

KOMENTARZ

FROGEE POLICY BRIEF 3

Z polskiej perspektywy

Marzec 2021

Dlaczego w polityce jest znacznie mniej kobiet niż mężczyzn?

Pamela Campa, SITE

Kobiety w wyborach parlamentarnych w Polsce po 1989 roku

Michał Myck, CenEA

Kajetan Trzeciński, CenEA

Monika Oczkowska, CenEA



Streszczenie

Dlaczego w polityce jest znacznie mniej kobiet niż mężczyzn?

Strony 3-7

Na całym świecie na stanowiskach politycznych jest znacznie mniej kobiet niż mężczyzn, a dysproporcje są szczególnie widoczne w przypadku wyższych stanowisk. W niniejszym komentarzu przedstawiono przegląd literatury z zakresu ekonomii i politologii w odniesieniu do przyczyn nierównego udziału kobiet i mężczyzn w polityce. Przyczyny te podzielono na czynniki związane z "podażą" i "popytem". W tym pierwszym przypadku chodzi o mniejszą skłonność kobiet do ubiegania się o stanowiska polityczne, zaś w tym drugim o uprzedzenia wyborców i liderów partyjnych względem aktywności kobiet w polityce. Zrozumienie tych przyczyn jest niezbędne dla tworzenia norm prawnych skutecznie niwelujących nierówność płci w tym zakresie. W podsumowaniu podano kilka przykładów zaproponowanych lub istniejących rozwiązań, mających na celu wzmocnienie pozycji kobiet w polityce wraz z oceną ich skuteczności.

Kobiety w wyborach parlamentarnych w Polsce po 1989 roku

Strony 7-10

W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach Europy Środkowej, w początkowych latach transformacji udział kobiet w polityce był mocno ograniczony i od wielu lat Polska plasuje się dość nisko w rankingu państw europejskich biorąc pod uwagę ogólne wskaźniki równości, a w szczególności pozycję kobiet w polityce. W 2011 roku polski rząd podjął kroki w kierunku zmniejszenia dysproporcji udziału kobiet w polityce poprzez wprowadzenie proporcjonalnych kwot - minimalnego udziału kobiet wśród kandydatów na listach wyborczych. Jednak mimo wzrostu udziału kandydatek na tych listach, i mimo wzrostu liczby posłanek w Sejmie, liczba kobiet w Parlamencie nadal pozostaje istotnie niższa od liczby mężczyzn. Częściowo wynika to zapewne z konserwatywnych poglądów czy wręcz uprzedzeń samych wyborców. Jednak znaczącą rolę odgrywają również uprzedzenia wewnątrz partii politycznych, których liderzy nie umieszczają kobiet na wysokich pozycjach list wyborczych. Wydaje się zatem, że samo wprowadzenie kwot płci dla list wyborczych nie wystarczy do pokonania barier stojących przed kobietami w procesie wyborczym i konieczne mogą być kolejne, bardziej kompleksowe zmiany w prawie. Z pewnością proces wyrównywania udziału kobiet w polityce odzwierciedlał będzie zmiany społeczne, jednak powinny temu towarzyszyć dalsze reformy, takie jak na przykład wymaganie określonego udziału kobiet na pierwszych pozycjach list wyborczych.



Dlaczego w polityce jest znacznie mniej kobiet niż mężczyzn?

Ogółem na całym świecie na stanowiskach politycznych jest znacznie mniej kobiet niż mężczyzn, a dysproporcje są szczególnie widoczne w przypadku wyższych stanowisk. Spośród czterech wymiarów składających się na wskaźnik równości płci wyliczany przez Światowe Forum Ekonomiczne (a dokładnie - Perspektywy i Udział w Gospodarce, Osiągnięcia Edukacyjne, Zdrowie i Długość Życia, Pozycja w Polityce), ten ostatni, określający w jakim stopniu kobiety są reprezentowane na stanowiskach politycznych, zmienia się najwolniej. Dotychczas lukę między kobietami i mężczyznami w tym wymiarze udało się zmniejszyć zaledwie o 25%.

Warto zwrócić uwagę, iż mimo różnic między krajami, nierówność płci w polityce występuje w każdym regionie świata, włączając kraje najbardziej rozwinięte społecznie i gospodarczo. Na przykład w Szwecji, gdzie udział kobiet w większości instytucji politycznych jest wyjątkowo wysoki (stanowią one 47,5% parlamentarzystów, 54,5% ministrów i około 43,0% radnych w samorządach regionalnych), kobieta nigdy nie pełniła urzędu premiera i tylko 1/3 burmistrzów miast jest płci żeńskiej. Z kolei w krajach Europy Wschodniej i Azji Środkowej lukę między kobietami i mężczyznami w polityce udało się zmniejszyć o zaledwie 15%, co stanowi najłagodniejszy wynik biorąc pod uwagę postępy w redukowaniu nierówności w ramach

poszczególnych wymiarów wskaźnika Światowego Forum Ekonomicznego.

Biorąc pod uwagę utrzymujące się nierówności płci w instytucjach politycznych, które odpowiadają za ważne decyzje kształtujące społeczeństwo, ekonomiści i politolodzy coraz częściej podejmują próby zrozumienia przyczyn tych nierówności. W niniejszym komentarzu podsumowano wnioski najnowszych analiz w tym zakresie i przedstawiono przegląd możliwych działań ukierunkowanych na zmniejszenie tych nierówności.

Tabela 1. Wskaźnik równości płci w 2020 roku z podziałem na regiony świata i wymiary

	WRP	Wymiary WRP			
		Perspektywy i udział w gospodarce	Osiągnięcia edukacyjne	Zdrowie i przetrwanie	Pozycja w polityce
Europa Zach.	0.767	0.693	0.993	0.972	0.409
Ameryka Płn.	0.729	0.756	1.000	0.975	0.184
Ameryka Łac., Karaiby	0.721	0.642	0.996	0.979	0.269
Europa Wsch., Azja Śr.	0.715	0.732	0.998	0.979	0.150
Azja Wsch., Pacyfik	0.685	0.663	0.976	0.943	0.159
Afryka Subsaharyjska	0.680	0.666	0.872	0.972	0.211
Azja Płd.	0.661	0.365	0.943	0.947	0.387
Bliżni Wsch., Afryka Płn.	0.611	0.425	0.950	0.969	0.102
Cały świat	0.685	0.582	0.957	0.958	0.241

Uwagi: WRP: Wskaźnik Równości Płci - pokazuje zakres równego dostępu przez kobiety i mężczyzn do edukacji i opieki zdrowotnej oraz życia politycznego i gospodarczego. Ogólny wynik jest średnią czterech wymiarów. 1 oznacza całkowitą równość, im wartość bliższa 0, tym większa nierówność. Średnia dla Europy Wschodniej i Azji Środkowej została obliczona na podstawie wyników 26 krajów. Źródło: "Global Gender Gap Report 2020", Światowe Forum Ekonomiczne, 2019 s. 22.



Dlaczego jest mniej kobiet w polityce?

Najczęściej wymienia się trzy główne powody mniejszego udziału kobiet w polityce: niechęć kobiet do zajmowania takich stanowisk, uprzedzenia wyborców oraz uprzedzenia wewnątrz partii politycznych. Poniżej krótko omówiono każdy z tych trzech czynników.

Różnice w aspiracjach politycznych między kobietami a mężczyznami

Wyniki kompleksowych badań potwierdzają, że kobiety wykazują mniejszą chęć zajmowania stanowisk kierowniczych w porównaniu do mężczyzn o podobnych kwalifikacjach zawodowych (Fox i Lawless, 2004). Głównym powodem tej luki w aspiracjach może być fakt, iż a) kobiety są rzadziej zachęcane, aby ubiegać się o stanowiska polityczne, a ponadto, b) rzadziej niż mężczyźni uważają, że posiadają wystarczające kwalifikacje.

Kobiety mają tendencję do unikania rywalizacji (Niederle i Vesterlund, 2007), co również może mieć znaczenie, jako że proces selekcji na stanowiska polityczne jest uważany za wysoce konkurencyjny. Dwa badania eksperymentalne pokazały, że eksponowanie rywalizacyjnego charakteru działalności politycznej wpływa na zmniejszenie zainteresowania ubieganiem się o stanowiska polityczne wśród kobiet, ale nie ma wpływu na mężczyzn (Preece i Stoddard, 2015).

Znaczenie dla dążenia kobiet do awansu w czasie kariery zawodowej mogą mieć także relacje rodzinne. Jedno z ostatnich badań pokazuje, że w Szwecji wśród kobiet mianowanych na urząd burmistrza (najwyższe stanowisko w samorządzie lokalnym) wzrasta prawdopodobieństwo rozvodu, czego nie

zaobserwowano wśród mężczyzn wybieranych na to stanowisko (Folke i Rickne, 2020). Skoro kobiety muszą się liczyć z wyższym osobistym kosztem swoich ewentualnych osiągnięć zawodowych, jak wskazuje powyższe badanie, to konsekwencją tego może być niechęć do realizowania swoich aspiracji.

Choć wyniki badań wskazują, że przeciętnie kobiety są mniej skłonne aby ubiegać się o najwyższe stanowiska w polityce, to nie jest pewne jakie ma to dokładnie przełożenie na ich niską reprezentację. Wprowadzenie kwot płci na listach wyborczych w różnych państwach dostarcza w tym względzie dodatkowych informacji. Gdyby niedobór kobiet na listach wyborczych był spowodowany przede wszystkim niewystarczającą liczbą odpowiednio wykwalifikowanych kobiet, to przy obowiązujących kwotach płci część list wyborczych nie zostałaby zarejestrowana, a przeciętna "jakość" kandydatów na liście, mierzona na podstawie ich cech istotnych z punktu widzenia wyborców, byłaby niższa. W literaturze przedmiotu nie ma jednak dowodów na tego typu konsekwencje wdrożenia kwot płci (np. Baltrunaite i in., 2014, Besley i in., 2017, Bagues i Campa, 2017). Wręcz przeciwnie - we Włoszech (Baltrunaite i in., 2014) i w Szwecji (Besley i in., 2017) wprowadzenie kwot płci miało pozytywny wpływ na "jakość" wybieranych polityków.

Uprzedzenia wyborców

Dotychczasowe prace naukowe z zakresu politologii zajmujące się relacją między uprzedzeniami wyborców a deficytem kobiet w polityce nie dostarczają jednoznacznych wyników (Krook, 2018). W jednym z badań

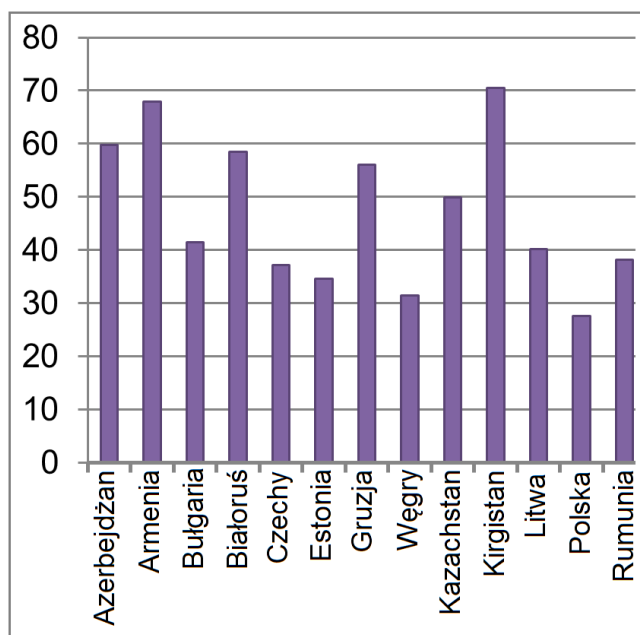


porównano liczbę głosów otrzymanych przez te same kandydatki podczas wyborów parlamentarnych we Francji w różnych lokalach wyborczych w ramach danego okręgu wyborczego (Barbanchon i Sauvagnat, 2019). Okazało się, że w gminach, gdzie przeważa tradycyjne podejście do podziału ról społecznych między kobiety i mężczyzn, na kobiety oddano mniej głosów. Autorzy wskazują, że stanowi to przejaw dyskryminacji kobiet wśród wyborców, co potwierdza negatywny wpływ uprzedzeń głosujących na liczbę kobiet na stanowiskach politycznych. Jednak w innym badaniu, na podstawie głosów oddanych w wyborach w Hiszpanii, po wprowadzeniu kwoty płci na listach kandydatów, nie stwierdzono dowodów na występowanie uprzedzeń wyborców wobec kobiet (Bagues i Campa, 2020). Autorzy zbadali wpływ wprowadzenia kwot płci na wyniki list, w przypadku których reforma wymusiła więcej zmian - skutek reformy na listę trzeba było dodać relatywnie więcej kobiet, ponieważ ich liczba przed reformą była znacznie niższa. Co ciekawe, wyniki wyborcze tych list nie uległy w związku z tym pogorszeniu. Innymi słowy, nie znaleziono dowodów na to, że wyborcy zmniejszają swoje poparcie dla danej listy, jeśli z niezależnych powodów wzrasta na niej udział kobiet wśród kandydatów.

Dane ankietowe również mogą stanowić źródło informacji o zakresie dyskryminacji wyborców wobec kobiet. Podczas gdy w krajach Europy Zachodniej poniżej 20% ankietowanych zgodziło się ze stwierdzeniem: *"Mężczyźni są lepszymi przywódcami politycznymi niż kobiety"* (w Szwecji 5%, w Danii i Niemczech 9%, w Finlandii i Francji 12%, we Włoszech 19%, jedynie w Grecji odsetek

sięgał 26%), w Europie Wschodniej i Azji Środkowej odsetek takich osób był znacznie wyższy (Wykres 1).

Wykres 1. Odsetek ankietowanych, którzy zgodzili się ze stwierdzeniem: "Ogólnie rzecz biorąc, mężczyźni są lepszymi przywódcami politycznymi niż kobiety".



Uwagi: Łączny odsetek odpowiedzi "zgadzam się" i "zdecydowanie się zgadzam". Wybrane kraje należały do Związku Radzieckiego lub znajdowały się w strefie wpływów ZSRR przed 1990 rokiem. *Źródło:* Dane z ostatniej rundy World Values Survey, 2017-2020.

Warto jednak zwrócić uwagę, iż podane statystyki niekoniecznie odzwierciedlają rzeczywisty poziom uprzedzeń wyborców w danym państwie. W przypadku krajów, gdzie połowa lub ponad połowa ankietowanych uważa, że mężczyźni są lepszymi przywódcami politycznymi niż kobiety (np. w Armenii, Gruzji, Rosji), uprzedzenie wyborców najprawdopodobniej odgrywa istotną rolę. Jednak w krajach, gdzie te odsetki są mniejsze, jak na przykład w Polsce, trudno wyciągnąć spójne wnioski, ponieważ w tej samej ankiecie nie zebrano informacji o odsetku ankietowanych



zgadzających się ze stwierdzeniem: *"Kobiety są lepszymi przywódcami politycznymi niż mężczyźni"*.

Upředzenia wewnątrz partii politycznych

Przewodniczący partii politycznych, którzy są głównymi decydentami przy tworzeniu list wyborczych, mogą świadomie faworyzować umieszczanie mężczyzn na tych listach. Jeśli podejrzewają oni istnienie upředzeń wśród wyborców wobec kobiet, to preferencyjne traktowanie mężczyzn jest zgodne ze strategią uzyskania maksymalnej liczby głosów. Jednak przewodniczący partii mogą blokować udział kobiet na listach również w sytuacji, gdy takich upředzeń nie ma. Analiza wyników wyborów w Hiszpanii wykazała, że partie mają tendencję do umieszczania kobiet na gorszych pozycjach na listach kandydatów, mimo braku dowodów, że otrzymują one mniej głosów niż mężczyźni (Esteve-Volart i Bagues, 2012). Co więcej, pozycja kobiet na liście jest tym lepsza, im bardziej zacięta jest polityczna rywalizacja. Na tej podstawie autorzy wnioskują, że powodem niekorzystnej sytuacji kobiet na scenie politycznej są raczej upředzenia w partiach politycznych niż upředzenia wyborców.

Biorąc pod uwagę te wszystkie czynniki, należy również zauważyć, że utrzymujący się niski udział kobiet w instytucjach politycznych jest mechanizmem samonapędzającym się ze względu na specyfikę zachowań grupowych. W badaniach, kobiety przydzielone do zespołów zdominowanych przez mężczyzn rzadziej zgłaszają chęć zajęcia pozycji lidera zespołu niż w zespołach z większą liczbą kobiet, ponieważ (słusznie) spodziewają się mniejszego poparcia pozostałych członków zespołu (patrz np. Born i in., 2019). Kobiety urzędujące na stanowisku

burmistrzów miast we Włoszech częściej są odwoływane z tego stanowiska głosem radnych miasta, niż mężczyźni, szczególnie jeśli w radzie zasiadają w zdecydowanej większości mężczyźni (Gagliarducci i Paserman, 2011). Badania te sugerują, że dominacja sceny politycznej przez mężczyzn może powodować błędne koło ograniczonej obecności kobiet w polityce.

Jakie działania mogą zwiększyć reprezentację kobiet w instytucjach politycznych?

Różnego rodzaju reformy mogą przeciwdziałać nierównemu udziałowi kobiet w polityce. Od strony "podażowej", wiele organizacji non-profit oferuje programy szkoleniowe dla kobiet mające na celu wyposażenie je w wiedzę, umiejętności i kontakty umożliwiające budowanie kariery politycznej (NDI, 2013). Choć przegląd tego typu programów nie leży w zakresie tego komentarza, to należy zauważyć, że niewiele jest badań analizujących rzeczywisty wpływ szkoleń na karierę kobiet w polityce. Wydaje się zatem, że organizacje non-profit, partie polityczne i naukowcy powinni podejmować szerszą współpracę dla wdrażania i ewaluacji takich programów szkoleniowych.

Najpowszechniejszą i najdokładniej analizowaną interwencją w zakresie polityki publicznej jest wprowadzenie kwot płci, szczególnie regulujących strukturę list kandydatów wyborczych. Przegląd badań w tym zakresie sugeruje, że efektywność kwot płci zależy zarówno od ich konstrukcji, jak i kontekstu, w którym są stosowane (Campa i Hauser, 2020). Biorąc pod uwagę niuanse działania kwot płci, państwa lub regiony rozważające ich



wprowadzenie powinny konsultować te zamiary z ekspertami w tym zakresie i mieć na uwadze lokalny kontekst społeczny.

Struktura i podział władzy w partiach politycznych wydaje się kluczowa dla wzmocnienia reprezentacji kobiet w polityce. W badaniach zwraca się uwagę na rolę organizacji kobiet tworzonych wewnątrz struktur partii. Takie organizacje powinny sprzyjać tworzeniu sieci kontaktów oraz oferować wsparcie, ułatwiając wspięcie się po drabinie kariery politycznej. W Szwecji, pod groźbą uformowania partii feministycznej, koalicja kobiet z lewicy i prawicy przyczyniła się do nakłonienia Partii Socjaldemokratycznej do wprowadzenia kwoty płci również na etapie wewnętrznych decyzji o strukturze list kandydatów (np. Besley i in., 2017). Frakcje kobiet w partiach politycznych mogłyby odgrywać podobną rolę. Choć niektórzy badacze uważają, że obecnie organizacje kobiet postrzegane są jako inicjatywy przestarzałe, przynajmniej w Europie (Kantola, 2018), inni wskazują, że istnienie takich organizacji nie przeszkadza kobietom w awansowaniu na pozycje kierownicze wewnątrz partii (Childis i Kittilson, 2016). W państwach, gdzie partie polityczne otrzymują publiczne finansowanie, część funduszy mogłaby być przeznaczana na organizacje kobiet wewnątrz partii.

W związku z tym, że kobiety na pozycjach kierowniczych częściej niż mężczyźni napotykają ograniczenia rodzinne, działania ukierunkowane na podział obowiązków pomiędzy partnerów mogłyby pozytywnie wpłynąć na zwiększenie udziału kobiet w polityce (Folke i Rickne, 2020). Postawy wobec podziału ról społecznych między kobiety i mężczyzn mają kluczowe znaczenie dla

wzmocnienia pozycji kobiet w każdej dziedzinie życia społecznego. Coraz więcej badań próbuje odpowiedzieć na pytanie, jak można wpłynąć na zmianę tych postaw. Przykładowo system polityczno-ekonomiczny kładący nacisk na wyższy udział kobiet na rynku pracy może szerzej wpływać na zmiany postaw w społeczeństwie (Campa i Serafinelli, 2019). Potrzebne są dalsze badania w tym zakresie, jednak co najważniejsze, z dotychczasowych analiz wynika, że postawy wobec ról społecznych kobiet i mężczyzn mogą się zmieniać, a politycy powinni mieć na uwadze interwencje, które mogą mieć taki wpływ..

W wielu zachodnich państwach demokratycznych tempo wzrostu dostępu kobiet do najwyższych stanowisk w polityce było wyjątkowo wolne. Przykład państw Zachodu i samonapędzającego mechanizmu opisanego powyżej powinien posłużyć jako lekcja państwom transformacji gospodarczej, gdzie nowe instytucje i struktury dopiero się tworzą. Brak odpowiednich regulacji ukierunkowanych na zwiększenie udziału kobiet na niższych szczeblach może spowodować, że zniwelowanie nierówności na wyższych stanowiskach hierarchii politycznej będzie trwało znacznie dłużej.

Podsumowując, stałe monitorowanie luki między kobietami a mężczyznami w instytucjach politycznych jest niezwykle ważne, nawet jeśli widoczny jest wyraźny trend wzrostu udziału kobiet w tych instytucjach. Postęp w tych kwestiach rzadko kiedy ma charakter liniowy, dlatego też wymaga on ciągłego nadzorowania.



Kobiety w wyborach parlamentarnych w Polsce po 1989 roku

Kobiety w polskim Parlamencie

Tak jak w przypadku wielu państw Europy Środkowo-Wschodniej, Polska nadal charakteryzuje się niewystarczającą reprezentacją kobiet na stanowiskach politycznych zarówno na lokalnym, jak i krajowym poziomie. Między 1991 (rokiem pierwszych wolnych wyborów parlamentarnych) a 2007 rokiem liczba kobiet wśród 460 parlamentarzystów w Sejmie wzrosła z 44 (9,6%) do 94 (20,4%) i dalej do 110 (23,9%) w 2011 roku. Co istotne, w przypadku dwóch ostatnich elekcji wzrost ten nieco zwolnił - 125 kobiet (27,2%) wybrano do Sejmu w 2015 roku, a 132 kobiety (28,7%) w 2019 roku. Udział kobiet w Senacie i w Parlamencie Europejskim jest również niewielki (Niewiadomska-Cudak, 2017; Unia Międzyparlamentarna, 2020). Podobnie niewystarczająca jest reprezentacja kobiet w podmiotach władzy wykonawczej. Spośród 14 premierów urzędujących w Polsce od 1991 roku, kobiety zajmowały to stanowisko zaledwie trzykrotnie, z czego dwie z nich w latach 2014-2017. Z tego powodu Polska pozostaje daleko za innymi europejskimi państwami biorąc pod uwagę udział kobiet w Parlamencie (w Szwecji kobiety stanowią 47% parlamentarzystów, w Hiszpanii - 44%, w Belgii - 41%) i zajmuje dalekie, 104. miejsce w rankingu według udziału kobiet na pozycjach ministerialnych (na 182 państwa; Unia Międzyparlamentarna, 2020). Pomimo ostatnich zmian, fakt iż kobiety nadal stanowią zaledwie nieco ponad jedną czwartą przedstawicieli Sejmu i nie są wystarczająco

reprezentowane w innych instytucjach politycznych nasuwa pytania o przyczyny tej sytuacji, a także o ewentualne działania, które można podjąć by ten udział zwiększyć.

W porównaniu do innych europejskich państw, kulturowo Polska nadal wyróżnia się konserwatywnym podejściem względem równości płci, a przedstawiciele rządzącej większości podnoszą alarm dotyczący wpływów rzekomej "ideologii gender" za każdym razem, gdy temat nierówności płci pojawia się w debacie publicznej. Sfera polityczna pozostaje w Polsce silnie zdominowana przez mężczyzn i mało jest kobiet na wyższych stanowiskach kierowniczych. Biorąc pod uwagę listy wyborcze w wyborach parlamentarnych, kobiet jest mniej niż mężczyzn zarówno w całej grupie kandydatów, jak i na najwyższych pozycjach na listach wyborczych. W konsekwencji kobiety wciąż nie mają stosownej reprezentacji w polskim Parlamencie. Wpływ na to mają między innymi uprzedzenia wewnątrz partii, tym samym utrudniając przewyższenie uprzedzeń wyborców, szczególnie w niektórych regionach kraju.

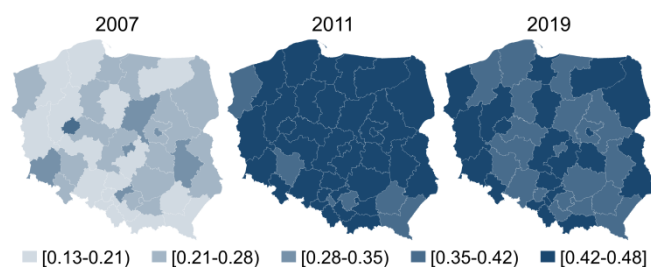
Udział kobiet na listach wyborczych znacznie wzrósł dzięki wprowadzeniu kwot płci w 2011 roku. Przedstawione poniżej analizy zmian, które zaszły po tej reformie, uzupełniają wyniki dotychczasowych badań, i wskazują, że choć kwoty płci przekładają się na wzrost reprezentacji kobiet, to same w sobie mogą okazać się niewystarczające dla osiągnięcia spodziewanych rezultatów.



Konsekwencje wprowadzenia kwot płci na listach wyborczych

Dostrzegając problem niedoboru kobiet na scenie politycznej w Polsce, koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego wprowadziła w 2011 roku kwoty płci na listach wyborczych w wyborach do Sejmu oraz w większości wyborów o zasięgu lokalnym (*Dz.U. 2011 nr 34 poz. 172*). Kwoty płci, czyli wymóg udziału kobiet lub mężczyzn na liście kandydatów na poziomie przynajmniej 35%, zastosowano po raz pierwszy w lokalnych wyborach wiosną 2011 roku, a następnie w wyborach o zasięgu krajowym w październiku tego samego roku (Internetowy System Aktów Prawnych- Sejm, 2011).

Wykres 1. Odsetek kobiet na listach wyborczych w Polsce w wyborach do Sejmu w latach 2007, 2011 i 2019



Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, 2020

Uwagi: Wskaźniki na poziomie okręgów wyborczych dla wszystkich partii politycznych łącznie

Na Wykresie 1 pokazano przeciętny odsetek kobiet na listach kandydatów według okręgów wyborczych w wyborach parlamentarnych w latach 2007, 2011 i 2019. Podczas gdy w 2011 roku można zaobserwować natychmiastową reakcję na wprowadzenie kwot, to choć partie muszą stosować się do prawnych wymagań, w ostatnich wyborach odnotowano spadek udziału kobiet na listach względem roku 2011. Reforma osiągnęła swój bezpośredni cel, ponieważ odsetek kobiet

ubiegających się o mandaty w Sejmie przeciętnie wzrósł w całej Polsce z 23,1% w 2007 roku do 42,1% w 2019 roku. Jednak jak wskazują Górecki i Kukołowicz (2014), jednocześnie prawdopodobieństwo wygranej wśród kandydujących kobiet spadło, przez co wpływ reformy okazał się mniejszy, biorąc pod uwagę udział kobiet wśród parlamentarzystów. Te wyniki wskazują na istnienie innych barier ograniczających równą reprezentację kobiet w Sejmie.

Rola uprzedzeń wyborców i partii

Polska odnotowała nieznaczny wzrost wartości wskaźnika równości płci z poziomu 0,68 w 2005 roku do 0,74 w 2020 roku, głównie ze względu na wzrost w wymiarze gospodarczym i politycznym tego wskaźnika (Światowe Forum Ekonomiczne, 2020). Mimo wzrostu w tym drugim przypadku z 0,11 w 2005 roku do 0,26 w 2020 roku, poziom wskaźnika dla Polski w porównaniu do innych państw Europy nadal pozostaje niski (np.: poziom wskaźnika równości płci w wymiarze politycznym w 2020 roku dla Szwecji i Hiszpanii wynosił 0,53, a dla Niemiec - 0,48). Poprawa w tym wymiarze wskaźnika równości płci odzwierciedla większy udział kobiet w polskim Parlamencie po wyborach przeprowadzonych z zastosowaniem kwot płci. Jednak utrzymująca się niska wartość tego wskaźnika świadczy o istnieniu przyczyn niskiej reprezentacji kobiet w polskiej polityce niezwiązanych bezpośrednio z systemem wyborczym, jak na przykład normy społeczne dotyczące uczestniczenia kobiet w życiu politycznym, czy uprzedzenia wewnątrz partii politycznych determinujące los kandydatek w wyborach.

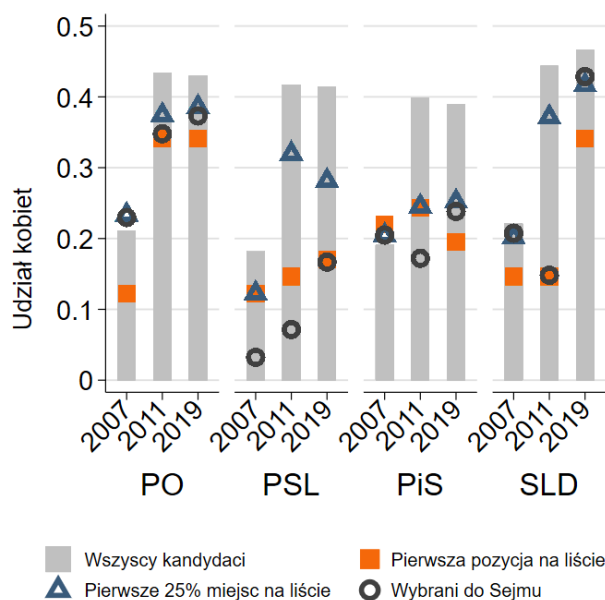


Biorąc pod uwagę poglądy Polaków względem zaangażowania kobiet na scenie politycznej, w ostatnich dwóch dekadach nastąpiły niewielkie zmiany. Nadal jednak w 2017 roku 27,6% Polaków zgadzało się ze stwierdzeniem: "mężczyźni są lepszymi przywódcami politycznymi niż kobiety" (spadek z 38,5% w 2005 roku). Ponadto, taki sam odsetek ankieterów co w 2005 roku (12,9%) uważał, że posiadanie takich samych praw przez mężczyzn i kobiety nie stanowi nieodłącznej cechy demokracji (UN, 2020). Te statystyki sugerują, że normy społeczne nadal mogą być jedną z istotnych przyczyn ograniczonej obecności kobiet w polskiej polityce w nadchodzących latach.

Podobnie jak w innych kwestiach, identyfikacja różnic w wynikach politycznych jako efektu dyskryminacji może nie być jednoznaczna. Jednak analiza struktury list wyborczych czterech największych partii na polskiej scenie politycznej sugeruje, że uprzedzenia wewnątrz partii mogą stanowić ważne źródło utrzymującego się niskiego poziomu reprezentacji kobiet w polskim Parlamencie. Na Wykresie 2 zaprezentowano wyniki wyborów parlamentarnych dla czterech najważniejszych partii politycznych w latach 2007, 2011 i 2019, opublikowane przez Państwową Komisję Wyborczą. Choć na wszystkich listach można zauważyć skokowy wzrost udziału kobiet po wprowadzeniu kwot płci począwszy od 2011 roku, to z wyjątkiem Platformy Obywatelskiej, reforma ta nie znalazła odzwierciedlenia w znacząco wyższym odsetku kobiet na pierwszych pozycjach list wyborczych, a w przypadku Prawa i Sprawiedliwości miała też niewielki wpływ na odsetek kobiet

kandydujących z pierwszych 25% pozycji na listach.

Wykres 2. Udział kobiet w wyborach parlamentarnych w 2007, 2011 i 2019 r. według partii politycznych



Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, 2020

Uwagi: Partie polityczne lub główne partie z list koalicyjnych.

Tempo i zakres zmian są silnie skorelowane z umiejscowieniem partii na scenie politycznej. Podczas gdy na listach centrolewicy (PO) i lewicy (SLD) pozycja kobiet na kartach do głosowania uległa znaczącej poprawie, zmiany były mniejsze na listach partii bardziej konserwatywnych (PSL i PiS). Odsetek kobiet kandydujących z pierwszych 25% pozycji na listach wyborczych Platformy Obywatelskiej od wyborów w 2011 roku sięga ponad 40%, zaś w przypadku Prawa i Sprawiedliwości - około 25%. W wyborach w 2019 roku kobiety zajmowały pierwszą pozycję na 34,1% list Platformy Obywatelskiej i Sojuszu Lewicy Demokratycznej i zaledwie 19,1% list Prawa i Sprawiedliwości oraz 17,1% list Polskiego Stronnictwa Ludowego. Warto zwrócić też uwagę na silną korelację między odsetkiem kobiet kandydujących z pierwszych 25% pozycji



na liście a odsetkiem kobiet wśród wybranych parlamentarzystów (z wyjątkiem list PSL), co pokazuje istotną rolę wewnętrznej polityki partii dla ostatecznych wyników. Przekłada się to również na znaczące różnice w odsetku kobiet wybieranych do Sejmu. Podczas gdy w 2019 roku kobiety stanowiły 42,9% przedstawicieli SLD w Sejmie oraz 37,3% przedstawicieli PO, to w przypadku PiS i PSL odsetki te wynosiły zaledwie 23,8% i 16,7%.

Podsumowanie

W Polsce kobiety są niedoreprezentowane zarówno w Parlamencie jak i na wysokich stanowiskach kierowniczych w polityce. Spośród obecnych szesnastu ministerstw, tylko urząd Ministra Rodziny i Polityki Społecznej jest sprawowany przez kobietę. To oznacza, że mimo stopniowych zmian w udziale kobiet w różnych wymiarach życia społecznego, Polska nadal wypada niekorzystnie na tle innych państw europejskich względem "Pozycji w Polityce" - jednego z komponentów wskaźnika równości płci. Reprezentacja kobiet w polityce wzrosła dzięki wprowadzeniu w 2011 roku 35% kwot płci dla list wyborczych, co jednak nie zniwelowało w pełni luki między liczbą mężczyzn i kobiet w Parlamencie. Przyczyn tej sytuacji należy dopatrywać się z jednej strony w konserwatywnych poglądach społeczeństwa oraz w tradycyjnie zdominowanej przez mężczyzn strukturze instytucji politycznych. Jednak źródłem nierówności płci są również wewnątrzpartyjne uprzedzenia względem kandydatek na stanowiska polityczne. Mężczyźni nadal zdecydowanie częściej zajmują najwyższe pozycje na listach wyborczych, co ma bezpośrednie przełożenie na odsetek mężczyzn i

kobiet wybieranych do Parlamentu z wyborczych list. Spośród czterech głównych partii na polskiej scenie politycznej w ostatnich latach, kobiety szczególnie rzadko zajmowały korzystne pozycje na listach wyborczych Prawa i Sprawiedliwości. Kolejne wygrane PiS w wyborach parlamentarnych w ostatnich latach miały tym samym przełożenie na obniżenie tempa wzrostu liczby kobiet w polskim Parlamencie.

W październiku 2020 roku tysiące kobiet (i mężczyzn) wyszło na ulice w reakcji na kontrowersyjną decyzję Trybunału Konstytucyjnego zasadniczo oznaczającą całkowity zakaz aborcji w Polsce, a "Strajk Kobiet" odbił się szerokim echem w całym społeczeństwie. Wydaje się to odzwierciedlać zarówno zmieniające się poglądy społeczne, jak i poczucie, że głos kobiet nie jest wystarczająco reprezentowany w polskim Parlamencie i innych instytucjach publicznych. Zasięg i rozmiar protestów może stanowić zapowiedź przełomu w wyrównywaniu reprezentacji kobiet w polskiej polityce, choć działania ukierunkowane na ten cel wymagać będą szerszego i bardziej kompleksowego podejścia. Z jednej strony warunkiem zmian jest ewolucja poglądów wśród wyborców i postaw wewnątrz partii politycznych. Z drugiej strony niezbędne mogą się okazać dalsze zmiany przepisów prawnych dla zapewnienia większego udziału kandydatów obu płci na listach wyborczych włączając odsetek kobiet na najwyższych pozycjach tych list.

Bibliografia

Bagues M. i Campa P., 2021. "Can Gender Quotas in Candidate Lists Empower Women? Evidence from a Regression Discontinuity Design", *Journal of Public Economics*, 194.



- Baltrunaite A., Bello P., Casarico A., Profeta P., 2014. "Gender Quotas and the Quality of Politicians", *Journal of Public Economics*, 118, pp. 62-74.
- Barbanchon T. i Sauvagnat J., 2019. "Electoral Competition, Voter Bias and Women in Politics". *CEPR Discussion Paper No. DP13238*.
- Besley T., Folke O., Persson T., Rickne J., 2017. "Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden", *American Economic Review*, 107(8), pp. 2204-2242.
- Born A., Ranehill E., Sandberg A., 2019. "A man's world? – The impact of a male dominated environment on female leadership". *University of Gothenburg Working Paper*.
- Campa P. i Hauser Ch., 2020. "Quota or not Quota? On Increasing Women's Representation in Politics", *FREE Policy Brief Series*.
- Campa P. i Serafinelli M., 2019. *Politico-Economic Regimes and Attitudes: Female Workers under State-Socialism*. *Review of Economic and Statistics*, 101(2), pp. 233-248
- Childs S. i Kittilson M., 2016. "Feminizing political parties: Women's party member organizations within European parliamentary parties". *Party Politics*, 22(5):598-608.
- Esteve-Volart B. i Bagues M., 2015. "Politicians' Luck of the Draw: Evidence from the Spanish Christmas Lottery", *Journal of Political Economy*, 124(5), pp. 1269-1294.
- European Institute for Gender Equality, 2019. "Gender Equality Index 2019: Poland". ISBN: 978-92-9470-814-4.
- Folke O. i Rickne J., 2020. "All the Single Ladies: Job Promotions and the Durability of Marriage", *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(1), pp. 260-287.
- Fox R. i Lawless J., 2004. "Entering the Arena? Gender and the Decision to Run for Office", *American Journal of Political Science*, 48(2), pp. 264-280.
- Gagliarducci S. i Paserman M. D., 2012. "Gender Interactions within Hierarchies: Evidence from the Political Arena", *The Review of Economic Studies*, 79(3), pp. 1021-1052.
- Górecki M.A. i Kukołowicz P., 2014. "Gender quotas, candidate background and the election of women: A paradox of gender quotas in open-list proportional representation systems". *Electoral Studies*, 36, pp.65-80.
- Gwiazda A., 2020. "Right-wing populism and feminist politics: The case of Law and Justice in Poland." *International Political Science Review*.
- Inter-Parliamentary Union, 2020. "Women in Politics: 2020".
- Kantola J., 2019. "Women's Organizations of Political Parties: Formal Possibilities, Informal Challenges and Discursive Controversies", *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 27(1), pp. 4-21.
- Krook M., 2018. "Electoral Systems and Women's Representation", In: E.S. Herron, R. Pekkanen, M. Soberg Shugart (eds.) *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, New York: Oxford University Press, pp. 172-196.
- Niewiadomska-Cudak M., 2017. "Barriers of women's political promotion in Poland". In *Wojciechowski B., Bekrycht T., Cern KM, (eds.), Jurysprudencja 8. The principle of equality as a fundamental norm in law and political philosophy*, pp. 195-211.
- National Democratic Institute (NDI), 2013. "Increasing Women's Political Participation Through Effective Training Programs"
- Niederle M. i Vesterlund L., 2007. "Do women shy away from competition? Do men compete too much?", *The Quarterly Journal of Economics*, 122(3), pp. 1067-1101.
- Preece J. i Stoddard O., 2015. "Why women don't run: Experimental evidence on gender differences in political competition aversion", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 117, pp. 296-308.
- Statistics Sweden (SCB), 2018. "På tal om kvinnor och män". ISBN: 978-91-618-1658-3 p.106.
- Dz.U. 2011 nr 34 poz. 172 - Ordynacja wyborcza
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, 2020. *Gender Social Norms Index (GSNI)*.
- Światowe Forum Ekonomiczne, 2019. "Global Gender Gap Report 2020". ISBN-13: 978-2-940631-03-2.



O autorach

Pamela Campa

Stockholm Institute of Transition Economics (SITE)

pamela.campa@hhs.se

www.hhs.se/en/research/institutes/site/

Pamela Campa jest adiunktem na Wydziale Ekonomii w Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) w Stockholm School of Economics. Przed dołączeniem do SITE była adiunktem na University of Calgary. Uzyskała stopień doktora nauk ekonomicznych w Institute for International Economic Studies (IIES) na Stockholm University. Jest również powiązana z Mistra Center for Sustainable Markets (MISUM) i Dondena Gender Initiative.

Michał Myck

Centrum Analiz Ekonomicznych (CenEA)

mmyck@cenea.org.pl

www.cenea.org.pl

Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu CenEA. Wcześniej pracował w londyńskim Institute for Fiscal Studies oraz w DIW-Berlin. Ukończył studia na Uniwersytecie Oxfordzkim (PPE - 1997, Economics - 1999) i otrzymał stopień doktora nauk ekonomicznych na Uniwersytecie Warszawskim (2006). W czerwcu 2015 zakończył proces habilitacyjny na Freie Universität Berlin. Od 2019 roku jest afiliowany jako Privatdozent na Uniwersytecie w Greifswaldzie.

Kajetan Trzeciński

Centre for Economic Analysis (CenEA)

ktrzcinski@cenea.org.pl

www.cenea.org.pl

Kajetan Trzeciński jest analitykiem w CenEA od września 2018 roku. Stopień licencjata z politologii uzyskał na University of East Anglia (2015), zaś stopień magistra z ekonomii politycznej na London School of Economics and Political Science (2017).

Monika Oczkowska

Centrum Analiz Ekonomicznych (CenEA)

moczowska@cenea.org.pl

www.cenea.org.pl

Monika Oczkowska jest analitykiem w CenEA od marca 2012 roku. Tytuł magistra ekonomii ze specjalnością analizy finansowej i wyceny przedsiębiorstw uzyskała w 2012 na Uniwersytecie Szczecińskim. Ukończyła stopień licencjata z ekonomii a także stosunków międzynarodowych na tym samym uniwersytecie.

Podziękowania

Autorzy chcieliby podziękować Chrystynie Holynskiej za pomocne komentarze i uwagi redakcyjne. Oryginalny tekst komentarza został przygotowany w języku angielskim. Tłumaczenie w języku polskim opracowali autorzy komentarza.

freepolicybriefs.com

The Forum for Research on Eastern Europe and Emerging Economies (FREE Network) to sieć naukowców zajmujących się badaniami w obszarze Europy Wschodniej i byłych republik Związku Radzieckiego, zrzeszonych w ramach instytutów badawczych: BEROC w Mińsku, BICEPS w Rydze, CEFIR/NES w Moskwie, CenEA w Szczecinie, ISET w Tbilisi, KSE w Kijowie i SITE w Sztokholmie. W 2019 roku sieć badawcza FREE Network, przy wsparciu finansowym ze strony szwedzkiej Agencji ds. Współpracy na rzecz Międzynarodowego Rozwoju (Swedish International Development Cooperation Agency, Sida) zainicjowała Forum for Research on Gender Economics (FROGEE), koncentrujące się na badaniach społeczno-ekonomicznych związanych z nierównościami płci. Opracowania publikowane w ramach tej inicjatywy stanowią wkład w dyskusję o nierównościach w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Poglądy zawarte we wszystkich publikacjach sieci FREE Network wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać stanowiska sieci FREE Network, zrzeszonych w niej instytutów czy Sida.