

SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Gender Analysis as Part Municipal Budgetary Process. Ostrava 04.09.2007 – 06.09.2007. In: HANČLOVÁ, Jana (ed.). *Increasing Competitiveness or Regional, National and International Markets Development-New Challenges [CD-ROM]*. Ostrava : VŠB TU, 2007, s. 284. ISBN 978-80-248-1458-2. CD – ISBN 978-80-248-1457-5.

GENDEROVÁ ANALÝZA JAKO SOUČÁST ROZPOČTOVÉHO PROCESU OBCÍ*

Lucie Sedmihradská

ABSTRACT

The paper characterizes the main gender analysis methods and presents examples of their use. At the same time there is suggested possible integration of the gender analysis into the municipal budgetary process.

ABSTRAKT

Příspěvek charakterizuje hlavní metody genderové analýzy a uvádí příklady jejich použití. Současně je navrženo začlenění genderové analýzy do rozpočtového procesu obcí.

Úvod

Genderové rozpočtování (též rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů) je novým přístupem k rozpočtu a rozpočtování, jehož cílem je začlenit genderovou analýzu do přípravy, projednávání, schvalování a realizace rozpočtu tak, aby byla zajištěna rovná, efektivní a odpovídající alokace zdrojů (viz Rubin a Bartle, 2005).

Cílem následujícího příspěvku je seznámit s hlavními metodami genderové analýzy a navrhnout způsoby jejího použití při rozpočtovém procesu obcí v ČR. V první části příspěvku jsou definovány hlavní pojmy používané v rámci genderového rozpočtování, druhá část je věnována jednotlivým metodám genderové analýzy a ve třetí části je prezentován rozpočtový proces obcí rozšířený o genderovou analýzu.

1. GENDEROVÉ ROZPOČTOVÁNÍ

Foltysová a kol. (2004) uvádějí definici Rady Evropy: Genderové rozpočtování je uplatněním gender mainstreamingu v rozpočtovém procesu. Jedná se o zhodnocení rozpočtů z hlediska genderu, při němž se ve všech fázích rozpočtového procesu bere ohled na otázku pohlaví s cílem prosazování rovnosti žen a mužů.

* Projekt byl realizován za finanční podpory ze státních prostředků prostřednictvím Grantové agentury České republiky, č. 402/07/0823

Gender mainstreaming je proces organizování, zlepšování, rozvíjení a vyhodnocování politických procesů tak, aby bylo na všech úrovních a ve všech stádiích zapracováno hledisko rovnosti žen a mužů, a to prostřednictvím všech aktérů, kteří se běžně podílejí na politickém rozhodování. Každému rozhodnutí tedy musí předcházet zhodnocení jeho dopadu na rovnost mužů a žen.

Genderová analýza zkoumá dopad různých politik, programů a opatření na ženy a muže. Genderová analýza zahrnuje kromě samotného hodnocení i shromažďování údajů a tvorbu statistik členěných podle pohlaví (viz podrobněji Asklöf et. al 2003).

Genderové rozpočtování může mít několik významů:

- analýza výdajů a příjmů rozpočtu z hlediska rovnosti mužů a žen, jejich sociální role a ekonomické situace,
- nástroj umožňující realizovat rovnost pohlaví,
- transformaci procesu sestavování rozpočtu,
- směřování na rozpočtový proces, ale i na makroekonomickou politiku (k důležitým faktorům rovnosti pohlaví patří neplacená práce),
- kritérium efektivnosti gender mainstreamingu,
- nástroj pro zvýšení transparentnosti a participace, tj. zapojení se veřejnosti do přípravy rozpočtu (viz Klatzer a Pfeifer Brändli, 2005).

2. METODY GENDEROVÉ ANALÝZY

Pro genderovou analýzu lze použít několik základních nástrojů, jejichž využitelnost je ovlivněna dostupností dat, kvalifikovaností zaměstnanců i materiálním zabezpečením.

1. Hodnocení nových programů nebo projektů z hlediska jejich dopadu na rovnost ve společnosti (Gender-Aware Policy Appraisal) dává odpověď na tuto otázku: „Povede tento program nebo projekt ke zvyšování nebo snižování nerovností ve společnosti?“. Jedná se o jednu z nejpoužívanějších metod, protože pracuje na poměrně agregované úrovni a nemusí tak řešit problémy spojené s obtížností určení dopadů na konkrétní jednotlivce.

Pro toto hodnocení lze využít následující postupy:

- seznam (checklist) otázek pro hodnocení projektů a jejich dopadů,
- diskuse o jednotlivých prvcích programu,
- hodnocení programu z hlediska stanovených cílů.

Příklad: Zastupitelstvo obce uvažuje o omezení počtu autobusových spojů do sousedního města. Toto omezení by však dopadlo více na ženy, protože muži spíše jezdí autem a protože mezi seniory, kteří hromadnou dopravu využívají nejvíce, je podstatně více žen.

2. Hodnocení programů nebo projektů jejich uživateli nebo příjemci (Gender-disaggregated beneficiary assessments) dává odpověď na otázky: Jsou občané spokojeni s jednotlivými programy nebo projekty? Reagují projekty na skutečné potřeby občanů?

Jedná se o metodu, která se snaží do rozhodování zapojit veřejnost (podobně jako např. komunitní plánování). Názory a postoje uživatelů nebo příjemců se zjišťují pomocí dotazníků, rozhovorů, diskusních skupin, pozorování apod.

Příklad: Zastupitelstvo obce uvažuje zavedení rozvážky teplých obědů ze školní jídelny méně pohyblivým seniorům: Mají senioři o tuto službu zájem? Pomůže jim? Budou jí skutečně využívat? Kolik bude klientů (protože muži si třeba nechtějí nebo neumějí uvařit) a kolik bude klientek (protože je starších žen více než mužů)?

3. Hodnocení využití času (Time-Use Studies) ukazuje, jak ovlivní určité opatření nebo program využívání času během dne. Obecně tráví ženy více času neplacenou prací, tedy péčí o děti, nemocné nebo o domácnost. Určitá opatření nebo projekty jim mohou tuto práci ulehčit nebo naopak ztížit.

Příklad: Zastupitelstvo obce uvažuje o zrušení mateřské školy. Rodiče dětí budou muset vozit děti do mateřské školy v některé sousední obci, což bude obnášet přibližně hodinu denně. Toto opatření tedy ovlivní využití času rodiče, který dítě do školky vozí. Naopak zřízení nové autobusové zastávky v blízkosti školy nebo autobusového spoje navazujícího na konec školní výuky může zkrátit čas nutný na doprovod dítěte do nebo ze školy.

Zpracování komplexních studií o využívání času je značně náročné, ale zajímavé informace může přinést i jedna nebo několik případových studií.

4. Hodnocení dopadu jednotlivých programů (tzv. incidenční analýza, Expenditure Incidence Analysis) umožňuje porovnání dopadu konkrétních rozpočtových výdajů na ženy s dopadem na muže a to jak dopadu přímého tak zprostředkovaného. Provedení incidenční analýzy vyžaduje dva druhy údajů: informace o celkových výdajích souvisejících s daným projektem i o jednotkových nákladech (např. celková výše příspěvku obce mateřské škole a výše příspěvku na jedno dítě) a informace o uživateli dané služby (např. děti navštěvující mateřskou školu). Rozložení užitků mezi jednotlivé uživatele tedy záleží jednak na rozdělení celkových výdajů mezi jednotlivé výdaje (např. příspěvek mateřské škole nebo sportovnímu klubu) a využití dané služby jednotlivými skupinami uživatelů.

Incidenční analýza se nejčastěji používá pro analýzu dopadů vládní politiky na různě bohaté domácnosti.

Podrobněji je postup při použití této metody popsán Foltysovou a kol. (2004, str. 42) a to ve dvou variantách: (1) hodnocení při použití genderových statistik a hodnocení primárního příjemce a (2) subjektivní hodnocení výdajů a hodnocení všech příjemců.

Nevýhodou incidenční analýzy je přiřazení užitků plynoucích z jednotlivých projektů konkrétním jednotlivcům a obtížné vyčíslení externích užitků.

Příklad: Přímý dopad příspěvku mateřské školy je genderově neutrální, protože počet holčiček a chlapců je téměř stejný, zprostředkovaně má však tento příspěvek větší přínos pro ženy, protože mohou např. začít znovu chodit do práce.

5. Vytvoření a sledování ukazatelů rovnosti mužů a žen (Gender-Responsive Budget Statements) resp. jejich změn v důsledku provádění určitých opatření nebo politik. Při této metodě jsou často používány i metody ostatní.

Příklad: Jak se změnila ekonomická aktivita žen po omezení počtu autobusů do sousedního města nebo po uzavření mateřské školy?

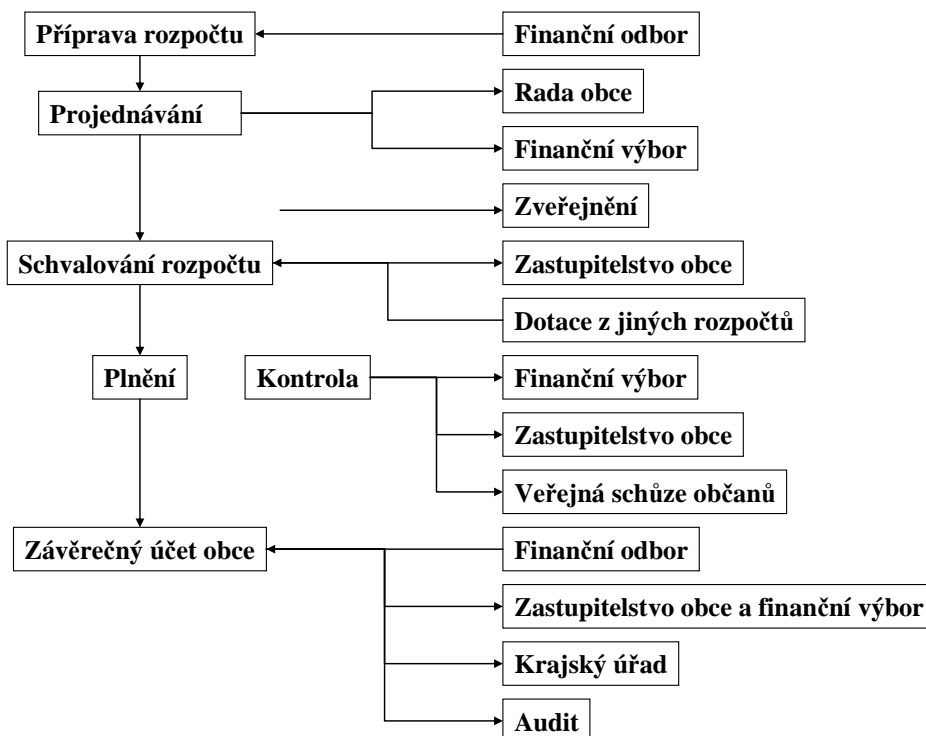
Zbývající dvě metody najdou v podmínkách obcí jen velmi omezené uplatnění: **Hodnocení daňové incidence** (Tax incidence analysis) a **Hodnocení politik ve střednědobém rámci ekonomické politiky** (Gender-aware medium term economic policy framework).

Z hlediska metodiky 3Z: Zastoupení, Zdroje a Závěry (viz podrobněji Askřlřf et. al 2003) lze výše uvedené metody využít pro analýzu zdrojů, tedy odpovědět na otázku „Jak jsou zdroje obce rozloženy mezi ženy a muže?“.

3. ROZPOČTOVÝ PROCES OBCÍ A GENDEROVÁ ANALÝZA

Rozpočtový proces je souborem rozhodnutí různých subjektů, jehož výsledkem je konkrétní rozpočet, který obsahuje cíle a aspirace obce vyjádřené prostřednictvím jejich příjmů a výdajů. Rozpočtový proces tvoří čtyři základní fáze: (1) příprava rozpočtu, (2) projednávání a schvalování rozpočtu, (3) hospodaření podle rozpočtu a (4) následná kontrola. Na Obr. 1 jsou uvedeny jednotlivé fáze rozpočtového procesu a jejich hlavní účastníci. Stávající legislativa (zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) stanovuje základní kroky rozpočtového procesu obcí. Pro jednotlivé kroky současně stanovuje určité podmínky, obecně však ponechává obcím značnou volnost v tom, jak budou postupovat. Proto se může rozpočtový proces, respektive účastníci jeho jednotlivých fází, v konkrétní obci od uvedeného schématu lišit.

Obr. 1: Rozpočtový proces u rozpočtu obce v ČR



Pramen: Peková a Pilný, 2002, str. 172, aktualizováno

Z hlediska rozpočtového procesu jsou zajímavé metody genderové analýzy, které umožňují hodnotit jednotlivé (vybrané) rozpočtové výdaje nebo výdajové projekty z genderového hlediska respektive propojit alokaci zdrojů a genderové dopady. V případě existence programové struktury rozpočtu a programového rozpočtování je možné poměrně snadno doplnit standardně vyžadované informace o programech, jakými jsou vstupy, výstupy, výsledky a efektivnost, o genderové dopady. Genderová analýza se tak může stát poměrně rychle součástí celého rozpočtu.

V případě tradičního přírůstkového rozpočtování především v druhovém třídění je situace obtížnější a zavádění genderové analýzy by mělo být postupné a týkat se jen určité části rozpočtu, např. nových návrhů a opatření nebo vybraných oblastí, např. tělovýchovy nebo kultury.

V obou případech však lze genderovou analýzu zařadit do všech fází rozpočtového procesu.

Za přípravu návrhu je zodpovědný správce rozpočtu. Tím je v závislosti na organizační struktuře obce vedoucí finančního, ekonomického, hospodářského nebo podobného odboru. V menších obcích může být správcem rozpočtu starosta, tajemník nebo některý ze zastupitelů. V malých obcích sestavuje návrh rozpočtu správce rozpočtu sám, ve větších obcích se na přípravě návrhu rozpočtu podílí vedoucí odborů nebo oddělení obecního úřadu, vedoucí organizačních složek nebo ředitelé příspěvkových organizací.

Genderovou analýzu lze v této fázi rozpočtového procesu využít buď při formulaci cílů a strategie vedení obce, která předchází samotné přípravě návrhu rozpočtu a nebo ji mohou obsahovat návrhy rozpočtů jednotlivých odborů nebo organizací. V pokynech pro přípravu rozpočtu, které správce rozpočtu předá vedoucím jednotlivých odborů nebo organizací, je obsažen požadavek na vypracování genderové analýzy vybraných projektů nebo činností daného oddělení nebo organizace.

Na projednávání návrhu rozpočtu obce se podílí celá řada subjektů: starosta, rada, výbory, komise, zastupitelstvo i veřejnost. Genderová analýza obsažená v návrhu rozpočtu může ovlivnit průběh i výsledky diskuse o návrhu rozpočtu. Po projednání a zpracování připomínek schvaluje rozpočet obce zastupitelstvo.

V průběhu rozpočtového roku lze využít genderovou analýzu při rozhodování o způsobu poskytování veřejných služeb, veřejných zakázkách nebo dotacích poskytnutých vybraným subjektům z rozpočtu obce.

Při následné kontrole rozpočtového hospodaření a jeho auditu lze pomocí genderové analýzy hodnotit soulad s genderovými cíli a pokyny. Vedení obce vidí, zda se poskytované veřejné služby dostávají k těm skupinám obyvatel, ke kterým se mají dostat. Nejvíce iniciativ v oblasti genderového rozpočtování ve světě se týká právě této fáze rozpočtového procesu.

Závěr

Genderové rozpočtování je novým přístupem k rozpočtu, jehož zavádění je silně podporováno řadou mezinárodních organizací. Hlavním cílem tohoto přístupu je snížit existující nerovnosti mezi muži a ženami. Uplatnění genderového rozpočtování na celý rozpočet a ve všech jeho fázích je velmi náročné. Proveditelnější je použití genderové analýzy buď v určité fázi rozpočtového procesu nebo jen pro určitou část rozpočtu.

V ČR se při provádění genderové analýzy může negativně projevit neexistence programové struktury rozpočtu a s tím související obtížné hodnocení programů a to nejen z hlediska genderu, ale i z hlediska např. efektivnosti a účelnosti.

LITERATURA

1. Asklöf, C, Hedman, B., Strandberg, H. a Wenander, K.E. Příručka na cestu k rovnosti žen a mužů. MPSV, Praha 2003
2. Budlender, D, Elson, D., Hewitt, G. and Mukhopadhyay, T. Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets. London: Commonwealth Secretariat. 2002
3. Budlender, D., Sharp, R. a Allen, K.. How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis. Canberra/London: Australian Agency for International Development/Commonwealth Secretariat. 1998.
4. Foltysová, M. a kol. Rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů: informativní metodika. Praha: Ministerstvo financí České republiky, 2004

5. Klatzer, E.; Pfeifer Brändli, A. Gender Budgeting. Neueste Entwicklungen und Umsetzungsbeispiele. Graz. 2005 Dostupný z WWW:
http://www.peripherie.ac.at/docs/veranstaltungen/veranstaltungstexte_genderbudgeting.pdf
6. Peková, J. a Pilný, J. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Aspi, Praha, 2002
7. Rubin, M.M. a Bartle, J.R. Integrating gender into government budgets: A new perspective. Public administration review. 2005, May/June, 65, 3, str. 259

CONTACT

Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D.

katedra veřejných financí

Vysoká škola ekonomická v Praze

nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3

nitsch@vse.cz