

POLITYKA PUBLICZNA WRAŻLIWA NA PŁEĆ?

Samorządy pełnią doniosłą rolę w kształtowaniu polityk publicznych na lokalnym poziomie. Idea subsydiarności i decentralizacji realizowana w Unii Europejskiej odnosi się do organizacji struktur władzy na wszystkich szczeblach: wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Zróżnicowany zakres kompetencji oraz autonomii sprawiają, że to właśnie władze lokalne najlepiej znają specyfikę oraz potrzeby mieszkank i mieszkańców oraz mają najszerszą wiedzę o regionalnym kapitale, zarówno gospodarczym, jak i społecznym. W tym kontekście, wyzwaniem jest promowanie pojmowania polityki publicznej jako narzędzia przeciwdziałania nierównościom. Można tego dokonać poprzez włączenie nowych perspektyw, pomagających odnaleźć i zmierzyć oddziaływanie realizowanej dotychczas polityki publicznej na życie różnych grup dyskryminowanych: imigrantów, osób z niepełnosprawnościami, kobiet, osób starszych, etc. W szczególności, chodzi o wypracowanie narzędzi analizy m.in. zależności pomiędzy funkcjonowaniem systemu opieki zdrowotnej, dostępności do zasobów mieszkalnictwa, transportu publicznego, usług opiekuńczych a mechanizmem powstawania nierówności społecznych. Ważne jest także wskazanie które grupy przede wszystkim korzystają z publicznych inwestycji, a które mają do nich utrudniony dostęp lub ich potrzeby nie są w wystarczającym stopniu brane pod uwagę w długofalowych planach. Zmiana logiki realizowania polityki publicznej polega na spojrzeniu na nią oczami grup dyskryminowanych. Efektem tak pojmowanej polityki publicznej powinno być niwelowanie różnic społecznych w zakresie udziału w rynku pracy, polityce oraz poszerzenie dostępu do edukacji czy ochrony zdrowia.

Konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji wobec kobiet (1979)

Artykuł 1 definiuje dyskryminację kobiet jako wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na płeć, które powoduje lub ma na celu uszczuplenie albo uniemożliwienie kobietom realizacji bądź korzystania na równi z mężczyznami z praw człowieka oraz podstawowych wolności.

Konwencja stwierdza, że „dyskryminacja kobiet narusza zasady równości praw i godności ludzkiej”, jak i przyczynia się do znikomego dostępu kobiet do „żywności, opieki zdrowotnej, nauki, wykształcenia i możliwości zatrudnienia oraz zaspokajania innych potrzeb”. Zauważa się niedostateczne uznanie wkładu kobiet w reprodukcję społeczną oraz fakt, że macierzyństwo bywa przyczyną dyskryminacji. Konwencja stwierdza także konieczność ewolucji tradycyjnych ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie. Państwa-sygnatariusze zobowiązują się do podjęcia wszelkich kroków, w tym ustawodawcze przeciwdziałające dyskryminacji kobiet.

Na mocy Konwencji powstał także Komitet do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – CEDAW (art.17).

EUROPEJSKA KARTA RÓWNOŚCI Kobiet I MĘŻCZYŹN W ŻYCIU LOKALNYM

Europejska Karta Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym powstała w 2006 roku jako efekt współpracy Rady Gmin i Regionów Europy (CERM) z Komisją Europejską. Jej nadrzędnym celem jest poprawa warunków rozwoju społeczności lokalnych poprzez eliminację przejawów dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, pochodzenie czy inne cechy, mogące być podstawą wykluczenia. Dokument adresowany jest do władz lokalnych i regionalnych. Jest to tzw. „prawo miękkie”, mające charakter zaleceń i wskazówek, pozostawiające margines swobody w realizacji podjętych zobowiązań. Treść Karty zgodna jest z ustawodawstwem europejskim oraz aktami prawa międzynarodowego, stanowionymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych i ratyfikowanymi przez Polskę: Ogólną Deklaracją Praw Człowieka i Konwencją o Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Przeciw Kobietom¹, jak i postanowieniami końcowymi IV Światowej Konferencji w Sprawie Kobiet w Pekinie, znanymi pod nazwą Platformy Działania. Do tej pory Karta została podpisana przez 1014 samorządów lokalnych w Europie. W Polsce przystąpiła do niej tylko jedna gmina – Nysa w województwie opolskim. Najliczniej reprezentowane są Włochy (381), Portugalia (117), Hiszpania (117), Szwajcaria (79), Francja (73) i Szwecja (74)².

¹ Europejska Karta Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym, http://translate.google.com/translate?hl=pl&sl=en&tl=pl&u=http%3A%2F%2Fwww.cc-re.org%2Fdocs%2Fcharte_egalite_en.pdf&anno=2

² European Charter - List of signatories, CCRE/CERM, stan na rok 2011.

Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966)

Pakt uznaje równość kobiet i mężczyzn wobec prawa. Gwarantuje także ochronę przed dyskryminacją (art. 7), jak i prawo do współzrządzenia własnym krajem, w sposób bezpośredni lub przez przedstawicieli, co jest jednoznaczne z nadaniem biernego i czynnego prawa wyborczego każdemu obywatelowi oraz uniwersalizm praw do pracy, równej płacy za równą pracę (Art. 22).

Samorządy, które zdecydują się przystąpić do Karty zobowiązują się do podjęcia działań na rzecz eliminacji nierówności społecznych, jak i wspierania demokracji w życiu lokalnym. Jednymi z podstawowych zasad Karty są: uznanie równości kobiet i mężczyzn za fundamentalne prawo i włączanie kwestii płci do podejmowanych działań, w tym monitorowanie wpływu samorządowych inwestycji na sytuację kobiet i mężczyzn. Istotnym zobowiązaniem jest także dbałość o ich równy udział w podejmowaniu decyzji odnoszących się do publicznych działań. Zobowiązanie do poszanowania zasady równości kobiet i mężczyzn odnosi się zatem nie tylko do funkcjonowania samorządu jako pracodawcy, ale także dostawcy usług dla społeczności lokalnej oraz prawodawcy. Oznacza to konieczność włączenie perspektywy płci do działań podejmowanych na wszystkich poziomach – od organizacji pracy w JST i jednostkach pomocniczych, po decyzje inwestycyjne, legislacyjne i budżetowe, odnoszące się do całego obszaru samorządu. Realizacja tych planów jest możliwa dzięki wykorzystaniu narzędzi polityki równościowej: przyjęciu strategii *gender mainstreaming* oraz włączaniu elementów budżetu wrażliwego na płeć do finansów publicznych na poziomie lokalnym.

PŁEĆ W GŁÓWNYM NURCIE (Gender mainstreaming)

Postulat prowadzenia analiz oddziaływania różnorodnych inwestycji oraz rozwiązań w zakresie polityki publicznej na sytuację kobiet i mężczyzn pojawił się po raz pierwszy na Trzeciej Światowej Konferencji ONZ w sprawie Kobiet w Nairobi w 1985 roku. Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim natomiast, na państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej spoczywa odpowiedzialność za wdrażanie strategii równościowych, jak i specjalna troska o kwestie związane z dyskryminacją ze względu na płeć. *Gender mainstreaming* nie ma jednego modelu realizacji – strategia ta jest zestawiana z zasadą równości szans, reformami systemów zarządzania, jak i działaniami o charakterze promocyjnym. Strategia *gender mainstreaming* różni się jednak od poszczególnych polityk równościowych poziomem

Deklaracja Pekińska i Platforma Działania (1995)

Owoce Czwartej Światowej Konferencji w sprawie Kobiet, zorganizowanej przez ONZ w Pekinie w 1995 roku jest dokumentem końcowym w postaci Platformy Działania (Declaration and Platform for Action), który wyróżnia 12 obszarów, zawierających wiązki celów strategicznych, które wyznaczając obszary wykluczenia kobiet, są podstawami dla walki z nią.

Celami strategicznymi Platformy są:

- walka z ubóstwem kobiet i przemocą wobec nich,
- niwelowanie negatywnych skutków konfliktów zbrojnych,
- wspieranie dostępu kobiet do edukacji i ochrony zdrowia,
- umacnianie ich pozycji w gospodarce oraz procesach decyzyjnych,
- popularyzowanie praw kobiet jako praw człowieka,
- budowanie mechanizmów instytucjonalnych je chroniących oraz kreowanie mediów przyjaznych kobietom,
- połączenie polityki genderowej z polityką zrównoważonego rozwoju oraz
- objęcie specjalną opieką dziewcząt jako w szczególności sposób narażonych na dyskryminację, przemoc i marginalizację społeczną.

Co 5 lat dokonywane są oceny postępów realizacji Platformy Działania oraz aktualizacje celów.

realizacji. Działania podejmowane np. na rzecz wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy lub wprowadzanie kwot lub parytetu płci w strukturach władz należą do węższego zakresu polityk szczegółowych, o przedmiotowo ograniczonym zasięgu. Włączanie płci do głównego nurtu działań polega natomiast na braniu pod uwagę różnic wynikających z ról przypisanych do płci lub ograniczeń z nią związanych już na poziomie opracowywania strategii rozwoju lokalnego, planowania inwestycji czy gromadzenia danych statystycznych. Innymi słowy, poszczególne działania podejmowane w różnych obszarach polityki antidyskryminacyjnej (np. na rynku pracy, w procesach decyzyjnych) są świetnymi uzupełnieniami strategii *gender mainstreaming*, ale nie wystarczają, by na stałe wyeliminować ryzyko dyskryminacji ze względu na płeć.

Włączenie perspektywy płci do głównego nurtu realizacji polityki publicznej oznacza zbadanie jaki wpływ mają podejmowane działania na sytuację kobiet i mężczyzn we wszystkich obszarach życia społecznego, gospodarczego, politycznego. W odniesieniu do funkcjonowania samorządów, wpływ ten zbadać można dzięki przeanalizowaniu dotychczasowych działań, np. sposobu podejmowania decyzji budżetowych, struktury budżetu, polityki zatrudnienia, rozwoju infrastruktury samorządowej zaplecza instytucjonalnego pod kątem liczby i płci osób z nich korzystających, a także zróżnicowania sposobów korzystania z nich przez kobiety i mężczyzn. Włączenie kategorii płci może wyjaśnić przyczyny wielu dotychczas nierozwiązanych problemów oraz wskazać specyficzne potrzeby kobiet i mężczyzn, dotychczas pomijane w działaniach podejmowanych przez samorządowe władze.

Równość w Unii Europejskiej

Unia Europejska uznaje gwarancję równego traktowania kobiet i mężczyzn za jeden z priorytetów. Europejskie prawodawstwo równościowe ma długą tradycję, choć odnosi się przede wszystkim do rynku pracy, systemów zabezpieczenia społecznego i wymiany handlowej.

TRAKTAT AMSTERDAMSKI:

Art. 2 „Zadaniem Wspólnoty jest (...) popieranie równości mężczyzn i kobiet”

Art. 3 „We wszystkich działaniach Wspólnota zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet”

CO TO JEST GENDER BUDGETING?

Gender budgeting, czyli budżetowanie wrażliwe na kwestie związane z płcią, jest jednym z praktycznych rezultatów realizowania polityki publicznej przeciwdziałającej nierównościom i wyrównującej szanse. *Gender budgeting* jest narzędziem polityki fiskalnej przydatnym w analizie sposobów pozyskiwania i wydatkowania funduszy. Główną przesłanką tej metody jest uwzględnienie wpływu wydatków oraz realizowanych inwestycji na faktyczną równość kobiet i mężczyzn. Jej zastosowanie jest bardzo szerokie: od poziomu narodowego, po regionalny i lokalny, a nawet w obrębie przedsiębiorstwa czy instytucji. Zasięg działania może odnosić się do całego budżetu, jego części (np. sektora, wydziału) lub tylko określonych wpływów (np. podatków, opłat użytkowych, dotacji). Budżetowanie wrażliwe na płeć wymaga jednak wdrożenia zadaniowego układu budżetu, w przeciwnym razie analizie podlegać mogą jedynie zaistniałe wydatki, co również może okazać się przydatnym narzędziem przeciwdziałania różnym formom dyskryminacji. Podobnie jak w przypadku budżetu tradycyjnego, wdrażanie budżetu wrażliwego na płeć podlega etapom identyfikacji celów, oszacowania nakładów, zatwierdzeniu, realizacji i audytowi. Dodatkowymi warunkami ewaluacji są jednak wskaźniki związane z realizowaniem polityki równości płci: udziałem wydatków na promocję

równości czy proporcja wydatków na projekty związane z usługami priorytetowymi dla kobiet i mężczyzn. Uwzględnianie wymiaru płci w konstruowaniu budżetu wspomaga efektywne zarządzanie finansami poprzez realizowanie inwestycji o największej doniosłości dla społeczności lokalnych, przyczyniając się tym samym do podniesienia jakości życia i rozwoju gospodarczego regionu³.

Jako pierwsza elementy *gender budgeting* wprowadziła w 1984 roku Australia. Dziś szacuje się, że już w 60 krajach na świecie korzysta się z tej metody kształtowania finansów publicznych. Udane przykłady realizacji polityki wrażliwej na płeć spotkać można w Europie

³ Na podstawie: Z. Łapniewska “Budżetowanie pod kątem płci narzędziem polityki równościowej” [w:] „Polityka równości płci na poziomie lokalnym”, Ośka 2005; Helen Leadbetter, „Gender Budgeting” <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-gender-budget.pdf>

np. w Niemczech i Szwajcarii⁴. Na świecie na poziomie krajowym elementy budżetu wrażliwego na płeć obecne są np. w Indiach, Ekwadorze, Rwandzie.

PO CO JEST GENDER BUDGETING?

Struktura wpływów i wydatków na poziomie budżetów samorządowych nie pozostaje obojętna wobec sytuacji mieszkańców i mieszanek. Różnice między płciami uwidaczniają się nie tylko w kontekście potrzeb kobiet i mężczyzn, ale także redystrybucji dóbr, dostępie do usług, możliwościach korzystania z infrastruktury. *Gender budgeting* zmierza do ustalenia, czy i w jakim stopniu struktura budżetu przyczynia się do powstawania i trwania nierówności ze względu na płeć.

Wdrożeniu elementów budżetu wrażliwego na płeć przyświecają 2 podstawowe cele:

- zachowanie proporcjonalności pomiędzy wpływami budżetowymi z różnych źródeł a wydatkami na zaspakajaniem potrzeb kobiet i mężczyzn w różnym wieku, zamieszkujących dany obszar poprzez dostęp do usług jednostek komunalnych oraz podejmowanie inwestycji miejskich.
- wskazanie obszarów nierówności i zdefiniowanie programów priorytetowych dla kobiet oraz mężczyzn doświadczających dyskryminacji w obszarze konsumpcji dóbr i usług publicznych⁵.

Dyrektywa 2004/113/WE
poszerza zakaz
dyskryminacji poza rynek
pracy, szczególnie w zakresie
dostępu do dóbr i usług.

Dyrektywa 2006/54/WE
wprowadza zasadę równości
szans oraz potwierdza
postulat równego
traktowania kobiet w
dziedzinie pracy i
zatrudnienia, dostępie do
awansów, szkoleń,
wynagrodzeń, warunków
pracy, w systemach
zabezpieczeń społecznych.
Dyrektywa zakłada też
pomoc ofiarom dyskryminacji
w dochodzeniu swoich praw
przed sądem – ciężar dowodu
spoczywa bowiem na stronie
pозwanej.

⁴J. Matuszak „Polityka wrażliwa na płeć” [w:] „Polityka równości płci na poziomie lokalnym”, Ośka 2005.

⁵Na podstawie: Z. Łapniewska “Budżetowanie pod kątem płci narzędziem polityki równościowej” [w:] „Polityka równości płci na poziomie lokalnym”, Ośka 2005; Helen Leadbetter „Gender Budgeting” <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-gender-budget.pdf>

Przepisy dotyczące równości płci w Polsce

Także w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku znajdziemy zapisy zapewniające wolności i prawa człowieka i obywatela, respektujące uniwersalne standardy międzynarodowe.

W Polsce wszyscy są wobec prawa równi i nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32), a kobietom i mężczyznom przysługują równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń (art. 33).

Od 2011 roku obowiązuje także Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, wprowadzająca zasadę równego traktowania i środki prawne jej ochrony.

JAK TO SIĘ ROBI?

Algorytm postępowania w procesie *gender budgeting* musi uwzględnić następujące kroki wstępne:

- analizę źródeł wpływów do budżetu oraz strukturę wydatków na poszczególne cele z uwzględnieniem płatników oraz beneficjentów ze względu na płeć;

- analizę potrzeb kobiet i mężczyzn zamieszkujących dany obszar;
- analizę stopnia dopasowania oferty usług – tak w wymiarze ilościowym (dostępności), jak i jakościowym (istnienia) – do zbadanych potrzeb kobiet i mężczyzn.

Wprowadzanie budżetu celowego oraz metodologii *gender budgeting* w kształtowaniu wydatków budżetowych gminy powinno być procesem systematycznym. Oprócz definiowania i uwzględniania w budżecie zadań priorytetowych, przeciwdziałających nierównościom w obszarze konsumpcji zasobów gminnych ze względu na płeć, wiek, sytuację rodzinną, wymaga on prowadzenia cyklicznych analiz dotyczących:

- wpływów budżetowych Gminy ze względu na płeć,
- potrzeb kobiet i mężczyzn w różnym wieku zaspokajanych przez jednostki i spółki gminne oraz instytucje samorządowe w różnych dziedzinach, m.in. opieki medycznej, edukacji, kultury, rekreacji, pomocy społecznej;
- dostępu kobiet i mężczyzn w różnym wieku do usług realizowanych przez jednostki i spółki gminne oraz instytucje samorządowe;
- bieżącej kontroli efektów działań, inwestycji i projektów wobec dyskryminacji kobiet i mężczyzn w użytkowaniu zasobów gminnych⁶.

Wdrażanie budżetu wrażliwego na płeć wymaga wnikliwej analizy

⁶ “Ściąga dla radnego i nie tylko czyli... jak wdrażać politykę równości płci na poziomie lokalnym” (red. R. B. Mieszczanowicz), Demokratyczna Unia Kobiet/Polskie Lobby Kobiet/Gmina Wrocław, Wrocław 2010.

danych ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy płci. W związku z tym, niezbędne jest prowadzenie bieżącej sprawozdawczości w 2 zakresach:

- gromadzenia danych z wyraźnym podziałem na płeć, tj. odrębnych statystyk dla kobiet i mężczyzn, dotyczących jednego wątku, co umożliwi prześledzenie zróżnicowania tendencji i częstotliwości występowania zjawisk ich dotyczących;
- danych dotyczących tylko jednej płci, odnoszących się do zjawisk, które w sposób szczególny jej dotyczą (np. przemoc wobec kobiet, śmiertelność okołoporodowa)⁷.

⁷ “Gender budgeting handbook for Government of India Ministries”, Ministry of Women and Child Development, Government of India, 2007.

SŁOWNIK POJĘĆ:

Analiza pod kątem płci (*gender analysis*) - analiza, która ujawnia różnice między położeniem kobiet i mężczyzn w danym obszarze i analizuje je, uwzględniając społeczno-kulturowe uwarunkowania płci (*gender*).

Analiza wpływu na płć (*gender impact analysis*) - ocenia istniejące oraz potencjalne skutki konkretnych działań oddziałujących na sytuację kobiet i mężczyzn (lub różnych grup kobiet i mężczyzn).

Dyskryminacja - działanie kształtujące sytuację osoby ze względu na cechy niemerytoryczne: fizyczne lub społeczne. Dyskryminacja pozbawia lub ogranicza przysługujące prawa. Inaczej - nierówne traktowanie.

Dyskryminacja bezpośrednia - sytuacja (lub okoliczności) mniej korzystnego traktowania w porównaniu z innymi, wynikające z pozamerytorycznych przyczyn.

Dyskryminacja pośrednia - sytuacja, w której w wyniku neutralnych działań lub podjętych decyzji występują dysproporcje dotyczące osób lub grup wyróżniających się określonymi cechami.

Dyskryminacja wielokrotna - sytuacja, w której nierówne traktowanie wynika z więcej niż jednej cechy.

Gender - płć kulturowa, zespół wymogów bycia kobietą/mężczyzną, związanych ze społecznymi oczekiwaniami, zmienny w czasie i zróżnicowany geograficznie.

Gender mainstreaming - włączenie kwestii związanych z płcią do głównego nurtu praktyk politycznych na każdym poziomie ich realizacji.

Lepka podłoga - rozrost kompetencji i obowiązków bez możliwości awansu, tkwienie na niskim poziomie.

Nieodpłatna praca kobiet - większe zaangażowanie kobiet w obowiązki domowe, niewidoczne w gospodarce rynkowej oraz w systemach zabezpieczenia społecznego.

Płć biologiczna - wrodzone cechy anatomiczne, genetyczne i fizjologiczne, warunkujące klasyfikację płciową.

Równe traktowanie - wyrównywanie szans dyskryminowanych grup we wszystkich dziedzinach życia.

Równouprawnienie - równość różnych podmiotów w ramach określonego systemu prawnego.

Segregacja pionowa - tendencja polegająca na tym, że im wyższy szczebel w hierarchii, tym mniej uczestniczących w nim kobiet.

Segregacja pozioma – kumulowanie się jednej płci w określonych sektorach gospodarki lub zawodach.

Szklane ruchome schody - szybki awans mężczyzn pracujących w zawodach sfeminizowanych.

Szklane ściany - obejmowanie przez kobiety stanowisk pomocniczych, peryferyjnych, mających utrudniony awans zawodowy.

Szklany sufit - niska obecność kobiet na stanowiskach kierowniczych wynikająca z nierównego dostępu do awansów.

Tokenizm – błędne złudzenie istniejącej równości płci wynikające z obecności nielicznych kobiet w grupach męskich lub na stanowiskach zdominowanych przez mężczyzn.