

SZEKERES VALÉRIA

## Gender-érzékeny költségvetés

A neoklasszikus közgazdasági iskola nem ismeri el, és az emberi erőforrások létrehozása terén nem tekinti fontos tényezőnek a háztartások fenntartásához szükséges munkát, amelyet túlnyomórészt nők végeznek, fizetetlenül. Kiterjedt kutatások azonban azt bizonyítják, hogy e kérdés elhanyagolása alacsonyabb növekedési rátához vezet, és ezzel egyidejűleg emberi méltányossági szempontok is súlyosan sérülnek. Annak érdekében, hogy e fogyatékoságot megszüntessék, egy erősödő nemzetközi irányzat igyekszik a társadalmi nemeket érintő kérdéseket, vagyis a gender-érzékenységet a költségvetés-készítési folyamat részévé tenni. Ehhez az eszközök széles tárháza áll rendelkezésre: a költségvetés gender szempontból vizsgált hatásának elemzésétől kezdve a kiadásoknak és az adóterheknek szintén gender szerint bontott hatásvizsgálatáig. A civil társadalom résztvevőinek bevonása révén egy nyitott, társadalmi vitán alapuló költségvetés-készítési folyamat valósulhat meg.

### 1. Bevezetés

Heterodox közgazdász körökben sokan elégedetlenek a kedvezőtlen gazdasági feltételek miatt, amelyeket a neoklasszikus gazdasági eszközök kiterjedt alkalmazása okozott. Nemcsak növekedési szakadék (growth gap) tátong az országok között, de változatlanul fennáll, sőt, rosszabb esetben mélyül az a szakadék, amely nők és férfiak között gazdasági, politikai, valamint társadalmi szinteken tapasztalható. Ebben a helyzetben a világ elméleti és gyakorlati gazdasági szakértőinek egy része a költségvetés elkészítésének folyamatára mint az emberek életére legerőteljesebben kiható kormányzati eszközre összpontosít. Egy olyan költségvetés létrehozása, amely igyekszik felismerni és csökkenteni a férfiak és nők közötti szaka-

## TANULMÁNYOK

déket, alapvető fontosságú lehet mind a gazdasági fejlődés, mind a társadalmi nem, azaz a gender<sup>1</sup> szempontú egyenlőség szempontjából.

A dolgozat bemutatja azokat a fő eszközöket, melyekkel a költségvetés-készítési folyamat gender-érékennyé tehető. A gender fogalmának felvezetését követően a harmadik rész a gazdaság és a gender-viszonyok egymásra hatását tárgyalja. Ezután a makrogazdasági megoldások felvétele következik, majd az ötödik rész a költségvetés megalkotásának tradicionális és gender-érékeny folyamatára világít rá. A gender-érékenyítést lehetővé tevő eszközök rövid bemutatásával a hatodik rész foglalkozik. Végül az értékelés, majd a következtetések olvashatóak.

### 2. A gender definíciója

A gender szó „társadalmi nem” értelemben használatos, és a nemek biológiai jellegzetességeivel áll kapcsolatban. Lényegében azonban a kultúra hozza létre, és ez kapcsol hozzá tartalmat. A gender ugyanis többet jelent a biológiai nemnél, amennyiben a tanult nemi identitásra is utal, s emiatt egyúttal ideológiai és kulturális képződmény is. Természeténél fogva viszszahat a nők és férfiak önmeghatározására, akiknél a gender szerinti hovatartozás alapvetően befolyásolja a gondolkodás- és viselkedésmódot. A társadalmakban a fiúkat és lányokat különbözőképpen nevelik, s eltérő életértékekre, valamint eltérő felnőttkori szerepek elsajátítására tanítják őket. Az ilyen különbségeket folyamatosan közvetítik a fiatalabb nemzedékek számára, elsősorban az egymástól eltérő anyai és apai szerepmintákon keresztül, amelyeknek okozója és egyben visszatükröződése a nőknek és férfiaknak a társadalmi újratermelés, azaz a reprodukció és a termelés során betöltött különböző szerepeinek sora.

A kulturális normák és a genderhez köthető, különböző értékek alapvető hatást gyakorolnak a férfiak és nők közötti, a munkaorientációban, a keresetek nagyságában vagy a rendelkezésre álló jövedelemben jelentkező különbségekre. A nemek társadalmi kapcsolatrendszerére tehát olyan, a nők és férfiak között fennálló, többoldalú kapcsolatokat foglal magába, amelyeket társadalmi normák, konvenciók és a gyakorlat szabályoznak. Ebből következik, hogy a gender-szerepek csupán kis mértékben tükrözik a biológiai jegyeket, nagyobb mértékben inkább annak jelzői, hogy mit tart a társadalom megfelelőnek és elvárhatónak a férfiak és nők esetében.

### 3. Nemek társadalmi kapcsolatrendszerének gazdasági vonatkozásai

A nemek társadalmi kapcsolatrendszerére szisztematikusan szerepet játszik a különböző gazdasági aspektusokban, így például a munkamegosztásban, a fizetett és a fizetetlen munka megoszlásában, valamint a fizetett munka, a jövedelem, a vagyon, az oktatás, a termelési tényezők, a köz-

<sup>1</sup> A gender szót társadalmi nem értelemben használják. A magyar nyelvben számos helyen az angol alak vált elterjedtté, így itt is eszerint járunk el.

javak és egyéb hasonlók elosztásában. Nyilvánvaló, hogy a legalapvetőbb munkamegosztás, vagyis a produktív, termelő és a reprodukzív, társadalmi újratermelő tevékenységek közötti megosztás szintén a társadalmi nem által meghatározott. A reprodukciós tevékenységek és a gyereknevelés, amelyeket főként nők végeznek, láthatatlan marad, mivel fizetetlen munka, annak ellenére, hogy jövedelem-termelés aligha valósulhat meg munkaerő létrehozása nélkül.<sup>2</sup> A férfiak viszont nagyrészt termelő tevékenységekre specializálódnak, a fizetett munka feltételei mellett.<sup>3</sup> Ez a fajta munkamegosztás döntő tényezője a férfiak és nők között meglévő hatalmas aszimmetriának, ami az utóbbiak hátrányára valósul meg. Ez okozza azt, hogy túlnyomórészt a nők azok, akiknek alacsonyabb a keresetük – amit alacsonyabb végzettségük, illetve kisebb szakmai tapasztalatuk okoz –, kisebb a vagyonuk és rosszabb a hitelhez jutási lehetőségük.<sup>4</sup> Mindazonáltal a nők azok, akik többet dolgoznak, ha mind a fizetett, mind a fizetetlen munkát számításba vesszük.<sup>5</sup>

A hagyományos, ortodox közgazdasági megközelítést alkalmazó gazdasági elemzés nem terjed ki a reprodukció és a munkaerő létrehozásának tárgykörére, mivel annak sem közvetlen gazdasági célja, sem piaci érintettsége nincsen. Ez a fizetetlen munka a világ jelentős részében gender problémaként ragadható meg. A *gender-tudatos gazdasági elemzés* segít feltárni, hogy a gender szerinti egyenlőtlenségek és a nemek társadalmi kapcsolatrendszerre miként örökítődnek át a piacgazdaság által, és hogyan tükröződnek a háztartási és reprodukciós szektorban. Valószínűleg azonban a legfontosabb eredmény, amit egy gender szempontú elemzéstől várhatunk, az, hogy hangsúlyozza: a piacgazdasági tevékenység eszköz az emberi szükségletek kielégítése szolgálatában, és nem pedig a végpont, nem a gazdasági tevékenységek tulajdonképpeni célja. Ennek érdekében fontos, hogy a piaci tevékenység figyelmet és prioritást biztosítson a rep-

<sup>2</sup> Az UNDP 1995-ben úgy becsülte, hogy ha a fizetetlen munkatevékenységeket a fennálló bérek mellett piaci tranzakción belül valósítanák meg, akkor annak értéke a globális output értékének körülbelül 70%-át tenné ki. Ennek az óriási értéknek csaknem háromnegyed részét a nők pénzre nem tehető, „láthatatlan” hozzájárulása adja. (UNDP, 1995, 97. o.)

<sup>3</sup> A piacon megjelenő munka – a háztartásvezetés és a gyereknevelés gondjainak áthárítása következtében – a férfiak esetében a leggyakrabban nem egy egyéni erőfeszítés, hanem egy „együttes termelés” (joint production) eredményének tekinthető.

<sup>4</sup> UNDP, 1995, 4, 76–77. o. és UNDP, 2007, 326–342. o.

Az informális foglalkoztatottság gender specifikus jellegű, hiszen annak a világon 60–80 százalékát nők alkotják. Ráadásul alacsony képzettséget igénylő és alacsony fizetéssel járó tevékenységi körökben koncentrálnak, mint például élelmiszer-feldolgozás, ruhakészítés és háztartási munka. Az informális gazdaságban dolgozókat sújtó hátrányokon kívül, amelyek az eszközökhöz, felvevő-piachoz, szolgáltatásokhoz és szabályozott keretfeltételekhez való hozzájutás területén jelentkeznek, a nők a világ számos táján pótlólagos gender jellegű akadályokba ütköznek a szerződés-kötési korlátozások, a bizonytalan földbirtoklási és vagyoni jogok miatt, valamint a háztartási és gyereknevelési felelősségek terheinek következtében. (ILO, 2005, 107. o.)

<sup>5</sup> UNDP, 1995, 6. o.

rodukciós szektor szükségletei számára. Ezt pedig nagy mértékben elősegíti a gazdasági rendszerek és eszközök gender-tudatos elemzése.<sup>6</sup>

#### 4. Neoliberális problémák, makrogazdasági megoldáskeresés

A neoliberális gazdasági modell felkarolása azon a feltevésen alapult, hogy a gazdasági növekedés végeredményben a foglalkoztatottság növekedéséhez és a szegénység csökkenéséhez vezet. A modell alkalmazásának több évtizedes tapasztalatai azonban nem igazolják teljes mértékben ezeket a reményeket. Ráadásul a neoliberalizmus abban az értelemben is hatástalan volt, hogy egyáltalán nem segítette elő a nők és férfiak jóléte közötti szakadék csökkenését.<sup>7</sup> Ezenkívül a neoliberalizmus aránytalanul kedvezőtlenül sújtotta a leginkább marginalizált társadalmi csoportokat.

Ebben a helyzetben a közgazdászok figyelme a makrogazdaság-politika felé irányult, mivel felismerték annak fontosságát a nők gazdasági megerősítésének esélye szempontjából: a politika által csökkenthető a jövedelem, az egészség, az oktatás és egyéb szinteken fennálló gender szerinti szakadék. Az a szerep, amit ilyen aspektusban a makropolitika játszhat, annál is fontosabb, mivel a gender szerinti egyenlőség elősegítheti a gazdaságpolitikai intézkedések eredményességét. Így például az oktatásban megvalósuló nagyobb fokú gender-egyenlőség hozzájárul a gazdasági növekedéshez, ráadásul mind a termékenységi, mind a gyermekhalandósági rátát csökkenti.<sup>8</sup> Azokban az országokban, ahol kihasználják a társadalom megközelítő felének teljes potenciálját, jobb az emberi erőforrás allokációja, és a versenyképességi lehetőség.<sup>9</sup>

Tehát nem csupán politikai korrektség miatt fontos a gender-egyenlőség, hanem stratégiai szempontból is: a gender-perspektívának a makrogazdaság-politikába való integrálása egyenlőségi – azaz méltányossági – és hatékonysági dimenziókat egyaránt magába foglal. Egy jobban megtervezett gazdaságpolitika nemcsak a gender szerinti egyenlőtlenségek enyhítéséhez járul hozzá, hanem csökkenti a sikeres makrogazdasági ki-

<sup>6</sup> A külgazdaság-politikai eszközök gender szerinti hatásának ellentmondásosságát jól szemlélteti az a mexikói példa, miszerint az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (NAFTA) létrejötte után a női foglalkoztatottság először abszolút értelemben nőtt, de később a férfiakéhoz képesti relatív aránya csökkent. A nők kénytelenek voltak még bizonytalanabb megélhetési formákat keresni, ami a reál keresetük csökkenéséhez vezetett, változatlanul hagyva a keresetekben meglévő gender szakadékot. (UNIFEM, 2005, 5. o.)

<sup>7</sup> A világ számos régiójában a nőket tekintik a munkaerő-kínálat másodlagos forrásának, ami ahhoz vezet, hogy ők aránytalan mértékben szenvednek az alkalmi és rugalmas munkák növekvő gyakorisága miatt bekövetkezett bizonytalanságotól. Az olyan alapvető szolgáltatások privatizációja, mint az egészségügy és oktatás, a női fizetetlen munka meredek emelkedését vonta maga után. Szintén ilyen hatással bírt a munka, különösen a női munka alulértékelttségének jelensége. A napi 1 dolláron vagy az alatti jövedelmen, azaz mélyszegénységben élő 1,5 milliárd ember többsége nő. (Lopez-Claros, 2005, 4. o.)

<sup>8</sup> Moser, 2007, 13. o.

<sup>9</sup> Lopez-Claros, 2005, 2. o.

menetek előtt álló, genderhez kapcsolódó, korlátozó tényezőket, így egyidejűleg javítja az emberi fejlődés és a gazdasági növekedés kilátásait.

A továbbiakban a költségvetési politikával foglalkozunk, amely a makrogazdaság-politika egyik legfontosabb területe.

## 5. Gender-érzékeny a nemzeti költségvetés?

A költségvetés, amelyben pénzügyi aggregátumok, kiadási és bevételi összegek, részösszegek jelennek meg, gender-semleges politikai eszköznek tűnik, hiszen nem említi külön sem a nőket, sem a férfiakat. Ha azonban alaposabban megvizsgáljuk, inkább *gender-vak*nak tekinthetjük, mert az a mód, ahogyan létrehozzák, figyelmen kívül hagyja a férfiak és nők különböző társadalmi szerepeit, eltérő igényeit és adottságait. Elmulasztja jelezni a felismerést, miszerint a nők jelentős szerepet játszanak a fizetetlen gazdaságban, ahol ők végzik a munkaerő fenntartásának és az arról való gondoskodásnak a túlnyomó részét.<sup>10</sup> Ennek a hiányosságnak a fő oka abban rejlik, hogy a nemzeti költségvetések készítésénél használt keretek és statisztikák szintén gender-vak természetűek. Pedig a gender-viszonyok, valamint a források háztartáson belüli gender szerinti elosztása jelentős hatást gyakorol arra a társadalmi tőkére és azokra a társadalmi keretekre, amelyek a fizetett gazdaság számára létfontosságúak. Szintén fontos hatást gyakorolhatnak a gender-viszonyok az aggregáttermelés, a megtakarítás, a befektetés, az import és export paramétereire.

A gender-vak makropolitikával kapcsolatban az a legnagyobb probléma, hogy érintetlenül hagyja az egyenlőtlen gender-viszonyokat, vagy, ami még rosszabb, növeli annak az igazságtalanságnak a mértékét, amivel a nők a gazdasági, társadalmi és politikai hatalmat illetően szembeesülnek. A legtöbb költségvetés egyértelműen kapitalista és patriarchális rendszereket tükröz. Mivel a költségvetés az ország értékeit fejezi ki – abban az értelemben, hogy bizonyos társadalmi csoportok munkáját értékeli, másokét pedig nem, bizonyos teljesítményeket jutalmaz, másokat pedig nem –, prioritásbeli változások szükségesek a költségvetés szerkezetének módosulásához. A *gender-érzékeny költségvetés (gender-költségvetés)* olyan folyamatok és eszközök tárházára támaszkodik, amelyek a kormányzati költségvetések gender-hatásainak felbecsülését könnyítik meg. Ezek alkalmazása során a fókuszban a kormányzati költségvetések nőkre és lányokra való hatásának ellenőrzése áll. De szélesebb értelemben a gender-költségvetéssel az összes hátrányos helyzetű társadalmi csoport igényeihez kívánnak hozzájárulni. A gender-érzékeny költségvetések nem elkülönült költségvetések nőkre és férfiakra nézve, hanem kísérletek arra,

<sup>10</sup> Elson (1998) azt állítja, hogy a gyereknevelés által egy, a családokban és helyi közösségekben véghezvitt fizetetlen, nem piacorientált munka létfontosságú forrásokat, inputokat hoz létre a köz- és magánszektor számára. Ezek az inputok a munkára igénybe vehető munkaerőt és egy sor más *társadalmi eszmei értéket* (intangible social assets) foglalják magukba, amelyek minden további hivatalos oktatásnak és foglalkoztatásnak az alapját képezik. Az embereknek nemcsak a munkához szükséges kapacitással kell rendelkezniük, hanem el kell sajátítaniuk egyéb társadalmi-eszmei értéket is: az etikus viselkedésre való képességet, állampolgársági érzületet, vagy kommunikációs stílust.

## TANULMÁNYOK

hogy a társadalmat alátámasztó gender-viszonyok figyelembe vételével alkotórészekre bontsák, vagyis analizálják a kormány hagyományos, főáramba tartozó költségvetését, annak nőkre és férfiakra, és nők és férfiak különböző csoportjaira vonatkozó hatásai szerint.<sup>11</sup>

Annak célja, hogy a költségvetésben eltávolítsák a diszkriminációt, vagy elérjék a gender-semlegességet, nem szükségszerűen jelenti azt, hogy a költségvetési politikának nem lehetnek lényegesen különböző hatásai nőkre és férfiakra nézve.<sup>12</sup> Ami itt igazán fontosnak tekintendő, az az, hogy a költségvetési politikáknak a méltányosságon alapuló társadalmi és gazdasági célokat kell szolgálniuk, amelyekhez hozzátartozik a gender szerinti szakadék csökkentése is. A gender-érzékeny költségvetési politika szükségessé teszi mind a politika hatásának, mind pedig annak a megértését, hogyan lehet a politikát megtervezni annak érdekében, hogy nők és férfiak, lányok és fiúk, valamint azok különböző csoportjainak igényeit jobban kielégítsék. A gender-költségvetés a kormány gender iránti elkötelezettségének vállalásáról szól, valamint arról, hogy ezen elkötelezettségeknek megfelelően alakítják a költségvetési folyamatokat. A gender-költségvetésnek alapvetően be kell emelnie a gender-vonatkozásokat a főáramba (mainstreaming gender): biztosítani kell, hogy a gender-vonatkozások, azaz a társadalmi nemek speciális igényei, szempontjai integrálódjanak valamennyi nemzeti politikába, tervbe és programba. Ezáltal a *gender mainstreaming* elve valósulhat meg a költségvetés létrehozása során. A gender-költségvetés céljai közé tartozik, hogy a nyilvánosságot bevonják a költségvetés-készítési folyamatba, és vitát alakítsanak ki a politikai eszközökről, valamint a közkiadások és az adózás megfelelő eloszlásáról.

### 6. A gender-költségvetések eszközei

Számos olyan eljárás létezik, amit annak érdekében dolgoztak ki, hogy a gender-vonatkozásokat beépítsék a költségvetési elemzésbe. A helyi viszonyoktól függ, hogy mely eszközök használhatóak az egyes országokban. Az elemzésbe bevont eszközök közötti választást ezenkívül befolyá-

<sup>11</sup> Gender szerint bontott adatok szükségesek ahhoz, hogy rávilágítsanak a költségvetés gender-elfogultságára. Felbontott adatok segítségével válik feltárhatóvá, hogy olyan politikai eszközöknek, mint a vámok, adózás, oktatás, foglalkoztatottság, vagy iparpolitika, különböző hatásuk van a nőkre és férfiakra, a gazdaságban és a családban betöltött különböző helyzetük miatt. Azáltal például, hogy tüzetesebben megvizsgálják, ki kapja az újonnan létrehozott állásokat, ki kapja a támogatásokat, ki tekinthető eltartottnak a családban, és így tovább, a kormány elkerülheti a meglévő gender-egyenlőtlenségek megerősítésének csapdáját, amely a változatlan szabályok és eljárások alkalmazása miatt egyébként bekövetkezne.

<sup>12</sup> A gender-költségvetési elemzés kiindulópontja az, hogy az alkalmazott költségvetési eszközöknek férfiakra és nőkre vonatkozó implikációi, valamint hatásai különbözhetnek az eltérő társadalmi-gazdasági helyzetük miatt. A gender-költségvetés képes arra, hogy tükrözze, nők és férfiak különbözőképpen használják a közszolgáltatásokat, különböző mindennapi tapasztalatokkal rendelkeznek, és eltérő gazdasági realitásokkal szembesülnek. Ahhoz, hogy a közpolitika és közszolgáltatások megfeleljenek a nők és férfiak elvárásainak, figyelembe kell venni ezeket a különbségeket, és fel kell ismerni, hogyan befolyásolja a gender a közpolitikai döntéseket és az egyéni választásokat.

solják a rendelkezésre álló adatok, a szakértelem, az időkorlát és egyéb feltételek.

### 6.1. Gender-tudatos politika-felmérés

Ebben az analitikai megközelítésben a különböző területek és programok politikáit abból a szempontból veszik szemügyre, hogy közvetlen vagy közvetett módon, vélhetően a gender-egyenlőtlenségek csökkentését vagy növelését idézik-e elő. A politikai lépések gender-semlegességét az azokkal kapcsolatos forrásallokáció hatásainak követésén keresztül vizsgálják. Így például a kormány preventív egészségpolitikájának hatása általános természetűnek tűnhet, mégis elemezhető a lehetséges gender-hatásokat illetően.

A politikai lépések értékelését viszonylagosan összesített szinten lehet csupán elvégezni, mert meglehetősen nehéz meghatározni, hogy a kormányzati forrás-allokációk kiket és milyen csoportokat érintenek közvetlenül, és hogy ezek közül melyek húznak hasznot belőle. A gender-tudatos politikaértékelésbe beletartozik egy olyan elemzési menet kidolgozása, amely elősegíti a politikai eszközök genderrel kapcsolatos implikációjának megértését. Be kell azonosítani az explicit és implicit gender kérdéseket, a kapcsolódó forrás-allokációkat, és annak kérdésését, hogy vajon a meglévő gender-egyenlőtlenségek és viszonyrendszerek változni fognak-e, vagy sem. Az elemzéshez használt módszerek közé tartozik egy olyan ellenőrző kérdéssor, amely a politika értékelésében, valamint a genderrel kapcsolatos feltevések és a tények összefüggéseinek feltárásaiban játszik szerepet. Az érintett felekkel vagy azok képviselőivel a politika által generált eseményekről, cselekményekről és költségvetési allokációkról is le kell folytatni egy vitát. A politikát ellenőrizni kell a meghirdetett célkitűzések és teljesítmény-célok ellenében is.<sup>13</sup>

### 6.2. A kedvezményezettek gender szerinti megoszlásának értékelése

Ennek az eszköznek az alkalmazása során a kormánypolitikák és programok tényleges és potenciális kedvezményezettjei körében arról tartanak

<sup>13</sup> A dél-afrikai földügyi minisztérium által végrehajtott földreform a 2000-es évek elején gender-tudatos magatartáson alapult, mivel gender-vonatkozásokat építettek be annak megfigyelési és értékelési rendszerébe. Ezzel kívánták elkerülni azoknak a gender szerinti egyenlőtlenségeknek a megerősítését, amelyeket a nők korlátozott tulajdonjoga és a jobb minőségű földterülethez való szerényebb hozzáférése okozott. Az ausztrál kormány 1994-es gender-költségvetésében volt egy értékelés, amely a politikai célok és az elsősorban nők által elszenvedett, családon belüli erőszak elleni lépések megvalósítása közötti kapcsolatra vonatkozott. Meghatározták a kapcsolódó stratégiákat, a fő résztvevőket és a végrehajtási intézkedéseket. (Budlender and Sharp, 1998, 39–41. o.) Angliában a Női Költségvetési Csoport nevű civil szervezet politikaelemzést végzett az adóknak a szegény háztartásokban élő nőkre gyakorolt hatásáról. Azt találták, hogy az általános forgalmi adónak aránytalanul nagyobb terhe jut a nőkre, így a kormány felülbírálta néhány közvetett adóját. (Esim, 2002, 33. o.)

## TANULMÁNYOK

felmérést, hogy a prioritásaik milyen mértékben teljesülnek a kormányzati intézkedések folytán. Különböző módszerek használhatóak annak érdekében, hogy az állampolgárok kifejezzék véleményüket a közszolgáltatás-nyújtás formáinak igény-kielégítési szintjéről. A mennyiségi elemzések magukba foglalják a közvélemény-kutatást, vagy kérdőíves felmérést, míg a probléma minőségi megközelítése megragadható közmeghallgatásokon, vagy fókuszcsoportokban interjúk, viták, vagy egyéb megfigyelések segítségével. Ezt az értékelési folyamatot kezdeményezheti bármely kormányhivatal, de akár civil társadalmi csoport is.<sup>14</sup>

### 6.3. A közkiadások gender szerinti megoszlásának elemzése

A módszer arra használható, hogy egy adott program kormányzati kiadásainak férfiak és nők, fiúk és lányok közötti megoszlását vizsgálják. Ennek megértése, hogy anyagi eszközökkel a kormány milyen mértékben támogat férfiakat és nőket egy-egy projekt során, jelentős mértékben hozzájárulhat a gender-szakadék csökkentéséhez. A közkiadás előfordulásának elemzését tipikusan az állami iskolákba beiratkozott lányok és fiúk egy főre eső közkiadásainak mérésére alkalmazzák.<sup>15</sup> Szintén érdemes összehasonlítani a különböző területek kiadásait a felmérésekben feltárt gender-specifikus igények mértékével. Ennek az eszköznek az alkalmazása azonban jelentős mennyiségű adatot igényel: a kormányhivataloknak információt kell biztosítaniuk a szolgáltatásnyújtások költségbecsléséről, míg a statisztikai hivatalok vagy civil szervezetek által végzett háztartási felmérések nyújthatnak adatokat a közprogramok gender szerinti igénybeviteléről.

<sup>14</sup> Srí Lankán az 1990-es évek közepén a Női Kutatóközpont szervezett kiscsoportos gyűléseket külön a városi és külön a vidéki szegény nők számára azzal a céllal, hogy megvitassa problémáikat és igényeiket. Mindezt annak megértése érdekében tették, hogy a csaknem két-évtizedes Nők a fejlődésben elnevezésű program milyen hatást gyakorolt az életükre. A csoportformálás elősegítette, hogy egyfajta szolidaritási érzés alakult ki ezen nők között, ami növelte hajlandóságukat az elemzésre, a tiltakozásra és arra, hogy a problémáik megszüntetésére alkalmas beavatkozásokat ajánljanak. (Budlender and Sharp, 1998, 43. o.)

<sup>15</sup> Ghanában 1993–94-ben a Világbank és a kormány végzett egy vizsgálatot a közforrások elosztására és a háztartásoknak a kormányzati szolgáltatások használatában megnyilvánuló viselkedésére vonatkozóan. A vizsgálat során megállapították, hogy a gender szerinti különbségek jelentősek voltak az oktatásban, ahol a lányok a beiratkozási arányukhoz viszonyítva kisebb összegű támogatást kaptak. A Srí Lanka-i Nemzeti Tervezési Minisztérium a fejadag és élelmiszerjegy programra végzett egy gender szerint bontott közkiadás-előfordulás elemzést. Ennek során azt találták, hogy alultápláltság és egyéb mutatók alapján a nők és lányok viselik a terhét az 1980-as évek nagy mértékű élelmiszerhiányának. (Budlender and Sharp, 1998, 46–47. o.)



#### 6.4. Az adóterhelés gender szerinti megoszlásának elemzése

Az állampolgárok gender szerint bontott adóterhelésének megértéséhez a költségvetési bevételek adókomponensét kell megvizsgálni. Az adóterhelés elemzése mind a közvetlen, mind a közvetett adókkal foglalkozik, és azt számítja, hogy mekkora adózás jut a személyekre és háztartásokra.<sup>16</sup> Az elemzéshez nagy mennyiségű adat szükséges a jövedelem-megoszlásra és jövedelem-felhasználási struktúrára vonatkozóan, amelyet nagyrészt háztartási felmérések, valamint az adóhatóságok segítségével lehet megszerezni. Sajnos azonban rendszerint még akkor sincs információ a háztartáson belüli jövedelem-felhasználásról, ha az igényelt adatok rendelkezésre állnak. Nagy számú kutatás bizonyítja, hogy ritkán valósul meg egyenlő jövedelem-eloszlás a háztartások tagjai között.

#### 6.5. A költségvetés időfelhasználásra gyakorolt hatásának vizsgálata gender szerinti bontásban

A kormányzati költségvetés hatásának sajátos értékelését jelentheti, ha a háztartások időfelhasználási módjára gyakorolt következményeit elemzik. Ezáltal az a mérték válik feltárhatóvá, amilyen mértékben támaszkodik a költségvetés a nagyrészt nőkre háruló, fizetetlen munkára.<sup>17</sup> A nemzeti elszámolások – a formális munkapiacra kívül eső tevékenységek természete miatt – a női munkák jelentősebb részét hagyják figyelmen kívül, a férfimunkákhoz képest. A fizetetlen munka nemcsak a mindennapi elfoglaltságokat (főzést, takarítást, tüzelő- és vízgyűjtést stb.) foglalja magába, hanem egyebeket is, mint például a szolgáltatásnyújtást, amibe beletartozik a gyerekek, az idősek és a betegek ellátása.

A munka egyenlőtlen megoszlása a háztartáson belül annál is inkább problematikus, mivel a világ szinte összes országában elterjedt. Továbbá sok helyütt jellemző, hogy a családokon belül a nők a munkájukat elsősorban a lányaikkal-fiaikkal osztják meg, és csak ritkán tudják megosztani azt a férjeikkel.<sup>18</sup> Ennek az a következménye, hogy a nők időterhelésének növekedése miatt – álljon e mögött akár a munkájuk iránti, megnövekedett kereslet, vagy a gazdasági restrikciónak okozta közszolgáltatások eltörlése – romlani kezd a gyerekeknevelés minősége, és a gyerekek, különösen a lánygyerekek oktatása hanyatló tendenciát mutat. Így mindez a kö-

<sup>16</sup> Az 1990-es évek elején egy dél-afrikai tanulmány azt találta, hogy a keskeny adóalap valamint a jövedelem- és foglalkoztatás-eloszlás sajátosságai miatt a nők az összes beszedett adónak kisebb részét fizetik, de a közvetlen adózás terhe aránytalanul nagyobb, rájuk nézve. (Budlender and Sharp, 1998, 48. o.)

<sup>17</sup> A nők rendelkezésére álló időmennyiségre fontos hatást gyakorolnak bizonyos, döntően a kormányzati politikák által meghatározott körülmények. A vízkészlet biztosítása közel az otthonokhoz, vagy a (jó) közlekedés lehetővé tétele munkahely és az otthonok között növeli a rendelkezésre álló időmennyiséget, de az erdők kipusztulása, vagy a vízkészletek szennyretelezése csökkenti azt, és a nők kiszolgáltatottságának valamint időszegénységének (time poverty) növekedéséhez vezet. (Budlender and Sharp, 1998, 59. o.)

<sup>18</sup> UNDP, 1995.

## TANULMÁNYOK

vetkező generációs munkaerő minőségének csökkenését is előidézheti.<sup>19</sup> A költségvetés időfelhasználásra vonatkozó hatásvizsgálatának végrehajtása releváns tanulmányok meglététől függ, amelyeket, ideális esetben, a nemzeti statisztikai hivatalok készítenek.

### 6.6. Gender-tudatos költségvetési kimutatás

Bármilyen összetételű kormányzati politika, program és költségvetés ellenőrizhető a gender-méltányosság szempontjából. Az elemzés előfeltétele, hogy a kormányzati kiadásokat és bevételeket csoportosítsák a genderre gyakorolt hatásuk szerint. Például a közkiadások feloszthatók specifikusan megcélzott kiadásokra, amelyek nők és férfiak különleges igényeit elégítik ki; egyenlő foglalkoztatást elősegítő költségekre, és általános vagy főárambeli kiadásokra, amelyek az egész közösséget célozzák meg, de amelyeket értékelték a gender-hatásuk szerint. A gender-tudatos költségvetési kimutatás egy olyan, a kormány által készített felelősség-tanúsítási jelentés, amely azt mutatja meg, hogy céljai eléréséhez a kormány milyen mértékben veszi figyelembe a gender igényelte megközelítést. A kimutatás készítésénél használható eszközök tartalmazzák azokat, amelyeket eddig bemutattunk, az egyéb aspektusok értékelésénél.

### 6.7. Gender-tudatos középtávú gazdaságpolitikai keret

Ezen eszköz megkísérelti beépíteni a gender-vonatkozásokat a gazdasági modellekbe, amely lényeges egy korrekt középtávú gazdasági keret készítéséhez, és amely hatással van az elkövetkező költségvetések számadataira. A több évre elkészített költségvetési allokációs modellek tartalmazhatnak olyan változókat, amelyeket a gender szempontjából is elemeznek. Ahol lehetséges, ott a változókat a gender szerint bontják, emellett figyelembe veszik a fizetetlen munkát tükröző nemzeti számlákat és megváltoztatják a gazdaság működéséről alkotott feltevéseket.

A hagyományos gazdasági modellek a háztartást elsősorban a fogyasztás helyeként kezelik, de az új megközelítés felismeri, hogy a háztartások hozzájárulnak a termeléshez. Az időmérleg felmérések által megbecsült, háztartási fizetetlen munka mérése segít láthatóvá tenni a genderrel kapcsolatos kérdéseket, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy a gender alapú megközelítést beépítsék a gazdasági modellekbe.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Diane Elson, a gender-közgazdaságtan prominens képviselője erről a jelenségről azt szokta mondani: a gender-egyenlőtlenség pénzbe kerül, nemcsak a nőknek, de a férfiaknak és a gyerekeknek is.

<sup>20</sup> Mivel a háztartások egyik központi tevékenysége termék és szolgáltatás előállítás mások számára, a háztartások szektorát ellátó gazdaságnak (care economy) nevezik.

## 7. A gender-költségvetés eszközeinek értékelése és használata

Gender-költségvetésre vonatkozó kezdeményezések több mint húsz éve léteznek a világon, de szélesebb körben az ENSZ által 1995-ben, Pekingben szervezett IV. Női Világkonferencia óta váltak elismertté. Az Európai Bizottság felszólítja a tagországokat a módszer alkalmazására. Eddig a világ közel hetven országában valósították meg a költségvetések gender-elemzésének néhány formáját. A gender-tudatos politika-felmérés a leggyakrabban használt módszer a költségvetési elosztásokat alátámasztó politikai lépések értékelésére és a lehetséges gender-hatások beazonosítására. Annak vizsgálatával, hogy a politikai lépések és a kapcsolódó forrásallokációk várhatóan csökkentik-e a genderrel kapcsolatos egyenlőtlenségi szakadékot, a politika alkalmasságát értékelő eszközökhöz jutunk.

Gazdasági válság idején fokozottan szükséges a gender-érzékeny költségvetés alkalmazása, mivel a recesszió több szempontból is súlyosabb hatással lehet a nők helyzetére. Ennek egyrészt a nők alacsonyabb fizetése az oka (egyebek mellett a részmunkaidő nagyobb aránya folytán), másrészt oka a másodlagos piaci munkaerőként való részvételük, és a szociális hálóból való nagyobb arányú kimaradásuk is. A fiskális megszorítások az említett körülmények miatt aránytalanul nehezebb feltételek elé állítják a nőket, ami a gender szerinti erőszak talaját is szolgálhat.

A gender-érzékeny költségvetés készítéséhez rendelkezésre álló eszközök használhatóak a helyi körülményektől függően önmagukban, vagy egymást kiegészítve. Mivel a költségvetés készítése három szinten igényel döntéseket, vagyis az aggregát makrogazdasági stratégia, a bevételek és kiadások összetétele, valamint a szolgáltatásnyújtás hatékonysága szintjén, a gender-szempontokat mind a három szinten be lehet építeni. A gender-érzékeny politika megformálása rendszerint miniszterek és szakértők egy csoportjától származik, akik főként a miniszterelnöki hivatal, a pénzügyminisztérium vagy a központi bank alkalmazottai. Egy hatékony politikai dialógus azonban feltételezi civil csoportok, úgymint nőcsoportok, szakszervezetek, parasztszövetségek, kutatóintézetek, és más civil szervezetek aktív részvételét is.

A gender-érzékeny költségvetéssel kapcsolatos kezdeményezések a fejlett országokban is elterjedtek. 2003-ban a mexikói kormány a teljes költségvetés 0,85 százalékát gender-egyenlőséget támogató programokra irányozta elő, amelyekről azóta tizennégy minisztérium köteles negyedévenként beszámolni. Mexikó bizonyos államaiban az egészségügyi minisztérium mutat példát arról, hogyan lehet a gender-vonatkozásokat integrálni a költségvetésbe annak érdekében, hogy javítsák a nők számára nyújtott egészségügyi szolgáltatások minőségét, és hogy több forrást juttassanak elsődleges egészségügyi igényekre.<sup>21</sup> A 2000. évi francia költségvetési törvény előírja a kormánynak, hogy a gender-egyenlőség előmozdítására előirányzott juttatásokról minden évben költségvetési mellékletet nyújtson be. A gazdasági, pénzügyi és ipari minisztérium által készített gender-költségvetési elemzés azt mutatja, hogy mivel a férfiakhoz képest a nők között több mint hatszor annyi a részmunkaidős, akik az egyszülős

<sup>21</sup> UNIFEM, 2005.

## TANULMÁNYOK

háztartások 84 százalékát tartják el, a szegénység növekvő mértékben feminizálódik.

Svédországban minden minisztérium köteles a gender-egyenlőséget elősegíteni a költségvetési törvényjavaslatban megjelenő programjaiban, és ezt a munkát a gender-egyenlőségi miniszter irányítja. Hasonlóan más országokhoz, ott is a pénzügyminisztérium készít speciális jelentést a kormányzati költségvetési javaslatban lévő gazdasági erőforrások nők és férfiak közötti megoszlásáról. A megfelelő áron nyújtott, tisztességes gyermekgondozással kapcsolatos svéd elkötelezettség olyannyira tükröződik a költségvetésben, hogy csaknem a GDP 2 százalékát fordítják a közellátásban megjelenő gyermekgondozásra, és ezzel Európában az egyik legmagasabb arányú női munkavállalást, és szintén az egyik legmagasabb arányú termékenységi rátát érik el. Angliában a Női Költségvetési Csoport, amely informális agyközpontként működik, kutatók valamint női és szakszervezeti csoportok bevonásával sajtóközleményeket bocsát ki, minden költségvetéssel kapcsolatban. Emellett rendszeres találkozókat tart politikusokkal és tisztviselőkkel a költségvetési politika nőket érintő vonatkozásairól. A munkáspárti kormány által 1998-ban indított New Deal elnevezésű, nagyszabású munkanélküliség csökkentő program gender-költségvetési elemzésével feltárták, hogy mindössze 8 százalék jut egyedüli szülőknél, akiknek 95 százalék a nő, miközben a források 57 százalékát fiatalok kapják, akiknek mindössze 27 százalék a nő.<sup>22</sup>

Bécs városában 2005 óta alkalmazzák a gender-költségvetést, amelynek segítségével 263 tételen keresztül vizsgálják az egyenlőségi kritériumok érvényesülését, és amennyiben eltérést tapasztalnak a kitűzött célokhoz képest, meghozzák a korrekcióhoz szükséges intézkedéseket. Kiemelt figyelmet szentelnek a munkaerő-piaci politikának, a férfiak gyermekgondozási szerepét erősítő programnak, a gender-szemponthoz tükröző köztér-kialakításnak, a vállalkozás-fejlesztésnek – ahol a női vállalkozókat segítik –, valamint az egészségügynek, ahol például a férfiak gyakori korai halála miatt az egészségügyi szűrővizsgálatokon való részvételt ösztönzik.<sup>23</sup>

## 8. Hazai helyzetelemzés

Magyarországon az ez irányú politikai akarat hiányában nem indult makroszintű program arra vonatkozóan, hogy a nők és férfiak esélyegyenlőségét a költségvetés eszközeivel is elősegítsék. Kilenc nagyobb település költségvetésének elemzése, köztük Pécs megyei jogú város önkormányzatának helyzetfelmérése azt tárta fel, hogy a települések – általános feladataik és anyagi nehézségeik folytán – nem rendelkeznek a nemek esélyegyenlőségét célzó tervekkel és őket támogató lehetőségekkel.<sup>24</sup> Egyes kisebb önkormányzatoknál azonban, így például Szigetszentmiklóson,

<sup>22</sup> Elson, 2001. 11. o.

<sup>23</sup> Elhangzott az UNIFEM Magyar Nemzeti Bizottságának 2009. január 28-i budapesti alapító konferenciáján.

<sup>24</sup> [http://www.unifemnc.hu/files/imce/gb\\_pecs\\_tanulmany\\_081119\[1\].pdf](http://www.unifemnc.hu/files/imce/gb_pecs_tanulmany_081119[1].pdf)

ahol az esélyegyenlőségi terv alapján lassan tudatosulnak a nemek eltérő szempontjai, már megjelentek kezdeményezések arra vonatkozóan, hogy a pénzforrásokat a nemek szükségletei szerint osszák el.<sup>25</sup>

A gender-költségvetés alkalmazása többféleképpen is a magyar társadalom előnyére válhat. Ami talán a legfontosabb: megkönnyítheti a nők nagyobb fokú munkaerő-piaci és közéleti szerepvállalását azáltal, hogy jobban érvényre juttatja a munkát vállalni kívánó nők érdekeit. Ennek érdekében érdemes tanulmányozni a bécsi modellt, amely megfelelő elemeknek átvételével elmosható volna a tradicionális nemi szerepkörök közötti éles határ. Fontos lenne, hogy minden, a gender-érzékeny költségvetés érdekében megtett hazai lépés nagyobb nyilvánosságot kapjon. Ezáltal nemcsak a példák, hanem az eredmények híre is elterjedne, s így többen felismernék a téma fontosságát, s felfigyelnének az e mögött álló, létező igényekre, mind helyi, mind országos szinten. A gender-költségvetés révén átláthatóbbá válnának az egyes tételek, és ez lehetővé tenné a megalapozottabb kritikai felülvizsgálatot és a szükséges módosítások elvégzését.

## 9. Következtetések

Megvizsgálva a főbb eszközöket, amelyek hasznosak lehetnek a költségvetés gender-érzékennyé való átalakításában, a következőket látjuk: A költségvetés elemzése létfontosságú, mert a prioritások megállapításának és a források allokációjának az egész népesség igényeit kell szolgálnia, figyelembe véve különösen a nők szociális, gazdasági és politikai szempontból hátrányos helyzetét. A költségvetési elosztásnak tükröznie kell a nők férfiakétól eltérő jogait, felelősségét és adottságait, és el kell kerülnie a gender szerinti hátrányos megkülönböztetés közvetítését és újratermelését az egész társadalomban. A költségvetések gender szempontból végzett vizsgálata lehetővé teszi a közforrások elosztásában és hozzáféréseiben mutatkozó szakadék beazonosítását, és a megfelelő intézkedéseken keresztül annak csökkentését. Ennek révén mind méltányossági, mind hatékonysági szempontok érvényesülhetnek.

A fentiek alapján úgy tűnhet, hogy a nők, elsősorban a szegény nők viselik a gender-egyenlőtlenségek terhét. Valójában azonban a férfiak sem menekülhetnek a következmények elől, hiszen a nők férfiaktól való függősége a megélhetési források korlátozottsága folytán erősödik. A gender szerinti hatalmi egyenlőtlenség pedig kihat a háztartáson belüli döntéshozatali folyamatra. Az így kialakuló kiszolgáltatottság és ráutaltság tehetetlenséghez vezet, ami azután gyakran az egyik forrásává válik olyan súlyos következményeknek, mint pl. a gender szerinti erőszak.

A költségvetési elemzés abból a szempontból is elengedhetetlen terület, hogy a civil társadalom informálódhat költségvetési kérdésekről, és ez előmozdíthatja a civil részvételt a nemzeti erőforrások elosztásáról folyó vitában. Egy nyitott, demokratikus és társadalmi vitán alapuló költségvetés-készítés átláthatóbb kormányzáshoz vezet, s az állampolgárok in-

<sup>25</sup> Elhangzott az UNIFEM Magyar Nemzeti Bizottságának 2009. január 28-i budapesti alapító konferenciáján.

## TANULMÁNYOK

formációkkal járulhatnak hozzá az életüket közvetlen közelről érintő döntésekhez.

A gender szerinti egyenlőség társadalmilag-gazdaságilag kívánatos célja és a hagyományos gazdaságpolitikai célok közötti kapcsolat felismerése általában nem kap megfelelő hangsúlyt a rövidtávú célok ellenében. Ugyanakkor éppen a két cél rövid látókörű szétválasztását akadályozhatja meg a politikai lépések gender szemléletű megközelítése, amely annak a feltérképezését is segíti, hogy valóban kívánatosak-e a jelenlegi gazdasági megközelítések hosszú távú hatásai. Sajnos még csak külföldi példákön lehet bemutatni a gender-költségvetés alkalmazását, mivel Magyarországon még se helyi, se országos szinten nem alkalmazzák.

## Irodalom

- Budlender, Debbie (2000): The political economy of women's budgets in the South, *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp. 1365–1378.
- Budlender, Debbie (2002): Budgeting for equality: the Australian experience, *Feminist Economics*, vol. 8, no. 1, pp. 25–47.
- Budlender, Debbie, Rhonda Sharp and Kerri Allen (1998): *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*, Australian Agency for International Development, Canberra.
- Cagatay, Nilüfer (2003): Gender budgets and beyond: feminist fiscal policy in the context of globalization, *Gender and Development*, May, vol. 11, no. 1.
- Cagatay, Nilüfer, Mumtaz Keklik, Radhika Lal and James Lang (2000): *Budgets as if people mattered: democratizing macroeconomic policies*, UNDP Conference paper series, May, New York.
- Chen, Martha etc. (2005): *Progress of the world's women*, UNIFEM, New York.
- Elson, Diane (1998): Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options, *Journal of International Development*, vol. 10, pp. 929–941.
- Elson, Diane (1999): Gender budget initiative, *Background papers*, Commonwealth Secretariat, London.
- Elson, Diane (2001): Gender responsive budget initiatives: key dimensions and practical examples, *Gender budget initiatives*, Commonwealth Secretariat, Brussels, pp. 15–29.
- Elson, Diane (2004): Engendering government budgets in the context of globalizatio(s), *International Feminist Journal of Politics*, vol. 6, no. 4, pp. 623–642.
- Elson, Diane and Nilufer Çagatay (2000): The Social Content of Macroeconomic Policies, *World Development*. 28, no. 7, pp. 1145–56.
- Esim, Simel (2002): Gender analysis of budgets as a tool for achieving gender equality in the Arab world *Economic Research Forum*, vol. 9, no. 2, pp. 33–36.
- Fetherolf Loutfi, Martha (2001): *Women, gender and work*, ILO, Geneva.
- Franco, A., Winqvist, K. (2002): At the margins of the labour market? Women and men in temporary jobs in Europe, *Statistics in Focus – Population and Social Conditions*. Theme 3. 13/2002. EUROSTAT.
- Himmelweit, Susan (2002): Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy, *Feminist Economics*, vol. 8, no. 1, pp. 49–70.
- Hochschild, Arlie Russel (2003): *The second shift*, Penguin, New York.
- ILO (2005): *World employment report 2004–05*, Geneva.

- King, M. Elizabeth and Andrew D. Mason (2001): *Engendering development*, World Bank/Oxford University Press.
- Lopez-Claros, Augusto and Saadia Zahidi (2005): *Women's empowerment: measuring the global gender gap*, World Economic Forum, Geneva.
- Moser, Annalise (2007): *Gender and indicators*, UNDP, Institute of Development Studies, Brighton.
- Panayotova, Evelina and April Brayfield (1997): *National context and gender ideology. Gender and society*, vol. 11, no. 5, pp. 627–655.
- Szekeres, Valéria (2006): *Macroeconomics and gender, FIKUSz (Fiatal Kutatók Szimpóziuma) Kiadványa*, BMF, Budapest, pp. 187–196.
- UNDP (1995): *Human Development Report 1995*, Oxford University Press, Oxford.
- UNIFEM (2005): *Budgeting for gender equality*, 2005 World Summit, 14–16. September.
- Women's Affairs Department, Ministry of Finance and Economic Development, Federal Democratic Republic of Ethiopia (2006): *Gender budget analysis initiative, Draft Report 2006*, Addis Ababa.

Internetes hivatkozások:

- <http://www.awid.org/publications/primers/factsissues6.pdf>.
- <http://www.engender.org.uk/>
- [http://www.unifem.org/gender\\_issues/women\\_poverty\\_economics/gender\\_budgets\\_1.php](http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/gender_budgets_1.php)
- [http://www.unifemnc.hu/files/imce/gb\\_pecs\\_tanulmany\\_081119\[1\].pdf](http://www.unifemnc.hu/files/imce/gb_pecs_tanulmany_081119[1].pdf)