

***Gender mainstreaming*. Potencjał i ograniczenia radykalnej koncepcji społecznej**

Barbara Unmüßig

***Gender mainstreaming* - koncepcja radykalna**

Gender mainstreaming, czyli włączanie kwestii równości płci do głównego nurtu polityki i działań, jest w istocie rzeczą radykalną koncepcją społeczno-polityczną opowiadającą się za większą równością i równouprawnieniem płci.

Dlaczego radykalną? Bowiem jest koncepcją strategiczną, której zadaniem jest zobowiązanie przede wszystkim rządów, ale także i innych aktorów – świat biznesu i inne organizacje - do zastosowania perspektywy uwzględniającej płeć w odniesieniu do **wszystkich** decyzji politycznych i gospodarczych. Jest to koncepcja bardzo radykalna. Nie mieliśmy wcześniej do czynienia z niczym o podobnym wymiarze. Celem *gender mainstreaming* jest badanie i analiza oddziaływania wszystkich decyzji politycznych i gospodarczych na relacje między płciami. Tym samym *gender mainstreaming* ma przyczynić się do dekonstrukcji mitu rzekomej neutralności płciowej, przekonania, że płeć nie ma żadnego znaczenia. Nie ma neutralności płciowej. Wszystkie decyzje polityczne, jak również wszystkie decyzje i działania podejmowane w świecie biznesu mają wpływ na relacje między płciami. A zatem wszystkie sektory – niezależnie od tego, czy chodzi o podatki czy finanse, politykę zagraniczną czy bezpieczeństwa, politykę rynku pracy czy zdrowia – powinny być uwzględnione w analizie pod kątem równości płci.

Geneza koncepcji *gender mainstreaming*

Koncepcja *gender mainstreaming* zrodziła się przede wszystkim w kontekście polityki kobiet i polityki rozwoju – szczególną rolę odegrały ONZ-owskie Światowe Konferencje w sprawach Kobiet organizowane w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Uczestniczki tych konferencji dyskutowały o tym, że polityka równości płci i kwestie równouprawnienia nie powinny być wyłącznie zadaniem kobiet i rozpatrywane w kategoriach polityki rodzinnej, lecz umieszczane w szerszym kontekście, dotyczą bowiem wszystkich sfer polityki. Tak zrodziło się pojęcie *gender mainstreaming*, czyli wprowadzania kwestii równości płci do głównego nurtu polityki, co miało być zadaniem horyzontalnym.

Światowa Konferencja w sprawach Kobiet, która odbyła się w 1995 roku w Pekinie, była kamieniem milowym i ogromnym sukcesem międzynarodowego ruchu kobiecego. Jej rezultatem są liczne inicjatywy państw na rzecz zwiększenia równości kobiet i mężczyzn. A zatem w pekińskiej *Platformie Działania* po raz pierwszy pojawia się nie tylko zasada *gender*

mainstreaming, lecz także kategoria płci społeczno-kulturowej (*gender*). *Platforma Działania* jest pierwszym dokumentem międzynarodowym, w którym sformułowano odpowiednią definicję. Dokument ten został ratyfikowany przez rządy 189 państw.

Co oznacza kategoria „płeć społeczno-kulturowa”? Co w ogóle znaczy pojęcie *gender*? Role płciowe i relacje między płciami w dużym stopniu zależą od uwarunkowań społeczno-kulturowych poszczególnych społeczeństw. Są konstruowane społecznie i kulturowo. To nam uświadamia, że role związane z płcią i relacje między płciami podlegają stałym przemianom. Zmiany społeczne w dużym stopniu zależą od kontekstu politycznego i ekonomicznego. To pokazuje, że osoby działające na rzecz równości płci mogą mieć wpływ na kształtowanie relacji między płciami. Nie musimy akceptować tradycyjnych ról płciowych, możemy aktywnie wpływać na ich zmianę. Dzięki pekińskiej *Platformie Działania* tego rodzaju refleksje stały się prawdziwym przełomem na forum międzynarodowym.

Kolejnym ważnym sukcesem konferencji w Pekinie było uznanie, że przełamanie nierówności i niedemokratycznych relacji między płciami nie może być wyłącznie sprawą kobiet, lecz musi stać się także **zadaniem dla mężczyzn** i całego społeczeństwa. Jeśli chcemy zmieniać relacje między płciami, potrzebujemy do tego mężczyzn oraz całego społeczeństwa. A zatem jasnym się stało, że polityka równości – i to jest zasadnicza konkluzja – nie jest wyłączną sprawą kobiet i organizacji kobiecych, lecz w głównej mierze zadaniem także dla mężczyzn.

Co stało się z koncepcją *gender mainstreaming* w ciągu ostatnich dwunastu lat?

Po pierwsze, należy pamiętać, że w latach dziewięćdziesiątych w polityce równości płci na całym świecie nastąpił przełom. **Instytucjonalizacja** polityki kobiet i płci zawsze była jednym z najważniejszych postulatów politycznych międzynarodowego ruchu kobiecego i sieci organizacji kobiecych. Pekińska *Platforma Działania* promuje podejście instytucjonalne, ponieważ jednym z jej postulatów zgłoszonych pod adresem rządów jest przeznaczenie niezbędnych zasobów instytucjonalnych, finansowych i osobowych na wdrażanie zasady *gender mainstreaming*. Dzięki temu powstało wiele inicjatyw politycznych w wielu krajach, które wzmocniły warunki ramowe polityki równości płci.

Mimo tych niekwestionowanych postępów, nadal zarówno na szczeblu krajowym, jak i globalnym funkcjonują hierarchie, różnice w dostępie do władzy i relacje między płciami oparte na dominacji.

Dyskryminacja, nierówne traktowanie i przemoc na całym świecie są czynnikami decydującymi o sytuacji życiowej milionów kobiet. W wielu dokumentach międzynarodowych i podczas wielu (kobiecych) konferencji międzynarodowych wskazuje się, że w wielu społeczeństwach raczej nasila się, a nie maleje, strukturalna nierówność płci. W polityce kobiety często są nadal wykluczane z procesów decyzyjnych. Nie we wszystkich krajach funkcjonuje dobre prawo, a w innych trudno je wyegzekwować. Gorsza jest sytuacja ekonomiczna kobiet – mimo zwiększenia się ich zatrudnienia – pracują często w trudniejszych warunkach niż mężczyźni lub w niepełnym wymiarze godzin lub w branżach gorzej opłacanych. Choć należy przyznać, że mężczyźni także doświadczają bezrobocia, przemocy i marginalizacji.

Bez wątpienia jednak lata dziewięćdziesiąte sprzyjały ustawodawstwu równościowemu na szczeblu międzynarodowym. Pekińska *Platforma Działania* i *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet* stanowią istotne, polityczne punkty odniesienia, do których można się odwołać, domagając się realizowania polityki sprawiedliwej ze względu na płeć.

W Unii Europejskiej mówi się nawet o „złotym wieku” polityki równości płci, bowiem w latach dziewięćdziesiątych pojawiło się wiele inicjatyw równościowych. Jednym z przykładów jest uwzględnienie zasady *gender mainstreaming* w Traktacie Amsterdamskim z 1997 roku, której wdrażanie powinno być obowiązkiem wszystkich państw członkowskich i organów unijnych. Według Traktatu wszystkie państwa członkowskie i wszystkie europejskie organy zobowiązane są do stosowania perspektywy i analiz uwzględniających płeć na wszystkich płaszczyznach decyzyjnych oraz na wszystkich etapach podejmowania decyzji. W Unii Europejskiej opracowano także tzw. *road maps*, czyli „mapy drogowe” – pięcioletnie programy działania. Określają one najważniejsze obszary polityczne, w których należy wdrożyć zasadę *gender mainstreaming*. W aktualnej *Mapie drogowej na rzecz równości płci na lata 2006-2010* zasadnicze obszary to: równość płci w gospodarce, równość płci na rynku pracy, udostępnienie usług umożliwiających łączenie życia rodzinnego z zawodowym, w tym także opieki nad osobami starszymi lub chorymi.

W tejsze „mapie drogowej” Unii Europejskiej zachęca się państwa członkowskie do podjęcia własnych działań mających na celu przełamywanie tradycyjnych stereotypów płciowych. Apeluje się do państw członkowskich – takich jak Niemcy, Polska, Austria, Włochy – o większe starania i wsparcie, na przykład poprzez organizowanie treningów równościowych, opracowywanie podręczników itp. Podsumowując, można powiedzieć, że faktycznie koncepcja *gender mainstreaming* zapoczątkowała proces uczenia się i dała wiele pozytywnych rezultatów w instytucjach administracji państwowej.

Proces uczenia się w instytucjach

Jeśli jest tylko wola polityczna, koncepcja *gender mainstreaming* może przynieść szereg pozytywnych rezultatów. To duża różnica, jeśli dzięki *gender mainstreaming* można zobowiązać instytucje administracji państwowej, aby w swojej działalności i przy podejmowaniu decyzji politycznych uwzględniały perspektywę równości płci. Konieczne jest podnoszenie wiedzy na temat społeczno-kulturowych uwarunkowań płci, najczęściej bowiem mało kto zadaje sobie trud zrozumienia, w jaki sposób relacje władzy między płciami wpływają na decyzje polityczne. W większości statystyk brakuje danych z podziałem na płeć. Dlatego należałoby zmienić system zbierania danych. Wówczas okazałoby się, że na przykład polityka zdrowotna ma różne skutki dla kobiet i mężczyzn. Nowe instrumenty i metody – analiza uwzględniająca perspektywę równości płci czy budżetowanie uwzględniające perspektywę równości płci (tzw. *gender budgeting*) - pomagają w uzyskaniu nowej wiedzy na temat społeczno-kulturowych uwarunkowań płci; dzięki temu powstają zasoby innowacyjnej wiedzy, z których mogą korzystać politycy i administracja.

Jeśli jest tylko wola polityczna i odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe, wówczas *gender mainstreaming* może zainicjować procesy przemian, zmian świadomości, proces uczenia się w instytucjach, a wreszcie zainicjować nowe działania. Wszędzie, a zwłaszcza w Europie, można znaleźć pozytywne przykłady realizacji zasady *gender mainstreaming*.

Ograniczenia gender mainstreaming

Brak woli politycznej

Kilka uwag krytycznych. Z jednej strony w latach dziewięćdziesiątych nastąpił przełom w polityce równościowej: w zasadzie wszyscy musieli się jakoś odnieść do koncepcji *gender mainstreaming*. Fakt, że Unia Europejska wprowadziła tę zasadę w wielu swoich dokumentach, był ważnym punktem odniesienia w wielu krajach – na przykład w krajach kandydujących, takich jak Polska, które dzięki temu mogły rozwijać politykę równości płci.

Można jednak stwierdzić, że na początku XXI wieku nastąpił zastój w realizacji polityki równości płci. Także i w Niemczech. Jakie są tego powody? Po pierwsze, są to przyczyny natury ogólnopolitycznej. Unia Europejska rozszerzyła się z 15 do 27 państw. Miało to wpływ na układ sił w samej Unii. Ponadto w UE, na skutek zmiany rządów – tak jak miało to miejsce w Niemczech – do władzy doszły ugrupowania konserwatywne. Rządy konserwatywne w państwach unijnych próbują rozważać koncepcje progresywne, z ociąganiem wdrażają unijne polityki równości płci albo robią to połowicznie. Przyczyniają się do wzmocnienia tradycyjnych ról płciowych w dyskursie publicznym. W niektórych krajach – na przykład w Polsce – nasila się homofobia i ksenofobia, co utrudnia dyskusję o dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, pochodzenie etniczne, a także o kulturowych uwarunkowaniach dyskryminacji. Ogólnie rzecz biorąc, nie ma sprzyjającej atmosfery dla debaty o możliwościach i sposobach przeciwdziałania dyskryminacji, czy w ogóle o kwestiach równości płci.

Po drugie, polityka równości płci zbyt mocno i właściwie wyłącznie koncentruje się na kwestiach godzenia życia rodzinnego z zawodowym, a tym samym wpisuje się w kontekst polityki rodzinnej, jest jej całkowicie podporządkowana, a nawet przez nią zastępowana.

W Niemczech minister ds. rodziny i kobiet Ursuli von der Leyen, członkini Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU), udało się zdobyć środki finansowe na rozwój infrastruktury publicznej opieki nad dziećmi. A zatem mamy w tym przypadku do czynienia z polityką konserwatywną, która – przynajmniej w zakresie polityki rodzinnej – może się przyczynić do modernizacji. Jednak w Niemczech poza polityką rodzinną, debatą o możliwościach godzenia życia zawodowego z rodzinnym nie ma innych inicjatyw na rzecz równości płci ze strony rządu. Wręcz przeciwnie, wszelkie inicjatywy, które do tej pory zostały stworzone w ramach strategii *gender mainstreaming*, są likwidowane przez obecne władze. Rozwiązano Międzyresortową Grupę Sterującą „Gender Mainstreaming”, której zadaniem było koordynowanie wszystkich aktywności w zakresie polityki równości płci podejmowanych przez poszczególne ministerstwa. Nie ma wyraźnej polityki wspierania kobiet.

Podsumowując, niezależnie od tego, czy chodzi o Unię Europejską, ONZ, czy też poszczególne państwa, wszędzie redukuje się środki finansowe na realizację polityki równości płci, a czasem nawet w ogóle rezygnuje się z tego wsparcia.

De facto brak jest woli politycznej, aby rzeczywiście zrealizować koncepcję *gender mainstreaming*, aby decyzje polityczne analizować pod kątem ich oddziaływania na sytuację

kobiet i mężczyzn. *Gender mainstreaming* nie utrwalił się jako praktyka na szczeblu rządowym i w instytucjach (krajowych i międzynarodowych). Pomijając projekty pilotażowe, instrument ten nie był w rzeczywistości stosowany na dużą skalę. Z politycznego punktu widzenia konieczne jest zatem w większości państw UE ponowne podjęcie kwestii realizacji *gender mainstreaming* na szczeblu rządowym.

Ograniczenia koncepcji?

Poza wspomnianymi uwarunkowaniami politycznymi oraz brakiem woli politycznej są jeszcze inne czynniki, wynikające wprost z istoty *gender mainstreaming*, które powodują, że realizacja tej koncepcji niekoniecznie musi się powieść. Od dawna dyskutuje się, czy *gender mainstreaming* jest dobrym instrumentem, który pomoże w równouprawnieniu i likwidacji hierarchii między płciami. Według mnie koncepcja ta jest w swej istocie radykalna, choć została zbyt wąsko zdefiniowana i zinterpretowana przez organizacje polityczne, w tym także kobiece. Nie udało się włączyć do debaty innych obszarów tzw. „twardej” polityki, takich jak gospodarka, polityka rynku pracy, polityka emerytalna czy społeczna.

Ciekawa byłaby na przykład uwzględniająca perspektywę równości płci analiza funduszy strukturalnych i programów regionalnych UE. Być może dzięki temu byłaby szansa, żeby ich zmiany poprzez politykę równości płci. Niektóre badania wskazują, że *gender mainstreaming* nie odegrał istotnej roli w ważnych decyzjach politycznych czy procesach gospodarczych.

Dlatego większy nacisk został położony na instytucje, natomiast mniejszą wagę przywiązywało się do sfery gospodarki czy decyzji ekonomicznych, które również mają znaczenie dla relacji władzy między płciami. W Niemczech na przykład w myśl ostatnich reform rynku pracy w przypadku par zamieszkujących we wspólnym gospodarstwie domowym partner lepiej zarabiający jest zobowiązany zapewnić środki na utrzymanie partnerce/ partnerowi bez pracy. Jest to zmiana na gorsze, bowiem nie daje możliwości zapewnienia niezależnych dochodów osobie, która pracę straciła.

Gender mainstreaming nie stał się powszechną praktyką polityczną w procesach decyzyjnych. W Niemczech są realizowane właściwie tylko projekty pilotażowe, nie ma przedsięwzięć na dużą skalę. Swego czasu rząd czerwono-zielonej koalicji (rząd SPD – Die Grüne/ Bündnis 90) zlecił przeprowadzenie badań wykonalności na temat budżetowania pod kątem równości płci (tzw. *gender budgeting*). Gdyby udało wprowadzić weryfikację budżetów według kryterium równości płci, byłby to prawdziwy przełom. Ale rząd federalny nawet nie zechciał opublikować wyników tych badań. To głównie kobiety domagały się ich udostępnienia i w końcu rząd opublikował je w Internecie. Zabrakło dyskusji politycznej na temat możliwości i sposobów wdrażania budżetowania pod kątem płci na szczeblu samorządowym i federalnym, co mogłoby zrewolucjonizować procesy decyzyjne nie tylko w zakresie polityki równości płci.

Krytykuje się także to, że zbyt jednostronnie przy wdrażaniu *gender mainstreaming* główny nacisk został położony na instytucje. Inna sprawa, że właśnie wola polityczna do wprowadzania w życie tej koncepcji w instytucjach – na przykład w ministerstwach, Banku Światowym, samorządzie lokalnym, firmach – jest zasadniczym warunkiem efektywnego wdrożenia *gender mainstreaming*.

Instytucje i przedsiębiorstwa nie są neutralne. Nie działają w przestrzeni, w której władza i interesy nie odgrywałyby jakiejś roli. Instytucje kierują się własnym interesem, podobnie jak

rządy i wszystkie inne podmioty. Firmy już jakiś czas temu uświadomiły sobie, że kobiety stanowią istotny czynnik ekonomiczny i że równość płci się opłaca, dlatego wspierają *gender mainstreaming* oraz wprowadzają zarządzenia różnorodnością (*diversity management*).

Często postępowaliśmy w ten sposób, jak gdyby instytucje były niezależnymi bytami, którym wystarczy powiedzieć, co mają robić. Zapominaliśmy natomiast, że splatają się w nich różne hierarchie, interesy oraz stosunki władzy, czyli po prostu także wyobrażenia na temat ról płciowych. Kto definiuje, jakie są tradycyjne role płciowe? Kto definiuje, co jest „sprawiedliwe” dla kobiet, a co dla mężczyzn? Kto definiuje potrzeby i cele, a przede wszystkim pole neogocjacji? Kto ma władzę definiowania w poszczególnych instytucjach?

Instytucje i administracja publiczna z pewnością same z siebie nie są wrażliwe na kwestie równości płci. Ponadto w strukturach decyzyjnych obowiązuje określona hierarchia, na kulturę w danym miejscu pracy duży wpływ ma często męska kultura zachowań. Obowiązują reguły i procedury, które mają mało wspólnego z przejrzystością i otwartą kulturą debaty. Nic zatem dziwnego, że projekty pilotażowe z zakresu *gender mainstreaming* w ministerstwach i instytucjach polegają w dużej mierze na wydawaniu podręczników, katalogów z opisem kryteriów i list kontrolnych, co pokazuje, do jakiego stopnia zainicjowane w ten sposób procesy mają wyłącznie technokratyczny charakter.

To prawda, że instytucje mogą wspierać proces uczenia się. To prawda, że potrzebujemy sprawnie funkcjonujących instytucji, które będą realizowały różne koncepcje polityczne, także emancypacyjne. Jednakże potrzebujemy także mobilizacji społecznej, presji ze strony społeczeństwa, żeby wprowadzić zmiany w instytucjach. Decyzje polityczne będą inne tylko wtedy, gdy społeczeństwo wyrazi potrzebę zmiany. Instytucje będą musiały wtedy postąpić zgodnie z oczekiwaniami. Wiele osób, które dawniej wierzyły, że instytucje jakoś to załatwią, lub nadal są o tym przekonane, nie dostrzegają już tej zależności. Z jednej strony trzeba wpływać na instytucje poprzez lobbging, a z drugiej organizować społeczny nacisk poprzez media i sferę publiczną i głośny protest.

Polityka równości płci kształtowana wyłącznie na szczeblu instytucjonalnym z pomocą narzędzia *gender mainstreaming* szybko wyczerpuje swoje możliwości, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma organizacji kobiecych czy działających na rzecz równości kobiet i mężczyzn, które mogą wywierać nacisk na parlament, rząd, opinię publiczną, a więc pośrednio i na instytucje. W wielu krajach jednak to się udało. W RPA, w Kenii, w Meksyku czy Brazylii organizacje kobiece wykorzystały przełom polityczny, który się w ich kraju dokonał, żeby z powodzeniem domagać się realizacji zasady *gender mainstreaming* zapisanej w pekińskiej *Platformie Działania*. We wszystkich krajach istotne jest to, jak są organizowane tematy dotyczące polityki równości płci.

Na koniec warto wspomnieć, że wiele instytucji posłużyło się zasadą *gender mainstreaming*, żeby przede wszystkim inicjatywy na rzecz kobiet pozbawić finansowania. *Gender mainstreaming* stanowił swego rodzaju usprawiedliwienie ograniczenia finansowania projektów kobiecych lub całkowitego wstrzymania środków. Teraz kwestiami równości płci zajmujemy się prawie wyłącznie w ramach *gender mainstreaming*. W ten sposób doszło do zinstrumentalizowania polityki i instytucji, choć od samego początku było jasne, że do realizacji *gender mainstreaming* potrzeba dwóch elementów: należy wzmocnić i wspierać partycypację polityczną i ekonomiczną kobiet, lecz jednocześnie włączyć mężczyzn w działania na rzecz polityki równości płci. Ponieważ jednak straciły na tym projekty kobiece, straciła też na tym sama koncepcja. Straciła, zamiast zyskać. Na całym świecie jest spory

dystans wobec *gender mainstreaming*, pojawia się sporo głosów krytycznych. Koncepcja nie zdała praktycznego egzaminu politycznego: straciła wiele ze swej radykalnej istoty.

Mimo tych wszystkich zastrzeżeń, uważam, że *gender mainstreaming* jest radykalną koncepcją społeczną. Gdyby została potraktowana poważniej i gdyby rzeczywiście udało się we wszystkich decyzjach politycznych uwzględniać perspektywę równości płci, byłby to prawdziwy przełom, którego efektem byłoby większe uprawnienie, a przede wszystkim inna jakość w polityce. Chcemy zmian uwzględniających perspektywę równości płci w polityce podatkowej, zagranicznej i bezpieczeństwa, polityce rynku pracy. Problem polega na tym, że cały wysiłek sprowadził się do procedur technicznych i biurokratycznych w instytucjach. Teraz musimy znów zadać sobie trud, żeby polityka stała się tematem społecznym, który nie będzie dyskutowany wyłącznie w kręgach eksperckich. Potrzebny jest większy oddolny nacisk. Na szczęblu UE polityka równości płci i zasada *gender mainstreaming* są jednym z wielu instrumentów, lecz nadal jest to bardzo ważny punkt odniesienia w wielu państwach. W wielu krajach kobiety i mężczyźni, którzy chcą równości, są zadowoleni, że istnieją dyrektywy unijne, które zmuszają rządy państw do działania. Jednakże ustawowe ramy nie wystarczą, konieczna jest jeszcze oddolna polityka, wzmocnienie inicjatyw mających na celu równość płci, a także włączenie się mężczyzn w większym stopniu w projekty równościowe. Potrzebne nam są pozytywne wzorce mężczyzn, którzy są gotowi zaangażować się w działania równościowe w społeczeństwie, w administracji, w gospodarce, związkach zawodowych. Praca, która jest do wykonania – zmiana relacji władzy między płciami – nie może być wyłącznie zadaniem kobiet.