვიოს.

გასათვალისწინებელია რეგიონების მცხოვრებთათვის ფინანსური შუამავლების, ბანკომატის, მობილური ბანკის, ელექტრონული საფულის, საკრედიტო პროდუქტების, სადეპოზიტო სერთიფიკატის, ობლიგაციების, სადეპოზიტო დაზღვევის სიკეთეებისა და სარგებლობის წესების შესახებ ფინანსური განათლების მიწოდების ხარჯების მოცულობა. ამ მხრივ შესაძლებელია *TBC Bank-Constanta-ს ახალი პროექტის „ფინანსური განათლება რეგიონებში“ რესურსის გამოყენება.*

ამრიგად, ფულადი გზავნილების სიდიდისა და მისი მულტიპლიკაციური ეფექტების გათვალისწინებით, სახელმწიფოს არაპირდაპირი ზემოქმედების გარეშე შრომითი მიგრაცია და ფულადი გზავნილები მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ქვეყნის სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაში.

ფულადი გზავნილების ტრანსფორმირება დანაზოგებად და ინვესტიციებად რთული საკითხია, რადგან მისი განმკარგავი ფიზიკური პირია. თუმცა დიდია ფინანსური დაწესებულებების როლი, რომლებიც ამ რესურსების აკუმულირებას მოახდენს და გადაამისამართებს ეროვნულ ეკონომიკაში ინვესტიციებისა და კრედიტის სახით. განსაკუთრებული პირობების შეთავაზებით უნდა მოხდეს მიგრანტთა დაინტერესება, გახსნან სადეპოზიტო

ანგარიშები სამშობლოში ან განავითარონ მცირე და საშუალო ბიზნესი.

გამოყენებული ლიტერატურა:

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა. http://eu-nato.gov.ge/sites/default/files/AA%20National%20Action%20Plan%202015%20-%20Final%20GEO_0.pdf

საქართველოს ეროვნული ბანკი. <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=304>
Apr., 2015

Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries. Lasha Labadze, Mirian Tukhashvili. Country report: Azerbaijan. EuropeAid/130215/C/SER/Multi. CASE, CEU, IZA, Tbilisi, 2012. (Eng., Geo)

Do remittances and social assistance have different impacts on expenditure patterns of recipient households? The Moldovan Case. Jennifer Waidler, Jessica Hager-Zanker Franziska Gassmann and Melissa Siegel. UNU-MERIT Working Papers. Chisinau, 2014.

Enhancing Return to Georgia Operationally – Socio-economic problems of return migration in Georgia. Research report. (performed by TSU Migration Research Centre, under the guidance by Tukhashvili M.), DRC, ICMPD, 2009. (Eng., Geo)

Georgian Diaspora and Migrant Communities in Germany, Greece and Turkey. Transnational realities and ties with Georgia. Enhancing the Role of Georgian Migrants at Home (ERGEM) Project. ICMPD, EU, 2014. (Eng., Geo)

Georgian Diasporas Study. GIZ. 2012.

Maximizing the Development Impact of Remittances. UNCTAD, 2013.

Migration and Development Brief 24. World Bank. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/0,,contentMDK:21924020~pagePK:5105988~piPK:360975~theSitePK:214971,00.html> Apr., 2015

Opportunities for developing circular migration schemes between Georgia and The EU. Piotr Kazmierkiewicz. CIPDD, GYLA, 2013. (Eng., Geo)

Options for harnessing emigrants' remittances and savings for the development of the Republic of Moldova. Valeriu Prohnițchi, Adrian Lupușor. Chisinau, 2013.

Natia Chelidze

Doctor of Economics

Socio-Economic Reintegration of Returned Migrants in Georgia

(Abstract)

In the first half of 2015, TSU Migration Research Center conducted a sociological survey within the joint research project of the International Organization for Migration (IOM) and the Swiss Agency for Development and Cooperation “Fostering Economic and Social Benefits of Migration in the South Caucasus” in 6 self-governing units in three different regions of Georgia: Samtskhe-Javakheti, Kakheti, Kvemo Kartli. The study in question aimed to identify the ability for economic activity of persons from Georgia who were in labour migration as well as of returned migrants in the regions, study the skills acquired and the readiness to start their own economies, and to identify innovative approaches for efficient usage of money transfers. 360 households were interviewed using the “snowball” method, among them, 150 were returned migrant workers and 210 households had members in current labour migration. In addition, consultation meetings were held with 60 experts involved in the field of migration management.

Among the households surveyed in all six local self-governing units, up to 45% were four-member households. 68% of the interviewed household members were economically active. However, among them, only 40% were employed. Accordingly, 87% of household members were financially dependent on migrant family members and remittances occupy a significant share of the income of such households. The average household revenue in all six self-governing units constituted USD 302 (excluding current remittances).

According to the survey results, the average amount of money transfers per month was equivalent to USD 409. Over 2/3 of the migrants transfer money on a monthly basis. Remittances are principally expended

on providing the subsistence minimum, improving living conditions and obtaining education. A small share is invested in purchasing real estate, business start-ups and savings.

Overall, a third of the households receiving remittances can afford to allocate a certain amount for savings. However, these savings are used to purchase vehicles and/or real estate. As demonstrated by the survey, a significant part of households would not open a bank account even if they had accumulated savings, which is attributed to the lack of financial education and distrust of the banking sector.

For a part of the respondents, one of the motives for returning from abroad was the prospect of starting a business in the home country; accordingly, 22% of households surveyed in all six self-governing units are engaged in business activity (almost half of the above entrepreneurs was engaged in trade, 15%- in agriculture, 6% runs bakeries, 4%- fast-food restaurants, etc.).

Among the surveyed households, there is considerable motivation to increase revenue and create their own source of income. Sixty percent of the households are prepared to start a business if they have sufficient savings or financial support from donor organisations.

Among both entrepreneurs and households without a business, there were respondents who did not exhibit a desire to start or expand a business, despite financial assistance provided by donor organisations and/or business training offers. The entrepreneur interview process revealed the reason for refusal: they do not surmise a relevant market for the sale of surplus goods and services and consider it disadvantageous to increase production and service provision. Those who did not run a business were deterred by inexperience and the fear of failure and indebtedness.

Two thirds of the surveyed households cite accessibility to preferential credit as the primary condition to maintain the viability of their businesses in the near future. The respondents are no less concerned with the expansion of the consumer base, the necessity to enter new markets, and the need to enhance their business management knowledge.

Returnee migrants were asked about the type of assistance they preferred for reintegration. 47% of respondents' answers focused on the requirement for job creation; 21% highlighted the provision of information

and consulting for business implementation; 14% indicated free of charge vocational training courses; 10% requested financial assistance for business start-up; while 5.2% pointed to medical care at no charge.

The survey demonstrated that the returnee migrants are less informed about the reintegration programs. There were many reintegration programs in progress in Georgia; however, only one fifth of the surveyed respondents benefited from the services provided within the above programs. According to the study results, the majority of beneficiaries of the projects carried out to start-up and expand businesses make reference to the insufficiency of allocated funds. Therefore, in spite of successful implementation of those projects, the number of beneficiaries is still very low and the process of their reintegration remains ineffectual.

As can be seen, there is quite a number of state, international and local organisations active in terms of promoting the development of agriculture, micro and small businesses and vocational re-training for the vulnerable groups, and reintegration of returnee migrants in Georgia, particularly, in the recent few years. The assessment of the activity results within the projects and the study of stability of household development requires a comprehensive research. The detailed understanding and integration of the conditions, priorities, evaluation and selection criteria, as well as implementation, mentoring and monitoring mechanisms of their project activities into returnee reintegration programmes should become a precondition for the development of a new scheme of migration management which will ultimately help increase the migrants' positive participation in the national economy of Georgia and reintegrate the migrants in the home country.

**შრომითი ემიგრაციის გავლენა საქართველოს
დემოგრაფიულ განვითარებაზე პოსტსაბჭოთა
პერიოდში**

**საქართველოს დემოგრაფიული განვითარების თავისებურებანი
პოსტსაბჭოთა პერიოდში**

საქართველოს დემოგრაფიული განვითარება XX საუკუნეში გარკვეული შეფერხებებით მიმდინარეობდა. მოსახლეობის ცვლილებას მნიშვნელოვნად განაპირობებდა ის პოლიტიკური კატაკლიზმები და არასტაბილურობა, რომელმაც დიდი გავლენა იქონია მთელი ევროპის მოსახლეობაზეც. ესაა მსოფლიო ომები, ეთნოკონფლიქტები და ეკონომიკური კრიზისები. ამ პერიოდში საქართველოში მოსახლეობის აბსოლუტური კლება სამჯერ შეინიშნება: პირველი მსოფლიო ომის პერიოდში (1913-1917წწ), როცა მოსახლეობა 263 ათასი კაცით შემცირდა, მეორე მსოფლიო ომისა და ომისშემდგომ პერიოდში(1940-1950წწ), როცა მოსახლეობის კლება 196 ათასი კაცი იყო და პოსტსაბჭოთა პერიოდში (1989-2015წწ), როცა საქართველოს მოსახლეობამ 1670.5 ათასი კაცით მოიკლო.

პოსტსაბჭოთა პერიოდში საქართველოს დემოგრაფიული განვითარება სამი უმნიშვნელოვანესი ტენდენციით ხასიათდება: 1. დეპოპულაცია; 2. მოსახლეობის დაბერების აჩქარება; 3. ინტენსიური ემიგრაცია.

მოსახლეობის აბსოლუტური კლება

მოსახლეობის აბსოლუტური კლება პოსტსაბჭოთა პერიოდის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი დემოგრაფიული ტენდენციაა, რადგან ბოლო 100 წლის მანძილზე მოსახლეობის შემცირება ასეთი მასშტაბური არასდროს ყოფილა. კლება საქართველოში დღემდე მიმდინარეობს. საქართველოს მოსახლეობის დინამიკის თავისებურება გამოიხატება იმითაც, რომ პოსტსაბჭოთა პერიოდში, 2002 წლამდე, ქალაქის მოსახლეობა უფრო მეტად შემცირდა, ვიდრე სოფლისა. ეს განპირობებული იყო ქალაქებიდან უფრო მაღალი ინტენსივობის ემიგრაციით, ვიდრე ეს სოფლებისათვის იყო დამახასიათებელი. თუმცა, ბოლო აღწერათაშორის პერიოდში სოფლის მოსახლეობის მკვეთრი კლება ფიქსირდება. 1989 წლის აღწერის მიხედვით, საქართველოში ქალაქის მოსახლეობის წილი 55,4% იყო, სოფლისა - 44,6%. 2016 წლისთვის კი ეს თანაფარდობა შეიცვალა. კერძოდ, ქალაქის მოსახლეობის წილი 57,2%-ია, სოფლისა - 42,8%.

ცხრილი 1. საქართველოს მოსახლეობის დინამიკა 1900-2016წწ.
(ათასი კაცი)

წელი	1900	1913	1917	1926	1940	1950	1959	1970	1979	1989	2002*	2015
სულ	2109	2601	2338	2666	3612	3494	4044	4686	4993	5400	4371	3729
ქალაქის მოსახლეობა	322	666	423	594	1106	1241	1713	2240	2549	2991	2285	2140
სოფლის მოსახლეობა	1787	1935	1915	2072	2506	2253	2331	2446	2444	2409	2287	1589

წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური;

*ოკუპირებული ტერიტორიების გარეშე.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, პოსტსაბჭოთა პერიოდში მოსახლეობის შემცირების ძირითადი მიზეზი 1990-იან წლებში საქართველოში მიმდინარე ღრმა ეკონომიკური და პოლიტიკური კრიზისია (ომები, ეთნოკონფლიქტები), რომელმაც, თავის მხრივ, გამოიწვია ბუნებრივი მატების მკვეთრი დაცემა და ინტენსიური მუდმივი და შრომითი ემიგრაცია. განხილულ პერიოდში ემიგრაციული კლება ბევრად უფრო მასშტაბურია, ვიდრე ბუნებრივი მატება. ამიტომ შეიძლება ითქვას, რომ მოცემულ პერიოდში მოსახლეობის შემცირების განმსაზღვრელი ფაქტორი ემიგრაციული პროცესებია.

შობადობა

1980-იან წლებთან შედარებით 1990-იან წლებში საქართველოში დაბადებულ ბავშვთა რაოდენობა თითქმის განახევრდა. ცხოვრების დონის კატასტროფული დაცემის, შიგა და გარე ემიგრაციის ზემოქმედებით ინტენსივობის გამო ის განსაკუთრებით შემცირდა სოფლის მოსახლეობაში (თითქმის 2,5-ჯერ). შობადობის კლება შეიმჩნეოდა ქალთა თითქმის ყველა ასაკობრივ ჯგუფში. განსაკუთრებით კი- 20-29 წლის ქალებში. ეს, ნაწილობრივ, ქორწინების ასაკის ზრდამაც განაპირობა.

პოსტსაბჭოთა პერიოდში (1989-2015წწ) მამაკაცთა პირველი ქორწინების საშუალო ასაკმა 27-დან 29 წლამდე გადაიწია, ქალთამ 24-დან 25 წლამდე. ბუნებრივია, გაიზარდა ქალთა საშუალო ასაკი როგორც პირველი შვილის დაბადებისას (24-დან 25 წლამდე), ასევე ყოველი შემდეგი ბავშვის დაბადებისას. ზოგადად კი, ბავშვთაშობის საშუალო ასაკმა აღნიშნულ პერიოდში 25,8-დან 26,5 წლამდე მოიმატა, რაც, ერთი მხრივ, ქორწინებათა, მეორე მხრივ, კი დაქორწინებულთა მხრიდან ბავშვთაშობის გადავადებით აიხსნება.

მკვლევართა გამოთვლებით, 1989 წლისათვის საქართველოში შობადობის პოტენციალის რეალიზაციის ხარისხი 36,6% იყო,

1990-იან წლებში შობადობის მკვეთრი დაცემის გამო ეს მაჩვენებელი 5,1 პროცენტული პუნქტით შემცირდა. ამის გამო ქვეყნის მოსახლეობის მიერ შობადობის პოტენციალი მხოლოდ მეოთხედითდა (25,5%) იყო რეალიზებული¹.

ცხრილი 2. შობადობის მაჩვენებელთა დინამიკა საქართველოში 1990-2013წწ.

	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2010	2013
შობადობის ზოგადი კოეფიციენტი (%)	17,1	13,4	11,9	10,9	10,7	10,7	12,9	14,1	12,9
შობადობის ასაკობრივი კოეფიციენტი (%)	67,8	47,4	45,8	41,5	40,2	39,6	48,1	53,4	51,1
რეგისტრირებულ ქორწინების-გარეშე დაბადებულ ბავშვთა წილი (%)	18,2	24,6	30,9	36,4	45,9	49,7	34,3	36,6	32,9
პირველი ბავშვის წილი ცოცხლად დაბადებულთა შორის (%)	44,6	52,0	51,6	51,8	53,5	58,8	55,4	49,6	45,3

წყარო: გ. წულაძე. საქართველოს დემოგრაფიული წელიწადი-2014. UN-FPA. თბილისი, 2015

განხილულ პერიოდში დაბადებულ ბავშვებში მეტად მაღალი იყო პირველი ბავშვის წილი, დაბადებულთა თითქმის 2/3-ს სწორედ ისინი წარმოადგენდნენ. განსაკუთრებით მაღალი იყო ის 2007 წელს – 60,6%. 2005 წელს შობადობის ჯამობრივმა კოეფი-

¹ მელაძე გ. საქართველოს დემოგრაფიული გამოწვევები. თბილისი, უნივერსალი, 2007. გვ.39-40.

ციენტმა კრიტიკულ ზღვარს მიაღწია (1,39). ეს მაჩვენებელი ასეთი დაბალი არასდროს ყოფილა.

ამასთან, პოსტსაბჭოთა პერიოდის ერთ-ერთი თავისებურებაა რეგისტრირებული ქორწინებისგარეშე შობადობის ზრდაც. 2006 წელს მან მაქსიმალურ დონეს მიაღწია (54,4%). ქორწინებისგარეშე დაბადებული ბავშვების წილმა შობადობის ჯამობრივ კოეფიციენტის საერთო სიდიდეში 44,7% შეადგინა (2002წ), ნაცვლად 18,1%-ისა 1989 წელს¹.

საბოლოოდ კი, შობადობის შემცირების ხანგრძლივი ტენდენციის შედეგად საქართველოში აღწარმოების შეკვეცილი რეჟიმი ჩამოყალიბდა.

ბუნებრივია, შობადობის შემცირების შემაშფოთებელმა ტენდენციამ საქართველოს მოწინავე საზოგადოების ყურადღება მიიქცია და დაიწყო ფიქრი მდგომარეობის გაუმჯობესების თაობაზე. 2008 წელს საქართველოს კათოლიკოს პატრიარქმა ილია II-მ საზოგადოებას შესთავაზა წინადადება: ყოველი მესამე და შემდგომი შვილი მისი ნათლული გახდებოდა. ამან გარკვეული ზეგავლენა მოახდინა დემოგრაფიულ განწყობაზე.

მეორე მხრივ, ასე თუ ისე მოიმატა ცხოვრების დონემაც. ამოქმედდა გადადებულ დაბადებათა ფაქტორიც. ბავშვთაშობაში შემობრუნების პროცესი დაიწყო. 2008-2015 წლებში დაბადებულთა შორის გაიზარდა მეორე და მესამე შვილის წილი. კერძოდ, 2015 წელს 2007 წელთან შედარებით, მეორე შვილის წილი დაბადებულთა შორის 29%-დან 38%-მდე გაიზარდა, მესამე შვილისა კი – 8%-დან 15,5 %-მდე. სტიმული მიეცა „გადადებულ“ ბავშვთაშობას და რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის ომის შემდგომი დემოგრაფიული ტალღის დაწყებას. დემოგრაფიული ზრდისათვის საჭირო რესურსების მატებამ შეანელა დეპოპულაციის პროცესი,

¹ მელაძე გ. საქართველოს დემოგრაფიული გამოწვევები. თბილისი, უნივერსალი, 2007. გვ.66

რომელიც 1993 წლის შემდგომ აღინიშნებოდა საქართველოში. მოსახლეობის ნულოვანი მატება მცირე, მაგრამ მაინც მზარდი მატებით შეიცვალა. საქართველოს მოსახლეობამ შეკვეცილი აღწარმოების რეჟიმიდან მარტივისკენ დაიწყო სვლა. კერძოდ, თუ 2008 წელს გოგონათა თაობა მხოლოდ 72%-ით ახერხებდა დედათა თაობის ჩანაცვლებას, 2013 წელს ეს მაჩვენებელი უკვე 81%-ია.

ცხრილი 3. შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტისა და მოსახლეობის აღწარმოების ნეტო კოეფიციენტის დინამიკა საქართველოში 1990-2013წწ.

	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2010	2013
შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტი	2,15	1,54	1,55	1,44	1,42	1,39	1,67	1,83	1,72
მოსახლეობის აღწარმოების ნეტო კოეფიციენტი	1,015	0,714	0,708	0,665	0,653	0,637	0,718	0,866	0,813

წყარო: გ. წულაძე. საქართველოს დემოგრაფიული წელიწადეული-2014. UN-FPA. თბილისი, 2015.

როგორც აღინიშნა, პოსტსაბჭოთა წინააღმდეგობრივი ტრანსფორმაციის წლებმა, არასტაბილურმა დასაქმებამ და მცირე შემოსავალმა ქალთა რეპროდუქციულ ქცევაზეც იქონია გავლენა, შეცვალა ოჯახში სასურველ ბავშვთა რაოდენობა. ზოგიერთი მკვლევარი მიუთითებს, რომ მათ მიერ თბილისში ჩატარებული სოციოლოგიური კვლევით, 1989 წელს ოჯახში ბავშვების სასურველი რაოდენობა 3,7 ბავშვი იყო, 2007 წელს კი – 2,5 ბავშვი¹. 2009

¹ ლორთქიფანიძე ვ., თოთაძე ა. ერმა ერი უნდა გადაარჩინოს: დემოგრაფიული ვითარება თანამედროვე საქართველოში. თბილისი, უნივერსალი, 2007. გვ.78.

წლისათვის დაოჯახებულ ქალებში ეს მაჩვენებელი 2,4-ია¹. 2005-2007 წლებში სტუდენტთა დემოგრაფიული ორიენტაციების შესწავლამაც აჩვენა, რომ ბავშვთა მოსალოდნელი რაოდენობა თითქმის ორჯერ ნაკლები იყო ბავშვთა სასურველ რაოდენობაზე². რესპონდენტები ბავშვთაშობის ხელისშემშლელ უმთავრეს მიზეზად ცხოვრების დაბალ დონეს (უმუშევრობა, მცირე შემოსავლები) მიიჩნევდნენ. ამიტომ ვერ დავეთანხმებით ზოგიერთი მკვლევრის მოსაზრებას, რომელთა ანალიზით, 2006-2009 წლებში ქალთა რეპროდუქციული განზრახვის განუხორციელებლობის ძირითადი ფაქტორი ქალთა ასაკი, განათლება და დასაქმება და არა რესპონდენტთა ოჯახის ეკონომიკური მდგომარეობა³. ასეთი დასკვნა მისაღები იქნებოდა ისეთი ქვეყნისათვის, სადაც დემოგრაფიული განვითარება ამ პერიოდში ევოლუციური გზით მიდიოდა განვითარებული ეკონომიკისა და მოსახლეობის ცხოვრების მაღალი დონის პირობებში. მაგრამ იმ ქვეყნისათვის, რომელმაც პოსტსაბჭოთა მრავალმხრივი ღრმა კრიზისის შემდეგ მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ფონზე 2008 წელს რუსეთთან ომიც გადაიტანა, დემოგრაფიულ ზრდაში ეკონომიკური ფაქტორის იგნორირება, ვფიქრობთ, არასწორ დასკვნებამდე მიგვიყვანს.

პოსტსაბჭოთა პერიოდში საქართველოს დემოეკონომიკური განვითარება მეტად სპეციფიური იყო. ეკონომიკური განვითარების დონით იგი განვითარებადი ქვეყანაა, ხოლო მოსახლეობის

¹ Generations&Gender - Survey in Georgia. II Wave Report. UNFPA. Tbilisi, 2010.

² M.Shelia. Attitude Towards Demographic Behavior in the Period of Economic Crisis in Demographically Aged Georgia. „Social-Economics Problems in Transition Countries”. (collection of Scientific Works, Research Papers and Articles). Tbilisi, 2008. p.14.

³ ოჯახური ურთიერთობები და თაობათა ურთიერთ დამოკიდებულება საქართველოში. გამოკვლევის მეორე ტალღის ანგარიში (ი.ზადურაშვილი, ე.კაპანაძე, შ.წიკლაური), 2010. გვ.70.

აღწარმოების რეჟიმით მაღალგანვითარებული ქვეყნების გვერდში დგას. ამ სპეციფიკას მიუთითებდნენ ქართველი მკვლევრები¹. ამ თავისებურებიდან გამომდინარეობს, რომ შობადობის შემცირება და, შესაბამისად, მოსახლეობის აღწარმოების რეჟიმის მკვეთრი გაუარესება მნიშვნელოვანწილად ინტენსიურმა ემიგრაციულმა პროცესებმა განაპირობა. ზემოაღნიშნული ინტენსივობის ემიგრაციის უმთავრესი მიზეზი, როგორც არაერთხელ აღინიშნა, ღრმა ეკონომიკური კრიზისი და არამდგრადი პოლიტიკური ვითარება იყო.

შრომითი ემიგრაციის გავლენა მოსახლეობის ბუნებრივ მოძრაობაზე

შრომითი ემიგრაციის ინტენსიურობის შემცირება მნიშვნელოვანი რეზერვია საქართველოს მოსახლეობის აღწარმოების რეჟიმის გაუმჯობესების გზაზე. მითუმეტეს, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ ახალგაზრდა რეპროდუქციულ ასაკში შესვლა დაიწყო 1990-იან წლებში დაბადებულმა ქალთა შემცირებულმა კონტინენტმა.

2009-2011 წლებში ჩვენი ხელმძღვანელობითა და მონაწილეობით დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაციის პრობლემების შესწავლა, რომელიც ე.წ. „ღრმა ინტერვიუს“ მეთოდით წარმოებდა, ითვალისწინებდა ემიგრაციის პერიოდში ემიგრანტთა ქორწინებითი მდგომარეობის, რეპროდუქციული ქცევისა და ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული საკითხების შესწავლასაც. კვლევით გამოვლინდა, რომ ემიგრანტთა შორის შობადობა მეტად დაბალია და წლიურად შობადობის ზოგაგი კოეფიციენტი არ აღემატება 2‰-ს. ცხადია, ძნელია მცირე კონტინენტის (204

¹ ფირცხალავა გ. დემოპოლიტოლოგიური გამოკვლევის ძირითადი პასაჟები. ჟ. განათლება, მეცნიერება, ბიზნესი. 1997. IV.

რესპონდენტი) გამოკითხვით მიღებული ინფორმაციის განზოგადება, მაგრამ ზოგადად ის მაინც გარკვეულ წარმოდგენას გვაძლევს შობადობაზე. ჩვენი შეფასებით, რომელიც ეყრდნობა შრომითი ემიგრაციის აღრიცხვებსა და ექსპერტთა შეფასებებს, ამჟამად, საქართველოდან შრომით ემიგრაციაში მინიმუმ 350000 და მაქსიმუმ 500000-მდე კაცი იმყოფება. მათგან არანაკლებ 43% მაინც ქალია. ეს საქართველოს მუდმივი მოსახლეობის რეპროდუქციულ ქალთა 17%-ია. შობადობის ჯამობრივ კოეფიციენტს მხოლოდ საქართველოში სახეზე მყოფ მოსახლეობაზე თუ გავიანგარიშებთ, მისი მნიშვნელობა ოფიციალურ სტატისტიკურ მაჩვენებელზე მეტია.

ცხრილი 4. შობადობისა და ბუნებრივი მატების მაჩვენებელთა ცვლილება შრომითი ემიგრაციის გათვალისწინებით 2010 წლისათვის

	ოფიციალური სტატისტიკის მონაცემებით	ანალოგიური მაჩვენებლების პირობითი ცვლილება, რომ არ ყოფილიყო შრომითი ემიგრაცია	
		I ვარიანტი (შრომით ემიგრაციაშია 350 ათ. კაცი)	II ვარიანტი (შრომით ემიგრაციაშია 500 ათ. კაცი)
შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტი	1,83	2,05	2,12
ბუნებრივი მატება (%-ით)	3,4	5,9	6,5
დაბადებულთა რიცხვი (ათასი კაცი)	62,6	70,2	72,5

მაგალითად, 2010 წლისათვის შობადობის ჯამობრივი კოეფიციენტი, ოფიციალური სტატისტიკით, 1,83-ია. ჩვენი გაანგარიშებით, სახეზე მყოფი მოსახლეობისათვის ის - მაქსიმუმ 2,12 და მინიმუმ 2,053-ია. მამასადამე, თუ შრომითი ემიგრანტი ქალე-

ბი სამშობლოში იქნებოდნენ, დაბადებულთა რიცხვი საქართველოში 62585-ის ნაცვლად მაქსიმუმ 72502 და მინიმუმ 70211 ბავშვი მაინც იქნებოდა, ბუნებრივი მატების მაჩვენებელი კი- 3,4%-ის ნაცვლად მაქსიმუმ 6,5%, მინიმუმ კი- 5,9%ი. აღწარმოების ნეტო კოეფიციენტი 0,87-ის ნაცვლად- 1-ის ტოლი. მაშასადამე, შრომითი ემიგრაციის არარსებობის შემთხვევაში მოცემულ პერიოდში, საქართველოს აღწარმოების რეჟიმი შეკვეცილის ნაცვლად მარტივი მაინც იქნებოდა.

შრომითი ემიგრაცია მძიმე დაღს ასვამს ემიგრანტთა ჯანმრთელობას, რასაკვირველია, რეპროდუქციულ ჯანმრთელობასაც. რესპონდენტთა 87% განაცხადა, რომ გამგზავრებამდე სრულიად ჯანმრთელად გრძნობდა თავს, მათ შორის, ქალთა 84%. ემიგრაციაში ყოფნისას მხოლოდ 55% თვლიდა თავს ჯანმრთელად. ყოველმა მესამემ მიუთითა, რომ მათი ჯანმრთელობა იქ გაუარესდა. საქართველოში დაბრუნების შემდეგ კი რესპონდენტთა 53% თვლის თავს ჯანმრთელად. ემიგრაციულმა ცხოვრებამ ემიგრანტთა თითქმის ნახევარს ჯანმრთელობა შეუწყია. რესპონდენტები მიუთითებდნენ, რომ მძიმე ინტენსიურმა სამუშაო რეჟიმმა, არალეგალური ემიგრაციული ცხოვრების სირთულეებმა მათ ნევროზი დამართა¹.

საგულისხმოა ის ფაქტი, რომ რესპონდენტთა ნახევარი უსახსრობის გამო დაბრუნების შემდეგაც ვერ ახერხებს სათანადო მკურნალობას. ამის გამო საქართველო, როგორც დემოგრაფიული, ისე შრომითი პოტენციალის მნიშვნელოვან კლებას განიცდის. მიგვაჩნია, რომ შრომითი ემიგრაციის ინტენსივობის ნორმალიზაციის გარეშე ძნელი იქნება საქართველოს მოსახლეობის აღწარმოების რეჟიმის გაუმჯობესების მყარი ტენდენციების დამ-

¹ შრომის ბაზარი და დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაცია საქართველოში.თბილისი, უნივერსალი, 2012.

კვიდრება, ადამინური კაპიტალის ხარისხის გაუმჯობესება და ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ამაღლება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

ლორთქიფანიძე ვ., თოთაძე ა. ერმა ერი უნდა გადაარჩინოს: დემოგრაფიული ვითარება თანამედროვე საქართველოში. თბილისი, უნივერსალი, 2007.

მელაძე გ. საქართველოს დემოგრაფიული გამოწვევები. თბილისი, უნივერსალი, 2007.

ოჯახური ურთიერთობები და თაობათა ურთიერთ დამოკიდებულება საქართველოში. გამოკვლევის მეორე ტალღის ანგარიში. (ი.ბადურაშვილი, ე. კაპანაძე, შ. წიკლაური) 2010. P.70.

სულაბერიძე ა. ფიქრები ქართულ ოჯახსა და დემოგრაფიაზე. თბილისი, 2007

ფირცხალავა გ. დემოპოლიტოლოგიური გამოკვლევის ძირითადი პასუხები. ჟ. განათლება, მეცნიერება, ბიზნესი. 1997. IV.

შრომის ბაზარი და დაბრუნებულ მიგრანტთა რეინტეგრაცია საქართველოში. თბილისი, უნივერსალი, 2012

Shelia M. Attitude Towards Demographic Behavior in the Period of Economic Crisis in Demographically Aged Georgia. „Social-Economics Problems in Transition Countries”. (collection of Scientific Works, Research Papers and Articles). Tbilisi, 2008. p.14.

Mzia Shelia

PhD in Economics

Impact of Labour Migration on the Demographic Development of Georgia in the post-Soviet period

(Abstract)

Demographic development in Georgia in the post-Soviet period had been characterized by three major trends: Depopulation, acceleration of the aging of population and intensive emigration.

The present work discusses the reasons for the changes in the dynamics of Georgia's population in the post-Soviet period and draws the conclusion that labour migration exerts a significant impact on the demographic development of the population. Therefore, there can be observed a considerable reduction both in the demographic as well as in the labour potential of Georgia. Without the normalization of the intensity of emigration, it would be difficult to ensure the stable improvement of reproduction of Georgia's population and of the quality of the human capital as well as the enhancement of the country's economic potential.

მურმან ცარციძე

*ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის ასოცირებული
პროფესორი*

შრომის ბაზარი და მიგრაცია საქართველოში

საქართველოში მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლების მიზნით უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება თანამედროვე ცივილიზებული შრომის ბაზრის ფორმირებას, რომელიც პირველ რიგში მოითხოვს სოციალურ-შრომითი ურთიერთობების სფეროში მიმდინარე მოვლენების სისტემატურ კვლევას. „ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დაჩქარებისა და არსებული სოციალური პრობლემების გადაჭრისათვის უაღრესად დიდი მნიშვნელობა აქვს მოსახლეობის დასაქმების ხელშეწყობას როგორც ბიზნეს-გარემოს სრულყოფის, ისე შრომის ბაზრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის საჭირო ღონისძიებების გატარების გზით. ეს უკანასკნელი სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია და მოვალეობაა“¹. შრომის ბაზრის ფორმირებისა და მისი ფუნქციონირების თავისებურებებთან დაკავშირებული საკითხების კვლევა ჩვენი ქვეყნის რეალურ პრაქტიკაში დღემდე სერიოზულ პრობლემურ საკითხად რჩება, რაზეც არაერთხელ გამოუთქვამთ მოსაზრება ამ სფეროს მკვლევარ ქართველ მეცნიერებს. მათგან

¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №199 „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, 2013 წლის 2 აგვისტო, ქ. თბილისი.

ძალზე საყურადღებოა პროფესორ მ. ტუხაშვილის მიერ გაკეთებული დასკვნა, რომ „შრომის ბაზრისა და მიგრაციის მართვა, თავის მხრივ, უნდა ეყრდნობოდეს მეცნიერულად დასაბუთებულ კონცეფციებსა და შესაბამის პროგრამებს, შრომის ბაზრის ფორმირების შესახებ კომპლექსური ხასიათის მეცნიერულ გამოკვლევებს. ამ მხრივ კი ქვეყანაში უპრეცედენტო, შეუწყნარებელი ვითარებაა, რაც მოკლედ გამოიხატება შემდეგში: არ არსებობს საქართველოს შრომის ბაზრის განვითარებისა და მისი რეგულირების კონცეფცია; არ არსებობს საქართველოს მოსახლეობის მიგრაციის (შიგა, გარე, სტაციონალური, შრომითი, ქანქარისებური) მეცნიერულად დასაბუთებული კონცეფცია...“¹

პრობლემის კვლევის აქტუალობას განაპირობებს ისიც, რომ სწორედ შრომის ბაზრის მექანიზმის ეფექტიანი ფუნქციონირების შედეგად ხორციელდება მდგრადი ეკონომიკური განვითარების ძირითადი ამოცანების გადაწყვეტა, კერძოდ:

- სტრუქტურული გარდაქმნები ეკონომიკაში, მატერიალურ-ტექნიკური ფაქტორების განვითარება, ინოვაციების დაწერგვა;

- ადამიანური კაპიტალის განვითარება, საზოგადოების წევრთა საერთო და პროფესიული ცოდნის დონის, კულტურის, შემოქმედებითი შესაძლებლობების, მორალური ღირებულებების განვითარება;

- საზოგადოებრივი ურთიერთობების, განსაკუთრებით კი სოციალურ-შრომითი ურთიერთობების განვითარება.

აღნიშნული ფაქტორები განსაზღვრავენ საზოგადოებრივი პროგრესის საფუძველს, მის შინაარსს. სწორედ ამიტომ, რომ

¹ ტუხაშვილი მ. „აუცილებელია საქართველოს შრომის ბაზრისა და მიგრაციის კომპლექსური შესწავლა“, მიგრაცია N2, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2008, გვ.11.

„შრომის ბაზარი, როგორც ეკონომიკის ფუნქციონირებისა და განვითარების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი წყარო, ყოველთვის წარმოადგენდა ეკონომიკური თეორიისა და პრაქტიკის კვლევის საინტერესო სფეროს“¹.

საქართველოში შრომის ბაზრის თანამედროვე მდგომარეობა და ფუნქციონირების თავისებურებანი განსაზღვრულია საერთოდ ქვეყნაში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობით და რიგი ფაქტორებით, რომელიც მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენენ მდგრად ეკონომიკურ განვითარებასა და საერთოდ ეკონომიკურ სტაბილურობაზე. ჩვენი აზრით, მათგან მნიშვნელოვანია შემდეგი:

1. ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების ტემპები, სიღარიბის დონე და მასშტაბები. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით ქვეყანაში გარკვეული პოზიტიური ძვრები განხორციელდა, უმუშევრობისა და სიღარიბის დამლევა მაინც ვერ მოხერხდა. „სიღარიბის მასშტაბები და სიმწვავე კვლავ სერიოზულ გამოწვევად რჩება“. UNDP-ის ჩატარებული კვლევის მიხედვით, მოსახლეობის 70% სოციალურად ან ეკონომიკურად დაუცველია². აღნიშნულზე მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ ქვეყნის მოსახლეობის გარკვეული ნაწილი ჯერ კიდევ სიღარიბის ოფიციალურ ზღვარს მიღმა ცხოვრობს. 2000-2014 წლებში, აღნიშნული მაჩვენებელი მედიანური მოხმარების 60%-ის მიმართ, საშუალოდ 22,3%-ს შეადგენ-

¹ მესხია ი. შრომის ბაზარი: დასაქმება და უმუშევრობა საქართველოში, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის შრომები, თბილისი, 2008, ტ.6, გვ.58.

² ათასწლეულების განვითარების მიზნები საქართველოში, ეროვნული ანგარიში, 2014 წელი. მომზადებული საქართველოს მთავრობის მიერ გაეროს საქართველოს ოფისის მხარდაჭერით. UNDP, ეკონომიკური და სოციალური დაუცველობა საქართველოში, 2012, <http://www.ge.undp.org/>

და (ფარდობითი სიღარიბე). 2005 წელს ქვეყნის მოსახლეობის 54.9% სიღარიბის ოფიციალურად დადგენილ ზღვარზე¹ დაბლა ცხოვრობდა. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სოციალური მომსახურების სააგენტოს მონაცემებით სიღარიბის ზღვარს ქვევით მყოფი მოსახლეობის (437 238 კაცი) წილი (რეგისტრირებული სიღარიბე) მოსახლეობის საშუალოწლიურ რიცხოვნობასთან (4490500 კაცი) მიმართებაში 2013 წელს 9.7%-ს, ხოლო ზრდასრულ მოსახლეობასთან (15 წლისა და უფროსი ასაკის მოსახლეობა) მიმართებაში 14.5%-ს შეადგენდა. საქართველოს მოსახლეობის 2014 წლის 5 ნოემბრის საყოველთაო აღწერის შედეგების მიხედვით მოსახლეობის რიცხოვნობა 3 713 700 კაცით განისაზღვრა, ხოლო რეგისტრირებული სიღარიბის დონე 11.6%-მდე გაიზარდა.² თუმცა შესამჩნევია, რომ მისი ზრდა ძირითადად მოსახლეობის რიცხოვნობის შემცირებითაა გამოწვეული. მართლაც აშკარაა, რომ „ეკონომიკური ზრდით მიღებულმა შედეგმა ვერ უზრუნველყო სიღარიბის დონის მნიშვნელოვანი შემცირება. ბოლო ათწლეულში სიღარიბის მაჩვენებლები თითქმის არ შეცვლილა“³.

სიღარიბის ასეთი დონითა და მასშტაბებით არსებობა საქართველოში განპირობებულია რიგი მიზეზებით, რომელთაგან ძირითადად უნდა გამოვყოთ:

¹ აღნიშნული მაჩვენებელი იანგარიშებოდა 2005 წლის ჩათვლით საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ გაანგარიშებული საარსებო მინიმუმის საშუალო დონესთან მიმართებაში. www.geostat.ge

² საქართველოს მოსახლეობის 2014 წლის 5-19 ნოემბრის საყოველთაო აღწერის შედეგები. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. www.geostat.ge

³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება N400 „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე“, 2014 წლის 17 ივნისი, ქ. თბილისი.

- უმუშევრობის მაღალი დონე და მასშტაბები, ქრონიკული უმუშევრობა;
- არაეფექტიანი დასაქმება და ეროვნული მეურნეობის რიგ დარგებში შრომის მწარმოებლურობის დაბალი დონე;
- შრომის ანაზღაურების ორგანიზაციის პრობლემები, ხელფასის დაბალი დონე და მისი ძირითადი ფუნქციების შესუსტება;
- შემოსავლების დიფერენციაციის მაღალი დონე;
- ქვეყანაში სოციალური დაცვისა და უზრუნველყოფის სისტემის განუვითარებლობა;
- დასაქმებისა და სოციალურ-შრომითი ურთიერთობების რეგულირების მეცნიერულად დასაბუთებული მართვის პრაქტიკისა და საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა;
- შრომის ბაზრის ერთიანი ინფრასტრუქტურისა და საინფორმაციო სისტემის განუვითარებლობა;
- კადრების მომზადება-გადამზადების ორგანიზაციის დაბალი დონე, რაც შესაბამისად აისახა შრომის ბაზრის კონიუნქტურაზე და სხვა.

2. საქართველოს შრომის ბაზრისათვის განსაკუთრებით ნიშნდობლივია უმუშევრობის მაღალი დონე და ხანგძლივობა. ჩვენი შეფასებით სწორედ ეს უკანასკნელია სიღარიბის გამომწვევი უმთავრესი მიზეზი. ქვეყანაში არსებული ქრონიკული უმუშევრობა არსებით ზეგავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. საექსპერტო შეფასებით, უმუშევრობის დონე საქართველოში 32.0-36.0%-ის ფარგლებშია, ხოლო საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით 2000-2014 წლებში მისი დონე ქვეყანაში 10.3%-დან (2000 წელი) 12.4%-მდე მერყეობდა (2014 წელი), ხოლო მაქსიმალურ დონეს- 16.9%-ს მან 2009 წელს მიაღწია¹. 2014 წელს, წინა წელთან შედარებით, უმუშევრო-

1. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. www.geostat.ge.

ბის დონის შემცირებას (2.2%-ით) თან ახლდა ქვეყნის მოსახლეობის დასაქმებისა და ეკონომიკურად აქტიურობის დონის ზრდა შესაბამისად 1.7% და 0.3%-ით. უმუშევრობის რეალური დონის შეფასებაში ძალზე საინტერესოა ცალკეული სპეციალისტებისა და ექსპერტების დასკვნებიც. მაგალითად, პროფესორი ი.არჩვაძე აღნიშნავს: „სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საქართველოს ტერიტორიაზე ქვეყნის რეალური შრომითი რესურსების დასაქმების შესაძლებლობა (პოტენციალი, რესურსი, დონე) შეადგენს მხოლოდ 60.3%-ს, ხოლო უმუშევრობის დონე 39.7%-ს“... „უმუშევართა რაოდენობა საქართველოში 0.3 მლნ კი არა, თითქმის 0.8 მლნ კაცი (ჩვენი შეფასებით, 766.0 ათასი კაცი) იქნება. ეს კი საქართველოს ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის 39.1%-ია“.¹ ანუ მისი შეფასებით უმუშევრობის დონე 39.0%-40.0%-ის ფარგლებშია.

3. არაეფექტიანი დასაქმება და შრომის მწარმოებლურობის დაბალი დონე. უმუშევრობის სფეროში არსებული პრობლემები ადეკვატურ ასახვას პოულობს ქვეყნის მოსახლეობის დასაქმების დონეზე, ხასიათსა და მასშტაბებზე. შრომის ბაზრის ელემენტებისა და განსაკუთრებით საქართველოს მოსახლეობის დასაქმების კომპლექსური ანალიზის შედეგად ჩვენს მიერ გამოვლენილ იქნა აღნიშნულ სფეროში არსებული მდგომარეობა და გამოიკვეთა შემდეგი ტენდენციები:

➤ დასაქმებულთა ხელოვნური ზრდა თვითდასაქმებულთა ხვედრითი წონის გადიდებით, განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობაში;

➤ ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილის დასაქმება არასრული სამუშაო დროით;

¹ არჩვაძე ი. შრომითი მიგრაციის გავლენა შრომის ბაზრის მდგომარეობის მახასიათებელ ინდიკატორებზე. მიგრაცია N6, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2013, გვ.111, გვ.115.

➤ ფარული უმუშევრობისა და არაფორმალური დასაქმების დიდი მასშტაბები;

➤ მოსახლეობის მაღალი ეკონომიკური აქტივობის პირობებში დასაქმების დაბალი დონე;

➤ პროფესიონალი კადრების გადადინება სხვა სფეროში, მათი დაკავება არაპროფესიული შრომით, რაც გამოწვეულია შრომის ანაზღაურების დაბალი დონითა და სამუშაო ადგილების დეფიციტით;

➤ მომუშავეთა პროფესიულ-კვალიფიციური სტრუქტურის გაუარესება;

➤ მეორადი და „ღარიბი“ დასაქმების დიდი მასშტაბები.

საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ შრომის მწარმოებლურობის დაცემა და არაეფექტიანი დასაქმება განსაკუთრებით თვალშისაცემია საქართველოსათვის ტრადიციულ დარგშიდ სოფლის მეურნეობაში, რომ არაფერი ითქვას მრეწველობაზე. 1990 წლის ჩათვლით სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული იყო 695,0 ათასი კაცი (საერთო დასაქმებულთა – 25,2%). დარგი აწარმოებდა მშპ-ის 29,8%-ს, რაც შეადგენდა 4454,0 მლნ მანეთს¹. 2014 წელს კი მთლიანად ეკონომიკაში დასაქმებული 1745.2 ათასი კაციდან სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული იყო 1100.8 ათასი კაცი ანუ 63,1%, რომელმაც აწარმოა მშპ-ის მხოლოდ 11,6% (3378.1/29187.0)². მამასადამე, თუ 2014 წელს, 1990 წელთან შედარებით, სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულთა ხვედრითი წონა გაიზარდა 25,2%-დან 63,1%-მდე, მშპ-ის მთლიან მოცულობაში სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ხვედრითი წონა 29,8%-დან 11,6%-მდე შემცირდა. აღნიშნულიდან გამომდინარე საინტერესოა დასაქმებულთა სტატუსის გარკვევაც. 2014 წელს სულ ეკონომიკაში და-

¹ Tsartsidze Murman. Labour Market Regulation and Employment Policies in Georgia. European Applied Sciences N2/2, 2013. Stuttgart, Germany. p.184.

² საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური www.geostat.ge.

საქმებული მოსახლეობის 60,33% თვითდასაქმებული იყო, ხოლო სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული მოსახლეობის 79,07%-ია თვითდასაქმებული. 2000-2014 წლებში ქალაქის დასაქმებულ მოსახლეობაში თვითდასაქმებულთა ხვედრითი წონა საშუალოდ 31,1%-ია, მაშინ როცა, აღნიშნული მაჩვენებელი სოფლის მეურნეობაში საშუალოდ 82,6%-ს შეადგენს.¹ აღნიშნულიდან გამომდინარე აშკარაა, რომ „საქართველოს მთავარ გამოწვევას უმუშევრობა და თვითდასაქმების მაღალი მაჩვენებლები წარმოადგენს როგორც ქალებში, ასევე მამაკაცებში². პრობლემას კიდევ უფრო ამწვავებს ის, რომ უმუშევრებში მაღალია უმაღლესი განათლების მქონე პირებისა და ახალგაზრდების (სტატისტიკური მონაცემებით საქართველოში უმუშევართა თითქმის 1/3-ს უმაღლესი განათლება აქვს), ასევე ხანგძლივი უმუშევრების წილი. „შერბილებული კრიტერიუმით („იმედგაცრუებული“ პირების ჩათვლით) ხანგრძლივი დროით უმუშევართა წილი უმუშევართა საერთო რაოდენობის - 46,0%-ს შეადგენდა (საქსტატი 2013 წ.), იგივე მაჩვენებელი მკაცრი კრიტერიუმით („იმედგაცრუებულების“ გამოკლებით) 2013 წლებში შესაბამისად 42,1%-ს შეადგენდა“³.

4. შრომის ბაზრის არაფორმალური სექტორისა და არაფორმალური დასაქმების მასშტაბების ზრდა როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო სექტორში. მასში აქტიურად არის ჩაბმული მოსახლე-

-
- ¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური www.geostat.ge.
 - ² ათასწლეულების განვითარების მიზნები საქართველოში, ეროვნული ანგარიში, 2014წელი. მომზადებული საქართველოს მთავრობის მიერ გაეროს საქართველოს ოფისის მხარდაჭერით.
 - ³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №199 „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, 2013 წლის 2 აგვისტო ქ. თბილისი.

ობის თითქმის ყველა სოციალურ-დემოგრაფიული ჯგუფი. საექსპერტო შეფასებებითა და მსოფლიო ბანკის გამოკვლევებით, საქართველოში დასაქმებულთა მინიმუმ 32,0% ჩართულია რაიმე სახეობის არაფორმალურ საქმიანობაში. მისთვის განსაკუთრებით ნიშანდობლივია ის, რომ დასაქმებულთა აბსოლუტური უმრავლესობისათვის აღნიშნული საქმიანობა საარსებო სახსრების მოპოვების საშუალებაა, ხოლო მცირე ნაწილისათვის-დამოუკიდებლობის გამოვლენის, მოქნილი შრომის რეჟიმით მუშაობის შესაძლებლობის ან სოლიდური შემოსავლების უფრო იოლი გზით მიღების საშუალება.

5. კვალიფიციური კადრების დეფიციტი. თანამედროვე ეტაპზე ეროვნული შრომის ბაზრის მნიშვნელოვან თავისებურებას წარმოადგენს ის, რომ, სამუშაო ძალაზე მოთხოვნისა და მიწოდების თანაფარდობიდან გამომდინარე, ჩამოყალიბდა მისი კონიუნქტურის შერეული ტიპი. კერძოდ, მასობრივი, ქრონიკული უმუშევრობის პირობებში ადგილი აქვს გარკვეული პროფესიისა და კვალიფიკაციის მქონე სამუშაო ძალის დეფიციტს, რაც განპირობებულია პროფესიული კადრებისა და სპეციალისტების მომზადება-გადამზადების სათანადო სისტემის არარსებობით. საინტერესოა, რომ საქართველოში კვალიფიციური კადრების დეფიციტი შეინიშნება ეკონომიკური საქმიანობის იმ სფეროებშიც, სადაც შრომის ანაზღაურება შედარებით მაღალია. შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტის მცდელობა იყო საქართველოში ბოლო პერიოდში გატარებული მნიშვნელოვანი რეფორმები და განსაკუთრებით ათი წლის უკან დაწყებული განათლების სისტემის რეფორმა, რომელიც მთავარ პრიორიტეტად მართლაც არ ყოფილა შემთხვევითი. უმაღლესი და ზოგადი განათლების შესახებ ახალი ქართული კანონები, რომლებიც მიღებულ იქნა 2004-2005 წლებში მიზნად ისახავდა სისტემის ხელმისაწვდომობისა და ხარისხის გაზრდას და დაახლოებას ევროსტანდარტებთან. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია

პროფესიული განათლების რეფორმის სტრატეგია, რომელიც მიზნად ისახავს „შრომის ბაზრის მოთხოვნების შესაბამისი, მოქნილი პროფესიული საგანმანათლებლო ქსელის ჩამოყალიბებას, რომელიც უზრუნველყოფს არსებული და მომავალში ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობისათვის მაღალი ხარისხის კომპეტენციების განვითარებას, კონკურენტუნარიანი კადრების მომზადებას ადგილობრივი და საერთაშორისო შრომის ბაზრისათვის“.¹

6. თანამედროვე გლობალიზაციისა და ინტეგრაციის ეპოქაში საქართველოს შრომის ბაზრის განვითარებაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მიგრაციული პროცესები, განსაკუთრებით კი მასობრივი შრომითი მიგრაცია, რომელიც სათანადო ასახვას პოულობს ქვეყნის შრომითი პოტენციალის დინამიკაზე და საერთოდ ეკონომიკურ განვითარებაზე. მართლაც ძნელია არ დაეთანხმო პროფესორ მ. ტუხაშვილის დასკვნას, რომ ქვეყანაში „კრიზისის წლებში უკიდურესად შემცირდა მოსახლეობის ტერიტორიული მოძრაობით მიღებული დადებითი ეფექტი და უკიდურესად გაძლიერდა მიგრაციის უარყოფითი ზეგავლენა შრომის ბაზარსა და მთელს ეკონომიკაზე: ეთნოკონფლიქტების შედეგად იძულებით გადაადგილებულთა დიდი მასის წარმოქმნამ, ცხოვრების პირობების გაუარესებამ, მასობრივმა მუდმივმა და შრომითმა ემიგრაციამ დიდი ზეგავლენა მოახდინა საქართველოს შრომითი პოტენციალისა და შრომის ბაზრის ფორმირებაზე“.² თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მიგრაციის პრობლემა საქართველოსათვის საბჭოთა პერიოდშიც სერიოზული ყუ-

¹ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანება N300 „პროფესიული განათლების რეფორმის სტრატეგიის (2013-2020 წლები) დამტკიცების თაობაზე“, 2013 წლის 26 დეკემბერი, ქ.თბილისი.

² ტუხაშვილი მ. „აუცილებელია საქართველოს შრომის ბაზრისა და მიგრაციის კომპლექსური შესწავლა“, მიგრაცია N2, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2008, გვ.8,9.

რადღების საგანს წარმოადგენდა. აღნიშნული პრობლემის კვლევის შედეგების განზოგადებისას პროფესორი თ.ზუბიაშვილი სავსებით სამართლიანად აღნიშნავს, რომ „1979-1992 წლებში საქართველოს მოსახლეობის გარე მიგრაცია საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებთან ხასიათდება მიგრაციის უარყოფითი სალდოთი, რაც 1989 წლის შემდგომ მეტად ინტენსიური გახდა. რადგან მიგრანტთა შორის ჭარბობდა შრომისუნარიან ასაკში მყოფი მაღალი კვალიფიკაციის მქონე მოსახლეობა, გარე მიგრაციამ მნიშვნელოვნად შეამცირა საქართველოს შრომითი პოტენციალი და გააუარესა მოსახლეობის აღწარმოების ბევრი მაჩვენებელი“.¹ სწორედ 1989 წლის შემდგომ პერიოდში ქვეყანაში დაწყებული პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური ცვლილებები ასევე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ როგორც გარე, ისე შიდა მიგრაციულ პროცესებზე. ქართველ სპეცილისტთა შეფასებით, მასობრივი მიგრაციის პროცესი სწორედ აღნიშნული პერიოდიდან აღინიშნება. „მიგრაციის სოციალურ-დემოგრაფიული კვლევის შედეგები, რომელიც წარმოდგენილ იქნა 1991 წელს თბილისის დემოგრაფიისა და სოციოლოგიური კვლევების ინსტიტუტის მიერ, გვიჩვენებს რომ 1990-1996 წლებში იმიგრაცია შეადგენდა 378.1 ათას კაცს, ხოლო ემიგრაცია 1384.4 ათას კაცს. მაშასადამე, აღნიშნულ პერიოდში გარე მიგრაციის შედეგად საქართველომ დაკარგა 1.0 მილიონზე მეტი ადამიანი“ (ცხრილი 1). როგორ ვხედავთ ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით საქართველოს მოსახლეობის გარე მიგრაცია 1990-1996 წლებში 295.1 ათასი კაცია, მათ შორის 1996 წელს 12.9 ათასი კაცია, მაშინ როცა შეფასებითი მონაცემების მიხედვით აღნიშნულ პერიოდში ემიგრანტთა რაოდენობა 1384.4 ათასი კაცია, ხოლო, მათ შორის, 1996 წელს 200.0

¹ ზუბიაშვილი თ. მიგრაციული პროცესები საქართველოში სსრკ დაშლის წინა პერიოდში. მიგრაცია N4, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2010, გვ.178-179.

ათასი კაცი. მკვლევართა განმარტებით გარე მიგრაციული ნაკადებიდან 70%-ს დროებითი, ძირითადად შრომითი მიგრანტები შეადგენენ. თუმცა მათი უდიდესი ნაწილი ერთ-ორ წელზე მეტხანს რჩებიან საზღვარგარეთ და ისინი შეიძლება ჩაითვალოს როგორც განუსაზღვრელი ვადით გასულები. გ.წულაძისა და ნ.მალაფერიძის შეფასებით 1996-1997 წლებში შეინიშნებოდა მიგრაციის უარყოფითი სალდოს სწრაფი შემცირება, რის შემდეგაც იგი სისტემატურად მცირდებოდა 1998-2001 წლებში¹. რაც შეეხება

ცხრილი 1

საქართველოს მოსახლეობის გარე მიგრაცია 1990-1996 წლებში (ათასი კაცი)

წლები	ოფიციალური მონაცემები ²			შეფასებითი მონაცემები ³		
	ჩამოვიდა	წავიდა	სალდო	ჩამოვიდა	წავიდა	სალდო
1990	20,0	-59,0	_39,0	27,2	-42,9	_15,7
1991	16,6	-60,6	_44,0	20,9	-49,5	_28,6
1992	8,0	-49,6	_41,6	50,0	-305,0	_255
1993	12,6	-42,9	_30,3	74,0	-264,0	_190
1994	12,7	-44,2	_31,5	79,0	-277,0	_198,0
1995	5,7	-25,9	_20,2	70,0	-246,0	_176,0
1996	1,2	-12,9	_11,7	57,0	-200,0	_143,0
1990-1996	76,8	-295,1	_218,3	378,1	-1384,4	_1006,3
1996-2001	2.8	-18.8	-16.0	-	-	-355.8

¹ Г.Г. Меладзе, Б.Н. Кутелия. Внешняя миграция в Грузии, 1996–2001 годы. Xreferat.ru

² საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები. www.geostat.ge.

³ Б.Н. Кутелия, Г.Г. Меладзе, Г.Е. Цуладзе. Эмиграция из Грузии в постсоветский период. Массовые опросы, эксперименты, монографические исследования. 2001г. www.nir.ru

ბოლო 5 წლის მონაცემებს მიგრაციის სალდო -21,5 ათასიდან -3,4 ათას კაცამდე მერყეობდა, ხოლო 2009, 2010 და 2011 წლებში დადებითი სალდო იყო დაფიქსირებული შესაბამისად 34.2, 18.1 და 20.2 ათასი კაცი¹.

აღნიშნულ პრობლემასთან დაკავშირებით კიდევ უფრო საინტერესო მოსაზრებებს აყალიბებენ გ.წულაძე და შ.წიკლაური „1992-2006 წლებში გარე მიგრაციის უარყოფითმა სალდომ შეფასებითი მონაცემებით 1 127.6 ათასი კაცი შეადგინა, ანუ 1 მილიონს გადააჭარბა“. ამასთან ავტორები ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ „მოცემულ შემთხვევაში შეფასებითი მონაცემები გარე მიგრაციის შესახებ იმიტომ მოგვყავს, რომ ის უფრო სანდოდ მიგვაჩნია, ვიდრე სტატისტიკის დეპარტამენტის შესაბამისი მონაცემები, განსაკუთრებით 2004 წლიდან“ და აკეთებენ ძალზე მნიშვნელოვან დასკვნას, რომ „1992 წლიდან გარე მიგრაცია საქართველოს მოსახლეობის რაოდენობის ფორმირების ძირითად კომპონენტს წარმოადგენს“.² ცალკეული ექსპერტების შეფასებით დღესაც ქვეყნის გარეთ ემიგრაციაში მყოფი მოსახლეობის რაოდენობა ერთ მილიონს აღემატება და ეს პროცესი ამჟამადაც მიმდინარეობს ყოველგვარი რეგულირებისა და კონტროლის გარეშე, რაც მნიშვნელოვნად აუარესებს ქვეყნის შრომით პოტენციალს, ვინაიდან ემიგრანტთა უმრავლესობა შრომისუნარიანი, საშუალო ასაკის, მაღალკვალიფიციური სპეცილისტებია. მსოფლიო ბანკის ექსპერტების მიერ გამოქვეყნებული ანგარიშების მიხედვით საქართველოში მიგრაციის დონე ქვეყნის მოსახლეობის რიცხოვნობასთან მიმართებაში საკმაოდ მაღალია. ასე მაგალითად, 2002 წელს საქართველოდან უცხოეთში 1.1 მლნ მოქალაქე გავიდა, რაც

¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური www.geostat.ge.

² წულაძე გ., წიკლაური შ. „გარე მიგრაცია - საქართველოს მოსახლეობის ფორმირების კომპონენტი (1960-2035წწ.)“, მიგრაცია N2, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2008, გვ. 88, 89.

აღნიშნული პერიოდისათვის ქვეყნის მთლიანი მოსახლეობის (4371500 კაცი) 25,2%-ია. მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემებით ემიგრანტთა დიდი ნაწილი რუსეთზე მოდის, ხოლო საერთო შრომით ემიგრანტთა 40% ქალია. საბერძნეთსა და გერმანიაში გასული შრომითი მიგრანტი ქალების ხვედრითი წილი 70%-ია. შრომით მიგრანტთა 44%-ს უმაღლესი განათლება აქვს. ასევე გამოკვლევების შედეგად ცნობილია, რომ კრიზისის პერიოდში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური ვითარების შედეგად შრომის ბაზარზე მაღალკვალიფიციურ მუშახელზე მოთხოვნის შეკვეცამ განაპირობა მათი გადინება დასავლეთის ბაზარზე. მაგრამ სამწუხაროდ ბევრი მათგანი მიმდებ ქვეყანაში ვერ ახერხებს ადამიანური კაპიტალის სრულ რეალიზაციას და მხოლოდ მათი ნაწილი საქმდება სპეციალობის შესაბამისად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ერთი მხრივ, შეიძლება ითქვას, რომ ემიგრანტთა უმრავლესობისათვის დასაქმება პროფესიულ-კვალიფიციური თვალსაზრისით არაადეკვატურია და ხშირად იგი გარკვეული კუთხით დისკრიმინაციული ხასიათისაა, ხოლო ნაწილი კი ახერხებს თავისი ინტელექტუალური და შრომითი პოტენციალის სრულ რეალიზაციას. მიუხედავად ზემოაღნიშნული პრობლემებისა შრომითი მიგრაცია არ შეიძლება შეფასდეს ცალსახად უარყოფითად. როგორც პროფ. მ.ტუხაშვილი აღნიშნავს, „შრომით მიგრაციას, როგორც იმიგრაციის, ისე ემიგრაციის ქვეყნებისათვის ბევრ მისთვის დამახასიათებელ უარყოფით მხარეებთან ერთად, უფრო მეტი დადებითი შედეგი აქვს“.¹ ამ მხრივ არც საქართველოა გამონაკლისი. კერძოდ, ქვეყნის ეკონომიკის გაჯანსაღებისათვის ძალზე მნიშვნელოვანია ემიგრანტთა ფულადი გზავნილები, რომელიც ხელს უწყობს მოსახლეობის მსყიდველობითუნარიანობის ამაღლებას, მთლიანი შიდა პროდუქტისა და ფულადი მასის ზრდას, დანაზოგებისა და მოხმარების ზომის

¹ ტუხაშვილი მ. საქართველოს შრომითი პოტენციალი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 1998, გვ.113.

გადიდებას, ასტიმულირებს ინვესტიციებს და დადებითად ზემოქმედებს საერთო ეკონომიკური განვითარების პროცესზე. თავისუფლად შეიძლება ითქვას, რომ ფულადი გზავნილები საგარეო დაფინანსების ერთ-ერთ ყველაზე სტაბილურ წყაროდ რჩება. საქართველოში ემიგრანტთა ფულადი გზავნილების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი 1 476.2 მლნ აშშ დოლარი 2013 წელს დაფიქსირდა, რაც აღნიშნულ პერიოდში ქვეყანაში შემოსული უცხოური ინვესტიციების საერთო მოცულობას 56.73%-ით აღემატებოდა (ცხრილი 2).

2014 წელს ფულადი გზავნილების საერთო ოდენობა 1 440.0 მლნ აშშ დოლარამდე, ანუ წინა წელთან შედარებით 2,45%-ით შემცირდა, რაც ძირითადად რუსეთის ფედერაციიდან ფულადი გზავნილების შემცირებამ განაპირობა. კერძოდ, ფულადი გზავნილების მთლიან მასაში ძირითადი წილი 49,25% (709.23 მლნ აშშ დოლარი) სწორედ რუსეთზე მოდის და წინა წელთან შედარებით იგი 11,5%-ითაა შემცირებული. ფულადი გზავნილების ნაკადები ასევე მნიშვნელოვანია საბერძნეთიდან, იტალიიდან, აშშ-დან, თურქეთიდან, უკრაინიდან, ესპანეთიდან, გერმანიიდან, ისრაელიდან და აზერბაიჯანიდან. ფულადი გზავნილები წინა წელთან შედარებით გაზრდილია საბერძნეთიდან (მეორე უმსხვილესი წყარო) 3,4%-ით და 2014 წელს 204.78 მილიონი აშშ დოლარი შეადგინა; შემდეგ მოდის იტალია-121.4 მლნ აშშ დოლარით (10,2%-იანი ზრდა); აშშ- 82.0 მლნ აშშ დოლარით (9,6%-იანი ზრდა); თურქეთი- 64.3 მლნ აშშ დოლარით (54,1%-იანი ზრდა); უკრაინა- 30.8 მლნ აშშ დოლარით (32,4%-იანი კლება); ესპანეთი - 28.0 მლნ აშშ დოლარით; გერმანია - 24.2 მლნ აშშ დოლარით; ისრაელი - 23,6 მლნ აშშ დოლარით; აზერბაიჯანი - 17.78 მლნ აშშ დოლარით¹. აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლებში

¹ ფულადი გზავნილები საქართველოში 2014 წელს. civil.ge/geo/article.php.

ზოგიერთი მნიშვნელოვანი მაკროეკონომიკური მაჩვენებლებისა და ფულადი გზავნილების დინამიკა საქართველოში 2006-2014 წლებში¹

მაჩვენებლები	2006	2010	2012	2013	2014
მშპ მიმდინარე ფასებით (მლნ ლარი)	13790.0	20743.4	26167.3	26824.9	29187.0
მშპ (მლნ აშშ დოლარი)	7762.0	11636.5	15846.8	16126.4	16528.5
მშპ-ის რეალური ზრდა %-ში წინა წელთან შედარებით	109.4	106.3	106.2	103.3	104.8
მშპ მოსახლეობის ერთ სულზე (აშშ დოლარი)	1763.6	2623.0	3523.4	3599.6	3680.8
სახელმწიფო ბიუჯეტი (მლნ ლარი)	4429.9	5865.8	7560.0	7434.3	8118.9
ემიგრანტების ფულადი გზავნილები (მლნ აშშ დოლარი) ²	553.0	1052.28	1334.17	1476.2	1440.0
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები (მლნ აშშ დოლარი)	1190.4	814.5	911.6	941.9	1272.5
ემიგრანტების ფულადი გზავნილები %-ში მშპ-სთან მიმართებაში	7.12%	9.04%	8.42%	7.43%	8.71%
პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები %-ში მშპ-სთან მიმართებაში	15.34%	7.0%	5.75%	5.84%	7.7%

¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემები. www.geostat.ge

² საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემები. www.nbg.ge

ემიგრანტთა ფულადი გზავნილების მოცულობა ზრდის ტენდენციით ხასიათდება და იგი მნიშვნელოვნად აჭარბებს უცხოური ინვესტიციების მოცულობას. ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში ემიგრანტების ფულადი გზავნილების წილი მშპ-სთან მიმართებაში საშუალოდ 8,4%-ის ფარგლებში მერყეობდა მაშინ, როცა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების წილი მშპ-სთან მიმართებაში აღნიშნულ პერიოდში საშუალოდ 6,57% შეადგენდა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე გასაკვირი არაა, რომ მოსახლეობის მასობრივი მიგრაციის პრობლემა მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, არა მარტო სპეციალისტების, არამედ საზოგადოების, მთავრობის და ეკლესიის მსჯელობის საგანიც კი გახდა. სრულიად საქართველოს კათალიკოს-პატრიარქმა უწმინდესმა და უნეტარესმა არაერთხელ გაამახვილა ყურადღება აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით და მოსახლეობის არაეფექტიანი დასაქმების, მათი შემოსავლების, შესაბამისად ცხოვრების დაბალი დონისა და სიღარიბის არსებობა ქვეყანაში სწორედ მასობრივი ემიგრაციის პრობლემას დაუკავშირა. კერძოდ, იგი ხაზს უსვამს ამ სოციალურ-ეკონომიკური მოვლენის როგორც დადებით, ისე უარყოფით მხარეს და აღნიშნავს, რომ: „უცხოეთი კარგია, როცა ადამიანი იქ სწავლობს, ცოდნას იძენს, მაგრამ უცხოეთში საცხოვრებლად წასვლა მცირერიცხოვანი ერის გადაგვარებაა! ამიტომ მასობრივი მიგრაცია ძალიან საშიში მოვლენაა ქართველებისათვის!“¹

თამამედროვე პირობებში მიგრაციის პრობლემების დარეგულირების მცდელობა ამ სფეროში საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული კანონმდებლობა, განსაკუთრებით კი მიგრაციის

¹ ილია II, სრულიად საქართველოს კათალიკოს-პატრიარქი, მცხეთათბილისის მთავარეპისკოპოსი და ცხუმ-აფხაზეთის მიტროპოლიტი, საკვირაო ქადაგება. ჟურნალი „საპატრიარქოს უწყებანი“ N11, 711, 20-26 მარტი, 2014.

სტრატეგია¹, რომლის ძირითადი მიზანია „2020 წლისთვის საქართველოში მიგრაციის მართვის ისეთი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური სივრცის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყნის ევროკავშირთან კიდევ უფრო დაახლოებას; ხელს შეუწყობს სხვადასხვა რელიგიური, კულტურული და ეთნიკური ჯგუფების მშვიდობიან თანაცხოვრებას, იმიგრანტთა უფლებების დაცვას დასაზოგადოებაში წარმატებულ ინტეგრაციას; ხელს შეუწყობს სტაბილურ მიგრანტების რეინტეგრაციას, მიგრაციის დადებითი ეკონომიკური და დემოგრაფიული ასპექტების გამოყენებას ქვეყნის განვითარებისთვის და გაზრდის საქართველოს მოქალაქეების ლეგალური მიგრაციის შესაძლებლობებს. შესაბამისად მიგრაციული პროცესების მართვა მიჩნეულია ქვეყნის ერთ-ერთ პრიორიტეტად, რაც მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე, მის უსაფრთხოებასა და სტაბილურობაზე.

საქართველოში, თანამედროვე გლობალიზაციისა და ინტეგრაციის პირობებში მიგრაციის პოლიტიკის ეფექტიანი დაგეგმვის, კოორდინაციისა და განხორციელებისათვის აუცილებელია სოციალურ-შრომითი ურთიერთობების სფეროში რიგი გადაუდებელი ღონისძიების გატარება, პირველ რიგში კი შრომის ბაზრის რეგულირებისა და დასაქმების სახელმწიფო პოლიტიკის კარდინალური ცვლილება. კერძოდ, აუცილებელია შრომის ბაზრის ცივილიზებული ინფრასტრუქტურის ფორმირება და განვითარება, მისი ძირითადი ელემენტების (მიწოდება-მოთხოვნის) სისტემური კვლევა და შრომის ბაზრის მოთხოვნაზე ორიენტი-

¹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №622 „საქართველოს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, 2015 წლის 14 დეკემბერი, ქ.თბილისი. საქართველოს პარლამენტის კანონი „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ N3418, 01.04.2015., ქუთაისი.

რებული პროფესიული და უმაღლესი განათლების მქონე კონკურენტუნარიანი კადრების მომზადება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

ილია II, სრულიად საქართველოს კათალიკოს-პატრიარქი, მცხეთა-თბილისის მთავარეპისკოპოსი და ცხუმ-აფხაზეთის მიტროპოლიტი, საკვირაო ქადაგება. ჟურნალი “საპატრიარქოს უწყებანი” N11, 711, 20-26 მარტი, 2014წელი.

ტუხაშვილი მ. „აუცილებელია საქართველოს შრომის ბაზრისა და მიგრაციის კომპლექსური შესწავლა“, მიგრაცია N2, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2008.

ტუხაშვილი მ. საქართველოს შრომითი პოტენციალი, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 1998.

არჩვაძე ი. შრომითი მიგრაციის გავლენა შრომის ბაზრის მდგომარეობის მახასიათებელ ინდიკატორებზე. მიგრაცია N6, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2013.

ზუბიაშვილი თ. მიგრაციული პროცესები საქართველოში სსრკ დაშლის წინა პერიოდში, მიგრაცია N4, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2010.

მესხია ი. შრომის ბაზარი: დასაქმება და უმუშევრობა საქართველოში, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის შრომები, ტ.6. თბილისი, 2008.

წულაძე გ., წიკლაური შ. „გარე მიგრაცია- საქართველოს მოსახლეობის ფორმირების კომპონენტი (1960-2035წწ.)“, მიგრაცია N2, ი.ჯავახიშვილის სახელობის თსუ მიგრაციის კვლევის ცენტრი, „უნივერსალი“, თბილისი, 2008.

Tsartsidze Murman. Labour Market Regulation and Employment Policies in Georgia. European Applied Sciences N2/2, 2013. Stuttgart, Germany.

Г.Г. Меладзе, Б.Н. Кутелия. Внешняя миграция в Грузии, 1996–2001 годы. Xreferat.ru

Б.Н. Кутелия, Г.Г. Меладзе, Г.Е. Цуладзе. Эмиграция из Грузии в постсоветский период. Массовые опросы, эксперименты, монографические исследования. 2001г. www.nir.ru

კანონები და ნორმატიული აქტები:

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N400 „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე“, 2014 წლის 17 ივნისი, ქ.თბილისი.

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N199 „საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიისა და საქართველოს შრომის ბაზრის ფორმირების სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაციის 2015-2018 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, 2013 წლის 2 აგვისტო, ქ.თბილისი.

საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ბრძანება N300 „პროფესიული განათლების რეფორმის სტრატეგიის (2013-2020 წლები) დამტკიცების თაობაზე“, 2013 წლის 26 დეკემბერი, ქ.თბილისი.

საქართველოს მთავრობის დადგენილება N622 „საქართველოს 2016-2020 წლების მიგრაციის სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“, 2015 წლის 14 დეკემბერი, ქ.თბილისი.

საქართველოს პარლამენტის კანონი „შრომითი მიგრაციის შესახებ“ N3418, 2015 წლის 01 აპრილი, ქ.ქუთაისი.

სტატისტიკური ინფორმაცია:

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური www.geostat.ge

საქართველოს ეროვნული ბანკი www.nbg.ge

ათასწლეულების განვითარების მიზნები საქართველოში, ეროვნული ანგარიში, 2014წელი. მომზადებული საქართველოს მთავრობის მიერ გაეროს საქართველოს ოფისის მხარდაჭერით. UNDP, ეკონომიკური და სოციალური დაუცველობა საქართველოში, 2012, <http://www.ge.undp.org/>

Murman Tsartsidze

*Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
Faculty of Economics and Business
Ivane Javakhishvili Tbilisi State University*

Labor Market and Migration in Georgia

(Abstract)

It will be impossible to reduce poverty and rise living standards of population in the country without formation of modern civilized market environment and its corresponding infrastructure. The leading position in this system belongs to labor market. To be exact, normally functioning labor market must become the basis for the country's economic development, able-bodied population's effective employment, for the improvement of the quality of labor life and living standards in the long run. Thus, in Georgia the great importance is attached to systematic studies of socio-economic problems related to labor market peculiarities and its functioning.

In the epoch of globalization and integration the functioning and development of the Georgian labor market is greatly influenced by migration processes. Thus, in this work the proper attention is paid to the noted problem, particularly to the discussion of the peculiarities of mass labor emigration. The latter directly influences the dynamics of the country's labor potential, general processes of economic development and consequently is reflected in the development of human development and country's population's living standards.

თამაზ ზუბიაშვილი

*ეკონომიკის დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი
ი.ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი*

ნინო ზუბიაშვილი

*ი.ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტის ეკონომიკისა
და ბიზნესის ფაკულტეტის მაგისტრანტი*

მიგრანტთა განათლების დონე საქართველოში (საბჭოთა კავშირის დაშლის წინა პერიოდი)

მოსახლეობის და, მათ შორის, მიგრაციული ნაკადების ერთ-ერთი მთავარი მაჩვენებელი და მნიშვნელოვანი სოციალური მახასიათებელია განათლების დონე. განათლების დონის ამაღლების სურვილი ხშირად მიგრაციის მიზეზი ხდება. მიგრანტთა განათლების დონე საბჭოთა კავშირის მოსახლეობის აღწერებში 1979 წლის აღწერამდე არ აღირიცხებოდა. თუმცა ცალკეული შერჩევითი გამოკვლევები ადასტურებდნენ, რომ დასაქმებული მოსახლეობის განათლების დონე უფრო მაღალია, ვიდრე მთელი მოსახლეობისა; მიგრანტთა განათლების დონეც უფრო მაღალია, ვიდრე დანარჩენი მოსახლეობისა.

ვ. ტომინი თავის ნაშრომში აღნიშნავს, რომ 1940-იან წლებში ყოფილ საბჭოთა კავშირში მოსახლეობის მიგრირებულ ნაწილს უფრო დაბალი განათლების დონე ჰქონდა, ვიდრე მთელ მოსახლეობას, და რომ თავისი სოციალური, პროფესიული და განსაკუთრებით განათლების დონით იგი მკვეთრად განსხვავდება 1960-იანი და 1970-იანი წლების მიგრანტებისაგან.¹

¹ Томин В.П. Уровень образования населения СССР: Финансы и статистика, М., 1981. стр.181.

მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში დაიწყო მიგრანტთა ინტენსიური გადინება სოფლიდან ქალაქად. მათი განათლების დონე მნიშვნელოვნად დაბალი იყო, ვიდრე ქალაქის მოსახლეობისა და მაშინ ეს პროცესი ატარებდა უეჭველად პროგრესულ ხასიათს. მიგრაცია ამ წლებში, ერთი მხრივ, აქტიურად უწყობდა ხელს მრეწველობის განვითარებას, მეორე მხრივ კი, ამაღლებდა კულტურულ-ტექნიკურ და განათლების დონეს მოსახლეობის დაბალ ფენებში, აღვიძებდა მათში შემოქმედებით საწყისს, ამდიდრებდა სულიერად.

1960-იანი წლების ბოლოს და, განსაკუთრებით, 1970-იანი წლებში მიგრანტთა ხარისხობრივი მდგომარეობა მნიშვნელოვნად შეიცვალა. ამ წლებიდან მოყოლებული მიგრანტთა განათლების დონე გახდა უფრო მაღალი, ვიდრე სსრკ მთელი მოსახლეობისა. განსაკუთრებით ეს ეხება მიგრანტებს, რომლებიც სოფლიდან ქალაქად გადაადგილდებოდნენ. ეს განაპირობა იმან, რომ დაბალი განათლების და დაბალი პროფესიული მომზადების მქონე მიგრანტთათვის სულ უფრო ძნელი ხდებოდა, ეპოვათ სამუშაო თანამედროვე სამრეწველო წარმოებაში, სადაც დაბალკვალიფიციურთა წილი ყოველწლიურად მცირდებოდა. ამას გარდა, თანამედროვე ტექნიკური განათლების ეტაპზე დაბალი განათლების მქონე მიგრანტთა გადაადგილება სოფლიდან ქალაქად მიზანშეუწონელია და როგორც ვ. სტაროვერცოვი შენიშნავს: „დაბალი კულტურულ-ტექნიკური დონით დიდი რაოდენობის მოსახლეობის გადაადგილება სოფლიდან ქალაქად გარკვეულწილად საზიანოა ქალაქისთვის, რადგან იგი აფერხებს ტექნიკური სამუშაოების მექანიზაციას“.¹

საქართველოში 1970-იანი წლების ეკონომიკური აღმავლობის პერიოდიდან ეკონომიკური პოტენციალის ზრდასთან ერ-

¹ Староверов В.И. Социально-демографические проблемы деревни. М., 1975, стр.199.

თად სისტემატურად, განუხრელად იზრდებოდა რესპუბლიკის განათლების პოტენციალიც. ისტორიულად მცირე პერიოდში საქართველომ არნახული ნახტომი გააკეთა განათლების პოტენციალის ზრდაში. განათლების ტემპების მიხედვით იგი უკვე ერთერთ მოწინავე ადგილზეა. ომისწინა და ომის შემდგომი პერიოდის მთელ მანძილზე საქართველო პირველ ადგილზე იყო განათლების პოტენციალის მხრივ ყოფილ საბჭოთა კავშირის რესპუბლიკებს შორის.

გასული საუკუნის 70-80-იან წლებში სწრაფი ზრდა განიცადა განათლების პოტენციალმა როგორც მთელ საქართველოში, ისე მის ცალკეულ რეგიონში. ამ პერიოდში შეიცვალა განსხვავება ქალაქისა და სოფლის განათლების პოტენციალების თანაფარდობაში; შესამჩნევად შემცირდა სოფლის მოსახლეობის განათლების დონის ჩამორჩენა როგორც რესპუბლიკის საშუალო მაჩვენებლებთან, ისე ქალაქის მოსახლეობის მაჩვენებლებთან. ზემოთ აღნიშნულ პერიოდში მნიშვნელოვნად გაიზარდა განათლების ცალკეული სახეების მიხედვით: უმაღლესი, საშუალო სპეციალური, ზოგადი საშუალო განათლების პოტენციალი.

ჩვენს მიერ აღებულ საანალიზო პერიოდში (1979-1991წწ.) სოფლიდან ქალაქად 16 წლის და უფროსი ასაკის მიგრანტთა განათლების დონე მოცემულია ცხრილში №1. როგორც ცხრილიდან ჩანს, აღნიშნული მიმართულების მიგრაციაში მიგრანტთა შორის საკმაოდ ჭარბობდნენ საშუალო განათლების მქონე პირნი. ეს ლოგიკურად ასეც უნდა ყოფილიყო, რადგან მთელ მოსახლეობაში საშუალო განათლების მქონე მოსახლეობა ჭარბობს დანარჩენი სხვა დონის განათლების მქონე მოსახლეობას. მიგრაციულ ნაკადში განათლების დონის მიხედვით შემდეგ ადგილებზე მოდიან საშუალო სპეციალური, უმაღლესი და დაუმთავრებელი უმაღლესი განათლების მქონე მიგრანტები.

სოფელსა და ქალაქს შორის 16 წლის და უფროსი ასაკის მიგრანტთა განაწილება განათლების დონის მიხედვით¹ (%)

მიგრანტთა განათლების დონე	1979-1980		1984-1984		1986-1987		1988-1989		1990-1991		1992	
	ჩამოვიდა სოფლიდან ქალაქად	წავიდა ქალაქიდან სოფლად	სოფლიდან ქალაქად	ქალაქიდან სოფლად	სოფლიდან ქალაქად	ქალაქიდან სოფლად	სოფლიდან ქალაქად	ქალაქიდან სოფლად	სოფლიდან ქალაქად	ქალაქიდან სოფლად	სოფლიდან ქალაქად	ქალაქიდან სოფლად
სულ	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
მათ შორის:												
უმალღესი	8,0	11,1	9,7	16,6	10,5	16,8	11,8	17,7	11,8	13,1	11,7	13,1
დაუმთავრ. უმალღესი	9,9	12,2	6,4	3,5	6,1	3,6	3,9	2,4	5,3	1,9	5,3	2,1
საშუალო სპეციალური	21,2	21,1	22,7	26,9	23,3	27,2	21,9	24,5	19,6	21,3	15,4	22,0
ზოგ. საშუალო	49,9	42,6	54,4	43,2	53,4	44,1	57,0	48,6	58,8	55,2	65,0	57,3
არასრული საშუალო	5,6	6,1	4,8	7,1	4,8	5,7	3,8	5,1	3,0	5,9	1,9	4,6
დაწყებითი და დაწყებითამდე	2,0	3,0	1,8	2,5	1,7	2,1	1,6	1,7	1,5	2,6	0,7	0,9
განათლება არ უჭვენა	3,4	3,9	0,2	0,2	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციის საფუძველზე

ჩვენი აზრით, დაუმთავრებელი უმაღლესი განათლების მქონე პირთა აღრიცხვა შეიძლება რამდენადმე უზუსტო იყოს, რადგან მოსახლეობის ამ ჯგუფში შედიოდა სტუდენტთა ის ნაწილი, რომელიც სწავლის პერიოდში (განსაკუთრებით მაღალ კურსებზე) ახდენდა ამოწერას წასვლის ადგილიდან და ეწერებოდა ჩასვლის პუნქტში. აქედან გამომდინარე, უნდა ვიგულისხმოთ, რომ აღნიშნული განათლების დონის მქონე მიგრანტთა ხვედრითი წილი სოფლიდან ქალაქად წასულთა შორის გაცილებით უფრო მაღალი უნდა იყოს. ამ ჯგუფში შედის ასევე ის ნაწილი, რომელთაც სხვადასხვა მიზეზების გამო მიატოვეს სწავლა სხვადასხვა უმაღლეს სასწავლებლებში.

უნდა აღინიშნოს, რომ სოფლიდან ქალაქში ჩამოსული საშუალო განათლების მქონე მიგრანტთა ხვედრითი წილი ჭარბობს ქალაქიდან სოფლად წასულთა ხვედრით წილს. ეს განპირობებულია იმით, რომ სოფლიდან ქალაქში ჩამოსული საშუალო განათლების მქონე პირნი უკან ბრუნდებიან საშუალო სპეციალური, უმაღლესი და დაუმთავრებელი უმაღლესი განათლების დონით, და ცხადია, აღრიცხვის დროს ისინი სხვა განათლების დონის ჯგუფში შედიან. ამიტომ არის, რომ ქალაქიდან სოფლად დაბრუნებული უმაღლესი და საშუალო სპეციალური განათლების მქონე მიგრანტთა ხვედრითი წილი აღემატება სოფლიდან ქალაქად ჩამოსულთა იგივე მაჩვენებლებს.

საანალიზო პერიოდში ქალაქიდან სოფლად მიმართულ მიგრაციაში რამდენადმე გაიზარდა უმაღლესი განათლების მქონე მიგრანტთა ხვედრითი წილი. აღნიშნული ტენდენცია შეიძლება ჩაითვალოს დადებით და სასურველ მოვლენად მაშინდელი საქართველოს სოფლების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაჩქარებისათვის.

სოფლიდან ქალაქად მიმართულ მიგრაციულ ნაკადში არასრული საშუალო და დაწყებითი განათლების მქონე მიგრანტთა ხვედრითი წილი უფრო დაბალი მაჩვენებლითაა წარმოდგენილი,

ვიდრე უკუმიგრაციაში, ქალაქიდან სოფლად. ეს განპირობებულია იმით, რომ პენსიაზე გასვლის შემდეგ ბევრი ქალაქის მაცხოვრებელი დაუბრუნდა თავის უწინდელ საცხოვრებელ ადგილს სოფელში. უფროს ასაკობრივ ჯგუფებში კი საკმაოდ მაღალია აღნიშნული განათლების მქონე პირთა რაოდენობა. 1979-1989 წლებში აღწერებს შორის პერიოდში შემცირდა ამ კატეგორიის მიგრანტთა წილი ორივე მიმართულების მიგრაციაში, სოფლიდან ქალაქად და ქალაქიდან სოფლად. ეს განპირობებული იყო იმით, რომ ამ პერიოდში მათი რაოდენობა რესპუბლიკაში შემცირდა 33%-ით.

სოფლიდან ქალაქად მიმართულ მიგრაციაში 1985-1991 წწ-ში 16 წლის და უფროსი ასაკის მიგრანტთა შორის 45%-ს პროცენტს მამაკაცები შეადგენდნენ, 55%-ს - ქალები; 1992 წელს მამაკაცები შეადგენდნენ 35%-ს, ქალები - 65%-ს, ხოლო უკუმიგრაციაში ორივე სქესის თანაბარი რაოდენობაა წარმოდგენილი (ცხრილი 2).

მიგრანტთა შორის სოფლიდან ქალაქად მამაკაცებისა და ქალების თითქმის თანაბარი რაოდენობა ჩადის, რომელთაც აქვთ უმაღლესი, დაუმთავრებელი უმაღლესი და არასრული საშუალო განათლება. ზოგადი საშუალო განათლების მქონე ქალები საკმაოდ ჭარბობენ იმავე განათლების მქონე მამაკაცებს, ხოლო უკუმიგრაციაში მათი მაჩვენებლები რამდენადმე უახლოვდება ერთმანეთს. ეს განპირობებულია იმით, რომ ზოგადი საშუალო განათლების მქონე ქალები, რომლებიც იღებენ სხვა დონის განათლებას, საცხოვრებლად რჩებიან ქალაქში. ეს აისახა უმაღლესი განათლების მქონე მამაკაცთა და ქალთა ხვედრითი წილის თანაფარდობაზეც, სადაც ქალაქიდან სოფლად წასული უმაღლესი განათლების მქონე მამაკაცები ჭარბობდნენ შესაბამისი განათლების ქალებს. რაც შეეხება დაწყებითი განათლების მქონე მიგრანტებს, აქ ორივე მიმართულებაში ქალები აშკარად ჭარბობენ მამაკაცებს. ეს განპირობებულია იმით, რომ დაწყებითი განათლება უმეტესად აქვთ უფროსი ასაკის მოსახლეობას, სადაც ქალთა რაოდენობა საკმაოდ ჭარბობს მამაკაცების რაოდენობას.

სოფელსა და ქალაქს შორის 16 წლის და უფროსი ასაკის მიგრანტთა განაწილება
განათლების დონისა და სქესის მიხედვით 1985-1992 წწ.¹ (%)

	1985-1991წწ.				1992წ.			
	ჩამოვიდა სოფლიდან ქალაქად		წავიდა ქალაქიდან სოფლად		წავიდა ქალაქიდან სოფლად		წავიდა ქალაქიდან სოფლად	
	მამაკაცი	ქალი	მამაკაცი	ქალი	მამაკაცი	ქალი	მამაკაცი	ქალი
სულ	45,0	55,0	50,0	50,0	35,0	65,0	50,3	49,7
მათ შორის:								
უმალღესი	51,0	49,0	52,1	47,9	48,0	52,0	58,5	41,5
დაუმთავრ. უმალღესი	48,7	51,3	54,2	45,8	50,7	49,3	64,2	35,8
საშუალო სპეციალური	42,0	58,0	45,7	54,3	30,7	69,3	51,3	48,7
ზოგ. საშუალო	44,5	55,5	49,6	50,4	32,7	67,3	48,6	51,4
არასრული საშუალო	52,5	47,5	51,7	48,3	48,8	51,2	42,7	57,3
დაწყებითი და დაწყებითამდე	29,8	70,2	30,8	69,2	33,3	66,7	28,0	72,0
განათლება არ უჩვენა	57,4	42,6	41,4	58,6	-	-	-	-

¹ ცხრილი შედგენილია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციის საფუძველზე

განათლების დონეებში მნიშვნელოვანი სხვაობებია სხვადასხვა ეთნიკური ჯგუფის მიგრანტთა შორის. სხვადასხვა ეროვნებების განათლების დონეებში არსებული განსხვავება, როგორც მ.ტუხაშვილი შენიშნავს, „განპირობებულია, ერთი მხრივ, მათი ისტორიულ-კულტურული განვითარების სპეციფიკით, მეორე მხრივ, რელიგიურ-ყოფითი ტრადიციებით“. ამის გამო განათლებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნისას ცალკეულმა ეროვნებებმა განათლებისადმი გამოამყლადენეს არათანაბარი ინერციულობა¹.

გარდა აღნიშნულისა, განათლების დონეებში არსებული განსხვავება გარკვეულწილად განპირობებულია ქალაქის, სოფლის და ცალკეული რეგიონების მოსახლეობის შემადგენლობაში ცალკეულ ეროვნებათა განსხვავებული ხვედრითი წილით.

საანალიზო პერიოდში საქართველოდან რესპუბლიკის გარეთ გადოდა არამკვიდრი მოსახლეობის ის ნაწილი, რომელიც განათლების მაღალი პოტენციალით გამოირჩევა. მიგრაციის უარყოფითი სალდო კი განათლების დონეზე უარყოფითად მოქმედი ფაქტორია.

განხილული პერიოდის ბოლოს ცალკეული ეროვნებების განათლების დონეებში არსებული განსხვავება მინიმუმამდეა შემცირებული. მოსახლეობის 1979 და 1989 წლების აღწერებს შორის პერიოდში მნიშვნელოვნად გაიზარდა იმ ეროვნებების განათლების პოტენციალი, რომელთაც განათლების დონის ყველაზე დაბალი მაჩვენებლები ჰქონდათ (ბერძნები, ქურთები, აზერბაიჯანელები). 1979 წელს უმაღლესი განათლება ყოველ ათას კაცზე ბერძენ მოსახლეობაში ჰქონდა 48 კაცს, ქურთებში 10-ს, აზერბაიჯანელებში 27-ს, ხოლო 1989 წელს ამ მაჩვენებლებმა შეადგინა შესაბამისად 104, 25 და 63 კაცი.²

¹ ტუხაშვილი მ. საქართველოს შრომითი პოტენციალი. თბილისი, თსუ, 1998. 212გვ.

² მონაცემები აღებული სტატისტიკური კრებულიდან: საქართველოს მოსახლეობის განათლების დონე, თბილისი, 1991, გვ. 126–129.

უნდა აღინიშნოს, რომ სსრკში ერთი რესპუბლიკის ფარგლებში, სადაც მრავალი ეროვნება ცხოვრობდა, შეუძლებელი იყო განათლების დონის ამაღლების იდეალურად თანაბარი პირობების შექმნა. აქ გარკვეული უპირატესობა აქვთ აბორიგენ მოსახლეობას. ამითაცაა განპირობებული, რომ ხდებოდა სასწავლებლად სომეხთა, რუსთა და აზერბაიჯანელთა ემიგრაცია მათ ეროვნულ რესპუბლიკებში. მათი ნაწილი აღარ დაბრუნდა საქართველოში, რამაც, საბოლოო ჯამში, იმოქმედა ჩვენში ამ ეროვნებათა განათლების დონის საშუალო მაჩვენებლებზე.

ამრიგად, შეგვიძლია გავაკეთოთ შემდეგი დასკვნა: სსრკ დაშლის წინა პერიოდში საქართველოს რესპუბლიკას გააჩნდა განათლების მაღალი პოტენციალი. მიგრაციული პროცესების მართვისათვის და რეგულირებისათვის აუცილებელი შეიქმნა მოჭარბებული უმაღლესი სასწავლებლების რაოდენობის შემცირება. ეს სწორი პოლიტიკა იყო. ვეღარ ხდებოდა შეძენილი პროფესიის გამოყენება. უმუშევრობის ზრდამ გამოიწვია კადრების განუზომელი სიჭარბე ქვეყანაში. შეიქმნა სოციალური კატასტროფის საფრთხე.

ამრიგად, საბოლოოდ შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სსრკ დაშლის წინა პერიოდში განათლების დონეებში მიმდინარეობდა რეგიონალური გამოთანაბრების პროცესი, რაც კონკრეტულად გამოიხატებოდა იმაში, რომ მცირდებოდა განსხვავება: ა) სოფლისა და ქალაქის მოსახლეობის განათლების დონეებში; ბ) სხვადასხვა ბუნებრივ-ეკონომიკური ზონების მოსახლეობის განათლების დონეებში; გ) სხვადასხვა ეროვნების განათლების დონეებში. ყოველივე ეს კი ქმნიდა იმის წინაპირობას, რომ მყარი საფუძველი შექმნოდა საქართველოს ტერიტორიაზე საწარმოო ძალთა უმნიშვნელოვანესი ამოცანების გადაჭრას, რაც სამწუხაროდ ვეღარ განხორციელდა შემდგომი კატასტროფული მოვლენების განვითარების გამო.

გამოყენებული ლიტერატურა:

- ზუბიაშვილი თ. ურბანიზაციის გავლენა საქართველოს სოფლის მოსახლეობის დემოგრაფიულ განვითარებაზე მე-20 საუკუნის 70-80-იან წლებში. შრომების კრებული: ბიოეკონომიკა და სოფლის მეურნეობის მდგრადი განვითარება. თსუ, 11-12 ოქტომბერი, 2013. გვ. 186-188.
- ზუბიაშვილი თ. მიგრაციული პროცესები საქართველოში სსრკ-ის დაშლის წინა პერიოდში. წიგნში: მიგრაცია №4, გამომცემლობა „უნივერსალი“. თბილისი, 2010. გვ.174-188.
- ზუბიაშვილი თ. ემიგრაციული პროცესები თბილისში. წიგნში: მიგრაცია №3, გამომცემლობა „უნივერსალი“. თბილისი, 2009. გვ.61-75.
- გაჩეჩილაძე რ. მოსახლეობის მიგრაცია საქართველოში და მისი სოციალურ-ეკონომიკური შედეგები. გაერო. თბილისი, 1997.
- საქართველოს მოსახლეობის განათლების დონე, თბილისი, 1991.
- ტუხაშვილი მ. შრომითი რესურსების ფორმირება და გამოყენება საქართველოს საშუალო და პატარა ქალაქებში. თბ., 1990. გვ. 91.
- ტუხაშვილი მ. საქართველოს მოსახლეობის მიგრაცია. თბილისი, ლამპარი, 1995. 58გვ.
- ტუხაშვილი მ. საქართველოს შრომითი პოტენციალი. თბილისი, თსუ, 1998. 212გვ.
- ჭელიძე ნ. შრომითი ემიგრაცია პოსტსაბჭოთა საქართველოდან. თბილისი, 2006.
- Староверов В. И. Социально-демографические проблемы деревни. М., 1975.
- Томин В. П. Уровень образования населения СССР: Финансы и статистика, М., 1981
- Zubiashvili Tamaz. Educational and Labor Emigration of Youth from Georgia. In the book: Youth Employment: Challenges and Opportunities. The West University of Timisoara, Romania. “Eurostampa”, 2012. pp.317-327.
- Zubiashvili Tamaz. Population Territorial Distribution Processes in Georgia in the Period before the Collapse of the USSR. University of Westminster, Kocaeli University, Silesian University. 2011. pp.161-163.

Tamaz Zubiashvili

*Doctor of Economics, Associate Professor
I. Javakhishvili Tbilisi State University*

Nino Zubiashvili

*MA at Faculty of Economics and Business,
I. Javakhishvili Tbilisi State University*

**MIGRANTS EDUCATION LEVEL IN GEORGIA
(in the period before the dissolution of the Soviet Union)**

(Abstract)

The level of education has always been one of the main indicators and important social characteristics of population and migration flows. This is particularly relevant in the current period, when the scientific and technical progress puts a number of requirements before population and provides necessity for systematic improvement of education level. The reason for migration frequently is a desire to improve an education level.

In the 70-80-ies of the last century the potential of education increased rapidly as a whole in the republic as well as in its separate regions. The difference in the ratio of education potentials between urban and rural areas underwent significant changes in this period; backwardness of the education level among rural population significantly declined as compared with average indicators of the country as well as with the indicators of urban population. In the above-noted period there was a significant increase in separate kinds of education: higher education, specialized secondary education, general secondary education potential.

There are significant differences in education levels among migrants of various ethnic groups. The existing difference in education levels among different ethnic groups is, on the one hand, due to the specificity of their historical and cultural development, and on the other hand, due to their religious and life traditions. In addition to the above-noted, the existing differences in education levels is to some extent due to the different

share of separate ethnic groups in urban and rural population in different regions of the country.

მანანა ლობჯანიძე

*ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის ასისტენტ პროფესორი,
ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი*

დიმიტრი ლობჯანიძე*

საქართველოს მწერალთა კავშირის წევრი

ყარაჩაელთა დეპორტაცია და რაჭველთა და სვანთა ჩასახლება ჩრდილოეთ კავკასიაში მეორე მსოფლიო ომის დროს

საქართველოს ისტორიამ სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული არაერთი ორგანიზებული გადასახლება იცის როგორც ქვეყნის ფარგლებში, ისე მის გარეთაც. თავისი პრობლემებითა და შედეგებით მეტად დიდ ინტერესს იწვევს მეორე მსოფლიო ომის დროს განხორციელებული საქართველოს მთიანი რეგიონებიდან ჩრდილოეთ კავკასიაში მოსახლეობის ჩასახლება.

მთიანი რეგიონებიდან მოსახლეობის მასობრივ მიგრაციას ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში სპეციალური წერილი მიუძღვნა ილია ჭავჭავაძემ: „ჩვენ ვამბობთ მამა-პაპის ადგილიდან აყრაზე და სხვაგან გახიზვნად მამულების საშოვრად. უმთავრესი მიზეზი ამისთანა მოვლენისა ყველგან ერთი და იგივე ყოფილა: გამრავლება ხალხისა და ვიწროობა ადგილ-მამულისა...”

ამ მოვლენამ ყველაზე უწინ თუ არა, ყველაზე შესამჩნევად მაინც თავი იჩინა რაჭაში: - აყრა, მამულის, ბინის მოშლა და სხვაგან გადასახლება აქ დაიწყო იმ ზომით, რომ შეუძლებელია

* ავტორი უშუალო მონაწილე და აღმნუსხველია ამ მოვლენებისა. იგი სხვა ჩასახლებულებთან ერთად 14 წელი ცხოვრობდა ქლუბორის რაიონში

კაცმა ყური არ ათხოვოს. პირველი შემთხვევა გადასახლებისა მოხდა 1879 წელს. ამ წელიწადს აყრილა და გადასულა ალაგორში მარტო ერთი კაცი ონიდამ. მერე 1880 წლიდამ ეს აყრა და გადასახლება გახშირდა ასე, რომ 1882 წლის დამლევამდე 120 კომლი გადასულა. ამ ცნობების შემკრებელი ამბობს, რომ ასეთი გაძლიერება გადასახლებისა უნდა მიეწეროს სხვათა შორის იმასა, რომ 1882 წელს რაჭაში დიდი მოუსავლობა იყო და შიმშილმა ბევრი აიძულა გადასახლებულიყო.

სად უნდა ვეძებოთ სამუდამო მიზეზი გლეხთა გადასახლებისა რაჭიდან. თუ ეს სამუდამო მიზეზი არ მოისპო, გადასახლება რაჭიდან იმ ზომამდე მიაღწევს, რომ ბოლოს დიდად საზრუნველი საგანი შეიქნება მთავრობისა და საზოგადოებისათვის¹.

მზარდი მოსახლეობისა და ადგილზე ეფექტიანი დასაქმების პირობების უქონლობის გამო მოსახლეობის მიგრაცია რაჭიდან და სვანეთიდან მთელი მე-20 საუკუნის მანძილზე მიმდინარეობდა. იყო ორგანიზებული ჩასახლებებიც. ამ მხრივ განსაკუთრებული თავისებურებებით და უარყოფითი შედეგით გამოირჩევა მეორე მსოფლიო ომის დროს დეპორტირებულ ჩრდილოეთ კავკასიელთა ტერიტორიის მიერთება და იქ საქართველოს მთის მოსახლეობის ორგანიზებული ჩასახლება. როგორც მოვლენების შემდგომ განვითარებამ დაადასტურა, მაშინ საბჭოთა კავშირის ხელმძღვანელობამ ყოვლად გაუმართლებელი გადაწყვეტილება მიიღო: პოლიტიკური მოსაზრებით, ჩრდილოეთ კავკასიის ზოგიერთი ხალხი პირწმინდად აყარა საკუთარი მიწა-წყლიდან და ყაზახეთში, შუა აზიასა და აღმოსავლეთ ციმბირში გადაასახლა. 1943 წლის 12 ოქტომბერს გამოიცა სსრკ უმაღლესი საბჭოს ბრძანებულება „ყარაჩაის ავტონომიური ოლქის ლიკვიდაციისა და მისი ტერიტორიის ადმინისტრაციული მოწყობის შესახებ“. 1943

¹ ილია ჭავჭავაძე. „მიგრაცია საქართველოდან“, თხზულებები, 1984. გვ. 583-586.

წლის 14 ოქტომბერს კი ხელი მოეწერა სსრკ სახალხო კომისართა საბჭოს დადგენილებას „ყაზახეთისა და ყირგიზეთის სსრ-ებში ყარაჩაელთა გადასახლების შესახებ“. ამისათვის მობილიზებული იყო სამხედრო შენაერთები 53327 კაცის ოდენობით. დეპორტაციის გეგმით გათვალისწინებული იყო 62842 სულის გადასახლება, მათგან ზრდასრული მხოლოდ 37429 იყო.

დეპორტაცია დაიწყო 1943 წლის 2 ნოემბერს. გადასახლეს 69267 კაცი, მათ შორის 12500 მამაკაცი, 19444 ქალი, 36670 ბავშვი.¹ ყარაჩაის ავტონომიური ოლქის ტერიტორია გადაანაწილეს. უჩკულისა და მიქოიანის რაიონები საქართველოს მიეკუთვნა. ყარაჩაის ავტონომიური ოლქი საბჭოთა კავშირის რუკიდან გაქრა. ამ სიცარიელის შევსება საბჭოთა კავშირის ხელმძღვანელობამ იქართველების ჩასახლებით გადაწყვიტა.

მდინარე ყუბანის სათავეებში ძირითადად სვანები ჩაასახლეს, თებერდის ხეობაში კი - რაჭველები. ასე შეიქმნა კავკასიის ქედს მიღმა ქართული ქლუხორის რაიონი, რომელიც აღმოსავლეთ მთიანეთის საზღვრის ჩრდილოეთით გაფართოებულ ახალხევის რაიონთან ერთად საქართველოს სსრ ფარგლებში მოექცა.

უფრო დეტალურად, მოვლენები ასე განვითარდა: 1943 წლის ნოემბერში, ღამის პირველ საათზე, ყარაჩაის ავტონომიური ოლქის მცხოვრებთა თითოეულ ოჯახში სატვირთო მანქანა გაჩერდა, რომელშიც ორი შეიარაღებული რიგითი და ერთი ოფიცერი იჯდა.

ოფიცრებმა თითოეულ ოჯახს გააცნეს ბრძანება შუა აზიაში გადასახლების შესახებ. გამოუცხადეს, რომ მანქანაზე დაელაგებინათ ყველაფერი, რისი წაღებაც სურდათ ანუ რაც მანქანაზე დაეტეოდა და ყოველგვარი უკმაყოფილების და წინააღმდეგობის

¹ Депортация Карачаевцев. Кавказский узел. 2112012. www.kavkaz-uzel.ru/articles/176142

გარეშე დამორჩილებოდნენ ქვეყნის ხელმძღვანელობის მიერ გამოტანილ განაჩენს გადასახლების შესახებ.

მთავრობის განკარგულებით, ხალხისაგან დაცლილი ქლუხორის რაიონის სოფლების შევსება რაჭისა და სვანეთის, კერძოდ, ონისა და მესტიის რაიონების მოსახლეობის გადასახლებით გადაწყდა.

აღნიშნული გადაწყვეტილება ჩრდილოეთ კავკასიის, კერძოდ, ქლუხორის რაიონის რამდენიმე სოფელში ნებაცოფლობითი გადასახლების შესახებ, ადგილობრივმა ხელმძღვანელებმა რაიონების და სოფლების მოსახლეობას გააცნეს. ტრანსპორტირების ხარჯებს ადგილობრივი ხელისუფლება იღებდა.

რესპუბლიკის ხელმძღვანელობამ, მათგან, ვისაც ნებაცოფლობითი გადასახლების სურვილი ჰქონდა, მთის რაჭის ოთხი სოფელი შეარჩია: ღები, ჭიორა, გლოლა და უწერა.

ზოგი ოჯახი ორად იყოფოდა: ერთი ნაწილი ადგილზე რჩებოდა, მეორე მამაპაპათა ნასახლარს ტოვებდა და უცხო მხარეში მიემგზავრებოდა, მანამდე სახელიც რომ არ სმენიათ. გაურკვეველი იყო, რას მოუტანდა ან წამსვლელს, ან დამრჩენ ოჯახებს ორად გაყოფა და გადასახლება. მგზავრობის პროცესი, რამაც ორ კვირას გასტანა, საკმაოდ რთული აღმოჩნდა.

სოფლები, სადაც საქართველოდან ჩასული მოსახლეობა უნდა დასახლებულიყო, ქლუხორის რაიონს ეკუთვნოდა.

1944 წელს ონისა და მესტიის რაიონებიდან ქლუხორის რაიონის სოფლებში ჩასახლებულთა შესახებ საარქივო მასალების მიხედვით ასეთი სურათია დაფიქსირებული:

ღებში მცხოვრები 1744 კომლიდან ქლუხორის რაიონის სოფელ „ქვემო თებერდაში“, რომელსაც ეწოდა სოფელი „მზისა“, ჩასახლდა 195 ოჯახი, სოფელ ჭიორიდან - 150-მდე ოჯახი, ხოლო სოფელ გლოლადან- 127 ოჯახი.

როგორც საარქივო მასალებშია აღნიშნული, სოფელ უწერიდან 1944 წელს ადგილობრივი 1348 მცხოვრებთაგან სოფლიდან

გასულია 446 ოჯახი. უწერის მოსახლეობის ამ 446 ოჯახის მეორე ნაწილი ჩასახლდა ადიგენის რაიონში.

აქედან ქლუხორის რაიონის სოფელ „კამენამოსტში“, რომელსაც „ახალშენი“ ეწოდა, დასახლდა ამ ხალხის ნაწილი.

მესტიის რაიონიდან გადასახლებული სვანები დასახლდნენ ყუბანის ხეობაში, ნაწილი - სოფელ „უჩქულანში“, რომელსაც ეწოდა „მადნისხევი“, მეორე ნაწილი - სოფელ „კარჯუტში“, რომელსაც ეწოდა „მთისძირი“, ხოლო მესამე ნაწილი - სოფელ „ხურძუკში“, რომელსაც ეწოდა „ზედვაკე“.

1947 წელს ზემოაღნიშნულ ქართულ სოფლებს დაემატა კიდევ ერთი ახალი ქართული სოფელი „ბარი“, სადაც ჩრდილოეთ კავკასიიდან, კერძოდ, ჩრდილოეთ ოსეთში მცხოვრები მთიულები დასახლდნენ.

1944 წლის 4 სექტემბრის საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის ბრძანებულებით, საქართველოს სსრ ქლუხორის რაიონის აულებს სახელი გადაერქვა და სასოფლო და სადაბო საბჭოები შეიქმნა¹:

1. აულ „ზემო ტებერდას“- სოფელი „თებერდა“
2. აულ „ქვემო ტებერდას“- სოფელი „მზისა“
3. აულ „კამენამოსტს“- სოფელი „ახალშენი“
4. აულ „უჩქულანს“- სოფელი „მადნისხევი“
5. აულ „კარჯუტს“ – სოფელი „მთისძირი“
6. აულ „ხურძუკს“ –სოფელი „ზედვაკე“

გაერთიანდა ხუტორები: „ლასტორკა“, „მელნიჩნაია“, „ბოინია“, „ტებერდა პირველი“, „ტებერდა მეორე“ და „ტებერდა მესამე“ ერთ სოფლად და ეწოდა სოფელი „ხიდისკარი“.

ქლუხორის რაიონის ტერიტორიაზე დღემდე შემორჩენილია ქართული კულტურის არაერთი მნიშვნელოვანი ძეგლი, რასაც

¹ საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის ბრძანებულება, 1944წ, 4 სექტემბერი, ქ. თბილისი.

თვალნათლივ ადასტურებს 1946-1947 წლებში ქართველ მეცნიერთა ერთი ჯგუფის მიერ, პროფესორ გიორგი გოზალიშვილის ხელმძღვანელობით, ამ რაიონის ტერიტორიაზე ჩატარებული გამოკვლევები.

პროფესორ გ. გოზალიშვილის ვარაუდით, ტოპონიმები „კლუხორი“ და „თებერდა“ ძველი კოლხი ტომების „კულხას“ და „თუბალების“ სახელწოდებიდან უნდა მომდინარეობდეს.

„კლუხორის“ გადასასვლელი კავკასიონის ქედზეა. სახელწოდება წარმოიშვა ძველი ქართული ტომის კოლხებისაგან. ამ სიტყვის საწყისი ფორმა იყო „კოლხოორ“, „კუხოორ“, „კლუხორი“.¹

კლუხორს სახელწოდება რამდენჯერმე შეეცვალა. 1930 წლიდან მას მიქოიან-შახარი ერქვა. 1944 წლიდან 1957 წლამდე კლუხორი. ხოლო ამჟამად ყარაჩაევსკი ჰქვია.

¹ „გეოგრაფიულ სახელწოდებათა ახსნა-განმარტება“, თბილისი, 1965.



საქართველოს სსრ
ქლუხორისა და ახალხევის რაიონები.

უწერელები და ღებელების რამდენიმე ოჯახი რაიონის ცენტრიდან ორი კილომეტრის მოშორებით, მდ. ყუბანის გაღმა-გამოღმა მდებარე სოფელ „კამინამოსტში“ ჩასახლეს. ეს სახელი სოფელს მდინარე ყუბანის გაღმა-გამოღმა ნაპირების შემაერთებული ქვის ხიდის გამო ერქვა. შემდეგ მას სახელი შეეცვალა და „ახალშენი“ ეწოდა.

ღებელები რაიონის ცენტრიდან ოცი კილომეტრის დაშორებით, მდ. თებერდის მარჯვენა ნაპირას, სოფელ ქვემო თებერდაში დასახლდნენ, რომელსაც „მზისა“ ეწოდა, ხოლო ჭიორლებს და გლოველებს ზემო თებერდა ერგოთ საცხოვრებლად.

მესტიის რაიონის სოფლებიდან წამოსულმა სვანებმა საცხოვრებლად ყუბანის ხეობის სოფლები აირჩიეს. სვანების ეს არჩევანი უთუოდ იმან განაპირობა, რომ ეს ადგილები ახლოს არის ზემო სვანეთთან. სოფლებიდან: უჩკულანი, კარჯუტი და ხურძუკი, სადაც მესტიის რაიონის სოფლებიდან წამოსული სვანები დასახლდნენ, ზემო სვანეთიდან ერთი დღის სავალზეა. ამ სოფ-

ლებიდან დილით წასული მუხლმაგარი კაცი საღამოს მესტიაში იქნებოდა. სვანები ამ ტერიტორიულ სიახლოვეს მშობლიურ ადგილებთან მუდმივად იყენებდნენ. სვანები გარდაცვლილ ახლობლებს იქვე როდი კრძალავდნენ, მიცვალებულის ნეშტი ოჯახის წევრებს, ნათესაებს და თანასოფლელებს მთებზე მხრებით გადაჰქონდათ და მშობლიურ სოფლებში მამაპაპურ სასაფლაოზე კრძალავდნენ. ამ ფაქტში მიცვალებულის მიმართ პატივისცემასთან ერთად, მშობლიური კუთხის მიმართ ვაჟასეული დამოკიდებულება მჟღავნდებოდა: „მიწაც ტკბილია მშობლიური, გულს რომ ეყრება ფხვიერი“.

თუმცა ეს გრძნობა არც ქლუხორში მცხოვრები სხვა ქართველებისათვის იყო უცხო, მაგრამ სვანების მსგავსად მათ თავიანთი მიცვალებულების მიმართ ამგვარად ვალის მოხდა იმ საპატიო მიზეზის გამო არ შეეძლოთ, რომ ქლუხორიდან მათი მშობლიური ადგილები ბევრად შორს იყო, ვიდრე სვანეთი.

შემდგომ, როდესაც პოლიტიკური ამინდი შეიცვალა, სტალინის გარდაცვალების შემდეგ, სამშობლოს ღალატისთვის დასჯილი, გადასახლებული ყარაჩაელების პოლიტიკური რეაბილიტაცია მოხდა და ისინი საკუთარ საცხოვრებელ ადგილზე დაბრუნეს. ქართველები იძულებული გახდნენ, სამშობლოში დაბრუნებულიყვნენ. ქლუხორიდან საბოლოოდ წამოსვლისას არაერთმა ქართველმა ოჯახმა, თავიანთი მიცვალებულები გადმოასვენა და მამა-პაპათა საძვალეში დაკრძალა.

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ქართულ ოჯახებსა და ადგილობრივ ყარაჩაელებს შორის არათუ კონფლიქტი, უბრალო გაუგებრობაც კი არ ყოფილა. პირიქით, დიდსულოვნად დაუთმეს კარგად მოვლილი და გაკეთილშობილებული კარ-მიდამო და მათ პირადი ნივთების გარდა საქართველოში არაფერი წაუღიათ¹.

¹ დ. ლობჯანიძე „ქართველები ქლუხორში“, გამომცემლობა მერანი, 2006.

ქლუხორის რაიონი დიდებული კუთხეა როგორც მდებარეობით, ისე სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებითა და თვალწარმტაცი ბუნებით, მაგრამ როგორც შემდგომი მოვლენების განვითარებამ დაადასტურა, შეცდომა იყო ქართული მოსახლეობის მამაკაპური ისტორიული საცხოვრებელი ადგილებიდან მასობრივი გადასახლება, თუნდაც ისეთ დიდებულ მხარეში, როგორც ქლუხორის რაიონი იყო, რადგან ამ პროცესებმა დააჩქარა საზღვრისპირა მთის სოფლების მოსახლეობისგან დაცლა.

საქართველოს საზღვრისპირა მთის სოფლებში მცხოვრებლები იმ თავიდან მესაზღვრეები იყვნენ, ისინი ცხოვრობდნენ და სახელმწიფო საზღვრებსაც იცავდნენ როგორც მთის რაჭაში, ისე ხევსურეთში, თუშეთსა და სვანეთში. ბუნებრივია, მათმა მასობრივმა აყრამ ეს ფუნქციაც შეასუსტა.

ყარაჩაელების თავიანთი საცხოვრებლებიდან პირწმინდად, დედაბუდიანად აყრა და სადღაც უცხო ადგილას გადასახლება არაგონივრული ნაბიჯი იყო. რაჭველების და სვანების ჩასახლება მეტად ხანმოკლე აღმოჩნდა. სამთავრობო გადაწყვეტილებამ მკვეთრად შეიცვალა რეალობა და ამ ცვლილების შედეგად, თოთხმეტი წლის შემდეგ ქართველი მოსახლეობა საქართველოში დაბრუნდა და კიდევ ერთხელ ახლიდან დაიწყო მათთვის მეტად მძიმე და რთული ცხოვრება.

1957 წელს ქლუხორიდან უკან დაბრუნებულები ჩაასახლეს:

1. დედოფლისწყაროს სოფელ მირზაანში;
2. ბოლნისის რაიონის სოფელ რაჭისუბანში;
3. გარდაბნის რაიონის სოფელ ჭანდარაში;
4. თელავის რაიონის სოფელ კურდღელაურში;
5. თეთრიწყაროს რაიონის სოფელ ასურეთში;
6. გარდაბნის რაიონის სოფელ გამარჯვებაში;
7. გარდაბნის რაიონის ნორიოს მეფრინველეობის ფაბრიკის დასახლებაში;

8. გალის რაიონის სოფელი ჭუბურხინჯში (სვანების ჩასახლება);

9. ზუგდიდში (სვანების ჩასახლება)

უნდა ითქვას, რომ მეორე მსოფლიო ომის დროს ჩრდილოეთ კავკასიაში ჩასახლებულთა საქართველოში დაბრუნებამ მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა ახალ ჩასახლების ადგილებში დემოგრაფიული ვითარება და შრომითი პოტენციალი, თუმცა ეს მოხდა ორჯერ გადასახლებულთა უდიდესი ძალისხმევითა და მორალური ზარალის ხარჯზე.

გამოყენებული ლიტერატურა

გეოგრაფიულ სახელწოდებათა ახსნა-განმარტება, თბილისი, 1965.

ლობჯანიძე დ. „ქართველები ქლუხორში“, გამომცემლობა მერანი, 2006.

საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის ბრძანებულება, 1944წ, 4 სექტემბერი, ქ. თბილისი.

ჭავჭავაძე ი. „იმიგრაცია საქართველოდან“, თბულებები, 1984. გვ. 583-586.

Депортация Карачаевцев. Кавказский узел.2112012. www.kavkaz-uzel.ru/articles/176142

Полян П. Не по своей воле: История и география принудительных миграций в СССР. О.Г.И- Мемориал. Москва.2001

Manana Lobzhanidze

*Doctor of Economics, Ivane Javakishvili Tbilisi State University
Faculty of Economics and Business*

Dimitri Lobzhanidze

Member of Writers' House of Georgia

**Deportation of Karachay population and settlement
of Rachians and Svans in northern Caucasus during
World War II.**

(Abstract)

Due to the political situation during World War II Karachay population were exiled in Kazakhstan and in the Middle Asia. These places were used to settle Rachians and Svans from Georgian mountains. Karachay Autonomous Region was split and one part of it was joined to Georgia, toponymy was also changed. Resettlement was associated with many difficulties and migrated people took great pains. After 14 years people from Karachay returned to their land and were rehabilitated. This was followed by settlement of Rachians and Svans in different Georgian regions, which resulted into improved demographic situation and labour capacity in this region

ქართული დიასპორა თურქეთში: გვარ-სახელები იმერხევეში

იმერხევის მოსახლეობის ეროვნული შემადგენლობის, ადგილმონაცვლეობის (მიგრაციის), ზოგადად, ისტორიულ-ეთნოგრაფიული სურათის დასახასიათებლად განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება გვარობრივი სტრუქტურის შესწავლას. თითოეული გვარი ერის ისტორიის ერთი პატარა აგური, მათი ერთობლიობა კი ამ ისტორიის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. ამ საკითხების რკალში ექცევა ისტორიული საქართველოდან თანამედროვე საქართველოში (და პირიქით) მოსახლეობის „მიმოქცევები“. უმრავლეს შემთხვევაში, გვართა სადაურობის, წარმომავლობის შესახებ შეკრებილი ეთნოგრაფიული მონაცემებით მიგრაციის მოტივაციის შესწავლაცაა შესაძლებელი.

იმერხევი (ისევე, როგორც ზოგადად საქართველო, განსაკუთრებით მისი მთიანეთი) მეტად რთული სტრუქტურისაა დასახლების მორფოლოგიის თვალსაზრისით. მასში აშკარად იკვეთება გვართა ადგილმონაცვლეობანი, შიგასახეობები „მიმოქცევები“, საქართველოს სხვადასხვა ისტორიულ-ეთნოგრაფიული რეგიონებიდან გადასახლებული ფენები. ცხადია, ადგილი ჰქონდა პირუკუ პროცესებსაც. აქ მკვიდრობდა იმერეთიდან, გურიიდან, აჭარიდან, სამცხე-ჯავახეთიდან სხვადასხვა მიზეზების გამო ჩასახლებული ან ლტოლვილი არაერთი საგვარეულოს წარმომადგენელი. საყოველთაოდაა ცნობილი, რომ ჯერ კიდევ ფეოდალური ხანიდან სხვადასხვა მიზეზით ლტოლვილი მოსახლე-

ობა მიუვალ, მთიან ადგილებში აფარებდა თავს. ეთნოგრაფიული მონაცემები, ხალხური გადმოცემები, ისტორიული დოკუმენტები ნათლად ადასტურებენ აჭარაში შავშური (და პირიქით) ელემენტების კვალს, მაგალითად, ხელვაჩაურის რაიონის თხილნარსა და ჭარნალში მაჭახლის ხეობიდან ჩამოსახლებული გაბრუშიძეების წინაპრები შავშეთიდან არიან გადმოსახლებულნი. თხილვანელი (ხულოს რაიონი) ქამაშიძეების საგვარეულო შტოს წარმომადგენლებითაა დასახლებული შავშეთის ერთ-ერთი სოფელი. შავშეთიდან ჩანან მოსულები კვირიკაძეების, მიქელაძეების, დავითაძეების, ლომსაძეების, გამიშიძეების, ბოლქვაძეების და ზოგიერთი სხვა საგვარეულოს ცალკეული წარმომადგენლები. საგულისხმოა, რომ ტაო-კლარჯეთში არსებობს შესაბამისი ტოპონიმები: გამეშეთი, დავლათი, დავითეთი, თურმანიძე, შუახევი, შუბანი და ა.შ. იმერხევის სოფელ ხევწრულში არის ტოპონიმი „მეგრელები“, სადაც ცხოვრობენ მეგრელიშვილები. სვირევანში მცხოვრები „ფუტები“ ფუტკარაძეთა საგვარეულოს წარმომადგენლები უნდა იყონ. ფუტკარაძეები ცხოვრობენ ბორჩხის რაიონის სოფელ ტრაპენსა და მურღულის რაიონის სოფელ ისკებში.

იმერხევის მოსახლეობის გვარობრივი შემადგენლობის შესასწავლად განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება XII-XVII საუკუნეების ძეგლს „ტბეთის სულთა მატიანეს“¹ (დოკუმენტი აღმოაჩინა გ. ყაზბეგმა 1874წ. ტბეთის ტაძარში). ეს დოკუმენტი სწორედ შავშეთში, საკუთრივ ტბეთში იწერებოდა. იგი გამოირჩევა ისტორიულ-გენეალოგიური მასალის სიმრავლით. მასში 348 გვარი და 21 ტოპონიმია მოხსენიებული (<http://www.geogen.ge>). ეს სახელები მიეკუთვნება შავშეთს, კლარჯეთსა და ნაწილობრივ აჭარას. გვართა უმეტესობა უკავშირდება პროფესიულ საქმიანობას, ამა თუ იმ ნაკეთობათა წარმოებას, რაც დასახელებულ საგვა-

¹ ტბეთის სულთა მატიანე. გამოსაცემად მოამზადა, შენიშვნები და კომენტარები დაურთო თ. ენუქიძემ, თბილისი, 1977.

რეულოთა სოციალური მდგომარეობის დახასიათების საშუალებასაც იძლევა. მაგალითად, მჭედელი - მჭედლიძე, მეფუტკრე - მეფუტკრიძე და ა.შ. დაბალი სოციალური ფენების გვარებთან ერთად მოხსენებულნი არიან საეკლესიო ფენების წარმომადგენლებიც (დიაკონი, მღვდელი და ა.შ.).

საგულისხმოა, რომ თურქეთში მცხოვრებ ქართულ მოსახლეობას შეუცვალეს ძე და შვილ-სუფიქსიანი გვარები და მათ ნაცვლად გაბატონდა ოლლი დაბოლოება, თუმცა ქართველებმა შეძლეს უფრო ძველი ფორმანტის - „ენთი“ დაბოლოებიანი გვარების შენარჩუნება. ოფიციალურ დოკუმენტებში ისინი თურქული გვარებით არიან რეგისტრირებულნი, არაოფიციალურად კი მრავლადაა ძე, შვილი, ურ, ულ, ში, ია და უფრო ძველი - ენთი-თ დაბოლოებული გვარები: აბასისძე, შატრიკისძე, ახალასძე, ახალაური, სამხარაული, ფოთელაური, ბაზანდრისშვილი, გათენიანთი, ტომარაენთი, ეგნატეთი, ერგელი, სავჩიტა, ტრაპეზისძე, ფობოტიშვილი, ქერტაში, შავჩიტყვი, წანგარი, წანლოა, ხებელი და ა. შ. (<http://www.geogen.ge>). გვარსახელები დაედო საფუძვლად იმერხევში ზოგიერთი სოფლისა და ადგილის სახელწოდებას.

ეთნოგრაფიული და მატრიანისეული მონაცემებით ირკვევა, რომ იმერხევში მოსულეობად ითვლებიან ყასმიენტების, ცვარიენტების, ბოლქვამეების, ფალაზების, ბალამეების, აბდიოღლების, ფუქშების, ბაირახტაროღლების, ასლანიენტების, გორგამეების, სევინჩოღლების, მეგრელიშვილების, ტალახამეების, ქურციკიძეების, ფანჯიკიძეების, გოჩიშვილების, სარაჯიშვილების, თედორამეების, ზაზალაშვილების, მოლაშვილების, დარჩიძეების, ჭივიძეების საგვარეულო შტოს წარმომადგენლები. რესპონდენტთა ინფორმაციით, ზოგი მათგანი მუჰაჯირთა შთამომავალია, ნაწი-

ლი სხვადასხვა მიზეზით ჩამოსახლებულა. მოსახლეობის ძირითადი ნაწილი კი ადგილობრივი - „იერლია“.¹

შავშეთში საკმაოდაა წარმოდგენილი თურქული ელემენტიც, რაც პოლიტიკური მიზანდასახულობით განპირობებულ მიგრაციულ პროცესებთან არის დაკავშირებული. რესპონდენტები ადასტურებენ, რომ იმერხევში ადრე მრავლად მოდიოდნენ თურქი ეროვნების რელიგიის მსახურნი, პედაგოგები, სხვა დარგის სპეციალისტები, რომლებიც შემდეგ აქ მკვიდრდებოდნენ: „თურქი მოვდა ხოჯად, მასწავლებლად და აქ დარჩა, ისტამბულ კაცი მოკლა, გამეიქვა და აქ დარჩან. აღნიშნულმა ფაქტორმა რამდენადმე შეცვალა რეგიონის ეთნიკური სურათი.

გვარსახელების კვლევა დაკავშირებულია სეროიზულ სირთულეებთან. იგი მკვლევარისაგან მოითხოვს კომპლექსურ მიდგომას, ისტორიის, ეთნოგრაფიისა და ენათმეცნიერების მიღწევათა გამოყენების აუცილებლობას. ამ სირთულეების გამო აღნიშნულ სფეროში კვლევა-ძიების აშკარა დეფიციტია. არც ჩვენ ვისახავთ მიზნად ამ ხარვეზის შევსებას. ამჯერად ჩვენი ამოცანაა იმერხევის საველე ექსპედიციის დროს შეკრებილი მონაცემების საფუძველზე წარმოვადგინოთ ამ მეტად მრავალმხრივ საინტერესო ხეობის გვარობრივი შემადგენლობა (ცხრილი 1).

ცხრილი 1

იმერხევის გვარობრივი შემადგენლობა

სოფელი	უბნები	ამჟმინდელი გვარი	ძველი ქართული გვარი	საიდან გადმოსახლდნენ
ბაზვირეთი	ქომუზანი	ბეზინგაროლი	ბეზგიენთი	მკვიდრი
		კეფუოლი	კეფომე/	

¹ ფუტკარაძე თ. საველე ექსპედიცია, შავშეთი, 2009.

			კეფონთი	
		თეთრიოლლი	თეთრაძე/ თეთრიენთი	
		ბისონოლლი	ბისონიენთი	
		ჯივანოლლი	ჯივანიენთი	
		ეიჩაროლლი	-	
		ხოჯიოლლი	-	
	ზემუზანი	ყასიმოლლი	ყასმიენთი	მოსულან კარჩხალიდან
		თამთოლლი	ცვარიძე ცვარიენთი, დაბლიენთი	მოსულან ციხისხევიდან
		ალიოლღები/ ერთეჟინ	ზოლქვაძე	მოსულან არტანუჯიდან
	გამეშეთი	სირიანოლლი	გამეშიძე	
		დეღჰასან- ოლლი	-	
		ზოიანჩიოლლი	ზოიანჩი- შვილი	მოსულან შავშეთის სინქოთიდან
	კარჩხალი	ყასიმოლლი	ყასმიენთი	
		მემედოლლი	მეჰმედიენთი	
		დეღიჰასანოლ ლი		
ზოსი	ზემო მაჰალე	მოდლოლლი		
		თურანოლლი	სარვანიძე	ადგილობრივი (იერლი)
		ფალაზოლლი/ ფალაზები		“გურჯისტანი დან მოსულობას იტყვიან“
		ჰიმურბეი		
	ქვემო მაჰალე	ხეირულოლლი	ბალაძე	არდაანიდან მოსულან
აბდიოლლი			მოსულან ფიცხოვიდან	

ხევწრული	მიხელ- ყმაზე	გიუმიმ	ჭენჭაძე	ბათუმიდან მოსულან
		ზაბითოღლი	-	
		ხეირულოღლი	-	
	ფუქშები	გიულ	ფუქშები	მოსულან მაჭახლიდან
		სევენჩოღლი	-	მოსულან მაჭახლიდან
	მეგრელები	აკვან	მეგრელიშვი ლი	მაჭახლიდან
	რეზო- ღლები	აიდინ	რევაზიენ- თები	
			ოდიენტები	
			ფალაზიენტე ბი	
	ჯამი- მეჭეღე	დემირელი	ტალახაძე	მაჭახლიდან
		ახალთუნ	ქურციკიძე	გორიდან დიობანში, დიობანიდან ხევწრულში
		ილმაზ	ფანჯიკიძე	იმერეთიდან
		ოზჯან	დავლაძე	იმერეთიდან
	ჯიმუხებუ	გუნ	ჯიმუხაძე	
		ბილირ	ფუქშები	მაჭახლიდან
გოჩოღ- ღები	გოჩოღლი/ თეჟინ	გოჩიშვილი, სარაჯიშვილი	ბათუმიდან	
ბერკიეთი	ბულბულ	თედორაძე	ერგედან	
	სუნერ	გამრეკლიძე		
	ოსქან	დავლაძე	სამტრედიიდან	
	ილდუხ	ზაზალა- შვილი	ბათუმიდან	
ზაქეთი	უნიაღები/ თურანოღ ღები	უნიაღ	ორდუდან	
	შობერები	ჩითინყაია აიდენ/ ჯიროღლი		
	ჩაქური-	აითექ	ჩაქურიძე	

	ძეები			
	მიქაძეები	იაშარ	მიქაძეები, გოგჩიგნები ჯარაბიძეები	
	ხევი	ილდრინ, ყავეჯოლი		
	ჯამი- მეჰელე	იაზიჯ		
დაბა	დევიეთი	ჭედლოლი ქოროლი თათროლი გოჩოლი		მაჭახლიდან ზაქიეთიდან მიქელეთიდან წყალს- იმერიდან
	ზემო მაჰალე	ტაბიკოლი ტადაშოლი ხიდოლი სანიოლი		ერზრუმიდან ზაქიეთიდან
	ჯამე მაჰალე/ ტბეთი	რეჯებოლი შირინოლი მაზმანოლი მუსოლი ჰაჯიოლი		
სვირევანი (დუთლუ)	ოთხკლდე/ (უდუქენდ)	ბაირახ- ტალოლი უსუფოლი ხუჩუოლი პეტროლოები თანთოლი ყარალოლი იქიენთი სეირეგი კუკუები ასლანიენთი		მაჭახლიდან
		ფუცხები მურუკები სუსანიენთი შარიენთი		იფხრევიდან
	კუთალეთი (ულახლი)	ყავაზები უსუფოლი	დარჩიძე უხვანჯურები	შუახევიდან მაჭახლიდან

		ფუტები ემრეფოლი	მუყალიძე იზინთი ფუტები ზუტიძეები/ ზუტიენტები დღვაბიძეები	ოთხკალიდან იფხრევიდან უბიდან	
	ჯამი- მეჰელე	ზაზალოლი ლაზოლი თანდოლი პეტროლი სუსანოლი	ზაზალაძე ხაჯალიძე შარაძე იქიეთები ასლანიენთი	უბიდან იფხრევიდან	
	დავითეთი (იამურლუ მაჰალესი)	ქოსოლი შარმათოლი			
	ფარნუს/ ბაღბაში მეჰელესი	მელიქოლი	ჭალაძე ჭივაძე კახიძე		
	ჯვარსხევი (სეზხელი მეჰელე)				
	დღვა- ბიზელა		ფუტკარა- ძეები		
	დიდმერე				
	სხალფილა				
უბი	ორთამეჰელე	დუმან	პაჭალიძე (მესამლოა კიკნაძე)		
		ილმაზ	ზობიშვილი	გიუმრიდან	
	იბიზა მაჰელე	გიუმში			
		ალთუნ	მოლაშვილი	შუახევიდან, ახალდაბიდან	
		ილდეზ/ შუბაშოლი			
	გორგიეთი	მეიდან	დავრიშა- შვილი	ბათუმიდან	
		ბილურ	გორგაძე	მაჭახლიდან	
		ჭივიეთი	გიულ (ვარდი)	ჭივიძე	აჭარიდან
	ყაიან	ჭივიძე	აჭარიდან		

	კორტოხაზე ე მეჰელე	დურსუნ	ბოლქვაძე	კორტოხიდან (ხულო)
		თურან	ბოლქვაძე	კორტოხიდან

წარმოდგენილ მონაცემებს არა აქვთ სრულყოფილების პრეტენზია. აღნიშნულ საკითხებზე მუშაობა გრძელდება. ჩვენებურთაგან ზოგიერთს ადარ ახსოვს თავისი ნამდვილი გვარი და ჩვენ გვთხოვს დაზუსტებას. ზოგიერთს (მცირე ნაწილს) კი თავის ქართულ წარმომავლობაშიც ეპარება ეჭვი და მიიჩნევს, რომ მისი სამოსახლო ადრე „თურქების“ ან „ერმენების“ სამკვიდრო ყოფილა. შესაბამისად ქართული კულტურის ძეგლებს – ეკლესიებს, თაღიან ხიდებს, ციხეებს არაქართველების შემოქმედებად მიიჩნევს. ცხადია აღნიშნული ტრანსფორმაცია ისტორიული ბედუკულმართობის შედეგია. დასახელებულ კულტურის ძეგლებთან ხდებოდა მათი ეროვნული იდენტიფიცირება, რაც იქ არსებული რეჟიმის პირობებში ერთობ სარისკო იყო. ყოველივე ამან ღრმა კვალი დააჩნია ჩვენებურთა ცნობიერებას. ამიტომაც აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ისტორიული საქართველოს მოსახლეობის გვარობრივი სტრუქტურის საკითხების შესწავლას. წინამდებარე ნაშრომებიც ამ ამოცანას ემსახურება.

გამოყენებული ლიტერატურა:

„ტბეთის სულთა მატანეს“. გამოსაცემად მოამზადა, შენიშვნები და კომენტარები დაურთო თ. ენუქიძემ, თბილისი, 1977.
ფუტკარაძე თ. საველე ექსპედიცია, შავშეთი, 2009.
ქართული გენეალოგია. <http://www.geogen.ge>

Tamaz Putkaradze
Batumi University, Professor

The Georgian Diaspora in Turkey: the Names in Imerkhevi
(Abstract)

In order to characterize national structure of Imerkhevi population, relocation (migration), generally historical-ethnographic picture, particular importance is attached to the study of the names structure.

In terms of the morphology of the settlement, Imerkhevi has very difficult structure. It's clearly indicates alternation of places of the names, from the Georgia's different historical-ethnographic regions exiled groups. Here was dwelling displaced and refugees from Imereti, Guria, Ajara, Samtskhe-Javakheti. This article discusses these issues.

შინაარსი

წინათქმა

1. **ორინა მოლოდიკოვა**
საბჭოთა კავშირის რღვევიდან 25 წელი:
თავისუფალი გადაადგილების ტრანსფორმაცია
2. **ელენა მალინოვსკაია**
მიგრაციული პროცესების თანამედროვე
ტენდენციები უკრაინაში
3. **ევგენი ბურდელნი**
მაღალკვალიფიციური საერთაშორისო მიგრაციის
მართვა: მიგრაციული პრობლემების სელექციური
ანალიზი
4. **ციური ანთაძე, გიორგი ბუნტური**
საერთაშორისო შრომითი მიგრაციის ტენდენციები,
შედეგები და პერსპექტივები საქართველოსთვის
5. **მარიამ ჭუმბურიძე, თამარ ზურაბიშვილი**
იმიგრანტების საქართველოში: ინტეგრაციის
გამოწვევები და პერსპექტივები
6. **მირიან ტუხაშვილი**
საქართველოს მოსახლეობის ტერიტორიული
მობილობის კვლევის სტრატეგიის შესახებ
7. **ციური ანთაძე**
შრომითი მიგრაციის სახელმწიფო პოლიტიკა
საქართველოში
8. **ნათია ჭელიძე**
დაბრუნებულ მიგრანტთა სოციალურ-
ეკონომიკური რეინტეგრაცია საქართველოში
9. **მზია შელია**
შრომითი ემიგრაციის გავლენა საქართველოს
დემოგრაფიულ განვითარებაზე პოსტსაბჭოთა
პერიოდში
10. **მურმან ცარციძე**
შრომის ბაზარი და მიგრაცია საქართველოში

11. **თამაზ ზუბიაშვილი, ნინო ზუბიაშვილი**
მიგრანტთა განათლების დონე საქართველოში
(საბჭოთა კავშირის დაშლის წინა პერიოდი)
12. **მანანა ლობჯანიძე, დიმიტრი ლობჯანიძე**
ყარაჩაელთა დეპორტაცია და რაჭველთა და სვანთა
ჩასახლება ჩრდილოეთ კავკასიაში მეორე მსოფლიო
ომის დროს
13. **თამაზ ფუტყარაძე**
ქართული დიასპორა თურქეთში: გვარ-სახელები
იმერხევში

CONTENT

Foreword

1. **Irina Molodikova**
Twenty five Years after the Dissolution of the USSR:
the Transformation of the Free Visa Movement
2. **Olena Malynovska**
Contemporary Tendencies of Migration Processes in
Ukraine
3. **Eugeniu Burdelnii**
Managing International Highly Skilled Migration: a selective
analysis of existing migration challenges
4. **Tsiuri Antadze, Giorgi Bunturi**
International Labour Migration Trends, Outcomes and Per-
spectives for Georgia
5. **Mariam Chumburidze, Tamar Zurabishvili**
Immigrants to Georgia: Integration Challenges and Per-
spectives
6. **Mirian Tukhashvili**
About the Research Strategy of the Georgia's Population
Territorial Mobility
7. **Tsiuri Antadze**
State Policy of Labour Migration in Georgia
8. **Natia Chelidze**
Social-Economic Reintegration of Returnee Migrants in
Georgia
9. **Mzia Shelia**
Impact of Labour Migration on the Demographic
Development of Georgia in the post-Soviet period
10. **Murman Tsartsidze**
Labor Market and migration in Georgia
11. **Tamaz Zubiashvili, Nino Zubiashvili**
Migrants Education Level in Georgia
(in the period before the dissolution of the Soviet Union)
12. **Manana Lobzhanidze, Dimitri Lobzhanidze**
Deportation of Karachay population and settlement of
Rachians and Svans in northern Caucasus during World

War II.

13. Tamaz Putkaradze

The Georgian Diaspora in Turkey: the Names in Imerkhevi

