

Komunitní rozpočtování pro samouky a samoučky



FÓRUM 50%

za podpory

NF | Nadační Fond
Hyundai

Obsah

Předmluva	3
1. Úvod do komunitního rozpočtování.....	4
1.1 Vymezení pojmu komunitní rozpočtování	4
1.2 Cíle komunitního rozpočtování	5
1.3 Komunitní rozpočtování a genderové rozpočtování	6
2. Je v Česku komunitní rozpočtování potřebné?	8
2.1 Komunitní rozpočtování na Frýdeckomístecku a Novojičínsku.....	8
Nízká míra zapojování veřejnosti	9
Rozpočty versus organizované skupiny.....	11
Rozpočty nejsou „neutrální“: případová studie veřejné dopravy	13
3. Metodika komunitního rozpočtování.....	15
Krok 1: Rozhodnutí o míře zapojení veřejnosti	15
Krok 2: Definování cílových skupin, sestavení časového plánu.....	16
Krok 3: Definování položky v rozpočtu.....	17
Krok 4: Zjišťování potřeb cílových skupin a analýza aktuální situace.....	18
Krok 5: Politické rozhodnutí a jeho institucionální zajištění	19
Použitá a doporučená literatura.....	21
Příloha: Simulační hra – Komunitní rozpočtování	22

Předmluva

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

Fórum 50 % vám představuje svou novou publikaci, jejímž cílem bylo vnést trochu světla do toho, jakým způsobem jsou v Česku sestavovány obecní rozpočty. Zabýváme se v ní tím, do jaké míry se v obecních rozpočtech odrážejí zájmy různorodých lidí, kteří v dané obci či městě bydlí.

Protože chceme, aby si publikace našla cestu k co nejširšímu spektru lidí – od starostek a starostů, přes zastupitele a zastupitelky, aktivní občanky a občany až po studující nejrůznějších oborů – považujeme za podstatné hned v úvodu upřesnit náš záměr, abychom se vyhnuli případnému nedorozumění.

Zaprvé, naši ambicí není někoho hodnotit za dílčí nedokonalosti či neznalosti. Pokud jsou v textu uváděny konkrétní příklady, pak vždy se záměrem ilustrovat nějaký obecný jev. Věříme, že za pomoci příkladů bude text pro vás, čtenářky a čtenáře, srozumitelnější a vybaví vás novými argumenty do budoucích diskuzí.

Podobně není naším cílem hnát se za mechanickým naplněním rovnoprávnosti. Jsme spíše toho názoru, že je dobré si uvědomit existenci i jiných než konvenčních a rutinních náhledů na obecní rozpočty. Tyto nové náhledy totiž mohou vést ke spokojenějšímu životu pro všechny. Byli bychom tedy rádi, kdyby se tato publikace stala inspirací pro všechny, kterým záleží na dobré správě věcí veřejných. Kromě týmu Fóra 50 %, který se na přípravě textu podílel, má na finální podobu publikace zásadní podíl také tým zkušených odbornic a odborníků na gender, veřejnou správu a zapojování veřejnosti. Děkujeme především PhDr. Evě Ferrarové, Mgr. Květě Halanové, Ing. Jitce Materové a Ing. Petru Pavlíkovi, Ph.D., kteří text komentovali. Výzkumné aktivity pak realizovali studující z Frýdku-Místku pod vedením Martina Štěrby. Všem těmto lidem moc děkujeme, protože bez jejich pomoci by tato publikace nikdy nemohla vzniknout. Stejně tak děkujeme Nadačnímu fondu Hyundai, který umožnil realizaci projektu Komunitní rozpočtování na Frýdeckomístecku a Novojičínsku, jehož součástí je i tato publikace.

Závěrem bychom ještě rádi poděkovali vám všem za zájem o komunitní rozpočtování a zejména těm z vás, kteří/které si najdete čas napsat nám své postřehy, komentáře a zkušenosti, a pomůžete nám tím zpřesňovat a dále propracovávat naše poznatky. Šedivá je totiž teorie, zelený strom života...

Jana Smiggels Kavková, ředitelka Fóra 50 %

1. Úvod do komunitního rozpočtování

Komunitní rozpočtování je konceptem, který přináší nový úhel pohledu na sestavování obecních rozpočtů a nový způsob hodnocení efektivity a „spravedlivosti“ při vynakládání veřejných zdrojů.

Komunitní rozpočtování totiž sleduje obecní a městské rozpočty, především jejich výdajovou stránku, z hlediska toho, zda jsou veřejné peníze využívány spravedlivě na financování potřeb všech skupin obyvatel žijících v příslušné komunitě. Navíc klade důraz i na přímé zapojování lidí do tvorby rozpočtu. Cíleně tedy zohledňuje i ty skupiny obyvatel, např. ženy, mládež, seniory, národnostní menšiny, osoby se zdravotním znevýhodněním, kteří se – ať už z jakéhokoli důvodu – obvykle neúčastní rozpočtového procesu.

Sestavování rozpočtu se děje na základě analýzy potřeb skupin žijících v dané obci/měště/kraji, ideálně je veřejnost do procesu vytváření místního rozpočtu přímo zapojena. Míra zapojení obyvatel/ek do tohoto procesu a přenesení moci na veřejnost se v komunitním rozpočtování může lišit: od konzultace zastupitelů/ek s veřejností, přes zadání analýz až po vytvoření pracovních skupin zastupujících jednotlivé sociální skupiny, veřejná slyšení nebo internetové aplikace simulující tvorbu rozpočtu. Komunitní rozpočtování tedy, mimo jiné, zvyšuje zapojení obyvatel/ek do správy věcí veřejných, a působí ve prospěch sociální inkluze a rovnosti skupin.

1.1 Vymezení pojmu komunitní rozpočtování

U komunitního rozpočtování jako u relativně mladého konceptu neexistuje jedna univerzální definice. Nejčastěji se však objevuje tato:

Komunitní rozpočtování je proces, jehož prostřednictvím obyvatelé/ky rozhodují nebo se podílejí na rozhodování o alokaci určité části veřejných financí¹.

Doplňkové výměry komunitního rozpočtování pak hovoří o tom, že jde o „proces, jehož prostřednictvím obyvatelé/ky ve spojení se svými volenými zástupci/kyněmi spolupracují na vytvoření takových politik a takových rozpočtů, které budou naplňovat potřeby dané komunity“², případně o „procesu přímé, dobrovolné a univerzální demokracie, kde lidé v debatě rozhodují o veřejných rozpočtech a politikách“³.

Náš autorský tým zaměřený na analýzu a metodiku pak klade zvláštní důraz na kvalitu tohoto zapojování veřejnosti a na to, aby byly do rozhodování o podobě veřejných rozpočtů zapojeny **zejména ty skupiny, které se dosud politického života neúčastnily**. V pozadí tohoto důrazu vnímáme silný imperativ **narovnávání příležitostí** těchto skupin, a to jak na rovině zapojování se do rozhodování, tak na rovině většího naplňování potřeb těchto lidí.

¹ United Nations Human Settlements Programme. *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. S. 20.

² Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa. World Bank Institute. *Municipal Finance Programme. Part II. Participatory Budgeting*. S. 1.

³ Tamtéž.

Pro autorský tým je rovněž podstatná **genderová citlivost** při uplatňování komunitního rozpočtování. Genderová citlivost znamená 1) **zohledňování toho, že muži a ženy žijí své životy odlišně** (např. jejich práce má různá ohodnocení, disponují různým množstvím volného času atd.), **a mohou tím pádem mít v různých životních situacích různé potřeby**, a 2) **úsilí o to, aby muži a ženy mohli žít kvalitní život. Kvalitní život obou těchto skupin by měly spravedlivě podporovat i obecní rozpočty a politiky.**

Genderová citlivost, nebo jinými slovy uplatňování genderového hlediska, by se měla projevovat ve všech fázích komunitního rozpočtování. Má své místo při výběru nástrojů zapojování veřejnosti (standardní nástroje jako např. veřejná slyšení či pracovní skupiny znevýhodňují zapojení žen, protože jsou náročnější na volný čas, kterého mají ženy podstatně méně – viz příklad 4 na str. 19). Stejně tak je záhodno ji uplatnit při analýze potřeb – tj. např. skupinu lidí důchodového věku je dobré dělit na seniorky a seniory, protože jejich potřeby budou pravděpodobně jiné. Rozdílná bude patrně i analýza jejich potřeb.

1.2 Cíle komunitního rozpočtování

Komunitní rozpočtování tak, jak bylo vymezeno výše, sleduje následující cíle:

- (1) větší spravedlnost v ovlivňování veřejného života a naplňování potřeb,
- (2) větší transparentnost veřejných rozpočtů,
- (3) vyšší efektivitu v nakládání s veřejnými zdroji,
- (4) prohloubení demokracie na místní úrovni.

(1) Není pochyb o tom, že drtivá většina veřejných rozpočtů v České republice je sestavována se snahou o spravedlnost, o to, aby určité skupiny lidí nebyly bezdůvodně zvyhodňovány na úkor jiných. Na druhé straně existuje jen málo kontrolních mechanismů, které by byly s to spravedlnost rozpočtů prověřovat. **Jedním z nástrojů, jak spravedlnost do veřejných rozpočtů vnést a jak ji monitorovat, je komunitní rozpočtování.** Komunitní rozpočtování je důležitým principem v tom smyslu, že předpokládá větší zapojování veřejnosti do rozhodování a dává prostor vyjádřit se i těm skupinám lidí, které mají obvykle jen málo šancí nebo ambic vykonávat politickou funkci (ať už z důvodů časových, finančních, z důvodů různých znevýhodnění nebo jen jiných životních preferencí). Díky tomu jsou veřejné rozpočty pod kontrolou většího počtu skupin, a šance na dosažení spravedlnosti jsou tak vyšší. Hovoříme-li v souvislosti s komunitním rozpočtováním o spravedlnosti, rozhodně nejde o mechanickou spravedlnost, kdy by všechny skupiny obyvatelstva dostávaly stejný objem financí. **Spravedlnost je zde vnímána jako narovnávání příležitostí různých skupin lidí tak, aby každá z nich mohla žít kvalitní život.** Dobrým příkladem jsou např. osoby s tělesným znevýhodněním, které budou (bráno per capita) pravděpodobně podporovány více, nicméně je třeba brát ohled na omezené možnosti těchto lidí a zohlednit imperativ narovnávání příležitostí.

(2) Sestavování veřejných rozpočtů je v rámci komunitního rozpočtování nahlíženo jako proces, který zohledňuje potřeby různých skupin obyvatelů/ek dané lokality. **Komunitní rozpočtování v žádném případě nezpochybňuje účetní bezchybnost a dělení na investiční a neinvestiční výdaje, nicméně oproti standardnímu náhledu na rozpočty se více soustředí na to, aby byly za každou položkou**

vidět konkrétní potřeby lidí žijících v té které obci. Při důkladném zapojení veřejnosti jsou jednotlivé položky komunitního rozpočtu a následně i celý rozpočet přehlednější a transparentnější. Jsou totiž přímo navázány na zjištěné potřeby různých skupin obyvatelstva, a jejich podoba je tudíž pro veřejnost srozumitelnější.

(3) Nejen v České republice se často hovoří o „plýtvání veřejnými zdroji“. Tento fenomén vychází mj. ze stavu, kdy jsou **důležité investiční akce** (ale i jiné druhy výdajů) **realizovány jednak bez podpory veřejnosti a jednak bez odpovídajících analýz prokazujících potřebnost a udržitelnost investice, její smysluplnost, návratnost** a další důležité parametry. Vzhledem k tomu, že **komunitní rozpočtování staví na důkladné analýze potřeb lidí žijících v dané lokalitě a zapojuje veřejnost do rozhodovacích procesů, jsou pak větší investice vystaveny přísnějšímu posuzování.** Nakládání s veřejnými zdroji je tudíž efektivnější a méně náchylné ke korupčním jevům. Radnice rozhoduje otevřeněji a průhledněji, čímž se zároveň zvyšuje důvěra ve volené představitele/ky.

(4) Většinu rozhodnutí v oblasti veřejného života obcí lze přijímat a následně realizovat na základě spolupráce s veřejností – stejně tak i sestavování rozpočtů. Nejsou tím přitom popřeny základy zastupitelské demokracie, jde naopak o její doplnění o prvky demokracie přímé. Zapojování občanů/ek do rozpočtování přináší následující pozitiva:

Očané/ky cítí spoluodpovědnost za rozhodnutí. Ztrácí se tak bariéra „my“ a „oni“, veřejnost cítí větší sounáležitost s aktuální situací obce a záleží jí i na jejím budoucím vývoji. Kromě toho je veřejnost tímto způsobem nenásilně aktivizována a spolupodílí se na správě obce.

Zvyšuje se veřejná podpora pro dané rozhodnutí. Výsledkem procesu společného hledání řešení problému je kompromisní řešení, které podporuje většina zúčastněných. Jedná se tedy o situaci, kdy se většina lidí cítí spokojeně – sdělili své názory a ty byly zapracovány do přijatého řešení.

Nacházejí se průchodná kompromisní řešení. Účastníci/ice si navzájem vyměňují informace, učí se od sebe navzájem. Místní lidé mají tu nejlepší znalost prostředí a situace a jsou schopni upozornit na klady, ale i zápory přijímaných rozhodnutí.

Generují se nové, neotřelé nápady, odhalují se skryté problémy. Hledání řešení se účastní více aktérů/ek, čímž se zvyšuje možnost objevovat nová řešení.

1.3 Komunitní rozpočtování a genderové rozpočtování

V této části bude věnována pozornost odlišení konceptů **komunitního rozpočtování (participatory budgeting)** a **genderového rozpočtování (gender budgeting)**.

Zatímco **komunitní rozpočtování bere do úvahy různé skupiny obyvatel/ek** dané lokality, primárním zájmem **genderového rozpočtování je analýza a hodnocení rozdělování zdrojů z hlediska rovného postavení žen a mužů.** Z jistého úhlu pohledu jsou si oba koncepty blízké: komunitní rozpočtování zohledňuje různé skupiny, které pak ještě dále dělí na muže a ženy a jejich potřeby (např. skupina starších lidí, tj. senioři a seniorky, a jejich potřeby), genderové rozpočtování nejprve dělí populaci na muže a ženy a až následně z nich vyděluje další skupiny (např. ženy, tj. ženy s malými dětmi, ženy se zdravotním znevýhodněním, seniorky, ženy z etnických menšin atd.).

Rozdíl je jednak v tom, že komunitní rozpočtování zdůrazňuje nutnost zapojování veřejnosti, a dále v tom, že genderové rozpočtování nebere v úvahu jen finance alokované v rámci veřejných rozpočtů, ale za důležitou považuje také distribuci peněz získaných výdělečnou prací, neplacenou prací a čas.

Cílem genderového rozpočtování je pak rovné postavení žen a mužů při přerozdělování těchto zdrojů. **U skutečně rovného postavení žen a mužů je při přerozdělování prostředků/zdrojů nezbytné zohlednit kromě „oficiální“ monetární ekonomie (peněžní toky, příjem, placená práce) také soukromou, neplacenou reprodukční činnost (zaopatření rodiny, výchova dětí, péče, čestné funkce).** Podobnost obou konceptů lze spatřovat v tom, že jejich snahou není vytváření úplně nových rozpočtů, ale spíše o vnesení nových prvků do stávajícího procesu jejich tvorby.

2. Je v Česku komunitní rozpočtování potřebné?

Analýzy, které se v Česku dosud zabývaly spravedlností rozpočtů, ukazují, že komunitní rozpočtování může být užitečným nástrojem ke zkvalitnění procesu rozpočtování i jeho výsledného rozpočtu.

Genderová analýza o. s. Fórum 50 % (Sedláčková, 2008), která se primárně soustředila na výdaje na muže a ženy v oblasti volnočasových aktivit, odhalila na základě 12 zkoumaných obecních rozpočtů tyto závěry:

V několika obcích (zejména menších) byly výdaje na muže a ženy vyrovnané, a to především díky tomu, že většina finančních prostředků byla použita na projekty a aktivity, které slouží všem.“

V ostatních obcích převažovaly případy, kdy byly výdaje na muže a ženy nevyrovnané, větší výdaje připadly na aktivity a projekty určené zejména mužům;

Výrazná převaha výdajů na potřeby mužů byla ve městech, kde jsou z městských rozpočtů podporovány typicky mužské sporty, jako je hokej, fotbal či ragby. Tyto výrazné vyšší výdaje na muže nebyly v případě žen žádným způsobem kompenzovány.

Ve městech, která podporují zmíněné sporty, bylo obecně financováno výrazně méně jiných projektů a aktivit. Výdaje na hokej a fotbal zřejmě škrtní celkové výdaje do té míry, že na jiné sportovní a kulturní aktivity již takřka nezbývá.

Ve městech, která se více orientují na podporu aktivit typu cestovní ruch, kultura apod., byla výrazně větší diverzita financovaných projektů a aktivit a menší nepoměr mezi výdaji na muže a na ženy.

V žádném z analyzovaných rozpočtů nebyla nalezena výdajová položka, kterou by bylo možno charakterizovat jako výdaj pouze na ženy.

K podobnému závěru dospěla také zastupitelka Ivana Štrossová, která analyzovala volnočasové aktivity, kulturu a sport v Havlíčkově Brodě. V roce 2009 bude z rozpočtu města na dotace uvolněna částka ve výši přibližně 15 milionů korun. **Podle předloženého podkladu připadne na ženy, které tvoří 52 % obyvatel tohoto města, z dotací na volný čas, kulturu a sport 150 000 Kč (tj. 0,7 % z celkové částky). Muži jsou na tom o poznání lépe, pro ně je na stejné aktivity vyčleněno téměř 9 200 000 Kč (tj. 62,6 % z celkové částky). Zbytek tvoří dotace na aktivity, kde se zapojují v nejrůznějším poměru muži i ženy (tj. necelých 36,7 %).**

2.1 Komunitní rozpočtování na Frýdeckomístecku a Novojičínku

Rozšířit znalosti o tom, jakým způsobem v Česku vznikají obecní rozpočty, zda a v jaké míře je do rozpočtování zapojena veřejnost a jestli je v rozpočtovacím procesu nějakým způsobem přítomen imperativ spravedlnosti a rovných příležitostí, to vše bylo cílem projektu Komunitní rozpočtování na Frýdeckomístecku a Novojičínku.

V rámci tohoto projektu realizovali místní studující 16 polostrukturovaných rozhovorů se zastupiteli/kami (10 muži a 6 ženami) a provedli snímkování veřejné dopravy ve Frýdku-Místku, Novém Jičíně a v přilehlém okolí. Proběhly také tři ankety mezi občany/kami týkající se využívání

volnočasových aktivit a tři fokusní skupiny⁴ ve Frýdku-Místku, Nošovicích a Dobručce zaměřené na potřeby žen v těchto lokalitách. Přínosná byla také diskuze v rámci školení starostů a starostek. Poznatky shromážděné v této kapitole vycházejí z výše popsaných výzkumných aktivit. Jelikož převážnou část výzkumných aktivit realizovali studující gymnázia, byl kladen častěji důraz na genderový aspekt, který je relativně snadno uchopitelný.

Kapitolu jsme se rozhodli rozčlenit podle tří hlavních závěrů, ke kterým výzkumné aktivity došly:

- 1) **V rozpočtovacím procesu není zapojování veřejnosti obvyklé.**
- 2) **Stávající podoba rozpočtů odráží zájmy organizovaných skupin; potřeby jiných skupin jsou opomíjeny.**
- 3) **Rozpočty nejsou „neutrální“: viz případová studie veřejné dopravy.**

Kromě výzkumného aspektu jsme v projektu sledovali také občansko-aktivizační rozměr. Studující se díky účasti v projektu měli možnost seznámit s chodem své obce, sestavováním rozpočtu a leckdy vůbec poprvé zjistili, kdo jsou jejich volení/é zástupci/kyňe. O tom, že se tento rozměr podařilo naplnit, svědčí reakce studujících:

„Jsem moc ráda, že jsem měla možnost se takového výzkumu účastnit. Dozvěděla jsem se o tom, jak obec vůbec funguje. Do výzkumu jsem zpočátku šla s možností přivydělat si. Ale nakonec se z toho stal takový můj vlastní průzkum. Více se o obec od té doby zajímám. Je škoda (a pro mě je to šokující), jak se občané o celkové dění v obci vůbec nezajímají. Je to katastrofální. Prostě - v tomto smyslu jsem změnila uvažování.“

*"Zamyslela jsem se například konkrétně nad sebou, a to když pan starosta odpovídal na mou otázku ohledně zpětné vazby s občany (v oběžníku byla výzva na připomínky k chodu obce). Už rok si sama sobě stěžuji, že když jdu od vlaku, tak je cesta špatně osvětlená, ubyla nám dvě světla. (...)
Každopádně mě to tak naťuklo k myšlence, že lidé si sice někdy stěžují, ale nic pro věc neudělají. Ani tu maličkost, jako je nahlásit ten problém.“*

Podobný efekt, byť původně nezamýšlený, měla i jedna z fokusních skupin:

„Díky tomu, že jsme se tady sešli, tak možná začneme i něco organizovat. (...) Asi opravdu bychom měli zkusit víc, než děláme. Mně to zapálilo až tady.“

Nízká míra zapojování veřejnosti

Z rozhovorů provedených studujícími vyplynulo, že obecní rozpočet vnímá většina zastupitelů/ek jako klíčový dokument. Okolnostem jeho vzniku ale přitom nebývá věnována odpovídající pozornost:

R11: „(S)tarostové nebo zástupci starostů říkají, že se s tím rozpočtem nepárají. Že to prostě udělají, a snaží se to udělat zodpovědně a nepárají se s tím, protože tam jsou možnosti změn těch rozpočtů. (...) Vychází se z toho, jak se rozpočtovaly minulé roky.“

⁴ Fokusní skupina je někdy nazývána také focus group nebo ohnisková skupina a pracuje na základě řízeného rozhovoru se skupinou respondentů/ek, kteří/ré mezi sebou zároveň interagují. Blíže např. viz http://cs.wikipedia.org/wiki/Focus_groups

Jedna z respondentek nicméně vyslovila pochybnost, že přestože jde o věc zásadního významu, ne vždy se o ní jedná kompetentně:

R12: „Já si myslím, že ani někteří zastupitelé se v tom rozpočtu neorientují. Takže možná že jim křivdím, ale podle toho, jakým způsobem se ty rozpočty projednávají, tak nevěřím, že se v tom někteří orientují.“

Když měli/y respondenti/ky vysvětlit, jakým způsobem se o rozpočtu rozhoduje a jakou roli při jeho vzniku hraje veřejnost, vyjadřovali/y se zejména v tomto smyslu:

R2: „Místní veřejnost moc velký zájem nemá. Pouze předsedové různých klubů, kteří žádají o nějakou dotaci, tak se dostaví, když se dělá rozpočet. Ale z veřejnosti přijdou na zasedání jen 2 až 3 lidé.“

Respondenti ale shodně potvrzovali, že je nutné zdůvodnit, proč se na konkrétní věc žádá dotace. Vyskytly se i přímé výtky vůči způsobu přidělování dotace:

R7: „Poslední dobou se u nás hodně preferují sportovci. Kdyby jenom sportovci, tak je to v pořádku, ale jen jeden oddíl – klub fotbalistů. Tam se převádí hodně peněz a je to velkým trnem v oku hodně lidem, kteří tomu fotbalu tolik nefandí. (...) U nás se rozpočet tvoří z kraje roku a veškeré spolky to vědí, že by požadavky měly být tak do konce ledna na radnici, takže si je podají a díky tomu jsou všichni uspokojeni. A ani není třeba těch diskuzí.“

Z uvedených odpovědí vyplývá, že **velký vliv na podobu rozpočtu mají zejména organizované skupiny** (např. spolky a sportovní oddíly). Zastupitelstva jsou na spolupráci s těmito skupinami připravená a vítají ji. Naopak získávání podnětů od veřejnosti je podle respondentů/ek problematické:

R2: „Po obci se rozdala kvanta dotazníků, a zpátky se jich vrátilo velmi málo. Takže názory se získávají velice těžko. Mladí nemají zájem. Oni si umí pořád někde stěžovat, že se pro ně nic nedělá. Ale kdyby měli odpovědět, jak by si představovali fungování obce, co by si představovali, aby se pro ně udělalo, tak neodpoví. A potom není z čeho vycházet.“

R13: „My nemůžeme nutit občany, aby prostě chodili a mluvili, když oni sami nechtějí. To opravdu záleží na občanech. Těch možností, jak nás oslovit, je mnoho. My jsme jedna z mála radnic v republice, která dělá neohlášené návštěvy. Např. já každou středu odpoledne od půl jedné do tří hodin přijmu kohokoliv, kdo mi zaklepe na dveře, vyslechnu ho a řeším jeho problém.“

R6: „Byly v obci letáky, bylo to ve zpravodaji, na internetu, lidé se k tomu mohli vyjadřovat. Máme tady 3000 obyvatel a nějakých 170-180 letáků se posbíralo, takže to není ani základní škola. Takže ono je to těžké, ti lidé se nebudou vyjadřovat, jenom budou potom zlí.“

R15: „My jsme požádali v předloňském nebo loňském roce písemně ve Zpravodaji, ať se občané vyjádří, co by chtěli zlepšit v obci atd., ale přišly dvě připomínky ze 345 prostě rodinných domů. (...) Kdyby přišlo víc námětů, tak se nebráníme žádné připomínce, abychom to prošetřili atd. Je to chyba. Nevíme, možná děláme chybu my v obci, že je třeba přístup k lidem zvolit jinak, ale nevíme jak...“

Na druhé straně existují i dobré zkušenosti se zapojováním veřejnosti a zjišťováním jejích potřeb, týká se například o setkání s dětmi nebo seniory:

R9: „Vloni se dělal projekt, kdy jsme upravovali návrh parku a na tom se zúčastnily děti. Namalovaly představu, jak si ten park představují, a podle toho se zpracoval projekt. Ten park se opravdu provedl.“

R9: “Každý rok pořádáme setkání pro seniory a ptáme se jich, co by potřebovali, co by se jim v obci hodilo jen pro ně. Když je potřeba, je možno je třeba dovést k lékaři, nebo pokud jsou tito senioři sami a bydlí samostatně, snažíme se jim pomoci. Každý rok děláme toto setkání a ptáme se na jejich názory.”

Jeden respondent zmínil, že se v úvahách o podobě rozpočtu řídí benchmarkingovými analýzami:

R13: “Centrum pro aktivní stáří udělalo anketu napříč celou Českou republikou a mezi statutárními městy, kterých je v republice dvacet tři, tak jsme skončili pátí. To znamená, že vycházíme z těchto dat, které dělají nejmenované agentury třeba v rámci celé republiky, a s těmito informacemi pracujeme.”

Jiná respondentka zmiňovala jako rámec pro přemýšlení o rozpočtu strategický plán rozvoje obce, který vznikl ve spolupráci s veřejností:

R5: „My jsme zde na začátku volebního období 2007 udělali strategický plán rozvoje obce, který se na zastupitelstvu přijal, a podle toho se postupuje... Když se ten strategický plán rozvoje vytvářel, tak jsme měli samozřejmě podklady - dotazník, oběžník, kde lidé vyjadřovali své pocity a názory na to, co by se mělo v obci zrealizovat. Na základě toho se nyní realizují jednotlivé projekty...”

Rozpočty versus organizované skupiny

Když měli/y respondenti/ky hovořit o tom, jak konkrétně jsou v rámci rozpočtu naplňovány potřeby jednotlivých skupin obyvatel/ek, **měli/y nejvíce jasno v tom, co potřebují senioři/ky:**

R7: „Velice dobře funguje klub důchodců, který se pravidelně schází i díky tomu, že jim obec dostatečně přispívá např. na zájezdy. Takže jezdí pravidelně, asi čtyřikrát ročně, na zájezdy z obecních peněz. Také se jim bude dělat klubovna, kde budou mít své pevné zázemí...”

R1: „Máme tady komisi pro občanské záležitosti, která např. pravidelně navštěvuje jubilanty při jubileích. Pořádají se návštěvy divadel. Díky skvělé vedoucí v domě s pečovatelskou službou se v tomto domě dost často pořádají kulturní akce a vystoupení umělců...”

Další respondent (R15) zmiňoval také zajištění dovážky obědů pro seniory/ky, pro které je problém jídlo si uvařit.

Potřeby mládeže jako další skupiny, na kterou se výzkum zaměřoval, popisovala většina respondentů/ek s implicitním předpokladem, že **většina mládeže je sportující mládeží**, případně jsou vyjmenovávány aktivity pro organizovanou mládež. **Pro mladé lidi z vyšších ročníků základní školy a ze středních škol je přitom příznačná právě „neorganizovanost“.** Zároveň pro většinu zastupitelů/ek není rozdíl mezi mládeží a dětmi:

R1: Pro mladé lidi něco organizuje například Sokol. My tady máme jedině jedno sokolské hřiště. Na to se dávají dotace. Toto hřiště používají děti ze školy, možná i ze školky.”

R2: *“Pro mladé lidi jsou tady stolní tenisté, kteří mají širokou základnu - asi nějakých 30 dětí, dále házenkáři, kteří mají kolem 100 dětí, hasiči mají taky na starosti kolem 50 dětí, rybáři kolem 40 dětí, takže veškeré tyto aktivity se podporují. Když se jedná o děti, tak to obec podpoří pokaždé. V poslední době se tu postavila 3 dětská hřiště.”*

Když se tematizovaly potřeby žen, hovořilo se nejčastěji o cvičení (R6, R7, R8). Jedna respondentka (R9) zmiňovala, že obec finančně podpořila zájezd na výstavu Flora Olomouc, další respondent (R15) pak mluvil o ženském fotbalovém oddílu. Obecně nicméně panovala stran potřeb žen bezradnost. V souvislosti se ženami navíc došlo k poněkud paradoxní situaci, kdy respondent **zaměřoval to, co obec dělá pro ženy, se samotnými aktivitami žen:**

R1: *„Ženy máme hodně aktivní. Máme tady svaz žen, který má asi 90 členek. Ten pořádá 2x ročně výstavy – jarní, neboli velikonoční a zimní - vánoční. Za tímto účelem se pečou perníky, které se pak na výstavě prodávají a výtěžek z výstav se rozděluje mezi školu a školku.“*

Podobně paradoxní byla odpověď jiného respondenta na otázku po potřebách Romů/ek, respektive jejich naplňování:

R13: *„Třeba pro Romy konkrétně pořádáme Mezinárodní den Romů.“*

Obvykle totiž mezinárodní dny slouží zejména k tomu, aby si jejich prostřednictvím většinová společnost připomněla výjimečnost dané skupiny. Uvádět, že potřeby Romů/ek se řeší v rámci Mezinárodního dne Romů, svědčí o myšlenkové zkratce.

Představy o potřebách jednotlivých skupin jsou tedy různé a různě relevantní. Protože ženy byly v rámci rozhovorů se zastupiteli/kami identifikovány jako skupina, o které se toho stran jejich potřeb ví relativně nejméně (s výjimkou etnických skupin, se kterými však neměli všichni zkušenosti), byly uspořádány tři fokusní skupiny, které měly ukázat, jaká témata jsou pro ženy důležitá a kde vidí v řízení svých obcí slabá místa. Výsledky fokusních skupin lze chápat jako inspiraci pro zastupitelstva, na jaké problémové oblasti se zaměřit.

Ženy, které se účastnily fokusní skupiny ve Frýdku-Místku, zmiňovaly jako jedno z klíčových témat bezpečnost:

F?: *„Já bych tady ve městě nešla žádným podchodem. Přes den ano, ale večer ne.“*

Důraz žen na pocit bezpečí je známý i ze zahraničních zkušeností. Často zmiňovaným tématem bývá také potřeba pouličního osvětlení – přestože, jak se často říká, „slouží všem“, pro ženy jako skupinu je prožívanější.

Fokusní skupina dále tematizovala především neuspokojivou dopravní situaci ve městě. Lidé si stěžovali na nedostatečnou městskou hromadnou dopravu, hlavně večer, a také na to, kudy vedou trasy dopravců.

Tato vyjádření získávají ve spojení s výsledky časových snímků zmiňovaných v následujícím oddílu zvláštní naléhavost.

Ženy z menších obcí zmiňovaly v rámci fokusních skupin téma **dopravní bezpečnosti** zejména v souvislosti s dětmi. Vadilo jim, že velmi rušné komunikace vedou u škol a zahrad a chybí zde označení zóny pro děti se sníženou rychlostí či přechod pro chodce.

Zmíněna byla také **bezbariérovost (N3) a omezené možnosti volnočasových aktivit pro děti** a neorganizovanou mládež. Velmi výmluvný byl v tomto ohledu příklad výstavby dětského hřiště, které s veřejností (ve fokusní skupině reprezentované mladými maminkami) nikdo nekonzultoval.

N4: „ Spousta těch atrakcí na dětském hřišti nám připadají pro děti nebezpečné. Ale nikdo se nás neptal. Ani v Oběžníku nebylo, abychom se přišly podívat na nový projekt.“

Problém spočívá také v tom, že k hřišti není volný přístup. Místní hřiště se např. otevírá až ve dvě hodiny a do té doby maminky s dětmi nemají ve městě moc prostoru. Navíc si na na tomto multifunkčním hřišti hrají i větší děti a podle respondentek často menší děti ohrožují. Logiku rozhodnutí obecního úřadu přitom respondentky popisují takto:

N4: " Pro naši obec je hřiště jen majetek, který děti zničí, a musí se zamykat, aby někdo ještě něco neukradl. Není to pro vyžití dětí, aby se zkrátila chvíle maminkám. Ale kdo hřiště nejvíc ničí, jsou právě ty velké děti, ne maminky s malými dětmi."

Výše uvedené příklady ukazují, že potřeby různých skupin mohou být a velmi často i jsou různé. Posledně zmiňovaný příklad s hřištěm navíc naznačuje, že uspokojování potřeb různých skupin nemusí být nutně spojeno s finančními náklady navíc, ale s dobrým rozhodnutím. Hřiště se postavilo za obecní peníze a k tomu, aby je mohli využívat rodiče s malými dětmi, stačí „pouze“ změna organizačních pravidel.

Rozpočty nejsou „neutrální“: případová studie veřejné dopravy

Koncept komunitního rozpočtování často čelí námitce, že výdaje v rozpočtech nelze strukturovat podle toho, komu jsou prospěšné nebo čím potřeby naplňují – drtivá většina položek je totiž **neutrální**, tj. naplňuje potřeby všech.

Příkladem toho, že zdánlivě neutrální položky rozpočtu mohou ve skutečnosti uspokojovat potřeby různých skupin obyvatelstva rozdílně, může být položka „veřejná doprava“. Zastupitelé/ky ji během rozhovorů za neutrální intuitivně považovali a odhadovali, že je využívána muži a ženami přibližně stejně. Nicméně výsledky realizovaných časových snímků využívání autobusové dopravy a MHD ukázaly něco jiného (tabulky 1 a 2)⁵:

⁵ Časové snímky autobusové dopravy na Frýdeckomístecku (tabulka 1) byly realizovány v první půli července 2009 ve všední dny mezi 5:00 a 21:00. Snímkování prováděli tři studující, kteří jezdili na třech popsaných trasách, a zapisovali počet mužů a žen, kteří/které do autobusu nastoupili/y.

Časové snímky MHD ve Frýdku-Místku (tabulka 2) a v Novém Jičíně byly realizovány v červnu 2009 ve všední dny mezi 5:00 a 20:00. V případě Nového Jičína obsadili/y sčítači/ky všechny spoje, které v uvedenou dobu jely, a snímkování provedli/y během jednoho dne. V případě Frýdku-Místku byli/y sčítači/ky na jednotlivé spoje rozděleni/y podle frekvence těchto spojů (čím více autobusů dané linky za den jelo, tím více sčítačů/ek),

Tabulka 1: Časové snímky – Frýdeckomístecko (všední den, 5:00 – 21:00)

Trasa	Muži	%	Ženy	%
Frýdek-Místek - Nový Jičín - Frýdek-Místek	186	37,4	311	62,6
Frýdek-Místek – Raškovice - Frýdek-Místek	240	40,5	353	59,5
Frýdek-Místek – Domaslavice - Frýdek-Místek	56	36,6	97	63,4

Zdroj: Autorský tým.

Tabulka 2: Časové snímky – MHD ve Frýdku-Místku (všední den, 5:00 – 20:00)

Linka	Počet mužů	Počet žen
865001	1.011	2.176
865002	326	778
865003	182	485
865004	104	244
865005	170	370
865006	321	773
865007	343	671
865009	111	264
865010	81	170
Celkem	2.649 (30,8 %)	5.931 (69,2 %)

Zdroj: Autorský tým.

V Novém Jičíně byl výsledek časového snímkování velmi podobný. Obsazeny byly všechny linky jedoucí mezi 7 a 20 hodinou a sčítači/ky napočítali/y 329, tedy **29,2 % mužů** a 797, tedy **70,8 % žen**.

Výsledky časových snímků jsou obtížně zobecnitelné na situaci v jiných městech České republiky, přestože Frýdek-Místek a Nový Jičín se svými 60 000, resp. 26 500 obyvateli/kami reprezentují drtivou většinu českých sídel. Využívání městské hromadné dopravy a jeho specifika závisí do velké míry na tom, jak jsou navrženy trasy linek a jak často spoje jezdí, takže je velmi nesnadné odhadnout, zda by stejná čísla vyšla i z časových snímků jak ve srovnatelně velkých, tak i ve větších městech. Na základě analýzy těchto dvou konkrétních měst, však lze vyvodit minimálně následující závěry: 1) intuitivní porozumění situaci ve veřejné dopravě (a pravděpodobně nejen v ní) může být velmi ošemetné, 2) pokud se budou krátit výdaje na veřejnou dopravu (tendence ke škrtům lze přitom pozorovat v řadě českých měst), budou tím pravděpodobně zasaženy v mnohem větší míře ženy než muži, protože veřejnou dopravu využívají více a jsou na ní závislejší.

tj. spoje byly obsazeny kvótně. Snímkování ve Frýdku-Místku proběhlo ve třech kolech (14:00 – 20:00; 7:00 – 14:00; 5:00 – 7:00).

3. Metodika komunitního rozpočtování

Metodika, kterou vám na následujících stránkách nabízíme, by vám měla pomoci komunitně rozpočtovat. Rozdělení na jednotlivé kroky vnímejte prosím spíše jako pracovní, nikoli závazně chronologické. Navrhované kroky jsou provázané a dávají smysl především jako celek.

Krok 1: Rozhodnutí o míře zapojení veřejnosti

V první řadě je třeba se rozhodnout, do jaké míry hodláte zapojit veřejnost. **Komunitní rozpočtování lze totiž praktikovat dvěma základními způsoby: a) „minimalisticky“, tj. bez zapojení veřejnosti, b) „participativně“, tj. se zapojením veřejnosti.**

První, „minimalistická“ varianta je relevantní zejména pro ty, kterým se myšlenka komunitního rozpočtování líbí, ale nedisponují politickou mocí nebo financemi potřebnými k tomu, aby mohli/y o větším zapojení veřejnosti uvažovat. Jinými slovy, je to varianta především pro zastupitele/ky v opozici, lidi aktivní v nejrůznějších občanských sdruženích nebo studující.

Vám, kteří/které se touto cestou vydáte, doporučujeme vynahrudit si vaši méně výhodnou pozici spoluprací s občanskými sdruženími, které mají s komunitním rozpočtováním zkušenosti nebo které reprezentují specifické skupiny obyvatelstva. Můžete se také zaměřit jen na jednu dílčí oblast, které dobře rozumíte. Na druhé straně musíte počítat s tím, že vaše závěry budou spíše dílčí a že nevyužijete plný potenciál toho, co komunitní rozpočtování nabízí. Přestože jsou kroky v této metodice určeny primárně lidem, kteří politickou moc i zdroje mají, věříme, že se jimi můžete inspirovat i vy.

Druhá, „participativní“ varianta je lepší. Výsledky, ke kterým dospějete, budou pravděpodobně celistvější, získáte cennou zpětnou vazbu a posílíte ztotožnění či srozuměnost občanů/ek se záměry obce, a tím i důvěru v to, že obec je dobře spravována. Tato důvěra je nezbytná jednak pro rozvoj obce, ale může se zúročit v příštích volbách. Obecně byly výhody plynoucí ze zapojování veřejnosti zmíněny v části 1.2, konkrétní nástroje zapojování jsou pak popsány v krocích 4 a 5. Na tomto místě uvedeme dva reálné příklady, které mohou ilustrovat, proč se zapojování vyplatí.

Příklad 1

V jedné obci se zastupitelé rozhodli pro rekonstrukci starého můstku. Aby bylo možno můstek opravit, bylo nutno vykácet několik vzrostlých stromů v jeho okolí. Obec postupovala naprosto v intencích platných zákonů. Vše zveřejnila na úřední desce i v radničním tisku a v den D přistoupila k pokácení stromů. Firma, která tuto službu zajišťovala, však nestihla hned ten samý den pokácené kmeny odstranit. Druhý den čekalo na představitele obce nemilé překvapení. Pokácené stromy se objevily před domem starosty, členů/ek rady i některých zastupitelů/ek. Na pařezech pokácených stromů se každý večer začaly objevovat rozsvícené svíčky. Nejen na následující, ale i na další jednání zastupitelstva přišlo 150 rozčilených občanů/ek (dříve byl počet účastníků/ic maximálně 10), kteří dávali najevo svou nespokojenost s vedením města.

Co se stalo? Vedení města dostatečně neinformovalo o svých záměrech občany/ky a nevysvětlilo jim nutnost přijatého postupu. Použité informační zdroje byly, evidentně, nedostatečné. Občané/ky až po vykácení stromů zjistili, že se něco děje, a začali se bouřit. Nebylo jim jasné, proč bylo nutno letité stromy pokácet.

Výsledkem je město plné zaktivizovaných občanů/ek, kteří/ré mají pocit, že si radnice dělá, co chce, a na jejich názory se neohlíží. Nejistě se cítí i zastupitelstvo, které chtělo přispět k rozvoji svého města, ale občané/ky jejich snahu neuznali a odsoudili.

A přitom stačilo málo. Byla nutná komunikace, a to dříve, než bylo přijato rozhodnutí a než se začalo s vlastní akcí.

Příklad 2

Radnice velkého města se rozhodla rekultivovat parkové prostory uvnitř velkého sídliště, které byly v dezolátním stavu a trpěly nájezdy vandalů. Obrátila se proto s nabídkou spolupráce na místní občanské sdružení, které se zabývalo kromě ekologické výchovy také zapojováním občanů/ek do rozhodování.

Občanské sdružení ve spolupráci s radnicí zrealizovalo projekt úpravy prostoru na sídlišti, které jeho zástupci/kyně dobře znali. Podařilo se jim probudit v obyvatelích/kách sídliště zájem o jejich okolí a zapojit je do projektu. Nejdříve mezi obyvateli/kami proběhla anketa, která nastartovala jejich představy o budoucí podobě parku. Anketní otázky byly distribuovány do všech schránek na sídlišti a také prostřednictvím místních škol.

Větší prostor pro vyjádření občané/ky dostali na dvoudenním setkání – na tzv. plánovacím víkendu. Zde se sami mohli/y stát architekty/kami parku a diskutovat o svých námětech. Celého setkání se účastnili i zástupci/kyně radnice a architekt, jehož úkolem bylo následně zpracovat návrh parku.

Poté, co architekt zapracoval představy obyvatel/ek a o návrhu se diskutovalo na moderovaném odpoledním setkání, došlo k realizaci. Té se účastnilo v rámci víkendu 300 dospělých s dětmi. Součástí bylo zajištění občerstvení a na závěr koncert jako poděkování za práci na společném parku.

Celá akce dala možnost setkání místních obyvatel/ek se sousedy/kami, kteří/ré se jindy jen míjeli/y na ulici. Vznikla také unikátní příležitost seznámit se s představiteli/kami radnice a aktivního místního sdružení.

Park následně ve spolupráci s místními občany udržovalo občanské sdružení (radnice uvolnila potřebné prostředky) s tím, že začal být využíván i v rámci výuky ekologické výchovy. Výsledkem bylo veřejné prostranství přizpůsobené potřebám místních obyvatel/ek a mnohem nižší úroveň vandalizmu a poškozování stromů a vybavení parku.

Krok 2: Definování cílových skupin, sestavení časového plánu

Druhým krokem je definování cílové skupiny, popř. cílových skupin, které chcete brát v potaz. Je totiž důležité si uvědomit, že všechny skupiny nelze obsáhnout naráz. Je lepší přesně si vymezit, kým se budete zabývat teď, a kým až posléze. Zároveň při definování skupiny doporučujeme sepsat si **plán**, prostřednictvím kterého zachytíte, **na které cílové skupiny se budete soustředit a v jakém horizontu**.

Na začátek psaní plánu doporučujeme udělat si brainstorming⁶, a to podle toho, jakou oblast jste pro komunitní rozpočtování vybrali. Na něm vyjmenujete všechny skupiny, na které si vzpomenete. Čím víc vás u brainstormingu bude (zpravidla se doporučuje skupina o 6 – 8 lidech), tím větší je šance, že na nikoho důležitého nezapomenete. Na druhé straně nic nezkazíte (ba naopak), dáte-li výsledek brainstormingu k připomínkování dalším lidem – ať už k doplnění cílových skupin, nebo k poskytnutí připomínek, která ze skupin by měla přijít na řadu nejdříve.

Jak už jsme naznačili, za užitečné považujeme sestavit si spolu s definováním cílových skupin také časový plán. Např. rok první – senioři, seniorky; rok druhý – mládež (dívky, chlapci) atp. Plán vám

⁶ Brainstorming je skupinová technika zaměřená na generování co nejvíce nápadů na dané téma. Základní zásady správného průběhu brainstormingu jsou dvě, nehodnotit nápady a vše zapsat, a podporovat uvolněnou atmosféru. Viz. <http://cs.wikipedia.org/wiki/Brainstorming>.

pomůže uvědomit si dlouhodobý horizont komunitního rozpočtování a poskytne vám prostor rozmyslet si, jakým způsobem budete od té které skupiny získávat informace a kdy ji budete zapojovat do tvorby rozpočtu. Tím vším se zdaří mnohem lépe plánovat případné výdaje.

Ještě jednou zdůrazňujeme toto: skupinami, na které je třeba se v komunitním rozpočtování soustředit, jsou zejména ty, které se – ať už z jakéhokoli důvodu – běžně neúčastní politického rozhodování. Zpravidla jde o lidi staršího věku, mládež, rodiče s malými dětmi, lidi s tělesným či duševním znevýhodněním či etnické menšiny. V každé obci ale může situace vypadat jinak – proto se **neomezujte jen na skupiny, které jsou zde vyjmenovány, ale přemýšlejte o konkrétních podmínkách vaší obce.** Pravidlo, které je naopak třeba uplatňovat vždy a důsledně, je **mít neustále na zřeteli genderové hledisko** (viz str. 4 – 5). Pokud se budete chtít zaměřit na skupinu 60+, mějte na paměti, že senioři budou mít s největší pravděpodobností jiné potřeby než seniorky. Také způsoby, jak jejich potřeby zjistit, budou pravděpodobně odlišné.

Krok 3: Definování položky v rozpočtu

Dalším krokem je rozhodnutí o tom, **která položka v rozpočtu, resp. balík aktivit bude předmětem komunitního rozpočtování.** Toto rozhodnutí přitom těsně souvisí s tím, **jaké skupiny byly vybrány jako cílové.** Pokud se rozhodnete například pro rodiče s malými dětmi, budou klíčovými oblastmi pravděpodobně dopravní obslužnost, dostupnost zařízení péče o děti a zdravotnických zařízení, nabídka aktivit pro tyto rodiče (tj. nejlépe s možností hlídání dětí), dostupnost dětských hřišť či centra pro setkávání rodičů s dětmi. I zde se hodí využít výše popsané metody brainstormingu.

V této souvislosti je nutné si uvědomit, že **je nad síly obce či města zvládnout napoprvé kvalitně „komunitní verzi“ celého rozpočtu** – pro začátek úplně postačí zaměřit se například na dopravu nebo sportovní vyžití. Zároveň je důležité **vědět, že to, jak položku definujete, velmi ovlivní výsledek, ke kterému dojdete** (viz příklad 3). Proto by u procesu definování položky či balíku aktivit měl/a být přítomen/na odborník/ice (ideálně sociolog/žka), případně by měl mít realizační tým školení na téma komunitního rozpočtování.

Příklad 3

Bude-li zastupitelstvo zkoumat potřeby lidí ve veřejné dopravě a zjistí-li, že veřejnou dopravu využívají více ženy, může se najít zastupitel/ka, který/á tento závěr bude chtít interpretovat tak, že ženy jsou dotacemi do veřejné dopravy zvýhodněny, a dotace by tak měly být zkráceny, aby se nerovnost napravila.

Ve chvíli, kdy bude zastupitelstvo zkoumat balík aktivit nazvaný obecněji „doprava“, zjištění budou velmi pravděpodobně dosti odlišná: muži využívají více individuální dopravu, do které jde často více peněz (zejména do údržby komunikací) než do veřejné dopravy, kterou naopak využívají více ženy, děti a mládež a také lidé v důchodovém věku.

Druhá věc, kterou je dobré mít na paměti, je, že myšlení většiny zaměstnanců/kyň úřadů i volených zástupců/kyň je navyklé na účetní vnímání výdajů, tj. na to, jak jsou rozpočty obvykle členěny podle směrné účtové osnovy pro určité účetní jednotky. Těmi jsou např. územní samosprávné celky, příspěvkové organizace, státní fondy a organizační složky státu. Takový přístup k rozpočtům je samozřejmě relevantní, ale ve chvíli, kdy se chce zastupitelstvo zaměřit například na sportovní vyžití lidí (případně výše zmíněnou dopravu), nevede takový rozpočet úplně snadno k cíli. Nejen občanům/kám tak pomůže vytvoření jakéhosi **stínového komunitního rozpočtu,** tedy jakési

komentované, „věcné“ verze (nejen kapitálového účetního znění), která bude členěna tak, aby byla srozumitelná i lidem neorientujícím se v účetnictví.

Krok 4: Zjišťování potřeb cílových skupin a analýza aktuální situace

Poté, co definujete položku či balík aktivit, nastává čas k analýze stávající situace a zjišťování potřeb cílových skupin. Nechceme vás odradit, ale jde o krok, ve kterém se toho dá hodně zanedbat...

Začněme **zjišťováním potřeb**. To by mělo vycházet z povahy cílové skupiny. Stejně jako jsou různé cílové skupiny, mohou být různé i způsoby jejich oslovování a zjišťování jejich potřeb. Zatímco organizované skupiny typu sportovní oddíl nebo zájmové kroužky nebude vůbec problém zkontaktovat a dozvědět se, co potřebují, tak k tomu, abyste oslovili/y seniorky nebo mladé dívky, o dívkách z etnických menšin nemluvě, budete potřebovat jiné přístupy. Poradit by vám mohly jednak nevládní neziskové organizace, které s těmito cílovými skupinami již pracují, jednak odborníci/ice z akademické sféry. Využít můžete celou škálu nástrojů – **veřejnými slyšeními** počínaje přes komornější **moderovaná setkání a rozhovory** až po **ankety** na ulicích či dotazníková šetření. Pro některé cílové skupiny, např. mladé lidi, může být vhodným nástrojem **webová aplikace**, prostřednictvím které si mohou vyzkoušet sestavování rozpočtu. V ní mohou „klikat“ mezi jednotlivými rozpočtovými oblastmi a hrát si na to, že jsou členy/kami zastupitelstva⁷. Pro zjišťování některých potřeb zároveň není ideální oslovovat danou skupinu hned. Pokud se rozhodnete soustředit např. na veřejnou dopravu, může být dobrým nástrojem sběru dat **snímkování** využívání veřejné dopravy (tj. zkoumání toho, jaké skupiny a v jaké míře dopravu využívají). Až poté je dobré oslovit jednotlivé skupiny a zjistit, čím je jejich využívání veřejné dopravy podmíněno, zda jim intervaly mezi jednotlivými spoji a trasy linek vyhovují a jaké mají nápady na zlepšení.

Obecně lze využívat jak metod sociologického výzkumu, tak prvků komunitního plánování tak, jak byly popsány v tomto kroku nebo jak jsou popsány v kroku 5. Zároveň je dobré si uvědomit, že využití prvků komunitního plánování může některé skupiny, které disponují menším časovým nebo sociálním kapitálem (typicky ženy, etnické menšiny) vyloučit. Proto je vhodnou alternativou například **uspořádání fokusní skupiny na místě, kde se daní lidé cítí bezpečně, a formou, která je pro ně přijatelná. Vhodné mohou být také individuální rozhovory**. Pokud nastavíte zjišťování potřeb špatně, budou výsledky přinejlepším zavádějící.

Analýza aktuální situace musí vycházet z dobře popsaných potřeb cílových skupin, ze znalosti širšího kontextu (nestačí vědět, jak se chovají a co chtějí seniorky a senioři ve vaší obci, k dobré analýze je potřeba vědět také to, jaké problémy mají obecně). Nutná je i znalost vašeho rozpočtu včetně jeho historie. Věcně jde tedy o to, abyste měli přehled, **kolik peněz jde aktuálně na jaké aktivity, kolik peněz šlo na tyto nebo jiné aktivity v minulých letech a či potřeby tím jsou nebo byly uspokojovány**.

Jak již bylo řečeno, cílem není mechanická spravedlnost, ale spíše **narovnávání příležitostí k tomu, aby všechny skupiny žily kvalitní život**. Proto nemá smysl poměřovat např. výdaje na volnočasové aktivity mužů s výdaji na veřejnou dopravu, kterou využívají více ženy. Tyto oblasti totiž spadají do různých kategorií – zatímco dopravní obslužnost nebo služby péče o děti jsou něčím, co „vytváří“

⁷ Např. <http://waverley.budgetallocator.com/>

volný čas, a tím i více příležitostí k tomu, jak ho naplnit podle svých představ, volnočasové aktivity naopak tento čas spotřebovávají. Přestože tedy veřejnou dopravu využívá víc žen a veřejná doprava jim tím život usnadňuje, ženy jejím prostřednictvím často vykonávají úkony spojené s péčí o děti či s rodinnými povinnostmi. Tím tedy „pouze“ získávají čas, který muži jako skupina tak pracně vydobývat nemusejí, protože tradičně mají méně povinností, jež by je vázaly k rodině, tj. péče o děti, nákupy, pochůzky (viz příklad 4).

Příklad 4

Podle studie Eurostatu⁸ (do které bohužel nebyla zařazena Česká republika) mají polské a maďarské ženy v rámci jednoho dne 4:36h, resp. 4:38h volného času, zatímco polští muži ho mají 5:25h, maďarští pak 5:29h.

Stejná studie zkoumala také využívání různých druhů dopravy muži a ženami. Výzkum zjistil, že (bráno z hlediska času, který stráví cestováním) Polky stráví většinu času (58 %) pěší chůzí nebo jízdou na kole, 20 % ve veřejné dopravě a 22 % času tráví v autě nebo na motorce; Maďarky pak těmito způsoby dopravy tráví 51 %, 31 %, resp. 18 % času. Poláci a Maďaři naopak tráví v autě 43 %, resp. 34 % času a ve veřejné dopravě pak 14 %, resp. 25 % času.

Podobně lze posuzovat i potřeby osob s tělesným znevýhodněním – ty budou pravděpodobně podporovány více, nicméně je třeba brát na zřetel omezené možnosti těchto lidí, a zohlednit imperativ narovnávání příležitostí, který stojí v pozadí komunitního rozpočtování.

Z analýzy situace by měla vyplynout politická rozhodnutí, která popisujeme v kroku 5.

Krok 5: Politické rozhodnutí a jeho institucionální zajištění

Politická rozhodnutí následující po analýze situace mohou mít formu usnesení zastupitelstva, kde jsou vypsány závazky plynoucí z analýzy potřeb. Kromě závazků směřujících ke změnám stávajícího rozpočtu nebo k podobě rozpočtu příštího by měla být zvláštní pozornost věnována institucionálnímu zajištění celé problematiky.

Dobrou variantou je jmenování **komise** (zodpovědné radě) nebo **výboru** (zodpovědného zastupitelstvu), které budou komunitní rozpočtování prosazovat na politické úrovni, v případě větších obcí pak je ideální vyčlenění **pracovního místa** (i na částečný úvazek), které bude mít komunitní rozpočtování v popisu práce. Klíčové je, aby lidé, kteří se budou komunitním rozpočtováním v rámci obce či města zabývat, měli odpovídající vzdělání (ideálně v oblasti zapojování veřejnosti, genderu, nebo přímo komunitního rozpočtování), případně aby byli v kontaktu s externími odborníky/icemi na tato témata.

Úřad může také využít stávající strukturu pro komunitní plánování sociálních služeb (obvykle odbor či oddělení sociální) s rozšířením působnosti i na jiné oblasti. Mohl by se inspirovat **praxí komunitního plánování sociálních služeb**, se kterým má již řada obcí zkušenosti. To by od kroku 2 vypadalo takto:

Nejprve by radnice nebo obecní úřad (dále radnice) ustavily **odbornou skupinu**, ve které by se kromě zástupců/kyň radnice či obecního úřadu objevili/y **reprezentanti/ky různých zájmových skupin v obci**

⁸ Viz epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY.../KS-NK-06-004-EN.PDF

(zástupci sportu, kultury, školství, různých občanských skupin atd.). Tato skupina by s pomocí odborníka/ice (ideálně sociologa/žky) vytvořila nástin témat dotazníku, který by byl společně s vysvětlujícím dopisem distribuován do všech domácností. V dotazníku by bylo možno přímo označit, jaké způsoby využití peněz by respondenti preferovali/y.

Následovalo by odborné vyhodnocení výsledků a jejich prezentace na veřejném setkání. Zde by se již lidé mohli aktivně zapojit do diskuse o výhodách využití volných financí různými způsoby. Nejaktivnější z nich by se mohli stát členy/kami odborné skupiny a spolupracovat s ní na přípravě návrhu rozpočtu pro oblast povinné (mandatorně) nevázaných prostředků.

Jednodušším způsobem by bylo **ustavit přímo odbornou skupinu pro komunitní rozpočtování**. Členové/ky této skupiny by měli/y reprezentovat zájmy různých skupin občanů/ek. Samozřejmě by v této skupině měli být zapojeni též zástupci/kyně města – politici/čky i úředníci/ice. Návrh na využití „volných“ prostředků by pak vyšel z diskuse odborné skupiny. Z jednotlivých jednání by byly zpracovávány zápisy, které by byly veřejně přístupné. Konečný návrh by byl velmi dobře vysvětlen vzhledem k objemu „volných“ zdrojů a potřebám jednotlivých skupin občanů/ek.

Jestliže se radnice rozhodne pro některý z výše uvedených postupů, případně použije jiný typ zapojování veřejnosti, může nejdříve udělat „pokus na zkoušku“ a přesvědčit se o efektivitě zvoleného postupu. Může například první rok rozdělovat tímto způsobem pouze část prostředků. Jednou z častých chyb při zapojování veřejnosti je přitom nedostatečný časový předstih – snažte se proto plánovat dopředu.

Nevýhodou výše popsaného procesu je fakt, že využití prvků komunitního plánování může některé skupiny prakticky vyloučit z rozhodování (např. proto, že jsou náročná na čas), a v zásadě tak jen legitimizovat status quo. Vážným rizikem při naslouchání „hlasu lidu“ je také nebezpečí marginalizace některých skupin, které jsou většinou společností vnímány jako problémové nebo méně hodnotné. Proto je důležité, aby v odborných skupinách, komisích či jiných úřadem zřízených uskupeních byli/vždy zastoupeni/y odborníci a odbornice na téma komunitního rozpočtování.

Použitá a doporučená literatura

Community Pride Initiative, Oxfam UK Poverty Programme. *Bringing Budgets Alive. Participatory Budgeting in Practice*. 2005. 39 s. <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/Bringing-20budgets-20alive.pdf>

Ministerstvo financí ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. *Informativní metodika rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů*. 2004. 78 s. <http://www.businessinfo.cz/files/file4136.pdf>

United Nations Human Settlements Programme. *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*. 90 s. <http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/FAQPP.pdf>

Wampler, Brian. *A Guide to Participatory Budgeting*. 32 s. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>

Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa. World Bank Institute. *Municipal Finance Programme. Part II. Participatory Budgeting*. 2007. 222 s. <http://sitesources.worldbank.org/CMUDLP/Resources/part2.pdf>

Příloha: Simulační hra – Komunitní rozpočtování

rolová hra/aktivita

Cíl: Zamyslet se nad systémem rozdělování peněz v obci

Pomůcky: nálepky s charakteristikami zastupitelů/ek a větší papír, na který zastupitelstvo napíše výsledek svého rozhodnutí

Čas: 30 minut (5 minut úvod a vysvětlování pravidel, 10 minut samotná hra, 15 minut prezentace výsledků a diskuze)

Věk: střední škola

Postup:

V úvodu je třeba stručně vysvětlit či zrekapitulovat, co to je obecní rozpočet (soupis příjmů a výdajů obce) a kdo jej schvaluje (zastupitelstvo obce). Pozn.: neškodí malá aktualizace, kdy se žáci dozvědí, kolikačlenné zastupitelstvo v dané obci je, případně kdo v něm je. Dále je třeba vysvětlit rozdíl mezi mandatorními a nemandatorními výdaji.

V dalším kroku rozdělíme třídu na skupiny po 10 lidech, kteří budou tvořit zastupitelstvo. Vysvětlíme pravidla, tj. během 10 minut si musí zastupitelstvo zvolit název obce, dohodnout se na rozdělení milionu korun na volnočasové aktivity a výstup napsat na větší papír. Charaktery si zastupitelé/ky losují. Pozn.: Pohlaví není možné libovolně měnit – je třeba dodržet 20% podíl žen a 80% podíl mužů.

Ohlásíme začátek hry, ve 4. minutě odvedeme bez vysvětlení za dveře zastupitelky (tj. žáky, kteří mají v charakteru „zastupitelka“, zpátky je přivedeme v 7. – 8. minutě), po 10 minutách hru ukončíme a necháme zástupce/kyně jednotlivých obcí (zpravidla starosty/ky) prezentovat jejich rozpočet a reflektovat zajímavé situace, případně odpovídat na naše otázky. Zjišťujeme, podle čeho se rozhodovali/y, zda měli/y rozhodování snadné, zda jsou s výsledkem spokojeni/y, jak moc ovlivnilo finální podobu rozpočtu to, jací lidé v zastupitelstvu seděli, zda si myslí, že charakteristiky (co do pohlaví a věku) kopírují realitu (charakteristiky jsou relativně věrné – zastoupení žen v obecních zastupitelstvech se pohybuje kolem 30 %, průměrný věk zastupitelů/ek je 45,5 let⁹), proč šly zastupitelky za dveře (tento zásah měl simulovat vyloučení žen z rozhodování, které neprobíhá vždy na oficiálních fórech, ale např. i při neformálních příležitostech, jako jsou setkání v hospodě, na golfu či fotbale) atd.

Následuje povídání o tom, jak probíhá schvalování reálně, ideální je ukázat, jak vypadají opravdové rozpočty.

Charaktery:

1. starosta, 50 let (2 hlasy)
2. místostarosta, 33 let, podnikatel, aktivní fotbalista (2 hlasy)

⁹ Viz tabulku:

<http://www.volby.cz/pls/kv2006/kv22112?xjazyk=CZ&xid=0&xv=2&xdz=6&xnumnuts=0&xstrana=0>

3. zastupitel, 47 let, technik, jeho syn hraje fotbal
4. zastupitel, 45 let, zemědělec
5. zastupitel, 37 let, učitel, vede pěvecké sdružení
6. zastupitel, 45 let, účetní, včelař
7. zastupitel, 51 let, invalidní důchodce
8. zastupitel, 63 let, důchodce, včelař
9. zastupitelka, 41 let, podnikatelka
10. zastupitelka, 43 let, učitelka