

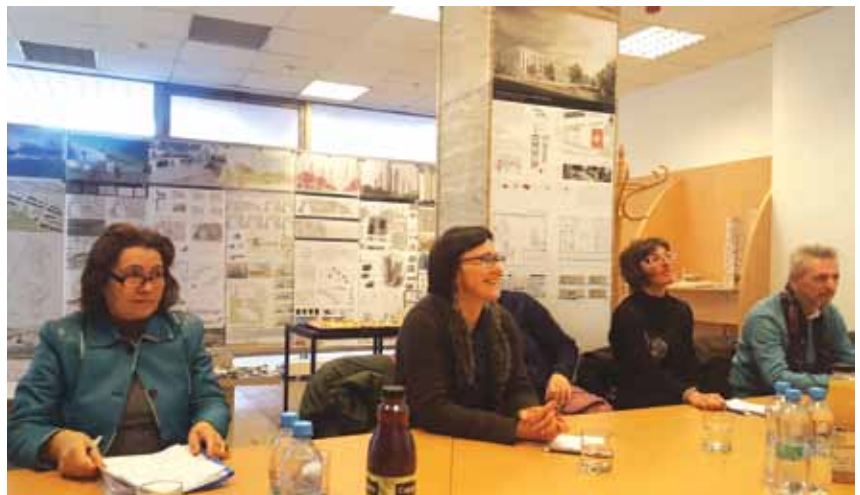


- 
- Visegrad Fund
- 
- 

**გენდერული  
მეინსტრიმენტი  
ადგილობრივ  
თვითმმართველობაში**

**GENDER  
MAINSTREAMING  
IN LOCAL  
SELF-GOVERNMENT**

შეხვედრები პრაღაში (ჩეხეთი)  
Meetings in Prague (Czech Republic)





კულტურულ-ჰუმანიტარული ფონდი „სოხუმი“

# გენდერული მეინსტრიმენტი ადგილობრივ თვითმმართველობაში

პროექტი

„ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილება  
ადგილობრივ დონეზე თანაბარი, ინკლუზიური და  
დემოკრატიული მმართველობისათვის“

ქუთაისი  
2018

პროექტის დირექტორი - ალლა გამახარია

რედაქტორი - ლალი შენგელია

თარგმანი ინგლისურიდან - ნინო ნიჭარაძე

თარგმანი რუსულიდან - ლალი შენგელია

დიზაინი - ლია კოსტავა

მისამართი:

ქ. ქუთაისი, მაგლობლიშვილის 6

ტელ: 27 29 02 ფაქსი: 27 13 68

ელფოსტა: [womansukhumi@gmail.com](mailto:womansukhumi@gmail.com)

ვებგვერდი: [www.fsokhumi.ge](http://www.fsokhumi.ge)

## ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი	6
გენდერული თანასწორობა და გენდერული შეინსტრუქტურები ადგილობრივ თვითმმართველობაში უნგრეთის მაგალითზე	7
გენდერული შეინსტრუქტურები ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებისას კოლონეთში	38
გენდერული შეინსტრუქტურები და საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ადგილობრივ დონეზე - სლოვაკეთი	50
ანგარიში ჩინეთის რესპუბლიკაში ადგილობრივ დონეზე გენდერული შეინსტრუქტურების შესახებ	64
აფხაზეთის გამოცდილება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში და გენდერული მიდგომის წინსვლის მხრივ	84
საქართველოს მიერ განვლილი გზა ადგილობრივ თვითმმართველობაში გენდერული თანასწორობისა და გენდერული შეინსტრუქტურების დასაწინააღმდეგო ნაყოფიერი ნიადაგის შექმნისაკენ	101
დეცენტრალიზაცია - ადგილობრივი თვითმმართველობა - გენდერული პოლიტიკა, საქართველო	119
გენდერული ბიუჯეტირება ადგილობრივ დონეზე. რეალობა და გამოწვევები საქართველოში	131
გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ქვეყნის ვალდებულებები და პროგრესი საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში	147

## შესავალი

საქართველომ დიდი ხანია, გამოაცხადა შეუქცევადი კურსი ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციისკენ და დღემდე ეს საკითხი მთავრობის დღის წესრიგის უპირველეს ამოცანად რჩება. ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანეს მოვლენად იქცა ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერა 2014 წელს, რის შემდეგაც ხდება მთელი რიგი რეფორმების დანერგვა ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე.

იმ რეფორმების ჩამონათვალში, რომლებიც ქვეყანას დასახულ მიზანს მიუახლოებს, დიდი ადგილი უჭირავს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას, სადაც ერთ-ერთი ძირეული ფაქტორია გენდერული პოლიტიკის რეალიზაცია სხვადასხვა - სოციალურ, ეკონომიკურ, პოლიტიკურ სფეროში; კულტურასა და განათლებაში.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებებით, ქვეყანამ უნდა უზრუნველყოს ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი წარმომადგენლობა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, მათ შორის პარლამენტში, მთავრობაში და ადგილობრივ ხელისუფლებაში, რაც თანასწორობაზე დაფუძნებული მდგრადი განვითარების აუცილებელი წინაპირობაა.

შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ცვლილებები გენდერული თანასწორობის კუთხით, მათ შორის მუნიციპალურ დონეზე, არასაკმარისი ტემპებით, მაგრამ ინტენსიურად მიმდინარეობს. გაცნობიერებულია, რომ საქართველომ, როგორც ადამიანის ძირითადი უფლებების, მათ შორის ქალთა უფლებების დამცავი ძირითადი დოკუმენტების ხელმოწერმა, ხელი უნდა შეუწყოს გენდერულ თანასწორობას ქვეყნის კანონმდებლობაში, სტრატეგიებში და პროგრამებში.

წინამდებარე პუბლიკაციის მიზანია საქართველოში ადგილობრივ დონეზე გენდერული პოლიტიკის შეფასება და არსებული გამოწვევების გამოვლენა, ასევე ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა გენდერული დღის წესრიგის დანერგვის მიმართულებით.

პუბლიკაცია წარმოადგენს სხვადასხვა ქვეყნის ექსპერტთა მიერ შესრულებული ნაშრომების კრებულს, რომელიც მიზნად ისახავს, საქართველოს და ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით, საქართველოს ადგილობრივ მმართველობაში გენდერული მეინსტრიმინგის ხელშესაწყობად პრაქტიკული რეკომენდაციების გამომუშავებას, ადგილობრივ დონეზე გენდერული პოლიტიკის შემდგომი ადვოკატირებისთვის.

კვლევები ჩატარდა პროექტის „ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილება ადგილობრივ დონეზე თანაბარი, ინკლუზიური და დემოკრატიული მმართველობისათვის“ ფარგლებში, ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაცია კულტურულ-ჰუმანიტარული ფონდი „სოხუმის“ დაკვეთით. კვლევების შედეგად წარმოდგენილი რეკომენდაციები მოიცავს საკითხებს, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ადგილობრივი ხელისუფლების დეცენტრალიზაციას, ადგილობრივ დონეზე გენდერული ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერებას, გენდერულ ბიუჯეტირებასა და ზოგადად გენდერული მეინსტრიმინგის დანერგვას საქართველოში.

**საკვანძო სიტყვები:** საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი, გენდერული ბიუჯეტირება, ადგილობრივი თვითმმართველობა, გენდერული სტრატეგია, თანასწორობის პოლიტიკა, საჭიროებათა კვლევა, გენდერული მეინსტრიმინგი, დეცენტრალიზაცია და გენდერი.

## გენდერული თანასწორობა და გენდერული მენისტრიმინგი ადგილობრივ თვითმმართველობაში უნგრეთის მაგალითზე

### რეზიუმე

გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობას და ქალთა უფლებების დაცვას მრავალი საერთაშორისო ნორმა მოითხოვს. ევროკავშირის ხელშეკრულების მიხედვით, ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორობას ევროკავშირის საქმიანობაში ცენტრალური ადგილი უნდა ეჭიროს. გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების დაცვის დანერგვას განსაკუთრებული როლი ეკისრება როგორც ადგილობრივ, ასევე ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე. სამივე დონეზე ეს საკითხები ერთმანეთთან მჭიდრო ურთიერთკავშირშია: ეროვნულ დონეზე მიმდინარე პროცესები განაპირობებს, ან საგრძნობ ზეგავლენას ახდენს ადგილობრივ დონეზე განხორციელებულ ღონისძიებებზე და, ამასთან, ხშირად საერთაშორისო მექანიზმების ზემოქმედებითაა ჩამოყალიბებული.

უნგრეთში არ არსებობს კონკრეტული კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ. ამასთან, ევროკავშირში გაერთიანებამ გამოიწვია ევროკავშირის კანონების ეროვნულ დონეზე გადმოტანა, მათ შორის ანტიდისკრიმინაციული და თანასწორი მოპყრობის მიმართულებით. შედეგად, მიღებულ იქნა კანონი თანასწორი მოპყრობისა და თანასწორი შესაძლებლობების მხარდაჭერის შესახებ. კანონის შესაბამისად, სხვა ვალდებულებებთან ერთად, ცენტრალურმა და ადგილობრივმა მთავრობებმა უნდა დაიცვან თანასწორი მოპყრობის პრინციპი ყველა ურთიერთობაში, პროცედურასა თუ ღონისძიებაში. ვინაიდან აღნიშნულ კანონში სქესობრივი ნიშნით დისკრიმინაცია ერთ-ერთია დისკრიმინაციის სხვა მრავალ ფორმას შორის და მასში არ არის მოცემული კონკრეტული დებულებები გენდერული დისკრიმინაციის წინააღმდეგ, არსებობს კრიტიკული მოსაზრებები, რომ მხოლოდ ეს კანონი სრულად ვერ გადაწყვეტს აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებულ პრობლემებს.

უნგრეთის კონსტიტუცია და კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ განსაზღვრავს ადგილობრივი ხელისუფლების მოქმედების ჩარჩოსა და რეგულაციებს. ამ ჩარჩოს ფარგლებში არ იკვეთება არც გენდერული თანასწორობის და გენდერული მენისტრიმინგის პრინციპი და არც გენდერულად ორიენტირებული ღონისძიებები და ამოცანები განსაზღვრული.

ამჟამად მოქმედი გენდერული თანასწორობის ეროვნული სტრატეგია, რომელსაც ეწოდება „ეროვნული სტრატეგია გენდერული თანასწორობის მხარდასაჭერად – სახელმძღვანელო და ამოცანები, 2010–2021“, განსაზღვრავს ექვს პრიორიტეტულ ამოცანას, რაც ეფუძნება ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორობის ევროკავშირის საგზაო რუკას (2006–2010). სტრატეგიაში ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებით მოცემული არ არის სიტუაციის კონკრეტული და ყოვლისმომცველი ანალიზი და არაა დასახული კონკრეტული ამოცანები. თუმცა ექვსი პრიორიტეტული მიმართულებიდან ერთ-ერთში, რომელიც კომპლექსურ გენდერულ მიდგომას (გენდერული მენისტრიმინგი) ეხება, მოცემულია სტრატეგიული ამოცანები და ინსტრუქციები ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ. მათგან ერთი დებულება ზოგადი სახისაა და მხარს უჭერს გენდერული მენისტრიმინგის დანერგვას ადგილობრივ დონეზე, ხოლო ორი სხვა დებულება შეეხება გენდერულ ბიუჯეტირებას.

აღნიშნული სტრატეგიის განსახორციელებლად პირველად სამოქმედო გეგმა შემუშავდა 2010–2011 წლებისათვის; შემდგომში სამოქმედო გეგმა აღარ შემუშავებულა. ერთ-ერთი ღონისძიება კონკრეტულად ადგილობრივი თვითმმართველობისთვისაა გამიზნული და ითვალისწინებს ტრენინგებს

გენდერული თანასწორობის საკითხებზე ადგილობრივ სახელმწიფო მოხელეთათვის. სამწუხაროდ, სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ საჯარო ინფორმაცია არ მოიპოვება.

გენდერული მენისტრიმინგი და გენდერული თანასწორობა, როგორც ჰორიზონტალური პრინციპი, უნგრეთში ევროკავშირში განხორციელების პროცესმა და მისმა წევრობამ მოიტანა; ეს პრინციპები აისახა ქვეყნის პოლიტიკის განმსაზღვრელ და საპროგრამო დოკუმენტებში. ამავდროულად, როგორც გამოცდილებამ უჩვენა, მათი ჯეროვანი რეალიზაცია არც დოკუმენტებში მომხდარა და არც პრაქტიკულ საქმიანობაში. გარდა ამისა, შემფოთების მიზეზი გახდა ისიც, რომ გენდერული მენისტრიმინგისა და გენდერული თანასწორობის პრინციპი არ ედო საფუძვლად ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდის რესურსების დაგეგმვის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესს.

კანონი თანასწორი მოპყრობის შესახებ შეიცავს მნიშვნელოვან დებულებებს პოლიტიკის შემუშავებასთან დაკავშირებით ადგილობრივ / რეგიონალურ დონეზე: ადგილობრივმა თვითმმართველობამ უნდა დაამტკიცოს თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი ხუთწლიანი გეგმა. გეგმა უნდა შეიცავდეს სიტუაციის ანალიზს განათლების, განსახლების, დასაქმების, სოციალურად დაუცველი ჯგუფების, მათ შორის ქალების, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური მდგომარეობის კუთხით, რის საფუძველზეც უნდა შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავს საჭირო ღონისძიებებს. გეგმის მომზადება ხდება (მუნიციპალური) საჯარო მოხელეების მიერ. თანასწორი მოპყრობის მენტორები უზრუნველყოფენ საჯარო მოხელეთათვის ტრენინგების ჩატარებას და დახმარებას გეგმების მომზადებასა და განხილვაში. კანონი შეიცავს ინიციატივებს თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი ხუთწლიანი გეგმის დამტკიცების თაობაზეც. ადგილობრივ თვითმმართველობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია მიიღოს გრანტი სახელმწიფო სახსრებიდან, ევროკავშირის ან სხვა საერთაშორისო ფონდებიდან, თუკი მას გააჩნია თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამა.

რაც შეეხება გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციურ მექანიზმებს, აქ შეიძლება რამდენიმე აქტორი გამოვყოთ, თუმცა ზოგიერთ მათგანი არ შემოიფარგლება ქალთა საკითხებით და უფრო ფართო სფეროს მოიცავს. ამჟამად, სახელმწიფო დონეზე ამ მიმართულებაზე პასუხისმგებელ ერთეულს და გენდერული თანასწორობის ძირითად სახელმწიფო სტრუქტურას წარმოადგენს ადამიანური რესურსების სამინისტროს ოჯახისა და ქალთა პოლიტიკის განყოფილების ქალთა პოლიტიკის სექცია. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მთელი მისი არსებობის მანძილზე, ამ ორგანოს საქმიანობაზე გავლენას ახდენს ადამიანური და ფინანსური რესურსების დეფიციტი და მისი მარგინალიზებული მდგომარეობა სამთავრობო სტრუქტურაში.

საპარლამენტო დონეზე შესაბამის სტრუქტურას წარმოადგენს კულტურის კომიტეტის ქალთა ღირსების ქვეკომიტეტი. ქვეკომიტეტის დღის წესრიგში ასახვა ჰპოვა საკითხებმა ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის შესახებ, თუმცა შეზღუდული მასშტაბებით. მნიშვნელოვანი ყურადღება დაეთმო დისკუსიებს ბავშვთა დანესებულებების და სხვადასხვა სერვისის განვითარების და ონლაინ ძალადობის საკითხების ირგვლივ.

თანასწორი მოპყრობის შესახებ კანონის საფუძველზე შეიქმნა თანასწორი მოპყრობის საკითხების სამმართველო და მას დაეკისრა შემდეგი ფუნქციები: განიხილოს და შენიშვნები გააკეთოს კანონპროექტებსა და ანგარიშებზე; წამოაყენოს საკანონმდებლო ინიციატივები; მოახდინოს საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება; ითანამშრომლოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან და სახელმწიფო სტრუქტურებთან; ანგარიში წარუდგინოს ევროკავშირის კომისიას მის დირექტივებთან ჰარმონიზაციის შესახებ. გარდა ამისა, სამმართველო ატარებს მოკვლევას თანასწორი მოპყრობის შესახებ ვალდებულების შესაძლო დარღვევების შესახებ და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებებს.

ქალთა ძირითადი უფლებების მხარდაჭერის საქმეში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება ფუნდამენტური უფლებების კომისარსაც. მას სხვადასხვა ამოცანების შესრულება აქვს დაკისრებული: მან უნდა გააანალიზოს ვითარება ფუნდამენტურ უფლებებთან დაკავშირებით; წარმოადგინოს მოსაზრებები კანონპროექტებისა და კონცეფციების შესახებ; მას შეუძლია კონსტიტუციურ სასამართლოში აღძრას საქმე კანონების გადახედვასთან დაკავშირებით და მონაწილეობა მიიღოს მონიტორინგსა და ანგარიშის მომზადებაში საერთაშორისო შეთანხმებების საფუძველზე. გარდა ცნობიერების ამაღლებისა და სხვადასხვა მხარესთან თანამშრომლობისა, კომისარი ინდივიდუალურ შემთხვევებზეც რეაგირებს. კომისარს შეუძლია მიმართოს ნებისმიერმა მოქალაქემ, რომელიც მიიჩნევს, რომ ხელისუფლების, მათ შორის ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლის რაიმე ქმედებამ ან უმოქმედობამ შელახა ან უშუალო საფრთხე შეუქმნა მის ფუნდამენტურ უფლებებს.



ადგილობრივ ან რეგიონულ დონეზე საუბრისას აღნიშვნის ღირსია ოჯახის, თანასწორი შესაძლებლობებისა და მოხალისეთა სახლების ქსელი. ქსელი ეროვნული მასშტაბით მოქმედებს და გააჩნია ოფისები უნგრეთის ყველა ოლქში და ბუდაპეშტში. ისინი წარადგენენ სახელმწიფოს სოციალურ პოლიტიკას ადგილობრივ დონეზე. მათი ექვსი სამიზნე ჯგუფიდან ერთ-ერთს წარმოადგენენ ქალები, რომლებმაც განიცადეს დისკრიმინაცია, ან ამგვარი საფრთხის ქვეშ იმყოფებიან. ქსელი ეწევა ცნობიერების ამაღლებას საზოგადოებაში და პროფესიულ წრეებში, ახდენს შესაძლებლობათა გაძლიერებას, მონაწილეობას იღებს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და კონტაქტების დამყარებაში. ქსელს არა აქვს ინსტიტუციური ურთიერთობა უნგრეთის ქალთა ლობისტთან და მის ნევრ ორგანიზაციებთან.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ქსელია თანასწორი შესაძლებლობებზე მომხსენებელთა ქსელი, რომელიც დააარსა თანასწორი მოპყრობის საკითხთა სამმართველომ. იგი მოქმედებს უნგრეთის ყველა ოლქში სამართლებრივი დახმარების მისაწვდომობის მიმართულებით.

არ არსებობს ყოვლისმომცველი შეფასება იმისა, თუ როგორ უწყობს ხელს აღნიშნული ქსელები გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებას და ქალთა უფლებების დაცვას.

გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის თანახმად, სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორს შორის ურთიერთობის კუთხით მოქმედებს ადამიანის უფლებების სამუშაო ჯგუფი, რომლის შემადგენლობაში შედიან როგორც სამინისტროთა წარმომადგენლები, ასევე სამოქალაქო საზოგადოებასთან საკონსულტაციო ფორუმი – ადამიანის უფლებების მრგვალი მაგიდა. ამ სქემის ფარგლებში სახელმწიფო და არასამთავრობო სექტორის მონაწილეობით მრავალი სამუშაო ჯგუფი ჩამოყალიბდა, მათ შორის ქალთა უფლებებზე მომუშავე თემატური ჯგუფი. სამწუხაროდ, ამ ჯგუფის მიერ არ მომხდარა საკანონმდებლო წინადადებათა შემუშავება და, შესაბამისად, არ მიღწეულა მნიშვნელოვანი შედეგები. ჯერჯერობით ამ ჯგუფის დღის წესრიგში არ განხილულა უშუალოდ ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის საკითხი.

რაც შეეხება საკითხის პოლიტიკურ კონტექსტს, გენდერული თანასწორობის კუთხით სახელმწიფო ახორციელებს ე.წ. „ოჯახის მეინსტრიმინგის“ კონსერვატიულ მიდგომას, ნაცვლად გენდერული მეინსტრიმინგისა, რისი მიზანიცაა სასურველი დემოგრაფიული ზრდის მიღწევა. გარდა ამისა, სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორს შორის ურთიერთობა მკვეთრად გაუარესდა 2013 წ. შემდგომ, როცა დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებებზე, მათ შორის ქალთა უფლებებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციათა ჯგუფი გახდა ადმინისტრაციული პროცესებისა და დისკრედიტაციული კამპანიის სამიზნე. მოგვიანებით, 2017 წ. მიღებულ იქნა კანონი „უცხოეთიდან დაფინანსებულ ორგანიზაციათა გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის შესახებ“, რომელიც გარკვეული რაოდენობით უცხოური დაფინანსების მიმღებ ორგანიზაციებს ავალდებულებს, დარეგისტრირდნენ სასამართლოში და კომუნიკაციის პროცესსა და პუბლიკაციებში თავიანთი დასახელებისას აღნიშნონ, რომ არიან უცხოური დაფინანსების მიმღებნი. ევროკომისიის მიერ აღძრულ დარღვევებზე რეაგირების პროცედურის ფარგლებში ამჟამად ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო განიხილავს, არღვევს თუ არა ეს კანონი ევროკავშირის კანონებს. ქალთა უფლებების დამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციები პირდაპირ თუ ირიბად ზარალდებიან და მომავალშიც დაზარალდებიან ამ კანონმდებლობით. ამგვარმა მიდგომამ და ქმედებებმა მნიშვნელოვნად შეაფერხა ქალთა უფლებების დამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობა.

რაც შეეხება ქალთა მონაწილეობას პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, უნგრეთის მაჩვენებლები ამ მხრივ მეტად დაბალია. დღევანდელი მთავრობა მხოლოდ მამაკაცებისაგან შედგება. პარლამენტში ქალები წევრთა მხოლოდ 10.1%-ს შეადგენენ. ამის მიუხედავად, არ ხდება რაიმე საკანონმდებლო მექანიზმის ამოქმედება, მაგალითად ისეთის, როგორიცაა კვოტირება. ამ მხრივ ვითარება საგრძნობლად უკეთესია ადგილებზე, თუმცა აქაც კიდევ ბევრია გასაკეთებელი. ქალი მერების რაოდენობა ქვეყანაში 20%-ია და დემოკრატიული გარდაქმნების შემდეგ მათი რიცხვი მუდმივად მატულობს. თუმცა აქაც არ არის თანაბარი წარმომადგენლობა: დიდ და რესურსებით მდიდარ მუნიციპალიტეტებში ნაკლებად გვხვდება ქალი მერები. ადგილობრივ სათათბიროებში ქალთა რაოდენობა 30%-ია, თუმცა რეგიონულ სათათბიროებში ისინი მხოლოდ 11%-ს შეადგენენ, ამასთან ბოლო ათწლეულში ამ მხრივ არავითარი გაუმჯობესება არ შეინიშნება, რის გამოც უნგრეთს ვიშევრადის ქვეყნებს შორის ყველაზე უარესი შედეგი აქვს.

ხელმძღვანელთა, მათ შორის ადგილობრივი მთავრობების მერების, მიდგომა და დამოკიდებულება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს პოლიტიკისა და ორგანიზაციული კულტურის ფორმირებაში. უნგრე-

თის მერებს შორის ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ მათ შორის კვლავაც ჭარბობს ტრადიციული მიდგომები გენდერული როლებისადმი. ამავდროულად, მნიშვნელოვანი მხარდაჭერით სარგებლობს არჩევით და გადანყვეტილების მიმღებ ორგანოებში თანაბარი წარმომადგენლობის საკითხი. მნიშვნელოვანი დატვირთვა შეიძინა ადგილობრივ თუ ეროვნულ დონეზე გადანყვეტილებების მიღების პროცესში და დიდი კომპანიების მმართველობაში ქალებისათვის მნიშვნელოვანი როლის მიკუთვნებამ; ამ კუთხით ქალების მხრიდან მეტი მხარდაჭერა იგრძნობოდა. ქალები მიიჩნევენ, რომ აქტუალურია პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატებისათვის კვოტირების სისტემის შემოღება, მაშინ როცა მაკაცები ამ საკითხის მიმართ ნეიტრალურები არიან.

აღნიშნულმა კვლევამ გამოავლინა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების უმეტესობას არ გააჩნია მექანიზმი, რითაც აიცილებდა და რეაგირებას მოახდენდა ძალადობრივ აქტებსა და შევიწროებაზე. უმეტეს ადგილებში ფუნქციონირებენ მომხსენებლები თანასწორი მოპყრობის საკითხებზე, მაგრამ გენდერული საკითხების გარდა მათ თანასწორი მოპყრობის სხვა ფორმებზეც უხდებათ მუშაობა. ადგილობრივ თვითმმართველობათა უმრავლესობამ განაცხადა, რომ თანასწორი მოპყრობის ასპექტებს გაითვალისწინებდნენ სამუშაო ნორმებში, მაგრამ მხოლოდ ზოგიერთმა აღნიშნა, რომ გააჩნია მოქნილი სამუშაო გარემო. ნიშანდობლივი და სამწუხაროა, რომ უმეტესობა არ ითვალისწინებს გენდერულ საკითხებს საბიუჯეტო პროცესში და ადგილობრივი გეგმების შემუშავებისას.

უნგრეთში ადგილობრივ მთავრობებში თითქმის ყველგან მოქმედებს თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი ხუთწლიანი გეგმა. მნიშვნელოვანი და სასარგებლოა, რომ ის ხელმისაწვდომია საზოგადოებისათვის ონლაინ სივრცეში. გარდა ამისა, სპეციალური კომპიუტერული პროგრამა და შიდა ელექტრონული სისტემა ეხმარება ადგილობრივ მთავრობებს, მოამზადონ თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი ხუთწლიანი გეგმა და გააღრმავონ ურთიერთობები მენტორებთან თანასწორი მოპყრობის საკითხებში.

ადამიანური რესურსების სამინისტროს მიერ ჩატარებულმა შეფასებამ აჩვენა, რომ არსებობს ადგილობრივი ხუთწლიანი გეგმის შემუშავებისათვის მეთოდოლოგიური ინსტრუქციების საჭიროება. არის ნაკლოვანებები სამართლებრივი კუთხითაც, რაც გამოიხატება იმაში, რომ არ არსებობს სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავდა გეგმის შესასრულებლად საჭირო ღონისძიებების განხორციელებას და იმოქმედებდა გეგმის წარუმატებლობის შემთხვევაში. შესაბამისად, შეუძლებელია გეგმის განხორციელების მონიტორინგისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა. შეფასების თანახმად, რეკომენდირებულია გეგმას გააჩნდეს ინდიკატორები, ჰყავდეს პასუხისმგებელი აქტორები და ჰქონდეს სამოქმედო ვადები. შეფასების მიხედვით, ადგილობრივ დაინტერესებულ მხარეებს განსხვავებული დამოკიდებულება აქვთ თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი ხუთწლიანი გეგმის მიმართ, გამომდინარე მათი ადამიანური რესურსებიდან და თანასწორი მოპყრობის პრინციპების მიმართ მათი დამოკიდებულებიდან, მენტორთა საქმიანობამ დიდად გააიოლა ადგილობრივი მთავრობების მუშაობა. ამავდროულად, ისინი აღნიშნავენ მათი საქმიანობის ზედამხედველობისა და გამოცდილების გაზიარების საჭიროებას. მნიშვნელოვანია, რომ ამ პროცესმა ხელი შეუწყო ადგილებზე თანასწორი მოპყრობის ასობით ფორუმის შექმნას. ყველაზე დიდი სარგებლობა, რაც ამ ფორუმებმა მოიტანა, არის ყველა დაინტერესებული მხარის შეკრება და ფუნქციების დანაწილება. მათთვის, ვისაც დაეკისრა თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმების შემუშავება, ყველაზე მეტ სიძნელეს წარმოადგენდა ორი სამიზნე ჯგუფი: ბოშები და ქალები.

ამ ანგარიშისთვის ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს შორის ჩატარებულმა გამოკითხვამ განამტკიცა მოსაზრება, რომ სწორედ თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი ხუთწლიანი გეგმა წარმოადგენს ჩარჩოს გენდერული თანასწორობის მიმართულებით ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობისთვის. რაც შეეხება განუულ საქმიანობას, ძირითადად, აღინიშნა დასაქმების და ოჯახური ურთიერთობის საკითხები, უფრო ნაკლებად კი ქალთა დანინაურება საზოგადოებრივ სფეროში და ოჯახურ ძალადობასთან ბრძოლა. ადგილობრივ მთავრობებს არა ჰყავთ გამოყოფილი ოფიციალური პირი, რომელიც მხოლოდ გენდერული თანასწორობის საკითხებზე იქნებოდა პასუხისმგებელი. თუმცა, როგორც ზევით აღვნიშნეთ, ბევრ თვითმმართველობას ჰყავს მომხსენებელი ან თანამშრომელი თანასწორობის საკითხებზე და ბევრგან მოქმედებს თანასწორი შესაძლებლობების ფორუმი. გამოკითხულთაგან მხოლოდ ზოგიერთ ადგილობრივ მთავრობასთან ფუნქციონირებდა გენდერული თანასწორობის ფორუმი, რომელიც თანამშრომლობდა ადგილობრივ მთავრობასთან, ექსპერტებთან და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან.

რაც შეეხება ადგილობრივ მთავრობათა ასოციაციას, ადგილობრივი თვითმმართველობების ადვოკატების ყველაზე დიდი ორგანიზაციაა ადგილობრივ ხელისუფლებათა ეროვნული ასოციაცია (TÖÖSZ), რომელსაც გააჩნია ქალი მერების განყოფილება. აღნიშნული განყოფილება არის ეროვნულ დონეზე ინტერესების წარმდგენი სტრუქტურა, თუმცა იგი არ არის იურიდიული პირი. მისი ფუნქციები გულისხმობს: ხელი შეუწყოს და მხარი დაუჭიროს ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორი შესაძლებლობების დამკვიდრებას, გააძლიეროს ქალების როლი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში; იბრძოდოს სოციალურად დაუცველი ჯგუფების დისკრიმინაციის წინააღმდეგ, განიხილოს კანონპროექტები და სახელმწიფოს გადანყვეტილებები; დაეხმაროს ასოციაციის წევრებს საერთაშორისო ურთიერთობების დამყარებაში, შეინარჩუნოს კონტაქტი ეროვნულ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან; განავითაროს ადგილობრივი თვითმმართველობები და საჯარო ადმინისტრაცია თანასწორი მოპყრობისა და სოციალური სამართლიანობის მიმართულებით.

2013-2016 წლებში TÖÖSZ-მა განახორციელა მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობათა განვითარების პროექტი ნორვეგიის თანამშრომლობისა და განვითარების სააგენტოსთან ერთად. პროექტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი იყო გენდერული თანასწორობა ადგილობრივ დონეზე.

როგორც შესაბამისი გამოკითხვებიდან და საინფორმაციო წყაროებიდან ირკვევა, გენდერული თანასწორობის საკითხი არ არის ადგილობრივი და რეგიონალური მთავრობების სხვა ასოციაციების პრიორიტეტებს შორის. ასევე არ გამოვლენილა ამ თემასთან დაკავშირებული რაიმე ინიციატივა, გარდა ერთადერთხელ მოხსენიებისა, რომ უნგრეთის მერების მსოფლიო სამიტზე იყო სექცია, რომელიც ეძღვნებოდა ქალების მონაწილეობას პოლიტიკაში. ამ ორგანიზაციებს არა ჰყავთ გამოყოფილი თანამშრომელი, რომელიც იქნებოდა პასუხისმგებელი ორგანიზაციებში გენდერული თანასწორობის საკითხებზე.

ბუდაპეშტი, როგორც ქვეყნის დედაქალაქი, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის ერთ მეხუთედამდე ცხოვრობს, ადგილობრივ თვითმმართველობაში სპეციფიკური სტატუსით სარგებლობს. ბუდაპეშტის მუნიციპალიტეტი პასუხისმგებელია იმ ამოცანების შესრულებაზე, რომელთა მასშტაბიც მოიცავს მთელ ბუდაპეშტს ან ერთზე მეტ რაიონს, და ასევე იმ ამოცანებზე, რაც უკავშირდება დედაქალაქის განსაკუთრებულ როლს.

როგორც 2007 წელს ბუდაპეშტის გენდერული პოლიტიკის ანალიზმა აჩვენა, არ არსებობს რაიმე სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ხელს შეუწყობდა გენდერული თანასწორობის ან გენდერული მეინსტრიმინგის დამკვიდრებას. მეტიც, სხვადასხვა სფეროში სტრატეგიული დოკუმენტები (მაგ. ურბანული განვითარების, დანაშაულის პრევენციის, განათლების) არ არის გენდერულად ორიენტირებული: მათში მოცემული არ არის სიტუაციის გენდერული ანალიზი (არ მოიპოვება გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემებიც კი) და გენდერულად სენსიტიური დაგეგმვა და ამოცანების განსაზღვრა.

მნიშვნელოვანი ცვლილება მოხდა 2010 წ., როცა დამტკიცდა თანასწორი შესაძლებლობების პროგრამა ბუდაპეშტის მუნიციპალიტეტისათვის. სამიზნე ჯგუფში გაჩნდა ქალებიც, თუმცა საკმაოდ ფართო ჯგუფში „ქალები, მამაკაცები და ოჯახები“. ამავდროულად, განვითარების გარკვეული დირექტივები და ღონისძიებები კონკრეტულად ქალებზეა გამიზნული. მნიშვნელოვანია, რომ დოკუმენტში ხაზგასმულია, რომ დედაქალაქმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმოს იმას, რომ გენდერული მეინსტრიმინგი საფუძვლიანად დამკვიდრდეს და იკვეთებოდეს დედაქალაქის კანონწარმოებასა და საქმიანობაში. აღნიშნული პროგრამა მოხვდა არადისკრიმინაციული და თანასწორი მოპყრობის საუკეთესო პრაქტიკის ევროკომისიის კომპენდიუმში.

ამჟამად ამ მიმართულებით პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტს წარმოადგენს „დედაქალაქ ბუდაპეშტის თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამა“ (2017-2022)“. როგორც მასშია აღნიშნული, პროგრამა აგებულია ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებზე და ეროვნულ კანონმდებლობაზე. მასში უნდა აისახოს გადანყვეტილებების მიღების პროცესში თანასწორი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის ჰორიზონტალური პრინციპის აღსრულება, აგრეთვე ევროკავშირის შემოთავაზებულ თანასწორი შესაძლებლობების სახელმძღვანელო ინსტრუქციებში მოცემული კრიტერიუმები და დებულებები. ქალები პროგრამის ათ სამიზნე ჯგუფს შორის ერთ-ერთია და რაც მეტად მნიშვნელოვანია, ისინი მასში ცალკე სამიზნე ჯგუფად არიან გამოყოფილი. მასში განერილია დებულებები, რომლებიც მიმართულია სხვადასხვა სფეროში პრობლემების მოგვარებისკენ, მათ შორისაა იმის უზრუნველყოფა, რომ ქალთა წარმომადგენლობა ურბანული დაგეგმარების, განვითარების და ოპერირების შესახებ გადანყვეტილებების მიღების პროცესში შეესაბამებოდეს მოსახლეობაში მათ პროცენტულ

რაოდენობას. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, რომ სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს უახლოეს წლებში გენდერული თანასწორობის სამუშაო ჯგუფის შექმნას და საქმიანობას. დედაქალაქის ადგილობრივი გეგმის შემუშავებისა და ოპერირების კოორდინირებას უზრუნველყოფს Budapest Esély Nonprofit Ltd. მიმდინარე პროგრამისათვის მათ ორგანიზება გაუკეთეს ფართო საზოგადოებრივ კონსულტაციებს, მათ შორის ცალკე კონსულტაციები გაიმართა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისათვის.

რაც შეეხება გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების საკითხებზე სამოქალაქო ჩართულობას, განხილული მაგალითების ანალიზი მიუთითებს რამდენიმე ფაქტორზე, რაც განაპირობებს სამოქალაქო საზოგადოების და არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან ლობირებისა და ადვოკატირების მიმართულებით განხორციელებული სამუშაოს წარმატებულობას თუ წარუმატებლობას. მეტად მნიშვნელოვანია, სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობებს შორის ჩამოყალიბდეს რეალური პარტნიორული ურთიერთობები და შეიქმნას კოალიციები მათი მონაწილეობით. რაც შეეხება ურთიერთობას პოლიტიკის განმსაზღვრელ წრებთან, ამ მხრივ წარმატების მიღწევისათვის გარკვეულ მნიშვნელობას იქონის მათთან ურთიერთობის ფორმალური მექანიზმებისა და წესების ჩამოყალიბება. ფართო კონტექსტის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია დაინტერესებულ მხარეთა და ფართო საზოგადოების სენსიტიზაცია გენდერული თანასწორობის საკითხების მიმართ, რაც დაინტერესებულ მხარეებში აძლიერებს აქტიური ქმედების სურვილს, ხოლო ფართო საზოგადოების მხრიდან ზრდის მხარდაჭერას, რითიც უზრუნველყოფს ამ თემატიკის აქტუალურობას გრძელვადიან პერსპექტივაში.

## შესავალი

მრავალი საერთაშორისო ნორმა თუ დოკუმენტი ეხება გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების მხარდაჭერის აუცილებლობას და წარმოშობს მათი განხორციელების ვალდებულებას. როგორც ევროკავშირის ხელშეკრულებაშია აღნიშნული, ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორობა ცენტრალური მნიშვნელობისაა ევროკავშირის საქმიანობაში.<sup>1</sup> ხელშეკრულების მეორე მუხლის თანახმად, გენდერული თანასწორობა ევროკავშირის ღირებულებებს განეკუთვნება, მე-3 მუხლით კი განსაზღვრულია, რომ ევროკავშირმა ხელი უნდა შეუწყოს ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორობის დამკვიდრებას. გარდა ამისა, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების მე-8 მუხლი არეგულირებს გენდერული მენისტრამინგის სამართლებრივ საფუძვლებს<sup>2</sup>, კონკრეტულად მასში ნათქვამია: „თავის ყველა საქმიანობაში ევროკავშირი მიზნად ისახავს აღმოფხვრას უთანასწორობა და დაამკვიდროს თანასწორობა მამაკაცებსა და ქალებს შორის“.

ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორობის მისაღწევად ევროკავშირის სამართლებრივი და პოლიტიკური ჩარჩო მიმართულია კონკრეტულ სექტორებსა და თემატურ სფეროებში საკითხების გადამწყვეტისკენ. ამ მხრივ განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებს.

ამ მიმართულებით საბაზო პოლიტიკის ჩარჩო დოკუმენტს წარმოადგენს „სტრატეგიული ჩართულობა გენდერული თანასწორობისათვის 2016-2019“<sup>3</sup>. დოკუმენტი განსაზღვრავს შემდეგ 5 საკვანძო სამოქმედო მიმართულებას: ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი ეკონომიკური დამოუკიდებლობა; თანაბარი სამუშაოსათვის თანაბარი ანაზღაურება; თანასწორობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში; ღირსება, პატიოსნება და გენდერული ძალადობის აღმოფხვრა; გენდერული თანასწორობის მხარდაჭერა ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ.

1 იხ. ევროკავშირის ხელშეკრულების სრული ვერსიის მე-2 და მე-3 მუხლი შემდეგ ბმულზე: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/en/pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

2 გენდერული მენისტრამინგი წარმოადგენს სტრატეგიულ ინსტრუმენტს, რომლის საბოლოო მიზანია გენდერული თანასწორობის მიღწევა. მას გააჩნია ორი განზომილება: პირველი, გენდერული მიდგომა უნდა გახდეს სხვადასხვა მიმართულებით არსებული პოლიტიკის ნაწილი, რაც შედეგად მოგვცემს გენდერულად ორიენტირებულ პოლიტიკას, რომელიც უზრუნველყოფს იმას, რომ მოხდება ქალებისა და მამაკაცების მოთხოვნებზე თანასწორი რეაგირება (გენდერულად ორიენტირებულობა); მეორე განზომილება შეეხება ქალებისა და მამაკაცების მონაწილეობას პოლიტიკის ჩამოყალიბების სფეროში, ბენეფიციართა, სამუშაო ძალისა და გადაწყვეტილებების მიმღებთა რანგში (გენდერული წარმომადგენლობა). პოლიტიკის განხორციელების ყველა ფაზაში ყველა აქტორმა უნდა გაითვალისწინოს ორივე განზომილება. უფრო ვრცლად იხ.: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

3 იხ: <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic-engagement-en.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე გენდერული თანასწორობის საკითხი თავისი დღის წესრიგის უპირველეს საკითხად აქცია „გაერთიანებული ქალაქებისა და ადგილობრივი მმართველობის (UCLG)“ ორგანიზაციამ, რომელიც წარმოადგენს ქალაქების გლობალურ ქსელს. UCLG-ს ჰყავს გენდერული თანასწორობის მუდმივმოქმედი კომიტეტი. 2013 წ. ადგილობრივად არჩეულ ქალთა გლობალურმა კონფერენციამ დაიწყო ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობათა პარიზის გლობალური დღის წესრიგის განხორციელება<sup>1</sup>.

UCLG-ს ევროპულ სექციას წარმოადგენს ევროპულ მუნიციპალიტეტთა და რეგიონთა საბჭო (CEMR). იმისათვის, რომ ხელი შეეწყოს გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებისათვის, CEMR-მ 2006 წელს დაიწყო „ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ განხორციელება<sup>2</sup>. ქარტიას უკვე ხელი მოაწერა 32 ქვეყნის 1600-ზე მეტმა ადგილობრივმა თვითმმართველობამ. ხელმოწერთა მხარდასაჭერად 2012 წელს CEMR-მა დაიწყო თანასწორობის ევროპული ქარტიის სადამკვირვებლო საქმიანობა<sup>3</sup>.

გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების დაცვის დანერგვას განსაკუთრებული როლი ეკისრება როგორც ადგილობრივ, ასევე ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე. სამივე დონეზე ეს საკითხები ერთმანეთთან მჭიდრო ურთიერთკავშირშია: ეროვნულ დონეზე მიმდინარე პროცესები განაპირობებს ან საგრძნობ ზეგავლენას ახდენს ადგილობრივ დონეზე განხორციელებულ ღონისძიებებზე და ამასთან, თავის მხრივ, ხშირად საერთაშორისო მექანიზმების ზემოქმედებითაა ჩამოყალიბებული.

მოცემული ანგარიშის მიზანია მიმოიხილოს უნგრეთის საკანონმდებლო, პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და ინსტიტუციური ჩარჩო როგორც რეგიონულ, ასევე ადგილობრივ დონეზე. ანგარიშში მოცემულია როგორც არსებული იმედისმომცემი მიდგომები, ასევე პრაქტიკიდან მიღებული გაკვეთილები.

ანგარიში ეფუძნება სამაგიდო კვლევას / ლიტერატურის მიმოხილვას და კვლევის თვისობრივ მეთოდებს. ანგარიშის მიზნებიდან გამომდინარე, დავუკავშირდით შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებს – შესაბამის სამინისტროებსა და დაწესებულებებს. ასევე დავუკავშირდით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციებს. გარდა ამისა, კითხვარები დაეგზავნათ ადგილობრივ მთავრობებს მინიმუმ 20 000 მოსახლეობით. კვლევის შეზღუდული ხასიათიდან გამომდინარე, არ ჩავგიტარებთ ადგილობრივი / რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების და არსებული პრაქტიკის ყოვლისმომცველი ანალიზი, თუმცა ამ მიზნით გამოვიყენეთ უკვე არსებული შეფასებები და კვლევები.

## გენდერული თანასწორობის და ქალთა უფლებების დაცვის საკანონმდებლო, პოლიტიკური და ინსტიტუციური ჩარჩო უნგრეთში ეროვნულიდან ადგილობრივ დონემდე

### საკანონმდებლო ჩარჩო

უნგრეთის ძირითად კანონში (იგივე კონსტიტუცია) ჩამოყალიბებულია ანტიდისკრიმინაციული და გენდერული თანასწორობის ნორმატიული ბაზა. XV მუხლის თანახმად, უნგრეთმა უნდა უზრუნველყოს ფუნდამენტური უფლებების დაცვა ყველასათვის, ყოველგვარი, მათ შორის სქესობრივი ნიშნით, დისკრიმინაციის გარეშე. ძირითად კანონში ასევე აღნიშნულია, რომ „ქალები და მამაკაცები სარგებლობენ თანასწორი უფლებებით“ და რომ „უნგრეთმა, სხვადასხვა საშუალებით, ხელი უნდა შეუწყოს შესაძლებლობებსა და სოციალურ ჩართულობაში თანასწორობის მიღწევას“. გარდა ამისა, სახელმწიფომ „უნდა გაატაროს კონკრეტული ღონისძიებები, რათა დაიცვას ოჯახები, ბავშვები, ქალები, მოხუცები და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები“<sup>4</sup>.

1 იხ: <https://www.uclg.org/sites/default/files/ENG-Amended%20Paris%20Declaration@31.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

2 ქარტია შეგიძლიათ იხილოთ ბმულზე: <http://www.ccre.org/docs/charte-egalite-en.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

3 უფრო ვრცლად იხ: <http://www.charter-equality.eu/> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

4 იხ. ნაწილი (2)-(5) მუხლი XV

უნგრეთი არის ადამიანის უფლებების დაცვის ძირითადი საერთაშორისო ხელშეკრულებების, მათ შორის გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW) და მისი ფაკულტატიური ოქმის მონაწილე. CEDAW კონვენცია წარმოადგენს ეროვნული კანონმდებლობის ნაწილს 1982 წლიდან,<sup>1</sup> ხოლო CEDAW ფაკულტატიური ოქმი კი 2001 წლიდან<sup>2</sup>.

უნგრეთში არ არსებობს კანონი კონკრეტულად გენდერული თანასწორობის შესახებ. 2001 წელს პარლამენტის ორმა ნევრმა ოპოზიციური პარტიებიდან პარლამენტში განსახილველად წარადგინა კანონპროექტი ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ, მაგრამ პარლამენტმა მისი განხილვა დღის წესრიგიდან ამოიღო პლენარულ სესიამდეც კი.

ევროკავშირში გაერთიანების შედეგად წარმოიშვა ვალდებულება, მომხდარიყო ევროკავშირის შესაბამისი კანონების ქვეყნის კანონმდებლობაში ტრანსპოზიცია. ამ მხრივ განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ევროკავშირის დირექტივებს ქალებისა და მამაკაცების თანასწორი მოპყრობის შესახებ. შეიძლება ითქვას, რომ სხვადასხვა სექტორული კანონის მოდიფიცირებით და ყოვლისმომცველი ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღების შედეგად კანონების ტრანსპოზიციისა და ჰარმონიზაციის მხრივ საქმის უმეტესი ნაწილი შესრულებულია (დანვრილებით იხ. ქვემოთ). თუმცა, ზოგ შემთხვევაში კვლავაც საჭიროა ქვეყნის კანონების ევროკავშირის კანონებთან ზუსტ შესაბამისობაში მოყვანა. ზოგიერთი დირექტივის ძირითადი კონცეფცია და პირობები სათანადოდ არ ასახულა და ზუსტად არ ჩამოყალიბებულა უნგრეთის კანონმდებლობაში, რასაც შედეგად მოაქვს გარკვეული შეზღუდულობა დისკრიმინაციისაგან დაცვის მხრივ, გარკვეული გამონაკლისების დაშვება და იძლევა სამართლებრივი ვალდებულებების სხვადასხვა ინტერპრეტაციის და მათგან თავის არიდების საშუალებას<sup>3</sup>. როგორც ერთ-ერთ კვლევაშია აღნიშნული, „კანონმდებლობაში არ მომხდარა გენდერული თანასწორობის დირექტივების ისე სკურულოზული ასახვა, როგორც ეს მოხდებოდა ცალკე კანონის არსებობის შემთხვევაში“<sup>4</sup>.

დისკრიმინაციის საწინააღმდეგო და თანასწორი მოპყრობის სფეროში საკვანძო საკანონმდებლო აქტს წარმოადგენს კანონი „თანასწორი მოპყრობისა და თანაბარი შესაძლებლობების ხელშეწყობის შესახებ“<sup>5</sup>. კანონი შემუშავდა ევროკავშირში განეწიანების ფარგლებში, იგი მიღებულ იქნა 2003 წელს და ძალაში შევიდა 2004 წლიდან. კანონი კრძალავს დისკრიმინაციას ე.წ. „დაცული მახასიათებლების“ საფუძველზე (მახასიათებლები, რაც შეიძლება გახდეს დისკრიმინაციის საფუძველი). დასახელებულ 20 მახასიათებელს შორის ერთ-ერთია სქესი, ოჯახურ მდგომარეობასთან, დედობასთან (ორსულობასთან) და მამობასთან ერთად.<sup>6</sup>

კანონი განსაზღვრავს იმ ორგანიზაციებს, რომლებმაც თავიანთ ყველა ურთიერთობაში, პროცედურასა და საქმიანობაში უნდა დაიცვან თანასწორი მოპყრობის პრინციპი. მათ შორისაა ცენტრალური, ადგილობრივი და უმცირესობათა მთავრობები და მათი ორგანოები, ასევე მთელი რიგი სხვა აქტორებისა, რომლებიც ფართო გაგებით ახორციელებენ საზოგადოებრივ ამოცანებს.<sup>7</sup> გარდა ამისა, კანონში ჩამოთვლილია ის სამართლებრივი ურთიერთობები, რომელთა განხორციელებისას თანასწორი მოპყრობის პრინციპი უნდა დაიცვან კანონში აღნიშნულმა აქტორებმა, მაგალითად, მომსახურ-

1 იხ. 1982 წ. ბრძანება N 10 გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ 1979 წ. 18 დეკემბერს ნიუ-იორკში მიღებული კონვენციის გამოქვეყნების შესახებ.

2 იხ. კანონი N LX გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ 1979 წ. 18 დეკემბერს ნიუ-იორკში მიღებული კონვენციის ფაკულტატიური ოქმის გამოქვეყნების შესახებ

3 დეტალებისათვის იხ.: ენიკო პაპი: „გენდერული თანასწორობა უნგრეთში“. პუბლიკაციაში „გენდერული პოლიტიკა და ევროინტეგრაცია – ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისათვის“, მენარმე ქალთა ფონდი, ქუთაისი, 2016 წ. გვ. 272-293. იხ. ბმული: <http://www.fwe.ge/pdf/gender-policies.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

4 იხ. სუზან ბური და ჰანკე ვან ეიკენი: „გენდერული თანასწორობის კანონი 33 ევროპულ ქვეყანაში – როგორ არის ასახული ევროკავშირის ნორმები უნგრეთის კანონმდებლობაში 2014 წლისათვის?“ – ბეატა ნაკსა. ევროკომისია, გენდერულ საკითხებში სამართლებრივ ექსპერტთა ევროპული ქსელი, 2015 წ. იხ. ბმული: <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/ge-law-33-european-countries-2015-en.pdf> გვ. 109 (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

5 იხ. 2003 წ. კანონი CLXXXV „თანასწორი მოპყრობისა და თანაბარი შესაძლებლობების ხელშეწყობის შესახებ“.

6 იხ. მუხლი 8

7 იხ. მუხლი 4. მასში შედიან: საჯარო სერვისების მიმწოდებლები, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის, სოციალური, ბავშვთა დაცვის, ბავშვთა კეთილდღეობის სამსახურები, საჯარო და უმაღლესი განათლების დაწესებულებები და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციები.

რების მიმწოდებლებმა, მათ, ვინც საზოგადოებისთვის ღია ადგილებში ყიდის საქონელს და აგრეთვე დამსაქმებლებმა.<sup>1</sup>

კანონი იძლევა პირდაპირი და არაპირდაპირი დისკრიმინაციის<sup>2</sup>, ძალადობის, უკანონო სეგრეგაციისა და ანგარიშსწორების განსაზღვრებებს<sup>3</sup> და მოიცავს დებულებებს პოზიტიური ქმედების შესახებ<sup>4</sup>. მსხვერპლის სასარგებლოდ კანონის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი დებულებაა მტკიცების ტვირთის შებრუნება, ან უფრო ზუსტად, გადატანა.<sup>5</sup> გარდა ამისა, კანონი დეტალურად არეგულირებს თანასწორი მოპყრობის აღსრულების საკითხებს შემდეგ ხუთ სექტორში / პოლიტიკის სფეროში: დასაქმება, სოციალური უსაფრთხოება და ჯანდაცვა, განსახლება, განათლება და ტრენინგები, ასევე საქონლის გაყიდვა და მომსახურებით სარგებლობა.

ვინაიდან აღნიშნულ კანონში სქესობრივი ნიშნით დისკრიმინაცია ერთ-ერთია სხვა მრავალ დისკრიმინაციის ფორმას შორის და მასში არ არის მოცემული კონკრეტული დებულებები გენდერული დისკრიმინაციის წინააღმდეგ, არსებობს კრიტიკული მოსაზრებები, რომ მხოლოდ ეს კანონი სრულად ვერ გადაწყვეტს აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებულ პრობლემებს.<sup>6</sup>

უნგრეთის ძირითადი კანონი (კონსტიტუცია) განსაზღვრავს ადგილობრივი ხელისუფლების მოქმედების ძირითად ჩარჩოსა და მოქმედების მეთოდებს, კომპეტენციის სფეროს, უფლებებსა და მოვალეობებს<sup>7</sup>. იგი არ შეიცავს კონკრეტულ გენდერულ დებულებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ დეტალური რეგულაციები მოცემულია უნგრეთის კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.<sup>8</sup> სხვა რეგულაციებთან ერთად, კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგად ნებს, მის როლსა და კომპეტენციის ფარგლებს, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანიზაციულ მოწყობას და საქმიანობის სფეროს.<sup>9</sup> კანონში აღნიშნულია, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობა გამოხატავს და ახორციელებს საზოგადოების ნებას ადგილობრივ საქმეებში, რაც ხორციელდება დემოკრატიული საშუალებებითა და ფართო საჯაროობის უზრუნველყოფით“<sup>10</sup>. კანონი აგრეთვე ადგენს, რომ „თავისი მოვალეობების შესრულებისას ადგილობრივმა თვითმმართველობამ მხარი უნდა დაუჭიროს მოსახლეობის თვითორგანიზებულ ერთობებს, ითანამშრომლოს მათთან და უზრუნველყოს მოქალაქეთა ფართო მონაწილეობა ადგილობრივ საზოგადოებრივ საქმეებში“<sup>11</sup>.

უნგრეთში მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი დონე: ადგილობრივი თვითმმართველობა / ხელისუფლება (მათ შორის თემი, ქალაქი და დედაქალაქის რაიონი) და საოლქო მუნიციპალიტეტი რეგიონულ დონეზე. ბუდაპეშტს, როგორც ქვეყნის დედაქალაქს, თავისი 2 მილიონი მცხოვრებით, რაც ქვეყნის მოსახლეობის მეხუთედს შეადგენს – აქვს განსაკუთრებული სტატუსი და გააჩნია ორსაფეხურიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა: როგორც მთლიანად დედაქალაქს, ასევე მის 23-ვე რაიონს ჰყავს თავისი ადგილობრივი ხელისუფლება. ორივე ტიპის თვითმმართველობა თანაბარია ძირითადი მმართველობითი უფლებების თვალსაზრისით, მაგრამ მათი როლი და კომპეტენციის ფარგლები განსხვავებულია. გარდა ამისა, ბუდაპეშტის მუნიციპალიტეტი ასრულებს როგორც ადგილობრივი, ასევე რეგიონული ხელისუფლების ფუნქციებს.

1 იხ. მუხლი 5

2 იხ. მუხლი 8 და 9

3 იხ. მუხლი 10

4 იხ. მუხლი 11

5 იხ. მუხლი 19

6 იხ: A Magyar Néi Érdekvérvényesítő Szövetség bírálata és javaslatai az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslatához, 2003. 27 ნოემბერი (უნგრეთის ქალთა ლობის მოსაზრებები და შენიშვნები კანონპროექტზე „თანასწორი მოპყრობისა და თანასწორი შესაძლებლობების მხარდაჭერის შესახებ“, 27 ნოემბერი, 2003წ. უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე: <http://nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2003-eselyegy-tv-kritikaja-noierdek.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

7 იხ. მუხლი 31-35

8 იხ. 2011 წ. კანონი N. CLXXXIX უნგრეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

9 გარდა ამისა, კანონი არეგულირებს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ასოციაციას, ძალაუფლების განაწილებასა და რეგიონალიზაციას, ეკონომიკის საფუძვლებს, ადგილობრივ თვითმმართველობასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ ზედამხედველობას და ადგილობრივი ხელისუფლების იურისდიქციაში მყოფ საქმეებს.

10 იხ. მუხლი 2 (2)

11 იხ. მუხლი 6 a)

კანონის დებულებებს შორის ვერ ვნახავთ გენდერული თანასწორობისა და გენდერული მინსტრინგის პრინციპებს და იგი არ გულისხმობს გენდერულად ორიენტირებული ღონისძიებებისა და ამოცანების შესრულებას. თუმცა, აქვე უნდა გავიმეოროთ, რომ თანასწორი მოპყრობის შესახებ კანონის საფუძველზე, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლება, ასევე საჯარო სერვისების მიმწოდებელიც ვალდებული არიან, დაიცვან თანასწორი მოპყრობის პრინციპები.

## გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ჩარჩო ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე

### ეროვნული პოლიტიკა

1997–დან 2000 წლამდე უნგრეთში არ შემუშავებულა გენდერული თანასწორობის ეროვნული სტრატეგია / სამოქმედო გეგმა. 2010 წელს, ქვეყანაში არჩევნებამდე სულ რამდენიმე თვით ადრე მიღებულ იქნა „ეროვნული სტრატეგია გენდერული თანასწორობის მხარდასაჭერად – სახელმძღვანელო და ამოცანები, 2010–2021“<sup>1</sup>. იგი განსაზღვრავს ექვს პრიორიტეტულ ამოცანას, რაც ეფუძნება ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორობის ევროკავშირის საგზაო რუკას (2006-2010)<sup>2</sup>. ეს პრიორიტეტული ამოცანებია:

- ქალებისა და მამაკაცების თანაბარი ეკონომიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, დასაქმებისა და ანაზღაურების კუთხით არსებული სხვაობების აღმოფხვრა, ქალთა სიღარიბისა და ქალთა ჯანმრთელობის საკითხების განხილვა;
- პროფესიული, პირადი და ოჯახური ცხოვრების უკეთ შეთავსება;
- პოლიტიკური და ეკონომიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და მეცნიერებაში ქალებისა და მამაკაცების არათანაბარი წარმომადგენლობის შემცირება;
- ნაბიჯების გადადგმა ძალადობასთან ეფექტური ბრძოლისა და პრევენციისაკენ – ქალთა მიმართ ძალადობის ყველა ფორმის აღმოფხვრა, ენერგიული ზომების მიღება ქალების, მამაკაცების, გოგონებისა და ბიჭების ფიზიკური და გონებრივი ხელშეუხებლობის უფლების დასაცავად;
- გენდერული სტერეოტიპების აღმოფხვრის ხელშეწყობა;
- პროფესიული საფუძვლების მომზადება იმ გარდაუვალი ცვლილებებისათვის, რაც შედეგად მოიტანს გენდერული მინსტრინგის დანერგვას (ტრენინგები, ინსტიტუციური სისტემა, გენდერული ბიუჯეტირება, გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემების შეგროვება).

სტრატეგიით განსაზღვრულია მის განსახორციელებლად ორწლიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავება. პირველი სამოქმედო გეგმა მოიცავდა 2010-2011 წლებს<sup>3</sup>. 2010 წ. ქვეყანაში არჩევნების და მთავრობის ცვლილების შემდეგ, სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა კვლავ დარჩა ძალაში. თუმცა 2012 წლიდან სახელმწიფოს ოფიციალური პირები ღიად აცხადებდნენ, რომ სტრატეგია შეიცვლებოდა ახალი დოკუმენტით. გაეროს CEDAW–ს კომიტეტი 2013 წ. უნგრეთის შესახებ სინანულით აღნიშნავდა, რომ სახელმწიფომ არჩია ახალი სტრატეგიის მიღება არსებულის განხორციელების დაჩქარების ნაცვლად<sup>4</sup>. თუმცა ძველი სტრატეგია ისევ ძალაშია; დღემდე არ შემუშავებულა არც ახალი დოკუმენტი და არც ახალი სამოქმედო გეგმა.

ეროვნული სტრატეგია რამდენჯერმე მოიხსენიებს გენდერულ თანასწორობაში ადგილობრივი თვითმმართველობის როლსა და ფუნქციებს, თუმცა მასში მოცემული არაა მრავალმხრივი სიტუაციური ანალიზი და კონკრეტული ამოცანები. რაც შეეხება კონკრეტულ სტრატეგიულ სახელმძღვანელო ინსტრუქციებს და ამოცანებს სტრატეგიის ექვსი პრიორიტეტული მიმართულებით, მხოლოდ გენდე-

1 სტრატეგია მიღებულ იქნა მთავრობის N. 1004 / 2010 (I. 21.) გადაწყვეტილების საფუძველზე

2 იხ. ბმული: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ac10404> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

3 სამოქმედო გეგმა მიღებულ იქნა მთავრობის N1095 / 2010 (IV. 21.) გადაწყვეტილების საფუძველზე

4 იხ: ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის გაეროს კომიტეტი: დასკვნითი დებულებები უნგრეთის შესახებ მე-7 და მე-8 გაერთიანებული პერიოდული ანგარიშების შესახებ, დამტკიცებული კომიტეტის 54-ე სესიაზე (2013 წ. 11 თებერვალი – 3 მარტი) CEDAW / C / HUN / CO / 7-8, 2016 წ. 26 მარტი, პუნქტი 19, გვ. 3. იხ. ბმულზე: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en) (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)



რული მეინსტრიმინგის პრიორიტეტული მიმართულება შეიცავს ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის გამიზნულ დებულებებს. ერთ-ერთი ამგვარი დებულება მოცემულია ჩარევის მიმართულებით: „სტრატეგიის განსახორციელებლად აუცილებელი ოპერაციული და ინსტიტუციური სისტემის შექმნა“. ამ მიმართულებით ერთ-ერთი სტრატეგიული ამოცანა შემდეგნაირადაა ჩამოყალიბებული: „ადგილობრივი მერების მოთხოვნათა საფუძველზე, ექსპერტები მათ დახმარებას გაუწევენ საჯარო ადმინისტრაციის ქვედა დონეებზე დაგეგმვისას გენდერული მეინსტრიმინგის ინტეგრირებაში. ეს ხელს შეუწყობს პროცესების ქვევიდან, საძირკვიდან დაწყებას, რეგიონული და ტერიტორიული უპირატესობების გათვალისწინებას, განსაკუთრებით კი ნაკლებ განვითარებულ რეგიონებში. ამ პროცესში მონაწილე ადამიანებიდან, დიდი ყურადღება უნდა მიექცეს ქალ მერებს და თანასწორობის საკითხებზე მომუშავე პირები უნდა განიხილებოდნენ მოკავშირეებად, მიუხედავად მათი პოლიტიკური სიმპათიებისა.“<sup>1</sup>

ჩარევის პუნქტში არის სხვა დებულებებიც ამ მიმართულებით, მაგ: „იმგვარი საბიუჯეტო მიდგომების ჩამოყალიბება, რომლებიც სენსიტიურია გენდერული საკითხების მიმართ (გენდერული ბიუჯეტირება)“. ამ მიმართებით ერთ-ერთი სტრატეგიული ამოცანაა: „გენდერული ბიუჯეტირების დამკვიდრება ცენტრალური და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე მუშაობისას“<sup>2</sup>. კიდევ ერთი ამოცანა უფრო დეტალურად განმარტავს გენდერულ ბიუჯეტირებას: „იმისათვის, რომ დამკვიდრდეს გენდერული მიდგომა, რეკომენდაციებით ან ახალი ნორმატიული წესებით უნდა განისაზღვროს საბიუჯეტო პუნქტების მინიმალური ოდენობა, როგორებიცაა ადგილობრივი გადასახადები, დასაქმების საკითხები (მაგ. ბავშვთა მოვლა, მოხუცებზე ზრუნვა, უმუშევართა დასაქმება ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილების საქმეში). სოციალური ეკონომიკის სტიმულირება შესაძლებელია მუნიციპალური შეკვეთების საშუალებით, ხოლო მასშტაბის დადებითი ეფექტის მისაღწევად და ტრანსპორტის გრაფიკებთან დაკავშირებული პრობლემების გადასაჭრელად საჭიროა რეგიონული თანამშრომლობის წახალისება“. ბოლო ამოცანა ამ მიმართულებით შეეხება მერების როლს და კომპეტენციის ფარგლებს: „გენდერულ ბიუჯეტირებაზე ტრენინგების კურსების ხელშეწყობა ქალი და მამაკაცი მერებისათვის, რომლებიც ემზადებიან (ხელახალი) არჩევნებისათვის“.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გენდერული მეინსტრიმინგი და გენდერული თანასწორობა, როგორც ჰორიზონტალური პრინციპი, უნგრეთში ევროკავშირში განეწიანების პროცესმა და მისმა ნევრობამ მოიტანა; მნიშვნელოვანი იყო ის, რომ ქვეყნის პოლიტიკის განმსაზღვრელ და საპროგრამო დოკუმენტებში დაიწყო ამ პრინციპების ასახვა. ამავდროულად, როგორც გამოცდილებამ უჩვენა, მათი ჯეროვანი რეალიზაცია არც დოკუმენტებში მომხდარა და არც პრაქტიკულ საქმიანობაში<sup>3</sup>. გარდა ამისა, შემფოთების მიზეზი გახდა ისიც, რომ გენდერული მეინსტრიმინგისა და გენდერული თანასწორობის პრინციპი არ ედო საფუძვლად ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდის რესურსების დაგეგმვის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესს.<sup>4</sup>

გენდერული თანასწორობის ეროვნული სტრატეგიის პირველი (და ჯერჯერობით უკანასკნელი) სამოქმედო გეგმა შეიცავს რამდენიმე დებულებას სხვადასხვა დაწესებულებისა და სამსახურის მიერ განსახორციელებელი საქმიანობის და მათი განვითარების შესახებ, რომელთაც ადგილობრივ / რეგიონულ დონეზეც აქვთ მნიშვნელობა (მაგ. ბავშვთა მოვლის დაწესებულებები და სამსახურები, ჯანმრთელობის სკრინინგ პროგრამები, კრიზისზე რეაგირების რეგიონული ცენტრები). გარდა ამ დებულებებისა, კონკრეტულად ადგილობრივი თვითმმართველობისთვისაა გამიზნული კიდევ ერთი ღონისძიება, რომლის თანახმად: „ცენტრალური და ადგილობრივი ადმინისტრაციების თანამშრომლებისთვის უნდა მოხდეს გენდერული თანასწორობის სფეროში სატრენინგო პროგრამების ორგანიზება და ჩატარება“<sup>5</sup>. სამოქმედო გეგმა ეხება არასამთავრობო ორგანიზაციების როლსაც და მოითხოვს, რომ „გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებას ხელი უნდა შეუწყოს სოფლის ქალთა არაკომერციული ორგანიზაციების აქტივობებმა“<sup>6</sup>.

1 იხ. სტრატეგიის პუნქტი 6.2.

2 იხ. სტრატეგიის პუნქტი 6.3.

3 იხ. ტამაშ დომბოში, ანდრეა კრიშანი, მელინდა საბო და იუდიტ ვირტი (2008 წ.): უნგრეთის კონტექსტის კვლევა, პროექტი QUING, ვენა: ჰუმანიტარულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი (IWM). იხ. ბმულზე: <http://www.quing.eu/files/results/cs-hungary.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

4 იხ: ენიკო პაპი: გენდერული თანასწორობა უნგრეთში, op. cit.,

5 პუნქტი 27

6 პუნქტი 6

სამწუხაროდ, სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ საჯარო ინფორმაცია არ მოიპოვება.

რაც შეეხება პოლიტიკურ კონტექსტს, ახლანდელი მთავრობა, რომელიც 2010 წ. შემდეგ მეორე ვადითაა ხელისუფლებაში, გენდერული თანასწორობის საკითხების მიმართ კონსერვატიულ მიდგომებს ინარჩუნებს. მთავრობამ განაცხადა, რომ ახორციელებს ე.წ. „ოჯახის მეინსტრიმინგის“ მიდგომას, ნაცვლად გენდერული მეინსტრიმინგისა, რისი მიზანიცაა სასურველი დემოგრაფიული ზრდის მიღწევა. ამ მიდგომას ადასტურებს როგორც ზოგიერთი გატარებული ღონისძიება, ასევე სახელმწიფო მოხელეთა მხრიდან გაკეთებული განცხადებებიც. შედეგად, გაეროს ჯგუფმა, რომელიც მუშაობს კანონებსა და პრაქტიკაში ქალთა დისკრიმინაციის საკითხზე, უნგრეთის შესახებ 2017 წლის ანგარიშში აღნიშნა: „ოჯახის კონსერვატიული მოდელი, რომლის დაცვაც გარანტირებულია, როგორც ეროვნული გადარჩენისათვის აუცილებელი პირობა, არ უნდა იქცეს ქალთა პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური უფლებებისა და ქალთა გაძლიერების არათანაბარ საპირწონედ“<sup>1</sup>.

## ადგილობრივი პოლიტიკის ჩარჩო – თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამები

კანონი თანასწორი მოპყრობის შესახებ შეიცავს მნიშვნელოვან დებულებებს, რაც ხელს უწყობს ადგილობრივ დონეზე ქალთა უფლებების დაცვის კუთხით პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებას, თუმცა კი განკუთვნილია უფრო ფართო სპექტრის ბენეფიციართათვის. 2011 წელს კანონში შევიდა ახალი ნაწილი<sup>2</sup> თანასწორი შესაძლებლობების პროგრამების შესახებ<sup>3</sup>. ახალი კანონის მიხედვით, ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა, იქნება ეს თემი, ქალაქი თუ დედაქალაქის რაიონი, ყოველ ხუთ წელიწადში უნდა დაამტკიცონ თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი ხუთწლიანი პროგრამები<sup>4</sup>.

თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივ გეგმაში მოცემული უნდა იყოს სიტუაციის ანალიზი შემდეგი მიმართულებებით: განათლება, განსახლება, დასაქმება, სოციალურად დაუცველი ჯგუფების, მათ შორის ქალების, უკიდურეს სიღატაკეში მცხოვრები ადამიანების, ბოშების, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების, ბავშვებისა და მოხუცების ჯანმრთელობის დაცვა და სოციალური მდგომარეობა. ამ ანალიზის საფუძველზე უნდა შემუშავდეს სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავს საჭირო ღონისძიებებს არსებული პრობლემების გადასაჭრელად. დოკუმენტის მიღებისას ყურადღება უნდა მიექცეს მუნიციპალიტეტში უმცირესობათა თვითმმართველობების მოსაზრებებსაც. პროგრამის შემუშავებისას უზრუნველყოფილი უნდა იყოს თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის თავსებადობა განვითარების სხვა გეგმებთან და კონცეფციებთან.

გეგმა უნდა მომზადდეს სოციალურ ჩართულობაზე პასუხისმგებელი მინისტრის მიერ ჩამოყალიბებული დეტალური წესების საფუძველზე<sup>5</sup>. თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის სტრუქტურის გარდა, კანონში მოცემულია გარკვეული სახელმძღვანელო დებულებები შინაარსის შესახებაც. კანონის მოთხოვნით ადგილებზე თანასწორი შესაძლებლობების პროგრამის შედგენისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს:

ა) ღონისძიებებს, რომლებიც ხელს უწყობს თანასწორ მოპყრობას, თანასწორ შესაძლებლობებს და სოციალურ ჩართულობას;

ბ) განათლებისა და ტრენინგების სფეროში ღონისძიებების გატარებას განათლების მიღების უკანონო შეზღუდვების წინააღმდეგ და განათლებისადმი თანასწორი წვდომის უზრუნველსაყოფად;

1 იხ: კანონებსა და პრაქტიკაში ქალთა დისკრიმინაციის საკითხზე მომუშავე ჯგუფის ანგარიში უნგრეთში მისიის შესახებ; გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებების საბჭოს ოცდამეთხუთმეტე სესია, 2017 წ. 6-23 ივნისი A/HRC/35/29/Add.1. გვ. 19. იხ. ბმულზე: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage—e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

2 იხ. ნაწილი IV., მუხლი 31.

3 თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამის მიღება მანამდეც იყო საკანონმდებლო პროცესის ნაწილი, თუმცა ადრინდელი რედაქციით იგი მხოლოდ შესაძლებლობას წარმოადგენდა და არა ვალდებულებას. გარდა ამისა, ძირითადი დებულებები არ იყო დეტალური და არ იყო გამოყოფილი ისეთი კონკრეტული სამიზნე ჯგუფი, როგორიცაა ქალები.

4 მუხლი 31 (1)

5 მუხლი 31 (2)

გ) საჭირო ღონისძიებების გატარებას, რათა უზრუნველყოფილ იქნას თანასწორი წვდომა საჯარო სერვისებსა და ჯანმრთელობის დაცვაზე;

დ) საჭირო ღონისძიებების გატარება, რათა შემცირდეს ადამიანთა დაუცველი ჯგუფებისათვის შრომით ბაზარზე არსებული შემაფერხებელი ფაქტორების მოქმედება და გაუმჯობესდეს მათი დასაქმების შესაძლებლობანი<sup>1</sup>.

ყოველ ორ წელიწადში უნდა მოხდეს თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის განხორციელებისა და ვითარების შესაძლო ცვლილებების განხილვა, რის საფუძველზეც, საჭიროების შემთხვევაში, უნდა მოხდეს სიტუაციის ხელახალი ანალიზი და, შესაბამისად, შეიცვალოს სამოქმედო გეგმა<sup>2</sup>.

გეგმის მომზადება ხდება (მუნიციპალური) საჯარო მოხელეების მიერ. კანონი ითვალისწინებს თანასწორი მოპყრობის მენტორის ფუნქციას, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეთათვის ტრენინგებს და დახმარებას გეგმების მომზადებასა და განხილვაში. მენტორებს უნდა ჰქონდეთ განათლების უფრო მაღალი ხარისხი, გავლილი უნდა ჰქონდეთ შესაბამისი ტრენინგი და გააჩნდეთ პროფესიული გამოცდილება, რაც განსაზღვრულია ცალკე კანონმდებლობით<sup>3</sup>.

კანონი ითვალისწინებს წამახალისებელ ღონისძიებებს თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის დამტკიცებისთვის. ადგილობრივ თვითმმართველობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია მიიღოს გრანტი სახელმწიფო სახსრების ინდივიდუალური ქვესისტემებიდან, ევროკავშირის ან სხვა საერთაშორისო ფონდებიდან, თუკი მას გააჩნია თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი მოქმედი პროგრამა. გრანტის გაცემა მოხდება ყველა შემთხვევის ცალ-ცალკე განხილვისა და სატენდერო პროცედურების საფუძველზე. გარდა ამისა, იურიდიული პირის სტატუსის მქონე ადგილობრივი თვითმმართველობების ასოციაციას ანალოგიურად შეუძლია ისარგებლოს ასეთი გრანტებით, თუკი ასოციაციის მონაწილე ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს მოქმედი თანაბარი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმა<sup>4</sup>.

თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის შემუშავების შესახებ უფრო მეტი დეტალია მოცემული კიდეც ორ სამართლებრივ დოკუმენტში. პირველი მათგანი, მთავრობის დადგენილება №321/2011. (XII. 27.) თანასწორი შესაძლებლობის პროგრამის მომზადების ნესების და თანასწორი შესაძლებლობების მენტორების შესახებ, შეიცავს დებულებებს თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის სტრუქტურის, შინაარსის, მომზადების ასპექტებისა და რედაქტირების, აგრეთვე დოკუმენტების შემუშავებაში მონაწილე მხარეების შესახებ<sup>5</sup>.

თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის მომზადებისას გასათვალისწინებელ ასპექტებს შორის ქალებთან მიმართებით არსებობს შემდეგი დებულებები:

„(3) ქალთა უთანასწორობის შემცირებისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს:

ა) სოციალური პრობლემების გენდერულ ინტერპრეტაციას და არსებულ საჭიროებებში გენდერული სხვაობების გამოკვეთას;

ბ) ქალთა ეკონომიკურ დამოკიდებულებას და მონყვლადობას;

გ) ქალთა მიმართ ძალადობას;

დ) ინფორმაციისა და ეფექტური დახმარების მისაწვდომობას ოჯახის დაგეგმვის, დედასა და ბავშვზე ზრუნვის მხრივ, რათა ავიცილოთ რეპროდუქციულ უფლებათა დარღვევა;

ე) საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალის არაპროპორციულ მონაწილეობას;

ვ) ქალის ოჯახური და სამსახურებრივი ვალდებულებების შეთავსებაში ხელშეწყობას<sup>6</sup>.“

გარდა ამისა, ბრძანების თანახმად, სამოქმედო გეგმაში განერილი ღონისძიებანი, არა მარტო ქალებისათვის, არამედ ყველა სამიზნე ჯგუფისათვის, მიზნად ისახავს:

„ა) განსახლების კუთხით სეგრეგაციისა და განათლების შეზღუდვის აღმოფხვრას, ინტეგრირებულ და ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების სტანდარტის დანერგვას;

1 მუხლი 31 (3)

2 მუხლი 31 (4)

3 მუხლი 31 (5) და (8)

4 მუხლი 31 (6) და (7)

5 უნგრულ ენაზე ბრძანება იხ. ბმულზე: <http://njt.hu/cgi-bin/njt-doc.cgi?docid=140310.325911> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

6 მუხლი 4 (3) (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

ბ) მონყვლადი სოციალური ჯგუფების უნარ-ჩვევებისა და დასაქმების დონის ამაღლებას;  
გ) განათლებასა და ტრენინგებში სტერეოტიპული კარიერული ორიენტაციის შეცვლას;  
დ) საჯარო სერვისებისადმი, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური მომსახურებისადმი თანაბარ წვდომას;

ე) თანასწორი მოპყრობის პრინციპის დანერგვას ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ განწყვეტილებების მიღების პროცესში, მათ დაქვემდებარებაში მყოფ დანესებულებებში და მათ მიერ კონტროლირებად სამსახურებში;

ვ) მონყვლადი ჯგუფების მონაწილეობის მხარდაჭერას საზოგადოებრივი საქმეების შესახებ განწყვეტილებების მიღებისა და მართვის, დაგეგმვის, განხორციელების და შეფასების პროცესში;

ზ) მონყვლადი ჯგუფების ცნობიერების ამაღლებას თავიანთი უფლებებისა და შესაძლებლობების შესახებ<sup>1</sup>.”

მნიშვნელოვანია, რომ კანონის მოთხოვნით გეგმა უნდა გასაჯაროვდეს<sup>2</sup>. ამავდროულად, სხვა სამიზნე ჯგუფების მიმართ არ ხდება გენდერული მიდგომების გამოყენება და ეს მიდგომები დოკუმენტში ნახსენებიც კი არაა.

ბრძანებით დადგენილია, რომ თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის მომზადებაში მონაწილე პირების ტრენინგის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელია სოციალურ და ბავშვთა დაცვის საქმეთა გენერალური დირექტორი და იგი აგრეთვე მართავს თანასწორი შესაძლებლობების მენტორთა ქსელს. ადგილობრივ ხელისუფლებებს გეგმის მომზადებისას შეუძლიათ ისარგებლონ მენტორთა უფასო დახმარებით<sup>3</sup>. მენტორები ასევე ახდენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამშრომელთათვის თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის შემუშავების თემაზე ტრენინგების პროგრამის ორგანიზებასა და ჩატარებას<sup>4</sup>.

მეორე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი დოკუმენტია ადამიანური რესურსების სამინისტროს ბრძანება №2 / 2012. (VI. 5.), ადგილებზე თანასწორი შესაძლებლობათა პროგრამის შედგენის დეტალური წესების შესახებ<sup>5</sup>. ბრძანება განსაზღვრავს უნიფიცირებულ სტატისტიკურ ინდიკატორებს, რომლებიც უნდა იყოს გამოყენებული ადგილობრივი გეგმის შემუშავებისას, თუმცა, სამწუხაროდ, მასში არ არის მოცემული სქესის მიხედვით სეგრეგირებული ზოგი მნიშვნელოვანი ინდიკატორი.

ბრძანებით განსაზღვრულია სიტუაციური ანალიზის შინაარსიც. ქალთა სამიზნე ჯგუფისათვის იგი შემდეგი სახითაა მოცემული:

„5.1 ქალთა როლი ეკონომიკაში და თანასწორი შესაძლებლობები ქალთათვის

ა) ქალთა დასაქმება და ქალთა შორის უმუშევრობა

ბ) ქალთა მონაწილეობა დასაქმებისა და ტრენინგების პროგრამებში

გ) დაბალი განათლების მქონე ქალთა დასაქმების შესაძლებლობები

დ) დასაქმებულთა დისკრიმინაცია (მაგ. სხვაობები შრომის ანაზღაურებაში)

5.2 სერვისები, რომლებიც ხელს უწყობს სამსახურებრივი და ოჯახური ვალდებულებების შეთავსებას (მაგ. ბაგები, საოჯახო ბაგები, ბაგები სამუშაო ადგილზე, ბაგა-ბალები, სივრცის ნაკლებობა, მოქნილი სამუშაო გრაფიკი საჯარო დანესებულებებში, ოჯახის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა და ა.შ.)

5.3 ოჯახის დაგეგმვა, დედებსა და ბავშვებზე ზრუნვა

5.4 ქალთა მიმართ ძალადობა, ოჯახური ძალადობა

5.5 კრიზისულ შემთხვევებში არსებული მომსახურება (მაგ. თავშესაფარი, დროებითი სახლი ოჯახისათვის)

5.6 ქალის როლი ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში

5.7 სოციალური პრობლემები და ინიციატივები, რაც ზეგავლენას ახდენს ქალთა მდგომარეობაზე ადგილობრივ დონეზე

5.8 დასკვნები: პრობლემების იდენტიფიცირება, განვითარების შესაძლებლობების განსაზღვრა.“<sup>6</sup>

1 მუხლი 5

2 მუხლი 3

3 იხ. ბრძანების მუხლი 2

4 იხ. მუხლი 8 (1)

5 უნგრულ ენაზე ბრძანება იხ. ბმულზე: <http://njt.hu/cgi-bin/njt-doc.cgi?docid=149264.344046> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

6 იხ. დამატება II

ბრძანებაში აგრეთვე მოცემულია სამოქმედო გეგმის ფორმატი და მისი სავალდებულო შინაარსი<sup>1</sup>. ყველა სამიზნე ჯგუფისათვის, მათ შორის ქალებისათვის, სამოქმედო გეგმა უნდა შეიცავდეს: პრობლემის იდენტიფიცირებას, აქტივობის დასახელებას, მიზნებს და შინაარსს, პასუხისმგებელ პირებს, განხორციელების ვადებს, შესრულების ინდიკატორებს, განხორციელებისათვის აუცილებელ (აღამიანურ, ფინანსურ, ტექნიკურ) რესურსებს და შედეგების მდგრადობას. მასში აგრეთვე განმარტებული უნდა იყოს, თუ რამდენად თავსებადია გეგმის ამოცანები სხვა სტრატეგიულ დოკუმენტებთან.

გარდა თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმისა, კანონი თანასწორი მოპყრობის შესახებ ითვალისწინებს კიდევ ერთი დოკუმენტის მიღებას, რომელიც თანასწორი შესაძლებლობების საკითხებს არეგულირებს ადგილობრივი ხელისუფლების დიდი ზომის ორგანიზაციებში. კანონის თანახმად, საბიუჯეტო ორგანიზაციები, რომელთა თანამშრომლების რაოდენობა აღემატება 50 ადამიანს და სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი იურიდიული პირების უმეტესობა, ვალდებული არიან დაამტკიცონ თანასწორი შესაძლებლობების გეგმა<sup>2</sup>. გეგმა არეგულირებს შესაბამისი დანესებულების / დამსაქმებლის შიდა საქმიანობას.

## გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის ინსტიტუციური მექანიზმი და ინსტიტუციური ჩარჩო

ამჟამად გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციას ასრულებს ადამიანური რესურსების სამინისტროს ოჯახისა და ქალთა პოლიტიკის განყოფილების ქალთა პოლიტიკის სექცია (იგი არის ამ საკითხებზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო სტრუქტურა).

დღიდან 1995წ. დაარსებისა, ამ ერთეულმა არაერთხელ განიცადა რესტრუქტურირება, მას რამდენიმეჯერ შეეცვალა სახელი და მასზე მთავრობის ცვლილებებიც ახდენდა ზეგავლენას. თუმცა, მეტწილად დღემდე შენარჩუნებულია მისი საქმიანობის ძირითადი მახასიათებლები: ადამიანური და ფინანსური რესურსების დეფიციტი და ამ ერთეულის მარგინალიზებული მდგომარეობა სამთავრობო სტრუქტურაში<sup>3</sup>.

ეროვნული საკანონმდებლო ნორმებითა და სტრატეგიებით გათვალისწინებული არ არის გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციური მექანიზმების / საკონტაქტო პირის თანამდებობის შექმნა ადგილობრივ / რეგიონულ დონეზე.

თანასწორი მოპყრობის პრინციპების აღსრულების მიზნით თანასწორი მოპყრობის შესახებ კანონის საფუძველზე შეიქმნა თანასწორი მოპყრობის საკითხების სამსახური. ამ ორგანომ 2005 წლიდან დაიწყო ფუნქციონირება და მას შემდეგი ფუნქციები დაეკისრა: განიხილოს და შენიშვნები გააკეთოს კანონპროექტებსა და ანგარიშებზე; შემოვიდეს საკანონმდებლო ინიციატივებით ამ სფეროში; ითანამშრომლოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან, დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან და სახელმწიფო სტრუქტურებთან; მიანოდოს ინფორმაცია დაინტერესებულ მხარეებს და შესთავაზოს მათ დახმარება, რაც გამოიხატება აქტიურ ქმედებაში თანასწორი მოპყრობის დარღვევების წინააღმდეგ; ანგარიში წარუდგინოს ევროკავშირის კომისიას მის შესაბამის დირექტივებთან ჰარმონიზაციის შესახებ.

გარდა ამისა, ეს სამსახური ატარებს მოკვლევას თანასწორი მოპყრობის შესახებ ვალდებულების შესაძლო დარღვევების შესახებ და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებებს. თუკი დაადგენს, რომ ადგილი ჰქონდა დარღვევას, შეუძლია გაატაროს სხვადასხვა ღონისძიება: უბრძანოს დამრღვევს, რომ შეცვალოს ვითარება, რაც იწვევს ამგვარ დარღვევას; აუკრძალოს დამრღვევს იმგვარი ქმედების შემდგომში გაგრძელება, რაც იწვევს დარღვევას; გამოაქვეყნოს თავისი გადაწყვეტილება დარღვევის შესახებ; დააკისროს ჯარიმა დამრღვევს, ან მის მიმართ გამოიყენოს ის სამართლებრივი ზომები, რასაც ითვალისწინებს სპეციალური კანონი.

1 იხ. დამატება III

2 მუხლი 63 (4)

3 იხ. გაეროს CEDAW კომიტეტისთვის წარდგენილი ალტერნატიული ანგარიში უნგრეთის მე-7 და მე-8 გაერთიანებული პერიოდული ანგარიშების შეფასებასთან დაკავშირებით, უნგრეთის ქალთა ლობი და ევროპის ბოშათა უფლებების ცენტრი, იანვარი, 2013 წ. იხ. ბმულზე: <http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT-CEDAW-NGO-HUN-13260-E.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის ვალდებულების შესაბამისად, აღნიშნულ სამსახურს შეუძლია აღძრას საქმე სასამართლოში იმ პირების ან პირთა ჯგუფის ინტერესების დასაცავად, რომლის უფლებებიც დაირღვა. ამგვარ შემთხვევებში *Actio popularis* უფლება აქვთ პროკურორებს და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსაც.

ქალთა ძირითადი უფლებების მხარდაჭერის საქმეში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება ფუნდამენტური უფლებების კომისარსაც, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის კონტექსტშიც. კანონის თანახმად,<sup>1</sup> კომისარმა თავის საქმიანობაში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმოს შემდეგი ჯგუფების უფლებებს: ბავშვებს, მომავალ თაობას, ეროვნულ უმცირესობებს, მონყვლად სოციალურ ჯგუფებს და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს. მართალია, ქალები არ არიან ცალკე სამიზნე ჯგუფად გამოყოფილნი, თუმცა კომისრის საქმიანობა და კომპეტენციის სფერო ქალთა ფუნდამენტურ უფლებებსაც შეეხება.

კომისარს კანონით სხვადასხვა ამოცანის შესრულება აქვს დაკისრებული: მან უნდა გააანალიზოს ვითარება ფუნდამენტურ უფლებებთან დაკავშირებით; წარმოადგინოს მოსაზრებები კანონპროექტებისა და კონცეფციების შესახებ; მას შეუძლია კონსტიტუციურ სასამართლოში აღძრას საქმე კანონების გადახედვასთან დაკავშირებით. კომისარს შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს შესაბამისი საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ ანგარიშების მომზადებაში და განახორციელოს ამ ხელშეკრულებების აღსრულების მონიტორინგი და შეფასება. იგი უნდა ჩაერთოს საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლებისაკენ მიმართულ აქტივობებში და ითანამშრომლოს ამ მიმართულებით შესაბამის ორგანიზაციებთან და დანესებულებებთან<sup>2</sup>.

კომისარი ინდივიდუალურ შემთხვევებზეც რეაგირებს. კომისარს შეიძლება მიმართოს ნებისმიერმა მოქალაქემ, რომელიც მიიჩნევს, რომ ხელისუფლების, მათ შორის ადგილობრივი ხელისუფლების<sup>3</sup> წარმომადგენლის რაიმე ქმედებამ ან უმოქმედობამ შელახა ან უშუალო საფრთხე შეუქმნა მის ფუნდამენტურ უფლებებს და მათ დასაცავად ყველა ადმინისტრაციული სამართლებრივი დაცვის მექანიზმი უკვე ამონურულია, ან ამგვარი მექანიზმი არ არსებობს<sup>4</sup>. აგრეთვე შეიძლება განხორციელდეს მოკვლევა საჯარო სერვისების მიწოდებელი ორგანიზაციის მიმართ მის მიერ განეულ საჯარო მომსახურებასთან დაკავშირებით. ამგვარ ორგანიზაციებს შორისაა ასევე სახელმწიფო და ადგილობრივი სახელისუფლებო ფუნქციების შემსრულებელი ან ამ პროცესში მონაწილე ორგანოები და ორგანიზაციები, რომლებიც ახორციელებენ საქმიანობას საჯარო სამსახურის კუთხით<sup>5</sup>. კომისარი მოკვლევას აწარმოებს მის მიმართ წარდგენილი მოთხოვნის საფუძველზე და მოკვლევის შედეგად იღებს სათანადო ზომებს<sup>6</sup>.

კომისარმა შეიძლება გაატაროს *ex officio* პროცესუალური ღონისძიებები ფუნდამენტური უფლებების მიმართ გარდაუვალი საფრთხის არსებობის შემთხვევაში<sup>7</sup>. ამგვარი პროცესუალური ღონისძიებები იქნება უფასო<sup>8</sup>.

თავისი საქმიანობის უმეტესი პერიოდის მანძილზე კომისრის აპარატს არ გააჩნდა ძლიერი და მკაფიო დღის წესრიგი ქალთა უფლებების დაცვისა და გენდერული თანასწორობის მიმართულებით, თუმცა ბოლო რამდენიმე წლის განმავლობაში მდგომარეობა შეიცვალა. აპარატის თანამშრომლებმა მონაწილეობა მიიღეს რამდენიმე საერთაშორისო პროგრამასა და პროექტში, დაამყარეს აქტიური ურთიერთობა ქალთა უფლებების დამცველ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან. კომისარი შეუერთდა ე.წ. „თეთრი ლენტის“ კამპანიას, რომლის მიზანია ქალთა მიმართ ძალადობის აღმოფხვრა.

1 კანონი CXI 2011 წ. ფუნდამენტური უფლებების კომისრის შესახებ

2 მუხლი 2 (1)-(5)

3 სხვადასხვა აქტორებს შორის შეიძლება იყოს: საჯარო ადმინისტრაციის ორგანო, ეროვნების თვითმმართველობა, ძალადგანი ორგანო, საჯარო ადმინისტრირების სფეროში მოქმედი ნებისმიერი ორგანო, საგამომძიებლო ორგანო, სანოტარო ბიურო, საოლქო სასამართლოს მანდატურის სამსახური, საჯარო სერვისების მიწოდებელი ორგანო

4 მუხლი 18 (1)

5 მუხლი 18 (1)-(2)

6 მუხლი 20 (1)

7 მუხლი 18 (4)

8 მუხლი 19. ინგლისურ ენაზე კანონი იხ. ბმულზე: <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

საპარლამენტო დონეზე შესაბამის სტრუქტურას წარმოადგენს კულტურის კომიტეტის ქალთა ღირსების ქვეკომიტეტი. იგი დაარსდა 2015 წ. ქვეკომიტეტის საქმიანობის დროს, ზოგ შეხვედრაზე დაისვა საკითხები ადგილობრივი თვითმმართველობის როლის შესახებ, თუმცა შეზღუდული მასშტაბებით. ბავშვთა დაწესებულებების და სხვადასხვა სერვისის განვითარება და ონლაინ ძალადობა იყო ის ორი საკითხი, რომლის განხილვასაც მნიშვნელოვანი ყურადღება დაეთმო<sup>1</sup>.

ადგილობრივ ან რეგიონულ დონეზე საუბრისას აღნიშვნის ღირსია ოჯახის, თანასწორი შესაძლებლობებისა და მოხალისეთა სახლების ქსელი<sup>2</sup>. ქსელი ეროვნული მასშტაბით მოქმედებს და იგი შედგება საოლქო ცენტრებისაგან, რომლებიც წარადგენენ ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის მიზნებს. ქსელს გააჩნია ოფისები უნგრეთის 19-ივე ოლქში და ბუდაპეშტში. მათი ექვსი სამიზნე ჯგუფიდან ერთ-ერთს წარმოადგენენ ქალები, რომლებმაც განიცადეს დისკრიმინაცია, ან ამგვარი საფრთხის ქვეშ იმყოფებიან. ქსელი ეწევა ცნობიერების ამაღლებას საზოგადოებასა და პროფესიულ წრეებში, ახდენს შესაძლებლობათა გაძლიერებას, მონაწილეობას იღებს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და კონტაქტების დამყარებაში. ქსელის ვებგვერდზე პარტნიორებად დასახელებული არ არის არც ქალთა უფლებების დამცველი და არც ადამიანის უფლებათა დამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციები და მათ არა აქვთ ინსტიტუციური ურთიერთობა უნგრეთის ქალთა ლობისტან და მის ნევრ ორგანიზაციებთან.

რეგიონულ დონეზე თანასწორი მოპყრობის სამსახურებმა შექმნეს მომხსენებელთა ქსელი. იგი მოქმედებს უნგრეთის ყველა ოლქში სამართლებრივი დახმარების მისაწვდომობის მიმართულებით. არ არსებობს იმის ყოვლისმომცველი შეფასება, თუ როგორ უწყობს ხელს აღნიშნული ქსელები გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებას და ქალთა უფლებების დაცვას.

სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორს შორის ურთიერთობის კუთხით 2012 წ. შეიქმნა ადამიანის უფლებების სამუშაო ჯგუფი. ის იყო გაეროს მიერ ადამიანის უფლებათა მონიტორინგის ახალი პროცესის, *უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის*, შედეგი<sup>3</sup>. სამუშაო ჯგუფში შედიან სხვადასხვა სამინისტროს სახელმწიფო მდივნები<sup>4</sup>. იგი მოქმედებს როგორც სამოქალაქო საზოგადოებასთან საკონსულტაციო ფორუმი – ადამიანის უფლებების მრგვალი მაგიდა. ამ ჩარჩოს ფარგლებში შეიქმნა რამდენიმე თემატური სამუშაო ჯგუფი სახელმწიფოს წარმომადგენლებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მონაწილეობით. მათგან ერთ-ერთია ქალთა უფლებებზე მომუშავე ჯგუფი. სამუშაო ჯგუფში მონაწილე იყო ქალთა უფლებების დამცველი რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაცია. მართალია, ჯგუფში სამუშაო პროცესის დროს ხდებოდა ინფორმაციის გაცვლა, რომელიც ზოგ შემთხვევაში ცალკე აღნიშვნის ღირსია, თუმცა მას არ განუხილავს საკანონმდებლო ცვლილებები. ჯერჯერობით ამ სტრუქტურის მუშაობას არ ჰქონია რეალური, ხელშესახები შედეგები. აგრეთვე, დღემდე ამ ჯგუფის მიერ კონკრეტულად თემატურ საკითხად არ განხილულა ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის საკითხი.

2013 წლიდან გაუარესდა ურთიერთობა სახელმწიფოსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის ქალთა უფლებების სფეროში, როცა სახელმწიფოს ზოგმა წარმომადგენელმა და მედიამ წამოიწიეს შეტევა იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების ჯგუფზე, რომლებიც დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების, მათ შორის ქალთა უფლებების საკითხებზე მუშაობდნენ. ეს არასამთავრობო ორგანიზაციები გახდნენ სხვადასხვა ადმინისტრაციული სტრუქტურის (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და საგა-

1 ქვეკომიტეტის მიერ განული სამუშაო იხ. ბმულზე: <http://www.parlament.hu/web/kulturalis-bizottsag/albizottsagok?p-auth=2wC0AxCr&p-p-id=pairproxy-WAR-pairproxyportlet-INSTANCE-9xd2Wc9jP4z8&p-p-lifecycle=1&p-p-state=normal&p-p-mode=view&p-p-col-id=column-1&p-p-col-count=1&-pairproxy-WAR-pairproxyportlet-INSTANCE-9xd2Wc9jP4z8-pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fogy-biz.biz-adat-uj%3Fp-ckl%3D40%26p-biz%3DA464%26p-tag%3D%26p-tagj%3D%26p-munkatars%3D%26p-honl-rend%3D%26p-ules%3DI%23biz-ules> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

2 მეტი ინფორმაციისათვის იხ. ბმული: <http://eselyeremtesihazak.gov.hu/english/> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

3 იხ. მთავრობის გადაწყვეტილება № 1039/2012. (II. 22.) ადამიანის უფლებათა სამუშაო ჯგუფის შესახებ

4 მეტი ინფორმაციისათვის იხ. ბმული: <http://emberijogok.kormany.hu/en> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

დასახადო სამსახური) სამიზნე, კომუნიკაციის დროს კი, მათ მიმართ ხშირად ისმოდა ბრალდებები, რომ ისინი არიან „სოროსის აგენტები“, „დაქირავებული პოლიტიკური აქტორები“ ან „უცხო ქვეყნის ინტერესების მოსამსახურეები“. 2017 წ. პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა კანონი „უცხოეთიდან დაფინანსებულ ორგანიზაციათა გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის შესახებ“, რომელიც გარკვეული რაოდენობით უცხოური დაფინანსების მიმღებ ორგანიზაციებს ავალდებულებს, დარეგისტრირდნენ სასამართლოში და კომუნიკაციის პროცესსა და პუბლიკაციებში აღნიშნონ, რომ არიან უცხოური დაფინანსების მიმღებნი. დარღვევებზე რეაგირების პროცედურის ფარგლებში, რომელიც აღიძრა ევროკომისიის მიერ, ამჟამად ევროპის მართლმსაჯულების სასამართლო განიხილავს, არღვევს თუ არა ეს კანონი ევროკავშირის კანონებს<sup>1</sup>. ქალთა უფლებების დამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციები ირიბადაც ზარალდებიან და მალაღია აღბათობა იმისა, რომ პირდაპირაც დაზარალდნენ ამ კანონმდებლობით.

ამგვარმა ზომებმა და ქმედებებმა შექმნა ვითარება, როცა მნიშვნელოვნად ფერხდება ქალთა უფლებების დამცველი იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობა, რომლებიც ახდენენ სხვადასხვა მომსახურების მიწოდებას, მუშაობენ პროფესიულ წრეებში და საზოგადოებაში ცნობიერების ამაღლებასა და შესაძლებლობათა განვითარებაზე, ეწევიან ადვოკატირებას საჭირო საკანონმდებლო და პოლიტიკური ცვლილებებისათვის.

## გენდერული თანასწორობისა და გენდერული მენისტრიმინგის ხელშეწყობა – ადგილობრივ/რეგიონულ დონეზე დამკვიდრებული პრაქტიკა

### ქალების როლი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე

უნგრეთის მაჩვენებლები პოლიტიკასა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ქალთა მონაწილეობის მხრივ მეტად დაბალია. ამჟამინდელ მთავრობაში არც ერთი ქალი მინისტრი არ არის. პარლამენტში ქალების წილი 10.1%-შეადგენს და იგი დემოკრატიული გარდაქმნების შემდგომ მუდამ ამ ნიშნულის ირგვლივ ტრიალებს. ამ შედეგით უნგრეთი პარლამენტთაშორისი კავშირის რეიტინგში 187 ქვეყანას შორის 157-ე ადგილს იკავებს<sup>2</sup>. ამგვარი შედეგის მიუხედავად, ამ მიმართულებით არ განხორციელებულა საკანონმდებლო ზომები, ხოლო საკანონმდებლო კვოტირების შემოღების ყველა მცდელობა ჩა-ვარდა.

ამ მხრივ ვითარება საგრძნობლად უკეთესია ადგილებზე, თუმცა აქაც კიდევ ბევრია გასაკეთებელი. ქალი მერების რაოდენობა ქვეყანაში 20%-ია<sup>3</sup> და დემოკრატიული გარდაქმნების შემდეგ მათი რიცხვი მუდმივად მატულობს. თუმცა, როგორც შესაბამისი კვლევები აჩვენებს, აქაც არ არის თანაბარი წარმომადგენლობა: რაც უფრო დიდი და რესურსებით მდიდარია მუნიციპალიტეტი, მით ნაკლებად გვხვდება ქალი მერი<sup>4</sup>.

1 შესაბამისი განახადებები იხ. ბმულზე: <http://europa.eu/rapid/press-release-IP-17-5003-en.htm> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

2 სრული რეიტინგი იხ. ბმულზე: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

3 იხ. პიქტოგრამა, რომელიც მომზადდა პროექტის „ცენტრალურ ევროპაში გენდერული ბალანსისა და დისბალანსის მიზეზებისა და შედეგების შესწავლა“ ფარგლებში, იხ. ბმულზე: <https://create.piktochart.com/output/15664611-women-in-v4-regional-govs> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

4 იხ: Ilonszki Gabriella: „Jó kormányzás és a nemek egyenlősége – Magyarországi helyzetjelentés“ (კარგი მმართველობა და გენდერული თანასწორობა – სიტუაციის ანალიზი უნგრეთში) : A nőtlen évek ára – A nők helyzetének közpolitikai elemzése 1989–2013. (უქალო წლების საზღაური. ქალებთან მიმართებით პოლიტიკის სიტუაციური ანალიზი 1989–2013.) Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség (უნგრეთის ქალთა ლობი), ბუდაპეშტი, 2014. უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე: <http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2016/09/notlen.evek-ara.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)



რაც შეეხება ადგილობრივ სათათბიროებს, აქ ქალთა რაოდენობა 30%-ა. როგორც კვლევიდან ირკვევა, გარდა დასახლებული პუნქტის ზომისა, არის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი - მანდატის მოპოვების გზა: აღმოჩნდა, რომ ქალები ინდივიდუალურ საარჩევნო უბნებში უფრო მეტად აღწევნენ წარმატებას, ვიდრე საარჩევნო სიებში<sup>1</sup>. რაც შეეხება რეგიონულ (საოლქო) დონეზე წარმომადგენლობას, საოლქო სათათბიროებში ქალების წილი 11%-ს შეადგენს. დაახლოებით იგივე მდგომარეობაა პოლიტიკურ მონაწილეობაში ეროვნულ დონეზე, ამასთან ბოლო ათწლეულში ამ მხრივ არავითარი გაუმჯობესება არ შეინიშნება, რის გამოც ქვეყანას ვიშეგრადის ქვეყნებს შორის ყველაზე უარესი შედეგი აქვს<sup>2</sup>. გარდა ამისა, რეგიონული სათათბიროების ხელმძღვანელ პირთა შორის არც ერთი ქალი არ არის<sup>3</sup>.

ბუდაპეშტის შემთხვევაში, დედაქალაქის გენერალური ასამბლეის 33 წევრიდან 3 ქალია, რაც 10%-იან წარმომადგენლობას ნიშნავს. ბუდაპეშტის მერიც მამაკაცია, ხოლო მერის სამი მოადგილიდან ერთი ქალია.

ქალაქის მთავარი ნოტარიუსი ქალია. გენერალური ასამბლეის კომიტეტების თავმჯდომარეთაგან ყველა მამაკაცია. ბუდაპეშტის 23 რაიონის მერებს შორის მხოლოდ ერთია ქალი<sup>4</sup>.

ექსპერტები ამტკიცებენ, რომ ქალთა წარმომადგენლობის საკითხებში პოლიტიკური პარტიების დომინირების გავლენა ადგილობრივ დონეზეც იგრძნობა: ქალთა მზარდ აქტიურობას ხშირად აფერხებს პოლიტიკურ პარტიათა პოზიციები<sup>5</sup>.

## გენდერული თანასწორობა ადგილობრივ დონეზე: დაინტერესებულ მხარეთა მიდგომები, ინსტიტუციური სტრუქტურები და საშუალებები

პოლიტიკისა და ორგანიზაციული კულტურის ჩამოყალიბებაში მეტად მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება ამა თუ იმ დაწესებულების ხელმძღვანელის, ადგილობრივი ხელისუფლების შემთხვევაში კი მერის პოზიციას და დამოკიდებულებას ამა თუ იმ საკითხის მიმართ.

2013 წლის სექტემბრიდან 2016 წლის აგვისტომდე უნგრეთის ადგილობრივ ხელისუფალთა ეროვნულმა ასოციაციამ განახორციელა პროექტი „შესაძლებლობათა გაძლიერება მუნიციპალიტეტებში ნორვეგიულ-უნგრული თანამშრომლობის საშუალებით“ (MANORKA)<sup>6</sup>. პროექტი დაფინანსდა ევროპის ეკონომიკური სივრცის (EEA) და ნორვეგიის საგრანტო სქემით. პროექტის ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება იყო გენდერული თანასწორობა ადგილობრივ დონეზე (დეტალები იხ. ქვემოთ).

პროექტის აქტივობებს შორის იყო გამოკითხვა ადგილობრივ დონეზე თანასწორი შესაძლებლობების შესახებ. პირველი გამოკითხვა 2014 წ. მაისში, უნგრეთის ადგილობრივ არჩევნებამდე ჩატარდა, ხოლო მეორე კი - 2015 წ. აპრილში. პირველი ორი გამოკითხვა შინაარსობრივად ერთნაირი იყო, გარდა ერთი კითხვისა, მესამე გამოკითხვა კი - ცოტათი განსხვავებული. პირველ გამოკითხვაში მონაწილეობა მიიღო 301 მერმა, მეორეში 227-მა, მესამეში კი 234-მა. მერების საერთო რაოდენობაში ქალი მერების პროპორციის გათვალისწინებით, ქალები გაცილებით აქტიურად გამოეხმაურნენ კვლევას.

1 იხ: Mehring-Tóth Szilvia: “Képviselők és képviselőnők a helyi politikai elitben” (მამაკაცი და ქალი დეპუტატები ადგილობრივ პოლიტიკურ ელიტაში). In Politikatudományi Szemle 2017 / 3, გვ. 81-100.

2 დაწვრილებით იხ: მარკეტა მოტლოვა: ბზარები „შუშის ჭერზე“: ქალები ვიშეგრადის ქვეყნების რეგიონულ და ადგილობრივ პოლიტიკაში. იხ. ბმულზე: <http://visegradrevue.eu/cracks-in-the-glass-ceiling-women-in-regional-and-local-v4-politics/> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

3 იხ. პიქტოგრამა, op. cit.

4 მეტი ინფორმაციისათვის იხ.: <http://infoszab.budapest.hu:8080/akl/szsz/Default.aspx?i=12> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

5 იხ: Várnagy Réka, Ilonszki Gabriella: “Üvegplafonok. Pártok lent és fent.” („შუშის ჭერი“. პოლიტიკური პარტიები მაღლა და დაბლა) In: Politikatudományi Szemle XXI / 4. გვ. 7-25., გვ. 20-21.

6 იხ: <http://www.manorka.net/en/news/> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

გამოკითხვა კონცენტრირებული იყო შემდეგი ოთხი ძირითადი საკითხის ირგვლივ: სიტუაციის ანალიზი – მერების მიდგომები; ქალთა დასაქმების კუთხით არსებული ხარვეზები; პრობლემების გადამწყვეტის გზების შეთავაზება და ადგილობრივ თვითმმართველობათა მარეგულირებელი და განვითარების ინსტრუმენტების მიმოხილვა და შეფასება<sup>1</sup>.

პირველ საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც შეეხებოდა მერების დამოკიდებულებებს, რესპონდენტთა უმეტესობა, თითქმის 90%, მიიჩნევს, რომ იდეალურ შემთხვევაში კარიერა და ოჯახი თანაბრად მნიშვნელოვანია. ანალოგიურად, რესპონდენტთა 4/5 მიიჩნევს, რომ ოჯახის ბიუჯეტისათვის აბსოლუტურად, ან დიდწილად მნიშვნელოვანია ქალების მიერ მიღებული შემოსავალი. ამავდროულად, კითხვაზე, უნდა იმუშაოს თუ არა ცოლმა ან პარტნიორმა, თუკი მამაკაცი ახერხებს ოჯახის წევრების უზრუნველყოფას, მამაკაცი რესპონდენტების დიდმა ნაწილმა მხარი დაუჭირა ასეთ შემთხვევაში ქალის არასრულ განაკვეთზე მუშაობას, ხოლო გამოკითხულთა მეოთხედმა პასუხად აირჩია, რომ ქალი უნდა დარჩეს სახლში ან დაკავდეს ადგილობრივ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში მონაწილეობით. რაც შეეხება ქალ რესპონდენტებს, უმეტესობამ მხარი დაუჭირა მთლიანი დატვირთვით მუშაობას, იგივე რაოდენობამ, როგორც მამაკაცების შემთხვევაში, არასრულ განაკვეთზე მუშაობას, ხოლო გაცილებით ნაკლებმა კი სახლში გაჩერებას, ან ადგილობრივ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში მონაწილეობას<sup>2</sup>. მოცემული შედეგები, ისევე, როგორც ამ მიმართულებით ჩატარებული სხვა კვლევები, ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ უნგრეთში კვლავაც ძლიერია ტრადიციული შეხედულებები გენდერული როლების შესახებ.

მესამე გამოკითხვა ჩატარდა 2016 წ. და რესპონდენტებს ეკითხებოდნენ, თუ როგორ შეაფასებდნენ ისინი ქალთა მდგომარეობას მამაკაცთა მდგომარეობასთან შედარებით. უმეტესობა მიიჩნევდა, რომ ქალები უარეს მდგომარეობაში არიან – ზოგი ამ მდგომარეობას აფასებდა ოდნავ უარესად, ხოლო გამოკითხულთა ოდნავ ნაკლები რაოდენობა მიიჩნევდა, რომ ქალები გაცილებით უარეს მდგომარეობაში არიან<sup>3</sup>.

რაც შეეხება ქალთა დასაქმების მხრივ არსებულ ხარვეზებს, როგორც ქალი, ასევე მამაკაცი რესპონდენტებისათვის ყველაზე დიდი პრობლემა იყო მოქნილი სამუშაო გარემოს არარსებობა.

რაც შეეხება პრობლემების სავარაუდო გადაწყვეტას, როგორც ქალთა, ასევე მამაკაცთა უმრავლესობამ მხარი დაუჭირა ქალთა „პოზიტიური დისკრიმინაციის“ იდეას. მამაკაცები ამ იდეას უფრო მეტად ემხრობოდნენ. რესპონდენტთა დიდმა ნაწილმა აგრეთვე მხარი დაუჭირა გადაწყვეტილებების მიმღებ არჩევით ორგანოებში თანასწორი წარმომადგენლობის პრინციპს. თუმცა, როცა საქმე კონკრეტულ ზომებზე მიდგა, ამ სფეროში კვოტირების შემოღებას პირველი ორი გამოკითხვის რესპონდენტთა უმრავლესობა არ დაეთანხმა. კვოტირების სამ შეთავაზებულ ვარიანტს შორის, ყველაზე მაღალი მხარდაჭერა ჰქონდა კვოტირებას კომიტეტებში, მას მოსდევდა კანდიდატთა სიებში კვოტირება, ხოლო ყველაზე ნაკლები მხარდაჭერა ჰქონდა თანამშრომელთა დაკომპლექტებისას კვოტირების შემოღებამ<sup>4</sup>. მესამე გამოკითხვისას იყო კითხვა იმის შესახებ, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია, რომ ქალები მონაწილეობდნენ ადგილობრივ და ეროვნულ დონეზე და დიდ კომპანიებში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. სამივე კითხვაზე პასუხისას რესპონდენტებმა ქალის მონაწილეობას მაღალი მნიშვნელობა მიანიჭეს; ქალი რესპონდენტები აქაც

1 იხ: Előzetes Összegzés A TÖOSZ MANORKA PROJEKT keretében elvégzett esélyegyenlőségi kutatás első két Hullámáról (TÖOSZ პროექტ MANORKA-ს ფარგლებში თანასწორი შესაძლებლობების კვლევის პირველი ორი ტალღის წინასწარი რეზიუმე, რობერტ კოვაჩი, ანიკო სუკოსდი, ბუდაპეშტი, 2016 წ.

აგრეთვე იხ. (კვლევის მესამე ტალღა): A MANORKA projekt hatásának értékelése – A MANORKA projekt hatása a női esélyegyenlőségre az önkormányzati szektorban. (პროექტ MANORKA შეფასება – პროექტის MANORKA ეფექტი ქალთა თანასწორ შესაძლებლობებზე ადგილობრივ თვითმმართველობაში. ავტორი: რობერტ კოვაჩი. მომზადებულია ადგილობრივი სადამკვირვებლო ოფისის მიერ, ბუდაპეშტი, 2016 წ.

ორივე ნაშრომი შევიდა Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA „Önkormányzati kapacitásépítés norvég-magyar együttműködéssel” című projekt – A nemek közötti esélyegyenlőségért – A nők és férfiak helyzete a közéletben és a magánéletben Magyarországon és Norvégiában 2013–2016. (MANORKA შესაძლებლობათა გაძლიერება მუნიციპალიტეტებში ნორვეგიულ-უნგრული თანამშრომლობის პროექტის – „ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი შესაძლებლობებისათვის – ქალთა და მამაკაცთა მდგომარეობა საზოგადოებრივ და პირად ცხოვრებაში უნგრეთსა და ნორვეგიაში“ საშუალებით 2013–2016). უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე:

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

2 იხ: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA, op. cit. გვ. 48-52.

3 იქვე., გვ. 60-61.

4 იქვე., გვ. 52-54.

უფრო მეტ მხარდაჭერას ავლენდნენ. კითხვაზე, საჭიროა თუ არა კვოტირება პოლიტიკური პარტიების და კანდიდატებისთვის, ქალებმა ორივე კვოტას დიდი მნიშვნელობა მიანიჭეს, ხოლო მამაკაცებმა ნეიტრალური პოზიცია დაიკავეს<sup>1</sup>.

პირველ ორ გამოკითხვაში იყო კითხვები ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი მარეგულირებელი მექანიზმისა და საშუალებების შესახებ. აღმოჩნდა, რომ რესპონდენტთა უმეტესობასთან არ მოქმედებს ნორმები, რომლითაც მოახდენდნენ ძალადობისა და შევიწროების ფაქტების პრევენციას და მათზე რეაგირებას. მართალია, უმეტესობას ჰყავს მომხსენებელი თანასწორობის საკითხებზე, თუმცა მათ, გარდა გენდერული საკითხებისა, თანასწორი მოპყრობის სხვა ფორმებზეც უწევთ მუშაობა. რესპონდენტთა უმეტესობამ განაცხადა, რომ სამუშაო განაწესის შედგენისას ისინი ითვალისწინებდნენ თანასწორი შესაძლებლობების ასპექტებს, თუმცა მათგან მხოლოდ მცირე ნაწილმა აღნიშნა მათთან მოქნილი სამუშაო გარემოს არსებობის შესახებ. ბიუჯეტის შემუშავებისას და ადგილობრივი დაგეგმვისას რესპონდენტთა უდიდესი ნაწილი არ ითვალისწინებს გენდერულ საკითხებს.<sup>2</sup>

## თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამებისა და სხვა სტრატეგიების პრაქტიკული განხორციელება – მიღებული გაკვეთილები

უნგრეთში ამჟამად 3155 მუნიციპალიტეტია (სოფლები, ქალაქები და ა.შ.). ოფიციალური ვებგვერდის მიხედვით, არსებობს თანასწორი შესაძლებლობების 3162 დამტკიცებული პროგრამა (მათ შორისაა ბუდაპეშტის 23 რაიონი)<sup>3</sup>, რაც იმას ნიშნავს, რომ თითქმის ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს მოქმედი ადგილობრივი გეგმა.

როგორც გამჭირვალობისა და რესურსების / მაგალითების მისაწვდომობის, ასევე კვლევისა და პოლიტიკის თვალსაზრისით სასარგებლოა, რომ ყველა ადგილობრივი გეგმა განთავსებულია ინტერნეტ სივრცეში. მონაცემთა მოძიება შესაძლებელია მუნიციპალიტეტის დასახელების, მცხოვრებთა რაოდენობის და ადმინისტრაციული ერთეულების მიხედვით. გარდა ამისა, ცალკე კომპიუტერული პროგრამა ეხმარება ადგილობრივ თვითმმართველობას, მოამზადოს პროგრამები და გააღრმავოს ურთიერთობები თანასწორი მოპყრობის მენტორებთან.

ადამიანური რესურსების სამინისტროს ოფიციალურმა წარმომადგენელმა პუბლიკაციის სახით წარმოადგინა თანასწორი შესაძლებლობების გეგმის თვისობრივი ანალიზი და შეფასება<sup>4</sup>. მასში აღნიშნული იყო, რომ არსებობს გეგმის შემუშავებისათვის მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო ინსტრუქციების საჭიროება. საკანონმდებლო ჩარჩოს ხარვეზებს შორის აღინიშნა, რომ არ არსებობს დებულებები განსახორციელებელი ღონისძიებებისა და შეფასების შესახებ, არ არის უზრუნველყოფილი გეგმის მიმდინარეობის მონიტორინგი და მისი აღრიცხვიანობა. რეკომენდებულია გეგმა აღიჭურვოს ინდიკატორებით, განისაზღვროს პასუხისმგებელი მხარეები და შესრულების ვადები.

ამ შეფასების თანახმად, როგორც გამოცდილება აჩვენებს, ადგილობრივ დაინტერესებულ მხარეებს ურთიერთგანსხვავებული დამოკიდებულება აქვთ ადგილობრივი გეგმის მიმართ, რაც უკავშირდება ადამიანურ რესურსებს და თანასწორი შესაძლებლობების პრინციპების ერთგულებას. ასევე ნათელი იყო, რომ მენტორებმა საგრძობლად გაუმარტივეს საქმე ადგილობრივი თვითმმართველობების თანამშრომლებს. იყო შემთხვევები, როცა მათ გარეშე ვერ მოხერხდებოდა გეგმის შემუშავება. ამავდროულად, მენტორებმა აღნიშნეს, რომ საჭიროა გეგმის განხორციელებაზე ზედამხედველობა, გამოცდილების ურთიერთგაზიარება.

ამ პროცესს შედეგად მოჰყვა თანასწორი შესაძლებლობების რამდენიმე ასეული ფორუმის შექმნა ადგილობრივ დონეზე. არსებული გამოცდილებით, ამგვარი ფორუმების ყველაზე დიდი სარგებელი მდგომარეობს იმაში, რომ მოხერხდა ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ერთ მაგიდასთან შეკრება, მათ შორის ამოცანების ურთიერთგაზიარება და ფუნქციების განაწილება.

1 იქვე., გვ. 69-70.

2 იქვე., გვ. 54.

3 იხ: <https://hep.ttki.hu/Public/PublishedProgramSearch.aspx?searchtext> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

4 იხ: Sebestyén Zsuzsa: „Inventárium a Helyi Esélyegyenlőségi Programokról” (თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამების რეესტრი). In: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA, op. cit., გვ. 88-96.

კითხვაზე, თუ რომელი სამიზნე ჯგუფი იყო ყველაზე პრობლემატური თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმის შემუშავების, მონაცემთა მისაწვდომობის ან საჭირო ღონისძიებების იდენტიფიცირების თვალსაზრისით, ექსპერტები ყოველთვის აღნიშნავენ ბოშებს და ქალებს. პრობლემებს შორის ცალსახად აღინიშნა ოჯახურ ძალადობაზე მონაცემების ნაკლებობა.

მოცემული ანგარიშის მიზნებისთვის კითხვარები დაეგზავნა ადგილობრივ თვითმმართველობებს 20,000-იანი ან მეტი მოსახლეობით. კითხვები შეეხებოდა ადგილობრივი ხელისუფლების ინიციატივებს (კვლევები, პროექტები) გენდერული თანასწორობის და გენდერული მენისტრიმინგის სფეროში, მათ პოლიტიკას და გეგმებს ამ მიმართულებით, აგრეთვე გენდერული თანასწორობის საკითხებზე მომუშავე ოფიციალური პირის და ფორუმების / პლატფორმების არსებობას და სხვ. 84 ადგილობრივი თვითმმართველობიდან, რომელთაც დაეგზავნა კითხვარი, პასუხი გაგვცა 35-მა (42%), ასევე ინფორმაცია მოგვანოდა ორმა სხვა თვითმმართველობამაც, რომლებთანაც კითხვარი არ გაგვიგზავნია.

ყველა ადგილობრივ თვითმმართველობას, რომლებმაც გვიპასუხეს კითხვარზე, გააჩნდა თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი გეგმა, რომელთა უმეტესობა 2017 წელსაა მიღებული. პასუხებიდან ამკარაა, რომ გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებით ჩატარებული სამუშაო და აქტივობები განხორციელდა და ახლაც ხორციელდება გეგმის ფარგლებში. რაც შეეხება კონკრეტულად, როგორც განხორციელებულ, ასევე დაგეგმილ აქტივობებს, ყველაზე ხშირად რესპონდენტებმა აღნიშნეს დასაქმებისა და ოჯახური ურთიერთობის საკითხები: ქალთა დასაქმება, ბავშვთა აღზრდის შემდეგ სამუშაოზე რეინტეგრაცია, სამუშაოსა და ოჯახური ცხოვრების შეთავსება, ოჯახისათვის მეგობრული გარემოს შექმნა. უფრო ნაკლებად აღინიშნა ქალთა ჩართვა და წარმოჩენა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და ოჯახურ ძალადობასთან ბრძოლა. გამოკითხულთაგან არც ერთ ადგილობრივ თვითმმართველობაში არ არის დანიშნული ოფიციალური პირი, რომელიც მხოლოდ გენდერული თანასწორობის საკითხებზე იმუშავებდა. თუმცა, ბევრმა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ თვითმმართველობაში არის მომხსენებელი, ან თანამშრომელი თანასწორი შესაძლებლობების საკითხებზე, რომელიც პასუხისმგებელია გეგმის განხორციელებაზე (აგრეთვე ადგილობრივი ხელისუფლების თანასწორი შესაძლებლობების გეგმებზე). ანალოგიურად, ბევრმა რესპონდენტმა აღნიშნა თანასწორი შესაძლებლობების ფორუმების ან საბჭოების არსებობა, რომლებიც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადგილობრივი გეგმის შედეგად შეიქმნა. მხოლოდ სამ მუნიციპალიტეტში მოქმედებს გენდერული თანასწორობის მომუშავე ფორუმები, რომლებშიც მიმდინარეობს თანამშრომლობა და აზრთა ურთიერთგაცვლა ადგილობრივ ხელისუფლებას, ექსპერტებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის და კიდევ ერთი ადგილობრივი ხელისუფლება აპირებს ამგვარი ფორუმის შექმნას.

## ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების აქტივობები გენდერული თანასწორობის სფეროში

არ არსებობს სახელმწიფო რეგულაცია, რომელიც გაითვალისწინებდა ადგილობრივ / რეგიონულ ადმინისტრაციაში გენდერული თანასწორობის ერთეულის ან პასუხისმგებელი პირის ფუნქციონირებას.

უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყანაში მოქმედებს ადგილობრივ ხელისუფალთა ეროვნული ასოციაცია (TÖÖSZ), ადგილობრივ მთავრობათა ადვოკატირების უმსხვილესი ორგანიზაცია, რომელსაც გააჩნია ქალი მერების განყოფილება. იგი ეროვნულ დონეზე ინტერესთა გამომხატველი სამართალსუბიექტურობის არმქონე ორგანოა. მისი ფუნქციები გულისხმობს: მხარი დაუჭიროს და ხელი შეუწყოს ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორ შესაძლებლობებს; გააძლიეროს ქალების როლი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში; ებრძოდოს დისკრიმინაციას მონყვლადი ჯგუფების მიმართ; მოამზადოს შენიშვნები კანონპროექტებზე და სამართლებრივ გადანყვეტილებებზე; დაეხმაროს საერთაშორისო ურთიერთობებში მონაწილე სუბიექტებს ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე ამ სფეროში მომუშავე ორგანიზაციებთან კავშირის დამყარებაში; ხელი შეუწყოს ადგილობრივი მმართველობისა და საჯარო ადმინისტრირების განვითარებას თანასწორი შესაძლებლობებისა და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების შესაბამისად. განყოფილება შედგება გენერალური ასამბლეისა და მმართველი საბჭოსაგან. გენერალური ასამბლეის შემადგენლობაში შედის ყველა რეგისტრირებული წევრი და მისი სხდომა იმართება მინიმუმ წელიწადში ერთხელ. წევრობა ნებაყოფლობითია TÖÖSZ-ის წევრებისთვის. საბჭო წარმოადგენს გადანყვეტილების მიმღებ ძირითად ორგანოს ასამბლეებს შორის პერიოდში. იგი ცხრა

წევრისაგან შედგება: განყოფილების პრეზიდენტი, გენერალური ასამბლეის მიერ არჩეული შვიდი რეგიონალური წევრი და TÖOSZ გენერალური მდივანი, რომელიც არის წევრი *ex officio*.

ამ ანგარიშის მომზადებისას აღმოჩნდა, რომ 2010 წლის შემდეგ ადგილობრივ თვითმმართველობაში გენდერული თანასწორობის თემატიკაზე განხორციელდა ერთი პროექტი. ეს იყო ზემოთ უკვე ნახსენები MANORKA პროექტი.

პროექტის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი იყო საზოგადოებაში ქალთა როლის გაძლიერება და შრომისა და პირადი ცხოვრების ბალანსის გაუმჯობესება. განსახორციელებელ სამუშაოთა კომპლექსის და მუშა ჯგუფის ამოცანები მდგომარეობდა შემდეგში: თანასწორი მოპყრობის დამკვიდრება, მიუხედავად გენდერული ნიშნისა, საზოგადოების მიდგომების შეცვლით და პოლიტიკურ ცხოვრებაში საზოგადოებისათვის მაგალითის მიმცემი ქმედებით ქალებისა და მამაკაცებისათვის თანასწორი შესაძლებლობების შექმნა; ქალებსა და მამაკაცებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერება; პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალების ჩართულობის ხელშეწყობა. ამ სამუშაოთა კომპლექსის ფარგლებში განხორციელდა მრავალი აქტივობა.

პროექტის ფარგლებში შეიქმნა თანასწორ შესაძლებლობებათა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც შედგებოდა არჩეული წევრებისაგან (ადგილობრივი ხელისუფლებიდან). თავდაპირველად დაგეგმილი 40 წევრის ნაცვლად, მის შემადგენლობაში 61 ადამიანი იყო.

პროექტის ფარგლებში გენდერული თანასწორობისა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ქალთა მონაწილეობის თემატიკაზე მერებს შორის ჩატარდა ეროვნული მასშტაბის სამი გამოკითხვა. ზემოთ უკვე წარმოგიდგინეთ ამ გამოკითხვათა ძირითადი შედეგები.

პროექტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი იყო გენდერული თანასწორობის მიმართულეობით სანიმუშო პრაქტიკის მაგალითების იდენტიფიცირება, შერჩევა და რეკლამირება. მოხდა საპილოტე პროგრამის ორგანიზება, რათა გამოვლენილიყო შრომისა და პირადი ცხოვრების ბალანსის დაცვის მხრივ ნორვეგიის 5 სანიმუშო მაგალითი. შერჩეულ იქნა 5-5 წარმომადგენელი უნგრული და ნორვეგიული მხარეებიდან, რომლებიც პილოტირების პროცესში მუშაობდნენ წყვილებში და შეხვედრებზე ერთმანეთს უზიარებდნენ გამოცდილებას<sup>1</sup>. საპილოტე პროგრამა დაიწყო უნგრეთში სამდღიანი ვორკშოპით. უნგრელი მონაწილეები გაეცნენ ნორვეგიის საუკეთესო პრაქტიკის ნიმუშებს. შემდგომ, ამ მაგალითების საფუძველზე, ნორვეგიელი კოლეგების დახმარებით, მათ შეიმუშავეს ექსპერიმენტული აქტივობები და სამოდელო პროექტები. მიღებული გამოცდილება გაუზიარეს ადგილობრივ დაინტერესებულ მხარეებს ადგილებზე გამართულ ვორკშოპებზე, სადაც ნორვეგიელმა კოლეგებმაც გააკეთეს პრეზენტაციები. ასევე მოხდა ნორვეგიაში სასწავლო ვიზიტის ორგანიზება, რომელშიც მონაწილეობდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობების ხელმძღვანელები, ადამიანური რესურსების სამინისტროს წარმომადგენლები და ექსპერტები. ვორკშოპზე მხარეებმა ერთმანეთს შეადარეს ორი ქვეყნის გენდერული პოლიტიკა, ადგილობრივი რეგულაციები და აქტივობები ამ მიმართულებით.

გამოიცა და უნგრულად ითარგმნა პუბლიკაცია: „*ესპანეთის და ნორვეგიის ადგილობრივი თვითმმართველობების საუკეთესო პრაქტიკის გზამკვლევი სამუშაოსა და პირადი ცხოვრების ბალანსის ხელშეწყობის კუთხით*“.

პროექტის ფარგლებში დაგროვილი გამოცდილების შეჯამება მოხდა საბოლოო კონფერენციაზე და ცალკე პუბლიკაციაში<sup>2</sup>. პროექტის საფუძველზე გამოტანილ დასკვნებს შორის ერთ-ერთია ურთიერთშეთანხმებული ინიციატივების, ადგილობრივი და ცენტრალური მთავრობის რეგულაციების და ერთობლივი საქმიანობის აუცილებლობა, რასაც შეუძლია შეცვალოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა ჩართულობის ამჟამინდელი მაჩვენებელი, ხელი შეუწყოს სამუშაოსა და პირადი ცხოვრების დაბალანსებას და გენდერული თანასწორობის მხრივ ვითარების გაუმჯობესებას. რაც შეეხება MANORKA პროექტის შემდგომ რეაგირებას, როგორც პროექტის ერთ-ერთმა ინიციატორმა TÖOSZ-მა აღნიშნა, ქალი მერების განყოფილების საშუალებით შესაძლებელია სანიმუშო პრაქტიკის მაგალითების განხილვა, ახალი პროექტების ინიცირება, საპილოტე აქტივობების დაწყება და საერთაშორისო და ეროვნული გამოცდილების მაგალითების რეკლამირება<sup>3</sup>.

1 თანამშრომლობაში მონაწილეობდნენ შემდეგი მუნიციპალიტეტები: ჰიდეგუუტი (უნგრეთიდან) თანამშრომლობდა ფოსნესთან, აბასარი ჰოილანდეთთან, ეტიეკი ვერდალთან, სენტენდრე სატნგესთან და ბუკი სტაინკიერთან.

2 იხ. Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: *MANORKA, op. cit.*

3 დეტალებისათვის იხ. დრ. ზონგორ გაბორი, პროექტ MANORKA შეჯამება. იხ. ბმულზე: <http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/MANORKA-%C3%B6sszeg%C3%A9s-english-boritoval-opti.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

პროექტის აპლიკანტმა პროექტის მიღწევებს შორის აღნიშნა პროფესიონალთა ქსელის დაარსება, რომლის მეშვეობითაც წევრებს შეუძლიათ ერთობლივი მუშაობა მომავალი აქტივობებისა და პროექტების ირგვლივ<sup>1</sup>. ჩატარებულმა კვლევამ მეტად სასარგებლო ინფორმაცია მოგვანოდა ადგილობრივ დონეზე არსებული ვითარების შესახებ. ამავდროულად, სამწუხაროდ, პროექტში პარტნიორების სახით ჩართულნი არ ყოფილან უნგრეთის ქალთა უფლებადამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციები. შესაბამისად, საჯაროდ ხელმისაწვდომ დოკუმენტებში ამ ღონისძიებაზე გამომსვლელთა შორის მოხსენიებულია ქალთა ორგანიზაციების წარმომადგენელი მხოლოდ ერთი კომპანია. პროექტს კარგი პოტენციალი გააჩნდა იმისათვის, რომ ყოვლისმომცველ კონტექსტში ყურადღება გაემახვილებინა ადგილობრივ თვითმმართველობაში გენდერული თანასწორობის საკითხზე, თუმცა ფოკუსირება მხოლოდ ერთ თემატიკაზე, სამუშაოსა და ოჯახური ცხოვრების შეთავსების საკითხზე მოხდა. გარდა ამისა, ნორვეგიული პროექტების ადაპტირებისას შერჩეულ პროექტებში ორი საგანმანათლებლო პროექტი მოხვდა, რომლებიც ექსკლუზიურად გენდერულ თანასწორობაზე არ იყვნენ ფოკუსირებულნი. ამავდროულად, პროექტის ერთ-ერთი მონაწილის საქმიანობაში შესაძლებელია დავინახოთ საკმაოდ მრავალმხრივი მიდგომა: ქალაქმა სენტენდრემ შეიმუშავა გეგმა, განევითარებინა მათი ადრინდელი პროექტი სახელწოდებით „სენტენდრე – ქალების საჭიროებებზე მორგებული ქალაქი“. ოჯახისათვის ადაპტირებული ადგილებისა და სერვისების განვითარების აქტივობებთან ერთად მასში მოხსენიებული იყო სხვა ისეთი ღონისძიებებიც, როგორცაა მაგ. ქალი მხატვრების ძეგლის აღმართვა ან ჯანმრთელობის სკრინინგ-პროგრამები.

ჯერჯერობით არ მოგვეპოვება ინფორმაცია, თუ როგორ განხორციელდა საპილოტე აქტივობები მონიწივე პრაქტიკის სანიმუშო მაგალითების ადაპტაციის მხრივ და რა შედეგები იქნა მიღებული.

სამწუხაროდ, პროექტის დოკუმენტაციაში არ არის ინფორმაცია იმის შესახებ, მოხდა თუ არა პროექტის სხვა კომპონენტებში (მაგ. ადგილობრივ მთავრობათა ასოციაციების შესაძლებლობების განვითარება ან სილარიბესთან ბრძოლა) გენდერული მეინსტრიმინგის გამოყენება.

პროექტის მიზნებიდან გამომდინარე, მივმართეთ ადგილობრივი თვითმმართველობების რვა ასოციაციას გენდერული თანასწორობის მიმართულებით მათი ჩართულობისა და აქტივობების შესახებ ინფორმაციის მოსაპოვებლად<sup>2</sup>. მათგან ოთხმა მოგვანოდა ინფორმაცია<sup>3</sup>. მათი პასუხებიდან ირკვევა, რომ გენდერული თანასწორობის საკითხები არ ხვდება მათ პრიორიტეტებში და დღის წესრიგში. მათ არ უხელმძღვანელიათ და მონაწილეობა არ მიუღიათ აღნიშნულ თემატიკაზე განხორციელებულ პროექტში ან კვლევაში და ორგანიზაციებში არ არსებობს გენდერულ საკითხებზე პასუხისმგებელი სამტატო ერთეული. კითხვაზე, ამ სფეროში არსებული მონიწივე პრაქტიკის სანიმუშო მაგალითების შესახებ, ერთ-ერთმა მიუთითა ამ მიმართულებით TÖOSZ-ის შესაბამის აქტივობებზე. გარდა ამისა MÖSZ-მა აღნიშნა, რომ მათ მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებაში, უნგრეთის მერების მსოფლიო სამიტში, ცალკე სექცია დაეთმო პოლიტიკაში ქალების მონაწილეობას.

## ბუდაპეშტი და გენდერული თანასწორობა – პოლიტიკური ჩარჩო

ბუდაპეშტი, როგორც ქვეყნის დედაქალაქი, რომელშიც ქვეყნის მოსახლეობის ერთ მეხუთედამდე ცხოვრობს, ადგილობრივ თვითმმართველობაში სპეციფიკური სტატუსით სარგებლობს. ბუდაპეშტის მუნიციპალიტეტი პასუხისმგებელია იმ ამოცანების შესრულებაზე, რომელთა მასშტაბიც მოიცავს მთელ ბუდაპეშტს ან ერთზე მეტ რაიონს, და ასევე იმ ამოცანებზე, რაც უკავშირდება დედაქალაქის განსაკუთრებულ როლს<sup>4</sup>.

1 იხ. Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA, op. cit.

2 ადგილობრივ ხელისუფალთა ეროვნული ასოციაცია (TÖOSZ), ოლქების ადგილობრივ მთავრობათა ეროვნული ასოციაცია (MÖOSZ), საოლქო მნიშვნელობის ქალაქების ასოციაცია (MJVSZ), ბუდაპეშტის ადგილობრივ მთავრობათა ასოციაცია (BÖSZ), თემების და მცირე მუნიციპალიტეტების ეროვნული ასოციაცია (KÖSZ), უნგრეთის ადგილობრივ მთავრობათა ასოციაცია (MÖSZ), მცირე ქალაქების ეროვნული ასოციაცია (KÖÖÉS), და უნგრეთის სოფლების ასოციაცია (MFSZ)

3 ინფორმაცია მოგვანოდა: MÖOSZ, MÖSZ, KÖSZ და MFSZ.

4 ბუდაპეშტის 23-ვე რაიონს აქვს თანასწორი შესაძლებლობების მიმართულებით პოლიტიკის თავისი ჩარჩო, თუმცა ნაშრომის შეზღუდულობის გამო განვიხილავთ მხოლოდ ბუდაპეშტის მუნიციპალიტეტის პოლიტიკას.

როგორც 2007 წელს (ევროკავშირში განცვიანებიდან სამი წლის შემდეგ) ბუდაპეშტის გენდერული პოლიტიკის ანალიზმა აჩვენა, არ არსებობს რაიმე სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც ხელს შეწყობდა გენდერული თანასწორობის ან გენდერული მეინსტრიმინგის დამკვიდრებას<sup>1</sup>. მეტიც, სხვადასხვა სფეროში სტრატეგიული დოკუმენტები (მაგ. ურბანული განვითარების, დანაშაულის პრევენციის, განათლების) არ არის გენდერულად ორიენტირებული: მათში მოცემული არ არის სიტუაციის გენდერული ანალიზი (არ მოიპოვება გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემებიც კი) და გენდერულად სენსიტიური დაგეგმვა და ამოცანების განსაზღვრა.

მნიშვნელოვანი ცვლილება მოხდა 2010 წ., როცა ბუდაპეშტის მუნიციპალიტეტისათვის დამტკიცდა თანასწორი შესაძლებლობების პროგრამა სახელწოდებით „ბუდაპეშტი – უფრო მეტი, ვიდრე მხოლოდ შესაძლებლობა“<sup>2</sup>. დოკუმენტი ძალაში შევიდა 2016 წელს. სამიზნე ჯგუფში გაჩნდა ქალებიც, თუმცა საკმაოდ ფართო ჯგუფში „ქალები, მამაკაცები და ოჯახები“. ამავდროულად, განვითარების გარკვეული დირექტივები და ღონისძიებები კონკრეტულად ქალებზეა გამიზნული, მაგ.: ქალების მოთხოვნების შესაბამისად კონკრეტული სერვისების უზრუნველყოფის მონიტორინგი და ამ მოთხოვნების დაკმაყოფილება, ქალებისა და მათი მიღწევების ხილვადობის გაზრდა საზოგადოებრივ ადგილებსა და დაწესებულებებში. გარდა ამისა, გათვალისწინებულია გარკვეული ღონისძიებები, რომლებიც მიმართულია საოჯახო პასუხისმგებლობების განაწილების, სამუშაოსა და ოჯახის შეთავსებისა და ბავშვებიანი ოჯახებისათვის სერვისებისა და შესაძლებლობათა შექმნისაკენ.

დადებითი ფაქტორია დოკუმენტში იმის ხაზგასმა, რომ დედაქალაქმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმოს იმას, რომ გენდერული მეინსტრიმინგი საფუძვლიანად დამკვიდრდეს და იკვეთებოდეს დედაქალაქის კანონმდებლობასა და საქმიანობაში. აღნიშნული პროგრამა მოხვდა არადისკრიმინაციული და თანასწორი მოპყრობის საუკეთესო პრაქტიკის ევროკომისიის კომპენდიუმში.

ამჟამად ამ მიმართულებით პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტს წარმოადგენს „დედაქალაქ ბუდაპეშტის თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამა“ (2017-2022)<sup>3</sup>. დოკუმენტში აღნიშნულია, რომ პროგრამა აგებულია ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებზე და ეროვნულ კანონმდებლობაზე. მასში უნდა აისახოს გადამწყვეტილებების მიღების პროცესში თანასწორი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის ჰორიზონტალური პრინციპის აღსრულება, აგრეთვე ევროკავშირის შემოთავაზებული თანასწორი შესაძლებლობების სახელმძღვანელო ინსტრუქციებში მოცემული კრიტერიუმები და დებულებები.

ქალები პროგრამის ათ სამიზნე ჯგუფს შორის ერთ-ერთია და, რაც მეტად მნიშვნელოვანია, ცალკე სამიზნე ჯგუფად არის გამოყოფილი. დამატებით, გამოყოფილია ცალკე ჯგუფი იმ პირებისა, ვინც ბავშვებს ზრდის. პროგრამაში მოცემულია სიტუაციური ანალიზი ქალებთან მიმართებით, რომელიც ეხება სხვადასხვა სექტორს. გარდა ამისა, სხვა სამიზნე ჯგუფების სიტუაციური ანალიზის შემთხვევაშიც გამოყენებულია გენდერულად სეგრეგირებული მონაცემები. დოკუმენტის სტრატეგიული ნაწილი განსაზღვრავს საჭირო ჩარევების მიმართულებებს. იგი ეყრდნობა კომპლექსური მიდგომის პრინციპებს, თუმცა უფრო ფართო მასშტაბით, როგორც „თანასწორი შესაძლებლობების კომპლექსური მიდგომის“ პრინციპებს, ხოლო გენდერული მეინსტრიმინგი მასში ნახსენები არ არის. პროგრამაში ჩამოყალიბებულია როგორც ზოგადი ღონისძიებები, რომლებიც ყველა სამიზნე ჯგუფზე ვრცელდება, ასევე კონკრეტული სამიზნე ჯგუფისათვის განსაზღვრული ღონისძიებანი. კონკრეტულად ქალთა ჯგუფისათვის გამიზნული ღონისძიებებია: კამპანიების წარმართვა, რომელთა მიზანია საოჯახო პასუხისმგებლობების განაწილება; კამპანიების წარმოება და დამსაქმებელთა დაინტერესება, რათა შემცირდეს შრომის ანაზღაურებაში გენდერული სხვაობები და გაუმჯობესდეს ქალების დასაქმებისა და დანაშაურების შესაძლებლობები; ქალთა ჩვევებისა და მოთხოვნების გათვალისწინება დაწესებულებებისა და საზოგადოებრივი ადგილების დიზაინში; უზრუნველყოფა იმისა, რომ ქალთა წარმომადგენლობა ურბანული დაგეგმარების, განვითარების და ოპერირების შესახებ გადამწყვეტილებების მიღე-

1 იხ: ენიკო პაპი, ფანი ბორბირო: „გენდერული თანასწორობა და გენდერული მეინსტრიმინგი ბუდაპეშტში: სამართლებრივი და პოლიტიკური საკითხები ორმილიონიან თვითმმართველობაში – სიტუაციური ანალიზი და რეკომენდაციები“, ბუდაპეშტი, 2007 წ.

2 პროგრამა მიღებულ იქნა გენერალური ასამბლეის გადაწყვეტილებით №1558/2010. (VIII. 26.). უნგრულ ენაზე პროგრამა იხ. ბმულზე:

<http://www.pestesely.hu/doc/BELIV-strategia-es-celok-vegleges.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

3 უნგრულ ენაზე პროგრამა იხ. ბმულზე: <http://www.pestesely.hu/doc/FHEP-2017-22.pdf> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

ბის პროცესში შეესაბამებოდეს მოსახლეობაში მათ პროცენტულ რაოდენობას. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, რომ სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ არსებული დოკუმენტი ითვალისწინებს უახლოეს წლებში გენდერული თანასწორობის სამუშაო ჯგუფის შექმნას და საქმიანობას.

რაც შეეხება დედაქალაქის თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივ პროგრამას, მასში განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს ბუდაპეშტის მუნიციპალიტეტის მიერ 1996 წელს დაარსებული ორგანიზაციის Budapest Esély Nonprofit Ltd. როლი. მისი მუშაობის ორი ძირითადი მიმართულებაა დასაქმების ხელშეწყობა და სოციალური ჩართულობის განვითარება. ორგანიზაცია მონაწილეობს სოციალური ჩართულობისა და დასაქმების ხელშეწყობის ქსელის შექმნასა და ფუნქციონირებაში და შესაბამისი სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში. იგი წარმოადგენს დედაქალაქს სხვადასხვა ადგილობრივ და ევროპულ პროექტში<sup>1</sup>, აქვეყნებს მასალებს თანასწორი შესაძლებლობების შესახებ, შეიმუშავებს და ანცობს ტრენინგებს ამ სფეროში<sup>2</sup>. აღსანიშნავია, რომ კომპანია კოორდინირებას უწევს დედაქალაქ ბუდაპეშტის თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამის შემუშავებასა და განხორციელებას. 2016 წ. მიმდინარე პროგრამის შემუშავებისას მათ ორგანიზება გაუკეთეს ორეტაპიან ფართო საზოგადოებრივ კონსულტაციებს. გარდა ონლაინ კონსულტაციებისა, მოაწყვეს შვიდი საკონსულტაციო დღე, რომელთაგან ხუთი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს დაეთმო. პროცესში მონაწილეობა შესთავაზეს ქალთა უფლებადამცველ ორგანიზაციებსაც.

## სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა გენდერული თანასწორობისათვის – შემთხვევების ანალიზი

ბუდაპეშტში ბოლო ათწლეულის განმავლობაში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით მრავალი აქცია გაიმართა ქალთა უფლებებსა და გენდერული თანასწორობის საკითხებზე. ამ თემასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ სტატიაში წარმოდგენილი და გაანალიზებულია სამი ასეთი შემთხვევა<sup>3</sup>. ქვემოთ მოცემულია მათი და დამატებით კიდევ ერთი შემთხვევის მოკლე მიმოხილვა და ამ შემთხვევებიდან გამომდინარე დასკვნები.

### რუდას აბანოების შემთხვევა

ბუდაპეშტის თურქული აბანოები, რომელსაც რუდას აბანოები ეწოდება, 2000-იანი წლების დასაწყისში განაახლეს. მათი გახსნის შემდეგ დანესდა დღეები მხოლოდ მამაკაცებისათვის ორშაბათიდან შაბათამდე. ქალებსაც და მამაკაცებსაც შეეძლოთ პარასკევს და შაბათს ღამით და კვირას მთელი დღის განმავლობაში ბანაობა.

ამგვარმა რეგულაციამ საზოგადოების აღშფოთება გამოიწვია. ამ წესის წინააღმდეგ მოქალაქეებმა შეადგინეს ონლაინ პეტიცია და საჩივრით მიმართეს სხვადასხვა ორგანოს: თანასწორი მოპყრობის სამმართველოს, ფუნდამენტური უფლებების კომისარს, ბუდაპეშტის აბანოების კომპანიას და ბუდაპეშტის მერს (ეს უკანსაკნელი მნიშვნელოვანი იყო იმდენად, რამდენადაც დედაქალაქი არის ბუდაპეშტის აბანოების კომპანიის მფლობელი). ისინი ამტკიცებდნენ, რომ ეს წესი დისკრიმინაციულია ქალების მიმართ და იგი შეიცავს თანასწორი მოპყრობის შესახებ კანონის დარღვევის ნიშნებს. შემთხვევა საკმაოდ რეზონანსული გახდა და მიიპყრო საზოგადოებისა და მედიის ყურადღება. ბუდაპეშტის მერმა გადაწყვიტა შეეცვალა ეს წესი და დაენესებინა ორი დღე, როცა მხოლოდ ქალებს შეეძლოთ შესვლა.

მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი დისკუსიების დროს კომპანიას სხვადასხვა ამოცანის შესრულება დაეკისრა, მაგალითად, გამოკითხვის ჩატარება ქალების მიერ აბანოთი სარგებლობის შესახებ, სამიზნე ჯგუფში ახალი შესაძლებლობების ხელშეწყობა, მან ვერ შეძლო მათი შესრულება. სატესტო

1 თანასწორი შესაძლებლობებისა და გენდერული თანასწორობის საკითხებზე ადრე მნიშვნელოვან როლს თამაშობდა ბუდაპეშტის სოციალური რესურსების ცენტრი. ის ჩართული იყო შესაბამის პროფესიულ აქტივობებში (კონსულტაციები, პოლიტიკის ფორმირების პროცესი) და პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში ხელმძღვანელობდა ან მონაწილეობდა სხვადასხვა ევროპულ პროექტში.

2 მეტი ინფორმაციისათვის იხ. ბმული: <http://www.pestesely.hu/?pageid=menueng> (ვებგვერდი ნანახია 2018 წ. 11 თებერვალს)

3 იხ: ფანი ბორბირო: სამოქალაქო ინიციატივები – საეჭვო შედეგები ურბანული პოლიტიკის ფორმირებისას. სამოქალაქო ჩართულობის შემთხვევები გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ფორმირებისას ბუდაპეშტში



პერიოდის ბოლოს შეთანხმდნენ, რომ კვირაში იქნებოდა ერთი დღე მხოლოდ ქალებისათვის და შაბათ-კვირას კი დაშვებული იქნებოდა როგორც ქალების, ასევე მამაკაცების შესვლა.

### **სამგზავრო ბარათი მცირეწლოვანი ბავშვების მშობლებისათვის**

მცირეწლოვან ბავშვთა მშობლებისათვის სამგზავრო ბარათებზე ფასდაკლებების შემოღების საკითხი 2007 წელს დააყენა პოლიტიკოსმა ქრისტინა-დემოკრატიული პარტიიდან, რომელიც ბუდაპეშტის გენერალურ ასამბლეაში ოპოზიციას წარმოადგენდა. მან მხარდაჭერისათვის მიმართა ერთ-ერთ არასამთავრობო ორგანიზაციას, რომელიც ადრე მცირეწლოვან ბავშვთა მშობლების მობილობის საკითხებზე მუშაობდა. მან შესაბამისი წინადადება რამდენჯერმე წარუდგინა ბუდაპეშტის ასამბლეას, თუმცა ეს წინადადებები ყოველთვის ჩავარდა. 2007 წელს მან ახალი წინადადება წარუდგინა ასამბლეის კომიტეტს, რომელიც პასუხისმგებელი იყო თანასწორი შესაძლებლობების საკითხებზე. ინიციატივის განსახილველად მოენყო შეხვედრა, რომელშიც აქტიურ მონაწილეობას იღებდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციები და ცალკეული პირები. მმართველი პარტიის წარმომადგენლებმა მხარდაჭერა გამოუცხადეს ამ წინადადებას, თუმცა კი მოგვიანებით მხარდაჭერა უკან გაიწვიეს. 2008 წლის მარტში გამართულ კენჭისყრაზე ეს წინადადება კვლავ ვერ გავიდა. ამ ჩავარდნის შემდეგ მშობლებმა დაიწყეს დემონსტრაციების ორგანიზება და საბოლოოდ, ერთი კვირის შემდეგ, მიაღწიეს იმას, რომ მათი წინადადება მიღებულ იქნა. მოგვიანებით, შეღავათით მოსარგებლეთა წრე გაფართოვდა და სხვა ქალაქებშიც შემოიღეს ფასდაკლებული სამგზავრო ბარათი. ამ შემთხვევაში არასამთავრობო ორგანიზაციებმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულეს, როგორც მობილიზაციისა და საზოგადოების დაინტერესების დემონსტრირების კუთხით, ასევე იმითაც, რომ სამგზავრო ბარათს შეუცვალეს სახელი და „დედის ბარათის“ ნაცვლად უწოდეს „ბარათი მცირეწლოვან ბავშვთა მშობლისათვის“.

### **მეტროს ადაპტირება: მოძრაობა „კრიტიკული დედები“; მეტრო ყველასათვის**

საზოგადოებრივი ადგილების საბავშვო ეტლებისათვის არაადაპტირებულობის საკითხი დაისვა 2007 წელს ჩატარებულ დემონსტრაციაზე, რომელსაც ეწოდა Babakocsisokk (საბავშვო ეტლების შოკი). ამ დღიდან დაარსდა „კრიტიკული დედები“ მოძრაობა. მისი შექმნა ორგანიზატორებს შთააგონა ველოსიპედისტების მოძრაობამ „კრიტიკული მასა“, რომელიც ყოველწლიურად მართავდა დიდ დემონსტრაციას. „კრიტიკული დედები“ მიზნად ისახავდნენ, საზოგადოების ყურადღება გაემახვილებინათ საზოგადოებრივი ტრანსპორტის და გაჩერებების არაადაპტირებულობაზე, რისთვისაც ისინი აწყობდნენ დემონსტრაციებს წელიწადში ორჯერ. ასევე ისინი უერთდებოდნენ „კრიტიკული მასის“ მიერ მოწყობილ მსვლელობებს. გარდა ამისა, მათ შესაბამისი პეტიცია წარუდგინეს გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოებს. მათი აქციები სასარგებლო გამოდგა საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლების თვალსაზრისით, თუმცა ვერ მიაღწიეს სასურველ ცვლილებას.

მართალია, ბოლო ათწლეულის მანძილზე აღინიშნება გარკვეული გაუმჯობესება ამ მხრივ, თუმცა საზოგადოებრივი ადგილებისა და ტრანსპორტის ადაპტირებულობის საკითხი კვლავაც დგას დღის წესრიგში, რაც იწვევს ამ საკითხების ირგვლივ სხვადასხვა მხარის თანამშრომლობას. მაგალითად, უნგრეთის ქალთა ლობი სხვებთან ერთად შეუერთდა მოძრაობას „მეტრო ყველასათვის“, რომელიც 2015 წელს წამოიწყო ბუდაპეშტის შეზღუდული შესაძლებლობების პირთა ასოციაციამ. ის მოითხოვდა ბუდაპეშტის მეტროს M3 ხაზის დაგეგმილი რეკონსტრუქციის შედეგად მის სრულ ადაპტირებას. მეტროს მთლიანი ადაპტირებულობა ჯერაც არაა მიღწეული, ამიტომაც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ასოციაციების ეროვნულმა ფედერაციამ 2017 წ. დეკემბერში გასაჩივრების პროცედურა დაიწყო თანასწორი მოპყრობის სამმართველოში.

განხილული მაგალითების ანალიზი მიუთითებს რამდენიმე ფაქტორზე, რაც განაპირობებს სამოქალაქო საზოგადოების და არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან ლობირებისა და ადვოკატირების მიმართულებით განხორციელებული სამუშაოს წარმატებულობას თუ წარუმატებლობას. მეტად მნიშვნელოვანია სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობის შორის ჩამოყალიბდეს რეალური პარტნიორული ურთიერთობები და შეიქმნას კოალიციები მათი მონაწილეობით. რაც შეეხება ურთიერთობას პოლიტიკის განმსაზღვრელ წრებთან, მათთან ურთიერთობის ფორმალური მექანიზმებისა და წესების ჩამოყალიბება ეხმარება სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობებს თავიანთი რეალური როლის განსაზღვრაში. ფართო კონტექსტის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია დაინტერესებულ მხარეთა და ფართო საზოგადოების სენსიტიზაცია გენდერული თანასწორობის საკითხების მიმართ, რაც დაინტე-

რესტრუქტურულ მხარეებში აძლიერებს აქტიური ქმედების სურვილს, ხოლო ფართო საზოგადოების მხრიდან ზრდის მხარდაჭერას, რითიც უზრუნველყოფს ამ თემატიკის აქტუალობას გრძელვადიან პერსპექტივაში.

### ქირითადი რეკომენდაციები

- დამტკიცდეს ან სათანადოდ გახორციელდეს გენდერული თანასწორობის ეროვნული სტრატეგია და / ან სამოქმედო გეგმა, რომელშიც განსაზღვრული იქნება კონკრეტული ღონისძიებები, პასუხისმგებელი პირები, ვადები, საბიუჯეტო ასიგნებები, აგრეთვე განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმები; ეროვნულ სტრატეგიაში / სამოქმედო გეგმაში განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების ხელშეწყობასა და დამკვიდრებას ადგილობრივ / რეგიონულ კონტექსტში;
- დამტკიცდეს ან სათანადოდ გახორციელდეს გენდერული თანასწორობის სტრატეგია და / ან სამოქმედო გეგმა ადგილობრივი / რეგიონული მასშტაბით, რომელშიც განსაზღვრული იქნება კონკრეტული ღონისძიებები, პასუხისმგებელი პირები, ვადები, საბიუჯეტო ასიგნებები, აგრეთვე განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმები; იგი უნდა აიგოს და მჭიდროდ დაუკავშირდეს ეროვნული პოლიტიკის ჩარჩოს და ამავდროულად უნდა პასუხობდეს ადგილობრივ / რეგიონულ ვითარებას, პრობლემებსა და საჭიროებებს. უზრუნველყოფილ იქნას იმ პირების სათანადო ტრენინგი, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან ამ სტრატეგიების / სამოქმედო გეგმების შემუშავებაზე ან მონაწილეობას იღებენ ამ პროცესში;
- გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების დასამკვიდრებლად პოლიტიკისა და შესაბამისი ღონისძიებების შემუშავებისა და განხორციელებისას გამოყენებულ იქნას ყოვლისმომცველი მიდგომა და სათანადო ყურადღება მიექცეს ყველა პრობლემას, სექტორსა და პოლიტიკის სფეროს გენდერული სტერეოტიპებისაგან განთავისუფლების თვალსაზრისით, რაც უნდა განხორციელდეს სერვისებზე თანაბარი წვდომისა და ქალთა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მონაწილეობის უზრუნველყოფით;
- მოხდეს ადგილობრივი / რეგიონული პოლიტიკის დამტკიცებისა და მისი ფორმირების პროცესში ექსპერტების, მაგალითად, მენტორების, ჩართვის სტიმულირება; ამ პროცესში ჩართულ მხარეებს მიეცეთ თავისუფალი სივრცე გამოცდილების გაცვლისა და გაზიარებისათვის;
- როდესაც ქალთა მიმართ დისკრიმინაცია ან ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორი შესაძლებლობების უზრუნველყოფა განიხილება უფრო ფართო, ზოგადად, თანასწორი მოპყრობისა და შესაძლებლობების კონტექსტში, სათანადო ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ ქალები, როგორც სამიზნე ჯგუფი, არ დაიკარგოს ამ ფართო კონტექსტში და გენდერული თანასწორობის პრინციპი, გამოყენებულ იქნას როგორც ძირითადი ფასეულობა, თავისი როლისა და მნიშვნელობის გათვალისწინებით;
- უზრუნველყოფილ იქნას როგორც გენდერული თანასწორობის ეროვნული მექანიზმის, ასევე სხვა ინსტიტუციური მექანიზმების მყარი პოზიცია და მისი მნიშვნელოვანი როლი გენდერული თანასწორობისათვის; რეგიონულ და ადგილობრივ საჯარო ადმინისტრაციებში და მთავრობებში შეიქმნას გენდერული თანასწორობის საკითხებზე პასუხისმგებელი პირის თანამდებობები და ამ თანამდებობებზე მიღებულ იქნას სათანადოდ გადამზადებული პერსონალი;
- სისტემატურად იქნას გამოყენებული გენდერული მეინსტრუქციის სტრატეგია როგორც ეროვნულ, ასევე ადგილობრივ დონეზე; ყურადღება უნდა მიექცეს მის ორივე განზომილებას, როგორც გენდერულ შინაარსს, ასევე გენდერულ წარმომადგენლობას; შემოღებულ იქნას გენდერული მეინსტრუქციის ისეთი მექანიზმები და მეთოდები, როგორებიცაა გენდერული ანალიზი, გენდერული ბიუჯეტირება და გენდერული ზეგავლენის ანალიზი;
- ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი ადმინისტრაციების საჯარო მოხელეთათვის მოხდეს ტრენინგ პროგრამების ორგანიზება გენდერული თანასწორობის თემატიკაზე, რაც მოიცავს როგორც გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ყველა სფეროს, ასევე გენდერული მეინსტრუქციის სტრატეგიის გამოყენებას;
- ადგილობრივ / რეგიონულ დონეზე გაიმართოს გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების თემატიკაზე საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლების კამპანიები;
- ეროვნულ, რეგიონულ თუ ადგილობრივ დონეებზე სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა შო-

რის თანამშრომლობისა და გამოცდილების გაზიარების მიზნით შეიქმნას მექანიზმები და პლატფორმები / ფორუმები საჯარო ადმინისტრაციის, ქალთა უფლებადამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციების, ინდივიდუალური ექსპერტების და სხვათა მონაწილეობით და ყოველნაირად ხელი შეეწყოს მათ ფუნქციონირებას;

➤ განისაზღვროს ქალთა უფლებადამცველი არასამთავრობო ორგანიზაციების და აკადემიური ექსპერტების მნიშვნელოვანი როლი და ადგილი როგორც გენდერული პოლიტიკის ფორმირების ყველა ეტაპზე, ასევე შესაბამისი ღონისძიებებისა და აქტივობების მომზადების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში;

➤ მოხდეს უზრუნველყოფა იმისა, რომ პროგრამები ან ფონდები, რომლებიც იყენებენ ევროკავშირის ფინანსური სქემების რესურსებს, თანმიმდევრულად ახორციელებდნენ გენდერული თანასწორობის პრინციპებსა და გენდერული მენისტრამინგის სტრატეგიას; გამოვლინდეს დაფინანსების კონკრეტული შესაძლებლობები ქალთა მდგომარეობისა და ქალთა უფლებების გასაუმჯობესებლად გენდერული საკითხები სხვა თემატურ პროგრამებშიც იქნას წარმოდგენილი; გარდა ამისა, მოხდეს უზრუნველყოფა იმისა, რომ გენდერული მენისტრამინგი მუდმივად თან გასდევდეს ამ ფინანსური რესურსების დაგეგმვის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესს.

## დანართი – ბიბლიოგრაფია

### კანონმდებლობა

ევროპის კავშირის ხელშეკრულება

ხელშეკრულება ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ

უნგრეთის ძირითადი კანონი

2011 წ. კანონი NCXI ფუნდამენტური უფლებების კომისარის შესახებ

2011 წ. კანონი NCLXXXIX უნგრეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ

2003 წ. კანონი NCLXXXV თანასწორი მოპყრობისა და თანასწორი შესაძლებლობების ხელშეწყობის შესახებ

2001 წ. კანონი NLX გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ

1979 წ. 18 დეკემბერს ნიუ-იორკში მიღებული კონვენციის ფაკულტატიური ოქმის გამოქვეყნების შესახებ

1982 წ. ბრძანება N10 გაეროს ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ  
1979 წ. 18 დეკემბერს ნიუ-იორკში მიღებული კონვენციის გამოქვეყნების შესახებ.

ადამიანური რესურსების სამინისტროს ბრძანება №2 / 2012. (VI. 5.), ადგილებზე თანასწორ შესაძლებლობათა პროგრამის შედგენის დეტალური წესების შესახებ

მთავრობის გადაწყვეტილება N1004 / 2010 (I. 21.): ეროვნული სტრატეგია გენდერული თანასწორობის დასამკვიდრებლად – სახელმძღვანელო ინსტრუქციები და ამოცანები

მთავრობის გადაწყვეტილება N1039 / 20120 (II. 22.) ადამიანის უფლებათა სამუშაო ჯგუფის შესახებ

მთავრობის დადგენილება №321 / 2011. (XII. 27.) თანასწორი შესაძლებლობის პროგრამის მომზადების წესების და თანასწორი შესაძლებლობების მენტორების შესახებ

### დოკუმენტაცია

A Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség bírálata és javaslatai az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslatához, 2003. november 27. (უნგრეთის ქალთა ლობის მოსაზრებები და შენიშვნები კანონპროექტზე „თანასწორი მოპყრობისა და თანასწორი შესაძლებლობების მხარდაჭერის შესახებ“, 27 ნოემბერი, 2003წ. უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე:

<http://nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2003-eselyegy-tv-kritikaja-noierdek.pdf>

A MANORKA projekt hatásának értékelése – A MANORKA projekt hatása a női esélyegyenlőségre az önkormányzati szektorban. (პროექტ MANORKA შეფასება – პროექტის MANORKA ეფექტი ქალთა თანას-

ნორ შესაძლებლობებზე ადგილობრივ თვითმმართველობაში. ავტორი: რობერტ კოვაჩი. მომზადებულია ადგილობრივი სადამკვირვებლო ოფისის მიერ, ბუდაპეშტი, 2016 წ. უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე: <http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

გაეროს CEDAW კომიტეტისთვის წარდგენილი ალტერნატიული ანგარიში უნგრეთის მე-7 და მე-8 გაერთიანებული პერიოდული ანგარიშების შეფასებასთან დაკავშირებით, უნგრეთის ქალთა ლობი და ევროპის ბოშათა უფლებების ცენტრი, იანვარი, 2013 წ. იხ. ბმული:

<http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT-CEDAW-NGO-HUN-13260-E.pdf>

„ბუდაპეშტი – უფრო მეტი, ვიდრე მხოლოდ შესაძლებლობა“. უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე: <http://www.pestesely.hu/doc/BELIV-strategia-es-celok-vegleges.pdf>

„დედაქალაქ ბუდაპეშტის თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამა“ (2017–2022). უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე:

<http://www.pestesely.hu/doc/FHEP-2017-22.pdf>

ტამაშ დომბოში, ანდრეა კრიშანი, მელინდა საბო და იუდიტ ვირტი (2008 წ.): უნგრეთის კონტექსტის კვლევა, პროექტი QUING, ვენა: ჰუმანიტარულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი (IWM). იხ. ბმულზე:

<http://www.quing.eu/files/results/cs-hungary.pdf>

Előzetes Összegzés A TÖOSZ MANORKA PROJEKT keretében elvégzett esélyegyenlőségi kutatás első két Hullámáról (TÖOSZ პროექტ MANORKA-ს ფარგლებში თანასწორი შესაძლებლობების კვლევის პირველი ორი ტალღის წინასწარი რეზიუმე), რობერტ კოვაჩი, ანიკო სუკოსდი, ბუდაპეშტი, 2016 წ. უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე:

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

ენიკო პაპი, ფანი ბორბირო: „გენდერული თანასწორობა და გენდერული მენისტრინგინგი ბუდაპეშტში: სამართლებრივი და პოლიტიკური საკითხები ორმილიონიან თვითმმართველობაში – სიტუაციური ანალიზი და რეკომენდაციები“, ბუდაპეშტი, 2007 წ.

ენიკო პაპი: „გენდერული თანასწორობა უნგრეთში“. პუბლიკაციაში „გენდერული პოლიტიკა და ევროინტეგრაცია – ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისათვის“, მენარმე ქალთა ფონდი, ქუთაისი, 2016 წ. გვ. 272-293. იხ. ბმული:

<http://www.fwe.ge/pdf/gender-policies.pdf>

ფანი ბორბირო: სამოქალაქო ინიციატივები – საეჭვო შედეგები ურბანული პოლიტიკის ფორმირებისას. სამოქალაქო ჩართულობის შემთხვევები გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ფორმირებისას ბუდაპეშტში

დრ. ზონგორ გაბორი, პროექტ MANORKA შეჯამება. იხ. ბმულზე:

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/MANORKA%C3%B6sszegz%C3%A9s-english-boritoval-opti.pdf>

Ilonszki Gabriella: “Jó kormányzás és a nemek egyenlősége – Magyarországi helyzetjelentés” (კარგი მმართველობა და გენდერული თანასწორობა – სიტუაციის ანალიზი უნგრეთში) In: A nőtlen évek ára – A nők helyzetének közpolitikai elemzése 1989–2013. (საზღაური იმ წლებსათვის, როცა ხდებოდა ქალების უგულვებლყოფა. ქალებთან მიმართებით პოლიტიკის სიტუაციური ანალიზი 1989–2013.) Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség (უნგრეთის ქალთა ლობი), ბუდაპეშტი, 2014. უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე: <http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2016/09/notlen.evek-ara-.pdf>

Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA „Önkormányzati kapacitás-építés norvég-magyar együttműködéssel” című projekt – A nemek közötti esélyegyenlőségért – A nők és férfiak helyzete a közéletben és a magánéletben Magyarországon és Norvégiában 2013–2016. (MANORKA- შესაძლებლობათა გაძლიერება მუნიციპალიტეტებში ნორვეგიულ-უნგრული თანამშრომლობის პროექტის „ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი შესაძლებლობებისათვის – ქალთა და მამაკაცთა მდგომარეობა საზოგადოებ-

რივ და პირად ცხოვრებაში უნგრეთსა და ნორვეგიაში“ საშუალებით 2013–2016) უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე:

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

მარკეტა მოტლოვა: ბზარები „შუშის ჭერზე“: ქალები ვიშეგრადის ქვეყნების რეგიონულ და ადგილობრივ პოლიტიკაში. იხ. ბმულზე:

<http://visegradrevue.eu/cracks-in-the-glass-ceiling-women-in-regional-and-local-v4-politics/>

Mehring-Tóth Szilvia: “Képviselők és képviselőnők a helyi politikai elitben” (მამაკაცი და ქალი დეპუტატები ადგილობრივ პოლიტიკურ ელიტაში). In Politikatudományi Szemle 2017/3, გვ. 81-100.

კანონებსა და პრაქტიკაში ქალთა დისკრიმინაციის საკითხზე მომუშავე ჯგუფის ანგარიში უნგრეთში მისიის შესახებ; გაერთიანებული ერების ადამიანის უფლებების საბჭოს ოცდამეთხუთმეტე სესია, 2017 წ. 6-23 ივნისი A/HRC/35/29/Add.1. გვ. 19. იხ. ბმულზე:

<http://ap.ohchr.org/documents/dpage-e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1>

Sebestyén Zsuzsa: „Inventárium a Helyi Esélyegyenlőségi Programokról” (თანასწორი შესაძლებლობების ადგილობრივი პროგრამების რეესტრი). In: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA „Önkormányzati kapacitás-építés norvég–magyar együttműködéssel” című projekt – A nemek közötti esélyegyenlőségért – A nők és férfiak helyzete a közéletben és a magánéletben Magyarországon és Norvégiában 2013–2016 (MANORKA - შესაძლებლობათა გაძლიერება მუნიციპალიტეტებში ნორვეგიულ-უნგრული თანამშრომლობის პროექტის „ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი შესაძლებლობებისათვის – ქალთა და მამაკაცთა მდგომარეობა საზოგადო და პირად ცხოვრებაში უნგრეთსა და ნორვეგიაში“ საშუალებით 2013–2016). უნგრულ ენაზე იხ. ბმულზე:

<http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

სუზან ბური და ჰანეკე ვან ეიკენი: „გენდერული თანასწორობის კანონი 33 ევროპულ ქვეყანაში – როგორ არის ასახული ევროკავშირის ნორმები უნგრეთის კანონმდებლობაში 2014 წლისათვის?“ – ბეატა ნაკსა. ევროკომისია, გენდერულ საკითხებში სამართლებრივ ექსპერტთა ევროპული ქსელი, 2015 წ. იხ. ბმული:

<http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/ge-law-33-european-countries-2015-en.pdf> p. 109.

ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის აღმოფხვრის გაეროს კომიტეტი: დასკვნითი დებულებები უნგრეთის მე-7 და მე-8 გაერთიანებული პერიოდული ანგარიშების შესახებ, დამტკიცებული კომიტეტის 54-ე სესიაზე (2013 წ. 11 თებერვალი – 3 მარტი) CEDAW/C/HUN/CO/7-8, 2016 წ. 26 მარტი, იხ. ბმულზე:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en)

Várnagy Réka, Ilonszki Gabriella: “Üvegplafonok. Pártok lent és fent.” („შუშის ჭერი“. პოლიტიკური პარტიები მაღლა და დაბლა) In: Politikatudományi Szemle XXI/4. გვ. 7-25., გვ. 20-21

## გენდერული მენისტრიმინგი ადგილობრივ დონეზე ბადაწყვეტილებების მიღებისას პოლონეთში

გენდერული თანასწორობის ერთ-ერთი პრინციპი, რომელსაც მხარს უჭერს ევროკავშირი, მდგომარეობს ჰორიზონტალური პოლიტიკის განხორციელებაში, რაც გულისხმობს იმას, რომ გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული საკითხების გათვალისწინება მოხდება არა მარტო პოლიტიკის შემუშავების, არამედ მმართველობის ყველა დონეზე – იქნება ეს საერთაშორისო, ეროვნული, რეგიონული თუ ადგილობრივი დონე. მოცემული ანგარიშის მიზანია პოლონეთში არსებული სტრატეგიებისა და სამთავრობო აქტივობების კონტექსტში წარმოადგინოს ადგილობრივ დონეზე განხორციელებული აქტივობები კომპლექსური გენდერული მიდგომის სფეროში. ანგარიში შედგება სამი ნაწილისაგან. პირველ ნაწილში მიმოვიხილავ გენდერული მენისტრიმინგის კუთხით არსებულ ზოგად ფონს პოლონეთში და თუ რა გავლენა მოახდინა გენდერული თანასწორობის საკითხზე ევროკავშირში ქვეყნის განვითარებამ. მეორე ნაწილში წარმოდგენილი მაქვს ზოგადი ინფორმაცია პოლონეთში გენდერული მენისტრიმინგის, მისი განვითარების, მიღწევებისა და ნაკლოვანებების შესახებ. ბოლო ნაწილში კი ნაჩვენებია, თუ როგორ ხდება კომპლექსური გენდერული მიდგომის ადგილობრივ დონეზე დანერგვა თუ არდანერგვა, მოცემულ პროცესში ჩართული იმ აქტორების, დანესებულებების და ინიციატივების დემონსტრირებით, რომელთა მიზანია ამ იდეის მხარდაჭერა. აგრეთვე მოყვანილია მონიშნავ პრაქტიკის ორი ნიმუში.

### ნიდაგის მომზადება – გენდერული გარდაქმნები 1989 წლის შემდგომ პოლონეთში

კომუნიზმის დაცემამ პოლონეთის საზოგადოებაში დასაბამი მისცა ყოვლისმომცველ ცვლილებებს, რომლებიც შეეხო სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სფეროებს. ამ ცვლილებებს გენდერული განზომილებაც გააჩნდა, რადგან პოსტსოციალისტური გარდაქმნებისთვის დამახასიათებელი იყო ქალთა უგულვებელყოფა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში. პოლონეთის სემის პირველ არჩევნებში ქალები წარმომადგენელთა 13%-ს შეადგენდნენ, მეორე არჩევნებში კი (1991–1993) მხოლოდ 10%-ს. მოძრაობა „სოლიდარობის“ მთავრობაში მხოლოდ სამი ქალი შედიოდა: პოლონეთის ეროვნული ბანკის ხელმძღვანელი, ანტიმონოპოლური სამსახურის უფროსი და მთავრობის სრულუფლებიანი წარმომადგენელი ქალებისა და ოჯახის საკითხში. ეს უკანასკნელი გაუქმდა 1992 წ. მარტში, როგორც არასაჭირო თანამდებობა (Sawa-Czajka, 1996). პოლონეთში უმუშევრობის ზრდა, მიუხედავად იმისა, რომ იგი მამაკაცებსაც და ქალებსაც შეეხო, უფრო მეტად მაინც ამ უკანასკნელ ჯგუფზე აისახა. მაშინ, როდესაც ქალებს „უფრო მეტად ეუფლებოდათ გულგატეხილობა და ხდებოდნენ დიასახლისები“, მამაკაცებმა კვლავ დაიბრუნეს სარჩოს მომპოვებლის ტრადიციული როლი და უფრო აქტიურად „იღებდნენ უმუშევრობის შემწეობას (და სავარაუდოდ ეძებდნენ სამუშაოს არაფორმალურ სამუშაო ბაზარზეც) და / ან იღებდნენ ნაადრევ პენსიას ან მუდმივ შვებულებას ავადმყოფობის გამო“. (Fodor, 2005, p. 21) ახალი დემოკრატიული სახელმწიფოს შექმნის პროცესში ნათელი იყო, რომ ხდებოდა „დამოუკიდებლობის, თანასწორობის და თავისუფლების ცნებების განსაზღვრისა და კონსტრუირების პროცესში ქალების ამოვარდნა და მარგინალიზაცია“ (Moghadam, 1995, p. 336) და მთელი გარდაქმნები ავლენდა „დასავლური დემოკრატიის მკვეთრად გამოსატყუარ მასკულიზურ ბუნებას“ (Watson, 1993, p. 485).

1990-იანი წლების გარდაქმნების დროს ჩამოყალიბდა ქალთა როლის ორი დომინანტური მოდელი. პირველი მოდელის მიხედვით, მოხდა გენდერული როლების ტრადიციული დანაწილება და იგი ერთგვარად უკავშირდება სახლისა და ოჯახის სენტიმენტალიზაციას. ამგვარ პარადიგმაში ქალს განეკუთვნება დედისა და მზრუნველის, ხოლო მამაკაცს კი - სარჩოს მომპოვებლის როლი. ევროპულ ღირებულებათა კვლევის (EVS) 1990-იანი წლების მონაცემები ადასტურებენ საზოგადოებაში ამგვარი შეხედულებების ფართო მხარდაჭერას. მოსახლეობის უმრავლესობა ამჟღავნებდა ოჯახისა და რელიგიის ერთგულებას და ინარჩუნებდა გენდერული როლების და იდენტობის ტრადიციულ აღქმას. რესპონდენტთა უმრავლესობის მოსაზრებით (75,2%), ქალების თვითრეალიზაციისათვის ბავშვები აუცილებელია, ხოლო 88% მთლიანად ან ძირითადად ეთანხმებოდა მოსაზრებას, რომ ქალებს სურთ ბავშვები და ოჯახი. მეტიც, 63,4% მთლიანად ან ძირითადად ეთანხმებოდა მოსაზრებას, რომ ქალისათვის დიასახლისობა თვითრეალიზაციის ისეთივე საშუალებაა, როგორც სამსახური (EVS, 2011). გენდერული როლის მეორე მოდელი ეფუძნება ქალურობისა და მამაკაცურობის ალტერნატიულ მოდელს. იგი განპირობებული იყო ზოგადად საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესით, რაც დაკავშირებულია ინდივიდუალიზმის უპირატეს ღირებულებასთან და მასმედიის გახსნილობასთან. ოჯახისა და საზოგადოების ერთგული და თავგანწირული დედის სახეს 1990-იან წლებში დაემატა ქალის ახალი იმიჯი - ქალის სექსუალიზებული სხეული, რომელიც შეესაბამება სილამაზის გაბატონებულ მოდელს (Bator, 1998; Marody and Giza-Poleszczuk, 2000).

1989 წლის შემდგომმა გარდაქმნებმა ბიძგი მისცა სამოქალაქო საზოგადოების, მათ შორის ქალთა ორგანიზაციების, დინამიურ განვითარებასაც.<sup>1</sup> მათი საქმიანობა მოიცავდა სხვადასხვა აქტივობას. ზოგი მათგანი ცდილობდა გარდაქმნების პროცესში სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში სახელმწიფოს მიერ დატოვებული ცარიელი სივრცეების შევსებას (Sawa-Czajka, 1996; Einhorn and Sever, 2003). სხვებმა თავისი ძალისხმევა მიმართეს ქალებზე ორიენტირებული პოლიტიკის ლობირებისა და პოლიტიკურ პროცესებში ქალთა ყოველმხრივი და მნიშვნელოვანი წარმომადგენლობის გაძლიერებისაკენ. აღნიშნულის სადემონსტრაციოდ კარგი მაგალითია პოლონელ ქალთა წინასაარჩევნო კოალიცია. ქალთა სხვადასხვა ორგანიზაციის მიერ დაფუძნებული ეს კოალიცია მხარს უჭერდა ქალ კანდიდატებს საპარლამენტო და ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევნებში. მისი მიზანი იყო, გაეძლიერებინა ქალთა წარმომადგენლობა ყველა დონეზე. კოალიციის ძალისხმევის შედეგად უნდა ჩაითვალოს 2001 წლის არჩევნებში სეიმსა და სენატში ქალთა რაოდენობის ზრდა, შესაბამისად, 20% და 23%-მდე (Nowosielska, 2004). ზოგი ჯგუფის აქტიურობა მიმართული იყო რეპროდუქციული უფლებების დაცვისაკენ (Nowicka, 2007). არსებობდა განსხვავებული ჯგუფებიც, რომელთაც კონსერვატიული პროგრამა ჰქონდა, ზოგი მათგანი მოითხოვდა აბორტების სრულ აკრძალვას, ზოგიც მუშაობდა ტრადიციული ღირებულებების დამკვიდრებაზე. ქალთა სხვადასხვა ფორმალური თუ არაფორმალური ჯგუფის შექმნა მიუთითებდა ქალთა კოლექტიური ძალისხმევის ზრდაზე, თუმცა ამავდროულად ავლენდა პოლონეთის კონტექსტში პოლიტიკის გადაფასების პროცესს. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სამოქალაქო საზოგადოებამ ქალთა პოლიტიკური აქტივობა მიმართა ფორმალურ პოლიტიკაში შესაძლებლობების შეზღუდვის წინააღმდეგ. მას შემდეგ ფემინისტური ორგანიზაციები, ხშირ შემთხვევაში ქალ პოლიტიკოსებთან კოალიციაში, პოლონეთში ქალთა უფლებების ყველაზე თანმიმდევრულ დამცველებად გვევლინებიან.

## ქალები, მამაკაცები და გენდერული თანასწორობა პოლონეთში – ბოლოდროინდელი ტენდენციები

2000-ანი წლებიდან სხვადასხვა დადებითი ცვლილების მოწმენი ვართ ქალთა სოციალური, პოლიტიკური და ეკონომიკური მდგომარეობის თვალსაზრისით. ცვლილებები შეიმჩნევა საზოგადოებაში არსებულ მიდგომებშიც. სახალხო გამოკითხვები მიუთითებს პოზიტიური ტენდენციების არსებობაზე გენდერული თანასწორობის მიმართულებით. მონაცემები ადასტურებს მზარდ მხარდაჭერას როგორც ქალთა და მამაკაცთა პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში და შრომის ბაზარზე თანაბარი

<sup>1</sup> მიმომხილველები დებატებს აბორტის შესახებ და აბორტის შემზღუდველი კანონის შემოღების (წარმატებულ) მცდელობას 1990-იანი წლების დასაწყისში აღიქვამენ, როგორც პოლონეთის ქალთა მოძრაობის დაბადებას, იხ: (Anderson, 2006, p. 113; Fuszara, 2006, p. 220).

მონაწილეობისადმი (Boguszewski, 2013; Omyła - Rudzka, 2013), ასევე ოჯახსა და პირად ცხოვრებაში თანასწორუფლებიანობის მიმართ. თუმცა, იგივე გამოკითხვები მონაწილეს, რომ ამგვარი საკითხები-სადმი მხარდაჭერა ქალებს შორის უფრო მაღალია. 2000-ანი წლების დასაწყისიდან შეიმჩნევა ქალთა მზარდი წარმომადგენლობა პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სფეროში როგორც ეროვნულ, ასევე ადგილობრივ დონეზე. პოლიტიკაში არსებული დადებითი ტენდენციები გარკვეულწილად განაპირობა 2011 წელს შემოღებულმა კვოტირების სისტემამ<sup>1</sup>. ეს ყოველივე აისახა თვალსაჩინო ცვლილებაში ქალთა წარმომადგენლობის მხრივ (იხ. დიაგრამა 1 და 2). 2014 წ. სექტემბრიდან 2017 წ. დეკემბრამდე ჩვენ გვყავდა ორი ქალი პრემიერ-მინისტრი (ევა კოპაჩი სამოქალაქო პლატფორმიდან 2014-2015 წლებში და ბეატა შიდლო „სამართალი და სამართლიანობის პარტიიდან“ 2015-2017 წლებში).

ამასთანავე შეინიშნება სხვა ტენდენციები, რომლებიც ამცირებს ოპტიმიზმს. გაცილებით მცირეა პროგრესი სენატში (ზედა პალატა), სადაც მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემის გამო არ გამოიყენება კვოტირების სისტემა. სეიმის მუდმივმოქმედი კომისიების თავმჯდომარეებშიც აშკარა დისბალანსია, რაც პოლიტიკური ძალაუფლების არათანაბარ დაწინაურებაზე მეტყველებს (Druciarek et al., 2012, p. 27). ასევე დაბალი რჩება ქალთა წარმომადგენლობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში – დაახლოებით 20%-ს დონეზე (2011 წ. მთავრობაში 20 წევრიდან 5 იყო ქალი, 2014 წ. 19-დან 5 პლუს ქალი პრემიერ-მინისტრი, 2015-2017 წლების მთავრობაში 6 ქალი 27-დან პლუს ქალი პრემიერ-მინისტრი, ახლანდელ მთავრობაში კი 22 წევრიდან 6 ქალი). საჯარო სამსახურებში მაღალ პოლიტიკურ თანამდებობებზე მეტწილად მამაკაცები არიან წარმოდგენილნი, თუმცა ადმინისტრაციულ დონეზე ქალები ჭარბობენ, მათ შორის მაღალ პოზიციებზეც (Klejdyz, 2013). ნაკლებად არიან ქალები წარმოდგენილნი მსხვილი პარტიების პოლიტიკურ საბჭოებშიც (20%-ზე ნაკლები) (Druciarek et al., 2012, p. 5). გარდა ამისა, ფიზიკური წარმომადგენლობა ყოველთვის როდი აისახება ქალთა ინტერესების რეალურ წარმომადგენლობაში. აღნიშნულის დასადასტურებლად გამოდგება ამჟამინდელი პარლამენტი. მიუხედავად 1989 წ. შემდგომ ქალთა ყველაზე მაღალი შემადგენლობისა (27%), მათი პოლიტიკური ორიენტაცია (სოციალური კონსერვატიზმი) განაპირობებს გენდერული თანასწორობის ინიციატივებისა და პოლიტიკის ნაკლებ მხარდაჭერას.<sup>2</sup>

დიაგრამა 1. პარლამენტის ქვედა პალატაში ქალ პარლამენტართა პროცენტული რაოდენობა

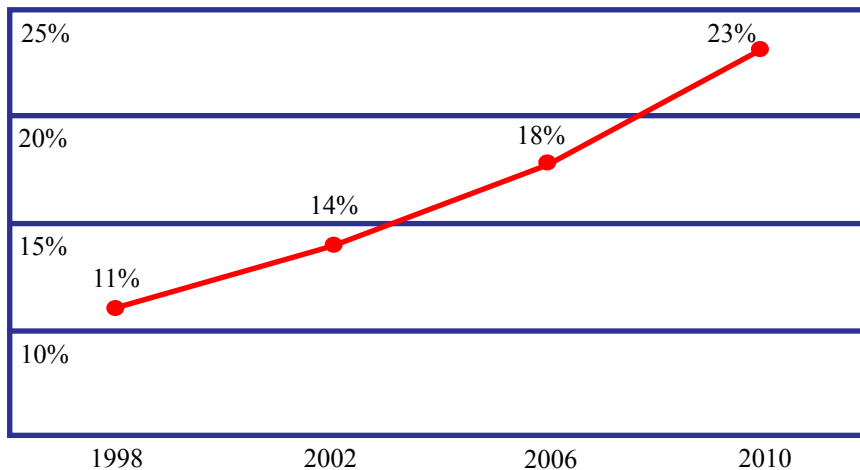
საპარლამენტო ვადა	ქალები - %
1991-1993	10
1993-1997	13
1997-2001	13
2001-2005	20
2005-2007	20
2007-2011	20
2011-2015	23
2015-2019	27

გამოთვლები ეყრდნობა (Druciarek et al., 2012)

1 სისტემა სავალდებულოს ხდის ყველა საარჩევნო სიაში ქალთა და მამაკაცთა მინიმუმ 35%-იან წარმომადგენლობას.  
 2 აღნიშნული შეადგენს „სამართლისა და სამართლიანობის“ პარტიის დღის წესრიგის ნაწილს. ხშირ შემთხვევაში როგორც მთავრობა, ასევე პარლამენტარები უარყოფით დამოკიდებულებას იჩენენ გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების საკითხების მიმართ. აღნიშნულის დამადასტურებლად გამოდგება მათ მიერ „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახური ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ“ კონვენციის კრიტიკა, აქტისშემდგომი ჩასახვის საწინააღმდეგო აბებისათვის სავალდებულო რეცეპტების შემოღება და აგრეთვე აბორტის კიდევ უფრო შეზღუდვის მცდელობა.



დიაგრამა 2. ქალი დეპუტატები ადგილობრივ მთავრობაში



წყარო (Druciarek et al., 2012)

არაერთგვაროვანი ტენდენციები შეინიშნება ეკონომიკის სფეროშიც. ერთი მხრივ, პოლონეთში მაღალია ეკონომიკაში დასაქმებულ ქალთა რიცხვი (ქალები შეადგენენ მენარმეთა 34%-ს და დამსაქმებელთა 30%-ს) (Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, 2012, p. 19). ისინი კარგად არიან წარმოდგენილნი ხელმძღვანელობის დაბალ და საშუალო რგოლშიც (Lisowska and Sawicka, 2009, p. 19; Adamska, 2014). თუმცა, მეორე მხრივ, პოლონეთში მოქმედ წამყვან კომპანიებში დაბალია ქალთა წარმომადგენლობა უმაღლეს თანამდებობებზე (მაგ. აღმასრულებელი საბჭოს თავმჯდომარის და აღმასრულებელი ან მმართველობითი საბჭოს წევრის თანამდებობებზე). ამდენად, არსებული ტენდენციები მიუთითებს ე.წ. „შუშის ჭერის“ მექანიზმების არსებობაზე.

ასევე არაერთგვაროვანი ტენდენციები შეიმჩნევა ქალთა წარმომადგენლობისა და თანამდებობების მხრივ საგანმანათლებლო და კვლევით დაწესებულებებში. მონაცემები მიუთითებს ქალთა მაღალ წარმომადგენლობაზე აკადემიურ სფეროში – 43% სრულ შტატზე მყოფი მასწავლებლებისა (ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური, 2013 წ. გვ. 62). თუმცა, თუკი საკითხს უფრო ღრმად გავაანალიზებთ, დავინახავთ, რომ მაღალ აკადემიურ პოზიციებზე ნაკლებია ქალთა რაოდენობა (მაგ. სრულ შტატზე მყოფ დოქტორთაგან 43% ქალია, თუმცა ქალთა რაოდენობა პროფესორებს შორის მხოლოდ 21%-ია). 2012 წ. დოქტორის ხარისხის მიღება შორის 52% იყო ქალი, თუმცა შემდეგ დონეზე, ე.წ. ჰაბილიაციის საფეხურზე, მათი რაოდენობა 38%-მდე შემცირდა (ცენტრალური სტატისტიკური სამსახური, 2013 წ. გვ. 159). ამგვარი დისპროპორცია კიდევ უფრო თვალსაჩინოა ისეთ დისციპლინებში, როგორცაა საბუნებისმეტყველო მეცნიერებები და ინჟინერია (იქვე, გვ. 49). მსგავსი ტენდენციები აშკარად მიუთითებს მექანიზმზე, რომელიც იწვევს ქალთა გადინებას ამ სფეროდან აკადემიური ხარისხის მიღების შემდეგ. გარდა ამისა, ქალები არასაკმარისად არიან წარმოდგენილნი კვლევითი პროექტების ხელმძღვანელებს შორის (იქვე, გვ. 50).

## გენდერული მეინსტრიმინგი პოლონეთში

გენდერული მეინსტრიმინგი აღიქმება, როგორც ევროკავშირის ძირითადი სტრატეგია მასში შემავალ ქვეყნებში გენდერული თანასწორობის მისაღწევად. იგი „გულისხმობს გენდერული ხედვის ჩართვას პოლიტიკის, მარეგულირებელი ღონისძიებებისა და პროგრამების ჩამოყალიბების ყველა ეტაპზე – შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასებისას – ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის დანერგვისა და დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით.“<sup>1</sup>

პოლონეთში გენდერული მეინსტრიმინგის დამკვიდრება ფაქტობრივად ქვეყნის ევროკავშირში

<sup>1</sup> იხ: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>

განვერთანებამ განაპირობა.<sup>1</sup> ამგვარი მიდგომა უკვე 1990–იანი წლების ნახევრიდან შეიმჩნეოდა, როდესაც ევროკავშირში განვერთანების მოთხოვნები განაპირობებდა კანდიდატ ქვეყნებში გენდერული თანასწორობის სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმების ჩამოყალიბებას. გარდა ამისა, გენდერული თანასწორობის განვითარებასა და დამკვიდრებაზე გავლენა იქონიეს ქალთა უფლებებისათვის მებრძოლმა აქტივისტებმა (Matynia, 2003, p. 503). გენდერული თანასწორობის ნორმების გატარებას თან ახლდა დისკუსია, რაც გამონვეული იყო გარდამავალ ეტაპზე ამ პროცესებისადმი გარკვეული ჯგუფების დაპირისპირებით. შედეგად, ევროკავშირის გენდერული ნორმების დამკვიდრებას საკმაოდ ხანგრძლივი დრო დასჭირდა (Anderson, 2006). თუმცა, საბოლოოდ, ყოველივე ამას მოჰყვა ახალი სტრატეგიების განხორციელება, ან ძველი სტრატეგიების შესწორება, აგრეთვე გენდერული თანასწორობის განვითარებასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტების შექმნა. 2001 წ. ევროკავშირში განვერთანების მოთხოვნათა საპასუხოდ შეიქმნა მთავრობის სრულუფლებიანი წარმომადგენლის აპარატი ქალებისა და მამაკაცების თანასწორობის საკითხში. აღნიშნული სამსახურის შექმნის დოკუმენტების თანახმად, მისი მიზანი იყო განეხორციელებინა მონიტორინგი და ჩამოეყალიბებინა პოლიტიკის მთავრობის პოლიტიკა ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი სტატუსის უზრუნველსაყოფად, ხელი შეეწყო ფართო საზოგადოებაში გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებისათვის და განეხორციელებინა ამ პროცესის მონიტორინგი. ეს აპარატი მოქმედებდა პრემიერ-მინისტრის აპარატთან (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn<sup>2</sup>, 2002), თუმცა იგი სამთავრობო სტრუქტურის ნაწილია, რაც მას სახელისუფლებო ძალის იდეოლოგიური ორიენტაციის გავლენის ქვეშ აქცევს. თუკი მთავრობა არ ისურვებს გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის გატარებას, სრულუფლებიანი წარმომადგენლის აპარატმა შეიძლება შეწყვიტოს ფუნქციონირება, ან მას მხოლოდ „დეკორაციის“ ფუნქცია შეერჩეს. პირველ შემთხვევას ადგილი ჰქონდა 2005 წ. „სამართლისა და სამართლიანობის“ პარტიის ხელისუფლებაში ყოფნისას. მეორე შემთხვევას ადგილი ჰქონდა, როცა სრულუფლებიანი წარმომადგენლის თანამდებობა ეჭირა ელჟებეტა რაძიჟევსკას მემარჯვენე-ცენტრისტული, სოციალურ-კონსერვატიული „სამოქალაქო პლატფორმის“ პარტიიდან (2007–2011). იგივე ახასიათებს ამჟამინდელ სრულუფლებიან წარმომადგენელს (2015 წლიდან) ადამ ლიპინსკის, რომელიც ამ თანამდებობაზე „სამართლისა და სამართლიანობის“ მემარჯვენე პარტიამ წამოაყენა. ორიენტაციის ცვლილების დასადასტურებლად გამოდგება ის ფაქტიც, რომ ამ აპარატს სახელი შეეცვალა და ეწოდა სრულუფლებიანი წარმომადგენელი სამოქალაქო საზოგადოებისა და თანასწორობის საკითხებში.

სრულუფლებიანი წარმომადგენლის თანამდებობა და უფლებამოსილება შეიცვალა მას შემდეგ, რაც მიღებულ იქნა კანონი „თანასწორი მოპყრობის მიმართულებით ევროკავშირის ზოგიერთი დებულების განხორციელების შესახებ“ (2010 წ.), რომელშიც მოცემული იყო რეგულირებები თანასწორი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად სქესის, რასის, ეთნიკური, ეროვნული და რელიგიური კუთვნილების, რწმენის, პოლიტიკური შეხედულებების, შეზღუდული შესაძლებლობების, ასაკისა და სექსუალური ორიენტაციის მიუხედავად (Warat 2014, 10). ამჟამად, წარმომადგენლის ფუნქციები უკავშირდება სამთავრობო პოლიტიკის განხორციელებას თანასწორი მოპყრობის საკითხებში და თანასწორი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად ეროვნული სამოქმედო გეგმის შექმნას, რაც წარმოადგენს „დოკუმენტს, რომელიც განსაზღვრავს თანასწორი მოპყრობის მიმართულებით აქტივობების მიზნებსა და პრიორიტეტებს“ (Grabowska, 2014, p. 7). თუმცა, პარალელურად კანონი თანასწორობის საკითხებში გარკვეულ „აღმასრულებელ“ და მაკონტროლებელ ფუნქციებს ანიჭებს სახალხო დამცველს, რომელიც პასუხისმგებელი ხდება მსხვერპლთა ინტერესების წარმომადგენლობაზე, პოლიტიკის მონიტორინგზე, პოლიტიკის დამოუკიდებელ ანალიზზე და თანასწორი უფლებების უზრუნველყოფის კუთხით მთავრობის მიერ მიღებული პროგრესის შეფასებაზე (იქვე). კრიტიკოსები მიუთითებენ ამ ორ სტრუქტურას შორის ფუნქციების დანაწილების მხრივ არსებულ გარკვეულ პრობლემებზე. ჯერ ერთი, კონსტიტუციის თანახმად, სახალხო დამცველის ფუნქცია გულისხმობს რეაგირებას საჯარო მოხელეთა

<sup>1</sup> ზოგი მკვლევარი კრიტიკულად ეკიდება კანდიდატ წევრებში გენდერული თანასწორობის სფეროზე ევროკავშირის ზეგავლენის საკითხს. მართალია, მან შეცვალა არსებული პოლიტიკა და ინსტიტუციური გარემო, მაგრამ ეს ცვლილებები არ ასახულა სოციალურ მიდგომებსა და ყოველდღიურ პრაქტიკაზე. მიმომხილველები ბრალს დებენ როგორც ევროკავშირს, რომელიც აქტიურად არ ატარებს გენდერული თანასწორობის პოლიტიკას, ასევე განვერთანების მსურველ ქვეყნებსაც, რადგან ხელისუფლებამ და სახელმწიფო ინსტიტუტებმა გარკვეული ზეგავლენა მოახდინეს გენდერული თანასწორობის ნორმებსა და პოლიტიკაზე ეროვნულ კონტექსტში გადატანისას (Liebert, 2003; Guiraudon, 2008; Chiva, 2009, p. 108).

მხრიდან დარღვევების შემთხვევაში, თუმცა დისკრიმინაციას საკმაოდ ხშირად აქვს ადგილი არასა-  
ჯარო სტრუქტურებიდან თუ პირებისგან (Grabowska, 2014, p. 7). მეორეც, სახალხო დამცველზე და-  
კისრებულ დამატებით ფუნქციებს არ მოჰყვა დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფა, რაც  
სერიოზულად ზღუდავს მის საქმიანობას ამ კუთხით (იქვე).

ევროკავშირში განვრიანებამ განაპირობა პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში ეროვნული კა-  
ნონმდებლობის ჰარმონიზაცია გენდერული თანასწორობის ევროპულ კანონმდებლობასთან (თანას-  
წორობის დირექტივები), რის შედეგადაც მიღებულ იქნა შესწორებები შრომით კანონმდებლობაში  
და ცვლილებები სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში (Zielińska, 2005, გვ. 7–8). ანალოგიურად,  
კანონი „თანასწორი მოპყრობის მიმართულებით ევროკავშირის ზოგიერთი დებულების განხორციე-  
ლების შესახებ“ (2010 წ.) მიზნად ისახავდა ევროკავშირის ზოგი დირექტივის განხორციელებას.<sup>1</sup>  
თუმცა, მისი საბოლოო ვერსია მძაფრი კრიტიკის საგნად იქცა. უპირველეს ყოვლისა, კრიტიკოსები  
აღნიშნავდნენ, რომ ახალი კანონი ითვალისწინებდა დაცვას მხოლოდ გარკვეული სახის დისკრიმი-  
ნაციის შემთხვევებში (მაგ. დისკრიმინაციის ფორმები არ მოიცავდა შეზღუდული შესაძლებლობე-  
ბისა და სექსუალური ორიენტაციის საფუძველზე დისკრიმინაციას). მეორეც, ისინი მიუთითებდნენ,  
რომ ახალი კანონის მოქმედების სფერო მხოლოდ ეკონომიკას და შრომის ბაზარს მოიცავდა და არ  
ვრცელდებოდა სოციალურ მომსახურებებზე, ჯანმრთელობის დაცვაზე და განათლებაზე. მესამეც,  
მკვლევარები აკრიტიკებდნენ იმას, რომ არ არსებობდა ფუნქციების ნათელი გადანაწილება თანას-  
წორობის უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელ ამ ორ სტრუქტურას შორის (Grabowska, 2014, გვ.6-  
7). დაბოლოს, ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაციები შიშობდნენ, რომ ამგვარი ჰორიზონტალური  
თანასწორობის კანონი, რომელიც გენდერულ თანასწორობას აერთიანებს სხვა სახის დისკრიმი-  
ნაციასთან და უმცირესობების საკითხებთან, გამოიწვევდა გენდერული თანასწორობის თემატიკის  
მარგინალიზაციას (Zielińska, 2015, გვ. 126).

მაგდალენა გრაბოვსკა აღნიშნავს, რომ განხორციელების მხრივ, ცალკე ბიუჯეტის არარსებობის  
გამო, სახელმწიფოს მხრიდან ქალისა და მამაკაცის თანასწორობისაკენ მიმართული აქტივობები ევ-  
როკავშირის სტრუქტურული ფონდებიდან ფინანსდებოდა და ისინი, ძირითადად, მიმართული იყო  
საჯარო და ეკონომიკის სფეროში გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფისაკენ და თითქმის  
ყველა შემთხვევაში მხოლოდ შრომით ბაზარზე ქალთა მდგომარეობაზე იყო ფოკუსირებული. 2002-  
2010 წლებში კონცენტრირება ხდებოდა მაკროეკონომიკურ საკითხებზე, სახელმწიფო ცდილობდა  
პროფესიული და საოჯახო ცხოვრების დაბალანსების უზრუნველყოფას მოქნილი სამუშაო გრაფიკით  
და თვითდასაქმებით. 2007-2013 წლებში შეიმჩნევა გარკვეული ცვლილება პროექტების მიმართულე-  
ბებში. „საოპერაციო პროგრამა ადამიანური კაპიტალის“ ფარგლებში დაფინანსებული ეს პროექტე-  
ბი ეფუძნებოდა სახელმწიფოს აქტივობებში გენდერის, როგორც ჰორიზონტალური განზომილების,  
გაგებას და ეს აქტივობები მიმართული იყო გენდერული მეინსტრიმინგის დანერგვისაკენ. ერთ-ერთი  
ასეთი პროექტთაგანი იყო „გენდერული მეინსტრიმინგი, როგორც ცვლილებების ინსტრუმენტი“  
(2008-2009 წწ), რომლის მიზანი იყო აქტივობების საჯარო ადმინისტრაციის თანამშრომელთა ცნო-  
ბიერება და დაენერგა გენდერული მეინსტრიმინგი სახელმწიფოს სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკო-  
ნომიკურ აქტივობებში (Grabowska, 2014, გვ. 8). ანალოგიურად, პროექტი „თანასწორი მოპყრობა რო-  
გორც ეფექტური მმართველობის სტანდარტი“ (2010 წ.) მიზნად ისახავდა საჯარო მმართველობაში  
კომპლექსური გენდერული მიდგომის დამკვიდრებას (Grabowska, 2014, გვ. 8). პროექტის ფარგლებში  
შეიქმნა ეროვნული ქსელი, რომელმაც ერთმანეთს დაუკავშირა თანასწორი მოპყრობის საკითხებ-  
ში საჯარო ადმინისტრაციების 51 კოორდინატორი და ამავე საკითხებში სავოევოდოების სრულუფ-  
ლებიანი წარმომადგენლები. ამ უკანასკნელთა ფუნქციები გულისხმობს გენდერული თანასწორობის  
პრინციპების განხორციელებას და მონიტორინგს, აგრეთვე თანამშრომლობას თანასწორი მოპყრო-  
ბის უზრუნველყოფის ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების საკითხებზე სახელმწიფოს  
სრულუფლებიანი წარმომადგენელთან (Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania, 2013, გვ. 41).<sup>2</sup>  
სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ ქვევიდან ინიცირებული აქტივობები ავსებს და ხში-  
რად ჩაანაცვლებს კიდევ სახელმწიფოს აქტივობებს, რომლებიც მიზნად ისახავენ პოლონეთში გენ-  
დერული მეინსტრიმინგის დანერგვას. სახელმწიფოს (სრულუფლებიანი წარმომადგენლის აპარატი

1 2010 წ. დეკემბერში მიღებული კანონით განხორციელდა ევროკავშირის დირექტივები: 86/613/ EEC, 2000/43/EC, 2000/78/EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC.

2 იხ <https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/rowne-traktowanie-standardem-dobrego-rzadzenia>

და შრომისა და სოციალური პოლიტიკის სამინისტრო) და ქალთა უფლებადამცველი ორგანიზაციების საქმიანობა მოიცავს შემდეგ სფეროებს<sup>1</sup>:

1. გენდერული ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლა

ოჯახური ძალადობის წინააღმდეგ კანონის მიღება (პოლონეთის სეიმი, 2005 წ.) და ოჯახური ძალადობის წინააღმდეგ ეროვნული სამოქმედო გეგმის შემუშავება (მინისტრთა საბჭო, 2014 წ.);

ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახური ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ კონვენციის რატიფიცირება.

2. ოჯახისა და სამუშაოს შეთავსების კუთხით განხორციელებული ცვლილებები

მშობელთათვის ანაზღაურებადი შვებულების გახანგრძლივება – ძირითად 26-კვირიან დეკრეტულ შვებულებაზე დამატებითი 26-კვირიანი შვებულების შემოღება, მამის ორკვირიანი დეკრეტული შვებულების შემოღება;

პროგრამების განხორციელება, რომელთა მიზანია სკოლამდელი აღზრდის ცენტრებისა და ბაგების განვითარება (მაგ. „Maluch” პროგრამა, რომელიც აფინანსებდა სამ წლამდე ბავშვებისათვის გამიზნულ ახალ ინიციატივებს<sup>2</sup>, პროგრამა, რომელიც 3-დან 6 წლამდე ასაკის ბავშვებს 2017 წლისათვის უზრუნველყოფდა ადგილით საჯარო სკოლამდელ დაწესებულებებში (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013, p. 13)

3. ბრძოლა გენდერულ სტერეოტიპებთან

სხვადასხვა სოციალური კამპანიის წარმართვა, რომელთა მიზანია სოციალურ პრობლემებზე (მაგ., ქალთა მიმართ ძალადობა, ოჯახური ძალადობა) ცნობიერების ამაღლება, აგრეთვე საჯარო სფეროში ქალის როლის შესახებ დამკვიდრებულ სტერეოტიპებთან ბრძოლა (მაგ., სამსახურში თანასწორობის ხელშეწყობა, შრომით ბაზარზე ქალთა დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლა) (Kicińska, 2012).

4. ქალთა საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ჩართულობის გაძლიერებისაკენ მიმართული პოლიტიკის შემუშავება.

ქალთა კონგრესის ინიციატივის საპასუხოდ, ადგილობრივ და ეროვნულ არჩევნებში (სეიმი – ქვედა პალატა) საარჩევნო სიების კვოტირების სისტემის შემოღება (პოლონეთის რესპუბლიკის სეიმი, 2011 წ.)

ინიციატივები, რომლებიც მიმართულია კომპანიებში უმაღლეს თანამდებობებზე ქალთა წარმომადგენლობის გაძლიერებისაკენ (*Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa - Aktualności - Ministerstwo Skarbu Państwa, no date; Ministerstwo Skarbu Państwa, 2013*)

5. გენდერული მეინსტრიმინგის დანერგვა

ანგარიშების მომზადება, რომლებიც ასახავენ ქალთა და მამაკაცთა მდგომარეობას საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში, საუკეთესო პრაქტიკის ნიმუშების შესწავლა, ტრენინგები მენეჯერთათვის და რეკომენდაციების შემუშავება ცვლილებების განსახორციელებლად. (Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, no date; Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania, no date).

„სამართლისა და სამართლიანობის პარტიისთვის“, რომელიც ამჟამად ხელისუფლებაში იმყოფება (2015 წლიდან), გენდერული თანასწორობის პრინციპები იდეოლოგიურად მიუღებელია და, ამდენად, მან შეანელა აქტივობების განხორციელება და პოლიტიკის შემუშავების პროცესი არა მხოლოდ გენდერული თანასწორობის, არამედ ზოგადად თანასწორობის მიმართულებით. როგორც ზემოთ აღვნიშნე, ორიენტაციის ამგვარ ცვლილებაზე მიუთითებს სრულყოფილიანი წარმომადგენლის დასახელების შეცვლაც.

## გენდერული მეინსტრიმინგი ადგილობრივ დონეზე

ევროკავშირი აღიარებს გენდერული მეინსტრიმინგის დიდ მნიშვნელობას ადგილობრივ დონეზე. ამ ვალდებულებისადმი ერთგულებაზე მიუთითებს ევროკომისიის მიერ ევროპული მუნიციპალიტეტებისა და რეგიონების საბჭოს (CEMR) ინიციატივის მხარდაჭერა, რაც გულისხმობდა „ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ პრინციპების დანერგვას. ქარტია განსაზღვრავს ძირითად პრინციპებს, ნაბიჯებს და სფეროებს ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისა და განვითარებისათვის. ქარტიაზე ხელმოწერით ადგილობრივი და რეგიონული აქტორები ვალდებულია იღებენ, იყვნენ „თანასწორობის პრინციპის ერ-

1 წყარო: (Zielińska, 2016)

2 Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Żłobki, accessed 10 April 2016, <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/>.

თვალნი და ამ მიმართულებით პოლიტიკის გატარებისას და კონკრეტული ქმედების განხორციელებისას ითანამშრომლონ მათ ტერიტორიებზე მოქმედ დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებთან“.<sup>1</sup>

როგორც თანასწორი მოპყრობის ეროვნულ სამოქმედო გეგმაშია აღნიშნული (2013-2016 წწ.), ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის დანერგვის მნიშვნელობა აღიარებულია პოლონეთის კონტექსტშიც. წინა სრულყოფილიანი წარმომადგენლის აპარატი ახორციელებდა პროექტს, რომლითაც ხდებოდა ადგილობრივ და რეგიონალურ მთავრობებში თანასწორი მოპყრობის პრინციპის დამკვიდრება (რაც მოიცავდა ტრენინგების ციკლს, სემინარებს, საინფორმაციო მასალების გავრცელებას). პროექტის დასასრულს მომზადდა სახელმძღვანელო „თანასწორი მოპყრობა საჯარო მმართველობაში. რეგიონული და ადგილობრივი განზომილებანი“ (Brzezińska, Jonczy-Adamska and Pawlega, 2014). თანასწორი მოპყრობის საკითხებში სავოევოდების სრულყოფილიანი წარმომადგენლების ქსელის შექმნაც ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე გენდერული თანასწორობის დამკვიდრების პროცესის ნაწილია. თუმცა, პრაქტიკაში ადგილობრივ დონეზე კვლავაც დაბალია მმართველობის მიერ გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობისა და დამკვიდრების ხარისხი. 2010-2013 წლებში ფონდმა Feinioteka განახორციელა პროექტი „თანასწორობა, როგორც საუკეთესო ადგილობრივი მმართველობის სტანდარტი“. მისი მიზანი იყო მოეხდინა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ განხორციელებული იმ აქტივობების მონიტორინგი, რომლებიც მიმართული იყო თანასწორობის (მათ შორის გენდერული თანასწორობის) პოლიტიკის ხელშეწყობისაკენ. პროექტმა აჩვენა, რომ ამ მიმართულებით ძალისხმევა საკმაოდ სუსტია. 2010 წელს 88 ადგილობრივი თვითმმართველობიდან მხოლოდ 12-მა განახორციელა გარკვეული აქტივობა თანასწორობის დამკვიდრების მიმართულებით. სამიდან მხოლოდ ერთ თვითმმართველობაში არსებობდა ამ პოლიტიკის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ოფიციალური პირი. თვითმმართველობების მხოლოდ 22%-ს ჰქონდა ჩატარებული ტრენინგი თანასწორობის თემატიკაზე, თუმცა შემთხვევების 58%-ში არსებობდა თანამშრომლობა ადგილობრივ ხელისუფლებებსა და იმ ორგანიზაციებს შორის, რომლებიც წარმოადგენენ და მუშაობენ დისკრიმინირებულ ჯგუფებთან (Rawłuszko, 2014, გვ. 196). კვლევის შედეგად გამოიკვეთა სამი ძირითადი დაბრკოლება ადგილობრივ დონეზე (გენდერული) თანასწორობის რეალიზების გზაზე: პირველი, კვლევა მიუთითებს ამ მიმართულებით ჩინოვნიკთა დაბალ ცოდნაზე და არაინფორმირებულობაზე; მეორე, არასაკმარისია სახსრები ამგვარი პოლიტიკის მომზადებისა და განხორციელებისათვის; მესამე, თანასწორობის საკითხებზე მუშაობისათვის საკმარისი არ არის ორგანიზაციული და სტრუქტურული რესურსები. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია ხელმძღვანელთა მიდგომებიც. დაბოლოს, სხვადასხვა ჯგუფის მიმართ დამოკიდებულებაში არსებობს დიფერენციაცია – ზოგიერთი ჯგუფის მიმართ დისკრიმინაცია და მათ წინაშე მდგარი პრობლემები აღიარებულია და არიან აქტივისტები, რომლებიც ცდილობენ მათ მოგვარებას (მაგ., ბავშვიანი დედები), მაშინ, როცა სხვა ჯგუფები (მაგ., ლგბტ, რელიგიური უმცირესობები) შეუმჩნეველნი რჩებიან. ამგვარ დიფერენციაციაზე კიდევ უფრო მეტად მოქმედებს ადგილობრივ ჩინოვნიკთა პირადი დამოკიდებულებები და მათი ინფორმირებულობის ხარისხი (იქვე, გვ. 203). გენდერული თანასწორობის დასაწერად მიმდინარე აქტივობებში ადგილობრივი და რეგიონული თვითმმართველობის დაბალი ჩართულობის მაჩვენებელია ისიც, რომ მხოლოდ ორმა, შედარებით პატარა ქალაქმა მოაწერა ხელი ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ ევროპულ ქარტიას – ნისამ 2008 წ. და ალექსანდრუვ კუიავსკიმ 2012 წ.

ისევე, როგორც ზოგადად გენდერული თანასწორობის საკითხებში, ადგილობრივ დონეზეც გენდერული თანასწორობის დამკვიდრების საკითხში უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებენ არასამთავრობო ორგანიზაციები. ქვემოთ მოკლედ წარმოვადგენ მონიწივე გამოცდილების ორ სანიმუშო მაგალითს.

## „თანასწორობა როგორც საუკეთესო ადგილობრივი მმართველობის სტანდარტი“

ფონდმა Feinioteka თავისი კვლევის საფუძველზე მოამზადა სახელმძღვანელო ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებისათვის, რომელშიც მათ უზიარებდა მონიწივე გამოცდილების სანიმუშო მაგალითებს. სახელმძღვანელო ეხმარებოდა მათ ადგილობრივ დონეზე თანასწორობის პოლიტიკის დაგეგმვაში, განვითარებასა და განხორციელებაში. იგი მოიცავს სამ ელემენტს:

<sup>1</sup> იხ: <http://www.charter-equality.eu/the-charter/observatoire-europeen-en.html>

თანასწორობის სტანდარტს, თანასწორობის ინდექსს და ტრენინგებისა და სემინარების პროგრამას. თანასწორობის სტანდარტი წარმოადგენს იდეალურ მოდელს გენდერული პოლიტიკის განსახორციელებლად ადგილობრივ დონეზე. იგი შედგება 10 პირობისაგან (Czerwinska et al., 2013, p. 48):

1. თანასწორობის პოლიტიკა – თანასწორობის პრინციპი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა აქტივობის ნაწილი

2. ცოდნა და კომპეტენცია – ხელისუფლების წარმომადგენლებმა იციან და გააზრებული აქვთ თანასწორობის პოლიტიკისა და დისკრიმინაციის პრევენციის მნიშვნელობა.

3. ინსტიტუციური მონყობა – ადგილობრივი მთავრობა განსაზღვრავს გუნდს ან ადამიანების ჯგუფს, რომელიც პასუხისმგებელია თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელებაზე.

4. დაგეგმვა – ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს იმ პირების მდგომარეობის მონიტორინგს, რომლებიც შეიძლება დაექვემდებარონ დისკრიმინაციას, გამოავლენს არსებულ ბარიერებს და თავის შესაძლებლობებს ამ მიმართულებით მუშაობის მხრივ.

5. ინსტრუმენტები – ადგილობრივი ხელისუფლება ამზადებს და ახორციელებს თანასწორობის მისაღწევად პერიოდულ სამოქმედო გეგმას, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივ ჩინოვნიკთა მიზნებს ამ მიმართულებით.

6. კონსულტირება და ჩართულობა – ადგილობრივი ხელისუფლება განსახორციელებელი აქტივობების შესახებ კონსულტაციებს ეწევა ადგილობრივ მოსახლეობასთან და კერძოდ, პოტენციურად არაპრივილეგირებულ ჯგუფებთან, ასევე ორგანიზაციებთან, რომლებიც მოქმედებენ ამ ადამიანების სახელით.

7. განათლება და ინფორმაციის გავრცელება – ადგილობრივი ხელისუფლება ეწევა საქმიანობას, რომელიც მიმართულია ადგილობრივი მოსახლეობის განათლებისა და ინფორმირებულობისაკენ, რათა მოხდეს დისკრიმინაციის პრევენცია.

8. ბიუჯეტი – ადგილობრივი ხელისუფლება გამოყოფს ფინანსურ რესურსს თანასწორობის პოლიტიკის განსახორციელებლად.

9. მონიტორინგი – ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს თანასწორობის პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის მიმდინარეობის მონიტორინგს.

10. შეფასება – ადგილობრივი ხელისუფლება აფასებს თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელებას და მის ზეგავლენას.

სახელმძღვანელოში (მის ონლაინ ვერსიაშიც) საუბარია თანასწორობის ინდექსზე, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის წარმოადგენს თანასწორობის სტანდარტებთან მიმართებით თვითშეფასების ინსტრუმენტს. იგი მათ ეხმარება განსაზღვრონ, თუ რომელი მიმართულებით აქვს წარმატება ადგილობრივ ხელისუფლებას და რომელი მიმართულებით ესაჭიროება აქტივობებისა და პოლიტიკის უფრო მეტად დახვეწა. სახელმძღვანელო გვთავაზობს თანასწორობისა და ანტიდისკრიმინაციული კუთხით ტრენინგების პროგრამას, რომელიც შეესაბამება თანასწორობის სტანდარტსა და თანასწორობის ინდექსს, აგრეთვე ითვალისწინებს ექსპერტთა მოსაზრებებსა და ანალიზს (Czerwinska et al., 2013, p. 49).

## კრაკოვის ანტიდისკრიმინაციული ქსელი

მონინავე გამოცდილების კიდევ ერთი თვალსაჩინო მაგალითია პროექტი, რომელიც კრაკოვში განახორციელა თანასწორობის საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციამ – ფონდმა Autonomia. 2011-2014 წლებში შექმნა კრაკოვის ანტიდისკრიმინაციული ქსელი (Krakowska Sieć Antydyskryminacyjna)<sup>1</sup>. ქსელი მიზნად ისახავდა კრაკოვის ადგილობრივი თვითმმართველობის სოციალური პოლიტიკის და ბიუჯეტის დაგეგმვის მონიტორინგს ამ პროცესებში თანასწორობის პრინციპების გათვალისწინების თვალსაზრისით. მან განიხილა ქალაქის სტრატეგიისა და განვითარების დოკუმენტები, რათა დარწმუნებულიყო, თუ რამდენად ითვალისწინებენ ისინი თანასწორობის პრინციპებს. ქსელმა აგრეთვე შეისწავლა ქალაქის სტრატეგია კონსულტაციების მიმართულებით, რათა გარკვეულიყო, ათანხმებს თუ არა თანასწორობის პოლიტიკის საკითხებს ქალაქის ხელმძღვანელობა იმ ჯგუფებთან, რომლებიც სარგებელს იღებენ ან ზოგადად განიცდიან ამ პოლიტიკის გავლენას. ისიც, თუ რამდენად ითვალისწინებენ თანასწორობის საკითხებს ის არა-

<sup>1</sup> ქსელში მონაწილეობდნენ შემდეგი ორგანიზაციები: Fundacja Autonomia, Fundacja Przestrzeń Kobiet, Towarzystwo Interwencji Kryzysowej, Instytut Socjologii UJ, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ, Instytut Ekonomii i Zarządzania UJ, Federacja Anarchistyczna and Fundacja Równość.org.pl.

სამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც თანამშრომლობენ ქალაქის ხელმძღვანელობასთან. შეფასების პროცესის ნაწილს შეადგენდა იმის გარკვევა, თუ რამდენად არის მზად და რამდენად ითვალისწინებს ქალაქის ბიუჯეტი თანასწორობის საკითხებს. პროექტი განხორციელდა 2012 და 2014 წლებში. მონიტორინგი იძლევა საფუძველს კრაკოვის ხელმძღვანელობისათვის რეკომენდაციების მოსამზადებლად.

## გამოყენებული ლიტერატურა

- Adamska, L. (2014) Więcej równości - więcej korzyści w gospodarce: kobiety i mężczyźni na stanowiskach decyzyjnych w polskiej gospodarce w latach 2010-2013. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Anderson, L. S. (2006) 'European Union Gender Regulations in the East: The Czech and Polish Accession Process', *East European Politics & Societies*, 20(1), pp. 101–125. doi: 10.1177 / 0888325405284314.
- Bator, J. (1998) Wizerunek kobiety w reklamie telewizyjnej. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Available at: <https://pl.scribd.com/doc/46643708/Bator-Joanna-Wizerunek-Kobiety-w-Reklamie-Telewizyjnej> (Accessed: 28 October 2014).
- Boguszewski, R. (2013) Kobieta pracująca. BS / 28 / 2013. Warszawa: CBOS. Available at: <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4786>.
- Brzezińska, K., Jonczy-Adamska, M. and Pawłęga, M. (2014) Równe traktowanie w administracji publicznej. Wymiar regionalny i lokalny Podręcznik. Warszawa: Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania. Available at: <https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/rowne-traktowanie-w-administracji-publicznej-wymiar-regionalny-i-lokalny-podrecznik-1.pdf> (Accessed: 20 February 2018).
- Central Statistical Office (2013) Higher Education Institutions and their Finances in 2012. Warszawa: Central Statistical Office. Available at: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoly-wyzsze-i-ich-finanse-w-2012-r-2,9.html> (Accessed: 16 November 2014).
- Chiva, C. (2009) 'The Limits of Europeanisation: EU Accession and Gender Equality in Bulgaria and Romania', *Perspectives on European Politics and Society*, 10(2), pp. 195–209. doi: 10.1080 / 15705850902899230.
- Czerwinska, A. et al. (2013) Polityka równości w samorządzie – standardy wdrożenia i system pomiaru. Warszawa: Feminioteka. Available at: [/ bibliography / publication / polityka-rownosci-w-samorzadzie-standardy-wdrozeni](#) (Accessed: 20 February 2018).
- Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (no date) Równość szans. Available at: <http://www.analizy.mpips.gov.pl/index.php/rowno-szans.html> (Accessed: 10 March 2016).
- Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa - Aktualności - Ministerstwo Skarbu Państwa (no date). Available at: <http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/20000,dok.html> (Accessed: 6 November 2014).
- Druciarek, M. et al. (2012) Women on the Polish Political Scene. Instytut Spraw Publicznych. Available at: <http://pasos.org/wp-content/uploads/2012/05/womenpoland.pdf> (Accessed: 13 November 2014).
- Einhorn, B. and Sever, C. (2003) 'Gender and Civil Society in Central and Eastern Europe', *International Feminist Journal of Politics*, 5(2), pp. 163–190. doi: 10.1080 / 1461674032000080558.
- EVS (2011) EVS - European Values Study 1990 - Integrated Dataset. ZA4460 Data file Version 3.0.0. Cologne: GESIS Data Archive.
- Fodor, É. (2005) Women at work: the status of women in the labour markets of the Czech Republic, Hungary and Poland. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (Occasional paper / United Nations Research Institute for Social Development, 3).
- Fuszara, M. (2006) Kobiety w polityce. Warszawa: Trio.
- Grabowska, M. (2014) 'Gender equality in Poland after EU Accession. Expectations and Reality', Heinrich Böll Foundation, 22.
- Guiraudon, V. (2008) 'Guiraudon, (2008). Anti-Discriminatory Policy in Paolo and Maarten P. Vink (Eds.)

- Europeanisation. New Research Agendas, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 295-308', in Graziano, P. and Vink, M. P. (eds) Europeanisation. New Research Agendas. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 295-308.
- Kicińska, M. (2012) *Równość płci w polskich kampaniach społecznych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Klejdzysz, N. (2013) 'Kobiety w polskiej administracji publicznej', *Central European Political Studies (Środkowoeuropejskie Studia Polityczne)*, (4), pp. 25-36. Available at: <http://www.ceeol.com/asp/getdocument.aspx?logid=5&id=090f6ff1-6e3d-452f-b78f-6a67d86835d3> (Accessed: 15 November 2014).
- Liebert, U. (2003) 'Europeanization and the "Needles Eye": The Transformation of Employment Policy in Germany', *Review of Policy Research*, 20(3), p. 479-492(14). Available at: <http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/ropr/2003/00000020/00000003/art00009>.
- Lisowska, E. and Sawicka, J. (2009) 'Kobiety i gospodarka', in Piotrowska, J. and Grzybek, A. (eds) *Kobiety dla Polski. Polska dla kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009*. Warszawa: Fundacja Feminioteka (Kongre Kobiet Polskich).
- Marody, M. and Giza-Poleszczuk, A. (2000) 'Changing Images of Identity in Poland: From the Self-sacrificing to the Self-Investing Woman?', in Gal, S. and Kligman, G. (eds) *Reproducing Gender: Politics, Publics, and Everyday Life After Socialism*. Princeton University Press, pp. 151-175.
- Matynia, E. (2003) 'Provincializing Global Feminism: The Polish Case', *Social Research*, 70(2), pp. 499-530. Available at: <https://www.jstor.org/stable/40971624> (Accessed: 17 February 2018).
- Ministerstwo Edukacji Narodowej (2013) Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130000827> (Accessed: 1 April 2016).
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2013) *Dobre praktyki w zakresie zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa*. Available at: <http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/25131,Dobre-praktyki-w-zakresie-zapewnienia-zrownowazonego-udzialu-kobiet-i-mezczyzn-w.html?search=3418587> (Accessed: 10 November 2014).
- Młodożeniec, M. and Knapieńska, A. (2013) 'Czy nauka wciąż ma męską płęć? Udział kobiet w nauce', *Nauka*, (2), pp. 47-72. Available at: <http://www.pan.poznan.pl/nauki/N-213-04-Mlodozeniec.pdf> (Accessed: 14 November 2014).
- Moghadam, V. M. (1995) 'Gender and Revolutionary Transformation: Iran 1979 and East Central Europe 1989', *Gender and Society*, 9(3), pp. 328-358. doi: 10.2307/190059.
- Nowicka, W. (2007) 'the Struggle for Abortion rights in Poland', *SexPolitics*, p. 167. Available at: <http://petitiononline.comwww.swannet.org/files/swannet/File/Documents/sexpolitics.pdf?page=167> (Accessed: 17 December 2015).
- Nowosielska, P. (2004) 'Myślę, więc jestem feministką', *Tygodnik Przegląd*, 14 March. Available at: <http://www.tygodnikprzeglad.pl/mysle-wiec-jestem-feministka/> (Accessed: 29 March 2016).
- Omyła - Rudzka, M. (2013) *Kobieta w życiu publicznym*. Warszawa: CBOS. Available at: <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4792> (Accessed: 15 January 2014).
- Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania (2013) 'Krajowy program działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016'. Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania.
- Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania (no date) *Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia (2011-2012)*. Available at: <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/rowne-traktowanie-standardem-dobrego-rzadzenia> (Accessed: 10 April 2016).
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych (2012) *Przedsiębiorcy w Polsce. Fakty, liczby, przykłady*. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych.
- Rada Ministrów (2014) 'Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020', *Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej*, (445). Available at: <https://ms.gov.pl/Data/Files/-public/ppwr/krajowy-program/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020.pdf> (Accessed: 28 March 2016).



- Rawłuszko, M. (2014) 'Polityki równości płci – możliwości i ograniczenia rozwoju na poziomie samorządowym', *Studia Socjologiczne*, (4(215)). Available at: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-71736719-917c-4ef8-8461-52ebb00538d7> (Accessed: 20 February 2018).
- 'Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn' (2002). Rada Ministrów. Available at: <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020960849> (Accessed: 20 March 2016).
- Sawa-Czajka, E. (1996) 'Are There Female Political Elites in Poland?', *Journal of Women's History*, 8(2), pp. 103–110. doi: 10.1353/jowh.2010.0430.
- Sejm RP (2005) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051801493> (Accessed: 10 April 2016).
- Sejm RP (2011) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112> (Accessed: 30 March 2016).
- Watson, P. (1993) 'Eastern Europe's Silent Revolution: Gender', *Sociology*, 27(3), pp. 471–487. doi: 10.1177/0038038593027003008.
- Zielińska, E. (2005) Equal Opportunities for Women and Men. Monitoring law and practice in new member states and accession countries of the European Union. Available at: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eowmestonia-2005-0.pdf> (Accessed: 24 March 2016).
- Zielińska, K. (2015) 'Gender democracy in Poland. An empty shell?', in Galligan, Y. (ed.) *States of Democracy: Gender and Politics in the European Union*. Routledge.
- Zielińska, K. (2016) 'Gender Equality in Poland in the context of the EU Integration', in *Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EAP*. Kutaisi: Fund of Women Entrepreneurs, pp. 244–271.

## გენდერული მენისტრიმინგი და საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ადგილობრივ დონეზე - სლოვაკეთი

### წინასწორება, სამოქალაქო საზოგადოების როლი გენდერულ თანასწორობაში და ევროინტეგრაციული პროცესი სლოვაკეთში - მოკლე ისტორიული ექსპურსი

#### 1. გენდერული თანასწორობის საკითხის ისტორიული და სოციალურ-პოლიტიკური წინაპირობები 1989 წლის შემდგომ პერიოდში

● სლოვაკეთში 1989 წლის ხავერდოვანი რევოლუციის შემდეგ გენდერული თანასწორობის განხორციელების საქმეში შეგვიძლია გამოვყოთ სამი ძირითადი წინააღმდეგობა და დაბრკოლება:

1. ახალ ტენდენციებზე რეაგირების დაყოვნება
2. ახალი დემოკრატიული მოძრაობის მიერ გენდერული თანასწორობის როლის არასწორი გაგება
3. მოსახლეობის კონსერვატიულ-ქრისტიანული ნაწილის ძლიერი წინააღმდეგობა

#### რეაგირების დაყოვნება - „რკინის ფარდის შედეგები“

● გენდერული ნიშნით გარჩევა 1980-იანი წლებიდან სამეცნიერო, საგანმანათლებლო, პოლიტიკურ წრეებში და ზოგადად საზოგადოებაში განსჯის მნიშვნელოვანი საგანი გახდა დასავლურ საზოგადოებაში. ცენტრალურ ევროპაში, მათ შორის სლოვაკეთში, ეს პროცესი შეყოვნდა და მისი სრულად ამოქმედება მხოლოდ კომუნისტური დასაბრუნების შემდეგ გახდა შესაძლებელი. ქალთა და მამაკაცთა უმრავლესობა 90-იანი წლების სლოვაკეთში (სხვადასხვა ემპირიულ მონაცემებზე დაყრდნობით) „გენდერს“ აღიქვამდა უფრო ბიოლოგიურ ატრიბუტად, ვიდრე სოციალურ მახასიათებლად. არსებობდა სამყაროს ტრადიციული ორპოლუსიანი დაყოფა – „ვარდისფრად“ და „ცისფრად“.

#### გენდერული თანასწორობის როლის არასწორი გაგება

● საზოგადოების დემოკრატიულ ნაწილში გენდერული თანასწორობა უკვე გადაწყვეტილ საკითხად ითვლებოდა, რადგან კომუნისტურ ეპოქაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა არა მხოლოდ კლასებს შორის, არამედ სქესთა შორის თანასწორობასაც. ეს საყოველთაოდ მისაღებ, გავრცელებულ ტენდენციად იქნა მიჩნეული დემოკრატიის მშენებლობის პროცესში.

ხავერდოვანი რევოლუციიდან ხუთი წლის შემდეგ, სლოვაკი მწერალი ი. იურანოვა ირონიულად შენიშნავს: „საკმარისზე მეტია სხვა პრობლემები იმისათვის, რომ ისეთ რამეზე არ გავამახვილოთ ყურადღება, როგორც ფემინიზმია“.

#### საზოგადოების წინააღმდეგობა

● არსებობდა ძლიერი წინააღმდეგობა საზოგადოების კონსერვატიულ-ქრისტიანული ნაწილის ორგანიზაციათა ლიდერებისაგან, რომლებიც, როგორც ანტიკომუნისტური მოძრაობის წარმომადგენლები, საზოგადოების მაღალი ნდობით სარგებლობდნენ. ძლიერი მხარდაჭერა ჰქონდა იდეას, რომ ახალი დამოუკიდებელი ქვეყნის მშენებლობისთვის მნიშვნელოვანი იყო ტრადიციული, კულტურული და ეროვნული ფესვები. გენდერული თანასწორობა აღიქმებოდა (და ახლაც აღიქმება) როგორც „დასავლური“ ღირებულება და ტრადიცია.

## გენდერული თანასწორობის ოთხი ფაზა სლოვაკეთში

- რევოლუციის შემდგომი პერიოდი (1985–95) – ეს პერიოდი ხასიათდება გენდერული თანასწორობის თემატიკაზე მომუშავე პირველი არასამთავრობო ორგანიზაციების შექმნით, თუმცა მათ მიმართ ინტერესი და მხარდაჭერა ოფიციალური მხრიდან მცირე იყო. ჩეხოსლოვაკიის გაყოფის შემდეგ ყურადღების კონცენტრირება მოხდა ახალი პოლიტიკური სტრუქტურების ჩამოყალიბებაზე.

- ვ. მეჩიარის ავტორიტარული მმართველობა (1995–99), რომელსაც ახასიათებდა ძლიერი პოპულისტური ატმოსფერო. დემოკრატიული მოძრაობის მთელი რიგი მიმართულებები, მათ შორის გენდერული თანასწორობა, ამ დროს „ზედმეტ ფუფუნებად“ ითვლებოდა.

- ევროკავშირში მიღების პერიოდი (1999–2004) – ხასიათდებოდა ბრიუსელის მხრიდან ძლიერი მხარდაჭერითა და თანადგომით, ზენოლით გენდერული თანასწორობის სტრუქტურების ჩამოსაყალიბებლად, ამ სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების საერთაშორისო მხარდაჭერით.

- ევროკავშირის ნევრობა – ხასიათდება არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური ქსელის შექმნით, რომლებიც მუშაობენ ტრენინგების, განათლების, ადვოკატირებისა და ძალადობის პრევენციის კუთხით. თუმცა, არსებობს ამ პროგრამებისა და პროექტების მდგრადობის პრობლემა, რადგანაც მცირეა ფინანსური მხარდაჭერა და დაინტერესება ოფიციალური საგანგან, რაც განპირობებულია გენდერული თანასწორობის ოფიციალურ სტრუქტურებსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის არსებული დაძაბულობით. მეტად მნიშვნელოვანია ადამიანის უფლებების, ეროვნული უმცირესობებისა და გენდერული თანასწორობის სახელმწიფო საბჭოს გენდერული თანასწორობის კომიტეტის როლი (2011 წლიდან) ადგილებზე მრავალი აქტივობის მხარდაჭერისა და ახალი სტრატეგიებისა და კანონების მომზადების საქმეში.

## სამოქალაქო საზოგადოების მთავარი აქტორები გენდერული თანასწორობის სფეროში

- ASPEKT – ფემინისტური საგანმანათლებლო ორგანიზაცია, 1993 წლიდან აქვეყნებს ჟურნალს, 1996 წლიდან კი წიგნებსაც (დღემდე გამოქვეყნებულია 110 დასახელება), ხელმისაწვდომია ბიბლიოთეკებში და ონლაინ.

- ODZ – (მოქალაქე, დემოკრატია, პასუხისმგებლობა), აქვს 20-წლიანი საგანმანათლებლო გამოცდილება სამოქალაქო აქტიურობის, ადამიანის უფლებებისა და თანასწორი შესაძლებლობების, ადვოკატირებისა და ანტიდისკრიმინაციულ სფეროებში.

- EsFem – ცდილობს, ხელი შეუწყოს ინფორმირებულობის ფართო გავრცელებას გენდერული თანასწორობისა და გენდერული სტერეოტიპების აღმოფხვრის საკითხებში (ევროსაბჭო რეკომენდაციას უწევს EsFem-ს. როგორც მონინავე პრაქტიკის მაგალითს).

- Možnosť voľby (არჩევანის შესაძლებლობა) – ეწევა ადვოკატირებას, აქვს ცხელი ხაზი, ახდენს განათლების კოორდინირებას სლოვაკეთის რესპუბლიკის CEDAW (კონვენცია ქალთა მიმართ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ) ალტერნატიული ანგარიშის შესახებ, ორგანიზებას უკეთებს „CEDAW სკოლას“, ეწევა კამპანიას სტამბოლის პროტოკოლის რატიფიცირებისთვის.

- Fenestra – ეწევა ადვოკატირებას, კონსულტირებას, განსაკუთრებით – ძალადობის შემთხვევებში, უზრუნველყოფს თავშესაფრით.

## ინტერვიუები გენდერული თანასწორობის საკითხებზე მომუშავე ექსპერტებთან

2017 წლის აგვისტო–სექტემბერში ჩავატარე ინტერვიუები ჩვენი საზოგადოების სხვადასხვა სფეროში მომუშავე ხუთ ექსპერტთან, რომელთაც შეხება აქვთ გენდერული თანასწორობის საკითხებთან. კვლევის მონაწილეთა შორის იყვნენ როგორც სამთავრობო, ასევე არასამთავრობო სექტორის და კვლევითი ინსტიტუტების ექსპერტები და პრაქტიკოსები (ტრენინგები, მასწავლებლები, ცხელი ხაზის კონსულტანტები). ხუთივე რესპონდენტის პასუხი ასახავს არა მარტო მათ პირად, არამედ მათთან ერთად პროექტებში ან კვლევებში მომუშავე მათი კოლეგების გამოცდილებასა და მოსაზრებებს. ეს კოლეგები პირადად ესწრებოდნენ ინტერვიუებს. ამ კუთხით თუ შევხედავთ, მოსაზრებები და გამოცდილება გაგვიზიარა 15 ექსპერტმა.

### **პირდაპირ გამომკითხული ხუთი ექსპერტი:**

- სილვია პორუბანოვა – შრომისა და ოჯახის კვლევითი ინსტიტუტის დირექტორი, სლოვაკეთის გენდერული თანასწორობის კომიტეტის წევრი
- დავმარ ჰორნა – ადამიანის უფლებების აქტივისტი, კომენიუსის უნივერსიტეტის მასწავლებელი
- იარმილა ფილადელოვოვა – მკვლევარი, გენდერული თანასწორობის სფეროში მრავალი ემპირიული კვლევისა და შრომის ავტორი და თანაავტორი
- იანა დივინცოვა – შრომის, სოციალური დაცვისა და ოჯახის საქმეთა სამინისტროს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტის სამდივნოს დირექტორი
- ადრიანა მესოხორიტისოვა – გენდერული ძალადობის საკითხებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციის „არჩევანის შესაძლებლობა“ ხელმძღვანელი.

## **დასკვნები ინტერვიუებიდან**

ექსპერტებთან ჩატარებული ინტერვიუებიდან გაკეთებული დასკვნები შეიძლება გავაერთიანოთ ორ ძირითად მიმართულებად, რომლებიც დაკავშირებულია ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის პრინციპების გამოყენებასთან:

1. ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის განხორციელებაში არსებული ძირითადი ტენდენციები – დასკვნები მოიცავს საზოგადოების მიდგომებს, ამჟამად არსებულ ვითარებას და მოსალოდნელ ტენდენციებს
2. „შემთხვევის ანალიზი“ – მონიწივე პრაქტიკის მაგალითები, ინდივიდუალური გამოცდილება და პროექტების მდგრადობა

## **I. ძირითადი ტენდენციები**

ყველა ექსპერტი ცალსახად აღიარებს, რომ გენდერული თანასწორობის კუთხით ადგილებზე არსებული სიტუაცია ამ მხრივ ეროვნულ დონეზე არსებული მდგომარეობის ანარეკლია.

ეროვნულ დონეზე გენდერულ თანასწორობას აქვს შემდეგი ძირითადი დამახასიათებელი ნიშნები:

- გენდერული თანასწორობის პრინციპების არასწორი გაგება
- სახელმწიფოს მხრიდან არასაკმარისი მხარდაჭერა და ადგილებზე ამ მხრივ განათლებისა და ინფორმირებულობის ნაკლებობა

● ევროკავშირისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების, მათ შორის ევროსაბჭოსა და გაეროს წინაშე აღებული ვალდებულებებით დადგენილი სტანდარტების არათანმიმდევრული დანერგვა

- გენდერულ საკითხებზე რეაგირება არაეფექტური ფორმალური გზებით

ბუნებრივია, ამგვარი ზოგადი სოციალურ-კულტურული ფონი ზეგავლენას ახდენს ადგილებზე შექმნილ ვითარებაზე. ამას ემატება სხვა ფაქტორებიც, რაც ანელებს ან აფერხებს ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის დანერგვას. ასეთი ხელისშემშლელი ფაქტორების მაგალითებია:

- გენდერული თანასწორობის პრინციპებისა და არსის შესახებ არასაკმარისი ინფორმირებულობა;
- ამ საკითხზე ძლიერი კულტურული და სოციალური სტერეოტიპების არსებობა ადამიანურ-სამართლებრივ განზომილებებში (მაგ. ტრადიციული აზროვნება გენდერული თანასწორობის წინააღმდეგ);

● გავრცელებული მოსაზრება, რომ „ქალთა უთანასწორობის საკითხი“ გადაწყდა ჯერ კიდევ სოციალიზმის ეპოქაში და, შესაბამისად, საჭირო აღარაა შემდგომი მსჯელობა ამ თემაზე;

● გენდერული უთანასწორობის თემატიკის ხშირი გადაფარვა ეკონომიკური თემატიკით, როგორცაა უმუშევრობა, ბინით უზრუნველყოფა და ა.შ.;

● ძლიერი ზენოლა ეკლესიის, განსაკუთრებით კათოლიციზმის მხრიდან გენდერული თანასწორობის პრინციპების წინააღმდეგ და CEDAW და გენდერული თანასწორობის სხვა დოკუმენტების ძირეული უარყოფა. კათოლიკური ეკლესია გენდერული თანასწორობის წინააღმდეგ იყენებს სხვადასხვა არგუმენტს, როგორცაა ის, რომ გენდერული თანასწორობა საფრთხეს უქმნის ჩვენს კულტურას, ტრადიციებს და ოჯახის სტაბილურობას.

ყველა აღნიშნული ფაქტორის ზემოქმედებით განპირობებულია გენდერული თანასწორობის განხორციელების დაბალი დონე ადგილებზე, თუმცა ამავე მიზეზებით დიდია განსხვავება კონკრეტულ მუნიციპალიტეტებს, ქალაქებსა და რეგიონებს შორის.

ხშირად შესაძლებელია, რომ თუნდაც ერთმა ადამიანმა ან მცირე საგანმანათლებლო პროექტმა შეცვალოს ვითარება. მაგალითად, იმ ქალაქებში, რომელთა მერებიც ქალები გახდნენ, შეინიშნება აღნიშნული საკითხის მასშტაბების ცვლილება. კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი განსხვავება გამოიწვიოს რეგიონებში გენდერული თანასწორობის განხორციელების მხრივ, არის ადგილობრივი მოქალაქეების მიერ საგანმანათლებლო პროგრამების ორგანიზების ნება-სურვილი და კონკრეტულ რეგიონში ამ პროგრამების მისანვდომობა ფართო საზოგადოებისათვის. ამგვარად, შეგვიძლია ვისაუბროთ მკვეთრ განსხვავებებზე გენდერული თანასწორობის განხორციელების კუთხით სლოვაკეთში. მხოლოდ ერთი ფაქტორის გათვალისწინება, მაგალითად, იმისა, მოცემული ქალაქის მერი ქალია თუ მამაკაცი, არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ ვისაუბროთ გენდერული თანასწორობისადმი ფართო საზოგადოების დამოკიდებულების და ზოგადად არსებული ატმოსფეროს ცვლილების შესახებ. მაგალითად, იყო შემთხვევები, როცა ქალმა მერმა მიიღო ეს თანამდებობა, როგორც „უკანასკნელმა არჩევანმა“, რადგან სხვას არავის სურდა ამ თანამდებობის დაკავება. ამგვარად, არჩევნების ამგვარი შედეგი განპირობებული იყო არა მოქალაქეთა მაღალი ცნობიერებით გენდერული თანასწორობის საკითხებზე, არამედ არჩევანის სიმწირით. თუმცა, მეორე მხრივ, ხშირად ასეთი მერები, რომლებიც კანდიდატების ნაკლებობის შედეგად იყვნენ არჩეულნი, თანდათანობით ცვლიან მოქალაქეთა მიდგომებსა და ხედვებს გენდერული თანასწორობის პრინციპების მიმართ. თავიანთი გამორჩეული მუშაობით, ისინი პრაქტიკაში ადასტურებენ გენდერული თანასწორობის პრინციპებს და ხელს უწყობენ ამ საკითხზე ინფორმირებულობის ამაღლებას. საჭიროა ამგვარი პოზიტიური მაგალითების შესახებ ინფორმაციის ფართოდ გავრცელება და საზოგადოებასთან მეტი დისკუსია.

მუნიციპალურ არჩევნებში არსებული პროპორცია გამოირჩევა დადებითი დინამიკით ქალი მერების ზრდის კუთხით, თუმცა, მეტწილად ეს ქალი მერები წარმოადგენენ მხოლოდ პატარა და ნაკლებად განვითარებულ ქალაქებს. უფრო ნაკლებად არიან ქალები არჩეული მერებად დიდ ქალაქებში. რეგიონულ დონეზე, სლოვაკეთის რვავე თვითმმართველი რეგიონის თავმჯდომარეებად მხოლოდ მამაკაცები იყვნენ ხოლმე არჩეული. აღნიშნული ვითარება პირველად 2017 წლის ნოემბერში, ბოლო არჩევნებისას შეიცვალა, როცა ერიკა იურინოვა იქნა არჩეული ჟილინას თვითმმართველი რეგიონის თავმჯდომარედ. ეს არჩევნები გამორჩეული იყო კანდიდატებს შორის ქალთა რაოდენობითაც, რაც მნიშვნელოვნად მაღალი იყო ნებისმიერ წინა არჩევნებთან შედარებით.

### „შემთხვევის ანალიზი“

გენდერული თანასწორობის ადგილობრივ დონეზე განხორციელების მონინავე გამოცდილების მაგალითები შეიძლება ვიპოვოთ სამი მიმართულებით:

- მუნიციპალიტეტების სოციალური ცხოვრება
- იმ სანარმოთა დონეზე გატარებული ზომები, რომლებიც საქმიანობას წარმართავენ კონკრეტულ მუნიციპალიტეტებში
- განათლება, ტრენინგები, ცნობიერების ამაღლების კამპანია

## მოწინავე გამოცდილება პოლიტიკურ დონეზე

სლოვაკეთის თვითმმართველი რეგიონების არჩევნების შედეგები გენდერული თანასწორობის მიმართ სოციალურ-პოლიტიკური ცნობიერების ერთ-ერთი ინდიკატორია. მათი შედეგების მიხედვით შეგვიძლია ვიმსჯელოთ ხალხის დამოკიდებულებაზე ქალების მიმართ, ფართო საზოგადოების რწმენაზე, რომ ქალებს შეუძლიათ ისევე იმუშაონ, როგორც მამაკაცებმა. შესაბამისად, ქალი მერების არსებობა საშუალებას გვაძლევს დავინახოთ მათი მუშაობის შედეგები და იგი წარმოადგენს არჩეული ქალების უნარებისა და შესაძლებლობების პირდაპირ დასტურს. აღნიშნული ინდიკატორი, ძირითადად, შეეხება ქალი მერების ან მუნიციპალური საბჭოს დეპუტატი ქალების მუშაობის შეფასებას.

როგორც აღვნიშნეთ, ამგვარ თანამდებობებზე ქალების ყოფნა ჯერ კიდევ არ არის ჩვეული ამბავი სლოვაკეთისათვის – იგი მხოლოდ 20% აღწევს (იხ. დიაგრამა). უმეტეს შემთხვევაში ისინი ხელ-

მძღვანელობენ მცირე ან საშუალო ზომის მუნიციპალიტეტებს, 500–დან 5000–მდე მოსახლეობით. ბოლო წლებისა და მუნიციპალურ ორგანოებში არჩევნების გამოცდილება ნათლად მიუთითებს ქალების წარმატებაზე ამ თანამდებობისათვის ბრძოლაში. ამის დამადასტურებლად შეგვიძლია მოვიყვანოთ მაღალი წილი ქალი მერებისა, რომლებიც ხელახლა იქნენ არჩეული მეორე ან მესამე ვადით. ადგილობრივი გამოცდილება ასევე მიუთითებს ამ მხრივ ზოგადი ატმოსფეროს შეცვლაზე, რაც გამოიხატება ისეთ ტენდენციებში, როგორცაა მეტი პატივისცემა ქალებისადმი, ქალებთან დაკავშირებით ნაკლები სტერეოტიპები და ა.შ. ამავე დროს წარმატებული ქალი მერები ნიმუშს, მაგალითს წარმოადგენენ მეზობელი თემებისთვისაც. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში სლოვაკეთში გამოიკვეთა რამდენიმე რეგიონი, სადაც ორი–სამი წარმატებული ქალი მერის მაგალითზე თანდათანობით იზრდება შემდეგ მუნიციპალურ არჩევნებში მონაწილე ქალი კანდიდატებისა და, შედეგად, ქალი ლიდერების რიცხვი. აღნიშნულის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ ჟილინას მუნიციპალური რეგიონი ჩრდილოეთ სლოვაკეთში, სადაც ერთ კონკრეტულ რეგიონში, ტურიეცში, მერების ერთ მესამედზე მეტი ქალია, მიუხედავად იმისა, რომ მეზობლად მდებარე ლიპტოვში და ორავაში კვლავ მცირეა მათი რაოდენობა.

ტურიეცში ასევე იზრდება ახალგაზრდა ქალ მერთა რიცხვიც. ერთ–ერთი მათგანია ყოფილი მოდელი 30 წლის ერიკა ცინტულოვა – სოფლის კლასტორ პოდ ზნიევომ მერი. იგი მშობლიურ სოფელში დედაქალაქ ბრატისლავადან დაბრუნდა, რათა ააღორძინოს აქაურობა. როდესაც დაინახა, რომ ამ ფუნქციისთვის სხვა კანდიდატი არ იყო, გადაწყვიტა, თავად ეცადა ბედი. „ვხედავდით, რომ ჩვენი სოფლიდან გამქრალიყო ის სიამაყე, ბრწყინვალეობა, მომხიბვლელობა და წესრიგი, რაც ბავშვობიდან მახსოვდა. ვცდილობდით, დაგვერწმუნებინა ჩვენი მეგობრები, კენჭი ეყარათ მერობაზე, მაგრამ ვერავინ დავიყოლიეთ, ასე, რომ მე მომიწია კენჭისყრამ“ – იგონებს ეს მიზანსწრაფული მერი. საბედნიეროდ, ამ რეგიონში მრავლად არიან ქალი მერები და ისინი ხშირად ეხმარებიან ერთმანეთს, ამიტომ ერიკასაც შეუძლია მათი მაგალითით ისარგებლოს. ქალი მერების მიერ ერთმანეთის რჩევებით ამგვარი დახმარება დამახასიათებელია სლოვაკეთის სხვა რეგიონებისთვისაც.

## მოწინავე გამოცდილება ბიზნესის დონეზე

გენდერული თანასწორობის მხარდაჭერის მეორე მნიშვნელოვანი დონეა ბიზნესში ამ საკითხისადმი დამოკიდებულება. მოწინავე გამოცდილების მაგალითებად შეიძლება მოვიყვანოთ კონკრეტულ მუნიციპალიტეტებში და რეგიონებში საწარმოებისა და ორგანიზაციების მიერ გენდერული თანასწორობის ხელშემწყობი პროგრამებისა და სტრატეგიების შემუშავება.

1989 წლის რევოლუციისა და საბაზრო ეკონომიკის დამკვიდრების შედეგად, ქარხნების, საწარმოებისა და ორგანიზაციების კორპორატიული სტრატეგიიდან გაქრა საოჯახო პოლიტიკა. კერძო ბიზნესში საოჯახო პოლიტიკის მიმართ ინტერესის გაქრობის საპასუხოდ შრომის, სოციალურ საკითხთა და ოჯახის სამინისტრომ დაიწყო ახალი ტიპის საოჯახო სტრატეგიის შემუშავება, რაც დაკავშირებული იყო გენდერული თანასწორობის პრინციპებთან. ამ პროცესში სამინისტრომ შექმნა პროექტი „ოჯახისადმი მეგობრული საწარმო“. ეს არის კონკურსი და ითვალისწინებს კერძო საწარმოებისათვის პრიზების მინიჭებას და საზოგადოებრივ აღიარებას ფართო სოციალური პროგრამების შექმნისა და მათი თანამშრომლების ოჯახების მხარდასაჭერად მიმართული სხვადასხვა ტიპის ძალისხმევისათვის. პრიზის მინიჭებისას ერთ–ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორად განისაზღვრა გენდერული თანასწორობის პრინციპების გამოყენება პრაქტიკაში, კერძოდ, თუ რა ღონისძიებებს მიმართავს ესა თუ ის კომპანია, რათა მისმა თანამშრომლებმა შეძლონ, ერთმანეთს შეუთავსონ სამუშაო და ოჯახი. ამგვარ ღონისძიებებს შორისაა ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა კომპანიაში მუშაობის თავისუფალი გრაფიკის დამკვიდრება დედებისა და მამებისათვის, თანამშრომელთა ბავშვებისათვის საბავშვო ბაგებისა და ბაღების დაარსება და ა.შ.

კონკურსის უალრესად წარმატებული აღმოჩნდა და აშკარაა მნიშვნელოვანი პროგრესი, როგორც აპლიკანტების რაოდენობის, ასევე მედიამომხილვის კუთხით. დაჯილდოებულ კომპანიებს შორის იყვნენ არა მარტო დიდი და მდიდარი, არამედ მცირე ზომის კომპანიებიც, რომელთაც დანერგეს საინტერესო ღონისძიება ან აქტივობა, რომელიც მიმართული იყო ოჯახისა და სამუშაოს შეთავსებისკენ. ამ კონკურსის შედეგები ცხადდება შრომის, სოციალურ საკითხთა და ოჯახის სამინისტროს მიერ, ფართოდ ვრცელდება საზოგადოებაში და მას დადებითი გამოხმაურება მოჰყვება. გამარჯვებულ საწარმოებს დიდი მნიშვნელობა ენიჭებათ ადგილებზე ზოგადი ატმოსფეროს შეცვლის და სხვა საწარმოებისათვის გენდერულ თანასწორობაზე დაფუძნებული სამუშაო პრინციპების ყოველდღიურ ცხოვრე-

ბაში გამოყენების მაგალითის მიცემის კუთხით. ამ მხრივ რეგიონზე ზეგავლენაც მეტად საგრძნობია, განსაკუთრებით მაშინ, როცა ამ სანარმოებში რეგიონის მოსახლეობის დიდი ნაწილია დასაქმებული.

### **ამონაპრაპი ჩვენი ქსაერთაბის პასუხებიდან შემდეგ კითხვებზე:**

1. გთხოვთ, შეაფასოთ გენდერული თანასწორობის პრინციპების გამოყენება თქვენს ქვეყანაში ადგილობრივ დონეზე და მუნიციპალური სტრატეგიების სხვადასხვა ფორმაში.

2. არის თუ არა თქვენთვის ცნობილი მოწინავე გამოცდილების მაგალითები? დადებითი პასუხის შემთხვევაში, გთხოვთ მოკლედ გვიამბოთ მათ შესახებ.

როგორც სიღვია პორუბანოვა აღნიშნავს:

ბოლო წლებში აშკარაა ძალისხმევა რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე. ხშირად ვხედავთ გენდერული თანასწორობისაკენ მიმართული დოკუმენტების მიღებასა და გამოყენებას, სხვადასხვა აქტივობას, ამ მიზნით მომუშავე დაწესებულებებს, განსაკუთრებით, როცა საქმე ეხება თემებს, რომლებიც აქტიუალურია კონკრეტული რეგიონის, ქალაქის ან მუნიციპალიტეტისთვის.

აქ იგულისხმება, მაგალითად, სხვადასხვა ტიპის მემორანდუმები, თანამშრომლობის ხელშეკრულებები, ადგილობრივ წარმომადგენელთა ქსელის შექმნა (დეპუტატების, ადგილობრივი ხელისუფლების, ადგილობრივი კომპანიების წარმომადგენლების, სკოლებისა და დაწესებულებებისგან). მათი საქმიანობის სფერო მოიცავს ოჯახური ცხოვრებისა და სამუშაოს შეთავსებას, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ორივე სქესის წარმომადგენელთა დაბალანსებულ მონაწილეობას, ქალთა მიმართ ძალადობას და ოჯახურ ძალადობას, ორგანიზაციების ეფექტურ სოციალურ პასუხისმგებლობას, მიმართულს მშობლების ხელშეწყობისაკენ. ამ კუთხით ადგილობრივ დონეზე ხშირად გამოიყენება სხვადასხვა ტიპის ტრენინგები და საგანმანათლებლო აქტივობები, რომლებიც ხშირად სარგებლობენ ამ სფეროში არსებული საუკეთესო გამოცდილებით და მაგალითებით ისეთი ქვეყნებიდან, როგორებიცაა გერმანია, ავსტრია ან შვედეთი.

ადგილობრივ ორგანიზაციათა კონკრეტული ინიციატივები უმეტესად კონცენტრირებულია შემდეგზე: იმგვარი სამუშაოს ორგანიზება, რომელიც ითვალისწინებს საოჯახო და პირად საჭიროებებს და ინდივიდუალურ განსხვავებებს ქალ და მამაკაც თანამშრომლებს შორის, იმ მომსახურებათა განვითარება, რომლებიც ხელს უწყობს ოჯახისა და სამუშაოს შეთავსებას, პროგრამების მხარდაჭერა, რომლებიც მიმართულია მამაკაცებისა და ქალების დასაბრუნებლად შრომით ბაზარზე (გადამზადება, სპეციალიზებული დასაქმების კურსები, მენტორობა და სწავლება, არასამუშაო ეტაპზე სწავლების გაგრძელება და ა.შ.).

ადგილობრივ ორგანიზაციებში ამჟამად მიმდინარეობს დისკუსიები და გამოცდილების და იდეების გაზიარება შემდგომ კონკრეტულ მიმართულებებსა თუ „თემებზე“:

- მომზადება მშობლობისათვის
- მშობლობა, როგორც ახალი სიტუაცია ცხოვრებაში
- ბავშვებზე ზრუნვა და ბავშვის განათლება
- სკოლამდელი დაწესებულებები
- დეკრეტული შვებულებიდან სამუშაოზე დაბრუნება
- დედების მხარდაჭერის პროგრამები
- მამების მხარდაჭერა კომპანიებში
- ოჯახის წევრებზე ერთობლივი ზრუნვის მხარდაჭერა

### **როგორც დინცოვა აღნიშნავს:**

ამის შეფასება ძნელია, თუმცა ვფიქრობ, ეს, ძირითადად, დამოკიდებულია რეგიონში მოქმედ კომპანიებში თანამშრომლებს შორის არსებულ განათლების დონეზე და მათ ინფორმირებულობაზე გენდერული თანასწორობის საკითხებზე; ამგვარად, შეიძლება ერთმანეთისაგან მეტად განსხვავებული სურათი მივიღოთ. ჩემი აზრით, ურბანულ თემებში უფრო პოზიტიური განწყობები უნდა იყოს, ვიდრე მცირე მუნიციპალიტეტებში, სადაც მოსალოდნელია საკითხის ნაკლები ცოდნა და ტრადიციული მიდგომების არსებობა. თუმცა, ჩემი თვალთახედვით, ვითარება იცვლება, რადგან ინსტიტუციური საფუძველი ძლიერდება და ხორციელდება ბევრი საგანმანათლებლო პროექტი რეგიონული ხელისუფლების თანამშრომლობით შრომის, სოციალური დაცვისა და ოჯახის სამინისტროსთან. საინტერესოა თვალი გადავავლოთ რეგიონულ და მუნიციპალურ არჩევნებში ქალ კანდიდატთა რაოდენობასაც.

### **როგორც ჰორნა აღნიშნავს:**

სლოვაკეთში გენდერული თანასწორობის პრინციპების გამოყენებას ადგილობრივ, მუნიციპალურ დონეზე რამდენიმე განზომილება აქვს. პრინციპში, მამაკაცები ჭარბად არიან გადანყვევტილების მიმღებ და საკვანძო თანამდებობებზე (პოლიტიკური წარმომადგენლობის ყველა დონეზე და ბიზნესში, მათ შორის აკადემიურ სფეროშიც). ამ სიჭარბის ფაქტორები, ასევე შესაბამისი სტატისტიკა სათანადოდაა ასახული სლოვაკეთის ყოველწლიური საერთო მდგომარეობის ანგარიშში, ასევე CEDAW ალტერნატიულ ანგარიშში და CEDAW რეკომენდაციებზე არასამთავრობო ექსპერტების პასუხებში.

ქალებს შორის შეინიშნება მზარდი დაინტერესება, დაიკავონ თანამდებობები რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე – მაგ. მუნიციპალიტეტების მერების, ადგილობრივ, მუნიციპალურ საბჭოთა დეპუტატების თანამდებობები. მოგიყვანთ მაგალითს ჩემი პირადი გამოცდილებიდან: საერთო საცხოვრებლების ბინათმესაკუთრეთა წარმომადგენლისა და თვითმმართველი რეგიონის თავმჯდომარის თანამდებობები, ჩვეულებრივ, ქალებს უკავიათ (სასარგებლო იქნებოდა შესაბამისი სტატისტიკა ან სილრმისეული კვლევა ამ კუთხით, თუმცა ეს ინფორმაცია ხელთ არაა მაქვს).

## **II. მონიშნავი პრაქტიკა ოჯახური ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის კომპეტენციის განვითარება სლოვაკეთში. 2008 წ. მოკლე მონახაზი**

2008 წელს კომიტეში ჩატარებულმა მონიტორინგმა აჩვენა, რომ საჯარო სამსახურების იმ პერსონალს, რომელთაც უწევდათ ოჯახური ძალადობის მსხვერპლ ქალებთან მუშაობა, არავითარი წვდომა არ გააჩნდათ ტრენინგებზე. ამიტომაც, სამინისტროს მხარდაჭერით ქალთა ადგილობრივმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ FENESTRA შეიმუშავა სატრენინგო კურსი.

აღნიშნული კურსი განხორციელდა ქალაქის ოთხ რაიონში. სპეციალურ ტრენინგ კურსებს დაესწრო ამ თემაზე მომუშავე სხვადასხვა პროფესიის 36 ადამიანი – პოლიციელები, სოციალური მუშაკები, ჯანდაცვის სპეციალისტები, ფსიქოლოგები და იურისტები. მოხდა მათი გათვითცნობიერება პარტნიორის მხრიდან ძალადობის თემაზე. ძირითად თემებს შორის იყო: გავრცელებული მითები პარტნიორებს შორის ძალადობის შესახებ, მისი რეალური მიზეზები და ბუნება, რისკ-ფაქტორები, ქალთა უსაფრთხოება, ვინაა პასუხისმგებელი ქალთა მიმართ ძალადობაზე და პარტნიორების მხრიდან ძალადობის ზეგავლენა ქალებისა და მათი ბავშვების ჯანმრთელობაზე.

შეიქმნა სახელმძღვანელო, რომელშიც დეტალურად არის აღწერილი თითოეული სამსახურის კომპეტენცია და პროცედურები. ამ კურსმა სტიმული მისცა მსგავს პროექტებს სლოვაკეთის სხვა რეგიონში – პრემოვში.

## **ერთიანი მიდგომა მოითხოვს კოორდინაციას**

სლოვაკეთში ეროვნული პოლიტიკა ოჯახურ ძალადობასთან და ქალთა მიმართ ძალადობასთან დაკავშირებით მჭიდრო კავშირშია გენდერული თანასწორობის პოლიტიკასთან. 1990-იანი წლების მეორე ნახევრიდან ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის საკითხი ამ დღის წესრიგის ნაწილი გახდა, რაც, ძირითადად, უკავშირდებოდა ალბერტ საერთაშორისო ვალდებულებებს, რომელიც ევროკავშირში გაერთიანების შემადგენელი ნაწილი იყო. 2004 წლამდე ქალთა მიმართ ძალადობის საკითხი ჩართული იყო ქალთა საკითხების შესახებ ეროვნულ გეგმებში (1997) და მისი ჩამოყალიბება მოხდა ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის (2001) კონტექსტში. ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ სტრატეგიის მიღებას თან ახლდა მთელი რიგი სიძნელეები, დისკუსიები, პერსონალის ცვლილება და ზენოლა არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან. ძირითადი კონფლიქტი უკავშირდებოდა გენდერული ძალადობის კონცეფციის აღიარებას და არჩევანს, აქცენტი გაკეთებულიყო ექსკლუზიურად ქალებზე. [1] გადანყდა, რომ არჩეულიყო ერთიანი მიდგომა, რომელიც მოიცავდა სისხლის სამართალს, დახმარების აღმოჩენას, პრევენციასა და კვლევით საქმიანობას. უმნიშვნელოვანესად იქნა მიჩნეული დაინტერესებულ მხარეთა შორის კოორდინაცია. [2] ეს რომ მართლაც ასეა, საკითხის მრავალმხრივობიდანაც გამომდინარეობს, რადგან ქალთა მიმართ ძალა-



დობის პოლიტიკის აქტორები წარმოადგენენ ფართო სპექტრის სხვადასხვა სფეროს: უსაფრთხოებას და დაცვას, სისხლის სამართალს, სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის სამსახურებს, სამოქალაქო საზოგადოებას და კვლევით საქმიანობას. ამ თემაზე აქტიურად ჩართულ სამინისტროებს შორისაა შრომის, სოციალურ საქმეთა და ოჯახის, შინაგან საქმეთა, იუსტიციის და ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტროები. დეცენტრალიზაციისა და დემოკრატიზაციის პროცესების კვალდაკვალ, სულ უფრო და უფრო მეტი პასუხისმგებლობის დელეგირება ხდება რეგიონულ ხელისუფლებაზე. ამავდროულად, არასამთავრობო ორგანიზაციებიც მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ და ხშირად საკუთარ თავზე სახელმწიფოს ვალდებულებებსაც კი იღებენ ოჯახურ ძალადობასთან ბრძოლის მიმართულებით.

## ტრენინგების საჭიროება

2008 წ. ქალაქ კომიტეში განხორციელდა ოჯახური ძალადობის მსხვერპლ ქალთა მხარდაჭერისა და დაცვის მხრივ არსებული ვითარების მონიტორინგი. მონიტორინგმა გამოავლინა ამ მიმართულებით ძლიერი და სუსტი მხარეები და განვითარების შესაძლებლობები. სისუსტეთა შორის ერთ-ერთი იყო ტრენინგების ნაკლებობა ოჯახური ძალადობის მსხვერპლ ქალებთან მომუშავე საჯარო მოსამსახურეთათვის.

ამიტომაც შემუშავდა სატრენინგო კურსი პოლიციელების, სოცმუშაკების, ჯანდაცვის სპეციალისტების, ფსიქოლოგებისა და იურისტებისათვის. ტრენინგი მიზნად ისახავდა იმ სპეციალისტების მუშაობის ეფექტურობის ამაღლებას, რომლებიც შედიოდნენ კომიტეში ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციისა და აღმოფხვრის სამუშაო ჯგუფში (რომელიც 2008 წ. შეიქმნა), რათა გაუმჯობესებულიყო მათ შორის ურთიერთთანამშრომლობა და შექმნილიყო პლატფორმა ჩართულ ინსტიტუტებს შორის შეხვედრებისა და ცოდნის გაზიარებისათვის.

კურსის შემუშავების ინიციატივა ეკუთვნოდა კომიტეს ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაციას Fenestra და იგი დააფინანსა შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეგიდით მოქმედმა დანაშაულის პრევენციის კომიტეტმა. სამიზნედ შეირჩა კომიტეს 4 რაიონი: სევერ, ზაპად, დარგოვსკიხ პრდინოვ და ნად ჯაზერომ.

მოხდა ყოველ რაიონში ოჯახურ ძალადობასთან ბრძოლაზე პასუხისმგებელი მთავარი დაწესებულების შერჩევა. შერჩევის უპირველესი კრიტერიუმი იყო მისი შესაძლებლობა, ყოფილიყო პირველადი კონტაქტის ადგილი იმ ქალებისათვის, რომლებმაც განიცადეს ძალადობა პარტნიორის მხრიდან და ითხოვდნენ დახმარებას. ამგვარი დაწესებულებები იყო პოლიციის განყოფილებები, სოციალური და საოჯახო მომსახურების ოფისები, საავადმყოფოები, საველე სოცსამსახურები, ფსიქოლოგიური კონსულტაციის და პრევენციის ცენტრები და პროკურატურის განყოფილებები.

ამ დაწესებულებებში მომუშავე სპეციალისტები ესწრებოდნენ სპეციალიზებულ სატრენინგო კურსებს, რომლებიც ახდენდნენ მათ გათვითცნობიერებას პარტნიორის მხრიდან ძალადობის საკითხებში. ძირითადი თემები მოიცავდა გავრცელებულ მითებს პარტნიორებს შორის ძალადობის შესახებ, მათ რეალურ მიზეზებსა და ბუნებას, რისკ-ფაქტორებს, ქალთა უსაფრთხოებას, ვინაა პასუხისმგებელი ქალთა მიმართ ძალადობაზე და პარტნიორების მხრიდან ძალადობის ზეგავლენას ქალებისა და მათი ბავშვების ჯანმრთელობაზე.

შეიქმნა სახელმძღვანელო, რომელშიც დეტალურადაა აღწერილი თითოეული სამსახურის კომპეტენცია და ძალადობის შემთხვევაში საჭირო პროცედურები. კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ თავების ავტორები იყვნენ შესაბამისი უწყებების წარმომადგენლები, რომლებიც შედიოდნენ კომიტეში ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციისა და აღმოფხვრის სამუშაო ჯგუფში.

ტრენინგი გაიარა 36 ადამიანმა. მათ მაღალი შეფასება მისცეს მიღებულ ინფორმაციას და შესაძლებლობას, გაეზიარებინათ თავიანთი გამოცდილება სხვა პროფესიის ადამიანებისათვის. გაიხსნა მეტად სასარგებლო საინფორმაციო არხი სხვადასხვა სფეროს სპეციალისტებს შორის თანამშრომლობისათვის.

## პროფესიებს შორის თანამშრომლობა

ტრენინგი სასარგებლო აღმოჩნდა იმ კუთხითაც, რომ თავი მოუყარა სხვადასხვა პროფილისა და ოჯახური ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლაში სხვადასხვა როლის მქონე სპეციალისტებს და იგი გახდა ნაწილი ფართო პროექტისა, რომელიც მხარს უჭერს კომიტეში ქალთა მიმართ ძალადობის პრევენციისა და აღმოფხვრის სამუშაო ჯგუფის წევრთა შორის უწყებათაშორისი მიდგომის დამკვიდრებას.

ტრენინგი წარმატებული გამოდგა ოჯახური ძალადობის მსხვერპლ ქალთა მხარდასაჭერად სტანდარტიზებული პროცედურების გავრცელების კუთხითაც და საშუალება მისცა სხვადასხვა უწყებას, ერთმანეთისთვის გაეზიარებინათ ცოდნა და გამოცდილება.

ტრენინგი ეფუძნება მსხვერპლზე ორიენტირებულ და მრავალუნებრივ მიდგომას, რომელიც ერთად უყრის თავს ოჯახური ძალადობის საკითხებში ჩართულ რამდენიმე ორგანიზაციას, რომელთაც ხელი მოაწერეს ფორმალურ პროტოკოლებს. მის განხორციელებაში ჩაერთნენ უშუალოდ მსხვერპლთან მომუშავე ექსპერტებიც.

ოჯახური ძალადობის განმარტება ეფუძნება საერთაშორისო დოკუმენტებსა და შეთანხმებებს, რომლებიც ქალთა მიმართ ძალადობას განიხილავენ გენდერულ ძალადობად და მას ქალთა და მამაკაცთა შორის ისტორიულად და სოციალურად ჩამოყალიბებული უფლებრივი დისბალანსის შედეგად მიიჩნევენ. ამგვარი განსაზღვრება კარგ საფუძველს იძლევა ზოგად გარემოზე ზემოქმედებისათვის, რადგან იგი ხაზს უსვამს გენდერულ უთანასწორობას ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა ძალადობის მსხვერპლი ქალებისათვის სიღარიბის რისკი და სახელმწიფო და ადგილობრივი სახელისუფლებო ორგანოების მხრიდან არაჯეროვანი ან არასაკმარისი რეაგირების შემთხვევაში ქალისთვის შექმნილი ფიზიკური (ჯანმრთელობის) საფრთხე.

ტრენინგის შეფასება ან მონიტორინგი არ განხორციელებულა. თუმცა არსებობს რამდენიმე მიმართულება, სადაც შეიძლება მისი ეფექტურობის გაზრდა. პირველი ნაბიჯი იქნებოდა პროცედურათა ფორმალიზება, რაც გამოიხატება ყოველი უწყების შიგნით და ერთად მომუშავე უწყებებს შორის პროტოკოლის ხელმოწერაში. მეორე ნაბიჯი უნდა იყოს ტრენინგის გამოცდილების გადმოტანა მიმდინარე პრაქტიკაში. მესამეც, ტრენინგებისათვის სასარგებლო იქნებოდა მისი პერიოდული შეფასება. მიუხედავად ამ ინიციატივაში შინაგან საქმეთა სამინისტროს ჩართულობისა, არ შემუშავებულა კონკრეტული გეგმა მისი გავრცელებისათვის.

## ნიმუში სხვა რეგიონებისათვის

ტრენინგის დადებითი მხარე იყო ის, რომ იგი ეფუძნებოდა პრაქტიკას და მიზნად ისახავდა ადგილზე სიტუაციის მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი ნაკლოვანებების აღმოფხვრას. ის აიგო მრავალუნებრივი მიდგომის პრინციპებზე და მასში ჩართულნი იყვნენ ოჯახური ძალადობის მსხვერპლთან მომუშავე სხვადასხვა უწყების წარმომადგენლები. ამ უწყებათა წარმომადგენლებმა შექმნეს სახელმძღვანელო, რომელშიც თითოეული უწყებისათვის განერილია საჭირო ჩარევის პროცედურები და მისი გრძელვადიანი მნიშვნელობა. სახელმძღვანელო ხელმისაწვდომია Fenstra-ს ვებგვერდზე და მისი გამოყენება შეუძლია ნებისმიერ უწყებას, რომელსაც სურს გაიუმჯობესოს უნარები პროფესიული მხარდაჭერის მხრივ ოჯახური ძალადობის შემთხვევებში.

ტრენინგის გადატანა სხვა გარემოში შეიძლება გარკვეულწილად შეზღუდული იყოს, კონკრეტული ადამიანებიდან და მონაწილე დანესებულებებიდან გამომდინარე. ამას გარდა, ტრენინგში ჩართულ დანესებულებათა ტიპოლოგია დამოკიდებულია არსებულ საკანონმდებლო გარემოსა და თითოეული დანესებულების პასუხისმგებლობაზე. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული ტრენინგი აღმოჩნდა ნიმუში სხვა რეგიონებისათვის, რათა დაეწყოთ მსგავსი თანამშრომლობა (მაგ. პრემოვის რეგიონში), რითაც დაამტკიცეს, რომ არსებული პრაქტიკა შეიძლება დაინერგოს სხვაგანაც და გამოდგეს სასწავლო მაგალითად განსხვავებულ კონტექსტში.

პროცესიდან მიღებული გაკვეთილებიდან, უპირველესად, შეგვიძლია გამოვყოთ ის, რომ ტრენინგის პოზიტიური შედეგისათვის საწყისი წერტილი უნდა იყოს ტრენინგის საჭიროებათა ანალიზი სამიზნე სპეციალისტებს შორის. მეორეც, მრავალუნებრივ ტრენინგს აქვს უნარი, დასაბამი მისცეს სხვადასხვა უწყებას შორის თანამშრომლობას. და მესამეც, ოჯახური ძალადობის გამკლავების შესახებ სხვადასხვა უწყებას შორის გამოცდილების გაზიარებას შეიძლება სტიმული მისცეს სახელმძღვანელოს შემუშავებამ, რომელიც აერთიანებს სხვადასხვა უწყების პროცედურებს.

[1] ბარბარა ჰოლუბოვა, ქალთა მიმართ ძალადობა და გენდერული თანასწორობის როლი, სოციალური ინკლუზია და ჯანმრთელობის დაცვის სტრატეგიები, ეროვნული ანგარიში მომზადებული EGGSI ქსელისათვის, ევროკომისია, 2010 წ.

[2] ეროვნული სტრატეგია ქალთა მიმართ და ოჯახური ძალადობის პრევენციისა და აღმოფხვრისთვის. საკონტაქტო / დამატებითი ინფორმაცია

დამატებითი ინფორმაციისათვის ვებგვერდი (<http://www.fenestra.sk/>)

NB საავტორო უფლება: დუშანა კარლოვსკა

Fenestra o.z.

Festivalové námestie 2

041 90 Košice

Slovakia

### III. გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციური სტრუქტურა

სლოვაკეთში გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციური სტრუქტურა ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ნაბიჯ-ნაბიჯ იქმნებოდა. პირველი უწყება – შრომის, სოციალურ საქმეთა და ოჯახის სამინისტროს გენდერული თანასწორობისა და თანაბარი შესაძლებლობების დეპარტამენტი 2000 წელს შეიქმნა ევროკავშირში განვერიანების პროცესის ფარგლებში. ეს სტრუქტურა დღემდე აქტიურად მუშაობს, როგორც გენდერული თანასწორობის საკითხების სტაბილური საკოორდინაციო ცენტრი. 2004 წ. ევროკავშირში განვერიანების შემდეგ შეიქმნა ახალი სტრუქტურები, რომლებიც მუშაობენ სამთავრობო და არასამთავრობო აქტორებს შორის კოორდინაციაზე, ახალი სტრატეგიებისა და კანონების შემუშავებაზე, ენევიან ცნობიერების ამაღლების კამპანიებს, იცავენ და პოპულარიზაციას უწყვენ საზოგადოებაში გენდერული თანასწორობის იდეას. ფაქტობრივად, გენდერული თანასწორობის სტრუქტურა შედგება სამი კომპონენტისაგან: 1. სამთავრობო საბჭო 2. გენდერული თანასწორობის კომიტეტი და 3. გენდერული თანასწორობისა და თანაბარი შესაძლებლობების დეპარტამენტი.

#### 1. საბჭო

##### სლოვაკეთის მთავრობის ადამიანის უფლებათა, ეროვნულ უმცირესობათა და გენდერული თანასწორობის საბჭო

2010 წ. ნოემბერში შეიქმნა სლოვაკეთის მთავრობის ადამიანის უფლებათა, ეროვნულ უმცირესობათა და გენდერული თანასწორობის საბჭო, როგორც სლოვაკეთის მთავრობის მუდმივმოქმედი საკონსულტაციო ორგანო. მისი წესდების საფუძველზე განხორციელდა მრავალი სისტემური ცვლილება, მათ შორის ანტიდისკრიმინაციულ სფეროში, რაც პოზიტიურად უნდა აისახოს კომუნიკაციაზე სახელმწიფოსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის, ასევე, ზოგადად, ადამიანის უფლებების საკითხთა კოორდინაციაზე და, კერძოდ - ანტიდისკრიმინაციულ მიმართულებაზე.

წესდების შესაბამისად, საბჭო გახდა მთავრობის მუდმივმოქმედი საექსპერტო, სათათბირო, მაკოორდინირებელი და საკონსულტაციო ორგანო ადამიანის უფლებათა, მათ შორის ეროვნული უმცირესობებისა და ეთნიკური ჯგუფების დაცვის სფეროში და თანაბარი მოპყრობისა და გენდერული თანასწორობის პრინციპების მიმართულებით. მისი ამოცანები მოიცავს: ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების შესახებ მოსაზრებების წარდგენას; ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში სამინისტროების პოლიტიკის კოორდინირების უზრუნველყოფას; სამინისტროებთან და ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, აკადემიურ დაწესებულებებთან და ა.შ. თანამშრომლობას; ადამიანის უფლებათა დაცვის კუთხით მთავრობისათვის წინადადებების წარდგენას; ადამიანის უფლებების დაცვის სფეროში საკუთარი მტკიცე პოზიციის დაფიქსირებას და ამ მიმართულებით კანონებსა და საკვანძო თემებზე მოსაზრებების გამოთქმას. სამთავრობო საბჭო 36 წევრისაგან შედგება და აერთიანებს მთავრობის, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების, ადამიანის უფლებათა დაცვის საზოგადოებრივი ინსტიტუტების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, აკადემიური დაწესებულებების წარმომადგენლებს და საბჭოს კომიტეტების ვიცე-თავმჯდომარეებს (იხ. ქვემოთ). საბჭოს შეხვედრები იმართება წელიწადში არანაკლებ ოთხჯერ.

საბჭოში რვა კომიტეტია, რომლებიც მოიცავენ შემდეგ თემებს: ეროვნული უმცირესობები და ეთნიკური ჯგუფები, არასამთავრობო და არაკომერციული ორგანიზაციები, მოხუცები, შშმ პირები, გენდერული თანასწორობა, ბავშვები და ახალგაზრდები, კვლევა და სწავლება ადამიანის უფლებათა დაცვის

და განმავითარებელი განათლების სფეროში, რასიზმის, ქსენოფობიის, ანტისემიტიზმის და არატოლერანტობის სხვა ფორმების პრევენცია და აღმოფხვრა. კომიტეტებს შეუძლიათ წინადადებები გაუგზავნონ საბჭოს, ითანამშრომლონ სამინისტროებთან და სხვა უწყებებთან და დაწესებულებებთან, მოსაზრება გამოთქვან კანონებზე და სხვა სავალდებულო ან არასავალდებულო დოკუმენტებზე და ა.შ. თუკი ისინი რაიმე მოსაზრებას მხარს დაუჭერენ ხმათა 2 / 3-ით, იგი სავალდებულო ხდება საბჭოსათვის.

## 2. კომიტეტი

კომიტეტი წარმოადგენს სლოვაკეთის რესპუბლიკის მთავრობის ადამიანის უფლებათა, ეროვნულ უმცირესობათა და გენდერული თანასწორობის საბჭოს მუდმივმოქმედ საექსპერტო ორგანოს გენდერული თანასწორობის საკითხებზე და ქალთა წინააღმდეგ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ კონვენციის (CEDAW), სქესისა და გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის აღმოფხვრის მავალდებულებელი სხვა საერთაშორისო კონვენციების და ამ სფეროში ევროკავშირის კანონმდებლობის აღსრულების მიმართულებით. კომიტეტი მოქმედებს როგორც საკონსულტაციო ორგანო გენდერული თანასწორობის საკითხებზე სლოვაკეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის ფარგლებში. კომიტეტის წევრები წარმოადგენენ საჯარო დაწესებულებებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას, რომელთაგან თითოეული თანაბრადაა წარმოდგენილი (15–15 წევრი ორივე სექტორიდან).

კომიტეტი, კერძოდ, დაკავებულია შემდეგი საქმიანობით:

ა) წარმოადგენს ინიციატივებს, რომლებიც მიმართულია გაზარდოს სქესისა და გენდერული ნიშნით თანაბარი მოპყრობის უფლების მხარდაჭერა, დაცვა და პატივისცემა სლოვაკეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის, სლოვაკეთის რესპუბლიკის საერთაშორისო ვალდებულებებისა და ევროკავშირის წევრობის ვალდებულებების, კანონებისა და სავალდებულო რეგულაციების შესაბამისად;

ბ) მონაწილეობს ადამიანის უფლებათა დაცვის და სქესისა და გენდერული ნიშნით თანაბარი მოპყრობის უფლების შესახებ საერთაშორისო ხელშეკრულებების მონიტორინგის მექანიზმების შესახებ ანგარიშების მომზადებაში;

გ) ამზადებს წინადადებებს თანმიმდევრული ღონისძიებების შესახებ, რომლებიც ემსახურება ადამიანის უფლებებისა და სქესისა და გენდერული ნიშნით თანაბარი მოპყრობის უფლების პატივისცემას;

დ) წარმართავს გენდერულ ანალიზს, იძლევა რჩევებს და გამოთქვამს მოსაზრებებს კანონებისა და სხვა არასაკანონმდებლო ზომების შესახებ, რომელთაც შეიძლება გავლენა იქონიონ ადამიანის უფლებებისა და სქესისა და გენდერული ნიშნით თანაბარი მოპყრობის უფლების დაცვასა და პატივისცემაზე, ქმნის რეზოლუციათა პროექტებს საბჭოს წარმომადგენელთა კომიტეტის შეხვედრაზე წარსადგენად.

ე) ახდენს გენდერული თანასწორობის სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგს და იძლევა საექსპერტო რჩევებს ამ მიმართულებით;

ვ) მოქმედებს როგორც სამინისტროთაშორისი უწყება და თანამშრომლობს სამინისტროებთან და სხვა სახელმწიფო უწყებებთან, სოციალურ პარტნიორებთან, ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, მაღალ ტერიტორიულ ერთეულებთან, არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, კვლევით და აკადემიურ დაწესებულებებთან;

ზ) სლოვაკეთის რესპუბლიკის შრომის, სოციალურ საქმეთა და ოჯახის სამინისტროს გენდერული თანასწორობისა და თანაბარი შესაძლებლობების დეპარტამენტთან, შრომისა და ოჯახის კვლევის ინსტიტუტთან, ადამიანის უფლებების სლოვაკეთის ეროვნულ ცენტრთან და შრომის ინსპექციის ორგანოებთან თანამშრომლობით ყოველწლიურად ადგენს შეფასებით ანგარიშს სლოვაკეთში გენდერული თანასწორობის მდგომარეობის შესახებ.

## 3. დეპარტამენტი

სლოვაკეთის რესპუბლიკის შრომის, სოციალურ საქმეთა და ოჯახის სამინისტროს გენდერული თანასწორობისა და თანაბარი შესაძლებლობების დეპარტამენტი წარმოადგენს სლოვაკეთში გენდერული თანასწორობის უწყებას, რომელიც მუშაობს გენდერული თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო პოლიტიკის კოორდინაციასა და ქალთა გაძლიერებაზე. დეპარტამენტი არის ორგანო, რომელიც კოორ-

დინატორის წინაშე პასუხისმგებელია თანაბარი შესაძლებლობების ჰორიზონტალური პრიორიტეტების განხორციელებაზე ევროპის სტრუქტურული ფონდების მიერ თანადაფინანსებულ პროექტში.

გენდერული თანასწორობისა და თანაბარი შესაძლებლობების დეპარტამენტი პასუხისმგებელია გენდერული თანასწორობის კომიტეტის მუშაობის კოორდინირებაზე, რომელიც ადამიანის უფლებების, უმცირესობებისა და გენდერული თანასწორობის სამთავრობო საბჭოს მუდმივმოქმედი კომიტეტია. იგი ასევე თანამშრომლობს სლოვაკეთის ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, რომელთა მონაცემთა ბაზაც შეგიძლიათ იხილოთ აქ.

ოლგა პიეტრუხოვა,

სლოვაკეთის შრომის სამინისტროს გენდერული თანასწორობისა და თანაბარი შესაძლებლობების დეპარტამენტის დირექტორი

olga.pietruchova@employment.gov.sk

+ 421 2 2046 1812

## ქალთა წარმომადგენლობა ადგილობრივ პარლამენტებში

1993 წ. დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების შემდეგ სლოვაკეთმა ოთხი მუნიციპალური არჩევნები ჩაატარა. ბოლო მუნიციპალურ არჩევნებში 2006 წ. 2905 მერის თანამდებობიდან ქალებმა მოიპოვეს 601 ადგილი. მათი საერთო წილი გაიზარდა 18.6%-დან 20.7%-მდე ოთხი წლის განმავლობაში. წინა ორ მუნიციპალურ არჩევნებში ეს წილი უფრო მცირე იყო: 17.5% 1998წ. და მხოლოდ 15.2% 1994 წ. ქალების წილი, რომელთაც მერის თანამდებობა უჭირავთ ნელა, მაგრამ მტკიცედ იზრდება – 5%-ით 15 წლის განმავლობაში.

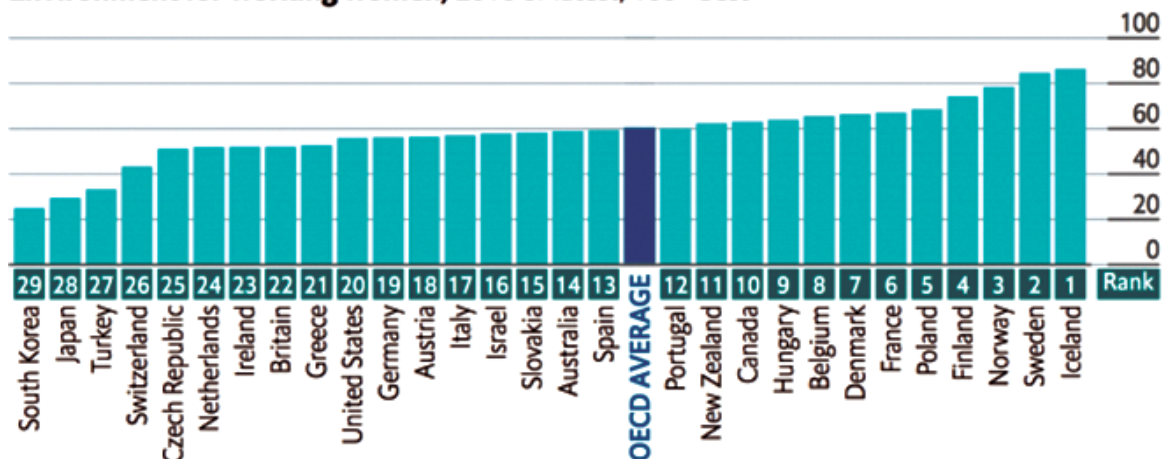
თუმცა ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკაში ქალთა წარმომადგენლობის ვითარება გარკვეულწილად უკეთესია, ვიდრე რეგიონულ და ეროვნულ დონეზე, იგი მაინც არ არის დამაკმაყოფილებელი.

## IV. დიაგრამები, ცხრილები შუშის ჟერის ინდექსი ბარემო დასაქმებული ქალებისთვის

(სამხრეთ კორეა, იაპონია, თურქეთი, შვეიცარია, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ნიდერლანდები, ირლანდია, დიდი ბრიტანეთი, საბერძნეთი, აშშ, გერმანია, ავსტრია, იტალია, ისრაელი, სლოვაკეთი, ავსტრალია, ესპანეთი, საშუალო მაჩვენებელი ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქვეყნებისათვის, პორტუგალია, ახალი ზელანდია, კანადა, უნგრეთი, ბელგია, დანია, საფრანგეთი, პოლონეთი, ფინეთი, ნორვეგია, შვედეთი, ისლანდია)

### The glass-ceiling index

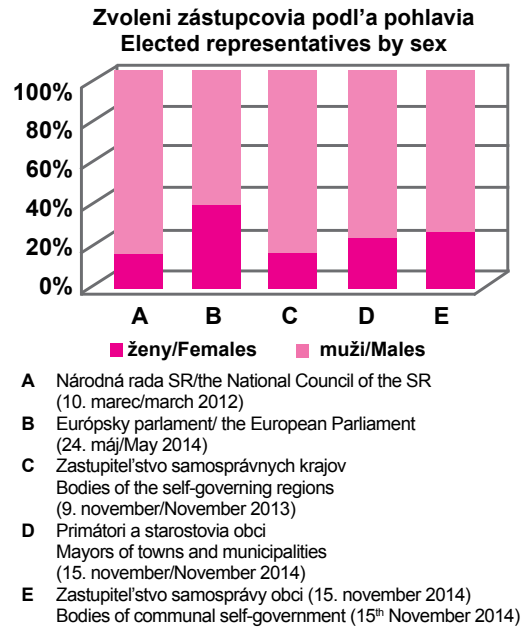
Environment for working women, 2016 or latest, 100=best



**ღიაბრამა №2**

**არჩეული წევრები სქესის მიხედვით  
(პარლისფრით - ქალი, ღია ფერით - მამაკაცი)**

- ა) სლოვაკეთის რესპუბლიკის ეროვნული საბჭო
- ბ) ევროპარლამენტი
- გ) რეგიონების თვითმმართველობის ორგანოები
- დ) ქალაქების და მუნიციპალიტეტების მერები
- ე) თემების თვითმმართველობის ორგანოები



**ღიაბრამა №3**

**თვითმმართველი რეგიონების ორგანოების არჩევნები**

კანდიდატები		არჩეული წევრები	წარმატების მაჩვენებელი %	თვითმმართველი რეგიონების ორგანოებში არჩევნების 26 ნოემბერი, 2005
წევრობის	პრეზიდენტობის			
2307	57	355	15,4	სულ ამათვან, ასაკის მიხედვით
45	-	1	2,2	18-24
223	6	22	9,9	25-34
1428	35	255	17,9	35-54
611	16	77	12,6	55 და ზევით
48	49	48	X	საშუალო ასაკი
				თვითმმართველი რეგიონების ორგანოებში არჩევნების 14 ნოემბერი, 2009
2765	52	345	12.5	სულ ამათვან, ასაკის მიხედვით
57	-	-	-	18-24
363	1	24	6.6	25-34
1582	30	223	14,1	35-54
763	21	98	12.8	55 და ზევით
48	51	50	X	საშუალო ასაკი
				თვითმმართველი რეგიონების ორგანოებში არჩევნების 9 ნოემბერი, 2013
2090	61	344	16.5	სულ ამათვან, ასაკის მიხედვით
55	-	1	1.8	18-24
298	4	25	8.4	25-34
1073	33	198	18.5	35-54
664	24	120	18.1	55 და ზევით
48	51	50	X	საშუალო ასაკი

## Elections to the bodies of self-governing regions

Candidates for		Elected representatives	Success rate in %	Election to the of self-governing regions on 26 november 2005
representatives	president			
2307	57	355	15,4	<b>total</b>
45	–	1	2,2	of which in the age group:
223	6	22	9,9	18-24
1428	35	255	17,9	25-34
611	16	77	12,6	35-54
48	49	48	X	55 and more
				Average age
				<b>Election to the bodies of self-governing regions on 14 November 2009</b>
2765	52	345	12.5	<b>Total</b>
57	-	-	-	of which in the age group:
363	1	24	6.6	18-24
1582	30	223	14,1	25-34
763	21	98	12.8	35-54
48	51	50	X	55 and more
				Average age
				<b>Election to the bodies of self-governing regions on 9 November 2013</b>
2090	61	344	16.5	<b>Total</b>
55	-	1	1.8	of which in the age group:
298	4	25	8.4	18-24
1073	33	198	18.5	25-34
664	24	120	18.1	35-54
48	51	50	X	55 and more
				Average age

### ბიბლიოგრაფია

Bútorová, Zora. Et al., 2008. She and He in Slovakia. Gender and Age in the Period of Transition: Institution for Public Affairs, Bratislava 2008. 342 p. ISBN: 978-80-89345-14-4.

[www.gender.gov.sk/files/Strategy-EN](http://www.gender.gov.sk/files/Strategy-EN).

<http://eige.europa.eu/gender-based-violence/good-practices/slovakia/training-multiagency-approach>.

<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/03/daily-chart-0>.

[www.susr.sk](http://www.susr.sk). ISBN 978-80-8121-408-0 (on-line)

## ანგარიში ჩეხეთის რესპუბლიკაში ადგილობრივ დონეზე გენდერული მენისტრიმინგის შესახებ

### შესავალი

გენდერული თანასწორობა მნიშვნელოვან ღირებულებას წარმოადგენს დემოკრატიულ საზოგადოებაში. ჩეხეთის რესპუბლიკა ევროკავშირში 2003 წელს გაწევრიანდა და, შესაბამისად, აღიარებს ევროპულ ღირებულებებს. თუმცა, ყველა საზოგადოებაში არსებობს უთანასწორობა მეტ-ნაკლები ხარისხით და მის მიმართ არსებული მიდგომები განსხვავებულია.<sup>1</sup> ამასთან, ევროკავშირის მიერ შემუშავებული დამატებითი პრინციპი ცალსახად მხარს უჭერს განსხვავებულ მიდგომას გენდერული თანასწორობის საკითხზე. აღსანიშნავია, რომ ევროპულ დონეზე გენდერული თანასწორობის საკითხი საკმაოდ აქცენტირებულია და მის მხარდასაჭერად მნიშვნელოვანი ღონისძიებები ტარდება, თუმცა ეროვნულ დონეზე გენდერული თანასწორობის მხარდასაჭერად გატარებული ღონისძიებები და პირობები მეტად განსხვავებულია<sup>2</sup>.

ევროკავშირი აღიარებს გარკვეულ პრინციპებს, რომლებსაც იზიარებენ მისი წევრი ქვეყნები. 90-იან წლებში ევროკავშირის დღის წესრიგში წინა პლანზე წამოიწია თანაბარი შესაძლებლობების საკითხმა.<sup>3</sup> აუცილებელია შესრულდეს ვალდებულებები თანაბარი მოპყრობის შესახებ, ხოლო თანასწორობის შესახებ საკანონმდებლო ბაზა წარმოადგენს ამგვარი თანასწორობის საფუძველს. პოზიტიური ღონისძიებები განიხილება, როგორც არსებული ხარვეზების შემცირების საშუალება. გენდერული თანასწორობა დასაქმების საკითხში თავიდანვე წარმოადგენდა ევროპული სტრატეგიის საკვანძო საკითხს.

გენდერული მენისტრიმინგი, როგორც გენდერული უთანასწორობის აღმოფხვრისკენ მიმართული ყოვლისმომცველი მიდგომა, ევროკავშირში პირველად 1994 წლის მსოფლიოს ქალთა პეკინის მე-4 კონფერენციის შედეგად დაინერგა და მას შემდეგ მის გამოყენებას მუდმივი მხარდაჭერა აქვს. 1996 წელს ევროკომისიამ აიღო კომპლექსური გენდერული მიდგომის განხორციელების ვალდებულება<sup>4</sup>. თანაბარი შესაძლებლობების მე-4 პროგრამა (1996–2000) განსაზღვრავს გენდერული მენისტრიმინგის პრინციპებსა და მიზნებს. თანაბარ შესაძლებლობებს ინტერდისციპლინარული ხასიათი აქვს და მათი გამოყენება უნდა მოხდეს პოლიტიკის შემუშავების ყველა დონეზე: ეროვნულზე, რეგიონულზე და ადგილობრივზე. 1997 წ. შემოღებულ იქნა გენდერულ უთანასწორობასთან ბრძოლის ორმაგი სტრატეგია. ზოგადად, გენდერულ მენისტრიმინგს თან უნდა სდევდეს სპეციალური ღონისძიებები, რათა დროულად მოხდეს გენდერული თანასწორობის მიღწევა. ამტერდამის შეთანხმებამ სამართლებრივი ბაზა შეუქმნა კომპლექსური გენდერული მიდგომის სტრატეგიას ევროკავშირის დონეზე.

2006 წელს მიღებული გენდერული თანასწორობის ევროპული პაქტი ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს მოუწოდებს, გააძლიერონ გენდერული მენისტრიმინგი. გენდერული თანასწორობის ახალი ევროპული პაქტი (2011–2020) მიიღეს 2011 წელს და ის კიდევ ერთხელ ადასტურებს მართვისას

1 Ferrarová, Eva. 2009. Kultura, gender a moc. Disertační práce. FF UK: Praha.

2 Prechal, S., and Burri, S. 2009. EU rules on gender equality. How are they transposed into national laws? Luxembourg: Publications Office of the European Union

3 RUBERY, JILL. 2003. Gender mainstreaming and the open method of coordination: is the open method too open for gender equality policy?

4 COM (96) 67



გენდერული მენისტრიმინგის გამოყენების ვალდებულებას. მასში ცალსახადაა აღნიშნული, რომ გენდერული მენისტრიმინგი არ გულისხმობს, რომ ძალისხმევა შემოიფარგლოს მხოლოდ ქალთა დახმარებისკენ მიმართული გარკვეული ღონისძიებებით. იგი გულისხმობს, რომ ყოველგვარი პოლიტიკა და ღონისძიება მიმართული იყოს თანასწორობის მიღწევისაკენ და დაგეგმვის ეტაპზე ღიად და აქტიურად მოხდეს მისი ყველა შესაძლო ეფექტის გათვალისწინება როგორც მამაკაცების, ასევე ქალების მდგომარეობაზე<sup>1</sup>.

გენდერული მიდგომა განიხილება, როგორც საკვანძო პრინციპი არა მხოლოდ ქალთა მდგომარეობის, არამედ მთლიანად საზოგადოებაში არსებული უთანასწორობის შესაცვლელად. ეროვნულ დონეზე გამოყენებისათვის შემუშავებულ იქნა კოორდინირების ღია მეთოდების საშუალებით გენდერული მენისტრიმინგის დანერგვის სახელმძღვანელო<sup>2</sup>.

როგორც ხაზგასმულია აღნიშნული საკითხის არსებულ ანალიზში, ვიშეგრადის ჯგუფის ქვეყნებს ყველაზე დიდი პროგრესი გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის გატარების კუთხით ევროკავშირში განვითარების წინა პერიოდში ჰქონდათ<sup>3</sup>. ჩეხეთის რესპუბლიკაც არ წარმოადგენს გამონაკლისს ამ მხრივ. თუმცა გენდერული თანასწორობისთვის ძირითადი ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნისა და გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმდებლობის სრულყოფის შემდეგ გენდერული თანასწორობის კუთხით პროგრესი საკმაოდ ნელია. აშკარაა სხვაობა მამაკაცებისა და ქალების მდგომარეობის მხრივ: ქალთა დასაქმების მაჩვენებელი სისტემატურად ჩამორჩება მამაკაცებისას, შრომის ბაზრის ჰორიზონტალური სეგრეგაცია გვიჩვენებს, რომ ქალებს უჭირავთ კონკრეტული სექტორი, რაც დაკავშირებულია მზრუნველობასთან და ასევე ხასიათდება დაბალი ანაზღაურებით (სოციალური სფერო, პედაგოგიური საქმიანობა და განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა). გენდერულ უთანასწორობას გვიჩვენებს ვერტიკალური სეგრეგაციაც: იშვიათია ქალი ხელმძღვანელები და მენეჯერები, ისევე როგორც მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ფიგურები. გენდერული სხვაობა ანაზღაურებაში შეადგენს 22.5% მამაკაცთა სასარგებლოდ.<sup>4</sup>

ეს კვლევა აღწერს ჩეხეთის რესპუბლიკის გამოცდილებას გენდერული მენისტრიმინგის და ადგილობრივ თვითმმართველობაში საზოგადოებრივი ჩართულობის მიმართულებით ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესში და ამ მიმართულებების შემდგომ განვითარებას. ყურადღების ცენტრში მოქცეულია კომპლექსური გენდერული მიდგომა და მისი გამოყენება ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში. ნაშრომის მიზანია, გააანალიზოს და შეაფასოს ჩეხეთის რესპუბლიკაში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკაში ამჟამად არსებული ტენდენციები.

ევროკავშირის ჩართულობის წყალობით დამკვიდრდა გენდერული მენისტრიმინგი, როგორც ძირითადი პრინციპი. იგი ყოველწლიურად ჩეხეთის მთავრობის პრიორიტეტებს შორისაა. თუმცა, როგორც მოცემული ანალიზი გვიჩვენებს, ყოველდღიურ ცხოვრებაში მისი გატარება საკმაოდ რთული და პრობლემურია.

## კვლევის მეთოდოლოგია და შეზღუდვები

მოცემული კვლევის ძირითადი თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველია საზოგადოებრივი პოლიტიკის თეორია, დაინტერესებული მხარეები, პროცესები, შედეგები და პირობები პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელებისათვის<sup>5</sup> განხილული გენდერული მიდგომების ქრილში. თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფა ქალებისა და მამაკაცებისთვის ადამიანის უფლებათა დაცვის თემის ერთ-ერთი შემადგენელია, რაც საზოგადოებრივი პოლიტიკის ნაწილს წარმოადგენს. უფრო ზოგადად,

1 ევროსაბჭოს 2011 წ. 7 მარტის დასკვნები გენდერული თანასწორობის ევროპულ პაკტზე (2011-2020) (2011 / C 155 / 02)

2 Evropské společenství. 2008. Manuál pro gender mainstreaming politik za městnanosti, sociálního začleňování a sociální ochrany. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise: Lucemburk. ISBN 978-92-79-09261-9.

3 Gelasvili, Meri, Elena Kuperadze, Maia Kuprava-Sharvashidze, Nargiza Arjevanidze, Ekaterina Gamakharia, Klara Cozlova, Enikő Pap, Katarzyna Zielińska, Magdalena Piscová and Tamara Martsenyuk. 2016. Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries. Fund of Women Entrepreneurs: Kutaisi. ISBN 978-9941-22-791-2.

4 Křížková, Alena, Marta Vohlídalová, Kristýna Pospíšilová and Hana Maříková. 2017. Aktuální rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR. Hlubková analýza statistik a mezinárodní srovnání. MPSV: Praha.

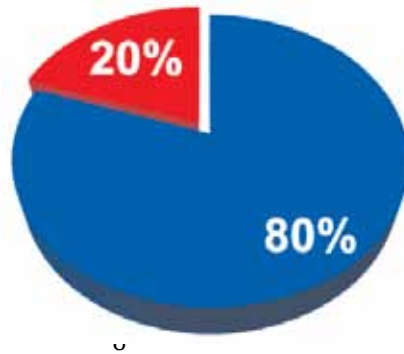
5 Patton, C. V. and Sawicki, D. S. 1993. Basic Methods of Policy Analysis and Planning, 2nd Edition. New Jersey: Prentice Hall.

თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფა ქალთა და მამაკაცთათვის პირდაპირ კავშირშია საზოგადოებრივ კეთილდღეობასთან, რაც სასარგებლოა მთლიანად საზოგადოებისათვის<sup>1</sup>.

ანალიზის მოსამზადებელ ეტაპზე განხორციელდა სამაგიდო კვლევა. შესწავლილ იქნა წიგნები, კვლევები, ბროშურები კომპლექსური გენდერული მიდგომის თემაზე. ასევე გამოყენებული იყო გენდერული მეინსტრიმინგის კონკრეტული მიმართულებებისადმი მიძღვნილი სახელმძღვანელოები და გზამკვლევები – გენდერული აუდიტის სახელმძღვანელოები, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების გენდერული აუდიტი, გენდერული ბიუჯეტის ბროშურები, გენდერული ზეგავლენის შეფასების გზამკვლევი. აგრეთვე, ხელმისაწვდომობის შემთხვევაში, მხედველობაში იქნა მიღებული ადგილობრივ დონეზე გენდერული აუდიტის შედეგები. ასევე განხილულ იქნა პროექტების ანგარიშები, სამართლებრივი დოკუმენტები, სამთავრობო გადაწყვეტილებები და სამინისტროების მასალები, რომლებიც შეეხებოდა გენდერული თანასწორობის საკითხებს. მომზადდა და ჩატარდა კვლევა კომპლექსური გენდერული მიდგომის საკითხში ინფორმირებულობის დასადგენად რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე.

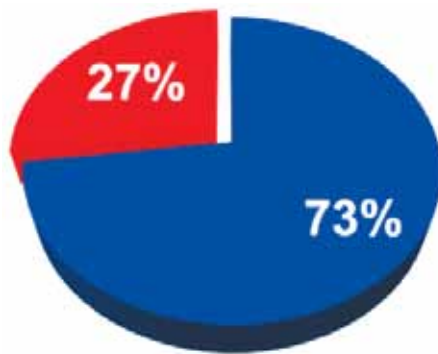
როდესაც განვიხილავთ პრაქტიკაში გენდერული თანასწორობის პრინციპების დანერგვის საკითხებს, უნდა გავითვალისწინოთ პოლიტიკაში გენდერული წარმომადგენლობის ფაქტობრივი მონაცემები. მიუხედავად პოლიტიკოსთა შორის ქალთა წილის მუდმივი ზრდისა, ადგილობრივ დონეზე ქალები შეადგენენ წარმომადგენლობითი ორგანოს მხოლოდ 27%-ს. (იხ. დიაგრამა №1).

**დიაგრამა №1: მამაკაცთა და ქალთა წარმომადგენლობა რეგიონულ საბჭოებში**



მე-2 დიაგრამაზე წარმოდგენილია როგორც ჰორიზონტალური, ასევე ვერტიკალური გენდერული სეგრეგაცია. ამგვარად, რეგიონულ საბჭოებში ქალები შეადგენენ წარმომადგენელთა მხოლოდ 1/4-ს. საინტერესოა, რომ უმაღლეს პოლიტიკურ თანამდებობებზე მამაკაცები უფრო არიან წარმოდგენილნი. ამასთან, მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციების დონეზე და მომსახურებასთან დაკავშირებულ თანამდებობებზე ქალები ჭარბობენ.

**დიაგრამა №2. მამაკაცთა და ქალთა წარმომადგენლობა მუნიციპალიტეტებში**



წყარო: ფორუმი 50%

<sup>1</sup> Musilová, Martina. 1999. Vývoj politiky rovných příležitostí mužů a žen v České republice kontextu evropské integrace. Praha: SOU AV ČR. P. 9.

პარლამენტში ქალთა წილი შეადგენს 22%-ს, სენატში კი 20%-ს. მთავრობის შემადგენლობის შემთხვევაში ქალთა წილი ეცემა 12%-მდე (ფორუმი 50%).

ქალთა აღნიშნული დაბალი წარმომადგენლობა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მეტად საჭირობოროტოა, თუ გავითვალისწინებთ მზაობას, რომ მოხდეს თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფა. სამწუხაროდ, იმ მამაკაცთა რაოდენობა, რომლებიც მართლაც ზრუნავენ გენდერულ თანასწორობაზე, კვლავაც ძალიან დაბალია და ეს საკითხი მხოლოდ ახლა გახდა ზოგიერთი მცირე პროექტის დაინტერესების საგანი (მაგალითისთვის იხილეთ [www.gendermen.cz](http://www.gendermen.cz))<sup>1</sup>.

მიუხედავად გენდერული თანასწორობის კუთხით არსებული პროგრესისა და განეული ძალისხმევისა, ანალიზი ცხადყოფს, რომ უპირველეს შეზღუდვას დროის ფაქტორი წარმოადგენს. როგორც ჩანს, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ამჟამად პოპულაზიში პოლიტიკაში აღმავლობას განიცდის<sup>2</sup>, რაც გარკვეულ ზეგავლენას ახდენს გენდერული თანასწორობის საკითხების განხორციელებაზე ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე. გარდამავალი პროცესი, რომელიც აღიქმება დაკარგულ შესაძლებლობად, უკვე ჩავლილია. თანაბარი შესაძლებლობების დამკვიდრება გამოწვევებთანაა დაკავშირებული. საკმაოაა წინააღმდეგობები სისტემის შიგნითაც<sup>3</sup>. როგორც თვით ევროკავშირის მაგალითიდანაც ჩანს, მიუხედავად კომპლექსური გენდერული მიდგომის მხარდაჭერისა ოფიციალურ დონეზე, მისი პრაქტიკული გამოყენება ფერხდება<sup>4</sup>. ეროვნულ დონეზეც, კერძოდ კი ჩეხეთის რესპუბლიკაში, იგივე ტენდენცია შეინიშნება. ხშირად აღინიშნება გენდერული მეინსტრიმინგის მიმართ მძლავრი წინააღმდეგობა ჩინოვნიკების მხრიდან და სულ უფრო და უფრო ხშირად პოლიტიკოსთა მხრიდანაც. ეს არა მხოლოდ წინააღმდეგობაა, არამედ საფრთხის შემცველიც ხდება, რადგან ისინი ხშირად მიმართავენ გამოსვლისას სიძულვილის ენას, არიან ღიად მიზოგინისტური, ეწინააღმდეგებიან გენდერულ თანასწორობას, გენდერულ სწავლებებს, როგორც ასეთს და ქალთა მოძრაობას<sup>5</sup>.

## საკვლევი შეკითხვების მიმოხილვა, შედეგები

როგორც აღინიშნა, ანალიზის მოსამზადებელ ეტაპზე განხორციელდა კვლევა. მისი მიზანი იყო გაერკვია, თუ რამდენად კარგად იცნობენ გენდერულ მეინსტრიმინგს პასუხისმგებელი პირები ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე. კითხვარის მეორად მიზანს შეადგენდა ინფორმირებულობის გაზრდა გენდერული მეინსტრიმინგის გამოყენებისას მათი პასუხისმგებლობის შესახებ.

კვლევაში გამოყენებულ იქნა მოკლე კითხვარი და ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუები. კითხვარი მომზადდა პროექტის გუნდში დისკუსიის საფუძველზე, რომელიც გაიმართა 2016 წ. გაზაფხულზე პრაღის სესიაზე. ის მოერგო ჩეხეთის კონკრეტულ გამოცდილებას, შედეგად, კითხვარი შემოკლდა მხოლოდ 8 ძირითად კითხვამდე. 2017 წლის განმავლობაში იგი ელფოსტით დაეგზავნა 10 000-ზე მეტ მცხოვრებს 152<sup>6</sup> ქალაქისა და რეგიონის წარმომადგენელს. მისი მიზანი იყო, მიეღოთ ინფორმაცია მათი წარმოდგენების შესახებ კომპლექსური გენდერული მიდგომების შესახებ, იცნობდნენ თუ არა ისინი ამ მიდგომას და მის ინსტრუმენტებს.

კვლევის მეორე ნაწილი კონცენტრირებული იყო დაინტერესებულ მხარეებთან ნახევრად სტრუქტურირებულ ინტერვიუებზე როგორც რეგიონულ და ადგილობრივ, ასევე ეროვნულ დონეზე. დაინტერესებულ მხართა შერჩევა მოხდა სამაგიდო კვლევიდან მიღებული ცოდნისა და კითხვარის შედეგების

1 იხ. <http://www.otevrenaspolecnost.cz/genderman>

2 აღნიშნულ თემაზე დისკუსია გაიმართა პროგრამის „მივცეთ ქალებს/მამაკაცებს შანსი და მამაკაცებს შესაძლებლობა“ ფინალურ კონფერენციაზე „ქალთა საკითხები დღევანდელ მსოფლიოში“, რომელიც გაიმართა პრაღაში 2017 წლის 7-8 ნოემბერს.

3 Rosalind Cavaghan. 2017. The Gender Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and Contestations Before and After the Crisis. Gender and the Economic Crisis in Europe, pages 49-71.

4 Mergaert, Lut and Emanuela Lombardo. 2014. 'Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy', in: Weiner, Elaine and Heather MacRae (eds): 'The persistent invisibility of gender in EU policy' European Integration online Papers (EIoP), Special issue 1, Vol. 18, Article 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2014-005a.htm>, pp. 1-21.

5 იხ. სადისკუსიო თემა „ქალთა საკითხები დღევანდელ მსოფლიოში“, კონფერენციაზე „მივცეთ ქალებს შანსი“, რომელიც გაიმართა პრაღაში 2017 წლის 7-8 ნოემბერს (დღე 1) <http://www.dejmezenamsanci.cz/en/aktuality/stream/>

6 მოცული იყო 132 ქალაქი, შემდგომ დამატებით პრაღის და ბრნოს თითო მუნიციპალიტეტი.

საფუძველზე. 2017 წლის შემოდგომაზე ჩატარდა 9 ინტერვიუ (5 მამაკაცი და 4 ქალი). კითხვები შეირჩა იმის გამოსავლენად, თუ როგორ მოიაზრებენ რესპონდენტები გენდერულ მეინსტრიმინგს: რა არის იგი, როგორ ხორციელდება მათ მუნიციპალიტეტებში, რა არის მისი საფუძველი, როგორ აღიბეჭდა იგი სტრატეგიულ დოკუმენტებში და რა სამომავლო გამოწვევები არსებობს ამ მიმართულებით. პასუხების შესწავლა მოხდა გენდერული კონტენტ-ანალიზის<sup>1</sup> და დისკურსის კრიტიკული ანალიზის<sup>2</sup> მეთოდების გამოყენებით. შემდგომში საილუსტრაციოდ მოყვანილი იქნება ციტატები ამ მასალიდან.

## გენდერული მეინსტრიმინგი

გენდერული მეინსტრიმინგის ევროკავშირისეული დეფინიცია ამბობს, რომ „გენდერული მეინსტრიმინგი გულისხმობს გენდერული ხედვის ჩართვას პოლიტიკის ჩამოყალიბების ყველა ეტაპზე – შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასებისას – ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის დანერგვის მიზნით. ეს გულისხმობს იმის შეფასებას, თუ რამდენად მოქმედებს ამ მიმართებით არსებული პოლიტიკა როგორც ქალთა, ასევე მამაკაცთა ცხოვრებასა და მდგომარეობაზე, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში პასუხისმგებლობის აღებას საჭირო ცვლილებების გატარებაზე“<sup>3</sup>.

გაერო გენდერულ მეინსტრიმინგს განსაზღვრავს შემდეგნაირად: „გენდერული მეინსტრიმინგი არის მსოფლიოში აღიარებული სტრატეგია გენდერული თანასწორობის დასამკვიდრებლად. იგი საბოლოო მიზანს კი არ წარმოადგენს, არამედ სტრატეგიაა, მიდგომაა, საშუალებაა გენდერული თანასწორობის მისაღწევად. გენდერული მეინსტრიმინგი გულისხმობს, რომ გენდერულ ხედვას და გენდერულ თანასწორობაზე ორიენტირებას ცენტრალური ადგილი უნდა ეკავოს ყველა საქმიანობაში – პოლიტიკის შემუშავებისას, კვლევებში, ადვოკატირებისა და დიალოგის პროცესში, კანონმდებლობაში, რესურსების განაწილებისას, პროგრამებისა და პროექტების დაგეგმვის, განხორციელებისა და მონიტორინგისას.“<sup>4</sup>

მიუხედავად აქ მოცემული აქცენტებისა პოლიტიკის გატარების თითოეულ შემადგენელ ნაწილზე, ასევე სხვა აქტივობებსა (კვლევებზე, ადვოკატირებაზე, კანონმდებლობაზე და ა.შ.) და მათ ეტაპებზე, ამ ორ განსაზღვრებას შორის შეინიშნება გარკვეული სხვაობებიც, რომლებმაც განხორციელება ჰპოვა გენდერული მეინსტრიმინგის განსხვავებულ მიმართულებებში. კომპლექსურ გენდერულ მიდგომაში შეგვიძლია გამოვკვეთოთ ორი არსებული მიმართულება:

1. გაეროს განსაზღვრებასა და ფემინისტურ მიდგომებზე დაფუძნებული გენდერული მეინსტრიმინგის გაგება უფრო ფართოა. იგი მოითხოვს უთანასწორო სისტემის შეცვლას, ღონისძიებების და ზომების გატარებას საზოგადოებაში თანასწორობის მისაღწევად. პროცესი გულისხმობს გენდერული ანალიზის ჩართვას საზოგადოებრივი ცხოვრების ყოველ ეტაპზე. როგორც სილვია უოლბი აღნიშნავს: „გენდერული მეინსტრიმინგი დავის საგანია კონცეპტუალური და პრაქტიკული თვალსაზრისით. იგი წარმოადგენს ფემინიზმის საკვანძო ნაწილის ხელახლა გადაფასებას, რესტრუქტურირებას და რებრენდინგს თანამედროვე ეპოქაში. იგი გენდერულად ორიენტირებული პოლიტიკური პრაქტიკის ახალი ფორმაცაა და ასევე, ახალი გენდერული სტრატეგია თეორიის ჩამოყალიბებისთვის. პრაქტიკული თვალსაზრისით ეს მიდგომა მიმართულია ძირითადი პოლიტიკების ეფექტურობის გაუმჯობესებისაკენ, ათვალსაჩინოებს რა დებულებების, პროცესებისა და შედეგების გენდერულ მიკერძოებულობას. კომპლექსური გენდერული მიდგომა, როგორც თეორია, საკვანძო კონცეფციების გადასინჯვის პროცესია, რომლის მიზანიც უფრო გენდერულად ორიენტირებული სამყაროს ადეკვატურად გააზრებაა, ვიდრე განცალკევებული გენდერული თეორიის შექმნა.“<sup>5</sup>

ამგვარი მიმართულებით გენდერული მეინსტრიმინგის პოტენციალი უზარმაზარია. ფემინისტური

1 Miessler, J. 2008. „Kritická diskurzivní analýza (CDA) a velké množství masmediálních textů“. In Média a text II. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove.

<http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.pulib.sk%2Felpub2%2FFF%2FBocak1%2Fpdf--doc%2Fmiessler.pdf&ei=8OtVVeTXKciZsgHH7oGgAw&usq=AFQJCN Et1DuewOpgojTkSfePamSaz0eZig&bvm=bv.93564037,d.bGg>

2 Fairclough, N. 1995. Critical discourse analysis. The critical study of language. London: Longman.

3 იხ. <http://standard.gendercop.com/about-the-standard/what-is-gender-mainstreaming/index.html>

4 იხ. <http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm>

5 Walby, Sylvia. 2005. Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. Social Politics: International Studies in Gender, State and Society, 12(3), 321–343. P. 321.

თვალთახედვით, სახელმწიფო წარმოადგენს ძალაუფლებას და პატრიარქალურ წყობას, რომელიც აღ-  
ბეჭდილია მის ინსტიტუტებში, მათ შორის გადანყვეტილებების მიღების პროცესში.<sup>1</sup> ამ მიმართულე-  
ბით მუშაობისას შესაძლებელია მმართველ საზოგადოებაში დამკვიდრებული პარადიგმის შეცვლა, თუკი  
მასში მონაწილეობას მიიღებენ გენდერული თვალსაზრისით სენსიტიური და პასუხისმგებლობის მქონე  
აქტორები. თუმცა სწორედ ეს წარმოადგენს ყველაზე დიდ პრობლემას. გენდერული მეინსტრიმინგის  
რამდენი სხვადასხვა მიმართულებაც არსებობს, იმდენივეა მასში მონაწილე აქტორები და განსხვავე-  
ბული ვითარებები. გენდერული მეინსტრიმინგი შეიძლება აღიქმებოდეს, როგორც სოციალურად კონ-  
სტრუირებული,<sup>2</sup> რაც მისი სისუსტეცაა და სიძლიერეც. გენდერული მეინსტრიმინგი, როგორც პრაქ-  
ტიკული ინსტრუმენტი, შეიძლება, გადატანილ იქნას განსხვავებულ ვითარებაში და ასევე გამოყენებულ  
იქნას სხვადასხვა პოლიტიკური სისტემის მიერ. როგორც ლავენა და რიკუჩი აღნიშნავენ, „გენდერული  
მეინსტრიმინგის პოტენციური წარმატებისა და წარუმატებლობის საკითხი დგება იმის მიხედვით, თუ  
როგორ არის იგი კონცეპტუალიზებული სხვადასხვა სახელმწიფო სისტემის მიერ“<sup>3</sup>.

ამისათვის, ეს მიდგომა კიდევ უფრო მეტ გამოწვევას ხვდება პოპულისტების ეპოქაში. როგორც  
ფერაროვა აღნიშნავს: „საზოგადოების უმრავლესობა ფემინისტურ თეორიებს და ფემინიზმს განი-  
ხილავს, როგორც საფრთხეს არსებული წყობის მიმართ, რადგან ისინი შემოდიან „განსხვავებულ“  
კონცეფციით“<sup>4</sup>. ამით აიხსნება სურვილი, თავი აარიდონ იმ ტერმინების გამოყენებას, რაც უკავშირ-  
დება ფემინიზმს, გენდერულ საკითხებს და თანასწორობას<sup>5</sup>. ის რადიკალური პოტენციალი, რაც მო-  
აქვს გენდერულ მეინსტრიმინგს, უდიდესი პრობლემა ხდება, რადგან პატრიარქარულ საზოგადოებას  
არ სურს ცვლილებები.

2. თუ დავეყრდნობით გენდერული მეინსტრიმინგის ევროკავშირისეულ განმარტებას, აქ  
ხაზგასმულია პოლიტიკური გადანყვეტილებების მიღების პროცესი. როგორც მომზადების და  
განხორციელების, ასევე შეფასების ეტაპი იმ სხვადასხვა აქტორის, პოლიტიკოსის და ჩინოვნი-  
კის ხელთაა, რომლებიც მონაწილეობენ ამ პროცესში. ამდენად, საჭიროა ძალიან ბევრ ადამიანს  
ნათლად ჰქონდეს ჩამოყალიბებული და გააზრებული მიდგომები ამ საკითხის მიმართ. შედეგად,  
კომპლექსურმა გენდერულმა მიდგომამ შეიძლება სახე იცვალოს, სხვადასხვა ფორმა შეიძინოს  
კონტექსტისა და პროცესში ჩართული პირებისგან გამომდინარე. გენდერული მეინსტრიმინგი  
შეიძლება გადაიქცეს ცარიელ ცნებად. პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირებისა და ჩინოვნიკები-  
სათვის მისი განსაზღვრება საკმაოდ ბუნდოვანია.<sup>6</sup> როგორც ო'კონორი აღნიშნავს: „გენდერული  
მეინსტრიმინგის ცნების ბუნდოვანი ხასიათი, მრავალმხრივი უთანასწორობების კონტექსტი და  
ამ უთანასწორობათა სტრუქტურული საფუძველი პრობლემას წარმოადგენს თვით კომპლექსურ  
გენდერულ მიდგომაში“<sup>7</sup>.

ჩეხეთში გადანყვეტილების მიმღებთა და პოლიტიკის განმსაზღვრელ ჩინოვნიკთა ცოდნა და ინ-  
ფორმირებულობა გენდერული უთანასწორობის შესახებ ძალიან დაბალ დონეზეა. იგი ხშირად უარ-  
ყოფილია ან არ აღიქმება როგორც პრობლემა, რომელსაც სჭირდება შესაბამისი რეგულაციებით  
მოგვარება. როგორც შემდგომ იქნება ნაჩვენები, გენდერული მეინსტრიმინგის კონცეფციის ამგვა-  
რი გაგება, უფრო სწორად „არგაგება“, მთელ ჩეხეთის რესპუბლიკაშია გავრცელებული. როგორც  
ირკვევა, კომპლექსური გენდერული მიდგომა აღიქმება ზედმეტ ადმინისტრაციულ ტვირთად ეროვ-  
ნული პოლიტიკის ჩამოყალიბების მოსამზადებელ ეტაპზე, რომელიც შეუსაბამოა თვით დოკუმენტის  
შინაარსთან და პოლიტიკასთან ადგილობრივ დონეზე.

1 Ferrarová, Eva. 2009. Kultura, gender a moc. Disertační práce.FF UK: Praha. P. 83.

2 Walby, S. 2005. Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice.Social Politics: International Studies in Gender, State and Society, 12(3), 321–343.

3 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. Exploring Gender Mainstreaming in the European Union.International Journal of Public Administration. 35. 122-136. 10.1080 / 01900692.

4 Ferrarová, Eva. 2009. Kultura, gender a moc. Disertační práce.FF UK: Praha. P. 84.

5 როგორც ადგილობრივი ადმინისტრირების ინსტიტუტის თანამშრომელმა ანა მალინოვსკამ ინტერვიუში აღნიშნა: ჩვენ არ ვიყენებთ ტერმინს „გენდერი“, რადგან ის ძლიერ ემოციებს აღძრავს. უპირატესობას ვანიჭებთ ტერმინს „თანასწორობა ქალთათვის“.

6 Cavaghan, Rosalind. 2017. The Gender Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and Contestations Before and After the Crisis.Gender and the Economic Crisis in Europe, pages 49.

7 O'Connor, Julia. 2014. Gender mainstreaming in the European Union: broadening the possibilities for gender equality and/or an inherently constrained exercise?.Journal of International and Comparative Social Policy. 30. 69-78. 10.1080 / 21699763.2014.888012. P. 70.

## გენდერული მენისტრიმინგი ჩახეთის კონტექსტში

ჩახეთის რესპუბლიკის კონტექსტში სახელმწიფო ადმინისტრაციის დონეზე კომპლექსური გენდერული მიდგომა გულისხმობს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შემუშავებული კონკრეტული პოლიტიკის მიღებასა და იმპლემენტაციას:

ერთი მხრივ (1), ხდება გენდერულ უთანასწორობასთან დაკავშირებული ზოგადი სტრატეგიის მიღება და კონკრეტული დოკუმენტების შემუშავება, რომელიც შეეხება უთანასწორობის ყველაზე თვალსაჩინო შემთხვევებს. ჩახეთის რესპუბლიკა გენდერულ მენისტრიმინგს აღიარებს ლეგიტიმურ ინსტრუმენტად ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის პოლიტიკის გატარებისთვის და მის დანერგვას პრიორიტეტულ ამოცანად მიიჩნევს<sup>1</sup>. ამ მიმართებით ძირითადი დოკუმენტებია „მთავრობის პრიორიტეტები და პოლიტიკა ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფისთვის“<sup>2</sup> და „2014-2020 წლების სამთავრობო სტრატეგია ჩახეთის რესპუბლიკაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობისათვის“<sup>3</sup>. ეს დოკუმენტები ქმნიან სამართლებრივ საფუძველს გენდერული მენისტრიმინგისთვის. ჩახეთის რესპუბლიკის მთავრობა გენდერულ მენისტრიმინგს ახორციელებს 1999 წლიდან და ყოველწლიურად ადასტურებს თავის ვალდებულებებს განახლებულ ანგარიშში „მთავრობის აქტუალიზებული პრიორიტეტები და სტრატეგიები ქალთა და მამაკაცთათვის თანასწორი შესაძლებლობების უზრუნველსაყოფად“<sup>4</sup>. სტრატეგიის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ სამთავრობო დონეზე არსებობდეს დოკუმენტები, რომლებიც ცალსახად აღიარებს გენდერულ თანასწორობას მთელი საზოგადოების პრიორიტეტად და, ამავდროულად, ქმნის ჩარჩოს საშუალოვადიან პერიოდში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ხელშეწყობისთვის.

მეორე მხრივ, (2) გენდერული თანასწორობის კომპლექსური მიდგომა მოიცავს იმ სტრატეგიების შემუშავების პროცესს, რომლებიც ცალკეულ ინდივიდებს შეეხება. აუცილებელია მიღებული სტრატეგიების შეფასება იმ კუთხით, რომ გამოირიცხოს მათი უარყოფითი ზეგავლენა ქალებსა და მამაკაცებზე და ზოგადად გენდერულ თანასწორობაზე. ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფისაკენ მიმართული რეგულაციების (რაშიც იგულისხმება როგორც საკანონმდებლო, ასევე არასაკანონმდებლო დონეზე შემოთავაზებული წინადადებები) შეფასება ჩახეთის კანონმდებლობაში გამოყენებული ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. თუმცა, მისი გამოყენების მონიტორინგი და მეთოდოლოგიური რეგულაცია არ ხდებოდა 2015 წ. სახელმძღვანელოს შემუშავებამდე<sup>5</sup>. ჩახეთის რესპუბლიკის მთავრობის 2015 წ. 8 ივლისის №542 დადგენილება მოიხსენიებს ამ სახელმძღვანელოს და რეკომენდაციას იძლევა მისი გამოყენების შესახებ კონცეპტუალურ, გადანყვეტლების მიღებისა და შეფასებით პროცესებში, რომელთაც შეიძლება ზეგავლენა იქონიონ ინდივიდებზე. რადგანაც ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე არ არსებობს კომპლექსურ გენდერულ მიდგომასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, აღნიშნული დადგენილება ქმნის გენდერული მენისტრიმინგის გამოყენების შესაძლებლობას ყველა მოქმედი აქტორისათვის, მათ შორის არასამთავრობო დონეზეც. როგორც ექსპერტები აღიარებენ: „ცენტრალურმა ხელისუფლებამ საკანონმდებლო დონეზე მხოლოდ ნაწილობრივ შეძლო გენდერულ მენისტრიმინგზე რეაგირება. ის ეფუძნება მთავრობის საკანონმდებლო წესებს, რაც სავალდებულოს ხდის ჩახეთის მთავრობისადმი წარდგენილი ყველა საკანონმდებლო დოკუმენტის გენდერული ზეგავლენის კუთხით შეფასებას. თუმცა, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე გენდერული მენისტრიმინგი არ არის გამაგრებული კანონმდებლობით.“<sup>6</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ ჩახეთის კანონმდებლობა ცალსახად არ მიუთითებს გენდერული მენისტრი-

1 იხ. მთავრობის დადგენილება No. 456 9 მაისი, 2001 წ.

2 იხ. Souhrnné zprávy o plnění priorit a postupů vlády při prosazování rovných příležitostí žen a mužů. <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rada-pro-rovne-prilezitosti/the-government-council-for-equal-opportunities-for-women-and-men-29830/>

3 იხ. სამთავრობო სტრატეგია ჩახეთის რესპუბლიკაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობისათვის“ გვ. 6. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt-Optimalizace/Strategie-pro-rovnost-zen-a-muzu-v-CR-na-leta-2014-2020.pdf>

4 აქტუალიზებული პრიორიტეტების ამოცანა. 1.8. ამოცანის აქტუალიზება ხდება ყოველწლიურად 2001 წ. შემდეგ. <http://www.mpsv.cz/files/clanky/12361/UV456P-2001.pdf>

5 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

6 ინდივიდუალური ინტერვიუ – ლენკა გრუნბერგოვა, სტრატეგიების ოფიცერი, ადამიანური რესურსების განყოფილებასთან არსებული გენდერული თანასწორობის გუნდი

მინგის გაეროსეულ ან ევროკავშირისეულ დეფინიციათაგან რომელიმე ერთზე. ანგარიშში „მთავრობის აქტუალიზებული სტრატეგიები და პრიორიტეტები ქალთა და მამაკაცთათვის თანასწორი შესაძლებლობების უზრუნველსაყოფად“ 1.8 პუნქტის მიხედვით, „ყველა კონცეპტუალურ, გადანყვეტილების მიღებისა და შეფასების პროცესს მათი მომზადებისა და განხორციელების ყველა ეტაპზე საფუძვლად უნდა დაედოს ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის პრინციპი.“<sup>1</sup> იმას, რომ აქ ნახსენებია ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობა და არა გენდერული თანასწორობა ან გენდერული მეინსტრიმინგი, სიმბოლური ზეგავლენა აქვს აღნიშნულ საკითხზე. ტერმინების ჩეხურ ენაზე გადათარგმნის საკითხი წარმოიშვა გარდამავალი ეტაპის დასაწყისიდან<sup>2</sup>. თვით სიტყვა „გენდერი“ არ არის იოლად გასაგები ჩეხურ ენაზე. ტერმინის „ქალთა და მამაკაცთა შორის თანასწორობა“ გამოყენების მიმართ კითხვები უფრო იშვიათია და მოგვიანებით გაჩნდა.<sup>3</sup> ჩნდება მეორადი პრობლემა „გენდერული მეინსტრიმინგის“ გამოყენებასთან დაკავშირებით: იგი ძნელად სათარგმნია, თავად ცნება აღიქმება როგორც „უცხო“ და, შესაბამისად, მისი გამოყენების მიმართ მეტია წინააღმდეგობაც. ამასთან, რადგან ჩეხური კანონმდებლობა მხოლოდ „რბილი“ პოლიტიკის გატარებას და ნებაყოფლობით თანამშრომლობას გვთავაზობს, ჩნდება რისკი იმისა, რომ გენდერულ მეინსტრიმინგზე ერთდროულად ყველაცაა და თანაც არავინაა პასუხისმგებელი.<sup>4</sup>

ჩეხეთის რესპუბლიკაში უკვე გვაქვს გენდერული მეინსტრიმინგის უფრო ფართო ინტერპრეტაციის გამოყენების მაგალითები. მაგალითად, გენდერული მეინსტრიმინგის გზამკვლევაში ნათქვამია, რომ ეს მიდგომა ორიენტირებულია არა იმაზე, როგორ ჩავრთოთ ქალები ამა თუ იმ პროცესში, არამედ იმაზე, როგორ მოვახდინოთ თვით პროცესების ორგანიზება იმგვარად, რომ იგი გულისხმობდეს ქალების ჩართულობას<sup>5</sup>. აგრეთვე პავლიკი აღნიშნავს, რომ „გენდერული მეინსტრიმინგი“ ნიშნავს გენდერული თანასწორობის საკითხების ჩანერგვას საზოგადოებაში დომინანტურ ტენდენციებს შორის, რათა მოხერხდეს მამაკაცებისა და ქალებისათვის თანაბარი პრივილეგიების უზრუნველყოფა. კომპლექსური გენდერული მიდგომის განუყოფელი ნაწილია ქალთა გაძლიერება და მათი უფლებების გაფართოება“. ამ მიდგომის გამოყენებით შესაძლებელია საზოგადოებაში გენდერული უთანასწორობების გამოვლენა და მათი მოგვარება. ამგვარი ქმედება გულისხმობს პირდაპირ მიდგომას, რომლითაც ხდება კონკრეტული გადანყვეტილების, მათ შორის პოზიტიური ზომების მომზადება.

## გენდერული მეინსტრიმინგი არასამთავრობო დონეზე

სამთავრობო და ადგილობრივი დონეების გარდა, გენდერული მეინსტრიმინგი ახასიათებს სხვადასხვა სფეროს ჩეხეთის რესპუბლიკაში. ზოგადად, გენდერული მეინსტრიმინგის განხორციელების გზამკვლევი ჩართულია პროექტის მენეჯმენტში<sup>6</sup>, ხოლო გენდერული მეინსტრიმინგი შეიძლება შეგვხვდეს სხვადასხვა დანესებულების სტრატეგიულ დოკუმენტებში. მიუხედავად იმისა, რომ საჭიროა ინფორმირებულობის ამაღლება გენდერული მეინსტრიმინგის შესახებ, გზამკვლევი ამ ფუნქციას კარგად ვერ ასრულებს. მის შედგენაში არა აქვს მონაწილეობა მიღებული გრაფიკულ დიზაინერს, ამიტომ პირველი შთაბეჭდილება საკმაოდ ცუდია. თარგმანი ძალიან უხარისხოა და ხანდახან შინაარსიც იკარგება, მაგ. გენდერული მეინსტრიმინგის განსაზღვრების თარგმანი ასე ჟღერს: “gender mainstreaming is active process

1 მაგ. იხ. ჩეხეთის რესპუბლიკის კულტურის სამინისტროს პოლიტიკა და პრიორიტეტები . 2015. <https://www.mkcr.cz/doc/cms—library/priority-a-postupy-ministerstva-kultury-pri-prosazovani-rovnosti-zen-a-muzu-v-roce-2015-2843.pdf>

2 Čmolíková Cozlová, Klára. 2015. Gender Equality Policies in Czech Republic. In Gelasvili, Meri, Elena Kuparadze, Maia Kuprava-Sharvashidze, Nargiza Arjevanidze, Ekaterina Gamakharia, Klara Cozlova, Enikö Pap, Katarzyna Zielińska, Magdalena Piscová and Tamara Martsenyuk. 2016. Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries. Fund of Women Entrepreneurs: Kutaisi. ISBN 978-9941-22-791-2

3 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

4 Lovecy, J. 2002. Gender mainstreaming and the framing of women’s rights in Europe: The contribution of the Council of Europe. *Feminist Legal Studies*, 10, 271–283.

5 Evropské společenství. 2008. Manuál pro gender mainstreaming politik zaměstnanosti, sociálního začleňování a sociální ochrany. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise: Lucemburk. ISBN 978-92-79-09261-9.

6 Franceskidesová, Rebecca. 2004. Příručka programu Iniciativy Společenství EQUAL zaměřená na gender mainstreaming. Evropská komise: MPSV ČR Praha.

created to solve inequalities, which can – and also are doing – discrimination of one sex”<sup>1</sup> („კომპლექსური გენდერული მიდგომა არის აქტიური პროცესი, შექმნილი უთანასწორობების გადასაწყვეტად, რომელსაც შეუძლია – და აკეთებენ კიდევაც – ერთი სქესის დისკრიმინაცია“), რაც გაუგებარია ინგლისურადაც და ჩეხურადაც. ამგვარად, დაიკარგა ჩეხეთის კონტექსტში გენდერული მეინსტრიმინგის ფართო დეფინიციის შემოტანის შესაძლებლობა.

ინსტიტუციურ დონეზე არსებობს ორი ძირითადი მიდგომა. პირველი ეყრდნობა ლოგიკას, რომ საჭიროა მოქმედება და არა ყურადღების მიპყრობა, და ამიტომ არ უნოდებს მას „გენდერული მეინსტრიმინგს“. მეორე მიდგომა უფრო ნათლადაა გაცხადებული, რადგან იყენებს კომპლექსური გენდერული მიდგომის ტერმინებს. პირველი ირჩევს გზას, გამოიყენოს ტერმინი „მამაკაცი“ და „ქალი“, ნაცვლად გენდერისა. მეორე პროაქტიულად იყენებს გენდერულ მეინსტრიმინგს და მას დანებსებულების სტრატეგიული დოკუმენტის შემადგენელ ნაწილად აქცევს. მონინავე პრაქტიკის ამგვარი მაგალითია ჩეხეთის რესპუბლიკის ტექნოლოგიური სააგენტო (TACR). მასში დამკვიდრებულია ღია გენდერული პოლიტიკა. მისი პრინციპები გულისხმობს თანაბარ შესაძლებლობებს და ანტიდისკრიმინაციულ მიდგომას, გუნდის მრავალფეროვნება და გენდერული მრავალფეროვნება დანახულია როგორც ინოვაციური კვლევების წარმართვის აუცილებელი პირობა. TACR-ში მიმდინარე პროცესებში გამოიყენება კომპლექსური გენდერული მიდგომები<sup>2</sup>.

## გენდერული მეინსტრიმინგი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე

გარდა საკანონმდებლო პროცესის მომზადებისა, ჩეხეთის რესპუბლიკაში სხვა მხრივ არანაირადაა განსაზღვრული პასუხისმგებლობა გენდერული მეინსტრიმინგის მიმართ. გენდერული მეინსტრიმინგი განსაზღვრულია როგორც ზევიდან ქვევით ვერტიკალზე მიმართული პროცესი და მასში მცირე ადგილი ეთმობა ადგილობრივ აქტორებს და დაინტერესებულ მხარეებს. ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი შესაძლებლობების სამთავრობო საბჭოში რაიონები წარმოდგენილია მხოლოდ როგორც გარე პარტნიორები<sup>3</sup>.

ადგილობრივ დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის შესაძლო მაკოორდინირებელი ორგანო შეიძლება იყოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო. ერთ-ერთი გზაა „საჯარო მმართველობისა და კანონმდებლობის სექციის შეხვედრაზე შეღწევა, რომელსაც სისტემატურად ესწრებიან რეგიონული ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლები. აქ არის საშუალება, გაკეთდეს ადგილობრივ დონეზე კომპლექსური გენდერული მიდგომის განხორციელების აქტიური პროპაგანდა და ასევე, მოხდეს კონკრეტული წარმომადგენლების და დეპუტატების მოტივირება“<sup>4</sup>.

ამისთვის აუცილებელ წინაპირობებს წარმოადგენს ცოდნა, ნება და დრო შინაგან საქმეთა სამინისტროში გენდერის საკითხების კოორდინატორის დღის წესრიგში. სამწუხაროდ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენდერის საკითხების კოორდინატორის აქტიურობა შეიძლება აღქმულ იქნას, როგორც რეგიონის / მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის „ავტონომიის“ დარღვევა. ხშირად გვხვდება დისკურსი ყველას და არავის პასუხისმგებლობის შესახებ გენდერულ მეინსტრიმინგთან მიმართებით<sup>5</sup>.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოზიციაა, რომ აქცენტი გაკეთდეს მოტივაციურ მიდგომაზე. 2006 წლის შემდგომ არასამთავრობო ორგანიზაციასთან – „ღია საზოგადოება – გენდერული სწავლებები“ თანამშრომლობით გამოიყენება მიდგომა „ნახევარი–ნახევარზე: თანაბარი შესაძლებლობები ქალთა და მამაკაცთათვის“. ის მუნიციპალიტეტები, რომლებიც იყენებენ საუკეთესო მიდგომებს თანაბარი შესაძლებლობების თემაზე, ჯილდოვდებიან პრიზებით<sup>6</sup>. თვით შეჯიბრი ნებაყოფლობითია, ძირითა-

1 იქვე P. 7.

2 TA CR Gender Policy document. <https://www.tacr.cz/dokums—raw/urednideska/gender—policy.pdf>

3 Úřad vlády České republiky. 2003. Statut Rady vlády pro rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Úřad vlády České republiky.

4 ინდივიდუალური ინტერვიუ ჩეხეთის რესპუბლიკის შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენდერულ საკითხთა კოორდინატორთან, ევა ფერაროვასთან

5 Lovecy, J. 2002. Gender mainstreaming and the framing of women’s rights in Europe: The contribution of the Council of Europe. *Feminist Legal Studies*, 10, 271–283.

6 Stryková, Iva. 2012. Téma: Proszazování rovných příležitostí – soutěž Úřad roku 2009. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova. file:///C:/Users/klark/Downloads/DPTX—2009—1—0—267611—0—78099.pdf



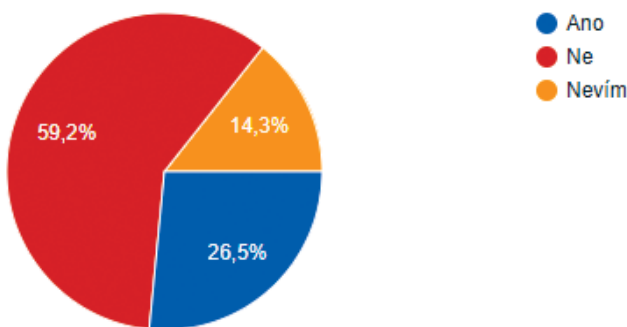
დად, იგი უკავშირდება კითხვარის შევსებას. თუმცა, შედეგების არათუ სიღრმისეული ანალიზი არ მოიპოვება, არამედ ამგვარი გაანალიზება საერთოდ არ ხდება<sup>1</sup>.

ერთადერთი პროაქტიული ქმედება, რომელიც განახორციელა შინაგან საქმეთა სამინისტრომ, იყო ადგილობრივ დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის 2009 წელს ჩატარებული კვლევა. იგი დასახული იყო სამინისტროს პრიორიტეტად<sup>2</sup> და განახორციელა გენდერული საკითხების ექსპერტმა. პეტრ პავლიკი აღნიშნავს, რომ მუნიციპალურ და ადგილობრივ დონეზე რესპონდენტების მიერ კითხვარების შევსების დაბალი მაჩვენებელი მიუთითებს იმაზე, რომ თანამდებობის პირები, რომელთაც არ უპასუხეს კითხვებს, მიიჩნევენ, რომ გენდერული თანასწორობა მათთვის საინტერესო თემას არ წარმოადგენს. ამგვარი დამოკიდებულება ანალიზში რომ გავვეთვალისწინებინა (ანუ, შედეგები მხოლოდ შევსებულ კითხვარებზე დაყრდნობით კი არ გამოგვეყვანა, არამედ ყველა დაგზავნილი კითხვარიდან, რომელთა 2 / 3 შეუვსებელი დარჩა), სურათი იმ თანამდებობის პირთა შესახებ, რომლებიც ადგილობრივ დონეზე ცდილობენ დანერგონ თანასწორობა, გაცილებით უარესი იქნებოდა. ამ შემთხვევაში, იმ თანამდებობის პირთა ოდენობა, რომლებიც სისტემატურად აქცევენ ყურადღებას გენდერული თანასწორობის საკითხებს, 16%-დან 6%-მდე ჩამოვიდოდა<sup>3</sup>.

მსგავსი შედეგი მივიღეთ ამ პროექტის ფარგლებში დაგზავნილი კითხვარის პასუხებიდანაც. მუნიციპალიტეტებსა და რეგიონულ ადმინისტრაციებში დაგზავნილი 152 კითხვარიდან მხოლოდ 49 დაგვიბრუნდა შევსებული, რაც მთლიანად 32%-ს შეადგენს. კითხვარის შევსება ნებაყოფლობითი იყო და მას თან არ ახლდა წერილი რომელიმე ოფიციალური უწყებიდან, მაგ. შინაგან საქმეთა სამინისტროდან. შევსებული კითხვარების დაბალი პროცენტული რაოდენობა ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ გენდერული თანასწორობის საკითხი არ იპყრობს პასუხისმგებელ პირთა ყურადღებას ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე.

პავლიკი მიუთითებს, რომ თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფა მამაკაცთა და ქალთათვის აღბეჭდილია სტრატეგიული დოკუმენტების 30%-ში, მაგრამ გენდერული მეინსტრიმინგი არაა გამოყენებული არც ერთ შემთხვევაში.<sup>4</sup> მას შემდეგ ამ მიმართულებით აღინიშნება ცვლილებები და ჩვენს კვლევაში გენდერული მეინსტრიმინგის ცოდნა და გამოყენება ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე გაზრდილია: რესპონდენტთა 61%-მა იცის გენდერული მეინსტრიმინგის ცნების შესახებ, ხოლო 26.5% იყენებს მას კონცეპტუალური, გადანყვეტილების მიღებისა და შეფასების პროცესების მომზადების და რეალიზებისას (იხ. დიაგრამა 3 და 4).

### დიაგრამა 3. იცით თუ არა გენდერული მეინსტრიმინგის ცნების შესახებ?



წყარო: ჩვენ მიერ ჩატარებული კვლევა

რიცხობრივად ეს ნიშნავს, რომ 30 რესპონდენტმა იცის გენდერული მეინსტრიმინგის შესახებ, ხოლო 13 აცხადებს, რომ იყენებს მას მუშაობისას. ეს აშკარა პროგრესია.

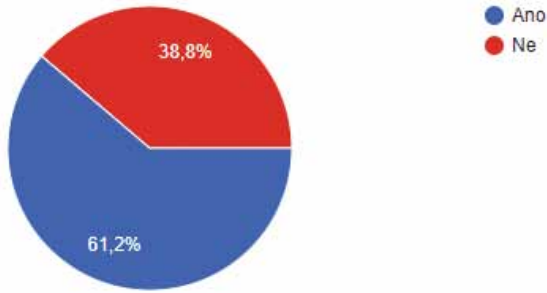
1 ინდივიდუალური ინტერვიუ პეტრ შნოკვაუსთან, ჩეხეთის რესპუბლიკის შინაგან საქმეთა სამინისტრო.

2 ამოცანა II. ჩეხეთის რესპუბლიკის შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოლიტიკა და პრიორიტეტები ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი შესაძლებლობების დანერგვის მიმართულებით 2009. Zpráva o plnění Priorit a postupů Ministerstva vnitra při prosazování rovných příležitostí pro ženy a muže za rok 2009. file: / / C: / Users / klark / Downloads / zprava—priority—2009.pdf

3 Pavlík, Petr, Smetáčková, Irena. 2010. Analýza stavu rovných příležitostí pro ženy a muže ve vybraných úřadech samosprávy. Praha: MV ČR.

4 იქვე გვ. 25.

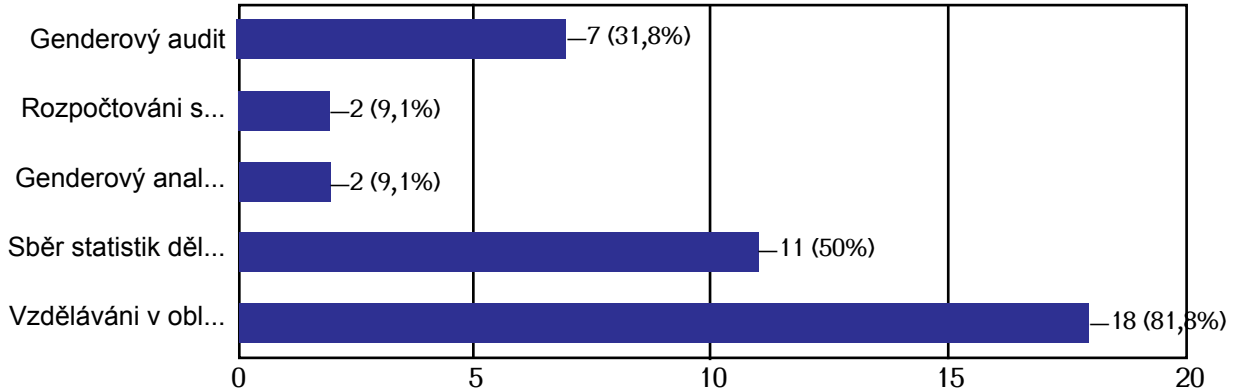
**დიაგრამა 4. იყენებთ თუ არა გენდერული მენისტრინგის თქვენს მუნიციპალიტეტში?**



წყარო: ჩვენ მიერ ჩატარებული კვლევა

მსგავსი ტენდენციები შეინიშნება ადგილობრივ დონეზე გენდერული მენისტრინგის ინსტრუმენტების გამოყენების მხრივაც. 2009 წელს ყველაზე ხშირად გამოიყენებოდა გენდერული სტატისტიკა (24%), ანაზღაურების გენდერული უთანაბრობის ანალიზი (6.7%), გენდერული ზეგავლენის შეფასება (4%), გენდერული ბიუჯეტირება (2.7%) და გენდერული აუდიტი (2.7%). 2017 წ. კვლევა მიუთითებს პროგრესზე გენდერული აუდიტის (31.8%) და გენდერული სტატისტიკის (50%) გამოყენების კუთხით. თანამდებობის პირების მნიშვნელოვნად მაღალი რაოდენობა აცხადებს, რომ მოხელეებს შეუძლიათ გენდერული თანასწორობის თემაზე განათლების მიღება და სემინარებზე დასწრება (81.8%). ამის საწინააღმდეგოდ, ისევ დაბალია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე იმ თანამდებობის პირთა რიცხვი, რომლებიც იყენებენ გენდერულ ბიუჯეტირებას და გენდერული ზეგავლენის შეფასებას: მხოლოდ ორმა რესპონდენტმა განაცხადა, რომ იყენებს ამ ინსტრუმენტებს (იხ. დიაგრამა 5).

**დიაგრამა 5. სორციელდება თუ არა ადგილობრივ / რეგიონულ დონეზე შემდეგი:**



წყარო: ჩვენ მიერ ჩატარებული კვლევა

მიუხედავად იმისა, რომ საგრძნობლად გაიზარდა იმ თანამდებობის პირთა რაოდენობა, ვინც იყენებს გენდერული მენისტრინგის ზოგ ელემენტს და ამაღლდა შესაბამისი ორგანოების წარმომადგენელთა ცოდნა ამ კუთხით, ზედმეტი ოპტიმიზმის საფუძველი არ არსებობს. 2009 წელს, პავლიკმა, საკუთარი კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით, ჩამოაყალიბა გასატარებელი ზომების შემდეგი ნუსხა:<sup>1</sup>

1. ადგილობრივ ხელისუფალთათვის საგანმანათლებლო ღონისძიებების შეთავაზება ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის თემაზე (ორგანიზაციის „ინსტიტუტი ადგილობრივი ადმინისტრაციისთვის“ მეშვეობით);
2. მეთოდოლოგიური მასალების შექმნა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე გენდერული მენისტრინგის თემაზე;
3. ადგილობრივ დონეზე გენდერულ საკითხთა მაკოორდინირებელი პირის პოზიცია შექმნა;

<sup>1</sup> იქვე

4. თანამშრომლობა არასამეწარმეო სექტორთან გენდერული თანასწორობის სფეროში;
  5. ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ხელისუფალთა შორის ურთიერთთანამშრომლობის ქსელის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა;
  6. ხელისუფალთათვის საკონსულტაციო ონლაინ ფორუმის შექმნა;
  7. მუდმივი ძიება და კვლევა ადგილობრივ დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის თემაზე.
- თუმცა, არც ერთი რეკომენდაცია, გარდა პირველისა, არ შესრულებულა. რეკომენდაციები მხოლოდ ქალაქებში დარჩა და გენდერული მეინსტრიმინგის მიმართულებით არ გადადგმულა ქმედითი ნაბიჯები.

## გენდერული ტრენინგები და გამოცდილება

გენდერული მეინსტრიმინგის საკითხებში ჩართული პირების კვალიფიკაციის ამაღლების საკითხი მუდმივად ყურადღების ცენტრშია ჩეხეთის რესპუბლიკაში. გენდერული თანასწორობა არა მხოლოდ სამინისტროებში ინსტიტუციურ თანამდებობებზე მყოფმა პირებმა – გენდერულ საკითხთა კოორდინატორებმა – უნდა უზრუნველყონ, არამედ საჯარო მმართველობის ორგანოებისა და ადმინისტრაციის წარმომადგენლებმაც. არსებობს სპეციალური ტრენინგები სახელმწიფო მოხელეთათვის, რომელთაც ატარებს ორგანიზაცია „ინსტიტუტი ადგილობრივი ადმინისტრაციისთვის“. თუმცა, როგორც აღინიშნა, ისინი ნაკლებად შედეგიანია, რადგან მათ მიერ მომზადებულ სატრენინგო მასალებში ნახსენებიც კი არაა გენდერული თანასწორობა და გენდერული მეინსტრიმინგი. ტერმინოლოგია შერჩეულია იმგვარად, რომ არ გამოიწვიოს ზედმეტი კონფლიქტი და მიმართავენ ისეთ ტერმინებს, როგორიცაა თანასწორობა, ადამიანური რესურსების მართვა, კომუნიკაცია და ა.შ.<sup>1</sup>

ამიტომაც, უნდა დადგეს არა მხოლოდ ჩატარებული ტრენინგების რაოდენობის, არამედ მათი ხარისხის საკითხიც. რადგანაც განსაზღვრული არაა პასუხისმგებელ პირთა თანამდებობები, მათი მოვალეობები და მათდამი წაყენებული მოთხოვნები, შესაბამისად, შეუძლებელია ხარისხიანი ტრენინგის ორგანიზება<sup>2</sup>. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების მოხელეთათვის ოფიციალურად არ არის განსაზღვრული სისტემატური ტრენინგები.

## გენდერული სტატისტიკა

გენდერული სტატისტიკა, როგორც კვლევის რესპონდენტების პასუხებიდან ირკვევა, ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის ყველაზე ხშირად გამოყენებადი ინსტრუმენტია. იგი აუცილებელია ქალებთან დაკავშირებული საკითხების საზოგადოებრივი ყურადღების ცენტრში მოსაქცევად და ყველა სფეროში დისკრიმინაციის გამოსავლენად. გენდერული კუთხით სტატისტიკის მომზადებაზე მოთხოვნა ჩნდება მაშინ, როცა საქმე ეხება ინდივიდუალურ და პირადულ საკითხებს.<sup>3</sup> ჩეხეთის სტატისტიკის სამმართველოში არის გენდერული განყოფილება<sup>4</sup>, რომელიც ყოველწლიურად აქვეყნებს გენდერულ სტატისტიკას<sup>5</sup>, მაგრამ ის აგროვებს მხოლოდ კონკრეტულ, ხელმისაწვდომ მონაცემებს. ჯერაც არ ხდება პირველადი წყაროების დამუშავება გენდერულად სენსიტიური კუთხით. ამიტომაც, გენდერული სტატისტიკის მომზადების საჭიროებას ხაზი გაესვა როგორც ადამიანის უფლებათა განყოფილების გენდერული თანასწორობის გუნდის ბოლო პროექტში, ასევე 2014-2020 წლების სამთავრობო სტრატეგიაში ჩეხეთის რესპუბლიკაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობისათვის<sup>6</sup>.

1 ინტერვიუ იანა მალინოვსკასთან, ადგილობრივი ადმინისტრირების ინსტიტუტი.

2 Lukášová, Miloslava (ed). 2007. Zaostřeno na rovné příležitosti v praxi. Výběr z textů elektronického zpravodaje portálu www.muzaizeny.cz. Nadace Open Society Fund Praha a Otevřená společnost o.p.s.: Praha. Str. 72. ISBN: 978-80-87110-06-5

3 Ferrarová, Eva. 2007. Příručka pro implementaci rovných příležitostí žen a mužů a principů gender mainstreamingu ve veřejné správě v České republice. 25 p. ISBN: 976-80-86520-03-2

4 შესაბამისად, აღნიშნულ თემაზე მუშაობს ორი ექსპერტი.

5 Focused on Men and Women. Zaostřeno na ženy a muže. <https://www.czso.cz/csu/czso/zaostreno-na-zeny-a-muze>

6 See Government Strategy for Equality of Women and Men in the Czech Republic. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt-Optimalizace-Strategie-pro-rovnost-zen-a-muzu-v-CR-na-leta-2014-2020.pdf>

## გენდერული აუდიტი

გენდერული აუდიტი განიხილება როგორც საკმაოდ რთული ინსტრუმენტი, რომელიც მიმართულია გენდერული თანასწორობის შეფასებისა და ხელშეწყობისაკენ ინსტიტუციურ დონეზე<sup>1</sup>. იგი უფრო გენდერული სენსიტიურობისა და გენდერული თანასწორობის გაზომვის ინსტრუმენტია მოცემულ არეალში ან დანესებულებაში, ვიდრე კონტროლის ფორმა. იგი უფრო კვალიფიციური კონსულტაციის ფორმაა, რომელიც გვეხმარება მამაკაცთა და ქალთა თანასწორობის სფეროში სუსტი და ძლიერი მხარეების, საფრთხეებისა და შესაძლებლობების გამოვლენაში.<sup>2</sup>

საჯარო ადმინისტრაცია მნიშვნელოვანი დამსაქმებელია და მასში შესაძლებელი უნდა იყოს გენდერული თანასწორობისადმი როგორც შიდა, ისე გარე მიდგომების შეფასება. „საჯარო ადმინისტრაცია სახელმწიფო ფინანსებს ეფექტურად უნდა იყენებდეს და იგი სამაგალითო უნდა იყოს კერძო სექტორისათვის სამართლებრივი რეგულაციების დაცვის თვალსაზრისით. ამას გარდა, მან უნდა შექმნას პროგრამები, რომელიც მასტიმულირებელი იქნება საზოგადოების ყველა ფენისათვის“.<sup>3</sup>

2007 წელს შემუშავებულ იქნა კონკრეტული მიდგომა გენდერული აუდიტის მიმართ რეგიონულ<sup>4</sup> და ადგილობრივ<sup>5</sup> დონეზე. რადგან უკვე არსებობდა აუდიტისადმი მრავალი მიდგომა – რომელიც მიმართული იყო მხოლოდ ოჯახზე მორგებული სტრატეგიების აუდიტზე, ან მხოლოდ მართვის დივერსიფიცირებაზე – შემუშავდა ზოგადი გენდერული აუდიტის სტანდარტი 2015 წ.<sup>6</sup> აუდიტის მხარდაჭერას ახორციელებს ევროპის სოციალური ფონდი ESF (ოპერატიული დასაქმების პროგრამა) და, ამდენად, იგი ადვილად ხელმისაწვდომია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე<sup>7</sup>.

არსებობს მონინავე გამოცდილების მაგალითები. გენდერული აუდიტი ჩატარდა ქალაქების: ამის, სოკოლოვის, პისეკის და სლანის მუნიციპალურ ხელისუფალთა მიერ. გამოყენებული იქნა ევროპის სოციალური ფონდის დახმარება, რაც მომავალი განვითარების სანინდარია.<sup>8</sup>

## გენდერული ანალიზი – გენდერული ზეგავლენის შეფასება

გენდერული ზეგავლენის შეფასება და გენდერული ანალიზი საფუძვლად უნდა დაედოს როგორც ადგილობრივ, ასევე რეგიონულ დონეზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესს. თუმცა ცოდნა და გამოცდილება იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნას ამგვარი მიდგომა, ფართოდ არ არის გავრცელებული. ამასთან, გენდერული ანალიზის ნარმატიულად განხორციელების წინაპირობაა გენდერული სტატისტიკის არსებობა და როგორც აღვნიშნეთ (იხ. თავი – გენდერული სტატისტიკა), მასზე არ არსებობს ფართო წვდომა. ეროვნულ დონეზე გენდერული ზეგავლენის შეფასების დამხმარე დოკუმენტია „მმართველობით პროცესებში გენდერული ზეგავლენის შეფასების გზამკვლევი“, რომელიც ადვილად შეიძლება გამოვიყენოთ ადგილობრივი და რეგიონული ადმინისტრაციის შემთხვევებშიც. ამგვარი გამოყენება რეკომენდებულია ჩეხეთის რესპუბლიკის მთავრობის მიერ<sup>10</sup>.

1 Franceskidesová, Rebecca. 2004. Příručka programu Iniciativy Společenství EQUAL zaměřená na gender mainstreaming. Evropská komise: MPSV ČR Praha.

2 ჩეხეთის რესპუბლიკის სამთავრობო კანცელარია, ადამიანურ რესურსთა და უმცირესობათა დაცვის განყოფილება. 2016 წ. გენდერული აუდიტი, სტადარტები, ვერსია 2.

3 Skálová, Helena. 2011. Rovné příležitosti žen a mužů a sladování osobního a pracovního života na úřadech veřejné správy. In: Sokačová, L. Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 978-80-86520-37-7 P. 7.

4 Pavlík, Petr. 2007. Metodika genderového auditu krajského úřadu. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.

5 Pavlík, Petr. 2007. Metodika genderového auditu městského / obecního úřadu. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.

6 The Office of the Government of the Czech Republic, Department for Human Rights and Minority Protection. 2016. Gender audit. Standards. Version n. 2. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt-Optimalizace/Gender-Audit-Standards-V2-March2016-2.pdf>

7 Kubálková, Petra (2014). “Rovné příležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách”. Deník veřejné správy. <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

8 იქვე.

9 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

10 მთავრობის დადგენილება No. 542 8 ივლისი 2015 წ.

გზამკვლევი მარტივია და მორგებულია მკითხველზე. მთლიანი პროცესი დაყოფილია 3 ძირითად ეტაპად, რომელთაგან თითოეული იწყება საკვანძო კითხვით: (1) ახდენს თუ არა არსებული მდგომარეობა გავლენას ადამიანების ყოველდღიურ ყოფაზე? თუკი პასუხი დადებითია, საჭიროა გავიაროთ გენდერული ზეგავლენის შეფასების შემდეგი ეტაპი და ვუპასუხოთ მეორე კითხვას, (2) ვრცელდება თუ არა ქალთა და მამაკაცთა უთანასწორობა მართვის მოცემულ სფეროში და ბოლოს, (3) შეიტანს თუ არა ამ უთანასწორობაში რაიმე ცვლილებას შეთავაზებული რეგულაცია. გენდერული ზეგავლენის ამგვარი შეფასება უნდა ეყრდნობოდეს მონაცემებს, სტატისტიკას, ექსპერტულ შეხედულებებს, გენდერულ ანალიზს და ა.შ.<sup>1</sup>.

2016 წლის შეფასებითი ანგარიში გვიჩვენებს, რომ გენდერული მენისტრიმინგი და გენდერული ზეგავლენის შეფასების გამოყენების შემთხვევები სამთავრობო დონეზე საკმაოდ იშვიათია და თვით გზამკვლევის გამოყენების შემთხვევებიც არ არის ხშირი.<sup>2</sup> ამიტომაც დაისახა ახალი ამოცანა,<sup>3</sup> „უფრო თანმიმდევრულად იქნას გამოყენებული გენდერული მენისტრიმინგი, მათ შორის მისი ინსტრუმენტები, როგორცაა გენდერული ზემოქმედების შეფასება არსებული გზამკვლევის დახმარებით და უზრუნველყოფილი იქნას ამისთვის ტრენინგების ჩატარება.“<sup>4</sup> აქ საუბარი არ არის გზამკვლევის გამოყენებისა და ტრენინგების ჩატარების აუცილებლობაზე ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე.

როგორც სამაგიდო კვლევიდან ჩანს, ქალაქ სლანის მუნიციპალიტეტი იყო ერთადერთი, რომელსაც შემუშავებული ჰქონდა საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი დოკუმენტები, რომლებიც ადასტურებდა მათ დაინტერესებას გენდერული ანალიზის მიმართ. პროექტის ფარგლებში შემუშავდა მეთოდოლოგია გენდერული ზეგავლენის შეფასების ჩასატარებლად. ამ მეთოდოლოგიაში აღნიშნულია, რომ „ამჟამად ამ პრინციპით მუშაობა (გენდერული მენისტრიმინგი) ჩეხეთის რესპუბლიკაში საწყის ეტაპზეა, ამიტომ ღირშესანიშნავია, რომ სლანში შეიმუშავეს მეთოდოლოგია ამ კუთხით“<sup>5</sup>.

## გეგმები ადგილობრივ დონეზე თანასწორობის უზრუნველსაყოფად

ჯერ კიდევ 2003 წელს ჩატარებულ კვლევაში ასკლოფი მიუთითებდა სახელმწიფო ადმინისტრაციის ორგანოებზე ფოკუსირებისა და გენდერული თანასწორობის გეგმის შედგენის აუცილებლობაზე. ბევრი რეგიონი მიიჩნევს, რომ ისინი მომსახურებას ყველა მოქალაქეს უწევს და ეს თანაბრად შეეხება როგორც ქალებს, ასევე კაცებს. „მაგრამ როდესაც მათ შესაბამის კითხვას დაგუსვამთ, ვნახავთ, რომ ბევრ რეგიონს როდი შეუძლია წარმოადგინოს აღნიშნულ საკითხზე ჩატარებული კვლევის შედეგები“<sup>6</sup>.

ბოლო წლებში შეიმჩნევა გარკვეული პროგრესი და შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ხელისუფლების ზოგიერთმა ორგანომ შეიმუშავა გარკვეული პროექტები ESF-ის მხარდაჭერით, რათა შეიქმნას გეგმები თანასწორობის უზრუნველსაყოფად. მათ შორისაა კრალოვეგრადეცის, სამხრეთ მორავიის და ზლინის რეგიონული ხელისუფლება. მათ მოახერხეს გენდერულ მენისტრიმინგზე ორიენტირება. მაგალითად, ისეთი ქალაქის, რომელშიც გათვალისწინებულია ქალთა, მამაკაცთა და ბავშვთა საჭიროებები, შეიძლება მოვიყვანოთ ქალაქი ნოვე-სტრაშეცი, სადაც შეიმუშავეს სა-

1 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha.

2 Úřad vlády ČR. 2017. Zpráva za rok 2016 o rovnosti žen a mužů a o naplňování Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR na léta 2014 – 2020. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Zprava-o-rovnosti-za-rok-2016-1.pdf>

3 რომელიც მიუთითებს მინიმალური სტანდარტებიდან 5 ამოცანაზე და ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის ინსტიტუციური უზრუნველყოფიდან 3 მიზანზე.

4 Úřad vlády ČR. 2017. Zpráva za rok 2016 o rovnosti žen a mužů a o naplňování Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR na léta 2014 – 2020. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Zprava-o-rovnosti-za-rok-2016-1.pdf> p. 15.

5 Kubálková, Petra. 2013. Metodika implementace rovného přístupu. Praha: M.C. Triton. P. 13.

6 Asklöf, Cecilia, Strandberg, Helena and Karin E. Wenander. 2003. Proč a jak vypracovat Plán rovnosti žen a mužů. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. P. 18.

ოჯახის პოლიტიკის ჩამოყალიბების გეგმა ქალაქისთვის.<sup>1</sup> მოწინავე გამოცდილების კიდევ ერთი მაგალითი არის ქალაქი სლანი, რომელშიც 2013 წლიდან მუშაობენ გენდერული მეინსტრიმინგის ჩარჩო მეთოდოლოგიაზე<sup>2</sup>.

## ევროპული ქარტია ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ

ევროპული ქარტია ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ გამიზნულია გაზარდოს ინფორმირებულობა აღნიშნულ თემაზე და ხელი შეუწყოს თანასწორობის მიღწევას რეგიონებში. როგორც შესავალშია აღნიშნული: „...ადგილობრივ და რეგიონალურ ხელისუფალთ უკავიათ საუკეთესო პოზიცია იმისათვის, რომ ებრძოლონ არსებულ და განმეორებად უთანასწორობას და დაამკვიდრონ ჭეშმარიტად თანასწორი საზოგადოება... თუკი გვსურს მივალწიოთ თანასწორობაზე დაფუძნებულ საზოგადოებას, მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივმა და რეგიონულმა ხელისუფლებებმა სრულად გაითვალისწინონ გენდერული განზომილება თავიანთ სტრატეგიებში, ორგანიზების ფორმაში და პრაქტიკაში“.<sup>3</sup>

ქარტია მოიცავს გენდერული თანასწორობის ძირითად პრინციპებს, მათ შორის თანაბარ მოპყრობას, ანტი-დისკრიმინაციულ ქმედებებს, ქალთა და მამაკაცთა თანაბარ მონაწილეობას, როგორც ფუნდამენტურ დემოკრატიულ პრინციპს; გენდერული სტერეოტიპების აღმოფხვრას; მართვაში გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას და სამოქმედო გეგმის განსახორციელებელ რესურსებს.<sup>4</sup> ქარტიის მიღების შედეგად, ხელისუფალთ ეკისრებათ ვალდებულება, მოამზადონ თანასწორობის სამოქმედო გეგმა, რომელიც განსაზღვრავს პრიორიტეტებს, ქმედებებს და რესურსებს.<sup>5</sup> მისი შინაარსი და ძირითადი ფოკუსი დამოკიდებულია ადგილობრივი ხელისუფლების გადაწყვეტილებაზე – ამ მხრივ ქარტია არ აწესებს მკაცრ შემზღუდავ წესებს.<sup>6</sup> (Blondy 2009)

ევროპული ქარტია ჩეხეთის რესპუბლიკაში 2004 წელს შემოიტანა ფემინისტურმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ „ფორუმი 50%“. ეს მოხდა პროექტის ფარგლებში, რომელშიც პარტნიორი ორგანიზაცია იყო Svaz měst a obcí (ჩეხეთის რესპუბლიკის ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების კავშირი). თუმცა პარტნიორობა არ აღმოჩნდა ისე მტკიცე, როგორც მოსალოდნელი იყო და შედეგად, ქარტია მიღებულ იქნა ჩეხეთის რესპუბლიკის მხოლოდ 4 ქალაქის მიერ: ესენია პატარა სოფლები: სტანკოვიცე (რეგიონი ლიტომერიცე), მილოტიცე (რეგიონი ჰოდონინი), ზალუჟი (რეგიონი ბეროუნი) და პრალის მუნიციპალიტეტი – 18 ლეტნანი.

ნიშანდობლივია, რომ Svaz měst a obcí-ის ვებგვერდზე არ ხდება მონაცემთა განახლება. გვერდი ბოლოს 2010 წ. ივნისში განახლდა და მასზე არ მოიპოვება ზუსტი ინფორმაცია ქარტიაზე ხელმოწერთა რაოდენობის შესახებ (მხოლოდ ორი სოფელია მოხსენიებული).

მეორე მხრივ, ქარტიამ ფორმალური მხარდაჭერა მიიღო ჩეხეთის რესპუბლიკის მთავრობის დონეზე<sup>7</sup>. მთავრობამ მიიღო ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი შესაძლებლობების სახელმწიფო საბჭოს რეკომენდაცია, მხარი დაუჭიროს ჩეხეთის რესპუბლიკის ქალაქების, მუნიციპალიტეტების და რეგიონების მიერ „ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ მიღებას. თუმცა, გენდერული მეინსტრიმინგის კუთხით ადგილობრივ დონეზე 2010 წლის შემდეგ პროგრესი არ შეიმჩნევა.

1 Kubáľková, Petra. 2014. “Rovné príležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách”. Deník veřejné správy. <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

2 Kubáľková, Petra. 2013. Metodika implementace rovného přístupu. Praha: M.C. Triton.

3 CEMR. 2006. Evropská charta za rovnost žen a mužů na úrovni života ve městech a obcích. SMOCR: Praha. P. 3.

4 იქვე

5 CEMR. 2009. Příručka k provádění Evropské charty pro rovnost žen a mužů na úrovni života ve městech a obcích. SMOCR: Praha.

6 Blondy, Emilie. 2009. Vznik Evropské charty za rovnost žen a mužů na úrovni života ve městech a obcích. In: Adamusová, Hejzlarová (eds.): Rovné příležitosti žen a mužů ve městech a obcích. Jak začít? Sborník z konference. Praha: Fórum 50 %. ISBN 978-80-904447-0-6. P. 6-9.

7 მთავრობის დადგენილება No. 422, 31 მაისი 2010 წ.

## გენდერული ბიუჯეტირება

გენდერული ბიუჯეტირება განისაზღვრება როგორც კომპლექსური გენდერული მიდგომა, გენდერული მეინსტრიმინგი, რომელიც აისახება საბიუჯეტო პროცესში. იგი შეიძლება გამოყენებულ იქნას როგორც ადგილობრივი, ასევე ეროვნული ბიუჯეტის დონეზე და მასში ყურადღება შეიძლება გამახვილდეს როგორც საშემოსავლო, ასევე ხარჯვით ნაწილზე. OECD-ის (ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია) კვლევის თანახმად, ჩეხეთის რესპუბლიკა იმ ქვეყნებს შორისაა, რომლებიც აქტიურად განიხილავენ გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვას (OECD 2017:61). თუმცა, შიგნიდან დანახული სურათის მიხედვით, ვერ ვხედავთ დებატებს ამ თემაზე და შესაძლებლობას იმისა, რომ გენდერული ბიუჯეტირება აქტიურად დამკვიდრდეს ჩეხეთის სტრატეგიაში: ამგვარი დებატები არ მიმდინარეობს და არ არის მზადება საკანონმდებლო დონეზე ინიციატივების მხარდასაჭერად.

არსებობს მცირე რაოდენობა ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტებისა, სადაც გადაიდგა ნაბიჯები გენდერული ბიუჯეტირებისაკენ. ერთ-ერთი ასეთი მაგალითია პროექტი სახელწოდებით Gender Fokus, რომელიც განხორციელდა ვისოჩინას რაიონში. გენდერული ბიუჯეტირება საკმაოდ პოზიტიური შედეგით განხორციელდა 5 ქალაქმა: პოჩატკიმ, ბოჰდალოვმა, ჰავლიჩკუვ ბროდმა, პონამ და შტემეხიმ. როგორც ჰავლიჩკუვ ბროდის მერის მოადგილე ივან კუჟელკა აღნიშნავს: „მუნიციპალიტეტის განვითარებისა და სამოქალაქო საზოგადოების არსებობისათვის უდაოდ საჭიროა მონიტორინგი იმისა, ესა თუ ის საბიუჯეტო გადაწყვეტილება ზრდის თუ ამცირებს უთანასწორობას. შემდგომი ნაბიჯები კი მუნიციპალიტეტის ხელთაა: მასზეა დამოკიდებული, გაითვალისწინებს თუ არა იგი მიღებულ შედეგებს საბიუჯეტო ლიმიტების დანესებისას და ა.შ.“<sup>1</sup>

## მონაწილეობითი ბიუჯეტირება

მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ყურადღების ცენტრშია საზოგადოების ჩართულობა ბიუჯეტის მზადებაში ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე. მისი შემადგენელი ნაწილები შეიძლება იყოს ბიუჯეტის სხვადასხვა ნაწილზე ფოკუსირება, კონკრეტული პროექტების შემუშავება ან მოქალაქეთა კონკრეტული აქტივობები და მათი ხედვების და დემოკრატიული მიდგომების გათვალისწინება. ამჟამად მოქალაქეებს ბიუჯეტის გაცნობა<sup>2</sup> შეუძლიათ ოფიციალური ანგარიშების საშუალებით ან საკრებულოებში. თუმცა, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, არ შემოიფარგლონ სათათბირო როლით და მათ ნაწილობრივ აღმასრულებელი ფუნქციითაც აღჭურვავენ. იგი ეფუძნება მოსახრებას, რომ საზოგადოება ღრმად დაინტერესებულია იმ გარემოთი, სადაც ცხოვრობს, ამდენად, ის საკმაოდ კომპეტენტურია იმისათვის, რომ მონაწილეობა მიიღოს ბიუჯეტის მომზადებაში.<sup>3</sup>

მონაწილეობითი ბიუჯეტირებისას გადაწყვეტილების მიღების ციკლი 5 ძირითადი ეტაპისაგან შედგება: მოსამზადებელი პროცესი, წინადადებების საჯარო განხილვა, გადაწყვეტილებათა ტექნიკური ანალიზი, წინადადებათა საჯარო შერჩევა და განხორციელება. ყოველი ეტაპის განუყოფელი ნაწილია მისი შეფასება, რაც უზრუნველყოფს მის წარმატებულ განხორციელებას.<sup>4</sup>

ეს მიდგომა სულ უფრო და უფრო მეტ ყურადღებას იპყრობს და ბევრი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ორგანო იყენებს მონაწილეობით ბიუჯეტირებას. ჩატარდა მცირე სამაგიდო კვლევა, რომელიც ფოკუსირებული იყო ინტერნეტ გვერდებზე. გაირკვა, რომ აღნიშნული თემით დაინტერესებული არიან შემდეგი ქალაქები და მუნიციპალიტეტები: ხომუტოვი, ლიტომერიცე, რუმბურ-

1 Jaroš, Jan, Anna Křištofová, Josef Jukl, Anna Holcmanová, Ivana Hůšová, Eva Flesarová, Jana Videnská. 2011. Genderové rozpočtování v regionálních a komunálních rozpočtech. Jihlava: Vysočina. ISBN 978-80-87521-00-7.

2 საბიუჯეტო წესების შესახებ კანონის მოთხოვნის თანახმად 218/2000 Coll.

3 Alternativa zdola. Příručka participativního rozpočtu. P.4

<http://www.participativnirozpocet.cz/sites/default/files/P%C5%99iru%C4%8Dka-participativniho-rozpo%C4%8Dtu.pdf>

4 იხ. <http://www.participativnirozpocet.cz/o%20participativn%C3%ADm%20rozpo%C4%8Dtu>

კი, პრაღა 3, პრაღა 6, პრაღა 7, პრაღა 8, პრაღა 18, პრაღა – ზბრასლავი, ოლომოუცი, სემილი, სადსკა, მნიხოვიცე<sup>1</sup>, ჟდიარ ნად საზავოუ<sup>2</sup>.

## სამოქალაქო ბიუჯეტირება

სამოქალაქო, მონაწილეობითი და გენდერული ბიუჯეტირება წარმოადგენს ახალ მიდგომას ადგილობრივ, რეგიონულ და სამთავრობო დონეზე ბიუჯეტირების არსებული გზებისადმი. ამით ზოგადად ბიუჯეტირების პროცესის გადახედვა კი არ ხდება, არამედ სხვა კუთხით ფოკუსირება პროცესებზე (რათა გაიზარდოს საზოგადოების ჩართულობა ბიუჯეტის შესახებ გადანყვეტილებების მიღებისას) ან საბოლოო ბენეფიციარებზე (თემებზე, მამაკაცებსა და ქალებზე).

მაშინ, როდესაც სამოქალაქო ბიუჯეტირება ითვალისწინებს მოცემული ტერიტორიის მოსახლეობის ყველა ფენას, გენდერული ბიუჯეტირების უპირველეს ინტერესს წარმოადგენს საბიუჯეტო რესურსების განაწილების ანალიზი და შემოწმება გენდერული თანასწორობის კუთხით. ეს მიდგომა ახლოა ერთმანეთთან: სამოქალაქო ბიუჯეტირება, უპირველესად, გამოჰყოფს საზოგადოებაში არსებულ სხვადასხვა ჯგუფს და შემდეგ ჰყოფს მათ ქალებად და მამაკაცებად თავიანთი საჭიროებების მიხედვით (მაგ., მოხუცი ადამიანების ჯგუფი იყოფა მოხუც ქალებად და მოხუც მამაკაცებად და შემდეგ გამოიკვეთება მათი საჭიროებანი); გენდერული ბიუჯეტირებისას კი, პირველ რიგში, მოსახლეობა იყოფა მამაკაცებად და ქალებად და შემდეგ ხდება მათში ცალკეული ჯგუფების გამოყოფა (მაგ. მცირეწლოვანთა დედები, ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე ქალები, მოხუცი ქალები, ქალები ეთნიკური უმცირესობებიდან და ა.შ.). განსხვავება იმაშია, რომ სამოქალაქო ბიუჯეტირებისათვის პრიორიტეტულია საზოგადოების ჩართულობა და ამ მხრივ იგი უფრო ახლოს დგას მონაწილეობით ბიუჯეტირებასთან. გენდერული ბიუჯეტირება გარდა იმისა, რომ ფოკუსირებულია სხვადასხვა მიმართულებებისთვის გამოყოფილი ფინანსებზე, ყურადღებას მიაპყრობს აუნაზღაურებელი სამუშაოსა და დროის საკითხებსაც<sup>3</sup>.

ჩეხეთის რესპუბლიკაში გვხვდება ამგვარი მიდგომების მაგალითებიც. ზოგიერთ სოფელში იყენებენ სამოქალაქო ბიუჯეტირებას, ასეთია, მაგ.: ფრიდეკ მისტეკი, ნოვი ჟიჩინი, რამკოვიცე, დომასლავიცე<sup>4</sup>.

## თანამშრომლობითი (სამოქალაქო) დაგეგმვა

თანამშრომლობითი (სამოქალაქო) დაგეგმვა გამოიყენება როგორც მონაწილეობითი მიდგომა, რათა ინდივიდები ჩაერთონ საზოგადოებრივი გადანყვეტილებების მიღების პროცესში. მისი მიზანია თანასწორი და ჩართულობითი ინსტიტუციური გარემოს შექმნა. იგი წარმოადგენს მეთოდს, რომელიც საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა ასპექტს ავითარებს. მისი დამახასიათებელია მონაწილეობითი მიდგომა. გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი ცხოვრების მონაწილე ყველა აქტორის თანამშრომლობას და მონაწილეობას.<sup>5</sup> ვერონიკა აგერი მიიჩნევს, რომ მონაწილე პირები შეიძლება დაიყოს ორ ჯგუფად: აქტივისტები ექსპერტთა წრეებიდან (არასამთავრობო ორგანიზაციები, პოლიტიკური პარტიები და ა.შ., რომლებიც არ ცხოვრობენ მოცემულ ადგილას, მაგრამ მუშაობენ იქ) და ყოველდღიური გადანყვეტილებების მიმღები პირები – პროცესის ადგილობრივი მონაწილეები (როგორც წესი, ადგილობრივი პენსიონერები და დეკრეტულ შვეულებებში მყოფი დედები). თუმცა, როგორც წესი, არ ხერხდება სხვა ადგილობრივ უმცირესობათა წარმომადგენლების ჩართვა, ან მათი ჩართულობა გართულებულია არასაკმარისი ცოდნის გამო (პროცესების დაგეგმვის, დებატებში გამოყენებული თეორიული ტერმინოლოგიის უცოდინარობის ან უბრალოდ დროის უქონლობის გამო).

1 ob. for example <http://www.participativni-rozpocet.cz/mnichovice/>

2 საკუთარი კვლევა

3 Hejzlarová, Eva M. and Marcela Adamusová. 2010. Komunitní rozpočtování pro samouky a samoučky. Fórum 50 %: Praha. ISBN 978-80-904447-1-3.

4 იქვე

5 MPSV ČR. 2004. PRŮVODCE procesem komunitního plánování sociálních služeb. MPSV: Praha.



სოციალურ მომსახურებათა შესახებ<sup>1</sup> კანონის თანახმად, თანამშრომლობითი (სამოქალაქო) დაგეგმვა სავალდებულოა რეგიონულ დონეზე სოციალურ მომსახურებათა დასანერგად. 2007 წლის შემდეგ ყველა რეგიონში იყენებენ სამოქალაქო დაგეგმვას სოციალური მომსახურებისთვის. ბევრი ქალაქი და მუნიციპალიტეტი ჩართული სოციალური მომსახურებების თანამშრომლობით დაგეგმვაში, თუმცა მათ არა აქვთ ამგვარი ვალდებულება კანონის წინაშე. სოციალური სამსახურის კონტექსტში, თანამშრომლობითი (სამოქალაქო) დაგეგმვა განიხილება, როგორც ადგილობრივთა პირად გამოცდილებაზე დაყრდნობით პრობლემების მოგვარების ინდივიდუალური გზების ძიების შესაძლებლობა.<sup>2</sup> თუმცა, საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვა სფეროებში ან გადაწყვეტილებების მიღებისას ეს მიდგომა იშვიათად გამოიყენება. პოტენციურად იოლი უნდა იყოს მისი გამოყენება ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა საოჯახო პოლიტიკა, სამოქალაქო არქიტექტურა და საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილების აღდგენა-განახლება, განათლება,<sup>3</sup> და არასამთავრობო ორგანიზაციათა მხარდაჭერა<sup>4</sup>.

თანამშრომლობითი (სამოქალაქო) დაგეგმვის უშუალო შედეგებია სამოქალაქო გეგმებისა და სამოქმედო გეგმების მომზადება. სამოქალაქო გეგმა, როგორც წესი, მოიცავს სამ წელს, სამოქმედო გეგმები კი ყოველწლიურია (მაგ. პარდუბიციში)<sup>5</sup>.

ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიდგომისას აქცენტირებული არ არის გენდერული განზომილებები, თუმცა ისინი შეიძლება გახდნენ ამ მიდგომის განუყოფელი ნაწილი, განსაკუთრებით მაშინ, თუკი მონაწილეები ემხრობიან გენდერულად სენსიტიურ მიდგომებს (მათ შორის შეიძლება განიხილებოდეს რეგიონში გენდერულ თემაზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების მოწვევა ერთობლივ დაგეგმვაში მონაწილეობის მისაღებად)<sup>6</sup>.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

ჩეხეთის რესპუბლიკა ევროკავშირში გაერთიანების წინა პერიოდში და მას შემდეგ - ძირითადად, კონცენტრირებული იყო ეკონომიკურ მოთხოვნებზე და საკანონმდებლო ცვლილებებზე, ხოლო გენდერული თანასწორობისათვის ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნა და მის უზრუნველსაყოფად სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება, გარკვეულწილად, მხოლოდ გარე მოთხოვნების დასაკმაყოფილებელ ფორმალობას წარმოადგენდა.<sup>7</sup> მიუხედავად გენდერული თანასწორობის ფორმალური აღიარების და მისი მნიშვნელობის დეკლარირებისა, არ არსებობდა ამ საკითხის თანმიმდევრული მხარდაჭერა. გენდერული მეინსტრიმინგის ოფიციალურად აღიარება და სახელმწიფო პრიორიტეტად დასახვა 1998 წელს მოხდა, თუმცა 2015 წლამდე არ არსებობდა დამხმარე მეთოდოლოგიური მასალა ან გზამკვლევი, თუ როგორ გამოვიყენოთ გენდერული ზეგავლენის შეფასება მმართველობით პროცესებში ან როგორ განვახორციელოთ თვით გენდერული ზეგავლენის შეფასება<sup>8</sup>. რეალური გახდა რისკი იმისა, რომ გენდერული მეინსტრიმინგი აღქმულიყო ყველას და ამავედროულად არავის პასუხისმგებლობად.<sup>9</sup>

1 კანონი სოციალური სერვისების შესახებ n. 108 / 2006 Coll.

2 Navrátilová, Jitka, Navrátil, Pavel. 2009. Komunitní plánování jako forma podpory životních projektů. Časopis sociální práce | Sociální práce, Brno, ASVSP. ISSN 1213-6204, 2009, vol. 9, no. 1 / 2009, s. 74-84.

3 Sokačová, Linda. Komunitní plánování. In Sokačová, L. (ed.): Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 978-80-86520-37-7

4 Skálová, Helena. 2011. Rovné příležitosti žen a mužů a sladování osobního a pracovního života na úřadech veřejné správy. In Sokačová, L. Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 978-80-86520-37-7.

5 ob.<http://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-socialnich-veci/komunitni-planovani/>

6 Sokačová, Linda. Komunitní plánování. In: Sokačová, L. (ed.): Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 978-80-86520-37-7.

7 Musilová, Martina. 1999. Vývoj politiky rovných příležitostí mužů a žen v České republice kontextu evropské integrace. Praha: SOÚ AV ČR. P. 92.

Musilová, Martina. 2001. Mainstreaming. In: Gender, rovné příležitosti, výzkum. 1-2 / 2001. P. 14-15.

Očenašová, Zuzana. 2009. Europeanization of gender equality policies through the needle's eye of Slovakia and the Czech Republic. QUING Project. Vienna: Institute for Human Sciences. Dostupné z: <<http://www.quing.eu/files/WHY/ocenasova.pdf>>

8 Šponďrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Úřad vlády ČR: Praha

9 OECD. 2017. The pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle. Paris: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-28131-8. P. 65.

არ არსებობს კონკრეტული საკანონმდებლო მოთხოვნა, რომელიც სახელისუფლებო სტრუქტურებს ავალდებულებს ადგილობრივ დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის დანერგვას ან გენდერული ზეგავლენის შეფასების ჩატარებას. იგი მთლიანად დამოკიდებულია კონკრეტული პირების ნებაზე, ამდენად მისი გამოყენება მეტად განსხვავებულია. თუმცა, მოწინავე პრაქტიკის არსებობა ამ მხრივ მეტად დამაიმედებელია. როგორც ჩვენმა გამოკვლევამ დაადასტურა, გენდერულ მეინსტრიმინგზე არსებული ცოდნა სახელისუფლებო სტრუქტურებში მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი ბოლო 8 წლის განმავლობაში. ამასთან, ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ხშირად გამოიყენება გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტები: გენდერული ბიუჯეტირება, გენდერული აუდიტი, გენდერული სტატისტიკა და ტრენინგები გენდერულ თანასწორობაზე. გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ თანამონაწილეობითი მიდგომა მოქალაქეთა ჩასართავად გადამწყვეტილების მიღების პროცესში (თანამშრომლობითი (სამოქალაქო) დაგეგმვის ან საბიუჯეტო დაგეგმვის დონეზე) მეტად მიმზიდველია ადგილობრივი და რეგიონული ადმინისტრაციებისათვის. მეტად სასარგებლოა საპროექტო ფონდებით ამგვარი ინოვაციური მეთოდების დანერგვისადმი მხარდაჭერა.<sup>1</sup>

ჩეხეთის გამოცდილებაზე დაყრდნობით შეგვიძლია შემდეგი რეკომენდაციების გაკეთება:

გამოვიყენოთ ევროკავშირში განვერიანების წინა პერიოდი გენდერული თემების მხარდასაჭერად: როგორც გამოცდილება გვიჩვენებს, ყველაზე დიდი პროგრესი გენდერული თანასწორობის საკითხებზე სწორედ ევროკავშირში შესვლის წინა პერიოდში იქნა მიღწეული. როგორც ჩეხეთის ქალთა ლობის თავმჯდომარე აღნიშნავს, „ევროკავშირში განვერიანების შემდეგ ამ მხრივ ვითარება გართულდა. უკვე აღარ იგრძნობა ზენოლა გენდერული თანასწორობის საკითხთა წინ წამოსანევადა. ჩვენ ვიცავთ გარკვეულ ნებსებს, მაგრამ წინსვლა წელია. გენდერული თანასწორობის ინდექსი არ გაუმჯობესებულა ბოლო 10 წლის განმავლობაში, რაც კიდევ უფრო ართულებს გენდერული მეინსტრიმინგის ირგვლივ არსებულ ვითარებას ჩეხეთის რესპუბლიკაში“.<sup>2</sup>

გენდერულ მეინსტრიმინგს, ისევე როგორც სხვა სტრატეგიებს, ესაჭიროება რესურსები: არა მხოლოდ ფინანსური (სადაც უკუგებას არ შეიძლება ველოდოთ მოკლევადიან პერიოდში), არამედ ადამიანური და საექსპერტო რესურსებიც. იმისათვის, რომ გენდერული მეინსტრიმინგი წარმატებული იყოს, სასიცოცხლოდ აუცილებელია გაიზარდოს გენდერული საკითხების შესახებ ინფორმირებულობა პოლიტიკის განმსაზღვრელ პირებს, ჩინოვნიკებსა და საჯარო მოხელეებს შორის.

აუცილებელია გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტრუმენტების, მაგ., გენდერული სტატისტიკის, გენდერული ანალიზის მუდმივი გამოყენება და მხარდაჭერა.

აუცილებელია გენდერულ საკითხთა ექსპერტების საკმარისი რაოდენობა, რომლებიც გაუწევენ კვალიფიციურ დახმარებას და საკმარისი რაოდენობით სახსრები, რათა შევძლოთ მათი შრომის ანაზღაურება. ეს უნდა უზრუნველყოთ არა მარტო ეროვნულ, არამედ ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზეც.

სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა მონაწილეობითი პროცესებით. გენდერული საკითხების ჩართვა მონაწილეობითი მიდგომაში (როგორცაა სამოქალაქო დაგეგმვა, სამოქალაქო და მონაწილეობითი ბიუჯეტირება) თუნდაც იმ არასამთავრობო და ქალთა ორგანიზაციების ჩაბმით, რომლებიც ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე მუშაობენ.

გენდერული მეინსტრიმინგი მეტწილად ზემოდან ქვემოთ ვერტიკალზე წარმართული პროცესია. ევროკავშირის მოთხოვნისამებრ, მისი წარმატებული განხორციელებისათვის საჭიროა შესაბამისი საკანონმდებლო უზრუნველყოფა. თუმცა, იგი დამოკიდებულია კულტურულ თავისებურებებზეც და იმაზეც, თუ რამდენად ეფექტურია კანონმდებლობა.

მეორე მხრივ, როგორც ირკვევა, წარმატებისათვის აუცილებელია ზემოდან ქვემოთ მიმდინარე პროცესს თან ახლდეს ქვედა დონეებზე ცნობიერების ამაღლება, რასაც სინერგიული ეფექტი ექნება გენდერული თანასწორობის საკითხების წინა პლანზე წამოწევისთვის.<sup>3</sup> როგორც ჩეხეთის გამოცდილება გვიჩვენებს, ზვიდან ამგვარი მიდგომის მისაღებად ვერ მოხერხდა სათანადო საფუძვლის შემზადება. როგორც ჩერვენკოვა აღნიშნავს – „გენდერული მეინსტრიმინგის ფართო სოციალურ

1 Kubálková, Petra. 2014. „Rovné příležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách“. Deník veřejné správy.<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

2 Smiggels Kavková, Jana. Speaker at Proměny a výzvy feministických hnutí v Evropě a v České republice. On conference: Dejme (že)nám šanci a mužům příležitost (Let's Give Women a Chance and Men an Opportunity). Hotel International: Prague 7.-8.11.2017.

3 Červinková, Alice. 2003. Gender Mainstreaming / Mainstreaming Gender. In Kontext, 1-2 / 2003, p. 8-16. P. 15

კონტექსტში გადმოტანას აუცილებლად თან ახლავს მოვლენები, რომლებიც ხშირად ფემინისტთა მხრიდან კრიტიკის ობიექტია. მხედველობაში მაქვს ამ კონცეფციის ზედმეტად გამარტივება, თავდაპირველი რიტორიკის გაქრობა და მისი შეცვლა მენჯერული რიტორიკით, რომელიც ორიენტირებულია ადამიანური რესურსების გამოყენებაზე და მის გამოვლინებებზე იერარქიულ სტრუქტურებში (ზემოდან-ქვემოთ). შეიძლება ითქვას, რომ გენდერული მეინსტრიმინგი, ამ კონტექსტში ნიშნავს გენდერის თემატიკის საყოველთაო მისანვდომობას<sup>1</sup>.

ისმის კითხვა, შეუძლიათ თუ არა მხოლოდ ქალებს დანერგონ გენდერული მეინსტრიმინგი. პოლიტიკური თვალსაზრისით, მამაკაცები კვლავ უმრავლესობაში არიან. ამიტომაც, მნიშვნელოვანი წინაპირობაა მამაკაცთა მიერ ამ მიდგომის მხარდაჭერა. ამ კონტექსტში, ქალთა და მამაკაცთა მონაწილეობა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში წარმატების სანინდარია<sup>2</sup>. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის განვითარების პროგრამაც თავის ანგარიშში ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის შესახებ (UNDP, 2010, გვ 1) აღიარებს, რომ გენდერული მეინსტრიმინგი მოითხოვს „უფრო მეტს, ვიდრე კიდევ ერთით მეტ ქალს წამყვან და საპასუხისმგებლო თანამდებობაზე... იგი მოითხოვს პოლიტიკის როგორც ქალ, ასევე მამაკაც ავტორთა შესაძლებლობების გაძლიერებას, რათა მათ შეძლონ გენდერული თანასწორობის ხელშემწყობი პოლიტიკის განხორციელება“<sup>3</sup>. საჭიროა პოზიტიური ქმედებები უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

შეგვიძლია მხოლოდ ვარაუდი გამოვთქვათ მიზეზებთან დაკავშირებით, იყო ეს ევროკავშირისა და მასთან თავსებადობის ვალდებულების შესრულება თუ უბრალოდ სპეციფიკური ადგილობრივი კონტექსტი, მაგრამ ფაქტია, რომ ვერ მოხერხდა გენდერული თანასწორობის თემის უფრო პოზიტიურად ათვისება. შთაბეჭდილება რჩება, რომ ჩეხეთის რესპუბლიკა მხოლოდ პოლიტიკური განცხადებების დონეზე აკმაყოფილებს ევროკავშირის მოთხოვნებს და არ იზიარებს თანასწორობის ღირებულებებს პრაქტიკაში. ამგვარი დამოკიდებულება ქმნის პრობლემებს, განსაკუთრებით მაშინ, თუკი გენდერულ მეინსტრიმინგს რადიკალურ კონცეფციად განვიხილავთ. ამგვარად, მოსალოდნელია, რომ პატრიარქალურმა საზოგადოებამ მტკიცედ დაიცვას თავი, ისევე როგორც სისტემამ, რომელიც მხოლოდ განცხადებების დონეზე უჭერს მხარს მოცემულ საკითხს, მაგრამ არ ამჟღავნებს სურვილს, შეიცვალოს რაიმე მიმართულებით. „ევროკავშირის ცალკეული წევრი ქვეყნების მიერ თანასწორი შესაძლებლობების პოლიტიკის გატარებას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მთლიანად ევროკავშირის მასშტაბით გენდერული მეინსტრიმინგის წარმატებისათვის“<sup>4</sup>.

ამ ნაკლოვანებებმა ასახვა ჰპოვა იმაში, რომ გენდერული მეინსტრიმინგი არათანაბრად ხორციელდება როგორც ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს შორის, ასევე მათ შიგნითაც, რამაც საბოლოოდ შეიძლება მიგვიყვანოს გენდერული მეინსტრიმინგის, როგორც სტრატეგიის სუსტ ინსტიტუციონალიზაციამდე<sup>5</sup>. „სიღრმისეული სოციალური ცვლილებები ან გენდერული სტრატეგიების რეკონცეპტუალიზაცია, როგორც ამას მოიხსენიებენ სოციალური მოძრაობის და ფემინიზმის თეორეტიკოსები, ვერ იქნა მიღწეული. ეს შეიძლება იყოს იმის შედეგი, რომ იმ მრავალი ქვეყნების ხელისუფალნი, რომლებს განაც შედგება ევროკავშირი, სხვადასხვაგვარად ახდენენ გენდერული მეინსტრიმინგის კონცეპტუალიზაციას“<sup>6</sup>.

როცა გენდერული მეინსტრიმინგი ერთნაირად არ ხორციელდება ყველა ქვეყანაში (და მათ შორის თვით ევროკავშირშიც), თვით ეს მიდგომა უუნარო ხდება. ამგვარი დასკვნის საფუძველს გვაძლევს ჩეხეთის გამოცდილება, რომელსაც რეკომენდაციის სახით წარუდგენთ ევროკავშირსაც.

1 იქვე

2 Musilová, Martina. 2001. Mainstreaming. In: Gender, rovné příležitosti, výzkum. 1-2 / 2001.P. 15.

3 United Nations Development Program (UNDP). (2010). Enhancing women's political participation: A policy note for Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP. P. 1.

4 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. Exploring Gender Mainstreaming in the European Union. International Journal of Public Administration. 35. 122-136. 10.1080 / 01900692.P. 131.

5 Prechal, S., and Burri, S. 2009. EU rules on gender equality. How are they transposed into national laws? Luxembourg: Publications Office of the European Union.

6 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. Exploring Gender Mainstreaming in the European Union. International Journal of Public Administration. 35. 122-136. 10.1080 / 01900692.P. 134.

## აფხაზეთის გამოსდილება ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში და გენდერული მიდგომის წინსვლის მხრივ

### შესავალი

როგორც ცნობილია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური ფუნქციონირება დემოკრატიული სისტემის განუყოფელი ნაწილია, რადგანაც ის მოქალაქეებს პოლიტიკურ პროცესში მონაწილეობის შესაძლებლობას აძლევს. წარმოადგენს რა მმართველობის დეცენტრალიზებულ ფორმას, ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ორგანოების და ადგილობრივი თვითმმართველი ტერიტორიული საზოგადოებების გარკვეული დამოუკიდებლობაა, რაც ქმნის ხალხის მიერ მონიჭებული ხელისუფლების განხორციელების პირობებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობა - ეს არის ადგილებზე მმართველობის ორგანიზება, რაც მოსახლეობის მიერ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების დამოუკიდებლად მოგვარებას გულისხმობს. სახელმწიფო აღიარებს ადგილობრივ თვითმმართველობას, როგორც ხელისუფლების დამოუკიდებელ დონეს, რომელიც ხალხს ეკუთვნის და ხალხი ახორციელებს. თუმცა ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა არის სახელმწიფო სახელმწიფოში: ის ინტეგრირებულია სახელმწიფოს და საზოგადოების საქმეთა მმართველობის საერთო სისტემაში, მაგრამ, ამასთანავე, განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს და გარკვეული ავტონომია გააჩნია.

ადგილობრივი თვითმმართველობის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას წარმოადგენს მოსახლეობის საჭიროებათა უზრუნველყოფა სოციალურ-კულტურული, კომუნალურ-ყოფითი და სხვა სასიცოცხლოდ აუცილებელ მომსახურებაში, მათ შორისაა: საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, განათლებისა და სამედიცინო მომსახურების ხელმისაწვდომობა, წყალმომარაგება, წყალარინება, საცხოვრებლით უზრუნველყოფა. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხელისუფლების ის სპეციფიკური განმტობებაა, რომელიც ადგილობრივ დონეზე, ერთი მხრივ, მონაწილეობს სახელმწიფო ნების განხორციელებაში და, მეორე მხრივ, ყველაზე მეტად ითვალისწინებს მოსახლეობის ინტერესებს და ამით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ადამიანის უფლებების და ქალთა უფლებების დაცვაში. ადგილობრივი თვითმმართველობა არ წარმოადგენს სახელმწიფო მართვის ორგანოების სისტემის ნაწილს. ის არის დამაკავშირებელი რგოლი სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის. ადგილობრივი თვითმმართველობა გამოდის ცენტრალური ხელისუფლების ერთგვარ საპირწონედ და საზოგადოებაში პლურალიზმის შესაძლებლობას იძლევა.

## ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზა აფხაზეთის რესპუბლიკაში

აფხაზეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციამ, რომელიც 1994 წელს იქნა მიღებული, ქვეყანა გამოაცხადა დემოკრატიულ სახელმწიფოდ, რომელიც ეყრდნობა სახალხო მმართველობას და გულისხმობს ხელისუფლების დანაწილებას საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებად. სუვერენიტეტის მატარებლად და ხელისუფლების ერთადერთ წყაროდ აფხაზეთში აღიარებულია ხალხი. აფხაზეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია ადგილობრივ თვითმმართველობას მიაკუთვნებს

ქვეყნის საკონსტიტუციო წყობის საფუძვლის რიცხვს და განსაზღვრავს მას, როგორც ხალხის მიერ ხელისუფლების განხორციელების დამოუკიდებელ ფორმას.

კონსტიტუციის მე-8 მუხლი ადგენს, რომ აფხაზეთის რესპუბლიკაში აღიარებულია და უზრუნველყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობა - დამოუკიდებელი თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ შედის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში აგრეთვე იქმნება სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოები<sup>1</sup>.

ამგვარად, საკონსტიტუციო-სამართლებრივი მოდელის შესაბამისად, აფხაზეთის რესპუბლიკაში ყალიბდება და ერთდროულად ფუნქციონირებს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომლებიც ერთმანეთთან მჭიდროდაა დაკავშირებული, ვინაიდან მათი საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია - ერთი ტერიტორიის მცხოვრებთა ინტერესების რეალიზების უზრუნველყოფა. შესაბამისად, ჩნდება შეკითხვა აღნიშნული ორგანოების უფლებამოსილების გამიჯვნის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები აგვარებენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. ანუ იმ პრობლემებს, რომლებიც ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიის მთელი მოსახლეობის ან მისი აბსოლუტური უმრავლესობის ინტერესებს და უკავშირდება ამ ტერიტორიის თავისებურებებს, ინფრასტრუქტურას და შეუძლია გადაწყვიტოს თავისით, გარკვეულწილად, სახელმწიფო ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლად.

ძირითადი კანონი აფიქსირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგ პრინციპებს:

1. დამოუკიდებლობა თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ შედის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში. ამგვარად, კონსტიტუცია ხელისუფლების ჰორიზონტალური დანაწილების პრინციპის - საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო (კონსტიტუცია, მე-7 მუხლი) - პარალელურად, ამყარებს ხელისუფლების დანაწილების ვერტიკალურ მოდელს - რესპუბლიკური დონის სახელმწიფო ხელისუფლება და ადგილობრივი ხელისუფლება.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობა. კონსტიტუციის 81-ე მუხლის თანახმად, არ დაიშვება ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონიერ საქმიანობაში ჩარევა.

3. სასამართლო დაცვის პრინციპი (კონსტიტუციის 82-ე მუხლი). ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნია სასამართლო დაცვის უფლება თავისი უფლებამოსილების თავისუფალი და შეუფერხებელი განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით.

4. დუალიზმის პრინციპი, ანუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული წარმონაქმნებისა და სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თანაარსებობა. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში ადგილობრივ თვითმმართველობასთან ერთად არსებობენ სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები - ქალაქის, რაიონების და სხვა დასახლებული პუნქტების ადმინისტრაციები. ადმინისტრაციების ხელმძღვანელები ინიშნებიან პრეზიდენტის ან კრების - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო - მიერ. ისინი შედიან აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში და ანგარიშვალდებულნი არიან მინისტრთა კაბინეტის მიმართ.

ამგვარად, 1994 წლის კონსტიტუციაში დაფიქსირდა აფხაზეთის რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის მხოლოდ ზოგადი პრინციპები. კონსტიტუციის მესამე ნაწილის 79-ე მუხლის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის შემადგენლობა, მონყობა და უფლებამოსილება უნდა დაადგინოს სპეციალურმა კანონებმა. ასეთი კანონები მიღებულ იქნა 1997 წელს. ეს არის „კანონი მართვის შესახებ აფხაზეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში“ და აფხაზეთის რესპუბლიკის კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არჩევის შესახებ“<sup>2</sup>. ამ კანონების მიღების შემდეგ, 1998 წლის 14 მარტს ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პირველი არჩევნები. კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლების დაფიქსირება და მოგვიანებით „მართვის შესახებ აფხაზეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არჩევის შესახებ“ კანონების მიღება გახდა ადგილებზე თვითმმართველობის პრინციპებზე დამყარებული ხელისუფლების რეფორმის პროცესის დასაწყისი. 1997 წელს მიღებულ კანონში „მართვის შესახებ აფხაზეთის რეს-

1 <http://presidentofabkhazia.org/doc/const/>

2 [abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-r...](http://abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-r...)

პუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში“ შემდგომ წლებში არაერთხელ იქნა შეტანილი ცვლილება და შესწორება. 1-ლი მუხლის ბოლო რედაქციაში ნათქვამია, რომ კანონი განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის და სახელმწიფო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ამოცანებს, პასუხისმგებლობას და სტრუქტურას. მე-2 მუხლში მითითებულია: „ადგილობრივი თვითმმართველობა აფხაზეთის რესპუბლიკაში - ეს არის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების დამოუკიდებელი მოგვარების მიზნით მოქალაქეთა საქმიანობის ორგანიზების სისტემა, მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე. ქალაქებში, რაიონებსა და სხვა დასახლებულ პუნქტებში სახელმწიფო მართვა - იმ ორგანოების სისტემაა, რომლებიც ახორციელებენ ტერიტორიის კომპლექსურ ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებას“.

მუხლი 3. მართვის სამართლებრივი საფუძველი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში მართვის სამართლებრივ საფუძველს შეადგენს აფხაზეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია, მოცემული კანონი და აფხაზეთის რესპუბლიკის სხვა საკანონმდებლო აქტები.

კანონის მე-6 მუხლში აღნიშნულია თვითმმართველობის არჩევნებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება. კანონის თანახმად, „აფხაზეთის რესპუბლიკის მოქალაქეებს უფლება აქვთ, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე საქმეთა მართვაში როგორც უშუალოდ, ისე თავისი წარმომადგენლების მეშვეობით. მოქალაქეებს აქვთ უფლება, აირჩიონ და იყვნენ არჩეულები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში“. ამ მუხლში მითითებულია ისიც, რომ მოქალაქეებს აქვთ უფლება, სასამართლოში გაასაჩივრონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ან მისი თანამდებობრივი პირების გადაწყვეტილება, თუკი ის ეწინააღმდეგება კანონმდებლობას, არღვევს მათ უფლებებს ან კანონიერ ინტერესებს. კანონის მე-7 მუხლი ეძღვნება სახელმწიფო ხელისუფლების და მართვის ორგანოების ურთიერთობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, რაც „ხორციელდება კანონების მიღებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებზე, აგრეთვე საკოორდინაციო, საკონსულტაციო, სათათბირო და სხვა სამუშაო ორგანოების შექმნით“.

24-ე მუხლი ეძღვნება ადგილობრივი ადმინისტრაციის უფროსს. მასში ნათქვამია, რომ ადგილობრივი ადმინისტრაციის საქმიანობას უძღვება უფროსი. ის შედის აფხაზეთის რესპუბლიკის აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთიან სისტემაში, რომელსაც ხელმძღვანელობს პრეზიდენტი. ადგილობრივი ადმინისტრაციის უფროსი აგრეთვე ანგარიშვალდებულია აფხაზეთის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის წინაშე. კანონის „მართვის შესახებ აფხაზეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში“ 24-ე მუხლის შესაბამისად, რაიონის, ქალაქის ან რაიონში ქალაქის ადმინისტრაციის უფროსი ინიშნება აფხაზეთის რესპუბლიკის პრეზიდენტის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შემადგენლობიდან, ანუ რაიონების, ქალაქების, ან რაიონში ქალაქის კრების დეპუტატებიდან. ამასთან, რაიონის ადმინისტრაციის უფროსი არის იმ ქალაქის ადმინისტრაციის უფროსიც, რომელიც რაიონულ ცენტრს წარმოადგენს. რაიონის ადმინისტრაციის უფროსი ინიშნავს და ათავისუფლებს დაბებისა და სოფლების ადმინისტრაციის უფროსებს შესაბამისი კრებების შემადგენლობიდან.

უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში იყო შემთხვევები, როცა ადმინისტრაციის უფროსი პრეზიდენტმა დანიშნა არა შესაბამისი კრების წევრთაგან. პიროვნება ინიშნებოდა ადმინისტრაციის უფროსის მოვალეობის შემსრულებლად, შემდეგ კი ტარდებოდა კრების დეპუტატების განმეორებითი არჩევნები (რომელიმე დეპუტატის ვადამდე გასვლიდან), სადაც ერთ-ერთ კანდიდატად განიხილებოდა ადმინისტრაციის უფროსის მოვალეობის შემსრულებელი. არჩევნის შემთხვევაში პრეზიდენტი ინიშნავდა მას ადმინისტრაციის სრულუფლებიან უფროსად, ანუ მისი უფლებამოსილება ადმინისტრაციის უფროსის თანამდებობაზე ლეგიტიმური ხდებოდა.

ჩნდება კითხვა: რა შემთხვევაში შეძლება კრებიდან დეპუტატის გასვლა? უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი შემთხვევების რეგლამენტირების ნორმა არ არსებობს არც კანონში „მართვის შესახებ აფხაზეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში“, არც კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არჩევნის შესახებ“. აფხაზეთის რესპუბლიკაში ჯერაც არ არის მიღებული კანონი, რომელშიც დეტალურად იქნება განერილი კრების დეპუტატთა სტატუსის რეგლამენტი, მაშინ, როცა მიღებულია კანონი სახალხო კრების / პარლამენტის დეპუტატთა სტატუსის შესახებ და ამ კანონში ნაჩვენებია შემთხვევები, როცა სახალხო კრების დეპუტატის უფლებამოსილება ვადამდე წყდება<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://lawyers-abkh.livejournal.com/8321.html>

კანონში „მართვის შესახებ აფხაზეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში“ შეტანილი შესწორებების თანახმად, კრება პრეზიდენტის მიერ ადმინისტრაციის უფროსის თანამდებობაზე კანდიდატურის წარდგენიდან არა უმეტეს 30 დღისა იძლევა თანხმობას ადმინისტრაციის უფროსის დანიშვნის თაობაზე. გადანყვეტილება მიღებული უნდა იქნეს კრების დეპუტატთა საერთო რაოდენობის უმრავლესობის ხმით.

იმ შემთხვევაში, თუ კრებამ ადმინისტრაციის უფროსის თანამდებობაზე არ დაამტკიცა წარდგენილი კანდიდატურა, პრეზიდენტს უფლება აქვს 30 დღის ვადაში შეიტანოს კრების თანხმობის მისაღებად ან ადრე წარდგენილი, ან ახალი კანდიდატურა. განმეორებითი უარის შემთხვევაში პრეზიდენტი 30 დღის მანძილზე თანხმობის მისაღებად კრებას წარუდგენს ახალ კანდიდატურას.

ამ კანონში და კანონში „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არჩევის შესახებ“ გამოიყენება შემდეგი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა: ქალაქი - სოხუმი, ქალაქები - რაიონული ცენტრები - გაგრა, გუდაუთა, ოჩამჩირე, ტყვარჩელი, გალი; ქალაქი რაიონში - ახალი ათონი, ბიჭვინთა; რაიონები - გაგრის, გუდაუთის, სოხუმის, გულრიფშის, ოჩამჩირის, ტყვარჩელის, გალის.

ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც კანონშია აღნიშნული, ხორციელდება წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ - რაიონის, ქალაქის, რაიონში ქალაქის, დაბის, სოფლის კრების, აგრეთვე ადგილობრივი რეფერენდუმის ჩატარებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არჩევის უფლება აქვს ყველა მოქალაქეს, რომელსაც შეუსრულდა 18 წელი. კრების დეპუტატად შეიძლება არჩეულ იქნას რესპუბლიკის მოქალაქე, რომელსაც გააჩნია საარჩევნო უფლება და არჩევნების დღისთვის შეუსრულდა 25 წელი.

ადგილობრივი ადმინისტრაციის საქმიანობას განეკუთვნება:

- 1) მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლების დაცვა;
- 2) შესაბამისი ტერიტორიების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დასამტკიცებლად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში შეტანა და მათი რეალიზაცია;
- 3) ადგილობრივი ბიუჯეტის პროექტის შემუშავება და დასამტკიცებლად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში წარდგენა, ბიუჯეტის შესრულების ორგანიზება და ანგარიშის წარდგენა მისი შესრულების შესახებ ადგილობრივ თვითმმართველობაში;
- 4) ადგილობრივი მეურნეობის სფეროების, ტერიტორიის და სასიცოცხლო პირობების უზრუნველყოფის მართვის სქემების დამტკიცება;
- 5) ქვეუწყებების, საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების ხელმძღვანელობა;
- 6) შესაბამისი ტერიტორიებზე მდებარე სახელმწიფო ორგანოების, საზოგადოებრივი გაერთიანებების, საწარმოების, ორგანიზაციების და დაწესებულებების (საკუთრების და საორგანიზაციო-სამართლებრივი ფორმებისგან დამოუკიდებლად) კანონით დადგენილ საზღვრებში საქმიანობის კოორდინაცია და კონტროლი;
- 7) განათლების, კულტურის და ენის, ფიზკულტურისა და სპორტის განვითარებისათვის ღონისძიებების შემუშავება და განხორციელება;
- 8) შესაბამისი ტერიტორიების მოსახლეობის შრომის და ჯანმრთელობის დაცვის უზრუნველყოფა;
- 9) ბუნების დაცვის და ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენების კუთხით ღონისძიებების შემუშავება და განხორციელება;
- 10) შესაბამისი ტერიტორიების მოსახლეობის დასაქმებისა და სოციალური დაცვის მიმართულე-ბით ღონისძიებების შემუშავება და განხორციელება;
- 11) საკუთრების ყველა ფორმის დაცვის უზრუნველყოფა, კანონმდებლობის შესაბამისად მიწათ-სარგებლობის საკითხების რეგულირება;
- 12) ადმინისტრაციის საქმიანობის შესახებ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანოსადმი ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა;
- 13) ხელშეკრულებების დადება სამეურნეო ორგანიზაციებთან და საწარმოებთან, რომლებიც ასრულებენ რაიმე სახის სამუშაოს ან ენევიან მომსახურებას მის დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე (გარდა სახელმწიფოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული საქმიანობისა), აგრეთვე სხვა სახის ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების დადება შესაბამისი ტერიტორიის სახელით;
- 14) ადგილობრივი ადმინისტრაციის ჩამოყალიბება და რეგლამენტირება, სტრუქტურული ქვედა-

ნაყოფების ხელმძღვანელების და ადგილობრივი ადმინისტრაციის სხვა თანამდებობის პირების დანიშვნა ან განთავისუფლება. ფინანსების, სოფლის მეურნეობის, განათლების, კულტურის, ჯანდაცვის, მოსახლეობის სოციალური დაცვის, სპორტის მართვის (განყოფილებების) შესახებ დებულებების შემუშავება და დამტკიცება ერთობლივად სახელმწიფო მმართველობის შესაბამისი ცენტრალური ორგანოებისა და ადგილობრივი ადმინისტრაციების მიერ;

15) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დამტკიცებული ხარჯების ფარგლებში სტრუქტურისა და შტატების დამტკიცება;

16) სახელმწიფოს ინტერესების დაცვის უზრუნველყოფის ღონისძიებები შესაბამის ტერიტორიაზე;

17) ანგარიშების გახსნა და დახურვა საბანკო დანესებულებებში, ბიუჯეტის, არასაბიუჯეტო სახსრების და კანონით დადგენილი სავალუტო ფონდების განკარგვა;

18) კანონის შესაბამისად, მონაწილეობის მიღება არჩევნების, რესპუბლიკური და ადგილობრივი რეფერენდუმების მომზადებასა და ჩატარებაში;

19) საკუთრების შესახებ კანონის შესაბამისად კომუნალური მეურნეობის ობიექტების გამოყენება და მართვა;

20) სხვა უფლებამოსილების განხორციელება კანონმდებლობის შესაბამისად<sup>1</sup>.

ადგილობრივი ადმინისტრაციები თავიანთი საქმიანობის შესახებ ანგარიშს აბარებენ რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტს, რომელსაც ადგილობრივი ადმინისტრაციის საქმიანობის შედეგების მიხედვით პრეზიდენტის წინაშე შეუძლია საკითხის დასმა ადგილობრივი ადმინისტრაციის უფროსის თანამდებობრივი შეუსაბამობის გამო.

ზემოთ მოყვანილი მონაცემები ადასტურებს, რომ რესპუბლიკაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების დონეზე მოქმედებს მმართველობის ორგანოების თავისებური სისტემა, რომელიც აერთიანებს ადგილობრივ თვითმმართველობას და ადგილობრივ სახელმწიფო მმართველობას.

ცხადია, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მართვის ეფექტურობის ასამაღლებლად კანონმდებლობის დონეზე აუცილებელია ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანოებსა და მუნიციპალურ ერთეულებს შორის გაიმიჯნოს უფლებამოსილებისა და მართვის სუბიექტები, აგრეთვე კანონმდებლობამ უნდა მოაგვაროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისადმი სახელმწიფო უფლებამოსილების დელეგირების პროცესი<sup>2</sup>.

უნდა ითქვას, რომ ადგილობრივ ადმინისტრაციებს უფლება არა აქვთ, შეზღუდონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებები, რაც დადგენილია რესპუბლიკის კონსტიტუციით და კანონებით. სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები - ადგილობრივი ადმინისტრაციები - თავიანთი საქმიანობით ანგარიშვალდებულნი არიან მინისტრთა კაბინეტის წინაშე.

აფხაზეთის რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტი:

- თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს რესპუბლიკის მთელ ტერიტორიაზე აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელებას და აკონტროლებს სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობას;

- უზრუნველყოფს ურთიერთქმედებას სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებსა და სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებს შორის;

- აგვარებს დავას და უთანხმოებას სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებსა და სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს შორის;

- თავისი დადგენილებებისა და განკარგულებების განხორციელების მიზნით მინისტრთა კაბინეტს აფხაზეთის მთელ ტერიტორიაზე უფლება აქვს, შეაჩეროს სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების გადანყვეტილება იმ შემთხვევაში, თუკი ის ეწინააღმდეგება რესპუბლიკის კანონმდებლობას. უფლება აქვს, მოითხოვოს და მიიღოს მათგან ინფორმაცია მინისტრთა კაბინეტის გადანყვეტილებების შესრულების შესახებ;

- სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებს ეხმარება მართვის ფორმებისა და მეთოდების სრულყოფაში, ხელს უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პირობების შექმნას, სწავლობს, განაზოგადებს და ავრცელებს სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების სამუშაო გამოცდილებას.

<sup>1</sup> <http://abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-republic-of-abkhazia.html>

<sup>2</sup> Д. Пилия, Местные органы исполнительной власти Республики Абхазия <http://apsnyteka.org/file/szara-38.pd>



თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში ეს დებულებები არ მუშაობს, რაც ინვესტორების მოსახლეობის ნაკლებ ნდობას ქალაქისა და რაიონის კრებებისადმი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სუსტ კავშირს ტერიტორიულ ერთეულებში მცხოვრებ მოსახლეობასთან.

## ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემები და გამორწმუნება

ქართულ-აფხაზური შეიარაღებული კონფლიქტი 1992-93 წლებში, ისევე როგორც მისგან გამომდინარე ეკონომიკური სანქციები (აფხაზეთის მიმართ შემოღებული 1996 წელს, დამოუკიდებელი სახელმწიფოების თანამეგობრობის - დსთ ქვეყნების სამიტზე), რამაც აფხაზეთი იზოლაციამდე მიიყვანა, განსაკუთრებით მძიმედ აისახა ქალებზე, რომელთაც გადაიტანეს ახლობელი ადამიანების დაღუპვა, ძალადობა, განდევნა, ეკონომიკური სიდუხჭირე. საომარი მოქმედებების ერთ-ერთი შედეგი იყო მოსახლეობის აქტიური მიგრაცია სოფლებიდან ქალაქებში, განსაკუთრებით იმ რაიონებიდან, რომლებიც ყველაზე მეტად დაზარალებულნი იყვნენ დროს. საუბარია აღმოსავლეთ აფხაზეთზე, პირველ რიგში, მალაროელთა ქალაქ ტყვარჩელზე, რომელიც 13 თვის განმავლობაში იმყოფებოდა ბლოკადაში. მსგავსი სურათია ოჩამჩირის რაიონშიც, რომელიც ფრონტის გამყოფი ხაზი იყო და გალის რაიონის მოსაზღვრე. ამ რაიონებში სოციალური ინფრასტრუქტურის სრული განადგურების გამო მოხდა მოსახლეობის აქტიური გადინება, განსაკუთრებით ახალგაზრდობის, მათ შორის ახალგაზრდა ქალების - რესპუბლიკის იმ რაიონებში, რომელთაც ნაკლებად შეეხო შეიარაღებული კონფლიქტი.

ამგვარად, სოფლის დასახლებებში, ძირითადად, საცხოვრებლად დარჩნენ შუახნის და უფროსი ასაკის ადამიანები, ახალგაზრდები კი, მათ შორის ქალები, საცხოვრებლად გადავიდნენ ქალაქებში - სოხუმში, გაგრაში, გუდაუთაში, სადაც ნაკლებად იგრძნობოდა ომისშემდგომი ნგრევა. ამ პროცესებმა გამოიწვია სოფლის მოსახლეობის პოლიტიკური აქტივობის შემცირება, რაც მთლიანობაში უარყოფითად მოქმედებს მმართველობის დეცენტრალიზაციასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებაზე.

როგორც ზემოთ ითქვა, აფხაზეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებული სისტემა ნაკლებად ეფექტურია და არ იძლევა შესაძლებლობას, მაქსიმალურად იქნას გათვალისწინებული მოსახლეობის ინტერესები, დაკმაყოფილდეს მისი ყოველდღიური საჭიროებები. ამ სფეროში არსებული პრობლემების გამოსავლენად ჩატარდა 6 ჩალრმავებული ინტერვიუ იურისტებთან, სამოქალაქო აქტივისტებთან და ქალაქის კრების წევრებთან.

შეკითხვაზე: **„როგორი უნდა იყოს არჩევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში?“** ყველა გამოკითხულმა უპასუხა, რომ საყოველთაო პირდაპირი არჩევნები შესაძლებლობას აძლევს მოქალაქეებს, გამოხატონ თავიანთი ნება-სურვილი. თუმცა რესპონდენტთა მოსაზრებები გაიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სისტემასთან დაკავშირებით. თუ ორი რესპონდენტი მიიჩნევს, რომ ყველაზე ოპტიმალური მოდელია, როცა პოლიტიკური პარტიები წარმოდგენილი არიან არა მარტო პარლამენტის დონეზე, არამედ ადგილობრივ კრებებზეც, ოთხი მათგანის აზრით, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე არჩევნები უნდა განხორციელდეს მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით, რადგანაც ეს ყველაზე მეტად ერგება ადგილობრივ პირობებს. ამ მიდგომის მომხრეების აზრით, პროპორციული სისტემა აშორებს დეპუტატებს ამომრჩევლებისგან, ასუსტებს მათ პირდაპირ კავშირებს, რაც უფრო მეტადაა უზრუნველყოფილი სწორედ მაჟორიტარული სისტემით დეპუტატების არჩევის დროს - ამ პირობებში უფრო სრულადაა შესაძლებელი ელექტორატის განწყობის, მისი საჭიროებებისა და ინტერესების გათვალისწინება. საქალაქო კრების დეპუტატმა ქალმა აღნიშნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ჩამოყალიბება, მეტწილად, განპირობებულია ქვეყანაში დამკვიდრებული მმართველობის - საპარლამენტო, საპრეზიდენტო, შერეული - ფორმით.

ამასთანავე, ყველა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ჩამოყალიბების პრინციპების განხილვისას გათვალისწინებული უნდა იქნეს სხვა ქვეყნებში ამ მხრივ არსებული პროგრესული გამოცდილება, საერთაშორისო სამართლის დამკვიდრებული ნორმები.

ძირითადი აქცენტი, მათი თქმით, ამ შემთხვევაში უნდა გაკეთდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევითობის პრინციპზე თავისუფალი, ფარული, თანასწორი და საყოველთაო

კენჭისყრის გზით. სამოქალაქო აქტივისტი ქალი მიიჩნევს, რომ შესაძლებლობა, მოქალაქეებმა აირჩიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, სრულად შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბუნებას, როგორც ქვეყნის მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მყოფი საჯარო ხელისუფლების ფორმას.

კითხვაზე: „როგორია დღეისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება?“ პასუხის გაცემისას ყველა რესპონდენტი შეთანხმდა იმაში, რომ უფლებამოსილება, რომელიც კანონით ენიჭება ადგილობრივ თვითმმართველობას, საკმაოდ ფართოა. ეს არის - ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცება, რაიონის თუ ქალაქის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმებისა და პროგრამების განხილვა და დამტკიცება, ადგილობრივი გადასახადებისა და სხვადასხვა სახის მოსაკრებლის ოდენობის განსაზღვრა. როგორც იურისტმა აღნიშნა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაში შედის აგრეთვე საგადასახადო შეღავათების დანესება. ქალაქისა თუ რაიონის შინაგან საქმეთა სამმართველოს (განყოფილებას) უფროსის დანიშვნაც შეთანხმებული უნდა იყოს საქალაქო ან რაიონულ კრებასთან. დანარჩენი რესპონდენტები ადგილობრივი მოსახლეობისთვის ყველაზე მნიშვნელოვან სფეროებად მიიჩნევენ საბინაო-კომუნალურ მეურნეობას, ტრანსპორტის განვითარებას, საგზაო მოძრაობის რეგულირებას, საყოფაცხოვრებო მომსახურებას, საზოგადოებრივი კვების ორგანიზებას. სოციალურ სფეროში მათ გამოყვეს ჯანდაცვა, განათლება, საზოგადოებრივი წესრიგი და სახანძრო უსაფრთხოება, ეკოლოგიურ სფეროში - ბუნების დაცვა.

იურისტმა რესპონდენტმა მნიშვნელოვნად მიიჩნია, რომ 2016 წელს საკონსტიტუციო კანონში „აფხაზეთის რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ“ რესპუბლიკის პარლამენტის / სახალხო კრების მიერ მიღებული შესწორებების შედეგად რაიონული და საქალაქო კრებების დეპუტატებმა მოიპოვეს უფლება, უნდობლობა გამოუცხადონ შესაბამისი რაიონის თუ ქალაქის ადმინისტრაციის უფროსს. ახლა მათ შეუძლიათ პრეზიდენტთან განსახილველად შეიტანონ ეს საკითხი. უნდობლობის გამოცხადების შესახებ გადამწყვეტილება მიღებულია, თუკი კრების დეპუტატთა საერთო რაოდენობის 2/3 დაუჭერს მხარს. კრების მიერ ქალაქის ან რაიონის ადმინისტრაციის უფროსის მიმართ უნდობლობის გამოცხადების შემდეგ პრეზიდენტს უფლება აქვს, გაათავისუფლოს ის დაკავებული თანამდებობიდან, ან არ დაეთანხმოს კრების გადამწყვეტილებას. იურისტი რესპონდენტისთვის მნიშვნელოვანია დებულება იმის შესახებ, რომ თუ კრება წლის განმავლობაში განმეორებით გამოაცხადებს უნდობლობას ადმინისტრაციის უფროსის მიმართ, პრეზიდენტს უფლება აქვს, არაუგვიანეს 30 დღისა დაკავებული თანამდებობიდან გაათავისუფლოს ადმინისტრაციის უფროსი, ან დაითხოვოს კრება. მაგრამ ასეთი პრეცედენტი ჯერ არ ყოფილა, აღნიშნავს ის, ასე რომ ეს პრინციპი რეალურად არ მუშაობს.

საქალაქო კრების დეპუტატი მიიჩნევს, რომ, თუმცა კანონის თანახმად, ქალაქის ან რაიონის ადმინისტრაციის თანამდებობის პირების დანიშვნა უნდა ხდებოდეს, საქალაქო ან რაიონულ კრებასთან შეთანხმებით, ზოგჯერ ეს შეთანხმება ფორმალურ ხასიათს ატარებს. მისი აზრით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ყოველთვის როდი ახორციელებენ იმ შესაძლებლობებს, რომლებიც განერილია „კანონში მართვის შესახებ აფხაზეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში“. თუ ადგილობრივი თვითმმართველობა შეძლებს უფრო სრულად გამოიყენოს კანონში დაფიქსირებული პოტენციალი, მაშინ საგრძნობლად ამაღლდება კრების დეპუტატთა რეიტინგი, ისევე როგორც მოსახლეობის ნდობა კრების მიმართ.

ზოგიერთი რესპონდენტის აზრით, სერიოზული პრობლემაა სტატისტიკური მონაცემების არარსებობა. თუ რესპუბლიკური ხელისუფლების დონეზე არის რაღაც სტატისტიკა, ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე ის საერთოდ არ არსებობს. სამოქალაქო აქტივისტი ქალის აზრით, ადამიანის უფლებების დარღვევის კუთხით არსებული სტატისტიკური მონაცემების არარსებობა სიმპტომატურია, რადგან ეს ადასტურებს, რომ ხშირად ადამიანებმა არ იციან, როგორ ხდება მოქალაქეთა უფლებების დაცვა ადგილებზე და ვინ უნდა იყოს ამით დაკავებული. მისი სიტყვებით, ამ მდგომარეობის შედეგად, ადამიანის უფლებების სფეროში რაიმე პრობლემასთან დაკავშირებით მოქალაქეები იშვიათად მიდიან ადგილობრივ ორგანოებში, ამჯობინებენ, მაშინვე მიმართონ ქვეყნის ხელმძღვანელობას. „ბევრ მოქალაქეს არც აქვს ადგილობრივ დონეზე რაიმე დაცვის იმედი, რაც სრულიად მიუღებელია დემოკრატიული საზოგადოებისთვის. სამართალდამცავი საქმიანობა არ იქნება ეფექტური, თუკი პროცესი ქვევიდან არ წავა“, აღნიშნავს ის. ამაში დიდ როლს ასრულებენ არასამთავრობო ორგანიზაციები და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ინსტიტუტები.

გამოკითხვისას აღმოჩნდა, რომ ყველაზე მწვავეა და განხილვის საგნადაა ქვეული რაიონებისა და ქალაქების ადმინისტრაციის უფროსების პირდაპირი არჩევის საკითხი. როგორც რესპონდენტები აღნიშნავენ, დღეისათვის, კანონის თანახმად, ქალაქებისა და რაიონების ხელმძღვანელები ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შემადგენლობიდან, ხოლო ქალაქებისა და რაიონების ხელმძღვანელები მიეკუთვნებიან აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთიან სისტემას.

შეკითხვაზე: **„როგორია თქვენი დამოკიდებულება ადმინისტრაციის უფროსის არჩევის იდეის მიმართ?“** ექვსივე რესპონდენტმა დადებითად უპასუხა. სამოქალაქო აქტივისტმა ქალმა განაცხადა: „მე სრულიად ვეთანხმები ამ იდეას და დარწმუნებული ვარ, რომ ის უნდა გახდეს იმპულსი ადგილობრივი თვითმმართველობის ამაყად არსებული სისტემის რეფორმისკენ. აუცილებელია, რომ ქალაქებისა და რაიონების ხელმძღვანელები იქცეს მოსახლეობის პერეოგატივად“.

იურისტის აზრით, თუ ხალხის მიერ არჩეული ადმინისტრაციის უფროსი იგრძნობს ამომრჩევლის მხარდაჭერას და, შესაბამისად, პასუხს აგებს თავისი ელექტორატის და არა ზემდგომი ხელმძღვანელის წინაშე, ეს გაზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურობას. საქალაქო კრების დეპუტატი ქალი დარწმუნებულია, რომ ადმინისტრაციის უფროსად არჩეული და არა დანიშნული ჩინოვნიკი უფრო მეტად დაისახავს მიზნად თავისი მუშაობის პოზიტიურ შედეგებს, იმიტომ რომ მას „შეაფასებენ“ ამომრჩევლები, რომელთაც ძალაუფლება მიანიჭეს.

მეორე რესპონდენტმა - იურისტმა ქალმა აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციის უფროსს საკმაოდ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება აქვს და თუ თავის მანდატს უშუალოდ ხალხისგან მიიღებს, მას უფრო მყარი კავშირები ექნება ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობასთან. დაამატა ისიც, რომ აუცილებელია კანონში დაფიქსირდეს მკაფიო მოთხოვნები ადმინისტრაციის უფროსის თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატურის მიმართ და კიდევ უფრო გარკვევით განისაზღვროს მისი სამართლებრივი სტატუსი.

კითხვის **„როგორ გავზარდოთ ადამიანთა ცხოვრების ხარისხი ლოკალურ თემებში?“** საპასუხოდ რესპონდენტები - სამოქალაქო აქტივისტები ამბობდნენ იმის შესახებ, რომ საჭიროა საზოგადოებრივი ინიციატივა, სწორედ ადგილობრივ დონეზე, რომელსაც მხარს დაუჭერდა ადგილობრივი თვითმმართველობა. ისინი უმნიშვნელოვანესად მიიჩნევენ რაიონულ და საქალაქო კრებებთან სპეციალური სტრუქტურის - კომიტეტების, კომისიების ან სხვა ორგანოების - შექმნას ადამიანთა უფლებების დაცვის მიზნით. როგორც სამოქალაქო აქტივისტმა ქალმა აღნიშნა, თუ დედაქალაქში ზოგიერთ საზოგადოებრივ ორგანიზაციასთან არსებობს უფასო იურიდიული სამსახური და საზოგადოებრივი მისაღები, რომელიც მოსახლეობას სამართლებრივ და სხვა სახის დახმარებას უწევს, რაიონებში ამ მხრივ არასახარბიელო მდგომარეობაა. იურისტის თქმით, როცა ადამიანები გრძნობენ, რომ ადგილებზე კანონები არ მუშაობს, ისინი, როგორც წესი, იძულებულები არიან, სოხუმში ჩავიდნენ, რომ მიღებაზე მოხვდნენ ქვეყნის ხელმძღვანელობასთან. ყველა რესპონდენტის აზრით, საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში ისეთი ცვლილებების მიღწევა, რომ ადამიანებმა ადგილზე მოაგვარონ თავიანთი პრობლემები და იცოდნენ, ვის მიმართონ ამა თუ იმ შემთხვევაში.

იურისტი ამბობს, რომ შეიძლება სიტუაციის გაუმჯობესება, თუკი გაძლიერდება კონტროლი ადგილობრივ ადმინისტრაციებზე და გამჭვირვალე გახდება მათი მუშაობა. საამისოდ ერთ-ერთი გზაა - დამოუკიდებელი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, ან ნახევრადსახელმწიფო სტრუქტურების შექმნა, რომლებიც თავიანთ თავზე აიღებენ იმათ დახმარებას, ვისაც ეს ძალიან სჭირდება. ეს შეიძლება იყოს იურიდიული ან ფსიქოლოგიური კონსულტაციები ადგილებზე, ან საზოგადოებრივი მისაღებები. „არავის არ უნდა ეშინოდეს შეკითხვების დასმის და ხელისუფლებისგან პასუხის მოთხოვნის, მით უმეტეს, რომ ეს კანონით გვაქვს გარანტირებული“, - ხაზი გაუსვა იურისტმა.

როგორც საქალაქო კრების დეპუტატმა აღნიშნა, ზოგჯერ აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები საერთოდ არ უწევენ ანგარიშს საქალაქო და რაიონული კრებების დეპუტატებს. ხალხის რჩეულთ ავიწყდებათ თავიანთი წინასაარჩევნო დაპირებები - წყლის და დენის გაყვანა, გზის და წყალარინების სისტემის შეკეთება, ამომრჩეველთა სხვა მოთხოვნების შესრულება. სრულიად კანონზომიერია, რომ ხშირად ადამიანები სვამენ კითხვას: „ვის სჭირდება ეს ადგილობრივი კრებები, ვისი მუშაობაც არ ჩანს?“ ამავე რესპონდენტს ძალიან აწუხებს ის გარემოება, რომ ხშირად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მოდიან სრულიად მოუმზადებელი დეპუტატები, რომელთა ცოდნის დონე არ შეესაბამება ამ თანამდებობას. „როგორც წესი, ასეთი დეპუტატები

არაფერს აკეთებენ და არაფერი აინტერესებთ. განსაკუთრებით მიშვეებულია შემდეგი სფეროები: ჯანდაცვა, სოციალური დაცვა, სანიტარულ-ეპიდემიოლოგიური სიტუაცია“, - დარწმუნებით აცხადებს დეპუტატი.

მეორე რესპონდენტი ქალის აზრით, აუცილებელია სივრცის შექმნა დისკუსიებისთვის, რათა მუდმივად მიმდინარეობდეს დიალოგი ადგილობრივ საზოგადოებებსა და ადგილობრივ მთავრობასთან, რაც გაზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტორიტეტს და ადგილებზე გააუმჯობესებს ადამიანთა ცხოვრებას.

სამოქალაქო აქტივისტი ქალი დარწმუნებულია, რომ ყველაზე ხშირად ირღვევა მოქალაქეთა სოციალური უფლებები, რაც, როგორც წესი, დაკავშირებულია მოსახლეობის ცხოვრების დაბალ დონესთან და სახელმწიფოს მწირ შესაძლებლობებთან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მოქალაქეების მიმართებიდან ყველაზე ხშირია თხოვნა მატერიალური დახმარების შესახებ მრავალშვილიანი ოჯახებისთვის, თანხის გამოყოფა რემონტისთვის (განსაკუთრებით წყალდიდობის და სხვა სტიქიური უბედურებების შემდეგ), საყოფაცხოვრებო დავებთან და კონფლიქტებთან დაკავშირებული საჩივრები, პრობლემები საბუთების გაფორმებისას და მისთ.

ბოლო შეკითხვაზე: „**შეგიძლიათ თუ არა მოიყვანოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმატებული ურთიერთქმედების მაგალითი?**“ ზოგიერთი რესპონდენტის რეაქცია ერთგვარად სკეპტიკური იყო. იურისტის აზრით, ადმინისტრაციის უფროსები მზად არ არიან, ურთიერთობა დაამყარონ თავიანთ ტერიტორიულ ერთეულებში მცხოვრებ მოქალაქეებთან, ვინაიდან დამოკიდებულნი არიან აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე და არა ელექტორატზე. „ადმინისტრაციის უფროსებს რომ ხალხი ირჩევდეს არჩევნებზე კენჭისყრით, მაშინ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და მოსახლეობას შორის სულ სხვაგვარი, კონსტრუქციული თანამშრომლობასა და ურთიერთქმედებაზე დაფუძნებული ურთიერთობები იქნებოდა. მაგრამ რადგანაც ადმინისტრაციის უფროსები პრეზიდენტის მიერაა დანიშნული, მათ არა აქვთ საკმარისი მოტივაცია, დაამყარონ კონტაქტები რიგით მოქალაქეებთან და დადებითად აღიქვან მათი ინიციატივები“, - დარწმუნებულია ის.

სამოქალაქო აქტივისტმა ქალმა აღნიშნა, რომ ტყვარჩელის რაიონის საზოგადოება პროტესტს გამოხატავდა გზატკეცილის გასწვრივ დარგული ლიბანური კედარის გაჩეხვის გამო. გადანყვებილება ადმინისტრაციის უფროსმა მიიღო და ახსნა იმით, რომ ამ ხეების ფესვები ხელს უშლის საავტომობილო გზის რემონტს. ტყვარჩელის რაიონის მცხოვრებთა ნაწილთან ერთად ეკოლოგებიც გამოხატავდნენ აღშფოთებას ლიბანური კედრების ბარბაროსული განადგურების გამო, თუმცა ადმინისტრაციის უფროსმა საჭიროდ არ მიიჩნია საუკუნოვანი ხეების გაჩეხვის პროცესის შეჩერება.

დადებითი მაგალითისთვის სამოქალაქო აქტივისტმა ქალმა ისაუბრა მხარდაჭერაზე, რომელიც ოჩამჩირის რაიონის ადმინისტრაციის ყოფილმა უფროსმა გამოიჩინა ქალთა საინიციატივო ჯგუფის მიმართ. ამ ჯგუფმა საზოგადოებრივი ორგანიზაციის შექმნა გადანყვიტა ქალთა უფლებების დაცვისა და სოციალური კუთხით ყველაზე მონყვლადი ჯგუფების პრობლემების მოგვარებისათვის. ქალთა საინიციატივო ჯგუფს გამოეყო ადგილი, გაენია დახმარება ორგანიზაციის რეგისტრაციაში, შედეგად - შეიქმნა და დღემდე მუშაობს საზოგადოებრივი ორგანიზაცია „აბჟუის ქალები“.

მეორე რესპონდენტმა ქალმა დადებით მაგალითად მოიყვანა ამბავი ახალგაზრდა ნარკომანების ჯგუფისა, რომელთაც განიზრახეს ამ დამლუპველ ჩვევაზე უარის თქმა. ჯგუფმა „ანონიმური ნარკომანები“ დახმარებისთვის მიმართა აფხაზეთის საზოგადოებრივ პალატას, რათა დაემყარებინა კონტაქტები გაგრის რაიონის ადმინისტრაციასთან. მისი მიზანი იყო, მიეღო მხარდაჭერა იმ ახალგაზრდების გაერთიანებისათვის, რომელთაც გადანყვიტეს, თავი დაანებონ ნარკოტიკული ნივთიერებების მოხმარებას. საზოგადოებრივი პალატის ხელმძღვანელობამ, თავის მხრივ, სთხოვა გაგრის რაიონის ადმინისტრაციის უფროსს, ამ ჯგუფისთვის გაენია საჭირო დახმარება. ამის შედეგად, ჯგუფ „ანონიმურ ნარკომანებს“ გამოეყო ადგილი ქ. გაგრაში ნარკოტიკების მოხმარებელთა რეგულარული შეხვედრების ჩასატარებლად, რომელთაც უნდოდათ განკურნება დამლუპველი დამოკიდებულებისგან. ჯგუფის წევრობის ერთადერთი პირობა იყო ნარკოტიკებისთვის თავის დანებების გაცნობიერებული სურვილი.

ზოგადად გვინევს კონსტანტირება, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და მო-

სახლეობას შორის ურთიერთობა ჯერ კიდევ დაბალ დონეზეა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობის ნაკლოვანებებთან დაკავშირებულ ძირითად პრობლემებს შორის შეიძლება გამოიყოს:

- ხელისუფლების გადამეტებული ცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის სიხისტე, რაც ხელს უშლის მართვის დემოკრატიული სისტემის ჩამოყალიბებას;
- ნდობის დეფიციტი ქალაქისა და რაიონის ხელისუფლების მიმართ ადგილობრივი მოსახლეობის მხრიდან ისევე, როგორც ნაკლები რწმენა იმისა, რომ მათ შეუძლიათ დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ პრობლემები;
- ხარვეზები საკანონმდებლო დონეზე - სახელმწიფო მართვის ორგანოებსა და თვითმმართველობას შორის მკაფიო გამიჯვნის არარსებობა;
- საქალაქო და რაიონული კრებების დეპუტატებსა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის უკუკავშირის დამყარების არცოდნა;
- მოსახლეობის არასაკმარისი სამართლებრივი კულტურა, ისევე როგორც თავიანთი უფლებების და მათი გამოყენების არცოდნა;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მუშაობის გაუმჯობესებისთვის სერიოზულ წინააღმდეგობას წარმოადგენს სახელმწიფო მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების ხელმძღვანელების დანიშვნის არსებული წესი. ჩნდება იურიდიული კაზუსი: ადგილობრივი დონის დეპუტატობის კანდიდატი ირჩევა მოსახლეობის მიერ და ენიჭება წარმომადგენლობითი უფლებამოსილება, შემდეგ კი პრეზიდენტს თავისი გადაწყვეტილებით შეუძლია შეაჩეროს მისი სადეპუტატო უფლებამოსილება და ნიშნავს ადმინისტრაციის უფროსად, რაც იწვევს წინააღმდეგობას ადგილობრივი მოსახლეობის ნებასა და სახელმწიფოს მეთაურის მოქმედებას შორის;
- კანონში „მართვის შესახებ აფხაზეთის რესპუბლიკის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში“ არ არის განმარტება მთელი რიგი ცნებებისა - ადგილობრივი თვითმმართველობა, ადგილობრივი რეფერენდუმი, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, მუნიციპალური საწარმო, მუნიციპალური საკუთრება და სხვ.

• ფაქტობრივად, ადგილობრივ დონეზე რესპუბლიკური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების მიერ ხორციელდება მმართველობის მხოლოდ ერთი ფორმა - სახელმწიფო; უნდა დავამატოთ, რომ საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებული ნორმების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები შეადგენენ დემოკრატიული წყობის ერთ-ერთ საფუძველს. აქედან გამომდინარე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ეფექტური ფუნქციონირების აუცილებელი პირობაა მათი გაძლიერება რეალური უფლებამოსილებით და, ამასთანავე, მოქალაქესთან დაახლოებული მმართველობა.

საერთაშორისო პრაქტიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და საქმიანობის დემოკრატიული ხასიათი, უპირველესად, ვლინდება მათ არჩევითობაში. ამ პრინციპის თანახმად, არჩევნების მიმდინარეობისას მოსახლეობა ირჩევს წარმომადგენლობით ორგანოებს, ანუ კრებას, რომლებზეც ზემოთ ვისაუბრეთ. მოსახლეობის ან წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ თავისი შემადგენლობიდან აირჩევა აგრეთვე მუნიციპალური ერთეულის ხელმძღვანელი, ანუ ადგილობრივი ადმინისტრაციის უფროსი. ამ შემთხვევაში ჩნდება შეკითხვა: რამდენად მიზანშეწონილია ადგილობრივი ადმინისტრაციის უფროსის დანიშვნა პრეზიდენტის მიერ, როგორი პრაქტიკაცაა აფხაზეთში. იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ეს დებულება ეწინააღმდეგება ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიულ პრინციპებს, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციას და ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობას ადგილობრივი საქმეების მართვისას. იგივეს თქმა შეიძლება დაბებისა და რაიონების ადმინისტრაციის უფროსების დანიშვნაზეც.

ორივე ზემოთ დასახელებული დებულება წინააღმდეგობაში შედის ამავე კანონში დაფიქსირებულ დებულებასთან, რომ სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების მიერ ადგილობრივ თვითმმართველობას ცალმხრივად არ უნდა წაერთვას ან შეეზღუდოს უფლებები. აქედან გამომდინარეობს დასკვნა: ასეთ პირობებში წარმოუდგენელია საუბარი ადგილობრივი თვითმმართველობის ფართო ავტონომიაზე თავისი კომპეტენციის ფარგლებში. ამ საკითხის გადაჭრისათვის საერთაშორისო-სამართლებრივ პრაქტიკაში იყენებენ უფრო დემოკრატიულ საშუალებებს, რომელთა შორის არის ადგილობრივი ადმინისტრაციის უფროსის არჩევითობა.

## სიბუასია გენდერული თანასწორობის სფეროში

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კონფლიქტის საომარი ფაზის დასრულების შემდეგ კიდევ უფრო გაძლიერდა ქალებზე ფსიქოლოგიური და სოციალურ-ეკონომიკური დატვირთვა, რაც, მეტწილად, დაკავშირებულია არა მხოლოდ ომის ურთულეს შედეგებთან, არამედ დსთ-ს მიერ აფხაზეთის მიმართ სანქციების შემოღებასთან. სიტუაციის თავისებურება ის იყო, რომ 16-დან 60 წლამდე მამაკაცებს აკრძალული ჰქონდათ რუსეთ-აფხაზეთის საზღვრის გადაკვეთა მდინარე ფსოუზე, ამიტომაც ოჯახების რჩენა ქალებმა აიღეს თავიანთ თავზე. ყოველივე ამან დაამძიმა ქალების სოციალური ტვირთი, გამოიწვია გენდერული როლების სერიოზული ცვლილება და ოჯახის ტრადიციული სტრუქტურის რადიკალური ტრანსფორმაცია. შედეგად, ქალები აღმოჩნდნენ პოლიტიკური მარგინალების მდომარეობაში. ამ დროს პოლიტიკურ არენაზე ჩნდებოდა სულ უფრო მეტი მამაკაცი, რომელთაც ჰქონდათ სამხედრო დამსახურებები ან საომარი მოქმედებების მეშვეობით ხელი მიუწვდებოდათ ხელისუფლებისა და მატერიალურ-ფინანსური რესურსებისადმი. საარჩევნო კამპანიებში სადეპუტატო მანდატებისთვის ბრძოლა სულ უფრო მწვავედებოდა და ქალი, რომლის მხარესაც ნაკლები ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსი იყო, ვერ მოხვდა პოლიტიკის სფეროში სახელისუფლებო და მართვის სტრუქტურების ყველაზე პრესტიჟული თანამდებობები, იშვიათი გამონაკლისის გარდა, მამაკაცებმა დაიკავეს.

შეკითხვა, უნდა მიდიოდნენ თუ არა ქალები ხელისუფლებაში, ბოლო დროს სულ უფრო ხშირად ხდება მწვავე დისკუსიების საგანი როგორც აფხაზეთის სხვადასხვა სივრცეში, ასევე სოციალურ ქსელებში. ტრადიციული კავკასიური კულტურა ქალს ბავშვების აღზრდას და საოჯახო საქმეებს მიანერს. ვინაიდან ქალი უმთავრესად აღიქმება როგორც დედა და კერიის მფარველი, მისი სწრაფვა, გახდეს პოლიტიკოსი, გაუგებარია და, როგორც წესი, არ იღებს მხარდაჭერას.

ამავე დროს, ტრადიციული ფასეულობების შენარჩუნების მომხრეები არ უარყოფენ, რომ აფხაზეთში, ისევე, როგორც კავკასიის სხვა საზოგადოებებში, ბევრი ჭკვიანი ქალი იყო, რომელიც საყოველთაო პატივისცემით სარგებლობდა და რომლის აზრსაც ანგარიშს უწევდნენ.

უნდა ითქვას ისიც, რომ ბოლო ათწლეულებში ქალებმა გარკვეულ წარმატებებს მიაღწიეს ქვეყნის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში. სამოქალაქო საზოგადოებაში ქალები უფრო მეტნი არიან. ისინი, ძირითადად, ადამიანის უფლებების, ქალთა უფლებების დაცვას ემსახურებიან, მუშაობენ კონფლიქტის ტრანსფორმაციის, ადამიანური უსაფრთხოების განმტკიცების მიმართულებით, სოციალური კუთხით - მოსახლეობის ყველაზე მონყვლადი ფენების პრობლემებზე. ქალებს არცთუ ურიგო მიღწევები აქვთ მცირე მენარმეობის სფეროში, რაც, გარკვეულწილად, მათი დიდი მობილობით და რადიკალურად შეცვლილი ცხოვრების პირობების მიმართ ადაპტაციის ნიჭით აიხსნება.

აფხაზეთის სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტები, უმეტესწილად, დარწმუნებულნი არიან, რომ ქალი შეიძლება იყოს შორსმჭვრეტელი პოლიტიკოსიც, პერსპექტიული ხელმძღვანელიც და ხელისუფლების წარმომადგენელიც. მსოფლიო პრაქტიკა, ისევე როგორც ყოველდღიური ცხოვრება, გვიჩვენებს, რომ ქალები მამაკაცებზე უფრო გულსხმიერები არიან უსამართლობის სხვადასხვა გამოვლინების მიმართ. მწვავე ყოფით და სოციალურ პრობლემებთან ჭიდილში ქალებმა უკეთ შეითვისეს მათი ეფექტური და ოპერატიული მოგვარების უნარი. ამიტომ სამწუხაროა ის ფაქტი, რომ აფხაზეთში გადანყვეტილების მიღების დონეზე ქალთა რიცხვი საგრძნობლად მცირდება. ეს უკავშირდება მთელ რიგ მიზეზს, რომლებზეც ქვემოთ ვილაპარაკებთ.

2008 წელს არასამთავრობო ორგანიზაციამ „აფხაზეთის ქალთა ასოციაციამ“ შეიმუშავა კანონის „აფხაზეთის რესპუბლიკაში მამაკაცებისა და ქალების თანაბარი უფლებებისა და შესაძლებლობების უზრუნველყოფის შესახებ“<sup>6</sup> პროექტი. პროექტის ადვოკატირების, სახალხო კრების / პარლამენტის დეპუტატებთან და სპიკერთან თანამშრომლობის და სამოქალაქო სექტორის ქალთა აქტიური საქმიანობის წყალობით, ეს კანონი მიიღეს და პრეზიდენტმა ხელი მოაწერა. ამან ქალთა მოძრაობის აქტივისტების დიდი ენთუზიაზმი გამოიწვია. იმასთან დაკავშირებით, რომ აფხაზეთისთვის ქალთა უფლებების დაცვა შედარებით ახალი სფეროა, კანონში გათვალისწინებულია მუხლი, რომელიც განმარტავს შემდეგ ცნებებს: „გენდერული თანასწორობა, გენდერი, პირდაპირი და ირიბი დისკრიმინაცია სქესობრივი კუთვნილების მიხედვით“. კანონი ადგენს თანაბარ უფლებებსა და შესაძლებლობებს მამაკაცებისა და ქალებისათვის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვა სფეროებში და მოუწოდებს გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფისათვის.

თუმცა ზემოხსენებული კანონი ძალაში 2009 წლის 1 თებერვალს შევიდა, ვერ ვისაუბრებთ მდგომარეობის რადიკალურ გაუმჯობესებაზე, რადგანაც ჯერ კიდევ ბევრი ფაქტორი და გარემოებაა, რომელიც ხელს უშლის გენდერული პარიტეტის დამყარებას პოლიტიკურ ცხოვრებაში. მათ შორის მთავარია საზოგადოებაში ჯერ კიდევ არსებული გენდერული სტერეოტიპები. ის, რომ საზოგადოება და თვით ქალებიც ფსიქოლოგიურად არ არიან მზად ქალთა უფრო აქტიური პოლიტიკური მონაწილეობისთვის. ცხადია, დამკვიდრებული სტერეოტიპების შეცვლა ხანგრძლივი და რთული პროცესია, რომელიც სხვადასხვა ასპექტს მოიცავს. მათ შორის უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ხელისუფლებისაკენ ქალების წინსვლა, რათა გააქტიურდეს პოლიტიკურ ცხოვრებაში მათი სრულფასოვანი ჩართვის პროცესი, ამალდეს ქალთა კონსტრუქციული გავლენა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადაწყვეტილებებზე.

2016 წლის გაზაფხულზე გამართული ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს აშკარად გამოჩნდა, რომ არც საზოგადოებაა მზად, ხმა მისცეს ქალ კანდიდატებს და არც ქალები არიან მზად, წამოაყენონ თავიანთი კანდიდატურა.

ქვეყნის ყველა საარჩევნო ოლქში კანდიდატთა საერთო რაოდენობა 374 ადამიანი იყო, მათ შორის 53, ანუ 7%-მდე იყო ქალი. კერძოდ, გუდაუთის რაიონში 29 სადეპუტატო ადგილისთვის კენჭს იყრიდა 64 კანდიდატი, მათ შორის მხოლოდ ექვსი ქალი. შედეგად, მხოლოდ ერთმა მათგანმა გაიმარჯვა, რომელიც შემდგომ გადადგა, რადგან სახალხო კრების / პარლამენტის დეპუტატი გახდა. ამგვარად, დღეს გუდაუთის რაიონის კრებაში არც ერთი ქალი დეპუტატი არ არის.

ოჩამჩირის რაიონში რვა კანდიდატი ქალიდან არჩევნებში ოთხმა გაიმარჯვა. ტყვარჩელის რაიონულ კრებაზე მხოლოდ ორი დეპუტატი ქალია, სოხუმის საქალაქო კრებაზე (სულ 26 ადგილი) გავიდა მხოლოდ ერთი ქალი. გავრის კრებას (სულ 22 ადგილი) წარმოადგენს მხოლოდ ერთი ქალი.

უნდა აღინიშნოს, რომ ქალაქებისა და რაიონების ადმინისტრაციის რვა უფროსს შორის ერთადერთი ქალია, რომელიც ტყვარჩელის რაიონის ადმინისტრაციას ხელმძღვანელობს.

ასეთი მდგომარეობა ნეგატიურად მოქმედებს სიტუაციაზე ადგილობრივ საზოგადოებაში, ვინაიდან ქალები უფრო მგრძობიარეები არიან ყოველდღიური საზრუნავის მიმართ, ბევრად უფრო ოპერატიულად და ადეკვატურად რეაგირებენ ადამიანთა უფლებებისა და ქალთა უფლებების დარღვევებზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ არც ეროვნულ დონეზეა უკეთესი მდგომარეობა: ქალთა რაოდენობა სახალხო კრებაში / აფხაზეთის რესპუბლიკის პარლამენტში განუხრელად მცირდება. თუ 90-იანი წლების შუახანებში და ბოლოს ქალი დეპუტატების წილი 10-15% შეადგენდა, ბოლო წლებში ეს მაჩვენებელი მკვეთრად შემცირდა. ახლა 35 დეპუტატიდან მხოლოდ ერთი ქალია.

ბოლო ათწლეულში სხვადასხვა დონის არჩევნების მიმდინარეობისა და შედეგების ანალიზი ასეთი დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობას იძლევა:

- სადეპუტატო მანდატებისთვის ბრძოლა თანდათან უფრო მწვავედება და ქალს, რომლის მხარესაც, როგორც წესი, ბევრად ნაკლები ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსია, გამარჯვების ნაკლები შანსი აქვს;

- ტრადიციულ საზოგადოებაში, რომელსაც აფხაზური საზოგადოებაც მიეკუთვნება, როგორც წესი, არ ირჩევენ ქალებს არჩევით თანამდებობაზე. და არა იმიტომ, რომ მათ კომპეტენტურობა არ ყოფნით, არამედ იმიტომ, რომ საზოგადოება მიჩვეულია, გადაწყვეტილების მიღების უფლება მამაკაცებს მიანიჭოს;

- სოლიდარობის და ურთიერთმხარდაჭერის უქონლობა წარდგენის პროცესში იწვევს წინააღმდეგობას ქალებს შორის, მათ „გამოყენებას“ სხვადასხვა პოლიტიკური და ფინანსური ჯგუფების მიერ. ეს მკაფიოდ გამოვლინდა აფხაზეთის ბოლო საპარლამენტო არჩევნებზე, 2017 წელს, როცა ქალები „ბარიკადების“ სხვადასხვა მხარეს აღმოჩნდნენ და დამარცხდნენ;

- ხშირად ქალები თვითონ არ არიან მზად პოლიტიკაში წასასვლელად, იმიტომ რომ დიდი ხნის განმავლობაში მონყვეტილნი იყვნენ საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებას, დაკავებულნი იყვნენ საოჯახო ცხოვრებით, როგორც ამას აიძულებდა ომისშემდგომი დრო;

- როგორც წესი, საზოგადოება ქალებს საკმაოდ დიდ მოთხოვნებს უყენებს და არასოდეს აპატიებენ იმას, რასაც მამაკაცებს პატიობენ. თვით ქალებსაც დაბალი თვითშეფასება აქვთ და ეს ხელს უშლით ხელისუფლებისკენ მიმავალ გზაზე. ამომრჩეველი ქალებიც კი ხშირად მამაკაცებს აძლევენ ხმას;

- არჩევნები ხშირად უკავშირდება მაღალ ემოციურ დატვირთვას და სტრესს, პასუხისმგებლობის განცდას, რის გამოც ბევრი ქალი უარს ამბობს მასში მონაწილეობაზე;

- დღეისათვის აფხაზეთში არსებული მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა არ უწყობს ხელს ქალების მოსვლას ხელისუფლებაში. მსოფლიო პრაქტიკა მოწმობს, რომ ამ სისტემით უფრო ძნელია კანდიდატების გამარჯვება არჩევნებზე, ვიდრე პროპორციული ან შერეული სისტემით;
- ასაკი, როცა ქალს შეუძლია კარიერის გაკეთება, რომელ სფეროშიც არ უნდა იყოს, ხშირად ემთხვევა იმ დროს, როცა მან ოჯახი უნდა შექმნას და შვილები აღზარდოს. ამჟამინდელ პირობებში მათი შეთავსება კი ადვილი არ არის;
- დედობისა და ბავშვობის ეფექტური სახელმწიფო მხარდაჭერის უქონლობა, სუსტი სოციალური ინფრასტრუქტურა (საბავშვო ბაღების, სკოლების, სკოლა-ინტერნატების, პოლიკლინიკების ნაკლებობა) – ყველაფერი ხელისშემშლელი ფაქტორია პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალის აქტიური მონაწილეობისთვის;
- აფხაზეთში ქალთა ძლიერი ორგანიზაციების და ჯგუფების არარსებობა, რომლებიც ორიენტირებულნი არიან ქალის წარმატებაზე, საკანონმდებლო და სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ცვლილების ლობირებაზე ქალთა ინტერესების გათვალისწინებით;
- საერთაშორისო თანამეგობრობის მიერ აფხაზეთის, როგორც სხვა არალიარებული ან ნაწილობრივ აღიარებული სახელმწიფოს, იგნორირება, აგრეთვე ამ ქვეყნებში არჩევნების აღიარებაზე უარის თქმა, სტიმულს უკარგავს მმართველ ელიტას და საზოგადოებას, უფრო მეტად დაიცვან საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის გენდერული თანასწორობა.

## ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაფართოებისთვის საჭირო ღონისძიებები

- ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გააქტიურების უმნიშვნელოვანესი პირობაა ქალთა ლიდერული პოტენციალის გაძლიერება და მათი თვითშეფასების ამაღლება. თუკი ქალი გადწყვეტს, მონაწილეობა მიიღოს წინასაარჩევნო ბრძოლაში, საფუძვლიანად უნდა მოემზადოს - ფსიქოლოგიურად განეწყოს ხანგრძლივი ბრძოლისთვის, რაციონალურად დახარჯოს თავისი ძალები, იყოს თავშეკავებული და პრაგმატული.
- იმისთვის, რომ გაძლიერდეს ქალთა როლი გადწყვეტილების მიღების პროცესში, საჭიროა განხორციელდეს ლიდერული ნიჭის მქონე ახალგაზრდა ქალების მომზადების პროგრამები - მოეწყოს ქალთა ლიდერობის სკოლები, ჩატარდეს ქალთა ფორუმები, ტრენინგები პიროვნული პოტენციალის ზრდისთვის და მისთ.
- მნიშვნელოვანია ქალი ლიდერის სახის წამოწევა და ქალთა ლიდერობის ყველაზე წარმატებული მაგალითებისა და საუკეთესო პრაქტიკის პოპულარიზაცია მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით, სოციალური ქსელის და საგანმანათლებლო პროგრამების მეშვეობით.
- ქალთა საზოგადოებრივმა ორგანიზაციებმა მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეასრულონ ქალთა წინსვლისათვის გადწყვეტილების მიღების დონეზე, რისთვისაც აუცილებელია ქალთა ახალი ორგანიზაციების შექმნის წახალისება და უკვე არსებული ორგანიზაციების პოტენციალის განვითარება.
- ქალთა უფლებების დაცვის სფეროში გენდერული კვლევები, სიტუაციის მონიტორინგი, ქალთა პოტენციალის გაძლიერებისკენ მიმართული საგანმანათლებლო პროგრამები – ეს და სხვა ღონისძიებები გენდერის ნიშნით დისკრიმინაციასთან ბრძოლის ხელსაყრელ პირობებს ქმნის.
- გენდერული ბალანსის მიღწევისთვის გადწყვეტილების მიღების დონეზე და პოლიტიკურ სტრუქტურებში საჭიროა თვით ქალების სამოქალაქო ინიციატივების განვითარება, პოლიტიკური საქმიანობის გამოცდილების მიღება, ლიდერული უნარ-ჩვევების დაუფლება.
- პოლიტიკურ პარტიებს ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაფართოების საქმეში შეუძლიათ ერთ-ერთ მთავარ ინსტრუმენტად იქცნენ. მათი დახმარებით ქალებს შეიძლება ხელი მიუწვდეთ არჩევით თანამდებობასა და პოლიტიკურ ხელმძღვანელობაზე. საერთაშორისო გამოცდილება და კვლევების შედეგები აჩვენებს, რომ ქალების სახელისუფლებო წინსვლისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს ქალთა პარტიული ფრაქციების შექმნას ან სექციებს ქალების მიერ თავიანთი პრიორიტეტების განსაზღვრისა და საერთო პრობლემების მოგვარების საკუთარი მიდგომის გამოუმუშავებისთვის.
- არის უტყუარი დასტური იმისა, რომ საარჩევნო სისტემა გავლენას ახდენს ქალთა რაოდენო-



ბაზე საკანონმდებლო ორგანოებში და ქალ კანდიდატებს უფრო უადვილდებათ გამარჯვება პროპორციული საარჩევნო სისტემის მქონე ქვეყნებში. აქედან გამომდინარე, ქალების ინტერესებშია სწრაფვა პროპორციულ საარჩევნო სისტემაზე გადასასვლელად.

- მსოფლიო პრაქტიკის თანხმად, კვოტირების ინსტიტუტი პოლიტიკურ პროცესებში ქალთა ჩართვის ყველაზე ეფექტური მექანიზმია. შედარებითი კვლევა, რომელიც მიეძღვნა ქალთა მონაწილეობას იმ ქვეყნების პარლამენტში, სადაც ქალებისთვის კვოტირებას იყენებენ, აჩვენებს, რომ კვოტები საგრძობლად აჩქარებს პოლიტიკურ ინსტიტუტებში ქალთა ჩართვას. ქვეყნებში, სადაც კვოტები არ გამოიყენება, ქალები ორჯერ უფრო ნელა მიიწვევენ გადანაცვლების მიღების დონისკენ, ვიდრე იმ ქვეყნებში, სადაც კვოტების სისტემა მოქმედებს.

- კანონში პოლიტიკური პარტიების შესახებ აუცილებლად უნდა დაემატოს დებულება იმის შესახებ, რომ პოლიტიკური პარტიების ლიდერებმა აქტიურად ჩართონ ქალები პარტიულ მუშაობაში და პარტიის ხელმძღვანელ ორგანოებში. ამან შეიძლება მეტად ხელსაყრელი პირობები შექმნას ქალთა წინსვლისათვის ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოებში.

- ყველაზე ეფექტური საშუალებაა კვოტების გამოყენება პოლიტიკურ პარტიებში. თუ პოლიტიკური პარტიები შესთავაზებენ ქალებს მონაცვლეობის წესით მოხვედრას თავიანთი სიების 40-50%-ში და არა სიის ბოლოში, გენდერული უთანასწორობა შეიძლება შემცირდეს.

- ქალების წინსვლაში მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეასრულოს სამოქალაქო საზოგადოებამ. კერძოდ, ეს შეიძლება იყოს უარი მხარდაჭერაზე პოლიტიკურ ლიდერს, რომელიც არ დაიცავს გენდერული თანასწორობის პრინციპს; გასვლა პარტიიდან, რომელიც არ უჭერს მხარს გენდერული თანასწორობის პრინციპებს; აგრეთვე ახალი პოლიტიკური პარტიების შექმნა და მონაწილეობა ქალთა მოძრაობებში. ქალებმა უნდა განაცხადონ თავიანთი პოლიტიკური ნების შესახებ.

- კანდიდატის წარმატება არჩევნებზე დიდადაა დამოკიდებული კარგად შერჩეულ გუნდზე, რომელიც საარჩევნო კამპანიაში კანდიდატის გამარჯვებასა და სადეპუტატო მანდატის მიღებაზეა ორიენტირებული. კანდიდატის ნდობით აღჭურვილი პირების ეფექტურ მუშაობას პოტენციურ ელექტორატთან, არჩევნების გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფის მიზნით მონიტორინგის ჩატარებასთან ერთად, დიდი მნიშვნელობა აქვს დადებითი შედეგების მისაღებად.

- სახელისუფლებო ორგანოებმა სამოქალაქო საზოგადოებასთან ერთად უნდა მიმართონ ძალისხმევა, რომ შეენიშნა დეგონ „ბინძური“ პოლიტიკური ტექნოლოგიების გამოყენებას. საჭიროა მასობრივი საინფორმაციო საშუალებების სერიოზული მონიტორინგის ჩატარება საარჩევნო კამპანიის პერიოდში. მასობრივ საინფორმაციო საშუალებებს მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლია ქალი პოლიტიკური ლიდერის სახის პოპულარიზებაში, მისი პოზიტიური იმიჯის ჩამოყალიბებაში, საზოგადოებრივი კლიმატის თანდათანობით ფორმირებაში ისე, რომ კეთილად განეწყოს ქალი პოლიტიკური ლიდერების მიმართ.

კვოტირებაზე საუბრისას, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ თემაზე ხშირად მსჯელობენ მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში. ასეთი დისკუსიები ახასიათებს აფხაზეთსაც. კვოტების მონიშნა დეგეები მას დისკრიმინაციულ და არადემოკრატიულ გზად მიიჩნევენ, რაც სრულიად არასწორია, რადგანაც თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი უშვებს ე.წ. „პოზიტიური დისკრიმინაციის“ შემოღებას. განსახილველ კონტექსტში გათვალისწინებული უნდა იქნეს, რომ ეს კომპენსირების საშუალებაა და დროებითი ხასიათი აქვს.

გენდერის სფეროს ზოგიერთი ანალიტიკოსი და ექსპერტი მიიჩნევენ, რომ ქალებისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მონაწილეობა უფრო მისაღებია, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე. ცხადია, ეს იმით აიხსნება, რომ ადგილობრივ დონეზე რეგიონის ქალების ცხოვრებისეულ ინტერესებთან დაკავშირებული კონკრეტული პრაქტიკული ამოცანების განხილვა ხდება, თანაც უფრო აშკარად ჩანს დეპუტატების მუშაობის შედეგები. ამ მხრივ მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო და მუნიციპალური მოხელეები გაეცნონ იმ ქვეყნების გენდერული მიდგომების გამოყენების მონიშნავ გამოცდილებას, რომელთაც ამ სფეროში წარმატებებს მიაღწიეს.

მეტად სასარგებლოა სხვადასხვა რეგიონულ თუ სექტორალურ პრობლემასთან მიმართებაში გენდერული ანალიზის ინსტრუმენტების გამოყენება. კერძოდ, ქალთა მონაწილეობას შეუძლია დღის წესრიგში დასვას მუნიციპალური ერთეულის ბიუჯეტური უზრუნველყოფის საკითხი და დახმარება ქალთა მცირე მენარმეობის განვითარებაში. როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ, სახელმწიფო გენდერული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია გენდერული ბიუჯეტირება, რომელიც წარმოადგენს

სხვადასხვა ინსტრუმენტის, მექანიზმის და ინსტიტუტის ერთობლიობას, რომელთაც საერთო მიზანი აერთიანებთ - გენდერული მიდგომა აუცილებელი გახადონ მმართველობაში.

ამჟამად ასამდე ქვეყანაში ინერგება გენდერული ბიუჯეტირების ინიციატივები, რაც მოიცავს სამოქალაქო საზოგადოებას, მთავრობას, საერთაშორისო ორგანიზაციებს. ამ ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ გენდერული ბიუჯეტირება ხელს უწყობს მოსახლეობის მომსახურების ხარისხის ამაღლებას, ბიუჯეტის სახსრების უფრო გონივრულ ხარჯვას კონკრეტული მომხმარებლის საჭიროებების გათვალისწინებით, ეკონომიკური განვითარების ტემპების ზრდას და არსებული რესურსების ეფექტურ გამოყენებას.

სამწუხაროდ, აფხაზეთში არ არსებობს ცნება „გენდერული ბიუჯეტი“. ამიტომაც არ არის შესაძლებლობა, გათვალისწინებულ იქნას მოსახლეობის სხვადასხვა კატეგორიის ინტერესები სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისა და შესრულების პროცესში. არსებითად, გენდერული ბიუჯეტი - ეს არის სახელმწიფო ბიუჯეტში მისი სოციალური შემადგენლის გამოყოფა, ასევე რესურსებისა - თანაბარი უფლებებისა და თანაბარი შესაძლებლობების პოლიტიკის განხორციელებისთვის გენდერული კუთვნილების ნიშნით.

ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ხელს შეუწყობდა ადგილებზე სოციალურ-პროფილაქტიკური საქმიანობის განვითარებას, მათ შორის ოჯახური ძალადობის პრობლემის კუთხით. იმის გამო, რომ არ არის ოჯახური ძალადობის ფაქტებზე რეაგირების მექანიზმები, მსხვერპლი მარტო რჩება თავის პრობლემებთან და ოჯახი ზნეობრივი განადგურებისკენ მიდის, რაც სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს მთელი საზოგადოებისთვის.

ზოგადად, გენდერული პოლიტიკა არის ეფექტური ინსტრუმენტი მოქალაქეთა სოციალურ-ეკონომიკური დაცულობის ამაღლებისა და ქალთა შესაძლებლობების გაფართოებისათვის. როგორც ცნობილია, გენდერული თანასწორობა მმართველობის დემოკრატიული პრინციპების მნიშვნელოვანი ნაწილია.

## დასკვნა

დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადგილობრივი თვითმმართველობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. მოქალაქეებს შესაძლებლობას აძლევს, აქტიური მონაწილეობა მიიღონ თავიანთი თემის ცხოვრებაში. გადაჭარბებული არ იქნება, თუ ვიტყვით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური ფუნქციონირება გადამწყვეტ როლს თამაშობს მოქალაქეთა ცხოვრების მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფაში, მათ შორის ადამიანთა, ქალთა უფლებების დაცვაში. თითოეული ადამიანის ყოველდღიურ ცხოვრებაში ასერიგად საჭირო მომსახურებები - განათლება, ჯანდაცვა, საცხოვრებლით უზრუნველყოფა, წყალმომარაგება, წყალარინება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და ა.შ. - შეიძლება წარმოდგენილი იყოს, უპირველესად, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მიერ. სახელმწიფოს ვალდებულება ადამიანის უფლებათა სფეროს საერთაშორისო ნორმების გამოყენების მხრივ ადგილობრივ თვითმმართველობაზეც ვრცელდება.

ჩატარებული კვლევა შემდეგი დასკვნების გაკეთების შესაძლებლობას იძლევა:

- აფხაზეთის რესპუბლიკის ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არაერთი პრობლემა და ხარვეზია. ცალკეული ადამიანის თუ ადამიანთა ჯგუფების უფლებების დაცვის მიმართ უფრო ყურადღებიან დამოკიდებულებას შეუძლია რეალურად გააუმჯობესოს ადამიანთა ცხოვრების ხარისხი. ადამიანის უფლებებისა და ქალის უფლებებისადმი უპირობო პატივისცემის გამოხატვა ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარისხის ამაღლებას, გაზრდის ცხოვრებისეული პირობებით ადამიანების დაკმაყოფილების დონეს და განაწყოს მათ უფრო აქტიური მონაწილეობისაკენ თავიანთი თემებისა და მთლიანად ქვეყნის ცხოვრებაში.

- მოსახლეობის მხრიდან ტერიტორიული ერთეულის ადმინისტრაციის უფროსის პირდაპირი არჩევნების სისტემაზე გადასვლა ხელს შეუწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის მუშაობის ეფექტურობას და მეტ დამოუკიდებლობას შესძენს. მიზანშეწონილია, კანონში გაიწეროს უფრო მკაფიო მოთხოვნები ადმინისტრაციის უფროსის კანდიდატურის მიმართ და უფრო გარკვევით განისაზღვროს მისი სამართლებრივი სტატუსი.

- ადამიანის უფლებების და ქალთა უფლებების დაცვის მიმართულებით სიტუაციის გაუმჯობესება

შესაძლებელია ამ სფეროში სიტუაციის რეგულარული მონიტორინგით. ეს გამოავლენდა შეცდომებს სახელმწიფოს მიერ გატარებულ პოლიტიკასა და მმართველობის სისტემაში, შექმნიდა პირობებს არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს, ქვეყნის ხელმძღვანელობას და სხვა დაინტერესებულ პირებს შეუძლიათ გამოიყენონ მონიტორინგის მონაცემები, რათა, საჭიროების შემთხვევაში, მოითხოვონ არსებული ხარვეზების გამოსწორება.

- ამ ეტაპზე ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები იშვიათად იღებენ თავიანთ თავზე პასუხისმგებლობას ადამიანის უფლებებისა და ქალთა უფლებების სფეროში საერთაშორისო სტანდარტების დაცვის მხრივ. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ აფხაზეთის ძირითადი კანონის მეორე თავი, დასათურებული როგორც „ადამიანისა და მოქალაქის უფლებები და თავისუფლებები“, შეიცავს დებულებას იმის შესახებ, რომ „აფხაზეთის რესპუბლიკა აღიარებს და გარანტიას აძლევს უფლებებისა და თავისუფლებების მხრივ, რომლებიც ჩანერილია ადამიანის უფლებების საყოველთაო დეკლარაციაში, ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაკეტებში, სხვა საყოველთაოდ აღიარებულ საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტებში“ (აფხაზეთის კონსტიტუცია, მუხლი 11). ამგვარად შეიძლება ითქვას პრაქტიკის სფეროში სამართლის გამოყენების პრობლემაზეც.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საგრძნობლად შეუძლიათ აამაღლონ თავიანთი ავტორიტეტი, ეფექტურობისა და ლეგიტიმურობის ხარისხი, თუკი ფართოდ ჩართავენ მოქალაქეებს მათ პრიორიტეტულ ინტერესებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ადამიანის უფლებებისა და ქალთა უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა შეუძლებელია სახელმწიფოს, სამოქალაქო საზოგადოების და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის თანამშრომლობის გარეშე.

- უნდა შეიქმნას ხელსაყრელი პირობები მომსახურების მინიმალური დონის უზრუნველსაყოფად, სოციალური სამართლიანობის რეალიზების და დისკრიმინაციის აღმოფხვრისათვის, აგრეთვე იმ უფლებების სასამართლო დაცვის შესაძლებლობების წარდგენისთვის, რომელთა განხილვაც შესაძლებელია სასამართლოში. განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიექცეს მოსახლეობის ყველაზე დაუცველი ჯგუფების - ქალები, ბავშვები, მარტოხელა პენსიონერები, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ადამიანები და სხვ. - უფლებების დაცვას. ხშირად სწორედ ეს ადამიანები ხდებიან დაუცველები, მათი უფლებები კი - იგნორირებული.

- სამართალდამცველებს, არასამთავრობო ორგანიზაციებს, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა ორგანიზაციებს მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლიათ ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მუშაობის მონიტორინგში, მათთან ურთიერთობის დამყარებაში და, პირველ რიგში, იმ კუთხით, რაც ეხება მოქალაქეთა ეკონომიკური და სოციალური უფლებების დაცვას. ამას გარდა, სამოქალაქო საზოგადოების ლიდერებს შეუძლიათ პირდაპირ იმუშაონ ადგილობრივ ადმინისტრაციასთან ადამიანის უფლებებისა და ქალთა უფლებების სფეროში კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გაცნობიერებისათვის. სამართალდაცვის მეთოდებსა და ხერხებს შეუძლია შესთავაზონ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს ეფექტური ინსტრუმენტები სახელმწიფო მომსახურების და საკუთარი მიღწევების შეფასებისათვის. ეს შესაძლებლობას მისცემს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს, გააუმჯობესონ ურთიერთობა მოსახლეობასთან და მაღალი სტანდარტების შესაბამისად შეასრულონ თავიანთი ვალდებულებები.

გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის თემას რომ დავუბრუნდეთ, უნდა აღინიშნოს, რომ აფხაზეთის ქალები დისკრიმინაციას განიცდიან არა მარტო თავის ქვეყანაში, არამედ საერთაშორისო ინსტიტუტების მხრიდან, რომლებმაც უნდა იზრუნონ ქალების უფლებების დაცვაზე, ხელი შეუწყონ ქალთა განვითარებას, მათ განათლებას, სამოქალაქო და სოციალური აქტივობის გაზრდას. თუ სამხრეთ კავკასიის აღიარებულ სახელმწიფოებში გაეროს სხვადასხვა სტრუქტურული ქვედანაყოფის და ქალთა ფონდების ეგიდით ხორციელდება პროექტების მთელი რიგი, აფხაზეთის ტერიტორია თითქოს ამოვარდნილია მათი აქტიურობის სფეროდან, რაც ნეგატიურად მოქმედებს არა მარტო აფხაზეთის ქალთა მდგომარეობაზე, არამედ დემოკრატიზაციის პროცესსა და კონფლიქტის ტრანსფორმაციაზე (დარეგულირებაზე).

გენდერული უთანასწორობის წინააღმდეგ ბრძოლა გულისხმობს ქალთა აქტიურ მონაწილეობას პოლიტიკურ პროცესში. ამ მიზნების მისაღწევად ქალთა ორგანიზაციები და მოძრაობები უნდა იღებდნენ ზომებს საზოგადოებაში თავიანთი გავლენის გასაძლიერებლად - ინსტიტუტების შექმნით გენდერული დისბალანსის დაძლევისთვის პოლიტიკასა და გადაწყვეტილების მიღების სფეროში, ქალების

მარგინალიზაციის პროცესის საწინააღმდეგოდ. ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის გაზრდისაკენ მიმართული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საქმიანობა შეიძლება პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე ზემოქმედების ეფექტურ მექანიზმად იქცეს.

უნდა აღინიშნოს, რომ ქალების ლატენტური დისკრიმინაცია ჯერ კიდევ არსებობს ბევრ ქვეყანაში, რომელთა კონსტიტუციებშიც დეკლარირებულია სქესთა თანასწორობა. ამ მხრივ არც აფხაზეთია გამონაკლისი, რადგანაც აქაც არის ფარული ბარიერები და დისკრიმინაციები, რომლებიც ხელს უშლის ქალებს, იყვნენ არჩეულები ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში და მიიღონ პოლიტიკური წარმომადგენლობის სამართლიანი წილი. ასეთი დასკვნების გაკეთების საშუალებას იძლევა აფხაზეთში ბოლო ათწლეულებში ჩატარებული ადგილობრივი და საპარლამენტო არჩევნების შედეგების ანალიზი. პოლიტიკისაკენ მიმავალ გზაზე ბარიერთა შორისაა - ადმინისტრაციული რესურსი, პატრიარქალური ტრადიციები და სტერეოტიპები, ფინანსური რესურსების უქონლობა. ცხადია, ამ წინააღმდეგობების დაძლევა მხოლოდ კვოტირებითაა შესაძლებელი. ამასთან, ხაზი უნდა გაესვას იმას, რომ ქალთა კვოტები არანაირად არ ავიწროებს მამაკაცებს, არამედ ხდება კომპენსირება არსებული ბარიერების გამო. თანაც, როგორც წესი, კვოტების შემოღება დროებითი მოვლენაა - როგორც კი ფარული ბარიერები და დისკრიმინაცია ლიკვიდირებული იქნება, კვოტები გაუქმდება.

გენდერული კვოტები პარლამენტში, მთავრობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში წარმოადგენს პოზიტიური დისკრიმინაციის მექანიზმს, რაც ხელს უწყობს ორივე სქესის წარმომადგენლებს შორის ბალანსის დამყარებას. მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში გამოიყენება გენდერული კვოტები სხვადასხვა დონის არჩევნებზე.

არსებობს კვოტების სამი სახე, იმის მიხედვით, თუ რომელ დონეზე მიიღება: კონსტიტუციაშია განვრილი, არჩევნების შესახებ კანონში თუ პოლიტიკური პარტიის წესდებაში.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგი რეკომენდაციები იმ საქმიანობის ოპტიმიზაციისთვის, რომელიც უზრუნველყოფს ქალთა პოლიტიკურ მონაწილეობას მუნიციპალური ერთეულების დონეზე და გენდერული ბალანსის დაცვას მუნიციპალური მმართველობის ორგანოებში:

1. საკანონმდებლო რესურსების გამოყენება. მიღება ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტისა „მუნიციპალურ რაიონებსა და საქალაქო ოლქებში არჩევნების შესახებ“, რომელიც შეიცავს დებულებას საარჩევნო სიებში ქალების არანაკლებ 30% სავალდებულო შეყვანის თაობაზე.
2. მუშაობა ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებთან მათი გენდერული განათლების და გენდერული სტერეოტიპების თანდათანობითი აღმოფხვრის მიზნით.
3. მუშაობა მმართველი ქალების საკადრო რესურსების ფორმირებისთვის, მათი პროფესიული დონის და თვითშეფასების ამაღლება, პიროვნული ზრდის კუთხით ტრენინგების ჩატარება და ქალთა ლიდერობის სკოლების ორგანიზება.
4. ფარული ბარიერების და ლატენტური დისკრიმინაციის დაძლევა, რაც ხელს უშლის ქალებს, არჩეულ იქნან წარმომადგენლობითი ხელისუფლების ორგანოებში და მიიღონ პოლიტიკური წარმომადგენლობის სამართლიანი წილი.
5. ქალი კანდიდატებისთვის საკონსულტაციო დახმარების გაწევა არჩევნებზე, დახმარება იმიჯის ფორმირებაში, პროგრამის შედგენაში, საარჩევნო კამპანიების ორგანიზებაში.
6. ახალგაზრდა ქალების საკადრო პოტენციალის ჩამოყალიბება.
7. პოლიტიკურად აქტიური, დამოუკიდებელი ქალთა ორგანიზაციების შექმნა ხელისუფლებაში ქალების წინსვლის მიზნით.

## საქართველოს მიერ განვლილი გზა ადგილობრივ თვითმმართველობაში გენდერული თანასწორობისა და გენდერული მინისტრინების დასაწარმოებლად ნაყოფიერი ნიადაგის შექმნისაკენ

### შესავალი

ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობა ერთ-ერთი ადამიანის ძირითად უფლებათაგან და იგი უმნიშვნელოვანეს ფასეულობას წარმოადგენს საქართველოს დემოკრატიისა და ევროკავშირში მისი განვითარებისათვის. ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის მისაღწევად არ კმარა მხოლოდ მისი ოფიციალური დეკლარირება და საკანონმდებლო დონეზე აღიარება, არამედ საჭიროა ცხოვრების პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ სფეროებში მისი დანერგვა. მიუხედავად გენდერული თანასწორობის მისაღწევად განეული ძალისხმევისა და მისი ფორმალური აღიარების გზაზე მიღწეული პროგრესისა, ყოველდღიურ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობა კვლავ სერიოზულ გამოწვევად რჩება, რადგან რეალურად, ქალები და მამაკაცები ვერ სარგებლობენ თანაბარი სოციალური, პოლიტიკური, ეკონომიკური და კულტურული უფლებებით. გაეროს განვითარების პროგრამის, ადამიანის განვითარების 2016 წლის ანგარიშში საქართველომ გენდერული უთანასწორობის ინდექსით 70-ე ადგილი დაიკავა 188 ქვეყანას შორის.<sup>1</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს ელექტორატის 52% ქალია, ქალთა მონაწილეობა პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისა და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მამაკაცებთან შედარებით გაცილებით დაბალია და მისი ზრდის ტენდენციაც მეტად ნელია. გენდერული უთანასწორობის გლობალური ინდექსის მიხედვით, საქართველო ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის მაჩვენებლით 144 ქვეყანას შორის 114-ე ადგილზეა.<sup>2</sup> საპარლამენტთაშორისო კავშირის 2017 წლის მონაცემებით, საქართველომ 193 ქვეყანას შორის 123-ე ადგილი დაიკავა.<sup>3</sup> 2016 წ. ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში ქალ პარლამენტართა წილი მხოლოდ 15%-მდე გაიზარდა 2012 წ. პარლამენტთან შედარებით, როცა იგი 11% იყო. 2014 წლის მონაცემებით, ქალთა მონაწილეობა საქართველოს პარლამენტში თითქმის ორჯერ დაბალია მსოფლიო მასშტაბით საშუალო მონაცემთან შედარებით.<sup>4</sup>

უმნიშვნელოდ გაიზარდა ადგილობრივ თვითმმართველობაში ქალთა წარმომადგენლობა: 11,6%-დან 2014 წელს 13 პროცენტამდე 2017 წელს.<sup>5</sup>

ქალები თავიანთი თემების განუყოფელ ნაწილს შეადგენენ, მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას ქალთა და მამაკაცთა მონაწილეობის

1 ადამიანის განვითარების ანგარიში, 2016, გაეროს განვითარების პროგრამა, იხ. ბმული <http://hdr.undp.org/en/indicators/68606>

2 გლობალური გენდერული უთანასწორობის ანგარიში 2017, მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, იხ. ბმული <http://www3.weforum.org/docs/WEF-GGGR-2017.pdf>

3 პარლამენტთაშორისი კავშირი, ქალები ეროვნულ პარლამენტებში, მდგომარეობა 2017 წ. 1 დეკემბრისათვის, იხ. ბმული <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

4 ქალები ეროვნულ პარლამენტში, 2017, იხ. ბმული <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

5 პარლამენტთაშორისი კავშირი, იხ. ბმული <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

მხრივ უზარმაზარი დისბალანსია. დღესდღეობით ქართულ საზოგადოებაში ქალთა როლი არ შეესაბამება არც მათ რიცხოვნობას და არც იმ ლიდერულ პოტენციალს, რაც მათ გააჩნიათ ქვეყნის სოციალურ-პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

მიუხედავად იმისა, რომ ქალები მეტად აქტიურები და პროდუქტიულები არიან პარტიის წევრების და ელექტორატის მობილიზებისას, მამაკაც კანდიდატთათვის თანხების მოძიებისას და მხარდაჭერის კამპანიის წარმართვისას, ისინი იშვიათად აღწევენ წამყვან თანამდებობებს თავიანთ პოლიტიკურ პარტიებში და იშვიათად იყრიან კენჭს. მას შემდეგ, რაც არჩევნები ჩატარდება და თანამდებობები განაწილდება, ქალები უკვე აღარ ჩანან. არჩევნებისას არ ხდება ქალი კანდიდატების წამოყენება და ქალების ჩასმა პარტიული სიების მოწინავე პოზიციებზე. 2017 წ. ოქტომბერში გამართული ბოლო თვითმმართველობის არჩევნების შედეგად, არც ერთი ქალი არ იქნა არჩეული მერის თანამდებობაზე არსებულ ხუთ თვითმმართველ ქალაქში<sup>1</sup>. მხოლოდ ერთი ქალი მერია არჩეული 59 თვითმმართველ თემს შორის. მოვლენათა ამგვარი განვითარება მიუთითებს გენდერული თანასწორობის არასაკმარის პროგრესზე ხელისუფლების სტრუქტურებში და ყველა ტიპის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ძალაუფლება კვლავ მყარად არის მამაკაცთა ხელში და, მიუხედავად იმისა, რომ შეიმჩნევა გარკვეული პროგრესი, კვლავაც ბევრი რჩება გასაკეთებელი იმისათვის, რომ ქალებს მამაკაცების თანაბარი როლი ერგოს. ქალთა მონაწილეობას პოლიტიკურ ცხოვრებაში ბევრი შემაფერხებელი გარემოება ახლავს და მათ მრავალი სოციალური წინააღმდეგობის გადალახვა უხდებათ, რათა პოლიტიკურ არენაზე გამოვიდნენ. ამგვარი უთანასწორობა შედეგია იმ სოციალური მოწყობისა, რომელიც მთელ რიგ გენდერულ სტერეოტიპებსა და ოჯახში, საზოგადოებაში, პოლიტიკურ პროცესებში და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში დამკვიდრებულ მიდგომებს ეფუძნება. თუმცა ეს ის სფეროებია, სადაც შესაძლებელია აქტიურობა ახალი მიდგომების დასამკვიდრებლად და სტრუქტურული ცვლილებების ინიცირება.

ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება წარმოადგენს იმ დონეს, რომელიც ხალხთან ყველაზე ახლოა და, ამდენად, მათ ყველაზე მეტად ხელეწიფებათ გამეფებული უთანასწორობის წინააღმდეგ ბრძოლა და მმართველობის იმ მოდელების დამკვიდრება, რომელთა მიზანი ჭეშმარიტად თანასწორუფლებიანი საზოგადოების შექმნაა. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობა იმყოფება მოსახლეობისთვის სახელმწიფო სერვისების მიწოდების წინა ხაზზე, რაც მოიცავს განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, სატრანსპორტო მომსახურების, წყალმომარაგებისა და სანიტარული მომსახურების, ელექტროენერჯისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფას. ეს ის სფეროებია, რომლებიც თანაბრად მნიშვნელოვანი როგორც ქალების, ისე მამაკაცებისთვის და, ამდენად, მოითხოვს მათ თანაბარ ჩართულობას და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში ქალთა მონაწილეობას, აგრეთვე ადგილობრივი სტრატეგიებიდან და პროგრამებიდან პრიორიტეტების გამოკვეთას გენდერული პერსპექტივის კუთხით და მოსახლეობის გენდერული საჭიროებების მიხედვით.

გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებას საქართველოში რამდენიმე საერთაშორისო, დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაცია უჭერს მხარს. მათ შორის უმნიშვნელოვანესია გაეროს სააგენტოები, რომლებიც ჩართულნი არიან გაეროს ერთობლივ პროგრამაში „გენდერული თანასწორობის განვითარება საქართველოში“. ამ პროგრამას ახორციელებს გაეროს სამი სააგენტო – გაეროს განვითარების სააგენტო (UNDP), გაეროს ქალთა ორგანიზაცია (UN Women) და გაეროს მოსახლეობის ფონდი (UNFPA), შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) ფინანსური მხარდაჭერით.

ფაქტია, რომ ბოლო წლებში საქართველოს დიდი წინსვლა ჰქონდა გენდერული თანასწორობის მიზნების მისაღწევად საკანონმდებლო საფუძვლების შექმნისა და ადგილობრივ პოლიტიკაში გენდერული მენისტრინგის<sup>2</sup> დანერგვის კუთხით. დღესდღეობით, გენდერული თანასწორობის საფუძველს ქმნის საკონსტიტუციო და სამართლებრივი ჩარჩო, გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციური მექანიზმები და გენდერული პოლიტიკის ღონისძიებათა ეროვნული სამოქმედო გეგმა. თუმცა, გენდერული თანასწორობის უზრუნველსაყოფად საკანონმდებლო და სახელმწიფო პოლიტიკის დონეზე მიღებული პროგრესი ხშირად გაუფერულებულია მათი არასრულყოფილად განხორციელების გამო,

1 თვითმმართველი ქალაქებია: თბილისი, რუსთავი (ქვემო ქართლი), ქუთაისი (იმერეთი), ფოთი (სამეგრელო) და ბათუმი (აჭარა).

2 გენდერული მენისტრინგი - ქალთა და მამაკაცთა პრიორიტეტებისა და საჭიროებების სისტემური ინტეგრაცია პოლიტიკის ფორმირების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესში, გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის მიზნით. იხილეთ <http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=6953>

გენდერთან დაკავშირებული სტრატეგიების პრაქტიკაში დანერგვა მხოლოდ დეკლარირების დონეზე რჩება და მას მრავალი ფაქტორი აფერხებს. შემაფერხებელ ფაქტორთაგან განსაკუთრებით უნდა გამოვყოთ პრაქტიკული განხორციელების ნაკლებობა და პასუხისმგებლობათა მკვეთრი გამიჯვნის არქონა; დროში განერილი ამოცანების, საწყისი მდგომარეობის შეფასების და შემდგომი მონიტორინგის მექანიზმების ნაკლებობა, ალბულის ვალდებულებების შესრულებისას საერთაშორისო ფინანსურ მხარდაჭერაზე (დონორებზე) ზედმეტად დამოკიდებულება და უამრავ სფეროში სქესის მიხედვით ჩაშლილი მონაცემების არარსებობა<sup>1</sup>.

აქედან გამომდინარე, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა, ადგილობრივი თვითმმართველობა ღრმად ჩასწვდეს თანასწორობის არსს, როგორც კარგი მმართველობის დამახასიათებელ ატრიბუტს, აილოს ვალდებულება, განახორციელოს ეროვნული გენდერული პოლიტიკა და განავითაროს აქტიური ქმედებისათვის საჭირო უნარები და შესაძლებლობები.

## კვლევის მეთოდოლოგია

ნაშრომი მიზნად ისახავს, გააანალიზოს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის კუთხით არსებული ინსტიტუციური მექანიზმები, განიხილოს საკანონმდებლო და სტრატეგიული ჩარჩოს სუსტი და ძლიერი მხარეები, ჩამოაყალიბოს ის საგარეო და საშინაო პირობები და ფაქტორები, რომლებიც ეხმარებიან ან აბრკოლებენ გენდერული თანასწორობის მისაღწევად ხელშემწყობი გარემოს შექმნას და გენდერული მეინსტრიმინგის დანერგვას ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში. და ბოლოს, ნაშრომი იძლევა რეკომენდაციებს გენდერულად ორიენტირებული ადგილობრივი მმართველობის გასაძლიერებლად მომავალში.

ნაშრომი ეფუძნება სამაგიდო კვლევას, რაც გულისხმობს გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონმდებლობის, სტრატეგიის, ეროვნული სამოქმედო გეგმის და ეროვნულ დონეზე შექმნილი სხვა სტრატეგიული დოკუმენტების მიმოხილვას და ანალიზს, აგრეთვე სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიშებს საქართველოში გენდერული თანასწორობის კუთხით მიმდინარე რეფორმის შესახებ.

მოცემული ნაშრომი შედგება ოთხი თავისაგან. პირველ თავში განმარტებულია, რატომ აქვს დიდი მნიშვნელობა ადგილობრივ თვითმმართველობას გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებაში და რამდენად მნიშვნელოვანია გენდერული თანასწორობა მათთვის. მეორე თავში ნაჩვენებია საქართველოში გენდერული თანასწორობის კუთხით არსებული პოლიტიკის და საკანონმდებლო ჩარჩოს მიმოხილვა. მესამე თავში მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის მექანიზმის საპილოტე პროექტის მაგალითი. მასში კონკრეტულად აღწერილია, თუ როგორ ჩამოაყალიბდა და განხორციელდა ეს ინიციატივები და ხაზგასმულია მათი ზეგავლენა როგორც ქალებსა და მამაკაცებზე, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის გენდერული თანასწორობის კუთხით რეფორმირებაზე. მეოთხე თავში შეჯამებულია არსებული ვითარება ზოგადი დასკვნების სახით და გვთავაზობს გრძელვადიან პერსპექტივებს და რეკომენდაციებს მომავალში გენდერულად ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის გასაუმჯობესებლად.

## თავი 1. რატომაა გენდერული თანასწორობა და გენდერულ საკითხებზე რეაგირება მნიშვნელოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის

გენდერული თანასწორობის მიღწევა უმნიშვნელოვანეს ამოცანას წარმოადგენს ნებისმიერი თანამედროვე საზოგადოებისათვის. იგი გულისხმობს თანასწორ ხედვებს, თანაბარ მონაწილეობას და შესაძლებლობებს საზოგადოებრივი და პირადი ცხოვრების ყველა სფეროში როგორც ქალებისათვის, ასევე მამაკაცებისათვის და მიზნად ისახავს ქალებისა და მამაკაცების სრულ ჩართულობას საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

ადგილობრივი თვითმმართველობა მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მყოფი სახელისუფლებო დო-

<sup>1</sup> CEDAW დასკვნითი შენიშვნები მეოთხე და მეხუთე პერიოდულ ანგარიშზე, CEDAW / C / GEO / CO / 4-5, 2014 წ. ივლისი.

ნეა და, შესაბამისად, ამ დონეზე მიღებულ გადაწყვეტილებებს უშუალო ზეგავლენა აქვს მოქალაქეთა ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. ამასთან, მნიშვნელოვანია გავაცნობიეროთ, რომ ადგილებზე შემუშავებული და განხორციელებული ნებისმიერი სტრატეგია თუ პროგრამა განსხვავებულად ზემოქმედებს ქალებზე და მამაკაცებზე, ვინაიდან ქალები და მამაკაცები სხვადასხვაგვარად ურთიერთქმედებენ გარემოსთან და მისგანაც სხვადასხვაგვარ ზეგავლენას განიცდიან. გოგონები და ქალები კონკრეტული პრობლემების წინაშე დგებიან საჯარო სერვისების მიღებისას, რასაც უშუალო შედეგები მოსდევს სოფლებისა და ქალაქების განვითარების დაგეგმვის და მმართველობის თვალსაზრისით. ყველა მუნიციპალური ფუნქცია, რომელიც ზეგავლენას ახდენს მოსახლეობაზე, უნდა განიხილებოდეს იმ კუთხით, თუ რამდენად პასუხობს იგი ქალებისა და მამაკაცების საჭიროებებსა და პრიორიტეტებს.

ადგილობრივ თვითმმართველობას, თავისი პოზიციიდან გამომდინარე, უკეთესად ხელეწიფება ქალებისა და გოგონების პრობლემებთან გამკლავება, უთანასწორობასთან ბრძოლა, ჩართულობითი, თანასწორი და სამართლიანი მმართველობის დამკვიდრება და ქალთა და მამაკაცთა განვითარების ხელშეწყობი სოციალური და ფიზიკური გარემოს შექმნა.

გენდერული მენისტრამინგი წარმოადგენს ქალთა და მამაკაცთა თანასწორუფლებიანობის მიღწევის ოფიციალურად აღიარებულ ინსტრუმენტს, რომლის მოთხოვნითაც ყველა სტრატეგია, პროგრამა და პროცესი უნდა ითვალისწინებდეს, რომ მათი შესაძლო ზეგავლენა ქალებსა და მამაკაცებზე, ბიჭებსა და გოგონებზე სხვადასხვაგვარი შეიძლება იყოს. ეს განპირობებულია მოსაზრებებით ქალისა და მამაკაცის განსხვავებული როლისა და პასუხისმგებლობის შესახებ, რის შედეგადაც ქალებსა და მამაკაცებს განსხვავებული, ხშირად არათანაბარი წვდომა და ზეგავლენა აქვთ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესზე, რესურსებზე, ინფორმაციაზე, მომსახურებებზე და პროგრამებზე ოჯახსა და საზოგადოებაში.

იმისათვის, რომ მოვახდინოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის გენდერულ მენისტრამინგზე ორიენტირება და მოვამზადოთ მტკიცე საფუძველი გენდერული თანასწორობისაკენ მიმართული ძალისხმევისათვის, საჭიროა გარკვეული პირობების შექმნა. უპირველეს ყოვლისა, **საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელმძღვანელობის სენსიტიზაცია გენდერული თემატიკის მიმართ და მისი შესაძლებლობების გაძლიერება.** ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა დონის მოხელეები უნდა ერკვეოდნენ, თუ რას გულისხმობს გენდერული თანასწორობა და რამდენად სასარგებლო იქნება მისი მიღწევა ადგილობრივი საზოგადოებისათვის პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური თვალსაზრისით. ადგილობრივი ხელისუფლების გენდერული კუთხით კომპეტენციის ამაღლების და პოტენციის ზრდის გარეშე, შესაძლებელია ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავებისას მოხდეს გენდერული თემატიკის უგულვებლყოფა და მისი უკანა პლანზე გადაწევა. გარდა ამისა, **პოლიტიკური ნება უნდა აისახოს კონკრეტულ ქმედებებში.** კონკრეტული ქმედებების გარეშე დეკლარირება მხოლოდ ცარიელი რიტორიკის დონეზე დარჩება, რომელიც შეიძლება აღქმულ იქნეს მხოლოდ როგორც საერთაშორისო დონორების გულის მოგების მცდელობა. მნიშვნელოვანია, მოხდეს გენდერული თანასწორობის გადაქცევა პოლიტიკური დღის წესრიგის პრიორიტეტულ მიმართულებად და საამისოდ ადამიანური და ფინანსური რესურსების მობილიზება, გენდერული მენისტრამინგის უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ შემუშავებულ პროგრამებში და სტრატეგიებში. ამის მისაღწევად საჭიროა შეიქმნას ტექნიკური სისტემა, რომლის მეშვეობითაც შეგროვდება და გაანალიზდება სქესის მიხედვით ჩაშლილი მონაცემები, რაც საკვანძო მნიშვნელობისაა ისეთი სტრატეგიებისა და საჯარო სერვისების შესამუშავებლად, რომლებიც ყველაზე მეტად პასუხობს ქალებისა და მამაკაცების, გოგონებისა და ვაჟების საჭიროებებს. მომსახურების მიწოდების სერვისების სტანდარტებსა და მეთოდებში ქალებისა და გოგონების საჭიროებების, პრიორიტეტების და მდგომარეობის რეალურად გათვალისწინება გამოიწვევს საჯარო სერვისების უკეთ დაგეგმვას, რაც მომსახურების მიწოდებას და ადგილობრივ ბიუჯეტს გენდერულად ორიენტირებულს და, შესაბამისად, უფრო ეფექტურს გახდის. მაგალითად, ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურები, რომლებიც შეისწავლიან ქალებისა და გოგონების შრომით საქმიანობას, სავარაუდოდ, აღმოაჩენენ, რომ ქალებს უწევთ აუნაზღაურებელი შრომა ოჯახში მოვლისა და მზრუნველობის, ოჯახური და სამეურნეო საქმიანობის მხრივ, რითაც თავის თავზე იღებენ თავიანთი ოჯახებისა და თემებისათვის „მომსახურების მიწოდების“ როლს. თუკი პრიორიტეტული გახდება ბავშვთა მზრუნველობისა და ჯანმრთელობის დაცვის ძირითადი სერვისების მიწოდება (მაგ. სკოლისშემდგომი კლასგარეშე პროგრამები ბავშვებისათვის, დროებითი მზრუნველობა მოხუცებისათვის, ოჯახში მომსახურების სერვისები), ამით მნიშვნელოვნად შემცირდება ქალების აუნაზღაურებელი სამუშაო დატვირთვა.



## თავი 2. გენდერული თანასწორობის სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩო საქართველოში

გენდერული თანასწორობის კუთხით არსებული კანონმდებლობა მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენს ქალთა უფლებების და პოლიტიკაში მათი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, რაც შესაბამისობაშია ისეთი საერთაშორისო ვალდებულებებისა და ხელშეკრულებების მოთხოვნებთან, როგორც ბიცაა კონვენცია ქალთა წინააღმდეგ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (CEDAW), პეკინის სამოქმედო პლატფორმა და ათასწლეულის განვითარების ამოცანები. გარდა ამისა, 2014 წელს ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში საქართველომ აიღო ვალდებულება, გენდერულ საკითხს მიანიჭოს პრიორიტეტული მნიშვნელობა. საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი 2014-2016 წლებისათვის შედგენილია იმგვარად, რომ ხელი შეუწყოს ასოცირების შეთანხმების შესრულებას, რომლის მიხედვითაც საქართველომ იკისრა ვალდებულება, უზრუნველყოს გენდერული თანასწორობა პოლიტიკურ ცხოვრებაში.<sup>1</sup> ასოცირების დღის წესრიგში აღნიშნულია, რომ საქართველომ უნდა უზრუნველყოს ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი წარმომადგენლობა პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, მათ შორის პარლამენტში, მთავრობასა და ადგილობრივ ხელისუფლებაში<sup>2</sup>.

საქართველომ, როგორც ადამიანის ძირითადი უფლებების, მათ შორის ქალთა უფლებების დამცავი ძირითადი დოკუმენტების ხელმომწერმა, იკისრა ვალდებულება, ხელი შეუწყოს გენდერულ თანასწორობას ქვეყნის კანონმდებლობაში, სტრატეგიებში და პროგრამებში გენდერული მიდგომების დანერგვის გზით.

სახელმწიფოს დამოკიდებულება გენდერული თანასწორობის მიმართ აღბეჭდილია **საქართველოს კონსტიტუციის მე-14 მუხლში**, რომელშიც ვკითხულობთ: „ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია განურჩევლად რასისა, კანის ფერისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნული, ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა, საცხოვრებელი ადგილისა“.

„გენდერულად ნეიტრალური“ ტერმინოლოგია და სქესობრივი ნიშნით დისკრიმინაციის დაუშვებლობის ზოგადი აღიარება თითქმის ყველა ძირითად საკანონმდებლო აქტში გვხვდება. თუმცა, ეს ზოგადი დებულებები არ არის გამაგრებული თანასწორობის მისაღწევად საჭირო ქმედითი საკანონმდებლო მექანიზმებით და კონკრეტული ღონისძიებებით. მაგალითად, საქართველოს საარჩევნო კოდექსი აღიარებს ქალისა და მამაკაცის თანაბარ აქტიურ და პასიურ პოლიტიკურ უფლებებს. თუმცა, კონკრეტული (დროებითი ან მუდმივი) ღონისძიებების არარსებობას, რაც ქმედითს გახდიდა ამ ზოგად დებულებებს, მივყავართ არჩევით ორგანოებში ქალების უკიდურესად დაბალ წარმომადგენლობამდე.<sup>3</sup>

გასული ათწლეული ერთგვარი წყალგამყოფი იყო ქალთა გაძლიერების მხრივ, რაც აღინიშნა გენდერული თანასწორობისათვის საკანონმდებლო ჩარჩოსა და ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნით. საქართველომ, როგორც ათასწლეულის განვითარების ამოცანების (MDG) ხელმომწერმა ქვეყანამ, ვალდებულება აიღო, 2015 წლისათვის მიეღწია ათასწლეულის განვითარების მე-3 ამოცანისათვის „გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობა და ქალთა გაძლიერება“ და შეიმუშავა მისი შესრულების სტრატეგიული გეგმა, რომლის ძირითადი მიზანი იყო თანასწორობა დასაქმებაში და თანაბარი წვდომა პოლიტიკურ საქმიანობასა და გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე. შედეგად შეიქმნა ორი ახალი სტრუქტურა: 2004 წ. საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით მოქმედი გენდერული თანასწორობის საკითხთა სამთავრობო კომისია.

საბჭო იყო გენდერული თანასწორობის მხარდასაჭერად შექმნილი პირველი ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც მიზნად ისახავდა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სამთავრობო სტრუქტურების წარმომადგენლების შეკრებას გენდერულ საკითხებზე მსჯელობისა და რეკომენდაციების შემუშავებისთვის, რაც შესაძლებელს გახდიდა ქალთა ხმის სათანადოდ გათვალისწინებას საჯარო პოლიტიკის შემუშავებისა და ეროვნულ თუ ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებისას.

1 საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმება და ასოცირების დღის წესრიგი 2014-2016 წწ, ნან. 2.1 პოლიტიკური დიალოგი და რეფორმები, სექცია: თანასწორი მოპყრობა.

2 ზემოთ მოყვანილი შენიშვნა 2, 7-ე მუხლი

3 ანგარიში მოამზადა ქალთა უფლებების დამცველმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის (UPR) ფარგლებში, 12 ივლისი, 2010 წ., გვ. 2.

გაეროს სააგენტოების, ქალთა ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების და გენდერული თანასწორობის საბჭოს ინტენსიური ლობირების შედეგად, საქართველოს პარლამენტმა 2010წ. 27 მარტს მიიღო „**კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ**“. კანონი განსაზღვრავს იმ მექანიზმებს და გარანტიებს, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ გენდერული თანასწორობა შრომითი და საოჯახო ურთიერთობებისას, ჯანმრთელობის დაცვისა და განათლების სფეროებში, აგრეთვე ქალების თანასწორი მონაწილეობა მაღალი დონის წარმომადგენლობით ორგანოებში. „**წარმომადგენლობით ორგანოში არჩევის უფლების რეალიზაციისას უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ორივე სქესის პირთა თანასწორი მონაწილეობის შესაძლებლობა**“. კანონით, გენდერული თანასწორობის საბჭოს ენიჭება მუდმივმოქმედი სტატუსი და მან უნდა განახორციელოს საკანონმდებლო აქტების გენდერული ანალიზი, შეიმუშავოს რეკომენდაციები და პარლამენტს წარუდგინოს ყოველწლიური ანგარიში.

გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის ეფექტური განხორციელების მიზნით შემუშავდა ეროვნული სამოქმედო გეგმა (პირველი მოიცავდა 2011-2013 წლებს, მეორე - 2014-2016, ხოლო მესამე - 2017-2019 - განხორციელების სტადიაში). ეროვნული სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებს ისეთი კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმას, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ გენდერული თანასწორობა სამოქალაქო ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში, როგორცაა, მაგალითად, გენდერული მენისტრინგის განათლების, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური მომსახურების სფეროებში, მამაკაცებისა და ქალების თანაბარი მონაწილეობის ნახალისება ეკონომიკაში, გენდერული სტატისტიკის გაუმჯობესება, სახელმწიფო ბიუჯეტირების პროცესში გენდერულ საკითხთა ინსტიტუციონალიზაციის მხარდაჭერა, გადანყვეტილების მღებაში ქალთა თანაბარი მონაწილეობის უზრუნველყოფა მშვიდობის და აღმშენებლობის საკითხებზე და სხვ.

მართალია, კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ მეტად სასარგებლო მექანიზმს წარმოადგენს გენდერულ საკითხებზე მთავრობის მუშაობის გასაუმჯობესებლად და ნაკისრ ვალდებულებებზე ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, მაგრამ მისი პრაქტიკული განხორციელება შორსაა სასურველისაგან. კანონსა და ქალთა რეალურ ცხოვრებას შორის არსებული სხვაობა მხოლოდ ამ დოკუმენტებით დიდად არ იცვლება.

ეკროკავშირში სახელმწიფოს განევიანებით დაინტერესებამ ხელი შეუწყო ანტიდისკრიმინაციული კანონმდებლობის მიღებას, რომელიც მოიცავს გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის თემასაც და, ამასთან, უფრო ფართოდ განიხილავს გენდერულ საკითხებს. 2014წ. ცხარე დისკუსიების შემდეგ მიღებულ იქნა **საქართველოს კანონი დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ (ანტიდისკრიმინაციული კანონი)**. კანონი ცალსახად კრძალავს დისკრიმინაციის ყველა ფორმას გენდერული იდენტობის, სექსუალური ორიენტაციის, რასობრივი, კანის ფერის, ენობრივი, ეროვნული, ეთნიკური ან სოციალური კუთვნილების, სქესის, ორსულობისა თუ დედობის, ოჯახური ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის, შეზღუდული შესაძლებლობის, ასაკის, ეროვნების, წარმოშობის, დაბადების ან საცხოვრებელი ადგილის, ადგილნაცვალობის, მატერიალური ან სოციალური მდგომარეობის, რელიგიის ან რწმენის, პოლიტიკური ან სხვა ნიშნის საფუძველზე (1-ლი და მე-2 მუხლი). კანონის მე-3 მუხლი განსაზღვრავს მისი მოქმედების სფეროს და ადგენს, რომ კანონის მოთხოვნები ვრცელდება საჯარო დაწესებულებების, ორგანიზაციების, ფიზიკური და იურიდიული პირების ქმედებებზე ყველა სფეროში, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს ქმედებები არ რეგულირდება სხვა სამართლებრივი აქტით, რომელიც შეესაბამება დისკრიმინაციის შესახებ მოთხოვნებსა და აკრძალავს. მართალია, ეს კანონი წინგადადგმული ნაბიჯია ქალთა ნებისმიერი სახის დისკრიმინაციისაგან დასაცავად და მან შეიძლება უზრუნველყოს გადანყვეტილებების მიღების პროცესებში ქალთა ეფექტური ჩართვა, მაგრამ იმ სანქციებისა და კონკრეტული დამცავი მექანიზმების არარსებობა, რომლებიც სქესობრივი ნიშნით დისკრიმინაციისაგან დაზარალებულთ საშუალებას მისცემდა, სათანადო იურიდიულ საფუძველზე მიემართათ შესაბამისი ორგანოებისათვის, არის ძირითადი მიზეზი, რაც აფერხებს ანტიდისკრიმინაციული კანონის ეფექტურ აღსრულებას.

ქალთა გაძლიერებისა და გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის გზაზე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პროგრესული ნაბიჯი იყო საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც **2017 წლის 19 მაისს სტამბოლის კონვენციის რატიფიცირებიდან** მალევე იქნა მიღებული. ცვლილებები და დამატებები შევიდა კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ. განისაზღვრა მთავრობისა და პარლამენტის როლი გენდერული თანასწორობის უზრუნველსაყოფად. საქართველოს მთავრობასთან შეიქმნა უწყებათაშორისი კომისია გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხებზე.

უნყებათაშორისი კომისიის შექმნა და მისი თანამშრომლობა სხვა ეროვნულ სტრუქტურებთან მიზნად ისახავდა გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის ხელშეწყობას და მისი ეფექტურობის ამაღლებას. ამას გარდა, ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის ეფექტური დანერგვისთვის, შესაბამისი ცვლილებები და შესწორებები შევიდა საქართველოს ორგანულ კანონში თვითმმართველობის შესახებ, საქართველოს კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ და ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში. საკანონმდებლო ცვლილებები ითვალისწინებს საკრებულოებში **გენდერული თანასწორობის მუნიციპალური საბჭოების** და მერის გენდერულ საკითხებზე მრჩევლის თანამდებობის შექმნას, რაც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების ეფექტურ ქმედებებს გენდერული თანასწორობის საკითხებში და საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან კოორდინირებულ მუშაობას. აღსანიშნავია, რომ 2013 წ. გენდერული თანასწორობის საბჭოები პირველად შეიქმნა და მათი პილოტირება მოხდა დასავლეთ საქართველოს ოთხ მუნიციპალიტეტში ფონდი „სოხუმის“ ინიციატივით. გენდერული თანასწორობის საბჭოების შექმნის შემდეგ თვალსაჩინო და ხელშესახები ცვლილებები გამოიხატა მუნიციპალიტეტის თანამშრომელთა გენდერულ სენსიტიზაციასა და გადანყვეტილებების მიღების პროცესში გენდერული ხედვის გათვალისწინების მნიშვნელობის გაცნობიერებაში. ეს ადასტურებს, რომ ამ ინსტიტუტს აქვს პოტენციალი, შეასრულოს ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავებისას ქალთა პოზიციების გაძლიერების და გენდერული მეინსტრიმინგის ეფექტური მექანიზმის ფუნქცია.

ქალთა საინფორმაციო ცენტრის ძალისხმევით გენდერულ საკითხებში მრჩევლის ინსტიტუტმა სერიოზულად შეუწყო ხელი საქართველოს 49 მუნიციპალიტეტში გენდერულ საკითხებში მრჩევლების დანიშვნას. ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიური ადვოკატირების შედეგად, რომელიც საკანონმდებლო შესწორებების გზით ორივე მექანიზმის ინსტიტუციონალიზაციას ისახავდა მიზნად, მოხერხდა ქალაქის საკრებულოებში გენდერული თანასწორობის საბჭოსა და მერების გენდერულ საკითხებში მრჩევლის თანამდებობების ფორმალური ინსტიტუციონალიზაცია.

ამკარაა, რომ საქართველომ შექმნა მრავალმხრივი საკანონმდებლო და პოლიტიკური ჩარჩო გენდერული თანასწორობისათვის როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე. ამას გარდა, არსებობს რწმენა, რომ განხორციელებულ ცვლილებებს აქვს პოტენციალი, გაზარდოს გენდერული თანასწორობის საკითხთა მნიშვნელობა, უზრუნველყოს გენდერული თანასწორობა და განამტკიცოს ქალთა პოზიციები ადგილობრივ დონეზე. თუმცა, ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ამგვარი სახელმძღვანელო ჩარჩოს არსებობის მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესი არ არის ავტომატურად გენდერულად ორიენტირებული, არ ხდება ქალთა და მამაკაცთა, გოგონებისა და ვაჟების თანაბარი ჩართულობა. კიდევ ბევრია გასაკეთებელი, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს არსებული კანონების აღსრულება და ორივე ინსტიტუტის ჯეროვანი მუშაობა. ინსტიტუციური მდგრადობის, ანგარიშვალდებულების მექანიზმების, ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ვალდებულებების გარეშე ორივე ინსტიტუტი შეიძლება უფუნქციო და არაეფექტურ სტრუქტურად იქცეს, რომლებიც ვერ მოახერხებენ ადგილობრივ დონეზე გადანყვეტილებების მიღებისას გენდერული მეინსტრიმინგის დანერგვას და სასურველი ცვლილებების გატარებას.

### თავი 3. პირობების შექმნა გენდერულ მიდგომაზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის

ამ თავში განხილულია გენდერულად ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელი, რომლის დანერგვა და პილოტირებაც პირველად განხორციელდა დასავლეთ საქართველოში ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაცია ფონდი „სოხუმის“ მიერ. წარმოდგენილია გენდერულად ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების ინიციატივები, რაც მოიცავს პოლიტიკის შემუშავებას ჩართულობისა და მონაწილეობის საფუძველზე, ადგილობრივი გენდერული სამოქმედო გეგმების შემუშავებას, ქალთა საჭიროებების ანალიზზე დაფუძნებული კონკრეტული ადგილობრივი პროგრამების ფინანსებით უზრუნველყოფას. მოცემულია კონკრეტული მაგალითი, თუ როგორ შეუძლია ადგილობრივ ხელისუფლებას წარმართოს გენდერულად ორიენტირებული პროცესები და აქტივობები და როგორ განხორციელდა პრაქტიკაში გენდერული მეინსტრიმინგის ცალკეული კომპონენტები.

### 3.1 ადგილობრივ დონეზე გენდერული მენისტრინგის ინიციატივების პრაქტიკის შესწავლა – გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების პილოტირება საქართველოს ოთხ რეგიონში

კულტურულ-ჰუმანიტარულმა ფონდმა „სოხუმმა“ შეიმუშავა და განახორციელა პროექტი „გენდერული საკონსულტაციო საბჭოები - ქალთა როლის ამაღლება რეგიონებში სოციალური ცვლილებებისთვის“ დასავლეთ საქართველოს ოთხ ქალაქში – ქუთაისში, ოზურგეთში, სენაკსა და ბათუმში. ეს იყო ადგილობრივ დონეზე ჩართულობითი და ეფექტური გენდერული მენისტრინგის მექანიზმის შექმნის პირველი მცდელობა. იდეას მხარი დაუჭირეს გაეროს ქალთა ორგანიზაციის გენდერული თანასწორობის ფონდმა და აშშ საელჩომ საქართველოში. მისი განხორციელება დაიწყო 2013 წ. და დასრულდა 2016 წ.

პროექტი მიზნად ისახავდა დასავლეთ საქართველოს ოთხ მუნიციპალიტეტში გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების შექმნითა და მისი შესაძლებლობების გაძლიერებით ქალთა მონაწილეობის გაზრდას ადგილობრივ თვითმმართველობაში და გადანყვეტილებების მიღების პროცესში. გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს ფუნქციები მოიცავდა: გენდერულად ორიენტირებული პროგრამების, სტრატეგიებისა და ბიუჯეტების შემუშავებაში მონაწილეობას; მუნიციპალიტეტების მიერ გენდერული მენისტრინგის მიმართულებით განხორციელებული ან მიმდინარე მოქმედებების მონიტორინგსა და შეფასებას, თემებთან ურთიერთობას და საზოგადოების გენდერული საჭიროებების შეფასებას; ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გენდერულად ორიენტირებული რეკომენდაციების და საკანონმდებლო ინიციატივების შემუშავებას და ლობირებას. გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს **პილოტირებას, რაც ადგილობრივ მუნიციპალურ დონეზე გენდერული მენისტრინგის პირველ ინსტიტუციურ მექანიზმს** წარმოადგენდა, უნდა მოჰყოლოდა მსგავსი სტრუქტურების შექმნა სხვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებში და ასევე მისი მდგრადობის გაძლიერება შესაბამის კანონებში ცვლილებების შეტანის გზით (საქართველოს ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და საქართველოს კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ).

ამ მიზნების მისაღწევად ფონდმა „სოხუმმა“ დაისახა შემდეგი ამოცანები:

- გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების მეშვეობით ქალთა ჩართულობის გაზრდა გენდერული თანასწორობის ხელშესაწყობად;
- ადგილობრივი თვითმმართველობისა და საზოგადოების ინფორმირებულობის ამაღლება გენდერული თანასწორობისა და მუნიციპალურ დონეზე გადანყვეტილებების მიღებაში საზოგადოების მონაწილეობის მნიშვნელობასთან დაკავშირებით;
- თემების მობილიზება ქალთა ჩართულობის მხარდასაჭერად და გენდერულად ორიენტირებული პროგრამებისა და ბიუჯეტების ადვოკატირება;
- საქართველოს ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში და საქართველოს ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ცვლილებების მხარდაჭერა ქალაქების საკრებულოებში გენდერული თანასწორობის საბჭოების შექმნასთან დაკავშირებით.

გენდერულად ორიენტირებული მმართველობის იდეის რეალობაში დასამკვიდრებლად გადაიდგა შემდეგი ნაბიჯები:

**გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების დაარსება:** ხანგრძლივმა სამუშაო გამოცდილებაში, ადგილებზე გადანყვეტილებების მიმღებ წრეებთან და საჯარო მოხელეებთან ურთიერთობაზე დამყარებულმა ურთიერთობებმა, მაღალმა რეპუტაციამ და სხვადასხვა გენდერულ საკითხზე ადრინდელმა თანამშრომლობამ შესაძლებლობა მისცა ფონდ „სოხუმს“, დაერწმუნებინა ადგილებზე სახელისუფლებო წრეები, დაეწყოთ მუშაობა თავიანთ მუნიციპალიტეტებში გენდერული მენისტრინგის პირველი მექანიზმების შექმნაზე. ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტთან გაფორმდა თანამშრომლობის მემორანდუმი და დაიწყო აქტიური მუშაობა. დაფუძნებული გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების ძლიერ მხარეს წარმოადგენდა სტრატეგიული გადანყვეტილება, გაეხადათ მათი სტრუქტურა მაქსიმალურად ჩართულობითი და მრავალფეროვანი. საბჭოს წევრები წარმოადგენდნენ მოსახლეობის ჯგუფებს სხვადასხვა სფეროდან, მათ შორის ადგილობრივ თანამდებობის პირებს, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს, ადგილობრივი თემის ლიდერებს (როგორც იძულებით გადაადგილებული პირებიდან - იგპ, ასევე ადგილობრივი მოსახლეობიდან), მასმედიას და კერძო სექ-

ტორს. ყოველ საბჭოში იყო 15 წევრი (5 ადგილობრივი ხელისუფლებიდან და 10 სამოქალაქო საზოგადოებიდან). სხვადასხვა სექტორის წარმომადგენელთა ჩართულობამ მათ საშუალება მისცა, განსხვავებული კუთხით დაენახათ ადგილობრივი მოსახლეობისათვის აქტუალური პრობლემები და დაეხმარა, პრობლემების მოგვარების გზების ძიებისას ემოქმედათ უფრო ეფექტურად.

გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების მუშაობაში ადამიანთა სხვადასხვა ჯგუფის ჩართულობამ (არასამთავრობო ორგანიზაციები, კერძო სექტორი, ჟურნალისტები, იგპ, თემის ლიდერები) და ფართო საზოგადოებასთან მუდმივმა კონსულტაციებმა. გაცილებით ძლიერი გახდა საბჭოების წევრების ხმა და უფრო მეტი ღირებულება და მნიშვნელობა შესძინა მის მუშაობას. ერთობლივი მოქმედება გაცილებით ეფექტური აღმოჩნდა პოლიტიკოსების ყურადღების მისაპყრობად და საზოგადოების მოთხოვნის განსამტკიცებლად.

**ადგილობრივ თანამდებობის პირთა კომპეტენციის ამაღლება.** ადგილობრივ ხელისუფალთა უნარების და კომპეტენციის განვითარება პროგრამის ერთ-ერთი განუყოფელი ნაწილი იყო. აქტივობების უმეტესი ნაწილი გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს წევრების ირგვლივ იყო კონცენტრირებული, თუმცა მასში აქტიურად იყო ჩართული ადგილობრივი ხელისუფლების ზოგიერთი წარმომადგენელიც, რომელთა უმეტესობა მამაკაცი იყო. მუშაობის პროცესში ნათელი გახდა, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები და მაღალი თანამდებობის პირები განიცდიდნენ ინფორმაციის და ცოდნის ნაკლებობას ისეთ თემებზე, როგორებიცაა: გენდერული კონცეფცია, გენდერული მეინსტრიმინგის მნიშვნელობა, გენდერულად ორიენტირებული ადგილობრივი ხელისუფლება, გენდერული ბიუჯეტირება და ა.შ. მათი ინფორმირებულობა შემოისაზღვრებოდა მხოლოდ იმის გაგებით, რომ ცვალებადი გარემო და ევროკავშირისკენ ქვეყნის სწრაფვა მოითხოვს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა მონაწილეობის გაზრდას. გენდერულ და გენდერულად ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის თემატიკაზე ჩატარდა 3 ტრენინგი, რამაც განავითარა ადგილობრივი ხელისუფლების მოხელეთა უნარები გენდერულ საკითხებში და შექმნა ნაყოფიერი ნიადაგი და მეგობრული ატმოსფერო საბჭოსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის თანამშრომლობისა და საერთო მიზნისთვის, გენდერული მეინსტრიმინგის დასაწერად ადგილობრივ პოლიტიკაში.

### **ადგილობრივი მოსახლეობის ინფორმირება და ჩართულობა ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში**

ფართო საზოგადოებასთან საინფორმაციო შეხვედრების საშუალებით, რომელშიც მონაწილეობდნენ გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს წევრები, თემის ლიდერები (იგპ, ადგილობრივი მოსახლეობისა და ეთნიკური უმცირესობების სახით), ქალები ამომრჩეველთა კლუბიდან და ჟურნალისტები, მოხერხდა ფართო საზოგადოების ყურადღების მიპყრობა, გენდერული თანასწორობის საკითხის წინ წამოწევა და ილუსტრირება იმისა, თუ როგორ შეუძლია თემებს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მუშაობა, თავიანთი პრობლემების ადვოკატირება და მათი მოგვარების გზების ძიება.

პროექტის მიმდინარეობისას სისტემატურად იმართებოდა შეხვედრები საზოგადოების წარმომადგენლებთან, რომელთა უმეტესობა ქალები იყვნენ. ეს შეხვედრები პროგრამის ერთ-ერთი ყველაზე წარმატებული კომპონენტი აღმოჩნდა, რადგან ისინი საშუალებას აძლევდა ქალებს, მიელოთ ინფორმაცია, საშუალოზე გამოეტანათ თავიანთი საჭიროებები და საზრუნავი, შეეთავაზებინათ მათი გადწყვეტის გზები გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს წევრებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისათვის. შეხვედრებზე განიხილებოდა საკითხთა ფართო წრე, რომელთა შორის იყო საგზაო უსაფრთხოება სკოლის მოსწავლეებისთვის, მარტოხელა ქალის შემთხვევა, რომელსაც შეუწყვიტეს სოციალური დახმარება, მანანალა ძალები, ზოგ ქუჩასა და უბანში რეკრეაციული სივრცის არარსებობა, სათამაშოების ნაკლებობა ბავა-ბალებში, ქუჩებისა და ეზოების არასაკმარისი განათება და ა.შ. ამგვარმა მიდგომამ ეფექტურად შეასრულა ინფორმაციის ურთიერთგაზიარების მექანიზმის ფუნქცია და ჩამოაყალიბა ინტერაქტიული და ანგარიშვალდებულებაზე დამყარებული ურთიერთობა ადგილობრივ ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის. საზოგადოების წარმომადგენლებსა და საბჭოს წევრებს, მათ შორის ადგილობრივი ხელისუფლების არჩეულ წარმომადგენლებს, შორის ინფორმაციის რეგულარული ურთიერთგაცვლის შედეგად გენდერულმა საკონსულტაციო საბჭომ მოახერხა პოტენციური პრობლემების იდენტიფიცირება და მათზე მუშაობა. მაგალითად, ქალთა ადვოკატირების ფარგლებში დაისვა 55 პრობლემური საკითხი, რომელთაგანაც 15 წარმატებით გადაიჭრა.

თემის რესურსებზე დაყრდნობით გენდერულმა საკონსულტაციო საბჭომ თავისი ძალისხმევა მიმართა სპეციალური პროგრამების შემუშავებისკენ პრობლემების მოსაგვარებლად, ამ პრობლემების შესახებ შესაბამისი ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი ინფორმაციის მიტანას და მათი გადაწყვეტის ან მომავალ ადგილობრივ ბიუჯეტში საჭირო ფინანსური რესურსების გამოყოფის ადვოკატირებას. ამგვარი შეხვედრები იძლეოდა ერთობლივი მუშაობის შესაძლებლობას, ჩამოყალიბდა ფორუმი, რომელზეც ხდებოდა საკითხების წამოჭრა და განხილვა, პრობლემების გადასაწყვეტად იდეებისა და მოსაზრებების ურთიერთგაზიარება. მეტიც, იგი მონაწილეებს აძლევდა საშუალებას, ეთათბირათ განვითარების შესაძლებლობებზე და მიეღოთ საზოგადოების საჭიროებების მოგვარებისაკენ მიმართული გადაწყვეტილებები.

**მედიაკამპანია:** ცნობიერების ამაღლებისაკენ მიმართული კამპანიის შედეგად, გენდერულმა საკითხებმა და მოსახლეობის გენდერულმა საჭიროებებმა, გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების მუშაობამ და ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებაში ქალთა მეტი ჩართულობის მნიშვნელობის თემატიკამ მყარად მოიკიდა ფეხი მასმედიაში. ადგილობრივი მედიასაშუალებებით გავრცელდა მრავალი სატელევიზიო რეპორტაჟი და თოქშოუ, რადიოგადაცემა, საგაზეთო სტატია, გამოქვეყნდა მასალები ონლაინ პუბლიკაციებითა თუ ახალი ამბების სააგენტოების საშუალებით. რეგიონულ მედიასაშუალებებთან და ჟურნალისტებთან თანამშრომლობა პროექტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიღწევაა ცნობიერების ამაღლებაში, გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების აქტივობებისა და მიღწევების გავრცელების საქმეში ჟურნალისტების ჩართულობის ხარისხმა დიდწილად განაპირობა მოსახლეობასა და ადგილობრივ ხელისუფალთა შორის გენდერული საკითხების შესახებ გაზრდილი ინფორმირებულობა და მათი აქტიური მონაწილეობა.

ნათელი გახდა, რომ ამგვარმა ფართო საინფორმაციო შეხვედრებმა, სემინარებმა და მედიაკამპანიამ ბევრ ქალს უზიდავს არჩევნებში მონაწილეობისა და კენჭისყრისკენ, რამაც ხელშეახლები შედეგიც გამოიღო. პროექტი, პირდაპირ თუ ირიბად (მედიაკამპანიის მეშვეობით) შეეხო 43 კანდიდატ ქალს და 42,000-ზე მეტ ქალსა და მამაკაცს. 2013 წლის ადგილობრივ არჩევნებში სამიზნე ქალაქების საკრებულოების დეპუტატად არჩეული იქნა 21 ქალი, რაც ორჯერ მეტი იყო 2009 წლის ადგილობრივ არჩევნებზე არჩეულ ქალთა რაოდენობაზე (მხოლოდ 10).

ამგვარი შედეგები შეიძლება განპირობებული იყოს თემების პრობლემების და მათი გადაჭრის გზების უკეთესად გაცნობით გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების მუშაობის შედეგად, რამაც ხელი შეუწყო ქალ კანდიდატებს წინასაარჩევნო კამპანიის წარმატებით წარმართვაში, მათ შორის სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის ამომრჩევლებთან შეხვედრების ორგანიზებით.

**გენდერული საჭიროებების შეფასება, გენდერული სამოქმედო გეგმა და გენდერული ბიუჯეტირება:** აღმოჩნდა, რომ პროექტის სამიზნე რეგიონებში არასოდეს ჩატარებულა მოსახლეობის კომპლექსური და სისტემური გენდერული საჭიროებების კვლევა, მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობის და კონსულტაციების გზით, რომელშიც აისახებოდა არსებული პრობლემები და რეკომენდაციები მათ გადასაწყვეტად. შესაბამისად, მუნიციპალური პროგრამები და ადგილობრივი მთავრობის ბიუჯეტები არ იყო გენდერულად ორიენტირებული და არ ასახავდა რომელიმე გენდერულ მიდგომას. გენდერული საჭიროებების შეფასება პირველად ჩატარეს საბჭოს წევრებმა. ის მოიცავდა ოთხ სამიზნე რეგიონს, სადაც გამოიკითხა მოსახლეობის ფართო ჯგუფები, მათ შორის იგპ ქალები, სოციალურად დაუცველი პირები, ახალგაზრდები, ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები, ამომრჩეველ ქალთა კლუბის წევრები, გენდერული ექსპერტები და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. შეფასების შედეგები საფუძვლად დაედო არა მარტო მოსახლეობის გენდერული საჭიროებების შესწავლას, არამედ კარგი პლატფორმა გამოდგა პოლიტიკის შემუშავებისათვის და წარმოადგინდა მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ დასაბუთებას ადგილობრივი ხელისუფლებისგან დაფინანსების მოთხოვნისათვის. იგი გახდა პირველი ყოვლისმომცველი დოკუმენტი, რომელიც შემუშავდა ფართო მონაწილეობითა და კონსულტაციებით.

მართალია, საჭიროებათა კვლევის შედეგად გამოვლენილი ყველა პრობლემა და მათი გადაწყვეტის შეთავაზებული გზები მთლიანად არ ასახულა ადგილობრივ პროგრამებსა და ბიუჯეტებში, თუმცა მოხდა მრავალი მათგანის გათვალისწინება. კვლევის კვალდაკვალ მუნიციპალიტეტებში შემუშავდა გენდერული სამოქმედო გეგმა. საჭიროებათა კვლევაში მოცემულ რეკომენდაციათა 53% აისახა ადგილობრივ პროგრამებსა და გეგმებში. სამიზნე ადგილებში დაიწყო და განხორციელდა ოცი გენ-

დერული პროექტი, რომელთაგან 16 თანადაფინანსებული იყო ფონდი „სოხუმის“ მიერ, ხოლო 4 კი სრულად დაფინანსდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ (ოზურგეთში).

ფონდმა „სოხუმმა“ შეიმუშავა ადგილობრივი ბიუჯეტების გენდერული ანალიზისა და გენდერულ საჭიროებათა შეფასების მეთოდოლოგია და მრავალი ტრენინგის საშუალებით მოამზადა გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს წევრები და ადგილობრივი ხელისუფლების შესაბამისი წარმომადგენლები პრაქტიკაში მისი გამოყენებისთვის. ტრენინგებში მონაწილეობამ და საჭიროებათა შეფასებამ მნიშვნელოვნად აამაღლა ადგილობრივ ხელისუფალთა და საბჭოს წევრების ცოდნა და უნარები, შეცვალა მათი აზროვნების მიმართულება გენდერული თვალსაზრისით, რაც აშკარად გამოიხატა გენდერულად ორიენტირებული გეგმების ინტეგრაციაში ადგილობრივ პროგრამებსა და ბიუჯეტებში. ფაქტობრივად, ეს იყო პირველი შემთხვევა საქართველოში, როცა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ დაამტკიცა გენდერული სამოქმედო გეგმა და ადგილობრივ ბიუჯეტში გამოყო ფინანსური რესურსები შემოთავაზებული აქტივობების განსახორციელებლად. ეს შეიძლება ჩაითვალოს ამ პროექტის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მიღწევად. მართალია, გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს წევრებისათვის გენდერულ საკითხებზე გამოყოფილი თანხები საკმაოდ მოკრძალებულია, თუმცა „გენდერულად ორიენტირებული ბიუჯეტირება“ ოფიციალურად პირველად გამოჩნდა საკრებულოების 2015–2016 წლების მარეგულირებელ და დაგეგმვის დოკუმენტებში, რაც მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია.

გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების **არაფორმალურმა ქსელმა**, რომელიც ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებთან ერთად შეიქმნა, უდაოდ უფრო ფართო ასპარეზზე გაიყვანა გენდერული საკონსულტაციო საბჭოები, როგორც გენდერული მენსტრიმინგის მოდელი საქართველოს სხვა რეგიონებისათვის. თუმცა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები ადრეც ურთიერთობდნენ ერთმანეთთან გარკვეულ დონეზე, მათ აკლდათ სათანადო თანამშრომლობა და კომუნიკაცია. თანამშრომლობის მემორანდუმზე ხელმოწერით და ქსელის შექმნით ფონდმა „სოხუმმა“ ერთმანეთს დაუკავშირა მუნიციპალიტეტები და მათი გენდერული საკონსულტაციო საბჭოები, რითაც გააღრმავა მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობა. მან შესაძლებლობა მისცა მუნიციპალიტეტებს, არა მარტო მჭიდროდ ეთანამშრომლათ ერთმანეთთან, არამედ ერთობლივად ჩართულიყვნენ ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში. აღსანიშნავია, რომ საპილოტე პროგრამის ფარგლებში შექმნილი გენდერული საკონსულტაციო საბჭოები მაგალითი გახდა სხვა მუნიციპალიტეტებისა და ადგილობრივი მთავრობებისათვის. რამდენიმე სხვა მუნიციპალიტეტმაც გამოხატა ძლიერი ინტერესი, გაეგრძელებინა ეს გამოცდილება. იმერეთის სხვადასხვა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები ფონდ „სოხუმს“ ხშირად მიმართავდნენ თხოვნით, დახმარებოდნენ გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს შექმნაში. მიუხედავად იმისა, რომ პროექტი დასრულდა და ფონდ „სოხუმს“ არ მიუღია შემდგომი მხარდაჭერა გენდერული მენსტრიმინგის წარმატებული მექანიზმის უფრო ფართოდ გავრცელებისათვის, იგი ნებაყოფლობით აგრძელებს გამოცდილების გაზიარებას და ადამიანური რესურსებით დახმარებას იმ მუნიციპალიტეტებისათვის, რომლებიც ქმნიან გენდერულ საკონსულტაციო საბჭოებს ადგილებზე.

ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე გენდერული მენსტრიმინგის ისეთი ინსტიტუციური მექანიზმის შექმნით, როგორცაა გენდერული საკონსულტაციო საბჭო, საპილოტე პროექტმა მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნას. ამ მექანიზმის პილოტირებამ მიგვიყვანა ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე სამართლებრივი ბაზის ინტენსიური ცვლილებების საჭიროებამდე და შეიმუშავდა კონკრეტული რეკომენდაციები და ცვლილებები შესაბამის კანონებსა და რეგულაციებში. აღნიშნული ღონისძიებების განხორციელებამ დაადასტურა, რომ გენდერულ საკონსულტაციო საბჭოებს მძლავრი პოტენციალი გააჩნიათ, რათა დაამკვიდრონ ადგილობრივ თვითმმართველობაში ქალებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობა და მათი ურთიერთთანამშრომლობა, ამგვარად, ხელი შეუწყონ ქალთა გაძლიერებას და უზრუნველყონ მონაწილეობითი და გენდერულად ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობა. თუმცა, რეალურ ცხოვრებაში ბევრი გამოწვევა რჩება, რომელიც ხელს უშლის გენდერული თანასწორობის საბჭოების ეფექტურ მოქმედებას გენდერული მენსტრიმინგის მიმართულებით და აბრკოლებს ადგილობრივი პოლიტიკის გენდერულად ორიენტირებულობას. ეს ფაქტორები დაწვრილებით იქნება განხილული შემდეგ ნაწილში.

## 3.2 ადგილობრივ დონეზე გენდერული მენისტრიმინგის დასაწარმად არსებული ინსტიტუციური შესაძლებლობები და გამოწვევები

ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაციების აქტიურობისა და ადვოკატირების შედეგად მიღებულმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა ხელსაყრელი პირობები შექმნა გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების უფრო მაღალ დონეზე აყვანისათვის, რაც გამოიხატა შესაბამის კანონებში შეტანილ ცვლილებებში. კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ და საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ცალსახად მოითხოვს საქართველოს ყველა ადმინისტრაციულ ერთეულში **გენდერული თანასწორობის საბჭოს** შექმნას, რამაც უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტებში გენდერულ საკითხებზე სისტემატური მუშაობა.<sup>1</sup> ახალი ცვლილებების თანახმად, საბჭოს შემადგენლობა, სტატუსი, ფუნქციები და უფლებამოსილება განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით და მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭოს დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს შესაბამისი საკრებულო.

გარდა ამისა, გენდერული თანასწორობის საკითხებზე პასუხისმგებელი საჯარო მოხელის (შემდგომში **მრჩეველი გენდერულ საკითხებში**) დანიშვნას შეუძლია უზრუნველყოს თანამშრომლობა საკრებულოებსა (ადგილობრივი სათათბირო ორგანო) და გამგეობებს (ადგილობრივი ადმინისტრაცია) შორის. კანონის თანახმად, მერი ნიშნავს გენდერულ საკითხებში მრჩეველს, რომელიც პასუხისმგებელია გენდერულ საკითხებზე შესაბამის გამგეობაში ან მერიაში. მას ევალება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე დისკრიმინაციის ნებისმიერი გამოვლინების შესახებ შეტყობინების გაკეთება და მის აღმოსაფხვრელად შესაბამისი რეკომენდაციის მომზადება. მრჩეველი გენდერულ საკითხებში ინიშნება ან განთავისუფლდება მერის მიერ საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.

უნდა ველოდოთ, რომ მრჩეველი გენდერულ საკითხებზე დაამყარებს კავშირებს და ხელს შეუწყობს თანამშრომლობას გენდერული თანასწორობის საბჭოებსა და მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციაში გადანაცვეტილებების მიმღებ წრეებს შორის.

მიუხედავად საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს რეფორმირებაში მიღწეული თვალსაჩინო პროგრესისა, კვლავაც რჩება რიგი დაბრკოლებებისა და გამოწვევებისა, რამაც შეიძლება შეაფერხოს გენდერული მენისტრიმინგის არსებული მექანიზმების მდგრადი მუშაობა, რომელთა დაძლევაც სამომავლოდ დიდ ყურადღებასა და კომპლექსურ ძალისხმევას მოითხოვს.

საქართველოს კანონში საჯარო მოხელეთა შესახებ ბოლოდროინდელი ცვლილებების თანახმად, მრჩეველებისა და ნებისმიერი პერსონალის დაქირავება, რომელიც ტექნიკურ დახმარებას უწევს ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის პირებს, უნდა მოხდეს ხელშეკრულების საფუძველზე და ისინი ველარ ჩაითვლებიან საჯარო მოხელეებად. აღნიშნული მუხლი პირდაპირ ეხება გენდერულ საკითხებზე მრჩეველის თანამდებობას, რადგან იმ პირებს, რომლებიც დაინიშნენ ამ თანამდებობებზე, თავის დროზე გავლილი ჰქონდათ საჯარო მოხელეთა შერჩევის კონკურსი. მათი შერჩევა მოხდა ამ კონკურსის საფუძველზე, მაგრამ კანონში ცვლილებების შედეგად უცებ ჩამოერთვათ საჯარო მოხელის სტატუსი. აღნიშნულმა ვითარებამ გავლენა იქონია მათ მდგომარეობაზე, რადგან ისინი არა მარტო თანამდებობრივად დაქვეითდნენ საჯარო სამსახურის იერარქიაში, არამედ ხელფასებიც მნიშვნელოვნად შეუმცირდათ, რაც აქვეითებს ამ ადამიანების მოტივაციას.

ცენტალურ ბიუჯეტზე ფინანსური დამოკიდებულება „უძღურს“ ხდის ადგილობრივ თვითმმართველობას, გაატაროს უფრო თანმიმდევრული მიდგომები ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებისას და გენდერული პრობლემების გადანაცვეტისას. თვითმმართველი ერთეულების მთლიანი შემოსავლებიდან მხოლოდ 5% მოდის ადგილობრივ შემოსავლებზე. დღესდღეობით მეტად შეზღუდული ჩანს მდგრადი განვითარებისათვის დამატებითი რესურსების მოზიდვის, მათ შორის თემების რესურსების მობილიზებისა და კერძო და საჯარო პარტნიორობის გამოყენების შესაძლებლობები. გენდერული თანასწორობის ეროვნული გეგმის განხორციელებისას **გარე დაფინანსების წყაროებზე (დონორებზე) ზედმეტად დამოკიდებულება** სრულიადაც არ უწყობს ხელს გენდერული მენისტრიმინგის დაგეგმვას და მდგრად განხორციელებას.

<sup>1</sup> კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ (2010), მუხლი 13 გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ



გენდერული თანასწორობის საბჭოს წევრების დროის ნაკლებობა, რაც გამოწვეულია იმით, რომ მათ სხვა მოვალეობებიც აკისრიათ, ასევე რესურსების მოძიების კუთხით გამოცდილებისა და უნარ-ჩვევების სიმწირე არ გვაძლევს საშუალებას, ველოდოთ მნიშვნელოვან ფინანსურ დახმარებას. ამას გარდა, შეთავაზებული პროექტებისა და აქტივობებისათვის რესურსების მოძიება სულაც არ შედის გენდერული თანასწორობის საბჭოს წევრების მოვალეობებში. შესაბამისად, ყურადღება უნდა გამახვილდეს გენდერული თანასწორობის საბჭოს მუშაობის შედეგად შეთავაზებული პოლიტიკისა და რეფორმების განსახორციელებლად მდგრადი დაფინანსების დაგეგმვაზე.

ინსტიტუციურ და საკადრო შესაძლებლობებზე დიდ ზეგავლენას ახდენს პოლიტიკური ფაქტორები, როგორცაა არჩევნები. ახლადჩატარებულ ადგილობრივ არჩევნებს მოჰყვა ადგილობრივ მთავრობებში და საკრებულოებში შესაბამისი სტრუქტურული ცვლილებები, რის შედეგადაც დაინიშნა გენდერული თანასწორობის საბჭოს ახალი წევრები, რომლებიც არ ფლობენ საკმარის ცოდნას გენდერულ საკითხებზე.

ამას გარდა, შესაბამისი კანონების მოთხოვნათა კვალდაკვალ, საჯარო სამსახურში დასანიშნად ყველა კანდიდატმა უნდა გაიაროს საგამოცდო კონკურსი და ატესტაცია<sup>1</sup>, თუმცა, საკონკურსო თემათიკის დეტალურმა შემოწმებამ გამოავლინა, რომ გამოცდებში და ტესტებში არ არის გენდერული საკითხები. **საჯარო სამსახურში თანამდებობების დასაკავებლად ადამიანებს არ მოეთხოვებათ გენდერული თემათიკის ცოდნა.** პოტენციური კანდიდატისადმი სამუშაო მოთხოვნებში არ შედის ისეთი საკითხების ცოდნა, როგორებიცაა გენდერი, გენდერული მეინსტრიმინგი, გენდერულად ორიენტირებული პოლიტიკის შემუშავება.

უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმირების პროცესში საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს დაეკისრა ვალდებულება, ტრენინგების მეშვეობით აამაღლოს საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაცია შემდეგი მიმართულებებით: ერთიანობა და ეთიკურობა, ადამიანური რესურსების მართვა, ლიდერობა, პროექტების მართვა, ელექტრონული მმართველობა, აგრეთვე სხვა პრიორიტეტული მიმართულებები. თუმცა, ტრენინგებში ჩართული არ არის გენდერული საკითხები. ამიტომაც, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა გენდერული სენსიტიზაცია, მათთვის გენდერულ საკითხებზე ტრენინგების ჩატარება დღესდღეობით, სამწუხაროდ, მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და დონორების მხარდაჭერაზე დამოკიდებულია, რაც, გრძელვადიან პერსპექტივაში ხელს არ უწყობს ადგილობრივ დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის მექანიზმების მდგრად ამოქმედებას. ფონდმა „სოხუმმა“ მოამზადა და მიანოდა რეკომენდაციები შესაბამის სამთავრობო სტრუქტურებს, მათ შორის ადგილობრივი მთავრობის პერსონალის საატესტაციო კომისიას, საჯარო სამსახურის ბიუროს, საქართველოს პარლამენტს და სახალხო დამცველის ოფისს, რათა მომხდარიყო გენდერული თემათიკის ჩართვა საჯარო მოხელეთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნებში და წერილობით გამოცდებში / ტესტებში. აუცილებელია, ეროვნულ და რეგიონულ დონეზე გადაწყვეტილებების მიმღები წრეების უფრო აქტიური მონაწილეობა გენდერული თანასწორობის საბჭოს და გენდერული მეინსტრიმინგის მექანიზმების მდგრადობისა და განახლებისაკენ მიმართული სტრატეგიების შემუშავებასა და განხორციელებაში. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ახალი ინსტიტუციური მექანიზმებისათვის პარლამენტმა დაამტკიცოს სტანდარტული კომპეტენციის ფარგლები და შეიმუშაოს ინსტრუქციები მათი საქმიანობისათვის.

### **გენდერული თანასწორობის საბჭოს წევრების ორგანიზაციული მოვალეობები და მათი დატვირთვა.**

გენდერული თანასწორობის საბჭოს წევრები შეირჩევიან ადგილობრივი მოხელეებისგან, რომელთაც აქვთ სხვა მოვალეობებიც და მათი ჩართულობა გენდერული თანასწორობის საბჭოს საქმიანობაში მათგან დამატებით დროს და ძალისხმევას მოითხოვს. იგი შეიძლება დაკავშირებული იყოს ახალ საქმიანობასთან და მოითხოვს გარკვეულ დროს ისეთი კომპეტენციების განვითარებისათვის, როგორებიცაა გენდერული ანალიზისათვის საჭირო ცოდნა და უნარები, გენდერულად ორიენტირებული დაგეგმვა ან ბიუჯეტირება და ა.შ. კვლავაც გაურკვეველია საბჭოს და მათი წევრების სტატუსი, რა გზით უნდა მოხდეს მათი ორგანული ჩართვა თავიანთი პასუხისმგებლობის სფეროში და საქმიანობის ფორმატში ისე, რომ არ მოხდეს მათი ფუნქციების გადაფარვა. აღნიშნული საკითხი მეტად მნიშვნელოვანია და განიხილული უნდა იქნეს მომავალში, რათა შემცირდეს შერჩეული ადგილობრივი პერსონალის დატვირთვა.

<sup>1</sup> საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, იხილეთ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312>

**დონორების მხრიდან მხარდაჭერის ნაკლებობა და ჰორიზონტალური მიდგომის არარსებობა:** პარადოქსია, მაგრამ მაშინ, როცა ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაციებს წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი გამოცდილება დაუგროვდათ, გენდერული თანასწორობისა და ქალთა პოლიტიკური გაძლიერების საკითხების მიმართ დონორთა მხრიდან ყურადღებამ ზოგადად კლება დაიწყო. მთავარ გამოწვევად, რაც აბრკოლებს ხელშესახები შედეგების მიღწევას, ქალთა პოლიტიკური გაძლიერებისა და გენდერული თანასწორობის საკითხებზე დონორთა საზოგადოების მხრიდან გამოყოფილი მწირი რესურსები რჩება. გარდა ამისა, ზოგი დონორი მხოლოდ ფრაგმენტულად და მოკლე ვადით მუშაობს. დონორთა მიერ დაფინანსებული პროექტების უმეტესობა გულისხმობს მოკლევადიან და მცირემასშტაბიან საპროექტო საქმიანობას, რომლებშიც ზოგი წარმატებული ნამონყების მიტოვება შუა გზაში ხდება. მაგალითად, შეიძლება ერთ ეტაპზე მათ დააფინანსონ მეტად მნიშვნელოვანი და სასიცოცხლო პროექტი, მაგრამ არ მოხდეს მისი გაგრძელება შემდეგ ეტაპზე, შეწყდეს შემდგომი განვითარებისა და მიღწევების გაუმჯობესებისა და განვრცობის გარეშე.

გარდა ამისა, დონორები, როგორც წესი, პარტნიორად ირჩევენ არასამთავრობო ორგანიზაცი-ათა მცირე რაოდენობას, რომელთა უმეტესობა დედაქალაქში მუშაობს და იშვიათად თუ ცდილობენ პარტნიორთა წრის გაფართოებას რეგიონებში. ამგვარი მიდგომა, განსაკუთრებით როცა საქმე ეხება ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მუშაობას, არა მარტო მნიშვნელოვნად ზღუდავს კონკრეტულ გეოგრაფიულ არეალში საჭირო აქტივობებს, არამედ აკნინებს ქალთა სხვადასხვა რეგიონულ ჯგუფში დაგროვილ გამოცდილებასაც. ქალთა რეგიონულ ორგანიზაციებს, რომელნიც ფლობენ ცოდნას, გამოცდილებას, გააჩნიათ ინფორმაცია ადგილებზე არსებული ვითარების შესახებ, აქვთ პირდაპირი, ყოველდღიური კონტაქტი ბენეფიციარებთან, სარგებლობენ მათი ნდობით და, შესაბამისად, შეუძლიათ მიაღწიონ ხელშესახებ შედეგებს და იქონიონ უფრო დიდი და გრძელვადიანი გავლენა ადგილებზე არსებულ მდგომარეობაზე, არა აქვთ საკმარისი მხარდაჭერა, რაც აფერხებს მათ საქმიანობას და ხელს უშლის არსებული ვითარების შეცვლას.

**ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის შიშუშავებაში მოქალაქეთა არასაკმარისი მონაწილეობა და არასაკმარისი საზოგადოებრივი მოთხოვნა,** რომ ადგილობრივი პოლიტიკა გახდეს გენდერულად ორიენტირებული. 2013 წლის მარტში მიღებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციისა და განვითარების სტრატეგია, რომელიც მიზნად ისახავდა ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტაში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდას. ეს მიდგომა აისახა საქართველოს ახალ ორგანულ კანონში თვითმმართველობის შესახებ, რომელიც მიღებულ იქნა 2014 წელს. თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღებისას მოქალაქეთა მონაწილეობის ახალ ფორმებს. კანონის მიხედვით, მონაწილეობა უნდა განხორციელდეს ორი გზით. პირველი: გუბერნატორებმა (გამგებლებმა) უნდა გაიარონ კონსულტაციები სოფლის დონეზე, რათა მოამზადონ და განაახლონ სამოქმედო გეგმები. მეორე: მუნიციპალიტეტებმა უნდა შექმნან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოები, რომელთა შემადგენლობის 1/3 სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლები უნდა იყვნენ და რომელთანაც უნდა მოხდეს კონსულტირება მუნიციპალური ბიუჯეტის, ადგილობრივი დაგეგმვის, პროგრამების, ინფრასტრუქტურული და სოციალური პროექტების საკითხებზე.<sup>1</sup> ამგვარი შესაძლებლობების მიუხედავად, არ შეიმჩნევა მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და ადგილობრივ პროგრამებში არ ხდება გენდერული ხედვების გათვალისწინება. უფრო მეტი ძალისხმევაა საჭირო, რომ ეს მექანიზმები ქმედითი გახდეს. გენდერული თანასწორობის საბჭოების დაკავშირება სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოებთან შესაძლებელს გახდიდა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა მუდმივ კონსულტაციებსა და ურთიერთქმედებას ფართო საზოგადოებასთან. მათი ერთობლივი ქმედება შეიძლება უფრო ეფექტური გამოდგეს პოლიტიკის განმსაზღვრელი წრეების ყურადღების გენდერულ საკითხებისკენ მიმართვისა და სოციალური მოთხოვნების ვალიდურობის დემონსტრირების თვალსაზრისით.

ქალების არასაკმარისი მონაწილეობა პოლიტიკაში და საქართველოს საარჩევნო სისტემაში კვოტების შემოტანაზე უარის თქმა დამატებითი და მნიშვნელოვანი ფაქტორებია, რომელთაც ბოლო პერიოდის განმავლობაში დააბრკოლეს გენდერული თანასწორობისა და გენდერულად ორიენტირებული პოლიტიკის დამკვიდრება. პოლიტიკურ ცხოვრებაში ქალთა როლის გაძლიერება ბოლო წლებში მეტად აქტიური დებატების საგნად იქცა. 2014 წლიდან დაიწყო ცხარე დისკუსია საქართველოში კვო-

<sup>1</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 2014 წ. მუხლი 85- 85<sup>1</sup>

ტირების სისტემის შემოღებაზე, როცა საქართველოში ქალთა პოლიტიკური ჩართულობის სამუშაო ჯგუფმა, რომელიც ადგილობრივმა სამოქალაქო საზოგადოებამ და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა შექმნეს, აქტიური ადვოკატირება გაუწია საქართველოს საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შემოღებას პარლამენტში სავალდებულო პარტიული კვოტების დანერგვის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ 2015 წ. 8 მარტს საქართველოს ქალთა მოძრაობამ (არაფორმალური ქალთა გაერთიანება, რომელშიც 600-ზე მეტი აქტივისტი ქალია) ქვეყნის 25 ქალაქში ჩაატარა აქცია „მეტი ქალი პარლამენტში“ პარტიული სიების სავალდებულო კვოტირების მხარდასაჭერად.<sup>1</sup> მეტიც, საქართველოს მოსახლეობის 68% მხარს უჭერს პარლამენტის მიერ გენდერული კვოტირების შემოღებას.<sup>2</sup> ამგვარად, საარჩევნო სისტემაში ცვლილებისა და სავალდებულო კვოტირების მოთხოვნამ საქართველოში უპრეცედენტო დონეს მიაღწია. თუმცა, მიუხედავად საზოგადოების მოთხოვნისა, იმ ეტაპზე არც მმართველ კოალიცია „ქართულ ოცნებას“ და არც ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას არ გამოუხატავს ოფიციალური მხარდაჭერა კვოტირების სისტემის შემოღების მიმართ და გენდერული კვოტირების საკითხზე დისკუსია საკომიტეტო მოსმენას არ გაცდენია.

ბოლო დროს განვითარებულმა მოვლენებმა მოიტანა ცვლილებების ახალი ტალღა, როცა კანონმდებლებმა საქართველოს სამი საპარლამენტო პარტიიდან, მათ შორის მმართველმა ქართულმა ოცნებამ – დემოკრატიულმა საქართველომ, ევროპულმა საქართველომ და ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ 2017 წლის დეკემბერში გამართულ კონფერენციაზე გამოხატეს თავიანთი მხარდაჭერა სავალდებულო გენდერული კვოტების მიმართ. თუკი კანონი დამტკიცდება, ის დაანერგებს სავალდებულო კვოტებს ქალებისათვის, რაც გაზრდის საქართველოს პარლამენტში და საკრებულოებში (მუნიციპალურ საბჭოებში) ქალი წევრების რიცხვს. საკანონმდებლო შეთავაზება გულისხმობს ურთიერთმონაცვლეობის პრინციპის შემოღებას, რაც ნიშნავს, რომ საპარლამენტო და მუნიციპალურ არჩევნებში მამაკაცი და ქალი კანდიდატები პარტიულ სიებში მონაცვლეობით განთავსდებიან. კანონის თანახმად, თუკი პარლამენტის ან საკრებულოს წევრის უფლებამოსილება ვადაზე ადრე შეწყდება, მის ადგილს იგივე სქესის კანდიდატი დაიკავებს. გამოცხადდა, რომ კანონის მიღების სავარაუდო ვადა 2018 წლის გაზაფხული იქნება. არსებობს რწმენა, რომ ქალთა პოლიტიკაში მონაწილეობისათვის სავალდებულო კვოტირების სისტემის შემოღება გადაწყვეტილებების მიმღებ პოზიციებზე მეტ ქალს მოიყვანს და, შესაბამისად, პოლიტიკის დაგეგმვაში და პროგრამების შემუშავებაში მეტად იქნება ასახული გენდერული ხედვები და მოსაზრებები.

ამჟამად საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს ფინანსურ დაინტერესებას იმ პარტიებისათვის, რომლებიც მეტ ქალს შეიყვანენ პარტიულ სიებში, კერძოდ, პარტიებს 30%-ით გაეზრდებათ საბიუჯეტო დაფინანსება სახელმწიფოსაგან, თუკი მათი პარტიული სიების შემადგენლობის 30% ქალი იქნება და ისინი ყოველ ათ კანდიდატს შორის იქნებიან განაწილებულნი.<sup>3</sup> ქალების სიებში ჩასმის ამგვარმა ნებაყოფლობითმა ინიციატივამ გარკვეული ეფექტი იქონია 2014 წ. ადგილობრივი არჩევნებისას, თუმცა ზოგადად მას არ მოუტანია რაიმე ხელშესახები შედეგი, რაც ადასტურებს იმას, რომ სავალდებულო კვოტირების შემოღება ერთადერთ გზად რჩება პოლიტიკაში ქალთა დაბალი წარმომადგენლობის პრობლემის გადასაწყვეტად.

## თავი 4: დასკვნები და რეკომენდაციები

მიუხედავად საკანონმდებლო და სტრატეგიული ჩარჩოს ჩამოყალიბების მხრივ მიღწეული პროგრესისა, კვლავაც ბევრია გასაკეთებელი, რათა მივალწიოთ გენდერულ თანასწორობას, გენდერულად ორიენტირებული პოლიტიკის შემუშავებას ადგილებზე და გენდერულად სენსიტიური ადგილობრივი ხელისუფლების ჩამოყალიბებას. გენდერული მეინსტრიმინგი არის პროცესი, რომელიც მოითხოვს სისტემატურ და ხანგრძლივ მუშაობას ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციური მდგრადობის, ანგარიშგების მექანიზმების და საბიუჯეტო ვალდებულებების მიმართულებით. სხვაგვარად, არსე-

1 საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი, 8 მარტი, 2015 წ. იხ. ბმული: <http://1tv.ge/ge/news/view/87076.html>

2 იქვე

3 საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 30 (71). იხ. ბმული: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324>

ბობს რისკი იმისა, რომ ეს მექანიზმები უფუნქციო და არაეფექტური გახდეს. მნიშვნელოვანია, გაძლიერდეს თანამშრომლობა ადგილობრივი ხელისუფლების გენდერული თანასწორობის მექანიზმებსა და არასამთავრობო სექტორს, დანესებულებებსა და ორგანიზაციებს შორის როგორც ვერტიკალურ, ასევე ჰორიზონტალურ ქრილში.

სხვადასხვა აქტორის მიერ ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობისა და ქალთა გაძლიერების მიზნით განხორციელებული აქტივობების შესახებ ზოგადი დასკვნა მდგომარეობს იმაში, რომ ისინი არასაკმარისი და ფრაგმენტული ხასიათისაა; არ არსებობს სტაბილური, ხანგრძლივი და რეგულარული თანამშრომლობა ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის და მათ შიგნით იმ დაინტერესებულ მხარეთა შორის, რომლებიც ისწრაფვიან ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესებისაკენ. ბევრ თემში სწორედ არასამთავრობო ორგანიზაციები იყვნენ პირველნი, ვინაც დაიწყეს ქალთა უფლებების დაცვა და რეალიზაცია და კვლავაც აგრძელებენ აქტიურობას ყველა თემში ქალთა გაძლიერებისათვის. თუმცა, მათ არა აქვთ საკმარისი მხარდაჭერა და ფინანსები საიმისოდ, რომ ხელშესახები ცვლილებები განახორციელონ.

გენდერული მეინსტრიმინგი ვერ ჩაანაცვლებს სამთავრობო პოლიტიკას გენდერული თანასწორობის საკითხზე. გენდერული თანასწორობა და გენდერულად ორიენტირებული პოლიტიკა ურთიერთშემავსებელი სტრატეგიებია და ისინი ერთმანეთთან კავშირში უნდა განიხილებოდეს, თუმცა იმის გადანყვეტა, თუ რისი გაკეთებაა საჭირო, ჩვენს ხელთ არსებულ მონაცემებზე და მოკიდებული. ეფექტური პოლიტიკის შემუშავება მოსდევს შესაბამისი ინფორმაციის ფლობას, რაშიც მოიაზრება კონკრეტული მონაცემები მოცემულ კონტექსტში ქალებისა და მამაკაცების, გოგონებისა და ვაჟების მდგომარეობის შესახებ. ამგვარი ინფორმაცია გამოიყენება იმისათვის, რომ შემუშავდეს პოლიტიკა, რომლის მიხედვითაც უნდა წარიმართოს საჯარო სერვისების მიწოდება და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, ასევე მოგვარდეს უთანასწორობასთან დაკავშირებული პრობლემები, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები და გაუთვალისწინებელი სიტუაციები. უნდა არსებობდეს გენდერული თანასწორობის სტრატეგიები და მოიპოვებოდეს მონაცემები და სტატისტიკა გენდერულ თემატიკაზე. ამ სტრატეგიების პრაქტიკაში დასანერგად უნდა შეიქმნას შესაბამისი მექანიზმები და ინსტრუმენტები, მოხდეს ამ პროცესში ჩართული ადამიანების მომზადება და დატრენინგება.

ანალიზის შედეგად მიღებული ზოგადი დასკვნების საფუძველზე, რეკომენდებულია განხორციელდეს შემდეგი ქმედებები, რათა მივალნიოთ ხელშესახებ შედეგებს:

## **1. გენდერული თანასწორობის მნიშვნელობის შესახებ ფართო საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება**

1.1 უნდა მოხდეს მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფში (მაგ. ადგილობრივ მთავრობებში, პოლიტიკურ პარტიებში, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში, მასმედიაში, მასწავლებლებში, კერძო სექტორში, სოციალურ მუშაკებში და ა.შ.) ცნობიერების ამაღლება გენდერული თანასწორობის მნიშვნელობაზე, ჩართული და სოციალურად სამართლიანი საზოგადოების შექმნის პერსპექტივის გათვალისწინებით. აღნიშნულის მიღწევა შესაძლებელია შემდეგი მოქმედებების მეშვეობით:

- გენდერული ცნობიერების ამაღლების კამპანია;
- სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის სპეციფიკაზე და როლზე მორგებული ტრენინგები;
- საჯარო დებატები სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის წარმომადგენელთა მონაწილეობით;
- სხვადასხვა სფეროში (მენარმეობა, პოლიტიკა, ხელოვნება და ა.შ.) საქმიანობისას ადგილობრივ ქალთა თვალსაჩინო მიღწევებისა და წარმატებული მაგალითების საჯაროდ წარდგენა საზოგადოებისათვის.

1.2 ყველა დაინტერესებულმა მხარემ (მთავრობამ, პოლიტიკურმა პარტიებმა, საზოგადოებრივმა დანესებულებებმა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა, მასმედია) უნდა შეიძინოს ცოდნა არსებული გენდერული უთანასწორობის განზომილებებსა და პირობებზე. მართალია, ზოგი მათგანი კარგად იცნობს გენდერული უთანასწორობის ზოგიერთ ასპექტს, თუმცა უმეტესობისთვის უცნობია „მთლიანი სურათი“. აღნიშნულის მიღწევა შესაძლებელია შემდეგი ღონისძიებებით:

- შესაბამისი ტრენინგები ან ტრენინგის მოდულები, რომლებიც წარმომადგენს ფაქტებს სხვადასხვა განზომილებაში (პოლიტიკური, ეკონომიკური მონაწილეობის, კეთილდღეობის, განათლების, სოციალურ-კულტურული მონაწილეობის და სხვა კუთხით) მამაკაცებისა და ქალების მდგომარეობის შესახებ;

- ზოგადად გენდერული უთანასწორობის, ან მისი რომელიმე კონკრეტული ასპექტის რაოდენობრივი და თვისებრივი კვლევები, რომლის შესახებ ანგარიში მიენოდება დაინტერესებულ მხარეებს;
- გენდერული უთანასწორობის სხვადასხვა ასპექტის შესახებ საჯარო პრეზენტაცია.

**2. ადგილობრივი ხელისუფლების, განსაკუთრებით მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭოების ინსტიტუციური გაძლიერება და შესაძლებლობათა განვითარება:**

2.1 უნდა ხდებოდეს ადგილობრივი ხელისუფლების მოხელეების პერიოდული დატრენინგება გენდერული მეინსტრიმინგის საკითხებზე და შემუშავდეს გენდერული მეინსტრიმინგის მექანიზმების კომპლექტი, რომელიც გამოიყენება ადგილობრივ დონეზე.

2.2 უნდა შემუშავდეს ონლაინ კურსი გენდერულ საკითხებზე და გენდერულ მეინსტრიმინგზე, რომელიც მისაწვდომი იქნება, მაგალითად, პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს ვებ-გვერდზე. მისი გავლა სავალდებულო უნდა გახდეს ყველა საჯარო მოხელისათვის, მათ შორის ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთათვის. კურსი უნდა შეიცავდეს შემდეგ მოდულებს:

- საერთაშორისო და ეროვნული საკანონმდებლო და პოლიტიკის ჩარჩო;
- ძირითადი კონცეფცია, რასაც ეყრდნობა გენდერული თანასწორობა და გენდერული მეინსტრიმინგი;
- ადგილობრივ დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის ინსტიტუციური და სტრატეგიული არქიტექტურა;
- ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის მონიტორინგისათვის საჭირო მეთოდები და პროცედურები;
- მეთოდები და პროცედურები ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის, სამართლებრივი ინსტრუმენტებისა და ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში გენდერული მეინსტრიმინგის უზრუნველსაყოფად;
- გენდერული თანასწორობის კუთხით ადგილობრივი პოლიტიკის გავლენის შეფასება.

2.3 საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურომ უნდა აიღოს პასუხისმგებლობა, რომ საჯარო მოხელეთათვის ადგილებზე გამართოს წელიწადში სულ მცირე სამი ტრენინგი გენდერულ და გენდერული მეინსტრიმინგის საკითხებზე, მათ შორის გენდერულად ორიენტირებულ ბიუჯეტირებაზე და გენდერულ სამოქმედო გეგმაზე;

2.4 გენდერული საკითხების ზოგადი ცოდნა უნდა გახდეს პრიორიტეტული მოთხოვნა ადგილობრივ მთავრობაში კადრების დაკომპლექტებისას:

- უნდა შემუშავდეს კომპეტენციის ზღვარი და ნათელი სამუშაო აღწერილობა პოტენციური კანდიდატებისათვის, რაც უნდა მოიცავდეს გენდერულ საკითხებს და გენდერულად ორიენტირებული მმართველობის ზოგად პრინციპებს;
- კანდიდატების საკონკურსო თემატიკა უნდა შეიცავდეს გენდერულ საკითხებს;
- ინტერვიუებისას მონვეულნი უნდა იქნან გენდერულ საკითხთა ექსპერტები, რათა უკეთ შევარჩიოთ საუკეთესო კანდიდატი მოცემული თანამდებობისათვის.

**3. მონაცემთა შეგროვების სტანდარტების ფორმალიზაცია:**

3.1 უნდა შემუშავდეს და დამტკიცდეს მეთოდოლოგია მონაცემთა შეგროვებისათვის და სახელმძღვანელო ინსტრუქციები სიტუაციის გასაანალიზებლად;

3.2 უნდა განისაზღვროს გენდერული თანასწორობის საბჭოს წევრების როლი მონაცემთა შეგროვების პროცესში და მოხდეს მათი მომზადება, რათა შეძლონ გენდერული კუთხით სიტუაციის გაანალიზება;

3.3 უნდა შემუშავდეს რეგულაცია, დირექტივა ან მემორანდუმი, რომელიც განსაზღვრავს ინფორმაციის მიწოდების მექანიზმს მუნიციპალიტეტებიდან ისეთ ეროვნულ სააგენტოში, როგორცაა საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური;

3.4 ადგილობრივი და ეროვნული სტატისტიკური სამსახურები საქმის კურსში უნდა იყვნენ გენდერული თანასწორობის საბჭოების მიერ მონაცემთა შეგროვების შესახებ და დამყარდეს ამ სამსახურებთან პირდაპირი კავშირები;

3.5 უნდა ჩამოყალიბდეს მონაცემთა შეგროვების ეფექტური სისტემა, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას ყველა მუნიციპალიტეტში.

4. ადგილებზე გენდერული სამოქმედო გეგმის შემუშავება, რათა განისაზღვროს ამოცანები, პრიორიტეტები და დაისახოს სამოქმედო გეგმა, რათა გაიზარდოს მუნიციპალიტეტების გენდერული ორიენტირება და გაუმჯობესდეს გენდერული თანასწორობის მდგომარეობა.

5. ადგილობრივი გეგმები თანხვედრაში უნდა იყოს ეროვნულ სტრატეგიასთან, თუმცა ისინი უნდა შემუშავდეს ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით. სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას გათვალისწინებული უნდა იქნას გენდერული თანასწორობის საბჭოების წევრების, ადგილობრივი თემებიდან გენდერული მრჩეველების, ექსპერტების და სხვა დაინტერესებულ მხარეთა მოსაზრებები.

6. გარდა განხორციელების მექანიზმებისა, გეგმაში უნდა განისაზღვროს ზუსტი ინდიკატორები მიღწეული პროგრესის მონიტორინგისათვის და ჩამოყალიბდეს რეგულარული ანგარიშგების სისტემა შემდგომი ჩარევებისათვის.

7. გენდერულად ორიენტირებულმა ბიუჯეტირებამ უნდა მიიღოს რეგულარული სახე. ამისთვის აუცილებელია, საბიუჯეტო დაგეგმვა დაეფუძნოს გენდერულად ორიენტირებულ ანალიზს და მოსახლეობის გენდერული საჭიროებების შეფასებას.

8. მუნიციპალიტეტებს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის ინსტიტუციონალიზაცია უნდა მოხდეს გენდერული თანასწორობის საბჭოებს შორის ურთიერთთანამშრომლობის მემორანდუმების გაფორმებით.

9. აუცილებელია გენდერული თანასწორობის საბჭოების ქსელის ჩამოყალიბება და გაძლიერება მთელ საქართველოში. პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან კოორდინირებით და გუბერნატორების აპარატის დახმარებით, ქსელი შეიკრიბება ყოველკვარტალურად ან სულ ცოტა წელიწადში ორჯერ, რათა ერთმანეთს გაუზიარონ მათ წინაშე არსებული გამოწვევები და მიღწეული პროგრესი; ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე გენდერული მეინსტრიმინგის განხორციელებაში ქსელი შეიძლება გადაიქცეს ხერხემლად და გადამწყვეტ ფიგურანტად.

10. გადანყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ისეთი არსებული მექანიზმების პარალელურად, როგორებიცაა: მოქალაქეთა საკონსულტაციო საბჭოები, საჯარო მოსმენები და მოსახლეობასთან შეხვედრები, უნდა წახალისდეს მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობა პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში.

11. ადგილობრივმა თანამდებობის პირებმა უნდა ჩართონ გენდერული ექსპერტები და ქალები პოლიტიკის ჩამოყალიბების ყველა ეტაპზე. გენდერული თანასწორობის საბჭოები, გენდერულ საკითხთა მრჩეველები უნდა ჩაერთონ ადგილობრივი დაგეგმვის ყველა ეტაპზე, რათა ყველა პროგრამა გაანალიზდეს გენდერული კუთხით.

## 12. საერთაშორისო ორგანიზაციებმა და დონორებმა:

– უნდა მოახდინონ გრძელვადიანი და თანმიმდევრული ინვესტირება, რათა არასამთავრობო, მათ შორის ქალთა, ორგანიზაციებმა გააფართოონ წარმატებული ინიციატივების მასშტაბები შემდგომი განვითარებისათვის;

– უნდა გაზარდონ ფინანსური დახმარება ქალთა იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ, რომლებიც მუშაობენ გენდერული თანასწორობისა და გენდერული მეინსტრიმინგის დანერგვის კუთხით, უფრო მეტი ფოკუსი გადაიტანონ რეგიონული ორგანიზაციების მხარდაჭერაზე, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საქმე ეხება მუშაობის წარმართვას ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებთან;

– მხარი დაუჭირონ და ხელი შეუწყონ საქართველოს დედაქალაქში და რეგიონებში უფრო ხშირი შეხვედრების, სემინარებისა და კონფერენციების ჩატარებას გენდერულ და გენდერული მეინსტრიმინგის საკითხებზე.

## დეცენტრალიზაცია - ადგილობრივი თვითმმართველობა - გენდერული პოლიტიკა, საქართველო

### I. შესავალი

საქართველომ, დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, მკაფიოდ გამოაცხადა თავისი მისწრაფება ევროკავშირის წევრობისაკენ, რაც თავისთავად ნიშნავს არა მარტო ევროპული პოლიტიკის იმპლემენტაციას, არამედ საჭირო მექანიზმებისა და რესურსების გამოყენებით საკანონმდებლო რეფორმების გატარებას, რათა პირნათლად შეასრულოს აღებული საერთაშორისო ვალდებულებები.

საქართველომ, დღიდან ევროინტეგრაციისაკენ თავისი მისწრაფების გამოცხადებისა - გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების დაცვის მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა:

- საქართველოს პარლამენტთან შეიქმნა გენდერული თანასწორობის საბჭო;
- 2010 წელი - მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“;
- შემუშავებულია სამოქმედო გეგმა, რომელშიც შესაბამის პერიოდში შედის ცვლილებები;
- 2016 წლის მაისში შეტანილია მნიშვნელოვანი ცვლილება საქართველოს კანონში „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ რომელიც ითვალისწინებს მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭოების შექმნას.

ეს საკანონმდებლო ცვლილებების არასრული ჩამონათვალია, მაგრამ, მიუხედავად საყოველთაოდ დეკლარირებული პოლიტიკური ნებისა და საკანონმდებლო ბაზისა, საქართველოში ჯერ კიდევ არსებობს გენდერული დისბალანსი, განსაკუთრებით გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციაზე და არა მარტო ცენტრალურ უწყებებში, არამედ ადგილობრივ დონეზეც.

სრული გენდერული თანასწორობის და ქალთა მიერ თავიანთი უფლებების და თავისუფლების მსოფლიო სტანდარტების შეუზღუდავი რეალიზაციისათვის ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი.

ხშირ შემთხვევაში „კარგი კანონი“ ვერ გვაძლევს კარგ შედეგებს, რადგან არ არის კანონზე მორგებული შესრულების შესაბამისი მექანიზმები, რომელიც არ მისცემს სახელმწიფო ჩინოვნიკს, პოლიტიკური პროცესების ხელმძღვანელობას კანონის თავის თავზე მორგების საშუალებას.

მაგალითად, „გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ეროვნულმა სამოქმედო გეგმამ“ გამოკვეთა ძირითადი გენდერული პრობლემები და დასახა სტრატეგიული მიზნები, მაგრამ საბიუჯეტო უზრუნველყოფის მექანიზმი არ იყო გამოკვეთილი, რამაც მისცა საშუალება სახელმწიფო მოხელეებს, თავი აერიდებინათ ამ დავალებისგან. შესაბამისად, გეგმის უდიდესი ნაწილი ქალაქებში დარჩა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გენდერული პოლიტიკის დანერგვა აუცილებელია არა მარტო ცენტრალურ, არამედ ადგილობრივ რეგიონალურ დონეზე, რადგანაც სწორედ რეგიონებში იკვეთება საჭიროებების უმეტესობა. ამდენად მნიშვნელოვანია, რომ ადგილზე შეიქმნას გენდერული პოლიტიკის დღის წესრიგი, ანუ მოხდეს სახელმწიფო ფუნქციების დეცენტრალიზაცია, რაც ხელს შეუწყობს ადგილზე გამოვლენილი პრობლემის გადაწყვეტის უფრო მოქნილ შესაძლებლობებს.

აქედან გამომდინარე, კვლევის მიზანია: პოლიტიკური, სამართლებრივი და სხვა ბარიერების შეფასება, რაც ხელს უშლის ქალების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიმღებ პროცესებში; თვითმმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესის განხილვა, როგორც ქალის და კაცის საჭიროებებისა და პრიორიტეტების რეალიზების საშუალებისა; დეცენტრალიზაციის პრინციპების დადებითი და უარყოფითი მხარეების და მოსალოდნელი საფრთხეების შეფასება-გაანალიზება; ევროპული ქვეყნების მაგალითების გამოყენებით დეცენტრალიზაციის პროცესის მონიტორინგის ინსტრუმენტების შემუშავება გენდერული პრობლემატიკის გათვალისწინებით.

## II. გენდერული თანასწორობის პოლიტიკა - შედეგები და გამოწვევები. არასამთავრობო ორგანიზაციების როლი და მნიშვნელობა

საქართველომ საკანონმდებლო დონეზე გენდერული თანასწორობისა და ქალთა უფლებების დაცვის მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადადგა.

ამ საკითხებთან დაკავშირებით უნდა ითქვას იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების ძალისხმევის შესახებ, რომლებიც მუშაობდნენ და მუშაობენ გენდერული საკითხების წინ წამოწევაში. მინდა მოვიყვანო რამდენიმე მაგალითი: კულტურულ-ჰუმანიტარულ ფონდი „სოხუმის“ მჭიდრო თანამშრომლობით საქართველოს პარლამენტის გენდერულ საბჭოსთან (რომელსაც მაშინ ხელმძღვანელობდა პარლამენტის ვიცე-სპიკერი მანანა კობახიძე) ოთხი მუნიციპალიტეტის (ქუთაისი, სენაკი, ოზურგეთი, ბათუმი) ბაზაზე შესაძლებელი გახდა, აპრობაცია გაეცლო გენდერულ საკონსულტაციო საბჭოებს, რამაც საფუძველი ჩაუყარა შემდგომ ცვლილებებს „კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ“.

ქალთა საინფორმაციო ცენტრის შემოქმედებითი მუშაობის შედეგად მუნიციპალიტეტებში გაჩნდნენ სპეციალისტები გენდერის საკითხებში.

დიდი მუშაობა გასწია ბოლო წლებში აგრეთვე გენდერული თანასწორობის ქსელმა, რომელშიც გაერთიანებული არიან ქალთა პრობლემებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები და მასმედის წარმომადგენლები.

ამ და გენდერულ საკითხებზე მომუშავე სხვა ორგანიზაციების ძალისხმევით ხდებოდა და ხდება გრძელვადიან პერსპექტივებზე გათვლილი სპეციალური მექანიზმების შექმნა ადგილობრივ დონეზე, ადგილობრივ ბიუჯეტში გენდერული კომპონენტების გათვალისწინება და პოლიტიკაში ცვლილებების შეტანა გენდერული კვლევების შედეგად მიღებული რეკომენდაციების ასახვით.

2016 წელს ჩატარდა კვლევა პროექტის „გენდერული პოლიტიკა და ევროინტეგრაცია - ვიშეგრადის ქვეყნების გამოცდილება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისათვის“ ფარგლებში (დამფინანსებელი - ვიშეგრადის ფონდი, შემსრულებელი - მენარმე ქალთა ფონდი). კვლევა მოიცავდა როგორც საქართველოს მკვლევარების ნაშრომს, აგრეთვე უკრაინისა და აღმოსავლეთ ქვეყნების (უნგრეთი, სლოვაკეთი, ჩეხეთი და პოლონეთი) მაგალითს.

ეს არის არა მარტო ანალიტიკური სტატიები, აგრეთვე დასკვნები და რეკომენდაციები. ნაშრომი გამოცემულია კრებულად და გაეგზავნა როგორც სამთავრობო სტრუქტურებს, ასევე უმაღლესი სასწავლებლებისა და პრეზიდენტის ბიბლიოთეკას.

როდესაც სამოქალაქო საზოგადოება ეხმარება სახელმწიფოს დემოკრატიული ინსტიტუტების დამკვიდრებაში, ხოლო სახელმწიფო თავისი მოქმედებით აძლიერებს სხვადასხვა სამოქალაქო ჯგუფებს და ეს არ არის ერთჯერადი აქცია, არამედ გათვლილია გრძელვადიან თანამშრომლობაზე, მხოლოდ ასეთ საზოგადოებაში არის შესაძლებელი მიზნის მიღწევა. სწორედ ასეთმა თანამშრომლობამ გახდა შესაძლებელი, შესულიყო შესწორება კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ, რაც არის რომელიმე უწყების, თუნდაც პარლამენტის მიერ შემუშავებული, მაგრამ არააპრობირებული შესწორება, არამედ უკვე გამოცდილი, პრაქტიკაში მიღებული შედეგი. რომ არა ეს ფაქტი, ის ვერ იქნებოდა ასე დახვეწილი და წინასწარ არ იქნებოდა გათვლილი ყველა ნიუანსი.

ამ შესწორებამ გაუჩინა ვალდებულებები ადგილობრივ მმართველობას, შეიტანოს ცვლილებები თავის მოვალეობებში, ადგილზე გენდერული პოლიტიკის დღის წესრიგის გათვალისწინებით.

გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფისაკენ მიმართული მიდგომების დანერგვა სახელმწიფო თუ ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირებაში ჯერ კიდევ დიდ ძალისხმევას მოითხოვს. სქესთა შორის უთანასწორობის პრობლემის აქტუალიზაციას ხელს უშლის წლების მანძილზე დაგროვილი და გადაუჭრელი უამრავი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემა, რომლებიც პოლიტიკური სპექტრის და საზოგადოების უმეტესი ნაწილის მიერ უფრო მნიშვნელოვნად აღიქმება და ჯერ კიდევ არ არის სათანადოდ გააზრებული.

გენდერული მეინსტრიმინგი ანუ გენდერული პარამეტრების სისტემური ინტეგრაცია პოლიტიკის ფორმირების, განხორციელების და შეფასების პროცესში განაპირობებს ნებისმიერი პოლიტიკის ეფექტურობას.

გენდერული მიდგომების დანერგვა, ანუ განსხვავებული საჭიროებებისა და პრობლემების დახვება, საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფის გამოცდილებისა და ხედვების გათვალისწინება, თავისთავად



ვად ძალიან ღირებულია და ხელს უწყობს სოციალურად მგრძობიარე, საზოგადოების ინტერესებზე დამყარებული პოლიტიკის განხორციელებას. ყველაზე მთავარია - ამ პოლიტიკის შექმნაში და მის განხორციელებაში ქალთა ჩართვა, რათა ქალი მოგვევლინოს არა როგორც საზოგადოების მეორეხარისხოვანი პერსონა, არამედ როგორც პოლიტიკის შემქმნელი და მონაწილე, რადგანაც, როგორც იტყვიან: „რაც კეთდება ჩემთვის, მაგრამ უჩემოდ, ის ვერ იქნება ჩემს სასარგებლოდ“.

### **III. დეცენტრალიზაცია და გენდერული პოლიტიკა - ქალთა უფლებებისა და შესაძლებლობების გაფართოება**

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით და სხვა საკანონმდებლო ნორმატივებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის არსს წარმოადგენს თანასწორობის უფლებების განხორციელება და ხელშეწყობა. მან უნდა განსაზღვროს სამოქმედო გეგმის შედგენა (მისთვის განსაზღვრულ ტერიტორიაზე) რეალური შესაძლებლობითა და პერიოდის განსაზღვრით; უნდა უზრუნველყოს საზოგადოების ინფორმირებულობა და თავისი საქმიანობის გამჭვირვალობა; სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და მისი კორექტირების შემთხვევაში საზოგადოების ჩართვა; გადწყვეტილების მიღების პროცესში ფართო მასების ჩართვა; საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება, ყველა ჯგუფის წარმომადგენელთა მოთხოვნების შესწავლა და მათზე რეაგირება (მათ შორის გენდერულ საკითხებზე).

აღნიშნული პრინციპები ხელს უწყობს დემოკრატიული პრინციპების განხორციელებას, ხოლო გენდერული თანასწორობის პრინციპი არის ერთ-ერთი მთავარი პრინციპი ქვეყნის დემოკრატიზაციის საქმეში.

რადგანაც ჩვენი ქვეყანა მიისწრაფვის ევროკავშირის სივრცეში, აუცილებელია კარგად ვიცოდეთ ის პრინციპები, რაც წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტს და ღირებულებებს ანუ დეცენტრალიზაციის, დეკონცენტრაციის და სუბრიდიარების არსს:

#### **ა) დეცენტრალიზაცია**

საქართველოში სახელმწიფო მართვის სამი დონეა - ცენტრალური (ეროვნული), რეგიონული (ავტონომიური, სამხარეო) და ადგილობრივი თვითმმართველობა. ყველა სახელმწიფო სტრუქტურა დაკავებულია თავისი შესაბამისი საქმიანობით სახელმწიფო მართვის პროცესებში, რაც ხდება უფლება-მოვალეობათა განაწილების პრინციპით - ანუ დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელებით.

დეცენტრალიზაცია, თავის მხრივ, მოიცავს სამ კომპონენტს: პოლიტიკურს, ადმინისტრაციულს და ფისკალურს.

#### **რას წარმოადგენს თითოეული მათგანი?**

- პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევას, რომლებიც იღებენ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს (საკანონმდებლო ორგანო);
- ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია ნიშნავს თვითმმართველობის ორგანოებისათვის ფართო უფლებამოსილების გადაცემას მთელ მუნიციპალურ ტერიტორიაზე (აღმასრულებელი ორგანო);
- ფისკალური დეცენტრალიზაცია - თვითმმართველობის განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების გაცემა - მართვას.

#### **ბ) დეკონცენტრაცია**

ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტები ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე აწარმოებენ თავიანთი წარმომადგენლობის ფორმირებას და მართვას ხალხთან დაახლოების მიზნით (ანუ თავისი მომსახურების ადგილზე მიტანით). ისინი არ წარმოადგენენ დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებს და ატარებენ ერთიან სახელმწიფო პოლიტიკას. ასეთებია, მაგალითად, იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო და სხვა.

#### **გ) სუბრიდიარება**

ანუ დაბალი მმართველობის დონეების გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ჩართულობა.

რაც შეეხება ამ პრინციპს, ის მოითხოვს დახვეწას, რადგანაც ის განსხვავდება ისეთი პრინციპისგან, როგორცაა დეკონცენტრაცია და იწვევს როგორც დადებით დასკვნას, ასევე კრიტიკასაც.

ცნობილია ევროპელმა პოლიტიკოსმა ჟაკ დულორმა გამოთქვა ასეთი აზრი: ყველა ფედერალური წყობის სისტემაში, ისეთში, როგორცაა ევროპული საზოგადოება, სუბრიდიარების პრინციპი, მუდმივად წინააღმდეგობაში იმყოფება გადამეტებული ძალაუფლების მექანიზმებთან, რაც ცენტრალური ხელისუფლების ზედმეტად გადატვირთვას იწვევს.

ზემოთ ჩვენ განვიხილეთ როგორც თვითმმართველობის ძირითადი ფუნქციები, ასევე თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპები და, აქედან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სრულ დეცენტრალიზაციას ბევრი პრობლემის მოხსნა შეუძლია ქართულ სინამდვილეში. დეცენტრალიზაცია ჩამოაყალიბებს და განამტკიცებს დემოკრატიული მონაწილეობის დამატებით დონეებს, გეოგრაფიულად დააახლოებს ხელისუფლებას და ხალხს, რადგანაც, რაც უფრო ნაკლებია დისტანცია გადაწყვეტილების მიმღებ ცენტრსა და მოქალაქეებს შორის, მით უფრო ახლოა თანამშრომლობის ფორმები - ურთიერთკავშირი, ურთიერთობა. პრობლემა, რომელიც ადგილზე იჩენს თავს, უფრო ოპერატიულად აღმოფხვრის საშუალებას იძლევა ადგილზევე, ეს კი აამაღლებს სოციალური სოლიდარობის განწყობას საზოგადოებაში, სიტუაციის მიხედვით გადაწყვეტილების მიღებას და მის გამჭვირვალობას.

მართვის დეცენტრალიზაციას შეუძლია გაანეიტრალოს მთელი რიგი დაპირისპირებები, რომელიც, დავიანებული რეაქციის შემთხვევაში, შესაძლოა საშიშ კონფლიქტებში გადაიზარდოს. ცენტრალურ სისტემას შეუძლია ოპერატიულად ჩაახშოს ადგილობრივი ინტერესები და წინააღმდეგობა, მაგრამ ეს იქნება ძალისმიერი გადაწყვეტა, რომელიც ვერ მოაგვარებს პრობლემას, ვერ იქონიებს გავლენას კონფლიქტების წარმოშობის მიზეზებზე და ვერ მოახდენს სოციალურ ინტეგრაციას.

ცენტრალიზაცია ცნობს მხოლოდ ერთიანობას „ზემოდან“, ხოლო დეცენტრალიზაცია ერთიანობას ეფუძნება „ქვევიდან“, მაქსიმალურად უწყობს ხელს ადგილობრივი პრობლემების ადგილზე გადაჭრას. ამას ნაკლები დრო და რესურსები სჭირდება.

ამასთან ერთად უნდა ვიცოდეთ ამ პრინციპის არა მარტო დადებითი მხარე, არამედ შესაძლო გამოწვევები, რადგანაც აბსტრაქტიული დეცენტრალიზაციის მოთხოვნამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფოს წესრიგს. დეცენტრალიზაცია უნდა წარმართოს სათანადო ფარგლების დაცვით, რომ არ წაახალისოს სახელმწიფოს დეზინტეგრაცია.

დეცენტრალიზებულ სისტემაში განსაკუთრებით აქტუალური ხდება, ერთი მხრივ, გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალობა და მართვაზე საზოგადოებრივი კონტროლის პრობლემა და, მეორე მხრივ, რაც არანაკლებ პრობლემურია, სათანადო კვალიფიკაციის კადრების უქონლობა, რადგანაც დეცენტრალიზებულ სისტემაში ადგილობრივ მმართველობით ხელისუფლებას ცენტრალურ დონესთან შედარებით მეტად ხელწინფება გაანეიტრალოს პოლიტიკის ღია, გამჭვირვალე ხასიათის გარანტიები: მედია და საზოგადოებრივი კონტროლი, ხოლო არასათანადო კვალიფიკაციის კადრებს შეუძლიათ არაეფექტური გახადონ დეცენტრალიზაციის პრინციპების დანერგვა. თუმცა ამ უკანასკნელი პრობლემის აღმოფხვრა შესაძლოა სახელმწიფო მოხელეების გადამზადების პროგრამის განხორციელების გზით.

როდესაც დეცენტრალიზაციის პრინციპებზე ვსაუბრობთ, მხედველობაში გვაქვს გენდერული პოლიტიკის განხორციელების შესაძლებლობების გაზრდა საქართველოში.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობით აღიარებულია ქალის და მამაკაცის თანასწორობა თავისი პოლიტიკური, სამოქალაქო და კულტურული უფლებებით, სინამდვილეში სახეზეა ქალთა მონაწილეობის დაბალი დონე, როგორც პოლიტიკურ, ასევე ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროში.

საქართველოს მოსახლეობის 52,3% (ქალებს) არა აქვს მხარდაჭერა და სათანადო რესურსები, რომ აქტიურად ჩაერთოს ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში და სამოქალაქო აქტივობაში.

ეს არ ხდება ლიდერი ქალებისა და ქალთა ორგანიზაციების სუსტი მუშაობის შედეგად. ეს, ერთი მხრივ, საზოგადოების განათლებისა და ინფორმირებულობის დაბალი დონის და, მეორე მხრივ, ხელისუფლების მხრიდან მკაფიო პოლიტიკური ნების არარსებობის შედეგია. ამის თქმის საბაზს გვაძლევს საქართველოს პარლამენტში ქალთა დანინაურების მიზნით კვოტირების, როგორც დროებითი მექანიზმის, შემოღებასთან დაკავშირებული ჯერ კიდევ 2002 წელს შეტანილი ორი დამოუკიდებელი განაცხადი.

არც ერთ ამ წინადადებას არ მოჰყოლია გამოხმაურება და მხარდაჭერა. შემდგომ, 2008 და 2013 წლებში სხვადასხვა ჯგუფის მიერ შემუშავებულ ინიციატივებსაც იგივე ბედი ეწია. სწორედ ასეთი მიდგომის შედეგად ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში ქალთა რაოდენობა წარმომადგენლობით ორგანოში არასოდეს არ აჭარბებდა 10% (1991, 1992, 1995, 1999, 2003 და 2008 წლების მონვევის პარლამენტში შესაბამისად შეადგენდა - 6,8%; 5,6%; 7%; 6,4%; 9,4% და 5%, ხოლო 2012 წ. - 11,3% და 2016 წ. - 16%. სწორედ ამან განაპირობა საქართველოს ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის მაჩვენებელი - 124-ე პოზიცია 193 ქვეყანას შორის.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ქალთა უფლებრივი მდგომარეობა და გენდერული თანასწორობა - ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ვებგვერდზე: <http://www.ipu.org/wwn-e-classif.htm> (ბოლოს ნანახია 2017 წლის 15 მარტს).

თავის დროზე დეცენტრალიზაციის პრინციპმა ფუნქციებისა და რესურსების გადაცემასთან დაკავშირებით ბევრ ქვეყანაში შეცვალა გენდერული თანასწორობის პოლიტიკური და ინსტიტუციური კონტექსტი.

დეცენტრალიზაციის პრინციპების დანერგვა იმ შემთხვევაში მოიტანს შედეგებს, თუკი ის გამყარდება არა მარტო ფუნქციით, არამედ შესაბამისი რესურსებით.

ამაზე იქნება აგრეთვე დამოკიდებული, რამდენად ხარისხიანად განხორციელდება ცვლილება „კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ“, რომელიც ძალაში შევიდა 2016 წლის მაისიდან. კანონში ცვლილება მოიცავს: „მუნიციპალიტეტის საკრებულო, მუნიციპალიტეტში გენდერულ საკითხებზე სისტემური და საქართველოს პარლამენტის მიერ შექმნილ გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან კოორდინირებული მუშაობის უზრუნველყოფისათვის ქმნის მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭოს, რომლის შემადგენლობა, სტატუსი, ფუნქციები და უფლებამოსილება განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით და მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭოს დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს შესაბამისი საკრებულო“ (კანონის მე-13 მუხლის 1.1 პუნქტი).

ადგილობრივ მმართველობას კანონში ამ ცვლილებამდე ეს ვალდებულება არ ჰქონდა, ცდილობდა, ნაკლებად გამოეჩინა ინიციატივა და უმეტეს შემთხვევაში თავს იმართლებდა შესაბამისი კანონის არარსებობით ან „ზევიდან დირექტივის არქონით“. დღეს კანონი არის, მაგრამ თუ არ გამყარდა შესაბამისი ფინანსური სახსრებით, ის სრულფასოვნად ვერ შეასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას და დარჩება ქალაქზე - უშედეგოდ. გენდერული თანასწორობა, მართალია, დღეს უკვე არ არის „სალანძლავი“ ტერმინი, როგორც ეს იყო ახლო წარსულში, მაგრამ არც ახლა აღიქმება აუცილებელ ღონისძიებად, როდესაც ამდენი პრობლემაა. ამიტომ საჭიროა როგორც ჩვენი საზოგადოების, ასევე სამთავრობო სტრუქტურებში მომუშავე პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლების ცოდნის ამაღლება გენდერული თანასწორობის საკითხებში, რათა გაცნობიერებულ იქნას, რომ გენდერული პოლიტიკა განსაზღვრავს არა მარტო დემოკრატიის დონეს, არამედ ის არის ქვეყანაში აზროვნებისა და ცხოვრების დონის მაჩვენებელი. ქალთა ჩართვა ქართულ პოლიტიკაში, ქალთა ხედვის გათვალისწინება ქვეყნის ეკონომიკაში თუ პოლიტიკაში აუცილებლად შეცვლის ცხოვრების კულტურას და ხარისხს.

მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივ დონეზე, ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს გენდერული თანასწორობის საბჭოები (რომელიც ჩამოყალიბდა კანონში ცვლილების შეტანის საფუძველზე), არის გენდერულ საკითხებში მრჩევლის თანამდებობა, რომლის ფუნქციებში შედის გენდერული მეინსტრიმინგი და ქალთა მონაწილეობის ხელშეწყობა მუნიციპალიტეტში დაგეგმარებისა და გადამწყვეტილების მიღების პროცესებში, ჯერ კიდევ ბლომდაა გამოწვევა, რომელიც გამოვლენილია საქართველოს პრაქტიკის ანალიზის შედეგად; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ ჩაატარა კვლევა პროექტის „მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივ დონეზე საჯარო ფინანსებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში“ ფარგლებში (მხარდაჭერილია ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული ევროპის ფონდის პროექტით „თანამშრომლობა ბიუჯეტის გამჭვირვალობისათვის: საქართველოში სახელმწიფო ხარჯების სამოქალაქო მონიტორინგი“) და ამყარებს ჩვენს პოზიციას, რომ მწირი ფინანსური სახსრები არ აძლევს საშუალებას თვითმმართველობებს, ადგილზე გაუმკლავდნენ პრობლემებს, რომ არაფერი ვთქვათ გენდერული პრინციპების განხორციელებისათვის საჭირო დამატებით თანხებზე.

- მართვის პროცესში საზოგადოების ჩართვა მართვის დეცენტრალიზაციის ხარისხის პირდაპირპროპორციულია. სწორედ მართვის ცენტრალიზებული სისტემა გამორიცხავს მოქალაქის ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და, მიუხედავად სამართლებრივი გარანტიებისა, ფორმალურ ხასიათს იძენს;

- მთელი რიგი ცვლილებების მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები წლების მანძილზე არაერთი პრობლემის წინაშე იდგნენ. არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფდა საზოგადოებრივი მომსახურების ადეკვატურ და ეფექტურ მონოდებას და მოქალაქეთა ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;

- თვითმმართველობის შეზღუდული უფლებამოსილება და შესაძლებლობა, გადაწყვიტა მოსახლეობისათვის აქტუალური საკითხი, გავლენას ახდენდა მოქალაქეებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უსაფრთხოებაზე. აღმოჩნდა, რომ მწირი ფინანსური რესურსებისა და კომპეტენციის არარსებობის პირობებში, მთელი რიგი მიმართულებებით, თვითმმართველობა უძლური

იყო, გავლენა მოეხდინა მოქალაქეთა ცხოვრების გაუმჯობესების ხარისხზე, ინფორმირების დაბალი დონე და თვითმმართველობის შეზღუდული შესაძლებლობები წლების მანძილზე ხელს უშლიდა მოქალაქეების აქტიურ ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;

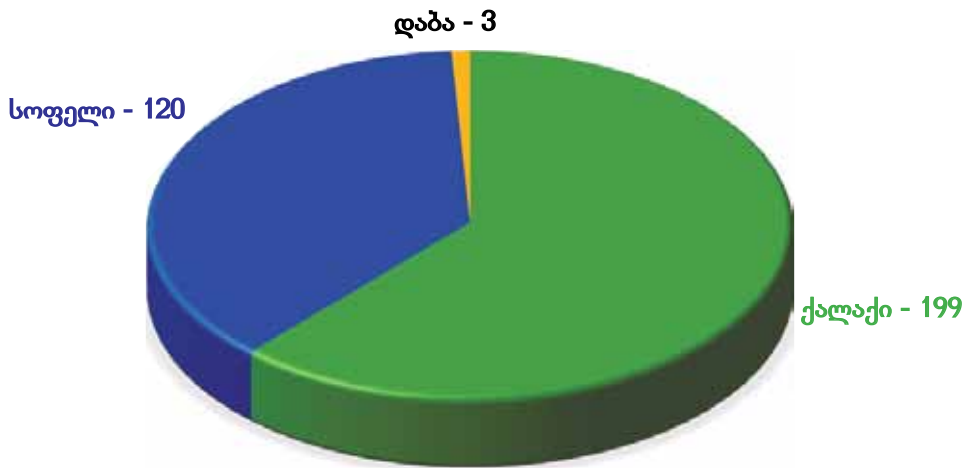
- სწორედ ამ გამოწვევის საპასუხოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ახალი ტალღის მნიშვნელოვანი ნაწილი დაეთმო ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ახალი მექანიზმების დანერგვას და რეალური მონაწილეობის შესაძლებლობების შექმნას. აღნიშნული კი თვითმმართველობის კოდექსში მოქალაქეთა ჩართულობის დამატებითი მექანიზმების დახვეწით განხორციელდა. თუმცა, ამ პერიოდამდე არ მომხდარა მისი ეფექტური იმპლემენტაცია.

ინტერესს იწვევს მოქალაქეთა გამოკითხვის შედეგები, რომელიც ნათლად გვიჩვენებს მოქალაქეთა ჩართულობას და განწყობებს.

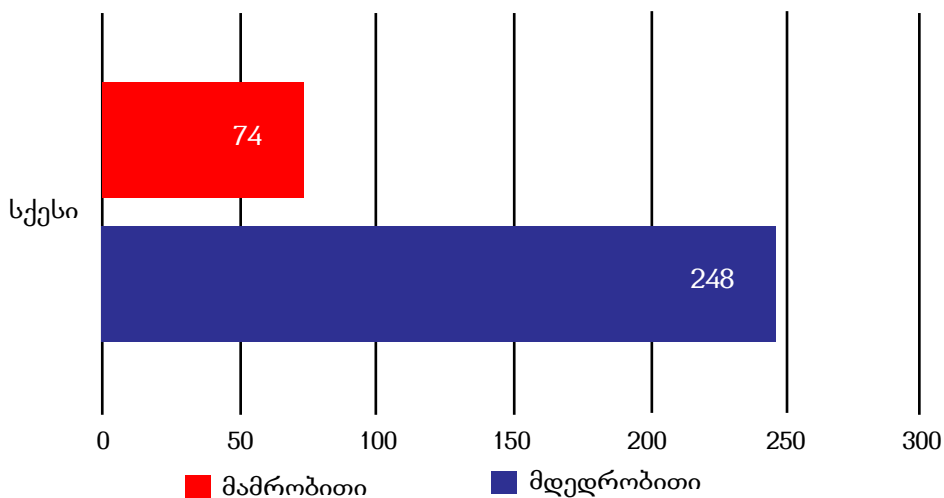
**კვლევის შედეგები:**

კვლევაში მონაწილეობა მიიღო 322-მა რესპონდენტმა, რომელთა შორის 199 იყო ქალაქის, 120 - სოფლის და 3 დაბის მცხოვრები. ორგანიზაციისთვის ასევე საინტერესო იყო მონაწილეთა გენდერული და ასაკობრივი კომპოზიცია. <sup>1</sup>

**გამოკითხულთა რაოდენობა ქალაქის, სოფლისა და დაბის მიხედვით**



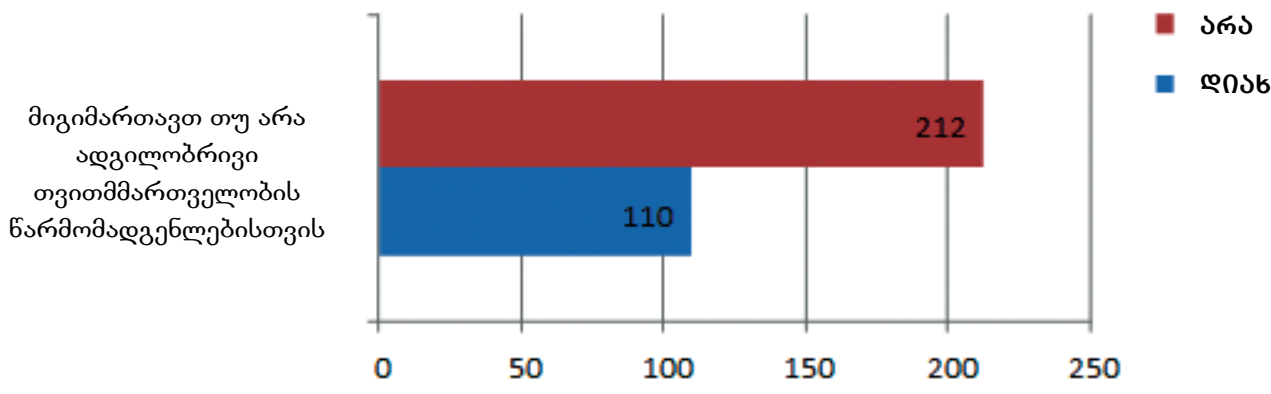
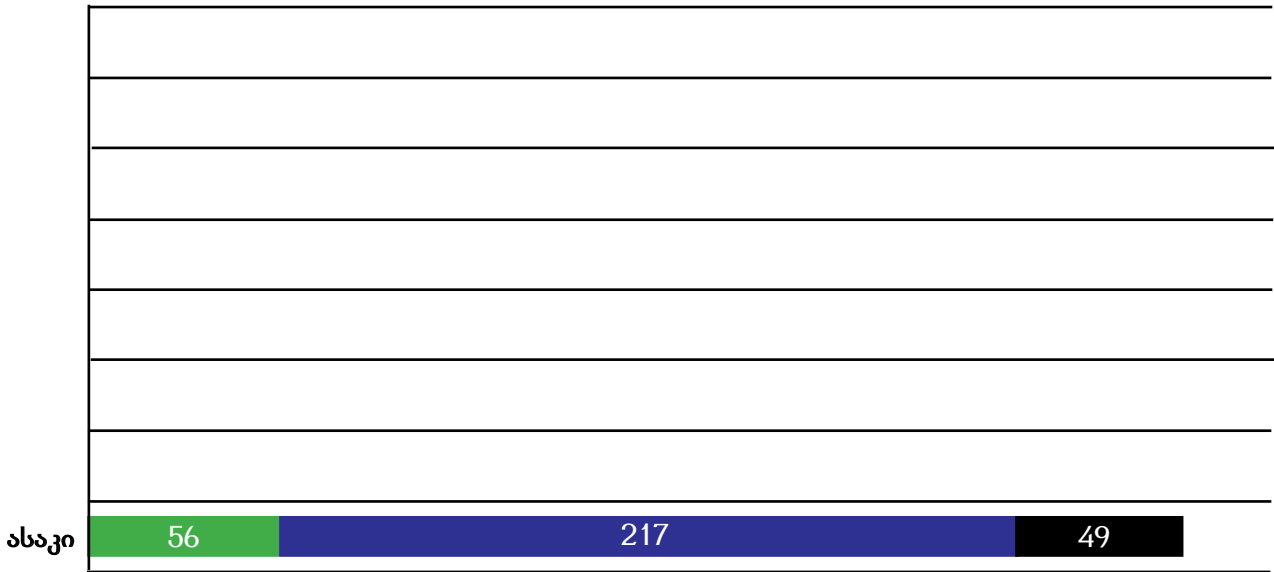
**გამოკითხულთა გენდერული კომპოზიცია**



<sup>1</sup> გამოყენებულია საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგები (2016 წ.)

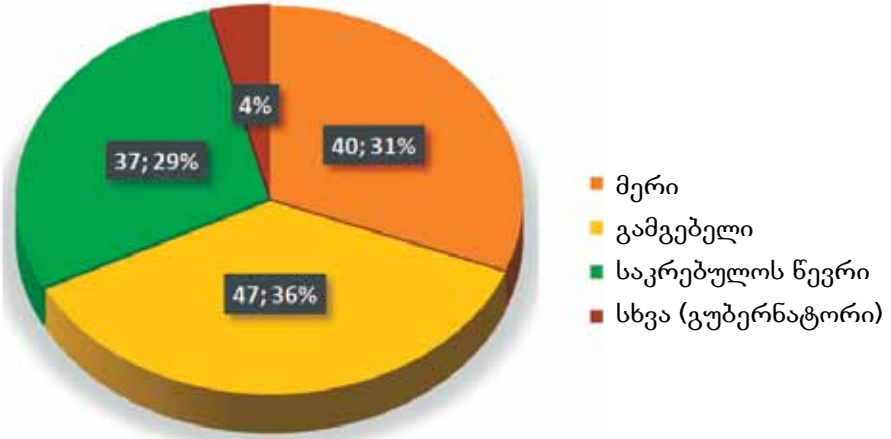
ასაკობრივი ჯგუფი

■ 18-35 წლის ჩათვლით ■ 36-60 წლის ჩათვლით ■ 60 წლიდან ზემოთ



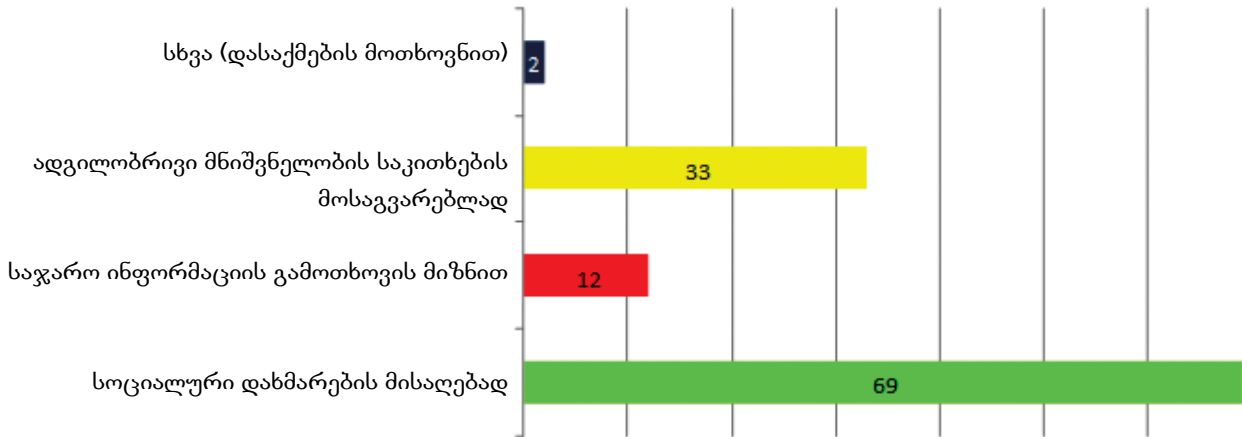
კითხვაზე, მიუმართავთ თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებისთვის და კონკრეტულად ვისთვის, მხოლოდ 110-მა გამოკითხულმა გასცა დადებითი პასუხი. ხშირ შემთხვევაში, აღნიშნავენ, რომ მიუმართავთ მუნიციპალიტეტის გამგებლისთვის.

თვითმმართველობის რომელი წარმომადგენლისთვის მიგმართავთ



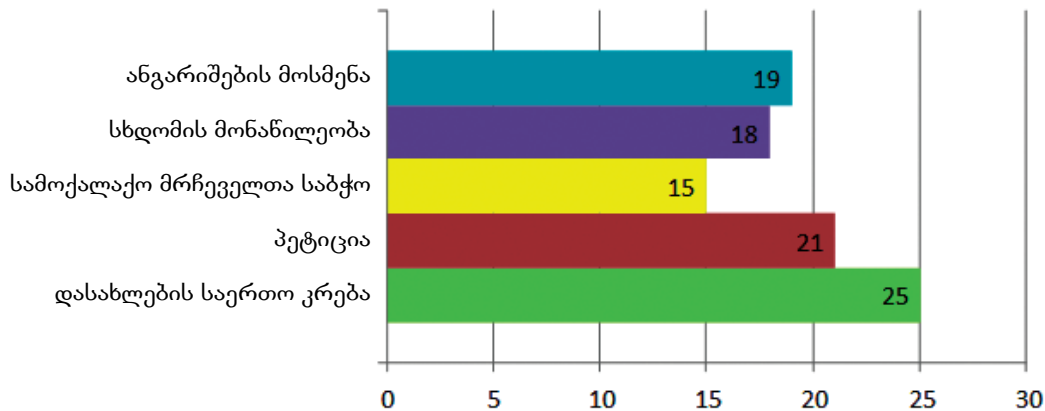
რაც შეეხება კითხვას, თუ რა საკითხებთან დაკავშირებით მიუმართავთ თვითმმართველობის წარმომადგენლებისთვის, რესპონდენტთა უმრავლესობა სოციალური დახმარების მიღების საკითხს ასახელებს.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებისთვის მიზიარდა**



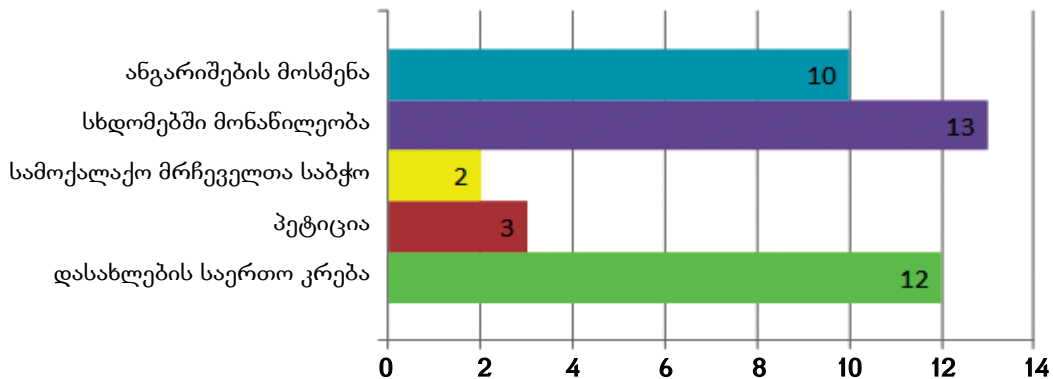
კითხვაზე, სმენიათ თუ არა მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების თაობაზე და რომელია ეს მექანიზმები, მხოლოდ 98-მა რესპონდენტმა გასცა პასუხი და, ხშირ შემთხვევაში, ეს მექანიზმი დასახლების საერთო კრებაა.

**ჩამოთვლილი ჩართულობის მექანიზმებიდან, რომლის შესახებ გსმენიათ?**



რაც შეეხება კითხვას, მიუღიათ თუ არა მონაწილეობა თვითმმართველობის მიერ გადამწყვეტილების მიღების პროცესში და ჩართულობის რა მექანიზმების საშუალებით, მხოლოდ 40-მა რესპონდენტმა უპასუხა და ასეთ მექანიზმად საკრებულოს სხდომები დაასახელა.

**მიგიღიათ თუ არა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადამწყვეტილების პროცესში და რომელი ჩართულობის მექანიზმის საშუალებით?**



როგორც კვლევის მასალებიდან ირკვევა, მიუხედავად იმისა, რომ თვითმმართველობის ორგანოები უფრო საჯარო და ღია გახდა, მოსახლეობის ჩართულობა მათ საქმიანობაში ჯერ კიდევ დაბალია და ეს გამოიხატება პრობლემის არსებობის შემთხვევაში იმ სამსახურების ხელმძღვანელებთან შეხვედრაში, რომელთაც შეუძლიათ მათი დახმარება. უმეტეს შემთხვევაში ეს იყო სოციალური დახმარება. რაც შეეხება მონაწილეობას გადამწყვეტილების მიღების პროცესში, მხოლოდ 40-მა რესპონდენტმა (გამოკითხულია 322) უპასუხა, რომ ესწრებოდა საკრებულოს სხდომებს.

აქედან გამომდინარე, ადგილი აქვს, ერთი მხრივ, თვითმმართველოების ორგანოების მხრიდან არაჯეროვან მცდელობას, საჯარო გახადონ თავიანთი მუშაობა, მოიზიდონ მოქალაქეები, რათა ერთად მიიღონ გადაწყვეტილებები, თუ როგორ და რაში გახარჯონ საბიუჯეტო სახსრები, რათა მეტი სარგებელი მოუტანონ საზოგადოებას, მეორე მხრივ, თვით საზოგადოების წარმომადგენლები უმეტეს შემთხვევაში ვერ ითავისებენ აზრს, რომ ისინიც ვალდებული არიან, გამოიჩინონ აქტიურობა და აიძულონ თვითმმართველობა, გაიზიაროს მათი საჭიროებები.

ამიტომ უნდა შემუშავდეს სტრატეგია ყოველ მუნიციპალიტეტში საზოგადოებისა და თვითმმართველობის პოზიციების დაახლოების, მათი ძალისხმევის გაერთიანების და ბიუჯეტის დაგეგმარებაში „მონაწილეობითი ბიუჯეტირების“ მეთოდის გამოყენებით.

## IV. ადგილობრივი თვითმმართველობა „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“ - გენდერული ფაქტორების გათვალისწინებით

ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად ფუნქციას განსაზღვრავს „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ და მოიცავს ორ ძირითად ფუნქციას:

1. ადგილობრივი სერვისების მიწოდება მოსახლეობისათვის;
2. მოსახლეობასთან სიახლოვე;

ეს ორივე ფუნქცია ერთმანეთზე დამოკიდებულია.

სერვისების მიწოდება - ეს არის ადგილობრივი მოსახლეობისათვის ყოველდღიური მოთხოვნილების მიწოდების უზრუნველყოფა; ხოლო რაც შეეხება მოსახლეობასთან სიახლოვეს - ეს მრავალკომპონენტური ფუნქციაა და გულისხმობს: თვითმმართველობის ყოველდღიურ უშუალო კონტაქტს მოსახლეობასთან - რაც ნიშნავს ოფიციალურ და არაოფიციალურ შეხვედრებს; მაგრამ ეს შეხვედრები მოითხოვს არა მარტო ოფიციალური პირების ნებას, არამედ ის მეტწილად განხორციელდება, თუ თვით მოსახლეობაც იქნება აქტიური და დაინტერესებული თავისი რეგიონის საზოგადოებრივი ცხოვრებით. მოსახლეობასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის აუცილებელია, ჩამოყალიბდეს პარტნიორული დამოკიდებულება. ამის ერთ-ერთ ხელისშემწყობ ფაქტორად მიგვაჩნია „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“.

სანამ ამ ფაქტორზე გადავიდოდეთ, შეიძლება განვიხილოთ მოქალაქეთა ჩართულობის არსებული მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების მხრივ საქართველოში. „კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ მიღებულ იქნა 1997 წელს, 2005 წელს გაუმჯობესდა და 1997 წლის კანონთან შედარებით მასში მოქალაქეთა მონაწილეობის მეტი ფორმა იყო ჩადებული; 2009 წელს კვლავ განხორციელდა ცვლილება კანონში - ახლა უკვე ცალკე თავი გაჩნდა (x<sup>1</sup>), რომელიც ეხება მოქალაქეთა მონაწილეობას თვითმმართველობის განხორციელებაში და გულისხმობს, რომ მოქალაქეებს უფლება აქვთ, მონაწილეობა მიიღონ არა მარტო საკრებულოს სხდომებზე, არამედ დადგენილი წესით მათ მიეცათ უფლება, მონაწილეობა მიეღონ საკრებულოს კომისიის სხდომებშიც.

მიუხედავად იმისა, რომ არის კანონი - ამ კანონის ეფექტური იმპლემენტაცია დარჩა მხოლოდ ქალაქებში, რადგანაც მოქალაქენი უმთავრეს შემთხვევაში არ სარგებლობენ ამ უფლებით.

როცა ვამბობთ მოქალაქეთა მონაწილეობას საბიუჯეტო პროცესში, ვგულისხმობთ, რომ მათი ჩართულობით უნდა ყალიბდებოდეს ადგილობრივი ბიუჯეტი, მათ განსაზღვრონ, თუ სად და რატომ უნდა დახარჯონ ადგილობრივმა თვითმმართველობამ - ხალხისთვის ხალხის ფული. „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“ არის ერთ-ერთი პრინციპი, რომელიც პასუხობს კითხვას, თუ ვინ განკარგავს ხალხის ფულს და როგორ იხარჯება ის.

„მონანილეობითი ბიუჯეტირების“ არსი შემდეგია: ბიუჯეტის შედგენაზე ადგილობრივი თვითმმართველობა აცხადებს „იდეების კონკურსს“, რომელშიც მონანილეობის მიღება შეუძლია ნებისმიერ ადამიანს, მათ შორის ახალგაზრდებსაც, რათა წარმოადგინონ თავიანთი დასაბუთებული წინადადება, როგორც საბიუჯეტო სახსრების, ასევე მხარდაჭერთა სიის კუთხით.

შემდგომ კომისია განიხილავს ამ წინადადებებს და იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებებს. პროცესი გამჭვირვალეა და ქვეყნდება ადგილობრივი თვითმმართველობის საიტზე.

ეს პრინციპი გვაძლევს საშუალებას, ბიუჯეტში გათვალისწინებულ იქნეს „გენდერული ბიუჯეტი“, ეს არ არის ბიუჯეტის გაყოფა, არამედ გენდერული ასპექტებია საბიუჯეტო პროცესში.

თუ როგორ მუშაობს ეს პრინციპი ევროკავშირის ქვეყნებში, ჩეხეთსა და პოლონეთში და რა დადებითი მხარეები აქვს, ნაჩვენებია შემდეგ თავში.

## V. საერთაშორისო გამოცდილება დეცენტრალიზაციაში და გენდერული ურთიერთკავშირი

კვლევაში, რომელიც 2016 წელს განხორციელდა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში (პოლონეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, უნგრეთი), ნათელი სურათი მოგვცა, თუ რა გზა გაიარეს ამ ქვეყნებმა ევროინტეგრაციის კონტექსტში: ბრძოლა გენდერულ სტერეოტიპებთან, ქალთა საზოგადოებრივი და პოლიტიკური აქტივობების ხელშეწყობა, სტრატეგიების შემუშავება, გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის შემოღება, გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განვითარების შემდგომი ევროპიზაცია, გენდერული თანასწორობის მხარდაჭერის მექანიზმების შემუშავება, მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. გარდა საკანონმდებლო რეგულაციებისა, ამ ქვეყნებში არსებობს რამდენიმე პოლიტიკური დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფოს ფართო სტრატეგიას ჩართულობის ზრდისთვის. ნათელ მაგალითს წარმოადგენს მუნიციპალიტეტი „პრალა 10“, სადაც გვქონდა საშუალება, გავცნობოდით მათი მუშაობის პროცესს.

მიუხედავად იმისა, რომ ერთჯერაც არ იყო ნახსენები გენდერული ბიუჯეტირება, სახეზე იყო „ღია მმართველობის მაგალითი“, როდესაც ხდებოდა მუნიციპალიტეტის მიერ ე. წ. „მონანილეობითი ბიუჯეტირება“, რაც მოქალაქეებს შესაძლებლობას აძლევს, მიიღონ მონანილეობა პროცესში, თუ როგორ დაიხარჯოს ადგილობრივი ბიუჯეტი. ზემოთ ხსენებული მოდელი მოსახლეობას, მათ შორის ქალებს, ანიჭებს ფაქტობრივი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობებს, ხოლო მუნიციპალიტეტი ვალდებულია, მათი მოსაზრებები ასახოს ბიუჯეტში. როგორც აგვისსნეს, პრალა 10-ში ქალების მიერ წარმოდგენილი პროექტები არის ფინანსურად დასაბუთებული, ფართო საზოგადოების მიერ მხარდაჭერილი, უფრო მიზანშეწონილი და ამიტომ დაფინანსებული პროექტების მეტი ნაწილი ქალების მიერაა შემუშავებული.

რაც შეეხება პოლონეთის მაგალითს: ე.წ. მონანილეობითი ბიუჯეტირება გულისხმობს მოქალაქეთა მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს და ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ის სავალდებულოა. ეს ნიშნავს, რომ ადგილობრივი თემის სხვადასხვა ადმინისტრაციული ერთეული თავად განაგებს, სად და რისთვის გახარჯოს მისთვის განკუთვნილი ბიუჯეტის წილი.

რაც მეტად მნიშვნელოვანია, ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს კონსულტაციის ვალდებულება იმ საკითხებზე, რომლებზეც მუშაობენ ეს ორგანიზაციები, რისთვისაც ისინი ქმნიან საკონსულტაციო და საინიციატივო ჯგუფებს.

აქვე გვინდა გავიხსენოთ ფონდი „სოხუმის“ მიერ აპრობირებული გენდერული საკონსულტაციო საბჭოები, რომელთა შემადგენლობაში შედიოდნენ როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურები, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციების და საზოგადოების წარმომადგენლები. სწორედ ამ სისტემამ უზრუნველყო გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების მუშაობის წარმატება. თუმცა კანონმდებლობის აქტში ეს ვერ შევიდა, როგორც სავალდებულო პრინციპი.

„მონანილეობითი ბიუჯეტირების“ მოდელი, როგორც განვიხილეთ, მოსახლეობას ანიჭებს გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობებს, ის არის გამჭვირვალე და ეფუძნება მოქალაქეთა მოსაზრებების ასახვას ბიუჯეტში. შესაბამისად, ხელს შეუწყობს ბიუჯეტის გენდერიზაციასაც, რადგანაც ქალებს მიეცემათ საშუალება, შეუზღუდავად მიიღონ მონანილეობა ამ პროცესში. ამასთან ერთად გასათვა-



ლისწინებელია ის ფაქტი, რომ „ჩართულობის ბიუჯეტირების“ პროცესის დაწესება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას გააჩნია ფინანსური დამოუკიდებლობა. ეს აუცილებელი კომპონენტია რეალური შედეგის მისაღწევად.

საჭიროა როგორც პოლიტიკური კულტურა (ჯანსაღი დებატების და შეთანხმების მიღწევის კულტურა მოქალაქეებში); პროცესის სათანადოდ ორგანიზება და წარმართვა - ანუ სათანადო უნარ-ჩვევებით აღჭურვა, როგორც თვითმმართველობის, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების; ექსპერტების ჩართვა, სწორი ინფორმაციის გავრცელება და სწორი მოლოდინების შექმნა მოსახლეობაში; გადაწყვეტილების აუცილებელი დასაბუთება და სხვა მნიშვნელოვანი ნიუანსების გათვალისწინება.

## VI. დეცენტრალიზაციის პროცესის მონიტორინგი - შესაბამისი ინსტრუმენტების გამოყენებით

იმისათვის, რომ ჩამოვყალიბოთ დეცენტრალიზაციის პროცესის მონიტორინგის კრიტერიუმები, პირველ რიგში, უნდა შეიქმნას რეალური შესაძლებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, რათა განახორციელოს თავისი მოვალეობები მიღებული საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე:

- მოხელეთა სწავლება უნდა განხორციელდეს ერთიანი უნიფიცირებული პროგრამით, მმართველობის სფეროში ევროპული გამოცდილების გათვალისწინებით;
- კანონმდებლობით განხილული პროცედურების გადახედვა (ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების ვადების გადასინჯვა);
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა;
- თვითმმართველობასა და ადგილობრივ მოსახლეობას შორის პარტნიორული ურთიერთობის ჩამოყალიბება, კონსენსუსის მიღწევა, თუ რაზე განაწილდეს საბიუჯეტო სახსრები;
- ბიუჯეტის შედგენა გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით; გენდერული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგია, რომელიც ეფუძნება „მონაწილეობითი ბიუჯეტირების“ პრინციპების პოპულარიზაციას და იმპლემენტაციას.

ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, დეცენტრალიზაციის მონიტორინგი, გენდერული პრობლემეტიკის გათვალისწინებით, უნდა მოიცავდეს:

1. საბიუჯეტო პრიორიტეტების ფინანსურ განხილვას - „ჩართულობის ბიუჯეტირების“ შედგენა;
  2. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მოსახლეობის ჩართულობას;
  3. განხილვის შედეგად მიღწეულ შეთანხმებას;
  4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ანგარიშვალდებულებას ბიუჯეტირებისა და მისი აღსრულების ყველა ეტაპზე:
- მონიტორინგის ჩატარების ვადების განსაზღვრას;
  - მონიტორინგის შედეგების გაცნობას ფართო საზოგადოებისათვის.

## VII. დასკვნები და რეკომენდაციები დეცენტრალიზაციის პროცესში გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება ევროკავშირის მაღალ სტანდარტებს:

- არ არის შემუშავებული ამ კანონების შესრულების სრულყოფილი მექანიზმები, რაც ხელს უშლის პრობლემის გადაწყვეტას;
- ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები, უმეტეს შემთხვევაში, არ არიან მზად კანონში შეტანილი ცვლილებების განსახორციელებლად, რადგანაც სრულად არ არიან ინფორმირებულები ამ რეფორმის და განხორციელების გზების შესახებ;
- მუნიციპალიტეტებს არ აქვთ შესაბამისი ფინანსური სახსრები გენდერული პოლიტიკის სტრატეგიის შემუშავებისა და დანერგვისთვის.

იმისათვის, რომ მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გენდერული მენ-სტრიმინგის ინტეგრირება, საჭიროა:

- ცნობიერების ამაღლების ხელშემწყობი კამპანია, როგორც ადგილობრივი ხელისუფლების, ასევე საზოგადოების ფართო ფენებისთვის;
- გენდერულ ბიუჯეტთან დაკავშირებული საგანმანათლებლო პროგრამების ჩატარება;
- მუნიციპალიტეტებში ფართო საზოგადოების ჩართვის მიზნით ევროკავშირის ქვეყნების „მონანილეობითი ბიუჯეტირების“ გამოცდილების შესწავლა - დანერგვა.

## გამოყენებული წყაროები

საქართველოს ორგანული კანონი, 1995 წლის 24 აგვისტო;

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, 2014 წლის 5 თებერვალი;

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, 2006 წლის 16 დეკემბერი;

საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, 2009 წელი;

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები (პუბლიკაცია პროექტის „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების“ ინსტიტუციური ანალიზი საქართველოში „სინერჯი ჯგუფი“);

ევროკავშირის სტრატეგია საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობისათვის 2014-2017 წწ. (სტრატეგია დამტკიცებულია ევროკავშირის წარმომადგენლობისა და ევროკავშირის სახელმწიფოების საელჩოების მიერ), 2014 წლის 21 ივლისი;

გენდერული თანასწორობის სახელმძღვანელო პრინციპები, 2013 წელი;

გენდერული მენსტრიმინგი (პრაქტიკული სახელმძღვანელო საჯარო მოხელეებისათვის), 2014 წელი, ECMI; UN Women;

მონანილეობითი ბიუჯეტირება. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია;

ევროპული ქარტია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. სტრასბურგი, 1985 წლის 15 ოქტომბერი (რეტიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2004 წლის 26 ოქტომბერს №515 II-ს დადგენილებით);

„რატომ დეცენტრალიზაცია?“ მოსაზრება 02.11.2012 წ. ვია ხუხუა (ბარბერგის უნივერსიტეტი) (გერმანია);

ქალთა უფლებრივი მდგომარეობა და გენდერული თანასწორობა, 2016 წ.

## გენდერული ბიუჯეტირება ადგილობრივ დონეზე. რეალობა და გამოწვევები საქართველოში

### კვლევის ანოტაცია

წინამდებარე კვლევა მიზნად ისახავს საქართველოში ადგილობრივ დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების კუთხით არსებული რეალობის შეფასებას და არსებული გამოწვევების გამოვლენას, რათა შემუშავდეს რეკომენდაციები ადგილობრივ მმართველობაში გენდერული მენეჯმენტის ხელშეწყობის ადვოკატირებისთვის.

ნაშრომში გამოყენებულია სამაგიდე კვლევის მეთოდი: გენდერული თანასწორობის პოლიტიკასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის, სხვადასხვა დოკუმენტის, კვლევის, ანგარიშის შესწავლა / ანალიზი.

უნდა ითქვას, რომ საქართველოში გენდერული თანასწორობის კუთხით ცვლილებები არასაკმარისი ტემპებით, მაგრამ ინტენსიურად მიმდინარეობს. ეს ეხება გენდერული ბიუჯეტირების პრინციპის დამკვიდრებასაც, როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე.

ქვეყანაში პოლიტიკის დონეზე აღიარებულია, რომ გენდერული ბიუჯეტირება გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების აუცილებელი მექანიზმია, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო რესურსების თანაბრად განაწილებას, მაგრამ პრაქტიკულად, ამის რეალიზება სრულყოფილად არ ხდება. გენდერული თანასწორობის საკითხებთან დაკავშირებულ სხვადასხვა სახელმწიფო სამოქმედო გეგმაში ხდება გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის აუცილებლობის ასახვა, მაგრამ როგორც სახელმწიფოს, ასევე ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაკეთებული დასკვნებით, განუღებელი საჭიროება არა აქვს ინტენსიური და კოორდინირებული ხასიათი. სახელმწიფოს მიერ ჩატარებული მონიტორინგის შედეგებით, გენდერის ექსპერტების, ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების, თვითონ საკითხზე პასუხისმგებელი პირებისგან მიღებული ინფორმაციებით აშკარა ხდება, რომ არსებობს სხვადასხვა მიზეზი, რის გამოც საკითხი ნელა მიდის წინ: არასაკმარისი გენდერული განათლება, არასაკმარისი ფინანსური რესურსები საჭიროებათა კვლევების ჩასატარებლად; გამოცდილების გაცვლისა და ინფორმირების ნაკლები შესაძლებლობა; უწყებებში კადრების ხშირი ცვლა, შესაბამისად იმ ადამიანებისა, რომლებიც უწყებაში გენდერულ პოლიტიკაზე არიან პასუხისმგებლები; თვითონ გენდერული ბიუჯეტირების საკითხში სპეციალისტების დეფიციტი; ასევე, ერთეული, კვალიფიციური ადგილობრივი არასამთავრობო სექტორის არასაკმარისი რესურსები, მოხდეს მათ ხელთ არსებული გამოცდილების მულტიპლიცირება; თვითონ ადგილობრივი თვითმმართველობის კადრების დაბალი მოტივაცია, გაიარონ კონსულტირება საკითხში გარკვეულ ექსპერტებთან და დაინტერესებულ ორგანიზაციებთან; ზემდგომი ორგანოებიდან სათანადო დირექტივების არარსებობა ან ბუნდოვანება; ადგილობრივ დონეზე გენდერულ საკითხებზე პასუხისმგებელი პირების დაბალი სტატუსი და პოზიციონირება, რაც ასუსტებს მათ გავლენას და ნდობას გადაწყვეტილების მიმღები პირებისგან, საზოგადოებისგან; ასევე მეთოდოლოგიური და ინსტიტუციური დახმარების არქონა ქვეყანაში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტებისგან (თუნდაც პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოსგან, უწყებათაშორისი კომისიისგან).

ხშირად არ სრულდება სახელმწიფოს მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილებები სათანადო მექანიზმების არარსებობის გამო, მაგალითად, ფინანსთა სამინისტროს გადაწყვეტილება - გენდერულად სენსიტიურ პროგრამებთან მიმართებაში, საჭიროებიდან გამომდინარე, პროგრამის შეფასების ერთ-ერთ ინდიკატორად გამოყოფილ იქნას პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი.

არ არის გამოყენებული საკმაოდ კარგი რესურსი: ადგილობრივ დონეზე გენდერული პოლიტიკის

რეალიზების ჯაჭვში „ამოვარდნილია“ გუბერნია / სამხარეო ადმინისტრაცია, რომელიც სხვა საკითხებთან მიმართებაში საკმაოდ კარგად ასრულებს მაკოორდინირებელ ფუნქციას.

ადგილობრივ დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების პრაქტიკის დანერგვის საკითხში ჯერჯერობით სუსტად გამოიყენება ადგილობრივი ინსტიტუციური მექანიზმი - გენდერული თანასწორობის საბჭო, არასათანადო კვალიფიკაციის, ფინანსური რესურსების, მეთოდოლოგიური გაძლიერების შესაძლებლობების არქონის გამო.

კვლევის შედეგად გაკეთებული რეკომენდაციები მოიცავს საკითხებს ადგილობრივ დონეზე გენდერული ბიუჯეტირებისა და გენდერული მეინსტრიმინგის ხელშესაწყობად: იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ორგანიზაციების სტრუქტურებში ოპერატიული პროცესის ვალდებულება აკისრიათ სხვადასხვა დონის სახელმწიფო მოხელეებს, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს მათი გენდერული კომპეტენტირობის ამაღლებას (მაგალითად, საფინანსო, იურიდიული სამსახურების თანამშრომლების გენდერული კომპეტენციის საკითხები).

განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ადგილობრივ, მათ შორის გენდერულ საჭიროებათა კვლევის დანერგვა, თვითმმართველობის ბიუჯეტის შესწავლა ბიუჯეტის პროექტში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინებით; ამ საკითხში საჭიროა როგორც მუნიციპალიტეტის პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლება, ასევე კვალიფიციურ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან მჭიდრო კონტაქტი, პერმანენტული კონსულტირების რეჟიმი.

ადგილობრივი გენდერული თანასწორობის საბჭოს დაკანონების შემდგომ, რომელიც ცალსახად პოზიტიურ მოვლენას წარმოადგენს, მნიშვნელოვანია მისი აღსრულების უზრუნველსაყოფად ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერება იმისათვის, რომ მიღებული კანონი მხოლოდ დეკლარაციულ ხასიათს არ ატარებდეს. ამისთვის უნდა მოხდეს ადგილობრივი გენდერული თანასწორობის საბჭოების ინსტიტუციური და მეთოდოლოგიური გაძლიერება, მჭიდრო კომუნიკაცია პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან, საკოორდინაციო ფუნქციის დანერგვა სამხარეო ადმინისტრაციების აპარატში.

ბოლო სახელმწიფო სამოქმედო გეგმების პროექტებში გაჩნდა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობის პლატფორმის დანერგვის ამოცანა, რაც კვალიფიციურ არასამთავრობო სექტორთან, ექსპერტებთან, საერთაშორისო დონორებთან, სამოქალაქო ჯგუფებთან მჭიდრო თანამშრომლობის გარეშე ძნელი მისაღწევია. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს იმ სტრუქტურათა მაკოორდინირებელ ფუნქციას, ვისაც ეკისრება პირდაპირი პასუხისმგებლობა ადგილობრივ დონეზე მიმდინარე გენდერულად სენსიტიურ პოლიტიკაზე. განსაკუთრებით - რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, რომელიც, განსხვავებით სხვა საკითხებისგან, გენდერული პოლიტიკის საკითხებში არ / ვერ ასრულებს სახელმძღვანელო ფუნქციას.

სასურველია, შეიქმნას მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილებების კონტროლს, მაგალითად - ფინანსთა სამინისტროს გადაწყვეტილება - გენდერულად სენსიტიურ პროგრამებთან მიმართებაში, საჭიროებიდან გამომდინარე, პროგრამის შეფასების ერთ-ერთ ინდიკატორად გამოყოფილ იქნას პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი. ამისთვის იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ჯერ კიდევ არ არის დანერგილი პროგრამული ბიუჯეტირების პრაქტიკა, დროულად უნდა დაინერგოს პროგრამული ბიუჯეტის პრინციპი, რომელიც ქმნის კარგ საფუძველს გენდერულ ბიუჯეტირებაზე გადასასვლელად.

გენდერული ბიუჯეტირების პროცესის დანერგვის პროცესში გათვალისწინებული უნდა იქნეს სამოქალაქო სექტორის, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების, კერძო სექტორის, სათემო ჯგუფების, დარგის ექსპერტების და დაინტერესებული პირების ჩართულობა. ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებს უნდა მიეცეთ საშუალება, გამოიყენონ ადგილობრივი თუ ცენტრალური უწყებების საბიუჯეტო რესურსები და მიიღონ მონაწილეობა ადგილობრივი სოციალური პოლიტიკის განხორციელებაში, ახალი სერვისების დანერგვაში, რათა სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკა გახდეს უფრო მოქნილი, ეფექტური და გენდერულად ორიენტირებული.

## I. შესავალი

*„პირველი შეხედვით, ბიუჯეტი წარმოგვიდგება, როგორც გენდერულად ნეიტრალური პოლიტიკური ინსტრუმენტი. მაგრამ პოლიტიკოსები არ უნდა თვლიდნენ, რომ გადასახადები და სახელმწიფო ხარჯები ერთნაირ გავლენას ახდენს ქალებზე და კაცებზე, რამეთუ მათ, როგორც წესი, უკავიათ გან-*

სხვაგვარი სოციალური და ეკონომიკური პოზიციები“ (იზაბელა ბაკერი, პოლიტოლოგიის პროფესორი, იორკის უნივერსიტეტი, კანადა).

ქვეყნებისთვის, რომლებიც აცხადებენ შეუქცევად კურსს ევროსტრუქტურებში რეალიზაციისათვის, უმნიშვნელოვანესია ისეთი რეფორმების დანერგვა, რომლებიც ქვეყანას დასახულ მიზანს მიუახლოებს. ერთ-ერთს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის, სხვადასხვა უფლებამოსილების ტერიტორიული ერთეულებისთვის გადანაწილების და სხვა მიმართულებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური რეფორმისთვის უმნიშვნელოვანესია მასში გენდერული ფაქტორების გათვალისწინება, კერძოდ - გენდერული ბიუჯეტირების, როგორც სახელმწიფო გენდერული პოლიტიკის განხორციელების ქმედითი ინსტრუმენტის, დანერგვა.

## II. კვლევის მიზანი და მეთოდები

### კვლევის მიზანი

წინამდებარე კვლევა მიზნად ისახავს საქართველოში ადგილობრივ დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების კუთხით არსებული რეალობის შეფასებას და არსებული გამოწვევების გამოვლენას, რათა შემუშავდეს რეკომენდაციები ადგილობრივ მმართველობაში გენდერული მეინსტრიმინგის ხელშეწყობის ადვოკატირებისთვის.

### კვლევის მეთოდი

კვლევაში გამოყენებული იყო სამაგიდე კვლევა: გენდერული თანასწორობის პოლიტიკასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის, სხვადასხვა დოკუმენტის, კვლევის, ანგარიშის შესწავლა / ანალიზი.

**საკვანძო სიტყვები:** გენდერული ბიუჯეტი, ადგილობრივი თვითმმართველობა, გენდერული ანალიზი, თანასწორობის პოლიტიკა, საჭიროებათა კვლევა, გენდერული მეინსტრიმინგი.

## III. ზოგადი მიმოხილვა

### 1. გენდერული ბიუჯეტი - არსი და მნიშვნელობა

„გენდერული ბიუჯეტი - თანამედროვე სოციალური ტექნოლოგიაა, რომელიც საშუალებას იძლევა, დაინერგოს სამთავრობო პოლიტიკის მიერ ინტერესთა გათვალისწინების დიფერენცირებადი აღრიცხვის პრინციპი სოციალურ-გენდერული ნიშნის მიხედვით. ის გულისხმობს გენდერულ ასპექტებს საბიუჯეტო პროცესში. გენდერული ბიუჯეტი არის ფინანსური მექანიზმი თანასწორობის პოლიტიკის განსახორციელებლად“.<sup>1</sup>

„გენდერული ბიუჯეტი არ გულისხმობს ცალკე მამაკაცისა და ცალკე ქალის ბიუჯეტის ფორმირებას, იგი არ არის სპეციალურად მიმართული მამაკაცზე ან ქალზე და არ მოითხოვს მხოლოდ ქალთა პროგრამებზე ხარჯების ზრდას. ეს არის ბიუჯეტი, რომელიც ორიენტირებულია საზოგადოებაში სოციალური ბალანსის დამყარებაზე ფინანსების ეფექტური განაწილების გზით.“<sup>2</sup>

### 2. გენდერული ბიუჯეტის შემუშავების პროცესი:

გენდერული ბიუჯეტის შემუშავების პროცესი სამ ძირითად ეტაპად იყოფა:

1. ბიუჯეტის ანალიზი გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით;
2. გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით პრიორიტეტების განსაზღვრა საბიუჯეტო რესურსების გადანაწილებაზე დაყრდნობით;
3. გენდერული თანასწორობის ასპექტების ჩართვა საბიუჯეტო პროცესის ყველა ეტაპზე.

1 ჩარიტა ჯაში, გენდერული ბიუჯეტი / სემინარის მასალები, თბილისი, 2004.

2 ქალთა ჩართულობის გაძლიერება საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ექსპერტული ანალიზის კრებული, მომზადებულია ნიდერლანდების მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტისთვის კანადის ადგილობრივი ინიციატივების ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით, 2013.

ამ დროისთვის 90 ქვეყანაზე მეტი ნერგავს სხვადასხვა გენდერულ ინიციატივას, რომელიც მოიცავს სამოქალაქო საზოგადოებას, მთავრობებს და საერთაშორისო ორგანიზაციებს. ამ ქვეყნების გამოცდილება უჩვენებს, რომ გენდერული ბიუჯეტირება ხელს უწყობს მოქალაქეთა მომსახურების გაუმჯობესებას, საბიუჯეტო რესურსების უფრო მკაფიო გადანაწილებას ყოველი კონკრეტული მომხმარებლის საჭიროების მიხედვით, ტერიტორიების ეკონომიკური განვითარების, ასევე არსებული რესურსების ეფექტური გამოყენების კუთხით.

გენდერული თანასწორობის საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციების მიერ შექმნილია გენდერული ანალიზის დირექტორატი, რომელიც, რა თქმა უნდა, არ არის უნივერსალური რეცეპტი ყველა მოცემული შემთხვევისათვის, მაგრამ, შეძლებისდაგვარად, განსაზღვრავს გენდერული ანალიზის საყრდენ პრინციპებს.

გენდერული ბიუჯეტის სამიზნე გენდერული ჯგუფი შეიძლება, იყვნენ როგორც ქალები, ისე კაცები, ან სხვა ჯგუფები (მაგალითად, შშმ და იძულებით გადაადგილებული პირები, ახალგაზრდები, ნაციონალური უმცირესობები, მარტოხელა ან ქვრივი მშობლები, სოციალურად დაუცველები), გამომდინარე იქიდან, თუ რა სპექტრის გენდერული პრობლემები არსებობს მოცემულ ტერიტორიაზე.

**3. გენდერული ბიუჯეტირება, როგორც გენდერული მინისტრიატის პირობა:** გენდერული პერსპექტივის ინტეგრირებას ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ყველა საქმიანობაში, როგორც აუცილებელ პირობას ქალებსა და მამაკაცებს შორის თანასწორობის გასაძლიერებლად, ხაზს უსვამს „ევროპული ქარტია ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ“:

*„გენდერული პერსპექტივა უნდა იქნას გათვალისწინებული ისეთი ნებსების, მეთოდების და ინსტრუმენტების შედგენისას, რომლებიც გავლენას ახდენენ ადგილობრივი მოსახლეობის ყოველდღიურ ცხოვრებაზე. მაგალითად, „გენდერული მინისტრიატის“ და „გენდერული ბიუჯეტირების“ გამოყენება. ამ მიზნით ქალთა გამოცდილება ადგილობრივ ყოფაში, მათ შორის საცხოვრებელი და სამუშაო პირობები, უნდა იქნას გაანალიზებული და გათვალისწინებული“.<sup>1</sup>*

იქვე არის განმარტებული გენდერული მინისტრიატი და გენდერული ბიუჯეტირება: „გენდერული მინისტრიატი - ეს არის სტრატეგია, მოხდეს ქალებისა და აგრეთვე მამაკაცების საჭიროებებისა და გამოცდილების ინტეგრირება პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროში სხვადასხვა პოლიტიკის და პროგრამის შედგენის, განხორციელების, მონიტორინგის და შეფასების დროს, რათა ქალებმა და მამაკაცებმა მიიღონ თანაბარი სარგებელი და არ გავრძელდეს უთანასწორობა“.

„გენდერული ბიუჯეტირება“ არის გენდერული მინისტრიატის გამოყენება ბიუჯეტირების პროცესში. ეს ნიშნავს ბიუჯეტების გენდერულ დაფუძნებულ შეფასებას, გენდერული პერსპექტივის ჩართვას ბიუჯეტირების პროცესის ყველა დონეზე და შემოსავლებისა და ხარჯების რესტრუქტურისა და გენდერული თანასწორობის ნახალისების მიზნით“.

ეს ტექნოლოგიები ორიენტირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირებისა და შესრულების პროცესში მოქალაქეთა სხვადასხვა კატეგორიის ინტერესების გათვალისწინებაზე.

პეკინის დეკლარაციის მოქმედების პლატფორმა (პარაგრაფი 346) მიუთითებს, რომ სახელმწიფოებმა ყველა ღონე უნდა იხმარონ, რათა შესწავლილი იქნეს სახელმწიფო სექტორის ხარჯები ქალებთან მიმართებაში და მოხდეს ბიუჯეტის კორექტირება მათთვის ფინანსური რესურსების თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად.

გენდერული ბიუჯეტის, როგორც მმართველობითი ტექნოლოგიის გამოყენების „ველი“ არის, პირველ რიგში, სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტი, სახელმწიფო სადაზღვევო ფონდები, ასევე - რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია, არასამთავრობო სექტორის სოციალური მომსახურების სახელმწიფო მხარდაჭერა, რაც, ხშირ შემთხვევაში, ნაკლებად განიხილება გენდერული ბიუჯეტირების ნაწილად.

ფაქტობრივად, გენდერული ბიუჯეტირება - ეს არის სახელმწიფო ინსტრუმენტი გენდერული მიდგომების ეფექტური დანერგვისათვის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის თითქმის ყველა ასპექტში და ბიუჯეტის სათანადო გადანაწილებისათვის არა მხოლოდ ქალების და კაცების, არამედ მოსახლეობის მეტნაკლებად სოციალურად დაუცველი კატეგორიის - ბავშვების, პენსიონრების და ა.შ. სასარგებლოდ.

<sup>1</sup> წყარო - „ევროპული ქარტია ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ“ ევროპის მუნიციპალიტეტთა და რეგიონთა საბჭო (CEMR). [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/ filename/charte-egalite-geo.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte-egalite-geo.pdf). ბოლო ნახვის თარიღი 31.08 2017

**4. პასუხისმგებლობა გენდერულ ბიუჯეტირებაზე:** განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში გენდერული ბიუჯეტირებით, ძირითადად, დაკავებულია ხელისუფლება, რომელსაც შეუძლია, თავისი ინიციატივით შეადგინოს ბიუჯეტი, ან მიიღოს სამოქალაქო საზოგადოების წინადადებები. ხელისუფლებას შეუძლია, მიიღოს გადაწყვეტილება, კონსულტაციისთვის მოიწვიოს გარეშე ექსპერტები ან სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფები, რომლებიც წარმოადგენენ ექსპერტებს გენდერულ საკითხებში. ევროპის მაგალითზე საჯარო სექტორი, ქალთა ორგანიზაციები და სოციალური პარტნიორობის ორგანიზაციები თამაშობენ მნიშვნელოვან როლს იმით, რომ ხელს უწყობენ ინფორმირებულობის ამაღლებას, პროპაგანდას უწევენ ქალთა ეკონომიკური გავლენის ზრდას, ასევე - მმართველობის სფეროში მათ უფრო სრულფასოვან ჩართვას.

საქართველოში ჩატარებული სხვადასხვა კვლევა ცხადყოფს, რომ „ხელისუფლების სხვა შტოებთან შედარებით, ადგილობრივ ხელისუფლებას სამოქალაქო ჩართულობის უკეთ განსაზღვრული სამართლებრივი ბაზა აქვს. ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებს არ გააჩნიათ ერთიანი რეგულაცია მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ“.<sup>1</sup>

მიიჩნევა, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების გააქტიურება საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის გზით, მოქალაქეთა სოციალური დაცვა და დახმარება უფრო ეფექტურია იმ მიზეზით, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სოციალური საქმიანობის დაფინანსება ნაკლებად ბიუროკრატიულია, უფრო მეტად მიზნობრივია და მისამართულია.

## IV. ძირითადი ნაწილი

### 1. გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის სამართლებრივი

#### და პოლიტიკური გარემო საქართველოში

საქართველო დამოუკიდებლობის 26 წელს ითვლის. ქვეყანაში დეკლარირებულია დემოკრატიული და სოციალურად თანასწორი საზოგადოების ფორმირების პოლიტიკური ნება და გენდერული დღის წესრიგის მხარდაჭერა, მაგრამ მიმდინარე სოციალური და პოლიტიკური ცვლილებები, რომლის ფონზე ქალთა მონაწილეობა კვლავ ნომინალურია, ვერ უზრუნველყოფენ დემოკრატიული ფასეულობების ბოლომდე რეალიზაციას. სადღეისო ვითარებით, გენდერული ბიუჯეტირება შეიძლება მივიჩნიოთ ინსტრუმენტად, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებებს გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფისა და ქალთა მდგომარეობის გაუმჯობესების კუთხით.

საქართველო საერთაშორისო თანამეგობრობაში „ახალგაზრდა დემოკრატიის“ ქვეყანაა. დემოკრატიის ინდექსში 81-ე ადგილზეა და ითვლება „გარდამავალ / ჰიბრიდულ რეჟიმად“.<sup>2</sup>

საქართველოს კონსტიტუცია და სხვა ძირითადი სამართლებრივი დოკუმენტები ითვალისწინებს გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფისა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის საკითხებს.

საქართველო არის 1995 წელს პეკინის ქალთა საკითხებისადმი მიძღვნილი მეოთხე კონფერენციის და მისი სამოქმედო პლატფორმის მონაწილე; ხელმოწერილი აქვს გაეროს კონვენცია ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის შესახებ (CEDAW); რომელიც დღემდე რჩება ქვეყანაში გენდერული პოლიტიკის განვითარების ყველაზე ყოვლისმომცველ და მკაფიო საერთაშორისო დოკუმენტად.

საქართველოში, აგრეთვე, მიღებულია მთელი რიგი სხვა მნიშვნელოვანი ჩარჩო-დოკუმენტები, რომლებიც გენდერული თანასწორობის საკითხებს არეგულირებენ: „ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების სამოქმედო გეგმა 2006-2011“ და გაეროს უშიშროების საბჭოს N1325, 1820, 1888, 1889 და 1960 რეზოლუციების განსახორციელებელი ეროვნული სამოქმედო გეგმები „ქალი, მშვიდობა და უსაფრთხოება“ (რომელიც პირველად 2011 წელს იქნა მიღებული). ამ გეგმების მთავარი მიზანია ქალების აქტიური ჩართვა მშვიდობის, კონფლიქტების გადაწყვეტის და კონფლიქტით დაზარალებული ადამიანების დაცვის საქმეში. მოცემული დროისათვის ქალებზე, მშვიდობასა და უსაფრთხოებაზე გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციების განხორციელების 2018-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის პროექტში პირველად განიხილება ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორც დამოუკი-

<sup>1</sup> მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისისა და ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტებში. IDFI ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, თბილისი, 2017 წელი.

<sup>2</sup> მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2016 წ, გვ. 5

დებელი აქტორი, ადგილობრივ დონეზე გენდერული პერსპექტივების ინტეგრირების საკითხში, რაც წინგადადგმული ნაბიჯია.

უნდა აღინიშნოს, რომ გენდერული დღის წესრიგი არის საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობის ერთ-ერთი ქვაკუთხედიც. „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის“ პუნქტი „თანასწორი მოპყრობა“ პირდაპირ იძლევა დირექტივებს გენდერული თანასწორობის ხელშესაწყობად.

2010 წელს მიღებულ „საქართველოს კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ“, ის განსაზღვრულია, როგორც „ადამიანის უფლებათა ნაწილი, რომელიც გულისხმობს თანაბარ უფლებებსა და ვალდებულებებს, პასუხისმგებლობასა და მამაკაცთა და ქალთა თანაბარ მონაწილეობას პირადი და საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში“.

გენდერული თანასწორობის დაცვაზე ზედამხედველობის ინსტიტუციური მექანიზმების შემოღებასა და დამკვიდრებას ეთმობა კანონის მე-3 თავი.

გენდერული საკითხების რეგულირებისა და გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის სფეროში მთავარი განმსაზღვრელი ფუნქცია აკისრია საქართველოს პარლამენტს და გენდერული თანასწორობის საბჭოს. ის წარმოადგენს მთავარ უწყებას, რომელიც უფლებამოსილია, განახორციელოს გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგი.

კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ ასევე ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მონაწილეობას გენდერული თანასწორობის დაცვისა და უზრუნველყოფის სფეროში. კანონის მე-13 მუხლის მიხედვით, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები შეიმუშავენ და ახორციელებენ ღონისძიებებს ადგილებზე დისკრიმინაციის გამოვლენისა და აღმოფხვრის უზრუნველსაყოფად“.<sup>1</sup>

გენდერული თანასწორობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლის მიხედვით, საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოს მონიტორინგი გენდერული თანასწორობის დაცვაზე და შესაბამისი ზომები მიიღოს კანონის დარღვევის შემთხვევაში. რაც აისახება სახალხო დამცველის პერიოდულ ანგარიშებში „ქალთა უფლებრივი მდგომარეობა და გენდერული თანასწორობა“.

საქართველოს არ გააჩნია მოქალაქეთა ჩართულობის შესახებ სპეციფიკური ეროვნული კანონმდებლობა. „საქართველოს კონსტიტუციის მოქმედი ტექსტი არ იძლევა მოქალაქეთა მონაწილეობის გარანტიებს... არ არსებობს კონკრეტული მითითებები გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლების შესახებ“.<sup>2</sup>

რამდენიმე წლის წინ საქართველოს მთავრობამ მიიღო „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017“<sup>3</sup> სადაც ასევე ნაკლებად არის საუბარი გენდერული მიდგომების, გენდერული საჭიროებების, გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ.

2014 წელს დამტკიცებული ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი შეიცავს ცალკე თავს, რომელიც არა მარტო ავალდებულებს მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებს, უზრუნველყოს მოქალაქეთა ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, არამედ განსაზღვრავს კონკრეტულ ქმედებებს ამისათვის: კოდექსის 85-ე მუხლის თანახმად, მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებია: დასახლების საერთო კრება - სოფლის / დაბის; პეტიცია; სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში 2015 წლის ივლისში შესულმა ცვლილებებმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი ჩართულობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო. დღესდღეობით, მოქალაქეთა მონაწილეობის ადგილობრივი საკანონმდებლო ჩარჩო უკეთესია, ვიდრე ცენტრალურ დონეზე არსებული სტანდარტი“.<sup>4</sup>

ევროპის საბჭოს 2016 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, „საქართველოს ადგილობრივი

1 საქართველოს კანონი გენდერული თანასწორობის შესახებ <http://codex.ge/1070> (ბოლო ვიზიტის თარიღი: 26.08.2017 წ.) .

2 წყარო - კვლევა „მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისისა და ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტებში“, გვ.5,6.

3 წყარო - მთავრობის დადგენილება №427 „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების შესახებ, 2015 წლის 19 აგვისტო.

4 წყარო - კვლევა „მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისისა და ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტებში“, გვ.8



თვითმმართველობის ერთეულებს ევალებათ პოლიტიკისა და სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება; თუმცა, მათ არ ჰყავთ მოქალაქეთა ჩართულობაზე პასუხისმგებელი თანამშრომლები. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის ამ მიმართულებით რეგულარული ტრენინგები არ არის გათვალისწინებული“.<sup>1</sup>

ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ მიერ ჩატარებული კვლევა აჩვენებს, რომ გამოკითხულთა მხოლოდ 20% იყენებდა ჩართულობის რაიმე ფორმას. ამ მხრივ ყველაზე აქტიური თბილისისა და საქართველოს სოფლების მოსახლეობა აღმოჩნდა. დაახლოებით 12-15% ინფორმირებული იყო საბიუჯეტო პროცესის შესახებ.<sup>2</sup>

## 2. გენდერული ბიუჯეტი და საქართველო

პოლიტიკური გარემოს კუთხით - 2014 წელს საქართველოს პარლამენტის დადგენილებით მიღებულ იქნა გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების პირველი ეროვნული სამოქმედო გეგმა. ერთ-ერთ პრიორიტეტულ სფეროს წარმოადგენს გენდერული თანასწორობის გაძლიერება ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე და სტრატეგიულ ამოცანად დასახელებულია „გენდერული ასპექტების გათვალისწინება ადგილობრივი თვითმმართველობების პოლიტიკაში“.<sup>3</sup>

„საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების ღონისძიებათა 2014–2016 წლების სამოქმედო გეგმის“ შესრულების ანგარიშში ნათქვამია, რომ „არ შესრულებულა, ასევე, გენდერულ ბიუჯეტთან დაკავშირებული პუნქტები, რომლის მიხედვითაც უნდა მომხდარიყო გენდერული ასპექტების გათვალისწინება სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტებში (გეგმა: 1.5)“.<sup>4</sup>

საპარლამენტო 2012 წლის არჩევნების შემდგომ, ახალმა ხელისუფლებამ ერთ-ერთ პრიორიტეტად თვითმმართველობის რეფორმის განხორციელება დაისახა, რომელშიც მნიშვნელოვანი საკითხი მონაწილეობითი ბიუჯეტირება იყო. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება შეიძლება განვიხილოთ გენდერული ბიუჯეტირების ფორმად, რადგან მათი პრინციპები თითქმის იდენტურია.

ცნობილია, რომ საბიუჯეტო პროცესი ორწლიან ციკლს მოიცავს, რომელიც იწყება საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე (1 მარტს) ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით და გრძელდება საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის 1 მაისამდე, როდესაც ხდება ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცება.<sup>5</sup>

საბიუჯეტო პროცესი, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებიდან მის შესრულებამდე, რამდენიმე ეტაპს მოიცავს და ყოველ ეტაპზე მოქალაქეებს ჩართვისა და მონიტორინგის განხორციელების შესაძლებლობა აქვთ.

2013 წელს შეიქმნა გენდერული თანასწორობის დეპარტამენტი სახალხო დამცველის აპარატში, რომელიც ცალკეული სოციალურ-ეკონომიკური ინდიკატორების შეფასების საფუძველზე ამზადებს ანგარიშებს საქართველოში ქალთა უფლებებისა და გენდერული თანასწორობის შესახებ. შეიძლება ითქვას, რომ, მართალია, შედარებით ნელი ტემპებით, მაგრამ საქართველოში თანდათან ინერგება გენდერულად დისაგრეგირებული მონაცემები.

**სტატისტიკური მონაცემები** - ამ კუთხით აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური აწარმოებს გენდერულ სტატისტიკას.

გენდერული თანასწორობის სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და მისი განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით, საქართველოს პარლამენტის 24.01.2014 წლის დადგენილების - „საქართველო-

1 სამოქალაქო ჩართულობა გადანყვეტილების მიღების პროცესში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, ნაწილი 1: კანონები და პოლიტიკა, გვ. 66, ევროპის საბჭო, სტრასბურგი, საფრანგეთი, 2016 წლის მაისი.

2 იქვე, გვ. 5

3 წყარო - საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოსაზრებები „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინების შესახებ. 2015 წ, გვ. 6

4 გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში „საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების ღონისძიებათა 2014–2016 წლების სამოქმედო გეგმის“ შესრულების 2016 წლის ანგარიში 2017 თბილისი. <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/69631/Gender—Equality—NAP—report-2016—GEO—19052017>

5 მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბილისი, 2010. გვ 49.

ში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების ღონისძიებათა 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ - პირველი პრიორიტეტული სფეროს ფარგლებში ერთ-ერთ ღონისძიებად განსაზღვრულ იქნა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ფორმირების პროცესში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინება. დადგენილების თანახმად, „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავმა დანესებულებებმა უნდა უზრუნველყონ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ფორმირების პროცესში, პროგრამების სპეციფიკის მიხედვით, საჭიროებიდან გამომდინარე, გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინება“.<sup>1</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ფორმირების პროცესში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინების თვალსაზრისით საგულისხმო იყო „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 14 აგვისტოს ბრძანება. მის საფუძველზე, მნიშვნელოვნად იქნა მიჩნეული, გენდერულად სენსიტიურ პროგრამებთან მიმართებაში, საჭიროებიდან გამომდინარე, პროგრამის შეფასების ერთ-ერთ ინდიკატორად გამოყოფილ იქნას პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი“.<sup>2</sup> სამწუხაროდ, ამ მიდგომის დანერგვა ფრაგმენტულად, მხოლოდ ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში მოხერხდა.

### **3. ადგილობრივ დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების გამოცდილება საქართველოში**

საქართველოში გენდერული ბიუჯეტის პრაქტიკის დანერგვის მცდელობა მეორე ათწლეულს ითვლის. საკითხის ინიციატორად, როგორც წესი, იმთავითვე გამოდიოდნენ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები. ყველაზე ხშირად ეს იყო საინფორმაციო და საგანმანათლებლო ღონისძიებები, რომლებიც მიმდინარეობდა სხვადასხვა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციის მხარდაჭერით. ამის გარდა, ადგილი ჰქონდა ბიუჯეტის გენდერული ანალიზის პირველ მცდელობებს, ასევე გენდერული ინიციატივების სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებსა და პროგრამებში ინტეგრაციას.

ქართულ სინამდვილეში არსებული ერთ-ერთი პირველი პრაქტიკა იყო საქართველოში გაეროს განვითარების პროგრამისა და შვედეთის განვითარების სააგენტოს ერთობლივი პროექტის კომპონენტი „გენდერული ბიუჯეტის ინიციატივა საქართველოში“, რომლის ფარგლებშიც შესრულდა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, განათლებისა და სოციალური სფეროს გენდერული ანალიზი.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ინსტიტუციური საფუძვლის შექმნის პროცესი ადგილობრივ დონეზეც წარიმართა.

კერძოდ, საზოგადოებრივმა ორგანიზაციამ „ქალთა განათლებისა და ინფორმაციის საერთაშორისო ცენტრმა“ ბრიტანეთის საელჩოსა და ეუთოს მიერ მხარდაჭერილი პროგრამის „აქტიური ქალები ცვლილებებისათვის“ ფარგლებში მოახერხა ოთხი მუნიციპალიტეტის (მცხეთა, დუშეთი, ჩოხატაური, ახალციხე) მმართველობაში გენდერულ საქმეთა სამსახურების შექმნის პროცესის ინიცირება. ეს საქართველოსთვის ადგილობრივ ხელისუფლებაში გენდერულ პრობლემატიკაზე მომუშავე სპეციალური სტრუქტურის შექმნის პირველი პრეცედენტი იყო.

თუმცა პრაქტიკამ უჩვენა, რომ მათთვის დაკისრებული ვალდებულებები იყო როგორც პოზიციებზე წარმოდგენილი კადრების სტატუსისა და კვალიფიკაციის არაპროპორციული, ასევე ძნელად აღსაქმელი ადგილობრივ ხელისუფლებაში დაკავებული პირებისათვის.

პერიოდულად, პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს მხრიდან იყო გარკვეული მცდელობა, მომხდარიყო გენდერული ასპექტების სახელმწიფო მართვის ყველა დონეზე ინტეგრირება, საბიუჯეტო მოწყობაში გენდერული პასუხისმგებლობის ზრდა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშებში გენდერული პარამეტრების გათვალისწინება, მაგრამ სამთავრობო სტრუქტურების მიერ ის მხარდაჭერილი არ იქნა. დიდი ხნის განმავლობაში სამინისტროებსა და სახელმწიფო უწყებებში არ არსებობდა გენდერულად სეგრეირებული ინფორმაციებიც.

1 წყარო - საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოსაზრებები „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინების შესახებ. 2015 წ, გვ.8.

<http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/54537/2016-%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%AF%E1%83%94%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%98>

2 იქვე

თუმცა, თუ ცენტრალურ დონეზე უფრო მეტად იყო სახეზე სახელმწიფო ჩინოვნიკების ინდივერენტული დამოკიდებულება, რომელიც ხელს უშლიდა გენდერული ბიუჯეტის მეინსტრიმიზს, შედარებით უკეთ წარმართა მუშაობა მუნიციპალიტეტების დონეზე. საინტერესო გამოდგა ამ მიმართულებით ჩატარებული მუშაობა ქ. რუსთავის მუნიციპალიტეტთან. ევროპული გამოცდილების განზოგადებით, ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერით ქალაქის მუნიციპალიტეტში საინტერესო ინიციატივები განხორციელდა. ეს პილოტური პროექტი დღემდე რჩება ერთ-ერთ ნიმუშად, თუ როგორ შეიძლება ადგილობრივ დონეზე გენდერული მეინსტრიმიზის დანერგვა.

დღემდე „გენდერული ბიუჯეტის ინიციატივას მხოლოდ საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერა ჰქონდა. ეს ტენდენცია დღესაც გრძელდება“.<sup>1</sup>

*ადგილობრივი გენდერული საკონსულტაციო საბჭოები - როგორც სამოქალაქო საზოგადოების და ადგილობრივი სახელისუფლებო სტრუქტურების ერთიანი ქმედება გენდერული ბიუჯეტირების პოპულარიზაციისათვის:*

ადგილობრივ დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების ინიციატივების საინტერესო გამოცდილება შექმნა ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაციამ - ფონდი „სოხუმი“. გაეროს ქალთა ორგანიზაციისა და ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის მიერ დაფინანსებული პროექტის ფარგლებში ოთხ მუნიციპალიტეტში შეიქმნა კარგი საფუძველი გენდერული ბიუჯეტირების მნიშვნელობის გააზრების, საჭიროებათა კვლევების პრაქტიკის დანერგვის, ბიუჯეტში გენდერული ასპექტების ასახვისათვის რეკომენდაციების / პროგრამების მომზადებისა და ადვოკატირებისათვის. ორგანიზაციის საქმიანობის შესახებ საქმიანობის გაეროს ანგარიში იუნყება:

„In 2014, Fund Sukhumi, an FGE-assisted grantee, invited her to become a member of one of three Gender Advisory Councils in the municipalities of Kutaisi, Ozurgeti and Senaki. The councils comprise representatives from local government, NGOs, internally displaced people, journalists and community leaders. Members learn about gender mainstreaming and gender-responsive budgeting, and collaborate with community members on gender needs assessments and policy recommendations to solve pressing local issues. “[As a member of the council] I suddenly realized my responsibility,” Some 30 council recommendations have been integrated into local budgets, plans and municipal services. Each municipality now has a Gender Action Plan with an allocated budget, which increased by as much as 50 percent in 2016 over the previous year. Perhaps most importantly, the national Government has amended the Organic Law on Local Self-Government to stipulate the establishment of Gender Advisory Councils in every municipality“.<sup>2</sup>

ფონდი „სოხუმის“ მიერ განხორციელებული პროექტი - ოთხი პილოტური გენდერული საკონსულტაციო საბჭოს დაფუძნებითა და მისი საქმიანობის ხელშეწყობით (ქუთაისში, ბათუმში, სენაკში, ოზურგეთში) - იყო თვალსაჩინო ილუსტრაცია, რათა გასაგები და აღსაქმელი გამხდარიყო ადგილობრივ პოლიტიკასა და პრაქტიკაში გენდერული ასპექტების გათვალისწინების, ბიუჯეტის გენდერული პარამეტრებით განხილვის მნიშვნელობა და სარგებელი.

საბჭოების ბაზაზე შეიქმნა გენდერული თანასწორობის საბჭოების ქსელი, რომელიც მონაწილეობდა გენდერული კანონმდებლობის იმპლემენტაციის სამოქმედო გეგმების განხილვაში და ამზადებდა რეკომენდაციებს. მათ მოახერხეს საინტერესო პრეცედენტის შექმნა, რაც გამოიხატა საპარლამენტო გენდერული თანასწორობის საბჭოსა და მუნიციპალური გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების შეხვედრების ინიცირებაში, სადაც მაღალი შეფასება მიეცა ცენტრალური და ადგილობრივი საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენელთა მონაწილეობით სივრცის შექმნას კონსტრუქციული დიალოგისთვის. შეხვედრის მასალები აისახა პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს 2014 წლის ანგარიშში<sup>3</sup>, სადაც ხაზგასმული იყო საბჭოების შექმნის მიზანი „ადგილებზე გენდერული პოლიტიკის ხელშეწყობის ინსტიტუციური მექანიზმების დანერგვის

1 წყარო - ქალთა ჩართულობის გაძლიერება საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ექსპერტული ანალიზის კრებული. გვ. 122 <http://sapari.ge/wp-content/uploads/2016/05/qalta-chartulobis-gazliereba.pdf>

2 <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/fge-2016-annual-report-en.pdf?la=en&vs=3807>, გვ 41.

3 წყარო - <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/44960/%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%AC%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%AD%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98-2014>, გვ 11

ხელშეწყობა, ქალთა სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის, პოლიტიკური მონაწილეობის გაუმჯობესება“. ანგარიშში ნათქვამია, რომ „შეხვედრის მიზანი იყო ინფორმაციისა და გამოცდილების გაცვლა, კოორდინაციის გაუმჯობესება პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოსა და ადგილობრივ გენდერულ საკონსულტაციო საბჭოებს შორის“. ქსელის ფარგლებში ხდებოდა ინფორმაციების გაცვლა იმ საბიუჯეტო ინიციატივებზე, რომლებიც იყო პასუხი ადგილობრივ გენდერულ საჭიროებებზე.

გენდერული საკონსულტაციო საბჭოების წარმატებულმა პრაქტიკამ განაპირობა პროექტის საბოლოო მიზნის მიღწევის ხელშეწყობა - საკანონმდებლო ცვლილება ადგილობრივი გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციური მექანიზმის დასაწესებლად, რომელშიც პარტნიორ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად ფონდი „სოხუმი“ აქტიურად იყო ჩართული.

#### **4. გენდერული თანასწორობის ადგილობრივი ინსტიტუციური მექანიზმი, როგორც გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის ინსტრუმენტი**

ორგანიზაცია OXSIFAM მხარდაჭერით ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციათა და ექსპერტთა სამუშაო ჯგუფმა შეიმუშავა საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც 2017 წლის აპრილში დაკანონდა და ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის ინსტიტუციური რგოლის შექმნა სავალდებულო გახდა. დღეის მონაცემებით, საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებში უკვე 30-ზე მეტი გენდერული თანასწორობის საბჭო ფუნქციონირებს, რომელთაც გენდერული ბიუჯეტის დანერგვის საკითხი და მისი რეალიზებისათვის საჭირო ღონისძიებები განსაზღვრული აქვთ საბჭოს დებულებით. რამდენიმე მათგანს შექნილი აქვს გენდერული სტრატეგია, სადაც გენდერული ბიუჯეტირება დასახელებულია სტრატეგიულ პრიორიტეტად. განკარგულებაში „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის გენდერული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“<sup>1</sup>.

სტრატეგიის ერთ-ერთი პრიორიტეტია - ა) გენდერული ბიუჯეტი - რომელიც „მოიცავს გენდერული ჯგუფების მოთხოვნათა გათვალისწინებით გენდერულად ორიენტირებული მუნიციპალური ბიუჯეტის ფორმირებას“.

ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში შექმნილი გენდერული თანასწორობის საბჭოები მუშაობენ სამოქმედო გეგმებზე, რომლებშიც გენდერული ბიუჯეტირება ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტია: „გენდერული ბიუჯეტი: ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში, სოციალური პროგრამების ანალიზი და შესაბამისი რეკომენდაციების განვება. შემსრულებლები - მუნიციპალიტეტის გამგეობა; მუნიციპალიტეტის საკრებულო“. თუმცა, სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ მათ სუსტად აქვთ გაცნობიერებული გენდერული ბიუჯეტირების არსი და ჯერ კიდევ ბევრი მიიჩნევს, რომ გენდერულად ნეიტრალური ბიუჯეტი „ყველას ინტერესებს თანაბრად ითვალისწინებს“, ნაკლებად აცნობიერებენ გენდერული განსხვავებების, გენდერული საჭიროებების გათვალისწინების მნიშვნელობას.

ადგილობრივ დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვაში მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭოების როლის ხაზგასმა ხშირად ხდება ქალთა ჯგუფების მხრიდან, რაც აისახა ჩატარებულ კვლევებში: „გენდერული ბიუჯეტირების პრინციპის, კვლევებზე დაფუძნებული პროგრამების დანერგვის ხელშეწყობა უნდა გახდეს საბჭოს საქმიანობის ქვაკუთხედი“<sup>2</sup>.

პროექტის „ქალები თანასწორობისთვის, მშვიდობისა და განვითარებისთვის“ - სამოქალაქო მონაწილეობა გენდერული ბიუჯეტირების პროცესში. გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვის ხელშეწყობის მიზნით ძალისხმევა გასწიეს სხვა ადგილობრივმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა. ნორვეგიის საელჩოს მიერ დაფინანსებული პროექტი გაეროს ქალთა ორგანიზაციის ხელმძღვანელობით 2013-2015 წლებში სამეგრელოს, იმერეთის, ქვემო ქართლისა და შიდა ქართლის რეგიონებში განხორციელდა. „ოქსფამმა“ და გაეროს განვითარების პროგრამამ საქართველოს 11 მუნიციპალიტეტის გაეროს ქალთა ორგანიზაციისა და მისი პარტნიორების - ქალთა საინფორმაციო ცენტრისა და ფონდ „ტასოს“ მიერ იყო ორგანიზებული.

1 2017-2020 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება, 03 / 02 / 2017, ვებგვერდი, 07 / 02 / 2017 სარეგისტრაციო კოდი 010260040.35.101.016363.

2 „ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტო საქართველოს“ კვლევა, ქალთა საჭიროებების კვლევა იმერეთის მხარეში, 2017 წ, კვლევის ავტორი - ფონდი „სოხუმი“, გვ 56. <https://issuu.com/nino5/docs/dc5b9cdd9b3f69>,

პროექტის დიდი ნაწილი შეეხებოდა სერვისების მისაწვდომობის გაუმჯობესებას („ერთი ფანჯრის“ პრინციპი), ადგილობრივი მასშტაბის დაგეგმვისა და ბიუჯეტის შედგენის გენდერულად სენსიტიურ ქცევას („გენდერულად სენსიტიური სამუშაო ჯგუფები“) და სათანადო პირობების შექმნას იმისთვის, რომ თემები გენდერული თვალსაზრისით კიდევ უფრო თანასწორები გახდნენ.

შექმნილი იყო გენდერულად სენსიტიური ბიუჯეტირების სათემო კომიტეტები (ზუგდიდის, საჩხერის, მარნეულის, გორის, თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტებში). პროექტის მონაწილეების შეფასებით, „გენდერულად სენსიტიური ბიუჯეტირების კომიტეტი უაღრესად სასარგებლოა ჩვენთვის. მის მიერ წარმოებულმა ადვოკატირებამ ჩვენს თემს ბევრი სასიკეთო ცვლილება მოუტანა.“<sup>41</sup> საერთაშორისო ორგანიზაციების, პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს მიერ პროექტი დადებითად შეფასდა დაგეგმვისა და ბიუჯეტის შედგენის პროცესში გენდერული საკითხების წინა პლანზე წამოწევის ხელშეწყობის კუთხით.

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, როგორც ადგილობრივ ბიუჯეტში გენდერული ასპექტების გათვალისწინება - მეორე მაგალითი, რომელიც შეიძლება მოვიაზროთ გენდერული ბიუჯეტირების ხელშეწყობ პროცესად, არის მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, რომელიც ბოლო წლებია საქართველოს 11 მუნიციპალიტეტში იწერება. მან შექმნა საუკეთესო პრეცედენტი მოქალაქეთა ჩართულობისა და დემოკრატიული მართვის დასაწერად, რაც გენდერული ბიუჯეტირების პრინციპებს წარმოადგენს. თუმცა - მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული პროექტები მეტწილად გენდერული ხასიათისაა, მათი შერჩევისას წინასწარ განზრახულად არ ხდება გენდერული მარკერების გამოყენება, ასევე, ევროპული გამოცდილებისგან განსხვავებით, არ არის შესწავლილი მასში მონაწილეთა გენდერული მახასიათებლები, სხვა სოციალური სტატისტიკა.

ამ საკითხის ხაზგასმა ხდება კვლევაში „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“: მასში რეკომენდებულია მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროექტებში „ბიუჯეტის შედგენა გენდერული ასპექტებით“: „მნიშვნელოვანია, შემდგომ წლებში კიდევ უფრო მეტი ყურადღება დაეთმოს გენდერული თანასწორობის პრინციპის ასახვას როგორც სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტებში, ასევე ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენისას. მეტი რესურსი უნდა დაეთმოს გენდერული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგიის პოპულარიზაციას და მის ქმედით იმპლემენტაციას ადგილებზე.“<sup>42</sup>

სოციალური ჩართულობის პროექტები - გრძელვადიანი სოციალური სერვისების დასაწერად. გენდერული ბიუჯეტირების პრინციპის დაცვა - ადგილობრივი რესურსების განაწილება მოხდეს მონყვლადი ჯგუფების საჭიროებათა გათვალისწინებით, რისთვისაც ხდება ამ საჭიროებათა კვალიფიციური კვლევა და იდენტიფიცირებული პრობლემების პრიორიტეტიზაცია, გრძელვადიანი ადგილობრივი სერვისების დაწერვაში მოქალაქეთა ჯგუფების აქტიური ჩართვა, პარტნიორ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად („თანაზიარი“, ფონდი „სოხუმი“, ცენტრი „აფხაზეთი“, „ტყიბულის განვითარების ფონდი“) საინტერესო შედეგებს მიაღწია საერთაშორისო ორგანიზაციამ „ფიფლ ინ ნიდ“-მა.

ადგილობრივი სოციალური სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმების შექმნა, რომლებიც ადგილობრივი მონყვლადი ჯგუფების სოციალურ ინკლუზიას, გამოვლენილი საჭიროებების მიხედვით ინიცირებულ სერვისებს, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულ, მოქალაქეთა აქტიური ჩართულობით განხორციელებულ მართვას, ადგილობრივ მონაცემთა ბაზებს და ბიუჯეტის პროგრამების მონიტორინგის, მათ შორის გენდერული მარკერებით მონიტორინგის პრაქტიკას ნერგავენ, თითქმის ფეხდაფეხ მიჰყვება გენდერული ბიუჯეტირების ძირითად პრინციპებს და მოცემულ ლოკაციაში სოციალური სამართლიანობის, მონყვლად ჯგუფებზე ზრუნვის, გრძელვადიანი სერვისების დაწერვის, რესურსების საჭიროებათა მიხედვით განაწილების საკითხების ინიცირებით, ფაქტობრივად, დიდი წვლილი შეაქვს ადგილობრივ დონეზე გენდერულ მეინსტრიმინგში.

ადგილობრივ გენდერულ მეინსტრიმინგში საინტერესო პრეცედენტი შეიქმნა თერჯოლის მუნიციპალიტეტის ა(ა)იპი-ში, რომელიც, ძირითადად, ახალგაზრდული მიმართულებით მუშაობს და საჭიროებათა კვლევების, საბიუჯეტო პროგრამების ინიცირებისას განხორციელებული პროგრამების გენდერული ანალიზის, მიღებული ეფექტის საფუძველზე მომზადებული წინადადებებით

1 ინტერნეტ-სტატია „გენდერული თვალსაზრისით სენსიტიური ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები“ <http://georgia.unwomen.org/ka/news/stories/2015/10/gender-sensitive-local-governments>

2 კვლევა „მონაწილეობითი ბიუჯეტირება“.

მუნიციპალიტეტში ნერგავს გენდერული ბიუჯეტირების ასპექტებს. ახალგაზრდები, როგორც გენდერული დღის წესრიგის სუბიექტი, მათი საჭიროებები და მათი რესურსის გამოყენება რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური აღმავლობის საკითხში გრძელვადიანი გენდერული პერსპექტივის საუკეთესო ნიმუშია.

მიჩნეულია, რომ გენდერული ბიუჯეტირების პროცესში უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით.

სამწუხაროდ, საქართველოში ბიუჯეტის გენდერული ანალიზის საკმაოდ მცირე პრაქტიკა არსებობს. არსებული ერთეული კვლევების მიხედვით, „ადგილობრივ ბიუჯეტში სოციალური დაცვის სფეროში ბიუჯეტის გენდერული ხასიათი პროგრამულად არ არის დანაწევრებული, მის ფორმატში არ არის გენდერული მაჩვენებლები იდენტიფიცირებული.“<sup>1</sup>

ბიუჯეტის გენდერული ანალიზის მცდელობა აქვთ ასევე ადგილობრივ სამოქალაქო ორგანიზაციებს, რომელთა ძალისხმევას ექსპერტები მაღალ შეფასებას აძლევენ, რადგან ეს საშუალებას იძლევა, ამ კუთხით არსებული მწირი მატერიალური და მეთოდოლოგიური რესურსების პირობებში მუნიციპალიტეტებმა მიიღონ მათთვის საჭირო ინფორმაციები, რომლებიც აუცილებელია გენდერული ბიუჯეტის პრინციპის დასაწერად. „მუნიციპალიტეტებში არსებული საბიუჯეტო პროცესები აუცილებლად საჭიროებს გენდერული ანალიზის ელემენტების დანერგვას. ამგვარი მიდგომა ხელს შეუწყობს ადგილობრივი ბიუჯეტის სტრუქტურულ სრულყოფას, ქალებისა და კაცების, საზოგადოების სხვა ჯგუფების პრიორიტეტების დაფინანსებას სამართლიანობის უზრუნველყოფის ვით.“<sup>2</sup>

ქალთა არასამთავრობო ორგანიზაცია ფონდი „სოხუმის“ ძალისხმევით, ხელშეწყობილი იყო ადგილობრივ დონეზე ბიუჯეტების გენდერული ანალიზის დანერგვის პრაქტიკა. ადგილობრივი საჯარო მოხელეების, დარგის სპეციალისტების, სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით ჩატარდა ქუთაისის, ბათუმის, ოზურგეთის, სენაკის ადგილობრივი ბიუჯეტების გენდერული ანალიზი იმის გამოსავლენად, რამდენად პასუხობდა ბიუჯეტი ქალების და კაცების განსხვავებულ საჭიროებებს. რამდენად იყო ბიუჯეტი ორიენტირებული ადგილობრივი მოწყვლადი ჯგუფების მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე.

ადგილობრივ დონეზე გენდერული ბიუჯეტირების საკითხის მეტწილად დეკლარაციული ხასიათის დადასტურებაა მუნიციპალიტეტების სოციალური პრიორიტეტების დოკუმენტები, სადაც, როგორც წესი, არ არის ასახული გენდერულად სენსიტიური საკითხები, გენდერული დისპროპორციის შემცირების მექანიზმები. უფრო მეტიც, საერთოდ ნახსენებიც კი არ არის ტერმინი „გენდერი“, მაშინ როდესაც მუნიციპალური გენდერული თანასწორობის საბჭოების საკრებულოს მიერ დამტკიცებულ დებულებებში, გენდერულ სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში დეკლარირებულია გენდერული ბიუჯეტირება, როგორც ადგილობრივი პრიორიტეტი.

გენდერული ბიუჯეტირების კუთხით არსებული სადღეისო სიტუაცია, სამომავლო პერსპექტივები და ზოგადად, ადგილობრივ დონეზე გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების მნიშვნელოვანი გამოწვევები გამოიკვეთა ფონდი „სოხუმის“ ეგიდით გამართულ შეხვედრათა ციკლში ადგილობრივ გენდერულ პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ საჯარო მოხელეებთან, საკრებულოს წევრებთან, ადგილობრივ არასამთავრობო სექტორთან 2017 წელს (შეხვედრათა ციკლში საშუალოდ 21 მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელი, სამოქალაქო აქტივისტები, ექსპერტები მონაწილეობდნენ. რაოდენობა - 151 მონაწილე). ხარვეზად დასახელდა კოორდინაციის სისუსტე და ინსტიტუციური განვითარების კუთხით არსებული სტაგნაცია; ინფორმაციის გაცვლის, გამოცდილების გაზიარების საკითხის უგულებელყოფა; კვალიფიციურ არასამთავრობო სექტორთან კონსულტირების სერვისის დეფიციტი; თემის არაპოპულარულობა ადგილობრივ საჯარო მოხელეებში; პრაქტიკა, როცა გენდერული მინისტრინგი მთლიანად დამოკიდებულია ადგილობრივი ხელმძღვანელობის კეთილ ნებაზე, ადგილობრივ გენდერულ მრჩეველებს კი დაკისრებული აქვთ მაღალი პასუხისმგებლობა შედარებით დაბალი სტატუსის ფონზე და გაურკვეველი მანდატი გენდერული საკითხების მართვისათვის.

1 წყარო - ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი, მიხეილ თოქმაზიშვილი, გვ.20

2 კვლევა ქუთაისის, სენაკის, ოზურგეთის სამოქალაქო ჯგუფების გენდერული საჭიროებების ადგილობრივ ბიუჯეტში ინტეგრირებისათვის, კულტურულ-ჰუმანიტარული ფონდი „სოხუმი“, ივნისი, 2015 წელი <http://fsokhumi.ge/images/2016/28.01-28.02/Publik/Down/GE.PDF>

## **5. არასამთავრობო სექტორის სოციალური მომსახურების სახელმწიფო მხარდაჭერა, როგორც გენდერული ბიუჯეტირების ნაწილი**

გენდერული ბიუჯეტირების პრინციპების დანერგვის პროცესში, ადგილობრივი ხელისუფლების გარდა, აქტიურებად მოიაზრება მოქალაქეთა ჯგუფები, კერძო სექტორი და, რა თქმა უნდა, არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომელთაც ხშირად აქვთ შესაბამისი კვალიფიკაცია, რესურსი, რათა შესთავაზონ და გაუწიონ სათანადო სოციალური მომსახურება, დანერგონ ადგილობრივ დონეზე ის სერვისები, რომელთა მიწოდება სხვადასხვა მიზეზის გამო ადგილობრივ ხელისუფლებას არ შეუძლია. სამწუხაროდ, ამ საკითხის მიმართ დამოკიდებულება სათანადო არაა.

**6. ქართულ რეალობაში ნაკლებად არის დანერგილი სოციალური სერვისების აუთსორსინგი**, როგორც ხარჯების, დროის რესურსების ეკონომიის ეფექტური პრაქტიკა, რომელიც სამუშაოს გარე მომწოდებლისთვის, ამ შემთხვევაში კვალიფიციური არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის გადაცემას გულისხმობს. პრაქტიკა, რომ - სახელმწიფოს მიერ გარკვეული სერვისების არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის „მიყიდვა“ მოხდეს, მაგალითად, - საჭიროებათა კვლევების, საკონსულტაციო მომსახურების, მცირე მენარმეობის ხელშეწყობის და ა.შ., როგორც ზემოთ იქნა ნაჩვენები, ჩანასახოვანი სახით მხოლოდ რამდენიმე მუნიციპალიტეტში არსებობს. მაგალითად - ზუგდიდის ადგილობრივ ბიუჯეტში არსებობს მუხლი, რომელიც საშუალებას აძლევს არასამთავრობო სექტორს, მონაწილეობა მიიღოს საგრანტო კონკურსში და განახორციელოს სხვადასხვა სოციალური პროგრამა მონყვლადი ჯგუფების სასარგებლოდ. ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების დიდი ძალისხმევის მიუხედავად, ადგილობრივი თუ ცენტრალური უწყებების საბიუჯეტო რესურსების გამოყენება სოციალური პოლიტიკის განხორციელებისათვის მათთვის მკაცრად შეზღუდულია, რაც სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკის არაეფექტურობაზე მიანიშნებს.

## **V. დასკვნები და გოგადი რეკომენდაციები**

მიუხედავად საქართველოში გენდერულ თანასწორობასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო და პოლიტიკის შემუშავების მხრივ არსებული მნიშვნელოვანი პროგრესისა, მათი განხორციელებისა და ზეგავლენის კუთხით გამოწვევები კვლავ რჩება.

არსებობს მრავალი სტრატეგია და კანონი, რომელიც გენდერული თანასწორობის მუხლებს შეიცავს, მაგრამ რეალობა აჩვენებს, რომ გენდერული თანასწორობის დებულებების უმრავლესობა ფურცელზე რჩება, არის განხორციელებისა და პასუხისმგებლობების მკაფიო განაწილების ნაკლებობა; გენდერული თანასწორობის დებულებებს აკლიათ დროში განერილი მიზნები, საფუძვლები თუ ინდიკატორები პროგრესის გასაზომად, ასევე, არის მონიტორინგისა და ანგარიშგების მექანიზმების, ბიუჯეტური სახსრების ნაკლებობა და ზედმეტი მოლოდინი, რომ ინიციატივები დონორების მიერ დაფინანსდება.

ბოლო წლებში მოხდა გარკვეული გაუმჯობესება, მაგრამ ბევრ მუნიციპალიტეტში ჯერ კიდევ არ არის დანერგილი სქესის მიხედვით დაყოფილი მონაცემების მოპოვება და / ან გაანალიზება.

თვალშისაცემია, რომ მუნიციპალიტეტში გენდერული პრობლემები სოციალურ პრობლემებთან უფრო მეტად არის იდენტიფიცირებული, ვიდრე ეკონომიკურთან. ბიუჯეტების კონცეფციაში ეკონომიკური საკითხები მეორეხარისხოვანია. ამას ადასტურებს მათზე გამოყოფილი ასიგნებების სიმცირე და გაურკვეველი ეკონომიკური სტრატეგია, გენდერთან დაკავშირებული საკითხების იგნორირება მუნიციპალური პრიორიტეტების დოკუმენტში. ნაკლებად არის გააზრებული მოქალაქეთა იდენტიფიცირებულ გენდერულ საჭიროებებზე დაფუძნებული, გრძელვადიანი სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების დანერგვა, როგორც გენდერული ბიუჯეტირების მნიშვნელოვანი კომპონენტი.

მეტწილად, გენდერული საკითხები ინტეგრირებულია ოჯახების სოციალური დაცვის პროგრამაში. მას კონკრეტული მიზნობრივი ხასიათი არ გააჩნია, ხოლო ბიუჯეტირების ფორმატი კი გენდერული მაჩვენებლების იდენტიფიცირებით, სერიოზულ დახვეწას მოითხოვს, რათა გაადვილდეს მისი გენდერული თვალსაზრისით ნაკითხვა. ეს შედარებით გაადვილებულია პროგრამული ბიუჯეტის პირობებში, რომელიც სადღეისოდ, ბევრ მუნიციპალიტეტს ჯერ არ გააჩნია, მაგრამ იქაც, სადაც ისინი არსებობს, საერთო „სენია“ ბუნდოვანი მიზნები და ამოცანები, ინდიკატორები.

მიუხედავად აღიარებისა, რომ გენდერულად დისაგრეგირებული მონაცემები არსებითია გენდერული ბიუჯეტირების ინიციატივისათვის, სამწუხაროდ, ის მხოლოდ კანტიკუნტად სრულდება. მუნიციპალიტეტებს ნაკლებად აქვთ გააზრებული ადგილობრივი გენდერული სტატისტიკის, სქესის ნიშნით და / ან სხვა სოციალური შინაარსის მონაცემების მნიშვნელობა.

გენდერული თანასწორობის რიგ საბჭოებს გააჩნია სათანადო პოტენციალი და შეუძლია მნიშვნელოვანი როლის შესრულება, მათი გარკვეული ნაწილი პარტნიორ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით ცდილობს საკითხის ადგილიდან დაძვრას. ამ ინსტიტუტების მთავარი გამოწვევა ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ფინანსური და მეთოდოლოგიური რესურსების ნაკლებობაა. სათანადო ფინანსური რესურსების უზრუნველყოფის სამართლებრივი ან პოლიტიკური ვალდებულება არ არსებობს და მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული.

რაც შეეხება საკითხით დაინტერესებულ არასამთავრობო ორგანიზაციებს: მათი უმეტესობა საერთაშორისო დონორების დახმარებაზეა დამოკიდებული.

**ამკარაა გენდერული ბიუჯეტირების ფართომასშტაბიანი პრაქტიკის დანერგვის ნელი ტემპი, რის მიზეზად სახელდება ის, რომ** ადგილობრივ მოხელეებში გენდერული ბიუჯეტირება არ არის გააზრებული, როგორც ეფექტური მექანიზმი საბიუჯეტო სფეროში გენდერული ასპექტების ინსტიტუციონალიზაციისათვის, რომელიც ყურადღებას მიაპყრობს გენდერული უთანასწორობის პრობლემას. ის, რომ მას შეუძლია დასაბამი მისცეს პოზიტიურ ცვლილებებს კანონებსა და პოლიტიკაში მათში არსებული გენდერული პრობლემების ასახვით.

ასევე არ არის გაცნობიერებული, რომ გენდერული ბიუჯეტის დანერგვა ადგილობრივ დონეზე არის საშუალება, უფრო მეტად გააქტიურდეს და გამყარდეს სამოქალაქო საზოგადოების პოზიციები და მიიღოს აქტიური მონაწილეობა მართვაში, თუმცა თვითმმართველობაში ადგილობრივი ჯგუფების მონაწილეობის აუცილებლობაზე ყველა თანხმდება. ანუ - გენდერული ბიუჯეტირება ჯერ კიდევ არ განიხილება, როგორც უთანასწორობის შემცირებისა და საზოგადოებრივი რესურსების სამართლიანი განაწილების საშუალება. დღემდე გენდერულ ბიუჯეტირებაზე მეტი საუბარი მიდის - ვიდრე რეალური საქმეები.

გენდერული ბიუჯეტირებისთვის ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს საკითხიც, რომ არ ხდება ადგილობრივი პროგრამების ეფექტურობის ანალიზი, რათა მის საფუძველზე შემდგომში მოხდეს სწორი პრიორიტეტიზაცია, რესურსების უფრო სამართლიანი და რაციონალური გამოყენება, ფინანსების ეფექტური განაწილება და სოციალური ბალანსის დამყარება.

**წინამდებარე კვლევის საფუძველზე, ადგილობრივი გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვისათვის, შეიძლება, ფორმულირებულ იქნეს შემდეგი რეკომენდაციები, როგორც გენდერული მეინსტრიმინგის დანერგვის სანინდარი:**

- გენდერული ბიუჯეტირების დასაწერად უნდა იქნეს გათვალისწინებული შედეგი, რომელიც დაუდგება ქალს ან კაცს ამა თუ იმ ღონისძიების განხორციელებისას. შეეხება ეს კანონმდებლობას, სტრატეგიულ პოლიტიკას თუ პროგრამებს ყველა სფეროში და ყველა დონეზე. გენდერული ბიუჯეტირების მცდელობისას სპეციალისტები, პირველ რიგში, ორიენტირებული უნდა იქნენ გენდერული უთანასწორობის შემცირებაზე და მოხდეს იმ მიზეზების კვლევა, რაც იწვევს ამ უთანასწორობას და დისპროპორციებს.

- გენდერული ბიუჯეტირების სხვადასხვა ეტაპზე ქალისა და კაცის / სხვა გენდერული ჯგუფების თანაბარი მონაწილეობა თვითმმართველობაში - გენდერულ ბიუჯეტირებაში წარმატების მომტანია, ამიტომ უნდა იყოს დანერგილი კონკრეტული ღონისძიებები და სტრატეგიები ყველა დონეზე გენდერული ბალანსის დანერგვისათვის.

- მოქალაქეთა მონაწილეობა შეიძლება განხილული იყოს, როგორც გენდერული ბიუჯეტირების აუცილებელი პირობა. ეს ეხება ბიუჯეტირების ყველა ეტაპს: დაგეგმვას, რეალიზებას და ანგარიშგებას და აუცილებელია ამ მონაწილეობის მექანიზმების სახელმწიფო უზრუნველყოფა და მხარდაჭერა.

- არსებული კანონმდებლობით, ადგილობრივ თვითმმართველობებს შეუძლიათ სახელფასო ფონდის 1% გახარჯვა ადგილობრივ მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების საგანმანათლებლო ღონისძიებებზე. ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა მიეცეს რეკომენდაცია, ამ თანხის ნაწილი დაიხარჯოს მოხელეთა გენდერული კომპეტენციის ასამაღლებლად, მათ შორის გენდერული ბიუჯეტირების საკითხის ირგვლივ განათლების ასამაღლებლად.



- იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო ორგანიზაციების სტრუქტურებში ოპერატიული პროცესის ვალდებულება აკისრიათ სხვადასხვა დონის სახელმწიფო მოხელეებს, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს მათი გენდერული კომპეტენტურობის ამაღლებას (მაგალითად, საფინანსო, იურიდიული სამსახური).

- განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჭიროებათა კვლევის დანერგვა, თვითმმართველობის ბიუჯეტის შესწავლა ბიუჯეტის პროექტში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინებით; ამ საკითხში საჭიროა კვალიფიციურ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, საექსპერტო წრეებთან მჭიდრო კონტაქტი, პერიოდული კონსულტირების რეჟიმი.

- მუნიციპალური და სოფლის ადგილობრივი მთავრობა უნდა დაეხმაროს გენდერულ მრჩევლებს და / ან გენდერულ პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ პირებს თვითმმართველობაში და წახალისოს მათი ახალი ინიციატივები გენდერული თანასწორობის მიღწევის საკითხში. მრჩევლები უნდა ცდილობდნენ გენდერული პოლიტიკის ცნობადობის გაზრდას საზოგადოებაში, რათა მათ მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივად განხორციელებულ პროგრამებში, გენდერულად სენსიტიურ ბიუჯეტირებაში, თემის პრიორიტეტების დასახვაში და ა.შ.

- ადგილობრივი გენდერული თანასწორობის საბჭოს დაკანონების შემდგომ, რომელიც ცალსახად პოზიტიურ მოვლენას წარმოადგენს, მნიშვნელოვანია მისი აღსრულების უზრუნველსაყოფად ინსტიტუციური მექანიზმების გაძლიერება იმისათვის, რომ მიღებული კანონი მხოლოდ დეკლარაციულ ხასიათს არ ატარებდეს. ამისთვის უნდა მოხდეს ადგილობრივი გენდერული თანასწორობის საბჭოების ინსტიტუციური და მეთოდოლოგიური გაძლიერება, მჭიდრო კომუნიკაცია პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოსთან, საკოორდინაციო ფუნქციის დანერგვა სამხარეო ადმინისტრაციების აპარატში.

- ბოლო სახელმწიფო სამოქმედო გეგმების პროექტებში გაჩნდა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობის პლატფორმის დანერგვის ამოცანა, რაც კვალიფიციურ არასამთავრობო სექტორთან თანამშრომლობის გარეშე ძნელი მისაღწევია. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს იმ სტრუქტურათა მაკოორდინირებელ ფუნქციას, ვისაც ეკისრება პირდაპირი პასუხისმგებლობა ადგილობრივ დონეზე მიმდინარე გენდერულად სენსიტიურ პოლიტიკაზე. განსაკუთრებით რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს.

- სასურველია, მოხდეს ბიუჯეტირების პროცედურების გადახედვა. უნდა დადგინდეს საჯარო განხილვისათვის ბიუჯეტის პროექტის გამოქვეყნების ვადა. ასევე, საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებული უნდა იყოს პრიორიტეტების დოკუმენტის შედგენაში მოსახლეობის მონაწილეობა. მასში უფრო თამამად უნდა აისახოს გენდერული ასპექტები, როგორც მოქალაქეთა მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესების გათვალისწინების საშუალება.

- სასურველია, შეიქმნას მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მხრიდან მიღებული გადაწყვეტილებების კონტროლს, მაგალითად, - ფინანსთა სამინისტროს გადაწყვეტილება - გენდერულად სენსიტიურ პროგრამებთან მიმართებაში, საჭიროებიდან გამომდინარე, პროგრამის შეფასების ერთ-ერთ ინდიკატორად გამოყოფილ იქნას პროგრამის გენდერულ ასპექტში შეფასების ინდიკატორი. ამისთვის იმ მუნიციპალიტეტებში, სადაც ჯერ კიდევ არ არის დანერგილი პროგრამული ბიუჯეტირების პრაქტიკა, დროულად უნდა დაინერგოს პროგრამული ბიუჯეტის პრინციპი, რომელიც კარგ საფუძველს ქმნის გენდერულ ბიუჯეტირებაზე გადასასვლელად.

- ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებს უნდა მიეცეთ საშუალება, გამოიყენონ ადგილობრივი თუ ცენტრალური უწყებების საბიუჯეტო რესურსები და მიიღონ მონაწილეობა სოციალური პოლიტიკის განხორციელებაში, რათა სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკა გახდეს უფრო ეფექტური.

- სასურველია ადგილობრივმა ხელისუფლებამ გამოიყენოს საკუთარი რესურსები გენდერულად დანაწევრებული მონაცემების ბაზის შესაქმნელად, სადაც შევა მოსახლეობის დემოგრაფიული მონაცემები, უმუშევართა კვალიფიკაცია, განათლება, მოთხოვნა სამუშაო ძალაზე, სხვადასხვა სახის სოციალური ინფორმაცია და სხვ. მხოლოდ პირველადი გენდერული მაჩვენებლების შეგროვების, სისტემატიზაციის და საინფორმაციო ბანკის ფორმირების შემდეგ გახდება ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი ხელმისაწვდომი მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში და საფუძველი დაედება გენდერზე ორიენტირებული საბიუჯეტო პოლიტიკის მექანიზმსა და ინსტრუმენტების შექმნას.

## გამოყენებული ლიტერატურა

- ჩარიტა ჯაში, გენდერული ბიუჯეტი / სემინარის მასალები, თბილისი, 2004.
- ქალთა ჩართულობის გაძლიერება საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში, ექსპერტული ანალიზის კრებული, მომზადებულია ნიდერლანდების მრავალპარტიული დემოკრატიის ინსტიტუტისთვის კანადის ადგილობრივი ინიციატივების ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით, 2013.
- წყარო - „ევროპული ქარტია ადგილობრივ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანასწორობის შესახებ“ ევროპის მუნიციპალიტეტთა და რეგიონთა საბჭო (CEMR).
- მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ქალაქ ბათუმის, ქალაქ ქუთაისისა და ქალაქ ახალციხის მუნიციპალიტეტებში. IDFI ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი. თბილისი, 2017 წელი.
- მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2016 წ.
- სამოქალაქო ჩართულობა გადანაცვების მიღების პროცესში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, ნაწილი 1: კანონები და პოლიტიკა, ევროპის საბჭო, სტრასბურგი, საფრანგეთი, 2016 წლის მარტი.
- წყარო - საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოსაზრებები „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინების შესახებ. 2015 წ.
- გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში  
„საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების ღონისძიებათა 2014–2016 წლების სამოქმედო გეგმის“ შესრულების ანგარიში. მოქალაქეთა მონაწილეობა თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესში. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბილისი, 2010. გვ 49.
- გენდერი და პოლიტიკა, თბილისი, 2006.
- ქალთა ჩართულობის გაძლიერება საქართველოს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ექსპერტული ანალიზის კრებული.  
<http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/fg-2016-annual-report-en.pdf?la=en&vs=3807>
- 2017-2020 მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება, 03/02/2017, ვებგვერდი, 07/02/2017  
ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი, მიხეილ თოქმაზიშვილი.  
გაეროს ქალთა ორგანიზაციის წლიური ანგარიში 2013-2014; ხელმისაწვდომია ბმულზე: [org/~ / media / 58ED9AE6A3B544149C9DEFA302CC9884.ashx](http://media/58ED9AE6A3B544149C9DEFA302CC9884.ashx)
- საქართველოში ქალთა უფლებების ადვოკატირების სახელმძღვანელო, გაეროს ქალთა ორგანიზაცია. ხელმისაწვდომია ბმულზე:  
<http://georgia.unwomen.org/~ / media / field%20office%20georgia / attachments / publications / 2014 / womens%20rights%20evidence%20based%20advocacy%20manual%20geo.pdf>
- ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტო საქართველოს კვლევა - ქალთა საჭიროებების კვლევა იმერეთის მხარეში, კვლევის ავტორი - ფონდი „სოხუმი“
- საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მოსაზრებები „საქართველოს 2016 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, საქართველოს კანონის პროექტში გენდერული თანასწორობის ასპექტების გათვალისწინების შესახებ, 2015/ [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)
- გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელება საქართველოში „საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების ღონისძიებათა 2014–2016 წლების სამოქმედო გეგმის“ შესრულების 2015 წლის ანგარიში
- ინტერნეტ-რესურსი - საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს საქმიანობის ანგარიში, სექტემბერი 2013 - დეკემბერი 2014

## გენდერული თანასწორობა საქართველოში: ქვეყნის ვალდებულებები და პროგრესი საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში

### შესავალი

2014 წ. ივნისში ევროკავშირმა და საქართველომ ხელი მოაწერეს ასოცირების შეთანხმებას, რათა მნიშვნელოვნად გაეღრმავებინათ პოლიტიკური და ეკონომიკური კავშირები. ასოცირების შეთანხმებისა და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმების ხელშეწყობის მიზნით შემუშავდა საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი 2014-2016 წლებისათვის. ამ ხელშეკრულებათა ფარგლებში, საქართველომ აიღო ვალდებულება, უზრუნველყოს გენდერული თანასწორობა და დაამკვიდროს თანაბარი მოპყრობა პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში, რაც დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობის მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს და თანასწორობაზე დაფუძნებული მდგრადი განვითარების აუცილებელი წინაპირობაა. ასოცირების შეთანხმება სავალდებულო იურიდიული ინსტრუმენტია, რომელიც ადასტურებს საქართველოს ევროპულ მისწრაფებებს და მის სტრატეგიულ პოლიტიკურ პრიორიტეტს, განავითაროს უფრო ღრმა ურთიერთობები ევროკავშირთან. იგი ხელს უწყობს ხალხებს შორის კომუნიკაციას და თანამშრომლობას და განსაზღვრავს იმ ევროპულ ფასეულობებსა და სტანდარტებს, რომელთა ინტეგრირებაც უნდა მოხდეს ყოველდღიურ ცხოვრებაში სოციალური, პოლიტიკური და კულტურული მიმართულებებით.

ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერა უმნიშვნელოვანეს მოვლენად იქცა საქართველოს ევროპაში ინტეგრაციის საქმეში, რაც საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ დაიწყო. მას მერე ევროკავშირში ინტეგრაცია საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგის უპირველეს ამოცანად რჩება. ევროკავშირში ინტეგრაციას საქართველოს მოსახლეობაშიც ფართო მხარდაჭერა აქვს. ენ-დი-აის (NDI) ბოლო გამოკითხვის თანახმად, საქართველოს მოსახლეობის 80 პროცენტი მხარს უჭერს საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციას, რაც 2016 წლის 72-პროცენტიან მაჩვენებელთან შედარებით მხარდაჭერთა ზრდის ტენდენციაზე მიუთითებს.<sup>1</sup> აღსანიშნავია, რომ მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის არსებული მწვავე დაპირისპირებებისა და უთანხმოების მიუხედავად, ევროკავშირში ინტეგრაცია კვლავაც რჩება საგარეო პოლიტიკის იმ უმთავრეს პრიორიტეტად, რომელზეც თანხმდება საქართველოში მოქმედი ყველა მსხვილი პოლიტიკური ძალა.

საქართველოს ევროკავშირთან დაახლოებას თან ახლავს გარკვეული სიძნელებები. მას შემდეგ, რაც ხელი მოეწერა ასოცირების შეთანხმებას, რაც საქართველოს ევროატლანტიკური მისწრაფებების მხრივ ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიღწევაა, ბევრი რამ არის გასაკეთებელი, რათა გადავიდეთ ხელშეკრულების განხორციელების ეტაპზე. იგი მოითხოვს სახელმწიფოს მხრიდან მტკიცე მზადყოფნას, დაგეგმოს და განახორციელოს ყოვლისმომცველი რეფორმები მრავალი მიმართულებით, რათა ისინი თავსებადი გახდეს ევროპულ სტანდარტებთან.

<sup>1</sup> ენ-დი-აის გამოკითხვის პრეს-რელიზი: ქართველების მხარდ მხარდაჭერა ევროკავშირისა და ევროატლანტიკური მისწრაფებებისადმი, მაისი, 2017, იხ. ბმული: <https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release-April%202017-Foreign%20Affairs-ENG.pdf>

საქართველოს ოფიციალური პირები ცალსახად იძლევიან დაპირებებს, რომ დროულად განახორციელებენ იმ ღონისძიებებს, რომლებიც ქართულ კანონმდებლობას ევროკავშირის სტანდარტებს დაუახლოებს. მთავრობა აპირებს გაატაროს მნიშვნელოვანი რეფორმები, რომლებიც მიზნად ისახავს ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესასრულებლად საჭირო ჩარჩოს შექმნას, რაც აისახა საქართველო-ევროკავშირის ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში.

მოცემული ნაშრომი მიმოიხილავს ასოცირების დღის წესრიგისა და ეროვნული სამოქმედო გეგმის მიმდინარეობას, გამოწვევებსა და მიღწევებს, კერძოდ კი ხელშეკრულების იმ ნაწილში, რომელიც შეეხება გენდერულ თანასწორობასა და თანასწორ მოპყრობას. განხილული იქნება ამ თემატიკის სამი ძირითადი მიმართულება:

- მდგომარეობის გაუმჯობესება გენდერული თანასწორობის მხრივ და სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი მოპყრობის უზრუნველყოფა;
- ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების, დედობის დაცვის, მშობლისა და პროფესიულ მოვალეობათა ურთიერთშეთავსების რეგულაციების დაახლოება ევროპულ სტანდარტებთან ისე, როგორც ამას ითვალისწინებს ასოცირების შეთანხმება;
- ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ კანონმდებლობის აღსრულების გაძლიერება, ცნობიერების ამაღლება მოსახლეობის ფართო ფენებში, მათ შორის ისეთ პროფესიულ წრეებში, როგორიცაა პოლიცია, განსაკუთრებით სოფლად და უმცირესობებით დასახლებულ ადგილებში. საკონსულტაციო მომსახურებისა და თავშესაფრის მისაწვდომობის გაუმჯობესება ძალადობის მსხვერპლთათვის.

## მეთოდოლოგია

ნაშრომის მიზანია, წარმოადგინოს ასოცირების შეთანხმების განხორციელების ალტერნატიული ანალიზი თანასწორი მოპყრობის კუთხით, გამოავლინოს ის პროგრესი, რაც მიღწეულია ამ მიმართულებით ხელშეკრულების დებულებების დაგეგმვის, განხორციელებისა და აღსრულების საქმეში. გარდა ამისა, ნაშრომში არის მცდელობა, გამოვავლინოთ სამოქმედო გეგმაში არსებული გამოწვევები და წინააღმდეგობები.

თანასწორი მოპყრობის თემატიკა ახალი მიმართულებაა საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში. განსხვავებით ასოცირების შეთანხმების სხვა საკითხებისგან, რომლებიც ადრეც გამხდარა დისკუსიებისა და განხორციელების საგანი ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში, საქართველოს მთავრობას პირველად მოუხდა გეგმაში ისეთი აქტივობების შემუშავება, რომლებიც თანასწორი მოპყრობის თემატიკაზეა კონცენტრირებული. ამიტომ, განხორციელების შეფასებასთან ერთად, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანია სამოქმედო გეგმის შინაარსის შეფასებაც.

ასოცირების დღის წესრიგში თანასწორი მოპყრობის კუთხით ისახება სამი ძირითადი მიმართულება:

- 1) სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში გენდერული თანასწორობის გაძლიერება;
- 2) ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების რეგულაციების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება;
- 3) ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ კანონმდებლობის აღსრულების გაძლიერება, ცნობიერების ამაღლება, მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურებისა და თავშესაფრის მისაწვდომობის გაუმჯობესება.

კვლევა მიზნად ისახავს, წარმოადგინოს აღნიშნული სამი მიმართულებით არსებული კონტექსტისა და ქალთა პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობის მოკლე მიმოხილვა; განიხილოს 2016-2017 წწ. სამოქმედო გეგმა, მოახდინოს მისი თვისობრივი შეფასება და განსაზღვროს, რამდენად შეესაბამება მასში დაგეგმილი აქტივობები ასოცირების შეთანხმებით განსაზღვრულ მიზნებს; შეაფასოს სამოქმედო გეგმის განხორციელების კონკრეტული მიმართულებები. და ბოლოს, კვლევა ეროვნულ და საერთაშორისო დონის აქტორებს სთავაზობს რეკომენდაციებს პოლიტიკის შემუშავებისათვის.

მოცემული ანგარიში ეყრდნობა პოლიტიკური და სამართლებრივი დოკუმენტების, ეროვნული სამოქმედო გეგმების განხორციელების შესახებ არსებული ოფიციალური ანგარიშების, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული სხვადასხვა ანალიტიკური კვლევის და აგრეთვე საინფორმაციო სტატიების მიმოხილვას. ამდენად, ანგარიში წარმოადგენს ინფორმაციის ალტერ-

ნაციონალურ წყაროს საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების განხორციელების პროცესის შესახებ ზემოთ აღნიშნული სამი მიმართულებით.

## თავი 1. ქალები საქართველოს სოციალურ, კოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში

საქართველოს დამოუკიდებლობის შემდგომი გარდამავალი პერიოდი ხასიათდებოდა მკვეთრი ეკონომიკური დაღმასვლით, განადგურებული მრეწველობით, უმუშევრობით და მრავალი ეთნიკური კონფლიქტით, რამაც ქალებზე უზარმაზარი გავლენა იქონია. სოციალურმა, ეკონომიკურმა და კულტურულმა ძვრებმა საზოგადოებაში მამაკაცისა და ქალის ტრადიციულ როლებზეც მოახდინა ზეგავლენა. ქალებს შეჭიდება მოუხდათ თავიანთი როლის შესახებ დამკვიდრებულ კულტურულ და სოციალურ სტერეოტიპებთან, რადგან ოჯახის ყოფილ დიასახლისებს ის ტვირთი დააწვათ, რაც ადრე მამაკაცებს ეკუთვნოდათ. მათ პასუხისმგებლობა დაეკისრათ ოჯახის მატერიალურ კეთილდღეობაზე. ამასთან, კატასტროფულად გაუარესებულმა სოციალური უზრუნველყოფის სისტემამ და ოჯახისა და ბავშვთა დახმარების სახელმწიფო სისტემის კრახმა ქალები არაპროპორციულად მეტად დააზარალა. ოჯახის კეთილდღეობის საკითხებში სახელმწიფოს ჩაურევლობის პოლიტიკა არ კომპენსირებულა მამაკაცების მხრიდან საოჯახო საქმეებში გაზრდილი მონაწილეობით. ქალები იძულებული გახდნენ, ორმაგი ტვირთი აეღოთ მხრებზე. ისინი აგრძელებენ სოციალურ სფეროში და კერძო სექტორში მუშაობას, თანაც კვლავ უწევთ საოჯახო საქმეების კეთებას. ამგვარი ტრადიციული პრაქტიკა და მიდგომა ნაკლებ შესაძლებლობას უტოვებს ქალებს, მონაწილეობა მიიღონ და გზა გაიკვლიონ ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში.

საქართველოში ქალთა ორგანიზაციებისა და მოძრაობების გაძლიერებამ და ქალების ლიდერობის შესაძლებლობების პარალელურმა ზრდამ ბევრ ქალს უბიძგა უფრო აქტიური ჩართვისკენ პოლიტიკაში. თუმცა ქალთა ამგვარი მისწრაფებები ყოველთვის როდი აისახება მაღალ პოლიტიკურ თანამდებობებზე თანაბარი წარმომადგენლობით. დღესდღეობით ქალთა მონაწილეობა პოლიტიკაში და გადწყვეტილებების მიმღებ პოზიციებზე არაპროპორციულად დაბალი რჩება და არ შეესაბამება მათ ინტელექტუალურ შესაძლებლობებს და ლიდერობის პოტენციალს.

ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი, რათა უზრუნველყოთ გენდერული საკითხების მენისტრინგი, მივალწიოთ სტრატეგიების მეტ თანმიმდევრულობას, ავამაღლოთ ცნობიერება გენდერულ საკითხებზე.

ქალთა სტატუსის შეცვლისათვის ბოლო ორი ათწლეული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი და საკვანძო გამოდგა გენდერული თანასწორობის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს ჩამოყალიბების მხრივ. საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულია ქალთა და მამაკაცთა თანაბარი უფლებები. 1995 წ. საქართველო შეუერთდა პეკინის სამოქმედო პლატფორმას და კონვენციას ქალთა წინააღმდეგ დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ.

საქართველომ, როგორც ათასწლეულის განვითარების ამოცანების ხელმძღვანელმა ქვეყანამ, ვალდებულია აიღოს მიეღწია ათასწლეულის განვითარების მე-3 ამოცანისათვის „გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობა და ქალთა გაძლიერება“ 2015 წლისათვის და შეიმუშავა მისი შესრულების სტრატეგიული გეგმა.

2004 წ. საქართველოს პარლამენტის გენდერული თანასწორობის საბჭოს შექმნა, რომელიც მოგვიანებით, 2010 წელს „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების შემდეგ გენდერულ თანასწორობაზე მომუშავე მუდმივმოქმედი ორგანო გახდა, მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო საქართველოში თანასწორობის დასამკვიდრებლად. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი იყო 2014 წ. საქართველოს კანონის ამოქმედება „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, რომელმაც საქართველოს ანტიდისკრიმინაციული საკანონმდებლო ჩარჩო მსოფლიო სტანდარტებს დაუახლოვა.

ამის შემდგომ, 2017 წ. მაისში საქართველომ მოახდინა ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის შესახებ“ (სტამბოლის კონვენცია), რითაც იკისრა ვალდებულება, შეექმნა ერთი ან მეტი ოფიციალური სტრუქტურა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა კონვენციით განსაზღვრული ძალადობის ყველა ფორმის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის პოლიტიკისა და ღონისძიებების კოორდინირებაზე,

განხორციელებაზე, მონიტორინგსა და შეფასებაზე. შედეგად, 2017 წ. ივნისში შეიქმნა გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის საქართველოს მთავრობასთან არსებული უწყებათაშორისი კომისია. სტამბოლის კონვენციის შესაბამისად, იგი ასრულებს ადგილობრივი მაკოორდინირებელი სტრუქტურის ფუნქციას. დამატებით, მას ევალება შესაბამისი ეროვნული სამოქმედო გეგმების<sup>1</sup> შემუშავება, მათი განხორციელების კოორდინირება და მონიტორინგი. შესაბამისად, 2016 წ. აპრილში მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა „საქართველოს კანონში გენდერული თანასწორობის შესახებ“ და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში. ამ ცვლილებათა შესაბამისად, ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში შეიქმნა გენდერული მენისტრინგის მექანიზმები საკრებულოს (ქალაქის საბჭოს) გენდერული თანასწორობის საბჭოებისა და მერების (ქალაქის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის ან მერის) მიერ დანიშნული პირის სახით, რომელიც პასუხისმგებელია გენდერული თანასწორობის საკითხებზე მერიებში და ადგილობრივ ადმინისტრაციებში (გამგეობებში). თუმცა მხოლოდ კანონების მიღება და პოლიტიკის შემუშავება არ უზრუნველყოფს გენდერულ თანასწორობას ან თუნდაც ქალთა უფლებრივ თანასწორობას და მათი უფლებების პატივისცემას. არსებული კანონების აღსრულება და რეალური განხორციელება კვლავაც პრობლემურია და მოითხოვს ყველა დაინტერესებული მხარის თანმიმდევრულ, მიზანსწრაფულ, შედეგზე ორიენტირებულ და კომპლექსურ ქმედებებს.

მიუხედავად კანონმდებლობის გაძლიერებისა და ცნობიერების ამაღლებისაკენ მიმართული ძალისხმევებისა, გენდერული უთანასწორობა კვლავაც ღრმადაა ფესვგადგმული პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაში<sup>2</sup>. გენდერული უთანასწორობის ინდექსით (GII) საქართველო 188 ქვეყანას შორის 76-ე ადგილზეა.<sup>3</sup> 2017 წ. მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის მიერ გამოქვეყნებულ გლობალური გენდერული სხვაობის ინდექსით საქართველომ 0,679 ქულით 144 ქვეყანას შორის 94-ე ადგილი დაიკავა.<sup>4</sup> იგივე გლობალური გენდერული ინდექსით ქალთა პოლიტიკური მონაწილეობის მხრივ საქართველო 114-ე ადგილზეა, ხოლო ქალთა წარმომადგენლობით პარლამენტში კი 117-ე ადგილზე 144 ქვეყანას შორის.

ქალები არასათანადოდ არიან წარმოდგენილნი **პოლიტიკაში და გადაწყვეტილებების მიმღებ თანამდებობებზე**. 2016 წ. საპარლამენტო არჩევნების შედეგად პარლამენტართა მხოლოდ 15%-ია ქალი, რაც მცირედითაა გაზრდილი 2012 წ. 11.6%-თან შედარებით. რაც შეეხება ქალთა წარმომადგენლობას აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, მინისტრთა კაბინეტის 14 მინისტრს შორის მხოლოდ ორი ქალია<sup>5</sup> და შესაბამისად 14.3%-ს შეადგენენ, რაც წინა წლებთან შედარებით დაბალი მაჩვენებელია. 2011–დან 2012 წლამდე მინისტრ ქალთა რაოდენობა არ აღემატებოდა 16%-ს (სამი ქალი მინისტრი), 2013 წ. მინისტრ ქალთა ოდენობამ 21%-ს მიაღწია, რომელიც 2014 წ. ისევ 16%-მდე დაეცა. 2017 წ. ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე არჩეულთა მხოლოდ 13% იყო ქალი, რაც უმნიშვნელო ზრდაა 2014წ. 11,6%-თან შედარებით. ქვეყნის ხუთი თვითმმართველი ქალაქის მერებს შორის არც ერთი ქალი არაა<sup>6</sup>, თუმცა მერის 48 კანდიდატს შორის 11 ქალი კანდიდატი იყო (22.92%). 59 თვითმმართველი თემის მერებს შორის მხოლოდ ერთი ქალია (ნინოწმინდა,

1 ეროვნული სამოქმედო გეგმა გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუციის ქალების, მშვიდობისა და უსაფრთხოების შესახებ განსახორციელებლად და ეროვნული სამოქმედო გეგმა ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების თაობაზე.

2 ევროკომისიის აპარატის გაერთიანებული ანგარიში საქართველოს მიერ ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების შესახებ, ბრიუსელი, 09.11.2017, გვ 3. იხ. ბმული <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14200-2017-INIT/en/pdf>

3 ადამიანური განვითარების ანგარიში, 2016წ. გაეროს განვითარების პროგრამა, იხ. ბმული <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016-human-development-report.pdf>; GII ასახავს გენდერულ უთანასწორობებს სამ განზომილებაში – რეპროდუქციული ჯანმრთელობის, გაძლიერებისა და ეკონომიკური აქტივობის კუთხით.

4 გლობალური გენდერული სხვაობის ინდექსი, მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, იხ. ბმული <http://www3.weforum.org/docs/WEF-GGGR-2017.pdf>; გლობალური გენდერული სხვაობის ინდექსი ქვეყნებს აფასებს ეკონომიკური, პოლიტიკური, საგანმანათლებლო და ჯანმრთელობის დაცვის მხრივ არსებული გენდერული სხვაობების მიხედვით. მინიჭებულია ქულა პროცენტულად გამოსახავს ქალთა და მამაკაცთა შორის უთანასწორობის აღმოფხვრის ხარისხს.

5 მინისტრი შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში, იუსტიციის მინისტრი.

6 თვითმმართველი ქალაქებია: თბილისი, რუსთავი (ქვემო ქართლი), ქუთაისი (იმერეთი), ფოთი (სამეგრელო), ბათუმი (აჭარა).

სამცხე-ჯავახეთი).<sup>1</sup> ვითარება მნიშვნელოვნადაა გაუმჯობესებული საკრებულოების თავმჯდომარე ქალების რაოდენობის მხრივ. ბოლო მონაცემებით, ამჟამად 5 საკრებულოს თავმჯდომარე ქალია (თერჯოლა, ტყიბული, ხარაგაული (იმერეთი), გორი (შიდა ქართლი), ახმეტა (კახეთი)), როცა 2014წ. არც ერთი საკრებულოს თავმჯდომარე არ იყო ქალი.

გლობალური გენდერული სხვაობის 2017 წ. ანგარიშის მიხედვით, საქართველოში კანონმდებლებს, მაღალი თანამდებობის პირებსა და მენეჯერებს შორის მხოლოდ 34%-ია ქალი.<sup>2</sup>

**შრომის ბაზარზე** დასაქმებულ ქალთა რაოდენობა 53%-ია, მამაკაცებისა კი - 67%<sup>3</sup> მაშინ, როცა დანყებით, საშუალო და უმაღლეს საგანმანათლებლო დანესებულებებში ჩარიცხვის მაჩვენებელი პრაქტიკულად თანაბარია ორივე სქესისათვის, ზოგ შემთხვევაში კი ქალების მაჩვენებელი მამაკაცებისას აჭარბებს კიდევ (მაგ. უმაღლეს სასწავლო დანესებულებებში ქალები შეადგენენ სტუდენტების 55%-ს, მამაკაცები კი - 45%-ს)<sup>4</sup>. ეს ადასტურებს, რომ ქალებს საგანმანათლებლო პოტენციალის გამოვლენის ნაკლები შესაძლებლობა აქვთ, ვიდრე მამაკაცებს.

საზოგადოებაში დამკვიდრებული გენდერული სტერეოტიპები, კულტურული და ტრადიციული მიდგომები მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენენ ქალისა და მამაკაცის როლზე მათი ცხოვრების ყველა ეტაპზე. ბიჭებისა და გოგონების აღზრდის სხვადასხვა მოდელი, გენდერულ სტერეოტიპებზე აგებული მოლოდინები და საზოგადოების მხრიდან მათზე დაკისრებული როლები თავის ასახვას ჰპოვებს ქალთა გენდერულად სეგრეგირებულ მდგომარეობაში. გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) 2013 წლის ანგარიშის თანახმად, რომელიც საქართველოში გენდერულ აღქმას ეხება, რესპონდენტთა 66% იზიარებს აზრს, რომ „უმჯობესია მამაკაცი მუშაობდეს და ქალი სახლში იყოს“, ხოლო 79% მიიჩნევს, რომ „ქალმა ოჯახს უნდა მიანიჭოს უპირატესობა კარიერასთან შედარებით“. გამოკითხულთა მხოლოდ 11% ფიქრობს, რომ „ქალების წვლილი ოჯახის კეთილდღეობაში მამაკაცის თანახმად უნდა იყოს“.<sup>5</sup> ქალთა მიმართ ამგვარი მიდგომები მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს საზოგადოებაში ქალთა დაქვემდებარებულ მდგომარეობას.

გარდა ამისა, ქალების შესაძლებლობა, იყოს მეტად აქტიური და ჩაერთოს პოლიტიკაში ან მიიღოს ღირსეული სამუშაო, მჭიდროდაა დაკავშირებული ოჯახის საქმეების გადანაწილებასთან მის წევრებს შორის. ქალებს მამაკაცებზე უფრო ხშირად უხდებათ არჩევანის გაკეთება კარიერასა და საოჯახო საქმეებს შორის. მათ არაპროპორციულად მაღალი პასუხისმგებლობა ეკისრებათ არაანაზღაურებად საოჯახო საქმეებზე (სახლის დასუფთავება, საჭმლის მომზადება, ოჯახის ავადმყოფი წევრების და ბავშვების მოვლა და ა.შ.), რაც უარყოფითად აისახება მათ კარიერულ განვითარებასა და საზოგადოებაში გაძლიერებაზე.

როგორც სხვადასხვა სტატისტიკური და კვლევითი მონაცემი ცხადყოფს, საქართველოს შრომითი ბაზარი ხასიათდება მაღალი გენდერული უთანასწორობით სამუშაო ძალის მონაწილეობის და უმუშევრობის დონის, დასაქმების გენდერული სეგრეგაციის და საშუალო ხელფასის ოდენობის მხრივ. ოფიციალური სტატისტიკის თანახმად, 2014 წ. საშუალო ნომინალური ხელფასი მამაკაცებისათვის შეადგენდა 1074 ლარს, ხოლო ქალებისათვის 693 ლარს (დაახლოებით 37%-ით ნაკლებს).<sup>6</sup>

ზოგი პროფესია ტრადიციულად „მამაკაცურ“ ან „ქალურ“ პროფესიად მიიჩნევა, რაც სპორიზონტალურ სეგრეგაციას იწვევს. არსებული მონაცემები ცხადყოფს, რომ გენდერული უთანასწორობა საქმიანობის მიხედვით შრომის განაწილებაში განსაკუთრებით თვალშისაცემია განათლების, ჯანმრთელობის

1 თვითმმართველი თემებია: საგარეჯო, გურჯაანი, სიღნაღი, დედოფლისწყარო, ლაგოდეხი, ყვარელი, თელავი, ახმეტა, თიანეთი, გარდაბანი, მარნეული, ბოლნისი, დმანისი, წალკა, თეთრიწყარო, მცხეთა, დუშეთი, ყაზბეგი, კასპი, გორი, ქარელი, ხაშური, ბორჯომი, ახალციხე, ადიგენი, ასპინძა, ახალქალაქი, ნინოწმინდა, ონი, ამბროლაური, ცაგერი, ლენტეხი, მესტია, ხარაგაული, თერჯოლა, საჩხერე, ზესტაფონი, ბაღდათი, ვანი, სამტრედია, ხონი, ჭიათურა, ტყიბული, წყალტუბო, ოზურგეთი, ლანჩხუთი, ჩოხატაური, აბაშა, სენაკი, მარტვილი, ხობი, ზუგდიდი, წალენჯიხა, ჩხოროწყუ, ქედა, ქობულეთი, შუახევი, ხელვაჩაური, ხულო

2 გლობალური გენდერული სხვაობის ანგარიში, 2017წ. მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმი, გვ 158. იხ. ბმული <http://www3.weforum.org/docs/WEF-GGGR-2017.pdf>

3 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ქალი და კაცი საქართველოში, სტატისტიკური პუბლიკაცია, 2017 წ. გვ 47. იხ. ბმული <http://www.geostat.ge/cms/site-images/-files/english/health/W&M%20in%20ENG-2017.pdf>

4 იქვე, გვ 29

5 UNDP / ACT, “Public Perception Study on Gender Equality in Politics and Business”, 2013, page 79.

6 სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ქალი და კაცი საქართველოში, სტატისტიკური პუბლიკაცია, 2017 წ. , გვ. 58. იხ ბმული: <http://www.geostat.ge/cms/site-images/-files/english/health/W&M%20in%20ENG-2017.pdf>

დაცვის და სოციალური მომსახურების სფეროებში. მაგალითად, 2014 წლის ეროვნული სტატისტიკური მონაცემებით, ქალები შედგენდნენ თანამშრომელთა 85%-ზე მეტს განათლების სფეროში, 72,5% - ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში და 61% - სასტუმროებისა და სარესტორნო ბიზნესში. ამავდროულად, ქალები ნაკლებად არიან წარმოდგენილნი ე.წ. „მასკულიზურ“ პროფესიებში, მაგ. მშენებლობაში - 6,5%, მრეწველობაში - 26,7% და უძრავი ქონების ბიზნესში - 32%.<sup>1</sup>

**ოჯახური ძალადობა** საქართველოში ქალებისათვის კვლავაც დაუძლეველ პრობლემად რჩება და ხშირად ხდება ქალთა ორგანიზაციების მიერ მისი წამოწევა რეპროდუქციულ და სქესობრივ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ პრობლემებთან ერთად. შინაგან საქმეთა სამინისტროს (შსს) 2017 წ. სტატისტიკის მიხედვით, ოჯახური ძალადობის 2638 რეგისტრირებული მსხვერპლისგან 87.3% ქალია. შსს მონაცემებით, ოჯახური ძალადობის შემთხვევებში მათ 3137 შემთხვევითი ორდერი გაცეს, რაც წინა წლების მონაცემებზე მაღალია: 2013 წლიდან შემთხვევითი ორდერების გაცემის სტატისტიკა შემდეგია: 2013 წ. – 227 ორდერი, 2014 წ. – 817 ორდერი, 2015 წ. 2598 ორდერი, 2016 წ. – 2877 ორდერი და 2017 წ (ოქტომბრამდე) – 3137 ორდერი.<sup>2</sup> სამართალდამცავი უწყებები აღნიშნავენ, რომ სტატისტიკის ამ მიმართულებით ზრდა მსხვერპლთა პოლიციისადმი გაზრდილ მიმართვიანობას უფრო უკავშირდება, ვიდრე ძალადობის შემთხვევების ზრდას. ეს შეიძლება მიენეროს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ წარმართულ ცნობიერების ამაღლების კამპანიას, რამაც მნიშვნელოვნად შეცვალა საზოგადოების დამოკიდებულება ოჯახში ძალადობის მიმართ. მაშინ, როცა 2009 წ. მოსახლეობის 78.3% ოჯახურ ძალადობას „ოჯახის შინაურ საქმედ“ მიიჩნევდა<sup>3</sup>, ძალადობის მსხვერპლს და მის ნათესავებს არ სურდათ პოლიციისათვის მიმართვა, უკიდურეს შემთხვევებშიც კი. ამგვარი დამოკიდებულება მნიშვნელოვნად შეიცვალა ბოლო წლების განმავლობაში. გაეროს ქალთა ორგანიზაციის მიერ თბილისში, კახეთსა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში (2013 წ.) ჩატარებულმა კვლევამ ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის აღქმის შესახებ აჩვენა, რომ ამჟამად მხოლოდ 25% მიიჩნევს, რომ ოჯახური ძალადობა ოჯახის შიდა საქმეა, ხოლო 69% აზრით, დანაშაულია<sup>4</sup>. ამგვარი დამოკიდებულება აისახება ოჯახური ძალადობის შემთხვევებში ადამიანთა გაზრდილ მიმართვიანობაზე სამართალდამცავი უწყებების მიმართ.

ბოლო წლებში საქართველოში გახშირდა ქალთა მიმართ ძალადობის ყველაზე სასტიკი ფორმები. სახალხო დამცველის მონაცემების თანახმად, 2017 წ. 9 თვის განმავლობაში საქართველოში მოკლულია 22 ქალი, რომელთაგან 13 კლასიფიცირდა, როგორც ოჯახში ძალადობით გამოწვეული დანაშაული<sup>5</sup>. მსხვერპლთა შესახებ მასმედიით გავრცელებული ისტორიები ცხადყოფს, რომ ფემიციდი, როგორც წესი, ქალთა მიმართ ადრინდელი ძალადობის შედეგია და არა განცალკევებული ინციდენტი. აღნიშნული ხაზს უსვამს პოლიციის უმნიშვნელოვანეს როლს, რაც მან უნდა შეასრულოს ქალთა დაცვის, ძალადობისა და ფემიციდის პრევენციის საქმეში. 2016 წლის მაისში საქართველოს რესპუბლიკურმა პარტიამ წამოაყენა ინიციატივა, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში შესულიყო ცვლილება, რომლის მიხედვითაც „ფემიციდი“ განისაზღვრებოდა როგორც ქალის წინასწარ განზრახული მკვლელობა სქესობრივი ნიშნით და განსაზღვრავდა სასჯელს ფემიციდისათვის, როგორც განსაკუთრებით სასტიკი დანაშაულისათვის, თუმცა პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტმა უარყო ეს წინადადება.

საქართველოში გენდერული უთანასწორობისა და გენდერული ძალადობის პრობლემის მოგვარება მარტივი როდია, მით უმეტეს ისეთ ქვეყანაში, სადაც გენდერული დისკრიმინაცია ღრმადაა გამჯდარი კულტურულ და სოციალურ ნორმებში და პრაქტიკაში და კიდევ უფრო დამძიმებულია არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობით და არასრულფასოვანი მომსახურებით. იმისათვის, რომ შევამციროთ გენდერული უთანასწორობა, საჭიროა ყველა დაინტერესებული მხარის,

1 სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, ქალი და კაცი საქართველოში, სტატისტიკური პუბლიკაცია, 2017 წ. , გვ 15

2 Georgia Today, (ონლაინ ბიულეტენი), 2017 წ. საქართველოს სტატისტიკა: ფემიციდის 22 შემთხვევა, იხ. ბმული <http://georgiatoday.ge/news/8343/2017-Statistics-for-Georgia%3A-22-Cases-of-Femicide>

3 ეროვნული კვლევა ქალთა წინააღმდეგ ოჯახში ძალადობის შესახებ საქართველოში, ეისითის და ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოციალურ მეცნიერებათა ცენტრის კვლევა, 2010 წ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/GeorgiaAnnexX.pdf>

4 ნანა სუმბაძე „ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის აღქმა თბილისში, კახეთსა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში“ 2013 წ., იხ. ბმული <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2014/english-study%20unjp.pdf?la=en&vs=4908>

5 ნეტგაზეთი, (ონლაინ ბიულეტენი), 2017 წელს მოკლული ქალები – სტატისტიკა და ჩავარდნილი კანონპროექტი. ქართულად იხ. ბმული <http://netgazeti.ge/news/236199/>



მათ შორის მთავრობის, დონორი ორგანიზაციების, კერძო სექტორის და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საპასუხო მოქმედებათა კონსოლიდაცია, რათა შეიქმნას და გაიზარდოს მოთხოვნა ისეთ ეფექტურ პოლიტიკასა და პროგრამებზე, რომლებიც ხელს უწყობენ ქალთა მონაწილეობას პოლიტიკასა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და ზრდიან შრომითი ბაზრის მიმართ მათ წვდომას.

## თავი 2: ეროვნული სამოქმედო გეგმები

### 2.1. ეროვნული სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული მოქმედებები

თანასწორი მოპყრობის თვალსაზრისით ასოცირების დღის წესრიგი სამ ძირითად მიმართულებას მოიცავს: 1. გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში; 2. ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების რეგულაციების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება; 3. ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ არსებული კანონმდებლობის იმპლემენტაციის გაძლიერება, ამ საკითხთან დაკავშირებით ცნობადობის ამაღლება, მსხვერპლთათვის საკონსულტაციო მომსახურებებზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა. შესაბამისად, პირველად 2014 წელს და ასევე მომდევნო წლებისათვის (2015, 2016, 2017 წლებში), შემუშავდა ეროვნული სამოქმედო გეგმები ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებლად.

მიუხედავად იმისა, რომ ასოცირების დღის წესრიგს საკმაოდ ამბიციური მიზნები აქვს, ეროვნული სამოქმედო გეგმის დეტალური ანალიზი ავლენს გარკვეულ ნაკლოვანებებს „თანასწორი მოპყრობის“ მიზნის მისაღწევად დაგეგმილი აქტივობების მხრივ.

არსებობს მნიშვნელოვანი შეუთავსებლობა ასოცირების დღის წესრიგით ნაკისრ ვალდებულებებსა და ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში განერილ შესაბამის მოქმედებებს შორის. ამიტომაც საეჭვოა, რამდენად შესაძლებელია დასახული მიზნების მიღწევა აღნიშნული მოქმედებებით, თუნდაც მათი თანმიმდევრული და ჯეროვანი განხორციელება მოხდეს. მიუხედავად იმისა, რომ გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესება სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში ასოცირების დღის წესრიგის მნიშვნელოვანი ამოცანაა, არ არის დასახული და შემუშავებული საკმარისი მოქმედებები და ეფექტური მექანიზმები მათ შესასრულებლად. არსებული მოქმედებები შემოიფარგლება თავდაცვის სამინისტროში გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის შემუშავებით, მისი განხორციელების შეფასებით (2014, 2015, 2016, 2017 წ. ეროვნული სამოქმედო გეგმები); გენდერული თანასწორობის საკითხებზე თავდაცვის სამინისტროს პერსონალის შესაძლებლობათა განვითარებით, გენდერული მრჩეველების კომპეტენციის ამაღლებით და სამინისტროს აქტიური ჩართულობით გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1325-ის განხორციელებისთვის ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში.

აღსანიშნავია, რომ „საქართველოში გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების ღონისძიებათა 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმა“ მოიცავს სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სფეროში გენდერული თანასწორობის ყველა ძირითადი ასპექტი. გაცილებით ეფექტური იქნებოდა ამ დასახული მიზნების მიღწევა, თუკი საქართველოს მთავრობა იკისრებდა გენდერული თანასწორობის ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების მხარდაჭერას ასოცირების დღის წესრიგის ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში. დღესდღეობით საქართველოში ასოცირების დღის წესრიგის ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესების კუთხით მოქმედებები შემოიფარგლება თავდაცვის სამინისტროს მიერ აღებული ვალდებულებით, შეიმუშაოს გენდერული თანასწორობის საკუთარი სტრატეგია და განახორციელოს იგი. 2017 წ. ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში არაფერია ნათქვამი ქალთა პოლიტიკური და ეკონომიკური გაძლიერების შესახებ. მასში არ არის მოცემული კონკრეტული ღონისძიებები, რომლებიც შექმნიდა ხელსაყრელ გარემოსა და ეფექტურ მექანიზმებს ქალთა დასამკვიდრებლად შრომით ბაზარზე და პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებ პოზიციებზე. მართალია, 2017 წლის ეროვნულ სამოქმედო გეგმაში მოცემულია გარკვეული ღონისძიებები მოსახლეობის დასაქმებულობის ხელშესაწყობად, რაც გულისხმობს დასაქმების ფორუმების ორგანიზებას, მოსახლეობისათვის კარიერული ორიენტირების ახალი ფორუმების პილოტირებას და კონსულტირებას, თუმცა ეს მოქმედებები ზოგადია მთელი მოსახლეობისათვის და არაა მიმართული

კონკრეტულად იმ გენდერული ბარიერებისა და შეზღუდვების დასაძლევად, რომლებიც ქალებს ელობებათ შრომით ბაზარზე.

ასოცირების დღის წესრიგის შესაბამისად, საქართველოს ევალეზა ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების რეგულაციების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოება, რაც უნდა აისახოს 1) ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების რეგულაციებში; 2) დედობის დაცვის რეგულაციებში; 3) მშობლისა და პროფესიულ პასუხისმგებლობათა ურთიერთმეთავსების რეგულაციებში.<sup>1</sup> თუმცა, ჯერჯერობით არც ერთი სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს შესაბამის ღონისძიებებს, რომლებიც მიმართულია დედათა დაცვისაკენ ან ქალთა და მამაკაცთა თანასწორი მოპყრობის კუთხით მშობლისა და პროფესიული პასუხისმგებლობის ურთიერთმეთავსებისაკენ. რაც შეეხება ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების რეგულაციებს, 2017 წ. ეროვნული სამოქმედო გეგმით, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო იღებს პასუხისმგებლობას, ზოგადად გააძლიეროს მექანიზმები სამუშაო პირობების ჯეროვანი ინსპექტირებისათვის, რაც გარკვეულწილად პასუხობს დღის წესრიგით ნაკისრ ვალდებულებას.

უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქმედო გეგმების სხვადასხვა ნაწილი განსხვავდება ერთმანეთისაკენ განსახორციელებელი მოქმედებების დეტალიზების და მოცულობის მხრივ. მაგალითად, სამოქმედო გეგმები საკმაოდ შეზღუდულად და მოკლედ გადმოსცემენ გენდერული თანასწორობის მისაღწევად გამიზნულ კონკრეტულ ღონისძიებებს, თუმცა საკმაოდ ფართოდაა განხილული ქალთა მიმართ ძალადობის საკითხები. ნათელია, რომ ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში მნიშვნელოვნად მეტი ყურადღება ეთმობა ოჯახში ძალადობის საკითხებს. ერთი მხრივ, ქალთა მიმართ ძალადობის გამანადგურებელი შედეგის გათვალისწინებით გასაგებია, რატომაც დიდი ძალისხმევა მიმართულია გენდერული ძალადობის წინააღმდეგ კანონმდებლობის გაუმჯობესებაზე, ცნობიერების ამაღლებაზე და ძალადობის მსხვერპლთა მხარდაჭერასა და მათთვის გამიზნულ სერვისებზე. თუმცა, მეორე მხრივ, საჭიროა სახელმწიფოს რეაგირება ამ დანაშაულზე უფრო მრავლისმომცველი იყოს, რაც გულისხმობს იმას, რომ აუცილებელია მისი ფესვების და სტრუქტურული მიზეზების, ანუ არსებული გენდერული დისკრიმინაციისა და უთანასწორობების აღმოფხვრა. მეტად მნიშვნელოვანია, რომ ეროვნულმა სამოქმედო გეგმამ გაამახვილოს ყურადღება გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებაზე, უზრუნველყოს ქალების ეკონომიკური დამოუკიდებლობა და უსაფრთხოება და გაზარდოს ქალთა მონაწილეობა და გადამწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობა როგორც ოჯახში და ნათესავთა წრეში, ასევე საზოგადოებრივ ცხოვრებასა და პოლიტიკაში. ამდენად, ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში ჩამოყალიბებული მოქმედებები სათანადოდ უნდა იყოს ორიენტირებული ჩვენს ქვეყანაში არსებული გენდერული უთანასწორობების და დისკრიმინაციის დაძლევისაკენ და ითვალისწინებდეს კონკრეტულ და რეალისტურ ღონისძიებებს და მექანიზმებს.

ეროვნული სამოქმედო გეგმები მოიცავს ოჯახური ძალადობის დაძლევისაკენ მიმართულ სხვადასხვა ქმედებას, რომელთა შორისაც: ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ კანონმდებლობის გამკაცრება, ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ მიმართული და მსხვერპლთა დაცვის მექანიზმების გაძლიერება; შესაძლებლობათა განვითარება და ტრენინგები სხვადასხვა პროფესიის წარმომადგენლებისათვის: პოლიციელები, მოსამართლეები, პროკურორები, მასწავლებლები, თავშესაფრისა და გენდერული ძალადობის კრიზისული ცენტრის პერსონალი; მოსახლეობის ფართო მასებში, მათ შორის იგპ-ებში, ეროვნულ უმცირესობებში, სოფლის მოსახლეობაში ცნობიერების ამაღლება; თავშესაფარსა და საკონსულტაციო სერვისებზე მსხვერპლთა წვდომის გაუმჯობესება და მათი დაცვა.

მიუხედავად იმისა, რომ 2017 წ. ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში გათვალისწინებულია მრავალი მოქმედება, რომლებიც მიზნად ისახავს ოჯახურ ძალადობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ცნობიერების ამაღლებას, ამ მნიშვნელოვან კომპონენტზე პასუხისმგებელი სააგენტოების ჩამონათვალი არასრულია. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, რომლის ფუნქციებშიც შედის განათლების პოლიტიკის განსაზღვრა და საზოგადოების განათლება, სათანადოდ არ არის წარმოდგენილი ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში. რეკომენდებულია სხვა განმხორციელებელი დაწესებულებების პარალელურად, გაიზარდოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს როლი, განსაკუთრებით ცნობიერების ამაღლების კომპონენტში.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, განხილულ სამოქმედო გეგმათა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემაა ზუსტი რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ინდიკატორების, სამიზნე რიცხობრივი ნიშნულების

<sup>1</sup> საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგი 2014-2016 წწ., <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda-2014-en.pdf>

და მოსალოდნელი შედეგების არარსებობა, რაც საშუალებას მისცემდა სამოქალაქო საზოგადოებას და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს, განხორციელებინათ სამოქმედო გეგმის მიმდინარეობის მონიტორინგი და შეეფასებინათ მიღწეული პროგრესი. განმახორციელებელი სააგენტოების მიმართ არ არსებობს მოთხოვნა, შეაფასონ ეროვნული სამოქმედო გეგმების ფარგლებში განხორციელებული აქტივობების (მაგ. ჩატარებული ტრენინგების) ეფექტურობა.

## 2.2 პროგრესი დაბეჭდილი მოქმედებების განხორციელების მხრივ

საქართველოს მთავრობამ გარკვეული ნაბიჯები გადადგა ასოცირების დღის წესრიგის ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში განხორციელების მიმართულებით და ზოგი მნიშვნელოვანი ამოცანა შეასრულა კიდევ. თუმცა, გარდა სამოქმედო გეგმის ფარგლებში განხორციელებული მოქმედებების აღწერის და ჩამოთვლისა, სახელმწიფოს არ მოუშადა კონკრეტული ანგარიში, რომელიც გააანალიზებდა რეფორმების და ჩატარებული საქმიანობის ზეგავლენას არსებულ სიტუაციაზე.

### განდერული თანასწორობის გაუმჯობესება ასოცირების დღის წესრიგის ეროვნული სამოქმედო გეგმების ფარგლებში

გეგმის შესაბამისად, 2014 წ. 29 დეკემბერს თავდაცვის სამინისტრომ შეიმუშავა და დაამტკიცა გენდერული თანასწორობის სტრატეგია, რომელშიც გამოიკვეთა სტრატეგიის მიზანი და მასშტაბი, განისაზღვრა, თუ რა არის გენდერული თანასწორობა, დისკრიმინაცია და სქესობრივი ძალადობა და აღინერა ის ქმედებები, რაც სამინისტროს ფარგლებში გენდერული თანასწორობის მისაღწევად არის საჭირო. ამავე მიზნით, 2016 წ. თავდაცვის სამინისტრომ დაამტკიცა სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა. ამ გეგმის შესაბამისად, თავდაცვის სამინისტრო ვალდებულებას იღებს, აამაღლოს სამინისტროს პერსონალის შესაძლებლობები და ცნობიერება გენდერული თანასწორობის საკითხებზე, გაამყაროს გენდერულ საკითხებზე მრჩევლის ინსტიტუციონალიზაცია, წახალისოს ქალთა ჩართულობა შეიარაღებულ ძალებში და უზრუნველყოს თავდაცვის სამინისტროს სტრუქტურებში ქალთა და მამაკაცთა მიღების თანასწორი პროცედურები. დამატებით, სამინისტრო ვალდებულებას იღებს მოახდინოს გენდერული შეფასება, რათა შეისწავლოს თავდაცვის სამინისტროში ქალთა მდგომარეობა, ჩაუტაროს სამხედრო პირებს ტრენინგები გენდერულ საკითხებზე და ა.შ. ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ პერიოდული ანგარიშები ცხადყოფს, რომ შესრულდა მთელი რიგი დაგეგმილი აქტივობებისა, მათ შორის გენდერულ საკითხებზე მრჩევლისათვის, სამინისტროს თანაშრომელთა და სხვა პერსონალისათვის ჩატარდა ტრენინგები და სემინარები გენდერული თანასწორობის, გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1325-ის და გენდერული ძალადობის საკითხების ირგვლივ.

მიუხედავად იმისა, რომ შეიქმნა მონიტორინგის ჯგუფი გენდერული დისკრიმინაციის შემთხვევების შესასწავლად, არც ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების შესახებ სახელმწიფო ანგარიში და არც თავდაცვის სამინისტროს რაიმე ოფიციალური დოკუმენტი არ შეიცავს ინფორმაციას სამინისტროში გენდერული თანასწორობის კუთხით არსებული ხარვეზების შეფასების შესახებ.

თავდაცვის სამინისტრო აქტიურად მონაწილეობს დისკუსიაში გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1325-ის შესასრულებლად სამოქმედო გეგმის შემუშავებისათვის, იგი აგრეთვე სამთავრობო სტრუქტურებს შორის ერთ-ერთი ძირითადი განმახორციელებელი პარტნიორია. თუმცა, სასურველია ასოცირების შეთანხმების დღის წესრიგის შესრულებაზე პასუხისმგებელი ყველა სახელმწიფო სტრუქტურა, მათ შორის თავდაცვის სამინისტრო, საგარეო საქმეთა სამინისტრო და ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, ასევე აქტიურად ჩაერთონ გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონის სამოქმედო გეგმის შემუშავებასა და იმპლემენტაციაში.

### ოჯახში ძალადობის შესახებ კანონმდებლობის აღსრულების გაძლიერება

2017 წ. საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ოჯახურ ძალადობასთან საბრძოლველად სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს შესაქმნელად. მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო 2017 წ. მაისში ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრე-

ვენციის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის (შემდგომში, სტამბოლის კონვენცია) რატიფიცირება, რომელიც ძალაში შევიდა 2017 წ. სექტემბრიდან.

კონვენციის მიზანია ღონისძიებების გატარება ადამიანის უფლებების დარღვევებისა და ქალთა მიმართ ძალადობის აღსაკვეთად, მსხვერპლთა დასაცავად და დამნაშავეთა დასასჯელად. კონვენციასთან ჰარმონიზაციის მიზნით მიღებულ იქნა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც 25 სხვადასხვა საკანონმდებლო დოკუმენტში შევიდა. 2017 წ. 24 იანვარს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი, რომლებიც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო 2017 წ. მაისში. საკანონმდებლო ცვლილებები და დამატებები წინასწარ იყო განხილული მთავრობის შესაბამის სტრუქტურებთან, საერთაშორისო და ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან.

ცვლილებები შეეხო საქართველოს კანონს ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ. ახალი ცვლილებებით გაფართოვდა კანონის მოქმედების არეალი, რომელიც უკვე არა მხოლოდ ოჯახურ ძალადობას მოიცავს, არამედ ზოგადად ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგაა მიმართული. შესაბამისად, შეიცვალა კანონის სათაურიც და „ოჯახში ძალადობას“ დაემატა „ქალთა მიმართ ძალადობა“ („კანონი ქალთა მიმართ ძალადობის ან / და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“). შეცვლილი კანონის მე-3<sup>1</sup> მუხლი ქალთა მიმართ ძალადობას განმარტავს როგორც „საზოგადოებრივ თუ პირად ცხოვრებაში ქალების მიმართ გენდერული ნიშნით ჩადენილი ძალადობისათვის დამახასიათებელ ყველა ქმედებას, რომელთაც შედეგად მოჰყვება ან შეიძლება მოჰყვეს ქალებისთვის ფიზიკური, ფსიქოლოგიური ან სექსუალური ტანჯვის ან ეკონომიკური ზიანის მიყენება, მათ შორის, ასეთი ქმედებების ჩადენის მუქარა, ქალების იძულება ან მათთვის თავისუფლების თვითნებური აღკვეთა.“<sup>1</sup>

აღნიშნული ცვლილება შეეხო შემაკავებელ და დამცავ ორდერს, რომელიც ქალთა მიმართ ძალადობის ყველა ფორმის შემთხვევაში გაიცემა (მუხლი 10). კანონი აღნიშნავს: „ქალთა მიმართ ძალადობის ან / და ოჯახში ძალადობის ფაქტზე ოპერატიული რეაგირებისათვის უფლებამოსილი ორგანოს მიერ მსხვერპლის დაცვისა და მოძალადის გარკვეული მოქმედებების შეზღუდვის უზრუნველსაყოფად შესაძლებელია დროებითი ღონისძიების სახით გამოიცეს შემაკავებელი ორდერი ან დამცავი ორდერი.“<sup>2</sup> ცვლილებების თანახმად, შემაკავებელი ორდერი პოლიციის მიერ მისი გამოცემისთანავე შედის ძალაში (მუხლი 10, 3<sup>6</sup>), და სავალდებულო არ არის მისი სასამართლოში წარდგენა, როგორც ამას კანონის წინა ვერსია ითვალისწინებდა.

გარდა ამისა, ახალი ცვლილებები აფართოებს ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთათვის შეთავაზებული სერვისების არეალს. ნებისმიერი სახის ძალადობის მსხვერპლს შეუძლია წლის მანძილზე 30 დღე გაატაროს თავშესაფარში ან კრიზისულ ცენტრში, სადაც მას შეუძლია ისარგებლოს იურიდიული კონსულტაციით, პირველადი და გადაუდებელი სამედიცინო მომსახურებით და ფსიქოლოგიური დახმარებით (მუხლი 17, 1).

ცვლილებები შევიდა სისხლის სამართლის კოდექსში, რომლითაც მოხდა ქალის სასქესო ორგანოს დასახინჩრების და ქალის სტერილიზაციის კრიმინალიზაცია. ქალის წინააღმდეგ ჩადენილი ეს ქმედებები გახდა დასჯადი და ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას ორიდან ოთხ წლამდე (მუხლი 133<sup>2</sup>, 1, 2)<sup>3</sup>.

ასევე გაფართოვდა გენდერული ძალადობის შემთხვევაში დამამძიმებელ გარემოებათა სია. მასწავლებლებს, ადვოკატებს და ექიმებს არ ეზღუდებათ უფლება, შეატყობინონ შესაბამის ორგანოებს ქალთა მიმართ შესაძლო ძალადობის (მათ შორის ოჯახური ძალადობის) ფაქტების შესახებ, მიუხედავად პროფესიული კონფიდენციალობის მოთხოვნებისა. პატიმრობის კოდექსში შესული ცვლილებების თანახმად, ციხიდან დამნაშავის განთავისუფლებამდე სამი თვით ადრე პოლიციამ ამის შესახებ უნდა აცნობოს ძალადობის მსხვერპლს.

გარდა საკანონმდებლო ცვლილებებისა, 2017 წ. მაისში საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში

1 „კანონი ქალთა მიმართ ძალადობის ან / და ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ძალადობის მსხვერპლთა დაცვისა და დახმარების შესახებ“, საბოლოო ვერსია. ქართულ ენაზე იხ. ბმული <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/26422>

2 იქვე.

3 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, ახალი რედაქცია, 2017 წ. ქართულ ენაზე იხ. ბმული <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16426>

გენდერული თანასწორობის, ქალთა მიმართ და ოჯახში ძალადობის საკითხებზე მომუშავე უწყებათაშორისი კომისიის სახით შეიქმნა ახალი ინსტიტუციური მექანიზმი. კომისია, სხვა უფლებებთან და მოვალეობებთან ერთად, სტამბოლის კონვენციის მე-10 მუხლის მოთხოვნათა შესაბამისად ასრულებს იმ ადგილობრივი დანესებულების ფუნქციას, რომელიც პასუხისმგებელია კონვენციით გათვალისწინებული ძალადობის ყველა ფორმის წინააღმდეგ მიმართული პოლიტიკის შეფასებასა და ღონისძიებების განხორციელებაზე. უწყებათაშორისი კომისია პასუხისმგებელია შეიმუშაოს ეროვნული სამოქმედო გეგმები, უზრუნველყოს მათი კოორდინირება და მოახდინოს მისი განხორციელების მონიტორინგი. კომისიის ქარტია შემუშავდა გაეროს სხვადასხვა სააგენტოს აქტიური მონაწილეობით. კომისია აგრეთვე ვალდებულია ხელი შეუწყოს და ჩაატაროს ცნობიერების ამაღლების კამპანიები და განახორციელოს პროგრამები ფართო საზოგადოებაში ქალთა და გოგონათა მიმართ ძალადობის ყველა ფორმის, მათ შორის ოჯახში ძალადობის შესახებ ცნობიერების ასამაღლებლად და პრობლემის გასათავისებლად. აღნიშნული პირდაპირ პასუხობს ასოცირების დღის წესრიგთან მიმართებით საქართველოს მთავრობის ვალდებულებას ქალთა მიმართ ძალადობისა და ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის შესახებ.

მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებები და ინსტიტუციური მექანიზმების ჩამოყალიბება მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი გახდა საქართველოს კანონმდებლობის სტამბოლის კონვენციის მოთხოვნებთან ჰარმონიზაციისა და ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოების მიმართულებით.

### **ფართო საზოგადოებისა და სპეციალისტთა ცნობიერების ამაღლება**

ეროვნული სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ 2017 წლის ექვსი თვის სახელმწიფო ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს სხვადასხვა ქალაქსა და რაიონში ჩატარდა ცნობიერების ამაღლების აქტივობები, რაც მიზნად ისახავდა მოსახლეობის და სხვადასხვა დარგის სპეციალისტების, მათ შორის პოლიციელების, მოსამართლეების, პროკურორების, იურისტების, მასწავლებლების, თავშესაფრისა და კრიზისული ცენტრის თანამშრომლების ინფორმირებულობის გაზრდას ქალთა მიმართ ძალადობის, მსხვერპლთა დაცვისა და ძალადობაზე რეაგირების სამართლებრივი ინსტრუმენტების შესახებ.<sup>1</sup>

3,5–5 საათიანი ტრენინგის მოდული შეიმუშავა იუსტიციის უმაღლესმა სკოლამ. მოდული მოიცავს საკითხებს ოჯახში და ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ სამართლებრივი ინსტრუმენტების შესახებ. ტრენინგთა ტრენინგი გენდერული ძალადობის სამართლებრივ და ფსიქოლოგიურ ასპექტებზე გაიარა 30 იურისტმა, რომელთაც თავის მხრივ ჩაუტარეს ტრენინგები დაინტერესებულ ადამიანთა ჯგუფებს. 2017 წ. მაის–ივნისში ტრენინგი გაიარა 269 მონაწილემ (მათ შორის 240 ქალმა). დაგეგმილი იყო საქართველოს სხვადასხვა ადგილას 74 ტრენინგის ჩატარება ეთნიკურ უმცირესობებთან და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან.<sup>2</sup> სამწუხაროდ, სახელმწიფო ანგარიშებში არ მოიპოვება ინფორმაცია ამ მხრივ არსებული პროგრესის შესახებ.

2017 წლის 6 თვის განმავლობაში (№20.4.) ოჯახში ძალადობისა და დისკრიმინაციის საკითხებზე ტრენინგი გაიარა შსს 350-ზე მეტმა თანამშრომელმა – პოლიციელმა (№20.1.), 222-ზე მეტმა პროკურორმა (№20.5 და №31.1.), 17 მოსამართლემ (№29.1.), კრიზისული ცენტრის და თავშესაფრის 43 თანამშრომელმა (№20.4.), ცხელი ხაზის 4 ოპერატორმა. 4 დასახლებულ პუნქტში (რუსთავი, ნიქოზი (გორი), მცხეთა, მარტყოფი) სკოლის მოსწავლეთათვის გაიმართა საინფორმაციო შეხვედრები, რომლებშიც მონაწილეობდა 180 ადამიანი (№20.7). ეროვნული უმცირესობების სკოლის 70-ზე მეტმა მოსწავლემ მიიღო მონაწილეობა ოჯახური ძალადობის თემისადმი მიძღვნილ საინფორმაციო შეხვედრებში სართიქალაში, რუსთავში, სამცხე-ჯავახეთში და ქობულეთში (№20.7). ცნობიერების ამაღლების კამპანიის ფარგლებში 4 ენაზე (ქართულად, რუსულად, აზერბაიჯანულად და სომხურად) გამოიცა და გავრცელდა 50,000 ბროშურა, რომელშიც მოცემულია ძირითადი ინფორმაცია ოჯახში ძალადობის შესახებ. გამოიცა 300 კალენდარი, რომლებზეც გამოსახულია მესიჯები ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ და ცხელი ხაზის ნომერი (116 006) ოჯახური ძალადობის შემთხვევებისათვის. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ განზრახულია ქვეყნის მასშტაბით ტელევიზიის, ბეჭდური და ელექტრონული მედიის მო-

<sup>1</sup> ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, ასოცირების შეთანხმებისა და ასოცირების დღის წესრიგის 2017 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შესრულების 6 თვის ანგარიში, ქართულ ენაზე სანახავად იხ. ბმული: <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/association-agreement> 2 იქვე, №21.2

ნაწილობით ფართო მედიაკამპანიის ჩატარება, რათა ამაღლდეს მოსახლეობის ინფორმირებულობა ოჯახში ძალადობის, მასზე რეაგირების სამართლებრივი მექანიზმების და ძალადობის მსხვერპლთა დაცვის საკითხებზე.

ოჯახში ძალადობის თემა სკოლის მოსწავლეთა ინფორმირებულობის ასამაღლებლად შსს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსთან და ორგანიზაცია PH INTERNATIONAL-თან ერთად საქართველოს საჯარო სკოლებში 2017 სასწავლო წლის განმავლობაში განახორციელა „სამართლებრივი განვითარების პროგრამამ“. პროგრამა ითვალისწინებდა მეცხრეკლასელ მოსწავლეებში „სამართლებრივი კულტურის“ ჩამოყალიბებას. 2017 წ. პირველ კვარტალში 40 საჯარო სკოლაში ჩატარდა გაკვეთილები ოჯახში ძალადობის შესახებ. გაკვეთილები ერთობლივად ჩატარეს სპეციალურად მომზადებულმა პოლიციელებმა და სკოლის მასწავლებლებმა (№20.8).

### **კონსულტაციებზე მსხვერპლთა წვდომის გაზრდა**

ოჯახში ძალადობის პრობლემის დაძლევის საქმეში მეტად მნიშვნელოვანია მსხვერპლთათვის იმგვარ სერვისებზე მისაწვდომობის გაზრდა, როგორცაა თავშესაფრები და კრიზისული ცენტრები. 2016 წლამდე საქართველოში მოქმედებდა სამი სახელმწიფო თავშესაფარი: თბილისში, გორში (შიდა ქართლი) და ქუთაისში (იმერეთი). 2016 წ. აპრილში მათ დაემატა მეოთხე ცენტრი, რომელიც გაიხსნა კახეთში, აღმოსავლეთ საქართველოში. პირველი სახელმწიფო კრიზისული ცენტრი დაარსდა 2016 წ. სექტემბერში თბილისში. კრიზისულ ცენტრს შეუძლია ოჯახური ძალადობის სავარაუდო მსხვერპლის შეფარება მანამ, სანამ მას ოფიციალურად მიენიჭება მსხვერპლის სტატუსი, რაც უკვე აძლევს საშუალებას ბენეფიციარს, გადავიდეს სახელმწიფო თავშესაფარში. იმ მსხვერპლთ, რომელთაც არ სურთ, ან არ საჭიროებენ კრიზისულ ცენტრში განთავსებას, შეუძლიათ სამუშაო დღეებში მიიღონ შემდეგი სერვისები: ფსიქოლოგიური რეაბილიტაცია, იურიდიული დახმარება, პირველადი ან გადაუდებელი სამედიცინო მომსახურება. კრიზისულ ცენტრს აქვს საშუალება, ერთდროულად განათავსოს 18 ადამიანი, მათ შორის ბავშვები და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები.

სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ სახელმწიფო ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საანგარიშო პერიოდის პირველი 6 თვის განმავლობაში თავშესაფრები მოემსახურნენ ძალადობის 192 მსხვერპლს (ზრდასრულებს და არასრულწლოვნებს), რომელთაგან 136 იყო ქალი. 134 მათგანმა გაიარა ფსიქოლოგიური კონსულტაცია, 80-მა მიიღო სამედიცინო, ხოლო 64-მა - იურიდიული დახმარება. კრიზისულმა ცენტრმა მომსახურება გაუწია 52 მსხვერპლს, რომელთაგან 32 სავარაუდოდ ოჯახში ძალადობის მსხვერპლი იყო. 44-მა პირმა გაიარა ფსიქოლოგის კონსულტაცია, 9 პირს გაენია სამედიცინო, ხოლო 33-ს - იურიდიული დახმარება (№20.9).

მართალია, განეული მომსახურება მეტად მნიშვნელოვანია და იგი საგრძნობ დახმარებას და მხარდაჭერას წარმოადგენს გენდერული ძალადობის მსხვერპლთათვის, მაგრამ ყველა ეს დაწესებულება ქალაქებში მდებარეობს, რაც სოფელში მცხოვრებ ქალებს უძნელებს წვდომას. ამდენად, მნიშვნელოვანია გაიზარდოს მათი რიცხვი და გაფართოვდეს გენდერული ძალადობის მსხვერპლთა მომსახურების გეოგრაფიული არეალი.

სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ ანგარიშში ნათქვამია, რომ 2017 წ. საანგარიშო პერიოდის 6 თვის განმავლობაში 734 პირმა ისარგებლა ოჯახური ძალადობის დახმარების ცხელი ხაზით, რომელთაგან 608 იყო ქალი. 2017 წ. თებერვლის შემდეგ ცხელი ხაზი სთავაზობს საკონსულტაციო მომსახურებას არა მხოლოდ ოჯახში ძალადობის, არამედ ზოგადად გენდერული ნიშნით ძალადობის შემთხვევებში. 2017 წ. მარტიდან, ცხელი ხაზის კონსულტაცია ქართულის გარდა (№20.10) შესაძლებელია კიდევ 7 ენაზე (ინგლისურ, რუსულ, თურქულ, აზერბაიჯანულ, სომხურ, არაბულ და სპარსულ ენებზე).

ამკარაა, რომ 2017 წ. სამოქმედო გეგმის ფარგლებში განხორციელებული აქტივობები მეტად მნიშვნელოვანია, თუმცა, გრძელვადიან პერსპექტივაში სახელმწიფოს შეფასება მოხდება მიღწეული კონკრეტული შედეგებით და მათი ზეგავლენით და არა განხორციელებული აქტივობებით და მათში ჩართული ადამიანების რაოდენობით. ამჟამად სახელმწიფო ანგარიშები გვაძლევს ინფორმაციას თითოეული დაგეგმილი აქტივობის მიმართულებით განხორციელებულ ღონისძიებათა რაოდენობაზე და მასში ნაკლებადაა გაანალიზებული აქტივობების ზეგავლენა და მათი პოზიტიური შედეგები.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველოს მთავრობამ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია თავის მცდელობაში, გაეუმჯობესებინა საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩო პოლიტიკურ კონტექსტში გენდერული უთანასწორობის შესამცირებლად და გენდერულ ძალადობასთან საბრძოლველად. ამასთან, გაუმჯობესებული საკანონმდებლო ჩარჩო ყოველთვის არ ნიშნავს მის რეალურად აღსრულებას და ყოველთვის როდი მოაქვს სასურველი ცვლილებები. ამდენად, საქართველოსთვის მნიშვნელოვანია გადაერთოს პრაქტიკულ, თანმიმდევრულ და შედეგებზე ორიენტირებულ ქმედებებზე, რაც ხელს შეუწყობს გენდერულ მენისტრინგს და მოიტანს პოზიტიურ შედეგებს გენდერული თანასწორობის თვალსაზრისით.

2017 წლის სამოქმედო გეგმის დეტალური ანალიზი ცხადყოფს, რომ ასოცირების დღის წესრიგის თანასწორი მოპყრობის მიმართულებას არ დაეთმო ჯეროვანი ყურადღება და არ მოექცა პრიორიტეტებს შორის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შემუშავებისას. 2017 წ. გეგმა არ ითვალისწინებს აქტივობებს ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების რეგულაციების ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების კუთხით ისე, როგორც ამას ასოცირების დღის წესრიგი მოითხოვს. მხოლოდ მცირე ოდენობის აქტივობებია დაგეგმილი გენდერული თანასწორობის გასაძლიერებლად სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ სფეროებში, რაც ასოცირების ხელშეკრულების ფუნდამენტური მოთხოვნაა. როგორც პირველ, ასევე მომდევნო ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში გენდერული თანასწორობის გაუმჯობესებისაკენ მიმართული ღონისძიებები, ძირითადად, შემოიფარგლებოდა თავდაცვის სამინისტროს გენდერული თანასწორობის სტრატეგიის შემუშავებით; მათი მიმდინარეობის შეფასებით (2014, 2015, 2016, 2017 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმები); გენდერული თანასწორობის მიმართულებით თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომელთა შესაძლებლობების განვითარებით; გენდერული მრჩეველების შესაძლებლობათა ამაღლებით და თავდაცვის სამინისტროს აქტიური მონაწილეობით გაეროს უშიშროების საბჭოს რეზოლუცია 1325-ის რეალიზების ეროვნული სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში. გათვალისწინებული არ არის რაიმე სახის მოქმედება პოლიტიკაში გენდერული თანასწორობის უზრუნველსაყოფად, ქალთა ეკონომიკური გაძლიერების ხელშესაწყობად, ან შრომით ბაზარზე გენდერული სხვაობების შესამცირებლად.

სამოქმედო გეგმაში საკმაოდ შეზღუდულადაა მოცემული გენდერული თანასწორობის მიღწევისაკენ მიმართული კონკრეტული ქმედებები, თუმცა შედარებით მეტი ყურადღება ეთმობა ოჯახში ძალადობასთან ბრძოლის თემატიკას, რაც ნაწილობრივ დადებითი ფაქტია. თუმცა, უნდა ვალიაროთ, რომ ოჯახურ ძალადობასთან ბრძოლის ეფექტური გზა მდგომარეობს იმაში, რომ აღმოიფხვრას როგორც ამ ფენომენის, ანუ გენდერული უთანასწორობის, სტრუქტურული მიზეზები, ასევე გენდერული დისკრიმინაცია პოლიტიკაში, შრომით ბაზარზე და ოჯახში. ქალების ეკონომიკური დამოუკიდებლობისა და უსაფრთხოებისაკენ მიმართული სათანადო ქმედებების, აგრეთვე საზოგადოებრივ ცხოვრებასა და პოლიტიკაში, ისევე როგორც ოჯახსა და ახლო გარემოცვაში გადანყვებილების მიღებისას ქალთა მონაწილეობის მხარდამჭერი ეფექტური ღონისძიებების გარეშე შეუძლებელია ოჯახურ ძალადობასთან ეფექტური ბრძოლა და მისი აღმოფხვრა. ამიტომ გენდერული თანასწორობისა და ოჯახში ძალადობის საკითხები თანაბარ ყურადღებას და პარალელურ ჩარევას მოითხოვს.

გარდა ამისა, მიღწეული პროგრესის შეფასებას ართულებს ის, რომ ასოცირების დღის წესრიგის ეროვნული სამოქმედო გეგმები არ შეიცავს ინდიკატორებს, სამიზნე ჯგუფის რაოდენობას და აქტივობების განხორციელება დეტალურად არაა დროში განერილი.

ეროვნული სამოქმედო გეგმების განხორციელების შესახებ სახელმწიფოს მიერ მომზადებული ანგარიშები არ შეიცავს განხორციელებული აქტივობების ზეგავლენის ანალიზს, რაც მეტად მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ მოხდეს მათი განხორციელების პროცესში მიღებული გაკვეთილების, გამოვლენილი გამოწვევებისა და მოწინავე პრაქტიკის ჩრილში აქტივობებისა და იმპლემენტაციის გზების მოდიფიცირება.

ზემოთ მოცემული ანალიზის საფუძველზე, ანგარიში გვთავაზობს შემდეგ რეკომენდაციებს:

- მოხდეს ეროვნული სამოქმედო გეგმის ტექნიკური ნაწილის სრულყოფა
- ყველა დაგეგმილი მოქმედებებისთვის შემუშავდეს გაზომვადი ინდიკატორები, ამოცანები და სამიზნე ჯგუფების რაოდენობრივი მაჩვენებლები, ასევე მათი განხორციელების ვადები;
- მოხდეს მექანიზმის შემუშავება ეროვნული სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული განხორციელებული მოქმედებების შედეგების გასაანალიზებლად;
- მოხდეს ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების შიდა და გარე მონიტორინგი;

– შემუშავდეს მოქმედებები, რომლებიც შეესაბამება ასოცირების შეთანხმების და ასოცირების დღის წესრიგის ზოგად მიზნებს.

➤ მომავალ ეროვნულ სამოქმედო გეგმებში მოხდეს ყველა საჭირო ღონისძიების გათვალისწინება სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ცხოვრებაში გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფად;

– ქალთა ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, შემუშავდეს და მიღებულ იქნას ახალი ეროვნული სამოქმედო გეგმა, რომელშიც ასახული იქნება ყოვლისმომცველი მიდგომა გენდერული თანასწორობის საკითხისადმი, რომელსაც ექნება ნათელი მიზნები და კრიტერიუმები და უზრუნველყოფილი იქნება მის განსახორციელებლად საჭირო საკმარისი ფინანსური რესურსებით;

– მიღებულ იქნას და ამოქმედდეს სპეციალური დროებითი ღონისძიებები, მათ შორის კვოტები, რომელთა მიზანია საგრძნობი გენდერული თანასწორობის მიღწევა იმ სფეროებში, სადაც ქალები ნაკლებად არიან წარმოდგენილი ან არაპრივილეგირებულ მდგომარეობაში იმყოფებიან. კონკრეტულად კი, გადანყვეტილებების მიმღებ მაღალ პოზიციებზე, საარჩევნო პროცესში და პარლამენტის და ქალაქის საკრებულოების შემადგენლობაში;

– მეტი ყურადღება დაეთმოს ადგილობრივ თვითმმართველობებში გენდერული მენისტრინგის დანერგვას და გენდერული ბიუჯეტირების მხარდაჭერას;

– უზრუნველყოფილ იქნას გენდერულად სეგრეგირებული სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება ეკონომიკის სექტორებისა და ქვესექტორების მიხედვით, რათა ვიქონიოთ საკვანძო გენდერული ინდიკატორების, მათ შორის გენდერული სახელფასო სხვაობების, მიმდინარე სურათი;

– მოხდეს იმ გენდერული სტერეოტიპების დაძლევა, რომლებიც ზღუდავენ გოგონების არჩევანს განათლების, კარიერული განვითარებისა და სხვა მიმართულებებით;

– შემუშავდეს ცნობიერების ამაღლების პროგრამები და ინდიკატორები, რომელთა მიზანია არაანაზღაურებად საოჯახო საქმეებზე პასუხისმგებლობის მამაკაცებზე და ქალებზე თანაბარი გადანაწილება;

– გაიზარდოს მამაკაცებისა და ბიჭების ჩართულობა ქალთა ეკონომიკურ გაძლიერებაში, განსაკუთრებით არაანაზღაურებადი სამუშაოს გადანაწილების და საოჯახო გადანყვეტილებებში თანასწორობის დაცვის მხრივ;

– უზრუნველყოფილ იქნას შრომითი უფლებების შესახებ მაღალი ინფორმირებულობა და მათი დაცვა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებისა და ქცევის სავალდებულო კოდექსების აღსრულების გზით;

– მოხდეს ქალთა უმუშევრობის შემცირება მათი უნარების განვითარების, ტრენინგების, გადამზადებების და მენარმეობის განვითარების გზით;

– ქალებისა და გოგონებისათვის, მათ შორის უმუშევართათვის, მიზნობრივი ტრენინგების, უნარების ამაღლების მხარდაჭერა კომპიუტერულ და ინფორმაციულ ტექნოლოგიებში, ფინანსურ საკითხებში და სხვა ისეთი მიმართულებებით, რომლებშიც გარკვეული ცოდნა და უნარ-ჩვევები აუცილებელია დასაქმების ბაზარზე შეღწევის ან არსებულ სამსახურში კარიერული წინსვლისთვის;

➤ შემუშავდეს აქტივობები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ჯანმრთელობის და უსაფრთხოების რეგულაციების ევროკავშირის სტანდარტებთან დაახლოებას, მათ შორის დედობის დაცვის, მშობლისა და პროფესიულ პასუხისმგებლობათა ურთიერთშეთავსებისა მამაკაცისა და ქალის თანასწორი მოპყრობის კუთხით;

➤ გაძლიერდეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შესაძლებლობები, რათა მათ შეძლონ ასოცირების დღის წესრიგის მიმდინარეობის მონიტორინგი და გახადონ საქართველოს მთავრობა და ევროკავშირი ანგარიშვალდებული გენდერულ თანასწორობაზე აღებული ვალდებულებების შესრულებაზე. ხელი შეუწყონ გენდერულად დაბალანსებული საკონსულტაციო მექანიზმების შექმნას, რომლებიც უზრუნველყოფენ იმას, რომ ქალთა ჯგუფებს (სამოქალაქო საზოგადოებიდან, ბიზნეს სექტორიდან, გენდერულ ექსპერტთა წრეებიდან) ექნებათ თანაბარი შესაძლებლობა, თავიანთი წვლილი შეიტანონ ეროვნული სამოქმედო გეგმების შემუშავებაში.



# აქტივობები პროექტის ფარგლებში PROJECT ACTIVITIES



აქტივობები პროექტის ფარგლებში  
PROJECT ACTIVITIES



აქტივობები პროექტის ფარგლებში  
PROJECT ACTIVITIES



აქტივობები პროექტის ფარგლებში  
PROJECT ACTIVITIES





CULTURAL-HUMANITARIAN FUND "SUKHUMI"

# GENDER MAINSTREAMING IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

The project «Learning from Visegrad 4 Experience  
to Advocate for Equal, Inclusive and  
Democratic Local Governance at the local level»

KUTAISI  
2018

**Project Director - ALLA GAMAKHARIA**

**Translation - NINO NIJARADZE**

**Editor - LALI SHENGELIA**

**Design - LIA KOSTAVA**

**Address: Kutaisi,**

**6 Mgaloblishvili Street**

**Tel: 27 29 02**

**Fax: 27 13 68**

**E-mail: [womansokhumi@gmail.com](mailto:womansokhumi@gmail.com)**

**Web-page: [www.fsokhumi.ge](http://www.fsokhumi.ge)**

## CONTENTS

INTRODUCTION	168
GENDER EQUALITY AND GENDER MAINSTREAMING IN LOCAL GOVERNANCE – THE CASE OF HUNGARY	169
GENDER MAINSTREAMING IN LOCAL DECISION-MAKING IN POLAND	192
GENDER MAINSTREAMING AND PUBLIC PARTICIPATION IN LOCAL DECISION-MAKING	202
REPORT ON GENDER MAINSTREAMING AT THE LOCAL LEVEL IN THE CZECH REPUBLIC	212
ABKHAZIAN EXPERIENCE IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNANCE AND PROMOTING GENDER MAINSTREAMING (THE REPORT IS BASED ON DESK RESEARCH AND QUALITATIVE SOCIAL SURVEY)	228
GEORGIA’S PATH TOWARD CREATING FAVORABLE GROUND FOR GENDER EQUALITY AND GENDER MAINSTREAMING IN LOCAL GOVERNMENT	241
DECENTRALIZATION – LOCAL SELF-GOVERNANCE – GENDER POLICIES, GEORGIA	254
GENDER BUDGETING AT THE LOCAL LEVEL. REALITY AND CHALLENGES IN GEORGIA	264
GENDER EQUALITY IN GEORGIA: A REVIEW OF COMMITMENTS AND PROGRESS UNDER THE EU-GEORGIA ASSOCIATION AGREEMENT	276

## Introduction

Georgia has long declared its irrevocable commitment to European integration and this issue still remains on the top of the agenda for the government of Georgia. The signing of the Association Agreement in 2014 was an important milestone for Georgia which resulted in the implementation of a number of reforms as part of the process of ongoing integration with the European Union.

The local self-government reform is one of the major items on the list of reforms which will bring the country closer to its goal and implementing gender policies in social, economic, political, cultural and educational fields is one of its fundamental components.

Within the framework of EU-Georgia Association Agreement, Georgia has committed to ensure equal representation of women and men in political and social life, including Parliament, central and local government, which is an essential prerequisite for equitable sustainable development.

It can be said that, however insufficient the pace, Georgia is experiencing intensive changes in the field of gender equality at the municipal level among others. There is awareness that as a signatory of the main human rights instruments related to women, Georgia committed itself to promoting gender equality through incorporation of gender issues in its legislation, policies and programs.

This publication aims to assess gender policies at the local level in Georgia and identify existing challenges as well as to study the experience of Visegrad countries with regard to implementation of gender equality agenda.

The publication is a collection of studies carried out by experts from various countries and building on the experience of Georgia and V4 countries. It aims at developing practical recommendations for promoting gender mainstreaming in local government in Georgia and advocating gender policy at the local level.

The studies were carried out under the project «Learning from Visegrad 4 Experience to Advocate for Equal, Inclusive and Democratic Local Governance at the local level» and commissioned by Women's NGO Cultural-Humanitarian Fund "Sukhumi".

Recommendations resulting from the studies include issues that will contribute to decentralization of the local government, strengthening local institutional mechanisms for gender equality, implementing gender budgeting and gender mainstreaming in Georgia.

Key Words: Georgia-EU Association Agenda, gender budgeting, local self-government, gender strategy, equality policy, needs analysis, gender mainstreaming, decentralization and gender.



## **GENDER EQUALITY AND GENDER MAINSTREAMING IN LOCAL GOVERNANCE – THE CASE OF HUNGARY**

### **Executive Summary**

The promotion of gender equality and women's human rights is prescribed by a number of international norms. Equality between women and men shall be at the core of the European Union's operation, as laid down by the EU Treaty. The promotion of gender equality and women's human rights has a role to play from local through national to international levels. These levels are interrelated: responses at local level are determined or influenced by the national responses, while development of national responses is often generated by international mechanisms.

Hungary does not have a specific law on gender equality. At the same time EU accession brought the transposition of EU law to national legislation, including the field of anti-discrimination and equal treatment. Consequently, the Act on Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities was introduced. According to the law, the state and local governments, among others, shall observe the principle of equal treatment in all of their relationships, procedures and measures. Since the sex of a person is only one of the many grounds of discrimination in the Act and there are no specific provisions against gender-based discrimination in the regulated policy fields/sectors, critical assessments argue that the law is not capable to sufficiently address the issue.

The Fundamental Law and the Act on Local Governments of Hungary set the framework and regulation of local governments. Neither does the principle of gender equality and gender mainstreaming appear in this framework, nor are gender-specific measures and tasks determined.

The national gender equality strategy in force, the *National Strategy for the Promotion of Gender Equality – Guidelines and Objectives 2010–2021*, determines six priority objectives, based on the *EU Roadmap for Equality between Women and Men 2006–2010*. No specific, comprehensive situation analysis and set of objectives are contained in the Strategy in the context of local governance. Concrete strategic guidelines and objectives regarding local governments appear, however, in one of the six priority areas that is on gender mainstreaming. One provision is of general nature, enhancing gender mainstreaming at the local level, while two address gender budgeting.

The first action plan to the Strategy was for 2010–2011; no further plans have been elaborated yet. One measure targets specifically local governance, prescribing trainings on gender equality for public officials at local level. Unfortunately no public information is available on the implementation of the Strategy and action plan.

Gender mainstreaming and gender equality as a horizontal principle was introduced in Hungary thanks to the EU accession and membership; these concepts appeared in policy and programmatic documents. At the same time, experience shows that they are not properly applied either on paper or in practice. In addition, concerns have been raised that gender mainstreaming and gender equality principles have not been consistently applied in planning, distribution and exploitation of EU Structural Fund's resources.

The Act on Equal Treatment contains an important policy-related provision addressing local/regional level: local governments shall adopt a five-year local equal opportunities program (LEOP). The LEOP shall contain a situation analysis on the education, housing, employment, health and social situation of disadvantaged social groups, including women. Based on that, an action plan shall be elaborated, including the measures needed.

The LEOP is prepared by (municipal) civil servants. Equal opportunities mentors help the training of civil servants and the preparation and review of LEOPs. The Act also contains incentives to the adoption of LEOP. The local government can only receive grant in a tender from public finances, EU funds or other funds under an international agreement if it has a relevant local equal opportunities program.

With regard to the institutional mechanisms for gender equality several actors can be mentioned – although some have a wider scope not restricted to women’s issues. At the government level the responsible unit, the national machinery for gender equality is currently the Women’s Policy Unit under the Department of Family Affairs and Women’s Policy in the Ministry of Human Capacities. The lack of appropriate human and financial resources, and marginalized location in the government structure affects its operation as has been the case throughout its history.

At the Parliamentary level the relevant body is the Sub-committee of Women’s Dignity under the Committee on Culture. The role of local governments has appeared on its agenda, although with limited scope. The development of child care institutions, services and online violence has received considerable attention.

The Equal Treatment Authority was established by the Act on Equal Treatment and has several tasks: review and comment on draft laws and reports; make legislative proposals; conduct public awareness raising campaigns; cooperate with CSOs and state bodies; and report to the EU Commission on harmonization of directives. Furthermore, the Authority conducts investigation on whether the obligation of equal treatment has been violated, and makes decisions.

The Commissioner for Fundamental Rights also has a role in promoting women’s fundamental rights. The Commissioner has different tasks: to analyze the situation with fundamental rights; give opinion on draft laws and concepts; may initiate Constitutional Court review of laws; participate in reporting and monitoring based on international treaties. In addition to awareness-raising and cooperation with relevant actors, the Commissioner acts in individual cases. Anyone may turn to the Commissioner, if in his or her judgment the activity or omission of an authority – including local governments – infringes their fundamental right or presents an imminent danger to them.

When it comes to the regional/local level, it is relevant to mention the Network of Family, Equal Opportunity and Volunteer Houses. It has a national scope, with offices in all the counties of Hungary and in Budapest. They represent social policy goals of the government at the local level. One of their six target groups is women who have experienced or are in danger of discrimination. The Network deals with public and professional awareness-raising, capacity building, participation in policy processes, and networking. It has no intensive relationship with the Hungarian Women’s Lobby and its member organizations.

The other relevant network is the network of equal opportunities rapporteurs, established by the Equal Treatment Authority. Rapporteurs operates in all the counties of Hungary, and help in accessing legal remedies.

No comprehensive evaluation is available about how these networks have contributed to the promotion of gender equality and women’s rights.

In the field of state-NGO relations, the government – based on the UN Universal Periodic Review (UPR) human rights monitoring process – operates the Human Rights Working Group, consisting of ministry representatives as well as the Human Rights Roundtable, the consultation forum with civil society actors. Different working groups, such as the Thematic Working Group for Women’s Rights, were established under this scheme with the participation of state actors and NGOs. Unfortunately, relevant legislative proposals have not been discussed by the group, and significant outcomes and results have not been achieved. Promotion of gender equality at the local level has not been addressed specifically in the thematic agenda of the working group so far.

As for the political/policy context, the government has followed a conservative approach towards gender equality, promoting family mainstreaming instead of gender mainstreaming, in light of the desired demographic increase. In addition, the state-NGO relationship deteriorated in 2013, when a group of NGOs dealing with democracy and human rights issues, including women’s rights became target of administrative procedures, and smear campaigns. Later, in 2017, the “Act on Transparency of Organizations Receiving Foreign Funding” was adopted, requiring NGOs receiving certain amount of foreign funding to register themselves as such at court, and to label themselves as such in their publications and communication. Based on the infringement procedure started by the European Commission, currently the European Court of Justice reviews whether the act violates EU laws. Women’s rights NGOs, either indirectly or directly, are or will be affected by this legislation. All those approaches and actions have resulted in the work of women’s rights NGOs being significantly hindered.

When it comes to participation of women in political and public life, Hungary performs poorly. Currently the government is all-male. The proportion of women in the Parliament stands at 10.1%. Despite that, no

legislative measures – such as quota – have been introduced. At the local level the situation is visibly better, although with room for improvement. The proportion of female mayors is 20% in the country; with a constant increase here since the democratic transition. The representation is not equal though: fewer women mayors can be seen in bigger, more resourced municipalities. At local assemblies the proportion of women stands at 30%, while it is only 11% in the regional assemblies, with no improvement in the last decade, and bringing the worst result among V4 countries for the latter.

The approach and attitudes of leaders – such as the mayor for local government – plays an important role in shaping policies and organizational culture. Related research among Hungarian mayors indicates that attitudes supporting traditional gender roles still prevails. At the same time there is strong support to equal representation in elected and decision-making bodies. The importance to provide a role for women in local decision-making, national decision-making, or in leadership of bigger companies gained a 'rather important' value; females were more supportive. Women found political party quotas or candidate quotas rather important while men were neutral.

The referred survey revealed that the vast majority of local governments do not have rules to prevent and respond to violent acts and harassment. The majority have equal opportunities rapporteur, but beyond gender issues s/he deals with other themes of equal opportunity. The majority claimed to consider equal opportunity aspects in office rules, but only a few reported flexible working arrangement. Importantly and sadly, the vast majority do not pay attention to gender issues in the elaboration of budget and local planning.

Nearly all of the local governments in Hungary have LEOPs in force. It is important and useful that all the LEOPs are available for the public in a specific searchable online surface. In addition, a separate software and internal surface helps local governments to prepare LEOPs, and to enhance contact with equal opportunities mentors.

An assessment on LEOPs by the Ministry of Human Capacities revealed the need for methodological guidelines on the elaboration of LEOPs. The legal gaps include the lack of provisions on the process of implementation and measures in the case of non-performance, thus the monitoring of and accountability for the implementation is not guaranteed. Suggestions were made to provide LEOPs with indicators, responsible actors and timeframes. According to the assessment, local stakeholders have mixed reactions to LEOPs, depending on their human resources and commitment to equal opportunities. The mentors have made the work of the local government easier; at the same time they expressed need for supervision and sharing experiences. Importantly, the process generated hundreds of equal opportunities forums at the local level. The greatest benefit of such forums was bringing local stakeholders together, and sharing/distribution of tasks. The two target groups causing difficulties for those who were tasked with the elaboration of LEOPs were Roma and women.

An inquiry to bigger local governments for the purposes of this report reinforced that LEOPs frame the gender equality related work of local governments. As for activities planned/done, mainly the issues of employment and family relations were mentioned, and to a lesser extent making women visible in public sphere and combating domestic violence. Local governments do not have an official who would deal exclusively with gender equality issues. However – as seen above – many have equal opportunities rapporteurs/employees and equal opportunities forums. A special gender equality forum for the cooperation and exchange between local government, experts and civil society organizations has only been in operation at very few of the responding local governments.

As for the association of local governments, the National Association of Local Authorities (TÖOSZ) – the largest advocacy organization of local governments – has a Division of Women Mayors. The Division is a national interest representation body without legal personality. Its tasks in particular are: to promote and support equal opportunities of women and men; development of women's role in public life; combating discrimination against disadvantaged groups; commenting on draft laws and state decisions; assisting the membership's international relations, keeping contact with national and international organizations; development of local government and public administration with respect to equal opportunities and social justice.

In 2013–2016 TÖOSZ implemented a project on capacity-building in municipalities with Norwegian cooperation. One of the project's main focus areas was gender equality at the local level.

From related inquiries and information available it seems that the issue of gender equality has not been included in the priorities and agenda of other associations of local/regional governments. No related initiatives have been identified, except for one mention that a section on women in politics was part of the World Summit of Hungarian Mayors, and no staff member is appointed to deal with gender equality issues at these organizations.

Budapest as a capital of Hungary, with about one-fifth of the country's inhabitants has a special status in

local governance. The Municipality of Budapest is responsible for tasks the scope of which affects Budapest as a whole, or more than one district, also for tasks related to the special role of the capital.

Analysis done in 2007 on gender equality policies of Budapest showed that no strategic document was in place on promoting gender equality or applying gender mainstreaming. Moreover, policy documents in various fields/sectors (e.g. urban development, crime prevention, education) were not gender-sensitive: gender sensitive situation analysis (even disaggregated data), and gender sensitive planning and determination of tasks were missing.

A shift took place in 2010 when the Equal Opportunities Program of Budapest Municipality was adopted. Women appeared among the target groups, but only as part of a wider group of “women, men and families”. At the same time, development directions and measures targeted women specifically. Importantly, the document emphasized that the Capital pays special attention to gender mainstreaming being established and incorporated in the capital’s lawmaking and activities. The Program was selected into the European Commission’s Compendium on Good Practice on Non-discrimination/Equality Mainstreaming.

Currently the relevant policy document in force is the *Budapest Capital’s Local Equal Opportunities Program (2017–2022)*. The Program – as said – builds on relevant EU directives and national laws and reflects the enforcement of horizontal principles of equal opportunity in decision-making, as well as criteria and provisions in the Equal Opportunity Guidelines of EU tenders. One of the Program’s ten target groups is women; importantly they appear now as a stand-alone target group. Provisions addressing different fields/problems are made, including ensuring that women are represented in accordance with their share in the population in decision-making on issues of urban planning, development and operation. Furthermore and importantly, the intervention action plan for the upcoming years envisages the establishment and operation of a gender equality working group.

The Budapest Esély Nonprofit Ltd. coordinates the elaboration and implementation of Budapest Capital’s LEOP. For the current program they organized wide public consultations, including the ones specifically for civil society organizations.

When it comes to civic engagement in the field of gender equality/women’s rights issues, an analysis of case studies pointed to several determining factors in the success or lack thereof of lobbying and advocacy work of civic movements/NGOs. Establishment of real partnerships and building a coalition of the civil society actors is important. When it comes to the relationship with the policy-makers, formal rules and mechanisms for partnerships help to succeed. As for the general context, sensitizing both the stakeholders and the general public to gender equality issues, thus enhancing the willingness to act for the first, and societal support/pressure from the second, will help to move forward with the cause in the long run.

## Introduction

The promotion of gender equality and women’s human rights is emphasized and prescribed by a number of international norms and documents. Equality between women and men is and shall be at the core of the European Union’s operation, as laid down by the Treaty on European Union.<sup>1</sup> Article 2 of the Treaty lists gender equality among the values of the Union, while Article 3 prescribes that the Union shall promote equality between women and men. In addition, Article 8 of the Treaty on the Functioning of the European Union settles a legal basis for gender mainstreaming<sup>2</sup>, saying that „In all its activities, the Union shall aim to eliminate inequalities, and to promote equality between men and women”.

The EU legislative and policy framework addresses specifically a number of sectors and thematic fields with the aim to achieve equality between women and men; the respective EU directives have special importance here.

The *Strategic Engagement for Gender Equality 2016–2019*<sup>3</sup> is the actual basic policy framework at the EU level on the theme. The document defines five key areas for action: equal economic independence for women

1 See Article 2 and 3 of the Consolidated version of the Treaty on European Union. Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/en/pdf> (website accessed on 11 February 2018)

2 Gender mainstreaming is a strategy and tool, with the ultimate aim to achieve gender equality. It has two dimensions. First, a gender perspective should be integrated into different policies. It results in a gender responsive policy ensuring that the needs of women and men are equally addressed (gender responsive content). The second dimension addresses the representation of women and men in a policy area as policy beneficiaries, in the labour force and in the decision making processes (gender representation). Both dimensions shall be taken into consideration in all phases of the policy-making process, by all actors. See more at: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming> (website accessed on 11 February 2018)

3 Available at: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic\\_engagement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/files/strategic_engagement_en.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

and men; equal pay for work of equal value; equality in decision-making; dignity, integrity and ending gender-based violence; as well as promoting gender equality beyond the EU.

When it comes to gender equality and local/regional governance, the United Cities and Local Governments (UCLG), the global network of cities, local and regional governments keeps the issue of gender equality high on its agenda. UCLG has a Standing Committee on Gender Equality. In 2013 the Global Conference of Local Elected Women launched the *Paris Local and Regional Governments' Global Agenda for Equality of Women and Men in Local Life*.<sup>1</sup>

The European section of UCLG is the Council of European Municipalities and Regions (CEMR). In order to promote gender equality at the local and regional level, CEMR launched the *European Charter for Equality of Women and Men in Local Life*<sup>2</sup> in 2006. More than 1600 local and regional governments in 32 countries have already signed the Charter. In order to support the signatories, CEMR launched the Observatory of the European Charter for Equality in 2012.<sup>3</sup>

The promotion of gender equality and women's human rights has a role to play from local through regional and national to international level. These levels are interrelated: responses at local level are either determined or influenced by the national legal, policy and institutional responses, while the development of national responses is often generated by international mechanisms.

The present report aims to give an overview of the Hungarian legislative, policy and institutional framework for the national, regional and local levels. The reports also aim to reflect on the promising approaches as well as the lessons learnt from the practice.

The report is based on desk/literature review and qualitative methods of research. For the purposes of the report respective stakeholders – the relevant ministries and related institutions – have been approached. Organizations of local governments have also been contacted. Furthermore, an inquiry was sent to local governments with at least 20,000 inhabitants. Due to the limitation of the study, comprehensive analysis of the implementation of local/regional policies and practices has not been done, but related existing assessment and analysis was used for this purpose.

## **Legislative, Policy and Institutional Framework for Gender Equality and Women's Rights in Hungary – From National to Local Level**

### **Legislative Framework**

The Fundamental Law of Hungary (that is the name of the Constitution) sets the normative basis for anti-discrimination and gender equality. Article XV lays down that Hungary shall guarantee the fundamental rights to everyone without any discrimination, on grounds of sex, among others. The Fundamental Law also stipulates that “Women and men shall have equal rights”, and that “Hungary shall promote the achievement of equality of opportunity and social inclusion by means of separate measures”. Furthermore, the state “shall take special measures to protect families, children, women, the elderly and persons living with disabilities”.<sup>4</sup>

Hungary is a party to key international human rights treaties, including the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) and its Optional Protocol. The CEDAW Convention constitutes part of the national legislation since 1982,<sup>5</sup> and the CEDAW's Optional Protocol - since 2001.<sup>6</sup>

Hungary does not have a specific law on gender equality. A draft law on equal opportunities of women and men was submitted to the Parliament by two opposition party MPs in 2001, but it was taken out of the agenda even before a plenary debate.

1 See: [https://www.uclg.org/sites/default/files/ENG\\_Amended%20Paris%20Declaration@31.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/ENG_Amended%20Paris%20Declaration@31.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

2 The Charter is available at: [http://www.ccre.org/docs/charte\\_egalite\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

3 More information is available at: <http://www.charter-equality.eu/> (website accessed on 11 February 2018)

4 See paragraphs (2)-(5) of Article XV

5 See Decree of Law No. 10 of 1982 on the promulgation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women adopted on December 18, 1979 in New York

6 See Act No. LX of 2001 on the promulgation of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women adopted on December 18, 1979 in New York

The EU accession brought the obligation of the transposition of relevant EU laws to national legislation. The different EU directives addressing equal treatment of women and men have special relevance here. It can be concluded that for most part the transposition/legal harmonization has been accomplished in this field, by the modification of different sectoral laws, and by the introduction of a comprehensive anti-discrimination act (see below). However, in several cases compliance with even the very letter of EU law still needs to be done. Some basic concepts and conditions of the directives have not been properly transposed and carefully formulated in the Hungarian legislation, resulting in limited protection from discrimination, allowing exemptions, and creating room for different interpretations and for release from legal obligations.<sup>1</sup> As a related study summarized: “transposition of gender equality directives is less rigorous than it could be in a separate act.”<sup>2</sup>

In the field of anti-discrimination and equal treatment, the key piece of legislation is the Act on Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities.<sup>3</sup> The act was introduced in the framework of EU accession process; it was adopted in 2003 and entered into force in 2004. The law prohibits discrimination on the basis of “protected characteristics” (those are the grounds of discrimination). Sex is one of the 20 listed characteristics, together with family status, motherhood (pregnancy) or fatherhood, among others.<sup>4</sup>

The act determines the entities who shall observe the principle of equal treatment in all of their relationships, procedures and measures – the state, local and minority governments and their organs are included here, as well as several other actors who perform public tasks in a wide sense.<sup>5</sup> In addition, the act lists those legal relationships in which the equal treatment principle shall be observed by actors defined in the law – for example those who provide services, sell goods in premises open to public, as well as the employers.<sup>6</sup>

The act contains definitions of direct and indirect discrimination<sup>7</sup>, harassment, unlawful segregation and retribution,<sup>8</sup> and it includes provisions on positive action.<sup>9</sup> Reversal – or more precisely shifting – the burden of proof is an important provision on the side of victims.<sup>10</sup> Furthermore, the law provides detailed regulation of enforcement of equal treatment in five sectors/policy fields: employment, social security and health care, housing, education and training, as well as sale of goods and use of services.

Since the sex of a person is only one of the many grounds of discrimination in the Act on Equal Treatment and there are no specific provisions against gender-based discrimination, critical assessments argue that the law is not capable to sufficiently address the issue.<sup>11</sup>

In the field of local governance/governments, the Fundamental Law sets the basic structure and operation means, competences, rights, and obligations of local governments.<sup>12</sup> No gender-specific provision is contained here.

The detailed regulation of the local governments is provided by the Act on Local Governments of Hungary.<sup>13</sup> The law describes general rules of local governance, the roles and competences, and the organization and operation

---

1 See in more details: Enikő Pap: “Gender Equality in Hungary”. In: Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries. Fund of Women Entrepreneurs, Kutaisi, 2016, pp. 272-293. Available at: [http://www.fwe.ge/pdf/gender\\_policies.pdf](http://www.fwe.ge/pdf/gender_policies.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

2 See Susane Burri and Hanneke van Eijken: Gender Equality Law in 33 European Countries – How are EU rules transposed into national law in 2014? Hungary – Beáta Nacsa. European Commission, European network of legal experts in the field of gender equality, 2015. Available at [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/ge\\_law\\_33\\_european\\_countries\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/ge_law_33_european_countries_2015_en.pdf) p. 109. (website accessed on 11 February 2018)

3 See Act No. CLXXXV of 2003 on Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities.

4 See Article 8

5 See Article 4. The public service providers, health service providers, social, child protection, child welfare service providers, public and higher education institutions, other budgetary organs etc. also belong here.

6 See Article 5

7 See Article 8 and 9

8 See Article 10

9 See Article 11

10 Article 19

11 See: A Magyar Női Érdekvédelem Szövetség bírálata és javaslatai az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslathoz, 2003. november 27. (Opinion and Critique of the Hungarian Women’s Lobby Concerning the Draft Act on Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities). November 27, 2003. Available in Hungarian at: <http://nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2003-eselyegy-tv-kritikaja-noierdek.pdf> (website accessed on 11 February 2018)

12 See Article 31-35

13 See Act No. CLXXXIX of 2011 on Local Governments of Hungary

of local governments, among others.<sup>1</sup> The act stipulates that “local governance expresses and implements public will in local public affairs, through democratic means, creating a broad publicity”.<sup>2</sup> The law also prescribes that “in performing its tasks the local government shall support the self-organized communities of the population, cooperate with these communities, and guarantee citizen participation on a wide scale in local public affairs.”<sup>3</sup>

Two levels of the local governance system exist in Hungary: the local government/authority (including commune, the city and the capital’s district) and the county municipality at the regional level. Budapest, the capital – with its close to 2 million inhabitants, about one fifth of the country’s population – has a special status, with a two-tier local governance system: both the capital itself and all of its 23 districts have their own local governments. The two types are equal in basic local governance rights, but their roles and competences are different. Furthermore, Budapest Municipality performs both functions of a local government and a regional one.

The principle of gender equality and gender mainstreaming does not appear among the general provisions of the Act, and the law does not contain any gender-specific measures and tasks. However, it has to be reiterated here that local government – as well as all public service providers – shall observe the principle of equal treatment, based on the Act of Equal Treatment.

## Policy Framework for Gender Equality at National and Local Level

### National Policies

In Hungary no national strategy/action plan on gender equality was introduced between 1997 and 2010. *The National Strategy for the Promotion of Gender Equality – Guidelines and Objectives 2010–2021*<sup>4</sup> was adopted in 2010, just a few months before the national elections. The Strategy determines six priority objectives, following the structure of the *EU Roadmap for Equality between Women and Men 2006–2010*.<sup>5</sup> The Strategy’s priority objectives are the following:

- accomplishing equal economic independence of women and men, closing the employment and pay gaps, considering issues of women and poverty and women and health;

- enhanced facilitation of the reconciling professional, private and family life;

- facilitating the reduction of the disproportional presence of women and men in political and economic decision-making and in the sciences;

- taking measures to efficiently combat and prevent violence – eliminating all forms of violence against women, urgent steps against the violation of women’s, men’s, girls’ and boys’ rights to physical and mental integrity;

- facilitating the elimination of gender stereotypes; and

- laying the professional foundations for the inevitable changes necessary to achieve the goals of gender mainstreaming (training, institutional system, gender budgeting, gender disaggregated data collection).

The Strategy prescribes the elaboration of two-year action plans for its implementation. The first action plan was adopted for the years 2010–2011.<sup>6</sup> After the national elections and a government change in 2010 the Strategy and the action plan remained in force. However, state officials started to openly communicate in 2012 that the Strategy would be replaced by a new document. When examining the situation in Hungary in 2013, the UN CEDAW Committee noted with concern that the state had decided to adopt a new strategy rather than accelerate the implementation of the existing one.<sup>7</sup> The Strategy is still in force; neither a new strategy nor a new action plan has been elaborated until today.

The National Strategy has a couple of mentions regarding the role and tasks of local governments in

---

1 In addition, association of local governments, allocation of power/regionalization, basics of economy, the relationship between local governments and central state institutions, legal supervision of local governments, and cases handled under the local government’s authority are also regulated by the law.

2 Article 2 (2)

3 Article 6 a)

4 The Strategy was adopted by the Government Decision No. 1004/2010 (I. 21.)

5 See: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ac10404> (website accessed on 11 February 2018)

6 The action plan was adopted by the Government Decision No. 1095/2010 (IV. 21.)

7 See: UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary, adopted by the Committee at its fifty-fourth session (11 February–1 March 2013). CEDAW/C/HUN/CO/7-8, 26 March 2013. point 19, p. 3. Available at: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en) (website accessed on 11 February 2018)

the field of gender equality. No specific, comprehensive situation analysis and set of objectives have been elaborated, however. When it comes to the concrete strategic guidelines and objectives determined for all the six priority areas of the Strategy, only the priority area on gender mainstreaming contains related provisions targeting local governments. One such provision can be found under the intervention point: “Establishing and operating an institutional system necessary for the implementation of the strategy”. Here one of the strategic objectives is as follows: “Based on the requests of local mayors, experts provide assistance in enforcing gender mainstreaming in planning at the lower levels of public administration. This facilitates building from below, the use of the possible regional and territorial advantages, especially in the most disadvantaged regions. Among the people participating, female mayors are to be paid special attention and persons working for equality should be considered as allies irrespective of their political preferences.”<sup>1</sup>

Further related provisions are found under the intervention point: “Creating a budgeting attitude that is sensitive to the genders (gender budgeting)”. One of the strategic guidelines and objectives here is: “Applying gender budgeting attitudes in the central budget and at the municipalities”.<sup>2</sup> Another guideline/objective at this intervention point further details gender budgeting: “Through recommendations or new statutory rules, the minimum points of the budget are to be defined in order to make the gender perspective prevail. Such are local taxes, questions of employability (e.g. childcare, caring for the elderly, employing the unemployed for meeting local needs). Social economy can also be stimulated through orders placed by municipalities, and regional cooperation can be encouraged to solve problems related to economies of scale or transportation timetables.” The last related objective addresses the role and competence of mayors: “Encouraging training courses on gender budgeting for male and female mayors preparing for their (re)election.”

It has to be mentioned here that gender mainstreaming and gender equality as a horizontal principle was introduced in Hungary thanks to and in the framework of EU accession and membership. As an important step, policy and programmatic documents started to refer to them. At the same time, several sources note that gender mainstreaming is not properly applied either on paper or in practice.<sup>3</sup> In addition, concerns have been raised that gender mainstreaming strategy and gender equality principle have not been consistently applied in planning, programming, distribution and exploitation of EU Structural Fund’s resources.<sup>4</sup>

The first (and so far the last) action plan to the National Strategy on Gender Equality contains several provisions on operation and development of different institutions and services which have relevance at local/regional level as well (e.g. child-care institutions and services, health screenings, regional crisis intervention centers). Beyond those provisions, one measure targets specifically local governance; it prescribes that “training programmes in the field of gender equality shall be organized and implemented for public officials at central as well as local administration.”<sup>5</sup> In addition, the action plan addresses the role of NGOs, requiring that “gender equality shall be promoted by the support of the activities of rural nonprofit women’s organizations”.<sup>6</sup>

Unfortunately no public information or evaluation is available on the implementation of the Strategy and its action plan.

When it comes to the political/policy context, the government –in power since 2010 for the second term now – has followed a conservative approach towards gender equality issues. They committed to promote family mainstreaming *instead of* gender mainstreaming in light of the desired demographic increase. Both, several measures and relevant communication of state actors promoted this approach. Consequently, the UN working group on the issue of discrimination against women in law and practice concluded in its country report on Hungary dated 2017: “a conservative form of family whose protection is guaranteed as essential to national survival should not be put in an uneven balance with women’s political, economic and social rights and the empowerment of women.”<sup>7</sup>

1 See point 6.2 of the Strategy.

2 See point 6.3 of the Strategy.

3 See Dombos, Tamás, Krizsán, Andrea, Szabó, Melinda, and Wirth, Judit (2008): Context Study Hungary, QUING Project, Vienna: Institute for Human Sciences (IWM). Available at: [http://www.quing.eu/files/results/cs\\_hungary.pdf](http://www.quing.eu/files/results/cs_hungary.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

4 See: Enikő Pap: Gender Equality in Hungary, *op. cit.*,

5 Point 27

6 Point 6

7 See: Report of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice on its mission to Hungary; United Nations Human Rights Council Thirty-fifth session 6–23 June 2017. A/HRC/35/29/Add.1. p. 19. Available at: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1) (website accessed on 11 February 2018)



## Local Policy Framework – Local Equal Opportunities Programs

The Act on Equal Treatment contains an important provision that promotes elaboration of policy documents addressing women's rights at the local/regional level, although with a wider beneficiary group focus. The act introduced a separate section in 2011<sup>1</sup> about the local equal opportunities programs.<sup>2</sup> According to the law the local governments – that is the commune, the city and the capital's districts – shall adopt a five-year local equal opportunities program every five years.<sup>3</sup>

In the local equal opportunities program (hereinafter referred as LEOP), a situation analysis shall be carried out on the education, housing, employment, health and social situation of disadvantaged social groups – in particular women, people living in extreme poverty, Roma, people with disabilities, children and the elderly. Based on the situation analysis, an action plan shall be elaborated, including the measures needed to tackle the problems identified. When adopting the document, consideration shall be given to the views of minority self-governments in the municipality. It should be ensured that LEOP is consistent with other development plans and concepts.

The LEOP must be prepared on the basis of detailed rules defined by the minister responsible for social inclusion.<sup>4</sup> In addition to the structure of LEOP, the act provides some guidance on the content as well. It prescribes that when drawing up a local equal opportunities program, particular attention shall be paid to

- (a) measures to promote equal treatment, equal opportunities and social inclusion,
- (b) in the field of education and training, measures to prevent and combat illegal restrictions and to ensure equal access,
- (c) measures necessary to ensure equal access to public services and health services,
- (d) measures to reduce the disadvantages of disadvantaged people on the labor market and to improve their employment opportunities.<sup>5</sup>

The implementation of LEOP as well as any eventual changes in the situation shall be overviewed every two years. Based on this, if necessary, the program shall be reviewed and the situation analysis and plan of action modified accordingly.<sup>6</sup>

The LEOP is prepared by municipal civil servants or civil servants. The act introduced the function of equal opportunities mentor, with the aim to help the training of civil servants and the preparation and review of LEOPs. The equal opportunities mentors shall have a higher education degree, have participated in a related training, and have the professional experience specified in separate legislation.<sup>7</sup>

The Act on Equal Treatment contains important incentives to the adoption of LEOP. The local government can only receive grant awarded on a case-by-case basis, in a tender procedure from individual subsystems of public finances, EU funds or other programs funded under an international agreement if it has an appropriate local equal opportunities program in effect. Furthermore, an association of local governments with legal personality may only benefit from such grants if the local governments forming part of the association all have a LEOP in force.<sup>8</sup>

The elaboration of LEOPs is further detailed by two legal norms. The Government Decree No. 321/2011. (XII. 27.) on the rules for preparing local equal opportunities programs and on equal opportunities mentors contains provisions on the structure, content, preparation aspects and review of the LEOPs, as well as on actors participating in the elaboration of the documents.<sup>9</sup>

Among the preparation aspects of the LEOPs, the provision relevant to women is as follows:

“(3) When reducing women's inequality special attention shall be given to:

---

1 See Section IV., Article 31.

2 The adoption of the local equal opportunities program constituted part of the legislation even before. In the former regulation, however, it was only a possibility and not an obligation. Furthermore, basic provisions were not so detailed, and specific target groups – such as women – were not defined.

3 Article 31 (1)

4 Article 31 (2)

5 Article 31 (3)

6 Article 31 (4)

7 Article 31 (5) and (8)

8 Article 31 (6) and (7)

9 See the decree in Hungarian at: [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=140310.325911](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140310.325911) (website accessed on 11 February 2018)

- (a) a gender-specific interpretation of social problems and gender differences in the needs;
- b) the economic dependence and vulnerability of women;
- (c) violence against women;
- d) whether there is adequate information and effective assistance in the area of family planning, mother and child care in order to avoid violation of reproductive rights;
- (e) the disproportionate participation of women in public life and economic life;
- f) promoting the reconciliation of women's work place and family responsibilities.”<sup>1</sup>

In addition, the decree prescribes – for all target groups, not only women – that measures set out in the LEOPs' action plan shall aim, in particular, to

- “(a) eliminate housing segregation and educational exclusion, the development of an integrated or environmentally sound standard of living;
- (b) increase the skills and employment levels of disadvantaged social groups;
- c) change the stereotypical career orientation in education and training;
- (d) provide equal access to public services, health and social services;
- (e) enforce the requirement of equal treatment in the decision-making of the local government, in the institutions maintained or supported by it, and the service providers controlled by it;
- (f) promote the participation of disadvantaged groups in decision-making and management of public affairs, their planning, implementation and evaluation;
- (g) increase the awareness of disadvantaged groups in terms of their rights and opportunities.”<sup>2</sup>

Importantly, the decree prescribes that the LEOPs should be made public.<sup>3</sup> At the same time, gender considerations are not mainstreamed for other target groups, and the document makes no reference to that.

The decree lays down that the Directorate-General for Social Affairs and Child Protection is responsible for training those who participate in the preparation of LEOPs, and it operates the network of equal opportunities mentors. Local governments can make free use of the help of mentors in the preparation of LEOP.<sup>4</sup> Mentors also organize and hold training programs for the staff of local governments on the elaboration of LEOPs.<sup>5</sup>

Another relevant norm is the Decree of the Ministry of Human Capacities No. 2/2012. (VI. 5.) on the detailed rules for drawing up a local equal opportunities program.<sup>6</sup> The decree determines the unified statistical indicators to be used for the elaboration of LEOPs. Not all of the relevant indicators here refer to sex-disaggregation, unfortunately.

The decree also determines the content for the situation analysis. For the target group of women it is as follows:

“5. The situation of women, equal opportunities

5.1 The economic role and equal opportunities of women

- (a) employment and unemployment among women
- (b) participation of women in employment and training programs
- (c) employment opportunities for women of low educational attainment
- (d) discrimination in employment (e.g. wage differences)

5.2 Services to help reconcile workplace and family responsibilities (e.g. crèches, family crèches, crèches at workplaces, nursery places, lack of space, flexible working hours in public institutions, family-friendly workplace solutions, etc.)

5.3 Area of family planning, mother and child care

5.4 Violence against women, domestic violence

5.5 Services available in the event of a crisis (such as shelter, temporary home for families)

5.6 The role of women in local public life

5.7 Social problems and initiatives highly affecting women at the local level

1 Article 4 (3) (website accessed on 11 February 2018)

2 Article 5

3 Article 3

4 See Article 2 of the Decree

5 See Article 8 (1)

6 See the decree in Hungarian at: [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=149264.344046](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=149264.344046) (website accessed on 11 February 2018)

5.8 Conclusions: identification of problems, definition of development opportunities.”<sup>1</sup>

The decree also provides a format for the LEOP action plan, with its obligatory content.<sup>2</sup> In the case of all the target groups, including women, the action plan should contain: the identification of the problem, the title, objectives and content of the action, responsible actors, deadline for implementation, indicators for measuring success, necessary (human, financial, technical) resources for implementation, and sustainability of results. It should also clarify if the objectives are in harmony with other strategic documents.

In addition to LEOPs, the Act on Equal Treatment requires the adoption of another document addressing equal opportunities that is relevant to bigger-size local governments. According to the law, state-funded organs employing more than fifty persons and majority of state-owned legal persons are required to adopt an equal opportunities plan.<sup>3</sup> The equal opportunities plan regulates the internal operation of the relevant institution/ employer.

## **Institutional Mechanisms and Framework for Promoting Gender Equality**

Currently the Women’s Policy Unit under the Department of Family Affairs and Women’s Policy in the Ministry of Human Capacities performs the tasks of the national machinery on gender equality (that is the governmental unit responsible for the issue).

Since its establishment in 1995, the national machinery in Hungary has experienced restructuring and renaming several times, being sensitive to government changes. The main characteristics of its operation, however, have remained the same most of the time, as is the case today: the lack of appropriate human and financial resources, and marginalized location in the government structure.<sup>4</sup>

Establishment of institutional mechanisms/focal points for gender equality for the regional/local level has not been prescribed by national legal norms and policies.

In order to enforce the principle of equal treatment, the Act on Equal Treatment established the Equal Treatment Authority. The body started its operation in 2005. The Authority has several tasks: to review and comment on drafts of legal norms and reports concerning equal treatment; make proposals regarding legal norms in the field; inform the public and the Parliament about the situation; cooperate with CSOs, interest representative organizations and state bodies; provide information to those concerned and offer help with acting against the violation of equal treatment; and to report to the EU Commission concerning the harmonization of relevant directives.

Furthermore, the Authority conducts investigation to establish whether the obligation of equal treatment has been violated, and makes a related decision. If the Authority has established such violation, it may apply different measures: order that the situation constituting a violation of law be terminated; prohibit the continuation of the conduct constituting a violation of law; publish its decision on the violation of law; impose a fine; or apply a legal consequence determined in a special act.

Pursuant to the right of claims in public interest the Authority may initiate a lawsuit with a view to protecting the rights of persons and groups whose rights have been violated. *Actio popularis* is also open for the prosecutor and civil society organizations in such cases.

The Commissioner for Fundamental Rights also has a role in promoting women’s rights in the context of local governance among others. According to the law<sup>5</sup> the Commissioner shall pay special attention in the course of activities to the rights of certain groups: children, the future generation, national minorities, the most vulnerable social groups and people living with disabilities. Women are not mentioned as a specific

1 See Annex II

2 See Annex III

3 Article 63 (4)

4 See Alternative report submitted to the UN CEDAW Committee for consideration in relation to the examination of the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary, by the Hungarian Women’s Lobby and the European Roma Rights Centre, January 2013. Available at: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_HUN\\_13260\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT_CEDAW_NGO_HUN_13260_E.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

5 Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights

target group, but the activities and competence of the Commissioner affects the fundamental rights of women as well.

The Commissioner has a number of tasks according to the law: to survey and analyze the situation with fundamental rights; and give opinion on relevant draft laws and concepts; may initiate the review of the constitutionality of legal rules at the Constitutional Court. The Commissioner shall participate in the preparation of reports based on relevant international treaties, and monitor and evaluate the enforcement of these treaties. The Commissioner shall engage in awareness-raising activities and cooperate with relevant organizations and institutions.<sup>1</sup>

The Commissioner has a role in individual cases as well. Anyone may turn to the Commissioner if in his or her judgment the activity or omission of an authority – including the local governments among others<sup>2</sup> – infringes on a fundamental right of the person or presents an imminent danger thereto, if the available administrative legal remedies have been exhausted, or that no remedy is available.<sup>3</sup> Inquiries into an organ performing public services may also be carried out in connection with its public service activities. Organs performing state or local government tasks and/or participating in the performance thereof, and organizations performing activities described as public service also belong here.<sup>4</sup> The Commissioner shall conduct an inquiry on the basis of the petition submitted, and shall take relevant measures.<sup>5</sup>

The Commissioner may conduct *ex officio* proceedings as well in relation to the infringement of and imminent danger to fundamental rights.<sup>6</sup> The proceedings of the Commissioner shall be free of charge.<sup>7</sup>

The Office of the Commissioner did not have a strong and visible agenda and record in promoting women's rights and gender equality for most part of its operation. However, this has changed in the last couple of years. Office staff members have participated in related international programs and projects, established active contacts with women's rights NGOs, and for example, the Commissioner joined the White Ribbon campaign for elimination of violence against women.

At the Parliamentary level the relevant body is the Sub-committee of Women's Dignity under the Committee on Culture. It was established in 2015. During its operation, the role and activities of local governments have appeared in some of the meetings, although with limited scope. The development of child care institutions and services and online violence were the two issues that received considerable attention.<sup>8</sup>

When it comes to the regional/local level, the Network of Family, Equal Opportunity and Volunteer Houses needs to be mentioned.<sup>9</sup> The Network has a national scope, comprising county centres that represent social policy goals of the Government at the local level. The Network has offices in all the 19 counties of Hungary and in Budapest. One of the six target groups of the Network is women who have experienced or are in danger of discrimination. The main goals and activities of the Network are public and professional awareness-raising, capacity building, participation in policy-preparation processes, and networking. No women's rights NGOs –or any other human rights NGOs – are mentioned as partners on their webpage, and they have not established institutional relationship with the Hungarian Women's Lobby and its member organizations.

1 Article 2 (1)-(5)

2 Other actors are, among others: a public administration organ, a nationality self-government, a law-enforcement bodies, any other organ acting in its public administration competence, in this competence, an investigation authority, a notary public, a bailiff at a county court, or an organ performing public services.

3 Article 18 (1)

4 Article 18 (1)-(2)

5 Article 20 (1)

6 Article 18 (4)

7 Article 19. See the Act in English at: <http://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/act-cxi-of-2011> (website accessed on 11 February 2018)

8 See the work of the Sub-committee here:

[http://www.parlament.hu/web/kulturalis-bizottsag/albizottsagok?p\\_auth=2wC0AxCr&p\\_p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxypor-tlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&pairproxy\\_WAR\\_pairproxypor-tlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy\\_biz.biz\\_adat\\_uj%3Fp\\_ckl%3D40%26p\\_biz%3DA464%26p\\_tag%3D%26p\\_tagj%3D%26p\\_munkatars%3D%26p\\_honl\\_rend%3D%26p\\_ules%3DI%23biz\\_ules](http://www.parlament.hu/web/kulturalis-bizottsag/albizottsagok?p_auth=2wC0AxCr&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxypor-tlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxypor-tlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogy_biz.biz_adat_uj%3Fp_ckl%3D40%26p_biz%3DA464%26p_tag%3D%26p_tagj%3D%26p_munkatars%3D%26p_honl_rend%3D%26p_ules%3DI%23biz_ules) (website accessed on 11 February 2018)

9 See more information at: <http://eselyteremtesihazak.gov.hu/english/> (website accessed on 11 February 2018)

At the regional level the Equal Treatment Authority established the network of equal opportunities rapporteurs. Rapporteurs operate in all the counties of Hungary, and help in accessing legal remedies.

No comprehensive evaluation is available about how these two networks have contributed to the promotion of gender equality and women's rights.

In the field of state-NGO relations, the government established the Human Rights Working Group in 2012. It was a result of a new human rights monitoring process of the UN, the Universal Periodic Review (UPR).<sup>1</sup> The working group consists of state secretaries of different ministries.<sup>2</sup> It operates a consultation forum with civil society actors, the Human Rights Roundtable. In this framework different thematic working groups were established with the participation of state actors and NGOs. One of the working groups is the Thematic Working Group for Women's Rights. Several women's human rights NGOs were invited as members of the working group. Although information sharing was an element worth mentioning in the working groups' operation in certain cases, relevant legislative proposals have not been discussed in the group. No significant outcomes or results have been achieved so far by this body. Promotion of gender equality at the local level has not been addressed specifically in the thematic agenda of the working group so far.

The state-NGO relationship in the field of women's rights deteriorated in 2013, when certain Hungarian state stakeholders and media outlets started to attack a group of NGOs dealing with democracy and human rights issues, including women's rights. These NGOs became target of different administrative procedures (audit of Government Control Office and of the taxation authority), as well as of communication, being accused of being "Soros-hirelings", "paid political actors", or of "serving foreign interest". In 2017, the "Act on Transparency of Organizations Receiving Foreign Funding" was adopted by the Parliament. It requires that NGOs receiving a certain amount of foreign funding register themselves as such at court, and label themselves as such in their publications and communication. Based on the European Commission's action in the framework of the infringement procedure, the act is at the European Court of Justice now to review whether it violates EU laws.<sup>3</sup> Women's human rights NGOs will, certainly indirectly and very likely directly, be affected by this legislation.

All the above-mentioned measures have led to the situation that the work of women's rights NGOs – providing services, professional and public awareness raising and capacity building, as well as advocating for and contributing to legislative and policy changes – have significantly been hindered.

## **Promoting Gender Equality and Gender Mainstreaming – Practice at the Local/Regional Level**

### **Women in National, Regional and Local Decision-making**

Hungary performs poorly in the field of participation of women in political and public life. Currently the government has no female ministers. The proportion of women in the Parliament stands at 10.1%; this ratio has always been the same since the democratic transition. With this result Hungary currently stands at the 157th place out of 187 in the Inter-Parliamentary Union's ranking.<sup>4</sup> Despite this result, no legislative measures have been taken, and attempts to introduce legislative quota have failed.

At the local level the situation is visibly better, although with room for improvement. The proportion of

---

1 See the Government Decision No. 1039/2012. (II. 22.) on the Human Rights Working Group.

2 See more at: <http://emberijogok.kormany.hu/en> (website accessed on 11 February 2018)

3 See the related announcement here: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5003\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm) (website accessed on 11 February 2018)

4 See the ranking here: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (website accessed on 11 February 2018)

female mayors is 20% in the country.<sup>1</sup> Data shows that there has been a constant increase since the democratic transition in this regard. At the same time related research revealed that female representation is not equally distributed: the bigger the municipality/city and more resourced it is, the lower the proportion of women mayors.<sup>2</sup>

When it comes to the representation in local assemblies, the proportion of women stands at 30%. Research shows that in addition to the size of the community, the means of obtaining mandate is an important factor here: women are more successful in individual constituencies as compared to lists.<sup>3</sup> If we look at the regional (county) representation: the proportion of women deputies stands at 11% in the regional assemblies. This result is similar to the national level politics, with no improvement in the last decade, and producing the worst result among the V4 countries.<sup>4</sup> In addition, we cannot find a single female person among the heads of regional assemblies.<sup>5</sup>

In the case of Budapest, the Capital's General Assembly has 3 female members out of 33, which brings women representation to 10%. The mayor of Budapest is male, and out of the three deputy mayors one is female.

The chief notary is a woman. All of the General Assembly's Committees have male chairs. Out of the mayors of the 23 districts of Budapest, only one is female.<sup>6</sup>

Experts argue that women's representation is affected by the dominance of political parties at the local level as well: the increasingly active role of women is hindered mostly by the significant presence of parties.<sup>7</sup>

## **Gender Equality at the Local Level: Attitudes of Stakeholders, Institutional Structures and Means**

The approach and attitudes of a leader in a given institute – that is the mayor in the local government structure – plays an important role in shaping policies and organizational culture.

The Hungarian National Association of Local Authorities implemented a project between September 2013 and August 2016, entitled “Capacity-building in municipalities through Norwegian-Hungarian cooperation”<sup>8</sup>. The “MANORKA” project was funded by the EEA/NORWAY Grant scheme. One of the project's main focus areas was gender equality at the local level (see the details below).

The project activities included a survey on equal opportunities at the local level. The survey questionnaire was sent to all the mayors in Hungary, in three waves. The first survey was conducted in May 2014 before the local elections in Hungary, and the second one in April 2015. The two surveys were the same in content with the exception of one question, while the third one was slightly different. 301 mayors responded to the first survey, while 227 to the second, and 234 to the third. Compared to their proportion among the mayors, women were more responsive in the research.

The survey concentrated on four main issues: situation analysis – attitudes of mayors; identifying gaps in

1 See the Piktochart prepared in the framework of the project “Learning about Causes and Effects of Gender (Im)Balance in Central Europe”, available at: <https://create.piktochart.com/output/15664611-women-in-v4-regional-govs> (website accessed on 11 February 2018)

2 See: Ilonszki Gabriella: “Jó kormányzás és a nemek egyenlősége – Magyarországi helyzetjelentés” (Good governance and gender equality – Hungarian situation analysis). In: *A nőtlen évek ára – A nők helyzetének közpolitikai elemzése 1989–2013.* (The price of womanless years. Policy analysis on the situation of women 1989–2013.) Magyar Női Érdekérvényesítő Szövetség (Hungarian Women's Lobby), Budapest, 2014. Available online in Hungarian at: [http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2016/09/notlen.evek\\_ara\\_.pdf](http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2016/09/notlen.evek_ara_.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

3 See: Mehring-Tóth Szilvia: “Képviselők és képviselők a helyi politikai elitben” (Male and female deputies in local political elite). In *Politikatudományi Szemle* 2017/3, pp. 81–100.

4 See in for details: Markéta Mottlová: Cracks in the glass ceiling: Women in regional and local V4 politics. Available at: <http://visegradrevue.eu/cracks-in-the-glass-ceiling-women-in-regional-and-local-v4-politics/> (website accessed on 11 February 2018)

5 See the Piktochart, *op. cit.*

6 See more information at: <http://infoszab.budapest.hu:8080/akl/szsza/Default.aspx?i=12> (website accessed on 11 February 2018)

7 See: Várnagy Réka, Ilonszki Gabriella: “Üvegplafonok. Pártok lent és fent.” (Glass ceilings. Political parties up and down.) In: *Politikatudományi Szemle* XXI/4, pp. 7–25., pp. 20–21.

8 See: <http://www.manorka.net/en/news/> (website accessed on 11 February 2018)

women's employment; proposals for solution, and overview and evaluation of the local governments' system of regulatory and development tools.<sup>1</sup>

In the first issue regarding the attitudes of mayors, the vast majority of respondents – nearly 90% – found that the career and family are equally important in an ideal case. Similarly, the vast majority, more than 4/5 of the respondents found a woman's earnings to be either totally or rather important in the family budget. At the same time, when asked whether the wife/common law partner should work if the husband can take care of the dependents in the family, the biggest proportion of male respondents supported a part-time job in these cases, while a quarter chose the option that a woman should stay at home or be active in community organizations. As compared to this, majority of women respondents supported the full-time job, percentage similar to men supported part-time job options, while staying at home/working for a community organization received support from a significantly lower proportion.<sup>2</sup> These results indicate – similarly to other pieces of research in the field – that attitudes supporting traditional gender roles still prevail in Hungary.

The third survey conducted in 2016 asked how the respondents evaluated the situation of women as compared to men. The majority saw the situation of women as worse - either a bit worse or, to a lesser extent, much worse. Women saw their own situation as worse than men's.<sup>3</sup>

With regard to the gaps in women's employment, the non-flexible working arrangement was the biggest problem identified by both women and men respondents.

In the field of possible solutions, the majority of both women and men supported the “positive discrimination” of women; the men did it in a higher proportion. The vast majority of respondents were also supportive of the principle of equal representation in elected and decision-making bodies. However, when it came to concrete measures, the majority did not support the introduction of quota in the given fields in the first two surveys. Among the three offered options the quota was most supported in the case of the committees, followed by the introduction of it in the candidate lists, and was least supported when applied to office staff.<sup>4</sup> The third survey asked also how important it was to provide a role for women in local decision-making, national decision-making, or in leadership of bigger companies. All the three options gained rather important value; the female respondents were more supportive. In answer to the question on whether it is necessary to have quotas for the political parties or for candidacies in elections, women found both of them rather important while men neither agreed nor disagreed.<sup>5</sup>

The first two waves of the survey asked questions also about the local regulatory framework and means to promote equal opportunities between women and men. The vast majority of respondents claimed there were no rules for preventing and responding to violent acts and harassment. The majority of the respondents have equal opportunities rapporteur, but beyond gender issues s/he deals with other themes of equal opportunity and treatment as well. The majority declared that they took into consideration equal opportunity aspects in the determination of office rules, but only a small proportion reported flexible working arrangement. The vast majority did not pay attention to gender issues in the elaboration of budget and local planning.<sup>6</sup>

---

1 See: *Előzetes Összegzés A TÖOSZ MANORKA PROJEKT keretében elvégzett esélyegyenlőségi kutatás első két Hullámáról (Preliminary summary of the first two waves of equal opportunity research done in the framework of the MANORKA project of TÖOSZ)* compiled by Róbert Kovács and Anikó Sükösd. Budapest, 2016.

See also (for the third wave of research): *A MANORKA projekt hatásának értékelése – A MANORKA projekt hatása a női esélyegyenlőségre az önkormányzati szektorban. (The evaluation of the effect of MANORKA project – The effect of MANORKA project on equal opportunities for women in the local governance sector. Compiled by Róbert Kovács. Prepared in the Local Observatory, Budapest, 2016.*

Both papers are included in Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: *MANORKA „Önkormányzati kapacitás-építés norvég–magyar együttműködéssel” című projekt – A nemek közötti esélyegyenlőségért – A nők és férfiak helyzete a közéletben és a magánéletben Magyarországon és Norvégiában 2013–2016. (MANORKA “Capacity-building in municipalities through Norwegian-Hungarian cooperation” project – For equal opportunities between women and men – The situation of women and men in the public and private life in Hungary and Norway 2013–2016). Available in Hungarian at: <http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf> (website accessed on 11 February 2018)*

2 See: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: *MANORKA, op. cit.* pp. 48-52.

3 *Ibid.*, pp. 60-61.

4 *Ibid.*, pp. 52-54.

5 *Ibid.*, pp. 69-70.

6 *Ibid.*, p. 54.

## Local Equal Opportunities Programs and other Policies in Practice – Lessons Learnt

Hungary currently has 3155 municipalities (villages, towns, etc.). As compared to this, the official website containing the adopted local equal opportunities programs has 3162 LEOPs (including also the 23 districts of Budapest).<sup>1</sup> This data shows that nearly all of the local governments have LEOPs in force.

It is useful both for the purposes of transparency, of accessing resources/examples, and of research and policy analysis that all the LEOPs are contained and available in a specific internet surface. The database is searchable by the name of the municipality, the number of inhabitants and also by different administrative units. In addition, there is special software and internal surface helping local governments to prepare their programs, and to enhance their communication with their equal opportunities mentors.

A qualitative analysis and assessment regarding the LEOPs has been provided by an official of the respective ministry, the Ministry of Human Capacities, in a publication.<sup>2</sup> The need for methodological guidelines for the elaboration of LEOPs has been formulated there. It was pointed out that the legal gaps include the lack of provisions on the process of implementation and measures in the case of non-performance, thus the monitoring of and accountability for the implementation is not guaranteed. Suggestions were made to provide LEOPs with indicators, responsible actors and timeframes.

According to this assessment, experience shows that local stakeholders have mixed reactions to the LEOPs, depending on their human resources and commitment to the issue of equal opportunities. It was also clear that the mentors have made the work of the local government easier; there were cases when the elaboration of the LEOPs would not have been possible without them. At the same time they expressed need for supervision and sharing experiences.

Importantly, the process generated hundreds of equal opportunities forums at the local level. The greatest benefit of such forums was bringing local stakeholders together, and sharing/distribution of tasks. When asked which target groups caused difficulties regarding the elaboration of LEOPs, either in accessing data or identifying measures, the experts clearly referred to Roma and women. The lack of data on domestic violence was explicitly mentioned as a problem.

For the purposes of this report an inquiry was sent to local governments with at least 20.000 inhabitants. The questions addressed the related initiatives (research, projects) of local governments in the field of gender equality and gender mainstreaming, their policies and plans in the field, as well as the existence of respective officials and forums/platforms dealing with gender equality issues, among others. 35 of the approached 84 local governments responded (42%), and two other non-approached local governments also provided information.

All of the responding local governments have LEOPs, the majority of them were adopted in 2017. It is clear from the responses that gender equality related work and activities of the local governments have been and are still done in the framework of LEOPs. As for specific activities done, supported or planned, the employment and family relations – employment of women, return to work after raising small children, reconciling work and family life, family friendly measures – were mentioned mostly, and, to a lesser extent, involving/making visible women in public sphere and combating domestic violence. None of the responding local governments has an official who deals exclusively with gender equality issues. However, many respondents reported the existence of equal opportunities rapporteurs/employees, being responsible for LEOPs (and for equal opportunities plans of the local government). Similarly, many respondents mentioned the existence of equal opportunities forums/working groups/councils – as it was noted above they have been generated mostly by LEOPs. A gender equality forum for the cooperation and exchange between the local government, experts and civil society organizations has only been in operation at three local governments, and one more plans to introduce it.

1 See: <https://hep.ttki.hu/Public/PublishedProgramSearch.aspx?searchtext> (website accessed on 11 February 2018)

2 See: Sebestyén Zsuzsa: „Inventárium a Helyi Esélyegyenlőségi Programokról” (Inventory on Local Equal Opportunities Programs). In: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: *MANORKA, op. cit.*, pp. 88-96.



## Activities of the Organizations of Local Governments in the Field of Gender Equality

As it was discussed above, no central regulations/measures are in place to foresee the establishment of gender equality units/focal points in the structure of local/regional administration.

When it comes to the association of local governments, it has to be mentioned that the National Association of Local Authorities (TÖOSZ) – the largest advocacy organization of local governments – has a Division of Women Mayors. The Division is a national interest representation body without legal personality. Its tasks in particular are: promoting and supporting equal opportunities between women and men; development of women's role in public life; combating discrimination against disadvantaged groups; providing comments on draft legal norms and state decisions; assisting the membership's international relations, keeping contact with national and international organizations working in the field; development of the sphere of local government and public administration in accordance with equal opportunities and social justice. The Division consists of the General Assembly and the Board. The General Assembly is composed of all the registered members and holds a meeting at least once a year. The membership is organized on a voluntary basis, among TÖOSZ members. The Board is the main decision-making body of the Division between two General Assemblies. It has nine members: the President of the Division, seven members by regional coverage elected by the General Assembly, and the Secretary General of TÖOSZ as a member *ex officio*.

One project has been identified during the preparation of this report addressing gender equality in the context of local governance since 2010. That was the MANORKA project referred to above.

One of the main objectives of the project was strengthening the role of women in public life and the promotion of work-life balance. The objectives of the respective Working Package and working group were: promotion of equal treatment regardless of gender, the provision of equal opportunities for men and women through changing the public attitudes and acting as examples to the public through the roles in political life; strengthening cooperation between women, and promotion of the participation of women in political life. Different activities were implemented in this Working Package.

A working group on equal opportunities was formed in the framework of the project, consisting of elected representatives (of local governments). The working group had 61 members as opposed to the originally planned 40.

In the course of the project three national surveys were conducted among the mayors on the theme of gender equality and women's participation in public life. The main results of the surveys have been presented above.

The identification, selection and promotion of best practices in the field of gender equality were an important component of the project. A pilot program was organized to explore the Norwegian best practices on the theme of work-life balance. Five Hungarian elected representatives worked together with five Norwegian elected representatives in pairs and exchanged experiences during the pilot stage, at various meetings.<sup>1</sup> The pilot program started with a three-day workshop in Hungary. Then Hungarian participants studied the Norwegian best practices on the spot. Later, they elaborated their experimental activities, model projects based on the studied best practices and with the support of their Norwegian colleagues. They presented their experiences to local stakeholders and inhabitants at local workshops, where the Norwegians also participated and gave presentations. A further study-trip to Norway was also organized, with the participation of the local government leaders, the representatives of the Ministry of Human Capacities and experts. The participants compared gender politics of the two countries, the related local regulations and activities at the workshop.

A publication entitled *Guide to Best Practices for Promoting Work-Life Balance through Local Bodies in Spain and Norway* was issued and translated to Hungarian.

The project experiences were summarized at a final conference and in a related publication.<sup>2</sup> One of the project conclusions was the need for harmonized initiatives, state and local government regulations and joint actions, as these may change the present participation ratio in political life, may contribute to work-life balance and to a more balanced situation in gender equality. As for the follow-up of the MANORKA project, TÖOSZ, the promoter of the project, declared that through its Division of Women

1 The cooperating municipalities were: Hidegkút (from Hungary) partnered with Fosnes, Abasár with Hoylandet, Etyek with Verdal, Szentendre with Stange, and Bük with Steinkjer.

2 See Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: *MANORKA, op. cit.*

Mayors it may explore best practices, initiate training programs, start pilot activities, and may promote international and national examples.<sup>1</sup>

Among the successes of the project, the project applicant emphasized that a professional network was established, and the members could work together in future activities and projects as well.<sup>2</sup> The surveys also provided useful information on the current situation at the local level. At the same time, unfortunately, Hungarian women's rights NGOs have not been involved in the project as partners. Consequently, only one contributor from a women's organization, a company, was found among the events' speakers in the publicly available documentation. The project had a good potential to address gender equality in local governance in a comprehensive context, but the focus on one theme, reconciling work and family life seems to be dominant. Furthermore, among the adaptations of the Norwegian projects, two education projects had been chosen, which were not exclusively focused on gender equality. At the same time, quite a comprehensive approach can be seen in a contribution of one of the participants: the town of Szentendre planned to develop their previous project entitled "Szentendre, the town tailored to women". Alongside with the activities of development of family friendly places and services, other measures such as a monument for women painters, or health screening were mentioned.

No information is available yet on how the pilot activities – the adaptation of best practices – were implemented at the local level and what results they brought.

Unfortunately, there was no reference in the project documentation that gender was mainstreamed into the other components of the projects (e.g. for capacity building of associations of local governments, or combating poverty).

For the purposes of this report eight associations of local/regional governments have been approached for information, in relation to their involvement/activities on gender equality issues.<sup>3</sup> Out of them, four provided information.<sup>4</sup> From their responses it can be seen that the issue of gender equality has not been included in their priorities and agenda. They have not managed and participated in a related project or research, and in the organizations no staff member is appointed to deal with gender equality issues. When asked about good/promising practices in the field, one of them mentioned related activities of TÖOSZ. Furthermore, MÖSZ informed that their event, the World Summit of Hungarian Mayors included a section on women in politics.

## Budapest and Gender Equality – Policy Framework

Budapest as a capital of Hungary, with about one-fifth of the country's inhabitants has a special status in local governance. The Municipality of Budapest is responsible for and performs the tasks the scope of which affect Budapest as a whole, or more than one district, and also those tasks related to the special role of the capital in the country.<sup>5</sup>

Previous analysis done in 2007 (three years after the EU accession) on gender equality policies of Budapest showed that no strategic document was in place on promoting gender equality or applying gender mainstreaming.<sup>6</sup> At the same time and in parallel gender consideration was missing from policy thinking: different policy documents in various fields/sectors (e.g. urban development, crime prevention, education) were not gender-sensitive. The related documents even lacked the very basics: providing sex-disaggregated data; and this resulted in the lack of gender sensitive situation analysis, and gender sensitive planning and determination of objectives and tasks.

There was a shift in 2010, when the Equal Opportunities Program of Budapest Municipality entitled

---

1 See in details: Gábor Zongor dr.: MANORKA project summary. Available at: [http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/MANORKA-%C3%B6sszegz%C3%A9s\\_english\\_boritoval\\_opti.pdf](http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/MANORKA-%C3%B6sszegz%C3%A9s_english_boritoval_opti.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

2 See Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: *MANORKA, op. cit.*

3 The Hungarian National Association of Local Authorities (TÖOSZ), the National Association of County Local Governments (MÖOSZ), the Association of Towns with County Rank (MJVSZ), the Association of Budapest Local Governments (BÖSZ), the National Association of Communes and Small Municipalities (KÖSZ), the Hungarian Association of Hungarian Local Governments (MÖSZ), the National Association of Small Cities (KÖÖÉS), and the Hungarian Village Association (MFSZ)

4 The MÖOSZ, MÖSZ, KÖSZ and MFSZ provided information.

5 All the 23 districts of Budapest have their own policy framework on equal opportunities, but this part – due to the limitation of the report – focuses only on presenting the policies of Budapest Municipality.

6 See: Enikő Pap and Fanni Borbíró: *Gender Mainstreaming and Gender Equality in Budapest: Legal and Policy Responses in a Two Million Self-Government – Situation Analysis and Recommendations*. Budapest, 2007

*Budapest – more than an opportunity* was adopted.<sup>1</sup> The document was in force until 2016. Among the target groups, women appeared, but in a wider group of “women, men and families”. At the same time certain development directions and measures targeted women specifically: monitoring the special service provision needs of women, and meeting those needs; and making women and their accomplishments visible in public places and institutions. Further relevant measures addressed sharing the family responsibilities, reconciling work and family life, and services/facilities for families with children.

On a positive note, the document emphasized that the Capital pays special attention to gender mainstreaming being established and incorporated in the capital’s lawmaking and sectoral activities. The Program was selected into the European Commission’s Compendium on Good Practice on Non-discrimination/Equality Mainstreaming.

Currently the respective policy document in force is the *Budapest Capital’s Local Equal Opportunities Program (2017–2022)*.<sup>2</sup> The document says that the Program builds on relevant EU directives and the related national legal norms, and reflects the enforcement of horizontal principles of equal opportunity in decision-making, as well as criteria and provisions in the Equal Opportunity Guidelines of EU tenders. One of the Program’s ten target groups is women; importantly they appear now as a stand-alone target group. In addition, there is a separate group of those who raise small children. The Program contains a situation analysis regarding women, addressing different sectors/policy fields. In addition, the situation analysis for other target groups refer to gender-sensitive data as well. The Strategy part of the document sets the framework for directions of intervention. It contains the mainstreaming principle, but with a wider scope, as ‘equal opportunities mainstreaming’; gender mainstreaming is not specifically mentioned. Both, general measures relevant to all target groups as well as target group-specific ones, are determined. The measures outlined for the target group of women are the followings: campaigns on sharing family responsibilities; incentives and campaigns targeting employers for decreasing gender wage differences and improvement of women’s job promotion opportunities; taking into consideration women’s habits and needs when designing institutions and public spaces; ensuring that women are represented in accordance with their share in the population in decision-making on issues regarding urban planning, development and operation. Furthermore and importantly, the related document on the implementation of intervention action plan envisages the establishment and operation of a gender equality working group in the coming years.

Regarding the elaboration and implementation of Budapest Capital’s Local Equal Opportunities Program, the Budapest Esély Nonprofit Ltd. – established by the Municipality of Budapest in 1996 – has special relevance. Their two main fields of work are developing employment and strengthening opportunities for social inclusion. Budapest Esély engages in setting up and running networks for social inclusion and developing employment, and working out related strategies and action plans. It represents the capital in different local and European partnerships,<sup>3</sup> publishes equal opportunity related materials, and elaborates and organizes trainings in the field.<sup>4</sup> Importantly, the company coordinates the implementation and development of Budapest Capital’s Local Equal Opportunities Program. For the current program they organized public consultations in two stages of the elaboration process in 2016. In addition to online consultation, seven consultation days were held, five of them for civil society organizations. Women’s rights organizations were approached to take part in the process.

## **Civil Society Engagement for Gender Equality – Case Studies**

In the last decade there have been several civil society actions in Budapest addressing issues of women’s rights and gender equality. A related article presented and analyzed three such cases.<sup>5</sup> A summary of them – adding one more recent case – as well as a conclusion stemming from the analysis is presented below.

---

1 The Program was adopted by the General Assembly Decision No. 1558/2010. (VIII. 26.). See the Program in Hungarian at: [http://www.pestesely.hu/doc/BELIV\\_strategia\\_es\\_celok\\_vegleges.pdf](http://www.pestesely.hu/doc/BELIV_strategia_es_celok_vegleges.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

2 See the Program in Hungarian at: [http://www.pestesely.hu/doc/FHEP\\_2017\\_22.pdf](http://www.pestesely.hu/doc/FHEP_2017_22.pdf) (website accessed on 11 February 2018)

3 Previously the Budapest Social Resource Center also played an important role in issues of equal opportunities and gender equality. They were involved in related professional activities (consultations, policy processes), and managed and participated in different European projects in several policy fields.

4 See more information at: <http://www.pestesely.hu/?pageid=menueng> (website accessed on 11 February 2018)

5 See: Fanni Borbíró: *Civil initiatives – doubtful outcomes in urban policy making. Cases of civil engagement in gender equality policy making in Budapest.*

### *The Rudas Bath case*

The Turkish bath in Budapest called Rudas was renovated in the beginning of the 2000-s. After its reopening they had men-only days from Monday to Saturday. The bath allowed women only for the mixed night bathing for Friday and Saturday, and on Sunday, which was a mixed day.

The regulation caused a public outrage. Citizens started an online petition against the rules, and issued a complaint to different bodies: the Equal Treatment Authority, the Commissioner for Fundamental Rights, the Budapest Bath Company and the Mayor of Budapest. (The latter was relevant because the Budapest Bath Company was owned by the capital.) They argued that the regulation is discriminatory towards women, and it constitutes a violation of the Act on Equal Treatment. The case received high visibility with public and media attention. The mayor of Budapest decided to change the regulation and introduce two women-only days.

Although during the related discussions the company was assigned different tasks, e.g. conducting a poll on women's bathing habits and needs, promoting the new opportunity among the target group, it has not performed those. At the end of the test period, the final agreement was that there will be one women-only day, and the whole weekend will be mixed.

### *Travel pass for parents with small children*

The issue of discounted travel pass for parents with small children was raised by a Christian Democratic politician, a representative from the opposition in the General Assembly of Budapest in 2007. He approached for support the NGOs previously dealing with the issue of promoting mobility of parents with small children. He submitted relevant proposals to the Assembly of Budapest, but they failed several times. In December 2007, a new proposal was submitted to the Committee of the Assembly responsible for equal opportunities issues. Related meetings were convened with the active participation of NGOs and individuals. Governing party representatives gave their support, but later withdrew it. This proposal was also voted down in March 2008. After this failure, the parents started to organize a demonstration, and finally the proposal was adopted in a week. Later on, the circle of beneficiaries was extended and the pass was introduced in other cities as well. NGOs played an important role here, both by mobilization and showing public attention and interest, but also by renaming the pass from "Mummy pass" to "pass for parents with small children".

### *Accessibility: Critical Moms; Let the Metro Be for All*

The lack of accessibility/usage of public places with prams was addressed by a demonstration called Babakocsisokk (Pram shock), organized in 2007. This was the start of Critical Moms movement, inspired by the Critical Mass, the cyclist movement organizing a big demonstration yearly. Critical Moms aimed to raise public awareness on the lack of accessibility of the public transport vehicles and stops, by organizing demonstrations twice a year, joining also the Critical Mass marches. Furthermore, they submitted a related petition to the decision-makers. Their actions were useful for public awareness, but unfortunately could not generate the desired changes in the situation.

Although there have been improvements in the last decade, the lack of accessibility of public places and transport system is still on the agenda, generating issue-based cooperations as well. For example, the Hungarian Women's Lobby among others joined the "Let the Metro Be for All" campaign of the Budapest Association of Disabled Persons started in 2015, demanding full accessibility of the M3 metro line on the occasion of its planned reconstruction. Full accessibility still has not been provided, thus the National Federation of Disabled Persons' Associations started a complaint procedure at Equal Treatment Authority in December 2017.

The above-mentioned analysis pointed out several determining factors in the success or lack thereof of lobbying and advocacy work of civil society actors/NGOs. Establishment of real partnerships and building coalitions between the civil society actors is important. When it comes to the relationship with policy-makers, establishment of formal rules and mechanisms for partnerships helps to guarantee a genuine role for civil society actors during the whole policy-making process. As for the general context, sensitizing both the stakeholders and the general public to gender equality issues, thus enhancing both the stakeholders' willingness to act, and the societal support/pressure from the public will help the cause to move forward in the long run.

## **Main Recommendations:**

➤ adopt or duly implement a national gender equality strategy and/or action plan that define concrete measures, responsible actors, deadlines, budget allocations, as well as contain monitoring and evaluation mechanisms for implementation; pay special attention to the promotion and enforcement of gender equality and women's rights in the local/regional context in the national strategy/action plan;

- adopt or duly implement gender equality strategies/action plans of a local/regional scope, which define specific measures, responsible actors, deadlines, budget allocations, as well as contain monitoring and evaluation mechanisms for implementation, that are grounded in and linked to the national policy framework, and at the same time respond to the local/regional situation, problems and needs; provide adequate training for those who are responsible or otherwise take part in the elaboration and implementation of those strategies/action plans;
- in the elaboration and implementation of policies and related measures for promotion of gender equality and women's rights, apply a comprehensive approach and pay due attention to all the relevant problems, sectors and policy fields from elimination of gender stereotypes through equal access to services to women's participation in political and public life;
- introduce incentives to adopt local/regional gender equality policies and to involve experts, e.g. mentors, in their elaboration and implementation; provide room for exchange and sharing experiences among those involved;
- when discrimination against women or equal opportunities between women and men is (planned to be) addressed within a wider general equal treatment/equal opportunity framework, pay due attention that women as a target group are not overlooked, and that gender equality principle is applied in accordance with its role and weight as a basic value;
- guarantee strong position and significant role for the national machinery for gender equality, as well as for other actors in the institutional mechanisms for gender equality; establish focal points for gender equality in regional and local public administration and governance, and employ adequately trained staff for this purpose;
- systematically apply gender mainstreaming strategy at national as well as regional and local levels; pay attention to both of its dimensions, gender responsive content and gender representation; introduce tools and methods of gender mainstreaming, such as gender analysis, gender budgeting and gender impact assessment;
- organize systematic training programs for public officials in the national, regional and local administration on gender equality covering all policy fields, as well as on the application of gender mainstreaming strategy;
- organize public awareness raising campaigns at the local/regional level on gender equality and women's rights;
- establish and encourage mechanisms and platforms/forums for cooperation and exchange between different relevant stakeholders at national, regional, as well as local levels, with the participation of representatives of public administration, women's rights NGOs, individual experts, etc.;
- provide a significant role and place for women's rights NGOs as well as for academic experts at all stages of policy processes and during preparation, implementation, monitoring and evaluation of related measures and activities;
- ensure that programs or funds using resources from EU financial schemes consistently apply the gender equality principle and gender mainstreaming strategy; guarantee that specific funding opportunities (calls) are introduced for the improvement of the situation of women and promotion of women's rights, and ensure that gender consideration is included in all other thematic programs as well; furthermore, and with an overall scope, guarantee that gender mainstreaming is consistently applied throughout the whole process of programming, distribution and exploitation of these financial resources.

## **Annex – Bibliography**

### **Legislation**

Treaty on European Union

Treaty on the Functioning of the European Union

Fundamental Law of Hungary

Act No. CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights

Act No. CLXXXIX of 2011 on Local Governments of Hungary

Act No. CLXXXV of 2003 on Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities

Act No. LX of 2001 on the promulgation of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women adopted on December 18, 1979 in New York

Decree of Law No. 10 of 1982 on the promulgation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women adopted on December 18, 1979 in New York

Decree of Ministry of Human Capacities No. 2/2012. (VI. 5.) on the detailed rules for drawing up a local equal opportunities program

Government Decision No. 1004/2010 (I. 21.): The National Strategy for the Promotion of Gender Equality – Guidelines and Objectives 2010–2021

Government Decision No. 1039/2012. (II. 22.) on the Human Rights Working Group

Government Decree No. 321/2011. (XII. 27.) on the rules for preparing local equal opportunities programs and on equal opportunities mentors

## Documentation

A Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség bírálata és javaslatai az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényjavaslathoz, 2003. November 27. (Opinion and Critique of the Hungarian Women's Lobby Concerning the Draft Act on Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities). November 27, 2003. Available in Hungarian at: <http://nokjoga.hu/sites/default/files/filefield/2003-eselyegy-tv-kritikaja-noierdek.pdf>

A MANORKA projekt hatásának értékelése – A MANORKA projekt hatása a női esélyegyenlőségre az önkormányzati szektorban. (The evaluation of the effect of MANORKA project – The effect of MANORKA project on equal opportunities for women in the local governance sector. Compiled by Róbert Kovács. Prepared in the Local Observatory, Budapest, 2016. Available in Hungarian at: <http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

Alternative report submitted to the UN CEDAW Committee for consideration in relation to the examination of the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary, by the Hungarian Women's Lobby and the European Roma Rights Centre, January 2013. Available at: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_HUN\\_13260\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/HUN/INT_CEDAW_NGO_HUN_13260_E.pdf)

Budapest – more than an opportunity. Available in Hungarian at: [http://www.pestesely.hu/doc/BELIV\\_strategia\\_es\\_celok\\_vegleges.pdf](http://www.pestesely.hu/doc/BELIV_strategia_es_celok_vegleges.pdf)

Budapest Capital's Local Equal Opportunities Program (2017–2022). Available in Hungarian at: [http://www.pestesely.hu/doc/FHEP\\_2017\\_22.pdf](http://www.pestesely.hu/doc/FHEP_2017_22.pdf)

Dombos, Tamás, Krizsán, Andrea, Szabó, Melinda, and Wirth, Judit (2008): Context Study Hungary, QUING Project, Vienna: Institute for Human Sciences (IWM). Available at: [http://www.quing.eu/files/results/cs\\_hungary.pdf](http://www.quing.eu/files/results/cs_hungary.pdf)

Előzetes Összegzés A TÖOSZ MANORKA PROJEKT keretében elvégzett esélyegyenlőségi kutatás első két Hullámáról (Preliminary summary of the first two waves of equal opportunity research done in the framework of the MANORKA project of TÖOSZ) compiled by Róbert Kovács and Anikó Sükösd. Budapest, 2016. Available in Hungarian at: <http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

Enikő Pap and Fanni Borbíró: Gender Mainstreaming and Gender Equality in Budapest: Legal and Policy Responses in a Two Million Self-Government – Situation Analysis and Recommendations. Budapest, 2007

Enikő Pap: “Gender Equality in Hungary”. In: Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries. Fund of Women Entrepreneurs, Kutaisi, 2016, pp. 272-293. Available at: [http://www.fwe.ge/pdf/gender\\_policies.pdf](http://www.fwe.ge/pdf/gender_policies.pdf)

Fanni Borbíró: Civil initiatives – doubtful outcomes in urban policy making. Cases of civil engagement in gender equality policy making in Budapest.

Gábor Zongor dr.: MANORKA project summary. Available at: [http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/MANORKA%C3%B6sszegz%C3%A9s\\_english\\_boritoval\\_opti.pdf](http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/MANORKA%C3%B6sszegz%C3%A9s_english_boritoval_opti.pdf)

Ilonszki Gabriella: “Jó kormányzás és a nemek egyenlősége – Magyarországi helyzetjelentés” (Good governance and gender equality – Hungarian situation analysis). In: A nőtlen évek ára – A nők helyzetének közpolitikai elemzése 1989–2013. (The price of womanless years. Policy analysis on the situation of women 1989–2013.) Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség (Hungarian Women's Lobby), Budapest, 2014. Available online in Hungarian at: [http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2016/09/notlen.evek\\_ara\\_.pdf](http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2016/09/notlen.evek_ara_.pdf)

Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA „Önkormányzati kapacitás-építés norvég–magyar együttműködéssel” című projekt – A nemek közötti esélyegyenlőségért – A nők és férfiak

helyzete a közéletben és a magánéletben Magyarországon és Norvégiában 2013–2016. (MANORKA “Capacity-building in municipalities through Norwegian-Hungarian cooperation” project – For equal opportunities between women and men – The situation of women and men in the public and private life in Hungary and Norway 2013–2016). Available in Hungarian at: <http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

Markéta Mottlová: Cracks in the glass ceiling: Women in regional and local V4 politics. Available at: <http://visegradrevue.eu/cracks-in-the-glass-ceiling-women-in-regional-and-local-v4-politics/>

Mehring-Tóth Szilvia: “Képviselők és képviselők a helyi politikai elitben” (Male and female deputies in local political elite). In *Politikatudományi Szemle* 2017/3, pp. 81-100.

Report of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice on its mission to Hungary; United Nations Human Rights Council Thirty-fifth session 6–23 June 2017.

A/HRC/35/29/Add.1. p. 19. Available at: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/35/29/Add.1)

Sebestyén Zsuzsa: „Inventárium a Helyi Esélyegyenlőségi Programokról” (Inventory on Local Equal Opportunities Programs). In: Krausz Veronika and Lüttmerdingné Balla Mónika eds: MANORKA „Önkormányzati kapacitás-építés norvég–magyar együttműködéssel” című projekt – A nemek közötti esélyegyenlőségért – A nők és férfiak helyzete a közéletben és a magánéletben Magyarországon és Norvégiában 2013–2016. (MANORKA “Capacity-building in municipalities through Norwegian-Hungarian cooperation” project – For equal opportunities between women and men – The situation of women and men in the public and private life in Hungary and Norway 2013–2016). Available in Hungarian at: <http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/es%C3%A9lyegyenl%C5%91s%C3%A9g.pdf>

Susane Burri and Hanneke van Eijken: Gender Equality Law in 33 European Countries – How are EU rules transposed into national law in 2014? Hungary – Beáta Nacsa. European Commission, European network of legal experts in the field of gender equality, 2015. Available at: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/ge\\_law\\_33\\_european\\_countries\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/ge_law_33_european_countries_2015_en.pdf) p. 109.

UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary, adopted by the Committee at its fifty-fourth session (11 February–1 March 2013). CEDAW/C/HUN/CO/7-8, 26 March 2013. Available at: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fHUN%2fCO%2f7-8&Lang=en)

Várnagy Réka, Ilonszki Gabriella: “Üvegplafonok. Pártok lent és fent.” (Glass ceilings. Political parties up and down.) In: *Politikatudományi Szemle* XXI/4. pp. 7-25., pp. 20-21.

## **GENDER MAINSTREAMING IN LOCAL DECISION-MAKING IN POLAND**

One of the principles of gender equality as promoted by the EU is implementation of the horizontal policy in which issues related to gender equality will be taken into consideration not only in all policy fields, but also at all levels of governance i.e. supranational, national, regional and local. The report aims to present the local activities in Poland in the field of gender mainstreaming in the wider context of the existing policies and governmental activities. It is divided into three parts. In the first, I will present the general background regarding gender equality in Poland and the impact of Poland's accession to the European Union (EU) on the gender equality provisions in the country. In the second part, I will present the general information on gender mainstreaming in Poland, its development, successes and limitations. In the final section, I will present how gender mainstreaming is (non)adopted at the local level, showing also actors, institutions and initiatives aiming at promoting this idea. I will also present the two examples of good practices.

### **Setting the Scene – Gendering Post-1989 Transformation in Poland**

The fall of communism initiated all-encompassing changes in the social, political and economic dimensions of the Polish society. These changes had also clear gendered dimension as the exclusion of women from political, economic and social sphere featured in the post-socialist transformation. In the first elections to the Sejm in Poland, 13% of representatives were women, and in the second term (in 1991-1993) just 10%. The first Solidarity government had just three women, administering the Polish National Bank, the Antimonopoly Office and the Government Plenipotentiary for Women and Families, which was dismissed as unnecessary in March 1992 (Sawa-Czajka, 1996). Also, the rise in the unemployment in Poland, even if affecting both men and women, was more visible among the latter group. This can also be associated with the differentiated responses to unemployment. Whereas women were 'more likely to be discouraged and become homemakers', men, reacquiring the traditional masculine role of breadwinner, were more active and 'tended to collect unemployment benefits (and probably seek jobs on the informal labour market) and/or take early retirement or permanent sick leave' (Fodor, 2005, p. 21). In the process of reestablishment of the new democratic state, it became very clear that it "excludes or marginalises women from definitions and constructions of independence, liberation and liberty" (Moghadam, 1995, p. 336) and the whole transformation revealed 'a visible measure of the masculinism at the heart of Western democracy' (Watson, 1993, p. 485).

During the transformation in 1990s gender roles became defined through the two dominant models. The first defined gender roles in traditional ways and was linked to sentimentalisation of home and family. In such a picture women were assigned to the private sphere as mothers and carers, whereas men needed to be bread-winners. Data from the 1990 edition of the European Values Study (EVS) illustrates high public acceptance of such views. The majority of the population showed a strong commitment to family and religion and a traditional perception of gender roles and identities. In the perception of most respondents (75.2%), women need children in order to be fulfilled, and 88% agreed or agreed strongly with the statement that women want children and home. Furthermore, 63.4% agreed or strongly agreed that being a housewife is as fulfilling as having a job (EVS, 2011). Second model produced an alternative model of femininity and



masculinity. It stemmed from a broader process of transition to market economy, related to the prevailing value attached to individualism and the openness of the mass media. The vision of the self-sacrificing mother committed to the family and the community was complemented in the 1990s with the emergence of a new representation – sexualised female bodies complying with the hegemonic beauty model (Bator, 1998; Marody and Giza-Poleszczuk, 2000).

The post-1989 transformation also initiated a dynamic development of civil society organisations, including various women’s organizations<sup>1</sup>. Their activities covered various types of actions. Some groups filled the gap left by the state in welfare and social services during the transformation processes (Sawa-Czajka, 1996; Einhorn and Sever, 2003). Others devoted their activities to lobbying for women-friendly policies and enhancing descriptive and substantial representation of women in formal politics. The Pre-Election Polish Women’s Coalition serves as a good example. Founded by various women’s organisations, it organised support for women candidates for parliament and local authorities. The aim was to strengthen representation of women at all levels. The increased number of women in the Sejm and Senate – up to 20% and 23% respectively in the 2001 round – is seen as a result of the Coalition’s activities (Nowosielska, 2004). Some groups devoted their activities to struggle for reproductive rights (Nowicka, 2007). There were also various groups with a conservative agenda, demanding total ban on abortion or working on promotion of traditional values. The appearance of various formal and informal groups indicated the growing collective agency of women, but also expressed the redefinition of political processes in the Polish context. In other words, civil society channelled women’s political activism in the context of closed opportunities in the formal politics. Since then, feminist organisations, often in coalition with female politicians, have become the most persistent advocates of women rights in Poland.

## Women, Men and Gender Equality in Poland – Recent Trends

Since the beginning of 2000s we have witnessed various positive developments regarding the social, political and economic position of women. The changes are noticeable at the level of social attitudes. The public polls indicate a positive trend in support of gender equality. Data confirms the growing support for equal participation of women and men in political and economic life and in the labour market (Boguszewski, 2013; Omyła - Rudzka, 2013) as well as for equalitarian views regarding the family and private life. However, these polls also reveal that support for such issues is higher among women. Since the beginning of the 2000s we can also see a growing presence of women in the political and economic spheres at both national and local levels. The positive trends in politics at least partially result from the quota system introduced in 2011<sup>2</sup>. This translated into a visible change in the descriptive representation of women (see tables 1 and 2). From September 2014 up to December 2017, we had two female prime-ministers (Ewa Kopacz from Civic Platform (PO) 2014-2015 and Beata Szydło from Law and Justice (PiS) 2015-2017).

Other trends, however, balance the optimism. Much smaller progress is visible in the Senate (Upper Chamber), where, due to the majoritarian system of election, no quotas apply. Also, a clear disproportion in chairpersons leading the standing committees in the Sejm shows the imbalance in distribution of political power (Druciarek *et al.*, 2012, p. 27). The presence of women in executive power also remains at a low level, approx. 20% (the government of 2011 had 5 women out of 20 members, in 2014; 5 out of 19, plus a female prime minister; in the government from 2015-2017 6 women out of 27, plus a female prime minister; in the current government we have 6 women out of 22). In the civil service the top political positions are dominated by men, but on the administrative level women dominate, including the highest positions (Klejdysz, 2013). Women are also underrepresented on the boards of the main parties (below 20%) (Druciarek *et al.*, 2012, p. 5). Furthermore, the descriptive representation does not translate to substantive representation i.e. representation of women’s interest. The case of the current parliamentary term proves the case. Despite the highest percentage

---

1 Commentators point to the abortion debate and (successful) attempts to impose a restrictive anti-abortion law at the beginning of the 1990s as the moment of the birth of the Polish women’s movement, see: (Anderson, 2006, p. 113; Fuszara, 2006, p. 220) first, why there was a uniform emergence of equal opportunities legislation across East Central European states in the late 1990s and early 2000s and, second, why the speed of adoption varied across countries. The author deviates from a traditional comparative focus on domestic factors and instead treats her two case studies—Poland and the Czech Republic—as part of an international system in which external actors can exert a simultaneous but differential effect on domestic policies. The author argues that the European Union (EU).

2 It poses a requirement of at least 35% of female and male candidates in all electoral lists

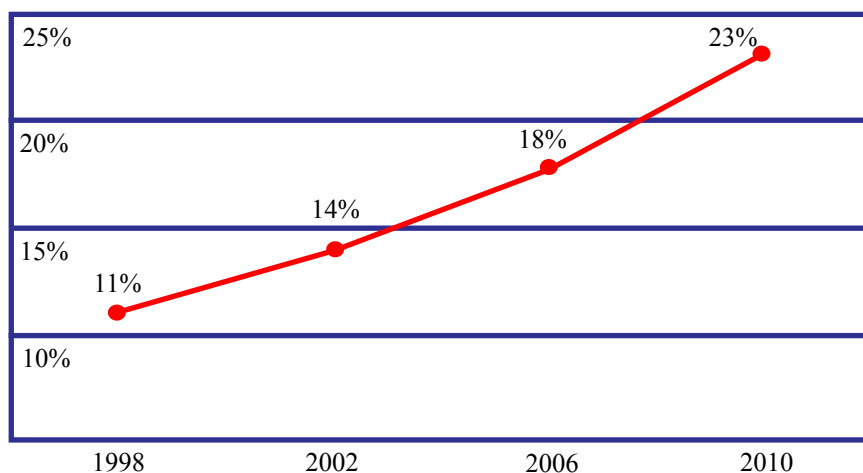
of women in Sejm since 1989 (27% of women), their political orientation (i.e. social conservatism) translates into the lack of support for gender equality initiatives and policies.<sup>1</sup>

**Table 1. Percentage of female MPs in the Lower Chamber of Parliament**

Parliamentary term	of women %
1991-1993	10
1993-1997	13
1997-2001	13
2001-2005	20
2005-2007	20
2007-2011	20
2011-2015	23
2015-2019	27

Calculations based on (Druciarek *et al.*, 2012).

**Table 2. Female deputies in local governments**



Adopted from (Druciarek *et al.*, 2012)

Similarly, in the economic sphere we can see ambiguous trends. On the one hand, Poland has a high number of women (women make up 34% of all entrepreneurs and around 30% of all employers) (Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, 2012, p. 19). They are also well presented at low and middle levels of management (Lisowska and Sawicka, 2009, p. 19; Adamska, 2014). However, on the other hand, they are underrepresented in companies' top positions (i.e. chairs of executive boards and members of executive or supervising boards) of the flagship companies operating in Poland. Therefore, the trends suggest the existence of 'glass ceiling' mechanisms.

Ambiguous trends regarding the presence and position of women and men are also visible in education and research institutions. The data confirms a relatively high number of women in academia – 43% among full-time academic teachers in 2012 (Central Statistical Office, 2013, p. 62). However, a closer look reveals that the higher in the academic structure, the lower the number of women (e.g. 43% of women among fully employed PhDs, but only 21% among professors) (Młodożeniec and Knapińska, 2013, p. 48). Also 52% of recipients

<sup>1</sup> This is part of broader Law and Justice's agenda. The government as well as parliamentarians on many occasions proved their reluctant attitude towards gender equality issues and women's rights issues. Criticism of Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, reintroduction of prescription for day after pill as well as attempt to introduce the (even) stricter access to abortion illustrate these negative attitudes.

of PhDs in 2012 were female, but at the next level, that of so-called habilitation, the proportion changes – there are only 38% of women (Central Statistical Office, 2013, p. 159). The disproportion is more visible in disciplines like science or engineering (ibid. 49). These trends clearly confirm the ‘leaking pipe’ mechanism in operation. Furthermore, women are underrepresented among leaders of research projects (ibid. 50).

## Gender Mainstreaming in Poland

Gender mainstreaming is seen as the main EU strategy to implement gender equality in the EU countries and it

*involves the integration of a gender perspective into the preparation, design, implementation, monitoring and evaluation of policies, regulatory measures and spending programmes, with a view to promoting equality between women and men, and combating discrimination.*<sup>1</sup>

The introduction of gender equality policies in Poland was in fact a result of the Poland’s accession to the EU<sup>2</sup>. This influence was already visible in the mid-1990s when the mechanisms of the EU conditionality started to shape the legal and institutional provisions for gender equality in the candidate countries. In addition to conditionality mechanism, the activities of women’s rights activists had impact on the development and advancement of gender equality (Matynia, 2003, p. 503). The implementation of gender equality provisions was also a subject of contestation resulting from the transitional backlash. In consequence, the whole process of transposing EU gender provisions took relatively long time (Anderson, 2006). Nonetheless, it resulted in implementing new or adjusting old policies as well as establishing institutions responsible for monitoring and developing gender equality. The office of Government Plenipotentiary for Equal Status of Women and Men was established in 2001 in response to the accession requirements. The aim of the office, as described in the founding documents, was to monitor and shape the Polish government’s policies on equal status of women and men as well as monitor and promote gender equality in wider society. The office’s affiliation was with the Prime Minister’s Office (‘Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn’, 2002). However, the office is located in the governmental structure. This makes it vulnerable to ideological orientation of a government in power. With the government unwilling to pursue the gender equality issues the Plenipotentiary office may cease to function or its activities may have only “ornamental” character. The former happened under the Law and Justice in 2005. The latter was the case when Elżbieta Radziszewska served as Plenipotentiary from right-central, but at the time socially-conservative Civic Platform (2007-2011). Also, the activities of Adam Lipiński, current Plenipotentiary nominated by conservative right-wing Law and Justice government (since 2015) has the similar character. Changing the office name to Plenipotentiary for Development of Civil Society and Equal Treatment can serve as an illustration of this change of orientation.

The position and competences of the Plenipotentiary were reshaped with passing a new law *Act on the Implementation of Certain Provisions of the European Union on Equal Treatment* (2010) which provided regulations regarding equal treatment on grounds of sex, race, ethnicity, nationality, religion, beliefs, political views, disability, age and sexual orientation (Warat 2014, 10). Its tasks are related to implementation of governmental policy on equal treatment and create the National Action Plan for Equal Treatment, “a document specifying the objectives and priorities of equal treatment activities” (Grabowska, 2014, p. 7). However, the Act gave some of the “executive” and controlling powers in the area of equality to Ombudsman who is now responsible for representing victims, monitoring policies, providing independent policy analysis and evaluating government’s progress in the area of equal rights (ibid.). Critics point to some of the problems related to division of responsibilities for equal policies between two independent bodies. Firstly, the Ombudsman’s role, as defined in the Constitution is to respond to public authorities’ violations, whereas majority of discrimination cases relate to private parties (Grabowska, 2014, p. 7). Secondly, the additional duties assigned to this body were

1 See: <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming>

2 Various scholars are critical about the impact the EU had on candidate countries in the field of gender equality. It did change the existing policies and institutional make-up, however, it did not translate to the change of social attitudes and practices. The commentators blame both the EU treating gender equality as a low-key policy, but also aspiring countries, because national regimes and institutions impacted the transposition of norms and policies to national contexts (Liebert, 2003; Guiraudon, 2008; Chiva, 2009, p. 108).

not complemented with additional budget. Therefore, it seriously constrains the activities of the Ombudsman in this field (*ibid.*).

In the field of policy making, the EU accession resulted in the harmonisation of the domestic law with the European gender equality law provisions (equality directives) which resulted in various amendments of Labour Law and change to social security system (Zielińska, 2005, pp. 7–8). Similarly, the *Act on the Implementation of Certain Provisions of the European Union on Equal Treatment* (2010) aimed to transpose some of the EU directives.<sup>1</sup> However, its final draft has been heavily criticized. Firstly, critics stress that the new law provides protection based on a limited catalogue of discrimination (e.g. disability and sexuality were not included). Secondly, they point out that the new law has a limited applicability as it applies only to the sphere of economy and labour market, but excludes social services and healthcare as well as education. Thirdly, the scholars criticize the lack of clear division of duties between two bodies responsible for equality provisions (Grabowska, 2014, p.6-7). Finally, representatives of women's NGOs also fear that such horizontal equality Act combining gender equality issues with other discrimination and minority issues will result in marginalization of the former (Zielińska, 2015, p. 126).

At the implementation level, Magdalena Grabowska shows that due to the lack of a separate budget, most of the governmental activities for equality between men and women were funded from the EU structural funds and addressed mainly gender equality issues in public or economic spheres, focusing almost exclusively on the situation of women in the labour market. Between 2002 and 2010 it focused on macroeconomic issues, balancing professional and family life through flexible employment and self-employment. There was a slight shift in orientation of the project in 2007-2013. Financed as part of the Operational Programme Human Capital, these projects were based on the understanding of gender as a horizontal measure within governmental activities and the activities aimed at implementing gender mainstreaming. One of the governmental projects "Gender mainstreaming as an instrument of change" (2008-2009) aimed at raising the awareness among the public administration employees and implementing the perspective of gender equality in the area of the social, political and economic activity of the state (Grabowska, 2014, p. 8). Similarly, "Equal Treatment as a Standard for Good Governance" (2010) aimed at implementing gender mainstreaming within public governance (Grabowska, 2014, p. 8). It established a national network of 51 Coordinators for Equal Treatment in public administration offices as well as Voivode's Plenipotentiaries for Equal Treatment. The responsibility of the latter was to implement and monitor the principle of gender equality as well as cooperate with the Plenipotentiary for implementation of governmental equal treatment policies as designed in the National Action Plan for Equal Treatment (*Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania*, 2013, p. 41).<sup>2</sup> The bottom up activities of various non-governmental organizations complemented or even carried out the government's activities aiming to implement gender mainstreaming in Poland. The areas and policies which the government (Plenipotentiary Office and Ministry of Labour and Social Policy) or/and women's rights organisations addressed include<sup>3</sup>:

#### 1. Combating gender-based violence

Introduction of the Act on Counteracting Family Violence (Sejm RP, 2005) and establishment of the National Action Plan on Counteracting Domestic Violence (Rada Ministrów, 2014);

Ratification of the Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence.

#### 2. Changes in the field of reconciliation of family and work

Extension of paid leave for parents – introduction of parental leave of 26 weeks on top of the basic maternity leave of 26 weeks, plus introduction of paternity leave – up to two weeks;

Introduction of programmes aiming to develop pre-school and nursery centres (e.g. the 'Maluch' programme subsidising new initiatives for children under the age of three<sup>4</sup>, implementation of the programme guaranteeing all children aged 3-6 places in public pre-schools by 2017 (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013, p. 13)

<sup>1</sup> The bill, passed in December 2010, implemented the following directives: 86/613/EEC, 2000/43/EC, 2000/78/EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC.

<sup>2</sup> See <https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/rowne-traktowanie-standardem-dobrego-rzadzenia>

<sup>3</sup> Adopted from (Zielińska, 2016)

<sup>4</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Żłobki*, accessed 10 April 2016, <http://www.zlobki.mpips.gov.pl/>.

### 3. Fighting gender stereotypes

Various social campaigns aiming to raise awareness regarding social problems (e.g. violence against women, domestic violence) as well as to challenge the existing stereotypes regarding the role of women in the public sphere (e.g. promoting equality at work, fighting discrimination of women on the labour market) (Kicińska, 2012).

### 4. Policies aiming at strengthening political and public participation of women

Introduction of a quota system to the electoral lists in local and national (to Sejm, Lower Chamber) elections initiated by Congress of Women (Sejm RP, 2011);

Initiatives to strengthen the presence of women in top positions of companies (*Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa - Aktualności - Ministerstwo Skarbu Państwa*, no date; Ministerstwo Skarbu Państwa, 2013)

### 5. Introduction of gender mainstreaming

Preparing various reports mapping the situation of women and men in different areas of public life, studying good practices, training for managers and preparation of recommendations for changes (Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, no date; Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania, no date).

The current government of Law and Justice (in power since 2015) due to its ideological resistance towards the issue of gender equality has so far slowed down the process of implementation of activities and policies related not only to gender equality, but more broadly, to equality. As I mentioned, the change of the name of the Plenipotentiary office reflects this reorientation.

## Gender Mainstreaming at the Local Level

The EU recognizes the significance of gender mainstreaming at the local level. The support from European Commission for an initiative of the Council of European Municipalities and Regions (CEMR) to launch the European Charter for Equality of Women and Men in Local Life (2006) serves as a proof of this commitment. The Charter established the main principles, steps and areas for promoting and implementing the gender equality at the local level. By signing the Charter, the local and regional actors make a commitment to “the principle of equality and are encouraged to implement policies and concrete actions in cooperation with institutions and organizations in their territories”.<sup>1</sup>

The importance of implementation of gender equality at the local level is also recognized in the Polish context as stated in the National Action Plan for Equal Treatment (2013-2016). The office of previous Plenipotentiary carried out a project aiming at promoting the idea of equal treatment among local and regional authorities (i.e. series of trainings, seminars as well as information materials). The project ended with producing a handbook for “Equal Treatment in Public Administration. Regional and Local Dimension” (2014) (Brzezińska, Jonczy-Adamska and Pawłęga, 2014). The establishment of the network of Voivode’s Plenipotentiaries for Equal Treatment is also part of this promotion of gender equality at the local and regional level. However, in practice the level of promotion and implementation of gender equality by the administration at the local level remains rather low. Between 2010 and 2013 the Feminioteka Foundation led the project “Equality as a Standard of Good Local Government”. It aimed to monitor the activities of local government directed at equality policies (including gender equality) and showed that this is treated as a low-key policy issue. In 2010 only 12 local governments out of 88 had any activities directed at promoting equality policies. Only in one of three, there was an official/dedicated person responsible for shaping and implementing such policies. In only about 22% of local governments there was a training on equality issues. However, in 58% cases there was cooperation between a local government and organisations working and representing the disadvantaged groups (Rawłuszko, 2014, p. 196). The research identified three main obstacles for realisation of (gender) equality at local level. Firstly, the research points at lack of knowledge and awareness among officials. Secondly, it identifies lack of sufficient funds for preparing and implementing such policies. Thirdly, there is lack of organisational and structural resources as well as time allocated for dealing with equality issues. Also, the attitude of the management matters. Finally, there is a differentiation in treatment of different groups – the discrimination

<sup>1</sup> See: <http://www.charter-equality.eu/the-charter/observatoire-europeen-en.html>

and problems of some are recognised and there are some activities aiming at dealing with the problems (e.g. mothers with children), other groups (e.g. LGBT, religious minorities) stay invisible. The personal attitudes and knowledge of local officials influence this differentiation (ibid. 203). The low involvement of local and regional governments in the activities aiming at promotion of gender equality may be also reflected by the fact that only two rather small cities signed the European Charter for Equality of Women and Men in Local Life – Nysa in 2008 and Alaksandrow Kujawski in 2012.

As in the case of gender equality generally, the crucial actors pushing for more (gender) equality at the local level are NGOs. I would like to briefly present two cases/good practices from their initiatives.

## **“Equality as a Standard of Good Local Government”**

Feminioteka Foundation, based on the outcomes of their research, prepared a handbook for local government officials sharing good practices and also helping the local government officials to plan, develop and implement equality policies at the local level. It consists of three elements – Equality Standard, Equality Index and related programme of trainings/seminars. The Equality Standard is a description of an ideal model for fulfilling the gender equality policies at the local level. It consists of 10 rules (Czerwinska *et al.*, 2013, p. 48):

1. Equality policy – equality perceptive needs to be included in all activities of the local government.
2. Knowledge and competences - authorities know and recognise the importance of equality policies and prevention of discrimination.
3. Institutional arrangements – the local government sets the team or people who are responsible for equality policies.
4. Planning – the local government monitors the situation of people prone to discrimination, identify the barriers and its own abilities to work in these areas.
5. Tools – the local government prepares and implements a periodical action plan for equality which sets out authorities’ aims in this area.
6. Consultation and participation – local government consults the residents on its activities, in particular the representatives of potentially excluded groups as well as the groups and organizations acting on behalf of such people.
7. Education and information – local government educates and informs local residents to prevent discrimination
8. Budget – the local government designates the financial means for implementation of equality policies.
9. Monitoring – the local government monitors the implementation of the accepted action plan for equality policies.
10. Evaluation – the local government evaluates the effects and implementation of equality policies.

Handbook also presents Equality Index – a tool (also in on-line version) for the local government’s self-evaluation against the Equality Standard. It enables to identify if and in which areas the governments is doing well and where it needs to further develop its equality activities and policies. The handbook offers also a programme of equality and antidiscrimination trainings compatible with the Equality Standard and Equality Index as well as a set of expert opinions and analysis (Czerwinska *et al.*, 2013, p. 49).

## **Krakow’s Antidiscrimination Network**

Another example of good practice is the project coordinated in Krakow by Autonomia Foundation, an NGO devoted to equality issues. In 2011-2014 they established Krakow’s Antidiscrimination Network (Krakowska Sieć Antydyskryminacyjna)<sup>1</sup>. The aim of the Network was to monitor activities of Krakow’s local government in the field of planning of social policy and city’s budget from the perspective of equality. They reviewed the city’s development and strategic documents to see if these documents take into account equality principles. The Network also reviewed the consultation strategies of the city to see if the authorities coordinate the policies related to equality issues with the groups that are benefiting or are affected by such

<sup>1</sup> The following organizations also took part of the Network: Fundacja Autonomia, Fundacja Przestrzeń Kobiet, Towarzystwo Interwencji Kryzysowej, Instytut Socjologii UJ, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ, Instytut Ekonomii i Zarządzania UJ, Federacja Anarchistyczna and Fundacja Równość.org.pl.

policies. They also analysed if NGOs cooperating with the city take into account equality issues. A part of the evaluation process was to see how the city's budget is prepared and if it takes equality issues into account. The project was carried out in 2012 and in 2014. The monitoring serves as a basis for preparing recommendations for Krakow's authorities.

## References:

- Adamska, L. (2014) Więcej równości - więcej korzyści w gospodarce: kobiety i mężczyźni na stanowiskach decyzyjnych w polskiej gospodarce w latach 2010-2013. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Anderson, L. S. (2006) 'European Union Gender Regulations in the East: The Czech and Polish Accession Process', *East European Politics & Societies*, 20(1), pp. 101–125. doi: 10.1177/0888325405284314.
- Bator, J. (1998) Wizerunek kobiety w reklamie telewizyjnej. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych. Available at: <https://pl.scribd.com/doc/46643708/Bator-Joanna-Wizerunek-Kobiety-w-Reklamie-Telewizyjnej> (Accessed: 28 October 2014).
- Boguszewski, R. (2013) Kobieta pracująca. BS/28/2013. Warszawa: CBOS. Available at: <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4786>.
- Brzezińska, K., Jonczy-Adamska, M. and Pawłęga, M. (2014) Równe traktowanie w administracji publicznej. Wymiar regionalny i lokalny Podręcznik. Warszawa: Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania. Available at: [https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/rowne\\_traktowanie\\_w\\_administracji\\_publicznej\\_wymiar\\_regionalny\\_i\\_lokalny\\_podrecznik\\_1.pdf](https://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/rowne_traktowanie_w_administracji_publicznej_wymiar_regionalny_i_lokalny_podrecznik_1.pdf) (Accessed: 20 February 2018).
- Central Statistical Office (2013) Higher Education Institutions and their Finances in 2012. Warszawa: Central Statistical Office. Available at: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkoly-wyzsze-i-ich-finanse-w-2012-r-2,9.html> (Accessed: 16 November 2014).
- Chiva, C. (2009) 'The Limits of Europeanisation: EU Accession and Gender Equality in Bulgaria and Romania', *Perspectives on European Politics and Society*, 10(2), pp. 195–209. doi: 10.1080/15705850902899230.
- Czerwinska, A. et al. (2013) Polityka równości w samorządzie – standardy wdrożenia i system pomiaru. Warszawa: Feminioteka. Available at: </bibliography/publication/polityka-rownosci-w-samorzadzie-standardy-wdrozeni> (Accessed: 20 February 2018).
- Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (no date) Równość szans. Available at: <http://www.analizy.mpips.gov.pl/index.php/rowno-szans.html> (Accessed: 10 March 2016).
- Dobre praktyki w zakresie doboru kandydatów na członków organów spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa - Aktualności - Ministerstwo Skarbu Państwa (no date). Available at: [http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/20000\\_dok.html](http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/20000_dok.html) (Accessed: 6 November 2014).
- Druciarek, M. et al. (2012) Women on the Polish Political Scene. Instytut Spraw Publicznych. Available at: <http://pasos.org/wp-content/uploads/2012/05/womenpoland.pdf> (Accessed: 13 November 2014).
- Einhorn, B. and Sever, C. (2003) 'Gender and Civil Society in Central and Eastern Europe', *International Feminist Journal of Politics*, 5(2), pp. 163–190. doi: 10.1080/1461674032000080558.
- EVS (2011) EVS - European Values Study 1990 - Integrated Dataset. ZA4460 Data file Version 3.0.0. Cologne: GESIS Data Archive.
- Fodor, É. (2005) Women at work: the status of women in the labour markets of the Czech Republic, Hungary and Poland. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (Occasional paper / United Nations Research Institute for Social Development, 3).
- Fuszara, M. (2006) Kobiety w polityce. Warszawa: Trio.

- Grabowska, M. (2014) 'Gender equality in Poland after EU Accession. Expectations and Reality', Heinrich Böll Foundation, 22.
- Guiraudon, V. (2008) 'Guiraudon, (2008). Anti-Discriminatory Policy in Paolo and Maarten P. Vink (Eds.) Europeanisation. New Research Agendas, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 295-308', in Graziano, P. and Vink, M. P. (eds) Europeanisation. New Research Agendas. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 295–308.
- Kicińska, M. (2012) *Równość płci w polskich kampaniach społecznych*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Klejdzysz, N. (2013) 'Kobiety w polskiej administracji publicznej', *Central European Political Studies (Środkowoeuropejskie Studia Polityczne)*, (4), pp. 25–36. Available at: <http://www.ceeol.com/asp/getdocument.aspx?logid=5&id=090f6ff1-6e3d-452f-b78f-6a67d86835d3> (Accessed: 15 November 2014).
- Liebert, U. (2003) 'Europeanization and the "Needles Eye": The Transformation of Employment Policy in Germany', *Review of Policy Research*, 20(3), p. 479–492(14). Available at: <http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/ropr/2003/00000020/00000003/art00009>.
- Lisowska, E. and Sawicka, J. (2009) 'Kobiety i gospodarka', in Piotrowska, J. and Grzybek, A. (eds) *Kobiety dla Polski. Polska dla kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009*. Warszawa: Fundacja Feminioteka (Kongres Kobiet Polskich).
- Marody, M. and Giza-Poleszczuk, A. (2000) 'Changing Images of Identity in Poland: From the Self-sacrificing to the Self-Investing Woman?', in Gal, S. and Kligman, G. (eds) *Reproducing Gender: Politics, Publics, and Everyday Life After Socialism*. Princeton University Press, pp. 151–175.
- Matynia, E. (2003) 'Provincializing Global Feminism: The Polish Case', *Social Research*, 70(2), pp. 499–530. Available at: <https://www.jstor.org/stable/40971624> (Accessed: 17 February 2018).
- Ministerstwo Edukacji Narodowej (2013) *Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw*. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU20130000827> (Accessed: 1 April 2016).
- Ministerstwo Skarbu Państwa (2013) *Dobre praktyki w zakresie zapewnienia zrównoważonego udziału kobiet i mężczyzn w organach spółek z udziałem Skarbu Państwa*. Available at: <http://www.msp.gov.pl/pl/media/aktualnosci/25131,Dobre-praktyki-w-zakresie-zapewnienia-zrownowazonego-udzialu-kobiet-i-mezczyzn-w.html?search=3418587> (Accessed: 10 November 2014).
- Młodożeniec, M. and Knapińska, A. (2013) 'Czy nauka wciąż ma męską pleć? Udział kobiet w nauce', *Nauka*, (2), pp. 47–72. Available at: [http://www.pan.poznan.pl/nauki/N\\_213\\_04\\_Mlodozeniec.pdf](http://www.pan.poznan.pl/nauki/N_213_04_Mlodozeniec.pdf) (Accessed: 14 November 2014).
- Moghadam, V. M. (1995) 'Gender and Revolutionary Transformation: Iran 1979 and East Central Europe 1989', *Gender and Society*, 9(3), pp. 328–358. doi: 10.2307/190059.
- Nowicka, W. (2007) 'the Struggle for Abortion rights in Poland', *SexPolitics*, p. 167. Available at: <http://petitiononline.comwww.swannet.org/files/swannet/File/Documents/sexpolitics.pdf#page=167> (Accessed: 17 December 2015).
- Nowosielska, P. (2004) 'Myślę, więc jestem feministką', *Tygodnik Przegląd*, 14 March. Available at: <http://www.tygodnikprzeglad.pl/mysle-wiec-jestem-feministka/> (Accessed: 29 March 2016).
- Omyła - Rudzka, M. (2013) *Kobieta w życiu publicznym*. Warszawa: CBOS. Available at: <http://badanie.cbos.pl/details.asp?q=a1&id=4792> (Accessed: 15 January 2014).
- Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania (2013) 'Krajowy program działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016'. Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania.
- Pełnomocnik Rządu do spraw równego traktowania (no date) *Równe Traktowanie Standardem Dobrego Rządzenia (2011-2012)*. Available at: <http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/rowne-traktowanie-standardem-dobrego-rzadzenia> (Accessed: 10 April 2016).
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych (2012) *Przedsiębiorcy w Polsce. Fakty, liczby, przykłady*. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych.



- Rada Ministrów (2014) 'Uchwała nr 76 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020', Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, (445). Available at: [https://ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/ppwr/krajowy\\_program/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020.pdf](https://ms.gov.pl/Data/Files/_public/ppwr/krajowy_program/krajowy-program-przeciwdzialania-przemocy-w-rodzinie-na-lata-2014-2020.pdf) (Accessed: 28 March 2016).
- Rawłuszko, M. (2014) 'Polityki równości płci – możliwości i ograniczenia rozwoju na poziomie samorządowym', *Studia Socjologiczne*, (4(215)). Available at: <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-71736719-917c-4ef8-8461-52ebb00538d7> (Accessed: 20 February 2018).
- 'Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn' (2002). Rada Ministrów. Available at: <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020960849> (Accessed: 20 March 2016).
- Sawa-Czajka, E. (1996) 'Are There Female Political Elites in Poland?', *Journal of Women's History*, 8(2), pp. 103–110. doi: 10.1353/jowh.2010.0430.
- Sejm RP (2005) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20051801493> (Accessed: 10 April 2016).
- Sejm RP (2011) Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. - Kodeks wyborczy. Available at: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112> (Accessed: 30 March 2016).
- Watson, P. (1993) 'Eastern Europe's Silent Revolution: Gender', *Sociology*, 27(3), pp. 471–487. doi: 10.1177/0038038593027003008.
- Zielińska, E. (2005) Equal Opportunities for Women and Men. Monitoring law and practice in new member states and accession countries of the European Union. Available at: [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eowmestonia\\_2005\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eowmestonia_2005_0.pdf) (Accessed: 24 March 2016).
- Zielińska, K. (2015) 'Gender democracy in Poland. An empty shell?', in Galligan, Y. (ed.) *States of Democracy: Gender and Politics in the European Union*. Routledge.
- Zielińska, K. (2016) 'Gender Equality in Poland in the context of the EU Integration', in *Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EAP*. Kutaisi: Fund of Women Entrepreneurs, pp. 244–271.

## **GENDER MAINSTREAMING AND PUBLIC PARTICIPATION IN LOCAL DECISION-MAKING - SLOVAKIA**

### **Preface, Short Historical Background of the Role of Civil Society in Gender Equality and Euro Integration in Slovakia**

#### **1. HISTORICAL AND SOCIO-POLITICAL BACKGROUND OF GENDER EQUALITY ISSUE SINCE 1989**

● We can identify 3 main barriers and obstacles to the implementation of gender equality in Slovak society after velvet revolution in 1989:

1. Delay in reflection of the new trends
2. Misunderstanding of the role of gender equality among new democratic mainstream
3. Strong opposition from conservative - Christian part of the society

#### **DELAY - “CONSEQUENCES OF THE IRON CURTAIN “**

● The distinction between sex and gender became an important part of the reflection in science, education, politics and general practice in Western societies since 1980's. In the Central Europe, including Slovakia, this process was delayed and could fully evolve only after the fall of communism. Most women and men in Slovakia in the 90s (according to various empirical data) perceived their gender as a biological attribute rather than a socially constructed one. Bipolar “pink”, “blue” world perception.

#### **MISUNDERSTANDING**

● Gender equality was perceived by pro- democratic part of society as an already resolved issue, due to the emphasis on equality not only between classes but also genders during Communist era. This topic was presented as mainstream policy in the process of democracy building.

Five years after Velvet Revolution J. Juráňová, a Slovak writer, ironically noted that there are “too many other problems to be able to deal with something like feminism.”

#### **OPPOSITION**

● Strong opposition from the leaders and organizations of the conservative-Christian part of the society who had high credibility as a part of anti-communist movements. The idea of the importance of traditional, cultural and national roots for creation of new independent country was strongly supported. Gender equality was (it is) interpreted as a “western” policy and tradition.

#### **FOUR PHASES OF GENDER EQUALITY POLICY IN SLOVAKIA**

● Post-revolution period (1989-95) – this period was characterized by establishing the first NGOs working in the field of gender equality, but they received only little official interest and support. After the split of Czechoslovakia priority was given to building new political structures;

● Authoritarian regime of V. Mečiar (1995-99), characterized by strong populist atmosphere. Many activities of democratic movement including gender equality were interpreted as a kind of “luxury” in this time;

● The period of accession to the EU (1999 – 2004), characterized by strong support and input from the side of Brussels, pressure for establishing relevant gender equality structures, foreign support of NGO-s working in this field;

- EU membership is characterized by establishing of very active network of NGO-s working especially in the area of training, education, advocacy and violence prevention. There are problems with sustainability of these programs and projects, because of the lack of official financial support and interest due to the tension between formal gender equality structures and civil society organizations. Role of Gender Equality Committee of the Government Council for Human Rights, National Minorities and Gender Equality (since 2011), is very important in supporting many activities in this field, preparing new strategies and laws.

## **Main Actors of Civil Society in the Field of Gender Equality**

- ASPEKT – educational feminist organization, since 1993 publishing a regular Journal, since 1996 also publishing books (110 titles to date), can be found in libraries or online
- ODZ – (Citizen, democracy, responsibility), 20 years’ experience in the field of education in active citizenship, human rights and equal opportunities, advocacy in the antidiscrimination issues
- EsFem – building broad public awareness in the field of gender equality and elimination of gender stereotypes... (CoE recommends EsFem as a case of good practice)
- Možnosť voľby (Possibility of Choice) – advocacy, hotline, coordinating education on alternative report of SR to CEDAW, organizing “CEDAW School”, campaigns for Istanbul protocol ratification.
- Fenestra – advocacy, counseling , especially in the cases of violence, providing shelters

## **Interviews With Experts Working in the Field of Gender Equality**

During August – September 2017 I undertook structured interviews with five experts working in various areas of our society, always dealing with the issues related to gender equality. The sample was composed of experts from governmental as well as nongovernmental sectors, from research institutions, and from the praxis (as trainers, teachers, hotline consultants). The answers of all five respondents reflected not only their personal experience and opinions, but also experiences and opinions of their colleagues who worked together with them on projects, research, etc. These colleagues of experts were personally there during the interview. From this point of view, we received opinions and experiences from 15 experts.

Five experts interviewed directly:

- Sylvia Porubánová - Director, Research Institute for Work and Family, member of the Slovak Committee for Gender Equality
- Dagmar Horná - Human rights activist, Teacher at Comenius University
- Jarmila Filadelfiová - Researcher, Author and co-author of many empirical studies and research in the field of gender equality
- Jana Divincová - Director of the Secretariat of Human Rights Committee, Ministry of Labor, Social Affairs and Family
- Adriana Mesochoritsová - Leader of NGO “Freedom of Choice”, organization dealing with issues of gender-based violence

## **Interview conclusions**

We can summarize the results of the interviews with our experts into two main areas related to the application of the principles of gender equality at the local level:

1. General trends in the implementation of gender equality at the local level – findings include attitudes of the general public, current situation and expected trends.
2. “Case studies” - examples of good practice, individual experience and project sustainability

## **I. General Trends**

All experts are unequivocally in agreement that the situation in gender equality at the local level is a reflection of the situation on a nation-wide level.

Gender equality on a nationwide level still has these main characteristics:

- Misunderstanding of the principles of gender equality;
- Poor support by the state and lack of education and general awareness in this area;
- Unsystematic implementation of standards from commitments towards the EU and other international organizations in particular the Council of Europe, UN;
- Addressing gender issues in a non-effective formal way.

This general socio-cultural climate naturally affects the situation at the local level. This is followed by other factors that slow down or hinder the implementation of gender equality at the local level. Common examples of these other factors are:

- Poor awareness of the principles and philosophy of gender equality;
- Strong cultural and societal prejudices on this topic in its human-law dimension (eg. traditional thinking vs. gender equality);
- Common perception of “women’s inequality issues” as already resolved during socialist era and hence, lack of need for further discussion;
- Coverage of topics related to gender equality is often overshadowed by economic problems such as unemployment, housing, etc.
- Strong pressure of the Church, especially the Catholic Church, against the introduction of the principles of gender equality and the fundamental disapproval of CEDAW and other gender equality documents. The main argument of the Catholic Church against gender equality is that it endangers our culture, traditions and the stability of the family.

All these factors result in the overall low level of implementation of gender equality principles at the local level, but at the same time they cause relatively significant differences between individual municipalities, cities or regions.

Often it is possible for just one person or a small educational project to change the situation. For instance, there was a change in coverage of the topic in cities where women became mayors. Other factors that can vastly affect the level of implementation of gender equality in regions are also the willingness to organize educational programs by local citizens and the availability of these programs for general public in a specific region. On this basis, we can talk about dramatic differences in the application of gender equality in Slovakia. Assessing just one indicator, e.g. whether the Mayor is female or male, is not enough to talk about changing the overall atmosphere and attitudes of the general public to gender equality. For instance, it has happened that a female Mayor took the function only as the “last option” when no one else wanted this position. It is not, therefore, the citizens’ awareness of gender equality that contributes to the result of the election, but the lack of choice in applicants. On the other hand, in many cases, these mayors, even though elected only because of lack of applicants are gradually changing the views and attitudes of citizens towards the principles of gender equality. By their exceptional work they prove the gender equality principles in practice and help to raise awareness about this issue. These positive examples need to be publicized more widely and should be discussed more regularly with general public.

The increase in the proportion of women in municipal elections is a positive trend proved by the growth of the number of female mayors, but for the most part these are mayors of small and under-developed towns. Much fewer women are elected to the post of mayors of cities. At the regional level, usually only men have been elected as the chairmen of the eight self-governing regions in Slovakia. This situation was changed for the first time in the last elections in November 2017, when Erika Jurinova was elected as the chairman of the Zilina self-governing region. These elections were exceptional also when it comes to the number of women in the candidate lists. The number of female candidates was significantly increased compared to any previous election.

## “Case Studies”

Examples of good practice of applying gender equality at a local level can be found in three key areas:

- the political and social life of the municipality
- measures at the level of enterprises that conduct their activities in individual municipalities
- education, training, awareness-raising campaigns

## Good Practice at the Political Level

One of the indicators of socio-political awareness of the application of gender equality is the results of the election in self-governing regions in Slovakia. According to their results, we can see the attitudes of the people towards women, the confidence of general public in the ability of women to work as well as men.

Consequently, actual practice of being a female mayor allows the public to see the results of work of the elected woman and these are the direct evidence of their skills and capabilities. This indicator mainly concerns the evaluation of the work of women in the position of a mayor or a deputy in the municipal council.

As it was already mentioned, women in these positions are still not common in Slovakia – only around 20% (see the table.) In most cases they take leading positions in the small and medium-sized municipalities, from 500 to 5000 inhabitants. The experience of recent years and recent elections to general municipal offices clearly shows the success of women in pursuing these positions. As evidence we can quote the large percentage of female mayors that have been re-elected for the second or third term. Local level experience also shows change of climate in these communities including trends such as greater respect for women, less gender-based prejudice, and so on. At the same time, examples of successful female mayors serve as a model or pattern for other communities nearby. In the course of a decade, we can identify certain regions in Slovakia where on the basis of the success of two or three female mayors, the number of female applicants for municipal elections and consequently, the number of female leaders have gradually increased in the next elections. An example of this can be found in the Zilina municipal region in northern Slovakia, where in one particular area within the region named Turiec more than one third of mayors are female despite the fact that there are very few in the surrounding areas like Liptov or Orava.

In the area of Turiec the number of young female mayors is also increasing. One of them is the former model – 30- year-old Erika Cintulová who is the Mayor of the village *Kláštor pod Znievom*. She returned to her native village from the capital, Bratislava and wanted to revive the place. When she saw that there were no candidates for the position, she decided to try it. “It seemed to us that the pride, the shine, the charm and the order that I remembered from my childhood had vanished from the village. We tried to persuade our friends to run for the mayor, but nobody wanted it, so it was left to me,” says the ambitious mayor. Fortunately, there are many female mayors in the region, and mayors tend to advise and help each other, therefore she can be led by their example. This practice of sharing advice among female mayors can also be seen in other regions of Slovakia.

## **Good Practice at the Business Level**

The second important level of support for gender equality is on the level of business in the society. The best example is the development of programs and policies promoting gender equality initiated by enterprises and organizations in specific municipalities or regions.

The level of corporate family policy has faded from our factories, enterprises and organizations after the 1989 revolution and following development of market economy. As a reaction to the fading interest in family policies for private businesses the Ministry of Labour, Social Affairs and Family started strategically developing a new type of family policy linked to the principles of gender equality. During this process the Ministry of Labour, Social Affairs and Family created a project of the ‘Family Friendly Enterprise’, which is a competition for private enterprises to gain the prize and public approval for creating wider social programs and various types of support measures for families of their employees. One of assessment criteria for winning the prize was also the application of the principles of gender equality in practice, in particular what measures companies apply for their employees in order to work on reconciliation of work and family. This includes factors like company’s support for the introduction of flexible working hours for mothers and fathers, establishment of nurseries and kindergartens for children of employees, etc.

The competition was extremely successful and has grown in the number of applicants and also in terms of the press coverage. Awards have been given to not only large, rich companies, but also small ones that have introduced an interesting measure or activity in the field of work and family reconciliation. The results of this competition are announced by the Minister of Labour, Social Affairs and Family and receive vast publicity and positive public response. At the local level, the enterprises that were awarded play an important role in changing the atmosphere and setting an example for other enterprises in the field of practicing the principles of gender equality in everyday life. The impact on the region is really significant, especially if they employ a large part of the population in the region.

## Selected Answers of Our Experts to the Following Questions:

1. Please try to evaluate the application of the principles of gender equality in your country at local level and in different forms of municipal policy.

2. Do you know any examples of good practice? If so, briefly describe them?

Sylvia Porubánová says:

In the recent years there have been obvious efforts at regional and municipal levels in this field. Preparation and application of documents, various activities, institutions dealing with gender equality are frequent examples. This is especially true for that part of this agenda, which is also considered relevant for the region, city or municipality in terms of urgency and consequences.

These are, for instance, different types of memorandums, cooperation agreements, targeted networking of local representatives (deputies, members of local authorities, representatives of local companies, schools, institutions). The fields that are addressed are reconciliation of work and family life, balanced representation of both sexes in political and economic life, violence against women and domestic violence, effective corporate social responsibility with the emphasis on strengthening parenthood. In the last mentioned area, different types of training and educational activities are often used at the local level, which often share experience or introduce “best practice” in this field from foreign countries like Germany, Austria or Sweden.

Specific initiatives in local organisations mostly focus on the following: organizing work that takes into account family and personal needs and the individual differences of female and male workers, supporting the development of services for reconciling work and family, supporting programs to help men and women return to the labour market (retraining, specialized employment courses, mentoring and tutoring, continuing education during the non- working stage, etc.).

In local organizations there is currently a lot of discussion and exchange of experiences and ideas in the following specific areas or “themes”.

- Preparation for parenthood
- Parenthood as a new situation in life
- Care and education of children
- Pre-school facilities
- Return to work after parental leave
- Mother Support Programs
- Paternity in companies
- Supporting shared care for family members

### **Divincová says:**

It is hard to evaluate, but in my opinion, I think it mainly depends on the level of education and awareness of gender equality issues in the companies and within the employees in the regions; hence, it can vary a lot. In my opinion, urban communities would have more positive results than small municipalities, where I would expect a lesser awareness of this topic, and more dwelling on traditional attitudes. Nevertheless, in my view, the situation is improving as the institutional base is strengthened and a number of educational projects are being implemented in which regional government is cooperating with the Ministry of Labour, Social Affairs and Family. It might be interesting to look at the number of female candidates in regional and municipal elections.

### **Horná says:**

The application of the principles of gender equality at the local, municipal level in Slovakia has several dimensions. In principle, the dominance of men is evident in decision-making / influential positions (all levels of political representation and in the business area, including the academical sphere). The factors of this dominance as well as the statistics are well reflected in the Annual Syndicated Status Reports in Slovakia as well as in the alternative reports to the CEDAW and in the responses of NGO experts to the CEDAW Recommendations.

There is a certain shift in the growing interest of women in running for positions at regional or municipal levels - mayors of municipalities, deputies of local, municipal county councils. One example from my own experience: The position of representatives of flat owners in residential houses and chairs of self-governing regions are usually held by women (I do not have available statistics or a deeper survey, although that would be beneficial).

## **II. GOOD PRACTICE**

### **SLOVAKIA Domestic Violence Competence development 2008**

#### **In brief**

A monitoring exercise carried out in Košice in 2008 showed that public agency personnel working with women surviving domestic violence had no access to training. A course was therefore devised by the local women's NGO Fenestra with ministry support.

The course was delivered in four districts of the city. Thirty-six professionals – police officers, social workers, health professionals, psychologists and lawyers working in these institutions attended specialized training workshops, which sensitized them to the subject of partner violence. The main topics covered were common myths related to intimate partner violence, its real causes and nature, the risk factors, the safety of women, the question of who is responsible for violence against woman, and the health impact of partner violence on women and their children.

A manual was created describing in detail the competences and procedures of each support agency in case of partner violence, and the course has inspired a similar project in another region of Slovakia, Prešov.

#### **A holistic approach requires coordination**

In Slovakia, the national political agenda on domestic violence and violence against women (VAW) is closely associated with gender equality policies. Equality between men and women was put on this agenda in the second half of the 1990s, mainly as the result of international commitments made as part of the EU accession process. Until 2004, VAW was included in the national plans for women (1997) and was framed within the context of equal opportunities for women and men (2001). The approval of a strategy addressing VAW went together with numerous struggles, discussions, staff changes and pressure from NGOs. The main conflict was related to the recognition of the concept of gender-based violence and the choice of targeting exclusively women. [1] It was decided to follow a holistic approach embracing criminal law, delivery of assistance, prevention and research. Close coordination among all stakeholders was deemed to be essential. [2] This was especially true as the cross-cutting nature of the issue means that the actors in VAW policy represent a wide range of areas: security and protection, criminal law, social and health services, civil society and research. The ministries most closely involved have been those for Labour, Social Affairs and Family, Interior, Justice and Health. In accordance with the decentralization and democratization process, more and more responsibilities have been delegated to the regional authorities. At the same time, NGOs play a significant and indisputable role, even taking over the state's responsibility for tackling domestic violence.

#### **A need for training**

In 2008, the situation of support and protection of women surviving domestic violence in the town of Košice was monitored. This monitoring revealed strengths, weaknesses, and opportunities for development. One of the weaknesses revealed was the lack of training and education of public agency personnel working with women surviving domestic violence.

A training course was therefore developed, targeted at police officers, social workers, health professionals, psychologists and lawyers. The training aimed to improve the effectiveness of the work of professionals belonging to the Working Group for Prevention and Elimination of Violence against Women in Košice (which was set up in 2008), to encourage cooperation among them and to create a learning platform for meetings and the exchange of knowledge among the institutions involved.

Developing the course was an initiative of Fenestra, a women's NGO in Košice, and was funded by the Committee for Crime Prevention under the auspices of the Ministry of the Interior. Four districts of Košice were chosen for delivery: Sever, Západ, Dargovskýchrdinov and Nadžazerom.

The main institutions responsible for domestic violence service delivery in each district were chosen. The first criterion was the potential of the institution to be the place of first contact for women surviving partner violence and searching for support. These were police stations, social and family service offices, hospitals, field social workers, centres of psychological consulting and prevention and prosecutors' departments.

Professionals working in these institutions attended specialised training workshops, which sensitised them to the subject of partner violence. The main topics covered were common myths related to intimate partner violence, its real causes and nature, the risk factors, the safety of women, the question of who is responsible for violence against woman, and the health impact of partner violence on women and their children.

A manual was created describing in detail the competences and procedures of each support agency in case of partner violence. The chapters on specific areas of intervention were written by the representatives of the agencies – members of the Working Group for Prevention and Elimination of Violence against Women in Košice.

Thirty-six people were trained. They rated highly the information delivered during the training and the opportunity to exchange their experiences with people from other professions. This has opened up useful informal channels of cooperation among professionals.

## Exchange between professions

The training was useful in bringing together professionals with different backgrounds and roles in dealing with domestic violence, and was embedded in a broader project fostering a multiagency approach among the members of the Working Group for the Prevention and Elimination of VAW in Košice. It proved to be an effective way of disseminating standardised procedures to support women survivors of domestic violence, and it enabled agencies to exchange information and knowledge.

It is based on a victim-centred and multiagency approach that brought together several different organisations involved in domestic violence, who signed formal protocols. During its implementation, it involved experts directly working with victims.

It was built on a definition of domestic violence based on international documents and agreements that define violence against women as gender-based violence, and as the cause and consequence of a historically and socially constructed imbalance of power between men and women. These assumptions provide a good foundation for impacting on the wider environment because they highlight gender inequalities in areas such as the risk of poverty for women experiencing violence, and the threat to women's bodies as a consequence of inappropriate or insufficient responses from state and local government agencies.

No evaluation or monitoring of the training as such has been conducted. However, there are several ways in which its effectiveness could have been improved. The first step would be to formalise procedures through the approval of protocols of intervention within each agency and amongst agencies that work together. A second step further would be to transform the training into an ongoing practice. Thirdly, the delivery of the training would benefit from periodical evaluation. In spite of the involvement of the national Ministry of the Interior in the initiative, no specific plans have been made to continue the initiative.

## A model for other regions

Good points about the training were that it was grounded in practice and aimed to remedy the deficiencies revealed by monitoring the situation on the ground. It was built on a multiagency approach involving different representatives from statutory agencies working with domestic violence victims, and it has created a manual, written by agency representatives, which describes the appropriate intervention procedures for each agency involved and is of long-term value. The manual is available online on Fenestra's website and can be used by any statutory agency that wants to improve its professional support in cases of domestic violence.

The transferability of the training may be limited due to the specific people and institutions involved. Moreover, the typology of institutions involved in the training is associated with the legislative setting and the resulting responsibilities of each institution. However, the training has served as a model for other regions to start similar cooperation (e.g. the region of Prešov), showing that the practice could be transferred and be a learning example in other contexts.

The lessons learned from the process are firstly, that the starting point for a positive training experience is the analysis of training needs amongst the targeted professionals. Secondly, multiagency training has the potential to initiate cooperation amongst different agencies. Thirdly, knowledge exchange amongst different agencies on how to respond to domestic violence can be stimulated by the compilation of a manual that takes stock of individual agencies' procedures.

[1] Barbara Holubová, Violence against Women and the Role of Gender Equality, Social Inclusion and Health Strategies, National report prepared for the EGGSI Network, European Commission, 2010

[2] The National Strategy on Prevention and Elimination of Violence against Women and in Families Contacts/Further Information

Further information Website (<http://www.fenestra.sk/>)

NB image copyright Dušana Karlovská

Fenestra o.z.

Festivalovénámestie 2

041 90 Košice

Slovakia



### **III. Institutional Structure of Gender Equality**

The institutional structure of gender equality in Slovakia was created step by step during the last two decades. Thanks to the accession process to EU the first body was established – Department of Gender Equality and Equal Opportunities at the Ministry of Labour, Social Affairs and Family in 2000. This body is still working actively as a stable focal point responsible for issues related to gender equality. Since accession to the EU in 2004, new structures have been working, particularly in the field of coordination between governmental and non-governmental actors, preparing new strategies and laws, awarding rising campaigns and generally protecting and promoting gender equality in our society. Overall, the gender equality structure consists of three main subjects: 1. Government Council, 2. Committee for Gender equality and 3. Department of GE and EO.

#### **1. Council**

##### **THE GOVERNMENT COUNCIL OF THE SLOVAK REPUBLIC FOR HUMAN RIGHTS, NATIONAL MINORITIES AND GENDER EQUALITY**

In November 2010, the Government Council of the Slovak Republic for Human Rights, National Minorities and Gender Equality was set up as a permanent advisory body of the Government of the Slovak Republic. Based on the statute, many important systemic changes were introduced that were, also in the fields related to anti-discrimination, promising positive impacts in the field of communication of the government with NGOs, as well as in coordination of human rights in general and anti-discrimination in particular.

According to its statute, the council became a permanent expert, advisory, coordinating and consultative body of the government in the field of human rights including the rights of national minorities and ethnic groups and in the field of pursuing the principle of equal treatment and the principle of gender equality. Among its tasks are presenting opinions on national observance of international obligations in the field of human rights, ensuring coordination of ministerial policies in the field of human rights, cooperating with ministries and other central state administration bodies, local bodies, NGOs, academic institutions etc., submitting proposals related to human rights policies to the government, taking a stand and commenting on bills and on topical issues in the field of human rights. The Government Council has 36 members and unites representatives of the government, regional and local bodies, public human rights institutions, NGOs, academic institutions and vice-chairpersons of the council's committees (see below). The council meets at least four times a year.

The council has eight committees, which cover issues of national minorities and ethnic groups, non-governmental non-profit organisations, elderly people, persons with disabilities, gender equality, children and youth, research and education in the field of human rights and development education and preventing and elimination of racism, xenophobia, anti-Semitism and other forms of intolerance. The committees can refer to the council with proposals; cooperate with ministries and with other bodies and institutions, comment on laws and other binding or non-binding documents etc. If they adopt an opinion by at least 2/3 majority of all of their members, this opinion becomes binding for the council.

#### **2. Committee**

The Committee is a permanent expert body of the Government Council of the Slovak Republic for Human Rights, National Minorities and Gender Equality (hereinafter “the Board”) on issues related to gender equality and for the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), other international conventions imposing an obligation to eliminate discrimination of sex and gender and European Union legislation in this area. The committee acts as a consultative body on matters of gender equality under the Constitution of the Slovak Republic. Members are from public institutions and civic society, the participation of both sectors is in parity (15 members from both sectors).

The Committee, in particular:

- a) empowers incentives to increase the level of support, protection and respect for the right to equal treatment on grounds of sex and gender in accordance with the Constitution of the Slovak Republic, the Slovak Republic's international obligations and the obligations of membership in the European Union, laws and other generally binding regulations;
- b) participates in the preparation of reports for monitoring mechanisms of international treaties on human rights and rights to equal treatment in terms of sex and gender;
- c) prepares proposals for systemic measures to improve respect for human rights and rights to equal treatment in terms of sex and gender;
- d) provides gender analysis, advice and opinions on draft laws, as well as other non-legislative measures

that may have an impact on the protection of and respect for the rights to equal treatment in terms of sex and gender; drafts resolutions presented at the meeting of the Council Agent / Representative Committee,

e) monitors the implementation of strategies and action plans on gender equality and shall provide expertise for implementation,

f) acts as an inter-ministerial body and cooperates with the ministries and other central government bodies, social partners, local authorities, higher territorial units, local government bodies, non-governmental organizations, research institutes and academic institutions,

g) each year in collaboration with the Department of Gender Equality and Equal Opportunities of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic (hereinafter the “Ministry”), the Institute for Labour and Family Research and Slovak National Centre for Human Rights, labor inspection bodies shall draw up an evaluation report on the state of gender equality in Slovakia by the Council.

### 3. Department

The Department of Gender Equality and Equal Opportunities of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic is the gender equality body in Slovakia entitled to coordinate the state policy on gender equality and women empowerment. The department serves as the body responsible to the coordinator for the implementation of horizontal priority equal opportunities in the projects co-financed by European structural funds.

Department of Gender Equality and Equal Opportunities is responsible for the coordination of the Committee on Gender Equality which is a standing committee of the Government Council for Human Rights, Minorities and Gender Equality. It also cooperates with women NGOs in Slovakia which database is listed here.

Ing. Olga Pietruchová, M.A.

Director of Gender Equality and Equal Opportunities, Ministry of Labour

olga.pietruchova@employment.gov.sk + 421 2 2046 1812

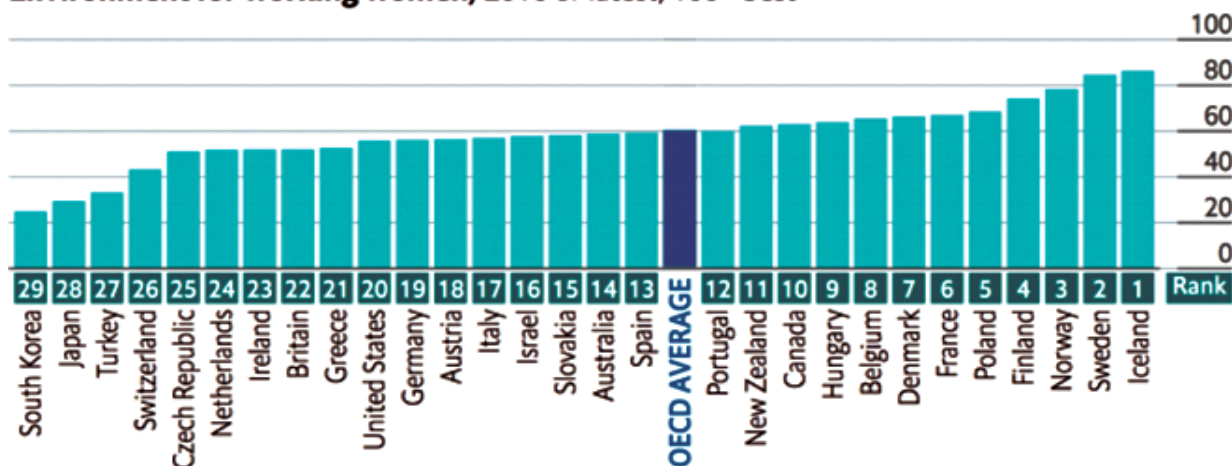
### Women’s Representation in Local Parliaments

Slovakia has held four municipal elections since it emerged as an independent country in 1993. In the last municipal elections in 2006, women won 601 posts out of the total 2 905 mayors elected. Their overall share increased to 20.7% from 18.6% four years before. In the two municipal elections, this share was smaller, at 17.5 % in 1998 and only 15.2 % in 1994. The share of women holding the post of mayor has been slowly, but surely increasing at 5 percentage points in 15 years.

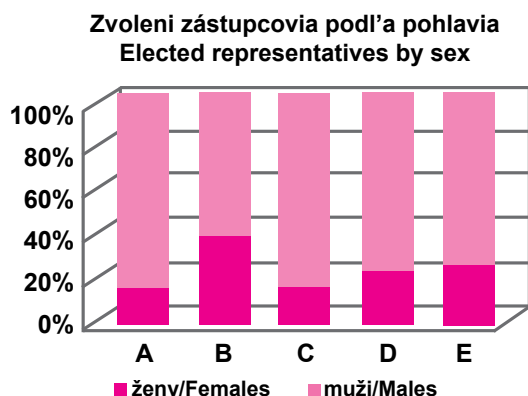
While the representation of women at the local level of politics is somewhat better than at the regional or national levels, the situation is still far from satisfactory.

### The glass-ceiling index

Environment for working women, 2016 or latest, 100=best



## IV. GRAPHS, TABLES



- A Národná rada SR/the National Council of the SR (10. marec/march 2012)
- B Európsky parlament/ the European Parliament (24. máj/May 2014)
- C Zastupiteľstvo samosprávnych krajov  
Bodies of the self-governing regions (9. november/November 2013)
- D Primátori a starostovia obcí  
Mayors of towns and municipalities (15. november/November 2014)
- E Zastupiteľstvo samosprávy obcí (15. november 2014)  
Bodies of communal self-government (15<sup>th</sup> November 2014)

### Elections to the bodies of self-governing regions

Candidates for representatives	Candidates for president	Elected representatives	Success rate in %	Election to the of self-governing regions on 26 november 2005
2307	57	355	15,4	<b>total</b> of which in the age group:
45	-	1	2,2	18-24
223	6	22	9,9	25-34
1428	35	255	17,9	35-54
611	16	77	12,6	55 and more
48	49	48	X	Average age
<b>Election to the bodies of self-governing regions on 14 November 2009</b>				
2765	52	345	12.5	<b>Total</b> of which in the age group:
57	-	-	-	18-24
363	1	24	6.6	25-34
1582	30	223	14,1	35-54
763	21	98	12.8	55 and more
48	51	50	X	Average age
<b>Election to the bodies of self-governing regions on 9 November 2013</b>				
2090	61	344	16.5	<b>Total</b> of which in the age group:
55	-	1	1.8	18-24
298	4	25	8.4	25-34
1073	33	198	18.5	35-54
664	24	120	18.1	55 and more
48	51	50	X	Average age

## Bibliography

- Bútorová, Zora. Et al., 2008. She and He in Slovakia. Gender and Age in the Period of Transition: Institution for Public Affairs, Bratislava 2008. 342 p. ISBN: 978-80-89345-14-4.  
[www.gender.gov.sk./files/Strategy-EN](http://www.gender.gov.sk./files/Strategy-EN).  
<http://eige.europa.eu/gender-based-violence/good-practices/slovakia/training-multiagency-approach>.  
<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/03/daily-chart-0>.  
[www.susr.sk](http://www.susr.sk). ISBN 978-80-8121-408-0 (on-line)

## **REPORT ON GENDER MAINSTREAMING AT THE LOCAL LEVEL IN THE CZECH REPUBLIC**

### **Introduction**

Gender equality is an important value in democratic societies. The Czech Republic entered the European Union in 2003 and thus acknowledged these European values. However, societies are more or less unequal and their approach to inequality is different<sup>1</sup>. In addition, subsidiarity principle of the European Union clearly supports this difference of approaches to the issue of gender equality. It is necessary to note that while at the European level gender equality is well stressed and efforts to support it are being made, at the national level the efforts and conditions to support gender equality differ a lot<sup>2</sup>.

The European Union affirms several principles which are pursued by its members. A systematic rise of the equal opportunities agenda could be identified in the 1990's in the EU<sup>3</sup>. Commitment to equal treatment has to be fulfilled, and equality legislations seen as the base. Positive actions of dealing with inequality are offered as a way to narrow the gap. Gender equality has been a key principle of European employment strategy from the very beginning.

Gender mainstreaming as a comprehensive approach to work on the elimination of gender inequality was introduced in the EU in 1994 after the 4<sup>th</sup> World Conference on Women in Beijing and its use has been supported ever since. In 1996 the European Commission committed itself to the strategic implementation of gender mainstreaming<sup>4</sup>. The fourth Equal Opportunities Programme (1996-2000) sets gender mainstreaming principles and objectives. Equal opportunities are seen as cross-sectional and their application is necessary on all policy levels: national, regional, and local. In 1997, a double strategy to combat gender inequality was promoted. Generally the approach of gender mainstreaming should be accompanied by special measures to achieve gender equality quickly. The Treaty of Amsterdam created a legal basis for the strategy of gender mainstreaming at the EU level.

The European Pact for Gender Equality, adopted in 2006, calls on the Member States to incorporate the gender mainstreaming approach. The New European Pact for Gender Equality (2011-2020) was adopted in March 2011 and reaffirms its commitment to governance through gender mainstreaming. It explicitly states that gender mainstreaming does not mean that efforts for equality should be limited to the introduction of specific measures to help women only. It means also that all policies and measures are created to achieve equality, and in the planning phase their possible effects on the respective situation of both men and women are actively and openly taken into account<sup>5</sup>.

Gender perspective is seen as a key principle in changing not only the situation of women, but also the situation with inequality in the society. The manual for implementing the gender mainstreaming approach through the Open Method of Coordination was prepared to be used at the national level<sup>6</sup>.

As also stressed in the existing analysis of the topic, the greatest progress in the gender equality policies

---

1 Ferrarová, Eva. 2009. *Kultura, gender a moc. Disertační práce*. FF UK: Praha.

2 Prechal, S., and Burri, S. 2009. *EU rules on gender equality. How are they transposed into national laws?* Luxembourg: Publications Office of the European Union

3 RUBERY, JILL. 2003. Gender mainstreaming and the open method of coordination: is the open method too open for gender equality policy?

4 COM (96) 67

5 Council conclusions of 7 March 2011 on European Pact for Gender Equality (2011-2020) (2011/C 155/02)

6 Evropské společenství. 2008. *Manuál pro gender mainstreaming politikza městnanosti, sociální hozačleňování a sociální chrany*. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociálnívěci a rovné příležitosti Evropské komise: Lucemburk. ISBN 978-92-79-09261-9.

was made during the pre-accession period in each of the V4 countries<sup>1</sup>, and the Czech Republic is not an exception in this respect. Since the creation of a basic institutional framework for gender equality policy and harmonization of the main gender equality laws, the progress in gender equality has been very slow. The situation of men and women is clearly different: The employability of women is systematically lower than that of men, horizontal segregation on the labour market shows that women occupy specific sectors which are connected with care as well as with lower wages (social sphere, pedagogy and education, the health care sector). Vertical segregation shows the gender imbalance too: women leaders and women managers are scarce as well as senior female politicians. The gender pay gap is 22.5 % in favor of men.<sup>2</sup>

This analysis describes the experience of the Czech Republic in gender mainstreaming and public participation in local governance in the process of EU integration and its further development. The focus is on the topic of gender mainstreaming and its application by local municipalities. The aim of this text is to analyse and assess the current development of gender equality policies in the Czech Republic

Thanks to the European Union participation, gender mainstreaming as a principle was set. Every year, it is included in the priorities of the Czech Government. However, its incorporation in everyday Czech policy is very difficult - and as this analysis will show – very problematic.

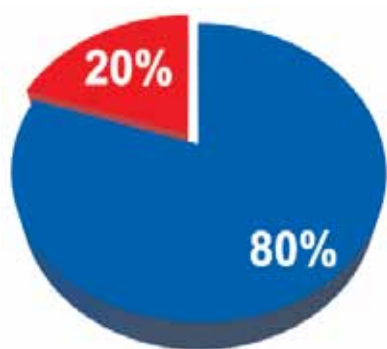
## Methodology and Limitation of the Study

The main theoretical and methodological background for this work is the theory of public policy and its stakeholders, processes, outputs and conditions for formulating and implementing policies<sup>3</sup> viewed from the gender perspective. Equal opportunities for men and women fall under the topic of human rights, which in their turn are part of public policy. On an even more general level, equal opportunities for men and women have to do with public well-being which is beneficial for the whole of society<sup>4</sup>.

Desk research was conducted during the preparation phase of the analysis. Books, analyses and leaflets dedicated to general topic of gender mainstreaming were reviewed. Included were manuals and guides which focus on specific approaches covered by gender mainstreaming – gender audits manuals, gender audits of local municipalities, gender budgeting brochures, a gender impact assessment guide. Also, the results of gender audits at the local level were taken into the account, if available. Project reports as well as studies of legal documents, government resolutions, and ministerial materials concerning gender equality were also considered. Research on regional and local stakeholders' awareness of gender mainstreaming was prepared and conducted.

Looking at developments in the field of the implementation of gender equality into policy, it is necessary to bear in mind the actual trends in policy representation. Despite the continual rise of the proportion of women amongst politicians, women still only make up 27 % of representatives at the local level (see graph N1).

Graph N1. Regional council representation of men and women



Source: Fórum 50 %

1 Gelasvili, Meri, Elena Kuparadze, Maia Kuprava-Sharvashidze, Nargiza Arjevanidze, Ekaterina Gamakharia, Klara Cozlova, Enikö Pap, Katarzyna Zielińska, Magdalena Piscová and Tamara Martsenyuk. 2016. *Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries*. Fund of Women Entrepreneurs: Kutaisi. ISBN 978-9941-22-791-2.

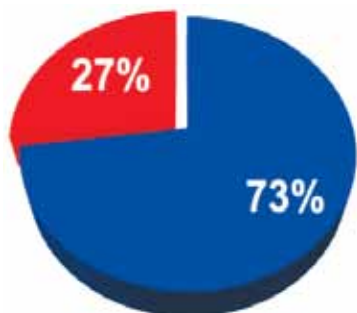
2 Křížková, Alena, Marta Vohlídalová, Kristýna Pospíšilová and Hana Maříková. 2017. *Aktuální rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR. Hlubková analýza statistik a mezinárodní srovnání*. MPSV: Praha.

3 Patton, C. V. and Sawicki, D. S. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. 2nd Edition. New Jersey: Prentice Hall.

4 Musilová, Martina. 1999. *Vývoj politiky rovných příležitostí mužů a žen v České republice kontextu evropské integrace*. Praha: SOÚ AV ČR. P. 9.

Horizontal as well as vertical gender segregation is present, so when looking at regional councils, women number only ¼ of representatives (see graph N2). Interestingly, in top political positions men are over-represented. However, service positions and the administrative level of municipalities and regional councils are dominated by women.

Graph N 2. Representation of men and women in municipalities



Source: Fórum 50 %

In the parliament the number of women is 22 %, with 20 % in the case of Senate. The percentage of women falls to 12 % in the case of government representatives (Fórum 50 %)

Those relatively low numbers of women in executive power are significant, especially considering the willingness to take into account the topic of equal opportunities. Unfortunately, the number of men who care about gender equality is still very low and this has only now become the topic of some small projects (for example see [www.gendermen.cz](http://www.gendermen.cz)<sup>1</sup>).

Despite ongoing efforts and the developments in the field of gender equality, the biggest limitation of the analysis is perceived mainly in its timing. It seems that populism in politics is on the rise in Central and Eastern Europe at the moment<sup>2</sup>, which has its implication for the issue of gender equality and also for its implementation at the local and regional level. The transition process is over, which can be seen as missed opportunity. The promotion of equal opportunities is challenging. There is strong resistance within the system itself<sup>3</sup>, as shown in the case of EU itself: despite the official promotion of gender mainstreaming, in practice the approach is not used very well<sup>4</sup>. At the national level, namely in Czech Republic, we can identify the same trend. Strong resistance exists to gender mainstreaming from service officers, and more and more often also from political circles. This is not limited to resistance, but becomes threatening, as it takes the form of hateful speech and open misogyny, opposition to gender equality, gender studies as such and the women's movement<sup>5</sup>.

## Review of the Research Questions. Findings

As mentioned above, research was conducted during the preparation phase of the analysis. The aim was to investigate how well gender mainstreaming is understood by the key actors at the local and regional level. The secondary aim of the questionnaire was to raise awareness of their responsibility for gender mainstreaming.

The research consisted of a short online questionnaire and semi-structured interviews. The questionnaire was prepared on the basis of discussion within the project team during the Prague session in spring 2016. It was adapted for the specific Czech experience, so the questionnaire became shorter and consisted of 8

1 See <http://www.otevrenaspolecnost.cz/genderman>

2 Discussion on the topic was held during the final conference of the program Let's give (wo)men a chance and men an opportunity, introductory panel: "Women's Issue in Today's World", held in Prague 7.-8.11.2017.

3 Rosalind Cavaghan. 2017. *The Gender Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and Contestations Before and After the Crisis*. Gender and the Economic Crisis in Europe, pages 49-71.

4 Mergaert, Lut and Emanuela Lombardo. 2014. 'Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy', in: Weiner, Elaine and Heather MacRae (eds): 'The persistent invisibility of gender in EU policy' European Integration online Papers (EIoP), Special issue 1, Vol. 18, Article 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2014-005a.htm>, pp. 1-21.

5 See discussion panel "Women's Issue in Today's World", conference Let's give (wo)men a chance, held in Prague 7.-8.11.2017. (day 1) <http://www.dejmezenamsanci.cz/en/aktuality/stream/>

basic questions only. It was distributed by e-mail to the representatives of 152<sup>1</sup> cities and regions of over 10 000 inhabitants during August 2017. The purpose was to obtain feedback on whether the principle of gender mainstreaming is even known among them: if the representatives were aware of this approach and its tools.

The second phase of research focused on semi-structured interviews with different stakeholders at the regional, local, as well as national level. The stakeholders were selected based on the knowledge obtained from the desk research and outcomes of the questionnaires. During autumn 2017, 9 interviews (with 5 men and 4 women) were carried out. The questions were designed to elicit the respondents' understanding of gender mainstreaming: what it is, how it is implemented in their municipalities, what the base for it is, how it is embedded in strategy documents and what the challenges for the future are. The answers were interpreted using the methods of gender content analysis<sup>2</sup> and critical discourse analysis.<sup>3</sup> Some quotations are used for illustration later in the text.

## Gender Mainstreaming

The European Commission definition states that: "Gender mainstreaming is the integration of the gender perspective into every stage of policy processes – design, implementation, monitoring and evaluation – with a view to promoting equality between women and men. It means assessing how policies impact on the life and position of both women and men – and taking responsibility to re-address them if necessary."<sup>4</sup>

The United Nations defines gender mainstreaming as follows: "Gender Mainstreaming is a globally accepted strategy for promoting gender equality. Mainstreaming is not an end in itself but a strategy, an approach, a means to achieve the goal of gender equality. Mainstreaming involves ensuring that gender perspectives and attention to the goal of gender equality are central to all activities - policy development, research, advocacy/dialogue, legislation, resource allocation, and planning, implementation and monitoring of programmes and projects."<sup>5</sup>

Despite the attention to all activities of the policy process, as well as other activities (research, advocacy, legislation etc.) and their phases, there are also differences between the two interpretations, which are further translated in different approaches to gender mainstreaming as such. It seems that there are two existing trends in the understanding of gender mainstreaming:

1. Building on the UN definition and feminist approach, the understanding of gender mainstreaming is much broader. It refers to changes in the unequal system and establishment of measures and provisions to reach equality within society. The process is to incorporate gender analysis in every step taken in public life. As Sylvia Walby stated "Gender mainstreaming is a contested concept and practice. It is the re-invention, restructuring, and re-branding of a key part of feminism in the contemporary era. It is both a new form of gendered political and policy practice and it is a new gendered strategy for theory development. As a practice, gender mainstreaming is intended as a way of improving the effectiveness of mainline policies by making visible the gendered nature of assumptions, processes and outcomes. As a form of theory, gender mainstreaming is a process of revision of key concepts in order to grasp more adequately a world that is gendered, rather than the establishment of a separatist gender theory."<sup>6</sup>

Gender mainstreaming potential within this understanding is huge. From the feminist point of the view, the states represent the power and patriarchy which is embedded in it and its institutions, including the decision making process.<sup>7</sup> If the approach is put into practice, it changes the paradigm of the ruling society when used by gender sensitive responsible actors. However, this seems to be the biggest problem. There are as many

1 Respectively 132 cities, than each municipality from Prague and Brno was covered extra.

2 Miessler, J. 2008. „Kritická diskurzivní analýza (CDA) a velké množství masmediálních textů“. In Média a text II. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove. [http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&fvm=1&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.pulib.sk%2Fpub%2FFF%2FBocak1%2Fpdf\\_doc%2Fmiessler.pdf&ei=8OtVVeTXKciZsgHH7oGgAw&usg=AFQjCNEt1DuewOpgojTkSfePamSaz0eZig&bvm=bv.93564037,d.bGg](http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&fvm=1&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.pulib.sk%2Fpub%2FFF%2FBocak1%2Fpdf_doc%2Fmiessler.pdf&ei=8OtVVeTXKciZsgHH7oGgAw&usg=AFQjCNEt1DuewOpgojTkSfePamSaz0eZig&bvm=bv.93564037,d.bGg)

3 Fairclough, N. 1995. *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London: Longman.

4 See <http://standard.gendecop.com/about-the-standard/what-is-gender-mainstreaming/index.html>

5 See <http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm>

6 Walby, Sylvia. 2005. *Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice*. Social Politics: International Studies in Gender, State and Society, 12(3), 321–343. P. 321.

7 Ferrarová, Eva. 2009. *Kultura, gender a moc. Disertační práce*. FF UK: Praha. P. 83.

different actors and different settings as there are different understandings of gender mainstreaming. Gender mainstreaming could also be seen as being socially constructed<sup>1</sup> and it is its strength as well as its weakness. Gender mainstreaming as a practical tool is transmitted to various settings and also used by various regimes. As stated by Lavena and Riccucci it: “raises questions about the potential successes or failures of gender mainstreaming in light of how it is conceptualized by multiple government regimes”<sup>2</sup>

In addition, it becomes more challenging in the era of populists. As stated by Ferrarová: “The majority of society sees feminist theories and feminists as those who threaten the stability of the existing states, as they come with the concept of “another”<sup>3</sup>. This is also why there is a reluctance to use the words referring to feminism, to gender issues, and to equality<sup>4</sup>. The radical potential gender mainstreaming brings becomes the biggest problem as patriarchal society refuses to change.

2. Building on the EU definition, the political decision making process is stressed. The preparation, implementation as well as the evaluation phase is in the hands of different actors and politicians as well as state officers who are taking part in the process. Thus, too many people need to have a clear approach and understanding of the concepts. Gender mainstreaming in this way appears to come in many variations—according to the context, according to the actors. Gender mainstreaming could become an empty concept. For policy representatives as well as policy officers the definition seems too vague.<sup>5</sup> As identified by O’Connor: the “vague nature of the concept, the context of cross-cutting inequalities and the structural basis of these inequalities are problems in gender mainstreaming itself”<sup>6</sup>.

Czech decision makers as well as policy officers have very poor knowledge and low awareness of gender inequality. Inequality is denied or not seen as a problem which needs to be solved by regulation. As will be shown later in the text, this understanding – or misunderstanding of the gender mainstreaming concept – is common in the Czech Republic. It seems that gender mainstreaming is only an administrative burden to undertake in the policy preparation phase at the national level, not relevant to the topic of the document itself and to the politics at the local level.

## Gender Mainstreaming in the Czech Context

At the level of the state administration as a whole, gender mainstreaming in the Czech context is about the adoption and implementation of specific policies that are currently set by the executive. In the case of Czech Republic:

On the one hand, it is (1) the adoption of general strategy papers on gender equality and specific materials dealing directly with the most notable inequalities. The Czech Republic recognized gender mainstreaming as a legitimate tool for the implementation of the policy of equal opportunities for women and men in the Czech Republic and identified its application as a priority<sup>7</sup>. The main documents are ‘Priorities and Policies of the Government in Promoting Equal Opportunities for Women and Men’<sup>8</sup> and ‘Government Strategy for Equality of Women and Men in the Czech Republic for 2014-2020’<sup>9</sup>. This is the legal basis for gender mainstreaming. The Government of the Czech Republic has been implementing gender mainstreaming since 1999 and emphasizes this commitment every year in its annually updated ‘Actualized Priorities and Policies

1 Walby, S. 2005. *Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice*. Social Politics: International Studies in Gender, State and Society, 12(3), 321–343.

2 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. *Exploring Gender Mainstreaming in the European Union*. International Journal of Public Administration. 35. 122-136. 10.1080/01900692.

3 Ferrarová, Eva. 2009. *Kultura, gender a moc. Disertační práce*. FF UK: Praha. P. 84.

4 As arose from the interview with Jana Malinovská, Institute of Local Administration: we don’t use the term gender, as it raises strong emotions. We prefer to refer to equality of women.

5 Cavaghan, Rosalind. 2017. *The Gender Politics of EU Economic Policy: Policy Shifts and Contestations Before and After the Crisis*. Gender and the Economic Crisis in Europe, pages 49.

6 O’Connor, Julia. 2014. *Gender mainstreaming in the European Union: broadening the possibilities for gender equality and/or an inherently constrained exercise?* Journal of International and Comparative Social Policy. 30. 69-78. 10.1080/21699763.2014.888012. P. 70.

7 See Government Resolution No. 456 of May 9, 2001

8 See Souhrnnéz právy o plnění priorit a postup úvlady připrosazování rovných příležitostí žen a mužů. <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rada-pro-rovne-prilezitosti/the-government-council-for-equal-opportunities-for-women-and-men-29830/>

9 See Government Strategy for Equality of Women and Men in the Czech Republic, p. 6. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt\\_Optimalizace/Strategie-pro-rovnost-zen-a-muzu-v-CR-na-leta-2014-2020.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Strategie-pro-rovnost-zen-a-muzu-v-CR-na-leta-2014-2020.pdf)



of the Government in Promoting Equal Opportunities for Women and Men<sup>1</sup>. The basic assumption behind the Strategy's existence is need for the material at the governmental level which clearly acknowledges gender equality as a priority of the whole society, and at the same time creates a framework for the promotion of gender equality policy in the medium term.

On the other hand, (2) gender equality should be mainstreamed by the process of preparing all policies concerning individuals. Evaluation of the adopted policies is necessary to ensure they do not have a negative impact on women and men, and generally on gender equality. Evaluating the impact of regulations (proposed at legislative as well as non-legislative level) on equal opportunities for women and men is one of the important instruments applied in Czech legislation. However, their implementation was not monitored and methodologically regulated until the preparation of the Manual in 2015.<sup>2</sup> The Government of the Czech Republic took note of the Manual in Resolution No.542 of 8 July 2015 and recommended its use in all conceptual, decision and evaluation processes that affect individuals. As there is no legislation for gender mainstreaming at a local and regional level, this resolution generally creates the possibility for gender mainstreaming approach for all relevant actors on the non-governmental level too. As acknowledged by experts: "The central government authorities have legislatively addressed gender mainstreaming only partially. It is based on the Government's Legislative Rules which assert the necessity to carry out a gender impact assessment of all legislative documents submitted to the Government of the Czech Republic. At the regional and local level, however, gender mainstreaming is not legally anchored."<sup>3</sup>

However, it is necessary to note that the definition used in the Czech legislation does not clearly refer to the definition of gender mainstreaming suggested either by the UN or the EU. Task n.1.8 of Actualized Priorities and Policies of the Government in Promoting Equal Opportunities for Women and Men states: "Underpin every conceptual, decision and evaluation process at all stages of their preparation and implementation with the perspective of equality between men and women."<sup>4</sup> The reference to equality between men and women and not to gender equality, or to gender mainstreaming has a symbolic impact on the understanding of the topic. The question of translation to the Czech language to support understanding arose only in the beginning of the transition process<sup>5</sup>. The word 'gender' itself is not easily understandable in the Czech language. The use of the term 'equality' between women and men has been questioned only rarely and only lately.<sup>6</sup> Also, this creates a secondary problem of understanding 'gender mainstreaming': it is hardly translated, the concept is not seen as "ours" and thus there is more resistance even to its use. On top of this, the Czech legislation offering only 'soft' policy instruments and voluntary cooperation, entails the risk that gender mainstreaming is both nobody's and everybody's responsibility.<sup>7</sup>

The first attempts to use broader understanding of gender mainstreaming have already taken place in the Czech Republic. For example, the Gender Mainstreaming Guide clarifies: gender mainstreaming does not focus on how to get women into specific processes, but how to set up processes themselves to include women<sup>8</sup>. Also, Pavlík states: "Gender mainstreaming means: incorporation of the topic of gender equality into dominant tendencies (mainstream) in the society to ensure the same benefits for men and for women. Integral part of gender mainstreaming is empowering women and strengthening their rights". By using this approach it is possible to recognize gender inequalities in the society and close this gap. Doing so implies using a direct approach which prepares specific solutions, including affirmative action.

1 Task n. 1.8. of the Actualized Priorities. This task is actualized on annual basis since 2001. [http://www.mpsv.cz/files/clanky/12361/UV456P\\_2001.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/12361/UV456P_2001.pdf)

2 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. *Metodika hodnoce nidopadúnarvnostžen a mužů pro materiály předkládanévládě ČR*. Úřad vlády ČR: Praha.

3 Individual interview – Lenka Grünbergová, policy officer, Gender Equality Unit within the Human Rights Section.

4 See for example Priorities and Policies of Ministry of Culture Czech Republic. 2015. [https://www.mkcr.cz/doc/cms\\_library/priority-a-postupy-ministerstva-kultury-pri-prosazovani-rovnosti-zen-a-muzu-v-roce-2015-2843.pdf](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/priority-a-postupy-ministerstva-kultury-pri-prosazovani-rovnosti-zen-a-muzu-v-roce-2015-2843.pdf)

5 Čmolíková Cozlová, Klára. 2015. Gender Equality Policies in Czech Republic. In Gelasvili, Meri, Elena Kuparadze, Maia Kuprava-Sharvashidze, Nargiza Arjevanidze, Ekaterina Gamakharia, Klára Cozlova, Enikő Pap, Katarzyna Zielińska, Magdalena Piscová and Tamara Martsenyuk. 2016. *Gender Equality Policies and EU Integration – Experience of Visegrad for EaP Countries*. Fund of Women Entrepreneurs: Kutaisi. ISBN 978-9941-22-791-2

6 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. *Metodika hodnoce nidopadúnaro vnost žen a mužů pro materiály předkládanévláděČR*. Úřad vlády ČR: Praha.

7 Lovecy, J. 2002. *Gender mainstreaming and the framing of women's rights in Europe: The contribution of the Council of Europe*. *Feminist Legal Studies*, 10, 271–283.

8 Evropské společenství. 2008. *Manuál pro gender mainstreaming politik zaměstnanosti, sociálních ozačleňování a sociální ochrany*. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Evropské komise: Lucemburk. ISBN 978-92-79-09261-9.

## Gender Mainstreaming at the Non-Governmental Level

Besides the governmental and local level, the gender mainstreaming approach can also be identified in various settings in the Czech Republic. Generally, it is possible to identify the gender mainstreaming implementation guide in project management<sup>1</sup>, and find references to gender mainstreaming in strategic documents of institutions. Despite the need to raise awareness of gender mainstreaming, the guide is not working well. A graphic designer was not employed, so the first impression is bad. The translation is very poor and thus, some content points are missing. E.g. the definition of gender mainstreaming is translated as follows: “gender mainstreaming is active process created to solve inequalities, which can – and also are doing – discrimination of one sex”<sup>2</sup>. This does not make sense either in English or in Czech. So an opportunity to bring a wider definition of gender mainstreaming into the Czech context was lost.

At the institutional level two basic approaches exist. The first is characterized by the logic of doing and not attracting attention, not referring to it as gender mainstreaming. The second approach is much more explicit. The first takes the path of logic and instead of mentioning gender uses the terms ‘men’ and ‘women’. The second proactively uses the term ‘gender mainstreaming’ and integrates this principle into strategic documents of the institution. An example of such good practice is the Technology Agency of the Czech Republic. It creates explicit gender policy. It establishes the main principles which support equal opportunities and an anti-discriminatory approach, diversity in teams and gender diversity as needed to lead innovative research. Gender mainstreaming is employed in the processes of TA CR<sup>3</sup>.

## Gender Mainstreaming at Local and Regional Levels

No specific responsibilities for gender mainstreaming are assigned in the Czech Republic besides the legislative process preparation. Gender mainstreaming is viewed as a top-down process and with little relevance to local actors and stakeholders. The counties are perceived only as external cooperators in the Government Council on Equal Opportunities for Women and Men.<sup>4</sup>

However, the Ministry of Interior is a possible coordination point for the agenda of gender mainstreaming at the local level. The way is “to get to the meetings of the Section of Public Administration and Legislation, which are regularly attended by regional authorities and self-government representatives. There is an opportunity to actively promote gender mainstreaming at the local level and also to motivate individual representatives and deputies during this activity”<sup>5</sup>.

Necessary prerequisites are knowledge, will and time in the agenda of the Gender Focal Point at the Ministry of Interior. Unfortunately active approach of Gender Focal Point of the Ministry of Interior could be interpreted as violation of partial “autonomy” of the regional/municipal authorities. The discourse of gender mainstreaming as a responsibility of everybody and nobody is usually used<sup>6</sup>.

The Ministry of Interior puts emphasis on the motivational approach. Since 2006 “Half – Half: Equal Opportunities of Women and Men” has been held in cooperation with NGO Gender Studies, o.p.s. The municipalities with the best approach to the topic of equal opportunities are awarded prizes<sup>7</sup>. The contest itself is based on voluntary participation; basically it only requires filling in a questionnaire. However, unfortunately the data is not analyzed at all, to say nothing of in-depth analysis of the outcomes.<sup>8</sup>

The only proactive step the Ministry of Interior took was research on gender mainstreaming at a local level in 2009. This was set as a ministerial priority<sup>9</sup> and realized by a gender expert. Petr Pavlík describes

1 Franceskidesová, Rebecca. 2004. Příručka programu Iniciativy Společenství EQUAL zaměřená gender mainstreaming. Evropská komise: MPSV ČR Praha.

2 Ibid P. 7.

3 See TA CR Gender Policy document. [https://www.tacr.cz/dokums\\_raw/urednideska/gender\\_policy.pdf](https://www.tacr.cz/dokums_raw/urednideska/gender_policy.pdf)

4 Úřad vlády České republiky. 2003. *Statut Rady vlády pro rovné příležitosti státních úřadů a mužů*. Praha: Úřad vlády České republiky.

5 Individual interview with Eva Ferrarová, formal gender focal point at the Ministry of Interior of the Czech Republic

6 Lovecy, J. 2002. *Gender mainstreaming and the framing of women's rights in Europe: The contribution of the Council of Europe*. *Feminist Legal Studies*, 10, 271–283.

7 Stryková, Iva. 2012. *Téma: Prosazování rovných příležitostí – soutěž Úřadroku 2009*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova. file:///C:/Users/klark/Downloads/DPTX\_2009\_1\_\_0\_267611\_0\_78099.pdf

8 Individual interview, Petr Šnokhaus GFP, Ministry of Interior Czech Republic.

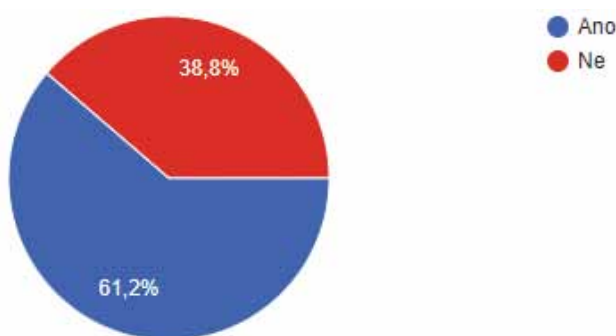
9 Task no. II. 4. Priorities and Policies of the Ministry of Interior in Promoting Equal Opportunities for Women and Men 2009. Zpráva o plnění Priorit a postupů Ministerstva vnitra příprava zpráva z vyhodnocení rovných příležitostí pro ženy a muže za rok 2009. file:///C:/Users/klark/Downloads/zprava\_priority\_2009.pdf

that relatively low return rate of the questionnaires from the respondents at a municipal and local level could indicate that the authorities that did not respond to it did so because gender equality is not an issue for them at all. If such an explanation were taken into account in the analysis (i.e. if the results were calculated not from completed questionnaires, but from all the questionnaires sent out – of which 2/3 remained blank), the overall picture of promoting equality at the local level would be significantly worse. The number of authorities who pay regular attention to the gender equality issue would fall from 16% to 6%<sup>1</sup>.

This result is similar to the situation with the questionnaire sent during this project. Out of 152 municipalities/ regional offices 49 returned filled in questionnaires which is a 32% return. The completion was voluntary and no support letter from authorities such as the Ministry of Interior was used. We can conclude that the return of questionnaires clearly shows that the topic of gender equality does not attract the attention of the responsible actors at the local and regional level.

Further Pavlík shows that ‘equal opportunities for women and men’ are referred to in 30% of strategy documents, but ‘gender mainstreaming’ is not mentioned at all<sup>2</sup>. This has changed and according to our own research the knowledge and use of ‘gender mainstreaming’ at local and regional level has risen: 61 % of respondent authorities know about the concept of gender mainstreaming, and 26.5 % do refer to ‘gender mainstreaming’ in preparation and implementation of conceptual, decision-making and evaluation processes (see graph n. 3 and n. 4).

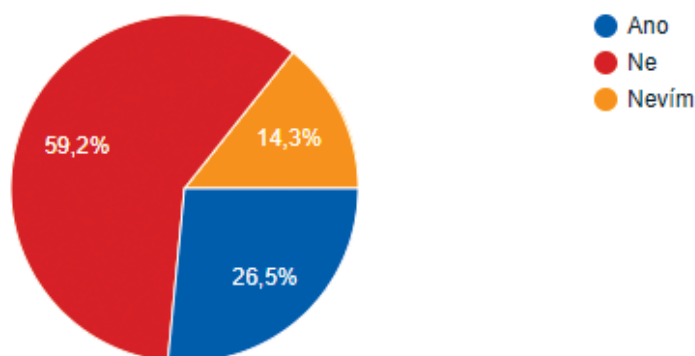
Graph N 3. Do you know of the concept of gender mainstreaming?



Source: Our own research

In numbers, it means that 30 respondents know of the gender mainstreaming concept and 13 respondents claim they use it in the work of their offices. This could be seen as progress.

Graph N4. Is gender mainstreaming applied in the municipality?



Source: Our own research

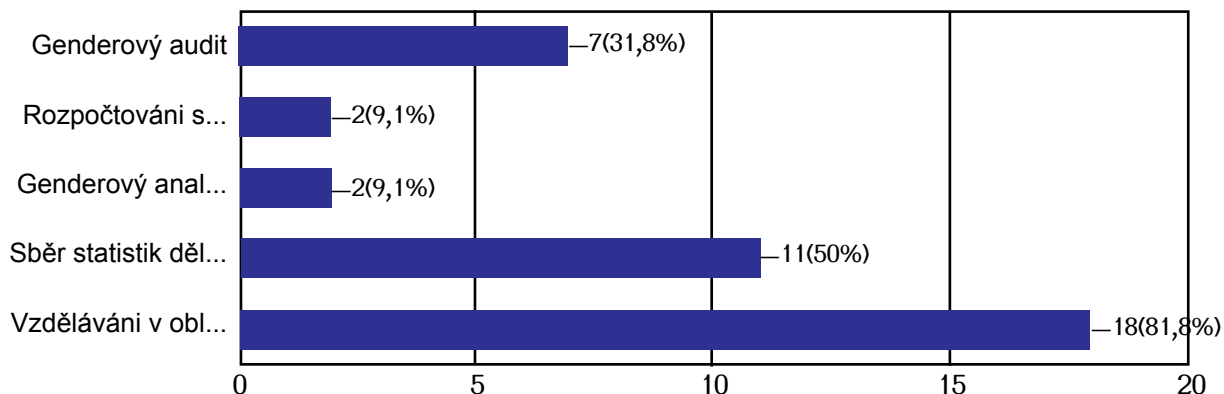
Similar development is seen also in the use of gender mainstreaming tools at a local level. In 2009 the most used tools were gender statistics (24 %), gender pay gap analysis (6.7 %), gender impact assessment (4

<sup>1</sup> Pavlík, Petr, Smetáčková, Irena. 2010. *Analýz astavurovnych příležitostí pro ženy a mužev vybraných úřadech samosprávy*. Praha: MV ČR.

<sup>2</sup> Ibid p. 25.

%), gender budgeting (2.7 %) and gender audits (2.7 %)¹. In 2017 the research shows some progress in gender auditing (31.8 %) and use of gender statistics (50 %). There are also a significantly high number of authorities reporting that education and seminars on gender equality are available for officers (81.8 %). On the other hand, still only a small number of local and regional authorities use gender budgeting and gender impact assessment: only two of the respondents claim to use such a tool (see graph N5).

Graph N5. Does (or did) the local/regional authority undergo the following:



Source: Our own research

Despite significant increase in the number of authorities using some elements of gender mainstreaming and expanding knowledge on gender mainstreaming among relevant authorities, it is necessary not to be too optimistic. In 2009, based on his research, Pavlík² suggested these follow-up measures:

1. Offering the local authorities educational activities on equal opportunities for women and men (using the Institute for Local Administration);

2. Creating methodological materials for the use of gender mainstreaming at local and regional levels;

3. Establish the position of Gender Focal Point at the local level;

4. Cooperate with non-profit sector in the area of gender equality;

5. Support networking of the authorities at local and regional levels;

6. Establish an advisory online forum for the authorities;

7. Carry out an ongoing investigation into and research on the topic of gender mainstreaming at the local level.

Except for the first point none of these tasks were fulfilled. The recommendations remained on paper only and no systematic steps for implementation of gender mainstreaming at the local level were taken.

## Gender Training and Expertise

The importance of building the expertise of people working within gender mainstreaming agenda in the Czech Republic is regularly emphasized. It is not only Gender Focal Points, occupying institutional positions at the ministerial level, who should secure gender equality, but also representatives of public administration and public authorities. Specific training programmes for public administration exist, conducted by the Institute for Local Administration. However, as mentioned above, they are ineffective, as the content of the training has been prepared without any reference to gender equality or gender mainstreaming. The wording has been selected to avoid conflict and the language includes references to equality, human resource management, communication etc.<sup>3</sup>.

Consequently, the problem of the quality and not only the quantity of the provided training could be raised. As neither the positions of responsible actors nor their responsibilities and requirements are specified, it is

1 Pavlík, Petr and Smetáčková, Irena. 2010. *Analýz astavurovnych příležitostí pro ženy a mužev e vybraných úřadech samosprávy*. Praha: MV ČR. P. 25.

2 Ibid.

3 Interview with Jana Malinovská, Institute for Local Administration.

difficult to set up quality training.<sup>1</sup> No regular trainings for representatives of local and regional authorities are set officially.

## Gender Statistics

According to the respondents of the research, gender statistics is the most frequent tool of gender mainstreaming used at the local and regional level. It is necessary to raise the profile of women's issues and uncover discrimination in all areas. There is a demand to prepare statistics according to gender when individual and personal topics are raised<sup>2</sup>. The Czech Statistical Office has a gender unit<sup>3</sup> and publishes gender statistics annually<sup>4</sup>, but collects only specific and available data. As primary sources are still not prepared in a gender-sensitive manner, the demand for preparing gender statistics was stressed by the last project of the Gender Equality Unit within the Human Rights Section as well as Government Strategy for Equality of Women and Men in the Czech Republic for 2014-2020<sup>5</sup>.

## Gender Audits

Gender audits are seen as complex tools for assessing and motivating the progress of gender equality at the institutional level<sup>6</sup>. Rather than a form of control, gender audits are conceived as a tool for measuring gender sensitivity and gender equality in the given area or institution. It is rather a form of expert advice that helps to portray the strengths and weaknesses, threats and opportunities in the field of equal opportunities for men and women<sup>7</sup>.

Public administration is an important employer and consequently, not only internal approach to gender equality, but also external approach to gender equality could be assessed there. "Public administration should treat public finances efficiently and, above all, should be a role-model for private sphere in complying with legal regulations. In addition, it should create programs beyond the law that will inspire other spheres of society."<sup>8</sup>

Specific approach to gender auditing at the regional level<sup>9</sup> and local level<sup>10</sup> was elaborated in 2007. As a lot of approaches to auditing existed, which referred to auditing of family friendly policies only or diversity management only, a general gender audit standard was set in 2015<sup>11</sup>. Auditing is further supported by ESF (operational program employment) and thus easily available also for local and regional levels<sup>12</sup>.

Examples of good practice exist. Gender audits were carried out by municipal authorities in Aš, Sokolov,

---

1 Lukášová, Miloslava (ed). 2007. Zaostřeno na rovné příležitosti v praxi. Výběr z textů elektronického zpravodaje portálu [www.muzaizeny.cz](http://www.muzaizeny.cz). Nadace Open Society Fund Praha a Otevřená společnost, p.s.: Praha. Str. 72. ISBN: 978-80-87110-06-5

2 Ferrarová, Eva. 2007. *Příručka pro implementaci rovných příležitostí žen a mužů a principů gender mainstreaming uveřejněná v České republice*. 25 p. ISBN: 976-80-86520-03-2

3 Respectively two experts working on the topic.

4 Focused on Men and Women. Zaostřeno na ženy a muže. <https://www.czso.cz/csu/czso/zaostreno-na-zeny-a-muze>

5 See Government Strategy for Equality of Women and Men in the Czech Republic. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt\\_Optimalizace/Strategie-pro-rovnost-zen-a-muzu-v-CR-na-leta-2014-2020.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Strategie-pro-rovnost-zen-a-muzu-v-CR-na-leta-2014-2020.pdf)

6 Franceskidesová, Rebecca. 2004. *Příručka programu Iniciativy Společenství EQUAL zaměřená na gender mainstreaming*. Evropská komise: MPSV ČR Praha.

7 The Office of the Government of the Czech Republic, Department for Human Rights and Minority Protection. 2016. Gender audit. Standards. Version n. 2.

8 Skálová, Helena. 2011. *Rovné příležitosti žen a mužů a sladování osobního a pracovního života u úřadů veřejné správy*. In: Sokačová, L. Maléobcezarovné příležitosti žen a mužů. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 978-80-86520-37-7 P. 7.

9 Pavlík, Petr. 2007. *Metodika genderové hoauditů krajského úřadu*. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.

10 Pavlík, Petr. 2007. *Metodika genderové hoauditů městského/obecního úřadu*. Praha: Otevřená společnost, o.p.s.

11 The Office of the Government of the Czech Republic, Department for Human Rights and Minority Protection. 2016. *Gender audit. Standards*. Version n. 2. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt\\_Optimalizace/Gender-Audit-Standards\\_V2\\_March2016\\_2.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Gender-Audit-Standards_V2_March2016_2.pdf)

12 Kubálková, Petra (2014). "Rovné příležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách". Deník veřejné správy. <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

Chomutov, Písek and Slaný. The support of European Social Funds was used and this is the key for further development<sup>1</sup>.

## Gender Analysis – Gender Impact Assessment

Gender impact assessment approach and gender analysis should be the basis for the decision making process at local as well as regional levels. However, the knowledge and the expertise needed to use such an approach are not widely shared. Also, existence of gender statistics is a necessary prerequisite for successfully preparing gender analysis, and as shown above (see section on ‘gender statistics’), they are not widely accessible.

A supporting document for gender impact assessment at the national level is the Gender Impact Assessment Guide for Regulatory Processes<sup>2</sup>, which could easily be applied also to the settings of local and regional administration. Such use is recommended by the Government of the Czech Republic<sup>3</sup>.

The guide is user-friendly and simple. The process is divided into three basic steps, which start with the crucial question: (1) does the material impact upon the everyday life of people? When answering yes, it is necessary to undergo the next stage of gender impact assessment and answer (2) whether the area which is regulated is also a field of inequality of men and women and finally (3) whether the proposed regulation will bring any changes to this inequality. This gender impact assessment in the regulatory process should build on the data, statistics, expert views, and gender analysis, etc.<sup>4</sup>

The evaluation report in 2016 showed that gender mainstreaming and the use of gender impact assessment on the ministerial level is not widespread, and even the use of the Guide is rare<sup>5</sup>. Therefore there is a new set task<sup>6</sup> to “more consistently apply gender mainstreaming including tools such a gender impact assessment, using the Guide, and provide the trainings for it”<sup>7</sup>. No references to possible use of the Guide and training at local and regional levels were made.

From the desk research it seems that Slaný municipality is the only one to have publicly available documents that show their interest in gender analysis. During the project a methodology to conduct gender impact assessment was elaborated. As stated in the methodology: “At present, application of this principle (gender mainstreaming) in the Czech Republic is in its initial stage, so it is important that Slaný has developed a methodology for this area.”<sup>8</sup>

## Equality Plans at the Local Level

As early as in 2003 Asklof (in a twinning project) highlighted the need to focus on public administration and to draw up gender equality plans. Many regions assume that the services they provide to citizens are for everybody and cater for both women and men equally. “But when posing a question, we will find out that there are not many regions that could present the results of the inquiry examining this issue”<sup>9</sup>.

Progress has been made during recent years and we can conclude that some authorities have developed their own projects supported by the ESF to create equality plans. These include the Regional Authority of the Hradec Králové Region, the South Moravian Region or the Zlín Region. Gender mainstreaming has come into focus.

1 Ibid.

2 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. *Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR*. Úřad vlády ČR: Praha.

3 Government Resolution No. 542 of 8 July 2015.

4 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. *Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR*. Úřad vlády ČR: Praha.

5 Úřad vlády ČR. 2017. *Zpráva z roku 2016 o rovnosti žen a mužů a o naplňování Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR naléta 2014 – 2020*. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Zprava-o-rovnosti-za-rok-2016\\_1.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Zprava-o-rovnosti-za-rok-2016_1.pdf)

6 Wich refers to task N. 5 of Minimal standard and goal n. 3 in Institutional coverage of equality for women and men.

7 Úřad vlády ČR. 2017. *Zpráva z roku 2016 o rovnosti žen a mužů a o naplňování Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR naléta 2014 – 2020*. [https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Zprava-o-rovnosti-za-rok-2016\\_1.pdf](https://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Zprava-o-rovnosti-za-rok-2016_1.pdf) p. 15.

8 Kubálková, Petra. 2013. *Metodika implementace rovného přístupu*. Praha: M.C. Triton. P. 13.

9 Asklof, Cecilia, Strandberg, Helena and Karin E. Wenander. 2003. *Proč a jak vypracovat Plán rovnosti žen a mužů*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. P. 18.

An example of a city that takes into account the needs of women, men and children is Nové Strašecí, which elaborated the Plan for the development of the family policy of the city<sup>1</sup>. Another example of good practice is the town of Slaný, which has been working on a gender mainstreaming framework methodology<sup>2</sup> since 2013.

## European Charter for Equality of Women and Men in Local Life

The European Charter for Equality of Women and Men in Local Life is dedicated to raising awareness of the topic of equality and to helping the implementation of equality in regions. As stated in the introduction: "... local and regional authorities represent the levels best placed to combat the persistence and the reproduction of inequalities, and to promote a truly egalitarian society.... If we are to achieve a society based on equality, it is essential that local and regional governments take the gender dimension fully into account, in their policies, their organization and their practices."<sup>3</sup>

The Charter covers the main principles of gender equality including equal treatment; anti-discrimination actions; equal participation of men and women as a fundamental democratic principle; gender bias elimination; integration of gender perspective into government, and resources for action plans<sup>4</sup>. After adoption, the authorities have to prepare an Equality Action Plan which sets out priorities, actions and resources<sup>5</sup>. The content and focus of preparation is up to the local government's decision – no strict binding rules are laid down in the Charter<sup>6</sup> (Blondy 2009).

Forum 50 %, a feminist NGO, brought the European Charter to the Czech Republic in 2004. This was done through a project, where Svaz měst a obcí (Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic) was the partner organization. However, the partnership was not as strong as expected, so the Charter was adopted only in 4 cities in the Czech Republic: small village Staňkovice (region Litoměřice); small village Milotice (region Hodonín); small village Záluží (region Beroun); Praha 18 – Letňany .

Lack of updates on the Svazmestaobcí web page is also significant. The last update was made in June 2010 and accurate information about the number of signatures is not available (there is only reference to two of the villages).

On the other hand, the Charter received formal support at the governmental level in the Czech Republic<sup>7</sup>. The Government accepted the recommendation of the Government Council for Equal Opportunities for Women and Men to express its support to towns, municipalities and regions of the Czech Republic for the adoption of the "European Charter for Equality of Men and Women in Local Life". However, there has been no more progress in the gender mainstreaming at the local level since 2010.

## Gender Budgeting

Gender budgeting is defined as gender mainstreaming in the budgetary processes. It could be applied in the national as well as local level budgeting and the attention could be paid to the income as well as to the expenditure side. According the OECD survey, The Czech Republic is among the countries actively considering introducing gender budgeting (OECD 2017: 61). However, inside view reveals little of the debate about this topic or the possibility of introduction of gender budgeting into the Czech policy: there is neither debate nor preparation of any kind of legislative support.

A few examples of cities and municipalities, where gender budgeting steps were realized can be found. One example is a project called Gender Fokus, which took place in the county of Vysočina. Five cities underwent

1 Kubálková, Petra. 2014. "Rovné příležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách". Deník veřejné správy. <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

2 Kubálková, Petra. 2013. *Metodika implementace rovného přístupu*. Praha: M.C. Triton.

3 CEMR. 2006. *Evropská charta za rovnost žen a mužů na úrovni životave městecha obcích*. SMOCR: Praha. P. 3.

4 Ibid n.

5 CEMR. 2009. *Průručka k provádění Evropské charty pro rovnost žen a mužů na úrovni života veměstecha obcích*. SMOCR: Praha.

6 Blondy, Emilie. 2009. *Vznik Evropské charty za rovnost žen a mužů na úrovni života veměstecha obcích*. In: Adamusová, Hejzlarová (eds.): *Rovné příležitosti žen a mužů veměstecha obcích*. Jak začít? Sborník z konference. Praha: Fórum 50 %. ISBN 978-80-904447-0-6. P. 6-9.

7 Government Resolution No. 422 of 31 May 2010

gender budgeting: Počátky, Bohdalov, Havlíčkův Brod, Polná, Štěměchy with a rather positive view of this experience. As stated by the deputy mayor of Havlíčkův Brod, Ivan Kuželka: “For the development of the municipality and the functioning of civil society it is certainly worthwhile to monitor whether a given budget decision raises or decreases gender inequality. The next steps are in the hands of the municipality: whether these findings will be taken into account in the process of determining budgetary limits, etc.”<sup>1</sup>

## Participatory Budgeting

Participatory budgeting is focused on public involvement in the preparation of budgets at local and regional levels. It could consist of a focus on different parts of the budget, developing specific projects or specific activities by citizens and including their perspectives and direct democracy approaches to it. Currently citizens usually only become acquainted with the budget<sup>2</sup> in the form of official records and at the assembly. However, participatory budgeting not only provides citizens with an advisory role, but also entrusts them with a part of the executive’s power. This is based on the assumption that the public are concerned with the area where they live and therefore they are competent to participate in planning the budget.<sup>3</sup>

General circle of decision making in participatory budgeting approach comprises five basic steps: preparation process, public discussion on the proposals, technical analysis of the solutions, public selection of the proposals, implementation. The inherent activity of every step is evaluation to secure successful implementation<sup>4</sup>.

This approach is getting more and more attention and many local and regional authorities implement participatory budgeting. Therefore, small desk research was done focusing on the internet pages which showed the interest of the following cities and municipalities in the topic: Chomutov, Litoměřice, Rumburk, Prague 3, Prague 6, Prague 7, Prague 8, Prague 18, Prague – Zbraslav, Olomouc, Semily, Sadská, Mnichovice<sup>5</sup>, ŽďárnadSázavou<sup>6</sup>.

## Community Budgeting

Community, participatory and gender budgeting are new approaches to the existing ways of budgeting at local, regional, and also governmental levels. Generally the system of budgeting is not questioned, rather a different focus is placed upon the process itself (to raise public participation in decision making in budgeting) or final beneficiaries (communities, men and women).

While community budgeting takes into account different parts of the population of the given locality, the primary interest of gender budgeting is an analysis and evaluation of distribution of resources in terms of gender equality. The approaches are close to each other: community budgeting takes into account the different groups that exist, then further divides them into men and women and their needs (e.g. a group of older people: senior men and senior women, and their needs), gender budgeting first divides the population into men and women, and then separates them into groups (e.g. women: women with small children, women with health disadvantages, older women, women from ethnic minorities, etc.). The difference is that community budgeting highlights the need to engage the public and in this sense it is close to participatory budgeting. Gender budgeting on top of the focus on finances allocated to specific areas considers the question of unpaid work and time.<sup>7</sup>

1 Jaroš, Jan, Anna Křištofová, Josef Jukl, Anna Holcmanová, Ivana Hůšová, Eva Flesarová, Jana Vídenská. 2011. *Genderové rozpočtování v regionálních a komunálních rozpočtech*. Jihlava: Vysočina. ISBN 978-80-87521-00-7.

2 As imposed by the Law on budgetary rules n. 218/2000 Coll.

3 Alternativazdola. *Příručka participativního rozpočtu*. P.4 <http://www.participativnirozpocet.cz/sites/default/files/P%C5%99iru%C4%8Dka-participativniho-rozpo%C4%8Dtu.pdf>

4 See <http://www.participativnirozpocet.cz/o%20participativn%C3%ADm%20rozpo%C4%8Dtu>

5 See for example <http://www.participativni-rozpocet.cz/mnichovice/>

6 Own research.

7 Hejzlarová, Eva M. and Marcela Adamusová. 2010. *Komunitní rozpočtování pro samouky a samoučky*. Fórum 50 %: Praha. ISBN 978-80-904447-1-3.



Examples of such an activity exist in the Czech Republic as well. Community budgeting is implemented in some villages, for example Frýdek Místek; Nový Jičín, Raškovice; Domaslavice<sup>1</sup>.

## Collaborative (Community) Planning

Collaborative (community) planning is again used as participatory approach to incorporate individuals into the public decision making process. The goal is to create fair and inclusive institutional settings. It is a method which develops various areas of public life. Its characteristic feature is a participation approach. The cooperation and participation of all relevant actors of public life at the local level is crucial<sup>2</sup>. According to Veronica Agger the relevant actors could be divided into two groups: expert activists (NGOs, political parties etc. not living but working in the area) and everyday decision makers – participants from the locality (usually pensioners and mothers on maternity leave living in the area). However, other minorities from the local area are usually not included or their participation is hard due to insufficient knowledge (about the process of planning, the theoretical language usually used in debates or just lack of time).

According to the Law on Social services<sup>3</sup> community planning is mandatory for provision of social services at the regional level. Since 2007 all regions have been using community planning for social services. Many cities and municipalities are involved in collaborative planning of social services without being required to by law. Mainly in the context of social work, community planning is seen as a response to search for individualized solutions building on the experience of people living in the community<sup>4</sup>. However, in other contexts of public life or decision making processes this approach is not usually used. Potentially it would be easily applicable to the following topics: family policy, public architecture and public space renovations, education<sup>5</sup>, and support for NGOs<sup>6</sup>.

The outcome of collaborative planning is the preparation of community plans and action plans. Community plans usually cover a period of three years, action plans are made on an annual basis (e.g. in Pardubice)<sup>7</sup>.

However, it is necessary to note: gender dimension is not stressed, but it could be an inherent part of the approach, mainly if gender sensitivity is supported by participants (including invitations for NGOs focusing on gender issues in the region to take part in collaborative planning)<sup>8</sup>.

## Conclusions and Recommendations

The Czech Republic's strategy in accession to the EU and post-accession process was to focus mainly on economic requirements and harmonization of law, while creating institutional mechanisms and securing gender equality through policy documents was to a certain extent only an externally motivated formality<sup>9</sup>. Although this formal understanding and declaring the gender equality was important, there

---

1 Ibid.

2 MPSV ČR. 2004. *PRŮVODCE processem komunitního plánování sociálních služeb*. MPSV: Praha.

3 Law on Social Services n. 108/2006 Coll.

4 Navrátilová, Jitka, Navrátil, Pavel. 2009. *Komunitní plánování jako forma podpory životních projektů*. Časopis sociální práce|Sociální práce, Brno, ASVSP. ISSN 1213-6204, 2009, vol. 9, no. 1/2009, s. 74-84.

5 Sokačová, Linda. *Komunitní plánování*. In: Sokačová, L. (ed.): *Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů*. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 978-80-86520-37-7

6 Skálová, Helena. 2011. *Rovné příležitosti žen a mužů a sladování osobního a pracovního života na úřadech veřejné správy*. In: Sokačová, L. *Malé obce za rovné příležitosti žen a mužů*. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 978-80-86520-37-7.

7 See <http://www.pardubice.eu/urad/radnice/odbory-magistratu/odbor-socialnich-veci/komunitni-planovani/>

8 Sokačová, Linda. *Komunitní plánování*. In: Sokačová, L. (ed.): *Maléobcezarov nepřiležitosti žen a mužů*. Praha: Gender Studies, o.p.s. ISBN: 978-80-86520-37-7.

9 See Musilová, Martina. 1999. *Vývoj politiky rovných příležitostí mužů a žen v České republice kontextu evropské integrace*. Praha: SOÚ AV ČR. P. 92.

Musilová, Martina. 2001. *Mainstreaming*. In: *Gender, rovné příležitosti, výzkum*. 1-2/2001. P. 14-15.

Očenášová, Zuzana. 2009. *Europeanization of gender equality policies through the needle's eye of Slovakia and the Czech Republic. QUING Project*. Vienna: Institute for Human Sciences. Dostupné z: <<http://www.quing.eu/files/WHY/ocenasova.pdf>>

was no consistent support for the issue. Gender mainstreaming as a principle was officially recognized and set as a governmental priority in 1998. However, until 2015 no methodological support or guide for the use of gender impact assessment in regulatory processes and implementing gender impact assessment existed as such<sup>1</sup>. The risk of gender mainstreaming – that it is a responsibility of everyone and no-one – has been realised<sup>2</sup>.

At the local level no specific legislation exists to bind the public administration to gender mainstreaming or conduct gender impact assessment. The process is dependent upon the will of individuals and therefore, it varies a lot. The existence of examples of good practice, however, is very promising. As shown by own research, the knowledge on gender mainstreaming has expanded significantly among public administration bodies in the last 8 years. Also, gender mainstreaming tools such a gender budgeting, gender auditing, gender statistics and trainings on gender equality have been employed at the local and regional level. Experience shows that a participatory approach involving citizens into the decision making process (on the level of community planning or budget planning) is something which seems to be attractive to local and regional administrations. Support of project funds for incorporating such innovative techniques is very helpful<sup>3</sup>.

Based on the Czech experience it is possible to conclude with the following recommendations:

Use the pre-accession period to support gender equality topics. As experience shows the greatest progress in gender equality was made before entering EU. As the chairwomen of the Czech Women's Lobby stated, "Since joining the EU the situation has been more difficult. There has been no more pressure to advance the topic of gender equality. We have been applying the rules, but advancement is slow. No progress has been made in the last 10 years according to the gender equality index: This also makes the situation with gender mainstreaming in Czech Republic more difficult"<sup>4</sup>.

Gender mainstreaming, like any other policy, needs resources: not only financial ones (where the returns can't be expected in the short term), but mainly human resources and expertise. It is crucial to conduct successful gender mainstreaming to raise fundamental understanding of gender issues among policy makers, policy officers and public administration.

Tools for gender mainstreaming, e.g. gender statistics, gender analysis, should be supported and systematically applied.

It is necessary to have a sufficient number of gender experts providing gender expertise and also sufficient funds to remunerate their expert work. This should be available not only at the national level of politics, but also at local and regional levels.

Support the civil society role by participatory processes. Incorporate gender issues in the participatory approach (such as community planning, community and participatory budgeting) simply by involving NGOs and women's organizations working at the local and regional level.

Gender mainstreaming is to a large extent a top-down process. As set up by the EU, it requires adopting adequate legislation to successfully incorporate it. However, it also depends on the cultural context, and how effective the legislation is.

On the other hand, it seems that to be successful the top-down process should be accompanied by a wide awareness-raising movement from the bottom, which could have a synergistic effect for putting emphasis on the topic of gender equality<sup>5</sup>. As the Czech experience shows, context which would enable the acceptance of this approach from the top was not prepared sufficiently. As Červenková states, "Putting gender mainstreaming into a wider social context inevitably brings about those accompanying phenomena that are often criticized from feminist positions. I am referring to the simplification of this concept, the disappearance of the original rhetoric and the replacement of managerial rhetoric focused on the use of human resources and its implementation

1 Špondrová, Pavla, Eva Hejzlarová, Czeslaw Walek and Klára Čmolíková Cozlová. 2015. *Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR*. Úřad vlády ČR: Praha

2 OECD. 2017. *The pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*. Paris: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-28131-8.P. 65.

3 Kubálková, Petra. 2014. "Rovné příležitosti mužů a žen – inspirace dobrou praxí v českých samosprávách". Deník veřejné správy. <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6675433>

4 Smiggels Kavková, Jana. Speaker at Proměny a výzvy femnitických hnutí v Evropě a v České republice. On conference: Dejme (že)nám šanci a mužům příležitost (Let's Give Women a Chance and Men an Opportunity). Hotel International: Prague 7.-8.11.2017..

5 See Červinková, Alice. 2003. Gender Mainstreaming/Mainstreaming Gender. In *Kontext*, 1–2/2003, p. 8-16. P. 15

within the hierarchical structures (top-down). Gender mainstreaming, if I may modify the term, can also be described in this context as “mainstreaming gender”<sup>1</sup>.

However, a question arises whether women alone can promote gender mainstreaming. In terms of politics, men are still in a majority. An important prerequisite, therefore, is to convince men to support the approach. In this context, the participation of women and men in political decision-making and public life is a necessary condition for success<sup>2</sup>. As recognized also by the United Nations Development Program in their Report on Women’s Political Participation (UNDP, 2010, p. 1), gender mainstreaming requires “more than just an additional number of women in visible and responsible positions ... it requires strengthened capacities of both male and female policymakers to implement policies that promote gender equality,”<sup>3</sup> including positive actions to close the inequality gap.

It is possible to hypothesize whether because of the EU and fulfilling the obligation of harmonization or just special local context, it was not possible to approach the topic of gender equality more positively. It seems that the Czech Republic complies with EU rules only on the level of political proclamation, not the sharing of equality values in practice. This attitude poses a problem, mainly when we understand gender mainstreaming as a radical concept. We can expect patriarchal society to defend itself very strongly, as well as the system, which only declares support for the issue, but is not willing to change itself in any way. “The implementation of an equal opportunity policy across individual Member States is crucial for the success of the gender mainstreaming strategy across the EU”<sup>4</sup>

These weaknesses translate into an uneven implementation of gender mainstreaming policies within and across Member States which in the end might result in a weak institutionalization of the gender mainstreaming strategy as such.<sup>5</sup> “However, deep-seated social changes or a reconceptualization of gender policy as called for by the social movement and feminist theorists, respectively, have not been achieved. This may be due, not surprisingly, to the various ways in which gender mainstreaming is conceptualized by the multitude of regimes which comprise the EU”<sup>6</sup>

When gender mainstreaming is not implemented in every country similarly (and in the EU itself), the policy of gender mainstreaming is undermined. And this conclusion arises from the Czech experience as a recommendation to the EU level.

---

1 Ibid.

2 Musilová, Martina. 2001. *Mainstreaming*. In: Gender, rovné příležitosti, výzkum. 1-2/2001.P. 15.

3 United Nations Development Program (UNDP). (2010). Enhancing women’s political participation: A policy note for Europe and the Commonwealth of Independent States. Bratislava: UNDP. P. 1.

4 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. *Exploring Gender Mainstreaming in the European Union*. International Journal of Public Administration. 35. 122-136. 10.1080/01900692.P. 131.

5 Prechal, S., and Burri, S. 2009. *EU rules on gender equality. How are they transposed into national laws?* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

6 Lavena, Cecilia & Riccucci, Norma. 2012. *Exploring Gender Mainstreaming in the European Union*. International Journal of Public Administration. 35. 122-136. 10.1080/01900692.P. 134.

# **ABKHAZIAN EXPERIENCE IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNANCE AND PROMOTING GENDER MAINSTREAMING (THE REPORT IS BASED ON DESK RESEARCH AND QUALITATIVE SOCIAL SURVEY)**

## **Introduction**

It is widely known that effective local governance is an integral part of a democratic system as it gives the citizens a possibility to participate in political processes. Local self-government, representing a decentralized form of governance, implies certain independence of local government bodies as well as local self-governing territorial communities which creates conditions for people to exercise their power. Local self-government is a form of organization of power at the local level which implies independent decision-making on the issues of local importance. The state recognizes local self-government as a self-reliant and independent level of authority which belongs to the people and is exercised by the people. However, this does not mean that system of self-governance is a kind of a state within a state: it is integrated into the general system of government of state and society, but it has a special role and exercises a certain degree of autonomy.

The most important function of local self-government is to ensure provision of social and cultural, public utility, domestic and other essential services to population including maintenance of public order, access to education and health care, water supply, sewage system and housing. Local self-government is a specific “branch of power” which, on the one hand, participates in realizing state power at the local level, and on another hand, fully takes into account interests of population and plays an active role in protecting human rights and women’s rights.

Not being a part of the state government system, local self-government acts as a connecting link between the civil society and the government. As a matter of fact, local self-government acts as a kind of counterbalance of the central government and aims to guarantee pluralism in the society.

## **Legislative Framework of Local Self-Governance in the Republic of Abkhazia**

Constitution of the Republic of Abkhazia, adopted in 1994, which declared the country as a democratic state based on the sovereignty of people, provides for the separation of powers into three branches: legislative, executive and judicial. It recognizes the people of Abkhazia as the bearer of the sovereignty and the only source of authority. The constitution of the Republic of Abkhazia refers to local self-governance as one of bases of constitutional order of the country and considers it as an independent form of exercising power by its people. Article 8 of the Constitution establishes that in the Republic of Abkhazia, local governments, independent within their jurisdiction, shall be recognized and ensured. These local governments shall not be part of the system of state administration. Also, local executive bodies of the state government are established within administrative-territorial units<sup>1</sup>.

Thus, according to the constitutional and legislative model, bodies of the state government and local self-government are established and operate simultaneously. They are closely linked with each other as the main

---

<sup>1</sup> <http://presidentofabkhazia.org/doc/const/>

areas of their activities include promoting interests of the population of the same territory. Therefore, the issue of balance and division of authority between these bodies emerges.

The bodies of local self-government are in charge of issues of local importance, i.e. problems which are related to the interests of the whole or absolute majority of the local population and are linked to the specific characteristics of the given territory, infrastructure and could be solved independently from the state government.

The main law secures the following principles of local self-governance:

1. Independence within their jurisdiction. The local self-government bodies are not included in the system of the state government. Thus, the constitution alongside with the “horizontal” separation of power – legislative, executive and judicial (art. 7 of the constitution), also sets out the model of “vertical” separation of power – state power at the level of the republic and the local authority.

2. Independence of local self-government. According to article 81 of the Constitution of the Republic of Abkhazia state institutions shall not curtail the rights of local governments established by the Constitution and the laws. Any interference in the legitimate activities of local governments shall be inadmissible.

3. Principle of legal defence (article 82 of the Constitution). Local self-governments have the right to a legal defence to ensure free and unimpeded discharge of their duties.

4. Principle of dualism, i.e. coexistence of the bodies of local self-government and local bodies of state government in the administrative-territorial units. In administrative-territorial units local self-government bodies coexist with local bodies of state government, such as administrations of towns, districts and other types of settlements. The heads of administration are appointed by the President from among the members of an assembly – local self-government body. They are part of the executive power and are accountable to the cabinet of ministers.

Thereby, the Constitution of 1994 sets out only general principles of organization of local self-government in Abkhazia. According to clause 3 of article 79 of the Constitution the composition, organizational structure and powers of the local self-government should be established by specific laws. Such laws were adopted in October 1997. These are the law of the Republic of Abkhazia “On Administration of Administrative-Territorial Units of the Republic of Abkhazia” and the law of the Republic of Abkhazia “On Election of Local Self-Government Bodies”<sup>1</sup>. After adopting these laws the first elections of local self-government bodies were held on 14 March, 1998. Establishing the general principles of self-governance in the Constitution and adopting laws “On Administration of Administrative-Territorial Units of the Republic of Abkhazia” and “On Election of Local Self-Government Bodies” formed the foundation to reforming local administration based on the principles of self-governance.

Several amendments and annexes have been added to the law of the RA “On Administration of Administrative-Territorial Units of the Republic of Abkhazia” since its adoption in 1997. According to article 1 of the last version, the law determines responsibilities and structure of local self-government and its bodies. Article 2 states that “the local self-government in the Republic of Abkhazia is a system of organizing activities of its citizens for making independent decisions on the issues of local importance based on the interests of the population. State government in towns, districts and other settlements is represented by the system of bodies ensuring comprehensive economic and social development of the territory under their jurisdiction”. According to article 3 “legal basis of administration of administrative-territorial units”, the constitution of the Republic of Abkhazia, the present law and other legal acts of the Republic of Abkhazia comprise the legal basis of administration in administrative-territorial units.

Article 6 of the law secures the right of citizens of the Republic of Abkhazia to participate in local self-governance. It provides that “the citizens of the Republic of Abkhazia have the right to participate in administration of issues of self-government directly or through their representatives. The citizens of the Republic of Abkhazia have the right to elect or be elected to the bodies of local self-government”. The same article also provides that the citizens have the right to lodge a complaint against the decisions of local self-government or its officials in court if these decisions contradict the laws or violate their rights and interests. Article 7 of the law covers the issues of interrelations between the bodies of state government and local self-government which “are conducted by adopting the laws on local self-government and creating coordination, consultation, discussion and other bodies”.

Article 24 covers the issues related to the heads of administrations. It provides that the activities of the local administration are led by the head of the administration who is part of the system of the executive power

<sup>1</sup> [abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-r](http://abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-r)

of the Republic of Abkhazia headed by the President. The head of the local administration is accountable to the cabinet of ministers of the Republic of Abkhazia. According to article 24 of the law “On Administration of Administrative-Territorial Units of the RA”, heads of administrations of towns and district towns are appointed by the President from among the members of assemblies of districts, towns or district towns. The head of the district administration is also the head of the town administration which is the center of the given district. The head of the district administration appoints or dismisses the heads of administrations of villages from among the members of relevant assemblies.

It has to be noted that there have been cases when the head of the administration appointed by the President of RA was not from among the members of the assembly. Thus, a person was appointed as an acting head of the administration and then by-elections to the assembly were held (in the case of pre-term termination of membership of one of the members) with the acting head of the district among the candidates. If the latter was elected as the member of the assembly, the President of RA appointed them as the rightful head of the administration, i.e. their authority in the capacity of the head was legitimized.

The question emerges regarding the conditions for termination of membership of an assembly member. It should be noted that there are no provisions regulating such cases either in the law “On Administration of Administrative-Territorial Units” or in the law “On Election of Local Self-Government Bodies”. The law outlining the details of the status of assembly members has not been adopted yet in the Republic of Abkhazia, while the law regulating the status of members of the People’s Assembly/Parliament of Abkhazia has already been adopted and this law specifies cases of early termination of office of a member of the People’s Assembly<sup>1</sup>.

In accordance with the amendments to the law “On Administration of Administrative-Territorial Units of the RA”, within 30 days after the President presents the candidate for the position of the head of administration of a town, district or district town, the assembly approves the appointment of the head of the administration of a town, district or district town. The decision should be supported by the majority of the total number of assembly members.

In the case of rejection of the candidacy suggested for the position of the head of the administration, within a period of 30 days the President of the Republic of Abkhazia has the right to nominate the previously presented or a new candidate for the position of the head of administration of the town, district or district town for the assembly’s approval. In the case of repeated rejection by the assembly of the previously presented candidate, the President should present a new candidate to the assembly for approval within the period of 30 days.

In this law and in the law of the Republic of Abkhazia “On Election of Local Self-Government Bodies” the following administrative-territorial division is applied: city – Sukhumi; towns – district centers: Gagra, Gudauta, Ochamchire, Tkvarcheli, Gali; district towns: New Athos, Pitsunda; districts of: Gagra, Gudauta, Sukhumi, Gulripshi, Ochamchire, Tkvarcheli, Gali.

According to the law, local self-governance is exercised by the population through representative bodies – assemblies of districts, towns, district towns, settlements and villages and also through conducting local referenda. Every citizen of Abkhazia having reached the age of 18 by or on the day of elections has the right to vote in the elections of the bodies of local self-government. Every citizen of the Republic of Abkhazia who has reached the age of 25 by the day of elections has the right to be elected as a member of the assembly.

The competencies of local administration include:

1. Protecting rights and freedoms of citizens;
2. Designing projects oriented towards economic and social development of relevant territories and submitting them to the bodies of local self-government; their implementation;
3. Developing projects of the local budget and presenting them for approval to the bodies of local self-government, ensuring budget implementation and reporting to the local self-government bodies on its implementation;
4. Adopting the administration mechanisms for local economy, territory and their sustainability;
5. Administering enterprises, institutions and organizations under its jurisdiction;
6. Coordinating and controlling activities of locally-based state authorities, civil society organizations, enterprises and institutions within the limits set by the legislation regardless of the forms of ownership and organizational legal structure;
7. Outlining and implementing measures oriented towards development of education, culture and language, physical training and sport;

<sup>1</sup> <http://lawyers-abkh.livejournal.com/8321.html>

8. Ensuring labor protection and health care of the population on relevant territories;
9. Outlining and implementing measures for environment protection and rational use of natural resources;
10. Outlining and implementing measures for employment and social protection of the population on relevant territories;
11. Ensuring protection of all forms of ownership, regulating the issues of land use in accordance to legislation;
12. Annual reporting on the activities of the administration to relevant bodies;
13. Concluding agreements with organizations and enterprises implementing certain types of work or providing services on the territories under its jurisdiction (except on the issues related to state protection) and other agreements and contracts on behalf of relevant territories;
14. Structuring and regulating activities of the local administration, appointing and dismissing the heads of structural units and other officials of the local administration. Regulations for departments of finance, agriculture, education, culture, health care, social welfare and sport are developed and adopted in cooperation with central government bodies and local administration;
15. Endorsing the structure and staff within the range of resources allocated by the local self-government body;
16. Taking steps for protecting state interests on relevant territories;
17. Opening and closing accounts in banking institutions, disposing budgetary resources and non-budgetary and foreign currency funds established by law;
18. Participating in preparing and conducting elections, state and local referenda in accordance with the legislation;
19. Using and managing public utility facilities in accordance with the law “On ownership” of the Republic of Abkhazia;
20. Exercising other responsibilities in accordance with the legislation<sup>1</sup>.

The local administrations are accountable for their activities to the cabinet of ministers of the RA which can raise the issue of incompetency of the heads of local administration with the President of the Republic of Abkhazia depending on the results of activities of the local administration.

The details given above confirm that the Republic of Abkhazia has a distinctive system of administration at the level of administrative-territorial units which combines local self-governance and state governance at the local level. It is evident that in order to raise effectiveness of administering administrative-territorial units it is necessary to solve the question of division of authorities and fields of activities between state government bodies and municipal institutions on the legislative level and also to regulate the process of delegation of authorities to the bodies of local self-government<sup>2</sup>.

In addition, local administrations do not have the right to restrict the rights of the bodies of local self-government established by the constitution and laws of the Republic of Abkhazia. The local bodies of government – local administrations – are accountable to the cabinet of ministers of the RA for their activities.

The cabinet of ministers of the Republic of Abkhazia:

- Within its powers ensures realization of executive power on the whole territory of the Republic of Abkhazia and controls activities of bodies of local government;
- Ensures required interaction between central and local bodies of government;
- Solves disputes and disagreements between the central and local bodies of government;
- For the purpose of realization of its decrees and directions on the whole territory of the Republic of Abkhazia the cabinet of ministers of the Republic of Abkhazia has the right to revoke the decisions of local government bodies if they contradict the legislation of the Republic of Abkhazia and can also request and receive the information from them regarding the implementation of directions of the cabinet of ministers of the Republic of Abkhazia;
- Renders support to the local government bodies in improvement of forms and methods of administration, contributes to creating conditions for developing local self-government, studies, generalizes and disseminates the experience of work of bodies of local government.

However, it should be noted that in practice only few out of these regulations are operational in practice

<sup>1</sup> <http://abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-republic-of-abkhazia.html>

<sup>2</sup> Д. Пилия, *Местные органы исполнительной власти Республики Абхазия*

which causes low level of confidence of the population toward town and district assemblies, as well as low level of interaction of the bodies of local self-government with the population of territorial units.

## **Problems and Challenges in the Field of Local Self-Governance**

Georgian-Abkhazian armed conflict in 1992-1993 and consequent economic sanctions imposed against Abkhazia at the summit of the CIS countries in 1996 which led to isolation of Abkhazia had its hardest impact on women who have suffered loss of relatives, violence, expulsion and economic hardships. Active migration of village population to towns, especially from districts which suffered the most during the hostilities, is among the consequences of the armed conflict. This is the case with Eastern Abkhazia and especially, the miners' town of Tkvarcheli and surrounding villages of Tkvarcheli district which were under a siege during 13 and a half months. The situation is similar in Ochamchire district, which was divided by the frontline, as well as in the border district of Gali. Total collapse of social infrastructure of these districts resulted in intensive outflow of population, especially youth, and among them women to the districts less affected by the conflict.

Thus, mainly only middle aged and elderly population remained in rural areas and many young people including women moved to the towns of Sukhumi, Gagra and Gudauta which were less affected by war and post-war destruction. This process led to decrease of political activity of rural population which has had negative impact on the process of decentralization of government and developing local self-governance.

As was already noted, the existing system of local self-government in Abkhazia is not fully effective and thus fails to take into account the interests of population in full and to ensure satisfaction of their daily needs. For the purpose of revealing existing problems in this field, 6 in-depth interviews have been conducted with lawyers, civic activists and members of town assemblies.

In answer to the question **“How should the bodies of local self-government be elected?”** all the interviewees reply that direct elections of local self-government bodies would allow the citizens to express popular will. However, the opinions of the respondents are split regarding the system of elections. Two of the interviewees think that in the optimum model political parties would be represented not only in the parliament but also in local assemblies, whereas the other four express belief that the local self-government elections should be based on majoritarian voting system because, as they claim, it is tailored to the local conditions. Supporters of the latter system think that proportional system estranges the elected members from the voters and affects their direct contacts with population, which can be guaranteed only by majoritarian voting system as it permits to take into account the attitudes of the electorate, their needs and interests. A town assembly member notes that the system of forming the bodies of local self-government is largely shaped by the existing form of governance in the country – parliamentary, presidential, mixed.

All the interviewees agree that while considering the principles of forming the bodies of local self-government, the existing positive experience of foreign countries in the field of local self-governance and the standards of international law should be taken into account. They believe that the main emphasis should be on the principle of electivity of bodies of local self-government through free, secret, equal, direct and general ballot. A civic activist thinks that the possibility of electing local self-government bodies by the citizens is in harmony with the nature of self-governance itself, which is the form of public power tailored to the needs of citizens of the country.

Answering the question **“What are the powers of the bodies of local self-government?”** all the interviewees agreed that the powers granted to the bodies of local self-government by legislation are wide enough. These include adopting the local budget, discussing and adopting plans and programs of socio-economic development of the district or town, determining the amount of local taxes and various duties. A lawyer explained that local self-government bodies have the capacity to establish tax benefits but appointment of heads of departments of internal affairs of towns or districts should be agreed with district or town assemblies. Other interviewees think that the most topical issues for the local population include housing and public utility services, transport development, traffic regulation, communal services and amenities, organization of public catering services. In social field they emphasized importance of health care, education, public order and fire security; in the field of ecology – environment protection.

The interviewed lawyer specifically noted that the amendment to the constitutional law “On Local Self-Government and Government in the Republic of Abkhazia” adopted in 2016 by the National Assembly/Parliament of the RA, granted the members of district and town assemblies the right to impeach the head



of administration of the relevant town or district. They have the right to submit this issue to the President of Abkhazia for consideration. The decision of impeachment requires 2/3 of votes of all members of the assembly. Following the assembly's impeachment of the head of administration of a town or district, the President has the right to dismiss the head of administration or reject the decision of the assembly. The interviewed lawyer considers it an important stipulation that in cases when the assembly starts a repeated impeachment process of the head of administration within a year, the President has the right to either dismiss the head of administration or dismiss the assembly in the period of 30 days. However, according to the interviewee, there have been no precedents of this, which indicates that this procedure does not work in practice.

The interviewed member of the town assembly claims that although, according to the law, appointment of officials of town or district administration has to be approved by the town or district assembly, this approval is often just a formality. In her opinion, local self-government bodies often fail to realize the possibilities provided by the law "On Administration of Administrative-Territorial Units of the Republic of Abkhazia". She believes that if local self-government succeeds in fully realizing their potential as implied by the law, assembly members' approval rating will rise and level of popular trust for the assembly as a whole will considerably increase.

According to several of the respondents, lack of statistical data is a serious problem. They claim that even though there is some statistical analysis at the state level, there is none at the local level. The social activist stated that lack of statistical data on human rights violations is symptomatic as it confirms low public awareness of how human rights protection is organized at a local level and who responsible parties are. Due to this state of affairs, she claims, people experiencing certain problems in relation to human rights seldom address local bodies and prefer to go directly to the highest authorities of the state. "Most citizens do not hope to find protection at the local level, which is absolutely unacceptable for a democratic society. Without grassroots processes there can be no effective human rights activity", she says. Here, an important role can be played by NGOs and other civil rights institutions.

The study revealed that the issue of direct elections of heads of local administrations is the most topical and most frequently discussed one. According to the interviewees, at present the law requires that heads of towns and districts be appointed by the President from among the members of a body of local self-government and heads of towns and districts are part of the system of state executive power. The question "**What is your attitude to the idea of electing heads of administration?**" received positive response from all six interviewees. In the words of the civic activist "I fully support this idea and believe that it should spur the reform of the system of local self-government formed in Abkhazia. It is essential that elections of the head of a town or a district are a prerogative of the population."

In the lawyer's opinion, if a head of administration elected by people has popular support and consequently, feels responsible to voters rather than his/her superiors, effectiveness of local self-government will increase. The interviewed member of the town assembly is confident that elected, rather than appointed, head of administration will be more focused on the positive outcomes of their work as it will be assessed by voters who vested them with power.

Another interviewee, a lawyer remarked that a heads of administration have a lot of authority and receiving this mandate directly from people will strengthen their connection with the population of their administrative unit. She added that it is necessary to clarify requirements for the candidate for position of the head of administration in the law and outline their legal status more clearly.

In response to the question: "**How can quality of life in local communities be raised?**" interviewees representing civil society spoke about the need for community initiative at the local level that will be supported by local self-government bodies. They believe it is important to set up special structures - committees, boards or other bodies - under district and town assemblies that would be involved in human rights protection. As one of the civic activists said, while some public organizations in the capital offer free legal and other services through special legal departments or public reception rooms, in regions the situation leaves much to be desired. The lawyer commented that when people feel that laws do not work locally, they have to travel to Sukhumi to seek an appointment with highest-standing officials of the country. All interviewees agreed that local self-government has to undergo changes that will ensure that people have confidence in solving their problems locally and know who to address with any given issue.

In the lawyer's opinion, the situation can be improved by establishing tighter control on the activities of local administrations and making their work more transparent. One way would be to establish independent public or semi-governmental bodies that would take responsibility for offering assistance to those who need

it. This could include legal as well psychological services offered locally or public reception rooms. “No one should be afraid to raise issues and demand answers from the government, especially as this right is granted by the law”, he emphasized.

According to the member of a town assembly, at times representatives of the executive branch do not take into account opinions of district or town assembly members. At the same time elected representatives of the people tend to forget their own election promises: to install water supply and electricity systems, fix roads and sewage system, grant voters’ other requests. The interviewee considers it a legitimate question when people sometimes ask: “Who needs these local assemblies when you can’t see their work?” She is also concerned that quite often local self-government bodies have members lacking qualification and knowledge necessary for this position and says: “As a rule these members do little and do not take interest in anything. Health care, social protection, sanitary and epidemiological conditions are the most neglected areas”. Another interviewee expresses the idea that it is important to create a space for discussions where representatives of local communities can be in continuous communication with local authorities as this will improve the image of local self-government and also improve lives of people.

The civic activist is convinced that violations of social rights of citizens are most frequent, which is generally linked with low standard of living of the population and insufficiency of state resources. Citizens most often apply to local government bodies with requests for financial assistance for large families, allocating resources for repairs (especially after floods and other natural disasters) and also with complaints over housing disputes and conflicts, difficulties with issuing documents, etc.

The final question “**Could you name examples of successful cooperation between local self-government and civil society?**” received rather skeptical responses from some of the participants of the study. In the lawyer’s opinion, heads of administrations are not prepared to interact with citizens of territorial units under their jurisdiction, as they are fully dependent on the executive branch of the government and not on voters. “If heads of administration were elected by people voting in the elections, local self-government bodies and population would have a completely different relationship based on constructive cooperation and interaction. However, as heads of administrations are appointed by the President, they have no motivation for maintaining contacts with ordinary citizens and taking positive attitude to grassroots initiatives”, he claims.

A civic activist described how Tkvarcheli population protested against destruction of cedars of Lebanon that grew along the motorway. The head of administration had made a decision to cut down these trees explaining this by claiming that their roots obstructed repairs of the road. Even though many inhabitants of Tkvarcheli as well as environmentalists expressed their indignation at this barbaric act of destruction, the head of the administration refused to stop cutting down these centuries-old trees.

A more positive example was given by another civic activist interviewee as she described support provided by the head of administration of Ochamchire district to women’s initiative group that had decided to establish a civil organization for protecting women’s rights and finding solutions for problems of most vulnerable social groups. A building was allocated for the initiative group, they received assistance with registration of their organization and as a result, organization “Abzhui Women” was founded and it has been operating since.

Another of interviewees spoke about positive experience of young drug users who decided to overcome this addiction. The group called “Drug Addicts Anonymous” applied to the Public Chamber of Abkhazia with a request to assist them in establishing contacts with the administration of Gagra district so that they could obtain support for activities directed at bringing together young people who wished to break the habit of drug use.

The Public Chamber in their turn requested that the head of the administration of Gagra district allocate space for the group and provide all necessary assistance in the future. As a result, “Drug Addicts Anonymous” received space in Gagra for regular meetings of drug users willing to find cure from this destructive addiction. The only prerequisite for group membership is a conscious decision to stop using drugs.

All in all, it has to be said that interaction between local self-government bodies and population is still at a very low level. The main challenges connected with deficiencies in the work of local self-government bodies include:

- over-centralization of power and weakness of local self-government which hamper emergence of democratic system of government;
- deficit of trust of local population for town and district authorities and lack of belief in their ability to solve problems independently;
- gaps in legislation in terms of clear delimitation of authority between the bodies of state government and self-government;

- inability to establish contacts between members of town and district assemblies and local population for receiving feedback;
- inadequate legal culture of the population, lack of awareness of their own rights and ways of exercising them;
- existing procedure of appointing heads of local bodies of central government resulting in a special case: member of a local assembly is elected by the population and invested with representative powers, then the President by his decision can suspend their mandate and appoint them as the head of administration, which causes conflict between the will of local population and actions of the head of state;
- gaps in the law “On Administration of Administrative-Territorial Units of the RA” in that it does not contain definitions of a number of concepts such as local self-government, local referendum, administrative-territorial unit, local self-government body, local body of state government, municipal enterprise, municipal property, etc.;
- in reality, existence of a single form of administration – state administration carried out by central and local authorities.

It has to be added that according to universally recognized norms of international law, local self-government bodies represent one of the foundations of democracy. Consequently, granting bodies of local self-government realistic authority is a prerequisite for their effective functioning and this will ensure efficiency of administration that is at the same time more approachable for citizens.

International practice demonstrates that democratic nature of organization and activities of local self-government bodies is first and foremost revealed in these bodies being elective. According to this principle, in the elections the population votes for representative bodies i.e. assemblies as mentioned above. Either the population or the representative body from among its members elects the head of the municipality i.e. head of the local administration. Then, a question arises: how justified is the practice existing in Abkhazia of appointing heads of administration by the President? This practice seems to be in conflict with democratic principles of local self-government that imply decentralization of power, independence and self-sufficiency of local self-government in managing local affairs. The same can be said concerning appointment of heads of administrations of villages and settlements by the head of district administration.

Both of the above-mentioned regulations are in conflict with provisions of the same law stating that the rights of local self-government cannot be withdrawn or restricted unilaterally by state authorities. It can be concluded that under the given circumstances it is impossible to discuss wide autonomy of local self-government bodies within their jurisdiction. International legal practice suggests dealing with this issue by using more democratic tools including elections of heads of local administrations.

## **State of Affairs with Gender Equality**

As mentioned above, after the end of military phase of the conflict economic and psychological pressures on women increased due to introduction of economic sanctions against Abkhazia by the CIS in addition to the devastating effects of the war. An interesting peculiarity of the situation was that men aged 16 to 60 were not allowed to cross Russian-Abkhazian border on the river Psou. As a result, women had to shoulder the responsibility for supporting their families. This led to increased social responsibility of women and consequently, serious changes in gender roles and radical transformation of traditional family structure. Women were marginalized politically and at the same time more and more men with military background appeared on the political arena due to their outstanding services in battle or having obtained access to power and financial resources during hostilities. As competition for mandates during elections became increasingly fierce, women who, as a rule, had fewer financial and administrative resources were excluded from politics and the more prestigious positions in governmental and administrative bodies, with rare exceptions, were occupied by men.

The question whether women should go into politics has recently been a frequent topic of heated discussions at various platforms as well as social media in Abkhazia. Traditional Caucasian culture requires that women take care of children and housework. As women are mostly perceived as mothers and hearth keepers, many view their political aspirations with perplexity and they receive little support. At the same time, supporters of traditional values cannot deny that Abkhazia, as well as other communities in the Caucasus, has seen many wise women who had universal respect and whose opinions had serious influence.

It has to be noted, however, that in the last decade women have achieved some success in the public life

of the country. Women predominate in the civil society organizations dealing with issues of human rights and women's rights protection, working towards conflict transformation, better human safety, handling problems that face the most vulnerable social groups. Also, women have considerable achievements in the field of small enterprise which can be explained by their mobility and flexibility in a radically changed environment.

Majority of civic activists in Abkhazia are confident that women can be forward-looking politicians, successful leaders and government officials. International practice as well as everyday life shows that women are more sensitive to various manifestations of injustice than men. Having dealt with serious domestic and social problems women have developed skills needed to find timely and efficient solutions. So, it is regrettable that the number of women in decision-making positions is constantly declining. This is connected with a number of reasons that will be discussed below.

In 2008 NGO "Association of Women of Abkhazia" designed a draft of a law "On Ensuring Equal Rights and Opportunities for Men and Women in the Republic of Abkhazia".<sup>1</sup> Thanks to effective advocacy of this bill by women involved in the civil sector and their cooperation with members and the speaker of the National Assembly/Parliament of Abkhazia, this law was passed and signed by the President, the fact that was received with great enthusiasm by activists of women's movement. As the field of women's rights protection is a comparatively new one for Abkhazia, the Law contains articles defining the concepts of "gender equality, gender, direct and indirect discrimination based on gender". The law promotes equal rights and equal opportunities for men and women in politics, economy, social and other spheres of life and aims to ensure gender equality.

Although this law came into force on February 1, 2009, no dramatic improvements in the situation can be identified as yet. There are still a lot of factors and circumstances hampering achievement of gender parity in political life. The main one obviously lies in gender stereotypes existing in the society, psychological barriers in the society and in women themselves hindering more active involvement in politics. Doubtlessly, replacing existing stereotypes is a long and complicated process that encompasses a variety of aspects including development of mechanisms for promoting women to power in order to ensure their full engagement in political life, increase their constructive influence on decision-making at the governmental level.

Local elections in 2016 in Abkhazia produced a clear example of unreadiness of the society to vote for women-candidates on the one hand and reluctance of women to put themselves forward as candidates. With the total of 374 candidates in all constituencies of the Republic, the number of women was 53, i.e. 7%. In particular, in Gudauta district there were 64 candidates running for 29 seats and only 6 of them were women. Only one of them won the elections, but later she resigned as she became a member of the National Assembly/Parliament of the RA. Thus, at the moment Gudauta district assembly does not have a single woman.

In Ochamchire district four out of eight women running for seats won the elections. Tkvarcheli district assembly has only two women. Sukhumi city assembly (26 seats) has one woman and Gagra assembly (22 seats) has one.

It is also noteworthy that out of eight heads of administrations of cities and districts only one is a woman – the head of Tkvarcheli administration.

This state of affairs has a negative effect on the situation in local communities as women are more sensitive to daily needs and problems of people and react more promptly and adequately to any violations of human rights and rights of women.

The situation at the national level is in no way better: number of women in the National Assembly/Parliament of the Republic of Abkhazia is declining steadily. If at the end of the 90s share of women members of the Parliament was 10-15%, recently it has fallen dramatically. At the moment only one out of 35 parliament members is a woman.

Analysis of the process and results of elections at various levels in the last decade allows us to draw the following conclusions:

- Competition for mandates is becoming increasingly fierce, and women who, as a rule, have fewer financial and administrative resources, have little chance of winning elections;
- In traditional communities, such as Abkhazian society, women are not generally elected to elective positions and this happens not because they lack competence, but because the society is used to granting the right of making decisions to men;
- Lack of solidarity and mutual support between women leads to clashes between them during nomination

<sup>1</sup> <http://abkhazia-apsny.ru/the-laws-of-the-republic-of-abkhazia.html>

and results in being “exploited” by various political and financial groups. This is what happened in the last parliamentary elections in Abkhazia in 2017, when women found themselves in different camps and lost;

- Often women themselves are not ready to go into politics, as they have been excluded from political and social life for a long time and have been forced by the post-war conditions to focus exclusively on their families;

- As a rule, society has steeper demands for women than men and women are seldom forgiven for what can easily be pardoned in men. Women themselves frequently have low self-esteem which is one more obstacle on their road to power. Besides, female voters often vote for men;

- Participation in elections often entails emotional overload and stress as well as acute sense of responsibility that force many women to refuse to take part in elections;

- Majoritarian voting system functioning in Abkhazia at the moment is not conducive to women coming to power. International experience proves that in countries that have majoritarian voting system female candidates find it harder to win in the elections than in countries with proportional or mixed systems.

- Age when women can build their careers in any sphere often coincides with the time when they can create families and bring up children. Combining the two in current conditions is extremely difficult;

- Absence of effective governmental support of maternity and child welfare, inadequate social infrastructure (shortage of nursery schools, schools, boarding schools and clinics) also from obstacles for women’s participation in political life;

- Shortage of strong organizations or groups of women that would be focused on women’s success, lobbying changes in the legislation and state government system giving due consideration to women’s interests;

- International community ignoring Abkhazia and other unrecognized or partially-recognized states as well as refusal to recognize elections in these countries leads to lack of motivation in the ruling elite and society to follow international standards more closely, including standards in terms of maintaining gender balance.

## **Measures for Broadening Women’s Political Participation**

- Increasing women’s leadership potential and raising their self-esteem represent key conditions for activating their political participation. Making a decision to get involved in an election campaign implies a thorough preparation for women – to be psychologically prepared for a long race, distribute their strength rationally, and remain self-controlled and pragmatic.

- In order to increase women’s role in decision-making it is crucial to implement training programs for young women having leadership potential – hold leadership schools, women’s forums, personal capacity-building courses, etc.

- It is important to use mass media, social networks and educational programs to promote the image of a woman leader and to disseminate success stories of women leaders and best practice of women succeeding in politics.

- Women’s civil organizations need to play an important role in promoting women to the positions of decision-making, which means providing all forms of support for establishing new organizations for women and building capacity of the existing ones.

- Gender research, monitoring the situation with women’s rights, educational programs directed at women’s capacity-building – these are some of the measures that contribute to creating conditions beneficial for fighting against gender discrimination.

- Achieving gender balance at the decision-making level and in political structures requires development of civil initiative from the side of women, enriching their experience in political activity, mastering leadership skills.

- Political parties could become an important instrument for broadening women’s political participation. Through them women can get access to elective positions and political leadership. International experience and research findings show that creating women’s fractions or sections within parties, which would allow women to identify their priorities and develop their own approaches to solving common problems, could play a serious role in promoting women to power.

- There is irrefutable evidence that voting system influences the number of women in legislative bodies and female candidates find it easier to succeed in countries with proportional representation system. Consequently, it is in women’s interests to advocate transition to proportional system of elections.

- In accordance with international practice, imposing quotas for women is one of the most effective mechanisms for involving women in political processes. A comparative study focusing on women's representation in parliaments of countries that have such quotas has shown that they speed up the process of involving women in politics. In countries that do not apply such systems women proceed to the level of decision-making much slower than in the ones with quota system.

- A law on political parties needs to include a provision that leaders of political parties are required to actively engage women in party activities and include them in party's leadership. This would create beneficial conditions for promoting women to representative bodies of the government.

- Adopting quotas in political parties can be viewed as the most effective tool. If political parties offered women 40-50% of places in their lists alternating female and male candidates rather than including women at the end of the list, gender inequality could be reduced.

- Civil society is to play an important role in promoting women. This could imply refusal to support a political leader who fails to observe principles of gender equality, resignation from a political party that does not support principles of gender equality, creation of new political parties and participation in women's movements. Women should make their political will known.

- Success of a candidate largely depends on a well-selected team that is focused on winning the campaign for the candidate and obtaining a mandate for them. Effective work of the candidate's team with potential voters as well as monitoring the process in order to ensure transparency and fairness of elections are crucial for achieving positive outcomes.

- Government authorities together with the civil society should take measures against the use of 'dirty' political technologies. It is also necessary to carry out serious monitoring of NGOs during election campaigns. NGOs could play a key role in promoting a positive image of a woman - political leader and gradual transformation of the social environment into one that is more receptive and favorable to perception of women-leaders.

While talking about adoption of quotas it has to be mentioned that this topic is widely discussed in many countries worldwide. Such discussions are not unusual for Abkhazia either. Opponents of quotas consider this an undemocratic and discriminatory measure, which is absolutely unjustified as current international law permits so called "positive discrimination". In the given context we need to allow that this measure is compensatory and temporary.

Some analysts and experts in the field of gender claim that participation in local self-government is more acceptable for women than involvement at the level of central government. This might be explained by the fact that issues dealt with at the local level are more specific and practical, connected directly with vital interests of female population of the region; besides outcomes of their efforts are more clearly visible. In this respect, it is essential to introduce representatives of government and municipal authorities to the best practice in gender mainstreaming in a number of countries that have achieved impressive results in this area.

It would be useful to apply instruments of gender analysis to various regional and sectoral issues. For instance, women's participation could put on the agenda the issues of financial provision of municipal bodies and support for small entrepreneurship for women. According to experts, gender budget is an important instrument of state gender policy and it represents a complex system of a variety of instruments, mechanisms and institutions sharing the same goal – making gender approach to administration mandatory.

At the moment about 100 countries of the world are implementing various gender budget initiatives covering civil society, governments and international organizations. Experience of these countries proves that gender budget contributes to improving quality of services for the population, more accurate allocation of budget expenses with due account taken of the needs of individual consumers, higher rate of economic growth of the region, efficient use of available resources.

Unfortunately, at present there is no concept of 'gender budget' in Abkhazia and this prevents us from taking interests of diverse groups of population into consideration while outlining and implementing the state budget. In essence, gender budget can be seen as a system of allocating a social constituent within the state budget as well as resources for implementing the policy of equal rights and opportunities in terms of gender identity.

Increasing female representation at the level of local self-government could help develop social and preventive activity locally including response to the problem of domestic violence. Lack of mechanisms for responding to incidents of domestic violence leaves a victim face to face with their problems and leads to moral disintegration of the family threatening the society as a whole.

Overall, gender policy is an effective instrument for improving social and economic safety of citizens and developing opportunities for women. It is common knowledge that promotion of gender equality is an important part of democratic principles of government.

## Conclusion

In a truly democratic society local self-government plays an important role through offering citizens an opportunity to be actively involved in the life of the community. It would not be an exaggeration to say that effective functioning of local self-government has a key role in ensuring high quality of life including protection of human rights and women's rights. Services that are of daily need for every individual, such as education, health care, accommodation, water supply, sewage system, maintenance of public order, etc., can be provided by the local authorities. Responsibilities of the state in terms of ensuring international standards in human rights protection equally apply to bodies of local self-government.

The study allows us to make the following conclusions:

— In the sphere of local self-government Abkhazia has quite a few problems and challenges. More careful attitude to observing the rights of individuals and groups of citizens could raise the quality of people's life in practice. Demonstrating unequivocal respect for human rights and women's rights will contribute to improving the quality of local self-government, increase people's satisfaction with their living conditions and promote more active involvement in the life of their own communities and the country as a whole.

— Transition to the system of direct elections of the head of administration by the population of the territorial unit will help improve effectiveness of the system of local self-government and allow it to become more independent. Moreover, it is advisable to establish by law clear eligibility requirements for candidates for the position of the head of administration and define their legal status more precisely.

— The situation with human rights and women's rights could be improved through regular monitoring if this sphere, which would identify errors in the government policy as well as administration system and would create conditions for overcoming existing deficiencies. Civil society organizations, the government of the country and other stakeholders could use the monitoring data to demand implementation of necessary measures to deal with these drawbacks.

— At the present stage local government bodies seldom take responsibility for observing international standards in the protection of human rights and women's rights. However, Chapter 2 of the supreme law of Abkhazia entitled "Human Right and Freedoms of a Citizen" contains an article stating that "the Republic of Abkhazia shall recognize and guarantee the rights and freedoms proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights, the International covenants of economic, social, cultural, civil and political rights and other universally recognized international legal instruments" (Constitution of the Republic of Abkhazia, p.11). Thus, it is logical to talk about problems in the process of implementation of the law.

— Bodies of local self-government could considerably improve their reputation as well as degree of their effectiveness and legitimacy, if they encouraged wider involvement of citizens in decision-making on the issues directly relevant to their interests and priorities. Protection of human rights and women's rights cannot be guaranteed without cooperation between the state, civil society and other stakeholders.

— Beneficial conditions need to be created for providing at least minimum level of services and realizing principles of social justice, preventing discrimination and providing judicial remedy for the violations of rights that are triable. Particular attention should be paid to protecting the rights of the most vulnerable groups – women, children, pensioners living alone, disabled people, etc. In practice, it is these groups that are most often unprotected and their rights are ignored.

— Human rights activists, NGOs, mass media and other civil society organizations could play a significant role in monitoring the activities of local government bodies, build interaction with them, in particular, concerning the issues of economic and social rights of citizens. Besides, civil society leaders could work directly with local administration in order to improve their knowledge and awareness in the areas of human rights and women's rights protection. Human rights methodologies and approaches would offer the representatives of local government effective mechanisms for assessing public services and their own achievements. This will allow representatives of local governments to improve their interaction with the population and create conditions for them to perform their duties meeting higher standards.

Going back to the topic of gender discrimination it has to be noted that women of Abkhazia are experiencing discrimination not only in their own country, but also from international institutions that are supposed to protect women's rights and promote their development, education and raise their civil and social consciousness. While the recognized states of the South Caucasus have numerous projects implemented under the aegis of various UN agencies and women's funds, the territory of Abkhazia remains outside of the area of their activity and this has a negative effect not only on the condition of Abkhazian women, but also on the process of democracy building and conflict transformation (resolution).

Women's active participation in political processes is a prerequisite of the struggle against gender inequality. For this purpose women's organizations and movements need to take steps to increase their influence on the society, establish institutions that deal with gender imbalance in politics and counteract the process of excluding women from decision-making. Work of civil society organizations that focuses on increasing women's political participation could become an effective instrument for influencing political institutions.

It is worth noting that latent discrimination of women is still very much in existence in many countries of the world whose constitutions proclaim gender equality. Abkhazia is no exception in this sense; there are hidden barriers and discrimination that prevent women from being elected to representative bodies of government and receiving a fair share of political representation. These conclusions are drawn from the analysis of local and parliamentary elections in Abkhazia in the last decade. Barriers for women's entry into politics include: administrative resources, patriarchal traditions and stereotypes, lack of financial resources. It is obvious that these obstacles can only be overcome by adoption of quota system. It has to be emphasized that quotas for women do not in any way discriminate against men but simply compensate for the existing barriers. Besides, as a rule, quotas are a temporary measure and they can be revoked as soon as hidden barriers and discrimination are removed. Gender quotas in the parliament, government and local self-government bodies represent a mechanism of positive discrimination aimed at achieving balance between representatives of the two genders. Many countries have adopted gender quotas for elections of different levels. There are three types of quotas depending on what level they are adopted at: stipulated in the constitution, election legislation or regulations of a political party.

Based on the above, we have outlined the following recommendations for optimizing activities ensuring women's entry into politics at the municipal level and achieving gender balance in the bodies of municipal government:

1. Exploiting legislative resources. Adoption of normative legal document "On elections in municipal regions and urban districts" establishing that candidate lists should necessarily include 30% women.
2. Working with local self-government in order to raise their awareness on gender issues and eliminate gender stereotypes.
3. Taking steps towards creating human resource of women administrators and developing their professional competence, raising their self-evaluation. These would include personal growth training programs and women leadership schools.
4. Overcoming hidden barriers and latent discrimination which prevent women from being elected to representative government bodies and receiving fair share of political representation.
5. Offering advisory services to women candidates during elections, assisting them in creating an image, designing a program, organizing election campaigns.
6. Developing young women's personnel potential.
7. Establishing politically active independent women's organizations focused on promoting women into positions of authority.



## GEORGIA'S PATH TOWARD CREATING FAVORABLE GROUND FOR GENDER EQUALITY AND GENDER MAINSTREAMING IN LOCAL GOVERNMENT

### Introduction

Equality of women and men constitutes a fundamental human right and is an essential value for Georgia's democracy and integration into the EU. Achieving equality between women and men necessitates not only official declaration and legal recognition, but also an effective enforcement in all aspects of life: political, economic, social and cultural. Despite various efforts addressing gender equality, and progress made in its formal recognition, equality of women and men in daily life still remains an uphill struggle: in practice, women and men do not enjoy the same rights in social, political, economic and cultural life. According to Gender Inequality Index in Human Development Report, 2016 developed by the UNDP, Georgia is ranked 70th out of 188 countries.<sup>1</sup>

Despite the Georgian electorate being 52 % female, women's participation in political decision-making and policy formulation is still not equal to that of men and has shown very slow tendency to increase. Georgia ranks 114<sup>th</sup> out of 144 countries in women's political empowerment, according to Global Gender gap report.<sup>2</sup> According to the data of the Inter-Parliamentary Union as of 2017 Georgia ranked 123<sup>rd</sup> among 193 countries.<sup>3</sup> In last parliamentary elections of 2016, the percentage of women members increased only to 15 percent compared to 11 percent in 2012. According to the data from 2014, women's representation in the Parliament of Georgia is almost two times lower than the global average.<sup>4</sup> The number of women in local self-government has slightly increased, from 11.6 percent in 2014 to 13 percent in 2017<sup>5</sup>.

Even though women have always been an integral part of their communities, there is a huge disproportion between women and men's participation in political decision-making at the local municipal level. Today, the role of women in Georgian society corresponds neither to their numerical strength, nor to their leadership potential in socio-political life of the country.

Having been active and productive in mobilizing party membership and voters, fundraising and campaigning for mostly male candidates, women rarely attain leadership positions within political parties or stand for elections. Once elections are conducted, and positions are assigned, women are no longer visible. Women are not nominated and enlisted in leading positions of party lists during elections. As a result of recent local government elections in October 2017, there is no woman mayor in the five self-governing cities<sup>6</sup>. Only one woman serves as a mayor of self-governing community out of 59. These developments show that progress in gender equality remains slow in all structures of power and types of decision-making. Power is still firmly

---

1 Human Development Reports, 2016, UNDP, available at <http://hdr.undp.org/en/indicators/68606>

2 The Global Gender Gap Report 2017, World Economic Forum, available at [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf)

3 Inter-Parliamentary Union, Women in National Parliaments, the situation as of 1 December, 2017 <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

4 Women in National Parliament, World Average, 2017, available at <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

5 Inter-Parliamentary Union, available at <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

6 Self-governing cities are: Tbilisi, Rustavi (Kvemo Kartli region), Kutaisi (Imereti Region), Poti (Samegrelo Region), Batumi (Adjara region).

in men's hands, and although we have witnessed some positive changes much remains to be done for women to play the role equal to men. Women are discouraged from being involved in the political life and have to face and overcome many social constraints to access this arena. These inequalities are a result of social constructs based on numerous gender stereotypes and attitudes present in the family and society, in political processes and public life. However, these are the domains in which it is possible to act, to adopt new approaches, and to initiate structural changes.

Local and regional authorities represent the levels closest to the people, and are therefore best placed to directly address the persistence of inequality and to promote models of governance that strive for a truly egalitarian society. Moreover, local government is in the front line of public service delivery, providing education, health care, transport, water and sanitation, electricity and security. These are the spheres that are equally important for both women and men, and thus, require equal participation and involvement of women in political decision-making and prioritization of the local policies and programs taking into account the gender perspectives and gender needs of the population.

Promotion of gender equality in Georgia is supported by several international organizations, donors and NGOs. The major ones are the UN agencies involved in the implementation of the UN Joint Programme "To Enhance Gender Equality in Georgia". The UN joint programme is implemented by three UN agencies – The United Nations Development Programme (UNDP), UN Women and The United Nations Population Fund (UNFPA) with the financial assistance of the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).

In fact, Georgia has made great progress in the recent years in creating legal conditions for achieving the goals of gender equality and mainstreaming gender in local politics. Today the foundations for gender equality are constitutional and legal framework, institutional mechanisms for gender equality and national gender action plans. Nevertheless, advances in laws and state policies to ensure gender equality are often offset by their lack of full implementation, and putting gender related policy into practice remains more on the declarative level and is hindered by several factors. The most hindering factors are lack of implementation and clear division of responsibilities; lack of time-bound targets, baseline and monitoring mechanisms, over-reliance on international financial support (donors) to fulfill the undertaken commitments; and lack of sex disaggregated data in many areas<sup>1</sup>.

On the part of the local government, this first and foremost requires embracing the concept of equality as a distinguished marker of good governance, commitment to the implementation of national gender law and policy, and building capacities and skills required for taking action.

## **Methodology of the Study**

This paper aims to analyze existing institutional mechanisms on gender mainstreaming at the local government level in Georgia, examine weaknesses and strengths of the legal and policy frameworks, identify internal and external conditions and factors that facilitate or hinder the creation of an enabling environment for achieving gender equality and mainstreaming gender in local policy-making process. Finally, the paper draws policy recommendations for enhancing gender-responsive local governance in the future.

The paper is based on desk research that includes revision and analysis of legislation, strategies, national action plans on gender equality, and other policy papers at the national level as well as reports of international organizations regarding gender equality reform in Georgia.

The given paper is organized into four chapters. Chapter 1 explains why the local governments matter so much in promoting gender equality, and why gender equality is - in fact - so significant for them. Chapter 2 provides an overview of the existing legal and policy framework on gender equality in Georgia. Chapter 3 provides the example of a pilot project of gender mainstreaming mechanism at local governance level. It describes the specifics of how these initiatives were developed and implemented, highlights their impact on women and men, and reforming local government in terms of gender equality. It also draws attention to factors that facilitate or hinder the creation of favorable environment for tangible progress in gender mainstreaming and women's participation in decision-making at the local level in Georgia. Chapter 4 pulls it all together by summarizing the situation in a general conclusion and gives forward-looking perspectives and recommendations for enhancing gender-responsive local governance in the future.

---

<sup>1</sup> CEDAW Conclusive comments on the fourth and fifth joint periodical reports, CEDAW/C/GEO/CO/4-5, July 2014.

## **Chapter 1. Why Gender Equality and Gender Responsiveness in Local Government Matter**

Achieving gender equality is one of the key objectives and priorities for the development of any modern society. Gender equality means equal visibility, equal participation and opportunities for both women and men in all spheres of public and private life, and aims to promote the full participation of women and men in society.

The level of local government is the level closest to citizens and decisions taken at this level have the most direct effect on citizens' everyday lives. However, it is important to realize that any policies and programs developed and implemented in the localities affect men and women differently as women and men use and experience their environment in different ways. Girls and women face specific problems when dealing with public services, which has direct and important implications for the ways in which villages and cities are planned and managed. All municipal functions that affect the population should be considered from the perspective of whether they respond to the needs and priorities of women as well as men.

The local government is better positioned to address problems specific to women and girls, tackle inequality, promote inclusive, equal and fair governance, and create supporting social and physical environment for the development of women and men.

Gender mainstreaming is an official tool for achieving equality between women and men which requires that all policies, programs and processes take into consideration their potentially different impact on men and women, boys and girls. This is because ideas about the different roles, responsibilities and attributes of women and men mean that women and men have different, sometimes unequal access to and control over decision-making, resources, information, services, and programs within families and communities.

In order to mainstream gender-responsive local governance and create strong foundation for gender equality efforts, certain conditions should be put in place. First of all, *gender sensitization and capacity building of municipal leadership is required*. Local officials at all levels need to be aware of what gender equality is, and how beneficial its achievement could be for the local community politically, socially and economically. Without constant gender-related capacity building efforts, gender perspective could be easily overlooked and de-prioritized in local policy-making. In addition, *political will needs to be translated into concrete actions*. Without actions the *declaration* will remain the *empty rhetoric* that might be easily perceived as an attempt of pleasing international donors. It is important to make gender equality a priority of political agenda by committing human as well as financial resources necessary to ensure gender mainstreaming that is applied in all policies and programs developed by the local government. It requires developing a technical system that allows collecting, processing and analyzing sex-disaggregated data, which is critical for developing respective policies and public services that respond to the needs and priorities of women and men, girls and boys. When service provision policies and interventions actually take into account the needs, situations and priorities of women and girls, public services can be better planned, making service delivery and local budgets gender sensitive and thus more effective. For example, local governments that survey women and girls' labor patterns would likely find that by engaging in unpaid care, productive and reproductive work women assume the role of "service providers" in their own homes and communities. Prioritizing basic service provision in the area of child and health care (e.g. afterschool extracurricular programs for children, respite care for the elderly, homecare services) can greatly decrease the unpaid labor burden placed on women.

## **Chapter 2. Legal and Institutional Framework for Gender Equality in Georgia**

Gender equality legislation provides an important basis for ensuring women's rights and political participation in Georgia, following the requirements of international obligations and agreements such as the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), the Beijing Platform for Action and the Millennium Development Goal. In addition, under the Association Agreement, signed between EU and Georgia in 2014, Georgia committed to promotion of gender issues as a priority. The EU-Georgia Association Agenda for 2014-2016 was developed to facilitate the implementation of the Association Agreement according to which Georgia undertook the commitment to ensure gender equality in

political life.<sup>1</sup> The Association Agenda states that Georgia must ensure women's representation in political and public life on equal terms with men, including Parliament, Government and local governments.<sup>2</sup>

Being a signatory of the main human rights instruments related to women, Georgia committed itself to promoting gender equality through incorporation of gender issues in its legislation, policies and programs.

The state's attitude towards gender equality is enshrined in the **Georgian Constitution, Article 14** of which reads: "*All human beings are born free and equal before the law regardless of race, colour, language, sex, religion, political or other opinion, national, ethnic or social affiliation, origin, property, birth or place of residence.*"

"Gender neutral" language and general recognition of non-discrimination on the basis of sex could be found in almost all the major legislative acts. However, these general provisions are not complemented with effective legal mechanisms and concrete measures for achieving equality. For instance, the Election Code of Georgia recognizes equal active and passive political rights of men and women. But the lack of special measures (either temporary or permanent) that would make this general provision operational, results in extremely low representation of women in the elected bodies.<sup>3</sup>

Last decade was the watershed for women empowerment in terms of creation legal framework and institutional machinery for gender equality. As a signatory to the Millennium Development Goals (MDG), Georgia committed to achieving Goal 3 "promoting gender equality and empowering women" by 2015 and developed a strategic plan for its fulfillment with the main focus on equality in employment and equal access to political arena and all levels of decision-making. As a result, two new structures, the **Gender Equality Advisory Council in the Parliament of Georgia** in 2004 and the **Gender Equality Governmental Commission** within the executive branch in 2005, were established.

The Council was the first institutional mechanism supporting gender equality which aimed to bring together representatives from NGOs and government agencies to discuss and develop recommendations on gender issues to ensure, that women's voices are properly heard and respected during the elaboration of public policies and in decision-making at national and local levels.

As a result of intense lobbying by the UN agencies, local women's non-governmental organizations, and the Gender Equality Council, on March 27, 2010 the Georgian Parliament adopted the "*Law on Gender Equality*". The law specifies mechanisms and safeguards to ensure gender equality in employment, family relations, social protection and education, and also equal participation of women in senior representative agencies. According to Article 11 (2), the state undertakes to ensure equal opportunities in elections of representative bodies: "*Equal opportunity for participation of representatives of both sexes shall be ensured in enforcement of the right to be elected in a representative body*". Among other provisions the Law gives the Advisory Council on Gender Equality permanent status and authorizes it to conduct gender expertise of legislative acts, make recommendations and provide annual reports to the Parliament.

For the effective implementation of the Law on Gender quality, the National Action Plans have been developed (The first covered 2011-2013, the second 2014-2016 and the third 2017-2019 is underway). The national action plans call for specific steps to ensure gender equality in different spheres of civil life, such as mainstreaming gender in education, health and social services, encouraging equal participation of men and women in the field of economy, improving gender statistics, supporting institutionalization of gender in the state budgeting processes, supporting equal participation in decision-making in the peace process and reconstruction, etc.

While gender equality law is a useful tool for improving government performance in gender issues and holding it accountable to its gender equality commitments, the practice of its implementation leaves much to be desired. The gap between the law and reality of women's lives continues largely unaffected by the documents.

The government's interest in joining the EU has advanced anti-discrimination legislation, which covers discrimination based on gender, as well as consideration of gender issues more broadly. In 2014, after heated discussions the **Law of Georgia on Elimination of All Forms of Discrimination** (Anti-discrimination Law) was adopted. The law clearly prohibits any form of discrimination on the basis of one's gender identity and sexual orientation, as with race, colour, language, national, ethnic or social belonging, sex, pregnancy or

1 EU-Georgia Association Agreement and Association Agenda 2014-2016, part 2.1. Political dialogue and reform, section: Equal Treatment.

2 Supra note 2, article 7

3 The report was prepared by women's rights NGOs in the framework of the UN Universal Periodic Review (UPR), July 12, 2010, p. 2.

maternity, marital or health status, disability, age, nationality, origin, place of birth, place of residence, internal displacement, material or social status, religion or belief, political or any other ground (Article 1, 2). Article 3 of the Law defines the scope of its application and provides that the requirements of the Law shall apply to the actions of public institutions, organisations, and to the actions of natural and legal persons in all spheres, only if the actions are not regulated by other legal acts, which are in conformity with the provisions on prohibition of discrimination. The law is a way forward to protection of women from any kind of discrimination and could serve as a tool for promoting women's active involvement in decision-making. However, the lack of sufficient sanction mechanisms, absence of specific remedies for those who were subject to discrimination on the grounds of sex that would have enabled them to apply to a relevant body with a proper legal basis, are among the main reasons that hinder actual enforcement of the anti-discrimination law.

A significant progress made in the direction of women's empowerment and ensuring gender equality is legislative amendments made soon after ratification of **Istanbul Convention in May 19, 2017**. The Law on Gender equality was revised and amended. The role of the Government along with the Parliament was outlined to ensure gender equality. **Inter-Agency Commission** on the Issues of Gender Equality, Violence against Women and Domestic Violence was established at the Government of Georgia. Formation of the Inter-agency Commission and its cooperation with other national mechanisms were supposed to contribute to the strengthening the gender equality policy and raising its efficiency. Furthermore, in order to ensure effective integration of gender equality issues at local level, the relevant amendments were developed and further incorporated into the Organic Law of Georgia on Self-Governance, Law of Georgia on Gender Equality and its NAP. According to the legislative changes, in order to facilitate efficient actions of municipalities towards gender equality issues and coordinated work with the Gender Equality Council of the Parliament of Georgia, the **Municipal Gender Equality Council (GEC)** at 'Sakrebulo' and Gender Advisors at Gamgebeli/Mayors' offices were set up. It is worth mentioning that the GECs were first established and piloted in four municipalities of Western Georgia by Fund Sukhumi in 2013. Visible and tangible positive changes, which occurred in municipalities after GECs' formation, in terms of gender sensitization of the municipality staff and realizing importance of integration of gender perspective in policy making, proved that this institution has a potential to serve as an effective mechanism in strengthening women's positions and mainstreaming gender considerations in local policy-making. Gender Advisors were exercised by the efforts of Women's Information Centre, which pushed forward the appointment of gender advisors in 49 municipalities all around Georgia. Due to active advocacy work of women's NGOs, pushing forward institutionalization of both mechanisms through legislative amendments, the Gender Equality Councils at the city assembly (Sakrebulo) and Gender Advisors' position at Mayor's office were formally institutionalized.

It is evident that Georgia has established a comprehensive legal and policy framework for gender equality at both central and local levels. Moreover, it is believed that these changes have potential to enhance the importance of gender equality issues, ensure the gender equality and strengthen women's positions at the local level. However, despite the presence of such guiding frameworks for local government, the local governance processes are not automatically gender-sensitive, nor are they inclusive for women and men, girls and boys. There is still much to be done to ensure enforcement of existing laws and proper work of both institutions. Without institutional sustainability, accountability mechanisms, budgetary commitments of local governments, both mechanisms could become non-functioning and ineffective entities, unable to mainstream gender in local policy-making and make desired and required changes.

### **Chapter 3. Creating the Conditions for Gender-Responsive Local Governance in Georgia**

This chapter explores the model of gender responsive local governance which was first exercised and piloted by the women NGO Fund Sukhumi in Western Georgia. In this section specific initiatives to implement gender-responsive local governance will be introduced that includes participative and inclusive policymaking, development of local gender action plans, ensuring financing of specific local programs based on gender needs assessment of population. This chapter will introduce a specific exercise on how local governments could implement gender responsive processes and activities and how different components of gender mainstreaming were implemented in practice.

### 3.1 Case Study on Gender Mainstreaming Initiatives at the Local Level – Piloting Gender Advisory Councils in Four Regions of Georgia

The program “*Gender Advisory Councils - increasing women’s role in social changes of regions*” was devised and implemented by the Cultural-Humanitarian Fund “Sukhumi” in four cities in Western Georgia - Kutaisi, Ozurgeti, Senaki and Batumi. It was the first attempt of establishing an inclusive and effective gender mainstreaming mechanism at the local level. The idea was supported by Fund for Gender Equality (FGE) of the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women) and The US Embassy in Georgia. It commenced in 2013 and completed in 2016.

The project aimed at enhancing women’s participation in local self-government and decision-making by establishing and strengthening capacity of the Local Gender Advisory Councils (hereafter “GAC”) in four municipalities in Western Georgia. The functions of GACs included: participation in development of gender-responsive programs, policies and budget; monitoring and evaluation of the implemented or current activities of municipalities addressing gender mainstreaming; liaising with the community and assessment of gender needs of the society; development and lobbying of gender-responsive recommendations and legislative initiatives for the local government. It was anticipated that the results of piloting of *GACs - first institutional mechanisms of gender-mainstreaming at the local, municipal level*, would contribute to replication of these structures and strengthen their sustainability through the amendments to relevant laws (the Organic Law of Georgia on Self-Governance, Law of Georgia on Gender Equality).

For achieving its goals Fund Sukhumi by its program targeted:

- Enhancing women’s participation to promote gender equality through GACs;
- Raising awareness of the local self-government and the public of the importance of gender equality and public participation in municipal decision-making;
- Mobilizing communities to support women’s participation and advocate for more gender responsive programs and budgeting;
- Promoting amendments in the national gender equality plans and the Organic Law of Georgia on Local Self-Governance on the introduction of Gender Equality Council in the structure of City Councils.

The following steps were undertaken to put forward the idea of gender-responsive governance in reality:

**Establishment of gender advisory councils:** Long lasting working experience, well-established and trusted relationship with key local policy-makers and officials, good reputation, and previous cooperation on different gender issues, enabled Fund Sukhumi, to convince local decision-makers to start working on establishing first gender mainstreaming mechanism in their respective municipalities. The Memorandums of Cooperation with all target municipalities were formed and active work started. The main strength of established GACs was a strategic decision to make its structure as inclusive as possible. All established GACs were composed of diverse groups of people representing different sectors, including local officials, civil society representatives, local community leaders (IDPs and local population), media and private Sector, 15 members in each (5 from local officials and 10 from civil society representatives). Involvement of different groups of people, representing different sectors enabled them to view the problems critical for the local population from different perspectives and helped to be more vocal and effective in their attempts to search for appropriate solutions.

Involvement of different groups of people (NGOs, private sector, journalists, IDPs, community leaders) in the work of GACs, constant consultations with broader society, made the voice of the GAC members stronger and added more value and significance to their work. Joint action was proved to be more effective in terms of drawing attention of policy-makers and validating social demands.

**Capacity building of local officials.** Capacity building was one of the integral parts of the program. The activities were mostly focused on the members of GACs and also involved some other local officials, majority of whom were men. During the work, it became evident that senior officials and key decision-makers in the local government structure lacked information and knowledge about the concept of gender, gender mainstreaming, gender responsive local government, gender budgeting etc. Their understanding was limited to general understanding that changing environment and European aspirations necessitate increase in women’s participation in political life. Over 3 trainings were provided on gender and gender responsive local governance, which strengthened capacity of local officials on gender issues, and created favourable ground and supportive

atmosphere for long-term cooperation and shared goals between local government and GACs to mainstream gender in local-policy making.

### **Informing local population and their involvement in local policy-making**

Outreach to the wider community, promoting gender equality and illustrating how communities can work with local government, advocate and seek solutions for their problems, was achieved through information meetings with various representatives of society, including members of GACs, community leaders (IDPs and locals, ethnic minorities), women from voter clubs and journalists.

Regular meetings with community representatives, majority of which were women, were organized throughout the project lifetime. It proved to be one of the more effective components of the programme as it gave women an opportunity to get information, share their needs and concerns, propose solutions to representatives of GACs and other local government officials. Wide range of issues including road safety for school pupils, single women whose social assistance had been terminated, stray dogs, lack of recreation areas in some streets or neighbourhoods, shortage of toys in a nursery school, poor lighting of streets or yards were among many other issues discussed during meetings. Such an approach served as an effective information sharing tool, and formed interactive and accountable relationship between local officials and population. With regular exchange of information among community representatives and GAC members, including elected local officials, the GAC was able to identify and act on potential problems. For example, 55 problems were raised by the women advocates and 15 of them have been successfully solved. By using the resources of the community, the GACs put their energy into developing specific programs addressing the problems, communicating them to relevant local authorities, and advocated for their solution or allocation of necessary financial resources for future local budgets. Such meetings provided means for collective work, formed a forum for raising and discussing issues, and sharing ideas and suggestions for problem solving. Meetings with local officials enabled community leaders to learn more about local government projects. Moreover, it gave them opportunity to negotiate development resources and craft decisions that address needs and concerns of society.

**Media campaign:** As part of the awareness raising campaign, the gender issues and gender needs of population, the work of GACs and importance of enhancing women's role in decision-making at local government gained stronger foothold in media. Numerous TV news and talk shows, radio programs, newspaper articles, stories in online publications and news agencies have been produced in different local media outlets. Cooperation with regional media and journalists is one of the highlights of the program and the extent of journalists' involvement in raising awareness, disseminating information on the activities of GACs and other achievements may be largely responsible for increased awareness of gender issues among population, local officials and their more active participation.

It became evident that such wide information meetings, workshops and media campaigns propelled more women to participate in elections as candidates and voters, and brought tangible results. 43 women candidates and more than 42 000 women and men were directly and indirectly (through media campaign) targeted by the project. 21 women were elected as the deputies in city councils in project target cities in 2013 local elections, which was twice as many as in previous local government elections in 2009 (only 10).

Such results may be attributed to better knowledge of community problems and practical ways to address them gained through work of GACs, which contributed to success of women-candidates during the pre-election campaigns including meetings with the voters from different social groups.

**Gender needs assessment, gender action plans and gender budgeting:** It was identified that no comprehensive and systematic gender needs assessment of the population had been carried out in a participatory and consultative manner, which would reflect the concerns and recommended solutions for the broad group of people in project targeted regions. Thus, the municipal programs and local government budget were not gender responsive and did not indicate any gender specific approach. Gender needs assessment was first conducted by GAC members and covered four target regions, where broad group of people were surveyed including IDP women, socially vulnerable persons, youth, ethnic minorities and the members of Clubs of Women Voters, gender experts, and NGO representatives. The findings of the assessment became not only the baseline for a study on gender specific needs of population, but also a good platform for policy work, evidence-based justification for requested funds from the local government. It became the first comprehensive document carried out in a widely participatory and consultative manner.

Even though not all the problems and needs identified during assessment or proposed solutions have been fully reflected in local programs and budget lines, many of them were taken into consideration. Following the needs assessment, the **Gender Action Plans** for municipality were elaborated. 53% of recommendations from the needs assessment were integrated into local programs and plans. Twenty gender-related projects have been

launched and implemented in the target areas, out of which 16 were co-financed by Fund “Sukhumi” and 4 fully financed by one of the local self-governments (Ozurgeti).

Fund “Sukhumi” developed the methodology for gender analysis of local budgets and gender needs assessment, and prepared GAC members and relevant local officials through numerous trainings to sustain this practice. Participation in the trainings and conducting the needs assessments substantially upgraded local officials and GAC members’ knowledge and skills and transformed their way of thinking on gender issues, which was evident through increased integration of gender responsive planning into local programs and budgets. In fact, it was the first time when local governments approved the gender action plans in Georgia and allocated financial resources for implementation of the proposed activities in the local budgets. It could be considered as one of the most significant achievements of given program. Even though the allocated funds for gender related issues were rather modest, for the GAC members it was a crucial step forward when “**gender responsive budgeting**” appeared officially in regulating and planning documents of ‘Sakrebulo’ for 2015 and 2016.

**GACs’ informal network** established with other local municipalities undoubtedly contributed to upscaling GAC as a gender mainstreaming model in other regions of Georgia. While the local municipalities communicated at some level, there was a lack of cooperation and communication between them in the past. By linking municipalities and their GACs to each other through signing the Memorandum on Cooperation and creation of the GACs’ network, the Fund “Sukhumi” strengthened cooperation between municipalities. It gave municipalities an opportunity not only to closely cooperate, but also be involved jointly in the development of Gender Equality Action Plans for their respective local governments. It is also noteworthy that the GACs established within the pilot programme became role models for other municipalities and local governments. Strong interest was expressed by several other municipalities to disseminate the experience of GACs. Fund “Sukhumi” was frequently approached by different local officials from Imereti region with requests to assist them in establishing Gender Advisory Councils in their respective localities. Even though the project is completed and the assistance for replicating the gender mainstreaming mechanism within wider context did not follow, Fund “Sukhumi” continues providing their expertise and human resources voluntarily to assist the municipalities in forming the GACs in their localities.

This pilot project made a significant contribution to the legal framework by supporting establishment of an institutional mechanism of gender mainstreaming such as a Gender Equality Council at the level of local government. Piloting of this mechanism led to intensive revision of legal base – national and local level – and resulted in specific recommendations and amendments to relevant laws and regulations. The undertaken exercise proved that Gender Advisory Councils had strong potential to promote participation and cooperation of local government with women and local population, and thus to contribute to women’s empowerment, and ensure participatory and gender responsive local governance. However, in reality, there are still many challenges that prevent Gender Equality Council from becoming effective in gender mainstreaming and making local policies sufficiently gender-responsive, which will be thoroughly explored in the section below.

## **3.2 Existing Institutional Challenges and Opportunities for Gender Mainstreaming at the Local Level**

Amendments to legislation as a result of the activities and advocacy efforts of different women NGOs created favorable conditions for upscaling of Gender Advisory Councils that translated into amendment in the relevant laws. The Gender Equality Law and The Organic Law on Self-Government of Georgia clearly stipulate establishment of **the gender equality councils** in every administrative unit in Georgia, to ensure the systematic work on the gender-related issues within municipalities.<sup>1</sup> According to the new amendments the composition, status, functions and authorities of the Council are defined by the Rule and Procedures of the ‘Sakrebulo’ bylaw and the statute of the Municipal Gender Equality Council, approved by the respective ‘Sakrebulo’. This undoubtedly created favorable ground to make positive changes in terms of gender sensitization of local governments, and has potential to shift local governments’ traditional system of operation into more open, gender responsive, participatory, transparent and accountable system of governance that is still an emerging phenomenon in contemporary Georgia.

<sup>1</sup> Law on Gender Equality (2010), article 13 Provision of gender equality by local self-government bodies;



In addition, appointment of staff responsible for gender issues (hereafter Gender Advisors) could ensure cooperation between ‘Sakrebulo’ (local assembly) and ‘Gamageoba’ (local administration). According to the Law the municipal mayor shall designate gender advisor responsible for the gender related issues in relevant ‘Gamageoba’ or City Hall to be responsible for reporting on any case of discrimination and preparing relevant recommendations for its elimination on the respective territory of the municipality. Gender Advisors could be appointed or dismissed by the mayor as per the rules set out by Public Service Law of Georgia.

It is expected, that Gender Advisors will create linkages and promote cooperation between GECs and decision- makers at the administration of municipalities.

Despite the tangible progress in reforming legislative and institutional frameworks, there are substantial constraints and challenges that could hinder sustainability of existing gender mainstreaming mechanisms which require very close attention and complex actions in the future.

According to recent amendments to the Civil Service Law of Georgia, the advisers and any staff providing technical assistance to the local officials have to be hired on contractual basis and are no longer considered as civil servants. Such a clause had direct implications for the position of so-called gender advisers, as the staff at a certain point appointed as gender advisers, who had undergone the civil servants’ exams, had been chosen through a competition, but due to changes in the law were suddenly deprived of the status of civil servant. This situation has had an impact on their status, as after recent developments, they not only hold lower position in civil service hierarchy than in the past but their salary has significantly decreased. Such developments decrease the motivation of people.

**Financial dependence** on the centralized budget makes self-government structures “powerless” in application of a more systemic approach to local and regional policy development and to solution of gender related problems. Only 5% of all local unit revenues are their own income. At the moment, the capacity to attract additional resources for sustainable development including mobilization of the community resources and use of private and public partnerships seems to be very limited. **Over-reliance on external (donor) funding** for implementation of a national gender equality agenda does not contribute to a more sustainable planning and implementation of gender mainstreaming.

The lack of time that members of GECs may contribute due to having other duties to perform, as well as lack of skills and experience in fundraising, does not allow suggesting that significant contribution may be expected. Moreover, the functions of GECs do not include raising funds for implementation of projects and activities recommended by them. Therefore, the focus should be more on sustainable financing planning to implement policies and reforms proposed in the result of work of GECs.

**Institutional and human resource capacity** continues to be largely influenced by political factors such as elections. Recent local government elections, subsequent structural changes in local governments and newly elected members of city assemblies led to the appointment of GEC members who do not possess the knowledge on gender issues.

In addition, according to the relevant laws, all job candidates are obliged to undergo exams and attestation to be appointed to the public service<sup>1</sup>. However thorough examination of the topics required for the exam, it became evident that gender issues are not included in the topics of exams and tests. **Knowledge of gender issues is not required for employment of civil servants**. Neither do the criteria for jobs include any requirements for potential candidates to be familiar with such issues as gender, gender mainstreaming and gender responsive policy-making.

It should be noted that in the process of civil service reform the Civil Service Bureau of Georgia (CSB) became responsible for improving the qualifications of civil servants through training session for civil servants in the following directions: integrity and ethics; human resources management; leadership; project management; e-governance and other topics which have been flagged as priorities. However, gender considerations have not been integrated into the trainings. Therefore, gender sensitization of local government officials, provision of training on gender-related issues, nowadays, unfortunately depends solely on NGO initiatives and donor support, which does not contribute to sustainable implementation of gender mainstreaming mechanisms at the local level in the long run. Fund ‘Sukhumi’ has prepared and disseminated recommendations among all relevant government agencies, including, attestation commission for local government staff, civil service bureau, Parliament of Georgia and the Ombudsmen’s office to incorporate the gender issues in qualification

<sup>1</sup> Law of Georgia on Public Service available in Georgian at <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28312>

requirements and within test/exam topics for public servants. Stronger participation of relevant national and regional level decision-makers in elaboration and implementation of a sustainability and upscaling strategy for GECs and gender mainstreaming mechanisms is strongly required. It is also essential that Parliament approve some **standard terms of reference** for these new institutional mechanisms and **develop guidelines for their operation**.

**Workload and shared responsibility of GEC members.** The members of GECs are appointed from among local officials who have other duties to perform and their involvement in GECs' work requires extra time and efforts. It may be partially related to the novelty of work and time to build capacity, such as knowledge and skills for performing gender analyses, doing gender responsive planning, budgeting etc. It is still unclear what the status of GECs and their members is and in what way they can be organically integrated into the scope of responsibilities and implementation formats without their functions overlapping. This is another important factor to consider in the future in order to reduce the time and workload of designated local staff.

**Lack of donor support and absence of horizontal approach:** Paradoxically, while over the years women NGOs have gained significant experience, gender equality and women's political empowerment began to receive lesser attention from the donor community in general. The main challenges that hinder achievement of the tangible results include scarce resources allocated by the donor community for women's political empowerment and gender equality issues. In addition, many donors work fragmentarily and short term. Most of the donor-funded projects are short-term and small-scale project-driven efforts which abandon some successful achievements halfway. For instance, at one stage they might support very significant and vital projects, but they do not further pursue the next stage, stopping without required follow-up and scaling-up of the successful results.

In addition, donors usually choose a small number of NGO partners most of whom work in the capital, and only rarely try to expand the circle of partners to regions. Such an approach, especially when it comes to work with local governments, not only significantly limits the activities needed in the particular geographical area, but also limits the specific expertise accumulated in different regional women's groups. Lack of support of regional women's organizations, which possess expertise, experience, hands-on information about the situation in the field, have direct, everyday contacts and trusted relationship with beneficiaries, and thus might have more opportunities to produce tangible results and bring greater and more sustainable impact locally, prevents them from acting and making a difference in the existing situation.

**Lack of citizens' direct participation in local policy-making** and insufficient social demand to make local policy more gender responsive. In March 2013, the *Strategy for Decentralization and Development of Self-Government* for was adopted which explicitly aimed at increasing the participation of citizens in solving local problems. This is clearly reflected in the new Organic Law of Georgia on Self-Governance passed in 2014. The Code includes the establishment of new forms of citizens' participation in decision-making at the local level. According to the law, the participation has to be carried out in two ways. First, the Governor should undertake consultations at village level in order to prepare and update local action plans. Second, the Municipality, on its behalf, has to create a Civic Advisory Board where 1/3 has to be representatives from Civil Society Organizations (CSOs) and which should be consulted on issues related to municipal budgets, local planning, programs, infrastructure and social projects.<sup>1</sup> Despite such possibilities, the citizen's participation in decision-making and their demand to integrate gender perspectives in local programs is nonexistent. More efforts are needed to make this mechanism operational. Linking Gender Equality Councils with civil advisory board would ensure the local government officials' constant consultations and interaction with broader society. Their joint actions might be more effective in terms of drawing attention of policy makers to gender related issues, and validating the social demands.

**Insufficient number of women in politics and failure to introduce quota system in the electoral system of Georgia** is the additional and essential factor which impeded the promotion of gender equality and gender responsive policy-making over the last period. The need for women's empowerment in political life has become a highly debated topic in recent years. The heated discussion on the importance of introducing quota system in Georgia started from 2014 when the Task Force on Women's Political Participation in Georgia, established by local

<sup>1</sup> Organic Law Of Georgia Local Self-Government Code, 2014, Article 85- 85<sup>1</sup>

civil society and international organizations, actively advocated for amendments to the Election Code of Georgia to introduce mandatory party quotas in the Parliament. It is worth mentioning that on March 8<sup>th</sup>, 2015, the Georgian Women's Movement (an informal women's initiative composed of more than 600 women activists) held a demonstration called "More Women in Parliament" in 25 cities throughout the country in support of mandatory party quotas.<sup>1</sup> Moreover, 68% of the population of Georgia says that they support the Parliament adopting a mandatory gender quota.<sup>2</sup> Thus, the demand for changes in the electoral system and the introduction of mandatory legislative quotas has reached an unprecedented level in Georgia. However, despite the public demand, neither the ruling Georgian Dream (GD) coalition nor the United National Movement (UNM) has officially expressed their support for the quota system at this time and the discussions on gender quotas failed to go beyond committee hearings.

The recent developments brought the new waves of change when senior lawmakers from three parliamentary parties of Georgia, including the ruling Georgian Dream - Democratic Georgia (GDDG), the European Georgia and the United National Movement, voiced their support to the mandatory gender quota law in the conference held in December, 2017. If approved, the law would set mandatory quotas for women to help increase the number of female members in the Parliament and 'Sakrebulo' (municipality councils). The legislative proposal envisages introduction of the so called "zipper" system, where male and female candidates will appear alternately on party lists of candidates for the parliamentary and municipal elections. According to the law, if a parliament or 'Sakrebulo' member's mandate is terminated earlier than the end of his/her term, the next candidate of the same sex will take a seat in replacement. It was declared that the tentative date for adoption of the new law would be early spring of 2018. It is believed that introduction of mandatory quota system for women's participation in politics, brings more women to decision-making positions and thus, more gender perspectives and considerations into policy planning and programs.

The Georgian legislation currently envisages financial incentives for parties to include more women in their list of candidates, namely 30% increase in the supplement from the state budget if the party list includes at least 30% women distributed within every ten candidates.<sup>3</sup> The voluntary incentive for placing women on party lists had some effect in the 2014 local elections. However, overall it did not produce any tangible results, making mandatory quotas the only viable option for resolving the problem of very low representation of women in politics.

## Chapter 4: Conclusions and Recommendations

Despite the progress made in establishing legal and policy framework, there is still much to be done to ensure gender equality, prompt implementation of gender responsive local policy-making and creating gender sensitive local governments. Gender mainstreaming is a process that requires systematic and continuous work on institutional sustainability, accountability mechanisms and budgetary commitments of local governments. Otherwise, there is a risk for these mechanisms to become non-functional and ineffective. It is essential to strengthen cooperation between local government mechanisms for gender equality and non-governmental sector, institutions and agencies, both in the vertical and horizontal line.

The general conclusion concerning the activities of different actors which are aimed at gender equality and women's empowerment at the local level is that they are insufficient and very fragmented and there is no stable, long-term and regular cooperation between the various actors within or between cities and municipalities that would seek to improve gender equality at the local level. In many communities, non-governmental organizations were the first ones to begin to assist in the protection and realization of women's human rights, and are still very active in all the communities in the empowerment of women at the local level. However, they are not sufficiently supported and funded to make tangible changes.

Gender mainstreaming does not replace government policies on gender inequality. Gender equality and gender responsive policies are complementary strategies and should be examined together, but this depends on the data available for determining what is needed. Effective policy development comes down to *information*, i.e. specific data about the situation of women and men, girls and boys in a given context. Such information is used to develop policies to guide public service delivery and socioeconomic development,

---

1 Georgian Public Broadcaster, March 8, 2015, available at: <http://1tv.ge/ge/news/view/87076.html>

2 Ibid.

3 Organic Law of Georgia on Political Union of Citizens, Article 30 (71), available at: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324>

as well as address inequalities, local issues, and unforeseen or unintended developments. A gender equality policy should be in place and gender-sensitive data and statistics should be available. Tools and instruments to put the strategy into practice have to be developed and the people involved have to be trained and prepared.

Taking into account the general conclusions based on the analysis, the following actions are recommended to achieve tangible results:

### **1. Awareness raising of general public on the importance of gender equality**

1.1. Awareness of the importance of gender equality from the perspective of inclusive development and socially just community should be raised among population from different sectors (i.e. local governments, political parties, CSOs, media, teachers, private sector, social workers etc.). This can be achieved through several activities:

- Gender awareness raising campaign;
- Specific trainings tailored according to specific features and roles of different actors;
- Public debates that will include representatives of various stakeholders' groups;
- Publicly presenting positive examples and successful stories about local women who are successful in various fields (entrepreneurship, politics, art, etc.).

1.2. Systematic knowledge on dimensions and conditions of gender inequality should be developed among all stakeholders (government, political parties, public institutions, CSOs and media). While some stakeholders are familiar with some aspects of gender inequality, majority is still missing the 'whole picture'. This can be achieved through:

- Appropriate trainings or training modules which will introduce the facts about relative position of men and women in various dimensions (political, economic participation, well-being, education, socio-cultural participation etc.);
- Quantitative and qualitative surveys on gender inequality in general or focused on its certain aspects, with reports that will be delivered to stakeholders;
- Public presentations on various aspects of gender inequalities.

### **2. Institutional strengthening and capacity building of local government especially municipal Gender Equality Councils:**

2.1. Local government officials should be trained periodically on gender mainstreaming, and specific gender mainstreaming toolkit should be developed for these purposes, appropriate for local level.

2.2. The online course on gender and gender mainstreaming issues available, for instance, on Parliamentary Gender Equality Council's web page should be developed and needs to become necessary to take for all civil servants including local government representatives. The course should include at least the following modules:

- International and national legal and policy framework;
- Basic concepts that are in the background of gender equality policy and gender mainstreaming;
- Institutional and policy architecture for gender mainstreaming at the local level;
- Methods and procedures for monitoring gender equality at the local level;
- Methods and procedures for mainstreaming gender in designing local public policies, legal instruments and budgets;
- Impact assessment of local policies from the perspective of gender equality.

2.3. Civil Service Bureau of Georgia is to take responsibility for providing trainings on gender and gender mainstreaming issues, including gender responsive budgeting, gender action plans for civil servants at the local level at least three times a year;

2.4. Basic knowledge of gender should become as a priority requirement while employing the local government staff:

- Create terms of reference and clear job description for potential candidates, including knowledge on gender issues and basics of gender responsive local governance;
- Include the gender issues in topics of examination of candidates;
- Invite gender experts during job interviews of the candidates to best identify the most capable candidate for the position.

### **3. Formalizing the standards of data collection:**

3.1. Develop and approve the methodology for data collection and guidelines for gender analysis of the situation;

3.2. Clarify the role of the GEC members in data collection and prepare them to undertake situation analysis from gender perspective;

3.3. Develop a regulation, directive, or memorandum specifying mechanisms for channeling information from municipalities to national institutions such as GEOSTAT;

3.4. Ensure that statistical institutions at local and national level are aware of the GECs' data collection exercise and establish direct contact between these offices;

3.5. Develop a streamlined system of data collection that can be applied across all municipalities.

4. Local Gender Action plan is needed for defining objectives, identifying priorities and designing actions for the improvement of gender equality and gender responsiveness of the municipalities.

5. Local plans should be in line with national strategy but elaborated in accordance with local specific conditions. The opinion of GEC members, gender advisors, gender experts from local community and other stakeholders should be taken into account when designing an action plan.

6. Besides the tools for implementation, the plan should define precise indicators for monitoring the progress and establish regular reporting system for further interventions.

7. Gender sensitive budgeting should be introduced on a regular basis. In order to establish gender sensitive budgeting it is necessary to base the budget planning on gender sensitive analyses and gender needs assessment of population.

8. Institutionalization of partnership and cooperation with municipalities should be performed through the Memorandum of Cooperation between GECs.

9. It is essential to establish and strengthen networking of GECs around Georgia. The Network of GECs would gather quarterly or at least two times a year for sharing challenges they face and the progress made by coordination with parliamentary GEC and by the assistance of regional Governors; This Network might be the backbone and a key actor in the implementation of gender mainstreaming at local and regional levels.

10. Citizens' active participation in policy making should be encouraged in addition to the existing mechanisms of participation of citizens in decision-making processes, such as citizens' advisory board, public hearing or meetings with population;

11. Local authorities should include gender experts and women in all phases of policy-making. The GEC, gender advisors should be involved at all stages of local planning, so that all programs – whether gender-specific or not – should be analyzed from a gender perspective.

12. International organizations and other donors should:

- Make long-term and consistent investment, so that NGOs, including women organizations could scale up initiatives proven successful for further development;

- Expand financial support to women's NGOs working on promoting gender equality and gender mainstreaming focusing more on regional organizations especially when it comes to work with local municipalities;

- Support and facilitate more frequent meetings, workshops and conferences on gender and gender mainstreaming issues in the capital and the regions of Georgia.

## **DECENTRALIZATION – LOCAL SELF-GOVERNANCE – GENDER POLICIES, GEORGIA**

### **Introduction**

After acquiring independence Georgia officially declared its aspirations towards EU membership which implied not only implementation of European policies, but it also requires that the country undertake legal reforms using necessary mechanisms and resources in order to fulfill its international commitments.

Since announcing its EU aspirations Georgia has made significant steps towards gender equality and protection of women's rights:

- Gender equality council of the Parliament of Georgia has been established;
- 2010 – a law on “gender equality” was adopted;
- Work plan has been elaborated which is regularly updated;
- In 2016 an important amendment was added to the law on gender equality which envisaged establishment of municipal gender councils.

This is just an incomplete list of legislative changes implemented in Georgia. However, despite declared political will and existing legislative framework gender imbalance is still in evidence in Georgia, especially in decision-making positions not only at the central but also at the local level.

There is still a long way to go before absolute gender equality is achieved and international standards of women's rights and freedoms are fully realized.

Often a “good law” cannot guarantee good results as there are no appropriate mechanisms for its implementation, which would prevent government officials and political leadership from adjusting laws to their personal needs.

For example, “National Action Plan for Ensuring Gender Equality” has highlighted the main gender equality problems and has set strategic goals but due to the absence of budgetary allocation mechanisms government officials have avoided fulfilling the relevant tasks. Consequently, a big part of the plan still remains on paper only.

It should be noted that implementing gender equality policy is important not only at the central but also at the local level as most of the problems are identified in the regions and it is crucial to tackle them on the spot. Therefore, it is important to have gender policy agenda at the local level or to decentralize state functions that will contribute to finding more flexible solutions for the problems locally.

Based on the above, the aims of the research include: assessing political, legal and other barriers which prevent women from participating in decision-making processes; considering the process of decentralization of local self-governance as a means of realization of priorities and needs of men and women; assessing positive and negative sides of decentralization and analyzing threats; elaborating tools for monitoring decentralization process with the focus on gender equality based on the experience of European countries.

## **Gender Equality Policies – Results and Challenges. Role and Importance of NGOs**

As mentioned above, at the legislative level Georgia has taken significant steps towards gender equality and protection of women's rights.

In this regard, the efforts of NGOs that have been working on promoting gender equality issues certainly deserve a mention. I would like to give some examples: through close cooperation of Cultural-Humanitarian Fund “Sukhumi” with Gender Equality Council of the Parliament of Georgia (chaired by Ms. Manana Kobakhidze, the Vice-speaker of the Parliament) “municipal gender councils” have been created and piloted in 4 municipalities (Kutaisi, Senaki, Ozurgeti, Batumi) under the project “Gender Advisory Councils – increasing women's role in social changes of regions” (Funded by UN Women, Washington DC, implemented by Fund “Sukhumi”), which later served as a basis for the changes in the law on gender equality.

Gender experts appeared in a number of municipalities due to creative work of “Women's Information Centre”.

During the last few years considerable amount of work was carried out by “Gender Equality Network” which incorporates NGOs and media representatives from all regions of Georgia working on gender issues.

The efforts of these and other organizations working on gender issues contributed to creation of special long-term tools at the local level, gender budgeting and initiation of changes in gender policies based on the recommendations from gender studies.

In 2016, research on “GENDER EQUALITY POLICIES AND EU INTEGRATION – EXPERIENCE OF VISEGRAD FOR EAP COUNTRIES” was carried out (funded by Visegrad Fund, implemented by “Women Entrepreneurs Fund”). The research included the work of researchers from Georgia as well as experience from Ukraine and other Eastern European countries: Hungary, Slovakia, Czech Republic and Poland.

The research includes analytical articles, conclusions, and recommendations. The work was published as a compilation and was sent to the government bodies as well as the libraries of higher educational institutions and the presidential library.

Only a society in which the civil society assists the state in establishing democratic institutions and the state by its activities contributes to developing the civil society and empowering different civil groups, this being oriented towards long-term cooperation rather than a single act, is capable of achieving its goals. This kind of cooperation led to introducing changes in the law on gender equality. These changes were designed not by any single institution, even parliament, but they were based on the results of practical experience. Without such approach the changes would not have been so refined and elaborate.

Due to these changes the local self-government are required to make changes in their duties taking into account gender equality agenda.

Implementing gender equality approaches in the formation of state and local policies still requires considerable efforts. The importance of the problem of inequality among sexes is overshadowed by the number of unsolved social and economic problems which have accumulated for years and are perceived as more topical than gender issues by the majority of politicians and society. What is still not realized is the common truth acknowledged by national or international organizations: gender mainstreaming, or systematic integration of gender parameters in policy design, implementation and evaluation process contributes to the effectiveness of any policy in any field.

Implementing gender approaches involves understanding various needs and problems and it takes into account experiences and views of different social groups. Therefore, it is a valuable approach and it contributes to implementation of socially sensitive policies based on the interests of the society. The most important issue is to involve women in the policy design and implementation in order to ensure that women have the role of a policy-maker and not a secondary actor because as the saying goes “Whatever is done for me but without me cannot benefit me”.

## **Decentralization and Gender Policy – Enhancing Rights and Capacities of Women**

According to the Local Self-Government Code and other legislative acts, the core activities of the local self-government should be focused on realization and promotion of equality rights. It should design an action plan (for the relevant territory) based on realistic capabilities and timeframe; It should ensure public awareness

and transparency of its work, public involvement in designing and adjusting the action plan, involving general public in the decision-making process, raising the public awareness, studying the needs of every group of population and responding to them adequately (including gender issues).

These attitudes contribute to realization of democratic principles and gender equality is the core principle in democratization of the country.

As our country has strong aspirations towards integration in EU, it is necessary to fully understand the principles that form the foundation of local self-government and its core values: decentralization, deconcentration and subsidiarity.

### **a) Decentralization**

There are three levels of state government in Georgia – central (national), regional (autonomous, regional) and local. Each state body deals with its share of work in the governance carried out through distribution of authorities and responsibilities – or by the process of decentralization.

**Decentralization** includes three components: political, administrative and fiscal.

How is each component understood?

— Political decentralization involves election of representative bodies at the local level which make political decisions (legislative body);

— Administrative decentralization involves delegating broad authority to the local self-government bodies on the whole of the municipal territory (executive body);

— Fiscal decentralization involves providing and administering funds necessary for effective self-governance

### **b) Deconcentration**

Central government institutions establish and administer their representations on the territory of the local self-government in order to maintain close contact with the population (or provide their services on the spot). They are not independent legal entities and they implement state policy. The examples include Public Service Development Agency of the Ministry of Justice, National Agency of *Public Registry*, etc.

### **c) Subsidiarity**

or involvement in the decision-making process at a lower level.

This principle requires more elaboration as it differs from other principles such as deconcentration and it is subject to mixed judgments.

According to Jacques Delors, a well-known European politician, in each federal political system, such as European society, the principle of subsidiarity always conflicts with the mechanisms of excessive power which leads to the overload of the central government.

Above we have reviewed the core functions of local self-government as well as its main principles and we can summarize that full decentralization can solve many problems in Georgian reality. The process of decentralization will create and strengthen additional levels of democratic engagement of the society and will bring people and authorities closer as the shorter the distance between the decision-makers and the citizens, the more accessible the forms of cooperation (interaction and relations) are. The problem that emerges locally can be solved more efficiently on the spot and this will bolster the sense of social solidarity in the society, contribute to establishing the effective decision-making mechanisms and ensure their transparency.

Decentralization has a potential to neutralize many contradictions which can be transformed into serious conflicts if not resolved in a timely manner. The central government can also suppress local contradictions promptly but that will be a forceful solution of the problem which cannot resolve the issue in the long run, cannot identify the roots of the problem and will hamper social integration.

Centralization is based on the unity from “above”, whereas decentralization is based on the unity from “below”, it supports the idea of solving the local problems locally as this requires fewer resources and less time.

However, we should be aware of not only the positive sides of decentralization but of the possible challenges too, as the abstract demand for decentralization may jeopardize the state order. Decentralization should be conducted within certain limits as not to provoke state disintegration.

In a decentralized system two challenges emerge: the first one is related to the issue of transparency of the decision-making process and ensuring civil control on the governance and the second one, which is not of less



importance, is the lack of skilled personnel. In a decentralized system local self-governments have more tools to influence media and civil control mechanisms, which are watchdogs of political freedom and transparency, and unskilled personnel may make the implementation of principles of decentralization inefficient. However, the latter problem can be fully resolved by implementing the training programs for state officials.

When we talk about decentralization principles we imply increase of possibilities of implementation of gender policies in Georgia.

Although Georgian legislation acknowledges equality of men and women in realization of their political, civil and cultural rights, in reality we face low involvement of women in political, economic and social fields.

52.3% (women) population of Georgia does not have enough support and resources to be actively involved in political life and civic activities.

This is not due to the poor work of women leaders and women's organizations. The reason lies in low level of education and awareness of the society on the one hand and the lack of political will from the state on the other. This is evident if we look at the reaction to the two separate proposals which were brought to the parliament in 2002 and which implied introducing quotas for women in the Georgian parliament (as a temporary tool).

Neither of these proposals was supported. The reaction was similar to later initiatives of different groups in 2008 and 2013. Due to these attitudes the share of women MPs never exceeded 10% in last two decades (In the parliaments of 1991, 1992, 1995, 1999, 2003 and 2008 the share of women was 6.8%; 5.6%; 7%; 6.4%; 9.4% and 5% respectively, in 2012 – 11.3% and in 2016 -16%). That's why in assessing women's political participation Georgia is positioned 124-th out of 193 countries. <sup>1</sup>

Implementation of decentralization principles in terms of delegation of authority and resources to lower levels has changed political and institutional context of gender equality in many countries.

Decentralization will be successful only if delegation of authority is supported by allocating appropriate resources.

This factor will be essential in quality implementation of the changes to the law on "Gender Equality" which came into effect in May, 2016. According to the changes "The municipal Sakrebulo shall establish a Municipal Gender Equality Council to ensure systematic work on the gender-related issues within the municipality and the coordinated collaboration with the Gender Equality Council established by the Parliament of Georgia; the composition, status, functions and authorities of the Council shall be defined by the Rules of Procedure of the municipal Sakrebulo and by the Regulations of the Municipal Gender Equality Council, which shall be approved by an appropriate Sakrebulo" (Article 13, clause 1.1)

Before adopting this change the local self-government did not have this obligation, so they avoided taking the initiative and tried to justify their inactivity by absence of appropriate legislation or by "absence of instructions from above". At present the relevant law is in effect but without proper funding it cannot accomplish its goals and cannot be implemented successfully. Although gender equality does not carry negative connotation any longer, as it was the case in the near past, it is still not perceived as an issue of primary importance as there are so many unresolved problems around. Therefore, it is necessary to raise awareness of the general public, government officials and representatives of political parties on the topic of gender equality in order to realize that gender equality determines not only the level of democracy in the country but it is also an indicator of the level of thinking and standard of life in the country, as women's involvement in Georgian politics and incorporation of women's perspective in country's politics and economy will definitely lead to changes in the culture and level of life.

Although gender councils already operate in some municipalities (established on the basis of the changes in the law on gender equality) and the municipalities have the position of gender consultant, whose obligations include gender mainstreaming and ensuring women's involvement in municipality planning and decision-making processes, many challenges still remain, which were exposed by the analysis of the Georgian reality. In particular, Georgian Young Lawyers' Association has conducted a research "Partnership for Budget Transparency and Civil Society Oversight of Public Spending in Georgia" under the project "*Citizens' right to participate in decision making process related to financial issues*" (supported by EU funded Europe foundation) which supports our opinion that scarce funding prevents the local self-government from coping with problems on the spot and it is certainly not sufficient for implementation of gender principles.

— Society's involvement in governance is directly proportional to the level of decentralization. The

---

<sup>1</sup> Women rights and gender equality – information available at: [http://www.ipu.org/wnn\\_e\\_classif.htm](http://www.ipu.org/wnn_e_classif.htm) (last accessed on 15 March, 2017).

centralized system of governance excludes involvement of citizens in decision-making processes and despite existing legal guarantees, the involvement is only “formal”;

— Despite the number of implemented changes, the local self-government bodies have faced many problems. The existing system has not been able to ensure adequate and effective provision of public services and citizens’ involvement in decision-making processes;

— “Limited authority of the self-government and their inability to solve topical issues for the population influenced safety of the citizens and local self-government bodies. It turned out that having scarce resources and insufficient competences the local self-government was unable to influence the improvement of the quality of people’s life in many areas. The low level of awareness and limited capabilities of the local self-government prevented the citizens from being involved in decision-making processes for years”;

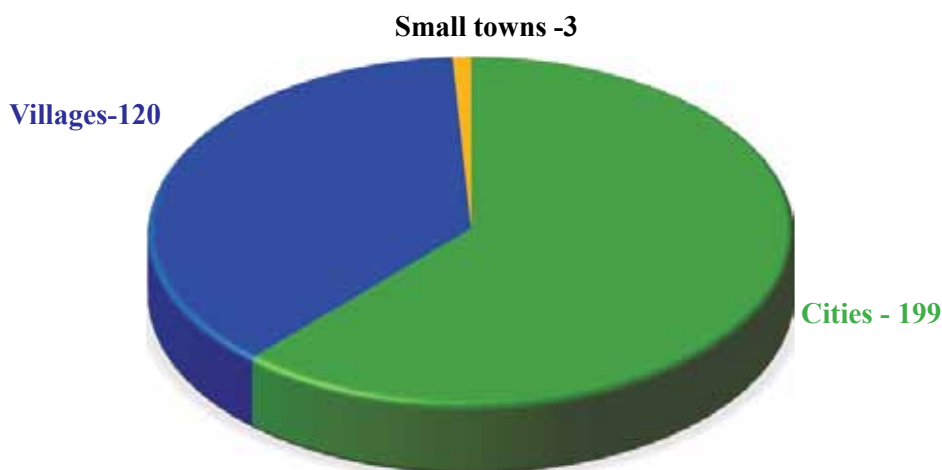
— In order to respond to these challenges a significant part of the new wave of local self-government reform has been devoted to introduction of new mechanisms of citizens’ involvement in decision-making processes and creating opportunities for real engagement. This has been achieved by elaborating additional tools for citizens’ involvement in the local self-government code. Though, their effective implementation has not been achieved yet.

It is interesting to look at the results of the survey which clearly outlines the findings of the research into citizens’ involvement and their attitudes.

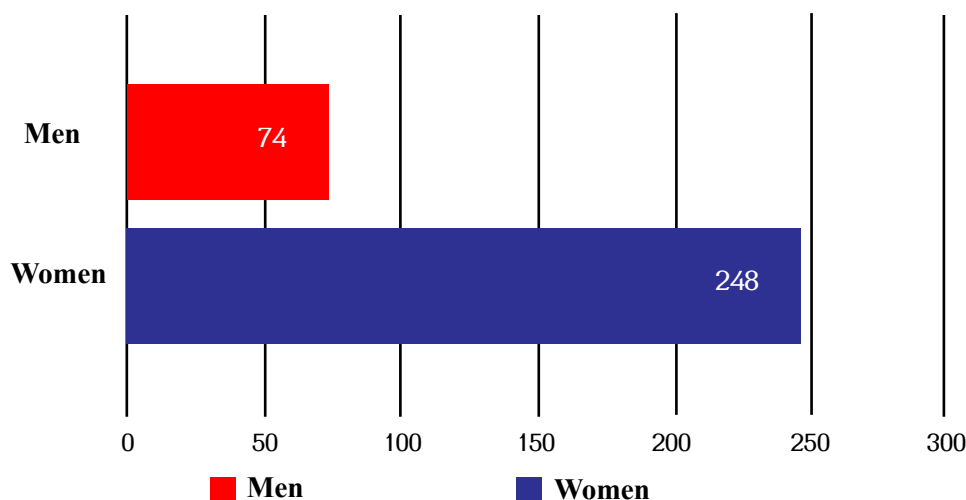
### Findings of the Research

322 persons were surveyed, among them 199 were from cities, 120 from villages and 3 from small towns. The researching organization was also interested in the gender and age composition of the sample. <sup>1</sup>

### Breakdown of the interviewees according to cities, villages and small towns

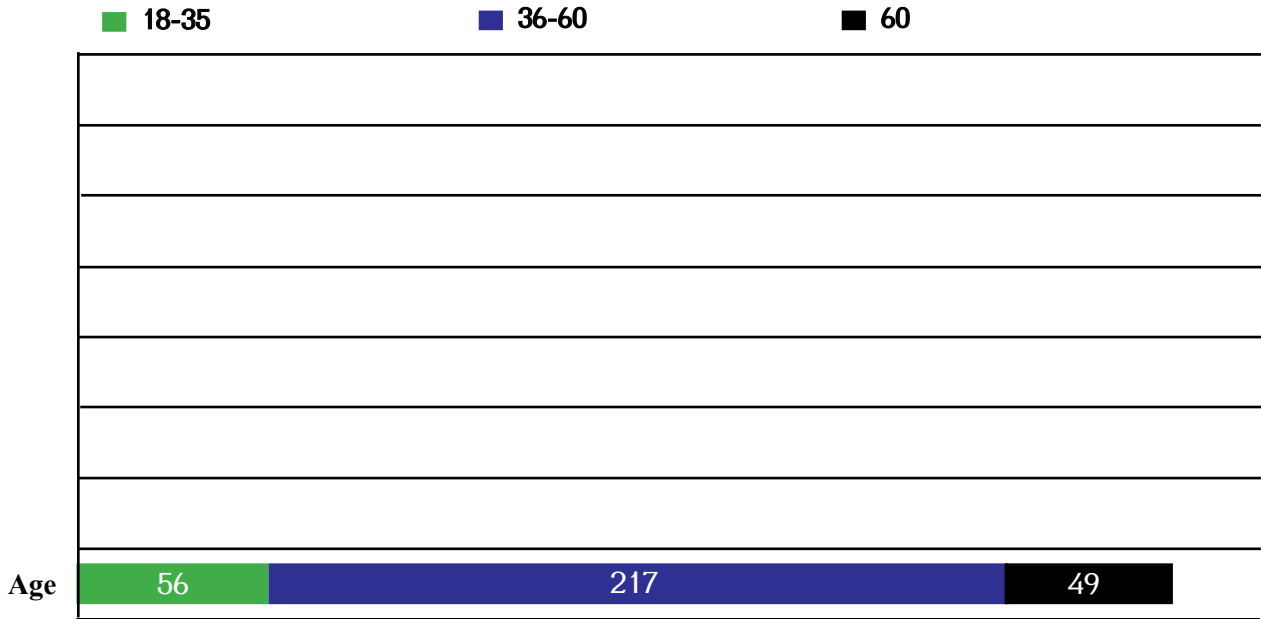


### Gender Composition of the sample

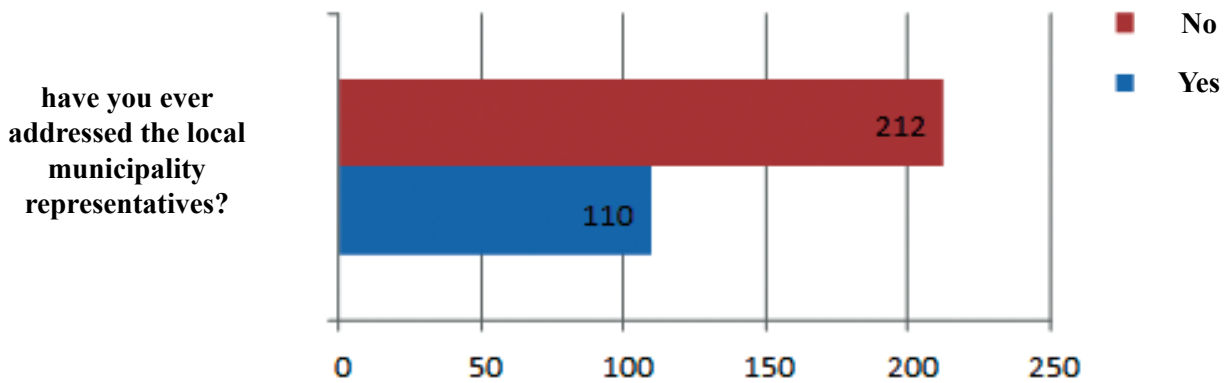


<sup>1</sup> The results are taken from the research conducted by Georgian Young Lawyers’ association (2016.)

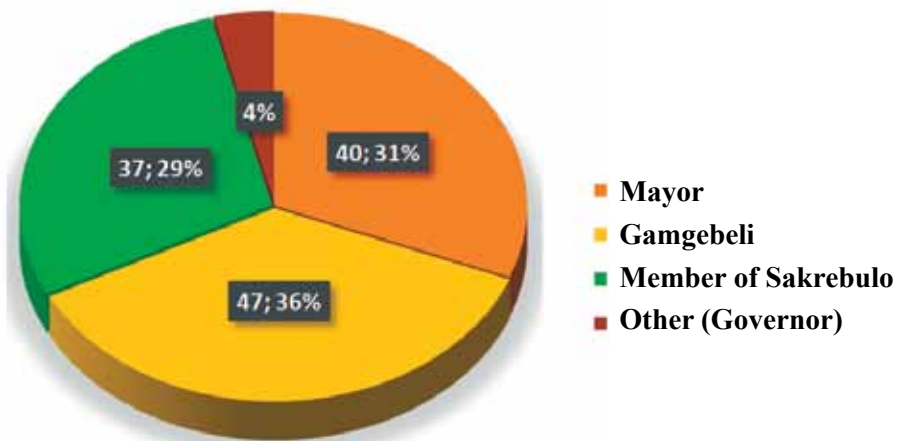
### Age groups



The question: “Have you ever addressed representatives of the local self-government and if yes, whom?” received only 110 positive answers. In majority of the cases the interviewees had addressed the heads of municipalities (Gamgebeli).

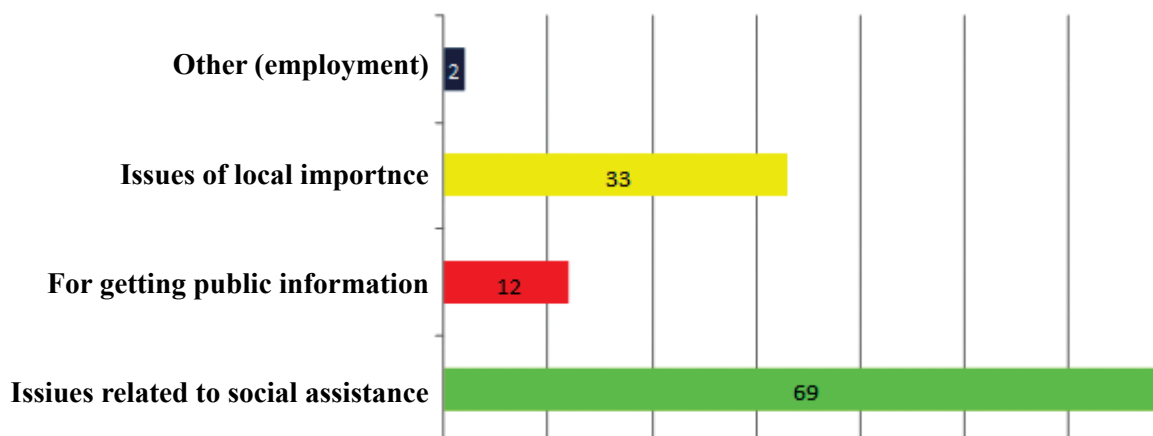


### Which representative of the local self government have you addressed?



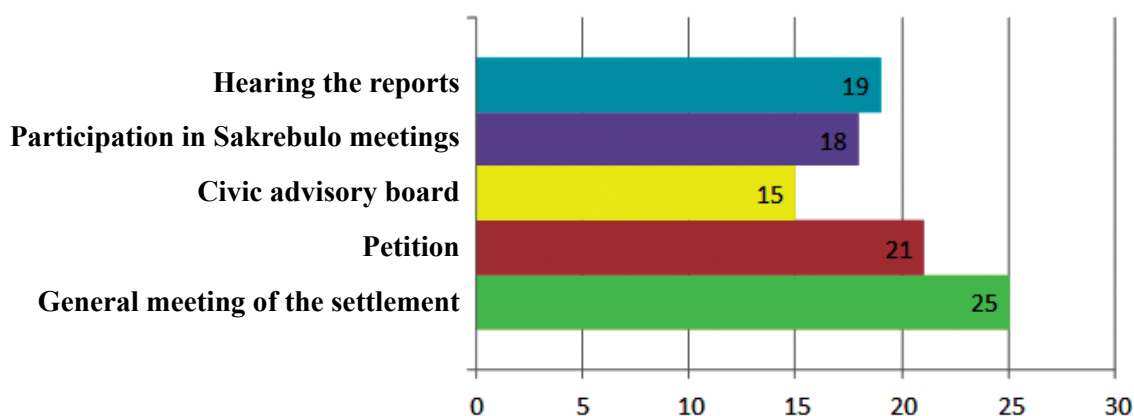
Answering the question regarding the topic of their application to the representatives of the local self-government, the majority of the respondents pointed to the issue of social assistance.

### The Topic of Addressing Representatives of the Local Self-Government



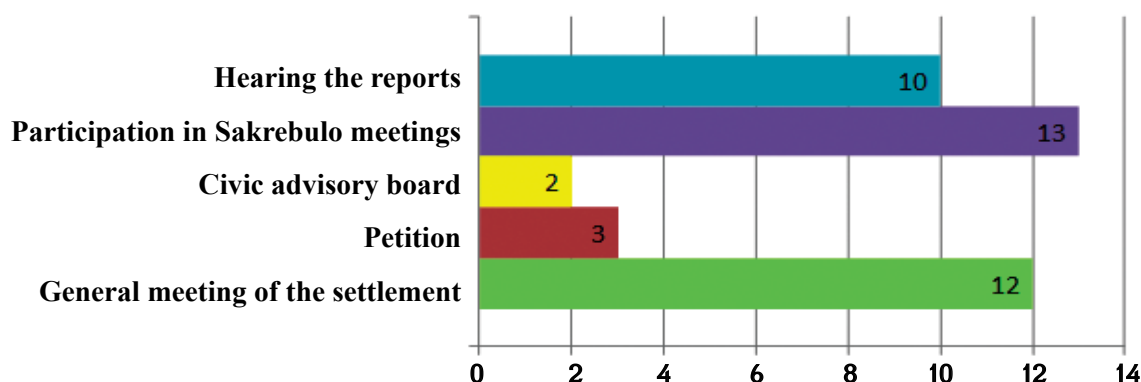
Only 98 respondents had positive responses for the question if they had ever heard of the mechanisms of citizens' involvement in governance and what these mechanisms were. In the majority of cases this mechanism was the general meeting of the settlement.

### Which of the listed involvement mechanisms are familiar to you?



Answering the question if they had ever participated in decision-making processes of the local self-government and through what mechanisms, only 40 respondents answered positively and the majority referred to the participation in Sakrebulo meetings.

### Have you ever participated in local self-governance decision-making process and what the mechanisms of the participation have been



As it can be observed from the results of the research, although the self-government bodies are becoming more open and transparent, involvement of citizens is still very low and in most cases they are confined to the meetings with the heads of the departments which can assist them in solving their personal problems. In the majority of cases this was the issue of social assistance. As for participation in decision-making processes, only 40 out of 322 respondents answered that they had attended Sakrebulo meetings.

Based on the above we can conclude that, on the one hand, the local self-government is not sufficiently active in trying to make their work more transparent, attracting the society to making joint decisions on how and where to spend budget resources in the most effective way, and on the other hand, society representatives in most cases are not able to fully realize the importance of their activity in making the local self-government apprehend society's needs.

Therefore, a strategy for each municipality should be elaborated which will bring positions of the local self-government bodies and the society closer by combining their efforts and applying "participatory budgeting" tool.

## **Gender Responsive "Participatory Budgeting" in Local Self-Government**

The functions of local self-governments are set in the "Local Self-Government Code" and they are focused on two core areas:

1. Providing local public services to the population;
2. Maintaining close contact with the population.

These two functions are strongly interrelated.

Provision of public services implies catering to the daily needs of the population; as for maintaining the close contact with the population, it is a multifaceted function and it implies permanent contact with the population maintained by official and unofficial meetings. However, the will of the officials is not sufficient for ensuring that these meetings are fruitful; it can only be achieved if the population is also active and interested in the social life of their region. It is crucial to establish partnership between the population and the local self-government. "Participatory budgeting" can be seen as one of the factors contributing to this.

Before considering participatory budgeting, it is interesting to review existing mechanisms of citizens' involvement in local governance in Georgia. The law on "Local Self-Government" was adopted in 1997 and improved in 2005 by adding more mechanisms of involvement of citizens in local self-governance. Additional changes to the law on "Local Self-Government" were adopted in 2009 and as a result a new article was added (x<sup>1</sup>) which concerns citizens' participation in local self-governance. It allows citizens to attend not only the Sakrebulo meetings but also the sessions of Sakrebulo committees.

Although the law is already in effect, its effective implementation cannot be observed as citizens mainly are not willing to realize their rights which they are entitled to by the law.

When we talk about citizens' participation in budgeting, we mean that they should participate in planning local budgets. They need to be involved in budget formation in order to determine where and why the local self-government should spend the public money. "Participatory budgeting" is one of the principles which gives answers to the questions about who administers the public money and how it is being spent.

"Participatory budgeting" works in the following way: At first the local self-government announces the "competition of ideas" on budget formation which is open for everyone, including young people, and they can submit their well-grounded proposals about budget resources and a list of supporters of the proposal.

At the next stage, a board considers all the proposals and makes decisions. The process is transparent and the decisions are published on the local self-government website.

This principle allows us to include "gender budgeting" in the local self-government budget as it does not require splitting the budget but simply incorporates gender aspects in budgetary processes.

In the following section we can see how this principle works in the Czech Republic and Poland and what its positive sides are.

## **International Experience – Interconnection of Decentralization and Gender Issues**

A study conducted in 2016 in Eastern European countries – Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary gave a clear picture of the distance these countries covered in the process of EU integration: fighting with gender prejudices, promoting women's social and political activity, elaborating strategies for gender equality, harmonizing gender equality policies with European standards during post-accession period, designing mechanisms for supporting gender equality and citizens involvement in local self-governance. Alongside with legal regulations, these countries have adopted several political documents, which outline the broad strategy of the state for increased involvement of citizens. We have had an opportunity to get acquainted with the working process of “Prague 10” municipality which is a clear example of applying the mentioned approaches.

Although “gender budgeting” was never mentioned, a case of “open administration” was clearly in evidence as the municipality applied the principles of “participatory budgeting”, which gave the citizens an opportunity to participate in the process of allocating budget resources. This model allows the population including women to make actual decisions and the municipality is bound to reflect their opinions in the budget. As we were advised in Prague-10 municipality the projects submitted by women are financially sound, supported by the general public and more rational, therefore, major part of the funded projects was submitted by women.

In the example of Poland participatory budgeting means that citizens make decisions that are binding for the local self-government. This means that various administrative bodies of local communities have the power to decide how and where to use their shares of the budget.

It is very important that the local self-government has a commitment to consult with organizations which have competencies in certain issues and for this purpose advisory and initiative groups are created.

In this regard we have to mention initiative of Fund “Sukhumi” - gender “advisory councils” comprising representatives of local self-government bodies, NGOs and society.

This system has ensured successful work of gender advisory councils; however this principle has not been included as binding in the legislation.

As reviewed, the model of “participatory budgeting” gives the population the possibility of making decisions; it is transparent and is based on incorporating citizens' opinions in the budget. Consequently, it contributes to making budget gender-sensitive as women will be also able to participate in this process without limitations. However, it should be remarked that implementation of “participatory budgeting” is only achievable if the local self-government exercises real financial independence.

The following components are necessary to achieve a desired result:

It is essential to have high level of political culture (ability to maintain discussions and reach agreements among the citizens); to organize and manage the process in a proper manner – or to develop appropriate skills of representatives of the local self-government and civil society; to include experts; to disseminate correct information and create adequate expectations in the population; to support the decisions with arguments and to take into account other important details.

## **Monitoring the Process of Decentralization Using Appropriate Tools**

In order to set the criteria for monitoring the process of decentralization, first of all, it is necessary to create real possibilities for the local self-government to realize their duties based on legislative acts:

- Training of state officials should be conducted by a single integrated program which is based on the European experience of governance;
- Legislative procedures have to be revised (the time-frame for the preparation and adoption of the budget revised);
- Financial independence of the local self-government has to be ensured;
- Partnership between the local self-government and population should be established and a consensus on allocation of budget funds should be reached;
- The budget should be prepared with an allowance for gender aspects and should use the methodology of gender budgeting, which is based on popularization of “participatory budgeting” principles and their implementation locally.

Based on the above, the monitoring of gender-sensitive decentralization shall include:

1. Financial review of budget priorities – planning a “participatory budget”;
2. Involvement of the local self-government and population;
3. Achieving agreement as a result of discussions;
4. Accountability of local self-government at all stages of budgeting and its implementation.
  - setting time-frame for monitoring and
  - disseminating monitoring results among general public.

## **Findings and Recommendations on the Process of Gender-Sensitive Decentralization**

Although the Georgian legislation conforms to high European standards

- the mechanisms for implementation of the laws have not been developed yet, which hampers solution of the problems;
  - local municipalities in majority of cases are not prepared to implement the changes to the law as they are not fully informed about the reforms and the ways of their implementation;
  - municipalities do not possess sufficient financial resources to develop and implement gender policies;
- Integration of gender mainstreaming by local self-government bodies requires:
- conducting awareness raising campaign for local self-government as well as general public;
  - conducting educational programs on gender budgeting;
  - studying “participatory budgeting” experience of EU countries and implementing it in municipalities in order to ensure involvement of the general public.

## **References:**

Normative Acts:

Organic law of Georgia, 24 August, 1995

Organic law of Georgia “Local Self-Government Code”, 5 February, 2014;

Organic law of Georgia “On Local Self-Government”, 16 December, 2006

Law of Georgia “Budget Code of Georgia”, 2009

Guiding principles for the organizational set-up of local self-governmental institutions (project publication “Functional analysis of local self-governmental in Georgia”)

EU Country Roadmap for Engagement with Civil Society, 2014-2017 (Approved by Head of Delegation and Heads of EU Member State Embassies in Georgia), 21 July, 2014

Guiding principles of gender equality, 2013

Gender mainstreaming (practical handbook for public officials), 2014, ECMI; UN Women

Participatory budgeting. Georgian young lawyers’ association

European charter on local self-government. Strasbourg, 15 October, 1985 (ratified by the Parliament of Georgia by resolution #515 II, on 26 October, 2004)

“Why decentralization?”- opinion 02.11.2012. Gia Khubua (University of Bamberg , Germany)

Women rights and gender equality, 2016

## **GENDER BUDGETING AT THE LOCAL LEVEL. REALITY AND CHALLENGES IN GEORGIA**

### **Research Summary**

The study “Gender Budgeting at the Local Level – Reality and Challenges in Georgia” was commissioned by Cultural-Humanitarian Fund “Sukhumi” under the project “Learning from Visegrad 4 Experience to Advocate for Equal, Inclusive and Democratic Local Governance at the local level”.

The study aims to assess the reality with gender budgeting at the local level in Georgia and identify existing challenges in order to elaborate recommendations for advocating the promotion of gender mainstreaming in local self-government.

The study uses the method of desk research: legislation and various documents, surveys, reports related to gender equality policy were reviewed and analyzed.

It should be noted that intensive changes, although at a slow pace, can be observed in Georgia in the field of gender equality. This is also true for the case of promoting gender budgeting at central and local levels.

At the policy level, the country has declared that the gender budgeting is an essential mechanism for the implementation of gender equality policies, which ensures fair distribution of state resources, but in practice it cannot be realized in full. The need for implementing gender budgeting is reflected in different national action plans related to gender equality. However, according to the findings of a number of local and international organizations, the work in this direction is not consistent and coordinated. According to the results of state monitoring and information from gender experts, local and international organizations as well as persons responsible for gender issues, it is clear that there are a number of reasons for insufficient progress in promoting gender budgeting: inadequate knowledge of gender issues, lack of funding for conducting gender studies; little opportunity for experience and information sharing; high turnover of the personnel, including those who are responsible for implementing gender policy, in the local self-government bodies; lack of experts of gender budgeting and insufficient resources of the NGOs possessing some expertise for multiplying their experience; low motivation of local self-government officials to consult gender experts and organizations; lack or ambiguity of guidelines from higher authorities; low status and position of gender focal points, which negatively affect their standing and influence on decision-makers and society; lack of methodological and institutional support from the bodies responsible for implementing gender equality policy in the country (for example, Gender Equality Council of the Parliament of Georgia, Inter-Agency Commission, etc.)

Due to the lack of appropriate tools the decisions made by the state often fail to be implemented, for example, this was the case with the decision of the Ministry of Finance which stated that a gender-related indicator should be one of the indicators in the assessment of gender sensitive programmes.

One of potentially effective resources has been neglected: the Governor’s/regional administration, which proved to be quite effective in coordinating other issues, has been overlooked in the chain of implementation of gender policies at the local level.

Due to insufficient qualification and funding, lack of possibilities for improving methodological capacities, Gender Equality Councils, the local institutional tools for gender equality, have not been used in full so far in promoting gender budgeting practices at the local level.



The recommendations of the study include issues for supporting gender budgeting and gender mainstreaming at the local level: as operational responsibilities are spread across the officials at different levels of hierarchy in government structures, special attention should be paid to improving their gender competencies (for example, gender competencies of personnel from financial and legal departments).

Conducting local studies, including studies on gender issues and examining local self-government budgets from a gender perspective are of primary importance. In this regard it is essential to raise the qualification of municipality personnel as well as to maintain close contacts and permanent consultations with NGOs experienced in this field.

After legitimizing local Gender Equality Councils, definitely a positive event, it is essential to strengthen institutional mechanisms for implementation of gender equality in order to ensure that the law is not limited to declaratory effect only. For this purpose the gender equality councils should be empowered institutionally and methodologically, close communication should be maintained with the Gender Equality Council of the Parliament and coordinating function in regional administration bodies should be institutionalized.

The drafts of recent national action plans contain an objective of promoting a platform for cooperation with local municipalities, which is hardly achievable without close cooperation with qualified NGO sector, experts, international donors and civil society groups. Special attention should be paid to the coordinating function of the bodies that bear direct responsibility for implementation of gender sensitive policies at the local level. This especially concerns the Ministry of Regional Development and Infrastructure which, unlike other areas of its activity, fails to perform the leading role in gender policy issues.

It is desirable to create mechanisms for controlling implementation of decisions made by the state, for example, as in the case with the decision of the Ministry of Finance which requires inclusion of gender-related assessment indicators among the assessment indicators for gender sensitive programmes. For this purpose, the principle of program budgeting should be introduced in the municipalities that have not practiced them yet, which would create favorable ground for transition to gender budgeting.

In the process of applying gender budgeting, involvement of civil society sector, NGOs, private sector, community groups, experts and other stakeholders should be ensured. Local NGOs should be allowed to use resources from the central or local government budgets and to participate in the implementation of local social policy and promotion of new services in order to make state social policy more flexible, efficient and gender-responsive.

## I. Introduction

*“At first glance, the federal budget appears to be a gender-neutral policy instrument. However, government spending and tax cuts impact men and women differently because, in general, they occupy different social and economic positions” (Isabella Bakker, Professor of Political Science, York University, Canada)*

For the countries that have declared their strong aspirations towards integration in European institutions, implementation of reforms that would bring them closer to their goals is vitally important. Reforming local self-government in the fields of budget decentralization, delegation of authorities to the territorial units, etc. is among these reforms. For effective reform of local self-government it is essential to take gender factors into consideration, in particular, to apply gender budgeting as one of the tools for implementation of the national gender policy.

This study was carried out by Cultural-Humanitarian Fund “Sukhumi” under the project “Learning from Visegrad 4 Experience to Advocate for Equal, Inclusive and Democratic Local Governance at the local level”.

## II. Research Aim and Methodology

### *Research Aim*

The study aims to assess the situation with gender budgeting at the local level in Georgia and expose existing challenges in order to make recommendations for advocating promotion of gender mainstreaming in local self-governance.

### *Research Methodology*

The study is based the method of desk research: legislation and various documents, surveys, reports related to gender equality policy were reviewed and analyzed.

Key Words: Gender budgeting, local self-governance, gender analysis, equality policy, needs assessment, gender mainstreaming

## III. General Review

### 1. GENDER BUDGETING – THE CONCEPT AND ITS IMPORTANCE

“Gender budgeting is a modern social technology which enables us to implement the principle of differentiated accounting of interests based on social and gender factors in state policy. It implies taking into account gender aspects in budgeting decisions. Gender budgeting is a financial tool for implementing policy of equality”<sup>1</sup>

“Gender budgeting does not imply forming separate budgets for men and women, it is not oriented specifically towards either men or women and it does not require increased funding of women’s programs only. It is a budget focused on establishing social balance in the society through effective allocation of funds”<sup>2</sup>

### 2. THE PROCESS OF PREPARING A GENDER RESPONSIVE BUDGET

The process of preparing a gender responsive budget has three stages:

1. Gender oriented analyses of the budget
2. Setting priorities for allocation of budget resources with consideration of gender aspects;
3. Including gender equality approaches at all stages of budgeting process.

Nowadays more than 90 countries implement various gender initiatives involving civil society, governments and international organizations. The experience of these countries has proved that gender budgeting contributes to improvement of services for citizens, more efficient allocation of budget funds according to the needs of the consumers, economic development of territories and more efficient use of resources.

Organizations working on gender equality issues have established a Directorate for Gender Analysis, which although unable to offer universal solutions in all cases, can identify the main principles of gender analysis.

The target groups for gender budgeting can be women as well as men, or any other groups (for example, persons with disabilities, IDPs, young people, ethnical minorities, single or widowed parents, socially vulnerable persons) depending on the types of gender related problems in that particular area.

### 3. GENDER BUDGETING AS A CONDITION FOR GENDER MAINSTREAMING

“The *European Charter for Equality of Women and Men in Local Life*” stresses the importance of integration of gender perspective in all activities of local and regional authorities as an indispensable condition for promoting equality between men and women.

“The gender perspective must be taken into account in the drafting of policies, methods and instruments which affect the daily life of the local population – for example, through the use of “gender mainstreaming” and “gender budgeting” techniques. To this end, women’s experiences in local life, including their living and working conditions, must be analyzed and taken into account”<sup>3</sup>

The document defines **Gender Mainstreaming and Gender Budgeting**: “Gender Mainstreaming is a strategy for making the concerns and experiences of women as well as of men an integral part of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres, so that women and men benefit equally, and inequality is not perpetuated.”

“Gender budgeting is an application of gender mainstreaming in the budgetary process. It means a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality”.

These mechanisms are oriented towards incorporating interests of different groups of citizens in the process of planning and implementation of the state budget.

Beijing Declaration and platform for action (article 346) states that “Governments should make efforts to systematically review how women benefit from public sector expenditures and adjust budgets to ensure equality of access to public sector expenditures”.

Gender budgeting, as a mechanism of administration, first of all, can be applied in the fields of national and local budgets, state insurance funds and, last but not least, state support of social services offered by NGO sector, which is often ignored as a part of gender budgeting.

1 Charita Jashi, *Gender Budgeting/ Seminar Proceedings Tbilisi, 2004*

2 *Increasing Women’s Political Participation in Georgia, Collection of expert analysis papers prepared by Netherlands Institute of Multiparty Democracy with the financial support of Canada Fund For Local Initiatives, 2013.*

3 Source – “The European Charter for Equality of Women and Men in Local Life” Council of European Municipalities and Regions (CEMR). [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte\\_egalite\\_geo.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte_egalite_geo.pdf). Last accessed 31.08 2017)

In fact, gender budgeting is an instrument of the government for effective implementation of gender approaches in all fields of economic and social life and fair allocation of budget resources not only for men and women but also other vulnerable groups of population, such as children, pensioners, etc.

#### 4. RESPONSIBILITY FOR GENDER BUDGETING

In developed democracies gender budgeting is the responsibility of authorities that on their own initiative can plan the budget and accept the proposals from civil society. The authorities can make decisions, consult with external experts or civil society groups experienced in gender issues. In Europe public sector, women's organizations and social partnership organizations play an important role through contributing to awareness raising, promoting women's increased economic influence and their full involvement in governance.

Various studies conducted in Georgia have demonstrated that *“Unlike other areas and branches of government, local government is more advanced when dealing with public participation, since for central public institutions there is no single set of regulations about citizen participation”*<sup>1</sup>.

It is believed that activating local budgets through decentralization would contribute to more efficient social protection of the citizens as funding social activities from local budgets is less bureaucratic and better targeted.

## IV. The Study

### Legal and Political Framework for Promoting Gender Equality in Georgia

Georgia has been an independent state for 26 years. The country has declared the will to build a democratic and socially equal society and to support gender equality. However, the ongoing social and political changes with nominal involvement of women still cannot ensure full realization of democratic values. At the moment gender budgeting can be seen as one of the instruments that are directly related to Georgia's international commitments for ensuring gender equality and improving conditions for women.

Within international community Georgia is considered as a “young democracy”. Georgia ranks 81 in the Democracy Index and is classified as “transitional/hybrid regime”<sup>2</sup>

The Constitution of Georgia and other legislative documents makes provisions for ensuring gender equality and inadmissibility of discrimination.

Georgia is a participant of the 1995 Beijing Fourth World Conference on Women and its Platform for Action; the country has signed UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW), which still remains the most comprehensive and precise international document for development of gender policies in the country.

Georgia has also adopted a number of strategic documents related with gender equality, including: “European Neighbourhood Policy Action Plan for 2006-2011” and National Action Plans on Women, Peace and Security (first adopted in 2011) for implementation of UN Security Council resolutions # 1325, 1820, 1888, 1889 and 1960. These plans aim to involve women in peace building, conflict resolution and protection of conflict-affected population. The draft of 2018-2020 National Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security for the first time views local self-government as an independent actor in integration of gender perspectives at the local level, which is a positive step forward.

It should be noted that gender equality agenda is one of the cornerstones of Georgia-EU relations. “Association Agenda between the EU and Georgia” includes an article on “equal treatment” which provides directives for enhancing gender equality.

The Law of Georgia on Gender Equality adopted in 2010 defines gender equality as “a part of human rights which implies equal rights and duties, responsibilities and equal participation of men and women in all spheres of personal and public life”.

Chapter III of the Law is dedicated to establishing institutional mechanisms for monitoring protection of gender equality.

The Parliament of Georgia and Gender Equality Council are the principal regulatory bodies in the field of gender equality. The latter is a principal body responsible for monitoring the implementation of gender equality action plan.

<sup>1</sup> *Assessment of Citizen Engagement Practices in the Municipalities of Batumi, Kutaisi and Akhaltsikhe, IDFI, Tbilisi, 2017.*

<sup>2</sup> *Participatory budgeting, Georgian Young Lawyers' Association, 2016, p5*

The Law on Gender Equality also makes provisions for involvement of local self-government bodies in protecting and ensuring gender equality. According to article 13 of the Law “Local self-government bodies shall develop and carry out activities to ensure detection and elimination of discrimination locally.”<sup>1</sup>

According to article 14 of the Georgia’s Law on Gender Equality “The Public Defender of Georgia, within the scope of his/her authority, shall monitor the protection of gender equality and provide appropriate response in cases of violation”, which will be reflected in the periodic reports of the Public Defender on “Women’s Rights and Gender Equality”

There is no specific national legislation in Georgia regarding citizens’ involvement “Currently, the Constitution of Georgia does not have explicit guarantees for public participation... there are no specific indications about the right to participate in the decision-making process”.<sup>2</sup>

A few years ago the Government of Georgia adopted the “Policy Planning System Reform Strategy: 2015-2017”,<sup>3</sup> in which there is little emphasis on gender attitudes, gender needs and gender budgeting.

The Local Self-Government Code adopted in 2014 contains a chapter which stipulates the obligations of municipal public institutions to ensure citizens’ involvement in local self-governance and also defines specific actions for that purpose. According to article 85 of the Code, the forms of citizen participation in the exercise of local self-government shall be: a general Assembly of a settlement; a petition; the council of civil advisors; participation in the sessions of the municipality Sakrebulo and the sessions of its commission.

“The changes of July, 2015 to the local self-government code has improved considerably the legislative framework for involvement of the society on the local level. As for today legislative framework for citizens’ involvement on the the local level is better than the standard on the central level”<sup>4</sup>.

According to research published by the Council of Europe in 2016, “Georgian local structural units have the task of developing policy and strategic documents; however, they do not have dedicated staff for ensuring citizens’ engagement. No regular trainings are provided in this regard for local government officials”.<sup>5</sup>

The study commissioned by the Open Society Georgia Foundation demonstrates that citizen participation was relatively low at the time of conducting the survey, with around 20% of the interviewed individuals using some forms of public engagement. The highest numbers of active and participating individuals come from Tbilisi and rural areas of Georgia. Roughly 12-15% were informed about the budgetary process.<sup>6</sup>

## Gender Budgeting and Georgia

For the purpose of establishing favourable political environment, in 2014 the Parliament of Georgia adopted the National Action Plan for the Implementation of Gender Equality Policy. Enhancing gender equality at the local self-government level was among its priorities and “taking into consideration the gender aspects in local self-government policies” was declared as a strategic goal.<sup>7</sup>

According to the Progress Report on National Acton Plan of 2014-2016 for the Implementation of Gender Equality Policy in Georgia “The provisions, related to the gender budget, have not been fulfilled; according to the above provisions, the gender aspects had to be considered in the draft budgets for the state and local self-governance units (plan: 1.5)”<sup>8</sup>

After 2012 parliamentary elections, local self-government reform, in which participatory budgeting was one of the most important issues, was declared among the priorities of the new government. Participatory budgeting can be viewed as a form of gender budgeting as they are based on almost identical principles.

1 The law of Georgia on Gender Equality <http://codex.ge/1070>

2 Source - study “Assessment of Citizen Engagement Practices in the Municipalities of Batumi, Kutaisi and Akhaltsikhe”, pp.5,6.

3 Source – Decree#427 of the Government of Georgia on adoption of “Public Administration Reform Roadmap 2020” and “Policy Planning System Reform Strategy: 2015-2017” 19 August, 2015

4 Source - study “Assessment of Citizen Engagement Practices in the Municipalities of Batumi, Kutaisi and Akhaltsikhe”, p.8

5 Civil Participation in Decision Making in the Eastern Partnership Countries, Part 1: Laws and procedures, p66. European Council, Strasbourg, France, May, 2016.

6 Ibid, p 5

7 Source – Opinions of the Parliamentary Budget Office of Georgia on consideration of gender aspects in the draft law of Georgia “On the 2016 State Budget of Georgia”, 2015 p.6 .

8 Implementation of Gender Equality Policy in Georgia “2016 Progress Report on National Acton Plan of 2014-2016 for the Implementation of Gender Equality Policy in Georgia”, 2017, Tbilisi [http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/69631/Gender\\_Equality\\_NAP\\_report-2016\\_GEO\\_19052017](http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/69631/Gender_Equality_NAP_report-2016_GEO_19052017)

The budgeting process involves a 2-year cycle which starts 10 months before the fiscal year (March 1) by preparing a draft budget and lasts till May 1 of the year following the fiscal year when the report on budget execution is approved.<sup>1</sup>

The budgeting process consists of several stages from preparation to its execution and citizens have a chance to be involved in and monitor each stage of the process.

In 2013 the gender equality department was established within the Office of the Public Defender which prepares reports on women's rights and gender equality in Georgia based on the assessment of specific socio-economic indicators. In fact, it can be said that collecting data segregated by gender, is gradually, albeit rather slowly, becoming a common practice in Georgia.

**Statistical Data** – it is noteworthy that National Statistics office of Georgia collects gender statistics.

In order to elaborate national gender equality policy and to promote its implementation, the decree of the Parliament of Georgia of 24.01.2014 on “Adoption of the National Action Plan of 2014-2016 for the Implementation of Gender Equality Policy in Georgia” included consideration of gender equality aspects in planning the state budget among the measures under the first group of priorities. According to the decree “at the stage of planning the state budget, spending institutions should ensure consideration of gender aspects based on the specific character of the programmes and in accordance with needs”<sup>2</sup>.

It should be noted that the decree of 14 August, 2015 of the Minister of Finance on “Adoption of the Methodology of Programme Budgeting” was an important step for consideration of gender equality aspects in planning the state budget. The decree acknowledged the importance to focus on the identification of gender sensitive programs and on the consideration of gender aspects in the evaluation indicators for such programmes<sup>3</sup>. Unfortunately, this approach was implemented in only a few municipalities.

## Experience of Gender Budgeting at the Local Level in Georgia

In the last two decades a number of efforts have been made to implement gender budgeting practices in Georgia. These efforts have been initiated, as a rule, by civil society organizations. In most of the cases these have been information campaigns and educational events supported by international donor organizations. There have been attempts to carry out a gender analysis of the budget and to integrate gender initiatives in the budgets and programmes at different levels.

“Gender Budget Initiative in Georgia” – a component of UNDP and SIDA joint project was the first attempt in Georgian reality to perform gender analysis of Georgian state budget, education and social spheres.

It has to be noted that the process of creating institutional basis for ensuring gender equality has been carried out at the local level as well.

In particular, establishment of offices of gender issues was initiated in 4 district administrations (Mtskheta, Dusheti, Chokhatauri, Akhaltsikhe) under the project “Active Women for Change” implemented by “International Centre for Women's Education and Information” with the support of the British Embassy and OSCE. This was the first case of creating a special structure working on gender issues within the local self-government bodies in Georgia.

However, in practice the responsibilities of those offices were disproportionate to the status and qualifications of the personnel and hardly comprehensible for local self-government authorities.

Periodically, the Gender Equality Council of the Parliament made certain efforts to integrate gender aspects in the state governance at all levels, increase gender responsibility in the process of budgeting and take into consideration gender indicators in the budget execution reports. However, these efforts were not been supported by the government bodies. Information segregated by gender was not available at the ministries and state institutions for a long time.

<sup>1</sup> Citizen Participation in Local Self-Government Budgeting, International Centre for Civic Culture, Tbilisi, 2010, p 49.

<sup>2</sup> Source – Opinions of the Parliamentary Budget Office of Georgia on consideration of gender aspects in the draft law of Georgia “On the 2016 State Budget of Georgia”, 2015 p.8

[http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/54537/2016\\_%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1\\_%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%AF%E1%83%94%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A1\\_%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98\\_%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%98](http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/54537/2016_%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%AF%E1%83%94%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98_%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%98)

<sup>3</sup> Ibid

However, unlike the central level where the indifference of state officials was evident and hampered mainstreaming of the gender budget, work at the municipality level was more successful. The work with Rustavi municipality was especially interesting. Based on the European experience and with the support of the local self-government several interesting initiatives were implemented by the city municipality. This pilot project can still serve as a model for implementing gender mainstreaming at the local level.

So far “gender budgeting initiatives have been supported by international organizations only. The same trend continues until today”.<sup>1</sup>

## **Local Gender Councils – Joint Effort of Civil Society and Local Self-government Bodies for Promoting Gender Budgeting**

A women’s NGO - Fund “Sukhumi” has acquired considerable experience in gender budgeting at the local level. A project funded by UN Women Fund and US Department of State created a favorable ground in 4 municipalities for realizing the importance of gender budgeting, introducing the practice of needs assessment, preparing recommendations/programmes for reflecting gender aspects in the budget and advocacy. According to the UN Women annual report: “In 2014, Fund Sukhumi, an FGE-assisted grantee, invited her to become a member of one of three Gender Advisory Councils in the municipalities of Kutaisi, Ozurgeti and Senaki. The councils comprise representatives from local government, NGOs, internally displaced people, journalists and community leaders. Members learn about gender mainstreaming and gender-responsive budgeting, and collaborate with community members on gender needs assessments and policy recommendations to solve pressing local issues. “[As a member of the council] I suddenly realized my responsibility.” Some 30 council recommendations have been integrated into local budgets, plans and municipal services. Each municipality now has a Gender Action Plan with an allocated budget, which increased by as much as 50 percent in 2016 over the previous year. Perhaps most importantly, the national Government has amended the Organic Law on Local Self-Government to stipulate the establishment of Gender Advisory Councils in every municipality”.<sup>2</sup>

The project implemented by Fund “Sukhumi” which established and supported pilot Gender Advisory Councils in four districts (Kutaisi, Batumi, Senaki and Ozurgeti) was a clear illustration of the importance and benefits of including gender aspects in local policies and practices.

On the basis of the councils, a network of Gender Equality Councils was established which participated in reviewing action plan for the implementation of gender legislation and provided recommendations. The network succeeded in initiating meetings among the Gender Equality Council of the Parliament and municipal Gender Advisory Councils which were highly appreciated as creation of space for constructive dialogue between the central and local legislative authorities. The materials of the meetings were reflected in the 2014 report of the Gender Equality Council of the Parliament<sup>3</sup> which highlighted that the aim of creation of the councils was “to support establishing institutional mechanisms promoting gender policy, improve social and economic conditions and enhance political engagement of women”. According to the report “the meeting aimed at exchanging information and experience and improving coordination among Gender Equality Council of the Parliament and local Gender Advisory Councils”. The information about gender responsive budget initiatives was shared within the network.

The successful practice of Gender Advisory Councils contributed to promoting the final goal of the project, adopting legislative changes establishing an institutional mechanism for gender equality, in which Fund “Sukhumi” was actively involved together with other partner NGOs.

1 Source - Increasing Women’s Political Participation in Georgia, Collection of expert analysis papers p. 122 <http://sapari.ge/wp-content/uploads/2016/05/qalta-chartulobis-gazliereba.pdf>

2 [http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/fge-2016-annual-report\\_en.pdf?la=en&vs=3807](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/fge-2016-annual-report_en.pdf?la=en&vs=3807), p41.

3 Source - [http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/44960/%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98\\_%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%AC%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1\\_%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%AD%E1%83%9D%E1%83%A1\\_%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98\\_2014](http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/44960/%E1%83%92%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98_%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%AC%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1_%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%91%E1%83%AD%E1%83%9D%E1%83%A1_%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98_2014), p 11

## Local Institutional Mechanism of Gender Equality as a Tool for Implementing Gender Budgeting

A working group of local NGOs and experts supported by OXFAM designed a legislative initiative which was adopted in April 2017 and made it obligatory to establish an institutionalized unit for gender equality at the local level. As of today, more than 30 Gender Equality Councils operate in local self-governments of Georgia. According to their regulations, they bear the responsibility for promoting gender budgeting and taking measures for its implementation. Some of them have developed a gender strategy which sets gender budgeting as a strategic priority. According to the decree on “Adopting Gender Strategy for the Municipality of Tbilisi”<sup>1</sup> the priorities of the strategy include: a) gender budgeting “which implies planning gender responsive municipal budget reflecting needs of gender groups”

Gender Equality Councils created in local municipalities work on the action plans which include gender budgeting as the most important component: “Gender budgeting: Analysis of social programmes and developing recommendations in the process of planning the budget of local self-government units; To be implemented by Municipality Gangeoba and Municipality Sakrebulo”. However, in all fairness, they are not fully aware of the idea of gender budgeting; many of them still think that a gender neutral budget “reflects everyone’s interests equally” and they fail to understand gender differences and importance of gender needs assessment.

Women’s groups always stress the role of gender equality councils in promoting gender budgeting at the local level which was reflected in conducted studies: “Supporting the principle of gender budgeting and implementation of programs based on research should become cornerstones of the activities of the councils”.<sup>2</sup>

### ***Civic Engagement of the Project “Women for Equality, Peace and Development” in the Process of Gender Budgeting***

Other local NGOs have carried out activities to promote gender budgeting. In 2013-2015 UN Women implemented a project in Samegrelo, Imereti, Lower Kartli and Shida Kartli regions funded by the Embassy of Norway. OXFAM and UNDP funded a project in 11 municipalities of Georgia implemented by UN Women and its partner organizations – Women’s Information Centre and Fund “Taso”. The project objectives included bringing services closer to people (One-Stop-Shop) and making local planning and budgeting more gender sensitive (Gender Responsive Working Groups), to creating conditions for more gender equal communities (Local Gender Equality Councils).

Community committees for gender sensitive budgeting were established (Zugdidi, Sachkhere, Marneuli, Gori, Tetrtskaro municipalities). According to the project participants “the Gender Budget Committee is extremely useful to us: their advocacy led to many positive changes in our community”.<sup>3</sup> International organizations and the Gender equality Council of the Parliament gave high praise to the project for promoting gender issues in the process of planning and implementing the budget.

### ***Participatory Budgeting as a Type of Gender Responsive Budgeting***

Participatory budgeting is another example of a process promoting gender budgeting which has been implemented in 11 districts of Georgia in recent years. It has created an excellent precedent of civil engagement and democratic governance, which are also principles of gender budgeting. However, although the majority of the projects implemented in the municipalities are gender-oriented, gender markers were not used in the selection process and unlike European practices, gender characteristics of the participants and other social statistical data were not studied.

This issue is emphasized in the study “Participatory Budgeting”. It recommends the “inclusion of gender responsive budget elements” in the process of participatory budgeting: “It is important to pay more attention to reflecting principles of gender equality in the national policy documents and in local budgeting decisions. More resources should be dedicated to promotion of the methodology of gender budgeting and its implementation at local levels”<sup>4</sup>.

1 2017-2020 Decree of Municipality Sakrebulo, 03/02/2017, webpage, 07/02/2017  
Registration code 010260040.35.101.016363.

2 Study of Women’s Needs in Imereti Region, commissioned by “Local Democracy Agency – Georgia” 2017, carried out by Women’s Fund “Sukhumi”, p 56. <https://issuu.com/nino5/docs/dc5b9cdd9b3f69>,

3 Internet article “Gender Sensitive Local Governments” <http://georgia.unwomen.org/ka/news/stories/2015/10/gender-sensitive-local-governments>

4 Study “Participatory Budgeting”.

## Social Inclusion Projects for Promoting Long-term Social Services

Gender budgeting requires allocation of resources according to the needs of vulnerable groups which requires qualified study of the needs and prioritization of identified problems, active involvement of citizens' groups in introduction of long-term local services. In this respect remarkable outcomes were achieved by international organization "People In Need" in partnership with local NGOs ("Tanaziari", "Fund Sukhumi", "Centre Abkhazeti", "Tkibuli Development Fund").

Local social strategies and action plans promote social inclusion of vulnerable groups, services tailored to the identified needs, governance based on transparency, accountability and active involvement of citizens, creation of local database and monitoring of budget programmes, including monitoring using gender markers. They follow the general principles of gender budgeting and by initiating issues of social justice, care for vulnerable groups, development of long-term services and needs-based allocation of resources they greatly contribute to gender mainstreaming at the local level.

A remarkable case of gender mainstreaming was demonstrated by a NNLE of Terjola Municipality working on the issues of youth. By submitting proposals which are based on needs assessment, gender analysis of implemented budgetary programmes and studying their impact it creates the precedent of applying gender budgeting elements in the municipality. The youth is a part of gender agenda; responding to their needs and using their resources is important for social and economic development of the region and for promotion of gender perspective.

It is believed that gender analysis of the budget based on gender aspects is crucial in the process of gender budgeting.

Unfortunately, there is very little practice of budget gender analysis in Georgia. According to the rare studies that do exist "the local budget does not offer gender-specific breakdown of the budget for programmes in the social sphere, gender indicators are not identified within its format"<sup>1</sup>.

There have been attempts of gender analysis by local civil society organizations and their efforts are highly appreciated by experts as they allow the municipalities to receive information needed for implementing gender budgeting principles in the conditions of scarce material and methodological resources. "*The budgeting processes in the municipalities need to incorporate elements of gender analysis. Such an approach will contribute to the structural improvement of local budgets by ensuring fairness in funding the priorities of women and men and different groups of the society*"<sup>2</sup>.

The efforts of women's NGO Fund "Sukhumi" have contributed to practicing gender analysis of budgets at the local levels. With participation of the local authorities, experts and civil society representatives gender analyses were carried out for Kutaisi, Batumi, Ozurgeti, Senaki local budgets in order to identify how they responded to the different needs of men and women, how they focused on the improvement of conditions of vulnerable groups.

Municipal documents on social priorities demonstrate that gender budgeting at the local level still remains mainly an empty rhetoric as they do not reflect gender sensitive issues and fail to provide mechanisms for reducing gender disproportion. Moreover, they do not even use the term "gender" while the regulations adopted by municipal gender equality councils, gender policies and action plans declare gender budgeting as a local priority.

The current situation with gender budgeting, future prospects and in general, challenges related to gender equality policy implementation at the local level were among the topics of the series of meetings organized by Fund "Sukhumi" in 2017 with participation of local authorities responsible for gender policies, Sakrebulo members and local NGOs. (Representatives of 21 municipalities, civil activists and experts, approximately 151 participants in total, took part in the series of meetings). The following drawbacks in implementation of gender policies were identified: little coordination and insufficient institutional development; neglecting importance of information exchange and experience sharing; lack of consultations with experienced NGOs; topic remaining unpopular with local officials; practice when gender mainstreaming depends on the will of local authorities only while local gender advisors bear high responsibility incompatible with their low status and have ambiguous mandate for administering gender issues.

### State Support for Provision of Social Services by NGOs as Part of Gender Budgeting

Alongside with local self-government, civil society groups, private sector and of course, NGOs can be viewed as important actors in the process of implementation of gender budgeting as they possess sufficient

1 Source – *Gender Analysis of Zugdidi Municipality Budget for 2015*, Mikheil Tokmazishvili, p.20

2 Study: Integrating gender needs of Kutaisi, Senaki, Ozurgeti civil groups in local budgets, Cultural-humanitarian fund "Sukhumi", June, 2015 <http://fsokhumi.ge/images/2016/28.01-28.02/Publik/Down/GE.PDF>



qualifications and resources to offer adequate social services to the population and even to provide services locally that cannot be provided by the local self-government due to a variety of reasons. Unfortunately, this is not the attitude we observe in reality.

Outsourcing of social services is not a common practice in Georgia, although this would mean effective use of resources and time by contracting out services to other suppliers, in this case, to qualified NGOs. Practice of outsourcing certain services by government to NGOs, for example, needs assessments, consultation services, supporting small entrepreneurship, etc., can be observed, as mentioned above, in its rudimentary form only in some municipalities. For example, local budget of Zugdidi municipality contains a special article allowing local NGOs to participate in grants competitions and implement various social programmes targeting vulnerable population. Despite considerable efforts from local NGOs, they have very limited access to the local or central budget resources for implementation of social policies, which indicates the inefficiency of state social policy.

## V. Findings and General Recommendations

### Findings

Despite the considerable progress in gender equality legislation and policy development in Georgia, challenges related to their implementation and their impact on the society still remain.

There is a number of policies and laws containing provisions related to gender equality but most of them have not been implemented; there is a lack of clear delegation of authorities and roles for their implementation; gender equality provisions are not supported with time-bound objectives, baseline and performance indicators; no tools for monitoring and reporting are provided; there is a lack of budget funding and over-dependence on donor funding.

Despite some progress in recent years, data collection and processing are still not segregated by gender in many municipalities.

It is remarkable that in many municipalities gender problems are linked with social rather than economic problems. In budget concept economic issues are presented as of minor importance as confirmed by limited resources allocated to these issues, ambiguous economic policies and ignoring gender issues in the documents of municipal priorities. Importance of implementation of long-term socio-economic programmes based on the identified gender needs of the population, which is an important component of gender budgeting, is not understood in full.

Gender issues are mainly integrated in family social protection programmes which lack orientation towards specific goals. The format of the budget requires serious improvement in terms of clarifying gender indicators so as to make it more understandable from gender perspective. This is easier in the case of programme budgeting which is practiced by only a few municipalities, but even if this tool is applied, ambiguous goals and objectives and indicators are the common drawback.

Although everyone agrees that gender-disaggregated data is essential in gender budgeting, it is available only in very few cases. The municipalities do not fully realize the importance of the data disaggregated by sex or other social factors.

Some of the gender equality councils have substantial potential and they can play an important role in promoting gender budgeting; some of them try to deal with the challenges by collaboration with partner NGOs. The main challenges for these institutions are related to insufficient financial and methodological resources for performing their functions. There are no legally or politically binding regulations to provide financial resources for the councils and it depends solely on the will of local authorities.

As for the NGOs interested in this topic, the majority of them rely on international donor funding.

**It is evident that large-scale gender budgeting practices are implemented at a slow pace because the local self-government authorities do not view gender budgeting as an effective tool for institutionalization of gender aspects in the budgets, which would focus on gender inequality problems. They do not see its potential for initiating positive changes in legislation and policy by making them gender-responsive.**

There is still no awareness that implementation of gender budgeting at the local level would strengthen the civil society and involve them more in administration processes, although all agree on the importance of involving the local social groups in self-governance. In other words, gender budgeting is not viewed as an

instrument for reducing inequalities and fair allocation of the resources in the society. Still there is a lot of talk about gender budgeting but fewer real activities.

One of the challenges for gender budgeting is related to the lack of impact assessment of local programmes which would provide a basis for prioritization of problems, rational use of resources, fair allocation of the funds and achieving social balance.

## Recommendations

**Based on the study the following recommendations can be outlined for implementation of gender budgeting locally as a prerequisite for gender mainstreaming:**

— For the implementation of gender budgeting, the impact on men and women of any activity, at all levels - legislative, policy or programme - and in all fields, should be assessed. While implementing gender budgeting, the experts should focus on reducing gender inequality and on studying the reasons for these inequalities and disproportions;

— Equal engagement of men and women and different gender groups in local self-governance on the different stages of gender budgeting is a prerequisite for the success of gender budgeting. Therefore, specific activities and policies for maintaining gender balance should be implemented;

— Civil engagement can be viewed as a prerequisite to gender budgeting. This is true for all stages of gender budgeting: planning, implementation and reporting. The mechanisms of civil engagement should obtain strong state support.

— According to the current legislation the local self-government is authorized to spend 1% of salary funds on educational activities aiming at improving the skills of local officials. The local self-government is recommended to spend part of these funds on developing gender competences of the local officials, including in the issues related to gender budgeting;

— As officials of different levels in state organizational structure are responsible for operations in different fields (for example, financial, legal departments), special attention should be paid to building their gender competencies;

— Implementation of needs assessment, study of local self-government budget in terms of the gender-responsiveness of the draft budget is of primary importance; it is essential to maintain close links and regular consultations with qualified NGOs and experts;

— Municipal and village local self-governments should support gender advisors or gender focal points and promote their initiatives related to gender equality. The advisors should try to increase gender policy awareness of the society in order to ensure their involvement in locally implemented programmes, gender budgeting, prioritizing the issues, etc.;

— After legitimizing local Gender Equality Councils, definitely a positive event, it is essential to strengthen institutional mechanisms for implementing gender equality in order to ensure that the law has more than only a declaratory effect. For this purpose the Gender Equality Councils should be empowered institutionally and methodologically, close communication should be maintained with the Gender Equality Council of the Parliament and coordinating function in regional administration bodies should be institutionalized;

— Recent national action plans set an objective of promoting a platform for cooperation with local municipalities, which is hardly achievable without close cooperation with qualified NGO sector, experts, international donors and civil society groups. Special attention should be paid to the coordination function of the bodies that bear direct responsibility for the implementation of gender sensitive policies at the local level, especially to the Ministry of Regional Development and Infrastructure which, unlike in other areas of its activity, fails to perform the leading role in gender policy issues;

— It is advisable to revise budgeting procedures. The timeframe for publishing the draft budget for public discussion should be set. Also the budget code should make provisions for public involvement in developing the document of priorities. It should reflect gender aspects, as the means of reflecting interests of vulnerable groups of the population, with more confidence.

— It is desirable to create mechanisms for controlling implementation of decisions made by the state, as in the case with the decision of the Ministry of Finance which stated that a gender-related indicator should be one of the indicators in the assessment of gender sensitive programmes. For this purpose, the principle

of programme budgeting should be introduced in the municipalities that have not practiced them yet, which would create favorable ground for transition to gender budgeting.

— The local NGOs should be allowed to use the resources of the central or local government budgets and to participate in the implementation of local social policy in order to make state social policy more efficient

— The local self-government should use its resources to create gender disaggregated data base that would include demographic data, information on the qualifications and education of the unemployed, workforce demand, other types of social information, etc. Gender analysis of the budget in municipalities will become feasible only after collection and systematization of primary gender data and developing gender database which will lay the foundation for creating gender-responsive budget mechanisms and tools.

## References

Charita Jashi, Gender Budgeting/ Seminar Proceedings, Tbilisi, 2004

Increasing Women's Political Participation in Georgia, Collection of expert analysis papers prepared by Netherlands Institute of Multiparty Democracy with the financial support of Canada Fund For Local Initiatives, 2013.

Source "The European Charter for Equality of Women and Men in Local Life" Council of European Municipalities and Regions (CEMR).

Assessment of Citizen Engagement Practices in the Municipalities of Batumi, Kutaisi and Akhaltsikhe, IDFI, Tbilisi, 2017

Participatory budgeting, Georgian Young Lawyers' Association 2016.

Civil Participation in Decision Making in the Eastern Partnership Countries, Part 1: Laws and procedures, p66. European Council, Strasbourg, France, May, 2016

Opinions of the Parliamentary Budget Office of Georgia on consideration of gender aspects in the draft law of Georgia "On the 2016 State Budget of Georgia", 2015

Implementatin of gender equality policy in Georgia "2016 Progress Report on National Acton Plan of 2014-2016 for the Implementation of Gender Equality Policy in Georgia",

Citizens' participation in budgeting process of the local self-government, International Centre for Civic Culture, Tbilisi, 2010 p.49

Gender and Politics, Tbilisi, 2006

Increasing Women's Political Participation in Georgia, Collection of expert analysis papers

[http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/fge-2016-annual-report\\_en.pdf?la=en&vs=3807](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/fge-2016-annual-report_en.pdf?la=en&vs=3807)

2017-2020 decree of municipality Sakrebulo, 03/02/2017, webpage, 07/02/2017

Registration code 010260040.35.101.016363.2017-2020

Gender Analysis of Zugdidi municipality budget for 2015, Mikheil Tokmazishvili

Annual Report of UN Women, 2013-2014; available at:

<http://georgia.unwomen.org/~media/58ED9AE6A3B544149C9DEFA302CC9884.ashx>

Women's Rights Evidence-based Advocacy Manual| UN Women available at: <http://georgia.unwomen.org/~media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2014/womens%20rights%20evidence%20based%20advocacy%20manual%20geo.pdf>

Study of Women's Need in Imereti Region, commissioned by "Local Democracy Agency – Georgia" 2017 , carried out by Women's Fund "Sukhumi"

Opinions of the Parliamentary Budget Office of Georgia on consideration of gender aspects in the draft law of Georgia "On the 2016 State Budget of Georgia", 2015 [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)

Implementatin of Gender Equality Policy in Georgia "2016 Progress Report on National Acton Plan of 2014-2016 for the Implementation of Gender Equality Policy in Georgia", Report for 2015

Report of Gender Equality Council of the Parliament of Georgia, Septeber, 2013- December, 2014

## **GENDER EQUALITY IN GEORGIA: A REVIEW OF COMMITMENTS AND PROGRESS UNDER THE EU-GEORGIA ASSOCIATION AGREEMENT**

### **Introduction**

In June 2014 the EU and Georgia signed an Association Agreement to significantly deepen political and economic ties. The EU-Georgia Association Agenda for 2014-2016 was developed to facilitate implementation of the Association Agreement/Deep and Comprehensive Free Trade Agreement. As part of these agreements, Georgia pledged to ensure gender equality and equal treatment in political, social and economic life as a crucial feature for building a democratic society and an essential precondition for equitable and inclusive sustainable development. The Association Agreement is a binding legal instrument which reaffirms the European identity of Georgia and its strategic policy priority to develop closer ties with the EU. It promotes people-to-people communication and cooperation and sets the European values and standards that need to be integrated into daily social, political and economic life.

The signing of the Association Agreement was an important milestone in Georgia's ongoing integration with Europe that started with the collapse of the Soviet Union. EU integration has been on the top of the agenda for the government of Georgia ever since. There is a broad support to the EU integration among the Georgian population. According to a recent NDI poll, 80 percent of the population supports Georgia's EU integration which shows increasing trend compared to 72 percent in 2016.<sup>1</sup> It is notable that despite bitter rivalries and numerous disagreements between the ruling party and the opposition, the EU integration has remained a dominant foreign policy priority, on which all major political forces in Georgia have a consensus.

Georgia's approximation with Europe is not without its difficulties. After the signing of the Association Agreement, which was one of the major achievements in Georgia's Euro-Atlantic aspirations, there is much to be done to move toward the important stage of proper implementation of the agreement. This requires the commitment of the government to plan and undertake comprehensive reforms in different sectors to comply with the European standards.

Georgian officials have been vocal in their assurances of adherence to a timely implementation of measures for the approximation of Georgian legislation with the European standards. The government committed to undertake significant reforms aimed at establishing a framework for the implementation of obligations under the Association Agreement, reflected in the EU-Georgia National Action Plans (NAPs).

This paper explores the on-going processes, challenges and achievements fulfilled through the implementation of the Agenda and National Action Plans pertaining to the gender equality and equal treatment clause of the agreement. Three major directions under this topic will be studied:

- Enhancing gender equality and ensuring equal treatment for women and men in social, political and economic life;
- Approximating the European standards as regards to health and safety rules, rules on the protection of maternity, reconciliation of parental and professional responsibilities as envisaged by the Association Agreement;
- Strengthening the implementation of legislation against domestic violence, including awareness-raising of the general population and of specific professional groups, such as the police, in particular in rural and minority areas; increasing the access of victims to counseling services and shelters.

---

<sup>1</sup> Press Release, NDI Poll: Georgian increasingly support EU and Euro-Atlantic Aspiration, May, 2017 available at [https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release\\_April%202017\\_Foreign%20Affairs\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release_April%202017_Foreign%20Affairs_ENG.pdf)

## Methodology

The paper aims to offer an alternative analysis of implementation of the Association Agreement regarding the issue of Equal treatment. The intention is to reveal the progress achieved in planning, implementing and enforcing provisions of the agreement in this area. Furthermore, the paper attempts to identify challenges and discrepancies in the Action Plan.

Equal treatment is a new direction in EU-Georgia relations. Unlike other sections of the Association Agreement that had been topics for discussions and implementation under the European Neighbourhood Policy (ENP), the Government of Georgia (GoG) elaborated the NAP activities focusing on equal treatment for the first time. For this reason, an assessment of the content of the NAPs is in itself important in addition to the assessment of the implementation process.

The Association Agenda outlines three major directions under the equal treatment section:

- 1) Enhancement of gender equality in social, political and economic life;
- 2) Approximation of health and safety regulations to European standards;
- 3) Strengthening the implementation of legislation regarding domestic violence, awareness-raising and increased access of victims to counseling.

With respect to these three directions, the paper aims to provide a brief overview of the context and women's political, economic and social situation in Georgia; review the 2016-2017 action plans, assess the overall quality and determine whether the activities match the relevant goals set out in the Association Agenda; and assess the implementation of the action plans in selected specific areas. Finally, the paper draws policy recommendations for the national and international actors.

This report is based on review of political and legal documents, official reports on implementation of the NAPs, other analytical papers compiled by international and domestic organizations, as well as news articles. Thus, the report represents an alternative source of information regarding the process of implementation of the EU-Georgia Association Agreement in the above-mentioned three directions.

## Chapter 1. Women in Social, Political and Economic Life in Georgia

Georgia's post-independence transition was characterized by sharp economic decline, destroyed industry, massive unemployment and a series of ethnic conflicts that had an enormous impact on women. These social, economic and political upheavals also affected the traditional role of women and men in the society. Women have challenged the existing cultural and social perceptions of their role as the stay-at-home housewives taking up the burden that once belonged to men. They became responsible for material well-being of their families. However, drastically decreasing social benefits and the collapsing state-run system of family and childcare support has disproportionately affected women. The increasingly hands-off state policies toward the family have not been countered with an increase in male support in the home. Women have been forced to carry a double burden on their shoulders. While continuing working in social and private sectors, women remain the main caretakers at home. Such traditional practices and attitudes leave little room for women to actively engage and advance in political life of the country.

Strengthening of the women's organizations and movements, and subsequent enhancement of women's leadership capacity in Georgia inspired many leader women to get involved more actively in politics. But women's aspirations have not always translated into equal representation in political leadership positions. Nowadays, women's participation in politics and decision-making positions remains disproportionately low and does not correspond to their leadership potential and intellectual capacity.

There is much to be done to ensure stronger mainstreaming of gender issues, greater consistency across policy areas, improve awareness of gender perspectives.

The last two decades were crucial and pivotal for changing women's status in terms of creating legislative and institutional frameworks for gender equality. The Constitution of Georgia guarantees equal rights to women and men. In 1995, Georgia adopted the Beijing Platform for Action and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

As a signatory of the Millennium Development Goals, Georgia committed to take measures to achieve Goal 3 "promoting gender equality and empowering women" by 2015 and developed a strategic plan for its fulfillment.

Establishment of the Gender Equality Council at the Parliament in 2004, which after adoption of the Law on Gender Equality in 2010 became a permanent body on gender equality, was a significant step toward greater equality in Georgia. Most importantly, in May 2014, the Law of Georgia on the Elimination of All Forms of Discrimination came into force, moving Georgia's antidiscrimination framework closer to international standards.

Furthermore, in May 2017 Georgia ratified the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (the Istanbul Convention), pledging to establish one or more official bodies responsible for the co-ordination, implementation, monitoring and evaluation of policies and measures to prevent and combat all forms of violence covered by the convention. This led to establishment of Inter-Agency Commission on Gender Equality, Violence against Women and Domestic Violence at the Government of Georgia in June 2017. It serves as the local coordinating body as defined in the Istanbul Convention. In addition, it is mandated to develop relevant national action plans<sup>1</sup>, ensuring coordination and monitoring of their implementation. Consequently, significant changes were made in the "Law of Georgia on Gender Equality" and the Local Self-Government Code in April 2016. According to these changes, the mechanisms for gender mainstreaming in local municipalities have been established in the form of Gender Equality Councils in each Sakrebulo (city councils) and appointed staff responsible for gender equality at Mayor's/Local Administration offices (Gangeoba) by Gangebeli (head of city administration/Mayor). However, passing laws and policies alone does not ensure substantive gender equality or even equity and respect for women's human rights. The enforcement and actual implementation of the existing laws is problematic and necessitates very consistent, purposeful, result-oriented and complex actions from all stakeholders.

Despite efforts to strengthen legislation and raise awareness, gender inequality remains an entrenched reality in political, economic and social life.<sup>2</sup> Georgia is ranked 76th out of 188 countries in the Gender Inequality Index (GII)<sup>3</sup>. In 2017, Georgia ranked 94th with a score of 0.679 among 144 countries in the World Economic Forum's Global Gender Gap Index.<sup>4</sup> According to the Global Gender Index Georgia ranks 114th by women's political participation and 117th by women's representation in the Parliament of 144 countries.

Women are underrepresented in *politics and decision-making positions*. As a result of 2016 Parliamentary elections only 15% of MPs are women, a slightly increased ratio from 11.6% in 2012. As to the women's representation in the executive branch, there are currently only two women ministers in the Cabinet<sup>5</sup> out of 14 ministers i.e. just 14.3%, a decrease compared to the last few years. From 2011 to 2012, the number of women ministers did not exceed 16% (three women ministers), in 2013 the number of women ministers reached 21%, which again decreased to 16% in 2014. As a result of 2017 Local Self-Government elections, only 13% of women have been elected, which shows that the number has insignificantly increased from 11.6% in 2014. There is no woman mayor in the five self-governing cities<sup>6</sup> across the country, although 11 (22.92%) women were nominated out of 48 total mayoral candidates. Only one woman serves as mayor (Ninotsminda (Samtskhe-Javakheti) out of existing 59 self-governing communities<sup>7</sup>. The situation has considerably improved in terms of women chairs in local city councils (Sakrebulo). According to recent data there are currently 5 women chairs (Terjola, Tkibuli, Kharagauli (Imereti Region), Gori (Shida Kartli), Akhmeta (Kakheti Region)) compared to none in 2014.

1 National Action Plan on the Implementation of the UN Security Council resolutions on Women, Peace and Security, and the National Action Plan on the Measures to be Implemented for Combating Violence against Women and Domestic Violence and Protection of Victims/Survivors

2 European Commission, Joint Staff Working Document, Association Implementation Report on Georgia, Brussels, 09.11.2017, page 3. available at <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14200-2017-INIT/en/pdf>

3 Human Development Report 2016, UNDP, available at [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_h0uman\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_h0uman_development_report.pdf); The GII reflects gender-based inequalities in three dimensions—reproductive health, empowerment, and economic activity.

4 The Global Gender Gap Report, World Economic Forum, 2017, available at [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf); The Index of the Global Gender Gap Report ranks countries according to their gender gaps on economic, political, education, and health criteria. Scores can be interpreted as the percentage of the inequality between women and men that has been closed.

5 Minister of Reconciliation and Civic Equality; Minister of Justice.

6 Self-governing cities are: Tbilisi, Rustavi (Kvemo Kartli region), Kutaisi (Imereti Region), Poti (Samegrelo Region), Batumi (Adjara region).

7 Self-governing communities are: Sagarejo, Gurjaani, Sighnaghi, Dedoplistskaro, Lagodekhi, Kvareli, Telavi, Akhmeta, Tianeti, Gardabani, Marneuli, Bolnisi, Dmanisi, Tsalka, Tetrtskaro, Mtskheta, Dusheti, Kazbegi, Kaspi, Gori, Kareli, Khashuri, Borjomi, Akhaltsikhe, Adigeni, Aspindza, Akhalkalaki, Ninotsminda, Oni, Ambrolauri, Tsageri, Lentekhi, Mestia, Kharagauli, Terjola, Sachkhere, Zestaponi, Baghdati, Vani, Samtredia, Khoni, Chiatura, Tkibuli, Tskaltubo, Ozurgeti, Lanchkhuti, Chokhatauri, Abasha, Senaki, Martvili, Khobi, Zugdidi, Tsalenjikha, Chkhorotsku, Keda, Kobuleti, Shuakhevi, Khelvachauri, Khulo.

According to the Global Gender Gap Report in 2017, the share of women among legislators, senior officials and managers in Georgia is only 34%.<sup>1</sup>

**In the labour market**, the rate of employed women is 53% against 67% for men.<sup>2</sup> This is despite the fact that the enrolment rates in primary, secondary and higher education are practically equal for both genders or in some cases exceeded by women (for instance, women make up 55% of students in higher education institutions, while men – 45%)<sup>3</sup>. This proves that women have much less opportunity for realisation of their educational potential than men.

Persisting gender stereotypes, cultural and traditional attitudes within the society have significant impact on women's and men's position and role at every stage of their life. Different models of upbringing of boys and girls, gender-stereotypical expectations and the role society chooses to assign them, further reflects in the gender-segregated position of women in the society. According to the findings of the 2013 UNDP gender perception report on Georgia, 66% of the respondents share the idea that “*it is always better when a man works and a woman is at home*” and 79% think that “*woman should prioritise her family over her career.*” Only 11% of the interviewed believe that “*women should be equally contributing to the family welfare*”.<sup>4</sup> Such attitudes toward women largely contribute to women's subordinated position in the society.

Furthermore, woman's ability to be more active and involved in politics or get decent jobs is closely correlated with the division of the workload within the family. Women more often than men have to choose between their careers and family lives. They bear disproportionate responsibility for unpaid care work (cleaning house, cooking, taking care of a sick family member, taking care of children etc.), which negatively affects their career development and empowerment in the society.

A variety of statistical and research data shows that the labour market in Georgia is characterised by high gender inequality, in terms of labour force participation and employment rate, gender-based employment segregation, and disparities in the average salaries. According to official statistics, in 2014, the average monthly nominal salary equalled GEL 1074 for men and GEL 693 for women (approximately 37% less).<sup>5</sup>

Some occupations are traditionally perceived as “male” or “female”, which leads to horizontal segregation. Available data shows that gender disparity in labour division by types of activities is more significant in education, healthcare, and social services. For instance, according to 2014 national statistics, women constitute over 85% of employees in the education, 72.5 % in healthcare and social assistance sector and 61% in hotels and restaurants. At the same time women are lesser represented in so called “masculine” occupations, namely, in construction – 6.5%, manufacturing – 26.7%, and in the real estate market – 32%.<sup>6</sup>

**Domestic violence** continues to be a persistent problem for women in Georgia, and is frequently raised as a concern by women's organizations, together with reproductive and sexual health concerns. According to the statistics in 2017 by the Ministry of Internal Affairs of Georgia (MIA), out of 2,638 officially registered victims of domestic violence 87.3% are women. As per data provided by MIA, they issued 3,137 restrictive orders on domestic violence which is higher than in previous years: The data of restrictive orders since 2013 is as follows: 2013 – 227 orders, 2014 – 817, 2015 – 2,598, 2016 – 2,877 and 2017 [as of October] – 3,137.<sup>7</sup> The law enforcement agencies claim that increase of statistics is due to victims' higher application to the police, rather than increase in the number of cases themselves. This could be attributed to active awareness-raising campaign undertaken by the Government and civil society organizations, which has substantially altered public perceptions of domestic violence, whereas in 2009, 78.3% of the population thought that domestic violence was a “family” matter,<sup>8</sup> victims or their relatives were reluctant to report it to the relevant agencies,

1 The Global Gender Gap Report, 2017, World Economic Forum, page 158, available at [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf)

2 National Statistics Office of Georgia, Women and Men in Georgia, Statistical Publication, 2017, page 47. available at [http://www.geostat.ge/cms/site\\_images/\\_files/english/health/W&M%20in%20ENG\\_2017.pdf](http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/health/W&M%20in%20ENG_2017.pdf)

3 Ibid, page 29

4 UNDP/ACT, “Public Perception Study on Gender Equality in Politics and Business”, 2013, page 79.

5 National Statistics Office of Georgia, Women and Men in Georgia, Statistical Publication, 2017, page 58. available at [http://www.geostat.ge/cms/site\\_images/\\_files/english/health/W&M%20in%20ENG\\_2017.pdf](http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/english/health/W&M%20in%20ENG_2017.pdf)

6 National Statistics Office of Georgia, Women and Men in Georgia, Statistical Publication, 2013, page 15.

7 Georgia Today, (Online Newsletter), 2017 Statistics for Georgia: 22 Cases of Femicide, available at <http://georgiatoday.ge/news/8343/2017-Statistics-for-Georgia%3A-22-Cases-of-Femicide>

8 National research on domestic violence against women in Georgia, ACT Research and the Centre for Social Science at the I. Javakhsvili Tbilisi State University, 2010 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/GeorgiaAnnexX.pdf>

even in quite extreme cases. This attitude has significantly changed over the past few years. According to a UN Women study on the perceptions of Violence against Women and Domestic Violence in Tbilisi, Kakheti and Samegrelo-Zemo Svaneti (2013), only 25 per cent now believe that domestic violence is a family matter, while 69 per cent believe domestic violence is a crime.<sup>1</sup> This attitude is reflected in increased number of people appealing to law enforcement bodies with domestic violence problems.

The most severe form of violence against women has significantly increased in recent years in Georgia. According to the ombudsman data, in 2017 during 9 months, 22 women were killed in Georgia, out of which 13 were identified as crimes based on domestic violence.<sup>2</sup> The stories released by the media about the victims confirm that femicide is usually the corollary of previous violence against women i.e. they are not isolated violent incidents. This underlines the significant role that police should play in protecting women, preventing violence and femicide. In May 2016, Georgia's Republican Party initiated an amendment to the Criminal Code and proposed to define "femicide" as a premeditated murder of a woman based on her gender and set punishment for femicide as a particularly severe crime. However, **the human rights committee in the Parliament rejected this proposal.**

No simple solution is enough to address gender inequality and gender violence in Georgia, especially in the country where gender discrimination is deeply rooted in cultural and social norms and practices and further coupled with poor social, economic situation and service delivery. In order to bridge the gender gap, it is very important to consolidate actions and response of all stakeholders including government authorities, relevant donor organizations, the private sector and civil society organizations to strengthen the supply of and demand for effective policies and programs favouring women's access to politics, decision-making positions and labour market.

## Chapter 2: National Action Plans

### 2.1. Activities Envisaged in NAPs

The Association Agenda envisages three major directions under the section on equal treatment: 1. Enhancement of gender equality in social, political and economic life; 2. Approximation of health and safety rules to European standards; 3. Strengthening the implementation of legislation regarding domestic violence, awareness-raising and increased access of victims to counseling. Consequently, the National Action Plans for the Implementation of the Association Agreement and Association Agenda (Agenda NAP) were developed first in 2014 and each of the following years (2015, 2016, 2017).

Despite the fact that the Agenda sets out quite ambitious goals, the thorough examination of Agenda NAPs, has revealed some deficiencies in activities planned to achieve intended goals under the "Equal Treatment" clause.

There is a considerable *mismatch between the commitments under the Association Agenda and corresponding activities* listed in the National Action Plans. It is therefore questionable whether the implementation of these activities, even if done in a comprehensive way, could lead to achieving the set goals. Even though the primary goal of the Agenda is **enhancement of gender equality in social, political, economic life**, there are no sufficient activities envisaged and effective mechanisms suggested for its fulfillment. The activities are limited to elaboration of Gender Equality Strategy at the Ministry of Defense (MoD), assessment of its implementation (2014, 2015, 2016, 2017 NAPs); capacity building of MoD staff on gender equality, strengthening gender advisors' capacity, and active involvement of ministry in elaboration of UNSCR 1325 NAP.

It is worth mentioning that all main aspects of gender equality in social, economic and political life were covered in the 2014-2016 National Action Plan for Implementation of Georgian Law on Gender Equality (Gender Equality NAP). It would be more realistic to achieve the set goals if the Government of Georgia committed itself to support implementation of Gender Equality NAP under the Agenda NAP. Nowadays, the activities to enhance gender equality in Georgia under Agenda NAP are limited to MoD being responsible for elaboration of its own Gender Equality Strategy and its implementation. 2017 NAP makes no reference to

1 Nana Sumbadze, "Study of the Perceptions and Attitudes Towards Violence Against Women and Domestic Violence in Tbilisi, Kakheti and Samegrelo-ZemoSvaneti Regions of Georgia" 2013, available at <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20georgia/attachments/publications/2014/english-study%20unjp.pdf?la=en&vs=4908>

2 Netgazeti, (online newsletter), 2017 წელს მოკლული ქალები – სტატისტიკა და ჩავარდნილი კანონპროექტი. Available in Georgian at <http://netgazeti.ge/news/236199/>



women's political and economic empowerment at all. There are specific measures on how to create favorable environment and effective mechanism for women's promotion and equal engagement in the labour market and political decision-making. Even though 2017 NAP contains activities to promote employment of population through organizing employment forums, piloting new forms of career orientation and counseling for population, these activities are general for the whole population and do not address gender-specific barriers and constraints that women face in accessing the labour market.

According to the Association Agenda, Georgia is required to **approximate health and safety rules to European standards**, as regards to 1) health and safety rules; 2) rules of the protection of maternity; 3) rules on the reconciliation of parental and professional responsibilities.<sup>1</sup> However, none of the NAPs so far, contained any activities related to the protection of maternity, reconciliation of parental and professional responsibilities with regard to equal treatment of men and women. As for the health and safety rules, under the 2017 NAP, the Ministry of Labour, Health and Social Affairs takes responsibility to strengthen the mechanism for proper inspection of working conditions in general, which could address the undertaken requirement.

It should also be noted that different parts of the Action Plans *vary in terms of details and number of the activities to be undertaken*. For instance, the Action Plans are quite limited and brief when it comes to specific measures to achieve gender equality, although relatively broad when it comes to violence against women. It is obvious that considerably more attention is paid to **domestic violence** issues in the NAPs. On the one hand, it is understandable that, given the devastating effect violence has on women, efforts have mainly focused on improving legislation on gender violence, awareness-raising, responses and services for survivors. However, on the other hand, the proper state response to this social crime necessitates more holistic approach, meaning that it should be addressed through focusing on its root and structural causes i.e. existing gender discrimination and inequalities. Therefore, it is very important that NAP equally focus on promotion of gender equality, ensuring women's economic autonomy and security, and increasing women's participation and decision-making powers—in the home and relationships, as well as in public life and politics. Thus, activities outlined in the NAPs need to be sufficiently directed at gender inequality and discrimination persisting in our country and should envisage specific and realistic measures and mechanisms for overcoming given problems.

There are various activities aimed at combating domestic violence in the NAPs, including strengthening the legislations against domestic violence, strengthening mechanisms to combat domestic violence and protect the victims; capacity building and trainings on gender violence, including domestic violence for relevant professionals such as police, judges, prosecutors, teachers, staff of shelters and crisis centres; raising awareness among general population on domestic violence including IDPs, national minorities, population from rural areas; improving access of victims to counseling services and shelters and their protection.

Despite the fact that the 2017 NAP covers multiple activities aimed at awareness-raising on issues related to domestic violence, the list of agencies responsible for this important component is not complete. The Ministry of Education and Science (MES), which is supposed to be the main actor in defining the education policy, and educating society is not sufficiently presented in the NAP. It is strongly advisable to increase MES' role in the NAP among other implementers, especially in the awareness-raising component.

In addition, one of the significant problems with examined action plans is the absence of clear quantitative and qualitative indicators, target numbers or expected outputs to enable civil society or other stakeholders to monitor implementation of the action plans and assess the progress. There is no requirement for implementing agencies to conduct an assessment of the efficiency of activities undertaken under NAPs (for instance, assessment of the training conducted, etc.)

## 2.2. Progress in Implementation of the Planned Activities

The Government of Georgia has taken some steps towards implementation of the activities listed in the Agenda NAP and some very important tasks have actually been achieved. However, there are no specific reports prepared by the state to analyze the impact of the undertaken reforms and activities apart from number and description of activities undertaken within the Action Plan.

---

<sup>1</sup> EU-Georgia Association Agreement and Association Agenda 2014-2016, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda\\_2014\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda_2014_en.pdf)

### ***Enhancing Gender Equality under the NAPs of Association Agenda***

As it was planned, the MoD developed and on December 29, 2014 adopted the Gender Equality Strategy outlining the goal and the scope of the strategy, defining the gender equality, discrimination and sexual violence and describing the actions required to achieve gender equality within Ministry. For that purpose MoD adopted an Action Plan in 2016 on implementation of the strategy. By its Action Plan MoD committed to raise capacity and awareness of the Ministry's staff on gender equality, to strengthen institutionalization of gender advisor, promote women's increased involvement in the army and ensure equal recruitment of men and women in the MoD structure. In addition, it took responsibility to undertake gender assessment studying the situation of women in the MoD, providing trainings to military officials on gender issues etc. According to the periodic reports on implementation of the NAPs, numerous planned activities have been carried out, in terms of conducting trainings and seminars with gender advisors, staff and other personnel of the Ministry on gender equality, UNSCR 1325, gender violence issues.

Even though a monitoring group was formed to study gender discrimination cases, neither the state report on the implementation of the Association Agenda nor MoD official documents contains any information about gender gap assessment within the Ministry.

MoD is a very active participant of the discussion on elaboration of the UNSCR 1325 Action Plan, as well as one of the main implementing partners among other government agencies. However, it is strongly advisable that the relevant state agencies responsible for proper fulfillment of the Association Agreement and Agenda, including MoD, Ministry of Foreign Affairs (MFA) and the State *Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration* are also actively involved in elaboration and implementation of the Action Plan for Gender Equality Law of Georgia.

### ***Strengthening the implementation of legislation regarding domestic violence***

In 2017, Georgia undertook significant steps in improving the legal and institutional framework to combat domestic violence. The most important step was ratification of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (hereinafter, the Istanbul Convention) in May, 2017, which entered into force in September, 2017.

The Convention is aimed at taking measures to prevent human rights violation, violence against women, protecting the victims and prosecuting the perpetrators. In the framework of the Harmonization of the Convention, significant legislative amendments have been developed and integrated in 25 different legislative acts. The Government of Georgia approved a package of legislative amendments on 24 January, 2017 which were adopted by the Parliament of Georgia in May, 2017. Relevant government agencies, international and local NGOs and international organizations were involved in preliminary discussion of the legislative amendments and changes.

Amendments have been reflected in the Law of Georgia on Elimination of Domestic Violence, Protection and Support of Victims of Domestic Violence. By the new amendments the scope of the law has been expanded and it now deals not only with domestic problems, but covers problems related to violence against women in general. The title of the law was reformulated accordingly, and *Violence against women* has been added to domestic violence in the title ("Elimination of violence against women and/or domestic violence, protection and support of victims of violence."). The amended law defined the term violence against women in Article 3<sup>1</sup> as "any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual, psychological or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life."<sup>1</sup>

The changes have affected restraining and protective orders which apply now to all forms of violence against women. Article 10 states: "To ensure prompt response to violence against women and/or domestic violence cases, the authorized body, in order to ensure protection of the victim and to restrain certain actions of the abuser, may issue a restraining or protective order as a temporary measure".<sup>2</sup> According to the changes restraining order enters into force upon its issuance by the police (Article 10, 3<sup>6</sup>) without obligation to submit it to the court, as it was in the previous version of the law.

Moreover, the new amendments have expanded the scope of services to the victim of domestic violence. Women victims of any violence are entitled to receive 30 days of vacation to stay at shelter or crisis center

1 Consolidated version of the Law of Georgia on "Elimination of violence against women and/or domestic violence, protection and support of victims of violence." Available in Georgian at <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/26422>

2 *ibid.*

during a year, where she can get legal advice, primary and emergency medical and psychological assistance (Article 17, 1).

Changes have been introduced into the Criminal code which criminalize female genital mutilation and female sterilization. These crimes against women became punishable by imprisonment from two to four years (Article 133<sup>2</sup>, 1, 2)<sup>1</sup>. The list of aggravating circumstances related to gender-based violence has also been expanded. Teachers, attorneys and doctors are no longer restricted to provide relevant authorities with information about possible violence against women (including domestic violence), despite their professional confidentiality obligations. According to the changes in Imprisonment Code, the victim of violence should be notified by police about release of the perpetrator three months prior.

In May 2017, in addition to legislative amendments the new institutional mechanism was established at the Government of Georgia in the form of Inter-Agency Commission in Gender Equality, Violence against Women and Domestic Violence. The newly established commission, along with other rights and responsibilities serves as the local body responsible for the co-ordination, implementation, monitoring and evaluation of policies and measures to prevent and combat all forms of violence covered by the convention as is required in article 10 of the Istanbul Convention. The Inter-Agency Commission took responsibility to develop relevant local action plans, ensure coordination and monitor their implementation. The Charter of the Inter-agency Commission was developed with active participation from various UN agencies. The Commission is also responsible for promoting and conducting awareness-raising campaigns and programs to increase awareness and understanding among the general public on all forms of violence against women and girls, including domestic violence. This responds directly to the commitments undertaken by the Government of Georgia under the Association Agenda in preventing and combating violence against women and domestic violence.

The legislative amendments and establishment of an institutional mechanism were important steps towards harmonizing the Georgian legislation with the Istanbul Convention and approximating the national regulations and standards to those of the EU.

#### ***Awareness raising among the general public and professional groups***

According to the 2017 state report on implementation of the NAP covering the first six months, numerous awareness-raising activities have been undertaken in different cities and towns of Georgia to raise awareness of the population and specific professional groups such as police officers, judges, prosecutors, lawyers, teachers, shelter and crisis group workers on issues related to violence against women and on existing legal instruments for protection of victims and response to violence.<sup>2</sup>

A 3.5-5 hour training module was developed by the High School of Justice. The module covers the issues about the legal instruments against violence/domestic violence against women. 30 lawyers have done ToT on legal and psychological aspects of gender-based violence and now further conduct trainings with interested groups of people. During May-June 2017, 20 trainings were conducted with 269 participants (out of which 240 are women). It was planned to conduct 74 trainings with national minority groups, and representatives of local government<sup>3</sup> in different regions of Georgia. Unfortunately, there is no information available in the state report about the progress.

As per available data, over 350 representatives of MIA - policemen (#20.1.) over 222 prosecutors (#20.5 and #31.1), 17 judges (#29.1), 43 crisis center and shelter staff (#20.4), 4 hotline operators have undergone trainings on domestic violence and discrimination issues during 6 months in 2017 (#20.4.). Information meetings for school students in 4 towns (Rustavi, Nikozi (Gori), Mtskheta, Martkopi) were also conducted involving 180 participants (#20.7). Over 70 national minority school students took part in the information meetings dedicated to domestic violence issues in Sartichala, Rustavi, Samtskhe-Javakheti and Kobuleti (#20.7). During the awareness-raising campaign, 50,000 copies of brochures providing basic information about domestic violence in 4 languages (Georgian, Russian, Azerbaijani and Armenian) were published and disseminated. 300 calendars reflecting messages against domestic violence and the number of the nationwide domestic violence hotline (116 006) were also published. Implementation report states that it is planned to conduct a country-wide media campaign, involving TV outlets, printed and online news media to raise

1 The Georgian Criminal Code, New version 2017, available in Georgian at <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16426>

2 The office of the State Minister of Georgia on European Integration and Euro-Atlantic Integration, EU Georgia Association Agreement, 6-month report of the 2017 Action Plan implementation of the Association Agreement and Association Agenda, available in Georgian at <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/association-agreement>

3 Ibid, #21.2

awareness of population about domestic violence, the legal instruments that respond to violence and protect victims throughout country (#20.7).

In order to raise awareness of school students about domestic violence issues, MIA in partnership with the Ministry of Education and Science of Georgia and PH INTERNATIONAL implemented a “Legal Development Program” at Georgian public schools. The program was implemented throughout the academic year 2017 and aimed at teaching ‘legal culture’ to 9th graders. During the first quarter of 2017, the lessons on domestic violence were conducted at 40 public schools. The lessons were carried out jointly by the specifically trained district police officers and school teachers (#20.8).

## Increased access of victims to counselling

**Access to services, such as shelters and crisis centres for victims/survivors of domestic violence is an important part of addressing the problem of domestic violence. Until 2016, three state shelters operated in Georgia, including in Tbilisi, Gori (Shida-Kartli Region) and Kutaisi (Imereti, West Georgia). A fourth was opened in April 2016 in Kakheti region, in eastern Georgia.** The first state-run crisis center was established in September 2016 in Tbilisi. The crisis center can accommodate alleged victims of domestic violence until the official domestic violence victim status is granted that entitles the beneficiaries to be transferred to the state-run shelters. The victims not willing/needing to be placed in a crisis center or shelter can visit the center for other services such as psycho-social rehabilitation, legal aid, first aid/emergency medical assistance during the working days. The crisis center has capacity to accommodate 18 persons at a time, including children and persons with special needs (disabilities).

According to the state report on implementation of the action plan, during the first 6 months of the reporting period, shelters served over 192 victims of violence (adults and minors) out of which 136 were female. 134 victims received psychological counselling, 80 got medical service, and 64 were rendered legal advice. The crisis center served 52 victims, out of which 32 presumably were victims of domestic violence. 44 persons received counselling with a psychologist, 9 underwent medical treatment and 33 were provided with legal advice (#20.9).

Despite the fact that services are very important and provide significant assistance and support to victims of gender-based violence, all of them are located in the cities, which makes it difficult for women residing in rural areas to access them. Therefore, it is crucial to increase the number and geographical coverage of such services for the victims of gender-based violence.

The report on action plan implementation states that during the 6-month reporting period in 2017, 734 persons used the domestic violence hotline service, out of which 608 are women. From February 2017, the hotline service offered counselling not only on domestic violence but on sexual violence in general. From March 2017, in addition to Georgian (#20.10), the hotline provides consultation in 7 additional languages (English, Russian, Turkish, Azerbaijani, Armenian, Arab, and Persian).

It is obvious that all undertaken activities under 2017 action plan were very important. However, in the long run, the state will be assessed according to the specific positive results reached and the impact rather than number of activities conducted and people involved. For the time being the state reports are mainly providing numerical details on steps undertaken in relation to each activity planned within the action plan, and lacks analysis of the impact and positive changes as a result of the actions.

## Conclusions and Recommendations

Some significant progress has been made by the Government of Georgia in its efforts to improve legal and institutional frameworks to bridge the gender gap in political engagement and fight against gender-based violence. However, improved legislative frameworks are not always translated into actual implementation and do not always yield desirable changes and results. Therefore, it is crucial for Georgia to direct its actions towards practical, consistent and result-oriented activities that would facilitate gender mainstreaming and most effectively lead to positive gender equality outcomes.

The thorough examination of the 2017 National Action Plan demonstrates that equal treatment section of the Association Agenda was not given the necessary attention and was not among the priority areas during

the elaboration of the National Action Plans. There are no activities envisaged in the Agenda NAP 2017 to address the issue of approximation of health and safety rules to the European standards, as is required in the Association Agenda. Only limited activities are planned to enhance gender equality in social, political and economic life, which represents the fundamental statement of the Agenda. Measures to enhance gender equality from the first and following NAPs were mainly limited to elaboration of gender equality strategy at the Ministry of Defense (MoD); assessment of their implementation (2014, 2015, 2016, 2017 NAPs); capacity building of MoD staff on gender equality, strengthening gender advisors' capacity, and active involvement of the MoD in elaboration of the UNSCR 1325 NAP. There were no activities envisaged to ensure gender equality in politics, or to promote economic empowerment of women or bridge gender gap in the labour market.

The Action Plan is quite brief when it comes to specific actions to achieve gender equality, although it is relatively broad in addressing domestic violence, which is partially positive. However, it should be acknowledged that an efficient way to combat domestic violence is to address the structural causes of this phenomenon i.e. gender inequality and discrimination in politics, labour market, family. Without proper actions to ensure women's economic autonomy and security, and effective measure to promote women's participation and decision-making powers in public life and politics, as well as in the families and relationships, it would be impossible to effectively fight and eliminate domestic violence. Therefore, equal attention and parallel interventions are needed for gender equality and domestic violence issues.

In addition, it is difficult to track and assess the progress achieved as the Agenda NAPs lack indicators, target numbers and detailed timeframe for implementation of the activities.

The NAP implementation reports provided by the state lack impact analysis of the undertaken activities, which is crucial for revising the activities and their implementation modalities in the light of the lessons learned, challenges identified and good practices established during the implementation process.

Based on the above analysis, the report suggests the following recommendations:

➤ Improving the technical content of the National Action Plan

— Elaborate measurable indicators, outputs and/or target numbers for each activity planned with implementation timeframes;

— Develop impact analysis of implemented activities envisaged in NAP;

— Ensure that the implementation of the Association Agenda is subject to proper internal and external monitoring;

Elaborate activities which correspond to the overall objectives set out in the Association Agreement and the Association Agenda.

➤ Consider in future NAPs all necessary measures to ensure gender equality in social, political and economic life;

— formulate and adopt, in cooperation with women's organizations, a new National Plan of Action which should provide a comprehensive approach to gender equality with clear targets and benchmarks as well as sufficient financial resources for the implementation of the Plan;

— Adopt and implement temporary special measures, including quotas, aimed at the achievement of substantive gender equality in areas where women are underrepresented or disadvantaged, particularly at high levels of decision-making, the electoral process, and in the composition of the parliament and local city councils;

— Give more attention to gender mainstreaming in local government and promoting gender-responsive budgeting;

— Ensure effective collection of relevant gender-disaggregated statistics across the sectors and sub-sectors of the economy, to get a clear and continuous tracking of key gender indicators, including wage gaps;

— Address gender stereotypes limiting women and girls' choices in education, careers, etc.;

— Develop awareness-raising programs and indicators to promote more equitable sharing of unpaid care responsibilities between women and men;

— Focus on engagement of men and boys in women's economic empowerment, especially in relation to sharing of unpaid work and equitable household decision-making.

— Awareness and protection of labour rights through enforcement of the ILO conventions and legally binding codes of conduct;

— Address unemployment of women through focus on skills-building, training/re-training and entrepreneurship;

— Support targeted training and skill-development for women, including unemployed women/girls, in computers, IT, financial literacy, and other areas where knowledge and skills are needed to enter the employment market or advance in existing jobs;

➤ Develop activities to ensure approximation of health and safety rules to the European Union standards, including activities related to the protection of maternity, reconciliation of parental and professional responsibilities with regard to equal treatment of men and women;

➤ Enhance the capacity of civil society organisations to monitor the implementation of the Association Agenda and to hold the government and the EU accountable for their commitments on gender equality. Provide assistance in establishing gender-inclusive consultation mechanisms ensuring that women's groups (civil society, business sector, gender experts) have equal opportunity to provide regular input into elaboration of the NAP.

შენხვედრები ბუდაპეშტში (უნგრეთი)  
Meetings in Budapest (Hungary)



