

**ROZPOČTOVÁNÍ  
Z HLEDISKA ROVNOSTI  
ŽEN A MUŽŮ**

2007



## ***Autorský kolektiv***

### **Česká republika:**

JUDr. Veronika Outlá, Ph.D.  
Mgr. Tomáš Křivka  
JUDr. Anna Outlá  
JUDr. Kristýna Outlá  
Ing. Jaroslav Pilný  
Ing. Dana Roubínková  
Ing. Lucie Sedmihradská  
JUDr. Radek Spurný  
Ing. Jana Žehrová

### **Bulharsko:**

Lilia Abadjieva, Ph.D.  
Yovka Bankova, Ph.D.  
Svetla Boneva, Ph.D.  
prof. Katia Vladimirova, Ph.D.

### **Itálie:**

Giovanna Vingelli, Ph.D.

### **Maďarsko:**

Dr. Tímea Drinóczi, Ph.D.  
Dr. Nóra Chronowski, Ph.D.  
Mag. Judit Zeller

### **Rakousko:**

Mag. Peter Prenner  
Mag. Susanne Schelepa  
Mag. Claudia Sorger

## **Rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů**

© Kolektiv autorů, 2007

Překlad: Překladatelská agentura Josef Kovář - PROFILINGUA

Vydavatel: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.,  
Kardinála Berana 1157/32, 301 00 Plzeň, [www.alescenek.cz](http://www.alescenek.cz)

**ISBN 978-80-7380-046-8**

# **ROZPOČTOVÁNÍ Z HLEDISKA ROVNOSTI ŽEN A MUŽŮ**



# OBSAH

ÚVOD .....	5
<b>ČESKÁ REPUBLIKA .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Úprava rovnosti mužů a žen a zákaz diskriminace v právním řádu ČR. ....</b>	<b>7</b>
<b>2 Územní členění státu a pravomoci orgánů obce. ....</b>	<b>8</b>
2.1 Územní členění státu. ....	8
2.2 Pravomoci orgánů obce v oblasti rozpočtování. ....	8
2.2.1 <i>Zastupitelstvo obce</i> . ....	8
2.2.2 <i>Rada obce</i> . ....	9
2.2.3 <i>Finanční výbor</i> . ....	9
2.2.4 <i>Komise</i> . ....	9
2.2.5 <i>Obecní úřad</i> . ....	9
<b>3 Úprava rozpočtování v právním řádu ČR. ....</b>	<b>9</b>
3.1 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. ....	10
3.2 Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. ....	10
3.3 Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) . . . . .	11
3.4 Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí . . . . .	11
3.5 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. ....	11
3.6 Podzákonné právní předpisy. ....	11
<b>4 Rozpočtový proces obcí. ....</b>	<b>12</b>
<b>5 Genderové rozpočtování v obcích. ....</b>	<b>14</b>
5.1 Východiska. ....	14
5.2 Analýza genderového rozpočtování na úrovni obcí. ....	16
<b>BULHARSKO .....</b>	<b>20</b>
<b>Úvod. ....</b>	<b>20</b>
<b>1 Legislativní rámec pro rovné zacházení. ....</b>	<b>20</b>
1.1 Ústava Bulharské republiky. ....	20
1.2 Zákoníky. ....	20
1.3 Zákony. ....	21
<b>2 Hlavní demografické procesy a podmínky na trhu práce v Bulharsku. ....</b>	<b>22</b>
2.1 Populace a demografické procesy podle pohlaví v Bulharsku v minulých letech. ....	22
2.2 Ekonomická aktivita a zaměstnanost žen a mužů v roce 2006. ....	24
<b>3 Proces tvorby rozpočtu v bulharských obcích – překážka nebo předpoklad zavedení genderového rozpočtování. ....</b>	<b>25</b>
<b>Závěr. ....</b>	<b>29</b>

<b>ITÁLIE</b> .....	<b>30</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>30</b>
<b>1 Rovné příležitosti</b> .....	<b>30</b>
1.1 Historie vládních předpisů o rovných příležitostech. Obecný rámec .....	30
1.2 Institucionalizace rovných příležitostí .....	32
<b>2 Genderové rozpočty v Itálii. Vhodné postupy</b> .....	<b>32</b>
<b>PŘÍPADOVÉ STUDIE</b> .....	<b>34</b>
<b>1 Region EMILIA ROMAGNA a provincie MODENA</b> .....	<b>34</b>
<b>2 Provincie JANOV a město SESTRI LEVANTE</b> .....	<b>35</b>
<b>3 Region MARCHE</b> .....	<b>37</b>
<b>4 Provincie CATANZARO</b> .....	<b>37</b>
<b>Závěr</b> .....	<b>40</b>
<b>MAĎARSKO</b> .....	<b>41</b>
<b>1 Rovnost pohlaví v Maďarské republice</b> .....	<b>41</b>
1.1 Ústavní předpisy, interpretace Ústavního soudu .....	41
1.2 Zákonná regulace .....	42
1.3 Republikový program rovných příležitostí .....	43
1.4 Institucionální rámec propagující rovné příležitosti .....	43
<b>2 Charakteristické rysy maďarského státního rozpočtu</b> .....	<b>44</b>
<b>3 Finanční management a povinnosti místních samospráv</b> .....	<b>47</b>
<b>4 Analýza místních rozpočtů maďarských obcí</b> .....	<b>49</b>
<b>Závěr</b> .....	<b>52</b>
<b>RAKOUSKO</b> .....	<b>53</b>
<b>1 Zakotvení gender mainstreamingu</b> .....	<b>53</b>
<b>2 Iniciativy genderového rozpočtování v Rakousku</b> .....	<b>53</b>
2.1 Genderové rozpočtování v resortu financí .....	54
2.1.1 <i>Analýza zaměstnanosti a příjmů</i> .....	55
2.1.2 <i>Veřejné poplatky a odvody</i> .....	55
2.1.3 <i>Výdaje</i> .....	55
2.1.4 <i>Problematické aspekty</i> .....	56
2.1.5 <i>Institucionalizace genderových auditů v resortu financí</i> .....	56
2.2 Genderové rozpočtování v Horním Rakousku .....	56
2.3 Genderové rozpočtování ve Vídni .....	58
2.4 Genderové rozpočtování ve městě Tulln .....	59
2.4.1 <i>Problematické aspekty</i> .....	60
2.4.2 <i>Výhody a užitek</i> .....	61
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>63</b>

# ÚVOD



Genderové plánování rozpočtu, jinými slovy rozpočtování z hlediska rovných příležitostí pro ženy a muže, lze v širším měřítku definovat jako aplikaci obecné genderové politiky na rozpočtový proces. V praxi to znamená, že na všech úrovních od přípravy rozpočtu až po jeho definitivní verzi by měla být prováděna genderová analýza, zohledňována genderová perspektiva a příjmy a výdaje rozpočtu by měly vykazovat genderovou rovnost.

Je nutno si v prvé řadě uvědomit, že genderové plánování všech typů rozpočtů je snahou nikoli snad jen pozitivně preferovat některé pohlaví, nýbrž pokusit se zajistit jejich faktickou rovnost. V této souvislosti je potřeba připomenout, že v proklamativní rovině je rovnost pohlaví (alespoň v evropském kontextu) záležitostí zdánlivě vyřešenou. Svědčí o tom zejména přijetí celé řady komunitárních právních norem, které rovnost pohlaví jednoznačně zakotvují. Nahlédneme-li však přes plot právních norem do běžného všedního života, uvidíme, že každodenní realita je zcela odlišná a je vcelku indiferentní, jaké jsou příčiny toho, že vznešené myšlenky rovnosti pohlaví zůstávají v praxi poněkud zaprášené. Tento stav je nepochybně velkou měrou poznamenán faktem, že řada rovnostních témat se dotýká tradičních kulturních a společenských zvyklostí a hodnot a překonání těchto bariér vyžaduje nezměrné a dlouhodobé působení nejen ze strany práva, ale, a to zejména, v oblasti výchovy. Je potřeba všemi dostupnými prostředky přesvědčovat veřejnost, že eliminace diskriminačního přístupu je společenskou a též politickou prioritou, že nerovnost pohlaví brání rozvoji demokratické společnosti a má negativní dopady na hospodářské i sociální náklady. Naopak propagace vyrovnané účasti mužů a žen na politickém a veřejném životě a podpora integrace genderové perspektivy do všech programů a politik státu spolu s faktickým zaváděním genderového přístupu do běžného života jsou mimořádným příslibem do budoucna.

Genderové rozpočtování v tomto směru hraje jednu z nejdůležitějších rolí, neboť kvalitně připravený a rovnost mužů a žen respektující rozpočet je nejen důkazem vysoké odborné a morální vyspělosti jeho tvůrců, ale i konkrétním příspěvkem k plnému zrovnoprávnění obou pohlaví, a tím i k vyšší ekonomické prosperitě.

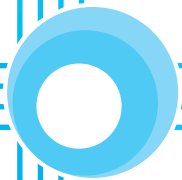
Při posuzování důležitosti, ba i samotné existence genderového pohledu na rozpočtování je třeba vzít na vědomí skutečnost, že v evropské populaci je zhruba stejný podíl mužů a žen, stejně jako fakt, že tato populace stárne, a je proto v zájmu všech, aby se významným způsobem zvyšoval podíl žen účastnících se na pracovním procesu, resp. aby alespoň neklesal. V opačném případě při úbytku práce schopného obyvatelstva a zároveň nutnosti financování stále vyššího objemu důchodů a jiných výdajů vynakládaných na seniory vyvstává hrozba neudržitelnosti veřejných výdajů. Právě integrace a vysoké zapojení žen do ekonomických a politických struktur by mohlo být jedním z rozhodujících faktorů eliminace této hrozby. Pro zapojení žen je však nutno vytvořit potřebné podmínky nejen přijetím příslušného právního rámce, ale především jejich vtažením do oblastí, které pro ně byly buď úplně uzavřeny nebo do nichž mohly vstupovat jen se značnými obtížemi.

Kvalitní genderová politika, přemýšlivé genderové rozpočtování a snaha obou pohlaví uvést rovnost do praxe by mohly být cestou k ozdravení veřejného financování. Pod genderovým rozpočtováním si pak nelze představovat mechanické rozdělování finančních prostředků na stejné části, resp. stejným poměrem k existujícímu počtu mužů a žen, nýbrž na základě solidních analýz ucelenou koncepci financování a přerozdělování disponibilních zdrojů podle potřeb obou pohlaví tak, aby mohly být využívány jak muži, tak ženami, pokud možno rovným dílem. Pokud je jedna ze skupin znevýhodněna, bylo by možné vyrovnávacími opatřeními takový stav napravit, resp. specifické potřeby dané skupiny obyvatel v tomto směru sanovat. Takový záměr však lze naplnit pouze v rozpočtu jako celku, nikoliv pouze v jeho dílčích výdajích. Princip genderového rozpočtování přispívá jednak ke spravedlivému rozdělování veřejných finančních zdrojů a jednak zvyšuje transparentnost rozpočtových výdajů. To má v konečné fázi za následek zajištění maximální efektivity využívaných prostředků.

Obecně přijímaná definice<sup>1</sup> genderového rozpočtování vychází ze zprávy zvláštní skupiny Rady Evropy, která v roce 2005 došla k závěru, že: „Genderové rozpočtování je uplatněním gender mainstreamingu v rozpočtovacím procesu. Myslí se tím zhodnocení rozpočtů z hlediska genderu, při němž se na všech stupních rozpočtového procesu bere ohled na otázku pohlaví s cílem prosazování rovnosti žen a mužů.“ Shodné definice je pak užíváno i v rámci Evropské unie.

<sup>1</sup> Viz Stanovisko Evropské komise, Poradního výboru pro rovné příležitosti, 2003, dostupné na [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/framework/opinion\\_on\\_gender\\_budgeting\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/framework/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf), definice přejata Evropskou unií z OSN a Rady Evropy. Lze nalézt např. na [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/gender\\_mainstreaming/budgeting/budgeting\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/budgeting/budgeting_en.html).

ČESKÁ REPUBLIKA





# 1 ÚPRAVA ROVNOSTI MUŽŮ A ŽEN A ZÁKAZ DISKRIMINACE V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR

Součástí ústavního pořádku ČR je ústavní zákon č. 2/1993 Sb. v platném znění, kterým byla vyhlášena Listina základních práv a svobod. Ta ve svém čl. 3 odst. 1 uvádí, že základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického a jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.

Na tuto obecnou proklamaci rovného přístupu navazuje speciální ochrana před diskriminací, v zákonné rovině stanovená především v oblasti zaměstnání a přístupu k němu.<sup>2</sup>

Obecný zákaz diskriminace je obsažen rovněž v oblasti přístupu k veřejným službám a zboží a v oblasti vzdělávání.<sup>3</sup>

Ustanovení o právních prostředcích ochrany před diskriminací lze nalézt v některých pracovněprávních předpisech. Ve vztazích, na které se nevztahuje zákoník práce, služební zákon, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů ani zákon o vojácích z povolání, se lze omezeným způsobem domáhat soudní ochrany, avšak jen proti takovým projevům, které je možno podřadit pod ochranu osobnosti upravenou v občanském zákoníku. Okrajovým způsobem poskytuje ochranu zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jímž může být za přestupek proti občanskému soužití uložena pokuta; obdobný postup je možný i v dalších správních řízeních. Samotné oběti diskriminace tím však jakákoli kompenzace újmy poskytnuta není.

Na druhé straně tomu, kdo se cítí být diskriminacím jednáním dotčen, napomáhá v důkazní situaci přechod důkazního břemene podle § 133a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu.

Platná právní úprava v ČR nesplňuje plně požadavky na zajištění rovného zacházení a ochrany před diskriminací obsažené především v sekundárním právu Evropských společenství. Nápravu v tomto směru by měl přinést připravovaný zákon o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon), který je v současné době (červenec 2007) v podobě schváleného vládního návrhu připraven k projednání v zákonodárném sboru.

<sup>2</sup> Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, z. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, z. č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), z. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, z. č. 262/2006 Sb., zákoník práce, z. č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech, z. č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě.

<sup>3</sup> Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb, z. č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, z. č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, z. č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, z. č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, z. č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, z. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším, odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

## 2 ÚZEMNÍ ČLENĚNÍ STÁTU A PRAVOMOCI ORGÁNŮ OBCE

### 2.1 ÚZEMNÍ ČLENĚNÍ STÁTU

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zakotvuje ve svém čl. 99 základní premisu územního členění státu, když normuje, že se Česká republika dělí na obce a kraje. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, rozdělil s účinností od 1.1.2000 území republiky na 14 krajů.<sup>1</sup>

Základním územním samosprávným společenstvím občanů je obec. Tato tvoří územní celek vymezený hranicí území obce. Obec je dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen zákon o obcích) definována jako veřejnoprávní korporace s vlastním majetkem, která vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.<sup>2</sup> Primárním úkolem obce je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

Obec spravuje své záležitosti samostatně bez vnějších zásahů orgánů státu či kraje.<sup>3</sup>

Obec je oprávněna regulovat zákonem vymezené povinnosti občanů obecně závaznými vyhláškami<sup>4</sup> v samostatné působnosti nebo nařízeními v oblasti přenesené působnosti.

Občan obce (fyzická osoba hlášená v obci k trvalému pobytu) může mimo jiné nahlížet do rozpočtu obce a vyjadřovat se k jeho návrhu i závěrečnému účtu. Tato oprávnění zcela nepochybně umožňují každému občanu obce bez rozdílu nejen se přesvědčit, jak a na co jsou vynakládány obecní prostředky, ale v případě zájmu se pokusit obecní rozpočet, resp. jeho výdajovou stránku, ovlivnit.

Toto oprávnění nabude na síle, uvědomíme-li si, že ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích patří do samostatné působnosti obce veškeré záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, nejsou-li zákonem svěřeny jiným orgánům. Lze zobecnit, že k cílům obce v její samostatné působnosti patří zejména vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb občanů (např. v oblasti bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy, spojů, potřeby informací, výchovy, vzdělávání, kulturního a společenského rozvoje, ochrany veřejného pořádku).<sup>5</sup>

### 2.2 PRAVOMOCI ORGÁNŮ OBCE V OBLASTI ROZPOČTOVÁNÍ

Konkrétní podoba rozpočtu obce je jednak dána závazností legislativních předpisů a jednak možností samotné obce rozhodovat o jejich cílech a způsobu jejich naplňování a je plně v kompetenci zastupitelstva a rady obce. Pro rozpočtový proces jsou rozhodující následující orgány obce a jejich vybrané pravomoci:

<sup>1</sup> Viz rovněž z. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a z. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

<sup>2</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 z. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>3</sup> Zásah do samostatné působnosti obce je možný jen na základě a v mezích zákona, vyžaduje-li to ochrana zákona (§ 7 odst. 1 zákona o obcích).

<sup>4</sup> Srovnej § 10 písm. a) – d) zákona o obcích.

<sup>5</sup> Tyto základní cíle jsou podrobněji rozvedeny v pravomocích obecních orgánů v ustanovení § 84, 85 a 102 zákona o obcích.

### **2.2.1 Zastupitelstvo obce**

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce, mimo jiné schvaluje program rozvoje obce, rozpočet obce a závěrečný účet obce, zřizuje trvalé a dočasné peněžní fondy obce, rozhoduje o poskytování dotací nad 50.000,- Kč v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu, sociálních služeb, podpory rodin, kultury, vzdělávání a vědy,<sup>6</sup> zřizuje a ruší příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvaluje jejich zřizovací listiny. Člen zastupitelstva má právo předkládat iniciativy, vznášet interpelace a požadovat informace od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu.

### **2.2.2 Rada obce**

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti její samostatné působnosti a je ze své činnosti odpovědná zastupitelstvu obce. Přípravuje zejména návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení, zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádí rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce, projednává a řeší návrhy a připomínky na podněty předložené jí členy zastupitelstva nebo komisemi rady, stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadu.

### **2.2.3 Finanční výbor**

Finanční výbor je iniciativním a kontrolním orgánem zastupitelstva obce. Provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce.

V praxi je navíc oproti legislativní úpravě zavedený úzus, na jehož základě se finanční výbor většinou podílí na přípravě rozpočtu obce, vyjadřuje se k sestavenému rozpočtu obce před jeho schválením a ke změnám rozpočtu v průběhu jeho plnění.

### **2.2.4 Komise**

Komise je iniciativní a poradní orgán rady obce. Předkládá radě obce svá stanoviska a náměty.

### **2.2.5 Obecní úřad**

Obecní úřad plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti.

---

<sup>6</sup> Viz §85 písm. c) zákona o obcích.

## 3 ÚPRAVA ROZPOČTOVÁNÍ V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR

S ohledem na to, že genderové rozpočtování zahrnuje analýzu všech forem veřejných příjmů a výdajů, které mají dopad na ženy a muže, a že z pohledu genderu by měly být rozpočty hodnoceny, je potřeba primárně přezkoumat z tohoto hlediska právní předpisy v oblasti rozpočtování.

### 3.1 ZÁKON Č. 218/2000 SB., O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH

Základním právním předpisem týkajícím se státního rozpočtu je v ČR zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, který podle § 1 písm. b) upravuje mimo jiné příjmy a výdaje státního rozpočtu. Veškeré činnosti, kterými vláda zajišťuje funkce státu, může financovat výlučně prostřednictvím státního rozpočtu a Národního fondu.<sup>7</sup> Na peněžní prostředky státního rozpočtu přitom není právní nárok.

V ustanovení § 3 zákona, kde jsou definovány základní používané pojmy, bychom zmínku o genderové analýze či povinnosti podrobit státní rozpočet genderovému hledisku hledali marně. Rovněž konkretizace příjmů a výdajů státního rozpočtu<sup>8</sup> žádné výslovné odkazy na prosazování rovnosti žen a mužů neobsahuje. Hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků probíhá prostřednictvím ročních zpráv, jejichž obsah stanoví vyhláškou Ministerstvo financí ČR.

Povinnost předkládat údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu, stejně jako pro vyhotovení roční zprávy je uložena vybraným subjektům.<sup>9</sup> Za plnění státního rozpočtu odpovídá vláda Poslanecké sněmovně.

### 3.2 ZÁKON Č. 250/2000 SB., O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

V přímé návaznosti na zákon o rozpočtových pravidlech je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který upravuje zejména tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky těchto celků a určuje podmínky pro zřizování a zakládání právnických osob těmito celky. Zákon definuje rozpočet územních samosprávných celků jako finanční plán, jímž se řídí financování veškeré činnosti tohoto celku a který se zpravidla sestavuje jako vyrovnaný.

<sup>7</sup> Národní fond tvoří souhrn peněžních prostředků, které svěřují Evropská společnost ČR k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtů EU (s výjimkou podpory Společenství pro rozvoj venkova) a peněžních prostředků financovaných mechanismů Evropského hospodářského prostoru, Norska a Švýcarska, které jsou ČR svěřeny na základě mezinárodních smluv (§ 37 odst. 1 zákona).

<sup>8</sup> Viz. § 6 a 7 zákona.

<sup>9</sup> Viz § 20 odst. 4 zákona: „Správci kapitol, organizační složky státu, příspěvkové organizace, územní samosprávné celky, státní fondy a ostatní příjemci prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu jsou povinni předkládat údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu. Povinnost předkládat údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění státního rozpočtu se vztahuje i na právnické nebo fyzické osoby, za které byla poskytnuta státní záruka k zajištění splátek úvěrů. Územní samosprávné celky a státní fondy jsou povinny předkládat údaje potřebné pro průběžné hodnocení plnění svých rozpočtů. Obce předkládají údaje prostřednictvím krajů. Kraje a hlavní město Praha předkládají údaje ministerstvu. Údaje týkající se financování programů předkládají obce přímo příslušnému správci kapitoly. Činnost krajů podle věty druhé je činností vykonávanou v přenesené působnosti.“

Ustanovení § 7 a 8 zákona specifikují příjmy územních samosprávných celků, ustanovení § 9 a 10 jejich výdaje. Rozpočty se zpracovávají v souladu s vyhláškou Ministerstva financí ČR dle tam stanovené rozpočtové skladby.<sup>10</sup> Zákon ukládá, aby návrh rozpočtu byl nejméně po dobu patnácti dnů před jeho projednáváním v zastupitelstvu územního samosprávného celku vhodným způsobem zveřejněn, aby k němu mohli občané vznášet připomínky, a to buď písemně předem nebo ústně přímo na zasedání zastupitelstva.

### **3.3 ZÁKON Č. 243/2000 SB., O ROZPOČTOVÉM URČENÍ VÝNOSŮ NĚKTERÝCH DANÍ ÚZEMNÍM SAMOSPRÁVNÝM CELKŮM A NĚKTERÝM STÁTNÍM FONDŮM (ZÁKON O ROZPOČTOVÉM URČENÍ DANÍ)**

Jak k zákonu č. 218/2000 Sb., tak k zákonu č. 250/2000 Sb. se přimyká další důležitý právní předpis, zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který upravuje podíly příjmů obcí a krajů na dani z přidané hodnoty, na spotřebních daních, daních z příjmů, dani z nemovitostí a dani silniční.

### **3.4 ZÁKON Č. 420/2004 SB., O PŘEZKOUMÁVÁNÍ HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A DOBROVOLNÝCH SVAZKŮ OBČÍ**

Údaje o ročním hospodaření územních samosprávných celků jsou podrobovány přezkoumání z hlediska dodržování povinností stanovených zvláštními předpisy (zejména předpisy o finančním hospodaření územních samosprávných celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování), souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, dodržení účelu poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití a o věcné a formální správnosti dokladů a přezkoumávaných operací.<sup>11</sup>

### **3.5 ZÁKON Č. 320/2001 SB., O FINANČNÍ KONTROLE**

Předmětnému zákonu podléhá následně celý režim hospodaření podle schváleného rozpočtu.

### **3.6 PODZÁKONNÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY**

Podzákonými právními předpisy souvisejícími se státním rozpočtem a rozpočty územních samosprávných celků jsou zejména vyhláška č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtu územních samosprávných celků, a vyhláška č. 323/2002 Sb.

<sup>10</sup> Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě v § 1 normuje, že rozpočtová skladba se stanoví jakožto jednotné třídění příjmů a výdajů, které se uplatňuje v rozpočtech organizačních složek státu, při sledování plnění státního rozpočtu, při sledování čerpání rezervního fondu organizačních složek státu, v rozpočtech státních fondů, při pohybech na účtech státních finančních aktiv, při peněžních operacích spojených s řízením likvidity státního rozpočtu a při plánovaných a skutečných operacích rozpočtů a ostatních peněžních fondů obcí, krajů, regionálních rad regionů soudržnosti („regionální rada“) a dobrovolných svazků obcí s výjimkou fondu cizích prostředků, fondu sdružených prostředků a fondu podnikatelské činnosti. Stanoví jednotky třídění příjmů a výdajů, kterými jsou povinny označovat své rozpočtované i skutečné příjmy a výdaje organizační složky státu a právnické osoby uvedené v odstavci 1 („organizace“).

<sup>11</sup> Viz § 3 zákona.

o rozpočtové skladbě. Druhou jmenovanou vyhláškou se stanoví rozpočtová skladba jakožto jednotné třídění příjmů a výdajů, které se uplatňuje zejména v rozpočtech organizačních složek státu, při sledování plnění státního rozpočtu a rozpočtu územních samosprávných celků.<sup>12</sup>

Z pohledu rozpočtové skladby jsou příjmy a výdaje tříděny podle kritéria:

- a) odpovědnostního,
- b) druhového,
- c) odvětvového,
- d) konsolidačního.

Rozpočet obcí obsahuje příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud podle zákona neprobíhají mimo rozpočet. Rozpočet obcí má shodnou formulaci, neboť zpracování je prováděno v třídění podle rozpočtové skladby stanovené zmíněnou vyhláškou.

Základní příjmy obecních rozpočtů jsou představovány daňovými příjmy, jejichž velikost a struktura je dána rozpočtovým určením daní v souladu s citovaným zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, a předpisy souvisejícími, především pak vyhláškou 426/2006 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. Tato vyhláška obsahuje, z pohledu příjmů naplňujících rozpočty obcí, závazný počet obyvatel obcí a koeficienty velikostních kategorií obcí platné pro příslušný fiskální rok. Základním kritériem pro rozdělování výnosů daní obcím je velikost obce podle celkového počtu obyvatel. Stanovený koeficient je k genderovému rozlišování netečný, bez přihlídnutí k ekonomickým či funkčním východiskům.

Výdaje obcí jsou stanoveny taxativně a jejich část lze, obdobně jako u státního rozpočtu, principiálně označit za mandatorní a kvazimandatorní.<sup>13</sup> Nejpodstatnějšími výdaji obcí ve vztahu k základnímu členění jejich činností jsou:

- 1) výdaje pro obec vyplývající z plnění povinností uložených jí zákonem,
- 2) výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti,
- 3) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem.

## 4 ROZPOČTOVÝ PROCES OBCÍ

Rozpočtový proces je souborem rozhodnutí různých subjektů, jehož výsledkem je konkrétní rozpočet, který obsahuje cíle a aspirace daného subjektu, vyjádřené prostřednictvím jeho příjmů a výdajů. V případě rozpočtového procesu obcí je tímto subjektem obec jako veřejnoprávní korporace územní samosprávy a výsledkem jsou rozpočty obcí, jimiž se řídí jejich činnosti.

<sup>12</sup> Viz § 1 vyhlášky ve spojení s § 2 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. a § 12 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb.

<sup>13</sup> Mandatorní výdaje (můžeme chápat jako přikázané) jsou výdaje externě stanovené a u obce jsou především spojené s výdaji na výkon státní správy. Kvazimandatorní výdaje u obcí, tak jako u státu, představují mzdy a platy v rozpočtových a příspěvkových organizacích.

Rozpočty obcí jsou jedním z nejdůležitějších článků v soustavě veřejných rozpočtů a představují nejnižší složku veřejných financí. Rozpočet obcí je finančním plánem a při jeho zpracování se vychází z rozpočtového výhledu, pokud je zpracován. Tato skutečnost vyplývá z určitého časového rozporu mezi délkou rozpočtového roku, který je shodný s rokem kalendářním, a délkou volebního období zastupitelstev obcí a smluvních vztahů obcí ovlivňujících budoucí rozpočty, které vykazují spíše střednědobost. Prostřednictvím svého rozpočtu obce zajišťují:

- 1) vlastní činnosti – místní doprava, sportovní a kulturní aktivity, obecní policie atd.
- 2) činnosti delegované na obec státem – sociální péče, zdravotnictví, školství atd.

Rozpočtový proces obcí je vázán souborem právních předpisů popsaných shora, které normují základní kroky rozpočtového procesu obcí a současně stanovují určité podmínky. Přitom obecně ponechávají obcím značnou volnost v tom, jak budou postupovat. Samotný rozpočtový proces obce tvoří z pohledu ekonomie čtyři základní fáze:

- 1) příprava a sestavování rozpočtu,
- 2) projednávání a schvalování rozpočtu,
- 3) hospodaření podle rozpočtu a jeho kontrolu,
- 4) závěrečný účet.

Fáze schvalování je pak z pohledu práva završena publikací schváleného rozpočtu.

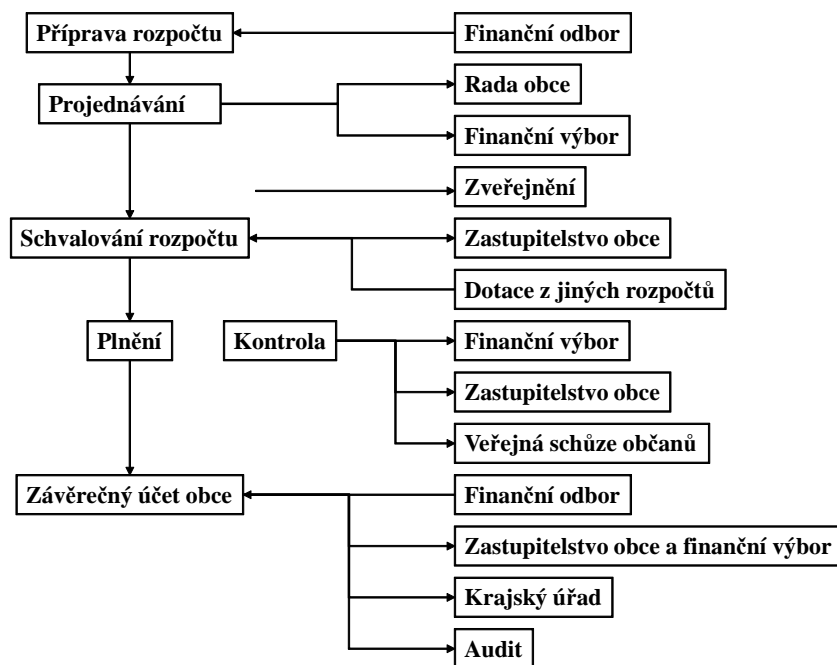
Za přípravu a sestavování rozpočtu je zodpovědný správce rozpočtu. Tím je, v závislosti na organizační struktuře obce, vedoucí finančního, ekonomického či obdobného odboru. V menších obcích může být správcem rozpočtu starosta, tajemník nebo některý ze zastupitelů. V malých obcích sestavuje návrh rozpočtu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

Příprava a sestavování rozpočtu obce je nejsložitější a nejobtížnější fází celého rozpočtového procesu, a to především z hlediska naplnění zásady reálnosti. Správce rozpočtu musí zpracovat do návrhu rozpočtu všechny informace a požadavky jak ve vztahu k vlastním činnostem obce, tak ve vztahu k činnostem delegovaným státem s ohledem na vzájemný reálný vztah mezi plánovanými příjmy a výdaji obce. Tyto informace a požadavky zahrnují jednak oblast samosprávy, reprezentovanou informacemi a požadavky zastupitelstva a rady obce, a dále státní správy, reprezentovanou závaznými informacemi a požadavky vyplývajícími z příslušných legislativních předpisů. Přeneseně jsou pak informace a požadavky samosprávy limitovány aktuálním politickým složením především zastupitelstva a rady obce, což se odráží v prosazování rozpočtem zajištěných zcela konkrétních vlastních činností obce.

Projednávání rozpočtu obce probíhá zpravidla na úrovni rady obce ve spolupráci s finančním výborem a správcem rozpočtu, schvalování rozpočtu obce je vyhrazeno zastupitelstvu.

Rozpočtové hospodaření představuje pro daný fiskální rok využívání rozpočtových prostředků k věcnému plnění a toto hospodaření s finančními prostředky je předmětem kontroly.

## Schéma rozpočtového procesu obce v ČR<sup>14</sup>



Závěrečný účet obce vyúčtovává veškeré finanční vztahy a hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Závěrečný účet obsahuje především údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v členění rozpočtové skladby a dalších finančních operacích, na základě kterých je možno zhodnotit hospodaření obce. Součástí závěrečného účtu je zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření obce, které si je obec povinna nechat udělat ze zákona. Tento přezkoumání závěrečného účtu obce provádí krajský úřad nebo nezávislý auditor. Závěrečný účet projednává zastupitelstvo obce, které rovněž přijímá potřebná opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků.

<sup>14</sup> Srov.: PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, 2002. 172 s. Rozpočtový proces, respektive účastníci jeho jednotlivých fází, se mohou v konkrétní obci od uvedeného schématu lišit právě z důvodů ponechání značné volnosti v průběhu rozpočtového procesu zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.



## 5 GENDEROVÉ ROZPOČTOVÁNÍ V OBCÍCH

### 5.1 VÝCHODISKA

Pro analýzu podílu žen a mužů na rozhodování v obcích bylo vybráno devět měst.

Genderovou analýzu lze zařadit do všech fází rozpočtového procesu obcí a mohou ji využívat všichni jeho účastníci. Lze ji využít buď při formulaci cílů a strategií vedení obce, která předchází samotné přípravě návrhu rozpočtu, nebo ji mohou obsahovat přímo návrhy rozpočtů jednotlivých odborů, popřípadě organizací zřizovaných obcemi. Předpokladem využitelnosti genderové analýzy v rozpočtovém procesu obcí je dosažení závaznosti zpracovávaných podkladů a informací. Již v pokynech pro přípravu rozpočtu, které správce rozpočtu předává jednotlivým účastníkům fáze přípravy a sestavování rozpočtu, by musel být obsažen požadavek na vypracování genderové analýzy vybraných projektů nebo činností obce.

Na projednávání návrhu rozpočtu obce se podílí celá řada subjektů. Genderová analýza obsažená v návrhu rozpočtu může ovlivnit průběh i výsledky diskuse o návrhu rozpočtu především v rámci projednání a zapracování připomínek.

V průběhu rozpočtového roku pak lze využít genderovou analýzu při rozhodování o způsobu poskytování veřejných služeb, veřejných zakázek nebo dotací 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. Nejvíce iniciativ v oblasti genderového rozpočtování ve světě se týká právě této fáze rozpočtového procesu.

Genderové rozpočtování na úrovni obcí však v současnosti podléhá především politické vůli a prioritám, které jsou limitně dány aktuálním složením zastupitelstva příslušné obce. Na určité neschopnosti rozšířit rozpočtový proces obcí o genderovou analýzu se podílí i struktura zastupitelstev ve vazbě na počet zastoupených mužů a žen. Ze zkoumání výsledků komunálních voleb roku 2006 ve vybraných městech je zcela patrné, že zastoupení žen se s každou další úrovní demokratického principu volby do jednotlivých orgánů měst snižuje.

**Tabulka č. 1: Počet kandidujících a zvolených zastupitelů vybraných měst podle pohlaví (volby 2006)**

Město	Kandidovalo					Zvoleno (zastupitelstvo) <sup>17</sup>				
	Σ	Mužů		Žen		Σ	Mužů		Žen	
		Abs.	%	Abs.	%		Abs.	%	Abs.	%
Cheb	210	148	70,48	62	29,52	30	26	86,67	4	13,33
Chrudim	162	119	73,46	43	26,54	27	23	85,19	4	14,81
Hradec Králové	377	251	66,58	126	33,42	37	31	83,78	6	16,22
Karlovy Vary	397	279	70,28	118	29,52	38	29	76,32	9	23,68
Kladno	198	137	69,19	61	30,81	33	30	90,91	3	9,09
Kolín	189	126	66,67	63	33,33	27	24	88,89	3	11,11
Litoměřice	176	125	71,02	51	28,98	27	25	92,59	2	7,41
Pardubice	244	179	73,36	65	26,64	39	33	84,62	6	15,38
Ústí nad Labem	332	233	70,18	99	29,82	37	28	75,68	9	24,32

<sup>15</sup> Počet a struktura zvolených kandidátů zároveň odpovídá počtu a struktuře členů zastupitelstva.

Tato skutečnost se postupně projevuje ve snižování absolutního i procentuálního podílu žen na rozhodovacích procesech jednotlivých měst a tudíž i na samotném rozpočtovém procesu a možnosti jej přímo ovlivnit.

**Tabulka č. 2: Podíl mužů a žen v orgánech vybraných měst**

Město	Rada					Finanční výbor				
	Σ	Mužů		Žen		Σ	Mužů		Žen	
		Abs.	%	Abs.	%		Abs.	%	Abs.	%
Cheb	9	7	77,77	2	22,23	11	7	63,63	4	36,36
Chrudim	7	6	85,71	1	14,29	5	5	100	0	0
Hradec Králové	11	8	72,73	3	27,27	11	9	81,82	2	18,18
Karlovy Vary	11	9	81,82	2	18,18	11	11	100	0	0
Kladno	9	9	100	0	0	9	8	88,89	1	11,11
Kolín	9	7	77,77	2	22,23	11	10	90,91	1	9,09
Litoměřice	9	9	100	0	0	7	7	100	0	0
Pardubice	11	9	81,82	2	18,18	11	10	90,91	1	9,09
Ústí nad Labem	11	10	90,91	1	9,09	7	6	85,71	1	14,29

Situace je o to výraznější, srovnáme-li strukturu obyvatel sledovaných měst z hlediska zastoupení obou pohlaví. Již z těchto údajů je patrné, že zde není splněno jedno ze základních kritérií pro možnost úspěšného uplatňování genderového rozpočtování, kterým je kritérium transparentnosti a spoluúčasti, představující zejména vyvážené zastoupení mužů a žen v rozpočtovém procesu.

**Tabulka č. 3: Počet obyvatel vybraných měst podle pohlaví a vztah k rozpočtovému určení daní**

Město	Český statistický úřad k 1. 1. 2005 <sup>16</sup>					Rozpočtové určení daní <sup>19</sup>		
	Σ obyvatel	Mužů		žen		Σ obyvatel	Koeficient velikostní kategorie	Procentní podíl na výnosu daní
		abs.	%	abs.	%			
Cheb	32893	16203		16690		33681	0,7449	0,246707
Chrudim	23898	11602	48,55	12296	51,45	23385	0,7102	0,163311
Hradec Králové	97155	46626	47,99	50529	52,01	94431	0,8487	0,788075
Karlovy Vary	53358	25347	47,50	28011	52,50	50893	0,8487	0,424728
Kladno	71132	34368	48,32	36764	51,68	69329	0,8487	0,578586
Kolín	30258	14487	47,88	15771	52,12	30175	0,7449	0,221026
Litoměřice	24879	12052	48,44	12827	51,56	23909	0,7102	0,166971
Pardubice	90668	43560	48,04	47108	51,96	88260	0,8487	0,736574
Ústí nad Labem	95436	45983	48,18	49453	51,88	94298	0,8487	0,786965

<sup>16</sup> RŮŽKOVÁ, J., a kol. *Statistický lexikon obcí České republiky 2005*. Praha: Ottovo Nakladatelství, s. r. o. 2005.

<sup>17</sup> Viz. vyhláška č. 426/2006 Sb., o rozpočtovém určení daní. Údaje o počtu obyvatel jsou totožné s údaji z Malého lexikonu obcí. [online]. Databáze Českého statistického úřadu. [cit. 2007-04-23]. URL: <<http://www.szco.cz/csu/2006edicniplan.nsf/publ/1302-06-2006>>.

## 5.2 ANALÝZA GENDEROVÉHO ROZPOČTOVÁNÍ NA ÚROVNI OBCÍ

V rámci analýzy uplatňování genderového rozpočtování u vybraných obcí zpracovatelé vycházeli zejména z metodiky Ministerstva financí ČR<sup>18</sup> a v první řadě zkoumali, jakým podílem se příslušné výdaje podílely na věcném plnění rozpočtu obcí z hlediska pohlaví, tj. sloužily pro muže a pro ženy. Zpracovatelé provedli analýzu rozpočtů města Hradec Králové, Pardubice a Chrudim na základě použití statistik a hodnocení primárního příjemce. Vzhledem k tomu, že tento postup v podmínkách ČR není zatím běžný, byla v první fázi výzkumných šetření vytipována pouze tři odvětví, kde využívání finančních prostředků rozpočtu obce může relativně více ovlivnit respektování rovného přístupu mužů a žen k prostředkům municipálního rozpočtu. Jedná se o tato odvětví:

- základní školství včetně škol mateřských, vzhledem k převaze zde zaměstnaných žen,
- místní a příměstská doprava jako článek, který může významně ovlivnit zaměstnanost a postavení žen – matek,
- sociální oblast, vzhledem k tomu, že podíl zde pracujících žen je pravidelně vysoký.

Z provedené analýzy vyplynulo, že:<sup>19</sup>

- v odvětví **školství**, jehož provoz je financován z rozpočtu města (mateřské školy, základní školy a školní zařízení), z hlediska počtu zaměstnaných osob jednoznačně dominují ženy v procentuálním vyjádření téměř 90%. Z hlediska rozpočtovaných finančních prostředků je na školství spravované městem vydáváno 4,62%,
- v odvětví **městské dopravy** je zaměstnáno 11,6% žen a z rozpočtu města je vydáváno na dopravu 12,74%,
- v odvětví **sociální péče** je zaměstnáno 81,1% žen a z celkového rozpočtu města je vydáváno 7,36%.

<sup>18</sup> FOLTYSOVÁ, M., PAVLÍK, M., SIMERSKÁ L. *Informativní metodika. Rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů*. Praha: Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2004. 39 – 51 s.

<sup>19</sup> Viz. Tabulka č. 4.

**Tabulka č. 4: Genderová analýza rozpočtu města Hradec Králové<sup>20</sup>**

Hradec Králové	$\Sigma$	94255	Žen (abs.)	49285	Žen (%)	52,29
	obyvatel <sup>23</sup>		Mužů (abs.)	44970	Mužů (%)	47,71
	Celkové rozpočtové výdaje v roce 2006			1.944.850.000 Kč		
	Počet zařízení	Celkem pracovníků	Z toho žen (abs.)	Z toho žen (%)	Rozpočet (tis. Kč)	Podíl na celk. rozpočtu (%)
<b>ŠKOLSTVÍ</b>						
Školní družiny	18	67,5	67,5	100,0	-	-
Mateřské školy	30	236,6	236,6	100,0	5929	0,30
Základní školy	19	629,1	528,1	83,95	65791	3,38
Zákl. umělecké školy	2	88,1	49,1	55,73	3371	0,16
Školská zařízení <sup>24</sup>	45	166,2	166,2	100,0	30031	1,54
Dům dětí a mládeže	1	15,2	11,0	72,36	2005	0,10
<b>Celkem</b>	<b>105</b>	<b>1221</b>	<b>1058</b>	<b>89,65</b>	<b>90021</b>	<b>4,43</b>
<b>DOPRAVA</b>						
Městská a příměstská doprava	1	449	58	13,0	129000	6,63
Technické služby pro dopravu	1	242	15	6,2	118901	6,11
<b>Celkem</b>	<b>2</b>	<b>491</b>	<b>73</b>	<b>11,6</b>	<b>247901</b>	<b>12,74</b>
<b>SOCIÁLNÍ OBLAST</b>						
Jesle	2	20	20	100,0	5165	0,26
Jídelny důchodců	1	10	8	80,0	3241	0,16
Kluby důchodců	2	12	10	83,3	110	0,005
Domov pro matky s dětmi	1	15	15	100,0	6000	0,30
Ostatní sociální zařízení	2	17	12	70,6	5250	0,26
Sociální dávky	-	-	-	-	123400	6,34
<b>Celkem</b>	<b>5</b>	<b>74</b>	<b>60</b>	<b>81,1</b>	<b>143160</b>	<b>7,36</b>

Z provedené analýzy rozpočtu města Pardubice vyplývá, že:<sup>23</sup>

- v odvětví místního **školství**, pracuje 88,5%, z hlediska rozpočtovaných finančních prostředků je na školství spravované městem vydáváno 4%,
- v odvětví **městské dopravy** je zaměstnáno 21% žen a z městského rozpočtu je vydáváno 8,54% finančních prostředků,
- v odvětví **sociální péče** je zaměstnáno 73,4% žen z celkového počtu zaměstnanců a je vydáváno 7,63% finančních prostředků z městského rozpočtu.

<sup>20</sup> Viz Rozpočet města na rok 2006. [online]. [cit. 2007-03-20]. URL: <[http://www.pardubice.eu/spravamesta/dulezite\\_informace/rozpocet/rozpocet\\_2006\\_fin.html](http://www.pardubice.eu/spravamesta/dulezite_informace/rozpocet/rozpocet_2006_fin.html)>.

<sup>21</sup> Údaje k 1. 1. 2007. Viz [online]. Databáze Českého statistického úřadu. [cit. 2007-03-20].

URL: <[http://www.czso.cz/x/redakce.nsf/i/6B5D47ECCB015EE7C1256FEF00421529/\\$File/pocet%20obyv%20a%20vymera%20obci.xls](http://www.czso.cz/x/redakce.nsf/i/6B5D47ECCB015EE7C1256FEF00421529/$File/pocet%20obyv%20a%20vymera%20obci.xls)>.

<sup>22</sup> Jídelny.

<sup>23</sup> Viz Tabulka č. 5.

**Tabulka č. 5: Genderová analýza rozpočtu města Pardubice<sup>24</sup>**

Pardubice	$\Sigma$ obyvatel <sup>27</sup>	88559	Žen (abs.)	46024	Žen (%)	51,96
			Mužů (abs.)	42535	Mužů (%)	48,04
	Celkové rozpočtové výdaje v roce 2006			1 786 920 000 Kč		
	Počet zařízení	Celkem pracovníků	Z toho žen (abs.)	Z toho žen (%)	Rozpočet (tis. Kč)	Podíl na celk. rozpočtu (%)
<b>ŠKOLSTVÍ</b>						
Jesle	1	6	6	100,0	68	0,003
Mateřské školy	30	365	363	99,47	19500	1,09
Předškolní zařízení	17	136	119	87,50	1550	0,08
Základní školy	17	842	737	87,52	42200	2,36
Školní jídelny	30	186	184	98,92	-	-
Mimoškolní činnost	15	55	55	100,00	1360	0,07
Ostatní	-	-	-	-	8045	0,45
<b>Celkem</b>	<b>110</b>	<b>1570</b>	<b>1409</b>	<b>88,50</b>	<b>71723</b>	<b>4,05</b>
<b>DOPRAVA</b>						
Dopravní podnik	1	487	99	20,30	130800	8,15
Technické služby	1	193	44	22,7	14930	0,83
<b>Celkem</b>	<b>2</b>	<b>680</b>	<b>143</b>	<b>21,04</b>	<b>145730</b>	<b>8,54</b>
<b>SOCIÁLNÍ OBLAST</b>						
Klub důchodců	1	2	2	100,00	400	0,04
Azylové domy	2	6	4	66,66	1835	0,22
Seniorcentrum	1	2	1	50,00	230	0,01
Ostatní	-	-	-	-	92039	5,15
Sociální dávky	-	-	-	-	42000	2,35
<b>Celkem</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>70</b>	<b>136504</b>	<b>7,63</b>

Z analýzy města Chrudim vyplynulo:<sup>26</sup>

- v odvětví místního **školství** pracuje 88,2% žen a z hlediska rozpočtovaných finančních prostředků je na školství spravované městem vydáváno 4,46%,
- v odvětví **městské dopravy** je zaměstnáno celkem 28,8% žen z celkového počtu zaměstnanců a je vydáváno 7,9% finančních prostředků z rozpočtu města,
- v odvětví **sociální péče** je zaměstnáno 64% žen a je vydáváno 9,6% finančních prostředků z rozpočtu města.

<sup>24</sup> Viz Rozpočet města na rok 2006. [online]. [cit. 2007-03-20]. URL: <<http://www.chrudim-city.cz/index.asp?p=20&s=217&id=847&u3=851>>.

<sup>25</sup> Údaj k 1. 1. 2007. viz [online]. Databáze Českého statistického úřadu. [cit. 2007-03-20]. URL: <[http://czso.cz/xh/redakce.nsf/i/obyvatelstvo\\_kralovehradeckeho\\_kraje\\_podle\\_obci\\_k\\_1\\_1\\_2007](http://czso.cz/xh/redakce.nsf/i/obyvatelstvo_kralovehradeckeho_kraje_podle_obci_k_1_1_2007)>.

<sup>26</sup> Viz tabulka č. 6.

**Tabulka č. 6: Genderová analýza rozpočtu města Chrudim<sup>27</sup>**

Chrudim	$\Sigma$ obyvatel <sup>29</sup>	23362	Žen (abs.)	12034	Žen (%)	51,51
			Mužů (abs.)	11328	Mužů (%)	48,48
	Celkové rozpočtové výdaje v roce 2006			422 373 200 Kč		
	Počet zařízení	Celkem pracovníků	Z toho žen (abs.)	Z toho žen (%)	Rozpočet (tis. Kč)	Podíl na celk. rozpočtu (%)
<b>ŠKOLSTVÍ</b>						
Mateřské školy	30	57	56	98,25	5550	1,31
Základní školy	19	155	119	76,77	11630	2,75
Zákl. umělecké školy	5	39	30	76,21	470	0,11
Dům dětí a mládeže	1	15	11	73,33	1750	0,41
Školní jídelny	32	50	49	98,00	-	-
Speciální škola	1	17	10	58,82	970	0,22
<b>Celkem</b>	<b>44</b>	<b>458</b>	<b>404</b>	<b>88,20</b>	<b>18839</b>	<b>4,46</b>
<b>DOPRAVA</b>						
Dopravní podnik	1	287	99	34,49	4180	3,66
MHD (řidiči)	1	13	1	7,69	-	-
Technické služby	1	62	12	19,35	4950	4,33
<b>Celkem</b>	<b>2</b>	<b>362</b>	<b>112</b>	<b>28,89</b>	<b>9130</b>	<b>7,99</b>
<b>SOCIÁLNÍ OBLAST</b>						
Centrum soc. služeb	1	50	32	6,00	13747	3,25
Sociální dávky	-	-	-	-	26985	6,39
<b>Celkem</b>	<b>1</b>	<b>50</b>	<b>32</b>	<b>64,00</b>	<b>40732</b>	<b>9,64</b>

Pokud provedeme shrnutí zjištění vyplývajících z provedené analýzy všech tří měst, vychází pak, v rámci komparace počtu zaměstnaných žen v daném odvětví a celkových výdajů na dané odvětví z rozpočtu města, relace uvedené v tabulce č. 7.

**Tabulka č. 7: Komparace sledovaných oblastí vybraných měst**

Město	Školství		Doprava		Sociální péče	
	Počet žen (%)	Výdaje (%)	Počet žen (%)	Výdaje (%)	Počet žen (%)	Výdaje (%)
Hradec Králové	89,6	4,4	11,6	12,74	81,03	7,3
Pardubice	88,5	4,0	21,0	8,5	83,4	7,6
Chrudim	88,2	3,8	28,9	7,9	62,5	9,6

<sup>27</sup> Údaj k 1.1.2007. viz [online]. Databáze Českého statistického úřadu. [cit. 2007-03-20]. URL: <[http://www.czso.cz/x/redakce.nsf/i/6B5D47ECCB015EE7C1256FEF00421529/\\$File/pocet%20obyv%20a%20vymera%20obci.xls](http://www.czso.cz/x/redakce.nsf/i/6B5D47ECCB015EE7C1256FEF00421529/$File/pocet%20obyv%20a%20vymera%20obci.xls)>.

Na základě tohoto shrnutí je možno konstatovat, že nejvyšší procento zaměstnaných žen je ve školství, avšak z hlediska podílu vydávaných finančních prostředků ze zkoumaných městských rozpočtů je nejvíce těchto prostředků vydáváno na městskou hromadnou dopravu při současném nejnižším podílu zaměstnaných žen v této oblasti. Z této skutečnosti však nelze vyvodit jednoznačný závěr, že se oblast dopravy sledovaných měst řadí mezi výdaje pro muže, neboť dostupné informace postihují de facto pouze souvislosti zabezpečení samotného provozu městské dopravy, ale nic již neříkají o jejím faktickém využívání v členění na muže a ženy. Takové údaje nejsou běžně sledovány a vyhodnocovány a možnost jejich sledování, zpracování a využití je spjata s uvolněním kapacity potřebných prostředků jak personálních a materiálních, tak především finančních. K tomu však v praxi v současnosti nedochází.

Při bližším zkoumání jednotné struktury obecních rozpočtů bylo konstatováno, že přímo z rozpočtových částek municipálních rozpočtů nelze exaktně prokázat souvislost mezi výdaji obecního rozpočtu a jejich podílem na zajištění činnosti mužů a žen.

**BULHARSKO**





## ÚVOD

Existence rovných příležitostí pro ženy a muže ve společnosti je důkazem demokracie a občanské společnosti v každé zemi. Právní možnosti a garance jsou rozhodující. Monitorování je nutností včetně monitorování distribuce veřejných zdrojů, různých veřejných rozpočtů, včetně obecních rozpočtů, za účelem dosažení rovnosti pohlaví. Každý takový prostředek je metodou genderového rozpočtování. Tato studie přináší pohled na právní úpravu rovnosti pohlaví jako základu pro zavedení genderového rozpočtování v Bulharsku, demografickou situaci země, trh práce podle pohlaví, analyzuje a hodnotí možnosti a problémy zavedení genderového rozpočtování na lokální úrovni.

## 1 LEGISLATIVNÍ RÁMEC PRO ROVNÉ ZACHÁZENÍ

Rovnost pohlaví je v bulharské společnosti dlouho zavedenou hodnotou. Institucionální rámec poskytující rovné příležitosti pro obě pohlaví v Bulharsku byl vypracován na základě legislativy EU a Bulharska v souladu s požadavky mezinárodních dohod podepsaných Bulharskou republikou.

### 1.1 ÚSTAVA BULHARSKÉ REPUBLIKY

Bulharská legislativa garantuje rovná práva žen a mužů a zákaz diskriminace. Ústava Bulharské republiky<sup>1</sup> garantuje základní lidská práva a svobody bulharských občanů včetně zákazu diskriminace na základě pohlaví (čl. 6) a jejich výkon je regulován obecnými a zvláštními předpisy země.

Ústava (se všemi úpravami od roku 1947) je jako základní zákon země základním předpokladem zavedení principu rovnosti pohlaví.

### 1.2 ZÁKONÍKY

Rovnost pohlaví na trhu práce je upravena v:

**Zákoník práce**<sup>2</sup> - prostřednictvím základního principu rovného platu za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty a zákazu jakékoli diskriminace založené na pohlaví. Zákoník zahrnuje postupy týkající se mateřské dovolené, která je výzvou pro tradiční pojetí rolí jednotlivých pohlaví, a posouvá kupředu sladění profesního a osobního života, stejně jako sdílení rodinné odpovědnosti.

**Zákoník o sociálním zabezpečení**<sup>3</sup> garantuje rovnost sociálního zabezpečení osob.

<sup>1</sup> V anglickém jazyce je možné najít bulharskou ústavu na <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>.

<sup>2</sup> V anglickém jazyce je možné najít zákoník práce na <http://www.mlsp.government.bg/en/docs/labour/index.htm>.

<sup>3</sup> V anglickém jazyce je možné najít zákoník o sociálním zabezpečení na <http://www.noi.bg/en/content/legislation/SICode.pdf>.

**Zákoník o rodině**<sup>4</sup> reguluje vztahy v soukromém životě – manželství, příbuzenství a adopci – a je založen na principu rovnosti pohlaví.

**Trestní zákoník**<sup>5</sup> klasifikuje jako trestný čin proti osobnosti znásilnění, přesvědčování a nucení k prostituci, nezákonné obchodování s lidmi a sexuální obtěžování.

### 1.3 ZÁKONY

V bulharské legislativě není rámcový zákon, který by právně reguloval genderové rozpočtování a mechanismus jeho zavedení a hodnocení. **Zákon o ochraně před diskriminací**,<sup>6</sup> schválený roku 2004, tuto záležitost nereguluje, ale ujasňuje povahu diskriminace podle pohlaví a počítá s určitými opatřeními a sankcemi v případě diskriminace a také s prostředky prevence.

**Zákon o ochraně před diskriminací** poskytuje zákonný rámec týkající se všech forem diskriminace ve společenském životě a stanovuje orgány, postupy a mechanismy ochrany před diskriminací a poskytuje opatření týkající se zastavení jakéhokoli porušování této ochrany a potrestání jakéhokoli porušení antidiskriminačního zákona. Tento zákon implementuje směrnice EU v té oblasti, která se týká principu rovného zacházení s ženami a muži v přístupu k zaměstnání, k profesionální kvalifikaci a růstu a k pracovním podmínkám vzhledem k principu rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ a vzhledem k vypracování obecného rámce rovného zacházení v zaměstnávání a v práci a rovného zacházení s ženami a muži v přístupu ke zboží a službám a k jejich poskytování. Tento zákon může být prezentován jako první krok ve vypracování a zavedení právní záruky rovného zacházení s ženami a muži.

**Zákon o boji proti nezákonnému obchodování s lidmi** vstoupil v platnost v roce 2004 a podpořil státní instituce v boji proti nezákonnému obchodování s lidmi. Zákon ustanovil opatření pro prevenci nezákonného obchodování pro zlepšení koordinace státních institucí a nevládních organizací v rámci ochrany obětí.

**Zákon o ochraně před domácím násilím** byl přijat v roce 2005. Upravuje práva obětí domácího násilí, ochranná opatření a postup jejich využití a také právně definuje pojem „domácí násilí“.

**Bulharsko ještě nepřijalo zvláštní předpisy o rovnosti pohlaví.** V období od srpna 2000 do února 2001 navrhlo Ministerstvo práce a sociálních věcí první verzi **návrhu zákona o rovných příležitostech pro ženy a muže**. Národní shromáždění návrh dvakrát zamítlo, a to v letech 2002 a 2003. Návrh zákona garantuje zákaz diskriminace v oblasti zaměstnání, politické účasti, vzdělání, boje s genderovými stereotypy a zavádí opatření týkající se propagace účasti žen na rozhodování. Návrh zákona počítá s ustanovením ombudsmana pro problematiku rovnosti pohlaví. V roce 2006 vypracovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí **nový návrh**, o kterém se nyní v parlamentu vedou debaty. Návrh zákona byl schválen Radou ministrů 20. června 2006. Návrh

<sup>4</sup> V bulharském jazyce je možné najít zákoník o rodině na <http://www.mjeli.government.bg/Naredbi/SK.doc>.

<sup>5</sup> V bulharském jazyce je možné najít trestní zákoník na [http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/74A62C79-FBBE-4619-9854-7897B24638D2/0/04\\_PenalCode\\_Bg.pdf](http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/74A62C79-FBBE-4619-9854-7897B24638D2/0/04_PenalCode_Bg.pdf).

<sup>6</sup> Zákon o ochraně před diskriminací (Vyhlášen ve věstníku č.86 z 30. září 2003, naposledy doplněn 2006.)

zákona upravuje vztahy s veřejností související s opatřeními zajišťujícími rovné příležitosti pro ženy a muže, definuje instituce a mechanismy zavádění státní politiky rovných příležitostí. Cílem je poskytnutí rovných příležitostí pro ženy a muže a zlepšení situace žen.

Současná bulharská legislativa v oblasti rovnosti pohlaví je základem pro zavedení genderového rozpočtování. Přijetí návrhu zákona o rovných příležitostech pro ženy a muže ujasní možnosti genderového rozpočtování a přispěje k jeho širšímu využití na lokální, regionální a národní úrovni v Bulharsku.

## 2 HLAVNÍ DEMOGRAFICKÉ PROCESY A PODMÍNKY NA TRHU PRÁCE V BULHARSKU

### 2.1 POPULACE A DEMOGRAFICKÉ PROCESY PODLE POHLAVÍ V BULHARSKU V MINULÝCH LETECH<sup>7</sup>

Na konci roku 2006 byl vypočten celkový počet obyvatel Bulharska na 7 679 290 osob.<sup>8</sup> Ve srovnání s rokem 2005 kleslo toto číslo o 39 460 osob, čili o 0,5% celkové populace. **Relativní poměr žen v populaci (51,5%) zůstává vyšší než u mužů. V roce 2006 připadalo 1 064 žen na 1 000 mužů.**

Tabulka č. 1: Populace podle pohlaví a let, stav k 31.12.2006<sup>9</sup>

Rok	Celkem	Mužů	Žen
1990	8 669 269	4 269 998	4 399 271
1995	8 384 715	4 103 368	4 281 347
2000	8 149 468	3 967 423	4 182 045
2001	7 891 095	3 841 163	4 049 932
2002	7 845 841	3 816 162	4 029 679
2003	7 801 273	3 790 840	4 010 433
2004	7 761 049	3 767 610	3 993 439
2005	7 718 750	3 743 327	3 975 423
2006	7 679 290	3 720 932	3 958 358

Stárnoucí populace vede k vyšším hodnotám indikátoru věku mužů. Střední věk populace byl v roce 2000 29,9 roku a v roce 2005 41,2 roku. V roce 2006 byl tento indikátor na hodnotě 41,4 roku. Současná populace měst je 5 425 300, tedy 70,6% obyvatel Bulharska, populace vesnic je 2 254 000, tedy 29,4%. Pokles populace v produktivním věku je dán jak stárnutím, tak změnami v legislativě, která upravuje věkový limit pro penzijní věk.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Údaje čerpány z www.nsi.bg – Národní statistický institut, Populační a demografické procesy v roce 2006, statistické analýzy; Demografické statistiky, 1990 – 2006.

<sup>8</sup> Počet obyvatel je ovlivněn externí migrací, která není brána v úvahu.

<sup>9</sup> Zdroj: Národní statistický institut, data do 29.03.2007.

<sup>10</sup> V roce 2006 populace v produktivním věku zahrnovala muže od 16 do dovršení 63 let a ženy od 16 let do 53 let a 6 měsíců.

Populace v produktivním věku byla na konci roku 2006 62,8% z celkového počtu obyvatel. Ve srovnání s rokem 2005 narostl jejich počet o 6 000 osob. Nárůst je ve srovnání s minulými roky nízký, protože penzijní věk je nyní pro muže 63 let a každý rok roste o 6 měsíců, stejně jako u žen.

**Tabulka č. 2: Populace podle věku, místa bydliště a pohlaví, do 31. 12. 2006<sup>11</sup>**

Věk (dosazený věk)	Celkem			Města			Venkov		
	Celkem	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy	Celkem	Muži	Ženy
<b>CELKEM</b>	<b>7 718 750</b>	<b>3 743 327</b>	<b>3 975 423</b>	<b>5 416 564</b>	<b>2 608 103</b>	<b>2 808 461</b>	<b>2 302 186</b>	<b>1 135 224</b>	<b>1 166 962</b>
0	68 350	35 046	33 304	50 353	25 733	24 620	17 997	9 313	8 684
1 - 4	269 328	138 745	130 583	194 551	100 299	94 252	74 777	38 446	36 331
5 - 9	320 762	164 803	155 959	223 677	114 782	108 895	97 085	50 021	47 064
10 - 14	388 611	199 307	189 304	269 835	138 091	131 744	118 776	61 216	57 560
15 - 19	510 822	261 546	249 276	374 849	190 759	184 090	135 973	70 787	65 186
20 - 24	536 488	275 379	261 109	418 240	212 175	206 065	118 248	63 204	55 044
25 - 29	575 106	294 654	280 452	442 864	224 043	218 821	132 242	70 611	61 631
30 - 34	566 576	288 255	278 321	431 422	216 860	214 562	135 154	71 395	63 759
35 - 39	536 686	271 686	265 000	401 289	199 191	202 098	135 397	72 495	62 902
40 - 44	521 967	261 336	260 631	388 246	189 699	198 547	133 721	71 637	62 084
45 - 49	540 759	267 467	273 292	402 952	194 179	208 773	137 807	73 288	64 519
50 - 54	545 299	264 418	280 881	401 946	190 812	211 134	143 353	73 606	69 747
55 - 59	563 952	267 106	296 846	397 065	185 299	211 766	166 887	81 807	85 080
60 - 64	445 565	203 867	241 698	280 715	129 025	151 690	164 850	74 842	90 008
65 - 69	395 676	174 403	221 273	227 728	99 038	128 690	167 948	75 365	92 583
70 - 74	385 184	163 570	221 614	210 856	85 929	124 927	174 328	77 641	96 687
75 - 79	293 353	118 278	175 075	162 316	63 440	98 876	131 037	54 838	76 199
80 - 84	180 614	67 510	113 104	98 148	35 319	62 829	82 466	32 191	50 275
85 - 89	53 343	19 101	34 242	28 861	9 989	18 872	24 482	9 112	15 370
90 - 94	17 406	5 927	11 479	9 168	2 963	6 205	8 238	2 964	5 274
95 - 99	2 641	851	1 790	1 355	444	911	1 286	407	879
100 +	262	72	190	128	34	94	134	38	96

Populace v poproduktivním věku byla v roce 2006 1 740 000 osob. Během jednoho roku se toto číslo snížilo o 22 000 osob. Toto snížení není jen důsledkem přirozeného pohybu populace (úmrtnosti), ale také důsledkem vyloučení části obyvatel kvůli změnám v limitu penzijního věku.

V roce 2006 se v Bulharsku narodilo 74 495 dětí. **Všeobecná porodnost<sup>12</sup>** je 9,6%. Ze všech živě narozených v roce 2006 bylo 38 108 chlapců a 35 870 dívek, takže připadalo **1 000 chlapců na 941 dívek**. V Bulharsku v roce 2006

<sup>11</sup> Zdroj: Národní statistický institut, data do 16.6.2006.

<sup>12</sup> Počet živě narozených dětí na 1 000 osob průměrného ročního počtu obyvatel.

zemřelo 113 438 osob a v roce 2005 je to téměř stejné (113 374) a všeobecná úmrtnost<sup>13</sup> je 14,7%. **Úmrtnost zůstává vyšší u mužů (16,2‰) než u žen (13,3‰)** a je vyšší na vesnicích (20,7‰) než ve městech (12,2‰). Očekávané dožití bylo při narození v období 2004 – 2006 72,6 roku. Je to 69,1 roku pro **muže** a o sedm let víc pro **ženy**, a to 76,3 roku. Úmrtnost je v Bulharsku ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi poměrně vysoká. Očekávané dožití při narození v případě mužů je v některých evropských zemích nižší než v Bulharsku. Od roku 1990 **převyšuje počet úmrtí počet narození**. Proto je tento rozdíl záporný. V důsledku toho od začátku 90. let bulharská populace klesá. Přirozený přírůstek populace v roce 2006 je -39 460 osob. Míra přirozeného přírůstku je -5,1% v roce 2006. Rozdíl mezi mírou přirozeného přírůstku ve městech a na vesnicích je výrazný. Ve vesnicích je to -12,4% a ve městech -2,1%.

**Tabulka č. 3: Hlavní demografické indikátory<sup>14</sup>**

Indikátor	2004			2005			2006		
	Celkem	Města	Venkov	Celkem	Města	Venkov	Celkem	Města	Venkov
Přirozený přírůstek (na 1000 osob)	-5,2	-2,6	-11,1	-5,4	-2,4	-12,7	-5,1	-2,1	-12,4
Korelace pohlaví (počet žen na 1000 mužů)	1060	1075	1026	1062	1077	1028	1064	1078	1030
Struktura populace podle lokality (%)	100,0	70,0	30,0	100,0	70,2	29,8	100,0	70,6	29,4
Úmrtnost (na 1000 osob)	14,2	11,9	19,4	14,6	12,0	20,8	14,7	12,2	20,7
Muži	15,7	13,3	21,1	16,2	13,5	22,4	16,2	13,6	22,3
Ženy	12,7	10,6	17,7	13,2	10,7	19,2	13,3	11,0	19,2
Průměrné očekávané dožití (v letech) <sup>♦</sup>	*72,4	72,8	71,4	**72,6	72,9	71,6	***72,6	73,0	71,5
Muži	69,1	69,5	67,9	69,0	69,3	68,1	69,1	69,4	67,9
Ženy	76,2	76,5	75,8	76,3	76,6	75,7	76,3	76,5	75,6
Manželství (na 1000 osob)	4,0	4,6	2,6	4,3	4,9	3,0	4,3	4,8	2,9
Rozvody (na 1000 osob)	1,9	2,2	1,2	1,9	2,2	1,2	1,9	2,2	1,2
Průměrný věk (v letech):									
Populace	41,0	39,3	45,0	41,2	39,5	45,2	41,4	39,7	45,3
Matky při porodu:									
Prvního dítěte	24,5	25,2	22,4	24,8	25,6	22,5	25,2	25,9	22,7
Dítěte	25,8	26,4	24,3	26,2	26,8	24,4	26,4	27,0	24,5
První svatba:									
Muži	28,8	29,1	27,5	29,1	29,4	28,0	29,3	29,6	28,1
Ženy	25,5	25,9	24,1	25,8	26,2	24,5	25,9	26,3	24,5
Rozvod:									
Muži	40,6	40,5	41,3	41,1	40,8	42,1	41,3	41,1	41,9
Ženy	37,2	37,1	37,6	37,6	37,4	38,4	37,7	37,6	38,3

<sup>♦</sup> Data očekávaného dožití jsou v tomto pořadí: \* Pro 2002 – 2004, \*\* Pro 2003 – 2005, \*\*\* Pro 2004 – 2006.

<sup>13</sup> Počet úmrtí na 1 000 osob průměrného ročního počtu obyvatel.

<sup>14</sup> Zdroj: Národní statistický institut, data do 29.3.2007.

## 2.2 EKONOMICKÁ AKTIVITA A ZAMĚSTNANOST ŽEN A MUŽŮ V ROCE 2006

Podle průzkumu pracovních sil provedeného Národním statistickým úřadem v roce 2006 čítá ekonomicky aktivní populace v Bulharsku 3 448 000 osob, neboli 51,8% populace starší 15 let. Míra ekonomicky aktivních mužů byla 57,2% a žen 46,8%. Ekonomicky aktivních osob ve věku 15 – 64 let je 3 408 200, míra aktivity této skupiny je 65,0% (69,4% u mužů a 60,6% u žen). V roce 2006 tvořili zaměstnaní **47,1% populace** ve věku 15 let a víc. Z celkového počtu zaměstnaných osob tvořili **muži 53,1%, ženy 46,9%. Míra zaměstnanosti podle pohlaví byla 52,2%, resp. 42,5%.** V městských oblastech dosáhla míra zaměstnanosti 52,1%, zatímco ve venkovských oblastech to je 35,5%. Zaměstnaných osob ve věku 15 – 64 bylo 3 100 800 a míra zaměstnanosti této skupiny byla 59,1% (63,3% u mužů a 55,0 % u žen). Ekonomická aktivita výrazně závisí na stupni vzdělání. Během prvního pololetí roku 2006 bylo ekonomicky aktivních 85,5% osob s vyšším vzděláním ve srovnání s 72,4% v roce 2005. Výrazný růst je evidentní v ekonomické aktivitě osob s nižším stupněm vzdělání: 73,2 % u osob se středním vzděláním, 38,2 % u osob se základním vzděláním a 25,6% s ještě nižším vzděláním. Pro rozvoj trhu práce je velmi významné celoživotní vzdělávání. Kategorie celoživotního vzdělávání<sup>15,16</sup> zahrnuje smysluplné formální a neformální školicí aktivity zaměřené na zvýšení znalostí, schopností a kompetencí jednotlivce z profesionálního nebo všeobecného zájmu – za osobním, občanským nebo sociálním účelem. Účast na celoživotním vzdělávání je v Bulharsku ve srovnání s průměrem EU výrazně nižší.<sup>17</sup> **Mezi účastí žen a mužů na celoživotním vzdělávání není výrazný rozdíl, ale ženy jsou obecně aktivnější.** Úroveň účasti ale ovlivňuje místo bydliště. Obyvatelé měst mají třikrát vyšší míru účasti (25%) ve srovnání s venkovany (7,4%).

**Tabulka č. 4: Relativní podíl (procenta) populace nad 16 let věku účastníci se tréninku (podle místa bydliště, pohlaví a formy školení) – data do 2003<sup>18</sup>**

	Celkem	Typ školení <sup>19</sup>		
		Formální	Neformální	Spontánní
<b>Celkem</b>	<b>19,7</b>	<b>7,9</b>	<b>1,7</b>	<b>15,8</b>
Muži	19,3	7,8	1,5	15,4
Ženy	20,0	8,0	1,8	16,2
<b>Městské oblasti</b>	<b>25,0</b>	<b>10,0</b>	<b>2,2</b>	<b>20,5</b>
Muži	24,6	10,0	2,0	20,0
Ženy	25,4	10,0	2,4	20,9
<b>Venkov</b>	<b>7,4</b>	<b>3,2</b>	<b>0,5</b>	<b>5,3</b>
Muži	7,3	3,0	0,5	5,2
Ženy	7,4	3,4	0,5	5,3

<sup>15</sup> Rozhodnutí Rady EU o celoživotním vzdělávání z 27. června 2002 – 2002/C 163/01.

<sup>16</sup> Podle nařízení ES č. **1313/2002**, celoživotní vzdělávání zahrnuje vzdělávání formální, neformální a spontánní. Formální školení zahrnuje získání určitého titulu; neformální zahrnuje účast na kurzech, seminářích, postgraduálních kvalifikacích, tutoriálech apod., což vylučuje získání určitého titulu; spontánní školení zahrnuje smysluplné získávání znalostí a schopností bez účasti školitele.

<sup>17</sup> Podle průzkumu Národního statistického úřadu o celoživotním vzdělávání provedeného v roce 2003 je celkový počet osob ve věku 25 – 64 let účastníků se alespoň jedné formy školení (formální, neformální, spontánní) jen 16% - asi 2,5 krát méně než v EU.

<sup>18</sup> Zdroj: Národní statistický institut, LFS (Celoživotní vzdělávání, 2003).

<sup>19</sup> Účast na více než jednom typu školení.

V roce 2006 byl počet **nezaměstnaných osob 308 900, tedy 9,0 % ekonomicky aktivní populace. Míra nezaměstnanosti podle pohlaví byla 8,7%, resp. 9,2%**. Nezaměstnaní ve městech tvoří 7,4% ekonomicky aktivní populace, zatímco na venkově je to 13,9%.

### 3 PROCES TVORBY ROZPOČTU V BULHARSKÝCH OBCÍCH – PŘEKÁŽKA NEBO PŘEDPOKLAD ZAVEDENÍ GENDEROVÉHO ROZPOČTOVÁNÍ

Legislativní rámec upravující proces a pravidla plánování obecního rozpočtu je obsažen v Zákoně o obecních rozpočtech (ZOR);<sup>20</sup> Zákoně o struktuře státního rozpočtu;<sup>21</sup> Zákoně o státním rozpočtu Bulharské republiky pro každý rok;<sup>22</sup> Zákoně o místní samosprávě a místní správě;<sup>23</sup> Zákoně o místních daních a poplatcích;<sup>24</sup> v Rozhodnutí Národního shromáždění (NS) o počátečních aktivitách tvorby rozpočtu pro následující rok;<sup>25</sup> ve Směrnici o navrhování meziroční rozpočtové prognózy (ročně, po rozhodnutí NS o začátku rozpočtových procedur);<sup>26</sup> Směrnici ministra financí o plánování, zavedení a podávání zpráv o obecních rozpočtech.<sup>27</sup> Tyto zákony a normativní akty jsou většinou k genderovým záležitostem, a především k genderovému rozpočtování, neutrální.

Místně a státně přenesené aktivity jsou financovány obcemi v souladu s principy legality, účinnosti a veřejnosti a v nejlepším zájmu místní komunity.<sup>28</sup> **Účinnost utrácení obecních zdrojů by těžila z předběžné analýzy podle pohlaví**, objasňující opravdové potřeby místní komunity a další strukturování výdajů. Proces plánování návrhu obecního rozpočtu musí „být v souladu se strategií přijatou zastupitelstvem“.<sup>29</sup> Proto by měly strategické dokumenty týkající se rozvoje obcí také souviset s genderovou problematikou a ti, kdo jsou **odpovědní za vypracovávání těchto strategií, si musí být vědomi a musí mít blízko myšlenky rovnosti pohlaví, to znamená, musí být citliví k genderové problematice**. Čl. 11, odst. 1 a 4 ZOR, podle kterého je plánování místního rozpočtu založeno na návrhu starostů, členů úřadu starosty a manažerů rozpočtových jednotek, čl. 11, odst. 8 ZOR upravuje role komisí podávajících názory na návrh zákona. Proto by zavedení **genderového mainstreamingu a genderového rozpočtování pomohlo splnění cílů plánování rozpočtů**.

<sup>20</sup> Zákon o obecních rozpočtech (Vyhlášen ve věstníku č.33 24.března 1998; naposledy doplněn 2006).

<sup>21</sup> Zákon o struktuře státního rozpočtu (Vyhlášen ve věstníku č.67 6.srpna 1996; naposledy doplněn 2002).

<sup>22</sup> Zákon o státním rozpočtu Bulharské republiky pro rok 2007 (Vyhlášen ve věstníku č.108 29. prosince 2006); Zákon o státním rozpočtu Bulharské republiky pro příští rok (Vyhlášen ve věstníku v prosinci minulého roku).

<sup>23</sup> Zákon o místní samosprávě a místní správě (Vyhlášen ve věstníku č.77 v roce 1991; naposledy doplněn 2005).

<sup>24</sup> Zákon o místních daních a poplatcích (doplněn ve věstníku č. 105, 22.prosinec 2006).

<sup>25</sup> Rozhodnutí Národního shromáždění o začátku rozpočtových procedur pro další fiskální rok (únor); Rozhodnutí č. 70 NS z 6.února 2006 o rozpočtových procedurách pro rok 2007; Rozhodnutí č. 76 NS z 6.února 2007 o rozpočtových procedurách pro rok 2008.

<sup>26</sup> Směrnice o navrhování průběžných rozpočtových prognóz (ročně, pro rozhodnutí NS o začátku rozpočtových procedur). Směrnice o přípravě tříletých rozpočtových prognóz pro období 2006-2008, [www.minfin.bg](http://www.minfin.bg).

<sup>27</sup> Směrnice Ministra financí o navrhování, realizaci a podávání zpráv o obecních rozpočtech. Publikováno každoročně do **14 dní** po usnesení Rady ministrů pro implementaci zákona o státním rozpočtu Bulharské republiky.

<sup>28</sup> Viz čl. 4 odst. 2 ZOR (Publ. SG. Is.33 24.3.1998, novelizován SG. Is. 69 3.8.1999, novelizován SG. Is 9 30.1.2001, novelizován SG. Is 56 7.6.2002, novelizován SG. Is 93 1.10.2002, novelizován SG. Is 107 9.12.2003, novelizován SG. Is 34 19.4.2005, novelizován SG. Is 105 29.12.2005 a Is..98 z roku 2006).

<sup>29</sup> Viz čl. 11, odst. 1, bod 1 ZOR (Publ. SG. Is.33 24.3.1998, novelizován SG. Is. 69 3.8.1999, novelizován SG. Is 9 30.1.2001, novelizován SG. Is 56 7.6.2002, novelizován SG. Is 93 1.10.2002, novelizován SG. Is 107 9.12.2003, novelizován SG. Is 34 19.4.2005, novelizován SG. Is 105 29.12.2005).

Zákon o obecních rozpočtech předpokládá možnost zastupitelstva v každé obci zakládat, rozpouštět a restrukturovat **rozpočtové jednotky, které jsou financovány z vlastních příjmů**, a navrhnout odpovídající rozhodnutí kompetentních státních orgánů v oblasti přenesených aktivit a odpovědností (čl. 28, odst. 1 ZOR) s cílem optimalizovat rozpočtové výdaje a uspokojit opravdové potřeby místních obyvatel během rozpočtového období. To by mohlo být obsaženo v povinnosti starosty pravidelně informovat místní obyvatele o realizaci rozpočtu (čl. 25, odst. 2 ZOR). Podle Ústavy má obec **nezávislý rozpočet**, ale příjmy obecních rozpočtů a směr jejich využití je rozhodován na státní úrovni. Tato praxe by se mohla změnit po přijetí posledních dodatků Ústavy, které stanoví, že zastupitelstvo určuje výši místních daní (čl. 141, odst. 3) a výši místních poplatků (čl. 141, odst. 4). Schválené dodatky jsou zaměřené na decentralizaci obcí, která je v souladu s cíli Decentralizační strategie 2005 – 2015.<sup>30</sup> Očekává se, že na konci roku 2007 bude Zákon o místních daních a poplatcích schválen jako dodatek nebo jako zákon. Větší svoboda obcí vzhledem ke zdanění je vhodná pro rovnost pohlaví a genderové rozpočtování v obcích. Otázkou zůstává jen vůle obecních úředníků aplikovat genderový mainstreaming. Tento problém by mohl být vyřešen splněním dvou hlavních priorit Decentralizační strategie: „Zvýšit kapacitu a odpovědnost regionálních správ za účelem prosazování regionálních politik, zavádění státních vládních politik na regionální úrovni a zabezpečení shody národních a lokálních zájmů“ (Priorita 2) a „rozvoj partnerství, účasti občanů, kooperace a propagace mezi regionálními a místními správami a jejich interakce s centrální správou, soukromým sektorem a obchodem“ (Priorita 8). Dalším argumentem v této oblasti je **příležitost zvýšit účelnost výdajů, když by bylo o obecních příjmech rozhodováno na lokální úrovni a blízko těm, kterých se přímo dotýkají, když vezmeme v úvahu nejlepší zájem místní komunity**. Efektivnost výdajů bude mít prospěch z tzv. fiskální koherence.<sup>31</sup>

Důležitým bodem v dialogu s Ministerstvem financí a v určování vztahu mezi centrálními a obecními rozpočty je **Národní asociace obcí v Bulharské republice - NAMRB**<sup>32</sup> (viz. čl. 37, odst. 1 a 2 ZOR). Existuje také **10 regionálních asociací**, jejichž společným cílem je nalezení řešení specifických regionálních problémů. Taková asociace má následující práva:

- **reprezentovat obce** před ústředními vládními a mezinárodními organizacemi;
- **chránit práva a bránit jejich zájmy**;
- **podávat návrhy** dodatků legislativy týkající se místní samosprávy,
- **jednou ročně konzultovat s Ministerstvem financí** část návrhu státního rozpočtu týkající se obcí.

Rozhodnutí Národního shromáždění o začátku rozpočtových procedur určuje NAMRB jako partnera během konzultací s Ministerstvem financí při definování prioritních politik a průběžných rozpočtových prognóz pro obce, včetně určování vztahů mezi obcemi a centrálním rozpočtem.<sup>33</sup> Protože výdajová část obecních rozpočtů závisí na Ministerstvu financí, **NAMRB by mohla být jednotkou oprávněnou lobovat za větší citlivost** obecních rozpočtů vůči genderové problematice. Rozšíření pravomocí obcí by mohlo vést k adekvátnějším a účelnějším obecním plánům, strategiím a programům rozvoje obce. Větší nezávislost obcí při rozhodování o typu daní a jejich sazbách

<sup>30</sup> Přijaté rozhodnutí 424 Rady ministrů z 5.6.2006.

<sup>31</sup> Fiskální koherence znamená, že orgán určující výdaje, určuje také typ a sazbu daní.

<sup>32</sup> Národní asociace obcí v Bulharské republice byla založena v roce 1996. Viz [www.namrb.org](http://www.namrb.org).

<sup>33</sup> Viz. Rozhodnutí č. 70 Rady ministrů z 6. února 2006 o rozpočtových procedurách pro rok 2007 (krok 15); také: Rozhodnutí č. 76 z února 2007 o rozpočtových procedurách pro rok 2008 (krok 2.3.2. b), c) a d) a krok 2.3.4. c).



by mohla vyústit v nové projekty infrastruktury, které by propagovaly rozvoj obce, eliminaci nebo transformaci některých daní, růst obchodu a prominutí daňové povinnosti některým skupinám. To by pomohlo rovnosti pohlaví.

Co se týče plánování a realizace státního rozpočtu, sdílí někteří autoři<sup>34</sup> ten názor, že státní rozpočet nemusí nutně reflektovat dlouhodobý zájem společnosti. Zdůrazňují slabé stránky existujících pravidel a procedur rozpočtového procesu, které neposkytují dostatek politické kontroly prostřednictvím parlamentní demokracie a transparentnosti pro občany. **Vyžadují větší otevřenost, pokud jde o vládní záměry v oblasti zdanění, narozdíl od politiky výdajů,<sup>35</sup> která je velkou překážkou pro genderové rozpočtování na národní, lokální a regionální úrovni.**

Nedostatky rozpočtové procedury ovlivňují strukturu obecních rozpočtů. Hlavním problémem je veřejná nedostupnost většiny oficiálních dokumentů, které tvoří základ obecních rozpočtů. Většina rozhodnutí Národního shromáždění o začátku rozpočtových procedur, průběžné rozpočtové prognózy určitých institucí (včetně obcí), hodnocení, prognózy a analýzy Bulharské národní banky, Národního statistického institutu a Agentury pro ekonomické analýzy a prognózy určují Ministerstvu financí stropy výdajů, které nejsou pro širokou veřejnost přístupné. Nedostatek jasnosti v těchto oblastech a nízká transparentnost rozpočtu na obecní úrovni brání rychlé reakci místní komunity.

V některých případech rozdělení funkčních odpovědností za poskytování veřejných služeb bez jasných pravidel může vést k vážným konfliktům mezi státními, obecními a soukromými strukturami. Stát poskytuje metodologickou asistenci, jmenuje ředitele škol, určuje platy v oblasti vzdělávání, i když obce některé ústavy a aktivity financují. Současná praxe řízení přenesených aktivit z hlediska rovnosti pohlaví směřuje k závěru, že pravomoci obce by měly být rozšířeny. To znamená **rozšíření výdajových pravomocí obcí** a vůli uspokojit požadavky obyvatel.

V současnosti existují následující místní daně: daň z nemovitosti, dědická daň, darovací daň, daň z motorových vozidel. Příjmy z těchto daní představují asi 0,5% HDP či 1/80 celkového státního rozpočtu. Proto je daňová základna příliš úzká a nerovnoměrně rozdělená mezi obce. Řešení<sup>36</sup> se dají nalézt v několika směrech:

- Obce obdrží stanovené procento příjmů z hlavních daní – každá obec dostane určité procento z daně z příjmu a daně ze zisku, nebo bude nějakým způsobem mezi obce rozdělena část příjmů z nepřímých daní a DPH.
- Nejméně jedna hlavní přímá daň se stane daní místní – např. daň z příjmu.
- Obce by měly být oprávněny určit část daně z příjmu nebo daně ze zisku. Současná daň ze zisku je 10% a ta by byla rozdělena na dvě – 5% by šlo do státního rozpočtu a 5% zůstane jako obecní daň, ale obec tuto sazbu může snížit. To samé by platilo pro daň z příjmu.

Tyto změny umožní obcím ovlivňovat obchodní prostředí na místní úrovni a financovat důležité iniciativy a rovnost pohlaví.

Bulharsko souhlasí s tendencí EU k hlubší decentralizaci, včetně decentralizace finanční. **Optimální rozdělení sil mezi centrální a místní správu je předpokladem pro stabilní a efektivní management na lokální úrovni.**

S Evropskou chartou o samosprávě a se Zákonem o samosprávě přišlo mnoho předpokladů pro upevnění místní autonomie – teritoriální, normativní, institucionální, finanční, plánovací a autonomie lidských zdrojů. V diskuzi

<sup>34</sup> ANGELOV G., L. BOGDANOV. *Rozpočtový proces a transparentnost. Současná situace a doporučení*; "Management and veřejné politiky" Program Institutu otevřené společnosti (Programme Open Society Institute), červenec 2006, str.4.

<sup>35</sup> Tamtéž, str.34.

<sup>36</sup> Viz. ANGELOV, G. *Další kroky v decentralizaci daní a rozpočtové politiky*, <http://tax-bg.org/?p=134>.

o genderovém rozpočtování jsou nejdůležitější institucionální, finanční a plánovací autonomie. Institucionální autonomie předpokládá vytvoření nezávislých místních orgánů, které by měly autonomii. Finanční autonomie předpokládá, že místní správa může vytvářet vlastní rozpočet a má určitou daňovou autonomii, včetně výběru daní a poplatků podle zákona. Plánovací autonomie předpokládá, že místní správa plánuje rozvoj území a místní ekonomiky a vytváří fondy a infrastrukturu, sociální infrastrukturu a funguje ku prospěchu různých skupin místní komunity.

V roce 2003 začalo v Bulharsku poprvé tzv. programové rozpočtování.<sup>37</sup> Narozdíl od starého rozpočtování počítá s:

- důvodnými výdaji;
- možností srovnat různé programy za účelem výběru toho nejefektivnějšího;
- možností zlepšit nebo zastavit realizaci programů, kterým se nedaří dosáhnout stanoveného cíle;
- vyšší odpovědností programových manažerů za dosažení stanoveného cíle;
- vyšší efektivností rozpočtových výdajů;
- vyšší transparentností a odpovědností – zveřejňováním programů a jejich analýz, diskuzí s občany, zainteresovanými osobami, experty a společností.

Vypracovávání obecních rozpočtů je bohužel předmětem historického přístupu.<sup>38</sup> Za základ výdajových prognóz jsou považovány výdaje schválené podle Zákona o státním rozpočtu Bulharské republiky pro následující rok, které neumožňují obcím uspokojit měnící se potřeby místní komunity a určitých skupin. Do roku 2007 bylo uskutečněno pilotní programové rozpočtování jen ve dvou z 264 obcí. Přechod **k programovému rozpočtování a vyšší stupeň decentralizace by vedly k lepším příležitostem pro genderové rozpočtování.**

## ZÁVĚR

Genderové rozpočtování by se mohlo podílet na úspěšné realizaci rozpočtového plánování – efektivnější cash flow management by přispěl k vybalancování celkových finančních zdrojů a výdajů území, k efektivnější kontrole získávání a utrácení peněz a jejich distribuci mezi jednotlivými rozpočtovými jednotkami na různých úrovních. Předběžné genderové analýzy by dále zlepšily účinné utrácení obecních zdrojů. Důležitým předpokladem je to, aby bylo vypracovávání strategických dokumentů rozvoje obce (plány, strategie a programy) orientováno na genderovou problematiku. Důležitá je popularizace genderového rozpočtování. Musí být vypracovány adekvátní zásady pro média, která by směřovala k zvýšení veřejného povědomí o výhodách genderového rozpočtování. To by napomohlo změně přístupu k genderovému rozpočtování u každého bulharského občana, což by zlepšilo jeho nebo její zaměstnatelnost. Pokud jde o trh práce, tak sociální partneři by měli být vyzváni k získání lepších znalostí o genderovém rozpočtování, aby ho začali používat v praxi. Mělo by to být spojeno s politikou celoživotního vzdělávání a společnosti by měly plánovat svůj rozvoj strategií lidských zdrojů v kontextu s genderovým mainstreamingem.

Proces decentralizace, včetně finanční, a programové rozpočtování na místní úrovni v Bulharsku jsou nutnými předpoklady pro realizaci genderového rozpočtování a pro možnost uspokojit požadavky obyvatel obce.

<sup>37</sup> Každý návrh financování určitého programu nebo projektu je doprovázen analýzou včetně hodnocení přínosů a nákladů.

<sup>38</sup> Historický přístup se věnuje celkovému objemu financí, které získaly jednotlivé instituce, a tento objem závisí na jeho úrovni v minulém roce.

ITÁLIE



## ÚVOD

Následující studie zkoumá italské zásady rovných příležitostí, roli vlády v jejich rozvoji a zkušenosti s genderovým rozpočtováním v Itálii od roku 2001. Začíná pohledem na historii a zavádění zásad EO a legislativy v Itálii, pokračuje analýzou institucí, které jsou odpovědné za záležitosti týkající se rovných příležitostí a jejich aktivit. Dále je to zkoumání genderového rozpočtování s náčrtem jeho obsahu, hlavních rysů procesu, hlavních činitelů a případových studií.

## 1 ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI

### 1.1 HISTORIE VLÁDNÍCH PŘEDPISŮ O ROVNÝCH PŘÍLEŽITOSTECH. OBECNÝ RÁMEC

Od roku 1948 garantuje italská ústava princip rovnosti bez rozdílů pohlaví. V roce 1977 byl schválen zákon o rovnosti zacházení s muži a ženami v pracovním životě. V 80. letech 20. století začala institucionalizace národní komisi pro rovnost (*parità*) mužů a žen. Ke konci 80. let 20. století byly podniknuty první kroky směrem k pozitivní akci, jejichž výsledkem byl v roce 1991 zákon o pozitivní akci. První desetiletí 21. století zažilo opravdový boom, co se týče zásad, orgánů a opatření ohledně rovných příležitostí. Italský důraz na rovnost se nyní mění na rovné příležitosti. Současná expanzivní fáze rovných příležitostí v Itálii zahrnuje některá specifická opatření, jako je např. založení Výboru pro podnikání žen (roku 1992). Na politické úrovni začalo fungovat první Ministerstvo rovných příležitostí v roce 1996 a následovalo oddělení v roce 1997 (Dipartimento per le Pari Opportunità). Ke konci 90. let 20. století posunuly italské zásady rovných příležitostí dopředu evropské politiky a Pekingské programy tak, že byly zdůrazněny rozdíly pohlaví, jejich posílení a mainstreaming. Mnohé legislativní zásahy byly zaměřeny na regulaci různých aspektů a problémů role žen mimo rodinu a právní, politické a odborové debaty, které jim předcházely a pak následovaly, mohou být shrnuty do otázky: ochrana nebo rovnost?

Do vzniku Italské republiky v roce 1948 se zdálo, že zákonodárce zasahoval buď tak, že garantoval rovnost nebo ochranu podle specifických potřeb daného historického období. Výběr byl učiněn na základě potřeby výrazné účasti žen na placených pozicích, nebo naopak potřeby žen vrátit se ke svým rodinám (nebo k jiné nechráněné formě povolání), aby byl zmírněn tlak na nezaměstnanost mužů. Italská ústava, účinná od 1. ledna 1948, založená na principu rovnosti všech občanů bez rozdílů rasy, náboženství, politických tendencí nebo pohlaví, zakazuje – alespoň na papíře – diskriminaci žen v jakékoli oblasti společenského života, včetně zaměstnání. Debaty týkající se článků 3 a 37 Ústavy<sup>1</sup> během 50. a 60. let 20. století ale zvýraznily složitost efektivní realizace ústavního textu.

<sup>1</sup> Čl. 3 stanoví, že všichni občané mají stejné sociální postavení před zákonem bez rozdílů pohlaví, rasy, jazyka, náboženství, politických tendencí, sociálních nebo osobních podmínek a že „je povinností republiky odstranit ekonomické a sociální překážky, které tím, že omezují svobodu a rovnost občanů, zabraňují plnému vývoji člověka a opravdové účasti všech pracovníků na politické, ekonomické a sociální organizaci země. Čl. 37 stanoví, že „pracující žena má ta samá práva a, v případě stejné pozice, plat jako muž. Pracovní podmínky musí umožňovat plnění jejich základních rodinných funkcí a poskytovat speciální ochranu matky a dítěte.“

V letech, které následovaly po vstupu Ústavy v platnost, byly přijaty předpisy ochranného typu vzhledem k zaměstnávání žen, které znovu ustanovily prioritu danou ženám v jejich rodičovské a mateřské roli. Zákonodárce se především zaměřil na ochranu pracujících matek (zákon č. 860, 1950, „Předpisy o fyzické a ekonomické ochraně pracujících matek“) a vdaných žen (zákon č.7, 1963, „Je zakázáno propustit zaměstnané ženy, když se vdají“). Později byly zakázány nespravedlivé zákazy přístupu žen k určitým profesím (zákon č. 66, 1963, „Přijímání žen do veřejných funkcí a profesí“), které vznikly během fašistického režimu.

Po kulturních a revolučních hnutích v 60. letech, tedy během 70. let, byl ustanoven kulturní model inspirovaný konceptem svobody, důstojnosti a rovnosti: zákonodárce, citlivý k přechodným problémům, schválil několik reforem týkajících se práv žen. V rámci toho bylo feministické hnutí charakterizováno jako první činitel a během 70. let výrazně ovlivnilo politickou a zákonodárnou agendu. Hlavní zákony, na kterých se feministické hnutí přímo podílelo, se týkají rozvodu (zákon č. 898, 1970), potratu a antikoncepce (zákon č. 194, 1978) a vzniku poradenských rodinných úřadů (zákon č. 405, 1975). Čelení požadavkům a tlakům ze strany feministického hnutí také posunulo kupředu vývoj mezinárodních pravidel a pravidel Evropských společenství, parlament navrhl specifický soubor zákonů, který má výslovně propagovat rovné pracovní příležitosti pro muže a ženy. Zákon č. 903, 1977, „Rovnost zacházení s muži a ženami v pracovních záležitostech,“ schvaluje právo na rovnost zacházení při hledání práce a v práci. Kromě toho byli pracovníci chráněni sociálním zabezpečením. Zakázal ochranu, která není přímo svázána s mateřstvím, a pokusil se zasáhnout do rovnosti v rámci rodiny tím, že poskytl stejná práva otcům jako matkám. Tento zákon, velmi důležitý díky svému inovačnímu charakteru, byl jen částečně využit ve vyjednávání odborů. Jeho limitované využití ukázalo na mezeru na italském trhu práce mezi formálními a skutečnými právy.

V roce 1975 byla schválena reforma rodinného práva (zákon č. 151, 1975, „Reforma rodinného práva“), která zaručovala manželkám všechna práva v rámci starosti o rodinu, která byla do té doby garantována jen manželům. V 80. letech rostla potřeba harmonizovat existující legislativu s několika dalšími konkrétními zásahy zaměřenými na prosazování předpisů týkajících se trhu práce. V roce 1987 byl senátu předložen první návrh zákona zaměřený na propagaci pozitivních akcí směrem k rovným příležitostem pro muže a ženy prostřednictvím soukromých nebo veřejných iniciativ (ministrem práce De Michelisem). Až v roce 1991 se tento návrh změnil na zákon č.125, 1991, „Pozitivní akce k dosažení rovnosti žen a mužů na pracovišti“. Primárním cílem zákona č. 125 bylo dosažení výrazné rovnosti a vytvoření vhodných pracovních podmínek pro všechny subjekty, aby mohly plně vyjádřit svůj potenciál. Tak přešla Itálie od fáze ochranné politiky k politice opravdové rovnosti.

Devadesátá léta byla otevřena pozitivním akcím, které smíchaly dvě rozdílné kultury, které v podstatě představují rozpor mezi politikami vzhledem k ženám. Na jedné straně byla kultura založená na zvýrazňování rozdílnosti pohlaví a na získávání co nejvíce z ženských podmínek. Tato kultura interpretuje ochranné zákony jako první znaky politiky pro ženy. Na druhou stranu navrhuje rovnou kulturu zaměřenou na obecnou transformaci pro muže a ženy, která využívá eliminaci diskriminací jako pohon k vystavení nového horizontu rovnosti.

Minulá dekáda, od počátku 90. let do roku 2001, byla charakterizována debatou o nedostacích zákona 125/91 (Pozitivní akce). Tato debata spustila řadu nových úvah, které se pokoušely zvýšit efektivnost pozitivních akcí a zvýšit počet poradců rovnosti. Jedním z konkrétních výsledků této debaty je legislativní dekret č. 196, 2000 („Regulace aktivit poradců rovnosti<sup>2</sup> a ustanovení záležitostí pozitivních akcí“).

Co charakterizuje Itálii, je poměrně rané vytvoření formální pracovní rovnosti prostřednictvím rovných platů (začátek v 60. letech), oproti zpoždění obecné legislativy o rovných příležitostech. I když od 90. let existuje důležitý soubor zákonů a kvalifikovaná přítomnost institucí propagujících rovnost, počet žen na trhu práce a v manažerských pozicích zůstává pod evropským průměrem.

## 1.2 INSTITUCIONALIZACE ROVNÝCH PŘÍLEŽITOSTÍ

V současnosti existují tři orgány odpovědné za politiku rovných příležitostí na vládní úrovni: Ministerstvo rovných příležitostí a jeho oddělení, Národní komise spravedlnosti a Národní výbor pro rovné zacházení. V roce 1996 byl ustanoven ministr bez portfeje pro rovné příležitosti prostřednictvím iniciativy bývalého prezidenta Rady ministrů, Romana Prodiho. Byl podporován Oddělením pro rovné příležitosti, které bylo součástí prezidentství Rady ministrů. Ministerstvo a oddělení jsou vládními orgány odpovědnými za zavádění pravidel EU a opatření v oblasti rovných příležitostí. Jsou také odpovědná za přípravné práce pro italskou pozici v oblasti politiky na mezinárodní a evropské úrovni. V roce 1986 byla vytvořena Národní komise pro spravedlnost jako součást prezidentství Rady ministrů a působí jako konzultační orgán pro záležitosti žen, s výjimkou těch, které se vztahují k práci. Pracovní vztahy jsou záležitostí Komise pro rovné zacházení, která byla vytvořena v roce 1991 v rámci Ministerstva práce, s kapacitou navrhnout a konzultovat podle opatření.

## 2 GENDEROVÉ ROZPOČTY V ITÁLII. VHODNÉ POSTUPY

Iniciativa v Itálii vznikla na semináři organizovaném Ministerstvem pro rovné příležitosti v roce 2000 o zhodnocení vlivu pohlaví u vládních rozpočtů, kterého se zúčastnili všichni lokální správci z celé Itálie. Ministerstvo navrhlo plán zavedení genderového rozpočtování na ústřední vládní úrovni, ale nově zvolená vláda v roce 2000 v této iniciativě nepokračovala. Avšak na regionální úrovni tato idea vydržela a v roce 2002 už byly odstartovány 4 regionální iniciativy (Emilia Romagna, Marche, Valle d'Aosta, Liguria). Mnoho iniciativ je na lokální úrovni (obce). Zde se koncentrujeme na hlavní iniciativy.

V chronologickém pořádku - po první konferenci na toto téma pořádané v Římě v roce 2000 byly v roce 2001 odstartovány projekty v Emilia Romagna na regionální úrovni a v provincii Modena. Od roku 2002 můžeme pozorovat systematictější závazek: provincie Janov, Modena a Siena byly mezi prvními, které pochopily důležitost a potřebu věnovat se takovým problémům, uskutečňování takových projektů na každém území a podepsání

<sup>2</sup> Poradci rovnosti byli ustanoveni v zákonech 863/84, 56/87, 125/91 a 196/00; jsou to státní úředníci. Jejich povinnosti spočívají v propagování a kontrolování zavádění rovných příležitostí proti diskriminaci žen a mužů v práci.

memoranda porozumění výměny vhodných postupů a šíření metodiky analýz mezi dalšími orgány. Zájem vyvolaný těmito iniciativami vedl k rozšíření tohoto memoranda porozumění a dalším podobným memorandům vzhledem k obcím: od roku 2003 až dosud se připojily k těmto dohodám také provincie Ferrara, Florence, La Spezia, Milan, Parma, Turin a města Janov, Turin a Aosta, a počet zapojených obyvatel je 9,6 milionu. Navíc provincie Alessandria, Lucca a města Rimini a Benátky kontaktovaly provincii Janov a projevíly zájem a sbíraly informace ohledně rozpočtu kvůli možné účasti. V některých případech, jako např. v případě regionu Emilia Romagna, provincie Modena, měst Aosta a Sestri Levante, byl připraven první rozpočet ve vztahu k problematice pohlaví a ostatní procesy už začínají.

V září 2004 provincie Janov, Modena, a Siena také podepsaly s Isfol (Hodnotící jednotka Evropského sociálního fondu) memorandum porozumění kvůli vytvoření standardní hodnotící metodiky používané Evropským sociálním fondem při školení v povědomí o problematice pohlaví. Protože jde o projekt v rámci iniciativ Ministerstva pro rovné příležitosti, představuje první příležitost pro interpretaci rozpočtu na problematiku pohlaví z národního hlediska, navzdory tomu, že se používá především u Evropského sociálního fondu.

Zde sledujeme a shrnujeme, jak se italské zkušenosti srovnaly s různými daty a indikátory:

### **1. Segregace pohlaví a vzdělání:**

Indikátory vzdělávání chlapců a dívek na všech úrovních (viz EMILIA ROMAGNA, MARCHE, GENDERALP, JANOV, MASSA CARRARA); vzdělávání dospělých rozdělené podle pohlaví (viz EMILIA ROMAGNA, MARCHE, JANOV); rozdíly ve vzdělávání mezi velkými městy a vesnicemi (viz GENDERALP); mnoho žáků, kteří odcházejí ze školy, chodí za školu a propadá (viz MARCHE).

### **2. Rozdělení práce v rámci domácností:**

Množství volného času věnovaného domácím pracím se rozděluje podle pohlaví, věku, rodinného stavu, počtu a věku dětí (EMILIA ROMAGNA, MARCHE); míra zaměstnanosti podle rodinného stavu, pohlaví, věku, počtu a věku dětí (EMILIA ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA); množství času věnovaného dětmi domácím pracím/práci na farmě (EMILIA ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA).

### **3. Reprodukční funkce žen:**

Obecná míra porodnosti (EMILIA ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA); míra porodnosti podle věku matek, rodinného stavu, trvalého bydliště (EMILIA ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA); pracující a nepracující populace podle počtu dětí a rodinného stavu (EMILIA ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA).

### **4. Diskriminace vyjádřená rozdílem v příjmech mezi ženami a muži:**

(EMILIA ROMAGNA, MARCHE)

## 5. Míra zaměstnanosti v manažerských pozicích a v politice:

(EMILIA ROMAGNA, MARCHE)

Velká rozličnost programů a analýz rozpočtů z hlediska pohlaví velmi ztěžuje celkovou klasifikaci metod a nástrojů výzkumu. Každá analýza musí být uzpůsobena lokalitě. Kromě toho všechny italské praktiky vycházejí z následujících tří kategorií výdajů vypracovaných Sharpem a Budlenderem (1998).

Některé iniciativy v Itálii se také zabývají sektorovou analýzou:

- 1) veřejné vzdělávání (EMILIA ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, MASSA CARRARA, GENDER ALP)
- 2) zdravotní péče (MARCHE)
- 3) sociální zabezpečení (EMILIA ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, GENDER ALP)
- 4) rodinná politika (EMILIA ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, GENDER ALP)
- 5) pomoc postiženým (MARCHE)
- 6) veřejná doprava (EMILIA ROMAGNA, LIGURIA)
- 7) sport a turismus (MASSA CARARRA)
- 8) boj s nezaměstnaností (EMILIA ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, GENDER ALP).

### Zkušenosti italské místní správy se zaváděním projektů genderových rozpočtů. Hlavní znaky

Zapojení přístupu „vnitřních institucí“. Je možné vést analýzu bez účasti lokálních institucí a byrokracie, ale cílem je změnit finanční politiku, a to se neobejde bez spolupráce osob s určitou mocí. Některé projekty vyžadují spolupráci s místním zastupitelstvem jako celkem, ale také s odděleními věnujícími se sociální politice, rovnosti a diskriminaci. Výsledky analýzy jsou prezentovány v samostatném dokumentu s určitým názvem, např. genderový rozpočet. Většinou je výsledek dílem akademických expertů, ale existují také příklady zapojení místní byrokracie (MARCHE). Analýzy současné situace a výdajů jsou prováděny se zřetelem na ženy a muže; jen analýza EMILIA ROMAGNA představuje analýzu výdajové strany rozpočtu. EMILIA ROMAGNA také uplatňuje přístup způsobilosti.

## PŘÍPADOVÉ STUDIE

### 1 REGION EMILIA ROMAGNA A PROVINCE MODENA

**Rozpočtový cyklus:** 2000/2001; **Financující instituce:** Region Emilia Romagna

**Projektové kontaktní osoby, užitečné adresy, internetové stránky:** [www.dse.unibo.it/capp](http://www.dse.unibo.it/capp)

#### Stručný popis projektu:

Tato iniciativa analyzovala vliv regionálních vládních programů a výdajů na pracovní trh a související výhody a vliv na používání různých způsobů dopravy. Ty byly vybrány, protože zastupitelstva na regionální, provinciální



a místní úrovni jsou odpovědná za různé aspekty těchto záležitostí v Itálii a protože předložily vysoce nevyrovnané výsledky v úvodní analýze.

### **Strategie a akce:**

Pokud jde o dotčené osoby, existovala přímá účast a politická podpora na těchto různých úrovních vlády, stejně jako účast mnoha expertů v různých oblastech, kteří se podíleli na sbírání relevantních dat a na analýze vlivu regionálních a lokálních výdajů a příjmů na nerovnost pohlaví.

### **Partneři a zapojení profesionálové:**

SCS Azioninnova Spa (Bologna); Centrum pro analýzu veřejných politik (Centro per l'analisi delle politiche pubbliche, CAPP, Modena)

### **Zvláště inovativní a zajímavé prvky:**

„Standardní“ seznam nástrojů genderového rozpočtování, který nalezneme v mnoha existujících návodech a literatuře, se ukázal být příliš drahý (především pokud jde o sběr a dostupnost dat) nebo neadekvátní, co se týče analyzování reality tvoření rozpočtu nebo fiskální politiky na lokální úrovni (tyto nástroje jsou zhodnoceny v závěrečné části). Proto vedoucí výzkumů navrhli metodu založenou na využívání indikátorů, které určí, na které specifické problémy se musí brát zřetel u rozpočtu v závislosti na jejich hodnotě nad nebo pod italským průměrem nebo průměrem EU. Tato srovnávací metoda umožňuje identifikaci problémových míst v regionu a na provinciální nebo komunitní úrovni, která jsou potom přímo spojena s příslušnými politikami, za které jsou finančně odpovědná regionální a místní zastupitelstva.

Na druhou stranu byla přezkoumána řada indikátorů na místní úrovni vydaných italskými zákonodárci a tyto indikátory byly shledány velmi necitlivými ve vztahu k pohlaví a v některých případech jako odporující cíli rovnosti pohlaví. Bylo provedeno mnoho analýz vlivu finanční politiky na situaci žen. Zprávy navrhují změnu zdanění. Jedním příkladem je změna zdanění domácností se dvěma pracujícími rodiči. Dříve nemělo smysl, aby manželka, která vydělává méně, šla do práce. Kvůli rozdílům v příjmech to byla většinou žena, kdo se vzdal práce a pracoval na částečný úvazek. Doporučení zahrnují různá kritéria pro alokaci a zvýšení počtu veřejných míst péče o dítě (na základě socio-ekonomických indikátorů spíše než čistě na příjmovém kritériu), aby se zvýšily šance ženy najít zaměstnání nebo navštěvovat školení, a to především u těch s nižším vzděláním, stejně jako doporučení přizpůsobit dopravu různým potřebám a různému využití ženami a muži.

## **2 PROVINCIE JANOV A MĚSTO SESTRI LEVANTE**

**Rozpočtový cyklus:** 2001; **Financující instituce:** Provincie Janov

**Projektové kontaktní osoby, užitečné adresy, internetové stránky:** [www.provincia.Janov.it/pal](http://www.provincia.Janov.it/pal); [www.genderbudget.it](http://www.genderbudget.it); [bruneri.t@provincia.Janov.it](mailto:bruneri.t@provincia.Janov.it)

### **Stručný popis projektu:**

Provincie Janov byla v posledních pěti letech zapojena v procesu mainstreamingu do místních veřejných politik. Od samého začátku byla provincie zaměřena s ohledem na pohlaví na nové citlivé způsoby myšlení a jejich rozšíření ze správy do všech dalších místních institucí, k sociálním partnerům a podnikatelské komunitě. Mnoho projektů mělo dosáhnout tohoto cíle s tím, že by se měla problematika pohlaví dostat do všech funkcí provincie: projekty zabývající se problematikou pohlaví v pracovních pravidlech a školicích aktivitách a problémy nerovnosti pohlaví v organizaci zaměstnanců. V roce 2001 se provincie Janov rozhodla soustředit na místní programy genderového rozpočtování: nejdříve byl takový projekt vypracován v malém městě Sestri Levante (asi 19.000 obyvatel). Taková zkušenost vzbudila velký zájem na národní a evropské úrovni: v Itálii velmi narostl zájem mezi dalšími místními institucemi.

### **Strategie a akce:**

Ideální úroveň analýzy zaměřené na pohlaví by byla „křížová analýza“ se zřetelem na ekonomické a sociální pozadí, za účelem identifikovat vzájemnou závislost mezi socio-ekonomickými proměnnými: role v rámci rodiny ovlivňuje závazky v práci, a tudíž dostupnost příjmů jak v současnosti, tak v budoucnosti, atd. Pokus určit rozdíly mezi pohlavími na místní a městské úrovni je velmi často ovlivněn nedostatkem statistik a dat na lokální úrovni, což se stává ještě důležitějším prvkem, pokud jde o data nutná ke zdůraznění rozdílů mezi pohlavími.

Cílem analýzy byla interpretace, která by zdůraznila pro každou zkoumanou proměnnou rozdíly, vždy s důrazem na specifické prvky. Navržení interpretace, která se zaměřila na provinciální a městskou úroveň zároveň, mělo za cíl nabídnout komplexní a ucelenou interpretaci za účelem co nejlépe reprezentovat území. Analýza na provinciální úrovni je především ta, která nejlépe umožnila srovnání s ostatními provinciálními fakty v „klasifikačním“ procesu, který nabídl soupis podkladů a následně i hodnocení. Na druhou stranu analýza na městské úrovni umožnila provedení zajímavějších a hlubších studií pro správce určité oblasti.

Navíc ve specifickém případě Janova mohou, díky analýze města a provincie, interpretaci některých proměnných používat oba územní celky, protože ekonomická a demografická váha hlavního města je ve srovnání se zbytkem provincie velmi významná.

### **Partneři a zapojení profesionálové:**

Projekt provincie Janov je součástí procesu tvorby sociálního rozpočtu, do kterého je zapojena celá správa. Oba projekty byly provedeny současně, aby zhodnotily vliv na teritorium, co se týče rodinných politik v rámci kompetencí města a politik práce a zaměstnanosti, které jsou jednou z kompetencí provincie.

Za účelem rozšíření procesu tvorby rozpočtu na problematiku pohlaví do dalších správ byla sponzorována síť místních institucí. V květnu 2003 provincie Janov podepsala s provinciemi Modena a Siena dohodu o výměně postupů a aktivit v rámci sítě.

### **Zvláště inovativní a zajímavé prvky:**

Iniciativa v Janově staví na zkušenostech rozebraných výše s iniciativou postavenou na třech projektových aktivitách: navrhnout a rozhodnout (jak změnit proces tvorby rozpočtu za účelem posílit přístup rovnosti pohlaví); zvýšit povědomí veřejnosti a prosazovat politické závazky (jak přesvědčit politiky a členy vlády a správce, aby tvořili rozpočet na problematiku pohlaví: plán lobbování a propagace); a zvýšit znalosti a aplikaci tvorby rozpočtu na problematiku pohlaví (jak prosadit genderovou analýzu rozpočtu v lokálních dopravních službách s přístupem, který bere v úvahu pohlaví, práci, rodinu a sociální aspekty). Zvoleným přístupem bylo analyzovat realitu mužů a žen v regionu s ohledem na poptávku po veřejných službách a na druhou stranu byl proveden s místními správci výzkum, který měl identifikovat politické volby, reklasifikaci rozpočtu a analýzu samotných služeb. První krok vedl k identifikaci indikátorů efektivnosti a účinnosti. Tyto indikátory byly potom použity k genderovému auditu rozpočtového cyklu: rozhodnutí o politice, rozpočtu a jejich vlivu se odrazilo na poskytovaných službách. Genderové rozpočtování bylo potom provedeno po tomto cyklu na odpovídající úrovni nebo v odpovídajících odděleních (politika, správa a management). Projekt proto zahrnoval vyjednávání s každým oddělením úřadu (politická úroveň); uvedl genderové rozpočtování do směrnic o bilanci pro vybraná oddělení a do roční sociální bilance (správní úroveň); a konečně dosáhl příslušných změn ve službách. Aktivity vedoucí ke zvyšování povědomí byly zacíleny na vládu na různých úrovních, ale také na ženské organizace, odbory a občany obecně. Tato metodika se rozšířila do dalších provincií a obcí v síti.

## **3 REGION MARCHE**

**Rozpočtový cyklus:** 2003–2004; **Financující instituce:** Marche Region

**Projektové kontaktní osoby, užitečné adresy, internetové stránky:** [www.pariopportunita.regione.marche.it](http://www.pariopportunita.regione.marche.it); [mluisa.baroni@regione.marche.it](mailto:mluisa.baroni@regione.marche.it)

### **Stručný popis projektu:**

Dlouhodobý projekt měl dát podnět k tomu, aby genderové rozpočtování plně začlenilo genderovou perspektivu. Pilotními oblastmi jsou sociální politika, regionální rozvoj a doprava.

### **Strategie a akce:**

Zvýšení účasti žen a lepší odrážení problematiky pohlaví ve vládních procesech prostřednictvím genderových analýz a veřejné účasti na procesech tvorby rozpočtu (rozvoj, přijmutí a zavedení rozpočtů na provinciální úrovni).

### **Zvláště inovativní a zajímavé prvky:**

Zvýšení účasti veřejnosti a genderového mainstreamingu na vládních procesech prostřednictvím genderových analýz a ovlivňování rozpočtových procesů. Každé oddělení bylo vyzváno, aby specifikovalo své směrnice týkající

se rovnosti pohlaví a prezentovalo indikátory rovnosti, které považovalo za nejvíce relevantní pro oblast, za kterou je odpovědné. Školení a zvyšování povědomí na úrovni úředníků směřuje k možnosti pokračování v práci. Především pokračování smíšené skupiny z více oddělení na analýze rozpočtu může zlepšit identifikaci vstupů, které jsou relevantní pro rovnost pohlaví.

Řízené a vylepšené metodiky genderové analýzy rozpočtu v byrokracii shrnuté do informačního balíčku o genderovém rozpočtování v regionu. Informační balíček o genderovém rozpočtování pokrývající takové problémy, jako je obsah a metodika genderové analýzy rozpočtu; schéma účasti veřejnosti na procesu tvorby rozpočtu; zákonná a institucionální podpora genderového rozpočtování a souvisejících záležitostí. Účastníci projektu mají nyní dostatek odborných znalostí a citlivosti k problematice pohlaví, aby dále rozvíjeli a uplatňovali metodiku genderové analýzy na provinciální úrovni.

## 4 PROVINCIE CATANZARO

**Rozpočtový cyklus:** 2005-2006; **Financující instituce:** Provincie Catanzaro

**Projektové kontaktní osoby, užitečné adresy, internetové stránky:** [progetti@fondazionebrodolini.it](mailto:progetti@fondazionebrodolini.it); [sacchetta@fondazionebrodolini.it](mailto:sacchetta@fondazionebrodolini.it), [vingelli@unical.it](mailto:vingelli@unical.it)

### Stručný popis projektu:

Iniciativa Catanzaro začala v roce 2007. Fondazione Brandolini<sup>3</sup> měla na starost projekt, který je ve fázi výzkumu a rozpočtová analýza bude dokončena v červenci 2007. Stojí za zmínku, že provincie Catanzaro je první správou na jihu Itálie, která vyzkoušela genderovou analýzu rozpočtu, potvrdila důležitost rozpočtu jako primárního politického nástroje, a proto považuje za velmi důležité, aby byla provedena analýza všech vládních politik v rámci každého odpovídajícího oddělení.

### Strategie a akce:

Vzhledem k tomu, že ostatní zkušenosti s genderovou analýzou rozpočtu a literatura se soustřeďují na severní část Itálie, tato první část byla vedena se speciálním zaměřením na kontext. Relevantnost adekvátních dat členěných podle pohlaví byla důležitou součástí jejich výkonu a statistický úřad provincie dostal dodatečné instrukce, aby všechny oficiální statistiky rozdělil podle pohlaví. Následující kroky: A. Zapojení všech zainteresovaných (politiků, správců a zaměstnanců) prostřednictvím specifických rozhovorů o cílech všeobecné a genderové politiky; identifikace hlavních oblastí zásahů provincie (výdaje a příjmy); B. Analýza konečného rozpočtu roku 2005 a jeho původního návrhu včetně celkové předpovědi příjmů a výdajů na daný rok (2006) + různé plánovací dokumenty a průzkumy

<sup>3</sup> **Nadace Brodolini** byla založena 9.4.1971 a už 32 let provádí výzkumy a studie týkající se kulturních trendů a sociální moci na základě pečlivého, precizního, vědeckého a řádného přístupu. Od roku 2003 spolupracuje Nadace Brodolini s **ETUI** - European Trade Union Institute (Evropský institut odborových organizací) a je součástí mezinárodních výzkumných sítí, **IWPLMS**, International Working Party on Labour Market Segmentation (Mezinárodní pracovní spolek členění trhu práce), **RLDWL**, Regional and Local Development of Work and Labour (Regionální a lokální rozvoj práce a pracovní síly). Evoluce italské a evropské společnosti znamenala, že nadace velmi dbá na témata sociálního vyloučení, zapojení a sociální politiky. V této oblasti od roku 2003 poskytuje nadace poradenské služby pro **DG vzdělávání a kulturu** ohledně politiky týkající se **učebního prostředí, aktivního občanství a sociální koheze**. V letech 2003/2004 Fondazione Brodolini provedla hodnocení italského ESF pro DG vzdělávání a sociální věc.

(Komise pro rovné příležitosti). Představuje členění rozpočtu a klasifikaci do 4 oblastí (1. přímo související s rovnými/genderovými příležitostmi; 2. nepřímo se týkající pohlaví – vzdělání, odborný trénink, zaměstnávání, sociální služby; 3. oblast „okolního prostředí“ – kultura, sport, ekonomické aktivity, doprava, životaschopnost; 4. „neutrální“ oblast, správní výdaje); detailní identifikaci a katalog podle jednotlivých oddělení a akce, které byly provedené směrem k zapojení rovnosti pohlaví nebo ke zvýšení povědomí navíc k programům specificky cíleným na různé kategorie žen. Tato praxe se ukázala být nápomocná v identifikaci nedostatku řádných dat členěných podle pohlaví, ale také pomohla různým oddělením formulovat doporučení přispívající ke změně nalezených nerovností. Ve všech případech nesměřují doporučení k zvýšení finančních zdrojů, ale spíše k rovnému přístupu ke zdrojům, a další průzkumy zaměřené na pohlaví rozčlenily vliv programů. Původní analýza indikátorů ukázala, že poptávka po službách spojená se sladěním práce s rodinným životem byla extrémně důležitá. Proto se předmětem další analýzy staly politiky trhu práce, politiky služeb pro různé skupiny populace (děti, adolescenti, sociálně vyloučení, starší osoby), politiky týkající se životního prostředí (včetně dopravy). Ty také kolidují s oblastmi, které jsou v kompetenci místních orgánů. Tato praxe vytvořila reklasifikaci rozpočtu, která bere v úvahu tyto oblasti po stránce výdajů i příjmů. Během zkoumání tří kategorií veřejných výdajů můžeme určit indikátory za účelem hodnocení a monitorování citlivosti rozpočtu vůči pohlaví. Takové indikátory by mohly měřit podíl výdajů výslovně cílený na rovnost pohlaví ve srovnání s celkovými výdaji, nebo by mohly hodnotit podíl výdajů věnovaný na veřejné služby, které jsou zvláště důležité pro ženy. V ideálním případě by tyto indikátory zahrnovaly statistiky o tom, jaké výdaje se skutečně změny ve hmatatelné výhody pro ženy.

### **Partneři a zapojení profesionálů:**

Fondazione Brodolini (Řím) vede celý projekt. Provinciální komise pro rovné příležitosti. Poradce rovnosti.

### **Zvláště inovativní a zajímavé prvky:**

Iniciativa získala některé důležité údaje o dostupnosti a limitech dat členěných podle pohlaví, které ovlivňují analýzu rozpočtu z perspektivy pohlaví, ale také vyvolala otázku o průhlednosti a účinnosti rozpočtu mimo rámec genderové problematiky. Rozpočtování založené na absenci provedení zanechává jistou obezřetnost u výdajů, které mohou být politicky motivovány.

Školení a trénink správců a zaměstnanců (semináře) ke zvýšení povědomí u úředníků s cílem stabilizovat proces genderové analýzy rozpočtu. Hlavním bodem bude najít mechanismus, jak změnit výše zmíněný pilotní projekt na institucionální proceduru, která přinese nutné změny v tvorbě rozpočtu (navržení, zavedení a hodnocení) v budoucnosti.

## DALŠÍ ITALSKÉ INICIATIVY

Region VALLE D'AOSTA (Projekt GenderAlp/ Projekt Bi.G) Programme EFRE, Inter-reg III B Alpine Space	2005-2007	Vytvoření mechanismu pro genderovou analýzu rozpočtu a prosazování pohlaví v procesech rozpočtu prostřednictvím veřejné účasti na provinciální úrovni. Zapojení otázky pohlaví do správy; genderové plánování; genderové rozpočtování; síť správ. Vytvoření kritické odbornosti a vývoj/zlepšení metodiky genderové analýzy rozpočtu.
Provincie MASSA CAR-RARA	prosinec 2004 – duben 2006	Sektorální analýza (sport). Analýza legislativy za účelem zaměření na kompetence provincie v této oblasti; analýza specifických dokumentů (provinciální plán a regionální plán sportovních aktivit); analýza dostupných databází a statistik týkajících se předmětu, na který se soustředíme: sportovní aktivity, praxe, motivace s genderových zaměřením.
Provincie MILANO Province	Začátek v prosinci 2006	Iniciativa zahrnuje některé obce v provincii Milan hlavně prostřednictvím školení a výuky přenosu technických kompetencí; publikace s návodem rekvalifikace rozpočtu podle genderové perspektivy
Provincie FERRARA	květen 2005-květen 2006	Metodologie viz. LIGURIA
Provincie TURIN	2006	Metodologie viz. LIGURIA
Provincie ALESSANDRIA a město Pinerolo	2005	Metodologie viz. LIGURIA
Provincie LA SPEZIA	2004	Metodologie viz. LIGURIA
Město RIMINI	2003-2004	Metodologie viz. LIGURIA
Provincie FLORENCE	2005-2006	Metodologie viz. LIGURIA

## ZÁVĚR

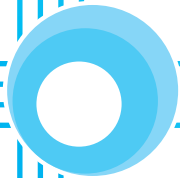
Prezentované experimenty v Itálii v podstatě představují první krok ve formulaci obav ohledně rovnosti pohlaví v rozpočtovém procesu. Výsledky tohoto zkoumání aktivit nepodávají přesnou představu o podaných výkonech, hlavně pokud zavedená nebo předpokládaná opatření s cílem redukovat nerovnosti neprošla vždy stabilním a vlastním zavedením do administrativního procesu. Praxe spíše postupně zahrnuje zapojenou správu a poskytovala detailnější informace o situaci žen a snahách dosáhnout rovnosti pohlaví. To samozřejmě ukázalo na všechny obtíže, jimž musí naše administrativa čelit při uchopení a včlenění zájmu na rovnosti pohlaví. Budoucí vývoj genderové analýzy rozpočtu v Itálii ukáže, jak a v jakém rozsahu každá správa uchopila tento proces směřující k sociální a politické obnově. V roce 2006 senát vytvořil dva návrhy (senátor Dato a senátor Boato). Návrhy se zaměřují na zavádění genderového rozpočtování do pravidelných úkolů veřejné správy. Návrhy berou v úvahu

to, že hlavní překážkou rozvoje analytických nástrojů, hodnocení vlivu a monitorování politiky je nedostatek vhodných dat. Tento problém je akutní v oblastech s členěním dat podle pohlaví. Proto je potřeba zajistit lepší sběr dat a především jejich členění podle pohlaví. Hlavní problémy se vztahují ke zvyšování povědomí o pohlaví a rozpočtech cílenému na vliv iniciativ na konkrétní výsledky a garantujícímu udržitelnost iniciativ. V zásadě jsou zřejmé tři kategorie problémů:

- Nízká míra porozumění genderovým záležitostem obecně (a proto potřeba pokračování ve zvyšování povědomí).
- Neadekvátní nebo nedostatečná účast všech zainteresovaných (především fiskálních orgánů), což je důležitý element pro třetí bod.
- Udržitelnost iniciativy / Rozvoj nástrojů, metod a procedur k zavádění genderového rozpočtování jako standardního úkolu vlád a veřejných správ.

Zvýšení zapojení vlád do genderového rozpočtování znamená risk, kterým vláda přebírá koncept bez skutečné změny politiky. Jakýkoli projekt genderového rozpočtu potřebuje vnější dynamické vládní monitorovací aktivity a potřebuje se pohnout od současného silného zaměření na analýzu k politickým akcím. Analýza je důležitou součástí, ale více pozornosti musí být zaměřeno na změnu politik za účelem zlepšení genderových vztahů.

MAĎARSKO





# 1 ROVNOST POHLAVÍ V MAĎARSKÉ REPUBLICE

## 1.1 ÚSTAVNÍ PŘEDPISY, INTERPRETACE ÚSTAVNÍHO SOUDU

Podle článku 7 maďarské Ústavy (zákon XX z roku 1949) jsou ratifikované **mezinárodní dohody** součástí maďarského právního systému. Proto je zákonodárce povinen se řídit následujícími mezinárodními smlouvami týkajícími se lidských práv - Evropská úmluva o lidských právech,<sup>1</sup> Mezinárodní úmluva o občanských a politických právech,<sup>2</sup> Mezinárodní úmluva o ekonomických, sociálních a kulturních právech,<sup>3</sup> Úmluva o eliminaci všech forem diskriminace žen z roku 1979 schválená v New Yorku,<sup>4</sup> Úmluva č. 111 o diskriminaci vzhledem k zaměstnanosti a povolání schválená na Všeobecné konferenci Mezinárodní organizace práce v roce 1958 (zasedání č. 42).<sup>5</sup>

Musíme také zmínit určitou **sekundární legislativu** Evropských společenství: můžeme zdůraznit nařízení 76/207/EEC o zavedení principu rovného zacházení s muži a ženami, co se týče zaměstnávání, odborné praxe, pracovního postupu a pracovních podmínek, nařízení 2000/43/EC o principu rovného zacházení bez ohledu na rasový nebo etnický původ a nařízení 2000/78/EC, kterým byl ustanoven obecný rámec rovného zacházení v zaměstnávání a zaměstnání.

V souladu s **článkem 70/A (1)** Ústavy Maďarské republiky musí Maďarská republika respektovat lidská práva a občanská práva všech osob v zemi bez diskriminace<sup>6</sup> na základě rasy, barvy kůže, pohlaví, jazyka, náboženství, politických nebo jiných názorů, národního nebo sociálního původu, finanční situace, narození nebo na základě jakýchkoli jiných důvodů. Diskriminace osob<sup>7</sup> založená na důvodech zmíněných výše je stále přísně trestána zákonem. Článek 66 Ústavy zdůrazňuje především rovnost žen a mužů. Podle tohoto článku má Maďarská republika zajistit rovnost mužů a žen ve všech občanských, politických, ekonomických a kulturních právech. V Maďarské republice mají být matky podporovány a chráněny před a po narození dítěte, a to v souladu se zvláštními předpisy. Zvláštní předpisy, jako maďarský zákoník práce, mají zajistit ochranu žen a mladistvých na pracovišti.

Maďarský Ústavní soud ve svém rozhodnutí č. 7/1998 (III. 18.) zdůraznil, že ústavní opatření, které říká „zvláštní předpisy mají zajistit ochranu žen a mladistvých na pracovišti“, naznačuje, že Ústava povoluje tvorbu opatření ve prospěch žen. Takové povolení je zcela jasně založeno na uznání přirozených biologických a fyzických rozdílů mezi ženami a muži. Charakteristické biologické vlastnosti ženského pohlaví, především biologické a fyzické rysy mateřství stejně jako menší fyzická síla žen, reagují rychleji a s vážnějšími následky na určité poškození životního prostředí. Úplně stejná aktivita, která nepřináší žádné následky mužům, může poškodit zdraví ženy [CCD 1998. 417, 419.]. V případě, že vyvstanou takové problémy, Ústavní soud musí poskytnout svůj názor se zvláštním zřetelem na to, zda je rozlišování mezi muži a ženami, ospravedlněné z biologických důvodů, založeno na racionálních

<sup>1</sup> Vyhlášená v Maďarsku zákonem XXXI v roce 1993.

<sup>2</sup> Ustanovená Vládním dekretem 8 z roku 1976.

<sup>3</sup> Ustanovená Vládním dekretem 9 z roku 1976.

<sup>4</sup> Ustanovená vládním dekretem 10 z roku 1982.

<sup>5</sup> Ustanovená zákonem LX z roku 2000.

<sup>6</sup> Na základě praxe Ústavního soudu může být rozlišování negativní a pozitivní. Čl. 70/A Ústavy zakazuje negativní diskriminaci. CCD 2000. 344, 348.

<sup>7</sup> Je jasné, že osobní rozsah zákazu diskriminace je na povrchu omezen na fyzické osoby a zákaz diskriminace se týká pouze negativní diskriminace.

a objektivních důvodech, nebo zakládá diskriminaci na základě pohlaví. Tato otázka vyvstává ostře především ve chvíli, kdy zákonodárce nerozlišuje podle takové úvahy v rámci skutečné rovnosti příležitosti, ale v rámci formální rovnosti [CCD 28/2000. (IX. 8.), CCD 2000. 174, 179.].

Můžeme tedy dospět k závěru, že i když Ústavní soud interpretuje výše uvedená ústavní opatření, nevyvodil z toho závazek pro zákonodárce zahrnout problémy diskriminace na základě pohlaví do zákonodárných aktivit.<sup>8</sup>

## 1.2 ZÁKONNÁ REGULACE

Až donedávna neexistoval žádný jednotný antidiskriminační zákon. O zákaz diskriminace a o princip rovného zacházení se staraly zvláštní zákony v rámci jednotlivých odvětví (např. Zákoník práce, Občanský zákoník, Trestní zákoník, Zákon o veřejném vzdělávání, Zákon o menšinách). Ústavní soud upozornil na to, že komplexní právní systém jako komplexní systém musí eliminovat diskriminaci, a zdůraznil, že regulace v rámci jednotlivých odvětví pro splnění tohoto úkolu není dostačující. Z Ústavy nevyplývá žádná povinnost vytvořit komplexní zákonný systém, proto není protiústavní nemít žádný souhrnný antidiskriminační zákon sloužící k realizaci principu nediskriminace. Záleží na zákonodárci, aby rozhodl, které nástroje použije k prevenci negativní diskriminace.<sup>9</sup>

Zákon CXXV z roku 2003 o rovném zacházení a propagaci rovných příležitostí (Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities - ETPEO), který vstoupil v platnost v lednu 2004, můžeme považovat za takový nový nástroj. Jako rámcový zákon má zajistit jednotnou interpretaci a úspěšnější realizaci zákonů jednotlivých odvětví. **ETPEO je obecný antidiskriminační zákon, který zakazuje diskriminaci žen „založenou na pohlaví, rodinném stavu, mateřství (těhotenství)“.** ETPEO zakazuje porušení rovného zacházení na základě 18 chráněných rysů a dalších okolností včetně diskriminace na základě pohlaví. ETPEO tedy využívá řešení čl. 70/A (1) Ústavy, ale poskytuje zároveň detailnější seznam s několika novými prvky. ETPEO také zaručuje, že osoby, jejichž práva byla porušena, dosáhnou podle zákona příslušné nápravy na úkor těch, kteří jejich práva porušili.

ETPEO [čl. 21-30] také pokrývá odvětvové aspekty principu rovného zacházení. Zabývá se diskriminací v oblasti **zaměstnání, sociálního zabezpečení a zdravotní péče, vzdělání, bydlení, stejně jako v oblasti prodeje zboží a užívání služeb.** Ale vytváření zákonů nestačí ke změně běžné praxe. Je třeba ze státního rozpočtu financovat programy, které by sloužily cílům určeným v ETPEO a které by uvedly tyto principy do praxe. To by mohlo být zajištěno republikovým programem rovných příležitostí, který také zahrnuje podprogramy. ETPEO ve čl. 31 uvádí, že cílem programu je zabránit negativní diskriminaci a propagovat rovné příležitosti určitých specifických sociálních skupin ve všech aspektech života. Je povinností vlády, státních institucí a obcí vytvořit nutná opatření.

ETPEO se pokouší vytvořit rámcovou regulaci **rovnosti**. V zásadě může rovnost pokročit ne prostřednictvím regulace normami, ale prostřednictvím určitých akcí, které pomohou vyrovnat nevýhody. Takže je úkolem regulace, která se týká této oblasti, poskytnout rámec pro tato státní ustanovení, která umožňují co nejefektivnější využití **zdrojů společnosti**.

<sup>8</sup> Protože maďarský ústavní soud může rozhodnout o rámci určitého legislativního výsledku.

<sup>9</sup> CCD 45/2000 (XII. 8.) o antidiskriminačním zákoně (signatáři: Asociație Martina Lutheră Kinga, Úřad právní ochrany národnostních a etnických menšin, Fond odlišnosti).

Zákonodárce vytvořil zvláštní orgán – **Úřad pro rovné zacházení** (dále ÚRZ). Podle ETPEO je shoda s principem rovného zacházení zajištěna veřejným správním orgánem s celkovou odpovědností, a to ÚRZ ustaveným **Vládním dekretem č. 362/2004 (XII. 26)**. Podle ETPEO pracuje ÚRZ podle instrukcí vlády a pod dohledem člena vlády, kterým je podle dekretu ministr odpovědný za případy rovného zacházení.

**Úřad pro rovné zacházení** vykonává část svých **povinností s pomocí** zvláštního orgánu. Stejně tak **ÚRZ** plní určité povinnosti nebo kompetence ve spolupráci s **poradním orgánem**, jehož členové mají **rozsáhlé zkušenosti** s ochranou lidských práv a s prosazováním principu rovného zacházení a byli **přizváni předsedou vlády**, aby se připojili k výše zmíněnému orgánu v oblasti ochrany lidských práv a prosazování principu rovného zacházení [viz. čl. 14 (3)]. Tímto orgánem je Poradní rada pro rovné zacházení, která je zřízena dekretem [viz. čl. 17 (1)] a skládá se ze šesti členů.

Během prvních 10 měsíců svého působení zakročil ÚRZ jen na žádost, ale může zakročit také ex officio (z úřední moci). V roce 2005 překročil počet stížností 500, ale jen malá část z nich se týkala diskriminace na základě pohlaví. Počet stížností založených na diskriminaci žen je nízký. To na jednu stranu znamená, že ženy méně využívají této možnosti zákonné nápravy, a na druhou stranu to znamená, že organizace poskytující právní pomoc ženám nejsou aktivní. Z tohoto důvodu je extrémně důležité efektivněji informovat ty, kterých se to týká, o jejich právech a možných zákonných nápravách, stejně jako posílit ženské nevládní organizace.

### 1.3 REPUBLIKOVÝ PROGRAM ROVNÝCH PŘÍLEŽITOSTÍ

Samotné vytvoření ETPEO a činnost ÚRZ nestačí k zabránění diskriminaci. Vědom si toho, ETPEO výslovně odkazuje na **Republikový program rovných příležitostí** (dále Program). Cílem programu je **zabránit negativní diskriminaci a propagovat rovné příležitosti určitých specifických skupin ve všech aspektech života** [viz. čl. 31 (1)]. Jinými slovy to zahrnuje všechna vládní opatření týkající se tohoto cíle. Zdroje Programu z centrálního rozpočtu jsou zajištěny Zákonem o státním rozpočtu Maďarské republiky. **Parlament schvaluje Program každé dva roky na doporučení vlády**, které je založené na návrhu ministra odpovědného za koordinaci záležitostí týkajících se rovných příležitostí, poté, co byl Program prodiskutován s relevantními sociálními a zájmovými organizacemi, které reprezentují zájmy zaměstnavatelů i zaměstnanců.

### 1.4 INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC PROPAGUJÍCÍ ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI<sup>10</sup>

Od změny režimu (1989-90) byl postupně se vyvíjející systém centrálních institucí pro rovné příležitosti mnohokrát reorganizován. Na počátku pokrýval rozsah vládní činnosti rovné příležitosti národních a etnických menšin a žen. Rozsah byl potom rozšířen i na osoby s postižením a některé další skupiny společnosti.

V roce 1995 byl jako první vládní organizace zavádějící rovná práva žen a mužů ustanoven **Tajemník rovných příležitostí, který** později pracoval pod názvem **Reprezentační rada žen** v rámci různých ministerstev. V roce 2003 byl

<sup>10</sup> Národní strategie a priority pro rok 2007 — Evropský rok rovných příležitostí pro všechny. Maďarsko. (Nemzeti Stratégia és Prioritások, „Egyenlő esélyek mindenki számára európai év (2007) – az igazságos társadalom irányában” Magyarországi VP2006/006). Zdroj: www.szmm.gov.hu.

jmenován **státní tajemník pro rovné příležitosti** a byl mu uložen úkol zavést aspekt rovných příležitostí do vládních aktivit. Státní tajemník dohlížel na **Vládní úřad rovných příležitostí** – samostatný centrální státní správní orgán s národní jurisdikcí založený v lednu 2004. Jedním ze základních úkolů Úřadu byla propagace rovnosti žen a mužů.

V roce 2004 bylo zřízeno Ministerstvo mládeže, rodiny, sociálních věcí a rovných příležitostí jako výsledek spojení několika ministerstev a Vládního úřadu rovných příležitostí, který od roku 2006 operuje pod názvem Ministerstvo sociálních věcí a zaměstnanosti (MSVZ). Jedním z hlavních úkolů ministra je napomáhání ke společenské rovnosti žen a mužů. V rámci organizace MSVZ Oddělení rovnosti pohlaví a) vypracovává strategický dokument zvaný Národní akční program, který podléhá koncepci zaměřující se na zajištění rovnosti mezi ženami a muži a monitoruje její zavádění, b) koordinuje rozvoj a zavádění programů zaměřených na rovnost mezi ženami a muži v několika sektorech a funkčních oblastech. Oddělení také vypracovává aplikační schéma podporující rovnost pohlaví a rozvíjí technický obsah využití mezinárodních fondů podporujících rovnost pohlaví.

V roce **1999** vláda ustanovila **Reprezentační radu žen**, aby urychlila legislativní proces propagující rovnost žen, který konzultuje vláda a ke kterému poskytuje svůj názor a návrhy. Členy jsou vláda, ženské občanské organizace a osoby s vědeckým zázemím a praxí spojené s rovností pohlaví. Rada měla ale od roku 2003 jen tři zasedání. Z tohoto důvodu je rozumné znovu zvážit její úkoly a kompetence, stejně jako procedurální pravidla, která jí umožňují vykonávat její funkce.

Mezi stálými komisemi parlamentu v rámci lidských práv byla v roce 1998 ustanovena Podkomise pro práva žen v rámci Styčného sekretariátu pro lidská práva, menšiny a církve. V roce 2003 byla ustavena Podkomise rovných příležitostí. Komise se nezabývá jen problémy žen, ale obecně problémy znevýhodněných sociálních skupin. Rovné příležitosti žen a mužů jsou také jedním z aspektů v rámci práce některých parlamentních výborů (Výbor zaměstnanosti, Sociální výbor).

Od května 2006 v rámci Ministerstva sociálních a pracovních věcí operuje **Sekretariát rovných příležitostí**, který se zabývá rovností mužů a žen jako jedním z úkolů propagujících rovné příležitosti.

Přestože institucionální rámec propagující rovné příležitosti operuje především na centrální vládní úrovni, mohou na základě ETPEO schvalovat místní programy rovnosti také **obce**. Této příležitosti ale využilo zatím jen pár místních zastupitelstev.

## 2 CHARAKTERISTICKÉ RYSY MAĎARSKÉHO STÁTNÍHO ROZPOČTU

Rozpočet je finanční plán nebo fond skládající se ze schválených výdajů a příjmů, u kterých se očekává, že jich bude dosaženo, za účelem plnění povinností během doby platnosti rozpočtu ve formě odhadů nebo dosažených odhadů. Důležitost rozpočtových procesů ve státě spočívá v tom, že tyto procesy umožňují debaty v rámci vlády a mezi vládou a parlamentem, které vedou ke schválení a využívání rozpočtu. Proto rozpočtové procedury určují mechanismus, jakým různé politické zájmové skupiny vedou debaty o kolidujících cílech a pokoušejí se se vzájemně přesvědčit, aby dosáhly svých vlastních zájmů.<sup>11</sup> V tomto ohledu můžeme také uvažovat o zájmech jednotlivých pohlaví. Vnější limitem realizace zájmů ve státním rozpočtu je rozsah rozpočtové politiky vložený do čl. 104 Smlouvy o ES, podle kterého se mají členské státy vyhnout extrémním státním deficitům.

### 2.1

Podle maďarské ústavy parlament zajišťuje ústavní pořádek ve společnosti a specifikuje organizaci, tendence a podmínky vlády. V rámci této moci, kromě dalších, formuluje zákony, určuje sociálně-ekonomický plán země, ověřuje bilanci správy veřejných příjmů a schvaluje státní rozpočet a jeho využívání. Článek 35 Ústavy stanoví, že vláda zajišťuje vypracování socio-ekonomických plánů, stará se o jejich realizaci a v rámci svých povinností spolupracuje s příslušnými sociálními organizacemi. Dále je vláda povinna předložit výkaz nutný k vykonávání Ústavy parlamentu.<sup>12</sup>

Ze **subsystémů** zahrnuje státní rozpočet rozpočet centrální vlády (dále už jen „centrální rozpočet“), stejně jako rozpočet fondů sociálního zabezpečení a zvláštních státních fondů. V tomto projektu je naším cílem popsat, zda je brán ohled na genderové rozpočtování na lokální úrovni. Pro hodnocení lokální úrovně musíme rozumět státnímu rozpočtu, protože prvně zmíněný je součástí toho druhého.

### 2.2

Můžeme vysledovat několik principů, kterými se řídí rozpočet a rozpočtové procesy. Jde třeba o **princip jednotnosti**, podle kterého je rozpočet schválen jako zákon obsahující státní příjmy a výdaje pro každý rok;<sup>13</sup> **princip vyváženého rozpočtu**, který vyžaduje, aby příjmy a výdaje v rozpočtu byly vyvážené.<sup>14</sup> **Princip každoročního rozpočtu** se objevuje v těchto ústavách<sup>15</sup> a v čl. I-53 (3) Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který nařizuje, aby výdaje uvedené

<sup>11</sup> JÜRGEN VON HAGEN: *The Role of Budgeting Procedures for Improving the Fiscal Performance of the Member States of the EU*, In National Budgeting for Economic and Monetary Union, European Institute of Public Administration. (A. Wildavsky – E. Zapico-Goni eds) the Netherlands 1994, str. 33-34 a 46.

<sup>12</sup> Také viz Zákon 11 z roku 1987.

<sup>13</sup> Čl. 115 (1) estonské ústavy, čl. 84 (1) finské ústavy, čl. 79 (2) řecké ústavy, čl. 105 (1) holandské ústavy, čl. 105 (1) portugalské ústavy, čl. 110 (1) GG, čl. 148 (1) slovenské ústavy, čl. I-53 (1) Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>14</sup> Viz. I-53 (2) Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>15</sup> Čl. 115 (1) estonské ústavy, čl. 83 (1) finské ústavy, čl. 79 (2) řecké ústavy, čl. 105 (1) nizozemské ústavy, čl. 219 polské ústavy, čl. 81 (1) italské ústavy.

v rozpočtu byly autorizovány na dobu jednoho roku. Protože hlavním cílem rozpočtu je propagovat efektivní a kvalitní veřejné služby, dosažení tohoto cíle často vyžaduje plánování na dobu delší, než je jeden rok.<sup>16</sup>

Pro ES/EU by to bylo zajištěno **víceletým finančním rámcem**.<sup>17</sup>

S principem ročního rozpočtu souvisí **Princip koherence**. Je realizován článkem I-55 (3) Smlouvy o Ústavě pro Evropu, podle kterého musí být roční rozpočet Unie v souladu s víceletým finančním rámcem. **Princip navrhování rozpočtu** v eurech propaguje plánování, kalkulování, rozpočtovou disciplínu, upevnění monetární unie, což však není zahrnuto v ústavách, ale ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu. Ústavy ale stanoví, že rozpočet, určité typy daňových zákonů a mimořádné nebo neplánované výdaje mohou být schváleny jen na základě autorizace finančními zákony.<sup>18</sup>

Mezi principy, kterými se řídí finance, můžeme zmínit princip **účinného a efektivního pokladního managementu**,<sup>19</sup> **princip spolupráce**,<sup>20</sup> zákaz retroaktivní účinnosti finančních zákonů, **princip financování z vlastního rozpočtu**.<sup>21</sup>

Jako garanci **principu zákazu státní moci** v oblasti financí některé ústavy stanoví, že dodatečné výdaje mohou být schváleny nebo povoleny, pokud je jejich pokrytí zabezpečeno úsporami nebo dodatečnými příjmy.<sup>22</sup> Další zárukou je existence ustanovení, která zakazují eliminaci nebo redukci v národním rozpočtu nebo jeho návrhu, co se týče těch výdajů, které jsou nařízeny jinými zákony.<sup>23</sup>

## 2.3

Bohužel je zřejmé, že na ústavní úrovni nemůže být maďarská ústava považována ani za detailní, pokud jde o rozpočtovou problematiku, ani za 'moderní' základní zákon, který by byl citlivý k problematice pohlaví. Je ale také pravdou, že ani jiné ústavy ve své finanční části nemohou být považovány za citlivé k problematice pohlaví. A právě to vede k otázce, zda by měla mít ústava vliv na genderový rozpočet v jeho finanční části, jestliže obsahuje samostatné články o rovnosti pohlaví v části základních svobod.<sup>24</sup> Článek 66 maďarské ústavy obsahuje výslovně požadavek na rovnost pohlaví a článek 70/A je interpretován jako antidiskriminační opatření.<sup>25</sup>

<sup>16</sup> IAN HARDEN, Budget: Objectives, Norms and Procedures, in A. WILDAVSKY – E. ZAPICO-GONI (eds), *National Budgeting for Economic and Monetary Union* (the Netherlands, European Institute of Public Administration 1994) str. 68.

<sup>17</sup> Je už dlouho užíván, přestože nemá žádný právní základ ve Smlouvách ES; je vložen do Smlouvy o Ústavě pro Evropu v čl. I-55.

<sup>18</sup> Čl. 51, 51/B (1) rakouské ústavy, čl. 43 dánské ústavy, čl. 170 (1) belgické ústavy, čl. 81 (1) finské ústavy, čl. 34 francouzské ústavy, čl. 104 holandské ústavy, čl. 217 polské ústavy, čl. 99 lucemburské ústavy, čl. 103 portugalské ústavy, čl. 133 (1) španělské ústavy, čl. 147 slovenské ústavy.

<sup>19</sup> Viz. čl. 13 rakouské ústavy.

<sup>20</sup> Není to řádným finančním principem, ale bezesporu podporuje zajišťování užívání vyhrazených částek z rozpočtu podle výše zmíněných principů. Čl. I-53 (6) Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

<sup>21</sup> Je to princip využitelný u záležitostí ES/EU. Čl. 269 Smlouvy o ES, čl. I-54 Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Viz. .M. ARNULL – A.A. DASHWOOD – M.G. ROSS – D.A. WYATT, *European Union Law* (London, Sweet & Maxwell 2000) str. 13.

<sup>22</sup> Čl. 51/B (5) rakouské ústavy.

<sup>23</sup> Čl. 116 (2) estonské ústavy.

<sup>24</sup> Nepovažujeme za nutné dělat přehled regulace rovnosti pohlaví ve zkoumaných ústavách, protože cílem našeho výzkumu není výzkum rovnosti pohlaví, ale objevení genderového rozpočtování, které je součástí první zmíněného, ale také součástí procesu tvoření rozpočtové politiky.

<sup>25</sup> Viz. výše.

## 2.4

Na začátku by měl být nastíněn státní rozpočet roku 2005 a místní rozpočty 9 vybraných sídel se zvláštním zřetelem na jejich spojení s problematikou pohlaví a realizaci genderového rozpočtování v případě místních zastupitelstev. Používání genderového rozpočtování může být založeno na implicitním nebo explicitním zmocnění zákonodárnou mocí. V našem případě můžeme explicitní zmocnění najít v článku 66 (1) Ústavy a nalezneme je i v zákoně o státním rozpočtu; a článek 70/A může být interpretován jako implicitní. Mimoto mohou být sama místní zastupitelstva citlivá k této problematice v rámci svých vlastních iniciativ.

Následně bude prezentován krátký přehled finančního managementu a úkolů místních samospráv a státního rozpočtu roku 2005 (Zákon XCCCV z roku 2004, dále jako: Státní rozpočet).

## 3 FINANČNÍ MANAGEMENT A POVINNOSTI MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV

### 3.1

**Právo mít místní samosprávu** je deklarováno článkem 42 maďarské ústavy. V rámci místní samosprávy jsou způsobilí voliči oprávněni mít nezávislou, demokratickou správu místních záležitostí a výkon místního veřejného orgánu v zájmu místního obyvatelstva. Výkon těchto práv je primárně realizován prostřednictvím místních reprezentativních orgánů, výjimečně prostřednictvím místního referenda. Základní práva místních samospráv, jako jsou ekonomická a finanční práva, jsou detailně regulována v článku 44/A Ústavy. Práva a povinnosti místních samospráv jsou regulovány v Zákoně LXV z roku 1990 (dále: ALG).

### 3.2

Státní rozpočet Maďarska operuje v souladu s principem fiskální decentralizace, což znamená, že veřejné služby mají být zajišťovány na nejnižším stupni správy, kde je alokace příjmů nejúčinnější.<sup>26</sup>

Proto jsou povinnosti také lokalizovány na tuto úroveň, kde mohou identifikace a uspokojování potřeb probíhat nejúčinnějším způsobem, a to na úrovni, která je nejbližší veřejným potřebám. Pro uspokojování potřeb jsou také zajištěny adekvátní finanční nástroje. V Maďarsku získávají místní samosprávy svůj příjem heterogenním systémem, kde jejich vlastní příjmy hrají stejně důležitou roli jako centrální podpora.

Podle právní regulace má místní samospráva právo dostat vládní podporu jako finanční základ pro plnění svých povinností. Místní samosprávy mají právo vykonávat vlastnické právo ke svým aktivům, řídit nezávisle příjmy od vlády a mohou podnikat na svou vlastní odpovědnost. Kromě příjmů od vlády, za účelem zvýšit své příjmy, jsou místní samosprávy oprávněny ukládat místní daně a rozhodovat o jejich typu a sazbách v souladu s právním řádem.

<sup>26</sup> VIGVÁRI, ANDRÁS: *Public and local financing*. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2002. str. 166.

Přestože je rozpočet místních správ součástí státního rozpočtu, účelem těchto předpisů je pomoci dosáhnout nejvyšší možné finanční autonomie.<sup>27</sup>

### 3.3

**Příjmy, které** nespádají pod systém vlastních příjmů samosprávy, **jsou primárně tzv. centrální daně** stanovené parlamentem ve zvláštním zákoně (**určitá část daně z příjmu fyzických osob nebo další sdílené daně**).

Kromě stanovených centrálních daní zajišťuje parlament **normativní rozpočtový příspěvek** pro samosprávy podle počtu obyvatel lokality, určitých věkových skupin nebo na základě jiných parametrů. Pokud jde o využití těchto příspěvků, samospráva má absolutní nezávislost, tj. nejsou žádné zákonné povinnosti týkající se rozdělení aktiv, takže samospráva může naplňovat v rámci alokace zdrojů i cíle, které se týkají pohlaví.

Normativní příspěvkový systém není schopen uchopit rozdíly a zvláštnosti zažité v rámci jednotlivých místních samospráv. Aby byly tyto rozdíly zahrnuty do systému příspěvků, poskytuje centrální rozpočet dodatečné doplňkové podpory: **vyčleněné a zaměřené podpory a centralizované úpravy**.<sup>28</sup> Vyčleněné podpory mohou být žádány ke splnění povinností místních samospráv, jako jsou výstavba vodovodů, rozvoj zdravotní péče ambulantním způsobem nebo péče o pacienty upoutané na lůžko, rozvoj sociálních, vzdělávacích a kulturních programů.<sup>29</sup> **Cílové podpory** mohly být v roce 2005 čerpány pouze za účelem čištění odpadních vod a rozvoje zdravotních služeb.<sup>30</sup> **Centralizované úpravy** se mění každým rokem podle stále účinného Zákona o státním rozpočtu. Státní rozpočet pro rok 2005 stanovil centrální úpravy pro rozvoj vodovodů a čištění odpadních vod, rozšíření veřejných služeb, rozvoj sítí silnic, přispívání na muzea, kina, péče o děti a mladistvé, udržování národnostních škol, knihoven a zlepšování infrastruktury.<sup>31</sup>

Z právní regulace můžeme **vyvodit ten důsledek**, že vzhledem k příjmům místních samospráv ze státního rozpočtu nemůžeme **definovat takové cíle, které by se zabývaly problematikou pohlaví**, protože cílem podpor ze státního rozpočtu je primárně umožnit místním samosprávám splnit své závazné povinnosti.

**Vlastní příjmy** samospráv jsou zejména: a) místní daně, b) příjmy z vlastních aktivit, podnikání a výnosy z majetku samosprávy; c) výnosy z pronájmu loveckých práv samosprávy; d) další příjmy [ALG čl. 82 (1)].

### 3.4

Jsou dva hlavní typy povinností místních samospráv: **závazné a dobrovolně podstoupené úkoly**. Práva a povinnosti místních samospráv jsou určeny zákonem,<sup>32</sup> proto by měly být také závazné povinnosti určeny

<sup>27</sup> PETRÉTEI, JÓZSEF: *Hungarian Constitutional Law II. State Organisation*. Dialóg Campus Kiadó, Budapes-Pécs 2005. str. 290

<sup>28</sup> Srovnejte s vysvětlením ALG.

<sup>29</sup> Zákon č. LXXXIX. Od roku 1992 o vyčleněných a zaměřených podporách místních samospráv – článek 1 Sekce (1) body a)-b).

<sup>30</sup> Zákon č. LXXXIX. Od roku 1992 o vyčleněných a zaměřených podporách místních samospráv – Přílohy č. 1-6.

<sup>31</sup> Srovnejte se Zákonem č. CXXXV. Od roku 2004 o maďarském státním rozpočtu 2005 – Příloha č. 5

<sup>32</sup> Maďarská ústava – článek 43 sekce (2).



zákonem. Místní samospráva může nezávisle a dobrovolně převzít řešení jakýchkoli veřejných záležitostí, které nejsou přiřazeny žádnému jinému orgánu zákonným předpisem.

ALG stanovuje každé místní správě plnění následujících povinností: musí poskytovat nezávadnou pitnou vodu, předškolní vzdělání, základní vzdělání, základní zdravotní péči a sociální výhody, veřejné osvětlení, udržovat místní veřejné komunikace a veřejný hřbitov; a také stanovuje výkon práv národních a etnických menšin [ALG Art. 8 (4)]. Tyto závazné úkoly představují minimum povinností, které jsou nutné pro základní zásobování místní společnosti a fungování obce. Krajská města<sup>33</sup> (výčetem: Pécs, Szekszárd a Székesfehérvár) jsou povinna plnit další rozšířené vzdělávací, kulturní, sportovní a společenské povinnosti [ALG Art. 70 (1)]. Ze seznamu povinností, z pohledu rovnosti pohlaví, klademe důraz na význam **vzdělání a sociálních výhod**.

Povinnosti, které patří k **přispívání ke společenskému blahobytu**, jsou stanoveny detailně v Zákoně III z roku 1993 o sociální správě a sociálních výhodách (dále SSSV). Podle ALG musí každá místní samospráva poskytovat základní sociální služby, které se skládají z dvojí povinnosti: a) v rámci sociálního fondu poskytuje místní samospráva dle potřeby příspěvky pro starší občany, pravidelnou sociální podporu, příspěvek za ošetřování, pohřebné, příspěvek na udržování obydlí a dočasnou sociální pomoc oprávněným osobám; b) v rámci osobních sociálních služeb místní samospráva poskytuje jídlo, podporu na udržování obydlí, rodičovský příspěvek a speciální základní služby. Kromě těchto služeb a fondů musí místní samospráva zajistit určité základní služby pro děti a základní služby pro ochranu dětí. Krajská města mají další povinnosti v oblasti společenského blahobytu: musí zajistit specializovanou ochranu dětí a specializované sociální služby.

**Už předem** musíme říct, že **mezi sociálními výhodami neexistuje příspěvek, který by explicitně a přímo bral v úvahu pohlaví nebo představoval speciální výhodu pro ženy**. Ale vzhledem k nepřímému efektu můžeme uvažovat, že některé sociální výhody jsou výhody poskytující asistenci pro ženy implicitně.

**Dobrovolně převzaté povinnosti místních samospráv** mohou být vybrány reprezentativním orgánem nebo v referendu z následujících úkolů, zejména: místní rozvoj, ochrana vybudovaného a přírodního životního prostředí, místní hromadná doprava, záležitosti týkající se zaměstnanosti, odpovědnosti týkající se dětí a mládeže, podpora veřejného vzdělávání, vědeckých a uměleckých aktivit, sportu; zajištění výkonu práv národních a etnických menšin; propagace společenských podmínek zdravého životního stylu [ALG Art. 8 (1)].

## 4 ANALÝZA MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ MAĎARSKÝCH OBCÍ

Otázka, zda místní samosprávy využívají svých možností a zavádí nové formy přispívání nebo rozšiřují existující příspěvky, aby pomohly zveřejnění záležitostí pohlaví, může být zodpovězena pouze společně s detailní analýzou určitých místních rozpočtů maďarských obcí. Pro tuto analýzu jsme si vybrali 9 měst o třech různých velikostech

<sup>33</sup> Parlament může na žádost reprezentativního orgánu prohlásit město s více než 50 000 obyvateli za krajské město. Krajské hlavní město je automaticky krajským městem. Místní úřady krajského města mají v rámci své vlastní jurisdikce plnit povinnosti a vykonávat jurisdikci krajské správy na svém území s ohledem na rozdíly. Srovnejte s ALG – článek 61 sekce (1).

z různých maďarských krajů (3 z kraje Baranya: **Pécs**, **Komló** a **Meződ**, 3 z kraje Tolna: **Szekszárd**, **Dombóvár** a **Zomba**, 2 z kraje Győr-Sopron-Moson: **Mosonmagyaróvár** a **Kóny**, a konečně 1 z kraje Fejér: **Székesfehérvár**). Obce byly vybrány ze tří různých oblastí (**Střední Transdanubie**, **Západní Transdanubie** a **Jižní Transdanubie**) s cílem představit podobnosti a odlišnosti vzhledem k citlivosti k tématu pohlaví v regionech s různých ekonomickým potenciálem. Šest z těchto obcí (Pécs, Komló, Meződ, Szekszárd, Dombóvár a Zomba) bylo vybráno z více méně znevýhodněné oblasti (Jižní Transdanubie), přestože poslední tři obce jsou ve výhodné situaci. Tři další obce byly vybrány z výslovně rozvinutých oblastí (Střední a Západní Transdanubie). Na základě těchto faktů je zajímavé pozorovat, zda jsou rozvinuté oblasti a obce v rámci svých rozpočtů více pokrokové, pokud jde o zaměření a citlivost k problematice pohlaví.

**Jako pomůcka pro orientaci ukazuje následující tabulka počet obyvatel a poměr žen ve vybraných obcích.**

Město	Počet obyvatel	Muži	Ženy
PÉCS	162 498	75 329	87 169
KOMLÓ	27 081	12 900	14 181
MEZŐD	166	88	78
SZEKSZÁRD	36 229	16 705	19 524
DOMBÓVÁR	20 852	9 796	11 056
ZOMBA	2 396	1 158	1 238
SZÉKESFEHÉRVÁR	106 346	51 037	55 309
MOSONMAGYARÓVÁR	30 432	14 746	15 686
KÓNY	2 620	1 248	1 372

#### 4.1 SAMOSPRÁVA (REPREZENTATIVNÍ ORGÁNY, KOMISE A ÚŘAD STAROSTY)

**Složení reprezentativních orgánů místní správy** se liší v počtu, ale obvyklé procento žen v orgánech je mezi 15 a 45%. Neexistují žádné komise, které by byly výslovně určené k řešení problematiky pohlaví, obvykle tyto záležitosti řeší kulturní, vzdělávací nebo sociální komise. Žádné speciální iniciativy se neobjevují ani v návrhu rozpočtu, ani v samotném místním rozpočtu.

Podíl žen mezi zaměstnanci **úřadu starosty** je vysoký, ale jen pár jich má vedoucí funkci (Pécs a Szekszárd jsou výjimkami, protože v rámci jejich úřadu starosty je více než polovina oddělení vedena ženami).

**Iniciativy rovných příležitostí** se obvykle objevují ve spojení s menšinami (např. Romy) nebo postiženými osobami; žádné z nich nejsou výslovně orientovány na rovnost pohlaví. Jen dvě z devíti měst (Komló a Dombóvár) připravila **místní program rovných příležitostí**, ale ten se zaměřuje na znevýhodněné skupiny ve společnosti obecně nebo přímo speciálně na pracovní trh a nezdůrazňuje rovnost žen.

## 4.2 SOCIÁLNÍ SLUŽBY

Maďarská samospráva se potýká s **finančními problémy**. Kvůli nedostatku finančních zdrojů a malé poptávce občanů není možné zajistit přístup citlivý k problematice nerovnosti pohlaví. Občas je i složité financovat povinné požadavky a závazné úkoly z normativního příspěvku ze státního rozpočtu.

Sledované obce splňují závazné povinnosti stanovené v ALG; pro oprávněné obyvatele jsou zajištěny všechny základní služby. Nejmenší vesnice (Meződ) založila novou formu sociálního fondu, mateřský grant, který je **především pro ženy**. Kromě tohoto výjimečného fondu nejsou žádné výhody určeny především pro ženy.

Pokud jde o sociální fondy a služby uvedené v ALG, některé obce (např. Pécs a Szekszárd) zajišťují vysoké podpory ve spojení s péčí o děti a o členy rodiny. Téměř každá obec disponuje jeslemi nebo zajišťuje péči o děti do 3 let ve formě spolupráce s jinou místní správou. Tyto služby podporují ženy nepřímo tím, že je oprostí od tradičních rodinných povinností. Méně rodinných povinností napomáhá uplatnění a znovuuplatnění žen na trhu práce.

Sociální služby jsou obvykle poskytovány ve vlastních sociálních institucích (kromě obcí Meződ, Kóny a Zomba), větší obce mají speciální sociální instituce pro děti a starší občany. Obec Meződ má jednu sestru, která se stará o tři starší občany ve vesnici.

## 4.3 VZDĚLÁVÁNÍ A PROGRAMY PRO DĚTI

Místní správy plní také úkoly v oblasti vzdělávání. Menší (Zomba a Kóny) mají svoje vlastní školky a základní školy. Meződ poskytuje vzdělání v rámci sdružení. Krajská města (Pécs, Szekszárd a Székesfehérvár) a větší města (Komló, Dombóvár a Mosonmagyaróvár) se také starají o sekundární vzdělání a odbornou praxi, stejně jako o vzdělání postižených dětí.

Skoro každá obec disponuje centrem pro mládež, klubem pro mládež nebo kulturním centrem, které organizuje programy pro děti v jejich volném čase. V rámci místních kulturních událostí organizují města programy pro děti. Téměř každá obec udržuje hudební nebo uměleckou školu pro děti ve věku 6-14 let. Mimoškolní programy pro děti také pomáhají matkám; proto mohou být interpretovány jako dodatečná asistence pro ženy.

Podíl žen mezi zaměstnanci vzdělávacích institucí je vysoký. Protože je existence vzdělávacích institucí ohrožena kvůli klesajícímu demografickému indexu, můžeme předpokládat rostoucí počet nezaměstnaných žen ze vzdělávacího sektoru.

## 4.4 KULTURA

Kulturní instituce a organizace a jejich aktivity se liší v jednotlivých obcích. Menší vesnice a města disponují pouze kulturními centry nebo domy, větší obce mají divadla, orchestry a muzea.

Kulturní sektor také patří k typickým ženským pracovištím. Protože kulturní instituce místní správy financují jen ztěží, je možné, že některé z nich budou zlikvidovány. To se také bude podílet na výše zmíněné nezaměstnanosti žen.

#### 4.5 SPORT

Mušské sporty a týmy jsou upřednostňovány před ženskými sporty a týmy v každé obci, přestože některé z nich se snaží ženské sporty také podporovat (např. v Pécsi místní ženský basketbalový tým získává zvláštní podporu od místního zastupitelstva podle svých výsledků). Tento fenomén je také vysvětlitelný tím, že muži jsou aktivnější v individuálních i týmových sportech.

#### 4.6 OBČANSKÁ SPOLEČNOST

Vzhledem k aktivitě **občanské společnosti** můžeme učinit závěr, že občanské organizace zaměřené na problematiku pohlaví fungují jen v několika (obvykle větších) městech (Pécs, Dombóvár, Székesfehérvár a Mosonmagyaróvár), ale nemají příležitost, ani vůli, spolupracovat s místním zastupitelstvem ani během konečné úpravy místního rozpočtu, ani v propagaci příslušně orientovaných projektů. Jen málo z ženských občanských organizací jako nestátních orgánů je podporováno z místního rozpočtu, a to malými částkami.

## ZÁVĚR

Když shrneme výsledky analýzy rozpočtu vybraných obcí, můžeme říci, že, podobně jako v jiných obcích v Maďarsku, města a vesnice nedisponují projekty orientovanými na problematiku rovnosti pohlaví nebo speciálními příležitostmi pro ženy. Přestože některá města hrají ústřední roli v určitém regionu, jejich aktivity v těchto záležitostech nejsou progresivní. Obce obvykle zajišťují základní služby pro obyvatelstvo, neposkytují žádné speciální příspěvky na zlepšení ekonomické nebo sociální situace žen. Typická ženská pracoviště jsou ohrožena kvůli strukturálním reformám a demografickým změnám, které podle všeho povedou k jejich nezaměstnanosti.

Maďarská místní zastupitelstva se nachází ve složité finanční situaci, a proto je jejich primárním cílem „přežít“ i s hromadou svých povinností. Přístupy zavádějící rovnost pohlaví mohou být podporovány jen po vyřešení základních problémů.

RAKOUSKO



## 1 ZAKOTVENÍ GENDER MAINSTREAMINGU

Genderovým rozpočtováním se rozumí aplikace principu gender mainstreamingu v rámci rozpočtového řízení. Genderové rozpočtování představuje nástroj pro rozpočtovou politiku zohledňující pohlaví a obsahuje v podstatě systematickou a komplexní analýzu rozpočtových rozhodnutí se zahrnutím perspektivy pohlaví. Zakotvení gender mainstreamingu je proto třeba vidět jako předpoklad pro úspěšné genderové rozpočtování.

Rakousko se politicky a právně zavázalo realizovat strategii gender mainstreamingu. Tento závazek vychází politicky z různých mezinárodních a evropských akčních plánů a jeho právním základem je Amsterodamská smlouva. Národním základem realizace gender mainstreamingu je článek 7 Spolkové ústavy a zatím tři usnesení Rady ministrů (viz Bergmann/Pimminger 2004). Také v jednotlivých rakouských spolkových zemích byly usneseními Zemského sněmu a vlád vytvořeny právní základy realizace gender mainstreamingu. Přehled mezinárodních a národních právních základů a iniciativ a usnesení na spolkové úrovni a úrovni spolkových zemí poskytuje webová stránka meziresortní pracovní skupiny Gender Mainstreaming (<http://www.imag-gendermainstreaming.at>).

Důležité impulsy pro konkrétní realizaci gender mainstreamingu v Rakousku vycházely především z Evropských strukturálních fondů. Úlohu předního jezdce při praktické realizaci přitom převzala jak na evropské úrovni, tak i v Rakousku politika trhu práce. V rakouském Národním akčním plánu zaměstnanosti (NAP) byl v roce 1999 gender mainstreaming podle směrnic politiky zaměstnanosti povýšen na zásadu realizace. Důležité místo zaujímá horizontální podpora rovnosti mužů a žen v programovém dokumentu Cíl 3 k realizaci Evropského sociálního fondu (ESF) v Rakousku.

Pro aktuální období strukturálního fondu (2007 až 2013) bylo genderové rozpočtování zakotveno jako stěžejní úkol v Operačních programech u programového bodu Zaměstnanost (cíl 2b). S reformou rakouského rozpočtového práva se plánuje novelizace cílů a zavedení správního řízení zaměřeného na dopady. Zaměření se na dopady znamená, že při sestavování rozpočtu a vedení rozpočtu dochází k zaměření se na působení dosažené pomocí nasazených prostředků. V rámci zaměření se na dopady má být zvláště zohledněna skutečná rovnost žen a mužů.

## 2 INICIATIVY GENDEROVÉHO ROZPOČTOVÁNÍ V RAKOUSKU

Intenzivní studium genderového rozpočtování se uskutečnilo poprvé v roce 2000 v rámci občansko-společenské iniciativy. Pracovní tým Ženy a rozpočet byl iniciován v prostředí „Beigewum“, spolku kritických sociologů a ekonomů, a zveřejnil dvě základní publikace k tématu genderového rozpočtování (Beigewum 2002, Bergmann et al 2004). Cílem této iniciativy bylo dostat téma genderového rozpočtování do rakouské politické diskuse.

Na spolkové úrovni byl prvním zárodkem průzkum pracovní skupiny gender mainstreaming na Spolkovém ministerstvu financí, do jaké míry zdanění příjmů zmírňuje nebo zhoršuje rozdíly v příjmech mezi ženami a muži (Studie „Je rakouský daňový systém skutečně neutrální z hlediska pohlaví?“ Spolkové ministerstvo financí 2002).

V rámci meziministerské pracovní skupiny gender mainstreaming (IMAG) byla zřízena skupina k genderovému rozpočtování, která zahájila svoji práci v květnu 2004. Skupina IMAG podporovala ministerstva při výběru rozpočtových položek k provedení analýzy genderového rozpočtu v rámci sestavování rozpočtu na rok 2006. Tím měly být v prvním kroku analyzovány specifické důsledky dle pohlaví alespoň pro jeden případ na resort (<http://www.imag-gendermainstreaming.at>).

Iniciativu přesahující hranice země představuje projekt GenderAlp!, ve kterém dvanáct měst a regionů alpského prostoru z Německa, Francie, Itálie, Slovinska a Rakouska pracuje na tématech genderového rozpočtování, genderového plánování a gender mainstreamingu ve správě (<http://www.genderalp.at>).

Mezitím se objevují zárodky genderového rozpočtování na všech třech státních úrovních, stát, země a obce, které se tématem zabývaly na různých úrovních a do různé hloubky. V dalším textu jsou podrobněji popsány čtyři příklady týkající se všech tří úrovní a jsou uvedeny vždy problémy a výzvy.

## **2.1 GENDEROVÉ ROZPOČTOVÁNÍ V RESORTU FINANČÍ**

V roce 2001 byla na Spolkovém ministerstvu financí zřízena pracovní skupina gender mainstreaming, ke které náleží přední státní zaměstnanci – vždy jedna žena a jeden muž za odbor. Se souhlasem tehdejšího ministra financí byl zahájen projekt „Daňová reforma“. K tomu byla v resortu vypracována studie „Je rakouský daňový systém skutečně neutrální z hlediska pohlaví?“, která je postavena na srovnání zdanění mezd a příjmů žen a mužů.

Od roku 2007 má být zaveden genderový audit pro oblast personálu a pro plánovaná opatření v souvislosti s vybranými výdaji a daněmi relevantními z hlediska pohlaví. Zavedení genderového auditu představuje přípravnou práci, resp. ústřední součást orientace na dopady, se kterou se počítá v rámci plánované reformy rozpočtového práva, resp. zavedení genderového rozpočtování na spolkové úrovni.

Základ pro zavedení genderového rozpočtování představuje studie provedená v roce 2006 Rakouským institutem pro hospodářský výzkum (Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung) „Genderový audit v resortu financí“. V rámci této studie byly vypracovány příručky pro tři oblasti – daně, výdaje a personál – jako návod pro jednání správních orgánů. Navíc byly pro další důležité oblasti vypracovány příručky, resp. kontrolní seznamy. Tyto obsahují otázky, resp. zkušební kritéria a indikátory, které je možné položit za základ genderového auditu.

Tyto nástroje mají umožnit ohodnocení opatření a záměrů v oblasti resortu financí z hlediska perspektivy pohlaví. Zároveň byl vytvořen základ pro to, aby mohla být zohledněna ohodnocení eventuálních genderově specifických efektů jako hodnotící kritérium při auditu budoucích záměrů na straně výdajů a příjmů.

### **2.1.1 Analýza zaměstnanosti a příjmů**

S ohledem na analýzu osob zaměstnaných v resortu financí byly jako důležité identifikovány následující oblasti, které mohou být zkoumány pomocí zpracované příručky:

- struktura zaměstnanosti a příjem
- personální rozvoj a kariérní dráhy
- soulad poměrů zaměstnanosti a možností rozvoje s přáními/potřebou zaměstnankyň a zaměstnanců.

### 2.1.2 Veřejné poplatky a odvody

U veřejných poplatků rozlišujeme:

- daně vztahující se k příjmu (např. daň ze mzdy, daň z příjmu)
- daně vztahující se k majetku (např. daň z nemovitosti, dědická a darovací daň)
- daně vztahující se k výdajům (např. daň z obratu, speciální spotřební daně).

Přitom se v příručkách zpracovaných pro tyto tři druhy daní zohledňují také speciální daňové nástroje (např. daňové nezdanitelné částky nebo prémie). S několika málo výjimkami (např. cla, odvody z alkoholu) se vychází z toho, že daně a poplatky a odvody obecně vykazují také genderově relevantní efekty.

Genderově relevantní aspekty dopadu, které je třeba evidovat pomocí vypracovaných příruček, se vztahují na daňový dopad (zvláště zátěž zdanění a její efekty rozdělení), dopady na chování a administrativní aspekty.

### 2.1.3 Výdaje

Při evidenci a hodnocení dopadu veřejných výdajů diferencovaných podle pohlaví je třeba jako hodnotící kritéria, resp. aspekty výzkumu a působení zohlednit vstup, výstup a výsledek, které mají souvislost s veřejnými výdaji, resp. s jejich sestavením:

- vstup: zdroje použité pro poskytnutí veřejné služby a s tím spojené efekty zaměstnanosti a příjmu v institucích (spolu)financovaných z veřejných prostředků (např. je zaměstnáno více mužů nebo žen?)
- výstup: *přímý* dopad veřejné služby a její využití (např. profitují z veřejných dávek plnění více muži nebo ženy?)
- výsledek: *nepřímé* a následné dopady veřejných služeb (např. jak se změnilo rozdělení placené a neplacené práce mezi muži a ženami na základě veřejných služeb, jako je např. zřízení zařízení péče o dítě).

Převažující podíl výdajů resortu financí by neměl, přinejmenším v úvodní fázi, být podroben genderovému auditu, neboť na ministerstvu buď nejsou k dispozici příslušné informace, jedná se o oblast úkolů a výdajů přesahující rámec resortu nebo nelze očekávat žádné efekty relevantní z hlediska genderu.



### 2.1.4 Problematické aspekty

Se zřetelem na všeobecnou implementaci genderového rozpočtování existují, přes první zárodky, ještě výrazné nedostatky pro realizaci genderového rozpočtování ve státním rozpočtu. Stran toho jsou zvláště uváděny následující body:<sup>1</sup>

- žádný jednotný rámec pro genderové rozpočtování
- žádné jasně definované cíle
- žádná metodická zadání
- směšování gender mainstreamingu, genderového rozpočtování a podpory žen
- absence celkové analýzy – dosud jsou k dispozici pouze analýzy detailů
- rozpočtování ohledně ženského rozpočtu.

### 2.1.5 Institucionalizace genderových auditů v resortu financí

Jako předpoklady, resp. rámcové podmínky pro úspěšnou realizaci byly ministerstvem financí definovány:<sup>2</sup>

- zřetelná komunikace politické vůle a angažovanosti politických a administrativních úrovní řízení
- senzibilizace zaměstnanců/zaměstnankyň pro genderové aspekty
- vybudování genderových kompetencí u vedoucích pracovníků a zaměstnanců/zaměstnankyň
- jasné struktury řízení na vysoké úrovni a jasná definice pravomocí, poskytnutí dostatečných finančních zdrojů (zvláště pro senzibilizaci a školení, vybudování know-how, externí expertizy, případně prohlubující práce na objednávku)
- vytvoření struktur pro institucionalizovanou a neformální výměnu
- kontrola úspěchu: systematické hodnocení opatření s ohledem na pokroky v oblasti rovných příležitostí a příp. úprava strategie implementace.

## 2.2 GENDEROVÉ ROZPOČTOVÁNÍ V HORNÍM RAKOUSKU

V roce 2004 byl zahájen proces genderového rozpočtování v Horním Rakousku ustavením skupiny expertů a expertek sestávající ze zástupců a zástupkyň z finančního oddělení, odborných oddělení, jejichž rozpočet byl analyzován, kanceláře pro ženské otázky a pracovní skupiny gender mainstreaming Úřadu zemské vlády.

První fáze projektu se zaměřila na analýzu současného stavu, byla provedena Rakouským institutem pro hospodářský výzkum (WIFO) spolu se Solution – sociálním výzkumem a vývojem a provázela ji skupina expertek a expertů země Horní Rakousko.

<sup>1</sup> SYBILLE PIRKLBAUER, 2007; nepublikovaná přednáška; Konference Gender Mainstreaming v Rakousku – *Politika rovných příležitostí na trhu práce mezi utopií a realizací*; viz také: <http://www.gem.or.at>.

<sup>2</sup> Srovnej <http://www.bmf.gv.at/finanzministerium/gendermainstreaming>.

Byla analyzována následující témata:

- přímý užitek výdajů: „Komu výdaj hlavně prospěje, mužům nebo ženám?“
- dopady na zaměstnanost: analýza dopadů jednotlivých výdajů na zaměstnanost a analýza struktury příjmů
- interní a externí efekty opatření: působení výdajů na rozdělení neplacené práce, na výdělečnou činnost a Care-Economy.

Analýza se zaměřila na definici a popis nerovnosti dle pohlaví, stanovení konkrétních cílových kritérií, rozvoj příslušných indikátorů a návrhy na zpracování souboru opatření na překonání disparit pohlaví.

Dlouhodobým cílem pilotního projektu je implementace finančně–politické metody z hlediska pohlaví do rozpočtové politiky země. Přitom se jedná o obecnou otázku týkající se možnosti průkazného rozčlenění vzhledem k použití rozpočtových prostředků dle pohlaví, tedy o rozvoj sady indikátorů a příslušného speciálního systému dat a o analýzu nutných rámcových podmínek pro trvalé etablování genderového rozpočtování.

V centru analýzy stály vybrané části výdajů z oblasti vzdělání, zdravotnictví a sportu zemského rozpočtu v účetní uzávěrce za rok 2003 a v návrhu rozpočtu na rok 2004. Oblasti vzdělání, zdravotnictví a sportu činily celkem přibližně jednu třetinu rozpočtu země Horní Rakousko. Těžištěm studie byl průzkum genderových efektů, které jsou s výdaji v těchto třech oblastech spojeny. Kromě toho byly vypracovány standardy pro realizaci genderového rozpočtování na procesní úrovni a prvky souboru opatření pro institucionalizaci a realizaci genderového rozpočtování v hornorakouském zemském rozpočtu.

Pro analýzu současného stavu a formulaci opatření z oblasti politiky rovných příležitostí byly uznány za nutné konkrétní cíle rovnosti žen a mužů. Proto byly definovány jak nadřazené, tak i specifické cíle rovnosti žen a mužů v příslušných politických oblastech.

Nadřazené cíle rovnosti se vztahují na obecné dimenze rovnosti mezi muži a ženami (např. stejné možnosti pro ženy a muže v ekonomické nezávislosti díky výdělečné činnosti, stejné rozdělení moci a vlivu mezi ženami a muži vzhledem k politickým a ekonomickým rozhodnutím a procesům). Z obecných cílů rovnosti byly zpracovány cíle rovnosti přesahující politické pole ve vztahu k práci a příjmu (např. stejné možnosti příjmů pro ženy a muže, stejné rozdělení a uznání neplacené práce žen a mužů). Pro oblasti vzdělání, zdravotnictví a sportu pak byly formulovány cíle rovnosti specifické pro danou oblast.

Analogicky k cílům rovnosti byla vyvinuta obecná/politické pole přesahující, a pro oblast specifická, kritéria a indikátory pro provedení analýzy současného stavu.

Problematické aspekty, které se projeví při pilotní studii:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Margit Schratzenstaller na diskusní akci „Na rozpočtu záleží! – Sestavování rozpočtu spravedlivého z hlediska pohlaví“, 26. března 2007 v parlamentu.

- kompromis mezi šířkou a hloubkou průzkumu, zvláště v oblastech rozpočtu, které se skládají z celé řady velmi různorodých rozpočtových položek jako například oblast zdravotnictví;
- při analýze jednotlivých oblastí rozpočtu se musí začít na oné úrovni, resp. u oné instituce, která je odpovědná za veřejné finance, protože tam jsou nejlepší data;
- analýza genderového rozpočtování vyžaduje v jednom z prvních kroků formulaci obecných cílů rovnosti (zvláště cílů rovnosti s ohledem na práci a příjem) a cílů rovnosti specifických pro oblast, na jejichž základě musí být formulována kritéria a indikátory průzkumu;
- při výběru metod analýzy je třeba zohlednit konkrétní problematiku analýz genderového rozpočtu.

Jako užitek projektu bylo uvedeno:<sup>4</sup>

- zvýší se transparentnost aktivit veřejného sektoru
- zlepší se efektivita, adekvátnost cíle a účinnost veřejných výdajů
- zvýší se senzibilita politiky a správy vůči požadavkům rovnosti
- analýzy genderového rozpočtu poskytují lepší informační podklady, co se týče stávajících nedostatků rovnosti a obsáhlých dopadů veřejných výdajů, resp. příjmů, a pro plánování a kontrolu rozpočtu
- analýzy genderového rozpočtu umožňují implementaci stávající strategie gender mainstreamingu do rozpočtu dotčených státních úrovní, resp. institucí
- analýzy genderového rozpočtu představují důležitou přípravu pro reformu správního a rozpočtového práva.

**Závěrečná zpráva:** Christine Mayrhuber, Michaela Neumayr, Margit Schratzenstaller (WIFO), Birgit Buchinger, Ulrike Gschwandtner (Solution) (2006): Analýza genderového rozpočtu pro Horní Rakousko. Studie Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und Solution na objednávku Úřadu hornorakouské zemské vlády, Vídeň.<sup>5</sup>

### 2.3 GENDEROVÉ ROZPOČTOVÁNÍ VE VÍDNI

Na úrovni spolkové země Vídeň existuje od 1. ledna 2000 politické odhodlání pro ženskou politiku a politiku rovnosti. Od té doby je gender mainstreaming zakotven v rozvrhu činnosti magistrátu. Vedle různých přístupů k implementaci gender mainstreamingu (jako je například zřízení řídicího střediska pro plánování a výstavbu nebo zohlednění gender mainstreamingu při sestavování plánů rozvoje města a plánu dopravy) byl v roce 2004 ustaven ve vedení magistrátu pracovník odpovědný za gender mainstreaming. Pro fázi realizace byla rok na to jmenována vedoucí projektu pro gender mainstreaming ve vedení magistrátu – oblast působnosti organizace.

<sup>4</sup> Tamtéž

<sup>5</sup> Viz [http://www.ooe.gv.at/cps/rde/xchg/SID-3DCFCFC3-E3E76E5C/ooe/hs.xml/36705\\_DEU\\_HTML.htm](http://www.ooe.gv.at/cps/rde/xchg/SID-3DCFCFC3-E3E76E5C/ooe/hs.xml/36705_DEU_HTML.htm).

V roce 2005 rozhodla Vídeňská zemská vláda o vybudování gender mainstreamingu v oblasti genderového rozpočtování. K tomu byli jmenováni pověřenci pro genderové rozpočtování (pracovnice finanční správy a koordinátorky a koordinátoři rozpočtu jednotlivých skupin), kteří společně s řídicí skupinou gender mainstreamingu vypracovali realizační plán pro postupnou implementaci genderového rozpočtování. Vídeňská vláda přitom mohla vycházet z výsledků základního výzkumu, z různých studií a analýz. Jedním ze základů byla studie Institutu pro pokročilá studia (Instituts für Höhere Studien - IHS) na objednávku Statistického úřadu (Statistik Austria), oddělení pro ženské otázky města Vídně k „Gender Accounting“. Na zakázku Vídeňského podpůrného fondu zaměstnankyň a zaměstnanců (Wiener ArbeitnehmerInnen-Förderungsfonds - Waff) byl podle kritérií gender mainstreamingu zkoumán vídeňský trh práce.

Počínaje návrhem rozpočtu pro rok 2006 je v předběžném rozpočtu vlastní kapitál pro genderové rozpočtování v příslušných účetních uzávěrkách (tedy od účetní uzávěrky za rok 2006). Nové oproti postupu jiných veřejných institucí je, že se osvětlují nejen dílčí oblasti rozpočtu, nýbrž poprvé jsou prověřovány všechny rozpočtové přístupy z hlediska jejich důležitosti pro pohlaví. Zvláštní důraz je přitom položen na rovnost pohlaví na trhu práce a u příjmů. Zde se měří pomocí vlastního indikátoru.

Protože ani v Rakousku ani v celé Evropě neexistuje jednotná metoda výpočtu, vyvíjí se nyní specifická metoda. Tato by měla rozšířit soubor indikátorů genderového rozpočtování, a tím poskytnout osobám odpovědným za rozpočet informace pro řízení.

Jako konfliktní zóny v procesu genderového rozpočtování byly odpovědnými pracovníky na finanční správě Vídeň uváděny následující body:<sup>6</sup>

- tradiční systematika zobrazení zabraňuje založení komplexních analýz a má jinou hloubku členění
- náklady na analýzy v oblasti základních dat jsou nadměrně vysoké (např: černá skříňka domácí práce)
- benchmarking je ztížen heterogenními základy rozpočtu (např: srovnání spolkových zemí není všude účelné, srovnání evropských měst je v současné době možné jen z části)
- národohospodářské metody vs. právní normování vs. ekonomické nástroje (např: externí efekty, změny ústavy, výnos/nařízení, New Public Management).

Jako pozitivní efekty byly uváděny:

- uživatelky a uživatelé dle pohlaví – analýzy jsou zatím uznány jako standard
- přímý proces myšlení byl uveden do chodu
- objevuje se vyšší akceptace již existujících iniciativ a projektů gender mainstreamingu (např: podpora vysokých odborných škol, podpora hospodářství, podpora trhu práce, kultury a vědy)
- bylo dosaženo prolínání know-how interních expertek a expertů (projektování, výstavba, zdravotnictví atd.)

<sup>6</sup> Andrea Hlavac na diskusní akci „Na rozpočtu záleží! – Sestavování rozpočtu spravedlivého z hlediska pohlaví“, 26. března 2007 v parlamentu. Viz <http://www.wien.gv.at/menschen/gendermainstreaming/stelle/budgeting.html>, <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/>

- byl uznán dodatečný užitek pro preciznější sběr interních řídicích dat
- probíhá pozitivní soutěž.

## 2.4 GENDEROVÉ ROZPOČTOVÁNÍ VE MĚSTĚ TULLN

Na rozdíl od spolkového hlavního města Vídně s přibližně 1,5 miliony obyvatel je Tulln malým městem v Dolním Rakousku se zhruba 14.000 obyvateli. Gender mainstreaming není v tomto měřítku hlavním tématem a iniciativy genderového rozpočtování probíhají spíše jako lokální, velkou osobní angažovaností se vyznačující intervence než jako strukturovaný postup. V Tullnu zkoumala v roce 2002 tehdejší členka obecní rady a dnešní radní pro ženské otázky Liane Marecek obecní rozpočet z genderové perspektivy, což vstoupilo do literatury jako jedna z prvních iniciativ komunálního genderového rozpočtování v Rakousku. Na rozdíl od Vídně se tato analýza nezakládala na politickém odhodlání vedení města, ani se na ní nepodílela široká veřejnost ve městě. Byla iniciována Stranou zelených, členy obecní rady Marecek, Zelenými Dolního Rakouska, v rámci udělení ocenění Žena roku. S velkou osobní angažovaností se radní začala zajímat o finanční hospodaření města Tulln a rozčleňovat různé položky z genderové perspektivy.

Přitom byly lokální zájmy sledovány bez jakéhokoli nároku na systematické analýzy, aby se ukázala první senzibilizace a nutnost detailnějšího sledování. Výsledky ukázaly jasné znevýhodňování žen v komunální rozpočtové politice. Byly zohledněny dvě úrovně analýzy. Na úrovni utváření procesů bylo zkoumáno zastoupení žen, tzn. kolik žen na jakých místech se podílelo na rozpočtové politice a přidělování komunálních financí. Zde byla zřetelná krajně nízká formální účast žen v politice obce. Nevyváženosti se ukázaly z dvojího hlediska: jak při pozorování hierarchického obsazení (vedoucí funkce, jako je úřad starosty, vedení městského úřadu, vedení stavebního úřadu, vedení úřadu komory nebo správa pokladny), tak i při diferenciaci dle specifických úkolů (typicky mužské obory činnosti, jako je kontrolní výbor nebo stavební, plánovací a bytový výbor s rozsáhlejšími pravomocemi než tradičně ženské tématické oblasti jako rodina a rekreace nebo škola, mládež a kultura) byla jasně viditelná silnější rozhodovací moc mužů.

Toto rozdělení ukazuje nevyváženost v procesech rozhodování v komunální politice. Druhá úroveň analýzy se zaměřila na perspektivu dopadu finančního hospodaření. Přitom byly exemplárně blíže zkoumány čtyři oblasti komunální politiky, do kterých plynulo a plyne poměrně hodně finančních prostředků a v nichž jsou viditelné rozdílné potřeby žen a mužů: Doprava a výstavba silnic, Sociální a obecné blaho, Dotace a Ochrana přírody a krajiny.

V těchto oblastech se pomocí jasných rozpočtových položek zviditelnily priority komunální politiky. Například na jedné straně se v rámci dopravní politiky vydalo na stavbu silnic, parkovacích garáží, zřízení parkovišť nebo zařízení dle pravidel silničního provozu v roce 2003 kolem 3,4 mil. euro. Naproti tomu investice do veřejné dopravy (jako je stavba autobusových zastávek a podpora městské veřejné dopravy jako Postbus nebo Sammeltaxi) a výstavba cyklostezek a turistických cest vyčerpaly svými zhruba 430.000,- euro mizivě málo. Komunální politika dávala přednost mobilitě orientované na osobní automobily a téměř nepodporovala jiné formy, jako je veřejná doprava,

cyklistika a pěší chůze. Pokud se podíváme na výsledky průzkumů chování související s mobilitou žen a mužů, údaje o vlastnictví řidičského průkazu a možnost použití osobního automobilu, je zřejmé, že komunální investice byly ku prospěchu převážně mužům a šance z hlediska mobility mezi ženami a muži byly rozděleny nerovně.

Podnětné a názorné analýzy radní však v městě Tulln zůstaly bez vlivu. O výsledcích se v radě obce ani nediskutovalo, paní Marecsek je publikovala ve veřejných i stranických médiích (noviny, diskusní a vzdělávací akce). Z výsledků byla vytvořena a navržena pilotní opatření, ztroskotala však nakonec na vládnoucích stranách – i když velkou část nákladů přislíbila převzít spolková země a rakouský svaz měst. Je třeba připsat osobní angažovanosti radní města, že téma se stále znovu dostává na stůl a pomalu se rýsují změny, což se týká například zastoupení žen v radě města.

#### 2.4.1 Problematické aspekty

- V Tullnu neexistuje a neexistovalo politické odhodlání k genderovému rozpočtování. Ve smyslu strategie top-down je nezbytné jasné stanovisko k gender mainstreamingu a genderovému rozpočtování ‚shora‘. Národní přihlášení k gender mainstreamingu se na komunální úroveň dostávají jen v malé míře a s menší účinností. Genderová analýza rozpočtu musí být na příslušné úrovni (zde úroveň obce) politicky žádaná, jinak nemá šanci se prosadit (např. musí být zajištěn přístup k relevantním datům a informacím, musí být získána data členěná dle pohlaví atd.).
- Politická závažnost v radě obce ztěžovala a ztěžuje v Tullnu vypořádání se s tímto tématem, co se týká jeho obsahu. Předloženy malou opoziční stranou a vedením města spíše trpěny než podporovány, mají iniciativy genderového rozpočtování málo šancí a relativně malý potenciál změny.
- Jako přitěžující okolnosti k tomu přistupují tu a tam těsné tradiční venkovské struktury. Věcné a neemocionální vypořádání se s mocenskými poměry, hierarchií pohlaví a rolemi pohlaví je ve venkovských oblastech často obtížnější než v urbanizovaných regionech – komunální politika je zde silněji ovlivňována muži a ochota zaobírat se otázkami rovnosti pohlaví spíše chybí.
- Zkušenosti v Tullnu ukazují: Implementace genderového rozpočtování nebo i gender mainstreamingu potřebuje také v malém měřítku komunální politiky:
  - politické odhodlání (top-down) a konkrétní směrnice, které povedou k realizaci opatření
  - angažované lidi v základu (bottom-up), kteří ženou vpřed senzibilizaci jednajících aktérek a aktérů a udržují téma v povědomí
  - zdroje pro realizaci pilotních projektů, informování a školení, instalaci programů atd.

#### 2.4.2 Výhody a užitek

- Analýzami, publikační činností a četnými následnými návrhy byla dosažena první senzibilizace komunálních političek a politiků. Při obecních volbách v roce 2004 se např. na kandidátkách stran objevilo výrazně více žen a od té doby i v obecní radě. Pomalu a postupně se začíná měnit kultura myšlení a diskuse a ženská a genderová témata přicházejí (minimálně na Mezinárodní den žen) na pořad jednání.

- Genderová analýza obecního rozpočtu umožňuje v jazyce jasných čísel tematizování politických priorit a představuje proto osvědčený výchozí bod pro gender mainstreaming.
- Z důvodu malé síly prosadit se v obecní radě jako malá strana jde radní města jinými cestami vytváření politického veřejného mínění. Uskutečňovala a uskutečňuje nejrůznější (vzdělávací a informační) iniciativy v řadách vlastní strany (na zemské a spolkové úrovni), vytváří propojení politicky angažovaných žen v obecní radě nad rámec strany, využívá veřejné rozpravy a zaměřuje se na vytváření veřejného mínění u obyvatelstva.

**Výsledky:** Liane Marecsek (2005): Obecní rozpočet a komunální politika z ženského pohledu. Sada folií pro prezentaci výsledů analýzy obecního rozpočtu Tullnu.

## ZÁVĚR





## ZÁVĚR

Předložený materiál je vyústěním cíle, který si vytkli účastníci projektu – pokusit se o zmapování právní úpravy rozpočtování z pohledu rovnosti žen a mužů a jeho praktickou aplikaci zejména v obecních rozpočtech. V zásadě lze shrnout, že právní rámec pro požadavek rovnosti je ve všech zkoumaných právních řádech srovnatelný – opírá se primárně o zakotvení principu rovnosti (a to nejen pohlaví) v Ústavách.<sup>1</sup>

Na obecnou právní úpravu rovnosti navazuje různorodá škála speciálních úprav obsažených v konkrétních zákonech. Zde už lze sice nalézt mezi legislativou jednotlivých zemí rozdíly (např. v ČR dosud chybí implementace komunitárního sekundárního práva v oblasti zajištění rovného zacházení a ochrany před diskriminací promítnutá do zvláštního antidiskriminačního zákona), přesto je možné uzavřít, že k samotnému požadavku rovnosti a zákazu diskriminace, resp. promítnutí tohoto požadavku do právní úpravy, je věnována systematická péče.

Poněkud jinak se jeví situace u rozpočtového procesu, kde je promítnutí genderového rozpočtování ve vazbě na legislativní rámec spíše v počátcích. Patrné je to zejména u nově přistoupivších zemí, které se potýkají primárně s řadou ekonomických potíží a genderové rozpočtování a gender mainstreaming je pro ně zatím záležitostí převážně akademickou a víceméně okrajovou. Tím více ovšem vyvstává potřeba společných komunitárních projektů, které by jednak pomohly urychlit vývoj v oblasti genderového rozpočtování a jednak vytvořily solidní metodické zázemí pro zavádění genderového plánování do rozpočtového procesu na lokální, regionální i státní úrovni.

Z podkladů získaných v rámci tohoto projektu vyplývá, že zainteresovanými subjekty je genderové rozpočtování vnímáno jako primární politický nástroj rovnosti pohlaví, jemuž je nutno (zejména v budoucnu) přikládat rostoucí význam, a to především ve vztahu k potřebě vyššího a kvalitativně podloženého růstu zapojení žen do pracovního procesu. Tento růst je vyvolán prokazatelným stárnutím evropské populace a snižováním porodnosti. Z tohoto pohledu je vytvoření rovných podmínek a příležitostí pro vstup žen na pracovní trh a jejich setrvání v něm nevyhnutelné. Jednoznačná a patrně ani nikým nezpochybnovaná potřeba ovšem naráží na dosud zakořeněné představy o tradiční roli ženy spíše jako matky a ochránčiny rodinného krbu a na společenské bariéry vytvářené na základě této premisy.

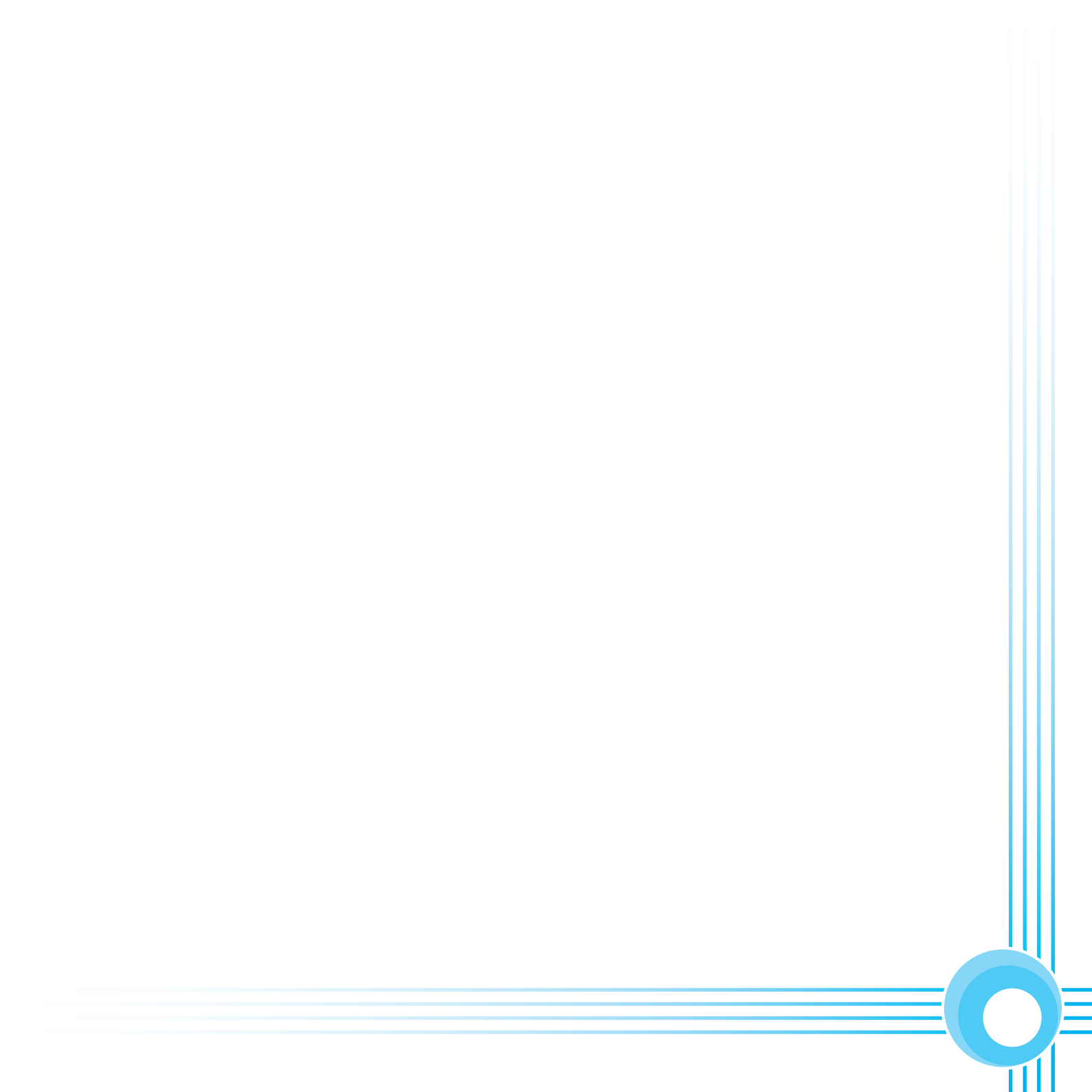
Genderové rozpočtování, pokud je vůbec aplikováno, nemá problém s respektováním základních zásad, za které jsou v obecné shodě považovány:

- a) rovnost
- b) transparentnost
- c) odpovědnost
- d) účelnost.

<sup>1</sup> Srov. čl. 70/A Ústavy Maďarské republiky, čl. 6 Ústavy Republiky Bulharsko, čl. 3 Ústavy Italské republiky, čl. 7 Ústavy Rakouské republiky, čl. 3 Listiny základní práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Stejně tak nejsou pochybnosti o nutnosti a potřebě samotného genderového rozpočtování. Největší problémy nastávají v okamžiku aplikační praxe. Aktéři procesu genderového rozpočtování se opětovně shodují v tom, že základním východiskem je kvalitní výběr indikátorů rozpočtové rovnosti a kvalitní sběr dat a následné zpětné posuzování rozpočtů (zatím je přednost dávána jejich výdajové stránce) pohledem těchto ukazatelů. Vybrané údaje jsou nejčastěji (a také nejsnáze) čerpány z oficiálních statistik centrálních statistických úřadů. Tyto statistiky vycházejí z obdobné metodiky a jsou porovnatelné. Demografická zjištění jsou tak jedním z prvních kroků na informační cestě, která je v celku zpracovaná a bez velkých potíží využitelná v kterékoli zemi či teritoriu.

Nelze však zastírat, a z podkladů získaných v tomto projektu rovněž jasně vyplývá, že další kroky vedoucí ke skutečnému genderovému plánování a tvorbě genderově vyvážených rozpočtů jsou mnohem méně jasné, respektive jsou považovány za nesporně obtížnější. Klíčovou roli v aplikační praxi hraje postoj společnosti (a to bez rozdílu pohlaví), která genderovou problematiku dosud nevnímá jako prioritu. Zlomit tradiční pohled na postavení ženy a dosáhnout změny v přístupu k zaměstnané ženě a matce bude patrně jedním z nejnáročnějších úkolů a výzev, kterým bude muset celé společenství v budoucnu čelit, a lze je bez nadsázky srovnat s takovým tématem jakým byla například rasová segregace. V žádném případě není možné očekávat rychlý posun a hmatatelné okamžité výsledky. Naopak nás všechny čeká spíše postupná a trpělivá práce na změně myšlení, zlomení vlastních předsudků a vnímání rovnosti pohlaví ve všech aspektech jako fenoménu přirozeného, žádoucího a životně nezbytného pro další příznivý rozvoj společnosti.



Vydáno v rámci projektu „Rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů v praxi“, který je součástí evropského komunitárního programu „Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005)“.

Projekt je hrazen Evropskou komisí a Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky. Informace obsažené v této publikaci nemusí vyjadřovat postoj nebo názor Evropské komise.



ISBN 978-80-7380-046-8



Na financování a zpracování projektu se dále podíleli tito partneři:

