

მოკლე მიმოხილვა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გენდერული ზეგავლენის შეფასება

1. ზოგადი ინფორმაცია

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გენდერული ზეგავლენის შეფასება წარმოდგენს გაეროს ქალთა ორგანიზაციისა და საჯარო სამსახურის ბიუროს ერთობლივ ინიციატივას. კვლევა ISET-ის პოლიტიკის ინსტიტუტმა გაეროს ქალთა ორგანიზაციის პროექტის „კარგი მმართველობა გენდერული თანასწორობისთვის საქართველოში“ ფარგლებში ჩაატარა, რომელიც ნორვეგიის საგარეო საქმეთა სამინისტროს მხარდაჭერით ხორციელდება. კვლევა ეფუძნება ევროკავშირის გენდერული თანასწორობის ინსტიტუტის გენდერული ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიას¹, რომელიც გაეროს

ქალთა ორგანიზაციისა და ISET-ის მიერ იქნა ადაპტირებული 2021 წელს².

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გენდერული ზეგავლენის შეფასება მიზნად ისახავს, საჯარო სამსახურის ბიუროს დაეხმაროს გენდერული თანასწორობის კუთხით კანონში არსებული ხარვეზების გამოვლენასა და კანონმდებლობის გაუმჯობესებაში გენდერული თანასწორობისა და ქალთა გაძლიერების ხელშეწყობისათვის საჯარო სამსახურში.

რატომ არის საჭირო გენდერული თანასწორობა საჯარო სამსახურში?

ქალების დაბალი წარმომადგენლობა გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებზე არის გენდერული თანასწორობის, დემოკრატიული მმართველობისა და ინკლუზიური განვითარების ერთ-ერთი მთავარი შემაფერხებელი ფაქტორი. პარლამენტსა და საკრებულოებში ქალთა წარმომადგენლობასთან ერთად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში გენდერული თანასწორობის მისაღწევად, ასევე, მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურში ქალთა მონაწილეობა და ლიდერობა. როდესაც ქალები იკავებენ ხელმძღვანელ პოზიციებს საჯარო სამსახურში, საჯარო დაწესებულებები ხდება გენდერულად უფრო ინკლუზიური; ასეთი დაწესებულებები კი უზრუნველყოფს ეფექტიანი მომსახურებების მიწოდებას და პოლიტიკის შექმნას.

1 გენდერული თანასწორობის ევროპული ინსტიტუტი, გენდერული ზეგავლენის შეფასება, გენდერული მენისტრიმინგის ინსტრუმენტები, ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე: <https://eige.europa.eu/publications/gender-impact-assessment-gender-mainstreaming-toolkit>.

2 გაეროს ქალთა ორგანიზაცია, გენდერული ზეგავლენის შეფასება, 2021, ხელმისაწვდომია ინგლისურ ენაზე: <https://georgia.unwomen.org/en/digital-library/publications/2022/11/gender-impact-assessment-methodology>.



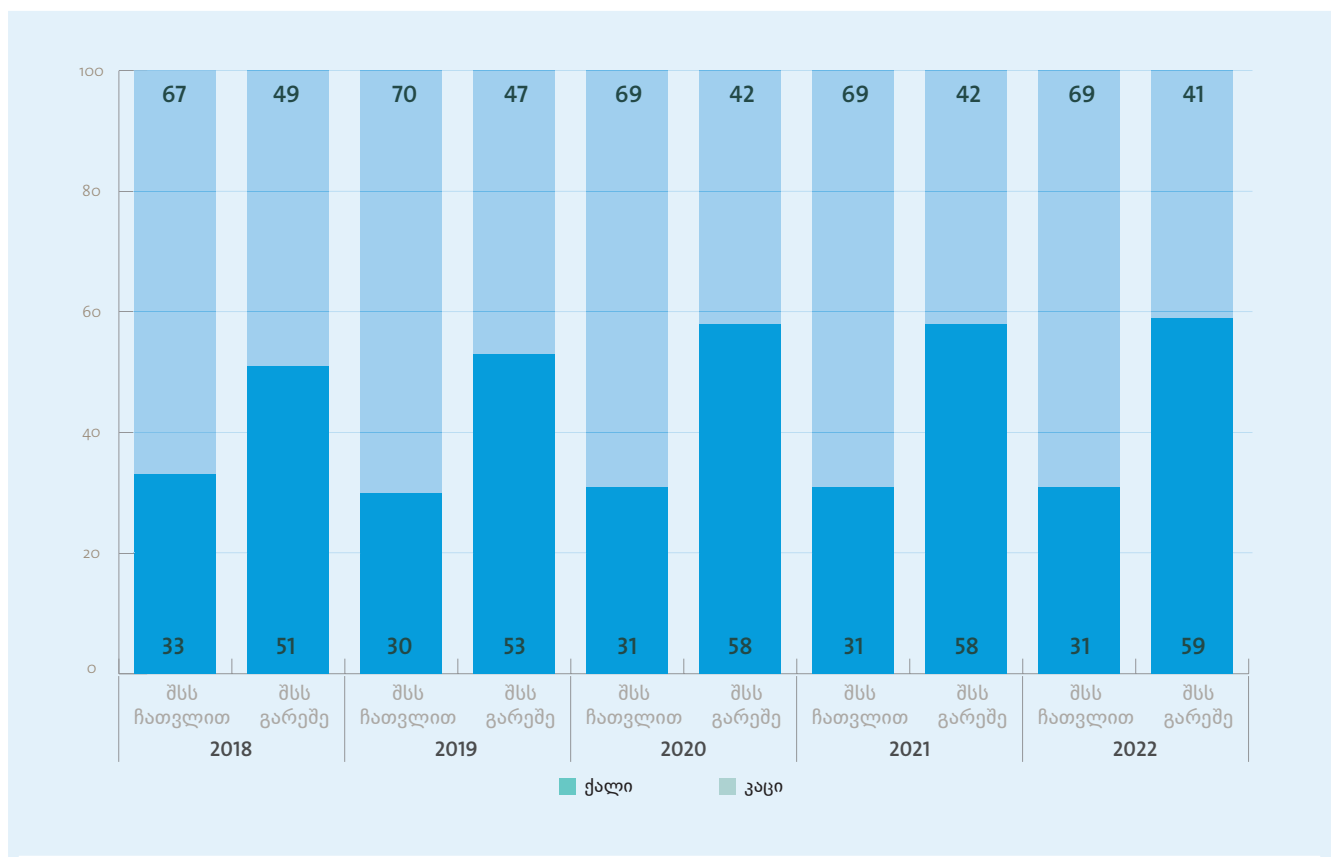
2. გენდერული თანასწორობა საქართველოს საჯარო სამსახურში

2022 წლის მონაცემებით საქართველოს საჯარო სამსახურში გენდერული თანასწორობის კუთხით ამგვარი სურათია - ქალები შეადგენენ საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა მხოლოდ 31%-ს. თუ ამ მაჩვენებლებს შინაგან საქმეთა სამინისტროში (შსს) დასაქმებულებს გამოვაკლებთ, ეს ციფრი იზრდება და შეადგენს 59%-ს (გრაფიკი 1). საჯარო სამსახურში I და II რანგის მენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებულთა შორის ქალები

43%-ს შეადგენენ (გრაფიკი 2). I რანგის პოზიციებზე ეს მაჩვენებელი 34%-მდე მცირდება. გენდერული უთანასწორობა საგრძნობლად იზრდება მაღალ მენეჯერულ პოზიციებზე - საჯარო დაწესებულებებში ხელმძღვანელების თანამდებობაზე 9%, ხოლო ხელმძღვანელების მოადგილეების პოზიციებზე - მხოლოდ 15%-ია ქალი (გრაფიკი 3).

გრაფიკი 1

საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა გადანაწილება სქესის მიხედვით

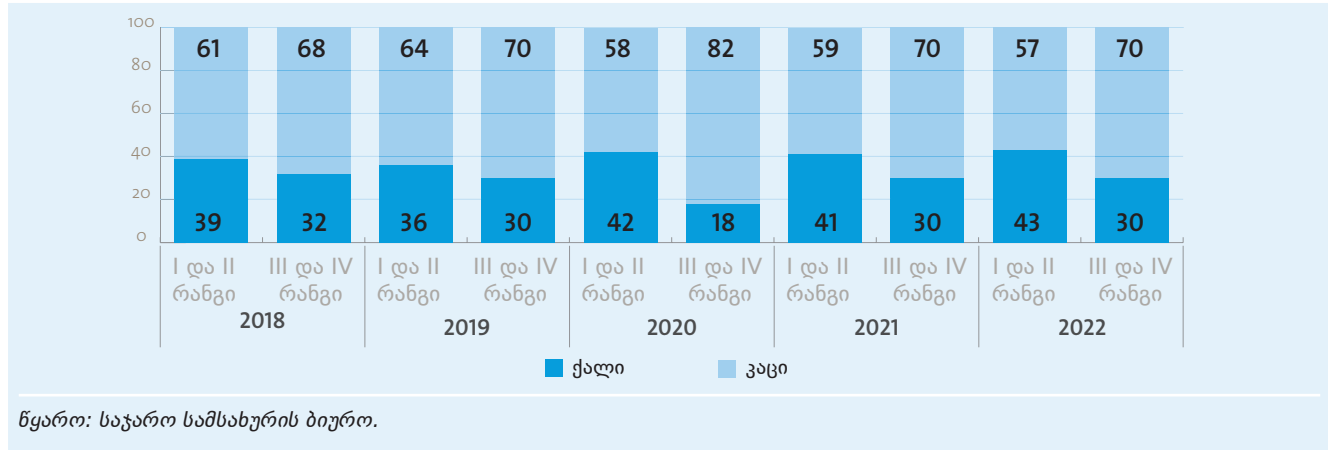


წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო.



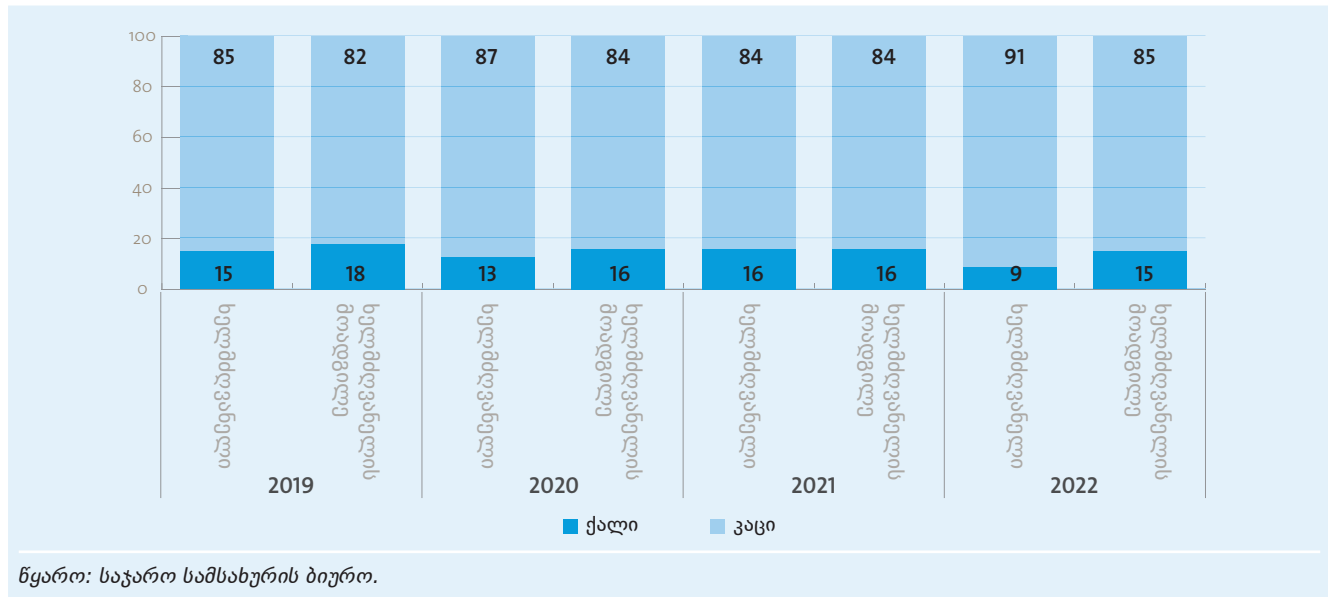
გრაფიკი 2

საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა გადანაწილება სქესისა და რანგების მიხედვით, შსს-ს ჩათვლით



გრაფიკი 3

საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების გადანაწილება სქესის მიხედვით



მონაცემები ცხადყოფს, რომ მიუხედავად ბოლო წლების განმავლობაში საჯარო სამსახურში ქალთა რაოდენობის გარკვეული ზრდისა (კერძოდ, I და II რანგის ხელმძღვანელ თანამდებობებზე 2018 წელს იყო ქალების 39%, ხოლო 2022 წელს – ქალების 43%), საჯარო სამსახურში დაწესებულებების ხელმძღვანელ

პოზიციებზე ჭარბობენ კაცები. უფრო მეტიც, მონაცემები აჩვენებს, რომ საჯარო დაწესებულებებში საგრძნობლად მცირდება ქალთა რაოდენობა ხელმძღვანელების დონეზე (2019 წელს ქალები იკავებდნენ ხელმძღვანელი თანამდებობების 15%-ს, ხოლო 2022 წელს - 9%-ს).



3. ძირითადი მიზნები, საკანონმდებლო ხარვეზები და შემოთავაზებული რეკომენდაციები

3.1. ძირითადი პრობლემები

კვლევამ გამოავლინა საჯარო სამსახურში გენდერული თანასწორობის დამაბრკოლებელი ორი ძირითადი ბარიერი: (1) ქალების დაბალი წარმომადგენლობა საჯარო სამსახურში მაღალ პოზიციებზე და მასთან მჭიდროდ დაკავშირებული მეორე პრობლემა - (2) გენდერულად მგრძობიარე სამუშაო გარემოს ნაკლებობა.

საჯარო სამსახურში მაღალ პოზიციებზე ქალების დაბალი წარმომადგენლობის მიზეზებად გამოვლინდა ისეთი პრობლემები, როგორცაა გენდერული

როლები და სტერეოტიპები, ე.წ. „შუშის ჭერი“, აუნაზღაურებელი საოჯახო და ზრუნვის შრომის დისპროპორციული ტვირთი ქალებზე. მოქნილი სამუშაო გრაფიკით სარგებლობის შესაძლებლობების ნაკლებობა, ცუდად რეგულირებული ზეგანაკვეთური სამუშაო, დეკრეტული შვებულების აღებასთან დაკავშირებული პრობლემები და ზრუნვის მომსახურებების (სკოლა, ბაღი, ა.შ.) მოუქნელი სამუშაო საათები დასახელდა ძირითად გამონვევებად გენდერულად მგრძობიარე სამუშაო გარემოს კუთხით.

3.2. საკანონმდებლო ხარვეზები და შემოთავაზებული რეკომენდაციები

ხარვეზი	რეკომენდაცია
<p>1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებს არსებითი თანასწორობის ხელშეწყობას და საჯარო სამსახურში დამკვიდრებული გენდერული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად სპეციალური ღონისძიებების გატარებას.</p>	<p>რეკომენდებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შევიდეს ცვლილება, რომლის შედეგადაც სქესისა და გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის აკრძალვის არსებულ მუხლთან (მე-9 მუხლი) ერთად, კანონს დაემატება ახალი დებულება „გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის შესახებ“, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის მე-11 მუხლის შესაბამისად დააწესებს სპეციალური ზომების გატარების ვალდებულებას დამკვიდრებული უთანასწორობის აღმოსაფხვრელად, რათა მიღწეულ იქნას კაცებისა და ქალების არსებითი თანასწორობა საჯარო სამსახურში.</p>
<p>2. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებს დამსაქმებლის პასუხისმგებლობას სამუშაო ადგილზე ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების შემუშავებასთან და დანერგვასთან დაკავშირებით.</p>	<p>რეკომენდებულია კანონში შევიდეს ცვლილება, რომლის საფუძველზეც დამსაქმებლებს დაეკისრებათ სამუშაო ადგილზე ანტიდისკრიმინაციული მექანიზმების დანერგვის ვალდებულება. კერძოდ, კანონი უნდა ავალდებულებდეს საჯარო დაწესებულებებს, შეიმუშაონ სექსუალური შევიწროების პრევენციისა და მასზე რეაგირების მექანიზმები, მათ შორის, საჯარო მოსამსახურეებისთვის სავალდებულო ტრენინგების ჩატარება სექსუალური შევიწროების საკითხებზე.</p>



3. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში არ არის ნახსენები გენდერულად მგრძობიარე ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის ხელშეწყობის მექანიზმები საჯარო სექტორში დასაქმებისას.

რეკომენდებულია კანონში შევიდეს ცვლილება, რომლის შედეგადაც საჯარო დაწესებულებებს დაეკისრებათ ვალდებულება, გაატარონ თანაბარი შესაძლებლობების წამახალისებელი ღონისძიებები და ხელი შეუწყონ გენდერული უთანასწორობის აღმოფხვრას სამუშაო ადგილებზე, კონკრეტულად კი — მენეჯერულ პოზიციებზე.

4. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედ რედაქციაში დეკრეტული შვებულების შესახებ დებულება (მუხლი 64) გენდერულად ნეიტრალურია, თუმცა, პრაქტიკაში ასეთი შვებულებით, უმეტესად, ქალები სარგებლობენ. კანონი არ უწყობს ხელს ქალებისა და კაცების თანაბარ წვდომას დეკრეტულ შვებულებაზე და არც თანაბარ მოპყრობას საჯარო მოსამსახურე ქალებისა და კაცების მიმართ.

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საჭიროებს გადახედვას, იმისათვის, რომ მოიცვას ტერმინები: „დედობის დეკრეტული შვებულება“, „მამობის დეკრეტული შვებულება“ და „მამობის დეკრეტული შვებულება“, პასუხისმგებლობების არათანაბარი გადანაწილებისა და გენდერული განსხვავების გამოსასწორებლად. კანონით მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს ანაზღაურებადი შვებულების ხანგრძლივობა ყველა უფლებამოსილი თანამშრომლისათვის.

საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, რეკომენდებულია შემოღებული იქნას „მამობის შვებულება“, რაც გულისხმობს ექვსთვიანი ანაზღაურებადი დედობის შვებულების შენარჩუნებას და დამატებით, არასავალდებულო ანაზღაურებადი მამობის შვებულების შესაძლებლობას.

5. საქართველოს კანონი (116-ე მუხლი) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ იცავს საჯარო მოხელე ქალებს სამსახურიდან დათხოვნისგან ორსულობის დროს ან სამ წლამდე ბავშვის აღზრდისას. თუმცა, ინტერპრეტაციაში არის ხარვეზები და იმავე ანაზღაურების მქონე ან ეკვივალენტურ პოზიციაზე დაბრუნების გარანტია არ არსებობს.

რეკომენდებულია კანონში შევიდეს ცვლილება, რის შედეგადაც მკაფიოდ განისაზღვრება, რომ დეკრეტული შვებულების დასრულებისას საჯარო მოსამსახურე ქალს გარანტირებული აქვს უფლება, დაბრუნდეს იმავე თანამდებობაზე ან ტოლფას თანამდებობაზე ეკვივალენტური ანაზღაურებით.



6. საქართველოს მოქმედი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ თანაბარი ღირებულების სამუშაოსთვის თანაბარი ანაზღაურების ნაცვლად, ადგენს თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღების სტანდარტს, რაც არ შეესაბამება საერთაშორისოდ დადგენილ სტანდარტებს. ამასთან, არსებული რედაქცია არ ითვალისწინებს კონკრეტულ მექანიზმებს, სადაც გარანტირებულია თანაბარი ღირებულების სამუშაოსთვის თანაბარი ანაზღაურება.

57-ე მუხლი, რომელიც ამ საკითხს ეხება, ბუნდოვანია და იძლევა ინტერპრეტაციის საშუალებას.

რეკომენდებულია კანონში არსებობდეს ცალკე დებულება, სადაც განმარტებული იქნება „ანაზღაურების ცნება“, რომელიც უნდა იყოს ყოვლისმომცველი და ასახავდეს ევროკავშირის დირექტივის 157-ე მუხლით გათვალისწინებულ განმარტებას.³

გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მკაფიო ჩარჩოს ჩამოყალიბებას, სადაც დარეგულირებული იქნება, რომ თანაბარი ღირებულების სამუშაო, რომელიც მოითხოვს შესაბამის კვალიფიკაციას, თანაბრად ანაზღაურდეს, რათა აღმოიფხვრას „აუხსნელი“ სხვაობა ანაზღაურებებს შორის.

7. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ არ ავალდებულებს საჯარო დაწესებულებებს, შეაგროვონ და გააანალიზონ გენდერული მონაცემები, მათ შორის, სქესის ნიშნით ჩაშლილი მონაცემები.

რეკომენდებულია კანონში შევიდეს ცვლილება, რომლის საფუძველზეც საჯარო დაწესებულებებს დაეკისრებათ საჯარო მოსამსახურეებისა და მომსახურების ბენეფიციართა შესახებ სქესის ნიშნით ჩაშლილი მონაცემების როგორც შეგროვების, ასევე ანალიზის ვალდებულება. აგრეთვე, უნდა განისაზღვროს დასაქმების პოლიტიკის შემუშავების პროცესში გენდერული მონაცემების ანალიზით ხელმძღვანელობის ვალდებულება, განსაკუთრებით, მენეჯერულ პოზიციებზე თანასწორობასა და მრავალფეროვნებასთან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებით. საჯარო სამსახურში გენდერული თანასწორობის შესახებ მონაცემთა შეგროვების კოორდინაცია უნდა დაევალოს საჯარო სამსახურის ბიუროს.

3 ევროკავშირის ხელშეკრულება და ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება (2016/C, 202/01).



3.3. პოლიტიკის ინიციატივები

გამოვლენილი საკანონმდებლო ხარვეზებისა და რეკომენდაციების გარდა, კვლევის ფარგლებში, ასევე, შემუშავდა პოლიტიკის სამი ინიციატივა. აღნიშნული პოლიტიკის ინიციატივები ურთიერთშემავსებელია და

როგორც ცალკე-ცალკე, ისე ყველა ერთად, ემსახურება ხელმძღვანელ პოზიციებზე გენდერული ბალანსის გაუმჯობესებას და გენდერულად მგრძობიარე სამუშაო გარემოს გაძლიერებას საჯარო სამსახურში.

პოლიტიკის ინიციატივები	აღწერილობა	მოსალოდნელი დადებითი შედეგები
1. ცვლილებები კარიერული განვითარების პრაქტიკებში	გენდერული თანასწორობის წახალისება კარიერული განვითარების პოლიტიკაში, სქესის ნიშნით ჩამოიღო მონაცემთა ანალიზის გამოყენებით; ვაკანსიების გასაჯრცელებლად სხვადასხვა საინფორმაციო არხების გამოყენება; შესაძლებლობების შექმნა და გენდერული საკითხების მიმართ მგრძობიარეობის გაზრდა საკონკურსო კომისიის წევრებსა და ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულებში.	გაიზარდა ქალის როლი ლიდერობაში; შემცირდა უთანასწორობა სამუშაო ადგილებზე; გაიზარდა კარიერული განვითარების პროცესის გამჭვირვალობა; შეიცვალა არსებული გენდერული სტერეოტიპები და სოციალური ნორმები.
2. გენდერულად მგრძობიარე სამუშაო გარემოს შექმნა	ისეთი მოქნილი სამუშაო პირობების უზრუნველყოფა, როგორცაა: დისტანციური მუშაობის შესაძლებლობა, მოქნილი სამუშაო საათები, არასრულ განაკვეთზე გადასვლა (სრული განაკვეთიდან არასრულ განაკვეთზე შეუფერხებლად გადასვლა) და ა.შ.	შეიქმნა გენდერულად მგრძობიარე სამუშაო გარემო; ქალები რჩებიან სამუშაო ძალაში; გაუმჯობესდა სამუშაო კმაყოფილება; ციფრული ტექნოლოგიების უფრო ხშირი გამოყენების გამო, საჯარო მოხელეებს შორის გაუმჯობესდა კომუნიკაცია, თანამშრომლობა და ცოდნის გაზიარება.
3. სამუშაო და პირადი ცხოვრების ბალანსის გაძლიერება მამობის შვებულების შესახებ საკანონმდებლო რეფორმის გზით	მამობის არასავალდებულო ანაზღაურებადი დეკრეტული შვებულების შემოღება, ექვსთვიანი ანაზღაურებადი დედობის/მამობის დეკრეტული შვებულების შენარჩუნებით. გენდერული ზეგავლენის შეფასება განიხილავს მამობის დეკრეტული შვებულების ხანგრძლივობის რამდენიმე სცენარს (7, 14, 30 და 90-დღიან სცენარებს).	სამუშაო და პირადი ცხოვრების ბალანსი გაუმჯობესდა; ქალები უფრო მეტ მხარდაჭერას იღებენ ბავშვის მოვლის დროს; ბავშვი უკეთესად ვითარდება; შეიცვალა არსებული გენდერული ნორმები და ღირებულებები მამების როლთან დაკავშირებით, ბავშვზე ზრუნვისა და საოჯახო საქმიანობის შესახებ.



3.4. სხვა ძირითადი რეკომენდაციები

საჯარო სამსახურში გენდერული თანასწორობისა და ქალთა გაძლიერების ხელშეწყობისათვის საკანონმდებლო სფეროში შემოთავაზებული რეკომენდაციების გარდა, კვლევის ფარგლებში შემუშავდა

დამატებითი რეკომენდაციები შემდეგ საკითხებთან დაკავშირებით: (2) ცნობიერების ამაღლება; (2) შესაძლებლობების გაძლიერება და (3) მონაცემთა შეგროვება.

ცნობიერების ამაღლება

► იმ ინიციატივების წახალისება, რომელთა მიზანია გენდერული თანასწორობის საკითხებზე არსებული პოლიტიკასთან და კანონმდებლობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გაზიარება და საჯარო მოსამსახურეებს, დამსაქმებლებსა და დაინტერესებულ მხარეებს შორის ამ საკითხებზე ცნობიერების ამაღლება. საკანონმდებლო ცვლილებების წარმატება დიდწილად დამოკიდებულია დაინტერესებული მხარეების ცნობიერებისა და ინფორმირებულობის დონეზე;

► ისეთი საინფორმაციო კამპანიების შემუშავება და გატარება, რომლებიც ხაზს უსვამს სამუშაოსა და პირადი ცხოვრების დაბალანსების, მოქნილი სამუშაო პირობების და საჯარო სექტორში ხელმძღვანელ პოზიციებზე თანაბარი წარმომადგენლობის მნიშვნელობას. აღნიშნულის მიღწევა შესაძლებელია სოციალური მედიის მეშვეობით, საჯარო ღონისძიებებითა და ჩამოთვლილ საკითხებზე ცნობიერების ამაღლების სხვა ინიციატივების განხორციელებით.

შესაძლებლობების გაძლიერება

► ადამიანური რესურსების სპეციალისტებისა და საკონკურსო კომისიის წევრების შესაძლებლობების გაზრდა გენდერულად მგრძობიარე გასაუბრებების ჩასატარებლად, რათა ხელი შეეწყოს თანასწორობასა და ინკლუზიური სამუშაო გარემოს შექმნას. გენდერულად მგრძობიარე გასაუბრებების მიზანია იმის უზრუნველყოფა, რომ თითოეული კანდიდატი შეფასდეს სამართლიანად, მიუხედავად მათი სქესისა;

► საგანმანათლებლო პროგრამების შემუშავება ოჯახში და სამუშაო ადგილზე დამკვიდრებული საზიანო გენდერული ნორმების აღმოსაფხვრელად. საკანონმდებლო ცვლილებების წარმატება განპირობებულია გავრცელებულ სოციალურ ნორმებზე და მათი ცვლილების შესაძლებლობაზე.

მონაცემების შეგროვება

► დასაქმებასთან დაკავშირებული სხვადასხვა მაჩვენებლის და გენდერული ნიშნით ჩაშლილი მონაცემების შეგროვების წახალისება. მონაცემები შესაძლოა მოიცავდეს ინფორმაციას უკანონოდ და კანონიერად გათავისუფლებული თანამშრომლების რაოდენობის, დისციპლინური გადაცდომის, მსგავს პოზიციებზე გადაყვანილი თანამშრომლების რაოდენობის ან ზეგანაკვეთური სამუშაო საათების რაოდენობის შესახებ. ასეთი ტიპის მონაცემების ანალიზი უზრუნველყოფს თანამშრომლების

შესაძლებლობების უფრო სიღრმისეულ შეფასებას. გენდერული ნიშნით ჩაშლილი მონაცემების ანალიზის შედეგად კი შესაძლებელი გახდება გენდერული განსხვავებების აღმოჩენა და თანაბარი შესაძლებლობების წახალისება;

► გენდერულ თანასწორობაზე მონაცემების სისტემატური შეგროვება, ანალიზი და გავრცელება, იმისათვის, რომ გაზომოს და ხელი შეეწყოს პროგრესს ამ სფეროში.