

PROWADZENIE POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI JAKO ZADANIE GMINY – TEORIA I PRAKTYKA

Polityka równości płci powinna być jedną z domen gminy, bo z zasady ma charakter horyzontalny. Nie stanowi odrębnego zadania, a przenika wszystkie obszary życia społecznego. Tylko w takiej formie może być efektywnie i skutecznie realizowana. W niniejszym opracowaniu autorka zaprezentuje pokrótce informacje na temat zadań równościowych ciążących na gminach oraz omówi pokrótce wyniki ogólnopolskich badań, przeprowadzonych przez nią w okresie 2010–2014 na próbie 1868 gmin z obszaru całego kraju.

Autor: Joanna Podgórska-Rykała

Kobiety na całym świecie, w tym również w Polsce, mają nierówne możliwości rozwoju, przejawiające się m.in. w trudniejszym dostępie do edukacji, technologii informatycznych i innych ważnych zasobów. Jak wynika z różnych danych statystycznych, to one częściej doświadczają przemocy i ubóstwa oraz są ofiarami handlu ludźmi. Matki częściej niż ojcowie samotnie wychowują dzieci, szczególnie te dotknięte niepełnosprawnościami, córki i synowie częściej niż synowie sprawują opiekę nad zależnymi osobami starszymi w rodzinach. Z powodu większego obciążenia obowiązkami rodzinnymi kobiety mają więc gorszą pozycję zawodową, zarabiają mniej i częściej borykają się z problemem bezrobocia. Dyskryminacja ze względu na płeć 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.

Polityka równości płci w Polsce

Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku już w preambule odwołu-

je się do wartości, jaką jest równość. W art. 32 stanowi natomiast, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt też nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zasada równości ma charakter uniwersalny, ponieważ odnosi się do wszyst-

kich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa i wszystkich zróżnicowań wprowadzanych przez prawo. Konstytucja zakazuje dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny”, co daje możliwość stosowania najszerzej z możliwych interpretacji. W art. 33 wskazuje się natomiast, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym,

TABELA 1. KILKA FAKTÓW NA TEMAT SYTUACJI Kobiet I MĘŻCZYZN W EUROPIE

- Mimo że kobiety stanowią obecnie większość nowych absolwentów studiów wyższych (59 proc.), 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.
- Zagrożenie ubóstwem wśród kobiet w wieku powyżej 65 lat wynosi 20 proc., czyli o 5 punktów procentowych więcej niż w stosunku do mężczyzn, podczas gdy dla rodzin rodziców 18 proc. Względna różnica średniego wynagrodzenia godzinowego brutto między mężczyznami a kobietami samotnie wychowującymi dzieci wynosi 34 proc. Kobiety bez względu na stan rodzinny zarabiają średnio 15 proc. mniej niż mężczyźni za każdą przepracowaną godzinę.
- Długotrwałe bezrobocie dotyka 4,5 proc. kobiet, czyli o 1 proc. więcej niż w przypadku mężczyzn. Kobiety stanowią również większość osób nieaktywnych zawodowo.
- Kobiety mają trudności z godzeniem życia zawodowego z życiem prywatnym, a także z nierównym podziałem obowiązków domowych i rodzinnych. Stopa zatrudnienia kobiet pomiędzy 20. a 49. rokiem życia, mających dzieci, spada o 15 proc., podczas gdy porównywalna stopa zatrudnienia mężczyzn wzrasta o 6 proc.
- 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 proc. kobiet. Proporcja ta wynosi 33 proc. w Parlamencie Europejskim.

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, 7.02.2007, s. 6–7.

społecznym i gospodarczym, w szczególności, jeśli chodzi o prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, wynagradzania, zabezpieczenia społecznego, zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych. Przedmiotem jego jest szczególnie materia: równość płci, czyli kobiet i mężczyzn. Oczywiście sformułowany w art. 32 zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny dotyczy także zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, jednak biorąc pod uwagę to, że ustrojdawca bardzo szeroko uregulował ów zakaz dyskryminacji, tworząc uniwersalny przepis, obejmujący praktycznie wszystkie dziedziny życia, należało zwrócić szczególną uwagę na kwestię równości płci. Praktyka życia społecznego, politycznego i gospodarczego dowodzi, że jej faktyczne zagwarantowanie jest sprawą niezwykle trudną do osiągnięcia.

1 stycznia 2011 r. weszła w życie ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania. Określono w niej szczegółowo, na czym polega zasada równego traktowania oraz wskazano instytucje odpowiedzialne za jej wdrażanie i monitorowanie. Ustawa zakazała dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Omawiany akt prawny wprowadził do polskiego prawa przepisy kilku dyrektyw unijnych, których niepełne wdrożenie jeszcze niedawno zarzucała Polsce Komisja Europejska. Zgodnie z nowymi przepisami zakazana jest dyskryminacja bezpośrednia, pośrednia, molestowanie seksualne, zachęcanie i nakazywanie dyskryminacji.

Ustawa zobligowała polskie władze do przygotowania Krajowego Programu Działania na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016. Wskazano w nim, że „ogólnym celem polityki równego traktowania jest wyeliminowanie w stopniu jak najwyższym dyskryminacji z życia społecznego w Polsce. Oznacza to konieczność oddziaływania na tworzenie i stosowanie prawa, ład instytucjonalny oraz zachowania społeczne tak, aby nie była naruszana zasada równego traktowania określona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz obowiązujących aktach prawa krajowego i międzynarodowego. Polityka równego traktowania ma charakter horyzontalny i ze swojej natury do-

tyczy wielu obszarów sektorowych polityk publicznych realizowanych w obszarach przypisanych poszczególnym działom administracji rządowej. (...) Horyzontalny charakter polityki równego traktowania wymaga zbudowania ram instytucjonalnych, które pozwolą egzekwować zasady stojące u jej podstaw w procesie stanowienia prawa oraz programowania i wdrażania sektorowych strategii i polityk publicznych. Podstawowym celem, który należy osiągnąć w toku reali-

nia wskazanych tam zadań. Większość obowiązków spoczywa na stronie rządowej. Napisano, że: „Skuteczna realizacja polityki równego traktowania zakłada współpracę pomiędzy poszczególnymi organami administracji państwowej”. Przy poszczególnych celach, w każdorazowo pojawiającej się rubryce: „podmiot wskazany do współpracy”, jednostki samorządu terytorialnego pojawiają się nader często, nie jest to jednak wskazanie na tyle wyraźne, aby owe jednostki poczuły się zobligowane do podjęcia proponowanych działań. Nie ma też żadnych sankcji za pozostanie biernym wobec równościowych wyzwań. Z braku konkretnych zadań i wiążących się z ich realizacją niezbędnych środków finansowych wynika więc bezpośrednio mała aktywność samorządów w obszarze działań antydyskryminacyjnych. Jeśli w ogóle są podejmowane, to stanowią najczęściej element dodatkowy, często bagatelizowany, jako że specyfika (krótkoterminowy koszt – długoterminowy zysk) obniża ich atrakcyjność dla władz samorządowych.

Nierealizowany obowiązek

Na podstawie wskazanych dokumentów każda władza publiczna ma obowiązek dbania o równość obywateli – kobiet i mężczyzn. W tym celu zaleca się prowadzenie wielowymiarowej polityki równościowej. Ani konstytucja, ani ustawa „wdrożeńiowa” nie odniosły się jednak w sposób bezpośredni do obowiązków i zadań jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Zadanie prowadzenia polityki równościowej nie zostało wpisane do katalogu zadań własnych jednostek samorządowych, w związku z czym wiele gmin nie podejmuje działań równościowych bądź podejmuje tylko działania o charakterze doraźnym. Wydaje się jednak, że zadanie to ma charakter horyzontalny i wpisanie go do jakiegokolwiek katalogu byłoby bezzasadne. Bez spójnej i holistycznej polityki równościowej zasada równości płci nie może być prawidłowo realizowana. Podejmowanie inicjatyw w zakresie wdrażania i ochrony jej przestrzegania jest bardzo istotne, gdyż przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć nie opiera się jedynie na jej zaniechaniu. Dbanie o równość to przede wszystkim aktywne działanie i planowanie rozwiązań przyczyni-

Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku już w preambule odwołuje się do wartości, jaką jest równość.

W art. 32 stanowi natomiast, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt też nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

zacji programu, jest zatem instytucjonalizacja horyzontalnej polityki antydyskryminacyjnej, jako polityki skutecznej i akceptowanej społecznie.” O wielokrotnie podniesionej w przedmiotowym programie konieczności instytucjonalizacji polityki równościowej, która ma wspomóc zachodzące (choć powoli) w społeczeństwie zmiany, pisał Ulrich Beck w książce „Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności”. Autor wyjaśniał, dlaczego nie da się już powrócić do dawnych schematów (kobiety jako opiekunki domowego ogniska): „równouprawnienia mężczyzn i kobiet nie można realizować w strukturach instytucjonalnych, które zakładają ich nierówność. Nie możemy nowych «okrągłych» ludzi włączyć w stare «kanciaste» pudła”.

We wskazany powyżej program włączono różne obszary działania, bez jednoczesnego zobligowania jednostek wszystkich szczebli do realizowa-

niających się do zmniejszania barier, których doświadczają różne grupy społeczne w swobodnym dostępie do dóbr, usług, informacji, infrastruktury. W swej istocie polityka równości płci jest ściśle związana z europejską strategią gender mainstreaming, którą można scharakteryzować w trzech punktach. Po pierwsze, stanowi narzędzie realizacji horyzontalnej polityki równości płci, a więc obowiązuje we wszystkich działaniach władz publicznych oraz wszędzie tam, gdzie wykorzystywane są środki publiczne. Obejmuje wszystkie zagadnienia, na których skupia się polityka państwa, województwa, powiatu czy gminy, ponadto powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w projektach realizowanych przez instytucje sektora pozarządowego i prywatnego, które korzystają ze środków publicznych. Po drugie, zgodnie z polityką gender mainstreaming kwestie równości płci powinny być brane pod uwagę i uwzględniane na wszystkich etapach tworzenia i wdrażania danej polityki branżowej, programu czy projektu. Stanowi ona bowiem gwarancję jakości, poziomu i trwałości wszelkich przedsięwzięć społecznych, ponieważ szeroko uwzględnia zróżnicowanie społeczeństwa. Powinna się ona znaleźć w tzw. głównym nurcie na każdym poziomie podejmowania decyzji. Po trzecie, jej celem jest rzeczywiste wyrównanie sytuacji życiowej kobiet i mężczyzn. Gender mainstreaming nie skupia się więc wyłącznie na „kwestiach kobiecych”, a wręcz przeciwnie, walczy z tego typu kategorizacją życia społecznego, politycznego i gospodarczego, promując równość płci i kładąc na wszelkie działania podwójny akcent, związany z koniecznością uwzględniania zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Według definicji zaproponowanej przez ONZ, gender mainstreaming to: „proces oceny wpływu na sytuację kobiet i mężczyzn wszelkich planowanych działań, w tym ustawodawstwa, polityki lub programów, we wszystkich dziedzinach i na wszystkich poziomach. Jest to strategia, zgodnie z którą problemy i doświadczenia kobiet i mężczyzn stają się integralnym elementem planowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji wszelkiej polityki i programów we wszystkich sferach życia politycznego, ekonomicznego i społecznego, tak aby kobiety i mężczyźni odno-

sili równe korzyści, a nierówność się nie utrwałała.”

Narzędzia polityki równości płci

Gender mainstreaming wykorzystuje przede wszystkim środki prawne i finansowe, ale również wszystkie inne narzędzia, które mogą pomóc w budowaniu zrównoważonych relacji między płciami we wszystkich obszarach życia społecznego. Wśród tych najważniejszych warto wyróżnić trzy:

acji, w tym potrzeb zarówno kobiet, jak i mężczyzn w konkretnym obszarze problemowym. Jej celem jest dostarczenie ilościowych i jakościowych danych oraz informacji, które pozwolą rzetelnie przeanalizować sytuację i podjąć decyzje w taki sposób, aby były one korzystne dla przedstawicieli obu płci. Analiza pod kątem płci jest wstępnym warunkiem zaplanowania działań zgodnych ze strategią gender mainstreaming. Dokonując jej, należy interpretować pozyskane informacje

Nie ma żadnych sankcji za pozostanie biernym wobec równościowych wyzwań. Z braku konkretnych zadań i wiążących się z ich realizacją niezbędnych środków finansowych wynika więc bezpośrednio mała aktywność samorządów w obszarze działań antydyskryminacyjnych. Jeśli w ogóle są podejmowane, to stanowią najczęściej element dodatkowy, często bagatelizowany, jako że specyfika (krótkoterminowy koszt – długoterminowy zysk) obniża ich atrakcyjność dla władz samorządowych.

- analizę pod kątem płci (ang. gender analysis),
 - ocenę wpływu danego działania na sytuację kobiet i mężczyzn, czyli analizę wpływu na płeć (ang. gender impact assessment),
 - budżetowanie pod kątem płci (ang. gender budgeting).
- Analiza pod kątem płci stanowi pierwszy krok do rozpoznania sytu-

z uwzględnieniem płci osób, których one dotyczą. Na analizę taką składają się trzy fazy: opis sytuacji (zebranie danych z podziałem na płeć); analiza danych (interpretacja) i diagnoza (pogłębiona interpretacja danych przez pryzmat gender). W pierwszej fazie należy pozyskać dane z podziałem na płeć (np. ile osób zamieszkujących powiat X pracuje w pełnym wymiarze czasu pra-

TABELA 2. NAJPOPULARNIEJSZE TECHNIKI I NARZĘDZIA STOSOWANE W RAMACH STRATEGII GENDER MAINSTREAMING

Wyróżnić można wiele technik i narzędzi stosowanych w ramach strategii gender mainstreaming, są to m.in.: statystyki, pomiary i prognozy, analiza kosztów i korzyści, badania, wytyczne, metody oceniania wpływu płci kulturowej, podnoszenie świadomości i kursy szkoleniowe, działania typu follow-up action, mobilni eksperci, podreżnki i materiały szkoleniowe, broszury i ulotki, materiały edukacyjne dla szkół, grupy robocze, bazy danych, informatory, udział kobiet i mężczyzn w procesach decyzyjnych, konferencje, seminaria naukowe, debaty publiczne i wiele innych.

Źródło: Ł. Wawrowski, Polityka równych szans: instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 324.

cy, jaki procent wśród nich stanowią kobiety, a jaki mężczyźni). Następnie trzeba poddać owe informacje interpretacji. Na tym etapie można już dostrzec różnice między procentowym udziałem kobiet i mężczyzn w badanym obszarze, ale nie jest możliwe jeszcze wskazanie przyczyn i konsekwencji takiego zróżnicowania. Dopiero w trzeciej fazie – diagnozując zastaną sytuację z uwzględnieniem perspektywy gender – będzie można odpowiedzieć na pytanie, jaki jest wpływ ról i stereotypów płci na zaistniałą sytuację.

Drugie narzędzie to analiza wpływu na płęć. Jej celem jest ocena polityk, programów, przepisów prawa, podejmowanych i wdrażanych przez instytucje realizujące działania systemowe, pod kątem ich wpływu na kobiety i mężczyzn. Chodzi o zaproponowanie takich zmian w planowanych lub wdrażanych rozwiązaniach, które będą eliminować nierówności między płciami i wspierać ich bardziej zrównoważony udział w życiu społecznym. Analiza wpływu na płęć może być zastosowana w wariantach *ex ante* (przed) i *ex post* (po). Ta pierwsza dostarcza informacji na temat, czy kobiety i mężczyźni korzystają z obecnie funkcjonujących rozwiązań w sposób adekwatny do ich potrzeb w odniesieniu do konkretnego, omawianego obszaru. Druga odpowiada na pytanie, czy kobiety i mężczyźni na wprowadzeniu proponowanego rozwiązania skorzystają w sposób adekwatny do ich potrzeb w odniesieniu do konkretnego obszaru problemowego. Narzędzia te zostały szczegółowo opisane w opracowaniu autorstwa Natalii Saraty „Gender mainstreaming”, które ukazało się w podręczniku „Równość szans kobiet i mężczyzn a rynek pracy. Poradnik dla instytucji rynku pracy”. Można tam znaleźć wiele inspiracji i przede wszystkim praktyczne przykłady z życia dla obu analiz.

Trzecim narzędziem jest gender budgeting, czyli budżetowanie pod kątem płci. Stanowi ono ocenę sposobu wpływania budżetu na pozycję kobiet i mężczyzn w danej społeczności. Nie da się zaprzeczyć, że budżet jest fundamentalnym narzędziem władzy i dlatego nie można pomijać jego znaczenia w kontekście zasady równości kobiet i mężczyzn. Parlament Europejski w jednej ze swoich decyzji

(P5_TA(2003)0323) zdefiniował gender budgeting wskazując, iż jest to używanie zasad gender mainstreaming w procesie budżetowania. Uznano, że gender budgeting zawiera specyficzną pod kątem płci ocenę polityki budżetowej oraz uwzględnia perspektywę płci na wszystkich płaszczyznach procesu budżetowania i restrukturyzowania przychodów i wydatków, mając na uwadze ideę promowania równości płci. Zaznaczono także, że budżet wrażliwy na płęć nie ma być „budżetem kobiet”, a raczej narzędziem odnoszącym się do publicznych budżetów oraz procesów ich tworzenia i zarządzania nimi. Podkreślono, że wydatkowanie pieniędzy publicznych nie

wicz-Panfil i Urszula Opacka w „Analiza gender budget – budżet wrażliwy na płęć” wskazały, że obecnie na świecie prowadzi się takie badania w ponad 60 krajach. Inna autorka związana z tym zagadnieniem, a mianowicie Zofia Łapniewska, w artykule „Budżetowanie pod kątem płci narzędziem polityki równościowej” podkreśliła, że aby taką analizę przeprowadzić, musi być spełnionych kilka warunków. Przede wszystkim konieczne jest posiadanie pełnej informacji o podatnikach i beneficjentach z podziałem na płęć. Po drugie, należy wprowadzić budżet o charakterze zadaniowym, który jasno i przejrzysto wskazuje konkretne cele, na które przeznaczane są pienią-

Okazuje się, że w ponad 80 proc. rad gminnych funkcję przewodniczących w kadencji 2010–2014 pełnili mężczyźni. Największy odsetek kobiet na tym stanowisku odnotowano w województwie mazowieckim i warmińsko-mazurskim (po 23 proc.). Patrząc przez pryzmat typu gminy, najwięcej kobiet kieruje pracami rad w gminach miejskich (22 proc.), w gminach wiejskich jest to 19 proc., w miejsko-wiejskich 17 proc., a w miastach na prawach powiatu tylko 9 proc. stanowisk przewodniczących rad przypada osobom płci żeńskiej.

jest neutralne płciowo (ang. gender-neutral) i ma zdecydowanie odmienny wpływ na kobiety i mężczyzn. Celem gender budget jest analiza z perspektywy płci każdej formy publicznych wydatków. Poddane jej mogą zostać zarówno programy inwestycyjne, jak i wydatki na pomoc społeczną. Należy określić, jaki jest wpływ konkretnego sposobu pozyskiwania i podziału publicznych pieniędzy na kobiety i dziewczynki, a jaki na mężczyzn i chłopców. Katarzyna Bałandyno-

dze. Po trzecie, należy na bieżąco monitorować stan wydatkowania środków i w razie konieczności dokonywać niezbędnych korekt. Warto jeszcze dodać, że dla osiągnięcia faktycznej równości mężczyzn i kobiet w zakresie podziału zasobów jest konieczne, aby obok „oficjalnej gospodarki finansowej” wziąć pod uwagę także ich osobisty, nieodpłatny wkład (opieka i wychowanie dzieci, pielęgnacja osób zależnych czy szeroko rozumiana praca w gospodarstwie domowym).

Wykorzystanie narzędzi

Wykorzystywanie zaprezentowanych narzędzi prowadzi do częstszego posługiwania się danymi ilościowymi: wskaźnikami i statystykami, które z uwzględnieniem podziału na płeć są generowane specjalnie na potrzeby realizacji strategii gender mainstreaming. Tak więc, aby realizować horyzontalną politykę równości płci za pomocą strategii gender mainstreaming, należy uwzględnić podział na płeć już na etapie przygotowania się do podjęcia określonego działania: zbierania informacji i przygotowywania diagnozy społecznej dla konkretnych problemów, które w przyszłości (bliższej bądź dalszej) mają zostać rozwiązane.

Odnosząc się do zaprezentowanych narzędzi, warto jeszcze podkreślić wagę właściwego diagnozowania wspomnianych już potrzeb praktycznych i strategicznych. Trafne określenie, które potrzeby należą do której kategorii, stanowi podstawę efektywnego korzystania ze strategii gender mainstreaming. Jest to o tyle istotne, że z powodu ról tradycyjnie pełnionych przez przedstawicieli poszczególnych płci wskazanie konkretnych działań, które mogą być jednoznacznie uznane za „równościowe”, może przysporzyć niemałych kłopotów. Mówiąc o analizie potrzeb z uwzględnieniem perspektywy równościowej, powinno się więc zwrócić szczególną uwagę na to, jakie potrzeby należy zaspokoić, aby osiągnąć oczekiwane cele.

Potrzeby

Potrzeby praktyczne są konkretnymi, materialnymi potrzebami, które muszą zostać zaspokojone. Są one wynikiem rzeczywistego podziału pracy między kobietami i mężczyznami. Przykładem może być konieczność zapewnienia opieki przedszkolnej dla dzieci, kiedy oboje rodziców pracuje zawodowo. Jako że opieka nad małymi dziećmi jest postrzegana głównie jako obowiązek matek, więc to one częściej decydują się z tego powodu na rezygnację z pracy zawodowej. Samo wybudowanie żłobka czy przedszkola i jego dostępność zaspokoi więc potrzebę praktyczną kobiet, nie rozwiąże jednak problemu nierówności w wypełnianiu obowiązków rodzinnych. Wynika z tego, iż rozwiązywanie problemów zwią-

zanych z zaspokajaniem praktycznych potrzeb w odniesieniu do płci nie zmienia faktycznych relacji władzy i podziału pracy funkcjonujących w społeczeństwie.

Potrzeby strategiczne związane są ze statusem obu płci oraz strukturą władzy w społeczeństwie, a także ze wzajemnymi relacjami kobiet i mężczyzn. Można do nich zaliczyć cele wymienione w europejskiej Strategii na rzecz Równości Kobiet i Mężczyzn 2010–2015:

- Równa niezależność ekonomiczna;
 - Równa płaca za tę samą pracę oraz pracę równej wartości;
 - Równość w procesach decyzyjnych;
 - Godność, integralność i eliminacja przemocy uwarunkowanej płcią;
 - Równość płci w polityce zewnętrznej;
- Kwestie horyzontalne (role przypisywane płciom, ustawodawstwo, za-

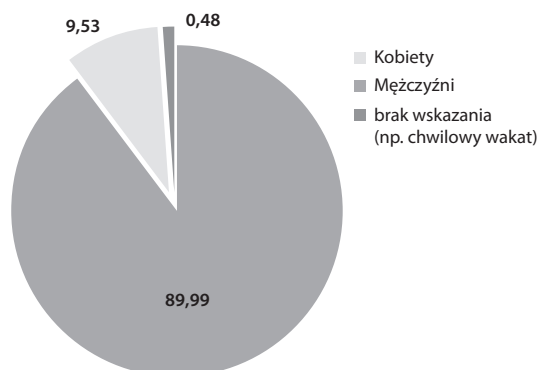
ządzanie problematyką równości płci oraz narzędzia służące jej zapewnieniu).

Świadomość podziału potrzeb na strategiczne i praktyczne jest bardzo ważna, bo różne formy opresji kobiet w społeczeństwie (w domu, w pracy, w edukacji itd.) są ze sobą wzajemnie powiązane, a wykluczenie w jednej z nich wzmacnia i tworzy wykluczenia w pozostałych. Aby efektywnie walczyć z dyskryminacją, należy rzetelnie diagnozować konkretną sytuację i pod tym kątem dobierać odpowiednie narzędzia równościowe. Ważne jest, aby w trakcie planowania i wdrażania działań równościowych skupiać się na obu rodzajach potrzeb – praktycznych i strategicznych. Trwałe i efektywne zmiany w obszarze nierówności przynoszą działania skierowane na zaspokajanie potrzeb strategicznych, jednak w wielu przypadkach to odpowiedź na potrzeby praktyczne jest pierwszym istotnym krokiem na drodze do osiągnięcia równości płci.

Równość płci jako zadanie gminy

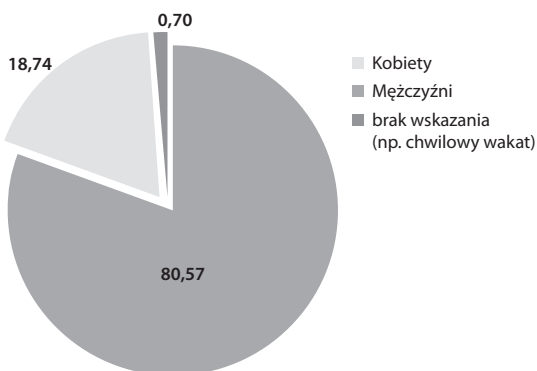
Obserwacja życia społeczno-politycznego polskich gmin prowadzi do wniosku, iż mamy obecnie do czynienia z rosnącą potrzebą skutecznej realizacji polityki równości płci na poziomie lokalnym. Pojawia się coraz więcej projektów i inicjatyw, których celem jest przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć. Dynamika zmian w tym obszarze jest duża, jednak samych przedsięwzięć – w stosunku do innego rodzaju aktywności gmin – jest stosunkowo niewiele. Wydaje się, iż fakt ten stanowi konsekwencję nie tylko niedostatku wiedzy i świadomości ze strony osób odpowiedzialnych za prowadzenie polityki lokalnej, ale także braku ogólnodostępnych równościowych narzędzi zarządzania publicznego, w tym systemowej i horyzontalnej polityki równości płci, kreowanej przez rząd i wdrażanej na szczeblach samorządowych z uwzględnieniem ich specyfiki regionalnej i lokalnej. Być może przyczyną tego stanu rzeczy są głęboko zakorzenione w społeczeństwie stereotypy, które mają istotne znaczenie w procesie podejmowania decyzji i sprawowania władzy publicznej wszystkich szczebli. Tematyka równościowa wciąż wzbudza wiele kontro-

Wykres 1. Płeć wójtów (burmistrzów, prezydentów) w kadencji 2010–2014 (dane w proc.)



Źródło: opracowanie własne

Wykres 2. Płeć osób przewodniczących radom gmin w kadencji 2010–2014 (dane w proc.)



Źródło: opracowanie własne

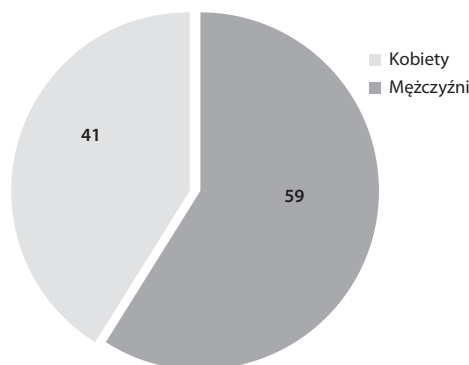
wersji, choć pojawia się w dyskusji publicznej rzadko.

W tekście zaprezentowane są pokrótce wnioski wyciągnięte na podstawie wyników badań terenowych, odnoszące się do działalności równościowej gmin z okresu kadencji 2010–2014. Przebadanych zostało 1868 jednostek, które razem dają reprezentatywną próbę badawczą na poziomie 75 proc. ogółu. Z analizy materiału badawczego można wyciągnąć kilka ogólnych wniosków. Co najważniejsze, niewiele jednostek szczebla gminnego podejmuje jakiegokolwiek działania w obszarze realizacji zasady równości płci. Częściej pojawiają się inne projekty równościowe, skierowane m.in. do osób niepełnosprawnych lub seniorów.

Dzieje się tak, gdyż zadania, których konieczność wypełniania wynika z obowiązków ustawowych, często mają zapewnione źródła finansowania (m.in. pomoc osobom niepełnosprawnym), a jeśli nie, to istnieje wiele programów grantowych, z których można skorzystać, aby je z powodzeniem realizować (np. rok 2012 ogłoszono Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, w związku z czym pojawiło się wiele dodatkowych źródeł finansowania dla projektów skierowanych do seniorów). Jeśli chodzi o równość płci, to jako zasada horyzontalna musi być włączona we wszystkie zadania realizowane przy wsparciu funduszy unijnych. Nie są to jednak najczęściej zadania stricte równościowe, a tylko wzbogacone o elementy równościowego planowania i zarządzania, które mogą – choć nie muszą – stanowić pierwszy krok na drodze do osiągnięcia postulowanej równości płci.

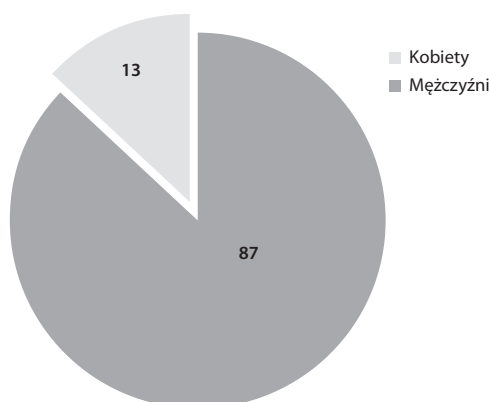
Jednostek, które mimo braku wyrażonego przymusu podejmują inicjatywy antydyskryminacyjne i skupiające się na wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn jest niewiele – jeśli odnosi się ich liczbę do ogólnej liczby gmin w Polsce. Biorąc jednak pod uwagę mnogość podejmowanych przez nie działań i ich różnorodny charakter, zgromadzony materiał badawczy okazał się bardzo obszerny. Są to zarówno pojedyncze projekty, jak i długofalowe strategie. Oprócz informacji na temat aktywności równościowej zgromadzono obszerny materiał na temat płci osób sprawujących władzę – nie

Wykres 3. Płeć sekretarzy w gminach w kadencji 2010–2014 (dane w proc.)



Źródło: opracowanie własne

Wykres 4. Płeć skarbników w gminach w kadencji 2010–2014 (dane w proc.)



Źródło: opracowanie własne

tylko w odniesieniu do radnych i osób pełniących funkcję organów wykonawczych, ale także przewodniczących rad i najbliższych współpracowników władzy (zastępcy, sekretarze, skarbnicy). Czy niedoreprezentowanie jednej z płci we władzach gminy wpływa na liczbę podejmowanych w niej inicjatyw równościowych? Wydaje się, że tak, gdyż kwestie edukacji, zdrowia, opieki nad osobami zależnymi, czyli te, które w wielu przypadkach szczególnie dotyczą kobiet, omawiane są na posiedzeniach rad gmin – tam też zapadają najważniejsze dla mieszkańców decyzje.

Twarde dane

Okazuje się, że w ponad 80 proc. rad gminnych funkcję przewodniczących w kadencji 2010–2014 pełnili mężczyźni. Największy odsetek kobiet na tym stanowisku odnotowano w wo-

jewództwie mazowieckim i warmińsko-mazurskim (po 23 proc.). Patrząc przez pryzmat typu gminy, najwięcej kobiet kieruje pracami rad w gminach miejskich (22 proc.), w gminach wiejskich jest to 19 proc., w miejsko-wiejskich 17 proc., a w miastach na prawach powiatu tylko 9 proc. stanowisk przewodniczących rad przypada osobom płci żeńskiej.

W grupie przebadanych gmin znalazło się 178 jednostek, w których funkcję wójta, burmistrza lub prezydenta w kadencji 2010–2014 pełniła kobieta, w pozostałych 1681 gminach byli to mężczyźni (wykres 1). Oczywiście płeć tych osób można sprawdzić, korzystając z danych Państwowej Komisji Wyborczej, która na swojej stronie każdorazowo po wyborach zamieszcza dokładne dane na temat wybranych osób (m.in. z podziałem na płeć, wiek itd.), ale informacje te, choć w niedużej części, stają się w trakcie kadencji nieaktualne, gdyż po każdej kolejnej elekcji następuje „przetrasowanie” w gronie lokalnych decydentów.

Oprócz płci wójta (burmistrza, prezydenta) udało się ustalić także płeć jego zastępców. Łączna liczba zastępców w badanych gminach była równa 1175, w tym 883 osoby to mężczyźni, a 292 to kobiety. Należy pamiętać, że w poszczególnych jednostkach jest od 1 do nawet 5 zastępców. Czasami spotyka się także tzw. pełnomocników, którym powierzone zostają konkretne zadania i choć ze struktury organizacyjnej urzędu to nie wynika, mają oni „rangę” wiceprezydentów. Nie sposób jednak zliczyć tych osób, jako że ich pozycja w różnych gminach nie jest porównywalna. Ponadto, odnotowano aż 889 gmin, w których nie zatrudniono żadnego zastępcy. Oficjalni zastępcy płci żeńskiej stanowią niecałe 25 proc. wszystkich osób zatrudnionych na tym stanowisku. W 623 gminach jest tylko 1 zastępca – płci męskiej, a w 205 tylko jeden – płci żeńskiej. Gmin, w których zatrudnia się 3 zastępców i wszyscy są płci męskiej jest 18, ale już odwrotna sytuacja (3 zastępców płci żeńskiej) miała miejsce tylko w 1 przypadku. Również sytuacja, kiedy w gminie jest 2 zastępców, przy czym oboje są płci żeńskiej – zdarzyła się tylko 7 razy, ta sama sytuacja w odniesieniu do płci męskiej zastępców odnotowana została aż w 63 gminach.

Ustalono także płeć sekretarzy i skarbników polskich gmin (wykres 3 i 4). Łącznie w przebadanych jednostkach zatrudniano w kadencji 2010–2014 1761 sekretarzy, z których 719 to kobiety, a 1042 mężczyźni. Kobiety zajmowały więc prawie 41 proc. wszystkich tego rodzaju stanowisk. Jeśli chodzi o udział osób danej płci w grupie zatrudnionych na stanowisku sekretarza z podziałem na typy gmin, to okazuje się, że im mniejsza jednostka, tym więcej kobiet pełni tę funkcję. W największych polskich miastach na stanowisku sekretarza częściej zatrudnia się mężczyzn – stanowią oni ponad 61 proc. wszystkich sekretarzy. W gminach miejskich liczba kobiet i mężczyzn jest bardzo zbliżona (48 proc. mężczyzn i 52 proc. ko-

w strukturze urzędu stanowisko pracy, w którego gestii leży m.in. dbanie o przestrzeganie zasady równości płci oraz przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć. Najczęściej są to pełnomocnicy lub doradcy, którzy jednak pełnią te funkcje dodatkowo, łącząc wskazane obowiązki m.in. z zadaniami z zakresu szeroko pojętej polityki społecznej czy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jedynie w 12 jednostkach uchwalono dokumenty strategiczne o charakterze równościowych, zawierające odniesienia do zasady równości płci lub zwracające uwagę na odmienną sytuację kobiet i mężczyzn w konkretnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Wśród tych dokumentów znajdują się różnego rodzaju strategie, w tym:

Jednym z najprostszych sposobów podnoszenia świadomości problemu nierównego traktowania oraz uwrażliwiania pracownika na kwestie związane z włączaniem zasady gender mainstreaming do wszystkich podejmowanych działań są szkolenia. Z zebranych danych wynika, że tylko 146 gmin (8 proc.) przeszkoliło lub wydelegowało swoich pracowników na szkolenia z zakresu równości płci lub przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć. W tej grupie znalazło się 14 gmin miejskich, 22 miasta na prawach powiatu, 35 gmin miejsko-wiejskich i 75 gmin wiejskich. Okazuje się więc, że co trzecie miasto na prawach powiatu przeszkoliło swoich pracowników, ale jeśli chodzi o pozostałe gminy sytuacja wygląda dużo gorzej – dotyczy to tylko niecałych 6 proc. gmin miejskich i miejsko-wiejskich i mniej niż 5 proc. w kategorii gmin wiejskich. Jeśli chodzi o liczbę przeszkolonych urzędników, to w sumie w badanych gminach jest to 2514 osób, z czego 208 w gminach miejskich, 499 w gminach miejsko-wiejskich, 407 w gminach wiejskich i 1400 w miastach na prawach powiatu. Do województw, w których gminy najchętniej szkoliły swoich pracowników zaliczyć można: mazowieckie (28 gmin) i śląskie (20 gmin). Aż 129 gmin (prawie 89 proc.), które przeszkoliły swoich pracowników, skorzystało w tym zakresie ze szkoleń współfinansowanych ze środków zewnętrznych: unijnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (98,5 proc. z nich) lub innych źródeł (1,5 proc.).

Poniżej zaprezentowano wybrane rodzaje działań (wraz z przykładami) podejmowanych przez badane gminy, które zostały określone przez nie jako „równościowe”. Zadania sklasyfikowano ze względu na tematykę: polityka społeczna, polityka informacyjna, polityka gospodarcza. Z badań wynika, że suma gmin, które podejmują jakiekolwiek działania w tym obszarze nie przekracza w skali kraju 200 jednostek. To tylko niewielki procent ogółu, a biorąc jeszcze pod uwagę fakt, że do grupy tej zakwalifikowano wiele samorządów, które działają sporadycznie (w związku z konkretnymi projektami lub wydarzeniami – bez rzetelnej diagnozy sytuacji, planu i ewaluacji), sytuacja wygląda dramatycznie.

Pracownicy urzędów samorządowych z rzadka są zaznajomieni z problematyką równościową.

Nie znają jej podstaw, nie rozumieją zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy ich działaniami a sytuacją życiową poszczególnych grup mieszkańców, nie widzą też wymiernych korzyści dla gminy z ponoszenia kosztów prowadzenia polityki równości płci.

biet). W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich przeważają kobiety, stanowiąc w tym pierwszym przypadku 58 proc. wszystkich sekretarzy, a w gminach wiejskich aż 65 proc. Zupełnie inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do skarbników. Na tym stanowisku znacznie częściej gminy zatrudniały kobiety niż mężczyzn. Na 1838 gmin, które wskazały płeć skarbnika, aż 1601 zatrudnia kobiety. W miastach na prawach powiatu udział kobiet w ogólnej liczbie skarbników wynosi ponad 65 proc., w gminach miejskich 80 proc., w gminach miejsko-wiejskich 83 proc., a w gminach wiejskich aż 90 proc.

Działania z zakresu realizacji zasady równości płci, podejmowane przez polskie gminy w kadencji 2010–2014

Z badań wynika, że jedynie 1 proc. jednostek szczebla gminnego posiada

strategie rozwoju lokalnego i strategie rozwiązywania problemów społecznych oraz dokumenty jednoroczne, m.in. programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Niestety, większość z aktów, które zostały wskazane przez gminy, nie zawiera rzetelnej charakterystyki stanu faktycznego w obszarze równości płci oraz związanych z nią celów strategicznych. Równość jest jedynie „wspomniana” w związku z bezrobociem, bądź z innymi problemami społecznymi, co oznacza, że władze samorządowe nie przywiązują do niej większej wagi. Sytuacja wygląda lepiej w kontekście aktów prawa wewnętrznego, m.in. kodeksów etycznych pracowników urzędu, które posiada aż 114 jednostek (nieco ponad 6 proc.). Znalazły się w nich zapisy dotyczące zasady równości płci lub zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, które mają obowiązywać urzędników w kontaktach wewnętrznych oraz zewnętrznych (z klientami urzędu).

TABELA 3. RODZAJE DZIAŁAŃ (WRAZ Z PRZYKŁADAMI) Z ZAKRESU REALIZACJI ZASADY RÓWNOŚCI PŁCI, WSKAZANE PRZEZ SAMORZĄDY GMINNE JAKO ZREALIZOWANE W BADANYM OKRESIE KADENCJI 2010–2014

POLITYKA SPOŁECZNA	
Przemoc, w tym domowa	Działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie (grupy wsparcia, spotkania z prawnikiem i psychologiem, zespoły interdyscyplinarne, programy przeciwdziałania przemocy, punkty konsultacyjne dla ofiar)
	Wzmacnianie poczucia bezpieczeństwa wśród kobiet (kursy samoobrony, wsparcie psychologiczne)
Ochrona zdrowia i profilaktyka	Programy profilaktyczne w zakresie chorób typowo męskich lub kobiecych (układu krążenia, raka piersi, raka szyjki macicy, raka prostaty, szczepienia dziewcząt przeciwko wirusowi HPV)
	Programy z zakresu polityki prorodzinnej typu „szkoła rodzenia”
	Szkolenia na temat postaw rodzicielskich wobec seksualności dzieci
Aktywizacja społeczna i zawodowa osób i rodzin	Projekty aktywizujące osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej i przełamujące stereotypy związane z aktywnością typowo „męską” i typowo „kobietą”
	Projekty skoncentrowane na aktywizacji zawodowej kobiet – wsparcie powrotu na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka, wsparcie przedsiębiorczości kobiet
	Dotacje na działalność organizacji kobiecych lub zrzeszających głównie kobiety (koła gospodyń wiejskich, lokalne stowarzyszenia kobiece)
	Programy dla rodzin wielodzietnych (preferencje, wsparcie finansowe i pozafinansowe)
	Równościowe elementy podejmowanych działań lub realizowanych projektów (opieka nad osobami zależnymi w trakcie zajęć dla uczestniczek projektu, zwrot kosztów dojazdu, dostępność miejsc, w których odbywają się szkolenia, brak barier architektonicznych, bezpieczne i oświetlone obiekty położone blisko przystanków komunikacji publicznej)
	Podnoszenie kwalifikacji m.in. pracowników socjalnych pracujących z osobami bezrobotnymi i wykluczonymi – szkolenia z polityki równości płci
Edukacja	Projekty związane z budową lub uruchomieniem nowego żłobka/przedszkola lub zwiększeniem liczby miejsc w już istniejących
	Podnoszenie kwalifikacji pracowników sektora edukacji – szkolenia z polityki równości płci
	Promowanie niestereotypowych zajęć pozalekcyjnych wśród młodszych uczniów i szeroka oferta kierunków zawodowych dla uczniów starszych (bez rozróżniania na „męskie” i „kobiece”)
Sport	Zajęcia sportowe z wykorzystaniem infrastruktury, np. ORLIKA, prowadzone oddzielnie dla dziewcząt i chłopców
	Ankiety i badania potrzeb odbiorców zajęć sportowych i dostosowanie oferty dla poszczególnych grup
Kultura	Projekty przełamujące stereotypy dotyczące „męskich” i „kobietych” dziedzin sztuki (typu: kampanie promocyjne, informacyjne)
	Projekty promujące sztukę tworzoną przez kobiety i mężczyzn – zwiększające jej dostępność dla potencjalnych odbiorców oraz wspierające artystów i zmniejszające ich ewentualne „wykluczenie” ze środowiska (tematy tabu typu „seksualność” bądź kwestie związane z homoseksualizmem twórców)
	Wydarzenia kulturalne (festiwale), konferencje i seminaria, których celem jest integracja środowiska kobiet i nagłośnienie problematyki równościowej
Udogodnienia w urzędzie	Specjalny kącik dla dzieci ze stolikiem do rysowania, kredkami, klockami oraz pomieszczenie z przewijakiem dla niemowląt
POLITYKA INFORMACYJNA	
Obraz	Wprowadzenie elementów zarządzania różnorodnością do materiałów wizualnych wytwarzanych przez urząd i podległe mu jednostki (obrazy i zdjęcia wykorzystywane na plakatach, ulotkach, stronie internetowej itd.)
Język	Równościowy język przekazu treści branżowych
Wsparcie inicjatyw zewnętrznych	Udostępnianie swoich kanałów komunikacyjnych innym podmiotom (zamieszczanie informacji o działaniach równościowych, pochodzących od organizacji społecznych na stronie internetowej urzędu)
Fora wymiany myśli i poglądów	Organizacja konferencji, spotkań lub debat poświęconych zagadnieniom równości płci i przeciwdziałania dyskryminacji
Edukowanie	Prowadzenie „biblioteczki” z publikacjami/filmami/raportami itd. równościowymi, z której mogą korzystać osoby i instytucje w celu poszerzenia swojej wiedzy
	Pogadanki w szkołach i przedszkolach
	Szkolenia dla urzędników oraz innych pracowników samorządowych
	Specjalne zakładki na stronach internetowych urzędów i instytucji/ podstrony, poświęcone zagadnieniom równości płci
POLITYKA GOSPODARCZA	
Podatki	Preferencje podatkowe dla pracodawców zatrudniających kobiety (zwolnienie z podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców, którzy utworzą w tym celu nowe miejsca pracy)
Promocja przedsiębiorczości	Współfinansowanie lub współorganizacja wydarzeń równościowych o tematyce biznesowej (Forum Kobiet Biznesu itd.)
Inwestycje	Projekty inwestycyjne mające na celu dostosowanie budynków użyteczności publicznej do potrzeb obu płci (przewijaki w toaletach, pokoje do karmienia, podjazdy dla wózków, pokoje zabaw/kąciki zabaw dla starszego dziecka)
	Budowa nowych żłobków i przedszkoli

Źródło: opracowanie własne

Mimo braku wyraźnego nakazu podejmowania przez gminy działań równościowych w obszarze równości płci, zdarzają się jednostki, które starają się realizować tego rodzaju zadania. Wśród najważniejszych wyzwań dostrzeganych przez samorządy znajdują się m.in.: tworzenie odpowiednich warunków pozwalających na godzenie życia zawodowego z rodzinnym, jako czynnika niezbędnego dla zwiększenia poziomu aktywizacji zawodowej, zwłaszcza wśród kobiet (poprawa dostępności i jakości instytucjonalnej opieki nad dziećmi i osobami zależnymi), przeciwdziałanie stereotypom związanym z płcią biologiczną oraz płcią społeczno-kulturową, wzmacnianie niezależności ekonomicznej i przedsiębiorczości zwłaszcza wśród kobiet, zwiększanie świadomości na temat równości kobiet i mężczyzn we wszystkich obszarach życia społeczno-gospodarczego, budowanie i rozwijanie rozwiązań instytucyjnych, mających na celu większą reprezentatywność obu płci w procesie podejmowania decyzji.

Gminy realizują różnorakie działania równościowe, najwięcej w obszarze polityki społecznej, bo na ten cel najłatwiej im pozyskać finansowe wsparcie zewnętrzne. Pomoc społeczna, aktywizacja rynku pracy czy wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży to wyzwania klasyfikowane jako elementy zadań własnych jednostek samorządowych, stanowią więc dla nich niejako priorytety. Nie można jednak otrzymać wsparcia z funduszy unijnych, jeśli projektowane przedsięwzięcia nie uwzględniają zasady równości płci. Silna i wszechobecna promocja wsparcia oferowanego przez Brukselę za pośrednictwem krajowych programów operacyjnych upowszechniła wiedzę z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji m.in. wśród pracowników sektora edukacji i pomocy społecznej. I choć projektów stanowiących dobre praktyki na rzecz równości płci jest coraz więcej, to ich jakość i efektywność nie zwiększa się dynamicznie. Sprawdzane i akceptowane społecznie rozwiązania są powielane bez głębszej analizy, zarówno ilościowej, jak i jakościowej.

Samo wsparcie kierowane do konkretnej grupy adresatów oznaczonych ze względu na płeć nie oznacza jesz-

cze, że jest to działanie równościowe. Analiza odpowiedzi udzielonych przez gminy dowodzi, że urzędnicy nie mają świadomości zagadnienia równości płci. Dotyczy to także odpowiedzi udzielanych przez osoby, które wcześniej zadeklarowały osobisty udział w szkoleniu z tematyki równości płci. Przyczynia się to do chwilowej zmiany sytuacji osób dyskryminowanych (np. biorących udział w projekcie), ale w dłuższej perspektywie nie wpływa na trwałą zmianę społeczną. Dowodem jest m.in. brak jakichkolwiek elementów planowania i co za tym idzie ewaluacji podejmowanych w gminach działań. Na pytanie o to, czy władze gminy monitorują i ewaluują podejmowane działania równościowe tylko 14 odpowiedziało, że tak, zaznaczając jednocześnie, że w stopniu, w jakim wynika to z procedur związanych z rozliczaniem projektów unijnych. Wyjątek stanowi Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie), gdzie doradczyni ds. równego traktowania składała swojemu przełożonemu co roku sprawozdanie z podjętych działań. Podobnie zadeklarowano w Warszawie, gdzie monitorowanie działań równościowych również należy do pełnomocnika.

Podsumowanie

Polskie problemy z planowaniem i realizowaniem polityki równości płci spowodowane są głęboko zakorzenionymi tradycjami kulturowymi i religijnymi, a funkcjonujące w społeczeństwie stereotypy mają istotne znaczenie w kreowaniu polityki i sprawowaniu władzy publicznej. Należy jednak podkreślić, że równie ważnym czynnikiem hamującym wdrażanie przedmiotowych rozwiązań jest brak ogólnodostępnych równościowych narzędzi zarządzania publicznego, w tym systemowej i horyzontalnej polityki równości płci, kreowanej przez rząd, a realizowanej na szczeblach samorządowych, z uwzględnieniem ich specyfiki regionalnej i lokalnej.

Pracownicy urzędów samorządowych z rzadka są zaznajomieni z problematyką równościową. Nie znają jej podstaw, nie rozumieją zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy ich działaniami, a sytuacją życiową poszczególnych grup mieszkańców, nie widzą też wymiernych korzyści dla gminy z ponoszenia kosztów prowadzenia polityki równości

O BADANIACH

Badania, na podstawie wyników których napisano powyższy tekst, miały charakter ogólnopolski i były realizowane w ramach doktoranckiego projektu badawczego na Uniwersytecie Śląskim (Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Wydział Nauk Społecznych) pod kierunkiem prof. Sylwestra Wróbla. Zostały przeprowadzone na próbie 1868 gmin, pod uwagę wzięto okres kadencji 2010–2014 oraz działania podejmowane przez badane jednostki wcześniej, jeśli w konsekwencji ich podjęcia nastąpiły zmiany, których oddziaływanie – w ocenie pracowników urzędów – jest nadal widoczne. Narzędzie badawcze składało się z 16 pytań otwartych. Całościowy raport z badań ukaże się drukiem w najbliższych miesiącach.

płci. Dyskryminacja ma więc charakter strukturalny, bo nie wynika wyłącznie ze złej woli i zaniedbań, a o wiele częściej z niedostatku wiedzy i świadomości decydentów oraz ich współpracowników. Odniesienie się do zasady równości płci w konstytucji jest ważnym krokiem, ale brak konkretnych obowiązków w tym obszarze pociąga za sobą zaniechanie jakichkolwiek działań ze strony jednostek samorządowych. Jak pokazują wyniki badania, fakt, iż określone prawa są na równi zagwarantowane mężczyznom i kobietom wcale nie oznacza, że dyskryminacja nie występuje – o czym niejednokrotnie przekonani byli ankietowani. Również podążanie zgodnie z maksymą „każdemu po równo” nie sprawdza się w tym przypadku, bo inna jest pozycja wyjściowa kobiet, a inna mężczyzn. Co więcej gminy, pod pojęciem „działań równościowych” na ogół rozumieją działania adresowane do kobiet. Jest to sprzeczne z podstawowymi zasadami strategii gender mainstreaming, postulującej włączanie zarówno kobiet, jak i mężczyzn, co miałoby doprowadzić w konsekwencji do trwałej zmiany świadomości i postaw grup dyskryminowanych i dyskryminujących, a nie tylko chwilowo wesprzeć grupę defaworyzowaną. ■