



# საქართველოს ფინანსური პოლიტიკის გენდერული განგოგილებები

ნაშრომი მომზადდა  
და გამოქვეყნდა გაეროს განვითარების  
პროგრამის პროექტის - "გენდერი და პოლიტიკა",  
ფარგლებში.

დამატებითი ინფორმაციისათვის შეგიძლიათ მიმართოთ  
გაეროს განვითარების პროგრამის პროექტის - "გენდერი და პოლიტიკა",  
ოფის შემდეგ მისამართზე:  
თბილისი საქართველოს პარლამენტის ადმინისტრაციული შენობა.  
რუსთაველის გამზ. 8, ოთახი 034; ტელ/ფაქსი:923662.  
[www.genderandpolitics.ge](http://www.genderandpolitics.ge)

The document was prepared  
and published within the framework of  
the UNDP project - "Gender and Politics"

For additional information refer to the office of the  
UNDP project "Gender and Politics" at the following address:  
Administrative building of the Parliament of Georgia,  
8 Rustaveli avenue, room 034, Tbilisi;  
tel./fax (99532) 923662;  
[www.genderandpolitics.ge](http://www.genderandpolitics.ge)

წინამდებარე ნაშრომი ეხება საქართველოს ფინანსური პოლიტიკის გენდერულ ასპექტებს, მასში განხილულია ანალიზის მეთოდოლოგია, საქართველოში ჯანდაცვის, განათლების, შრომის ბაზრის განვითარების გენდერული ტენდენციები და პრობლემები, ამ პრობლემების გადაჭრის ფინანსური გზები, როგორც ცენტრალურ, სახელმწიფო, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. ნაშრომში ასახულია საერთაშორისო გამოცდილება და მოცემულია რეკომენდაციები, რომელიც ვფიქრობთ, დააინტერესებს როგორც სამოქალაქო საზოგადოებას, ასევე ცენტრალურ და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს.

ავტორები:

ჩარიტა ჯაში

მიხეილ თოქმაზიშვილი

რედაქტორი:

მიხეილ ჯიბუტი

---

ქვევსას გაწეული კონსულტაციებისათვის და გამოთქმული შენიშვნებისათვის ავტორები განსაკუთრებულ მადლობას უხდებიან გაეროს განვითარების პროგრამისა და შედეგთა საერთაშორისო განვითარების და თანამშრომლობის სააგენტოს პროექტის „გენდერი და პოლიტიკა“ კოორდინატორს, ქალბატონ ნინო ლაგვილაძეს და პროექტის ექსპერტს, ქალბატონ ირინა უვანიას.

---

# შინაარსი

წინასიტყვაობა	3
თავი 1. დემოგრაფიული პრობლემები საქართველოში	5
თავი 2. ჯანდაცვის რეფორმები და სახელმწიფო დაფინანსების გენდერული პრობლემები	12
2.1. ჯანდაცვის პრობლემები და რეფორმები	12
2.2. სახელმწიფო დაფინანსების პრობლემები	15
დასკვნები და რეკომენდაციები	17
თავი 3. სოციალური სფეროს გენდერული ასპექტები	20
3.1. საქართველოში სოციალური სფეროს განვითარება	20
3.2. სიღარიბე და სოციალური უთანასწორობა საქართველოში	22
3.3. სოციალურ სფეროში სახელმწიფო დაფინანსების პრობლემები	28
3.4. რეფორმები სოციალური დაცვისა და უმრუნველყოფის სფეროში	29
3.5. ოჯახის განვითარების პრობლემები	33
დასკვნები და რეკომენდაციები	37
თავი 4. გენდერული უთანასწორობა შრომის ბაზარზე	40
4.1. შრომის ბაზრის გენდერული სტრუქტურა	40
4.2. სახელმწიფო სექტორში დასაქმების გენდერული პრობლემები	45
4.3. სახელმწიფო ინტერენციები უმუშევართა დასაქმებაში	48
დასკვნები და რეკომენდაციები	49
თავი 5. განათლების სფეროს გენდერული ასპექტები	54
5.1. განათლების სექტორის ზოგადი მიმოხილვა	54
5.2. საგანმანათლებლო სისტემის გენდერული პრობლემები	55
5.3. განათლების სფეროს სახელმწიფო დაფინანსება	59
დასკვნები და რეკომენდაციები	63
თავი 6. მუნიციპალური ბიუჯეტის გენდერული პრობლემები	68
6.1. გენდერულად მგრძობიარე მუნიციპალური ბიუჯეტის თავისებურებები	68
6.1. მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გენდერული პრობლემები	69
დასკვნები და რეკომენდაციები	76
თავი 7. სახელმწიფოს ფინანსური სტრატეგია	79
7.1. საქართველოს სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტების გენდერული ასპექტები	79
7.2. გენდერული ბიუჯეტის ფორმირების საერთაშორისო გამოცდილება	84
ბოლოსიტყვაობა	88
დანართი	90
ლიტერატურა	96



# წინასიტყვაობა

მსოფლიოში მიმდინარე დემოკრატიულმა პროცესებმა გენდერული თანასწორობის საკითხი მეტად მწვავედ დააყენა დღის წესრიგში. საკმაოდ არ არის, რომ გენდერული თანასწორობა დემოკრატიული მშენებლობისა და ეკონომიკური განვითარების უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს წარმოადგენს. მმართველობის ყველა დონეზე გენდერული მიდგომა სოციალური სამართლიანობის, დასაქმებისა და შემოსავლების ზრდისა და საყოველთაო კეთილდღეობის დამკვიდრების საფუძველია. შინაანსური და სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკაში გენდერული ასპექტების გათვალისწინება და ამ პოლიტიკის გატარება კი კონკრეტული ნაბიჯია დასახული მიზნის მისაღწევად.

საქართველოში მიმდინარე დემოკრატიული პროცესები და შესაბამისად, ადამიანის უფლებებისა და თანასწორობის უზრუნველყოფა მოითხოვს ხელისუფლების ყურადღების გამახვილებას გენდერული თანასწორობის პრობლემებზე და იმ მიმდებარე ორიენტაციას, რომელიც ათასწლეულის განვითარების დეკლარაციით არის აღიარებული. 2004 წელს საქართველომ აღიარა ათასწლეულის განვითარების მიზნები და ქვეყნის დემოკრატიული გარდაქმნების გზით ცდილობს სოციალურად სამართლიანი საზოგადოების ფორმირებას.

2005 წელს საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა მეტად მნიშვნელოვანი დოკუმენტი: „საქართველოს პრიორიტეტები ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმისათვის“, რითაც ნათლად გამოკეთა ქვეყნის განვითარების სტრატეგიული ორიენტაციი, რომელიც საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციას გულისხმობს.

ევროპულ სტანდარტებთან მიახლოება და იმ ნორმების დაცვა, რომელიც დემოკრატიულ განვითარებისა და სოციალური სამართლიანობის შესაბამისი პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოს შესაქმნელად არის საჭირო, მოითხოვს ქვეყნის მმართველობით სისტემაში ქალისა და მამაკაცის თანაბარი მონაწილეობის ხელშეწყობას, რომელიც დემოკრატიული განვითარების ერთ-ერთი თანმდევი პროცესია.

საქართველოში, ბოლო წლებში სამოქალაქო საზოგადოების ძალისხმევითა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერით, პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა გენდერული თანასწორობის კონსტიტუცია, კანონები ოჯახური ძალადობისა და გრეფიკინგის წინააღმდეგ, ასევე, განხორციელდა სხვადასხვა ღონისძიება ქვეყანაში გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის ხელშესაწყობად. ამჟამად, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარესთან არსებული გენდერული თანასწორობის საკითხთა საკონსულტაციო საბჭოს ინიციატივით მიმდინარეობს მუშაობა გენდერული თანასწორობის შესახებ კანონპროექტზე, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს გენდერული თანასწორობის სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება ქვეყანაში.<sup>1</sup>

მართალია, საქართველოში არსებობს დემოკრატიული და სოციალურად თანასწორი საზოგადოების ფორმირების პოლიტიკური ნება, მაგრამ ქვეყანაში მიმდინარე სოციალური და პოლიტიკური ცვლილებები ვერ უზრუნველყოფენ დემოკრატიული ფასეულობების რეალიზაციას. ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში ქალთა მონაწილეობა კვლავ ნომინალურია და სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა დონეზე გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელება ვერ ხერხდება.

<sup>1</sup> საქართველოს პარლიამენტის თავმჯდომარესთან არსებული გენდერული თანასწორობის საკონსულტაციო საბჭო არის ერთადერთი ინსტიტუტური მექანიზმი, რისიველიც ლობირებს გენდერულ საკითხებს და წინადადებას იძლევა აქტივობებზე, როგორცაა წინადადებებისა და რეკომენდაციების შესუქმნება სახელმწიფო გენდერული პოლიტიკის საკითხებზე გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის თეატრისათვის, კანონმდებლობის დახვეწა და საქართველოს კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან პარსონიზაცია.

საქართველოში მიმდინარე რეფორმების შედეგად ეკონომიკური ზრდის ტემპი გაიზარდა, მაგრამ მას არ მოჰყოლია სიღარიბის მკვეთრი შემცირება. მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვან ზრდასა და სიღარიბის სტატისტიკურ მაჩვენებლებს შორის მკვეთრი განსხვავება მიუთითებს, რომ ეკონომიკურმა რეფორმებმა ვერ მოასდინა ქმედითი ზეგავლენა მოსახლეობის კეთილდღეობაზე.<sup>2</sup> მკვეთრად გაუარესდა დემოგრაფიული ვითარება, გაიზარდა შრომითი მიგრაცია, გაღრმავდა გენდერული სეგრეგაცია შრომით ბაზარზე. ქვეყანაში საბაზრო ეკონომიკის ამ ეტაპზე სოციალური სამართლიანობის უზრუნველყოფა კვლავ გადაუჭრელ პრობლემად დარჩა.

ეკონომიკური ზრდა, ინსტიტუციური მექანიზმების გააქტიურება, მიზანმიმართული სოციალური პოლიტიკის გატარება სიღარიბისა და გენდერული უთანასწორობის შემცირების ძირითადი პირობაა. ქვეყანაში სოციალური პოლიტიკის განხორციელება გულსხმობს რესურსების ისეთ განაწილებას, რომელიც დიდ სოციალურ უკუგებას იძლევა, რაც თავის მხრივ უზრუნველყოფს მამაკაცთა და ქალთა თანაბარ შესაძლებლობების რეალიზაციას. ამ თვალსაზრისით დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსური სახსრების მობილიზაციას მაღალკვალიფიციური პროფესიული კადრების მოსამზადებლად, ქალებისათვის მაღალანაზღაურებადი დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდას, ქალთა და ბავშვთა სოციალური დაცვის რადიკალურ გარდაქმნას, ჯანმრთელობისა და სოციალური უსაფრთხოების უზრუნველყოფას, სოციალური ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას, შრომის სტიმულირების, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნისა და ეკონომიკური აქტიურობის წახალისებას, რაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ სტატუსს.

საქართველოში გაეროს განვითარების პროგრამისა და შედეგთა განვითარების სააგენტოს ერთობლივი პროექტის კომპონენტია „გენდერული ბიუჯეტის ინიციატივა საქართველოში“, რომლის ფარგლებშიც შესრულდა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, განათლებისა და სოციალური სფეროს გენდერული ანალიზი და მომზადდა წინამდებარე ნაშრომი. ნაშრომის მიზანია თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელებისათვის სახელმწიფოს მართვის ყველა დონეზე გენდერული ასპექტების ინტეგრირება და საბიუჯეტო მოწყობაში გენდერული პასუხისმგებლობის გაზრდის მნიშვნელობაზე, ბიუჯეტის ანგარიშში გენდერული ასპექტების ასახვაზე ყურადღების გამახვილება.

ნაშრომი წარმოდგენილი ანალიზი არის გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ფინანსური პოლიტიკის შეუასკების პირველი მცდელობა. ავტორები განიხილავენ ქვეყანაში ეკონომიკური რეფორმების მიმდინარეობასა და მის გავლენას მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, იმას, თუ რამდენად ეფექტიანად იმოქმედა ეკონომიკურმა და სოციალურმა ცვლილებებმა მოსახლეობის, როგორც მამაკაცების, ასევე ქალების, შესაძლებლობების განვითარებასა და ცხოვრების დონის გაუმჯობესებაზე.

ვიმედოვნებთ, რომ წიგნში დასმულ პრობლემებს ხელისუფლება და სამოქალაქო საზოგადოება მომავალში გარკვეულ ყურადღებას დაუთმობს, რათა ნათელი გახდეს, თუ სოციალური და გენდერული თანასწორობის რა საუფხურზე იმყოფება საქართველო, რამდენად უახლოდება იგი ათასწლეულის მიზნებს და რა არის საჭირო გამოკვლევითი უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად.

ავტორები აცნობიერებენ იმ ვარემოებას, რომ წინამდებარე გამოკვლევაში წარმოდგენილი ასპექტები შეიძლება სრულად არ იყოს გამოარჩეული დინამიკურად მხარეების მიერ, მაგრამ სიამოვნებით მიიღებენ კონსტრუქციული ხასიათის კრიტიკულ შენიშვნებს და იმედოვნებენ, რომ საქართველოში სახელმწიფო ფინანსების გენდერულ ასპექტებზე მსჯელობა, ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის ამ საკითხებთან დაკავშირებული დიალოგი ხელს შეუწყობს ქვეყნის შემდგომ წინსვლას რეალური დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობისაკენ.

2 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, რეკონსტრუქციის და რეფორმების სიღმა, (2008). ტაბლი, გვ. 4.

## დემოგრაფიული პრობლემები საქართველოში

საქართველოში დემოგრაფიული მდგომარეობის  
გაუარესებასთან ერთად გაიზარდა ქალის სოციალური  
ტერიტი და მიგრაციის ფემინიზაციის პროცესი გახდა ინტენსიური

საქართველოში დემოგრაფიულ განვითარების ნეგატიური ტენდენციები ელინდება. მისთვის დამახასიათებელია შობადობის მკვეთრი დაცემა, მოკვდაობის (განსაკუთრებით ჩვილ ბავშვთა მოკვდაობის) ზრდა, რომლის ლოგიკური შედეგია მოსახლეობის ბუნებრივი მაგების შემცირება. 1990-2008 წლებში საქართველოში მოსახლეობა შემცირდა 19.5 პროცენტით, მაშინ როდესაც 1975-1990<sup>3</sup> წლებში იზრდებოდა 11 პროცენტით. პარალელურად მოხდა მოსახლეობის დაბერება. ეს მოვლენები სერიოზულ საფრთხეს უქმნის თაობათა განახლებას, მძიმე ტერიტიად აწეება დასაქმებულ მოსახლეობას და ზრდის ქალის შრომის სიმძიმეს შინაშეურნეობებსა და ოჯახში.

### შობადობა

XIX საუკუნის პირველ ნახევარში საქართველოში მოსახლეობის ათას სულზე დაიბადა 40 ბავშვი, 1913 წელს დაიბადა – 28, 1960 წელს - 24, 1990 წელს – 17, ხოლო 2007 წელს კი – 11.2 ბავშვი. ჩვენს ქვეყანაში ყოველ 100 ქალზე 1960 წელს მოდიოდა 259 ბავშვი, ხოლო 2007 წელს – 173, მაშინ როდესაც მოსახლეობის თუნდაც მარტივი აღწარმოებისათვის აუცილებელია ეს მაჩვენებელი იყოს 210 ბავშვი.

ქართულ მოსახლეობაში შობადობის კოეფიციენტი თითქმის 1.5 ჯერ დაბალია შესაბამის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით და საქართველოს არაქართული მოსახლეობის ჯერ კიდევ ოდნავი ბუნებრივი მაგება (ძირითადად ამერიკაიჯანელებისა და ქურთების) დემოგრაფიული ქვევით (შობადობის შედარებით მაღალი დონით) განისაზღვრება. შობადობის შემცირების მიზეზები მრავალგვარია. მას განსაზღვრავს როგორც სოციალური, ასევე პოლიტიკური, ეთნიკური, ფსიქოლოგიური, ეკონომიკური და სხვა ფაქტორები, რომლებიც აისახება ქალის ქვევებში და ოჯახების სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაში.

შობადობის შემცირების ერთ-ერთი მიზეზია ოჯახების განვითარებაში არსებული წინააღმდეგობები, მაგალითად, განქორწინებულნი, დაუქორწინებელი და მარტოხელა დედების რაოდენობის ზრდა. 2001 წელთან შედარებით ორჯერ გაიზარდა განქორწინებულთა რაოდენობა.<sup>4</sup> საკმაოდ დიდია არარეგისტრირებულ ქორწინებაში მყოფი დედების რაოდენობაც, თუ 1990 წელს ასეთი დედები შეადგენდა 18 პროცენტს, 2003 წელს მან უკვე 45 პროცენტს მიაღწია.<sup>5</sup>

ამასთან, უნდა გავითვალისწინოთ ისიც, რომ საქართველოში სიღარიბე გახდა ერთ-ერთი ყველაზე დიდი პრობლემა, რომელმაც მოიყვანა მოსახლეობის დიდი ნაწილი. 2003 წელს საქართველოში მცხოვრები 5-დან 4 ადამიანის შემოსავალი არ აღემატებოდა 100 ლარს, დაახლოებით ნახევარს კი ქონდა შემოსავალი 50 ლარის ოდენობით.<sup>6</sup> შემ-

3 ისოლდო ბანკის მონაცემთა ბაზა: <http://devdata.worldbank.org/hnp/usa/query/default.html>

4 და კაცი საქართველოში, (2008). სტატისტიკური პუბლიკაცია. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია, სტატისტიკის დეპარტამენტი. იბ., გვ. 12.

5 Social tendencies in Georgia, (2004). Available at: <http://www.statistica.ge/publication.php?pfid=-99999&plang=2>  
რეგისტრირებული ქორწინების რაოდენობის შემცირება ნაწლობრივ განმარტებულთა ეკლესიური ქორწინების გაზრდით.

6 Social tendencies in Georgia, (2004). Available at: <http://www.statistica.ge/publication.php?pfid=-99999&plang=2>

დგომ პერიოდში ეს მაჩვენებელი მართალია შემცირდა, მაგრამ 2008 წლის აგვისტოში რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად დროებით გადაადგილებულ პირთა რაოდენობის ზრდამ სიღარიბისა და უმუშევრობის პრობლემა კვლავ პრიორიტეტული გახადა. სიღარიბიდან თავის დაღწევის მიზნით ქალის დასაქმება გაიზარდა როგორც არაასევე შინამეურნეობებში და ოჯახში, რამაც შექმნა გენდერული დისპროპორცია, გაიზარდა ქალის აუნაზღაურებელი შრომის მნიშვნელობა და მასზე დაკისრებული საოჯახო გვირგვინი. ყოველივე ამან თავისი უარყოფითი გავლენა მოახდინა ქალის დემოგრაფიულ ქსევაზე.

## მოკვდაობა

საქართველოში შობადობასთან ერთად მოკვდაობის მაჩვენებელი გრადიციულად დაბალი იყო, როგორც უშუალო მემობელ სახელმწიფოებთან, ისე ევროპის მთელ რიგ ქვეყნებთან შედარებით. ჩვილ ბავშვთა მოკვდაობის კოეფიციენტი საქართველოში, რომელიც გენდერული მდგომარეობის არსებითი მაჩვენებელია, დაახლოებით 5-ჯერ აღემატება განვითარებულ ქვეყნებში არსებულ ღონეს.

ცხრილი 1

### ჩვილ ბავშვთა მოკვდაობა

	საქართველო	ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნები	ევროკავშირი - 25
1950-1990	58.7	75.7	27.4
1990-2005	41.3	47.7	7.4

Source: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, <http://esa.un.org/unpp>

აქვე ისიც უნდა შევნიშნოთ, რომ ჩვილ ბავშვთა მოკვდაობა უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში თითქმის 2-ჯერ შემცირდა და 2007 წელს მიაღწია 13.3-ს, თუმცა ეს მაჩვენებელიც თითქმის 2-ჯერ აღემატება ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელს. ჩვილ ბავშვთა მოკვდაობის მაღალი მაჩვენებელი დაკავშირებულია ქალის რეპროდუქციული უღლებების დაცვასა და ჯანმრთელობის ინფრასტრუქტურის მდგომარეობასთან.

## მოსახლეობის ბუნებრივი მატება

შობადობისა და მოკვდაობის მაჩვენებელთა ურთიერთშეჯერებით შეიძლება დავასკვნათ, რომ რამდენადაც შობადობის ტემპი ეცემა, ხოლო მოკვდაობა მაგულობს (ან სტაბილურია), ცხადია, მოსახლეობის ბუნებრივი მატება დაცემის ტენდენციით ხასიათდება.

ცხრილი 2

### მოსახლეობის ბუნებრივი მატება

	საქართველო	ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნები	ევროკავშირი - 25
1950-1990	1.09	1.93	0.61
1990-2005	-1.33	0.21	0.28

Source: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, <http://esa.un.org/unpp>

# მოსახლეობის დემოგრაფიული დაბერება

საქართველოში სხვა ნეგატიურ პროცესებთან ერთად მოსახლეობის დემოგრაფიული დაბერებაც ინტენსიურად მიმდინარეობს. იგი 70-იანი წლების შუახანებიდან დემოგრაფიულად დაბერებულ ქვეყნად ითვლება. 90-იან წლებში, მწვევე სოციალურ-ეკონომიკური კრიზისის გამო, დემოგრაფიული დაბერების პროცესი დაჩქარდა და ქვეყანამ დემოგრაფიული დაბერების მაღალ დონეს მიაღწია.

1989-2002 აღწერათა შორის პერიოდში საქართველოს მოსახლეობის საშუალო ასაკი 2.5 წლით გაიზარდა და ამჟამად 37 წელს აღემატება. საქართველოს მოსახლეობა უხვსია სამხრეთ კავკასიაში. ეკონომიკურად ეს კი იმას ნიშნავს, საშუალო ასაკის ყოველი ერთი წლით ზრდის პირობებში ერთის მხრივ, იზრდება შრომისუნარიანი ასაკიდან გასული მოსახლეობის შენახვის სოციალური გვირგვინი, ხოლო მეორეს მხრივ, კი სხვა თანაბარ პირობებში, იგი ამცირებს მთლიანი შიდა პროდუქტის წარმოების პოტენციალს 2.2 პროცენტით.

ყოველივე ამას ისევ უნდა დაეუმატოთ, რომ ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის 20.0 პროცენტი – 60 წელს გადაცილებულია, მათგან 15.2 პროცენტი – 65 წელზე უხვსია, მაშინ როცა დაბერების ზღვრად ითვლება 65 და უფროსი ასაკის მოსახლეობის 7 პროცენტი. 25 წელზე მცირე ასაკის კონტინგენტის წილი ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის საერთო რიცხოვნობაში მხოლოდ 9.6% ამდენად, დემოგრაფიული თვალსაზრისით, საქართველოში ამჟამად გამობატული მოსახლეობის დაბერება.<sup>7</sup>

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ფერტილური ასაკის ქალთა დაბერება. ასეთი კონტინგენტის მანდილოსანთა თითქმის ნახევარი 36 წელსაა გადაცილებული, რაც ურიალ უარყოფით გაულებას ახდენს შობადობის ინტენსივობაზე.

მოსახლეობის დემოგრაფიულ დაბერებას თან სდევს შრომისუნარიანთა (განსაკუთრებით, დასაქმებულთა) დემოგრაფიულ-ეკონომიკური დატვირთვის ზრდა. იზრდება საქართველოში ყოველი ათასი შრომისუნარიანის კმაყოფაზე მყოფი არაშრომისუნარიანი ადამიანების წილი. თუ გავითვალისწინებთ, რომ უმუშევრობის დონე სტაბილურად მაღალია, დემოგრაფიული დატვირთვა კიდევ უფრო მწვევე პრობლემა ხდება.

დემოგრაფიული დატვირთვის მაჩვენებელში კლებულობს შრომის ასაკს მიუღწეველთა ხვედრითი წილი და, შესაბამისად, მატულობს შრომის ასაკს გადაცილებულთა ხვედრითი წილი. მცირდება 16 წლამდე ასაკის ბავშვების ხვედრითი წილი, ხოლო საპენსიო ასაკის მოსახლეობისა კი იზრდება.

ეს პროცესი განსაკუთრებით ინტენსიურად მიმდინარეობს სოფლად, სადაც ცხოვრების მძიმე პირობების გამო ხდება მოსახლეობის გადაადგილება ქალაქად. სოფლად ქალაქისაკენ მოსახლეობის (ძირითადად ახალგაზრდობის) მიგრაციული პროცესი სხვა რეგიონებზე უფრო მეტად საქართველოს ჩრდილოეთის მაღალმთიანეთში იგრძნობა. შესაბამისად ამ რეგიონებში ძირითად მოსახლეობას ხანდაზმულები შეადგენენ. დემოგრაფიული დაბერებით გამოჩვეულ რეგიონებში მოკედაობა, ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით, მკვეთრად მაღალია, არცთუ იშვიათად შობადობას აღემატება და იწვევს დემოკულაციას.

დაბერების პროცესი განსაკუთრებით მტკივნეულად მოქმედებს შრომის ბაზარზე და სოციალური დაცვის სისტემაზე, რამდენადაც იზრდება სოციალური ხარჯი, რომელიც მძიმე გვირგვინად აწევა დასაქმებულებს. დღეისთვის ყოველ 100 პენსიონერზე 75 დაქირავებით დასაქმებული მოდის, მაშინ როდესაც ოპტიმალური თანაფარდობა შეად-

7 გაეროს დემოგრაფიული კლასიფიკაციის მიხედვით მოსახლეობა ითვლება ახალგაზრდად, თუ მასში 65 წლის და მცირე ასაკის მოსახლეობა შეადგენს არა უმეტეს 4 პროცენტს. მოსახლეობა დაბერების სტადიაშია თუ ხანმოკლეობა რაოდენობა 4-7 პროცენტია და მოსახლეობა ითვლება დაბერებულად თუ ეს მაჩვენებელი 7 პროცენტზე მეტია.

გენს 100 პენსიონერს ყოველ 350-400 დაქირავეებით დასაქმებულზე.

თუ იმასაც გაითვალისწინებთ, რომ დასაქმებულთა შორის ნახევარზე მეტი ქალია, მაშინ დასაქმებული ქალის მიერ გადახდილ საშემოსავლო გადასახადს, რომლითაც ხდება საპენსიო ასაკის ადამიანებისთვის პენსიების ვაცემა, ემატება მათ მიერ ოჯახში გაღებული შრომაც ხანდაშულთა ზრუნვაზე, რაც ქალის ორმაგი დატვირთვის გამოყვანაა.

## მიგრაციული პროცესი

მოსახლეობის დაბერების საერთო ტენდენცია, სხვა გარემოებებთან ერთად, ძირითადად განპირობებულია იმით, რომ ბოლო წლებში გრძელდებოდა 1990-იანი წლებიდან დაწყებული ინტენსიური მიგრაცია, ძირითადად, ეკონომიკური გარემოებების გამო. სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემებით, ქვეყნიდან გასულთა 85 პროცენტი შრომისუნარიანი ასაკისაა, მაშინ როცა ამ ასაკის მოსახლეობის წილი მთელ მოსახლეობაში 2/5-ს არ აღემატება.

აღნიშნულ პროცესს განსაკუთრებულ დრამატულობას სძენს ის გარემოება, რომ ბოლო წლებში იზრდება გენდერული უთანასწორობა. საქართველოდან გასულ ახალგაზრდებში უფრო მეტი ქალია, ვიდრე კაცი, რამაც გრძელვადიან პერსპექტივაში შეიძლება გამოიწვიოს სერიოზული სოციალურ-დემოგრაფიული პრობლემები.

საქართველოში დემოგრაფიულ ეითარებას სხვა გარემოებებთან ერთად მნიშვნელოვნად ამძიძებს მოსახლეობის (ძირითადად ახალგაზრდების) გარემიგრაციული პროცესები. აღრიცხვიანობის სირთულეებთან დაკავშირებით სრულად არ არის დადგენილი იმ პირთა რიცხოვნობა, ეინც ვაეიდა საქართველოდან. სხეადასხეა ექსპერტული გაანგარიშებები უარყოფითია და იგი დაახლოებით ერთ მილიონს აღწევს, რაც საქართველოსნაირი მცირერიცხოვანი ქვეყნისათვის საკმაოდ დიდი ციფრია.

2002 წლის მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის შედეგების მიხედვით, მიგრანტების საერთო რაოდენობაში (1 262 618 ადამიანი), 62,2 პროცენტი იყო ქალი, ხოლო ემიგრანტების საერთო რაოდენობაში კი – 41,3 პროცენტი იყო ქალი. ამასთან, ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების მიზნით საქართველოდან გასულთაგან ყოველ 100 მამაკაცზე მოდის 67 ქალი. ეს პროპორცია მაღალ ასაკობრივ ჯგუფებში სულ უფრო მეტად იცელება ქალების სასარგებლოდ. ასე მაგალითად, თუ 40-44 წლის ასაკის ადამიანებში ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების მიზნით გასულ ყოველ 100 მამაკაცზე მოდის 61 ქალი, 50-54 წლის ასაკის ადამიანებში – 69 ქალი, 60-64 - წლის ასაკის ადამიანებში – 90 ქალი, ხოლო 65 წელზე უხნეს მოსახლეობაში – 120 ქალი.<sup>8</sup>

უკანასკნელ წლებში საქართველოში შრომით მიგრანტთა შორის ქალთა წილის უპირატესი მრდა მნიშვნელოვანია. საერთოდ, ქალთა რაოდენობის მასიური მრდა საერთაშორისო შრომით მიგრაციაში გიპიური ტენდენციაა. ეკლეეებით დადასტურებულია, რომ მრდაეა ქვეყანაში შრომის ბაზრის სტრუქტურულმა ცეალებებმა განაპირობეს შრომითი მიგრაციის ფემინიზაცია: ქალი მარტოხელა, გატხოვილი, უმეტეს შემთხვევაში უკეთესი განათლებით, ვიდრე მამაკაცი, ცხოვრების პირობების გაუმჯობესების მიზნით საზღვრებს გარეთ ცდილობს მოძებნოს სამუშაო.<sup>9</sup>

განათლებისა და პროფესიონალიზმის მაღალი დონე ქმნის ქალების არაფორმალურ სექტორში დასაქმების მოტივაციას. შრომის დანაწილების ტრადიციული გენდერული მოდეელი თანდათანობით იცელება. დასაქმებული ქალიც ისევე მონაწილეობს ოჯახის

<sup>8</sup> საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი ეროვნული საყოველთაო აღწერის შედეგები, ტომი III, ნაწილი II, გვ. 7; 147; 148-150.

<sup>9</sup> Selin, J., (2015). Georgia Looks West, But Faces Migration Challenges at Home, Migration Policy Institute, Georgia: The Tkabuli Region and Rural Migration, (2006).

ბიუჯეტის ფორმირებაში, როგორც მამაკაცი. ქალისთვის მნიშვნელოვანია არა მარტო უინანსური ფაქტორი, არამედ მორალურიც. ქალის საქმიანობა მხოლოდ ოჯახში არა-პრესტიჟული გახდა. არაფორმალურ სექტორში დასაქმებული ქალი თავს უფრო კომფორტულად და დამოუკიდებლად მიიჩნევს, ამიტომაც შესაძლებლობის შემთხვევაში ირჩევს ოჯახის გარეთ დასაქმებასაც.

სამუშაო და მაღალი შემოსავლების ოჯახებში ქალის საოჯახო საქმიანობა დაქირავებულმა სამუშაო ძალამ შეცვალა. განვითარებულ ქვეყნებში ქალთა უმრავლესობამ აუნაზღაურებელი საოჯახო შრომიდან გადაინაცვლა ანაზღაურებად სფეროში, ხოლო მათი ადგილი დაიკავა განვითარებადი ქვეყნიებიდან ჩასულმა შრომითმა მიგრანტებმა. მიუხედავად მათი გარკვეული კვალიფიკაციისა და პროფესიონალიზმისა, ისინი დასაქმდნენ მომსახურების ინფრასტრუქტურის დაბალ საფეხურზე. მათი უმრავლესობა მოახლედ, მომგელად, დამხმარე მუშად, გამყიდველად და ოფიციანტად მუშაობს. სამხრეთ აზიისა და აღმოსავლეთ აზიის თავისუფალ ეკონომიკურ ზონებში მთელი სამუშაოს ძალის 80 პროცენტი ქალია. იგი იაფი სამუშაო ძალაა. მათგან საკმაოდ დიდი ნაწილი შრომითი ემიგრანტია და ჩაბმულია გასართობ ინდუსტრიაში, უმეტესად პროსტიტუციაში.<sup>10</sup>

1990-იან წლებში საქართველოში ქალთა შრომითი მიგრაცია არ იყო დამახასიათებელი. გრადიციული, ქართული მენტალიტეტისათვის მიუღებელი იყო, რომ ქალს ოჯახი მიეგოებინა და სამოვარზე შორს წასულიყო. მაგრამ არსებულმა რეალობამ, ღრმა სოციალურ-ეკონომიკურმა კრიზისმა, ცხოვრების დონის დაქვემდებარება განაპირობა ის, რომ შრომითი მიგრაცია გახდა საქართველოს მოსახლეობის უიმიკური არსებობის შენარჩუნების ერთ-ერთი გზა. მან დასაბამი მისცა ქალთა ფართო მონაწილეობას შრომით მიგრაციაში.<sup>11</sup>

საქართველოდან ქალთა ძირითადი ნაკადი გაედინება საბერძნეთში (24,3 პროცენტი) გერმანიაში (23,5 პროცენტი), აშშ-სა და რუსეთში (14,3 პროცენტი). ხშირ შემთხვევაში მას არალეგალური ხასიათი გააჩნია. გამოკვლევით დადგინდა, რომ ქალები დასაქმებულნი არიან მომსახურების სექტორში მომგელელებად (33,1 პროცენტი), აღმზრდელელებად (9,2 პროცენტი), ოფიციანტებად (4,8 პროცენტი), დამლაგებლებად (9,2 პროცენტი), გამყიდველებად (5,5 პროცენტი) და ა.შ.<sup>12</sup>

ქალთა შრომითი მიგრაცია გამოწვეულია ოჯახების მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური პირობებით, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს ოჯახის განვითარებაზე. მამაკაცებთან შედარებით ქალებს უფრო უკირთ ოჯახიდან შორს ყოფნა. ხშირია შემთხვევა, როცა მცირეწლოვანი შვილების პატრონი მიგრანტი ქალები სხვის შეილებს ზრდიან, საკუთარი შვილები კი სამშობლოში ახლობლების აშარა ჰყავთ დატოვებული. იმათი წილი, ვისაც ქმარი და შვილები საქართველოში ჰყავთ, მთელ მიგრაციულ ნაკადში შეადგენს 27 პროცენტს, აქედან, შეილიანი კი 37 პროცენტი.<sup>13</sup>

ეკონომიკური თვალსაზრისით შრომითი რესურსების მასშტაბური გადინება საქართველოდან გამართლებულია იმით, რომ შრომითი მიგრანტების მიერ გამოგზავნილი თანხები ბევრი ოჯახისათვის ყოველდღიურ სარჩო-საბადებელს წარმოადგენს. ფულადი გზავნილები საგარეო შემოდინებების მთავარი წყაროა და უდიდეს როლს ასრულებს სიღარიბის დაძლევაში. ფულადი გზავნილების რაოდენობა ყოველწლიურად

10 Becker G.S., (1960). A Theory of the allocation Time. The Economic Journal, Vol.80. Harvard, p. 15.  
11 2007 წელს მიგრაციის სერვანოროის ორგანიზაციის საქარაკელის ოფისის დაკვეთითა კვლევითი ექსპერტების მიერ შეასდა ქვეყანაში არსებული მიგრაციის მართვის პროცესები. მათ მიერ აღინიშნა, რომ საქართველოში ევროპერობით არ მისდინარობს შრომითი მიგრაციის მასშტაბური და კომპლექსური შესწავლა; კვლევისას არ არის გათვალისწინებული ცენტრული ისაქტებო; არ არის შექმნილი მიგრაციის მართვის ანტიგეყოონალური საკონსილდებლო ორგანო, რომელიც წარსიამენს ქვეყნის რეალურ მიგრაციულ სურათს. (ის. საქართველოში მიგრაციის მართვის მონიხლება, (2008). მუხსასტელი მისიის ანგარიში, IMO).  
12 შრომითი მიგრაცია საქართველოში, (2013). IMO, გვ. 414.  
13 შრომითი მიგრაცია საქართველოში, (2003). IMO, გვ. 414.

იზრდება, მარტო 2007 წელს მან 837 მილიონი დოლარი შეადგინა, რაც 2000 წლის მაჩვენებელს 15-ჯერ აღემატება.<sup>14</sup>

ქალთა შრომითი ემიგრაციის ინტენსიურობის ზრდამ მნიშვნელოვნად შეცვალა ოჯახის სტრუქტურა და გენდერული ფუნქციები. ამასთან, გახშირდა ოჯახური ძალადობის შემთხვევები, შესუსტდა ახალგაზრდებსა და ბავშვებზე ოჯახის მორალური ზეგავლენა, გაურყელა ტრეფიკინგი, პროსტიტუცია და სხვა დანაშაულობები, სადაც ძალადობის მსხვერპლთა შორის ქალები უმრავლესობას წარმოადგენენ. თუ 2005 წელს რეგისტრირებული იყო ტრეფიკინგის 13 შემთხვევა, რომელთაგანაც 10 იყო ქალის მიმართ ჩადენილი, 2007 წელს რეგისტრირებული იყო 29 შემთხვევა, საიდანაც 14 იყო ქალის მიმართ ჩადენილი.<sup>15</sup> ტრეფიკინგის ზრდასთან ერთად გაიზარდა კაცების მიმართ ჩადენილი დანაშაულობების რაოდენობაც.

ქვეყნის გარეთ ქალები ძირითადად დაკავებული არიან არაფორმალურ სექტორში, სადაც არ არსებობს შრომითი უფლებების დაცვის ლეგალური მექანიზმი. ემიგრაციაში ქალების დიდი ნაწილი არალეგალურად მუშაობს. ამის გამო მათი უმრავლესობა წასვლის შემდეგ ველარ ბრუნდება სამშობლოში და ფაქტიურად მოწყვეტილი არიან ახლობლებს. ასეთი აღამიანები შეადგენენ ემიგრანტთა 57,3 პროცენტს.

განასაკუთრებით აღსანიშნავია ემიგრაციული პროცესებში ახალგაზრდობის აქტიურად ჩართვა. 2005 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგად ნათლად გამოჩნდა, რომ სტუდენტებს შორის ძალიან მაღალია მიგრაციული განწყობა. ემიგრაციის მიზემად ასახელებენ განათლების მიღებას (გამოკითხულთა 31,8 პროცენტი), უცხო ენების შესწავლას (15,4 პროცენტი), ასევე სამუშაოს პოვნის ნაკლებ პერსპექტიულობას სამშობლოში (8,8 პროცენტი), ხოლო მატერიალური პირობების გაუმჯობესებას ასახელებს გამოკითხულთა 41 პროცენტს.<sup>16</sup>

## დასკვნები და რეკომენდაციები

- საქართველოში დემოგრაფიული ტენდენციები არის ქვეყნის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ინდიკატორი და რეულექსურად ასახავს ჯანდაცვასა და სოციალურ ინფრასტრუქტურაში არსებულ მდგომარეობას.
- ~~საქართველოში დემოგრაფიული ტენდენციების შემცირების მიზნით, ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით საქართველოში უნდა შემუშავდეს ისეთი დემოგრაფიული პოლიტიკა, რომელიც გახდება მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი სამოვადოებაში გენდერული როლების თანაბარი გადანაწილებისათვის და უზრუნველყოფს სამოვადოების მზრუნველობას აღამიანის რესურსებზე, ქალის რეპროდუქციულ უნარზე, მათი უფლებების დაცვასა და კეთილდღეობას~~
- პრაქტიკულად დღეს საქართველოში დემოგრაფიული საკითხები სახელმწიფო პოლიტიკის დონეზე იგნორირებულია. არ არსებობს გენდერული პროგრამები, სადაც ოჯახების დაგეგმა იქნება პოლიტიკის მნიშვნელოვანი კომპონენტი.
- საქართველოში მიმდინარე ემიგრაციულმა მოვლენებმა აუცილებელი გახადა შრომითი მიგრანტებისა და დენილების საინფორმაციო ბანკის შექმნა, მიგრაციული პოლიტიკის სტრატეგიისა და რეგულირების კონკრეტული მექანიზმების შემუშავება, სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების დაცვის მექანიზმების სრულყოფა.

14 საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემები.

15 ქალი და კაცი საქართველოში. (2008). გვ. 55.

16 ჭელიძე, ნ. (2008). საქართველოს უსაღესი სასწავლებლების სტუდენტთა სასწავლო შრომითი მიგრაციული განწყობა. ნაშრომის საერთაშორისო კონფერენცია, (რედ. ი. გუბაშვილი), თბილისში, საქართველო, იანვ. 98-103.



- დღეს ქვეყანაში არ არსებობს მოსახლეობის მიგრაციის კონცეფცია, რომელშიც აისახება მიგრაციული პროცესების მართვის ერთიანი სტრატეგიული ხედვა. სამწუხაროდ, მიგრაციის შესახებ ბოლო პერიოდის არსებული გამოკვლევები საერთოდ არ ითვალისწინებს გენდერულ ასპექტებს. საჭიროა შრომის ბაზრისა და მიგრაციული პროცესების კომპლექსური გამოკვლევა.
- დღეს ქვეყანაში არ არსებობს მოსახლეობის მიგრაციის კონცეფცია, რომელშიც აისახება მიგრაციული პროცესების მართვის ერთიანი სტრატეგიული ხედვა. სამწუხაროდ, მიგრაციის შესახებ ბოლო პერიოდის არსებული გამოკვლევები საერთოდ არ ითვალისწინებს გენდერულ ასპექტებს. საჭიროა შრომის ბაზრისა და მიგრაციული პროცესების კომპლექსური გამოკვლევა.

# ჯანდაცვის რეზორმები და სახელმწიფო დაფინანსების გენდერული პრობლემები

*ჯანდაცვის სფეროში განხორციელებულმა რეფორმებმა ვერ უზრუნველყო სამედიცინო მომსახურებისადმი ხელმისაწვდომობის მნიშვნელოვანი ზრდა მოსახლეობის ფართო ფენებისათვის, ხოლო ჯანდაცვის სფეროში გაწეული სახელმწიფო დაფინანსება კი კვლავ დაბალია.*

## 2.1. ჯანდაცვის პრობლემები და რეზორმები ჯანდაცვის პრობლემები

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენამდე (1991წ), ისევე როგორც სხვა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში, ჯანდაცვის სისტემა მთლიანად ეფუძნებოდა სახელმწიფო დაფინანსების შოდელს. მოსახლეობას შეეძლო ესარგებლა მომსახურების ფართო სპექტრით, რამდენადაც საავადმყოფოების და პოლიკლინიკების მომსახურების ქსელს მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტი აფინანსებდა, თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მომსახურების ეს სპექტრი იყო ხარჯიანი და დაბალხარისხიანი.

გარდაქმნის შედეგად მთლიანად შეიცვალა ჯანდაცვის ინფრასტრუქტურა. 90-იანი წლების მეორე ნახევარში პოლიკლინიკების სახელმწიფო დაფინანსება მთლიანად გაუქმდა და ისინი ვადავიდნენ „ერმო დაფინანსებაზე. ეს ღონისძიება ნაწილობრივ შეეხო საავადმყოფოებსაც. მოსახლეობის ფართო ფენამ დაკარგა სამედიცინო მომსახურების მიღების შესაძლებლობები, რამდენადაც მათი შემოსაქვლები არ იყო საკმარისი სერიოზული სამედიცინო მომსახურების მისაღებად, ხოლო სამედიცინო დაწესებულებების შემოსულებობი კი არ იყო საკმარისი იმისათვის, რომ მათ გაეზარდათ თავიანთი მომსახურების ხარისხი. ამის შედეგად ჯანდაცვის სექტორში სერვისები და მათი ხელმისაწვდომობა გაუარესდა.

ამ პერიოდში ჯანდაცვის სისტემაში გამოვლინდა ორი უარყოფითი კანონზომიერება: სამედიცინო მომსახურების დაბალი ხარისხი და მოსახლეობის დაბალი ჯანმრთელობის სტატუსი. დაბალი ჯანმრთელობის სტატუსის პრობლემა აისახა განსაკუთრებით უარყოფით ღემოგრაფიულ ტენდენციებში და ისეთ მოვლენებში, როგორიცაა მაგალითად, ჩვილ ბავშვთა და აგრეთვე ღებათა სიკედილიანობის მაღალი ღონე.

2005 წელს თუ ვეროკავშირის ქვეყნებში (27) ღებათა სიკედილიანობის მაჩვენებელი ყოველ 100 ათას დაბადებულზე შეადგენდა 18.1 ღებას, პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში მან შეადგინა 69.2, ყაზახეთში, ყირგიზეთსა და თურქმენეთში იგი 100-210-ს აღწევდა, ხოლო საქართველოში კი ყოველ 100 ათას დაბადებულზე იღუპებოდა 66 ღება.<sup>17</sup>

საქართველოში მაღალი დარჩა როგორც ჩანასახოვან მღვომარეობაში მყოფი ბავშვთა სიკედილიანობა, ასევე ახალდაბადებულთა სიკედილიანობაც. მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემებით, ჩანასახოვან მღვომარეობაში ბავშვთა სიკედილიანობა

17 მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა: <http://www.who.int/whosis/en>; <http://www.who.int/whosis/whosisat/1.xls>; <http://www.who.int/whosis/whostat/2008/en/index.html>. სტატისტიკის სახელმწიფო ლეპორაგამენტის მონაცემებით, 2007 წელს ეს მაჩვენებელი 2-ის ტოლი იყო. (ქალი და კაცი საქართველოში, (2008). გვ. 11).

საქართველოში 2.5 ჯერ მეტია და ახალდაბადებულების სიკვდილიანობის მაჩვენებელი კი 1.5 ჯერ მეტია საერთო ევროპულ მაჩვენებლებზე.<sup>18</sup>

საქართველოში მაღალია გუბერკულიოზით დაავადებულთა რაოდენობაც. 2007 წელს საქართველოში ყოველ 100 ათასს კაცზე მოდიოდა 102 დაავადებული. აქედან 75 პროცენტი მოდის მამაკაცებზე.<sup>19</sup> ეს მაჩვენებელიც ევროკავშირის ქვეყნების მაჩვენებელს თითქმის 2 ჯერ აღემატება.<sup>20</sup>

გუბერკულიოზით ვარდაცვლილთა შორის მამაკაცთა მაღალი წილი ნაწილობრივ აიხსნება იმით, რომ ისინი სიგარეტის მწვეველთა აბსოლუტურ უმრავლესობას შეადგენენ. თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემებით, საქართველოში მოზარდი მამაკაცების 60 პროცენტი და ქალების 15 პროცენტი არის მწვეელი, მაშინ როდესაც ევროპულ ქვეყნებში მწვეელი კაცების რაოდენობა შედარებით ნაკლებია, მაგრამ მაღალია მწვეელი ქალის რაოდენობა. მაგალითად, საურანგეთში, გერმანიაში, საბერძნეთში და სხვ. მწვეელი მოზარდი ქალების და კაცების რაოდენობაც 30 პროცენტს აღემატება.<sup>21</sup>

ამასთან, ამ ავადმყოფობათა ძირითად მიზეზებს შორის არსებითია ხარისხიანი სამედიცინო მომსახურებისადმი ხელმისაწვდომობა ორსულობისა და ბავშვის დაბადების შემდგომ პერიოდში, ინფექციები, აგრეთვე რთული სამუშაო პირობები ფეხმძიმობის პერიოდში.

დედათა სიკვდილიანობის მიზეზებს შორის უნდა აღინიშნოს არასაკმარისად განვითარებული ჯანდაცვის ინფრასტრუქტურა, რომელიც ეერ უზრუნველყოფდა მშობიარობის და მის ადრეულ პერიოდში დედების გამოვლევასა და მათზე მზრუნველობას. ამასთან არალეგალურად აბორტების გაკეთების პრაქტიკა კიდევ უფრო მეტად მრდის დედათა სიკვდილიანობას. ეს განსაკუთრებით დამახასიათებელი გახდა დაბალი შემოსავლების მქონე ოჯახებისათვის.

როგორც კვლევები ადასტურებენ, ფეხმძიმობის ადრეულ სტადიაზე მკურნალობა მნიშვნელოვნად ამცირებს დედებისა და ჩვილ ბავშვთა სიკვდილიანობას.<sup>22</sup> ჯანდაცვის სუსტი ინფრასტრუქტურა და საყოველთაოდ გავრცელებულ დაბალ მომსახურების ხარისხთან ერთად არასაკმარისად განვითარებული სადამბლევო ბაზარი ხელს უშლიდა ადრეულ სტადიაზე ავადმყოფობის პრევენციას, ჯანმრთელობის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას.

2004 წელს ათასწლეულის დეკლარაციის აღიარებით საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებად იქნა მიჩნეული მისი მიზნები, რომელთა შორის არის 2015 წლამდე დედათა სიკვდილიანობის შემცირება 75 პროცენტით, რაც საქართველოსათვის ნიშნავს ჯანდაცვის სისტემის გარდაქმნას განსაკუთრებით პროფილაქტიკური მიზნებისათვის.

18 მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა: <http://www.who.int/whosis/whostat/1.xls> სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის მონაცემთა, ეს სახელმწიფო თიქსის 2 ჯერ ნაკლებია. ქალი და კაცი საქართველოში, (2008). გვ. 11.

19 ქალი და კაცი საქართველოში, (2008). გვ. 17.

20 მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა: [http://www3.who.int/whosis/core/core\\_select\\_process.cfm?countries=all&indicator=nhf](http://www3.who.int/whosis/core/core_select_process.cfm?countries=all&indicator=nhf).

21 The Tobacco Atlas. Available from: <http://www.who.int/tobacco/en/atlas40.pdf>

22 Nolte, E., McKee M., Gilmore A. Reproductive Health in Transition Countries in the European Context. From the European Centre on Health of Societies in Transition, pp.2-3.

# უსაფრთხოებისა და სოციალური ინფრასტრუქტურის პოლიტიკა

ეს პოლიტიკა გულისხმობს ჯანსაღი კეების, სანიტარული მდგომარეობის, წყლის, გარემოს გაუმჯობესებას, რომელიც შესაძლებელია განსორციელდეს სხვადასხვა პროგრამების გზით. ამის გარდა, იგი გულისხმობს სპორტული, ენერგეტიკული და სხვა დახმარებების პროგრამების არსებობას, რომლებიც სარგებლობას მოუტანს ყველას, მათ შორის ქალებსა და ბავშვებს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პროგრამებს შორის მნიშვნელოვანი ადგილი უნდა დაიკავოს ქალების განათლებამ და ისეორმირების საკითხმა ჯანდაცვის პროფილაქტიკისა და ჯანსაღი კეების მდგომარეობის გაუმჯობესებაში, რადგან ქალები არიან მრუნვის ეკონომიკაში, ოჯახის უსაფრთხო განვითარებისა და ჯანმრთელობის უზრუნველყოფის გარანტი. ეს ყველაფერი კი უდიდეს გავლენას ახდენს ქვეყნის არასახარბიელო დემოგრაფიული განვითარების პროცესზე. ამასთან დაკავშირებით, ღლის წესრიგში დგება სოციალური და ჯანდაცვის ინფრასტრუქტურის განვითარების საკითხი, იმ ინსტიტუტების ამოქმედების აუცილებლობა, რომელიც სხვადასხვა მიზნების გამო საქართველოში გაუქმდა და ღლეს აღარ შექნციონირებენ.<sup>23</sup>

## ჯანდაცვის რეფორმები

2007 წელს საქართველოში დაიწყო პოსტიკალური სექტორის ეროვნული პროგრამა - „100 ახალი საავადმყოფო“ მშენებლობა. რეფორმის მიზანი იყო სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ყველა საავადმყოფოს პრივატიზაცია, ჯანდაცვის სამსახურების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება, ჯანდაცვის შენეჯმენისა და ადმინისტრაციის რესტრუქტურისა და ჯანდაცვის სფეროს ფინანსირების მდგრადი სისტემის ჩამოყალიბება. იგი ითვალისწინებდა სპეციალიზირებული საავადმყოფოებიდან კომპლექსურ ჯანდაცვის დაწესებულებებზე გადასვლას.

გათვალისწინებულია ჯანდაცვის ინდუსტრია მთლიანად გადავიდეს კერძო სექტორში, გაიზარდოს კონკურენცია, ჯანდაცვის სამსახურების ხარისხი და მოსახლეობისათვის არჩევანის შესაძლებლობები. პარალელურად მოქალაქეები მიიღებენ უნივერსალური პირველადი დახმარების პაკეტს; სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფთათვის გათვალისწინებულია დამატებითი სამედიცინო დაზღვევა.

## რეფორმის საფრთხეები

რეფორმის ერთ-ერთი მოთხოვნაა პრივატიზების შედეგად ახალმა დაწესებულებებმა, როგორც საავადმყოფოებმა, შეინარჩუნონ პროფილი ხელმეკრულების დადებიდან შეიდი წლის განმავლობაში. ამ პერიოდის გასვლის შემდეგ ინვესტორებს უფლება ექნებათ გამოიყენონ ყოფილი სახელმწიფო ქონება ნებისმიერი სხვა მიზნით. ასეთი პირობა კი ქმნის იმის საფრთხეს, რომ იგი გამოიწვევს ზოგიერთი არამომგებიანი მომსახურების გაუქმებას და მონოპოლიური მომსახურების შექმნას სამედიცინო ბაზარზე. ჯანდაცვის მომსახურება მთლიანად გადადის ბაზრის რეგულირების ქვეშ. ცნობილია, რომ ბაზარზე კონკურენცია წარმოშობს მონოპოლიებს. ეს განსაკუთრებით მართებულია ჯანდაცვის სექტორისთვის, სადაც კონკურენცია მეზღუდულია. ამ ერთობაში შეიძლება განსაზღვრობოს ჯანდაცვის მომსახურების გაძვირება, რაც გვირთად დააწევბა ოჯახებს და განსაკუთრებით კი - ქალებს. იგი გააძვირებს ხანშიმესულ ადამიანთა და პენსიონერთა მკურნალობას.

მთელი სამედიცინო მომსახურების კერძო სექტორში გადატანა მნიშვნელოვნად იმ

<sup>23</sup> მატელოად, კეების პრილაქტებს ესაფროხოების უზრუნველყოფის სამსახურის შექმნა.

ოქმედებს მომსახურების ფახებზე, რაც იმას გულისხმობს, რომ მოსახლეობის დიდი ნაწილისთვის ეს სექტორი არ იქნება ხელმისაწვდომი.  
შესაბამისად, ამ საფრთხეებიდან გამომდინარე:

- თუ სახელმწიფო არ უზრუნველყოფს მათ დაზღვევას ან ოჯახები ვერ შეძლებენ დამოუკიდებლად შეიძინონ სამედიცინო დაზღვევის პოლისი, ისინი დარჩებიან პირველადი სამედიცინო დახმარების გარეშე, ეს კი ადამიანებს აიძულებს მიმართონ თვითმკურნალობას, რაც ხშირად იწვევს ავადმყოფობის კიდევ უფრო დამძიმებას.<sup>24</sup>
- თუ ახალი ინფრასტრუქტურა ვერ შეინარჩუნებს ჯანდაცვის ფუნქციას და მთელი რიგი არამომგებიანი საქმიანობა ამოუვარდება სერვისიდან, ამ შემთხვევაში მოსახლეობისათვის ჯანდაცვის მომსახურების გაწევა შეიზღუდება.

ჯანდაცვის რეფორმების ძირითადი ღერძი არის ის, რომ მომსახურების სფეროს კერძო სექტორში გადაგანის პარალელურად სადაზღვევო ბაზრის განვითარებამ უნდა უზრუნველყოს მოსახლეობის პირველადი და აუცილებელი სამედიცინო მომსახურება. ყოველივე ეს კი მოითხოვს კერძო დაზღვევასთან ერთად სახელმწიფოს მონაწილეობის მრდას სადაზღვევო ბაზარზე, რაც საბიუჯეტო დაფინანსების რეფორმასთან ერთად სახელმწიფო ფინანსების როლის გამზრდასაც გულისხმობს.

## 2.2. სახელმწიფო დაფინანსების პრობლემატიკა

ჯანდაცვის სფეროს განვითარება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია როგორც გენდერული და სოციალურ თანასწორობის მიღწევის, ასევე სიღარიბის შემცირების თვალსაზრისითაც.

წლების განმავლობაში საქართველოს ჯანდაცვის სისტემაში დაბანდებული ინვესტიციები მშპ-სთან მიმართებაში დაბალი იყო სხვა ქვეყნებთან შედარებით.<sup>25</sup> მიუხედავად იმისა, რომ დაფინანსებული იყო ისეთი გენდერული პროგრამები, როგორიცაა უსაფრთხო დედობის, ქალთა რეპროდუქციული ჯანმრთელობის გაუმჯობესების, ინჟექციური და სოციალურად საშიში დაავადების პროფილაქტიკური პროგრამები, ქალთა მაღალი რისკის მაგარებელი ონკოლოგიური დაავადებები, გუბერკულიოზთან ბრძოლის სახელმწიფო პროგრამები, სუბსიდირების არსებული დონე არ იძლეოდა იმის საშუალებას, რომ ამ მიმართულებით ძალისხმევა მთელი ქვეყნის მასშტაბით გავრცელებულიყო.

ჯანდაცვის სისტემის რეფორმები წარიმართებოდა იმ მიზნით, რომ სახელმწიფოს დაფინანსების გვირგვინი შემსუბუქებულიყო. შეიქმნა პარალოქსული სიტუაცია: კერძო დაფინანსების მრდასთან ერთად სახელმწიფო დაფინანსების წილი მკვეთრად შემცირდა.<sup>26</sup> უკვე 2005 წელს საქართველოში კერძო დაფინანსების წილი ჯანდაცვის სექტორის მთლიან ხარჯებში 80 პროცენტზე მეტი იყო, მაშინ როდესაც ინგლისში 1998 წელს იგი შეადგენდა 19 პროცენტს და 2004 წელს კი - 13.7 პროცენტს. ევროკავშირის ქვეყნებში კერძო დაფინანსების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი საბერძნეთს ეკუთვნის - 47.2 პროცენტს.<sup>27</sup> ამდენად, საქართველოში სამედიცინო მომსახურების ხარჯები ძირითადად ოჯახებს დააწვა გვირგვინი.

24 ასი იხილი საავტორო. Available at: [http://www.transparency.org/files/215\\_275\\_122279\\_One%20fund%20New%20fospim%20for%20Georgia-%20G.pdf](http://www.transparency.org/files/215_275_122279_One%20fund%20New%20fospim%20for%20Georgia-%20G.pdf)

25 ისოვლის ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა: [http://www.who.int/whosis/database/core/core\\_select\\_process.cfm](http://www.who.int/whosis/database/core/core_select_process.cfm)

26 Making Transition for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia, (2000). World Bank, Oxford University Press, Oxford, p 8

27 ისოვლის ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა: [http://www.who.int/whosis/database/core/core\\_select\\_process.cfm](http://www.who.int/whosis/database/core/core_select_process.cfm)

კერძო და სახელმწიფო დანახარჯი ჯანდაცვაზე

	მთლიანი დანახარჯი ჯანდაცვაზე (მპპ-ს %)		მთავრობის ხარჯი ჯანდაცვაზე (ჯანდაცვაზე მთლიანი ხარჯის %)		კერძო დანახარჯი ჯანდაცვაზე (ჯანდაცვაზე მთლიანი ხარჯის %)		მთავრობის ხარჯი ჯანდაცვაზე (მთავრობის მთლიანი დანახარჯების %)		დანახარჯი სოციალურ (სამედიცინო) დაზღვევაზე (ჯანდაცვაზე მთავრობის დანახარჯების %)	

წყარო: მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემთა ბაზა: <http://www.who.int/whosis/whostat/4.xls>

დღესდღეობით ევროკავშირის ქვეყნებში ჯანდაცვის სფეროში სახელმწიფო დაფინანსების შრდასთან ერთად კერძო დაფინანსების წილი მცირდება.

2000 წელს აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში სახელმწიფო დანახარჯები ჯანდაცვის სფეროში შეადგენდა მთლიანი შიდა პროდუქტის 4 პროცენტს, ჩრდილოეთ აფრიკაში და ლათინურ ამერიკის ქვეყნებში საშუალოდ 2 პროცენტზე მეტი იყო, ხოლო საშუალო შემოსავლებისა და მაღალი შემოსავლების მქონე განვითარებულ ქვეყნებში კი - 4-6 პროცენტი იყო.<sup>28</sup> ამასთან ზოგიერთ ქვეყანაში (ნორვეგია, გერმანია, შვედეთი, პოლანდია, საურანგეთი, დანია) ეს მაჩვენებელი 8 პროცენტს აღემატებოდა.<sup>29</sup> მთლიანად ევროკავშირის 15 ქვეყანაში მთლიანი დანახარჯი (სახელმწიფო და კერძო) ჯანდაცვაში 2006 წელს შეადგენდა მთლიანი შიდა პროდუქტის 6.3 პროცენტს, ხოლო კერძო დაფინანსების წილი კი - 2.2 პროცენტს, მაშინ როდესაც პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში ყველა ერთად აღებული ეს წილი თანაბრად ნაწილდებოდა - 2,4 პროცენტი.<sup>30</sup>

28 Human Development report, (2000). UNDP. Available at: <http://www.undp.org/gc/nhdr2000/chpt3.htm>.  
 29 ევროსტატის მონაცემთა ბაზა. Available at: <http://cpp.eurostat.cec.eu.int/portal>.  
 30 Human Development report, (2006). UNDP. Available at: <http://hdr.undp.org/status/data/indicators.cfm?x=52&y=1&z=1>

დღეს საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროკავშირის მაჩვენებლებს. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხა ჯანდაცვაზე 2006-2007 წლებში შეადგენდა მშპ-ს 2.1-2.3 პროცენტს, სიღირსი 2008 წლისათვის კი მისი აბსოლუტურ მაჩვენებლებში შემცირების შედეგად საყარაულოდ მშპ-ის 1,7-1,9 პროცენტია.

ცნობილია, რომ რაც უფრო დაბალია სახელმწიფო ხარჯები ჯანდაცვაზე, მით უფრო მაღალია შინამეურნეობების დანახარჯები და კერძოდ, ქალის აუნაზღაურებელი პრობლემის წილი ოჯახის წევრების მოვლა-პატრონობაში. სახელმწიფო დანახარჯების შემცირება ჯანდაცვაზე უკუპროპორციულ დამოკიდებულებას იქცევს ოჯახში ქალის გვირგვინის მრდაზე, მის მიერ მგრუნელობითი ფუნქციის განხორციელებაზე. საქართველოში ჯანდაცვაზე გამოყოფილი სახელმწიფო დაფინანსების წილი კი, ყოველივე ამასთან, მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ევროკავშირის მაჩვენებლებს და ვერ უზრუნველყოფს დემოგრაფიული მდგომარეობის გაუმჯობესებას.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

- მიზანშეწონილია ჯანდაცვის ხარჯები მთლიან სახელმწიფო დანახარჯებში საშუალოდანიან პერსპექტივაში გაიზარდოს 3-4 პროცენტამდე, რაც შესაძლებლობას მისცემს მთავრობას ორიენტაცია აიღოს ევროკავშირის მაჩვენებლებზე და გაზარდოს ამ სუეროს წილი მთლიან შიდა პროდუქტში.
- მუნიციპალური ჯანდაცვის სისტემების განვითარება მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ღარიბი ოჯახების ხელმისაწვდომობის გაზრდას პრევენციული ჯანმრთელობის უზრუნველსაყოფად.
- ოჯახის დაგეგმვის მომსახურებაზე მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით აუცილებელია ოჯახის დაგეგმვის და რეპროდუქციული ჯანმრთელობის პაციენტებზე ორიენტირებული პოლიტიკისა და პროგრამების შემუშავება, ექიმებისა და სხვა სამედიცინო პერსონალის პროფესიული გადამზადება, ქალთა რეპროდუქციული ჯანმრთელობის დაცვის საინფორმაციო პროგრამების განხორციელება.
- მიზანშეწონილია სოციალური მარკეტინგის ფართოდ დანერგვა საზოგადოებაში, რომელიც ხელს შეუწყობს მოსახლეობის ჯანმრთელობის, გარემოს დაცვის, ოჯახის დაგეგმარებისა და სხვა სოციალური პრობლემების გადაწყვეტას.

### გენდერულად ორიენტირებული სოციალური მარკეტინგი

კეთილდღეობისა და ჯანსაღი ცხოვრების წესის დამკვიდრება მსოფლიო საზოგადოებრიობის მნიშვნელოვანი პრობლემაა. რადიკალურ ცვლილებებს განიცდის სოციალური გარემო. ბუნების დაცვა, უსაფრთხო ცხოვრება, ოჯახის დაგეგმა, ჯანმრთელობის უსაფრთხოება, სიღარიბე და სხვა სოციალური მოვლენები გენდერულად მგრძობიარეა. მათი ზემოქმედების არეალი ქალზე და მამაკაცზე განსხვავებულია. გენდერული იდენტურობა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მომხმარებლის ქცევაზე. ახალი სოციალური პროდუქტი განიხილება როგორც საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი პროდუქტი, რომელიც საზოგადოების კეთილდღეობას უნდა ემსახურებოდეს. სოციალური მარკეტინგის კომპონენტებია.

- ახალი, სასურველი ქეევის დანერგვა. მაგალითად, ჯანმრთელობის პრევენცია, ბრძოლა ბუნების დაუცვისათვის, ინფორმაცია და ცოდნა შიდსის შესახებ და სხვ;
- ძველი, არარაციონალური ქეეების უარყოფა. მაგნე ჩეეები-სათვის (ნარკოტიკების მოხმარება, თამბაქოს მოწევა, ქარბი ტკბილეულის მიღება, მობილური ტელეფონით საუბარი მანქანის მართვისას) თავის დანებება;
- ქეეების მოდიფიცირება (ჯანმრთელი ცხოვრების წესის დანერგვა, უსაფრთხოების ლელების გამოყენება მანქანით მგზავრობის დროს).

სოციალური მარკეტინგის თეორია და პრაქტიკა უარყოფითად გამოიყენება აშშ-ში, კანადაში, ავსტრალიაში, ახალ მელანდიაში, დიდ ბრიტანეთსა და მრავალ სხვა ქვეყანაში. სოციალური მარკეტინგის სტრატეგიის მთავრობა იყენებს ჯანმრთელობისა და სხედასახე სოციალური პრობლემის გადაწყვეტილებას. სოციალური პრობლემის გადაჭრა საზოგადოების ყველა წევრის პასუხისმგებლობაა. ინდივიდუალური მომხმარებლები, საკანონმდებლო და სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლები, კერძო სექტორი და საერთაშორისო ორგანიზაციები აქტიურად მონაწილეობენ მრავალი სოციალური პრობლემის გადაჭრაში. მაგალითად, 80-იან წლებში ინგლისში პოპულარული იყო სოციალური კამპანია სახელწოდებით: "ჯანმრთელობის პრობლემა ინგლისში - შემდეგი ნაბიჯები ჯანმრთელობის ალტერნატივისთვის"<sup>31</sup>. იგი მიზნად ისახედა მოსახლეობის ქეევის შეცვლას ჯანმრთელი ცხოვრების წესით, რომელიც უზრუნველყოფდა ყველა მოქალაქის ჯანმრთელობისათვის პრევენციას.

დიდ ბრიტანეთში ეროვნული სოციალური მარკეტინგის ცენტრი ჩართულია გრანდიოზულ კამპანიაში ჯანმრთელობის დაუცვის პრობლემებზე. კამპანიის დევიზია: "ბიზნესის წარმატება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული დასაქმებულთა ჯანმრთელობაზე და მათ კეთილდღეობაზე".

ბრიტანეთის სოციალური მარკეტინგული ცენტრის დირექტორი, პროფესორი ჯეფ ფრენჩი მიიჩნევს, რომ მშრომელთა კეთილდღეობასა და კომპანიის წარმატებას შორის მჭიდრო კავშირი არსებობს. დასაქმებულთა აუდიტორიუმის მიზნით წელიწადში 175 მილიონი სამუშაო დღე ედება, რაც იწვევს კომპანიებისათვის 187 მილიონი ფუნტი სტერლინგის დანაკარგს. სოციალური მარკეტინგის ცენტრი რეკომენდაციას აძლევს დიდი ბრიტანეთის მთავრობასა და კერძო კომპანიებს მონაწილეობა მიიღონ ჯანმრთელობის პრევენციულ ღონისძიებებში, რაც ხელს შეუწყობს ქვეყანაში შრომის ნაყოფიერების ზრდას.<sup>32</sup>

საყოველთაოდ ცნობილი მეცნიერები ფილიპ კოტლერი და ნენსი ლი პროპაგანდას უწევენ ახალ პროექტს, რომელიც ითვალისწინებს მიმწოდებლის რეკლამის - სილარიბის მღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის - დახმარებას. სილარიბის სოციალური მარკეტინგული პროგრამის შემუშავება გენდერული პარამეტრებით ხელს უწყობს ქალთა ჯან-

31 Lefebvre C. & Poria J., (1988). Social Marketing and Public Health Intervention, Health Education quarterly. 15: 299-315.

32 <http://www.socialmarketingquarterly.com/flip>



მრთელობისა და განათლების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებას, ახალი სამუშაო ადგილების უზრუნველყოფას. ამ შემთხვევაში სამოგადოებრივი სარგებლიანობა მრავალწახნაგოვანია და მოიცავს მრუნევას ერის გენერაციებზე, შრომის ძალის ეფექტიანად გამოყენებაზე და სამოგადოებრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფაზე.

სოციალური მარკეტინგული საქმიანობების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა გარემოს დაცვა მაგნე ზემოქმედებისაგან. ყველა ქვეყანაში მოქმედებს გარემოს დაცვითი ნორმები, რომლებიც პირდაპირ ან არაპირდაპირ არეგულირებს ბუნებრივი რესურსების გამოყენებას და ხელს უწყობს სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობასთან დაკავშირებული ეკოლოგიური პრობლემების გადაჭრას. აგრობიზნესში მომუშავე მარკეტინგული ჟირმები ცდილობენ აგრო-სექტორის პოტენციალის გაძლიერებას, მოსაულის მოცულობის ზრდასა და ადგილობრივი პროდუქტის კონსერვაციაში მონაწილეობის ამაღლებას. მთლიანი მარკეტინგული სტრატეგია მიმართულია რეალიზაციისა და შემოსავლების მოცულობის ზრდისაგან და მომხმარებელთა მოთხოვნის დაკმაყოფილებისაკენ როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე ქვეყნის გარეთ. სასურსათო უსაფრთხოების პოლიტიკა ქვეყნის გრძელვადიანი სტრატეგიაა, რომელიც უზრუნველყოფს სამოგადოების ჯანსაღ ცხოვრებას.

აგრარული სექტორის განვითარება შეუძლებელია, თუ არ იქნება გათვალისწინებული ის რისკებიც, რომლებიც შესაძლებელია წარმოიშვას გადამამუშავებელი და აგრობიზნესში ჩართული კომპანიების საქმიანობით, მაგალითად, გამოყენებული წყლის არასწორი უტილიზაციით, წყლის ხარისხის გაუარესებით, ქიმიკატების გამოყენების შედეგად სხვადასხვა ნეგატიური ეფექტების წარმოშობით და სხვ. სამოგადოების ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული აგრობიზნესის კომერციული და სოციალური მარკეტინგული სტრატეგიების მიზანმიმართულ რეალიზაციაზე. ეს პრობლემა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოში, რადგანაც აგრარულ სექტორში ქალთა უმეტესობაა დასაქმებული და იგი მინამეურნეობების საქმიანობის ძირითად სფეროს წარმოადგენს.

რეპროდუქციულ ჯანმრთელობასთან დაკავშირებული პროგრამები მიმართული უნდა იყოს ქალთა, მათ შორის მოზარდი ქალების, მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. ამ მხრივ ორიენტირებული უნდა იყოს რეპროდუქციული ჯანდაცვის გაუმჯობესებაზე. გაეროს მოსახლეობის ფონდი დადებითად მიიხსნევს სოციალური მარკეტინგის ფართოდ გავრცელებასა და განვითარებას, რათა სამოგადოებაში შეიქმნას ისეთი გარემო, სადაც თანაბრად იქნება გადისაწვდილი პასუხისმგებლობა ქალსა და მამაკაცს შორის ოჯახის დაგეგმვის, საოჯახო მეურნეობის წარმართვის, შვილების აღზრდისა და სხვა სოციალური პრობლემების გადაწყვეტაში.<sup>33</sup>

## სოციალური სფეროს ბენეფიციური ასპექტები

*სოციალური დაყვის უნივერსალური სისტემიდან სიღატაკებზე  
ორიენტირებულ მისამართული დახმარებაზე გადასვლამ  
ვერ უზრუნველყო მოსახლეობის ეფექტიანი სოციალური დაყვა.  
დედების სოციალური უზრუნველყოფა საერთაშორისო  
პრაქტიკის საფუძველზე უნდა განხორციელდეს.*

2004 წლიდან საქართველოში დაიწყო ინსტიტუციონალური, სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური ვარდაქმნების ახალი ტალღა. სახელმწიფო ბიუჯეტის მიკეთრმა მრდამ ხელი შეუწყო ქვეყანაში სოციალური დაყვისა და უზრუნველყოფის სისტემის ქმედითი ცვლილებების დაწყებას. მანამდე არსებული სოციალური დაყვის შერეული, ლიბერალურ მოდელი და საკმაოდ შეზღუდული სახელმწიფო ფინანსები ვერ უზრუნველყოფდა სოციალური დაყვისა და უზრუნველყოფის სისტემის ეფექტიან მუშაობას. სახელმწიფო ფინანსების განკარგვას არ ჰქონდა მიმანშიმართული ქმედითი ხასიათი, რამაც გამოიწვია სიღარიბის არეალის გოგალური გაფართოება, სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სოციალური ვალდებულებების შეუსრულებლობა. მართალია, წლობით გაუცემელი ხელუასები და პენსიების ისგორია წარსულს ჩაბარდა, მაგრამ ახლადდაწყებული სოციალური რეფორმები არცთუ ისეთი შედეგიანი აღმოჩნდა. ბენეფიციარების მიმნობრივი ჯგუფების იდენტიფიკაციამ, რომელიც მკაცრ, შეზღუდულ ჩარისებში მოექცა და გამრდელმა სოციალურმა დახმარებებმა ვერ მოასდინეს ქმედითი გავლენა მოსახლეობის მძიმე სოციალური ფონის გასაუმჯობესებლად.

### 3.1. საქართველოში სოციალური სფეროს ბანეფიციარება

2004 წლამდე სახელმწიფომ ვერ შეძლო გაეგარებინა რადიკალური ღონისძიებები სოციალური დაყვისა და უზრუნველყოფის ეფექტიანობის ასამალლებლად, რის შედეგადაც სიღარიბემ მოიცვა მოსახლეობის 50 პროცენტზე მეტი. მიუხედავად ეკონომიკის ზრდის ზომიერი ტემპებისა, სოციალური დაყვის სახელმწიფო ინსტიტუტები მოუწყობელნი იყვნენ იმისათვის, რომ გამოეყანათ ადამიანთა ჯგუფები სიღარიბის არეალიდან და შეექმნათ მათთვის ცხოვრების გარანტირებული და სგაბილური პირობები. ამის შედეგად სოციალური დაყვის სახელმწიფო სისტემას ჩაენაცელა ნათესაური და სამემობლო დახმარების ინსტიტუტები, ჰუმანიტარული დახმარებები, ქველმოქმედებები, რომელიც ვარკეული პერიოდის განმავლობაში უზრუნველყოფდა გაღატაკებულ ფენების ფიზიკურ გადარჩენას. ეს პროცესი დღესაც გრძელდება.

მიუხედავად იმისა, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში იყო აქტიური სოციალური პოლიტიკის ფორმირების ცდები, სახელმწიფოს სოციალური ფუნქცია ვერ განეითარდა. ფინანსური სასრების ნაკლებობა არ იძლეოდა სამუალებას ასეთი სოციალური პოლიტიკის გასატარებლად. ხელისუფლება ძირითიდად ახირციელებდა პასიურ სოციალურ პოლიტიკას, რომელიც შემოიფარგლებოდა უმუშევართა და ღარიბთა ცხოვრების ღონის შენარჩუნებით. ასეთი პოლიტიკა ხორციელდებოდა ძირითადად ფულადი დახმარებების გაცემით და განკუთვნილი იყო შრომისუნარიანობის დაკარგვისა და შემოსაულებში დანაკარგების კომპენსირებისათვის ისეთ შემთხვევებში, როგორცაა ავადმყოფობა, უმუშევრობა, მოხუცებულობა, ბავშვის დაბადება და ა.მ. გოგალური

სიღარიბის და სახელმწიფო ფინანსების დეფიციტის გამო ეს სისტემა არაუეფექტიანი და ხარჯიანი იყო. ხარჯიანი იყო.

აქტიური სოციალური პოლიტიკა, კი რომელიც მიმართული იქნებოდა ისეთი ღონისძიებების გატარებისაკენ, როგორცაა უმუშევართა გადაშვება შრომის ბაზრის მოთხოვნების შესაბამისად, მეწარმეობის დაწყებისათვის საჭირო მიკროფინანსებისადმი ხელმისაწვდომობისა და დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდისაკენ, მწარმოებლურობის, ამაღლებისაკენ, არ ხორციელდებოდა პოლიტიკური ნების არარსებობის გამო.

სოციალური დახმარებისა და უმრუნველყოფის სისტემას ფინანსური რესურსების ქრონიკული დეფიციტის პირობებში თან სდევდა ისეთი თანამდევნი შედეგები, როგორცაა:

- სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული მრავალი შედეგისა და დახმარებების გაუქმება. სახელმწიფოს ჰქონდა აღებული სოციალური ვალდებულება, მაგრამ ვერ ახდენდა მის რეალიზებას;
- იზრდებოდა მიმდინარე დახმარებისა და პენსიების დაეალიანებები, რომლის დაუარეველ წლების განმავლობაში იწვლებოდა;
- მუდმივად მცირდებოდა დახმარებების რეალური მოცულობა;
- ინფლაციასთან ერთად იზრდებოდა სხვაობა საარსებო მინიმუმსა და გაცემულ დახმარებებს შორის;
- უმუშევართა ეფექტური დახმარება საქართველოში, ისევე როგორც სხვა პოსტ-სოციალისტურ ქვეყანაში, შეუძლებელი აღმოჩნდა არსებული საგადასახადო სისტემის არაუეფექტიანი მუშაობის გამო. სულ უფრო მცირდებოდა დახმარებების რეალური მნიშვნელობა და პარალელურად იზრდებოდა უმუშევრობის საშუალო ხანგრძლიობა;
- ამასთან, რეგისტრირებულ უმუშევართა რიცხვი იყო ძალიან მცირე, რაც აძნელებდა უმუშევართა რეალური რაოდენობის დადგენას. მთლიანად დასაქმების სამსახურებს ჰქონდათ ძალიან მცირე ეფექტი და მათი ქმედითობა, მეცხირებისა სიღარიბის რისკი უმუშევრებში, იყო დაბალი;
- სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის მიმართულებანი, რომელიც დაკავშირებული იქნებოდა ქალის ოჯახში და მის საზოგადოებრივ საუბროში დასაქმების პრობლემების გადაჭრასთან, სრულიად იგნორირებული იყო;
- ათასწლეულის განვითარების მიზნების განხორციელებაში ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად დასაქმების სფეროში გენდერული თანასწორობის უმრუნველყოფა არის მიჩნეული. საბუნებრივად ამ მიმართულებით ძვრები არ შეიმჩნეოდა.
- საქართველოში სოციალური პოლიტიკის ცენტრალურ ამოცანად კელავ რჩებოდა საპენსიო უმრუნველყოფა, თუმცა საბიუჯეტო სახსრების უკმარისობის გამო ქვეყანა იძულებული იყო არ შემოეღო საპენსიო სქემა შრომითი სტაჟისა და დამსახურების მიხედვით და შეენარჩუნებინა უნიფიცირებული საპენსიო სისტემა დაბალი საპენსიო სიდიდით, რომელიც საარსებო მინიმუმის 20-30 პროცენტს შეადგენდა 2004 წელს და მხოლოდ განსაზღვრული ფუნქციისათვის (პარლამენტარები, პოლიტიკური მოღვაწეები, სამხედრო პირები და სხვ) მიუკათ გაზრდილი პენსიები;
- უმნიშვნელო და არაუეფექტური აღმოჩნდა დახმარება ისეთი ახალი სოციალური

უენებისათვის, როგორცაა იძულებით გადაადგილებული პირები;

სოციალური დაყენის დაბალი ეფექტიანობის შედეგად განუითარდა შემდეგი მოვლენები:

- ჩამოყალიბდა მკეუთრი სოციალური დისპროპორცია;
- მოხდა მოსახლეობის აქტივიზაცია შინამეურნეობებში თვითვადარჩენის მიზნით. ამ სფეროში განსაკუთრებით გაიზარდა ქალების და ნაწილობრივ ბავშვების შრომის როლი;
- გაიზარდა გარე შრომითი მიგრაცია და უცხოეთში ქართველი რემიტენტების მიერ გამოგზავნილი ტრანსფერების როლი საქართველოში დარჩენილი ნათესავებისა და ოჯახის წევრებისათვის;
- ფერტილური ასაკის ქალთა შრომითი მიგრაციამი ყოუნამ ხელი შეუშალა საქართველოში დემოგრაფიული მდგომარეობის გაუმჯობესებას, შობადობის ზრდას.
- გაიზარდა სოციალური პროგრამების რაოდენობა, რომელსაც ახორციელებდენ საერთაშორისო და სამოქალაქო ორგანიზაციები, თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პროგრამებს ეპიზოდური ხასიათი ჰქონდა და არ შეეძლო სერიოზული გავლენა მოეხდინა კონკურენტუნარიანი სამუშაო ძალის ფორმირებაზე.

### 3.2. სიღარიბე და სოციალური უთანასწორობა საქართველოში

საქართველოში სიღარიბე კონცენტრირებულია იმ ოჯახებში, რომლებიც მიეკუთვნება დაბალმემოსაღიან ოჯახებს: ესენია პენსიონერები და უმუშევრები, მრავალშვილიანები, უნარშემდღუდული ადამიანები. მათ ემატებათ თვითდასაქმებულები, წერილი მეწარმეები, დაბალხელფასიანი მუშები, სოფლის წერილი ფერმერები და სხვ.

ამასთან გაღრმავდა უთანასწორობა სიღარიბის თვალსაზრისით როგორც ქალაქსა და სოფელს შორის, ასევე პაგარა და დიდ ქალაქებს შორისაც, რაც დასაქმების განსხვავებული სტრუქტურით არის განპირობებული. სიღარიბის ზონის გაუარყოფასთან ერთად მოხდა თვით ღარიბებს შორის დიფერენციაციის გაღრმავება და გაზღწენ ღარიბებს შორის უფრო ღარიბები და ღატაკები.<sup>35</sup> ღატაკმა ადამიანებმა ღარიბი უენების თითქმის ერთი მესამედი შეადგინეს. სიღარიბე მეეხო განათლებულ ადამიანებსაც. ჩამოყალიბდა ე.წ. "ასალი ღარიბები".

საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სტატისტიკის დეპარტამენტის მონაცემებით, ოფიციალურ საარსებო მინიმუმთან მიმართებაში სიღარიბის დონე 2003 წლის მონაცემების მიხედვით დაახლოებით 54.5%-ს შეადგენდა, უკიდურესი სიღარიბის ზღვართან მიმართებაში კი – 16.6%-ს. შემდგომ პერიოდში, სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის წილი 2-ჯერ შემცირდა. აქვე ისიც უნდა აღვნიშნოთ, რომ გენდერული სტატისტიკა ამ თვალსაზრისით მეგად მწირია, თუმცა, ადვილი მისახვედრია, რომ ღარიბთა მარგინალურ ჯგუფში უმეტესობა ქალები (მარტოხელა დელები, მრავალშვილიანი ოჯახები, უნარშემდღუდულები, პენსიონერები) არიან.

35 ასეო უენები შეიქნა სოფლად. ხადეუ მისახლეობის დაახლოებით 3/4 პროცენტს არ გააჩნია მიწა ან არიან ღატაკულები. სასოფლო-საიუნწრო ადწერის შედეგად გასოკოხულია 70.8 პროცენტსა აღიარა, რომ ყოვიდა ისეიო წელი, როდეიყო მათი შინამეურნეობები არ იყო უზრუნველყოფილი იმ რაოდენობის საკვებით, რასო ისინი ჩვეულებრივ მოსამარეწ. ეს მახვენჯელი გურიამი 82 პროცენტს და შიდა ქართლში 85 პროცენტს შეადგენდა, ხოლო ქვესიო ქარილში კი – 45 პროცენტს. (საქართველოს შარველი ეროენული სასოფლო-საიუნწრესო ადწერის შედეგები, სტატისტიკის საბაჯლო დეპარტამენტა.

Available at: [http://www.statistics.ge/\\_files/georgian/agriculture/census/1%20%ngadi.pdf](http://www.statistics.ge/_files/georgian/agriculture/census/1%20%ngadi.pdf)

## სიღარიბის გენდერული ასპექტები

საქართველოში სიღარიბის დონე<sup>36</sup> თანაბარია იმ ოჯახებში, სადაც მინამეურნეობების სელმძღვანელად გვევლინება ქალი ან კაცი და ორივე შემთხვევაში შეადგენს 45-46 პროცენტს, მაგრამ აქვე ისიც უნდა გაეთვალისწინოთ, რომ სიღარიბის სტრუქტურაში განსხვავებულია მათი მდგომარეობა და ყოველი 100 ღარიბი ოჯახიდან 69 შემთხვევაში სელმძღვანელია კაცი, ხოლო იმ ოჯახების წილი, რომელსაც ქალი უძღვება, არის 31 ოჯახი, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ ქალს მეტად უჭირს ოჯახის რჩენა, ვიდრე კაცს. ამასთან, ამ მეურნეობებში ყოველს დამატებითი ბაჟემის არსებობისას სიღარიბე კიდევ უფრო იზრდება. სიღარიბის დონე თუ იმ ოჯახში, სადაც არ ყავთ ბაემეი, შეადგენს 39 პროცენტს, 1-2 ბაემის შემთხვევაში იგი შეადგენს 51 პროცენტს, ხოლო 3 ბაემის შემთხვევაში კი - 71 პროცენტს. ეს იმას ნიშნავს, რომ ყოველ 100 ოჯახიდან, სადაც არის 3 ბაემეი, 71 ოჯახი არის ღარიბზე ღარიბი.<sup>37</sup>

მიუხედავად 2003-2007 წლებში მშპ-ის მნიშვნელოვანი ზრდისა, რეალურად ვერ მოხერხდა მძაფრი სოციალური უთანასწორობის შემცირება. ექსპერტები მიიჩნევენ, რომ საქართველოში არსებობს სიღარიბის მაღალი დონის სხვადასხვა მიზეზი: სოფლის მეურნეობაში ინვესტიციების ნაკლებობა და მისი დაბალეფექტიანობა; ფერმერების განათლების დაბალი დონე;<sup>38</sup> სოციალური დახმარებების არამიზანმიმართული სტრატეგია, ინფლაციისა და კეების პროდუქტებზე ფასების ზრდა. გარე ფაქტორებიდან მნიშვნელოვანია რუსეთის ბაზრის დახურვა, რომელიც ყველაზე მეტად ხელმისაწვდომი იყო საქართველოში მცირე მეწარმეებისათვის; ასევე სტიქიურმა მოვლენებმა მკვეთრად დააზარალა მოსახლეობა.<sup>39</sup>

## სიღარიბის დაძლევის პროგრამა

ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა 2003 წელს დამტკიცდა საქართველოს მთავრობის მიერ. პროგრამის უმთავრეს მიზნებად ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების დაჩქარება, მოსახლეობის ყველა ფენის მიერ ეკონომიკური ზრდის შედეგებით სარგებლობა და სოციალურად დაუცველ ჯგუფებზე ზრუნვა გამოცხადდა. პროგრამაში განიხილებოდა გენდერული ფაქტორი. ყურადღება მიექცა გენდერული ასპექტების ჩართვას საბიუჯეტო სახსრების დაგეგმვისა და განაწილების პროცესში, შრომის ბაზრის რეგულირებაში, სოციალურ პოლიტიკაში.<sup>40</sup>

2004 წლის სიღარიბის დაძლევის რედაქტირებული პროგრამის მიხედვით ქვეყნის სტრატეგიულ მიზანი გულისხმობდა შემდეგ საკეანძო საკითხების გადაჭრას: ეუქებიანი, გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის

36 სიღარიბის დონე განისაზღვრება იმ ოჯახების შეპოსალებით, რომლებსაც აქვთ დღეში 2.15 აშშ დოლარზე ნაკლები შემოსავალი.

37 Growth, Poverty, and inequality: Eastern Europe and former Soviet Union, (2015). World Bank, Washington, D.C. p.250.

38 საქართველოში პირველი სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგად (2005 წელი) გაიხილინდა, რამ სოფლის მეურნეობებში სერუნე ხელმძღვანელ პირებს შორის უსაღესი და საშუალო პროცენტული განაოლება აქვს მხოლოდ 15-18 პროცენტს. (საქართველოს პირველი ეროვნული სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგები. სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. Available at: [http://www.statistic.ge/\\_files/georgian/agriculture/census/1%20ilozgadi.pdf](http://www.statistic.ge/_files/georgian/agriculture/census/1%20ilozgadi.pdf))

39 Georgia: Human Development Report, 'The Reforms and Beyond', (2008). Tbilisi, p.36-37.

40 ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა, (2003). თბ., გვ. 47.

შექმნას, ბიზნეს-კლიმატის გაუმჯობესებას, კერძო კაპიტალის მოზიდვას, სამეწარმეო და საინვესტიციო ვარემოს გაუმჯობესებას, ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და სოციალური დახმარების სისტემის მიზნობრიობის გაუმჯობესებას. შემდგომ წლებში სიღარიბის პრობლემები განიხილებოდა გენდერული ასპექტების გათვალისწინების ვარემოში. ყურადღება გამახვილებული იქნა მხოლოდ უკიდურესად ღარიბ სეგმენტზე – ლატაკებზე.<sup>41</sup>

სიღარიბის თვალსაზრისით არაერთგვაროვანი მდგომარეობაა პენსიონერებს შორის. საქართველოში 2004 წლამდე მცირდებოდა პენსიების რეალურ სიდიდე იმ პერიოდთან შედარებით, როდესაც დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში პირველად მთლიანი შიდა პროდუქტის ბრლამ 10 პროცენტს გადაჭარბა (1998 წელი). მრავალი პენსიონერისათვის პენსია შემოსავლის ერთადერთი წყაროა, ხოლო სხვებს კი კვლავინდებურად ნათესაური და სხვა შემოსავლები გააჩნიათ.

ყოველივე ამ მოვლენებთან ერთად განვითარდა ორი ტენდენცია. 1. გაიზარდა სამუშაო უუნების რისკი გამხდარიყვნენ ღარიბები, 2. გართულდა სიღარიბის მონივრად გამოსვლა და შეიქმნა ქრონიკული სიღარიბე. სიღარიბის პარალელურად საქართველოში განვითარდა სოციალური უთანასწორობაც. ყოველივე ამის დასაძლევად სელისუფლება სისტემატურად ცდილობდა რეფორმების განხორციელებას და სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების წამართვას ამა თუ იმ ღონისძიებებზე სოციალური დაძაბულობის გასანეიტრალებლად:

- 2007 წლამდე სახელმწიფო უზრუნველყოფდა რამდენიმე სოციალური პროგრამის დაფინანსებას: უმუშევართა შემწეობას, პროფესიულ მომზადებასა და გადამზადებას, უმუშევართა დროებითი დასაქმებას და უმწეო მდგომარეობაში მყოფ ოჯახთა სოციალური დახმარებას, მის მონივრირებასა და ანალიზს. ამ პერიოდში საქართველოში მთავარი პრობლემა იყო და დარჩა უმუშევრობის მაღალი დონე, იგი დღესაც 13 პროცენტს აღემატება. ამასთან, უმუშევართა დიდი ნაწილი კონცენტრირებულია ქალაქებში და ყველაზე მეტად შეეხება 15-50 წლის ასაკის აქტიურ მოსახლეობას, რომელთა შორისაც 48 პროცენტი ქალია. უმუშევართა მიმართ დახმარების წარმართვა ხდებოდა უნიფიცირებული სისტემით. ეს საკითხი მნიშვნელოვანი იყო იმდენად, რამდენადაც საქართველოში გარდამავეალმა პროცენტებმა უფრო მძიმედ იმოქმედა ქალებზე და სამუშაო უფრ მეტმა ქალმა დაკარგა, ვიდრე მამაკაცმა. მათთვის შრომის ბაზარი უფრო მეტად შეიზღუდა.<sup>42</sup> თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი ყოველთვის სუსტად შემოქმედებდა უმუშევრების სოციალურ დაცემაზე, დახმარების მიმერული სიდიდის გამო.<sup>43</sup> თუ 2005 წლის ბიუჯეტში თუ უმუშევართა დაცემაზე ჯერ კიდევ გამოიყოფოდა თანხები, 2007 წლიდან ბიუჯეტიდან მთლიანად იქნა ამოღებული ეს მუხლი და უმუშევართა სოციალური დაცეისა და დასაქმების ხელშეწყობის ღონისძიებები ინტეგრირებული (უნიფიცირებული) იქნა ლატაკთა ადრესულ სოციალურ დახმარებასთან. ამდენად, უმუშევართა დახმარება და არსებითად ქალების მოტივაცია შრომის ბაზარზე მათი კონკურენტუნარიანობის გაზრდის შესახებ ინტეგრირებული იქნა ხელისუფლების მიერ.

41 ათისწლეულის განვითარების იმუნების განხორციელების ასტარიაში საქართველოში, (2006), ვაერო.

42 ამის შესახებ დეტალურად იხილეთ: ჯამი ჩ. სახელმწიფო, თ. მიწენიძე, მ. ზენდ ვიციო, (2005). უმუშევართა ხოცილური დაყუბა და დასაქმების ხელშეწყობის 2004 წლის სახელმწიფო პროგრამის მონიტორინგი გენდერულ კრილიო. ოქსეიჯს-ლიდი ბრიტანეთი, თბ.

43 სოციალური პროგრამები, რომელიც ეხმობდა დასაქმებას, პროფესიულ გადამზადებას, უწყვითა დახმარებას და სხვ უნდა ყოფილიყო მუდამსუბუდი გენდერულ ასპექტში, რის შესაძლებლობაც განსახორციელებელი ინსტიტუტის არგარიმებში უნდა მოცულიყო. ყველა ამ პროგრამაზე ანგარიშების წარლენა სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააქტივოს ევალუაცია. საგრან ამ ანგარიშებში არ არის ვლწყური ასპექტები გადმოიყვლი, რის გასიყ ჩვენიების ძრელია იმის ანალიზი, თუ რამდენად მოხდა გენდერული ხალაქის დაყუბა საბიუჯეტი სახსრების განაწილებაში ამ პროგრამების უბათ.

- სოციალური დახმარება (ერთი პერიოდი ოჯახური დახმარების სახით არსებობდა) კონცენტრირებული იყო ძირითადად შრომისუნარო ადამიანებზე და მარგოსელა პენსიონერებზე, რომელთა დახმარებების პაკეტი (პენსია, საოჯახო დახმარება, სამედიცინო დაზღვევის პოლისი, ელექტროენერჯის მოხმარების საფასური, წითელი ჯერის ღირებულება და სხვა) უახლოვებოდა მინიმალურ კალათას, (საშუალო მომხმარებლის საარსებო მინიმუმი 2007 წელს შეადგენდა 105 ლარს, ხოლო შრომისუნარიანი ასაკის მამაკაცის საარსებო მინიმუმი კი – 118 ლარს),<sup>44</sup> ხოლო ოჯახების სხვა კატეგორიებისათვის კი დახმარებას ქმნიდა მხოლოდ სიმბოლური ხასიათის და იგი არსებით ზეგავლენას ვერ ახდენდა მათი ოჯახის ბიუჯეტზე. არსებული სოციალური დაყენების სისტემა არ მოიცავდა ბენეფიციართა ყველა კატეგორიას და გაცემული დახმარებები იყო მეტად მცირე.
- უთანასწორობა გამოიხატებოდა ლგოლეილთა დახმარებებშიც, რომელიც უნიფიცირებული იყო და არ იყო დიფერენცირებული ოჯახების მატერიალურ მდგომარეობის მიხედვით. ლგოლეილთა დახმარებები არ იყო ორიენტირებული იმაზე, რომ ნაკლებად უმრუნველყოფილი ოჯახები გამოსულიყვნენ სიღარიბის არეალიდან. იგი უფრო მეტად იღებდა პოლიტიკური რჩევის სახეს მისი გამო, რომ სახელმწიფომ ვერ აღადგინა ამ ტერიტორიაზე თავისი იურისდიქცია.
- უთანაბრობა აისახებოდა პენსიების გაცემაშიც, რომლის დიფერენციაცია საკმაოდ ღრმა იყო. მაგალითად, 2004-05 წლებში პარლამენტის აპარატის მოხელეების პენსიების სიდიდე შეადგენდა 465 ლარს, პარლამენტის აპარატის მოხელეების – 378 ლარს, მაშინ როდესაც მოხუცებულობით პენსიის საშუალო სიდიდე (მათ შორის საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დაცვის მონაწილეებისა) შეადგენდა 37,14 ლარს.
- დიდი სხვაობა იყო პენსიების განაწილებაში გენდერული თვალსაზრისით: ძალიან სტრუქტურებიდან წამოსული პენსიონერთა პენსიებზე წარმართებოდა მნიშვნელოვნად მეტი თანხები, რომელსაც უმეტესად მამაკაცები იღებდნენ, ეროვნულ პენსიასთან შედარებით, რომლის ძირითადი ბენეფიციარები ქალები იყვნენ. უმაღლესი წოდების სამხედრო პირების პენსიები რამდენიმე ათას ლარიც კი იყო, მაშინ როდესაც ეროვნული პენსია, რომლის ძირითადი ბენეფიციარები ქალები იყვნენ, მასზე რამდენიმე ათეულჯერ დაბალი იყო. პენსიაზე აღრიცხულთა საერთო რაოდენობიდან ქალების რაოდენობა შეადგენდა ნახევარზე მეტია, ხოლო მათზე დარიცხული პენსიების მოცულობა საშუალოდ მთელს ქვეყანაში კი ნაკლები, რაც იმის მანიშნებელია, რომ მინიმალურ პენსიის ბენეფიციართა აბსოლუტური უმრავლესობა იყო ქალი, რომლის საპენსიო სიდიდე 25 ჯერ ჩამორჩებოდა პრივილეგირებულ ადამიანთა საპენსიო სიდიდეს, რომლის აბსოლუტურ უმრავლესობას შეადგენდნენ მამაკაცები (პენსიონერები ძალიან სტრუქტურებიდან, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, თვალდაცვის, უშიშროებისა და პროკურატურის ხაზით). ეს გამოწვეული იყო ევრტიკალური და პორიზანტალური გენდერული სეგრეგაციით, რომელმაც განაპირობა მაღალანგზაურებად სამუშაოზე ძირითადად მამაკაცების კონცენტრირება. მართალია, 2005-2008 წლებში მინიმალური პენსიების ოდენობა გაორმაგდა და შემცირდა პენსიების დიაპაზონი, მაგრამ უთანასწორობა ქალისა და კაცის საპენსიო პროპორციებში კვლავ დარჩა. ეს გენდერული სოციალური უსამართლობის გაღრმავების ხელშემწყობი ფაქტორად დარჩა.<sup>45</sup>
- უთანასწორობა იყო საბიუჯეტო სახსრების განაწილების პოლიტიკაშიც: თავდაპირველად უნდა გაცემულიყო თანხები ლგოლეილებზე, შემდეგ საპენსიო თანხები და ბოლოს ხელფასებზე მასწავლებლებისათვის. ასეთი საბიუჯეტო უორმულა უთანაბრო ვითარებაში აყენებდა მასწავლებლებს, რომელთა აბსოლუტური უმრავლესობა ქალია, ლგოლეილებისაგან განსხვავებით.

44 [http://www.naustics.ge/\\_files/georgian/households/Searchხო%20რისუმისი.xls](http://www.naustics.ge/_files/georgian/households/Searchხო%20რისუმისი.xls)

45 საქართველოს მთავრობის სოციალური პენსია რეგისტრის 65 წლის ასაკის მძღველისათვის. ქალს, სკრიპტისათვის, უნდა აქვს მთლიანი პენსია 60 წლის ასაკიდან.

- ვარდა ამისა ბიუჯეტის მუხლები, რომელიც სოციალურ დაცეპს ეხება, 2005-2007 წლებში შემდეგნაირი პროპორციით ნაწილდებოდა. სოციალური დაცვის ყველაზე დიდ მუხლს შეადგენდა საპენსიო უმრუნეველყოფის ღონისძიებები, რომელზეც მოდიოდა ამ მუხლის ორი მესამედი, შემდეგი ყველაზე დიდი მუხლი იყო ლგოლეილების დახმარება იყო, სოლო ყველა სხვა დანარჩენი მუხლი ერთად აღებული (დახმარება დროებით პრომისუნსარობასთან დაკავშირებით, უმწერთა სოციალური (ოჯახების) დახმარება, 9 აპრილს დაღუპულ პირთა ოჯახების სოციალური დაცვა, შემღუღული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური ადამკაციის ხელშეწყობა, გურიგორიული მთლიანობის, თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობისათვის ბრძოლებში დაღუპულთა, უგზო-უკელოდ დაკარგულთა ოჯახების სოციალური დაცვა, უმუშევრების სოციალური დაცვისა და დასაქმების ხელშეწყობა) სოციალური დაცვის მართვისა და ღონისძიებების გამოკლებით, შეადგენდა შედარებით მცირე ნაწილს, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ სოციალური დაცვის სისტემაში ხდებოდა პრიორიტეტების მინიჭება სოციალურად პრივილეგირებული ჯგუფების გამოყოფით.
- რაც შეეხება უქწო მდგომარეობაში მყოფ ოჯახთა სოციალური დახმარების პროგრამის მონიტორინგსა და ანალიზს, რომლის მიმანი იყო დახმარების მიმღებთა შორის ფაქტობრივად უკიდურეს სიღატაკეში მესოვრები რისკ-ჯგუფების დიდგენა, მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის, დახმარების დანიშნისა და გაყების პროცესის კორექტულობის შეუახება და პროგრამაში მონაწილე ბენეფიციართა შორის არასწორი დანიშნების გამოკლებნა; მისამართული სოციალური დახმარების მიმღებ პირთა საეარადო პროცენტული შემადგენლობის პროგნოზირება და ანალიზი, იგი საერთოდ არ განსორციელებულა.

ამდენად, 2007 წლამდე სოციალური დაცვის სისტემისათვის დამახასიათებელი იყო პრივილეგირებული სოციალური ჯგუფების გამოყოფა და მათთვის პრიორიტეტიული დახმარების გაწევა, რაც ყოველთვის არ პასუხობდა სიღარიბის შემცირების მიზნებს იმ ჯგუფებში, რომელთაც ყველაზე მეტად სჭირდებოდა ეს დახმარება. ამის შედეგად წარმოიშეა უთანასწორობა როგორც კორიზონტალური, ასევე ვერტიკალური. ყოველივე ამის შედეგად, 2007 წლამდე მხოლოდ გარკვეული ადამიანების ჯგუფის დახმარება იყო მინიმალურ საარსებო კალათასთან მიხლოებული, ხოლო სხვა ჯგუფები კი სიღატაკის მღვარზე ქრონიკულად რჩებოდნენ. გენდერულ ასპექტში უთანასწორობა ქალისა და კაცის მიერ საბიუჯეტო თანხების განაწილებაში არსებულ განსხეავებაში გამოიხატებოდა.

სოციალური მომსახურებისადმი ხელმისაწვდომობაში გენდერული უთანასწორობის პარალელურად განვითარდა შემდეგი თანმდევი მოკლებები:

- სიღარიბე მრდიდა უთანაბრობას სოციალური ინფრასტრუქტურის (ჯანდაცვა, განათლება და სხვა სოციალურ კულტურული ფასეულობებისადმი) ხელმისაწვდომობაში, რომელიც აისახა არა მარტო მაგერიალურ უთანასწორობაში, არამედ აფერხებდა შრომის მწარმოებლურობასა და სამუშაო ძალის ბაზრის განვითარებას.
- სახელმწიფო ფინანსების შემცირებასთან ერთად გაიზარდა ფასიანი კერძო სოციალური მომსახურების სფეროები (ჯანდაცვა, განათლება და სხვ.), სადაც ღარიბ უენებს არ მიუწვდებოდათ ხელი;
- უთანასწორობა განვითარდა საბინაო მოსახურების სფეროშიც. მშენებლობები წარმართა კომერციული მიზნით პრესტიჟულ უბნებში, რომელზედაც ხელი ვერ მიუწვდებოდა ახალგამრდა ოჯახებსა და სამუშაო უენებს, რომ არაფერი ეთქვათ ღარიბ უენებზე. ამან კიდევ უფრო დაამძიმა დემოგრაფიული მდგომარეობა და ოჯახების განვითარება. მოსახლეობის წილი, რომლებიც ცხოვრობენ 6 კვ. მეტრ და ნაკლები ფართის საცხოვრებელ ბინებში ერთ ადამიანზე ან კიდევ 5 და მეტი ადამიანი ერთ ოთახში, მართალაა შემცირდა და თუ 2000 წელს ქ. თბი-



ლისში შეადგენდა 27 პროცენტს, 2005 წელს მან შეადგინა 15 პროცენტი, მაგრამ საქართველოს სხვა ქალაქებში კი ეს მაჩვენებელი 13-16 პროცენტი ღარჩა.<sup>46</sup> ეს საკითხი დღესაც მწვავედ დგას საზოგადოების წინაშე და მიზანშეწონილი ხდება ისეთი პროგრამების შემუშავება, რომელიც ხელმისაწვდომს გახდის უარყოფით მომხმარებლისათვის საბინაო ურუნველყოფას, რაც დემოგრაფიული განვითარებისა და სიღარიბის შემცირების ერთ-ერთი კომპონენტია.

ამგეარად, 2007 წლამდე სოციალური დაცვის სისტემა არ იყო დაკავშირებული რეალურ საჭიროებებთან. ბენეფიციართა სიაში იყვნენ ისეთი სოციალური ჯგუფები, რომლებსაც ყველაზე ნაკლებად სჭირდებოდათ ფინანსები მათი მატერიალური მდგომარეობის გამო. ეს გამოწვეული იყო ლიბერალური მისამართული დახმარების მოდელით, რომელიც ემყარებოდა სოციალური დაცვის უნიფიცირებულ სისტემას. სახელმწიფო ბიუჯეტში ფონდების სიმცირეს კი არ შეეძლო გოტალური სიღარიბისაგან დაეცვა მოსახლეობა.

---

<sup>46</sup> აქვე შევნიშნავთ, რომ ამკრბაიჯანში ეს მაჩვენებელი 3-5 პროცენტია, უკრაინაში - 4-5 პროცენტი, ხოლო სომხეთში კი - 17-19 პროცენტი.

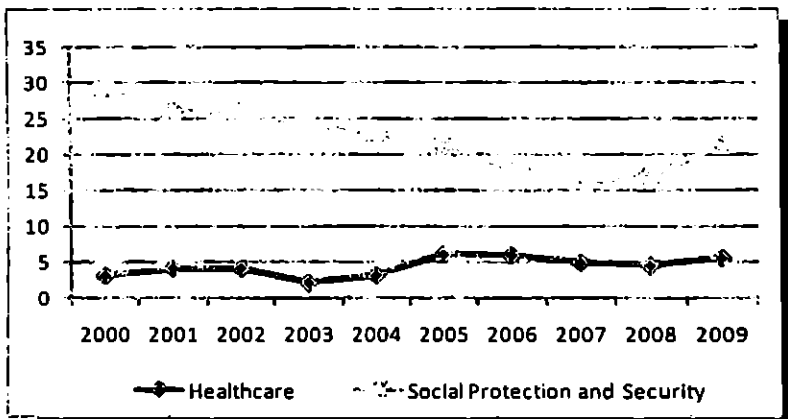
### 3.3. სოციალურ სფეროში სახელმწიფო დაფინანსების პრობლემა

2006-2007 წლებში სოციალურ დაცემაზე გამოყოფილი თანხები საშუალოდ შეადგენდა ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის 4,5 პროცენტს. 2008 წელს კი გაიზარდა 5,7 პროცენტამდე. აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ევროკავშირის 15 ქვეყანაში 2007 წელს სოციალურ დაცემაზე გამოყოფილი თანხები საშუალოდ შეადგენდნენ მთლიანი შიდა პროდუქტის 21 პროცენტს, ხოლო ევროკავშირის 27 ქვეყანაში კი - 19,1 პროცენტს.<sup>47</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ქვეყნებში სოციალურ პროგრამებზე (სოციალური უზრუნველყოფა, სხვადასხვა სახის დახმარებები, კომპენსაციები, უმუშეართა ტრენინგები და ა.შ.) სახელმწიფოს ავრევირებული დანახარჯი შეადგენს მთლიანი სახელმწიფო ხარჯების 50,2 პროცენტს. მათ შორის სოციალური დანახარჯი ყველაზე მაღალია იაპონიაში - 64,7 პროცენტი და ყველაზე დაბალია კორეაში - 23,8 პროცენტი.<sup>48</sup> შედარებისთვის, საქართველოში სოციალურ დაცემაზე გამოყოფილი თანხები 2007-2008 წლებში შეადგენდა სახელმწიფო ხარჯების 16 პროცენტს. ამ ფონზე საქართველოში სოციალურ სფეროზე გამოყოფილი სახელმწიფო დაფინანსების წილი მეტად მწირია.

2008 წელს სახელმწიფო დაფინანსება სოციალურ სფეროში გაიზარდა (იხ. გრაფიკი 1). 2009 წელს კი დაიგეგმა მნიშვნელოვანი გარდატეხა სოციალური დაცვის მიმართულებით, რასაც ხელი შეუწყო საქართველო-რუსეთის ომისა და მსოფლიო უნაღწერი კრიზისის შედეგად ღვენილითა რაოდენობის მრდამ და საქართველოში განვითარებულმა რეცესიულმა პროცესებმა და სოციალურმა დაძაბულობამ.

გრაფიკი 1

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ჯანმრთელობისა და სოციალურ დაცვისა და უზრუნველყოფის დაფინანსების წილი მთლიან საბიუჯეტო ხარჯებში



ამდენად, 2007 წლამდე სოციალური დაცვის სისტემის მიზნობრივი ორიენტაცია ზედაპირულად და არაეფექტიანად იყო განსაზღვრული. სოციალურ დაცემაზე საბიუჯეტო სახსრების განკარგვა იყო წინა წლების ტენდენციის ინერციით გაგრძელება, მაგრამ იმის გათვალისწინებით, რომ იგეგმებოდა ამ სისტემის ინსტიტუციური გარდაქმნა, ამიტომ ეს წლები შეიძლება შეფასდეს

47 <http://cpp.eurostat.ec.eu.int/portal/>.

48 <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>.

მხოლოდ როგორც გარდამავალი პერიოდი, რომელიც აერთიანებდა როგორც ძველი სისტემის ნაკლოვანებებს, ასევე ინსტიტუციური გარდაქმნების ახალ ჩანასახებს. ამასთან, ისევე როგორც ძველ სისტემაში, არც ახალ რეფორმებში გენდერული მიდგომა არ იყო გამოკვეთილი.

2004-2007 წლებში მთლიანი შიდა პროდუქტი იზრდებოდა ორჯერ უფრო სწრაფი ტემპებით, ვიდრე ეს იყო წინა წლებში რაც, მართალია, ქმნიდა შესაძლებლობებს ჯანდაცვის, სოციალური უზრუნველყოფისა და ცხოვრების დონის გასამრდელად, მაგრამ ურაცმენტული სოციალური რეფორმების შედეგად სოციალური უთანასწორობა არ შემცირდა. სიმღიდრის შრდას ცალკეულ სოციალურ ჯგუფებში თან არ სდევდა საყოველთაო სიღარიბის შემცირება. ფართოდ ვითარდებოდა მოსახლეობის სოციალური დიფერენციაცია, რომელიც მოითხოვდა სახელმწიფოსაგან შესაბამისი პოლიტიკის გატარებას და ღარიბი ფენების დაცვას განაწილების სასელმწიფო არხების აქტიური მოქმედებით.

### 3.4. რეფორმები სოციალური დაცვისა და უზრუნველყოფის სფეროში

ბოლო ორი წლის განმავლობაში სოციალური დაცვის სფეროში ბევრი დადებითი გაკეთდა ინსტიტუციონალური ასპექტით. სიღარიბის მღვარს მიღმა მყოფი მოსახლეობის სოციალური დაცვის მიზნით დაიწყო სიღატაკის მღვარს მიღმა მყოფი ოჯახების იდენტიფიკაციის, სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის შეუასებისა და მონაცემთა ბაზის ფორმირების სახელმწიფო პროგრამა, რომლის ფარგლებში განხორციელდა უკიდურეს სიღატაკეში მყოფი ოჯახების შესწავლა, შეუასება და მათი მონაცემთა ერთიან ბაზაში აღრიცხვა. დაიწყო მიზნობრივი სოციალური დახმარების – საარსებო შემწეობის გაეცმა.

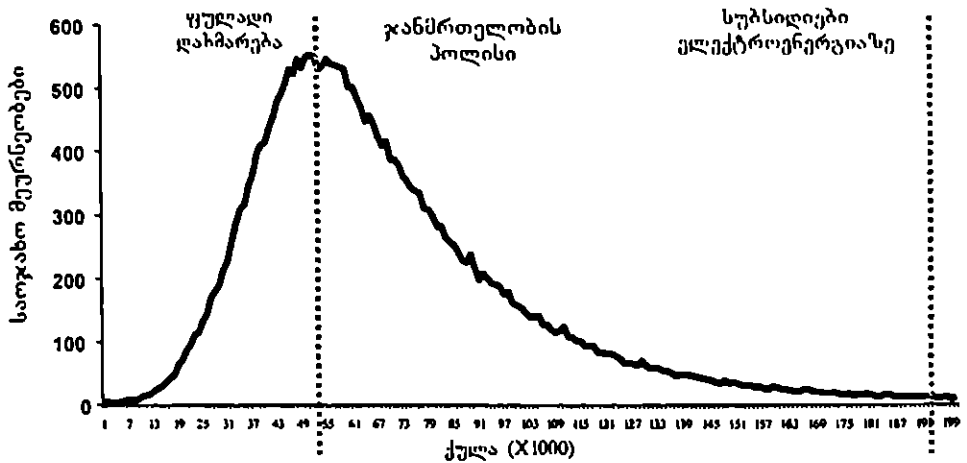
რეფორმის ძირითადი მიზანი იყო მხოლოდ იმ მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესება, რომლებიც უკიდურეს სიღარიბის მღვარს ქვემოთ იყენენ. შედეგადად მონაცემთა დაწესება ყოველთვიური ფულადი დახმარებები, რომელსაც ოჯახები თავად განკარგავენ. დახმარების ოდენობა 1-სულიან ოჯახზე შეადგენდა 35 ლარს, 2-სულიანზე – 45 ლარს, 3-სულიანზე – 50 ლარს და ა.შ. 2007 წლამდე კი საქართველოში მოქმედებდა სოციალური პროგრამა, რომელიც ითვალისწინებდა ოჯახზე 22 ლარის ოდენობის შემწეობას 5 კატეგორიის ოჯახისათვის. ამ პროგრამის ნაკლი იყო ის, რომ ზოგჯერ სოციალურად დაუეცევი ეერხედებოდა შესაბამისი კატეგორიებში, ზოგჯერ კი, პირიქით, ამ კატეგორიაში მოხედრილა დამიანს სახელმწიფოს დახმარება არ სჭირდებოდა.

ახალი პროგრამის შესაბამისად ფულადი დახმარების ოდენობა განისაზღვრება ოჯახის შემოსავლისადა სულადობის გათვალისწინებით. ამ შემთხვევაში ოჯახები თვითონ განსაზღვრავენ, თუ რამდენად არის სოციალურად გაჭირებული და რამდენად სჭირდება მათ დახმარება. განსაზღვრული სისტემა პირველ რიგში თვითშეუასებას ეუუძნება: სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტო იღებს განაცხადებს იმ ოჯახებისგან, რომლებიც საკუთარ თავს ღარიბად ან უკიდურესად ღარიბად თვლიან და სახელმწიფო დახმარებას ითხოვენ. ამ მიზნით სოციალური დახმარებისადა დასაქმების სააგენტომ ჩამოაყალიბა კრიტერიუმები, რომლებიც ითვალისწინებდა ყველა იმ კომპონენტს, რომელიც განსაზღვრავს მოქალაქის მდგომარეობას: სახლის მდებარეობა და მდგომარეობა, აეევი, აქცს თუ არა გელეფონი, აეგომობილი, ტრაქტორი, მიწა, რა კულტურები უთესია, ჰყავს თუ არა მსხვილფეხასაქონელი და ა.შ. ყურადღება ექეეა უნარმზღულეობას, კომუნალური გადასახადების ოდენობას. სოციალური მუქაეების მიერ განაცხადში მეტანილი მონაცემების სიმუსტის შემოწმების შემდეგ საეციალურად შემუქაეებული ფორმელის მექეეობით ყველა განაცხადს ენიჭებოდა შესაბამისი ქულა და დაგროვილი ქულების მიხედვით შეირჩეოდა ოჯახები დახმარების მისაღებად. ოჯახები სამი სახის დახმარების ჰაკ-

ეტიდან - ფულადი დახმარება, ჯანმრთელობის პოლისები, სუბსიდიები ელენერჯიაზე - მიიღებდნენ ერთ-ერთს იმის მიხედვით, თუ შეუასების შედეგად რა 'სარეიტინგო ქულები' დააკროეს მათ.<sup>49</sup>

გრაფიკი 2

სოციალური დახმარების ახალი სისტემა



მიუხედავად სოციალურ სფეროში გატარებული მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური რეფორმებისა, შესაბამისი მონაცემების არარსებობა არ იძლევა იმის საშუალებას, რომ გავარკვიოთ თუ სიღარიბის რა ფარგლებს ფარავს სოციალური დახმარება, მით უმეტეს, რომ საარსებო მოხმარების კალათამ განიცადა მნიშვნელოვანი მოდიფიკაცია შემცირების მიმართულებით. ამასთან, არ ხდება ბენეფიციართა იდენტიფიკაცია მეთაური ქალისა და კაცის მიხედვით, რაც აძნელებს სიღარიბის დაძლევის გენდერული მიმართულების გამოვლენას.

სოციალური დაყვის ახალი სისტემა ფუნქციონირებს ისეთ სისტემასთან ერთად, რომელიც გასცემს დახმარებას ადამიანების კატეგორიების მიხედვით - ლტოლვილი, დევნილი, ომის ვეტერანი, მრავალშვილიანი დედა და ა.შ. მართალია ეს ახალი სისტემა - დახმარება ოჯახის შემოსაულებლისა და ქონებრივი მდგომარეობის მიხედვით - უნდა გამხდარიყო ერთადერთი, მაგრამ, იმის გამო, რომ დახმარება მავალითად, ვეტერანებზე ან ომში დაღუპულთა ოჯახებზე არის მაღლიერების გამოხატვა.<sup>50</sup> აგრეთვე იმიტომ, რომ საქართველოში 2008 წლის აგვისტოში რუსეთთან ომის გამო განჩნდა ახალი ლტოლვილები, შემოსაულებლისა და ქონებრივი მდგომარეობის მიხედვით დახმარებებთან ერთად ცალკეული სოციალური ფენების მიხედვით დახმარებას აუცილებელი გახდა.

49 საქართველოს სოციალური დაყვის სისტემის რევიზია, (2006). საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო.  
 50 საქართველოს სოციალური დაყვის სისტემა საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. Available at: [http://www.transparency.org/files/215\\_275\\_812164\\_Reform%20to%20Georgia%20Social%20Welfare%20System%20Coi.pdf](http://www.transparency.org/files/215_275_812164_Reform%20to%20Georgia%20Social%20Welfare%20System%20Coi.pdf)

## რუსეთთან ომის შედეგად დევნოლების დახმარება

2008 წლის 8-12 აგვისტოს 150 ათასი ადამიანმა დატოვა თავისი მშობლიური სახლ-კარი და გადაიქცა ადგილსაცვალ პირად. გაეროს ბაემეთა უონდის 2008 წლის 12 სექტემბრის მონაცემებით, მათ შორის 65 პროცენტი ქალი და ბაემეთა. საომარი კონფლიქტის დროს ათეულობით მშვიდობიანი მოსახლე და ჯარისკაცი დაიღუპა, 30 ათასი ადამიანი უსახლკაროდ დარჩა, მრავალი საცხოვრებელი სახლი დაინგრა და დაზიანდა, 900 პა-მდე გყის ფართობი სამცხე-ჯავახეთსა და შიდა ქართლში დაიწვა, შავ ზღეასა და რკინიგზაზე დაიღვარა ნავთობი. საქართველოსათვის დახმარების გასაწევად ევროკავშირის ქვეყნებმა, აშშ-მ და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა ერთობლივად 4.5 მლრდ აშშ დოლარი გამოყვეს. წინასწარი განცხადებებით, ფინანსური დახმარებები მიმართული იქნება ქვეყნის ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციისათვის, დახმარებული მოსახლეობის მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვისა და კონფლიქტების შედეგების ლიკვიდაციისათვის.

საქართველოსათვის გამოყოფილი საერთაშორისო დახმარების პროორიტეტების მიხედვით განაწილება და მათი განკარგვის გამჭვირვალობა მეტად მნიშვნელოვანია. სამოქალაქო საზოგადოება აქტიურად აპირებს ამ პროცესებში ჩართვას. ჩატარდება საქართველოსათვის ფინანსური დახმარების განკარგვის მონიტორინგი, რომელშიც არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად მონაწილეობას მიიღებენ დამარალებული თემები, ადგილობრივი მთავრობა ექსპერტები და პროფესიული ჯგუფები.<sup>51</sup>

სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობა მეტად მნიშვნელოვანია დევნილებისათვისა და იძულებით გადაადგილებულ მრავალათასიანი მოსახლეობისათვის განკუთვნილი სახსრების მიზანმიმართულ განაწილების ორგანიზაციისათვის. საქართველოში გაერო-ს მუდმივი კოორდინატორის ოფისის ჰუმანიტარულ საკითხთა ჯგუფის მიერ 2006 წელს მომზადებულ დოკუმენტში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ 90-იან წლებში საქართველოს ტერიტორიაზე ეთნიკონფლიქტების შედეგად 245 ათასი იძულებით გადაადგილებულ პირთა 45 პროცენტის ცხოვრებაში დღემდე არ მომხდარა რაიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება, არ გაუმჯობესებულა მათი სოციალურ-ეკონომიკური სტატუსი. 32 ათასი ადამიანი კვლავ კოლექტიურ ცენტრში ცხოვრობს. ეს ცენტრები თავიდანვე მოუწყობელი იყო, ხოლო ახლა კი მთლიანად განადგურებულია მათი ინფრასტრუქტურა. სხვადასხვა ორგანიზაციები ცდილობდნენ კოლექტიური ცენტრების რეაბილიტაციას, მაგრამ ფინანსური სასწრები სიმჭირის გამო მდგომარეობა არ შეცვლილა.<sup>52</sup> საგულისხმოა ის გარემოებაც, რომ სახელმწიფოს მიერ იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის გაწეულ დახმარებას კვლევის ფარგლებში აუსაზემოიდან გამოკითხულ დეკნილთა 61.2% უარყოფითად აუასხებს.<sup>53</sup>

კაკეასიის კვლევებისა და რესურს ცენტრმა და საერთაშორისო გამ

51 იქვანე აბგურნაგია, ახალგაზრდა იუზისტთა ასოციაცია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, გორი, 2008 წლის 28 სექტემბერი.

52 ჰუმანიტარული სიტუაცია და ესა განვითარებისა, (2006), თბ., გვ. 30.

53 იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევილიდა სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის ფინანსური ინსტიტუტების ექსპერტის შესწავლა, (2004), გერმის განვითარების პროგრამა, თბ.

ჭირვალობამ 2008 წლის ნოემბერში ჩააგარა სამოვადოებრივი ამრის გამოკითხვა და 1837 რესპოდენტი გამოიკითხა საერთაშორისო უინანსური დახმარებისა და მისი უუექტურად განკარგვის შესაძლებლობების შესახებ. რესპოდენტებისათვის ყველაზე პრიორიტეტულია თანხების მიმართუა იძულებით გადაადგილებულ პირებზე, კონულიქტის შედეგად დაზარებულთა და სოციალურად დაუცველი ადამიანებისათვის. გაეროს ქალთა უონდის მიერ ჩატარებული კვლევების შედეგად განისაზღვრა დაზარებულ ქალთა საჭიროებები და მოთხოვნები, რომელიც მთავრობას წარედგინა.<sup>54</sup>

2008 წლის ბოლოსათვის მთავრობამ 16 ათასი ოჯახის განსახლება შესძლო ახლად ამენებულ სახლებში. ამასთან, ღლის წესრიგში დადგა მათთვის სოციალური ინფსტრუქტურის განვითარება და დასაქმების პროგრამების განხორციელება იმისათვის, რომ ჩასახლებულ პირებს მიეცეთ მუშაობის საშუალება. აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ იძულებით გადაადგილებულ პირებთან ერთად აუცილებელი გახდა ასევე, 90-იან წლებში აუხამეთიდან დენილი მოსახლეობის სარეაბილიტაციო ახალი პროგრამების განხორციელებაც.

უნდა შევნიშნოთ, რომ სოციალური დახმარებებზე ორიენტაცია არის პასიური სოციალური პოლიტიკის განხორციელების აუცილებელი ბერკეტი. აქტიური სოციალური პოლიტიკის განხორციელებისათვის ხელისუფლება აწარმოებდა დროებით ინტერვენციებს ზოგჯერ ნაკლებად წარუმატებელს. ამის მავალითია დასაქმების პროგრამები, რომლის განხორციელებაც 2006 წელს დიწყო და შემდგომ სხვადასხვა სტენარით განვითარდა (იხ. თავი 4).

## საპენსიო რეფორმების გენდერული წინააღმდეგობა;

2008 წელს მთავრობის პროგრამის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი გახდა საპენსიო რეფორმა. 2008 წლის 1 მარტიდან მინიმალური პენსია 70 ლარამდე გაიზარდა (მანამდე არსებული 55 ლარიდან), 2008 წლისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პენსიების დასაფინანსებლად გამოყოფილი თანხა ბიუჯეტის მთელი ხარჯებით ნაწილის 15.5 %-ია. 2009 წლის ბიუჯეტის დაგეგმვისას იყო სურვილი პენსიები 100 დოლარის ექვივალენტამდე გაეზარდათ, მაგრამ იგი არარეალური აღმოჩნდა.

პენსიას დასაქმებულები თავიანთი სამემოსაელო გადასახადიდან იხდიან, რაც დღეიანდელი კონსუმიციონით 20%-ს შეადგენს.<sup>55</sup> სამემოსაელო გადასახადს იხდის დასაქმებულები, რომლებიც მთლიანად სრული მოსახლეობის 38 პროცენტს შეადგენს. რამდენადაც სოციალური გადასახადი გაუქმებულია, ამიგომ სამემოსაელო გადასახადიდან საპენსიო გეირთის განსაზღვრა არაბესტი იქნება, მაგრამ მთლიანი შიგა პროდუქტისა და საპენსიო თანხების შრდის გემებს თუ შეეადარებთ, მაშინ ეს უკანასკნელი რამდენჯერმე სწრაფი გემით იზრდება, რაც იმის მანიშნებელია, რომ დასაქმებულ ადამიანებზე, რომელთა რაოდენობაც უცვლელი რჩება წლების განმავლობაში, საპენსიო გეირთი იზრდება. დასაქმებულთა ნახეუარზე მეტი კი ქალია, ხოლო ქალების პენსიების საერთო მოცულობა კი, როგორც ეს ზემოთ არის აღნიშნული, გაცილებით ნაკლებია ვიდრე კაცების. ამდენად, უთანაბრობა საპენსიო სისგემაში წარმოიშეება ქალების მამაკაცთან თანაბრად დასაქმებისა, ხოლო მათ საპენსიო სიდიდეებში განსხეუების

54 საერთაშორისო უინანსური დახმარების შესახებ სამოვადოებრივი ამრის გასკითხვა, (2008). თბ. საქარეიკლო, 11 დეკემბერი.

55 2009 წლის 1 იანერაიდ იყო 25 პროცენტი.

პენსიონერთა სოციალური უზრუნველყოფა რთულ მდგომარეობაშია, რადგან ერთ დაქირაებულ მუშაკზე მოდის 1,1 პენსიონერი. გარდა ამისა, საქართველოს ყველაზე სწრაფად განვითარებადი დარგები (უინანსური შეამაულობა, კაქშირვაბმულობა, გრანსსაორგი, მშენებლობა და სხვ.) ახალი სამუშაო ადგილების ზრდის თვალსაზრისით არის შექმლული, მათი გვეწნოლოგიური განვითარება არ მოითხოვს სამუშაო ადგილების გაფართოებას დიდი მასშტაბით, რაც ზღუდავს დასაქმების შემდგომ ზრდასაც. ამიგომ მომავალში არ არის მოსალოდნელი გადამხდელისა და პენსიონერთა რაოდენობის შეუარდების გაუმჯობესება. ამ მიზეზების გამო უნიფიცირებული სოლიდარული სისტემის (პაყ ას ყოუ გო) განვითარებასთან ერთად უნდა ჩამოყალიბდეს დიფერენცირებული პენსიები შრომის სტაჟის მიხედვით და დაგროვებითი საპენსიო სქემები (პაყ ბეუორე ყოუ გო), რაც შეუძლებელია პერსონიფიცირებული სისტემების დანერგვის გარეშე.

დღეს საქართველოში კერძო საპენსიო სისტემა ნაკლებადაა განვითარებული და მოხუცებულობისას მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი სწორედ სახელმწიფო პენსიასა და ოჯახის მხარდაჭერაზეა დამოკიდებული.<sup>56</sup> დემოგრაფიული მდგომარეობისა და მოსახლეობის დაბერების შედეგად, რამდენადაც საქართველოში დაბალია მობადობა და იზრდება ხანდაზმულთა წილი, პენსიონერები კიდევ უფრო დიდ გვირგვინს შექუქმნიან სახელმწიფო ბიუჯეტს, თუ კი მას მრავალსქემიანი კერძო საპენსიო სისტემები არ დაემატება და არ შეიცვლება ქალების მონაწილეობის პრაქტიკა საპენსიო სქემებში, რომელიც დღეს უთანასწორობით გამოირჩევა. ეს განსაკუთრებით გამწვავდება იმ შემთხვევაში, თუ კი სახელმწიფო პენსიების განსაზღვრა მოსდება შრომის სტაჟისა და წლოვანების მიხედვით. ქალის მიერ ზრუნვის ეკონომიკაში შეილების აღზრდაზე გაწეული წლები კვლავ აუნაზღაურებელი და დაუფასებელი იქნება.

### 3.5. ოჯახის განვითარების პრობლემები

ცნობილია, რომ შვილის მზრუნველობზე დახარჯული პერიოდი თავის გაელენას ახდენს შრომის ბაზარზე, შემოსაულების განაწილებაზე, საპენსიო და დემოგრაფიულ მდგომარეობაზე. საქართველოში შეილის მოელაზე დედებს უნაზღაურდებათ 126 დღე. ამასთან დამატებით უხელფასო შევლებზეა ეძლევათ 477 დღის განმარეობაში. სხვა ქვეყნებში, მაგალითად აშშ-ში, სამელიცინო შევლებზეა ( ელიცალ ლეავე აუტ) ეძლევათ 12 კვირის განმარეობაში, მათ შორის იმ დასაქმებულებს, რომლებიც შრომობენ მსხვილ საწარმოებში. კალიფორნიაში შევლებზეა ეძლევა ორივე მშობელს წილთბრივი დროით.<sup>57</sup>

ის გარემოება, რომ რაც უფრო დიდი ხნით ეძლევა შევლებზეა დედებს მით უფრო უკეთესია, არ არის ლოგიკური. საქართველოში, ისევე როგორც სხვა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყანაში, შევლებების უინანსური გვირითი სახელმწიფო სოციალურ სისტემაზე მოდის. ამასთან, არსებობს რამდენიმე მიდგომა იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა განისაზღვროს დეკრეტული შევლებების ოდენობა და ანაზღაურების სიდიდე. ეს მიდგომები ორიენტირებულია ხელფასებზე, გადასახადებზე ან სახელმწიფო დაუნანსებაზე.

ამ მიდგომებიდან, არაკონსტიტუციურია, თუ დეკრეტული შევლებებისათვის ანაზღაურება დაუკავშირდება იმ საშუალო ხელფასს, რომელსაც გამოიმუშავებდა დასაქმებულები. დეკრეტულ შევლებებში მყოფი დელები დასაქმების პერიოდში იღებენ განსხეავებულ ანაზღაურებას. ამიგომ, პოლიტიკური ეკონომიის ენით, მათ სხეადასხეა

56 ქალაქ რუსთავეა და ქუთაისში ჩაგარეული სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგად გასოვლინდა, რომ ქალთა 65,3 პროცენტი და კაცების 87,7 პროცენტი იმარენებს სახელმწიფო, პენსიას მათი მოსხევალი მუხისაულებების მომარად წეაროდ. (საზოგადოებრივი აზრის ელექტის შედეგები ადგილობრივ თეკონომარეოლოგიაზე: ექსტრული ბიუჯეტის დასანერგად (2007). ვაერის განვითარების პროგრამის პროექტი. ენსილი და პოლიტიკა საინსრეუ კეე,ქასაში. თბ., გვ. 40-41).

57 Maternity Leave: the Longer the Better? (2008), June 13. Available at: <http://blog.doingbusiness.org/2008/06/maternity-leave.html#more>

ღირებულების «დათმობა» მიუწიათ იმის სანაცულოდ, რომ გაეჩინათ შეილი. არც ის იქნება მართებული, რომ დეკრეტულ შევლებამი მყოფთათვის განსაზღვრული იქნეს განსხვავებული სარგებელი სახელმწიფო სოციალური სადაზღვეუო სისტემიდან და იგი მიეხება იმას, თუ ვის რა წვლილი აქვს შეგანილი გადასახადების გადასდაში. მაგრამ არც მხოლოდ დამსაქმებლის იმედად შეიძლება ყოფნა, რადგან ამ შემთხვევაში ახალგაზრდა დედების ან გასათხოვარი ქალების შრომითი დისკრიმინაცია გარდუკალი იქნება.

ამდენად, გენდერული თანასწორობის თეალსაზრისით, დედობის ანაზღაურების გეირთი საზოგადოებამ უნდა იკისროს, მაგრამ აქვე მნიშვნელოვანია საკითხი, თუ საიდან უნდა ამოვიდეს საზოგადოება ამ გეირთის გასაზიარებლად და რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს დედების სოციალური დაზღვევის სისტემა?

საქართველოსათვის ყველაზე დიდი გამოწვევაა მისი დემოგრაფიული მდგომარეობა. მოსახლების მრდის ტემპი მართლაც კრიტიკულია. დაბადების ღონე არის მეტად დაბალი - 1.4 ბავშვი ერთ დედაზე. ექსპერტების მონაცემებით, 2.1 შეილი ერთ დედაზე არის ის მინიმუმი, რომელიც უზრუნველყოფს მოსახლეობის სტაბილურობას (იხ. თავი 1). ამდენად საქართველოში სოციალური უზრუნველყოფის საკითხი დემოგრაფიულ მდგომარეობასთან უნდა იქნეს დაკავშირებული.

### საქართველოს-პატრიარქის საერთაშორისო საქველმოქმედო ფონდთან არსებული საქართველოს დემოგრაფიული პრობლემების შემსწავლელი კომისიის რეკომენდაციები

დემოგრაფიული პოლიტიკის გაუმჯობესებისათვის უნდა განხორციელდეს ღონისძიებათა კომპლექსი, რომელიც პერსპექტივაში უზრუნველყოფს დემოგრაფიული პროცესების რეგულირებას, მოსახლეობის აღწარმოების სასურველი, ანუ თაობათა შენაცვლების ოპტიმალური რეჟიმის მიღწევას. ქვეყანაში სიღატაკის დაძლევის ბევრად განსაზღვრავს ოჯახის ეკონომიკური სტაბილურობისაკენ მიმართული ღონისძიებები. ამისთვის კი აუცილებელია კომპლექსური სოციალურ-დემოგრაფიული და საოჯახო პოლიტიკა, სადაც უპირატესი მნიშვნელობა სიღატაკის დაძლევის უნდა მიენიჭოს.

აუცილებელია შემუშავდეს საოჯახო პოლიტიკის საკანონმდებლო საუქმელები. მაგალითად, ~~ფუნდში რომელიმე მშობლიდან ახსნა და აბეგ მთელს ბილიტა გემისა, სწავლისას აქვს მის წევრად და დიდებულ რაიეთ-ფლოთ-მრამის სტაკში, განისაზღვროს საოჯახო სტატუსი მრავალმ-ვილიანი, ახალგაზრდა, მარტოხელა და ა.შ. ოჯახების მიმართ დიფერენცირებული სავადასახადო პოლიტიკის გატარებით.~~<sup>24</sup>

დემოგრაფიული პოლიტიკა უნდა ითეალისწინებდეს მასტიმულირებელ ფაქტორებს საკანონმდებლო ღონეზე. საზოგადოებასა და ხელისუფლებას ერთნაირად უნდა პკონდეს გაცნობიერებული დემოგრაფიული პოლიტიკის მნიშვნელობა, რომელიც სახელმწიფოებრივ ღონეზე უნდა განხორციელდეს. ეს კი ნიშნავს იმას, რომ ქალისათვის დეკრეტული შევლებმა უნდა წარმოადგენდეს იმ ფასულობის ალტერნატივას, რომელსაც იგი არაფორმალურ სექტორში დასაქმებისას ქმნის. შესაბამისად, დეკრეტული შევლებებისას ანაზღაურება უნდა იქნეს განხილული არა როგორც დახმარება, არამედ როგორ შრომის ფასი, რომელსაც ქალი შეიღების გაჩენისა და მასზე მრუნეით ქმნის.

ოჯახში ქალის შრომა დაუქმებულია დამკვიდრებულ მიდგომებზე და სტერეოტიპურ

58 ქართველი გამარაგებისა და სრავალრიცხოვანი საქართველოსათვის, დემოგრაფიული განვითარების კონცეფცია, (2008).



დამოკიდებულებაზე, რომლებიც დიდ გავლენას ახდენენ ოჯახში შრომის დანაწილებაზე. ქალთა ვასელა შრომის ბაზარზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზე, თუ რამდენად გამოწვევის უფლებებიან ისინი საოჯახო საქმიანობისაგან. სახელმწიფოს მიზანშეწონილად გამოიყენება პოლიტიკამ გარკვეული გავლენა შეიძლება მოახდინოს შრომის საოჯახო დანაწილებაზე, რითაც ხელს შეეწყობს ქალთა აუნაზღაურებელი შრომის შემცირებას. ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებში არსებული მომსახურების ინფრასტრუქტურა ქალებისათვის ხელშემწყობ პირობებს ქმნის და მეტ-ნაკლებად აწონასწორებს ქალისა და მამაკაცის შრომას ოჯახსა და ოჯახს გარეთ. ეს არის მე-ღაეთიანი კრედიტები, მიკროდაფინანსება, ქალთა შრომის დაცვის საკანონმდებლო სრულყოფა, საბავშვო დაწესებულებათა განვითარება, საყოფაცხოვრებო მომსახურების ქსელის გაფართოება, სპეციალური პროგრამების შემუშავება სამეწარმეო საქმიანობისათვის (მარკეტინგი, იურიდიული ასპექტები, დაბეგვრის სისტემა) და სხვ.

### საერთაშორისო გამოცდილება

ჭარბი მოსახლეობით ცნობილ ქვეყნებში გავრცელებულია «ერთი შეილის პოლიტიკა». ჩინეთში ოჯახები, რომლებიც მხოლოდ ერთ შეილს გააჩენენ, თავისუფლებიან გადასახადებისაგან, ამით სტიმულირდება 4 ბები-ბაბუს, 2 შეილის და 1 შეილთაშეილის ოჯახის მოდელი. ეს პოლიტიკა 1979 წელს შეიქმნა ძალაში და 2000 წელს ამ პოლიტიკამ მოიყვანა ოჯახების 36 პროცენტი. მიუხედავად იმისა, რომ კრიტიკოსები მას არაკომპლექსურს უწოდებენ, აღიარებულია, რომ მონეტარული სტიმულირება მაინც გავლენას ახდენს დემოგრაფიულ სიგუაყიამზე.

გასხვავებული დემოგრაფიული მდგომარეობის მქონე ქვეყნებში გავრცელებულია ქალის მიერ არაანაზღაურებადი საქმიანობის კომპენსირების პოლიტიკა.<sup>59</sup>

ავსტრალიაში განისაზღვრება იმ აუნაზღაურებელი შრომის მასშტაბები, რომელიც დაკავშირებულია შინამეურნეობებში ქალის მიერ მზრუნველობითი საქმიანობის განხორციელებასთან. ამის საფუძველზე შემოღებული იქნა ბავშვების მოვლასთან დაკავშირებული მომსახურების სუბსიდირების პოლიტიკა. ამასთან შემოღებული იქნა საგადასახადო შეღავათები იმ მშობლებზე (ძირითადად ქალებზე), რომლებიც სახლში მრავალწლიანი შვილებს კარავდნენ უფასოდ მისთვის დროის ბიუჯეტი, რომლებიც უვლიდნენ ~~როსტრებსა და ინცადადებსა და სხვა~~ სტრატეგია, რომელიც ითვალისწინებდა საგადასახადო შეღავათს იმ ოჯახებზე, სადაც ერთ-ერთი მეუღლე იყო მეორის კმაყოფიან და მრუნავედ შვილების აღზრდაზე. ასეთი შეღავათით ძირითადად სარგებლობდნენ მამაკაცები.

კანადაში 1998 წელს მიღებული იქნა გადაწყვეტილება უედრალურ ბიუჯეტში ჩადებულიყო მუხლი, რომლის თანახმად, საგადასახადო კრედიტი უნდა მისცემოდა მათ, ვინც დასაქმებული იყო მრუნის ეკონომიკაში და ეწეოდნენ აუნაზღაურებელ შრომას. ამასთან, ~~ქვეყნის~~ ~~ეკონომიკაში~~ და ეწეოდნენ აუნაზღაურებელ შრომას. ამასთან, ქვეყანაში აიკრძალა ~~მშობლებისათვის~~ ~~საშენობის~~ ~~საქმიანობის~~ და შესიების შემცირება იმ მიზეზით, თუ მათ მოუხდებოდათ მუშაობის თავის დანებება შვილებზე მრუნის გამო.

ს.კ.  
კ.კ.  
გ.კ.  
დ.კ.

59 იხ. Gaidarova, B. (2005). *Programma razvitiya OSH Avtorский текст: Делни Балканецер. Пер. с Англ. языка, Братислава, стр. 110-115; Bruyn-Flunde Marge. The Economics of Unpaid Works, (1996). Amsterdam, Jacobson J., (1996). *Economic of Gender*, Cambridge.*

ისრაელში აქცენტი გაკეთებულია მარგოსელა დედებზე. 2002 წლიდან პარლამენტმა მიიღო ცელილება, რომელიც ეხებოდა მარგოსელა დედების დახმარებას. მანამდე 2 წლამდე ასაკის ბავშვების მარგოსელა დედებს ვძლეოდათ დახმარება იმ შემთხვევაში, თუ მათი შემოსავალი კანონმდებლობით დადგენილ მინიმუმზე ნაკლები ჰქონდათ. მათ ეძლეოდათ დახმარება მიუხედავად იმისა, მუშაობდნენ ისინი თუ არა. როდესაც ბავშვებს შეუსრულებოდათ 2 წელი, დედებს უნდა ეგრუნათ იმისათვის, რომ ეშობნათ სამუშაო. დახმარება აძლევდათ მათ შანს ჰქონოდათ არჩევანი - შრომა თუ შეილებზე ზრუნვა.

კორეაში მეშუაშედა აუნამლაურებელი "ეკონომიკური ექვივალენ-გის" მოდელი, რომელიც საუბელოდ დაედო შრომის შეფასების ახალ სისტემას, სადაც გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო დამლევის, სო-ციალური უზრუნველყოფის, დაბეგურის და ქონების განაწილება გან-ქორწინების შემთხვევაში; უბედური შემთხვევის გამო ანამლაურებადი და არანამლაურებადი შრომის ადამიანებისათვის კომპენსაციების სამართლიანი განაწილება. ამასთან, ოჯახის დიასახლისების კომპენ-საცია უნდა ყოფილიყო შესაბამისი იმ დიასახლისებისა, რომლებიც ამავე დროს მუშაობდნენ ანამლაურებად სამუშაოზე; შინამეურნეობებ-ში კაცების მონაწილეობის სტიმულირება, რომელიც კომპენსირებული იქნებოდა ქალების დასაქმების ზრდით.

ნორვეგიაში 1992 წელს შემოღებული იქნა "კრედიტი მზრუნველობისათ-ვის". ამ ფორმით ხდებოდა იმ დანაკარგის კომპენსირება, რომელ-საც ადამიანები ხარჯავდნენ ოჯახის წევრებზე ზრუნვის გამო. ასეთი კრედიტი მიეცემოდათ მათ მხოლოდ 7 წლამდე ბავშვების ზრუნვისა და ოჯახის წევრი მოხუცი და აუადმყოფი ადამიანების მოვლაზე. ინგლისში 2002 წელს ფინანსთა სამინისტრომ დაუშვა საგადასახა-ლო კრედიტი ბავშვებზე, რომელთა მშობლების ძირითადი სამუშაოც იყო ბავშვების მოვლა ოჯახში. ასეთი კრედიტი, უპირველეს ყოვლისა, მიეცათ ბავშვების კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად.

70-იან წლებში ისლანდიაში ქალების გაუიცვის შედეგად მთელი სა-ზოგადოება პარალიზებული აღმოჩნდა. ქალები გამოვიდნენ იმის წი-ნააღმდეგ, თუ რატომ არ იყო დაფასებული მათი შრომა. 5 წლის შემდეგ ისლანდიაში არჩეული იქნა პირველი ქალი პრეზიდენტი მსოფ-ლიოში, მგარამ იანასწორობა არ იქნა დამყარებული იმთავითვე. ქალების 90 პროცენტი იყო დასაქმებული სახლს გარეთ სამუშაოებზე და მათ უხდებოდათ სახლში შრომა. ამასთან, როგორც გამოკვლევებ-მა უჩვენეს, მცირეწლოვანი ბავშვების დედებისათვის შეუძლებელი იყო სტაბილური დასაქმება, მაშინ როდესაც მამებისათვის ბავშვები არ წარმოადგენდნენ არავითარ ბარიერს. 2000 წელს შემოღებული იქნა ახალი სისტემა, რომელიც შეიღის გაჩენის შემთხვევაში კაცს ქალის თანაბრად აძლევდა შევებლების აღების შესაძლებლობას. იგი თანა-ბარ მდგომარეობაში აყენებდა დედას და მამას. ორივეს შეეძლოთ აეღოთ 3 თვით შევებლება მონაცვლეობით. შევებლების პერიოდში ისინი მიიღებდნენ მათი საშუალო ხელუხის 80 პროცენტს სპეციალური ფონდებიდან. ამ გარემოებამ ხელი შეუწყო კაცის დასაქმებას სახლში და შეიღის აღზრდაში მონაწილეობას ქალის თანაბრად.<sup>40</sup>

## დასკვნები და რეკომენდაციები

- სოციალური სფეროს სახელმწიფო რეგულირება უნდა განხორციელდეს მისამართული, მიზნობრივი დახმარებისა და აქტიური სოციალური პოლიტიკის წარმართვის ასპექტით; სოციალური უზრუნველყოფის მრავალფეროვანი სქემების დანერგვით; და იმ რესურსების ეფექტიანობის ზრდით, რომელიც ეხება სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარებას.
- სოციალური სისტემის ეფექტიანობა უნდა განისაზღვროს იმის მიხედვით. თუ რამდენად წარიმართა სახელმწიფო ფინანსები იმ ფუნქციონირებაში, რომელიც მას ყველაზე მეტად საჭიროებენ. ამასთან, აუცილებელი ხდება სოციალური დაცვის სისტემაში დახმარებების მიზნობრივი დიფერენციაციის გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით.
- არსებობს იმ ოჯახების გამოვლენის მეთოდოლოგიური სირთულე, რომლებსაც ყველაზე მეტად სჭირდებათ დახმარება. ასეთი მეთოდოლოგია ძირითადად ემყარება შემოსავლების ფორმალურ კრიტერიუმებს, რაც ამცირებს მისამართულობის ეფექტიანობას. დღემდე არსებული ერთჯერადი დახმარებები არაეფექტიანია და მისი სიდიდე შეიძლება ძალიან მწიერი აღმოჩნდეს სიღატაკის შესამცირებლად.
- როგორც საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, ღარიბ ქვეყნებში სიღარიბის მონიტორინგი, რომელიც მიმართულია იმ ადამიანთა რაოდენობის გამოსავლენად, რომლებსაც სჭირდებათ დახმარება, ნაკლებად შედეგიანია იმ თვალსაზრისით, რომ დახმარების სურვილის მქონე ოჯახების რაოდენობა საკმაოდ დიდია და ბენეფიციარების შემადგენლობის გარკვევა რომელიმე ერთი ან ორ ნიშნის მიხედვით არ შეიძლება სისტემატიკური ან ფორმალური (იდეალური იქნეს) იქნეს. ამასთან, ასეთი მონიტორინგის ჩატარება არის საკმაოდ ხარჯიანი. მაგალითად, საქართველოში საკმარისია იყო ლგოლეილი, რომ მიიღო დახმარება. მაშინ როდესაც ლგოლეილთა გარკვეული ნაწილი არის შრომისუნარიანი ადამიანი და მათთვის საჭიროა სრულიად სხვა სახის დახმარება, რომელიც მისცემს საშუალებას თვითონ გამოიმუშაონ საკმარისი სახსრები. სრულიად სხვა მიდგომაა ქალების მიმართ, რომელთა დახმარება ხშირად დაკავშირებულია ბავშვების და ოჯახის წევრების მოვლასთან. ყოველივე ასეთი სოციალურ-გენდერული მიდგომა მოითხოვს სარჯების რაციონალიზაციის, დიფერენციაციის და მისამართულობის გაზრდას.
- იმისათვის, რომ სახელმწიფო ხარჯები მიმართული იქნეს იმ ფუნქციონირების, რომელიც მას ყველაზე მეტად საჭიროებენ, აუცილებელია შემოსავლების მდგრადი ოდენობის დადგენა, რაც საშუალებას მისცემს ოჯახებს უკონდო პრეგნანტა ამა თუ იმ დახმარებაზე. ასეთი მდგრადი ოდენობისათვის გამოყენებული უნდა იქნეს სიღატაკის ეროვნული დონე, რომელიც ქვეყანაში საარსებო მინიმუმის მოთხოვნას დაემყარება. რამდენადაც დახმარების მსურველთა რაოდენობა შეიძლება საკმაოდ ბევრი აღმოჩნდეს, ამიგომ უნდა იქნეს გაელებული საზღვარი, თუ ვინ მიიღებს მას, მაგალითად, ოჯახები, რომელთა შემოსავლები შეადგენს საარსებო მინიმუმის 50 პროცენტზე ნაკლებს. ან კიდევ უნდა შეადგენდეს სიღარიბის ოფიციალური დონის 25 პროცენტს. ყოველივე ამას მიზანშეწონილია დაემატოს კოეფიციენტი, რომელიც გათვლილი იქნება ბავშვების რაოდენობაზე ოჯახში. რადგან მოხმარების სტრუქტურა ასეთი ოჯახებში სრულიად განსხვავებულია იმ ოჯახებისაგან, სადაც ბავშვი არ არის.
- ამასთან, გათვალისწინებული უნდა იქნეს ოჯახების გენდერული შემადგენლობა და შემოღებულ იქნეს დახმარების მრავალფეროვანი მომსახურება, რომელიც მოიცავს ქალებსაც და ბავშვებს და არ უნდა იქნეს უარყოფილი ისეთი აპრობირებული მომსახურების ინსტრუმენტები, როგორცაა დახმარება ბავშვებზე,

## საბინაო სუბსიდიები და სხვ.

- მრავალ ქვეყანაში შემოღებულია დახმარების ისეთი სახე, როგორცაა კრედიტები ბავშვებსა და დედებს, რაც ხელს უწყობს ოჯახების განვითარებას და ქალის ოჯახში დისაქმების საზოგადოებრივ აღიარებას. ასეთი სახის დახმარების აპრობაცია შეიძლება განხორციელდეს საქართველოს რომელიმე ქალაქში არასამთავრობო და მიკროსაოჯახის ორგანიზაციების მონაწილეობით და მიღებული გამოცდილების საფუძველზე მოხდეს მისი განზოგადება.
- სახელმწიფო სოციალური პოლიტიკის ეფექტიანობის მონიტორინგის სფეროში (იმ შინამეურნეობების მონიტორინგი, რომლებიც გახდნენ სახელმწიფოს ბენეფიციარები) მიზანშეწონილია არასამთავრობო სექტორის მონაწილეობის სტიმულირება. ამასთან, ბენეფიციართა გამოსაკვლევად ოჯახების სოციალური დახასიათებისათვის საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩართვა, რადგან მათ უკეთესად იციან ოჯახების მდგომარეობა. ადგილობრივი ბიუჯეტების გააქტიურება საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის გზით შედეგიანს გახდის სოციალურ დახმარებას იმ მიზნით, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სოციალური საქმიანობის დაფინანსება ნაკლებად ბიუროკრატიულია, უფრო მეტად მიზნობრივია და მისამართულია, ამიტომ მიზანშეწონილია ადგილობრივ და ცენტრალურ ბიუჯეტებს შორის სოციალური ფუნქციების გადანაწილება და ადგილობრივი თვითმმართველობის გააქტიურება.
- სოციალური დაცვა არის როგორც სახელმწიფო ასევე ადგილობრივი ბიუჯეტების ძირითადი ფუნქცია. დღესდღეობით ამ ორ ბიუჯეტს შორის ურთიერთობა არ არის განსაზღვრული არა მარტო ტარნსფერების სამართლიანობის ასპექტით, არამედ დეცენტრალიზაციის პროცესების თვალსაზრისითაც. სოციალური დახმარების ძირითადი გეირთი კვლავ აწევს ცენტრალურ ბიუჯეტს. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან გაყვამული სოციალურ დაცვაზე დანახარჯების მენიუ შეიცავს: ელექტროენერგიაზე და კომუნალურ მოსახურებაზე შეღავათებს, მგზავრობას საქალაქო გრანსპორტით, ოჯახურ დახმარებებს, მიწაზე გადასახადის შეღავათებს, მუნიციპალური სამედიცინო პროგრამების დაფინანსებას, მარტოხელა დედების, ასალგაზრდა ოჯახების, ობოლი ბავშვების, უსაგრონო ბავშვების, 90 წელზე მეტი ასაკის ადამიანების, უმუშევართა და სხვა დახმარებებს. იგი უფრო მეტად დიფერენციირებულია, ვიდრე ცენტრალური ბიუჯეტიდან გაწეული დახმარების სისტემა გულისხმობს. სწორედ ამიტომ სოციალური დაცვა მოითხოვს თვითმმართველობის აქტიურ მონაწილეობას მოსახლეობაში სიღატაკის გამოსაუღწეად და იმ ფუნქციის შესარჩევად რომლებსაც ყველაზე მეტად სჭირდებათ სახელმწიფო ფინანსები.
- ადგილობრივი ხელისუფლება აქტიურად უნდა იყოს ჩართული სოციალური დაცვის პროცესში, როგორც მის ორგანიზაციაში, ასევე დახმარებების გაყვამასა და მის განსაზღვრაში. ამ სფეროში იღლია ადგილობრივი თემების მონაწილეობა, სადაც ქალების რაოდენობა იქნება მეტი. შემყირდება სახსრების არაუეფექტიანი ხარჯვა და დახმარებებში უფრო მიზნობრივი გახდება. ამ მიზნით მიზანშეწონილია მოხდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის და არასამთავრობო ორგანიზაციების გადამზადება, რომ მოემზადონ ადრესული დახმარების განსახორციელებლად. დღესდღეობით ასეთი საქმიანობისათვის თანხები ბიუჯეტში არ არის გათვალისწინებული.

საველეთი და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებისაგან, საპენსიო სისტემა, რომელიც დაეუქმნება სავალდებულო და ნებაყოფლობით სადამღვევო შენატანებს და მრავალსქემიან საპენსიო სისტემას, ჯერ-ჯერობით მხოლოდ ჩანასახის მდგომარეობაშია. არსებული სოლიდარული სისტემა მომავალში კიდევ უფრო გააძლიერებს სახელმწიფო ბიუჯეტზე სოციალური უზრუნველყოფის გეირთის შეწოლას. თუ დღემდე ამის მიზეზი იყო ფინანსური სახსრების დეფიციტი, დანამოკების სიმყირე და შიდა საფინანსო ბაზრების სისუსტე, სადაც კერძო საპენ-

სიო უონდებს შეეძლოთ მისი დაბანდება, ამჟამად ეს ბარიერი არ არის იმდენად ძლიერი, როგორც ეს იყო რამდენიმე წლის წინ. ამიტომ ამ სფეროში სახელმწიფომ უნდა დაიწყოს მსოფლიოში აპრობირებული სქემების დანერგვა.

პერსონიფიცირებული აღიქმის სისტემის დანერგვა არის პირველი ნაბიჯი, რომელიც გადავიღებთ ქვეყანაში შრომის, სტაქისა და საგადასახადო ანარიცხების მიხედვით პენსიების დიფერენცირებული სისტემის შემოღებას. როგორც მსოფლიო ბანკის სპეციალისტები უიქრობენ, შეიძლება რეფორმის განხორციელება ეტაპობრივად და სხვადასხვა დროს ცალკეულ ელემენტების შემოღებას.

სოციალური პოლიტიკის ამოცანა უნდა იყოს შრომითი პოტენციალის გაძლიერება, რაც შეიძლება მცირე და საშუალო ბიზნესის სტიმულირებით განხორციელდეს. ამ სფეროში ყურადღება განსაკუთრებით უნდა მიექცეს ქალების დასაქმებას, რომელთა წილი მეწარმე სუბიექტებში არის 35 პროცენტი, ხოლო ეკონომიკის ყველა დარგში და ყველა სფეროში ქალების ნომინალური ხელუასი ნაკლებია დაქირაებით დასაქმებულთა კაცების საშუალოთიურ ნომინალურ ხელუასზე (იხ. თაეი 4).

ქვეყანაში გატარებული რეფორმის შედეგად სოციალური დაცვის უნივერსალური სისტემიდან სიღატაკეზე ორიენტირებულ დახმარებაზე მოხდა გადასვლა. ამ ინსტიტუციონალურ ცვლილებებთან ერთად სახელმწიფომ სოციალური დაცვისა და უზრუნველყოფის პროგრამების განხორციელებისას საბაზისო პრინციპად უნდა აიღოს ათასწლეულის მიზნებისა და სიღარიბის პროგრამის მოთხოვნები, რომლის ერთ-ერთი ძირითადი მუხლია გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფა. ამ თვალსაზრისით სახელმწიფო ბიუჯეტთან ერთად ადგილობრივი ერთეულების ბიუჯეტების მონიტორინგი არის ძირითადი გზა სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრებისათვის ქვეყანაში.

# ბენდერული უთანასწორობა შრომის ბაზარზე

*შრომის ბაზარზე გაღრმავდა გენდერული სეგრეგაცია  
არსებული საკანონმდებლო ბაზა დასაქმებულთა  
(უმრავლესობის) ინტერესებს არ გამოხატავს.*

საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალ პერიოდში, საქართველოსათვის, ისევე როგორც სხვა პოსტკომუნისტური ქვეყნისათვის, დამახასიათებელი გახდა მოსახლეობის დაბალი შემოსავლები, შეზღუდული ფისკალური რესურსები და განუვითარებელი საბაზრო ინსტიტუტები. პოლიტიკურმა არასტაბილურობამ, ეკონომიკის დარღობრივმა კრიზისებმა და მოუწყობელმა საგარეო ურთიერთობებმა ექსტრემალური ვითარება შექმნა საქართველოში და ძალზე გააძწევა სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები. ყოველივე ეს კი რეულექსურად აისახა შრომის ბაზრის განვითარებაზე: მკვეთრად შემცირდა დასაქმება, წარმოიშვა რეგიონალური და გენდერული დისპროპორციები და უმუშევრობამ, განსაკუთრებით ახალგაზრდობაში, ხანგრძლივი ხასიათი შეიძინა.

## 4.1. შრომის ბაზრის ბენდერული სტრუქტურა შრომის ბაზრის სტრუქტურა

90-იან წლებში საქართველოში სოციალურ პოლიტიკის განხორციელებაზე იხარჯებოდა მიზერული თანხები, იგი არაეფექტიანად ნაწილდებოდა. არაქმედითი იყო უმუშევართა დახმარებაც. სახელმწიფოს მინიმალური როლი ენიჭებოდა შემოსავლების გადანაწილებაში, მცირდებოდა რეალური ხელფასები და მიუხედავად იმისა, რომ უპირატესად არაფორმალური სექტორი ვითარდებოდა, უმუშევრობის დონე კვლავ მაღალი რჩებოდა.

1990-2003 წლებში მნიშვნელოვნად გაუარესდა დასაქმების პარამეტრები. მასზე ძირითადად ზემოქმედება მოახდინა ეკონომიკის დარღობრივი სტრუქტურის შეცვლის შედეგად სამუშაო ძალის გადანაცვლებამ სოფლის მეურნეობაში, დემოგრაფიულმა მდგომარეობამ, მიგრაციულმა პროცესებმა და მცირე ბიზნესის განვითარებლობამ.

1990-2007 წლებში დასაქმების პარამეტრები არ გაუმჯობესებულა. მკვეთრად შემცირდა სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა წილი, ეროვნულ მეურნეობაში დასაქმებულთა რიცხოვნობის კლების საპირისპიროდ გაიზარდა თვითდასაქმებულთა რაოდენობა და სამუშაო ძალის ნახევარზე მეტი შეადგინა.<sup>61</sup> დღეს დაქირავებით დასაქმებულები სამუშაო ძალის მხოლოდ ერთი მესამედი. აქედან არაფორმალურ სექტორში დაქირავებით დასაქმებულები სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულების ნახევარს შეადგენენ. უმუშევრობის დონე კი სტაბილურად 13-14 პროცენტია. დასაქმებულთა აბსოლუტურად დიდი ნაწილი სოფლის მეურნეობაში თვითდასაქმებულები და ოჯახურ საწარმოში უსასყიდლოდ მომუშავეები არიან. ამ უკანასკნელზე მოდის დასაქმებულთა ერთი მესამედი.<sup>62</sup>

შრომის ბაზარზე სახელმწიფო სექტორს აქვს დიდი წილი დაქირავებით დასაქმებ-

61 ეს მაჩვენებელი ეკონომიკურმა საშუალებით 16 პროცენტია თვითდასაქმების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი საიერ-სნეოშია, სადაც დასაქმებულთაგან თითქმის ყოველი მესამე თვითდასაქმებულია.

62 საქართველოს ეკონომიკურ განვითარების საინსტრუქციო სააგენტოს დაჯერებული მონაცემები

ულების რაოდენობის მხრივ. მართალია საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პერიოდში სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა რიცხვი 4-ჯერ და მეტად შემცირდა, მაგრამ დაქირაევებით დასაქმებულთა შორის ეს სექტორი კვლავ მაღალ წილს ინარჩუნებს. არაფორმალურ სექტორში ჭარბობს თვითდასაქმებულები და უსასყიდლოდ მომუშავე ადამიანები რაოდენობა.

საქართველოში შრომის ბაზრის არსებული სტრუქტურა ძირითადად დაეუძნა დემოგრაფიული, სოციალურ-ეკონომიკური და ინსტიტუციონალური ფაქტორების ზემოქმედებას. არაფორმალურ სექტორში დაქირაევებით დასაქმებულები ღრემდე ვერ გახდა ეკონომიკის წარმმართველი ძირითადი ძალა, რომელსაც შეუძლია ქვეყანაში უზრუნველყოს შრომის მწარმოებლურობის მრდა.

## შრომის ბაზრის ბენდარული უთანასწორობა

საქართველოში შრომის ბაზარი გენდერულად სეგმენტირებულია. ქალები ძირითადად სახელმწიფო სექტორში არიან დასაქმებულნი, სადაც ყოველ 100 მამაკაცზე 117 ქალი მოდის, არასახელმწიფო სექტორში კი ყოველ 100 მამაკაცზე დაქირაევებით დასაქმებულია 57 ქალი.

ცხრილი 4

დასაქმების გენდერული სტრუქტურა  
ქალები ყოველ 100 მამაკაცზე საქართველოში  
2006 წლის მიხედვით

მისახლეობა - სულ	107
დასაქმებულები - სულ	91
აქლან.	
• მწარმოებელზე დაქირაევებული	23
• დაქირაევებით დასაქმებულები	91
დაქირაევებით დასაქმებულები სახელმწიფო სექტორში	117
დაქირაევებით დასაქმებულები არასახელმწიფო სექტორში	57
დასაქმებულთა საერთო რიცხვიდან:	
• მართვის ორგანოების ხელმძღვანელები	36
• უმაღლესი ღონის ევალიფიკური სპეციალისტები	161
• საშუალო ღონის ევალიფიკური სპეციალისტები	159
• ინჟინერების მონაწილეობით, დოკუმენტების გეგმვაში, აღრიცხვა და მონაწილეობით დაკავებული მუშაკები	254
• ფაქტორების, მონაწილეობის ან მონაწილეობის საქმიანობის მუშაკები	107
• სოფლის, საბინადრო, საგეო, მეთეფოსის ევალიფიკური მუშაკები	103
• საინჟინერო წარმოების, მშენებლობის, გრანსპორტის, კაპიტალის მართვის ევალიფიკური მუშაკები	16
• ოპერატორები, მესაქონეები, ზეინკალიფიკაციის და მსოფლიო	2
• არაევალიფიკური მუშაკები	5

წყარო: აზოურ არკე ინ ფორტია, (2006) პპ. 11, 31, 33, 35, 41.

ამასთან, დასაქმებულთა საერთო რიცხვიდან ყოველ 100 უმაღლესი ღონის მაღალევალიფიკური მამაკაც-სპეციალისტზე 161 მაღალევალიფიკური ქალი-სპეციალისტი მოდის, საშუალო ღონის სპეციალისტებში - 159 ქალი, არაევალიფიკური საშუალო ძალაში კი ყოველ 100 მამაკაცზე მხოლოდ 5 ქალი მოდის.

როგორც ვხედავთ, შრომის ბაზარზე ქალების ევალიფიკაცია არ ჩამორჩება მამაკაც-

ბის კვალიუსკაცისა. მიუხედავად ამისა, ქალებს მამაკაცებთან შედარებით დაბალი ანაზღაურება აქვთ: 2007 წელს მრეწველობაში მათი ანაზღაურება შეადგენდა მამაკაცის ანაზღაურების მხოლოდ 57,3 პროცენტს, ეაქრობაში, ჯანდაცვაში და სოციალური მომსახურებაში – 37-40 პროცენტს, მშენებლობაში – 67,0 პროცენტს, სასტუმროებსა და რესტორნებში – 55,0 პროცენტს, გრანსპორტსა და კავშირგაბმულობაში – 78 პროცენტს, საუნიანსო შემავლობაში – 73 პროცენტს.<sup>63</sup>

თუ 1990-იანი წლების დასაწყისში საქართველოში ყველა თანამდებობების მიხედვით საქართველოს ეროვნულ მეურნეობაში დასაქმებული ქალის საშუალო ხელფასი მამაკაცის საშუალო ხელფასის 75 პროცენტს შეადგენდა, 1990-იანი წლების ბოლოსათვის იგი 52 პროცენტამდე დაეცა და ამჟამად 48,6 პროცენტს არ აღემატება. ყოველივე ეს, ოჯახურ მეურნეობაში ქალის აუნაზღაურებელ შრომის მნიშვნელობის ზრდასთან ერთად, საქართველოში შრომის ბაზარზე გენდერული უთანასწორობის არსებობაზე მეტყველებს.

## ქალის როლის გაზრდა ეკონომიკაში

კრიზისები და სიღარიბე განსხეავებულად ზემოქმედებს სხვადასხვა სოციალურ ფენაზე, ქალებზე და მამაკაცებზე, მდიდრებზე და ღარიბებზე. კრიზისებს თან სდევს სამუშაოს დაკარგვა, ამის შედეგად იზრდება მინამეურნეობებში აუნაზღაურებელი შრომის ფასი, რადგან სწორედ ასეთი შრომით ხდება დაკარგული ბაზრებიდან შესყიდული სამომხმარებლო საქონლის შეტყეველი ნაგურალური პროდუქტების დამზადება და მომსახურება.<sup>64</sup> აუნაზღაურებელი შრომა ახდენს საბაზრო ურთიერთობებიდან მიღებული საქონლისა და მომსახურების კომპენსაციას. მის ძირითად გვირგვინს კი ქალი ატარებს. მას უხდება მინამეურნეობებში უფრო მეტი დროის ხარჯვა იმაზე, რასაც ისინი ადრე ფასიანი მომსახურების სახით (ბავშვების განათლება, ჯანმრთელობის დაუვა, კეება, სხვა საოჯახო საქმეები) იღებდნენ.

სხვადასხვა ქვეყანაში გამოკვლევებმა დაადასტურეს, რომ როდესაც მამაკაცების დასაქმება მცირდება, ქალების დასაქმება პროცენტულად ნაკლებად მცირდება ან კიდევ იგივე რჩება, და პირიქით.<sup>65</sup> უმუშეოების დროს აუნაზღაურებელი შრომის რაოდენობა ქალებში იზრდება უფრო მეტად, ვიდრე მამაკაცებში.<sup>66</sup> ამდენად, ქალების დასაქმება უფრო მოქნილია და მგრძობიარეა ბაზრის ცვლილებების მიმართ, ვიდრე მამაკაცის, თუმცა დასაქმების "კომპენსაციის" ანუ ქალების ანაზღაურებადი შრომის წილი შრომითი დანახარჯების მთლიან მოცულობაში საგრძობლად დაბალია მამაკაცებთან შედარებით. ამასთან, ქალი პროფესიული სამუშაოდან ადვილად გადართევა ოჯახურ საქმეებზე, მამაკაცი კი უფრო მკვიდროდ არის "მიბმული" პროფესიულ საქმიანობასთან, ამიტომ სამუშაოს დაკარგვა მასზე უფრო მტკივნეულად მოქმედებს, ვიდრე ქალზე. ბაზრის ცვლილების შედეგად მამაკაცისა და ქალის შრომის საშუალო ხანგრძლივობა ერთმანეთის საპირისპიროა იმ შემთხვევაში, როდესაც მამაკაცების დასაქმება მცირდება.

არსებობს რამდენიმე მოდელი ქალისა და მამაკაცის განსხეავებული შრომითი როლის შესახებ საზოგადოებაში. ერთ-ერთი მოდელის თანახმად, მამაკაცის შრომა არის ოჯახის ფინანსური შემოსავლების მთავარი წყარო, ხოლო ქალისა და ბავშვების საქმიანობა და სიცოცხლისუნარიანობა უზრუნველყოფილია მამაკაცის შემოსავლებით. მამაკაცი, როგორც ოჯახის შემოსავლების მთავარი წყარო, არის დამახასიათებელი

63 ქალი და კაცი საქართველოში (2008), გვ. 53-54.

64 განაზღვრულ მრისხს ძირითად ქალები სწვენს საზოგადოებისა და ეკონომიკის სასარგებლოდ. იგი გულისხმობს რეპროდუქციულ უნარს, ბავშვების აღზრდას, ოჯახის წევრებზე ზრუნვას და სხვ. ასეთი შრომა ზრუნვის კონომიკის სფეროს განუკუთვნება და ვენდერულ უთანასწორობის ერთ-ერთი ყველაზე უკუვლესი ფორმად ითვლება.

65 Hecker G.S., (1981). A Treatise on the Family, Harvard University Press, Cambridge; Sen.A. (1995). Gender and

Cooperative Conflict. In I. Tinker/ed/ Persistent Inequalities: Women and World Development, New-York

66 ყოველ 100 მამაკაცზე ქალებს რაოდენობა ოჯახურ საქმიანობაში უფრო დასაქმებულია შორის, როგორც და მკვლად აღესაბამებენ ადგილობრივ თანამართლობის დაქირავებით დასაქმებულთა შორის. (Labour Market in Georgia, (2006). Tbilisi, p. 33).



ინდუსტრიულად განვითარებული ქვეყნებისათვის და ბიზნეს-სამყაროსათვის, სადაც ძირითადად დასაქმებული არიან მამაკაცები და მათი შრომა არის კარგად ანაზღაურებადი. ქალებისათვის ძნელია ადაპტირება იმ სამყაროში, სადაც გაერყელებულია ცნობიერება იმის შესახებ, რომ მამაკაცი არის ოჯახის შემოსავლების მომპოვებელი. ქალის შრომა ამ ცნობიერებაში მეორეხარისხოვან ფუნქციას იძენს. ისინი მამაკაცის კმაყოფიან არიან.

რეალურად შინამეურნეობები იყენებენ სხვადასხვა სტრატეგიას ოჯახის სიცოცხლისუნარიანობის შესანარჩუნებლად, რომელიც მოიცავს ქალის დაქირავეებით შრომას და ოჯახში მის მიერ ოჯახის სხვა წევრების მოვლა-პატრონობას, რაც ფულად ფორმაში არ აისახება და არ ითვლება ანაზღაურებად შრომად.

საქართველოში ფართოდ გაერყელებულია ქალის ორმაგი დატვირთვა - სახლში შრომა და დაქირავეებით შრომა. დასაქმების გენდერული სურათიდან ნათელია, რომ ოჯახის გარდა ქალს უხდება დასაქმება შინამეურნეობების გარეთ ოჯახის შემოსავლების გაზრდის მიზნით, ასეთი ორმაგი დატვირთვა განპირობებულია ერთის მხრივ, მამაკაცის მიერ გამოუმუშავებელი ფულადი სახსრების ნაკლებობით ოჯახის საჭიროებებისათვის, რაც აიძულებს ქალს იყოს აქტიური შრომის ბაზარზე, ხოლო მეორეს მხრივ, კი ქალი ცდილობს თავისი სოციალური სტატუსის დამკვიდრებას. როგორც ზემოთ მოგანილი ციურები მეტყუელებენ, ქალი საქმდება კაცის თანასწორად შრომის ბაზარზე, თუმცა განიცდის ეერტიკალურ უთანასწორობას ანაზღაურებაში.

## მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება

საქართველოში შრომის ბაზრის მთავარი პრობლემა არის მცირე და საშუალო მეწარმეობის განვითარების არასაკმარისი დონე. 2002-2006 წლებში ჩამოყალიბებული პროპორციების მიხედვით, ბიზნეს-სექტორის მთლიან ბრუნვაში მცირე ბიზნესის წილად მოდის დაახლოებით 15 პროცენტი, საშუალო ბიზნესის წილად - 10 პროცენტი და მსხვილი ბიზნესის წილად - 75 პროცენტი. მედარებისათვის, ეეროკეშირში ვაიილებით დაბალია მსხვილი ბიზნესის წილი და შეადგენს მთელი ბრუნვის დაახლოებით 42 პროცენტს. შესაბამისად, მაღალია საშუალო (19 პროცენტი) და მცირე (39 პროცენტი) ბიზნესის წილი.<sup>67</sup>

მცირე და საშუალო ბიზნესი არის გენდერულად მგრძობიარე სუეროები, რადგან აქ ძირითადად დასაქმებულები არიან ქალები და თითოდასაქმებული ადამიანები. ამ სუეროს განვითარებას აქვს დასაქმების დიდი პოტენციალი და იგი ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა შინამეურნეობისათვის, რაც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს შრომის არამონეტარული და არაანაზღაურებადი შედეგების მონეტიზაციას და შესაბამისად, ქალის აუნაზღაურებადი შრომის საშოვადოებრივ შრომად აღიარებას.

### ქალი და ბიზნესი

2007 წელს გაეროს პროექტის "გენდერი და პოლიტიკა სამხრეთ კავკასიაში" ფარგლებში ჩატარდა ბიზნეს სექტორის კვლევა, რომელშიც მონაწილეობდნენ საქართველოს ბიზნესსექტორის უფერაიისა და სამრეწველო-სავაჭრო პალატის წევრები, ასევე ის ორგანიზაციები, რომელთაც სერიოზული წვლილი შეაქეთ ქართული ბიზნესის განვითარებაში. დასაქმების საერთო მაჩვენებლებში მამაკაცების უპირატესობის მიუხედავად, ახალი კვლევის მონაცემების მიხედვით, ამკარაა დასაქმებულთა შორის ქალთა რიცხვის ზრდა. თუ 2006 წელს 38 პროცენტი ქალი იყო დასაქმებული კერძო სექტორში, 2007 წელს 42 პროცენტი.

67 Schriemmann Manfred, (2006). SMEs and entrepreneurship in the EU. Statistics in Focus: industry, trade and services, 24/2006.

იგივე ტენდენცია შეიმჩნევა აღნიშნულ ორგანიზაციებში ხელმძღვანელ თანამდებობებზეც. კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ ქალთა მონაწილეობა 22,3 პროცენტთან გაიზარდა 38,3 პროცენტამდე.<sup>68</sup> ეს ტენდენცია თითქმის ყველა ქვეყანაში მზარდია. ქალები უფრო მეტად იკავებენ ადვოკატ ბიზნესის მმართველობის მაღალ იერარქიულ საფეხურზე.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში ბიზნესის კუთხის ინსტიტუციონალური ბარიერები და მაკონტროლებელი ორგანოების რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდა, მცირე ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობა უფრო პირობები მაინც არასაკმარისია საქართველოში. სამეწარმეო საქმიანობის საკანონმდებლო შემდეგები ქალებისათვის არ არსებობს, მაგრამ მათ ძალიან უჭირთ ბიზნესის წარმართვა. მიზეზი მრავალია: საკუთრების უფლების ხელყოფა, არასაკმარისი ინფორმაცია გასაღების ბაზრის შესაძლებლობების შესახებ, საბანკო კრედიტებისადმი და ახალი ტექნოლოგიებისადმი ნაკლები ხელმისაწვდომობა, ქმედითი საკონსულტაციო ცენტრების (ბიზნეს ინკუბატორების) არაარსებობა და სხვ.

მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების მიერ, როგორცაა “კონსტანტა”, “ფინკა საქართველო”, “კრისტალი”, “კრელო” და სხვ., გასულ წელს გაეცმულია კრედიტი 55 ათას მსესხებელზე, მათი უმრავლესობა თვითდასაქმებული ქალია. სოფლის მეურნეობის სფეროში დასაქმებულები განსაკუთრებით აღნიშნავენ საბანკო კრედიტების მოკლებადიანობასა და მაღალი საპროცენტო განაკვეთების არსებობას, რაც მათ საქმიანობას ნაკლებად ეუფეტიანს ხდის.

### ბანკი ღარიბებისათვის

2006 წლის ნობელის პრემიის ღირსებმა, ეკონომიკის პროფესორმა ბანგლადეშიდან მუჰამედ იუნუსმა აღნიშნული პრემია მიიღო ღარიბებისათვის მცირე კრედიტის გაცემის ხელშეწყობისათვის. ბოლო 30 წლის განმავლობაში მან დახმარება გაუწია ექვს მილიონ ბანგლადეშელს, ძირითადად ქალებს. ამ ხნის განმავლობაში მისმა „გრამ-მენ ბანკმა“ თავის კლიენტებს 5 მილიარდ დოლარზე მეტი კრედიტი გამოუყო. თავის ბანკს პროფესორი იუნუსი სხვა გრადიციული ბანკებისაგან იმით განასხვავებდა, რომ იგი მოგების მაქსიმიზაციის ნაცულებს წარაუგოდა ღარიბი მოსახლეობისათვის, ძირითადად ქალებისათვის უინანსური დახმარების გაცეას, რათა მათ სიღარიბე დაეძლიათ.

საგულისხმოა, რომ 90-იან წლებში იუნუსს და მის ბანკს ამ კეთილშობილური წამოწყებისათვის ბოიკოტი გამოუცხადა ისლამისტმა უნდამენგალისტებმა. ისინი ფიქრობდნენ, არც თუ უსაფუძლოდ, რომ მიკროკრედიტები ხელს შეუწყობდა და დაამქარებდა ქალთა ემანსიპაციასა და დაარღვევდა ქვეყანაში არსებულ გრადიციულ იერარქიას.

იუნუსის განცხადებით, ნობელის პრემიას, რომლის მოცულობა 1.1 მლნ ეუროა, ძირითადად გამოიყენებდა იაფი სასურსათო პროდუქტების მწარმოებელი ფაბრიკების, საავადმყოფოების, სკოლების ასაშენებლად, სასმელი წყლის სისტემის რეკონსტრუქციისათვის, იმ ადამიანების დახმარებისათვის, ვისაც ეს ყველაზე მეტად სჭირდება.<sup>69</sup>

68 სოციოლოგიური კვლევის ანგარიში საკუთესო გენდერული ბალანსის მქონე ორგანიზაციის ვაისისაქუნდა. “გენდერი და პოლიტიკა საქართველოში”. გვ. 2-3.

69 Muhammad Yunus. Available at: [www.answers.com/topic/muhammad-yunus](http://www.answers.com/topic/muhammad-yunus); Prof. Muhammad Yunus & Gramscen Bank awarded the Nobel Peace Prize for 2006. Available at: [www.muradhuafoundation.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id](http://www.muradhuafoundation.org/index.php?option=com_content&task=view&id)

## 4.2. სახელმწიფო სექტორში დასაქმების გენდერული პოლიტიკა

საქართველოში დასაქმებული ქალები უპირატესად სახელმწიფო სექტორს ირჩევენ სამუშაოდ. საჯარო სამსახური დღეს უფრო მეტად მომხიდეელია ქალებისათვის.<sup>70</sup> ამაზე მეტყველებს ის, რომ ყოველ 100 მამაკაცზე მოდის 23 მეწარმე ქალი და 91 დაქორავებით დასაქმებული ქალი. ამასთან, დაქორავებულთა საერთო რაოდენობაში სახელმწიფო სექტორში ყოველ 100 მამაკაცზე მოდის 117 ქალი, ხოლო დასაქმებულთა საერთო რაოდენობაში კი ყოველ 100 მამაკაცზე მართვის ორგანოს ხელმძღვანელია 36 ქალი, 161 უმაღლესი დონის კვალიფიციური სპეციალისტი, 159 საშუალო დონის კვალიფიციური სპეციალისტი, 254 ინფორმაციის მომზადებით, დოკუმენტების გაფორმებით, აღრიცხვითა და მომსახურებით დაკავებული მუშაკი. (იხ. ცხრილი 4).

2004 წლამდე მზარდი უმუშევრობის ფონზე ხელისულება საჯარო მოხელეების რიცხვს ვერ ამცირებდა, რის შედეგად გაბერილი საჯარო სამსახური ჩამოყალიბდა. საჯარო მოსამსახურეებს დაბალი ხელფასები ჰქონდათ. მდგომარეობის გაუმჯობესება 2004 წელს დაიწყო, როცა ხელისულებამ სახელმწიფო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში რეფორმები წამოიწყო. საჯარო სამსახურის რეფორმის სფეროში მთავრობის მიერ გადაღებული პირველი ნაბიჯები ზედმეტი უწყებების გაუქმებასა და შტაბების სერიოზულ რეორგანიზაციას გულისხმობდა. ამასთან, ერთი და იმავე დონის თანამდებობებისათვის სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულებას განსხვავებული თანამდებობრივი სარგოები გააჩნდა.

სახელმწიფო სექტორი 2006 წლამდე იყო ქალის უპირატესი დასაქმების სფერო, მაგრამ სამინისტროების რეორგანიზაციის შედეგად 2006-2008 წლებში დასაქმებული ქალების წილი მნიშვნელოვნად შემცირდა (იხ. ცხრილი 5). შემცირდა ხელმძღვანელ თანამდებობებზე ქალების ხვედრითი წილიც. 2008 წელს ეს მაჩვენებელი მკვეთრდა გაუარესდა. ამასთან, სახელმწიფო სექტორში ქალის საშუალო თვიურმა ხელფასმა შეადგინა მამაკაცის ხელფასის 80-90 პროცენტი. ყოველივე ეს არის იმის დასტური, რომ რეორგანიზაცია, უპირველეს ყოვლისა, აუარესებს ქალის დასაქმების მაჩვენებლებს.

ცხრილი 5

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების,  
საქართველოს ფინანსთა და საქართველოს შრომის,  
ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროებში ქალის  
საშუალო საშტატო რიცხოვნობა და მათი შრომის ანაზღაურება  
2005-2008 წლებში (წილი მთლიან საშტატო რიცხოვნობაში, %) |  
იანვრის მდგომარეობით

	2005	2006	2007	2008
საშტატო რიცხოვნობა, სულ	65.5	56.7	53.1	52.5
მთა შორის:				
ხელმძღვანელი (მინისტრი და მინისტრის მოადგილე)	-	11.1	13.3	7.1
დეპარტამენტი და მასთან გათანაბრებული სტრუქტურის ხელმძღვანელი	37.5	35.7	29.2	24.0
სპეციალისტი და მასთან გათანაბრებული სტრუქტურის ხელმძღვანელის მოადგილე	37.9	29.6	29.4	26.1
სახმარებელი (დანიშნულება) და მასთან გათანაბრებული სტრუქტურის ხელმძღვანელი	25.1	17.8	28.1	39.3

<sup>70</sup> ქალაქ ქუთაისისა და რუსთავეს პროექტის "გენდერი და პოლიტიკა საზოგადოებაში" ფარგლებში ჩატარებულ გამოკვლევებს შედეგად გამოვიდნოდა, რომ რეორგანიზაციის შედეგად ქალებისათვის, ასევე კაცებისათვის, კერძო სექტორი მისწრაფებულია დასაქმების ეფექტურ საშუალებად სფეროდ, მაგრამ კერძო სექტორში ქალების დასაქმება ვეღვანობით უფრო პრობლემატურია, ვიდრე კაცებისათვის. მხოლოდ გასული წლებითა ერთი შესაძლებელი მაჩვენებელია, რომ ამ სფეროში ქალებს არ უნდა ჰქონდეთ პრობლემა. ახდენდა უპირატესობა აღიარებს, რომ შრომის ბაზარი გენდერულად სეგრეგირებულია (საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები ადგილობრივ თვითმმართველობაში გენდერული ხუკუტის დასასტრგად (2007). გაეროს განვითარების პროგრამის მიუქტი - გენდერი და პოლიტიკა საზოგადოებაში. იმ., გვ.46-47).

სამართლებრივი (განყოფილება) და მასთან ვთანამშრომელი სტრუქტურის ხელმძღვანელის მთავარი (კონსულტანტი)	37.9	32.0	34.8	29.2
მთავარი სექციონისტი	70.2	74.1	34.3	70.9
წარმცხად (ურთი) სექციონისტი	72.2	72.0	65.3	67.7
სექციონისტი	36.9	61.2	59.1	70.5
მეტაგარეშე თანამშრომელი (დამხმარე მოსამსახურე)	46.2	38.2	37.2	46.0
დასაქმებულთა სამკალო თვითი ხელმძღვანელი (დარი)	85.0	81.6	81.6	90.0
აქედან სამკალო თვითი ხელმძღვანელი				
დამხმარე მოსამსახურეთა	82.2	76.3	80.4	88.6
დამხმარე მოსამსახურეთა	100	100	100	100
მეტაგარეშე მოსამსახურეთა	82.6	82.1	34.7	80.2

წყარო: ქალი და კაცო საქართველოში, (2008), გვ.50

ამემაღ, საქართველოში საჯარო სამსახურში მიმდინარე რეფორმების მუქმე კონკურენცია იზრდება. საბიუჯეტო ორგანიზაციებში ინერგება კორპორაციული ქცევე-ბი და სახელმწიფო დაწესებულებები კვალიფიციური მუშახელის მოზიდვის მოზნით კონკურენცი ფირმების მსგავსად მოქმედებენ. ეს გარემოება კი მნიშვნელოვნად ზრდის ანამზაურებას ამ სექტორში და ამასთან, გაურკვეველს ხდის ზოგიერთ გარემოებას. კერძოდ, ერთი და იმავე თანამდებობის ადამიანებს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებში ერთნაირი უნდა ჰქონდეთ თუ არა ანამზაურება? ჯერ-ჯერობით ეს საკითხი გადაუწყვეტელია. თუმცა, როგორც გამოკვლევა ადასტურებს, დღემდე ერთი და იმავე თანამდებობის ადამიანებს სხვადასხვა დაწესებულებაში სხვადასხვა ანამზაურება აქვთ. მეორე პრობლემაა ის, თუ რამდენად სამართლიანია იგი. აქ გასათვალისწინებელია ის ფაქტორი, რომ საქართველო მიერთებულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებს, სადაც მოცემულია თანაბარი შრომისათვის თანაბარი ანამზაურების პრინციპის დაყვის მოთხოვნა.

გარდა ამისა, გაურკვეველია ისიც, თუ რა პრინციპით უნდა მოხდეს დამატებითი ანამზაურება, მაგალითად, მუხანძრებს ან პოლიციელებს უნდა ჰქონდეთ თუ არა დამატებითი სარგო იმის გამო, რომ მათი შრომა დაკავშირებულია რისკთან? თუ ეს ასეა, მაშინ რატომ არ უნდა მიეცეს დამატებითი ანამზაურება მათ, ვინც უფლობს უცხო ენებს და მუშაობს საჯარო საქმეთა სამინისტროში და ა. შ. ეს გარემოება შეიძლება გახდეს გენდერულად მგრძობიარე იმ შემთხვევაში, თუ აღმოჩნდება, რომ დამატებითი სარგოებით უფრო მეტად მამაკაცები ისარგებლებენ.

თუ საჯარო სამსახურის რეფორმები განვითარდება საბაზრო სისტემის მიმართულებით, მაშინ ქალებს იგივე პრობლემები წამოეშებათ, რაც კერძო სექტორში არსებობს. თვითთელ საჯარო მოხელესთან საჯარო სამსახურის ადმინისტრაციამ ინდივიდუალური ხელშეკრულების საუბეუბზე უნდა დაადგინოს ანამზაურების ოდენობა, რაც კადრების მოზიდურობის თვალსაზრისით შეიძლება ეფექტიანი იყოს, მაგრამ კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება მისი სამართლიანობა. ასეთ პირობებში კი გენდერული განსხვავება კიდევ უფრო გაიზრდება და შესაძლებელია დასაქმებებში განვითარდეს პროფესიული და სექსუალური ძალადობა.

იქნება საჯარო სამსახური დიდი კორპორაციის მსგავსი სისტემა სადაც რანგირების, სოციალური და სამართლებრივი დაყვისა და თანამდებობრივი სარგებლის ერთიანი სისტემით დახასიათდება, თუ კონკურენტული შრომის ბაზარი, სადაც ცალკეული სახელმწიფო დაწესებულებები კვალიფიციური მუშახელის მოზიდვის მიზნით კონკურენცი ფირმების მსგავსად იმოქმედებენ, შრომის ბაზრის გენდერულ სურათს მნიშვნელოვნად შეცვლის.

ამასთან, საჯარო სამსახურის გარდაქმნასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხდება ერთიანი საჯარო სამსახურის შესახებ კოდექსის მიღება, რომელიც განსაზღვრავს, თუ როგორი მოდელი უნდა იმუშაოს ქვეყანამ, აგრეთვე გადაწყვეტს გენდერულ პრობლემებსაც, რომელიც დაკავშირებულია ქალისა და კაცის განსხვავებულ პირობებზე სამსახურში აყენის, სამსახურიდან განთავისუფლების, მსრულებული სამუშაოს შეფასებისა და თანამდებობრივი სარგოს დაწესების საკითხებში. ძირითად პრინციპად უნდა იქნეს აღიარებული გენდერული თანასწორობა ხელფასებსა და თანამდებობის დაკავებაში. შრომითი ხელშეკრულების დადებისას გენდერული განსხვავებები უნდა იყოს მინიმუმამდე დაყვანილი, რის აუცილებელ საფუძველს თვით კოდექსი შექმნის, რადგან რისკი იმისა, რომ კერძო სექტორში არსებული გენდერული წინააღმდეგობები სახელმწიფო სექტორშიც იხენს თავს - საქმაოდ დღია.

### შრომის კოდექსი და დეკრეტული შევლები

საქართველოს შრომის კოდექსის მიხედვით, „დასაქმებულს თავისი მოთხოვნის საფუძველზე ეძლევა შევლება ორსულობის, მშობიარობისა და ბავშვის მოვლის გამო - 477 კალენდარული დღის ოდენობით. ... ანაზღაურებადია 126 კალენდარული დღე, ხოლო მშობიარობის გართულების ან გყუქებით მშობიარობის შემთხვევაში - 140 კალენდარული დღე“ (მუხლი 27); საინტერესოა, რომ სახელმწიფო სექტორში მომუშავე ქალებზე არ იყენებენ კანონით გათვალისწინებულ მთლიან დეკრეტულ შევლებას. ამ შემთხვევაში გაელენას ასდენს, არა მარტო ის, რომ დეკრეტული ფასიანი შევლება ლიმიტირებულია, არამედ ის ფაქტორიც, რომ მწვავე კონკურენტული გარემო ახალგაზრდა დედებს აიძულებს დროზე ადრე დაბრუნდნენ თავიანთ სამუშაო ადგილზე და შეინარჩუნონ პროფესიული კვალიფიკაცია. რაც უფრო მაღალანაზღაურებადია სამუშაო, მით უფრო მაღე ბრუნდებიან დედები სამუშაოზე, ახალშობილ ბავშვებს დაქირავებულ ძიძას უტოვებენ ან საუკეთესო შემთხვევაში ბებიას. მსგავსი გენდერულია კერძო სექტორში, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო სექტორში მომუშავე ქალებს უფრო მეტად აქვთ გარანტირებული შრომის კოდექსით მინიჭებული უფლებები.

ეკლავაუ შეინიშნება ქალის მიმართ დისკრიმინაციის შემთხვევები სამუშაო ადგილზე. შრომითი ხელშეკრულების დადების დროს დამქირავებელი უარყოფით ფაქტორად მიიჩნევენ ქალის ისეთ ოჯახურ მდგომარეობას, როგორიცაა გათხოვილი, მრავალშვილიანი, ჩვილბავშვიანი. ქალებს ეკლავ უჭირთ საბაზრო მოთხოვნების შესაბამისად ახალი ტექნოლოგიების ათვისება და ახალი პროფესიული უნარ-ჩვევების გამომუშაება, არ არსებობს ქალებისათვის სპეციალური პროგრამები.<sup>71</sup>

სხვა პრობლემები წარმოიშება საპენსიო სისტემასთან დაკავშირებით. თუ უნიფიცირებული სისტემა დაინერგება, რომელიც პენსიას საჯარო სამსახურში გაწეული მუშაობის კომპენსაციად მიიჩნევს და იგი გაიცემა საჯარო სამსახურში ნამსახურევი წლების მიხედვით, მაშინ იგი დასაქმებას საჯარო სამსახურში მიმდევლად აქცევს იმ შემთხვევაში, თუ კი ყველა საჯარო მოსამსახურისათვის ღირსეული სახელმწიფო პენსია დაინიშნება. მეორეს მხრივ, კი იბადება კითხვა, თუ რატომ უნდა დებულობდეს ჩინოვნიკი უფრო მეტ პენსიას, ვიდრე ექიმი ან მასწავლებელი? თუ სახელმწიფო სექტორში დაინერგება საბაზრო მოდელის მსგავსი საპენსიო სქემა, რომელიც პენსიას აღიარებს ხანდაზმულობით გამოწვეული შემდუდული უნარის კომპენსაციად, მაშინ იგი ყველასათვის თანასწორი უნდა იყოს და კერძო საპენსიო

71 დღეს იგი რაიმდენიმე კანონით რეგულირდება: კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, კანონი „საჯარო სამსახურის ინტერესთა უზრუნველყოფისა და კორუფციის შესახებ“, კანონი „საქართველოს შიდაგარეო სტრუქტურის, უფლებათა დაცვისა და საქონლისა წესის შესახებ“.

72 ათასწლეულის მიხნება საქართველოში, (2005), გვ. 22.

სქემებზე უნდა განსაზღვროს დამატებითი ანამლაურების საკითხი. ამჟამად ქვეყანა არჩევანის წინაშეა.

ყველაფერი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა კვალიფიკაციას მიანიჭებენ საპენსიო ურო იერსობებს: იგი მოსასახურის ცხოვრების მანძილზე გაწეული სამსახურის კომპენსაცია იქნება თუ მუშაობის შემდგომი უნარის კომპენსაცია? თუ ეს ხანდაზმულობით გამოწვეული შრომისუნარობის კომპენსაციაა, მაშინ იგი ყველამ თანაბრად უნდა მიიღოს, მაგრამ თუ ეს საზოგადოებისათვის გაწეული სამსახურის დაუასებაა, მაშინ რატომ არ უნდა დაენიშნოს ღირსეული პენსია იმ დედაებს, რომლებმაც შვილები გამარდეს და რატომ არ უნდა შეეღებს მათ მიერ შეიღების გაზრდის მიზნით დახარჯული შრომა და წლები საპენსიო სქემებში?

გენდრული თვალსაზრისით მიზანშეწონილია ისეთი საპენსიო სქემების შემუშავება, რომელიც ქალის მიერ შვილების გაზრდის პერიოდს სამუშაო სტაჟში ჩაუთულის და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის რეფორმის გზით კერძო საპენსიო სქემებში მონაწილეობასაც უზრუნველყოფს. ასეთი საქმიანობა მრავალ ქვეყანაში წარმატებულა და მიმდინარეობს მისი სრულყოფა.<sup>73</sup> ამ გამოცდილების გამოყენებით და ადაპტირებით საქართველო მნიშვნელოვნად წინ წაიწეოს დემოკრატიისა და სამართლიანი საზოგადოების მშენებლობაში.

### 4.3. სახელმწიფო ინტარვენციები უმუშევართა დასაქმებაში

უმუშევრობა საქართველოში უმწვავესი სოციალური პრობლემაა. უმუშევრობის დონე ყველაზე მაღალია 20-24 წლის ასაკობრივ ჯგუფში, აგრეთვე უმუშევრებში ყველაზე მაღალი წილი უმაღლესი განათლების სპეციალისტებს უკავიათ. მათ წილად მოდის უმუშევართა საერთო რაოდენობის ერთი მეოთხედი. ამასთან, უმუშევრებში უმაღლესი განათლების მქონეთა რაოდენობა აღემატება საშუალო და საშუალოზე დაბალი განათლების მქონეთა ერთობლივ რაოდენობას.<sup>74</sup>

2005-2008 წლებში ქალთა უმუშევრობის მაჩვენებელი გაცილებით დაბალია კაცებთან შედარებით. ამ პერიოდში მართალია შემცირდა საბაზო ზოგადი განათლების მქონე ქალთა წილი მთლიან უმუშევრებში, მაგრამ გაიზარდა უმაღლესი განათლების მქონე ქალთა უმუშევრობა. იგივე ტენდენცია შეიმჩნევა კაცებშიც.

ცხრილი 6

უმუშევართა განაწილება განათლების დონის მიხედვით (წილი მთლიანად უმუშევრებში, %)

	2005		2006		2007	
	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი
დაწყებითი ზოგადი	0.1	0.3	0.1	0.3	0.1	0.0
საბაზო ზოგადი	1.0	3.5	1.6	3.1	1.8	3.1
საშუალო ზოგადი	11.0	20.9	9.2	22.4	11.3	20.5
დაწყებითი პროფესიული, სახელობო	3.8	4.6	3.4	3.7	1.8	2.1
საშუალო პროფესიული	10.0	3.8	9.0	7.1	10.0	6.9
უმაღლესი	17.0	21.9	16.4	23.5	20.0	22.4
სულ	43.0	57.0	39.7	60.3	44.9	55.1

წყარო: ქალი და კაცი საქართველოში, (2008), გვ.47.

73 მაგალითად, საშრიუს, კორეაში, აშშ-ში, კანადაში და სხვ. ქვეყნებში. საქართველოში მათი გამოცდილების გაზიარება საკვლავურ შესწავლას ითვალისწინებს.

74 2002 წლის სოციალური აღწერაში აქვია, რომ საქართველოს უროვნულ სკენდინავიაში დასაქმებულთაგან მხოლოდ 12 პროცენტს საქმიანობდა თავისი უმაღლესი განათლების შესაბამისი პროფესიაში და სპეციალისტად.

ერთ-ერთი ნაბიჯი, რომელიც საქართველოს მთავრობამ უმუშევრობის დონის შესამცირებლად გადადგა, იყო 2006 წლის მეორე ნახევარში განხორციელებული დასაქმების პროგრამა, რომლის ამოცანას შეადგენდა 50 ათასი აღამიანისთვის შრომის ბაზარზე შესვლისა და დამკვიდრებისათვის ხელშეწყობა. ოფიციალური მონაცემებით, მეწარმეთა მხრიდან ყველაზე დიდი მოთხოვნა შედარებით დაბალი კვალიფიკაციის შემდეგ პროფესიებზე ჩოდოდა: დამლაგებელი, დასუფთავების სამსახურის მუშაკი, სადამბლევო აგენტი, სარეკლამო აგენტი, დისტრიბუტორი, დაცვის თანამშრომელი, მაღაზიის გამყიდველი, მიმგანი, გადამზიდველი და პრესის დისტრიბუტორი.<sup>75</sup>

ამ პროგრამის განხორციელების შედეგად უაქტიურად შრომის ბაზარზე მდგომარეობა არ შეცვლილა. მას უფრო უმუშევრებისათვის მორალური მხარდაჭერის ფორმა ქონდა. ინიციატივა მოკლევადიან დასაქმებას და ბენეფიციარების სამთვიანი სტიპენდიით მრუნველყოფას ემსახურებოდა და ნაკლებად იყო გათვლილი ახალი პროფესიული უნარ-ჩვევების გამოუმუშავებამდე. პროგრამას საქველმოქმედო აქციას ჰგავდა და პროფესიული მომზადების ან დასაქმების რეალური შესაძლებლობები არ ჩამოყალიბდა.

შემდგომში შეიძლება დამოკიდებულება და წარმოიშვა ახალი ინიციატივა, სამთვიანი ანაზღაურებადი დასაქმების ნაცელად დაიგეგმა შეღავათიანი კრედიტების გაცემა მცირე ბიზნესის ხელშეწყობაზე. იგი ითვალისწინებდა კრედიტების გამოყოფას ტურიზმის სფეროში იმ დამსაქმებლებისათვის, რომლებიც განავითარებდნენ ამ სფეროს და დასაქმებდნენ სამუშაო ძალას. პროგრამის ბენეფიციარები იყვნენ არა უმუშევრები, არამედ ტურიზმის და სოფლის მეურნეობის სფეროს მცირე და საშუალო ზომის საწარმოები, რომელთაც ხუთწლიანი სესხის ასაღებად ხელისუფლებისათვის უნდა მიემართათ. მისი აღმინისტრირება კომერციულ ბანკს ევალებოდა. კომერციული ბანკი ღებულობდა გადაწყვეტილებას სესხის გაემის შესახებ. პარალელურად მსხვილი სესხების გაცემის შესახებ გადაწყვეტილებას ღებულობდა საქართველოს ეკონომიკის სამინისტრო. ეს პროგრამაც დროებითი ინტერეცია იყო შრომის ბაზარზე, რომლის შემოქმედება დასაქმებაზე გაილევით უფრო ეფექტური იყო, ვიდრე წინა პერიოდში განხორციელებული პროგრამა.

მეორე პროგრამა 2007 წლის მაუხულში დაიწყო და იმავე წელს არ დასრულებულა შემოდგომაზე პოლიტიკური სიტუაციის გამწვავების გამო. ის დასრულდა 2008 წლის დასაწყისში, თუმცა რაიმე მნიშვნელოვანი შედეგი მას არ მოჰყოლია. 2009 წლის დასაწყისში რუსეთთან ომის შედეგად ლტოლვილების ნაკადის გამო შრომის ბაზარზე მდგომარეობა კიდევ უფრო დაიძაბა.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

- საქართველოში შრომის ბაზარი ჯერაც ჩამოყალიბების პროცესშია და უკიდურესად დაბალეფექტიანია. იგი სეგმენტურია, ახასიათებს ამკარა გენდერული ასიმეტრია.
- დასაქმების სფეროს სახელმწიფო რეგულირება ემბრიონულ მდგომარეობაშია. გაუქმდა უმუშევართა რეგისტრაცია და ისინი აღმოჩნდნენ სახელმწიფო მხარდაჭერის გარეშე, რის შედეგადაც, ხანგრძლივი უმუშევრობის განვითარების გამო, ვაიზარდა იმის რისკი, რომ ისინი დროთა განმავლობაში მიემატებიან უღარიბეს ფენებს.
- ცნობილია, რომ ქალს სამუშაოდან განთავისუფლების შემდეგ ნაკლები შანსი აქვს სელმეორედ დასაქმებისა და ძირითადად შინამეურნეობაში საქმდება. არსებული სოციალური ინფრასტრუქტურა კიდევ უფრო აფერსებას მათი პროფესიული განვითარების შესაძლებლობებს მამაკაცებთან შედარებით. რას

75 <http://www.government.gov.ge/mlavroba115HH3B227.php>.

სთავაზობს სახელმწიფო მათი სამუშაოდან განთავისუფლების სანაცვლოდ? რა სახელმწიფო ღონისძიებები არის გათვალისწინებული, რომ ქალებმა შეძლონ პროფესიული მომზადების სრულყოფა ისე, რომ თანაბარი კონკურენცია გაუწიონ მამაკაცებს? ამ კითხვებზე პასუხს სახელმწიფო ფინანსური პოლიტიკა არ იძლევა. სახელმწიფო ბიუჯეტში გაუქმებულია მესლი უმუშევართა გადამზადებისათვის, რის შედეგადაც შრომის ბაზარზე უმუშევრები სახელმწიფოს დროებითი ინტერვენციების იმედად დარჩნენ.

- ლიბერალური ეკონომიკური მოდელის თანახმად, აღმასრულებელი ხელისუფლება თავის თავზე არ უნდა იღებდეს მოსახლეობის დასაქმებას ბიზნეს-სფეროში; მისი აქტიურობა დასაქმების ზრდაზე უნდა გამოიხატებოდეს გამართული საკანონმდებლო ბაზისა და ხელსაყრელი ბიზნეს-გარემოს შექმნაში, რაც ხელს შეუწყობს ბიზნესის განვითარებას და შესაბამისად, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას. ამასთან, სახელმწიფომ დასაქმების შემუშავებაში უარყოფით როლს ითამაშა მისი შეკვეთით განხორციელებული კერძო სტრუქტურების და ინსტიტუტების კულევები, დასკვნები და რეკომენდაციები. ამ მიზნით მიმხანძრავდა მომზადებისა და გადამზადების შესახებ გენდერების გამოცხადება და კერძო ინსტიტუტების ჩართვა ამ პროცესებში.
- არ შეიძლება უარი ეთქვას უმუშევართა დახმარების პროგრამებს. ამ თვალსაზრისით, როდესაც საქართველოს "შრომის კოდექსი" არ აწარმოებდა დახმარებას უმუშევრების კომპენსაცია გაცილს სამუშაოდან განთავისუფლებისათვის, სახელმწიფომ უნდა იკისროს საკანონმდებლო ვებით იმ ინსტიტუტების თორმირება, რომლებიც დაეხმარებიან განთავისუფლებულ მუშაკებს დასაქმებაში, მათ გადამზადებასა და დახმარების გაწევაში.
- ფაქტობრივად ჩამოსაყალიბებულია უმუშევართა გადამზადების ქმედითი ინსტიტუტები, რომლებიც ხელს შეუწყობდნენ დასაქმების ზრდას, პირველ რიგში. ახალგაზრდობაში, სადაც ეკონომიკურად აქტიური კონტინგენტი ყველაზე სუსტადაა გამოყენებული, ხოლო უმუშევრობის დონე ორჯერ აღემატება საშუალო ქვეყნისმიერ მაჩვენებელს.
- სტრუქტურული უმუშევრობის დაძლევის ერთერთი ცენტრალური მიმართულება უნდა გახდეს დანგრეული პროფესიულ-ტექნიკური განათლების სისტემის რეაბილიტაცია შრომის ბაზრის თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისად პროფესიული მომზადებისა და გადამზადების პროგრამების რეალიზაცია.
- საეკონომიკური ყურადღება უნდა მიექცეს ღარიბი და უმუშევართა ოჯახების ფენების შეილებების პროფესიული განათლებისადმი ხელმისაწვდომობას, რაც არის პირობა ამ ოჯახების ლიდარიზიდან გამოსაყვანად. ამ მიზნით აუცილებელია რეფორმები პროფესიული განათლების სფეროში, რომელიც დღესდღეობით ვერ ამზადებს მაღალ პროფესიულ კადრებს და პროფესიული გამოცდილების მიღება ძირითადად ხდება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ადამიანი დასაქმდება კონკრეტულ სამუშაო ადგილზე.
- საქართველოში პროფესიული გადამზადება მხოლოდ ურავმენტული, დროებითი და კამპანიური ხასიათი აქვს, ისიც მხოლოდ მაშინ, როდესაც ცხადდება პრობლემების პროგრამა. სამუშაოდან დათხოვნილნი, მათ შორის სახელმწიფო დაწესებულებებიდან, კომპენსაციას არ ღებულობენ (განსხვავებით უმეტესი განვითარებული ქვეყნებისაგან). ამ თვალსაზრისით გენდერული სურათი კიდევ უფრო მძიმეა. ქალების დაბალი ანაზღაურება მამაკაცებთან შედარებით არის მათი განათლებისა და დაბალმწარმოებლური შრომის შედეგი. ამ მიზნით აუცილებელია ქალთა გრადუინგებისა და უწყვეტი განათლების პროგრამების შემუშავება და დანერგვა.
- რამდენადაც არ არსებობს შრომის ბაზარზე სახელმწიფო ინტერვენციების მე-



ფასებისა და მონიტორინგის გენდერული მექანიზმში, ამიგომ არ შეეციდინა გენდერული სურათის გარკვევა. შრომის ბაზრის გენდერული სტატიკისტიკის შექმნა უნდა ხორციელდებოდეს სისტემატურად.

- სოციალურ პოლიტიკის მთავარ მიმართულება უნდა იყოს ადამიანის შრომითი პოტენციალის აქტივიზაცია, რაც შეიძლება მცირე და საშუალო ბიზნესის სტიმულირებით განხორციელდეს.
- სამეწარმეო სფეროში გასაანალიზებელი იქნება ის, თუ რამდენად ხელმისაწვდომია კრედიტები შინამეურნეობებისათვის, რამდენად ეუქეტიანია მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების საქმიანობა სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებაში, კრედიტების როლი და გავლენა დასაქმებაზე და ისღარობის დასაძლევამი.<sup>76</sup>
- მიზანშეწონილია მიკროდაფინანსების სქემებში სახელმწიფოს მონაწილეობა. ასეთი მხარდაჭერა მეტად მნიშვნელოვანია, განვითარებს მცირე ბიზნესს და ხელს შეუწყობს შრომის ბაზარზე უმუშევრობის შემცირებას. ამათან ერთად უნდა აღინიშნოს, რომ ასეთი პროგრამები გენდერულად ძალიან მგრძობიარეა.
- მრავალ ქვეყანაში შემოღებულია დახმარების ისეთი სახე, როგორცაა კრედიტები ბაეშეებსა და დედებს, რაც ხელს უწყობს ოჯახების განვითარებას და ქალის ოჯახში დასაქმების საზოგადოებრივ აღიარებას. ასეთი სახის დახმარების აპრობაცია შეიძლება განხორციელდეს საქართველოს რომელიმე ქალაქში ადგილობრივი ხელისუფლების, არასამთავრობო და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების მონაწილეობით და მიღებული გამოცდილების საფუძველზე მოხდეს მისი განსოგადება.
- სოფლის ღარიბ მაცხოვრებლებს ნაკლებად მიუწვდებათ ხელი კრედიტებისადმი. ამ მდგომარეობის გამოსასწორებლად სახელმწიფო პოლიტიკა უნდა წარმართოს კრედიტებისა და სუბსიდირების სისტემის შექმნისაკერ, სადაც მიწა და უძრავი ქონება გახდება კრედიტების გაყემის გარანტი. სოფლის მეურნეობაში ინვესტირებასა და კრედიტების თანაბრად ყურადღება უნდა გამახვილდეს მარკეტინგულ მოღვაწეობასა და ფასების სტიმულირებაზე. ეს ღონისძიებები უმრუნველყოფენ მოსაქლეონობის მრდასა და ოჯახური მეურნეების განვითარებას.
- სამუშაოროდ, არ არსებობს ერთიანი საინფორმაციო ბანკი, სრულყოფილი გენდერულად სეგრევირებული ინფორმაცია სახელმწიფო სექტორში და კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარჯავ ერთეულებში დასაქმების შესახებ, თუ რა თანამდებობებზე, რა კვალიფიკაციისა და რა ხელფასი გააჩნიათ ქალს და კაცს. ასეთი ინფორმაცია სავალდებულო უნდა გახდეს თვითეული სახაზინო დაწესებულებისათვის და აისახოს მათ ბიუჯეტში იმისათვის, რომ გამოელინდეს, თუ რამდენად თანასწორია ქალისა და კაცის დასაქმება და ანამლაურება სახელმწიფო სექტორში.
- ადგილობრივი ხელისუფლება მოწოდებულია შექმნას მონაცემთა ბაზა, სადაც შევა მოსახლეობის დემოგრაფიული მონაცემები, უმუშეართა კვალიფიკაცია, განათლება, მოთხოვნა სამუშაო ძალაზე და სხვ. მან ხელი უნდა შეუწყოს გრეინინგების ორგანიზაციას მცირე ბიზნესში, რესურსული ცენტრების შექმნას რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერით ისარგებლებს.

76 2008 წელს მსოფლიო ბანკის ინფორმაციით, საქართველო ბიზნესის კეთების (Doing Business) რეიტინგში 18-ე ადგილიდან 15-ე ადგილზე გადაინაცვლა კრედიტების აღების ხელმისაწვდომობის მიხედვით, 10-ე მან 28-ე ადგილზე გადავა 2007 წელს ამ პოზიციით 61-ე ადგილზე ვერა. ( [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)). ორგანიზაციის "The Heritage foundation"-ის უკონსოლიკერი თავისუფლების ინდექსით, 2009 წლის დასაწყისში საქართველო, 179 ქვეყანას შორის, 32-ე ადგილზე იმყოფება. ამ პოზიციით იგი ეწ სამუშაო თავისუფალი ქვეყნების კატეგორიაში შედის. თავისუფლების ინდექსი ეწ დისისიბის ბიზნესის თავისუფლებას, ფისკალურ თავისუფლებას, საკუთრების უფლების დაცვას, შრომის თავისუფლებას, კორუფციის ღონეს, მთავრობის მისაწვდომობას უკონსოლიკერი და სხვ. (<http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx>).

- მიზანშეწონილად და შესაძლებლად გვესახება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაშთის სულ უფრო მზარდი ნაწილის გამოყენება ქვეყნის ინფრასტრუქტურის, პირველ რიგში, სოფლის ინფრასტრუქტურის განვითარებისათვის. იგი შესაძლებლობას აძლევს ადამიანებს წარმართონ წვრილი ვაჭრობა და ხელოსნობა. წყლით მომარაგება მთელ რიგ სოფლებში, განსაკუთრებით სარწყავი წყლის ნაკლებობა. ხელს უშლის საოჯახო მეურნეობის განვითარებას, აკონსერვებს სოფლის ეკონომიკურ ჩამორჩენას ქალაქთან შედარებით. იგივე უნდა ითქვას ენერჯოსისგან მესახეობ, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს წყლების ამოგუშვებასა და მიწოდებას. ინფრასტრუქტურის განვითარება მოსახლეობის ცხოვრებისა და კომუნიკაციების პირობების გაუმჯობესებასთან ერთად გაზრდის დასაქმების დონეს მთელი ქვეყნის მასშტაბით. ამ საქმიანობაში დიდია სოციალურად ორიენტირებული ფონდების როლი. ამ მიმართულებით უნდა გაუარტოვდეს საინვესტიციო ფონდების ფორმირება.
- ყურადღება უნდა მიექცეს ახალგაზრდების დასაქმებასა და ვართობას. ხელისუფლების დახმარებით ახალგაზრდობის დროებითი (სტუდენტური) სამუშაოებით უზრუნველყოფას.
- საქართველოში შეიქმნა მოსახლეობის განსაკუთრებული ფენა, ე.წ. “მიწის მუშები”, რომლებიც აქირავენ თაყვანს სამუშაო ძალას და ამუშავებენ სხვის მიწებს. ისინი გადაადგილდებიან სოფლიდან სოფელში ან ქალაქში სამუშაოს საძებნელად. მათი თავმესაფარია ევაზლები, ბაზრები და ა.შ. არ გააჩნიათ არავითარი ინდივიდუალური და სოციალური დაყრდნობა. მათი შრომის უსაიმედოდ დაბალია, რომ ვერ უზრუნველყოფს მათ წყლით, ელექტროენერჯით, სამედიცინო მომსახურებით. მათ ხშირად საცხოვრებელი ბინაც კი არ გააჩნიათ და ძალიან დიდია სხვადასხვა ავადმყოფობების გავრცელების საშიშროება. დასაქმებულთა ამ ფენებისათვის დროებითი სამუშაო ადგილების შექმნა ან კიდევ “საინფორმაციო ცენტრის” ფორმირება ხელს შეუწყობდა სამუშაოს მძებნელთა მიზნობრივი გადაადგილების რეგულირებას ქვეყნის ტერიტორიაზე.
- არასამთავრობო ორგანიზაციებმა დიდ როლი შეიძლება შეასრულონ განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში, როგორცაა ხანდაზმულების მოვლა-პატრონობა, ინვალიდების სამედიცინო დახმარების აღმოჩენა, ვარემოს დაცვა, სოციალური ობიექტების აღდგენა, სანიტარულ-ჰიგიენური სამუშაოების წარმოება, სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების რემონტი და ა.შ. დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნის პროგრამები დიდ სტიმულს მისცემენ კერძო სექტორის აქტივობას. ამ პროგრამებში მონაწილეობას მიიღებენ ადგილობრივი მართვის ორგანოებიც, რამეთუ ექნებათ პასუხისმგებლობა დროებითი სამუშაო ადგილების განხორციელებაზე.

**ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის  
გენდერული ინიციატივა**

2008 წლის 4 დეკემბერს ლონდონში ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის სათაო ოფისში გაიმართა შეხვედრა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან. შეხვედრაზე მონაწილეობასღებულთაგან ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის, ლონდონის აკადემიური სფეროს წარმომადგენლები, გენდერული პრობლემების ექსპერტები სერბიიდან, ბულგარეთიდან, ჩეხეთიდან, გერმანიიდან, საქართველოდან და დიდი ბრიტანეთიდან.<sup>77</sup> ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის ინიციატივა და გენდერული მიდგომების ინტეგრირება ბანკის საქმიანობაში განსაკუთრებით აქტუალურია მსოფლიოში მიმდინარე ფინანსური კრიზისის ფონზე, როდესაც

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ფინანსური რესურსების მობილიზაციასა და ადამიანური კაპიტალის უზარისა და შესაძლებლობების მაქსიმალურ გამოყენებას. აღნიშნულ შეხედრებაზე ხაზგასმით ითქვა, რომ ამ მიმართულებით წლების განმავლობაში პოსტგრანზმიტულ ქვეყნებში მუშაობა არაუფექტიანი იყო. ეკონომიკის გრანზფორმირების პროცესში მოსახლეობის მნიშვნელოვან ნაწილს შრომითი შესაძლებლობების რეალიზაციის არახელსაყრელი პირობები შეექმნა. ეს ეხება განსაკუთრებით ქალებს, რაც მნიშვნელოვნად აისახა მათ სოციალურ-ეკონომიკურ სტატუსზე.

ქალთა ეკონომიკაში აქტიური მონაწილეობის სტიმულირება, ინვესტიციების გაზრდა ქალთა სამეწარმეო განვითარებისათვის ხელს შეუწყობს ბიზნეს სექტორში შრომის ნაყოფიერებისა და ეფექტიანობის ზრდას. როდესაც ქალებს პროფესიული განათლების, ტრენინგებისა და დასაქმების თანაბარი შესაძლებლობები ეძლევათ, კომპანიები თამამად ახდენენ სამუშაო ძალის დივერსიფიკაციას. კვლევებმა აჩვენეს, რომ კომპანიებში ქალთა მაღალ ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე დანიშნვა ხელს უწყობს კომპანიის მენეჯმენტის სრულყოფას, პროდუქციის წარმოების გაუმჯობესებასა და წარმატებული ბიზნესის განხორციელებას.<sup>78</sup>

შეხედრებაზე გამოიკვეთა საკითხები, რომლებიც გათვალისწინებული უნდა იქნეს ბანკის შემდგომი საქმიანობის პროცესში. კერძოდ, საკრედიტო პოლიტიკის გადასინჯვა, მიზნობრივი საკრედიტო ხაზის გამოყოფა ქალებისათვის, რაც გაზრდის ფინანსური კაპიტალის ხელმისაწვდომობას მოსახლეობის დაუცველი ჯგუფებისათვის; მცირე ბიზნესის მხარდაჭერა მნიშვნელოვნად შეამცირებს უმუშევართა რიცხვს ქვეყანაში; ყურადღება უნდა მიექცეს პროფესიული კონკურენტუნარიანი სამუშაო ძალის მომზადებას საბაზრო მოთხოვნებიდან გამომდინარე; უცილებელია ადგილობრივი ბაზრის მხარდაჭერა, რათა მეწარმეს სამუალება პქონდეს წარმოებული პროდუქციის რეალიზაცია მოახდინოს ნაკლები დანაკარგებით. ასევე ყურადღება მიექცა ღონისძიებებს, რომლებიც დაანაკარგების და გამჭვირვალობის გაზრდას, პროექტების დაგეგმვისას, ინვესტირებისას წინასწარი გენდერული ექსპერტიზის ჩატარებას.<sup>79</sup>

78 Addressing Gender Issue in EBRD Operation: Analysis and proposed Action Plan, (2008), p.7

79 [www.ebrd.com/oppo/ngo/new/index.htm](http://www.ebrd.com/oppo/ngo/new/index.htm)

# განათლების სფეროს განდერული ასპექტები

*ინვესტიციების გამზრდა განათლების სფეროში  
ქვეყნის განვითარების მნიშვნელოვანი  
სტრატეგია უნდა გახლეს.*

## 5.1. განათლების სექტორის ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოში განათლების სისტემა მოიცავს სკოლამდელი, ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების საუბურებს. ზოგადი განათლება მოიცავს დაწყებითი და საშუალო განათლების სკოლებს, პროფესიული განათლება – დაწყებით და საშუალო პროფესიულ სასწავლებლებს, სპეციალიზირებულ სკოლებს. უმაღლესი განათლების სისტემა კი გულისხმობს წინასაღიპლომო, საღიპლომო და დიპლომისსემდგომ განათლებას.

2004-2005 წლებში დაწყებულმა რეფორმებმა ძირეული ცვლილებები შეიტანა როგორც ზოგადსაგანმანათლებლო, ასევე უმაღლესი განათლების სისტემაში:

- შემოღებული იქნა 3-საუბურიანი 12 წლიანი ზოგადსაგანმანათლებლო სწავლება;
- გაუქმდა უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღები გამოცდები და შემოღებული იქნა ერთიანი ეროვნული გამოცდები, რომელმაც მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი თანაბარი შესაძლებლობებისა და სასწავლო პირობების შექმნას უმაღლესი განათლების მიღებაში, თანასწორობის დამყარებას სახელმწიფო დაფინანსებაში, მოსწავლეთ შეუასებისა და უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღები პირობების გამოთანაბრებაში (განსაკუთრებით რეგიონებსა და ქალაქს შორის);
- შეიქმნა რესურს-ცენტრები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სკოლებს ასალი უნარ-ჩვევების მქონე სათანადო სპეციალისტებითა და სხვა რესურსებით, აწარმოებენ მასწავლებელთა მომზადებასა და გადამზადებას;
- ზოგადი განათლების შესახებ ახალმა კანონმა გააქტიურა მშობელთა და მოსწავლეთა ინსტიტუტების როლი სკოლების მართვაში, ხოლო უმაღლესი განათლების შესახებ კანონმა კი უმაღლესი სკოლა დაუახლოვა ევროპულ სტანდარტებს და გააუქმა საბჭოთა პერიოდისა და შემდეგ დროებით მიღებული ასპირანტურა, სამეცნიერო ხარისხის ორსაუბურეანი სისტემა და შემოიღო ბაკალავრიატის, მაგისტრატურის და სადოქტორო განათლების საფეხურები.

2004 წელს დაწყებული რეფორმების შედეგად მოხდა საგანმანათლებლო სისტემის ტრანსფორმაცია და იმ პირობების გაუქმება, რომელიც იწვევდა არსებობდა საბჭოთა პერიოდისა და მოყოლებული. ამ რეფორმებმა შეიტანა გარკვეული ცვლილებები იმ ტენდენციებში, რომელიც გამოწვეულია სიღარიბის მასშტაბებით, თუმცა ჯერ კიდევ მწვავეა განათლების ხარისხისა და განათლებისადმი ყველა სოციალური ფენის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრობლემა.

## 5.2. საბანკანათლებლო სისტემის განდერული პრობლემები სკოლამდელი განათლება

1990-2008 წლებში სკოლამდელი განათლების სისტემაში განსაკუთრებით შემცირდა ამ საუხესურის დაწესებულებები. 1990-2000 წლებში 2-ჯერ შემცირდა სკოლამდელ დაწესებულებათა რაოდენობა, ხოლო მასწავლებლების რაოდენობა კი – თითქმის 3-ჯერ. ეს გენდენცია გავრძელდა შემდგომ წლებშიც.

2005 წელს ბაგა-ბაღების და ბავშვთა სახლების ხელშეწყობის ნაწილად შეიქმნა ბავშვების მრუნვის პროგრამა, საუბუძეელი ჩაეყარა ამ სფეროში პროგრამულ დაფინანსებას, განხორციელდა სკოლამდელი დაწესებულებების რეორგანიზაცია. სკოლამდელი განათლება როგორც თვითმმართველობის, ასევე ეერძო დაფინანსების სფეროდ იქცა. დაქირაებით დასაქმების მკვეთრი შემცირების შედეგად ბავშვებზე მრუნემ სკოლამდელი დაწესებულებიდან გადაინაცუეა ოჯახებში და მისი გვირთი ძირითადად დააწყა დუღებსა და ოჯახის სსეა წეერებს. ეს განსაკუთრებით უარყოფითად ღარიბი უენების ოჯახებზე აისახა. ამ გარემოებამ გამარღა ქალის შრომის მნიშვნელობა და მკვეთრად იმოქმედა მის აქტიურ სამუშაო ძალაში წილის შემცირებაზე. მრუნის ეკონომიკამ დაიკავა ქალის ღროის ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელმაც მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა მის სოციალურ-ეკონომიკურ სტატუსზე.

### ზოგადსაბანკანათლებლო სკოლები

ზოგადი განათლების სისტემაში, რომელიც თავის მხრივ, შედგება სამსაუბეხურიანი სწავლებისაგან და მოიცავს 12 წელს, შენარჩუნებული იქნა რეგისტრირებულ მოსწავლეთა მალალი მაჩვენებელი, მაგრამ მოსწავლეთა დასწრება 1990 წლის შემდგომ პერიოდში შეიცვალა. 1989 წელს ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლები, რომელიც 10-წლის განმავლობაში ორ საუბეხურიან სწავლებას გულისხმობდა, მოიცავდა ამ ასაკობრივი ჯგუფის 99,6 პროცენტს. ამასთან ქალთა და ეავთა დასწრება შეესაბამებოდა მათ საერთო ხეღრით წილს ამავე ასაკის ადამიანთა ჯგუფში, რაც იმაზე მეტყუელებდა, რომ გენდერული პრობლემა ამ ჯგუფის ასაკობრივ ჯგუფებში არ არსებობდა.

საბაზისო განათლების სისტემაში (I-IX კლასები) მოსწავლეთა რაოდენობის მაჩვენებლები 7-14 წლის ასაკის ბავშვებს შორის მეგ-ნაკლებად საყოფელთაო (2000 წელს შეადგენდა 90 პროცენტზე მეტს) იყო, თუმცა ეს მაჩვენებელი შემდგომ შემცირდა, განსაკუთრებით შემცირდა არასაეაღდებული საშუალო განათლების საუხესურზე (X-XI კლასები) მოსწავლეთა რაოდენობა.

1990-2000 წლებში მოსწავლეთა რაოდენობა სკოლებში თითქმის 30 პროცენტით შემცირდა, მაშინ როდესაც მოსახლეობა 2002 წელს 1990 წელთან შედარებით შემცირდა 20 პროცენტით.<sup>40</sup> ეს გარემოება იმაზე მეტყუელებდა, რომ ზოგადი სკოლები უწინდებურად ევღარ მოიცავდა სკოლის ასაკობრივ ჯგუფის აბსოლუტურ ნაწილს, რაც განპირობებული იყო საქართველოში როგორც ეკონომიკური, ასევე პოლიტიკური და ეთნიკური ხასიათის უაქტორების თავისებურებებით. არსებითად კი სიღარიბემ, ოჯახის შემოსაელების ღონემ და თვითდასაქმების მრღამ გავლენა მოახდინა სკოლებში ბავშვების დასწრებაზეც. აღსანიშნაეია, რომ ამ პერიოდში, მხოლოდ მცირეოდენი გამონაკლისის გარდა, არ შეინიშნებოდა რაიმე განსხვავებები სქესის მიხედვით.

2000-2008 წლებში გავრძელდა წინა წლებში არსებული გენდენცია და მოსწავლეთა რაოდენობა სახელმწიფო ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლებში კიდევ უფრო შემცირდა, თუმცა უფრო ნაკლები ტემპით, ეღდრე წინა წლებში იყო. ზოგადსაგანმანათლებლო

40 1989 წლის აღწერილი საქართველოს მოსახლეობა შეადგენდა 5,4 მლნ კაცს, ხოლო 2002 წლის აღწერით კი – 4,3 მლნ კაცს. ამასთან, ეს ციფრი არ მოიცავს საქართველოს კონტროლერ გერმინორიამე მოსახლეობის სრულად.

სკოლებში მოსწავლეთა რაოდენობა 5-19 წლის ასაკის მოსახლეობაში შემცირდა 2005 წელს 11 პროცენტით 2000 წელთან შედარებით.<sup>81</sup> მათ შორის ქალაქებში შემცირდა 9 პროცენტით, ხოლო სოფლად კი - 12 პროცენტით. 2008 წელს კი 2005 წელთან შედარებით კიდევ უფრო შემცირდა მოსწავლეთა რაოდენობა 4.2 პროცენტით, აქედან ქალები - 8.3 პროცენტით, ხოლო ვალები კი - 1.3 პროცენტით.

მოსწავლეთა შემცირება სკოლებში შეიძლება აეხსნათ იმით, რომ სოფლის მოსახლეობაში სიღარიბე უფრო საყოველთაოა ქალაქთან შედარებით და ეს აიძულებს სოფლის მოსახლეობას გამოიყენონ შინამეურნეობებში ბავშვების შრომა, რაც ხშირ შემთხვევაში სკოლებში დასწრების ხარჯზე ხდება. მოსწავლეთა რაოდენობის შემცირება მაღალ კლასებში განპირობებულია იმით, რომ პრომისუნარიან მოზარდებს ოჯახის შემოსავლის გაზრდის მიზნით მოზარდებს უხდებათ მუშაობა შინამეურნეობებში. განსაკუთრებით ეს თვალსაჩინოა სოფლად.<sup>82</sup>

როგორც გამოკვლევები ადასტურებენ, 10-15 წლის ასაკის ღარიბი მოსწავლეები უფრო ხშირად აცდენენ გაკვეთილებს, განსაკუთრებით სოფლად, ვიდრე შედარებით შეძლებული ოჯახების ბავშვები დიდ ქალაქებში,<sup>83</sup> რაც სხვადასხვა გარემოებებთან ერთად იმით უნდა აიხსნას, რომ შინამეურნეობებში გოგონების შრომას აქვს უპირატესი გამოყენება. ხშირად, როდესაც შრომლები საკარმიდამო ნაკვეთზე ეწევიან მძიმე ფიზიკურ შრომას, ამ ასაკის გოგონები დაკავებული არიან საოჯახო საქმიანობით (სადოლის მომზადება, მცირეწლოვანი ბავშვების მოვლა და სხვა). ამასთან, ეს განპირობებულია იმითაც, რომ 2005 წლამდე განათლების სისტემა დაბალი ღირებულებით იმბეჭდებდა წარმოადგენს მასწავლებელთა მიერ მეთვალყურეობის გაცდენას, სკოლების მატერიალური უზრუნველყოფის დაბალი ღირებულება, სახელმძღვანელოების და სხვა აუცილებელი აღჭურვილობისა და ინვენტარის ნაკლებობა. ამ მხრივ მდგომარეობა გაუმჯობესდა, ინვენტარით და კომპიუტერით იქნა მრავალჯერადი სკოლა უზრუნველყოფილი, გაკეთდა რემონტი, გაყვანილი იქნა გათბობის სისტემა, მაგრამ მრავალჯერადი პრობლემა ჯერ კიდევ მოუგვარებელია. განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაა მაღალმთიანი სოფლის სკოლებში.

ჩამოყალიბდა კიდევ ერთი გენდერული კანონზომიერება: მოგადსაგანმანათლებლო სკოლების სამივე საფეხურზე მთლიანად ვაყვების რაოდენობა მცირედით აჭარბებს გოგონებისას. ვაყვების რაოდენობა აჭარბებს გოგონების რაოდენობას სკოლის პირველ საფეხურზე (დაწყებითი განათლება) და მეორე საფეხურზე (საბაზისო განათლება), რაც შეესაბამება ამავე ასაკობრივ ჯგუფებში გოგონებისა და ვაყვების ხვედრით წილს მოსახლეობაში, მაგრამ სწავლების მესამე საფეხურზე (საშუალო მოგადი განათლება) ვაყვების რაოდენობა უკვე ნაკლებია გოგონების რაოდენობაზე, რაც უნდა აიხსნას იმით, რომ ამ ეტაპზე ხდება უპირატესად ვაყვების დაწყებით პროფესიულ სასწავლებლებში გადასვლა.

ამდენად, მოგადსაგანმანათლებლო სკოლის სამივე საფეხურზე გენდერული ბალანსი არის ძირითადად დაკარგული. ამასთან, საქართველოში ეთნიკურ უმცირესობაში გოგონები არდრულ ასაკში გათხოვების გამო ტოვებენ სკოლას. ბავშვთა შრომის გამოყენებისას მაღალია ვაყვების დასაქმება ეკონომიკური საქმიანობის სფეროში, ხოლო არაეკონომიკური (გადაუხდელი შრომის) საქმიანობის სფეროში კი ძირითადად არიან დასაქმებულნი გოგონები.<sup>84</sup>

## საშუალო პროფესიული განათლება.

თავიდანვე უნდა შევნიშნოთ, რომ სახელმწიფო საშუალო სპეციალური და პროფესიული განათლების სისტემისათვის დამახასიათებელია გენდერული დისბალანსი.

81 აქ და ეყრდნობა მოსახლეობის რაოდენობა აღებულია 2002 წლის აღწერის შედეგების მიხედვით.

82 განათლების სფეროში გენდერული საკითხების კვლევა საქართველოში, (2004). UNICEF, გვ. 8.

83 საქართველო: სახელმწიფო ხარჯების მისიზაცია, (2002). მსოფლიო ბანკი, გვ. 41.

84 განათლების სფეროში გენდერული საკითხების კვლევა საქართველოში. UNICEF, 2004. გვ. 11

პროფესიულ სასწავლებლებში სტუდენტების საერთო რაოდენობის შემცირებასთან ერთად გოგონების წილი აღმოჩნდა ბიჭებზე უფრო მეტი. განათლების ამ საუფხურზე მოსწავლე ცოცხლები შეადგენენ აბსოლუტურ უმრავლესობას. ამის პარალელურად, გაიზარდა არასრული პროფესიული განათლების მქონე პირთა რაოდენობა, რომელთა აბსოლუტურ უმრავლესობას შეადგენენ ვაჟები. ამდენად, ვაჟები გარდა იმისა, რომ უმცირესობას შეადგენენ, უპირატესად ანებებენ თავს სასწავლებლებში სწავლებას.

ნაწილობრივ ეს უნდა აიხსნას პროფესიულ სასწავლებლებში გამეფებული დისციპლინითა და სწავლის ხარისხის დაბალი დონით. საერთოდ, ვაჟები უფრო ნაკლებად ექვემდებარებიან სასწავლო დისციპლინის მოთხოვნებს, ვიდრე გოგონები.<sup>85</sup>

სასწავლებლის მიტოვების ძირითადი მიზეზებია პრიორიტეტების მიხედვით: 1. ქეყნის დატოვება; 2. მუშაობის დაწყება; 3. სკოლიდან გარიცხვა; 4. დაქორწინება; 5. გარდაცვალება, 6. ავადმყოფობა.<sup>86</sup>

გენდერულად არასახარბიელო გენდენციას ჰქონდა ადგილი მასწავლებელთა დასაქმებაში. პროფესიულ სასწავლებლებში, მასწავლებელთა საერთო რაოდენობის შემცირებასთან ერთად, უპირატესად შემცირდა პედაგოგი ქალების რაოდენობა. ეს, ერთის მხრივ, პედაგოგი მამაკაცების ხევერითი წილის გაზრდაზე მეტყველებს, რაც განათლების სისტემისათვის დადებითი მოუტენაა, მაგრამ მეორეს მხრივ, მან გაზარდა იმ ქალების რაოდენობა, რომელიც უმუშევრობის შედეგად შეუერთდა პასიურ სამუშაო ძალას.<sup>87</sup>

საერთოდ, განათლების ამ საუფხურზე ხდება როგორც მოსწავლეთა, ასევე მასწავლებელთა შეუარღებოთი შემცირება, რაც გამოწვეულია როგორც შრომის ბაზრის სეგმენტის ცვლილებებით, <sup>88</sup> ასევე ამ სასწავლებლებში მიღებული ცოდნის დაბალი დონით.<sup>89</sup>

ყოველივე აქედან უნდა დაეასკენათ, რომ პროფესიული სასწავლებლები გამოირჩევიან მოსწავლეების განათლების მაღალი ხარისხით. იმავედროულად იგი რჩება უპირატესად პედაგოგი ქალების მოღვაწეობის ასპარეზი; პედაგოგთა შორის გენდერული დისბალანსი და მოძველებული სწავლების სისტემა ვერ უზრუნველყოფენ სრულფასოვანი განათლების მიწოდებას. ამის შედეგად ხდება უმეტესად ბიჭების მიერ სასწავლებლების მიტოვება.

2008 წელს დაიწყო სერიოზული მუშაობა პროფესიული განათლების ხელშესაწყობად. დღესდღეობით არასრული პროფესიული განათლების მქონე პირთა რაოდენობაში აბსოლუტურ უმრავლესობას შეადგენს ბიჭები, ისინი ამასთანავე შეადგენენ სტუდენტების უმცირესობასაც, რაც მოითხოვს ამ სფეროს სერიოზულ გარდამქმნას. თუმცა სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმატში პროფესიული საგანმანათლებლო მუშაობა, რომელმაც შედამხედველობას განათლების სამინისტრო ანხორციელებს და პროფესიული გადამზადება, რომელიც შრომის, ჯანდაცვის და სოციალურ საკითხთა სამინისტროს

85 სრული სერვისის წარმოსაჩვენად მისაქვერნებების გამოკვლევებში საჭიროა ჩართული იქნეს ცენტრული კითხვებიც, რაც იზრდებოდა დისბალანსის მიზეზების ვარკვეის საშუალებას მოიკვლიდა.

86 განათლება, მკვლევარები და კვლევითი საქმიანობები, (2006). სტატისტიკური პებლიკაცია საქართველოს სტატისტიკის სასტატისტიკო დეპარტამენტი. <http://www.statistic.gov.ge>

87 საინსტიტუციონალური განათლების ქალისათვის უპირატესად დამახასიათებელია ოჯახში დისაქცია და ახალი სამუშაოს ძიებაზე მასიური დასოკიდებულება ან თვითდასაქმება ნაკლებ პრეკარიულ და არსაქრებად სფეროში.

88 საშუალო პროფესიული განათლების ადეკვატურ მრავალ საშუალო ადგილზე საქმელებთან ურთიერთ განათლების მქონე სპეციალისტები. ეს შესაძლებელია სხვადასხვა სფეროში. ჩვენს მიერ უმართული დაკვლევების გამოკვლეული იქნა, რომ სადავამსოფოების ყველა შედგის თანამდებობას უაქტიურად იკავებს ურთიერთსადავამსოფოები ექსპერტული მრავლის ბაზარზე შეიძლება პედაგოგიური, იურიდიული და ინდუსტრიული პროფილის პროფესიული სასწავლებლების კურსდამთავრებულთა დასაქმების შესაძლებლობები თვითნაირი სპეციალისტებით, რაც შეეკვრება, როგორც ურთიერთ დასაქმებულთა არასაკმარის კვალიფიკაციამ, ასევე პროფესიული სასწავლებლების მიერ ბაზრის მოთხოვნების ვაკუუმიდან წინაგადავამსოფოების.

89 ამის მიტაცებითა, 90-იან წლებში ბიჭო-გოგონების ნაყოფისადავამსოფოები ქართველი მოსწავლეების სრული უმაცო აკრედიტაციის კონკრეტული, საქართველოში ესპანულ მოდელის მიერ განსაქმავებულ გენდერული ქართველი მოსწავლეების წარუდავამსოფოება. მსგებობებზე საშუალოდარსადავამსოფოები დასისული მსგებობის მაღალი კონკრეტული წარმოსაჩვენება და სხე.

პროვოკაცია, მოწყვეტილია ერთმანეთისაგან და დღესდღეობით პროფესიულ ვადამზადებამე არც ერთ აღნიშნულ სამინისტროს არ აქვს აღებული სრული პასუხისმგებლობა.

## უმაღლესი განათლება

უმაღლესი განათლება არის საქართველოს ხელისუფლების ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის ეკონომიკურ კონსტრუქციულ განვითარებას. როგორც საერთაშორისო გამოკვლევები ამტკიცებენ, საქიროა ქვეყანას პყაედეს არანაკლებ 30 პროცენტი უმაღლესი განათლების მქონე პირი იმისათვის, რომ უზრუნველყოს განვითარების მაღალი ტემპები.<sup>90</sup>

ამჟამად საქართველოში უმაღლესი განათლების მქონე პირთა ხეედრითი წილი 15 წლის და მეტი მოსახლეობის საერთო რაოდენობაში შეადგენს 22 პროცენტს. ამასთან, უთანაბროდ არის განაწილებული უმაღლესი განათლებულთა რაოდენობა ქალაქსა და სოფელს შორის. ქალაქად უმაღლესი განათლებულთა რაოდენობა ქალაქის მოსახლეობაში სამჯერ და მეტად აღემატება სოფლად დასაქმებულ უმაღლესდამთავრებულთა წილს სოფლის მოსახლეობაში, რაც განპირობებულია ქალაქსა და სოფელს შორის ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის სხვაობით.

ასეთი ვითარება მოითხოვს ყურადღება მიექცეს სოფლის მეურნეობის ადამიანური რესურსებით უზრუნველყოფას, სოფლის მაცხოვრებელთა თანაბარი პირობების შექმნას განათლების ყველა საფეხურზე, მათი ხელმისაწვდომობის გაზრდას უმაღლესი განათლებისადმი, <sup>91</sup> საშუალოვადიანი და ხანგრძლივვადიან სტრატეგიულ პროგრამებში სოციალური თანასწორობის პრიორიტეტების შენარჩუნებას და უმაღლესი განათლების მქონე პირთა რაოდენობის გაზრდას მათი სწავლის ხარისხის ზრდასთან ერთად.

გენდერული ბალანსი საქართველოს უმაღლეს სასწავლებლებში მიღებული სტუდენტების შორის თითქმის თანაბარია.<sup>92</sup> გენდერული ბალანსის საფუძველია ტრადიციული ქართული მენტალიტეტი, რომელიც ვაეთან ერთად ქალისათვის განათლების მიცემას აღიარებს პრიორიტეტულად. ამასთან, საქართველოში ისტორიულად განსაკუთრებული ყურადღება ექცეოდა ქალისათვის განათლების მიცემას, რომელსაც მომავალში უნდა გადაეცა შეიღისათვის თავისი ცოდნა. მას უნდა ეზრუნა ოჯახზე, რაც მოითხოვდა მისგან ელემენტარული განათლების გარდა ზოგიერთი ისეთი მეცნიერების საფუძველების შესწავლას, როგორცია მედიცინა, ბიოლოგია, ქიმია და სხე.

მიუხედავად გენდერული ბალანსისა, უმაღლესი განათლების სფეროში, საშუალო პროფესიული განათლების მსგავსად, დაუმთავრებელი განათლების წილი ყველაზე მაღალია კაცებში. ქალების ოდენობა უმაღლესი განათლების კურსდამთავრებულებში აღემატება მამაკაცების ოდენობას, თემცა განათლების შემდგომ საფეხურზე ქალების პროფესიული წინსვლა ფერხდება. დიპლომისშემდგომი განათლების საფეხურზე და დოქტორანტურაში ქალების რაოდენობა აღემატება მამაკაცების რაოდენობას. ამ საფეხურის კურსდამთავრებულთა შორის კი ისინი უმცირესობაში არიან.<sup>93</sup> ეს იმის დამადასტურებელია, რომ ქალები ოჯახური გარემოებებისა და სხვა მიზეზების გამო ვეღარ ახერხებენ სწავლის ბოლომდე მიყვანას. ამდენად, ქალების პროფესიული დახელოვნების ზრდის მრული სტაბილურია დიპლომის შემდგომ განათლებამდე, ხოლო შემდეგ კი

<sup>90</sup> Захаров Ю., Курбатова М., и др. (2004). Новые Финансовые Инструменты в Системе Образования. Училищеское Управление: Практика и Анализ. Экономика, Социология, Менеджмент. № 1(29) с. 77-89. Available at: <http://www.ecksocman.edu.ru/univman/mag/153450>.

<sup>91</sup> ამ სიჩრთ 2005 წელი იყო გარდატეხის წელი, რამდენაღე ერთნული გამოცდების დაწერევაში და კორრუფციის აღიწიუბრამ იხილა შეუწყო დარბაი უცნესისა და სოფლის რაოდენიხიდან მოსწავლეების ხელმისაწვდომობის გაზრდას უმაღლესი განათლებისადმი.

<sup>92</sup> ქალი და კაცი საქართველოში, (2008). გვ. 24.

<sup>93</sup> ქალი და კაცი საქართველოში, (2008). გვ. 30-31.



იგი მიღის დაღმარეული მიმართულებით.

გენდერული დისბალანსი არსებობს მასწავლებელთა დასაქმებაში განათლების სხვადასხვა დონეზე. გრადიციულად ზოგადი განათლების საფეხურზე მასწავლებელთა 80 პროცენტი ქალია, მაგრამ განათლების შემდგომ საფეხურზე ქალების წილი მცირდება. უმაღლეს სასწავლებლებში პროფესორ-მასწავლებელთა საერთო რაოდენობაში ქალი-პედაგოგი შეადგენს დასაქმებულთა ნახევარს.

ამდენად შეიძლება დაეასკენათ, რომ დიპლომისშემდგომ განათლებაში გენდერული ბალანსი იცვლება მამაკაცების სასარგებლოდ; მართალია, უმაღლესი განათლებაში და სამეცნიერო-კვლევითი მუშაობისას გენდერული ბალანსი პროფესორ-მასწავლებელთა და მეცნიერ-მუშაკთა შორის არის წონასწორული, მაგრამ შემდგომი პროფესიული განვითარების საშუალება უპირატესად კაცებს ეძლევათ, ხოლო ქალების პროფესიული ზრდა კი ფერხდება.

### 5.3. განათლების სფეროს სახელმწიფო დაფინანსება

განათლების სისტემის სახელმწიფო 2006 წლამდე ემყარებოდა ხარჯების დაფინანსების პრინციპს, სადაც შრომის ანაზღაურებას ქონდა ყველაზე მაღალი წილი. მიუხედავად ამისა, მისი სიდიდე მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა საარსებო მინიმუმს. ეს იყო ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ დაბალი იყო სწავლების მოგიფაცია, დიდი იყო გაყიდვების რიყხვი და მაღალი იყო იმ მასწავლებელთა წილი, რომლებმაც გადააბიჯეს საპენსიო ასაკს.

განათლების ყველა საფეხურზე დაბალი იყო კაიტიკალური დანახარჯებიც. მოშლილი იყო მასწავლებელთა გადაამზადების კურსები. სკოლები განიცდიდნენ სასწავლო ხელსაწყოების, ბიბლიოთეკების და ძირითადი სასწავლო მასალების უკმარისობას. დაუფინანსებლობისა და მოუყვლოლობის გამო მნიშვნელოვნად დაბინდა მრავალი შესობაც. სხვადასხვა რეგიონი არათანაბარ ვითარებაში იყო ერთმანეთთან. შედარებით უპირატესობა გააჩნდა ქალაქებს. ეს კი, თავის მხრივ, იწვევდა უთანაბრობას სრულფასოვანი განათლების ხელმისაწვდომობაში, განსაკუთრებით ეს დიდ პრობლემას წარმოადგენდა ღარიბ რეგიონებში.

საქართველოში სახელმწიფო ხარჯები განათლების გიკებისა და საფეხურების მიხედვით ნაწილდებოდა საკმარისად არაეფექტურად და არათანაბრად. 2000-2004 წლებში ფინანსური სახსრები იყო არაოპტიმიზირებული, რის გამოც ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლებისთვის გამოყოფილი თანხა არ იყო საკმარისი მისი განვითარებისათვის. პროფესიულ განათლებაზე დანახარჯები, მიუხედავად მათი საკმაოდ დიდი წილისა, იყო შედგად დაზარალებული და არაეფექტური, ხოლო უმაღლესი განათლების სისტემაში კი განუხრელად იზრდებოდა კერძო სექტორის წილი და სასაწავლებელთა რაოდენობა.<sup>94</sup>

#### 2005 წლიდან დაწყებული განათლების სფეროს საბიუჯეტო დაფინანსება ახალი

<sup>94</sup> უმაღლესი განათლების სისტემაში არ არსებობს კერძო დაფინანსების ოპტიმალურ შიშის სორსატიცო. მისი წილი განათლების მიღის ბიუჯეტში გამსიყებულად ქვეყნების მიხედვით. თავალითად, ასერიკის სექსიოტიკულ მტატიკში კერძო დაფინანსების წილი უმაღლესი განათლების მიღის ხარჯებში შეადგენს 54 პროცენტს, კორეაში - 85 პროცენტს, დანიამი - 2,1 პროცენტს. საშუალოდ ეკონომიკური თანასწორობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქვეყნებში (OECD) - 21,9 პროცენტს (<http://www.oecd.org/dataoecd/2/11/35286398.xls>). საქართველოში კერძო დაფინანსების წილის ზრდა განსირობებული იყო კერძო სასწავლებლების მოსიწველბით აკრედიტაციისა და ხარისხის უზრუნველყოფის სახელმწიფო სისტემის არარსებობის პირობებში. ამის შედეგად დაუქნდა ირავალი სასწავლებელი, რომელზეც არ იხდებოდნენ განათლებას, მაგრამ ქონდათ დაწესებული სწავლას დაბალი გადასახადი. 2004 წლის სექტემბერში განათლების რეფორმის შედეგად მისი რეკონსტრუქცია და სწავლის გადასახადი გაიზარდა. შესაბამისი მონაყოების არარსებობა არ იხდებოდა საშუალებას ჩუკტად გამოყვლილ თქნის განათლებაც ვაწვეულ დანიარჯებში კერძო დაფინანსების წილის ზრდაში თუ რა შედეგებზე მოაქლნდა ღარიბი მოსახლეობის სოციალურ მდგომარეობაზე.

სისტემით წარიმართა. ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლებში ხარჯების დაფინანსების ნაეულად საუბრეული ჩაეყარა მოსწავლეთა სწავლების დაფინანსების სისტემას, რამედაც მიბმული ვახდა მასწავლებელთა ხელფასები. ამ მიზნით მოხდა სკოლების საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გარდაქმნა და სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი სახსრების განსაკრგვაზე საზოგადოებრივი მონიგორინგისა და მართვის სისტემის დაუქმნება. უაქტურად სკოლები და პროფესიული სასწავლებლები გადავიდნენ პროგრამულ დაფინანსებაზე, ხოლო უმაღლესი განათლების სისტემა კი – საგრანტო დაფინანსებაზე, რის შედეგადაც გაუქმდა საბაზო დანახარჯების დაფინანსება.

2006 წელი გარდატეხის წელი იყო საქართველოს საგანმანათლებლო რეფორმებში ფინანსური თვალსაზრისით. განათლების სფეროს დაფინანსება დაეუქმნა საკმაოდ სოლიდურ სახელმწიფო ინვესტიციებზე. განათლების სფეროში ხარჯები გაიზარდა 3,1 კერ, მაშინ როდესაც 2000-2005 წლებში საშუალო ზრდა შეადგენდა 1,3 პროცენტს. ამასთან, განათლების ხარჯების წილი მთლიან სახელმწიფო ხარჯებში თუ 2000-2005 წლებში შეადგენდა 3,2 პროცენტს, 2006-08 წლებში მან შეადგინა საშუალოდ 8,6 პროცენტი.<sup>95</sup> ამის შედეგად თუ 2005 წელს ერთ სულ მოსახლეზე განათლებაზე სახელმწიფო ხარჯი შეადგენდა 1,09 დოლარი, 2006 წელს მან შეადგინა შეადგინა 6,6 დოლარი.

მთლიანად 2006-08 წლებში განათლების სისტემაში სახელმწიფო დანახარჯები სტაბილურად შეადგენდა მშპ-ს 2.4 პროცენტს და მიუხედავად იმისა, რომ წინა წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდა დაფინანსება, იგი ვაცილებით დაბალია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრი ქვეყნების სახელმწიფოთა ანალოგიურ მაჩვენებლებზე, სადაც ეს მაჩვენებელი მთლიანი შიდა პროდუქტის 4,9-6 პროცენტს შეადგენს. დაწვეებით და საშუალო განათლებაზე ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის წევრი ქვეყნები, 2002 წლის მონაცემებით, ხარჯადენენ ამ სექტორში გამოყოფილი ხარჯების 85,8 პროცენტს და სახელმწიფო განათლების სისტემის ბიუჯეტის 70 პროცენტს. ამასთან, ამ ქვეყნებში უმაღლესი განათლების სისტემაში სახელმწიფო დაფინანსება შეადგენდა ამ სექტორში მთლიანი ხარჯების 71,1 პროცენტს.<sup>96</sup>

საქართველოში საგანმანათლებლო სისტემის დაფინანსებაში უპირატესობა მიეცა ზოგადსაგანმანათლებლო ხარჯებს, რომელმაც სახელმწიფო ბიუჯეტის საგანმანათლებლო ხარჯებში შეადგინა ორ მესამედზე მეტი.<sup>97</sup> საშუალო განათლებაზე დაფინანსების გამრდა უდაოდ პროგრესული მოვლენა იყო. თუ 2000-2004 წლებში საშუალო განათლებაზე იხარჯებოდა ენგერალური ბიუჯეტიდან განათლების სისტემის სრული ბიუჯეტის დაახლოებით 28-30 პროცენტი, უმაღლეს განათლებაზე – 45-50 პროცენტი და პროფესიულ განათლებაზე – 18-28 პროცენტი, 2006-08 წლებში უმაღლეს განათლებაზე იხარჯება 11-12 პროცენტი, საშუალო განათლებაზე – 75-79 პროცენტი, ხოლო პროფესიულ განათლებაზე კი – 11-12 პროცენტი.

დღეს სახელმწიფო დაფინანსების პრიორიტეტებს წარმოადგენს სავალდებულო საბამისო და საშუალო და ნაწილობრივ უმაღლესი განათლება. სახელმწიფოს დაფინანსების პრიორიტეტად აღიარებულია აგრეთვე ინვალიდ ბავშვთა სკოლა-ინტეგრნაბები, რომლებზე განსაკუთრებულ სასწავლო პირობებსა და მოვლას საკურობენ. ამდენად, განათლების სფეროების მიხედვით რადიკალურად შეიქცალა ფინანსური სტრუქტურა და გამოიკვეთა დაფინანსების პრიორიტეტები. ასეთი პოლიტიკის დადებითი შედეგები იქნება ხელშესახები მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ეს სისტემა მთლიანად

95 2006 წლიანი მოგებითან მათობრივად თანხების ნაწილი, რისიყლიც ადრე ადგილობრივ ბიუჯეტს ეკუთვნოდა, გადაიდა ცენტრალური ბიუჯეტის სასამინო ანგარიშზე, რასაც სელი მუწყო განათლების ცენტრალური დაფინანსების ზრდას. ეს გაიზარდილებული იქნა იმით, რომ სკოლების სართვა გადაეცა განათლების სამინისტროს რეკონსტრუქტის გაბორწყელების იმინით.

96 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მონაცემები. [http://www.oecd.org/statisticsdata/1,2,643,თ\\_2649\\_37455\\_1\\_119656\\_1\\_1\\_37455,ML.html](http://www.oecd.org/statisticsdata/1,2,643,თ_2649_37455_1_119656_1_1_37455,ML.html); საქართველო. სახელმწიფო ხარჯების მონიგონება, (2002) მსოფლიო ბანკი.

97 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქვეყნებში (OECD) საშუალო განათლებაზე გასოყოლა საშუალოდ დანახარჯების 70 პროცენტი. (<http://www.oecd.org/dataoecd/1/60/35287543.xls>)

მოიცავს სწავლების ოთხივე საფეხურს. ამ პერიოდში კი სასწავლებლების სტრუქტურული რეორგანიზაცია, კადრების განახლება, ახალი სასწავლო კურიკულუმების დანერგვა და სხვა ღონისძიებები ხორციელდება. ეს გარდამავალი პერიოდი მნიშვნელოვნად იმოქმედებს მასწავლებელთა ყოფაზე და ფინანსურ მდგომარეობაზე, განსაკუთრებით კი იმათზე, ვინც უმუშევარი ხდება.

არ შეიძლება არ ვაღიაროთ, რომ მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმებმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა განათლების რესურსებისადმი ხელმისაწვდომობა ეროვნული გამოცდების შემოღებით, განათლების სიგემაზე მოსული სახელმწიფო დანახარჯების ოდენობა განსხვავებულად ნაწილდება სხვადასხვა სოციალური ფენის მიხედვით და სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფს არათანაბრად მიუწვდება ხელი არსებულ რესურსებზე.<sup>98</sup>

მას შემდეგ, რაც შეიცვალა სახელმწიფო დაფინანსების სტრუქტურა, შეიცვალა მასწავლებლების შრომის ანამლაურების სახელმწიფო სტრუქტურაც. დაფინანსება განათლების სფეროში გრადიუალურად არის დაბალი. 2006 წელს შოვალსაგანმანათლებლო სკოლებში ერთ მასწავლებელზე მოდიოდა 212 ლარი, მაშინ როცა დაწყებითი პროფესიული განათლების დაწესებულებებში ერთ მასწავლებელზე სახელმწიფო დაფინანსება შეადგენდა 79 ლარს, საშუალო პროფესიული განათლების დაწესებულებებში – 38,3 ლარს, ხოლო უმაღლეს სასწავლებლებში კი – 142 ლარს. მომდევნო წლებში, მიუხედავად იმისა, რომ გაიზარდა დაფინანსება, საგანმანათლებლო სასწავლებლები კელაე უთანასწორო პირობებში დარჩნენ.

განათლების სისგემაში სახელმწიფოს მიერ გაწეული დანახარჯების სამართლიან გადანაწილებასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული უმაღლეს სასწავლებლებში შემსუელელთა შორის განსხვავება სოციალური ჯგუფების მიხედვით. არსებობს პირდაპირი კავშირი სიღარიბესა და განათლების დონეს შორის. ინეესტიციები განათლებაში არის სიღარიბის შემცირებისა და სოციალური თანასწორობის მხარდაჭერის ერთერთი ქმედითი გზა. ღარიბ ადამიანებს არა აქვთ შესაძლებლობები გამარდონ თავიანთი შემოსავლები. ყველაზე უფრო ღარიბი ოჯახებიდან გამოსულ ბავშვებს არ აქვთ საშუალება მიიღონ დაწყებითი და საშუალო განათლება, რადგან მათ არ შეუძლიათ დაფარონ სახელმძღვანელოების, სასწავლო მასალებისა და ინეესტარის შეძენის ხარჯები. ღარიბთა ოჯახებისათვის დამახასიათებელია არა მარტო განათლების დაბალი დონე, არამედ ბავშვების ადრეული ასაკიდან შრომის დაწყება, ამიგომ ისინი ასაკთან ერთად კარგავენ განათლების მიღების შესაძლებლობებს.

ეროვნული გამოცდების მოსამზადებლად მინამუერნობები მიმართავენ ეერძო რეპეტიტორებს, რაც შრდის მათ ხარჯებს განათლებაზე და კონკურენუნარიანობას. ღარიბ ფენებს კი არ მიუწვდებათ ხელი მაღალი ევალუიკაციის მქონე მასწავლებლის მომსახურებზე. ამასთან, საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის მოუწყობლობა (საერთო საცხოვრებელი, გრანსპორტი, სასწავლო ლიგერატურა, კეების ხარჯები და სხე), შრდის დანახარჯებს და ნაკლებად ხელმისაწვდომს ხდის განათლების მიღებას. ამიგომ, ამ ოჯახებიდან გამოსულ მასწავლებლებს შორის მციერ რაოდენობა აგრძელებს განათლების მიღებას უმაღლეს სასწავლებლებში. ყოველივე ეს კი არის უმაღლესი განათლებისადმი ხელმისაწვდომობის განმსამღერელი ფაქტორები.

ენობილია, რომ რაც უფრო განათლებულია ადამიანი, მით უფრო მეგად დაუკლია ოჯახი. ამ ვარემობებს აბრკოლებს ის, რომ ქალს მამაკაცთან მედარებით უფრო ნაკლები დრო აქვს თავისი განათლების ასამაღლებლად. ამ მხრივე სასელმწიფო ინეესტირება ადამიანურ კაპიტალში, ეერძოდ ქალების პროფესიული განათლების ასამაღლებლად, მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს ოჯახების ვანეითარებაში.

### საქართველოში, ისევე როგორც სხვა ქვეყნებში, ეედაგოგი ქალები ჭარბობენ მა-

<sup>98</sup> დლეულუიბი არ არის ვასიკულელი მისიკერსიკობების დანახარჯები განათლებაზე. 1999 წელს შაგარეული საოჯახო მკერსიკობის ბიუჯეტის ვასიკულების მუდგების მსუდით, ღარიბი ოჯახები სავალდ დადილითი 1,5 ღარს ანუ საკეარო ბიუჯეტის 2 პროცენტზე ოდნავ მეტ ხარჯავდნენ მკილის სწავლაზე. შაშინ როცა, მუდგებული ოჯახები ათოთუელ შეიღებ ხარჯავდნენ დაახლოებით 140 ღარს. ანუ შაში მთლიანი დანახარჯების 5 პროცენტზე მეტს. (განათლების მინისტრების საქართველოში, (2001).

მაკაცებს სახელმწიფო მოგაღსაგანმანათლებლო სკოლებში, რაც არასახარბიელო გუნდურულ დისბალანს ქენის ამ სფეროში. მამაკაცების სიმცირე განათლების სფეროში უარყოფითად მოქმედებს აღზრდის პროცესზე. ამ სფეროს დაბალი სუბსიდიზირების გამო მამაკაცებისათვის იგი ნაკლებად მიმზიდველია. სახელმწიფო უმაღლეს სასწავლებლებში კი, მართალია, თითქმის თანაბარი რაოდენობის ქალები და მამაკაცები არიან დასაქმებულნი, მაგრამ განათლებისა და შეცნიერული კარიერის ყოველ შემდგომ საფეხურზე ქალს უჭირს პროფესიული განვითარება მამაკაცთან შედარებით. თუ ამ გარემოებას მივიღებთ მხედველობაში, მაშინ უმაღლესი განათლების სფეროში მიმდინარე რეფორმები გუნდურული თვალსაზრისით დაბალი კვალიფიკაციის მქონე ქალებისათვის (ლაბორანტები, ასისტენტები, მასწავლებლები და სხვ.) მტკიუნეულია, რადგან სწორედ ისინი ხდებიან სამუშაოდან განთავისუფლების მაღალი რისკის ჯგუფში.

განათლების სფეროში უწყვეტი განათლება არის თანამედროვე პოლიტიკის მიმართულება, რომლის ერთ-ერთი ეტაპია დახელოვნების მრდა და გადამზადება სოციალური მუშაკებისათვის და მასწავლებლებისათვის. მათი ძირითადი ნაწილი არის ქალი. ამდენად, არსებითი მნიშვნელობა ენიჭებაა სპეციალური, კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით გრეინინგების ორგანიზების საკითხს, რომელიც ქალთა შემდგომი დასაქმების აუცილებელი პირობა უნდა გახდეს.

## ცვლილებები ადგილობრივი ბიუჯეტიდან განათლების სფეროს დაფინანსებაში.

განათლების სფეროში დაწყებულ რეფორმებამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული იყვნენ დაეფინანსებინათ სკოლამდელი დაწესებულებები, ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლები, ზოგიერთი სპეციალიზირებული სკოლა და არასასკოლო საგანმანათლებლო დაწესებულებები. ადგილობრივი სახსრების ნაწილი გამოიყოფოდა ინველიდი ბაჟმეების სპეციალიზირებული სკოლებისთვის, პროფესიული და გექნიკური სასწავლებლებისთვის და ზოგიერთ რეგიონში მდებარე უმაღლესი სასწავლებლებისთვის. განათლების ადგილობრივი ბიუჯეტები შეადგენდა განათლების სრული ბიუჯეტის დაახლოებით 80 პროცენტს. ამისათვის ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს გააჩნდათ შემოსავლის ორი ძირითადი წყარო - გრანსფერები ცენტრალური ბიუჯეტიდან და ადგილობრივი მოსაკრებლები და შემოსავლები. რადგან ღარიბ რეგიონებს ხშირად არ გააჩნდათ საკმარისი ადგილობრივი შემოსავლები საგანმანათლებლო დაწესებულების დასაფინანსებლად, ცენტრალური ბიუჯეტიდან განხორციელებულ გრანსფერებს დიდი მნიშვნელობა აქონდა განათლების სისტემის სამართლიანი დაფინანსებისათვის, სხვადასხვა ტერიტორიაზე მოსახლეობის ფართო ფენებისათვის ერთნაირი საგანმანათლებლო შესაძლებლობების შექმნისათვის. დიდი ქალაქები უკეთეს პირობებში იყო ადგილობრივი შემოსავლების მიხედვით. გრანსფერები საშუალოდ შეადგენდნენ განათლების ადგილობრივი ბიუჯეტების დაახლოებით 40 პროცენტს და მათი 80 პროცენტი მასწავლებლების ხელფასებზე იხარჯებოდა. ეს მაჩვენებელი გაცილებით მაღალი იყო შედარებით ღარიბ რაიონებში, რომლებსაც არ გააჩნიათ ადგილობრივი შემოსავლის საკმარისი რესურსები ადგილობრივი სახელმწიფო საგანმანათლებლო ორგანიზაციების დასაფინანსებლად.

გრანსფერული სისტემით დაფინანსების პირობებში ცენტრალურ ხელისუფლებას აქონდა მინიმალური კონტროლი რეგიონებზე, აქ არსებულ საგანმანათლებლო დაწარმებებზე და პრაქტიკულად არ აქონდათ გექნიკური შესაძლებლობა შეეუფასებინათ ცენტრალური და ადგილობრივი საგანმანათლებლო დანახარჯების შედეგები და შეეფასებინათ. 2005 წლიდან მოგაღსაგანმანათლებლო სკოლებში დაფინანსება გახდა ცენტრალური ხელისუფლების პრიორიტატი და განათლების სამინისტრომ აიღო პასუხისმგებლობა მის განვითარებაზე. ამდენად, ცენტრმა ვარკვეულწილად შეზღუდა ის უფლებამოსილებანი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქონდათ. ამ პირობებში კი გაიზარდა საზოგადოების როლი სკოლების ფინანსური უზრუნველყოფის მონიტორინგზე. მართალია, ზოგადი განათლების დაფინანსება ცენტრალური

ბიუჯეტიდან ტერიტორიული ერთეულების განკარგულებაში არსებული მცირე ფინანსების პირობებში დადებით მოვლენას წარმოადგენდა, მაგრამ პერსპექტივაში ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოებში ქალების მონაწილეობის გაძლიერება სკოლის განვითარებაზე მოითხოვს დაფინანსების სქემის შეცვლას და ადგილობრივი ერთეულის ბიუჯეტების გააქტიურებას.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველოში ადამიანური რესურსების გამრდის, განათლების სისტემის ფუნქციონირების ეფექტიანობის და კონკურენტუნარიანობის ამაღლების მიზნით ხელისუფლებამ დაიწყო რადიკალური რეფორმების გატარება, რომელიც ითვალისწინებდა საგანმანათლებლო მომსახურების განვითარებას და სწავლის ხარისხის ამაღლებას. დაიწყო ამ სექტორის რეორგანიზაცია.

ამ რეფორმების განხორციელების პარალელურად საქართველოში ადგილი ქონდა მოსწავლეებსა და მასწავლებელთა შორის გენდერულ დისბალანსს სწავლების სხვადასხვა საფეხურზე. ამასთან, პრობლემად დარჩა მაღალი ხარისხის განათლებისადმი ღარიბი ფენების ხელმისაწვდომობაც. ამ მიზნით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია განათლების პოლიტიკაში რიგი ღონისძიებების გატარება სოციალურ სამართლიანობისა და გენდერული ბალანსის დასამყარებლად, რაც მნიშვნელოვანი პირობა იქნება სხვადასხვა სოციალურ ფენებს შორის განათლების მიღების შესაძლებლობებში განსხვავებების შესამცირებლად.

### ინსტიტუციური ასპექტები:

1. განათლების სხვადასხვა საფეხურზე მოსწავლეთა საერთო გენდერული ბალანსი არის მეტსახელად დაკლები. სხვადასხვა სქესის მოსწავლეებში პროპორცია მკვეთრად გასხვავებულია დაწყებით და საშუალო პროფესიული განათლების საფეხურზე. თუ დაწყებით პროფესიულ განათლებაში ვაჟების რაოდენობა მკვეთრად აღემატება გოგონების რაოდენობას, საშუალო პროფესიული განათლების საფეხურზე გოგონები შეადგენენ აბსოლუტურ უმრავლესობას. ეს პრობლემა მოითხოვს ღონისძიებების განხორციელებას, რომელიც ყველა სქესის მოზარდს მისცემს თანაბარ შესაძლებლობას მიიღოს პროფესიული განათლება;
2. განათლების დაწყებითი და საშუალო პროფესიული განათლების საფეხურზე გენდერული დისბალანსის აღმოსაფხვრელად საჭიროა: ამ საფეხურის სასწავლებლებში სტრუქტურული რეფორმები, რეორგანიზაცია და სწავლების ხარისხის ამაღლება; მასწავლებელთა გენდერული თანაფარდობის დაყვანა და მამაკაცი პედაგოგების მოზიდვა, რაც ხელს შეუწყობს ბიჭების დამაგრებას სწავლების საშუალო პროფესიულ დონეზე; იმ პროფესიების დანერგვა, რომელიც კურსდამთავრებულებს მისცემს საშუალებას დასაქმდნენ შესაბამის სამუშაო ადგილებზე; გენდერული თანაფარდობის დაყვანა პედაგოგი ქალების პროფესიული ვადამზადების ახალი პროგრამების დანერგვის გზით;
3. პროფესიული განათლების სიგემა ის სფეროა, სადაც დიდი მნიშვნელობა ენიჭება გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფასა და დასაქმების ხელშეწყობას ორივე სქესისათვის. ამ სფეროს რაციონალიზაციის შედეგად განთავისუფლებული იქნა ვარბი მასწავლებლები. ეს მეტად მტკივნეული პროცესია და მისი უარყოფითი სოციალური შედეგები ყველაზე მეტად აისახა პედაგოგი ქალების უმუშეურობაში. ამ მოვლენის გასანეიტრალებლად მიზანშეწონილია ქალთა დასაქმების პროგრამების განვითარება და მათი ტრენინგებისასთვის გასსაკუთრებული ხელშეწყობა;
4. სპეციალური ყურადღება უნდა მიექცეს ღარიბი ფენების განათლებისადმი ხელმი-

საწვდომობას. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმებმა მნიშვნელოვნად გაზარდა ამ უენებისათვის განათლების მიღების შესაძლებლობები ყველა საუფერძვე, უთანასწორობა მაისც არსებობს და მოითხოვს:

- 4.1. ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლებში დარიბი უენებისათვის სასკოლო სახელმძღვანელოებისა და ინვენტარის უზრუნველყოფაში სახელმწიფოს და მუნიციპალიტეტების მზრუნველობას, სოლო სხვა საუფერძვე კი სახელმძღვანელოების გაქირავეებისა და სხვა შეღავათიანი საბაზრო მექანიზმების შემოღებას;
- 4.2. უმაღლესი განათლების სისტემაში შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განვითარებას, სტიპენდიებისა და საერთო საცხოვერებელი ინფრასტრუქტურის შექმნას. ცნობილია, რომ რაც უფრო მეტი სტუდენტი ცხოვერობს დამოუკიდებლად, მით უფრო მეტი უინანსური დახმარება სჭირდება მათ და რაც უფრო მეტი უფლები ისინი თაენიანი ახალგაზრდული ძალისხმევა მოახმარონ განათლების სუეროს, მით უფრო მეტი მხარდაჭერის პროგრამა არის მათთვის საჭირო. უმაღლესი განათლების სუეროში რეფორმებმა ხელი შეუწყო სოფლის და რაიონების ახალგაზრდობის ჩართვას უმაღლეს სასწავლებლებში, რამაც გაზარდა ინფრასტრუქტურაზე მოთხოვნა. სასწავლო ინფრასტრუქტურის განვითარებად არის აუცილებელი პირობა სტუდენტების დასამავერებლად და სწავლის ხარისხის გასაუმჯობესებლად. ამ მიზნით შესაბამისი ფონდის ფორმირება ხელს შეუწყობს საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის განვითარებას როგორც უმაღლესი სასწავლებლებისათვის, ასევე საშუალო პროფესიული სასწავლებლებისათვის;
- 4.3. სუბსიდირებისა და დაკრედიტირების აპრობირებული ინსტიტუტების ფართოდ დაუფინება და სახელმწიფო ხელშეწყობა გააუმჯობესებს დარიბი უენების დაფინანსებას და მათი განათლებისადმი ხელმისაწვდომობას. ეროვნული გამოცდების შედეგად ჩარიცხული სტუდენტების სოციალური პროფილის შესწავლის საუფველზე მიზანშეწონილია დარიბი ოჯახებიდან გამოსული სტუდენტების სასწავლო ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფა (სტიპენდიები, საერთო საცხოვერებლები, სახელმძღვანელოები და სხვ) და ამ მიზნით შესაბამისი ფონდის დაარსება, რომელიც გაიღებს პროგრამულ ხარჯებს;
5. სამაგისტრო და სადისერტაციო ნაშრომებში გენდერული მიმართულებით კვლევების გაძლიერება და დიპლომის შემდგომი განათლების სუეროში გენდერული პროგრამების დანერგვა ხელს შეუწყობს ქალების პროფესიულ წინსვლას და სტუდენტური ოჯახების განვითარებას;
6. სასკოლო განათლებაში სამოქალაქო როლის ამაღლების მიზნით შეურევთა საბჭოში შემავალი წვერებისათვის საუციალური ტრენინგები და ამ სუეროში ქალების პროფესიული განვითარება გააუმჯობესებს სკოლების მართვას და სწავლების მონიგორინგს;
7. მასწავლებლის პროფესიის პრესტიჟის გაზრდა, ამ პროფესიის სტიმულირება მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს შეღავათა გენდერულ ბალანსს;
8. გენდერული სტატისტიკის სრულყოფა და გამოკვლევები მასწავლებელთა და სტუდენტთა სოციალური სტატუსის, მოტივაციის და სხვადასხვა კვლევების გამოსავლენად ხელს შეუწყობს გენდერული თანაფარდობის დაცვას და მიმსობრივი სოციალური დაცვის მექანიზმების და პროგრამების შემუშაებას განათლების სუეროში;
9. მიზანშეწონილია გენდერული პრობლემების საუნივერსიტეტო კვლევით პროგრამებში ჩართვა, ახალი სასწავლო პროგრამების შემუშაება და სწავლება სხვადასხვა საუციალობების მიხედვით;
10. სახელმძღვანელოებისა და და სასწავლო პროგრამების ანალიზი გენდერული

ასპექტების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია დრომოკმული გენდერული სტრუქტურების აღმოსაფხვრელად.

### **შინადასახეობები:**

11. განათლების სფეროში სახელმწიფო უზინანსების ოპტიმიზაცია და მისი ეფროკაუშირის მაჩვენებლებთან მიახლოება შესაძლებელია განხორციელდეს ღიდი რაოდენობის ეიწროდ სპეციალიზებული, მცირე ზომის პროფესიული სასწაელუბლების და ტექნიკუმების, უმაღლესი სასწაელებებისა და სამეცნიერო დაწესებულებების რაციონალიზაციის ხარჯზე;
12. იმის გამო, რომ ქვეყანაში მაღალია ღარიბი ოჯახების წილი, რომლებსაც არ შეუძლიათ გაიღონ სერიოზული დაბანდებები თავიანთი შეილებისათვის კარგი განათლების მისაღებად, ხოლო განათლების სფეროში მიღებული მომსახურება თავისი ხარისხით ჯერ კიდევ შორს არის იმ მოთხოვნებისაგან, რასაც აყენებს ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება, მიზანშეწონილია სახელმწიფოს დაუინანსების შრდა, ეერძო დაუინანსების უპირატესი შრდის გენდენციის შენარჩუნებასთან ერთად;
13. პროფესიულ განათლებაში, როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა ადასტურებს, არ არსებობს სახელმწიფო დაუინანსებისათვის მყარი არგუმენტები, თუმცა გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოში ეერძო სექტორი ეერ უზრუნველყოფს შესაბამისი ხარისხის სპეციალისტთა გამოშვებას, მიგვანია, რომ უნდა გაიზარდოს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა და ინვესტირება მანამ, სანამ არ მოხდება შრომის ბაზრის რაციონალიზაცია და არ გაიზრდება ბიზნეს-სექტორის დაინტერესება განათლებაში დააბანდოს კაპიტალი;
14. ეერძო ინსტიტუტების სტიმულირება განათლებაში ინვესტიციების, კრედიტებისა და სუბსიდირების მოზიღვის მიზნით უზრუნველყოფს მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების მომზადებას ეერძო სექტორისათვის და იგი უნდა განხორციელდეს შესაბამისი საგადასახადო რეჟიმის ფორმირებით. ამასთან, მიზანშეწონილია სტრატეგიულ პროგრამებში საგანმანათლებლო დაზღვევის, საგანმანათლებლო უასიანი ქაღაღების ფორმირება და საგანმანათლებლო კრედიტირების მექანიზმის შემდგომი განვითარება და სტიმულირება, რაც დააჩქარებს ამ სექტორის მიზნობრივ დაუინანსებას და ამით მნიშვნელოვნად გაუაღვილებს ღარიბ და ახალგაზრდა ოჯახებს მაღალკვალიფიციური განათლების შემდგომ სრულყოფას;
15. იმისათვის, რომ ქალებმა შეძლონ პროფესიული განვითარება, საჭიროა სპეციალური სტიპენდიების, წამახალისებელი პროგრამების დანერგვა მათთვის, ვინც გახდნენ დელები, რომლებიც იძულებულნი არიან პროფესიული შრდის სანაცვლოდ დრო დაუთმონ ოჯახურ საქმეებს და ბაქემის გაზრდას. ასეთი პროგრამები და სტიპენდიები მიზნად უნდა ისახაღდეს ქალების საოჯახო საქმეებში ხელშეწყობას და დროის გამონთავისუფლებას მათი პროფესიული განვითარებისათვის. მიზანშეწონილ იქნება აგრეთვე სპეციალური წამახალისებელი ჯიღდოები ქალებისათვის, რომლებიც აღწევენ მეცნიერებაში წარმატებას, ამასთან, ქაღთა სამეცნიერო მიღვინებების, კონფერენციებში მონაწილეობის წახალისება, სპეციალური გრანტებისა და სტიპენდიების დანერგვა და სხვა;
16. რეფორმების განხორციელება, თუნდაც მოკლეადიან პერიოდში, მოითხოვს მნიშვნელოვანი დანახარჯების გაწევას იმ მიზნით, რომ გამონთავისუფლებული პედაგოგები არ აღმოჩნდნენ სიღარიბის საზღვრის მიღმა. შესაბამისად, საუნივერსიტეტო სოციალური უზრუნველყოფის სხვადასხვა სქემების დანერგვა მნიშვნელოვნად შეარბილებს ამ პრობლემას;

17. სახელმწიფო საგანმანათლებლო საკრედიტო და სუბსიდირების ინსტიტუტების განვითარება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იქნება ღარიბი და ნაკლებად შეძლებული ოჯახებიდან გამოსული ახალგაზრდებისათვის. ამასთანავე, ეს სისტემა განსაკუთრებით ეფექტურია დიპლომისშემდგომი განათლების მისაღებად;
18. სკოლების ახალი დაფინანსების სისტემის პირობებში უნდა გაიზარდოს სამოქალაქო საზოგადოების როლი ფინანსური მონიტორინგის სფეროში, რისთვისაც აუცილებელია საზოგადოებას გააჩნდეს იმის ცოდნა, თუ როგორ უნდა განახორციელოს კანონით მინიჭებული ზედამხედველობის ფუნქცია. ეს კი მოითხოვს სკოლების სამეურვეო საბჭოების მომზადებას და ამ მიზნით სპეციალური გრეინინგების წარმართვას. განსაკუთრებული ყურადღება კი უნდა დაეთმოს ქალთა აქტიურობის სტიმულირებას, მათთვის სპეციალური სახელმწიფო პროგრამების შემოღებას, რადგან გრადიუალად ბაუშეებზე ზრუნვას განათლების მისაღებად დელები მეტ დროს უთმობენ, ვიდრე მამაკაცები.

**საერთაშორისო გამოცდილება საგანმანათლებლო  
სუბსიდიებისა და კრედიტების შესახებ**

მსოფლიოში სახელმწიფო საგანმანათლებლო კრედიტებისა და სუბსიდიები განიხილება როგორც განათლებისადმი თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის მექანიზმი სხვადასხვა შემოსავლების მქონე ოჯახებისათვის. თუმცა აქვე ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ დადებით მხარეებთან ერთად ამ სისტემას გააჩნია უარყოფითი მხარეებიც:

- საგანმანათლებლო კრედიტები საგანმანათლებლო სუბსიდიებთან შედარებით არის სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის ნაკლები ტვირთი;
- კრედიტი და სუბსიდიაც, თუ იგი დაბრუნების პირობით გაიყემა, აბმალლებს სტუდენტების პასუხისმგებლობას, მათი სწავლის სარისხს და პროფესიულ წინსვლას ხელუასის ზრდის მკაცრი მოტივაციით;
- კრედიტი დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახებისათვის ქმნის მათი უკანდაბრუნების რისკს, ამიტომ ამ შემთხვევაში მათთვის სუბსიდიები უფრო ხელსაყრელია;
- კრედიტებისა და სუბსიდიების გაცემა თვით მაღალგანვითარებულ ქვეყნებშიც კი შემდუღულია, ამიტომ მათი გაცემა ხდება არჩევითობით;
- კრედიტის გაცემა რისკია და მისი ადმინისტრირებისათვის საჭიროა დიდი დანახარჯი. კრედიტორი მზად უნდა იყოს იმისათვის, რომ უკეთეს შემთხვევაში გაცემული კრედიტების 60-70 პროცენტი დაუბრუნდება მას უკან.
- კრედიტების გაცემა არ ხდება განსაკუთრებული პირობებით, ხოლო სუბსიდიების გაცემა კი შესაძლებელია ისეთი პირობებით, როგორცაა მაგალითად, პროფესიის მიღების შემდგომ პერიოდში დაუარება, პროფესიების ვიწრო წრის განსამღერა სუბსიდირებისათვის, სამხედრო სამსახური და სხვ.

მიუხედავად ამისა, საგანმანათლებლო საკრედიტო პოლიტიკის დანერგვა მნიშვნელოვანია მთელი საზოგადოებისათვის და განსაკუთრებით იმ ახალგაზრდებისათვის, რომლებიც ქმნიან ოჯახებს და აქვთ სწავლის გავრძელების სურვილი.



გამოკვლევამ წარმოაჩინა მთელი რიგი პრობლემებისა, რომლებმაც საჭირო იქნება პასუხის გაცემა საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობისა და თანასწორობის მიღწევის მიზნით:

- რამდენად საკმარისია სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ გამოყოფილი თანხები განათლების სხვადასხვა საფეხურების მიხედვით უნარშემდგომი ადამიანების განათლებისათვის? რამდენად საჭიროა მათთვის დამატებითი დანახარჯები განათლების მისაღებად?
- როგორ ეითარდება სპეციალური სკოლები და რამდენად მოიცავენ ისინი უნარშემდგომი ბავშვების სრულ რაოდენობას?
- რამდენად საკმარისი მათზე გამოყოფილი სახელმწიფო დაფინანსება განათლების მისაღებად და ეროვნული გამოცდებისათვის მოსამზადებლად?
- რამდენ მოძრაობაშემდგომ ბავშვს ძალუქს უმაღლესი და პროფესიული განათლების მიღება და რას აკეთებს სახელმწიფო მათი სტიმულირებისათვის? არის თუ არა რეფორმების სტრატეგიაში მათი ინტერესები გათვალისწინებული?
- კაპიტალური დაბანდების გამოყოფისას არის თუ არა გათვალისწინებული სკოლებში მოძრაობაშემდგომი ბავშვების ტრანსპორტირებისა და მოძრაობის პირობები? რამდენი ბავშვი რჩება სახლში მხოლოდ იმიტომ, რომ მათ არ აქვთ სკოლებში (პროფესიულ სასწავლებლებში, უმაღლეს დაწესებულებებში) მისასვლელი გზა, ბილიკი, ლიფტი და ა.შ.? რა კეთდება მათი აქტივიზაციისათვის?
- რამდენად არიან სხვადასხვა საფეხურის სკოლები მზად იმისათვის, რომ შექმნან კლასები შემდგომი შესაძლებლობების მქონე, არაქართული ენაზე მოსაუბრე ბავშვების განათლებისათვის.

ეს და სხვა საკითხები სპეციალურ შესწავლას მოითხოვს და ამ ადამიანებზე მრუნვა და საზოგადოებაში ადაპტირება სოციალური თანასწორობის დამკვიდრების ერთ-ერთი ამოცანაა. მიზანშეწონილია იგი აისახოს სახელმწიფო ბიუჯეტში განათლების პროგრამების სახით.

# მუნიციპალური ბიუჯეტის გენდერული პრობლემატიკა<sup>99</sup>

## 6.1. გენდერულად მგრძნობიარე მუნიციპალური ბიუჯეტის თავისებურებები

რეგიონულ მიდგომას გენდერული ბიუჯეტის ფორმირებაში რიგი თავისებურება გააჩნია. იგი მოითხოვს სამოქალაქო სამოგადოების აქტიურ ჩაბმას უშუალოდ რეგიონის ცხოვრებაში. ცნობილია, რომ სამოქალაქო სამოგადოება რეგიონში შედარებით ნაკლებად არის გაქონებული უინანსების მართვაში. შესაბამისად, მათი გავლენა სუსტია სამოგადობრივი ცხოვრების ყველა სფეროში. ამათან, რეგიონებში სოციალურ-ეკონომიკური პროცესები უფრო მწვავედ და მტიკინეულად მიმდინარეობს, ვიდრე დედაქალაქში. მძიმე ეკოლოგიური მდგომარეობა, მოუწყობელი ინფრასტრუქტურა, სოციალური გარანტიებისადმი ნაკლები ხელმისაწვდომობა, მიზეზული ანაზღაურება და სიღარიბე უარყოფით გავლენას ახდენს მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე. ქვეყანაში მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური გარდაქმნების შესახებ მოსახლეობა სათანადოდ ინფორმირებული არა არის. დემოკრატიული მმართველობის პირობებშიც ადგილობრივი ხელისუფლება რეგიონალურ დონეზე მმართველობის პროცესში მოსახლეობის აქტიურ ჩართვას ვერ უზრუნველყოფს. რეგიონების მოსახლეობას აქვს ნაკლები წარმოადგენა, თუ როგორია სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკა, რა ძირითად პრიორიტეტებს ისახავს, რა სახელმწიფო პროგრამები ხორციელდება. ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები ვერ ახორციელებენ შესაბამის მონიტორინგს. სამწუხაროდ, მათ არც სათანადო კომპეტენცია და გამოცდილება გააჩნიათ. არადა, ადგილობრივი ბიუჯეტი ის ბერკეტი, რომლის ეფექტიანი გამოყენება ადვილად შესაძრნეულია და მასზე შემოქმედება და ლობირება სამოქალაქო სამოგადოებამ შეიძლება წარმატებით განახორციელოს მოსახლეობის ინტერესების დასაცავყოფილებლად.

რეგიონებში დაგროვილია უამრავი პრობლემა, რომელიც უშუალოდ დაკავშირებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურ ფუნქციონირებასთან, მათი უინანსური საქმიანობის გამჭვირვალობასთან და ანგარიშვალდებულებასთან. ამ ფუნქციის განხორციელება, როგორც პრაქტიკამ გვიჩვენა, მარტო აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ შეუძლია. დიდია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სამოქალაქო სამოგადოების როლი, რომელთა ურთიერთანამშრომლობას ბიუჯეტის ფორმირების, განხორციელებისა და მონიტორინგის პროცესებში რეალური შედეგის მოგანა შეუძლია.

რეგიონული ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი ხელს უწყობს იმის გამოვლენას, თუ რა არსებითი სოციალური პრობლემები არსებობს და რამდენად არის დაკული სოციალური სამართლიანობა და გენდერულ თანასწორობა ადგილობრივი დონეზე.

მუნიციპალიტეტებში შეიმჩნევა გენდერული დისბალანსი არსებული რესურსების განაწილებასა და მართვაში. ყოველივე აშან გარკვეული გავლენა იქონია ხელისუფლებაში ქალთა მონაწილეობის დონეზეც. ეს საკითხი მეტად აქტუალურია დღეს, როდესაც ყალიბდება ადგილობრივი თვითმმართველობის პრაქტიკა. ლომუნგი, რაც შეიძლება მეტი ქალი მონაწილეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობით სტრუქტურებში, დღესაც პოპულარულია, მაგრამ დეკლარირებულია. ქალების ხელისუფლებაში ყოფნა აუცილებელია თუნდაც გენდერული ბალანსის დასამყარებლად და ყველა

<sup>99</sup> "მუნიციპალიტეტის" ცნებას ჩვენ ვიყენებთ როგორც რეგიონის, ასევე თვითმმართველი ერთეულის დასახისათვის და ის ქვეშ ეკუთვნის როგორც საკუთრე მუნიციპალიტეტს, ასევე თვითმმართველ ქალაქს.

იმ სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების უკეთ გადაწყვეტისა და შესრულებისათვის, რომელსაც სასიცოცხლო მნიშვნელობა გააჩნია ქალაქში მცხოვრები ყოველი მოსახლეობისათვის.

გენდერული ბიუჯეტის წინ წამოწევა რეგიონურ დონეზე, ჩვენი აზრით, შეიძლება გახდეს მძლავრი ინსტრუმენტი ქალთა გააქტიურებისათვის საარჩევო კამპანიის მიმდინარეობის დროს. იგი დაეხმარება არა მირტო კანდიდატ ქალებს, არამედ ამომრჩეველებს, ხმა მისცენ მართლაც საღის რჩეულებს, რომლებიც განახორციელებენ მოსახლეობისათვის წინასარჩევო დაპირებებს და გააუმჯობესებენ მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებს.

სამწუხაროდ, ნაშრომში ასახული პრობლემები სათანადო სტატისტიკური და სხვა ინფორმაციების ნაკლებობის გამო ვერ გაშუქდა სრულფასოვნად, მიუხედავად ამისა, ეუიქრობთ, რომ გენდერული მიდგომების დემონსტრირება არის მნიშვნელოვანი იმისათვის, რომ დაიწყოს საქართველოში გენდერულ პრობლემებზე დისკუსია ადგილობრივი მმართველობასა და სამოქალაქო საზოგადოებაში. მუნიციპალური ბიუჯეტის ანალიზი გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით დასაწყისია იმ საქმიანობისა, რომელიც უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ხელშეწყობით, სამოქალაქო საზოგადოების მიზიდვისა და დემოკრატიული პროცესების გაღრმავებით საქართველოს რეგიონებში.

## **6.2. მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების განდერული ანალიზის წინაპირობები და პრობლემები**

მუნიციპალიტეტის დონეზე ბიუჯეტის გენდერული ასპექტების ანალიზი ემყარება რეგიონის დემოგრაფიულ სტრუქტურას, განათლების, ჯანდაცვისა და ადგილობრივი შრომის ბაზრის მანუვლებს. იგი მოითხოვს იმ ინსტრუმენტების გამოყენებას, რომლითაც უნდა მოხდეს ამ სფეროების ანალიზი, იმას თუ პრობლემების გადასაწყვეტად როგორ უნდა დაიგეგმოს ადგილობრივი ბიუჯეტი. მთლიანობაში იგი ეხება სოციალურად სამართლიანი ბიუჯეტის დაგეგმვის, შედგენისა და განხორციელების თავისებურებებს. ამავე დროს მნიშვნელოვანია ადგილობრივი და ცენტრალური ბიუჯეტების ურთიერთობის ანალიზიც იმ მიზნით, რომ გაირკვეს, თუ რომელი დონის ბიუჯეტს შეუძლიან შედარებით უკეთესად დააკმაყოფილოს ადგილობრივი მოსახლეობის კონკრეტული ინტერესები.

## **მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები**

### **პრობლემა 1. მოსახლეობის ზრდის დაბალი ტემპი.**

მოსახლეობა საქართველოს თითქმის ყველა რეგიონში ქ. თბილისის გარდა, შედარებით ნელა იზრდება. ეს შეიძლება იყოს განპირობებული სხვადასხვა გარემოებებით:

1. დემოგრაფიული მდგომარეობით;
2. შობადობის შედარებით მცირე ზრდით;
3. სიღარიბის მაღალი ხედრითი წილით სხვა რეგიონებთან შედარებით;
4. ახალგაზრდობის დასაქმების პრობლემებით;

5. მოკედლობის მაღალი წილით;
- 6 სოციალური დაცვის სისტემის ნაკლოვანებებით;
7. ცუდი სოციალური ინფრასტრუქტურით;
8. ახალგაზრდობის პროუესიული განათლებისადმი დაბალი სელმისაწვდომობით და სხვ.

ეს და სხვა პრობლემები ზემოქმედებს ოჯახების როგორც სოციალურ, ასევე ეკონომიკურ მდგომარეობაზე და საბოლოო ჯამში წარმოშობს წინააღმდეგობებს ახალ ოჯახების შექმნასა და განვითარებაში.

## **პრობლემა 2. შინაგეოგრაფიის დაბალი შემოსავლები და სიღარიბის მაღალი დონე.**

ყველა მუნიციპალიტეტს გააჩნია შემოსავლების თავისი სპეციფიკური წყარო. მოსახლეობის აბსოლუტური უმრავლესობა დამოკიდებულია მხოლოდ ქალაქისათვის დამახასიათებელი შემოსავლების წყაროებზე. მაგალითად, ქალაქ ფოთის შემოსავლების ძირითად წყაროა ნავსადგური, და მასთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურა. სიღნაღის და ზღვისპირა ქალაქების დღევანდელი შემოსავლები მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია იქ ჩასული ტურისტების რაოდენობაზე, ხოლო ქ. რუსთავის მოსახლეობის შემოსავლები კი – მათ ქ. თბილისში დასაქმებაზე.

შინაგეოგრაფიის გამოკვლევების საფუძველზე და შედარებითი ანალიზის გზით დგინდება სიღარიბის ზემოქმედების ინტენსიუობა მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ქვეყნებზე. ეს კი იძლევა იმის საშუალებას, რომ მუნიციპალური ბიუჯეტის დაეგვიანებას გათვალისწინებული იქნეს დაბალი შემოსავლების მიზეზები (დასაქმების სტრუქტურა, საინვესტიციო გარემო, შრომის ბაზრის მდგომარეობა და სხვ.) და მუნიციპალური ბიუჯეტის შემოსავლები წარიმართოს ამ პრობლემების გადასაჭრელად.

## **პრობლემა 3. უმუშევრობა.**

ყოველ მუნიციპალიტეტში არსებობს მისთვის დამახასიათებელი უმუშევრობის გარკვეული დონე. ამასთან, მუნიციპალიტეტებში არ არსებობს დასაქმებისა და უმუშევრების დახმარების ცენტრები. მთლიანობაში აქტიური სოციალური პოლიტიკის გატარების გარეშე მნიშვნელოვანი შედეგების მიღწევა უმუშევრობის შემცირებაში შეუძლებელია იქნება. იმ ქალაქებში, სადაც ევითარდება ის დარგები, რომლებიც დაკავშირებულია ვაჭრობასთან ან მომსახურებასთან, ქალებს დასაქმების უფრო მეტი შესაძლებლობები გააჩნია. ტურიზმის განვითარება კარგ შესაძლებლობას იძლევა როგორც ქალის, ასევე კაცის დასაქმებისათვის. მცირე ბიზნესის განვითარებისათვის ხელსაყრელი გარემოს უზრუნველებაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს კონკრეტული მუნიციპალური პროგრამები.

გენდერულ კრილში მნიშვნელოვანია იმის ცოდნა, თუ რამდენი ქალია დასაქმებული სამეწარმეო სფეროში (ბიზნესში). ეს არის სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობის ინდიკატორი და აელენს იმ ინფრასტრუქტურის განვითარების აუცილებლობას, რომელიც მუნიციპალიტეტმა უნდა განახორციელოს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში. სამწუხაროდ, დღეს მსგავსი სტატისტიკა არ არსებობს და ამ მიმართულებით არც შრომის ბაზრის კვლევა არ განხორციელებულა.

## პრობლემა 4. განათლების ეფექტიანობა.

შრომის ბაზარს მკვიდრო კაცშირი აქვს განათლებასთან. ამ კაცშირის დადგენა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც იგი საშუალებას იძლევა უმუშევრობის ძიებები ვეძიებოთ განათლების არასაკმარის დონეში, პროფესიული მომზადების ნაკლოვანებებში ან კიდევ კაბიგალდაბანდებებში და ინვესტიციების ნაკლებობაში. ინვესტიციების დაბანდებისათვის აუცილებელია შესაბამისი კადრების არსებობა. არის მზად თუ არა მუნიციპალიტეტი (ქალაქი) იმისათვის, რომ ინვესტიციების მრდის პირობებში ადგილობრივი კადრებით უზრუნველყოს შრომის მწარმოებლურობის მრდა და პირიქით, მუნიციპალიტეტს (ქალაქს) გააჩნია თუ არა შესაბამისი შრომითი რესურსები, რომლებიც უზრუნველყოფენ კერძო სექტორის სწრაფ მრდას და ქალაქის სტრატეგიული მნიშვნელობის რეალიზაციას?

ყოველ მუნიციპალიტეტში უუნქციონირებს სხედასხეა საუფებურის სასწაელო დაწესებულებები. ზოგიერთ მათგანში მუნიციპალიტეტები აუინანსებდნენ უნივერსიტეტებსაც. თუმცა უინანსების სიმყირის გამო მუნიციპალიტეტის მიერ უნივერსიტეტების დაუინანსება ვერ უზრუნველყოფდა მათ კონკურენტუნარიანობას და გამოშვებული სპეციალისტები კი ვერ აკმაყოფილებდნენ ბაზრის მოთხოვნებს. ამდენად, მუნიციპალიტეტის საგანმანათლებლო ხარჯები იყო არაეფექტიანი.

განათლების საშუალო სპეციალური სასწაელებლების დაუინანსება მუნიციპალური ბიუჯეტიდან, ისევე როგორც სხეა საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაუინანსება, დაუშნებული იყო “დანახარჯების პრინციპზე” და იგი არ იყო მიმართული პირდაპირ სტუდენტების დაუინანსებაზე ცოდნის მისაღებად. ასეთი პრაქტიკა საგანმანათლებლო დაწესებულებებს აძლევდა შემოსაელების მიღების გარანტიას მიუხედაეად იმისა, ხარისხიანად უზრუნველყოფდა ეს დაწესებულებები მაღალი სტანდარტების საგანმანათლებლო მომსახურებას თუ არა.

მიზანშეწონილია, მუნიციპალური ბიუჯეტიდან დაუინანსება წარმართოს სახელმწიფოს მიერ გამოვლენილი ეროვნული გამოცდების შედგეად წარმატებული სტუდენტების ხელმესაწყობად და ნაცვლად საგანმანათლებლო დაწესებულებების სუბსიდირებისა, დაუინანსდეს უშუალოდ სტუდენტები (მუნიციპალური ეაუჩერთ ან სტიპენდიით), რომელსაც ისინი წარადგენენ იმ უნივერსიტეტსა ან საშუალო სპეციალურ დაწესებულებაში, სადაც ისინი მიღებენ უკუთეს განათლებას. ასეთი პრაქტიკა შექმნის ადგილობრივი საგანმანათლებლო დაწესებულებების დაუინანსების კონკურენტულ პირობებს და გაზრდის მათ პასუხისმგებლობას.

ვენდერულ ასექტში მიზანშეწონილია იმის ცოდნა, თუ რამდენი გოგონა და ეაიცი ღებულობს პროფესიულ განათლებას და ხომ არ დარჩა რომელიმე ასალგაზრდა პროფესიული განათლების ვარემე? იგი მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ადგილობრივი შრომის ბაზრის სტრუქტურას და ზემოქმედებს შინამეურნეობების განვითარებაზე. როდესაც გოგონები რჩებიან პროფესიული განათლების ვარემე, ისინი სამუდამოდ მიეჯაჭვებიან საოჯახო საქმეებს, რაც მნიშვნელოვნად აუერხებს მათ შედგომ სრულყოფასა და სამოქალაქო საზოგადოებაში ადგილის დამკვიდრებას.

მუნიციპალიტეტების ერთ-ერთი პრიორიტეტია საბაემეო ბაგა-ბალების მოვლა-პატრონობა და განვითარება. საბაემეო ბალების საქმიანობის ეუექტიანობის მაჩვენებელია აღსაზრდელთა და აქ დასაქმებულთა რაოდენობა და მათზე გაწეული ხარჯების თანაფარდობა. ამასთან, შრომის ბაზრის და დასაქმების ვენდერული სტრუქტურის ანალიზი იძლევა იმის საშუალებას, რომ გეარკეთით, თუ რამდენად სარგებლობს ბაღა-ბაგის მომსახურებით დასაქმებული ქალები, რამდენად საკმარისია ბაგა-ბალების რაოდენობა, არის თუ არა ბაგა-ბალების საქმიანობა დაეემორებული ქალების

მინამეურნეობებში დასაქმებასთან. საბავეშო ბაგა-ბალებზე მოთხოვნა შეიძლება განპირობებული იყოს იმით, რომ მას ნაწილობრივ მუნიციპალიტეტი აუინანსებდეს სუბსიდირების ფორმით და ამ სარგებელს იმ ოჯახის შვილებზე ლეზულობდნენ, რომელთა მშობლებიც არ არიან დასაქმებულნი საზოგადოებრივი საქმიანობით. ამ უკანასკნელი გარემოების თავიდან ასაცილებლად მიზანშეწონილია მუნიციპალური თანხები გამოეყოს მცირეწლოვანი ბავშვების დედაებს დახმარების სახით, რაც ბაგა-ბალების დაფინანსებას მნიშვნელოვნად შეამცირებს. ის, თუ რომელი მიდგომა იქნება უფრო ეფექტიანი, მხოლოდ სამოქალაქო საზოგადოების ინტერესების გამოვლენით შეიძლება დადგინდეს.

მუნიციპალური ბიუჯეტის ეფექტიანი განაწილებისათვის საჭიროა იმის ცოდნაც, მონაწილეობს თუ არა დამპირავებლები საბავეშო ბალების დაფინანსებაში და არის თუ არა ეს წყარო აქტიურად გამოყენებული? ყოველივე ამ კითხვის მიღმა გენდერული სურათი ელინდება და ქალების სოციალური მდგომარეობა ამკარაუდება.

## **პრობლემა 5. ჯანმრთელობის დაცვის ხელმისაწვდომობა.**

მუნიციპალიტეტებში უწყიციონირებს საავადმყოფოები და პროფილაქტიკური დაწესებულებები, მაგრამ მათ არ ვააჩნიათ საკუთარი სამედიცინო დაწესებულებები. ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხები მხოლოდ ისეთი პროგრამული მიზნებისათვის არის გათვალისწინებული, როგორცაა შეჭირებული მოსახლეობის სტაციონალური მკურნალობის პროგრამა, ინფექციურ დაავადებათა გამოვლენისა და მკურნალობის პროგრამა, შეჭირებული მოსახლეობის მედიკამენტებით უზრუნველყოფის პროგრამა, სამედიცინო ტექნიკის შეძენა-განახლების პროგრამა, ალკოჰოლისა და ნარკომანიის წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებათა პროგრამა, სანიტარული ზედამხედველობის პროგრამა და სხვ.

სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის სამედიცინო დაზღვევის კომპონენტი 2006 წლის პირველი ივლისიდან შევიდა ძალაში. კომპონენტის სამედიცინო მომსახურების სფეროებია: მობილურ საეკიპაჟითა ბრიგადები, სტაციონალური სამედიცინო მომსახურება, ოჯახის ექიმის, უბნის ექიმის, უბნის პედიატრის მომსახურება, ინტერმენტალურ-ლაბორატორიული გამოკვლევები, გადაუღებელი სტაციონალური მომსახურება, სამედიცინო მომსახურება, საეკიპაჟითა კონსულტაცია, გეგმიური ქირურგიული სტაციონალური მომსახურება. ამ მიზნით გაიცემა სამედიცინო პოლისები რომლებიც დაფინანსებული იქნებიან სახელმწიფო პროგრამების ბიუჯეტიდან.

იმის ანალიზი, თუ რამდენი ქალი და მამაკაცი ლეზულობს მომსახურებას გამოყოფილი თანხების ფარგლებში, რამდენია მათი ხედვრითი წილი ქალაქის მოსახლეობაში და რამდენ ადამიანს სურდა მიეღო მომსახურება, აელენს ამ რესურსებისადმი ხელმისაწვდომობას გენდერულ ასპექტში და შესაბამისად ადგილობრივ ხელისუფლებას სამუალებას მისცემს დაგეგმოს ის პროგრამები, რომელიც ხელს შეუწყობს ქალისა და მამაკაცის თანაბარ ხელმისაწვდომობას სამედიცინო მომსახურებისადმი. მუნიციპალური ბიუჯეტების მონაწილეობა სადამდეგო სისტემაში პოლისების განაწილებას გახდის მიზნობრივს და გენდერულად მგრძობიარე მრავალი ჯანდაცვის პროგრამის ეფექტიანობა გაიზრდება.

## **პრობლემა 6. სოციალური დაცვის დაბალი ეფექტიანობა.**

იღარიბის მაღალი დონე განაპირობებს სოციალურ დაცვაზე გამოყოფილი საბიუჯეტო თანხების დაბალეფექტიანობას. იგი ვერ მოიცავს ყველა სოციალურად დაუცველ ფუნას. დახმარებებისა და შეღწეობების გაცემა ვერ უზრუნველყოფს მათი სიღარიბის საზღვრებიდან გამოყენებას. მთლიანობაში მუნიციპალიტეტიდან გამოყოფილი თანხები მოიცავს სიღარიბის საზღვრებს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის დაახლოებით 15 პროცენტს.

მოსახლეობის სოციალური დაცემა უნანსდება როგორც ცენტრალური ბიუჯეტიდან, ასევე მუნიციპალური ბიუჯეტიდან. მუნიციპალური ბიუჯეტიდან სოციალური დაცემა-სადაცის გამყოფილი თანხები შეადგენს ხარჯების არანაკლებ 3 პროცენტს (ჯანდაცვის პროგრამებზე კი - არანაკლებ 5 პროცენტს)

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიებიდან გაცემული სოციალურ დაცემაზე დანახარჯების მესიუ შეიყავს:

- ელექტროენერჯიაზე და კომუნალურ მოსახურებაზე შედაყათებს, მგზაერობას საქალაქო ტრანსპორტით, ოჯახურ დახმარებებს, მარტოსელა ღელდის, ახალ-გაძრდა ოჯახების, ობოლი ბავშვების, უპატრონო ბავშვების, ხანდაზმული ასაკის აღმიანების და სხვა დახმარებებს;
- სოციალური დაცეის პროგრამას, რომელიც ითვალისწინებს სხეადასხვა კანონით გათვალისწინებულ შედაყათებს;
- სასმელი წყლის და კანალიზაციის ღირებულების გადასახადს;
- ელექტრო კაემირის ღირებულების გადახდაზე შედაყათებს;
- მრავალშეილიანი ოჯახების წახალისების ხარჯებს და ყოველთვიური დახმარებებს მარტოსელა ღელდებზე და ყოველ ასალმობილზე ერთჯერად დახმარებას;
- ხანდაზმულ უხუცეს პენსიონერთა ერთდროულ მაგერიალური დახმარებას;
- მმობლების მზრუნეელობას მოკლებული სასკოლო ასაკის მომრდებისათვის მაგერიალურ დახმარებას და სხვა.

მუნიციპალური ბიუჯეტიდან სოციალური დახმარების მიმღებთა (ბენეფიციართა) ძირითადი უენა ქალებია, რაც განპირობებულია, ერთის მხრივ იმით, რომ ეკონომიკური სტრუქტურის გამო დასაქმებულთა ძირითადი გვირთი მოდის მამაკაცებზე, ქალები კი ქმნიან ძირითად მოთხოვნას სოციალური დახმარების მისაღებად და უზრუნველყოენ ოჯახის შემოსაელების დაცეას. ამასთან, ისინი არიან ყველაზე დაუცველი უენა, რომლებიც მიმართავენ მუნიციპალიტეტს დასახმარებლად. ამ გარემოების გათვალისწინებით მიზანშეწონილია ქალების დასაქმების შემწეობი ინურასტრუქტურითა და შესაბამისი განათლებით უზრუნველყოფა.

**პრობლემა 7. ინფრასტრუქტურის განვითარება**

საქართველოში მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის განვითარების ერთ-ერთი პრობლემაა მოსახლეობის უზრუნველყოფა წყლით, სუუთა პაერთ, გზებითა და სანიტარული ქსელით. ინფრასტრუქტურის მშენებლობა უნდა ემყარებოდეს ნორმატივებსა და სტრატეგიულ მიზნებს. მავალითად, ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის შეუასებით, წყლის მიწოდება უნდა ეუუქნებოდეს შემდეგ რაციონალურ ნორმებს.<sup>100</sup>

საბუნებელი	წყლის მოხმარება	რისკი ჯანდაცვაში	პოლიტიკის პროორატივი
ძალიან დაბალი მოხმარება	ღლეში 3ლ. მოსახლეობის ერთ სულზე	ძალიან მაღალია	სახმისო დინის მოქვეყნება, მოსახლეობის პიტიუბის განვითარება
სახმისო მოხმარება	ღლეში საშუალოდ 25ლ. მოსახლეობის ერთ სულზე	მაღალი, მრდება რეცხვის პრობლემები	პიტიუბის განვითარება, შესაბამისი სერვისის ხელშეწყობა
საშუალო მოხმარება	ღლეში საშუალოდ 50ლ. მოსახლეობის ერთ სულზე	დაბალი, პერიოდულად მიღება რეცხვის პრობლემები	პიტიუბის სერვისის ოპტიმიზაცია
მატიმალური მოხმარება	ღლეში საშუალოდ 100-200ლ. მოსახლეობის ერთ სულზე	ძალიან დაბალი	პიტიუბისაგან მიღებული სარგებლობა

100) Water for life: Making it happen (2006). W/HO/UNICEF Joint monitoring programme for Water and sanitation p.27 Available at: [http://www.wssinfo.org/en/40\\_wfl\\_2005.html](http://www.wssinfo.org/en/40_wfl_2005.html).

საქართველოში სხვადასხვა რეგიონში მოსახლეობის წყლით უზრუნველყოფა არსად არ აღწევს ოპტიმალური მოხმარების დონეს. უმრავლეს რეგიონში იგი მხოლოდ საბაზისო მოხმარების ტოლფასია, რაც თავის მხრივ, წარმოშობს პიკეტაჟს და სერვისების პრობლემებს. ამასთან, წყლის ხარისხი მნიშვნელოვნად დაბალია.<sup>101</sup> ეს კი ძირითადად პრობლემებს უქმნის ქალის შრომას ოჯახში.

## **პრობლემა 8. ქალაქის სტრატეგიული დაგეგმვა და ადგილობრივი ხელისუფლების გაძლიერება.**

მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ საშუალოვადიანი სტრატეგიული გეგმა. მართალია ამ მიმართულებით გადადგმულია პირველი ნაბიჯები და ეს პროცესი დაიწყო, მაგრამ ადგილობრივ და ცენტრალურ ბიუჯეტებს შორის მოუწესრიგებელი ურთიერთობები და განსაკუთრებით კი ის გარემოება, რომ მუნიციპალიტეტს უხდება ფინანსთა სამინისტროსთან თავისი გეგმების შეთანხმება, ხელს არ უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებელი ინიციატივების განვითარებას.

მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი სავადასახადო შემოსავლების (ქონების გადასახადი) აღმინისტირდება ცენტრალური სავადასახადო უწყების მიერ. მართალია, ადგილობრივი მმართველობა სისტემატურად ღებულობს ინფორმაციებს გადასახადების მოზიღებასთან დაკავშირებით, მაგრამ ამ შემოსავლების პროგნოზირებისათვის არ გააჩნიათ საკმარისი ინსტიტუციონალური ბაზა (მაგალითად, შრომის ანაზღაურების სისტემის ცელილებები), რის გამოც ხარჯების დაგეგმვაში მნიშვნელოვნად დამოკიდებული ხდებიან ცენტრალურ სამინისტროზე. ამ პირობებში კი საკრებულოს მკაცრ-გროლებელი როლი და ადგილობრივი ინიციატივა უმეზღვეულია.

ეს გარემოება აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტს ამტკიცებს საკრებულოები, რომლებსაც მხოლოდ პოსტ-ფაქტუმ უხდებათ ხარჯების გვერდის აღიარება ანუ, მას შემდეგ, რაც იგი ფინანსთა სამინისტრომ უკვე მოიწონა.

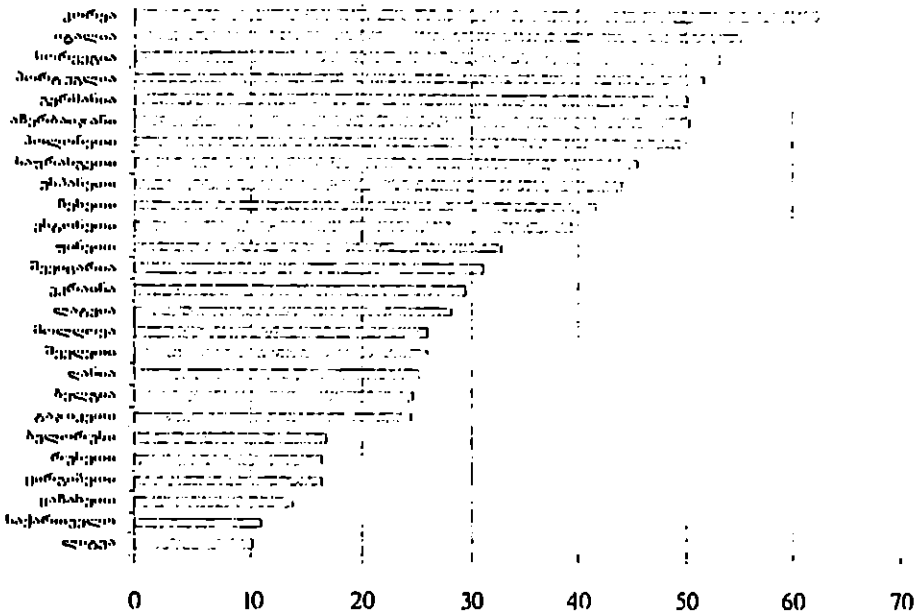
ადგილობრივი ხელისუფლების განვითარებისათვის და საშუალოვადიანი გეგმების შემუშავებისათვის ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ურთიერთობების მოწესრიგება და საბიუჯეტო უფლებამოსილებების გამოჯენა არის აუცილებელი, რათა ადგილობრივი ინიციატივები უზრუნველყოფილი გახდეს შესაბამისი ფინანსური რესურსებით. ამასთან, ქალების აქტიური როლი უნდა გაიზარდოს საკრებულოში, რაც დამატებით ინსტიტუციურ ძალაუფლებას მინიჭებს ადგილობრივ ხელისუფლებას საკუთარი მიზნების განსახორციელებლად.

სტრატეგიული დაგეგმვის საწყისი პუნქტია ადგილობრივი მოთხოვნილებების შესწავლა. მასზე უნდა აიგოს ადგილობრივი ბიუჯეტების შედგენა და განხილვა. იგი უნდა იყოს სათანადოდ უზრუნველყოფილი ფინანსებით. საქართველოს ადგილობრივი ფინანსების წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში კი კვლავ უმნიშვნელოა, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობას არ აძლევს საშუალებას გაზარდოს თავისი ინსტიტუციური და ეკონომიკური ძალაუფლება.

101 2005 Environmental Sustainability Index. Benchmarking National Environmental Stewardship Appendix B. Country Profiles. p.153. Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale University; Center for International Earth Science Information Network, Columbia University; World Economic Forum, Geneva, Switzerland; Joint Research Centre, European Commission. Available at: [www.yale.edu/esi](http://www.yale.edu/esi)



ადგილობრივ ბიუჯეტებში ტრანსფერების (გრანტების) წილი ქვეყნების მიხედვით



წყარო: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/16/37412344.xls>, [http://resources.worldbank.org/INT/SRF/Resource/WBI/DFISummarycharts/17\\_Aug2004.doc](http://resources.worldbank.org/INT/SRF/Resource/WBI/DFISummarycharts/17_Aug2004.doc)  
 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მხარდაჭერით.  
 შესამუშავა: მასტახაძეთა ქვეყნების მანუქნებლური განვარდნებელი მსოფლიო ბანკის მონაცემების მიხედვით.

ბიუჯეტის დაჯგუფების ერთ-ერთი არსებითი მხარეა პრიორიტეტების გამოყოფა. ყველა ქალაქს აქვს თავისი ძირითადი პრიორიტეტები. ეს შეიძლება იყოს საბინაო-კომუნალური მეურნეობა, დასვენების ორგანიზაცია, კულტურა და სპორტი და სხვ. ეს პრიორიტეტები განსხვავებულია დროში.

ადგილობრივი ბიუჯეტის გადასახდლებების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მუნიციპალური ბიუჯეტები ნაკლებად ორიენტირებულია ხანგრძლივადიანი სოციალური საკითხების გადაჭრაზე. ის, თუ რა იქნება 3 წლის შემდეგ და როგორ შეიცვლება ქალაქის სოციალურ-ეკონომიკური სურათი, დღესდღეობით არ განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის მიერ. მუნიციპალური ხარჯები მიმართულია მხოლოდ მოკლევადიანი ამოცანების გადასაწყვეტად.

დინამიკაში ხარჯების შეფასება საშუალებას იძლევა განესაზღვროთ, თუ რა იყო, რა არის და რა შეიძლება იყოს მომავალში. ასეთი მიდგომა გამოაჯგუფებს იმას, თუ რა შეძლო მუნიციპალიტეტმა და რაში სჭირდება მას თანადაგომა, როგორ შეიცვალა სოციალური ვარემო და რამდენად განვითარდა მუნიციპალიტეტში სხვადასხვა სოციალური ფუნქციის ცხოვრება.

## დასკვნები და რეკომენდაციები

ეს პრობლემები არის მხოლოდ ნაწილი იმისა, რომელიც საქართველოში მუნიციპალიტეტების განვითარებას ახასიათებს. ამ პრობლემებს შორის აუცილებელია იმის იდენტიფიცირება, თუ რომელია მუნიციპალიტეტის ყველაზე დიდი პრობლემა, რა რესურსები სჭირდება ამ პრობლემის გადასაჭრელად.

კითხვები, რომლებიც წარმოიშობა მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გენდერული ანალიზის დროს არის:

- რა მდგომარეობაშია ადგილობრივი სტატისტიკა და ინფორმაციული ბაზა და რა უნდა გაკეთდეს მისი სრულყოფისათვის და იმისათვის, რომ გვექონდეს გენდერულად დისაგრეგირებული/დანაწევრებული სტატისტიკა?
- რამდენად ნათლად არის გამოკეთილი მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები და არის თუ არა იგი უმრავლესყოფილი საქმარის რესურსებით?
- რა კრიტერიუმით ხდება პრიორიტეტების შერჩევა? ვისი პრეროგატივაა იგი: მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის, სამოქალაქო სამოვადოების თუ ქვეყნის მთავრობის?
- როგორ ებრძვის ადგილობრივი ხელისუფლება სიღარიბეს? რამდენად ნათლად არის განაზღვრული და იდენტიფიცირებული სიღარიბის პრობლემები ადგილობრივ ბიუჯეტში?
- არის თუ არა ბიუჯეტში ნათლად გამოყოფილი დედების, ქალთა და სხვა უვნებების ჯანდაცვის პრობლემები?
- არის თუა არა განათლება საყოველთაო და რამდენი ახალგაზრდა არის დარჩენილი პროფესიული განათლების გარეშე? როგორია მათი გენდერული სურათი?
- როგორ ხდება ხანდაზმულთა დაცვა? არსებობს თუ არა მათთვის კლუბების, კვების პუნქტების და სხვა შესაბამისი ინსტიტუტების განვითარების პროგრამები?
- რომელი უნები უფრო მეტად სარგებლობენ სამოვადოებრივი კვებით და რამდენ ღირებულებას მოიცავს იგი?
- რამდენმა ადამიანმა მიღო დახმარება და რამდენად ეფექტურია იგი იმისათვის, რომ გამოვიდნენ სიღარიბის საზღვრებიდან, როგორია გენდერული სურათი?
- რამდენმა ადამიანმა გაიარა პროფესიული კვალიფიკაციის ამაღლების პროგრამა, რამდენი იყო მათ შორის ქალი და კაცი?
- მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი ითვალისწინებს თუ არა საპენსიო ფონდის გაზრდის შესაძლებლობებს?
- არსებობს თუ არა დასაქმების წახალისების შესაძლებლობები ქალებისა და მამაკაცებისათვის და რამდენად არის გათვალისწინებული ბიუჯეტში?
- რამდენი ადამიანი მუშაობს კერძო სექტორში და როგორია მათი გენდერული თანაუარლობა?

- როგორ მუშაობს მონიტორინგის სისტემა, თუ ჩატარებულა ბიუჯეტის შესრულების შედარებითი ხარისხობრივი ანალიზი და შესწავლილი იქნა თუ არა მისი გავლენა მოსახლეობაზე?

## რეკომენდაციები

1. მიზანშეწონილია მუნიციპალიტეტებში შეიქმნას ინფორმაციული ბაზა, რომელიც გენდერულად დანაწიერებული იქნება და შევა მოსახლეობის დემოგრაფიული მონაცემები, ოჯახების სტრუქტურა, უმუშევართა კვალიფიკაცია, განათლება, მოთხოვნა სამუშაო ძალაზე და სხვ.
2. აუცილებელია მუნიციპალური ბიუჯეტების პროექტის განხილვა დამტკიცებამდე და დამტკიცების შემდეგ ხელისულების ორივე მგოსა (აღმასრულებელი და საკრებულო) და სამოქალაქო საზოგადოების უარყოფით მონაწილეობით (როგორც მამაკაცების, ასევე ქალების) მონიტორინგის შედეგების შესახებ ინფორმირებულობის გაზრდა მოსახლეობაში.
3. სოციალური დაცვა არის როგორც სახელმწიფო, ასევე ადგილობრივი ბიუჯეტების ძირითადი ფუნქცია, დღესდღეობით ამ ორ ბიუჯეტს შორის ურთიერთობა საკურონებს სრულყოფას არა მარტო გრანტფერტების სამართლიანობის ასპექტით, არამედ დეცენტრალიზაციის პროცესების თვალსაზრისითაც. სოციალური დახმარების ძირითადი ტვირთი ეკლავ აწევს ცენტრალურ ბიუჯეტს. ადგილობრივი ბიუჯეტების გააქტიურება საბიუჯეტო დეცენტრალიზაციის გზით ეუქტივანს გასდის სოციალურ დახმარებას რადგან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან სოციალური საქმიანობის დაფინანსება ნაკლებად ბიუროკრატიული და უფრო მეტად მიზნობრივი და ადრესული იქნება. ამ თვალსაზრისით მიზანშეწონილია ადგილობრივი და ცენტრალურ ბიუჯეტებს შორის სოციალური ფუნქციების გადანაწილება და ადგილობრივი მმართველობის გააქტიურება.
4. ადგილობრივი ხელისუფლება აქტიურად უნდა იყოს ჩართული სოციალური დაცვის პროცესში, როგორც მის ორგანიზაციაში, ასევე დახმარების ვაცემასა და მის განსამდგრადში. ამ სფეროში დიდია ადგილობრივი თვების მონაწილეობა ქალების აქტიური როლით. ეს ააცილებს სახსრების არაეფექტიან ხარჯებასა და დახმარების უფრო მიზნობრივი ვახდება. ამ მიზნით მიზანშეწონილია მოხდეს ვადამზადება ადგილობრივი თვითმმართველობისა და არასამთავრობო ორგანიზაციებისა, ქალთა ორგანიზაციების ჩართვით, რომ მოეშადონ ადრესული დახმარების განსახორციელებლად. დღესდღეობით ასეთი საქმიანობისათვის თანხები ბიუჯეტში არ არის ვათვალისწინებული.
5. სოციალური ინფრასტრუქტურის ვანვითარება. საბავშვო ბაღების კეთილმოწყობა თანამედროვე სტანდარტების მიხედვით, მომუშავე პერსონალის მაგერიალური დანტერესების უზრუნველყოფა და სხვ. მნიშვნელოვნად აუმკობებს ქალთა დასაქმებას.
6. გრადიციული გენდერული დისბალანსი განსაკუთრებით არის ვამოხატული საქართველოს რეგიონების შრომის ბაზარზე, სადაც შრომითი შესადლებლობები უფრო შეზღუდულია. ქალაქის შრომის ბაზრის შესწავლა და შესაბამისი პროფილის პროფესიული განათლების სრულყოფა ხელს შეუწყობს აღნიშნული დისბალანსის აღმოუხვრას.
7. დასაქმებისათვის უმუშევრებს სჭირდებათ პროფესიული სწავლება იმ ახალ სპეციალობებში, რომელზედაც არსებობს საბაზრო მოთხოვნები. ამ მიზნით რესურსული ცენტრების შექმნა და მცირე ბიზნესის ხელშეწყობა გერიონტების ორგანიზებით რომელიც მუნიციპალიტეტის ხელისუფლების მხარდაჭერით ისარგებლებს, ამასთანავე ახალგაზრდების დასაქმება და მათთვის დროებითი (სტუდენტური)

სამუშაო ადგილებით უზრუნველყოფა მნიშვნელოვნად სრულყოფს მუნიციპალიტეტის შრომის ბაზრის სტრუქტურას.

8. რეგიონებში მიკროსაკრედიტო ორგანიზაციების საქმიანობის შესწავლა, მათი ეფექტიანობის განსაზღვრა საბუღალტრო საქმიანობის განვითარებაში, ის, თუ რამდენად თანაბრად ხელმისაწვდომია კრედიტები შინამეურნეობებისათვის ხელს შეუწყობს რეალურ სექტორში მუნიციპალიტეტების ძიერ პრიორიტეტების განსაზღვრას.
9. ღიღია არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მას-მედიის როლი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მონიტორინგის განხორციელებაში, ბიუჯეტის ტრანსფერენტულობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაში;
10. სპეციალური სამუშაო ჯგუფის შექმნა თანაბარი წარმომადგენლობით, მათი მომზადება სათანადო კვალიფიკაციით საბიუჯეტო პროცესებში მონაწილეობისათვის, გენდერული განათლების სპეციალური პროგრამებით სწავლება თვითმმართველობისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისათვის, აგრეთვე მუნიციპალიტეტებში დებატების, მრგვალი მაგიდების ორგანიზება ამაღლებს სამოქალაქო საზოგადოების ცნობიერებას და აქტიუობას.
11. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არჩევნებისას გენდერული ბიუჯეტის განხორციელება მნიშვნელოვანია რეგიონში არსებული რესურსების განაწილებასა და სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრებაში.

## სახელმწიფოს ფინანსური სტრატეგია:

*საქართველოში გენდერული თანასწორობის მაჩვენებელი გაუარესდა. სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტების ფორმატში გენდერული თანასწორობის გენდერული და მოსალოდნელი სოციალური შედეგები უნდა აისახოს*

### 7.1. საქართველოს სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტების ბენდერული ასაქმება

საქართველოში “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ პერიოდში განხორციელდა მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური და ეკონომიკური რეფორმები: ახალმა სავადასახადო კოდექსმა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა ფისკალური გარემო, შეძირდა სახელმწიფოს მარეგულირებელი და მაკონტროლებელი ინსტიტუტების რაოდენობა და მათი შემოქმედება კერძო სექტორზე, გამარტივდა და ლიბერალური გახდა ბიზნეს-გარემო, განხორციელდა სერიოზული რეფორმები განათლების სფეროში, დაიწყო ახალი პრობითი ურთიერთობების ფორმირება და სოციალური დაყენისა და უზრუნველყოფის სისტემების დანერგვა. სახელმწიფო მმართველობის ინსტიტუციონალურ გარდაქმნასთან ერთად რადიკალურმა ფისკალურმა რეფორმებმა საფუძველი დაუდო სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობების მკვეთარ ზრდას. ბოლო 5 წლის განმავლობაში ბიუჯეტის ხარჯები გაიზარდა 8 ჯერ. ამან შესაძლებლობა მისცა მთავრობას განეხორციელებინა სერიოზული სოციალური და ეკონომიკური ინტეგრაციები ქვეყანაში და ეგრუნდ დემოკრატიული სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებაზე. ეს კი კარგი პირობაა იმისათვის, რომ გაგრძელდეს საზოგადოებაში სოციალური თანასწორობის დამყარება და განმტკიცება.

საქართველოს 2006 წლის ბიუჯეტის სტრატეგიის პრიორიტეტები იყო: თავდაცვა, ენერჯისისგემის რეაბილიტაცია, განათლება, წინა წლებში წამოქმნილი დაეალიანების დაფარვა და საჯარო მოხელეების შრომის ანაზღაურების მოწესრიგება. 2007 წლის ბიუჯეტი, ხელისუფლების ამრით, უფრო სოციალურად ორიენტირებული იყო. ხარჯების 37% წარმართა სოციალურ სფეროზე: განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა, კულტურა, რელიგია. 2007 წელს თავდაცვა სოციალურ სფეროსთან ერთად კვლავ დარჩა მნიშვნელოვან პრიორიტეტად. 2008 წლის 5 იანერის საპრეზიდენტო არჩევნებისათვის მმართველი პარტიის საარჩევნო ლომუნეს წარმოადგენდა “ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე”, რომელიც არჩევნების შემდგომი მთავრობის მოკლევადიანი სამოქმედო პროგრამის საფუძველი გახდა.

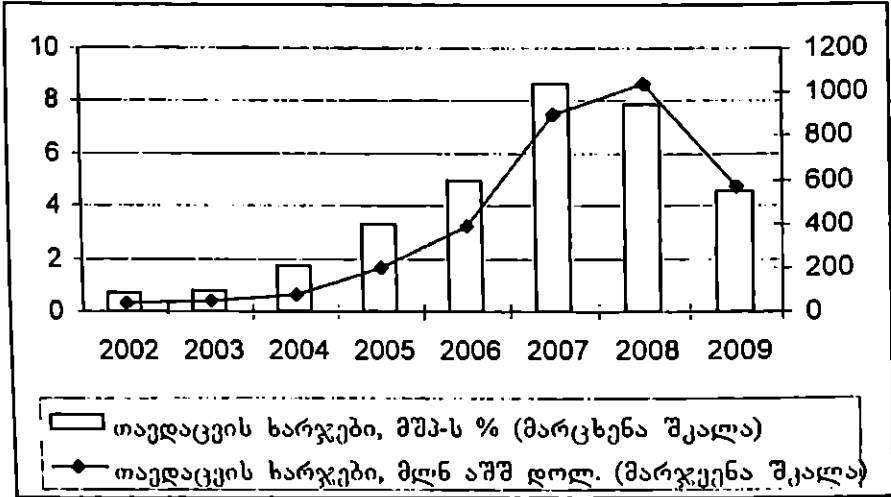
საქართველოს მთავრობამ სიღარიბის შესამცირებლად ღონისძიებთა პაკეტი შეიმუშავა, რომელთა შორის უნდა აღინიშნოს შემდეგი კომპონენტები: დასაქმება და ინვესტიციები – იაფი სესხის კომპონენტი, სოფლის აღორძინება – პროგრამა სოფლის მექანიზაცია, 100 ახალი სოფლის მეურნეობის საწარმო, სოფლის ექიმების აღჭურვა ინვესტირით, რეგიონული ტურიზმისა და ხალხური რეწვის განვითარება, პენსიები, სოციალური დახმარება, განათლება – 100 ახალი სააქადემიო, საპენსიო რეფორმა, დენილი მოსახლეობის შემწეობები და აშ.

ამ კომპონენტებმა წინა წლებისაგან განსხვავებით არსებითად შეცვალა სახელმწიფო ბიუჯეტის ორიენტაცია და იგი იმ ინტერესებზე აიგო, რომელიც გააჩნია სამოქალაქო საზოგადოებას, დარიბ მოსახლეობას, მეწარმეებს, პენსიონერებს და შესაბამისად, იგი

გენდერულადაც მგრძობიარე ვახდა. თუმცა, ისევე როგორც წინა წლებში, სახელმწიფო ბიუჯეტის ყველაზე მსხვილ და სწრაფად მზარდ კომპონენტს კვლავ თავდაცვაზე გაწეული ხარჯები შეადგენდა (იხ. გრაფიკი 4).

გრაფიკი 4

თავდაცვაზე გაწეული საბიუჯეტო ხარჯები 2002-2009 წლებში



ამასთან, საქართველოს თავდაცვაზე გაწეული ხარჯების წილი, რუსეთთან წლების განმავლობაში დაბაბული პოლიტიკური ურთიერთობების შედეგად, ყველაზე მაღალი აღმოჩნდა მსოფლიოში (იხ. ცხრილი 7). ეს იყო ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ Social Watch-ის შეფასებით, ბოლო წლებში საქართველოში მდგომარეობა გაუარესდა სოციალური უთანასწორობის შემცირების თვალსაზრისით, რადგან სახელმწიფო ფინანსების გამოყენებაში ადგილი ჰქონდა რეგრესულ ტენდენციას. მიუხედავად განათლების სფეროში მცირე პროგრესისა, ჯანდაცვის სფეროში სახელმწიფო დანახარჯების სტაგნაციისა და სამხედრო დანახარჯების ზრდის შედეგად გენდერული თანასწორობის მარცხენა 2004-2007 წლებში შემცირდა 3.67 პუნქტით და საქართველო აღმოჩნდა 65 ადგილზე მსოფლიოს 156 ქვეყანას შორის.<sup>102</sup>

ცხრილი 7

სამხედრო ხარჯების წილი მშპ-ში: საერთაშორისო შედარებები

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
აშშ-ში	3.6	3.1	2.7	2.7	2.7	2.9	2.8	3.0
საქართველო	2.3	2.3	2.2	2.4	2.6	2.3	3.4	3.0
ბელარუსი	1.3	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.7	1.6
საქართველო	0.6	0.7	1.0	1.1	1.4	3.3	5.2	7.5
კანადა	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2
საფრანგეთი	2.9	2.3	2.7	2.9	2.8	3.1	3.2	3.5

102 <http://www.socialwatch.org/en/advance/recessos/112/G/docs/GI12007.doc>; [http://www.socialwatch.org/en/inform/impreso/pdf/publicexpenditure2007\\_eng.pdf](http://www.socialwatch.org/en/inform/impreso/pdf/publicexpenditure2007_eng.pdf)

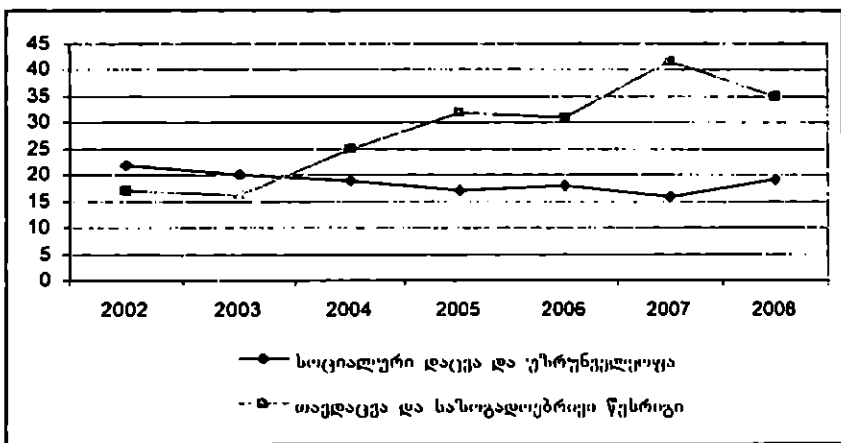
მთლიანი	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
რუსეთი	3.7	4.1	4.3	4.3	3.8	3.7	3.6	3.6
უკრაინა	3.6	2.9	2.8	2.8	2.6	2.8	2.8	2.9
ესტონეთი	1.4	1.5	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.9
ლატვია	0.9	1.0	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8
ლიტვა	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.2	1.2	1.2
გერმანია	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3
აშშ	3.7	3.7	3.5	3.0	2.4	2.1	2.2	2.1
აშშ	3.1	3.1	3.4	3.8	4.0	4.1	4.0	4.2
მსოფლიო	2.3	2.3	2.4	2.5	2.5	2.3	2.3	2.3

წყარო: მსოფლიო ბანკის მონაცემები, <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQZ/showReport.do?method=showReport>

ისევე როგორც წინა წლებში, სახელმწიფო ბიუჯეტის დანახარჯები უპირატესად მამაკაცების დასაქმების ისეთ სფეროებში, როგორცაა თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგი და უშიშროება და სათბობ-ენერგეტიკულ კომპლექსი, აღემატებოდა დანახარჯებს განათლებასა, ჯანდაცვასა და სოციალურ დაცემაში ერთად აღებული. სახელმწიფო დაფინანსება ბოლო 5 წლის განმავლობაში აბსოლუტურ მარევენობებში მამაკაცების დასაქმების სფეროებში უფრო მეტად გაიზარდა, ვიდრე ქალების დასაქმების სფეროებში, მხოლოდ 2008 წლის ბიუჯეტში ისინი მცირედით დაუახლოვდნენ ერთმანეთს. ამდენად, საქართველოში გენდერული დისპროპორცია სახელმწიფო ფინანსების განაწილებაში კვლავ ღრმა დარჩა. (იხ. გრაფიკი 5).

გრაფიკი 5

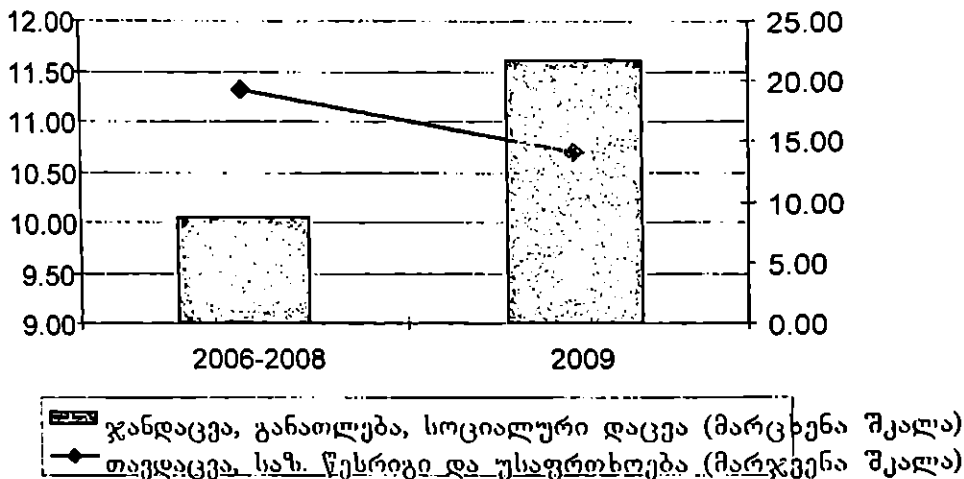
სახელმწიფო ხარჯები: ნილი მთლიან ხარჯებში (პროცენტობით)



2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით საქართველოში მიმდინარე მოვლენების გაუვლენით სერიოზული კორექტივები შეიგანა სახელმწიფო ბიუჯეტის სტრუქტურაში. უაქტობრივად, პრიორიტეტიული ხასიათი მიიღო სოციალურმა სარჩებმა (იხ. გრაფიკი 6), რაც განპირობებული იყო როგორც რუსეთთან ომით და გლობალური ფინანსური კრიზისის შედეგად ეკონომიკური აქტიუობის შემცირებით, ეკონომიკური ზრდის გეშპების დაკუმით, უმუშევრობის ზრდითა და სოციალური ფონის გაუარესებით, ასევე სახელმწიფოს იმედად დარჩენილი ადამიანების რიცხოვნობის ზრდით. ამის შედეგად, თუ 2008 წელს 400 ათასი ადამიანი იყო სახელმწიფო სოციალური დახმარების ბენეფიციარი, 2009 წელს ბენეფიციართა რაოდენობა გათვალისწინებულია გაიზარდოს 900 ათას ადამიანამდე.

გრაფიკი 6

გენდერულად მგრძობიარე სახელმწიფო ხარჯების წილი მთლიან ხარჯებში



ესადა, რომ მომავალში, თუ საქართველოს ფინანსური პოლიტიკა რეალურად მიმართული იქნება სიღარიბის დაძლევისაკენ, საჭირო იქნება პასიური სოციალური პოლიტიკის პარალელურად განხორციელდეს აქტიური დასაქმების პოლიტიკაც, რომელიც გათვლილი იქნება არა მოკლევადიან ამოცანებზე, არამედ გრძელვადიან სტრატეგიულ მიზნებზე. დასაქმების პროგრამების ფარგლებში სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს რეგულირების ისეთი მექანიზმების განხორციელება, რომელიც ადამიანებს გრძელვადიანი დასაქმების საშუალებას მისცემს. ამასთან დაკავშირებით კი იბალება კითხვა, თუ კონკრეტული ფინანსური საშუალებები გეგმა როგორ იქნება ასახული ამ პრობლემის გადაჭრაში; რითი მოხდება უპირატესად მამაკაცების დასაქმებაზე სახელმწიფო დანახარჯების კომპენსირება ქალებისათვის; რომელი სოციალური ფენების (ბიზნეს-სამყაროს, პოლიტიკური ელიტის, სახელმწიფო ბიუროკრატის, ღარიბი და სხვ.), ასევე გენდერული თვალთახედვით, ვის ინტერესებს ემსახურება სახელმწიფოს ფინანსური ღონისძიებები და სხვა.

სოციალურ განვითარებას აქვს გენდერული შინაარსი. ქალები თავის თავზე იღებენ და გრადიციულად დაკისრებული აქვთ ზრუნვის ეკონომიკის განხორციელება. ასეთი ეკონომიკა გულისხმობს ოჯახის, ბავშვების, მოხუცებულთა მოვლა-პატრონობას. ამიტომ სახელმწიფო პროგრამების, ჯანდაცვის ხარისხის გაუმჯობესება, განათლების სრულყოფა და ხელფასის გაზრდა, რომელიც ქალებს ეხება, არის მისასალმებელი. სხვანაირად ქალები და ბავშვები ვერ იქნებიან სახელმწიფო პოლიტიკის პირდაპირი



სამიზნეები. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია არა მარტო შინამეურნეობებში და მრუნვის ეკონომიკაში ქალთა შრომის აღიარება, არამედ ისეთი გარემოს შექმნა, რომელიც ხელს შეუწყობს ქალის რეპროდუქციული და ეკონომიკური საქმიანობების სათანადო შეხამებას, სათანადოდ ანაზღაურებად და უსაფრთხო სამუშაოს უზრუნველყოფას. ამ თვალსაზრისითაც, სოციალური უთანასწორობის შემცირების ასპექტში გენდერული მიზნების განხორციელებას ემსახურება, მაგრამ რამდენად პრიორიტეტულია იგი, ამის შეფასება იმ ფორმატში, რომელიც ბიუჯეტის კანონშია მოცემული, შეუძლებელია. ამიტომ აუცილებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის (აგრეთვე მუნიციპალური ბიუჯეტების) ფორმატის დახვეწა სოციალური თანასწორობის მიმართულებით; ბიუჯეტის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში სახელმწიფო (მუნიციპალურ) სექტორში დასაქმებული ქალისა და მამაკაცის რაოდენობის მითითებითა და ბიუჯეტის ფუნქციონალურ სტრუქტურაში კი მოსალოდნელი სოციალური შედეგების ასახვის გზით.

სახელმწიფო ხარჯების ზემოქმედება მოსახლეობის სხვადასხვა ფენაზე განსხვავებულია და ის, თუ იგი რამდენად ნაწილდება ღარიბი ფენების სასარგებლოდ და ოჯახების განვითარების ხელშეწყობად, აუცილებელი პირობაა სოციალური უთანასწორობის შესამცირებლად. სამოქალაქო სამოგადოებისა და მთავრობის ერთიანი ხედვა გენდერული თანასწორობის საკითხებში აუცილებელია სახელმწიფო ბიუჯეტის განაწილებაში გენდერული სხვაობის აღმოსაფხვრელად.

### მსოფლიოს ფინანსური ინსტიტუტების გენდერული ხედვა

ბოლო წლებში გენდერული პრობლემები მსოფლიოს ფინანსური ინსტიტუტების ყურადღების არეალში მოექცა. გენდერული უთანასწორობა განიხილება, როგორც ქვეყნის განვითარების ხელისშემშლელი ფაქტორი, რომელიც აუერხებს ეკონომიკურ აღმაშენებლობას. ეს საკითხი განსაკუთრებით მწვავედ დგას გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების წინაშე.

2006 წლის მაისში მსოფლიო ბანკმა გენდერული მოქმედებათა გეგმა მიიღო, სადაც მოცემულია მსოფლიო ბანკის გენდერული სტრატეგია სოციალურ-ეკონომიკური ვალდებულებების რეალიზაციაში. გენდერული ასპექტების გათვალისწინება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ქვეყნის სიღარიბის დაძლევის პროგრამის განხორციელების პროცესებში. გენდერული თანასწორობის მიღწევა ბანკის სტრატეგიული საქმიანობის სხვადასხვა სფეროში მინიშნულია როგორც სოციალური უსაერთოების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი, ეკონომიკური ზრდისა და მოსახლეობის კეთილდღეობის უზრუნველყოფის ინდიკატორი.

მსოფლიო ბანკის გენდერულ მოქმედებათა გეგმის - "ენდერ ქვალ-იტი ას მმარგ ეკონომიკს,, (პირობითი თარგმანი - "გენდერული თანასწორობა გონივრულ ეკონომიკაში") ლეიტმოტივი: ქალებმა უნდა დაიკაონ ღირსეული ადგილი მსოფლიოს ეკონომიკაში.<sup>103</sup> მსოფლიო ბანკის გენდერული ჯგუფი თელის, რომ პოსტგრანზიტულ ქვეყნებში თავდაპირველად აუცილებელია გენდერული ინდიკატორების შემუშავება, რათა გაიზომოს ფინანსური რესურსების გამოყენების შესაძლებლობები და რეალური უკუგება ორივე სქესისათვის.

103 Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (fiscal years 2007-10) September, 2006 Available at [www.worldbank.org/INT/gender/Resources/GIAPNov2.pdf](http://www.worldbank.org/INT/gender/Resources/GIAPNov2.pdf)

## 7.2. გენდერული ბიუჯეტის ფორმირების საერთაშორისო გამოცდილება

მე-20 საუკუნის 80-იანი წლების ბოლოდან მსოფლიოს მთელ რივ ქვეყნებში გაიზარდა ინტერესი გენდერული ბიუჯეტის მიმართ<sup>104</sup> და ინტენსიურად დაიწყო ბიუჯეტის მედგენა-განხორციელებაში გენდერული ასპექტების გათვალისწინება.<sup>105</sup>

გენდერული ბიუჯეტი გახდა ასალი მიდგომა სოციალური თანასწორობის დასამყარებლად. ამჟამად მსოფლიოს დაახლოებით 60-ზე მეტ ქვეყანაში არის დანერგილი გენდერული ბიუჯეტი.<sup>106</sup>

ავსტრალია. ავსტრალია იყო პირველი ქვეყანა, რომელმაც დაიწყო ასეთი ბიუჯეტის დანერგვა. ადრე მას უწოდებდნენ "ქალის ბიუჯეტს", სადაც მოცემული იყო იმის მეფასება, თუ ქალს რა სარგებლობა ჰქონდა ბიუჯეტისაგან. ასეთი მაჩვენებლები მოიცავდა თითოეული სამინისტროს საქმიანობას.

1980-იანი წლების ქალთა ავსტრალიური ბიუჯეტი მოიცავდა 300 გვერდს. ეს ბიუჯეტი განიხილებოდა როგორც თვითნაირი საბიუჯეტო დოკუმენტი. გენდერული ბიუჯეტს ახასიათებდა სამი თავისებურება: 1. ქალებისათვის დანახარჯის განსაზღვრა, ანუ იმ პროგრამების ღირებულების განსაზღვრა, რომელიც უპირატესად ქალებისათვის იყო გამოყოფილი; 2. სახელმწიფო სექტორში დასაქმებისათვის თანასწორი პირობების შექმნა, რომელიც გულისხმობდა როგორც თანაბარი რაოდენობის ქალისა და კაცის შეწყვერულ თანამდებობებზე დასაქმებას, ასევე მათ ხელფასებში სხვაობის შექმნილებას; 3. იმ ხარჯების განსაზღვრას, რომელსაც ხელისუფლება გამოიყენებდა იმისათვის, რომ მომავალში მოეხდინა გენდერზე ორიენტირებული ბიუჯეტის სრულყოფა.

ავსტრალიის გამოცდილება შემდგომში გამოყენებული იქნა სხვა ქვეყნების მიერ გენდერული ბიუჯეტის დანერგვისას. ჯერ ინგლისმა და შემდგომ კი აფრიკულმა და ამიურმა ქვეყნებმა დაიწყეს გენდერული ბიუჯეტის შექმნა. ასეთი ბიუჯეტი გახდა ქალების დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის კარგი იარაღი. ამასთან, გენდერული ბიუჯეტის თვისებებმა – გრანსფარენტულობამ, მოქნილობამ, მედამხედელობამ მთაერობის საქმიანობაზე, შესაძლებელი გახდა ასეთი მიდგომები გამოყენებული ყოფილიყო განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებშიც, სადაც მოქალაქეებს მიეცათ საშუალება მიეღოთ ადექვატური და სრული ინფორმაცია. მოგვიანებით ევროპის ქვეყნებიც დაინტერესდნენ ასეთი ბიუჯეტის შექმნით.

ამჟამად ავსტრალიის მთაერობა ახორციელებს მრავალ რეკომენდაციას, ყოველწლიურად იბეჭდება "ქალის ბიუჯეტი". დღემდე მთაერობა დაინტერესებულია ამ სფეროთი.

ევროპა და ევროკავშირის ქვეყნები. ევროკავშირის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია მიზნობრივი გენდერული მიდგომა, გენდერული პერსპექტივის დაგეგმვა ქალებისა და მამაკაცებისათვის კანონმდებლობის, პოლიტიკისა და ეკონომიკის სფეროში, ასევე დაგეგმილ მოქმედებათა პროცესის მეფასება. გენდერულ პროექტებს ახასიათებს დიდი მრავალფეროვნება და კვლევისას გამოყენებულია მრავალფეროვანი ხერხები და ინსტრუმენტები. ამ საქმიანობაში ჩართულია უნიანსთა სამინისტროს წარმომადგენ-

104 Judd Karon (ed.), (2002). Gender Budget Initiatives. Strategies, Concepts and Experiences, new York: UNIFEM.

105 საერთაშორისო გახიყედების დახმავების გალიყენებული შვილკა ნაშრომები: Гендерные Бюджеты. Подходы к их реализации. (2005). Приоритетная программа ООН. Авторский текст: Дебра Джексон. 1 пер. с Англ. Москва, Издательство, стр. 27-41; Stonsky J., G. (2006). Gender Budgeting. IMF Working Paper, WP/06/232, p.24-30; Budlender D., Review of gender budget initiatives. Community Agency for Social Enquiry. Available at: <http://www.international-budget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>; Budlender D., Elson D., Hewitt G., Mukhopadhyay T. (2001). Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets. Available at: <http://www.lib.utah.edu/ereserve/crms/annual/ECON/Knowledge/Benk/cents.pdf>.

106 გენდერული ბიუჯეტი ცნობილია სხვადასხვა სახელწოდებით: "სახალი ბიუჯეტი", "კოილდეობის ბიუჯეტი", "საოცადური ბიუჯეტი" და იგი ხორციელდება მრავალ ქვეყნის საზოგადოებო პოლიტიკაში

ლებიც.

ევროკავშირის ქვეყნებში უინანსური პოლიტიკასა და ბიუჯეტის შედგენაში გენდერული მენსტრამინტი დაინერგა ამსტერდამის ხელშეკრულებით და სტრატეგიით კენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის შესახებ (1997 წელი).<sup>107</sup>

2001-2005 წლებში ევროკავშირის ყველა წევრი შეუერთდა ქალების წინააღმდეგ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის ლიკვიდაციის კონვენციას (CEDAW) და აიღო ვალდებულება მისი განხორციელების შესახებ. ამასთან, ევროკავშირმა გამოსცა რეკომენდაციები, რომელიც მოუწოდებდა მთავრობებს შეექმნა ბალანსირებული პოლიტიკა ქალისა და კაცის თანასწორობის მისაღწევად.

2001 წლის ოქტომბერში ბრიუსელში ჩატარდა კონფერენცია გენდერული ბიუჯეტის შემეფობით ეკონომიკური და უინანსური მართვის სრულყოფის შესახებ.<sup>108</sup> ამ კონფერენციის საბოლოო რეზოლუცია მოუწოდებდა ევროკავშირის ქვეყნებს შეექმნათ თანაბარი უფლებები ქალისა და კაცისათვის, საჯარო გაეხადათ და გაემართათ სახელმწიფო უინანსების გამჭვირვალობა. ამასთან, გენდერული ბიუჯეტის როლი სახელმწიფო უინანსების უეფექტიანობის გაზრდაში იყო ხაზგასმული. ერთ-ერთ მიზანს შეადგენდა დასაქმების ბარიერების განსაზღვრა, მეწარმეობის განვითარება და მიკროკრედიტების ხელმისაწვდომობა.

ინგლისში გენდერული ბიუჯეტი სამოქალაქო სამოგადოების ინიციატივას დაემყარა. ქალთა ბიუჯეტის ჯგუფი ჩამოყალიბდა 1989 წელს. ეს ჯგუფი ორიენტირებული იყო ბიუჯეტის შემოსაღლების მუხლებზე და აქცენტი აკეთებდა ვადასახადებსა და სახელმწიფო დახმარებებზე და არა დანახარჯებზე. ისინი აყენებდნენ ქალთა ეკონომიკური დახმარების პროგრამების გაზრდის მოთხოვნას, რაც აეგომატურად შეამცირებდა ბაუმეთა სიღარიბეს. თუმცა ხშირად მათ პროექტებს უპირისპირდებოდა ოჯახში ქალებისა და მამაკაცების ტრადიციული როლის შესახებ პოლიტიკოსების წარმოდგენები, რაც გულისხმობდა იმას, რომ ფული, რომელიც ოჯახში შედის, მის წევრებს შორის ნაწილდება მიზნობრივად მიუხედავად იმისა, თუ ვინ არის მისი მიმღები, ამიტომ სახელმწიფო დახმარების გაცემისას არ უნდა პქონოდა მნიშვნელობა იმას, თუ ოჯახის რომელი წევრი იხდიდა ვადასახადს და ვის სჭირდებოდა ეს დახმარება. შემდგომში ეს წარმოდგენა იქნა დამღეული და დახმარება მიეცა პირდაპირ ქალს, ეინაიდან ქალებისათვის გადახდილი ფული უფრო მიზნობრივად მოხმარდებოდა ოჯახს. სწორედ ამ არგუმენტზე დაყრდნობით 2003 წლიდან ბაუმეთა დახმარებები გაიყემოდა უშუალო მზრუნველზე (ეს უკანასკნელი კი უმეტეს შემთხვევაში ქალია) და არა ოჯახის ძირითად დონორზე (უმეტესად მამაკაცზე).

ერთ-ერთი პროექტი წარმატებული გამოდგა იმის შესახებ, რომ განთავისუფლდა ვადასახადისაგან ორი მომუშავე მშობლიდან ერთი. მანამდე კი მუღლვე, რომელიც გამოიმუშაებდა ნაკლებს, მომუშაიანად არ თელიდა დაქირაუებით მუშაობას.

ავსტრიაში 2001 წელს შეიქმნა ორგანიზაცია "ქალი და ბიუჯეტი", რომელმაც დაიწყო ქვეყანაში გენდერული მიდგომების პროპაგანდა. უინანსთა სამინისტრომ გამოაქვეყნა ანგარიში: "ავსტრიის სავადასახადო სისტემა ნამღელიად არის თუ არა გენდერულად ნეიტრალური?". რითაც ავსტრიელებისათვის გახდა ცნობილი, რომ დაბევერისას შეღავათებით უფრო მეტად სარგებლობენ მამაკაცები, ვიდრე ქალები. ავსტრიაში ამეამად სახელმწიფო უინანსების ანალიზი ხდება გენდერული თელსამრისით, მთავარი ორიენტირი აღებულია ფისკალურ პოლიტიკაზე. უინანსთა სამინისტროში იყენებენ კელეეთი ცენტრების გამოკელეევბს.

ნიდერლანდებში დაინერგა საპილოგო პროექტები და განხორციელდა სპეციფიკური გენდერული პრობლემების დაფინანსება. დამუშავედა ბიუჯეტის შეფასების სისტემა გენდერული პერსპექტივიდან, კერძოდ, თუ რა სახსრები იხარჯებოდა ქალთა ემანსიპაცი-

107 <http://www3.europa.eu.int/omk/omk:apir.so/>.

108 <http://www.dgdc.be>.

ისტვის და რა ფინანსები იხარჯებოდა კონკრეტულად ქალებისა და მამაკაცებისათვის. 2000 წლის იანვარში მთვრობამ შექმნა უწყებათაშორისი დეპარტამენტი, რომელსაც ყველა ძირითად გენდერულ გენდერული პერსპექტივიდან გააანალიზებდა. დეპარტამენტს ჰქონდა ორი სამუშაო ჯგუფი და რამდენიმე დირექტორი. ერთი ჯგუფი საბიუჯეტო დანახარჯებს განიხილავდა ქალებისა და მამაკაცებისათვის თანაბარი შესაძლებლობების პერსპექტივიდან. 2001 წლებში ჯგუფმა საპილოტო კვლევა ჩაატარა, რათა გამოერკვია ცალკეულ უწყებათა დანახარჯების მართლმომიერება თანაბარი შესაძლებლობების ასპექტით. ეს პროექტი განხორციელდა ფინანსთა, სოციალური ურთიერთობებისა და დასაქმების და გარემოს დაცვის, ურბანიზაციის სამინისტროებში. ამ კვლევის საფუძველზე დადგინდა, რომ ამ სამინისტროებში გაწეული ხარჯები ქალებისა და მამაკაცებისათვის თანაბარი შესაძლებლობების შექმნისთვის უწყებათა ბიუჯეტების 0,01-0,06 %-ს წარმოადგენდა.

შვედეთში გენდერული პერსპექტივა ინტეგრირებულია ხანგრძლივადიან პროგრამაში. საპილოტო სფეროებია სოციალური პოლიტიკა, რეგიონალური განვითარება და გრანსპორტი. ამასთან, ხელისუფლებამ აღიარა, რომ ქალთა დასაქმება ჩამორჩება მამაკაცთა დასაქმებას და სამეწარმეო საქმიანობაში ისინი არიან შეზღუდულნი, ამიტომ მან შეიმუშავა პროგრამა, რომელიც ხელს შეუწყობდა ქალების სამეწარმეო საქმიანობის განვითარებას. ამ პროგრამის თანახმად, ყოველწლიურად ხორციელდება ხელფასების შეფასება და შეასაბამისი თანამდებობის ქალისა და კაცის ხელფასების ერთმანეთთან შედარება. მეწარმეები ვალდებული იყვნენ სამი წლის განმავლობაში გამოეწოდებინათ მდგომარეობა.

საფრანგეთში 2000 წლიდან ხდება ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი. მათ თავიანთ "Yellow Report"-ში გაანალიზეს ყველა დეპარტამენტისა და სამინისტროს სარჯები გენდერული ასპექტით. არსებობს ერთიანი სახელმწიფო პროგრამა ქალების მეწარმეობის განვითარების შესახებ.

გერმანიაში გენდერული ბიუჯეტი იხერგება ქ. ბერლინში. ადგილობრივი ხელისუფლება ქმნის გრძელვადიან საფინანსო სტრატეგიას. გენდერული ბიუჯეტი ხორციელდება 2006 წლიდან. ამ მიზნით თავდაპირველად შეიქმნა მონაცემთა ბაზა და გაანალიზდა პროექტების ეფექტიანობა, ხოლო შემდეგ კი გამოიყო ფინანსური სახსრები, რომელიც თავისი ბუნებით არის დაცული მუხლი. ამაში ჩართულია ყველა დეპარტამენტი და შესაბამისი პროფილის კვლევის ცენტრები.

ბელგიაში სახელმწიფო ბიუჯეტის გენდერული ანალიზი გარდება აკადემიურ ინსტიტუტებთან თანამშრომლობის გზით. საწყის ეტაპზე ხდება კვლევის ინსტრუმენტების ამორჩევა, შემდეგ კი აკადემიური მეკვლევარები რეგულარულად ხელობიან სამინისტროს წარმომადგენლებს გასაცნობად და სთავაზობენ რეკომენდაციებს. მოგლანდიაში 2000 წელს შემუშავდა "თანასწორობის მიღწევის გეგმა". ამ გეგმაში განხილული იყო ის მეთოდებიც, რომლითაც შეფასდებოდა ბიუჯეტის გავლენა თანასწორობის პრინციპებზე.

## საერთაშორისო გამოცდილების პოლიტიკომოცია

გენდერული ბიუჯეტის შექმნაში სხვადასხვა ქვეყნის ძალისხმევა განსხვავებული იყო და მათ სხვადასხვა გზით განახორციელეს მისი დანერგვა. ქვეყნების უმრავლესობამ გენდერული ბიუჯეტის დანერგვა დაიწყო თავისი მეთოდოლოგიით, მიზნებისა და მიდგომების აღაპირებით. ასეთი ინიციატივა წარმოიშვა სამოქალაქო საზოგადოებიდან, პარლამენტებიდან, ან მთავრობიდან. მათი მიზანი იყო არა დამატებითი თანხების გამოყოფა ქალებისათვის, არამედ სამოქალაქო საზოგადოებაში სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული გრადიციების ხელშეწყობა და კარგი მმართველობის დანერგვა.

მოგიერთ ქვეყანაში გენდერული ბიუჯეტი დაკავშირებული იქნა პოლიტიკურ მოძ-

რაობასთან და ძალაუფლების ცელილებასთან (მოგლანდია). სხეაგან ინიციატორები იყენენ ან მთაერობა ღონორი ქვეყნების ხელშეწყობით, ან სამოქალაქო საზოგადოება, ან კიდევ პარლამენტი. შეეცარიაში გენდერული ბიუჯეტის ინიციატორები გახდნენ პროექტები და ქალთა ორგანიზაციები, ხოლო ნორვეგიაში მთაერობამ ყველა სამინისტროს საშუალოეადიან პროგრამაში დანერგვა გენდერული მიდგომა. იგი აისახა ყოველწლიური ბიუჯეტის დანართში.

ადრეულ სტადიაზე სხეადასხეა ქვეყანაში გენდერული ინიციატივა იყო შეზღუდული ანალიტიკური კვლევით და რეკომენდირებული იყო ერთი ან ორი პოლიტიკის სფეროს არსეა და მისი გენდერული შეუასება. ანალიზის შედეგები კი წარმოადგენილი იყო ორი მიმართულებით: როგორც ცალკე ბიუჯეტი, როგორცაა ქალის ბიუჯეტი, როგორც ეს იყო აესტრალიაში. ან კიდევ როგორც ბიუჯეტის შემადგენელი ნაწილი, რასაც მაგალითად, საფრანგეთში უწოდებენ " ელლოჟ პაჟე". მოვიერთმა ქვეყანამ უპირატესობა მიანიჭა ქალებისათვის ხარჯების გამოყოფის ანლიზს, ხოლო სხეებმა კი გენდერული ბიუჯეტის ანალიზს. ირლანდიაში სოციალური თანასწორობის ანალიზი შევიდა ეროვნული განვითარების გეგმაში.

ყოველი ქვეყანა, რომელიც იწყებდა გენდერული ბიუჯეტის დანერგვას, აწყდებოდა მეთოდოლოგიური ხასიათის წინააღმდეგობებს. ძირითადი გმა, რომელსაც ადგნენ ქვეყნები, იყო ის, რომ გენდერული კვლევების განხორციელების გზით მოხდინათ გენდერული ინდიკატორების ინტეგრაცია ბიუჯეტის დაცემის, განხილვის, განხორციელებისა და მონიტორინგის სტადიებზე.

როგორც საერთაშორისო გამოცდილება მეტყველებს, მნიშვნელოვანია, რომ გენდერული ინიციატივა ხორციელდებოდეს კვლევების გზით, სადაც სამოქალაქო საზოგადოება იღებს მონაწილეობას, ხოლო მთაერობა კი გამოთქეამს მზადყოფნას დანერგვის ასეთი კვლევის შედეგები. ამასთან, არასამთაერობო ორგანიზაციების და საზოგადოების წევრების ტრენინგები მნიშვნელოვანი ელემენტი იყო იმისათვის, რომ შემოქმედება მოხდინათ სახელმწიფო უინანსებზე. ამის შედეგად ხდებოდა გენდერულად მგრძნობიარე ბიუჯეტის ფორმირება. ასეთი ბიუჯეტი არსებითად არასამთაერობო ორგანიზაციების, კვლევითი ცენტრების, მას-მედიის და იმ სახელმწიფო ინსტიტუტების თანამშრომლობის ერთობლივი შედეგი იყო, რომლებიც აყალიბებდნენ და ანხორციელებდნენ პოლიტიკას.

ქვეყნების უმრავლესობა იყენებდა არასამთაერობო ორგანიზაციებისა და ექსპერტების დახმარებას. მაგალითად, დანიაში 2002-2006 წლების ბიუჯეტის შედგენაში მონაწილეობდნენ ექსპერტები. ინგლისში ქალების ჯგუფი რეკულარულად აფასებდა უინანსთა სამინისტროს სტრატეგიას. სამინისტროების წარმომადგენელთა ტრენინგები და კონფერენციები ხელს უწყობდა გენდერული პროექტების დანერგვას. ასევე ხდებოდა პოპულარული და სექციალური ბეჭდვითი ნაშრომების გამოქვეყნება და პარლამენტარებთან პირდაპირი კონტაქტი.

და ბოლოს, არ არსებობს უნივერსალური რეცეპტი, რომელიც გამოადგება ყველა ქვეყანას გენდერული ბიუჯეტის დასანერგად, რადგან განსხვავებულია ქვეყნებში ქალებისა და მამაკაცების მდგომარეობა და განსხვავებულია მათი ეკონომიკა, ხოლო სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტები ემსახურება სხეადასხეა მიზანს. ყოველი ქვეყანა თავისი გამოცდილებით უნდა მიდიოდეს გენდერულად მგრძნობიარე ბიუჯეტის დანერგვის აუცილებლობაზე სოციალური თანასწორობის დაზარების გზაზე.

## ბოლო სიტყვაობა

გენდერული საკითხების აღიარება არ არის ბიუჯეტის სექციალური თემა და სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტების პროექტებში არც არის ყურადღება გამახვილებული ამ საკითხებზე. ადამიანური კაპიტალის (რესურსების) განვითარებისა და სოციალური პრობლემების გადაჭრის ეუქტიანი დაგეგმვისათვის გენდერულად მგრძობიანი ბიუჯეტის შემუშავება არის საკვანძო საკითხი. ბიუჯეტებში აისახება მრავალი მნიშვნელოვანი ღონისძიება, რომლის ცანობიერებაც აუცილებელია გენდერულ ასპექტში. თუმცა არის რამდენიმე პოზიცია, რომელიც შეიძლება გასდეს მსჯელობის საგანი. საერთოდ, კი მთავარია პოლიტიკური ნება, რომ გენდერული ბიუჯეტის დანერგვა განხორციელდეს როგორც სამთავრობო დონეზე, ასევე სამოქალაქო საზოგადოებაში. ამასთან, სამოქალაქო საზოგადოება მთავრობასთან ერთად უნდა ინაწილებდეს პასუხისმგებლობას ბიუჯეტის ეუქტიანებას და მონიგორინგზე, რომელიც უდიდეს როლს თამაშობს სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრებაში.

უინანსური პოლიტიკის ზოგიერთი გენდერული არეალი შეიძლება შემდეგნაირად განესაზღვროთ:

1. ეკონომიკის ზრდის თვალსაზრისით სამოქალაქო საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანია ინფრასტრუქტურის განვითარება. მაგალითად, იმის ვარკევა, თუ რამდენად საყოველთაო ვახდება ინფრასტრუქტურა, რამდენად მოიცავს სათბობ-ენერგეტიკული რესურსების განაწილება საქართველოში ღარიბ რეგიონებსა და სოფლებს? რამდენად მიაღწეეს ღარიბ რეგიონებამდე და სოფლებამდე ინფრასტრუქტურაში წარმოებული მომსახურება. ეს საკითხი განსაკუთრებით მტკივნეულია ქალებისათვის ენერგეტიკის წარმოება-მომხმარების სფეროში.<sup>109</sup> ცნობილია, რომ ენერგორესურსების დეფიციტი ქალებზე უფრო ნეგატიურად მოქმედებს, ვიდრე მამაკაცებზე, რაც უახლოესი წარსულის მაგალითებიდან წარმოჩნდა საქართველოში, ენერგოპოლიტიკის წარმართვას მომხმარებელთა ინტერესების დაყვის გათვალისწინებით, ქალთა ჩაბმის ენერგოსექტორის შენეგემენტის ყველა დონეზე (რაც დღეისათვის საქართველოში ნაკლებად ხდება) დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. მეტიც, მსოფლიო გამოცდილება ცხადყოფს, რომ განახლებადი ენერგორესურსების ინიციატივების წახალისება გენდერული თანასწორობის დამკვიდრებას უწყობს ხელს, რადგან განახლებად ენერგორესურსებზე ხელმოსაწელობა ამსუბუქებს ქალის შრომას, შესაბამისად მათ მეტი დრო რჩებათ პროფესიული განვითარებისა და დასვენებისთვის.<sup>110</sup>
2. უინანსური პოლიტიკის გენდერული ორიენგაცია აუცილებელია იმისათვის, რომ ქალებმა მამაკაცის თანბარება მიიღონ დაწინაურების შესაძლებლობა. ბიუჯეტი უნდა იძლეოდეს პასუხს, თუ რამდენად გაიზარდა სახელმწიფო და მუნიციპალური სექტორში ქალების სამუშაოზე დასაქმების არეალი. 2005-2008 წლებში საქართველოს სამი სამინისტროს სამუშაო სამგაგო რიცხოვნება გეიჩვენებს, რომ განსაკუთრებით გაღრმავდა ვერტიკალური სეგრეგაცია.<sup>111</sup>
3. სიღარიბის დაძლევაში მსოფლიო დიდ ყურადღებას უთმობს მიკროკრედიტების განვითარებას. რა ვაკეთა ხელისუფლებამ იმისათვის, რომ მიკროკრედიტები ყოფილიყო ხელმისაწვდომი ღარიბი ფენებისათვის, მათ შორის ქალებისთვისაც. ეს ძალიან მტკივნეული თემაა გენდერული თვალსაზრისით. სამწარმეო განვითარების ერთ-ერთ მემაფერებელ ფაქტორად ითვლება კრედიტების მოპოვება ქალებისათვის. მათთვის შედარებით ხელმისაწვდომია მცირე მოცულობის სესხები, მაგრამ დიდი რაოდენობის სესხი, რომელიც მოითხოვს სავარანგოდ საკუთრების უფლების მტკიცებულებას, მამაკაცებისათვის უფრო არის მისაღწევი.

<sup>109</sup> ურბანული ინსტიტუტის მიერ 2004 წელს განხორციელებული კვლევის შედეგად ქალთა ყველაზე მწკვივე პრობლემად დასახელდა უფასო მიკროსალობა, კონსულტაციები, წახალისება და მცირე პრობლემები კი დრო უწყობა. უფრო მეტი და უწყობა. საქართველოში მწკვივე პრობლემებს შორის პირველი იყო მისივე ფსიქოლოგიკური მდგომარეობაში ყოფნა. (იხ. ქალთა პრობლემები და საქართველო ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის მიმართებათა ობ., 2004 გვ.10).

<sup>110</sup> Klaus, J., Oparaocha, Sh Root, U. (2004). Gender Equality and Renewable Energy, Thematic Background Paper, Conference Materials. Bonn; სახელმწიფო, ო. დერვლიმული. ნ. ავსტრი და ენერგეტიკა: საქართველოს მთავრობის კორინფერენციათა. ობ., გვ. 34.

<sup>111</sup> ქალი და მამაკაცი, (2008). ობ., გვ. 54-55

4. სოციალური პოლიტიკის სფეროში ფინანსური პოლიტიკის ეფექტიანობა განისაზღვრება იმის მიხედვით, თუ სახელმწიფო და მუნიციპალურ პროგრამებს, რომელიც მიმართულია ბავშვებზე და ქალებზე, რა წილი უკავიათ სახელმწიფო ხარჯებში, რამდენად ქმედითი არიან ისინი სოციალური პრობლემების გაუმჯობესებაში, რამდენად მოიცვა მან ყველა სოციალურად დაუცველი ბავშვი და რა ეფექტი მოახდინა შინამეურნეობებზე. ამასთან, რამდენად გაიზარდა სოციალურად დაუცველი მრავალშვილიანი ოჯახების დახმარება ინფლაციის გათვალისწინებით და სოციალური დახმარების სისტემა საშუალებას აძლევს თუ არა ოჯახებს თავი დააღწიონ უკიდურესად გაჭირებულ მდგომარეობას? მნიშვნელოვანია იზრდება თუ არა ობოლ და მშობელთა მზრუნველობას მოკლებულ ბავშვთა ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლა-ინტერნატების, ბავშვთა სახლების, სარეაბილიტაციო ცენტრების, დამხმარე სანატორიული და სპეციალიზირებული საბავშვო სკოლა-ინტერნატების ხელშეწყობის პროგრამების დაფინანსება.
5. სამოგადოებას აინტერესებს სიღარიბის პროგრამის მონიტორინგი, ის, თუ როგორ ნაწილდება მონეტარული დახმარებები ღარიბებში და რამდენად არის ამ სფეროში კორუფცია აღმოფხვრილი ადგილებზე. რამდენად შეიცვლება უმუშევართა დახმარება. როგორ მოხდება მათი მონიტორინგი. ცნობილია, რომ ეს სფეროები ადრე კორუფციის წყარო იყო.
6. იმის გამო, რომ როგორც შემოთ ადღინმეთ, წინა წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტში დანახარჯები ძირითადად ორიენტირებული იყო მამაკაცების დასაქმების სფეროების ზრდაზე, შესაბამისად, იზადება კითხვა, თუ რამდენად გაიზარდა მემოსაელები იმ ადამიანებისა, რომელიც მრუნიის ეკონომიკაში არიან დასაქმებულნი? ამ მიმართულებით ფინანსური პოლიტიკის ანალიზი აუცილებელია, იმისათვის, რომ სიღარიბის პროგრამა დეკლარირებული სტრატეგია არ გახდეს და რაციონალური ბალანსი არსებობდეს სოციალურ სფეროსა და სახელმწიფო დაფინანსების სხვა სფეროებს შორის.
7. სამოგადოებას აინტერესებს, თუ რამდენად ეფექტიანად იმუშაებს განათლებასა და შეცნიერებაში დაფინანსების ახალი სისტემა. განათლების ადგილობრივი ხარჯების გადაკისრება ცენტრალური ხელისულებისათვის რამდენად რაციონალურია ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის, სადაც განათლების სფეროს ძირითადად ქალები კურირებენ, როგორ წარმართება შეცნიერების რეფორმა და რამდენად შეუწყობს იგი ხელს გენდერული ბალანსის შენარჩუნებას დასაქმების ამ სფეროში.
8. არსებითი საკითხია თუ რა ადგილს დაიკაიებს ქალი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმებში და რამდენად ქმედითი გახდება მისი მონაწილეობა ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირებაში? ამ მიზნით იქნება თუ არა სახელმწიფოს ხელშეწყობა შესაბამისი კადრების მომზადების საკითხში? რამდენად თანასწორად გადანაწილდება სახელმწიფო გრანტები საქართველოს რეგიონებში, რამდენად იქნება გრანტსფერების განაწილების ახალ სისტემაში გათვალისწინებული სიღარიბის რეგიონალური სხვაობა.
9. საქართველოს ინფორმაციული ბაზის სრულყოფასთან დაკავშირებით ცვლილებები არის გათვალისწინებული სტატისტიკის დეპარტამენტის საქმიანობაში. გენდერულად დეგალიზებული მონაცემები ფინანსური პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების წინაპირობაა. გენდერულად დანაწევრებული მონაცემები არის საჭირო იმისათვის, რომ გაირკვეს, თუ როგორ ნაწილდება სოციალური დახმარებები, ეკონომიკის სხვადასხვა დარგებში. საჭიროა ახალი ინდიკატორების შემუშავება.
10. სამოქალაქო სამოგადოებას აინტერესებს, თუ რას მიიღებენ ისინი ბიუჯეტიდან. მათ უნდა იცოდნენ რეალობა. ამიტომ მთავრობის ანგარიშში მიზანშეწონილია წარმოდგენილი იყოს ანალიზი გენდერული ასპექტების გათვალისწინებით. გენდერული ბიუჯეტი კი ამის შესაძლებლობას ნამდვილად აძლევს.

## დანართი<sup>12</sup>

**გენდერული თანასწორობის ინდექსი და გენდერულად მგძნობიარე ინდიკატორები (საერთაშორისო შედარებები)**

	გენდერული თანასწორობის ინდექსი (GII)*	გენდერული თანასწორობის ინდექსი (2004-2007)	გენდერი და განათლება (რეგისტრაცია)**	საბიუჯეტო გაცხადების მისაღწევად გენდერულად მგრძობიარე ღონისძიებების (მისაღწევად 56)	საერთაშორისო მონიტორინგის ცენტრის (საბიუჯეტო ინდექსი) (მისაღწევად 56)
<b>ევროპის ქვეყნები</b>					
შვედეთი	89	5,31	1	100	100
ფინეთი	84	4,82	2	100	100
ნორვეგია	83	7,98	4	100	100
დენმარკი	80			100	100
ისლანდია	79	4,61	7	100	100
დანია	79	-3,03	7	100	100
პოლონია	77	5,96	10	100	100
ლიტვა	77	1,69	10		
ესპანეთი	77	14,42	10	100	100
აზერბაიჯანი	76	0,32	13	78	99
გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა	74	4,02	19		100
ბულგარეთი	74	-3,73	19	99	99
ესტონეთი	74	-1,16	19	97	100
ბელგია	74	9,38	19		
ნორვეგია	73	5,48	23	100	100
პორტუგალია	73	2,9	25		
პოლონეთი	72	-3,74	30		
სლოვენია	72	-0,37	30	99	100
ჩეხეთი	71	1,19	37		57
უნგრეთი	70	1,14	39	93	99
არმენია	69	5,66	44		
შვეიცარია	67	4,12	52	100	100
საბერძნეთი	67	3,93	52		
საუბრანეთი	64	1,46	67		100
იტალია	63	0,01	71		
<b>პოსტსაბტოლი ქვეყნები</b>					
სლოვაკეთი	74	0,02	19	68	92
ერმენია	72	0,01	30	96	96
რუსეთი	71	-3,35	37	87	97
ბელარუსი	66	7,77	35	84	100
საქართველო	65	-3,67	62	94	82
კიბრისი	64	3,86	67	72	86
აზერბაიჯანი	62	1,98	73	54	77
სომხეთი	58	-4,63	92	83	92
კიროვანეთი	57	-3,75	97	59	77

\* გენდერული თანასწორობის ინდექსი გამოთვლილია ქალისა და კაცის მდგომარეობის საბაზისო ინდიკატორების: ეკონომიკური აქტიურობის, მალაქულუბისა და განათლების მიხედვით. იხილეთ შექმნილი იქნა Social Watch-ის მიერ 2004 წელს. იხ: <http://www.socialwatch.org/en/avancysRetrocos/IEG/docs/GI12007.doc>

\*\* გენდერული განათლების რეგისტრაციის მითითებული განსხვავების ქალსა და მამაკაცს შორის განათლების დანერგვა, დაწვე ბიი, სამუშაო და პროფესიულ განათლებაში ქალსა და მამაკაცს შორის თანაფარდობის

112 დანართის ცხრილებში გამოყენებულია: გერმანიის, SocialWatch-ის, მსოფლიო ბანკისა და ჯანდაცვის საერთაშორისო ორგანიზაციის მონაცემები: <http://www.socialwatch.org/en/avancysRetrocos/IEG/docs/GI12007.doc>  
[http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/genclerquay2007\\_cng.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/genclerquay2007_cng.pdf)  
[http://www3.who.int/](http://www.socialwatch.org/whn/2007); <http://www3.who.int/>; <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/>;



**ვენდერულად მგძნობიარე ინდიკატორები  
(გაგრძელება)**

	ფუნქსიანე ქალების ფუნქსიანე ქალების (ფუნქსიანე ქალების %)	მშობიარობა ვების დახმარებით (მშობიარობის %)	ლულების სიკვდილიანობის (10000 დაბადებულზე)	კონტრაცეპციის გამოყენება აბორტებთან ერთად ქალების (15-49 წლას, ასაკობრივ ზრუნვის %)
<b>აფრიკის ქვეყნები</b>				
აღიერი			2	
ბურუნდი		100	6	
ბურუნდი			16	
ბურუნდი			8	
ბურუნდი			0	
ბურუნდი			5	
ბურუნდი		100	16	
ბურუნდი		100	19	47
ბურუნდი			4	61
ბურუნდი		100	42	48
ბურუნდი		99	13	84
ბურუნდი		99	32	42
ბურუნდი		100	63	
ბურუნდი			10	
ბურუნდი		100	8	
ბურუნდი		100	5	
ბურუნდი		100	13	
ბურუნდი		100	17	
ბურუნდი	89	98	49	64
ბურუნდი		100	16	
ბურუნდი		100	5	
ბურუნდი			7	82
ბურუნდი			9	
ბურუნდი			17	75
ბურუნდი			5	60
<b>აუსტრალიის ქვეყნები</b>				
ბურუნდი	98	100	36	68
ბურუნდი	90	99	35	68
ბურუნდი	96	99	67	
ბურუნდი		100	35	50
ბურუნდი	91	96	32	41
ბურუნდი	82	99	210	65
ბურუნდი	70	84	94	55
ბურუნდი	82	97	55	61
ბურუნდი	88	98	110	69

**გენდერულად მგძნობიარე ინდიკატორები  
(გაგრძელება)**

	<b>მეტროპოლიტანის მუნიციპალიტეტი (10000 კაციზე)</b>	<b>ჩვეულებრივი საკუთრების მქონე (100000 ლარიზე უფრო)</b>	<b>3 წლამდე ჩვეულებრივი საკუთრების მქონე (100000 ლარიზე უფრო)</b>
<b>ვეროპის ქვეყნები</b>			
ბელარუსი	3	3	4
ფინეთი	41	16	18
ნორვეგია	4	3	4
გერმანია	6	4	5
სლოვაკეთი	2	2	3
დანიის	6	4	5
პოლონეთი	6	4	5
ლიტვა	67	7	9
ესპანეთი	20	4	5
ლატვია	71	9	11
გერმანიის სადასავლეთი	9	5	6
ბულგარეთი	36	12	15
ესტონეთი	49	6	7
ჩეხეთი	10	4	5
სლოვენეთი	65	6	7
პორტუგალია	35	4	5
პოლონეთი	32	6	7
სლოვენეთი	23	3	4
რუმინეთი	188	16	19
უნგრეთი	30	7	8
არბანეთი	9	5	6
შვეიცარეთი	6	4	5
საბერძნეთი	17	4	5
საფრანგეთი	10	4	5
იტალია	6	4	4
<b>მოსახლეობის ქვეყნები</b>			
მალდივები	214	14	16
გერმანია	151	13	17
არგენტინა	160	14	18
ბელარუსი	68	10	12
საქართველო	89	41	45
კამბოჯი	160	63	73
ამერიკის შეერთებული შტატები	90	74	89
სამხეთი	98	5	6
კორეის რესპუბლიკა	157	58	67

ცენტრული განვითარების ინდექსი

კომუნალური ერთეული (2006)	ცენტრული განვითარების ინდექსი (2006)		საყოველთაო საბერძნეთი (2006)		კრალის რეგიონის მნიშვნელოვანი ერთეული (2006)		კომუნალური ერთეული (2006)		კანონის ინდექსი	საერთაშორისო ინდექსი
	წელი	ინდექსი	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი		
1 მადრიდი	1	0.963	83.2	80.0	100.0	88.2	29,283	40,900	0.980	0.914
2 სარაგოსა	3	0.958	82.3	77.5	100.0	92.2	31,663	40,000	0.989	0.916
3 კანტაბრია	4	0.958	82.7	78.0	100.0	96.7	26,055	40,000	0.991	0.924
4 ვალენსია	2	0.963	83.4	78.7	100.0	97.5	27,866	38,152	0.993	0.934
5 ბასკეთი	13	0.944	81.1	76.2	99.1	96.2	23,295	40,000	0.985	0.894
7 შევია	5	0.958	82.8	78.4	99.0	89.8	30,976	37,067	0.974	0.928
8 ავანია	12	0.944	85.8	78.8	85.4	87.7	18,334	40,000	0.949	0.957
10 მურცია	10	0.946	83.9	78.7	81.4	84.0	26,278	40,000	0.936	0.941
11 სავარია	6	0.952	83.8	76.8	97.4	93.3	24,529	39,731	0.978	0.923
12 ურუგვაი	8	0.949	82.2	75.8	100.0	93.2	27,667	38,262	0.993	0.901
13 ლარია	9	0.946	80.3	75.7	100.0	92.6	29,796	40,000	0.997	0.884
14 ვასკონია	23	0.929	82.4	76.7	92.1	89.0	16,047	40,000	0.962	0.910
15 პრინციპალიტა	19	0.937	80.6	75.4	96.9	88.1	25,613	40,000	0.968	0.884
16 ესტრემადურა	11	0.945	84.0	77.4	99.9	93.3	20,174	38,280	0.971	0.928
17 ბურგოსი	17	0.939	82.0	76.1	95.9	92.8	20,683	40,000	0.974	0.901
18 სიერა-ნოვა	15	0.940	81.3	76.9	100.0	97.0	21,181	40,000	0.980	0.901
19 აგალი	16	0.939	83.3	77.4	94.7	89.1	19,168	38,878	0.965	0.923
21 დე-ლა-პრინციპალიტა	14	0.941	81.3	76.9	92.8	85.9	26,863	38,396	0.957	0.903
23 ჯერონი	21	0.937	82.0	76.4	87.5	88.6	24,138	39,600	0.951	0.904
26 სლოვაკია	24	0.920	81.3	73.8	98.1	87.7	19,246	31,010	0.969	0.878
33 კარტაგენა	28	0.897	81.0	74.7	91.6	86.2	15,842	26,661	0.927	0.892
35 ბილბაო	30	0.894	79.3	73.0	85.1	81.9	16,603	27,585	0.938	0.853
38 ვალიენსია	36	0.875	77.2	69.0	94.0	86.6	14,658	21,951	0.960	0.802
39 პალენსია	37	0.872	79.5	71.1	91.4	84.2	11,084	18,466	0.952	0.839
41 სევილია	39	0.870	78.3	70.5	83.1	77.9	13,311	22,583	0.928	0.821
42 ესტრემადურა	40	0.869	76.8	65.7	98.2	84.6	15,122	23,859	0.964	0.771
43 ლეონი	41	0.868	78.2	67.1	97.6	87.2	13,265	18,533	0.968	0.795
44 ლა-რიხა	43	0.862	77.5	66.9	97.5	83.2	12,530	18,704	0.961	0.788
56 ბურგოსი	51	0.832	76.5	69.3	82.9	81.8	8,219	12,459	0.930	0.798
62 ბ. ესტრემადურა	54	0.825	75.8	68.7	81.7	76.7	8,648	12,286	0.914	0.786
67 ბ. ვალიენსია	60	0.816	75.0	62.9	92.3	86.8	7,722	12,028	0.958	0.730
71 ვილია-რეალისი	61	0.805	71.8	61.0	95.1	88.3	8,039	11,782	0.966	0.689
73 ბ. სევილია	62	0.805	72.3	58.7	86.1	78.0	10,760	16,474	0.933	0.669
76 ბ. ვალიენსია	72	0.780	74.1	69.2	66.3	75.7	4,959	17,988	0.824	0.776
72 კორდობა	70	0.783	73.7	62.0	91.5	86.3	4,648	8,015	0.956	0.712
83 სარაგოსა	73	0.773	75.0	68.3	75.6	70.0	3,524	6,420	0.903	0.780
83 სანტიაგო-დე-კომპოსტელა	.	.	74.6	66.8	77.3	72.1	2,044	6,185	0.909	0.763

97	მუშაკთა რა.	81	0 755	70 9	63 6	65 3	67.2	4,915	7,495	0.881	0 704
98	ოფიცირული		..	67 2	58 7			3,461	5,420	0.907	0 630
113	მშენებელი	97	0 715	72.2	64 9	75.0	68 9	1,665	2,969	0 900	0 727
119	მშენებელი	100	0 698	70 1	63.7	71 7	74 7	1,646	2,727	0 890	0 699
122	კონსტრუქტორი	102	0 690	69 7	61 8	79 8	75 6	1,333	2,306	0 919	0 678
124	ტექნიკური	106	0 680	69 2	63 9	64.3	77 4	1,182	2,041		0 691

წყარო: <http://hdr.samp.org/en/media/11D12008/Tables.xls>

### ვენდერული ძალაუფლების ინდექსი

კატეგორია	ვენდერული ძალაუფლების ინდექსი	ვენდერული ძალაუფლების ინდექსი		პირადი შემოსავლის ქვეყნის	მომავალი წლისთვის	პროექტირებული წლისთვის	ქალაქის მერის განმარტებული მუშაკებისათვის
				(%)	(%)	(%)	მომავალ წლისთვის
1	ახალი	5	0 881	33 3	29	56	0 73
2	მშენებელი	2	0 915	36 1	33	50	0 79
3	კაბელი	11	0 829	24 9	36	56	0 65
4	მშენებელი	7	0 866	29 6	38	56	0 73
5	მშენებელი	3	0 727	15 5	31	52	0 38
7	მშენებელი	1	0 925	47 0	32	51	0 84
8	მშენებელი	58	0 375	12 3	10	47	0 46
10	მშენებელი	10	0 829	27 2	31	46	0 66
11	მშენებელი	17	0 780	19 6	38	48	0 62
12	მშენებელი	3	0 892	41 5	30	55	0 72
13	მშენებელი	4	0 887	38 0	25	53	0 74
14	მშენებელი	19	0 748	26 6	29	48	0 40
15	მშენებელი	18	0 769	16 6	42	55	0 64
16	მშენებელი	12	0 825	33 6	32	48	0 53
17	მშენებელი	9	0 841	36 2	31	49	0 52
18	მშენებელი	26	0 691	14 7	27	49	0 53
19	მშენებელი	21	0 734	20 2	33	47	0 49
21	მშენებელი	14	0 786	19 6	35	47	0 70
23	მშენებელი	8	0 852	30 6	38	30	0 61
26	მშენებელი	37	0 625	10 0	33	56	0 62
33	მშენებელი	20	0 741	28 3	33	31	0 61
35	მშენებელი	31	0 650	16 0	29	53	0 60
38	მშენებელი	54	0 586	11 1	37	61	0 67
39	მშენებელი	39	0 618	18 0	35	61	0 60
41	მშენებელი	34	0 638	19 3	28	58	0 59
42	მშენებელი	30	0 655	20 8	34	68	0 63
43	მშენებელი	42	0 614	17 7	40	71	0 72
44	მშენებელი	33	0 644	20 0	41	64	0 67
56	მშენებელი	44	0 605	21 7	32	62	0 66

62	რუსინეთი	80	0.500	9.6	30	37	0.70
67	ბელარუსი			22.5			0.64
71	კაზახეთი	74	0.524	12.3	38	67	0.68
73	რუსეთი	63	0.544	11.5	39	64	0.63
76	სოკრეთი	101	0.371	9.1	8	33	0.28
82	კრძანა	86	0.453	8.2	38	64	0.58
83	სომხეთი	95	0.405	8.4	24	65	0.53
93	საქართველო	96	0.399	6.0	33	62	0.73
97	ამერიკის შეერთებული შტატები	88	0.434	11.4	16	31	0.66
108	საფრანგეთი		16.0			0.64	
113	სლოვაკეთი	63	0.552	21.8	39	61	0.61
119	კუბის რესპუბლიკა			16.4			0.60
122	კანადა	59	0.573	25.6	35	62	0.58

წყარო: <http://hdr.undp.org/en/media/HDI2008Table.xls>

### სახელმწიფო ფინანსების გამოყენების შეფასება \*

კეთილი მდგომარეობა	ბელარუსი
საშუალო კეთილი მდგომარეობა	ლატვია, სლოვაკეთი, ესტონეთი, რუსეთი
საშუალო ვარსკვლავი მდგომარეობა	ამერიკის შეერთებული შტატები, ესტონეთი, კანადა, კუბის რესპუბლიკა, ლატვია, გერმანია, კრძანა
გარეშე მდგომარეობა	სომხეთი, საქართველო

წყარო: <http://www.socialwatch.org/en/avancesyretrocesos/IEG/docs/GI12007.doc>  
[http://www.socialwatch.org/en/informacion/pdfs/guadalupe2007\\_uk.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informacion/pdfs/guadalupe2007_uk.pdf)

- \* სახელმწიფო ფინანსების შეფასების გამოყენებული ინდექსები:
- სახელმწიფო ფინანსების წილი მშპ-ში;
- ჯანდაცვაზე გამოყოფილი სახელმწიფო ფინანსების წილი მშპ-ში;
- სახელმწიფო ვალის მომსახურების წილი მშპ-ში;
- სამხედრო ხარჯების წილი მშპ-ში

## ლიტერატურა

1. ათასწლეულის მიზნები საქართველოში, (2005). <http://www.government.gov.ge/miav-roba1158838227.php>.
2. ათასწლეულის განვითარების მიზნები საქართველოში, (2004).
3. ათასწლეულის განვითარების მიზნების განხორციელების ანგარიში საქართველოში, (2006). გაერო.
4. ასი ახალი საავადმყოფო საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. [http://www.transparency.ge/files/215\\_275\\_122279\\_One%20Hundred%20New%20Hospitals%20for%20Georgia-%20G.pdf](http://www.transparency.ge/files/215_275_122279_One%20Hundred%20New%20Hospitals%20for%20Georgia-%20G.pdf)
5. განათლების სფეროში გენდერული საკითხების ევლექა საქართველოში, (2004). UNICEF.
6. განათლების მომსახურება საქართველოში (2001). სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. თბ.,
7. განათლება, მეცნიერება და კულტურა საქართველოში, (2006). სტატისტიკური პუბლიკაცია. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. <http://www.statistics.ge>
8. გაეროს მოსახლეობის განვითარების უონდი, (2006). თბ.
9. ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა (2003). თბ.
10. იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა სამეჭარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის ფინანსური ინსტრუმენტების ეფექტურობის შესწავლა, (2004). გაეროს განვითარების პროგრამა, თბ.
11. საბუღალტრო, თ., დურგლიშვილი. ნ. (2005). გენდერი და ენერჯეტიკა: საქართველოს მაგალითი. ჟორ ინტერნეშენელი, თბ.
12. საერთაშორისო ფინანსური დახმარების შესახებ სამოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა, (2008). თბ., საქართველო, 11 დეკემბერი.
13. საქართველოს პუშანური განვითარების ანგარიში, რეფორმები და რეფორმების მიღმა (2008). გაერო. თბ.,
14. საქართველო: სახელმწიფო ხარჯების მიმოხილვა, (2002). მსოფლიო ბანკი.
15. საქართველოს მოსახლეობის 2002 წლის პირველი ეროვნული საყოველთაო აღწერის შედეგები, ტომი III, ნაწილი II. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი.
16. საქართველოს პირველი ეროვნული სასოფლო-სამეურნეო აღწერის შედეგები. სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი. Available at: [http://www.statistics.ge/\\_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf](http://www.statistics.ge/_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf).
17. საქართველოში მიგრაციის მართვის მიმოხილვა (2008). შემუშავებული მისიის ანგარიში, I .
18. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემის რეფორმა (2006). საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო.
19. საქართველოს სოციალური დაცვის სისტემა. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. Available at: [http://www.transparency.ge/files/215\\_275\\_812164\\_Reform%20of%20Georgias%20Social%20Welfare%20System%20\[Geo\].pdf](http://www.transparency.ge/files/215_275_812164_Reform%20of%20Georgias%20Social%20Welfare%20System%20[Geo].pdf)
20. სამოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები ადგილობრივ თვითმმართველობაში გენდერული ბიუჯეტის დასაწერად (2007). გაეროს განვითარების პროგრამის პროექტი "გენდერი და პოლიტიკა სამხრეთ კავკასიაში". თბ.
21. სოციოლოგიური კვლევის ანგარიში საუკეთესო გენდერული ბალანსის მქონე ორგანიზაციის გამოსაყენებად. "გენდერი და პოლიტიკა სამხრეთ კავკასიაში". თბ.
22. რეკომენდაციები ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმისათვის, (2005). უონდი "ღია სამოგადოება - საქართველო", ჰაინრიხ ბიოლის უონდი, უონდი "ევრაზია", თბ.,
23. კელიძე, ნ. (2008). საქართველოს უმაღლესი სასწავლებლების სტუდენტთა სასწავლო შრომითი მიგრაციული განწყობა. ნაშრომში: მიგრაცია, (რედ. მ. ტუხაშვილი), თსუ შრომების კრებული, თბ.
24. გენდერი და დემოკრატია, (2000-2006), საქართველო, თბ.
25. ჯამი, ჩ. გენდერული ეკონომიკის აქტუალური საკითხები, (2005). გაერო, გენდერი და პოლიტიკა სამხრეთ კავკასიაში, თბ.

26. ჩამი ჩ., საბუღალტრო, თ. დიწუნძიძე, შ. ბენა ემეტი, (2005). უმუშევართა სოციალური დაცვისა და დასაქმების ხელშეწყობის 2004 წლის სახელმწიფო პროგრამის მონიტორინგი გენდერულ კრილში. ოქსუამი-დიდი ბრიტანეთი, თბ.
27. ქალი და კაცი საქართველოში, (2008). სტატისტიკური პუბლიკაცია, თბ., საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი.
28. ქალი და კაცი საქართველოში, (2007). სტატისტიკური პუბლიკაცია, თბ., საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, სტატისტიკის დეპარტამენტი.
29. ქალთა პრობლემები და საქმროება ადვილობრივ ხელისუფლებასთან მიმართებაში, (2004). თბ.
30. ქართველთა გამრავლებისა და მრავალრიცხოვანი საქართველოსათვის, დემოგრაფიული განვითარების კონცეფცია, (2008).
31. კუმანიტარული სიტუაცია და გზა განვითარებისაკენ, (2006). თბ.
32. შრომითი მიგრაცია საქართველოში, (2003). IMO.
33. Addressing Gender Issue in ERBD Operation: Analysis and proposed Action Plan. (2008).
34. Becker G.S. (1981). A Treatise on the Family. Harvard University Press, Cambridge.
35. Becker G.S. (1960). A Theory of the allocation Time. The Economic Journal, Vol.80. Harvard.
36. Bridge Gender and Citizenship (2004). Available at: <http://www.bridge.ids.ac.uk>.
37. Bruyn-Hundt Marge. The Economics of Unpaid Works, (1996). Amsterdam.
38. Budlender D., Elson D., Hewitt G., Mukhopadhyay T. (2001). Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets. Available at: <http://www.lib.utah.edu/ereserve/urms/annual/ECON/Knowledge/Berik/cents.pdf>
39. Budlender, D.,(2005). Expectations Versus Realities in Gender Responsive Budget Initiatives. UNRISD: Geneva. <http://www.unrisd.org>.
40. Budlender D. Review of gender budget initiatives. Community Agency for Social Enquiry. Available at: <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>
41. Castles S., Miller J., The Age of Migration, International Population, Movements to the Modern World (1993). London.
42. Lefebvre C.,& Flora J., (1988). Social Marketing and Public Health Intervention, Health Education quarterly. 15: 299-315.
43. Country Economic Reports Georgia (2007). Asian Development Bank.From the European Centre on Health of Societies in Transition.
44. Elson, D. Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW (Concepts and Tools) (May 2006) (Paperback) Kumarian Press
45. EDPRP, progressive report of Georgia, Tbilisi (2005). Ellen Nolte, Martin McKee and Anna Gilmore, Reproductive Health in Transition Countries in the European Context
46. Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (2007). Available at: [www.worldbank.org/INTgender/Resources/GAPNov2.pdf](http://www.worldbank.org/INTgender/Resources/GAPNov2.pdf)
47. Georgia: Human Development Report, The Reforms and Beyond (2008). Tbilisi.
48. Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007-10) September, 2006 Available at: [www.worldbank.org/INTgender/Resources/GAP-Nov2.pdf](http://www.worldbank.org/INTgender/Resources/GAP-Nov2.pdf).
49. Growth, Poverty, and inequality: Eastern Europe and former Soviet Union, (2005). World Bank, Washington, D.C.
50. Human Development report, (2006). UNDP. Available at: <http://hdr.undp.org/statistics/data/indicators.cfm?x=52&y=1&z=1>
51. Human Development report, (2000). UNDP. Available at: <http://www.undp.org/ge/nhdr2000/clip3.htm>.
52. Jacobson J. (1996). Economic of Gender, Cambridge.
53. Judd Karen (ed.), (2002). Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, new York: UNIFEM.
54. International organization For Migration, Migrant Workers 1999, International Migration. IMO, April 2001.
55. Karen Judd (ed.), 2002 Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, new York: UNIFEM.

56. Klans, J. Oparaocha, Sh Roer U. (2004). Gender Equality and Renewable Energies, Thematic Background Paper, Conference Materials. Bonn.
57. Labour Market Development and Policy Challenges in Georgia (2007).
58. Labour Market in Georgia (2006). Tbilisi.
59. Making Transition for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia (2000). World Bank. Oxford University press, Oxford.
60. Maternity Leave: the Longer the Better? (2008), June 13. Available at: <http://blog.doingbusiness.org/2008/06/maternity-leave.html#more>
61. Muhammad Yunus. [www.answers.com/topic/muhammad-yunus](http://www.answers.com/topic/muhammad-yunus);
62. Nolte, E., McKee M., Gilmore A. Reproductive Health in Transition Countries in the European Context. From the European. Centre on Health of Societies in Transition.
63. Prof. Muhammad Yunus & Grammeen Bank Awarded the Nobel Peace Prize for 2006. [www.mitradhuaafoundation.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id](http://www.mitradhuaafoundation.org/index.php?option=com_content&task=view&id)
64. Reforming Georgia's Social welfare system (2006). Transparency International Georgia.
65. Social tendencies in Georgia, (2004). Available at: <http://www.statistics.ge/publication.php?pform=-999999&plang=2>
66. Schmiemann Manfred, (2006). SMEs and entrepreneurship in the EU. Statistics in Focus: industry, trade and service, 24/2006.
67. Sen A. (1995). Gender and Cooperative Conflicts. In I.Tinker/ed/ Persistent Inequalities: Women and World Development, New-York.
68. Stotsky J., G. (2006). Gender Budgeting. IMF Working Paper, WP/06/232.
69. Water for life: Making it happen (2006). WHO/UNICEF joint monitoring programme for Water and sanitation Available at: [http://www.wssinfo.org/en/40\\_wfl\\_2005.html](http://www.wssinfo.org/en/40_wfl_2005.html)
70. Women and Citizenship in Central and Eastern Europe, (2006 J, Lukic, J. Regulska, D. Zavissek;
71. World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, Available at: <http://esa.un.org/unpp>
72. When Women Went on Strike... Available at: <http://blog.doingbusiness.org/2008/04/when-women-went.html>
73. 2005 Environmental Sustainability Index. Benchmarking National Environmental Stewardship. Appendix B. Country Profiles. Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale University; Center for International Earth Science Information Network, Columbia University; World Economic Forum, Geneva, Switzerland; Joint Research Centre, European Commission. Available at: [www.yale.edu/esi](http://www.yale.edu/esi)

### სასარგებლო ბმულები:

1. მსოფლიოს ჯანდაცვის ორგანიზაცია: <http://www.who.int/whosis/whostat/1.xls>, <http://www3.who.int/>;
2. ევროსტატი: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>;
3. მსოფლიო ბანკი. <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/>;
4. მსოფლიო ბანკის მონაცემები ბიზნესის საქმიანობაში; <http://blog.doingbusiness.org/>;
5. საქართველოს მთავრობა <http://www.government.gov.ge/>
6. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია. <http://www.oecd.org/statisticsdata>;
7. საქართველოს სტატისტიკის სახელმწიფო დეპარტამენტი <http://www.statistics.ge>;
8. გაეროს განვითარების პროგრამა - გენდერი და პოლიტიკა სამხრეთ კავკასიაში: <http://www.genderandpolitics.ge>;
9. ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი. [www.ebrd.com/](http://www.ebrd.com/);
10. The Heritage foundation. <http://www.heritage.org/>;
11. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. <http://www.transparency.ge/>
12. Social Watch. <http://www.socialwatch.org/>;
13. UNICEF. <http://www.unicef.org/georgia/index.html>
14. <http://www.ccsocman.edu.ru/univman/msg/153450>.





# Gender Dimensions of the Financial Policy of Georgia

Tbilisi 2009

***The publication refers to gender aspects of financial policy of Georgia, methodology of analysis, gender trends and development issues in the fields of healthcare, education and labour market in Georgia, and the ways of their financial resolution at both national and local levels. The publication also reflects international experience and gives recommendations, which might be of interest for the representatives of civil society, as well as national and local authorities.***

Authors:

**Charita Jashi  
Mikheil Tokmazishvili**

Editor:

**Mikheil Jibuti**

---

*The authors would like to express their sincere gratitude to Ms. Nino Lagvilava - Project Coordinator, and Ms. Irina Zhvania - Project Expert for Gender and Politics project, implemented by United Nations Development Programme (UNDP) in Georgia through financial support of Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).*

---

# Table of Contents

<b>Introduction</b>	102
<b>Chapter 1 Demographic Problems in Georgia</b>	104
<b>Chapter 2 Healthcare Reforms and Gender Aspects of State Funding</b>	109
2.1 Healthcare Issues and Reforms	109
2.2 Issues in State Funding	111
Conclusions and Recommendations	113
<b>Chapter 3 Gender Aspects of the Social Sector</b>	115
3.1 Development of the Social Sector in Georgia	115
3.2 Poverty and Social Inequality in Georgia	116
3.3 Issues of State Funding of Social Sector	120
3.4 Reforms in Social Protection and Security	121
3.5 Issues of Family Development	124
Conclusions and Recommendations	126
<b>Chapter 4 Gender Discrimination in Labour Market</b>	129
4.1 Gender Structure of the Labour Market	129
4.2 Gender Issues of the State Sector Employment	133
4.3 State Interventions for the Employment of the Unemployed	135
Conclusions and Recommendations	136
<b>Chapter 5 Gender Aspects in Education Sector</b>	140
5.1 General Overview of Education Sector	140
5.2 Gender Issues in Education System	140
5.3 State Financing of Education System	144
Conclusions and Recommendations	146
<b>Chapter 6 Gender Sensitive Municipal Budgeting</b>	151
6.1 Characteristics of the Gender Sensitive Municipal Budgeting	151
6.2 Gender Issues in the Socio-Economic Municipal Development	152
Conclusions and Recommendations	156
<b>Chapter 7 National Financial Strategy</b>	159
7.1 Gender Responsiveness of Georgia's State and Municipal Budgeting	159
7.2 International Experience in Gender Responsive Budgeting	163
<b>Concluding Remarks</b>	166
<b>Annexes</b>	168
<b>Bibliography</b>	174

## Introduction

Democratic development worldwide has put gender equality issues at the forefront of the global agenda. Indisputably, gender equality is a major prerequisite for democratic and economic development. At all levels of governance, gender approaches form the basis for social justice, employment, income growth and welfare for all. Integration of gender aspects in the financial and socio-economic policies and their practical implementation is a true step towards achieving the set goals.

Democratic processes taking place in Georgia, and subsequently, protection of human rights and equalities, requires from the Government to pay particular attention to the issues of gender equality, and to focus on the goals defined by the Millennium Development Declaration. In 2004, Georgia recognised the Millennium Development Goals (MDGs) and is striving to form socially equal society through the implementation of democratic reforms.

In 2005, The Government of Georgia developed a landmark document on Georgia's Priorities for the European Union's Neighbourhood Policy Action Plan, through which it has clearly defined strategic objectives for the country's development, foreseeing Georgia's integration into European and Euro-Atlantic structures.

Getting closer to European standards and meeting necessary requirements for establishing relevant political and economic environment for democratic development and social justice, requires promotion of equal participation of men and women in the State governance, which is one of the essential by-products of the democratic development.

In the recent years, with the efforts of the civil society and support of international organisations, the Parliament of Georgia has adopted a State Concept on Gender Equality, Anti-trafficking Law and the Law on Family Violence. In addition, several steps have been taken to support gender equality in Georgia. Currently, a draft Law on Gender Equality is being developed by the initiative of the Advisory Council on Gender Equality under the Chairperson of the Parliament of Georgia, which should ensure implementation of the State Policy on Gender Equality in the country.<sup>1</sup>

Although there is a political will in Georgia to form a democratic and socially equal society, nevertheless, socio-political changes in the country do not ensure establishment of democratic values. In the socio-political decision-making, women's participation is still nominal in the country, and implementation of gender equality at various levels of governance is not yet possible.

As a result of the reforms taking place in Georgia, economic growth has increased, but it has not been followed by considerable reduction in poverty. Significant disparity between the soaring GDP and stagnating poverty levels shows that economic reforms had no significant influence over the welfare of the population.<sup>2</sup> However, the demographic situation has deteriorated drastically, labour migration has increased and gender segregation of the labour market has deepened. At the given stage of the market economy, achievement of the social justice in the country remains a challenge.

Economic growth, revitalisation of institutional mechanisms, and implementation of the targeted social policy are necessary preconditions for reducing poverty and gender inequality. Implementation of the social policy in the country means distribution of resources in such a manner that it provides for considerable social benefits, ensuring equal utilisation of opportunities by men and women. From this perspective, considerable importance is assigned to mobilising financial resources for producing highly qualified professionals, increasing opportunities of highly-paid employment for women's, radically reforming social protection for women and children, ensuring health and social security, improving social infrastructure, encouraging employment, creation of new jobs and economic activities, which would significantly improve the socio-economic status of the population.

---

<sup>1</sup> The Advisory Council on Gender Equality under the Chairperson of the Parliament of Georgia is the sole institutional machinery promoting gender issues and aiming at the development of proposals and recommendations on the issues pertaining to the State Gender Policy for ensuring gender equality, gender auditing of laws and bringing the Georgian legislation in compliance with the European standards.

<sup>2</sup> Georgia Human Development Report 2008: The Reforms and Beyond. UN p.4.

One of the components of the UNDP Georgia – SIDA project is a Gender Budget Initiative in Georgia, within the frameworks of which, gender analysis of the Georgia's State Budget education and social sectors was conducted, and the present publication produced. The publication aims at integrating gender at all levels of governance for the implementation of gender equality policy, and focusing attention on the importance of gender responsiveness in budgeting, as well as integration of gender aspects in the State budgetary reporting.

The analysis presented in the publication is the first attempt of this kind in the assessment of the State budget and financial policy of Georgia through gender perspective. The authors discuss the implementation of the economic reforms in the country and its influence over the socio-economic conditions of the population, as to what extent the socio-economic changes have influenced the development of opportunities and improvement in standards of living for both men and women.

Hopefully, the issues raised in the given publication will attract the attention of the Government and civil society in the future to identify which stage of social and gender equality does Georgia stand, and how much closer it has moved towards achieving MDGs, and what is required to eliminate the disparities exposed.

The authors are aware that the interested parties might not agree with all the aspects of the given study, however, they would welcome constructive criticism and express their hope that discussions on gender aspects of State funding in Georgia, as well as the dialogue on these issues between the authorities and civil society, will contribute to further advancement of the country towards building a genuine democratic society.

# Demographic Problems in Georgia

---

*Along with the deteriorating demographic situation in Georgia, social burden of women has been increasing and feminization of migration intensifying.*

---

There have been negative trends emerging in the course of Georgia's demographic development. It is characterised by sharp decline in birth rate, increasing mortality rate (especially among newborns), logical result of which is the reduced natural growth of population. In 1990-2008 the population of Georgia was reduced by 19.5 percent, compared to 11 percent in 1975-1990.<sup>3</sup> These developments coupled with the ageing of the Georgian population are posing serious threats to the renewal of generations, increasing the burden of the employed population and women's labour in households and families.

### Birth Rate

In the first half of the 19th century there were 40 births registered per 1,000 people, in 1913 – 28 births, in 1960 – 24, in 1990 – 17, while in 2007 – 11.2 births. In our country, there were 259 births per 100 women, while in 2007 it was only 173. However, for even a simple reproduction, this indicator should stand at least at 210.

Among the population of Georgia, birth rate coefficient is nearly 1.5 times lower than the respective average coefficient, and the slight natural growth of non-Georgian population of Georgia (mainly of Azeri and Kurdish population), is a result of their demographic behaviour (relatively high fertility rate). There are various reasons for the reduction in fertility rate. It is the effect of various social, political, ethnic, psychological, economic and other factors, which are reflected in women's behaviour and socio-economic conditions of families.

One of the reasons for the decline in birth rate is disparities in family development, such as, increased number of the divorced, unmarried or single mothers. Compared to 2001, number of divorces has nearly doubled.<sup>4</sup> There is considerable number of women in unregistered relationships, which in 2003 constituted 45 percent of the population compared to 15 percent in 1990.<sup>5</sup>

At the same time, we should also take into consideration the fact that poverty has become the biggest concern in Georgia, which has consumed large portion of the population. In 2003, income of every 4 out of 5 people living in Georgia did not exceed GEL 100, while the income of nearly half of them did not exceed GEL 50.<sup>6</sup> Although this indicator later reduced, following the increased number of displaced population as a result of the August war between Russia and Georgia, the issues of poverty and unemployment again regained its priority. To overcome poverty, women's employment has increased in the informal sector, as well as within households and families, which has resulted in gender disparities, with the increased importance of women's unpaid labour, and family burden imposed on her. All the above has had negative influence over women's demographic behaviour.

---

<sup>3</sup> World Banki Database: <http://devdata.worldbank.org/hnpstats/query/default.html>

<sup>4</sup> Men and Women in Georgia (2008), Statistical publication of the Georgian Ministry of Economic Development, Department of Statistics. Tbilisi, p.12

<sup>5</sup> Social tendencies in Georgia, (2004). <http://www.statistics.ge/publication.php?pform=-999999&plang=2> Reduced number of registered marriages is partially caused by the increased number of church marriages.

<sup>6</sup> Social tendencies in Georgia., (2004). Available at: <http://www.statistics.ge/publication.php?pform=-999999&plang=2>

## Mortality Rate

Mortality rate in Georgia, along with birth rate has been traditionally low compared to neighbouring States, as well as many European countries. Infant mortality rate in Georgia, which is an essential indicator of gender conditions, exceeds 5 times the average rate of developed States.

Table 1

### Infant Mortality Rate

	Georgia	States of the Former USSR	EU - 25
1950-1990	58.7	75.7	27.4
1990-2005	41.3	47.7	7.4

Source: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, <http://esa.un.org/unpp>.

It is also noteworthy that in the last 3 years, infant mortality rate has decreased by nearly twice and reached 13.3 in 2007, though this indicator still exceeds twice the average rate of infant mortality in EU. High infant mortality rate is related to the issues of protection of women's reproductive rights and condition of healthcare infrastructure.

## Natural Growth of the Population

Based on the correlation between birth and death rates, we can conclude that with declining birth rate and increasing (or remaining stable) death rate, the natural growth of the population is clearly marked with negative tendencies.

Table 2

### Natural Growth of the Population

	Georgia	States of the Former USSR	EU - 25
1950-1990	1.09	1.93	0.61
1990-2005	-1.33	0.21	0.28

Source: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, <http://esa.un.org/unpp>.

## Demographic Aging of the Population

Along with other negative developments, demographic aging of the population has also been intense. Georgia has been considered as demographically aged country since mid 1970s. In 1990s due to deep socio-economic crises, the process of demographic aging sped up and the demographic aging indicators increased considerably.

In the period between the two censuses 1989-2002, the average age of the population of Georgia increased by 2.5 years and is currently over 37 years of age, which is the highest indicator among the countries of the South Caucasus. In economic terms, with an increase of one year in the average age, the social burden of sustaining those beyond the age of retirement also increases, while decreasing the GDP by 2.2 percent.

These factors added by the fact that 20 percent of the economically active population is over the age of 60, of which 15.2 percent is older than 65 (the upper limit of the aging being 65), and 7 percent

of the total population is over the age of 65. The proportion of the population younger than 25 years constitutes only 9.6 percent of the total economically active population. Hence, from the demographic point of view, aging of the population in Georgia is evident?

Especially significant is the aging of fertile women, nearly half of which is older than 36, which has negative effects over the fertility rate.

Demographic ageing of the population is accompanied by the increased demographic and economic burden of those able to work (especially, of those employed). In Georgia, proportion of not-able-to-work living on the subsistence of 1,000 able to work has been increasing. If we take into consideration that the unemployment rate is permanently high, the problem of demographic burden becomes even more heightened.

In terms of demographic burden indicators, the proportion of those not having reached the age of entering into labour relationships is decreasing, and respectively, the number of those beyond the retirement age is increasing. The share of children under the age of 16 is decreasing, while the number of people beyond the retirement age is increasing.

This process is especially intensive in rural areas, where due to adverse living conditions, population is moving to the cities. Migration of the population (especially of young people), from rural to urban settlements is especially evident in the northern mountainous region of Georgia. Hence, in these regions the majority of the population is elderly.

In the demographically aged regions, mortality rate is much higher compared to the average rate in the country; it is often higher than the birth rate, leading to depopulation.

The affects of aging are especially painful in labour market and social protection systems. Social costs are increasing, which are increasing the burden of the employed population. Currently, there are 75 employed per every 100 pensioners, while the optimal correlation is 350-400 employed per 100 pensioners.

If we also take into consideration that among the employed more than half are women, income tax paid by the employed women, which is used to cover the pensions of the people beyond the retirement age, coupled by their family labour of taking care the elderly, is the demonstration of women's double burden.

## Migration Processes

The general trend of population ageing, among other factors, is mainly resulting from the fact that, in the recent years intensive migration, which started in 1990s has still been continuing, which was mainly due to economic conditions. According to the State Department of Statistics, 85 percent of the population which has left the country is of the age able-to-work, while the proportion of the population of this age, does not exceed two fifth of the total population.

It is especially dramatic that in the recent years gender disparities have also been growing. Among young people leaving Georgia, there are more women than men, which, in the long run, might result in serious socio-demographic problems.

Demographic conditions in Georgia, along with the other factors, are significantly deteriorated by the migration of the population (especially young population). Due to poor registration, the precise number of people who left Georgia is not defined. Various expert estimates are negative, and it approximately reaches one million, which for a small nation like Georgia, is too high.

According to 2002 national census results, among the total number of migrants (1,262,618) 62.2 percent

---

<sup>2</sup> According to UN demographic classifications, the population is young, in which the population in the age of 65 and beyond constitute not more than 4 percent of the population. Population is in the state of aging, if the elderly constitutes 407 percent of the population, and the population is aged if this indicator is above 7 percent.



were women. At the same time, per every 100 men among those who left Georgia with the purpose of improving economic conditions, there were 67 women. This proportion changes in the older age groups, where the proportion of women increases. For example, if in the age group of 40-44 among the people who left Georgia for economic reasons, there are 61 women per every 100 men, in the age group of 50-54 the number of women is 69, in the age group of 60-64 it is 90, while in the population beyond the age of 65 - 120 women.<sup>8</sup>

In the recent years the increased share of women among labour migrants in Georgia has been significant. Generally, massive increase in the number of women in international labour migration is a typical trend. Researches confirm that in many countries structural changes of labour markets have resulted in feminisation of labour migration: single or married women, with mostly better education than men, are trying to find the employment abroad to improve their living conditions.<sup>9</sup>

High level of education and professionalism creates incentives for women's engagement in an informal sector. Traditional, gender based model of labour distribution is gradually changing. Employed women equally participate in the formation of the family budget like men. For women, not only financial factor is important, but moral as well. Women's labour confined solely to her family has become less prestigious. Women employed in an informal sector, feel more comfortable and independent, therefore they opt for employment outside the family if such opportunity arises.

In the middle and high income families, family labour of women was substituted by hired workforce. In the developed countries the majority of women moved from unpaid family labour to the paid sector, while they were replaced by labour migrants arriving from the developing countries. Despite their qualification and professionalism, they are being employed at a lower stratum of the service infrastructure. The majority of them are working as housemaids, caretakers, manual workers, shop assistants or waitresses. In the free economic zones of South Asia and East Asia, 80 percent of the total workforce is women. Women are a cheap workforce. Their vast majority is a labour migrant and is engaged in entertainment industry, mainly - prostitution.<sup>10</sup>

Until 1990s labour migration of women was not frequent in Georgia. Traditionally, for the Georgian way of thinking, it was unacceptable for a woman to leave her family and travel far away for subsistence. However, the existing reality, deep socio-economic crises, and sharp decline in living conditions resulted in the fact that, the labour migration has become the only way of supporting the physical survival of the Georgian population. It gave way to women's wide participation in labour migration.<sup>11</sup>

The majority of women from Georgia are migrating to Greece (24.3 percent), Germany (23.5 percent), USA and Russia (14.3 percent). Their movement is frequently illegal. Researches show that women are mainly engaged in the service sector as caretakers (33.1 percent), babysitters (9.2 percent), waitresses (4.8 percent), cleaners (9.2 percent), and shop assistants (5.5 percent) and so on.<sup>12</sup>

Labour migration among women is caused by grave socio-economic conditions of the families, which negatively affects family development. Compared to men, women find it more difficult to be away from their families. There are frequent cases when migrant women are looking after the children, when they being mothers of young children themselves, had to leave their children behind with their relatives at home. The share of migrant women who have left husbands and families back in Georgia, among the total number of migrant women is 27 percent, of which 37 percent have children.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Results of 2002 First General National Census in Georgia, Volume III, Part II, State Department of Statistics, Georgia

<sup>9</sup> Selim, I., (2005), Georgia Looks West, But Faces Migration Challenges at Home, Migration Policy Institute, Georgia: The Tkibuli Region and Rural Migration, (2006).

<sup>11</sup> In 2007 Georgia Office of the International Organisation for Migration (IOM) contracted international experts for the assessment of migration management in the country. They noted that there have been no wide-scale and in-depth studies have been conducted into labour migration in Georgia; there is no institutional legislative body established for managing migration processes, which would show realistic picture of the country's migration. (See. Overview of Migration Management in Georgia (2008). Assessment Mission Report, IOM)

<sup>12</sup> Labour Migration in Georgia, (2003). IOM, p. 414.

<sup>13</sup> Labour Migration in Georgia (2003). IOM, p. 414.

From the economic point of view, massive drain of labour resources from Georgia is justified by the fact that remittances sent by the labour migrants to their families in Georgia is the only source of their daily subsistence, and plays a vital role in overcoming poverty. Volume of remittances is increasing by each year. In 2007 only it amounted to USD 837 million, which exceeds 15 times the corresponding indicator in 2000.<sup>14</sup>

Intensive growth of women's labour migration has significantly altered family structure and gender roles. At the same time, family violence has been increasing, moral influence of family on youth and children has decreased, trafficking, prostitution and other criminal activities are rising, where victims of violence are mainly women. If in 2005 there were 13 registered cases of trafficking, of which 10 were committed against women, in 2007 there were 29 cases involving 14 women.<sup>15</sup> Along with the increased cases of trafficking, the number of criminal offences against men was also increasing.

Outside the country, women are mainly engaged in an informal sector where there are no legal mechanisms for the protection of labour rights. In immigration the major part of women are working illegally. That is why, their majority is unable to return home, and are practically deprived of their relatives. Such people constitute 57.5 percent of the total number of emigrants.

Especially noteworthy is the involvement of youth in emigration. The findings of the study conducted in 2005 clearly showed high prevalence of emigration among students. The reasons for emigration cited by the studies where: receiving education (31.8 percent), learning foreign languages (15.4 percent), as well as lack of employment opportunities in the home country (8.8 percent), while 41 percent named the opportunity of improving financial conditions.<sup>16</sup>

## Conclusions and Recommendations

- Demographic trends in Georgia are indicators of the country's socio-economic development and reflect the condition of healthcare and social infrastructure.
- For increasing birth rate, reducing death rate and, overall improvement of the standard of living, it is necessary to develop demographic policy in Georgia, which will turn into an essential tool for equal distribution of gender roles in the society, and ensure public support for human resources, women's reproduction ability, as well as protection of their rights and well-being.
- In Georgia demographic issues are practically ignored at the State policy level. There are no gender programmes in place which would contain an important component of family planning.
- Migration processes taking place in Georgia have produced the need for setting up a database on labour migrants and displaced population, developing a policy on migration and specific mechanisms of its regulation, as well as refining mechanisms for the protection of socio-economic rights.
- Today there is no population migration policy in the country, reflecting common strategic vision for the management of the migration processes. Regrettably, the latest researches into migration do not envisage any gender aspects. It is necessary to carry out complex researches into labour market and migration processes.

---

<sup>14</sup> National Bank of Georgia data

<sup>15</sup> Men and Women in Georgia (2008), Pp. 55.

<sup>16</sup> N. Chelidze (2008). Attitude of Students in the Higher Education Institutions towards Education and Labour Migration: Migration (Ed. M. Tukhashvili), Iv. Javakishvili Tbilisi State University Publications, Tbilisi

# Healthcare Reforms and Gender Aspects of State Funding

---

*Reforms implemented in healthcare could not ensure significant increase in access to healthcare services for wider circles of the society, while the State funding of the health sector remains low.*

---

## 2.1. Healthcare Issues and Reforms

### Issues in Healthcare

Prior to the restoration of Georgia's independence (1991), like in other post-soviet countries, healthcare system was based on the State funded model. Population had access to wide spectrum of services, as the entire network of hospitals and polyclinics was funded from the State budget; however, it should also be noted that all the variety of services were of low quality and cost inefficient.

Healthcare infrastructure was entirely transformed as a result of reforms. In the second half of 1990s the State funding of polyclinics was completely suspended and they shifted to private funding. These changes partially covered hospitals as well. Majority of the population lost access to healthcare services since their income did not allow for access to serious medical care, while the revenues of the healthcare facilities were not enough to increase their quality of services. As a result, healthcare services and access to them deteriorated.

In the same period, two negative tendencies: poor level of healthcare services and poor condition of population's health were revealed. Poor level of health status was especially evident in demographic trends, most significantly, in the high levels of infant and maternal mortality.

In 2005, in the countries of the European Union (27) mortality rate per 100,000 births was 18.1, while in the post-soviet countries it was 69.2, in Kazakhstan, Kirgizstan and Turkmenistan it reached 100-210, while in Georgia, 66 mothers died per each 100,000 births.<sup>17</sup>

In Georgia both foetal and infant mortality rates remain high. According to the data of the World Health Organisation (WHO), foetal mortality rate in Georgia 2.5 times and infant mortality rate – 1.5 times exceed the average European indicators.<sup>18</sup>

There are a considerable number of Tuberculosis (TB) patients in Georgia as well. In 2007 there were 102 registered cases of TB per 100,000 persons, of which 75 percent were men.<sup>19</sup> This indicator also exceeds the average European indicator by nearly twice.

High prevalence of TB among men is partially due to the fact that men constitute the majority of smokers. However, it should also be noted that according to WHO, 60 percent of adult men and 15 percent of adult women in Georgia are smoking, while in the European countries the number of smoking men is considerably lower, but the number of smoking women - higher. For example, in France, Germany, Greece, etc, the number of smoking adults both men and women, is above 30 percent.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Database of the World Health Organisation (WHO) <http://www.who.int/whosis/en>; <http://www.who.int/whosis/whostat/1.xls>; <http://www.who.int/whosis/whostat/2008/en/index.html>. According to the data of the State Department of Statistics, in 2007 the same indicator equalled 2 (Men and Women in Georgia (2008), (2008), p. 11).

<sup>18</sup> Database of the World Health Organisation (WHO) : <http://www.who.int/whosis/whostat/1.xls>. According to the data of the State Department of Statistics, in 2007 the same indicator is 2 times less. Men and Women in Georgia (2008), (2008), p. 11.

<sup>19</sup> Database of the World Health Organisation (WHO) : [http://www3.who.int/whosis/core/core\\_select\\_process.cfm?country=all&indicators=nhaf](http://www3.who.int/whosis/core/core_select_process.cfm?country=all&indicators=nhaf).

<sup>20</sup> The Tobacco Atlas. Available from: <http://www.who.int/tobacco/en/atlas40.pdf>.

At the same time, one of the major causes for the spread of these diseases is lack of access to quality healthcare services in pre-natal and post-natal periods, as well as infections and difficult working conditions during pregnancy.

Among the causes of high maternal mortality, one should mention poorly developed healthcare infrastructure which fails to provide proper services during childbirth as well as medical examination and treatment of pregnant women in pre-natal period. At the same time, illegal practice of abortions further increases maternal mortality rates. This has become especially characteristic of low-income families.

Researches confirm that treatment received at the early stages of pregnancy considerably reduces infant and maternal mortality.<sup>21</sup> Poorly developed healthcare infrastructure, coupled with poor quality of services, as well as underdeveloped insurance market, have been hampering early diagnosis and prevention of the diseases, as well as access to healthcare services.

By recognising 2004 Millennium Declaration, Georgia has assumed international obligations for implementing its goals, among them, reduction of maternal mortality by 75 percent by the year 2015, which for Georgia means carrying out reforms in healthcare system with the focus on prevention.

## Policy for Social Security and Infrastructure

Such policy implies improved healthy nutrition, sanitation, water, and favourable environment, which is possible to achieve through the implementation of various programmes. Furthermore, it also envisages existence of other assistance programmes in the fields of sport and energy which would be beneficial for all, including women and children.

It should also be noted that these programmes should focus on women's education and awareness rising on disease prevention and healthy nutrition, since women are safeguards of safe and healthy development of families. All the above has a significant influence on the country's critical demographic development. In this regard, the issues of social and healthcare infrastructure development are gaining importance, as well as re-opening of the institutions which, for various reasons, were closed down and stopped operating in Georgia.<sup>22</sup>

## Healthcare Reforms

In 2007, national program for hospital sector – "Construction of 100 New Hospitals" – was launched in Georgia. The goal of this reform was privatisation of all hospitals remaining in the State ownership, improved access to healthcare and its quality, restructuring of healthcare management and administration, and the establishment of a sustainable system of healthcare funding. It also envisaged moving from specialised hospitals to complex healthcare facilities.

It is envisaged to move the entire healthcare industry into private sector, to increase the competition, quality of healthcare services and a wider choice of services for the population. At the same time, the population will obtain package of primary healthcare services, while an additional insurance package is envisaged for those below the poverty line.

## Threats Posed by Reforms

One of the requirements of the reforms is that following privatisation, new healthcare facilities retain their initial profile of hospitals for the period of not less than seven years, starting from the day of contracting. Upon the expiration of this term, investors are allowed to use the former State

---

<sup>21</sup> Nolte, E., McKee M., Gilmore A. Reproductive Health in Transition Countries in the European Context. From the European Centre on Health of Societies in Transition, pp.2-3.

<sup>22</sup> For example, establishment of special service for food products' security:

property for any other purposes. Such terms create threats of elimination of non-profitable services and establishment of monopolistic services on the healthcare services market. Healthcare has been totally moved to market regulation system. It is a common knowledge that market competition facilitates development monopolies. Such course of reforms might result in more expensive services, which will be an additional burden for the families, especially – for women. Treatment of elderly and pensioners will also become more expensive.

Commercialisation of the entire healthcare services would significantly affect the prices for the services, which means that for larger portion of the population healthcare services would not be accessible.

Hence, considering the above-stated threats:

- If the State does not provide people with the insurance, or the families are unable to purchase health insurance packages themselves, they will be left without primary healthcare services. This will compel people to resort to self-treatment, which in most cases causes further deterioration of their health condition.
- If the new infrastructure is unable to maintain healthcare functions and numerous unprofitable services are eliminated, the population will receive reduced package of healthcare services.

The main direction of the healthcare reform is that along with the transfer of the healthcare services to private sector, development of the insurance market should ensure provision of the population with the primary and emergency medical assistance. All of which requires State and private participation in the insurance market, which, in its turn, implies reforming of the State budgeting and increased role of State funding.

## 2.2. Issues in State Funding

Development of healthcare sector is of vital importance for achieving gender and social equality, as well as reduction of poverty.

Investments into Georgia's Healthcare system in terms of GDP have always been low compared to other countries.

Although there was funding provided for the implementation of gender projects on the issues of safe motherhood, improved reproductive healthcare for women, prevention of infections and socially significant diseases, high risk cancerous diseases among women, and State programmes for fighting TB, the existing level of subsidizing did not allow for nation –wide coverage of these efforts.

Reforms in healthcare system were implemented to reduce the burden of funding for the State. However, a paradoxical situation ensued: with the increased private funding, State co-funding reduced drastically. Already by 2005, the share of private funding in the entire healthcare expenditure was more than 80 percent, while in 1998 in England it was only 19 percent, and in 2004 - 13.7 percent. Among EU States the highest rate of private funding was recorded in Greece with 47.2 percent.<sup>27</sup> Hence, in Georgia medical service costs have been mainly borne by the families.

---

<sup>23</sup> One Hundred New Hospitals. Available at: [http://www.transparency.ge/files/215\\_275\\_122279\\_One%20Hundred%20New%20Hospitals%20for%20Georgia-%20G.pdf](http://www.transparency.ge/files/215_275_122279_One%20Hundred%20New%20Hospitals%20for%20Georgia-%20G.pdf)

<sup>24</sup> One Hundred New Hospitals. Available at: [http://www.transparency.ge/files/215\\_275\\_122279\\_One%20Hundred%20New%20Hospitals%20for%20Georgia-%20G.pdf](http://www.transparency.ge/files/215_275_122279_One%20Hundred%20New%20Hospitals%20for%20Georgia-%20G.pdf)

<sup>25</sup> WHO Database: [http://www.who.int/whosis/database/core/core\\_select\\_process.cfm](http://www.who.int/whosis/database/core/core_select_process.cfm)

<sup>26</sup> Making Transition for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia, (2000). World Bank, Oxford University press, Oxford, p 8.

<sup>27</sup> WHO Database [http://www.who.int/whosis/database/core/core\\_select\\_process.cfm](http://www.who.int/whosis/database/core/core_select_process.cfm)

## Private and State Expenditure in Healthcare

	Total Healthcare Expenditure (% per GDP)		State Healthcare Expenditure (% per total healthcare expenditure)		Private Healthcare Expenditure (% per total healthcare expenditure)		State Healthcare Expenditure (% per total State expenditure)		Social (Health) Insurance Expenditure (% per State Healthcare Expenditure)	
	2000	2005	2000	2003	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Germany	10.3	10.7	79.7	76.9	20.3	23.1	18.2	17.6	87.3	87.6
UK	7.2	8.2	80.9	87.1	19.1	12.9	14.8	16.2	0.0	0.0
Estonia	5.3	5.0	77.5	76.9	22.5	23.1	11.3	11.5	88.2	86.4
Spain	7.2	8.2	71.6	71.4	28.4	28.6	13.2	15.4	9.6	6.6
Ireland	6.3	8.2	73.5	79.5	26.5	20.5	14.7	19.0	1.2	0.6
Italy	8.1	8.9	72.5	76.6	27.5	23.4	12.7	14.1	0.1	0.2
Larvia	6.0	6.4	54.7	60.5	45.3	39.5	8.8	10.8	86.7	79.6
Poland	5.5	6.2	70.0	69.3	30.0	30.7	9.4	9.9	82.6	83.6
Portugal	8.8	10.2	72.5	72.3	27.5	27.7	14.9	15.5	1.3	1.1
Russian Federation	5.4	5.2	59.9	62.0	40.1	38.0	9.6	10.1	40.3	42.0
Greece	9.3	10.1	44.2	42.8	55.8	57.2	10.1	11.5	31.9	31.1
Georgia	7.4	8.6	16.7	19.5	83.3	80.5	6.4	5.9	44.0	45.4
France	9.6	11.2	78.3	79.9	21.7	20.1	14.6	16.6	89.5	93.8
Slovakia	5.5	7.0	89.4	74.4	10.6	25.6	9.5	13.9	94.4	87.7
Slovenia	8.4	8.5	74.0	72.4	26.0	27.6	13.1	13.4	93.9	93.2
Czech Rep	6.5	7.1	90.3	89.6	9.7	11.4	14.1	14.4	89.5	90.2
Europe	8.0	8.6	73.4	74.3	26.6	25.7	13.6	14.7	51.1	50

Source: WHO Database: <http://www.who.int/whosis/whostat/4.xls>

Currently in the EU States the share of the State funding in healthcare is increasing with subsequent decrease in private funding.

In 2000, in Eastern European countries State expenditure in Healthcare accounted for 4 percent of the GDP, in South African and Latin American countries – over 2 percent on average, while in the mid-income and high income developed States – 4-6 percent.<sup>28</sup> At the same time, in some countries (Norway, Germany, Sweden, Holland, France and Denmark) the indicator was more than 8 percent.<sup>29</sup> In all 15 EU States total healthcare spending (both State and private) in 2006 was 6.3 percent of the GDP, in which the private funding share was 2.2 percent, while in all post-soviet States put together, the distribution of the private funding was similar – 2.4 percent.<sup>30</sup>

Today Georgia is significantly lagging behind EU indicators. Allocations from the State budget on healthcare sector in 2006-7 accounted for only 2.1-2.3 percent of the GDP, while in 2008 as a result of the reduced absolute indicators, it is approximately 1.7 – 1.9 percent of the GDP.

<sup>28</sup> Human Development report, (2000). UNDP. Available at: <http://www.undp.org/gc/nhdr2000/chpt3.htm>.

<sup>29</sup> Eurostat database. Available at: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>.

<sup>30</sup> Human Development report, (2006). UNDP. Available at: <http://hdr.undp.org/statistics/data/indicators.cfm?a=52&y=1&z=1>

It is a common knowledge that the lower the State funding on healthcare, the higher the expenditure of households, namely, the share of women's unpaid labour for taking care of family members. Reduction in the State funding of healthcare is inversely proportional to women's burden in the families, and performance of her caretakers' functions. In Georgia, share of the State allocations on healthcare, along with all the above-stated, is significantly less than EU indicators, and does not provide for the improved demographic conditions.

## Conclusions and Recommendations

- It would be expedient to increase State healthcare spending up to 3-4 percent of the total State allocations, which would allow the Government to align with EU indicators and increase the share of this sector in GDP.
- Development of municipal healthcare systems would significantly facilitate poor families' access of to preventive healthcare.
- For improved access to family planning services, it is necessary to develop client oriented policies and programmes on family planning and reproductive health, professional training of doctors and other health workers, and implementation of public awareness campaigns on the protection of women's reproductive health.
- It would be expedient to introduce wide network of social marketing, which would ensure resolution of health, environment, family planning and other issues among the population.

### Gender Based Social Marketing

Establishing welfare and healthy lifestyle is an important problem of the world community. Radical changes are taking place in the social environment. Environment protection, safe life, family planning, health security, poverty and other social processes are gender-sensitive. Their influence on women and men vary. Gender identity has profound influence on the consumer behaviour. New social product is seen as a significant product for a society, which should serve the purpose of public welfare. Components of the social marketing are as follows :

- Introduction of new, desired behaviour. For example, health prevention, environment protection measures, acquiring information on HIV and so on;
- Getting rid of old, irrational behaviour, giving up harmful habits (drug abuse, tobacco, excessive consumption of sweets, speaking on the cell-phone when driving);
- Behaviour change (practicing healthy lifestyle, using safety belts when driving).

Social marketing theory and practice is widely applied in USA, Canada, Australia, New Zealand, UK and many other countries. Strategy for social marketing is used by the Governments to resolve various healthcare and social issues. Resolution of social issues is a collective responsibility involving every member of the society. Individual consumers, representatives of legislative and public structures, private sector and international organisations are actively participating in the resolution of many social problems. For example, social campaign named « Health Issues in England – Further Steps for Healthy Alternative » was very popular in England in 1980s.<sup>31</sup> It aimed at behaviour change of the population through healthy life style, which would ensure health prevention for all citizens.

<sup>31</sup> Lefebvre C., & Flora J., (1988). Social Marketing and Public Health Intervention, Health Education quarterly. 15: 299-315

Social Marketing Centre in UK is involved in a large-scale campaign on healthcare issues. The campaign slogan reads: « Successes of businesses greatly depend on health and welfare of the employees ».

Prof. Jeff French, Director

of the National Social Marketing Centre in UK suggests that there is a close link between employee's welfare and success of companies. Due to health condition of the employees 175 million workdays per year are not lost, which cause £187 million loss to the companies. National Social Marketing Centre recommends UK Government and private companies to participate in prevention activities, which would contribute to overall increase in productivity in the country.<sup>32</sup>

Eminent scientists, Philip Kotler and Nancy Lee advocate for a new project envisaging assistance to the target group of the population below poverty line. Development of a gender mainstreamed social marketing programme on poverty facilitates improved access to women's healthcare and education, and creation of new jobs. In this case, public benefit is multi-faceted and envisages support to nation's regeneration, efficient use of workforce and support to public welfare.

One of the key directions of social marketing activities is protection of the environment from harmful effects. In all countries there are environment protection standards in place, which directly or indirectly regulate use of natural resources and facilitate resolution of ecological problems in agriculture activities. Marketing firms working in agricultural business sector are trying to boost the capacities of the agricultural sector, increase the volume of production and market value of local products. The entire marketing strategy is directed towards increasing the volume of sales and income, and meeting consumer demands both within the country and abroad. Food security policy is a long-term strategy of the country which ensures healthy life of the population.

Development of agricultural sector is impossible without taking into consideration the risks which might arise as a result of the activities of the companies engaged in processing or other agricultural sectors, for example, mis-utilisation of water, deterioration of water quality, having negative consequences due to usage of chemicals, etc. Public health and security is to a great extent dependent on the targeted implementation of commercial and social marketing strategies in agriculture. This problem is especially important in Georgia, since the majority of women are engaged in agricultural activities and it represents the primary household activity.

Programmes on reproductive health should be aimed to meet the needs of women, adolescent women among them. In this regard, focus should be made on the improvement of reproductive health services. UNFPA positively assesses introduction and development of social marketing, so that there is an environment created in the society, in which responsibilities between men and women would be equally distributed for resolving the issues of family planning, family management, upbringing of children, and other social matters.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> <http://www.socialmarketingquarterly.com/flip>

<sup>33</sup> (UNFPA Publication on the implementation of the Millennium Development Goals in Georgia, 2005)



## **Gender Aspects of Social Sector**

---

*Shifting from the universal system of social protection to poverty oriented assistance failed to ensure effective protection of the population. Social protection of mothers should be provided based on international practices.*

---

New wave of institutional, socio-economic and political reforms has been launched in Georgia since 2004. Sharply increased State budget facilitated drastic changes in the system of social protection and security. Old system of social protection which was mixed and liberal, coupled with limited State allocations, could not ensure efficiency of the system for social protection and security. Management of State finances was not targeted and efficient which resulted in the growth of poverty and underperformance of social obligations envisaged by the State budget. Although the history of delayed salaries and pensions was left behind, nevertheless, new social reforms were not very successful. Despite the fact that target group of beneficiaries have been identified and social allowances increased, harsh social environment for the population remains unchanged.

### **3.1. Development of Social Sector in Georgia**

Government was unable to carry out radical measures for improving social protection and security until 2004, which resulted in widespread impoverishment of over 50 percent of the population. Despite moderate growth in economy, State institutions for social protection were not sufficiently developed to help various social groups out of the poverty by creating guaranteed and stable living conditions for them. As a result, State system of social protection was substituted by assistance institutions based on family or neighbour relations, humanitarian assistance programmes, charities, which for certain period of time ensured physical survival of the impoverished segment of the society. This process continues to the present day.

Despite the fact that during this period there have been attempts to form active social policy, the social function of the State did not develop. Lack of financial resources did not allow for the implementation of such social policy. Authorities were mainly implementing passive social policy, which was limited to maintaining of the standard of living of the unemployed and poor. Such policy was implemented mainly through allocation of monetary allowances to compensate losses incurred as a result of lack of ability for labour, due to poor health, unemployment, elderly age, childbirth, etc. Due to widespread poverty and lack of State allocations, this system was not efficient and cost-effective.

Sustainable social policy which would aim at carrying out activities, such as provision of vocational education for the unemployed according to market demands, improved access to micro-finance and employment opportunities required for the development for entrepreneurship, as well as improved production, did not exist due to lack of political will.

Constant deficit of financial resources in the system of social protection and security was accompanied by side-effects, such as:

- Abolishment of various allowances envisaged by the State budget. The State had taken social obligations but was unable to accomplish them;
- Increased amount of unpaid allowances and pensions, payment of which was dragged for years;
- Constantly reducing volume of actual assistance;
- The gap between subsistence minimum and allocated allowances was increasing along with inflation;

- Efficient assistance for the unemployed in Georgia turned out to be impossible, like in other post-soviet States, due to inefficiency of the existing Tax System. Genuine value of the assistance was constantly decreasing and average duration of unemployment – increasing;
- Number of registered unemployment cases was too small, which made it difficult to define the exact number of the unemployed. Employment services had very little effect and their activities to reduce the risk of unemployment had practically no results;
- Social policy directions of the State, which would be focusing on resolving the problems of employing women in public life and her role in the family, were completely ignored;
- One of the main priorities of MDGs is ensuring gender equality in employment. Regrettably, there has been no progress in this regard.<sup>34</sup>
- Provision of population with pensions remained a key challenge of the Georgian social policy though budgetary allocations were insufficient and the country had to refrain from the introduction of pension scheme based on work experience and merits, and maintain unified pension system instead, with the low pension value, which constituted 20-30 percent of the subsistence minimum in 2004, and only certain segments of the society (MPs, political figures, military personnel, etc) were provided with increased pensions;
- Assistance provided to new social groups, such as displaced population was insignificant and inefficient;

Poor efficiency of social protection has led to the following developments:

- Extreme social disparities;
- Population actively involved in household activities for sustaining themselves, with the increased role of women and partially, child labour;
- Increased external migration and role of remittances provided by Georgians residing abroad, for the subsistence of the relatives and family members left in Georgia;
- Labour migration of women of fertile age obstructed improvement of demographic situation and birth rate in Georgia;
- Number of social programmes increased, which were implemented by international or civil organisations, however it should be noted that such programmes were temporary and they could not have significant effect on the formation of competitive workforce. .

### 3.2. Poverty and Social Inequality in Georgia

Poverty in Georgia is concentrated in the families belonging to the low-income group; these are: pensioners and unemployed, families with multiple children, persons with disabilities. Among them are also self-employed, small entrepreneurs, low-income manual workers, and small-scale farmers and so on.

At the same time, rural-urban disparity in terms of poverty further deepened, as well as disparity between small and large cities, which is resulting from varying structure of employment. Along with the spread of unemployment, the differences between the poor became more apparent, and among the poor there appeared groups of poor and extremely poor.<sup>35</sup> Extremely poor constituted nearly third of the total poor strata of the population. Poverty touched educated people as well. New group of so called “new poor” emerged.

<sup>34</sup> <http://www.socialmarketingquarterly.com/filip>

<sup>35</sup> Such strata was formed in the rural areas as well, where approximately 3.8 percent of the population has no land, or are

According to the data of the State Department of Statistics of the Georgian Ministry of Economic Development, poverty level in 2003 against official subsistence minimum was 54.5 percent, against the extreme poverty line – 16.6 percent. Later the proportion of the population below poverty decreased twofold. It should also be noted that gender statistics in this field is extremely scarce, though it is easy to deduce that in the marginalised group of poor population, the majority are women (single mothers, families with multiple children, disabled and pensioners).

### Gender Aspects of Poverty

In Georgia poverty level is equal<sup>36</sup> among the households led by men and women, and in both cases constitutes 45 -46 percent, but it should also be taken into consideration that according to poverty structure, their condition varies and out of every 100 poor families 69 are headed by men, while the share of households headed by women is 31. It should be noted that women find it more difficult to sustain family, than men .. At the same time, every additional child in the family further increases poverty. Poverty level in the families with no children is 39 percent, in the families with 1-2 children it is 51 percent, while the families with 3 children – 71 percent. This means, that out of every 100 families with 3 children 71 families are poor.<sup>37</sup>

Despite significant growth of GDP in 2003-2007 drastic social disparities were not reduced. According to expert opinion, there are several reasons for high poverty level in Georgia: lack of investments in agriculture and its low efficiency; low level of education among farmers;<sup>38</sup> absence of targeted social assistance, inflation and rising prices on food products. Among external factors there were: closure of Russian market which was most accessible for Georgian small entrepreneurs, as well as natural calamities which incurred serious damage to the population.<sup>39</sup>

### Poverty Reduction Programme

Economic Development and Poverty Reduction Programme was adopted by the Government of Georgia in 2003. The main priorities of the programme are speeding up country's economic development, access to the benefits of the economic growth by all layers of the society and care for socially vulnerable groups. The programme paid attention to gender aspects as well and their inclusion in the planning of budgetary resources and their distribution, regulation of labour market and social policy.<sup>40</sup>

According to the revised Poverty Reduction programme of 2004, strategic objective of the country envisaged resolving several key issues: creation of efficient and transparent public service, improvement of business climate, attraction of private capital, improvement of business and investment climate, and improved targeting of infrastructure development and social assistance systems. In the ensuing years, poverty issues were discussed without taking into consideration gender aspects. Attention was paid to only the poorest segment of the population.<sup>41</sup>

---

displaced. As a result of agricultural census, 70.8 percent of the population reported that there have been years when their households did not have enough nutrition, which they usually consume. This indicator in Guria reached 82 percent, and in Shida Kartli, 85 percent, while in Kvemo Kartli – 45 percent (Findings of the First National Agricultural Census, Department of Statistics). Available at: [http://www.statistics.ge/\\_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf](http://www.statistics.ge/_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf).

<sup>36</sup> Poverty level is defined by the income of the families which have less than USD 2.15 income per day.

<sup>37</sup> Growth, Poverty, and inequality: Eastern Europe and former Soviet Union, (2005). World Bank, Washington, D.C. p.250.

<sup>38</sup> Findings of the first Agricultural Census in Georgia (2005) revealed that among high level managers in agriculture, persons having high education or secondary professional education constitute only 15-18 percent Available at: [http://www.statistics.ge/\\_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf](http://www.statistics.ge/_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf)

<sup>39</sup> Georgia: Human Development Report, The Reforms and Beyond, (2008). Tbilisi, p.36-37.

<sup>40</sup> Economic Development and Poverty Reduction Programme (2003).

<sup>41</sup> Report on MDG Implementation in Georgia (2006) UN

In terms of poverty levels, the situation is not homogenous among pensioners. In Georgia genuine value of pensions was decreasing until 2004, compared to the period when first time in the history of independent Georgia, GDP growth exceeded 10 percent (1998). For many pensioners pension is the only source of income, while others still have income from relatives or other sources.

Two trends evolved as a consequence of the above-mentioned circumstances: 1. increased risk of the middle classes becoming poor, and 2. increased difficulty in crossing the poverty line, which resulted in chronic poverty. Along with poverty, social disparities also developed in Georgia. To overcome these processes the Government was trying to implement frequent reforms, and channelling State budget resources on various measures to dilute social tensions:

- Until 2007 State provided funding for several social schemes: unemployment benefits, vocational training and re-training, temporary employment of the unemployed and social assistance to socially vulnerable population, as well as its monitoring and analysis. In this period the main problem in Georgia was and still remains high level of unemployment. Even today it stands above 13 percent. At the same time, larger portion of the unemployed is concentrated in the cities, and is represented by the population between the ages of 15-50, of which 48 percent are women. Assistance provided to the unemployed was uniform. This issue was significant because the transitional processes in Georgia had especially grave consequences for women, and more women than men lost jobs. For them, labour market became even more limited.<sup>42</sup> However, it should be noted that State budget had very little influence on social protection of the unemployed population due to minimal volume of unemployment benefits provided.<sup>43</sup> In 2005 State budget allocated resources for the protection of the unemployed, while since 2007 this provision was completely eliminated, and the measures for social protection and facilitation of employment were integrated into the social assistance provided to the poor. Hence, assistance to the unemployed, and practically, motivation of women on the labour market to increase their competitiveness have been ignored by the authorities.
- Social assistance (at some point provided in the form of family allowance) was mostly focused on persons unable to work and single pensioners. Their assistance package (pension, family allowance, medical insurance, reimbursement of consumed electricity, red cross donations, etc) was coming close to minimum consumer basket, (average minimum consumer basket in 2007 was GEL 105, while subsistence minimum of a man with the ability to work – GEL 118)<sup>44</sup>, while other categories of family assistance was only symbolic and it did not have any significant influence on their family budget. Existing social protection system did not cover all categories of beneficiaries and allowances issued were too insufficient.
- There were inequalities in allocations for IDP assistance which were unified and not differentiated according to financial conditions of the families. IDP allowances were not targeted for more vulnerable families, so that they would cross the poverty line. It was increasing assuming the form of a political rent in lieu of the State's inability to restore jurisdiction on breakaway territories.
- Disparities were reflected in the way pensions were issued as well, where differentiation was quite significant. For example, in 2004-5 pensions for MPs were issued in the amount of GEL 465, while for the staff of the Parliament – GEL 378, when average pensions for elderly (including for the persons participating in defending Georgia's territorial integrity) was only GEL 37.14.
- There were significant disparities in distribution of pensions from gender perspective as well: pensioners from law enforcement agencies were receiving far more funding than national

---

<sup>42</sup> Poverty level is defined by the income of the families which have less than USD 2.15 income per day.

<sup>43</sup> Growth, Poverty, and Inequality: Eastern Europe and former Soviet Union. (2005). World Bank, Washington, D.C. p.250.

<sup>44</sup> Findings of the first Agricultural Census in Georgia (2005) revealed that among high level managers in agriculture, persons having high education or secondary professional education constitute only 15-18 percent Available at: [http://www.statistics.ge/\\_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf](http://www.statistics.ge/_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf)

pension schemes, when the recipients of the former were predominantly men, and the latter – women. Highest ranking military personnel were receiving pensions amounting to several thousand Lari, while national pension for the beneficiaries, majority of which were women, were ten times less. Of the total number of registered pensioners, women constituted more than half, while the average amount of pensions issued to them countrywide was lower. It indicates that absolute majority of the recipients of minimal pensions were women, while their pension amount was 25 times less compared to the pension amount of privileged pensioners, vast majority of which were men (pensioners from law enforcement agencies, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Defence, Ministry of Security and Prosecutor's Office). This was a result of vertical and horizontal segregation by gender, which defined concentration of men on highly paid jobs. Although in 2005-2008 minimal pensions increased two-fold and scope of pensions decreased, disparity between distribution of pensions between men and women still remains. This factor still contributes to deepening social injustice.<sup>45</sup>

- There were inequalities in the policy for distributing budgetary allocations: first priority was issuing allowances for IDPs, followed by pensions and finally the salaries for teachers. Such formula was putting teachers in unequal position, more so that their absolute majority, unlike IDPs are women.
- Furthermore, proportional distribution of budget items pertaining to social protection, in 2005-2007 was the following: the largest budgetary item under social protection was pension schemes, which constituted two third of the total section, the second largest allocation was support to IDPs, while all the other sub-lines collectively ( benefits for temporary unemployment, assistance to socially vulnerable (families), social protection of the families of the persons who died on 9 April, facilitation of social integration of the disabled persons, social protection of the families of the persons who died or were missing for defending territorial integrity, freedom and independence of Georgia, and social protection and employment generation for the unemployed persons) except social protection management, formed only relatively small allocation, which means that in the social protection system, priorities were defined through singling out privileged group of socially vulnerable people.
- As to the monitoring and analysis of social protection schemes for socially vulnerable, which aimed at identifying risk groups living in extreme poverty among the beneficiaries, assessment of their socio-economic conditions, allocation of assistance and evaluation of their distribution, as well as identification of misallocation of allowances among beneficiaries; forecasting and analysis of targeted social scheme beneficiaries, it has not been conducted at all.

Hence, until 2007 typical features of the social protection system were differentiation of privileged social groups and providing priority assistance to them, which did not always respond to poverty reduction goals for the groups, which were in need of such assistance the most. As a result, both horizontal and vertical disparities emerged. Until 2007 assistance of only certain groups of people were close to minimum subsistence basket, while other groups were constantly remaining on the line of poverty. From gender perspective, inequality was expressed in the differences between budgetary allocations for men and women.

Two other developments were taking place along with gender disparities in terms of access to social services:

- Poverty was further contributing to unequal access to social infrastructure (healthcare, education and other socio-cultural values), which was expressed not only in uneven financial conditions, but also impeded labour output and labour market development.
- With the reduction of the State funding, commercial private service sector started to expand (healthcare, education, etc), which the poor population could not afford.
- Inequalities developed in the real estate industry as well. Construction sites were mainly

---

<sup>45</sup> Citizens of Georgia receive social pension as soon as they reach the age of 65. At the same time, women are entitled to receiving pension at the age of 60 according their preference

concentrated in the prestigious areas, which served commercial interests, however young families and middle class had no access to them, needless to talk about the poor. This has further deteriorated demographic conditions and family development. The segment of the population which had less than 6 square metres living space per person has reduced. If in 2000 it was 27 percent of Tbilisi population, in 2005 it came down to 15 percent, while in the other towns of Georgia this indicator remained between 13-16 percent.<sup>46</sup> This issue is still an acute problem for the society and it is expedient to develop schemes, which would make housing more accessible for wider circle of consumers, which, among other factors, would contribute to democratic development and poverty reduction.

Hence, prior to 2007, social protection system was not linked to realistic needs. Among beneficiaries there were social groups, which required financial resources the least, considering their financial conditions. This was caused by unified system of social protection, while scarce State budget resources did not suffice to protect population from widespread poverty.

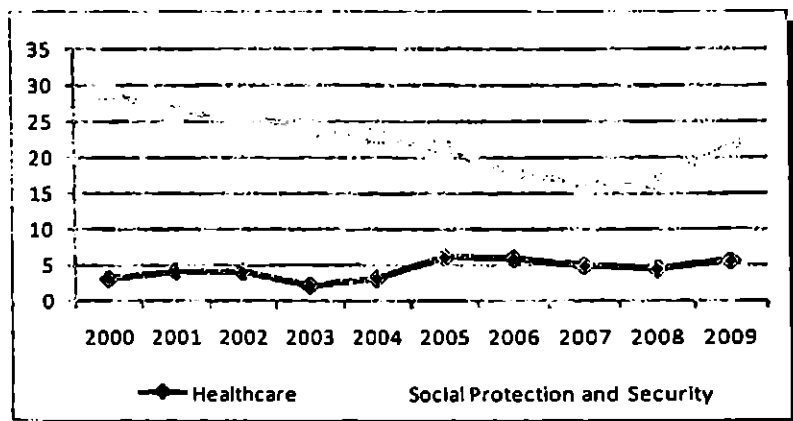
### 3.3. Issues of State Funding of Social Sector

In 2006-2007 allocations for social protection represented 4.5 percent of the nominal GDP on average. In 2008 it increased up to 5.7 percent. It should be noted that in 15 EU States resources allocated for social protection constituted on average 21 percent of the GDP, while in 27 EU member states – 19.1 percent.<sup>47</sup> In the OECD (Organisation for Economic Development and Co-Operation) Member States aggregate State expenditure on social schemes (social security, various allowances, compensations, unemployment benefits, etc) constitutes 50.2 percent of the entire State expenditure. Among them the highest social spending was recorded in Japan – 64.7 percent, and the lowest – in South Korea. – 23.8 percent.<sup>48</sup> To compare, in Georgia allocations for social protection in 2007-2008 amounted to only 16 percent of the State expenditure. Against this backdrop, State allocations for social sector in Georgia are too limited.

In 2008, State funding in social sector increased (see Diagram 1). In 2009 it has been planned to carry out significant changes in social protection, which was facilitated by the increased number of the displaced population following Russia- Georgia war, and global financial crises, with subsequent recession and social tensions having developed in Georgia.

Diagram 1

State Budget Spending on Health Protection and Social Security against Total Expenditure



<sup>46</sup> It should be noted that the same indicator in Azerbaijan stands at 3.5 percent, in the Ukraine – 4.5 percent, while in Armenia – 17 – 19 percent

<sup>47</sup> <http://cpp.eurostat.ec.eu.int/portal/>.

<sup>48</sup> <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

Thus, until 2007 targeting of the social protection system was done superfluously and inefficiently. Management of State funding on social protection was an inert continuation of the previous years' practices, however, taking into consideration the fact that it was planned to carry out institutional reorganisation of the entire system, these years could be assessed only as a transitional period, which combined both shortcomings of the pervious system, as well as rudiments of new institutional changes. At the same time, neither old nor new systems had gender approaches defined.

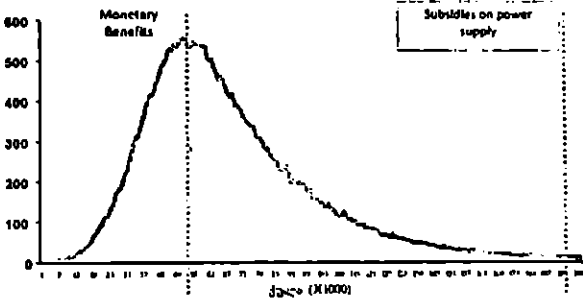
In 2004-2007 GDP growth twice exceeded the growth in previous years, which, created conditions for increased healthcare and social security, as well as standards of living; however, as a result of fragmented social reforms social disparities did not reduce. Increasing wealth among separate social groups was not accompanied by overall reduction of poverty levels. Social segregation of the population was widespread, which required from the State to carry out respective policies and protection of the poor through revitalisation of State protection distribution mechanisms.

### 3.4. Reforms in Social Protection and Security

In institutional terms much positive has been accomplished during the last two years in the social protection sector. With the aim of social protection of the population below poverty line, a State Program on the identification and evaluation of socio-economic conditions of the families below the extreme poverty line, and subsequent set up of the database was launched. Based on this process subsistence allowances started to be issued.

The central goal of the reform was improvement of socio-economic conditions of only the segment of the population, which was below the extreme poverty line. Instead of allowances, monthly monetary benefits were introduced which families could manage themselves. Benefits equalled GEL 25 for single member family, GEL 45 – two member family, GEL 50 for three member family, and so on. Prior to 2007 Georgia had a Social Scheme which envisaged GEL 22 allowance for 5 categories of families. The shortcomings of this programme were that sometimes socially vulnerable people were not falling under respective categories and sometimes, on the contrary – those covered by the scheme did not require State assistance.

According to the new Scheme, size of financial benefits is defined based on family income and number of family members. In this case families decide for themselves as to what extent they are socially vulnerable and if they require such assistance. This system is based on the self-assessment: State Agency on Social Protection and Employment accepts applications from families considering themselves to be poor or very poor and request State assistance. The Agency has developed criteria which cover all the factors defining social conditions of citizens: location and condition of the housing, furniture, having/not having a phone, car, tractor, land, agricultural produce, cattle, etc; attention is paid to disabilities, and amount of utility payments. Following verification of the data filled in by social agents, with the help of a special formula, all applications are assigned respective score and according to the cumulative scores the families are selected for the entitled benefits. The families are receiving benefits according to one of the three schemes developed – monetary benefits, health insurance and subsidies on power supply consumed- depending on the scores accrued.<sup>49</sup>



<sup>49</sup> Reforms of the Social Protection System in Georgia (2006), Transparency International, Georgia

Despite significant institutional reforms carried out in the social sector, absence of data does not allow for identifying the scope of social assistance provided to the poor, more so that consumer basket has notably decreased. At the same time, there is no identification of beneficiaries in terms of the head of the household being a man or a woman, which makes it difficult to define gender dimensions of the poverty reduction.

The new system of social protection is operating along with the system of issuing benefits to people according to various categories – IDPs, the displaced population, veterans of war, and mothers of large families and so on. Although this new system of providing assistance according to family income and property status should have been the only system operating, but since the assistance provided to veterans or for the families of those who died in the war, is an expression of gratitude,<sup>50</sup> and due to the new wave of the displacement following the Russia-Georgia war of August 2008, along with the benefits provided according to income and property status, it became necessary to provide assistance to certain social groups as well.

### Assistance to the Population Displaced as a Result of Russia-Georgia War

150 thousand people fled their homes and turned into displaced population during 8-12 August 2008. According to UNICEF data of 12 September 2008, among the displaced population 65 percent were women and children. During hostilities scores of civilians and army personnel died, 30 thousand people were left homeless, many houses were demolished or damaged, around 900 hectares of forests in Samtskhe-Javakheti and Shida Kartli were burned, and oil was spilled in Black Sea and on railway routes.

Aid in the amount of 4.5 million US Dollars was allocated by the EU, USA and international financial institutions. According to preliminary statements, financial aid will be directed for the rehabilitation of country's economy and infrastructure, as well as improvement of living conditions of the affected population and elimination of conflict inflicted damage.

Distribution of the aid provided to Georgia according to priorities and their transparent utilisation is of utmost importance. Civil society is going to be actively involved in these processes. There will be monitoring conducted on the utilisation of the aid provided to Georgia, which, along with NGOs, will involve affected communities, local authorities, experts and professional groups.<sup>51</sup>

Active participation of the civil society is of significant importance for targeting distribution of allocations provided for the thousands of displaced population. The document prepared by the UN Resident Representatives' Humanitarian Affairs Team in 2006 stresses that in the lives of 45 percent of 245 thousand IDPs having appeared in 1990s as a result of ethnic conflicts, no significant changes have taken place leading to the improvement of their socio-economic status. 32 thousand people still remain in collective centres. These centres were not fit for living from the very beginning, and presently their infrastructure is completely destroyed. Various organisations are attempting to rehabilitate collective centres, but due to limited financial resources the conditions have not changed.<sup>52</sup> It is interesting that according to the research conducted on these issues, 61.2 percent of the IDPs from Abkhazia negatively assess the assistance provided by the State.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Social Protection System in Georgia, Transparency International, Georgia  
Available at: [http://www.transparency.ge/files/215\\_275\\_812164\\_Reform%20o%20Georgias%20Social%20Welfare%20System%20\(Geo\).pdf](http://www.transparency.ge/files/215_275_812164_Reform%20o%20Georgias%20Social%20Welfare%20System%20(Geo).pdf)

<sup>51</sup> GYLA, Transparency International, Georgia, Gori 28 September

<sup>52</sup> Humanitarian Situation and the Way to Development (2006) Tbilisi

<sup>53</sup> Research into Effectiveness of Financial Instruments Promoting Entrepreneurial Activities of the Internally Displaced Persons (2004), United Nations Development Programme, Tbilisi



In November 2008, The Caucasus Resource Research Centre and Transparency International conducted a public opinion poll. 1837 respondents were interviewed on the issues of efficient management of international financial aid. The priorities of the respondents were focused on targeted financial assistance to the IDPs, and conflict affected and socially vulnerable people. As a result of the researches conducted by UNIFEM, needs and requirements of conflict affected women were defined and submitted to the Government.<sup>54</sup>

By the end of 2008 the Government provided 16 thousand families with the newly constructed houses. At the same time, the need of developing social infrastructure and employment generation schemes for the displaced population were identified. It is noteworthy that along with the assistance programmes developed for the displaced population, it also became necessary to carry out new assistance programmes for the IDPs displaced from Abkhazia in 1990s.

It should be noted that focusing on social assistance is a necessary leverage for the implementation of passive social policy. The Government was resorting to temporary measures for the implementation of active social policy, though sometimes, less successfully. The example of which are employment programmes, which were launched in 2006 and subsequently developed according to various scenarios (see Chapter 4).

## Gender Obstacles to Pension Reforms

One of the key priorities of the State Programme in 2008 became pension reform. Starting from 1 March 2008 the minimum pension was increased up to GEL 70 (compared to the initial GEL 55). Allocations for funding pensions from the 2008 State Budget amounted to 15.5 percent of the total expenditure. At the planning stages of 2009 State Budget, there was a desire to increase pensions up to GEL 100, however this did not turn out to be feasible.

The employed persons pay for pensions through their income tax, which, according to current law, is 20 percent.<sup>55</sup> Income taxes are paid by the employed persons who constitute 38 percent of the total population of the country. As much as social taxes have been abolished, it would not be precise to define pension burden from the income tax, however considering the increased rate of GDP and pension funds, the latter is increasing significantly, which means, that pension contribution of the employed population, number of which remains unchanged, is increasing. More than half of the employed are women, while, average amount of women's pensions, as it was noted above, is significantly less than that of men. Hence, disparities in pension system arise due to equal employment of men and women, but unequal volume of their pensions.

Social security of pensioners is in difficult condition, since per each employed person there are 1.1 pensioners. Furthermore, the fastest growing sectors in Georgia (financial brokerage, communications industry, transport, real estate, etc) are not limited in terms of creating new employment opportunities; their technological development does not require significant increase in their staff, which limits further employment growth. Therefore, it is not expected to have significant changes in tax payer- pensioner ratio. Due to the above reasons, along with the development of a unified solidarity system (pay as you go), it is necessary to form differentiated system according to the number of years worked, and accrued pension schemes (pay before you go), which is impossible without introduction of personified systems.

In Georgia private pension system is currently less developed, and major part of the population is mainly relying on State pension systems and family support.<sup>56</sup> As a result of demographic conditions and ageing of the population, since birth rate in Georgia is low and share of the elderly is increasing,

<sup>54</sup> Public opinion survey on international financial assistance (2008). Tbilisi, Georgia 11 December

<sup>55</sup> Until 1 January 2009 it was 25 percent.

<sup>56</sup> As a result of a sociological survey conducted in Rustavi and Kutaisi, it was revealed that 65.4 percent of women ad

pensioners would become an increased burden to the State Budget, unless it is not added with the multi-scheme private pension systems, and unless current practice of women's participation in pensions systems changes, which presently is characterised by inequality. This issue will become especially acute if the definition of State pensions will be based on the number of years worked and the age of the beneficiary. The years of women's labour for upbringing children will still remain unpaid and unappreciated.

### 3.5. Issues of Family Development

It is a common knowledge, that the time spent on upbringing children has its influence over labour market, distribution of income, pension and demographic conditions. In Georgia women are compensated for 126 days spent on childcare. At the same time, additional unpaid leave is provided for 477 days. In the other countries, e.g. in the USA, Medical leave act is given for 12 weeks, including to those employed in large enterprises. In California both parents are given part-time maternity/paternity leave simultaneously.<sup>57</sup>

The assumption that the longer the maternity leave the better is not logical. In Georgia, like in other post-soviet States, financial burden of maternity leaves is borne by the State social system. At the same time, there are several approaches in defining the term of maternity leave and reimbursement amounts. These approaches are based on salaries, taxes or State funding.

Of these approaches, it would be unconstitutional if the reimbursement issued during the maternity leave is linked to the average salaries of the employed persons. Mothers on maternity leave during their employment receive different salaries. Therefore, speaking the language of political economy, they had to make 'concessions' of various degrees when deciding in favour of giving birth to a child. Neither would it be appropriate if various benefits are paid to those on maternity leave from State social security system depending on their contribution to paying taxes. However, one cannot rely only on the employer, since in such case, discrimination of young mothers or unmarried women would be inevitable.

Hence, in terms of gender equality, the burden of reimbursement for motherhood should be borne by the public; however there is one significant issue, as to how should public bear this burden and what requirements should social protection system of mothers comply with?

The existing demographic conditions in Georgia are the biggest challenge to the State. The population growth rate is indeed critical, birth rate is very low – 1.4 children per mother. According to experts, 2.1 children per mother is the minimum which ensures stability of the population (see Chapter 1). Hence, social protection of the population in Georgia should be linked with the demographic condition.

#### **Recommendations of the Commission Studying Demographic Problems of Georgia under the International Charity Foundation of the Catholikos - Patriarch of All Georgia**

To improve demographic policy it is necessary to take multiple actions, which will eventually ensure regulation of demographic processes, and achievement of optimal level of the desired reproduction level of the population, i.e. change of generations. For poverty reduction in the country it is important to carry out measures directed at ensuring economic stability of families. This requires provision of socio-demographic and family policies, with a primary focus on poverty reduction.

87.7 percent of men consider the State pension as the main source of their future income. (The findings of a public opinion survey for mainstreaming gender into local governance (2007) UNDP Project "Gender and Politics in the South Caucasus" Tbilisi pp. 40-41)

<sup>57</sup> Maternity Leave: the Longer the Better? (2008), June 13. Available at: <http://blog.doingbusiness.org/2008/06/maternity-leave.html#more>

It is necessary to develop legal framework for family policies. For example, care provided by mothers raising three or more children should be considered as employment until the youngest child reaches the age of 16; family status of large, young, unmarried, etc families should be defined and differentiated tax policy applied.<sup>58</sup>

Demographic policy should envisage incentives at the legislative level. Authorities and public should be aware of the importance of demographic policy to be implemented at national level. This means, that maternity leave for women should be an alternative to the value she is creating while being employed in informal sector. Hence, reimbursement of the maternity leave should be seen not as a benefit, but as remuneration for work created by women through childbirth and care.

Women's work in the family is based on the established approaches and stereotypes, which significantly affect work distribution within the family. Women's access to labour market to great extent depends on the extent of freedom they receive from performing family work. Targeted State policy can have a certain influence over the distribution of work within the family, which would significantly contribute to the reduction of unpaid labour of women. In the economically advanced countries, the existing service infrastructure creates beneficial environment for women, and ensures more or less equal balance of labour of men and women within and outside the family. These are cheap credits, microfinance, refined legal framework for protecting women's labour, development of children's institutions, wide network of household services, development of special schemes for entrepreneurship (marketing, legal aspects, taxation system), and so on.

### International Experience

In the countries well-known for overpopulation there is a widespread policy of "one child". In China families who have only one child are exempt from taxes, which stimulates family model consisting of 4 grandparents, 2 children and 1 grandchild. This policy came into force in 1979 and by 2000 it covered 36 percent of the families. Although critics of this model call it inhumane, it is recognised that monetary stimulation still influences demographic situation.

In countries with different demographic conditions there are policies for compensating women's unpaid labour:

In Australia they defined the scope of unpaid labour connected with care provided by women within the family, based on which they introduced policy of subsidizing services for child-care. At the same time, tax exemptions were introduced for parents (mostly women) who were engaged in upbringing of their young children at home. Also, budget of the people who were taking care of the elderly and disabled was studied, and strategy developed, envisaging tax exemptions for the families where one of the spouses was sustained by the other while taking care of children's upbringing. Men were the main beneficiaries of such exemptions.

In Canada in 1998, a decision was made to include a budget item in the Federal budget, according to which, tax credit would be available to those engaged in care economy and unpaid labour. At the same time, focus was made on pension system and it was forbidden to suspend participation of parents in the pension schemes and reduction of their pension benefits if they had to give up work to take care of their children.

In Israel a lot of attention is paid to single mothers. Starting from 2002 the Parliament endorsed an amendment to the law regarding assistance provided to single mothers. Prior to these changes, single mothers with the children under two years of age were entitled to

<sup>58</sup> For the Reproduction of the Georgian People and a Populous Georgia (Concept of Demographic Development)

benefits only if their income was below the minimum standards defined by law. They were receiving benefits irrespective of their employment status. However, when children were reaching the age of two, the mothers had to take care of their employment. New benefits were allowing them to have a choice – to work or to take care of their children.

In South Korea model of unpaid “economic equivalent” was developed, based on the new system of work evaluation, which envisaged equal distribution of compensations among people engaged in paid and unpaid work in terms of insurance, social security, taxation and property distribution in case of divorce, or accidents. At the same time compensation to the housewives should have been equal to the income of women who were engaged in other paid work as well; increased participation of men was encouraged in the households which would be compensated by increased employment of women.

In Norway “credit for care” was introduced in 1992. This way compensation was provided for the losses incurred by individuals taking care of their family members. Such credit was given only in case of taking care of children under the age of 7 or elderly or sick persons.

In 2002 UK Ministry of Finance allowed tax credit for children with the parents mainly occupied by taking care of the children in the families. Such credit was provided to ensure welfare of children on the first place.

In Iceland as a result of women's strikes the entire society was paralysed in 1970s. Women were protesting against their labour being unappreciated. After five years the Iceland elected the first woman president in the World, but equality was not achieved at once. 90 percent of women were employed outside their families, but they had to work at home as well. At the same time, the researches revealed that mothers of small children were practically not able to have a stable job, while for fathers children did not pose any obstacles. In 2000 a new system was introduced, according to which in case of childbirth, both men and women were able to take leaves from job. It was putting both mothers and fathers in the same conditions. Both could take three months leave in turn. During the leave they would be reimbursed 80 percent of their average salary from special funds. This ensured increased participation of men at home and upbringing of children.<sup>59</sup>

## Conclusions and Recommendations

- State regulation of social sector should be implemented through targeted assistance and active social policy development; introduction of diverse social security schemes; and increased efficiency of the resources necessary for social infrastructure development.
- Efficiency of the social system should be defined according to the extent the State funding reached the layers of the society, which needed it the most. At the same time, it is becoming increasingly necessary to ensure targeted diversification of social protection benefits by taking into consideration gender aspects.
- It is difficult to identify the families most in need, in terms of methodology to be applied. Such methodology is mainly based on the formal criteria of incomes, which reduces the effect of targeting. One-time allowances issued so far have proved to be inefficient and their amount might be too little to reduce poverty.
- Based on international experience, monitoring of poverty levels in poor countries, with the aim of identifying the number of people in need, is less effective, since number of families willing to receive assistance is large, and identification of beneficiaries cannot be based on one or two criteria. At the same time, conducting such monitoring exercise is quite expensive.

<sup>59</sup> When Women Went on Strike... Available at: <http://blog.doingbusiness.org/2008/04/when-women-went.html>

For example, in Georgia it is enough to be an IDP to be entitled for an allowance. While certain number of IDPs are able to work and they need completely different kind of assistance, which will enable them to generate their own income. An entirely different approach is applied towards women; their assistance often has to do with the care provided to children or family members. Such socio-gender approaches require rationalisation of expenditure, their diversification and better targeting.

- In order for the State resources to be directed towards the segment of the society which needs the assistance the most, it is necessary to establish an income ceiling, which would allow the families to have legitimate claims on receiving certain benefits. Defining the ceiling should be based on the national poverty level and minimum subsistence requirements in the country. Considering that there will be many wishing to receive the benefits, there should be certain limits set in terms of beneficiaries, e.g. families, with the income less than 50 percent of the subsistence minimum, or 25 percent of the official poverty level. It would be also appropriate to add a coefficient of the number of children in the family. Since structure of benefits for such families completely differs from the families with no children.
- At the same time, gender composition of the families should also be taken into consideration and variety of services introduced, which would cover both women and children, without ignoring such well-ried service instruments, as childcare, housing subsidies, etc.
- In many countries there is a practice of issuing credits for children and mothers, which facilitates family development and public recognition of women's labour within the family. This kind of assistance scheme could be piloted in one of Georgia's cities with the participation of NGO and micro-finance institutions, and have it replicated based on the lessons learned.
- It would be expedient to include NGO sector in the process of State social policy efficiency monitoring (monitoring of the households who became beneficiaries of the State). At the same time, it is necessary to involve local self-governance bodies in the study of the beneficiary and social assessment of the families, since they are better aware of the conditions of the families. Local budget activation through budgetary decentralisation would make it more effective in terms of social assistance, since funding social activities through local budgets is less bureaucratic, more targeted and beneficiary oriented, hence, it is expedient to have social functions re-distributed among central and local budgets, as well as local self-governance institutions stimulated.
- Social protection is the main function of the State and local budgets. Currently, relations between these two budgets are not defined not only in terms of fair distribution of transfers, but through decentralisation processes as well. The main burden of social assistance still lies with the central budget. Expenditures of the municipal budgets on social protection include: allowances for power supply and utility payments, travelling by public transport, family benefits, reduced taxes on land, funding of municipal health programmes, benefits and allowances for single mothers, young families, children deprived of parental care, homeless children, people over 90 years of age, unemployed persons and so on. It is more diversified than the assistance system provided through Central budget envisages. Hence, social protection requires active involvement of self-governance in revealing poverty levels among the population and selection of the social groups which require State assistance the most.
- Local authorities should be actively involved in the process of social protection, including its organisational issues, as well as determining the amount of benefits and the ways of their disbursement. Participation of local communities with the prevailing members being women would be very important. Inefficient spending of resources would be reduced and assistance provided would become more targeted. In this view, it would be expedient to have local authorities and NGOs trained for being ready to implement targeted assistance. So far budget does not allocate resources for such activities.

In Georgia, unlike the countries of Eastern and Central Europe, pension system which would be based on compulsory and optional insurance contribution is still in its rudimentary form. The exist-

ting solidarity system will further increase the burden of social assistance over the State budget. If until today it was caused by the deficit of financial resources, lack of savings and weakness of internal financial markets, where private pension funds could invest, currently, this barrier is not that strong, as several years ago. Therefore, the State should start adopting successful schemes operating in the other countries of the world. World Bank experts believe that the reform can be implemented in several stages, and that various stand-alone elements could be introduced at different points of time.

The aim of social policy should be strengthening of labour capacity, which can be done through encouragement of small and medium businesses. In this sector particular attention should be paid to the employment of women, who constitute 35 percent of entrepreneurs, while nominal salary of women engaged in all sectors of the economy is less than the monthly average nominal salaries of the employed men (see Chapter 4).

As a result of reforms implemented in the country, there was a transition from the universal system of social protection to poverty centred assistance. Along with this institutional change, the State should base its reforms in social protection on the requirements set forth by MDGs and Poverty Reduction programmes, one of the key requirements of which is safeguarding gender equality. From this perspective, monitoring of the State and local budgets is central to the establishment of social justice in the country.

## Gender Discrimination in Labour Market

---

*Gender segregation of the labour market has deepened. The existing legislation does not protect the interests of the employed population (the majority)*

---

Low income of the population, reduced fiscal resources, and undeveloped market institutions have become characteristic of Georgia in the transitional period towards the market economy, like other post-soviet countries. Political instability, sectoral crises of the economy and unsettled external relations, have contributed to the creation of extreme conditions in Georgia and intensifying socio-economic issues. While all of this has affected labour market development with the dramatic decrease in employment levels, deepening gender and regional disparities and shooting up unemployment levels, especially among young people.

### 4.1. Gender Structure of the Labour Market

#### Structure of the Labour Market

In 1990s very limited resources were spent on the implementation of the social policy in Georgia. The allocations were distributed inefficiently, and assistance provided to the unemployed was also unsustainable. The State played minimal role in the distribution of income, real value of salaries was reducing, and although predominantly informal sector was developing, unemployment rates still remained high.

In 1990-2003 situation in the employment deteriorated significantly. It was largely influenced by the shift of labour force to agricultural sector resulting from the changes in sectoral structure of the economy; as well as demographic situation, migration processes and underdeveloped small businesses.

In 1990-2007 the situation in the employment sector saw no significant improvement. The share of persons employed in public sector decreased drastically, unlike the decreasing number of the employed in the national economy, the number of self-employed increased and constituted more than half of the labour force.<sup>60</sup> Today hired employees comprise only one third of the labour force. And those hired in the informal sector are half the number of those in civil service. Unemployment rate remains 13-14 percent. Vast majority of the employed persons are in agriculture sector, or in family enterprises without pay. The latter constitute one third of the employed.<sup>61</sup>

Public sector has a large share at the labour market in terms of the number of employees. Although transition to market economy resulted in four-fold decrease in the number of public sector employees, the share of public sector according to the number of hired staff is still high. In informal sector, self-employed and unpaid workers are the majority.

The existing structure of the labour market in Georgia is mainly defined by demographic, socio-economic and institutional factors. Those employed in informal sector have so far failed to become the main driving force of the economy, which can ensure growing labour productivity in the country.

---

<sup>60</sup> This indicator in EU is 16 percent on average. the highest rate of self-employment is in Greece, where every third among the unemployed is self-employed.

<sup>61</sup> According to the data of the Georgian Ministry of Economic Development Department of Statistics

## Gender Segregation of the Labour Market

Labour market in Georgia is gender segregated. Women are mainly employed in public sector, where there are 117 women per 100 men, while in private sector, per 100 men there are only 57 women employed.

Table 4

### Employment Structure by Gender Women per 100 men in Georgia Year 2006

Population - total	107
Employed - total	91
Of which	
• Entrepreneur/ employer	23
• Employed	91
Employed in public sector	117
Employed in private sector	57
Of the total number of the employed	
• Heads of government institutions	36
• Highly qualified specialists	161
• Qualified specialists	159
• Staff engaged in information collection, preparing documents, accounting and services.	254
• Persons employed in trade, service or service related industries	107
• Qualified specialists in the fields of agriculture, hunting, forestry, and fishery.	103
• Qualified specialists in the field of industrial manufacturing, construction, transport, and communications.	16
• Operators, engine drivers, metal craftsman and drivers.	2
• Unqualified labour	5

Source: Labour Market in Georgia, (2006), pp. 11, 31, 33, 35,41

At the same time, out of the total number of the employed, there are 161 highly qualified women specialists per 100 highly qualified men specialists, among qualified specialists – 159 women, while among unqualified labour, there are only 5 women per 100 men.

As we have seen, qualification of women in the labour market is not less compared to men's qualification. However, women have less remuneration compared to men: women's remuneration in 2007 in manufacturing was only 57.3 percent of men's remuneration, in trade, healthcare and social services – 37-40 percent, in construction industry – 67.0 percent, in hotels and restaurant industry – 55.0 percent, in transport and communication – 78 percent, and in financial brokerage – 73 percent.<sup>62</sup>

If in early 1990s according to all posts, the average salary of women employed in the national economy of Georgia constituted 75 percent of men's salary, by the end of 1990s, it went down to 52 percent, and currently it does not exceed 48.6 percent.

All of these coupled with unpaid labour of women in the households, the importance of which is increasing, reflects gender disparities existing in the labour market in Georgia.

<sup>62</sup> Men and Women in Georgia (2008)p. 53-54.



## Increasing Women's Role in Economy

Crises and poverty have different influence over various social strata, women and men, poor and rich. The crises results in jobs loss, which, in its turn, results in increased value of unpaid labour at households, since through such labour it is possible to produce natural products and services substituting consumer goods having disappeared from the markets;<sup>63</sup> Unpaid labour compensates for goods and services received as a result of market relationships. Its main burden is carried by women. They have to spend more time in the household to receive what they could earlier get as a paid service (children's education, healthcare, nutrition and other family chores).

Researches in various countries confirmed, that when men's employment is getting limited, employment among women decreases insignificantly, remains the same, or altogether increases.<sup>64</sup> Volume of unpaid labour in women increases during unemployment more, compared to men.<sup>65</sup> Hence, women's employment is more flexible and sensitive to market fluctuations, than men's employment, though 'commercialisation' of the employment, i.e. share of unpaid labour in the total volume of labour costs, is significantly less compared to men. At the same time, women easily shift from professional work to performing family chores, while men are more tied to professional activities; therefore, loss of employment is more painful for men than for women. Average duration of employment resulting from market fluctuations becomes inconsistent among men and women only when the employment rate among men is reducing.

There are several models of various roles of men and women in the society in terms of labour. According to one of the models, men's labour is the main source of financial income for families, and activities and subsistence of women and children are ensured by men's income. A man, as the main source of family income, is characteristic of industrially developed countries and business world, where men are mainly employed, and where their labour is well paid. It is difficult for women to adapt in such world, where there are deeply rooted assumptions that men are breadwinners. Women's labour assumes secondary importance in such thinking. They remain on men's subsistence.

In reality, households employ various strategies for ensuring sustainability of families, which includes women's employment and care provided to other members of the family, which is not expressed in monetary terms, and is not considered as a paid labour.

In Georgia double burden of women is widespread, i.e. women's work at home and paid employment. From the gender picture of the employment, it is clear, that women have to search employment outside the family to ensure increased income of the families. Such double burden is a result of insufficient financial resources brought in by men to meet family needs, which forces women to be active on labour market on the one hand, and on the other hand, attempt to establish her social status. As the figures above show, women are employed equally to men in the labour market, though they are subject to vertical inequality in the reimbursement of their labour.

### *Small and Medium Business Development*

The main problem of labour market in Georgia is insufficient level of SME development. According to the ratio established in 2002-2006, in the total turnover of the business sector, the share of small businesses was only 15 percent, of medium size businesses – 10 percent, and large businessmen constituted 42 percent of the entire turnover. Hence, the share of medium (19 percent) and small (39 percent) businesses is high.

SME sector is a gender sensitive sphere, since it mainly employs women and self-employed persons. This sector has a big employment capacity and access to it should be ensured for all households,

<sup>63</sup> In most part it is women who are engaged in unpaid labour for the benefit of public and economy. It implies reproduction ability, upbringing children, taking care of family members and so on. Such labour is a domain of care economy and is one of the oldest forms of gender equality in the word.

<sup>64</sup> Becker G.S. (1981). A Treatise on the Family. Harvard University Press, Cambridge; Sen.A. (1995). Gender and Cooperative Conflicts. In I. Tinker/ed/ Persistent Inequalities: Women and World Development, New-York.

<sup>65</sup> Per every 100 men, number of women engaged in unpaid labour at household enterprises twice or more exceeds the same ration among those engaged in paid employment. (Labour Market in Georgia, (2006). Tbilisi, p. 33).

which would significantly facilitate monetisation of unpaid and unmonitored labour, and as a result, acknowledgement of unpaid labour of women being a social labour.

### Women and Business

In 2007, within the framework of UNDP Project "Gender and Politics in the South Caucasus", a research into business sector was conducted, with the participation of the representatives from the Georgian Businessmen's Federation and members of Chamber of Commerce, as well as organisations, providing serious input into the development of Georgian businesses. According to the average employment indicators, despite men's advantageous position, the research findings revealed apparent increase in the number of employed women. If in 2006 there were 38 percent of women employed in the private sector, in 2007 their number increased up to 42 percent. The same trend can be seen among people holding leading positions in the same institutions. The research findings showed that women's involvement increased from 22.3 to 38.2 percent. This trend is prevailing in most countries. Women are increasingly taking up positions at a higher hierarchy of business management.

Although institutional barriers to making business, as well as significant reduction of the number of controlling bodies, has been decreasing in recent years, there are still insufficient conditions for promoting small business development in Georgia. There are no legislative limits for women to be engaged in entrepreneurial activities, however, they find it very difficult to make business. There are many reasons to this: violation of property rights, lack of information about consumer market opportunities, limited access to bank credits and new technologies, absence of sustainable consultation centres (business incubators), and so on.

During last year credits have been issued to 55 thousand creditors by microfinance organisations, such as Constanta, Finca Georgia, Cristal, Credo and so on. The majority of the consumers were women. Those employed in agriculture especially stress on the limited duration of bank credits and high interest rates, which makes their work less efficient.

### Bank for the Poor

Dr. Prof. Muhammad Yunus, Doctor of Economy from Bangladesh was awarded the Nobel Peace Prize in 2006, for supporting micro-credit programmes for poor women. In the last 30 years he has provided assistance to six million persons in Bangladesh, mainly women. During this period, his Grameen Bank allocated over 5 billion Dollar credits. Dr. Yunus's bank was different from other traditional banks by striving to provide financial assistance to the poor, especially women, to overcome poverty, rather than maximizing profit for the bank.

It is noteworthy, that in 1990s Yunus and Grameen Bank were boycotted by Islamic fundamentalists for this honourable initiative. They believed, and not without grounds, that microcredit would facilitate and speed up women's emancipation, and create imbalance in traditional hierarchy existing in the country.

According to Dr. Yunus, he would use the Nobel Prize in the amount of EUR 1.1 million for building factories producing cheap food products, hospitals, schools, rehabilitation of irrigation systems, and for the people who are in most need.

<sup>66</sup> Schliemann Manfred, (2006). SMEs and entrepreneurship in the EU. Statistics in Focus: industry, trade and service, 24/2006.

<sup>67</sup> Report on the sociological research for revealing organization with the best gender balance "Gender and Politics in the South Caucasus" page 2-4

<sup>68</sup> Muhammad Yunus. Available at: [www.answers.com/topic/muhammad-yunus](http://www.answers.com/topic/muhammad-yunus);

Prof. Muhammad Yunus & Grameen Bank awarded the Nobel Peace Prize for 2006. Available at: [www.mitrardhuafa.foundation.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id](http://www.mitrardhuafa.foundation.org/index.php?option=com_content&task=view&id)

## 4.2. Gender Issues of the State Sector Employment

Employed women in Georgia mainly give preference to public sector, as it is more attractive for women today. The same trend is reflected in the fact that there are 23 women entrepreneurs per 100 men, while number of employed women is 91. At the same time, of the total number of the persons employed in public sector, there are 117 women per 100 men, while out of the total number of the employed persons, per every 100 employed men, there are 35 women heads of management bodies, 161 women are highly qualified specialists, 159 are qualified specialists, and 254 employees working on information processing, document movement, accounting and services (See Table 4).

Until 2004 against the backdrop of increasing unemployment, public service was unable to carry out staff reductions, as a result of which, public service system was 'swollen'. Public servants had small salaries. The situation started to improve in 2004 when the Government launched reforms of various State policies. In the Public Service sector, the first step taken by the Government was abolishment of odd institutions and serious reshuffling of jobs. At the same time, for the same level posts various institutions had various post salary packages.

Until 2006 public sector was a field predominantly employing women, however, as a result of reorganisation of the ministries in 2006 – 2008, the number of employed women reduced significantly (See Table 5). The ratio of women holding leading posts also reduced. In 2008 this indicator deteriorated dramatically. At the same time, average monthly salary of women in public sector equalled 80-90 percent of men's salary. All the above stated confirms that reorganisations deteriorated women's employment indicators on the very first place.

Table 4

Number of average full time positions held by women and their remunerations in 2005-2008 in the Ministry of Education and Science of Georgia, the Ministry of Finance of Georgia, and the Ministry of Labour, Health and Social Protection of Georgia ( share in the total full time positions, %)

As of 1<sup>st</sup> January

	2005	2006	2007	2008
Full time positions - total	65.5	56.7	53.1	52.5
Of which				
Head (Minister and Deputy Minister)	-	11.1	13.3	7.1
Head of the Department or a Structure of Equal Status with the Department	37.5	35.7	29.2	24.0
Deputy Head of the Department or a Structure of Equal Status with the Department	37.9	29.6	29.4	26.1
Head of the Division or a Structure of Equal Status with the Division	25.3	37.8	28.1	39.3
Deputy Head of the Division or a Structure of Equal Status with the Division	37.9	32.0	34.6	29.2
Chief Specialist	70.2	74.1	54.3	70.9
Leading Specialist	72.2	72.0	63.3	67.7
Specialist	36.9	61.2	39.1	70.5
Non-core staff (assistant)	46.2	38.2	37.7	45.0
Average salary of the employees (GEL)	85.0	81.6	81.6	90.0
Of which average monthly salary of				
Civil Servants	82.2	76.3	80.4	88.6
Assisting Staff	100	100	100	100
Non-core staff	82.6	82.1	74.7	80.2

Source: Men and Women in Georgia (2008), page.50

<sup>69</sup> As a result of a research conducted within the framework of Gender and Politics in the South Caucasus Project in

Competition in Georgia is increasing along with the reforms ongoing in public service sector. Budgetary organisations are introducing corporate behaviour standards, and public institutions are acting like competing firms to attract qualified personnel. This significantly increases salaries in this sector, but makes certain circumstances ambiguous. For example, should the persons holding similar positions in various public institutions have the same salary package? This issue has not yet been tackled. However, empirical study confirms that up to now, persons holding similar posts in different institutions have different salaries. The second issue is how fair it is. Here we should take into consideration the fact that Georgia is a party to Conventions of an International Labour Organisations, which imposes the obligation of providing equal pay for equal jobs.

At the same time, it is also not clear as based on what principle should additional reimbursements be made, e.g. should fire fighters or policemen have additional benefits due to hazardous nature of their work? If this is so, then why should other people be devoid of benefits, if they speak foreign languages and work at the Ministry of Foreign Affairs, etc? This issue can become gender sensitive; if it turns out that the main beneficiaries of additional benefits are men.

If public sector reforms develop towards market economy, then women will face the same problems, as in the public sector. Public service administrations should define individual pay range for individual public servant based on the individual agreement, which, in terms of staff mobility might be efficient, but the issue of fairness might again be put under question mark. In such circumstances gender disparities will further increase and it is possible to have professional and sexual violence prevailing in the employment sector.

Depending on whether the public service turns into a system similar to a large corporation, with the centralised system of benefits, social and legal protection and pay packages, or a separate State institution, acting like firms competing for attracting qualified staff, gender picture of the labour market might change significantly.

At the same time, along with reforming public service, it would become necessary to adopt a common Code on Public Service<sup>70</sup>, which will define the model that country should follow. In addition, it should also solve gender issues, connected with various terms used for employing men and women, issues of dismissing from the jobs, performance evaluation and pay package. The key principle in defining salaries and distributing posts, should be gender equality. When preparing labour agreements, gender differences should be reduced to minimum, which should be ensured by the Code, since there is a high likelihood that gender contradictions characteristic of a private sector will spill over to public sector as well.

### Labour Code and Maternity Leave

According to the Labour Code of Georgia, "Employee is entitled to request a leave for the reason of pregnancy, childbirth and childcare in the range of four hundred and seventy seven calendar days; One hundred and twenty six calendar days are payable from the leave taken for the reason of pregnancy, childbirth and childcare, in case of complicated childbirth or delivery of twins – one hundred and forty calendar days;" (Article 27); Interestingly, even women employed in public sector do not fully utilise maternity leave they are entitled to. In this case, the decision is influenced not only by the fact that paid maternity leave is limited, but also the fact that highly competitive environment forces young mothers to return to their jobs and retain professional qualification. The higher the salary,

---

Kutalsi and Rustavi, it was revealed that for both women and men, private sector is seen as the most attractive. In terms of employment, however, employment for women in the private sector is more problematic compared to men. Only one third of the interviewees believes that women should not face problems in private sector. Hence, the majority acknowledges that labour market is gender segregated. (Results of the Public Opinion Study with the Purpose of Inculcation of Gender Budget in the Self-government (2007). Gender and Politics Project in the South Caucasus. Tbilisi, p. 46-47

<sup>70</sup> Currently it is regulated by several laws: Law on Public Service, Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, the Law on Structure, Responsibilities and the Rule of Operations of the Government

the more mothers return to their jobs, leaving the newborns to hired babysitters or in better scenario - to grandmothers. Such trends are taking place in the private sector, though, it should be noted, that women working in the public sector have the rights provided by the Labour Code, more ensured.

There are still cases of discrimination against women at work. At the stage of concluding labour agreements, the employers usually consider it to be a negative fact that a woman is married, is a mother to a large family, i.e. having small children. Women still find it difficult to attain new technologies and develop new skills and competencies, as per market requirements; there are no specialised programmes for women.<sup>71</sup>

Other issues have emerged with regards to pension system. If a unified system is established, which views pension as a compensation for services provided in public sector, and is issued according to the number of years employed in the public sector; it will make the civil service attractive, provided that dignified salaries are envisaged for the retired civil servants. On the other hand, a question arises, why should a civil servant receive more pension than, for example, a doctor or a teacher?

If the market model of the pension scheme is introduced in the public sector, which views pension as a compensation for inability to work due to old age, then it should be equal for everybody and private pension schemes should envisage additional reimbursement issues. Presently our country is making a choice.

Everything depends on how pension relations will be qualified: would it be a compensation for the services provided by a civil servant, or a compensation for the reduced ability to work? If it is a compensation of inability to work due to old age, then it should be received equally by everyone, however, if it is a compensation for service provided to public, then why should a dignified pension not be issued to the mothers who raised children, and why should their labour and years spent on upbringing children not be included in the pension schemes?

From the gender perspective, it is expedient to develop pension schemes which will consider the time spent by women on upbringing children as the number of years worked, and through reforming of the social security system, ensure participation in private pension schemes. Such activities have been carried out successfully in many countries, and they are still being refined.<sup>72</sup> By using their lessons learned and adapting to local circumstances, Georgia will significantly move forward to building democracy and fair society.

### 4.3 State Interventions for the Employment of the Unemployed

Unemployment is one of the most acute social problems in Georgia. Unemployment rate is the highest among the age group of 20-24, and the specialists with high education have the highest share among the unemployed. They constitute one fourth of the total number of unemployed persons. Furthermore, among the unemployed, the share of those having high education exceeds the share of persons having secondary and incomplete secondary education taken together.<sup>73</sup>

In 2005-2008 women's unemployment rate was much lower compared to men. In this period share of women having basic general education among the total number of unemployed reduced, but the unemployment increased among women with higher education levels. The same trend can be seen among men.

<sup>71</sup> Millennium Development Goals in Georgia, (2005). p. 22

<sup>72</sup> For example, in South Korea, USA and Canada and other countries. Replicating their experiences in Georgia requires special studies:

<sup>73</sup> 2002 National census showed that in the Georgian economy only 12 percent were employed by their high education profile and profession.

## Distribution of Unemployment by Education (Share in the Total Number of Unemployed, %)

Table 6

	2005		2006		2007	
	Women	Men	Women	Men	Women	Men
Primary general education	0.1	0.3	0.1	0.3	0.1	0.0
Basic general education	1.0	3.5	1.6	3.1	1.8	3.1
Secondary general education	11.0	20.9	9.2	22.4	11.3	20.3
Preliminary professional training	3.8	4.6	3.4	3.7	1.9	2.1
Secondary professional training	10.0	5.8	9.0	7.1	10.0	6.9
High education	17.0	21.9	16.4	23.5	20.0	22.4
<b>Total</b>	<b>43.0</b>	<b>57.0</b>	<b>39.7</b>	<b>60.3</b>	<b>44.9</b>	<b>55.1</b>

Source: Men and Women in Georgia (2008), pg.47.

One of the steps taken by the Government of Georgia to reduce unemployment was the implementation of employment programme in the second half of 2006, envisaging provision of support to 50 thousand persons in entering labour market. By official statistics, the highest demand from entrepreneurs was on the professions requiring relatively low qualification, such as: cleaner, worker of the cleaning services, insurance agent, advertising agent, distributor, security guard, shop assistant, waiter/ waitress, transporter and distributor of newspapers.<sup>74</sup>

As a result of the programme implementation, situation practically did not change on the labour market. It had more effect of a moral support to the unemployed. The initiative envisaged short-term employment and provision of three month stipends to the beneficiaries, but it did not so much envisage development of new professional skills and competencies. The programme looked like a charity action and it could provide for neither professional development nor employment opportunities.

Later the approaches changed, and new initiative emerged, instead of three month paid employment, it was planned to issue cheap credits to support small businesses. It envisaged provision of credits for employers in the tourism sector, and SME's in agricultural sector, who could apply to Government for five-year loans. A commercial bank was tasked to provide administrative support to the programme. At the same time, the decisions on issuing large loans were taken by the Ministry of Economy of Georgia. This programme was also a temporary intervention in the labour market, and its effect on the employment was more tangible, than of the previous programme.

The second programme was launched in the summer of 2008, however, due to deteriorating political situation in autumn, it was not concluded in the same year. It ended early in 2008, though without any major results. Due to large flow of the displaced population having emerged in the beginning of 2009 as a result of Russia-Georgia war, the situation on the labour market deteriorated even further.

### Conclusions and Recommendations

- Labour market in Georgia is still being formed and is extremely inefficient. It is segmented, displaying clear gender asymmetries.
- State regulation of the employment sector is still in rudimentary form. Registration of the unemployed has been suspended, and they find themselves without State support, as a result of which, due to extended unemployment, the risk of them eventually joining the poorest strata of the society has increased even further.

<sup>74</sup> <http://www.government.gov.ge/mravroba1158838227.php>

- It is a common knowledge, that after being dismissed from her job, a woman has a less chance of being re-employed, and she mainly continues working in the household. Existing social infrastructure further impedes women's professional development opportunities, compared to men. What does the State offer them to compensate for the dismissal from their jobs? What State measures are envisaged for women to have the level of professional education to freely compete with men? Answers to these questions are not given in the financial policy of the State. State budget abolished a budget item on vocational training for the unemployed, due to which, the unemployed were left on the mercy of temporary interventions of the Government.
- According to the liberal economic model, executive authorities should not be taking the responsibility of employing the population in the business sector; its activity towards increased employment should be expressed in having full-fledged legislative framework along with the favourable environment for business development, which would contribute to creation of jobs. At the same time, the State should widely use conclusions and recommendations of the researches carried out by private bodies and institutions ordered by the State. With this purpose it would be expedient to announce tenders on training and re-training, and involvement of private institutions in this process.
- It would not be appropriate to disregard programmes for supporting the unemployed. While the Labour Code of Georgia does not oblige the employer to pay any compensation to the dismissed staff, the State should take the obligation of forming the institutions through legislative work, which would help the dismissed staff to get training, assistance and re-employment opportunity.
- Sustainable institutions for vocational training of the unemployed should practically be set up; they would facilitate increased employment, among young people, on the first place, where economically active group is utilised the least, and where the unemployment rates twice exceeds the average national indicator.
- One of the central directions for the elimination of structural unemployment should become rehabilitation of the crumbling vocation education system, and implementation of vocational programmes for professional re-training according to the requirements of the modern labour market.
- Special attention should be paid to providing access to professional education for children from poor and unemployed families, which is the pre-condition for these families to overcome poverty. It is necessary to carry out reforms in the field of professional education, which today cannot produce highly professional specialists, and professional education is mainly received only after the person is employed at a specific place.
- Vocational/professional education in Georgia has fragmented, temporary, sort of campaigning character, and only when the Presidential programme is announced. Those dismissed from their posts, including from public service, are not entitled to compensation (unlike most industrial countries). From this point of view, gender situation is even graver. Women being paid less than men are a result of their education and low productivity of labour. With this purpose it is necessary to develop trainings and continuous education programmes for women, and their subsequent introduction.
- Absence of gender evaluation and monitoring of State interventions on the labour market makes it difficult to see the gender situation. Gender statistics of the labour market should be maintained on regular basis.
- The key direction of the social policy should be development of people's labour capacity, which could be facilitated through stimulation of SME sector.
- In the entrepreneurial field, the analysis of access of households to credit should be made, in terms of how efficient are activities of microfinance organisations in the development of entrepreneurship, and the role and influence of credits on employment and poverty

reduction.<sup>73</sup>

- It is appropriate for the State to participate in microfinance schemes. Such support is especially important for developing small businesses and facilitating reduction of unemployment in the labour market. At the same time, it should be noted that such programmes are very gender sensitive.
- In many countries they have the systems of assistance, such as: credits for mothers and children, which facilitate family development and public recognition of women's labour within the family. Such models could be piloted at one of the towns of Georgia, with the participation of local authorities, NGOs and microfinance institutions to have them replicated based on the lessons learned.
- Poor population in rural areas have less access to credits. To improve the situation, State policy should be directed towards creation of a system of credits and subsidies, which would make it possible for land and real estate to serve as collateral. In investing and issuing credits in the field of agriculture, equal attention should be paid to marketing activities and price stimulation. These measures would ensure increased production and development of household economy.
- Unfortunately, there is no centralised information bank, gender segregated information in the public sector, and namely, in the institutions receiving State funding, as to on which post, with what qualification, and what kind of salary men and women serve. Provision of such information should become mandatory for each institution receiving State funding, and reflected in their budgets, to see how equal employment and salaries of women and men in public sector are.
- Local authorities should create database, containing information on demographics, classification of the unemployed, education, demand on labour force, etc. It should facilitate organisation of trainings on the issues of small business, creation of resource centres, which would be supported by local authorities.
- We find it expedient and realistic to utilise growing portion of State budget revenues on the development of country's infrastructure, the rural infrastructure on the first place. It would allow people to pursue small scale trading and micro businesses. Poor water supply systems in many villages hamper development of household economies, and deter rural economic development compared to urban areas. The same should be said on the energy system, which does not ensure pumping of water and their supply. Infrastructure development, along with the improved conditions of living and communication, will increase employment levels nationwide. In these activities, foundations having social orientation could play a significant role. In this regard, formation of investment funds should be intensified.
- Attention should be paid to the employment of youth and their pastimes. With the help of authorities, attention should be paid to provision of young people with temporary (student) employment opportunities.
- In Georgia there has formed a special stratum of the society, so called "land workers", who are letting their workforce and cultivating other people's land. They are moving from village to village or, towns in search of work. Their shelters are stations, markets, etc. They do not have any individual or social protection guarantees. Price of their labour is so cheap, that they cannot afford water and power supply, or medical assistance. They often do not have housing, and there is a high risk of spreading various diseases.

---

<sup>73</sup> According to World Bank in 2008 Georgia moved from 18th to 15 position in the ranking by Doing Business. In terms of access to credit it is on 28th position. In 2007, Georgia ranked 61st according to this criteria ( [www.DoingBusiness.org](http://www.DoingBusiness.org)). According to freedom index of the Heritage Foundation, in early 2009 Georgia ranked 32st among 179 countries. According this ranking it is falling under the group of moderately free countries. Freedom index implies freedom of doing business, fiscal independence, protection of property rights, freedom of labour level of corruption, State participation in the economy and so on (<http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx>)



For such groups of people creation of temporary jobs or establishment of "information centres" would facilitate to coordinate targeted movement of job-seekers on the countries territory.

- NGOs can play a big role in the issues like: provision of care for the elderly, medical assistance to the disabled, environment protection, rehabilitation of social institutions, conducting sanitation works, rehabilitation of social infrastructure, and so on. Programmes for the creation of additional jobs would boost private sector activities. Local authorities should also be involved in these programmes, to have authority over the provision of temporary working places locally.

### **Gender Initiative of the European Bank for Reconstruction and Development**

On 4 December 2008, meeting with the civil society organisations was held at the headquarters of EBRD in London. Representatives from EBRD, London academic circles, Gender experts from Serbia, Bulgaria, Czech Republic, Germany, Georgia and U.K. took part in the meeting.<sup>76</sup> EBRD initiative and mainstreaming of gender approaches into Bank activities are especially remarkable against the backdrop of the world financial crises, when special attention is assigned to mobilisation of financial resources and maximum utilisation of human capital and capacities. The meeting stressed on the fact that working in post-transit countries in this direction was inefficient. In the process of economic transitions, considerable portion of the population had unfavourable conditions for realising their labour capacities. This is especially true for women, which was reflected in their socio-economic status as well.

Stimulation of women's active participation in economy, increasing investments into women's entrepreneurial development would contribute to increased productivity and efficiency of labour in the business sector. When women are given equal opportunities for professional development, trainings and employment, companies are freely diversifying labour force. The researches have shown, that appointment of women at high management positions in the companies, contributes to improved company management, production and successful business operations.<sup>77</sup>

During the meeting, issues were identified to be taken into consideration by the Bank in its future work. Namely, revisiting of credit policy, allocation of a targeted credit line for women, which would increase access to financial capital of socially vulnerable strata of the society; support to small business would significantly reduce number of unemployed in the country; attention should be paid to development of competitive workforce based on market demand; it is necessary to support local market, to ensure the producer with the possibility of selling its produce with the least losses. Also, the attention was paid to the need of conducting gender assessments for better donor coordination and transparency, project implementation and investment.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> [www.ebrd.com/oppo/ngo/news/index.htm](http://www.ebrd.com/oppo/ngo/news/index.htm)

<sup>77</sup> Addressing Gender Issue in ERDD Operation: Analysis and proposed Action Plan, (2008), p.7

<sup>78</sup> [www.ebrd.com/oppo/ngo/new/index.htm](http://www.ebrd.com/oppo/ngo/new/index.htm)

## **Gender Aspects in Education Sector**

---

*Increased investment into education sector should become a major strategy for the country's development.*

---

### **5.1 General Overview of Education Sector**

Education sector in Georgia implies pre-school, general, professional and higher education stages. General education covers primary and secondary education institutions, professional education – primary and secondary professional institutions and specialised schools. Higher education system covers undergraduate, graduate and postgraduate education.

Reforms launched in 2004 – 2005 fundamentally transformed the systems of general and higher education, namely:

- 3 level, 12 grade general education system has been introduced;
- Entrance examinations to higher education institutions were abolished and national examinations have been introduced, which has significantly contributed to the creation of equal opportunities and equal learning conditions at higher education institutions; to establishing equality in terms of State funding, students' assessments and equalisation of conditions for entering higher education institutions (especially between rural and urban areas);
- Resource centres have been established, which provide schools with specialists equipped with up to date skills and education, as well as other resources; they are also conducting training and re-training of teachers;
- New Law on General Education has assigned active role to parent-children institutions in school management, while the Law on Higher Education, has brought the higher education institutions closer to European standards, and has abolished two-stage system of obtaining scientific degree – "Aspirantura" – which was inherited from soviet period; and instead has introduced stages of undergraduate, graduate and post-graduate education.

As a result of the reforms which started in 2003, education system was transformed through abolishing elements having inherited from the Soviet times. These reforms have altered the trends, which appeared due to widespread poverty, though the issue of equal access to quality education by all social strata still remains high on the agenda.

### **5.2 Gender Issues in Education System**

#### **Pre-school Education**

In 1990 – 2008 in the system of pre-school education the number of institutions was reduced drastically. In 1990 – 2000 pre-school institutions were reduced by half, while the number of teachers - by three. This trend continued in the subsequent years as well.

In 2005 instead of supporting kindergartens and children's institutions, a childcare programme was initiated, and grounds were laid for programme funding in this field; and reorganisation of pre-school institutions was carried out.

Pre-school education has become the domain of both private funding and self-governance. As a

result of drastic reduction of employment, childcare has shifted from pre-school facilities to the families, and its burden has been mainly borne by mothers and other members of the family. This especially affected poor families. As a result, the significance of women's labour in the family was increased, which considerably reduced its share in active labour force. Economy of care has occupied substantial part of women's time budget, which notably influenced women's socio-economic status.

## Secondary Schools

In the system of general education, which implies seven phases of learning with 12 years of duration, high rate of registered students have been maintained, however attendance of students changed after 1990s. In 1989 secondary schools with two-stage 10 year learning, covered 99.6 percent of this age group. At the same time, attendance of boys and girls corresponded to their share in the given age group of people, which means that there were no gender issues in this age group.

In the basic education system (grades I-IX) number of children among the age group of 1-14, were more or less uniform (90 percent in 2000), though this indicator later declined, witnessing reduction of students especially at the stage of optional secondary education (grades X – XI).

In 1990 – 2000 number of children at schools reduced by nearly 30 percent, while the population in 2002 reduced only by 20 percent compared to 1990.<sup>79</sup> This shows that secondary education no more covered absolute majority of the school-age children, which was due to economic, political and ethnic factors developing in Georgia. Essentially, it was poverty, level of family income and growing self-employment which had its affect on the attendance of children at school. It is noteworthy that in this period, except minor exceptions, there were no significant disparities in terms of gender.

In 2000 – 2008 the trends of the previous years continued with the further decrease in the number of students attending State institutions for secondary education, however with a slower pace, than in the previous years. Number of students at secondary schools among the age group of 5-19, reduced by 11 percent in 2005 compared to 2000,<sup>80</sup> of which the decline of 9 percent was recorded in urban areas, while 12 percent of decline in the rural areas. In 2008 the number of students further decreased by 4.2 percent, compared to 2005, of which 8.3 percent reduction was among girls, and 1.3 among boys.

The decline in the number of students at schools might be explained by the fact that poverty is more widespread in rural areas compared to cities, and this compels the rural population to resort to child labour in households, which, in most cases, is done on the expense of school attendance. Reduced number of students at higher grades is a result of employment of youth labour in the household for the purpose of increasing family income. These processes are especially evident in rural areas.<sup>81</sup>

According to the research findings, poor students within the age group of 10-15 years old, miss their classes more often, especially in the villages, compared to the children from well-off families in the cities,<sup>82</sup> which along with other factors, can be explained by the fact that girl's labour is predominantly used in the households. Often, when parents are engaged in heavy physical labour on their agricultural land, girls from this age group are busy with household chores (cooking, taking care of younger children and so on). At the same time, this is also resulting from the fact that until 2005 education system was at a very poor level, with frequent un-attendance of teachers, poor logistical management, lack of textbooks and other necessary equipment. The situation improved and many schools have been provided with necessary equipment and IT technology; schools were refurbished and heating systems installed, however many problems are still to be tackled. The situation is especially grave in the schools located at high mountainous regions of Georgia.

---

<sup>79</sup> According to 1989 census data the population of Georgia was 5.4 million persons, while in 2002 it was 4.3 million.

At the same time, this figure does not include the population living in the breakaway regions of Georgia in full

<sup>80</sup> Here and elsewhere in this publication the number of population is taken according to the results of 2002 census.

<sup>81</sup> Gender Research into Education Sector in Georgia, (2004), UNICEF.

<sup>82</sup> Georgia – Public Expenditure Review (2002), World Bank

One more gender regularity has been observed: at all three stages of general secondary education, average number of boys slightly exceeds the number of girls. At the first stage (primary education) and the second stage (basic education) number boys exceeds the number of girls, which corresponds to the proportion of boys and girls in the population in the same age group, however, at the third stage (general secondary education), number of boys is less than that of girls, which could be explained by the fact that at this stage boys are mainly moving to primary professional educational institutions.

Hence, at all three stages of school education, gender balance is mainly observed. At the same time, among ethnic minorities in Georgia, drop out of girls from schools is due to early marriages. In terms of child labour, boys are mainly engaged in profit making activities, while girls are mainly engaged in unpaid labour.<sup>63</sup>

## Secondary Professional Education

It should be noted from the beginning that State vocational and specialised education system is characterised by gender disparity. With the overall decrease in the number of students at professional education institutions, the share of girls turned out to outweigh that of boys. At this stage of education, student girls were absolute majority. At the same time, number of persons having received incomplete professional education has decreased, with the majority of them being boys. Hence, boys were not only a minority in professional education institutions, but also, they were predominantly dropping out as well.

This could be partially explained by poor discipline existing in the vocational education institutions, and low quality of teaching. Generally, boys are less compliant with school discipline than girls.<sup>64</sup>

The main reasons for dropouts according to priorities were as follows: 1. leaving the country; 2. starting working; 3. expulsion from school; 4. marriage; 5. death; 6. illness.<sup>65</sup>

In terms of teachers' employment, some negative developments were taking place from gender point of view. In vocational education institutions, with the overall decrease in the number of teachers, the share of women teachers reduced the most. This, on one hand, points at the increased share of men teachers, which is positive development for the education system, however, on the other hand, this has resulted in the increased number of women, who have joined passive labour force as a result of unemployment.<sup>66</sup>

Overall, at this stage of education, the number of both teachers and students are decreasing, which is a result of changes in the segment of the labour market, as well as poor quality of knowledge received at these institutions.<sup>67</sup>

Proceeding from all the above-stated, we can conclude, that vocational education institutions are characterised by high degree of student dropouts. At the same time, it still remains the domain of mainly women teachers; and the gender disparities and old-fashioned teaching system does not provide for quality education. As a result, the dropout of students, especially boys, from these institutions is high.

In 2008 serious work was launched to support vocational education. Currently, boys are the

---

<sup>63</sup> Gender Research into Education Sector in Georgia. (2004). UNICEF 2004. p. 11

<sup>64</sup> In order to have a full picture it is necessary to include gender issues in household surveys, which would enable us track the causes of gender disparities.

<sup>65</sup> Education, Science and Culture in Georgia. (2006). Statistical Publication. State Department of Statistics, Georgia <http://www.statistics.ge>

<sup>66</sup> It is characteristic of women who were made redundant to be employed in the family and have passive attitude towards finding a new employment, or be self-employed in less prestigious or less-paid field.

<sup>67</sup> The example of this is complete failure of Georgia welders competing with Turkish colleagues in 1990ies when working on Baku-Jeihan pipeline; failure of Georgian wine-makers in the tender announced by Spanish winemakers, high competitiveness of foreign workers in the construction business and so on.

absolute majority among the persons having incomplete professional education, at the same time they constitute the minority among the students as well, which requires serious reorganisation of this system. However, in the State budget design, activities in the field of professional education, supervised by the Ministry of Education, and vocational education, which falls under the authority of the Ministry of Labour, Health and Social Affairs, are split from each other, and currently, none of the ministries have taken full responsibility on the vocational education.

## Higher Education

Higher education is one of the main priorities of the Georgian Government, which defines economic competitiveness of the country. Based on international research findings, the country should have at least 30 percent of persons with higher education to ensure high pace of development.

Currently, the share of the persons having higher education among the population of 15 years of age and above is 22 percent. At the same time, the spread of persons with higher education in rural and urban areas is uneven. The number of persons with higher education in urban areas exceeds three times the number of higher education institution graduates in the rural areas, which results in different rural-urban levels of economic development.

In this situation, it is necessary to provide the agricultural sector with human resources, creation of equal conditions for the rural population at all stages of education, increasing access to higher education, as well as retaining priorities of social equality in medium and long terms strategic schemes, and ensure increase in the number of persons with higher education along with the improved quality of education.

Gender balance among the students at higher education institutions in Georgia is nearly equal. Equal gender balance in education is ensured by traditional way of thinking in Georgia, which acknowledges the need for educating both men and women. Besides, traditionally, much attention is paid in Georgia to women's education, since she has to subsequently transfer her knowledge to her children. She has to take care of the family, which, apart from basic education, requires from her the knowledge of the disciplines, like, medicine, biology, chemistry, etc.

Despite gender balance maintained in higher education system similar to secondary professional education, the share of incomplete higher education is high among men. Women outnumber men among the persons with higher education, though professional advancement of women later on is hindered. At graduate and post-graduate levels number of women exceeds men, however, among the graduates they are the minority. This confirms that due to family and other circumstances, women are unable to complete their education. Hence, in the professional development of women the curve is stable up to postgraduate level, while afterwards it is going downwards.

There is a gender imbalance in the employment of teachers at various education stages. Traditionally, at the stage of general education, 80 percent of teachers are women, while at a later stages, share of women reduces. Among the total number of professors and teachers at higher education institutions, women teachers' share is nearly half.

Thus, we can conclude, that gender balance changes at postgraduate level in favour of men; it is true that gender balance among professors and researchers at higher education level is equal, though further professional development opportunities are mainly provided for men, while women's development is hindered.

---

<sup>88</sup> Available at: <http://www.ecsoeman.edu.ru/univman/msg/153450>.

<sup>89</sup> From this point of view, 2005 was a year of fundamental changes, since the introduction of national examinations and eradication of corruption facilitated increased access to high education for the poor as well as rural population.

<sup>90</sup> Men and Women in Georgia (2008). (2008). p 24.

<sup>91</sup> Men and Women in Georgia (2008). (2008). p. 30-31.

## 5.3 State Funding of Education System

Until 2006, State system of education was based on the principle of funding the costs, in which the labour costs had the highest share. Nevertheless, its volume was much lower than the subsistence minimum. This was one of the reasons for low motivation of teaching, high rate of un-attendance and share of teachers beyond pension age.

At all levels of education capital costs were low as well. The system of professional training of teachers was not operational. There was a lack of school equipment, libraries and teaching materials at schools. Due to lack of funding and maintenance, buildings of many education institutions were damaged significantly. Various regions were at unequal conditions compared to each other. Urban areas had certain advantages, which, in turn, were resulting in inequalities in terms of access to complete education, especially in poor regions.

State resources in Georgia were inefficiently and unequally distributed according to education types and stages. In 2000 – 2004 financial resources were not optimised, due to which allocations for general education institutions were insufficient for their development. Allocations for professional education, despite their considerable share, were too fragmented and inefficient, while the share of private sector and number of institutions was consistently going up in the higher education sector.<sup>92</sup>

Starting from 2005, budget allocations for primary education were carried out according to new system. Instead of covering the costs of general education schools, the foundations were laid for student-based funding system, to which teachers' salaries were tied as well. With this purpose, schools were turned into legal entities of public law (LEPL) and public monitoring and management system was established for the management of State allocations. Practically, schools and professional education institutions moved to programme funding, while higher education system - grant funding, resulting in abolishment of the system of cost-based funding.

2006 was a year of a fundamental changes in the reforms carried out in the Georgian education system from financial point of view. Funding of the education system was based on considerable State investments. Spending in education sector increased 3.1 times while in 2000 – 2005 years the average growth was only 1.3 percent. At the same time, the share of expenses on education in the total State expenditure was 3.2 percent in 2000 – 2005, while in 2006-2008 it increased by an average 8.6 percent.<sup>93</sup> As a result if in 2005 State spending on education per person was USD 1.09, in 2006 it reached USD 6.5.

Overall, in 2006- 2008 State spending in education system regularly contributed to 2.4 percent of the GDP, and although compared to previous years, the funding was considerably increased it is notably less than the similar indicators in the countries of the Organisation for European Cooperation and Development (OECD), where it constitutes 4.9 – 6 percent of the GDP.

According to 2002 data, OECD countries spent 85.8 percent of their funds on primary and secondary education from the allocations received in this sector, and 70 percent of the State budget allocations for the overall State education budget. At the same time, in these countries, State funding of

---

<sup>92</sup> In the education system there is no optimal benchmark for private funding. Its share in the total education budget differs from country to country. For example, in the U.S. the share of private funding in total spending on high education is 54 percent, in Korea – 85 percent, in Denmark – 2.1 percent. In the OECD countries on average – 21.9 percent <http://www.oecd.org/dataoecd/2/10/35286398.xls>; In Georgia increasing share of private funding was resulting from the increased number of private education institutions in the conditions of non-existence of State system for accreditation and quality control. As a result, many institutions were founded, which did not have education, but had low fees. Following 2004 reforms in Education system they were abolished and education fee has increased. The absence of respective data does not allow for precise analysis of to what extent has the increased share of private funding in education has influenced the social conditions of the poor.

<sup>93</sup> From 2006 onwards, portion of the revenues mobilised, which earlier belonged to the local budget, moved to Central budget treasury account, which has contributed to the increased Centralised financing of education. This was justified by the fact that the school management was handed over to the Ministry of Education with the aim of reforms implementation.

higher education systems amounted to 71.1 percent of the total spending in this sector.<sup>94</sup>

In Georgia, priority in education system funding was given to general education costs, which contributed to over two thirds of the total education spending of the State budget.<sup>95</sup> Increased funding on secondary education was undoubtedly a progressive step. If in 2000 – 2004 secondary education received 28-30 percent of the total State budget allocations for the education system, with 45-50 percent on higher education and 18-28 percent on professional education, in 2006 – 2008 the spending on higher education was 11-12 percent, on secondary education – 75 – 79 percent, while on professional education – 11-12 percent.

Today, the priorities of the State funding are mandatory for basic, secondary, and partially higher education. Boarding schools for the disabled children requiring special learning conditions and care are also recognised as a priority for State funding.

Hence, according to the sectors of the education, financial structure has changed drastically, and funding priorities have been defined. Positive outcomes of these changes will be tangible only after this system covers all four stages of education. In this period, meanwhile, restructuring of these institutions, staff renewal, introduction of new curriculums and other activities are being implemented. This transitional period will significantly influence teachers and their financial conditions, especially those who will become unemployed.

It is impossible not to acknowledge that despite significant improvement in access to education resources as a result of the reforms, through introduction of national exams, State allocations on the education system are unequally distributed among various social strata and various social groups have unequal access to the existing resources.<sup>96</sup>

Since the changes in State funding structures, State system of reimbursement of teacher's labour changed as well. Funding in education sector is traditionally low. In 2006 in secondary schools, there were GEL 212 allocated per teacher, while in the primary professional education institution, the funding was GEL 79 per teacher, at secondary professional institution – GEL 38.3, and GEL 142 in higher education institutions. In the following years, despite increased funding, education institutions remained in unequal conditions.

Fair distribution of State spending in the education sector is closely linked with the disparities among those entering higher education institution, by social groups. There is a direct connection between poverty and education levels. Investments in education are one of the sustainable ways of reducing poverty and supporting social equality. The poor are devoid of opportunities to increase their income. Children from extremely poor families cannot afford receiving primary and secondary education, since they are unable to cover the costs of textbooks, learning materials and equipment. Poor families are characterised not only by low education levels, but also by early child labour, therefore, the children are losing education opportunities by age.

Households usually turn to private tutors for preparing their children for national exams, which increases their expenditure on education and their competitiveness. Poor families have no access to the services of highly qualified tutors. At the same time, unstable education infrastructure (dormitories, transportation, education literature, nutrition costs, etc), increases costs and makes education less accessible. Therefore, only small portion of the students from poor families are continuing their education at higher institutions. All the above factors are defining access to higher education.

It is a common knowledge that the more educated the person, the more protected is the family, while women have less time to increase their level of education, compared to men. State investment

---

<sup>94</sup> OECD Data Base [http://www.oecd.org/statisticsdata/0,2643,en\\_2649\\_37455\\_1\\_119656\\_1\\_1\\_37455,00.html](http://www.oecd.org/statisticsdata/0,2643,en_2649_37455_1_119656_1_1_37455,00.html);

<sup>95</sup> In OECD countries education allocations are 70 percent of spending on average.

(<http://www.oecd.org/dataoecd/0/60/35287543.xls>)

<sup>96</sup> As of now household spending on education has not been researched. According to the results of the studies in the household budgets carried out in 1999, poor families spent approximately GEL 1.5. i.e. slightly more than 2 percent of their budget on their children's education. While, the well off families were spending approximately GEL 149 per child, i.e. 5 percent of their total spending.

in human capital, namely in the professional development of women, would significantly contribute to family development.

In Georgia, as well as in other countries, women teachers outnumber men in State secondary education institutions, which create gender disparities in this sector. Lack of men in the education sector affects the teaching process. Due to poor subsidization of this sector, it is less attractive for men. And although women and men are equally represented at higher education institutions, women find it more difficult to advance at every following step of professional development. If we take this factor into consideration, then the reforms taking place in the education system are painful for women with low qualifications (laboratory workers, assistants, teachers and so on) in gender terms, since they are the ones falling under the high risk of losing employment.

Continuous education in education sector is the direction of the current policy, one of the stages of which is increased professional qualification and re-training for social workers and teachers. Their majority constitute women. Hence, essentially importance is assigned to provision of training opportunities for increased specialised qualification, which should become a critical condition for women's employment.

## Changes in Funding Education Sector from the Local Budget

Prior to the reforms in the education sector, local governance bodies were obliged to finance pre-school institutions, secondary schools, some of the specialised schools and other education institutions. Part of the local resources was allocated for specialised schools for disabled children, professional and technical institutions, and higher education institutions in some regions. Local budget allocation on education constituted 80 percent of the total education budget. For this, local authorities had two sources of income – transfers from the State budget and local taxes and incomes. Since poor regions often did not have enough local revenues for funding education institutions, transfers from the central budget were very important for fair financing of the education system to ensure equal education opportunities for wider circles of the population on various territories. Major cities were in better condition in terms of local revenues. Transfers contributed to 40 percent of the local education budgets on average, of which 80 percent was spent on teachers' salaries. This indicator was much higher in relatively poor regions, which did not have enough local revenues to finance local State education institutions.

Under the transfer system of funding, central authorities exercised minimum control over the regions as well as education spending in the regions, and practically had no possibility of assessing the outcome and efficiency of central and local education spending. Starting from 2005, funding of general education schools became the responsibility of the central Government, and the Ministry of Education took up the responsibility for its development. Hence, the Centre to some extent reduced the influence over the local governance authorities. As a result, the role of public in the monitoring of school funding has increased. Although provision of allocations from the central budget, considering poor financial resources of territorial bodies, was a positive development, in the future perspective, increased participation of women for improved school development in local self-governance will require changing the scheme of funding and activation of the budgets of the local territorial units.

## Conclusions and Recommendations

Government launched fundamental reforms in Georgia with the aim of increasing human resources, as well as efficiency and competitiveness of education system. The reforms envisaged development of education services and improved quality of education. Reorganisation of the sector has been launched. Along with the implementation of the reforms in Georgia, gender disparities at various stages of education were evident among students and teachers. At the same time, access to quality education for the poor remained insufficient. From this angle, we find it appropriate to carry out measures to achieve social justice and gender balance, which would be a significant precondition for reducing disparities among various social groups in terms of access to education.



## *Institutional Aspects:*

1. At various stages of development overall gender balance of students is more or less maintained. Among the students of various sexes proportion is sharply different at primary and secondary professional education levels. If at the level of primary professional education number of boys significantly outnumbered that of girls, at the level of secondary professional education, girls constitute absolute majority. This problem requires taking measures to ensure equal opportunities of receiving professional education for young people of all sexes.
2. At the primary and secondary professional education levels, to eliminate gender disparities it is necessary to carry out structural reforms at the institutions of this sector, reorganisation and improved quality of teaching, maintenance of gender balance among teachers, and attraction of men teachers, which would contribute to retaining of boys at the level of secondary professional education; introduction of the professions, which will enable the graduates to get employed respectively; maintenance of gender balance through introduction of new re-training programmes for women teachers.
3. The system of professional education is a field, in which significant importance is assigned to maintenance of gender equality and support in the employment of both men and women. As a result of rationalisation of this sector, surplus teachers have been dismissed. This is a very painful process, and its negative social outcomes were reflected in the unemployed women teachers. To reduce the affect of these factors, it would be expedient to develop employment programmes for women and provide special support in their training;
4. Special attention should be paid to access to education by the poor. Despite the fact that the reforms have significantly increased the access to education of this stratum of the society at all education levels, disparities still exist, and they require the following:
  - 4.1. Provision of textbooks and equipment to secondary education schools by the authorities and municipalities, at a later stage – introduction of mechanisms for borrowing textbooks and other cheap market mechanisms;
  - 4.2. In the system of higher education, development of respective infrastructure, student allowances and dormitories. It is a common knowledge, that the more students live independently, the more financial assistance they require, and the more they are trying to utilise their young efforts in education sector, the more support programmes they require. Reforms in the field of higher education have contributed to the increased involvement of youth both in rural and urban areas, which has increased the demand on the infrastructure. Development of education infrastructure is a necessary precondition for retaining students and improvement of the quality of learning. Establishment of a special fund would contribute to the development of education infrastructure both for higher education institutions, as well as secondary professional institutions;
  - 4.3. Wide introduction of successful systems of subsidies and credits, as well as provision of State support would improve funding of poor layers of the society and their access to education. Based on the study of the social profile of the students having entered higher education institutions through national examinations, it would expedient to provide them with education infrastructure (student allowances, dormitories, textbooks, etc), and establishment of a special fund for these purposes, which would provide funding for similar programmes;
5. Increasing gender researches among master's and PhD theses, and introduction of gender programmes in the postgraduate education sector, which would support professional advancement of women and development of student families;
6. In the school education, provision of special civic education trainings for the members of school supervisory boards, and professional development of women in this field, which would improve school management and monitoring of the teaching and learning process;
7. Increasing prestige of the teaching profession, providing incentives for this profession, which

would significantly improve the gender balance among teachers;

8. Improving gender statistics and researches to identify various behaviour among teachers and students, their social status, and motivation, which will contribute to maintaining gender equality and development of targeted social protection mechanisms and programmes in education sector;
9. It would be appropriate to include gender issues into University research programmes, development of new learning programmes and teaching according to various disciplines;
10. Analysis of textbooks and teaching programmes by taking into consideration gender aspects is important for eradicating old fashioned gender stereotypes.

### ***Financial Aspects:***

11. Optimisation of State funding in education sector and bringing it close to EC indicators would be possible to achieve through rationalisation of large number of professional institutions with narrow specialisation, higher education and research institutions;
12. Due to increased proportion of the poor families in the country, who are unable to invest significant resources into their children's education, while the services provided by the education system, is still far from the requirements of the economic development of the country, it would be expedient to increase State funding, by retaining the trend of increased private funding in the sector;
13. International experience shows, that there are no solid arguments in favour of State funding for professional education, however, considering the fact that the private sector in Georgia is unable to produce highly qualified specialists, we believe, that State responsibility and investment should increase until rationalisation of the labour market is achieved and the incentives of the private sector are high enough to start investing in education;
14. Stimulation of private institutions with the aim of attracting investments, credits and subsidies into education sector, ensures preparation of highly qualified specialists for the private sector, and it should be carried out along with the development of a respective tax regime. At the same time, it would expedient to form education securities and further development and stimulation of education credit mechanisms, which would speed up targeted funding of this sector, and by this, significantly improve the opportunities for the poor and young families to further pursue high quality education;
15. For women to be able to develop professionally, it is necessary to introduce special allowances and incentive schemes for those who become mothers, and who have to make a choice of looking after their children and their families on the expense of their professional development. Such schemes and allowances should aim at supporting women in their family work, and freeing their time for their professional development. It would also be expedient to design special incentive awards for women, who have a achievements in the field of science, as well as encourage their scientific activities, participation in international conferences, and introduction of special grants and stipend schemes, and so on;
16. Implementation of the reforms, even in short term period, entails significant spending to ensure that the teachers who were made redundant do not find themselves below poverty line. Hence, introduction of various social support schemes would significantly reduce this problem;
17. Development of State education credit and subsidizing institutions would be of special importance for the children from poor and less well-off families. At the same time, this system is especially efficient for pursuing postgraduate education;
18. In the conditions of new system of funding for schools, the role of the civil society in the

financial monitoring of schools should be increased, which requires public to have the knowledge of how to implement the function of supervision provided by the law. This requires setting up of supervisory boards of schools and conducting special trainings. Special attention should be paid to stimulating women's participation, introduction of special incentive schemes for them, since mothers traditionally spend more of their time on upbringing children, compared to men.

### **International Experience on Education Subsidies and Credits**

Worldwide, the State education credits and subsidies are viewed as mechanisms for ensuring equal education opportunities for the families with various income levels. Although it should also be noted that along with the positive aspects, this system has negative sides as well, namely:

- Education credits are less burden to the State budget, unlike education subsidies;
- Both credits and subsidies, if they are issued with the condition of return, will increase the responsibility of students, their quality of learning and professional advancement with the firm incentive of further salary growth;
- Credits for small income families create risks in terms of their repayment, hence, in this case subsidies are more convenient for them;
- Issuing credits and subsidies even in highly developed countries is limited, therefore, their issuing is selective;
- Issuing credits is a risk and their administration is costly. Creditor should be prepared that in the best case scenario 60-70 percent of the credits would be returned.
- Credits are issued without any special terms, while receiving subsidies are possible on the conditions like, for example, repayment once the professional qualification is attained, and defining narrow circle of professions for subsidizing, military service and so on.
- Despite these, introduction of education credit policy is important for the entire community, and especially, for those young people, who are forming their families and wish to continue their education.

Research has revealed a list of problems which would need to be addressed to achieve social justice and equality in the society, namely:

- How sufficient are State budget allocations for educating the disabled persons according to various stages of education? How necessary are the additional resources for them to receive education?
- How are special schools developing and to what extent are they inclusive of the total number of the disabled children?
- How sufficient is the State funded allocated for them to receive education and prepare for national exams?
- How many children with disabilities obstructing their movement can pursue higher and professional education, and what does the State do to provide incentives for them? Are their interests foreseen in the reforms strategy?
- In the process of capital investment allocations, are there envisaged conditions for transporting and movement of children with special needs? How many children remain at home only

because they do not have access roads, paths, elevators, and so on to go to schools (professional education institutions, higher education institutions)? And what is being done for their activation?

- How prepared are various levels of schools to create classes for children with special needs, speaking non-Georgian languages?

These and other issues require special study and caring for these people, and their integration into society is one of the objectives of achieving social equality. It would be expedient to have them reflected in the State budget, in the form of education programmes.

## Gender Sensitive Municipal Budgeting<sup>97</sup>

### 6.1. Characteristics of the Gender Sensitive Municipal Budgeting

Regional approach of gender budget formation has a number of characteristics and it requires direct, active involvement of civil society into the life in the regions. It is well known that the civil society in the regions is less aware of the issues of financial management. Accordingly, its influence over diverse spheres of public life is limited. At the same time the socio-economic processes in the regions develop more painfully than in the capital.

Harsh ecological conditions, underdeveloped infrastructure and poor access to social guarantees, miserable pay and poverty have negative effect on the level of population's living standards. The population is hardly aware of socio-economic changes taking place in the country. Even under the conditions of democratic management the local government fails to involve the population in the management process on the regional level. The region's population is unclear about the socio-economic policy implemented by the State, priorities and ongoing State programmes. Local NGOs also fail to conduct relevant monitoring. Unfortunately they lack both competence and experience. The local budget is a leverage which can be effectively utilised by the civil society in the interests of the population.

A great number of problems, connected directly with the real functioning of local self-administration, transparency of financial activities and accountability, have been accumulated. Their performance, according to the previous experience, cannot be carried out solely by the executive government. The role of the local self governance and civil society is crucial, and their co-operation in the processes of budget formation and monitoring may bring real results.

Gender analysis of the regional budget helps to identify genuine social problems and the extent social justice and gender equality is maintained at the local level.

Gender disparities could be observed at the municipal level in the distribution of the existing resources and their management, which affected the level of women participation in the government. The issue is still pressing, when the practice of local self governance is being developed. The slogan that the number of women involved in the structures of local administration should be as big as possible is still popular but remains a declaration. The participation of women in governance is necessary, at least for the achievement of gender balance and the better resolution of all socio-economic problems, which are vitally important for the entire urban population.

In my opinion, promotion of gender budget at the regional level may become a powerful tool for the activation of women during election campaign. It will help not only the women candidates but the electorate as well, to vote for the public candidate who will fulfil the election promises, improving thus the population's socio-economic conditions.

Unfortunately, the problems addressed by the study, had not been duly publicized for the lack of statistical or any other information. However, we believe that the demonstration of gender approaches is crucial for the promotion of discussions around gender problems in local administration and civil society.

The analysis of municipal budget with the consideration of gender aspects is the beginning of activities which will be implemented with the support of local administration in the regions of Georgia with the aim of drawing the civil society and further development of democratic processes.

---

<sup>97</sup> We use the term of "municipality" as the description of region or local administration entity, which implies both the municipality and self administered city.

## 6.2. Preconditions and Problems of Gender Analysis of Socio-Economic Development of Municipalities

Gender analysis of municipal budgets is based on the region's demographic structure, indexes of education, healthcare and local market. It requires the use of tools, with the help of which the analysis of the given spheres will be performed, i.e. the ways of planning of the local budget for the resolution of the problems. On the whole, it addresses the specificities of planning and implementation of socially equitable budget. At the same time the analysis of the central and local budget interaction is also necessary in order to determine which level of budgets can satisfy the concrete interests of the local population.

### Socio-Economic Problems of Municipalities

#### *Problem 1 Slow Pace of Population Growth*

Population growth nearly in all regions of Georgia, apart from Tbilisi is rather slow. It may be determined by a number of reasons:

1. Demographic conditions;
2. Relatively low birth rate;
3. High rate of poverty in comparison with other regions;
4. Problems of youth employment;
5. High death rate;
6. Lack of social protection systems;
7. Unfavourable social infrastructure;
8. Limited access to professional education for the youth, etc.

The abovementioned or other problems affect social and economic conditions of the families and raises obstacles for the creation of new families and development.

#### *Problem 2 Low Income Households and High Level of Poverty*

Every municipality has specific sources of income. The major part of the population depends on the income typical for city dwellers. Main source of income in Poti, for instance, is its port and the infrastructure related to it. Present incomes of Signaghi and coastal cities greatly depend on the number of visiting tourists, while the income of Rustavi residents depends on their employment in Tbilisi.

Based on household surveys and comparative analysis it becomes clear that the intensity of poverty affects the population behaviour. During the planning of municipal budget the reasons of low income should be considered (employment structure, investment climate, condition of labour market etc.) and the income of municipal budget should be directed at the resolution of the problem.

#### *Problem 3 Unemployment*

Each municipality has a specific level of unemployment. At the same time there are no employment or unemployment help centres. On the whole, without conducting active social policy the achievement of major results in the reduction of unemployment will be impossible. In the cities, where the trends connected with trade and services are developed, women have a better chance of employment. Development of tourism gives favourable opportunities to both women and men. Concrete municipal programmes play major role in the development of favourable environment for smaller business.

From gender perspective it is very important to define the the number of women employed in the industrial (business) sector. It is an indicator of civil activity and reflects the need of infrastructure development, which should be developed by the municipality, within its mandate. Unfortunately, there is neither statistical data nor studies of labour market conducted in this respect.

#### *Problem 4 Effectiveness of Education*

Labour market is closely connected with the education. Identification of this connection is highly important as it allows us to find the causes of unemployment due to lack of education, poor professionalism, lack of investments and capital investments. Capital investments require the existence of relevant human resources. Is the municipality (city) ready to ensure labour productivity growth through local human resources in the conditions of increasing capital investments, and on the other hand, does the municipality (city) have enough human resources to ensure rapid growth of private sector and utilisation of the city's strategic capacity?

Different level education facilities function in every municipality. Some municipalities provide funding for universities as well. Although due to the lack of financial resources municipalities failed to ensure competitive quality of universities and the graduate specialists could not satisfy the requirements of labour market. Hence, municipality spending on education were ineffective.

Secondary specialised education institutions were funded from the municipal budget according to cost-based principle, and it was directed towards students for them to gain knowledge. Such practice was ensured education institutions with guaranteed revenues, irrespective of the quality of education and its compliance with education standards.

It is expedient for the funding from the municipal budget to be directed for the assistance of successful students identified by the State through national exams and the subsidies should be given to the students instead of the education institution ( in the form of municipal voucher or scholarship), which they would present to the universities or specialised education institution, where they would be able to receive better education. Similar practice will create competitive conditions for the local educational facilities and increase their responsibilities.

From gender perspective it is expedient to be aware of the number of girls and boys receiving professional education, and if any of them were left without professional education. It determines the structure of the local labour market and affects the development of households. When girls are deprived of professional education they remain attached to domestic activities forever, which hinder their further development establishment in the cavity society.

Supervision over the primary education facilities and their development is one of the priorities of the municipality. The number of nursery facility students and their teachers, their employment as well as correlation of expenses spent on them is the best indicator of effectiveness of the nursery facilities. At the same time structural analysis of labour market and gender employment makes it possible to define to what extent the employed women make use of the nursery facilities, whether the number of the given facilities is sufficient, whether the activities of nursery facilities are connected with the employment of women in households. The demand for the services of nursery facilities could be determined by the fact that they are partially funded by the municipality, in the form of subsidies, and the children of parents who are not employed in public sector may also benefit from their services. In order to avoid similar circumstances it would be expedient to distribute the municipal funds among the mothers of underage children, in the form of assistance, which will help to reduce the funding costs of the nursery facilities considerably. The efficiency of the given approaches could be determined only through revealing civil society interests.

For the effective distribution of the municipal budget it is also necessary to be aware whether the employer also participates in the funding of the pre-school facilities and whether the given source is duly utilised. Gender issues and social position of women are quite visible behind these questions.

### ***Problem 5 Access to Healthcare***

Preventive facilities and hospitals operate in the municipalities but they do not have their own medical facilities. Disbursements from the budget are envisaged only for the following schemes on: inpatient treatment for the poor, identification and treatment of infectious diseases, provision of medical supplies to the poor, purchasing and renovation of medical equipment, organising activities to fight alcohol and drug abuse, sanitary supervision and so on.

Package of medical insurance for the population below the poverty line has come into force since July 1, 2006. Medical services of this insurance package include: mobile groups of specialists, inpatient medical services, family doctors, district doctors, services of district paediatrician, instrumental-laboratory examinations, emergency inpatient services, obstetrics services, specialists consultation, and planned surgical inpatient services. Issuing of health insurance certificates would be funded from the budget of State programmes.

Analysis of the data as to how many men or women get services from these allocations, what is the share of urban population or how many persons are willing to get services determines the level of access to these resources from gender perspective, and will accordingly allow the local government to plan the programmes for supporting equal access to medical services for men and women. Participation of the municipal budget in the distribution of medical polices will make it target orientated, and the efficiency of multiple gender sensitive healthcare programmes will grow.

### ***Problem 6 Low Effectiveness of Social Protection***

High level of poverty results in low efficiency of budgetary allocations on social protection. It fails to involve all socially vulnerable groups of the society, while allocation of allowances and benefits does not result in reducing poverty. On the whole, municipal allocations cover about 15 percent of the population below the poverty line.

Social protection of the population is funded by the central and municipal budgets. Municipal budget allocations contribute to 3 percent (no less than 5 percent for the healthcare programmes).

Municipal budget spending on social protection include:

- Benefits for electricity and municipal services, use of municipal transport, family allowance, and benefits for the children deprived of parental care, single mothers, young families, street children, elderly and so on.
- Social protection programme, which envisages various benefits determined by the law:
- Benefits for the provision of potable water and sanitation;
- Benefits for electricity payment;
- Incentives for families with multiple children and monthly allowances for single mothers as well as for every newborn child;
- One-time monetary allowances for pensioners;
- Financial assistance for school-age children deprived of parental care and so on.

Major part of the recipients of social benefits from the municipality are women, which on one hand is determined by the fact that due to economic structure, men are the majority among the employed, while women create demand for social protection and safeguard family income. At the same time they represent the most vulnerable stratum addressing municipalities for assistance. Taking into consideration the above circumstances it should be considered expedient to provide women with the employment supporting infrastructure and relevant education.



## ***Problem 7 Infrastructure Development***

Provision of population with potable water, fresh air, roads and sanitary network is the major problem in the development of municipal infrastructure in Georgia. Infrastructure development should be based upon the standards and strategic goals. For example, according to World Health Organization, water supply should comply with the following norms:<sup>98</sup>

Indicator	Use of Water	Healthcare risk	Policy Priority
Very low consumption	5 L daily per r capita	Very high	Reaching initial level, population's awareness of hygiene
Basic consumption	Daily 20 L on the average, per capita	High, problems of washing appear	Education in hygiene, support of relevant services
Average consumption	Daily 50 L on the average, per capita	Low, periodical problems with washing	Hygiene, service optimization
Optional consumption	Daily 100-200 L on the average, per capita	Very low	Benefits from the hygiene

Provision of the population with fresh water in the regions of Georgia never reaches optimal level. In most cases it totals just the basic level of consumption, which in itself poses the problems of hygiene and services. At the same time the quality of water is considerably low which creates various problems for the women's work in families.

## ***Problem 8 Urban Planning and Strengthening of Local Governance***

Municipalities do not have mid-term strategic plans. It is true that certain steps had been taken in this particular direction and the process had been launched, but unsettled relations between the local and central budgets, and particularly the fact that the municipality is obliged to agree its plans with the Ministry of Finance, hinders the development of independent initiatives by municipalities.

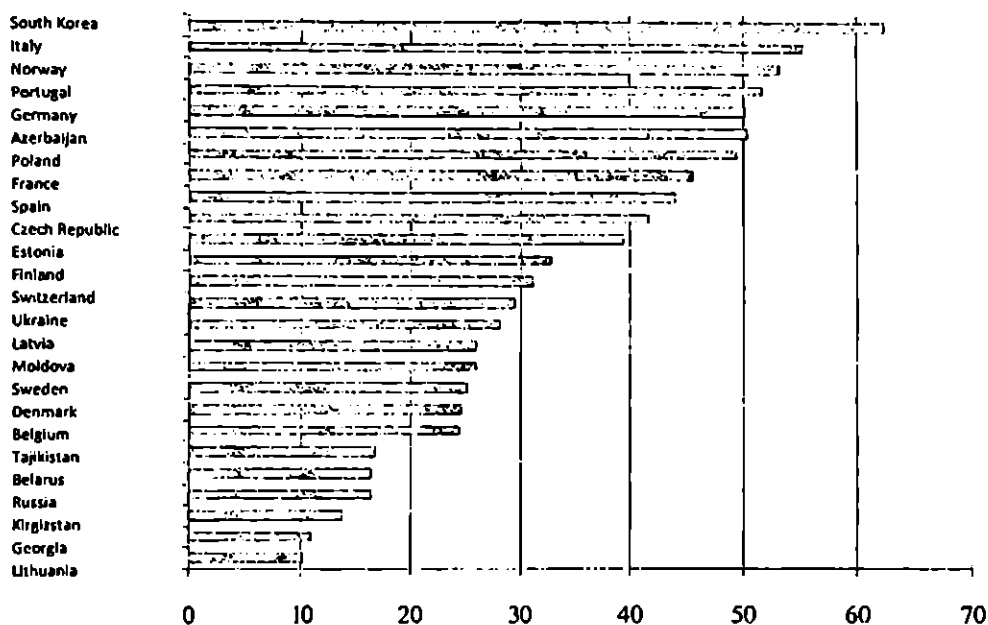
Local tax revenues of municipalities are administered by the Central Tax Department. Despite the fact that local administration gets due information on tax collection, they have no institutional basis for forecasting revenues (namely, changes in labour remuneration system), due to which they are obliged to reply on the centralised data when making projections for planning purposes. Under such circumstances oversight function of Local Councils (Sakrebulo) and its local initiative are suppressed.

The given issue is rather pressing as the municipality budget is approved by Sakrebulo, which is compelled to approve costs post- factum, i.e. after its approval by the Ministry of Finance. For the development of local governance and mid-term planning, it is necessary to ensure settlement of relations between the central and the local governments and delineation of authorities in order to provide local initiatives with the relevant financial resources. At the same time the active role of women should grow in Sakrebulo, adding extra institutional authority to local governance to achieve set targets.

The starting point of strategic planning is the assessment of local needs. It should provide the basis for planning and discussions of the local budget. It should be relevantly provided with financial resources. The share of Georgia's local finances in consolidated budget is still insignificant, which does not allow local administrations to expand its institutional and economic authority.

<sup>98</sup> Water for life: Making it happen (2006). WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water and Sanitation p.27. Available at: [http://www.wssinfo.org/en/40\\_wa\\_2005.html](http://www.wssinfo.org/en/40_wa_2005.html).

## Share of Transfers (Grants) in the Local Budgets by Countries



Source: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/16/37412344.xls>; <http://siteresources.worldbank.org/INTDSRE/Resources/WBFDISummarycharts17Aug2004.doc> Ministry of Finances of Georgia

Note: Indicators of the post-Soviet state are calculated in accordance with the World Bank data.

One of the important sides of budget planning is setting of priorities. All the cities have their own priorities. It may be real estate and utility services, organization of leisure activities, culture, and sport and so on. These priorities vary from time to time.

Analysis of local budget tax liabilities shows us that the municipal budget is less orientated on the implementation of long-term social issues. Whatever happens 3 years later and how the city's socio economic picture changes, is not being determined yet by the municipalities. Municipal expenses are directed solely at the resolution of short term tasks.

Estimation of expenses in dynamics allows determining what was happening in the past, what is going on now or what would happen in the future. Similar approach will make it clear to understand what the municipality had been able to achieve and what are the issues that require further support, what are the changes the social environment has undergone and how the the life of various social groups in the developing municipality has changed.

### Conclusions and Recommendations

These issues are just a part of all the problems that characterize the development of municipalities in Georgia. The identification of every pressing issue of the municipality is necessary, as well as resources that are required for the resolution of these issues.

The following questions arise during gender analysis of municipal budgeting:

- What is the condition of the local statistics and database and what has to be done for its improvement and collection of gender disaggregated statistical data?
- How well defined are economic development priorities of the municipalities and whether it is provided with relevant resources?
- What are the criteria for setting priorities and whose prerogative is it – municipality authorities, civil society or the State government?
- How does the local government fight against poverty? How clearly the poverty problems are identified in the local budget?
- Are health care problems of the mothers, women and other groups clearly defined in the budget?
- Are education universal and how many young people are deprived of professional education? What is the gender situation?
- How is the protection of the elderly ensured? Are there programmes envisaged for the development of clubs, food facilities and other relevant institutions for the elderly?
- Which layers make use of the public food facilities most and how many poor families' do they cover?
- How many persons received assistance and how effective was it in terms of them crossing the poverty line? What is the gender situation?
- How many persons went through professional training programmes and how many women and men were among them?
- Does the municipal budget envisage the possibilities for the growth of pension fund?
- Are there employment incentives for men and women, and how are they reflected in the budget?
- How many persons are employed in the private sector and what is their gender correlation?
- How does the monitoring system work? Has the comparative qualitative analysis of budget implementation been conducted? Has its effect upon the population been estimated?

### Recommendations

1. It is expedient to set up a gender segregated data base in municipalities, which will include the demographic information of the population, family structure, qualification of the unemployed, education, and demand on workforce and so on.
2. Discussions of draft municipal budget is necessary prior and following its endorsement with the participation of both branches of the Government (executive and representative) and the civil society (men and women), as well as raising public awareness on monitoring outcomes.
3. Social protection is the main function of both State and local budgets. Presently relationship between these two budgets requires perfection, not only from the aspect of fairness of transfers but also from the point of view of decentralization processes. The major burden of social protection is still borne by the Central budget. Activation of local budgets through the budget decentralization will make the social protection more effective, as the funding of social activities from the local budget will become less bureaucratic and more targeted. From this point of view, distribution of social functions between the local and State budgets and activation of local administration is more expedient.

4. Local government should be actively involved in the processes of social protection, both in the process of its organization and provision of assistance, as well as defining its amount. Participation of local communities with the high share of women is of critical importance. It will help to avoid ineffective expenditure of finances and ensure more targeted assistance. In this respect it would be more effective to carry out retraining of the local administration and NGOs, with the involvement of women's organizations in order to prepare them for the implementation of targeted assistance. Presently, funds in the local budget for similar activities are not envisaged.
5. Development of social infrastructure, improvement of pre-school facilities in accordance with the latest standards, provision of financial incentives for the personnel and other arrangements significantly improve women's employment opportunities.
6. Traditional gender disparities are particularly visible in the labour market in the regions of Georgia, where labour opportunities are more restricted. Study of the urban labour market and improved professional education of the relevant profile, will help the elimination of existing disparities.
7. The unemployed need vocation education in new professions which are in demand in the labour market. For the achievement of this it is expedient to arrange resource centres and support small business, with the organization of trainings which will have the support of municipal authorities. At the same time youth employment and provision of temporary jobs for them (students) will considerably improve the structure of municipality labour market.
8. Study of micro-credit organization activities, assessing their efficiency in the development of business activities. The degree of equal access to credits by the households will facilitate priority setting by the municipalities in the real sector.
9. The role of NGOs and mass media in the implementation of municipality budget monitoring and provision of transparency is also significant.
10. Creation of special working group with equal representation, their training to attain certain qualification for the participation in budget process, offering gender education under special programmes for self-governance and NGO representatives. Furthermore, organization of debates and round tables in the municipalities will also raise awareness and activity of the civil society.
11. Implementation of gender budgeting during local elections is equally important for the fair distribution of regional resources and establishment of social justice.

## **State Financial Strategy**

---

*Gender equality indicator in Georgia has deteriorated. The design of the State and municipal budgets should reflect gender equality trends and the expected social outcomes.*

---

### **7.1. Gender Responsiveness of Georgia's State and Municipal Budgeting**

Major institutional and economic reforms have been carried out in Georgia after the "Rose Revolution". The new Tax Code significantly improved the fiscal environment. The number of State regulatory and oversight institutions reduced and their influence over the private sector became less complicated, while business environment became much more liberal. Major reforms were conducted in the education sector. Formation of new labour relations started to shape along with the establishment of social protection and provision systems. Radical fiscal reforms coupled with institutional changes in State governance created the basis for rapid growth of State budget revenues. During the recent 5 years, budget expenses increased 6 times. It gave the Government opportunities to conduct serious social and economic interventions in the country and take care of the formation of the democratic civil society, which is an excellent prerequisite for the establishment and strengthening of social equality.

Priorities of Georgia's 2006 budget were defence, rehabilitation of energy sector and education, repayment of the debts accrued in the previous years, and reimbursement of civil servants' salaries. According to the Government, 2007 budget became more socially oriented. 37 percent of spending was on social issues: education, healthcare, social protection, social provision, culture, and religion. Defence remained a major priority in 2007.

On January 5, 2008, the slogan of the ruling party at the Presidential elections was "United Georgia without Poverty", which became the basis for the short term plan of action for the elected Government.

Georgian Government elaborated the whole package of activities directed towards the reduction of poverty, among which the following components should be highlighted: employment and investments – provision of cheap credits, revival of the villages – programme of village automation, 100 new agricultural enterprises, provision of equipment to rural health workers, development of regional tourism and local craftsmanship, pensions, social aid, education – 100 new hospitals, pension reform, and aid to the displaced persons etc.

These components notably changed the targeting of the State budget compared to previous years, and based it on the needs of the civil society, the poor, businessmen, pensioners and accordingly it became gender sensitive. However, as in previous years, defence expenses were the biggest and rapidly growing component of the State budget (see Chart 4)

At the same time, the share of Georgia's defence expenses, due to the strained relations with Russia throughout the years, turned out to be the highest in the world (see Chart 7). According to Social Watch estimates, it became one of the reasons for the deterioration from the point of view of social equality, as there have been regressive trends in the utilisation of State funds. Despite the slight progress in education, due to the stagnation of State expenses in healthcare and growth of military expenses, gender indicator for 2004-2007 decreased by 3.67 points and Georgia occupied 65th place among other 165 States.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> <http://www.socialwatch.org/en/advances/Retrocessos/IEG/docs/GEI2007.doc>; [http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/publicexpenditure2007\\_eng.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/publicexpenditure2007_eng.pdf)

Chart 4

## Defence Spending in the State Budget in 2002-2009

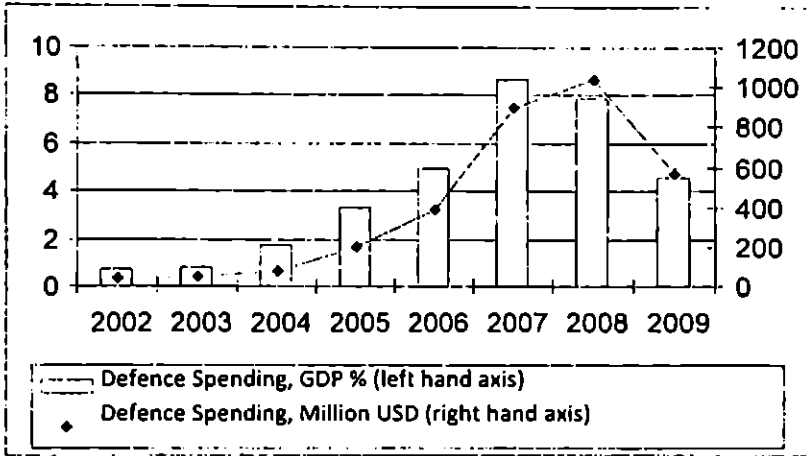


Chart 7

## Share of Expenses in GDP: International Comparison

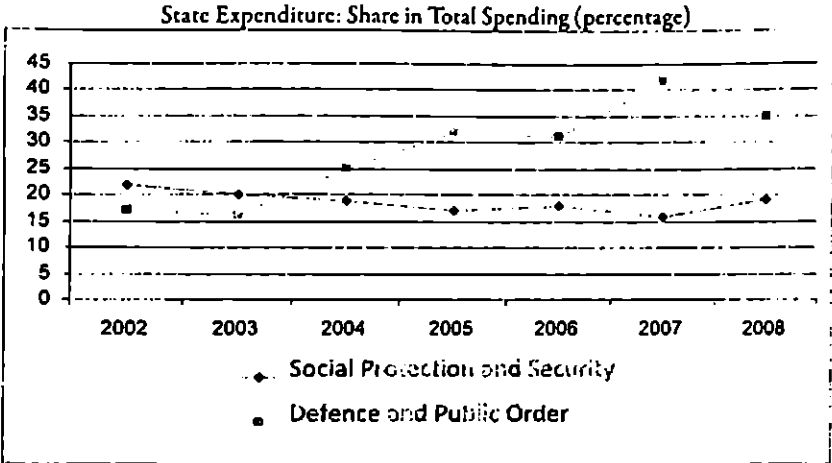
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Armenia	3.6	3.1	2.7	2.7	2.7	2.9	2.8	3.0
Azerbaijan	2.3	2.3	2.2	2.4	2.6	2.3	3.4	3.0
Belarus	1.3	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.7	1.6
Georgia	0.6	0.7	1.0	1.1	1.4	3.3	5.2	7.5
Kazakhstan	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2
Kyrgyzstan	2.9	2.3	2.7	2.9	2.8	3.1	3.2	3.5
Moldova	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4
Russia	3.7	4.1	4.3	4.3	3.8	3.7	3.6	3.6
Ukraine	3.6	2.9	2.8	2.8	2.6	2.8	2.8	2.9
Estonia	1.4	1.5	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.9
Latvia	0.9	1.0	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8
Lithuania	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.2	1.2	1.2
Germany	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3
Turkey	3.7	3.7	3.5	3.0	2.4	2.1	2.2	2.1
USA	3.1	3.1	3.4	3.8	4.0	4.1	4.0	4.2
World	2.3	2.3	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5

Source: World Bank data

<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/showReport.do?method=showReport>

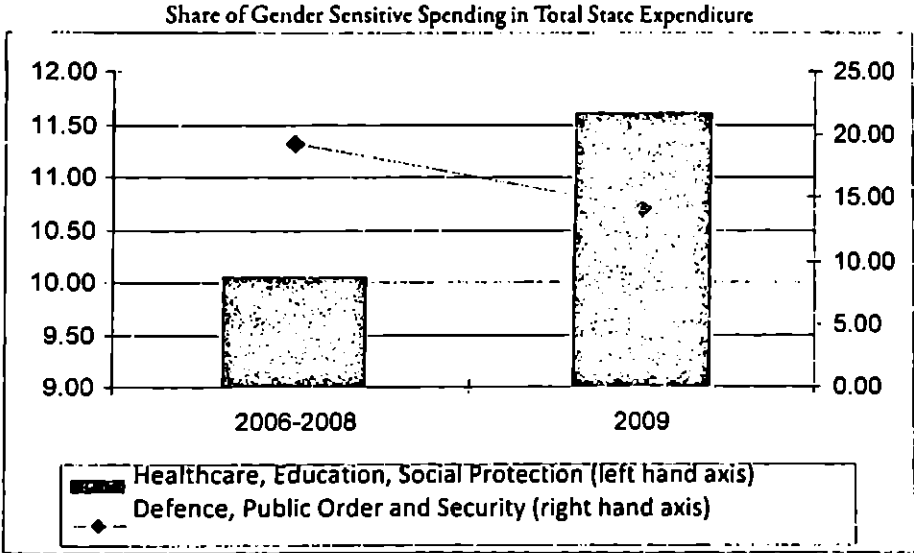
Like in previous years, spending of the State budget resources in spheres like defence, public order and security, as well as energy sector (where mostly the men are employed) prevailed over the total costs in the sectors of education, healthcare and social protection. State funding during the last 5 years, according to the absolute indexes increased further in the spheres of male rather than women employment. It got slightly closer to each other only in 2008 budget. Thus the gender disproportion in the distribution of State finances is still extensive. (See Chart 5).

Chart 5



According to the Law on 2009 State budget, significant changes were made due to the developments having taken place in Georgia. Practically, social costs assuming priority (see Chart 6), which was determined by the war with Russia, and reduction of economic activities due to the global financial crisis, falling pace of economic development, increased unemployment and deterioration of the social background, as well as growth in the number of people dependant on the State. As a result in 2008, 400 thousand persons were beneficiaries of the State social assistance, while the number of beneficiaries in 2009 is expected to increase up to 900 thousand persons.

Chart 6



Certainly, if the future fiscal policy of Georgia genuinely targets poverty reduction, it will become necessary to conduct active employment policy simultaneously with the passive social policy, which will be calculated not in short term tasks but long term strategic goals. The State, within the framework of employment programmes should provide for such regulatory mechanisms, which will allow offering long term employment programmes to the population. In connection with the above mentioned a question arises as to how the resolution of these problems would be reflected into the specific financial action plan. What would serve as compensation to women for the State spending predominantly concentrated over men's employment? Furthermore, from the gender point of view, interests of what social groups (business world, political elite, State bureaucracy) will the State financial activities serve, and so on.

Social development has gender implications. Women assume and traditionally participate in care economy, which implies taking care of the family, children and elderly. For this reason the State programmes for the improvement of health care, education and increased remuneration, which are related to women is welcome. Otherwise, women and children will not become target groups of the State policy, and from this point of view, not only the recognition of women's labour in households and care economy is essential, but also the creation of such environment which will support due recognition of women's reproduction and economic activities, provision of duly paid and safe work. From this perspective, in terms of reducing social disparities, State supported programmes for the above said activities, serve the purpose of achieving gender goals. However, the estimation of its priority in the design presented by the budgetary law is impossible.

Hence, it is essential to refine the design of the State budget (along with municipal budgets). It is also expedient to display the number of men and women employed in the State (municipal) sector in terms of budget organisation, while the functional aspect will reflect – expected social results.

The influence of State expenditure over the different strata of the population varies, and the way it is distributed for the benefit of the poor and in support of family development represents the principal condition for the reduction of social inequality. For the elimination of gender disparities, budget distribution should be conducted with the consideration of gender equality principles. The shared view of the civil society and the Government on the issues of gender equality is essential in eliminating gender desegregation of the State budget allocations.

### **Gender Approaches of the World's Financial Institutions**

In the recent years gender problems gained attention of the world financial institutions. Gender inequality is considered as the factor impeding country's development and economic growth. The given issue is particularly pressing for the countries with transitional economies.

In 2006, The World Bank adopted gender mainstreaming strategy, which outlined the World Bank's gender strategy in meeting its socio-economic obligations. Consideration of gender aspect is particularly important in the process of the realization of the country's programme for the elimination of poverty. Achieving gender equality in various spheres of the banks strategic activities is regarded as the major element of social security, and an indicator of the economic growth and population welfare.

The main focus of the gender action plan of the World Bank "Gender Equality as Smart Economics" is: women should occupy honourable place in the world economy". The gender group of World Bank believes that the elaboration of gender indicators is essential in the first place, for the estimation of the opportunities for utilising financial resources for the real benefit of both men and women.



## 7.2. International Experience of Gender Responsive Budgeting

From the end of 20 century, attention towards gender responsive budgeting increased in a number of countries<sup>100</sup> and mainstreaming of gender into budgetary planning was actively pursued.<sup>101</sup>

Gender sensitive budgeting became a new approach in the establishment of social equality. Currently, gender responsive budgets have been introduced in over 60 countries of the world.<sup>102</sup>

**Australia.** Australia was the first country which began the introduction of gender sensitive budgets. Formerly it used to be referred to as "Women's budget", which offered the estimate of benefits that women could receive from the budget. Such indicators involved the activities of every ministry.

Women's budget of 1980s in Australia contained 300 pages. The budget was regarded as an official budget document. The gender budget bore three characteristics: 1. defining costs for women, i.e. estimation of the costs for the programmes implemented for women; 2. creation of equal conditions for employment in the public sector, which involved equal employment of men and women in managerial activities, as well as the reduction of difference in their pay; 3. Definition of costs which the government intended to utilise in the future for further refining of gender sensitive budgeting.

Australian experience was later used by other countries in the process of introducing gender sensitive budgeting. England initially, followed by certain Asian and African States began the elaboration of gender sensitive budgets and it became an effective tool in the struggle against women's discrimination. At the same time the features of the budget, its flexibility and opportunities for monitoring Government activities made it possible to use similar approaches in the States with developed democracies, where the citizens were given the possibility to receive adequate and complete information. Sometime later, European countries also got interested in the elaboration of similar budget.

Presently Australian government elaborates various recommendations. The women's budget is printed annually. The government is still interested in the issue.

**Europe and the countries of European Union.** Targeted gender approach is characteristic for the countries of the European Union, planning of gender perspectives for women and men in the spheres of politics and economy, as well as the assessment of the planned actions. Gender projects are also characterized by diversity and utilisation of various research methods and tools. Representatives of the Ministry of Finance are also involved in this process.

In the EU Member States, gender mainstreaming in financial policy and budgetary planning was introduced by Amsterdam Agreement and Strategy for Gender Equality (1997).<sup>103</sup>

In 2001-2005 all EU Member States joined the The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), and assumed the responsibility over its implementation. At the same time European Union issued recommendations appealing all Governments to pursue balanced policy for the achievement of gender equality.

In October 2001, the Conference on the accomplishment of economic and financial management

---

<sup>100</sup> Judd Karen (ed.), (2002). *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York: UNIFEM.

<sup>101</sup> For the description of International experience the following works are recommended: Гендерные Бюджеты. Пособие для тренеров. (2005). Программа развития ООН. Авторский текст: Дебби Будлендер. Пер. с Англ. языка, Братислава, стр. 27-41; Stotsky J., G. (2006). *Gender Budgeting*. IMF Working Paper, WP/06/232, p.24-30; Budlender D., *Review of gender budget initiatives*. Community Agency for Social Enquiry. Available at: <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>; Budlender D., Elson D., Hewitt G., Mukhopadhyay T. (2001). *Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets*. Available at: <http://www.lib.utah.edu/ereserve/trms/annual/ECON/Knowledge/Berik/cents.pdf>.

<sup>102</sup> Gender budget is known by various names: "People's budget", "welfare budget", "social budget" and is implemented in State policies of many countries.

<sup>103</sup> <http://www3.europarl.eu.int/omk/omns4pir.10/>.

through gender budgeting was held.<sup>104</sup> The final resolution of the conference appealed to the countries of the European Union to establish equal rights for the men and the women, make the State finances public and transparent. At the same time the role of gender budgeting in increased efficiency of State budget allocations was underlined. One of the goals was to define barriers to employment, entrepreneurial development and access to micro credits.

In England gender budget was based on the civil society initiatives. A group of women was set up in 1989. The group was focused on the revenue section of budgets with the emphasis on taxes and State benefits, rather than spending. They made demands for increased programmes for women's economic assistance which would subsequently decrease child poverty. However, their projects were often in contradiction with the views of politicians on traditional role of men and women in the family. It implied that the income of the family was distributed among family members, irrespective of who the recipient was, hence the decision on issuing State benefits should not have been affected by which member of the family paid taxes and who was in need of assistance. Later these assumptions were overcome and assistance was provided directly to women, since money paid to women were spent in a more targeted manner on family's needs. This was precisely the argument, based on which, starting from 2003, child allowances were issued to the immediate caretaker (which in most cases are women), and not on one of the main donors of the family (predominantly men).

One of the projects became a success when one of the employed parents was freed from taxes. Until then, the parent who was earning the less, did not consider paid employment profitable.

In Austria the independent Women and Budget Group was founded in 2001. It began the popularization of gender approaches in the country. The Ministry of Finances published a report "Is Austrian Tax System Truly Gender Neutral?" through which the Austrians became aware of the fact that men enjoyed tax benefits more than women.

Gender analysis of the State finances in Austria is regularly carried out with the main focus on fiscal policy. The Ministry of Finance is utilising the findings of the research centres.

In Netherlands pilot projects were implemented and specific gender issues were funded. The system of gender audit was developed, namely, what resources were spent of women's emancipation, and what finances were spent for specifically men and women. In January 2000, the Government established an inter-agency Department which would analyse all major trends from gender perspective. The Department had two working groups and several directors. One of the groups was working on the budget allocations to analyse them in terms of equal opportunities for men and women. In 2001, the group carried out a pilot study to identify the legitimacy of spending of various institutions in terms of equal opportunities. This project was carried out in the Ministries of Finance, Social Relations and Employment, Environment Protection, and Urbanisation. Based on the survey findings it was concluded that in the expenditures of these Ministries the share of spending for ensuring equal opportunities for men and women was 0.01 – 0.06 percent.

In Sweden gender is mainstreamed in long-term programmes. Pilot sectors are social policy, regional development and transport. At the same time, the Government has acknowledged that employment among women is less compared to men, and they face limitations in entrepreneurial activities, hence it developed a programme which would facilitate development of women's entrepreneurial activities. According to the programme, assessment of salaries of men and women holding equal positions is performed on annual basis. Entrepreneurs were obliged to improve the situation within three years time.

In France, gender analysis of the budget has been performed since 2000. In Yellow Report, they have analysed expenditure of all Departments and Ministries from gender perspective. There is a common State programme on the development of entrepreneurship among women.

In Germany Gender budgeting is being introduced in the city of Berlin. Local authorities are working on the long-term fiscal policy. Gender budgeting has been carried out since 2006. The first step

---

<sup>104</sup> <http://www.dgdc.be>.

was the creation of a database and analysis of project effectiveness, and later, financial resources were allocated, which is a protected budget item. The process involves all the Departments and specialised research centres.

In **Belgium** gender audit is conducted in cooperation with academic institutions. At the initial stage research methods and tools are identified, and later academic researchers meet with the representatives of the ministries on regular basis to inform them on the results and offer their recommendations.

In **Scotland** a plan on achieving equality was developed in 2000, which defined the methods for the evaluation of the effects of budgeting over equality.

## Political Economy of International Experience

Efforts to create gender budgeting varied from country to country and they all achieved its implementation in different ways. Majority of countries began the budget implementation according to their own methodology, through the adaptation of their goals and approaches. The initiative derived from the civil society, Parliament or the Government. Their intention lay not in the allotment of extra funds for women but the support for the implementation of social, economic and cultural traditions and effective management among the civil society.

In certain countries the gender budget was connected with political movement and change of Government (Scotland). In other countries the initiative arrived either from the Government with the support of donor countries or the Parliament. In Switzerland, professional unions and women's organizations became initiators of the gender sensitive budgeting. While in Norway, the government implemented gender approach in every mid-term programme of the Ministries. It found reflection in the annexes of the annual budget report.

In different countries, at the initial stage, gender initiative was restricted by analytical study, and it was recommended to select one or two policies for conducting gender audit. The results of the analysis were presented in two directions: as a separate budget, as the women's budget elaborated in Australia or as an integral part of the budget, which they referred to as "Yellow Pages" in France. Some of the countries gave preference to the analysis of allocations for women while others to the analysis of gender budgeting. In Ireland, the analysis of social equality was integrated in the plan of national development.

Each of the countries which initiated the implementation of the gender budgeting was posed with obstacles of methodological nature. The main route the countries followed implied the integration of gender indicators through gender research at the stages of budget planning, consideration, implementation and monitoring.

According to the International experience, the most important is the implementation of gender initiatives through research, with the active participation of the civil society, while the Government expresses readiness to implement the results of similar studies. At the same time trainings of NGOs and society representatives was an important element for influencing utilisation of State finances. As a result, gender sensitive budget was formed. Similar budget, in its essence was a joint result of co-operation between NGOs, research centres, mass media and public institutions, which elaborated and implemented the policy.

The majority of the countries resorted to the support of NGOs and experts. Namely, in Denmark, the experts participated in the elaboration of 2002-2006 budgets. In England a group of women regularly assessed the strategy of the Ministry of Finance. Trainings and conferences conducted by the Ministry representatives helped the implementation of gender projects. At the same time special publications were produced and direct contacts established with the MPs.

Finally, it should be mentioned that there no universal recipe which would be suitable for all the countries during the implementation of gender budgeting, as the conditions of men and women are different in all the countries. Their economy is just as different and the State and local budgets serve different goals. Every country should arrive at the necessity of implementation of gender sensitive

budget on its route towards the implementation of social equality.

## Concluding Remarks

Recognition of gender issues is not a special topic for the budget and they are not accentuated in the State or Municipal budget projects. Elaboration of gender sensitive budget is a major issue for the development of human capital (resources) and resolution of social problems. Many important activities find reflection in the budgets, which will be perceived from gender perspective. Although, there are certain positions which will become major issues for consideration. In general, political will for the implementation of gender budget both at Governmental and civil society levels is essential. At the same time, the civil society will have the responsibility along with the Government in terms of effective implementation of the budget and monitoring, which bears an important role in the establishment of social equality.

Gender dimensions of financial policy could be determined in the following manner:

1. From the point of view of economic growth, the development of infrastructure is of critical importance for the civil society, namely, to what extent will the infrastructure become available to the entire population, to what extent will energy resources be distributed among all poor regions and villages of Georgia? To what extent will infrastructure services be reaching poor regions of the country?<sup>105</sup> It is common knowledge that the deficit of energy resources has more negative effects over women than men, which became apparent from the examples of the recent past. Taking into consideration the issue of protection of consumer interests, major attention is paid to the energy policy and involvement of women in the energy sector management at all levels (less common in Georgia at present). Moreover, the world experience shows that the encouragement of renewable energy resource initiatives supports the establishment of gender equality, as access to renewable energy resources alleviates women's labour and hence, they have more time for their professional development and leisure.<sup>106</sup>
2. Gender orientation of financial policy is necessary for providing equal opportunities for career advancement of men and women. The budget should provide an answer as to how the sphere of women's employment has increased in State and municipal sectors. Average number of employees in the three Ministries of Georgia in 2005-2008 reveals certain increase in vertical segregation.<sup>107</sup>
3. In its efforts to eradicate poverty the world pays much attention to the development of micro credits. What has been done by the Government for making micro credits available to the poor stratum of the society, women among them? The issue is particularly pressing from the gender perspective as well. Access to credits for women is considered to be one of the obstacles in the development of entrepreneurship. Smaller loans are relatively available, but larger loans, requiring the confirmation of ownership rights are more accessible for men.
4. In social policy sector, efficiency of financial policy is defined according to the following factors: what is the share of State and municipal programmes targeting women and children in State expenditure, how sustainable have they been in improving social conditions, to what extent was it able to cover all socially vulnerable children, and what effect did it have over the households. In addition, to what extent did the social assistance provided to the families with multiple children increase, considering growing inflation, and does the social assistance system

---

<sup>105</sup> As a result of survey carried out by Urban Institute in 2004, free medical treatment, consultations, medicines were named the principal problem of women, the second problem was shortage of electricity, gas and water. Among acute problems the first was grave psychological condition. (see Women's problems and requirements in correlation with the local government. Tb. 2004, pp.8-10).

<sup>106</sup> Klans, J., Oparaocha, Sh Roer U. (2004). Gender Equality and Renewable Energies. Thematic Background Paper, Conference Materials. Bonn: T. Sabedashvili, N. Durglishvili, Gender and Power Energy: Georgian Example, Core International (2005), Tbilisi, pp. 34.

<sup>107</sup> Men and Women in Georgia (2008), pg. 54-55

provide for crossing the poverty line? It is significant, whether the funding for secondary education institutions, boarding schools, children's institutions, rehabilitation centres, additional sanatoriums and specialist boarding schools for children has been increasing.

5. The society is interested in the monitoring of poverty programmes, how monetary aid is distributed among the poor and if corruption in the given sector has been eliminated. How the aid support of the unemployed will change and how the monitoring will be conducted. It is known that previously these spheres used to be the sources of corruption.
6. As it has been mentioned above, due to the fact that State budget spending in previous years were mainly focused to improve employment among men, question arises as to what extent the incomes of people employed in the care economy had increased. It is necessary to conduct financial analysis in this direction to prevent the poverty programme from becoming a declared strategy and maintain a rational balance between the social sector and other spheres of State funding.
7. The society is interested in the efficiency of the new funding system in education and science. How rational is the delegation of local education expenditure to the Central Government. How rational it is for the local administration, where education issues are mostly supervised by women to determine the efficiency of science reforms, and how effectively will it support to maintain gender balance in the given sphere of employment.
8. The following issue is also essential, namely what place women are to occupy in the reforms of local administration and how effective will their participation be in the process of formation of the local budget. Will there be relevant State support provided in the preparation of respective personnel for this particular purpose? Will the State transfers be fairly distributed between the Georgian regions? Will regional disparities in poverty levels be envisaged in the new system?
9. There are changes envisaged in the activities of the Statistics Department to improve the existing database resources. Gender disaggregated data is a precondition for the elaboration and implementation of financial policy. Gender disaggregated data is required to define how social benefits are distributed in various economic sectors. Elaboration of new indicators is required for different trends of economy.
10. The civil society wants to know what they will receive from the budget. They should be aware of the existing realities, for this reason the Government report should include gender analysis, which is made easier through gender budgeting.

## Gender Equality Index and Gender Sensitive Indicators (International Comparisons)

	Gender Equality Index (100)*	Trends (increase, decrease) in Gender Equality (2004-2007)	Gender and Education (rating)**	Index of Provision of Sewage Facilities (population %)	Index of Provision of Potable Water Supplies (population %)
<b>European States</b>					
Sweden	89	5,51	1	100	100
Finland	84	4,82	2	100	100
Norway	83	7,98	4	100	100
Germany	80			100	100
Iceland	79	4,61	7	100	100
Denmark	79	-3,03	7	100	100
Holland	77	5,96	10	100	100
Lithuania	77	1,69	10		
Spain	77	14,42	10	100	100
Estonia	76	0,22	13	78	99
United Kingdom	74	4,02	19		100
Bulgaria	74	-3,75	19	99	99
Latvia	74	-1,16	19	97	100
Belgium	74	9,38	19		
Croatia	73	5,48	25	100	100
Portugal	73	2,9	25		
Poland	72	-3,74	30		
Slovenia	72	-0,57	30	99	100
Romania	71	1,19	37		57
Hungary	70	1,14	39	95	99
Ireland	69	5,66	44		
Switzerland	67	4,12	52	100	100
Greece	67	5,93	52		
France	64	1,46	67		100
Italy	63	0,01	71		
<b>Post-Soviet States</b>					
Moldova	74	0,02	19	68	92
Ukraine	72	0,01	30	96	96
Russia	71	-3,55	37	87	97
Belarus	66	7,77	55	84	100
Georgia	65	-3,67	62	94	82
Kazakhstan	64	3,86	67	72	86
Azerbaijan	62	1,98	73	54	77
Armenia	58	-4,63	92	83	92
Kyrgyzstan	37	-5,75	97	39	77

\* Gender equality index shows the main dimension of the men and women condition: in accordance with the economic activity, power and education. It was elaborated by the Social Watch in 2004 see: <http://www.socialwatch.org/en/avanceyRetrospectiv/IEG/docs/GEI2007.doc>

\*\* gender education rating includes the differences between the men and women at the educational level, correlation between primary, secondary and professional education of men and women.

<sup>108</sup> Annexed tables include the indexes of UN, Social Watch, World Bank and World Health Organization: <http://www.socialwatch.org/en/avanceyRetrospectiv/IEG/docs/GEI2007.doc>  
[http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/genderequity2007\\_eng.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/genderequity2007_eng.pdf)  
<http://www3.who.int/>; <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/>;

## Gender Sensitive Indicators (Continued)

	Visit of pregnant women to doctor (pregnant women %)	Delivery with doctor's assistance (delivery %)	Maternal Mortality Rate (per 10000 newborns)	Use of contraceptives by younger women (15-19 age group %)
<b>European States</b>				
Sweden			2	
Finland		100	6	
Norway			16	
Germany			8	
Iceland			0	
Denmark			5	
Holland		100	16	
Lithuania		100	19	47
Spain			4	81
Latvia		100	42	48
United Kingdom		99	13	84
Bulgaria		99	22	42
Estonia		100	63	
Belgium			10	
Croatia		100	8	
Portugal		100	5	
Poland		100	13	
Slovenia		100	17	
Romania	89	98	49	64
Hungary		100	16	
Ireland		100	5	
Switzerland			7	82
Greece			9	
France			17	75
Italy			5	60
<b>Post Soviet States</b>				
Moldova	98	100	36	68
Ukraine	90	99	35	63
Russia	96	99	67	
Belarus		100	35	50
Georgia	91	96	32	41
Kazakhstan	82	99	210	66
Azerbaijan	70	84	94	55
Armenia	82	97	55	61
Kyrgyzstan	88	98	110	60

## Gender Sensitive Indicators (Continued)

	Cases of tuberculosis (per 10000)	Child Mortality Rate (per 10000 newborns)	Child Mortality Rate under the age of 5 (per 10000 newborns)
<b>European States</b>			
Sweden	3	3	4
Finland	41	16	16
Norway	4	3	4
Germany	6	4	5
Iceland	2	2	3
Denmark	6	4	5
Holland	6	4	5
Lithuania	67	7	9
Spain	20	4	5
Latvia	71	9	11
United Kingdom	9	5	6
Bulgaria	36	12	15
Estonia	49	6	7
Belgium	10	4	5
Croatia	65	6	7
Portugal	35	4	5
Poland	32	6	7
Slovenia	23	3	4
Romania	188	16	19
Hungary	30	7	8
Ireland	9	5	6
Switzerland	6	4	5
Greece	17	4	5
France	10	4	5
Italy	6	4	4
<b>Post Soviet States</b>			
Moldova	214	14	16
Ukraine	151	13	17
Russia	160	14	18
Belarus	68	10	12
Georgia	89	41	45
Kazakhstan	160	63	73
Azerbaijan	90	74	89
Armenia	98	5	6
Kyrgyzstan	157	58	67



## Indexes of Gender Development

Indexes of human development	Gender Development Indexes (2006)		Life Expectancy (2006)		Combined gross enrolment ratio in education (%) (2006)		Estimated Earned Income (PPP USD) (2006)		Education Index	Life Expectancy Index
	Rank	Value	Women	Men	Women	Men	Women	Men	Value	Value
1 Iceland	1	0.963	83.2	80.0	100.0	88.2	29,283	40,000	0.980	0.944
2 Norway	3	0.958	82.3	77.5	100.0	92.2	11,663	40,000	0.989	0.916
3 Canada	4	0.958	82.7	78.0	100.0	96.7	26,055	40,000	0.991	0.924
4 Australia	2	0.963	83.4	78.7	100.0	97.5	27,866	38,152	0.993	0.934
5 Ireland	13	0.944	81.1	76.2	99.1	96.2	23,295	40,000	0.933	0.894
7 Sweden	5	0.958	82.8	78.4	99.0	89.8	30,976	37,067	0.974	0.928
8 Japan	12	0.944	83.8	78.8	85.4	87.7	18,334	40,000	0.949	0.957
10 Switzerland	10	0.946	83.9	78.7	81.4	84.0	26,278	40,000	0.936	0.941
11 France	6	0.952	83.8	76.8	97.4	93.5	24,529	39,731	0.978	0.923
12 Finland	8	0.949	82.2	75.8	100.0	93.2	27,667	38,262	0.993	0.901
13 Denmark	9	0.946	80.3	75.7	100.0	92.6	29,796	40,000	0.993	0.884
14 Austria	23	0.929	82.4	76.7	92.1	89.0	16,047	40,000	0.962	0.910
15 United States	19	0.937	80.6	75.4	96.9	98.1	25,613	40,000	0.968	0.884
16 Spain	11	0.945	84.0	77.4	99.9	93.3	20,174	38,280	0.971	0.928
17 Belgium	17	0.939	82.0	76.1	95.9	92.8	20,683	40,000	0.974	0.961
18 Greece	15	0.940	81.3	76.9	100.0	97.0	21,181	40,000	0.980	0.901
19 Italy	16	0.939	83.3	77.4	94.7	89.1	19,168	38,878	0.965	0.923
21 Great Britain	14	0.941	81.3	76.9	92.8	85.9	26,663	38,596	0.957	0.963
23 Germany	21	0.937	82.0	76.4	87.5	88.6	21,138	39,600	0.954	0.904
26 Slovenia	24	0.920	81.3	73.8	98.1	87.7	19,346	31,010	0.969	0.879
33 Portugal	28	0.897	81.0	74.7	91.6	86.2	15,842	26,061	0.927	0.882
35 Czech	30	0.894	79.3	73.0	85.1	81.9	16,603	27,585	0.938	0.833
38 Hungary	36	0.875	77.2	69.0	94.0	86.6	14,658	21,951	0.960	0.802
39 Poland	37	0.872	79.5	71.1	91.4	84.2	11,084	18,466	0.952	0.839
41 Slovakia	39	0.870	78.3	70.5	83.1	77.9	13,311	22,583	0.928	0.824
42 Estonia	40	0.869	76.8	65.7	98.2	84.6	15,122	23,859	0.964	0.771
43 Lithuania	41	0.868	78.2	67.1	97.6	87.2	13,265	18,533	0.968	0.795
44 Latvia	43	0.862	77.5	66.9	97.5	83.2	12,530	18,704	0.961	0.788
56 Bulgaria	51	0.832	76.5	69.3	82.9	81.8	8,219	12,439	0.930	0.798
62 Romania	54	0.823	75.8	68.7	81.7	76.7	8,648	12,286	0.914	0.786
67 Belarus	60	0.816	75.0	62.9	92.3	86.8	7,722	12,028	0.958	0.730
71 Kazakhstan	61	0.805	71.8	61.0	95.1	88.3	8,039	11,782	0.966	0.639
73 Russia	62	0.805	72.3	58.7	86.1	78.0	10,360	16,474	0.933	0.669
76 Turkey	72	0.780	74.1	69.2	66.3	75.7	4,959	17,988	0.824	0.776
82 Ukraine	70	0.783	73.7	62.0	91.5	86.3	4,648	8,015	0.956	0.712
83 Armenia	73	0.773	73.0	68.3	75.6	70.0	3,524	6,420	0.903	0.780
93 Georgia	...	...	74.6	66.8	77.3	72.1	3,044	6,185	0.909	0.763

97 Azerbaijan	81	0.755	70.9	63.6	65.3	67.2	4,915	7,495	0.881	0.704
108 Turkmenistan	-	-	67.2	58.7	-	-	3,461	5,420	0.907	0.630
113 Moldova	97	0.715	72.2	64.9	75.0	68.9	1,863	2,969	0.900	0.727
119 Uzbekistan	100	0.698	70.1	63.7	71.7	74.7	1,646	2,727	0.890	0.698
123 Kyrgyzstan	101	0.690	69.7	61.8	79.8	75.6	1,333	2,306	0.919	0.678
124 Tajikistan	101	0.680	69.2	63.9	64.3	77.4	1,182	2,041	-	0.691

source: <http://hdr.undp.org/en/media/HDI2008Tables.xls>

### Gender Empowerment Measure

Human Development Index		Gender empowerment measure		Seats in parliament held by women	Women legislators, senior officials and managers	Women-professional and technical workers	Ratio of estimated female to male earned income
		Rank	Value	(%)	(%)	(%)	
1	Iceland	5	0.881	33.3	29	56	0.73
2	Norway	2	0.915	36.1	33	50	0.79
3	Canada	11	0.829	24.9	36	56	0.65
4	Australia	7	0.866	29.6	38	56	0.73
5	Ireland	3	0.727	15.5	31	52	0.58
7	Sweden	1	0.925	47.0	32	51	0.64
8	Japan	58	0.575	12.3	10	47	0.46
10	Switzerland	10	0.829	27.2	31	46	0.66
11	France	17	0.780	19.6	38	48	0.62
12	Finland	3	0.892	41.5	30	55	0.72
13	Denmark	4	0.887	38.0	25	53	0.74
14	Austria	19	0.748	26.6	29	48	0.40
15	United States	18	0.769	16.6	42	55	0.64
16	Spain	12	0.825	33.6	32	48	0.53
17	Belgium	9	0.841	36.2	31	49	0.52
18	Greece	26	0.691	14.7	27	49	0.53
19	Italy	21	0.734	20.2	33	47	0.49
21	Great Britain	14	0.786	19.6	35	47	0.70
23	Germany	8	0.852	30.6	38	50	0.61
26	Slovenia	37	0.625	10.0	33	56	0.62
33	Portugal	20	0.741	28.3	33	51	0.61
35	Czech	31	0.650	16.0	29	53	0.60
38	Hungary	54	0.586	11.1	37	61	0.67
39	Poland	39	0.618	18.0	35	61	0.60
41	Slovakia	34	0.638	19.3	28	58	0.59
42	Estonia	30	0.655	20.8	34	68	0.63
43	Lithuania	42	0.614	17.7	40	71	0.72
44	Latvia	33	0.644	20.0	41	64	0.67
56	Bulgaria	44	0.605	21.7	32	62	0.66

62	Romania	80	0.300	96	30	37	0.70
67	Belarus			32.5			0.64
71	Kazakhstan	74	0.524	12.3	38	67	0.68
73	Russia	65	0.544	11.5	39	64	0.61
76	Turkey	101	0.371	9.1	8	33	0.28
82	Ukraine	86	0.453	8.2	38	64	0.58
83	Armenia	95	0.403	8.4	24	65	0.55
93	Georgia	96	0.399	6.0	31	62	0.33
97	Azerbaijan	88	0.434	11.4	16	51	0.66
108	Turkmenistan	..	16.0	..		0.64	
113	Moldova	63	0.552	21.8	39	64	0.63
119	Uzbekistan			16.4	..		0.60
122	Kyrgyzstan	59	0.573	25.6	35	62	0.58

Source: <http://hdr.undp.org/en/media/HDI2008Tables.xls>

### Utilisation of State Funds\*

Countries in better situation	Belarus	
Countries above average	Latvia, Moldova, Uzbekistan, Russia	
Countries below average	Azerbaijan, Estonia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Tajik, Ukraine	
Countries in worse situation	Armenia, Georgia	

source: <http://www.socialwatch.org/en/avancesyRetrosos/IEG/docs/GEI2007.doc>

[http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/genderequity2007\\_eng.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/genderequity2007_eng.pdf)

\* Indexes used to estimate State finances:

- Share of State finances in GDP;
- Share of State financial allocations in GDP
- State debt service share in GDP;
- Share of military costs in GDP

## Bibliography

1. Millennium Development Goals in Georgia (2005)  
<http://www.government.gov.ge/mtavroba1158838227.php>.
2. Millennium Development Goals in Georgia (2004)
3. Millennium Development Goals in Georgia (2006) UN
4. [http://www.transparency.ge/files/215\\_275\\_122279\\_One%20Hundred%20New%20Hospitals%20for%20Georgia-%20G.pdf](http://www.transparency.ge/files/215_275_122279_One%20Hundred%20New%20Hospitals%20for%20Georgia-%20G.pdf) Hundred New Hospitals for Georgia, Transparency International, Georgia
5. Gender Research into Education Sector in Georgia, (2004), UNICEF
6. Education Services in Georgia (2001). State Department of Statistics, Tbilisi
7. <http://www.statistics.ge> Education, Science and Culture in Georgia, (2006). Statistical Publication. State Department of Statistics, Georgia
8. United Nations Population Fund (2006), Tbilisi
9. Economic Development and Poverty Reduction Programme
10. Research into Effectiveness of Financial Instruments Promoting Entrepreneurial Activities of the Internally Displaced Persons (2004), United Nations Development Programme, Tbilisi
11. T. Sabedashvili, N. Durglishvili. Gender and Power Energy: Georgian Example, Corc International (2005), Tbilisi
12. Public Opinion Poll Regarding Financial Assistance Provided to Georgia (2008), Tbilisi, Georgia, 11 December
13. National Human Development Report 2008: The Reforms and Beyond, United Nations, Tbilisi
14. Georgia – Public Expenditure Review (2002), World Bank
15. Results of 2002 First General National Census in Georgia, Volume III, Part II, State Department of Statistics, Georgia
16. [http://www.statistics.ge/\\_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf](http://www.statistics.ge/_files/georgian/agriculture/census/1%20zogadi.pdf). Results of First Agricultural Census in Georgia, State Department of Statistics, Georgia
17. Overview of Migration Management in Georgia (2008), Evaluation Mission Report, IOM
18. Reforms of the Social Protection System in Georgia (2006), Transparency International, Georgia
19. [at:http://www.transparency.ge/files/215\\_275\\_812164\\_Reform%20of%20Georgias%20Social%20Welfare%20System%20\[Geo\].pdf](http://www.transparency.ge/files/215_275_812164_Reform%20of%20Georgias%20Social%20Welfare%20System%20[Geo].pdf) Social Protection System in Georgia, Transparency International, Georgia
20. Results of the Public Opinion Poll Regarding Introduction of Gender Budgeting in Local Self-Governance (2007), Gender and Politics into the South Caucasus Project, UNDP-Georgia, Tbilisi
21. Sociological Survey to Nominate Best Gender Sensitive Organization, Gender and Politics into the South Caucasus Project, UNDP-Georgia
22. Recommendations for the Action Plan of the European Neighbourhood Policy (2005), Open Society Georgia Foundation
23. N. Chelidze (2008). Attitude of Students in the Higher Education Institutions towards Education and Labour Migration; Migration (Ed. M. Tukhashvili), Iv. Javakhishvili Tbilisi State University Publications, Tbilisi
24. Gender and Democracy (2000 – 2006), Georgia, Tbilisi
25. Gender Economic Issues, Ch. Jashi (2005), Gender and Politics in the South Caucasus Project, UNDP-Georgia
26. Ch. Jashi, T. Sabedashvili, Sh. Dzotsenidze, Bean Emeri. Gender Monitoring of 2004 State Program for Social Protection and Employment Support, (2005), OXFAM, Great Britain, 2005. Tbilisi
27. Men and Women in Georgia (2008), Statistical Publication, State Department of Statistics of the Ministry of Economic Development of Georgia
28. Men and Women in Georgia (2008), Statistical Publication, State Department of Statistics of the Ministry of Economic Development of Georgia
29. Issues and Needs of Women in Terms of Local Governance (2004), Tbilisi
30. For the Reproduction of the Georgian People and a Populous Georgia (Concept of Demographic Development)
31. Humanitarian Situation and the Way to Development (2006) Tbilisi

32. IOM Labour Migration in Georgia (2003), IOM
33. Addressing Gender Issue in ERBD Operation: Analysis and proposed Action Plan. (2008).
34. Becker G.S. (1981). *A Treatise on the Family*. Harvard University Press, Cambridge.
35. Becker G.S. (1960). *A Theory of the allocation Time*. *The Economic Journal*, Vol.80. Harvard.
36. Bridge Gender and Citizenship (2004). Available at: <http://www.bridge.ids.ac.uk>.
37. Briun-Hunde Marge. *The Economics of Unpaid Works*, (1996). Amsterdam.
38. Budlender D., Elson D., Hewitt G., Mukhopadhyay T. (2001). *Gender Budgets Make Cents. Understanding gender responsive budgets*. Available at: <http://www.lib.utah.edu/creserve/trms/annual/ECON/Knowledge/Berik/cents.pdf>
39. Budlender, D.,(2005). *Expectations Versus Realities in Gender Responsive Budget Initiatives*. UNRISD: Geneva. <http://www.unrisd.org>.
40. Budlender D., *Review of gender budget initiatives*. Community Agency for Social Enquiry. Available at: <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>
41. Castles S., Miller J., *The Age of Migration, International Population, Movements to the Modern World* (1993). London.
42. Lefebvre C., & Flora J., (1988). *Social Marketing and Public Health Intervention*, *Health Education quarterly*. 15: 299-315.
43. *Country Economic Reports Georgia* (2007). Asian Development Bank. From the European Centre on Health of Societies in Transition.
44. Elson, D. *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW (Concepts and Tools)* (May 2006) (Paperback) Kumarian Press
45. EDPRP, *progressive report of Georgia, Tbilisi* (2005). Ellen Nolte, Martin McKee and Anna Gilmore, *Reproductive Health in Transition Countries in the European Context*
46. *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan* (2007). Available at: [www.worldbank.org/INTgender/Resources/GAPNov2.pdf](http://www.worldbank.org/INTgender/Resources/GAPNov2.pdf)
47. *Georgia: Human Development Report, The Reforms and Beyond* (2008). Tbilisi.
48. *Gender Equality as Smart Economics: A World Bank Group Gender Action Plan (Fiscal years 2007–10)* September, 2006 Available at: [www.worldbank.org/INTgender/Resources/GAP-Nov2.pdf](http://www.worldbank.org/INTgender/Resources/GAP-Nov2.pdf).
49. *Growth, Poverty, and inequality: Eastern Europe and former Soviet Union*, (2005). World Bank, Washington, D.C.
50. *Human Development report*, (2006). UNDP. Available at: <http://hdr.undp.org/statistics/data/indicators.cfm?x=52&y=1&z=1>
51. *Human Development report*, (2000). UNDP. Available at: <http://www.undp.org/ge/nhdr2000/chpr3.htm>.
52. Jacobson J. (1996). *Economic of Gender*, Cambridge.
53. Judd Karen (ed.), (2002). *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York: UNIFEM.
54. International organization For Migration, *Migrant Workers 1999*, International Migration. IMO, April 2001.
55. Karen Judd (ed.), *2002 Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, New York: UNIFEM.
56. Klans, J., Oparaocha, Sh Roer U. (2004). *Gender Equality and Renewable Energies, Thematic Background Paper, Conference Materials*, Bonn.
57. *Labour Market Development and Policy Challenges in Georgia* (2007).
58. *Labour Market in Georgia* (2006). Tbilisi.
59. *Making Transition for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia* (2000). World Bank. Oxford University press, Oxford.
60. *Maternity Leave: the Longer the Better?* (2008), June 13. Available at: <http://blog.doingbusiness.org/2008/06/maternity-leave.html#more>
61. Muhammad Yunus. [www.answers.com/topic/muhammad-yunus](http://www.answers.com/topic/muhammad-yunus);
62. Nolte, E., McKee M., Gilmore A. *Reproductive Health in Transition Countries in the European Context*. From the European Centre on Health of Societies in Transition.
63. Prof. Muhammad Yunus & Gramscian Bank Awarded the Nobel Peace Prize for 2006. [www.mitradahuaafoundation.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id](http://www.mitradahuaafoundation.org/index.php?option=com_content&task=view&id)
64. *Reforming Georgia's Social protection system* (2006). Transparency International Georgia.
65. *Social tendencies in Georgia*, (2004). Available at: <http://www.statistics.ge/publication.php?pform=-999999&plang=2>

66. Schmiemann Manfred, (2006). SME,s and entrepreneurship in the EU. Statistics in Focus: industry, trade and service, 24/2006.
67. Sen A. (1995). Gender and Cooperative Conflicts. In I.Tinker/ed/ Persistent Inequalities: Women and World Development, New-York.
68. Stotsky J. G. (2006). Gender Budgeting. IMF Working Paper, WP/06/232.
69. Water for life: Making it happen (2006). WHO/UNICEF Joint monitoring programme for Water and sanitation Available at: [http://www.wssinfo.org/en/40\\_wfl\\_2005.html](http://www.wssinfo.org/en/40_wfl_2005.html)
70. Women and Citizenship in Central and Eastern Europe, (2006 J. Lukic, J. Regulska, D. Zavrisk;)
71. World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, Available at: <http://esa.un.org/unpp>
72. When Women Went on Strike...Available at: <http://blog.doingbusiness.org/2008/04/when-women-went.html>
73. 2005 Environmental Sustainability Index. Benchmarking National Environmental Stewardship. Appendix B. Country Profiles. Yale Center for Environmental Law and Policy, Yale University; Center for International Earth Science Information Network, Columbia University; World Economic Forum, Geneva, Switzerland; Joint Research Centre, European Commission. Available at: [www.yale.edu/esi](http://www.yale.edu/esi)

#### Useful links:

1. World Health Organization: <http://www.who.int/whosis/whostat/1.xls>; <http://www3.who.int/>;
2. Eurostat: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>;
3. World Bank. <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/>;
4. World Bank data on business activities; <http://blog.doingbusiness.org/>;
5. Government of Georgia <http://www.government.gov.ge/>
6. Organization for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org/statistics-data/>;
7. State Department of Statistics of Georgia <http://www.statistics.ge/>;
8. United Nations Development Programme, Gender and Politics in the South Caucasus: <http://www.genderandpolitics.ge/>;
9. European Bank of Reconstruction and Development. [www.ebrd.com/](http://www.ebrd.com/);
10. The Heritage Foundation. <http://www.heritage.org/>;
11. Transparency International Georgia. <http://www.transparency.ge/>
12. Social Watch. <http://www.socialwatch.org/>;
13. UNICEF <http://www.unicef.org/georgia/index.html>
14. <http://www.ecsocman.cdu.ru/univman/msg/153450>.