



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

## תקציב המדינה והנשים בישראל

הערות מרכז אדוה

להצעת התקציב ולהצעת חוק ההסדרים

לשנת 1999

נובמבר 1998

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](mailto:advainfo@netvision.net.il) -- web site: <http://www.adva.org>

# הצעות חוקיות

## פנסיה צוברת (ולא תקציבית) לבכירים במנגנון השלטון

הממשלה מציעה כי הבכירים במנגנון המדינה - הנשיא, השרים, חברי הכנסת, השופטים, ראשי רשויות מקומיות, אנשי בנק ישראל - לא ייהנו עוד מפנסיה תקציבית אלא מפנסיה צוברת, כזו שיש להפריש עבורה מדי חודש בחודשו. ההחלטה תחול על מי שיתחילו לכהן אחרי ה- 1.1.99 .

הפנסיה התקציבית יצרה, בעיקר בקרב הבכירים, מעמד של מיוחסים, שרמת חייהם לעת פרישה מובטחת על חשבון משלם המסים .

## הצמדת שכר הבכירים במנגנון המדינה למדד המחירים לצרכן

הממשלה מציעה להצמיד את שכר הבכירים הנ"ל, למשך השנתיים הקרובות 1999, ו-2000, למדד המחירים לצרכן, במקום לשכר הממוצע במשק, ולעדכנו רק פעם אחת בשנה. לאור העובדה ששכר הבכירים מגיע היום לשיעורים של פי 3 ופי 4 מן השכר הממוצע במשק, זהו צעד הנושא עמו מסר חיובי, לא רק בגלל שיש בו כדי לבלום במעט את העלייה המטאורית בשכר הבכירים, אלא גם בגלל שהוא מפנה כספים להעלאת שכר של דרגים נמוכים יותר, בהן מצויות נשים .

ברמות הבכירות של מנגנון המדינה, השכר הגבוה, הפנסיה התקציבית והתנאים הנלווים המשופרים הן זכות-יתר כמעט בלעדית של גברים. הצעדים המוצעים יתרום, לפיכך, לצמצום הפערים בין גברים לנשים.

# הצעות חוקיות

## א. פסיצות בעבודות ובעבודות

**צווי הרחבה על הסכמים קיבוציים יהיו חייבים בשתי חתימות: זו של שר העבודה (כפי שהיה עד כה) וזו של שר האוצר**

חוק ההסכמים הקיבוציים משנת 1957 מסמיך את שר העבודה להחיל את התנאים שהשיגו העובדים בענף אחד, על עובדים בענף אחר, ללא צורך לנהל משא ומתן מנקודת ההתחלה. עתה מציעה הממשלה להתנות את חתימת שר העבודה בהסכמת שר האוצר. ההצעה נועדה להקשות על החלת הישגי העובדים במגזר אחד על עובדים במגזרים אחרים .

הצעה זו, אם תתקבל על-ידי הכנסת, עלולה לפגוע בעיקר בנשים בענפי השירותים, החקלאות והתעשייה, המיוצגות על-ידי איגודים מקצועיים חלשים, יחסית. ההחלטה עלולה לפגוע בסיכוייהן של נשים אלה ליהנות מן ההישגים של האיגודים המקצועיים החזקים יותר - הן של נשים המיוצגות על-ידי איגודים מקצועיים חזקים, כדוגמת איגוד האחיות, ארגון העובדים הסוציאליים והסתדרות המורים, והן של איגודים מקצועיים חזקים שרוב חבריהם גברים .

## הצמדת שכר המינימום למדד המחירים לצרכן

הממשלה מבקשת לשחוק את שכר המינימום, על-ידי הצמדתו למדד המחירים לצרכן, במקום לשכר הממוצע במשק. האוצר מנסה מזה זמן לשחוק את שכר המינימום. לכאורה יכול האוצר לטעון כי הוא נוקט גישה שוויונית, ולראייה הצעתו להצמיד גם את שכר הבכירים למדד המחירים לצרכן. אלא שאין מקום ליחס שווה לשתי קבוצות-שכר אלה, לאור העובדה ששכר הבכירים, הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי, עלה מאוד בעשור האחרון, בעוד ששכר הדרגים הנמוכים ירד. יתרה מזאת, הבכירים נהנים ממרכיבי תיגמול שונים, מעבר לשכר.

### עיקור אחד מהישגי העובדות והעובדים במגזר הציבורי

בספטמבר 1998 קיבלו עובדי ועובדות המגזר הציבורי מענק חד-פעמי של 30% מהמשכורת הקובעת לפנסיה. מענק זה הגדיל את "השכר הממוצע למשרת שכיר", מדד המשמש את המוסד לביטוח לאומי לקביעת גובה הקצבאות של המוסד לביטוח לאומי. כדי להימנע מהגדלת הקצבאות, מבקשת הממשלה להכיר במענק שקיבלו העובדים/ות כ"חריג", ולמנוע את העידכון המתבקש של הקצבאות.

צריך לזכור שהאוצר עצמו הוא אשר הציע להעניק תוספת חד-פעמית, בעוד שההסתדרות ביקשה העלאת שכר קבועה. יוצא, שהאוצר מבקש ליהנות פעמיים: גם הענקת תוספת חד-פעמית במקום העלאת שכר של ממש, וגם אי-הבאתה בחשבון של תוספת זו לצורך חישוב השכר הממוצע לפיו מעדכנים את קצבאות הביטוח הלאומי לשנת 1998.

זו הצעה שתפגע בכל הנשים הנהנות מקצבאות הביטוח הלאומי, החל ממקבלות דמי אבטלה (נשים מהוות רוב בקרב המובטלים) וכלה במקבלות קצבאות זקנה ושאיירים.

## ה. פאיצות האבטלה והאבטלים

ב-1997, נשים היוו 52% מן המובטלים - בשעה שייצוגן בכוח העבודה האזרחי עמד על 43.9%.

האבטלה גבוהה במיוחד בעיירות הפיתוח וביישובים הערביים, ובעיקר בקרב עובדים/ות בלתי-מקצועיים/ות. אך האבטלה עולה גם בקרב בעלי/ות מקצועות צווארון לבן.

### צמצום דמי אבטלה

הממשלה מציעה לצמצם את דמי האבטלה, כלהלן:

דמי האבטלה לא יעלו על השכר הממוצע במשק;

דמי האבטלה בחודש ה-5 לא יעלו על שני-שליש מהשכר הממוצע במשק;

דמי האבטלה בחודש ה-6 ואילך לא יעלו על שכר המינימום.

ההצעה משקפת תפיסה דרוויניסטית של חיי העובדים והעובדות: מי ששורד בשוק העבודה יכול לשאוף לשכר בכל רמה שהיא; מי שנדחק החוצה מאבד את זכותו לרמת החיים אליה הגיע, ונדון לרמת קיום מינימלית בלבד.

### ניכוי דמי הכשרה מקצועית ישירות מדמי האבטלה, במקום גביית התשלום מהמתכשר/ת

לדברי האוצר, רק כ-70% מהמובטלים והמובטלות הלומדים בקורסי הכשרה מקצועית שבפיקוח משרד העבודה משלמים למפעילי הקורסים. כדי להבטיח גבייה מלאה, מציע האוצר לנכות את דמי הלימוד ישירות מדמי האבטלה.

דמי האבטלה הם תחליף-שכר, עבורו שילמו המובטלים והמובטלות בעת שהיו מועסקים. הצעד שמציעה הממשלה הופך את דמי האבטלה לדמי חסד שהממשלה מעניקה. במקום הצעד המוצע, מן הראוי לייעל את מערכת הגבייה של דמי ההכשרה המקצועית.

## ג. פאיצות החלשות וחלשים

### עידכון קצבאות הביטוח הלאומי רק פעם בשנה

חוק הביטוח הלאומי מחייב את הממשלה לעדכן את הקצבאות ב-1 בינואר של כל שנה, ולאחר מכן, בכל פעם שמשולמת תוספת יוקר. עתה מבקשת הממשלה לבטל את העדכון המתחייב מתוספות יוקר, ולקיים רק עדכון אחד בשנה, ב-1 לינואר - אלא אם כן יעלה המדד בין ינואר ליוני ב-4% ומעלה.

משמעות הדבר: שחיקה של כל קצבאות הביטוח הלאומי - קצבת זקנה, קצבת ילדים, קצבת הבטחת הכנסה, וכיו"ב - יחסית למדד יוקר המחיה. פרופ' יוחנן שטסמן, מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, העריך כי אילו היתה הצעת האוצר מיושמת כבר ב-1998, היו קצבאות הביטוח הלאומי נשחקות ב-5.6% - שהוא שיעור העידכון בקצבאות שאושר באוגוסט 1998 (הארץ 6.9.98).

לשם המחשה: באפריל 1998, כ-98,000 נשים קיבלו קצבאות שאירים, ו-275,000 נשים קיבלו קצבאות זקנה - 54% מכלל מקבלי קצבאות זקנה.

### דחיית הפעלת יום חינוך ארוך

חוק יום חינוך ארוך מ-1990 נועד להעניק לתלמידים ותלמידות בשכונות ובעיירות הפיתוח חלק מהיתרונות להם זוכים תלמידים מבוססים באמצעות "החינוך האפור". החוק מעולם לא יושם במלואו.

לקראת הדיון על תקציב 1997 התחייב ראש הממשלה להנהיג יום חינוך ארוך, אך לא עמד בהתחייבותו. לקראת הדיון על תקציב 1998 חזר ראש הממשלה על התחייבותו, אך שוב לא עמד בה. כדי למנוע מבוכה מראש הממשלה, הסכים משרד החינוך לקרוא לחלק משעות התקן שהוחזרו לו (לאחר ששרד האוצר רצה לקצצן), "שעות יום חינוך ארוך". עתה באה הממשלה ומודה בפה מלא כי החוק משנת 1990 לא ייושם, לפחות עד 2004.

למרות שהחוק לא בא לענות על הצורך של ציבור הנשים העובדות בישראל, אלא על הצורך בצמצום פערים חינוכיים בין יישובים מבוססים ועיירות פיתוח, היה בו כדי לתרום לאמהות עובדות בעיירות הפיתוח, ואולי אף לשמש מודל להרחבה עתידית לכלל בתי-הספר.

### פגיעה בזכויות אזרחיות ואזרחים ותיקים

הממשלה מציעה שתי פגיעות בקשישות וקשישים: האחת, הגבלת ההנחה לקשישים/ות על אגרת טלוויזיה ל-25%, במקום 50%; השנייה, הגבלת ההנחה לקשישים/ות על ארנונה למתגוררות/ים בדירות ששטחן אינו עולה על 70 מ"ר (במקום 100 מ"ר עד כה). קשה להבין מדוע מוצאת הממשלה לנכון, שנה אחר שנה, לנסות לחסוך כסף דווקא על חשבון אוכלוסיית הקשישות/ים.

### הטלת תשלום עבור שירותי סיוע משפטי וסנגוריה ציבורית

ישראליות וישראלים רבים הנזקקים להגנה משפטית אינם יכולים לשלם לעורכת-דין. עד כה יכלו להסתייע חינם אין כסף בשירותי המחלקה לסיוע משפטי והסנגוריה הציבורית, במשרד המשפטים. עתה באה הממשלה ומציעה להטיל תשלום על שירותים אלה. אלה אשר מלכתחילה פונים לסיוע המשפטי בגלל העדר אמצעים, לא יזכו עוד לסיוע חינם.

### לחץ על מקבלי/ות הבטחת הכנסה

הממשלה מציעה כי מקבלי/ות הבטחת הכנסה שהוצעה להם "עבודה מתאימה" והם סירבו לקבלה, לא יהיו זכאים להבטחת הכנסה בחודש שבו חל הסירוב ובחודש שלאחריו.

מקבלי/ות הבטחת הכנסה הם אוכלוסייה פגיעה וחלשה. זאת ועוד: הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה כרוכה בבדיקות מדוקדקות. החזרתם של מקבלי הבטחת הכנסה למעגל העובדים והעובדות היא סוגייה מורכבת, שאין לגשת אליה בדרך של חרב תקציבית העלולה להיות מונפת באופן שרירותי.

ההקשחה בקצבת הבטחת הכנסה פוגעת בראש ובראשונה בנשים: 56% ממגישי תביעות להבטחת הכנסה הן נשים (המוסד לביטוח לאומי, מקבלי גמלה מהשרות להבטחת הכנסה בשנת 1995, לוח 7).

## **3. פאיצות השירותים החברתיים הארכליים**

### **משרד החינוך: קיצוץ מתמשך בתקציב**

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

במרביית המשפחות, נשים הן האחראיות על הטיפול בחינוך הילדים.

מערכת החינוך היא אחת המעסיקות הגדולות של נשים: ב-1996 עבדו בשירותי החינוך בישראל כ-182,000 נשים - כשלושה-רבעים מכלל העובדים בשירותי החינוך. עובדות החינוך היוו כ-21% מכלל הנשים העובדות בישראל.

תקציב משרד החינוך מוקפא מזה 4 שנים ברציפות. תקציב שעות ההוראה נשחק בכל הרמות - בחינוך היסודי, בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה. קיצוץ בשעות תקן פירושו קיצוץ במשרות הוראה - שרובן מאוישות על-ידי נשים.

ההקפאה והשחיקה מחזירות את המערכת לשנות ה-80, כאשר קיצוצים מתמשכים גרמו להעברת נטל המימון אל ההורים, במסגרת "החינוך האפור". החינוך האפור הגביר את אי-השוויון בין בתי-ספר שבהם ההורים יכלו לממן מכיסם שעות הוראה במקום אלה שקוצצו, ובין בתי-ספר שבהם ההורים לא יכלו להשתתף במימון. חוק יום חינוך ארוך, שאמור היה לפצות את אלה האחרונים, מעולם לא יושם, ועתה אף מציעה הממשלה לדחות את יישומו לשנת 2004.

הקיצוץ המתמשך בתקציב החינוך מתרחש על רקע נתונים קשים: ב-1997 63% מהנוער לא השיגו תעודת בגרות. יתרה מזאת, חלק ניכר מבני הנוער נושר לפני הגיעו לכיתה י"ב: ביישובים הערביים, 42%; בעיירות הפיתוח - 21%; ביישובים המבוססים, 6%.

### **משרד השיכון: שחיקה מתמשכת בערך המשכנתאות**

תקציב השיכון מבשר על המשך השחיקה בערך המשכנתאות. ב-1992 מימנה משכנתא ממשלתית 33% מעלות דירה בת 2-3 חדרים בתל-אביב; ב-1996 היא מימנה רק 13.5% מעלות אותה דירה.

המלצות ועדת גדיש לא משפרות את המצב: אין בהן תשובה הולמת למצוקת הדיור בקרב חלקים נרחבים של הציבור הישראלי.

## 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-1996 עבדו בשירותי הבריאות בישראל כ-135,000 נשים - למעלה מ-15% מכלל הנשים העובדות.

תקציב משרד הבריאות ותקציב התמיכה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי לשנת 1999 דומים, במונחים ריאליים, לאלה של 1998. אין כל תוספת עבור גידול האוכלוסייה, הזדקנות האוכלוסייה או שינויים טכנולוגיים.

הצעת התקציב, לא זו בלבד שהיא מבשרת על המשך שחיקה במימון הציבורי של מערכת הבריאות, אלא שהיא אינה מציעה פתרון לגרעון המצטבר של קופות החולים, שנוצר, בין השאר, כתוצאה מסירובה של הממשלה בשנים קודמות לעמוד בהתחייבויותיה. הממשלה החליטה (13.9.98) להגדיל את עלות סל הבריאות ב-410 מיליון ש"ח במונחי מדד יוקר הבריאות לשנת 1997. למרות שעדכון זה גדול מזה של השנה שעברה (308 מיליון ש"ח), הוא מהווה רק 2.5% מסך עלות הסל. משמעות הדבר: העדכון אינו מספיק כדי לענות על כל הגורמים הקובעים את העלות המלאה והריאלית של הסל: הגידול באוכלוסייה, הזדקנות האוכלוסייה, ההתייקרות הנובעת מחידושים טכנולוגיים ושיטות טיפול חדשות, וכמובן, האינפלציה. התוצאה: קופות החולים נאלצות לצמצם שירותים, או לגבות תשלומים נוספים, או שניהם גם יחד.

## משרד העבודה והרווחה: התמודדות שגרתית עם אבטלה גואה

תקציב המשרד לשנת 1999 זהה לזה של 1998. תקציב האגף להכשרה מקצועית, שהוא הכלי המרכזי של המשרד להתמודדות עם אבטלה, זהה לזה של השנה הקודמת.

תקציב התמיכה במעונות-יום זהה לזה של 1998. מערך מעונות-היום עונה על צרכיהן של כ-20% בלבד מן האמהות לילדים. קיימת אמנם חלופה של גני ילדים, אך גני ילדים פועלים רק עד הצהריים, ומקשים על עבודה במשרה מלאה ועל פיתוח קריירה.

הקפאת התקציב של משרד העבודה מגלה פן אחד של מדיניות הממשלה בכל הנוגע לאבטלה הגואה; הפן השני מתגלה בנסיונות הממשלה לקצץ בדמי האבטלה - כפי שפורט לעיל.

נשים הן הנפגעות הראשיות מהעדר מדיניות כוללת כלשהי להתמודדות עם האבטלה, כיון שהן מהוות רוב בקרב ציבור המובטלים.