

Tematsko izvješće

Uključivanje rodno osviještene politike u proračun EU-a: vrijeme je da se riječi pretoče u djela



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – VI.
Uvod	01. – 14.
Rodna ravnopravnost i gospodarski rast	01. – 04.
Rodno osviještena politika: sredstvo za postizanje rodne ravnopravnosti	05. – 07.
Predanost EU-a promicanju rodno osviještene politike	08. – 11.
Obveze i odgovornosti Komisije u pogledu rodno osviještene politike	12. – 14.
Opseg revizije i revizijski pristup	15. – 23.
Opažanja	24. – 100.
Komisija još nema potpuno djelotvoran okvir za potporu rodno osviještenoj politici u proračunu EU-a	24. – 48.
Komisijinom strategijom za rodnu ravnopravnost nije se u dovoljnoj mjeri promicala primjena rodno osviještene politike	25. – 35.
Radi se na jačanju institucijskog okvira Komisije, ali se njime još nije u potpunosti podržalo provedbu rodno osviještene politike	36. – 48.
U proračunskom ciklusu EU-a nije se vodilo dovoljno računa o rodnoj ravnopravnosti	49. – 73.
Komisija nije posvetila veliku pozornost rodnoj analizi politika i programa koje je Sud ispitao	50. – 59.
Komisija je postavila tek nekoliko ciljeva izričito povezanih s rodnim pitanjima	60. – 62.
Komisija nije djelotvorno pratila doprinos proračuna EU-a postizanju rodne ravnopravnosti	63. – 65.
Komisija je objavila tek ograničene informacije o općenitom učinku proračuna EU-a na rodnu ravnopravnost	66. – 73.

Detaljno utvrđivanje pravnih zahtjeva olakšava uključivanje rodne ravnopravnosti u programe 74. – 100.

ESI fondovi imaju znatan potencijal za doprinos rodnoj ravnopravnosti, no Sud je pronašao tek ograničene informacije o rezultatima za razdoblje VFO-a 2014. – 2020. 76. – 84.

Izravna plaćanja poljoprivrednicima u okviru EFJP-a bila su neosjetljiva na rodne razlike 85. – 93.

U pojedinim aspektima programa Erasmus+ Komisija nije vodila računa o rodnoj ravnopravnosti 94. – 100.

Zaključci i preporuke 101. – 109.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Revizorski tim

Kronologija

Sažetak

I. *Rodna ravnopravnost* jedna je od temeljnih vrijednosti Europske unije. Općenito se smatra i važnom pokretačkom silom gospodarskog rasta. *Rodno osviještena politika* označava aktivno promicanje ravnopravnosti žena i muškaraca u svim fazama i u svim područjima donošenja i provedbe politika. Ugovor o funkcioniranju Europske unije osnova je za rodno osviještenu politiku jer se EU obvezuje na promicanje ravnopravnosti između muškaraca i žena u svim svojim aktivnostima.

II. Komisija se obvezala na provedbu rodno osviještene politike, a Europski parlament i Vijeće naglasili su potrebu da EU ispuni obveze u pogledu rodno osviještene politike koje je preuzeo na visokoj razini. Tijekom pregovora o višegodišnjim financijskim okvirima (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. i 2021. – 2027. tri navedene institucije složile su se oko toga da je pri izradi proračuna EU-a važno voditi računa o rodnoj ravnopravnosti.

III. Revizijom koju je proveo Europski revizorski sud (Sud) uzima se u obzir interes koji su izrazili ključni dionici u tom području te je ona posebno relevantna u ovom trenutku jer je Komisija nedavno objavila novu strategiju za rodnu ravnopravnost. Pravi je trenutak i zato što će se znatan iznos financijskih sredstava EU-a potrošiti u sklopu novog VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i instrumenta „Next Generation EU”.

IV. Sud je procijenio primjenjuje li se u proračunu EU-a od 2014. naovamo rodno osviještena politika u svrhu promicanja ravnopravnosti žena i muškaraca. Sud je osobito procijenio je li Komisijin okvir za potporu rodno osviještenoj politici primjeren, vodi li se u proračunskom ciklusu EU-a računa o rodnoj ravnopravnosti i je li rodna ravnopravnost uključena u pet odabranih programa financiranja sredstvima EU-a, a to su tri europska strukturna i investicijska fonda (od njih ukupno pet), Europski fond za jamstva u poljoprivredi i Erasmus+. Ukupno gledajući, ti fondovi čine 66 % VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Sud je također analizirao neke od ključnih Komisijinih prijedloga za financiranje povezanih s VFO-om za razdoblje 2021. – 2027. i instrumentom „Next Generation EU”.

V. Zaključio je da Komisija još nije ispunila svoju obvezu uključivanja rodno osviještene politike u proračun EU-a. Sud je utvrdio da se Komisijinom strategijom za rodnu ravnopravnost nije u dovoljnoj mjeri promicala primjena rodno osviještene politike te da se njezinim institucijskim okvirom, iako je ojačan, još nije u potpunosti pružila potpora rodno osviještenoj politici. Također je utvrdio da se u proračunskom ciklusu EU-a nije vodilo dovoljno računa o rodnoj ravnopravnosti. Komisija nije posvetila veliku pozornost rodnoj analizi politika i programa koje je Sud ispitao. U ograničenoj se mjeri služila *podatcima* i pokazateljima *razvrstanim prema spolu* te je objavila tek ograničene informacije o općenitom učinku proračuna EU-a na rodnu ravnopravnost. Međutim, u područjima u kojima su detaljno utvrđeni pravni zahtjevi takvo je stanje olakšalo uključivanje rodne ravnopravnosti u programe.

VI. Sud preporučuje Komisiji:

- da ojača institucijski okvir za potporu rodno osviještenoj politici;
- da provede rodne analize potreba i učinaka te ažurira svoje smjernice za bolju regulativu;
- da sustavno prikuplja i analizira postojeće podatke razvrstane prema spolu za programe financiranja sredstvima EU-a i izvješćuje o tim podatcima;
- da se u svrhu praćenja napretka služi ciljevima i pokazateljima povezanim s rodnim pitanjima;
- da razvije sustav za praćenje dodijeljenih i iskorištenih financijskih sredstava za potporu rodnoj ravnopravnosti i da svake godine podnese izvješće o postignutim rezultatima u pogledu rodne ravnopravnosti; i
- da procjenjuje i izvješćuje o tome vode li države članice u svojim planovima za oporavak i otpornost računa o rodnoj ravnopravnosti.

Uvod

Rodna ravnopravnost i gospodarski rast

01. Rodna ravnopravnost jedna je od temeljnih vrijednosti Europske unije, kako je utvrđeno u člancima 2. i 3. Ugovora o Europskoj uniji. Riječ je o načelu prema kojem prava, odgovornosti i mogućnosti žena i muškaraca trebaju biti isti. U ovom se izvješću govori o „ženama” i „muškarcima”. To su pojmovi koji se upotrebljavaju u Ugovorima EU-a. Međutim, Europski revizorski sud (Sud) naglašava da *rodni* identiteti nisu ograničeni na ta dva deskriptora.

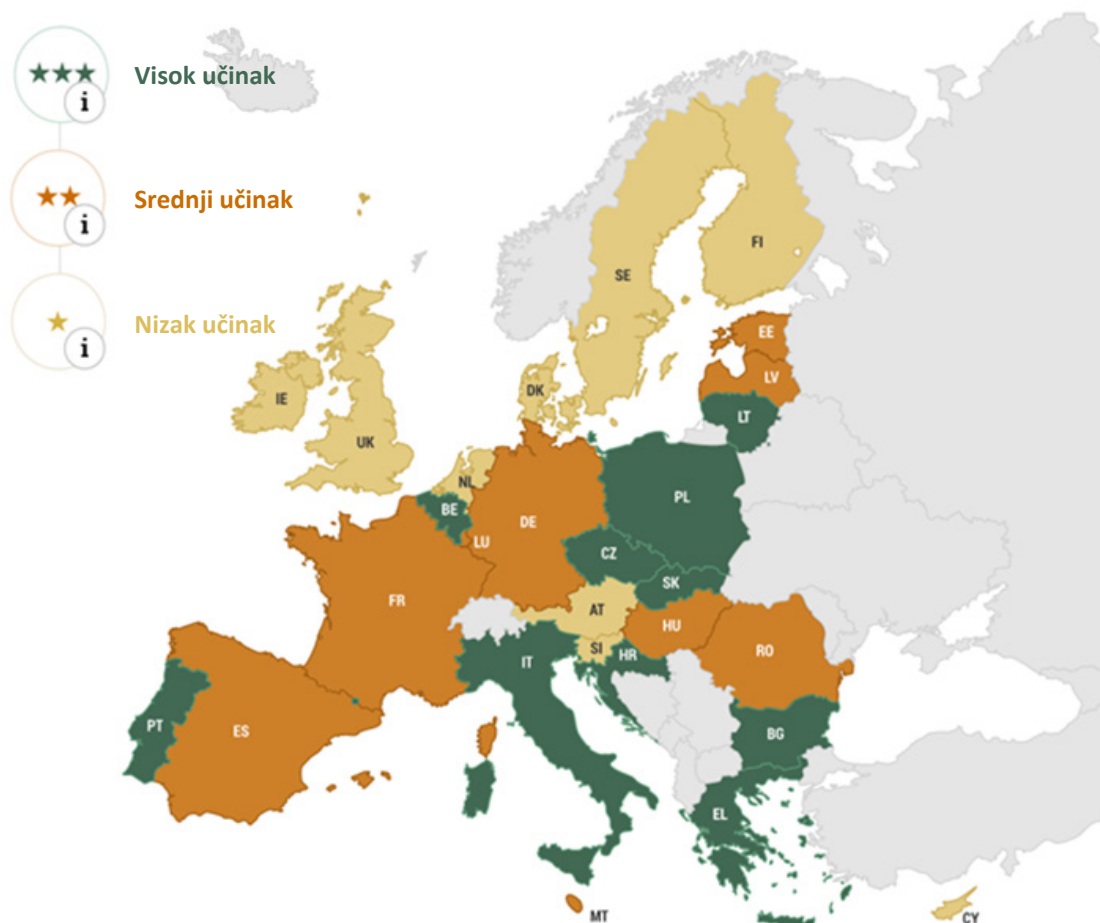
02. Rodna ravnopravnost općenito se smatra važnom pokretačkom silom gospodarskog rasta¹. U Strategiji Komisije za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020. – 2025.² navodi se da „rodna ravnopravnost donosi više radnih mjesta i veću produktivnost”, pozivajući se na studiju Europskog instituta za ravnopravnost spolova (EIGE)³. U toj se studiji procjenjuje da bi napredak u pogledu rodne ravnopravnosti mogao dovesti do povećanja BDP-a EU-a po stanovniku od 6,1 % do 9,6 % do 2050., uz moguću učinak na BDP u određenim državama članicama EU-a do čak 12 % do 2050. Vidjeti [sliku 1](#).

¹ Na primjer: McKinsey Global Institute, „How advancing women’s equality can add \$12 trillion to global growth”, rujan 2015.; Svjetski gospodarski forum, „Global Gender Gap Report 2020”, prosinac 2019.; MMF, „Gender Inequality and Economic Growth: Evidence from Industry-Level Data”, srpanj 2020.; MMF, „Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity”, prosinac 2013.; Åsa Löfström, Sveučilište u Umeåu, „Gender equality, economic growth and employment”.

² COM(2020) 152 final.

³ EIGE, „Economic Benefits of Gender Equality in the European Union”.

Slika 1. – Učinak napretka u pogledu rodne ravnopravnosti na BDP država članica EU-a 2050. godine



Izvor: EIGE, „[Economic Benefits of Gender Equality in the European Union](#)”. Države članice svrstane su u skupine na temelju razine rodne ravnopravnosti u području rada koja je za njih zabilježena u sklopu indeksa rodne ravnopravnosti koji objavljuje EIGE. Procijenjeni učinci kreću se od povećanja BDP-a od oko 12 % do 2050. („visok učinak”) do približno 4 % („nizak učinak”).

03. Studije o učincima krize uzrokovane bolešću COVID-19 provedene za potrebe Komisije⁴ pokazuju da su žene podnijele nerazmjerno veći teret u ekonomskom smislu. Europski parlament⁵ naglasio je da je pandemija pogoršala postojeću strukturnu rodnu neravnopravnost te se založio za primjenu rodno osviještene politike i *rodno osviještene izrade proračuna* u odgovoru na oporavak od pandemije bolesti COVID-19, kao i za primjenu stečenih iskustava o štetnim učincima prethodnih gospodarskih kriza na rodnu ravnopravnost.

04. U nekoliko je studija⁶ iznesen zaključak da se posljednjih godina u nekim zemljama smanjila potpora za jednaka prava. Komisija je napredak prema potpunoj rodnoj ravnopravnosti opisala kao „spor”, navevši sljedeće: „U indeksu rodne ravnopravnosti EU-a 2019., u prosjeku su države članice imale 67,4 od 100 bodova, što je samo 5,4 boda više od rezultata iz 2005.”⁷ Međutim, stanje se znatno razlikuje među različitim državama članicama⁸. Indeks rodne ravnopravnosti sastavlja EIGE i njime se mjeri rodna ravnopravnost u šest područja: rad, znanje, moć, novac, zdravlje i vrijeme. Komisija je istaknula tržište rada⁹ kao jedno od ključnih područja rodne neravnopravnosti. Utvrdila je da je sudjelovanje žena na tržištu rada EU-a 2017. bilo oko 11,5 postotnih bodova niže od sudjelovanja muškaraca i da je prosječna plaća žena bila je oko 16 % niža.

⁴ Europska komisija, „[Economic sectors at risk due to COVID-19 disruptions: will men and women in the EU be affected similarly?](#)”, 2020.; Europska komisija, „[The impact of sex and gender in the COVID-19 pandemic](#)”, 2020.

⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 21. siječnja 2021.: Rodna perspektiva tijekom i poslije razdoblja krize uzrokovane bolešću COVID-19.

⁶ Na primjer: European Parliament, „[Backlash in Gender Equality and Women’s and Girls’ Rights](#)”, lipanj 2018; UN Women, „[Democratic backsliding and the backlash against women’s rights: Understanding the current challenges for feminist politics](#)”; EIGE, „[Beijing + 25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States](#)”, 2020.

⁷ COM(2020) 152 final – Unija ravnopravnosti: strategija za rodnu ravnopravnost 2020. – 2025.

⁸ EIGE, „[Gender Equality Index. View countries. 2020 edition](#)”.

⁹ SWD(2019) 101 final: „[2019 report on equality between women and men in the EU](#)”.

Rodno osviještena politika: sredstvo za postizanje rodne ravnopravnosti

05. Rodno osviještena politika sredstvo je za postizanje rodne ravnopravnosti.

Počiva na jednostavnoj zamisli: ravnopravnost žena i muškaraca potrebno je aktivno promicati u svim fazama oblikovanja i provedbe politika, uključujući u područjima koja se možda čine nepovezanim. Usmjerena je na procese i organizacijske prakse u svim područjima vlasti i javne politike te je usmjerena na uklanjanje rodni pristranosti. Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) preporučuje da se rodno osviještena politika usvoji zajedno s posebnim ciljanim mjerama za promicanje rodne ravnopravnosti¹⁰.

06. Rodno osviještena politika može se provoditi s pomoću različitih metoda i alata.

Rodne analize ključan su alat tijekom cijelog ciklusa politike. Upotrebljavaju se za utvrđivanje razlika u uvjetima i potrebama žena i muškaraca (procjene rodno utemeljenih potreba) te za procjenu posljedica određene politike ili određenog programa na žene i muškarce (*ex ante* i *ex post procjene učinka* na rodnu ravnopravnost). Praćenje i evaluaciju rodni pitanja potrebno je provoditi na temelju jasnih ciljeva i pokazatelja povezanih s rodnom kako bi se pratio napredak prema njihovom ostvarenju. Zbog rodni analiza, praćenja i evaluacije potrebno je sustavno prikupljati i analizirati pouzdane podatke razvrstane prema spolu¹¹.

07. Rodno osviještena izrada proračuna označava primjenu rodno osviještene politike na svim razinama proračunskog procesa. Pritom se upotrebljavaju prethodno opisani alati radi uvođenja promjena u javne rashode i prihode u cilju njihove prilagodbe s obzirom na neravnopravnost.

¹⁰ OECD, „Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality”, 2018.

¹¹ U ovom se izvješću pojam „podatci razvrstani prema spolu” odnosi na podatke raščlanjene na žene i muškarce.

Predanost EU-a promicanju rodno osviještene politike

08. Člankom 8. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) EU se obvezuje na promicanje ravnopravnosti između muškaraca i žena u svim svojim aktivnostima, čime se pruža osnova za rodno osviještenu politiku.

09. EU se na provedbu rodno osviještene politike obvezao i 1995. u okviru Pekinške deklaracije UN-a i Platforme za djelovanje, kao i u okviru UN-ovih ciljeva održivog razvoja usvojenih 2015. Rodna ravnopravnost predmet je jednog od posebnih ciljeva održivog razvoja „Postizanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje svih žena i djevojčica” (5. cilj održivog razvoja). Ona je važna i kao međusektorsko pitanje u postizanju svih ostalih ciljeva održivog razvoja.

10. Europski parlament i Vijeće u više su navrata naglasili potrebu da EU ispuni obveze u pogledu rodno osviještene politike koje je preuzeo na visokoj razini te su izrazili snažnu potporu uključivanju rodno osviještene politike u višegodišnji financijski okvir (VFO) i proračun EU-a. Tijekom pregovora o VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. Europski parlament, Vijeće i Komisija složili su se da u proračunskim postupcima za VFO za navedeno razdoblje primijene „rodno osjetljive elemente” u svim slučajevima u kojima je to relevantno¹². Takav je pristup usvojen i za VFO za razdoblje 2021. – 2027. te instrument „Next Generation EU”. U srpnju 2020.¹³ Europsko vijeće zaključilo je da bi se rodno osviještenom politikom u sklopu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. trebale promicati jednake mogućnosti.

11. Na [slici 2.](#) nalazi se pregled glavnih rezolucija Europskog parlamenta i zaključaka Vijeća o rodnoj ravnopravnosti i rodno osviještenoj politici donesenih od 2014. naovamo.

¹² Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 19. studenoga 2013. o nacrtu Uredbe Vijeća o Višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014. – 2020.

¹³ Zaključci Europskog vijeća od 17. – 21. srpnja 2020.

Slika 2. – Rezolucije Europskog parlamenta i zaključci Vijeća o rodnoj ravnopravnosti i rodno osviještenoj politici doneseni od 2014. naovamo

	Rezolucije Europskog parlamenta	Zaključci Vijeća
2014.		Rodna ravnopravnost u EU-u: smjernice za budućnost nakon 2015.
2015.	Strategija EU-a za jednakost žena i muškaraca nakon 2015.	Ravnopravnost žena i muškaraca u području donošenja odluka
2016.	Nova strategija za prava žena i jednakost spolova u Europi nakon 2015.	Odgovor na Komisijin radni dokument o strateškom djelovanju za ravnopravnost spolova
2017.	Ravnopravnost žena i muškaraca u EU-u 2014. i 2015. Sredstva EU-a za ravnopravnost spolova	Pojačane mjere za smanjenje horizontalne rodne segregacije u obrazovanju i zapošljavanju
2019.	Nazadovanje u području prava žena i rodne ravnopravnosti u EU-u	Rodno ravnopravna gospodarstva u EU-u: daljnji koraci
2020.	Rezolucija o zaključcima izvanrednog sastanka Europskog vijeća od 17. do 21. srpnja 2020.	Uklanjanje razlika u plaći na temelju spola: vrednovanje i raspodjela plaćenog rada i neplaćenog pružanja skrbi
2021.	Rodna perspektiva tijekom i poslije razdoblja krize uzrokovane bolešću COVID-19	

Izvor: Sud.

Obveze i odgovornosti Komisije u pogledu rodno osviještene politike

12. Komisija je 1996. službeno potvrdila svoju predanost rodno osviještenoj politici izradom komunikacije o uključivanju jednakih mogućnosti za žene i muškarce u sve politike i aktivnosti Zajednice¹⁴. U njoj je navela sljedeće: „sustavno vođenje računa o razlikama između uvjeta, situacija i potreba žena i muškaraca u svim politikama i djelovanjima Zajednice [...] osnovno je obilježje načela „osviještenosti” koje je Komisija usvojila”.

13. Komisija je od 1996. razradila svoju predanost rodno osviještenoj politici, a u njezinu provedbu uključene su različite službe. Vidjeti [sliku 3](#).

Slika 3. – Akteri i odgovornosti unutar Komisije u pogledu rodno osviještene politike



Izvor: Sud.

¹⁴ COM(96) 67 final.

14. EIGE je agencija EU-a osnovana radi promicanja rodne ravnopravnosti koja je svoje operativne aktivnosti započela 2010. Od 2011. EIGE djeluje pod nadležnošću Glavne uprave za pravosuđe i zaštitu potrošača (DG JUST). Zadaće EIGE-a uključuju pružanje stručnog znanja o rodno osviještenoj politici u svim tijelima EU-a i osmišljavanje alata za potporu uključivanju pitanja rodne ravnopravnosti u sve politike EU-a.

Opseg revizije i revizijski pristup

15. Revizija koju je proveo Sud bila je usmjerena na to je li se rodno osviještena politika primjenjivala u proračunu EU-a od 2014. do veljače 2021. Pritom se uzeo u obzir interes koji su izrazili ključni dionici u tom području te je revizija posebno relevantna u ovom trenutku jer je Komisija nedavno objavila novu strategiju za rodnu ravnopravnost. Pravi je trenutak i zato što će se znatan iznos financijskih sredstava EU-a potrošiti u sklopu novog VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i instrumenta „Next Generation EU”.

16. Sud je procijenio je li Komisijin okvir za promicanje rodne ravnopravnosti uključivanjem rodno osviještene politike u proračun EU-a bio primjeren. Taj okvir obuhvaća dokument „Strateško djelovanje za ravnopravnost spolova 2016. – 2019.” i institucijski okvir Komisije koja je djelovala u razdoblju 2014. – 2019.¹⁵ Sud je također analizirao uloge i odgovornosti Komisije koja je djelovala u razdoblju 2019. – 2024.¹⁶ te novu strategiju za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020. – 2025.

17. Sud je također procijenio je li se u proračunskom ciklusu EU-a vodilo dovoljno računa o rodnoj ravnopravnosti. Naglasak je stavljen na VFO za razdoblje 2014. – 2020., uključujući pojedinačne godišnje proračune EU-a za to razdoblje i povezane izvještajne dokumente. Sud je također analizirao neke od ključnih Komisijinih prijedloga za financiranje povezanih s VFO-om za razdoblje 2021. – 2027. i instrumentom „Next Generation EU”.

18. Procijenio je i je li rodna ravnopravnost uključena u odabrane programe financiranja sredstvima EU-a. Revizijom su obuhvaćeni program Erasmus+, kao i tri europska strukturna i investicijska fonda od njih pet: Europski socijalni fond (ESF), Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR). Sud je obavio pregled dokumentacije za 12 programa u dvjema državama članicama, Španjolskoj i Rumunjskoj. Te su zemlje odabrane jer su bile reprezentativne za niz kriterija, uključujući njihov rezultat u indeksu rodne ravnopravnosti, probno korištenje alatima EIGE-a za rodno osviještenu izradu proračuna, iznos sredstava iz ESI fondova koja su im dodijeljena te relativnu veličinu tog iznosa u odnosu na BDP.

¹⁵ Komisija koja je djelovala u razdoblju 2014. – 2019. započela je s radom 1. studenoga 2014., a završila 30. studenoga 2019.

¹⁶ Komisija koja djeluje u razdoblju 2019. – 2024. započela je s radom 1. prosinca 2019.

19. Sud je angažirao neovisnog stručnjaka kako bi procijenio na koji se način u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) vodilo računa o rodnoj ravnopravnosti. Taj je stručnjak ispitao četiri studije slučaja iz Španjolske, Irske, Rumunjske i Švedske, koje su odabrane na temelju aspekata kao što su ravnomjerna zemljopisna zastupljenost i različite značajke poljoprivrednih gospodarstava u svakoj od tih zemalja.

20. Ukupno gledajući, svi odabrani fondovi zajedno čine 66 % VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. (1 087 milijardi eura).

21. Iako Sud navodi neke primjere u vezi s razvojnom pomoći, to područje nije obuhvaćeno ovom revizijom. Tematsko izvješće Suda o humanitarnoj pomoći EU-a za obrazovanje¹⁷ sadržavalo je analizu relevantnu za rodno osviještenu politiku u tom području. Revizijom o kojoj je sastavljeno ovo izvješće nisu obuhvaćene politike koje nisu povezane s programima financiranja sredstvima EU-a (kao što su mjere za poboljšanje zastupljenosti žena na rukovodećim položajima u Komisiji) ni regulatorne mjere (kao što je Direktiva o ravnoteži između poslovnog i privatnog života). Nisu obuhvaćene ni ciljane mjere (kao što su programi usmjereni na borbu protiv nasilja nad ženama).

22. Glavne uprave Komisije (GU-ovi) najvažnije za ovu reviziju bile su GU JUST, GU BUDG i glavne uprave koje su snosile krajnju odgovornost za programe financiranja sredstvima EU-a koje je Sud odabrao. Kad je riječ o EFJP-u i EPFRR-u, relevantni GU bio je GU AGRI. Za EFRR riječ je o GU-u REGIO, za ESF relevantni GU bio je GU EMPL, a za Erasmus+ GU EAC. Glavno tajništvo Komisije također je bilo relevantno za ovu reviziju, a isto vrijedi i za Eurostat te EIGE.

23. Sud je kao kriterije za reviziju upotrijebio relevantno zakonodavstvo EU-a i međunarodne obveze (odlomak 09.), kao i smjernice i upute koje su objavili Komisija, države članice i EIGE. Koristili smo se i općeprihvaćenim kriterijima koje su izradile međunarodne organizacije, i to konkretno, Vijeće Europe i OECD.

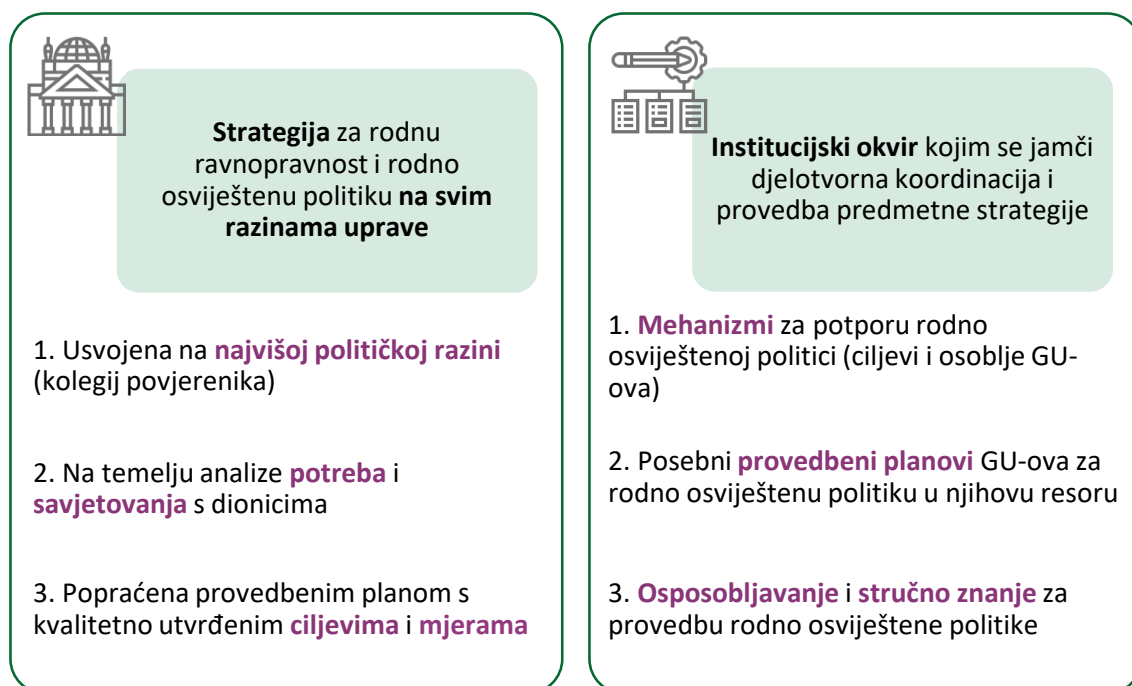
¹⁷ Tematsko izvješće Suda br. 2/2021 „Humanitarna pomoć EU-a za obrazovanje: pomaže djeci kojoj je potrebna pomoć, ali bi trebala biti dugoročnija i doprijeti do više djevojčica”.

Opažanja

Komisija još nema potpuno djelotvoran okvir za potporu rodno osviještenoj politici u proračunu EU-a

24. U ovom dijelu izvješća Sud stavlja naglasak na Komisijin okvir za uključivanje rodno osviještene politike u proračun EU-a. Na [slici 4.](#) prikazani su temeljni preduvjeti za okvir za potporu rodno osviještenoj politici koje su opisali OECD i Vijeće Europe, stavljeni u kontekst Komisije.

Slika 4. – Preduvjeti za Komisijin okvir za potporu rodno osviještenoj politici



Izvor: Sud, na temelju sljedećih dokumenata: OECD, „[Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality](#)”, 2018.; OECD, „[Designing and Implementing gender budgeting. A path to action](#)”, 2019.; Vijeće Europe, „[Gender budgeting: practical implementation Handbook](#)”, 2009.

Komisijinom strategijom za rodnu ravnopravnost nije se u dovoljnoj mjeri promicala primjena rodno osviještene politike

25. Sud je procijenio je li donesena odgovarajuća strategija EU-a za rodnu ravnopravnost, uključujući pitanja rodno osviještene politike. Upotrijebio je kriterije prikazane na [slici 4.](#)

Komisija je za razdoblje 2016. – 2019. svoju prethodnu strategiju za rodnu ravnopravnost zamijenila neobvezujućim dokumentom

26. Pri sastavljanju strateškog okvira EU-a za rodnu ravnopravnost za razdoblje od 2016. nadalje razni dionici pozvali su Komisiju da postavi ciljeve u pogledu rodne ravnopravnosti u obliku strategije. Vidjeti [sliku 5.](#)

27. Kolegij povjerenika donio je sve tri strategije za rodnu ravnopravnost od 1996., godine u kojoj se Komisija službeno obvezala na rodno osviještenu politiku (odlomak [12.](#)), u obliku komunikacija Komisije. Međutim, Komisija koja je djelovala u razdoblju 2014. – 2019. nije postavila svoje ciljeve u pogledu rodne ravnopravnosti u strategiji koja je bila objavljena u obliku komunikacije. Umjesto toga ti su ciljevi izneseni u zasebnom radnom dokumentu službi Komisije naslovljenom „Strateško djelovanje za ravnopravnost spolova 2016. – 2019.”¹⁸. Radni dokumenti službi Komisije isključivo su informativne naravi i ne obvezuju Komisiju ni pravno ni politički.

28. Na naknadne pozive dionika da se tom dokumentu podigne status donošenjem komunikacije nije odgovoreno. Također vidjeti [sliku 5.](#)

29. Komisija je obrazložila tu odluku pozivajući se na svoju politiku izbjegavanja izrade komunikacija o sektorskim strategijama. Međutim, Sud je utvrdio da je Komisija donijela druge strategije u obliku komunikacije¹⁹. U jednoj evaluaciji²⁰ dokumenta o strateškom djelovanju za razdoblje 2016. – 2019. koja je 2019. provedena za Komisiju stoji da je najava tog djelovanja u obliku radnog dokumenta službi Komisije bio politički korak unatrag u odnosu na prethodnu strategiju, čime se ograničio učinak predmetnog dokumenta. Sličan zaključak iznijela je 2019. i povjerenica za pravosuđe, zaštitu potrošača i rodnu ravnopravnost koja je obnašala tu dužnost u razdoblju 2014. – 2019.²¹

¹⁸ SWD(2015) 278 final.

¹⁹ Na primjer, strategija za jedinstveno tržište robe i usluga (COM(2015) 550 final).

²⁰ „Evaluation of the strengths and weaknesses of the Strategic Engagement for Gender Equality 2016–2019”, studija koju je DG JUST naručio 2019.

²¹ Zapisnik sa sastanka stručnog foruma EIGE-a održanog 3. i 4. travnja 2019.

Slika 5. – Pozivi dionika da Komisija ciljeve u pogledu rodne ravnopravnosti iznese u obliku strategije



Izvor: Sud, na temelju: otvorenog pisma organizacija EWL i ILGA potpredsjedniku Europske komisije iz ožujka 2015., dopisa ministrica i ministara za ravnopravnost 21 države članice povjerenici za pravosuđe iz lipnja 2015., rezolucija Europskog parlamenta od 9. lipnja 2015. i 3. veljače 2016. i zaključaka Vijeća od 7. prosinca 2015. i 16. lipnja 2016.

Dokument „Strateško djelovanje za ravnopravnost spolova 2016. – 2019.” nije sadržavao plan za provedbu i praćenje rodno osviještene politike

30. U dokumentu o strateškom djelovanju za razdoblje 2016. – 2019. nije utvrđen plan provedbe rodno osviještene politike. U njemu se zatražilo da se pri izradi procjena učinka i evaluacija vodi računa o rodnoj ravnopravnosti, ali nisu utvrđeni pokazatelji za praćenje napretka. Također nije sadržavao ni druge mjere usmjerene na provedbu

rodno osviještene politike, kao što su prikupljanje podataka razvrstanih prema spolu, uključivanje ciljeva povezanih s rodom u sve programe EU-a ili osposobljavanje. Radni dokument službi Komisije priložen prethodnoj strategiji za razdoblje 2010. – 2015. sadržavao je sve prethodno navedene mjere²².

31. Savjetovanja²³ provedena radi pripreme dokumenta o strateškom djelovanju za razdoblje 2016. – 2019. polučila su niz konkretnih prijedloga mjera, primjerice provedbu rodne analize politika EU-a, poduzimanje odlučnijih koraka u izradi rodno osviještenog proračuna, potpuno iskorištavanje znanja stručnjaka iz EIGE-a i tečajeve osposobljavanja o rodnim pitanjima za sve osoblje Komisije. Međutim, nijedan od njih nije uključen u konačni dokument. Komisija je izjavila da je to zato što je riječ o radnom dokumentu njezinih službi koji ne obvezuje Komisiju ni pravno ni politički.

32. U skladu s dokumentom o strateškom djelovanju za razdoblje 2016. – 2019. GU JUST dobio je zaduženje da sastavlja interna izvješća o provedbi i objavljuje godišnja izvješća o napretku. Nijedan od tih dokumenata nije omogućio praćenje provedbe rodno osviještene politike. Umjesto internih izvješća o provedbi GU JUST izrađivao je interne tablice, no nije potvrđivao valjanost prikupljenih informacija niti ih je prosljeđivao ikome osim članovima međuresorne skupine za rodnu ravnopravnost koja okuplja predstavnike GU-ova. Godišnja izvješća o napretku u području rodne ravnopravnosti – „Izvješća o ravnopravnosti žena i muškaraca u EU-u” – sadržavala su činjenične informacije prikupljene od različitih glavnih uprava, posebice o ciljanim mjerama. Komisija je smatrala da su ta godišnja izvješća alat za komunikaciju s građanima i civilnim društvom, a ne alat za praćenje.

33. Komisija nije pratila svoj ukupni napredak u pogledu rodno osviještene politike. Vijeće i EIGE osmislili su skup pokazatelja za redovito praćenje provedbe obveza u pogledu rodno osviještene politike koje je EU preuzeo u okviru Pekinške deklaracije i Platforme za djelovanje. Taj skup pokazatelja osmišljen je isključivo za države članice. Eurostat je utvrdio niz pokazatelja za praćenje napretka EU-a u postizanju ciljeva održivog razvoja i o njima svake godine izvještava. Međutim, taj skup pokazatelja ne uključuje posebni pokazatelj koji UN predlaže za praćenje rodno osviještene politike u okviru cilja održivog razvoja br. 5.

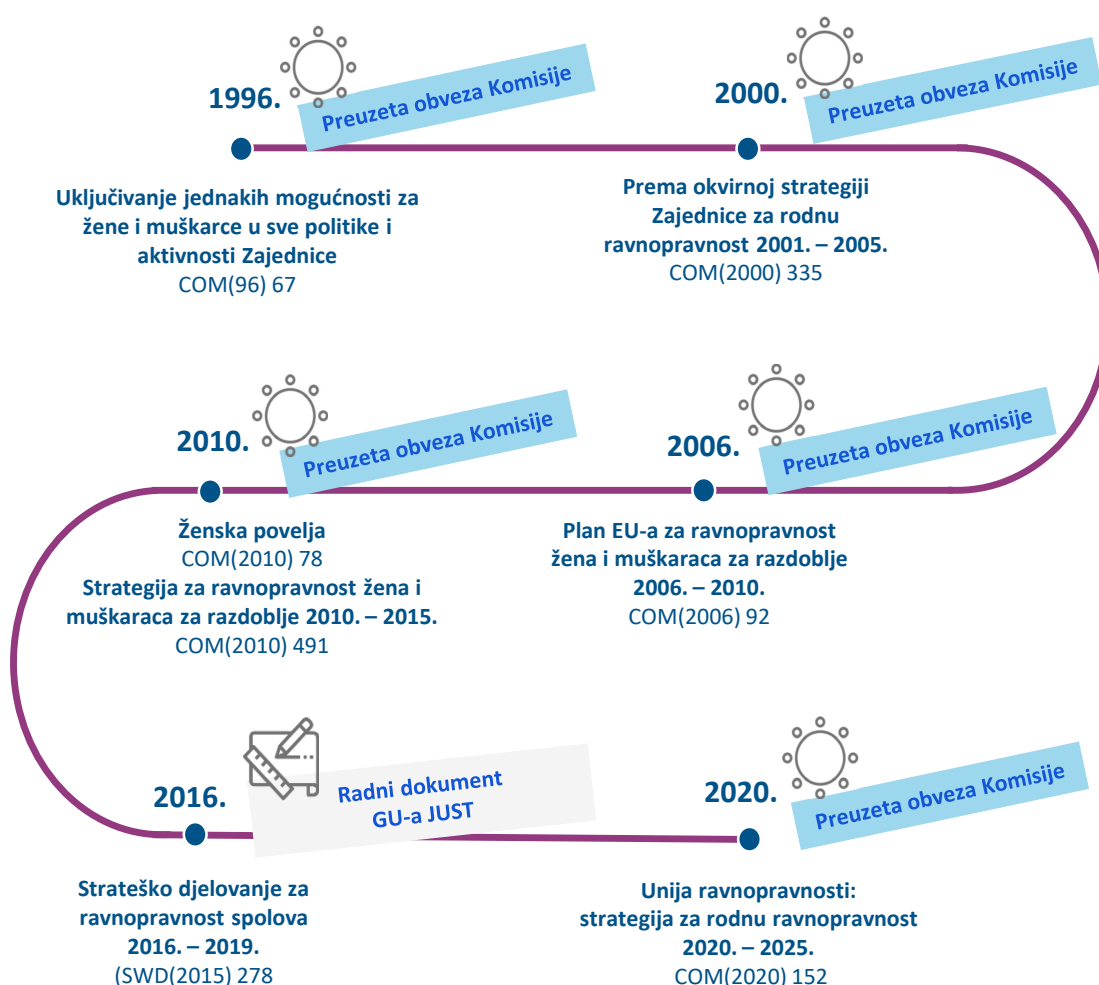
²² SEC(2010) 1079.

²³ GU JUST, „Visions for gender equality”, 2015.; Savjetodavni odbor za jednake mogućnosti žena i muškaraca, „Opinion on Gender Equality in the EU in the 21st century: remaining challenges and priorities”, 2014.; GU JUST, „Report on the Forum on the future of gender equality in the EU”, 2015.

U novoj strategiji za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020. – 2025. izražena je još jača predanost Komisije rodno osviještenoj politici, no i dalje nedostaju konkretne mjere

34. U ožujku 2020. kolegij povjerenika koji djeluje u razdoblju 2019. – 2024. izrazio je još jaču predanost Komisije rodno osviještenoj politici donošenjem strategije za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020. – 2025. u obliku komunikacije Komisije²⁴. Vidjeti [sliku 6](#).

Slika 6. – Komisijine preuzete obveze i strategije u vezi s rodnom ravnopravnošću i rodno osviještenom politikom od 1996. naovamo



Izvor: Sud.

35. U strategiji za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020. – 2025. stoji sljedeće: „Komisija će jačati rodno osviještenu politiku sustavnim uključivanjem rodne perspektive u sve faze oblikovanja politika u svim područjima politike EU-a, unutarnjim

²⁴ COM(2020) 152 final.

i vanjskim”. Međutim, kao ni dokument o strateškom djelovanju za razdoblje 2016. – 2019. (odlomak [30.](#)), ni strategija ne sadržava konkretne mjere koje bi bile usmjerene na to da se o rodnoj ravnopravnosti sustavno vodi računa u svim područjima politika EU-a.

Radi se na jačanju institucijskog okvira Komisije, ali se njime još nije u potpunosti podržalo provedbu rodno osviještene politike

36. Sud je procijenio je li Komisija imala odgovarajući institucijski okvir za potporu rodno osviještenoj politici. U tu se svrhu poslužio kriterijima prikazanim na [slici 4.](#)

Komisija koja je djelovala u razdoblju 2014. – 2019. nije uspostavila potrebne mehanizme za provedbu i praćenje rodno osviještene politike

37. Odjel Komisije odgovoran za pitanja povezana s rodnom ravnopravnošću djeluje od 2010. u okviru GU-a JUST. Međutim, među ciljeve mandata povjerenice za pravosuđe, zaštitu potrošača i rodnu ravnopravnost koja je obnašala tu dužnost u razdoblju 2014. – 2019. nije se ubrajalo vođenje i praćenje rodno osviještene politike na razini cijele Komisije. U razdoblju 2016. – 2020. rodno osviještena politika nije bila među ciljevima GU-a JUST, u strateškim planovima ni u planovima upravljanja te uprave. To je promjena u odnosu na razdoblje 2009. – 2014., kada se među ciljeve mandata povjerenice nadležne za taj resor ubrajao i cilj koji se odnosio na rodno osviještenu politiku, a GU JUST imao je i poseban cilj jačanja rodno osviještene politike.

38. Kad je riječ o ostalim glavnim upravama Komisije, samo su u strateškom planu GU-a DEVCO postojali ciljevi u pogledu uključivanja rodne ravnopravnosti u cijeli resor za koji je nadležan. Vidjeti [okvir 1.](#) U mandatu povjerenice i povjerenika za proračun za razdoblje 2014. – 2019. te ciljevima GU-a BUDG nije bilo spomena o uključivanju rodno osviještene politike u proračun EU-a. Glavno tajništvo nije smatralo rodno osviještenu politiku jednim od ciljeva za koordinaciju politika.

39. GU-ovi nisu morali imenovati osoblje ili odjele za potporu rodno osviještenoj politici na razini resora za koje su nadležni. Vrlo mali broj GU-ova imao je osoblje, odjel ili sektor koji je izrijeком bio odgovoran za pitanja rodne ravnopravnosti, iako je većina GU-ova imala djelatnike koji su sudjelovali u radu međuresorne skupine za rodnu ravnopravnost pod vodstvom GU-a JUST. U evaluaciji dokumenta o strateškom djelovanju za razdoblje 2016. – 2019. koja je 2019. provedena za Komisiju iznesena je preporuka da odgovornost za upravljanje rodnim pitanjima i povezivanje s GU-om JUST dodijeli višim dužnosnicima.

40. Komisija nije zatražila od svojih glavnih uprava da donesu plan provedbe rodno osviještene politike. Umjesto toga, povjerenica za pravosuđe, zaštitu potrošača i rodnu ravnopravnost poslala je 2015. dopis svim ostalim povjerenicima upitavši ih kako namjeravaju u svojim resorima uzeti u obzir rodnu ravnopravnost.

Okvir 1.

Rodno osviještena politika u području razvojne suradnje (GU DEVCO)

Mandat povjerenika za međunarodnu suradnju i razvoj za razdoblje 2014. – 2019. i ciljevi GU-a DEVCO za razdoblje 2016. – 2020. ponovno su potvrdili predanost povjerenika i GU-a DEVCO primjeni rodno osviještene politike u svim aspektima razvojne politike.

Ta je predanost pretočena u Akcijski plan za rodnu ravnopravnost u vanjskim odnosima za razdoblje 2016. – 2020. Jedan od triju ključnih pokazatelja uspješnosti koje je pratio GU DEVCO bio je postotak inicijativa za suradnju i razvoj financiranih sredstvima EU-a kojima se promicala rodna ravnopravnost.

GU DEVCO je, u suradnji s GU-om JUST, jedina glavna uprava Komisije s posebnim odjelom koji se bavi pitanjima rodne ravnopravnosti.

GU DEVCO također vodi akademiju EU-a za međunarodna partnerstva, platformu za e-tečajeve o rodnoj ravnopravnosti koja je otvorena za javnost.

41. U skladu s dokumentom o strateškom djelovanju za razdoblje 2016. – 2019. uloga praćenja i usmjeravanja rodno osviještene politike na razini cijele Komisije dodijeljena je međuresornoj skupini za rodnu ravnopravnost. Međutim, ta skupina nije imala ovlasti za djelotvorno izvršavanje svojih zaduženja. Nekoliko članova skupine imalo je službene odgovornosti za pitanja rodne ravnopravnosti u svojim glavnim upravama. U evaluaciji koja je 2019. provedena za Komisiju iznesena je preporuka da se unutar te skupine poboljša koordinacija među glavnim upravama kako bi se rodna ravnopravnost dosljednije uključila u donošenje politika.

42. U dokumentu o strateškom djelovanju za razdoblje 2016. – 2019. navodi se i da bi ta skupina trebala razmotriti objavljivanje izvješća za 2017. o rodno osviještenoj politici u Komisiji. To se nije dogodilo. U evaluaciji koja je 2019. provedena za Komisiju istaknut je zaključak da je riječ o znatnom propustu te je iznesena preporuka da se takvo izvješće doista izradi. Komisija još nije postupila u skladu s tom preporukom.

Komisija koja je djelovala u razdoblju 2014. – 2019. nije osigurala GU-ovima dovoljno osposobljavanja ili stručnog znanja za djelotvornu provedbu rodno osviještene politike

43. Komisija nije donijela strategiju osposobljavanja o rodno osviještenoj politici. O toj je temi bio dostupan samo jedan, neobvezni uvodni tečaj osposobljavanja. Vrlo je mali broj GU-ova, a među njima nijedan obuhvaćen revizijom, pružao tečaj osposobljavanja o pitanjima rodne ravnopravnosti u resorima za koje su nadležni. Kako bi se olakšala unutarnja razmjena informacija i praksi, GU JUST uspostavio je 2014. intranetsku stranicu o rodno osviještenoj politici. Međutim, nije je redovito ažurirao.

44. EIGE osmišljava alate namijenjene javnim tijelima na različitim razinama, uključujući na razini EU-a (odlomak 13.). Razvio je smjernice i pakete alata za rodno osviještenu politiku²⁵, koji uključuju smjernice za rodne analize i procjene učinka na rodnu ravnopravnost, rodno osviještenu izradu proračuna i osposobljavanje o pitanjima rodne ravnopravnosti. Sud je u tematskom izvješću o agencijama EU-a²⁶ preporučio Komisiji da „zajamči[...] da se tehničko stručno znanje i drugi potencijal agencija dosljedno upotrebljavaju”.

45. Sud je utvrdio da se Komisija tek u maloj mjeri koristila alatima i stručnim znanjem osoblja EIGE-a o rodno osviještenoj politici, posebno u pogledu rodno osviještene izrade proračuna. Na primjer, EIGE je 2019. izradio paket alata za izradu rodno osviještenog proračuna u okviru ESI fondova za razdoblje 2021. – 2027. Taj je paket alata uključivao sustav za praćenje financijskih sredstava izdvojenih za pitanja rodne ravnopravnosti, kojim se probno koristilo nekoliko država članica. Iako je Komisija pozdravila taj paket alata, odlučno je savetovala EIGE-u da ne objavljuje sustav za praćenje zajedno s ostatkom paketa²⁷. Dok je EIGE radio na izradi tog alata, Komisija je osnovala podskupinu za praćenje rashoda povezanih s rodnim pitanjima, ne uključivši EIGE.

²⁵ EIGE, „Gender mainstreaming”.

²⁶ Tematsko izvješće Suda br. 22/2020 „Budućnost agencija EU-a – postoji prostor za veću fleksibilnost i bolju suradnju”.

²⁷ Zapisnik s 33. sastanka upravnog odbora EIGE-a iz studenoga 2019.

Komisija koja djeluje u razdoblju 2019. – 2024. razjasnila je uloge i odgovornosti koje se odnose na uključivanje načela ravnopravnosti u sva područja politike

46. U okviru djelovanja Komisije u razdoblju 2019. – 2024. povjerenica za ravnopravnost nije odgovorna samo za rodna pitanja nego za sve vrste ravnopravnosti. Kako bi se pružila potpora povjerenici, osnovana je radna skupina za ravnopravnost, čija je dodatna svrha olakšati da se u sva područja politike uključe mjere za ravnopravnost u pogledu šest osnova za diskriminaciju. To su: spol, rasa ili etničko podrijetlo, vjera ili uvjerenje, invaliditet, dob i seksualna orijentacija. Radnom skupinom predsjeda i njezine aktivnosti vodi Glavno tajništvo. Sve glavne uprave pozvane su da imenuju koordinatora za ravnopravnost.

47. Radna skupina odgovorna je za uključivanje načela ravnopravnosti u sva područja politike unutar Komisije. U veljači 2021. ta je radna skupina predstavila smjernice za sve glavne uprave o uključivanju načela ravnopravnosti u osmišljavanje, provedbu i evaluaciju politika i programa EU-a. Prema programu rada te skupine za 2020. ona bi također trebala izraditi strategiju za osposobljavanje o uključivanju načela ravnopravnosti u sva područja politike. EIGE nije dio te radne skupine i tijekom razdoblja obavljanja ove revizije s njom nije održavao redovite kontakte.

48. Novim se sustavom daje središnja uloga Glavnom tajništvu koje se obvezalo zajamčiti da se pri donošenju politika vodi računa o načelima ravnopravnosti. GU BUDG središnja je služba Komisije zadužena za upravljanje proračunom EU-a tijekom čitavog godišnjeg i višegodišnjeg ciklusa. Njegove zadaće uključuju strateško proračunsko planiranje i godišnji proračunski postupak te izvješćivanje o izvršenju proračuna²⁸. Stoga može imati ključnu ulogu u uključivanju rodno osviještene politike u izradu proračuna EU-a. Međutim, u tom mu pogledu nisu dodijeljene bitne odgovornosti.

²⁸ GU za proračun, Strateški plan za razdoblje 2020. – 2024.

U proračunskom ciklusu EU-a nije se vodilo dovoljno računa o rodnoj ravnopravnosti

49. U ovom dijelu izvješća Sud stavlja naglasak na to je li Komisija u postojećem proračunskom ciklusu EU-a vodila računa o rodnoj ravnopravnosti. Pritom prati četiri mjere prikazane na [slici 7.](#)

Slika 7. – Mjere za uključivanje rodne ravnopravnosti u proračunski proces EU-a



Izvor: Sud, na temelju: OECD, „Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality”, 2018.; OECD, „Designing and Implementing gender budgeting. A path to action”, 2019.; Vijeće Europe, „Gender budgeting: practical implementation Handbook”, 2009.

Komisija nije posvetila veliku pozornost rodnoj analizi politika i programa koje je Sud ispitao

50. U OECD-ovu priručniku iz 2018. opisane su glavne značajke prave rodne analize. Naglašava se važnost rodne analize utemeljene na dokazima u svim fazama ciklusa politike. Osobit je naglasak stavljen na procjene rodno utemeljenih potreba i procjene učinka na rodnu ravnopravnost (odlomak [06.](#)).

51. Budući da su godišnji proračuni EU-a uklopljeni u sedmogodišnji VFO, pri izradi tog VFO-a važno je voditi računa o rodnoj ravnopravnosti. Krovni zakonodavni prijedlog VFO-a popraćen je sektorskim prijedlozima kojima su obuhvaćeni glavni programi financiranja sredstvima EU-a. U skladu s Komisijinom agendom za *bolju regulativu* za te se prijedloge izrađuju procjene učinka.

52. Sud je procijenio jesu li u okviru osam procjena učinka koje su obavljene za sektorske prijedloge za programe financiranja sredstvima EU-a u sklopu VFO-ova za razdoblje 2014. – 2020. i 2021. – 2027. nad kojima je Sud obavio reviziju postojale rodne analize. Također je provjerio je li u krovnim zakonodavnim prijedlozima za VFO-ove i plan „Next Generation EU” postojala obveza uključivanja rodno osviještene politike.

53. Komisija je donijela smjernice za procjenu potencijalnog gospodarskog, socijalnog i okolišnog učinka zakonodavnih prijedloga pri provedbi procjena učinka. Smjernice koje se primjenjuju na VFO za razdoblje 2014. – 2020.²⁹ sadržavaju upute za utvrđivanje i procjenu učinka predloženog zakonodavstva na rodove. Procjenama učinka koje je Sud pregledao nije bio obuhvaćen taj aspekt. U njima se rodna ravnopravnost spominjala tek u nekoliko navrata te se one ne mogu smatrati pravom rodnom analizom (odlomak 06.).

54. U Komisijinim smjernicama za procjenu učinka za VFO za razdoblje 2021. – 2027.³⁰ iznesena je preporuka da se pri donošenju politika vodi računa o rodnoj ravnopravnosti, ali samo kada je takvo postupanje „razmjerno”. Među osam procjena učinka koje je Sud analizirao samo je procjena učinka za ESF+ sadržavala ograničenu rodnu analizu, a u procjeni učinka ZPP-a ukratko je opisana situacija žena u ruralnim područjima. Nijedna od drugih procjena učinka nije sadržavala nikakvo objašnjenje zašto provedba takve analize ne bi bila „razmjerna”. Analiza koju je provelo Komisijino tijelo zaduženo za procjenu kvalitete procjena učinka (Odbor za nadzor regulative) potvrđuje da u procjenama učinka rijetko ima riječi o rodnoj ravnopravnosti. Tijekom 2017. i 2018. samo je u šest procjena učinka od njih 129 koje je navedeni odbor analizirao bilo spomena o rodnoj ravnopravnosti.

55. U Komisijinim krovnim zakonodavnim prijedlozima za oba VFO-a rodno osviještena politika ili „ravnopravnost” spominju se tek u općim crtama, i to samo u vezi s resorom pravosuđa. Prijedlog za instrument „Next Generation EU” sadržava jedan dio teksta u kojem se naglašava važnost mjera za rodnu ravnopravnost. U njemu se upozorava na određene učinke krize uzrokovane bolešću COVID-19 na žene. Na primjer, navodi se da je kriza osobito teška za samohrane roditelje, od kojih su 85 % žene.

²⁹ SEC(2009) 92.

³⁰ SWD(2017) 350 final.

56. Sud je utvrdio da u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, najvećeg dijela instrumenta „Next Generation EU”, postoji obveza da se vodi računa o rodnoj ravnopravnosti. U nacionalnim planovima za oporavak i otpornost bit će potrebno objasniti koja su očekivanja od predloženih mjera u pogledu doprinosa rodnoj ravnopravnosti i jednakim mogućnostima za sve te uključivanju tih aspekata u sva područja. Komisijinom procjenom tih planova bit će obuhvaćeno i pitanje njihova doprinosa socijalnoj otpornosti država članica te njihove djelotvornosti u pogledu ublažavanja socijalnih učinaka krize uzrokovane bolešću COVID-19. Vijeće na temelju te procjene odlučuje hoće li ih odobriti. Komisijino izvješće o provedbi za Mehanizam za oporavak i otpornost, koje bi se trebalo podnijeti sredinom 2022., sadržavat će procjenu načina na koji su nacionalni planovi za oporavak i otpornost doprinijeli uklanjanju neravnopravnosti između žena i muškaraca. Međutim, kao što je Sud istaknuo u svojem mišljenju o Mehanizmu za oporavak i otpornost³¹, bez zajedničkih pokazatelja bit će teško pratiti rezultate i poduzimati daljnje korake, među ostalim i u području rodne ravnopravnosti.

57. Kako bi se omogućila prava rodna analiza i kako bi se mogle oblikovati odgovarajuće politike utemeljene na dokazima, tvorci politika moraju imati pristup statističkim podacima koji precizno odražavaju rodne razlike i neravnopravnost. Takvi statistički podatci pomažu u praćenju učinka politika, otkrivaju aspekte u kojima se mogu uložiti dodatni naponi kako bi se smanjio rodni jaz³² te omogućuju mjerenje razlika između žena i muškaraca u pogledu različitih društvenih i ekonomskih veličina³³.

58. Sud je stoga ispitao dostupnost podataka i statističkih podataka na temelju podataka razvrstanih na žene i muškarce (odnosno „prema spolu”). Eurostat, statistički ured EU-a, sastavlja podatke razvrstane prema spolu iz otprilike dvije trećine od 2 786 dostupnih skupova podataka o glavnim područjima socijalne politike EU-a³⁴. Također pruža informacije razvrstane prema spolu o određenim drugim područjima politika EU-a, iako ne o svima: na primjer, ne postoje informacije razvrstane prema spolu o broju putnika u prijevozu. Komisija ima i portal za javni pristup podacima koje objavljuju institucije i tijela Europske unije³⁵. Od 15 749 skupova podataka dostupnih

³¹ Mišljenje Suda br. 6/2020 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

³² UN, „Integrating a Gender Perspective into Statistics”, 2016.

³³ EIGE, Rječnik i pojmovnik.

³⁴ Baza podataka Eurostata, 17. ožujka 2021.

³⁵ Portal otvorenih podataka EU-a, 17. ožujka 2021.

na tom portalu otprilike jedna četvrtina odnosi se na „stanovništvo i društvo”, područje koje je izravno relevantno za rodnu statistiku. Otprilike polovica njih razvrstava se prema spolu. EIGE sastavlja rodnu statistiku, uključujući indeks rodne ravnopravnosti (odlomak 04.). Baza podataka EIGE-a o rodnoj statistici sadržava podatke o 1 888 pokazatelja.

59. Ukupno uzevši, ti izvori omogućuju pristup velikoj količini podataka razvrstanih prema spolu. Međutim, u fondovima koje je pregledao Sud nije pronašao dovoljno dokaza koji bi upućivali na to da ih je Komisija sustavno upotrebljavala u rodnim analizama. Među procjenama učinka koje je Sud pregledao za oba VFO-a samo su se u jednoj (za ESF+³⁶) na jednom mjestu spominjale rodno uvjetovane razlike, što upućuje na to da su upotrijebljeni podatci razvrstani po spolu.

Komisija je postavila tek nekoliko ciljeva izričito povezanih s rodnim pitanjima

60. U skladu s OECD-ovim priručnikom iz 2018. relevantna tijela vlasti trebala bi postaviti ciljeve uspješnosti povezane s rodnim pitanjima u nizu različitih resora kako bi mogla pratiti napredak u postizanju ciljnih vrijednosti rodne ravnopravnosti. Financijska uredba kojom je uređen opći proračun EU-a ne sadržava posebne zahtjeve u pogledu ciljeva povezanih s rodnim pitanjima, ali sadržava opći zahtjev za utvrđivanje ciljeva programa.

61. Ciljevi programa navedeni su u „programskim izvještajima”. Riječ je o izvješćima priloženima nacrtu proračuna za svaku godinu u kojima se navode informacije o napretku ostvarenom prethodnih godina prema ostvarenju ciljeva predmetnog programa. Sud je procijenio odražava li se u programskim izvještajima priloženima godišnjim nacrtima proračuna za VFO za razdoblje 2014. – 2020. upotreba ciljeva povezanih s rodnim pitanjima u svim resorima. Kad je riječ o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., Sud je ispitao zakonodavne prijedloge programa kako bi utvrdio sadržavaju li ciljeve povezane s rodnim pitanjima.

³⁶ SWD(2018) 289 final.

62. Od 58 programa potrošnje u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. u njima četirima – Programu o pravima, jednakosti i građanstvu, Europskom socijalnom fondu (ESF), programu Erasmus+ i Zdravstvenom programu – bilo je izričitog govora o promicanju rodne ravnopravnosti kao jednom od njihovih ciljeva. Komisijini prijedlozi za Program o pravima, jednakosti i građanstvu (koji je postao program „Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti”) i ESF+ bili su jedini programi VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. koji su sadržavali ciljeve koji su se izričito odnosili na pitanje rodne ravnopravnosti.

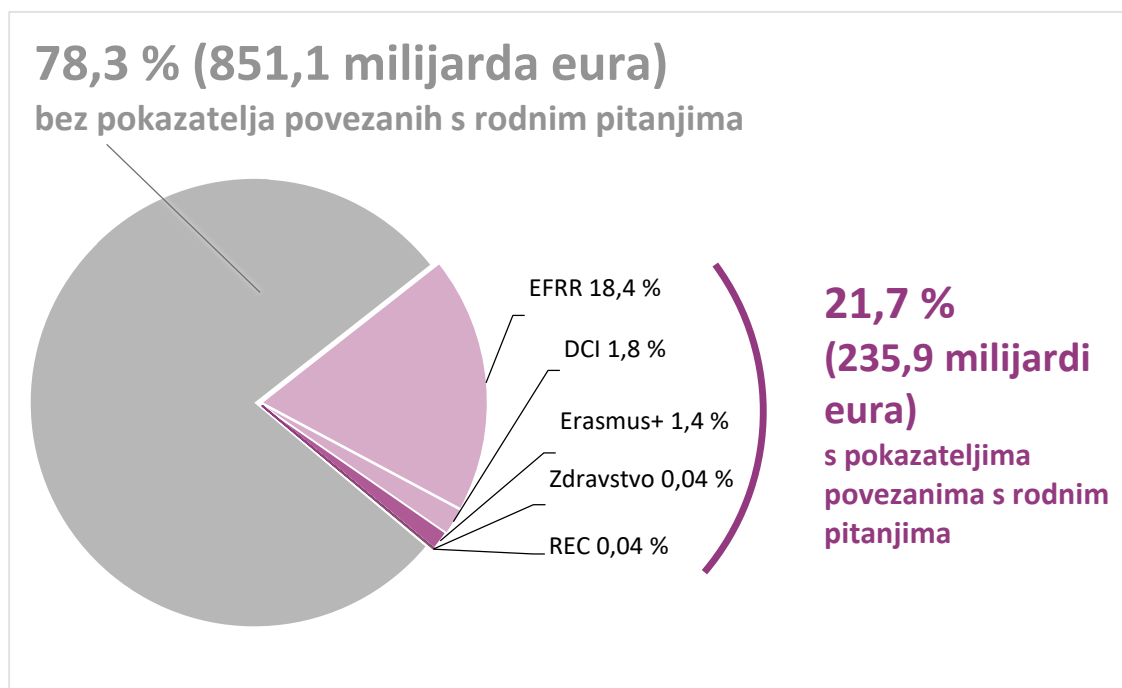
Komisija nije djelotvorno pratila doprinos proračuna EU-a postizanju rodne ravnopravnosti

63. U OECD-ovu priručniku iz 2018. stoji da mehanizmi praćenja omogućuju procjenjivanje napretka, poboljšanje procesa donošenja odluka te prilagodbu programa i resursa u svrhu postizanja većeg učinka. U Financijskoj uredbi EU-a propisano je da bi se postizanje ciljeva trebalo pratiti s pomoću pokazatelja uspješnosti.

64. Komisija objavljuje podatke o pokazateljima uspješnosti u programskim izvještajima. Ti su pokazatelji utvrđeni u zakonodavstvu na kojem se temelje programi ili u povezanom sekundarnom zakonodavstvu. Sud je procijenio jesu li programski izvještaji u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. sadržavali pokazatelje za praćenje postizanja ciljeva povezanih s rodnim pitanjima.

65. Programski izvještaji objavljeni 2020., koji obuhvaćaju 58 programa potrošnje, sadržavali su više od 1 000 pokazatelja. Od toga se 29 pokazatelja iz pet programa odnosilo na rodnu ravnopravnost. Tim se pokazateljima mjere promjene povezane s rodnim pitanjima tijekom određenog razdoblja, primjerice razlika u plaćama muškaraca i žena. Njih devetnaest temeljilo se i na podacima razvrstanim prema spolu – na primjer, stopi zaposlenosti prema spolu. Ti programi čine 21,7 % ukupne vrijednosti VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Vidjeti [sliku 8](#). U Komisijinim prijedlozima za VFO za razdoblje 2021. – 2027. zadržano je samo 10 od 29 *pokazatelja povezanih s rodnim pitanjima* koje je Sud utvrdio.

Slika 8. – Postotak programa iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. u kojima je bilo pokazatelja povezanih s rodnim pitanjima



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Komisija je objavila tek ograničene informacije o općenitom učinku proračuna EU-a na rodnu ravnopravnost

66. Informiranje javnosti o učinku proračuna na rodnu ravnopravnost doprinosi sustavnom nadzoru i kontroli odgovornosti³⁷. To može uključivati objavljivanje informacija o financijskim sredstvima koja su dodijeljena i iskorištena za ciljeve u pogledu rodne ravnopravnosti te izvješćivanje o uspješnosti programa. Time se olakšava i parlamentarni nadzor. Vidjeti [okvir 2.](#)

³⁷ OECD, „Designing and Implementing gender budgeting.. A path to action”, 2019.

Okvir 2.

Upotreba podataka razvrstanih na žene i muškarce u ekonomskoj analizi na kojoj se temelji prijedlog proračuna

Švedska vlada od 2004. naovamo izvješćuje parlament o ekonomskim razlikama i kretanjima raspodjele dohotka između žena i muškaraca u zasebnom prilogu prijedlogu godišnjeg proračuna. Prilog proračunu za 2021. sadržava analizu raspodjele financijskih sredstava između žena i muškaraca od 1995., uključujući analize kretanja dohotka od rada, mirovina, socijalne pomoći (prijenosa u okviru sustava socijalnog osiguranja), poreza i ukupnog raspoloživog dohotka. Prilog završava opisom učinka reformi u razdoblju 2019. – 2021. na raspodjelu ekonomskih izvora između žena i muškaraca. Za sastavljanje tog priloga odgovorno je Ministarstvo financija.

67. Dva ključna Komisijina izvješća o uspješnosti proračuna EU-a čine programski izvještaji priloženi godišnjem nacrtu proračuna i *godišnje izvješće o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti* (AMPR) koje se podnosi u svrhu godišnjeg postupka davanja *razrješnice*. Sud je procijenio je li Komisija u tim dvama izvješćima izvijestila o općenitom učinku proračuna EU-a i povezanih programa financiranja na rodnu ravnopravnost.

U prilogu nacrtu proračuna EU-a Komisija iznosi veću količinu informacija povezanih s rodnim pitanjima, ali to čini nestrukturirano

68. U nekim programskim izvještajima postoji poseban dio posvećen rodno osvijestenoj politici. Od 58 programskih izvještaja objavljenih 2016., odnosno prve godine u kojoj su se iznosile te informacije, takav je dio postojao u njih 20; u programskim izvještajima objavljenima 2020. taj se broj povećao na 34³⁸. To znači da 59 % programskih izvještaja za programe potrošnje koji čine 88 % VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. sada sadržava kvantitativne ili kvalitativne informacije o rodnim pitanjima.

69. Međutim, Sud je u tim informacijama utvrdio određene nedostatke. Od 34 programska izvještaja objavljena 2020. koja su sadržavala informacije o rodnim pitanjima, samo u njih 10 (29 %) iznesene su financijske procjene doprinosa proračuna EU-a rodnoj ravnopravnosti. Ti su se izvještaji odnosili na programe u okviru ESF-a i EFRR-a, ali ne i EFJP-a, EPFRR-a ili programa Erasmus+. Međutim, s obzirom na to da ne postoji zajednički sustav za praćenje financijskih sredstava koja su u okviru proračuna

³⁸ Postoji i jedan dodatan izvještaj za jedan posebni instrument.

EU-a dodijeljena i iskorištena za rodnu ravnopravnost, GU-ovi su se koristili različitim metodama za procjenu doprinosa svojih programa rodnoj ravnopravnosti. Zbog toga nije bilo moguće izračunati ukupni doprinos na razini cijelog proračuna EU-a. Za neke druge međusektorske politike Komisija prati dodjelu i upotrebu financijskih sredstava. Vidjeti [okvir 3](#). S druge strane, za rodnu ravnopravnost takav sustav nije postojao.

Okvir 3.

Praćenje resursa i postavljanje ciljnih vrijednosti za djelovanje u području klime

Kad je riječ o djelovanju u području klime, za praćenje povezanih resursa Komisija primjenjuje pristup temeljen na metodi koju je razvio OECD³⁹. Sud je u svojem pregledu iz 2020. o praćenju potrošnje proračunskih sredstava u području klime⁴⁰ utvrdio da su prednosti tog pristupa jednostavnost i pragmatičnost, ali je i ponovio zabrinutost koju je već izrazio u tematskom izvješću o klimatskim aktivnostima⁴¹ u pogledu rizika od preuveličavanja procjena potrošnje.

Praćenje se može dopuniti ciljnim vrijednostima. U kontekstu EU-a te se ciljne vrijednosti utvrđuju u dogovoru s Europskim parlamentom i Vijećem. Na primjer, postoje ciljne vrijednosti da se za djelovanje u području klime upotrijebi 20 % vrijednosti VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. (oko 200 milijardi eura) te 30 % ukupne vrijednosti VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i instrumenta „Next Generation EU” (oko 550 milijardi eura).

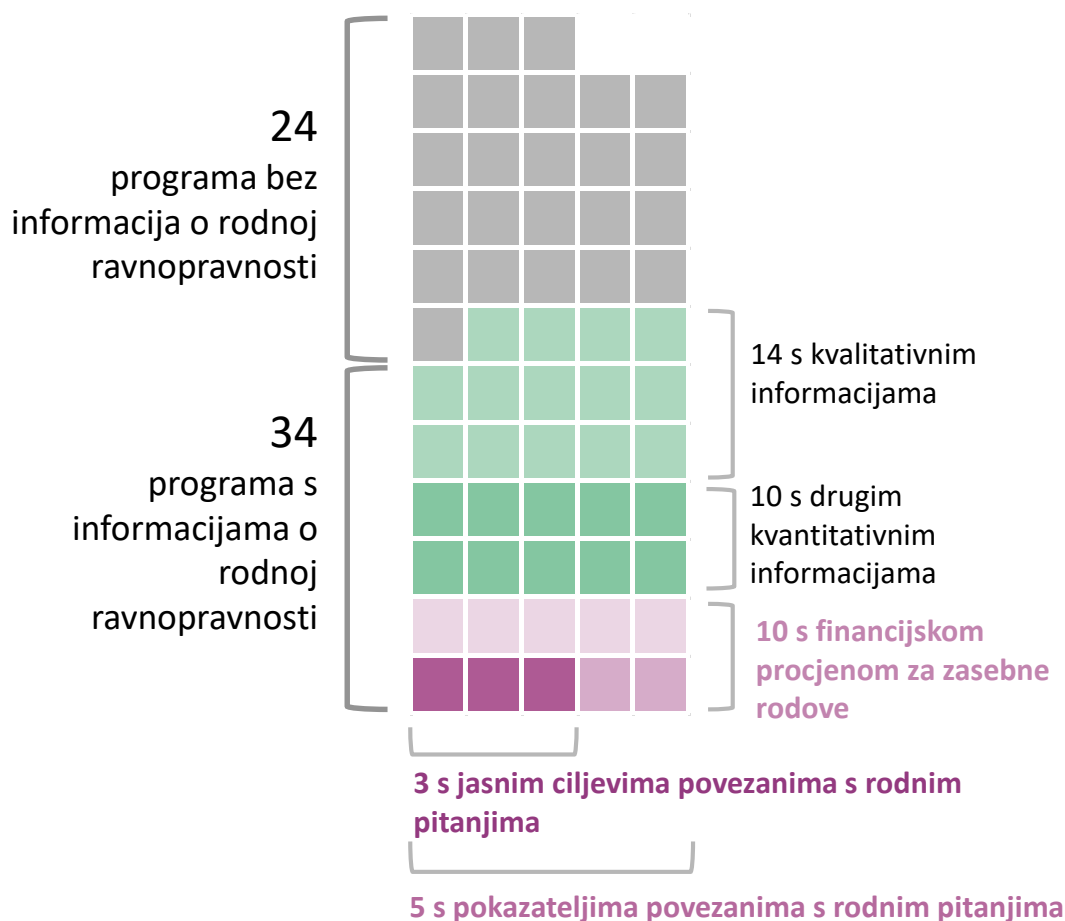
70. Na [slici 9](#). sažeto su prikazane informacije o rodним pitanjima iznesene u programskim izvještajima, uključujući ciljeve povezane s rodним pitanjima (odlomak [62.](#)), pokazatelje (odlomak [65.](#)) i financijske procjene (odlomak [69.](#)).

³⁹ „OECD DAC Rio Markers for Climate. Handbook”.

⁴⁰ Sud, pregled br. 1/2020 „Praćenje potrošnje proračunskih sredstava EU-a u području klime”.

⁴¹ Tematsko izvješće Suda br. 31/2016 „Provode se ambiciozne mjere kako bi se najmanje svaki peti euro iz proračuna EU-a potrošio na klimatske aktivnosti, ali i dalje postoji ozbiljan rizik da se taj cilj neće postići”.

Slika 9. – Pregled informacija o rodnom pitanjima iznesenih u programskim izvještajima



Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja priloženih nacrtu općeg proračuna za financijsku godinu 2021.

71. U Strategiji za rodnu ravnopravnost 2020. – 2025. Komisija se obvezuje da će „razmotriti” način mjerenja rashoda povezanih s rodnom ravnopravnošću na razini programa u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. U studenome 2020. Komisija, Vijeće i Europski parlament složili su se da bi Komisija trebala razviti metodu za mjerenje relevantnih rashoda na razini programa u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. U skladu s tim međuinstitucijskim sporazumom Komisija će do siječnja 2023. uvesti tu metodu za određene programe kojima se upravlja na središnjoj razini kako bi ocijenila je li njezina primjena izvediva⁴². To znači da Komisija u srednjem roku neće moći pokazati koliki se ukupan iznos sredstava upotrebljava za potporu rodnoj ravnopravnosti u svim programima financiranja sredstvima EU-a.

⁴² Međuinstitucijski sporazum između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava.

Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti sadržavalo je vrlo malo informacija o rezultatima u području rodne ravnopravnosti

72. Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR) dio je Komisijina paketa integriranog financijskog izvješćivanja i izvješćivanja o odgovornosti⁴³. Riječ je o ključnom doprinosu godišnjem postupku davanja razrješnice. U 1. dijelu tog izvješća iznosi se procjena napretka u postizanju ciljeva politika. Sud je u svojem izvješću o uspješnosti proračuna EU-a⁴⁴ skrenuo pozornost na to da postoje ograničene informacije o doprinosu programa potrošnje EU-a rodnoj ravnopravnosti.

73. Otkako je 2016. objavljeno prvo godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti⁴⁵, Komisija nikada nije posebno izvješćivala o rodnoj ravnopravnosti kao horizontalnom prioritetu, niti je u izvješće uključivala posebne dijelove s analizom. Za usporedbu, u tom se izvješću iznose podatci o rashodima za druge horizontalne prioritete. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2019.⁴⁶ Komisija je navela da ciljeve horizontalne politike treba bolje integrirati u cijelom proračunu, posebno za rashode povezane s klimom, zaštitu biološke raznolikosti i ciljeve održivog razvoja. U tom izvješću ni na koji se drugi način nije spominjala rodna ravnopravnost.

Detaljno utvrđivanje pravnih zahtjeva olakšava uključivanje rodne ravnopravnosti u programe

74. U završnom dijelu ovog izvješća Sud stavlja naglasak na pojedinačne programe i procjenjuje je li Komisija u ESF-u, EFRR-u i EPFRR-u, EFJP-u i programu Erasmus+ vodila računa o rodnoj ravnopravnosti. Sud je ispitao jesu li provedene ikakve rodne analize i jesu li postavljeni ciljevi povezani s rodnim pitanjima. Cilj je bio utvrditi je li Komisija uspjela pokazati rezultate koje su navedeni programi polučili u području rodne ravnopravnosti.

⁴³ Članak 318. UFEU-a i članak 247. stavak 1. točka (e) Financijske uredbe.

⁴⁴ Sud, „Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019.”.

⁴⁵ COM(2016) 446 final: Godišnje izvješće za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju.

⁴⁶ COM(2020) 265 final.

75. Sud se usredotočio na tih pet fondova ne samo zbog njihove financijske veličine u okviru VFO-a nego i zbog toga što oni imaju potencijal za poticanje gospodarskog rasta i doprinos rodnoj ravnopravnosti (odlomak 02.). Iz ESF-a se podupiru projekti u području zapošljavanja, socijalne uključenosti, obrazovanja i osposobljavanja diljem EU-a. Cilj je EFRR-a promicati uravnotežen razvoj u različitim regijama EU-a. EPFRR je usmjeren na posebne izazove s kojima se suočavaju ruralna područja EU-a. Cilj je EFJP-a osigurati poljoprivrednicima dohodak u vidu izravnih plaćanja. Naposljetku, programom Erasmus+ osiguravaju se financijska sredstva EU-a za potporu obrazovanju i osposobljavanju s ciljem promicanja rasta.

ESI fondovi imaju znatan potencijal za doprinos rodnoj ravnopravnosti, no Sud je pronašao tek ograničene informacije o rezultatima za razdoblje VFO-a 2014. – 2020.

76. Više od polovice financijskih sredstava EU-a isplaćuje se iz pet ESI fondova. Tim fondovima zajednički upravljaju Komisija i države članice. Sud je obavio reviziju ESF-a, EFRR-a i EPFRR-a u Španjolskoj i Rumunjskoj. Revizijskim aktivnostima obuhvaćeni su sporazumi o partnerstvu tih dviju zemalja i 12 njihovih programa.

77. Pravni zahtjevi u pogledu rodne ravnopravnosti nisu isti u svim uredbama za pojedinačne ESI fondove. Međutim, *Uredbom o zajedničkim odredbama*⁴⁷ utvrđene su zajedničke odredbe za ESI fondove u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. U članku 7. te Uredbe navodi se da države članice i Komisija moraju zajamčiti da se promiče ravnopravnost muškaraca i žena te da se tijekom pripreme, provedbe, praćenja i evaluacije svih programa vodi računa o rodnoj ravnopravnosti. Za to su potrebne aktivnosti u svim područjima kako bi se ostvarila rodna ravnopravnost s pomoću alata kao što su *ex ante* evaluacije i *ex ante* uvjeti, odbori za praćenje te postupci i kriteriji za odabir.

78. Komisijin prijedlog nove Uredbe o zajedničkim odredbama za VFO za razdoblje 2021. – 2027. prvotno nije sadržavao odredbe slične onima iz članka 7. Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. Nakon početnih izmjena, u kasnijoj inačici dokumenta ponovno su uvedene slične odredbe. Novom Uredbom o zajedničkim odredbama također se od država članica zahtijeva da uspostave nacionalne strateške okvire za rodnu ravnopravnost kao uvjet za korištenje EIS

⁴⁷ Uredba (EU) br. 1303/2013.

fondovima za ulaganja u poboljšanje rodne ravnoteže na tržištu rada, ravnoteže između privatnog i poslovnog života ili infrastrukture za skrb o djeci.

Tijekom pripreme programa koje je Sud ispitao vodilo se računa o rodnoj ravnopravnosti

79. Za programe koje je ispitao u Španjolskoj i Rumunjskoj Sud je utvrdio da se obveza vođenja računa o rodnoj ravnopravnosti češće poštovala tijekom pripremne faze nego tijekom faze provedbe i praćenja. Svi programi sadržavali su rodnu analizu te se pri njihovoj izradi vodilo računa o rodnoj ravnopravnosti, iako u različitoj mjeri. Osim toga, obje države članice provele su *ex ante* evaluacije vjerojatne uspješnosti planiranih mjera u promicanju rodne ravnopravnosti. Sud je utvrdio niz primjera u kojima se u postupcima odabira poticala provedba rodnih analiza. Vidjeti [okvir 4](#).

Okvir 4.

Kriteriji za odabir kojima se potiče provedba rodne analize

Španjolska i Rumunjska u postupke odabira uključuju kriterije kojima se podnositelje projekata potiče da provedu rodne analize.

Na primjer, u svojem programu „Održive i integrirane strategije urbanog razvoja” sufinanciranom iz EFRR-a španjolske su vlasti zatražile od stručnog tijela da procijeni koliko su kvalitetno rodna pitanja uključena u projektne prijedloge te su upotrijebila dobiveni rezultat kao jedan od kriterija za odabir.

U Rumunjskoj su podnositelji zahtjeva za financiranje u okviru jednog programa ESF-a morali opisati kako je njihov projekt doprinio najmanje jednoj od horizontalnih tema, među kojima su i nediskriminacija te rodna ravnopravnost. Zahtjevima koji su uključivali mjere za borbu protiv neravnopravnosti žena i muškaraca dodijeljeni su dodatni bodovi.

U programima koje je Sud ispitao rijetko se vodilo računa o ciljevima povezanim s rodnim pitanjima te su bile dostupne tek ograničene informacije o njihovom učinku na rodnu ravnopravnost

80. Programi moraju biti usklađeni s općim ciljevima utvrđenima u posebnom zakonodavstvu kojim su uređeni fondovi iz kojih se ti programi financiraju i u Uredbi o zajedničkim odredbama. Države članice imaju mogućnost uključiti u njih vlastite ciljeve povezane s rodnim pitanjima. Španjolska je u vezi s određenim prioritetima ulaganja u okviru ESF-a utvrdila posebne ciljeve i pokazatelje povezane s rodnim pitanjima, dok u Rumunjskoj to nije bio slučaj. Za druge fondove koje je Sud pregledao nisu postojali takvi ciljevi povezani s rodnim pitanjima.

81. Na temelju Uredbe o zajedničkim odredbama svaka država članica dužna je za svaki program podnositi godišnje izvješće o provedbi. Nadalje je propisano da izvješća za 2016. i 2018. moraju sadržavati procjenu mjera poduzetih radi promicanja rodne ravnopravnosti i nediskriminacije.

82. Izvješća za sve odabrane programe sadržavala su dio s podacima – najčešće kvalitativnima, ali ponekad i kvantitativnima – o konkretnim mjerama poduzetima radi promicanja rodne ravnopravnosti te o mehanizmima koji su uspostavljeni kako bi se zajamčilo da se vodi računa o rodnoj ravnopravnosti. Međutim, u izvješćima nije bilo informacija o rezultatima ili učincima.

83. Na temelju tih izvješća Komisija je 2017. i 2019. objavila i izvješća o provedbi ESI fondova. Tijekom 2018. objavila je i sažeto izvješće o provedbi programa u okviru ESI fondova u razdoblju 2014. – 2017. Međutim, ta izvješća sadržavala su tek ograničene informacije o rodnoj ravnopravnosti.

84. Komisijina platforma otvorenih podataka o ESI fondovima sadržava podatke o sudionicima financiranih aktivnosti. Međutim, u tim podacima nije zabilježen aspekt spola. Stoga konsolidirani podatci razvrstani prema spolu nisu javno dostupni ni za jedan od zajedničkih pokazatelja ni za jedan od ESI fondova.

Izravna plaćanja poljoprivrednicima u okviru EFJP-a bila su neosjetljiva na rodne razlike

85. Na zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) otpada više od trećine financijskih sredstava EU-a. EFJP čini oko tri četvrtine ZPP-a i uglavnom se upotrebljava za pružanje potpore dohotku poljoprivrednika u vidu izravnih plaćanja. Riječ je o apsolutno najvećem programu u okviru proračuna EU-a koji je u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. imao vrijednost veću od 300 milijardi eura.

U Uredbi o izravnim plaćanjima ne vodi se računa o rodnoj ravnopravnosti i ograničavaju se mogućnosti država članica da to same čine

86. Uredba o izravnim plaćanjima za razdoblje 2014. – 2020. ne sadržava pravne zahtjeve u pogledu rodno osviještene politike ili rodne ravnopravnosti. Sud je u svojem mišljenju o Komisijinim prijedlozima za ZPP nakon 2020.⁴⁸ istaknuo da će određena država članica koja je zabrinuta, primjerice, zbog utjecaja izravnih plaćanja na rodnu ravnopravnost imati „tek nekoliko mogućnosti” za promjenu načina raspodjele subvencija jer će struktura izravnih plaćanja uvelike biti utvrđena predloženim zakonodavstvom EU-a.

87. Sud je relevantne primjere koji tome idu u prilog pronašao u dvjema od četiriju studija slučaja koje je za Sud izradio angažirani stručnjak (odlomak 19). Izrada regionalnog proračuna Andaluzije (Španjolska) rodno je osviještena. Promicanje rodne ravnopravnosti jedan je od ciljeva u približno 90 % programa te regije. Međutim, među njima nije i andaluzijski fond za jamstva u poljoprivredi jer sustav izravnih plaćanja ne ostavlja prostora za pozitivno djelovanje u pogledu žena⁴⁹. Izrada švedskog proračuna također je rodno osviještena te se u toj zemlji prikupljaju osnovni podatci koji pokazuju neravnopravnost u poljoprivredi. Međutim, švedska su tijela objasnila da, s obzirom na to da ona provode, a ne osmišljavaju politiku i na to da rodno osviještena izrada proračuna nije propisana Uredbom o izravnim plaćanjima, ne mogu upotrijebiti te podatke za ispravljanje neravnopravnosti.

Nedostatak podataka i nepostojanje rodne analize dovode do rizika od nastavka rodne neravnopravnosti

88. Izmjene ZPP-a analiziraju se u okviru procjena učinka kako se ne bi pogoršala neravnopravnost među poljoprivrednicima prema dobi, veličini poljoprivrednog gospodarstva ili regiji u EU-u. O razlikama između poljoprivrednika i poljoprivrednica ne vodi se posebnog računa. Sud je u svojem mišljenju o ZPP-u nakon 2020. (odlomak 86.) utvrdio da je Komisija u svojoj procjeni učinka razmatrala pitanja rodne ravnopravnosti u vezi s ciljevima održivog razvoja, ali i da se čini da to nije imalo velik utjecaj na prijedlog.

⁴⁸ Mišljenje Suda br. 7/2018 o prijedlozima Komisije o uredbama koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje nakon 2020.

⁴⁹ „Gender Impact Report on the 2020 Budget of the Autonomous Region of Andalusia”, listopad 2019.

89. U tom mišljenju Sud je također kritizirao nedostatak preciznih informacija o dohotku kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima i nepostojanje zahtjeva prema kojem bi države članice bile obvezne sastavljati statističke podatke o raspoloživom dohotku poljoprivrednih gospodarstava. Za potrebe razmatranja učinaka izravnih plaćanja na rodnu ravnopravnost potrebni su takvi statistički podatci razvrstani prema spolu, no oni nisu dostupni.

90. Dodatan je ozbiljan primjer nedostatka podataka nepostojanje statističkih podataka o primateljima izravnih plaćanja razvrstanih po spolu. U Uredbi o EFJP-u ne postoji nikakav zahtjev za dostavljanje takvih statističkih podataka. Komisija nije raspolagala preciznim podacima o udjelu plaćanja koja se izvršavaju u korist žena i muškaraca. Međutim, u studiji slučaja koju je izradio stručnjak kojeg je angažirao Sud navodi se da švedska agencija za poljoprivredu ima podatke koji pokazuju da su 2019. 16 % podnositelja zahtjeva u Švedskoj bile žene, no da su primile samo 7 % isplaćene potpore. Istodobno u Irskoj, prema podacima irskog udruženja poljoprivrednika, žene su 2019. posjedovale 10 % prihvatljivog zemljišta i primile tek 8 % plaćanja⁵⁰. Budući da se izravna plaćanja izvršavaju na temelju površine i da su namijenjena poljoprivrednicima koji raspolažu zemljištem za poljoprivrednu djelatnost („poljoprivredna gospodarstva”), nekoliko je čimbenika kojima se mogu objasniti navedeni postotci.

91. U studiji koju je 2019. naručio Europski parlament⁵¹ navodi se da poljoprivrednice imaju znatno manji pristup zemljištu i drugoj proizvodnoj imovini, znatno manju kontrolu nad njima i znatno manje vlasništvo nad njima u usporedbi s muškarcima poljoprivrednicima. Prema navodima Odbora profesionalnih poljoprivrednih organizacija⁵² ženama je teže dobiti zajam. Eurostat ne raspolaže informacijama razvrstanim prema spolu o vlasništvu poljoprivrednih gospodarstava, ali sastavlja podatke o nositeljima poljoprivrednih gospodarstava. Nositelji mogu biti vlasnici poljoprivrednog gospodarstva, ali ga mogu i dati u zakup, uzeti u zakup ili biti

⁵⁰ „IFA Diversity Strategy Towards 2025”, listopad 2019.

⁵¹ Europski parlament, „The professional status of rural women in the EU”, 2019.

⁵² Odbor profesionalnih poljoprivrednih organizacija, „Challenges and opportunities in achieving gender equality and the empowerment of rural women and girls”, 2017.

njegovi upravitelji. Podatci Eurostata pokazuju da su 2016. žene činile tek oko 30 % nositelja poljoprivrednih gospodarstava u Europi⁵³.

92. Podatci Eurostata pokazuju i da žene obično imaju manja gospodarstva: žene su 2016. posjedovale samo 16 % većih gospodarstava, u usporedbi s 35 % manjih gospodarstava⁵⁴. Komisija je 2017. procijenila da je proizvodnja po poljoprivrednom gospodarstvu bila znatno manja za poljoprivrednice (nešto manje od 12 000 eura 2013.) nego za poljoprivrednike (gotovo 40 000 eura). Također je procijenjeno da su poljoprivrednice imale kontrolu nad znatno manje zemljišta (12 %) nego muškarci (61 %, dok su ostatak držala poduzeća)⁵⁵. Sud je u svojem mišljenju o ZPP-u za razdoblje nakon 2020. primijetio da Komisijini podatci „upućuju na to da muškarci dobivaju otprilike tri petine takvih subvencija [odnosno potpore dohotku poljoprivrednika], žene jednu osminu, a poduzeća ostatak”.

93. Sve navedeno upućuje na to da postoji jasna potreba za provedbom rodne analize potpore dohotku koja se isplaćuje poljoprivrednicima u vidu izravnih plaćanja, uključujući raspodjelu dohotka i njezin odnos s vlasništvom nad zemljištem, prihvatljivim zemljištem i primateljima plaćanja. U tu će svrhu biti potrebno prikupiti i objaviti opsežnije podatke o ženama u poljoprivredi. Europski parlament⁵⁶ već je 2017. pozvao Komisiju i države članice da izmjere doprinos žena dohotku u ruralnim područjima i utvrde uloge žena u poljoprivredi. Također je naglasio da države članice trebaju pružiti ažurirane statističke podatke o zemljištima u vlasništvu žena.

⁵³ „Farm indicators by agricultural area, type of farm, standard output, sex and age of the manager and NUTS 2 regions”, preuzeto u prosincu 2020.

⁵⁴ Ekonomska veličina na temelju standardnog prinosa u eurima: mala gospodarstva < 8 000 eura; veća gospodarstva ≥ 25 000 eura.

⁵⁵ Vijesti Europske komisije, „Future of CAP: Where are all the women?”, 2017.

⁵⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 4. travnja 2017. „Žene i njihova uloga u ruralnim područjima”.

U pojedinim aspektima programa Erasmus+ Komisija nije vodila računa o rodnoj ravnopravnosti

94. Erasmus+ program je EU-a za potporu obrazovanju, osposobljavanju, mladima i sportu. Komponenta mobilnosti u okviru tog programa omogućuje učenicima i studentima te nastavnom osoblju stjecanje vještina u okviru obrazovanja, rada i volontiranja u inozemstvu.

95. U uvodnim izjavama Uredbe o programu Erasmus+ u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. navodi se da ciljevi programa uključuju promicanje ravnopravnosti između muškaraca i žena. Iako u glavnom tekstu te Uredbe ne postoje obvezujući pravni zahtjevi u pogledu rodno osviještene politike ili prikupljanja podataka razvrstanih prema spolu, u Prilogu I. postoji zahtjev za prikupljanje podataka razvrstanih prema spolu za dva od 25 ključnih pokazatelja programa.

96. Zakonodavni prijedlog za program Erasmus+ u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. prvotno nije sadržavao nikakve pravne odredbe o rodno osviještenoj politici niti je u njemu bilo propisano prikupljanje ikakvih podataka razvrstanih prema spolu. Međutim, Europski parlament predložio je amandman⁵⁷ kojim se traži da se svi kvantitativni pokazatelji za Erasmus+ razvrstavaju prema spolu.

Tijekom pripreme programa Komisija nije u većoj mjeri vodila računa o rodnoj ravnopravnosti

97. U Komisijinoj procjeni učinka programa Erasmus+ u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. vodilo se računa o rodnoj ravnopravnosti, ali samo u ograničenoj mjeri. U njoj je jednostavno prikazana tablica s opisom očekivanih učinaka svakog prijedloga u okviru relevantne politike na rodnu ravnopravnost, ali bez prave analize rodno utemeljenih potreba i učinaka.

98. U procjeni učinka VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. rodna ravnopravnost istaknuta je kao jedno od pitanja na koja bi trebalo odgovoriti u okviru programa Erasmus+. Rodna ravnopravnost istaknuta je kao izazov i u otvorenom javnom savjetovanju iz 2017. o budućnosti programa Erasmus+. Stoga je postojala jasno utvrđena potreba da se na razini cijelog programa Erasmus+ vodi računa o rodnoj ravnopravnosti. Ipak, Komisija je u zakonodavnom prijedlogu tek za jedno područje

⁵⁷ Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 28. ožujka 2019. o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa „Erasmus”. Amandman 170.

programa Erasmus+, a to je „Sport”, predložila aktivno promicanje rodne ravnopravnosti.

99. Komisija raspolaže potrebnim podacima za provedbu rodne analize ili evaluacije rodne ravnoteže za program Erasmus, uključujući po područjima studija. Međutim, godišnje izvješće o programu Erasmus+ za 2019. ne sadržava informacije o učinku ili rezultatima u pogledu rodni pitanja ni podatke razvrstane prema spolu. Navodi se ukupan broj učenika, studenata ili sudionika, no te brojke nisu razvrstane prema spolu.

100. U programskim izvještajima objavljenima 2020. Komisija je navela da je rodna ravnoteža sudionika programa Erasmus+ do tog trenutka bila „izvrsna”, no pritom nije iznijela nikakve brojke. Taj je zaključak donijela unatoč studiji iz 2019., koju je također provela Komisija⁵⁸, u kojoj se navodi da u programu Erasmus+ postoji znatan rodni jaz i da u njemu sudjeluje više žena nego muškaraca. Najnoviji Komisijini podatci⁵⁹ pokazuju da su u razdoblju 2014. – 2018. postojale znatne rodne razlike među različitim studijskim područjima. Na primjer, u području IT-a sudjelovalo je oko dva i pol puta više muškaraca nego žena, dok je u području umjetnosti i humanističkih studija bilo mnogo više sudionika. To upućuje na to da je pri planiranju programa Erasmus+ potrebno voditi računa o rodni pitanjima te provesti opsežne analize koje nadilaze ukupan broj sudionika, razvrstan prema konkretnim područjima.

⁵⁸ Europska komisija, „Erasmus+ higher education impact study”, 2019.

⁵⁹ Portal otvorenih podataka EU-a, „Erasmus mobility statistics 2014. – 2018.”.

Zaključci i preporuke

101. Općenito govoreći, rodno osviještena politika još se ne primjenjuje na razini cijelog proračuna EU-a. Okvir za potporu rodno osviještenoj politici u cijelom proračunu EU-a još nije u potpunosti uspostavljen. Sud je utvrdio da se u proračunskom ciklusu EU-a nije vodilo dovoljno računa o rodnoj ravnopravnosti. Zaključio je da Komisija još nije ispunila svoju obvezu uključivanja rodno osviještene politike u proračun EU-a.

102. Točnije, Sud je utvrdio da se Komisijinom strategijom za rodnu ravnopravnost nije u dovoljnoj mjeri promicala primjena rodno osviještene politike. Za razdoblje 2016. – 2019. Komisija je svoju prethodnu strategiju za rodnu ravnopravnost zamijenila neobvezujućim dokumentom koji nije uključivao plan za provedbu i praćenje rodno osviještene politike. U novoj strategiji za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020. – 2025. izražena je još jača predanost Komisije rodno osviještenoj politici, no i dalje nedostaju temeljni preduvjeti i konkretne mjere (odlomci [25.](#) – [35.](#)).

103. Sud je utvrdio da se radi na jačanju institucijskog okvira Komisije, ali i da se njime još nije u potpunosti pružila potpora provedbi rodno osviještene politike. Komisija koja je djelovala u razdoblju 2014. – 2019. nije uspostavila potrebne mehanizme za provedbu i praćenje rodno osviještene politike i GU-ovima nije osigurala dovoljno osposobljavanja ili stručnog znanja za djelotvornu provedbu rodno osviještene politike. Komisija koja djeluje u razdoblju 2019. – 2024. razjasnila je uloge i odgovornosti koje se odnose na uključivanje načela ravnopravnosti u sva područja politike. Novim se sustavom daje središnja uloga Glavnom tajništvu koje se obvezalo zajamčiti da se pri donošenju politika vodi računa o načelima ravnopravnosti. Međutim, bitne odgovornosti u tom pogledu nisu dodijeljene GU-u BUDG, koji je zadužen za upravljanje proračunom EU-a i koji može imati ključnu ulogu u uključivanju rodno osviještene politike u izradu proračuna EU-a. Komisija planira izraditi strategiju za osposobljavanje o uključivanju načela ravnopravnosti u sva područja politike (odlomci [36.](#) – [48.](#)).

1. preporuka – Potrebno je ojačati Komisijin institucijski okvir

Kako bi ojačala institucijski okvir za potporu rodno osviještenoj politici i pretočila svoju predanost rodno osviještenoj politici u konkretne mjere, Komisija bi trebala:

- (a) pojasniti uloge u pogledu rodno osviještene politike u svim resorima, imenovati nadležno osoblje u svakoj glavnoj upravi i izraditi planove za provedbu rodno osviještene politike u svim resorima;
- (b) zajamčiti da GU BUDG djelotvorno usmjerava, koordinira i prati uključivanje rodno osviještene politike u proračun EU-a (tj. rodno osviještenu izradu proračuna);
- (c) omogućiti svim djelatnicima osposobljavanje o rodno osviještenoj politici;
- (d) zajamčiti da glavne uprave razmjenjuju informacije i primjere iz prakse te da se pri provedbi rodno osviještene politike dosljedno koriste dostupnim alatima i stručnim znanjem, uključujući onima koje nudi EIGE.

Preporučeni rok provedbe: prosinac 2021.

104. Sud je utvrdio da se u proračunskom ciklusu EU-a nije vodilo dovoljno računa o rodnoj ravnopravnosti. Komisija nije posvetila veliku pozornost rodnoj analizi politika i programa koje je Sud ispitao. Među osam procjena učinka koje je Sud pregledao samo je u onoj za ESF+ postojala ograničena rodna analiza, a u procjeni učinka ZPP-a ukratko je opisana situacija žena u ruralnim područjima. Sud je utvrdio da Komisijine smjernice za procjenu potencijalnog gospodarskog, socijalnog i okolišnog učinka zakonodavnih prijedloga nisu bile dovoljno konkretne i da se njima nije zajamčilo da se na prikladan način vodi računa o rodnoj ravnopravnosti. Sud smatra da je provedba rodničkih analiza ključna za postizanje napretka prema rodnoj ravnopravnosti (odlomci [50.](#) – [55.](#)).

2. preporuka – Potrebno je provoditi rodne analize

Kako bi se rodna ravnopravnost bolje uključila u proračunski ciklus EU-a, Komisija bi trebala:

- (a) ažurirati svoje smjernice za bolju regulativu u svrhu procjene potencijalnog gospodarskog, socijalnog i okolišnog učinka zakonodavnih prijedloga kako bi se stavio veći naglasak na analizu učinaka na rodove; i

Preporučeni rok provedbe: do prosinca 2021.

- (b) provoditi rodne analize potreba i učinaka za programe i instrumente financiranja sredstvima EU-a te u procjenama učinka, evaluacijama ili izvješćima o uspješnosti iznositi rezultate tih analiza, ili pak navesti razloge zašto navedene analize nisu provedene.

Preporučeni rok provedbe: od siječnja 2022.

105. Općenito govoreći, u fondovima koje je pregledao Sud nije pronašao dovoljno dokaza koji bi upućivali na to da je Komisija u rodnoj analizi sustavno upotrebljavala podatke razvrstane prema spolu (odlomci 57. – 59.). Za programe obuhvaćene revizijom Sud je utvrdio da konsolidirani podatci razvrstani prema spolu nisu javno dostupni ni za jedan od zajedničkih pokazatelja ni za jedan od ESI fondova (odlomak 84.). Sud je u području poljoprivrede utvrdio velike nedostatke podataka, i to zbog nepostojanja statističkih podataka razvrstanih prema spolu o raspodjeli dohotka poljoprivrednih gospodarstava, vlasništvu nad zemljištem i primateljima izravnih plaćanja iz EFJP-a (odlomci 89. – 93.). U izvješćima o programu Erasmus+ navodi se ukupan broj učenika, studenata ili sudionika, no te brojke nisu razvrstane prema spolu, iako su te informacije dostupne (odlomak 99.).

3. preporuka – Potrebno je prikupljati i analizirati podatke razvrstane prema spolu

Kako bi se dobila bolja osnova za rodne analize i omogućilo mjerenje razlika u položaju žena i muškaraca te praćenje učinaka rodno osviještene politike i izvješćivanje o njima, Komisija bi trebala:

- (a) sustavno prikupljati i analizirati postojeće podatke razvrstane prema spolu za programe financiranja sredstvima EU-a pod izravnim upravljanjem i izvješćivati o tim podacima;
- (b) sustavno konsolidirati i analizirati informacije koje dostavljaju države članice te izvješćivati o njima, sve u skladu s pravnim zahtjevima programa financiranja sredstvima EU-a pod podijeljenim upravljanjem; i
- (c) uključiti u buduće zakonodavne prijedloge zahtjev da se za programe financiranja sredstvima EU-a sustavno prikupljaju i objavljuju podatci razvrstani prema spolu.

Preporučeni rok provedbe: od siječnja 2022.

106. Sud je utvrdio da je Komisija postavila tek nekoliko ciljeva izričito povezanih s rodnim pitanjima. Od 58 programa potrošnje u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. samo je u četirima bilo izričitog govora o promicanju rodne ravnopravnosti kao jednom od njihovih ciljeva. U zakonodavnim prijedlozima Komisije za VFO za razdoblje 2021. – 2027. samo su u dvama programima postojali ciljevi koji su se izričito odnosili na pitanje rodne ravnopravnosti (odlomci [60.](#) – [62.](#)).

107. Komisija nije djelotvorno pratila doprinos proračuna EU-a postizanju rodne ravnopravnosti. Među više od 1 000 pokazatelja u programskim izvještajima objavljenima 2020. Sud je pronašao 29 pokazatelja povezanih s rodnim pitanjima iz pet programa. Među pet programa koje je Sud pregledao samo su za EFRR i Erasmus+ postojali ikakvi pokazatelji povezani s rodnim pitanjima. U VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. vjerojatno će biti još manje takvih pokazatelja jer je u predloženom zakonodavstvu zadržano tek deset pokazatelja od onih koje je Sud pronašao (odlomci [63.](#) – [65.](#)). Međutim, u područjima u kojima su detaljno utvrđeni pravni zahtjevi zahvaljujući tome bilo je lakše uključiti rodnu ravnopravnost u programe (odlomci [74.](#) – [100.](#)).

4. preporuka – Potrebno se služiti ciljevima i pokazateljima povezanim s rodnim pitanjima

Kako bi se na razini cijelog proračuna EU-a više vodilo računa o rodnoj ravnopravnosti kao horizontalnom prioritetu i kako bi se omogućilo praćenje ostvarenog napretka, Komisija bi trebala:

- (a) za programe i instrumente financiranja sredstvima EU-a za razdoblje 2021. – 2027. utvrditi i služiti se postojećim relevantnim podacima o rodnoj ravnopravnosti, uključujući pokazatelje za koje su dostupni podatci razvrstani prema spolu;
- (b) u buduće zakonodavne prijedloge uključiti ciljeve povezane s rodnim pitanjima i pokazatelje uspješnosti ovisno o rezultatima rodni analiza.

Preporučeni rok provedbe: od siječnja 2022.

108. U dvama ključnim izvješćima o uspješnosti proračuna EU-a – programskim izvještajima priloženima nacrtima proračuna za svaku godinu te godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, koje se objavljuje u svrhu davanja razrješnice – Komisija je objavila tek ograničene informacije o općenitom učinku proračuna EU-a na rodnu ravnopravnost. Nije postojao zajednički sustav za praćenje financijskih sredstava koja su glavne uprave izdvojile za potporu rodnoj ravnopravnosti, pa GU BUDG nije mogao iznijeti smislenu ukupnu procjenu doprinosa proračuna EU-a rodnoj ravnopravnosti. Sud je utvrdio da su se u studenome 2020. Komisija, Vijeće i Europski parlament složili da bi Komisija trebala razviti metodu za mjerenje relevantnih rashoda na razini programa u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. U skladu s tim sporazumom Komisija će do siječnja 2023. uvesti tu metodu za određene programe kojima se upravlja na središnjoj razini kako bi ocijenila je li njezina primjena izvediva. Sud je također utvrdio da je Komisija predložila izdvajanje financijskih sredstava za neka od horizontalnih pitanja u različitim politikama, ali ne i za rodnu ravnopravnost (odlomci [66.](#) – [73.](#)).

5. preporuka – Potrebno je poboljšati izvješćivanje o rodnoj ravnopravnosti

Kako bi se poboljšale kontrola odgovornosti i proračunska transparentnost te kako bi se zajamčila dostupnost pouzdanih informacija o dodijeljenim i iskorištenim financijskim sredstvima za rodnu ravnopravnost na razini programa u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., Komisija bi trebala:

- (a) razviti pouzdan sustav za praćenje financijskih sredstava dodijeljenih i iskorištenih za potporu rodnoj ravnopravnosti koji bi se mogao primijeniti na sve programe financiranja sredstvima EU-a, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost;

Preporučeni rok provedbe: do prosinca 2022.

- (b) u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te nacrtu proračuna svake godine izvješćivati o postignutim rezultatima u pogledu rodne ravnopravnosti te o iznosu sredstava koja su dodijeljena i iskorištena za potporu rodnoj ravnopravnosti u svim programima financiranja sredstvima EU-a, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost; i

Preporučeni rok provedbe: postupno, od siječnja 2024. do postizanja potpune pokrivenosti svih programa financiranja sredstvima EU-a.

- (c) analizirati bi li bilo prikladno predložiti da se određeni postotak proračuna EU-a upotrebljava za potporu rodnoj ravnopravnosti.

Preporučeni rok provedbe: vrijeme pripreme prijedloga za razdoblje nakon 2027.

109. Sud je utvrdio da u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, najvećeg dijela instrumenta „Next Generation EU”, postoji obveza da se vodi računa o rodnoj ravnopravnosti. U nacionalnim planovima za oporavak i otpornost bit će potrebno objasniti koja su očekivanja od predloženih mjera u pogledu doprinosa rodnoj ravnopravnosti i jednakim mogućnostima za sve te uključivanju tih aspekata u sva područja. Međutim, bez zajedničkih pokazatelja bit će teško pratiti rezultate i poduzimati daljnje korake, među ostalim i u području rodne ravnopravnosti (odlomak 56.).

6. preporuka – Potrebno je procijeniti i izvijestiti o tome vodi li se u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost računa o rodnoj ravnopravnosti

Komisija bi trebala procijeniti predložene mjere uključene u nacionalne planove za oporavak i otpornost te potom izvijestiti o tome doprinose li rodnoj ravnopravnosti.

Preporučeni rok provedbe: od svibnja 2021.

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Tony Murphy, na sastanku održanom u Luxembourg u 4. svibnja 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Pokrate i skraćeni nazivi

EFJP: Europski fond za jamstva u poljoprivredi

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

EIGE: Europski institut za ravnopravnost spolova

EPFRR: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

ESF: Europski socijalni fond

ESF+: Europski socijalni fond plus

ESI fondovi: europski strukturni i investicijski fondovi

Eurostat: Statistički ured Europske unije

GU AGRI: Glavna uprava Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj

GU BUDG: Glavna uprava Europske komisije za proračun

GU DEVCO: Glavna uprava Europske komisije za međunarodnu suradnju i razvoj

GU EAC: Glavna uprava Europske komisije za obrazovanje, mlade, sport i kulturu

GU EMPL: Glavna uprava Europske komisije za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje

GU JUST: Glavna uprava Europske komisije za pravosuđe i potrošače

GU REGIO: Glavna uprava Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

REC: Program o pravima, jednakosti i građanstvu

VFO: višegodišnji financijski okvir

Pojmovnik

Bolja regulativa: vodeći koncept pri donošenju politika i zakonodavstva EU-a, utemeljen na načelima da bi regulativa trebala ostvariti svoje ciljeve uz minimalne troškove i da bi se trebala osmisliti na transparentan način utemeljen na dokazima, uz sudjelovanje građana i dionika.

Erasmus+: program EU-a za pružanje potpore u području obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta u Europi, ponajprije pružanjem prilike sveučilišnim studentima da studiraju i steknu iskustva u inozemstvu.

Europski fond za jamstva u poljoprivredi: fond EU-a za financiranje izravnih plaćanja poljoprivrednicima i mjera kojima se uređuju ili podupiru poljoprivredna tržišta.

Europski fond za regionalni razvoj: fond EU-a kojim se jača gospodarska i socijalna kohezija u EU-u financiranjem ulaganja kojima se smanjuju nejednakosti među različitim regijama.

Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj: fond EU-a za financiranje doprinosa EU-a programima ruralnog razvoja.

Europski socijalni fond: fond EU-a čiji je cilj stvoriti prilike za obrazovanje i zapošljavanje te poboljšati situaciju u kojoj se nalaze osobe izložene riziku od siromaštva.

Europski strukturni i investicijski fondovi: pet glavnih fondova EU-a iz kojih se pruža potpora gospodarskom razvoju cijeloga EU-a: Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti: izvješće koje Komisija sastavlja svake godine o svojem upravljanju proračunom EU-a i postignutim rezultatima.

Izravno plaćanje: plaćanje potpore u području poljoprivrede koje se izvršava izravno poljoprivrednicima.

Podatci razvrstani prema spolu: podatci koji se prikupljaju i tablično prikazuju zasebno za žene i muškarce, čime se omogućuje mjerenje razlika između žena i muškaraca u pogledu različitih društvenih i ekonomskih veličina.

Podijeljeno upravljanje: način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća određenoj državi članici, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.

Pokazatelji povezani s rodним pitanjima: mjerila koja pokazuju promjene u odnosima između žena i muškaraca u određenom području.

Primatelj: fizička ili pravna osoba koja prima bespovratna sredstva ili zajam iz proračuna EU-a ili ostvaruje krajnju korist od određene aktivnosti koju financira EU.

Procjena učinka: Analiza vjerojatnih (*ex ante*) ili stvarnih (*ex post*) učinaka neke inicijative ili neke druge mjere u okviru određene politike.

Razrješnica: godišnja odluka Europskog parlamenta kojom se Komisiji daje konačno odobrenje za način na koji je proračun izvršen.

Rod: društveni i kulturni konstrukt koji označava razlike između osobina žena i muškaraca, odnosno djevojčica i dječaka, te na temelju kojeg se smatra da žene i muškarci imaju određene odvojene uloge i odgovornosti.

Rodna analiza: proučavanje razlika u uvjetima i potrebama žena i muškaraca (procjena rodno utemeljenih potreba) i (vjerojatnih) posljedica određene politike ili određenog programa na žene i muškarce (procjene učinka na rodnu ravnopravnost).

Rodna ravnopravnost: načelo prema kojem bi žene i muškarci, odnosno djevojčice i dječaci, trebali imati ista prava, slobode i mogućnosti.

Rodno osviještena izrada proračuna: primjena rodno osviještene politike na svim razinama proračunskog procesa.

Rodno osviještena politika: sustavno vođenje računa o rodним pitanjima u svim fazama ciklusa politika, instrumenata, programa i fondova.

Uredba o zajedničkim odredbama: uredba kojom se utvrđuju pravila koja se primjenjuju na svih pet europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Višegodišnji financijski okvir: plan potrošnje EU-a u kojem su (na temelju ciljeva politika) utvrđeni prioriteti i gornje granice, obično na razdoblje od sedam godina. Taj plan pruža strukturu unutar koje se utvrđuju godišnji proračuni EU-a te su u njemu određene granice rashoda za svaku rashodovnu kategoriju.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA: „UKLJUČIVANJE RODNO OSVIJEŠTENE POLITIKE U PRORAČUN EU-a: VRIJEME JE DA SE RIJEČI PRETOČE U DJELA”

SAŽETAK

Odgovori Komisije na sažetak (točke I.–VI.):

Komisija je već dugo predana promicanju rodne ravnopravnosti. Ta je obveza s vremenom ojačana i u ožujku 2020. dobila je novi politički poticaj u okviru Komisije Ursule von der Leyen donošenjem nove strategije za rodnu ravnopravnost 2020.–2025., političkog plana za sljedećih pet godina. Strategija je okvir za rad Komisije na rodnoj ravnopravnosti i u njoj su utvrđeni ciljevi politike i ključne mjere za razdoblje 2020.–2025. Riječ je o ambicioznoj i sveobuhvatnoj strategiji za sve građane, sve države članice, cijelu Europu i šire.

Uspostava snažnog institucijskog okvira u središtu je osnaženih napora Komisije Ursule von der Leyen u cilju postizanja rodne ravnopravnosti. Zbog toga je predsjednica von der Leyen uspostavila trajnu strukturu posvećenu ravnopravnosti, uključujući rodnu ravnopravnost. Predsjednica Komisije imenovala je prvog povjerenika s posebnim portfeljem za ravnopravnost u povijesti, uz potporu Radne skupine za ravnopravnost i njezina tajništva u okviru Glavnog tajništva. Osim toga, Komisija je uspostavila široku mrežu koordinatora za ravnopravnost koji su zaduženi, među ostalim, za provjeru iz perspektive ravnopravnosti svih budućih inicijativa politike za koje je nadležna njihova Glavna uprava, i to u ranoj fazi pripreme i osmišljavanja kako bi se osiguralo uključivanje smislene perspektive ravnopravnosti.

Kako je navedeno i u Strategiji, Komisija primjenjuje trojni pristup rodnoj ravnopravnosti. Rodnu ravnopravnost promiče s jedne strane rodno osviještenom politikom, s druge strane posebnim ciljanim mjerama za rješavanje trajnih nejednakosti, među ostalim u okviru relevantnih programa potrošnje EU-a, te s treće strane političkim dijalogom.

Proračunska politika sastavni je dio tih nastojanja. U Komisijinim prijedlozima višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027. rodna ravnopravnost ugrađena je u izradu programa kao horizontalno načelo, ali i u okviru posebnih ciljeva programa u svrhu promicanja rodno osviještenih politika usmjerenih na rodna pitanja.

Ta se obveza dodatno odražava u Međuinstitucijskom sporazumu¹ priloženom VFO-u za razdoblje 2021.–2027.

Komisija sada razvija metodologiju za praćenje rashoda povezanih s rodnom ravnopravnošću, koja će se testirati i postupno uvoditi. Nadalje, Komisija radi na ažuriranju svojih smjernica za pojačanu analizu učinka programâ financiranja EU-a na rodnu ravnopravnost, u skladu sa svojim obvezama u okviru Međuinstitucijskog sporazuma.

Komisija će djelovati u okviru ograničenja utvrđenih u okviru VFO-a za razdoblje 2021.–2027., kako je dogovoreno s Europskim parlamentom i Vijećem u prosincu 2020., te temeljnih akata programâ potrošnje koje su donijeli Parlament i Vijeće. Ta se ograničenja

¹ Međuinstitucijski sporazum između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava.

odnose, primjerice, na definiciju ciljeva i pokazatelja za nove programe, obveze izvješćivanja za države članice i dostupnost relevantnih podataka.

Komisija je predana nastavku rada na aktivnom promicanju rodne ravnopravnosti u Europskoj uniji u konstruktivnoj suradnji s drugim institucijama EU-a i daljnjem poboljšanju njezinih unutarnjih struktura i organizacije u tu svrhu.

OPAŽANJA

29. U vanjskoj studiji koju citira Sud iznose se samo stajališta njezinih autora i to nije bila evaluacija Komisije.

32. Kad je riječ o godišnjim izvješćima o napretku, u Strateškom djelovanju navedeno je da bi se o napretku, uključujući primjere prakse u državama članicama, trebalo izvješćivati jedanput godišnje na temelju ciljeva i pokazatelja iz priloga 1. i 2. tom dokumentu. Komisija je to ispunila godišnjim izvješćem o ravnopravnosti žena i muškaraca u EU-u.

33. Komisija je pažljivo razmotrila dostupne pokazatelje za praćenje napretka u pogledu 5. cilja održivog razvoja „rodna ravnopravnost”. Komisija je na temelju svoje analize zaključila da je pokazatelj UN-a 5.c.1. „Udio zemalja sa sustavima za praćenje i javno dodjeljivanje sredstava za rodnu ravnopravnost i jačanje položaja žena” u sadašnjem obliku namijenjen primjeni na zemlje u razvoju te je stoga od ograničene važnosti za EU.

34. Strategija EU-a za rodnu ravnopravnost praktično je ostvarenje obveze Komisije Ursule von der Leyen kad je riječ o postizanju Unije ravnopravnosti. U toj je strategiji rodna ravnopravnost ponovno stavljena na vrh političkog programa. Ona pruža potreban okvir za jačanje napora Komisije predstavljanjem ciljeva i mjera politike kako bi se do 2025. ostvario znatan napredak prema rodno ravnopravnoj Europi.

38. Glavno tajništvo ima opsežnu odgovornost za koordinaciju politika u Komisiji i obuhvaća sve političke prioritete i ciljeve Komisije. Povjerenik za proračun ima globalnu odgovornost za koordinaciju cjelokupne proračunske politike, među ostalim za uključivanje politika u proračun EU-a.

Uz ciljeve koji su izričito utvrđeni u njihovim strateškim planovima, službe Komisije nastoje ostvariti ciljeve i načela rodne ravnopravnosti ugrađene u pravne okvire programa kojima upravljaju, kao što je primjerice slučaj u kohezijskoj politici.

45. Službe Komisije započele su 2020. ozbiljna interna promišljanja o razvoju metodologije za praćenje sredstava dodijeljenih za rodnu ravnopravnost. Jasno je da su ta promišljanja uključivala relevantne publikacije Europskog instituta za ravnopravnost spolova (EIGE). Nakon što su ta promišljanja donekle uznapredovala i iznesena su u pisanom obliku te se o njima raspravljalo u službama na različitim razinama, službe Komisije obratile su se EIGE-u radi stručnih savjeta o razmatranim idejama.

Te su ideje osnova za metodologiju koju je Komisija obvezna razviti do početka 2023. u skladu sa svojim obvezama iz Međuinstitucijskog sporazuma o VFO-u. Komisija nastavlja rad na toj metodologiji u bliskoj suradnji s EIGE-om.

47. Radna skupina za ravnopravnost dio je Komisije i ne uključuje izvršne ili decentralizirane agencije. Međutim, tajništvo radne skupine oslanja se na stručno znanje agencija i već se sastalo s EIGE-om. Dodatni sastanci s EIGE-om već su planirani za proljeće 2021.

48. Iako je Radna skupina za ravnopravnost, kojom predsjedava Glavno tajništvo, odgovorna za provedbu rodno osviještene politike u Komisiji, Glavna uprava za proračun ima važnu ulogu u uključivanju rodno osviještene politike u proračunsku politiku, među ostalim na temelju stalnih uputa iz okružnice o izradi dijela o rodno osviještenoj politici u programskim izvješćima.

Zajednički odgovor Komisije na točke od 50. do 53.

Analiza utjecaja na rodnu ravnopravnost integrirana je u okvir Komisije za bolju regulativu, koji obuhvaća sve aspekte donošenja politika EU-a, uključujući programe proračunske potrošnje.

OECD je u svojem pregledu regulatorne politike za 2018. Komisijin okvir za bolju regulativu naveo kao jedan od najboljih te vrste među svojim članovima. Rodna analiza obuhvaćena je posebnim alatima za bolju regulativu kojima se objašnjava kako treba provesti analizu učinka na rodnu ravnopravnost.

U okviru za bolju regulativu naglasak se stavlja na proporcionalnost s obzirom na opseg i dubinu analize u procjenama učinka. To znači da nije potrebno ispitati sve učinke za sve potencijalne dionike u svim politikama, nego samo one najrelevantnije, na temelju načela razmjerne analize. Načelo proporcionalnosti u integriranoj i uravnoteženoj analizi potpuno je u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016.

54. Odbor za nadzor regulative neovisno je tijelo u okviru Komisije koje savjetuje Kolegij povjerenika. Provjerava pruža li se procjenom učinka transparentna analiza relevantnih učinaka, i to razmjerno, u skladu sa smjernicama za bolju regulativu.

U godišnjem izvješću za 2018. Odbor za nadzor regulative naveo je da službe trebaju razmotriti što je razmjerno kad je riječ o onome što se treba obuhvatiti te ograničenja s kojima se suočavaju u pogledu vremena i dostupnosti te usporedivosti podataka. Priroda inicijative utječe na to koje učinke treba procijeniti. Kad je riječ o analizi učinaka na rodnu ravnopravnost i njezinoj prisutnosti u procjeni učinka, Odbor je u svojim izvješćima objavio stvarne brojeke, ali ni na koji način nije doveo u pitanje činjenicu da je Komisija u svojoj analizi učinaka na rodnu ravnopravnost u potpunosti poštovala načela bolje regulative.

Izvješća o procjeni učinka, zbog razloga proporcionalnosti, sadržavaju analizu učinaka koji se smatraju znatnima, o čemu se razgovaralo u međuresornim upravljačkim skupinama. Ako se očekuje da učinci neće biti znatni, oni se ne analiziraju, u skladu s načelom proporcionalnosti.

58. Ako podaci nisu razvrstani prema spolu, to je općenito zbog toga što u njima pojedinac nije statistička jedinica (na primjer: poslovna statistika, energetika, nacionalni računi itd.). Stoga se odgovarajući statistički podaci ne mogu razvrstati prema spolu.

62. Uredbom o zajedničkim odredbama za programska razdoblja 2014.–2020. i 2021.–2027. predviđeno je da je rodna ravnopravnost horizontalno načelo za sve europske strukturne i investicijske fondove i uključuje niz odredbi za rodno osviještenu politiku. Osim toga, Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. predviđeno je praćenje rodnih pitanja.

69. Sposobnost Komisije da pruži tu vrstu informacija ovisi o posebnim značajkama izrade temeljnih programa, obvezama izvješćivanja za države članice i dostupnosti relevantnih podataka.

73. Komisija nastoji stalno jačati svoje izvješćivanje. Primajući na znanje zahtjev Suda za dodatno izvješćivanje o rodnoj ravnopravnosti u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti, Komisija razmatra mogućnost da se u izvješće za 2020., koje će biti objavljeno u lipnju 2021., uključi poseban pododjeljak o rodnoj ravnopravnosti. Treba napomenuti da je u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti za 2019. ogledni primjer doprinosa proračuna EU-a petom cilju održivog razvoja (koji je usmjeren na postizanje rodne ravnopravnosti) uključen u infografiku ciljeva održivog razvoja. Vidjeti i odgovor Komisije na preporuku 5 (b).

77. Kad je riječ o ESI fondovima, upravljačka tijela nisu obvezna provoditi *ex ante* analizu rodni dimenzija u svim područjima politika. U Prilogu I. Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014.–2020. jasno se navodi da bi države članice trebale provoditi rodne analize „prema potrebi” (odjeljak 5. o horizontalnim načelima).

Komisija želi naglasiti da je rodna ravnopravnost horizontalno načelo u europskim strukturnim i investicijskim fondovima, a države članice trebale bi u programima opisati mjere koje treba poduzeti kako bi se osiguralo poštovanje tog načela, prije svega u pogledu odabira operacija, određivanja ciljeva intervencija te mehanizama za praćenje i izvješćivanje. U okviru ESF-a podupiru se i posebne ciljane mjere.

78. Pravni zahtjevi u pogledu rodne ravnopravnosti u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. dodatno su ojačani na dva načina. Kao prvo, kako bi se osigurala djelotvorna primjena Povelje EU-a o temeljnim pravima, koja sadržava i zahtjev o jednakosti muškaraca i žena, uveden je novi preduvjet za financiranje država članica, koji se naziva uvjet koji omogućuje provedbu. Uvjet koji omogućuje provedbu u pogledu rodne ravnopravnosti ujedno je i ojačan. Osim toga, za ESF+, EFRR i Kohezijski fond uveden je sustav praćenja rashoda povezanih s rodnom ravnopravnošću, čime će se omogućiti bolje praćenje ulaganja povezanih s rodnom ravnopravnošću.

80. Treba napomenuti da u skladu s postojećim pravnim okvirom države članice nisu bile obvezne uključiti posebne ciljeve i pokazatelje povezane s rodnim pitanjima u pogledu prioriternih ulaganja u okviru ESF-a. Nadalje, i radi cjelovitosti izvješća, treba napomenuti da je Rumunjska odlučila ispuniti zahtjeve povezane s rodnom ravnopravnošću poticanjem sudjelovanja žena u operacijama koje se financiraju u okviru ESF-a i promicanjem posebnih mjera s izravnim učinkom na elemente rodne ravnopravnosti. Taj je pristup detaljno opisan u točki 11.3. operativnog programa „Ljudski kapital 2014.–2020.” i prati se prikupljanjem podataka povezanih s rodnim pitanjima za pokazatelje utvrđene u okviru tog programa.

82. Rezultati i učinci zapravo se nisu mogli opisati 2016. i 2018. jer se mogu mjeriti tek nakon duljeg razdoblja provedbe. Zbog kašnjenja početka provedbe programa VFO-a za razdoblje 2014.–2020. to se još i pogoršalo.

83. Komisija je 2017. i 2019. pripremila strateško izvješće u skladu s člankom 53. Uredbe o zajedničkim odredbama na temelju izvješća o napretku u provedbi sporazumâ o partnerstvu koja su države članice podnijele u skladu s člankom 52. stavkom 1. Uredbe o zajedničkim odredbama. U svojim izvješćima o napretku države članice dužne su navesti informacije, među ostalim, o mjerama poduzetima u vezi s primjenom horizontalnih načela o promicanju ravnopravnosti i nediskriminacije između muškaraca i žena (članak 7. Uredbe o zajedničkim odredbama).

84. Komisija napominje da se u Uredbi 288/2014 jasno navodi da „[...] za EFRR i Kohezijski fond rodna podjela u većini slučajeva nije relevantna [...]” (Prilog I., tablica 5., bilješka (1.)). Stoga se tražilo da se u okviru programa EFRR-a/Kohezijskog fonda tijekom faze pregovora uoči njihova donošenja podjela pokazateljâ po spolu osigura samo ako je to relevantno. Stoga se pokazatelji navedeni u godišnjim izvješćima o provedbi razvrstavaju prema spolu samo u malom broju slučajeva. To pak ograničava prikaz podataka u kontekstu sveobuhvatne i automatizirane platforme otvorenih podataka.

85. U okviru uredbe o izravnim plaćanjima primjenjuju se načela nediskriminacije i ravnopravnosti između muškaraca i žena utvrđena člancima 10. i 8. UFEU-a te člancima 21. i 23. Povelje EU-a o temeljnim pravima. Nije izričito usmjerena ni na muškarce ni na žene, nego na poljoprivrednike. Nijedna od priznatih osnova za diskriminaciju (rod, invaliditet itd.) ne utječe na prihvatljivost poljoprivrednika za izravna plaćanja.

86. Važećom Uredbom o izravnim plaćanjima predviđeno je da se poštuje Povelja EU-a o temeljnim pravima, uključujući članak 23. Vidjeti i odgovor na točku 85.

U međuinstitucijskim pregovorima o budućem ZPP-u postignut je dogovor o uključivanju posebnog cilja kojim se promiče „rodna ravnopravnost, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi”. To će državama članicama omogućiti da u skladu s novim modelom ostvarivanja politike provedu usmjerene i pravednije mjere, uključujući rodno osviještenu politiku, u skladu sa svojim pojedinačnim potrebama. Države članice dužne su u izradu svojih strateških planova u okviru ZPP-a uključiti tijela nadležna za rodnu ravnopravnost.

Osim toga, rodna pitanja uzeta su u obzir u preporukama državama članicama u pogledu strateških planova u okviru ZPP-a.

88. Vidjeti i odgovor Komisije na točku 86.

89. Komisija ističe da raspoloživi dohodak kućanstava na poljoprivrednim gospodarstvima ovisi o mnogim drugim čimbenicima koji ne ovise o dohotku poljoprivrednih gospodarstava, kao što su dohodak koji članovi obitelji ostvaruju izvan poljoprivrednog gospodarstva, te o politikama koje su u nacionalnoj nadležnosti i vrlo su raznolike među državama članicama (oporezivanje, zakonodavstvo o tržištu zemljišta, zakoni o nasljeđivanju, mirovinski programi, državne potpore za obnovljivu energiju itd.).

90. Komisija podsjeća da zbog proporcionalnosti prikuplja samo podatke koji su relevantni za provedbu određenog zakonodavstva. Uzimajući u obzir da se u Uredbi o izravnim plaćanjima za razdoblje 2014.–2020. ne pravi razlika između spolova, države članice nisu bile obvezne dostavljati podatke o spolu korisnika izravnih plaćanja.

Osim toga, korisnici izravnih plaćanja iz EFJP-a mogu biti pravne ili fizičke osobe.

91. Eurostat objavljuje informacije razvrstane po spolu za vlasništvo poljoprivrednih gospodarstava u smislu „vlasništva nad zemljištem” za poljoprivredna gospodarstva u tablici ef_mp_tenure. U toj je tablici² prikazan broj poljoprivrednih gospodarstava u 2016. čiji je

² https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-1159245_QID_-25582F32_UID_-3F171EB0&layout=SEX,L,X,0;TIME,C,X,1;GEO,L,Y,0;TENURE,L,Z,0;AGE,L,Z,1;FARMTYPE,L,Z,2;AGRAREA,L,Z,3;UNIT,L,Z,4;INDICATORS,C,Z,5;&zSelection=DS-1159245INDICATORS,OBS_FLAG;DS-1159245UNIT,HLD;DS-1159245FARMTYPE,TOTAL;DS-1159245AGE,TOTAL;DS-1159245TENURE,OWN;DS-1159245AGRAREA,TOTAL;&rankName1=TENURE_1_2_-1_2&rankName2=UNIT_1_2_-

nositelj muška ili ženska osoba (ili spol nije primjenjiv), a zemljište je (u cijelosti ili djelomično) u vlasništvu nositelja. Treba imati na umu da se podaci u ovoj tablici moraju analizirati s određenim oprezom u slučajevima kad je nositelj gospodarstva istodobno vlasnik zemljišta i unajmljuje zemljište.

92. Komisija upućuje na svoje odgovore u točkama od 86. do 88. Elementi na koje upućuje Sud nisu obuhvaćeni područjem primjene EFJP-a.

U prijedlogu budućeg ZPP-a za razdoblje nakon 2020. rodna pitanja obuhvaćena su i rješavaju se u okviru 8. posebnog cilja (SO8). U skladu s novim modelom ostvarivanja politike i poštujući Povelju EU-a o temeljnim pravima, države članice imat će veću fleksibilnost za oblikovanje svojih intervencija u okviru ZPP-a u skladu sa svojim potrebama, uključujući rodna pitanja.

93. Komisija napominje da su statistički podaci o zemljištu u vlasništvu žena u isključivoj nadležnosti država članica.

Kad je riječ o ZPP-u za razdoblje nakon 2020. Komisija predlaže, ako je to moguće i relevantno, da se informacije o korisnicima prikupljaju po spolu.

96. Komisija već prikuplja podatke razvrstane po spolu u okviru VFO-a za razdoblje 2014.–2020. bez izričitih zakonskih odredbi te ih namjerava nastaviti prikupljati u okviru VFO-a za razdoblje 2021.–2027. Osim toga, nakon međuinstitucijskih pregovora razvrstavanje je sada jasno navedeno u Prilogu II. konačnom pravnom tekstu uredbe: „Mjerenja na temelju kvantitativnih pokazatelja razvrstavaju se, prema potrebi, prema zemlji, rodu te vrsti djelovanja i aktivnosti.”

97. U Komisijinoj procjeni učinka za program Erasmus+ u VFO-u za razdoblje 2014.–2020. rodna ravnopravnost uzeta je u obzir, ali samo u ograničenoj mjeri, u skladu s načelom razmjerne analize najvažnijih učinaka.

98. Komisija napominje da je u novu uredbu o programu Erasmus+ za razdoblje 2021.–2027. uključena uvodna izjava u kojoj se jasno navodi da će se u okviru programa podupirati ravnopravnost žena i muškaraca kao sveobuhvatno načelo. („Ovom se Uredbom poštuju temeljna prava i načela priznata prvenstveno Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”). Ovom se Uredbom posebno nastoji osigurati puno poštovanje prava na jednakost žena i muškaraca i prava na nediskriminaciju na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije te promicati primjenu članaka 21. i 23. Povelje. (...)”)

100. Ocjena u programskim izvještajima za 2020. temeljila se na ukupnoj stopi sudjelovanja od 58 % sudionica programa, što Komisija smatra izvrsnim. Odgovor na rodni jaz po područjima studija opsežnije je pitanje koje nadilazi područje primjene programa Erasmus+.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1_2&rankName3=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName4=AGRAREA_1_2_-1_2&rankName5=FARMTYPE_1_2_-1_2&rankName6=AGE_1_2_-1_2&rankName7=SEX_1_2_0_0&rankName8=TIME_1_0_1_0&rankName9=GEO_1_2_0_1&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=NONE&time_most_recent=false&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23 = <https://europa.eu/!Cg88wR>

101. Komisija je predana uključivanju rodno osviještene politike u proračun EU-a i smatra da nova strategija za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020.–2025., zajedno s novim višegodišnjim financijskim okvirom i pratećim međuinstitucijskim sporazumom, pruža odgovarajući okvir za to.

102. Dugogodišnja predanost Komisije rodnoj ravnopravnosti dodatno je ojačana u okviru Komisije Ursule von der Leyen. Strategijom za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020.–2025. ostvaruje se namjera Komisije Ursule von der Leyen za postizanje Unije ravnopravnosti jačanjem napora Komisije prema ostvarivanju tog cilja. U toj strategiji predstavljeni su ciljevi i mjere politike kako bi se do 2025. ostvario znatan napredak prema rodno ravnopravnoj Europi. Cilj je stvoriti Uniju u kojoj žene i muškarci, djevojčice i dječaci, u svoj svojoj raznolikosti, mogu slobodno kročiti putem koji su odabrali, imati jednake mogućnosti za uspjeh i ravnopravno sudjelovati u našem europskom društvu i voditi ga. U toj su strategiji navedene smjernice i jasan plan za službe Komisije kako bi je mogle operacionalizirati u svojim područjima politike.

103. Radna skupina za ravnopravnost osnovana je krajem 2019. kao potpora prvom povjereniku za područje ravnopravnosti. Tom radnom skupinom predsjedava zamjenik glavnog tajnika zadužen za koordinaciju politika, koji ima dobar uvid u sve politike Komisije.

Uključivanje rodno osviještene politike zajednički je napor na svim razinama i to se jasno odražava u strukturi Radne skupine za ravnopravnost i načinu na koji ona funkcionira. Konkretno, koordinatori za ravnopravnost, imenovani u svakoj glavnoj upravi, ključni su pokretači radne skupine i osiguravaju vezu s tajništvom radne skupine koje je smješteno u Glavnom tajništvu. Koordinatori za ravnopravnost imaju ključnu ulogu u promicanju ravnopravnosti, uključujući rodnu ravnopravnost, u svojim glavnim upravama i osiguravanju uključivanja rodno osviještene politike u njihovo područje politike. Koordinatori za ravnopravnost redovito se sastaju i razmjenjuju primjere dobre prakse o uključivanju rodno osviještene politike u politike.

Glavna uprava za proračun ima koordinacijsku ulogu u pogledu uključivanja rodno osviještene politike u proračun EU-a u bliskoj suradnji s Glavnim tajništvom.

1. preporuka – Potrebno je ojačati Komisijin institucijski okvir

a) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Rad službi Komisije u tom području koordinira radna skupina za ravnopravnost. Svaka glavna uprava imenuje koordinate za ravnopravnost, čija je zadaća koordinacija i provjera sa stajališta ravnopravnosti, uključujući rodna pitanja, svih budućih inicijativa politike za koje je njihova glavna uprava vodeća služba. Koordinatori za ravnopravnost u suradnji s Radnom skupinom za ravnopravnost pobrinut će se da se rodno osviještena politika dobro odražava u internim planovima za ravnopravnost.

b) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Komisija zadržava pravo unutarnje raspodjele odgovornosti prema svojem nahođenju. U ovom je slučaju već utvrdila mjere potrebne da bi se osiguralo djelotvorno upravljanje i koordiniranje rodno osviještenom politikom i njezino praćenje. Glavna uprava za proračun ima snažnu koordinacijsku ulogu u pogledu uključivanja rodno osviještene politike u proračun EU-a u bliskoj suradnji s Glavnim tajništvom.

c) Komisija prihvaća ovu preporuku.

d) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija se u velikoj mjeri koristi širokim rasponom dostupnih alata i stručnog znanja, uključujući interno stručno znanje, Zajednički istraživački centar i EIGE.

2. preporuka – Potrebno je provoditi rodne analize

a) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će ažurirati svoje smjernice i paket instrumenata za bolju regulativu kako bi poduprla utvrđivanje i analizu učinka na rodnu ravnopravnost u procjenama učinka i evaluacijama. Ažuriranje će biti u skladu s načelom proporcionalne analize u okviru koje će se odabrati i analizirati najvažniji učinci svakog programa.

Rodne učinke trebalo bi uzeti u obzir u procjenama učinka i evaluacijama te ih analizirati ako su važni za određeni program. Ažuriranjem bolje regulative poduprijet će se bolje utvrđivanje, odabir te kvalitativna i kvantitativna procjena znatnih učinaka na rodnu ravnopravnost, u granicama dostupnih podataka.

b) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

U skladu sa svojom obvezom iz Međuinstitucijskog sporazuma priloženog novom višegodišnjem financijskom okviru Komisija će pojačati procjenu učinka na rodnu ravnopravnost u evaluacijama i procjenama učinka za relevantne buduće programe i instrumente financiranja EU-a te će u skladu s time ažurirati svoje smjernice za bolju regulativu.

Komisija će u pripremi budućih prijedloga za programe potrošnje EU-a provjeriti je li mogući učinak budućih programa i instrumenata EU-a na rodnu ravnopravnost znatan.

Za relevantne programe potrošnje EU-a Komisija će u evaluaciji i procjeni učinka te tijekom godišnjeg izvješćivanja o uspješnosti predstaviti procjenu učinka na rodnu ravnopravnost u okviru dostupnih podataka.

3. preporuka – Potrebno je prikupljati i analizirati podatke razvrstane prema spolu

a) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Prikupljanje i analiza postojećih podataka razvrstanih prema spolu za programe financiranja EU-a u okviru izravnog upravljanja te izvješćivanje o njima provodit će se u skladu sa smjernicama za bolju regulativu.

b) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Kada budu dostupne, Komisija će takve informacije analizirati i izvijestiti o njima, ali sustavna konsolidacija informacija u svim programima financiranja EU-a u okviru podijeljenog upravljanja nije moguća jer temeljna pravna osnova tih programa financiranja ne zahtijeva uvijek prikupljanje tih informacija.

c) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Komisija će primjerenost prikupljanja takvih podataka i izvješćivanja o njima procijeniti u pripremi prijedloga za buduće programe financiranja EU-a, u okviru evaluacija i procjene učinka ili drugih pripremni koraka.

Međutim, Komisija u ovoj fazi ne može preuzeti obveze u pogledu sadržaja budućih zakonodavnih prijedloga.

Na temelju točke 22. Međuinstitucijskog sporazuma između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva tri institucije dogovorile su se da će, prema potrebi, u zakonodavstvu utvrditi zahtjeve o izvješćivanju, praćenju i evaluaciji, izbjegavajući pritom prekomjerne propise i administrativna opterećenja, osobito za države članice. Prema potrebi, takvi zahtjevi mogu uključivati mjerljive pokazatelje kao temelj za prikupljanje dokaza o djelovanju zakonodavstva u praksi.

106. Otkako je Komisija 2018. iznijela svoje prijedloge za VFO za razdoblje 2021.–2027. situacija se promijenila. Tijekom pregovora, u temeljnim aktima više programa u okviru VFO-a za razdoblje 2021.–2027. ojačane su odredbe o ravnopravnosti, uključujući rodnu ravnopravnost. Primjerice, Uredba o zajedničkim odredbama sada izričito sadržava rodno osvijestenu politiku kao horizontalno načelo i uključuje novi mehanizam praćenja. U međuinstitucijskim pregovorima o budućem ZPP-u tri su institucije uvele poseban cilj kojim se promiče „rodna ravnopravnost, uključujući sudjelovanje žena u poljoprivredi”.

107. Komisija u programskim izvještajima izvješćuje o pokazateljima utvrđenima u pravnim osnovama programâ. Nadalje, pokazatelji iz prijedloga Komisije za VFO za razdoblje 2021.–2027. odabrani su na temelju relevantnosti za ključne aspekte određenog programa, njihove pouzdanosti, dostupnosti temeljnih podataka i troškovne učinkovitosti.

4. preporuka – Potrebno je upotrijebiti ciljeve i pokazatelje povezane s rodnom pitanjima

a) Komisija prihvaća ovu preporuku.

b) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Komisija u ovoj fazi ne može preuzeti obveze u pogledu sadržaja budućih zakonodavnih prijedloga.

Komisija predlaže ciljeve za svaki program na temelju njihove relevantnosti za ključne aspekte navedenog programa. Komisija će primjerenost, uključujući ciljeve i povezane pokazatelje, procijeniti u pripremi prijedloga za buduće programe financiranja EU-a, u okviru evaluacija i procjene učinka ili drugih pripremni koraka.

Zatim se odabiru pokazatelji uspješnosti na temelju njihove relevantnosti za određeni cilj, dostupnosti i kvalitete podataka te troškovne učinkovitosti.

108. Komisija naglašava da je vremenski okvir za razvoj metodologije za procjenu rashoda povezanih s rodnom ravnopravnošću dogovoren s Europskim parlamentom i Vijećem kao dio Međuinstitucionalnog sporazuma priloženog novom višegodišnjem financijskom okviru.

5. preporuka – Potrebno je poboljšati izvješćivanje o rodnoj ravnopravnosti

a) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Kako je navedeno u Međuinstitucijskom sporazumu priloženom VFO-u za razdoblje 2021.–2027., „Komisija će ispitati kako razviti metodologiju za mjerenje relevantnih rashoda na

razini programa u okviru VFO-a za razdoblje 2021.–2027. Komisija će se tom metodologijom početi koristiti čim postane dostupna. Komisija će najkasnije 1. siječnja 2023. primijeniti tu metodologiju na određene programe u okviru središnjeg upravljanja kako bi ispitala njezinu izvedivost.”

b) Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Komisija će izvješćivati u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom priloženim VFO-u za razdoblje 2021.–2027. S obzirom na to da će se metodologija uvoditi tek tijekom trajanja VFO-a za razdoblje 2021.–2027., izvješćivanje će biti ograničeno na dostupne podatke u određenom trenutku, a sve programe financiranja EU-a obuhvatit će tek postupno tijekom tog razdoblja.

c) Komisija prihvaća ovu preporuku.

Ta se procjena može provesti tek nakon stjecanja dovoljnog iskustva u provedbi nove metodologije.

6. preporuka – Potrebno je ocijeniti i izvijestiti o tome vodi li se u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost računa o rodnoj ravnopravnosti

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Na temelju Uredbe o mehanizmu za oporavak i otpornost, na državama članicama je da osiguraju da njihovi planovi pridonose ravnopravnosti spolova i da objasne kako. Komisija će ocijeniti objašnjenja koja su države članice navele u svojem planu.

Provedba nacionalnih planova u nadležnosti je država članica. Na temelju planova za oporavak i otpornost i podataka o provedbi koje su dostavile države članice Komisija će izvijestiti o tome kako se u planovima za oporavak i otpornost pristupa rješavanju problema nejednakosti između žena i muškaraca.

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Tony Murphy i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije EU-a. Reviziju je predvodila članica Suda Eva Lindström, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Katharina Bryan, ataše u njezinu uredu Johan Stalhammar, asistentica u njezinu uredu Karin Andersson, stažistica u njezinu uredu Amanda Ramer, rukovoditeljica Margit Spindelegger, suvoditeljica radnog zadatka Elisa Gómez, suvoditelj radnog zadatka Rogelio Abarquero Grossi, revizori Giuseppe Diana i Marilena Elena Friguras, upućeni nacionalni stručnjak Quirino Mealha te stažisti Joniada Goçaj i Thomas Hebenstreit; podršku s ilustracijama pružao je Jesús Nieto Muñoz; jezičnu podršku pružao je Richard Moore; podršku u IT pitanjima pružali su Emanuele Fossati i Danilo De Pascalis; podršku u području statistike pružao je Bogomil Kovačev; tajničku podršku pružale su Valérie Tempez-Erasmi i Manuela Magliocca.



Eva Lindström



Katharina Bryan



Johan Stalhammar



Margit Spindelegger



Elisa Gómez



Rogelio
Abarquero Grossi



Marilena
Elena Friguras



Quirino Mealha

Kronologija

Događaj	Datum
Donošenje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	13.12.2019.
Službeno slanje nacrtu izvješća Komisiji (ili drugom subjektu revizije)	10.3.2021.
Usvajanje završnog izvješća nakon raspravnog postupka	4.5.2021.
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta revizije) na svim jezicima	1.6.2021.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 201.9](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

Slike 4., 6. i 7.: ikone izrađene u programu [Pixel perfect](#) na stranici <https://flaticon.com>.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patent, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

PDF	ISBN 978-92-847-5986-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/544803	QJ-AB-21-009-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6060-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/142123	QJ-AB-21-009-HR-Q

„Rodno osviještena politika” označava aktivno promicanje ravnopravnosti žena i muškaraca u svim fazama i u svim područjima donošenja i provedbe politika. EU ima ugovornu obvezu promicati ravnopravnost žena i muškaraca u svim svojim aktivnostima, što je osnova za rodno osviještenu politiku. U okviru ove revizije Europski revizorski sud (Sud) procijenio je primjenjuje li se u proračunu EU-a od 2014. naovamo rodno osviještena politika u svrhu promicanja ravnopravnosti žena i muškaraca. Sud je zaključio da Komisija još nije ispunila svoju obvezu uključivanja rodno osviještene politike u proračun EU-a. Sud je iznio preporuke čija je svrha poboljšati Komisijin okvir za potporu rodno osviještenoj politici te staviti veći naglasak na pitanje rodne ravnopravnosti pri izradi proračuna EU-a.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors