



PARLAMENT EUROPEJSKI

Dyrekcja Generalna ds. Polityk wewnętrznych

Wydział Polityki Spójności i Polityki Strukturalnej

ROZWÓJ REGIONALNY

**Uwzględnianie problematyki płci (*gender mainstreaming*)  
przy wykorzystywaniu funduszy strukturalnych**

**OPRACOWANIE**

**IP/B/REGI/IC/2006-200**

**22/05/2007**

**PE 379.206**

**PL**

PE 379.206

This study was requested by the European Parliament's committee on Regional Development.

This paper is published in the following languages:

- Original: EN.
- Translations: DE, FR.

The executive summary is published in the following languages:

CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SK, SL, SV.

Author: CSIL, Milano<sup>1</sup>  
IRS, Istituto per la Ricerca Sociale<sup>2</sup>

Responsible Official: Ms Ivana Katsarova  
Policy Department Structural and Cohesion Policies  
European Parliament  
Rue Wiertz 60  
B-1047 Brussels  
E-mail: [ipoldepb@europarl.europa.eu](mailto:ipoldepb@europarl.europa.eu)

Manuscript completed in May 2007.

This study is available at Internet:  
[www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN](http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN)

Brussels, European Parliament, 2007.

The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised, provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy

---

<sup>1</sup> Julie Pellegrin, Silvia Vignetti, Federica Givone

<sup>2</sup> Ivana Fellini, Flavia Pesce, Manuela Samek Lodovici. Research assistance: Silvia Beltrametti, scientific advisor: Paola Villa



Dyrekcja Generalna ds. Polityk wewnętrznych

Wydział Polityki Spójności i Polityki Strukturalnej

ROZWÓJ REGIONALNY

## Uwzględnianie problematyki płci (*gender mainstreaming*) przy wykorzystywaniu funduszy strukturalnych

### OPRACOWANIE

**Treść:**

*Gender mainstreaming*, czyli włączanie problematyki płci do głównego nurtu polityki UE, jest wymiarem poprzecznym polityki programowania i wdrażania funduszy strukturalnych. Niniejsze opracowanie opisuje w zarysie, do jakiego stopnia wymiar ten wzięto pod uwagę w planach funduszy strukturalnych na lata 2000-2006, ze szczególnym uwzględnieniem Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Zwraca się uwagę na poszczególne obszary (oraz etapy tworzenia) polityki, w których odnotowano postępy oraz na te, w których postęp jest niewielki. Główne wnioski ukazują, że lepsze wyniki osiąga się raczej w początkowych fazach tworzenia danej polityki niż w jej fazach końcowych, na etapach wdrażania. Podsumowując, osiągnięto wiele, aby stworzyć warunki konieczne dla skutecznego włączenia problematyki płci do głównego nurtu polityki UE na okres 2007-2013, jednak można zrobić więcej, aby przełożyć ogólne i konkretne cele na praktyczne i skuteczne działania.

**IP/B/REGI/IC/2006-200**

**PE 379.206**

**PL**



## Streszczenie

Celem podejścia *gender mainstreaming* jest włączenie problematyki płci do głównego nurtu każdej polityki UE na każdym jej etapie – od opracowania po wdrożenie, monitorowanie i ewaluację. Opiera się ono na uznaniu faktu, że kobiety i mężczyźni różnią się pod względem umiejętności, potrzeb i preferencji oraz że wiele struktur, systemów i polityk nie jest neutralnych pod względem płci, lecz opiera się na doświadczeniu z męskiego punktu widzenia.

**Rozporządzenia dotyczące funduszy strukturalnych wyraźnie odwołują się do zasad równości szans mężczyzn i kobiet oraz *gender mainstreaming* jako poprzecznych wymiarów programowania i wdrażania poszczególnych polityk.**

Propagowanie idei uwzględniania problematyki płci nie jest jedynie wymogiem formalnym. Jest ono również ważne ze względu na silną pozytywną korelację pomiędzy wzrostem gospodarczym a równouprawnieniem płci. Ten związek przyczynowy to w głównej mierze wpływ wzrostu gospodarczego na równouprawnienie, ponieważ wyższy poziom rozwoju gospodarczego pociąga za sobą rozwój w dziedzinie edukacji, demokracji oraz większe równouprawnienie płci. Istnieje jednak również pozytywny wpływ większego równouprawnienia na wzrost gospodarczy – większe uczestnictwo kobiet w rynku pracy powoduje wzrost produktu narodowego brutto, ponieważ systemy produkcyjne dysponują większą ilością zasobów ludzkich. Uczestnictwo kobiet w rynku pracy i w procesie kształtowania polityki przyczynia się również do podniesienia jakości życia oraz do przyszłego wzrostu w związku z wpływem tych czynników na proces wychowywania dzieci.

**Za włączeniem problematyki płci do głównego nurtu polityki UE przemawiają więc argumenty związane zarówno z kwestią sprawiedliwości, jak i wydajności. Dyskryminacja i segregacja ze względu na płeć pociągają za sobą brak wydajności.** Korzyści dla gospodarki (lokalnej) płynące z wyeliminowania dyskryminacji wiążą się z lepszym wykorzystaniem zasobów, co może zwiększyć jej konkurencyjność. Jeżeli rolę ekonomiczną jednostki określa się według jej płci, a nie jej wartości czy zdolności, prowadzi to do niegospodarności poprzez niedostateczne wykorzystanie umiejętności jednej z grup (kobiet). Polityka polegająca na dążeniu do ograniczenia segregacji ze względu na płeć w społeczeństwie i w gospodarce może również przyczynić się do rozwoju siły roboczej o różnorodnych umiejętnościach oraz udoskonalić organizację pracy. Większe uczestnictwo kobiet w gospodarce na równych warunkach może mieć również pozytywny wpływ na życie rodzinne, jeżeli wspólne interesy kobiet i dzieci wspierane będą przez politykę promowania równowagi pomiędzy życiem prywatnym a zawodowym.

Niniejsze opracowanie ma na celu określenie, do jakiego stopnia wymiar *gender mainstreaming* został uwzględniony w okresie programowania funduszy strukturalnych na lata 2000-2006, w szczególności Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, aby wyłonić te obszary polityki, w których zrobiono postępy oraz odkryć te, w których postępy są niewielkie. W tej perspektywie można wyciągnąć wniosek, że należy umocnić wymiar płci w nowym okresie programowania polityki na lata 2007-2013.

Niniejsza analiza opiera się na przeglądzie pod kątem problematyki równouprawnienia płci 122 regionów Celu I i Celu II w dziewięciu państwach członkowskich (Austrii, Belgii, Francji, Holandii, Hiszpanii, Irlandii, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Włoszech), w których działały programy operacyjne, oraz dostępnych materiałów pomocniczych, takich jak dokumentacja z zakresu ewaluacji, monitoringu i planowania na poziomie krajowym i unijnym, co pozwoliło na zastosowanie wyników analizy do innych krajów europejskich.

**Główne wnioski płynące z badania ukazują, że lepsze wyniki można zaobserwować raczej na początku procesu kształtowania polityk (na etapach badania otoczenia i opracowywania ogólnej strategii) niż na dalszym etapie ich wdrażania (obejmującego przygotowywanie ekspertyz, kontakty z organizacjami reprezentatywnymi w danej dziedzinie, monitorowanie, ewaluację itd.).** Ogólnie można stwierdzić, że poczyniono duże postępy w przygotowaniu warunków koniecznych do skutecznego włączania problematyki płci do polityk UE w okresie 2000-2006, szczególnie poprzez uznanie zasadności tej strategii. Owoce tej pracy nie zostały jednak dotąd w pełni wykorzystane. Wiele jeszcze można zrobić, aby przełożyć ogólne i konkretne cele na praktyczne i skuteczne działania.

Główne wnioski płynące z badań ukazują też, że w procesie planowania funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej poszczególne państwa członkowskie różnią się pod względem wrażliwości na sprawy równouprawnienia płci, a ich działania w ramach polityki (równouprawnienia płci) określane są według zróżnicowanego podejścia. Kraje skandynawskie i anglosaskie są zazwyczaj bardziej zaawansowane we włączaniu problematyki płci do procesu tworzenia polityk, natomiast kraje Europy kontynentalnej i południowej wciąż jeszcze prowadzą konkretne *działania w zakresie równouprawnienia płci*, nawet jeżeli deklarują dwojaki sposób do wspierania równouprawnienia. Na każdym etapie cyklu politycznego powstał szereg innowacyjnych sposobów podejścia do problematyki płci oraz narzędzi i metodologii, jednak zakres ich wykorzystania i upowszechnienia jest ograniczony ze względu na niższą świadomość (lokalnych) decydentów politycznych i organów zarządzających dotyczącą znaczenia, jakie ma równouprawnienie płci dla wzrostu społeczno-gospodarczego.

Konkretne wnioski z badań odnoszące się do poszczególnych etapów programowania funduszy strukturalnych na lata 2000-2006 przedstawiają się następująco:

- **Uwzględnianie problematyki równouprawnienia płci na etapie analizy otoczenia w programowaniu funduszy strukturalnych.** Regionalne programy operacyjne generalnie biorą pod uwagę wymiar płci podczas analizy otoczenia poprzez odpowiednie wykorzystanie kwestii oraz wskaźników specyficznie związanych z płcią, ze szczególnym uwzględnieniem struktury i dynamiki rynku pracy. W gorszym świetle przedstawia się kwestia umiejętności, jakie wykazują decydenci z zakresu wprowadzenia wymiarów problematyki płci do kwestii, które nie odnoszą się w sposób „bezpośredni” do kobiet, takich jak infrastruktura transportowa czy usługi niezwiązane z zapewnieniem opieki dzieciom i osobom starszym, a w które znacząco zaangażowane są Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności.
- **Uwzględnianie problematyki równouprawnienia płci na etapie definiowania i opracowywania strategii.** W ramach wszystkich programów operacyjnych istnieje formalny obowiązek uwzględniania problematyki płci, lecz jedynie w niewielu przypadkach można znaleźć konkretną strategię w tym zakresie sporządzoną dla danego programu. Zasada *gender mainstreaming* pojawia się często w kontekście ogólnych wytycznych dotyczących równości szans, a rynek pracy (i częściowo też budowanie społeczności lokalnych) po raz kolejny staje się najskuteczniejszym polem walki z dyskryminacją i gorszą pozycją związaną z przynależnością do określonej płci.
- **Uwzględnianie problematyki równouprawnienia płci na etapie wyznaczania celów szczegółowych i opracowywania planu działań.** W trakcie opracowywania konkretnych działań w procesie programowania jeszcze łatwiej dostrzec można dwa odmienne podejścia poszczególnych krajów UE do „kwestii płci”. Z jednej strony mamy podejście traktujące uwzględnianie problematyki płci w kategoriach zasady ogólnej (kraje anglosaskie i Europy północnej), z drugiej podejście dwojaki, łączące problematykę płci z działaniami pozytywnymi/wspierającymi (kraje Europy kontynentalnej i południowej).

Co do obszarów interwencji, w których uwzględniono problematykę płci –

Przedsiębiorczość i Innowacyjność, Strategiczne Możliwości Rozwoju, Zrównoważone Społeczności i Rozwój Obszarów Wiejskich to tematy, na jakie programy funduszy strukturalnych zwróciły największą uwagę decydentów politycznych. W przypadku działań wspierających obszary interwencji stanowią wyłącznie strategie w zakresie szkoleń i rynku pracy.

- **Uwzględnianie problematyki równouprawnienia płci na etapie alokacji zasobów.** Ocena alokacji zasobów w funduszach strukturalnych pod kątem uwzględnienia problematyki płci jest zadaniem trudnym, ponieważ rzadko dysponuje się osobnym budżetem przeznaczonym do tego celu (w przypadku działań pozytywnych zdarza się to częściej). Opracowywanie konkretnych narzędzi, takich jak uwzględnianie problematyki płci podczas opracowywania budżetu, które również mają być wykorzystane podczas programowania funduszy strukturalnych, powinno być szeroko rozpowszechnione i uznane za wspólne ramy do oszacowania wysokości środków przeznaczonych na włączanie problematyki płci do programów.
- **Uwzględnianie problematyki równouprawnienia płci a (planowane) procedury wyboru projektów.** Biorąc pod uwagę kryteria wyboru projektów uwzględniające problematykę płci, o których mowa w programach operacyjnych, można stwierdzić, że na poziomie operacyjnym fundusze strukturalne są mniej ukierunkowane na kwestie płci. Programy operacyjne określają kryteria wyboru projektów z uwzględnieniem problematyki płci (tj. kryteria wejścia, dodatkowe punkty, spójność z tematami przewodnimi, kobiety jako sprecyzowana grupa docelowa itd.), lecz na poziomie operacyjnym ich rola jest niewielka i mało sprecyzowana – należy opracować kryteria lepiej dostosowane do konkretnych projektów.
- **Uwzględnianie problematyki równouprawnienia płci na etapie monitorowania i ewaluacji programu.** Ogólnie rzecz biorąc, programy operacyjne z jednej strony wykazują duże zaangażowanie w opracowywanie wskaźników uwzględniających problematykę płci, które włącza się do monitorowania i ewaluacji konkretnych środków, mimo że wysiłek ten często ogranicza się do klasyfikowania danych według płci. Z drugiej strony wydaje się, że nie w pełni bierze się pod uwagę wprowadzenie całościowej oceny programu z punktu widzenia zasady *gender mainstreaming* (wraz z odpowiednią metodologią i narzędziami). W tym kontekście główną kwestią jest dostępność danych sklasyfikowanych według płci oraz systemów monitorowania aspektów programów związanych z kwestią płci.
- **Uwzględnianie problematyki równouprawnienia płci w organizacjach zarządzających funduszami.** Na poziomie ogólnym organizacje zarządzające funduszami zaczęły brać pod uwagę konieczność współpracy z organizacjami, które są odpowiedzialne na różnych poziomach działania za równość szans mężczyzn i kobiet, a także ze specjalistami w zakresie problematyki płci. Współpraca ta istnieje wciąż jedynie na poziomie formalnym i często ogranicza się do konsultacji.

Wymienione wyżej przykłady świadczą o tym, że w okresie programowania na lata 2000-2006 nastąpiła wyraźna poprawa, lecz również o konieczności doskonalenia i ugruntowania polityki włączania problematyki płci do funduszy strukturalnych na okres 2007-2013.

Głównym czynnikiem ryzyka jest to, że kwestie powiązane w różny sposób z zasadą *gender mainstreaming* mogą być traktowane jedynie jako formalność, z którą należy się uporać, a nie jako ważne narzędzie w dążeniu do lepszej Europy i lepszego życia jej mieszkańców (zarówno kobiet, jak i mężczyzn).

Kolejną kwestią, która może powodować obawy (co mogą potwierdzić odniesienia do równości płci zawarte w rozporządzeniach dotyczących EFRR) jest to, że podejście uwzględniające problematykę płci zostanie wykorzystane jedynie w odniesieniu do działań nakierowanych na ludzi i kapitał ludzki (takich jak działania finansowane przez Europejski Fundusz Społeczny), a nie do wszystkich

działań, jakie mają wspierać fundusze strukturalne. To ostatnie zjawisko może realnie zmniejszyć siłę oddziaływania koncepcji *gender mainstreaming* na przestrzeni różnych polityk i w różnych ich fazach, co przyczyni się do jej izolacji i tym samym uniemożliwi jej oddziaływanie w zakresie równouprawnienia płci.

Celem powinno być opracowanie procesu rozwojowego, który mógłby wyeliminować neutralność pod względem płci podczas opracowywania interwencji, co w rezultacie doprowadziłoby do powstania strategii zaadresowanej do całego systemu, a nie tylko do jednostek. Wydaje się, że obok poziomej integracji równości szans mężczyzn i kobiet, aby osiągnąć trwałe i skuteczne wyniki, należy opracować konkretne środki wspierające kobiety przy pokonywaniu określonych warunków nierówności i spajające działania nakierowane na ludzi z działaniami nakierowanymi na infrastrukturę.

Aby do tego doprowadzić, konieczne jest wypracowanie odpowiedniego stanowiska politycznego w połączeniu z większą świadomością w kulturze politycznej i administracyjnej dotyczącą znaczenia kwestii równouprawnienia płci dla wzrostu społeczno-gospodarczego oraz ze zwiększonymi możliwościami praktycznego podejścia do tej kwestii i zaangażowania w nią ludzi na szczeblu lokalnym. Zwrócenie większej uwagi na związek pomiędzy włączeniem problematyki płci do polityki UE a wzrostem społeczno-gospodarczym stanowić może punkt wyjścia do zmiany sposobu opracowywania strategii, w wyniku którego kobiety są jedynie „biernymi odbiorcami” prowadzonych interwencji.

#### **Aby osiągnąć ten cel, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.**

Z jednej strony należy przezwyciężyć niektóre trudności, które napotymano podczas włączania problematyki płci do głównego nurtu polityki UE w latach 2000-2006, takie jak na przykład wciąż pokutujący brak zrozumienia istoty procesu *gender mainstreaming*, który często uważa się jedynie za promowanie pozytywnych działań, brak odpowiednich instrumentów i zasobów (zarówno ludzkich, jak i finansowych) przeznaczonych wyłącznie do skutecznego wdrażania procesu *gender mainstreaming* oraz trudności na poziomie operacyjnym związane z praktycznym włączeniem problematyki płci do polityki rozwojowej, gdy nie jest ona bezpośrednio skierowana do ludzi.

Z drugiej strony doświadczenia zebrane podczas okresu programowania na lata 2000-2006 oraz sugestie związane z dalszym wspieraniem rozwoju *gender mainstreaming* pozwalają uznać za priorytetowe następujące wymiary problemu:

- Budowanie administracji opartej na równouprawnieniu płci. Warunkiem niezbędnym do tego, aby cele związane z równością szans mogły stać się integralną częścią polityki w zakresie wzrostu i rozwoju, jest skuteczne „administrowanie oparte na równości”.
- Doskonalenie umiejętności zarządzania i wdrażania projektów. Należy udoskonalić odpowiednie procedury mające na celu wprowadzenie *gender mainstreaming* jako kryterium wyboru projektów, wprowadzić metody i systemy opracowywania wskaźników i zespoły zajmujące się pomocą techniczną w przeprowadzaniu tego procesu podczas dokonywania interwencji, w większym stopniu korzystać z wiedzy ekspertów z zakresu zarządzania projektami/programami, ponieważ przyczyniają się do wysokiej jakości wyników i końcowych rezultatów funkcjonowania programów.
- Udoskonalanie narzędzi służących monitorowaniu i ewaluacji. Dla dalszego udoskonalania narzędzi i wskaźników wykorzystywanych w okresie 2000-2006 główny priorytet stanowi opracowanie i upowszechnienie wytycznych, kryteriów, metod i technik zarówno na poziomie



UE, jak i krajowym i lokalnym.

- Wspieranie międzyinstytucjonalnego uczenia się poprzez współpracę i wymianę dobrych praktyk jako kluczowego narzędzia skutecznego promowania międzyinstytucjonalnego uczenia się w ramach państw członkowskich i pomiędzy nimi, przy wyraźnym odniesieniu do programowania i wdrażania projektów uwzględniających problematykę płci.
- Udoskonalanie strategii komunikacyjnych, aby zwiększyć świadomość wszystkich kluczowych uczestników procesu wykorzystania funduszy strukturalnych oraz zwrócić uwagę na problematykę płci i dotychczasowe osiągnięcia programu, w tym na rolę kobiet w życiu społecznym i gospodarczym.