

## WSTĘP

Kobiety na całym świecie, w tym także w Polsce, mają – w porównaniu z mężczyznami – nierówne możliwości rozwoju przejawiające się m.in. w utrudnionym dostępie do edukacji (szczególnie kierunków technicznych, dających szansę na lepiej płatną pracę zawodową)<sup>1</sup>, technologii informatycznych i innych ważnych zasobów. Jak wynika z różnych danych statystycznych, to one częściej doświadczają przemocy i ubóstwa<sup>2</sup> oraz są ofiarami handlu ludźmi. To matki, wielokrotnie częściej niż ojcowie, samotnie wychowują dzieci, szczególnie te, dotknięte niepełnosprawnościami, córki i synowe częściej niż synowie sprawują opiekę nad zależnymi osobami starszymi w rodzinach. Z powodu większego obciążenia obowiązkami rodzinnymi mają gorszą pozycję zawodową<sup>3</sup>, a co za tym idzie – zarabiają mniej<sup>4</sup> i częściej borykają się z problemem bezrobocia. Dyskryminacja ze względu na płeć, dotykająca przede wszystkim kobiety, ściśle łączy się z ich wiekiem, pochodzeniem etnicznym, poziomem wykształcenia, statusem społeczno-ekonomicznym oraz miejscem zamieszkania (miasto – wieś). Stereotypy dotyczące płci są głęboko i trwale zakorzenione w większości społeczeństw. Dodatkowym czynnikiem, który pogłębia nierówność kobiet i mężczyzn, jest niedoreprezentowanie tych pierwszych w politycznych gremiach decyzyjnych właściwie każdego szczebla, a także w biznesie.<sup>5</sup>

Nie oznacza to, że nie ma także obszarów, w których to mężczyźni byliby grupą defaworyzowaną. Takie obszary życia istnieją i wiążą się poniekąd ze stereotypami o tym, jacy powinni być mężczyźni, a jakie kobiety. Chodzi przede wszystkim o rolę jednych i drugich w procesie opieki i wychowywania potomstwa (urlop „tacierzyński” i wychowawczy oraz

---

<sup>1</sup> „Mimo że kobiety stanowią obecnie większość nowych absolwentów studiów wyższych (59%), kierunki studiów pozostają w przeważającej mierze stereotypowe. Prawie połowa kobiet z wykształceniem wyższym ukończyła kierunki pedagogiczne, humanistyczne, artystyczne lub ochronę zdrowia. (...) Na przeciwnym biegunie znajdują się studia techniczne, które ukończyła co dziesiąta absolwentka, wobec czterech na dziesięciu absolwentów płci męskiej.” Źródło: KOM(2007)49, Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat równości kobiet i mężczyzn – 2007, Bruksela, dnia 7.2.2007, s. 6.

<sup>2</sup> „Zagrożenie ubóstwem wśród kobiet w wieku powyżej 65 lat wynosi 20%, czyli o 5 punktów procentowych więcej niż w stosunku do mężczyzn, podczas gdy dla rodzin rodziców 18%. Względna różnica średniego wynagrodzenia godzinowego brutto między mężczyznami a kobietami samotnie wychowujących dzieci wynosi ono 34%. (...) długotrwałe bezrobocie dotyka 4,5% kobiet, czyli o 1% więcej niż w przypadku mężczyzn. Kobiety stanowią również większość osób nieaktywnych zawodowo.” Źródło: ibidem, s. 6-7.

<sup>3</sup> „Kobiety mają nadal trudności z godzeniem życia zawodowego z życiem prywatnym, a także z nierównym podziałem obowiązków domowych i rodzinnych. (...) stopa zatrudnienia kobiet pomiędzy 20 a 49 r. ż., mających dzieci, spada o 15%, podczas gdy porównywalna stopa zatrudnienia mężczyzn wzrasta o 6%.” Źródło: ibidem, s. 6.

<sup>4</sup> „Kobiety zarabiają średnio 15% mniej niż mężczyźni za każdą przepracowaną godzinę.” Źródło: ibidem.

<sup>5</sup> „Istnieje wyraźna nierównowaga między kobietami a mężczyznami dotycząca ich obecności na stanowiskach decyzyjnych, zarówno politycznych, jak i gospodarczych. Kobiety stanowią mniej niż jedną trzecią pracowników wyższego szczebla, a w zarządach 50 największych przedsiębiorstw europejskich notowanych na giełdach zasiadała w roku 2005 jedna kobieta na dziesięciu mężczyzn. W parlamentach krajowych zasiada średnio jedynie 24% kobiet. Proporcja ta wynosi 33% w Parlamencie Europejskim.” Źródło: ibidem.

prawo do opieki nad dzieckiem w przypadku rozvodu rodziców) czy wybór hobby lub ścieżki zawodowej. Wybory życiowe, zarówno mężczyzn, jak i kobiet są surowo oceniane przez społeczeństwo i w przypadku łamania schematów krytykowane i wyśmiewane.

Termin równość płci często występuje w dyskursie naukowym i politycznym, co skutkuje wielością definicji tego pojęcia. Najprościej równość płci definiuje UNICEF, wskazując, iż jest to jednakowa możliwość rozwoju zarówno kobiet, jak i mężczyzn<sup>6</sup>. Jak czytamy w jednym z europejskich dokumentów, a mianowicie w Sprawozdaniu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 2010 r., równość płci nie jest wyłącznie kwestią różnorodności i sprawiedliwości społecznej, ale również istotnym warunkiem osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego kraju, stabilizacji zatrudnienia oraz ochrony i wzmacniania konkurencyjności. Europejscy decydenci podkreślają niejednokrotnie, że inwestowanie w politykę na rzecz równości płci przyczynia się do podwyższenia wskaźnika stopy zatrudnienia kobiet, co z kolei przekłada się na większy udział kobiet w PKB, wyższe dochody podatkowe i trwałe wskaźniki dzietności. Niewątpliwie więc „politykę na rzecz równości płci należy postrzegać jako długoterminową inwestycję, a nie jako krótkoterminowy koszt”<sup>7</sup>.

W państwach demokratycznych świadomość potrzeby zagwarantowania przedstawicielom obu płci równych praw i obowiązków jest silnie zakorzeniona. Skuteczna ochrona praw człowieka wymaga jednak gwarancji i ochrony przed dyskryminacją. Równość kobiet i mężczyzn jest jednym z fundamentów prawa międzynarodowego i polityki najważniejszych organizacji o zasięgu światowym i europejskim: Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy i Unii Europejskiej. Ta ostatnia, już w traktacie rzymskim wprowadziła zasadę, że kobiety i mężczyźni powinni otrzymywać równą płacę za równą pracę. W traktacie amsterdamskim natomiast znalazł się wyraźny zapis o równości kobiet i mężczyzn, traktowanej jako jedno z priorytetowych zadań podejmowanych przez Wspólnotę. Określono je mianem *gender mainstreaming* i polega przede wszystkim na pokazaniu, do jakiego stopnia życie społeczne organizują stereotypy i tradycyjny podział zadań (eksponujący rolę kobiety w domu i rodzinie, a mężczyzny w pracy i w życiu publicznym) oraz wyliczeniu kosztów takiego konstruowania świata. Celem *gender mainstreaming* ma być przełamanie schematu, dlatego we wszystkich swoich działaniach Unia Europejska dąży do trwałej zmiany w świadomości Europejki i Europejczyków w kwestii podejścia do tradycyjnych ról kobiet i mężczyzn w życiu społeczno-gospodarczym. Podczas gdy do tej pory ciężar walki o równość między płciami spoczywał na kobietach, wprowadzana w życie strategia *gender mainstreaming* postuluje zmianę punktu ciężkości – zgodnie z nią zarówno kobiety, jak i mężczyźni muszą podejmować działania na rzecz zniesienia istniejących nierówności i spróbować się odnaleźć w nowych rolach.

Główna hipoteza niniejszej książki wskazuje, iż niewielkie zainteresowanie gmin tworzeniem, realizowaniem, monitorowaniem i ewaluowaniem gminnej polityki równości

<sup>6</sup> [http://www.unicef.org/gender/gender\\_57317.html](http://www.unicef.org/gender/gender_57317.html), dostęp: 23.02.2013 r.

<sup>7</sup> Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Równość kobiet i mężczyzn – rok 2010, {sek (2009) 1706}.

płci wynika pośrednio z głęboko zakorzenionych w społeczeństwie tradycyjnych wartości kulturowych i przekonań religijnych. Wśród bezpośrednich przyczyn zjawiska wyróżnić można: niską świadomość problemu nierówności, niewystarczającą wiedzę decydentów na temat zagadnienia równości płci, przekonanie o wysokich kosztach ekonomicznych i społecznych wprowadzania równościowych rozwiązań na gruncie lokalnym, brak świadomości osiągnięcia wymiernych korzyści oraz brak równościowych narzędzi zarządzania publicznego, w tym systemowej i horyzontalnej polityki równości płci w skali kraju.

Wśród dodatkowych hipotez można wyróżnić przede wszystkim założenie, iż tylko nieliczne polskie gminy tworzą, realizują, monitorują i ewaluują politykę równości płci na swoim terytorium. Kolejne hipotezy pomocnicze autorka przyporządkowała do trzech kategorii: oscylujących wokół zagadnień prawno-politycznych, instytucjonalnych oraz finansowych. Po pierwsze, w większości gmin mamy do czynienia ze zjawiskiem znacznego niedoreprezentowania kobiet w organach władzy. Owo niedoreprezentowanie jest większe w przypadku organów wykonawczych niż w przypadku organów stanowiących i wpływa niekorzystnie na liczbę podejmowanych w gminie inicjatyw równościowych. Co więcej, tylko nieliczne gminy korzystają z dostępnych instrumentów prawno-politycznych, tworząc dokument będący podstawą prowadzenia gminnej polityki równości płci (strategię lub plan równościowy). Im większa jednostka, tym częściej tego typu działania są podejmowane. Jeśli w urzędach istnieją wewnętrzne zasady równościowe, to najczęściej dotyczą zakazu dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność ruchową, a nie problematyki równości kobiet i mężczyzn. Po drugie, im większa gmina, tym większe prawdopodobieństwo, że jej władze powołują specjalne organy (komórki organizacyjne, stanowiska pracy), których zadaniem jest planowanie, realizowanie i ewaluowanie gminnej polityki równości płci. Najczęściej obszarami działania tych organów są kwestie związane z równością szans i równym traktowaniem, w odniesieniu do wszystkich typów dyskryminacji, między innymi ze względu na: płeć, stan cywilny, wiek, niepełnosprawność, pochodzenie etniczne lub narodowe, wyznanie i tożsamość płciową. Ich zadania i obowiązki związane z wdrażaniem gminnej polityki równości płci stanowią mały wycinek w stosunku do wszystkich innych zadań i obowiązków. Ponadto pracownicy urzędów i jednostek organizacyjnych gmin, bez względu na wielkość gminy, są szkoleni z zasady równości płci. Po trzecie, władze gmin na ogół nie uwzględniają perspektywy płci w procesie konstruowania rocznego planu finansowego (budżetu gminy). Zdarzają się jednak przypadki gmin, które biorą pod uwagę perspektywę płci, planując mniejsze wydatki budżetowe w konkretnych obszarach. Władze gmin, bez względu na wielkość, sporadycznie podejmują działania zmierzające do likwidacji nierówności, wyrównania szans przedstawicieli obu płci oraz zapobiegania powstawaniu sytuacji dyskryminujących ze względu na płeć. Jeśli takie działania są podejmowane, to najczęściej w obszarze rynku pracy przy znacznym współfinansowaniu ze środków unijnych bądź/i w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi i mają charakter doraźny. Na koniec warto dodać, że wśród założeń autorki znalazło się jeszcze jedno, a mianowicie, iż kobiety są narażone na dyskryminację ze względu na płeć w większym stopniu niż mężczyźni, między innymi w obszarach:

polityki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, polityki kulturalnej (w tym kultury fizycznej), polityki prewencji i zwalczania zjawisk patologii społecznych oraz edukacji i infrastruktury edukacyjnej. Mężczyźni są narażeni na dyskryminację ze względu na płeć w większym stopniu niż kobiety, między innymi w obszarach: ochrony zdrowia i profilaktyki zdrowotnej oraz polityki prorodzinnej.

Zarówno hipoteza główna, jak i hipotezy pomocnicze znajdują odzwierciedlenie w pytaniach badawczych, które stanowiły fundament przygotowania narzędzia badawczego. Wśród tych pytań wymienić należy m.in.: Jaki jest procentowy udział kobiet i mężczyzn w sprawowaniu władzy w gminach? Czy niedoreprezentowanie jednej z płci we władzach gminy wpływa na liczbę podejmowanych w niej inicjatyw równościowych? Czy w gminach istnieją instrumenty prawno-polityczne, będące podstawą prowadzenia gminnej polityki równości płci? Czy są to dokumenty o charakterze strategicznym i długofalowym (mające cechy aktów planowania) czy może operacyjnym i doraźnym? Jeśli owe dokumenty istnieją, to jakich obszarów życia społecznego dotyczą? Czy w gminach powoływane są specjalne organy, których zadaniem jest planowanie, realizowanie i ewaluowanie gminnej polityki równości płci? Czy są one jednoosobowe czy może kolegialne? Jakie są ich zadania, kompetencje i narzędzia pracy? Czy urzędnicy mają dostęp do szkoleń z tematyki równościowej? Czy władze uwzględniają perspektywę płci w procesie konstruowania budżetu? Jak przedstawiają się wydatki gmin w odniesieniu do potrzeb kobiet i mężczyzn? I na koniec, czy władze gmin tworzą, realizują, monitorują i ewaluują politykę równości płci na swoim terytorium?

Aby odpowiedzieć na pytania badawcze i potwierdzić bądź odrzucić hipotezy, autorka przeprowadziła ogólnopolskie badanie (poprzedzone badaniem pilotażowym o mniejszym zasięgu). Zaproszone do niego zostały wszystkie polskie gminy, ale odpowiedzi odesłało 1.868 jednostek, co stanowi 75,38% ogółu. Narzędzie badawcze miało charakter ankiety zawierającej 16 pytań otwartych. Ankieta została przesłana pocztą elektroniczną. Okres czasowy objęty badaniem to kadencja 2010-2014, choć niektóre gminy wskazywały na działania i projekty realizowane przed tą datą i one także zostały ujęte w części opisowej. Pytania i hipotezy, a także metody badawcze zostały dokładnie scharakteryzowane w rozdziale IV, który stanowi specyficzną, metodologiczną część pracy. Mimo że jego objętość znacznie odbiega od pozostałych rozdziałów, autorka zdecydowała się na jego wyodrębnienie. W rozdziale tym autorka opisała nie tylko badanie pilotażowe i badanie właściwe (m.in. metody, pytania i uwarunkowania), ale także grupę badawczą. Wskazała na ogólne cechy zbadanych samorządów, w tym wielkość i typ gmin oraz ich położenie geograficzne.

W poszczególnych rozdziałach pracy autorka zaprezentowała tematykę równościową, rozpoczynając w rozdziale I od wyjaśnienia, czym jest idea równości i jak może być definiowana oraz jakie są jej relacje z zasadą sprawiedliwości. Śledząc poniekąd losy historyczne kobiet i mężczyzn, mając na uwadze ich wzajemne stosunki, odniosła się do poglądów filozoficznych na równość, poczynszy od czasów najdawniejszych, aż do obecnych. Poruszyła także materię płci, zarówno biologicznej, jak i społeczno-kulturowej, stanowią-



cych istotne tło dla głównego nurtu rozważań. Scharakteryzowała też rozwój ruchów feministycznych i wiążące się z nim przemiany świadomościowe w społeczeństwach, szczególnie państw Zachodu (m.in. kraje europejskie oraz Stany Zjednoczone).

W II rozdziale autorka skupiła się na zasadzie równości płci w kontekście prawnym i politycznym. Scharakteryzowała przepisy prawne, obowiązujące zarówno na forum międzynarodowym, jak i europejskie oraz krajowe. Przedstawiła ewolucję zmian prawnych oraz społeczne skutki podejmowanych legislacji, mając na uwadze tło historyczno-polityczne poszczególnych okresów czasowych. Omówiła strategię *gender mainstreaming*, której powstanie stanowi niewątpliwie punkt zwrotny w procesie definiowania zasady równości płci. Wskazała genezę, narzędzia oraz oceny owej strategii, a także sposób jej wdrażania w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce. Odniosła się tym samym do krajowych dokumentów równościowych i związanym z nimi planem działania na rzecz równości. Następnie, przytaczając dane statystyczne dotyczące wyników wyborów, zwróciła uwagę na problem niedoreprezentowania kobiet w strukturach władzy. Wskazała kilka zdiagnozowanych i opublikowanych w literaturze przedmiotu przyczyn i skutków tego zjawiska i w tym kontekście poddała ocenie równościowe narzędzia zarządzania, wdrażane (bądź planowane) przez rząd na szczeblu krajowym.

W rozdziale III autorka odniosła się do polityki równości płci na szczeblu lokalnym, analizując przypadek gminy jako jedynej konstytucyjnej i zarazem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Scharakteryzowała pozycję prawną gmin w strukturze zdecentralizowanej administracji samorządowej oraz zaprezentowała katalog ich zadań własnych i zleconych. Następnie przedstawiła wypracowane przez siebie zestawienie możliwych instrumentów gminnej polityki równości płci: prawno-politycznych, instytucjonalnych i finansowych.

W rozdziale IV – jak wyjaśniono powyżej – odbiegającym zarówno formą, jak i objętością od pozostałych części pracy, autorka zawarła metodologiczne wprowadzenie do zrealizowanych badań.

W rozdziałach V i VI autorka przedstawiła wyniki badania. Pozyskane dane mają charakter jakościowo-ilościowy. Jako że polityka równości płci na szczeblu lokalnym nie wynika w dużej mierze z jasnych, powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, gminy podejmują różnorodne działania, niedające się niejednokrotnie i co za tym idzie – rzetelnie sklasyfikować. Tak więc, przytaczając dane ilościowe, pochyliła się nad konkretnymi przypadkami, tzw. dobrymi praktykami z zakresu wdrażania zasady równości płci. Nie zabrakło też przedstawienia złych praktyk oraz końcowych rekomendacji, które zawarła w zakończeniu pracy.