

## **Kobiety w samorządach: Fakty i Praktyki**

### **Warsztat: KOBIE TY TEŻ POTRAFIĄ: CZYLI JAK WYGRAĆ WYBORY?**

#### **II KONGRES KOBIET Warszawa, 18-19 Czerwiec, 2010**

**Materiały przygotowane przez:**

**Joanna Regulska, Professor i Dziekan, Rutgers University  
([regulska@rci.rutgers.edu](mailto:regulska@rci.rutgers.edu))**

**Przegląd literatury:  
Laura Lovin, Rutgers University**

**Tłumaczenie:  
Magda Grabowska, Uniwersytet Warszawski**

## **Decentralizacja a samorządy**

Samorządy posiadają obecnie szeroki zakres odpowiedzialności i możliwości działania politycznego:

- I. Według, ratyfikowanej przez Polskę, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. A więc samorząd to prawo i zdolność społeczności lokalnej. A więc aby samorząd zaistniał, społeczność musi móc, a także umieć i chcieć, kierować własnymi sprawami. To oznacza, że potrzebny jest ustrój, który daje społeczności odpowiednie możliwości działania, a także niezbędną świadomość obywatelską do podejmowania właściwych decyzji.
- II. Władze samorządowe odpowiadają za rozwój swoich miejscowości i poprawę warunków życia społeczności, która reprezentują. Radni(e) uznawani(e) są za kluczowych(we) aktorów(rki) zarówno w walce z ubóstwem, jak i w promocji rozwoju społeczności lokalnych. Powinni stanowić pomost pomiędzy instytucjami publicznymi a obywatelami. W krajach i regionach ogarniętych konfliktem lub w sytuacjach pokonfliktowych, samorządy lokalne mogą stać się inicjatorami pojednania.
- III. Szczyt ONZ w 2005 podkreślił wielką wagę i rolę lokalnych władz w osiąganiu celów rozwojowych, sformułowanych przez instytucje międzynarodowe, między innymi celów zawartych w Deklaracji Milenijnej dotyczących zarówno terenów miejskich jak i wiejskich (rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne 60/1 2005 Word Summit).
- IV. Decentralizacja państwa i administracji publicznej jest warunkiem rozwoju samorządności. Decentralizacja jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej, która promuje rozwój wspólnot lokalnych. W listopadzie 2009 Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej organizowała specjalną konferencję wraz z Sekretariatem Habitat ONZ. Rozwój samorządności napotyka jednak na szereg barier. FRDL przeprowadziła szeroką ankietę wśród władz samorządowych i w najbliższym czasie przedstawi w tej sprawie raport na wspólnej konferencji z Senatem R.P.

Jednocześnie Europejska Karta Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym zobowiązuje Europejskie samorządy lokalne i regionalne do wysiłku na rzecz osiągnięcia większej równości w swojej społeczności. Konieczne jest zwiększenie udziału kobiet tak we władzach, jak i w całości życia publicznego. Z obserwacji wynika, że liczba kobiet we władzach lokalnych wzrasta w krajach, które pogłębiają procesy decentralizacyjne.

## **Ochrona praw człowieka a samorządy**

Prawa człowieka wyznaczają strategiczne kierunki rozwiązywania problemów kobiet w społecznościach lokalnych oraz oceny ich potrzeb. Dążenie do ich pełnej realizacji stwarza istotne narzędzia podnoszenia jakości życia (m. in. poprzez świadczenia udzielane przez władze lokalne). Podejście to:

- I. Prowadzi do uznania obywateli(lek) (a więc i wyborców(czyń)) jako kluczowych podmiotów w państwie i społecznościach lokalnych.
- II. Wymaga, aby rządy działały systematycznie na rzecz likwidacji dyskryminacji, gdyż wszyscy są równi, niezależnie od płci, wyznania czy narodowości.
- III. Potwierdza, że rządy mają zobowiązanie prawne do rzeczywistego przestrzegania zasad opartych na prawach człowieka.
- IV. Uznaje, że prawa człowieka są ze sobą powiązane (na przykład prawa ekonomiczne i społeczne nie mogą zostać osiągnięte, jeśli wolność słowa i prawo do informacji są ograniczone).

Analiza kwestii podnoszonych przez kobiety w ich działaniach publicznych potwierdza fakt, że pokrywają się one z problemami, związanymi z realizacją praw człowieka. Może to oznaczać, że kobiety będą lepiej predysponowane, by uprawiać politykę "translokalną", to znaczy taką, która przekracza granice pomiędzy tym co lokalne, krajowe i ponadnarodowe. Dążenie kobiet do uprawiania polityki "translokalnej" oznacza, że kobiety mają większe umiejętności w tej dziedzinie oraz możliwości wykorzystywania szerszego wachlarza form i sposobów działania, jak również, że potrafią one tak uprawiać politykę, aby stała się wiarygodna i skuteczna. Zorientowanie działalności władz lokalnych na realizację praw człowieka oznacza, że muszą one wykroczyć poza wąsko rozumianą dystrybucję świadczeń społecznych na poziomie lokalnym. Działania takie mogą przyczynić się do polepszenia jakości i dostępności wielu usług, które udzielane są przez władze lokalne. Ale takie zorientowanie działalności władz lokalnych wymaga dużego wysiłku i często zmiany sposobu myślenia. Rolą kobiet powinno być właśnie spowodowanie takich zmian. Trzeba odejść od tradycyjnego pojmowania administracji lokalnej i sprawić, aby władze poczuły się zobowiązane do właściwego kształtowania warunków rozwoju wspólnot lokalnych opartych na wzajemnym poszanowaniu, niezależnym od występujących różnic płci, wykształcenia, światopoglądu i zawodu.

### **Dlaczego przywództwo kobiet jest kluczowe tak dla kobiet, jak i demokracji?**

#### **Ponieważ kobiety są:**

- I. Bardziej otwarte, stawiają na współpracę i konsultacje społeczne, a więc przyczyniają się do przyciągania innych do udziału we wspólnych sprawach.
- II. Bardziej tolerancyjne w stosunku do rozmaitych punktów widzenia.
- III. Bardziej zorientowane na ludzi i ich problemy.
- IV. Bardziej zorientowane na uczestnictwo w działaniach grupowych i współpracę z innymi.
- V. Bardziej zwracające uwagę na dobrą komunikację ze wspólnotami lokalnymi.
- VI. Bardziej zorientowane na demokratyczne, a nie autorytarne, formy podejmowania decyzji.

- VII. Bardziej nastawione na kształtowanie swego przywództwa poprzez pracę i dawanie dobrego przykładu innym.
- VIII. Skupione na problemach i kwestiach wymagających rozwiązania a nie na osobach.
- IX. Bardziej asertywne, kreatywne i skrupulatne.
- X. Osobami wprowadzającymi nowe jakości do polityki społecznej: efektywność i otwartość.
- XI. Kluczowymi osobami pośredniczącymi pomiędzy ludźmi i organizującymi życie codzienne oraz kształtującymi dynamikę grup społecznych.
- XII. Osobami wykazującymi większe umiejętności w zmaganiu się z kwestiami ekonomicznymi i społecznymi.
- XIII. Bardziej zorientowane na zdecydowany rozwój procesów demokratycznych.

### **Dlaczego kobiety osiągają większe sukcesy w polityce lokalnej niż w polityce na szczeblu krajowym?**

- I. Samorządy dają lepsze możliwości łączenia obowiązków rodzinnych i zawodowych kobiet.
- II. Samorządy są dla kobiet bardziej “osiągalne”— oferują więcej możliwości a konkurencyjność w walce o pozycje we władzach lokalnych jest mniejsza niż w polityce na poziomie centralnym.
- III. Samorządy niejednokrotnie są bardziej chętne, by zarezerwować pewną część miejsc dla kobiet.
- IV. Obecność kobiet w polityce lokalnej jest bardziej akceptowana, gdyż jest ona postrzegana jako kontynuacja ich zaangażowania w kwestie społeczne.

### **Jaki wpływ mają kobiety na instytucje polityczne?**

- I. Kobiety skupiają się na wprowadzaniu zmian, preferują bardziej demokratyczne i przejrzyste podejście do polityki.
- II. Kobiety mają lepsze rozeznanie w kwestiach społecznych, lepszy wgląd w potrzeby społeczności lokalnych i lepsze predyspozycje do zapewnienia im pomocy i dobrobytu.
- III. Priorytetami działalności publicznej kobiet są częściej kwestie mieszkaniowe, problemy bezpieczeństwa, zapewnienie dobrych warunków sanitarnych i edukacja. Kobiety mają

odmienne od mężczyzn priorytety; są przygotowane, aby poświęcić czas na rozwiązywanie problemów, które niektórzy mężczyźni uznają za trywialne, między innymi kwestie prawa rodzinnego, przemocy wobec kobiet oraz walkę ze stereotypem polityki jako powierzchownej i skorumpowanej.

- IV. Kobiety są świadome implikacji polityki społecznej i jej wpływu na służbę zdrowia, opiekę nad dziećmi, walkę z ubóstwem i pomyślny rozwój społeczności lokalnych. Kobiety są oddane pracy na rzecz poprawy warunków życia i dbałości o środowisko naturalne społeczności lokalnych.
- V. Planując rozwój miast, miasteczek i wsi, kobiety obecne we władzach samorządowych przywiązują większą wagę do spraw wpływających bezpośrednio na jakość życia, sztukę i kulturę, edukację i wychowanie dzieci i młodzieży, opiekę społeczną oraz rozwój środowiska naturalnego.

### **Jaką rolę kobiety pełniące funkcje w samorządach odgrywają w rozwiązywaniu kwestii równości płci?**

- I. Zachęcają kobiety do bycia obywatelami świadomymi politycznie i do większego zaangażowania w sprawy publiczne.
- II. Promują równość bez względu na płeć.
- III. Stanowią przykład do naśladowania dla innych kobiet, promują uczestnictwo kobiet w procesach podejmowania decyzji.
- IV. Pracują na rzecz poprawy statusu kobiet poprzez promowanie polityki społecznej i różnorodnych działań, które zwiększają wiedzę i zrozumienie specyfiki warunków życia kobiet i dzieci.
- V. Zmieniają środowisko pracy samorządów lokalnych, czyniąc je bardziej nastawionymi na ludzi, bardziej przejrzystymi i opartymi na dialogu społecznym.
- VI. Zmieniają ukierunkowanie celów polityki społecznej i świadczeń w ramach samorządów lokalnych tak, by brały one pod uwagę rzeczywiste potrzeby wspólnot.
- VII. Przyspieszają zmiany!

### **Mechanizmy i strategie stosowane do zwiększenia udziału kobiet w zdecentralizowanych formach zarządzania i władzach lokalnych.**

- I. Systemy kwotowe: miejsca zarezerwowane dla kobiet. Systemy kwotowe dla kobiet w samorządach lokalnych zostały wprowadzone w wielu krajach. Jednak mimo, że zarezerwowanie określonej liczby miejsc dla kobiet w sposób oczywisty prowadzi do zwiększenia ilości kobiet wybranych i zatrudnionych w samorządach lokalnych, rozwiązania te nie są popierane przez zwolenników tradycyjnych systemów wyborczych opartych „na zasługach”. Nawet w ramach istniejących systemów kwotowych, bariery

dla kobiet w osiągnięciu zarezerwowanych dla nich miejsc i aktywnym uczestnictwie w samorządach, są trudne do zlikwidowania. Kobiety często znajdują się w sytuacji nierówności wobec wybranych mężczyzn, nie mają takiego samego dostępu do funduszy i nie są w stanie skupić się na projektowaniu/wprowadzaniu nowych inicjatyw bez zgody swoich (męskich) zwierzchników.

Dlaczego systemy kwotowe są konieczne? Zapewniają one większe uczestnictwo kobiet w procesach podejmowania decyzji. Istnieją różne formy kwot. Na przykład:

- a) Ustawodawstwo wprowadzające systemy kwotowe w partiach politycznych:
  - i. Wprowadzona w 1999 roku we Francji poprawka do konstytucji wymaga, aby partie polityczne udostępniły kobietom 50% miejsc na listach wyborczych. Niezastosowanie się do tych przepisów wiąże się z karami finansowymi.
  - ii. W Afryce Południowej, ustawa samorządowa wymaga, aby kobiety stanowiły 50% kandydatów w wyborach na poziomie lokalnym. Ustawa nie przewiduje kar finansowych wobec partii nie stosujących się do tego prawa.
- b) Dobrowolne kwoty wprowadzane przez partie polityczne:
  - i. W Norwegii, Partia Socjalistycznej Lewicy, Norweska Partia Pracy, Partia Centrum i Chrześcijańska Partia Ludowa wprowadziły 40% system parytetowy dla obu płci.
  - ii. W roku 1994 szwedzka Partia Socjaldemokratyczna wprowadziła system wyborczej "zebry", który wymaga, aby co druga osoba na liście wyborczej była kobietą.
- II. Wprowadzanie skutecznych mechanizmów monitorowania reprezentacji kobiet we władzach lokalnych.
- III. Rozwój umiejętności politycznych poprzez ukierunkowane szkolenia, dostęp do informacji i znajomości zasad dotyczących finansowania polityki.
- IV. Upowszechnianie wiedzy na temat „najlepszych praktyk”.
- V. Ustawowe zabezpieczenie gwarantujące udziału kobiet w polityce na poziomie lokalnym.
- VI. Działania polityczne na poziomie krajowym i realizacja programów, których celem jest praca na rzecz zmiany jakości życia kobiet (Jednym z przykładów jest filipiński Plan Rozwoju z Uwzględnieniem Płci 1995-2025, 30-letnia rządowa strategia rozwoju zakłada, że kobiety są głównymi uczestniczkami, i/lub beneficjentkami wdrażanych programów i projektów z zakresu polityki społecznej. Od roku 1996 GAD (przekierowanie budżetu na kobiety) gwarantuje, że wszystkie agencje rządowe muszą przeznaczać 5% swoich budżetów na kwestie związane z płcią).
- VII. Wymogi na poziomie lokalnym, których celem jest zapewnienie większej aktywności obywatelskiej, nawet jeśli nie są one bezpośrednio nastawione na kwestie równości płci.

W Nowej Zelandii władze lokalne zobowiązane są do publikowania rocznych planów działania, z wyróżnieniem celów polityki społecznej, aktywności, działań, grup docelowych i kosztów. Specjalna procedura wymaga również, aby władze lokalne brały pod uwagę propozycje projektów napływających ze strony opinii publicznej. W Sri Lance władze lokalne zobowiązane są do zakładania forów, których celem jest dialog pomiędzy radnymi a organizacjami kobiecymi i młodzieżowymi. Uczestnictwo grup kobiecych i młodzieżowych w różnego rodzaju przedsięwzięciach władz lokalnych wymagane jest przez prawo. Grupy te mają również możliwość zakwestionowania wyników lokalnych wyborów.

- VIII. Zapewnienie kluczowej roli organizacji pozarządowych w zachęcaniu kobiet do zaangażowania w politykę lokalnej. W Japonii Wyborcza Liga Kobiet i Stowarzyszenie na Rzecz Pamięci Ishikawa Fusae wzięły na siebie wiodącą rolę w procesie nazywanym “milczącą rewolucją japońskich kobiet”, ruchu, który ma na celu zmianę przekonania, że “kobiety nie są politykami” oraz zwiększenie reprezentacji kobiet w polityce. Jednym z przykładów skutecznego działania tego ruchu są wybory samorządowe w 1995 roku, w których spośród 26 kobiet kandydujących, 24 zostały wybrane do lokalnych władz. Innym przykładem sukcesu w tej dziedzinie jest Fundacja Aurat z Pakistanu, organizacja kobieca, której celem jest uprawomocnienie kobiet w rolach związanych z władzą i zarządzaniem. Grupa ta rozpoczęła kampanię opartą na spotkaniach publicznych, przygotowaniu i dystrybucji informacji i intensywnym lobbyingu na rzecz zwiększenia liczby kobiet we władzach lokalnych. W rezultacie działań tej organizacji systemy kwotowe wprowadzone zostały w dwóch prowincjach. Dzięki działaniom Aurat po raz pierwszy w historii Pakistanu osoby indywidualne i grupy zostały włączone w Lokalny Plan Rządowy 2000, którego celem było przekazanie części władzy ośrodkom lokalnym oraz szkolenia dla radnych. W roku 2001 Fundacja Aurat i kilka innych organizacji rozpoczęły nową kampanię o nazwie “Obywatelska Kampania na Rzecz Reprezentacji Kobiet w Samorządach Lokalnych”.
- IX. Szkolenia i treningi. Edukacja jest kluczowym elementem w zachęcaniu kobiet do uczestnictwa w wyborach samorządowych, zapewniają one również efektywność tego uczestnictwa. Treningi dla kobiet są organizowane przez organizacje pozarządowe, partie polityczne jak i instytucje szkoleniowe.
- X. Spotkania informacyjne i sesje treningowe dla kobiet organizowane przez samorządy lokalne na temat prawodawstwa miejskiego, zasad budżetowania i opodatkowania, systemów uzyskiwania świadczeń społecznych, modeli walki z ubóstwem, działań na rzecz rozwoju społeczności lokalnej, środowiska naturalnego, bezdomnych, umiejętności komunikacyjnych, oraz udziału kobiet w ogólnym rozwoju wspólnoty lokalnej.
- XI. Inicjowanie— przez kobiety zasiadające w samorządach lokalnych programów, których celem jest zachęcenie kobiet do udziału w polityce. Zakładanie własnych stowarzyszeń wspierających oraz szkolących kobiety.
- XII. Zbieranie i rozpowszechnianie danych na temat udziału kobiet w lokalnych władzach jest dodatkowym elementem zwiększającym widoczność kobiet we władzach lokalnych. W Nowej Zelandii statystyki wyborcze, które są publikowane po każdym wyborach, zawierają szczegółowe informacje na temat zachowań wyborczych kobiet. W Indiach, na

wszystkich poziomach władzy, zbierane są dane uwzględniające płeć (które następnie służą do formułowania celów polityki społecznej) oraz ilościowe i jakościowe dane na temat liczby kobiet i mężczyzn wybranych i zatrudnionych na wszystkich poziomach władzy.

- XIII. Zmiany w strukturze władz lokalnych. Zaangażowanie kobiet może zależeć od poziomu, na jakim praktykowana jest demokracja. Kobiety mogą być poszkodowane przez takie systemy samorządowe, które są ściśle kontrolowane przez władze centralne, takie, których budżet w całości zależny jest od decyzji podejmowanych przez władze centralne, lub takie, które mają niewielką wiarygodność wśród społeczności lokalnych. Kobiety chętniej natomiast angażują się w takie samorządy, które łączą współpracę z władzami krajowymi z szerokim zakresem autonomii, władze lokalne, które posiadają większą niezależność finansową, oraz samorządy, które są wybierane w regularnych wyborach przez społeczności lokalne (przed którymi odpowiadają później za swoje działania).
- XIV. System wyborczy reprezentantów. Ordynacja i sposób liczenia głosów mają znaczący wpływ na dostęp kobiet do instytucji politycznych. System proporcjonalny sprzyja wyborowi kobiet. Na przykład wprowadzony w 2001 roku w Nowej Zelandii mieszany system proporcjonalny spowodował 10 punktowy wzrost udziału kobiet w wyborach.
- XV. Skupienie uwagi na roli partnerów(rek) kobiet startujących w wyborach w zdobywaniu dla nich poparcia polityków i mediów.
- XVI. Regionalne i międzynarodowe konferencje i spotkania jako przestrzeń wsparcia, oraz miejsce zdobywania wiedzy i doświadczenia. Konferencja i spotkania pozwalają nadać rozpędu inicjatywom, których celem jest zwiększenie liczby kobiet w samorządach lokalnych.

#### Bibliografia:

Drage Jean, *Women in Local Government in Asia and the Pacific. A Comparative Analysis of Thirteen Countries*, Raport zareprezentowany na konferencji: Asia-Pacific Summit of Women Mayors and Concilors, Phitsonulk, Thailand, 2001

International IDEA and Stockholm University Global Database Project, [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

PRE-CONFERENCE SEMINAR FOR ELECTED WOMEN LOCAL GOVERNMENT LEADERS RECOMMENDATIONS, Palais des Congrès, Yaoundé, Cameroon, 26-27 May 2008

PRE-CONFERENCE MEETING, Women in Local Authorities' Leadership Positions: Approaches to Democracy, Participation, Local Development and Peace (Florence, Italy, 5 November 2009)

Wendy Stokes, *Women in Contemporary Politics*, 2005