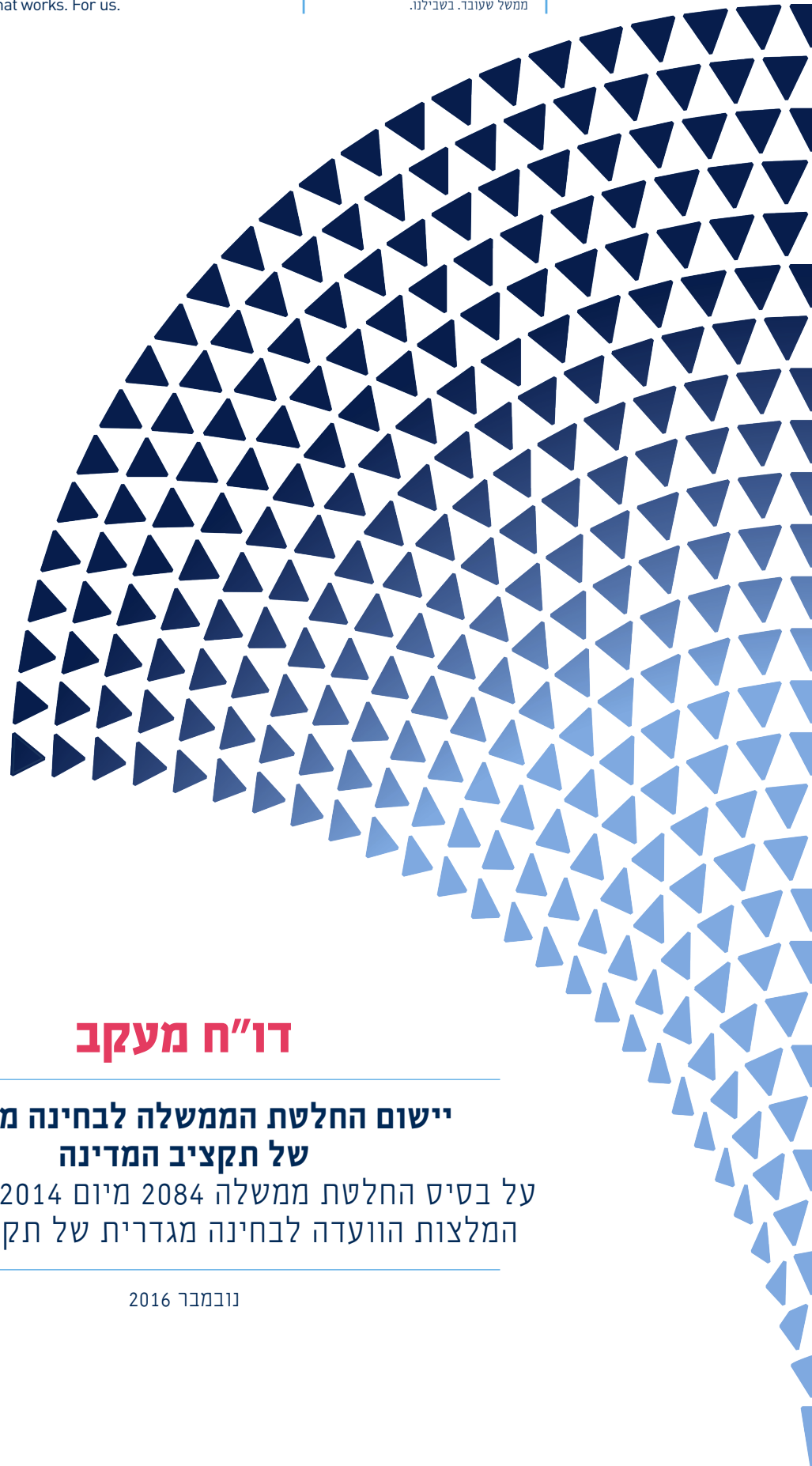


CECI

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

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

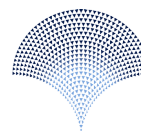


דו"ח מעקב

**יישום החלטת הממשלה לבחינה מגדרית
של תקציב המדינה**

על בסיס החלטת ממשלה 2084 מיום 7.10.2014 לאימוץ
המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה

נובמבר 2016



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי 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 להוביל 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 יצירת 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 החלטת הממשלה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה

על בסיס החלטת ממשלה 2084 מיום 7.10.2014 לאימוץ
המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה

נובמבר 2016

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

הדו"ח נכתב ע"י יעל לינדנפלד, תחקירנית בפרויקט המוניטור
ובהנחיית נועה רוזנפלד ואפרת בן-אברהם, מנהלות תחום ממשל
במרכז להעצמת האזרח

בחינה מגדרית של תקציבים

"מגדר" (Gender) הינו מונח שמקורו בתחום מדעי החברה, המתייחס להבחנות בין נשים לגברים, שקשורות להבניות חברתיות, סביבתיות ותרבותיות. החל משנות התשעים של המאה הקודמת קיבל המאבק הפמיניסטי לשוויון מגדרי בישראל מקום על סדר היום הציבורי, ומראשית שנות ה-2000 אנו עדים לעליית מדרגה נוספת במאבק זה, בין היתר באמצעות חקיקת חוקים וקבלת החלטות ממשלה, אשר מגשימים מטרה זאת.

'בחינה מגדרית של תקציבים' או 'תקצוב מגדרי' משמעותם בחינה של השלכות תקציב המדינה ו/או תקציב מקומי על גברים ונשים מקבוצות חברתיות שונות. מקור הבחינה המגדרית של תקציבים נטוע באוסטרליה של שנות השמונים, כאשר בנוסף, בשנת 2001 קבע הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי של מדינות ה-OECD כי עד שנת 2015 על כל המדינות ליזום בחינה מגדרית של תקציבים. בישראל, מי שמוביל את רעיון הבחינה המגדרית של תקציבים בחברה האזרחית בישראל הוא מרכז "אדוה", שהתחיל לבצע בחינה שכזו כבר משנת 1998 וגם קידם פרויקטים בעניין.

בחינה מגדרית של תקציב המדינה מהווה צעד נוסף במאבק הפמיניסטי בישראל ליצירת שוויון בין נשים לגברים. הניתוח המגדרי בא לבחון כיצד מחולקים המשאבים הציבוריים בישראל בין גברים לנשים ולאיזה צד נוטה הכף, במידה שקיימת נטייה. זהו כלי אסטרטגי לקידום מעמדן של הנשים בישראל ולצמצום אי השוויון הקיים בחברה הישראלית.

החלטת הממשלה מס' 2084 – רקע

דו"ח זה עוסק בהחלטת ממשלה 2084 שהתקבלה בממשלה ה-33 בתאריך 7.10.2014. החלטה זו היא פועל יוצא של דו"ח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה ומשמעותה למעשה, היא אימוץ המלצות הוועדה.

הוועדה האמורה מונתה על ידי שר האוצר דאז, יאיר לפיד, בעקבות ישיבה שהתקיימה בנושא ההשלכות המגדריות של חוק ההסדרים והצעת תקציב המדינה לשנים 2013-2014. הוועדה הוקמה באוקטובר 2013 ופעלה עד סוף שנת 2014, בראשות סגנית הממונה על התקציבים באוצר, הגברת יעל מבורך, וכללה נציגים ממשרדי ממשלה, בנק ישראל והאקדמיה. זו הייתה הפעם הראשונה שהוקמה במשרד האוצר ובמדינת ישראל בפרט, ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה.

החלטה 2084 קבעה כי יש לבצע ניתוח מגדרי של תקציב המדינה כולו וזאת ביישום הדרגתי עד שנת 2018. בהקשר זה, על כל משרד ממשלתי הוטל להגיש את הניתוח המגדרי של תקציבו, אחת לשנה, כאשר הדו"ח הסופי יובא להחלטת ממשלה. זאת ועוד, ישנם גורמים נוספים שהוטל עליהם להשתתף בתהליך הבחינה המגדרית של תקציב המדינה: על מנהל הכנסות המדינה הוטל לבצע ניתוח מגדרי בצורה הדרגתית של מדיניות המס ועל אגף החשבת הכללית במשרד האוצר הוטל לפרסם מידע בנוגע לחלוקה המגדרית של ערבויות שהמדינה מעניקה לגופים שונים, וכן של התקשרויות שהמדינה היא צד להן.

יתר על כן, בהחלטה נקבע כי הרשות לקידום מעמד האישה, בסיוע משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, תהייה אחראית למעקב והבקרה של הניתוחים המגדריים, והם יהיו הגורמים החברים בוועדת ההיגוי, בנוסף לנציג/ת ציבור. יש לציין כי כיום הרשות לקידום מעמד האישה נמצאת תחת המשרד לשוויון חברתי ולכן סמכות המעקב והבקרה הועברה למשרד זה. נוסף על כך, לאחר שהתקבלה החלטה 2084 באוקטובר 2014, התקבלו עוד שתי החלטות המתקנות ומשלמות אותה: החלטת ממשלה מס' 492 מ-20.8.15 והחלטת ממשלה מס' 606 מ-29.10.15. שתי ההחלטות קבעו כי המשרד לשוויון חברתי הוא האחראי על עבודתה של ועדת ההיגוי ומכאן גם סמכותו על יישומה הכולל של החלטת ממשלה מס' 2084 הנסקרת בדו"ח זה.

פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומם

כאמור, החלטת הממשלה אימצה את המלצות הוועדה המיוחדת לבחינה מגדרית של תקציב המדינה. המלצות אלה כוללות יישום של מהות ההחלטה במספר רבדים ושלבים:

1. החלה מדורגת של חובת ניתוח מגדרי על כלל תקציב המדינה

א. החל משנת 2015, תחל חובת ניתוח מגדרי על כלל תקציב המדינה. עד מרץ 2015 יכין כל משרד ממשלתי תכנית עבודה ליישום הניתוח המגדרי של כל תקציבו, על-פי המתווה הבא:

- בתקציב לשנת 2015 – ניתוח ראשוני של 10% מתקציב המשרד.
- בתקציב לשנת 2016 – ניתוח של 40% מתקציב המשרד ויחידות הסמך שבתחום אחריותו.
- בתקציב לשנת 2017 – ניתוח של 70% מתקציב המשרד ויחידות הסמך שבתחום אחריותו.
- בתקציב לשנת 2018 – ניתוח של 100% מתקציב משרד ויחידות הסמך שבתחום אחריותו.

על-פי המתווה שאומץ בהחלטת הממשלה, נקבע כי לקראת תקציב המדינה לשנים 2015-2018, יפורסם בהצעת התקציב לשנת כספים פלונית ובדברי ההסבר המוגשים לכנסת, ניתוח מגדרי בהתאם לניתוח שיבצע כל משרד ממשלתי ביחס לאחוז מתקציבו.

סטטוס:

סעיף זה יושם חלקית, באיחור מלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה. בשל חילופי הממשלות, והעיכוב הניכר בהעברת תקציב 2015, שעבר רק בחודש נובמבר באותה שנה, הועברו התקציבים לשנים 2015-2016 יחד. בשל כך, הניתוחים המגדריים של תקציבי המשרדים לשנת 2015 שולבו יחד עם יעד הביצוע לשנת 2016. בשל החלטת הממשלה להעביר תקציב דו-שנתי, הבחינה המגדרית של התקציב לשנת 2017 צפויה גם היא להיות משולבת עם הבחינה המגדרית של התקציב לשנת 2018. באשר לבחינה המגדרית שבמסגרת התקציב לשנת 2018, בחודשים יוני-יולי 2016 כל משרדי הממשלה הגישו ניתוחים מגדריים של התקציבים שלהם. רובם ככולם לא עמדו בדרישת ה-100% וזאת מאחר שחסרו להם נתונים רבים הנדרשים להשלמת הניתוח ואשר לא ניתן היה לאספם בתקופה המוגבלת שבה נערך הניתוח (ניתן להזכיר לדוגמה את משרד הפנים, אשר חלק ניכר מתקציבו מופנה לרשויות המקומיות, מה שמייצר מורכבות ביכולות הניתוח המגדרי של פעילות תקציבים אלו, וצפוי לארוך זמן רב יחסית).

ב. ניתוח מגדרי של מדיניות המס

מנהל הכנסות המדינה יכלול בדו"ח השנתי שלו ניתוח מגדרי של מדיניות המס. הניתוח ייכלל בדו"ח השנתי של מנהל הכנסות, ובהתאם להחלה ההדרגתית של הניתוחים המגדריים בכל משרדי הממשלה.

סטטוס:

סעיף זה יושם באופן חלקי בלבד – ניתן למצוא בחוברת עיקרי התקציב לשנים 2015-2016 של משרד האוצר ניתוח מגדרי רק ביחס לחלק מהטבות המס. בנוסף, בדו"ח מינהל הכנסות המדינה, לא קיים ניתוח מגדרי שיטתי.

ג. בחינה מגדרית של ערבויות המדינה

החלטת הממשלה קבעה כי אגף החשב הכללי במשרד האוצר יפרסם מידע לגבי חלוקה מגדרית של ערבויות המדינה ולהתקשרויות שהמדינה היא צד להן.

סטטוס:

סעיף זה לא יושם.

בנושא ערבויות המדינה – ההקצאות של המדינה לערבויות של עסקים קטנים וגדולים לא נעשות באופן ישיר על ידי האגף. ההקצאות מועברות לבנקים ולגופים מתאימים שנבחרים במכרזים. הגופים הקשורים בוחנים את בקשות העסקים לערבויות ונמצאים בקשר עם הבנקים ועם בתי העסק. אגף החשבת הכללית מעביר את ההקצאות בלבד ולא מטפל באופן ישיר בעסקים.

בתחום ההתקשרויות – המערכת שעמה עובד אגף החשבת הכללית הינה מערכת כספית שלא קיימים בה פילוחים ו/או קריטריונים לבחינה מגדרית של הספקים ועסקיהם. יתרה מכך, נסען על ידי איש הקשר של האגף כי לא ניתן לחייב את הספקים להשיב בנוגע למגדריות העסקים שלהם ולא ניתן לקבל מידע זה ממקורות חיצוניים. בנוסף, קיימת שאלה כיצד מוגדרת המגדריות של עסק (האם לפי בעל העסק/ מנכ"ל העסק וכדומה). לפי מרכז "אדוה", מענה לשאלה זו ניתן למצוא במתווה שהוכן בשיתופו של המרכז.

2. פרסום הניתוחים המגדריים

א. פרסום הניתוח המגדרי לקראת התקציב

בהחלטה נקבע כי הניתוח המגדרי שיכינו משרדי הממשלה יפורסם במסגרת הצעת התקציב לשנת כספים פלונית יחד עם דברי ההסבר לכנסת.

סטטוס:

הסעיף יושם כבר במסגרת הצעות התקציב לשנים 2015-2016.

ב. הצגת הדו"ח עם הניתוח המגדרי לשר

כל מנכ"ל משרד ממשלתי יציג ב־30 באפריל בכל שנה, לשר הממונה על המשרד, דו"ח הכולל התייחסות מפורטת להיבטים מגדריים של תקציבו ולגבי מדיניותו ויעדיו בנוגע לחלוקה המגדרית של תקציבו.

סטטוס:

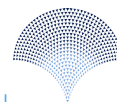
הסעיף יושם חלקית. הדבר לא קרה בשנת 2015 בשל העיכוב באישור תקציב המדינה. בשנת 2016 ישנו עיכוב ביחס ללוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה, אולם, ועדת ההיגוי, בשיתוף מרכז "אדוה", עובדת על הכנת המתודולוגיה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל. בתוך כך, במהלך חודש מאי 2016 הועברה מתודולוגיה זו למשרדים השונים, והוצגה ב־1.6.2016 בוועדה למעמד האישה בכנסת. בחודש יוני 2016 הציג כל משרד ממשלתי תכנית עבודה שבה פירט כיצד הוא מתכוון לנתח את תקציבו. במהלך החודשים יוני-יולי 2016 נערך הניתוח המגדרי עצמו, והוגש עם הצעת התקציב באוגוסט 2016. ספרי הצעת התקציב טרם פורסמו.

ג. ריכוז הדו"חות ופרסומם:

ההחלטה קבעה כי החל משנת 2017 תרכז הרשות לקידום מעמד האישה את כל הדו"חות המשרדיים השנתיים לדו"ח אחד מאוחד ותפרסם אותו באתר האינטרנט שלה.

סטטוס:

סעיף זה צריך להיות מיושם החל משנת 2017 על-ידי המשרד לשוויון חברתי. לא יושם עד כה.



3. המלצות נוספות בהחלטת הממשלה

א. הקמת ועדת היגוי:

לפי המלצות הוועדה, ועדת ההיגוי אמורה לכלול נציגים של הרשות לקידום מעמד האישה, אגף התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד ביצוע ממשלתי ובנוסף נציג/ת ציבור. תפקידה של הוועדה: לתמוך בקידום נושא תקצוב מגדרי, לבצע מעקב ובקרה לאחר השרשת הנושא ברובד הממשלתי ולתת מענה לצרכים תקציביים או סוגיות מדיניות שיעלו לאורך הדרך.

סטטוס:

הסעיף יושם במלואו. ועדת ההיגוי מתכנסת בראשות מנכ"ל המשרד מעת לעת על-פי הצורך והיא מנחה את הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה בנושאי הניתוח המגדרי של תקציביהם.

ב. פרסום מדריך ממשלתי

החלטת הממשלה קבעה כי יש לפרסם מדריך ממשלתי שיכלול מתודולוגיות לביצוע הניתוח ודוגמאות לניתוחים אפשריים. בנוסף, על המדריך לכוון את עורכי הניתוח המשרדיים לשאלות העולות בעת ביצוע הניתוח.

סטטוס:

הסעיף יושם חלקית. מרכז "אדוה" זכה בהתקשרות עם המשרד לשוויון חברתי באוגוסט 2015 כגוף חיצוני שיצור אוגדן הנחיות מסודר שינחה את כלל משרדי הממשלה. ההתקשרות נקבע לתאריכים 1.9.2015-31.12.2016. המתודולוגיה צפויה לכלול שלושה שלבים מתוכננים:

1. מיפוי תמונת מצב עדכנית במשרדי הממשלה ומידת הרלוונטיות של פרויקטים ותכניות.
2. ביצוע פיילוט על משרדים נבחרים.
3. שיתוף של משרד האוצר וגורמים רלוונטיים אחרים.

המדריך הממשלתי הוכן בשיתוף מרכז "אדוה" והוצג לתקציבני המשרדים ביום עיון שנערך ב־13.6.2016. במקביל מתקיימות פגישות ייעוץ של צוות מרכז "אדוה" יחד עם נציגי המשרד לשוויון חברתי ועם הצוותים שאחראים על הניתוח במשרדים שונים, במטרה לסייע להם לבצע את הניתוח בצורה הטובה ביותר.

ג. הענקת מלגות לחוקרים בתחומים שיכולים לתמוך בתהליך הניתוח המגדרי

החלטת הממשלה קבעה כי מדי שנה, בהתאם לתקצוב הנושא, על הרשות לקידום מעמד האישה להעניק מלגות לחוקרים בתחומים רלוונטיים וזאת במטרה לתמוך בקידום הליך הבחינה המגדרית, בדיקת ההצלחה של השמעת התהליך ובנוסף, בחינת צעדים לשיפור בנושא. לא הוגדרו בהחלטה לוחות זמנים.

סטטוס:

הסעיף לא יושם. בשלב זה עדיין לא תוקצב הנושא.

טבלה מסכמת: סטטוס ביצוע של החלטת הממשלה לבחינה מגדרית של התקציב

סטטוס	יישום	מרכיב בהחלטה	
<input checked="" type="checkbox"/> מיושם חלקית	בשנת 2015 עבר התקציב באיחור (רק בחודש נובמבר 2015), ולכן היעדים גובשו יחד עם תקציב 2016. הכנת תקציב 2017-2018 נעשית באיחור ביחס ללוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה. בחודשים יוני-יולי 2016 כל משרדי הממשלה הגישו ניתוחים מגדריים של התקציבים שלהם. רובם ככולם לא עמדו בדרישת ה-100%.	החלה מדורגת של חובת ניתוח מגדרי על כלל תקציב המדינה. עד מרץ 2015 יכין כל משרד ממשלתי תכנית עבודה ליישום הניתוח המגדרי של כל תקציבו.	1 א'
<input checked="" type="checkbox"/> מיושם חלקית	קיים ניתוח מגדרי חלקי של חלק מהטבות המס, אשר ניתן לראותו בחוברת עיקרי התקציב לשנים 2015-2016 של משרד האוצר. לעומת זאת, לא קיים ניתוח מגדרי שיטתי בדו"ח מינהל הכנסות המדינה.	ניתוח מגדרי של מדיניות המס	1 ב'
<input type="checkbox"/> לא יושם	הערבויות שנותן אגף החשכ"ל לא נעשות מול העסקים אלא מול הבנקים ולכן הדבר לא אפשרי מבחינתם. בתחום ההתקשרויות, הדבר לא מיושם כי המערכת השכנועית איתה עובדים נעדרת פילוחים מגדריים.	על אגף החשב הכללי באוצר לבצע ולפרסם בחינה מגדרית של ערבויות המדינה ובהתקשרויות שהמדינה צד להן.	1 ג'
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	בוצע במסגרת תקציב 2015-2016	פרסום הניתוח המגדרי לקראת התקציב	2 א'
<input checked="" type="checkbox"/> מיושם חלקית	בשנת 2015 לא בוצע בשל עיכוב בהעברת תקציב המדינה. בשנת 2016 נערך ניתוח מגדרי של כל משרד והוגש עם הצעת התקציב באוגוסט 2016. ספרי הצעת התקציב שרם פורסמו.	הצגת הדו"ח עם הניתוח המגדרי לשר בכל שנה עד אפריל	2 ב'
	שרם בוצע. סעיף עתידי אשר צפוי להיות מיושם על ידי המשרד לשוויון חברתי.	ריכוז הדו"חות ופרסומם החל משנת 2017 ע"י הרשות לקידום מעמד האישה	2 ג'
<input checked="" type="checkbox"/> יושם	הוקמה ומתכנסת	הקמת ועדת היגוי	3 א'
<input checked="" type="checkbox"/> מיושם חלקית	המדריך הממשלתי נכתב ע"י מרכז "אדוה" ונשלח כשיושה למשרד רה"מ לאישור. שרם פורסם	פרסום מדריך ממשלתי	3 ב'
<input type="checkbox"/> לא יושם	הנושא לא תוקצב ולא בוצע	הענקת מלגות לחוקרים בתחומים שיכולים לתמוך בתהליך הניתוח המגדרי	3 ג'

מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב

הוועדה הציבורית לבחינה מגדרית של התקציב, והחלטת הממשלה שעברה בעקבותיה מעידות על נכונות ממשלתית לעסוק בקידום זכויות נשים ושוויון מגדרי. החלטת הממשלה הינה מהלך שהשיתה הממשלה על עצמה, במטרה להביא לשיפור בחלוקת התקציבים בין נשים וגברים. בחינה של יישום החלטת הממשלה, קרוב לשנתיים אחר שעברה, מעלה מספר תובנות ומסקנות:

1. קידום נושא המגדר על ידי הממשלה

היישום הנוכחי של החלטת הממשלה מעיד על מגמה חיובית בהתייחסות הממשלה לנושא המגדר ולהשמעתו במסגרת עבודת הממשלה. קבלת ההחלטה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה, לצד העובדה כי מרבית סעיפי יישום ו/או יישום חלקית, מעידים על מחויבות גבוהה ונכונות לקדם את סעיפי ההחלטה. העובדה כי ההחלטה נוגעת במהותה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה, ממקדת את עיקר האחריות בצדו של משרד האוצר, אשר בהיותו גם יוזם ומוביל ההחלטה, מאפשרת מהלכי יישום מתקדמים באופן רוחבי ושיטתי.

2. קשיים טכניים ומהותיים בבחינה מגדרית של התקציב

לצד המחויבות בקידום ומימוש ההחלטה, בחינת היישום מעידה על קושי מצדם של גורמי מקצוע שונים במשרדים הממשלתיים, שאמונים על יישום החלטת הממשלה, לבצע את הניתוח התקציבי, בין אם מסיבות טכניות או מהותיות. כאמור, דוגמא לכך היא משרד הפנים, אשר חלק ניכר מתקציבו מופנה לרשויות המקומיות, מה שמייצר מורכבות ביכולות הניתוח המגדרי של פעילות תקציביות אלו. דוגמא נוספת היא הטענה של אגף החשב הכללי במשרד האוצר כי לא ניתן לבצע בחינה מגדרית של התקשרויות המדינה כיוון שמערכות התמיכה הטכניות לביצוע התקשרויות המדינה נעדרות את הפונקציות הנדרשות לניתוח מגדרי. בין אם הסיבה מהותית ובין אם היא טכנית, נראה כי על המערכת הממשלתית לבצע עוד התאמות על מנת ליישם את החלטת הממשלה כלשונה.

3. עיכוב בהעברת תקציב המדינה לשנת 2015

כאמור, תקציב המדינה לשנת 2015 עבר רק בנובמבר 2015, ושולב עם תקציב 2016, בשל חילופי הממשלות. הדחייה בהעברת התקציב הובילה לדחייה בלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה ובעבודה הפנים-משרדית שהיתה אמורה להתבצע טרם העברת התקציב. מבחינה זו, ההכנות שמבוצעות בימים אלו לקראת תקציב 2017-2018 אפשרו לממשלה לראשונה לפעול לפי לוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה, הנהוגים להכנת תקציב, כך ששנת התקציב הקרובה הינה שנת מבחן לעמידה ביעדי ההחלטה ומימושה בלוח הזמנים המתוכנן.

