

„ლია საზოგადოების ფონდი“

თბილისი, 2018 წლის ივნისი



წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2017 წლის დეკემბრიდან 2018 წლის ივნისამდე.

ავტორი:

ბაბუცა პატარაია*

კავშირი „საფარის“ სახელით

რეცენზენტი:

პროფ. ტობიას შუმხერი

თარგმანი:

ანა გეგეჭკორი

დოკუმენტი მომზადებულია „ლია საზოგადოების ფონდის“ შიდა პროექტის „ევროკავშირი-საქართველოს შორის ასოციირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“.

ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განცხადებები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის მოსაზრებას. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების შესახებ სახელმწიფო სტრატეგიის საჭიროება

შესავალი

ევროკავშირი-საქართველოს ასოციირების ახალ დღის წესრიგში ჩამოყალიბებულია მოკლე და გრძელვადიანი პრიორიტეტები 2017-2020 წლებში ასოციირების შესახებ შეთანხმებით დასახული მიზნების მისაღწევად ერთობლივი მუშაობისათვის. ასოციირების დღის წესრიგით დასახულ მოკლევადიან პრიორიტეტებში შედის გენდერული თანასწორობის გაძლიერება და სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ქალებისა და მამაკაცების მიმართ თანასწორი მოპყრობის უზრუნველყოფა. კერძოდ, ევროკავშირისა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოციირების შესახებ შეთანხმების 349-ე მუხლის „ე“ პუნქტში ყურადღება გამახვილებულია თანაბარი შესაძლებლობებისა და ანტიდისკრიმინაციის მნიშვნელობაზე, რაც მიზნად ისახავს გენდერული თანასწორობის გაძლიერებას და მამაკაცსა და ქალს შორის თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფას.

ცხადია, რომ ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ქალთა ეკონომიკურ გაძლიერებაზე. თუმცა ამჟამად საქართველოში არ არსებობს თანმიმდევრული პოლიტიკა ამ საკითხთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, გასული ათი წლის განმავლობაში არ განხორციელებულა ქალთა ეკონომიკური გაძლიერებისადმი მიძღვნილი რაიმე სახელმწიფო პროგრამა. ამ საკითხის მოგვარების თვალსაზრისით საქართველოს წინაშე ბევრი გამოწვევა დგას, მათ შორის ფინანსურ რესურსებზე ქალთა შეზღუდული წვდომა, ეკონომიკური ძალადობის უჩინარი ხასიათი, ქალთა მოქმედების დაბალი უნარი, უჩინარი შრომა ოჯახში, რომელიც არ არის აღიარებული, და ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების პროცესში ბიზნესის სექტორის ჩაურთველობა. წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია ქალთა ეკონომიკურ გაძლიერებასთან დაკავშირებული ძირითადი გამოწვევები, მოცემულია შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოსა და საერთაშორისო ვალდებულებების მოკლე აღწერა და არსებული ეკონომიკური სტრატეგიებისა და პრაქტიკის მიმოხილვა.

*ბაბუცა პატარაია ქალთა ორგანიზაცია „საფარის“ დირექტორია და აქტიურად არის ჩართული საქართველოს ქალთა მოძრაობაში. იგი თანამშრომლობს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან როგორც ადგილობრივი ექსპერტი ქალთა საკითხებში და ადამიანის უფლებებზე, ქალთა უფლებებსა და დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო კანონმდებლობაზე ლექციებს კითხულობს სხვადასხვა უმაღლეს სასწავლებელში. მას მიღებული აქვს სამართლის მაგისტრის ხარისხი ცენტრალურ ევროპულ უნივერსიტეტში და თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში

ზოგადი ინფორმაცია

საქართველოს საზოგადოებაში ქალებსა და მამაკაცებს ძალზე განსხვავებული გენდერული როლები აქვთ მინიჭებული. საზოგადოების დიდ ნაწილს მიაჩნია, რომ ქალების ძირითადი როლი ცხოვრებაში არის ოჯახზე ზრუნვა და ბავშვების აღზრდა, მამაკაცებისგან კი მოელიან მათი ოჯახებისათვის ეკონომიკური სტაბილურობისა და დაცულობის უზრუნველყოფას.¹ ქალთა მიმართ ძალადობის ბოლოდროინდელმა კვლევამ გამოავლინა, რომ ადამიანები საქართველოში (როგორც ქალები, ისე მამაკაცები) ქალებს უპირველესად ოჯახში ხედავენ და მათ ფუნქციად შინაური საქმეების კონტროლსა და მონესრიგებას მიიჩნევენ.²

და თუმცა საქართველოს საკანონმდებლო ჩარჩო, რომელიც გენდერულ თანასწორობას არეგულირებს, ძირითადად შეესაბამება საერთაშორისო პრაქტიკას, ქალები რეალურ ცხოვრებაში სისტემატურად იჩაგრებიან. ისინი საერთოდ უგულებელყოფილნი არიან როგორც სამუშაო ძალა. კულტურული, რელიგიური და ეკონომიკური დაბრკოლებები ხელს უშლის ქართველ ქალთა ეკონომიკურ გაძლიერებას. გარდა ამისა, ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება არ წარმოადგენს პრიორიტეტს სახელმწიფოსათვის, რასაც ცხადყოფს ის ფაქტი, რომ პოლიტიკის დოკუმენტებში ქალები იშვიათად არიან ხოლმე მოხსენიებული.³

ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება პირდაპირ არის დაკავშირებული გენდერული უთანასწორობის და მისი ყველაზე სერიოზული შედეგის – ქალთა მიმართ ძალადობის – დაძლევისათვის. საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმაციით, ქალები ხშირად რჩებიან თავიანთ მეუღლეებთან, მიუხედავად ფიზიკური ძალადობისა, იმ ფაქტის გამო, რომ მათ არა აქვთ ფინანსური რესურსები და ფინანსური დამოუკიდებლობა, რომლებიც მოძალადე ქმრისგან წასვლის შესაძლებლობას მისცემდა.⁴ ქალთა მიმართ ძალადობის საკითხებზე საგანგებო მომხსენებელმა ეკონომიკური დამოუკიდებლობის არარსებობა დაასახელა ერთ-ერთ იმ ფაქტორად, რომელიც სავარაუდოდ ზრდის საქართველოში ინტიმური პარტნიორის მხრიდან ძალადობის რისკს.⁵

2014 წელს გაერო-ს ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კომიტეტმა ყურადღება გაამახვილა ქალთა უმუშევრობის არაპროპორციულად მაღალ მაჩვენებელზე, გენდერული ნიშნით მნიშვნელოვან განსხვავებაზე ხელფასებში და გამუდმებულ ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ სეგრეგაციაზე შრომის ბაზარზე, სადაც ქალები კონცენტრირებულნი არიან დაბალანაზღაურებად სამუშაოებზე.⁶ კომიტეტმა საქართველოს მთავრობას მისცა რეკომენდაცია, განახორციელოს ზომები ქალთა დასაქმების გასაზრდელად და ეფექტიანად მოაგვაროს დაბალანაზღაურებად სამუშაოებზე ქალების კონცენტრირების საკითხი. გარდა ამისა, კომიტეტის რეკომენდაცია იყო, რომ დაინერგოს ზომები თანაბარი სამუშაოს შესრულებისათვის თანასწორი ანაზღაურების მიღების პრინციპის განსახორციელებლად.⁷

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2017 წლის იანვრის მდგომარეობით ქალები საქართველოს მოსახლეობის 52%-ს

¹ ACT, „პოლიტიკასა და ბიზნესში გენდერული თანასწორობის აღქმა საზოგადოების მიერ“, გაერო-ს განვითარების პროგრამა 2013, გვ. 40

² ქალთა მიმართ ძალადობის ეროვნული კვლევა, გაერო-ს ქალთა ორგანიზაცია 2017, გვ. 11

³ „ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება საქართველოში: არსებული პოლიტიკისა და ინიციატივების ანალიზი“, „საფარი“, 2017, იხ. შემდეგ მისამართზე: <http://www.parliament.ge/uploads/other/86/86670.pdf>

⁴ საქართველოს სახალხო დამცველი, „ქალთა უფლებები და გენდერული თანასწორობა“, 2016, გვ. 33

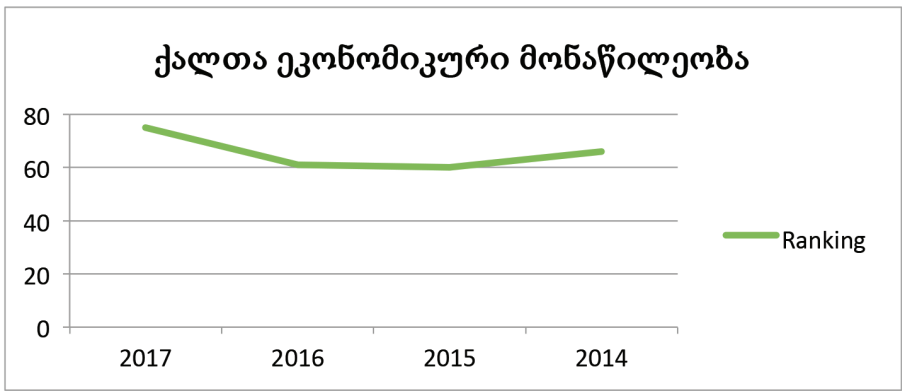
⁵ ქალთა მიმართ ძალადობის საკითხებზე საგანგებო მომხსენებლის ანგარიში ქალთა მიმართ ძალადობის, მისი მიზეზებისა და შედეგების შესახებ საქართველოში მისი მისიის შედეგად, 2016 წლის 9 ივნისი, A/HRC/32/42/Add.3

⁶ „ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება საქართველოში: არსებული პოლიტიკისა და ინიციატივების ანალიზი“, „საფარი“, 2017, გვ. 21, იხ. შემდეგ მისამართზე: <http://sapari.ge/wp-content/uploads/2017/12/woman-economic-eng-www.pdf>

შეადგენდნენ.⁸ 2016 წლის მონაცემებით, 15 წლის და უფროსი ასაკის ქალთა 42% ეკონომიკურად აქტიური არ არის, განსხვავებით იმავე ასაკობრივი კატეგორიის ქართველი მამაკაცების 22%-ისგან. რაც შეეხება დასაქმებას, მამაკაცების 67% მუშაობს. ქალების საშუალო თვიური ხელფასი შეადგენს 731.3 ლარს, განსხვავებით 1116.6 ლარისგან მამაკაცების შემთხვევაში.⁹

2017 წელს მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის გენდერული განსხვავების ინდექსის მიხედვით, საქართველო 94-ე იყო 144 ქვეყანას შორის. ეს ინდექსი იზომება ეკონომიკური მონაწილეობის, საგანმანათლებლო მიღწევების, ჯანმრთელობისა და გადარჩენის და პოლიტიკური შესაძლებლობების მიხედვით.

მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის მონაცემებით, ეკონომიკური მონაწილეობისა და შესაძლებლობების თვალსაზრისით საქართველომ ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში რეიტინგებში ქვემოთ გადაინა და ამჟამად 75-ე ადგილზეა.¹⁰



არსებული პოლიტიკა და პროექტები

გენდერული თანასწორობა საქართველოში გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით და 2010 წელს მიღებული „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ კანონით, რომლის მიხედვით სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს და უზრუნველყოს მამაკაცებისა და ქალების თანასწორი უფლებები პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ ცხოვრებაში.

საქართველოს ეკონომიკური პოლიტიკა განისაზღვრება რამდენიმე სახელმწიფო სტრატეგიით. ერთ-ერთი ძირითადი პროგრამა – 2016-2020 წლების სამთავრობო პროგრამა „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“ – გენდერს ერთადერთხელ ახსენებს, კერძოდ, ადამიანის უფლებების, დემოკრატიული მმართველობისა და კანონის უზენაესობისადმი მიძღვნილ თავში, რაც ცხადყოფს მთავრობის ინფორმირებულობას ქვეყანაში არსებულ ოჯახში ძალადობის პრობლემასთან დაკავშირებით. ეკონომიკური განვითარების შესახებ თავში ქალები არ არიან ნახსენები.¹¹

⁷ ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კომიტეტი, დასკვნითი შენიშვნები საქართველოს მეოთხე და მეხუთე პერიოდულ ანგარიშებთან დაკავშირებით, 2014 წლის ივლისი. CEDAW/C/GEO/CO/4-5

⁸ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „ქალები და მამაკაცები საქართველოში“. 2017. გვ. 52

⁹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „დასაქმებულთა ყოველთვიური ხელფასები სქესის მიხედვით“. 2017

¹⁰ მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი; ანგარიში გენდერული განსხვავების ინდექსის შესახებ. იხ. შემდეგ მისამართზე: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf

¹¹ 2016-2020 წლების სამთავრობო პროგრამა „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“, იხ. შემდეგ მისამართზე: http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/51008/mtavrobis_programa_2016-2020_rev_22.11_16_

¹² 2016-2020 წლების მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების სტრატეგია, იხ. შემდეგ მისამართზე: http://gov.ge/files/439_54422_706524_100-1.pdf

2016-2020 წლების მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების სტრატეგია შედგება ხუთი სტრატეგიული მიმართულებისგან, რომელთაგან მხოლოდ ერთშია ნახსენები ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება, კერძოდ, მცირე და საშუალო მენარმეთა კვალიფიკაციის ამაღლების თვალსაზრისით. სტრატეგია ითვალისწინებს საჭიროებათა შეფასებას სახელმწიფო პროგრამაში „ანარმოე საქართველოში“ ქალთა მონაწილეობის ხელშეწყობის მიზნით.¹² მეორე მხრივ, სახელმწიფო პროგრამასთან „ანარმოე საქართველოში“ დაკავშირებული მონაცემები გვაჩვენებს, რომ მცირე და საშუალო საწარმოებისთვის გამოყოფილი გრანტების 40%-ს იღებენ ქალები, მაგრამ ძალზე მცირე რაოდენობის ქალი იღებს მსხვილ გრანტებს და მსხვილ საწარმოებში თითქმის არ არიან ქალები წარმოდგენილები (მხოლოდ 0.05%).¹³

საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს, რომ ქალთა ეკონომიკური გაძლიერებისთვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე სხვა სტრატეგიული მიმართულებები, როგორებიც არის ფინანსურ რესურსებზე წვდომის გაუმჯობესება და ინოვაციების მხარდაჭერა, არ ითვალისწინებენ რაიმე კონკრეტულ მიზნებსა თუ საქმიანობას კონკრეტულად ქალებისათვის.

2015-2020 წლების სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგიაში ქალები მხოლოდ გენდერული თვალსაზრისით კლასიფიცირებული მონაცემების შეგროვების საჭიროების კონტექსტში არიან მოხსენიებულნი.¹⁴ 2017 წელს ქალებმა შეადგინეს საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების 27%, თუმცა ქალები ამ კოოპერატივებიდან მხოლოდ 20%-ს ხელმძღვანელობენ.¹⁵ რაც შეეხება სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ სასოფლო-სამეურნეო პროექტებს, საგანგებოდ უნდა აღინიშნოს, რომ ქალთა მონაწილეობა მერყეობს 7%-33%-ს შორის; აქედან ქალთა ყველაზე მაღალი ჩართულობა აღინიშნება ყველაზე ნაკლები დაფინანსების მქონე პროექტებში, ხოლო ქალი ბენეფიციარების ყველაზე დაბალი პროცენტული მაჩვენებელი (7%) სახელმწიფოს ყველაზე დიდი პროექტის – „შელავათიანი აგროკრედიტი“ – ფარგლებში ფიქსირდება.¹⁶

საერთაშორისო ვალდებულებები

გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფისა და ქალთა ყოველგვარი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის საქართველომ რიგი საერთაშორისო ვალდებულებები იკისრა. ევროპის სოციალური ქარტიის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით, მხარეები ვალდებული არიან, აღიარონ მამაკაცი და ქალი მშრომელების უფლება თანაბარი სამუშაოს შესრულებისათვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებაზე.¹⁷ განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია, რომლის რატიფიცირება საქართველომ 1994 წელს მოახდინა. კონვენციის მე-3 მუხლი ავალდებულებს სახელმწიფოებს, განახორციელონ ყველა საჭირო ზომა, რათა უზრუნველყონ ქალთა ყოველმხრივი განვითარება და პროგრესი პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურის სფეროებში.¹⁸

გენდერული თანასწორობის მიღწევა და ყველა ქალისა და გოგონას გაძლიერება გაერო-ს მდგრადი განვითარების მიზნებიდან ერთ-ერთია. მი-

¹³ „ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება საქართველოში: არსებული პოლიტიკისა და ინიციატივების ანალიზი“, „საფარი“, 2017, გვ. 21, იხ. შემდეგ მისამართზე: <http://www.parliament.ge/uploads/other/86/86670.pdf>

¹⁴ სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგია 2015-2020, იხ. შემდეგ მისამართზე: <http://www.moa.gov.ge/7/Public/Strategy/8>

¹⁵ „ქალთა ეკონომიკური გაძლიერება საქართველოში: არსებული პოლიტიკისა და ინიციატივების ანალიზი“, „საფარი“, 2017, გვ. 22, იხ. შემდეგ მისამართზე: <http://www.parliament.ge/uploads/other/86/86670.pdf>

¹⁶ ibid, p24.

¹⁷ ევროპის სოციალური ქარტია, სტრასბურგი 3V 1996, მუხლი 4, პუნქტი 3

¹⁸ ქალთა დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის კონვენცია, მუხლი 3

ზანი 5.7 ითვალისწინებს რეფორმებს, რომელთა მიზანია ქალებისათვის ეკონომიკურ რესურსებზე მამაკაცების თანასწორი უფლებების მინიჭება. გარდა ამისა, ეს მიზანი მიმართულია იმისაკენ, რომ ქალებს მიეცეთ მიწის ფლობის და მიწისა და ქონების სხვა ფორმების, ფინანსური მომსახურების, მემკვიდრეობისა და ბუნებრივი რესურსების გაკონტროლების შესაძლებლობა სახელმწიფო კანონების შესაბამისად. საქართველომ უკვე დაიწყო ნებაყოფლობითი პროცესი მდგრადი განვითარების მიზნების ეროვნულ კანონმდებლობაში შესატანად და ამით იკისრა მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევის ვალდებულება. თუმცა, მიუხედავად საქართველოს ვალდებულებებისა, როგორც წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი ცხადყოფს, დღემდე ამ მიმართულებით ცოტა რამ თუ დაგეგმილა ან მიღწეულა.

რეკომენდაციები

ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფომ უნდა ჩამოაყალიბოს ხედვა და ყველა შესაბამისი სტრატეგიული დოკუმენტი და სამოქმედო გეგმა უნდა გადაისინჯოს იმისათვის, რომ მათში შევიდეს ქმედითი პოლიტიკა და პრაქტიკა. ამიტომ რეკომენდებულია, რომ:

- საქართველოს მთავრობამ ჩამოაყალიბოს ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების სახელმწიფო პოლიტიკა და ეკონომიკური პოლიტიკის არსებულ სტრატეგიებში შეიტანოს ცვლილებები, რომლებიც მიმართული იქნება ქალთა ეკონომიკური უფლებების გაძლიერებისაკენ;
- სახელმწიფომ უნდა ჩამოაყალიბოს სპეციალური პროგრამები მენარმე ქალების ხელშესაწყობად და ფინანსურ რესურსებზე ქალთა წვდომის გასაუმჯობესებლად, ასევე მათი პროფესიული კვალიფიკაციის ასამაღლებლად;
- უნდა ჩატარდეს საჯარო მოხელეთა მომზადება, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს გენდერული თვალსაზრისით მგრძობიარე პოლიტიკის განხორციელება გადაწყვეტილებათა მიღების ყველა დონეზე;
- კერძო კომპანიებმა როგორც ქალებისთვის, ისე მამაკაცებისთვის უნდა უზრუნველყონ და განახორციელონ დეკრეტული შვებულების უფლება შრომის კოდექსის შესაბამისად;
- მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს ქმედითი მექანიზმები სამუშაო ადგილებზე ქალებისა და მამაკაცებისათვის თანასწორი ანაზღაურების მიცემის მონიტორინგისა და განხორციელებისათვის;
- უნდა ჩატარდეს საინფორმაციო კამპანიები ქალთა ეკონომიკურ და ქონებრივ უფლებებთან დაკავშირებით.

