

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia de Cultura VIII (2016)

ISSN 2083-7275

*Justyna Tomczyk*

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

## ***Gender mainstreaming w polityce – gender budgeting w ekonomii.*** **Europejskie programy aktywizacji społecznej kobiet**

### **Miejsce kobiet w społeczeństwie a polityka Unii Europejskiej**

Jedną z fundamentalnych wartości, na których opiera się Unia Europejska, jest równość każdego człowieka bez względu na jego płeć, pochodzenie, rasę, wyznanie, stopień (nie)pełnosprawności, orientację seksualną etc. Idea równości wszystkich wobec siebie jest skodyfikowana i eksponowana w dokumentach stanowiących fundamenty ustawodawcze Unii – w traktatach Rzymskim, Amsterdamskim, Nicejskim, Lizbońskim. Wymienione dokumenty promują politykę równościową w różnych jej wymiarach. Traktat Rzymski podpisany w 1975 roku postuluje równość w zakresie wynagrodzenia, dostępu do zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego oraz wsparcie pracownicze (zwłaszcza dla kobiet w ciąży lub tych, które niedawno urodziły). Traktat Amsterdamski, sygnowany w 1999 roku, umacnia ideę równości kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia społecznego, podkreślając konieczność eliminacji wszelkich form dyskryminacji, marginalizacji i nierównego traktowania. Natomiast Traktat Nicejski oraz Traktat Lizboński afirmują zasadę równości międzypłciowej, włączając ją do uniwersalnych wartości, idei, strategii i misji Wspólnoty. Właśnie w odniesieniu do tych dokumentów powstała kluczowa dla UE perspektywa *gender mainstreaming* (GM) wraz z towarzyszącą jej strategią *gender budgeting* (GB). Oba wymienione opierają się na założeniu, że kategoria *gender* powinna na stałe wejść do głównego nurtu polityki i ekonomii, jest bowiem koniecznym warunkiem zachowania horyzontalnej zasady równości płci i wyrównania szans. Celem wymienionych programów wyrównawczych jest aktywizacja obywatelska oraz promowanie takich wartości jak: równość, konsensus, dialog, porozumienie, sprawiedliwe traktowanie, proporcjonalny podział i dystrybucja dóbr lub kapitałów (nie tylko finansowych, lecz także kulturowych i społecznych). Programy te obejmują szereg zinstytucjonalizowanych instrukcji oraz zaleceń, stworzonych po to, by poprawić sytuację społeczną, polityczną i ekonomiczną wszystkich obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet. Ukierunkowanie na kobiety wynika z faktu, że w wielu krajach członkowskich Unii stanowią one grupę defaworyzowaną i marginalizowaną, pomimo obowiązującego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego oraz istnienia licznych instytucji stojących na jej straży.

Założeniem polityki unijnej jest zapobieganie dyskryminacji i usunięcie nierówności w systemach produkcji (na rynku pracy), reprodukcji (w rodzinie, gospodarstwie domowym) oraz konsumpcji (w korzystaniu z usług materialnych i kulturalnych). Postanowienie to jest realizowane poprzez trzy rodzaje działań. Po pierwsze: działania pozytywne (potocznie nazywane dyskryminacją pozytywną), których celem jest wyrównanie szans obu płci oraz rekompensata szkód poniesionych w wyniku aktów dyskryminacji lub deprecjacji. Po drugie: działania zapobiegawcze skierowane na eliminację barier utrudniających dostęp do rynku pracy i pól instytucjonalnych związanych z edukacją, kulturą, biznesem. Po trzecie: działania wyrównujące straty, które są ubocznym skutkiem stratyfikacji społecznych, czyli zajmowania zróżnicowanych ról i pozycji. Działania te są ukierunkowane na przyznanie dodatkowych korzyści lub przywilejów (np. prawo do wcześniejszych emerytur, krótszy czas pracy) grupie mniej uprzywilejowanej lub narażonej na straty z przyczyn zewnętrznych, nieobiektywnych (Pacześniak 2006: 80). Wszystkie wymienione działania mają na celu zrównanie statusów, szans, praw i możliwości, bez względu na reprezentowaną płć.

Postulowana w ustawodawstwie unijnym zasada równości płci znajduje zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do kobiet. Jest tak dlatego, iż kobiety w sferze publicznej są marginalizowane, defaworyzowane i dyskryminowane. Jak wskazują statystyki socjologiczne oraz potoczna obserwacja, kobiety znacznie rzadziej od mężczyzn (w proporcji 1:4) obejmują lukratywne stanowiska związane z władzą, prestiżem i pieniędzmi; mają ograniczony dostęp do rzadkich dóbr i usług; są niedoreprezentowane w obszarach gwarantujących podwyższony status (polityka, biznes, nauka), pracują w niskopłatnych branżach sfeminizowanych (opieka, usługi) często w niepełnym wymiarze godzin, w porównaniu do mężczyzn zarabiają do 20% mniej, a w konsekwencji ich emerytura stanowi około 66% uposażenia mężczyzny (zob. m.in. [www.ilo.org](http://www.ilo.org), Wóycicka 2004: 24–31). Pozycja społeczna kobiet jest obciążona stereotypem zbudowanym na fałszywym przekonaniu, że naturalnym, a tym samym najwłaściwszym miejscem dla kobiet jest przestrzeń prywatna, a podstawową aktywnością – opieka nad dziećmi i prowadzenie gospodarstwa. Stereotyp ten powoduje, że kobiety mają ograniczone możliwości partycypacji społecznej – pomimo bycia demograficzną większością, stanowią mniejszość kulturową. W konsekwencji funkcjonują w społeczeństwie na mniejszościowych, czyli nierównych zasadach – podobnie jak mniejszość etniczna, wyznaniowa, seksualna itd. Postrzeganie jakiegoś odłamu społeczeństwa jako mniejszości kulturowej odnosi się bowiem nie tyle do aspektu ilościowego, lecz do przyznanego statusu społecznego. Niektóre grupy mniejszościowe mogą być większością w znaczeniu ilościowym, ale z uwagi na niższy status są pozbawiane praw, wykluczane i dyskryminowane (Bojar 2000: 16–19). Używając innej nomenklatury, kobiety można uznać za grupę stłumioną. W świetle teorii grup stłumionych – w każdym systemie społecznym istnieją grupy dominujące (które wytwarzają i kontrolują środki ekonomiczne, kapitały, modele komunikacyjne) oraz grupy podporządkowane, które są zmuszone zaakceptować odgórnie narzucony im podział dóbr, alokację władzy, style komunikacji. Grupy zdominowane, by odzyskać należne im prawa, muszą stworzyć nowe, najczęściej opozycyjne wobec istniejących, struktury swojego świata (Walter, Cookie

2007: 51–59). Stworzenie takich struktur wymaga przewartościowań mentalnych i instytucjonalnego wsparcia w zakresie tworzenia instytucji, procedur, aktów prawnych oraz niezbędnych do ich późniejszego wdrożenia środków finansowych.

Wobec powyższych diagnoz uzasadnione jest zastosowanie specjalnych programów profilaktycznych i edukacyjnych, ukierunkowanych na zdynamizowanie aktywności kobiet w sferze publicznej, wzmocnienie ich pozycji, przyznanie należnego im głosu. Polityka Unii Europejskiej jest w tym względzie strategiczna, konsekwentna, zrównoważona oraz długofalowa. Pośród licznych strategii równościowych uwagę zwracają przede wszystkim: *gender mainstreaming* i *gender budgeting*. Idea wymienionych, jak wskazuje nazwa, bazuje na kulturowym projekcie płci – *gender*. Najogólniej *gender* to społecznie profilowany konstrukt męskości i kobiecości składający się z przekonań, wierzeń, mitów, stereotypów, wartości, norm, ról, statusów właściwych dla danej płci. Jest to kategoria relacyjna, zależna od kontekstu społecznego (West, Zimmerman 2002: 35–38), co sugeruje jej zmienność oraz wielowariantowość. Każda społeczność konstruuje własny modele genderowe w odniesieniu do tego, jak postrzega kobiecość i męskość oraz jakie funkcje im przypisuje. *Gender* staje się więc niekwestionowanym systemem kategorii, poprzez które społeczeństwo określa, ocenia oraz waloryzuje kobiety i mężczyzn (Humm 1993: 165). Stanowi zatem kryterium podziałów płciowych oraz wynikających z nich hierarchii, dominacji, układów władzy, systemów nadrzędności lub podrzędności – stając się wskaźnikiem płciowych asymetrii, dysproporcji, dystynkcji.

*Gender mainstreaming* oraz *gender budgeting*, zaprojektowane jako narzędzia wyrównywania szans i eliminowania różnic płciowych, mają za zadanie złamać stereotyp, obalić zakorzenione w kulturze mity i uprzedzenia, a przez to zmienić społeczne postrzeganie kobiet, umożliwić im zaistnienie w sferze publicznej, otworzyć dostęp do branż lub pól instytucjonalnych dotąd monopolizowanych przez mężczyzn. Jako akty normatywne ustanowione przez Unię Europejską powinny być transponowane do porządku prawnego wszystkich państw członkowskich – w sposób bezpośredni i całościowy lub z możliwością dostosowania. Od 2004 roku prawo unijne w zakresie równości płci obowiązuje także w Polsce, obejmując swoim zasięgiem wszystkie podmioty, do których są asygnowane środki publiczne. W związku z tym dyrektywy równościowe powinny być wdrożone do działalności instytucji państwowych i biznesowych oraz do organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych o nachyleniu feministycznym, które w swoich programach odwołują się do kategorii *gender* i promują równouprawnienie. Polityka unijna jest sukcesywnie prowadzona w kierunku szerzenia idei równości międzypłciowej, czemu sprzyja precyzyjna wykładnia prawna oraz konieczność jej praktycznej realizacji. Jak zauważa Irena Boruta, unijna koncepcja równości kobiet i mężczyzn odnosi się zarówno do równości w znaczeniu prawnym, jak i równości faktycznej (Boruta 1996: 15). Równość *de iure*, oparta na zapisach prawnych z Karty Narodów Zjednoczonych oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, znajduje swoje odbicie w licznych dyrektywach dotyczących równego traktowania, wynagradzania, dostępu do zatrudnienia, kształcenia, awansu (Florek 2001: 185–192). Kolejne dyrektywy oscylują wokół warunków pracy, zabezpieczenia społecznego, zatrudnienia, zdrowia i bezpieczeństwa pracy (Wolska 2008: 7–14). Kierunek wdrażania polityki równościowej – skrótowo

określany jako „równość szans” lub „brak wszelkiej dyskryminacji” – wskazuje na radykalny sprzeciw wobec wszelkich form nierówności. Od momentu akcesji unijnej ustawodawca krajowy jest zobowiązany implementować treść poszczególnych dyrektyw, co – jak pokazuje praktyka – nie jest zadaniem prostym i oczywistym. Co prawda w Polsce równość wszystkich obywateli jest gwarantowana konstytucyjnie, obowiązuje też prawny zakaz dyskryminacji (artykuł 32), jednak nie można mówić o pełnym równouprawnieniu. Wdrażanie dodatkowych rozporządzeń staje się więc warunkiem koniecznym realizacji międzynarodowych standardów.

Na przestrzeni dekad Polska podejmowała działania zmierzające do wyrównania statusów płci – jest sygnatariuszem *Konwencji ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet; Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 100 dotyczącej jednakowego wynagrodzenia dla pracujących kobiet i mężczyzn za pracę jednakowej wartości; Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Liczne zmiany pojawiły się również w Kodeksie pracy, który uszczegółowił problem dyskryminacji ze względu na płeć w stosunku pracy oraz definiuje zjawisko molestowania seksualnego. W obszarze działań podejmowanych przez państwo trzeba wymienić powołanie organów stojących na straży równouprawnienia (Parlamentarnej Grupy Kobiet, Pełnomocnika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Komisji ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn) oraz przygotowanie projektu ustawy o równym statusie kobiet i mężczyzn (Grzybek 2008: 38–52). Ponadto włączenie Polski w struktury Wspólnoty przyczyniło się do opracowania sprawozdań na temat równości płci oraz cykliczne jej monitorowanie i ewaluację. Wśród najistotniejszych raportów warto wskazać następujące: *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy* (GUS); *Polityka państwa wobec rodziny oraz dyskryminacja w miejscu pracy kobiet w ciąży i matek małych dzieci; Kobiety w społeczeństwie: równouprawnienie czy dyskryminacja; Kobiety i mężczyźni o podziale obowiązków domowych* (2006); *Wiek emerytalny kobiet i mężczyzn; Opinia społeczna o sytuacji kobiet w Polsce* (2007); *Kobiety w Polsce* (2008), *Kobiety dla Polski. Polska dla kobiet* (2009); *Kobiety i mężczyźni na rynku pracy* (2012); *Kobiety w finansach* (2015); *Kobiety we władzach spółek giełdowych w Polsce* (2015). Wszystkie wymienione przynosiły istotne informacje o miejscu kobiet w strategicznych obszarach społecznych, potwierdzając równocześnie fakt ich dyskryminacji lub marginalizacji. Rząd zobowiązał się przeciwdziałać problemowi. Realizacja polityki GM na szczeblu rządowym polegała na realizacji wielu projektów antydyskryminacyjnych prowadzonych przez Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Przyznane fundusze strukturalne, zwłaszcza te w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, pozwoliły na przeprowadzenie badań pilotażowych poświęconych polityce genderowej. Badania te, nadzorowane przez Krajowe struktury Wsparcia dla IW EQUAL i UNDP Polska, wskazują uchybienia we wdrażaniu GM. Podstawowe zarzut dotyczy tego, że polityka jest prowadzona pod względem ilościowym, co nie niesie za sobą zmian o charakterze jakościowych, które skutkowałyby trwałą zmianą społeczną (Ornacka, Mańka 2011: 138). W tym kontekście warto podkreślić powstanie specjalnych konwencji i inicjatyw legislacyjnych, które pozwalają regulować i kontrolować stopień równouprawnienia we wielu dziedzinach życia społecznego. Jedną z ważniejszych jest

*Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej* – dokument antydyskryminacyjny o randze międzynarodowej, którego celem jest ochrona kobiet przed patologiami mogącymi występować w środowisku domowym (zwłaszcza przemoc fizyczna, psychiczna, seksualna, ekonomiczna). Chociaż kluczowym podmiotem Konwencji są kobiety i dziewczęta (jako bardziej narażone na przemoc niż mężczyźni i chłopcy), to wykładnia znajduje zastosowanie do obu płci. Zalecenie ratyfikowania Konwencji spotkało się w Polsce z dużą falą krytyki niektórych frakcji politycznych oraz Kościoła katolickiego – postrzegano ją jako zagrażającą tradycyjnemu modelowi rodziny, pojawił się także zarzut niekonstytucyjności. Niemniej w 2015 r. Konwencja uzyskała podpis prezydenta.

Wyżej przedstawione strategie praktycznej realizacji GM w Polsce pokazują, iż prawo jest podstawowym instrumentem prowadzenia polityki równościowej. Trzeba jednocześnie podkreślić, że prawo – jako narzędzie władzy państwowej – nigdy nie było doskonałym mechanizmem regulacyjnym. Uwzględniając bowiem aspekt historyczny, należy zauważyć, iż prawo – teoretycznie równe dla wszystkich i ślepe na płeć (*gender-blind law*) – zwiększało nierówności płciowe oraz dyskryminowało kobiety. Powód tego był prosty: prawo tworzyli mężczyźni, słabo zainteresowani ochroną interesów kobiet, nie znający kobiecych potrzeb czy aspiracji. Prawo zatem, jak zauważa Eleonora Zielińska, służy z jednej strony inkluzji, integracji, demarginalizacji, z drugiej zaś ekskluzji i marginalizacji poszczególnych grup społecznych – jest tym samym narzędziem dyskryminacji płciowej (Zielińska 2001: 84). Jej konkretne przejawy są następujące: niższe wynagrodzenia, nierówne traktowanie w pracy, mobbing, molestowanie seksualne, bariery w znalezieniu pracy, dyskryminacja ze względu na ciążę lub macierzyństwo, przemoc i nadużycia, marginalizacja w instytucjach publicznych. Ogół przepisów prawnych ma istotne znaczenie w społecznym pozycjonowaniu kobiet. W oparciu o teorię prawa, równouprawnienie pod względem płci dokonało się w toku trzech, sprzężonych z rozwojem cywilizacyjnym, stadiów ewolucji. W stadium pierwszym różnice między kobietami a mężczyznami (wynikające zarówno z czynników biologicznych, jak i kulturowych) powodowały gorsze traktowanie kobiet, wykluczenie ich ze sfery publicznej. W stadium drugim kobiety zaczęto postrzegać jako równe mężczyznom, co zapoczątkowało proces włączania ich do pewnych przestrzeni związanych np. z polityką czy władzą. Z kolei w stadium trzecim dochodzi do umocnienia wcześniej zapoczątkowanych zmian – co w teorii oznacza wyrównanie szans kobiet i mężczyzn (Zielińska 2001: 84–85). Wraz z rozwojem cywilizacyjnych i dynamicznie zachodzącymi procesami emancypacji społecznej zostały powołane instytucje realizujące w praktyce postulaty równościowe, np. Parlament Europejski, Rada Europejska, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet. Według Katarzyny Głębickiej, unijnym priorytetem stała się polityka społeczna, której celem jest wyrównanie szans wszystkich ludzi poprzez wdrażanie zasad prawnych oraz zastosowanie odpowiednich mechanizmów finansowych (Głębicka 2002: 167).

## Kwoty i parytety, czyli *gender mainstreaming* w polityce

Koncepcja *gender mainstreaming*, nazywana inaczej „polityką równościową”, polega na wdrażaniu idei równości płci do głównego nurtu działań politycznych. Powstała w Pekinie, w 1995 r., podczas IV Światowej Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przyjęto wówczas deklarację pekińską, której postulaty dotyczyły wzmocnienia pozycji i roli kobiet, ochrony ich praw, sprawiedliwego podziału dóbr, stanowisk, przywilejów. Jak podkreśla Barbara Unmüßig, deklaracja była ważnym krokiem ku zbudowaniu społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ przyczyniła się do powstania instytucjonalnych narzędzi polityki równościowej oraz uwydatniła polityczny potencjał współpracy międzynarodowej (Unmüßig 2005: *passim*). Dokument końcowy konferencji (*Platform for Action*), wynik historycznego porozumienia i kompromisu, przyjęło i sygnowało 189 państw. Główne postulaty *Platformy dla działania* dotyczyły przede wszystkim:

1. ochrony i poszanowania praw kobiet, w myśl zasady, że prawa kobiet są integralnym elementem uniwersalnych praw człowieka;
2. szerzenia idei równości i równouprawnienia, przy założeniu, że równość płci warunkuje demokrację i rozwój społeczeństwa obywatelskiego;
3. propagowanie haseł polityki równościowej w krajach przyjmujących dyrektywy polityki równości (<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm>).

Ostatnia wytyczna okazała się trudna w realizacji w krajach byłego bloku wschodniego (Polska, Słowacja, Czechy), postrzeganych jako konserwatywne i tradycyjalistyczne. W tych bowiem państwach polityka równościowa nigdy nie była kluczowa, jeśli w ogóle brano ją pod uwagę (koncentrowano się raczej na gospodarce i finansach niż na wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn). Dopiero za sprawą dynamicznie rozwijającego się aktywu społecznego (przede wszystkim ruchów i organizacji kobiecych prowadzących kampanie społeczne i manifestacje w obronie interesów kobiet) postulaty równouprawnienia oraz sprawiedliwego traktowania nabrały społecznej nośności i znaczenia.

B. Unmüßig twierdzi, iż włączenie *gender* do mainstreamingu politycznego jest strategią radykalną, gdyż obliguje wszystkich aktorów społecznych do przestrzegania zasady równość płciowej. Zdaniem niemieckiej feministki koncepcja *gender mainstreaming* powinna stać się zarzewiem rewolucyjnej zmiany kulturowej, polegającej na odejściu od kultury zorientowanej patriarchalnie ku kulturze matriarchalnej (co oznacza symboliczną dominację kobiet w sferze płatnej pracy, seksualności, podziału obowiązków domowych, instytucji państwowych i obywatelskich). Przyjęcie takiej perspektywy budzi opór społeczny, ponieważ patriarchyat jest zakorzeniony w świadomości społecznej i traktowany jako pierwszy i podstawowy system sprawowania władzy: „mężczyźni utrzymują władzę na rynku pracy, w instytucjach nie tylko politycznych, ale też w większości instytucji kulturalnych i społecznych związanych ze sztuką, mediami, organizacjami religijnymi i wojskiem” (Bradley 2008: 61).

W społeczeństwach konserwatywnych, odstępujących od ideałów polityki feministycznej, program *gender mainstreaming* wciąż jest słabo akceptowany, z uwagi na niewystarczające zaplecze instytucjonalne, brak wiążących aktów prawnych w zakresie wdrażania polityki równości, arbitralne lub stereotypowe postrzeganie płci, które hamują procesy demokratyzacji i powstanie społeczeństwa obywatelskiego.

Słabości strategii GM ujawniono w 2005 roku podczas sesji Organizacji Narodów Zjednoczonych „Pekin+10”. Po dziesięciu latach od pierwszej konferencji pekińskiej doszło do podsumowania i oceny idei *gender mainstreaming* pod kątem skuteczności, możliwości, tempa wprowadzanych zmian. Okazało się, że koncepcja GM wciąż jest postrzegana jako egzotyczna, słabo zweryfikowana w praktyce życia codziennego, bazująca na uproszczonym rozumieniu równości płci i fałszywym przekonaniu o możliwości zmiany (fałszywym – z powodu braku mechanizmów regulujących postępowanie w tym zakresie). Oceniając skuteczność polityki równości, wskazywano również na brak woli politycznej decydentów, by ją zaakceptować i wdrożyć, co spowodowało, że ta polityka mieści się bardziej w sferze deklaracji, niż jest faktycznie wcielana w życie. Pomimo pisemnych zobowiązań państw członkowskich UE dotyczących ratyfikacji polityki równości, stale poszerzanego katalogu programów równościowych (m.in. o *Mapę drogową na rzecz równości*), licznych raportów dotyczących spraw równouprawnienia, trudno zauważyć gruntowne zmiany jakościowe, zwłaszcza w krajach neokonserwatywnych, gdzie dominuje lobby ultraprawicowe. Nierozwiązywalnym problemem wciąż zdaje się brak świadomości, brak ekspertyz, brak pieniędzy, bez których wdrożenie założeń emancypacyjnych nie jest możliwe (Rees: *passim*).

Mimo uchybień i trudności w praktycznej realizacji idei polityki równości, GM wciąż pozostaje najważniejszym antydyskryminacyjnym instrumentem prawnym Unii Europejskiej. Program *gender mainstreaming* zawiera się w dążeniu do wyrównania znaczenia płci we wszystkich dziedzinach życia (zwłaszcza w polityce), jak również statusowej unifikacji kobiet i mężczyzn. Konkretyzując: chodzi tu o włączanie problematyki równości płci w aktywność polityczną oraz wprowadzanie odpowiednich środków legislacyjnych umożliwiających osiągnięcie tej równości podczas planowania, monitorowania, ewaluacji poszczególnych procesów politycznych (Pacześniak 2006: 76–79).

Zinstytucjonalizowanym narzędziem *gender mainstreaming* są kwoty i parytety, które otwierają drogę do pełnej demokratyzacji sfery publicznej, pluralizmu wyborczego, równej partycypacji. Kwota gwarantuje kobietom odpowiedni, wyznaczony procentowo, podział miejsc na listach wyborczych (20%, 30% lub 50%) oraz – jeśli dotyczy polityki wewnętrznej partii – zapewnia udział we władzy na stanowiskach kierowniczych. Parytet z kolei dotyczy wszystkich członków społeczeństwa (zarówno kobiet i mężczyzn), zakłada równy podział władzy (50:50) oraz zrównoważoną partycypację (50:50, ewentualnie 40:60 lub 60:40), przy czym najniższy wskaźnik reprezentacji płci w procesach decyzyjnych winien wynosić 40%. Inaczej mówiąc, kwota polega na rezerwowaniu miejsc wedle organizacyjnie określonej strategii, natomiast parytet to żądanie równego przydziału stanowisk, urzędów czy funkcji dla obu płci. Systemy parytetowe i kwotowe zmierzają w kierunku sprawiedliwego dzielenia stanowisk już na poziomie weryfikowania

i wystawiania kandydatur. Jest to fakt kolosalnej wagi, gdyż już w tym polu zaobserwować można wykluczanie kobiet z grona potencjalnych podmiotów politycznych, co z kolei jest przedwstępnym przejawem totalitaryzmu i wykoślawia ideę demokracji. Dostrzegając ten problem, Sylviane Agacinski wskazuje, że żadna partia polityczna nie jest na tyle autonomiczna, ażeby nie podlegać demokratycznym regułom funkcjonowania, w oparciu o które odbywa się rekrutacja kandydatów. Jeśli więc w ustawodawstwie wyborczym uwzględnia się minimalny wiek kandydatów, to podobnie płeć powinna być kategorią stanowiącą o sprawiedliwym podziale władzy. Wszak fakt bycia kobietą jest jednym z dwóch najbardziej znanych sposobów bycia człowiekiem w społeczeństwie (Agacinski 2000: 7). Podobnie potrzebę wprowadzania kwot, jako mechanizmów politycznej promocji kobiet, widzi Agnieszka Graff, zwracając uwagę, iż marginalizacja kobiet rozpoczyna się już na najniższym szczeblu organizacji – podczas układania list wyborczych. Nieobecność kobiet w polityce nie wynika więc z ich niechęci do podejmowania tego rodzaju działalności czy braku elektoratu, ale z marnego poparcia kierownictwa partyjnego, które rekrutuje kandydatów, sugeruje kolejność na listach, lobbuje. Graff podkreśla, że miejsca na listach nie są ustalane w sposób obiektywny, ale zależą od personalnych umów i interesów partyjnych, „takie ustalenia powstają w międzypartyjnych przetargach, a do niedawna także podczas obsadzania miejsc na liście krajowej. W parlamencie zasiadają osoby, które uzyskały bardzo niewiele głosów, ale z różnych względów są ważne dla swoich partii. Zgadza się więc na kryteria ideologiczne, majątkowe, towarzyskie, regionalne – lecz oburza nas kryterium płci” (Graff 2001: 54).

Strategia parytetu i kwoty ma jednak swoje minusy i budzi pewne wątpliwości. Przede wszystkim dlatego, że administrowanie płcią, polegające na arbitralnych podziałach miejsc na listach partyjnych, prowadzi do deregulacji zachowań wyborczych, przeniesienia akcentu z merytorycznej oceny kandydata na jego płeć (w gruncie rzeczy cechy drugorzędnej wobec zdolności, inteligencji, zaangażowania, charyzmy, wykształcenia, kwalifikacji). Negatywnym tego skutkiem są poważne uchybienia w funkcjonowaniu mechanizmów demokratycznych. Wprowadzanie kwot nie sprzyja politycznej emancypacji kobiet, a nawet jej szkodzi, wypycha bowiem płeć w sztuczne ramy porządku społecznego, gdzie kobieta zajmuje na tyle słabą pozycję, że należy ją oddolnie wzmacniać. To zaś uzmysławia, że kobiety, upominając się o takie wzmocnienie, nie chcą konkurować o władzę na identycznych warunkach co mężczyźni oraz godzą się na różnicowanie ścieżek dostępu do ważnych pól instytucjonalnych. Tym samym polityka parytetu zamiast wyrównywać – różnicuje oraz segreguje, ponieważ odbija dokładnie ten sam mechanizm dyskryminujący, któremu przeciwstawiają się feministki. Poza tym utrwała stereotypy płciowe, w świetle których kobieta jest słabsza i gorsza, więc należy ją systemowo wzmacniać. Jak twierdzi Marie Pisier, parytet paradoksalnie osłabia pozycję wyjściową kobiet, gdyż zamyka je w „iluzorycznej tożsamości kolektywnej i desolidaryzuje z innymi grupami dotkniętymi przez dyskryminację ekonomiczną, etniczną, religijną. Czyniąc z Jednego Dwoje, nie przekształca się symboliki uniwersalizmu, ale pozbawia go jego subwersywnej logiki” (Pisier 2001: 51). Bez wątpienia system parytetowy przynosi zmiany ilościowe w sensie większej liczby foteli sejmowych



zajmowanych przez kobiety, lecz nie skutkuje większą zmianą jakościową, reorganizującą społeczne normy i wartości.

Strategia kwotowych podziałów poniekąd przeczy ideałom sprawiedliwości społecznej i założeniu, że wszyscy ludzie są równi bez względu na płeć, wiek, wyznanie, pochodzenie. Parytetowanie tym samym obraca się przeciwko samym kobietom – skoro bowiem chcemy dążyć do niwelowania różnic, nie należy ich wprowadzać i nadawać im mocy prawnej. Promowanie jednej strony zawsze odbywa się kosztem marginalizacji drugiej, przyznając komuś pewne „nadprawa” lub dodatkowe przywileje, kogoś trzeba ich pozbawić. Parytetowanie – jako sposób demokratyzacji stosowany w wielu krajach Wspólnoty: Francji, Belgii, Hiszpanii, Portugalii, Słowenii – jest w pewnym sensie nagięciem standardów państwa prawa, protezą faktycznej emancypacji, która powinna rozpocząć się od zmian świadomościowych.

### **Gender budgeting: dwie płcie – dwa budżety**

*Gender budgeting* stanowi ważną część horyzontalnie prowadzonej polityki *gender mainstreaming*. Dotyczy podziału środków finansowych i dóbr materialnych ze względu na płeć kulturową. Nazwa powstała w Australii w 1984 roku (Bartle, Rubin, College: *passim*), natomiast idea narodziła się na przełomie lat 60. i 70. XX wieku pod wpływem postulatów feminizmu drugiej fali, który znacząco poszerzył zakres kobiecych oczekiwań i roszczeń. Spopularyzowany wówczas slogan „prywatne jest polityczne” zakładał zniesienie granic pomiędzy sferą prywatną i publiczną. Kobiety zaczęły domagać się prawa do decydowania o własnym ciele i seksualności, szerokiego dostępu do antykoncepcji i aborcji, dyskusowania ich spraw w toku ogólnej debaty. Napływ drugiej fali feminizmu rozbudzał w kobietach potrzebę aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie, partycypacji politycznej, podejmowania decyzji dotyczących reform społecznych, aktywności na rynku pracy (Ślęczka 1999: 473–486, Tong 2002: 34–50). Praca w sferze płatnego zatrudnienia stała się palącym problemem, który domagał się rozwiązania. W tym kontekście feministki zakwestionowały neutralność podziału zasobów (takich jak czas, pieniądze, uwaga, zaangażowanie, praca zarobkowa i nieodpłatna), twierdząc, iż jest on niesprawiedliwy i niezrównoważony – kobiety są angażowane do prac niskopłatnych lub nieodpłatnych, dzięki czemu mężczyźni mają możliwość kapitalizacji oraz kumulowania kapitałów. W efekcie mężczyźni skupiają w swoich rękach bogactwo i władzę, a ich ewentualnego podziału dokonują bez uwzględnienia potrzeb, aspiracji, interesów kobiet. Pieniądz jest dystrybuowany w obrębie pól instytucjonalnych związanych z aktywnością mężczyzn, służąc tym samym realizacji wyłącznie męskich celów i strategii.

Zgodnie z założeniem socjoekonomiki feministycznej, pełne równouprawnienie kobiet i mężczyzn wymaga osobnego, lecz konsensualnego budżetowania każdej płci. Chodzi tu o równy podział środków pieniężnych, a także wkładów o charakterze pozamonetarnym – tj. wykonywania prac domowych i gospodarskich, podejmowania czynności opiekuńczych lub pielęgnacyjnych nad dziećmi i innymi członkami rodziny, kierowania procesem wychowania i socjalizacji. W realizacji wymienionych czynności niezbędny jest czas, siła, zaangażowanie, które powinny być

wynagradzane w sposób wymierny. Tymczasem nieodpłatna praca kobiet w sferze prywatnej zwykle jest pozbawiana wymiaru ekonomicznego, mimo że stoi u podstaw gospodarki w wymiarze makrostrukturalnym. Obowiązki domowe oraz czynności opiekuńcze i gospodarskie są bowiem usługami na rzecz społeczeństwa, które powinny mieć ekwiwalent pieniężny. Natomiast czas, który kobiety poświęcają na wykonywanie prac pozazawodowych, jest jednocześnie czasem, który nie może być spożytkowany na działalność społeczną, zajęcia hobbystyczne, samorealizację, samodoskonalenie, edukację, zabawę, odpoczynek czy relaks. Jak podkreśla Jane Hardy, kobiety są obciążone nie tylko pracą zawodową oraz domową, lecz noszą także „trzecie brzemie”, które obejmuje podtrzymywanie stosunków wzajemności oraz produkcję żywienia od podstaw – chcą zminimalizować koszty związane z zakupem sklepowej żywności i podreperować domowy budżet, biorą na siebie ciężar domowej produkcji jedzenia (Hardy 2010: 250). Gary Becker, laureat Nagrody Nobla, podjął próbę oszacowania i wyceny pracy kobiet w gospodarstwie domowym i oszacowania jej z punktu widzenia budżetu krajowego oraz światowego. „Nowa ekonomia domowa”, inaczej nazywana „nową ekonomią gospodarstwa domowego” dotyczy zakresu zarówno płatnej, jak również nieodpłatnej pracy, którą kobiety i mężczyźni wykonują w domu. Codzienne obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa domowego zajmują kobiecie około 6 godzin i 58 minut w ciągu dnia, podczas gdy mężczyźni na te obowiązki przeznaczają zaledwie 2 godziny 47 minut (Henderson 2006: 8). Widać więc wyraźnie, że podział obowiązków i rozkład zadań w czasie jest zdecydowanie niekorzystny dla kobiet. Nawet jeśli są zwalniane z niektórych obowiązków lub wyręczane przez partnerów, dzieci lub płatną pomoc domową, to wykonują pracę emocjonalną i umysłową związaną z organizowaniem i planowaniem życia rodzinnego (biorą na siebie odpowiedzialność za listę zakupów, rodzaje posiłków, zajęcia szkolne i pozaszkolne dla dzieci, niedomagania rodziców i teściów, transport do lekarza, korepetytora itp.). Ta z reguły nieuświadomiona nierówność jest przyczyną mniejszej aktywności społecznej kobiet lub ich całkowitego wycofania się ze sfery publicznej. Kobiety, obciążone pracą produkcyjną i reprodukcyjną, mają ograniczone możliwości dysponowania czasem, pieniędzmi i innymi dobrami, co z kolei nie umożliwi im podniesienia przypisanego im statusu lub zmiany miejsca w społecznych hierarchiach prestiżu. W niektórych przypadkach może to być powodem niższego kapitału intelektualnego oraz kulturalnego kobiet, a w konsekwencji wykonywania nisko płatnych profesji lub specjalizowania się w nieodpłatnej pracy domowej. Zależność tę obrazuje negocjacyjny model podziału pracy Notburgi Ott, według którego efektywność kobiety zmniejsza się, kiedy ma ona mniejszą możliwość zarobkowania oraz inwestowania. Jeśli kobieta rezygnuje z pracy zarobkowej i decyduje specjalizować się w produkcji dóbr i usług na rzecz gospodarstwa domowego, to naraża się na utratę rynkowych inwestycji w siebie oraz zaniżenie wartości swego kapitału ludzkiego z powodu jego niewykorzystania (Dijkstra, Plantega 2003: 50).

Kobiety i mężczyźni nie stanowią homogenicznych grup, różnią się pod względem możliwości, predyspozycji, interesów, dążeń – w zależności od przynależności etnicznej, miejsca zamieszkania, wyznawanej religii, seksualności itd. Wszystko to powoduje, że sposób finansowania i podział środków budżetowych

oraz pozabudżetowych powinien być adekwatny do potrzeb danej płci. Polityka budżetowania ze względu na płeć dotyczy nie tylko środków pieniężnych (dotacji, podziału podatków i przychodów), ale wpływa na działania pozabudżetowe (np. na podział pracy, pozycję społeczną, aktywność). Dystrybuowanie zasobami na sposób genderowy pozwala wyeliminować dysproporcje i niesprawiedliwości pomiędzy obiema płciami, poprzez skuteczne i efektywne zarządzanie środkami o znaczeniu monetarnym i pozamonetarnym. Podstawą budżetowania pod kątem płci jest przeciwdziałanie stereotypom i kwestionowanie tradycyjnych konstruktów płci, gdzie role płciowe określają zakres praw i obowiązków. Poza tym istotne jest dążenie do równego podziału zasobów, czyli sytuacji, gdy wydatki i przychody kobiet i mężczyzn będą zbalansowane pod kątem potrzeb obu płci i będą służyć osiągnięciu ich dobrostanu. Budżetowanie ze względu na płeć dotyczy wydatków publicznych oraz planów i decyzji dysponowania funduszami państwowymi oraz prywatnymi. Procedura budżetowania, by zachowała proceduralny ciąg, powinna przebiegać w czterech fazach: opracowanie projektu budżetu, uchwalenie go, a następnie wykonanie i kontrola (Bałandynowicz-Panfil, Opacka 2005: 80–81). Wdrażanie polityki *gender budgeting* wymaga więc zmian w podejściu do idei równouprawnienia płci nie tylko na poziomie władzy państwowej, lecz przede wszystkim rodzinnej – co sugeruje zrównoważony podział obowiązków pozazawodowych, związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego i opieką nad dziećmi.

## Zakończenie

Aktywność społeczna kobiet oraz związany z nią problem marginalizacji i/lub dyskryminacji ze względu na płeć jest tematem szeroko dyskutowanym w Polsce, zwłaszcza po włączeniu kraju w struktury Unii Europejskiej. Akcesja i członkostwo wymaga bowiem akceptacji i implementacji polityki równościowej, która stanowi fundament Wspólnoty.

Wdrażanie idei równości międzypłciowej polega na przyjęciu odpowiednich strategii i prerogatyw w procesach administrowania płcią. Istotną rolę odgrywają w tym kontekście przedstawione w artykule zinstytucjonalizowane programy wyrównywania szans – *gender mainstreaming* i *gender budgeting*. Pomimo że nie mają one charakteru wiążącego dla wszystkich państw członkowskich, to stanowią punkt odniesienia dla ewentualnych aktów normatywnych z zakresu ochrony praw człowieka (zwłaszcza równości, sprawiedliwego traktowania, tolerancji, antydyskryminacji). Poza tym służą demokratyzacji, stanowiąc tym samym warunek powstania państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego.

Proces wdrażania polityki równościowej musi być prowadzony szeroko i z uwzględnieniem dalekiej perspektywy – dlatego też oprócz przedstawicieli rządu proces ten powinien angażować sektor biznesu, media oraz organizacje pozarządowe. Działalność tych ostatnich jest szczególnie ważna w propagowaniu wiedzy na temat równości, sprawiedliwości i równouprawnienia. Jeśli bowiem brakuje w społeczeństwie dostępu do informacji, w jaki sposób należy minimalizować problem nierówności, to pojawia się stan bezładu, chaosu, bezradności. Można więc śmiało zaryzykować stwierdzenie, że niezajomość polityki unijnej w zakresie

*gender* stanowi podstawową barierę utrudniającą emancypację i aktywizację społeczną kobiet. Jak trafnie diagnozował niegdyś Florian Znaniecki: „miliony obywateli, nawet w ustroju demokratycznym, nie reagują na większość czynności grup ustawodawczych, ponieważ nie są świadome istnienia jakiegokolwiek związku między nowymi prawami wynikającymi z owych czynności a własnymi interesami i dążeniami” (Znaniecki 1992: 232).

## Bibliografia

- Agacinski S. 2000. *Polityka płci*, M. Falski (przeł.). Warszawa.
- Bałandynowicz-Panfil K., U. Opacka. 2005. *Gdańska inicjatywa budżetowania pod kątem płci. Analiza Gender Budget*. Gdańsk.
- Bojar H. 2000. *Mniejszości społeczne w państwie i społeczeństwie III Rzeczypospolitej*. Wrocław.
- Boruta I. 1996. *Równość kobiet i mężczyzn w pracy w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej. Implikacje dla Polski*. Łódź.
- Bradley H. 2008. *Płeć*, E. Chomicka (przeł.). Warszawa.
- Florek L. 2001. *Równość traktowania mężczyzn i kobiet. W Równość Praw Kobiet i Mężczyzn*, Warszawa.
- Głąbicka K. 2002. *Europejska przestrzeń socjalna. Zarys problematyki*. Warszawa.
- Graff A. 2001. *Świat bez kobiet. Płeć w polskim życiu publicznym*. Warszawa.
- Grzybek A. 2008. *Gender mainstreaming. Jak skutecznie wykorzystać jego polityczny potencjał?*. Warszawa.
- Hardy J. 2010. *Nowy polski kapitalizm*, A. Czarnecka (przeł.). Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Henderson H. 2006. *Nieopłacalna praca kobiet – jak ją traktować, żeby skutecznie tworzyć podstawy opiekuńczego społeczeństwa*. Łódź.
- Humm M. 1993. *Słownik teorii feminizmu*. Warszawa.
- Ornacka K., J. Mańka. 2011. *Gender mainstreaming w wybranych obszarach dyskryminacji w Polsce. W Gender w społeczeństwie polskim*, K. Slany, J. Struzik, K. Wojnicka (red.). Kraków: Wyd. Nomos.
- Pacześniak A. 2006. *Kobiety w Parlamencie Europejskim. Przełamywanie stereotypu płci w polityce*. Wrocław.
- Pisier E. 2001. „Płeć nie jest gwarancją”. *OŚKA* (2).
- Dijkstra A.G., J. Plantega (red.). 2003. *Ekonomia i płeć*, A. Grzybek (przeł.). Gdańsk: Wyd. GWP.
- Rees T., *Gender Mainstreaming: Misappropriated and Misunderstood?* [http://www.rs.boell.org/downloads/Gender\\_Mainstreaming\\_Web\\_EN\(1\).pdf#page=6](http://www.rs.boell.org/downloads/Gender_Mainstreaming_Web_EN(1).pdf#page=6)
- Ślęczka K. 1999. *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*. Katowice.
- Tomczyk J. 2010. *Kobieta w polityce – podmiot marginalizowany?* A. Rosół, M.S. Szczepański (red.). *Tolerancja*. Studia i Szkice, tom XV. Częstochowa.
- Tong R.P. 2002. *Mysł feministyczna*, J. Mikos, B. Umińska (przeł.). Warszawa.
- Unmüßig B. 2005. *Nachdenken üßer Gender Mainstzg. Bilanz einen radikalen gesellschaftspolitischen Konzepts zehn Jahre nach der Weltfrauenkonferenz in Peking*, HBS concept paper
- Walter G.S., W.S. Cookiem, *Wywieranie wpływu przez grupy. Psychologia relacji*, M. Kacmajor (przeł.). Gdańsk: Wyd. GWP.

- West C., D.H. Zimmerman. Doing Gender. W *Doing Gender, Doing Difference: Inequality, Power, and Institutional Change*, S. Fenstermaker, C. West red. New York: Routledge.
- Wolska K. 2008. *UE a równość płci*, www.kobieta.gov.pl.
- Wóycicka I. 2004. Women in the Polish Retirement System. W *Gender and Economic Opportunities in Poland: Has Transition left Women Behind?* World Bank, Report Nr 29205.
- Zielińska E. 2001. Sytuacja kobiet w świetle zmian legislacyjnych okresu transformacji. W *Kobiety na przełomie wieków: nowy kontrakt płci?* M. Fuszara (red.). Warszawa.
- Znaniecki F. 1992. *Nauki o kulturze*, J. Szacki (przeł.). Warszawa.

### **Gender mainstreaming w polityce – gender budgeting w ekonomii. Europejskie programy aktywizacji społecznej kobiet**

Artykuł przedstawia teoretyczne założenia i praktyczne zastosowania *gender mainstreaming* i *gender budgeting*. Są to programy wyrównawcze, inicjowane przez Unię Europejską, których celem są aktywizacja obywatelska oraz promowanie takich wartości jak: równość, konsensus, dialog i porozumienie, sprawiedliwe traktowanie, proporcjonalny podział i dystrybucja dóbr lub kapitałów (nie tylko finansowych, lecz także kulturowych i społecznych). Programy te obejmują szereg zinstytucjonalizowanych instrukcji i zaleceń, stworzonych po to, by poprawić sytuację społeczno-polityczno-ekonomiczną wszystkich obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet. Ukierunkowanie na kobiety wynika z faktu, że w wielu krajach członkowskich UE (pomimo obowiązującego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego oraz istnienia licznych instytucji stojących na jego straży) stanowią one grupę defaworyzowaną i marginalizowaną w sferze publicznej.

### **Gender mainstreaming in politics – gender budgeting in economy. European programs of social activation of women**

The article presents the theoretical assumptions and practical applications of gender mainstreaming and gender budgeting. These are compensatory programs initiated by the European Union, which aim is to stimulate and promote civic equality, fairness, proportional distribution of wealth. They include a number of institutional measures aimed at improving the social situation of all citizens, with particular attention to the situation of women, because women – in many countries of the European Union – are disfavored.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, kobiety, równość płci, gender mainstreaming, gender budgeting, polityka

**Keywords:** The European Union, women, gender equality, gender mainstreaming, gender budgeting, policy

**Justyna Tomczyk** – socjolog, doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Specjalizuje się w zakresie socjologii polityki ze szczególnym uwzględnieniem aktywności obywatelskiej kobiet, obywatelstwa genderowego oraz polityki płci.