

NEMEK KÖZÖTTI EGYENLŐSÉG A KÖLTSÉGVETÉS KÉSZÍTÉS GYAKORLATÁBAN

2007



Szerzők

Cseh Köztársaság:

JUDr. Veronika Outlá, Ph.D.
Mgr. Tomáš Křivka
JUDr. Anna Outlá
JUDr. Kristýna Outlá
Ing. Jaroslav Pilný
Ing. Dana Roubínková
Ing. Lucie Sedmihradská
JUDr. Radek Spurný
Ing. Jana Žehrová

Bulgária:

Lilia Abadjieva, Ph.D.
Yovka Bankova, Ph.D.
Svetla Boneva, Ph.D.
prof. Katia Vladimirova, Ph.D.

Olaszország:

Giovanna Vingelli, Ph.D.

Magyarország:

Dr. Tímea Drinóczi, Ph.D.
Dr. Nóra Chronowski, Ph.D.
Mag. Judit Zeller

Ausztria:

Mag. Peter Prenner
Mag. Susanne Schelepa
Mag. Claudia Sorger

Nemek Közötti egyenlőség a költségvetés készítés gyakorlatában

© Társszerzők, 2007

Kiadó: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.,
Kardinála Berana 1157/32, 301 00 Plzeň, www.alescenek.cz

ISBN 978-80-7380-063-5

**NEMEK KÖZÖTTI
EGYENLŐSÉG
A KÖLTSÉGVETÉS KÉSZÍTÉS
GYAKORLATÁBAN**

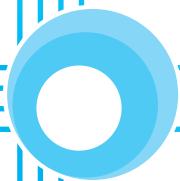


TARTALOM

BEVEZETÉS	4
CSEH KÖZTÁRSASÁG	7
1 A férfiak és a nők egyenlőségének szabályozása és a diszkrimináció tilalma a Cseh Köztársaság (CsK) jogrendjében	8
2 Az ország területi beosztása és a községi szervek hatáskörei	9
2.1 Az ország területi beosztása	9
2.2 A községi szervek költségvetéssel kapcsolatos hatásköre	9
2.2.1 A község képviselőtestülete	10
2.2.2 A községi tanács	10
2.2.3 A pénzügyi bizottság	10
2.2.4 A bizottság	10
2.2.5 A községi hivatal	10
3 a költségvetés kidolgozása a CsK jogszabályai alapján	11
3.1 A költségvetési szabályokról szóló 218/2000. törvény	11
3.2 A területi költségvetés szabályait tartalmazó 250/2000. törvény	11
3.3 Az adóbevételek költségvetési meghatározásáról szóló 243/2000. törvény területi önkormányzati egységekre és egyes állami pénzalapokra vonatkozó rendelkezései	12
3.4 Az önkormányzattal rendelkező területi egységek és a községek önkéntes szervezeti egységei gazdálkodásának felügyeletéről szóló 420/2004. törvény	12
3.5 A pénzügyi ellenőrzésről szóló 320/2001. törvény	12
3.6 A rendeleti szabályozás	12
4 A községi költségvetés megalkotásának folyamata	13
5 A községek költségvetése a nemek közötti egyenlőség szempontjából (gender költségvetés)	16
5.1 Kiindulópontok	16
5.2 A gender költségvetés analízise községi szinten	18
BULGÁRIA	24
BEVEZETÉS	25
1 Az egyenlő bánásmód törvényi keretei	25
1.1 A Bolgár Köztársaság Alkotmánya	25
1.2 Törvénykönyvek	25
1.3 Törvények	26
2 Főbb demográfiai folyamatok és a munkaerőpiac jellegzetességei Bulgáriában	27
2.1 Nemek szerinti népesedési és a demográfiai folyamatok Bulgáriában, az utóbbi években	27
2.2 A nők és férfiak gazdasági aktivitása és foglalkoztatottsága a 2006. évben	30
3 A települési költségvetés elkészítésének menete – a költségvetésben megjelenő nemek közötti esélyegyenlőség bevezetésének akadályai és feltételei	31
Következtetések	35

OLASZORSZÁG	37
BEVEZETÉS	38
1. Esélyegyenlőség	38
1.1. Az egyenlő esélyekre vonatkozó jogalkotás története. Általános keretek	38
1.2. Az esélyegyenlőség intézményesítése	40
2. Gender-érzékeny költségvetések Olaszországban. Követendő gyakorlat	40
III. ESETTANULMÁNYOK	43
1. EMILIA-ROMAGNA tartomány és a MODENA provincia	43
2. GENOVA PROVINCIA ÉS SESTRI LEVANTE VÁROS	44
3. A MARCHE régió	46
4. CATANZARO PROVINCIA	46
TOVÁBBI OLASZ KEZDEMÉNYEZÉSEK	48
Következtetések	49
MAGYARORSZÁG	51
1. A nemek egyenlősége a Magyar Köztársaságban	52
1.1. Alkotmányi szabályozás és alkotmánybírói értelmezés	52
1.2. Törvényi szabályozás	53
1.4. Az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló intézményrendszer	55
2. A magyar állami költségvetés sajátosságai	56
3. A helyi önkormányzatok gazdálkodása és feladatellátása	59
4. Magyar települések költségvetésének elemzése	61
AUSZTRIA	66
1. A gender mainstreaming meghonosodása	67
2. A gender költségvetés iniciatívái Ausztriában	67
2.1. A gender költségvetés készítés a pénzügyi osztályon	68
2.1.1. <i>A foglalkoztatottság és a jövedelmek elemzése</i>	69
2.1.2. <i>Közterhek és levonások</i>	69
2.1.3. <i>Kiadások</i>	69
2.1.4. <i>Problematikus aspektusok</i>	70
2.1.5. <i>A gender audit intézményesítése a pénzügyi osztályon</i>	70
2.2. A gender költségvetés készítése Felső Ausztriában	70
2.2.1. <i>Problematikus területek</i>	71
2.2.2. <i>Előnyök és hasznok</i>	72
2.3. Gender költségvetés készítés Bécsben	72
2.3.1. <i>Problematikus területek</i>	73
2.3.2. <i>Előnyök és hasznok</i>	74
2.4. Gender költségvetés készítés Tulln városában	74
2.4.1. <i>Problematikus aspektusok</i>	75
2.4.2. <i>Előnyök és hasznok</i>	76
KÖVETKEZTETÉSEK	77

BEVEZETÉS



A gender költségvetés tervezését, más szóval a nők és a férfiak egyenlősége figyelembevételével történő költségvetés-készítést szélesebb értelemben úgy határozhatjuk meg, mint az általános gender politikának a költségvetési folyamatban történő általános alkalmazását. A gyakorlatban ez annyit jelent, hogy a költségvetés előkészítésétől, annak valamennyi fázisában, a végleges változat kidolgozásáig folyamatosan el kell végezni a gender-analízist, figyelembe venni a gender-perspektívát és a költségvetési bevételek, illetve kiadások gender egyenlőséget kell, hogy mutassanak.

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy egyik költségvetéstípus gender tervezése sem jelentheti csupán valamelyik nem előnyben részesítését, hanem törekedni kell a nemek tényleges egyenlőségének biztosítására. Ebben a viszonylatban meg kell emlékezni arról, hogy a deklarációk szintjén a nemek egyenlősége (legalábbis európai kontextusban) úgy tűnik, hogy megoldott ügy. Ezt tanúsítja az a számos közösségi jogszabály, amelyek a nemek egyenlőségét egyértelműen rögzítik. A jogszabályok erdején túl, a napi gyakorlatban azonban az tapasztalható, hogy a valóság teljesen eltérő és egészében véve indifferens képet mutat. Vajon milyen okai vannak, hogy a nemek egyenlőségéről szóló fennkölt gondolatok a gyakorlatban némileg elszűrőkülnek? Ezt az állapotot kétségkívül nagymértékben befolyásolja az a tény, hogy számos egyenlőségi eszme hagyományos kulturális és társadalmi szokásokat, értékeket érint, és az ezekben rögzült korlátok lebontása hosszantartó folyamatot jelent nemcsak jogi oldalról, hanem, különösen, a nevelés területén. A közvéleményt minden rendelkezésre álló eszközzel abba az irányba kell terelni, hogy a diszkriminációs hozzáállás felszámolása társadalmi és ugyanakkor politikai prioritás is, hiszen a nemek egyenlőtlensége gátolja a demokratikus társadalom fejlődését és negatív hatású a gazdasági és szociális tehermegosztásra. Ezzel szemben a politikai- és közéletben az egyenlő mértékű férfi és női részvétel propagálása és a nemek közötti egyenlőség perspektívájának integrációja az állam valamennyi programjába és politikájába, valamint a gender megközelítés mindennapi életbe történő gyakorlati bevezetése rendkívül ígéretes jövőnek mutatkozik.

Ez irányban a nemek közötti egyenlőség szempontjai szerinti költségvetés-készítés játssza az egyik legfontosabb szerepet, mivel a jó minőségű, a férfiak és nők egyenlőségén alapuló költségvetés nemcsak kidolgozóinak magas erkölcsi érettségét bizonyítja, hanem a két nem egyenlővé tételéhez történő konkrét hozzájárulást is jelent, amely egyúttal a gazdaság magasabb színvonalú prosperálásához is vezet majd.

A gender-egyenlőség szempontjai szerint készült költségvetés fontosságának, de még létezésének megítéléséhez is tudomásul kell venni azt a tényt, hogy az európai népességben megközelítőleg egyenlő a férfiak és a nők aránya, emellett azt a tényt is, hogy ez a népesség korosodik, így valamennyiünk érdeke az, hogy a munkafolyamatokban résztvevő nők aránya növekedjen, illetve legalább ne csökkenjen. Ellenkező esetben a munkaképes lakosság számának csökkenésével, és a növekvő összmennyiségű nyugdíjak, illetve az idős korosztályra fordított egyéb költségek kiegyenlítésére irányuló kötelezettségek egyidejű növekedésével a közcélú kiadások tarthatatlanná válnak. Ezért éppen az integráció, illetve a nők gazdasági és politikai tevékenységekbe való nagyobb fokú bekapcsolódása válhat a fenyegető veszély megszüntetésének döntő eszközévé. A nők bekapcsolódásához azonban meg kell teremteni a szükséges feltételeket; nemcsak a megfelelő jogi keretek elfogadásával, hanem elsősorban a nők olyan területekre történő bevonásával, amelyek számukra eddig teljesen hozzáférhetetlenek voltak, vagy azokba csak jelentős nehézségek árán juthattak be.

A jó minőségű gender politika, az átgondolt gender költségvetés készítése és a nemek egyenlőségének gyakorlatba történő bevezetése a társadalom pénzügyi helyzetének javulását jelentheti. A gender költségvetés készítés ténye nem a pénzeszközök egyenlő részekre történő, illetve azoknak a férfiak és nők arányának megfelelő felosztását jelenti, hanem kiegyenlítő analízisen alapuló, egységes koncepció szerinti finanszírozást és a rendelkezésre álló pénzforrásoknak a nemek szükségletei szerinti elosztását olyan módon, hogy azokat mind a férfiak, mind a nők a lehetőségekhez képest egyenlő részarányban használhassák fel. Amennyiben a csoportok egyike hátrányos helyzetbe kerül, akkor kiegyenlítő intézkedésekkel kell ezt a helyzetet rendezni, illetve az adott lakossági csoport speciális szükségleteit a megfelelő irányban ki kell elégíteni. Ilyen törekvést azonban csak a teljes költségvetés keretében lehet megvalósítani, nem pedig annak egyes részkiadásaiban. A gender költségvetés készítésének elve egyrészt a közös pénzforrások igazságos elosztását segíti elő, másrészt a költségvetési kiadások átláthatóságát növeli majd. Mindez végeredményben a felhasznált eszközök maximális hatékonyságát eredményezi.

A gender költségvetés készítés általánosan elfogadott definíciója¹ az Európa Tanács különbizottsága jelentéséből származik, amely a 2005. évben arra a következtetésre jutott, hogy: „A gender költségvetés készítés A gender mainstreaming^{2*} érvényesítése a költségvetés készítési folyamatban. Ezen a költségvetés gender-szemponatok szerinti felértékelését értjük, amelynek során a költségvetési folyamat valamennyi fázisában figyelembe vesszük a nemek kérdését a férfiak és a nők egyenlőségének érvényesítése céljából.” Ezzel azonos definíciót használnak az Európai Unió keretében is.

Prága, 2007 augusztus

Veronika Outlá
Projekt koordinátor

¹ Lásd az Egyenlő Esélyek Tanácsadó Testülete állásfoglalását, 2003, megtalálható a http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/framework/opinion_on_gender_budgeting_en.pdf weboldalon, a definíciót az Európai Unió átvette az ENSZ-től és az Európai Tanácstól. Megtalálható például a http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/budgeting/budgeting_en.html weboldalon.

² A gender mainstreaming globálisan elfogadott stratégiát, eszközrendszert jelent a nemek közötti egyenlőség elősegítésére. Célja, hogy felhívja a figyelmet a nemek egyenlőségének problematikájára és ezt bevonja a politika, a kutatás, a jogalkotás, a forráselosztás, programok és projektek tervezési, megvalósítási és ellenőrzési folyamataiba. Vö. Concepts and Definitions. United Nations Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI). URL: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm> (Letöltve: 2007. 08. 26.) [A ford.]

CSEH KÖZTÁRSASÁG



1 A FÉRFIAK ÉS A NŐK EGYENLŐSÉGÉNEK SZABÁLYOZÁSA ÉS A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA A CSEH KÖZTÁRSASÁG (CSK) JOGRENDJÉBEN

A CsK alkotmányos rendjének részét képezi a 2/1993. alkotmánytörvény, amellyel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata került kihirdetésre. A 3. cikk 1. bekezdése tartalmazza, hogy [a részes állam] mindenkinek biztosítja az alapvető jogokat és a szabadságot bármely megkülönböztetés, nevezetesen nem, faj, szín, nyelv, vallás és felekezet, nemzeti kisebbségi vagy etnikai származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

Az egyenlő bánásmód ezen általános deklarációjához kapcsolódik még a diszkrimináció elleni speciális védelem elsősorban a foglalkoztatás és annak hozzáférhetősége területén.¹

A diszkrimináció általános jellegű tiltását ezen kívül a közjavak és közszolgáltatások hozzáférhetősége és a közművelődés szabályozási területei tartalmazzák.²

A diszkrimináció elleni védelem garanciáit és jogi eszközeit egyes munkajogi előírásokban is megtalálhatjuk. Olyan esetekben, amelyekre nem vonatkozik sem a munka törvénykönyve, sem a közszolgálati törvény, sem az állambiztonsági szervek, vagy a hivatásos katonaság szolgálati viszonyáról szóló törvény, korlátozott jogvédelemre van lehetőség, de csak olyan esetekben, amelyek a polgári törvénykönyvben szabályozott személyiségvédelem körébe besorolhatóak. Határesetben a 200/1990-es szabálysértési törvény nyújt védelmet, amely a civil együttélés elleni szabálysértést pénzbírsággal bünteti; hasonló eljárás alkalmazható további közigazgatási eljárásokban is. A diszkrimináció tényleges áldozataiban azonban nem részesülnek semmiféle kártalanításban.

Ezzel szemben, ha valakire nézve a diszkriminatív fellépés jogsértő, akkor az adott ügyben segítségére lehet a bizonyítási teher megfordulása a polgári perrendtartásról szóló 99/1963. törvény 133 §-a szerint.

A CsK-ban érvényes jogrend azonban nem felel meg teljes mértékben a diszkrimináció elleni védelemmel szembeni követelményeknek, mindenekelőtt az Európai Közösség másodlagos jogában foglalt egyenlő bánásmód biztosításának. E hiányosság kiküszöbölésére az egyenlő bánásmódról és a diszkrimináció elleni jogvédelem eszközeiről szóló, előkészületben lévő törvény (anti-diszkriminációs törvény) lesz hivatott, amelyet jelenleg (2007 júliusában) mint benyújtott kormány-előterjesztést a parlament tárgysorozatba vett.

¹ A foglalkoztatásról szóló 435/2004. törvény, a hivatásos katonaságról szóló 221/1999. törvény, a közigazgatási hivatalok állami alkalmazottai szolgálati viszonyát szabályozó 218/2002. törvény (szolgálati törvény), a biztonsági szervek tagjai szolgálati viszonyáról szóló 361/2003. törvény, a munka törvénykönyvéről szóló 262/2006. törvény, a 142/1992. törvény a készültésgéi szolgáltatások béréről és fizetéséről a költségvetési és egyéb szervezeteknél és szervezeteknél, a 198/2002. törvény az önkéntes szolgálatokról.

² A 257/2001. törvény a könyvtárakról és a könyvtári valamint információs szolgáltatások üzemeltetési feltételeiről, a 637/1992. törvény a fogyasztók védelméről, a 42/1994. törvény a kiegészítő nyugdíjbiztosításról állami hozzájárulással, a 231/2001. törvény a rádió és televízióadások üzeméről, a 40/1995. törvény a reklámszabályozásról, a 137/2006. törvény a nyilvános megrendelésekről, az 561/2004. törvény az óvodai, általános iskolai, középiskolai, főiskolai, szakipari és más jellegű képzésről (oktatási törvény).

2 AZ ORSZÁG TERÜLETI BEOSZTÁSA ÉS A KÖZSÉGI SZERVEK HATÁSKÖREI

2.1 AZ ORSZÁG TERÜLETI BEOSZTÁSA

A Cseh Köztársaság Alkotmánya [1/1993. alkotmánytörvény] a 99. cikkében rögzíti az állam területi beosztását, amely szerint a Cseh Köztársaság községekre és közigazgatási körzetekre tagozódik. A 347/1997. alkotmánytörvény, amely a magasabb szintű területi önkormányzati egységek megalakításáról szól, 2000. január 1-ei hatállyal a Köztársaság területét 14 közigazgatási körzetre osztotta fel.³

A választópolgárok helyi önkormányzati rendszerének alapegysége a község. Ezt a község határai által behatárolt területi egység képezi. A község fogalmát a 128/2000. A községekről szóló törvény (a továbbiakban: községi törvény) úgy határozza meg, mint saját tulajdonnal rendelkező közjogi testületet, amely a saját nevében jogviszonyba léphet, és az ezen jogviszonyokból eredő kötelezettségeiért felelősséggel tartozik.⁴ A község elsődleges feladata az, hogy gondoskodjon területe fejlesztéséről és kielégítse a lakosság szükségleteit.

A község saját ügyeit önállóan, az állami, illetve a közigazgatási körzetek beavatkozása nélkül intézi.⁵

A község jogosult szabályozni a polgárok törvényben meghatározott kötelezettségeit általánosan kötelező hirdetményekben⁶, saját hatáskörében, vagy rendelet felhatalmazása alapján.

A község polgára (az a természetes személy, aki a községben állandó lakóhellyel rendelkezik) jogosult többek között betekinteni a község költségvetésébe, hozzászólni a költségvetési javaslatához és a zárszámadáshoz. Ez a jogosultság kétségteljesen megkülönböztetés nélkül mindegyik polgár részére lehetővé teszi azt, hogy ne csak arról győződjön meg, mire fordítják a községi pénzeszközöket, de ha érdeke úgy kívánja, akkor megpróbálja a községi költségvetést, illetve annak kiadási oldalát, befolyásolni.

Ez a jogosultság még hatékonyabbá válik azáltal, hogy a községi törvény 35. § 1. és 2. bekezdése értelmében a község saját hatáskörébe tartozik minden ügy, amely a község és polgárai érdekét szolgálja, amennyiben törvény alapján az nem tartozik más szerv hatáskörébe. Általánosságban megállapítható, hogy a község céljai közé és önálló hatáskörébe tartozik a szociális támogatás fejlesztése és a polgárok szükségleteinek kielégítése (pl. A lakáshelyzet, az egészségvédelem és az egészségügyi ellátás területén, a közlekedési, a távközlési, az információs, a nevelési, a művelődési, a kulturális és a közbiztonsági területeken).⁷

2.2 A KÖZSÉGI SZERVEK KÖLTSÉGVETÉSEL KAPCSOLATOS HATÁSKÖRE

A községi költségvetés konkrét kidolgozását egyrészt a kötelező jellegű törvényi előírások, másrészt a község saját céljainak meghatározására és azok megvalósítására vonatkozó – a községi képviselőtestület és a községi tanács

³ Lásd még a 129/2000. törvényt a körzetek (körzeti létesítmények) és a 131/2000. Prága fővárosra vonatkozó törvényt.

⁴ A 128/2000. A községekről (községi intézményekről) szóló törvény 2. § 1. bek.

⁵ Az önálló hatáskörrel bíró községek ügyeibe történő beavatkozás csak a törvény alapján és annak keretei között lehetséges, amennyiben azt a törvényesség elve megköveteli. (A községekről szóló törvény 7. § 1. bek.).

⁶ Vö. A községekről szóló törvény 10. § a)-d) pontjaival.

⁷ Ezeket az alapvető célokat részletesebben tárgyalják a községi szervek hatáskörével foglalkozó községekről szóló törvény 84-85. és 102. §-ai.

kizárólagos hatáskörébe tartozó – döntési jogai és lehetőségei határozzák meg. A költségvetés kidolgozásában a község alábbi szervei döntenek kapcsolódó hatáskörükben eljárva.

2.2.1 A község képviselőtestülete

A község képviselőtestülete határozatot hoz a község saját hatáskörébe tartozó ügyekben. Többek között jóváhagyja a községfejlesztési programot, a község költségvetését és zárszámadását, dönt a község állandó és ideiglenes pénzalapjainak létesítéséről, határoz az 50.000 cseh korona értéket meghaladó támogatásokról az ifjúsági-, a testnevelési- és a sportterületeken, a szociális szolgáltatások és a családtámogatások terén, valamint a kulturális, művelődési és tudományos⁸ területeken, dönt nonprofit szervezetek és községi szervezeti tagozatok létesítéséről vagy megszüntetéséről, illetve jóváhagyja azok alapító okiratait. A képviselőtestület tagjainak indítványozási és interpellációs joga van, illetve a községi hivatalba beosztott alkalmazottaktól információt kérhet.

2.2.2 A községi tanács

A községi tanács a község önálló hatáskörű végrehajtó szerve, amely tevékenységéért a községi képviselőtestületnek felelős. Főként a községi képviselőtestület üléseinek napirendi javaslatát készíti elő, és az üléseken született határozatokat hajtja végre, biztosítja továbbá a község költségvetési gazdálkodását, végrehajtja a képviselőtestület által jóváhagyott költségvetési intézkedéseket, érdemben megtárgyalja a képviselőtestület vagy a tanács bizottságai által előterjesztett javaslatokkal kapcsolatos kezdeményezéseket és észrevételeket, valamint megállapítja a községi hivatal hatáskörét.

2.2.3 A pénzügyi bizottság

A pénzügyi bizottság a község javaslattevő és ellenőrző szerve, amely ellenőrzi a községi tulajdonban lévő pénzeszközökkel történő gazdálkodást.

A törvény kivételként rögzíti, de a gyakorlatban főszabállyá vált, hogy a pénzügyi bizottság általában részt vesz a községi költségvetés előkészítésében, nyilatkozik az elkészült költségvetéssel kapcsolatban, még annak jóváhagyása előtt, illetve észrevételeket tesz a költségvetés teljesítése során jelentkező változásokra vonatkozóan.

2.2.4 A bizottság

A bizottság a község kezdeményező és tanácsadó szerve. Álláspontját és javaslatait a községi tanács elé terjeszti.

2.2.5 A községi hivatal

A községi hivatal hajtja végre a községi képviselőtestület vagy a községi tanács által kiadott feladatokat, segíti az egyes tagozatok, választott testületek és bizottságok tevékenységét.

⁸ Lásd a községekről szóló törvény 85.§ a)-c) pontját.

3 A KÖLTSÉGVETÉS KIDOLGOZÁSA A CSK JOGSZABÁLYAI ALAPJÁN

Tekintettel arra, hogy a gender költségvetés elkészítése magában foglalja a nyilvános bevételek és kiadások minden olyan formáját, amelyek befolyással vannak a nőkre és a férfiakra, és hogy a költségvetéseket a nemi szempontokra tekintettel kell értékelni, ezért elsődlegesen e megközelítésből szükséges megvizsgálni a költségvetés megalkotására vonatkozó jogi előírásokat.

3.1 A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOKRÓL SZÓLÓ 218/2000. TÖRVÉNY

A CsK állami költségvetésére vonatkozó alapvető jogi előírás a költségvetés megalkotását szabályozó 218/2000. törvény, amelynek 1. § a)-b) pontjai többek között az állami költségvetés bevételeit és kiadásait határozzák meg. Minden olyan tevékenység, amelyek segítségével a kormány az állami funkciókat teljesíti, kizárólag az állami költségvetésből és a Nemzeti Alapból finanszírozható.⁹ Az állami költségvetés pénzügyi eszközeire ugyanakkor nincs meghatározott jogcím.

A törvény fogalom-meghatározásokat tartalmazó 3. §-ában hiába keresnénk a gender-analízist, vagy az állami költségvetés gender szemlélet alá vetésére vonatkozó kötelezettséget. Ugyancsak hiányzik az állami költségvetésből¹⁰ a bevételeknek és a kiadásoknak a nők és férfiak egyenlősége alapján történő konkretizálása is. Az állami költségvetésnek, az állami alapok költségvetésének és az egyes területi önkormányzatok költségvetésének az értékelésére éves beszámoló (zárszámadás) formájában kerül sor, amelyek tartalmát a CsK pénzügyminisztériumi rendelete szabályozza.

Az állami költségvetés teljesítésének figyelemmel kíséréséhez szükséges adatszolgáltatási kötelezettséget, továbbá a zárszámadás elkészítését meghatározott jogalanyok kötelesek teljesíteni.¹¹ Az állami költségvetés végrehajtásáért a kormány a Képviselőháznak tartozik felelősséggel.

3.2 A TERÜLETI KÖLTSÉGVETÉS SZABÁLYAIT TARTALMAZÓ 250/2000. TÖRVÉNY

Az állami költségvetésről szóló törvénnyel szoros összefüggésben áll a területi egységek költségvetésére vonatkozó 250/2000. törvény, amely a területi önkormányzati egységek költségvetésének státusát, megalkotását, tartalmát és funkcióját szabályozza, egyben megállapítja az önkormányzati egységek számára a pénzeszközökkel történő gazdálkodás szabályait, és meghatározza, hogy ezek az egységek milyen feltételekkel hozhatnak létre

⁹ A Nemzeti Alap kezeli mindazokat a pénzeszközöket, amelyeket az Európai Közösség a CsK-nak juttat az EU költségvetéséből finanszírozott programok vagy projektek megvalósítására (kivéve a közösségi vidékfejlesztési támogatást), valamint az Európai Gazdasági Térség, Norvégia és Svájc együttműködéséből származó pénzeszközöket, amelyeket a CsK nemzetközi egyezmények alapján kap (lásd a törvény 37. § 1. bekezdését).

¹⁰ Lásd a törvény 6. és 7.§-át.

¹¹ Lásd a törvény 20. § 4. bekezdését. „A fejezeti igazgatóságok, az államszervezeti egységek, a költségvetési támogatásban részesülő szervezetek, a területi önkormányzati egységek, az állami alapok és az állami költségvetési támogatások más címzettjei kötelesek az állami költségvetés végrehajtásának folyamatos értékeléséhez szükséges megfelelő adatokat szolgáltatni. Az állami költségvetés végrehajtásának folyamatos értékeléséhez szükséges adatszolgáltatási kötelezettség természetes és jogi személyekre is vonatkozik, akik állami garanciát kaptak a hitelek részletekben történő törlesztésének biztosítására. A területi önkormányzati egységek és állami alapok kötelesek adatszolgáltatást végezni saját költségvetéseik folyamatos értékeléséhez. A községek ezt az adatszolgáltatást a körzetek útján teljesítik. A körzetek és Prága főváros az adatokat a minisztériumnak továbbítják. Az egyes programok finanszírozására vonatkozó adatokat a községek közvetlenül a fejezet gazdálkodásáért felelős szervnek továbbítják. A körzetek a második mondat értelmében átruházott hatáskörben járnak el.”

és alapíthatnak meg további jogi személyiségű szervezeteket. A törvény a területi önkormányzat költségvetését olyan pénzügyi tervként határozza meg, amely ezen egység valamennyi tevékenységének finanszírozására szolgál, és amelyet általában kiegyenlített mérlegűként kell összeállítani.

A törvény 7. és 8. §-ai pontosítják területi önkormányzati egységek bevételeit, a 9. és 10. §-ok pedig a kiadásokat taglalják. A költségvetést a CsK pénzügyminisztériumi rendeletével összhangban kell megalkotni, az abban foglalt költségvetési szerkezetben.¹² A törvény előírja, hogy a költségvetést a területi önkormányzati egység képviselőtestületi vitája előtt legalább 15 nappal megfelelő formában nyilvánosságra kell hozni, hogy ahhoz az állampolgárok észrevételeiket előzetesen írásban, vagy a képviselőtestület ülésén közvetlenül szóban megtehessek.

3.3 AZ ADÓBEVÉTELEK KÖLTSÉGVETÉSI MEGHATÁROZÁSÁRÓL SZÓLÓ 243/2000. TÖRVÉNY TERÜLETI ÖNKORMÁNYZATI EGYSÉGEKRE ÉS EGYES ÁLLAMI PÉNZALAPOKRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEI

Az előbb említett törvényekkel szoros összefüggésben áll a 243/2000. törvény, amely az adók költségvetési meghatározását tartalmazza, és amely rögzíti a községek és a körzetek részesedését az általános forgalmi adó, a jövedéki adó, személyi jövedelemadó, vagyoadó és útdadó bevételeiből.

3.4 AZ ÖNKORMÁNYZATTAL RENDELKEZŐ TERÜLETI EGYSÉGEK ÉS A KÖZSÉGEK ÖNKÉNTES SZERVEZETI EGYSÉGEI GAZDÁLKODÁSÁNAK FELÜGYELETÉRŐL SZÓLÓ 420/2004. TÖRVÉNY

Az önkormányzattal rendelkező területi egységek éves gazdálkodási adatait a különös szabályok (ilyenek a területi egységek pénzgazdálkodási előírásai, a tulajdonukban levő javakkal történő gazdálkodásról, a könyvvitelről és a jutalmakról szóló szabályok) betartása szempontjából felülvizsgálják, továbbá ellenőrzik a pénzeszközök kezelésének a költségvetéssel való összhangját, az elnyert támogatások vagy térítéses pénzbeli juttatások céljainak és felhasználási feltételeinek a betartását, a dokumentációk és a vizsgált műveletek anyagi és alaki helytállóságát.¹³

3.5 A PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉSÉRŐL SZÓLÓ 320/2001. TÖRVÉNY

A törvény tárgyi hatálya alá tartozik az elfogadott költségvetés szerinti teljes pénzügyi igazgatási rendszer.

3.6 A RENDELETI SZABÁLYOZÁS

Az állami költségvetéssel és a területi önkormányzati egységek költségvetéseivel összefüggő jogi előírások közé tartozik az állami költségvetés, az állami alapok költségvetései és a területi önkormányzati egységek költségvetései

¹² A CsK Pénzügyminisztériumának a költségvetés szerkezetéről szóló 323/2002. sz. rendelete 1. §-ában a költségvetés szerkezetét a bevételek és kiadások ugyanazon egységes osztályozásában állapítja meg, amelyek az állam szervezeti egységeinél érvényesülnek, a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésénél, az állam szervezeti egységeinek tartalékai igénybevételekor, az állami alapok költségvetéseiben, az állami pénzügyi aktívák számlamozgásai eseteiben, az állami költségvetés likviditásának szabályozásával kapcsolatos pénzügyi működés során, továbbá községek, körzetek, és a körzeti társulások regionális tanácsa („regionális tanács”), illetve az önkéntes községi társulások egyéb pénzalapjai tervezett és tényleges működése során, kivéve az idegen eszközök alapját, az egyesített eszközök alapját és a vállalkozói tevékenységi alapot. Megállapítja a bevételek és kiadások osztályozási egységeit, amelyekkel az állami szervek és az 1. bekezdésben szereplő más jogi személyek (szervezetek) is kötelesek megjelölni költségvetésük tényleges bevételeit és kiadásait.

¹³ Lásd a törvény 3. §-át..

értékelésére szolgáló adatok továbbításáról, az adatközlés határidejéről és terjedelméről szóló 16/2001. rendelet, továbbá a költségvetés megalkotásáról szóló 323/2002. rendelet. Ez utóbbi határozza meg a költségvetés összeállításánál a bevételek és kiadások egységes osztályba sorolását, amelynek alkalmazására az állami szervek költségvetésénél, valamint az állami költségvetés és a területi önkormányzatok költségvetései végrehajtásának ellenőrzése során kerül sor.¹⁴

A költségvetési szerkezet szempontjából a bevételek és a kiadások a következő kritériumok szerint osztályozhatók:

- a) felelősség szerint,
- b) fajta szerint,
- c) ágazat szerint,
- d) konszolidációs jelleg szerint.

A község költségvetése bevételeket, kiadásokat és egyéb pénzügyi műveleteket tartalmaz, beleértve utóbbiba a pénzalapok létesítését és felhasználását, amennyiben azok a törvény előírásai szerint nem a költségvetés szerkezeti rendjén kívül zajlanak. A községi költségvetések egységes szerkezetet követnek, mivel kidolgozásuk az említett rendelet alapján történik.

A községi költségvetések alapvető bevételeit az adóbevételek jelentik, amelyek mértékét és összetételét a költségvetésben előírányzott adók meghatározása adja, az idézett 243/2000. törvénynek megfelelően, de mindenek előtt a 426/2006. rendelet szerint, amely megállapítja az egyes községek százalékos részesedését az általános forgalmi adó és a személyi jövedelemadó országos bruttó hozamából. Ez a rendelet tartalmazza, a községi költségvetések bevételei szempontjából a község lakosainak az adott pénzügyi évre vonatkozó keretszámát és a községek nagyság szerinti kategóriáit. Az adóbevételek községek részére történő felosztásának alapját a községek lakosságszám szerinti besorolása képezi. A megállapított együttható a neme közötti megkülönböztetés szempontjából indifferens, mivel nem veszi figyelembe a gazdasági vagy a funkcionális kiinduló pontokat.

A községek kiadásainak megállapítása tételesen, taxatív módon történik és azok egy részét – hasonlóan az állami költségvetéshez – elvileg mandatórius és kvázimandatórius jellegűként lehet meghatározni.¹⁵ A község leglényegesebb kiadásai alapfeladataival összhangban:

- 1) a község törvényben előírt kötelezettségeiből eredő kiadások,
- 2) a község saját tevékenységére és önálló működésére fordított kiadások,
- 3) az államigazgatással összefüggő kiadások, amelyekre a község törvényi felhatalmazással rendelkezik.

4 A KÖZSÉGI KÖLTSÉGVETÉS MEGALKOTÁSÁNAK FOLYAMATA

A költségvetés megalkotásának folyamata különböző jogalanyok döntéseinek összessége, amelynek eredménye a konkrét költségvetés, amely tartalmazza az adott jogalany célját és törekvéseit bevételekben és kiadásokban

¹⁴ Lásd a hirdetmény 1. §-át a 218/2000. 2. § 4. bekezdését és a 250/2000. törvény 12. § 1. bekezdését

¹⁵ A mandatórius (értelmezhetjük úgy, hogy utasításra történő) kiadások kívülről megállapított költségek, és a községeknél mindenekelőtt az államigazgatási feladatokkal összefüggésben felmerülő kiadásokhoz kapcsolódnak. Kvázimandatórius kiadások a község szintjén ugyanazok, mint állami szinten: a költségvetési és költségvetési támogatásban részesülő szervezetek bérköltségeit és tartozásait foglalják magukban.

kifejezve. A község költségvetési folyamatában ez a jogalany maga a község, mint a helyi önkormányzás közjogi testülete, a végeredményt pedig a község költségvetése képezi, amely annak tevékenységét irányítja.

A községi költségvetések a közköltségvetések egyik legfontosabb típusát, és legalacsonyabb pénzügyi szintjét képezik. A község költségvetése pénzügyi tervet jelent, amelynek kidolgozása előtt a költségvetési kilátásokból indulnak ki, amennyiben azok ismertek. Ennek indoka az az időintervallumbeli eltérés, amely a naptári évvel megegyező tartamú pénzügyi év hossza, a választási ciklus tartama, továbbá a jövőbeni költségvetéseket befolyásoló, középtávú jellegű szerződéses viszonyok futamideje között mutatkozik. A község költségvetésében a következőket törekszik biztosítani:

- 1) saját tevékenységét – helyi közlekedést, kulturális és sporttevékenységeket, közbiztonságot, stb.
- 2) az állam által a községre átruházott feladatok ellátását – szociális segélyezést, egészségügyi szolgáltatásokat, művelődést stb.

A költségvetés megalkotásának folyamatát magasabb szintű jogi előírások összessége köti meg, amelyek a községi költségvetés összeállításának alapvető lépéseit tartalmazzák és egyidejűleg bizonyos feltételeket is támasztanak. Ezzel együtt a községek jelentős szabadsággal rendelkeznek tartalmi kérdések meghatározása tekintetében. A községi költségvetés megalkotásának folyamatát közgazdasági szempontból négy alapfázis képezi:

- 1) a költségvetés előkészítése és összeállítása,
- 2) a költségvetés megtárgyalása és jóváhagyása,
- 3) a költségvetés szerinti gazdálkodás és annak ellenőrzése,
- 4.) a zárszámadás.

A jóváhagyási fázis jogi szempontból a jóváhagyott költségvetés közzétételével fejeződik be.

A költségvetés előkészítéséért és összeállításáért a költségvetés előterjesztője a felelős. Előterjesztőként a község szervezeti felépítésétől függően a pénzügyi, a gazdasági vagy más, hasonló osztály vezetője szerepelhet. Kisebb községekben a költségvetés előterjesztője a polgármester, a titkár vagy a képviselők egyike lehet. Kis községeknél a költségvetési javaslatot a költségvetés előterjesztője maga állítja össze. Nagyobb községeknél a költségvetés összeállításában a községi tanács részlegvezetői vagy osztályvezetői, a szervezeti egységek vezetői, esetleg a költségvetési támogatásban részesülő szervezetek igazgatói vesznek részt.

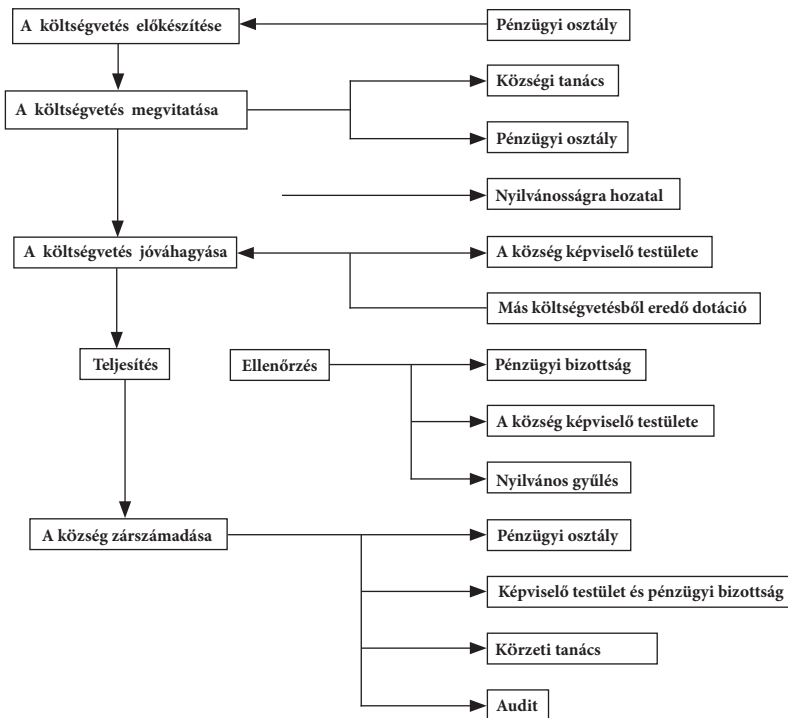
A költségvetés előkészítése és összeállítása a költségvetési folyamat legbonyolultabb és legnehezebb fázisa, mivel ennek során a realitás alapelvét kell érvényesíteni. A költségvetés előterjesztője a költségvetési javaslatban minden információt és követelményt köteles figyelembe venni: mind a községgel kapcsolatosakat, mind az állam által átadott tevékenységekkel kapcsolatosakat, mind pedig a község tervezett kiadásai és bevételei kölcsönös reális kapcsolatát. Ezek az információk és követelmények egyrészt magukban foglalják az önkormányzati igazgatás területét, amelynek elsődleges letéteményese a képviselőtestület és a községi tanács, másrészt az államigazgatás területét, amelyet az államigazgatási szervek törvényi előírásokon alapuló kötelező jellegű információi és követelményei képviselnek. Hatást gyakorolnak továbbá az önkormányzat olyan jellegű információi és követelményei, amelyek a képviselőtestület és a községi tanács aktuális politikai összetételéből erednek, és

amelyek a költségvetésben foglalt teljesen konkrét saját községi tevékenységek, törekvések érvényesítésében tükröződnek.

A községi költségvetés megtárgyalása általában a községi tanács szintjén történik meg, a pénzügyi osztállyal és a költségvetés előterjesztőjével együttműködve, míg a községi költségvetés jóváhagyása a képviselőtestület feladata.

A költségvetési gazdálkodás az adott pénzügyi évre vonatkozóan a költségvetési eszközök tárgyi teljesítés útján történő felhasználását jelenti, és a pénzeszközökkel történő gazdálkodás ellenőrzésének célját képezi majd.

A CsK községi költségvetési sémája¹⁶



¹⁶ Vö.: PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Közigazgatás és a nyilvános szektor pénzügyei*. Praha: ASPI, 2002. 172 old. A költségvetési folyamatnak, illetve egyes fázisainak résztvevői konkrét község viszonylatában a közölt sémától eltérhetnek, éppen a jelentős mozgáster miatt, amelyet a hatályos 250/2000. törvény – a területi költségvetések szabályairól – tesz lehetővé.

A község zárszámadása az előző naptári évre vonatkozóan tartalmazza a község valamennyi pénzügyi kapcsolatának és gazdálkodásának elszámolását. A zárszámadás mindenekelőtt a költségvetés bevételi és kiadási oldalát, és egyéb pénzügyi műveletek teljesítését tartalmazza a költségvetés szerkezeti rendjében, amely alapján a község gazdálkodása értékelhető. A zárszámadás részét képezi a községi gazdálkodás felülvizsgálatának eredményéről szóló beszámoló, amelyet a község a vonatkozó törvény alapján köteles elkészíteni. A zárszámadás felülvizsgálatát a körzeti tanács vagy független számvizsgáló végzi el. Végül a zárszámadást megtárgyalja a község képviselőtestülete, és elfogadja a szükséges intézkedéseket az észlelt hibák és hiányosságok kiküszöbölésére.

5 A KÖZSÉGEK KÖLTSÉGVETÉSE A NEMEK KÖZÖTTI EGYENLŐSÉG SZEMPONTJÁBÓL (GENDER KÖLTSÉGVETÉS)

5.1 KIINDULÓPONTOK

A nők és a férfiak községi döntéshozatalban való részvételének analízisére kilenc község került kiválasztásra.

A nemek egyenlősége szempontjából elvégzett ún. gender analízis a község költségvetési folyamatának bármelyik fázisához kapcsolódhat, és azt a folyamat bármelyik résztvevője hasznosíthatja. Az analízis felhasználható akár a községi vezetőség célkitűzéseinek és stratégiájának meghatározásánál, amely az aktuális költségvetés-tervezet előkészítését megelőzi, akár közvetlenül a helyhatósági osztályok és szervezetek költségvetési javaslataiban. A gender analízisnek a községi költségvetés elkészítésében való felhasználása szempontjából előfeltétel az egyes alapadatok és információk kötelező elismerésének biztosítása. Már a költségvetés előkészítésére vonatkozó utasításoknak, amelyeket a költségvetés előterjesztője ad ki a költségvetés előkészítésében és összeállításában közreműködő személyeknek, tartalmazniuk kell a kiemelt projektekre vagy a község tevékenységére vonatkozó gender analízis kidolgozására vonatkozó követelményeket.

A község költségvetési javaslatának megvitatásában számos jogalany vesz részt. A költségvetési javaslatba épített gender analízis befolyásolhatja a költségvetési javaslat megvitatásának menetét, a vita eredményét és az észrevételek feldolgozását.

A költségvetési év folyamán a gender analízist fel lehet használni a község költségvetéséből fedezendő közszolgáltatások biztosításának módjáról, a közbeszerzésekről, vagy meghatározott szervek és személyek részére nyújtott támogatásokról hozott határozatoknál.

A költségvetési gazdálkodás ellenőrzése és annak elszámolása során a gender analízis segítségével értékelni lehet a gender célok és utasítások összhangját is. A gender költségvetés tekintetében a világon a legtöbb kezdeményezés a költségvetési folyamatnak éppen ezt a fázisát érinti.

A község szintjén a gender szempontok érvényesülése a költségvetésben jelenleg politikai törekvéseknek, prioritásoknak alárendelt, és behatárolt a képviselőtestület összetétele alapján. A gender analízis községi költségvetési folyamatba történő beépítésének sikertelensége részben visszavezethető a képviselőtestület férfi

és nő tagjainak arányára. A 2006. évi önkormányzati választásokon a vizsgált városokban a képviselők aránya minden szinten egyértelműen csökkenő tendenciát mutat.

1. táblázat: A képviselőjelöltek és a megválasztott képviselők száma a vizsgált városokban nemek szerint (2006. évi választások)

Város	Képviselőjelöltek					Megválasztott képviselők (képviseletestület) ¹⁷				
	Σ	férfiak		nők		Σ	férfiak		nők	
		fő	%	fő	%		fő	%	fő	%
Cheb	210	148	70,48	62	29,52	30	26	86,67	4	13,33
Chrudim	162	119	73,46	43	26,54	27	23	85,19	4	14,81
Hradec Králové	377	251	66,58	126	33,42	37	31	83,78	6	16,22
Karlovy Vary	397	279	70,28	118	29,52	38	29	76,32	9	23,68
Kladno	198	137	69,19	61	30,81	33	30	90,91	3	9,09
Kolín	189	126	66,67	63	33,33	27	24	88,89	3	11,11
Litoměřice	176	125	71,02	51	28,98	27	25	92,59	2	7,41
Pardubice	244	179	73,36	65	26,64	39	33	84,62	6	15,38
Ústí nad Labem	332	233	70,18	99	29,82	37	28	75,68	9	24,32

Ez a tény az egyes városok döntéshozatali folyamataiban részt vevő nők számának abszolút és százalékosan kifejezett fokozatos csökkenését jelenti, melyből adódóan a költségvetési folyamatban való részvételük és annak közvetlen befolyásolási lehetősége is csökken.

2. táblázat: A férfiak és nők aránya a vizsgált városok önkormányzati szerveiben

Város	Tanács					Pénzügyi bizottság				
	Σ	férfiak		nők		Σ	férfiak		nők	
		fő	%	fő	%		fő	%	fő	%
Cheb	9	7	77,77	2	22,23	11	7	63,63	4	36,36
Chrudim	7	6	85,71	1	14,29	5	5	100	0	0
Hradec Králové	11	8	72,73	3	27,27	11	9	81,82	2	18,18
Karlovy Vary	11	9	81,82	2	18,18	11	11	100	0	0
Kladno	9	9	100	0	0	9	8	88,89	1	11,11
Kolín	9	7	77,77	2	22,23	11	10	90,91	1	9,09
Litoměřice	9	9	100	0	0	7	7	100	0	0
Pardubice	11	9	81,82	2	18,18	11	10	90,91	1	9,09
Ústí nad Labem	11	10	90,91	1	9,09	7	6	85,71	1	14,29

¹⁷ A megválasztott jelöltek száma és összetétele egyben megfelel a képviseletestület létszámának és összetételének.

Az adatok még inkább tükrözik a tényleges helyzetet, ha összevetjük a vizsgált városok lakosságának nemi összetételét. Ez alapján nyilvánvaló, nem teljesültek a gender költségvetés sikeres érvényesítésének egyes alapfeltételei, nevezetesen az áthatóság és az arányos részesedés kritériumai, amely utóbbi a költségvetési folyamatban résztvevő férfiak és nők kiegyenlített képviselőt jelenti.

3. táblázat: A vizsgált városok lélekszáma a nemek és az adók költségvetési meghatározása szerint

Város	Cseh Statisztikai Hivatal (2005. 01. 01.) ¹⁸					Az adók költségvetési meghatározása ¹⁹		
	Σ lakosság-szám	férfiak		nők		Σ lakosság-szám	A nagyság szerinti kategória együtthatója	Az adó-bevételek százalékos aránya
		fő	%	fő	%			
Cheb	32893	16203	49,26	16690	50,74	33681	0,7449	0,246707
Chrudim	23898	11602	48,55	12296	51,45	23385	0,7102	0,163311
Hradec Králové	97155	46626	47,99	50529	52,01	94431	0,8487	0,788075
Karlovy Vary	53358	25347	47,50	28011	52,50	50893	0,8487	0,424728
Kladno	71132	34368	48,32	36764	51,68	69329	0,8487	0,578586
Kolín	30258	14487	47,88	15771	52,12	30175	0,7449	0,221026
Litoměřice	24879	12052	48,44	12827	51,56	23909	0,7102	0,166971
Pardubice	90668	43560	48,04	47108	51,96	88260	0,8487	0,736574
Ústí nad Labem	95436	45983	48,18	49453	51,88	94298	0,8487	0,786965

5.2 A GENDER KÖLTSÉGVETÉS ANALÍZISE KÖZSÉGI SZINTEN

A kiválasztott települések költségvetésében érvényesülő gender törekvések elemzése céljából a szerzők a Csk Pénzügyminisztériuma által kiadott módszertanból²⁰ indultak ki, és elsősorban azt vizsgálták meg, hogy az egyes kiadások teljesítése során milyen mértékben érvényesültek a nemi szempontok, azaz a tényleges kiadások milyen mértékben szolgálták a férfiakat és a nőket. A költségvetés készítői elemezték Hradec Králové, Pardubice és Chrudim városok költségvetését a statisztika alkalmazása és az elsődleges kedvezményezettek értékelése szempontjából. Tekintettel arra, hogy ez az eljárás a Csk feltételei között egyelőre nem általános gyakorlat, a kutatási vizsgálatok első fázisában csak három ágazatot választottak ki, amelyeknél a község költségvetési pénzeszközeinek felhasználása relatíve jobban befolyásolhatja a férfiak és a nők költségvetési eszközökhöz való egyenlő mértékű hozzájutását. Az alábbi ágazatokról van szó:

- általános iskolák az óvodákat is beleértve, tekintettel a női alkalmazottak túlsúlyára,
- helyi és helyiérdekű közlekedés, mint olyan terület, amely különösen befolyásolhatja a nők és anyák foglalkoztatottságának helyzetét,

¹⁸ Růžková, J. és mtsai.: A Cseh Köztársaság községeinek statisztikai lexikona 2005. Praha: Otto könyvkiadó. s. r. o., 2005

¹⁹ Lásd a költségvetésben meghatározott adókról szóló 426/2006. törvényt. A lakosságszámra vonatkozó adatok azonosak a községek kislexikonában foglalt adatokkal (online). A Cseh statisztikai Hivatal adatbázisa. (Letöltve: 2007. 04. 23.). URL: <http://www.czso.cz/csu/2006edicniplan.nsf/publ/1302-06-2006>

²⁰ Foltysová, M., Pavlík, M., Simerská L.: *Informatív módszertan. Költségvetés-készítés a nők és a férfiak egyenlősége szempontjából*. Praha: Pénzügyminisztérium, Munka- és Szociális Ügyek Minisztériuma, 2004. 39-51 o.

- szociális terület, tekintettel arra, hogy az itt alkalmazott nők száma általában magas.
- Az elkészített analízisből kiderült, hogy:²¹
- az **oktatási** ágazatban (óvodák, általános iskolák és iskola jellegű intézmények), amelynek működését a városi költségvetés finanszírozza, az alkalmazott személyek száma tekintetében egyértelműen a nők dominálnak, százalékosan kifejezve majdnem 90%-ban. A költségvetésben foglalt pénzeszközökre vetítve a város által támogatott közoktatásra a kiadások 4,62% fordítódik,
- a **helyi közlekedés** ágazatában 11,6% a női alkalmazottak részaránya, és a város költségvetéséből közlekedési célokra fordított kiadások aránya 12,74%,
- a **szociális ellátás** ágazatában 81,1% a női alkalmazottak részaránya, és a város teljes költségvetéséből a kiadások 7,36%-át fordítják erre.

4. táblázat: Hradec Králové város költségvetésének gender analízise²²

Hradec Králové	Σ lakosság szám ²³	94255	Nők (fő)	49285	Nők (%)	52,29
	A 2006 évi költségvetési kiadások teljes összege		Férfiak (fő)	44970	Férfiak (%)	47,71
				1.944.850.000 Kč		
	Intézetek száma	Összes alkalmazottak száma	Nők részaránya (fő)	Nők részaránya (%)	Költségvetés összege (ezer Kč)	Költségvetési részarány (%)
OKTATÁS						
Iskolai napközik	18	67,5	67,5	100,0	-	-
Óvodák	30	236,6	236,6	100,0	5929	0,30
Általános iskolák	19	629,1	528,1	83,95	65791	3,38
Általános művészeti iskolák	2	88,1	49,1	55,73	3371	0,16
Iskolai intézetek ²⁴	45	166,2	166,2	100,0	30031	1,54
Gyermekek és fiatalok kultúrháza	1	15,2	11,0	72,36	2005	0,10
Összesen	105	1221	1058	89,65	90021	4,43
KÖZLEKEDÉS						
Helyi és helyiérdekű közlekedés	1	449	58	13,0	129000	6,63

²¹ Lásd a 4. táblázatot

²² Lásd a Város költségvetése a 2006. évre (online). (Letöltve: 2007. 03. 20.). URL: http://www.pardubice.eu/spravamesta/dulezite_informace/rozpocet/rozpocet_2006_fin.html

²³ 2007. 01. 01-i adat (online). A Cseh Statisztikai Hivatal adatbázisa. (Letöltve: 2007. 03. 20.). URL: [http://www.czso.cz/x/redakce.nsf/i/6B5D47ECCB015EE7C1256FEF00421529/\\$File/pocet%20obyv%20a%20vymera%20obci.xls](http://www.czso.cz/x/redakce.nsf/i/6B5D47ECCB015EE7C1256FEF00421529/$File/pocet%20obyv%20a%20vymera%20obci.xls)

²⁴ Étkeztetés.

Közlekedési műszaki szolgáltatások	1	242	15	6,2	118901	6,11
Összesen	2	491	73	11,6	247901	12,74
SZOCIÁLPOLITIKAI TERÜLET						
Bölcsőde	2	20	20	100,0	5165	0,26
Nyugdíjasok étkezője	1	10	8	80,0	3241	0,16
Nyugdíjas klubok	2	12	10	83,3	110	0,005
Gyermekek anyák otthona	1	15	15	100,0	6000	0,30
Egyéb szociális intézet	2	17	12	70,6	5250	0,26
Szociális segélyek	-	-	-	-	123400	6,34
Összesen	5	74	60	81,1	143160	7,36

Pardubice város költségvetésének elemzéséből kiderül, hogy:²⁵

- A helyi **oktatási** ágazatban az alkalmazási arány 88,5%, a költségvetési pénzeszközök tekintetében a város kiadásainak 4%-ával támogatja a közoktatást,
- A **helyi közlekedési** ágazatban 21% a női alkalmazottak részaránya, és a város költségvetéséből a kiadások 8,54%-a fordítódik erre,
- A **szociális ellátás** ágazatában az összes foglalkoztatottak 73,4% a női alkalmazottak részaránya, a költségvetéséből erre a kiadások 7,63%-át fordították.

5. táblázat: Pardubice város költségvetésének gender analízise²⁶

	Σ lakosság szám ²⁷	88559	Nők (fő)	46024	Nnők (%)	51,96
			Férfiak (fő)	42535	Férfiak (%)	48,04
Pardubice	A 2006 évi teljes költségvetési kiadások összege			1 786 920 000 Kč		
	Intézetek száma	Összes alkalmazottak száma	Nők részaránya (fő)	Nők részaránya (%)	Költségvetés összege (ezer Kč)	Költségvetési részarány (%)
OKTATÁS						
Bölcsőde	1	6	6	100,0	68	0,003

²⁵ Lásd a 5. táblázatot

²⁶ Lásd a város költségvetését a 2006. évre (online). (Letöltve: 2007. 03. 20.). URL: <http://www.chrudim-city.cz/index.asp?p=20&s=217&id=847&u3=851>.

²⁷ 2007. 01. 01-i adat (online). A Cseh Statisztikai hivatal adatbázisa. (Letöltve: 2007. 03. 20.) URL: http://www.czso.cz/xh/redakce.nsf/i/obyvatelstvo_kralovehradeckeho_kraje_podle_obci_k_1_1_2007.

Óvodák	30	365	363	99,47	19500	1,09
Tankötelezettség előtti intézetek	17	136	119	87,50	1550	0,08
Általános iskolák	17	842	737	87,52	42200	2,36
Iskolai étkezők	30	186	184	98,92	-	-
Iskolán kívüli tevékenység	15	55	55	100,00	1360	0,07
Egyéb	-	-	-	-	8045	0,45
Összesen	110	1570	1409	88,50	71723	4,05
KÖZLEKEDÉS						
Közlekedési vállalat	1	487	99	20,30	130800	8,15
Műszaki szolgáltatások	1	193	44	22,7	14930	0,83
Összesen	2	680	143	21,04	145730	8,54
SZOCIÁLPOLITIKAI TERÜLET						
Nyugdíjas klubok	1	2	2	100,00	400	0,04
Menekült otthonok	2	6	4	66,66	1835	0,22
Szenior központ	1	2	1	50,00	230	0,01
Egyéb	-	-	-	-	92039	5,15
Szociális segélyek	-	-	-	-	42000	2,35
Összesen	4	10	7	70	136504	7,63

Chrudim város analizéséből a következők derültek ki:²⁸

- A **helyi oktatási** ágazatban a nők alkalmazási aránya 88,2%, a költségvetés pénzeszközeiből a közoktatásra a kiadások 4,46%-a fordítódik,
- a **helyi közlekedés** ágazatában az összes foglalkoztatottból 28,8% a női alkalmazottak részaránya, a város költségvetéséből erre 7,9%-ot fordítottak,
- a **szociális ellátás** ágazatában 64% a női alkalmazottak részaránya, a város teljes költségvetéséből erre 9,6%-ot fordítottak.

²⁸ Lásd a 6. táblázatot

6. táblázat: Chrudim város költségvetésének gender analízise

Chrudim	Σ lakosság szám ²⁹	23362	Nők (fő)	12034	Nők (%)	51,51
	A 2006 évi teljes költségvetési kiadások összege		422 373 200 Kč			
	Intézetek száma	Összes alkalmazottak száma	Nők részaránya (fő)	Nők részaránya (%)	Költségvetés összege (ezer Kč)	Költségvetési részarány (%)
OKTATÁS						
Óvodák	30	57	56	98,25	5550	1,31
Általános iskolák	19	155	119	76,77	11630	2,75
Általános művészeti iskolák	5	39	30	76,21	470	0,11
Gyermekek és fiatalok kultúrháza	1	15	11	73,33	1750	0,41
Iskolai étkezők	32	50	49	98,00	-	-
Speciális iskolák	1	17	10	58,82	970	0,22
Összesen	44	458	404	88,20	18839	4,46
KÖZLEKEDÉS						
Közlekedési vállalat	1	287	99	34,49	4180	3,66
Helyi tömegközl.(gkv)	1	13	1	7,69	-	-
Műszaki szolgáltatások	1	62	12	19,35	4950	4,33
Összesen	2	362	112	28,89	9130	7,99
SZOCIÁLIS TERÜLET						
Szociális szolgáltatási központ	1	50	32	6,00	13747	3,25
Szociális segélyek	-	-	-	-	26985	6,39
Összesen	1	50	32	64,00	40732	9,64

A 7. sz. táblázat a három város analíziseinek eredményeit összegzi, összehasonlítva az adott ágazatban alkalmazottként munkaviszonyban álló nők számát és a város költségvetéséből az ágazatra fordított összes kiadásokat.

²⁹ 2007. 01. 01-i adat (online). A Cseh Statisztikai Hivatal adatbázisa. (Letöltve: 2007. 03. 20.) URL: [http://www.czso.cz/x/redakce.nsf/i/6B5D47ECCB015EEYC1256FEF00421529/\\$FILE/Pocet%20obyv%20a%20vymera%20obci.xls](http://www.czso.cz/x/redakce.nsf/i/6B5D47ECCB015EEYC1256FEF00421529/$FILE/Pocet%20obyv%20a%20vymera%20obci.xls).

7. táblázat: a vizsgálatban kiemelt területek összehasonlítása városonként

Város	Oktatás		Közlekedés		Szociális ellátás	
	Nők aránya (%)	Kiadások (%)	Nők aránya (%)	Kiadások (%)	Nők aránya (%)	Kiadások (%)
Hradec Králové	89,6	4,4	11,6	12,74	81,03	7,3
Pardubice	88,5	4,0	21,0	8,5	83,4	7,6
Chrudim	88,2	3,8	28,9	7,9	62,5	9,6

Az összesítés alapján megállapítható, hogy a foglalkoztatott nők legnagyobb hányada a helyi közoktatás területén dolgozik, de a vizsgált városok a költségvetésükből a kifizetett pénzeszközök arányát tekintve legtöbbit a helyi tömegközlekedésre fordították, ahol a foglalkoztatott nők aránya a legkisebb. Ebből a tényből azonban nem lehet azt az egyértelmű következtetést levonni, hogy a vizsgált városok a közlekedés területén a férfiakra nagyobb összeget fordítanak, mivel a rendelkezésre álló adatok de facto a helyi közlekedés üzemeltetésére vonatkoznak, de semmit nem közölnek annak tényleges felhasználásáról, illetve annak férfiak és nők szerinti megoszlásáról. Az erre vonatkozó adatokat a költségvetési szereplők nem kísérik figyelemmel, és nem értékelik folyamatosan: az adatok felvételének, feldolgozásának és felhasználásának a lehetséges eszközök felszabadításához kellene kapcsolódnia, személyi, anyagi, de mindenekelőtt pénzügyi vonatkozásokban. Ez azonban a jelenlegi gyakorlatban nem jelenik meg.

Az egységes szerkezetű községi költségvetések beható vizsgálata alapján megállapítható, hogy a helyhatósági költségvetésben szereplő összegek alapján nem lehet egzakt módon kimutatni, milyen arányban szolgálják a különféle kiadások a tipikusan férfiak vagy nők által végzett tevékenységeket, igénybe vett szolgáltatásokat.

BULGÁRIA



BEVEZETÉS

A nők és férfiak egyenlő társadalmi esélyeinek megvalósulása minden országban a demokrácia és a civil társadalom bizonyítéka. A jogi lehetőségek és garanciák döntő jelentőségűek. A nemek egyenlőségének elérése érdekében monitoring-tevékenység szükséges, amely kiterjed a közpénzekre, a különböző közköltségvetésekre, beleértve a közszéki költségvetéseket is. Minden ilyen eszköz a gender költségvetés módszereként szolgál. Ez a tanulmány áttekinti a nemek egyenlőségére vonatkozó jogi szabályozást, amely a gender költségvetés bevezetésének alapját képezi Bulgáriában, képet ad az ország demográfiai helyzetéről és a munkaerőpiac nemek szerinti megoszlásáról, továbbá elemzi és értékeli a gender költségvetés helyi viszonylatban történő bevezetésének lehetőségeit és problémáit.

1 AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD TÖRVÉNYI KERETEI

A nemek egyenlősége a bolgár társadalomban már hosszú ideje elismert érték. A mindkét nem részére egyenlő esélyeket biztosító intézményi keretek az uniós és a bolgár jogalkotás alapján kerültek kidolgozásra, figyelemmel a Bolgár Köztársaságra kötelező nemzetközi egyezményekben foglalt követelményekre is.

1.1 A BOLGÁR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA

A bolgár törvényhozás garantálja a nők és a férfiak jogegyenlőségét és kimondja a diszkrimináció tilalmát. A Bolgár Köztársaság Alkotmánya¹ garantálja a bolgár polgárok alapvető emberi jogait és szabadságát, beleértve a nemi alapú diszkrimináció tilalmát (6. cikk). Az alapjogok gyakorlását az állam általános és különös törvényei szabályozzák.

Az Alkotmány (az 1947. évtől kezdődően mindegyik változatában) az ország alaptörvényeként a nemek közötti egyenlőség elve érvényesülésének alapvető feltétele is egyben.

1.2 TÖRVÉNYKÖNYVEK

A nemek munkaerőpiaci egyenlőségét az alábbi törvények szabályozzák:

A Munka Törvénykönyve² az egyenlő munkáért, illetve az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elve és bármely nemre alapuló diszkrimináció tilalma alapján garantálja a munkaerőpiaci egyenlőséget. A Törvénykönyv tartalmazza a szülési szabadságra vonatkozó szabályokat, amely egyrészt a hagyományos nemi szerepek tiszteltetésére hívja fel a figyelmet, másrészt lehetővé teszi a hivatás gyakorlása, illetve a magánélet összehangolását, valamint a családon belüli felelősség megosztását.

¹ A bolgár alkotmányt angol nyelven megtalálhatjuk a <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en> címen.

² A Munka Törvénykönyvét angol nyelven megtalálhatjuk a <http://www.mlsp.government.bg/en/docs/labour/index.htm> címen.

A Szociális Ellátás Törvénykönyve³ garantálja az egyes személyek egyenlőségét a szociális ellátások tekintetében.

A Család Törvénykönyve⁴ a magánélet viszonyait szabályozza – a házasságot, a rokoni kapcsolatokat és az örökbefogadást –, amely a nemek egyenlősége elvén alapul.

A Büntető Törvénykönyv⁵ az erőszakos közösülést, a prostitúcióra való rávevést és kényszerítést, az emberkereskedelmet és a szexuális zaklatást személy elleni bűncselekménynek minősíti.

1.3 TÖRVÉNYEK

A bolgár törvényhozásban nincs olyan kerettörvény, amely jogilag szabályozná a gender költségvetést, annak bevezetését vagy értékelési mechanizmusát. **A diszkrimináció elleni védelemről szóló törvény**,⁶ amely a 2004-ben került elfogadásra, nem szabályozza ezt a tárgykört, de megvilágítja a nemi szempontú diszkrimináció lényegét, diszkrimináció ténye esetén bizonyos intézkedéseket és szankciókat ír elő, és gondoskodik a hátrányos megkülönböztetés megelőzésének eszközeiről is.

A diszkrimináció elleni védelemről szóló törvény keretet biztosít a közéletben jelentkező diszkrimináció valamennyi formája ellen, és létrehozza az anti-diszkriminációs szerveket, megállapítja a diszkrimináció esetén alkalmazható intézkedéseket és mechanizmusokat, valamint bünteti az anti-diszkriminációs törvény bármilyen megsértését. Ez a törvény implementálja az EU szabályokat mindazokon a területeken, ahol a nőkkel és a férfiakkal kapcsolatban felmerül az egyenlő bánásmód követelménye: a foglalkoztatásba kerülés, a minősítés, az előrelépés és a megfelelő munkafeltételek tekintetében; a faji és etnikai szempontú hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése terén; a munkavállalási és munkahelyi egyenlőség általános keretei vonatkozásában; illetve a közjavakhoz és a közszolgáltatásokhoz való nemektől független, egyenlő hozzáférés vonatkozásában. E törvény a nőkkel és férfiakkal szembeni egyenlő bánásmód első jelentős jogi garanciája.

Az emberkereskedelem elleni harcról szóló törvény 2004-ben lépett hatályba, és segíti az állami intézményeket a törvénytelen emberkereskedelem elleni tevékenységükben. A törvény megfelelő rendelkezéseket tartalmaz a törvénytelen kereskedelem megelőzésére, valamint az állami intézmények és nem állami szervek munkájának koordinációja javítására az áldozatvédelem területén.

A családon belüli erőszak elleni védelemről szóló törvényt 2005-ben fogadták el. Ez meghatározza az erőszak áldozatainak jogait, a védelmi intézkedéseket és azok alkalmazását, illetve pontosítja a „családon belüli erőszak” fogalmát.

Bulgária ezideig nem fogadott el a nemek egyenlőségére vonatkozó különleges előírásokat. 2000 augusztusa és 2001 februárja között a Munkaügyi és Szociálpolitikai Minisztérium benyújtotta a **nők és férfiak**

³ A Szociális Ellátás Törvénykönyvét angol nyelven megtalálhatjuk a <http://www.noi.bg/en/content/legislation/SICode.pdf> címen.

⁴ A Családról szóló Törvénykönyvet bolgár nyelven megtalálhatjuk a <http://www.mjeli.government.bg/Naredbi/SK.doc> címen.

⁵ A Büntető Törvénykönyvet bolgár nyelven megtalálhatjuk a http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/74A62C79-FBBE-4619-9854-7897B24638D2/0/04_PenalCode_Bg.pdf címen.

⁶ A diszkrimináció elleni törvény (megjelent a 86.sz. Közlönyben 2003.szept.30-án, utolsó módosítása 2006-ban)

esélyegyenlőségére vonatkozó törvényjavaslat első változatát. A Nemzetgyűlés 2002-ben és a 2003-ban is visszautasította a javaslatot. A törvényjavaslat garantálja az esélyegyenlőséget a munkavállalás, a politikai részvétel, és a művelődés terén, védelmet nyújt a nemi sztereotípiák ellen, és intézkedéseket tartalmaz a nők döntéshozatalban való részvételének előmozdítására. A törvényjavaslat számol a nemek egyenlősége felett örökös ombudsmani tisztség létrehozásával. 2006-ban a Munkaügyi és Szociálpolitikai Minisztérium **új javaslatot** dolgozott ki, amiről jelenleg tárgyal a parlament. A törvényjavaslatot a Minisztertanács 2006. június 20-án elfogadta. A törvényjavaslat rendezi a nyilvánossággal kapcsolatos kérdéseket, amelyek a nők és férfiak egyenlő esélyeit biztosítják, meghatározza továbbá az esélyegyenlőséget elősegítő állami politika intézményeit és mechanizmusát. Ennek célja a nők és férfiak egyenlő esélyeinek biztosítása és a nők helyzetének javítása.

A jelenlegi bolgár törvényhozási folyamat a nemek egyenlősége területén megalapozza a gender költségvetés bevezetésének lehetőségét. A nők és férfiak esélyegyenlőségéről szóló törvényjavaslat elfogadása tisztázza majd a gender költségvetés lehetőségeit és hozzájárul annak helyi, regionális és nemzeti szinten történő széleskörű alkalmazásához Bulgáriában.

2 FŐBB DEMOGRÁFIAI FOLYAMATOK ÉS A MUNKAERŐPIAC JELLEGZETESSÉGEI BULGÁRIÁBAN

2.1 NEMEK SZERINTI NÉPESEDÉSI ÉS A DEMOGRÁFIAI FOLYAMATOK BULGÁRIÁBAN, AZ UTÓBBI ÉVEKBEN⁷

A 2006. év végén történt népszámlálás Bulgária lakosainak számát 7.679.290 főben állapította meg.⁸ a 2005-tel való összehasonlítás nyomán ez a szám 39.460 fővel, azaz a teljes népesség 0,5%-ával csökkent. **A teljes népességben a nők aránya (51,5%) magasabb maradt, mint a férfiaké. A 2006. évben 1064 nő jutott 1000 férfire.**

1. táblázat: A népesség nemek és évek szerinti eloszlása (2006. 12. 21-i állapot)⁹

Év	Összesen	Férfiak	Nők
1990	8.669.269	4.269.998	4.399.271
1995	8 384 715	4 103 368	4.281.347
2000	8 149 468	3 967 423	4.182.045
2001	7 891 095	3 841 163	4 049.932
2002	7 845 841	3 816 162	4 029 679
2003	7 801 273	3 790 840	4 010 433
2004	7 761 049	3 767 610	3 993 439
2005	7 718 750	3 743 327	3 975 423
2006	7 679 290	3 720 932	3 958 358

⁷ Nemzeti Statisztikai Intézet, Népesedési és demográfiai folyamatok a 2006. évben, statisztikai elemzések; Demográfiai statisztikák, 1990-2006. URL: <http://www.nsi.bg>

⁸ A lakosság számot külső migráció befolyásolja, amelyet a népszámlálási adatok nem vettek figyelembe.

⁹ Nemzeti Statisztikai Hivatal, adatok 2007. 03. 29-ig.

Az népesség öregedése az átlagéletkor növekedését eredményezi. A népesség átlagéletkora a 2006. évben 29,9 év, a 2005. évben 41,2 év volt. A 2006. évben ez az indikátor a 41,4 éves értékre emelkedett. A jelenlegi városban élő népesség száma 5 425 300, tehát a bolgár népesség 70,6%-a, a falvak népessége 2 254 000 fő, azaz 29,4%. A munkaképes (produktív) korban levő népesség számának csökkenését két tényező okozza: egyrészt annak öregedése, másrészt a törvényhozásban bekövetkezett változások, amelyek módosították a nyugdíjkorhatár értékét.¹⁰

A produktív életkorban levő népesség száma a 2006. év végén a teljes népesség 62,8%-a volt. A 2005. évvel összehasonlítva ez a szám 6 000 fős gyarapodást jelent. A növekedés értéke az elmúlt évekkel összehasonlítva csekélyebb, mivel a nyugdíjkorhatár férfiak részére jelenleg 63 év és évente 6 hónappal növekszik, szemben a nőkével.

2. táblázat: A népesség, lakóhely és nemek szerinti megoszlása (2006. 12. 31-i állapot)¹¹

Életkor (betöltött évek)	Σ			Városok			Vidék		
	Σ	Férfiak	Nők	Σ	Férfiak	Nők	Σ	Férfiak	Nők
ÖSSZESEN	7 718 750	3 743 327	3 975 423	5 416 564	2 608 103	2 808 461	2 302 186	1 135 224	1 166 962
0	68 350	35 046	33 304	50 353	25 733	24 620	17 997	9 313	8 684
1 - 4	269 328	138 745	130 583	194 551	100 299	94 252	74 777	38 446	36 331
5 - 9	320 762	164 803	155 959	223 677	114 782	108 895	97 085	50 021	47 064
10 - 14	388 611	199 307	189 304	269 835	138 091	131 744	118 776	61 216	57 560
15 - 19	510 822	261 546	249 276	374 849	190 759	184 090	135 973	70 787	65 186
20 - 24	536 488	275 379	261 109	418 240	212 175	206 065	118 248	63 204	55 044
25 - 29	575 106	294 654	280 452	442 864	224 043	218 821	132 242	70 611	61 631
30 - 34	566 576	288 255	278 321	431 422	216 860	214 562	135 154	71 395	63 759
35 - 39	536 686	271 686	265 000	401 289	199 191	202 098	135 397	72 495	62 902
40 - 44	521 967	261 336	260 631	388 246	189 699	198 547	133 721	71 637	62 084
45 - 49	540 759	267 467	273 292	402 952	194 179	208 773	137 807	73 288	64 519
50 - 54	545 299	264 418	280 881	401 946	190 812	211 134	143 353	73 606	69 747
55 - 59	563 952	267 106	296 846	397 065	185 299	211 766	166 887	81 807	85 080
60 - 64	445 565	203 867	241 698	280 715	129 025	151 690	164 850	74 842	90 008
65 - 69	395 676	174 403	221 273	227 728	99 038	128 690	167 948	75 365	92 583
70 - 74	385 184	163 570	221 614	210 856	85 929	124 927	174 328	77 641	96 687
75 - 79	293 353	118 278	175 075	162 316	63 440	98 876	131 037	54 838	76 199
80 - 84	180 614	67 510	113 104	98 148	35 319	62 829	82 466	32 191	50 275
85 - 89	53 343	19 101	34 242	28 861	9 989	18 872	24 482	9 112	15 370
90 - 94	17 406	5 927	11 479	9 168	2 963	6 205	8 238	2 964	5 274
95 - 99	2 641	851	1 790	1 355	444	911	1 286	407	879
100 +	262	72	190	128	34	94	134	38	96

¹⁰ A 2006. évben a produktív korban levő népesség a 16-63 év közötti férfiakat és a 16-53½ év közötti nőket foglalta magába.

¹¹ Forrás: Nemzeti Statisztikai Hivatal, adatok 2006. 06. 16-ig.

A 2006. évben a posztproduktív korban levő népesség száma 1.740.000 fő volt. Egy év alatt ez a számérték 22.000 fővel csökkent. A csökkenés nemcsak a természetes népmozgalom (elhalálozás) következménye, hanem annak eredménye is, hogy a nyugdíjkorhatár megváltoztatásával a népesség egy részét kizárták a posztproduktív köréből.

2006-ban Bulgáriában 74.495 gyerek született, **az általános születési arány**¹² tehát 9,6% értékű. A 2006-ban élve született gyermekekből 38.108 volt fiú 35.870 pedig leány, így **1000 fiúra 941 leány jutott**. Bulgáriában, 2006-ban 113.438 fő halt meg, 2005-ben ez a szám csaknem azonos volt (113.374). Az általános halálozási arány¹³ tehát 14,7% értékű. **A halálozási arány a magasabb férfiaknál (16,2‰) mint a nőknél (13,3‰)**, továbbá magasabb a falvakban (20,7‰) mint a városokban (12,2‰). A 2004-2006 évben születettek számára a várható életkor 72,6 év volt, ami 69,1 évet jelent a **férfiaknál** és hét évvel többet (76,3 évet) a **nőknél**.

A halálozási arány Bulgáriában magasabb, mint a többi európai országban. Némelyik európai államban azonban a férfiaknál a várható életkor alacsonyabb, mint Bulgáriában. 1990 óta a **halálozások száma meghaladja az élveszületések számát**, a különbség tehát negatív előjelű. Ennek következtében a 90-es évek kezdetétől a bolgár népesség száma csökken. A népesség természetes növekedése 2006-ban -39.460 fő, vagyis -5,1% volt. A városi és a falusi természetes növekedési érték közötti különbség jelentős értékű, mivel falvakban -12,4%-ot, a városokban viszont -2,1%-ot tesz ki.

3. táblázat: Főbb demográfiai jelzőszámok¹⁴

Jelzőszám	2004			2005			2006		
	Σ	Városok	Falvak	Σ	Városok	Falvak	Σ	Városok	Falvak
Természetes szaporodás/ fogyás (1000 lakosra)	-5,2	-2,6	-11,1	-5,4	-2,4	-12,7	-5,1	-2,1	-12,4
A nemek korrelációja (az 1000 férfire jutó nők száma)	1060	1075	1026	1062	1077	1028	1064	1078	1030
A népesség összetétele a település jellege szerint	100,0	70,0	30,0	100,0	70,2	29,8	100,0	70,6	29,4
Halálozás (1000 lakosra)	14,2	11,9	19,4	14,6	12,0	20,8	14,7	12,2	20,7
Férfiak	15,7	13,3	21,1	16,2	13,5	22,4	16,2	13,6	22,3
Nők	12,7	10,6	17,7	13,2	10,7	19,2	13,3	11,0	19,2
Átlagos elvárt életkor (években) [♦]	*72,4	72,8	71,4	**72,6	72,9	71,6	***72,6	73,0	71,5
Férfiak	69,1	69,5	67,9	69,0	69,3	68,1	69,1	69,4	67,9
Nők	76,2	76,5	75,8	76,3	76,6	75,7	76,3	76,5	75,6
Házasságkötések száma (1000 lakosra)	4,0	4,6	2,6	4,3	4,9	3,0	4,3	4,8	2,9

¹² Az éves élveszületések száma 1000 lakosra vonatkoztatva.

¹³ A éves halálozások száma 1000 lakosra vonatkoztatva.

¹⁴ Forrás: Nemzeti Statisztikai Hivatal, adatok 2007. 03. 29-ig.

♦ A várható életkorra vonatkozó adatok: * = 2002-2004, ** = 2003-2005, *** = 2004-2006.

Válások száma (1000 lakosra)	1,9	2,2	1,2	1,9	2,2	1,2	1,9	2,2	1,2
Átlagos életkor (években):									
Teljes népesség	41,0	39,3	45,0	41,2	39,5	45,2	41,4	39,7	45,3
Anyák szüléskor:									
Első gyermek	24,5	25,2	22,4	24,8	25,6	22,5	25,2	25,9	22,7
Gyermek	25,8	26,4	24,3	26,2	26,8	24,4	26,4	27,0	24,5
Első esküvőkor:									
Férfiak	28,8	29,1	27,5	29,1	29,4	28,0	29,3	29,6	28,1
Nők	25,5	25,9	24,1	25,8	26,2	24,5	25,9	26,3	24,5
Váláskor:									
Férfiak	40,6	40,5	41,3	41,1	40,8	42,1	41,3	41,1	41,9
Nők	37,2	37,1	37,6	37,6	37,4	38,4	37,7	37,6	38,3

2.2 A NŐK ÉS FÉRFIAK GAZDASÁGI AKTIVITÁSA ÉS FOGLALKOZTATOTTSÁGA A 2006. ÉVBEN

A Nemzeti Statisztikai Hivatal által végzett munkaerő felmérések szerint Bulgária gazdaságilag aktív népessége 2006-ban 3.448.000 fő volt, ami a 15 évnél idősebb népesség 51,8%-át teszi ki. Ebből az aktív férfiak aránya 57,2%-ban, a nőké 46,8%-ban jelölhető meg. A 15-64 év közötti aktív személyek száma 3.408.200, e csoport aktivitási mértéke 65,0% (69,4% a férfiaknál és 60,6% a nőknél). A 2006. évben a 15 év fölötti **népesség 47,1%-a** volt munkaviszonyban. A foglalkoztatott személyek összlétszámából a **férfiak aránya 53,1%, a nőké pedig 46,9% volt. A nemek szerinti foglalkoztatottság mértéke 52,2%, illetve 42,5% volt.** A városi területeken a foglalkoztatottság mértéke elérte az 52,1%-ot, míg vidéken csak 35,5%-os volt. A 15-64 év közötti foglalkoztatott személyek száma 3.100.800, a csoport foglalkoztatottsági mértéke 59,1% (63,3% a férfiaknál és 55,0% a nőknél).

A gazdasági aktivitás erősen függ a képzettségi foktól. A 2006. év első félévében a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők gazdasági aktivitásának aránya 85,5% volt, szemben a 2005-ben mért 72,4%-kal. Ez a szám kifejezett növekedést mutat az alacsonyabb végzettséggel rendelkezők aktivitásához képest: a középfokú végzettségű aktív foglalkoztatottak aránya 73,2%, alacsonyabb végzettséggel rendelkezőknél ez a szám 38,2%, az ennél is alacsonyabb végzettségűek esetében pedig 25,6%.

A munkaerőpiac fejlődése szempontjából kiemelkedően fontos a népesség élethosszig tartó tanulásban való részvétele. Az élethosszig tartó tanulás kategóriája¹⁵ magában foglalja a teljes értékű formális és nem formális tanulmányi aktivitást, ami a tudás, a képességek és az egyes személyek kompetenciájának fejlesztésére irányul, professzionális vagy általános érdeklődéssel, személyes-, magán- vagy társadalmi célokra. Bulgáriában az élethosszig tartó tanulásban történő részvétel az EU átlagához viszonyítva igen alacsony.¹⁷ **a nők és férfiak élethosszig tartó tanulásban való részvételében nincs nagy különbség, de általánosságban a nők mégis**

¹⁵ Vö. az Európai Unió Tanácsának az egész életen át tartó tanulásról szóló, 2002. június 27.-én kiadott 2002/C 163/01. számú határozatával.

¹⁶ Az EK 1313/2002. számú rendelete alapján az egész életen át tartó tanulás lehet formális vagy nem formális, illetve spontán. A formális rész magában foglalja meghatározott végzettség megszerzését; a nem formális pedig tanfolyamokon, szemináriumokon, posztgraduális kvalifikáción, tutoriális képzéseken stb. történő részvételt, amely egyben kizárja bármely végzettség megszerzését. A spontán képzés magában foglalja a teljes értékű ismeret- és képességszerzést tanulmányi irányító jelenléte nélkül.

¹⁷ A Nemzeti Statisztikai Hivatal az élethosszig tartó tanulásra vonatkozó kutatásai szerint, amelyet a 2003. évben hajtott végre, a 25-64 év közötti korú személyek aránya, akik legalább egyféle oktatási formában vesznek részt (formális, nem formális és spontán) csak 16%, ami kb. 2,5-ször kevesebb, mint az EU-ra jellemző érték.

valamivel aktívabbak. A lakóhely azonban jelentősen befolyásolja a részvételi színvonalat, a városban lakók háromszor akkora arányban vesznek részt oktatásban (25%), mint a vidékiek (7,4%).

4. táblázat: a 16 éven felüli népesség aránya a képzésekben való részvétel szerint (lakóhely, nemek és oktatási forma alapján) – adatok 2003-ig¹⁸

	Σ	Oktatási forma ¹⁹		
		Formális	Nem formális	Spontán
Σ	19,7	7,9	1,7	15,8
Férfiak	19,3	7,8	1,5	15,4
Nők	20,0	8,0	1,8	16,2
Városi területek	25,0	10,0	2,2	20,5
Férfiak	24,6	10,0	2,0	20,0
Nők	25,4	10,0	2,4	20,9
Falvak	7,4	3,2	0,5	5,3
Férfiak	7,3	3,0	0,5	5,2
Nők	7,4	3,4	0,5	5,3

A 2006. évben a **munkanélküliek száma 308.900 fő volt, ami a gazdaságilag aktív népesség 9%-át jelentette, ennek nemek szerinti megoszlása 8,7%, ill. 9,2% volt.** A városokban élő munkanélküliek aránya az aktív népesség 7,4%-a, míg a falvakban élőkénél ez az érték 13,9%.

3 A TELEPÜLÉSI KÖLTSÉGVETÉS ELKÉSZÍTÉSÉNEK MENETE – A KÖLTSÉGVETÉSBEN MEGJELENŐ NEMEK KÖZÖTTI ESÉLYEGYENLŐSÉG BEVEZETÉSÉNEK AKADÁLYAI ÉS FELTÉTELEI

A települési költségvetés tervezésének folyamatát és szabályait rögzítő rendelkezések a községi költségvetésekről (KKT),²⁰ az állami költségvetés szerkezetéről,²¹ a Bolgár Köztársaság éves költségvetéséről,²² a helyi önkormányzatokról és közigazgatásról,²³ valamint a helyi adókról és illetékekről szóló törvényekben található.²⁴ A tárgykört ezen kívül szabályozza a Nemzetgyűlés (NGy) költségvetés következő évi előkészítésének tevékenységéről szóló határozata,²⁵ az évközi költségvetési előrejelzési javaslatról szóló irányelv (évente adják ki,

¹⁸ Forrás: Nemzeti Statisztikai Intézet, LFS („Élethosszig tartó tanulás”, 2003).

¹⁹ Egnél több típusú képzésen való részvétel.

²⁰ A községi költségvetésről szóló törvény (Megjelent a 33. sz. Közlönyben 1998. március 24.-én, utolsó módosítás 2006-ban)

²¹ Az állami költségvetés szerkezetéről szóló törvény (Megjelent a 67. sz. Közlönyben 1996. augusztus 6.-án, utolsó módosítás 2002-ben)

²² A Bolgár Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló törvény (Megjelent a 108. sz. Közlönyben 2006. december 29.-én). A Bolgár Köztársaság adott évi költségvetéséről szóló törvény (Megjelent a Közlönyben múlt év decemberében).

²³ A helyi önkormányzatokról és a helyi közigazgatásról szóló törvény (Kihirdetve a 77. sz. Közlönyben 1991. évben, utolsó módosítás 2005-ben)

²⁴ A helyi adókról és illetékekről szóló törvény (módosítása megjelent a 105. sz. Közlönyben, 2006. december 22.-én)

²⁵ A Nemzetgyűlés határozata a költségvetési eljárás következő költségvetési évre történő elindításáról (február). 70. sz. határozat (2006. február 6.) a 2007. évi költségvetési eljárásról, 76. sz. határozat (2007. február 6.) a 2008. évi költségvetési eljárásról.

miután a NGy költségvetési eljárásról szóló határozatának meghozatal után),²⁶ továbbá a települési költségvetés tervezéséről, bevezetéséről és teljesítése jelentéseiről szóló pénzügyminiszteri irányelv.²⁷ Ezek a törvények és normatív aktusok a nemek közötti esélyegyenlőséggel kapcsolatos ügyekhez, elsősorban annak költségvetési vonzatához semlegesen viszonyulnak.

A helyileg és államilag előírt feladatokat a települések finanszírozzák a legalitás, a hatékonyság és a nyilvánosság elvének megfelelően valamint a helyi közösség legjobb érdekét szem előtt tartva.²⁸ **A közpénzek elköltésének hatékonysága javulhatna a nemek közötti egyenlőség szempontjából történő, illetve a helyi közösségtényleges szükségleteit feltáró vizsgálat által, valamint a kiadások jobb strukturálásával.** A községi költségvetés tervezési folyamatának a „összhangban kell lennie a képviselő-testület által elfogadott stratégiával, a község fejlődésének előrejelzésével és a községi fejlesztési tervvel”.²⁹ Így a község fejlesztésére vonatkozó stratégiai dokumentumoknak kapcsolatban kell lenniük a nemek közötti egyenlőség problémakörével, **a stratégia kidolgozásáért felelős személyeknek pedig szintén figyelemmel kell lenniük a nemek közötti egyenlőségre, vagyis az egyenlőségi problematikával szembeni érzékenységet kell mutatniuk.** A KKT 11. cikk 1. és 4. bekezdése szerint a helyi költségvetés tervezése a polgármesternek, a polgármesteri hivatal tagjainak és a költségvetési egységek menedzsereinek javaslatára alapul, a KKT 11. cikk 8. bekezdése pedig meghatározza a törvényjavaslatot tevő bizottság szerepét. A nemek **közötti esélyegyenlőségi politika (gender mainstreaming) és az ezt figyelembe vevő költségvetés (gender budgeting) bevezetése jelentősen elősegítené a költségvetési tervezés céljainak teljesítését.**

A KKT lehetővé teszi, hogy a képviselő-testület **a saját bevételekből finanszírozva helyi költségvetési egységeket** alapítson, szüntessen meg és szervezzen át. Biztosítja továbbá azt, hogy a képviselő-testület javaslatokat tegyen a hatáskörrel rendelkező állami szervek felé kapcsolódó döntések meghozatalára a delegált feladatok és felelősség területén (KKT 28. cikk 1. bek.), a költségvetési kiadások optimalizálása és a helyi lakosság adott költségvetési időszakban jelentkező tényleges szükségleteinek kielégítése céljából. A polgármester kötelezettségei közé tartozik, hogy a helyi lakosságot rendszeresen tájékoztassa a költségvetés megvalósításáról (KKT 25. cikk 2. bek.). Az Alkotmány szerint a település **független költségvetéssel rendelkezik**, de a települési költségvetés bevételei és azok felhasználásának irányai államilag meghatározottak. Ez a gyakorlat a legutóbbi alkotmánymódosítások eredményeként megváltozott, amennyiben ezek megállapítják, hogy a helyi adók (141. cikk 3. bek.) és a helyi illetékek (141. cikk 4. bek.) mértékét a képviselőtestület határozza meg. Az elfogadott módosítások a községek decentralizálására irányulnak, amely összhangban van a 2005-2015. évi Decentralizálási Stratégia céljaival.³⁰ Várható, hogy a 2007. év végére a helyi adókról és illetékekről szóló törvényt módosítják, de az is lehetséges, hogy

²⁶ Szabályzat az időközi költségvetési prognózis kialakításáról (évente kerül kiadásra, a NGy a költségvetési eljárás megindításáról szóló határozatának meghozatala után.). Szabályzat a hároméves költségvetési prognózis előkészítéséről a 2006-2008. évi időszakra. URL: <http://www.minfin.bg>.

²⁷ A Pénzügyminisztérium irányelve a települési költségvetések kialakításáról, végrehajtásáról és ellenőrzéséről. Kiadva évente, a Minisztertanács Bolgár Köztársaság állami költségvetésének végrehajtásáról szóló rendelete kiadását követő 14 napon belül.

²⁸ Lásd a Helyi költségvetésről szóló törvény 4. cikk 2. bekezdését (Kihirdetve a 33. Közlönyben 1998. 03. 24., módosítások kihirdetve a 69. Közlönyben 1999. 08. 03., a 9. Közlönyben 2001. 01. 30., az 56. Közlönyben 2002. 06. 07. A 93. Közlönyben 2002. 10. 01., a 107. Közlönyben 2003. 12. 09., a 34. Közlönyben 2005. 04. 19., a 105. Közlönyben 2005. 12. 29. és a 98. Közlönyben a 2006. évben).

²⁹ Lásd a Helyi költségvetésről szóló törvény 11. cikk 11. bek. 1. pontját (Kihirdetve a 33. Közlönyben, 1998. 03. 24., módosítások kihirdetve a 69. Közlönyben 1999. 08. 03., a 9. közlönyben 2001. 01. 30., az 56. Közlönyben 2002. 06. 07., a 93 Közlönyben 2002.10.01., a 107. Közlönyben 2003. 12. 09., a 34. Közlönyben 2005. 04. 19. és a 105. Közlönyben 2005. 12. 29.)

³⁰ Elfogadva a Minisztertanács 424. sz. határozatában 2006. 06. 05.-én.

a tárgykörben új törvény megalkotására kerül sor. A helyi adók tekintetében élvezett nagyobb szabadság kedvező a nemek közötti egyenlőség és a települési költségvetés ilyen irányú érzékenysége szempontjából. Csak az marad kérdéses, hogy a települési hivatalnokok mennyire lesznek készek a gender mainstreaming alkalmazására. Ez a probléma azonban megoldható a Decentralizálási Stratégia két fő prioritásának teljesítésével: „növelni kell a regionális igazgatás kapacitását és felelősségét a regionális politika érvényesítésének érdekében, regionális szinten kell bevezetni a kormányzati politikát, és biztosítani kell a nemzeti és helyi érdekek azonosságát” (2. prioritás). Fontos továbbá az „együttműködés, az állampolgári részvétel, a regionális és helyi intézmények közötti kooperáció és ennek nyilvánossága, valamint ezek központi intézményekkel, magánszektoralal és az üzleti élettel történő együttműködésének fejlesztése” (8. prioritás). További érv mindemellett az, hogy **növelhető a kiadások célszerűsége, amennyiben a községi bevételekről helyi szinten, vagyis azok közelében döntenek, akiket a döntések közvetlenül érintenek, továbbá amennyiben figyelembe veszik a helyi közösség érdekeit.** A kiadások hatékonysága növekszik majd az ún. fiskális koherencia alkalmazásával.³¹

A Pénzügyminisztériummal folytatott párbeszéd, továbbá a központi és helyi költségvetések közötti kapcsolat meghatározásának fontos tényezője a **Bolgár Köztársaság Községeinek Országos Szövetsége – NAMRB**³² (lásd a KKT 37. cikk 1. és 2. bekezdését). **10 regionális szövetség** is működik, amelyek közös célja a specifikus regionális problémák rendezése. Ezek a szövetségek a következő jogokkal rendelkeznek:

- **képviselik a településeket** a központi kormányzati szervekkel és nemzetközi szervezetekkel szemben;
- **védik azok jogait és érdekeit;**
- **javaslatokat tesznek** a helyi önkormányzást érintő törvényhozás módosításaira;
- **évente tárgyalnak a Pénzügyminisztériummal** az állami költségvetés tervezetének településeket érintő részéről.

A Nemzetgyűlésnek a költségvetési eljárás megkezdésére vonatkozó határozata a NAMRB-t jelöli meg a Pénzügyminisztérium tárgyaló partnereként a települési politika prioritásainak és időközi költségvetési előjelzésének meghatározásához, beleértve a helyi és a központi költségvetés közötti kapcsolatok meghatározását is.³³ Mivel a települési költségvetések kiadási része a Pénzügyminisztériumtól függ, a **NAMBR lehetne az a szervezet, amely jogosult lobbizni** a községi költségvetések nemek közötti egyenlőség iránti **nagyobb érzékenysége** érdekében. A települések hatáskörének kiszélesítése megfelelőbb és célszerűbb települési tervezést, stratégiát és településfejlesztési programot eredményezhetne. A települések nagyobb függetlensége az adók típusainak és azok mértékének meghatározásában új infrastrukturális projektek megjelenését eredményezhetné, elősegíthetné a település fejlődését, néhány adótípus megszüntetését vagy átalakítását, a kereskedelem fejlődését és egyes csoportok adókötelezettségének elengedését. Mindez hozzájárulhatna a nemek egyenlőségéhez.

Ami az állami költségvetés tervezését és megvalósítását illeti, néhány szerző³⁴ osztja azt a véleményt, hogy az állami költségvetés nem tükrözi a hosszú távú társadalmi érdekeket. Hangsúlyozzák a jelenlegi szabályok és

³¹ A fiskális koherencia azt jelenti, hogy a kiadásokat meghatározó szerv állapítja meg az adó típusát és mértékét is.

³² A Települések Országos Szövetsége a Bolgár Köztársaságban 1996-ban alakult meg. Lásd <http://www.namrb.org>

³³ Lásd a Minisztertanács 70. sz. 2006. február. 6-i határozatát a 2007. évre vonatkozó költségvetési eljárásokról (15 lépés); és a 76. sz. 2007. februári határozatát a 2008. évre vonatkozó költségvetési eljárásokról (a 2. 3. 2. b lépés), c) és d) és a 2. 3. 4. c) lépés).

³⁴ Angelov G., L. Bogdanov. *Költségvetési eljárás és költségvetési transzparencia. Jelenlegi helyzet és javaslatok.* A Nyílt Társaság Intézete programja (Programme Open Society Institute), 2006. július, 4. oldal

a költségvetési eljárás hiányosságait, amelyek nem biztosítanak elégséges politikai kontrollt a parlamentáris demokrácia és megfelelő transzparenciát a civil társadalom számára. **Nagyobb nyitottságot kívánnak, az adópolitika és a kiadások politikája területén megjelenő kormányzati célokkal szemben,³⁵ amelyek hiánya a nemzeti, helyi és regionális szinten a gender költségvetés nagy akadályaként jelentkezik.**

A költségvetési eljárás elégtelenségei befolyásolják a települési költségvetések szerkezetét. Az egyik fő problémát a települési költségvetések alapját képező hivatalos dokumentumok többségének nyilvánosság számára való hozzáférhetetlensége jelenti. A Nemzetgyűlés költségvetési eljárás megkezdéséről szóló határozatainak többsége, meghatározott intézmények (a településeket is beleértve) időközi költségvetési előrejelzései, a Bolgár Nemzeti Bank, a Nemzeti Statisztikai Intézet, valamint a Gazdasági Elemzések és Előrejelzések Ügynökségének elemzései és előrejelzései határozzák meg a Pénzügyminisztérium részére azt a kiadási plafont, amely a nyilvánosság számára nem hozzáférhető. E területek átláthatatlansága és a helyi költségvetés csekély transzparenciája akadályozza a helyi közösségek gyors reagálását.

A közszolgáltatások területén néhány esetben a feladatokhoz kapcsolódó felelősség világos szabályok nélküli megosztása súlyos konfliktusokhoz vezethet az állami-, települési- és magánstruktúrák között. Az állam módszertani segítséget nyújt, iskolaigazgatókat nevez ki, megállapítja az oktatási területen a béreket, míg a községek bizonyos létesítményeket és tevékenységeket finanszíroznak. Ha a delegált feladatok ellátása területén fennálló gyakorlatot a nemek egyenlősége szempontjából értékeljük, arra a következtetésre juthatunk, hogy az önkormányzatok hatásköreit ki kell terjeszteni. Ez a **községi kiadások feletti rendelkezés decentralizálásának** és a lakosság szükségletei kielégítésének formájában valósulhat meg.

A jelenlegi helyi adók a következők: ingatlanadó, örökösödési adó, ajándékozási adó, gépjárműadó. Ezekből az adókból befolyó bevételek a GDP 0,5%-át képezik, ami az állami költségvetés 1/80-ad részét jelenti. Az adóalap túlságosan szűk és a települések között egyenlőtlen elosztású. Megoldást³⁶ többfélet találhatunk.

- A település meghatározott arányban részesüljön a főbb adókból eredő bevételekből – minden egyes település kapjon meghatározott százalékot a jövedelemadóból és a nyereségadóból, illetve a feladatok ellátásából származó és az ÁFA-ból befolyó bevételek egy részét osszák szét meghatározott módon a települések között.
- Legalább egy közvetlen adó váljon helyi adóvá – pl. A jövedelemadó.
- A település legyen jogosult a jövedelemadó vagy a nyereségadó egy részének megállapítására. A jelenlegi nyereségadó értéke 10%, amit két részre osztanának – 5%-ot az állami költségvetésbe irányítanának és 5% megmaradna, mint helyi adó, de a település ezt az értéket csökkenthetné. Ugyanez lehetne érvényes a jövedelemadóra is.
- Ezek a változtatások lehetővé tennék a települések számára, hogy helyi szinten befolyásolják az üzleti környezetet és finanszírozhassák a nemek egyenlőségét célzó fontos kezdeményezéseket.

Bulgária egyetért az EU fokozott decentralizációs tendenciájával, beleértve a pénzügyek decentralizációját is. **A központi és a helyi intézmények közötti optimális hatalommegosztás a helyi szinten működő menedzsment stabil és hatékony működésének feltétele.**

³⁵ I. m. 34. o.

³⁶ Lásd Angelov, G.: Az adók decentralizálása és a költségvetési politika további lépései. URL: <http://tax-bg.org/?p=134>

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és a helyi önkormányzatokról és közigazgatásról szóló törvény bevezetésével helyi autonómia megszilárdításának több előfeltétele teljesült területi, normatív, intézményi, pénzügyi, tervezési és HR (emberi erőforrás) területen. A nemek közötti esélyegyenlőséget figyelembe vevő költségvetésről szóló vitákban a legfontosabbak az intézményi, pénzügyi és a tervezési autonómia kérdései. Az intézményi autonómia független helyi szervek alakítását tételezi fel, amelyek autonóm módon tevékenykednek. A pénzügyi autonómia feltételezi, hogy a helyi önkormányzat saját költségvetést készíthet, meghatározott adókiivetési hatáskörrel rendelkezik, az adók és illetékek törvénynek megfelelő beszedését is beleértve. A tervezési autonómia pedig feltételezi, hogy a helyi önkormányzat megtervezheti a terület és a helyi gazdaság fejlesztését, alapokat és infrastruktúrát alakíthat ki a társadalmi jólét, valamint szociális infrastruktúra számára, ezáltal a helyi közösség különböző csoportjai javára működhessék.

A 2003. évben kezdődött el Bulgáriában az ún. program-költségvetés készítése.³⁷ A korábbi történeti költségvetés készítésével szemben ez lehetőséget nyújt:

- indokolt kiadásokra;
- különböző programok összehasonlítására a leghatásosabb kiválasztása céljából;
- programok fejlesztésére vagy leállítására, amelyek nem érik el meghatározott célt;
- a programmenedzserek nagyobb felelősségére a kitűzött célok elérésében;
- a költségvetési kiadások magasabb határfokának elérésére;
- nagyobb transzparenciára és felelősségre – a programok és elemzésük nyilvánosságra hozatala, érdekelt személyekkel, szakértőkkel és a civil társadalommal folytatott viták által.

Sajnálatos tény, hogy a helyi költségvetés kidolgozásának alapját a történeti hozzáállás képezi.³⁸ A kiadási prognózisok alapját a Bolgár Köztársaság állami költségvetéséről szóló törvény rákövetkező évre jóváhagyott adatai képezik, amelyek nem teszik lehetővé, hogy a települések kielégítsék a helyi közösségek és bizonyos csoportok változó szükségleteit. 2007-ig a kísérleti (pilot) program-költségvetés 264 település közül csak kettőben valósult meg. A program-költségvetésre és a nagyobb decentralizációra való átállás kedvezőbb lehetőségeket teremtene a nemek közötti esélyegyenlőségre érzékeny (gender-érzékeny) költségvetés megvalósításához.

KÖVETKEZTETÉSEK

A gender-érzékeny költségvetés hozzájárulhatna a költségvetési tervezés sikeres megvalósításához, a hatékonyabb cash flow menedzsment elősegíthetné a felhalmozott pénzforrások és kiadások helyi közösség körében való kiegyensúlyozását, a pénzeszközök beszerzésének és kiadásának hatékonyabb ellenőrzését, és azok különböző költségvetési szinteken levő egységek közötti elosztását. Előzetes gender-elemzések tovább javítanák a helyi források hatékonyabb kihasználását. Lényeges előfeltétel az is, hogy a helyi fejlesztés stratégiai dokumentumainak

³⁷ A program-költségvetés keretében adott program vagy projekt finanszírozása vonatkozó javaslatot a bevételek és kiadások értékelésével kiegészített elemzés kíséri.

³⁸ A történeti megközelítés azokra a pénzeszköz-mennyiségekre van figyelemmel, amelyeket az egyes intézetek kaptak, és amelyek mértéke az előző évi pénzmennyiségtől függ.

kidolgozása (tervezés, stratégia és programok) orientálódjék a nemek közötti egyenlőség megvalósítására. Fontos továbbá a gender-érzékeny költségvetés készítésének népszerűsítése. Adekvát elveket kell kidolgozni a média részére, amelyek a nyilvánosság figyelmét a gender-érzékeny költségvetés előnyeire irányítják. Ez segítséget nyújtana a gender-érzékeny költségvetéssel szembeni attitűd megváltozásához a bolgár állampolgárok tekintetében. Ez javítaná mind a férfiak, mint a nők foglalkoztathatóságát. A munkaerőpiac vonatkozásában fel kell hívni a szociális partnerek figyelmét a gender-érzékeny költségvetéssel kapcsolatos ismereteik bővítésre, abból a célból, hogy kezdjék el ezeket a gyakorlatban is alkalmazni. Mindezt össze kellene kötni az élethosszig tartó tanulás politikájával; az egyes gazdasági társaságoknak pedig az emberi erőforrás-fejlesztési stratégiáikat a gender-érzékenységgel összefüggésben kellene tervezniük.

A decentralizációs folyamat – a pénzügyi vonatkozásokat is beleértve – és a helyi szinten megvalósuló program-költségvetés Bulgáriában nélkülözhetetlen előfeltétele a gender-érzékeny költségvetés megvalósításához és a települési lakosok igényei kielégítéséhez.

OLASZORSZÁG



BEVEZETÉS

Az alábbi tanulmány az esélyegyenlőség olasz alapelveit, az ezek fejlesztésében felmerülő kormányzati szerepet, és a gender-érzékeny költségvetés készítésének olaszországi tapasztalatait vizsgálja a 2001. évtől kezdődően. A tanulmány történeti áttekintéssel kezdődik, ami az egyenlő esélyek elveinek Olaszországi bevezetését és az ezzel összefüggő törvényhozás kezdeteit vizsgálja, majd kitér azoknak az intézményeknek és tevékenységüknek elemzésére, amelyek az esélyegyenlőséget érintő ügyekért felelősek. A továbbiakban a gender-érzékeny költségvetés-készítés tapasztalatainak vizsgálata következik, tartalmának, a folyamat főbb tényezőinek és szereplőinek áttekintésével, valamint esettanulmányok leírásával.

1. ESÉLYEGYENLŐSÉG

1.1 AZ EGYENLŐ ESÉLYEKRE VONATKOZÓ JOGALKOTÁS TÖRTÉNETE. ÁLTALÁNOS KERETEK

Az olasz alkotmány 1948 óta biztosítja az egyenlőség elvét, nemre való tekintet nélkül. 1977-ben megalkották a munkaviszonyban levő férfiakkal és nőekkel szembeni egyenlő elbánásra vonatkozó törvényt. Az 1980-as években megkezdődött a férfiak és nők egyenlősége (*parità*) céljából létesített nemzeti bizottságok intézményesítése. A '80-as évek vége felé tették az elő lépéseket a pozitív intézkedések irányába, amelyeket az 1991. évben a pozitív cselekvésről szóló törvény követett. A 21. század első tíz éve valóságos robbanásnak lehetett tanúja az esélyegyenlőségi politikák, szervek és intézkedések tekintetében. Az egyenlőségre vonatkozó olasz hangsúly manapság az egyenlő esélyekre tevődik át. Az egyenlő esélyek jelenlegi expanziós fázisa Olaszországban néhány sajátos tényezőt is magában foglal, mint a Női Vállalkozók Bizottságát (1992 óta). Makropolitikai szinten 1996-ban kezdte meg működését az első Esélyegyenlőségi Minisztérium, amelyet 1997-ben egy részleg követett (Dipartimento per le Pari Opportunità). Az 1990-es évek végére az európai politikák és a Pekingi Platform előmozdították az olasz esélyegyenlőségi politikát azáltal, hogy hangsúlyozták a nemek közötti különbségeket, azok erősítését, és megjelent a mainstreaming. Több jogalkotói beavatkozás irányult a nők családon kívüli szerepének szempontjaira és problematikájára, hasonlóan az azt megelőző és követő jogi és szakszervezeti vitákhoz, amelyeket témái a következő kérdésben foglalhatók össze: védelem vagy egyenlőség?

Az Olasz Köztársaság 1948-as létrejöttéig úgy tűnt, hogy a törvényhozói beavatkozások vagy az egyenlőséget vagy a védelmet biztosították, mindig az adott történelmi időszak sajátos szükségletei szerint. A lehetőségeket determinálta anókiránti igény a fizetett foglalkozásokban, vagy azzal ellenkezően, a nők családjaihoz történő visszatérésének (vagy más, védelmet nem élvező munkájának) szükségessége annak érdekében, hogy csökkentsék a férfiak munkanélküliségének mértékét. Az olasz alkotmány, amely 1948. január 1-jétől hatályos, az állampolgárok egyenlőségének elvén alapul faji, vallási, politikai irányultság vagy nemek közötti megkülönböztetés nélkül, és – legalábbis papíron – tiltja a nők diszkriminációját a közélet valamennyi területén, beleértve a munkát is. Az 1950-es és '60-as évek során azonban az Alkotmány 3. és 37. cikkét¹ érintő viták az alkotmányszöveg tényleges hatályosulásának nehézségeit hangsúlyozták.

¹ a 3. cikk megállapítja, hogy valamennyi állampolgár a törvény előtt azonos társadalmi méltósággal rendelkezik, nemre, fajra, nyelvre, vallásra, politikai nézetre, szociális vagy személyes körülményekre való tekintet nélkül, továbbá hogy „A Köztársaság kötelessége, hogy felszámoljon minden gazdasági és szociális akadályt, amelyek azzal, hogy korlátozzák az állampolgárok szabadságát és egyenlőségét, megakadályozzák az emberek teljes fejlődését és teljes értékű részvételüket az ország politikai, gazdasági és szociális szervezeteiben”. A 37. cikk meghatározza, hogy „A munkaviszonyban levő nő ugyanolyan jogokkal rendelkezik, illetve azonos pozíciójú és fizetésű mint a férfi. A munkafeltételek lehetővé kell, hogy tegyék a nők számára a családon belüli alapfeladatok ellátását, továbbá speciális védelmet kell biztosítaniuk az anya és gyermeke számára”.

Közvetlenül az Alkotmány hatályba lépését követő években a nők foglalkoztatását érintő védelmi jellegű előírások kerültek elfogadásra, amelyek ismételten rögzítették a nők szülői és anyai szerepének elsődlegességét. A törvényhozó mindenekelőtt a dolgozó anyák (1950. évi 860. törvény „A dolgozó anyák fizikai és gazdasági védelméről”) és a férjzett nők (1963. évi 7. törvény „A munkaviszonyban levő nőt férjhezmenetelekor tilos elbocsátani”) védelmének biztosítására irányultak. Csak később került sor a nők bizonyos foglalkozási ágakba történő felvétele elleni, a fasiszta rezsim alatt keletkezett igazságtalan tilalmak eltörlésére (1963. évi 66. törvény „A nők köztisztviselői funkciókba és meghatározott foglalkozásokba történő felvételéről”).

Az 1960-as évek kulturális és forradalmi mozgalmait követően, a '70-es évek folyamán olyan kulturális modellt vezettek be, amelyet a szabadság, a méltóság és az egyenlőség gondolata inspirált: az akkori problémák iránt fogékony törvényhozó számos, a nők jogait érintő reformot hagyott jóvá. E keretek között a feminista mozgalmat elsődleges szereplőként jellemezték, amely a '70-es évek folyamán jelentősen befolyásolta a politikai és törvényhozási ügyek menetét. A főbb törvények, amelyek létrejöttében a feminista mozgalom közvetlenül is részt vett, a válásról (1970. évi 898. törvény), az abortuszról és a fogamzásgátlásról (1978. évi 194. törvény), valamint a családsegítő szolgálat létrehozásáról (1975. évi 405. törvény) szólnak. A feminista mozgalom részéről jelentkező követelményekkel és nyomásokkal szembesülve, továbbá a nemzetközi és európai közösségi szabályok fejlődésének hatására a parlament olyan specifikus törvénycsomag elfogadását javasolta, amely kifejezetten elősegíti a férfiak és nők esélyegyenlőségét a munka területén. Az 1977. évi 903. törvény „A férfiakkal és nőkkel szembeni foglalkoztatási kérdésekben való egyenlő bánásmódról” jóváhagyja az egyenlő bánásmódra való jogot munkakeresési és munkahelyi viszonylatokban. Mindezekon kívül a munkavállalókat társadalombiztosítással is védte. A törvény megszüntette azt a védelmet, amely az anyasággal nem állt közvetlen összefüggésben, és megpróbálkozott a családon belüli egyenlőségbe beavatkozni azzal, hogy kiterjesztette az apákra is a munkavállaló anyákat megillető jogokat. E törvény, amely innovatív jellegének köszönhetően vált jelentőssé, csak részben került felhasználásra a szakszervezeti alkutárgyalásoknál. Limitált alkalmazása rámutatott az olasz munkaerőpiac hiányosságára, ami a formális és valós jogok közötti különbségben nyilvánult meg.

1975-ben elfogadásra került a családjogi szabályozás reformja (az 1975. évi 151. törvény), amely a családról való gondoskodás vonatkozásában valamennyi olyan jogot garantált a feleségek számára, amelyeket addig csak férfiek részére biztosított. A 80-as években megnőtt a meglévő törvényi szabályozás és a munkaerőpiacot érintő előírások érvényesítésének és néhány további konkrét beavatkozás formájában való összehangolásának szükségessége. 1987-ben a szenátus elé terjesztették az első, a pozitív intézkedések elősegítésére irányuló, a férfiak és nők esélyegyenlősége irányában ható első törvényjavaslatot (De Michelis munkaügyi miniszter útján). Ez a törvényjavaslat 1991-ig nem került elfogadásra, majd mint 1991. évi 125. törvény „A nők és férfiak munkahelyi egyenlőségének elérését célzó pozitív intézkedésekről” lépett hatályba. E törvény elsődleges célja az volt, hogy tényleges egyenlőséget érjen el és megfelelő munkakörülményeket teremtsen mindenki számára, hogy azok teljes mértékben kiteljesíthessék képességeiket. Ez úton jutott el Olaszország a védelmi politika fázisától a tényleges egyenlőség politikájához.

A kilencvenes évek nyitottak voltak a pozitív intézkedésekkel szemben, amely intézkedések azonban két különböző hozzáállást vegyítettek, így megjelenítették a politikában megjelenő, nőkkel kapcsolatos ellentmondásokat. Az

egyik hozzáállás a nemek közötti különbségek hangsúlyozására és arra irányult, hogy minél többet hozzon ki a nők számára biztosított feltételekből. Ez a védelmi törvényeket úgy interpretálta, mint a nők érdekében kifejtett politika első jeleit. A másíkfajta hozzáállás a férfiak és nők számára általános egyenlőséget javasol, amely a diszkrimináció felszámolását hajtóerőként használja fel az egyenlőség új horizontjának felépítéséhez.

Az elmúlt évtizedet, ami az 1990-es évek kezdetétől 2001-ig terjedt, a 1991. évi 125. törvény hiányosságai körüli viták jellemezték. E viták több új elgondolást indítottak el, amelyek növelni próbálták a pozitív intézkedések hatékonyságát és az esélyegyenlőségi tanácsadók² számát. Az új 2000. évi 196. törvény („Az egyenlőségi tanácsadók tevékenységének és a pozitív intézkedések szabályozásáról”), az egyike e vita konkrét eredményeinek.

Ami Olaszországot jellemzi, az a formális munkahelyi egyenlőség korai megnyilvánulása, ami egyenlő bérek formájában jelentkezik (a '60-as évektől kezdődően), az esélyegyenlőségre vonatkozó általános törvényhozás késedelmes megjelenésével szemben. Bár a '90-es évektől kezdődően egy fontos törvénycsomag is létezett, és az egyenlőséget propagáló kvalifikált intézmények is jelen voltak, a munkaerőpiacon és a menedzser pozíciókban jelenlevő nők száma az európai átlag alatt maradt.

1.2 AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG INTÉZMÉNYESÍTÉSE

Jelenleg kormány szinten három szerv felelős az esélyegyenlőségi politikáért: az Esélyegyenlőségi Minisztérium és annak egy osztálya, az Nemzeti Jogegyenlőségi Bizottság és az Nemzeti Egyenlő Bánásmód Bizottság. 1996-ban a Minisztertanács volt elnöke, Romano Prodi kezdeményezésére létrehozták az esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszteri tisztséget. A minisztert az Egyenlő Esélyek Osztálya támogatta, amely a Minisztertanács elnökségének részét képezte. A minisztérium és az Osztály mint kormányzati szervek felelősek az EU esélyegyenlőség területén megalkotott szabályainak és normáinak bevezetéséért. Felelősek továbbá az olasz politikai álláspont előkészítési munkáiért mind nemzetközi, mind európai szinten. 1986-ban hozták létre a Nemzeti Jogegyenlőségi Bizottságot, amely a Minisztertanács elnökségének részét képezi, és konzultációs szervként működik a nőket érintő kérdésekben, a munkaügyre vonatkozó kérdések kivételével. A munkaviszonyokkal az Egyenlő Bánásmód Bizottság foglalkozik, amely 1991-ben alakult meg a Munkaügyi Minisztérium keretében, az intézkedésekkel kapcsolatos javaslattevési és konzultációs hatáskörrel.

2 GENDER-ÉRZÉKENY KÖLTSÉGVETÉSEK OLASZORSZÁGBAN. KÖVETENDŐ GYAKORLAT

Az olaszországi kezdeményezések a 2000. évben kezdődtek, azon az Esélyegyenlőségi Minisztérium által szervezett szemináriumon, amely a nemek kormányzati költségvetésben jelentkező hatásainak értékelésével foglalkozott, és amelyen Olaszország helyi szinten dolgozó hivatalnokai vettek részt. A Minisztérium előterjesztette a gender-érzékeny költségvetés elkészítésének központi kormányzati szinten történő bevezetése tervét, de

² Az egyenlőségi tanácsadók munkakörét a 863/84., az 56/87., a 125/91. és a 196/00. törvények alapján létesítették; köztisztviselők. Kötelezettségeik közé tartozik a nők és férfiak esélyegyenlőségének alkalmazása, valamint a munkahelyi diszkrimináció elleni fellépés propagálása és ellenőrzése.

a 2000. évben újonnan megválasztott kormány nem karolta fel a kezdeményezést. Regionális szinten azonban az elgondolás tartotta magát, és a 2002. évben már 4 regionális kezdeményezés indult útjára (Emilia-Romagna, Marche, Valle d'Aosta, Liguria). Számos kezdeményezés indult helyi szinten (a településeken). A továbbiakban a főbb kezdeményezésekre összpontosítjuk figyelmünket.

Időrendi sorrendben – az első idevágó témájú, 2000-ben Rómában rendezett konferenciát követően – 2001-ben regionális szintű projektek indultak Emilia-Romagna tartományban és Modena provinciában. A 2002. évtől kezdve szisztematikusabb elkötelezettségeket is észlelhetünk: Genova, Modena és Siena provincia az elsők között ismerték fel a gender vonatkozású problémák felkarolásának fontosságát, projekteket indítottak területükön, és egyetértési memorandumot írtak alá a követendő gyakorlatra vonatkozó tapasztalatcseréről, valamint a módszertani elemzések további hatóságok körében történő terjesztéséről. A kezdeményezések által kiváltott érdeklődés az egyetértési memorandum és más, hasonló memorandumok kiterjesztéséhez vezetett. 2003-tól máig az egyezményekhez a következő provinciák csatlakoztak: Ferrara, Firenze, La Spezia, Milánó, Párma, Torino és városok: Genova, Torino és Aosta. Az érintett lakosok száma 9,6 milliót tesz ki. Ezekon kívül Alessandria és Lucca provinciák, valamint Rimini és Velence városa kapcsolatba lépett a genovai provinciával, kifejezve a gender-orientált költségvetéssel kapcsolatos érdeklődését, valamint információgyűjtés érdekében esetleges részvétele jeleként. Néhány résztvevőnél, mint pl. Emilia-Romagna tartományban, Modena provinciában, valamint Aostában és Sestri Levantéban elkészült az első, a nemek esélyegyenlőségre figyelemmel alkotott költségvetés, míg más résztvevőknél hasonló folyamatok kezdődtek el.

2004 szeptemberében Genova, Modena és Siena provinciák egyetértési memorandumot írtak alá az Isfol-lal (az Európai Szociális Alap Kiértékelési Egysége), hogy standard kiértékelési módszertant dolgozzanak ki az Európai Szociális Alap szolgálatában a nemek esélyegyenlőségére vonatkozó figyelemfelhívó oktatásra. Mivel ez a projekt az Esélyegyenlőségi Minisztérium kezdeményezése keretében valósult meg, először nyújt lehetőséget a gender költségvetés nemzeti szempontok szerinti interpretálására, annak ellenére, hogy az elsősorban az Európai Szociális Alapnál használatos.

Az alábbiakban azt vizsgáljuk és összegezzük, hogy az olasz tapasztalatok milyen módon egyeztek meg a különböző adatokkal és indikátorokkal:

1. Szegregáció a nemek szerint és az oktatásban

A fiúk és lányok oktatásának valamennyi szintű indikátora (lásd EMILIA-ROMAGNA, MARCHE, GENDERALP, GENOVA, MASSA CARRARA); a felnőttek képzettség nemek szerinti megoszlásban (lásd EMILIA-ROMAGNA, MARCHE, GENOVA); a képzettség nagyvárosok és falvak közötti különbsége (lásd GENDERALP); az oktatásból kiesők, az iskolakerülők és ismétlők (lásd MARCHE).

2. A háztartáson belüli munkamegosztás:

A háztartási munkákra fordított szabadidő mértéke nemek, kor, családi állapot, a gyermekek száma és életkora szerint (EMILIA-ROMAGNA, MARCHE); a foglalkoztatottság mértéke családi állapot, nemek, kor, a gyermekek száma és életkora szerint (EMILIA-ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA); a gyermekek által végzett házimunkák/házi gazdaságban végzett munkák időtartama (EMILIA-ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA).

3. A nők reprodukzív funkciója:

Általános születésszám (EMILIA-ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA); a születések száma az anyák életkora, családi állapota és állandó lakhelye szerint (EMILIA-ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA); dolgozó és nem dolgozó népesség a gyermekek száma és a családi állapot szerint (EMILIA-ROMAGNA, MARCHE, LIGURIA).

4. A nők és férfiak diszkriminációja a bérek mértéke közötti különbségek szerinti:

(EMILIA-ROMAGNA, MARCHE)

5. A foglalkoztatottság aránya menedzser pozíciókban és a politikában:

(EMILIA-ROMAGNA, MARCHE)

A gender kérdéseket érintő programok és a költségvetési elemzések nagy változatossága jelentősen megnehezítik a módszerek és a kutatási eszközök osztályozását. Minden egyes elemzés a helyi viszonyokhoz kíván alkalmazkodni. Emellett a teljes olasz gyakorlat a Sharp és Budlender (1998) által kidolgozott három kiadási kategóriából indul ki.

Néhány olasz kezdeményezés szektor-elemzéssel is foglalkozott:

- 1) közoktatás (EMILIA-ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, MASSA CARRARA, GENDERALP)
- 2) egészségügyi ellátás (MARCHE)
- 3) szociális gondoskodás (EMILIA-ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, GENDERALP)
- 4) családpolitika (EMILIA-ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, GENDERALP)
- 5) fogyatékosok segítése (MARCHE)
- 6) tömegközlekedés (EMILIA-ROMAGNA, LIGURIA)
- 7) sport és turizmus (MASSA CARARRA)
- 8) a munkanélküliség elleni harc (EMILIA-ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, GENDERALP)

Az olasz helyi önkormányzatok gender-érzékeny költségvetési projektek alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatai. Főbb jellemzők

„Intézményen belüli” megközelítés alkalmazásával az elemzés a helyi intézmények és a bürokrácia részvétele nélkül is elkészíthető, mivel azonban a cél a pénzügyi politika megváltoztatása, ez nem valósítható meg a hivatali pozícióban lévő személyek együttműködése nélkül. Egyes projektek a helyi önkormányzat mint egész együttműködését követelik meg, de szükséges azoknak az osztályoknak a bekapcsolódása is, amelyek szociális ügyekkel, egyenlőséggel és diszkriminációval foglalkoznak. Az elemzések eredményei önálló dokumentumként jelennek meg, pl. gender költségvetés címen. Az eredmény többnyire tudományos szakértők műve, de előfordul a helyi bürokrácia közvetlen bekapcsolódása is (MARCHE). Az aktuális helyzet és a kiadások nők és férfiak szempontjából készített elemzései közül egyedül csak az EMILIA-ROMAGNA tartomány esetében tartalmazzák a költségvetés kiadási oldalának elemzését. EMILIA-ROMAGNA emellett érvényesíti az adottságok szerinti hozzáállást.

III. ESETTANULMÁNYOK

1 EMILIA-ROMAGNA TARTOMÁNY ÉS MODENA PROVINCIA

Költségvetési ciklus: 2000/2001; **Finanszírozó intézmény:** EMILIA-ROMAGNA tartomány.

A projekt kapcsolattartó személyei, hasznos címek, internet oldalak: <http://www.dse.unibo.it/capp>

A projekt rövid leírása:

Ez a kezdeményezés a regionális kormányprogramok és kiadások hatásait vizsgálta a munkaerőpiaci eredményekre, és kapcsolódó előnyökre, továbbá a különböző közlekedési lehetőségekre vonatkoztatva. Ezeket az ügyeket azért választották, mivel a tartományi, provinciális és helyi szinteken működő képviselőtestületek ezen ügyek különféle aspektusaiért felelnek Olaszországban, és mivel az előzetes elemzésben azok jelentősen kiegyenlítetlen eredményeket mutattak.

Stratégia és cselekvés:

Amennyiben az érintett személyeket bevonták, a különböző kormányzati szinteken közvetlen részvétel és politikai támogatás volt megfigyelhető, nagy számban voltak jelen továbbá különböző területeken dolgozó szakértők, akik a releváns adatgyűjtésben és annak elemzésében vettek részt, hogy a regionális és helyi kiadások és bevételek összessége milyen hatást gyakorol a nemek közötti egyenlőtlenségre.

Partnerek és résztvevő szakemberek:

SCS Azioninnova Spa (Bologna); Közpolitikai Elemzési Centrum (Centro per l'analisi delle politiche pubbliche, CAPP, Modena)

Különösen innovatív és figyelemre méltó elemek:

A gender költségvetéskészítés „standard” eszközei, amit számos kézikönyvben és szakirodalomban megtalálunk, vagy túlzottan drágának bizonyultak (főleg ha adatgyűjtésről vagy adatok elérhetőségéről volt szó) vagy alkalmatlanok voltak a helyi költségvetés-készítés vagy a fiskális politika kialakításának realitása elemzésére (ezek az eszközök a tanulmány befejező kerülnek majd értékelésre). Ezért a kutatók sajátos módszert javasoltak, amely olyan indikátorok alkalmazásán alapul, melyek meghatározzák, hogy a költségvetés milyen specifikus problémáira kell figyelemmel lenni, annak függvényében, hogy minőségük az EU átlagérték felett vagy alatt helyezkedik el. Ez az összehasonlítási módszer lehetővé tette, hogy azonosítsák a problematikus pontokat a tartományban, valamint a provinciális és kommunális szinteken, amelyeket azt követően közvetlenül össze lehetett kapcsolni azokkal a politikákkal, amelyekért a tartományi és helyi képviselő testületek pénzügyileg felelősek.

Másrészt viszont számos, a helyi szintű finanszírozás hatékonyságát jelző indikátor, amelyeket az olasz törvényhozás adott ki, igencsak érzéketlennek bizonyult a nemek viszonylatában, sőt néhány esetben éppen

a nemek egyenlősége céljával ellentétesek voltak. Számos elemzést végeztek a pénzügyi politika nők helyzetére gyakorolt hatása kérdésében. A beszámolók javasolják az adóztatás megváltoztatását. Ennek példája lehet a két munkaviszonyban álló szülővel rendelkező háztartás adóztatásának megváltoztatása. Korábban nem érte meg anyagilag, hogy a kevesebbet kereső házastárs munkát vállaljon. A jövedelmekben jelentkező különbségek miatt többnyire a nő volt az, aki feladta korábbi állását és részmunkaidős munkát vállalt. A javaslatok különböző allokációs kritériumokat foglalnak magukban és a gyermekgondozási közintézmények számának növelését tanácsolják (inkább a szocioökonómiai indikátorok, mint tisztán a jövedelmi kritériumok alapján) azért, hogy a nők – főleg az alacsonyabb végzettségűek – álláskeresési vagy továbbképzési esélyei növekedjenek, emellett közlekedéspolitikai javaslatokat is adnak, hogy a közlekedést a nők és férfiak eltérő igényéhez és használatához igazítsák.

2 GENOVA PROVINCIA ÉS SESTRI LEVANTE VÁROS

Költségvetési ciklus: 2001; **Finanszírozó intézmény:** GENOVA provincia

A projekt kapcsolattartó személyei, hasznos címek, internet oldalak: www.provincia.Genova.it/pal; www.genderbudget.it; bruneri.t@provincia.Genova.it

A projekt rövid leírása:

Genova provincia az utóbbi öt évben részese volt a gender mainstreaming helyi közpolitikákba való bekapcsolásának. A provincia célja kezdettől fogva a nemek egyenlőségére érzékeny gondolkodásmód elterjesztése volt, a közigazgatástól más helyi intézményekig, a szociális partnerekig és a vállalkozói csoportokig terjedően. Számos projekt volt hivatott elérni ezt a célt, vagyis bevezetni a nemek egyenlőségére érzékeny megközelítést a tartomány valamennyi feladatkörébe: nemek egyenlőségének problematikájával foglalkozó projektek a foglalkoztatási politikában, a képzési tevékenységben, valamint az egyes munkastábokban. 2001-ben Genova tartomány úgy döntött, hogy a helyi gender-érzékeny költségvetési programokra összpontosít: az első gender költségvetési projekt egy Sestri Levante nevű kisvárosban (kb. 19.000 főnyi lakosú) került kidolgozásra. Ez a kísérlet nemzeti és európai szinten egyaránt nagy érdeklődést keltett, Olaszországban pedig további helyi intézmények körében mutatkozott jelentős érdeklődés.

Stratégia és cselekvés:

A nemek egyenlőségére irányuló elemzés ideális szintje a „keresztelemzés” lenne, ami figyelembe veszi a soktényezős gazdasági és szociális hátteret, a szocioökonómiai változók kölcsönös összefüggésének azonosítása céljából: a családban betöltött szerep befolyásolja a munkahelyi elkötelezettség mértékét, ami az elért bevételek jelenlegi és jövőbeni értékére van hatással stb.. A nemek közötti községi és városi szinten megjelenő különbségek meghatározásának kísérletét gyakran befolyásolja a statisztikai és egyéb adatok helyi szinten megjelenő hiánya, ami még fontosabb elemmé válik, ha olyan adatokról van szó, amelyek hangsúlyoznák a nemek közötti különbségeket.

A háttérelmzés célja olyan gender kérdéseket érintő interpretáció volt, ami hangsúlyozza minden egyes vizsgált változóban a jelentkező különbségeket, és kiemeli a specifikus elemeket. Vagyis egy olyan értelmezés

indítványozása, amely egyidejűleg irányul a provinciális és városi szintre. Ennek célja az volt, hogy komplex és célirányos értelmezési keretet adjon a terület minél jobb bemutatása érdekében. Részletesen ez azt jelenti, hogy a provinciális szinten történt elemzés mindenekelőtt olyan, amely mindinkább lehetővé teszi más provinciákkal való összehasonlítást. A városi szintű elemzés ezzel szemben olyan, amely lehetővé teszi érdekesebb és mélyebb tanulmányok létrejöttét meghatározott területek közigazgatása számára.

Ezen túlmenően, Genova esetében lehetőség nyílt arra, hogy a tartományi központ és a provincia összehasonlító elemzését végezzük el, és néhány változó elemzésekor mindkét területi egységet felhasználjuk, mivel a provincia fővárosának gazdasági és demográfiai túlsúlya a provincia többi részével összehasonlítva rendkívüli jelentőségű.

Partnerek és résztvevő szakemberek:

Genova provincia projektje a szociális költségvetés szélesebb körű projektjének részét képezi, amelyben a teljes közigazgatás részt vesz. A két projektet egyidejűleg valósították meg, hogy értékelhessék a területen a családpolitika hatását, amely a város hatáskörének részét képezi, valamint a munkavállalási és alkalmazotti politika hatását, amelyek azonban a provincia hatásköre.

Annak érdekében, hogy kiterjessék a gender-érzékeny költségvetés eljárását további területekre, helyi intézményi hálózatot hoztak létre. 2003 májusában Genova és Modena tartományok az a gyakorlati tapasztalatok kicseréléséről szóló egyezményt írt alá e hálózat keretében.

Különösen innovatív és figyelemre méltó elemek:

A Genovai kezdeményezés a fentebb részletezett tapasztalatokon alapul és háromféle tevékenységen nyugszik: javaslatétel és döntéshozatal (milyen módon változtassanak a költségvetési eljáráson a nemek egyenlőségére irányuló hozzáállás erősítése céljából); a közérdeklődés felkeltése és a politikai elkötelezettség érvényesítése (hogyan győzhetők meg a politikusok, a kormánytagok, és a közigazgatási szakemberek a gender megközelítés alkalmazásáról: lobbizási és a propagációs tervek); az ismeretek és alkalmazások növelése (hogyan hasznosítsák a gender elemzéseket a helyi közszolgáltatásoknál, olyan hozzáállással, amely figyelembe veszi a nemet, a munkavégzést, a családot és a szociális szempontokat). A választott megközelítés a férfiakat és a nőket körülvevő életkörülmények régióra kiterjedő, a közszolgáltatási igényekre való tekintettel megvalósított elemzése volt, másrészt a helyi közigazgatás segítségével is történtek kutatások, amelyek a politikai választások azonosítását, a költségvetés újraosztályozását, és maguknak a szolgáltatásoknak az elemzését valósították meg. Az első lépés hatékonyság- és hatásfok-indikátorok körének meghatározása volt. Ezeket az indikátorokat később a költségvetési ciklus gender-szempontú ellenőrzésénél használták fel: a politikai döntések, a költségvetési döntések és ezek hatása a nyújtott szolgáltatásokra. A gender-érzékeny költségvetés elkészítése e ciklus alapján, a megfelelő szinten (politikai, igazgatósági vagy menedzsmenti), illetve osztályon történt. A projekt így magában foglalta a hivatal osztályvezetőivel való tárgyalást (politikai szint); a gender költségvetés készítés bevezetését a kiválasztott osztályok mérlegének irányelveibe és az éves szociális mérlegbe (adminisztratív szint); végezetül a szolgáltatások megfelelő változtatásainak elérését. A közfigyelem felhívására irányuló tevékenység a kormányzatot különböző szinteken célozta meg, de a különböző női szervezeteket, szakszervezeteket és állampolgárokat is érintett. Ez a módszer a hálózatban résztvevő további tartományokban és településeken is elterjedt.

3 A MARCHE RÉGIÓ

Költségvetési ciklus: 2003-2004; **Finanszírozó intézmény:** MARCHE tartomány;

A projekt kapcsolattartó személyei, hasznos címek, internet oldalak: www.pariopportunita.regione.marche.it; mluisa.baroni@regione.marche.it

A projekt rövid leírása:

A hosszú távú projekt célja az volt, hogy a létrehozzon egy olyan gender-orientált költségvetést, amely teljes mértékben magáévá teszi a nemek közötti egyenlőség perspektíváját. Kísérleti (pilot) területekként a szociális ügyeket, az egészségügyet, a regionális fejlődést és a közlekedést említhetjük meg.

Stratégia és cselekvés:

A nők részvételének növelése és a nemek egyenlősége problematikájának a kormányzati folyamatokban való tükröződése gender elemzés által és a nyilvánosság költségvetési eljárásban való részvételének megerősítésével (a költségvetés tartományi szinten történő fejlesztése, elfogadása és bevezetése).

Különösen innovatív és figyelemre méltó elemek:

A nyilvánosság növekvő részvétele és a gender mainstreaming megjelenése a kormányzati folyamatokban gender elemzések és a költségvetési folyamatok befolyásolása által. Valamennyi hivatali osztály felhívást kapott arra, hogy pontosítsa a nemek egyenlőségére vonatkozó előírásait és vezesse elő egyenlőségi indikátorait, amelyeket nagy relevanciával bírnak azon a területen, amelyért az osztály felelősséggel tartozik. A képzések és a közigazgatási dolgozók figyelmének felkeltése a munka folytatását hivatott elérni. A több osztály részvételével működő csoport a költségvetés elemzésében fokozhatja majd az újdonságok azonosításának sikerét, amelyek fontosak a nemek egyenlősége szempontjából.

A költségvetés gender elemzésének kísérleti és javított módszereiről készült információs csomagok segítik a régió gender költségvetésének elkészítését. A gender költségvetés készítésének információs csomagja lefedi az olyan problémákat is, mint a költségvetés gender elemzésének tartalma és módszerei; a nyilvánosság részvételének formái a költségvetési eljárásban, a gender költségvetés készítésének törvényes és intézményi támogatása, valamint egyéb kapcsolódó kérdések. A projekt résztvevői már most elegendő szaktudással és érzékenységgel rendelkeznek a nemek egyenlőségének problematikájára vonatkozóan ahhoz, hogy provinciális szinten tovább fejlesszék és érvényesítsék a gender elemzés metodikáját.

4 CATANZARO PROVINCIA

Költségvetési ciklus: 2005-2006; **Finanszírozó intézmény:** CATANZARO provincia

A projekt kapcsolattartó személyei, hasznos címek, internet oldalak: progetti@fondazionebrodolini.it; sacchetta@fondazionebrodolini.it, vingelli@unical.it

A projekt rövid leírása:

A catanzaroi kezdeményezés a 2007. évben kezdődött el. A Brodolini Alapítvány³ gondoskodott a projekt kutatási fázisáról, és a költségvetési elemzésről, amely 2007 júliusában került befejezésre. Érdemes megjegyezni, hogy Catanzaro provincia Olaszország első déli állama, amelyik alkalmazta a költségvetés gender elemzését, megerősítette a költségvetés jelentőségét elsődleges politikai eszközként, és ezért nagyon fontosnak tartja, hogy a gender elemzés valamennyi állami politikát érintse valamennyi osztály keretén belül.

Stratégia és cselekvés:

Tekintettel arra, hogy a költségvetés gender elemzésének egyéb tapasztalatai és annak irodalma Olaszország északi részére koncentrálnak, ez az első alkalom, amelyben speciális figyelmet irányítottak a kontextusra. Az adatok nemek problematikája szerinti szétválogatása a tevékenység jelentős részét képezte, a provincia statisztikai hivatala megfelelő utasításokat kapott arra vonatkozóan, hogy valamennyi hivatalos statisztikát nemek szerint dolgozzon fel. A további lépések következők voltak: A. az érdekelt személyek (politikusok, köztisztviselők és alkalmazottak) bevonása specifikus párbeszédbe az általános és a gender politika céljairól; a provincia beavatkozása főbb területeinek beazonosítása (kiadások és bevételek); B. A 2005. évi költségvetés elemzése annak korábbi tervezeteivel együtt, az adott év (jelen esetben 2006) bevételeinek és kiadásainak teljes előrejelzésével, továbbá egyéb tervezési dokumentumok vizsgálatával. Ez a vizsgálat a költségvetés tagolódását, és annak 4 területre történő osztályozását jeleníti meg (1. A gender problematikával/esélyegyenlőséggel közvetlen összefüggésben lévő területek; 2. A nemek kérdését közvetlenül érintő területek – oktatás, szakmai képzés, foglalkoztatás, szociális ellátások; 3. A „külső környezet” – kultúra, sport, gazdasági tevékenység, közlekedés; 4. „semleges” területek (adminisztratív kiadások); az egyes hivatali egységek és tevékenységek csoportosítása, amelyeket a nemek közötti esélyegyenlőség elősegítése, vagy a nők különböző csoportjait megcélzó programok iránti közérdeklődés felkeltése és kiszélesítése érdekében valósítottak meg. Ez a gyakorlat megfelelőnek mutatkozott az adatok nemek szerinti szétválogatásában megjelenő elégtelenségek azonosítására, továbbá arra, hogy az egyes hivatali osztályok a feltárt egyenlőtlenségek megváltoztatására irányuló ajánlásokat fogalmazhassanak meg. Valamennyi esetre igaz, hogy a javaslatok nem a pénzforrások bővítésére vonatkoznak, hanem inkább a forrásokhoz történő egyenlő mértékű hozzáférés, valamint a nemek helyzetére irányuló kutatási programok további hatásának elősegítésére. Az indikátorok kezdeti elemzése megmutatta, hogy a családi élettel összehangolt szolgáltatások iránti érdeklődés rendkívül fontos volt. Ezért úgy tűnik a munkaerőpiaci politikát, a népesség különböző csoportjai (gyermekek, serdülők, szociálisan kirekesztettek, idősek) felé irányuló szolgáltatások politikáját, valamint a környezeti politikát (a közlekedést is beleértve) további elemzésnek kell alávetni a nemek közötti egyenlőség szemszögéből. Az említett politikák egybeesnek a helyi szervek hatáskörébe tartozó területekkel. Ez a gyakorlat a költségvetés újraosztályozását eredményezte

³ **A Brodolini Alapítvány** 1971. április 9-én kezdte el működését, így már 32 éve a kulturális irányzatok és a társadalmi erők kutatásával és tanulmányozásával foglalkozik, gondos, precíz és alapos tudományossággal. A 2003. évtől kezdődően a Brodolini Alapítvány együttműködik az **ETUI-val** – European Trade Union Institute (Európai Szakszervezetek Intézete) – és nemzetközi kutató hálózatokban is részt vesz, például az **IWPLMS-sel**, (International Working Party on Labour Market Segmentation – Nemzetközi Munkaegyesület a Munkapiac Felosztására), **RLDWL-lel** (Regional and Local Development of Work and Labour. – Regionális és Helyi Munka és Foglalkoztatás Fejlesztés). Az olasz és az európai társadalmak fejlődése azt mutatta, hogy az Alapítvány nagy figyelmet fordított a társadalmi kirekesztettség, bevonódás és a szociálpolitika témáira. Ezen a területen az Alapítvány a 2003. évtől kezdődően tanácsadó szolgáltatást működtet az **Európai Unió Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatósága számára, a tanulási környezet, aktív állampolgárság és a szociális kohézió** szakterületein. A 2003/2004 években a Brodolini Alapítvány elvégezte az olaszországi Európai Szociális Alap időközi értékelésének vizsgálatát az **Európai Unió Foglalkoztatási, Szociális Ügyi és Esélyegyenlőségi Főigazgatósága részére.**

az említett területek alapján, mind a kiadások, mind a bevételek oldalán. A közkiadások három kategóriájának vizsgálata során olyan indikátorokat határozhatunk meg, amelyek a költségvetés nemek irányában jelentkező érzékenysége monitorozását és értékelését szolgálják. Ezek az indikátorok képesek mérni a kifejezetten a nemek egyenlőségét célzó kiadások arányát az összkiadásokhoz viszonyítva, illetve kiértékelik az olyan közszolgáltatási kiadások részarányát, amelyek különösen a nők vonatkozásában jelentősek. Ideális esetben ezek az indikátorok tartalmazzák azokat a statisztikai adatokat, amelyek megmutatják, hogy a kiadások milyen arányban fordítódnak ténylegesen a nők kézzelfogható előnyeire.

Partnerek és résztvevő szakemberek:

A Brodolini Alapítvány (Róma), amely vezeti a teljes projektet, az Egyenlő Esélyek Tartományi Bizottsága és esélyegyenlőségi tanácsadók.

Különösen innovatív és figyelem méltó elemek:

A kezdeményezés fontos tanulságokat nyújtott a nemek alapján szétválogatott adatok hozzáférhetőségének korlátairól, ami befolyásolja a nemek szemszögéből végzett költségvetési elemzést, ugyanakkor kérdéseket vet fel a költségvetés transzparenciája és hatékonysága tekintetében a gender problematika keretein kívül. A megvalósításra fókuszáló költségvetés készítés hiánya bizonyos döntési szabadságot ad a kiadások tekintetében. Azt, hogy e szabadsággal hogyan élnek, a politika motiválhatja.

A hivatalnokok és alkalmazottak oktatása (szemináriumok) azért, hogy felkeltse a tisztviselők a figyelmét annak érdekében, hogy a költségvetés gender-érzékeny elemzésének folyamata stabilizálódjon és önfenntartóvá váljon. A fő cél, hogy olyan mechanizmus találjanak, amely a fentebb leírt kísérleti projekteket intézményesített folyamattá változtassa, amely meghozza a költségvetés kialakításában a szükséges jövőbeni változásokat (javaslattétel, bevezetés és kiértékelés).

TOVÁBBI OLASZ KEZDEMÉNYEZÉSEK

VALLE D'AOSTA régió (GenderAlp Projekt/ Bi.G Projekt) EFRE Program, Interreg IIIB Alpine Space	2005-2007	A költségvetés gender elemzési mechanizmusának kialakítása és a nemek egyenlőségének érvényesítése a költségvetési eljárásban provinciális szinten történő nyilvános részvétel formájában. A nemek kérdésének bekapcsolása a közigazgatásba; a gender-érzékeny tervezés és költségvetés-készítés; közigazgatási hálózatok. A kritikus szakértő csoportok kialakítása és a költségvetési gender elemzés metodikájának fejlesztése/ javítása.
---	-----------	---

MASSA CARRARA provincia	2004. december-2006. április	Szektorális elemzés (sport). A törvényhozási elemzése, a provincia hatásköreire irányulóan; specifikus dokumentumok elemzése (a sportra vonatkozó provinciális és regionális tervek); a témát érintő adatbázisok és statisztikák elemzése: gender irányzatú sporttevékenység, gender-érzékeny praxis és motiváció.
MILÁNÓ provincia	2006 decemberétől	A kezdeményezés a milánói provincia néhány települését érinti főleg képzés, oktatás és technikák átadása által; kézikönyv a gender-szempontról költségvetés-átalakítás irányelveiről.
FERRARA provincia	2005 május-2006 május	Módszertan: lásd LIGURIA
TORINO provincia	2006	Módszertan: lásd LIGURIA
ALESSANDRIA provincia és Pinerolo	2005	Módszertan: lásd LIGURIA
LA SPEZIA provincia	2004	Módszertan: lásd LIGURIA
RIMINI	2003-2004	Módszertan: lásd LIGURIA
FLORENCE provincia	2005-2006	Módszertan: lásd LIGURIA

KÖVETKEZTETÉSEK

Az Olaszországban folyó bemutatott kísérletek alapjukban véve az első lépést jelentik nemek egyenlőségét érintő megfontolások költségvetési eljárásba való bevezetésének. A tevékenységek vizsgálatának eredményei nem adnak pontos képet az elvégzett erőfeszítésekről, főleg azért nem, mert az egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló elfogadott vagy a tervezett intézkedések nem mindig kerültek stabilan bevezetésre a közigazgatási folyamatokba. Sokkal inkább jellemző, hogy a gyakorlat fokozatosan szűródött be az érintett közigazgatásba, azáltal, hogy részletesebb információkat közölt a nők helyzetéről és erőfeszítéseket tett a nemek egyenlőségének elérése érdekében. Ez természetesen minden nehézségre rámutatott, amelyek közigazgatásunkban jelentkeznek a nemek közötti egyenlőség gondolatának megragadásában és alkalmazásában. A gender költségvetés elemzésének jövőbeni olaszországi fejlődése majd megmutatja, hogy hogyan és milyen terjedelemben sikerült az egyes közigazgatási szerveknek ezt a szociális és politikai megújuláshoz vezető folyamatot kézben tartaniuk. A 2006. évben a szenátus két javaslatot dolgozott ki (Dato és Boato szenátorok kezdeményezésére). A javaslatok a gender költségvetés készítésének a közigazgatás rendszeres feladatai közé történő beemelésére irányulnak. A javaslatok figyelembe veszik, hogy az elemző eszközök fejlődésének, a hatások felbecsülésének és a politikák monitorozásának egyik fő akadály a megfelelő adatok elégtelensége. Ez a probléma különösen akut a gender-szempontról adatfeldolgozás területén. Ezért szükség van a jobb adatgyűjtésre általában és gender vonatkozásban egyaránt. A főbb problémákat a nemekre és költségvetésre vonatkozó ismeretek növelése, a kezdeményezések konkrét eredményekre való orientálása, és a kezdeményezések fennmaradása jelentik. A leggyakoribb tapasztalatok szerint három kihívással kell szembenézni:

- A nemek közötti egyenlőséggel összefüggő kérdések alacsony megértési foka (ennek megfelelően az ismeretek bővítését szükségessége).
- Az érintettek (mindenekelőtt fiskális szervek) inadekvát vagy elégtelen részvétele, ami a harmadik kihívás fontos alapeleme.
- A kezdeményezések, fejlesztési eszközök, módszerek és eljárások fenntarthatósága a gender költségvetés bevezetéséhez a kormányzat és közigazgatás standard feladataként.

A kormány gender költségvetés készítésbe történő növekvő bevonása azt a kockázatot rejti, hogy a kormány átveszi az elképzeléseket anélkül, hogy politikáján valóban változtatna. Minden gender költségvetés készítő projekt dinamikus, kívülről megjelenő kormányzati monitorozást igényel, és el kell mozdulnia a jelenlegi erős elemzési irányzattól a valódi politikai cselekvés felé. Az elemzés természetesen fontos, de több figyelmet kell fordítani a politika megváltoztatására a nemek közötti egyenlőséggel foglalkozó tevékenység javítása céljából.

MAGYARORSZÁG



1 A NEMEK EGYENLŐSÉGE A MAGYAR KÖZTÁRSASÁGBAN

1.1 ALKOTMÁNYI SZABÁLYOZÁS ÉS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉRTELMEZÉS

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 7. §-a alapján a ratifikált nemzetközi szerződések a magyar jogrendszer részét képezik. Ennek megfelelően a törvényhozó kötelezettsége, hogy figyelembe vegye a következő nemzetközi emberi jogi szerződéseket: az EJEE-t,¹ a PPJNE-t,² a GSZKJNE-t,³ a **nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról** 1979-ben, New Yorkban elfogadott **Egyezményt**,⁴ továbbá a **foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről szóló**, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1958. évi 42. ülészakán elfogadott 111. számú **Egyezményt**.⁵ Említést érdemel a fentiekén kívül az Európai Közösség másodlagos joga is: a **76/207/EGK irányelv** a nők és a férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról, a **2000/43/EK irányelv** a faji vagy etnikai származásra tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról, valamint a **2000/78/EK irányelv** az egyenlő bánásmód általános kereteinek megteremtéséről a foglalkoztatás és a munkavállalás terén.

A **Magyar Köztársaság Alkotmányának 70/A. §-a** szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.⁶ Az egyéneknek⁷ a felsorolt ismérvek szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti. **Az Alkotmány 66. §-a** külön kiemeli a **férfiak és a nők egyenjogúságát**. Eszerint a Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében. A Magyar Köztársaságban az anyáknak a gyermek születése előtt és után külön rendelkezések szerint támogatást és védelmet kell nyújtani. A munka végzése során a nők és a fiatalok védelmét külön szabályok is biztosítják.

Az Alkotmánybíróság a 7/1998. (III. 18.) AB határozatban rámutatott, hogy „A munka végzése során a nők és a fiatalok védelmét külön szabályok is biztosítják” kitételben az Alkotmány „a nők védelme érdekében pozitív diszkriminációt tartalmazó szabályok kialakítására ad felhatalmazást. Ez az alkotmányi felhatalmazás nyilvánvalóan a férfiak és a nők természeti, biológiai és fizikai különbözőségéből adódó eltérések elismerésén alapszik. A nők biológiai adottságai, különösen az anyaság biológiai és pszichikai dimenziója, továbbá a nők kisebb fizikai ereje folytán bizonyos környezeti ártalmakra hamarabb és súlyosabb következményekkel reagálnak. Ugyanaz a tevékenység, amely a férfi számára egészségkárosodáshoz nem vezet, a nő egészségét károsíthatja”⁸ Az ilyen problémák felmerülésekor az

¹ Emberi Jogok Európai Egyezménye, Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény

² Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet. A törvényerejű rendeleteket a szocialista rendszerben a kollektív államfőként tevékenykedő Népköztársaság Elnöki Tanácsa fogadta el.

³ Gazdasági és Szociális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, Magyarországon kihirdette az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet

⁴ Magyarországon kihirdette az 1982. évi 10. törvényerejű rendelet

⁵ Magyarországon kihirdette a 2000. évi LX. törvény.

⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a megkülönböztetés lehet hátrányos vagy pozitív. Az Alkotmány 70/A. §-a a hátrányos megkülönböztetést tiltja. ABH 2000. 344, 348

⁷ Látható, hogy a megkülönböztetés tilalmának alanyi köre itt látszólag a természetes személyekre szűkül, s megkülönböztetés tilalma is csak a hátrányos megkülönböztetésekre vonatkozik.

⁸ ABH 1998. 417, 419

Alkotmánybíróságnak elsősorban abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a nők és férfiak közötti biológiai okokra hivatkozó különbségtételek ésszerű és objektív indokokon nyugszanak-e, vagy kimerítik a nem alapján történő megkülönböztetés fogalmát. Különösen élesen merül fel a testület szerint ez a kérdés akkor, ha a jogalkotó nem a tényleges (esély-)egyenlőség, hanem a formális egyenlőség körén belül tesz különbséget ilyen indokok alapján.⁹ Mindezekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy bár az Alkotmánybíróság értelmezte az említett alkotmányi rendelkezést, nem határozott meg olyan kötelezettséget a jogalkotó számára, amely szerint az a törvényhozás során köteles lenne figyelembe venni a nemek közötti esélyegyenlőséggel kapcsolatos kérdéseket.

1.2 TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁS

A törvényi szabályozás a közelmúltig nélkülözötte az egységes anti-dizkriminációs jogszabályt. A diszkrimináció tilalmát és az egyenlő bánásmód elvét jogterületenként garantálta a jogrendszer (pl. A Munka Törvénykönyve, a Ptk., a Btk., a Közoktatási törvény, a Kisebbségi törvény). Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogrendszer egészének kell kizárnia a hátrányos megkülönböztetést, erre azonban nem alkalmas a jogágankénti szabályozás. Az Alkotmányból nem vezethető le átfogó törvényalkotási kötelezettség, így önmagában nem alkotmányellenes a diszkrimináció tilalmát érvényre juttató egységes törvény hiánya sem. A jogalkotó szabadon döntheti el, milyen eszközöket vesz igénybe a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésére.¹⁰ a jogalkotó utóbb azonban mégis előnyben részesítette az egységes anti-dizkriminációs szabályozást az új jogi eszközök létrehozása során. Ilyen új eszközként értékelhető a 2004 januárjában hatályba lépett 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (a továbbiakban: Ebtv.), amely kerettörvényként kívánja biztosítani az ágazati szabályozás egységes értelmezését és hatékonyabb érvényesülését. **Az Ebtv. olyan általános anti-dizkriminációs törvény, amely tiltja a diszkriminációt a nőkkel szemben a „nem, családi állapot, anyaság (terhesség)” miatt. Az Ebtv. A nem alapján történő diszkriminációt beleértve 18 tulajdonság és egyéb helyzet alapján tiltja az egyenlő bánásmód követelményének megsértését.** A Ebtv. tehát az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének megoldását alkalmazza, de annál sokkal részletesebb felsorolást és néhány új elemet is tartalmaz. Az Ebtv. mindemellett biztosítja azt is, hogy a jogsérelmet szenvedett személyek minden esetben megfelelő közigazgatási jogi eljárás igénybevételével léphessenek fel a jogsértőkkel szemben.

Az Ebtv. az egyenlő bánásmód követelményének **szektorális kérdéseire** is kitér, ennek megfelelően egyaránt foglalkozik a **foglalkoztatásban, a szociális biztonság és az egészségügy** területén, az **oktatásban** vagy a **lakhatási** ügyekben, illetve az **árak forgalma és a szolgáltatások igénybevétele** során megjelenő hátrányos megkülönböztetéssel.¹¹

A törvény az **esélyegyenlőséggel kapcsolatban** keretszabályozás kialakítására tesz kísérletet. Az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban nem normatív szabályozás megalkotása által, hanem konkrét, a hátrányok kiegyenlítését segítő

⁹ 28/2000. (IX. 8.) AB határozat, ABH 2000. 174, 179

¹⁰ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat az anti-dizkriminációs törvényről. (Indítványozók: Martin Luther King Egyesület, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Másság Alapítvány)

¹¹ Ebt. 21-30. § a mindennapi gyakorlat átalakításához azonban nem elegendő a jogalkotás. A költségvetésből finanszírozott programokra van szükség, amelyek a törvényben meghatározott célok elérését szolgálják, annak elveit ültetik át a gyakorlatba. Ezt biztosítaná a részprogramokat magába foglaló Köztársasági Esélyegyenlőségi Program. A törvény kimondja: a Program célja, hogy az élet valamennyi területén megelőzze a hátrányos megkülönböztetést és elősegítse egyes társadalmi csoportok tagjainak esélyegyenlőségét. Az ehhez szükséges feltételek biztosítása a Kormány, az állami és az önkormányzati intézmények feladata. Lásd Ebt. 31. §

intézkedések végrehajtásával érhető el. A területet érintő szabályozásnak ezért az a feladata, hogy olyan keretet biztosítson ezen állami intézkedéseknek, amelyek a közösségi erőforrások leghatékonyabb felhasználását teszik lehetővé.¹²

Az Ebtv. szerint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését országos hatáskörű közigazgatási szerv, a **362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet**¹³ által létrehozott **EBH ellenőrző**.¹⁴ Az Ebtv. szerint az EBH a **Kormány iránítása** alatt működik, felügyeletét a Kormány kijelölt tagja – a Rendelet alapján az esélyegyenlőségi ügyekért felelős miniszter – látja el. Az **EBH tevékenységét** feladatai egy részének tekintetében külön testület **segíti**. Az egyes feladat- vagy hatásköröket¹⁵ az EBH az emberi jogok védelme és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése területén **kiemelkedő tapasztalatokkal rendelkező, a miniszterelnök által felkért tagokból álló tanácsadó testülettel** együttműködve látja el.¹⁶ Ez a testület a Rendelet által részletesen szabályozott, hat tagból álló¹⁷ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület (a továbbiakban Testület).

Az EBH működésének első 10 hónapja során csak kérelemre járt el. 2005-ben a beérkezett panaszok száma meghaladta az ötszázat, amelyeknek csak egy kis része szólt a nőkkel szembeni diszkriminációról. A 75 napon belül lefolytatható jogorvoslati lehetőség ellenére alacsony a nőkkel szembeni diszkriminációs panaszok száma. Ez azt mutatja, hogy a nők kevésbé élnek a jogorvoslati lehetőséggel és a női jogvédő szervezetek sem aktívak. Éppen ezért fontos feladat az érintettek hatékonyabb tájékoztatása jogaikról és a jogorvoslati lehetőségekről, valamint a női civil szervezetek megerősítése.

1.3 A Köztársasági Esélyegyenlőségi Program

Az Ebtv. megalkotása és az EBH működtetése önmagában nem alkalmas a diszkrimináció tiltott formáinak felszámolására. Az egyéb jogvédő szervek működése sem képes maradéktalanul biztosítani az egyenlő bánásmód megvalósulását. Erre tekintettel az Ebtv. külön nevesíti a Köztársasági Esélyegyenlőségi Programot. A Program **célja, hogy az élet valamennyi területén megelőzze a hátrányos megkülönböztetést és elősegítse egyes társadalmi csoportok tagjainak esélyegyenlőségét**,¹⁸ vagyis valamennyi olyan kormányzati intézkedést magában foglalja, ami ennek a célnak a megvalósulását szolgálja. A Program központi költségvetési fedezetét a Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló törvény biztosítja. **A Programot** – a társadalmi és érdek-képviselési szervezetekkel, valamint a munkáltatói és munkavállalói érdek-képviselési szervezetekkel való egyeztetést követően, az esélyegyenlőségi ügyek koordinációjáért felelős miniszter előterjesztése alapján – **a Kormány javaslatára az Országgyűlés két évenként hagyja jóvá.**

A Programmal kapcsolatban az Ebtv. mind a **Kormánynak**, mind a **helyi önkormányzatoknak**, mind egyes **munkáltatóknak állapít meg feladatokat**.¹⁹

¹² Lásd a törvény indokolását.

¹³ Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól. Az Ebtv. 64. §-a alapján kapott felhatalmazást a Kormány, hogy rendeletben határozza meg a hatóság szervezetére és eljárására vonatkozó részletes szabályokat.

¹⁴ 13. §

¹⁵ Vö. A felsoroltakat, amelyek közül az első kettő nem tartozik e körbe.

¹⁶ 14. § (3) bekezdés.

¹⁷ 17. § (1) bekezdés.

¹⁸ 31. § (1) bek.

¹⁹ 35. és 36. §

1.4 AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG ELŐMOZDÍTÁSÁT SZOLGÁLÓ INTÉZMÉNYRENDSZER²⁰

A rendszerváltás óta eltelt időszakban fokozatosan kiépülő esélyegyenlőségi kormányzati intézményrendszert számos alkalommal szervezték át. A kormányzati hatáskör kezdetben a nemzeti és etnikai kisebbségre, a nőkre, majd a fogyatékos személyekre, majd más csoportok esélyegyenlőségének előmozdítására is kiterjedt.

1995-ben jött létre a nők egyenlő jogait érvényesítő első kormányzati intézmény, az **Egyenlő Esélyek Titkársága**, amely 1998-tól **Nőképviseleti Titkárság** néven működött tovább különböző minisztériumok égisze alatt. 2003 májusában kinevezték az **esélyegyenlőségi tárca nélküli minisztert**, akit megbíztak az esélyegyenlőségi szempontok kormányzati tevékenységben való érvényesítésének feladatával. A miniszter felügyelte a 2004 januárjában létrehozott **Esélyegyenlőségi Kormányhivatalt**, mint önálló országos hatáskörű államigazgatási szervet. A Kormányhivatal egyik alapvető feladata volt elősegíteni a nők és férfiak egyenjogúságának és esélyegyenlőségének érvényesülését.

2004-ben több tárca és országos hatáskörű államigazgatási szerv, közöttük az Esélyegyenlőségi Kormányhivatal összevonásával létrejött az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, amely 2006-tól Szociális és Munkaügyi Minisztériumként működik. A miniszter alapvető feladata elősegíteni a nők és a férfiak társadalmi esélyegyenlőségét. A minisztérium szervezetén belül a **Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlősége Főosztály** a) kidolgozza a nők és férfiak társadalmi egyenlőségét célzó politika alapjául szolgáló Nemzeti Cselekvési Program stratégiai dokumentumot, a vonatkozó szakmapolitikai irányokat, fejlesztési koncepciókat, cselekvési és szakmai programokat, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását, b) koordinálja a nők és férfiak társadalmi egyenlőségét célzó, több ágazatot, szakterületet érintő programok kialakítását és végrehajtását. A Főosztály olyan alkalmazási sémákat is meghatároz, amelyek elősegítik a nemek közötti egyenlőség megvalósulását, kidolgozza továbbá a nemek társadalmi egyenlőségét elősegítő nemzetközi források felhasználásának technikai követelményrendszerét.

A Kormány 1999-ben létrehozta a **Nőképviseleti Tanácsot** a nők egyenlőségét biztosító jogalkotás, a kormányzati programok felgyorsítása és a női érdekvédő szervezetek bevonása érdekében. A Tanács tagjai a kormányzat, a női civil szervezetek, és a nők esélyegyenlőségével kapcsolatban kiemelkedő tudományos és gyakorlati tevékenységet végző személyek. A Tanács létezik, de 2002 óta csak három ülése volt, ezért indokolt áttekinteni és szükség esetén átalakítani szerepét és hatáskörét, valamint működésének szabályait, hogy feladatkörének valóban megfelelhessen.

A **Parlamenten belül** működő állandó bizottságok közül az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság keretében 1998-ban **Női Jogi Albizottságot** hoztak létre, 2003 júniusában pedig **Esélyegyenlőségi Albizottság** alakult. A Bizottság azonban nem kizárólag csak a nők ügyeivel, hanem általában a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok helyzetével foglalkozik. A nemek közötti esélyegyenlőség kérdése az előbbieken kívül több parlamenti bizottság (Foglalkoztatáspolitikai Bizottság, Szociális Bizottság) munkájában is szempontként merül fel.

2006 májusa óta a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban működik az **esélyegyenlőségi szakállamtitkárság**, amely többek között a **nők és férfiak társadalmi egyenlőségével** is foglalkozik.

²⁰ Nemzeti Stratégia és Prioritások, „Egyenlő esélyek mindenki számára európai év” (2007) – az igazságos társadalom irányában” Magyarország VP2006/006, forrás: www.szmm.gov.hu

Bár az esélyegyenlőség előmozdítását szolgáló intézményrendszer elsősorban központi kormányzati szinten működik, az Ebtv. alapján a **települési önkormányzatok** is elfogadhatnak helyi esélyegyenlőségi programot. Ebben elemzik a településen élő hátrányos helyzetű csoportok helyzetét, és meghatározzák az esélyegyenlőségüket elősegítő célokat. Ezzel a lehetőséggel azonban – amint az a későbbi elemzésből is kitűnik – eddig kevés önkormányzat élt.

2 A MAGYAR ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS SAJÁTOSÁGAI

A költségvetés olyan pénzügyi terv, illetve pénzügyi alap, amely az érvényességi időtartam alatt a feladat ellátásához teljesíthető **jóváhagyott kiadásokat és a teljesítendő várható bevételeket** (költségvetési kiadásokat és költségvetési bevételeket) **előirányzatként**, illetve előirányzat-teljesítésként **tartalmazza**.²¹ A költségvetési eljárás jelentősége megmutatkozik azáltal, hogy lehetővé teszi a kormányon belüli, illetve a kormány és a parlament közötti vitákat, amelyek a költségvetés elfogadásához és végrehajtásához vezetnek. A költségvetési eljárás olyan mechanizmusokat alakít ki, amelyek által a különböző politikai érdekcsoportok véleményeiket ütköztethetik és meggyőzhetik egymást saját érdekeik érvényesítésének fontosságáról.²² E vonatkozásban a nemek közötti esélyegyenlőség megteremtése int cél szintén figyelembe vehető. Az érdekek érvényesítésének „külső” korlátja az állami költségvetés szempontjából az Európai Közösségről szóló Szerződés 104. cikke, amely kimondja, hogy a tagállamoknak el kell kerülniük a jelentős kormányzati hiányokat.

2.1

Az Alkotmány rendelkezései szerint az **Országgyűlés** biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát, és feltételeit.²³ E jogkörében az Országgyűlés – többek között – törvényeket alkot, meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét, megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását.²⁴ Az Alkotmány 35. §-a szerint a Kormány biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósulásukról, feladatának ellátása során pedig együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel. A Kormány köteles továbbá azokat a szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé tární, amelyek az Alkotmány végrehajtásához szükségesek.²⁵

Az állami költségvetésbe az **alrendszer**ek közül a központi kormányzat költségvetése (a továbbiakban: központi költségvetés), a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak költségvetései tartoznak.²⁶ E vizsgálat keretében feladatunk az, hogy elemezzük, mennyiben jelenik meg a nemek közötti

²¹ Áht. 7. §

²² Jürgen von Hagen: The Role of Budgeting Procedures for Improving the Fiscal Performance of the Member States of the EU, In. National Budgeting for Economic and Monetary Union, European Institute of Public Administration. (Szerk: A. Wildavsky – E. Zapico-Goni) the Netherlands 1994. 33-34 és 46. o.

²³ Alkotmány 19. § (2) bek.

²⁴ Alkotmány 19. § (3) bek.

²⁵ Ld. még a jogalkotásról szóló 1987 évi XI. törvényt.

²⁶ Áht. 2/A. §. Az államháztartás központi szintjét alkotja a központi kormányzat költségvetése, helyi szintjét pedig a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok költségvetése. Az elkülönített állami pénzalapok részben államháztartáson kívüli forrásokból kapnak finanszírozást, működésük jellege az államháztartáson belül elkülönített költségvetést tesz szükségessé. Végül a társadalombiztosítás a társadalom közös – biztosítási és szolidaritási elvek alapján működő – kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere, amelynek költségvetését a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap költségvetései alkotnak. Vö. Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005

esélyegyenlőség a helyi költségvetésben. A helyi szint értékeléséhez azonban szükséges áttekintenünk az állami költségvetést, amelynek a helyi költségvetés részét képezi.

2.2

Az alábbi **költségvetési, államháztartási elveket és szabályokat** lehet megfogalmazni. Az **egységesség elve** alapján adott állam valamennyi bevételi és kiadási tételét a költségvetésben kell feltüntetni.²⁷ Az **egyensúly elve** szerint a költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük.²⁸ A **fedezet elve** azt jelenti, hogy a költségvetési fegyelem biztosítása érdekében a költségvetésre jelentős hatást gyakorló adott jogi aktus nem fogadható el mindaddig, amíg nem biztosított, hogy az ebből a jogi aktusból eredő kiadások a(z Unió) saját forrásainak határán belül, valamint a többéves pénzügyi keret tiszteletben tartásával finanszírozhatók. Az **éves költségvetés elve** jelenik meg több alkotmányban²⁹ és az Európai Unió Alkotmányának (a továbbiakban: EUA)³⁰ I-53. cikk (3) bekezdésében, amely szerint a költségvetésben feltüntetett kiadásokat egy pénzügyi évre vonatkozóan kell jóváhagyni.³¹ Mivel azonban a költségvetés alapvető célja, hogy a minőségi és a hatékony közszolgáltatást támogassa, e cél elérése érdekében a közszolgáltatásra vonatkozó ellátást gyakran az éves költségvetési cikluson túlra is meg kell tervezni.³² Az EU tekintetében ezt a célt szolgálja a **többéves pénzügyi keret** (EUA I-55. cikk). Az éves költségvetés elvét ki kell egészíteni az **összhang elvével**. Ezt az EUA I-55. cikk (3) bekezdése valósítja meg, ami szerint az Unió éves költségvetésének összhangban kell lennie a többéves pénzügyi kerettel. Az **euróban történő meghatározás elve** elősegíti a tervezést, a kalkulálást, a költségvetési fegyelmet, illetve a monetáris unió megszilárdítását, ezt azonban az alkotmányok (az EUA kivételével) nem tartalmazzák. Meghatározzák viszont azt, hogy a költségvetést és bizonyos pénzügyi tárgyú, tipikusan adótörvényeket (adókiivetés, megszüntetés, megváltoztatás) vagy a nem tervezett, illetve terven felüli kiadásokról szóló jogszabályokat csak **törvényi** szinten lehet megalkotni.³³

²⁷ Észt alkotmány 115. § (1) bek., finn alkotmány 84. § (1) bek., görög alkotmány 79. § (2) bek., holland alkotmány 105. § (1) bek., portugál alkotmány 105. § (1) bek., GG 110. § (1) bek., szlovén alkotmány 148. § (1) bek., EASZ I-53. cikk (1) bek.

²⁸ EASZ I-53. cikk (2) bek.

²⁹ Észt alkotmány 115. § (1) bek., finn alkotmány 83. § (1) bek., görög alkotmány 79. § (2) bek., holland alkotmány 105. § (1) bek., lengyel alkotmány 219. § bek., olasz alkotmány 81. § (1) bek.

³⁰ Bár a napjainkban kialakuló Reform Treaty elképzelése összességében az EUA-hoz képest más koncepciót fogalmaz meg, de az EUA-ban meghatározott (pl. A költségvetéssel kapcsolatos) alapelvek továbbélése, illetve egyes alapjogok (ld. egyenlőség és diszkrimináció) létjogosultsága és szerepe megkérdőjelezhetetlen. Ennek indoka az EK/EU szerves fejlődése, amely az elvek kidolgozásához és egyes alapjogok felismeréséhez és alkalmazásához kötődik.

³¹ Ezt pontosítja a III-403. cikk, amely meghatározza, hogy a pénzügyi év január 1-jétől december 31-éig tart. Ilyen meghatározás a többi európai alkotmányban általában nem található, kivéve litván alaptörvény 129. §.

³² *Ian Harden: Budget: Objectives, Norms and Procedures.* In *National Budgeting for Economic and Monetary Union.* European Institute of Public Administration. (A. Wildavsky – E. Zapico-Goni eds) the Netherlands 1994. 68. o.

³³ Osztrák alkotmány 51. §, 51/B. § (1) bek., dán alkotmány 43. §., belga alkotmány 170. 0 81) bek., finn alkotmány 81. § (1) bek. (ez az illeteket is említi (2) bek.), francia alkotmány 34. §, holland alkotmány 104. §, lengyel alkotmány 217. §, luxemburgi alkotmány 99. §, portugál alkotmány 103. §, spanyol alkotmány 133. § (1) bek., szlovén alkotmány 147. §,

A pénzügyekkel kapcsolatos elvek között megemlítendő a **hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve**,³⁴ az **együttműködés elve**,³⁵ a **pénzügyi jogi normák visszaható hatályának tilalma, illetve a saját költségvetésből való finanszírozás elve**.³⁶

Garanciális rendelkezésként, vagy a **jogalkotó állam korlátozásaként** néhány alkotmány tartalmazza azt a szabályt, miszerint a **kiadások túllépésére csak akkor** van lehetőség, ha a megtakarítások vagy a többletbevételek útján a hiány pótlása biztosítható.³⁷ Olyan alkotmányi szabály is létezik, amely alapján a parlament **nem szüntethet meg** vagy csökkenthet a költségvetésben vagy annak tervezetében olyan költségeket, amelyeket más törvények írnak elő.³⁸

2.3

Sajnálatos módon megfigyelhető, hogy a magyar Alkotmány nem tekinthető sem részletesnek a költségvetési kérdések tekintetében, sem olyan „modern” alkotmánynak, amely érzékeny a nemek közötti esélyegyenlőség megteremtésére. Igaz, más alkotmányok pénzügyi fejezetei sem tekinthetők érzékenynek a nemek közötti egyenlőség vonatkozásában. Ez elvezet ahhoz a kérdéshez, hogy vajon az alkotmánynak feladata-e utalni a nemek közötti esélyegyenlőség költségvetési vonzataira, amennyiben külön rendelkezéseket tartalmaz a nemek közötti egyenlőségről az alapjogi fejezet keretei között.³⁹ A magyar Alkotmány 66. §-a kifejezetten tartalmazza nemek közötti egyenlőség követelményét, a 70/A. § pedig anti-diszkriminációs rendelkezésként értelmezhető.⁴⁰

2.4

Elemzésünket a 2005-ös állami költségvetésből kiindulva a 9 kiválasztott település helyi költségvetés vizsgálatával végezzük el, melynek során azokat a területeket emeljük ki, amelyek a nemek közötti esélyegyenlőség elősegítésével kapcsolatosak. A nemek közötti esélyegyenlőség megvalósítása a törvényhozó explicit vagy implicit felhatalmazásán alapulhat. Esetünkben az explicit felhatalmazás az Alkotmány 66. § (1) bekezdésében található és az állami költségvetési törvényben jelenik meg. A 70/A. § implicit felhatalmazásként értelmezhető. Mindezek mellett a helyi önkormányzatok önálló törekvésként, saját maguk is meghatározhatnak a nemek közötti esélyegyenlőségre érzékeny törekvéseket.

A következő rövid áttekintés a helyi önkormányzatok gazdálkodását és feladatait, a 2005-ös költségvetés⁴¹ egyes elemeit, valamint ezek nemek közötti esélyegyenlőséggel való összefüggéseit mutatja be.

³⁴ Utóbbi lásd az osztrák alkotmány 13. §-ában.

³⁵ Ez nem kifejezetten pénzügyi elvként jelenik meg, de feltétlenül hozzájárul ahhoz, hogy biztossáák a költségvetési előirányzatoknak az említett pénzügyi alapelvekkel való összhangban történő felhasználását. EASZ I-53. cikk (6) bek.

³⁶ Ez az alapelv különösen EK/EU ügyekben irányadó. EKSZ 269 cikk, I-54 cikk EASZ. Lásd A.M. Arnulf – A.A. Dashwood – M.G. Ross – D.A. Wyatt, *European Union Law* (London, Sweet & Maxwell 2000) 13. o.

³⁷ Osztrák alkotmány 51/B. § (5) bek.

³⁸ Észt alkotmány 116. § (2) bek.

³⁹ Nem tartjuk szükségesnek, hogy hangsúlyozzuk a nemek közötti egyenlőség szabályozását a vizsgált alkotmányokban, mivel vizsgálatunk célja nem a nemek közötti egyenlőség feltárása, hanem a költségvetésben megjelenő nemek közötti egyenlőség, amely ugyan része az előbbinek, de ugyanúgy a költségvetési politika körébe is tartozik.

⁴⁰ Vö. A tanulmány I. fejezetével.

⁴¹ a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi XCCCV. törvény

3 A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA ÉS FELADATELLÁTÁSA

3.1

A **helyi önkormányzás jogát** az Alkotmány 42. §-a deklarálja, amely kimondja, hogy a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga, amelynek keretében a választópolgárok a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésére és a helyi hatalom lakosság érdekében történő gyakorlására jogosultak. E jogok gyakorlása elsősorban a helyi képviselő-testület útján, kivételesen helyi népszavazás keretében valósul meg. A helyi önkormányzatok alapjogait részletesebben az Alkotmány 44/A. §-a sorolja fel, továbbá a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény állapítja meg.

3.2

A magyar államháztartási rendszer a fiskális decentralizáció elve alapján működik, ami azt jelenti, hogy a közszolgáltatásokat azon a legalacsonyabb szinten biztosítják, ahol az allokáció a leghatékonyabb.⁴² Ez azt jelenti, hogy a feladatokat oda telepítik, ahol a szükségletek felismerése és ellátása a legérzékenyebb módon működik, vagyis a szükségletekhez legközelebb álló szintre, és ehhez megfelelő költségvetési eszközöket is biztosítanak. Magyarországon a fiskális decentralizáció többek között a helyi önkormányzatok szintjén valósul meg. A decentralizált rendszerben a helyi szint bevételsterzése két alapvető módon valósul meg: egyrészt lehetséges, hogy teljes bevételi autonómiával rendelkezik, másrészt megvalósulhat úgy, hogy vagyoni alapjait teljes mértékben a központi költségvetésből kapja.⁴³ A magyar helyi önkormányzatok vegyes rendszerben tesznek szert bevételekre, amelyben így központi támogatások és saját források egyaránt szerepelnek.

Az említett alkotmányi rendelkezések alapján a helyi önkormányzat állami támogatásra jogosult feladatainak ellátásához, jogosult továbbá arra, hogy önkormányzati tulajdon tekintetében gyakorolja a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodjon, valamint saját felelősségre vállalkozzon. A költségvetési támogatásokon kívül a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – jogosult helyi adók kivetésére, ezek fajtáinak és mértékének meghatározására. E rendelkezések célja, hogy – bár az önkormányzatok költségvetése beletagozódik az államháztartás rendszerébe – mégis a gazdasági autonómia lehető legmagasabb szintű megvalósulását segítsék elő.⁴⁴

3.3

Az önkormányzat **nem saját bevételeinek rendszerébe** tartoznak az ún. **átengedett központi adók**, amelyek mértékét az Országgyűlés a **mindenkori költségvetési törvényben** állapítja meg (ide tartozik a személyi jövedelemadó meghatározott hányada, valamint egyéb adók köre).

⁴² Vigvári András: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2002. 166. o.

⁴³ Vigvári: i. m. 171. o.

⁴⁴ Petrétei József: Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 290. o.

Az önkormányzat az átengedett központi adókon kívül **normatív költségvetési támogatásban** részesül, amelyet a mindenkori költségvetési törvény a lakosság számmal, a lakosság korösszetételével és az intézményei ellátottakkal arányosan állapít meg. Ennek az összegnek a felhasználása tekintetében az önkormányzat teljes szabadságot élvez, vagyis akár a nemek közötti esélyegyenlőséggel kapcsolatos célokat is figyelembe vehet a felhasználás során.

A normatív támogatási rendszer azonban nem képes kezelni az egyes önkormányzatok esetében tapasztalható eltéréseket, különlegességeket. Annak érdekében, hogy ezek is megjelenjenek a támogatások rendszerében, a központi költségvetés további kiegészítő támogatásokat nyújt: ún. **címzett- és céltámogatásokat**, valamint a **központosított előirányzatokat**.⁴⁵ A **címzett és céltámogatások** alapvetően az önkormányzati beruházások és rekonstrukciók finanszírozására szolgálnak, céljuk, hogy ösztönözzék az önkormányzatokat arra, hogy olyan nagyobb beruházásokat valósítsanak meg, amelyekhez állami hozzájárulást is igényelhetnek.⁴⁶ **Címzett támogatás** igényelhető a törvény alapján – többek között – vízgazdálkodási, egészségügyi fekvő- és járóbetegszakellátási célú, szociális, közoktatási és kulturális fejlesztésre.⁴⁷ **Céltámogatást** lehetett igénybe venni a 2005-ös évben szennyvíztisztítás, valamint az egészségügyi ellátás fejlesztésének céljából.⁴⁸ A **központosított előirányzatok** a költségvetési törvény meghatározásának megfelelően évről évre változnak. A 2005-ös költségvetés központosított előirányzatként határozza meg a lakossági közműfejlesztést, valamint víz- és csatornaszolgáltatást, az úthálózat fejlesztését, a múzeumok támogatását, a művészmozi-hálózat gazdagítását, valamint a gyermek- és ifjúsági feladatokat, a nemzetiségi iskolák fenntartását, a könyvtárak és a közművelődési infrastruktúra helyzetének javítását.⁴⁹ Mindezekből a jogszabályi rendelkezésekből az a következtetés vonható le, hogy a központi költségvetésből származó bevételek tekintetében **nem határozható meg olyan cél, amely kifejezetten a nemek közötti esélyegyenlőségi politikával kapcsolatos**, mivel e bevételek célja elsősorban az, hogy az önkormányzati általános feladatellátást lehetővé tegyék.

Az önkormányzat legfontosabb **saját bevételei**: a) a helyi adók, b) a vállalkozási tevékenységéből származó nyereség, továbbá c) egyéb bevételek.⁵⁰

3.4

Az önkormányzatok feladatai **kötelezően ellátandó feladatokra**, valamint **szabadon vállalt feladatokra** oszlanak. A helyi önkormányzatok jogait és kötelezettségeit törvény állapítja meg,⁵¹ így kötelezően ellátandó feladatot is kizárólag törvény állapíthat számukra.

Az Ötv. valamennyi önkormányzat számára kötelezővé teszi, hogy gondoskodjék az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, továbbá biztosítsa a nemzeti és az etnikai

⁴⁵ Vö. az Ötv. magyarázatával.

⁴⁶ Vö. az Ötv. magyarázatával.

⁴⁷ Az önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény 1. § (1) bek. a)-b) pont

⁴⁸ Vö. az önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény 1-6 mellékleteivel.

⁴⁹ Vö. A Magyarország 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 5. számú mellékletével.

⁵⁰ Ötv. 82. § (1) bek.

⁵¹ Alkotmány 43. § (2) bek.

kisebbségek jogainak érvényesülését.⁵² Ezek a kötelező (obligatórius) feladatok a feladatoknak azt a minimális körét jelentik, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a helyi közösség alapfokú ellátásához, a település üzemeléséhez. A megyei jogú városok (az elemzésben Pécs, Szekszárd és Székesfehérvár) az oktatás, a kultúra, a sport és a szociális ellátások terén többletfeladatok ellátására kötelezettek.⁵³ A nemek közötti esélyegyenlőség szempontjából relevánsnak tekinthetők az oktatási és szociális feladatok.

A **szociális ellátás** körébe tartozó önkormányzati feladatok a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben nyerne részletes meghatározást. Valamennyi települési önkormányzatnak el kell látnia az ún. szociális alapellátásokat, amelyek két fontos feladatkört foglalnak magukba: a) a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátást, melynek keretében az önkormányzat a jogosult számára időskorúak járadékát és temetési segélyt, rendszeres szociális segélyt, lakásfenntartási támogatást, ápolási díjat, átmeneti segélyt állapít meg, b) a személyes gondoskodás keretében tartozó szociális ellátást, melynek alapellátási formái az étkeztetés, a házi segítségnyújtás, a családsegítés, valamint a speciális alapellátási formák.⁵⁴ A településeknek ezeken kívül a külön törvényben meghatározott gyermekjóléti és gyermekvédelmi alapellátásokat is biztosítaniuk kell.

Előjáróban leszögezhető, hogy a **szociális ellátások között nincs olyan, amely kifejezetten és közvetlen módon nemhez kötődik, így olyat sem találhatunk, amely nők számára fenntartott.**

A települési önkormányzatok **szabadon vállalható feladatai** elsősorban a következő tárgykörökből kerülhetnek ki: településfejlesztés és -rendezés, az épített és természeti környezet védelme, a foglalkoztatás megoldása, az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás, a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása és az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.⁵⁵

A **női esélyegyenlőség szempontjából érintett témák** a szabadon vállalható feladatok keretében is megjelennek, mivel lehetőség van az oktatás, a kultúra, a sport, valamint a szociális ellátások terén is többletvállalásokra. Alapvetően itt merülhetnek fel azok a törekvések, amelyek a törvényi előírásokon túlmutatóan elősegíthetik a női esélyegyenlőség megvalósulását és a nők mindennapi életének megkönnyítését.

4 MAGYAR TELEPÜLÉSEK KÖLTSÉGVETÉSÉNEK ELEMZÉSE

Azokra a kérdésekre, hogy az egyes helyi önkormányzatok valóban kiaknázzák-e a lehetőségeiket, bevezetnek-e új támogatási formákat, illetve növelik-e a törvény által meghatározott támogatás mértékét annak érdekében, hogy elősegítsék a nemek közötti esélyegyenlőséggel kapcsolatos törekvéseket, csak a települési költségvetések részletes elemzésével válaszolhatók meg. Az elemzéshez 9 település költségvetését tekintettük át, amelyek

⁵² Ötv. 8. § (4) bek.

⁵³ Ötv. 70. § (1) bek.

⁵⁴ Vö. az Ötv. magyarázatával.

⁵⁵ Ötv. 8. § (1) bek.

méretük alapján 3 csoportba sorolhatók, és Magyarország különböző megyéiből kerültek kiválasztásra (3 Baranya megyéből: Pécs, komló és Meződ, Tolna megyéből: Szekszárd, Dombóvár és Zomba, 2 Győr-Moson-Sopron megyéből: Mosonmagyaróvár és Kóny, végül 1 település Fejér Megyéből: Székesfehérvár). A városok és falvak Magyarország 3 eltérő régiójához tartoznak (Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl és Dél-Dunántúl), amely az eltérő gazdasági ponteciállal bíró területek közötti konvergenciák és divergenciák bemutatására hivatott a nemek közötti esélyegyenlőség érvényesülése terén. Hat település (Pécs, Komló, Meződ, Szekszárd, Dombóvár és Zomba) többé-kevésbé hátrányos helyzetű területen található (Dél-Dunántúl), bár az utóbbi három esetben a hátrányok kevésbé meghatározók. További három település (Székesfehérvár, Mosonmagyaróvár és Kóny) kifejezetten Magyarország fejlett területeinek részét képezik (Közép- és Nyugat Dunántúl). Ezekre a tényekre támaszkodva érdemes megvizsgálni, vajon a fejlettebb területek és települések felkészültebbek-e a nemek közötti esélyegyenlőség megvalósítása és költségvetésük esélyegyenlőségi érzékenysége tekintetében.

A jobb összehasonlíthatóság érdekében a következő táblázat a kiválasztott városok és falvak lakosságát mutatja, feltüntetve a településen élő nők arányát.

Település	Lakosság	Férfiak száma	Nők száma
PÉCS	162 498	75 329	87 169
KOMLÓ	27 081	12 900	14 181
MEZŐD	166	88	78
SZEKSZÁRD	36 229	16 705	19 524
DOMBÓVÁR	20 852	9 796	11 056
ZOMBA	2 396	1 158	1 238
SZÉKESFEHÉRVÁR	106 346	51 037	55 309
MOSONMAGYARÓVÁR	30 432	14 746	15 686
KÓNY	2 620	1 248	1 372

4.1 AZ ÖNKORMÁNYZAT (KÉPVISELŐ-TESTÜLET, BIZOTTSÁGOK ÉS POLGÁRMESTERI HIVATAL)

A vizsgált települések képviselő-testületei eltérő nagyságúak, de általános jelenség, hogy a nők aránya a testületen belül 15 és 45% között mozog. Az önkormányzatoknak rendszerint nincsenek olyan bizottságaik, amelyek kifejezetten a nemek közötti esélyegyenlőség kérdésével foglalkoznának, így ezek a kérdések csak közvetett módon, más bizottságok (többnyire a kulturális, oktatási, szociális és népjóléti) által élveznek támogatást és kerülhetnek a képviselő-testület elé. Megállapítható, hogy egyik vizsgált településen sincsenek olyan kezdeményezések, amelyek a nemek közötti esélyegyenlőség helyi költségvetés általi elősegítését célozzák; sem a költségvetés előkészítésében, sem a költségvetési rendeletben nem jelenik meg a nemek kérdésköre.

A polgármesteri hivatal dolgozóinak nagy része női munkaerő, azonban kevesen töltenek be vezető tisztséget a hivatali szervezetben (Pécs és Szekszárd ebből a szempontból kivételt képez, mert e városokban a hivatali vezetők több mint fele nő).

A településeken megjelenő esélyegyenlőségi kezdeményezések többnyire a kisebbségekkel (leggyakrabban a roma kisebbséggel) vagy a fogyatékosokkal kapcsolatosak; nincsenek kifejezetten a nemek közötti esélyegyenlőséget elősegítő törekvések. Az önkormányzatok közül mindössze kettő (Komló és Dombóvár) dolgozott ki részletes esélyegyenlőségi programot, amely azonban általánosságban foglalkozik a társadalom hátrányos helyzetű csoportjainak főként munkapiaci helyzetével, és nem helyez hangsúlyt a nők esélyegyenlőségének biztosítására.

4.2 SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK

Magyarország legtöbb helyi önkormányzata pénzügyi nehézségekkel küzd. A költségvetési források és a megfelelő társadalmi törekvések hiányában nehéz megvalósítani a nemek közötti egyenlőséget szem előtt tartó megközelítést. Sok esetben még a kötelező feladatokat is nehéz finanszírozni a normatív költségvetési támogatásokból.

A megfigyelt települések teljesítik az Ötv.-ben meghatározott kötelezettségeiket, tehát valamennyi ott meghatározott támogatást biztosítják lakosaik számára. A legkisebb település (Meződ) e feladatokat rendszerint önkormányzati társulás keretei között látja el. Meződ az egyetlen település, amely olyan, a törvényben megállapítottakon kívüli támogatást határozott meg – szülési segély elnevezéssel –, amely kifejezetten csak a nők számára hozzáférhető.

Az Ötv.-ben meghatározott szociális támogatások mértékét vizsgálva megállapítható, hogy néhány település (pl. Pécs és Szekszárd) magasabb összeget határoz meg a gyermekvédelem és a családtagokról való gondoskodás támogatása terén. Majdnem mindegyik település rendelkezik saját bölcsődével, illetve társulás keretében gondoskodik a 3 év alatti gyermekek gondozásáról. Ezek a támogatások és ellátások a nőket közvetett módon, azáltal segítik, hogy mentesítik őket a hagyományos családi feladatok alól. Az így felszabadult idő és energia elősegíthető a nők munkaerő-piaci megjelenését, illetve visszatérését.

A szociális ellátásokat a települések (Meződ, Kóny és Zomba kivételével) saját fenntartású intézményeiben biztosítják. A nagyobb városok speciális gyermekek illetve idősök számára fenntartott intézményekkel is rendelkeznek. Meződ községben egyetlen ápolónő gondoskodik a három idős rászorulókról.

4.3 OKTATÁS ÉS GYERMEK SZABADIDŐS PROGRAMOK

A vizsgálat települések az oktatás területé is teljesítik a törvény által előírt kötelezettségeiket. A kisebb községek (Zomba és Kóny) szintén rendelkeznek saját óvodával és általános iskolával. Meződ az oktatás esetében is önkormányzati társulás keretében látja el feladatait. A megyei jogú városok (Pécs, Szekszárd és Székesfehérvár), valamint a nagyobb városok (Komló, Dombóvár, és Mosonmagyaróvár) gondoskodnak a középfokú oktatás biztosításáról, a szakközépiskolák fenntartásáról, valamint a fogyatékos gyermekek tanításáról.

Majdnem minden település rendelkezik ifjúsági központtal, ifjúsági klubbal vagy olyan kulturális központtal, amely gyermek szabadidős programokat szervez. A helyi kulturális események keretében a települések rendszerint gondoskodnak kifejezetten gyermekeknek szóló programokról is. A legtöbb esetben a településnek van saját

zeneiskolája, amely a 6-14 évesek számára biztosít délutáni elfoglaltságot. A gyermekeknek szóló szabadidős programok felfoghatók úgy, mint amelyek segítséget nyújtanak a nőknek a gyermekgondozásban.

Az oktatási intézményekben foglalkoztatottak között igen magas a nők aránya. Tekintettel arra, hogy számos oktatási intézmény létében fenyegetett a negatív demográfiai változások miatt, a jövőben a női munkanélküliek jelentős növekedése várható az oktatási szektorból.

4.4 KULTURÁLIS ÉLET

A kulturális intézmények és szervezetek igen változatosak az egyes településeken. Míg a kisebb falvak, községek csupán egyetlen kulturális kultúrházzal rendelkeznek, addig a nagyobb városok számos színházat, zenekart és múzeumot tartanak fenn.

A kulturális szektor szintén tipikusan a nők számára nyújt munkahelyet. Tekintettel arra, hogy a kulturális intézmények egyre nehezebben finanszírozhatók az önkormányzatok forrásaiból, lehetséges, hogy ezek esetében is felszámolásra, illetve összevonásra kerül sor, ami tovább nehezítheti a női munkavállalók elhelyezkedését és hozzájárulhat a női munkanélküliek számának növekedéséhez.

4.5 SPORT

Általános megállapításként leszögezhető, hogy a férfisportok támogatása valamennyi településen előnyt élvez a női sportokkal szemben, bár néhány esetben a női sport támogatása is jelentős (így például Pécsen, ahol a világszerte híres női kosárlabdacsapat teljesítménye alapján több támogatáshoz juthat, mint bármely más sportcsapat). Az említett jelenség azonban nem csupán a nemek közötti egyenlőség iránti érzéketlenségből fakad, belátható ugyanis, hogy a férfiak általában aktívabbak a sport terén, különösen igaz ez a csapatsportokra.

4.6 CIVIL TÁRSADALOM

A civil társadalom aktivitása tekintetében arra a következtetésre juthatunk, hogy a nemek közötti esélyegyenlőség megvalósítását célzó szervezetek csak néhány (rendszerint nagyobb lélekszámú) településen működnek (Pécsen, Dombóváron, Székesfehérvárott és Mosonmagyaróváron). A szervezeteknek azonban – hiába az esélyegyenlőségi törekvések – nincs lehetőségük arra, hogy együttműködjenek a helyi önkormányzattal általános, illetve költségvetési kérdésekben, valamint a nemek közötti esélyegyenlőséget célzó projekteken. Csupán néhány női esélyegyenlőséget elősegítő civil szervezet részesül támogatásban az önkormányzati költségvetésből.

Összefoglalva a kiválasztott települések költségvetés-elemzésének eredményeit, arra a következtetésre juthatunk, hogy – hasonlóan Magyarország többi településéhez – a vizsgált falvak és városok nem rendelkeznek a nemek közötti esélyegyenlőséget célzó tervekkel, illetve kifejezetten a nők számára nyitva álló, őket támogató lehetőségekkel. Bár a kiemelt városok többsége központi szereppel bír a környezetében (a térségben, illetve régióban), tevékenységük nem tekinthető progresszív, újító jellegűnek a nemek közötti különbségeket érintő területeken. Valamennyi

településre jellemző, hogy csak a legalapvetőbb ellátásokat biztosítják a lakosság számára, és nem nyújtanak különleges hozzájárulást a nők gazdasági és szociális helyzetének javításához. A tipikusan női munkahelynek tekinthető intézmények egyre nagyobb veszélybe kerülnek a strukturális reformok és a demográfiai változások miatt, amely – mint korábban említettük – a női munkanélküliség növekedését fogja eredményezni.

A helyi önkormányzatok helyzetéről általánosan leszögezhető, hogy nehéz anyagi körülmények között kénytelenek ellátni feladataikat. Elsődleges céljuk tehát a „túlélés” a számos feladat és kötelezettség közepette. A nemek közötti esélyegyenlőséget elősegítő projektek megjelenése valószínűleg akkor várható majd, amikor a helyi önkormányzatok megküzdöttek általános feladataikkal és anyagi nehézségeikkel.

AUSZTRIA



1 A GENDER MAINSTREAMING MEGHONOSODÁSA

A gender költségvetés készítés fogalma alatt a gender mainstreaming elv költségvetési folyamatban történő alkalmazását értjük. A gender költségvetés készítés a költségvetési politika nemeket figyelembe vevő eszköze, és alapvetően a költségvetési tervek rendszeres és komplex elemzését tartalmazza a nemek figyelembevételével. A gender mainstreaming meghonosodását ezért a sikeres gender költségvetés készítés feltételeként lehet felfogni.

Ausztria politikailag és jogilag is a gender mainstreaming stratégiájának megvalósítására kötelezte el magát. Ez a kötelezettség politikailag különböző nemzetközi és európai akációs tervekből ered, jogi alapját pedig az Amszterdami Szerződés képezi. A gender mainstreaming megvalósulásának nemzeti alapjaként a Szövetségi Alkotmány 7. cikke és a Minisztertanács három határozata szolgál (lásd Bergmann/Pimminger 2004), az egyes osztrák szövetségi államokban pedig a Tartományi Gyűlés és a Kormány határozatai alapján kerültek kialakításra a gender mainstreaming jogi alapjai. A nemzetközi és nemzeti jogi elvek, kezdeményezések, illetve szövetségi és a szövetségi állami szinten hozott határozatok áttekintését a Gender Mainstreaming tárcaközi munkacsoport (<http://www.imag-gendermainstreaming.at>) weboldala tartalmazza.

A gender mainstreaming Ausztriában történő konkrét megvalósításának alapvető impulzusai elsősorban az Európai Strukturális Alapból származnak. A gyakorlati megvalósításban a vezető szerepet időközben a munkaerőpiaci politika vette át mind európai szinten, mind Ausztriában. Az osztrák Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben (NAP) 1990-ben a gender mainstreaming – a foglalkoztatáspolitikai irányelveknek megfelelően – a realizációs elvek szintjére emelkedett. Az Európai Szociális Alap (ESF) megvalósítása érdekében Ausztriában fontos helyet foglal el a férfiak és nők egyenlőségének horizontális támogatása a „Cél 3” elnevezésű programdokumentumban.

A Strukturális Alap aktuális időszaka (2007-2013) vonatkozásában a gender költségvetés készítés kulcsfontosságúként került rögzítésre az Operációs Programokban a Foglalkoztatottság nevű programpontra (Cél 2. b). Az osztrák költségvetési jog reformjában szerepelt a célok módosítása és a következményekre irányuló közigazgatási eljárás bevezetése. A következményekre koncentráció azt jelenti, hogy a költségvetés összeállításánál és a költségvetés végrehajtásánál sor kerül az alkalmazott eszközök által elért hatások felmérésére. A következménybecslés keretében különösen figyelembe lehet venni a nők és férfiak tényleges egyenlőségét.

2 A GENDER KÖLTSÉGVETÉS INICIATÍVÁI AUSZTRIÁBAN

A gender költségvetés készítés intenzív tanulmányozása először 2000-ben a polgári társadalmi kezdeményezések keretében valósult meg. A Nők és a Költségvetés munkacsoport a „Beigewum” környezetében – kritikusok, szociológusok és közgazdászok egyesületében – alakult, amely a gender költségvetés készítés témájához két alapvető tanulmányt publikált (Beigewum 2002, Bergmann et al. 2004). E kezdeményezésnek az volt a célja, hogy a gender költségvetés készítés témáját kanalizálják az osztrák politikai párbeszédbe.

A gender mainstreaming munkacsoport kutatásai voltak szövetségi szinten – a Szövetségi Pénzügyminisztériumban – az első kezdeményezések abban a kérdésben, hogy a jövedelmek adóztatása milyen mértékben befolyásolja a nők és férfiak közötti különbségek növekedését vagy mérséklődését (A tanulmány címe: „Az osztrák adórendszer valóban semleges-e a nemek szempontjából?” Szövetségi Pénzügyminisztérium 2002).

A Gender Mainstreaming Tárcaközi Munkacsoport (IMAG) keretében külön csoportot alakítottak ki a gender költségvetés elkészítéséhez, amely 2004 májusában kezdte meg munkáját. Az IMAG csoport a 2006. évi költségvetés összeállítása során támogatást nyújtott a minisztériumoknak a gender költségvetés elemzésének elvégzéséhez szükséges költségvetési tételek kiválasztásánál. Ennek alapján kellett analizálni a gender specifikus következményeket osztályonként legalább egy esetre vonatkozóan (<http://www.imag-gendermainstreaming.at>).

Országhatárokat átlépő kezdeményezést jelentett a GenderAlp! Projekt, amelyben Németország, Franciaország, Olaszország, Szlovénia és Ausztria területéről tizenkét alpesi város és régió működik együtt a közigazgatásban a gender költségvetés készítésével, a gender tervezéssel és a gender mainstreaminggel összefüggésben. (<http://www.genderalp.at>)

Időközben a gender költségvetés készítésénél olyan kezdeményezések jelentek meg mindhárom – szövetségi állami, tartományi és községi – szinten, amelyek a témával különböző aspektusokból és különböző mélységben foglalkoztak. A további szövegben részletesebben leírásra kerül majd négy példa, amelyek mindhárom szintet érintik, és mindegyiknél közöljük a problémákat és kihívásokat.

2.1 A GENDER KÖLTSÉGVETÉS KÉSZÍTÉS A PÉNZÜGYI OSZTÁLYON

2001-ben a Szövetségi Pénzügyminisztérium gender mainstreaming munkacsoportot létesített, amelynek munkájában minisztériumonként egy férfi és egy nő vezető állami alkalmazottak vett részt. Az akkori pénzügyminiszter beleegyezésével beindult az „Adóreform” projekt. Ehhez a minisztérium egy tanulmányt dolgozott ki „Az osztrák adórendszer valóban semleges-e a nemek szempontjából?” címmel, amely a nők és férfiak munkabér-adóztatásának összehasonlításán alapult.

2007-től bevezetésre kerül majd a gender ellenőrzés (gender audit) a személyzeti ügyekkel, illetve a nemek szempontjából fontos, előre meghatározott kiadásokkal és adókkal kapcsolatos tervezett intézkedésekkel összefüggésben. A gender audit bevezetése előkészítési munkát jelent, illetve a következménybecslés központi része lesz, amelyre a költségvetési jog tervezett reformjai során, valamint a gender költségvetés készítés szövetségi szinten történő bevezetésekor támaszkodnak majd.

A gender költségvetés készítés alapját az Osztrák Gazdaságkutató Intézet (Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung) által 2006-ban készített „Gender audit a pénzügyi osztályon” című tanulmány képezi. E tanulmány keretében állami szervek eljárási útmutatójaként kézikönyveket dolgoztak ki három adóterületre, a kiadásokra és a személyzetre vonatkozóan. Ezen túlmenően további fontos területek részére kézikönyveket és kontroll jegyzékeket dolgoztak ki. Ezek a gender audit alapjaként felfogható kérdéseket, próbafeltételeket és indikátorokat tartalmaznak.

Ezek az eszközök a pénzügyekért felelős minisztérium hatáskörébe tartozó ügyekben lehetővé teszik majd az intézkedések és a szándékok nemek szempontjából történő kiértékelését. Ugyanakkor annak az alapjai is kialakításra kerültek, hogy hogyan lehet figyelembe venni az esetleges gender specifikus hatásokat – mint kiértékelési kritériumokat – a jövőbeni célok ellenőrzésénél.

2.1.1 A foglalkoztatottság és a jövedelmek elemzése

Figyelemmel a pénzügyi területen alkalmazott személyzet elemzésére, az alábbi területeket tartják fontosnak, amelyeket a kidolgozott kézikönyvek segítségével majd tanulmányozni lehetne:

- a foglalkoztatási struktúra és a kereset,
- a személyzeti fejlődés és a karrier,
- a foglalkoztatottság és a fejlődési lehetőségek összhangja a férfi és női alkalmazottak kívánságai/ szükségletei viszonyaival.

2.1.2 Közterhek és levonások

A közterheken belül megkülönböztetjük:

- a jövedelmi típusú adókat (pl. jövedelemadó),
- a tulajdonhoz kapcsolódó adókat (pl. ingatlanadó, örökösödési és ajándékadó),
- a kiadásokhoz kapcsolódó adókat (pl. forgalmi adó, speciális fogyasztói adók).

A három adófajta kidolgozott kézikönyvekben figyelembe vesznek speciális adótárgyakat is (pl. A nem adóztatható összegeket vagy a prémiumot). Néhány kivételtől (pl. vámok, alkohollal kapcsolatos befizetések) eltekintve abból indulnak ki, hogy az adók, illetékek és levonások általában „gender-releváns” hatásokat mutatnak.

A hatások gender-releváns vonásai, amelyeket a kidolgozott kézikönyvek szerint kell nyilvántartani, az adóeredményekre (különösen az adóterhelések és azok hatásának elosztása), a viselkedésre és adminisztratív aspektusokra vonatkoznak.

2.1.3 Kiadások

A közkiadások gender szempont szerint differenciált eredményeinek nyilvántartásakor és kiértékelésekor értékelési kritériumként vagy kutatási és behatási aspektusként figyelembe kell venni azt a bemeneteket (input), kimeneteket (output) és az eredményt, amelyek a közkiadásokkal és a közkiadások összeállításával vannak kapcsolatban:

- input: a közszolgáltatások biztosítására felhasznált források és az azokhoz kapcsolódó olyan foglalkoztatási és intézeti bevételi hatások, amelyek közforrásokból kerülnek kifizetésre (pl. több-e a férfi alkalmazott, mint a női?),
- output: a közszolgáltatásoknak és azok kihasználásának *közvetlen* eredménye (pl. A közsegélyekből több férfi vagy nő részesül?),
- eredmény: a közszolgáltatások *közvetett* és várható eredményei (pl. hogyan változik a fizetett és nem fizetett munkák aránya a férfiak és nők között a közszolgáltatások alapján mint például a gyermekgondozási intézmények létesítésével kapcsolatban).

A pénzügyminisztérium kiadási részarányának túlnyomó többségét – legalábbis annak kezdeti fázisában – nem kell gender elszámolási ellenőrzésnek alávetni, mivel a minisztérium vagy nem rendelkezik megfelelő információkkal olyan feladatokat érintően és olyan kiadási területeken, amelyek túllépik a reszort kereteit, vagy a tárca nem képes a gender-releváns hatásokat előre látni.

2.1.4 Problematikus aspektusok

Tekintettel a gender költségvetés készítés általános alkalmazására, az első kezdeményezések ellenére léteznek még jelentős hiátusok a gender költségvetés készítés állami költségvetésben történő megvalósításában. Ezzel kapcsolatban különösen a következő pontok emelendők ki:¹

- a gender költségvetés készítésnek nincs egységes kerete,
- nincs világosan megfogalmazott célja,
- nincs módszertani feladatmegosztás,
- keveredik a gender mainstreaming, a gender költségvetés készítés és a nők támogatása,
- átfogó elemzés hiánya – ezidáig csak a részletek analízise áll rendelkezésre,
- költségvetés készítés kizárólag a női költségvetés figyelembevételével.

2.1.5 A gender audit intézményesítése a pénzügyi osztályon

A Pénzügyminisztérium a sikeres megvalósítás érdekében meghatározta a következő keretfeltételeket:²

- a politikai akarat világos kommunikációját és a közigazgatás politikai és adminisztratív szintjén történő érdekelttségét,
- a férfi és női alkalmazottak gender aspektusok irányában történő érzékenyvé tételét,
- a gender kompetenciák kiépítését a vezetőállású és a férfi/női alkalmazottaknál,
- a vezetés világos struktúráját magas színvonalon, a hatáskörök pontos megfogalmazását, elegendő pénzügyi források biztosítását (különösen az érzékenységszempontú és oktatási célokra, know-how kialakítására, külső szakértők, esetleg megrendelésre vállalt munkák szorgalmazására tekintettel),
- az intézményesített és az informális csere kialakítását,
- a sikerek ellenőrzését: az intézkedések szisztematikus kiértékelését az egyenlő lehetőségek területén történt előrelépésekre való tekintettel, illetve az alkalmazási stratégia módosítását.

2.2 A GENDER KÖLTSÉGVETÉS KÉSZÍTÉSE FELSŐ AUSZTRIÁBAN

2004-ben kezdődött el a gender költségvetés készítés folyamata Felső Ausztriában férfi és női szakértőcsoportok kialakításával, amelyek a pénzügyi osztályok képviselőiből álltak. Ezek az osztályok, amelyek a nőkel kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó hivatalok és a Tartományi kormányhivatal gender mainstreaming munkacsoportjából tevődtek össze, a tartomány költségvetését elemezték.

¹ Sybille Pirklbauer, 2007; nem publikált előadás; Gender Mainstreaming konferencia Ausztriában – Esélyegyenlőségi politika a munkapiacon az utópia és a valóság között; lásd továbbá: <http://www.gem.or.at>.

² Vö.: <http://www.bmf.gv.at/finanzministerium/gendermainstreaming>.

A projekt első fázisa a jelenlegi állapot elemzésére irányult, amelyet az Osztrák Gazdasági Kutatóintézet (WIFO) a Solutionnal (szociális kutatásokkal és fejlesztésekkel foglalkozó intézettel) együtt végzett el. A Solution munkájában Felső Ausztriából kiválasztott férfi és női szakértők vettek részt.

2.2.1 Problematikus területek

A következő témákat elemezték:

- a kiadások közvetlen hasznát: „Főleg kinek kedveznek a kiadások, férfiaknak vagy nőknek?”
- a foglalkoztatásra gyakorolt hatást: az egyes kiadások hatásának elemzését és a bevételek struktúrájának elemzését,
- az intézkedések belső és külső hatásait: a kiadások hatása a nem fizetett munka arányára, a kereseti tevékenységre és a Care-Economy-ra (gondoskodás-gazdálkodás).

Az elemzés a gender egyenlőtlenség definiálására, konkrét célkritériumok megállapítására, megfelelő indikátorok fejlesztésére és olyan intézkedések kidolgozására irányult, amelyek a nemek diszparitásának meghaladását teszik lehetővé.

A „pilot projekt” hosszú távú célja pénzügyi-politikai módszerek gender megközelítésből történő megvalósítása a tartomány költségvetési politikájában. Ezzel összefüggésben olyan általános kérdéstről van szó, amely lehetőséget ad a költségvetési eszközök nemek szerinti használatára, azaz indikátorkészletek és a megfelelő speciális adatrendszer fejlesztésére, a szükséges keretfeltételek analizésére és a gender költségvetés készítésének tartós bevezetésére.

Az analízis középpontjában a 2003. évi költségvetésnek és a 2004. évi költségvetési javaslatnak a tartományi költségvetésre, oktatásra, egészségügyre és sportra vonatkozó kiadásai álltak. A művelődési, egészségügyi és a sporttal összefüggő kiadások Felső Ausztria költségvetésének megközelítőleg egyharmad részét tették ki. A tanulmány súlypontját a gender hatások kutatásai képezték, amelyek e három terület kiadásaihoz kapcsolódtak. Ezen kívül kidolgozásra kerültek egyrészt a gender költségvetés készítés megvalósítási standardjai eljárási szinten, másrészt az intézményi intézkedések elemei, amelyek a gender költségvetés készítés felső-ausztriai költségvetésben történő realizálására irányultak.

A jelenlegi állapot elemzése és az egyenlő esélyek politikája területéről kiválasztott intézkedések kialakítása érdekében a nők és férfiak egyenlősége megvalósításának konkrét céljaiként felismerték, és a megfelelő politikai területeken meghatározták a nők és férfiak egyenlőségének általános és specifikus céljait.

Az egyenlőség általános céljai a férfiak és nők közötti általános dimenzióra vonatkoznak (pl. A nők és férfiak egyenlő lehetőségei a gazdasági területen a kereső tevékenységnek köszönhetően, a hatalom és a befolyás nők és férfiak közötti egyformán történő elosztása a politikai és gazdasági döntésekre és folyamatokra való tekintettel). Az egyenlőség általános céljaiból kidolgozásra kerültek az olyan egyenlőségi célok, amelyek túllépik a politikai korlátokat a munka és a keresetek viszonyában (pl. A nők és férfiak azonos kereseti lehetősége, a nők és férfiak által végzett, de nem fizetett munkák azonos elosztása és elismerése). A művelődés, az egészségügy és a sport vonatkozásában az adott területre jellemző specifikus egyenlőségi célok is definiálásra kerültek.

Az egyenlőségi célokkal analóg módon, az aktuális állapot elemzésének elvégzése érdekében, kifejlesztésre kerültek olyan általános/politikai területek, amelyek túlmutatnak az indikátorokon és a kritériumokon, tehát területspecifikusak.

2.2.2 Előnyök és hasznok

A „pilot tanulmányban” megjelenő problémás aspektusok:³

- a kutatások terjedelme és mélysége közötti kompromisszum, különösen azokon a költségvetési területeken, amelyek nagyszámú, egymástól rendkívül különböző költségvetési tételből állnak, mint pl. az egészségügy;
- a költségvetés egyes területeinek elemzését azon a szinten, illetve azoknál az intézményeknél kell kezdeni, ahol megjelenik a közpénzügyekért fennálló felelősség, mivel ott találhatóak a legjobb adatok;
- a gender költségvetés készítés elemzése az első lépések egyikeként az általános egyenlőségi célok (különösen a munkára és a keresetre vonatkozó egyenlőségi célok) és az egyenlőség adott területére jellemző speciális célok meghatározását igényli, amelyek alapján a kutatási indikátorokat és kritériumokat meg kell határozni;
- az analízis módszereinek megválasztásánál a gender költségvetés elemzés konkrét problematikáját kell figyelembe venni.

A projekt hasznaként megemlíthető, hogy:⁴

- növekszik a közszektor tevékenységének átlátszósága,
- javul a hatékonyság, a céladekvátság és a közcélú kiadások hatékonysága
- növekszik a politika és közigazgatás érzékenysége az egyenlőség követelményeivel szemben
- a gender költségvetés elemzése jobb információs alapokat biztosít a meglévő egyenlőségi elégtelenségek, illetve a közcélú kiadások és bevételek tekintetében, valamint jelentős a költségvetés tervezésénél és ellenőrzésénél,
- a gender költségvetés elemzése lehetővé teszi a meglévő gender mainstreaming alkalmazását az érintett állami szintek ill. intézetek költségvetésében
- a gender költségvetés elemzése fontos előkészítési lépést jelent a közigazgatási és költségvetési jog reformjánál.

Lezáró jelentés: Christine Mayrhuber, Michaela Neumayr, Margit Schratzenstaller (WIFO), Birgit Buchinger, Ulrike Gschwandtner (Solution) (2006): Felső-Ausztria gender költségvetésének elemzése. Az Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung und Solution tanulmánya a bécsi Felső Ausztriai tartományi kormány megrendelésére.⁵

2.3 GENDER KÖLTSÉGVETÉS KÉSZÍTÉS BÉCSBEN

A bécsi Szövetségi Tartományban 2000. január 1-jétől létezik döntés a női politika és az egyenlőségi politikával összefüggésben. Ettől az időponttól kezdődően a gender mainstreaming a magisztrátus tevékenységi körébe

³ Margit Schratzenstaller a „A költségvetés fontos! – a költségvetés nemek szempontjából helyes összeállítása” vitára vonatkozó hozzászólása 2007 március 26-án a parlamentben.

⁴ Uo.

⁵ Lásd http://www.ooe.gv.at/cps/rde/xchg/SID-3DCFCFC3-E3E76E5C/ooe/hs.xml/36705_DEU_HTML.htm

tartozik. A gender mainstreaming alkalmazásának megközelítésein kívül (mint pl. A tervezési és építészeti irányítóközpont létesítése vagy a gender mainstreaming figyelembevétele a városfejlesztési terv és a közlekedési terv összeállításánál), 2004-ben a magisztrátusnál elkezdte munkáját a gender mainstreamingért felelős munkatárs. A megvalósítási fázisra a következő évben a magisztrátus vezetésében kinevezték a gender mainstreaming tervezési vezetőjét.

2005-ben a bécsi tartományi kormány elhatározta a gender mainstreaming kiépítését a gender költségvetés készítésének területén. Ezzel párhuzamosan kinevezték a gender költségvetés készítésének megbízottjait (a pénzügyi igazgatóság munkatársnőjét és az egyes költségvetési csoportok férfi és női koordinátorait), akik a gender mainstreaming irányítócsoportjával együtt kidolgozták a gender költségvetés készítés fokozatos alkalmazásának terveit. A bécsi kormány eközben az alap kutatások eredményeiből, különböző tanulmányokból és elemzésekből indulhatott ki. Az alapok egyike a Felsőfokú Tanulmányok Intézete (Institut für Höhere Studien – IHS) tanulmánya volt, amit a Statisztikai Hivatalban (Statistik Austria) működő Bécs Városa Női Kérdések Osztálya „Gender Accounting” megrendelésére készített el. A bécsi férfi és női alkalmazottak támogatási alapja (Wiener ArbeitnehmerInnen-Förderungs fonds – Waff) megrendelésére a gender mainstreaming kritériumai alapján tanulmányozták a bécsi munkapiacot.

A 2006. évi költségvetési javaslattal kezdődően a költségvetési javaslatokban külön fejezet található, amely a gender költségvetés készítésére vonatkozik (vagyis a 2006. évre vonatkozó zárszámadástól). Más közzétételek módszereivel ellentétben újdonság az, hogy ez a módszer nemcsak a költségvetés részterületére világít rá, hanem most először valamennyi költségvetési lépést megvizsgálja azok nemi jelentőségét illetően. Külön hangsúlyozzák eközben a nemek egyenlőségét a munkapiacokon és a jövedelmekben. Itt saját indikátor segítségével végzik a méréseket.

Mivel sem Ausztriában, sem egész Európában nem létezik egységes számítási módszer, jelenleg speciális módszer kifejlesztése történik. Ez a módszer kiszélesítené a gender költségvetés készítés indikátorainak összességét, és így a költségvetésért felelős személyeknek irányítási információkat szolgáltat.

2.3.1 Problematikus területek

A bécsi pénzügyi igazgatóság felelős munkatársai a gender költségvetés területén konfliktus zónaként a következő pontokat jelölték meg:⁶

- a hagyományos ábrázolási rendszer megakadályozza a komplex elemzés bevezetését és más kapcsolati mélységgel rendelkezik,
- az elemzéssel kapcsolatos kiadások az alapadatok területén túlzottan magasak (pl. A házimunka fekete doboza),
- a viszonyítás a költségvetés heterogén elveivel terhelt (pl. A szövetségi országok összehasonlítása nem mindenütt célravezető, az európai városok összehasonlítása jelenleg csak részben lehetséges)
- a nemzetgazdasági módszerek versus jogi megfogalmazás versus gazdasági eszközök (pl. külső hatások, alkotmányi és jogszabályi változtatások, New Public Management)

⁶ Andrea Hlavac a „A költségvetés fontos! - a költségvetés nemek szempontjából helyes összeállítása” vitára vonatkozó hozzászólása 2007 március 26-án a parlamentben. Lásd <http://www.wien.gv.at/menschen/gendermainstreaming/stelle/budgeting.html> és <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/>

2.3.2 Előnyök és hasznok

Pozitív hatásként értelmezhetők:

- nemek szerint történő felhasználás – az analízis eddig standard lépésként elismert,
- közvetlen gondolkodási folyamat indult meg
- a már meglévő kezdeményezések és gender mainstreaming projektek magasabb szintű elfogadásra leltek (pl. A felsőoktatási szakiskolák, a gazdálkodás, a munkapiac, a kultúra és a tudomány támogatása)
- elérték a belső férfi és női szakértők know-how átfedését (tervezés, építkezés, egészségügy stb.),
- elismerték a belső irányítóadatok pontosabb gyűjtéséből eredő utólagos hasznokat,
- pozitív verseny folyik.

2.4 GENDER KÖLTSÉGVETÉS KÉSZÍTÉS TULLN VÁROSÁBAN

A közelítőleg 1,5 milliós lakosú Béccsel ellentétben Tulln Alsó Ausztriában elhelyezkedő kisváros lakosság száma megközelítőleg 14 000 fő. A gender mainstreaming ebben a településméretben nem szerepel főtémaként, és a gender költségvetés készítés kezdeményezései helyi jelentőségűek, amelyet inkább a személyes motiváció, mint bevett szervezeti eljárás irányít. 2002-ben Tullnban az akkori községi tanács tagja Liane Marecsek – jelenleg a nőket érintő kérdések tanácsnoka – megvizsgálta a községi költségvetést a gender perspektíva szempontjából, amely mint az osztrák kommunális gender költségvetés készítés első kezdeményezése ekkor jelent meg az irodalomban. Béccsel ellentétben ez az analízis nem alapult a város vezetőségének politikai elhatározásán, még csak a város nyilvánossága sem vett abban részt. Az elemzést az Alsó Ausztriai Zöldpárt tagja, Marecsek kezdeményezte az év női egyénisége címe átadása keretében. Nagy személyes elkötelezettséggel a tanácsnok asszony elkezdett érdeklődni Tulln város pénzgazdálkodása iránt, és elkezdett különböző tételeket a gender perspektíva szerint átcsoportosítani.

Ezt a helyi érdeklődést nem követte szisztematikus elemzés igénye, amely szükségessé tette volna a részletesebb monitoringot. Az eredmények azonban a nők egyértelműen hátrányos helyzetét jelezték a kommunális költségvetési politikában. Az elemzés két szintet vette figyelembe. Az egyes folyamatok szintjén megvizsgálta a nők képviselőit, vagyis azt, hogy hány nő és milyen szinten vett részt a költségvetési politikában és a kommunális pénzeszközök elosztásánál. Itt szemmel látható volt a nők formálisan alacsony részvétele a település politikájában. A kiegyenlítetlenségek kettős szempontból mutatkoztak meg: mind a tisztségek betöltésének vizsgálatakor (vezető funkcióként a polgármesteri hivatal, a városi tanács vezetősége, az építészeti osztály vezetése, a kamarahivatal vezetése vagy a pénztár igazgatóság jelent meg), mind a specifikus feladatok szerinti differenciálódásnál (tipikusan férfi szaktevékenység az ellenőrző bizottság, az építési, tervezési és lakásügyi bizottságok, amelyek terjedelmesebb hatáskörrel rendelkeznek, mint a hagyományosan „női” területek, vagyis a család és üdülés vagy az oktatás, a fiatalok és a kultúra) világosan látható volt a férfiak nagyobb döntéshozatali hatalma.

Ez a felosztás a kommunális politikában történő határozathozatali folyamatok kiegyenlítetlenségét mutatja. Az analízis második szintje a pénzgazdálkodás eredményeinek vizsgálatára irányult. Közben példamutatóan közelebről tanulmányozták a kommunális politika négy területét, amelyekbe jelentős pénzeszközök áramlottak

és jelenleg is áramlanak, illetve amelyekben tisztán láthatóak a nők és férfiak egymástól különböző szükségletei: a közlekedés és útépités, a szociális és általános jólét, a természet védelme és támogatása.

Ezek a területek világos költségvetési tételek segítségével láthatóvá tették a kommunális politika prioritásait. Például az egyik oldalon a közlekedési politika keretében 2003-ban az útépitésre, parkológarázsokra, a parkolóhelyekre vagy egyéb berendezésekre a közúti közlekedés előírásai alapján kb 3,4 millió eurót fordítottak. Ezzel szemben a tömegközlekedésbe fektetett beruházás (autóbuszmegállók létesítése, és az olyan helyi tömegközlekedés támogatása mint a Postbus vagy a Sammeltaxi), a kerékpár-útvonalak és turistautak kiépítése a megközelítőleg 430 000 euró értékben rendkívül csekély volt. A kommunális politika előnyben részesítette a személyautók mobilitását és majdnem egyáltalán nem támogatott más közlekedési formákat, mint a tömegközlekedést, a kerékpározást és a séta lehetőségét. Ha a nők és férfiak mobilitásával kapcsolatos kutatások eredményeit, a jogosítvánnyal való rendelkezésre és a személygépkocsi használatra vonatkozó adatokat megvizsgáljuk, az egyértelműen azt mutatja, hogy a kommunális beruházások a férfiak részére nyújtottak előnyöket, ezáltal a férfiak és nők közötti mobilitás szempontjából a lehetőségek egyenlőtlenül oszlottak meg.

A tanácsnokok kezdeményező és szemléletes elemzése Tulln városában hatás nélkül maradt. Az eredményekről a községi tanácsüléseken nem is vitatkoztak, Marecsek asszony azokat a köz- és pártmédiában is közölte (újságok, vita és művelődési akciók). Az eredményekből intézkedési terveket dolgoztak ki és javasoltak, amelyek megvalósítása végül a hatalmon levő pártok közömbösségén feneklett meg – még úgy is, hogy a szövetségi kormány és az osztrák városok szövetsége megígérte, hogy átveszi a terhek nagy részét. Az egyes városok tanácsnokai elkötelezettségének javára könyvelhető el az a tény, hogy a téma ismételten aktuálissá vált, és lassan olyan változások rajzolódni kezdtek ki, amely érinti például a nők képviseletét az egyes városi tanácsokban.

2.4.1 Problematikus aspektusok

- Tullnban nem létezik, és nem is létezett a gender költségvetés készítés irányába történő politikai elhatározás. A top-down stratégia értelmében fontos a gender mainstreaming és a gender költségvetés készítés, „fentről indított” irányban kifejezett világos állásfoglalása. A gender mainstreaming iránti nemzeti elkötelezettség kommunális szinten csak kismértékű és kisebb hatású. A költségvetés gender elemzésének a megfelelő szinten (itt a községi szinten) kell politikailag kívánatosnak lennie, különben a megvalósulása nem lehetséges (pl. biztosítani kell a fontos adatok és információk hozzáférhetőségét, az adatokat a nemek szerint kell felosztani stb.)
- A községi tanács politikai súlya a tullni községi tanácsban megnehezítette, és jelenleg is nehezíti a problematika rendezését. A kisebb ellenzéki párt által is inkább megtűrt, mint támogatott városi vezetéssel a gender költségvetés készítés kezdeményezői kevés lehetőséggel és relatíve kevés változtatási potenciállal kecsegtetnek.
- Súlyosbító körülményként mindehhez helyenként még hozzájárulnak a hagyományos vidéki struktúrák is. A hatalmi viszonyok, a nemek hierarchiájának és szerepének tárgyilagos és indulatoktól mentes rendezése vidéken gyakran nehezebb, mint a városiasodott régiókban – itt a kommunális politikát erősebben befolyásolják a férfiak, és a nemek egyenlősége kérdéseinek felkarolása itt inkább hiányzik.

- A tulli tapasztalatok azt mutatják: a gender költségvetés készítés vagy a gender mainstreaming implementálása kisebb mértékben kommunális politikát is igényel:
 - politikai elhatározást (top-down) és konkrét irányzatot, ami az intézkedés megvalósítását támogatja,
 - alapviszonylatban elkötelezettséggel rendelkező embereket (bottom-up), akik előmozdítják a tárgyaló férfi és nőnemű felek szenszibilizálását, és a témát folyamatosan tudatosítják,
 - forrást igényel a „pilot projekt” megvalósítása, szükséges továbbá az információ, az oktatás és a programok beindítása stb.

2.4.2 Előnyök és hasznok

- Elemzésekkel, publikációs tevékenységgel és számos utólagos javaslattal elérték a helyi politikusok és politikusnők ingerküszöbét. A 2004-ben lefolytatott helyi választásokon pl. A pártok képviselőjelölt listáján kifejezetten több nő jelent meg, és attól kezdve a községi tanácsban is több nő vett részt. Lassan és fokozatosan megváltozik a gondolkodás, a vitakultúra, és a nőket érintő gender témák (legalább a Nemzetközi Nőnapon) napirendekre kerülnek.
- A községi költségvetések gender analízise lehetővé teszi, hogy a világos számok nyelvén tematizálják a politikai prioritásokat, és ez a gender mainstreaminghez jó kiindulási pontot biztosít.
- A községi tanácsban a kis párt érvényesülésének lehetősége csekély erejéből kifolyólag problematikus, a városi tanács tag más úton igyekszik a közvéleményt alakítani. Marecsek saját pártja soraiban megvalósított és megvalósít különböző (művelődési és információs) kezdeményezéseket (tartományi és szövetségi szinten is), kialakította a politikailag aktív nők pártkereteket átlépő, községi tanácsban megvalósuló összefogását, kihasználja a nyilvános beszélgetéseket és igyekszik befolyásolni a közvéleményt.

Eredmények: Liane Marecsek (2005): Községi költségvetés és kommunális politika női szemmel. A tulli községi költségvetés elemzésének eredményeit megjelenítő prezentáció.



Megjegyzés: A „Nemek egyenlősége a költségvetés készítés gyakorlatában” elnevezésű projekt támogatásában részt vett az Osztrák Szövetségi Gazdasági és Munkügyi Minisztérium.



KÖVETKEZTETÉSEK



A benyújtott anyag elérte célját, amelyet a projekt résztvevői maguk elé tűztek – megpróbálta feltérképezni a nők és férfiak egyenlőségére tekintettel megvalósuló költségvetés készítés jogi viszonyait és annak gyakorlati alkalmazását a települési költségvetések vonatkozásában. Alapvetően leszögezhetjük, hogy az egyenlőségi igény jogi keretei valamennyi vizsgált jogrend szerint összehasonlíthatóak – jogi keretek elsődlegesen az alkotmányban foglalt (és nemcsak a nemekre vonatkozó) egyenlőség elvének rögzítésén alapulnak.¹

Az egyenlőség általános jogtételére különböző speciális jogszabályi rendelkezések épülnek, amelyeket külön törvények szabályoznak. Ez utóbbiakban már megtalálhatóak az egyes országokban megvalósuló törvényhozás szerinti különbségek (pl. A Cseh Köztársaságban ezideig hiányzott a másodlagos közösségi jog implementálása az egyenlő elbánás és a diszkrimináció elleni védelem biztosítása területén, amelyet egyébként külön anti-diszkriminációs törvény tartalmaz), ennek ellenére lezárhatjuk a kérdést azzal, hogy az egyenlőség követelményeivel és a diszkrimináció tilalmával, illetve ezek jogi megfogalmazásával rendszeresen foglalkoznak.

Másként jelenik meg mindez a költségvetési folyamatban, ahol a gender költségvetés készítés törvényhozással fennálló kapcsolata még csak most kezdődik. Ez különösen az [Európai Unióba – a ford.] újonnan belépő országoknál látható, amelyek elsődlegesen gazdasági problémákkal küszködnek, és a gender költségvetés készítés, valamint a gender mainstreaming számukra egyelőre akadémiai jellegű és többé-kevésbé mellékes ügy. Mindez megnöveli az együttes közösségi projektek szükségességét, amelyek egyrészt segítenének a gender költségvetés készítés fejlődésének meggyorsításában, másrészt a költségvetési eljárásban a gender tervezés stabil módszertani hátterét képeznék helyi, regionális és országos szinteken.

Az e projekt keretében szerzett alapadatokból következik, hogy az érdekeltek a gender költségvetés készítést a nemek egyenlőségének elsődleges politikai eszközeként értelmezik, amelynek (különösen a jövőben) növekvő jelentőséget kell tulajdonítani, mindenekelőtt a nők magasabb szintű és minőségibb munkafolyamatokban történő részvételének növekedése által. Ezt a növekedést az európai népesség öregedése és a csökkenő szülési arányszám váltja ki. Ebből a szempontból az egyenlő feltételek és lehetőségek a nők munkapiacra történő bejutására és bennmaradására elkerülhetetlen. Ennek egyértelmű és nyilvánvalóan senki által kétségbe nem vont szükségessége a nők hagyományos szerepének meggyökeresedett elképzelésébe ütközik, amely a nőt anyaként és a családi tűzhely védelmét ellátó személyként kezeli.

A gender költségvetés készítés, amennyiben az egyáltalán alkalmazásra kerül, nem ütközik az általánosan elfogadott alapelvekkel:

- a) egyenlőség
- b) átlátszóság
- c) felelősség
- d) célszerűség

Ugyanúgy nincsenek kétségek a gender költségvetés készítés szükségességéről és sürgősségéről. A legnagyobb problémák a gyakorlatban történő alkalmazás pillanatában jelentkeznek. A gender költségvetés készítés résztvevői ismételten megegyeznek abban, hogy alapvető kiindulási pont a költségvetési egyenlőség indikátorainak minőségi

¹ Vö.: a Magyar Köztársaság Alkotmányának 70/A. §-a, a Bolgár Köztársaság Alkotmányának 6. cikke, Olaszország Alkotmányának 3. cikke, Ausztria Alkotmányának 7. cikke, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata mint a Cseh Köztársaság alkotmányának része.

kiválasztása, a jó minőségű adatgyűjtés és a költségvetés visszamenőleges értékelése (egyelőre azok kiadási oldalát részesítik előnyben) a mutatók áttekintésével. A kiválasztott adatokat leggyakrabban (és a legegyszerűbben) a központi statisztikai hivatalok közölt adataiból szerzik be. A statisztikai adatok azonos metodikával keletkeznek és összehasonlíthatóak. A demográfiai felmérések így az információs útvonal első lépéseinek egyikét jelentik, amelyek egészükben átdolgozottak és bármely országban vagy területen problémamentesen felhasználhatóak.

Nem lehet azonban eltekinteni attól – és ez a projektből nyert adatokból ugyancsak világosan következik –, hogy a tényleges gender tervezés és a gender jellegében kiegyenlített költségvetések irányába vezető lépések már sokkal kevésbé világosak, illetve kétség kívül nehezebbek. Az alkalmazott gyakorlatban kulcsszerepet játszik a társadalom állásfoglalása (a nemekre való tekintet nélkül), ami a gender politikát ezidáig nem érzékelte prioritásként. A nők hagyományos helyzetének megváltoztatása, valamint változtatások elérése a foglalkoztatási viszonyban levő nőkkel és anyákkal szembeni hozzáállás terén valószínűleg az egyik legigényesebb feladat és kihívás lesz majd, amellyel a társadalomnak a jövőben meg kell majd birkóznia, és amely akkor túlzás nélkül összehasonlítható lesz majd olyan témákkal, mint amilyen pl. A faji megkülönböztetés. Semmi esetre sem lehet azonban gyors elmozdulást és kézzelfogható, azonnali eredményeket várni. Ehelyett mindnyájunkra inkább fokozatos és türelmes munka vár a gondolkodásmódunk és előítéleteink megváltoztatása érdekében. A nemek egyenlőségét annak valamennyi aspektusában úgy kell felfognunk, mint természetes és szükséges, az életben elengedhetetlen fenomént a társadalom további kedvező fejlődése érdekében.



A „Nemek közötti egyenlőség a költségvetés gyakorlatában“ elnevezésű projekt célja, hogy feldolgozza a nemzeti megközelítéseket a nemek egyenlősége és ennek költségvetésben való megjelenése vonatkozásában. A gender-érékeny költségvetés készítés kontextusában megjelenő kezdeményezéseket a projekt résztvevői Ausztriában, Bulgáriában, Csehországban, Magyarországon és Olaszországban gyűjtötték össze és elemezték. Ez a kötet a nemzeti eredmények összegzése, amely tükrözi az előfeltételek és stratégiák sokféleségét.

Kiadva a „Költségvetés készítés a nők és férfiak egyenlősége szempontjából a gyakorlatban” projekt keretében, ami az európai közösségi program „Community Framework Strategy on Gender Equality (2001-2005)” részét képezi.

A projektet az Európai Bizottság és a Cseh Köztársaság munkaügyi és szociális minisztériuma finanszírozta. E publikáció által tartalmazott információk nem fejezik ki feltétlenül az Európai Bizottság álláspontját vagy nézeteit.



ISBN 978-80-7380-063-5



A projekt finanszírozásában és kidolgozásában a következő partnerek vettek részt:

