

מבט מגדרי על התכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנת 2015

יעל חסון, נובמבר 2014

נייר זה מציג הערות מגדריות על התכנית הכלכלית לשנת 2015 (חוק ההסדרים) - מסמך הנלווה לספרי התקציב שפורסם על ידי משרד האוצר באוקטובר 2014. נייר נוסף – מפורט יותר, שיציג בחינה מגדרית של ספרי התקציב שפורסמו בימים אלו ממש, יפורסם בהמשך.

1. המלצות הוועדה לבחינת מגדרית של התקציב

הבשורה המרכזית עבור נשים במסמך הנלווה לספרי התקציב לשנת 2015 (חוק ההסדרים) מתגלה בסופה של החוברת (ע' 90) תחת הכותרת: "אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל". משמעותה של החלטה זו היא קודם כל הכרה בכך שהמדיניות הכלכלית-חברתית כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקציב אינה ניטרלית ויש לה השלכות שונות על נשים ועל גברים כמו גם על קבוצות חברתיות שונות. במילים אחרות מדובר בהכרה בצורך לכלול פרספקטיבה של אי-שוויון מגדרי בתהליכי התקצוב.

גישת התקצוב המגדרי כאסטרטגיה לקידום שוויון, מומלצת על ידי האיחוד האירופי ומיושמת במדינות רבות באירופה, ובניהן מדינות סקנדינביה, גרמניה, אוסטריה וספרד. תקצוב מגדרי מתייחס לעבודה של ניתוח ומעקב רגשי-מגדר אחר תהליכי תכנון, הכנה, ביצוע ובקרה של התקציב – תוך הבנה והארה של ההשלכות של ההכנסות וההוצאות על נשים וגברים, נערות ונערים, בנות ובנים. בכך, תקצוב מגדרי, מלבד היותו תורם להגברת השקיפות – שכן הוא מאפשר לנו מענה טוב יותר על השאלה "לאן הולך הכסף?", הוא אף מסייע לממשלה להחליט כיצד לעצב את מדיניותה ומאפשר למקבלי ההחלטות להקצות בצורה מושכלת את התקציב בהתאם ליעדיהם ולמטרותיהם. כמו כן, טמון בו הפוטנציאל לשפר את השירותים המוענקים לתושבים ולתושבות, מאחר וצרכיהם כצרכנים של שירותים אלה ברורים יותר ומובאים בחשבון.

המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של התקציב נכתבו ברוח גישת הטמעת החשיבה המגדרית (gender mainstreaming) ולפיהן הניתוח המגדרי יחול על כלל תקציב המדינה

והאחריות על יישומו תחול על הדרגים הבכירים במשרדי הממשלה ועל בעלי תפקידים אחרים – בתחומי אחריותם. בהתאם, להלן ההמלצות המרכזיות:

- יישום הדרגתי תוך הרחבה מדי שנה של חובת הניתוח המגדרי עד ל-100% מתקציבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שבאחריותם בשנת 2018.
- מינהל הכנסות המדינה יכלול ניתוח מגדרי של מדיניות המס במסגרת הדוח השנתי שלו.
- אגף החשב הכללי יפרסם מידע לגבי החלוקה המגדרית של הערבויות שמעניקה המדינה לגופים שונים ושל ההתקשרויות שבהן היא מהווה צד.
- הניתוח המגדרי יפורסם במסגרת הצעת התקציב השנתית ובדברי ההסבר הנלווים לה.
- אחת לשנה יגיש כל מנכ"ל של משרד ממשלתי דוח לשר הממונה על המשרד ובו התייחסות מפורטת להיבטים המגדריים של תקציביו ומדיניותו כמו גם יעדים בנוגע לחלוקה המגדרית של התקציב. דוחות אלה יפורסמו לציבור באתר האינטרנט של הרשות למעמד האישה.
- תהליכי מעקב ובקרה יהיו באחריותה של ועדת היגוי שבראשה יעמוד סגן הממונה על התקציבים באוצר. הוועדה תכלול את ראש הרשות לקידום מעמד האישה, מנכ"לים של משרדי הממשלה וכן – נציגת ציבור.
- אגף התקציבים יפרסם באתר משרד האוצר מדריך ממשלתי לאופן שבו יש לערוך ניתוח מגדרי.

המלצות הוועדה הן פריצת דרך של ממש והן תוצר של עבודה ארוכת שנים שנעשתה ביוזמת מרכז אדוה ותוך שיתוף של ארגונים חברתיים, ארגוני זכויות אדם וגופים אקדמיים שחברו בשנת 2004 ל"פורום נשים לתקציב הוגן". הפורום פעל לקידום מדיניות כלכלית הוגנת לנשים באמצעות ניתוח מגדרי של תקציבים ממשלתיים. עבודת הפורום, שהתבססה על שילוב של עבודת שטח, מחקר ופעילות סגור הביאה לידי העלאת מודעות ציבורית לנושא וכן – להעלאת מודעותן של חברות כנסת, ש"הרימו את הכפפה" והחלו לפעול לקידום הנושא. בכנסת הנוכחית פעלו בנושא ח"כ ד"ר עליזה לביא וח"כ מרב מיכאלי. ח"כ מיכאלי ארגנה כנס בכנסת בנושא תקציב ומגדר במרץ 2013 ובו הציגו בכירים ממשרד האוצר של ברלין, את המודל של ברלין לתקצוב מגדרי. בהמשך, הגישה ח"כ מיכאלי יחד עם ח"כ זהבה גלאון הצעה לתיקון חוק יסודות התקציב (החלת תקצוב מגדרי על כלל התקציבים בישראל). ח"כ לביא ארגנה בוועדה למעמד האישה, שבראשה היא יושבת, ישיבה בנוכחות סגן שר האוצר ובה הציגו נציגות מרכז אדוה ניתוח מגדרי של תקציב 2013-2014. בהמשך יזמה ח"כ לביא פניה לשר האוצר בדבר הקמת ועדה לבחינת הנושא. כתוצאה מכך הוקמה

באוקטובר 2013 הוועדה לבחינה מגדרית של התקציב בראשות סגנית הממונה על התקציבים, גב' יעל מבורך.

אנו מברכות על עבודת הוועדה ועל המלצותיה מרחיקות-הלכת ומצפות ליישומן כבר החל בשנת התקציב הנוכחית.

2. הערות מגדריות על התכנית הכלכלית לשנת 2015

פגיעה באמהות עובדות

מסגרות טיפול בילדים הן גורם המשפיע מאוד על יכולתן של נשים לעבוד בכלל, לשמור על רצף תעסוקתי, לעבוד במשרות מלאות ובשכר גבוה יותר. מחקר השוואתי על הסדרי הטיפול באיחוד האירופי מצא מתאם חיובי בין שיעורי התעסוקה של נשים ובין מערכת מפותחת של מסגרות פורמאליות - בעיקר ציבוריות. ועוד, עלותן של מסגרות לטיפול בילדים משפיעה מאוד על פערי השכר: כאשר העלות להורים גבוהה, נשים נוטות לעבוד במשרות חלקיות או להפסיק את עבודתן. כתוצאה מכך נפגעות אפשרויות התעסוקה וההשתכרות שלהן גם כשהן חוזרות לשוק העבודה (דגן-בוזגלו וחסון, 2014).

שני סעיפים במסמך מסמנים השפעות ברורות על יכולתן של אמהות לעבוד שעות ארוכות יותר: האחד – פגיעה בסבסוד צהרונים לילדים בגילאי 3-9 והשני – דחייה נוספת ביישום חוק יום לימודים ארוך.

המשך הכרסום בתכנית לסבסוד צהרונים לילדים בגילאי 3-9

טרם המלצותיה של ועדת טרכטנברג (בספטמבר 2011) משרד התמ"ת סבסד צהרונים לילדים עד גיל 9 ביישובים השייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים 1-4. באשכולות 5-10 מימן המשרד את המסגרות לגילאי 3-5, לפי שעות עבודה של האם ומבחן הכנסה.

לאחר המחאה החברתית המליצה ועדת טרכטנברג לסבסד צהרונים בגנים ובבתי הספר לכלל הילדים בגילאי 3-9 בהתאם לאשכול החברתי והכלכלי ואף להעביר את הצהרונים לאחריות משרד החינוך. הממשלה הקודמת קיבלה את ההמלצות והחליטה כי שלושת האשכולות הנמוכים יהיו זכאים לסבסוד מלא, ושיעור הסבסוד בשאר האשכולות ירד בהדרגה במקביל לעלייה במצב הכלכלי באשכול. בתקציב לשנים 2013-2014 כבר בוטל חלק מהתכנית: התקציב הוקצה רק לשלושת האשכולות הנמוכים וצומצם לילדים עד גיל 8.

ואילו עתה, תקציב 2015 מבטל את הסבסוד המלא גם למשקי הבית באשכולות 1-3 ואלו יידרשו להשתתף בהפעלת הצהרון בעלות חודשית של 60 ש. מחקרים רבים, בארץ ובעולם, הצביעו על ההשפעה שנודעת למסגרות משלימות כדוגמת צהרונים ולעלויותיהן על תעסוקת נשים ועל היקף שעות העבודה שלהן.

דחיית חוק יום לימודים ארוך לשנת 2021

חוק יום לימודים ארוך נחקק בשנת 1997; מאז 1999 נדחה יישומו שוב ושוב באמצעות חוק ההסדרים וכיום הוא מיושם חלקית רק ביישובים באשכולות הכלכליים הנמוכים. בשנת 2011 הוחל החוק על כרבע מהילדים בגילאי גן עד כיתה ו'.

יום לימודים ארוך יכול היה לתרום למעמדן של כל הנשים העובדות מחוץ למשק ביתן, שכן הוא היה מאפשר להן להאריך את שעות העבודה שלהן.

מיסוי

הפחתות המסים הישירים (ובתוך כך הפחתת מס הכנסה ומס חברות) שהונהגו בין השנים 2003-2011 גרעו מהכנסות המדינה סכום מצטבר של למעלה מ-50 מיליארד ש"ח. הנהנים העיקריים מההפחתה במס הכנסה היו שכירים בעשירון העליון, ש-80% מהם גברים. רוב רובן של הנשים (כ-68% בשנת 2012; משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, 2013) לא נהנו מהפחתות אלה בשל שכרן הנמוך ובשל נקודות הזיכוי להן הן זכאיות. באוגוסט 2011 הוקפאה הפחתת המסים הישירים בעקבות המחאה החברתית ומינוי ועדת טרכטנברג. בהמשך, במסגרת התקציב לשנים 2013-2014 הוחלט להעלות את שיעורי מס הכנסה ליחידים באופן מדורג (למרוויחים שכר של עד 14 אלף ש"ח - העלאה של 1%; בין 14-22 אלף ש"ח - 1.5%; 22 אלף ש"ח ומעלה - 2%), אולם החלטה זו בוטלה בדצמבר 2013. המשמעות של ביטול העלאת המס היא גריעת 3.3 מיליארד ש"ח מבסיס התקציב והגבלה של שיעור התוספת המירבית שהממשלה רשאית להוציא - לא יותר מ-2.61% מתקציב 2014. העלאה של המיסים הישירים יכולה היתה לצמצם את פערי השכר המגדריים ואף למנוע קיצוצים רחבים יותר בשירותים החברתיים. לפיכך, ניתן היה לקדם העלאה של מס הכנסה, מעבר למס יסוף על הכנסות של 67 אלף ש"ח ומעלה שנקבע בשנת 2013 (למשל החל במשתכרים יותר מ-3 פעמים השכר הממוצע); אולם זה לא נעשה בשל תפיסת עולם כלכלית הגורסת שאין להעלות מסים.

קיצוץ במגזר הציבורי

תחת הכותרת: **כלל רב שנתי לכוח אדם במשרדי ממשלה** (ע' 70), מוצע להקפיא את מצבת כוח האדם של עובדי/ות מדינה – קבועים, זמניים וארעיים בתפקידים שאינם כרוכים במתן שירות ישיר לציבור בהתאם למצבת כוח האדם שהממשלה היתה רשאית להעסיק בשנת 2014, עד לשנת 2018.

בנוסף, מוצע לערוך צעדים שיקדמו את "הגמשת" מבנה ההעסקה במגזר הציבורי. לפיכך **מתכננת הממשלה הפחתה בשיא כוח האדם, חודשי עבודה בלתי צמיתה (עובדים זמניים) ורכיבי השכר הנלווים להם, בשיעור של לפחות 2% מדי שנה לתקופה של ארבע שנים החל משנת 2015**. בנוסף, מוצע להפחית את מספר העובדים, השעות נוספות ותקציבי השכר במוסד לביטוח לאומי ובלשכות התעסוקה. החלטה זו חלה בעיקר על תפקידי המטה והפקידות ואינה חלה על עובדות הוראה במשרד החינוך, עובדי בתי חולים ממשלתיים ולשכות בריאות מחוזיות, שוטרים וסוהרים, עובדות סוציאליות במשרד הרווחה.

הראשונים שייפגעו מהצעה זו הם עובדי/ות הקבלן בשירות המדינה שלא ייקלטו כעובדים המועסקים באופן ישיר. למעשה, הצעה זו מקדמת את עיקרון ה"גמישות" התעסוקתית ויש בה בכדי לשמר ואף להגדיל את עובדי כוח האדם והעובדים הארעיים בשירות המדינה. אין בידינו פילוח מגדרי של עובדים אלה, מאחר והנתונים אינם מתפרסמים במלואם על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר. אולם, מאחר ומדובר בתפקידי מטה ואדמיניסטרציה ניתן לשער שנשים מהוות רוב בקרבם.

החלטה נוספת - הפחתת הוצאות השכר בממשלה מתייחסת לעובדים הקבועים. כאן מוצע לקצץ בשיא כוח אדם, חודשי עבודה ורכיבי השכר במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בשיעור של 1%. לקיצוץ הרוחב בשכר יש השלכות מגדריות ברורות: בשנת 2012 נשים הועסקו ב-64.5% מהמשרות בשירות המדינה (משרד האוצר, הממונה על השכר, 2013). מאחר ורכיבי השכר הם מרכזיים בהוצאות המשרדים הממשלתיים יהיו אלה הנשים שישלמו במשרותיהן או בהרעת תנאי העבודה שלהן כתוצאה מקיצוץ הרוחב.

פגיעה במובטלים/ות באמצעות הארכת תקופת אכשרה לקבלת דמי אבטלה לצעירים עד גיל 30

ישראל נמצאת בתחתית הסולם של מדינות ה-OECD בכל הקשור לגובה דמי האבטלה ולזכויות המובטלים. החלטה זו מבקשת להקשיח עוד יותר את התנאים של עובדים צעירים לקבלת דמי אבטלה ובכך "לחסוך" 75 מיליון ש"ח מן ההעברות למוסד לביטוח לאומי עבור דמי אבטלה. שיעורן של הנשים בקרב המובטלים גבוה מזה של הגברים ועומד על כ-60% בקרב בני 29 ומטה ועל כ-54% מכלל המובטלים¹ (טולדנו, 2014).

הערה בדבר הצורך באיסוף ופרסום נתונים מגדריים – המקרה של תכנית המסגרת של האיחוד האירופי

המסמך הנלווה להצעת התקציב מבקש לשנות את הרכב מימון ההשתתפות של ישראל בתכנית המסגרת השמינית של האיחוד האירופי. תכנית המסגרת, שעלות ההשתתפות בה תעמוד בשנת 2015 על 750 מיליון ש"ח – היא תכנית למימון מחקר ופיתוח (מו"פ), נגישות לתכניות מו"פ אירופיות ולמתקנים ייחודיים ותמיכה בשיתופי פעולה עם מוסדות ומפעלי תעשייה באירופה. התכנית ממומנת כיום על ידי הות"ת, המדען הראשי במשרד הכלכלה ומשרד המדע והטכנולוגיה. עתה מוצע לשנות את הרכב המימון כך שמשרדי ממשלה נוספים ישתתפו בו לפי העיקרון של "הנהנה-משלם". על פי משרד האוצר, התשואה של ההשקעה בתכנית עומדת על 40% : ישראל השתתפה בתכנית הקודמת בעלות של 535 מיליון אירו וקיבלה מענקים בהיקף של 780 מיליון אירו. עיקר הנהנים מהמענקים הם חוקרים באקדמיה – חלקם של אלה מסך כל המענקים עומד על 70%.

זהו מקרה שבו איסוף ופרסום נתונים מגדריים אודות הנהנים מהתמיכות ותחומי עיסוקם יאפשר מעקב אחר מצבן של נשים במדע ונקיטה של פעולות מתקנות בעת הצורך. הטמעת חשיבה מגדרית בהקשר זה אף עולה בקנה אחד עם מטרותיה של המועצה לקידום נשים במדע וטכנולוגיה, להגדיל את שיעורי השתתפות הנשים בתחומי מדע וטכנולוגיה ולשפר את מעמדן.

¹ מחושב מתוך: טולדנו, אסתר. 2014. מקבלי דמי אבטלה בשנת 2013. המוסד לביטוח לאומי (לוח 11 ע' 22).

מקורות

- טולדנו, אסתר. 2014. מקבלי דמי אבטלה בשנת 2013. המוסד לביטוח לאומי.
http://www.btl.gov.il/Publications/survey/Documents/seker_254.pdf
- משרד האוצר, אגף שכר והסכמי עבודה. 2013. דוח הממונה על השכר לשנת 2012.
- משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, 2013. דוח לשנים 2011-2012. פרק ה' מיסוי ישיר על יחידים בישראל: ממצאים עיקריים ממודל המס.
- משרד האוצר. 2014. הצעת תקציב המדינה לשנת 2015 (התכנית הכלכלית לשנת 2015). אוקטובר 2014.
<http://mof.gov.il/budgetsite/economicplan/documents/proposedeconomicplanfor2015.pdf>
- דגן-בזגלו, נוגה ויעל חסון. 2014. " מדיניות לצמצום פערי שכר מגדריים- מבט בינלאומי. מחקר שערך עבור פרויקט שוות ערך לקידום שכר שווה. טרם פורסם.