

CECI

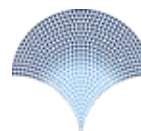
Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

דו"ח מעקב

יישום תכנית תקצוב לטובת הקהילה הגאה
על בסיס הסכם שנחתם בין אגף התקציבים במשרד האוצר
לארגוני הקהילה בישראל
מיום 15/09/2016

אוקטובר 2017



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירות תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

יישום תכנית תקצוב לטובת הקהילה הגאה
על בסיס הסכם שנחתם בין אגף התקציבים במשרד האוצר
לארגוני הקהילה בישראל
מיום 15/09/2016

אוקטובר 2017

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה
הדו"ח נכתב על ידי שיר וורובל, תחקירנית בפרויקט המוניטור,
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח

הקדמה

תהליך ההכרה בזכויות האוכלוסייה הלהט"בית (לסביות, הומוסקסואלים, טרנסג'דרים ובי־סקסואלים) במדינת ישראל החל רק בשנת 1988, עם ביטול סעיף 351 לחוק העונשין, אשר אסר על יחסים הומוסקסואלים, ונמשך בשנת 1994, עם פסיקת בג"צ בנושא דנילוביץ, אשר הכירה בבני זוג בני אותו המין ועם חקיקת התיקון לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988, שאסר לראשונה הפליה על בסיס נטייה מינית במקום העבודה. מאז תוקנו חוקים נוספים בישראל שהרחיבו את תחולת האיסור על אפליה על רקע נטייה מינית בהקשרים שונים, כדוגמת הטיפול הרפואי או בשירות התעסוקה. חשוב לציין כי בשנה האחרונה עלו לכותרות נושאים כמו אפליית זוגות להט"ביים בנושאים של אימוץ ילדים, פונדקאות, רישום הורות ועוד.

זוגות מהקהילה הגאה עדיין מופלים לרעה בישראל ביחס לזוגות הטרנסקסואלים ואינם יכולים להינשא. אמנם בני זוג מאותו מין שנישאו במדינה זרה המכירה בנישואים חד-מיניים זכאים להירשם במרשם האוכלוסין כנשואים, אך רישום זה אינו מקנה לבני הזוג הלהט"ביים את מלוא הזכויות של בני זוג הטרנסקסואליים נשואים.

ניתן לחלק את הפערים הקיימים כיום בדרך לשוויון זכויות הקהילה הלהט"בית לשני תחומים מרכזיים. הראשון – פער בשוויון זכויות הקשורות למעמד האישי והתא המשפחתי (כמו אימוץ, פונדקאות והורות משותפת) ושוויון זכויות לטרנסג'נדרים והשני – חוסר במימון לפרויקטים חברתיים של הקהילה הגאה, הנוגעים בתחומים של חינוך, רווחה, הסברה וכדומה.

ההסכם שנחתם בין משרד האוצר לארגוני הקהילה בישראל

בתחילת 2016 התברר כי משרד התיירות תכנן להשקיע 11 מיליון שקל בהבאת תיירות גאה לישראל, לכבוד מצעד הגאווה. לאור העובדה שהתמיכה הממשלתית בארגוני הקהילה הגאה היתה כ־2 מיליון שקל בשנה, החליטו ארגוני הקהילה הגאה לדרוש מהממשלה להגדיל את תקציבם וזכויותיהם. כדי להנכיח את כוונותיהם הרציניות באשר למשא ומתן עם משרד האוצר, איימו ארגוני הקהילה הגאה לבטל את מצעד הגאווה השנתי בתל אביב, דבר שעשוי היה להביא לאיבוד הכנסה משמעותית לקופת המדינה. כדי לקבוע מה יהיו הדרישות שיוצגו בפני הממשלה ערכו הארגונים הגאים שולחן עגול, שלאחריו הוגש מסמך דרישות למשרד האוצר.

לאחר כשלושה חודשי דיונים, גובשה ונחתמה בין הצדדים, בספטמבר 2016, תוכנית יעדים שנועדה להטיב עם הקהילה הגאה במסגרת שיתוף פעולה בין משרד האוצר, ברשותו של השר משה כחלון, לבין האגודה למען הלהט"ב. מדובר בתכנית ראשונה מסוגה, שכללה העברה של כ־10 מיליון שקל למשרדי הממשלה השונים בתקציב 2017-2018 לצורכי הקהילה הגאה.

בין היתר, התוכנית כללה הגדלת תקציב משרד הרווחה המוקדש לקהילה הגאה בכ־1.5 מיליון שקל. תקציב זה נועד לשמש לטובת תגבור שירותי הרווחה לקהילה הגאה, קבוצות תמיכה לבני הקהילה ומשפחותיהם וכן למסגרות חירום עבור בני הקהילה שנועדו לקלוט נוער שברח או שאולץ לעזוב את ביתו. בנוסף, סוכם כי 5 מיליון שקל יועברו למשרד החינוך לצורך פרויקט הסברה בבתי הספר, בנוסף לסיוע תקציבי לתאי סטודנטים מהקהילה הגאה במוסדות להשכלה הגבוהה.

פירוט מרכיבי התוכנית וסטטוס יישומם

1. תוספת תקציבית לשירותי רווחה לקהילה הגאה

סוכם כי תקציב משרד הרווחה המיועד לצורכי הקהילה הגאה יוגדל ב-1.5 מיליון שקל בשנה, בבסיס התקציב – כך שהתוספת תינתן מעתה ואילך במסגרת תקציב המדינה. סכום זה יופנה לתקנה תקציבית שמיועדת, בין היתר, לטובת מכרזים של הקהילה הגאה, קבוצות תמיכה ומסגרות חירום שמיועדות לאנשי הקהילה, בעיקר בני נוער שאולצו לעזוב את ביתם או ברחו מהבית בשל נטייתם המינית.

סטטוס:

יושם.

1.5 מיליון שקל הועברו למשרד הרווחה ומנוצלים על ידי הרשויות המקומיות למטרות המיועדות.

2. תוספת תקציבית לחינוך לסובלנות

סוכם כי 5 מיליון שקל יועברו לתקנה ייעודית בבסיס התקציב של משרד החינוך.

סטטוס:

יושם.

נפתחה במשרד החינוך תקנה תקציבית בגובה של 1.5 מיליון שקל בתקציב 2017-2018, שמספרה 20460311 ושמה חינוך לסובלנות. בנוסף הועברו עוד 3.5 מיליון שקל עבור פעילויות בתחום החינוך.

3. תמיכה במיזמי זכויות הורים מהקהילה הגאה ברשות המסים

הוחלט כי רשות המסים תבצע הדרכה והשמעה של הכללים בלשכות נותנות השירות.

סטטוס:

יושם חלקית.

בעקבות דו"ח טרכטנברג, תוקן בשנת 2011 חוק מס הכנסה וגברים החלו לקבל נקודות זכות בגין ילדים, אך אבות לא זכו למספר נקודות הזכות שמקבלות נשים. נוצר מצב שבו זוגות של שני גברים קיבלו פחות נקודות מזוגות הטרנססקסואלים. עוד לפני התוכנית נדרשה רשות המסים לנושא, ובסוף שנת 2013 הוציאה נוהל בשם "נקודות זיכוי בגין ילדים לבני זוג מאותו המין" שהופץ בקרב לשכות נותנות שירות ברשות המסים. במסגרת התוכנית הוחלט לבצע פעולות על מנת לוודא שההנחיות הללו ידועות ומיושמות.

בתאריך 16.5.2017 נקבעה הוראת שעה בחוק מס הכנסה (הגדלת נקודות זיכוי להורים – הוראת שעה) – התשע"ז 2017, במסגרת תוכנית "נטו משפחה" של משרד האוצר. הוראת השעה שינתה את אופן מתן נקודת הזיכוי כך שהשווה מספר נקודות הזכות לאמהות ואבות לילדים עד גיל 5 בשנים 2017-2018.

משמעות הדבר היא שעבור השנים 2017-2018 בוטלו ההבדלים בין נשים לגברים, לילדים עד 5. כך שנכון לכתיבת דו"ח זה, אין מקום לאכיפת הסעיף בשל הוראת השעה. עם זאת, מכיוון ולא מדובר בהטבה קבועה, המצב עשוי להשתנות שוב בשנת 2019.

4. עדכון שאלון המפקד השנתי של הלמ"ס כך שיכלול את הקהילה הגאה

במסגרת ההסכם, הציעה הלמ"ס לזמן נציגים של הקהילה הגאה להשתתף בקבוצות מיקוד לקראת סיום פיתוח שאלון המפקד של שנת 2017 במטרה להכניס שאלות ממוקדות הרלוונטיות לקהילה הגאה.

סטטוס:

לא יושם.

לא זומנו נציגים מהקהילה הגאה לניסוח השאלון לשנת 2017, וזאת על אף שנציגי האגודה למען הלהט"ב הביעו עניין וביקשו לקחת חלק בדיונים.

במסגרת היערכות למפקד עתידי, מתכוונים בלמ"ס לקיים התייעצות עם מגוון צרכני מידע ומומחי תוכן לגבי שאלון המפקד הבא, במסגרתה יועלה גם עניין הגדרת נטייה מינית וזהות מגדרית. הדיון אמור לעסוק בסוגיות הבאות: התאמת נושא החקירה לשאלון מפקד, נטל השבה, צורך במידע ממקור מפקדי, שקילת חלופות לקבלת המידע ועוד. במקביל, תיבחן אפשרות לכלול שאלות הגדרה עצמית של זהות מינית בסקרים נוספים בלמ"ס.

נכון לאוקטובר 2017, טרם החלו הדיונים.

5. תמיכה בשנת שירות להט"ב

סוכם על הוספת תקציבים לטובת הקמת גרעינים של הקהילה הגאה וחיזוק הגרעינים הקיימים המופעלים על ידי איגי, ארגון הנוער הגאה. במסגרת התכנית הוחלט כי חברת הכנסת מירב בן ארי תעסוק בנושא.

סטטוס:

לא יושם.

על פי נוסח ההסכם, הטיפול בשנת שירות בארץ נמצא בטיפול של ח"כ מירב בן ארי. נכון להיום אין תוכנית ייעודית להרחבת פעילות והגדלת מספר גרעיני הקהילה הגאה באופן ספציפי.

6. תמיכה בתאים הגאים במוסדות השכלה גבוהה

סוכם כי הוועדה לתכנון ולתקצוב תסייע תקציבית לתאים גאים במוסדות ההשכלה הגבוהה החל משנת הלימודים תשע"ז.

סטטוס:

יושם.

ניתן סיוע תקציבי לתאים גאים במוסדות ההשכלה הגבוהה דרך פרויקט פר"ח, בהיקף של כ-250 אלף שקל, משנת הלימודים תשע"ז.

7. תמיכה במיצוי זכויות הקהילה הגאה בביטוח לאומי

סוכם כי ביטוח לאומי יפיץ נוהל המסביר את זכויותיהם של בני הקהילה הגאה בקרב עובדי ביטוח לאומי, כדי שאלו יוכלו לעזור לממש זכויות אלו.

סטטוס:

יושם חלקית.

לא הופץ נוהל, אך ממלא מקום מנהל סניף ביטוח לאומי סניף תל אביב, עופר כהן, העביר הדרכה פרונסלית במהלך שנת 2016 לכל מנהלי העובדים באזורו בנושא זכויותיהם של הקהילה הגאה. במקביל, נעשתה פנייה אל האגודה למען הלהט"ב כדי לקבוע האם יש צורך לבצע הדרכות דומות בערים נוספות ברחבי הארץ.

8. שינוי הגדרת תפקיד הממונה על מניעת השרדות מיניות

סוכם עם נציבות שירות המדינה כי האחריות על שוויון מגדרי ומניעת השרדה מינית במשרדי הממשלה תכלול גם אחריות על מניעת אפליה על בסיס נטייה מינית. בנוסף, הוסכם כי יבוצעו פעולות הסברה בנושא זה במשרדי הממשלה.

סטטוס:

יושם.

הורחב תפקידן של הממונות על שוויון מגדרי כך שהן אחראיות גם על מניעת אפליה על בסיס נטייה מינית וביצוע פעולות הסברה במשרדי הממשלה.

9. הגדלת מכסת התקנים של הוועדה לשינוי מין

הוחלט כי תינתן תוספת כוח אדם לתגבור עבודת הוועדה לשינוי מין בבית החולים תל השומר. הוועדה לשינוי מין היא ועדה ציבורית ארצית שתפקידה הוא לבחון ולהעריך את מידת ההתאמה של הפונים לביצוע ניתוחים אלו מבחינה גופנית ונפשית ולאשר את הבקשות או לדחות אותן. יושב ראש הוועדה הוא מומחה לכירורגיה פלסטית שעבר הכשרה ייעודית לביצוע ניתוחים לשינוי מין, וחברים בה פסיכולוג קליני, פסיכיאטר, אנדוקרינולוג, אורולוג וגניקולוג. הוועדה סובלת מעומס פניות ומחסור בכוח אדם.

סטטוס:

יושם.

נוסף תקן אחד של מזכירה רפואית לתגבור עבודת הוועדה. בזכות תקן זה פעילות הוועדה לשינוי מין חזרה לשגרה, לאחר תקופה ממושכת של חוסר פעילות. יש לציין כי חרף תוספת תקן זה הוועדה עדיין פועלת תחת מחסור חמור של כוח אדם המעכב באופן משמעותי את פעילותה.

10. מימון בדיקה שתאפשר תרומות דם של הקהילה הגאה

סוכם כי תינתן תוספת תקציבית בבסיס התקציב למשרד הבריאות, זאת כדי לממן את עלות בדיקת ה-NAT. בדיקה זו תורמת בזיהוי מוקדם יותר של נגיפים העלולים לגרום לאיידס (HIV) ולדלקות כבד נגיפיות.

סטטוס:

יושם.

בדיקות NAT מתוקצבות. יש לציין כי קיימות שתי סוגי בדיקות, וכלל הנראה קיים בלבול לגביהן בהסכם עצמו. הראשונה היא בדיקת NAT – Nucleic Acid Testing בדיקה התורמת בזיהוי מוקדם יותר של נגיפים העלולים לגרום לאיידס (HIV) ולדלקות כבד נגיפיות. בדיקה זו נמצאת בשימוש ומתוקצבת מראשית 2008 כך שכל מנות הדם שנתרמות במד"א עוברות בדיקה זו. בהסכם, דובר על בדיקת NAT, אך תקצובה איננו חדש. קיימת בדיקה נוספת, אשר יעילותה נבחנת על ידי בנק הדם מאז שנת 2008. מהמידע שבידינו עלה, כי זו הבדיקה אותה נדרש לתקצב ולהכניס, אך שרם מימונה יש לאשר את השימוש בה, וזה כאמור מתעכב.

11. קמפיין הסברה למניעת אפליה ולהט"בפוביה

סוכם כי לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ) תפיק קמפיין הסברה למניעת אפליה נגד חברי הקהילה הגאה בסך 2.5 מיליון שקל.

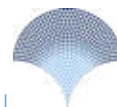
סטטוס:

יושם חלקית.

הכסף הועבר למשרד לשוויון חברתי. הקמפיין נמצא בעבודה ונעשה בשיתוף פעולה מלא עם ארגוני הקהילה וצפוי לצאת לאור בקרוב.

טבלה מסכמת: מרכיבי ההסכם וסטטוס יישומם

מרכיב בהחלטה	סטטוס	יישום
1 העברה תקציבית של 1.5 מיליון ש"ח למשרד הרווחה.	1.5 מיליון ש"ח הועברו למשרד הרווחה, לשימוש הרשויות המקומיות.	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
2 העברה תקציבית של 5 מיליון ש"ח למשרד החינוך.	נפתחה תקנה במשרד החינוך בבסיס התקציב על סך 1.5 מיליון ש"ח, ובנוסף הועברו 3.5 מיליון ש"ח לפעילות חינוכית נוספת.	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
3 תמיכה במימון זכויות הורים מהקהילה הגאה ברשות המסים.	החלה מינואר 2017, במסגרת תוכנית "נשו משפחה" שונה אופן מתן נקודת הזיכוי וכיום גברים ונשים מקבלים ניקוד זהה עבור ילדים עד גיל 5. מודגש כי נקודות הזכות הושאו לשנים 2017-2018 בלבד.	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
4 עדכון שאלון המפקד השנתי של הלמ"ס כך שיכלול את הקהילה הגאה.	לא זומנו נציגים מהקהילה הגאה לניסוח השאלון לשנת 2017, וזאת על אף שנציגי האגודה למען הלהט"ב ביקשו להשתתף בדיונים.	<input type="checkbox"/> לא יושם
5 תמיכה תקציבית עבור שנת שירות להט"ב.	לא קיימת תוכנית ייעודית להרחבת פעילות והגדלת מספר גרעיני הקהילה הגאה.	<input type="checkbox"/> לא יושם
6 תמיכה תקציבית לתאים גאים במוסדות השכלה גבוהה.	ניתן סיוע תקציבי לתאים גאים במוסדות ההשכלה הגבוהה השונים החל משנת הלימודים תשע"ז במסגרת פרויקט פר"ח.	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
7 תמיכה במימון זכויות הקהילה הגאה בביטוח לאומי.	נעשתה הדרכה של מנהלי עובדים בסניף בתל אביב בנוגע לזכויות הקהילה הגאה. נבחן האם נדרשות הדרכות נוספות.	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית
8 שינוי הגדרת תפקיד הממונה על מניעת הטרדות מיניות.	הורחב תפקידו של האחראי על הטרדות מיניות כך שהוא כולל גם אחריות בנושא אפליה על בסיס נטייה מינית.	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
9 הגדלת מכסת התקנים של הוועדה לשינוי מין.	נוסף תקן אחד של מזכירה רפואית לתגבור עבודת הוועדה לשינוי מין.	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
10 מימון בדיקה שתאפשר תרומות דם של הקהילה הגאה.	בדיקות NAT מתוקצבות (ללא קשר להסכם).	<input checked="" type="checkbox"/> יושם
11 העלאת קמפיין הסברה למניעת אפליה כלפי חברי הקהילה הגאה.	התקציב לטובת הקמפיין הועבר. הקמפיין נמצא בתהליכי עבודה ונעשה בשיתוף פעולה מלא עם ארגוני הקהילה.	<input checked="" type="checkbox"/> יושם חלקית



תובנות ומסקנות

1. עיגון ההסכם ומעמדו הציבורי

אין ספק כי ההסכם בין משרד האוצר לבין ארגוני הקהילה הלהט"בית הינו תקדימי ורב חשיבות ומסמן הכרה נדרשת של הממשלה בצרכיה של הקהילה ובחשיבות מתן המענה הממשלתי לצרכים אלו.

לצד זאת, לנוכח חשיבות הנושא ולנוכח מגוון ההיבטים הכרוכים בו, דומה כי ראוי היה לעגנו באופן רשמי יותר, אשר יחייב את כלל משרדי הממשלה העוסקים בדבר, וכן להביא את סעיפיו לידיעת כלל הציבור.

בהמשך לאמור, ניתן לראות כי בעוד שהסעיפים הנוגעים להעברות תקציביות, אשר היו תחת אחריות משרד האוצר, יושמו ברובם, נראה כי גורמים אחרים אשר הוזכרו במסמך ההסכמות, כדוגמת הלמ"ס או המשרד לשוויון חברתי, לא הכירו לעומק את המחויבות שלהם כפי שהוגדרה במסמך או שהתעכבו בביצוע. ניתן להניח כי לו היה המסמך מעוגן באופן רשמי יותר (החלטה או נוהל), או שהיה מועבר בצורה מסודרת ומעמיקה יותר למשרדים ולגופים הנוגעים בדבר, עשוי היה הדבר להגביר את מחויבותם ליישמו.

2. העדר מנגנוני בקרה ומעקב

מעבר לכך, וכנגזרת מעובדת עיגון ההסכמות בהסכם דו צדדי בלבד ומנוסחו, לא נקבעו מנגנוני מעקב ובקרה על יישום ההסכמות וההתחייבויות וכן לא נקבעו צעדים עתידיים אשר יבטיחו שינוי לאורך זמן ולא שיפור קצר טווח וחד פעמי.

