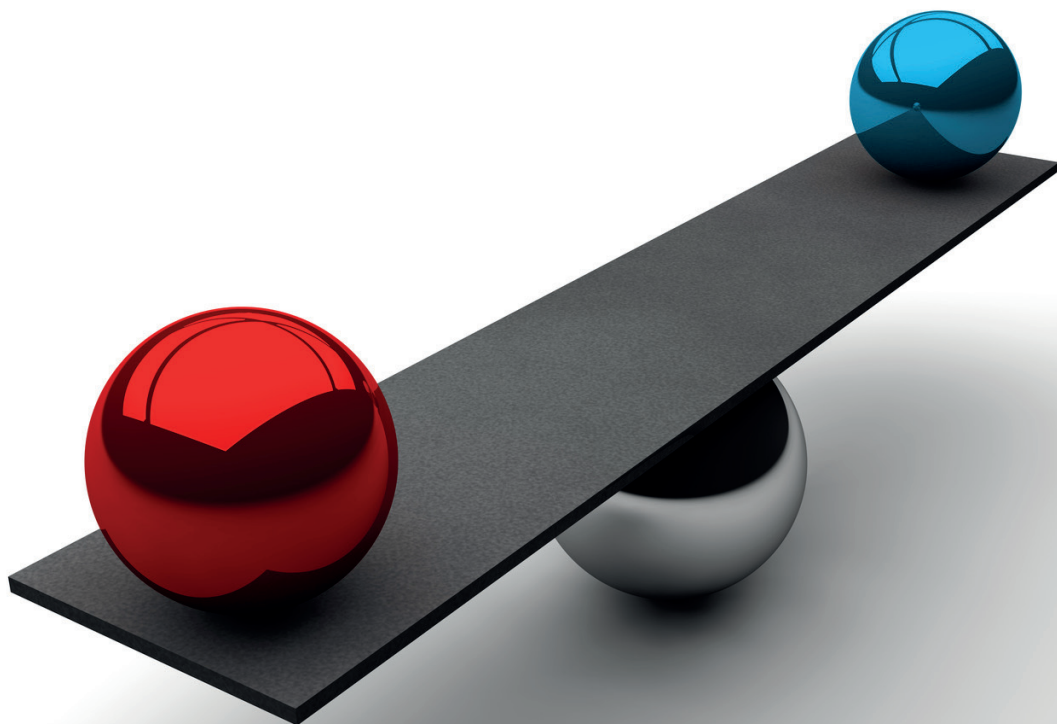


POLITYKA RÓWNOŚCI PŁCI NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM



Joanna Podgórska-Rykała



JOANNA PODGÓRSKA-RYKAŁA

**POLITYKA RÓWNOŚCI PŁCI
NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM**

JOANNA PODGÓRSKA-RYKAŁA

**POLITYKA RÓWNOŚCI PŁCI
NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM**



**WYŻSZA SZKOŁA
HUMANITAS**

Sosnowiec 2016

Recenzent

dr hab. Mariusz Kolczyński, prof. UŚ

Redaktor Oficyny Wydawniczej „Humanitas”

Danuta Dziewięcka

Projekt okładki

Bartłomiej Dudek

Copyright by

Oficina Wydawnicza „Humanitas”

ul. Kilińskiego 43

41-200 Sosnowiec

tel.: 32 363 12 25

e-mail: wydawnictwo@humanitas.edu.pl

dystribucja@humanitas.edu.pl

ISBN: 978-83-64788-69-7

Sosnowiec 2016

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	9
ROZDZIAŁ I	
RÓWNOŚĆ I RÓWNOŚĆ PŁCI JAKO IDEE.....	15
1.1. Idea równości.....	15
1.1.1. Równość i nierówność jako kategorie społeczne.....	17
1.1.2. Koncepcje równości: geneza i ewolucja idei.....	19
1.2. Idea równości płci.....	23
1.2.1. Wielowymiarowość płci.....	25
1.2.1.1. Płeć biologiczna.....	26
1.2.1.2. Płeć psychiczna i społeczno-kulturowa.....	32
1.2.2. Równość płci na przestrzeni wieków: miejsce kobiety w społeczeństwie.....	38
1.2.2.1. Prehistoria.....	40
1.2.2.2. Starożytność.....	43
1.2.2.3. Średniowiecze.....	48
1.2.2.4. Czasy nowożytne.....	52
1.2.2.5. Czasy najnowsze.....	62
1.2.3. Feminizm i myśl feministyczna.....	68
1.2.3.1. Pierwsza fala feminizmu.....	70
1.2.3.2. Druga fala feminizmu.....	73
1.2.3.3. Trzecia fala feminizmu czy postfeminizm?.....	78
1.3. Konkluzje.....	82
ROZDZIAŁ II	
RÓWNOŚĆ PŁCI W PRAWIE I POLITYCE.....	86
2.1. Równość płci jako zasada prawna.....	87
2.1.1. Rozumienie zasad równości i niedyskryminacji.....	88
2.1.2. Równość płci w prawie międzynarodowym.....	94
2.1.3. Równość płci w prawie europejskim.....	100
2.1.3.1. Unia Europejska.....	101
2.1.3.2. Rada Europy.....	107
2.1.3.3. Rada Gmin i Regionów Europy.....	109
2.1.4. Równość płci w świetle prawa polskiego.....	109
2.2. Polityka równości płci.....	118
2.2.1. Geneza i ewolucja polityki równości płci.....	121
2.2.2. <i>Gender mainstreaming</i> jako kluczowa strategia równościowa.....	127
2.2.2.1. Definicje strategii <i>gender mainstreaming</i>	128
2.2.2.2. Geneza i kształtowanie się strategii <i>gender mainstreaming</i>	129
2.2.2.3. Narzędzia strategii <i>gender mainstreaming</i>	132
2.2.2.4. Krytyczna ocena strategii <i>gender mainstreaming</i>	137
2.2.3. Polityka równości płci w Polsce.....	138
2.3. Równość płci a polityka i udział we władzy.....	143

2.3.1. Dane statystyczne na temat udziału kobiet i mężczyzn w organach władzy publicznej różnych szczebli	145
2.3.1.1. Parlament Europejski	147
2.3.1.2. Parlament Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów	148
2.3.1.3. Organy samorządu terytorialnego	152
2.3.2. Równość płci w wybranych partiach politycznych	153
2.3.2.1. Równość płci i tzw. „kwestia kobieca” w wybranych programach wyborczych partii politycznych	154
2.3.2.2. Rekrutacja, selekcja i wsparcie podczas kampanii kandydatów a ich płeć	158
2.3.3. Bariery w działalności publicznej kobiet	162
2.4. Konkluzje	165

ROZDZIAŁ III

PROWADZENIE POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI JAKO JEDNO Z ZADAŃ GMINY	170
---	-----

3.1. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego	173
3.2. Charakterystyka polskich gmin	176
3.3. Decentralizacja i jej konsekwencje dla podziału zadań publicznych	180
3.3.1. Zadania gmin	182
3.3.2. Zadania miast na prawach powiatu	185
3.3.3. Prowadzenie polityki równości płci jako zadanie gminy	186
3.4. Instrumenty gminnej polityki równości płci	193
3.4.1. Instrumenty prawno-polityczne	194
3.4.1.1. Planowanie strategiczne	198
3.4.1.2. Bieżące administrowanie gminą	201
3.4.1.3. Wewnętrzne wytyczne wyznaczające standardy działania urzędów	205
3.4.2. Instrumenty instytucjonalne	206
3.4.3. Instrumenty finansowe	208
3.5. Konkluzje	214

ROZDZIAŁ IV

WPROWADZENIE DO BADAŃ EMPIRYCZNYCH	217
--	-----

4.1. Charakterystyka badania	218
4.1.1. Hipotezy i pytania badawcze	218
4.1.2. Badanie pilotażowe	220
4.1.3. Metodologia i narzędzie badawcze	221
4.2. Informacje ogólne o badanych jednostkach	223
4.3. Konkluzje	227

ROZDZIAŁ V

REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI

W GMINACH: INSTRUMENTY PRAWNO-POLITYCZNE	229
--	-----

5.1. Płeć osób sprawujących władzę	229
5.1.1. Płeć radnych i przewodniczących rad	231

5.1.2. Płeć pozostałych osób kierujących gminą.....	238
5.2. Gminne prawodawstwo.....	242
5.2.1. Zasada równości płci w strategicznych dokumentach gmin	243
5.2.1.1. Europejska Karta Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym.....	243
5.2.1.2. Inne dokumenty strategiczne	247
5.2.2. Akty prawa wewnętrznego	262
5.2.2.1. Regulaminy pracy i regulaminy organizacyjne	265
5.2.2.2. Wewnętrzne zasady polityki antymobbingowej	270
5.2.2.3. Kodeksy etyczne	274
5.3. Konkluzje	282

ROZDZIAŁ VI

REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU POLITYKI

RÓWNOŚCI PŁCI W GMINACH: INSTRUMENTY

INSTYTUCJONALNE I FINANSOWE283

6.1. Organy ds. równości w gminach.....	283
6.1.1. Organy monokratyczne	284
6.1.2. Organy kolegialne	295
6.2. Szkolenia i inne formy podnoszenia świadomości pracowników samorządowych.....	295
6.3. Instrumenty finansowe.....	310
6.3.1. Planowanie równościowych wydatków.....	311
6.3.2. Realizacja zadań o charakterze równościowym.....	315
6.3.2.1. Polityka społeczna	317
6.3.2.2. Polityka informacyjna.....	338
6.3.2.3. Polityka gospodarcza	343
6.4. Konkluzje	345

ZAKOŃCZENIE.....351

BIBLIOGRAFIA.....367

ANEKS397

SPIS TABEL.....404

SPIS RYSUNKÓW.....405

SPIS WYKRESÓW.....405

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)¹, technologii informatycznych i innych ważnych zasobów. Jak wynika z różnych danych statystycznych, to one częściej doświadczają przemocy i ubóstwa² 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 zawodową³, a co za tym idzie – zarabiają mniej⁴ 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 społeczeństwa, a także w biznesie.⁵

Nie oznacza to, że nie ma także obszarów, w których to mężczyźni byłiby 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

¹ „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.

² „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%. (...) długotrwale 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.

³ „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.

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

⁵ „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 mężczyzn⁶. 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. Europejczycy 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”⁷.

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 mężczyzn 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

⁶ http://www.unicef.org/gender/gender_57317.html, dostęp: 23.02.2013 r.

⁷ 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: