Rovnost žen a mužů v České republice

Posílení vládních kapacit pro genderově citlivou a inkluzivní obnovu



PUBE

Předmluva

Stále více důkazů svědčí o tom, že zohledňování rovnosti žen a mužů při formování politik může podpořit rozvoj inkluzivní společnosti, posílit hospodářskou odolnost státu a upevnit demokratické hodnoty. V posledních desetiletích se vlády České republiky přihlásily k řadě domácích i mezinárodních závazků cílících na zajištění rovnosti žen a mužů. Česká republika rovněž dosáhla určitého pokroku v oblasti zaměstnanosti žen, rovného přístupu ke vzdělávání, podnikání a zastoupení žen v nejvyšších patrech politického života. Od konce 90. let 20. století přijímají české vlády horizontální strategie rovnosti žen a mužů, které rámují a podporují opatření na zajištění rovnosti v rámci celé veřejné správy. Kromě toho se Česká republika připojila k Doporučení OECD k rovnosti žen a mužů ve veřejném životě a k Doporučení rady Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj k rovnosti žen a mužů ve vzdělávání, zaměstnanosti a podnikání a od jejího založení je aktivním členem Pracovní skupiny OECD pro gender mainstreaming a vládnutí.

Rozdíly mezi muži a ženami však i navzdory tomuto vývoji přetrvávají, a to nejen ve formě nerovného postavení na trhu práce, rozdílných mezd a nedostatečného zastoupení žen ve vysoké politice, ale i genderově podmíněného násilí. Vláda ČR se rovněž potýká s interními překážkami, jež zpomalují pokrok v prosazování rovnosti žen a mužů, jako jsou omezené kapacity a nedostatečné kompetence, problémy v přidělování zdrojů a roztříštěnost iniciativ na podporu rovnosti žen a mužů. Tyto vnitřní problémy ještě prohloubila pandemie onemocnění covid-19 a její současné sociální a ekonomické dopady, jež ženy pocítily jinak než muži. Současná složitá situace nejen v regionu, ale i celosvětově, a to včetně hospodářské a humanitární krize způsobené rozsáhlou ruskou agresivní válkou na Ukrajině, globální energetickou krizí a klimatickými změnami, vytváří další tlaky a ovlivňuje možnosti vlády otázky rovnosti žen a mužů efektivně řešit.

K úspěšnému dosažení výsledků v oblasti rovnosti žen a mužů potřebují vlády nejen strategické nástroje – právní a institucionální rámec a strategie a politiky – ale i personální kapacity a kompetence pro zohledňování rovnosti žen a mužů při formování politik a rozhodování, jež bere v úvahu rovnost žen a mužů. Tato zpráva OECD vznikla jako podpůrný nástroj pro vládu České republiky s cílem posílit její kapacity pro zavádění a zohledňování rovnosti žen a mužů napříč celou státní správou. Uplatňování rovnosti žen a mužů může podpořit inkluzivní růst a zvýšit odolnost vůči budoucím krizím a mimořádným událostem. Formování politik zohledňujících rovnost žen a mužů má také potenciál posílit vyváženější účast žen a mužů na ekonomickém rozvoji a jejich rovné zastoupení na trhu práce. Může rovněž zajistit genderově citlivější přechod na zelenou a digitální ekonomiku. V neposlední řadě může být impulsem pro genderově vyvážené zastoupení a inkluzivní účast ve veřejném životě, čímž přispěje i k posílení demokracie.

Tato zpráva nabízí všeobecnou analýzu nejen právního rámce a politik pro gender mainstreaming v České republice, ale i rolí a odpovědností relevantních orgánů a institucí a využívání nástrojů a postupů pro gender mainstreaming. Její součástí jsou i doporučení pro zlepšení vládnutí a posílení kapacit nutných pro urychlení procesu plného zrovnoprávnění žen a mužů. Doporučení vycházejí z podložených informací a jsou šita na míru českému kontextu.

Práce na této zprávě byly financovány z nástroje technické podpory Evropské unie. Tým OECD zprávu napsal ve spolupráci s Generálním ředitelstvím Evropské komise pro podporu strukturálních reforem.

Zprávu přezkoumala a projednala Pracovní skupina OECD pro gender mainstreaming a veřejné vládnutí v prosinci 2022. Dne 12. května 2023 ji schválil Výbor pro veřejnou správu a Sekretariát ji připravil ke zveřejnění.

Poděkování

Tuto zprávu OECD zpracovalo Ředitelství pro veřejnou správu (Directorate for Public Governance/GOV) vedené ředitelkou Elsou Pilichowski. Dohled nad zpracováním dokumentu měla Tatyana Teplova, vrchní poradkyně pro rovnost žen a mužů, spravedlnost a inkluzivitu a vedoucí oddělení koherence politik pro udržitelný rozvoj na Ředitelství pro veřejnou správu.

Dohledem nad zpracováním zprávy byla pověřena Tatyana Teplova a její koordinací Pınar Güven (analytik OECD pro oblast veřejných politik). Na textech se významně podíleli Pınar Güven a Capucine Kerboas (kapitola 1), Lyydia Alajääskö a Valentina Patrini (kapitola 2), Veronika Fajmonová a Meeta Tarani (kapitoly 3, 4, 5 a 7) a Scherie Nicol (kapitola 6). Autoři děkují Jonasovi Fluchtmannovi, Sophii Katsiře, Seble Kazancı, Réce Mihácsi, Giulii Morando, Arnaultu Pretetovi a Lauře Uribe za jejich příspěvky a zpětnou vazbu. Texty k vydání upravila Susan Sachs. Redakční práce a administrativní podporu poskytli Melissa Sander a Luís Dias de Carvalho.

OECD vyjadřuje poděkování za spolupráci všem, kdo se podíleli na formování politik, zástupcům a zaměstnancům z Odboru rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva financí, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva vnitra, Českého statistického úřadu, Kabinetu ministra pro vědu, výzkum a inovace, Rady vlády pro rovnost žen a mužů a jejího Výboru pro institucionální rámec rovnosti žen a mužů, Kanceláře veřejného ochránce práv a Stálé komise pro rodinu a rovné příležitosti a z Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny. Poděkování patří i zástupcům nevládních organizací, se kterými se tým setkal.

OECD vyjadřuje velký dík odborníkům ze zemí OECD, kteří poskytli svůj čas a odborné znalosti a sdíleli relevantní podklady pro tuto zprávu ze svých domovin. Tým OECD by rád vyjádřil poděkování zejména Michaelu Huberovi a Ursule Rosenbichler z rakouského Spolkového ministerstva pro umění, kulturu, státní správu a sport.

OECD rovněž děkuje Evropské unii za finanční příspěvek na projekt z nástroje technické podpory.

.

Obsah

[Předmluva 2](#_Toc136173769)

[Poděkování 4](#_Toc136173770)

[Shrnutí 7](#_Toc136173771)

[3 Strategické plánování politiky rovnosti žen a mužů v České republice 9](#_Toc136173772)

[4 Správné nasměrování institucí v České republice 11](#_Toc136173773)

[5 Fakty podložené formování politik zohledňujících rovnost žen a mužů v České republice 14](#_Toc136173774)

[6 Genderové rozpočtování v České republice 17](#_Toc136173775)

[7 Podpora odpovědnosti za politiku rovnosti žen a mužů v České republice 20](#_Toc136173776)



Shrnutí

Pandemie onemocnění covid-19 dopadla na ženy a muže v České republice i ve světě rozdílně. Rozsáhlá ruská útočná válka proti Ukrajině, pokračující globální energetická krize, hrozící klimatická krize a zesilující se inflační tlaky naše šance na inkluzivní zotavení světa z pandemie ještě výrazněji ohrozily. Dopady všech těchto aktuálních problémů jsou často genderově diferencované. Například vliv inflace na růst cen potravin a pohonných hmot může mít odlišný dopad na ženy, jež je způsoben rozdíly mezi ženami a muži v míře zaměstnanosti, výší mezd a starobních důchodů atd.

Česká republika v posledních letech projevuje snahy o odstranění rozdílů mezi muži a ženami, které však nevyústily v znatelnou změnu. V několika oblastech jsou stále viditelné citelné rozdíly. Příkladem může být zaměstnanost - navzdory značnému posunu směrem k rovnosti jsou rozdíly v zaměstnanosti mužů a žen stále ještě vysoké. Podobná situace je ve vzdělávání – i když dívky obecně na středních školách dosahují lepších výsledků, rozdíly mezi muži a ženami při výběru studia nebo učebního oboru přetrvávají. Rozdíly mezi muži a ženami stále panují i u mezd, rovnováhy mezi pracovním a soukromým životem rodičů malých dětí a možností žen získat vyšší pracovní pozice ve veřejném i soukromém sektoru. Významným problémem zůstává také genderově podmíněné násilí. V posledních dvou desetiletích vlády ČR schválily několik strategických dokumentů a upevnily institucionální rámec nutný pro koordinaci snah o dosažení rovnosti žen a mužů ve veřejné správě. I tak stále narážíme na mnoho překážek bránící odpovídajícímu vládnutí ve formě chybějících kapacit či omezených kompetencí a zdrojů pro plnění cílů v oblasti rovnosti žen a mužů a gender mainstreamingu.

Na toto loudavé tempo snižování nerovností mezi muži a ženami, kdy pokrok brzdí nejen současná situace v této části Evropy, ale i globální krize, je třeba reagovat na dvou frontách. Rovnost žen a mužů v České republice je třeba prosazovat jak cílenými opatřeními, tak důsledným zohledňováním genderově vyváženého pohledu do rozhodování vlády.

K prosazení výše uvedeného přístupu bude Česká republika muset posílit struktury vládnutí a institucionální kapacity nutné pro tvorbu zásad politiky zohledňující rovnost žen a mužů. Tato zpráva upozorňuje na hlavní trendy a nedostatky i na důležitost urychlení a prohloubení úsilí o zlepšení rovnosti žen a mužů v České republice a analyzuje čtyři hlavní oblasti (viz níže), jež jsou pro prosazování rovnosti žen a mužů klíčové:

* právní rámce, strategické dokumenty a politiky;
* institucionální uspořádání, role a odpovědnosti;
* používání nástrojů a postupů jako jsou hodnocení dopadu na rovnost žen a mužů, genderové rozpočtování, údaje zohledňující rovnost žen a mužů a občanská participace;
* mechanismy odpovědnosti a dohledu.

Na základě analýzy autoři této zprávy ke každé z výše uvedených oblastí uvádějí doporučení s cílem podpořit dosahování lepších výsledků v oblasti rovnosti žen a mužů za pomoci politik zohledňujících rovnost žen a mužů.

Zpráva zaprvé navrhuje právně ukotvit závazky v oblasti rovnosti žen a mužů a v tomto procesu vycházet ze stávajících politik a strategických rámců gender mainstreamingu, jako je například Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021-2030, a silněji je propojit s rozpočtovým procesem. Tento postup by měl zlepšit udržitelnost provádění příslušných politik a strategií. V tomto kontextu by vláda mohla zvážit posílení autonomie a odpovědnosti příslušných ministerstev za provádění výše uvedené Strategie a začlenění cílů v oblasti rovnosti žen a mužů do strategického plánování na úrovni ministerstev.

Zadruhé by vláda ČR mohla zvážit institucionalizaci role zmocněnkyně/zmocněnce vlády pro lidská práva tak, aby Česká republika měla na úrovni vlády někoho, do bude zaštitovat politiku rovnosti žen a mužů. Mandát Odboru rovnosti žen a mužů na Úřadu vlády ČR a jeho postavení v rámci institucionálního uspořádání by mohly být právně ukotveny. Odboru by také prospělo posílení analytických kapacit a navýšení zdrojů, bez nichž bude těžko efektivně koordinovat úsilí v oblasti rovnosti žen a mužů v celé veřejné správě. Celé situaci by prospělo i posílení mandátu Rady vlády pro rovnost žen a mužů k monitorování a sledování, zda jsou její doporučení opravdu prováděna. Systematické uplatňování Standardu pozice rezortních koordinátorek a koordinátorů rovnosti žen a mužů na všech ministerstvech a jasné vymezení role rezortních koordinátorek a koordinátorů jako poskytovatelů odborné pomoci v oblasti rovnosti žen a mužů by pomohlo podpořit úsilí celé vlády o rovnost žen a mužů a o zohledňování genderové problematiky. Celkově je pro rezortní koordinátory a koordinátorky třeba zajistit udržitelnější financování a systematické vzdělávání.

Třetí otázkou je hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů (GIA). I když bylo hodnocení GIA v České republice zavedeno prostřednictvím závazného požadavku, kontrolu kvality zajistí až jeho formální propojení s metodikou GIA. Vláda by mohla zvážit zpracování hodnocení potřeb a analýz a na jejich základě odhalit nejrelevantnější otázky týkající se politik dotýkajících se rovnosti žen a mužů v gesci jednotlivých ministerstev. Audity mapující dostupnost a využívání genderově členěných dat na jednotlivých ministerstvech by zlepšilo proces formulování fakty podložených politik. Formalizace kanálů pro veřejnou konzultaci a participaci občanské společnosti by zlepšila spolupráci se stakeholdery při navrhování politik rovnosti žen a mužů. Rozfázované zavádění genderového rozpočtování by umožnilo postupné zapojení příslušných orgánů a napomohlo budování nutných kapacit.

V neposlední řadě zpráva doporučuje zavést různé úrovně odpovědnosti a dohledu nad monitorováním a sledováním provádění vládních cílů v oblasti rovnosti žen a mužů a gender mainstreamingu. Na straně výkonné moci by bylo vhodné svěřit monitorování činností v oblasti prosazování rovnosti žen a mužů (a tím posílit i jejich odpovědnost) Radě vlády pro rovnost žen a mužů, Legislativní radě vlády, Pracovní komisi pro hodnocení dopadů regulace a vládě. Posílení pravomocí veřejného ochránce práv k nápravě chyb veřejné správy by dalo jeho rozhodnutím větší váhu a bylo by rovněž možné zvážit aktivnější roli Parlamentu ČR a silnější parlamentní dohled, například ve formě výroční zprávy o rovnosti žen a mužů.

# Strategické plánování politiky rovnosti žen a mužů v České republice

Ke snížení rozdílů mezi muži a ženami a zajištění udržitelnosti úsilí v oblasti rovnosti žen a mužů mohou významně přispět jasně vymezené právní a strategické rámce na podporu rovnosti žen a mužů. Tato kapitola přináší přehled právních předpisů České republiky upravujících rovnost žen a mužů a mainstreaming, poukazuje na osvědčenou praxi a upozorňuje na oblasti, které je třeba dále zlepšit. Zabývá se i přístupem České republiky ke strategickému plánování, popisuje stávající Strategii rovnosti žen a mužů, zavedené nebo potřebné mechanismy provádění a monitoringu a míru začlenění genderových aspektů do sektorových agend. V závěru je uvedena řadu kroků, jimiž by Česká republika mohla podpořit proces další konsolidace právního a strategického rámce pro dosažení cílů v oblasti rovnosti žen a mužů a posílit genderově sensitivní tvorbu politik.

## Doporučení v oblasti formování politik: plán pro Českou republiku

* V právním prostředí České republiky je třeba dále narovnávat podmínky pro ženy a muže z různých prostředí. Silnější právní ukotvení rovnosti žen a mužů může do budoucna učinit z rovnosti žen a mužů klíčovou hodnotu a zakotvit gender mainstreaming jako základní vládní proces. Vláda, která svým usnesením přijala Strategii rovnosti žen a mužů na léta 2021-2030, jí může dát značnou politickou váhu, což usnadní její provádění. Pokud však gender mainstreaming nebude řádně právně ukotven, provádění Strategie může být v budoucnosti ohroženo politickými a ekonomickými výkyvy.
* Pro provádění Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021-2030 (dále jen Strategie 2021+) je možné zvážit posílení zdrojů a kapacit celé veřejné správy:
	+ Důležitým prvním krokem by mohlo být vymezení krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů, což by mohlo pomoci vyargumentovat přidělení udržitelnějších finančních prostředků na podporu stálého provádění Strategie 2021+ i v kontextu zpřísňujícího se fiskálního kontextu.
	+ Vzhledem k tomu, že provádění Strategie 2021+ je do značné míry závislé na financování z externích zdrojů (např. z Evropské unie), je zde prostor pro zvýšení udržitelnosti plnění závazků v oblasti rovnosti žen a mužů prostřednictvím posílení vazby na státní rozpočet. I když stávající mechanismus financování zásadním způsobem napomohl schválení Strategie 2021+, udržitelné a pravidelné přidělování zdrojů by pomohlo zajistit kontinuitu a pozitivní dopad ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.
* Je třeba dále usilovat o postupné posílení autonomie a odpovědnosti ministerstev a koordinačních orgánů za provádění Strategie 2021+. Bylo by například užitečné vyjasnit role a odpovědnosti dalších vymezených spolupracujících orgánů, jako je Ministerstvo financí a Český statistický úřad, čímž by se posílilo jejich zapojení do provádění Strategie 2021+.
* Je důležité dále posílit vazby a soulad mezi Strategií 2021+ a relevantními vládními strategiemi, zejména Programovým prohlášením vlády. Tímto krokem se posílí politická podpora a zajistí se, že Úřad vlády ČR a celá vláda povýší problematiku rovnosti žen a mužů na vyšší prioritu své agendy.
* Promyšlenějším sladěním s cíli Strategie 2021+ a posouzením dopadů je možno posílit i zohledňování rovnosti žen a mužů při provádění Národního plánu obnovy České republiky. Tímto postupem by bylo možné lépe odhadnout očekávaný dopad finančních opatření na rovnost žen a mužů a konkrétně na účast žen na trhu práce. Výstupy z posouzení dopadů by mohly být podkladem pro revizi Národního plánu obnovy České republiky a podpořit jeho informované a důkazy podložené provádění.
* Při prosazování cíle horizontálního sladění a provádění politiky rovnosti žen a mužů může hrát klíčovou roli metodika a pokyny pro jednotlivá ministerstva, jak začleňovat cíle v kontextu rovnosti žen a mužů do resortních strategií. Metodické pokyny by mohly být součástí strategických šablon a modelů zpracovávaných Ministerstvem pro místní rozvoj.

# Správné nasměrování institucí v České republice

Klíčem k řešení nerovností mezi muži a ženami je správné nastavení relevantních institucionálních opatření pro realizaci politiky rovnosti žen a mužů, a to včetně jasných rolí a odpovědností a odpovídajících kapacit a zdrojů. Česká republika v posledních letech již některé kroky k posílení institucionální struktury pro rovnost žen a mužů podnikla, ale předpokládáme, že v budoucnu vyvine na podporu koordinovaného přístupu napříč vládou další úsilí. Tato kapitola v úvodu nabízí přehled institucionálního rámce České republiky pro rovnost žen a mužů a mainstreamingu. Poté analyzuje role, odpovědnosti, kapacity a schopnosti institucí, jež mají v gesci prosazování agendy rovnosti žen a mužů na národní úrovni. Následuje hodnocení zásadních výzev a oblastí, kde by mohlo dojít ke zlepšení. V závěru uvádíme soubor cílených doporučení k posílení stávajícího institucionálního rámce. Jejich záměrem je podpořit Českou republiku v dosahování cílů v oblasti rovnosti žen a mužů.

## Doporučení v oblasti formování politik: plán pro Českou republiku

* Nezbytný politický impuls pro prosazování této agendy může poskytnout další institucionalizace pozice zmocněnkyně/zmocněnce vlády pro lidská práva a/nebo ministra/ministryně pověřené/ho problematikou rovnosti žen a mužů s přístupem na vládu a mandátem navrhovat nebo rozporovat vládní návrhy dotýkající se problematiky rovnosti žen a mužů. Dalším možným krokem k podpoře agendy rovnosti žen a mužů může být posílení vazeb mezi zmocněnkyní/zmocněncem vlády pro lidská práva, předsedou/předsedkyní vlády a samotnou vládou, například ve formě pravidelných jednání.
* Ačkoliv Odbor rovnosti žen a mužů těží ze svého ukotvení v centru vlády, další právní konsolidace jeho mandátu a postavení může posílit jeho efektivitu. V souladu s cíli Strategie 2021+ a v rámci kompetenčního zákona může právní ukotvení odpovědnosti za prosazování rovnosti žen a mužů v rámci vlády – a tedy i mandátu a instalace odboru jako součásti centra vládnutí – pomoci Odboru zajistit silný mandát do budoucna a podpořit kontinuitu prosazování rovnosti žen a mužů jako průřezové a komplexní veřejné politiky.
* Vzhledem k tomu, že Odbor plní klíčovou funkci, by mohly být jeho analytické kapacity dále posíleny tak, aby mohl koordinovat vládní politiku rovnosti žen a mužů a provádět výzkum pro potřeby celé vlády. Další vyjasnění mandátu Odboru rovnosti žen a mužů by mělo být podpořeno příslušnými zdroji. Existují různé způsoby, jak zlepšit kapacity Odboru, a to i v době úsporných opatření. Patří mezi ně například sdružování a sdílení zdrojů, změna zaměření dostupných zdrojů nebo posílení mobility zaměstnanců a zaměstnankyň.
* Vnímáme rovněž prostor pro posílení rozhodovacích schopností Rady vlády pro rovnost žen a mužů, hlavního poradního orgánu vlády pro rovnost žen a mužů. Pro lepší prosazení dopadů činnosti Rady by se dalo zvážit posílení jejího mandátu k monitorování a sledování, jak jsou prováděna doporučení, která předkládá vládě. Radu a její činnost lze lépe zapojit do rozhodovacích procesů na nejvyšší úrovni posílením vazby a umožněním předkládání podkladů k rozhodování předsedovi vlády a na jednáních vlády. Lze doporučit i posílení činnosti náměstků ministrů působících v Radě tak, aby se doporučení Rady lépe promítala do opatření zaváděných na příslušných ministerstvech.
* Kromě Odboru nejsou na Úřadu vlády ČR žádné další útvary, jež by plnily formální úlohu v oblasti rovnosti žen a mužů. Přesto však mohou potenciálně plnit klíčové funkce v budoucnosti. Legislativní rada vlády (např. její Komise RIA) může potenciálně hrát důležitou roli při posilování souladu s metodikou hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů (GIA) a dohledu nad GIA. Stejně tak by mohl nově zřízený vládní analytický útvar poskytnout potřebnou metodickou podporu a dohled pro provádění GIA. Jako první krok je třeba zajistit v rámci těchto struktur dostupnost odborných kompetencí v oblasti rovnosti žen a mužů (kapitoly 5 a 7).
* Systém rezortních koordinátorek a koordinátorů sice podporuje gender mainstreaming, ale je třeba se snažit zajistit, aby opravdu plnil daný účel. Nerovnoměrné uplatňování Standardu rezortních koordinátorek a koordinátorů by se dalo napravit posílením jeho statusu a rozsahu, což by umožnilo důsledné uplatňování Standardu na všech ministerstvech. Aktualizovaný standard by napomohl lépe definovat a vymezit centrum odpovědnosti oproti centru odbornosti pro gender mainstreaming v rámci jednotlivých ministerstev a posílené personální kapacity by se daly věnovat na koordinaci cílů rovnosti žen a mužů a gender mainstreamingu.
* Potřebnou střednědobou až dlouhodobou podporu odstraňování hluboce zakořeněných nerovností mezi muži a ženami mohou poskytnout udržitelné mechanismy financování, jež zajistí kontinuitu politiky rovnosti žen a mužů. Lze uvažovat o sdružování zdrojů napříč týmy, jež mají pokrok v agendě rovnosti žen a mužů v gesci.
* Nedostatečnou schopnost veřejné správy provádět Strategii 2021+ by posílilo vzdělávání, k čemuž může přispět vypracování systematických vzdělávacích modulů na téma gender mainstreamingu. Je zde prostor pro zvážení opatření, jež by zajistilo, že v každém pro tuto problematiku relevantním útvaru alespoň jeden pracovník absolvuje odpovídající školení v oblasti nástrojů gender mainstreamingu a v tématech rovnosti žen a mužů v daných oblastech politiky. Další možností by také mohlo být zavedení mobility lidských zdrojů v rámci veřejné správy, a to například prostřednictvím vyslání nebo stínování na pracovišti, jež by usnadnilo přenos profesních kompetencí.

# Fakty podložené formování politik zohledňujících rovnost žen a mužů v České republice

Hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů (GIA) je klíčovým nástrojem vlády pro dosažení lepších výsledků v oblasti rovnosti žen a mužů. GIA pomáhá v procesu formování politik, programů a rozpočtů odhalit jejich specifické dopady na ženy, muže a další skupiny obyvatel. Zapojení nevládních stakeholderů a občanů do formování politik podporujících rovnost žen a mužů může tento proces výrazně zkvalitnit a mít výrazný dopad v oblasti rovnosti žen a mužů. Tato kapitola se zabývá rozsahem uplatňování GIA v České republice a dostupností a využíváním genderově členěných dat a informací, které slouží jako podklad pro tvorbu politik zohledňujících rovnost žen a mužů. Dále hodnotí, do jaké míry vláda České republiky uplatňuje k tvorbě politiky rovnosti žen a mužů konzultační přístup. V závěru kapitoly jsou uvedena doporučení pro plán formování politik, jejichž cílem je posílit využívání GIA jako vládního nástroje pro gender mainstreaming, zvýšit informovanost a přivést více občanů k participaci na formování politik s cílem dosáhnout větší rovnosti žen a mužů.

## Doporučení pro formování politik: plán pro Českou republiku

### Posílení hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů

* Česká republika by měla pokračovat v úsilí o posílení systematického provádění GIA. Odbor rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR plánuje v roce 2023 aktualizovat metodiku GIA a nabízí se tím příležitost zajistit, aby se aktualizovaná metodika stala přílohou usnesení vlády o RIA, čímž by se sjednotil způsob provádění GIA v rámci celé veřejné správy. Taková aktualizace může rovněž pomoci současné vládě dodržet závazek obsažený v programovém prohlášení, a to pečlivě podložit každou novou regulaci analýzou očekávaných dopadů. Navíc by i mohla vyjasnit pokyny uvedené v metodice a doplnit do nich v současné době chybějící informace týkající se kompetencí potřebných k provedení GIA a vymezení typů údajů, které je třeba do GIA zapracovat.
* Zkvalitnění institucionálního rámce GIA prostřednictvím systematického zapojení resortních koordinátorek a koordinátorů do procesu hodnocení dopadů regulace by mohlo zajistit potřebné odborné kompetence v oblasti rovnosti žen a mužů, které by hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů (GIA) zefektivnily.
* Aby se minimalizovalo potenciální napětí mezi různými hodnoceními sociálních a ekonomických dopadů v České republice, je důležité šířit povědomí jak o sociální, tak o ekonomické přidané hodnotě GIA a vyjasnit, co se od jednotlivých ministerstev při jejím provádění očekává a jakého pokroku v oblasti rovnosti žen a mužů a jakých širších ekonomických cílů mají dosáhnout.
* Odbor rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR podnikl důležité kroky k řešení nedostatečného využívání GIA napříč celou veřejnou správou a vymezil, ke kterým legislativním návrhům s potenciálně velkým dopadem na rovnost žen a mužů mají být prioritně zpracována komplexní hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů. V krátkodobém horizontu se takové stanovení priorit může stát důležitým impulsem pro institucionalizaci GIA jako součásti fázovaného přístupu. Takový postup by mohl rovněž pomoci lépe šířit povědomí o přidané hodnotě hodnocení GIA založených na vznikající osvědčené praxi ministerstev.
* V očekávání vzniku požadavku na zpracování GIA pro vládní návrhy a před formováním návrhů politik mohou jejich zpracovatelé na příslušných ministerstvech – s podporou resortních koordinátorek a koordinátorů – provádět hodnocení potřeb a fakty podložené analýzy s cílem nastínit specifické aspekty politik týkající se rovnosti žen a mužů v gesci jednotlivých ministerstev. Tyto analýzy by mohly být prováděny jednou za několik let. Předkladatelé politik by mohli zvážit možnost otevření širokých konzultačních procesů s cílem rozklíčovat a pochopit potenciální problémy, s nimiž se ženy mohou setkat v kontextu problematiky v gesci jednotlivých ministerstev. Aktivity tohoto typu mohou pomoci vytvořit živnou půdu pro budoucí proces hodnocení GIA tím, že vytvoří snadno dostupnou znalostní základnu pro proces GIA v ostrém provozu, čímž se sníží zátěž spojená s prováděním GIA.
* Český parlament má důležitou roli zákonodárného orgánu a dohledu nad zajišťováním politiky rovnosti žen a mužů ze strany vlády. Proto by rozšíření požadavku na provádění GIA ke všem legislativním materiálům, a to včetně legislativy překládané Poslaneckou sněmovnou, mohlo dále podpořit formování genderově citlivých politik a posílit schopnost České republiky dosáhnout pokroku v plnění cílů v oblasti rovnosti žen a mužů.
* Odbor hodnocení dopadů regulace a Komise RIA mohou potenciálně sehrát důležitou roli při posilování souladu s metodikou GIA a dohledu nad GIA. Pro posílení institucionalizace GIA je možno zvážit zakotvení formální role a mandátu ministra pro legislativu, Odboru hodnocení dopadů regulace a Komise RIA k tomu, aby v koordinaci s Odborem rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR zajišťovaly dohled nad GIA. Pro uvedení tohoto postupu do praxe je třeba primárně zajistit v těchto strukturách příslušné odborné kompetence v oblasti rovnosti žen a mužů.
* Úřad vlády a Ministerstvo financí – jakožto klíčové subjekty centra vládnutí v České republice – by také mohly dohlížet na to, že nové a novelizované návrhy politik i návrhy rozpočtu budou doplněny hodnocením dopadů na rovnost žen a mužů.
* Aktivnější účastí v meziresortním připomínkovém řízení v eKLEPu by bylo možno dále posílit spolupráci s akademiky a odborníky z nevládních organizací i odpovědnost občanů za GIA.
* V souladu s programovým prohlášením vlády, která se zavázala hodnotit zákony, vyhlášky a podzákonné normy v pětiletých intervalech, se nabízí prostor rozšířit využívání hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů tak, aby zahrnovalo celý cyklus formování politik, včetně fáze *ex post.*

### Data a fakty podložené formování politik zohledňujících rovnost žen a mužů

* K efektivnímu využívání dat zohledňujících gender v české veřejné správě je nutno posílit analytické kapacity, jejichž práce pomůže identifikovat potřeby a vytvářet a využívat tato data jako podklad pro analýzy. Například dostupnost údajů o genderově podmíněném násilí a využívání volného času je pro odstranění klíčových genderových rozdílů zásadní, ale tyto údaje zatím nejsou systematicky shromažďovány.
* Pro informované posouzení nejkritičtějších nedostatků by jako klíčový výchozí krok v souladu se závazkem vlády formovat politiky založené na faktech mohla Česká republika zvolit audit údajů členěných podle genderu, který by zmapoval dostupné údaje a poukázal na oblasti, kde naopak údaje chybí. Následně by byla vypracována strategie pro práci s údaji členěnými podle genderu, jež by pomohla zaměřit úsilí na rozšíření objemu dat informujících o rozdílech mezi muži a ženami v oficiálních statistikách a administrativních údajích.

### Participace občanů na politice rovných příležitostí žen a mužů

* V České republice se nabízí prostor pro další formalizaci konzultačních a participačních kanálů pro spolupráci ministerstev s organizacemi občanské společnosti a jejich zapojení do tvorby politik zohledňujících rovnost žen a mužů. Možnost konzultovat občany a subjekty občanské společnosti v rámci meziresortního připomínkového řízení (eKLEP) sice existuje, ale v současné době se v praxi aktivně nevyužívá, což je třeba změnit.
* Formální kanály nejsou jediná cesta k posílení spolupráce organizací občanské společnosti na formování politik. I když Evropská unie na zvýšení kapacity a posílení kompetencí občanské společnosti vyčleňuje své prostředky, Česká republika by měla uvažovat o nastavení stabilnějších domácích mechanismů, a to například cestou financování ze státního rozpočtu.

# Genderové rozpočtování v České republice

Genderové rozpočtování je klíčovým nástrojem veřejné správy k podpoře, identifikaci a financování opatření zaměřených na přerozdělování s přihlédnutím k zajištění rovných příležitostí mužů a žen. Využívání genderového rozpočtování je v zemích OECD stále častější. Česká republika genderové rozpočtování zatím nevyužívá, a proto tato kapitola spíše hodnotí vhodnost současného strategického rámce pro jeho zavedení a zamýšlí se nad možnými implementačními nástroji a nastavením obecně příznivého prostředí, jež v budoucnu přijetí genderového rozpočtování usnadní. V závěru uvádíme pro vládu České republiky řadu doporučení pro formování politik s krátkodobým, střednědobým a dlouhodobým horizontem. Tyto politiky budou dláždit cestu postupnému zavádění efektivních a udržitelných postupů genderového rozpočtování.

## Doporučení pro formování politik: plán pro Českou republiku

Tato kapitola popisuje pozitivní i negativní aspekty klíčových pilířů, bez nichž se přechod k účinnému a udržitelnému genderovému rozpočtování neobejde. Na základě analýzy těchto aspektů navrhujeme následující kroky, které nasměrují Českou republiku k genderovému rozpočtování v krátkodobém a střednědobém až dlouhodobém horizontu.

Fázovaný přístup k zavádění genderového rozpočtování v České republice vychází z potřeby postupného získávání podpory ze strany Ministerstva financí. V důsledku omezených zdrojů je jasné, že postupy musí být zaváděny v průběhu času a krok po kroku spolu s tím, jak se bude zvyšovat institucionální podpora a porostou kapacity.

### Krátkodobé kroky (v horizontu jednoho až dvou let)

* Vzhledem k malému zájmu a vedení ze strany Ministerstva financí by bylo v krátkodobém horizontu nejpřínosnější zaměřit se na dvě věci – posílení kapacity celé vlády pracovat s GIA a pilotní genderové rozpočtování na vybraných ministerstvech.
* Kroky k posílení kapacit nutných k využívání GIA pomohou vytvořit základ pro budoucí využívání hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů jako nástroje genderového rozpočtování. Přínosná bude připravovaná aktualizace metodiky GIA a pomohou i semináře a školení na podporu provádění GIA. Posílení kapacit pro provádění GIA napříč veřejnou správou bude znamenat, že Ministerstvo financí bude mít možnost někdy v budoucnu mandatorně zavést pro jednotlivá ministerstva povinnost předkládat GIA spolu s návrhy rozpočtu.
* Souběžně s tím poběží pilotní zavádění přístupů k genderovému rozpočtování na vybraných ministerstvech (na jednom nebo více), jež pomůže otestovat institucionální kapacitu, přiblíží problematiku genderového rozpočtování a shromáždí poznatky, které dále podpoří jeho rozsáhlejší zavádění ve střednědobém až dlouhodobém horizontu.
* Prvním navrhovaným přístupem k testování by bylo genderové označování rozpočtu. Pilotní zavedení genderového rozpočtového označování umožní zjistit, jak snadno mohou ministerstva označovat rozpočtové položky, jakou podporu a pokyny potřebují a jak efektivní je rozpočtové označování při zvyšování povědomí předkladatelů politik o dopadu jejich programů na rovnost žen a mužů. Pilotující ministerstva by mohla určit, jak jednotlivé programy financované z rozpočtu ovlivňují rovnost žen a mužů. K tomuto účelu by mohla využívat např. tříbodový systém hodnocení, který používá DAC OECD Gender Policy Marker. Odbor pro rovnost žen a mužů by měl při vybírání ministerstev vhodných k pilotnímu ověřování aspektů genderového rozpočtování aktivně komunikovat s jejich zástupci a zjistit, kde je k takovému zapojení chuť i kapacita.
* Odbor pro rovnost žen a mužů a Ministerstvo financí mohou souběžně s pilotním projektem spolupořádat semináře na zvýšení povědomí o genderovém rozpočtování a informování o různých možných přístupech, které je třeba zvážit ve střednědobém až dlouhodobém horizontu.

### Střednědobé až dlouhodobé kroky (v horizontu tří let a více)

* Ve střednědobém až dlouhodobém horizontu by se Ministerstvo financí mělo v ideálním případě stát designovanou vůdčí institucí řídící opatření související s genderovým rozpočtováním v kontextu národní strategie rovnosti žen a mužů a v širším smyslu i v kontextu genderového rozpočtování.
* V první řadě by Ministerstvo financí mělo přistoupit k aktualizaci Metodiky genderového rozpočtování a zohlednit v ní nástroje genderového rozpočtování, na které upozorňujeme v této kapitole jako na obzvláště vhodné pro český rozpočtový rámec – genderové označování, GIA a genderový rozměr přezkumu výdajů.
* Pokud se označování rozpočtu z hlediska rovnosti žen a mužů ukáže jako užitečné pro zvyšování povědomí ministerstev o dopadech jejich programů na rovnost žen a mužů, bude možné tuto metodiku dále rozvíjet a šířit. Sofistikovanější přístup by mohl označovat programy, které pomáhají dosahovat cílů stanovených ve strategii rovnosti žen a mužů, což by umožnilo spolu s rozpočtem prezentovat souhrnné informace (kvantitativní a kvalitativní), které by ukázaly, jak rozpočet každoročně podporuje zastřešující priority v oblasti rovnosti žen a mužů. Takto by se rozhodování o rozpočtu podpořilo fakty a zajistila se větší transparentnost i odpovědnost.
* Posílení kapacit pro zpracování GIA umožní Ministerstvu financí zavést požadavek, aby jednotlivá ministerstva předkládala GIA spolu s návrhy rozpočtu. Praxe zamítání všech návrhů rozpočtu s chybějícím hodnocením GIA by zvýšila pravděpodobnost, že hodnocení GIA se budou dělat, a genderové potřeby budou tudíž při formování politik zohledněny. Kromě toho GIA k jednotlivým návrhům rozpočtu pomohou Ministerstvu financí prosadit následný požadavek na zpracování GIA ke státnímu rozpočtu jako takovému.
* Dalším nástrojem genderového rozpočtování v souladu s probíhajícími rozpočtovými reformami by mohlo být zavedení genderového hlediska do přezkumu výdajů. Tím by se zajistilo, že v procesu přezkumu výdajů se zvažuje, zda výdaje pomáhají přispívat k dosažení nadřazených cílů stanovených ve strategii rovnosti žen a mužů.
* Modernizace českého rozpočtového rámce a posílení vazby mezi plánováním a sestavováním rozpočtu pomůže podpořit účinnější přístup k genderovému rozpočtování v dlouhodobém horizontu. Přechod od položkového k programovému rozpočtování by značně usnadnil genderové označování rozpočtu. Rozpočtování podle výkonu by navíc mohlo více a aktivněji pracovat s úvahami o tom, jak je rozpočet propojen s dlouhodobými strategickými cíli, jako jsou například cíle stanovené ve Strategii 2021+. Až bude Česká republika v této fázi, informace z genderového rozpočtového označování a GIA budou využívány pro lepší rozhodování o rozpočtu.

# Podpora odpovědnosti za politiku rovnosti žen a mužů v České republice

Při dosahování cílů v oblasti rovnosti žen a mužů mohou hrát důležitou roli mechanismy odpovědnosti a dohledu v rámci celé vlády. Tyto mechanismy, pokud jsou robustní, přispívají nejen k odhalování potřeb, nedostatků a problémů spojených s plněním konkrétních cílů v oblasti rovnosti žen a mužů, ale také pomáhají vyhodnocovat dopady a zajištují nápravná opatření a odvolání. Mohou proto podpořit implementaci strategií rovnosti žen a mužů a gender mainstreamingu a posílit proces monitorování a podávání zpráv o rozvoji i nedostatcích, které je ještě třeba řešit. Tato kapitola hodnotí mechanismy dohledu a odpovědnosti ve veřejném sektoru v České republice v kontextu prosazování rovnosti žen a mužů na úrovni představených, vedoucích pracovníků a ministrů, Parlamentu ČR a nezávislých institucí. Na závěr uvádíme řadu doporučení na aktivity směřující k dalšímu posílení potenciálu těchto mechanismů odpovědnosti a dohledu podporovat formování fakty podložených politik zohledňujících genderové aspekty a celkově zlepšit politiku rovnosti žen a mužů v České republice.

## Doporučení pro formování politik: plán pro Českou republiku

### Posílit mechanismy dohledu a odpovědnosti řešící rovnost žen a mužů orgánů výkonné moci

* Rada vlády pro rovnost žen a mužů monitoruje plnění cílů v oblasti rovnosti žen a mužů za pomoci pravidelných zpráv Odboru pro rovnost žen a mužů. Rada také vydává v oblasti rovnosti žen a mužů doporučení vládě, i když je třeba zmínit, že má jen omezený mandát k následným krokům v návaznosti na svá doporučení. Jako první důležitý krok k posílení odpovědnosti výkonné moci by vláda mohla zvážit, zda by se člen vlády, jenž má v gesci politiku rovnosti žen a mužů (např. ministr pro rovnost nebo vládní zmocněnec pro lidská práva) mohl systematicky účastnit jednání vlády s cílem usnadnit provádění doporučení Rady (kapitola 4).
* Vzhledem k tomu, že se ve svém programovém prohlášení vláda přihlásila k požadavku na hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů a ve světle cílů Strategie 2021+, které požadují formování legislativy zohledňující rovnost žen a mužů, můžeme konstatovat, že je velký potenciál pro to, aby Legislativní rada vlády a Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace (Komise RIA) hrály aktivnější roli při přezkumu legislativních návrhů z hlediska rovnosti žen a mužů a při dohledu nad nimi (kapitola 4). Na podporu tohoto úsilí by měly být posíleny kompetence lidských zdrojů těchto struktur k práci s genderovou problematikou a jejich složení by mělo být genderově rozmanitější.
* Zavedení mechanismů manažerské odpovědnosti na ministerstvech může pomoci dosáhnout pokroku v plnění cílů v oblasti rovnosti žen a mužů. V souladu se Zákonem o státní službě by například mohly být pro představené a vedoucí pracovníky v české veřejné správě zavedeny výkonnostní cíle související s dosahováním cílů rovnosti žen a mužů.

### Odpovědnost Parlamentu ČR a nezávislých institucí za rovnost žen a mužů

* Kancelář veřejného ochránce práv by potřebovala větší kapacity k podpoře oznamování diskriminace a k účinnému plnění svého mandátu chránit občany před diskriminací. Česká republika by měla uvažovat o posílení pravomocí veřejného ochránce práv při prosazování jeho nápravných opatření, při vedení strategických sporů a abstraktním ústavním přezkumu.
* Důležitou roli může hrát v agendě rovnosti žen a mužů i Parlament ČR jako dohled nad legislativní agendou a hlídací pes dohlížející na práci vlády. Parlamentní kontrolu dodržování závazků a cílů v oblasti rovnosti žen a mužů lze formalizovat prostřednictvím práce stálého výboru tím, že se zváží systematický přezkum požadavků GIA a zavedou se mechanismy, na jejichž základě bude vláda každoročně předkládat tomuto výboru zprávy. Genderovou perspektivu by měly ve své práci postupně zohledňovat i dalších stálé výbory a komise Parlamentu ČR a vzít ji jako průřezovou problematiku.
* Parlamentní rozpočtový výbor má dobré předpoklady k tomu, aby hrál vedoucí úlohu při prosazování genderového rozpočtování v České republice.
* Ve střednědobém horizontu a ve světle současných trendů pozorovatelných ve všech členských zemích OECD může Nejvyšší kontrolní úřad v České republice pomoci urychlit provádění genderové politiky cestou formálního dohledu a případných auditů.