

מה לנשים ולתקציב המדינה

ברברה סבירסקי

אוגוסט 2002

מה לנשים ולתקציב המדינה

לפני כעשרים שנה, בשנת 1983, קיבל הפרלמנט האוסטרלי החלטה ראשונה מסוגה בעולם. ביזמת חברות פרלמנט ממפלגת הלייבור, שהיתה אז בשלטון, הוחלט כי הממשלה האוסטרלית תבדוק כיצד עשוי תקציב המדינה להשפיע על מעמד הנשים במדינה. שנה מאוחר יותר יושמה ההחלטה ותקציב המדינה הוגש לפרלמנט בצירוף "תקציב הנשים" הראשון: דו"ח מיוחד המפרט את השלכות הצעת התקציב על הנשים, הנערות והילדות באוסטרליה. (בהמשך, בכל התייחסות ל"נשים" הכוונה גם לנערות ולילדות).

מאז פורסמו דו"חות המנתחים את השפעות תקציב המדינה על מעמד הנשים בארבעים ארצות (בקירוב) ברחבי העולם (שרפ וברומהיל, 2002). חלק מהדו"חות האלה, כמו זה האוסטרלי, נכתב ביזמת הממשלה. דו"חות אחרים, כמו זה של קנדה למשל, הוכנו ביזמתם של ארגונים וולונטריים. יש גם דו"חות, כמו זה של דרום אפריקה, שהם תוצאה של שיתוף פעולה בין הממשלה לבין ארגונים לא ממשלתיים.

מהו ניתוח מיגדרי?

ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה הוא חלק מהליך של בחינת המדיניות - חוקים, תקנות, הקצאות, פרויקטים חברתיים - מנקודת הראות של השפעתם על מעמדן של נשים בחברה. הליך זה קרוי באנגלית mainstreaming -- אם תרצו, בחינה מיגדרית של החלטות המדיניות המרכזיות. ובמקרה של תקציב המדינה -- בחינה מיגדרית של ההכנסות וההוצאות התקציביות המרכזיות. ההנחה העומדת ביסוד הניתוח המיגדרי היא, שלכל היבט של המדיניות הציבורית יש השלכות שונות על נשים ועל גברים. שוני זה נובע מהתפקידים השונים של נשים ושל גברים במסגרת המשפחה, וכן מהמעמד הכלכלי הנמוך של נשים, בהשוואה לזה של גברים. המטרה של בדיקה מיגדרית היא, להביא לשינוי במדיניות הציבורית, כך שתתרום להגברת השוויון בין המינים.

שלושה גופים בינלאומיים -- קרן הפיתוח לנשים של האו"ם, מזכירות חבר העמים הבריטי ומרכז המחקר הבינלאומי לפיתוח -- מעודדים ממשלות וגופים חברתיים ברחבי תבל לעסוק בניתוח מיגדרי של תקציב המדינה ("gender-responsive budgets" or "gender audits" or "gender budgets" or "gender-responsive budgets"). הגופים הללו גם מקדמים את יישום המסקנות של הניתוח המיגדרי, במטרה לבנות תקציבים שוויוניים יותר מבחינה מיגדרית.

נשים ואבטלה

ניתוח מיגדרי של תוכניות ממשלתיות לצמצום האבטלה מביא בחשבון את ההבדל בשיעורי האבטלה בקרב נשים וגברים ואת הסיבות השונות לאבטלה. אם שיעור האבטלה של נשים גבוה יותר מזה של גברים, יש להביא זאת בחשבון בעת הכנת התוכנית להקטין את ממדי האבטלה. במקרה שכזה, אם לא יושקע מאמץ מיוחד לסייע לנשים, אי השוויון בתחום האבטלה לא יצומצם אלא יונצח.

ניתוח מיגדרי גם מתחשב בהבדלים בין נשים ממעמדות שונים ומקבוצות אתניות שונות. בישראל, למשל, כל תוכנית שמטרתה ליצור מקומות עבודה חדשים לנשים צריכה להביא בחשבון את מיעוט מקומות העבודה לנשים במגזר הערבי, המעכב את כניסתן של נשים ערביות לשוק העבודה; כמו כן, יש להביא בחשבון את העובדה, שנשים ערביות אינן נוהגות לעבוד מחוץ למקום מגוריהן.

נשים וגיל פרישה

לאחרונה יש דיון בשינוי גיל הפרישה (היום: 60 לנשים, 65 לגברים) ובקביעת גיל פרישה אחד לגברים ולנשים. 67 -- המטרה היא, לחסוך בכספי קצבת זקנה ובכספי הפנסיה. הרעיון נשמע הגיוני - אולם, צריך להביא בחשבון את העובדה, שהמצב התעסוקתי של נשים שונה מזה של גברים. אחרי גיל 54, שיעור ההשתתפות של נשים בשוק העבודה יורד בכמחצית, משיעור של 69% בקבוצת הגיל 25 -- 54 לשיעור של 35% בלבד בקבוצת הגיל 55. 64 -- אחרי גיל 65, רק 5% מהנשים משתתפות עדיין בשוק העבודה. (אצל גברים, הירידה בהשתתפות בשוק העבודה מתונה יותר: אחרי גיל 54, יורד שיעור ההשתתפות משיעור של 84% לשיעור של 65%. אחרי גיל 65, 15% מהגברים עדיין נמצאים בשוק העבודה). שינוי גיל הפרישה מגיל 60 לגיל 67 יפגע אפוא בנשים רבות, שתצטרכנה לחכות יותר שנים מחוץ לשוק התעסוקה עד לקבלת קצבת זקנה ו/או פנסיה מעבודה -- או לבקש בינתיים קצבת הבטחת הכנסה.

ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה מצביע על התחומים בהם יש להשקיע מאמצים ותקציבים כדי לקדם את מעמד האשה בכלל ואת מעמד הנשים בקבוצות המקופחות בפרט.

ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה אינו מסתפק בבדיקת ההקצאות המיועדות באופן ספציפי לנשים, כגון אלה המיועדות לתחנות "טיפת חלב", לטיפולי פוריות או למקלטים לנשים מוכות, מאחר והקצאות אלה מהוות חלק קטן מאוד מסך כל תקציב המדינה. באוסטרליה נמצא, כי העלות הכוללת של כל התוכניות המיועדות באופן ספציפי לנשים, הסתכמה בפחות מאחוז אחד מכלל תקציב המדינה. ניתוח מיגדרי בוחן את כל ההקצאות בתקציב המדינה, גם כאלה שאינן רלוונטיות לכאורה למעמד האשה. יועצת לשעבר לראש ממשלת אוסטרליה קבעה, כי אחת המטרות של ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה היא "להטמיע בכל משרד ממשלתי את ההכרה בכך, שכל דבר שעושים, כל דולר שמוציאים, משפיע על הנשים במדינה" (שרפ וברומהיל, 1998: 6).

מדוע נחוץ ניתוח מיגדרי?

במבט ראשון, ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה נראה אולי מיותר. לכאורה, כל האזרחים אמורים ליהנות במידה שווה מהשירותים שמספקת המדינה. אבל בפועל, יש הבדלים בין השירותים שמקבלים מגזרים שונים של האוכלוסייה: למשל, יש הבדלים בין השירותים שמהם נהנים האזרחים היהודים לבין אלה שמקבלים האזרחים הערבים, או בין השירותים שמקבלים היהודים המתגוררים במרכז הארץ לבין אלה שמקבלים היהודים המתגוררים בעיירות פיתוח. אבל קיומם של הבדלים בין השירותים שמקבלים גברים לבין אלה שמקבלות נשים עדיין לא נתפס כעובדה מוסכמת. כיוון שתקציב המדינה אינו מזכיר במפורש לא נשים ולא גברים, ההנחה היא, שהכספים שהוא מקציב מתחלקים שווה בשווה בין שני המינים.

אבל העובדה, שבתקציב המדינה אין איזכור של חלוקה מיגדרית, אין פירושה, שנשים וגברים נהנים מהתקציב במידה שווה. הכלכלנית האנגלייה הידועה דיאן אלסון מכנה את היעדר איזכורן של נשים או גברים בספרי התקציב בשם "עיוורון מיגדרי":

"As usually presented, there is no particular mention of women [in the budget], but no particular mention of men either. However, this appearance of gender-neutrality is more accurately described as *gender-blindness*"

[דגש שלי] (אלסון, 1997: 1)

העובדה, שבתקציב המדינה אין מזכירים לא נשים ולא גברים, אינה עדות לנייטרליות מיגדרית או לחוסר הטיה מיגדרית, אלא לחוסר מודעות לדרך שבה מתחלקים המשאבים. כדי לדעת כיצד מתחלק תקציב המדינה בין גברים לנשים, צריך לבצע ניתוח מיגדרי של התקציב.

גורמים בין-לאומיים ממליצים לממשלות ולארגונים וולונטריים לבצע ניתוח מיגדרי של התקציב משני טעמים. ראשית, כל עוד תקציב המדינה אינו מתייחס לגורם המיגדרי, הוא לא ישקף נאמנה את מחויבות המדינה לחתור להשוואת מעמד האשה למעמד הגבר (בהנחה שיש מחויבות שכזאת, בעקבות הכרזת "העשור של הנשים בחסות האו"ם" והוועידה הבינלאומית הרביעית של האו"ם בנושא מעמד האשה, שהתקיימה בביונינג שבסין בשנת 1995). ללא ניתוח מיגדרי של התקציב, לא יהיה אפשר לענות על השאלה: האם הממשלה עושה כמיטב יכולתה לשפר את מעמד האשה בכלל ואת מצבה הכלכלי בפרט.

הטעם השני לביצוע ניתוח מיגדרי הוא, העלאת המודעות של נשים לנושאים כלכליים. בדרך כלל, נשים מודעות פחות מגברים לנושאים כלכליים ואף נרתעות מנושאים אלה. בדיקה מיגדרית של תקציב המדינה, אמורה להעלות את המודעות של נשים לנושאים כלכליים בכלל, ולנושאים תקציביים בפרט, ובכך לעודד אותן ליטול חלק בהליך של עיצוב תקציב המדינה. השתתפות רבה יותר של נשים בהליך זה תביא להגדלת המשאבים המתוקצבים לנשים ולהגדלת המועילות של המשאבים האלה.

מי עושה ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה?

ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה יכול להיעשות על-ידי גורם ממשלתי, כפי שהדבר נעשה באוסטרליה; על-ידי גורם חוץ-ממשלתי; או על-ידי שילוב של השניים. השאיפה שלנו היא לעשות ניתוח מיגדרי במסגרת של מרכז אדוה, כדי שישמש דוגמה ויגרום לגורמים ממשלתיים לערוך בדיקות פנימיות של תקציביהם.

איך עושים ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה?

ניתוח מיגדרי בודק גם את הכנסות המדינה (המסים) וגם את הוצאותיה (התקציב). באשר למסים, הניתוח המיגדרי שואל, כיצד מחולק נטל המסים בין בעלי הכנסות גבוהות לבין בעלי הכנסות נמוכות, ובין גברים לבין נשים. ניתוח מיגדרי שואל גם כיצד משפיעים המסים השונים על מגזר משק הבית ועל נשים המטופלות בילדים ובבני משפחה אחרים.

בארץ אין כל מודעות לכך, שמסים עשויים להשפיע בדרך שונה על גברים ועל נשים. למשל, ועדת בן בסט וועדת רבינוביץ, שהגישו לממשלה המלצות לרפורמה במסים, לא הקדישו אף לא מילה אחת לסוגיה, כיצד ישפיעו השינויים המוצעים בחלוקת נטל המסים על הנשים בשוק העבודה או על נשים במסגרת משק הבית.

ניתוח מיגדרי של הוצאות הממשלה, דהיינו, של תקציב המדינה, בודק עם מי מיטיב התקציב יותר, עם נשים או עם גברים. ניתוח כזה בוחן, בראש ובראשונה, את הוצאות משרד הממשלה. על מנת לבצע ניתוח מיגדרי של הוצאות משרד הממשלה, דרוש מידע נוסף על זה שבספרי התקציב. אלא, שהיעדר מודעות להשפעות של ההקצאות הממשלתיות על מעמד האשה, גורם לכך, שמשרד הממשלה, ועמם גם משרד האוצר, אינם מציגים נתונים תקציביים לפי מיגדר.

לפיכך, הצעד הראשון בניתוח מיגדרי הוא השגת מידע תקציבי לפי מין.

באגף להכשרה מקצועית של משרד העבודה והרווחה, למשל, יש צורך להשיג את התפלגות דורשי

העבודה הלומדים בקורסים למבוגרים, לפי מין ולפי לאום; את התפלגות הלומדים בקורסים להסבת אקדמאים, לפי מין ולפי לאום; ואת התפלגות הלומדים לפי המקצועות הנלמדים, לפי מין ולפי לאום. אחרי השגת התפלגויות אלה יש לחשב כיצד מתחלק התקציב בין גברים לנשים, וכיצד ההתפלגות הזאת מתיישבת עם המצב התעסוקתי של כל אחד מן המיגדרים.

ניתוח מיגדרי מתייחס גם לגמלאות המוסד לביטוח לאומי. הוא כולל בדיקה של תנאי הזכאות לכל גמלה וכן בדיקה של השפעת תנאי הזכאות על מספר הנשים והגברים הנהנים מגמלה זו. למשל, ניתוח מיגדרי יגלה כי התנאים לקבלת קצבת נכות כללית מחמירים עם נכה שהיא עקרת הבית יותר מאשר עם נכים אחרים. כתוצאה מכך, עקרות בית מעטות, יחסית, זכאיות לקצבת נכות.

ניתוח מיגדרי של התקציב צריך להתייחס לנותני השירותים, דהיינו, לא/נשים המועסקים/ות בסקטור הציבורי. יש לבדוק, בין השאר, מיהם המועסקים, האם גברים או נשים, האם כל אחד משני המיגדרים מקבל תמורה זהה עבור עבודתו, ומה אפשרויות הקידום של כל אחד מהם.

בשנת 1998, נשים היו 89% מכלל העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. למרות הרוב המוחלט שלהן, נשים היוו רק 77% מבעלי המשרות המלאות ורק 76% מן המועסקים במשרות ניהול (סבירסקי ואחרים, 2001: 100 - 104).

שאלות המנחות את הניתוח המיגדרי של הוצאות המדינה

נוכל לסכם את הדברים עד כה באמצעות מספר שאלות שצריכות לכוון את הניתוח המיגדרי של מדיניות התקציב של הממשלה:

1. איך מדיניות המיסוי משפיעה על נשים?

דוגמא: הרפורמה במס (ועדת רבינוביץ') שאושרה לאחרונה בכנסת אינה כוללת תוספת משמעותית לשכר של מרבית הנשים העובדות, שכן התוספות הגדולות מיועדות למקבלי שכר של 20,000 ש"ח עד 35,000 ש"ח לחודש. מעט מאד נשים מקבלות שכר שכזה.

2. למי נועד כל סעיף בתקציב?

דוגמא: הסעיף "השתתפות בשכר דירה" בתקציב משרד הבינוי והשיכון מיועד רובו ככולו לעולים חדשים. כמה מזה מגיע לנשים?

3. מי זקוק/ה לשירות הממומן על ידי כל סעיף בתקציב?

דוגמא: נשים הן מרבית הנזקקות לשירותי בריאות למחלות ממושכות במשרד הבריאות.

4. מי ייחנה מכל שירות שכזה?

דוגמא: במקרה הקודם, נשים הן אכן רוב הנהנות מהשירות.

5. מי יספק את השירות?

דוגמא: שירותי אשפוז סיעודי מסופקות על-ידי הממשלה, על-ידי עיריות, על-ידי חברות ללא כוונת רווח, ועל-ידי חברות עסקיות.

6. מי יקבל עבודה בזכות כל סעיף בתקציב?

דוגמא: בשירותי הסיעוד, מרבית המועסקים הן נשים.

7. האם הסעיף התקציבי משרת קבוצות מקופחות?

דוגמא: התקציב לאשפוז סיעודי אינו משרת את האוכלוסייה הערבית באותה המידה שהוא משרת את האוכלוסייה היהודית, בגלל מחסור של שירותים במגזר הערבי.

8. כיצד ישפיע התקציב על מגזר משקי הבית?

דוגמא: כתוצאה מהעדר שירותי אשפוז סיעודי במגזר הערבי, העומס על מגזר משק הבית גדול יותר: נשים הן המטפלות בבני משפחה סיעודיים.

9. האם קיימות חלופות טובות יותר לכל סעיף בתקציב?

דוגמא: רפורמה במס המעניקה תוספת גדולה יותר ברמת שכר של 5,000 ש"ח עד 10,000 ש"ח לחודש.

עד כה דנו בחשיבות של ניתוח מיגדרי של התקציב ובדרך שבה ניתן לעשות ניתוח כזה. הדיון התמקד בנושאים הקשורים להכנסות ולהוצאות של הפרט או של משק הבית. עתה נפנה לנושאי מקרו-כלכליים: כלומר, למשק הכלכלי בכללותו.

תרומת הנשים למשק הכלכלי

לא זו בלבד שקשה "למצוא את האשה" בתקציב המדינה, קשה למצוא אותה במשק הכלכלי בכלל. הסיבה לכך היא שחלק גדול מהעבודה שנשים מבצעות אינו כלול בחשבונות הלאומיים. חשבונות אלה כוללים את העבודה במגזר הפרטי ובמגזר הציבורי, אך הם אינם כוללים את העבודה המתבצעת בשלושה מוקדים שבהם יש לנשים נוכחות בולטת: (1) השוק הבלתי פורמלי (עסקים ועבודות שאינם רשומים); (2) התנדבות (למשל, במסגרת ארגוני נשים); (3) הטיפול בבית ובבני המשפחה. מוקד אחרון זה יכונה כאן "מגזר משק הבית", כדי להדגיש, שחשיבותו למשק הכלכלי אינה נופלת מזו של המגזרים הכלולים בחשבונות הלאומיים: המגזר הפרטי והמגזר הציבורי.

בעשור האחרון הוטחו ביקורות רבות נגד התעלמות שיטת החישוב המקובלת של התוצר הלאומי משלושת התחומים בהם נשים פעילות במיוחד. כתוצאה מביקורות אלה, המליץ האו"ם בשנת 1993 לכלול בחשבונות הלאומיים הערכה של שווי העבודה שנעשית בשוק הבלתי-פורמלי. כמו כן, הוא המליץ להציג, ליד התוצר הלאומי, גם "חשבונות לוויין" הכוללים הערכה של השווי הכספי של עבודות הבית.

לפי הערכות שחושבו בארצות מפותחות, תפוקת העבודה שנשים מבצעות ללא תשלום משתווה לכדי מחצית התמ"ג (אלסון, 1997: 3). לפי הערכה שנעשתה בקנדה (לגבי 1992), אילו נכללה תפוקת העבודה, שנשים עושות ללא תשלום, בחישוב התמ"ג, היא היתה מהווה בין שלושם לארבעים אחוז ממנו (Commonwealth Secretariat, 1999).

לפי המודל הכלכלי המקובל, משקי בית אינם מייצרים דבר. במונחים כלכליים, תפקידיהם מתמצים בפעולות של צריכה וחיסכון. אלא, שגישה מקיפה יותר גורסת, כי יש לראות את עבודתן של נשים במשקי הבית באור אחר, כייצור של מוצרים ושירותים הן עבור המשפחה והן עבור הקהילה.

מגזר משק הבית

הכלכלנית דיאן אלסון מתארת את מגזר משק הבית כך: "העבודה במגזר משק הבית (the care economy) היא ללא תשלום, אף על פי שהיא נתמכת במקרים מסוימים על-ידי תשלומי העברה (כמו גמלת סיעוד וקצבת ילדים). העבודה מונחית על-ידי נורמות חברתיות ולא על-פי אמות מידה מסחריות או ביוורקטיביות. כעיקרון, מגזר משק הבית מודר משיטת החישוב של החשבונות הלאומיים (System of National Accounts) אשר קבע האו"ם. אמנם, גם גברים וגם נשים עובדים במגזר משק הבית, אך את מרבית העבודה במגזר זה מבצעות נשים. מגזר משק הבית תורם לרווחת הפרטים המטופלים בו, אבל בכך לא מסתכמת תרומתו: הטיפול המוענק במגזר משק הבית תורם לפעילויות המגזר הפרטי והמגזר הציבורי. מגזר משק הבית מספק הון אנושי" (אלסון, 1997: 9).

נוכל להמחיש את תיאורה של אלסון באמצעות הדוגמה של עבודת הטיפול בילדים. עלות הטיפול בילדים במגזר הפרטי (במעונות ובגנים פרטיים) ובמגזר הציבורי (במעונות של ארגוני הנשים, של אגודת ישראל, חב"ד ותנועת ש"ס) כלולה בחשבונות הלאומיים. לעומת זאת, עלות הטיפול בילדים במגזר משק הבית אינה כלולה בחשבונות אלה. כיוון שעלות זאת אינה מופיעה בחשבונות הלאומיים, היא אינה נלקחת בחשבון בעת שבאים לקבוע מדיניות.

דוגמה לכך אפשר לראות במסקנות של ועדה בין-משרדית שעסקה בעידוד כניסתם לשוק העבודה של מקבלי גמלה להבטחת הכנסה. הוועדה המליצה לערוך ניסוי, שבמסגרתו אמהות חד-הוריות לילדים בני 3 - 7 תצטרכנה "לצאת לעבודה" (ר' מדינת ישראל, 2001, לדעת רוב חברי הוועדה, הטיפול של האמהות בילדיהן איננו עבודה אלא בטלה, והקיצבה שהן מקבלות כדי שתוכלנה להישאר בבית ולטפל בילדיהן היא לחם חסד).

הוועדה המליצה עוד על סיוע בתשלום למעון יום לאמהות חד-הוריות, על מנת שתוכלנה "לצאת לעבוד". במלים אחרות, העבודה במעון, הנעשית בתשלום, נחשבה בעיני חברי הוועדה ל"עבודה אמיתית", שמן הראוי כי המדינה תסבסד אותה, ואילו אותה עבודה עצמה, כשהיא נעשית על ידי האם בתוך הבית, לא נחשבה כעבודה ולא נמצאה ראויה לסבסוד. (יש לציין, שההחלטה המקורית [חוק משפחות חד-הוריות, 1992], המעניקה קצבת הבטחת הכנסה לאמהות חד-הוריות לילדים מתחת לגיל 7, ללא מבחן תעסוקה, אכן הכירה בעבודת הטיפול של האמהות, אלא, שעם הגידול במספר מקבלי הגמלה ירד ערך העבודה הזאת בעיני קובעי המדיניות).

כיצד מודדים את ערכה של עבודת הנשים בבית? בכמה ארצות, ובהן נורווגיה, אוסטרליה, קנדה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה וניו זילנד, החלו להכין "חשבונות לוויין", המדווחים על ערך התפוקה של נשים בעבודות ביתיות הנעשות ללא תשלום. בעזרת ארגונים בין-לאומיים, כמו מחלקת הסטטיסטיקה של האו"ם, תוכנית הפיתוח של האו"ם והמרכז לפיתוח ומחקר בינלאומיים של קנדה, התפתח תחום חדש של איסוף נתונים - סקרי תקצוב זמן (time-use studies). סקרים אלה מודדים את תרומת הנשים במגזר משק הבית ומציגים אותה כחלק מהתפוקה הלאומית.

מה החידוש בנתונים אלה? שלא כמו עבודה בתשלום הנמדדת במונחים כספיים (דולרים או שקלים), העבודה בבית נמדדת במונחים של זמן (שעות, דקות או אחוז משעות היום). סקרי תקצוב זמן מאפשרים להשוות בין הזמן שכל אחד משני המיגדרים מקדיש לעבודה, כמו גם להשוות בין שני סוגי העבודה השונים: עבודה בתשלום ועבודה שלא בתשלום.

מרגע שיש מידע אודות הזמן המוקדש לעבודות במגזר משק הבית, ניתן גם לחשב את הערך הכספי של סך העבודות שנשים מבצעות בבית. לצורך כך קיימות שיטות חישוב שונות. (לסקירת השיטות ולדיווח מפורט של ערך הזמן שנשים מקדישות לעבודות שאינן כלולות בחשבונות הלאומיים בדרום אפריקה ובנורווגיה, ר' בדלנדר וברטהג, 2002).

"תפוקה" במגזר משק הבית

כלכלנים רבים מתייחסים עדיין למגזר משק הבית, כאילו יש ביכולתו לספק כמות בלתי נדלית של שירותי טיפול לבני משפחה, ללא כל קשר למידת ההשקעה בו. הנחת היסוד היא, שהיצע הזמן של נשים, המספקות את הטיפול, יכול להתרחב ללא גבול.

בפועל, כמובן, יש גבולות. "התפוקה" במגזר משק הבית תלויה במידה רבה באספקת שירותים חברתיים, כמו סיוע כספי וסיוע בדיוור למעוטי הכנסה. כאשר מעמיסים עבודה רבה מדי על מגזר משק הבית, ובמיוחד על החלקים החלשים שבו, בלי כל סיוע נלווה, נוצרות "בעיות תחזוקה". בעיות אלה משתקפות בסופו של דבר בתופעות כמו אובדן ימי עבודה, ירידה בתפוקה, גידול בעלויות חברתיות עבור שיטור, שירותים של עובדות סוציאליות, שירותי בריאות ועוד (אלסון, 1997: 10).

כאשר המדינה אינה מספקת שירותי תמיכה מתאימים לטיפול בבני משפחה, הנמצאים בבית זקוקים לטיפול מיוחד (נפגעי נפש, מפגרים ונכים קשים), או כאשר היא מקצצת בהקצאות לשירותים האלה, גובר העומס על הנשים המטפלות ועמו גוברת הסכנה של טיפול חסר בבני המשפחה המזקקים לטיפול.

הגבולות של משק הבית נובעים לא רק מהיעדר תמיכה מספקת מצד המדינה, אלא גם מן השינויים שחלו בעשורים האחרונים בנורמות המקובלות לגבי תפקידי האשה. היום, רוב הנשים בגיל העבודה העיקרי (25 - 54) נמצאות בשוק העבודה (68%) והן אינן חופשיות עוד להעניק את מלוא הטיפול הדרוש לבני המשפחה בכל עת. כך קורה, שדווקא כאשר הביקוש לשירותי טיפול במסגרת המשפחה עולה -- בגלל הגידול בשיעור הזקנים (עקב העלייה בתוחלת החיים) ובגלל הצטמצמות ההקצאות לשירותים חברתיים (הגורמות לסגירת מוסדות ולשליחת דייריהם הביתה), היצע שירותי הטיפול (שבעבר סופקו על ידי הנשים בתוך משק הבית) יורד (דיילי ולואיס, 2000: 288). במלים אחרות, אם בית הספר משחרר את תלמידיו מוקדם מהצפוי, אם בית החולים משחרר חולה כאשר הוא זקוק עדיין לטיפול ולהשגחה, ואם הזקן/המפגרה/המוגבל נשלחים הביתה בגלל היעדר מימון למוסדות המטפלים בהם, אין זה עוד מובן מאליו שבבית תמתין להם אשה שפנויה לטפל בהם. וכך ניסחה זאת פולבר: "כאשר [עבודת הטיפול] אוזלת, אי אפשר לגשת למכולת ולקנות עוד" (פולבר, 1995: 85).

אי התאמה מבנית

יש אי התאמה מבנית בין צרכי מגזר משק הבית ובין המימון של השירותים החברתיים והגמלאות שנועדו לתמוך במגזר זה. השירותים הללו נצרכים בעיקר על ידי נשים, אבל מקור המימון שלהם במסים שמשלם המגזר העסקי, שבעלי העסקים והעובדים בו הם בעיקר גברים (אלסון, 1997: 10 - 11).

אי התאמה זו מובילה לנטייה לקצץ בשירותים הציבוריים. קיצוץ בשירותים החברתיים פירושו, העברת העלויות מן המגזר הציבורי אל מגזר משקי הבית. בספרי תקציב המדינה נרשם הדבר כ"חסכון", משום שהשירות שמספק משק הבית "לא עולה כסף", לכאורה. אבל נוסחת הפלא הזאת מתעלמת מן העובדה, שבסופו של דבר, קיצוץ בשירותים הציבוריים יוצר

בעיות חברתיות, וההתמודדות עמן דורשת כספים, שבסופו של דבר יירשמו בספרי התקציב. ה"חיסכון" הוא, אפוא, לטווח קצר בלבד.

אי ההתאמה המבנית בין התמיכה שמגזר משק הבית זקוק לה ובין נכונותו של המגזר העסקי לשלם עבורה מלווה גם באידיאולוגיה הניאו-ליברלית השלטת במסדרונות משרד האוצר והובאה לידי ביטוי במצע החברתי הבלתי-כתוב של שתי המפלגות הגדולות בישראל.

האידיאולוגיה הניאו-ליברלית מייחסת חשיבות רבה למלחמה באינפלציה ולהפרטה. המלחמה באינפלציה היא חלק מסדר-יום כללי הכולל צמצום הגירעון בתקציב, הקטנת ההוצאה הציבורית והורדת מסים, מצד אחד, ודרגת עדיפות נמוכה לתעסוקה מלאה, להשקעות ציבוריות ולשיפורים בנגישות לשירותים החברתיים, מצד שני. ההפרטה - העדפת השירותים הפרטיים על פני השירותים הציבוריים - מבוססת על ההנחה שהמגזר הפרטי (שבו מתקיימת תחרות) יעיל יותר מהמגזר הציבורי והוא הקטר היחיד המסוגל לחולל צמיחה כלכלית.

ההפרטה משפיעה על נשים בכמה אופנים: הפרטת שירותים ציבוריים, כמו למשל שירותי הסעדה במשרדים הממשלתיים, מביאה לפיטורי נשים ו/או להורדת שכר ולהרעת תנאי העבודה של נשים, המהוות שני שלישים מהמועסקים בשירותים הציבוריים. משום כך, איגודים חזקים כמו איגוד האחיות ואיגוד עובדי המשק והמינהל בבתי החולים הציבוריים, מתנגדים בכל תוקף לתוכנית הפרטת בתי החולים ("תיאגוד").

סדר-היום הניאו-ליברלי משפיע באופן שלילי על מעמד האשה בשוק העבודה. הקטנת ההוצאה הממשלתית פירושה הקטנת ההוצאה על שירותים חברתיים, שרוב המועסקות בהן הן נשים. קיצוץ בתקציבים החברתיים מיתרגם בדרך כלל ישירות לקיצוץ במשרות ובשכר של הנשים.

היכן עושים ניתוח מיגדרי

כאמור, לא פחות מארבעים ארצות בעולם מבצעות כיום ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה. להלן דוגמאות נבחרות.

אוסטרליה

הניתוח המיגדרי הראשון של תקציב המדינה באוסטרליה נעשה בשנת התקציב 1984 - 1985 על ידי הממשלה עצמה. ממשלת הלייבור הציגה, לצד הצעת התקציב, גם דו"ח שנקרא Women's Budget Statement. הדבר נעשה בעקבות החלטה שהתקבלה שנה קודם לכן, ביזמת חברות פרלמנט פמיניסטיות. במסמך התבקש כל משרד ממשלתי לקבוע יעדים ודרכי פעולה לקידום מעמדן של הנשים ולנתח את ההשפעה הצפויה של יעדים אלה.

כל סוכנות ממשלתית התבקשה לערוך הבחנה בין הוצאות המיועדות לנשים (למשל, הוצאות לשיפור המצב הבריאותי של נשים ילידות), הוצאות שמטרתן יצירת הזדמנויות שוות לנשים ולגברים (למשל, תוכניות עידוד לנשים המועסקות במגזר הציבורי) והוצאות כלליות (למשל, הוצאות לשעות חינוך) (בדלנדר ושרפ, 1998: 10).

בשנת 1996 התחלף השלטון באוסטרליה ומפלגת השמרנים, שעלתה לשלטון, ביטלה את הניתוח המיגדרי של הצעת התקציב. עם זאת, המשיכה ממשלת אוסטרליה לפרסם אחת לשנה דו"ח קצר, תחת אותה כותרת - Women's Budget Statement, ובו מנתה את היזמות הממשלתיות המיטיבות עם הנשים במדינה (שרפ וברומהיל, 2002: 27). למשל, לקראת שנת הכספים 2001 - 2002, התפרסם דו"ח הכולל 12 פרקים, וביניהם "יזמות

עיקריות בתקציב המדינה לשנת 2001-2002, "נשים ומשפחות", "נשים ובריאות", "נשים, השכלה וטכנולוגיה", "מניעת אלימות נגד נשים", "נשים מבוגרות", "נשים ילידות", "נשים מהגרות ופליטות", ו"נשים במקום העבודה". בין היוזמות החדשות שמנה הדו"ח ניתן למצוא סיוע מוגדל לאמהות ונשים המטפלות בבני משפחה וחיזוק של רשת הביטחון הסוציאלית (<http://www.budget.gov.au>).

זאת ועוד, באוסטרליה נערכו ניתוחים מיגדריים עבור כל אחת משש המדינות הפנימיות ועבור שתי הטריטוריות. הניתוחים המיגדריים באוסטרליה שימשו מודל לניתוח המיגדרי בדרום אפריקה.

דרום אפריקה

בשנת 1996 נעשה לראשונה בדרום אפריקה ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה, שנקרא South African Women's Budget. הניתוח היה פרויקט משותף של מספר ארגונים וולונטריים ושל ועדה פרלמנטרית. הדו"חות המיגדריים מתפרסמים כספר על-ידי ארגון אידסה (South Africa Institute for Democracy in The Women's Budget" (בדלנדר, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000). לניתוח שתי מטרות מרכזיות: הראשונה, הגברת המודעות של נשים בדרום אפריקה לאופן שבו משפיעה מדיניות הממשלה על חייהן, והשנייה, הגברת המודעות של חברי הפרלמנט לסוגיות הקשורות למיגדר. באחד הספרים פורסמה התחייבות של שר האוצר לקבוע יעדים ומדדים של שוויון בין המינים ולהכליל בחשבונות הלאומיים גם עבודה ללא תשלום. ההתחייבות האחרונה לא קוימה ונראה, כך נמסר לנו, כי אין גם כוונה לקיימה (בודלנדר, 2002, דואר אלקטרוני).

בשנת 1998 פירסמו אידסה והוועדה הפרלמנטרית גירסה קצרה יותר של הניתוח המיגדרי של תקציב המדינה, המיועדת לבעלי עשר שנות לימוד ששפת אימם אינה אינגלית, תחת הכותרת Women and the Government Budget: Money Matters.

הדו"ח פורסם כדי לאפשר לציבור גדול יותר של נשים להיות מעורב בהליך קבלת התקציב.

קנדה

בקנדה, ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה מהווה מאז 1995 חלק אינטגרלי מהתקציב החלופי הנקרא Canadian Alternative Federal Budget Exercise, שאותו מכינה קואליציה של בערך 50 ארגונים חברתיים ואיגודים מקצועיים. המטרה המקורית של התקציב החלופי היתה לקרוא תיגר על ההחלטה להקטין את הגירעון משיעור 5% לשיעור של 3% מהתמ"ג באמצעות קיצוץ בהוצאות לשירותים החברתיים. התקציב החלופי הציע גם מדיניות מקרו-כלכלית אחרת -- הקטנת שער הריבית במקום הקיצוץ בשירותים ופיקוח על תנועות הון הכולל "מס טובין" (Tax Tobin) על עסקאות בינלאומיות. כמו כן, הוצע להעלות את מס החברות ואת המס השולי לבעלי הכנסות גבוהות, ולהוריד את המס השולי לבעלי הכנסות נמוכות. התקציב החלופי הציע גם לחזק תוכניות סוציאליות בתחומי הבריאות, ביטוח האבטלה, הבטחת הכנסה, מעונות יום, פנסיה, חינוך תיכוני ודיור (לוקסלי, 1999).

צרפת

בשנת 1999 קבעו חברי הפרלמנט הצרפתי, בעת שהצביעו על תקציב המדינה לשנת 2000, כי מעתה תהיה כל ממשלה מחויבת להציג, בעת הדיון על התקציב, דו"ח על המאמצים שהיא עושה לקדם את השוויון בין המינים. הדו"ח המיגדרי מכונה בשם "הנייר הצהוב". בנייר זה, כל משרד חייב להציג את הצעדים שהוא נוקט להגברת השוויון בין המינים וגם את המדדים של מידת השוויון שכבר הושג (דסטו, 2002).

אנגליה

באנגליה, ניתוח מיגדרי של תקציב המדינה נעשה בידי ארגון וולונטרי שחברות בו כמאה נשים המייצגות 73 ארגונים -- נשים מהאקדמיה, חברות בארגונים חברתיים ונציגות של איגודים מקצועיים (The Women's Budget Group). הקבוצה, שהוקמה בשנת 1989, מתמקדת ברמה הארצית ומנתחת בעיקר את ההשלכות המיגדריות של מדיניות המס.

בניתוחים המיגדריים שלהן, טוענות חברות הקבוצה, כי משרד האוצר צריך לשקול לא רק את השלכות התקציב על חלוקת ההכנסות בין המינים, אלא גם את השלכות התקציב על חלוקת הזמן. זאת ועוד, הן מנתחות כיצד קיצוצים ברשת הביטחון פוגעים במגזר משק הבית.

נציגות הארגון נפגשות עם אנשי משרד האוצר הבריטי בתדירות של שש פעמים בשנה. בישיבות דנים על תקציב המדינה ועל סוגיות אחרות הנקבעות במשותף (UK Women's Budget, no date).

ישראל

בשנת 1995 החל מרכז אדוה לנתח את ההשלכות החברתיות של תקציב המדינה בישראל. הדו"חות של מרכז אדוה מצביעים, בין השאר, על השלכות התקציב על נשים בכלל וכן על נשים בקבוצות השונות בתוך החברה הישראלית: קבוצות עדתיות, לאומיות וקבוצות הכנסה.

בכל אחת מן השנים 1998, 1999, 2000 ושנת 2002 פירסם מרכז אדוה דו"ח שהוקדש במיוחד לשאלה כיצד ישפיע התקציב על הנשים בישראל.

נייר העמדה הנוכחי הוא הראשון בסדרה חדשה של ניירות ודו"חות על תקציב ומיגדר בישראל.

מקורות

ברקוביץ, ניצה, 1996, "על 'עקרת הבית והחשבונאות הלאומית'", תיאוריה וביקורת, 9, חורף: 197 -- 198.

מדינת ישראל, 2001, המלצות הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת, דו"ח ביניים המוגש לשר העבודה והרווחה, ירושלים, אוגוסט.

מרכז אדוה, 1998, תקציב המדינה והנשים בישראל: הערות מרכז אדוה להצעת התקציב ולהצעת חוק ההסדרים לשנת 1999, מרכז אדוה, נובמבר.

מרכז אדוה, 1997, תקציב 1998 פוגע בנשים, מרכז אדוה.

סבירסקי, ברברה, 2002, תוכנית "חומת מגן כלכלית" אינה טובה לנשים, מרכז אדוה, מאי.

סבירסקי, שלמה, פרנקל, עמי וסבירסקי, ברברה, 2001, הבטחת הכנסה בישראל: מקצבאות סעד להבטחת הכנסה ומהבטחת הכנסה ל"תוכנית ויסקונסין", מרכז אדוה, אוקטובר.

סבירסקי, שלמה, קונור, אתי, סבירסקי, ברברה, יחזקאל, ירון, 2001, נשים בשוק העבודה של מדינת הרווחה בישראל, מרכז אדוה, יולי.

סבירסקי, שלמה, 1999, השלכות תקציב 2000 על הנשים בישראל, מרכז אדוה, דצמבר.

שביב, מירב, 1999, "מהבטחת הכנסה להבטחת תעסוקה", דו"ח סיור מקצועי בחו"ל, ירושלים, משרד האוצר.

Beneria, Lourdes, 1999, "The Enduring Debate over Unpaid Labor," in *International Labour Review*, Vol. 138, 3: 287-309.

Budlender, Debbie and Ann Lisbet Brathaug, 2002, *Calculating the Value of Unpaid Labour: A Discussion Document*, Statistics South Africa, www.statssa.gov.za.

Budlender, Debbie (editor), 2000, *The Fifth Women's Budget*, Capetown: Idasa.

Budlender, Debbie (editor), 1999, *The Fourth Women's Budget*, Capetown: Idasa.

Budlender, Debbie (editor), 1998, *The Third Women's Budget*, Capetown: Idasa.

Budlender, Debbie (editor), 1997, *The Second Women's Budget*, Capetown: Idasa.

Budlender, Debbie (editor), 1996, *The Women's Budget*, Capetown: Idasa.

Budlender, Debbie and Rhonda Sharp, with Kerri Allen, 1998, *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Canberra and London: Australian Agency for International Development and Commonwealth Secretariat.

Budlender, Debbie and Karen Hurt, 2001, *Money Matters 3: Women and Government Revenue*, Capetown: Idasa.

Commonwealth Secretariat, 1999, "Gender-Disaggregated Beneficiary Assessment of Public Service Delivery and Budget Priorities," <http://www.thecommonwealth.org/gender>.

Daly, Mary and Jane Lewis, 2000, "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States," in *British Journal of Sociology*, Vol. No. 51, Issue No. 2, (June) pp. 281-296.

Dastot, Jean, 2002, "The Yellow Budget Paper on Women's Rights and Gender Equality," paper presented at conference, "Gender Budgets, Financial Markets, Financing for Development: The Gender Dimensions of the Global Financial Architecture," Berlin, February 19-20, 2002.

Elson, Diane, 2002, "Macroeconomics and Macroeconomic Policy from a Gender Perspective," Public Hearing of Study Commission "Globalization of the World Economy -- Challenges and Responses," German Bundestag, February.

Elson, Diane, 1997, "Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets?: Changing the Conceptual Framework to Include Women's Empowerment and the Economy of Care," Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures, London: Commonwealth Secretariat.

Folbre, Nancy, 1995, "'Holding Hands at Midnight': The Paradox of Caring Labor," in *Feminist Economics*, Volume 1, Issue 1, pp. 72-92.

Folbre, Nancy, 1994, *Who Pays for the Kids? Gender and Structures of Constraint*, London and New York: Routledge.

Ironmonger, Duncan, 1996, "Counting Outputs, Capital Inputs and Caring Labor: Estimating Gross Household Product," in *Feminist Economics*, Volume 2, Issue 3, pp. 37-64.

Loxley, John, 1999, "The Alternative Federal Budget in Canada: A New Approach to Fiscal Democracy," paper presented at the UNDP Workshop on pro-poor, gender and environment-sensitive budgets, June.

Sawar, Marian, 1996, "Feminist Initiatives to Gender Macro-Economic Policies in Australia," paper presented at a conference held in Bangladesh, "Working Towards a More Gender Equitable Macro-Economic Agenda."

Sharp, Rhonda and Ray Broomhill, 2002, "Budgeting for Equality: The Australian Experience," in *Feminist Economics* 8(1): 25-47.

Sharp, Rhonda and Ray Broomhill, 1998, "Government Budgets and Women: Shaking the Foundations?" Paper presented at a workshop at the Australian National University, Canberra, February.

Sharp Rhonda and Ray Broomhill, 1990, "Women and Government Budgets," in *Australian Journal of Social Issues*, Vol. 25, Issue 1, pp. 1-14.

Singh, Ajit and Ann Zammit, 2000, "International Capital Flows: Identifying the Gender Dimension," in *World Development*, Vol. 28, No. 7, pp. 1249-1268.

"The UK Women's Budget Group," no date, handout.

UNIFEM, 2001, "UNIFEM Calls on Governments to Analyze Impact of National Budgets on Women's Lives by 2015," http://www.unifem.undep.org/pr_genderbudgets.

UNIFEM, 2000, *Progress of the World's Women 2000*, Chapter 1: "The Progress of Women: Empowerment and Economics," www.undp.org/unifem/progressww/index.html.

Women's Budget Group (England): <http://www.wbg.org.uk>

Women's Budget Group November 2001 Pre Budget Report Response: <http://www.wbg.org.uk>

Women's Budget Group Response to the 2002 Budget: <http://www.wbg.org.uk>

Women's Budget Statement 2001-02 (Australia), <http://www.budget.gov.au>

מרכז אדוה, ת.ד. 36529, תל-אביב 61364, טל. 03-5608871, פקס. 03-5602205

Fax. 03- ,Adva Center, POB 36529, Tel Aviv 61364, Tel. 03-5608871
5602205

e-mail: advainfo@bezeqint.net