

הערות על תקציב המדינה וחוק ההסדרים לשנים 2017-2018

מנקודת מבט מגדרית

יעל חסון, דצמבר 2016

מסמך זה מציג מבט מגדרי על מסמך עיקרי התקציב לשנים 2017-2018, שפורסם על ידי משרד האוצר באוקטובר 2016 ועל סעיפים נבחרים מחוק ההסדרים. המסמך יתייחס בעיקר לסעיפים שיש בהם בכדי להשפיע על מצבן הכלכלי של נשים כולל סוגיות של מיסוי, הכנסה בעת פרישה מעבודה, שירותים תומכים באימהות עובדות ושירותי תחבורה ודיוור.

במסמך נפרד נציג את הערותינו על הניתוח המגדרי שערכו השנה משרדי הממשלה, בהתאם להחלטת ממשלה 2084 משנת 2014 הקובעת יישום הדרגתי של ניתוח מגדרי בתקציביהם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך. בתקציב לשנים 2017-2018 חלה חובת ניתוח בהיקף של 70%-ו-100% מסעיפי התקציב בהתאמה.

מיסוי – המשך מתווה הפחתת המסים

כתוצאה מהמחאה החברתית ובהמלצת ועדת טרכטנברג, הופסקה באוגוסט 2011 הרפורמה במס – הפחתה במסים ישירים (ובעיקר הפחתת מס הכנסה ומס חברות) שהונהגה החל משנת 2003 והיטיבה בעיקר עם שכירים בעשירון העליון, כ-76% מהם גברים. רוב רובן של הנשים (כ-68% בשנת 2012) לא נהנו מהפחתות אלה.

בתקציב לשנים 2017-2018 מוצע אמנם להעלות את מס היסוף (מס עשירים) המוטל על מי שהכנסותיהם עולות על 640 אלף ש"ח לשנה: המס, המוטל על הכנסה מעל לסף זה ומצטרף למדרגת המס העליונה (48%) יועלה מ-2% ל-3%. זוהי הצעה בכיוון פרוגרסיבי משום שהיא מגדילה במעט את הנטל על בעלי הכנסות גבוהות במיוחד. לצד הצעה זו ישנן שורה של הצעות שמשמען המשך מתווה הפחתת המסים הישירים, אותו מתווה שהיטיב בעיקר עם החברות הגדולות במשק ועם בעלי ההכנסות הגבוהות.

בין השנים 2003-2011 ירד מס החברות מ-36% ל-25%. ב-2014 עלה מס החברות ל-26.5% וב-2016 ירד חזרה ל-25%. מס החברות עתיד לרדת עתה בשני אחוזים נוספים: ל-24% בינואר 2017 ול-23% בינואר 2018. צעד זה מוצדק ב"גביית מסים חריגה" ביחס

לתחזית וכן בתפיסת עולם המבקשת לעודד צמיחה והשקעות באמצעות מס חברות נמוך, או אם לצטט מתוך ספר עיקרי התקציב: "לעודד את הצמיחה על ידי הקטנת התמריצים השליליים לעבודה ולהרחבת פעילות כלכלית על ידי חברות, כמקובל בתאוריה הכלכלית" (משרד האוצר, 2016: 70).

"הניתוח המגדרי על פי טבעו" נטען בספר עיקרי התקציב, "אפשרי לגבי הטבות הניתנות ליחידים. לא ניתן לחלק על פי מגדר הטבות מס לחברות, למלכ"רים או לארגונים" (שם: 296). במילים אחרות, הפחתת מס על חברות נתפסת כניטרלית, כזו שאין לה השפעה מגדרית. זאת, על אף שנשים מהוות מיעוט בקרב בעלי השליטה בחברות ובקרב המנכ"לים ולמרות העובדה שהכנסות מהמסים שהופחתו יכלו לשמש למימון שירותים ציבוריים שחשובים במיוחד לנשים ושנשים, יותר מגברים, נשענות עליהם במהלך חיי היום יום שלהן.

לכך יש להוסיף הקלת מס המיועדת לחברות הייטק שמבצעות מחקר ופיתוח בישראל וירשמו גם את הקניין הרוחני שלהן בישראל. שיעור המס המרבי שישלמו חברות אלה ירד מ-16% ל-12%.

בנוסף להפחתת מס חברות וכחלק מראייה כוללת של מערכת המס, הופחתו גם מדרגות מס ההכנסה לכל אורכן. רוב רובן של הנשים – כ-66% (בשנת 2015), אינן מגיעות לסף המס (משרד האוצר, 2015), ולכן אין בהפחתה זו בכדי להיטיב עם שכרן של רב הנשים.

העלות השנתית הכוללת של מהלך הפחתת המסים צפויה להסתכם בכ-2.8 מיליארד ש"ח, סכום שהיה יכול לשמש כדי להשקיע בשירותים החברתיים. ואכן בד בבד עם הפחתות המסים גזר התקציב הפחתה של 2% מבסיסי תקציבי המשרדים. בנוסף, הודיע משרד האוצר ביום 14.12.2016, במסגרת הדיונים על תקציב המדינה וחוק ההסדרים, על קיצוץ נוסף של 1.25% בסך 1.2 מיליארד ₪ בתקציבי משרדי הממשלה בתוך כך בתקציבי החינוך, הרווחה, הדיור ועוד.

הטבות מס ליחידים/ות במבט מגדרי

בספר עיקרי התקציב 2017-2018 קיימת התייחסות לתקצוב מגדרי בחלק על המיסוי (ע' 296-298). כאן משרד האוצר, האחראי על הכנת עיקרי התקציב, בחר להציג התפלגות מגדרית של עלויותיהן של הטבות מס: קרנות השתלמות בעת ההפקדה, זיכוי לשכר באזורי פיתוח, חצי נקודת זיכוי לנשים עובדות (שבהגדרה נהנות ממנה רק נשים) וזיכוי להורים בגין ילדים. בנוסף הוכנסו כחלק מהניתוח הטבות מס נוספות: פטור ממס לנכים, לקצבאות זקנה ולקצבאות הילדים.

כספי ההטבות מוצגים לפי מגדר ועשירוני הכנסה, המאפשרים לראות בבירור: (א) שבעלי שכר נמוך לא נהנים מהטבות מס, היות והם אינם מגיעים לסף המס ו-(ב) שבעשירונים הגבוהים העלות של ההטבות עבור נשים נמוכה בהרבה מעלותן עבור גברים.

על פי הניתוח, בהטבות המס עבור קרנות השתלמות ועבור תושבי/ות באזורי פיתוח קיימים פערים גדולים בין גברים ונשים: 2,150 מיליון ₪ עלות ההטבה לגברים לעומת 1,360 מיליון ₪ – עלותה לנשים. לגבי זיכוי מס לתושבי אזורי פיתוח העלות היא 1,580 מיליון ₪ שווה ההטבה לגברים לעומת 440 מיליון ₪ לנשים. פערים אלה ניתן ליחס לשכר הנמוך יותר של נשים, תוצאה של דפוסי השתתפות שונים בשוק העבודה: יותר נשים מועסקות במשרות חלקיות, בעבודות קבלניות ובעיסוקים בשכר נמוך. למשל במקרה של עלות הטבת המס על קרנות השתלמות – הנשים מהוות מחצית מבעלי קרן השתלמות אך ייצוגן גבוה יותר בעשירונים הנמוכים שבהם הטבת המס נמוכה.

בהתייחס לנקודות הזיכוי עבור ילדים: על פי הניתוח נשים נהנות מהטבה בשווי 1,910 מיליון ₪ בהשוואה לגברים שנהנים מהטבה בשווי 1,200 מיליון ₪. חשוב לציין שיש הבדל במבנה הטבות המס עבור אימהות ואבות: אימהות זכאיות לנקודת זיכוי עבור כל ילד עד גיל 18 ונקודת זיכוי נוספת בגין ילדים עד גיל 5. נקודת הזיכוי היא הטבת מס ששוויה בשנת 2016 עמד על 216 ₪. נקודות הזיכוי בגין ילדים מוענקות לנשים במטרה לעודד תעסוקה וכן על מנת לפצותן על הפגיעה בשכרן הנגרמת כתוצאה מהפסקות בתעסוקה בשל הלידות (ברנדר, 2005). בשנת 2012 בעקבות ועדת טרכטנברג נוספו לאבות נקודות זיכוי עבור ילדים עד גיל 4 (אחת בשנה הראשונה, שתיים בשנתיים הבאות ואחת בשנה הרביעית). הנקודות הוענקו לאבות בין היתר משום שרוב האימהות (כ-70%) לא מיצו את נקודות הזיכוי שלהן בשל שכר נמוך מסף המס האישי.

במקרה של חצי נקודת זיכוי לנשים, נשים הן כמובן הנהנות הבלעדיות מכל העלות: 810 מיליון ₪. הפערים בהטבות מס האחרות מצביעים על חשיבותה של חצי נקודת הזיכוי לנשים עובדות, המצמצמת, אם כי רק במעט, את הפער המגדרי בהטבות המס.

זקנים/ות בתקציב

תוספת ותק לקצבת זקנה

קצבת הזקנה הבסיסית עומדת כיום על 1,531 ₪ לחודש ליחיד/ה וקצבה בסיסית עם תוספת ותק מרבית הינה 2,297 ₪. תוספת הוותק ניתנה עד היום רק לאחר 10 שנות ביטוח כשההיגיון לכך היה שעשר השנים הראשונות של תשלום דמי הביטוח נועדו לממן את עלות הקצבה הבסיסית ותוספת הוותק ניתנת רק לאחר שהסכום הבסיסי ממומן. עיקרון זה פגע בשתי אוכלוסיות עיקריות – עולים/ות ועקרות בית. עולים מברה"מ ואתיופיה מוצאים עצמם

בעת זקנה עם הכנסה נמוכה מהרגיל משום שהזכויות הפנסיוניות שצברו בארצות מוצאם אינן ממומשות – אין להם תוספת ותק או שזו נמוכה במיוחד. לעקרות בית תוספת ותק נמוכה (אם עבדו כמה שנים) או לא קיימת. תוספת הוותק היא נמוכה במקרה שהיו עקרות בית "לסירוגין" כלומר נשים ששילמו דמי ביטוח במהלך 10 שנים שאינן מובאות בחישוב תוספת הוותק וסך שנות עבודתן אינן מזכה אותן בתוספת הוותק המלאה. התוספת לא קיימת כלל במקרה של נשים שהיו עקרות בית "מתמידות" – כלומר שלא עבדו כלל מחוץ לביתן או שלא עבדו את מלוא תקופת האכשרה ולכן אינן זכאיות לתוספת הוותק (המוסד לביטוח לאומי, 2016 א').

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ב-2015 כ-79% מהזקנות קיבלו תוספת ותק לקצבת הזקנה לעומת 95.2% מהזקנים. שיעור התוספת הממוצעת היה נמוך יותר עבור נשים ועמד על 25.7% לעומת 42.3% בממוצע לגברים (המוסד לביטוח לאומי, 2016 ב').

חוק ההסדרים קובע שהחל משנת 2020 תוספת הוותק תשולם כבר משנת הביטוח הראשונה. התהליך יעשה בהדרגתיות על פני 4 שנים לפי פעימות:

- משנת 2017 שנות הוותק יימנו החל מהשנה העשירית – תוספת פוטנציאלית של עד 2% לתוספת הוותק;
- משנת 2018 שנות הוותק יימנו החל מהשנה התשיעית – תוספת פוטנציאלית של עד 4% לתוספת הוותק;
- משנת 2019 שנות הוותק יימנו החל מהשנה החמישית – תוספת פוטנציאלית של עד 12% לתוספת הוותק;
- משנת 2020 שנות הוותק יימנו החל מהשנה הראשונה – תוספת פוטנציאלית של עד 20% לתוספת הוותק.

סך כל העלות צפויה של התיקון המוצע לעמוד על כ-1.4 מיליארד ₪, כאשר התוספת המקסימלית ליחיד/ה עד גיל 80 תעמוד על 306 ₪ לחודש וליחיד/ה מעל גיל 80 על 323 ₪ לחודש (שוורץ, 2016). מצב זה עשוי לשפר את רמת הקצבה שמקבלים עולים/ות ולצמצם במעט את האפליה הקיימת כלפי מי שמוגדרות עקרות בית "לסירוגין". מצבן של נשים שמוגדרות כעקרות בית באופן קבוע ("מתמידות") לא יוטב כתוצאה מהשינוי.

הגדלת תוספת השלמת הכנסה לקצבת זקנה

במסגרת תקציב 2017 ו-2018 הוחלט כי תינתן תוספת לקצבת השלמת הכנסה לזקנים/ות, המיועדת לבעלי/ות הכנסה נמוכה במיוחד. עלות התוספת תעמוד על סך של 400 מיליון ₪ (250 ב-2017 ועוד-150 ב-2018) והיא תינתן בהתאם להרכב המשפחתי ולמבנה הקצבה.

לאחר הפעימה השנייה, בינואר 2018, סכום התוספת ליחיד/ה יעמוד על בין 91 ש"ח לחודש ועד ל-199 ש"ח לחודש, בהתאם לגיל הזכאי. קצבאות הזקנה בישראל נמוכות יחסית לקצבאות בארצות אירופה המערבית.

מוטב היה להעלות קצבת הזקנה בכ-50%, קרי לקבוע קצבה בסיסית של 2,300 ש"ח, תוך שמירה על מנגנון התוספות (ותק, דחייה, שאירים, גיל +80 והשלמת הכנסה), ובכך לאפשר כבר היום, רמת חיים טובה יותר בגיל זקנה (סטרול, 2015).

במבט מגדרי, מדובר במהלך שמשפיע במיוחד על נשים: על פי נתוני הביטוח הלאומי נשים היוו בשנת 2015 כ-61% מקבלי קצת זקנה וכ-65% ממקבלי השלמת הכנסה לגמלה (המוסד לביטוח לאומי, 2016 ב').

פנסיות

חסכון פנסיוני לעצמאים

החלטה בכיוון חיובי היא ההחלטה לחייב עצמאים בני 21-60 להפריש לקופות הגמל לשם חסכון פנסיוני. ניתן לראות בהחלטה זו כראשית ההכרה בצורך לספק לעצמאים/ות בטחון סוציאלי לעת זקנה ולאפשר להם/ן רשת ביטחון שלא היתה להם עד כה, בשונה משכירים/ות. על פי החוק המוצע עצמאים יידרשו לחסוך עד 4.45% משכרם עד מחצית השכר הממוצע במשק ו-12.55% על השכר שבין מחצית השכר הממוצע ועד גובה השכר הממוצע.

במקביל נקבע כי יופחתו שיעורי דמי הביטוח הלאומי שמשלמים עצמאים כיום לגבי חלק ההכנסה של עד 60% מהשכר הממוצע (כ-6000 ש"ח), כך ששיעורם יעמוד על 2.87% במקום 6.72% מהשכר. על חלק ההכנסה שמעל 60% יעלו דמי הביטוח הלאומי מ-11.23% ל-12.85%.

לשינוי זה, יש השלכות חיוביות בעיקר על עצמאים בעלי הכנסות נמוכות. עבורם, ההפרשה לחסכון פנסיוני תתקזז כמעט לגמרי עם ההפחתה בתשלום דמי ביטוח לאומי. במבט מגדרי, שיעורן של הנשים העצמאיות בישראל מתוך כלל העצמאים עומד על כ-32% והכנסתן החודשית הממוצעת היתה ב-2014 6,847 ש"ח בהשוואה ל-12,454 ש"ח בקרב עצמאים גברים (דגן-בוזגלו, 2016). ועוד, כמחצית מהנשים בעלות תיק "עצמאי" במוסד לביטוח לאומי מגיעה עד שכר המינימום בלבד, בהשוואה ל-29% עצמאים גברים ברמת הכנסה זו (משרד הכלכלה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, 2016: 85).

פנסיית גישור לפורשים מצה"ל בפנסיה צוברת עד 2025

פנסיית הגישור נוצרה בשל ההחלטה להעביר את אנשי הקבע מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. מכיוון שקציני החובה פורשים לפנסיה ברובם בגילאי 40 מונהגת עבורם פנסיית

גישור שתשולם להם עד גיל היציאה לפנסיה הצוברת. המעבר לפנסיית גישור אמור להתבצע ב-2024-2025. התפיסה של פנסיות גישור לתמיכה בא/נשים שנפלטים ממשרותיהם/רלוונטית לכל האוכלוסייה. זאת בעיקר על רקע הדיון הנוכחי בהעלאת גיל פרישה ובפתרונות לנשים שנפלטות מוקדם יותר משוק העבודה.

תחבורה

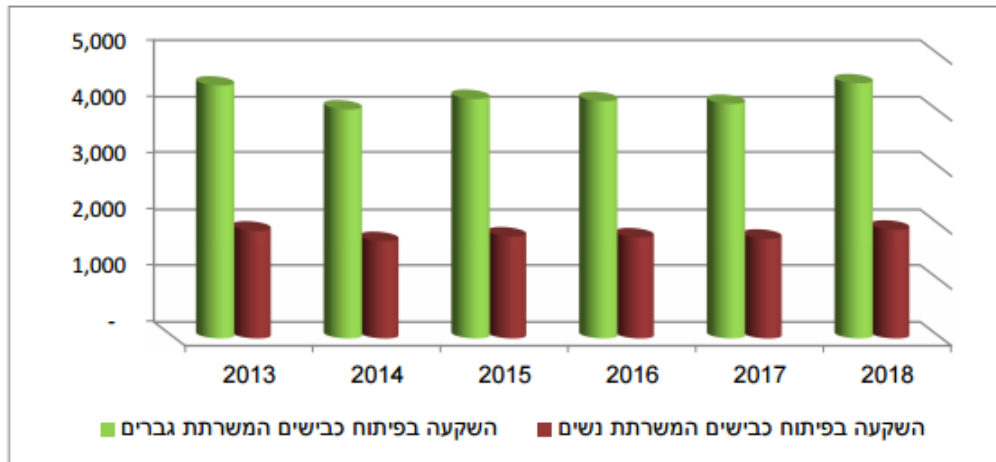
השקעה באחזקה ובפיתוח כבישים

בשני העשורים האחרונים, החלק הארי של תקציבי תשתיות התחבורה הופנה לכבישים. תקציב פיתוח הרכבות גדל גם הוא, אך פחות מתקציב פיתוח הכבישים. פיתוח תשתיות התחבורה עד כה, כיון שהתרכז בכבישים, תרם לשכבה המבוססת יותר משתרם לשאר האוכלוסייה וזאת מן הסיבה הפשוטה ששיעור הבעלות על כלי רכב גבוה יותר בקרב בעלי הכנסות גבוהות. ב-2014, לכמחצית ממשקי הבית בעשירונים 10 ו-9 היו 2 מכוניות ויותר; בעשירונים 4 ו-5, השיעורים המקבילים היו 12.9% ו-18.7%, בהתאמה (מרכז אדוה, 2016).

ניתוח מגדרי מראה ש-43% מכלל המחזיקים ברישיון נהיגה הן נשים. במשקי בית בהם לשני בני הזוג רישיון אך הם מחזיקים ברכב אחד – לעתים קרובות ייעשה בו שימוש המפרנס העיקרי. ועוד על פי נתוני משרד התחבורה כ-56% מהנסיעות ברכב פרטי בימי עבודה היו של גברים ובמונחי נסועה 62% מהק"מ מבוצעים על ידי גברים (משרד התחבורה, 2016).

נשים גם נוסעות למרחקים קצרים יותר: משרד התחבורה מראה כי בעוד ששיעוריהן של נשים הנוסעות ברכב פרטי בדרכים פרבריות כדוגמת כביש 531 יעמוד על כ-40% שיעוריהן בקטעי ההמשך של כביש 6 – חוצה ישראל יעמוד על כ-25% (שם).

חלוקת ההשקעה הממשלתית באחזקה ובפיתוח כבישים בין גברים ונשים



מקור: הצעת התקציב לשנות הכספים 2017-2018, משרד התחבורה.

תקציב התמיכות בתחבורה ציבורית

ענף התחבורה הציבורית מפוקח ומסובסד על ידי הממשלה. קווי השירות ומאפייניהם מוגדרים ברישיונות קווי שירות הניתנים על ידי משרד התחבורה. תקציב התמיכות בתחבורה מסתכם בכ-6 מיליארד בשנת 2017, וכן בכ-5.6 מיליארד ש"ח בשנת 2018 והוא כולל בעיקר תמיכות בתחבורה הציבורית באוטובוסים וברכבת ישראל וכן מרכיב קטן של תמיכות בספנות ובתעופה הפנים-ארצית.

סקר של משרד התחבורה משנת 2013, העלה כי נשים מהוות כ-60% ממשתמשי התחבורה הציבורית בקווים העירוניים ו-55% בקווים האזוריים. עוד נמצא כי דפוסי הניידות של נשים הם שונים – ייצוג היתר של נשים במשרות חלקיות מכתיבות שעות נסיעה שונות לנשים – מספר הנוסעות בשעות הצהריים (13:00-14:00) – הנחשבות לשעת שפל שבה תדירות האוטובוסים נמוכה יותר, משתווה למספרן בשעות שיא בוקר (7:00-8:00). ועוד – מטרת הנסיעה של נשים שונות מאלו של גברים וכוללות מלבד נסיעה לעבודה גם קניות וסידורים, בריאות, ליווי קרובים ועוד. על כל אלה השלכות על זמינות ותדירות הקווים להן זקוקות נשים. נשים אף נוסעות למרחקים קצרים יותר בהשוואה לגברים מה שמסביר את השימוש הנרחב יותר שעושות בקווים עירוניים בהשוואה לשימוש ברכבת – שם הן מהוות כמחצית מהמשתמשים (שם).

על ידי הפנמה של ממצאי הסקר של משרד התחבורה אודות דפוסי הניידות השונים של נשים וגברים, ניתן להגביר את יעילותה של התחבורה הציבורית. ניתן למשל להשתמש בתקציבי התמיכות ובסובסידיות כדי להניע את החברות המפעילות את האוטובוסים לשרת טוב יותר

את הצרכים של נשים, על ידי שינויים בלוחות הזמנים, במסלולי הנסיעה, במיקום התחנות וכן על-ידי הגברת הביטחון האישי בתחנות ובאוטובוסים/רכבות.

דיור

בשני העשורים האחרונים חלה ירידה חדה בתקציב משרד הבינוי והשיכון. בשנת 2015 עמד התקציב על 1.89 מיליארד ש"ח ושיעורו היווה 0.5% מתקציב המדינה, נמוך בהרבה משיעורו בשנת 1995 שעמד על 5.1% מהתקציב. הקיצוצים פגעו בסעיפי סיוע שונים ובתוכם סיוע בשכר דירה, סיוע במשכנתאות ודיור ציבורי (סבירסקי והופמן-דישון, 2016).

על פי ספר עיקרי התקציב יעמוד תקציב הסיוע בשכר הדירה על 1.586 מיליון ₪ ב-2017 ו-1.643 מיליון ₪ ב-2018 (משרד הבינוי והשיכון, 2016).

על פי הניתוח המגדרי שערך משרד הבינוי והשיכון בעצמו, עומד שיעורן של הנשים על 62% מכלל מקבלי הסיוע בשכר דירה ועל 51% מכלל מקבלי ההלוואות לדיור. שיעורן של הנשים מקרב המתגוררים בדיור הציבורי עמד על 65%. נשים יחידות מהוות כ-51% מכלל דיירי הדיור הציבורי (שם). המשמעות היא שכל הגדלה של תקציבי הדיור הציבורי מסייעת לנשים ומפחיתה את אי השוויון המגדרי.

שקופות בתקציב

נשים אסירות - תקצוב בניית כלא חדש לאסירות הופסק

לאור המלצותיה של ועדת היגוי לבניית בית כלא חדש ומרווח הכולל בין היתר מתחם לאימהות, התקבל תקציב תלת שנתי למימוש הפרויקט לשנים 2015-2017 על סך 150 מיליון ₪. הפרויקט הופסק לאחר הבחירות האחרונות, לא תוקצב בתקציב 2015-16 ולא תוקצב בתקציב 2017-2018. הנימוק "אילוצים ביטחוניים וצרכי משטרה דחופים בעקבות גל הטרור". כל זאת על אף דוחות מטעם הסנגוריה הציבורית שהצביעו על בעיות קשות בתנאי הכליאה הנוכחיים של נשים בכלא הנשים היחיד בארץ "נווה תרצה" ועדותו של ניצב פרנקו בשנת 2011 לפיה "המקום אינו ראוי למגורים" (קובוביץ, הארץ, 10.08.2016).

אימהות עובדות בשכר ולא בשכר

מגדר נמצא על סדר יומם של מעצבי המדיניות בעיקר בכל הקשור להעלאת שיעורי התעסוקה של נשים, מתוך הבנה שהעלאתם תתרום להגדלת התחרות, היצרנות והצמיחה. תכניות כלכליות הנגזרות מתפיסה זו אינן יורדות לעומקם של התהליכים שמייצרים פערים מגדריים ואינן בוחנות דפוסים של חלוקה בתוך ובין משקי הבית, כמו גם תהליכים שמשיתים עלויות מהכלכלה הפורמלית על כלכלת משק הבית שלא בשכר. בהיעדר השקעה ציבורית רחבה בהסדרים לטיפול בילדים ובבני משפחה אחרים מתוך הכרה בכך שטיפול איכותי

מהווה תשתית אזרחית הכרחית, עיקרה של עבודת הטיפול שלא בשכר נותר באחריותן של נשים. העובדה שנשים הן המטפלות העיקריות בבני המשפחה ושחלוקת העבודה המגדרית בבית מהווה גורם מרכזי לאי השוויון בשוק העבודה ולפערים כלכליים בין נשים וגברים, אינה מובאת בחשבון בתקציב ובחוק ההסדרים. לכך כמה ביטויים:

א. דחיית חוק יום לימודים ארוך לשנת 2023

חוק יום לימודים ארוך נחקק בשנת 1997; מאז 1999 נדחה יישומו שוב ושוב באמצעות חוק ההסדרים. החוק מיושם חלקית וחל (2011) על כרבע מהילדים בגילאי גן עד כיתה ו', מחציתם ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים 1-3. במסגרת התקציב הנוכחי מוצע לדחות את יישום החוק לשנת 2023.

יום לימודים ארוך יכול היה לתרום למעמדן של כל הנשים העובדות מחוץ למשק ביתן, שכן הוא היה מאפשר להן להאריך את שעות העבודה שלהן. על פי נתוני מחקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ויסבלאי ואח', 2015), ליישום יום לימודים ארוך תרומה חיובית על הכנסתן של אימהות והיא התבטאה בגידול בשכרן של 1,600-2,500 ₪ בשנה. בנוסף, החוק עשוי לתרום לגידול במספר חודשי העבודה של אימהות חד הוריות.

ב. מעונות יום – התקציב לא מנוצל

מסמך עיקרי התקציב מציין כי מספר החלטות ממשלה שהתקבלו בשנים האחרונות, הביאו לכך שתקציב האגף למעונות יום גדל פי ארבעה מ-330 מיליון ש"ח בשנת 2005 לכ-1.2 מיליארד ש"ח בשנת 2018. אם לדייק, ההחלטה להגדיל את התקציבים לבינוי מעונות יום חדשים ולהעמקת הסבסוד מקורה בתכנית הממשלתית לעידוד תעסוקת אימהות משנת 2009. התכנית כללה הרחבת המסגרות הציבוריות לטיפול בילדים בגיל הרך – מעונות, משפחתונים וצהרונים, העמקת הסבסוד לילדים שכבר שוהים בהם וקליטת ילדים נוספים. לתכנית הוקצו 30 מיליון ₪ לבינוי מעונות בכל אחת מהשנים 2010-2011. יישום התכנית התעכב והתקציבים לא נוצלו.

ב-2012 החליטה הממשלה בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג להרחיב את היצע מעונות היום ולהוסיף 30,000 מקומות לילדים/ות במסגרת תכנית שש-שנתית שעלותה כ-1 מיליארד ₪ (ויסבלאי, 2015). באוגוסט 2014 הממשלה הקצתה לכך 1.2 מיליארד ₪ (לתקופה של 6 שנים). ניתוח שערך המרכז להעצמת האזרח מעלה כי בין השנים 2013-2012 נוצלו רק כ-13% מתקציב הבינוי והסבת מבנים למעונות יום (אתר המרכז להעצמת האזרח).

בתקציב 2015-2016 הוצג מנגנון תקצוב חדש שמטרתו האצת בניית מעונות חדשים. המנגנון החדש אמור היה להאיץ את קצב בניית המוענות על ידי הפחתת שיעור המימון התואם (מטשינג) הנדרש מרשויות מקומיות המדורגות באשכולות נמוכים לאפס, במידה והבינוי יסתיים תוך שנה וכן על ידי הסרת חסמים בירוקרטיים אחרים המקשים על קבלת היתרי בנייה. למשל הסרת הדרישה להמצאת מסמכים כגון רישום הערת אזהרה על קרקע לצורך הגשת בקשה לבניית מעון.

הרחבת מערך מעונות היום היא משמעותית עבור נשים בכלל ועבור נשים ערביות בפרט שכן עבורן, היעדר מסגרות טובות ומסובסדות לטיפול בילדים מהווה את אחד החסמים ליציאתן לעבודה. ברשויות הערביות אין כמעט שטחים ציבוריים לבנייה והדרישה לספק היתר לבניית מעון יום הייתה עד היום חסם משמעותי.

מלבד ההקלות והתקציב הנוגע לבניית מעונות, אין בתקציב התייחסות להעמקת הסבסוד עבור הורים לילדים שכבר שוהים במעונות. ההשתתפות הורים בשכר הלימוד לפעוט/ה במעון מוכר, עומדת ב-2016 על בין 640 ₪ ברמות הכנסה נמוכות ל-1,831 ₪, עלות חודשית מלאה למשפחות ברמות ההכנסה הגבוהות יותר (מוגדרות כמעל ל-5,301 ₪ לנפש). ההשתתפות בשכר הלימוד של תינוקות גבוהה יותר ועומדת על בין 830 ₪ ל-2,407 ₪ בהתאמה (משרד הכלכלה, 2016).

ג. צהרונים

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 קיבלה את ההמלצות והחליטה כי שלושת האשכולות הנמוכים יהיו זכאים לסבסוד מלא, ושיעור הסבסוד בשאר האשכולות ירד בהדרגה בהתאם למצב הכלכלי באשכול. בתקציב לשנים 2013-2014 צומצמה התכנית, תקציבה קוצץ והוא הוקצה רק לרשויות בשלושת האשכולות הנמוכים (ובירושלים) וילדים עד גיל 8. היישום נעשה באמצעות תכנית ציל"ה - צהרי יום להעשרה.

מבקר המדינה ביקר בחריפות את יישום תכנית ציל"ה ומצא פער בין יישום התכנית בפועל ובין מטרותיה המקוריות, למשל ביטול הסבסוד החלקי ביישובים באשכולות 4-10 ואי-צמצום נטל העלויות על הורים עובדים באשכולות אלה. כמו כן התייחס המבקר לחוסר ההתאמה בין זמני העבודה של ההורים לזמני הפעילות של המסגרות ולכך שאינן פועלות בימי החופשות של בתי הספר (מבקר המדינה, 2014).

חשוב לציין שמחקרים רבים, בארץ ובעולם, הצביעו על ההשפעה שנודעת למסגרות משלימות כדוגמת צהרונים ולעלויותיהן על תעסוקת נשים ועל היקף שעות העבודה שלהן.

בישראל נע שכר הלימוד בצהרונים על בין 1,200-550 ₪ בחודש לילד/ה (דגן-בוזגלו וחסון, 2014).

נראה שאין כוונה להרחיב את התכנית לאשכולות האחרים ו/או לילדים מעל גיל 8. בתקציב 2017-2018 אין כלל התייחסות לתכנית או לאפשרות להרחיבה.

מקורות

- ברנדר, עדי. 2005. "הטבות מס לנשים ולמשפחות בישראל: פרספקטיבה בין-לאומית ובחינה של שיעורי המיצוי". הכנס השנתי ה-4 של מרכז אדוה בנושא תקציב ומגדר, עמ' 14-21.
- דגן-בוזגלו, נוגה. 2016. עסק משלה עידוד עסקים קטנים בבעלות נשים בישראל ובמדינות המפותחות, מה נעשה ומה נדרש עוד לעשות.
- דגן-בוזגלו, נוגה ועל חסון. 2014. מדיניות לצמצום פערי שכר מגדריים: מבט בינלאומי. מרכז אדוה ופרויקט "שוות ערך לקידום שכר שווה". http://adva.org/wp-content/uploads/2015/06/Policy_guide_mail1.pdf
- המוסד לביטוח לאומי. 2016 (א). חוק ההסדרים 2017-2018 ושינוי חוק הבטחת הכנסה: שינויי החקיקה המוצעים ועמדת המוסד לביטוח לאומי. https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hesderim17-18.pdf
- המוסד לביטוח לאומי. 2016 (ב). דוח שנתי 2015. <http://budget.ceci.org.il>
- המרכז להעצמת האזרח, פילוח תקציב המשרדים על פי שיעור ניצולו. <http://budget.ceci.org.il>
- וייסבלאי, אתי. 2015. מדיניות ציבורית בתחום החינוך בגיל הרך – סקירה משווה. הכנסת: מרכז המחקר והמידע.
- וייסבלאי אתי ואח'. 2015. "יום חינוך ארוך והשפעתו על הכנסות של אימהות מעבודה". סדרת ניירות עבודה, מס' 95, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. <http://www.cbs.gov.il/publications/pw95.pdf>
- מבקר המדינה. 2014. "ישום תכנית ציל"ה – צהרי יום להעשרה". דוחות על הביקורות בשלטון המקומי לשנת 2014.
- מרכז אדוה. 2016. כבישים הם פרויקט לאומי אז למה לא חינוך? הערות מרכז אדוה על התקציב. <http://adva.org/wp-content/uploads/2016/12/Adva-Budget-20182017-1.pdf>
- משרד האוצר. 2016. תקציב המדינה, הצעה לשנות הכספים 2017 ו-2018 עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב-שנתית. http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2017_2018/Documents/BudgetMain_1.pdf
- משרד האוצר. 2015. אגף הכלכלן הראשי, דוח לשנת 2013-2014, פרק ה': מיסוי ישיר על יחידים בישראל, ממצאים עיקריים ממודל המס. תל אביב: מרכז אדוה.
- משרד הבינוי והשיכון. 2016. הצעת התקציב לשנות הכספים 2017-2018.
- משרד הכלכלה. 2016. טבלת שכר לימוד במעונות מלכ"רים לשנה"ל תשע"ז ספטמבר 2016.
- משרד הכלכלה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. 2016. דו"ח תקופתי מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל.
- משרד התחבורה. 2016. הצעת התקציב לשנות הכספים 2017-2018.
- קובוביץ, יניב. 2016. "ארדן הקפיא את בניית כלא הנשים שאמור היה להחליף את נווה תרצה". הארץ, 10.08.2016.

סבירסקי, שלמה וירון הופמן-דישון. 2016. שוק הדיור המפוצל: "כוחות השוק", משבר הדיור והחזון הממשלתי הנשכח. תל אביב: מרכז אדוה. <http://adva.org/wp-content/uploads/2016/11/Split-Housing-Market-HE.pdf>

סטרול, מיטל. "העתיד לא נראה ורוד: דורשות להעלות את קצבת הזקנה". נייר עמדה. מרכז אדוה. <http://goo.gl/HtCeyg>

שוורץ, אליעזר. 2016. הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדע התקציב לשנים 2017 ו-2018), התשע"ז-2016- שינוי שיטת חישוב תוספת הוותק לזקנה. הכנסת – מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי.