

## **METODOLOGIA BADAŃ**

### **PROJEKT „Budżet wrażliwy na płć – inicjatywa koninska”**

**Dr Zofia Łapniewska**

Budżetowanie pod kątem płci (ang. gender budgeting) jest szczególnym podejściem do polityki fiskalnej, które ma na celu zbieranie i wydawanie funduszy publicznych w taki sposób, aby odpowiadać na potrzeby zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Należy podkreślić, że nie oznacza to zagwarantowania równych wpływów do budżetu od obu płci oraz alokacji na każdą grupę z osobna, lecz kształtowanie polityki społecznej w taki sposób, aby wyrównywała ona szanse kobiet i mężczyzn zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym (Habermas 2007[1962], Hanisch 1969, Łapniewska 2011).

Pierwsze tego typu analizy przeprowadzono w Australii w latach osiemdziesiątych, jednak dopiero poparcie udzielone przez Organizację Narodów Zjednoczonych w ramach Pekinńskiej Platformy Działania w 1995 roku dla tej formy budżetowania doprowadziło do jej popularyzacji w wielu krajach świata (ONZ 2003). Jednym z nich jest Polska, będąca sygnatariuszką dokumentów końcowych tej konferencji. Począwszy od połowy lat dwutysięcznych przeprowadzono szereg analiz lokalnych budżetów w kraju, w takich miastach jak Gdańsk, Gdynia, Klucze, Kraków, Mszczonów, Pleśna, czy ostatnio - Łódź (Baładynowicz-Panfil i Opacka 2005, Łapniewska et al. 2013, KSA 2014, Desperak 2014). Przez te dziesięć lat zmieniały się podejścia oraz ramy odniesienia. Podczas gdy pierwsze budżety były skupione na analizie głównych problemów mieszkańców oraz na reprezentacji kobiet w gremiach decyzyjnych, kolejne zwrócone były na prace nieodpłatne i opiekuńcze, które wykonują przeważnie kobiety jednocześnie tracąc szanse na lepsze stanowiska, uposażenie czy samorealizację w życiu zawodowym. W ostatnich latach perspektywa przeprowadzanych analiz przesunęła się w kierunku pojęcia dobrostanu, różnie definiowanego przez kobiety i mężczyzn. Perspektywa ta pozwoliła wskazać na obszary, w których samorządy mogą wprowadzać zmiany, tak by stwarzać możliwości kobietom i mężczyznom pozwalające na realizację ich pełnego potencjału w życiu prywatnym i zawodowym.

W niniejszym badaniu postaramy się połączyć powyższe perspektywy, uznając, że kobiety mają istotny (jeśli nie wyższy) wkład w rozwój społeczny i gospodarczy społeczeństw, gdyż wykonują nie tylko prace produkcyjne, lecz także reprodukcyjne i opiekuńcze, a dodatkowo zajmują się aktywizacją społeczności lokalnej (Momsen 2009: 16). Jak wskazują badania, kobiety poświęcają tygodniowo do 45 godzin więcej czasu niż mężczyźni na prace domowe i opiekuńcze (nierejestrowane przez rachunki makroekonomiczne), podczas gdy mężczyźni pracują zawodowo do 10 godzin tygodniowo więcej (Titkow et al. 2004). Praca kobiet pozostaje niewidoczna i przez to nie jest rekompensowana w ramach przepływów

makroekonomicznych. Dlatego tak ważny jest dla kobiet dostęp do świadczeń materialnych, jak i usług (szczególnie opiekuńczych) oferowanych ze strony samorządów. Dodatkowo istotny jest fakt, że kobiety mają inne potrzeby od mężczyzn (np. zwracają większą uwagę na poczucie bezpieczeństwa, jakość edukacji dla swoich dzieci czy opieki zdrowotnej, podczas gdy mężczyźni skupiają uwagę raczej na pracy zawodowej, infrastrukturze drogowej czy obiektach sportowych (Łapniewska et al. 2013)), stąd stwarzane przez samorząd lokalny możliwości, za którymi idą bezpośrednio alokacje finansowe, powinny być adresowane osobno do kobiet i do mężczyzn.

Projekt niniejszy, dzięki lokalnej diagnozie, ma na celu pomóc samorządowi Konina określić kierunki działań i zmian na rzecz wzrostu jakości życia mieszkanek i mieszkańców. Dzięki swej uniwersalnej metodologii (w Polskich ramach prawnych i kulturowych) będzie on mógł być powielany przez inne jednostki samorządu terytorialnego, które dokonując samooceny z wykorzystaniem wypracowanych przez nasze badaczki i badaczy narzędzi będą mogły wyrównywać szanse obu płci. Regularne przeprowadzanie badań pozwala również na śledzenie trendów i szybkie reagowanie na zachodzące zmiany, czym rzadko mogą się pochwalić samorządy. Sprawna i aktywna polityka lokalna, odpowiadająca na oczekiwania mieszkanek i mieszkańców, może znacznie wpłynąć na polepszenie ich standardu życia, a wyrównywanie szans grup nieuprzywilejowanych jest uznane za nieodłączny element takiej polityki.

### *Trzy elementy analizy*

Uznając uzasadniony we wprowadzeniu wkład kobiet i ich roli w reprodukcję i rozwój społeczeństw proponuję, aby przyjąć trzy elementy analizy jako punkt odniesienia do zaplanowanych badań jakościowych i ilościowych w ramach niniejszego projektu. Są to: finanse, usługi oraz dobrostan. Połączenie tych trzech wymiarów może dać pełniejszy obraz życia kobiet w Koninie oraz wskazać na ich faktyczne potrzeby.

Rys. 1. Trzy wymiary analizy



Źródło: opracowanie własne.

## Finanse

Kobiety, wykonując prace produkcyjne są za nie wynagradzane na rynku (przeważnie znacznie gorzej niż mężczyźni na tych samych stanowiskach, czy wykonujących pracę o porównywalnej wartości - oficjalne statystyki podają nawet do 15 proc. różnicy w wynagrodzeniach (Eurostat 2007)). Jeśli zajmują się one pracami opiekuńczymi na rzecz najbliższych (osób starszych, z niepełnosprawnością, dzieci i innych osób zależnych) czasami mogą z tego tytułu otrzymywać świadczenia i zapomogi. Większość tych prac wykonywanych jest jednak nieodpłatnie (stąd kobiety podkreślają wagę partnerstwa obu osób w związku (Titkow et al. 2004)). Jeśli opieka jest opłacana przez państwo, to uznaje ono, że ktoś te prace musi wykonać i że są one równie istotne jak inne prace oferowane na rynku. Solidarność społeczna, szczególnie w obliczu takich zjawisk jak starzenie się społeczeństwa i stąd rosnącego popytu na opiekę, jest niezbędna. Każda i każdy z nas może stać się osobą z niepełnosprawnością, a na pewno kiedyś się zestarzejemy. Zinstytucjonalizowane formy opieki są zdecydowanie najtańszym rozwiązaniem (Budlender et al. 2002) my jednak chcielibyśmy\_libyśmy zbadać, jakie przepływy finansowe są kierowane do indywidualnych osób w gospodarstwach domowych na świadczenie usług opieki (dane statystyczne). Dodatkowym pytaniem, które jest ważne ze względu na status społeczny kobiet, jest ogólna ocena finansów domowych: czy kobiety, mieszkanki Konina są zadowolone ze swoich dochodów w odniesieniu do innych kobiet i mężczyzn, jaki udział stanowią ich dochody w budżetach gospodarstwa domowego oraz czy otrzymują jakiegokolwiek świadczenia z budżetu państwa/samorządu. Wskazania te zostaną uzupełnione zebraniem rekomendacji kobiet dotyczących usprawnień i zmian w tym zakresie.

## Usługi

Drugim elementem przeprowadzonych badań jest zebranie danych dotyczących nieodpłatnych prac wykonywanych przez kobiety i mężczyzn w konińskich gospodarstwach domowych (budżety czasu ludności oraz ankieta na podstawie wywiadów z kobietami). Nie tylko czas poświęcony na poszczególne czynności zostanie wyceniony, lecz także weryfikacji zostaną poddane możliwości, które stwarza, lub może stworzyć koniński samorząd, aby wyrównywać szanse kobiet i mężczyzn w tej sferze poprzez np. oferowanie zinstytucjonalizowanych form opieki. W tym zakresie zostaną wzięte pod uwagę także zmiany w czasie i zostaną zebrane dobre praktyki. W tej sekcji przyjrzymy się także pierwszemu budżetowi partycypacyjnemu w Koninie, a w szczególności inwestycjom w infrastrukturę społeczną.

## Dobrostan

Zarówno stabilność materialna, jak i czynniki niematerialne wpływają na dobrostan kobiet i mężczyzn. W oparciu o teorie Amartyi Kumara Sena oraz Marthy Nussbaum włoskie ekonomistki wskazały, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy możliwościami rozwoju i funkcjonowania jednostek w danej społeczności a polityką, również finansową, realizowaną przez władze (Addabbo et al. 2010). Adaptując powyższe teorie do polskich realiów przeprowadzone zostały badania porównawcze w czterech polskich gminach w latach 2012-13 (Łapniewska et al. 2013). Biorąc pod uwagę listę możliwości przygotowaną do powyższych badań oraz wskazania respondentek i respondentów nadających im wagi, do naszego projektu zweryfikowaliśmy ich ilość, wybierając pięć z nich jako obszary analizy. Są to: poczucie bezpieczeństwa, prowadzenie zdrowego życia, znalezienie pracy i prowadzenia własnej działalności gospodarczej, dotarcie do każdego miejsca w gminie i uczestnictwo w życiu publicznym. Z uwagi na niemożność wykonania zestawień porównawczych pomiędzy gminami, konińskie analizy będą uwzględniały zmiany w czasie. Biorąc pod uwagę nierównomierny rozwój miasta, a także zmniejszające się nakłady na kulturę, z pewnością obserwacje na przestrzeni kilku lat pomogą sformułować odpowiednie wnioski i zalecenia dla władz lokalnych. Powyższe możliwości zostaną ujęte w pytaniach skierowanych do kobiet (kwestionariusze ankiety) oraz w badaniach dokumentów i alokacji finansowych gminy.

## Założenia projektu

Przyjętym przez Fundację „Pełnym głosem” nadrzędnym **celem projektu** jest przeprowadzenie badań dokumentów strategicznych, programów lokalnych i wydatków publicznych w Koninie z perspektywy płci na podstawie wypracowanej metodologii.

**Środowisko badawcze** projektu stanowią mieszkanki Konina. Konin jest miastem usytuowanym w centralnej Polsce, założonym u brzegu rzeki Warty w XII wieku (KONin.pl 2015). Jego ludność zwiększyła się znacznie po drugiej wojnie światowej, gdy na jego

obszarze odkryto złoża węgla brunatnego. Powstałe w tym czasie kopalnie, elektrownie, huta aluminium oraz inne zakłady przemysłowe przyczyniły się do zbudowania narracji o mieście i jego rozwoju nieodmiennie związanych z przemysłem, tradycją, siłą fizyczną i męskością, tym samym spychając kobiety i ich potrzeby na peryferie zainteresowań władzy. Symboliczną nieobecność kobiet odzwierciedlają ich kolejne reprezentacje wśród radnych miasta (kobiety stanowiły jedynie 5 proc. radnych w roku 1999, zaś 26 proc. w roku 2011 (UStat 2012)). W wyniku reformy administracyjnej z 1999 roku Konin stracił prawa miasta wojewódzkiego, stając się miastem na prawach powiatu. Od 2000 roku, gdy Konin odnotował największą populację 83 517 mieszkańców (GUS 2000), miasto powoli się wyludnia. W 2011 roku jego obszar zamieszkiwało 78 209 osób, w tym 52,4 proc. kobiet i 47,6 proc. mężczyzn (UStat 2012). Wśród wskazanej powyżej populacji kobiet zostaną wybrane respondentki do naszego badania. Zostanie ono przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 530 dorosłych mieszkanek Konina (spośród 34 225 kobiet w tej grupie wiekowej (powyżej 18-tego roku życia) (UM Konin 2012)).

W badaniu przyjęliśmy następujące **hipotezy**, odpowiadające przedstawionym w poprzedniej sekcji trzem obszarom analizy: finansów, usług oraz dobrostanu:

**H1:** Dochody (stałe z tytułu wykonywania pracy bądź renta lub emerytura, oraz świadczenia, zasiłki i zwroty z podatków) uzyskiwane przez kobiety są niższe od dochodów mężczyzn w gospodarstwie domowym, pomimo iż ich wymiar pracy (odpłatnej i nieodpłatnej) jest porównywalny lub wyższy.

**H2:** Inwestycje samorządu w infrastrukturę społeczną, szczególnie zapewniających opiekę nad osobami zależnymi (tworzenie ośrodków i programów pomocy opieki nad innymi, ośrodków dziennego, jak i całodobowego pobytu, programów pomocy domowej np. rodzinom wielodzietnym, wsparcia socjalnego i społecznego (poza transferami), promowanie wolontariatu) są niewystarczające, a ich brak obciąża dodatkową pracą w gospodarstwach domowych głównie kobiety.

**H3:** Potrzeby kobiet różnią się od potrzeb mężczyzn, mimo tego władze nie biorą pod uwagę tych różnic działając na rzecz wzrostu jakości życia mieszkanek i mieszkańców (tu zdefiniowanej w pięciu kategoriach: poczucia bezpieczeństwa, prowadzenia zdrowego życia, znalezienia pracy i prowadzenia własnej działalności gospodarczej, dotarcia do każdego miejsca w gminie i uczestnictwa w życiu publicznym).

W celu weryfikacji postawionych powyżej hipotez zostaną przeprowadzone następujące badania:

#### **Badania oparte na źródłach pisemnych** (wtórnych):

- **Zebranie danych statystycznych** związanych ze zdefiniowanymi powyżej obszarami, dla lat 2009-2013 (dla porównania sytuacji sprzed i w trakcie kryzysu finansowego):
  - **finanse:** transfery pieniężne dla kobiet i mężczyzn – emerytury, renty, świadczenia, pomoc pieniężna (również na dzieci), przeciętne wynagrodzenie z

podziałem na płeć (wszelkie dostępne dane bardziej szczegółowe), zwolnienia i zwroty z podatków;

- **usługi:** dane dotyczące nieodpłatnej pracy kobiet (czas, rodzaje czynności wykonywane w gospodarstwach domowych, ze szczególnym uwzględnieniem opieki oraz wyceną tych czynności – z budżetów czasu ludności), dane dotyczące usług ze strony samorządów: opieka nad dziećmi (żłobki/przedszkola – czy pokrywają zapotrzebowanie), publiczne instytucje opieki nad dziećmi i młodzieżą, osoby korzystające z pomocy społecznej, beneficjentki\_ci pomocy w miejscu zamieszkania, liczba miejsc – inst. opieki nad osobami bezdomnymi (i osób korzystających w latach w podziale na płeć), liczba osób z niepełno sprawnościami i pomoc ze strony miasta w formie usług, liczba osób starszych i oferta ze strony miasta (opieka i oferta dodatkowa) oraz osoby korzystające z tych usług,
- **dobrostan:**
  - bezpieczeństwo: liczba policjantek\_ów, strażniczek\_ów, liczba interwencji - przemoc domowa, inne wykroczenia, ratownictwo medyczne, oświetlenie ulic;
  - zdrowe życie: przeciętne dalsze trwanie życia – kobiety i mężczyźni, miejsca w szpitalach, dodatkowe programy profilaktyczne oferowane przez miasto (liczba uczestniczek\_ów), wypadki w pracy w roku kobiety/mężczyźni, zanieczyszczenie powietrza, inwestycje w odnawialne źródła energii, wykorzystanie samorządowych obiektów sportowych przez kobiety/mężczyzn, osoby uczestniczące w zajęciach sportowych finansowanych przez miasto k/m, uczestniczki\_cy pozostałych zajęć oferowanych przez miasto, tereny zielone parki/lasy (% powierzchni miasta);
  - praca i działalność gospodarcza: osoby pracujące kobiety/mężczyźni, osoby bezrobotne k/m, kobiety na kierowniczych stanowiskach (o ile są dane), liczba przedsiębiorstw mikro (mniej niż 9 pracowniczek\_ów), liczba przedsiębiorstw małych (10-49 pracowniczek\_ów), liczba przedsiębiorstw średnich i dużych (powyżej 50 zatrudnionych), liczba organizacji pozarządowych i osób zatrudnionych w trzecim sektorze z podziałem na płeć, wolontariuszki\_e;
  - transport i infrastruktura: ilość linii transportu publicznego, długość ścieżek rowerowych, liczba samochodów (osobowe/ciężarowe), zagęszczenie sieci drogowej na 1 km<sup>2</sup>, gęstość zaludnienia (os./km<sup>2</sup>), liczba lokali socjalnych/komunalnych;
  - życie publiczne: udział procentowy kobiet wśród kandydatów na urząd prezydenta miasta, udział procentowy kobiet wśród radnych miasta, obecność kobiet na kluczowych stanowiskach w urzędzie miasta: administracyjne/kierownicze/samodzielne, kobiety zarządzające innymi instytucjami podlegającymi samorządowi, udział kobiet wśród przewodniczących zarządu rad dzielnic, udział kobiet wśród członków zarządu dzielnic, stanowisko

ds. równego statusu kobiet i mężczyzn, suma i procent budżetu przekazanego na rzecz budżetu partycypacyjnego, liczba muzeów, teatrów, oper i liczba osób z nich korzystających rocznie, liczba kin i widzów, liczba bibliotek i filii oraz czytelniczek\_ów, inne instytucje kulturalne utrzymywane przez samorząd oraz organizowane/dotowane wydarzenia wraz z liczbą uczestniczek\_ów, działania miasta przeciwdziałające wykluczeniu społeczno-ekonomicznemu, oraz wykluczeniu kobiet, które należą także do innych grup defaworyzowanych m.in. ze względu na pochodzenie etniczne, rasę, narodowość, religię, orientację psychoseksualną.

- o **Analiza dokumentów strategicznych** miasta takich jak: statut miasta, strategia rozwoju miasta (wizja, misja, cele strategiczne i operacyjne, programy sektorowe), strategia rozwoju edukacji, strategia rozwiązywania problemów społecznych, program ochrony zdrowia, program przeciwdziałania przestępczości młodzieży, program wsparcia działań na rzecz integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, program rewitalizacji miasta, program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i in. pod kątem wrażliwości na płęć. Przeprowadzone badanie wskaże, czy kobiety i ich potrzeby są uwzględnione w ww. dokumentach, w tym w szczególności kobiety należące do innych grup marginalizowanych, zidentyfikuje projekty i programy kierowane bezpośrednio do kobiet jako grupy docelowej i odniesie się do trzech obszarów omówionych powyżej: finansów, usług i dobrostanu.
- o **Analiza wydatków budżetowych** – porównanie wydatków w latach 2009-2013 ze względu na trzy obszary analizy: transfery pieniężne (bezpośrednio do gospodarstw domowych, o ile to możliwe z podziałem na płęć), oferowane przez samorząd usługi oraz dobrostan (w tym programy i wydatki na obszary uznane za priorytetowe przez kobiety w opisanych poniżej badaniach ankietowych).

#### **Badania oparte na źródłach osobowych:**

- o **Badanie ankietowe na wybranej grupie liderek lokalnych (30 osób)** – przygotowane kwestionariusze ankiety będą brały pod uwagę opinie liderek lokalnych dotyczących sytuacji kobiet w mieście na przestrzeni ostatnich lat, ich statusu, pracy, potrzeb i działań samorządu na ich rzecz. Będą odnotowane dobre praktyki z przeszłości oraz pomysły na przyszłość do realizacji przez władze i instytucje lokalne na rzecz lepszej jakości życia mieszkanek Konina.
- o **Badanie ankietowe na losowej grupie mieszkanek Konina (500 osób)** – będzie ściśle wiązało się z trzema omówionymi powyżej obszarami badawczymi. Pytania będą dotyczyły ich dochodów wraz ze świadczeniami w porównaniu do drugiej osoby zarabiającej w gospodarstwie domowym, obciążenia opieką i nieodpłatnymi pracami, zadowolenia z usług świadczonych przez samorząd oraz ich potrzebami w zakresie bezpieczeństwa, zdrowego życia, pracy, transportu i uczestnictwa w życiu publicznym.

**Oczekiwane rezultaty** wiążą się z osiągnięciem celu projektu poprzez zastosowanie zaprojektowanych narzędzi badawczych. Wypracowane w tym projekcie metody zostaną po jego zakończeniu upowszechnione, tak by mogły z nich skorzystać nie tylko organizacje pozarządowe i strażnicze, lecz także same samorządy. Przeprowadzone analizy pozwolą zweryfikować przyjęte hipotezy badawcze, a także zebrać opinie i rekomendacje dotyczące wdrażania polityki równych szans, które zostaną następnie ujęte w raporcie podsumowującym badanie, skierowanym do Urzędu Miasta.

### *Literatura*

Addabbo T., D. Lanzi i A. Picchio (2010), „Gender Budgets: A Capability Approach”, *Journal of Human Development and Capabilities* 11 (4): 479-501.

Bałandynowicz-Panfil K. i U. Opacka (2005), *Gdańska Inicjatywa Budżetowania pod Kątem Płci: analiza gender budget*, Gdańsk: Stowarzyszenie Współpracy Kobiet NEWW-Polska.

Budlender D., D. Elson, G. Hewitt i T. Mukhopadhyay (2002), *Gender Budgets Make Cents: Understanding gender responsive budgets*, London: the Commonwealth Secretariat.

Desperak I. (2014), *Kobiety w budżecie. Raport z analizy budżetów miasta Łodzi z lat 2010-2014*, Łódź: Fundacja Miejski Kolektyw.

Eurostat (2007), *Gender pay gap in unadjusted form, Structure of Earnings Survey methodology*, Luxembourg: Eurostat.

GUS (2000), *Faktyczne miejsce zamieszkania, stan na 31 XII 2000*, GUS Bank Danych Regionalnych.

Habermas J. (2007[1962]), *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, tł. W. Lipnik, M. Łukasiewicz; wprov. i red. nauk. oraz weryfikacja przekł. M. Czyżewski, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hanisch C. (1969), *The Personal Is Political*, <http://www.carolhanisch.org/CHwritings/PIP.html>, dostęp 28.01.2015.

KONin.pl (2015), *Historia*, <http://www.konin.pl/historia.html>, dostęp 29.01.2015.

KSA (2014), *Kraków dla wszystkich? Polityka antydyskryminacyjna a krakowska administracja samorządowa. Raport z monitoringu 2011–2014*, Kraków: Krakowska Sieć Antydyskryminacyjna.

Łapniewska Z. (2011), „Budżetowanie dla równości” w: *Kobiety w społeczeństwie polskim*, red. A. Pałęcka, H. Szczodry i M. Warat, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 135-152.

Łapniewska Z., M. Korona, E. Pieszczyk i M. Siciarek (2013), *Budżetowanie wrażliwe na płeć a jakość życia. Raport z projektu „Budżet równych szans. Gender budgeting dla samorządów”*, Warszawa: Biuro Projektowe UNDP w Polsce.

Momsen J. (2009), *Gender and Development*, London: Routledge.

ONZ (2003), *Czwarta Światowa Konferencja w sprawie Kobiet - Pekin (1995)*, [http://www.unic.un.org.pl/rownouprawnienie/platforma\\_dzialania.php](http://www.unic.un.org.pl/rownouprawnienie/platforma_dzialania.php), dostęp 15.01.2015.



Titkow A., D. Duch-Krzystoszek i B. Budrowska (2004), *Nieodpłatna praca kobiet: mity, realia, perspektywy*, Warszawa: Polska Akademia Nauk.

UM Konin (2012), *Statystyka mieszkańców wg wieku i płci*, Konin: Urząd Miejski w Koninie.

UStat (2012), *Konin 2012: podstawowe dane statystyczne*, Poznan: Urząd Statystyczny w Poznaniu.