

Katarzyna Tracz-Krupa*

DYSFUNKCJE W ZAKRESIE REALIZACJI POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI

WPROWADZENIE

Wejście Polski do struktur Unii Europejskiej otworzyło możliwość korzystania z funduszy europejskich, w których polityka równości płci¹ – *gender mainstreaming* – jest traktowana jako jedna z podstawowych polityk horyzontalnych. Do wzmożonego zainteresowania polityką równościową przyczyniło się kilka wydarzeń. Po pierwsze, Traktat Lizboński włączył Kartę praw podstawowych, chroniącą prawa kobiet, do ram prawnych Unii Europejskiej [Traktat 2007]. Po drugie, powołano w Wilnie Europejski Instytut na rzecz Równości Płci – *European Institute for Gender Equality*², którego działalność polega na wsparciu instytucji wspólnotowych oraz krajów członkowskich w promowaniu równego traktowania kobiet i mężczyzn oraz w przeciwdziałaniu dyskryminacji, a także dążeniu do wprowadzania kwestii równości do legislacji i planowania strategicznego. Po trzecie, polityka *gender mainstreaming* jest wykorzystywana przez instytucje Unii Europejskiej do podejmowania decyzji o charakterze społecznym,

* Dr, adiunkt, Katedra Zarządzania Kadrami, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu.

¹ Polityka równości płci jest polityką horyzontalną, a więc obowiązuje we wszystkich działaniach władz publicznych. Polega na uwzględnianiu perspektywy płci w głównym nurcie wszystkich procesów politycznych, priorytetów i działań, na wszystkich ich etapach, to jest na etapie planowania, realizacji i ewaluacji. Polityka równości płci to celowe, systematyczne i świadome ocenianie danej polityki i działań z perspektywy wpływu na warunki życia kobiet i mężczyzn, które ma na celu przeciwdziałanie dyskryminacji i osiągnięcie równości płci.

² Idea ustanowienia Instytutu na rzecz Równości Płci powstawała przez długie lata wraz z rosnącą społeczną świadomością potrzeby zapewnienia i ochrony równości szans kobiet i mężczyzn. Zapis na temat powstania Instytutu na rzecz Równości Płci znalazł się w Planie działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2006–2010. Decyzja o jego powołaniu została przyjęta 20 grudnia 2006 roku w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej nr 1922/2006. Instytut powstał w maju 2007 w Brukseli, skąd jego siedzibę przeniesiono do Wilna. Więcej na temat działań Instytutu na stronie <http://eige.europa.eu/>

gospodarczym i politycznym na różnych szczeblach władz lokalnych, krajowych i ponadnarodowych³.

Celem artykułu jest diagnoza poziomu realizacji polityki równości płci, wskazanie dysfunkcji w zakresie jej wdrażania oraz zaproponowanie postulatów umożliwiających usprawnienie wykorzystania *gender mainstreaming* jako kluczowej polityki horyzontalnej. Jako metodę badawczą zastosowano analizę źródeł literaturowych oraz aktów prawnych.

1. METODOLOGICZNE PROBLEMY BADANIA POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI

Badanie polityki równości płci jest zagadnieniem wielowątkowym. Łączy element danych ilościowych, jak i jakościowych, które podlegają analizom na różnych poziomach, w zależności od tego, kiedy i na jakim obszarze są gromadzone. Wyzwania, z którymi powinni zmierzyć się badacze, można pogrupować w cztery kategorie. Pierwszą z nich jest brak spójności między narzędziami badań kwestii równościowych, stosowanymi w różnych państwach członkowskich oraz organizacjach pozarządowych i międzynarodowych, oraz związana z tym konieczność jednolitego, interdyscyplinarnego podejścia do badań w tym zakresie [Mieñkowska-Norkiene 2010, s. 43]. Wyzwanie dotyczy metodologicznego podejścia do uwarunkowań wdrażania polityki równościowej w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Brak ujednoliconych narzędzi badawczych w państwach członkowskich i instytutach badawczych prowadzi do utrudnień w zakresie możliwości miarodajnej oceny stopnia wdrażania polityki równościowej⁴.

Drugim wyzwaniem jest konieczność przyjęcia interdyscyplinarnego podejścia do polityki *gender mainstreaming* i uwzględnienie jej wielowątkowości i horyzontalnego charakteru. Postulat ten ma o tyle istotne znaczenie, iż pewne procesy wpływające na politykę równości płci w krajach członkowskich Unii Europejskiej dotyczą procesów o charakterze globalnym, np. migracji, i nie mogą być badane w oderwaniu od kwestii pozaeuropejskich.

Trzecim ważnym zagadnieniem jest konieczność prawidłowego badania mechanizmów efektywności polityki równościowej. Dwa kluczowe warunki efektywnej polityki równości płci w danym kraju, zdaniem J. Lovendouski, to: kultura polityczna otwarta na kwestie równości oraz skuteczne działanie reprezentacji kobiet, zorganizowanej na różnych szczeblach systemu [Lovendouski 1994, s. 125].

Istotnym elementem w badaniu polityki równości płci jest również prawidłowe korzystanie z *European Union Gender Equality Index*. Jest to indeks równo-

³ Więcej na temat *gender mainstreaming* jako narzędzia do wzmacniania równości płci w: Rochon A., Grzybek A. (red.), *Gender Mainstreaming. Jak skutecznie wykorzystać jego polityczny potencjał?* Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce, Warszawa 2008.

⁴ Szerzej na ten temat w: Mieñkowska-Norkiene R., *Metodologiczne wyzwania badania polityki równościowej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2010.

ści płci, narzędzie badawcze wykorzystywane do badania *gender mainstreaming*. Obejmuje zbiór wskaźników, dzięki którym można określić stan realizacji polityki równościowej w danym systemie, jej silnych i słabych stron, a także formułować wnioski w zakresie jej usprawnienia⁵.

Wskazanie wyzwań związanych z wykorzystaniem właściwych metod i narzędzi do badania polityki równościowej dowodzi, iż nie jest to zadanie proste, ponieważ polityka równościowa, ze względu na specyfikę, wymaga odmiennego podejścia niż pozostałe polityki sektorowe Unii Europejskiej.

2. POLITYKA RÓWNOŚCI PŁCI W POLSCE

Na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu *Gender Mainstreaming Initiative*⁶ w Polsce problemy związane z realizacją polityki równości płci można podzielić na kilka kategorii: makroekonomiczne, związane z rynkiem pracy, dotyczące obszaru nauki, a także sfery edukacji, ubóstwa i sprawiedliwości. Przedmiotem zainteresowania autorki będą trzy pierwsze kategorie.

Problemy, które łączą się z polityką makroekonomiczną i dotyczą kwestii związanych z *gender mainstreaming*, przedstawiono w następujący sposób:

- budżet państwa nie jest w Polsce uwrażliwiony na kwestie płci i nie jest poddawany społecznej dyskusji oraz kontroli;

- rachunki narodowe wyliczane dla Polski nie uwzględniają nieodpłatnych usług świadczonych na rzecz gospodarstwa domowego i rodziny, które w znacznej mierze wykonywane są przez kobiety. Z powodu nieuwzględnienia nieodpłatnej pracy w produkcie krajowym brutto oraz we wskaźnikach wzrostu gospodarczego faktyczny wkład kobiet w rozwój ekonomiczny jest nieoszacowany [Lisowska, Zachorowska-Mazurkiewicz 2007, s. 13].

Wytyczne Unii Europejskiej, zdaniem autorów raportu, dotyczące *gender mainstreaming* w Polsce nie są w pełni uwzględniane w obszarze pracy, a w związku z tym rodzą następujące problemy:

- praca wykonywana nieodpłatnie w gospodarstwach domowych jest pomijana i nie jest wliczana do produktu narodowego brutto;

⁵ Indeks ten ma być narzędziem podobnym do Human Development Index UNDP, ale w wersji europejskiej. Więcej na ten temat w: Mieńkowska-Norkiene R., *Metodologiczne wyzwania badania polityki równościowej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2010 s. 49–50, za: Plantenga J., Figueiredo H., Remery C., Smith M., *Towards an EU Gender Equality Index feasibility study commissioned by and presented to the European Commission*, Utrecht School of Economics UMIST, grudzień 2003, s. 1–5.

⁶ Projekt *Gender Mainstreaming Initiative* został zrealizowany przy udziale środków własnych Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w ramach Gender Thematic Trust Fund. Na jego podstawie powstał raport *Polityka równości płci. Polska 2007*. Więcej na temat projektu w: http://www.bezuprzedzen.org/doc/polityka_rownosci_plci_raport.pdf.

- oszacowanie ilości czasu faktycznie poświęconego przez kobiety i mężczyzn na pracę jest niemożliwe;

- osiągnięcie równości płci w ilości czasu poświęconego przez kobiety i mężczyzn na pracę, ilości czasu wolnego oraz wysokości wynagrodzeń za pracę staje się przez to niemożliwe [Duch-Krzystoszek, Sarata 2007, s. 35].

Z kolei w sektorze naukowym i badawczym polityka równości szans w Polsce, zdaniem autorów projektu *Gender Mainstreaming Initiative*, wymaga skoncentrowania uwagi na następujących problemach:

- skali podejmowanych badań, które uwzględniałyby płeć jako zmienną badawczą;

- dysproporcji między udziałem kobiet i mężczyzn w różnego rodzaju radach i komitetach naukowych oraz w gremiach przyznających środki finansowe na badania;

- kwestii kompetencji lub ich braku w zakresie polityki równości płci wśród członków komisji i zespołów oceniających projekty badawcze;

- badaniach karier naukowców, w tym udziału kobiet i mężczyzn uzyskujących stopnie naukowe według dziedzin nauki i czasu uzyskiwania stopnia lub tytułu, udziału kobiet i mężczyzn wśród osób pracujących na stanowiskach naukowo-badawczych i naukowo-dydaktycznych [Dziedziczak-Fołtyn 2007, s. 97].

Na podstawie wyżej wymienionych problemów autorka za T. Kupczyk stawia następujące wnioski postulatyczne:

- należy podjąć intensywniejsze i bardziej skuteczne działania na rzecz eliminacji stereotypów i przekonań na temat kobiet i mężczyzn w postawach pracodawców, instytucji rynku pracy, pracowników i pracownic;

- powinno się dopasować system opieki nad dzieckiem do potrzeb i możliwości rodziców;

- należy zwiększyć liczbę rozwiązań umożliwiających godzenie życia zawodowego z prywatnym;

- powinno się uwzględnić perspektywę płci w diagnozach, badaniach i analizach związanych z potrzebami rynku pracy, jak również w systemach monitorowania i ewaluacji wpływu programów i projektów na sytuację kobiet na rynku pracy;

- należy zwiększyć zakres badań dotyczących sytuacji kobiet w zarządzaniu i intensywność ich upowszechnienia, celem uświadamiania przejawów dyskryminacji i wskazywania dobrych praktyk;

- powinno się wdrożyć i upowszechnić poziom realizacji elastycznych form zatrudnienia dla kobiet i mężczyzn [Kupczyk 2009, s. 116].

2. ZASADA RÓWNOŚCI SZANS KOBIECI I MĘŻCZYZN W PROJEKTACH UNIJNYCH

Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej realizowanie polityki równości płci stało się obowiązkiem wszystkich, którzy korzystają z funduszy unijnych. Każdy projekt realizowany ze środków unijnych powinien sprzyjać

urzeczywistnieniu idei równości kobiet i mężczyzn. Przestrzeganie horyzontalnej zasady równości szans kobiet i mężczyzn w Europejskim Funduszu Społecznym wynika z zapisów traktatu amsterdamskiego oraz Rozporządzenia Rady Europejskiej regulujących wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego we wszystkich krajach członkowskich⁷.

Zasada równości płci jest:

- zasadą ograniczającą dyskryminację kobiet i mężczyzn istniejącą w obszarach rynku pracy;
- zasadą przypisującą taką samą wartość społeczną, równe prawa oraz równy dostęp do zasobów kobietom i mężczyznom;
- zasadą stwarzającą możliwość wyboru drogi życiowej bez ograniczeń stereotypów płci;
- zasadą świadomą różnic między życiem kobiet i mężczyzn, uznającą oddienne potrzeby, doświadczenia i priorytety płci [Zasada 2010, s. 10].

Z badań przeprowadzonych przez T. Kupczyk⁸ na grupie 400 kobiet, których celem była identyfikacja i diagnoza sytuacji kobiet w zarządzaniu i czynnikach ich sukcesu, wynika, iż jedynie 26% populacji badanych uważa, iż nastąpiła zmiana pozycji kobiet w zarządzaniu po wejściu do struktur Unii Europejskiej, w kontekście wykorzystania funduszy europejskich i realizacji Narodowej Strategii Spójności. Jednocześnie, co piąta badana kobieta nie widzi związku między poprawą sytuacji kobiet w zarządzaniu a wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej. Z badań autorki wynika także, iż społeczeństwo nie rozumie w pełni zasady równości szans i tego, że działania na rzecz poprawy sytuacji kobiet nie stanowią dyskryminacji mężczyzn, lecz są wyrównaniem nierównej sytuacji. T. Kupczyk, analizując projekty realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, zauważa, iż projektodawcy rzadko odnoszą się do zasady równości w sposób, który zapewniałby jej pełną realizację [Kupczyk 2009, s. 82, 115–116].

Identyfikację koncepcji równowagi płci w programach operacyjnych można zauważyć na wszystkich etapach ich istnienia, zarówno na poziomie analizy otoczenia w programowaniu funduszy, na etapie dofinansowywania i opracowywania strategii, jak również na poziomie wyznaczania celów szczegółowych i opracowywania planów działań, a także na etapie monitoringu i ewaluacji programów operacyjnych⁹. Dowodem na to było wprowadzenie w 2009 roku przez

⁷ Szerzej na ten temat w Rozporządzeniu WE 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 roku.

⁸ Badaniem objęto 400 kobiet na stanowiskach kierowniczych średniego i wyższego szczebla z tere-
renu całej Polski. Zastosowano dobór celowy próby na podstawie udzielonych pozytywnych opinii i re-
komendacji środowiska. Postępowanie badawcze miało charakter ilościowo-jakościowy i obejmowało:
ankietę, wywiad oraz analizę dokumentacji firm. Więcej na temat wyników badań w: Kupczyk T., *Ko-
biety w zarządzaniu i czynniki ich sukcesu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Wrocław 2009.

⁹ Szerzej na ten temat w: *Uwzględnienie problematyki płci przy wykorzystaniu funduszy struk-
turalnych*, Dyrekcja Generalna ds. Polityk Wewnętrznych, Wydział Polityki Spójności i Polityki
Strukturalnej, Bruksela 2007.

Instytucję Zarządzającą Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki dokumentu o nazwie *standard minimum*, który pozwala zweryfikować, czy projekt spełnia zasadę równości szans¹⁰.

W drugim okresie programowania tj. 2007–2013 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki pojawiły się projekty zmieniające relacje między kobietami a mężczyznami. Dotyczyły one promocji godzenia życia zawodowego i prywatnego poprzez większe zaangażowanie mężczyzn w wypełnianie obowiązków rodzinnych. Dofinansowanie uzyskały także projekty promujące równość szans kobiet i mężczyzn w różnych aspektach wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki tj. administracji, edukacji i sądownictwie. Działania mające na celu przyspieszenie zmian na rzecz równości poprzez udzielenie szczególnego wsparcia grupom znajdującym się w gorszym położeniu były także przedmiotem dofinansowania unijnego. Przykład stanowiły projekty skierowane tylko do jednej płci, np. wsparcie dla długotrwale bezrobotnych kobiet z terenów wiejskich czy też program profilaktyki chorób układu krążenia skierowany tylko do mężczyzn.

Brak jest jednak całościowej oceny programów operacyjnych ze względu na stopień realizacji *gender mainstreaming* wraz z odpowiednią metodologią. Ponadto na poziomie ogólnym organizacje zarządzające funduszami biorą pod uwagę konieczność współpracy z instytucjami, które są odpowiedzialne na różnych poziomach za równość szans kobiet i mężczyzn. Jednakże taka współpraca ma charakter czysto formalny i ogranicza się wyłącznie do konsultacji [Ostrowska 2010, s. 55].

PODSUMOWANIE

Podsumowując rozważania na temat polityki równości płci, należy pamiętać, iż interpretacje wyników badań, stwierdzenia czy konkluzje poczynione w niniejszym artykule odnoszą się tylko do grupy badanej populacji. Ze względu na jakościowy charakter badań nie jest uprawnione uogólnianie wyników eksploracji i odnoszenie ich do szerszej populacji podmiotów realizujących zasadę lub politykę równości płci w Polsce. Niemniej jednak autorka pracy ma nadzieję, iż poczynione wnioski i refleksje włączą się w nurt dyskusji nad rozwojem polityki i zasady równości szans.

¹⁰ *Standard minimum* ma formę listy sprawdzającej, która zawiera pytania, czy wniosek o dofinansowanie spełnia minimalne wymagania w zakresie przestrzegania zasady równości szans kobiet i mężczyzn w projekcie. Aby uznać projekt za zgodny z zasadami równości szans, minimum dwie odpowiedzi na formularzu muszą być twierdzące, w przeciwnym wypadku projekt konkursowy jest odrzucany, a systemowy zwracany do poprawek.

BIBLIOGRAFIA

- Duch-Krzystoszek D., Sarata N., *Praca*, [w:] *Raport Polityka równości płci. Polska 2007*, Wydawnictwo Fundusz Współpracy, Warszawa 2007
- Dziedziczak-Fołtyn A., *Nauka, badania i nowe technologie*, [w:] *Raport Polityka równości płci. Polska 2007*, Wydawnictwo Fundusz Współpracy, Warszawa 2007
- Kupczyk T., *Kobiety w zarządzaniu i czynniki ich sukcesu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej, Wrocław 200.
- Lisowska E., Zachorowska-Mazurkiewicz A., *Makroekonomia i handel*, [w:] *Raport Polityka równości płci. Polska 2007*, Wydawnictwo Fundusz Współpracy, Warszawa 2007
- Lovenduski J., *Equality, Parity and Democratic Policies in Europe*, [w:] *Frauen und Politik*, SVPW-Jahrbuch, Veröffentlichungen der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft Bern–Stuttgart–Wien 34/1994
- Mieńkowska-Norkiene R., *Metodologiczne wyzwania badania polityki równościowej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2010
- Ostrowska M., *Polityka równości płci w projektach finansowanych z funduszy europejskich w Polsce*, „Euroekspert”, nr 1/2010(20)
- Plantenga J., Figueiredo H., Remery C., Smith M., *Towards an EU Gender Equality Index feasibility study commissioned by and presented to the European Commission*, Utrecht School of Economics UMIST 2003
- Raport Polityka równości płci. Polska 2007, http://www.bezuprzedzen.org/doc/polityka_rownosci_ploi_raport.pdf
- Rochon A., Grzybek A. (red.), *Gender Mainstreaming. Jak skutecznie wykorzystać jego polityczny potencjał?* Fundacja im. Heinricha Bölla w Polsce, Warszawa 2008
- Rozporządzenie WE 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C306, 17 grudnia 2007
- Uwzględnienie problematyki płci przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych*, Dyrekcja Generalna ds. Polityk Wewnętrznych, Wydział Polityki Spójności i Polityki Strukturalnej, Bruksela 2007
- Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010

DYSFUNCTIONS IN THE IMPLEMENTATION OF GENDER EQUALITY POLICY

The aim of this paper is to diagnose the level of implementation of gender equality policy, to indicate the dysfunctions in the process of its implementation and to suggest the possible directions of improvement *gender mainstreaming* as a key horizontal policy. The analysis of literature sources and legal acts has been chosen as the research method.