



■ Co je gender budgeting?

1. Definice

Gender budgeting je součástí politické strategie zrovnoprávnění - gender mainstreamingu. Gender budgeting se zaměřuje na gendrovou analýzu a hodnocení rozdělování zdrojů z hlediska rovného postavení žen a mužů. Jedná se především o peníze, čas, placenou nebo neplacenou práci. Cílem gender budgetingu je rovné postavení žen a mužů při rozdělování zdrojů.

Toto obsáhlé pochopení gender budgetingu je nutné,

- protože se tak vyhneme omezení pouze na peníze. U skutečně rovného postavení žen a mužů je při rozdělování prostředků/zdrojů nezbytné zohlednit kromě „oficiální“ monetární ekonomie (peněžní toky, příjem, placená práce) také soukromou, neplacenou reprodukční činnost (zaopatření rodiny, výchova dětí, péče, čestné funkce). Nejdůležitějším zdrojem, při jehož používání se ukazuje gendrově relevantní vzájemné působení těchto obou oblastí, je čas.
- protože jen tak jsou vidět nepřímé diskriminující následky rozložení úkolů mezi státní, soukromou/hospodářskou oblast a oblast soukromého zabezpečování. U takových změn dochází často k privatizaci ve dvojím slova smyslu: část úkolů se přenesla na ekonomické tržně orientované služby, jiná část neplacené práce je ponechána privátní sféře. Výsledným efektem je – ať již se jedná o záměrný nebo nezáměrný efekt - že na základě stále existující gendrově specifické dělby práce připadá velká část těchto zátěží, které přešly do privátní sféry, ženám jako neplacená práce.
- protože i rozhodnutí, která nejsou rozpočtovými rozhodnutími, mohou mít výrazné dopady na rozdělování zdrojů a disponování s nimi. Gender budgeting musí být proto implementován nejen v oblasti rozpočtu, ale také v celé řadě dalších odborných oblastí a také v rámci stávajících metod. K tomu patří vedle oblasti rozpočtu v první řadě oblast dotací a spolufinancování, oblast daní/příjmů, práce, hospodářství, rodiny, sociálních otázek a občanských aktivit, ale také metody, odhady dopadů (zákonů), analýza účinnosti a evaluace.
- protože gender budgeting se netýká výhradně veřejných institucí, ale také hospodářských podniků, svazů a nevládních organizací.

Gender budgeting není dostačující chápat jako gendrově diferencovanou analýzu pro využívání veřejných výdajů. Ta tvoří jen její malou a nezbytnou součást. Avšak jen s ní není možné realizovat ani gendrově hodnocení celého rozpočtu, ani není možné dělat závěry ohledně gendrového vzájemnému působení výdajů a jiných zdrojů.



2. Výchozí body

Zdánlivě neutrální a z hlediska zdrojů účinná rozhodnutí nepůsobí na všechny lidi stejným způsobem.

Ženy a muži nejsou dvě homogenní skupiny. Muži, stejně jako ženy, se odlišují na základě jejich odlišných životních situací, věku, původu, fyzických a psychických dispozic, vzdělání atd. a rozhodnutí účinná z hlediska zdrojů na ně mají rozdílný dopad. Následky těchto rozhodnutí mohou vést gendrově k velmi rozdílným zatížením. **Rozdělování zdrojů** ve společnosti je rozhodující faktor pro účast jednotlivých lidí na společenských rozhodovacích procesech a také pro jejich hodnocení ve společenském systému. Veřejný rozpočet je centrálním ukazatelem hodnotových rozhodnutí vládní politiky a stanovování priorit.

Mělo by dojít k zohlednění gendrových efektů rozhodnutí o zdrojích na privátní dělbu práce

Nazírání na rodinu jako ekonomickou jednotku zakrývá interní, často gendrově diferencovanou dělbu práce. Dopady účinných rozhodnutí o zdrojích tak nemůžeme vztahovat jen na privátní domácnosti jako hospodářské a spotřební jednotky. Pouze pohled, který bere na zřetel individuální osoby (děti, ženy a muže), může vnímat gendrově diferencované dopady.

Neplacená práce je důležitou součástí hospodářské činnosti společnosti

Běžný pojem hospodářství nezahrnuje **neplacenou práci** jako starání se o děti, vedení domácnosti a péči o potřebné lidi, ale ani čestnou občansko-společenskou práci. Teprve souhrn neplaceného sektoru a monetárního hospodářského sektoru dávají dohromady celkový hospodářský výkon společnosti.

Neplacená práce je nepeněžitá služba společnosti. Zvláště dobře je vidět u úkolů, které byly dříve vykonávány na veřejné úrovni, ale týká se také každé obecně prospěšné činnosti a „tradiční“ práci v domácnosti a rodině. Neplacenou práci je tedy třeba vnímat jako neviditelný odvod státu. Tato práce se vykonává, ale dosud se nezapočítává do národohospodářských výpočtů.

Neplacenou práci a privátní dělbu práce je možné vhodně znázornit jen tak, že zohledníme faktor času.

Je nutné požadovat, aby se faktor času začlenil do národohospodářských výpočtů. Tím by se mimo jiné zohlednila skutečnost, že čas, který strávíme například staráním se o děti, není možné vynaložit na výtěžnou činnost. Jde o to, abychom působili proti tomuto vyloučení z výtěžné činnosti a ze společenských rozhodovacích procesů spojeném s rolí jednotlivých pohlaví.

Zavedením faktoru času do národohospodářských výpočtů kromě toho umožníme realističtější **odhady důsledků** úsporných opatření. Pokud je stále více úkolů vykonáváno na privátní úrovni, je času na jednotlivé úkoly v privátním zabezpečování méně. Kvalita vykonané práce (například výchova dětí) pod tímto nevyhnutelně trpí. Kvůli nedostatečnému zabezpečení je pak také potřeba počítat s dalšími následnými náklady. Krátkodobé úspory tak mohou dlouhodobě způsobovat vyšší náklady.



3. Gender budgeting jako součást gender mainstreamingu u finančně efektivních rozhodnutí veřejného sektoru

V dnešní době je gender budgeting často vnímán jako metoda systematické analýzy a uspořádání **veřejné rozpočtové politiky** s cílem orientovat se na rovné postavení žen a mužů.

Přezkoumávají se přitom dopady všech rozpočtových politických rozhodnutí, opatření, programů a zákonů i rozpočtových plánů na různé ženy a muže.

Na základě výsledků této analýzy se mění celé rozpočtové řízení s cílem realizovat takové využívání prostředků, které bude respektovat rovné postavení žen a mužů. Týká se to nezbytných restrukturalizací příjmových a výdajových řízení.

Toto zaměření na veřejnou rozpočtovou politiku vyplývá ze třech důvodů:

1. Jsou to především politické systémy, jako jsou státy, spolkové země nebo obce, které jsou zavázány plnit strategii gender mainstreamingu. Rozhodování o financích představuje v těchto systémech rozhodující prostředek pro politické řízení, a musí být proto obsaženo v rozsáhlé strategii zrovnoprávnění.
2. Veřejné rozpočty mají velmi velkou makroekonomickou váhu a významné dopady na rámcové podmínky individuálních rozhodnutí. Proto musejí být bezpodmínečně zakomponovány do hospodářsko-politické strategie gender mainstreamingu.
3. Veřejné výdaje a příjmy jsou ve srovnání s finančními peněžními toky soukromého ekonomického sektoru dostupnější.

Všeobecný cíl gender budgetingu je rozdělování zdrojů zohledňující rovné postavení žen a mužů ve všech oblastech rozdělování prostředků.

Z hlediska finančně efektivních politických rozhodnutí to představuje **gendrově spravedlivou rozpočtovou politiku**, která zahrnuje jak veřejné příjmy a výdaje, tak také hospodářsko-politická opatření a stanovení. **Genderová perspektiva** by se měla integrovat v každé fázi rozpočtových politických rozhodnutí do vypracovávání rozpočtových plánů. S tím přímo souvisí **změna při stanovování priorit**, která je zaměřena na prosazování rovného postavení žen a mužů.

Při orientaci na veřejnou rozpočtovou politiku je nutné vzít v potaz, že rozpočtový zákon a rozpočtový plán v daném systému jsou významně předurčovány také jinými finančně efektivními rozhodnutími (zákony, usnesení, programy apod.). Gendrová analýza a rozdělování zdrojů zohledňující rovné postavení žen a mužů by se měly vztahovat také na všechna tato finančně efektivní rozhodnutí.

A závisí na rozhodnutí v rámci implementační strategie daného politického systému, zda budou finanční dopady nového zákona (například o péči o děti) gendrově hodnoceny pod označením gender budgeting nebo pomocí jiných prostředků gender mainstreamingu (například odhad dopadů pomocí Legislativní gendrové příručky Spolkové vlády).



4. Další informace a vývoj

Gender budgeting vznikl v mezinárodním kontextu hospodářské globalizace. První kroky k implementaci gender budgetingu podnikly státy Commonwealthu.

Politika zrovnoprávnění zareagovala tímto nástrojem na související restrukturalizace a stanovená nutná strukturální opatření – konkrétně na související snížení státních úkolů. K privatizaci úkolů došlo na dvou úrovních: část úkolů bude převedena na tržně orientované hospodářství služeb, další část neplacené práce bude přenechána privátní sféře.

Jelikož i dnes vykonávají ženy největší podíl privátní neplacené zaopatřovací práce, případnou na ně přesunutou úkoly jako dodatečné zatížení, nebo tyto úkoly nebudou moci vůbec vykonávat, což vede zpravidla k negativním důsledkům pro rodinu a celou společnost.

Výchozím bodem gender budgetingu tedy byla ekonomicky fundovaná kritika jistých hospodářsko-politických opatření a jejich negativních důsledků pro ženy v oblasti trhu práce a rodinné a sociální politiky. Protože byla jmenovaná hospodářsko-politická rozhodnutí zpravidla spojena také s větší restrukturalizací veřejných rozpočtů, byla gendrová analýza rozšířena také na veřejné rozpočty. Analyzuje se jak strana příjmů (především daňová politika, ale také jiné odvody), tak také strana výdajů (výdaje na personál, zákony o službách, dotace v rámci programů a projektů).

Makroekonomické a národohospodářské rozměry gendrově orientované analýzy zdrojů a řízení lze najít v několika aktuálních definicích gender budgetingu pouze jako okrajovou poznámku, nebo nejsou vůbec zmíněny.

Toto časté zúžení gender budgetingu na gendrovou analýzu a gendrově korektní řešení veřejných rozpočtů má zpravidla za vinu logika daného politického kontextu. Toto je možné vyčíst například z Rozhodnutí Evropského parlamentu k GB (P5 TA(2003)0323). V tomto dokumentu se například dočteme: „... *Gender budgeting [je] využívání gender mainstreamingu v rozpočtových řízeních, ... to [zahrnuje] gendrově specifické hodnocení rozpočtové politiky, což znamená zohlednění gendrové perspektivy do všech úrovní rozpočtového řízení a restrukturalizaci příjmů a výdajů s ohledem na podporu rovného postavení žen a mužů.*”

V tom samém rozhodnutí „*uvádí [Evropský parlament], že makroekonomická politika může přispět ke snížení nebo ke zvýšení diskrepance mezi pohlavími ve smyslu hospodářských zdrojů a hospodářské moci, všeobecného a profesního vzdělávání a zdraví*“ a integruje tak do celého procesu makroekonomickou perspektivu všech politických rozhodnutí.

V tomto rozhodnutí nešlo o vyloučení makroekonomických otázek ze systematické gendrové analýzy a gendrového politického hodnocení, ale o to, aby došlo o propojení s dosud zanedbávanou oblastí rozpočtové politiky do této systematické analýzy a hodnocení. Přitom je celkově třeba zohlednit skutečnost, že EU již je velmi aktivní v gendrově politickém hodnocení národohospodářských otázek (Evropská strategie zaměstnanosti, Evropský sociální fond).



5. Přínos

Gender budgeting skýtá celou řadu výhod, které zčásti přesahují samotný efektivní přínos pro rovné postavení žen a mužů:

- GB vytváří větší transparentci ohledně kritérií, na základě nichž dochází k rozpočtovým politickým rozhodnutím.
- GB umožňuje pomocí exaktnějšího rozdělování prostředků podle skutečné potřeby různých společenských skupin větší přesnost a udržitelnost.
- GB je metoda, která zviditelňuje diskriminující účinky finančně efektivních rozhodnutí a umožňuje gendrově spravedlivější rozhodování o zdrojích.
- GB je možnost realizovat i v dobách většího rozpočtově-politického prostoru cíle mířící ke zrovnoprávnění žen a mužů.

6. Otázky

V rámci gender budgetingu vznikla celá řada otázek, na jejichž základě lze analyzovat důležitá a efektivní rozhodnutí o zdrojích a také účinnost ohledně rovného postavení žen a mužů:

- Jaký má vliv efektivní rozhodnutí/opatření týkající se zdrojů na životní situaci žen a mužů v jejich rozmanitosti?
- Kdo profituje ze státních výdajů přímo nebo nepřímo?
- Jaké dopady mají úspory za neplacenou práci a jaké společenské skupiny tuto práci vykonávají?
- Jaké ženy nebo muži odvádí přímé, nepřímé a neviditelné odvody (ve formě neplacené práce) státu?
- Jaká rozhodnutí/opatření ohledně zdrojů upevňují nebo mění stávající gendrové role?

Tyto otázky skýtají první orientaci při vytváření nástrojů a při uskutečňování gender budgetingu.

7. Metody gender budgetingu

Pro implementaci gender budgetingu neexistují **žádné standardní nástroje**. Důvodem jsou především velmi rozdílné národní a místní okolnosti rozhodnutí o rozpočtech a jiných zdrojích. Předložené zkušenosti lze tudíž přenášet pouze v omezené míře. I rozdílné výchozí situace a problémy iniciativ gender budgetingu vyžadují, aby byly nástroje vždy přesně přizpůsobovány daným konkrétním požadavkům.

V rámci různých iniciativ gender budgetingu byla vytvořena řada přístupů, shrnutých Budlenderem do takzvaného **souboru sedmi „nástrojů“**. Tyto „nástroje“ se neintegrují bezprostředně do pracovního postupu správy, ale umožňují důležitou orientaci:

1. hodnocení politických/ekonomických strategií ohledně rovného postavení žen a mužů (pomocí zodpovědných pracovníků pro oblast rovného postavení žen a mužů)



Materiály > gender budgeting

2. gendrově citlivé dotazování na individuální hospodářské priority a jejich analýza
Tyto dva postupy zajistí zapojení gendrové perspektivy do procesů relevantních z hlediska rozpočtu.
3. gendrový rozpis využívání veřejných dávek (výdajů)
4. gendrový rozpis veřejných příjmů
5. gendrový rozpis vlivu veřejných výdajů na využívání času
6. orientace na rovné postavení žen a mužů ve střednědobém finančním plánování

Tyto čtyři postupy (3.-6.) umožňují rozsáhlé prozkoumání dopadů rozpočtových procesů na společenské gendrové vztahy. Pomocí těchto čtyř postupů lze zviditelnit gendrově specifické dopady zdánlivě neutrálních rozpočtových politických kroků.

7. gendrově orientovaný rozpočtový výklad
Gendrově orientovaný rozpočtový výklad obsahuje bilanci činnosti a tím pádem také určitou formu controllingu.

Nástroje a kroky založené na těchto postupech zohledňujících gender budgeting je třeba přizpůsobit národním a regionálním okolnostem a jednotlivým politickým i odborným oblastem a odborným oddělením na dané správě. Také by se mělo využít již stávajících **nástrojů GB**, především aby nedocházelo k dvojité práci. Například by se u legislativních návrhů ohledně gendrově orientovaného odhadu dopadů mohlo navázat na legislativu o GM (pomoc při práci) Spolkové vlády.

8. Implementace v rámci odborných úkolů

Důležité kroky při implementaci gender budgetingu je nutné podniknout také u odborných úkolů:

a) Analýza současného stavu

Jak vypadá aktuální rozdělování prostředků/zdrojů mužům a ženám? Kdo přispívá a v jakém rozsahu do dávek/příjmů státu? Jaké jsou důvody pro nerovný příspěvek žen a mužů do příjmů/dávek? Kdo využívá dávky/výdaje?

b) Rozdělování zdrojů zohledňující rovné postavení žen a mužů

Zohledněme gender a položme si otázku: Mají z aktuálního rozdělování zdrojů jednotlivé osoby rovný/nerovný užitek (v jakém smyslu)? Jsou dostatečně/přiměřeně zohledněny gendrové rozdíly v potřebách jednotlivých osob? Je možné nerovné rozdělování chápat a ospravedlnit jako vyrovnání za určitá specifická znevýhodnění? Jak spolu souvisejí gendrové nerovnosti u různých zdrojů? Jaké jsou další specifické cíle, které mohou přispět ke snížení gendrových nerovností při rozdělování zdrojů?

c) Vytváření opatření vedoucích k rovnému postavení žen a mužů při rozdělování zdrojů orientované na participaci

Jaké zájmy se mohou prosadit ve stávajícím rozpočtovém řízení? Jak se prosazují různé zájmy při rozdělování jiných zdrojů? Kdo se musí procesu účastnit, aby nedocházelo k gendrově specifickým problémům?



Tyto otázky lze zpracovávat a řešit pouze v kontextu odborných úkolů jednotlivých odborných oblastí. Mnoho takových otázek již bylo vzneseno při implementaci gender mainstreamingu v různých odborných oblastech. U gender budgetingu jde o to, aby došlo k systematizaci genderové analýzy a hodnocení zohledňující rovné postavení žen a mužů v oblasti rozdělování zdrojů. Pracovní postupy a nástroje, které byly vytvořeny v rámci stávající implementace gender mainstreamingu, lze zpravidla nenáročným způsobem doplnit a upřesnit tak, aby se ubíraly právě tímto směrem.

Pracovní postupy a nástroje, které slouží obecně hodnocení nebo analýze dopadů na náklady nebo dopadům na rozdělování zdrojů, musejí integrovat gender jako analytickou úroveň a rovné postavení žen a mužů jako hodnotící měřítko. Jako příklad můžeme jmenovat hodnocení dopadů na náklady u návrhů zákonů, ekonomické analýzy dopadů nebo hodnocení programových výdajů.

9. Faktory úspěchu

- Příklad **Velké Británie** ukazuje, že tam, kde zavedení GB podporuje politika, správa i občanská společnost, je možné dosáhnout velkého úspěchu při jeho implementaci. Zavádění GB přitom nepředstavuje pouze správní proces. Nezbytná je politická vůle jak na straně vlády, tak také na straně občanské společnosti. Velmi důležité jsou angažované osoby, které pomocí občanských společenských iniciativ udrží tento zdoluhavý proces v chodu. Na úrovni státní správy se doposud nejvíce osvědčila intenzivní spolupráce ministerstva financí s ministerstvem pro otázky rovného postavení žen a mužů. Proces top-down zde tvoří centrální prvek pro zviditelnění významu tohoto procesu a pro podporu motivace.
- Zkušenosti z **Rakouska a Švýcarska** potvrzují, že genderově diferencovaný sběr dat tvoří základ pro využívání veřejných prostředků přesně podle jednotlivých cílových skupin a pro prevenci následných nákladů. Pokud se toto iniciativám podporujícím gender budgeting podaří vysvětlit a zprostředkovat, bude tento přístup akceptován také ve správě.
- Příklad ze spolkové země **Berlín** ukazuje mimo jiné klíčovou roli zastoupení občanů v procesech gender budgetingu. Berlínská poslanecká sněmovna iniciovala pomocí rozsáhlého rozhodnutí implementaci GB ve spolkové zemi i jednotlivých čtvrtích. Kromě toho rozpoznali někteří důležití pracovníci berlínské správy velký potenciál gender budgetingu pro zvýšení transparentnosti a modernizace v rozpočtovém řízení.

Zdroj: <http://www.genderkompetenz.info/gendermainstreaming/strategie/genderbudgeting/> (dotazování z 2.7.2007)