

A D V A ה **ו** ד **א**
C E N T E R

INFORMATION ON EQUALITY AND SOCIAL JUSTICE IN ISRAEL
מידע על שוויון וצדק חברתי בישראל

השלכות תקציב 2000 על נשים בישראל

ד"ר שלמה סבירסקי

דצמבר 1999

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205
Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871, Fax. 03-5602205
e-mail: advainfo@netvision.net.il web site: <http://www.adva.org>

מדיניות הצמצום התקציבי והפגיעה במקור מרכזי של תעסוקת נשים

בשנים האחרונות השתלטה תפיסה חדשה במדיניות הכלכלית והחברתית של הממשלות בישראל. התפיסה החדשה דוגלת בהגבלת תפקידה של המדינה, אשר במהלך רוב השנים שאחרי 1948 היתה הכוח המניע בפיתוח כלכלי וחברתי של ישראל. את מקומה של המדינה אמור לתפוס המגזר העסקי.

התפיסה החדשה, שמקורה בארצות הברית ובאנגליה של שנות ה-80, הפכה למדיניות רשמית בגופים פיננסיים כדוגמת הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית: הללו מתנים חבילות סיוע בכך שהמדינות הפונות ינהיגו את המדיניות החדשה.

בישראל, התפיסה החדשה הלכה והשתלטה מאז מדיניות הייצוב הכלכלי של 1985. קובעי המדיניות הכלכלית לוחצים שנה אחר שנה להקטין את התקציב. ואכן, משקל התקציב בתמ"ג מצוי בירידה: כך, למשל, הוא ירד מ- 49.6% ב-1995 ל- 45.5% ב-2000.

מדיניות הצמצום התקציבי מתבטאת, בין השאר, בצמצום כוח האדם במשרדי הממשלה. הצעות התקציב מציינות מדי שנה את "שיא כוח אדם" המתוקצב, דהיינו, סך המשרות שמשרדי הממשלה יוכלו לאייש. הלוח שלהלן מעלה כי שיא כוח אדם גדל במחצית הראשונה של שנות ה-90, מ- 64.8 אלף ב-1990 ל- 69.8 אלף ב-1996. מאז יש ירידה רצופה: בשנת אלפיים יעמוד שיא כוח אדם על 55 אלף.

אילו המשיך שיא כוח אדם לגדול בקצב הממוצע של השנים 1996-1990, הוא היה עומד ב-2000 על 73.3 אלף משרות. במלים אחרות, הצמצום התקציבי גרם לירידת של 18.3 אלף תקנים. נשים מהוות כ- 60% מכוח האדם במשרדי הממשלה. בהנחה ששיעור זה לא היה משתנה, יוצא שמדיניות הצמצום התקציבי גרמה לאובדן 11 אלף מקומות עבודה של נשים.

נשים הפסידו משרות פוטנציאליות לא רק מכך ששיא כוח אדם לא גדל, אלא גם מכך שהוא לא הושאר ברמתו ב-1996. הקיצוץ בשיא כוח אדם, מ- 69.8 ב-1996 ל- 55 אלף ב-2000 פירושו אובדן של 14.8 משרות, ובהנחה ש- 60% היו משרות של נשים, הרי מדובר באובדן של 9 אלפים משרות של נשים.

שיא כוח אדם, 1996 – 2000

64,753	1990
65,332	1991
65,863	1992
66,573	1993
68,114	1994
68,906	1995
69,750	1996
68,868	1997
55,306	1998
55,125	1999
54,982	2000

המקור: משרד האוצר, עיקרי התקציב, שנים שונות.

סביר להניח שלפחות בחלק מן המקרים, ביטול המשרות התבטא לא בפיטורין או בויתור על תקן עם פרישתה של עובדת, אלא בשינוי באופי המשרה - ממשרה תקנית להעסקה באמצעות חברת כוח אדם. ספרי התקציב אינם מכילים מידע אודות מספר המועסקים במשרדי הממשלה באמצעות חברות כוח אדם. שר העבודה והרווחה, מר אלי ישי, הצהיר בשנה שעברה כי מדובר בכשליש מהמועסקים במשרדי הממשלה.

יוצא שהמדיניות המתמשכת של צמצום תקציבי הופכת את הממשלה לנצלנית של כוח עבודה נשי, וזאת בניגוד חריף לרוח החוקים שנתקבלו בתקופה האחרונה במטרה לקדם את מעמדן השווה של נשים.

צמצום דמי אבטלה

הצעת חוק ההסדרים לשנת 2000 כוללת הצעה לפגוע במקבלי דמי אבטלה (סעיף 2, סעיף קטן 2). לאור משקלן הגדול של נשים בקרב המובטלים, ברור הוא כי סעיף זה בהצעת חוק ההסדרים מהווה פגיעה בציבור גדול של נשים.

הממשלה החדשה מבקשת להקטין את תשלומי דמי אבטלה, באמצעות צמצום התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה למובטלים עד גיל 35, כדלקמן:

למובטלים עם שלושה תלויים ויותר, מ- 175 ימים ל- 138 ימים, ולמובטלים עד גיל 35, למעט חיילים משוחררים ומתנדבים בשירות לאומי, מ- 138 יום ל- 100 יום. כמו כן מוצע כי בתקופה של 4 שנים רצופות, תוגבל זכאותו של מובטל לדמי אבטלה לתקופה שלא תעלה, במצטבר, על 180% מהתקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה הקבועה בחוק (175 יום למובטל בגיל 45 ויותר או לבעל משפחה עם 3 תלויים לפחות; 70 יום לחייל משוחרר; 138 יום בכל מקרה אחר); וכן כי בעד התקופה העולה, במצטבר, על התקופה המרבית לתשלום דמי אבטלה, תוגבל הזכאות לדמי אבטלה ל- 85% בלבד מהתשלום המגיע בעד כל יום העולה על התקופה המרבית.

ב- 1998, נשים היוו 47.3% מהבלתי-מועסקים, בשעה שייצוגן בכוח העבודה האזרחי עמד על 44.2%.

הנשים הבלתי מועסקות היוו 9.2% מכלל הנשים בכוח העבודה האזרחי, בעוד שהגברים הבלתי מועסקים היוו 8.1% מכלל הגברים בכוח העבודה האזרחי.

האבטלה פוגעת באופן מיוחד בנשים בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים.

מימון דמי אבטלה באמצעות כספי קצבאות הילדים

הממשלה מבקשת מהכנסת אישור למימון הגרעון שנוצר בענף אבטלה של המוסד לביטוח לאומי על-ידי העברת הסכום המתאים מענף ביטוח ילדים, שבו יש כיום עודף (הצעת חוק ההסדרים לשנת 2000, סעיף 2 פסקה 1). עודף זה, יש לומר, נוצר עקב שחיקה רצופה בערך קצבאות הילדים, מאז 1975.

הצעה זאת, שאנשי האוצר שבים ומעלים אותה בשנים האחרונות, עלולה לפגוע בעקרונות הפעולה של המוסד לביטוח לאומי, כמו גם בעצמאותו. מרבית הקצבאות שמשלם המוסד

לביטוח לאומי הן ביטוחיות: דהיינו, הסכום הכולל שמשלמים עובדים ומעסיקים לביטוח לאומי מתחלק לתת-סעיפים שונים – קצבת ילדים, קצבת זיקנה וכיו"ב. כל תת-סעיף הוא עצמאי, ומיועד למימון קצבה ספציפית.

משרד האוצר מבקש לפגוע ברוח חוק המוסד לביטוח לאומי, כשהוא דוחק לשים את כל הסכומים הנגבים בסל אחד, בלא הבחנה בין הענפים השונים. מגמה זאת, אם תזכה לאישור הכנסת, תעמיד בסכנה את יציבותה לטווח ארוך של כל קצבה בנפרד. יתרה מזאת, קיבוץ כל הקצבאות בסל אחד יהפוך את דמי ביטוח לאומי למס רגיל, כדוגמת מס הכנסה – במקום שישמשו כדמי ביטוח לצרכים ספציפיים.

לבסוף, יש לציין כי קצבת הילדים היא קצבה המשולמת ישירות לחשבון הבנק של האם, ובהרבה מקרים היא מהווה עבור האם מקור כספי עצמאי עיקרי לגידול הילדים. על רקע זה ניתן לראות את ההצעה הכלולה בחוק ההסדרים כהצעה שפגיעתה תהיה חמורה במיוחד בנשים.

ניסוי קטן המבשר על פגיעה גדולה במקבלי/ות גמלת הבטחת הכנסה

ישראלים שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה כדי מחיה, זכאים לגמלת הבטחת הכנסה. ממשלת ישראל מבקשת עתה לשנות זאת ולא לפזר זכאים לחזור לשוק העבודה שפלט אותם, וכך לחסוך בתשלומי הבטחת הכנסה. בשנת 2000 ייערך בישראל ניסוי ברוח מודל שפותח במדינת ויסקונסין שבארה"ב. שם, מקבלי הבטחת הכנסה (Aid to Families with Dependent Children [AFDC]) מוכוונים להיכנס לשוק העבודה באמצעות סוכנויות השמה פרטיות. במשך 5 שנים זכאים המשתתפים לקצבה ממשלתית. בתום תקופה זאת הסיוע מופסק, והאנשים מצופים להתקיים ממשכורתם בלבד.

מודל ויסקונסין עורר ביקורות חריפות בארה"ב: מרבית ההשמות שם היו בעבודות נמוכות-שכר וארעיות, שאינן מבטיחות הכנסה סבירה לטווח ארוך. במקרים רבים, ההכנסה מעבודה היא נמוכה מגמלת הבטחת הכנסה ומההטבות שהתלוו לה. התוצאה: עלייה במספר הפונים לבתי-תמחוי ולארגוני סעד. בתום תקופת הניסוי – 5 שנים – עלולים אלפי אנשים להיוותר ללא הכנסה מעבודה וללא גמלת הבטחת הכנסה. (2)

הפגיעה הצפויה בגמלת הבטחת הכנסה תהיה בראש ובראשונה פגיעה בנשים: 56% ממגיש תביעות להבטחת הכנסה הן נשים (המוסד לביטוח לאומי, מקבלי גמלה מהשרות להבטחת הכנסה בשנת 1995, לוח 7).

מערכת הבריאות: שחיקה במימון סל שירותי הבריאות

נשים הן בעלות עניין ישיר בכל הנוגע למערכת הבריאות, אם כצרכניות של שירותי בריאות ואם כעובדות במערכת הבריאות.

במרבית המשפחות, נשים הן האחראיות על הטיפול בבריאות של בני/ות המשפחה.

מערכת הבריאות היא אחת המעסיקות הגדולות של נשים: ב- 1998 עבדו בשירותי הבריאות בישראל כ- 135,000 נשים - למעלה מ- 15% מכלל הנשים העובדות.

בישיבתה מיום 7.9.99 קבעה הממשלה כי עלות הסל בשנת 2000 תעמוד על 17,555 מיליארד ש"ח (במחירי 1998). סכום זה אמנם גבוה בכ- 3% מהסכום המקביל ב- 1999 - אך עלייה זו אינה עונה על הצרכים הגדלים: גידול באוכלוסייה הכללית, גידול באוכלוסיית הקשישים ושינויים בטכנולוגיה הרפואית.

העלייה של 3% כוללת סכום של 170 מיליון ש"ח להוספת תרופות וטיפולים חדשים לסל שירותי הבריאות. סכום זה רחוק מלהספיק: תרופות חיוניות רבות לא יוכלו להיכלל בסל, וביניהן הרצפטין נגד סרטן השד ופוסלן ואיוויסטיה למניעת בריחת סידן.

הנטל הגדל של תשלומים עבור שירותי בריאות יכביד במיוחד על הנשים. הפגיעה הגדולה ביותר תהיה בנשים קשישות, באמהות לילדים קטנים ובנשים חולות מכל הגילאים.

משרד החינוך: שחיקה מתמשכת בתקציב

נשים הן בעלות עניין ישיר בכל הנוגע למערכת החינוך, אם כצרכניות של שירותי החינוך ואם כעובדות במערכת החינוך.

במרבית המשפחות, נשים הן האחראיות על הטיפול בחינוך הילדים.

מערכת החינוך היא אחת המעסיקות הגדולות של נשים: ב-1998 עבדו בשירותי החינוך בישראל כ-189,000 נשים - כשלושה-רבעים מכלל העובדים בשירותי החינוך. עובדות החינוך היוו כ-21% מכלל הנשים העובדות בישראל.

תקציב משרד החינוך מוקפא מזה ארבע שנים, וב-2000 הוא יהיה זהה, במונחים ריאליים, לזה של 1996. זאת, בשעה שאוכלוסיית התלמידים ב-2000 צפויה להיות גדולה מזו של 1996 בכ-7%. פירוש הדבר: פחות כסף לתלמיד/ה.

השחיקה של תקציב החינוך מבטלת את האפשרות להנהיג תכניות שונות, ביניהן חוקים שהתקבלו בכנסת, כדוגמת יום לימודים ארוך וחינוך חינוך חינוך מגיל 3. השחיקה פוגעת באפשרויות לצמצם פערים לימודיים: לדוגמה, את הפערים בין תלמידות בשכונות, בעיירות פיתוח ובכפרים ערביים ובין תלמידות בשכונות המבוססות בישראל.

השחיקה בתקציב משרד החינוך פוגעת גם באפשרויות התעסוקה של נשים בוגרות מכללות להוראה. בעת דיוני התקציב בממשלה מסר שר החינוך, יוסי שריד, כי "קליטת מורים חדשים וצעירים (כך במקור) במערכת היא השנה נמוכה במיוחד, ואלפי מורים ומורות שסיימו את הכשרתם השנה ובשנים האחרונות אינם מוצאים מקומות עבודה (משרד החינוך, אתר האינטרנט, 29.8.99).

ב-1997, מספר הבלתי מועסקים שעבדו קודם לכן בענף החינוך עמד על 3,800; ב-1998 עלה המספר ל-6,300 (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 1998, לוח 12).

משרד השיכון: שחיקה מתמשכת בערך המשכנתאות

בשנים האחרונות חלה ירידה בסך התקציבים לסיוע ברכישת דיור. הירידה משקפת את העובדה שרוב העולים החדשים כבר מימשו את זכאותם; אך ניתן לייחס אותה גם לשחיקה שחלה בערכן הריאלי של המשכנתאות הממשלתיות. למרות העדכון שחל בגובה המשכנתאות באוגוסט 1998, מוסיפה המשכנתא הממשלתית להוות חלק קטן והולך מסך האשראי שרוכשי דירות נוטלים לשם ביצוע הרכישה. ב-1994 היוו המשכנתאות הממשלתיות 38% מסך האשראי (משכנתא ממשלתית + משכנתא מבנק מסחרי) לרכישת דירה. בשנת 1998, וכך גם בשנת 1997, ירד משקלן של המשכנתאות הממשלתיות ל-25% בלבד. ירידה זו מקשה על כל רוכשי ורוכשות הדירות.

הצעת התקציב לשנת 2000 כוללת גם הרעה בתנאי הסיוע בשכר דירה. הממשלה מבקשת לקבוע קריטריונים חדשים לקבלת סיוע בשכר דירה לזוגות צעירים (לא עולים) ולמשפחות חד-הוריות (לא עולים) שאינן מקבלות גמלת קיום מהמוסד לביטוח לאומי. הרעיון המנחה הוא שמשק בית שאינו נתמך על ידי המוסד לביטוח לאומי גם אינו נזקק לסיוע בשכר דירה. בהתאם לכך, יתווסף עתה מבחן הכנסה.

אמנם, אין הצדקה לכך שבעלי אמצעים יקבלו סיוע בשכר דירה, אולם לפי ההמלצה שגובשה, גם מי שהכנסתם בינונית ומטה ייאלצו להסתדר מעתה ללא סיוע.

תקציב משרד הבינוי והשיכון אינו כולל הקצאות למימוש שתי הצעות החוק הדנות בדיירי הדיור הציבורי: חוק זכויות דיירי הדיור הציבורי וחוק הדיור הציבורי (רכישה). דחיית המימון של שני חוקים אלה תפגע במשפחות חד-הוריות רבות.

משרד העבודה והרווחה: התמודדות שגרתית עם אבטלה גואה ועם אלימות גואה

הצעת התקציב לשנת 2000 אינה כוללת גידול בהקצאה להכשרה מקצועית. זאת, למרות הגידול המתמשך בשיעורי האבטלה בישראל.

אחד הצעדים הנחוצים ביותר בתקופה זו של גידול באבטלה הוא יצירת מסלולים להשלמת השכלה. זאת, במיוחד לאור העובדה שהאבטלה פוגעת במיוחד בבעלי ובעלות השכלה נמוכה. האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה והרשות לקידום מעמד האשה במשרד ראש הממשלה מקבלים פניות רבות מנשים ביישובים ערביים ובעיירות פיתוח, המבקשות לפתוח מסלולים להשלמת השכלה.

עד לכתיבת שורות אלה לא נודע על הקצאה במסגרת תקציב 2000 ליישום המלצות הוועדה הבין-משרדית למניעת אלימות נגד נשים. עלות יישום ההמלצות נאמדה ב-180 מיליון ש"ח; הסכום היה אמור להתחלק בין משרדי הממשלה הנוגעים לנושא, ובהם משרד החינוך, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לביטחון פנים ומשרד העבודה והרווחה. המלצות הוועדה כוללות, בין השאר, מימון הקמת שני מקלטים חדשים לנשים מוכות - האחד לנשים עם מוגבלויות גופניות והאחד ביישוב ערבי, הקמת קו חירום לנשים בדואיות ופיתוח מרכז טיפולי נייד שיעמוד לרשות היישובים הבדואיים בדרום, תיגבור המערך הסוציאלי בכל שירותי הבריאות והפעלת עובדים סוציאליים בתחנות המשטרה.