



הכנסת

הלשכה המשפטית

תחום חקיקה
ומחקר משפטי

הסדרים בחקיקה המחייבים ביצוע תקצוב מגדרי (Gender Budgeting)

– סקירה משווה –

סקירה משפטית

כתיבה: עו"ד דינה צדוק

אישור: עו"ד הודיה קין, ממונה בכירה (חקיקה ומחקר משפטי) י"ז באדר א' תשע"ד
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת" 17 בפברואר 2014

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת מרב מיכאלי, ומובאת בו סקירה משווה של **ההסדרים הנוגעים לתקצוב מגדרי בכמה מדינות שעיגנו בחקיקה חובה לבצע תקצוב מגדרי** (Gender Budgeting).

במבוא למסמך יוצג הסבר בדבר מהותו של תקצוב מגדרי או תקצוב רגיש-מגדר (Gender Responsive Budgeting), הרעיונות שבבסיסו, מטרתו וכיצד אפשר לבצע אותו. בהמשך המסמך נסקרים ההסדרים באוסטריה, בבלגיה ובספרד – שלוש המדינות שמצאנו שהחוק בהן מחייב תקצוב מגדרי בתקציב המדינה בכללותו.¹

להלן עיקרי ההסדרים הנסקרים במסמך:

באוסטריה חובת התקצוב המגדרי מעוגנת ב**תיקון לחוקה** משנת 2009; היישום המעשי של התקצוב המגדרי נעשה על סמך **הנחיות** מפורטות של המשרד הפדרלי לנשים ולשירות ציבורי הנוגעות לכל שלב משלבי התקצוב. בשלב הגיבוש וההכנה של טיוטת התקציב הפדרלי יש לסווג את סעיפי התקציב לפי מידת השפעתם על השוויון המגדרי ולהגדיר יעדים ואינדיקטורים להשגת שוויון מגדרי; בשלב יישום התקציב יש לנתח את ההשפעה של החלוקה הקיימת על שני המינים ועל השוויון המגדרי; בשלב הבקרה על ביצוע התקציב יש לנתח את ההשלכות של יישום התקציב ולקבוע המלצות למהלכים עתידיים בתחום.

בבלגיה חובת התקצוב המגדרי עוגנה ב**חוק** בשנת 2007, והביצוע נעשה על בסיס **הנחיות** של הממשלה. לפי ההנחיות, תהליך התקצוב המגדרי מתנהל ברמת מנהלי התקציבים בכל משרד ממשלתי, ועל כל אחד מהם לסווג מראש את סעיפי ההוצאות בתקציבים שבאחריותו לפי מידת השפעתם המגדרית; לכל הוצאה שכרוך בה היבט מגדרי יצורף ניתוח עומק של ההיבט המגדרי. משרד האוצר אחראי לרכז את המידע מהמשרדים ולשלבם בטיוטת התקציב הפדרלי. נוסף על כך נעשה ניטור בדיעבד של תהליך התקצוב והסיווג בגוף סטטוטורי חיצוני – המכון לשוויון בין נשים לגברים.

בספרד חקיקה ראשית מחייבת לקיים הערכה של השפעה מגדרית של חקיקה ממשלתית, ומכוחה עוגנה **בחקיקת משנה** חובה לקיים הערכת השפעה מגדרית של התקציב. מכוח חקיקת המשנה הממשלה מוציאה מדי שנה מאז 2008 **צו** בדבר ביצוע הערכה מגדרית של תקציב המדינה. התקצוב המגדרי בספרד כולל מיפוי של סעיפי התקציב, ונעשית הערכת השפעה מגדרית של כל סעיף בעל השפעה מגדרית. לבסוף נערך דוח מרוכז, והוא מצורף לטיוטת התקציב המוגשת לאישור הפרלמנט.

יצוין כי **בישראל** עד מועד כתיבת מסמך זה לא נקבעה בחוק **חובה לבצע תקצוב מגדרי**, והחובה של הרשות לקידום מעמד האישה לבצע הערכת השפעה מגדרית של חקיקה (ובכלל זה של חוק התקציב) אינה מיושמת במלואה. עמדתה של הרשות על התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014 אינה מקיפה את כל חוק התקציב, והרשות עצמה מתריעה במסמך כי ספק אם נעשית בחינה מקיפה של ההשלכות המגדריות של כל סעיפי התקציב, התוכניות, היוזמות וההחלטות הפיסקליות. בהקשר זה יש לציין כי באוקטובר 2013 מינה שר האוצר יאיר לפיד ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה, והיא אמורה להגיש את המלצותיה בדבר מדיניות וקווים מנחים לניתוח מגדרי בתהליכי התקצוב עד מאי 2014.

¹ **צרפת** הוזכרה בכמה מקורות כמדינה נוספת שיש בה עיגון בחקיקה של החובה לבצע תקצוב מגדרי, אולם לפי מידע עדכני שקיבלנו, חובה זו, ככל שהייתה קיימת בעבר, בוטלה, וראו להלן.



1.1. כללי – הרעיונות שבבסיס התקצוב המגדרי

נראה שאין חולק על כך ששוויון מגדרי הוא זכות יסוד, ועם זאת פערים חברתיים וכלכליים בין נשים לגברים הם עדיין מחזה שכיח במדינות רבות, גם בעולם המערבי. בשל כך נעשו עם השנים ונעשים כיום מאמצים רבים לצמצום פערים אלו ולקידום השוויון המגדרי. תקצוב מגדרי הוא כלי נוסף במאמצים האלה. הרעיון שביסוד התקצוב המגדרי הוא בחינת התקציב בפרספקטיבה מגדרית ושימוש בכלים תקציביים לשם צמצום הפערים המגדריים וקידום השוויון בין נשים לגברים.

כדי להבין את המחשבה שמאחורי התקצוב המגדרי צריך להבין את התפתחותו לאורך השנים וכמה רעיונות העומדים בבסיסו.³

אמנת האו"ם בדבר ביטול ההפליה נגד נשים לצורותיה (CEDAW)⁴ מחייבת את המדינות לקדם את השוויון בין המינים באמצעות חקיקה. האמנה קובעת כי **על המדינות לגלם את עקרון השוויון בין המינים בחוקה ובחקיקה**, ועליהן להבטיח, באמצעות חקיקה ואמצעים אחרים, את היישום של עיקרון זה הלכה למעשה.⁵

הרעיון של **שילוב סוגיות מגדריות והערכת ההשפעה המגדרית של מדיניות** נקבע **כאסטרטגיה גלובלית לשם קידום שוויון מגדרי** בכנס האו"ם הרביעי על נשים שנערך בבייג'ין בספטמבר 1995, במסגרת **מצע הפעולה של בייג'ין (Beijing Platform for Action)**. במצע הפעולה הודגש שיש להבטיח ששוויון מגדרי יהיה יעד מרכזי בכל תחומי הפיתוח החברתי והכלכלי.

כך התפתח המושג **Gender Mainstreaming (להלן: GM)**, שהוא **אסטרטגיה לקידום שוויון בין המינים** באמצעות **הכללה של נקודת מבט מגדרית בכל תחומי החיים ובכל דרגי קבלת ההחלטות**. המועצה הכלכלית-חברתית של האו"ם (United Nations Economic and Social Council – ECOSOC) הגישה ביולי 1997 דוח בנושא ובו הגדירה את המושג וקבעה כי מדובר בתהליך של הערכת ההשפעה של כל פעילות מתוכננת, לרבות חקיקה, מדיניות ותוכניות, על נשים ועל גברים בכל התחומים ובכל הרמות. לפי הדוח אסטרטגיה זו נועדה להפוך את הצרכים של נשים ושל גברים ואת ניסיונם לחלק בלתי נפרד מתכנון מדיניות ותוכניות בתחום הפוליטי, הכלכלי והחברתי, יישומן ופיקוח עליהן, כדי להביא לכך שהשפעתן על נשים וגברים תהיה שווה. המטרה הסופית של ה-GM היא להביא לשוויון מגדרי.⁶

² פרק זה מתבסס בעיקר על המקורות האלה:

- [אתר האינטרנט של ארגון העבודה הבין-לאומי של האו"ם \(International Labour Organization–ILO\)](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2013;
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, [הערכת השפעה מגדרית של חקיקה – סקירה משווה](#), כתבה: אורלי לוטן, 24 ביוני 2007;
- Council of Europe, [Gender Budgeting](#), Final Report of the Group of Specialists on Gender Budgeting (EG-S-GB), 2005 (hereinafter: [CoE Gender Budgeting](#));
- National Commission for the Promotion of Equality, Malta, [Gender Responsive Budgeting – A study on GRB initiatives in Sweden, Switzerland, Italy, United Kingdom and France](#), 2009 (hereinafter: [Malta – GRB initiatives](#)).

³ ראו גם:

Humboldt University Berlin, Gender Competence Center, [History and development of Gender Mainstreaming at international level and at EU level](#), viewed: November 5th 2013.

⁴ [The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women \(CEDAW\)](#).

⁵ האמנה התקבלה בעצרת הכללית של האו"ם ב-1979; מדינת ישראל חתמה על האמנה ביולי 1980 ואשררה אותה באוקטובר 1991.

⁶ [אתר האינטרנט של ארגון העבודה הבין-לאומי של האו"ם](#), לעיל הערה 2.



נציבות האיחוד האירופי התחייבה לאמץ את אסטרטגיית ה-GM בכל תחומי הפעילות והמדיניות של האיחוד במסמך מפברואר 1996.⁷ הנציבות אף פרסמה חוברת הדרכה ליישום GM,⁸ וחזרה על מחויבותה לרעיון זה באסטרטגיית השוויון לשנים 2010-2015, שהוא מסמך מדיניות מרכזי בתחום, ובמסגרתו מתנהל שיתוף פעולה בין בכירים בתחום ממדינות האיחוד.⁹

כלי נוסף בעל השפעה אשר התפתח במקביל הוא הערכת השלכות של אמצעים רגולטוריים (Regulatory Impact Assessment; להלן: RIA). כלי זה נועד לבחון את היתרונות, העלויות וההשפעות של מדיניות מוצעת, ובכלל זה של הצעות חקיקה, לסייע ביצירת רגולציה מודעת ומושכלת יותר, מתוך הבנה של השלכותיה על קבוצות באוכלוסייה, ולשפר את הפיקוח של הפרלמנט על הממשלה. בדרך כלל בדוח RIA נבחנים היבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים של החקיקה או המדיניות המוצעות.¹⁰

שילוב שני הרעיונות האלה – ה-GM וה-RIA – משמש בסיס לרעיון של הערכת ההשפעה המגדרית (Gender Impact Assessment; להלן: GIA), שבמסגרתו נעשית הערכה של השלכות של חקיקה או מדיניות מנקודת מבט מגדרית. נקודת המוצא היא שחוקים מסוימים קשורים בקשר הדוק וגלוי למגדר (כגון חקיקה הקובעת הוראות בדבר חופשת לידה), ואילו חוקים אחרים נתפסים בטעות כניטרליים מבחינה מגדרית (כגון חקיקה בתחום החינוך או הבריאות). תהליך ה-GIA בוחן את השלכות הגלויות והסמויות של הרגולציה שעשויות לפגוע בשוויון המגדרי. בהערכת ההשפעה המגדרית נשקלות חלופות לחקיקה או למדיניות המוצעות ונבחנת השפעתן על השוויון בין המינים. ה-GIA משתמש בכלים מתודולוגיים לבחינת השאלות הרלוונטיות, ומתבסס על מידע רחב ועל נתונים סטטיסטיים מובחנים לפי מין (gender disaggregated data) (ולפי תת-קבוצות בתוך כל מין) ועל שמיעת קבוצות שונות באוכלוסייה. יישום רעיונות אלו בקביעת התקציב הוא תקצוב מגדרי.

1.2. תקצוב מגדרי (Gender Budgeting)

1.2.1. מהו תקצוב מגדרי

לפי הגדרה של קבוצת המומחים של מועצת אירופה¹¹ (CDEG's Informal Group of Experts on Gender Budgeting), **תקצוב מגדרי הוא יישום של GM בהליך התקצוב**, כלומר הערכה מבוססת-מגדר של

⁷ Commission of the European Communities, Communication from the Commission [Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into all Community Policies and Activities](#), COM(96)67, 21 February 1996.

מחויבות זו באה לידי ביטוי גם באמנת אמסטרדם (אמנה שתקינה את האמנה בדבר האיחוד האירופי והגבירה את שיתוף הפעולה בין המדינות החברות באיחוד):

"In all the activities referred to in this Article, the Community shall aim to eliminate inequalities, and to promote equality, between men and women."

⁸ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, [Manual for Gender Mainstreaming – Employment, Social Inclusion and Social Protection Policies](#), April 2008.

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, [Strategy for equality between women and men 2010-2015](#), COM(2010) 491 final, September 2010.

¹⁰ להרחבה בנושא זה ראו: הלשכה המשפטית של הכנסת, תחום חקיקה ומחקר משפטי, [מנגנון להערכת השלכות של חקיקה](#) בכלל וחקיקת התקציב בפרט – סקירה משווה, כתב: גלעד נוה, 17 ביולי 2013.

¹¹ מועצת אירופה (Council of Europe – CoE) היא ארגון בין-לאומי אירופי שמרכזו בשטרסבורג, וחברות בו 47 מדינות. הארגון הוקם ב-1949 במטרה לקדם את הדמוקרטיה, את זכויות האדם ואת שלטון החוק באירופה. יודגש כי גוף זה אינו חלק מהאיחוד האירופי (באיחוד חברות 28 מדינות בלבד), ויש להבחין בינו לבין מועצת האיחוד האירופי (Council of the European Union), אשר מייצגת את הממשלות של המדינות החברות באיחוד. ראו [אתר מועצת אירופה](#), תאריך כניסה: 6 בנובמבר 2013.



תקציבים, שילוב נקודת מבט מגדרית בכל רמות הליך התקצוב וארגון מחדש של ההכנסות וההוצאות בצורה שתקדם שוויון מגדרי.¹²

התפיסה בבסיס התקצוב המגדרי היא **שתקציבים** – כמו כל חקיקה ומדיניות – **משקפים סדר עדיפויות ולכן אינם ניטרליים מבחינה מגדרית**. תקציב המדינה הוא מסמך מפתח בקביעת המדיניות המאקרו-כלכלית של המדינה, ומשמש למעשה כלי כלכלי למימוש מדיניות; התקציב משפיע על נשים ועל גברים בצורות שונות, ובתוך כך הוא משקף את האי-שוויון בחברה בחלוקת הכוח והמשאבים. תקצוב מגדרי מבקש להציף את ההשלכות וההיבטים המגדריים של התקציב ולהפוך אותם לשקופים, **ובכך להפוך את התקציב לכלי להגברת השוויון המגדרי**. התקצוב המגדרי מקיף את כל שלבי תהליך התקצוב ודורש ניתוח, הערכה וארגון מחדש של התקציב בצורה רגישת-מגדר.

תקצוב מגדרי נותן פרספקטיבה אחרת ליחס בין תחומי מדיניות שונים ולהשלכותיהם. למשל, **לפי הגישה המסורתית**, בתקציבים ציבוריים מובאת בחשבון רק הכלכלה המוניטרית, הכוללת את המגזר הציבורי והעסקי; **בתקציב בדרך כלל לא מובאים בחשבון שירותים הניתנים שלא בתשלום**, כגון טיפול במשפחה, ניהול משק בית ופרויקטים קהילתיים התנדבותיים – שירותים המכונים לעתים **ניהול משאבי טיפול (care economy)** – אשר מבוססים על עבודה שנעשית ללא תשלום, על-פי רוב בידי נשים. כאשר נעשה קיצוץ בתקציב ובעקבותיו מקוצצים שירותים ציבוריים מוטל עומס נוסף על כלכלת הטיפול, שכן היא נאלצת לספק שירותים אלו במקום השירות הציבורי שקוצץ. בעקבות זאת נעשית עבודה רבה יותר שלא בתשלום, בייחוד בידי נשים, ובתוך כך נפגעים היקף התעסוקה והביטחון הסוציאלי שלהן. **בתקצוב מגדרי מובאת בחשבון גם כלכלת הטיפול**, והגישה הרחבה שהוא מביא לידי ביטוי מתאימה יותר לבחינת העלויות והתועלות של מדיניות רווחה.

וידגש כי תקצוב מגדרי אין פירושו יצירת תקציב נפרד לנשים ולגברים, וגם לא מדובר בניתוח והערכה המצטמצמים להקצאות בתקציב שמטרתן קידום השוויון או העדפה מתקנת לנשים, אלא הוא אמור להקיף את כל סעיפי התקציב, הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות. עוד יש לציין כי תקצוב מגדרי אמור להיות חלק בלתי נפרד מה-GM; לכן, כדי להביא ליישום של ה-GM, יש לפעול בשיתוף פעולה כדי למנוע פער בין קביעת המדיניות לבין התקצוב.

התקצוב המגדרי אמור לחול על כל תחומי המדיניות והתקציב ואינו אמור להיות מוגבל לתחומים ספציפיים; עם זאת, פעמים רבות יוזמות של תקצוב מגדרי (Gender Budget Initiatives) מיושמות בראשיתן בהיקף מוגבל בפרויקט מסוים או בכמה פרויקטים נבחרים, במטרה לפתח מודלים וכלים מתאימים ולצבור ניסיון ומומחיות לקראת ההחלטה המלאה על כלל התקצוב.

בהקשר זה חשוב לציין כי **שיטת התקצוב הכללית במדינה עשויה להיות בעלת השפעה מכרעת על הפוטנציאל ליישום תקצוב מגדרי**. השיטה המסורתית של תקצוב היא **תקצוב על-פי סעיפי תקציב (line item budgeting)**, כפי שנעשה למשל בישראל. בשיטה זו ההוצאות של הממשלה לשנת התקציב הקרובה מפורטות לפי סעיפים, ובכל אחד מהם נקבע כמה כסף הממשלה יכולה להוציא על כל תחום. בשיטה זו אין הסבר מדוע מוציאים סכום זה או אחר ולא נבחנת יעילות ההוצאות. מאז שנות ה-60 של המאה

הגוף במועצת אירופה העוסק בשוויון בין המינים הוא **ועדת ההיגוי לשוויון בין נשים לגברים (Steering Committee for Equality between Women and Men – CDEG)**.

¹² "Gender budgeting is an application of gender mainstreaming in the budgetary process. It means a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality". See: [CoE Gender Budgeting](#), supra note 2, pp. 10-11.



הקודמת התפתח הרעיון של **תקצוב מוכוון-ביצוע** (performance oriented budgeting),¹³ שמבקש לקשור בין עלותה של תוכנית מתוקצבת לבין תוצאותיה. על-פי שיטות תקצוב אלו, התקציב מתוכנן על-פי תוצאות הפרויקטים שמקדמים את מדיניות הממשלה, וכך אפשר לבחון את יעילות ההשקעה בהם. **תקצוב מוכוון-ביצוע עשוי לשמש בסיס טוב להפעלת תקצוב מגדרי**, שכן היכולת למדוד את תוצאות המדיניות והתוכניות המיושמות היא גורם מכריע ביכולת להביא לשינויים שיגרמו לכך שהתקציב יהיה רגיש יותר מבחינה מגדרית.¹⁴

1.2.2. מטרת התקצוב המגדרי, עקרונות היסוד שלו והתנאים המקדמיים לביצועו¹⁵

המטרה המרכזית של התקצוב המגדרי היא כמובן **קידום של שוויון מגדרי** כחלק בלתי נפרד מזכויות האדם. התקצוב המגדרי מביא לקדמת הבמה את ההשלכות תלויות המגדר של התקציב, ומעלה למודעות את ההיבטים – הסמויים בדרך כלל – של הפליית הנשים שעשויים לנבוע מהן.

אפשר למנות כמה יעדים של התקצוב המגדרי נוסף על מטרה מרכזית זו: הוא מקדם את **הפיקוח** על ביצוע פעולות GM בממשלה ובודק אם הממשלה עומדת בהתחייבויותיה וביעדים שקבעה בכל הנוגע להשגת שוויון מגדרי, ובכך מביא **לאחריותיות** (accountability) רבה יותר של הממשלה; ככלל, הוא **מגביר את השקיפות** בתהליך התקצוב ואת רמת **שיתוף הציבור** בקבלת ההחלטות, ובפרט מאפשר לוודא שלא תהיה הדרה של נשים מהתהליך הזה; הוא **משפר את היעילות והאפקטיביות** בכך שהוא מסייע בשיפור קביעת יעדי המדיניות מתוך התייחסות לצרכים ולרצונות השונים של נשים ושל גברים; באמצעות הפחתת האי-שוויון המגדרי הוא מקדם שוויון אזרחי, חלוקה הוגנת של משאבים והפחתת העוני, ובכך מחזק את עקרונות **הממשל התקין**.

במסמך מקיף של מועצת אירופה בנושא התקצוב המגדרי¹⁶ מפורטים **עקרונות היסוד של תקצוב מגדרי**: **שקיפות, שותפות ושיתוף פעולה** (Transparency, partnership and co-operation). **שקיפות** תהליך התקצוב המגדרי, כמו שקיפות בקבלת החלטות פוליטיות בכלל, אמורה לשמש עיקרון מנחה להצלחה בו. התהליך דורש **שותפות** בין מומחי תקציב ומומחי מגדר וייצוג של נשים וגברים לכל אורכו; השותפות תכלול גם שחקנים מחוץ לממשל, ובהם ארגונים לא ממשלתיים ומומחים חיצוניים. **שיתוף הפעולה** נדרש בין משרדי הממשלה, ובעיקר שיתוף פעולה בין משרד האוצר לבין הרשויות הממונות על שוויון מגדרי.

במסמך האמור של מועצת אירופה מפורטים גם **חמישה תנאים מקדמיים לתקצוב מגדרי**:

- **נחישות פוליטית** – נחישות פוליטית מתוך מחויבות מלאה של הממשלה היא גורם מכריע בהצלחת יוזמות של תקצוב מגדרי. מחויבות פוליטית פעילה לקידום שוויון מגדרי והכרה בכך שהתקצוב המגדרי הוא אסטרטגיה חשובה להשגת שוויון זה הם בסיס לתקצוב מגדרי יעיל. הנחישות הפוליטית עשויה לכלול שדלנות וקידום מודעות בגופים מתאימים, וכן תמיכה פעילה של כל חברי הממשלה וקביעת הוראות מינהליות מתאימות.

¹³ תקצוב מוכוון-ביצוע הוא שם מקיף, ונכללות בו בין השאר שיטות של תקצוב מבוסס-ביצוע (performance based budgeting), תקצוב מבוסס-תוצאות (results based budgeting) ותקצוב מבוסס-פרויקטים (program budgeting).

¹⁴ להרחבה בנושא זה ראו:

Rhonda Sharp, [Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives Within a Framework of Performance Oriented Budgeting](#), United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 2003.

¹⁵ [CoE Gender Budgeting](#), supra note 2, pp. 12-13. See also: [Malta – GRB initiatives](#), supra note 2, pp. 19-21.

¹⁶ [CoE Gender Budgeting](#), supra note 2, pp. 12-13.



▪ **אחריותיות** – יש לתרגם את הנחישות הפוליטית לאחריותיות; יש לעמוד על כך שהממשלה תחויב לתת דין-וחשבון על מחויבויותיה בתחום המגדר (GM ותקצוב מגדרי). כאן בא לידי ביטוי תפקיד הפרלמנט בביקוח על הממשלה בתחום התקציב. גם ארגונים לא ממשלתיים, ובהם התקשורת, יכולים להציג את דרישת הציבור לאחריותיות של הממשלה. ככל שהיעדים הספציפיים של התקצוב המגדרי והתהליכים הכרוכים בו ברורים ושקופים יותר, כך יהיה קל יותר לדרוש מהממשלה לעמוד במחויבויותיה בתחום.

▪ **הקצאת משאבים** – הנחישות הפוליטית צריכה להיות מתורגמת גם להקצאת משאבים, הן משאבים כספיים והן משאבים בתחום כוח אדם. אי-אפשר לבצע תקצוב מגדרי מוצלח ללא כוח אדם בעל יכולת ניתוח ומחקר (נוסף על בעלי תפקידים קיימים במערכת) וללא מקורות כלכליים נוספים למימון מחקרים, לפיתוח מומחיות, להדרכה של בעלי תפקידים ולתיאום של כלל תהליך התקצוב.

▪ **תיאום** – היות שהתקצוב המגדרי דורש איסוף מידע, ניהול והעברתו בין השחקנים המעורבים, חיוני שיהיה תיאום ביניהם בכל התהליך כדי להבטיח ולשמר זרימה מתמדת של מידע. התיאום יכול הכשרה, הנחיות ברורות ליישום, ניטור והתייעצות לאורך כל תהליך התקצוב. לצורך זה ייתכן שברמה המוסדית יידרש להקים יחידת תיאום.

▪ **נתונים סטטיסטיים מובחנים לפי מגדר** – הכוונה למאגר נתונים הממוין לפי מין ולפי מאפיינים מגדריים אחרים, כגון ניצול זמן (time use)¹⁷ וגישה למשאבים. יש לוודא שהנתונים מתמקדים לא רק בפן הכמותי אלא גם בפן האיכותי. פעמים רבות הדרישה לנתונים מובחנים לפי מגדר היא הצעד הראשון לקראת פתיחה בתהליך של תקצוב מגדרי.

במסמך האמור צוין כי עמידה בתנאים המוקדמים תלויה בעיקר בנחישות הפוליטית. המגמה הבין-לאומית מעודדת ממשלות להתניע תהליכים של תקצוב מגדרי באמצעות הצגת יתרונותיו והדגשת הפוטנציאל שבו בהשגת אפקטיביות כלכלית ויעילות בהקצאת משאבים. מחויבויות בין-לאומיות של מדינות¹⁸ הן גורם מניע נוסף לנקיטת פעולות נחוצות על-ידי הממשלות.

תנאי מקדמי נוסף לתקצוב מגדרי המופיע במסמך של האיגוד הבין-פרלמנטרי (IPU)¹⁹ הוא חיזוק ההשתתפות של הרשות המחוקקת בקבלת התקציב ובאישורו. ראשית יש לוודא כי במסגרת תהליך אישור התקציב בפרלמנט תהיה אפשרות ממשית להשפיע על התקציב ועל תוכנו. נוסף על כך יש לדאוג לחיזוק הפרלמנט, בין השאר באמצעות הכשרה מתאימה לחברי פרלמנט, הבטחת יכולת מחקרית עצמאית בפרלמנט, שיפור הגישה למידע ושינויים בלוח הזמנים של תהליך התקצוב כדי לאפשר קבלת החלטות משמעותיות.²⁰

1.2.3. שלבי התקצוב המגדרי

יוזמות לתקצוב מגדרי עשויות לבוא מתוך הממשלה או מחוצה לה, אך שינוי של ממש בתהליך התקצוב תלוי במעורבות ממשלתית. המניע ליוזמה עשוי להיות שיקולי יעילות כלכלית או מחויבות לשוויון מגדרי. היוזמה הראשונית עשויה לבוא כאמור מתוך הממשלה (בין שמדובר בשר מסוים המחויב לנושא ובין

¹⁷ למשל נתונים בדבר זמן עבודה ללא תשלום או טיפול בבני משפחה ובמשק בית וחלוקתו בין נשים לגברים.

¹⁸ כמו אמנת CEDAW [לעיל](#), אמנת מאסטריכט (האמנה שהובילה להקמת האיחוד האירופי), אמנת אמסטרדם [לעיל](#), ומחויבויות של האיחוד האירופי והמדינות החברות בו.

¹⁹ Inter-Parliamentary Union, [Parliament, the Budget and Gender](#), Handbook for Parliamentarians, No. 6, 2004, Chapter 5.

²⁰ להרחבה על התפתחות תפקיד הרשות המחוקקת באישור התקציב ראו:

Paul Posner and Chung-Keun Park, [Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations](#), *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7, No. 3, 2007.



שמדובר בגופי השוויון או ההגנה על מעמד האישה), מהפרלמנט, מארגונים לא ממשלתיים או אפילו בהשפעת גופים בין-לאומיים (כמו האיחוד האירופי וה-OECD), אך כדי להשיג השפעה ממשית ונמשכת דרושה מעורבות ומחויבות של משרד האוצר. כפי שצוין, כל תחומי המדיניות רלוונטיים לתקצוב מגדרי, אך לעתים בשלב הראשון רצוי להתמקד בחלק מתחומי המדיניות, וככל שהתהליך מתפתח ומשתכלל להוסיף תחומים בהדרגה.

ככלל, בתקצוב מגדרי יש להביא בחשבון את כל שלבי תהליך התקצוב, כמפורט להלן:²¹

- **תכנון והכנה של התקציב** – זהו השלב הראשון בתהליך התקצוב; שותפים לו כל משרדי הממשלה, ומוביל אותו משרד האוצר. יש להתחיל את היוזמה בקביעת יעדים ספציפיים ואינדיקטורים מתאימים למדידת ההשפעה הישירה של כל מדיניות מתוכננת.
- **אישור התקציב** – אישור התקציב הוא בסמכות הפרלמנט; הפרלמנט עשוי להפעיל את השפעתו בין השאר בדרישה להפעלת כלים ושיטות לתקצוב מגדרי או לביצוע הערכה מגדרית של התקציב, כולו או חלקו.
- **יישום התקציב** – לכאורה יישום התקציב נעשה על-פי חוק והנחיות; עם זאת, במהלך היישום פעמים רבות צריך גם לקבל החלטות. יש לוודא שבתהליכי קבלת ההחלטות יובא בחשבון שוויון מגדרי ותיעשה הערכת השפעה מגדרית. ביישום התקציב אף מעורבות רשויות שונות (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, גופים ציבוריים, ארגונים לא ממשלתיים, גופי מחקר ועוד), ויש לוודא שיתלוו אל הקצאת תקציבים לרשויות האלה הוראות בדבר ההשפעה המגדרית הרצויה.
- **בקרה על התקציב לאחר אישורו (auditing)** – בקרה על התקציב נעשית בדרך כלל על-ידי הממשלה והפרלמנט. על-פי רוב מדובר בבדיקה של התקציב מבחינת יעילות ואפקטיביות. בתקצוב מגדרי ייבחנו היעילות והאפקטיביות של התקציב מנקודת מבט של שוויון מגדרי, בהתבסס על היעדים והאינדיקטורים שנקבעו בשלבי התכנון וההכנה של התקציב, וכך מודעות מגדרית תשמש עקרון ביקורת נוסף.
- **הערכת התקציב (evaluation)** – הערכה היא מבט רטרוספקטיבי על התקציב ויישומו. בתהליך ההערכה יש לתת מקום מרכזי למגדר ולהשפעת התקציב על שוויון מגדרי. יש להעריך את ההשפעה המגדרית של ההוצאות וההכנסות בתקציב ולהביא לכך שההשפעות המגדריות של התקציב יהיו גלויות לעין. במדינות רבות אין תהליך מוסדי של הערכה של תקציב, ובמקרים כאלה יהיה צורך בתהליכים מוסדיים חדשים שיתנהלו מתוך מודעות מגדרית ובהתייעצות עם מומחים חיצוניים.

1.2.4. כלים ושיטות לתקצוב מגדרי²²

הכלים והשיטות לתקצוב מגדרי הם רבים, ומשקפים את שלבי התקצוב ואת סעיפי התקציב הרלוונטיים. בחירת הכלי או השיטה המתאימים לתקצוב מגדרי תלויה בין השאר במשאבים הקיימים, בהיקף היוזמה לתקצוב מגדרי ובשלב שאליו הגיעו ביישומה, וכן במרכיבי התקציב הרלוונטי.

לפני סקירת הכלים והשיטות יש להבחין בין **שני המרכיבים העיקריים של תקציב המדינה**: ההוצאות שהממשלה מתכננת על-פי המדיניות שקבעה וההכנסות המתוכננות למימון הוצאות אלו.

סעיפי ההוצאה הציבורית בתקציב נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: תשלומי העברה (כגון קצבאות ומענקים), סובסידיות (למשל תשלומים לחקלאים כדי לסבסד את מחירי החיטה) ושירותים (כגון בריאות

²¹ [CoE Gender Budgeting](#), supra note 2, pp.16-17.

²² [CoE Gender Budgeting](#), supra note 2, pp. 17-20; [Malta – GRB initiatives](#), supra note 2, pp. 25-29.



ושיטור). שינויים בהוצאה הציבורית עשויים להשפיע על רמת החיים של הציבור במישורין או בעקיפין. **מנקודת מבט מגדרית אפשר לחלק את ההוצאה הציבורית לשלוש קטגוריות:** הוצאות מוכוונות-מגדר (הוצאה המכוונת לצורך הספציפי של גברים או של נשים, כגון תוכניות לבריאות האישה); הוצאות לקידום שוויון הזדמנויות (הוצאות שמטרתן לקדם שוויון מגדרי, כגון חופשת לידה בתשלום ותוכניות לקידום שוויון הזדמנויות בעבודה); הוצאות אחרות (כל הוצאה אחרת) אשר נחשבות לכאורה ניטרליות מבחינה מגדרית, אך למעשה נדרשת בחינה מדוקדקת של השלכותיהן האפשריות על חייהם של גברים ושל נשים.

בסעיפי ההכנסות בתקציב נכלל מגוון רחב של כלים שהממשלה משתמשת בהם, ואפשר לסווגם לשלוש קטגוריות עיקריות: מיסוי (לרבות מיסוי ישיר ועקיף), תשלומים בעבור שירותים (כגון מים, חינוך ובריאות) ואחרים (כגון הכנסות ממכירת נכסים והפרטה). בכל אחת מהקטגוריות האלה עשויים להיות **סעיפי הכנסות בעלי השלכות שונות על גברים ועל נשים**, ועל כן יש לבחון אותם מנקודת מבט מגדרית.

השיטות והכלים המרכזיים לתקצוב מגדרי:

- הערכת מדיניות מתוך מודעות למגדר (gender aware policy appraisal) – בחינה של כל כלי המדיניות לפי השפעתם על שוויון מגדרי ובדיקה אם הושקעו משאבים מתאימים ליישום תוכניות שיצמצמו את האי-שוויון בין גברים לנשים.
- הערכת הנהנים מהתקציב בהבחנה מגדרית (gender disaggregated beneficiary assessment) – בחינה של ההוצאות התקציביות והשירותים הציבוריים מנקודת המבט של הציבור, ובתוך כך בדיקה באיזו מידה הם משרתים את צורכיהן של קבוצות בו.
- ניתוח שכיחות ההוצאות בתקציב בהבחנה מגדרית (gender disaggregated public expenditure incidence analysis), כלומר ניתוח של ההוצאה על תוכנית מסוימת בתקציב כדי להעריך את החלק היחסי של ההוצאה שהושקע בנשים ובגברים. זהו ניתוח כמותי שאפשר לעשות רק אם יש נתונים סטטיסטיים מובחנים לפי מין.
- ניתוח שכיחות הכנסות התקציב בהבחנה מגדרית (gender disaggregated revenue incidence analysis) – ניתוח החלק היחסי של ההכנסות, למשל ממיסוי ישיר ועקיף, שמגיעות מגברים ומנשים.
- ניתוח של השפעת התקציב על "ניצול הזמן" של כל מגדר (gender disaggregated analysis of the impact of the budget on time use) – ככל שבתקציב יש פחות הוצאות על שירותים ציבוריים (למשל שירות טיפול בקשישים או שירותי חינוך שונים), כך יינתנו שירותים אלו יותר בתוך משק הבית, ועל-פי רוב – בידי נשים. למעשה, בשיטה זו מודגש הקשר בין הקצאות תקציביות לניצול הזמן במשקי הבית ומובאת בחשבון התרומה לכלכלה בהיבט זה.
- מדיניות כלכלית לטווח בינוני בעלת מודעות מגדרית (gender-aware medium term economic policy framework) – בגישה זו מובאת בחשבון ההשפעה של מדיניות מסוימת בטווח הבינוני על גברים ועל נשים, מתוך הסתכלות רחבה יותר על ההשלכות המאקרו-כלכליות. המטרה העיקרית היא להשפיע על תקציבים עתידיים ביתר יעילות.
- מסמך תקציב בעל מודעות מגדרית (gender aware budget statement) – מסמך ממשלתי הנספח לתקציב שנבחנות בו ההשלכות המגדריות שלו. תהליך הכנתו עשוי לכלול כל אחד מהכלים והשיטות שהוצגו לעיל. הוא נועד להפגין את המחויבות הפעילה של הממשלה לנושא, והוא מאפשר למדוד את פיתוח המדיניות הזאת ולגלות בה פגמים.



יצוין כי רוב הגופים העוסקים בתחום מציינים במפורש כי נדרש פיתוח של שיטות וכלים נוספים לתקצוב מגדרי והתאמתם לכל מדינה ומדינה.

1.3. ישראל

עד מועד כתיבת מסמך זה לא נקבעה בחוק חובה לתקצוב מגדרי בישראל. החקיקה הנוגעת לתקציב המדינה²³ משאירה שיקול דעת רחב לממשלה בקביעת התקציב. בחקיקה נקבע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק וכי התקציב יביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. לפי החוק, הממשלה רשאית להוציא בשנת כספים מסוימת רק את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה (כלל ההסדרים הראשוניים). מכיוון שהמשאבים התקציביים מוגבלים, התקציב נקבע על סמך סדר עדיפויות שנקבע ברמה הפוליטית, אך נקבע בפסיקה כי השיקולים לקביעת סדר העדיפויות אמורים לכלול שיקולים של שוויון מהותי, צדק חלוקתי והעדפה מתקנת.²⁴

אשר לאסטרטגיות לקידום שוויון מגדרי, ב-2007 הוטל בחקיקה²⁵ על הרשות לקידום מעמד האישה לקיים הערכת השפעה מגדרית של חקיקה ראשית ומשנית. לפי החוק,²⁶ כאשר מועברת לוועדה מוועדות הכנסת הצעת חוק, ובכלל זה הצעת חוק תקציב שנתי, או כאשר מובאת לאישור הוועדה או להתייעצות עמה חקיקת משנה אשר יש לה השלכות על השוויון בין נשים לגברים או נוגעת לתחום מתחומי פעולתה של הרשות, תגיש הרשות לוועדה חוות דעת בדבר ההשלכות האמורות. עם זאת, אף שהחוק קובע במפורש חובת הגשה של הערכת השפעה מגדרית גם בנוגע לחוק התקציב, הרשות מעולם לא הגישה דוח כזה, ואם נעשו הערכות כאלה, הן נעשו על-ידי גורמים אחרים, בכנסת ומחוצה לה.²⁷ הרשות אומנם מסרה את עמדתה על התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014, אך במסמך קצר בן שני עמודים שאינו נוגע לכלל חוק התקציב; לסיכום עמדתה במסמך זה ציינה הרשות כי "ראוי ואף הכרחי כי סעיפי התקציב השונים, התוכניות, היוזמות וההחלטות הפיסקליות תיושמו רק לאחר שהובאו בחשבון מכלול השלכותיהן המגדריות. ספק אם דבר זה, נעשה".²⁸

באוקטובר 2013 מינה שר האוצר יאיר לפיד ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה. הוועדה אמורה לגבש המלצות למדיניות וקווים מנחים לניתוח מגדרי בתהליכי התקצוב. הוועדה אמורה לדווח על עבודתה לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בכנסת עד מרס 2014 ולהגיש את המלצותיה עד מאי 2014.²⁹

²³ חוק-יסוד: משק המדינה; חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

²⁴ ראו למשל בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי בישראל נ' שר התשתיות הלאומיות (2002).

²⁵ חוק השלכות מגדריות בחקיקה (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2007.

²⁶ סעיף 2ג לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, כפי שתוקן בחוק דלעיל.

²⁷ ע"ד יפעת רוסו, חוק השלכות מגדריות בחקיקה (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2007 – תמונת מצב, ויצו ומכון ון-ליר, ינואר 2011.

יצוין כי במועד כתיבת מסמך זה מופיעות באתר הרשות כ-80 חוות דעת מגדריות על הצעות חוק. ראו: [אתר הרשות לקידום מעמד האישה](#), תאריך כניסה: 6 בינואר 2014.

²⁸ ורד סויד, מנהלת הרשות לקידום מעמד האישה, "השלכות מגדריות של התוכנית הכלכלית לשנים 2013-2014", מכתבים לשר האוצר ולוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת, מאי 2013. למידע נוסף על יישום החוק ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השלכות מגדריות בחקיקה – יישום החוק ומבט משווה, כתיבה: נעמה טשנר, 10 בדצמבר 2013.

²⁹ משרד האוצר, הודעה לעיתונות, שר האוצר יאיר לפיד מינה ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה, 21 באוקטובר 2013.



2. סקירה משווה

בפן הבין-לאומי, החובה להבטיח שוויון מגדרי עולה מאמנות בין-לאומיות, כמו אמנת CEDAW, ומהתחייבויות והצהרות בין-לאומיות דוגמת מצע הפעולה של בייג'ין (שהוזכרו לעיל במבוא); במדינות האיחוד האירופי חובה זו נובעת גם מאמנת מאסטריכט.³⁰

בחלק זה של המסמך תובא סקירה משווה של הוראות חקיקה המחייבות תקצוב מגדרי בשלוש המדינות שמצאנו שיש בהן חקיקה כזאת ברמת המדינה: אוסטריה, בלגיה וספרד.

יצוין כי המדינה הראשונה שהנהיגה תקצוב מגדרי הייתה אוסטריה, והיא עשתה זאת בשנות ה-80 של המאה ה-20, אם כי לא בחקיקה. מדינות רבות – ובהן איטליה, בריטניה, גרמניה, נורבגיה ושבדיה – מיישמות אף הן הלכה למעשה תקצוב מגדרי שלא מכוח חקיקה אלא על בסיס תוכניות או מדיניות ממשלתית; בחלקן מדובר בתקצוב מגדרי המוחל על תקציב המדינה כולו ובחלקן – בפרויקטים או בסעיפים מסוימים בתקציב; בחלקן הדבר נעשה ברמת תקציב המדינה ובחלקן – ברמת השלטון המקומי.³¹ מסמך זה מתמקד כאמור בחקיקה המחייבת תקצוב מגדרי בנוגע לתקציב המדינה בכללותו, ולכן, אף שמקור החובה לבצע תקצוב מגדרי אינו בהכרח משפיע על מידת המחויבות לביצועו ועל הצלחתו, ואף שבחלק מהמדינות התוכניות לתקצוב מגדרי פועלות בהצלחה ובהתמדה גם ללא חקיקה מחייבת, במסמך לא מובא מידע על תוכניות התקצוב המגדרי במדינות האלה.

בהקשר זה יצוין כי במקורות רבים הוזכרה צרפת כמדינה שבה נעשה תקצוב מגדרי מכוח חקיקה, במסגרת נספח המצורף מדי שנה לתקציב המדינה, המכונה הנספח הצהוב לתקציב (jaune budgétaire) (בשל צבע הכריכה שלו).³² ואולם, ממידע שהתקבל מהמועצה הלאומית של צרפת עולה כי החובה להגיש נספח זה לתקציב בוטלה בחוק מ-2008, מאז תקציב המדינה לשנת 2009.³³ כיום החוק בצרפת מחייב³⁴ הגשה של מסמכי מדיניות רוחבית (documents de politique transversale) כנספחים לתקציב בכ-18 נושאי רוחב המטופלים ביותר ממשלתי אחד; אחד הנושאים הוא מדיניות השוויון בין נשים לגברים. בכל מסמך מדיניות מובא (בנושא שבו הוא עוסק) פירוט של אסטרטגיה, יעדים ואינדיקטורים ליישום ושל ההתחייבויות התקציביות של הממשלה בתחום בשנה התקציבית החולפת ובשנה הבאה, אך לא בחינה מגדרית מלאה של התקציב.³⁵

³⁰ אמנת מאסטריכט היא האמנה שהובילה להקמת האיחוד האירופי. בסעיף 8 לאמנה נקבע:

"In all the activities, the Union shall aim to eliminate inequalities, and to promote equality, between men and women."

³¹ יצוין כי לפי האו"ם, עד 2010 יותר מ-60 מדינות דיווחו על יוזמות לתקצוב רגיש מגדר; עם זאת, במקרים רבים מדובר בתוכניות ניסיוניות שאינן נמשכות על בסיס קבוע או בתוכניות שמוחלות על חלקים מסוימים בתקציב בלבד. למשל, לפי דוח של האיגוד הבין-פרלמנטרי מ-2004, יותר מ-50 מדינות דיווחו על יוזמות לתקצוב מגדרי, אך רק ב-20 מהן התוכניות עדיין קיימות. ראו:

- United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, [GRB newsletter Issue 4](#), March 2010;
- Inter-Parliamentary Union, [Parliament, the Budget and Gender](#), Handbook for Parliamentarians, No. 6, 2004, Chapter 4.

³² ראו למשל:

- Françoise Philippe-Raynaud, "The Yellow Budget Paper and Gender Equality in France", In: [Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences, Papers from a High Level International Conference "Strengthening Economic and Financial Governance Through Gender Responsive Budgeting"](#), October 2001, pp. 136-139;
- [Malta – GRB initiatives](#), supra note 2, pp. 57-60.

³³ Article 183, [Loi No. 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009](#).

³⁴ Article 128, [Loi No. 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005](#).

³⁵ מכתבים בדואר אלקטרוני מהמועצה הלאומית של צרפת (הבית התחתון בפרלמנט), 3 ו-17 בדצמבר 2013.



2.1.1. הבסיס המשפטי לתקצוב מגדרי

אוסטריה מחויבת לשוויון מגדרי הן מכוח המשפט הבין-לאומי והן מכוח המשפט הפנימי. במשפט הפנימי חוקת אוסטריה³⁷ קובעת כי הממשל הפדרלי (Federation), המדינות (Laender) והמקומי (municipalities) מחויבים לשוויון למעשה (de-facto) בין גברים לנשים. אפשר לראות בתקצוב המגדרי אמצעי ליישום מחויבות זו, שכן הוא סולל את הדרך להערכה של הקצאת המשאבים הציבוריים, וכך – גם להערכת ההשלכות של כל פעילות ציבורית.

מאז שנת 2000 מערך החלטות ממשלה הכין את הקרקע להנהגה וליישום של GM ברמה הפדרלית באוסטריה; התקצוב המגדרי נחשב כבר אז לחלק מרכזי ובלתי נפרד מכך. מאז 2006 כל משרד מציין את ההיבטים המגדריים של תקציבו במסגרת החקיקה התקציבית הפדרלית. הגישה הייתה לנתח כל פרויקט (project oriented) ולבודד סעיפי תקציב רלוונטיים במסגרת ה-GM והערכת ההשפעה המגדרית. מהלך זה היה צעד ראשון לקראת יישום נרחב יותר של התקצוב המגדרי ברמה הפדרלית.³⁸

היישום המקיף של תקצוב מגדרי ברמה הפדרלית עוגן בתיקון לחוקת אוסטריה בשנת 2009.³⁹ בסעיף 13(3) לחוקה נקבע כי הממשל הפדרלי, המדינות והמחוזי מחויבים לכוון להשגת מעמד שווה לנשים ולגברים במסגרת התקציב.⁴⁰

לפי דברי ההסבר לתיקון,⁴¹ על-פי הוראה זו על הממשל הפדרלי, המדינות והמחוזי לשאוף לשוויון למעשה בין נשים לגברים הן בהכנת התקציב והן ביישומו. התחשבות בשוויון מגדרי למעשה כיעד של הניהול התקציבי תביא לכך שתישקל ההשפעה של אמצעים תקציביים על נשים ועל גברים, בעיקר בכל הקשור להקצאת תקציבים, והשפעה זו תובא בחשבון ותוטמע בהכנה של התקציב, ביישומו ובבקרה עליו. לשם כך מופעלות כמה שיטות אנליטיות שמטרתן לזהות את תוצאותיו של כל מהלך תקציבי והשלכותיו על נשים ועל גברים. בבסיס התקצוב המגדרי עומד הרעיון של ניתוח ההשלכות של מדיניות תקציבית בכל הנוגע לגיוס כספי ציבור והקצאתם לנשים ולגברים ונקיטת צעדים מתאימים כשהדבר נדרש.

³⁶ פרק זה מבוסס בעיקר על המקורות האלה:

- Federal Chancellery, Federal Minister for Women and Civil Service, [Guidance – Gender Budgeting in Public Administration](#), 2012, (hereinafter: [Guidance](#));
- Federal Chancellery, Federal Minister for Women and Civil Service, [Gender Budgeting – Making Effective Equality between Women and Men a Reality... Step by Step to a Gender-equal Budget](#), 2012 (hereinafter: [Step by Step](#));
- Federal Chancellery website, [Gender Mainstreaming / Budgeting](#), viewed: January 14th 2014;
- Ulrike Marx, [The emergence of gender budgeting in Austria](#), Working paper submitted to the 10th Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference, Cardiff, 11th-13th July 2012;
- Elisabeth Klatzer, Margit Schratzenstaller, Brigit Buchinger, Nicole Schaffer, [Gender Budgeting in the Constitution – A Look at Formal and Real Conditions in Austria](#), 2010.

³⁷ "The Federation, Laender and municipalities subscribe to the de-facto equality of men and women. Measures to promote factual equality of women and men, particularly by eliminating actually existing inequalities, are admissible." Article 7 paragraph 2, [The Austrian Federal Constitutional Law](#) (B-VG).

³⁸ יצוין כי תקצוב מגדרי בהיקף נרחב יותר נעשה באוסטריה ברמת המדינות והמחוזות עוד קודם לכן.

³⁹ אוסטריה היא ככל הנראה המדינה היחידה כיום שעיגנה את חובת התקצוב המגדרי בחוקה.

⁴⁰ "Federation, Laender and municipalities have to aim at the equal status of women and men in the budgeting". Article 13 paragraph 3, [The Austrian Federal Constitutional Law](#) (B-VG).

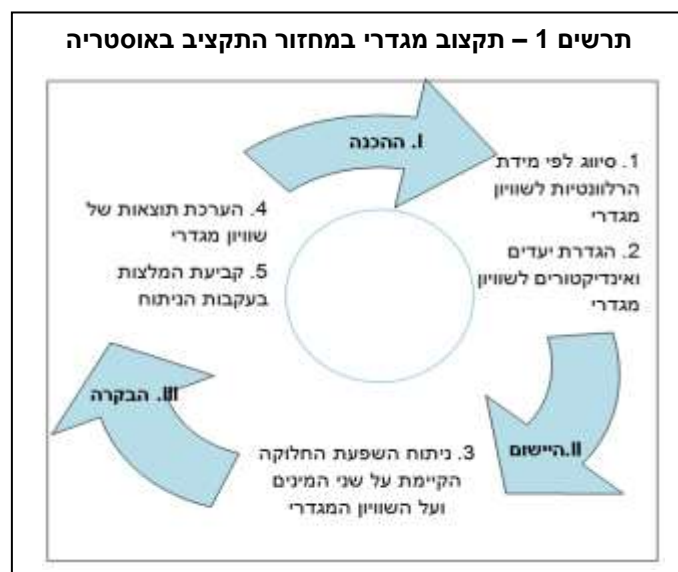
⁴¹ דברי ההסבר בתרגום לאנגלית מופיעים בחוברת ההדרכה [Guidance](#), לעיל הערה 36, עמ' 9.



חיזוק להוראה בדבר תקצוב מגדרי אפשר למצוא ברפורמה כללית בשיטת התקצוב באוסטריה שנכנסה לתוקף ב-2013 מכוח **תיקון נוסף לחוקה**;⁴² לפי תיקון זה, **עקרון יסוד בניהול התקציב הפדרלי הוא העיקרון של תקציב מוכוון-תוצאה (outcome orientation)**. חלק בלתי נפרד מגישה זו הוא שימוש בתקציבים בצורה שתשיג תוצאה של שוויון אפקטיבי בין נשים לגברים.⁴³

2.1.2. שלבי הביצוע של תקצוב מגדרי

תקצוב מגדרי הוא תהליך המשתלב במחזור התקציב כולו (budget cycle), משלב ההכנה והגיבוש של טיוטת תקציב, דרך שלב יישום התקציב ועד שלב הבקרה על ביצועו. **המשרד הפדרלי לנשים ולשירות ציבורי**⁴⁴ פרסם הנחיות שמטרתן **לסייע ביישום המעשי של תקצוב מגדרי בשירות הציבורי**⁴⁵ (בפרק זה: **ההנחיות**). בהנחיות מופיע פירוט של הסוגיות שיש להביא בחשבון בכל שלב משלבי מחזור התקציב, ובתוך כך התוויית חמישה צעדים עיקריים ליישום התקצוב המגדרי, כפי שמוצג בתרשים וכפי שיפורט להלן.



יש לציין כי כפי שהוזכר לעיל, המימוש של רעיון התקצוב המוכוון-תוצאות החל באוסטריה רק לאחרונה והוא בשלבי יישום ראשוניים. לפי פרקי הרקע להנחיות שפורסמו ב-2012 בכל הנוגע לבחינת השוויון המגדרי בתקציב נעשו כמה פיילוטס על חלקים בתקציב המדינה הפדרלי; כדי לשלב את התקצוב המגדרי בהיקף רחב כחלק בלתי נפרד ממחזור התקציב, יש לפעול להערכת שוויון מגדרי בכלל הקצאת המשאבים בתקציב.

⁴² סעיף 8)51 לחוקה קובע:

"In the budget management of the Federation the fundamental principles of outcome orientation, especially considering the objectives of the effective equality of women and men, transparency, efficiency and accurate presentation of the financial situation of the Federation are to be observed."

תרגום הסעיף המתוקן לאנגלית מופיע בחוברת ההדרכה [Guidance](#), לעיל הערה 36, עמ' 9.

⁴³ ראו: [Step by Step](#), לעיל הערה 36, עמ' 6.

⁴⁴ שם המשרד במקור: "Bundesministerin für Fraue und öffentlichen Dienst"; ובתרגום לאנגלית: "Federal Minister for Women and Civil Service".

⁴⁵ ראו: [Guidance](#), לעיל הערה 36.



שלב ההכנה והגיבוש של טיוטת תקציב

לפי ההנחיות, בשלב ההכנה והגיבוש של התקציב יש לעשות שני צעדים :

(1) הצעד הראשון בתכנון תקציב הוא סיווג **סעיפי התקציב לפי מידת הרלוונטיות שלהם לשוויון מגדרי**. עוד בטרם גיבוש יעדי שוויון מגדרי וניתוח מעמיק של תקצוב מגדרי יש לסווג את סעיפי ההוצאות בתקציב לפי המידה שבה הם משפיעים על שוויון מגדרי.

על כל סעיף תקציבי יש לשאול שאלה יסודית אחת: **באיזו מידה ההוצאה בסעיף זה רלוונטית לשוויון מגדרי? את הסעיפים אפשר לסווג לשלוש קבוצות עיקריות:**

- **קבוצה א' – סעיפי תקציב שמטרתם השגת שוויון מגדרי**, למשל הוצאות בדבר העדפה מתקנת לשם השגת שוויון מגדרי, הוצאות בדבר שילוב עבודה ומשפחה והוצאות בדבר הקמת גופים שמטרתם לעסוק בשוויון ובמגדר. סעיפים אלו אינם דורשים ניתוח מגדרי (שכן מלכתחילה מטרתם היא להשפיע על שוויון מגדרי);
- **קבוצה ב' – סעיפי תקציב בעלי רלוונטיות ברורה או אפשרית לשוויון מגדרי**. יש לערוך ניתוח מגדרי מעמיק של סעיפים אלו לפי הצעדים שיפורטו להלן.
- **קבוצה ג' – סעיפי תקציב שאינם רלוונטיים במישרין לשוויון מגדרי**. סיווג סעיפי תקציב לקבוצה זו דורש הוכחה והנמקה על סמך בדיקה דקדקנית, שכן פעמים רבות ההנחה היא שסעיף מסוים ניטרלי מבחינה מגדרית, אך למעשה יש לו השפעה על שוויון מגדרי, גם אם היא עקיפה; לכן, כדי למנוע התעלמות מהשלכות מגדריות, יש לסווג סעיפי תקציב לקבוצה זו רק לאחר אימות הניטרליות המגדרית.

את הסיווג של סעיפי התקציב לקבוצות האמורות יש לערוך מדי שנה ולהציגו במסגרת הצגת התקציב. קרוב לוודאי שרוב סעיפי התקציב שייכים לקבוצה ב' ודורשים ניתוח מגדרי, ואי-אפשר לבצע ניתוח כאמור על כל הסעיפים בזמן קצר; לכן מומלצת גישה הדרגתית, שבה תיעשה הרחבה מדורגת של סעיפי התקציב הנתונים לניתוח, ובתוך כך תיעשה בחירה מכוונת של סעיפים מתחומי מדיניות שונים (הוצאות בתחום הסוציאלי, מחקר ופיתוח, תוכניות תשתית ועוד).

(2) הצעד השני בשלב זה הוא **הגדרת יעדים ואינדיקטורים לשוויון מגדרי**.

הגדרת היעדים היא חוליה מקשרת לתהליך ה-GM שנעשה בכל אחד ממשרדי הממשלה, שבו נקבעים היעדים המגדריים בכל משרד ומשרד. שלב זה דורש מומחיות בתחום המגדר.

השאלה המרכזית בקביעת היעדים היא כיצד לגרום לכך ששוויון מגדרי ישפיע על ההוצאות בתקציב. לשם כך יש להתבסס על שאלות מנחות:

- במצב הנוכחי, אילו בעיות של שוויון מגדרי מתעוררות בכל הקשור לסעיפי הוצאות בתקציב? מה המצב השכיח בכל הנוגע לקבוצות של נשים או בנות לעומת קבוצות של גברים או בנים? לדוגמה: הבדלים בשוק העבודה (למשל פערי שכר, הבדלים בקידום), הבדלים בתועלת המופקת משירותי בריאות, הבדלים בחשיפה לסיכונים (למשל אלימות במקומות ציבוריים).
- מי אמור להפיק תועלת מהוצאות בתקציב ובאיזו מידה? (יש להפריד נתונים סטטיסטיים לפי מגדר, גיל וקבוצות באוכלוסייה).

האינדיקטורים דרושים כדי למדוד אם היעדים שהוצבו אכן הושגו. יש להתאימם ליעדים ולמשימות שהוטלו. **השאלה המרכזית בהקשר זה היא איזה מידע או נתונים דרושים לשם מדידת המידה שבה יעד השוויון המגדרי הושג.**



ויודגש כי מטרת התקצוב המגדרי אינה בהכרח לחלק משאבים שווה בשווה; חלוקה שווה בשווה בין גברים לנשים עשויה בהחלט שלא להביא לעמידה בדרישות של שוויון מגדרי.

שלב יישום התקציב

בשלב יישום התקציב יבוצע צעד אחד:

(3) הצעד השלישי בתקצוב המגדרי הוא **ניתוח המצב הקיים**; יש לבדוק את השפעת החלוקה הקיימת על שני המינים ועל השוויון המגדרי.

ניתוח מדויק של ההשלכות החלוקתיות של הוצאה ציבורית הוא מרכיב מרכזי בתהליך התקצוב המגדרי. בצעד זה נדרש לבחון הוצאות מסוגים שונים מנקודות מבט שונות כדי לראות כיצד החלוקה הקיימת משפיעה על נשים, על גברים ועל השוויון המגדרי. שאלות המפתח בצעד זה נגזרות מההקשר של כל סעיף תקציבי ומינימי השוויון המגדרי שהוגדרו.

אפשר להציג כמה שאלות שיש לשאול על-פי סוג ההוצאה:

(א) **הוצאות ציבוריות המשולמות ישירות ליחידים** – כאשר ההוצאה הציבורית משולמת ליחידים, קל למדי לקבוע באיזו מידה נשים וגברים יוצאים ממנה נשכרים. **ניתוח שכיחות התשלום לפי מגדר** הוא כלי מתאים לזיהוי ההשלכות החלוקתיות. עם זאת, יש להביא בחשבון שניתוח המתבסס רק על היקף התשלום לאדם עלול להסתיר הבדלים בעלות לכל אחד מהמינים.⁴⁶

(ב) **הוצאות על מתן שירותים לציבור** – רוב ההוצאות הציבוריות אינן משולמות ישירות ליחידים אלא מועברות לגופים המספקים שירותים לכלל הציבור, והיחידים נהנים מההוצאה בעקיפין. ניתוח של הוצאות אלו בתקציב הוא מורכב יותר, ונעשה על-פי מודל שניסח המוסד למחקר כלכלי של אוסטריה.⁴⁷ במודל יש **רשימת תיוג (checklist) של שאלות שיש לבחון בנוגע למבנה ולפעילות של גוף המספק שירותים לציבור**, ובהן שאלות בתחומים האלה:

- מבנה התעסוקה בגוף;⁴⁸
- יישום של מודלים רגישים מגדריים;
- שימוש בשפה הולמת מבחינה מגדרית בפרסומים;
- שימוש בנתונים נפרדים על גברים ועל נשים (disaggregated data);
- האם יש מחקרים על הבדלים במצב הסוציו-אקונומי של נשים וגברים;
- האם יש תחומי מחקר מגדריים או מחקרים המחולקים לפי מגדר;
- שיעור החוקרים, גברים ונשים, בעלי מומחיות במגדר;

⁴⁶ הדוגמאות המובאות בהנחיות להמחשת ההבדלים הנסתרים:

- ידוע כי עלות שירותי הבריאות לנשים גבוהה מעלות שירותי הבריאות לגברים, בין היתר משום שעלויות היריון ולידה מועמסות על נשים; ואולם, יש לראות בפיריון נכס ציבורי ולא הוצאה שהנשים גורמות, וכך אפשר לראות בעלויות היריון ולידה עלויות ציבוריות;
- בעיר מינכן בגרמניה הופעלה תוכנית לקידום עסקים קטנים ובמסגרתה יזמים ויזמות קיבלו סכומי כסף מהקרן לצורך הקמת עסקים. מניתוח מגדרי של תוצאות התוכנית עלה כי עלות מימון הגברים היזמים הייתה גבוהה (פי-ארבעה ויותר) מעלות מימון הנשים היזמות, משום שהגברים קיבלו במוצע סכומים גדולים יותר ושיעורי הכישלון שלהם היו גדולים יותר. בעקבות הניתוח המגדרי של תקציב התוכנית הוחלט לערוך בה רפורמה ולממן באמצעותה יותר נשים.

⁴⁷ במקור: "Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)"; באנגלית: "Austrian Institute for Economic Research".

⁴⁸ בעניין ניתוח שוק העבודה ראו להלן, הערה 49.



- שיעור העלויות של פרויקטים העוסקים במפורש במגדר בכלל העלויות של הפרויקטים ;
- שיעור הפרויקטים העוסקים במפורש במגדר בכלל הפרויקטים.

באמצעות מערכת ניקוד המבוססת על שאלות כאלה ואחרות יהיה אפשר לכמת את מידת מחויבותו של הגוף לשוויון מגדרי ויתאפשר ניתוח של הגופים השונים ושל התקציבים המופנים אליהם.

(ג) **הוצאות שיש להן השלכות עקיפות נוספות על השוויון** – הקצאת משאבים עשויה להשפיע בעקיפין על השוויון. ייערך ניתוח של ההשלכות המגדריות גם של הוצאות כאלה.⁴⁹

שלב הבקרה על ביצוע התקציב

בשלב הבקרה על ביצוע התקציב ייעשו שני הצעדים האחרונים :

(4) **הצעד הרביעי הוא ניתוח של השלכות יישום התקציב מבחינת השוויון המגדרי.** יש להשוות בין היעדים שהוצבו לתוצאות שהושגו. השאלה המרכזית בצעד זה היא **האם מבחינת שוויון מגדרי וחלוקת תוצאות יישום התקציב הקיים עולות בקנה אחד עם יעדי השוויון המגדרי שהוגדרו.** אפשר לחלק צעד זה לשני שלבי משנה :

(א) **השוואת סיווג סעיפי התקציב בשנה הנוכחית (שנעשה בצעד הראשון לעיל) לסיווג שנעשה בשנה החולפת בכל אחד ממשרדי הממשלה ; יש לבדוק את היחס בין גודלן והיקפן של שלוש הקבוצות וכיצד יחס זה משתנה משנה לשנה.** גידול בהיקף סעיפי התקציב הכלולים בקבוצה א' ייחשב לצעד שמקדם שוויון מגדרי. השוואה זו תיעשה במשרד האוצר בהסתכלות בין-משרדית.

(ב) **הערכה של סעיפי התקציב שסווגו בקבוצה ב' בכל אחד מהמשרדים. יש לבחון כל סעיף תקציב כזה, בין שהוא הוגדל או הוקטן ובין שהוא לא שונה, ובתוך כך לבדוק אם ההשלכות שלו על שוויון מגדרי חיוביות או שליליות או שמא אין לו השלכות או הן אינן ניתנות למדידה.** כל הערכה כזאת מבוססת על יעדי המדיניות שהוצבו, ועל כן תיעשה בכל אחד מהמשרדים, ולאחר מכן תסוכם במשרד האוצר בראייה של כלל התקציב.

(5) **הצעד החמישי בתהליך תקצוב מגדרי הוא קביעת המלצות לנקיטת צעדים בעקבות ניתוח ההשלכות** שנעשה בצעד הקודם. יודגש כי צעד זה אינו מחייב הגדלה או הקטנה של ההוצאה הציבורית ; הניתוח המגדרי אמור לתת תמונה שתאפשר בחירה נכונה יותר של יעדים בתקציב הבא ותעדוף נכון של אמצעים המביאים לשוויון מגדרי מבחינת התוצאות בשטח. בעקבות ניתוח ההשלכות יש לקבוע אילו פעולות לנקוט, בין השאר טרם הכנת התקציב הבא, כדי לשפר את קביעת סדר העדיפויות ולייעד תקציבים לסעיפי תקציב בעלי השלכות חיוביות על שוויון מגדרי.

⁴⁹ הדוגמאות המובאות בהנחיות להוצאות מסוג זה :

- **שוק העבודה** – שוק העבודה באוסטריה מתאפיין בהבדלים גדולים בין המינים, הן במישור האופקי (סוגי תעסוקה שונים המאפיינים גברים ונשים) והן במישור האנכי (הגעה לרמות שונות בהיררכיה הארגונית), ומכאן נגזרים גם פערי שכר גדולים. המדינה מקצה משאבים להעסקת עובדים בשירות המדינה במישורין או בעקיפין בגופים שבמימון המדינה. לכן יש לבדוק אם להקצאה זו תהיה השפעה זחה או שונה על העסקה של נשים ושל גברים.
- **עבודה לא מתוגמלת** – עבודה בתוך הבית, ובכללה ניהול משק בית וטיפול בבני משפחה, וכן עבודה בהתנדבות. התקציב הציבורי משפיע על משקי בית פרטיים פעמים רבות מחוץ לטווח ראייתם של מתכנני התקציב, אך יש לו השפעה גם על עבודה לא מתוגמלת, ובעקבות זאת – על שוויון מגדרי. מכאן שיש לבחון כיצד העבודה הלא-מתוגמלת נחלקת בין גברים לנשים ובאיזו מידה חלוקת התפקידים מושפעת מחלוקת תקציבים ציבוריים.
- **קיצוצים בתקציב** – קיצוצים בתקציב המדינה גורמים לכך שמטלות שבעבר מילאה המדינה (או גורמים מטעמה) נעשות באופן פרטי במשקי הבית. למשל, קיצוץ בשירותי סיעוד מטעם המדינה יביא לכך שמשפחות יטפלו בבני משפחה סיעודיים בבית ; בדרך כלל טיפול כזה נופל על כתפיהן של נשים. על כן, כאשר ננקטים אמצעים לחיסכון בתקציב יש לבדוק אם אין להם השפעה שלילית עקיפה על שוויון מגדרי.



2.2.1. הבסיס המשפטי לתקצוב המגדרי

החוק

בינואר 2007 התקבל בבלגיה חוק המכונה **החוק בדבר Gender Mainstreaming**.⁵¹ מטרת החוק היא לשלב נקודת מבט מגדרית בכל מדיניות שתתקבל ותיושם ברמה הפדרלית ולחייב את כל הרשויות הפדרליות להפעיל GM.

סעיף 1(2) לחוק קובע כי "הממשלה מחויבת ליישום היעדים שנקבעו בכנס האו"ם הרביעי על נשים שנערך בבייג'ין בספטמבר 1995, ובייחוד להכללת נקודת מבט מגדרית במסגרת כל קביעת מדיניות, הכנה של תקציב וכל פעולה אחרת, והכול במטרה למנוע או לתקן אי-שוויון בין נשים לגברים". בסעיף 2(2) נקבע כי לכל טיוטה של תקציב המדינה יתלווה תזכיר מגדרי (gender note) ובו יפורט התקציב שיופנה לפעולות שמטרתן השגת שוויון בין נשים לגברים. הוראות אלו חלות על כל משרד ממשלתי ועל כל רשות ציבורית.⁵²

נוסף על כך החוק מחייב כל שר בממשלה לשלב נקודת מבט מגדרית בכל מדיניות ופעילות שבתחום אחריותו. עליו לפקח על יישום האסטרטגיות המגדריות שפותחו, ובתוך כך לאמץ יעדים מגדריים שיאפשרו מדידה של יישום האסטרטגיות, להעריך את ההשפעה המגדרית של כל הצעת חוק ותוכנית רגולטורית, לפקח על שילוב נקודת המבט המגדרית בהקצאת כספי ציבור ולוודא שבתחום אחריותו נאספים נתונים סטטיסטיים מובחנים לפי מגדר.⁵³

החוק קובע גם הוראות בדבר חובת דיווח לפרלמנט והקמת צוות תיאום בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרדי הממשלה והרשויות הפדרליות במטרה למסד את שילוב הממד המגדרי.⁵⁴

⁵⁰ המידע בפרק זה מבוסס ברובו על המקורות האלה:

▪ חוברת הדרכה לתקצוב מגדרי ברשויות הפדרליות של בלגיה שהוציא המכון לשוויון בין נשים לגברים של בלגיה ב-2011, (להלן: חוברת הדרכה – בלגיה); ראו:

The Institute for the Equality of Women and Men, Manual for the Application of Gender Budgeting within the Belgian Federal Administration, 2011, (hereinafter: Belgian Gender Budgeting Manual);

▪ European Commission, Justice, Exchange of good practices on gender equality – Implementation of gender mainstreaming, Discussion Paper – Belgium, May 2011, (hereinafter: EC – Discussion Paper – Belgium).

⁵¹ Official version in French: 12 Janvier 2007, Loi visant au contrôle de l'application des résolutions de la conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales;

The law of 12 January 2007 aimed at monitoring the application of the resolutions from the world conference on women held in Beijing in September 1995 and at integrating the gender perspective into the whole of the federal policies (published and came into force on 13 February 2007); English translation available in: appendix 2 to the Belgian Gender Budgeting Manual, supra note 50, pp. 74-78, and in: Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, The European Conference of the German EU Presidency "Let's share the benefit – with gender budgeting towards social justice and equal opportunities", 4-5 June 2007, pp. 73-76.

⁵² סעיף 2 לחוק.

⁵³ סעיפים 3-4 לחוק.

⁵⁴ סעיפים 5-6 לחוק. יצוין כי מלבד מינוי של נציגים בכל אחד ממשרדי הממשלה, למעשה החוק אינו מקצה משאבים ולא ברור מהיכן יגיע התקציב ליישומו. ראו:

EC – Discussion Paper – Belgium, supra note 50, pp. 6, 10.



הנחיות התקצוב המגדרי

התקצוב המגדרי בבלגיה מבוסס על הנחיות. מדי שנה ממשלת בלגיה מפרסמת **הנחיות ברמה הפדרלית הנוגעות להכנת התקציב** (circular on drafting of the budget). בכל שנה מאז 2008 (לקראת הכנת התקציב ל-2009) נכללו בהנחיות אלו הוראות בדבר יישומו של תקצוב מגדרי. ההנחיות שפורסמו ב-2010 לקראת הכנת תקציב 2011 מפנות **להנחיות ספציפיות על יישום התקצוב המגדרי** שפורסמו במקביל (להלן: **הנחיות התקצוב המגדרי או ההנחיות**).⁵⁵

בהנחיות יש הגדרות מושגים שהותאמו לתקצוב המגדרי בבלגיה:

- **Gender mainstreaming** – אומצה ההגדרה של מועצת אירופה שלפיה זהו ארגון תהליכי קביעת מדיניות, שיפור, פיתוח והערכתם כך שנקודת מבט של שוויון מגדרי תיכלל בכל מדיניות, בכל הדרגים ובכל השלבים של קביעת מדיניות.
- **תקצוב מגדרי** – גם כאן אומצה ההגדרה של מועצת אירופה שלפיה תקצוב מגדרי הוא יישום של GM בתהליך התקצוב; מדובר בביצוע הערכה מבוססת מגדר של תקציבים, הכללה של היבט מגדרי בכל רמות הליך התקצוב וארגון מחודש של ההכנסות וההוצאות בצורה שתקדם שוויון מגדרי. לפי ההגדרה היעד הוא **להביא בחשבון בתקציב המדינה הפדרלי את ההשלכות הפוטנציאליות של הוצאות ציבוריות על מצבם של נשים ושל גברים**⁵⁶ באמצעות סיווג ההוצאות לקבוצות (ראו [להלן](#)).
- **היבט מגדרי** (gender perspective) – מדיניות אשר משפיעה על מצבם של נשים ושל גברים יש בה היבט מגדרי. מכאן שתקציב עם היבט מגדרי הוא תקציב שיש לו השפעה פוטנציאלית על מצבם של נשים ושל גברים.
- **ניתוח מגדרי** (gender analysis) – ניתוח שמובאות בו בחשבון ההשלכות של המדיניות הרלוונטית על מצבם של נשים ושל גברים.

2.2.2. תהליך התקצוב המגדרי

כפי שצוין [במבוא](#), קל יותר לבצע תקצוב מגדרי במסגרת תקציב מוכוון-ביצוע, אך שיטת התקצוב בבלגיה אינה כזאת. כדי להתאים את התקצוב המגדרי לשיטת התקצוב בבלגיה (תקצוב לפי סעיף הוצאה), החלת התקצוב המגדרי נעשית בשלבים. **בשלב ראשון המאמץ מתרכז בניתוח מראש (ex-ante) של סעיפי ההוצאות בתקציב**, בלי לנתח את סעיפי ההכנסות או את תוצאות הביצוע.⁵⁷

תהליך התקצוב המגדרי מתנהל ברמת מנהלי התקציבים בכל משרד ממשלתי ורשות ציבורית. כל אחראי לתקציב (dossier manager) **חייב לסווג את התקציבים שבאחריותו על סמך אופי הוצאה הכלולה בהם** לפי הקטגוריות האלה:

- **קטגוריה 1 – תקציבים שאין להם היבט מגדרי**; בקטגוריה זו יסווג בעיקר הוצאות טכניות (כמו הוצאות תפעוליות של משרדים או דמי שכירות), אך ייתכנו הוצאות טכניות מסוימות שיש להן היבט מגדרי (למשל רכישת מדים), ואותן יש לסווג בקטגוריה 3.

⁵⁵ The Circular of 29 April 2010 relating to the implementation of Gender Budgeting; English translation available in appendix 3 to the [Belgian Gender Budgeting Manual](#), supra note 50, pp. 79-84.

⁵⁶ כפי שיפורט [להלן](#), התקצוב המגדרי בבלגיה מופעל בשלב זה על סעיפי ההוצאות בתקציב, ואינו נוגע לסעיפי ההכנסות בו.

⁵⁷ ראו: [חברת הדרכה – בלגיה](#), לעיל הערה 50, עמ' 19-20, 28.



- קטגוריה 2 – תקציבים שנוגעים לפעולות שמטרתן השגת שוויון בין נשים לגברים**; בהוצאות אלו עוסק סעיף 2(2) לחוק, ויש לכלול אותן בתזכיר המגדרי הנלווה. הוצאות שייכללו בקטגוריה זו יהיו למשל עלות שכרם של בעלי תפקידים בתחום המגדר או הגיוון (diversity), פעולות שמטרתן השגת ייצוג הולם לגברים או לנשים במגזרים בשוק העבודה שבהם הם בתת-ייצוג, פעולות לקידום נשים והכשרתן ופעולות למניעת אלימות כלפי נשים.
- קטגוריה 3 – הוצאות שיש בהן היבט מגדרי**; כאן יסווגו כל שאר ההוצאות. בהכנת התקציבים בקטגוריה זו יש לנתח לעומק את ההיבט המגדרי ולהביא בחשבון את תוצאות הניתוח בעת יישום התקציב.



כאשר מנהל תקציב מבקש הקצאה של תקציב ממחלקת התקצוב במשרדו, עליו לציין את הקטגוריה שבה סווג התקציב. לתקציבים בקטגוריה 3 יצורף ניתוח העומק של ההיבט המגדרי. **תפקידה של מחלקת התקצוב בכל משרד הוא לתאם ולרכז את כלל התקציבים של המשרד ולציין את הקטגוריה הרלוונטית לפי הסיווג של מנהלי התקציבים. היא אינה עורכת את הניתוח המגדרי, אך מוטל עליה לוודא שמנהלי התקציבים במשרד יספקו את המידע הדרוש.**

משרד האוצר (Federal Public Service Budget and Management Control) אחראי לרכז את כל המידע מהמשרדים ולשלבו בטיטת התקציב הפדרלי של בליגיה. הסיווג (קטגוריה 1, 2 או 3) של כל תקציב יופיע בעמודה ייעודית בטיטת התקציב. לתקציב יצורף מידע על ניתוחי העומק של תקציבים בעלי היבט מגדרי (קטגוריה 3), ולכל תקציב בקטגוריה 2 יצורף תזכיר מגדרי נלווה בתבנית שמופיעה בהנחיות.⁵⁸

בהנחיות מופיעה קריאה לשרים ולמנהלי יחידות מינהליות בממשל הפדרלי לעודד את צוות העובדים בהם לכבד את המחויבויות ל-GM ולתקצוב מגדרי, ובעיקר – להניע את מנהלי התקציבים לספק את המידע הדרוש לשם כך בפרק זמן סביר.

⁵⁸ ההנחיות מורות גם כיצד למלא את הטפסים הרלוונטיים.



ניטור תהליך התקצוב המגדרי ייעשה במכון לשוויון בין נשים לגברים של בלגיה (Institute for the Equality of Women and Men) – גוף ציבורי סטטוטורי. במכון ייבדק הסיווג של סעיפי התקציב וההתייחסות להיבט המגדרי בכל הוצאה רלוונטית.

2.3. ספרד⁵⁹

ספרד היא מדינה מבוזרת, והיא מחולקת על-פי החוקה ל-17 קהילות ולשתי ערים אוטונומיות. לכל קהילה אוטונומית יש מידת אוטונומיה שונה וסמכויות שונות. חלק מהקהילות מנהלות תקציב עצמאי, ובחלקן אף נקבעה בחקיקה הקהילתית⁶⁰ חובה לבצע תקצוב מגדרי.⁶¹

בפרק זה נסקור רק את ההוראות בדבר תקצוב מגדרי ברמת **תקציב המדינה המרכזי בספרד**.

2.3.1. הבסיס המשפטי לתקצוב מגדרי

בחוקת ספרד נקבעו הזכות לשוויון והאיסור להפלות על רקע מין, וכן החובה של רשויות ציבוריות לקדם את השוויון ולהסיר מכשולים מפני השתתפות פוליטית, כלכלית, תרבותית וחברתית של כלל האזרחים.

מכוח הוראות חוקתיות אלו, וכדי ליישמן, התקבלה בספרד שורה של דברי חקיקה המעגנת את המחויבות לשוויון מגדרי.⁶² למשל, ב-2003 התקבל **חוק הקובע חובה לבצע הערכת השפעה מגדרית (GIA) של כל הצעת חקיקה שמביאה הממשלה**.⁶³

ב-2007 התקבל **החוק בדבר השוויון האפקטיבי בין נשים לגברים**.⁶⁴ סעיף 15 לחוק מחייב שילוב של **עקרונות השוויון המגדרי** בצורה רוחבית בכל הפעילות של רשויות ציבוריות. על הרשויות לשלב עיקרון זה באופן פעיל בקבלה וביישום של חקיקה, בגיבוש מדיניות ציבורית ובתקצובה בכל הרמות ובכל

⁵⁹ פרק זה מבוסס בעיקר על המקורות האלה:

- Isabel Cal Martínez, [Gender Budgeting in Spain](#), 3rd Annual Meeting of Middle East and North Africa Senior Budget Officials (MENA – SBO), October-November 2010;
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, [Spanish Policy on Gender Equality: Relevant Current Legislation and Policies – Note](#), 2009;
- Yolanda Jubeto and Angela O'Hagan, [Gender Budgeting, Proposal to the European Union Institutions on the added value of introducing Gender-Based Analysis in the Budgetary Policy of the European Union and its Member States](#), February 2010, Proposal made during the Spanish Presidency of the European Council;
- Elizabeth Villagómez, [Gender Mainstreaming in Spain](#), on the GenderCompetenceCenter 2003-2010 website;
- Spanish Secretary of State for Budgets and Expenditure website, [Gender impact report](#), viewed November 20th 2013.

⁶⁰ חוקת ספרד מקנה לקהילות האוטונומיות סמכות חקיקה במסגרת אספה פרלמנטרית של הקהילה. חקיקה זו כפופה לאישור הפרלמנט של ספרד.

⁶¹ ראו למשל באתר משרד האוצר והמינהל הציבורי של אנדרלוסיה, וכן:

[Executive Summary – Report on the 2013 Budget of the Autonomous Community of Andalusia](#), in: [Informe de Evaluación de Impacto de Género en el Presupuesto para 2013](#).

⁶² יצוין כי בספרד יש סוגים שונים של **חקיקה ראשית**, ובהם חוק רגיל (Ley), חוק אורגני (Ley Orgánica) וחקיקה רגולטורית (הכוללת Ley Real Decreto ו-Ley Real Decreto Legislativo), וכן **חקיקת משנה** מסוגים שונים (ובהם Ley Real Decreto ו-Orden ministerial).

⁶³ [Ley 30/2003](#), de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno; (Law 30/2003 of 13 October, on measures mainstream gender impact assessment in all regulatory provisions).

⁶⁴ [Ley Orgánica 3/2007](#), de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; (The Organic Law 3/2007, of March 22, for the effective equality of women and men).



הפעילויות. בסעיף 19 לחוק זה נקבעה חובה להגיש תזכירי הערכת השפעה מגדרית (GIA) לצד כל הצעת חוק שמגישה הממשלה אשר יש בה הוראות כלליות או תוכניות בעלות השפעה כלכלית, חברתית, תרבותית ואמנותית מיוחדת.

ב-2009 קיבלה ממשלת ספרד חקיקת משנה בדבר תזכירי הערכת השפעה של חקיקה (RIA),⁶⁵ ולפיה תזכיר הערכת השפעה של חקיקה יכול לנתוח והערכה של ההשלכות של קבלת הצעת החוק גם מההיבט של השוויון המגדרי. בסעיף נוסף לחקיקה זו נקבע בנוגע להצעת תקציב המדינה כי **משרד האוצר**⁶⁶ יוציא **מדי שנה צו** שיקבע את הסטנדרטים להכנת תקציב המדינה, ויכלול הוראות בדבר ביצוע הערכת השפעה מגדרית לתקציב.

מכוח חקיקת משנה זו פרסם המשרד מדי שנה מאז 2008 צו בדבר ביצוע הערכה מגדרית לתקציב המדינה; הצו העדכני על תקציב המדינה לשנת 2014 הוצא במאי 2013.⁶⁷ לפי הצו, כל משרד ממשלתי ימסור לשר הרלוונטי⁶⁸ דוח ובו ניתוח ההשפעות המגדריות של ההוצאות התקציביות ברמת המשרד. על בסיס דיווחים אלו יכין המשרד, באמצעות קבוצת עבודה שבה נציגי משרדי ממשלה שונים, **דוח מרוכז בדבר ההשפעות המגדריות של תקציב המדינה**, והוא יצורף להצעת תקציב המדינה שתוגש באותה שנה.⁶⁹

2.3.2. הפן המעשי של תקצוב מגדרי⁷⁰

השלב הראשון בתקצוב המגדרי בספרד הוא הוצאת הצו השנתי בדבר ביצוע הערכה מגדרית של תקציב המדינה במשרד האוצר.⁷¹ קבוצת העבודה בהשתתפות נציגי משרד הבריאות, השירותים החברתיים והשוויון, המשרד לענייני תקציבים והוצאות ומחלקת התקציבים⁷² קובעת, על סמך ניתוח של הדוחות מהשנה החולפת, את המבנה והתוכן הראשוניים של הדוחות שיגיש כל משרד ושל הדוח המרוכז.

לאחר מכן נעשה מיפוי של כל סעיפי התקציב שיש להם השפעה מגדרית ברורה, בשיתוף פעולה בין קבוצת העבודה לבין כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות השוויון בהם, ונעשית הערכת השפעה מגדרית של כל סעיף כזה.

⁶⁵ [Real Decreto 1083/2009](#), de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo; (Royal Decree 1083/2009, of 3 July, which regulates memorandums of regulatory impact analysis).

⁶⁶ בחקיקה המקורית המונח הוא **משרד הכלכלה והאוצר** (Ministerio de Economía y Hacienda); כיום המשרד מכונה **משרד האוצר והמינהל הציבורי** (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

⁶⁷ [Orden HAP/981/2013](#), de 31 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2014; (Order HAP/981/2013 of May 31, which dictates the rules for the preparation of the State Budget for 2014).

⁶⁸ מדובר בשר לענייני תקציבים והוצאות (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos), שהוא שר במשרד האוצר והמינהל הציבורי (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

⁶⁹ הדוח הנלווה להצעת תקציב המדינה לשנת 2014 מופיע [באתר המשרד](#), וראו:

[Informe de impacto de género del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014.](#)

⁷⁰ על תהליך התקצוב המגדרי בפועל אפשר ללמוד ממצגת שנציגת המשרד לענייני תקציבים והוצאות הציגה במפגש של נושאי משרה בכירים בתחום התקציבים שערך ה-OECD ב-2010. ראו:

Isabel Cal Martínez, [Gender Budgeting in Spain](#), 3rd Annual Meeting of Middle East and North Africa Senior Budget Officials (MENA-SBO), October-November 2010, supra note 59.

⁷¹ בשנת 2013 הוצא הצו ב-31 במאי.

⁷² ראו סעיף 7(8) לצו.



בשלב זה מנוסחת טיוטה ראשונית של הדוח המרוכז ומועברת למשרד לענייני שוויון ולמחלקת התקציבים לשם קבלת הערות. לאחר שילוב ההערות בטיוטה, עריכה והגהה, מופק הדוח המרוכז בדבר ההשפעות המגדריות של תקציב המדינה ומצורף לתקציב המדינה המוגש לפרלמנט של ספרד.⁷³

לדברי יועצת בכירה במשרד האוצר והמינהל הציבורי בספרד, היתרונות בהסדר שהונהג בספרד הם המחויבות הפוליטית והמשפטית לביצוע GM בכלל ותקצוב מגדרי בפרט ושיתוף הפעולה המצוין בין בעלי תפקידים תקציביים לבעלי תפקידים של שוויון מגדרי בכל רמות התהליך ושלביו; הקשיים העיקריים הם הזמן הקצר לתקצוב המגדרי מדי שנה (כארבעה חודשים) והצורך בשיתוף גורמים רבים ובתיאום ביניהם.⁷⁴

⁷³ הצעת התקציב מוגשת לפרלמנט לא יאוחר מ-30 בספטמבר, וכך כל תהליך התקצוב המגדרי נמשך כארבעה חודשים.

⁷⁴ Isabel Cal Martinez, [Gender Budgeting in Spain](#), 3rd Annual Meeting of Middle East and North Africa Senior Budget Officials (MENA-SBO), October-November 2010, supra note 59.

