

Hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen: česká praxe v letech 2007–2014

Regulatory Impact Assessment on Equality between Men and Women: Czech Practise in 2007–2014

Kristýna Hondlíková, Eva M. Hejzlarová *

Abstrakt

Článek se zabývá – dosud výzkumně nezmapovaným – hodnocením dopadů regulace (RIA) v České republice, se specifickým důrazem na rovnost mužů a žen. Odpovídá na evaluační otázky reflektující jak míru souladu výstupů tohoto nástroje s oficiálním metodickým rámcem, tak jejich reálnou podobu, obsah a specifika. Výzkumný vzorek čítající 236 výstupů z hodnocení realizovaných třemi ministerstvy za časové období 2007–2014 je podroben evaluaci pomocí vlastního analytického nástroje. Výstupy analýzy jsou následně triangulovány prostřednictvím provedených expertních rozhovorů. Zjištěno je, že hodnocení dopadů na rovnost je poznamenáno častým nesouladem s metodickým rámcem, upozadováním a bagatelizací dopadů na rovnost, nízkou variabilitou a mechanickou tvorbou hodnotících formulací, simultánním hodnocením více různých dopadů a pouze povrchní znalostí genderové oblasti ze strany ministerstev. Navíc jsou zde i překážky systémové, kterými jsou indiferentní přístup k genderové problematice, absence jednotné metodiky hodnocení dopadů na rovnost, protichůdnost a neadekvátnost novel metodického rámce a limitovanost personálních kapacit klíčových aktérů. Identifikovány jsou však i proměny, a to zejména v rozsahu hodnotících formulací a v systé-

mových činnostech na podporu genderové problematiky. Článek zpřesňuje dřívější výzkumy týkající se RIA v České republice.

Abstract

Regulatory Impact Assessment (RIA) in the Czech Republic and namely its part focusing on equality between men and women is considerably underresearched in terms of its real form, content and specifics of the RIA performance as well as the extent of its compliance with the official guidelines. The dataset containing 236 outputs of the RIA performed by three ministries in 2007–2014 is put to evaluation through the created analytical tool. Subsequently, the outcomes of the analysis are triangulated through expert interviews. The paper concludes that the RIA on equality between men and women is affected by the low compliance with the guidelines, overshadowing and downplaying of the impact on equality, low variability and mechanical creation of the assessment outputs, simultaneous assessment of more and different impacts and solely superficial knowledge of the gender issue. In addition, systemic obstacles, including indifferent approach to the gender issue, absence of unified methodology for RIA on equality between men and women, contradiction and inadequacy of the guidelines novelizations and limited personnel capacity of the key actors are identified. However, the transformation is detected, particularly of the assessment output extent and systemic activities aimed to support gender issue. The paper precises earlier findings on RIA in the Czech Republic.

Klíčová slova

Čeština (Česká republika); hodnocení dopadů regulace; RIA; evaluace; gender mainstreaming

Keywords

Czech Republic; Regulatory Impact Assessment; RIA; evaluation; gender mainstreaming

1. Úvod

Hodnocení dopadů regulace je v českém akademickém prostředí hojně teoreticky uchopováno (Ochrana 2005; Paterová 2008; Vítek 2010, 2012). Výzkumně je však stále podceňena evaluace tohoto procesu, resp. jeho výstupů – výjimku tvoří srovnávací studie Staroňové (2007, 2010). Tento článek proto chce vyplnit onu výzkumnou mezeru, a to prostřednictvím reflexe problematiky hodnocení dopadů regulace z perspektivy specifitějšího hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen. Volba této specifické perspektivy je dána jednak tím, že genderová problematika je jednou z oblastí zájmu autorek, jednak tím, že jako „horizontální téma“ umožňuje nejenom srovnání v čase, ale i mezi jednotlivými předkladateli legislativních dokumentů. Přidanou hodnotou takto zacíleného výzkumu je i zmapování české praxe hodnocení v časovém období před implementací *Metodiky hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR* (Metodika).¹ Dodejme, že hodnocení dopadů regulace z hlediska rovných příležitostí je slepou skvrnou překvapivě i pro akademiky zkoumající genderové rozměry politik (srov. Hašková, Křížková et al. 2003; Hašková 2005; Kampichler, Machovcová 2008; Křížková et al. 2005; Kubálková, Wennerholm Čáslavská et al. 2010; Linková 2006; Pavlík et al. 2004, 2006, 2008; Pavlík 2005).

S cílem vytvořit základní informační rámec o české praxi hodnocení byly shromážděny a následně analyzovány jednotlivé výstupy hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen/zákaz diskriminace, a to u třech vybraných ministerstev v časovém období 2007–2014. Naši ambicí byla kvantitativně orientovaná obsahová analýza výstupů – konkrétně jsme se zaměřovaly na to, jak výstupy z hodnocení dopadů naplňovaly požadavky definované v metodických nástrojích pro tvorbu hodnocení (Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace, Legislativní pravidla vlády) a jaké charakteristiky lze u těchto výstupů identifikovat. Pro tento směr jsme se rozhodly zejména proto, že téma dosud není zpracováno a že jsme přesvědčeny, že i analýza, která ponechá stranou obsahovou kvalitu zpracování jednotlivých dokumentů a soustředí se „jen“ na formální plnění požadavků daných metodickou oporou, představuje důležitý příspěvek k diskusi o českém hodnocení dopadů regulace.

¹ Metodika byla představena na začátku roku 2015. Její implementace je součástí cílů *Strategie pro rovnost... na léta 2014–2020* (Strategie pro rovnost...2014; Úřad vlády ČR2014).

Článek postupuje od představení hodnocení dopadů regulace jako nástroje a českého metodického rámce pro hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen, následně vysvětluje metody sběru a analýzy dat, tj. povahu evalu-ačního přístupu a analytického nástroje a konečně představuje i klíčové výstupy z evaluace.

1. Hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen v českém kontextu

Hodnocením dopadů regulace (RIA) je, v širším pojetí, míněn komplexní proces přípravy regulací – od definování cílů, analýzy kontextu, identifikace variant řešení, jejich vyhodnocení až po následné hodnocení vlivů identifikovaných variant (Staroňová 2009, s. 14). V pojetí užší jde o soubor metod mající za úkol systematicky, důsledně a kriticky hodnotit navr-hované či existující regulace, a to zejména formou identifikace potencia-nálních pozitivních a negativních dopadů (OECD 2009; Paterová 2008, s. 28–30). Normativně vzato mají výstupy RIA vysokou výpovědní a in-formační hodnotu, jež je stěžejní pro tvorbu optimálního, informovaného a kvalitního politického rozhodnutí (Staroňová 2009, s. 14). RIA je z tohoto důvodu považováno za klíčový nástroj regulatorní reformy a snahy o zkvalitňování rozhodovacího a regulatorního procesu (Francová 2006, s. 3–4; Staroňová 2009, s. 20–21). Závaznost jmenovaných aktivit pro Čes-kou republiku (ČR) vyplývá jak z participace na strategických aktivitách mezinárodních organizací (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Evropská Unie), tak cílů vlastních legislativ (Strategie zlepšová-ní...2006, s. 3; Vláda ČR 2004). RIA lze aplikovat na široké spektrum oblastí – typicky hospodářská, sociální, environmentální – mezi které patří i rovnost mužů a žen (Pomahač, Vidláková 2002).

Z analýzy hodnotící praxe, kterou provedla v ČR a čtyřech dalších člen-ských státech přistoupiších do Evropské Unie v roce 2004 Staroňová (2010), vyplývá řada charakteristik RIA více či méně typických pro danou zemi. V případě ČR jde o nedůsledné dodržování povinnosti zařazovat RIA k nově předkládané legislativě, formalizmus a mechaničnost, resp. vágnost při formulování stanoviska. Zjištěna však je i vysoká kvalita hodnocení (pokud už k němu teď došlo – v analýze roku 2010 se ocitlo pouze 12 případů), byť omezená spíše na finanční a rozpočtové dopady. Vysokou kvalitu hodnocení vysvětluje Staroňová tím, že v jejím výzkumném

zvorku dominovaly RIA provedené ministerstvem vnitra, které bylo koordinátorem implementace RIA, a ministerstvem informatiky, které RIA pilotovalo. Obě instituce tedy měly s hodnocením zkušenosti, které se zúročily v kvalitně odvedené práci; zároveň se ukázalo, že ministerstvo vnitra nebylo schopno přimět ostatní ministerstva k dostatečné součinnosti, což může být jedním z rizik nehierarchické koordinace ze stejné úrovně řízení. Poslední důležitou charakteristikou je vysoká míra konzultací se zainteresovanými aktéry, které proběhly v 11 případech z 12 (Staroňová 2010, s. 131).

Hodnocení předkládaných návrhů z genderové perspektivy, identifikace a posouzení jejich dopadů na muže a ženy, a tím pádem i reálná možnost zabránit implementaci genderově diskriminujících, či naopak přilíhí neutrálních legislativ, je součástí širší strategie gender mainstreaming (GeM). Ta má za cíl uplatňovat perspektivu rovnosti mužů a žen a pevně ji integrovat do všech koncepčních a rozhodovacích procesů, a to na všech úrovních a ve všech fázích politik (Nováková 2002). Vláda ČR se k této strategii aktivně hlásí svým souhlasem s *Pekingskou akční platformou* (ibid., s. 29–30) a zavazuje se k jejímu plnění od roku 2001 v každoročně aktualizovaných *Prioritách a postupech vlády při prosazování rovnosti mužů a žen* (Vláda ČR 2001).

Na důležitost a povinnost hodnocení dopadů na rovnost je upozorňováno zejména v souvislosti se zlepšováním institucionálního zabezpečení rovnosti žen a mužů a zkvalitňování legislativy směrem k oběma pohlavím (Vládní strategie pro rovnost...2014). Konkrétně činnostmi v rámci projektu *Optimalizace institucionálního zabezpečení rovných příležitostí žen a mužů* (Optimalizace) je deklarována jak nutnost analyzovat podobu praxe hodnocení dopadů, tak i poptávka po Metodice (Úřad vlády ČR2012). Nejen při těchto aktivitách, ale zejména při kontrole a tvorbě potenciálních přípomínek k hodnocení hraje klíčovou roli Oddělení rovných příležitostí (rovnosti) žen a mužů (Oddělení). To v současnosti posiluje své postavení, jež bylo doposud, zejména z důvodu častých přesunů agendy mezi MPSV a Úřadem vlády ČR² a nedostatečných personálních kapacit, spíše vratké.

² Usnesením vlády ČR ze dne 25. června 2014 č. 492 náleží Oddělení pod Úřad vlády ČR.

1.1 Metodický rámec hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen

Metodický rámec hodnocení dopadů regulace na rovnost v ČR byl v období provádění analýzy determinován třemi klíčovými dokumenty. Těmi jsou *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (OZRIA)*, *Legislativní pravidla vlády (Legislativní pravidla)* a *Jednací řád vlády (Jednací řád)*. Jmenované dokumenty procházejí od roku 2007 ne sporadickými, a též do jisté míry problematickými, novelizacemi, jež výrazně upravují právě oblast hodnocení dopadů na rovnost. Na začátku roku 2015 (tj. po provedení naší analýzy) byl tento rámec rozšířen o již zmíněnou *Metodiku*, která dává návod, jak hodnotit dopady ne/legislativních materiálů, a to specificky pouze na rovnost mužů a žen. To vše s cílem zprůhlednit, zkvalitnit, ale i sjednotit proces hodnocení (Úřad vlády ČR 2014).

V období 2007–2011 OZRIA explicitně operují s koncepty rovnost pohlaví, sociální rovnost/spravedlnost a přímo nařizují hodnotit dopady s ohledem na ženy jako specifickou sociální skupinu hodnou zvýšené pozornosti (*Obecné zásady...2007*). Podobu pravidel hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen v tomto období lze nahlédnout v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: OZRIA platné v období 2007–2011

OZRIA platné od 2007 (MALÁ/VELKÁ RIA)
4. VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ
4.1 Vymezení skupin a oblastí dotčených regulací
Příklady skupin, které by měly být brány v úvahu při vyhodnocování dopadů regulace: Ženy (rovnost pohlaví)
4.5 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant
Oblasti dopadů: Sociální dopady: Rovné zacházení a diskriminace Sladění rodinného a pracovního života

Zdroj: Vláda ČR. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. 2007. Úprava autorky.

Novela OZRIA platná od roku 2012 již jasně diktuje hodnotit dopady na rovnost mužů a žen, následná novela (únor 2014) však tuto snahu výrazně brzdí (*Obecné zásady...2011, 2014*). Konkrétní podobu hodnocení a zmíněné změny lze nahlédnout v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Novelizace OZRIA – klíčové změny (2012, 2014)

OZRIA platné od 2012	OZRIA platné od 2014
A. PŘEHLED DOPADŮ	A. PŘEHLED DOPADŮ
10.8 Dopady na rovnost mužů a žen	10.8 Dopady ve vztahu k zákazům diskriminace
Uvedou se očekávané dopady navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen , je-li hlavním předmětem navrhované právní úpravy úprava postavení fyzických osob.	Uvedou se očekávané dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazům diskriminace . Zhodnocení musí obsahovat vysvětlení příčin případných rozdílů, očekávaných dopadů nebo očekávaného vývoje , s využitím statistických a jiných údajů , jsou-li tyto údaje k dispozici.
B. HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE	B. HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE
1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti
d) zhodnocení současného stavu ve vztahu k rovnosti mužů a žen .	d) zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazům diskriminace .

Zdroj: Vláda ČR. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA). 2011, 2014. Úprava autorky

Uvedená změna byla relevantními aktéry vnímána především negativně. Členové Výboru pro institucionální zabezpečení rovných příležitostí žen a mužů upozornili, že krok je v rozporu s doporučeními závazných mezinárodních dokumentů (Pekingská akční platforma, doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec (2007) 17 atd.) a argumentovali, že genderová oblast je mnohem rozsáhlejší a složitější než koncept (ne)diskriminace, který ji nedokáže obsáhnout v celé šíři. Varovali, že hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen rozhodně nelze zaměřit za hodnocení na zákaz diskriminace a vyjádřili obavy nad faktickým vymizením povinnosti hodnotit dopady na rovnost (Záznam ze dne 3. prosince 2013). Úřad vlády ČR argumentoval, že změna je řízena snahou o sjednocení metodických nástrojů pro hodnocení, tj. OZRIA a Legislativních pravidel (podstata protichůdnosti viz následující odstavec). Vznesení připomínek vůči novele a snaha zachovat původní hodnocení rovnosti však nebyly úspěšné, přičemž podrobnější zdůvodnění tohoto výsledku nemáme k dispozici (Stanovisko MPSV...2013).

Problémová je nadto i protichůdnost Legislativních pravidel a OZRIA trvajících od listopadu 2012 do konce ledna 2014. V tomto období byla v běhu novela Legislativních pravidel, která nebyla v souladu s požadavky vymezenými v OZRIA. Novelizovaná Legislativní pravidla požadova-

la hodnocení dopadů na zákaz diskriminace, avšak OZRIA původní dopady na rovnost. K ujednocení pravidel došlo až novelou OZRIA platnou od února roku 2014 (Legislativní pravidla...2007, 2012; Obecné zásady...2007, 2011, 2014).

1.2 RIA v procesu evropeizace

Pro institucionalizaci a zakotvení nástroje RIA do politik členských států EU je stěžejním proces evropeizace. Evropeizace představuje proces evropské integrace, jinými slovy dopady a efekty veškerých politik EU do národních politik členských států a s tímto spojené změny (Töller 2004, s. 1; Zemanová 2007, s. 32). Evropeizace v sobě pojímá několik rovin, přičemž pro tento článek jsou relevantní zejména rovina legislativní (přijímání norem EU, přizpůsobování národních legislativ), členských států (implementace a evaluace politik EU, změny v národní policy, polity, politics) a EU (formování a posilování politického systému EU) (Dančák, Fiala, Hloušek 2005, s. 14). Klíčovou je i reakce politik na samotnou evropeizaci, která se vyskytuje v následujících formách. Jedná se o „absorpci“ (přizpůsobení se politickým nárokům, ovšem pouze „naoko“, bez podstatné změny ve strukturách a politickém chování), „transformaci“ (skutečná adaptace na politické nároky, reálná změna), lhostejnost (rezistence k politickým nárokům, absence změny) a „stažení se“ (odvrácení se k původním méně evropeizovaným řešením, absence změny) (Radaelli citován in Dančák 2006, s. 79).

Na úrovni EU jsou pro integraci RIA ve členských státech stěžejní zejména aktivita Evropské komise pro inteligentní regulaci a pokyny pro zlepšování regulace, jež zároveň představují jeden z dílčích cílů Strategie Evropa 2020. Zlepšování regulace je též klíčovým při plnění cílů Lisabonské strategie (Strategie zlepšování...2006). Pro oblast rovnosti mužů a žen je pak již od roku 2003 doporučován Gender Impact Assessment, který je jedním z nástrojů strategie GeM s reálným potenciálem přezkoumat regulace dle genderového charakteru a předcházet implementaci genderově diskriminující či přílišně neutrální regulace (EC 2014; Nováková 2002).

2. Metody a analytický nástroj

Pro zodpovězení výzkumných otázek byl zvolen výzkumný přístup evaluace. Evaluace je metodologií či technikou sociálně-vědního výzkumu mající za cíl systematickým a formalizovaným způsobem analyzovat a hodnotit efektivitu určitých sociálně-intervenčních programů (Rossi, Lipsey, Freeman 2004). Oblast aplikace není redukována pouze na efektivitu, nýbrž i na další integrální dimenze intervencí jako je užitečnost, implementace, naplňování cílů, dopady a výsledky (Nekola 2007). Evaluace je vysoce ceněná zejména díky svému potenciálu přinášet objektivní a prakticky využitelnou zpětnou vazbu klíčovými aktérům, a tím reálně dopomáhat ke zvyšování kvality a efektivit intervencí a určovat směr jejich dalšího vývoje (Patton 2008).

Výzkumný přístup užívaný pro potřeby tohoto článku je dále specifikován jako evaluace ex-post, technika nastupující v závěrečné fázi cyklu, tj. po implementaci dané intervence. Zmíněný potenciační edukační charakter evaluace je v tomto ohledu silně přítomen a přímo souvisí s případnou tvorbou intervencí nových (Greenberg 2010).

Pro porozumění aplikovanému výzkumnému přístupu je postoupeno ještě o úroveň níže k evaluacím technikám konstruovaných přímo pro RIA. Harrington, Morgenstern (2004) vymezují tři základní směry evaluace člené na testování obsahu, výstupů a funkce RIA. Pro účely této práce je aplikovatelným zejména první uvedený směr (testování obsahu), jež dle autorů primárně zjišťuje míru plnění formálních požadavků definovaných v oficiálních zásadách pro provádění hodnocení. Totožný cíl sleduje evaluální přístup Hahn et al. (2000) pracující na principu *score-card(ing)*. Přístup, užívaný především pro evaluaci hodnocení dopadů ekonomických, na základě analýzy všech položek ze seznamu formulovaných dle požadavků oficiálních pravidel pro hodnocení) stanovuje výsledné skóre, jež by mělo vypovídat o kvalitě RIA (Cecot et al. 2008; Hahn et al. 2000; Hahn, Dudley 2007). Inspirací pro zkonstruování evaluacího nástroje pro tento článek byly i evaluace RIA realizované Staroňovou (2007, 2010), která vycházela z principů vedení evaluace dle již zmíněných Hahn et al. (2000) či Rendy (2006) a Zubeka (2007). Jen s tím rozdílem, že cílila především na identifikaci přítomnosti určitého typu informace a indikátorů vypovídajících o obsahu a kvalitě této informace (Staroňová

2010). Zjištění Staroňové posloužila i jako základ pro strukturaci následující části článku.

Na základě seznámení se s evaluacními metodami pro RIA byl vytvořen vlastní evaluální nástroj (viz Příloha č. 1). Ten sestává ze dvou okruhů obsahujících hodnotící parametry. Tvorba parametrů byla primárně podřízena výzkumným otázkám a definovaným požadavkům z pravidel metodických nástrojů pro tvorbu hodnocení (OZRIA, Legislativní pravidla). Sekundárně jsme vycházeli z nastudovaného vědění o strategii GeM a oblastech gender a genderová rovnost.

S cílem zachytit českou praxi hodnocení perspektivou přímých zkušeností odborníků z praxe, a triangulovat tak zjištění evaluace, bylo využito další výzkumné metody, a to expertních rozhovorů. Uskutečněny byly celkem dva rozhovory a informační partner a partnerky byli vybráni na základě úsudku (Jeřábek 1993, s. 50). První rozhovor byl proveden s genderovou expertkou a bývalou pracovnící Oddělení, druhý pak se dvěma současnými zaměstnanci Oddělení. Ačkoli vybraní experti sdílejí svou profesní orientaci/zázemí, jejich působení ovšem spadá do různých časových období vývoje Oddělení (agenda jak pod MPSV, tak Úřadem vlády ČR). Díky tomuto jsou schopni reflektovat celé vybrané časové období procesu RIA na rovnost mužů a žen, a to jednak z hlediska činnosti tak klíčového orgánu jako je Oddělení, jednak podoby konkrétních výstupů.

2.1 Výběrový soubor legislativních dokumentů

Výběrový soubor je složen z návrhů právních předpisů (tj. legislativních materiálů předkládaných vládě), konkrétně výstupů z hodnocení dle Legislativních pravidel, tj. důvodové zprávy a výstupů z RIA, tj. závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace. Do analýzy vstupují veškeré druhy návrhů právních předpisů podléhajících nutnosti hodnocení, tj. věcné záměry zákonů, zákony, nařízení a vyhlášky. Dalšími podmínkami vstupu do výběrového souboru bylo datum zveřejnění a tvůrce/předkladatel návrhu. Návrh musel spadat do vymezeného časového období mezi 1. zářím 2007 (od listopadu 2007 povinnost provádět RIA) až 10. dubnem 2014 (od února 2014 platná novela OZRIA) a být vytvořen jedním z následujících ministerstev – Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV), Ministerstvo vnitra (MV) a Ministerstvo zdravotnictví (MZD).

Výběr ministerstev byl prováděn úsudkem, k němuž se, vzhledem k dostatečné obezránosti s tématem, cítíme být oprávněny (Jeřábek 1993, s. 50). MPSV bylo zvoleno z důvodu těsné sejitosti s genderovou problematikou a hodnocením dopadů na rovnost (aktivní přístup k prosazování rovných příležitostí žen a mužů; snaha reflektovat genderový rozměr ve zdánlivě neutrálních předpisech – Pavlík et al. 2008, s. 13, 35). Očekávána též byla vysoká genderovanost návrhů MPSV. Tento aspekt byl rozhodujícím taktéž při výběru MZd. Předpokládána vysoká kvalita zpracování návrhů, jež se odvíjí nejenom od silné zainteresovanosti do procesu RIA (srov. Staroňová 2010), ale i plnění požadavků na rovné příležitosti, vedla k zařazení MV (ibid., s. 13). Výběr byl podřízen i snaze volit rezorty dostatečně odlišné, v návrzích zacílené do různých oblastí. To vše svízí, že bude dosaženo výsledků nejenom reprezentativních, ale i variabilních a demonstřujících jak pravidelnosti, tak jedinečnosti procesu.

Finální počet návrhů nebyl předem určen, a tudíž nikterak krácen dalším výběrem. Za účelem nabytí různorodých informací, vyloučení nahodilostí, odhalení pravidelností a učinění výběru maximálně reprezentativním byl do souboru zařazen každý jeden návrh právního předpisu splňující výše stanovené podmínky, a to v podobě/fázi nejaktuálnější k datu provádění evaluace (březen 2014). Nutno je tak brát v úvahu, že z důvodu posloupnosti fází legislativního procesu mohlo u některých návrhů následně, po naší provedené evaluaci, hypoteticky dojít k úpravě podoby jejich hodnocení. Konkrétní rozložení celkových 236 návrhů mezi jednotlivá ministerstva je následující – MPSV 78, MV 92 a MZd 66 návrhů. Každý roční soubor od jednoho ministerstva tak čítá minimálně dva a maximálně 20 návrhů, a to vždy se zastoupením alespoň dvou rozdílných druhů předpisů.

3. Česká praxe hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen

Tato část představuje samotné výsledky z evaluace a je strukturována tak, aby jednak potenciálně nově nasvítla některá ze zjištění Staroňové, a zároveň poskytla odpověď na další výzkumné otázky.

3.1 Vztah hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen k metodickému rámci RIA

První podkapitola se zabývá (ne)souladem hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen s metodickým rámcem RIA a podobou užívání jednotlivých pravidel (OZRIA, Legislativní pravidla vlády).

Typickou charakteristikou české praxe RIA u vybraných ministerstev je častý nesoulad s metodickým rámcem, a to konkrétně absence hodnocení některých dopadů (nejenom dopady na rovnost), odůvodnění samotného hodnocení a spojování hodnocení více dopadů v rámci jedné části, nadto často titulované nesprávným názvem.

Z výsledků evaluace vyplývá, že přítomnost jakéhokoli odůvodnění a vysvětlení daného hodnocení, které je explicitním požadavkem pravidel, je zanedbatelná, a to u všech ministerstev bez rozdílu. Praxe MPSV ukazuje, že určitá forma odůvodnění je přítomna u deseti hodnocení ze 78, u MZ v sedmi případech z 92 a ve výstupech MZd je tomu tak u pěti případů z 66. Typické odůvodnění spočívá v popisu podoby návrhu, tj. jaký návrh je/není nebo co činí/nečiní. V minimální míře se vyskytuje popis očekávaného vývoje a stavu po zavedení návrhu. Velice časté je též strohé odkázání na relevantní legislativu, méně často pak slouží jako opora pro tvrzení data a statistiky vztahující se k genderové problematice. Obdobná je situace i v případě doporučovaných konzultací s relevantními aktéry. Je zjištěno, že ty jsou velmi sporadické. U MPSV proběhla konzultace s aktéry, alespoň minimálně spojenými s genderovou tematikou, ve třech případech, u MV ani jednou a MZd v jednom případě. U MPSV se jednalo o konzultaci se Sekcí pro lidská práva, Kanceláří veřejného ochránce práv, Výborem pro sladění pracovního, soukromého a rodinného života a Radou vlády pro rovné příležitosti. U MZd proběhla konzultace se Sexuologickou společností a Českou gynekologicko-porodnickou společností. Ani v jednom případě nebyly výstupy z konzultací užity jako opora pro argumentaci.

Na praxi spojování hodnocení více dopadů primárně upozorňuje již role, kterou samotná hodnocení formulace zaujímá v rámci textu. Jak dokládá tabulka č. 3, téměř polovina ze všech 236 formulací se nachází jako dílčí objekt uvnitř části, ve které by dle pravidel být neměla a části, jež je tematicky často vzdálena rovnosti žen a mužů.

Tabulka č. 3: Role formulace v textu – MPSV, MV, MZd v období 2007–2014

	MPSV	MV	MZd	Celkem
Uvnitř cizí části	41	37	34	112
Samostatná část	25	22	16	63
Součást odstavce volně v textu	7	27	13	47
Volně – v textu	5	6	3	14
Celkem případů	78	92	66	236

Zdroj: Autorky

Pokud se hodnocení dopadů na rovnost skutečně nachází uvnitř cizí části, tj. je provázáno s dopady ostatními, vytváří s nimi následující tzv. syntézy (viz tabulka č. 4). Hojně spojování hodnocení více různých dopadů v rámci jedné formulace lze vidět jako problematické zejména z důvodu nesouladu této praxe s metodickým rámcem či omezení prostoru pro jednotlivé dopady. S tímto souvisí i nižší vizuální rozpoznatelnost dopadu na rovnost v rámci textu, považmo snížená důležitost, pozornost, jež je mu věnována. Jedna z expertek sice uvádí, že na jednu stranu je téma rovnosti mužů a žen průřezové a souvisí s některými hodnocenými dopady (sociální či případně i ekonomické a podnikatelské), na stranu druhou však varuje, že ne ve všech případech, zejména u dopadů přímo souvisejících s postavením fyzických osob, je syntéza přínosem. Ministerstvem, které nejčastěji zmíněnou praxi provozuje je MZd (nadpoloviční většina případů); syntézám se naopak nejvíce snaží vyhybat MPSV (jedna pětina ze všech případů).

Tabulka č. 4: Vztah formulace k dalším dopadům – MPSV, MV, MZd v období 2007–2014

Vztah formulace k dalším dopadům*	Četnost
Ve spojení se sociálními dopady a dopady na životní prostředí	22
Ve spojení s dopady na zákaz diskriminace	14
Ve spojení s dopady na životní a podnikatelské prostředí	9
Ve spojení se sociálními dopady	8
Ve spojení s dopady na životní prostředí	4
Ve spojení s finančními dopady, dopady na státní rozpočet, veřejné rozpočty, dopady na životní prostředí a sociální dopady	3
Ve spojení se sociálními dopady, dopady na specifické skupiny obyvatel a životní prostředí	3
Celkem případů	236

*) uvedeny jen případy, jež se vyskytly více než 3x

Zdroj: Autorky.

V návaznosti na předchozí je třeba upozornit, že nesoulad s metodickým rámcem se často týká i názvu části, do které je zařazena hodnotící formulace. Z výsledků vyplývá, že napříč všemi ministerstvy je v 58 % případů formulace zařazena do části, jejíž název zcela neupravuje termínův rovnost mužů a žen/zákaz diskriminace, sociální dopady. To může odkazovat na již zmíněnou praxi spojování hodnocení více dopadů a v důsledku znamenat znevědění vybrané agendy. Za klíčový vzorec české praxe opakující se u všech ministerstev lze označit netitulování části pojímající formulaci žádným názvem. Ministerstvem, které tento přístup nejčastěji uplatňuje, a to více jak u poloviny návrhů, je MZd. Naopak MV se tohoto vystříhá, a nadto dle vzoru metodického rámce často umísťuje (18 případů) pod název *dopad na/ve vztahu k rovnosti(i) mužů a žen*. Opětovně všechna ministerstva velice často zařazují hodnocení více druhů dopadů pod jeden společný název (souvisí se spojováním dopadů i v samotných hodnotících formulacích – viz tab. č. 4).

Tabulka č. 5: Název části – MPSV, MV, MZd v období 2007–2014

Název části*	MPSV	MV	MZD	Celkem
Název části chybí	12	32	16	60
Zhodnocení dopadu ve vztahu k zákazu diskriminace	12	-	7	19
Dopady hospodářské, finanční, na státní a veřejné rozpočty, na sociální a podnikatelskou sféru, životní prostředí	-	-	18	18
Dopad na/ve vztahu k rovnosti(i) mužů a žen	-	18	5	18
Další/ostatní dopady	12	-	2	14
Dopady hospodářské, finanční, na státní a veřejné rozpočty, na sociální a podnikatelskou sféru, životní prostředí a rovnost	-	7	-	7
Soulad s ústavním pořádkem (mezinárodními smlouvami, předpisy, judikaturou a obecnými právními zásadami)	6	-	-	6
Dopad na rovnost mužů a žen, na životní prostředí a sociální dopady	5	-	-	5
Náklady a přínosy	-	-	4	4
Celkem případů	78	92	66	236

*) uvedeny jen případy, jež u jednotlivých ministerstev překročily 6% hladinu výskytu; neuvedena skupina nezařazené – 16

Zdroj: Autorky.

Naopak soulad lze zaznamenat ve struktuře hodnocení, konkrétně umístění hodnotící formulace v rámci celého návrhu. Výsledky ukazují, že napříč všemi ministerstvy hodnotící formulace je, v souladu s metodickým rámcem, nejčastěji situována v závěru textu (66 %), následně ve středu (26 %) a v minimálním množství případů na začátku (8 %).

Při sledování nakládání s jednotlivými pravidly pro tvorbu RIA je často zachyceno užívání obou metodických nástrojů v rámci jednoho návrhu. V našem výzkumném vzorku je identifikováno užívání Legislativních pravidel, OZRIA či tzv. „hybridní“ kombinace dvou předchozích pravidel (označeno OZRIA+LPV). Lze tak říci, že u 39 % z 236 návrhů dochází ke kombinování požadavků jak z Legislativních pravidel, tak OZRIA, a to v rámci jednoho výstupu. Téměř u jedné třetiny návrhů tak nelze jednoznačně určit, dle jakých pravidel byl hodnocen.

Tabulka č. 6: Užívání pravidel hodnocení – MPSV, MV, MZd v období 2007–2014

	MPSV	MV	MZd	Celkem
Legislativní pravidla	33	52	24	109
OZRIA	13	17	5	35
OZRIA + LPV	32	23	37	92
Celkem	78	92	66	236

Zdroj: Autorky.

3.2 Mechanická tvorba a vágnost hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen

Tato podkapitola představuje podobu škály hodnotících formulací užívaných jednotlivými ministerstvy. Ukazuje se, že napříč všemi návrhy dominuje několik málo stále se opakujících formulací, což lze vzhledem k absenci metodiky, která by opakování formulací vysvětlovala a ospravedlňovala, interpretovat jako doklad mechanické a formalistní praxe hodnocení.

Tabulka č. 7: Jádro formulace – MPSV v období 2007–2014

Jádro formulace*	Četnost
Návrh je neutrální	29
Návrh respektuje zásadu	7
Návrh je neutrální, pro obě pohlaví stejný	5
Návrh má pozitivní dopad	5
Celkem případů	78

*) uvedeny jen případy, jež překročily 5% hladinu výskytu; neuvedena skupina specifické – pět Zdroj: Autorky

Za problematické z hlediska souladu s pravidly lze u formulace dominující u MPSV – *návrh je neutrální* (34 ze 78) – označit absenci ústředního termínu dopad. Formulace popisuje pouze to, jaký návrh je na oblast rovnosti/diskriminace, a opomíjí tak hodnocení toho, jaký je konkrétní dopad. Distancuje se od vymezeného cíle, a nadto se dostává do rozporu s metodickými nástroji. Zároveň může užití termínu *neutrální* odkazovat na znalost doporučené škály hodnocení (dopad pozitivní, negativní, neutrální; dle Oddělení rovných příležitostí žen a mužů). Pouze povrchní znalost genderové problematiky a hypoteticky účelové a strategické nakládání s odbornými pojmy ze strany tvůrce lze sledovat u formulace „...úprava nezakládá přímou ani nepřímou diskriminaci mužů či žen, má stejný dopad na obě pohlaví, a je tudíž genderově neutrální.“ (návrh zákona o nemocenském pojištění..., 2007, s. 43). Nelze popřít, že formulace je v souladu s pravidly a zohledňuje jak perspektivu diskriminace, tak rovnosti. Poněkud problematickým je však klíčový argument vyvozující, že návrh je genderově neutrální, jelikož má stejný dopad na obě pohlaví. Termín gender se ale neomezuje pouze na dvě pohlaví, obsahuje v sobě i další kategorie (vztahovost – homosexualita; identita – transgender) (Pavlík, Hejzlarová, 2007, s. 13), které by za účelem věcné korektnosti bylo vhodné zohlednit.

Tabulka č. 8: Jádro formulace – MV v období 2007–2014

Jádro formulace*	Četnost
Návrh nemá (žádný) dopad	26
Návrh nemá (žádný) dopad, je pro obě pohlaví stejný	15
Návrh je neutrální	8
Návrh nepředpokládá (žádný) dopad	6
Celkem případů	92

*) uvedeny jen případy, jež překročily 5% hladinu výskytu; neuvedena skupina nezařazené – deset Zdroj: Autorky.

V případě MV je nutno reflektovat zejména neobvykle vysoké užívání termínu *dopad* (srov. MPSV). I přes to, že nejčtenější formulace – *návrh nemá/nepředpokládá (žádný) dopad* (41 případů) – je formálně zcela v souladu s pravidly, určitá obsahová a věcná problematičnost formulace přetrvává. Z rozhovoru s jednou z expertek vyplývá, že toto formulování hodnocení lze označit za chybné. Zpravidla každý návrh má dopad na rovnost mužů a žen/zákaz diskriminace, důležitým je však určit, zda je dopad neutrální, pozitivní či negativní. Obdobný problém lze identifikovat u formulace „úprava nemá negativní dopad“ (návrh zákona, kterým se mění zákon č. 553/1991 Sb..., 2012, s. 43). Tvůrce sice jasně určuje, že dopad není negativní, jakým však je, zůstává skryto. Z hlediska jazykového si pozornost zasluhuje formulace „změny by neměly mít žádné dopady“ (návrh vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 1/2006 Sb..., 2013, s. 7). Užitý podmiňovací způsob evokuje nejistotu tvůrce, zda tvrzení skutečně bude naplněno, či v to lze pouze doufat.

Tabulka č. 9: Jádro formulace – MZd v období 2007–2014

Jádro formulace*	Četnost
Návrh nemá (žádný) dopad	21
Návrh nepředpokládá (žádný) dopad	18
Návrh nezakládá nerovnost	9
Návrh je v souladu se zákazem diskriminace	6
Celkem případů	66

*J uvedeny jen případy, jež překročily 5% hladinu výskytu

Zdroj: Autorky.

Obdobně i MZd nejčastěji formuluje dopady na rovnost do podoby návrh nemá (žádný) dopad (rozvedeno výše u MV). Formulací, která se velice specificky snaží vyrovnat s legislativními změnami, tj. přechodem od rovnosti žen a mužů k zákazmu diskriminace, je „...návrh je koncipován s důrazem kladeným na absolutní zachování zákazu diskriminace s ohledem na věk, rasu, příslušnost k etnické menšině či náboženskému vyznání.“ (návrh zákona o zdravotnických prostředcích..., 2013, s. 142). Ačkoli tvůrce postupuje v souladu s pravidly, vyjmenovává širokou škálu kategorií náchylných k diskriminaci, opomíjí ovšem klíčový termín pohlaví, případně gender. Z formulace se tak zmíněná problematika zcela vytrácí. Praxí MZd, jež se výrazně liší od chování tvůrců MPSV a MV, je úplná absence dopadů na rovnost u návrhů z roku 2014 (všech deset návrhů hodnotí zákaz dis-

kriminace). Ač pravidla toto explicitně nepožadují a postup je tedy zcela v souladu s metodickým rámcem, u MPSV a MV je v období 2013–2014 hodnocení na rovnost často zachováno (téměř u tří čtvrtin návrhů), a to jako rovnocenný partner zákazu diskriminace. Jak doplňuje jedna z expertek, v případě MPSV mohl hrát roli i silný tlak ze strany Oddělení, které v daném období spadalo pod MPSV.

Vše zmíněné odráží i (ne)užívání jakékoli jednotné stupnice, například stupnice doporučené Oddělením rovných příležitostí žen a mužů – dopad pozitivní/negativní/neutrální. Jak již bylo zmíněno výše, pozornost by zde měla být směřována zejména k MPSV, které často operuje s jedním z komponentů stupnice (atribut *neutrální*), avšak často bez vazby na kýžený termín *dopad*.

3.3 Kvalita v tvorbě hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen

V návaznosti na předchozí podkapitolu je nutno poukázat na příklady hodnocení, jež lze označit za kvalitně zpracovaná, a to nejenom co do souladu s metodickým rámcem, ale i způsobu argumentace.

Jak ukazuje tabulka č. 10, hodnocení, která v souladu s pravidly užívají termín *dopad*, pocházejí v nadpoloviční většině případů od MV a ve 40 případech od MZd (srov. MPSV). Nadto, MV (ovšem i MPSV) velice často kombinuje právě výraz *dopad* s doporučeným klíčovým termínem *rovnost*. V případě MPSV je však nutno zmínit, že pokud je již výraz *dopad* skutečně užit, je to celkem u pěti případech v souladu s výše jmenovanou stupnicí a konkrétně s atributem *pozitivní* (srov. dva případy užití stupnice u MV a MZd).

Tabulka č. 10: Termín dopad a klíčový termín – MPSV, MV, MZd v období 2007–2014

Užití termín dopad	MPSV	MV	MZD	Celkem
ANO	10	51	40	101
Klíčový termín				
Rovnost	43	44	24	111
Rovné postavení	-	27	13	40
Zákaz diskriminace	5	-	16	19
Zákaz diskriminace a rovnost	8	5	-	13
Nerovnost	-	-	9	9
Rovné zacházení	9	-	-	9
Celkem případů	78	92	66	

*Již urby případ získal místo v tabulkách č. 10–12, musel překročit 5% hladinu výskytu u daného ministerstva
Zdroj: Autorky.

Hodnocení, která v souladu s pravidly užívají pro odůvodnění svých hodnocení legislativy a statistiky relevantní genderové problematice, náleží zejména k MPSV. V případě MPSV se takovéto odůvodnění vyskytuje celkem třináctkrát, u MV dvakrát a MZd ani jednou. Nejvíce zmiňovanými jsou konkrétně mezinárodní směrnice o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání, česká Listina základních práv a svobod či nelegislativní Strategie Evropa 2020. Výskyt statistik a dat vztahujících se k genderové problematice, jakožto podpory pro tvrzení z hodnocení, je u MPSV naplněn v sedmi návrzích, v případě MV u dvou a u MZd v jednom návrhu. Ve všech zmíněných se jedná o data segregovaná dle pohlaví a jejich zdroji jsou např. Eurostat, Český statistický úřad, Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR a Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. U MPSV se vyskytují i odkazy na odborné články a studie, byť u dvou případů.

Korektní způsob argumentace opětovně vykazuje zejména MV, a to u informačně bohaté a genderovou problematiku reflektující formulace objevující se v letech 2008–2009, která krom popisu *dopadů do rovných příležitostí a postavení mužů a žen*, zohledňuje i dopady k dalším kategoriím definovaným konceptem GeM – „...návrh nemá žádné dopady ve vztahu k rovnosti postavení z důvodu rasy nebo etnického původu, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženství či víry, ani z jiných obdobných důvodů“

(pět případů). Ve sledované době ještě metodiky nepožadovaly hodnocení s ohledem na diskriminaci a MV je zároveň jediným ministerstvem, které hodnocení formuluje v této komplexitě. Za zmínku stojí i pozoruhodný způsob argumentace, konkrétně užívání záporu, u tvůrců MZD a MV. Zatímco většina formulací MPSV říká, jaký je návrh, co činí, formulace těchto ministerstev cílí na to, jaký návrh není, co nečiní a čemu se snaží bránit.

3.4 Vývoj důležitosti hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen

O podobě českého RIA má mnoho co říci i to, do jakého jazykového útvaru je finální stanovisko formováno a především jaký rozsah (vyjádřen počtem slov) je mu věnován. Těmto atributům hodnocení je nutno věnovat pozornost zejména z důvodu odhadované přímé úměry mezi rozsahem formulace, tj. počtem slov daného jazykového útvaru a důležitostí, pozorností, jež je přisuzována a věnována danému hodnocení (čím více slov, tím větší důležitost, pozornost). Tento vztah není 100%, s větší pravděpodobností má vypovídací schopnost u extrémních případů, tj. formulací s nejnižším a nejvyšším počtem slov.

Tabulka č. 11: Jazykový útvar formulace – MPSV, MV, MZd v období 2007–2014

	MPSV	MV	MZd	Celkem
1 věta jednoduchá	32	31	25	88
část věty (několik slov)	9	26	35	70
1 souvětí	23	19	1	43
Celkem případů	78	92	66	-

*Již uveden počet případů jen pro tři vybrané klíčové jazykové útvary
Zdroj: Autorky.

S výjimkou MZd veškerá ministerstva nejčastěji (88) prezentují své hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen ve formě jedné věty jednoduché. Spíše sporadicky se objevuje kombinace více jazykových útvarů zároveň, s čímž logicky souvisí i větší rozsah hodnotící formulace. Příkladem je hodnocení MPSV prezentované ve formě čtyř vět a dvou souvětí (dvakrát) či hodnocení obsahující rekordních pět souvětí a čtyř vět zaznamenanou u MV, a to ve třech případech. Dále je nutno reflektovat i odlišnost v praxi tvůrců MZd, kteří na rozdíl od MPSV a MV, nejčastěji (35) věnují hodno-

cení dopadů na rovnost pouze několik slov či část věty (potvrzuje a souvisí s praxí hodnocení více dopadů v rámci jedné formulace – viz 3.2).

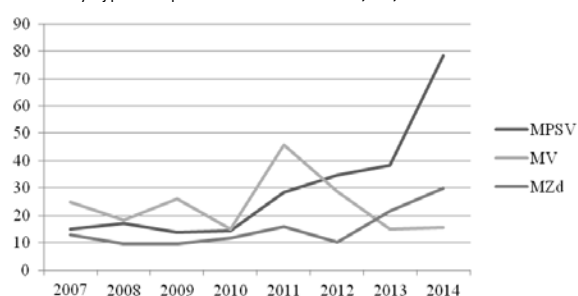
Tabulka č. 12: Rozsah formulace – MPSV, MV, MZd

	MPSV	MV	MZd
Minimální počet slov	8 (2 ze 78)	8 (7 z 92)	6 (9 z 66)
Maximální počet slov	189 (2 ze 78)	302 (2 z 92)	113 (3 z 66)
Průměrný počet slov	34	25	16
Nejfrekvencovanější počet slov	10 (15 ze 78)	11 (14 z 92)	9 (10 z 66)

Zdroj: Autorky.

Výstupem z tabulky č. 11, na něž by měl být kladen důraz, je zejména průměrný počet slov, který nabývá jednoznačně nejvyšší hodnoty u MPSV. Naopak ministerstvem, které v tomto výstupu, potažmo i dalších uvedených zaostává, je MZd. Tyto informace jsou dále rozvíjeny v grafu č. 1, který sleduje vývoj průměrného počtu slov hodnotících formulací, a to u všech ministerstev v letech 2007–2014.

Graf č. 1: Vývoj průměru počtu slov formulace – MPSV, MV, MZd³ v období 2007–2014



Zdroj: Autorky.

Jak již bylo zmíněno výše, lze odhadovat, že ministerstvem, které věnuje formulaci nejméně prostoru je MZd. Napříč všemi ministerstvy a lety se

³ Za účelem otestování funkčnosti průměru při popisu vývoje (především radikální výchylky) byla situace modelována i za pomoci mediánů. Vývoj se i přes to ukázal jako shodný.

průměr slov nejčastěji pohybuje v intervalu od deseti do 20 slov. Výraznější růst nastává jen v letech koncových. Pohyby křivek MPSV a MZd už se, co do hodnot průměru, víceméně shodují, povětšinou nepřekračují 30 průměrných slov na jednu formulaci. Jak v případě MPSV, tak MZd lze v období 2007–2011 zaznamenat převážně plynulý a pozvolný růst. Kontrastem je křivka MV, která zažívá jak prudké nárůsty, tak pády.

Převládajícím trendem je postupné zvyšování průměru počtu slov. Pokud bereme za platnou výše nastíněnou úměru, ukazuje tento trend i na postupný růst důležitosti a pozornosti vůči hodnocení dopadů na rovnost/zákaz diskriminace. Pozoruhodným je především rok 2011, kdy je u všech ministerstev zaznamenán velký pokrok. Vysvětlení tohoto zlomu přesahuje ambice tohoto článku – lze se jen dohadovat, jakou měrou se na něm podílely politická situace, růst aktivity, posílení pozice a vlivu Oddělení či personální obsazení a (znalostní) kapacita pro tvorbu hodnocení vybraných ministerstev. Dílčí roli však může hrát i to, že rok 2011 byl přípravným pro novelizaci obou pravidel, což znamenalo zvýšení pozornosti vůči hodnocení, znovuoživení informačního základu, a nadto byl spojen se vznikem Pracovní komise (doporučení, kontrola; obnova povědomí o důležitosti procesu, nabytí informací, strach z kontroly, větší snaha) (Vláda ČR 2011). Projevuje se i specifičnost let 2013 a 2014, kdy se průměr počtu slov rapidně zvyšuje (výjimkou MV). Vliv může mít opět novelizace pravidel, probíhající kontrola procesu, zahájení vládního projektu zkvalitňování RIA v roce 2012 či v případě MPSV i již zmíněný tlak Oddělení (Vláda ČR 2013). Opačný trend u MV však musí vést k upozornění, že tato interpretace, potažmo vývoj nemůže být automaticky považován za všeobecně platný, a že trajektorie ministerstev se různí.

Závěr

Cílem článku bylo evaluovat českou praxi hodnocení dopadů regulace na rovnost mužů a žen v období 2007–2014, učinit tak retrospektivní exkurz do období před implementací Metodiky a zaplnit doposud neprobádanou oblast informacemi, jež mohou být v budoucnu využitelné pro sledování vývoje výstupů tohoto nástroje.

Ve výsledcích je zachyceno, že výstupy hodnocení jsou převážně v nesouladu s oficiálními požadavky metodických nástrojů pro tvorbu hodnocení,

a to zejména pokud jde o název titulující hodnotící formulaci, odůvodnění a vysvětlení dopadu argumentované relevantními daty a konzultacemi, doporučenou autonomii hodnocení jednotlivých dopadů a terminologický rámec. Staroňová (2007) shodně zaznamenává, že již při pilotování RIA v letech 2005–2006 docházelo k odchýlování se od metodologických doporučení, a to zejména v užívání výstupů z konzultací a kladení neproměrného důrazu na hodnocení dopadů ekonomických a administrativní zátěží. Zjištěno dále je, že škála hodnotících formulací je neširoká, lze vysledovat typické formulace a druhy argumentace jednotlivých ministerstev. Běžnou praxí je hodnocení více – často vzájemně nesouvisejících – dopadů zároveň (tzv. syntézy), a to jak v jedné části, tak jedné formulaci (souvětí). Prostor věnovaný formulaci je často omezený, spíše mály ve srovnání s prostorem věnovaným dopadům jiným. Zaznamenán je však, co do průměru počtu slov, převážně trend rozšiřování délky formulací. Je zde tedy přítomen určitý vývoj a proces rozhodně zcela nestagnuje. Znatelné jsou následující změny – rozšiřování délky formulace a neopomíjení dopadů na rovnost ve prospěch nově implementovaných dopadů na zákaz diskriminace. Negativa se naopak v průběhu času příliš nemění a opakují se napříč všemi ministerstvy.

Identifikovány jsou ovšem i rozdíly mezi srovnávanými ministerstvy. Nejenom MPSV, ale zejména pak MV odvádí hodnocení, které lze, zejména na co do souladu s metodickým rámcem, považovat za korektní. Kvalitu hodnocení u MV vyzdvihuje i Staroňová (2010), proto není s podivem, že i v našem vzorku dominuje nad dalšími dvěma ministerstvy. Konkrétně se tak děje zejména v oblasti souladu užívané terminologie s metodickým rámcem, argumentace, rozsahu hodnotící formulace, a tím pádem i důležitosti věnované tomuto typu dopadů. MPSV naopak vyniká relativně častou přítomností odůvodnění a konzultací a stejně jako MV v rozsahu formulace.

Výsledky dále ukazují na absenci standardizace postupu hodnocení a jakékoli metodiky hodnocení, což za nemalý problém označují i oslovení experti. Je však nutno připomenout, že na začátku roku 2015 uvedlo Oddělení Metodiku specificky zacílenou na postup hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen, která by tak měla přinést určitou změnu. Experti potvrzují i další identifikované nálezy, a to upozorňování a bagatelizaci dopadů na rovnost, věnování nižší pozornosti a přisuzování nižší důležitosti jejich hodnocení a častou konfrontaci hodnocení s indiferentními pří-

stup tvůrce. Tento přístup, a nadto i nedostatečnou podporu ze strany vlády zachycuje i Staroňová (2007), a to vůči komplexnímu RIA jako nástroji v období jeho implementace (2005–2006). Experti dále shrnují, že největší bariérou jak v jejich práci (připomínkování a kontrola návrhů), tak praxi hodnocení je nedostatečné vzdělání a kvalifikace tvůrců v genderové oblasti (souvisí s nízkým argumentačním arzenálem tvůrce), nízká genderová sensitivita a obecná neochota, nežájem vycházející z netoztožnění se s genderovou problematikou. Není tudíž s podivem, že praxí je šablonovitá a mechanická každé hodnocení provádějící se kopírováním/opisováním shodné formulace napříč více návrhy. Na základě výše uvedeného lze identifikovat způsob, jakým ČR reaguje na proces evropeizace v případě RIA. Česká praxe hodnocení dopadů na rovnost mužů a žen se odchyľuje od Evropskou unii doporučovaného, „ideálního“ nástroje Gender Impact Assessment, a to neexistenci autonomního nástroje/metodiky pro hodnocení, terminologickou omezeností a zastaralostí (absence termínů odvozených od gender), minimální reflexi zahraničních příkladů dobré praxe či nespoupráci mezi teorií (koncept GeM) a praxí RIA. Lze tak usuzovat, že reakce ČR leží na pomezí absorpce a hostejnosti. Přestože ČR legislativně ošetřuje RIA (OZRIA, Legislativní pravidla vlády, Jednací řád vlády) a zavazuje se k jeho naplňování, adaptace je spíše povrchová, a to bez viditelných adekvátních výstupů. Je prezentovaná spíše navenek a „naoko“, neproniká ovšem příliš do hloubky, nezakotvuje se přímo v praxi a v konkrétním jednání aktérů. Typická je i určitá hostejnost, s níž se potýká jak problematika genderové rovnosti obecně, tak i její samotné hodnocení v rámci RIA.

Závěrem je nutno znovu připomenout, že tento článek přinesl základní informační rámec z kvantitativně orientované obsahové analýzy výstupů české praxe hodnocení dopadů regulace, a otevřel tak dveře pro další zkoumání této oblasti. Pro vytvoření uceleného obrazu o české praxi by tak stranou výzkumného zájmu neměla do budoucna zůstat obsahová a věcná korektnost samotných hodnocení, která z důvodu absence jakékoli metodiky či alespoň návodu pro tvorbu hodnocení, nebyla v době provádění naší analýzy uskutečnitelná. V rámci dalšího zkoumání by se jako klíčoví informační partneři měli vvažovat i samotní tvůrci z jednotlivých ministerstev. Kvalitativně postavenými analýzami by se tak otevřela možnost pro zjišťování důvodů, proč se hodnocení provádí zrovna takovýmto způsobem a co za tímto stojí. Do úvah by měl být zahrnut i hypote-

tická souvislost mezi rostoucím významem genderových problematik a rostoucím významem procesu RIA obecně.

Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu Univerzity Karlovy č. 260 232.

Zdroje

- [1] CECOT C., HAHN R. W., RENDA A. (2007) „A statistical analysis of the quality of impact assessment in the European Union“. Working Paper 07–09. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, DC.
- [2] DANČÁK, B., FIALA, P., HLOUŠEK, V. (2005) „Evropeizace: pojem a jeho konceptualizace“. In: Dančák, B., Fiala, P., Hloušek, V., *Evropeizace: nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. s. 11–25.
- [3] DANČÁK, B. (2006) „Pozice a zájmy ČR v evropské a transatlantické bezpečnostní dimenzi“. In: Dočkal, V., Fiala, P., Kaniok, P., Pitrová, M., eds., *Česká politika v Evropské unii: Evropský integrační proces a zájmy České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, s. 77–84.
- [4] European Commission (EC). Exchange of good practise on gender equality. Gender Impact Assessment. 3–4. června 2014. Rakousko. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practices_at/140804_summary_report_at_2014_en.pdf.
- [5] FRANCOVÁ, J. Parlamentní Institut. Reforma regulace. V dokumentech OECD a Evropské unie. Informační podklad č. 5.257. 2006. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20941.
- [6] GREENBERG, D. (2010) „Hodnocení veřejných programů“. In: Potůček, M., et al., *Veřejná politika*. Praha: SLON. s. 187–215.
- [7] HAHN, R. W., BURNETT, J. K., CHAN, Yee-Ho I., MADER, E. A., MOYLE, P. R. (2000) „Assessing the Quality of Regulatory Impact Analyses“ [online]. *The Harvard Journal of Law and Public Policy* 23(23) AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper No. 00-01 [cit. 2015–04–10]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=213854.
- [8] HAHN, R. W., DUDLEY, P. M. (2007) „How Well Does the U. S. Government Do Benefit-Cost Analysis?“ [online]. *Review of Environmental Economics and Policy* 1(2): 192–211 [cit. 2015–04–10]. Dostupné z: <http://reep.oxfordjournals.org/content/1/2/192.abstract#cite-by>.
- [9] HARRINGTON, W., MORGENSTERN, R. D. (2004) „Evaluating Regulatory Impact Analyses“ [online]. *Resources for the Future. Discussion Paper 04–04* [cit. 2015–04–10]. Dostupné z: <http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-04-04.pdf>.
- [10] Jednací řád vlády: schválený usnesením vlády č. 876 ze dne 20. listopadu 2013. 2013. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/jednaci-rad-vlady.pdf>.

- [11] JEŘÁBEK, H. (1993) *Úvod do sociologického výzkumu*. Praha.
- [12] Legislativní pravidla vlády: schválená usnesením vlády č. 816 ze dne 18. července 2007. 2007. Dostupné z: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/F2FECE77E7A090C1C125731A0045EC3E?OpenDokument.
- [13] Legislativní pravidla vlády: schválená usnesením vlády č. 820 ze dne 14. listopadu 2012. 2012. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV_uplne-zneni.pdf.
- [14] NEKOLA, M. (2007) „Monitoring a evaluace realizovaných politik“. In: Veselý, A., Nekola, M., eds, *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON. s. 337–382.
- [15] Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony. Část Důvodová zpráva (zveřejněno 17. 12. 2007). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK79VJR60Q>.
- [16] Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Část Důvodová zpráva (zveřejněno 30. 3. 2012). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK85VDLBAO>.
- [17] Návrh zákona o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o zdravotnických prostředcích). Část Důvodová zpráva (zveřejněno 5. 2. 2013). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK94MBQFNX>.
- [18] Návrh vyhlášky, kterou se mění vyhláška č. 1/2006 Sb., kterou se stanoví druhy a podmínky dalšího vzdělávání pedagogických pracovníků a způsob jeho ukončení pro pedagogické pracovníky škol zřizovaných Ministerstvem vnitra. Část Důvodová zpráva (zveřejněno 2. 5. 2013). Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN97BBLXQD>.
- [19] NOVÁKOVÁ, J. (2002) *Gender mainstreaming*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR.
- [20] Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA): schválené usnesením č. 877/2007. 2007. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/hodnoceni-dopadu-regulace-ria-486007.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.
- [21] Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA): schválené usnesením č. 922 ze dne 17. prosince 2011. 2011. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace.pdf>.

- [22] Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA): schválené usnesením č. 26 ze dne 8. ledna 2014. 2014. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Uplne-zneni-Obecných-zasad-ucinnost-od-1-2-2014_.pdf.
- [23] Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD). Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. 11. září 2009. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatoryimpactanalysisatoolforpolicycoherence.htm>.
- [24] PATEROVÁ, H. (2008) „Methods Recommended by the European Commission to Help Improve Public Administration in the Czech Republic“. In: Potůček, M., ed., *Capacities of Governance in the Czech Republic*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2008. s. 21–34.
- [25] PATTON, M. Q. (2008) *Utilization-Focused Evaluation*. Sage Publications.
- [26] PAVLÍK, P., ed (2008) Stínová zpráva v oblasti rovného zacházení a rovných příležitostí žen a mužů. Praha: Nadace Open Society Fund, [cit. 2014–03–22] Dostupné z: http://is.muni.cz/el/1423/jaro2010/GEN508/um/Stinova_zprava_2008.pdf.
- [27] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. (2002) *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck.
- [28] ROSSI, P. H., LIPSEY, M. W., FREEMAN, H. E. (2004) *Evaluation: A systematic Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- [29] Stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí k návrhu změny Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA). K č. j. 2013/77368 – 51. 2013.
- [30] STAROŇOVÁ, K., PAVEL, J., KRAPEŽ, K. (2007) „Piloting Regulatory Impact Assessment: A Comparative Analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia“ [online]. *Impact Assessment and Project Appraisal* 25(4): 271–280 [cit. 2015–04–15]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1963334.
- [31] STAROŇOVÁ, K. (2009) *Hodnotenie vplyvov: Impact assessment v teórii a praxi Slovenska a Európskej únie*. Prešov: Adin.
- [32] STAROŇOVÁ, K. (2010) „Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practise“ [online]. *Journal of Public Policy* 30(1): 117–136 [cit. 2015–15–04]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1963143.
- [33] Strategie zlepšování regulace 2007–2013 (pracovní verze – prosinec 2006) [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2006 [cit. 2014–22–03]. Dostupné z: http://dataplanning.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/strategie_zlep_regulace.pdf.

- [34] TÖLLER, A. E. (2004) „The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results“. European Integration online Papers [online]. 8(9): 1-25 [cit. 2014–22–03]. Dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-009.pdf>.
- [35] Úřad vlády ČR. Optimalizace institucionálního zabezpečení rovných příležitostí žen a mužů v ČR. 2012. Dostupné z: <http://www.esfcr.cz/projekty/optimalizace-institucionalniho-zabezpeci-rovnnych-highlightWords=optimalizace-institucion%C3%A1ln%C3%ADho>.
- [36] Úřad vlády ČR. Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. 2014. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Metodika-PO-OPONENTURE.pdf.
- [37] Vláda ČR. Komise pro hodnocení dopadů regulace. In: *vlada.cz* [online]. 2011 [cit. 2014–18–04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/pracovni-komise/komise-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-89151/>.
- [38] Vláda ČR. Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. května 2001 č. 456 + P. 2001. Dostupné z: http://www.mpsv.cz/files/clanky/12361/UV456P_2001.pdf.
- [39] Vláda ČR. Reforma regulace. In: *vlada.cz* [online]. 6. května 2004 [cit. 2014–22–03]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/za-premierem-a-vladou/reforma-regulace-4913/>.
- [40] Vláda ČR. Zahájení nového projektu ke zkvalitňování procesu RIA. In: *vlada.cz*. [online]. 5. února 2013 [cit. 2014–20–04]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/aktualne/zahajeni-noveho-projektu-ke-zkvalitnovani-procesu-ria-103260/>.
- [41] Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v České republice na léta 2014–2020 [online]. Úřad vlády ČR, 2014 [cit. 2015–04–10]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Projekt_Optimalizace/Strategie-pro-rovnost-zen-a-muzu-v-CR-na-leta-2014-2020.pdf.
- [42] ZEMANOVÁ, Š. (2007) „Výzkum europeizace – aktuální problémy a perspektivy“. *Mezinárodní vztahy*. 42(4): 29–51.

Na vyžádání autorky velice rády poskytnou kompletní seznam návrhů právních předpisů užitých při analýze

Příloha č. 1

OKRUH 1	OTÁZKA	PARAMETR	PROMĚNNÉ
Soulad s pravidly	1.1 Na základě jakých pravidel je dokument hodnocen?	1.1 Pravidla hodnocení	OZRIA/LPV/ OZRIA+LPV
	1.2 Je název části obsahující formulaci v souladu s pravidly? Tj. užití termínu rovnost M+Ž/zákaz diskriminace/SD.	1.2 Název části v souladu s pravidly	A/N/nejasné
	1.3 Jaký je přesný název titulujiící hodnotící formulací?	1.3 Název části	nespecifikovány

OKRUH 2	OTÁZKA	PARAMETR	PROMĚNNÉ
Obsah formulace	2.1 Co je jádrem formulace (obsahem)?	2.1 Jádro	nespecifikovány
	2.2 Co je klíčovým termínem formulace?	2.2 Klíčový termín	nespecifikovány
	2.3 Jaký výraz uvozuje klíčový termín formulace?	2.3 Uvozuje klíčový termín	nespecifikovány

OKRUH 2	OTÁZKA	PARAMETR	PROMĚNNÉ
Formát formulace	2.4 Jakou roli má formulace v rámci textu?	2.4 Role v textu	samostatná část/vně cizí části/součást odstavce volně v textu/volně v textu
	2.5 Jaký je vztah formulace k dalším dopadům?	2.5 Vztah k dopadům	stojí samostatně/je ve spojení s dopadem/y konkretizovat
	2.6 Jakým jazykovým útvarem je formulace?	2.6 Jazykový útvar	část věty/věta/souvětí konkretizovat počet
	2.7 Z kolika slov se formulace skládá?	2.7 Počet slov	proměnné nespecifikovány
	2.8 Na jakém místě v textu se formulace nachází?	2.8 Umístění	začátek/střed/závěr

OKRUH 2	OTÁZKA	PARAMETR	PROMĚNNÉ
Specifika formulace	2.9 Je ve formulaci užitá stupnice hodnocení (pozitivní, negativní, neutrální)?	2.9 Užití stupnice	A/N
	2.10 Je ve formulaci přítomno odůvodnění, vysvětlení hodnocení (příčiny dopadů, vývoj)?	2.10 Odůvodnění, vysvětlení	A/N konkretizovat
	2.11 Jsou ve formulaci použity (ne)legislativní dokumenty odkazující na GP?	2.11 (Ne)legislativní dokumenty	A/N konkretizovat
	2.12 Jsou ve formulaci užitá data, statistiky vztahující se k GP?	2.12 Data, statistiky	A/N konkretizovat
	2.13 Jsou přítomny konzultace s aktéry spojenými (alespoň minimálně) s GP?	2.13 Konzultace	A/N konkretizovat

Legenda k tabulkám: A = ano, N = ne; M = muž, Ž = žena; SD = sociální dopady, GP = genderová problematika,

Zdroj: Autorky.