



## ומה על האישה העובדת?

### הערות מגדריות לתכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 (מאי 2013)

#### יעל חסון ונוגה דגן-בוזגלו

#### מדוע דרוש מבט מגדרי על התקציב?

ניתוח מגדרי של תקציב המדינה תומך בשיפור המדיניות החברתית והכלכלית בכך שהוא:

- א. משפר את היעילות הכלכלית שכן הוא מאפשר שימוש אפקטיבי יותר במשאבים הכלכליים;
  - ב. משפר את השירותים המוענקים לתושבים ולתושבות מאחר וצרכיהם כצרכנים של שירותים אלה ברורים יותר ומובאים בחשבון.
- היעדר שיקולים מגדריים בעת קביעת המדיניות החברתית-כלכלית והקצאת התקציבים בעבורה (Gender Responsive Budgeting) מביא להקצאת משאבים שאינה בהכרח מקדמת שוויון בין המינים ואינה תורמת לביטול חלוקת העבודה המגדרית.

תקציב 2013-2014 פוגע בנשים ובעיקר בשתי קבוצות עיקריות: אמהות עובדות ונשים המשתכרות שכר נמוך. בכך, במקום לשמש כלי לצמצום פערים כלכליים בין נשים וגברים, עלול התקציב להרחיב פערים אלה.

#### מסים

##### מסים ישירים

#### העלאת מס הכנסה ליחידים ב-1.5% לכל מדרגות המס והעלאת מס חברות ב-1.5%

הפחתות המסים הישירים שהונהגו החל משנת 2003, גרעו מהכנסות המדינה סכום מצטבר של למעלה מ-50 מיליארד ש"ח. הנהנים העיקריים היו שכירים בעשירון העליון, 80% מהם - גברים. 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. כעת, מוצע להעלות את שיעור מס הכנסה ליחידים ב-1.5% לכל מדרגות המס, זהו צעד חיובי, שכן העלאת מיסים ישירים יכולה לצמצם את פערי השכר המגדריים והיא אף מונעת קיצוצים רחבים יותר בשירותים החברתיים. אולם, ניתן היה לקדם העלאת פרוגרסיבית יותר ולהעלות מס הכנסה בשיעורים גבוהים יותר במדרגות השכר הגבוהות, למשל החל במשתכרים יותר מ-3 פעמים השכר הממוצע.

מס חברות שירד בין השנים 2003-2011 מ-36% ל-25% יעלה החל משנת 2014 ב-1.5% כך שיעמוד על 26.5%. זהו צעד בכיוון הנכון, אך ניתן היה להעלות את מס החברות בשיעור גבוה יותר ובאופן דיפרנציאלי בהתאם לרווחי החברות. כמו כן יש לדאוג לגבות מס חברות בגובה סביר מהחברות הגדולות הנהנות מפטורים מתוקף החוק לעידוד השקעות הון.

## מסים עקיפים

### העלאת שיעור המע"מ ל-18%

המע"מ הוא מס רגרסיבי המכביד יותר על בעלי ההכנסות הנמוכות, שכן אחוז גבוה במיוחד מההכנסה הפנויה שלהם מופנה לצריכה. בין אלה בולטות במיוחד הנשים, למעלה משליש מן הנשים השכירות בישראל – 34.7% - נמנות עם קבוצת המשתכרים שכר נמוך - 4,171 ₪ לחודש (לשנת 2011 במחירי 2012) (שכר המינימום עמד ב-2012 על 4,300 ₪ לחודש). בקרב הגברים, השיעור המקביל עומד על כמחצית מזה – 17.3% (סבירסקי, קונור-אטיאס ואופיר, 2013).

מן הראוי היה שלא להעלות את המע"מ, שכן כבר היום נטל המיסים העקיפים על הציבור, שהעיקרי שבהם הוא המע"מ, גבוה מאוד ביחס למדינות ה-OECD - 16% - אחוז תמ"ג לעומת 10% תמ"ג, בהתאמה (משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה 2011). עוד יצוין כי בישראל המע"מ אחיד, בעוד במדינות רבות ישנו מע"מ דיפרנציאלי על מוצרים שונים. צעד קטן בכיוון זה נעשה בהכבדת המס על מוצרי יוקרה, אך ללא הפחתת מס על מוצרים בסיסיים עדיין מדובר במיסוי רגרסיבי.

### קיצוץ במגזר הציבורי

#### קיצוץ רוחבי, צמצום כוח אדם והפחתת הוצאות השכר במשרדי ממשלה וביחידות הסמך

ההפחתה השיטתית וארוכת הטווח של מס הכנסה ומס חברות הובילה כאמור לצמצום ניכר בהכנסותיה של הממשלה ותרמה להיווצרותו של גרעון. כתוצאה מאובדן ההכנסות מקצצת הממשלה בתקציבי השירותים שהיא מעניקה. נזכיר כי רמתם ומחיריהם של השירותים החברתיים היו סיבה עיקרית למחאה החברתית של השנה האחרונה.

הקיצוץ המתוכנן גוזר הפחתה בתקני כוח אדם ושכר ב-1% בשנת 2013 והפחתה נוספת של 1% ב-2014 במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, כולל ביטוח לאומי, שירות התעסוקה ומשרד מבקר המדינה.

בישיבתה מיום 14.5.2013 לאישור התקציב, החליטה הממשלה על קיצוץ רוחבי נוסף של 2% ב-2013 ו-3% ב-2014 בכל משרדי הממשלה פרט למשרדי הביטחון והרווחה (משרד האוצר, דוברות והסברה, הודעה לעיתונות, 14 במאי 2013).

לקיצוצי הרוחב יש השלכות מגדריות ברורות: המגזר הציבורי בישראל הוא המעסיק הגדול ביותר של נשים: נשים מהוות 65% מכלל העובדים בו (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2012). מאחר ורכיבי השכר הם מרכזיים בהוצאות המשרדים הממשלתיים יהיו אלה הנשים שישלמו במשרותיהן או בהרעת תנאי העבודה שלהן כתוצאה מקיצוצי הרוחב. בשנת 2011 נשים היוו:

• 77% מעובדי מערכת החינוך ;

• 73% מעובדי מערכת הבריאות ;

• 86% מעובדי מערכת הרווחה והסעד .

לפיכך, קיצוץ ברכיבי השכר ובבסיס התקציב של המשרדים הממשלתיים משמעו פגיעה בעיקר במשרות של נשים .

כמו כן, נשים מהוות רוב בקרב צרכני שירותי הבריאות והרווחה, לפיכך צמצום שירותים אלה או הפרטתם יפגעו בנשים כצרכניות.

ולבסוף, נשים, גם אלה המועסקות במשרה מלאה, עדיין עוסקות יותר מאשר גברים בעבודות הבית והטיפול בילדים. בהיותן בדרך כלל האחראיות על בריאותם ורווחתם של בני משפחה, פגיעה בהיקף ואיכות השירותים תגדיל את עבודות הטיפול שלא בשכר שמבצעות נשים.

### **הפחתת תקציבי השעות הנוספות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך בשיעור של 10% עד תום שנת התקציב 2015.**

עיקר הפער בשכר בין נשים וגברים במגזר הציבורי נובע מרכיבי השעות הנוספות והחזרי ההוצאות שהם נחלתם של הגברים יותר מאשר של הנשים. זה צעד חיובי, אולם לעומת הקיצוץ הרחב, שיפגע באופן מיידי בעיקר בנשים, הפחתת תקציבי השעות הנוספות מתוכננת לשנת 2015 ולכן יתכן והיא תבוטל עד אז.

### **ביטוח לאומי**

#### **קיצוץ בקצבאות ילדים**

הצעת התקציב גוזרת קיצוץ חד בקצבאות הילדים ומעמידה את סכום הקצבה על 140 ₪ לילד/ה ללא קשר למיקומו/ה במשפחה. כך, הקצבה למשפחה עם 5 ילדים תרד מ-1139 ₪ ש"ח לחודש ל-700 ₪ לחודש. הקצבה עבור 4 ילדים תרד מ-964 ש"ח ל-560 שקלים. הקצבה ל-3 ילדים תרד מ-701 ₪ ל-420 ₪ והקצבה ל-2 ילדים תרד מ-438 ש"ח ל-280 ש"ח.

אפשר ואף רצוי לקיים דיון מעמיק בסוגיית דירוג הקצבאות – למשל, מי ראוי לקצבה הגדולה ביותר, הילד הראשון או הילד החמישי ומעלה, אולם קיצוץ החד, מבלי לערוך דיון שכזה, שומט את הקרקע תחת רגליהן של משפחות רבות בישראל ודוחק אותן לעוני.

הנימוק שניתן לכך בתכנית הכלכלית הוא שהדבר נעשה "לאור מדיניות הממשלה להרחבת השירותים הממשלתיים הניתנים לילדים בישראל, ביניהם, מתן חינוך חינוך החל מגיל שלוש, הרחבת מערך התמיכה במעונות היום ומימון מסגרות בשעות אחר הצהריים". אולם, בעוד שהקצבאות הן אוניברסליות, הרחבת התמיכה במעונות יום לא מגיעה לכלל האוכלוסייה ומותנית בעבודה בהיקף מסוים; חינוך חינוך מגיל 3 מיושם בהדרגה ואין מקום לכל שכבת הגיל במסגרות ציבוריות. מימון מסגרות אחה"צ נדחה וקיים רק עבור יישובים באשכולות 1-4; כמו כן צפויה הכבדה בתשלומי הורים לבתי הספר.

ועוד במבט מגדרי, קצבת הילדים משולמת הישר לחשבון הבנק של האישה. מחקרים מראים שבכל העולם כסף שמגיע לידי האישה משמש לצרכי הילדים. כיוון שכך, הקיצוץ החד בקצבת הילדים יפחית מההכנסות שבידי הנשים ויקטין את ההוצאות בעבור רווחת הילדים.

#### **הטלת דמי בריאות (101 ₪ לחודש) ותשלום לביטוח הלאומי (61 ₪ לחודש) על "עקרות בית".**

הגדלה נוספת של נטל המס עבור משפחות בעשירונים הנמוכים תיעשה באמצעות הטלת דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות על עקרות בית – נשים נשואות שאינן עובדות בשכר מחוץ לביתן. בעבר כבר נעשו ניסיונות מצד האוצר לקדם את המהלך, האחרון שבהם בהצעת התקציב לשנת 2008. לאחר מאבק של ארגוני הנשים, נסוגה הממשלה וההצעה בוטלה. עתה היא עולה פעם נוספת ובאם תעבור, היא תפגע במשפחות עם מפרנס אחד שבהן שיעורי העוני גבוהים יותר ובנשים שאינן עובדות מחוץ למשק ביתן, בעיקר בנשים הערביות. בכך, לא רק שאין הכרה בערכן הכלכלי של עבודות הבית והטיפול אלא שנשים העובדות בביתן ומטפלות בבני משפחתן, גם נדרשות לשלם מסים, מהכנסה שאין להן.

## בריאות

### ביטול ההרחבה לטיפול שיניים לילדים בסל הבריאות

החלטה נוספת שתפגע במשפחות בעלות הכנסה נמוכה היא ביטול הרחבת טיפולי השיניים לילדים עד גיל 14 (שנקבעה בהחלטת ממשלה מס' 2081 מיוני 2010) והענקת טיפולים במסגרת סל הבריאות לילדים עד גיל 12 בלבד ("חסכון" של 40 מיליון ש"ח ב-2013 ו-80 מיליון ש"ח ב-2014).

### תעסוקה

**התניית סבסוד שכר לימוד במעונות יום ומשפחתונים ב"מיצוי כושר השתכרות"** – החל מ-2016 2015 כאשר היישום יעשה בהדרגה עד ליישום מלא בשנת הלימודים 2017/18. ההסדר המוצע קובע מבחני תעסוקה לשני בני הזוג במקום לאמהות בלבד, כנהוג היום. דרגת הסבסוד תיקבע על פי היקף העבודה הנמוך יותר של אחד מבני הזוג. אבי המשפחה יידרש לעבוד בהיקף זהה לשעות העבודה השבועיות הנדרשות מאם המשפחה. מבחן תעסוקה לאב יכלול הכרה בלימודים בישיבה כמו בלימודים אקדמיים לתקופה מוגבלת.

כלומר, סבסוד מעון יום, כלי שאמור לעודד תעסוקת נשים, הופך לשוט לתמרוץ תעסוקת גברים ויוצר תלות של נשים בגברים. יתרה מזאת, שימוש במעונות ומשפחתונים כשוט לעידוד תעסוקת גברים מתעלם כליל מהתועלת שמפיקים ילדים מהשירות וממיר שיקולים חינוכיים בשיקולים כלכליים.

ההסדר, שנועד לעודד תעסוקת גברים חרדים, עלול להקשות דווקא על יציאת הנשים החרדיות לעבודה ועל היקפי תעסוקתן ובכך להעמיק את העוני. לחילופין, הדבר יביא לחיפוש פתרונות זולים שיאפשרו את המשך המצב הקיים – שימוש במסגרות פרטיות בלתי מפוקחות לילדים בעלות נמוכה ובסטנדרטים ירודים כדי לאפשר יציאת אמהות לעבודה.

### ביטול חלקי של סבסוד צהרונים לילדים בגילאי 3-9

טרם המלצותיה של ועדת טרכטנברג משרד התמ"ת סיבסד את הצהרונים לילדים עד גיל תשע ביישובים השייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים 1-4 ובאשכולות 5-10 הוא מימן את גילאי 3-5, לפי שעות עבודה של האם ומבחן הכנסה.

בהמלצת ועדת טרכטנברג החליטה הממשלה הקודמת לסבסד צהרונים בגנים ובבתי הספר בגילאי 3-9 בהתאם לאשכול החברתי והכלכלי ואף להעביר את הצהרונים לאחריות משרד החינוך. לפי ההחלטה, שלושת האשכולות הנמוכים זכאים לסבסוד מלא, ושיעור הסבסוד בשאר האשכולות יורד בהדרגה ביחס לעלייה במצב הכלכלי באשכול. לשם כך הקצתה הממשלה כ-7 מיליארד שקל: 300 מיליון שקל ב-2012 ומיליארד שקל ב-2013. ב-2014 היה אמור לעמוד התקציב על 1.35 מיליארד שקל. כעת, מוצע לבטל את התוכנית. התקציב יעמוד על 605 מיליון שקל החל מהשנה, אולם יוקצה רק לשלושת האשכולות הנמוכים ויצומצם לילדים עד גיל 8. כלומר, משרד האוצר לא רק שמבטל את ההישג העיקרי של המחאה החברתית, אלא מצמצם את הסבסוד שהיה קיים עוד לפניו.

### דחיית החלת חוק יום לימודים ארוך ב-5 שנים

חוק יום לימודים ארוך הקובע את הארכת יום הלימודים נחקק בשנת 1997; מאז 1999 נדחה יישומו שוב ושוב באמצעות חוק ההסדרים וכיום הוא מיושם חלקית ביישובים באשכולות כלכליים נמוכים. בשנת 2011 הוחל החוק על כרבע הילדים בגילאי גן-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.

## תכנית "יוצאים לעבודה"

הממשלה פועלת להחזיר את תכנית ויסקונסין, תוך הכנסת מספר תיקונים ולהרחיבה בפריסה ארצית. זאת על אף שבמאי 2010 החליטה הכנסת שלא להאריכה. התכנית, שרוב משתתפיה (כ-67%) היו נשים, הופעלה בארבעה מוקדים בארץ על ידי זכיינים פרטיים שפעלו למטרות רווח ושילבה רק חלק ממשתתפיה בשוק העבודה (עליה של 21% בשיעור המועסקים שהשתתפו בתכנית), בעיקר במשרות חלקיות (70%), בשכר נמוך מאוד (שכר חודשי ממוצע למשתתפת/ת כ-3,109 ₪) (נאון ופישמן, 2011) ולעתים ללא הטבות סוציאליות. המרוויחים העיקריים מהתכנית היו הזכיינים הפרטיים שהפעילו אותה.

עיקר התיקון הוא בניסיון להגביר את הפיקוח של המדינה על התכנית, זאת על רקע כישלון בפיקוח מצד המדינה בתקופת הפיילוט. כמו כן, עדין מדובר בהפעלה של התכנית באמצעות חברות למטרות רווח. למרות שינוי התמריצים שניתנים לחברות, ספק אם תכנית המבוססת בעיקר על השמה תשיג את מטרותיה.

לפיכך, אנו מציעות להעביר את המשאבים שמתכננת הממשלה להשקיע בתכנית ויסקונסין "המשופרת", להכשרה מקצועית במסגרת משרד התמ"ת שכיום כמעט ואינן מתוקצבות. מאז שנת 2002 ישנה ירידה עקבית בתקציבי ההכשרה המקצועית בישראל. בשנת 2009 הוצאה ממשלתית על הכשרה מקצועית בישראל עמדה על 0.08% מהתמ"ג בהשוואה למוצע של 0.14% במדינות ה-OECD (OECD, 2009). להצעה זו יש סיכוי טוב יותר לסייע לנשים הזקוקות לשיפור הכשרתן בשוק העבודה, מאשר תכנית השמה הדוחקת אותן לעבודות דחק בשכר נמוך.

## מקורות

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 2012. סקר כוח אדם לשנת 2011.  
משרד האוצר, דוברות והסברה. 2013. הודעה לעיתונות מיום 14 במאי.  
משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, 2012. דוח לשנים 2009-2010: פרק רביעי- השוואות בינלאומיות.  
משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, 2013. דוח לשנים 2011-2012. פרק ה' מיסוי ישיר על יחידים בישראל: ממצאים עיקריים ממודל המס.  
נאון, דניז ונועם פישמן, 2011. מעקב אחרי המופנים למרכזים בתכנית אורות לתעסוקה במועד סגירת התכנית ושימונה חודשים לאחר מכן. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל והמוסד לביטוח לאומי.  
סבירסקי, שלמה, אתי קונור-אטיאס ואריאן אופיר. 2013. עובדים, מעסיקים ועוגת ההכנסה הלאומית, דוח לשנת 2012. תל אביב: מרכז אדוה.  
OECD, 2009. *Reviews of Labour Market and Social Policies – ISRAEL*. OECD Publishing.