



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

בחינה מגדרית של תקציב המדינה – יישום ודרכי התקדמות

מוגש לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כ' בכסלו תשע"ז

כתיבה: אילנית בר, כלכלנית

20 בדצמבר 2016

אישור: אליעזר שוורץ, ראש תחום במחלקה לפיקוח תקציבי

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, חה"כ עאידה תומא סלימאן, בנושא הניתוח המגדרי של הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018. במסמך בחינה של הניתוח המגדרי שנעשה בתקציב המדינה לשנים 2017-2018, תוך התמקדות בבעיות שעלו מניתוח זה ותיאור לגבי המתוכנן בניתוח המגדרי של התקציב בשנים הבאות.

1. רקע¹

בחינה מגדרית של תקציב המדינה היא אחד הכלים העשויים לתרום לצמצום פערים חברתיים וכלכליים בין נשים וגברים ולקידום השוויון המגדרי. תקציב מגדרי מוגדר כיישום של Gender Mainstreaming (GM)² בהליך התקצוב, כלומר הערכה מבוססת-מגדר של תקציבים, שילוב נקודת מבט מגדרית בכל רמות הליך התקצוב וארגון מחדש של ההכנסות וההוצאות בצורה שתקדם שוויון מגדרי. הרעיון העומד בבסיס התקציב המגדרי הוא מתן תמונה על השתקפות המדיניות הכלכלית וסדר העדיפויות של הממשלה בתקציב המדינה, כך שניתן יהיה לתקן תקציב לא שוויוני מבחינה מגדרית במקרה הצורך. כלומר, באיזו מידה חלוקת התקציב משפיעה באופן שונה על נשים ועל גברים ומשקפת את אי השוויון במשאבים. בחינה מגדרית של תקציב המדינה אמורה לאפשר לקובעי המדיניות לחלק את התקציבים בצורה מושכלת בהתאם למטרות וליעדים.

בנוסף לקידום השוויון המגדרי, שהוא מטרתו המרכזית של התקציב המגדרי, לבחינה מגדרית של התקציב יש יעדים נוספים אותם ניתן להשיג, לרבות: שיפור הפיקוח על פעולות הממשלה בתחום קידום השוויון המגדרי ואפשרות לבדוק האם הממשלה עומדת בהתחייבויות וביעדים שקבעה לעצמה בתחום; הגברת השקיפות בהליך התקצוב וחלוקה שוויונית יותר של התקציב במידת הנדרש; באמצעות השימוש בתקציב המגדרי ניתן לקבוע באופן מושכל את יעדי המדיניות כך שיתנו ביטוי להבדלים בצרכים וברצונות של נשים וגברים; הפחתת אי השוויון המגדרי עשויה לקדם חלוקה הוגנת של המשאבים וצמצום פערים חברתיים.

2. תקציב מגדרי בישראל

2.1. רקע³

נושא התקציב המגדרי הועלה לסדר היום הציבורי בישראל ועל סדר יומה של הכנסת, כחלק מדיון רחב יותר על הערכה מגדרית של חקיקה.⁴ נושא התקציב המגדרי קודם בשלב ראשון בעיקר על-ידי ארגונים ועמותות חוץ ממשלתיים, בהובלת מרכז אדוה. כתוצאה מהעלאת הנושא לסדר היום, התקיים דיון בוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי⁵ אשר לאחריו (באוקטובר 2013) מינה שר האוצר דאז, חה"כ יאיר לפיד, ועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל. ביולי 2014 הגישה הוועדה את המלצותיה בנושא, אשר אומצו בהחלטת ממשלה מספר 2084 מיום 7 באוקטובר 2014.⁶ בהחלטת הממשלה נקבעה חובת ניתוח מגדרי על כלל מרכיבי התקציב באופן הבא:

¹ פרק זה מתבסס על: [דוח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל](#), יולי 2014; דינה צדוק, [הסדרים בחקיקה המחייבים ביצוע תקציב מגדרי – סקירה משווה](#), תחום חקיקה ומחקר משפטי – הלשכה המשפטית של הכנסת, פברואר 2014.

² משמעות המושג Gender Mainstreaming היא אסטרטגיה לקידום שוויון בין המינים באמצעות הכללה של נקודת מבט מגדרית בכל תחומי החיים ובכל דרגי קבלת החלטות. שם.

³ [דוח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל](#), יולי 2014

⁴ להרחבה ראו: אורלי לוטן, [הערכת השפעה מגדרית של חקיקה – סקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 ביוני 2007. נושא זה עלה לדיון בין היתר במסגרת הצעת חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות מגדריות, התשס"ו-2006 של ח"כ לשעבר אמירה דותן.

⁵ ישיבה של הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי בנושא [חוק ההסדרים והצעת התקציב לשנים 2013-2014 – השלכות מגדריות](#), 27 במאי 2013. נציין כי מאז קיימה הוועדה ישיבות נוספות בנושא, לרבות הצגת הניתוח המגדרי של המשרדים השונים בדיוני התקציב.

⁶ החלטת ממשלה 2084 בנושא: ["אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל"](#) 7 באוקטובר 2014.



צד ההוצאות – הניתוח המגדרי של הוצאות הממשלה ייעשה באופן מדורג ויפורסם בספרי הצעת התקציב של משרדי הממשלה: בשנת 2015 יבוצע ניתוח מגדרי על 10% מהתקציב; בשנת 2016 – 40% מהתקציב; בשנת 2017 – 70% מהתקציב; משנת 2018 ואילך – 100% מהתקציב. בהתאם להמלצות הוועדה, הניתוח המגדרי של הוצאות הממשלה יבוצע על ידי משרדי הממשלה השונים. במסגרת ההליך המדורג של הניתוח המגדרי לא נקבעו אמות מידה לבחירת התוכניות שינוחו, והבחירה נעשית במשרדי הממשלה.

צד ההכנסות - יבוצע ניתוח מגדרי של מדיניות המס בדו"ח השנתי של מינהל הכנסות המדינה, באופן הדרגתי כפי שנקבע לגבי תקציב משרדי הממשלה. ניתוח מעמיק של הכנסות המדינה ומערכת המס בישראל חיוני היות ומערכת המס בישראל רגריסיבית יחסית למדינות ה-OECD ומשמשת, בין היתר, גם ככלי לקידום מדיניות הממשלה בתחומים חברתיים.

היבטים נוספים - כמו כן נקבע בהחלטת הממשלה כי אגף החשב הכללי יפרסם מידע לגבי חלוקה מגדרית ביחס לערביות שהמדינה מעניקה לגופים שונים ובנוגע להתקשרויות שהמדינה צד להם. לגבי פרסום זה לא נקבעו בהחלטת הממשלה לוחות זמנים לביצוע. הדוח האחרון של החשב הכללי שפורסם הוא לשנת הכספים 2015 ולא נערך בו ניתוח מגדרי. באגף החשב הכללי טוענים שאין להם גישה לנתונים הנדרשים על מנת לנתח מגדרית את הספקים השונים.⁷

בהחלטת הממשלה נקבע כי תוקם ועדת היגוי שתפקידה יהיה מעקב ובקרה אחר חובת הניתוח המגדרי וכן נקבע שמשרד האוצר, בסיוע משרד ראש הממשלה (כיום האחריות בידי המשרד לשוויון חברתי), יפרסם מדריך ממשלתי לאופן שבו יש לבצע ניתוח מגדרי. לקראת הכנת הניתוח המגדרי בהצעת התקציב לשנים 2015-2016 קיים המשרד לשוויון חברתי בשיתוף משרד האוצר כנס של מנהלי התקציב במשרדי הממשלה כדי להסביר ולהטמיע את רעיון התקציב המגדרי.

בחוברות הצעת התקציב לשנים 2015-2016 הוצג לראשונה ניתוח מגדרי של משרדי הממשלה.⁸ לאחר ההצגה הראשונית של הניתוח המגדרי, ולאור הערות וליקויים שונים שעלו מהניתוחים של משרדי הממשלה, ערך המשרד לשוויון חברתי בחודש יוני 2016 כנס נוסף למנהלי התקציבים במשרדי הממשלה. במסגרת הכנס הוצג הרציונל סביב הטמעת ניתוח מגדרי של התקציב, הוצגו סוגיות שונות מתוך הניתוחים שנעשו וניתנו כלים להתמודדות עם הניתוח. בנוסף, המשרד לשוויון חברתי הפיץ חוברת למתווה ומתודולוגיה לניתוח המגדרי.

החלטת הממשלה לבצע ניתוח מגדרי לא כוללת את הגופים העצמאיים: הכנסת, משרד מבקר המדינה ובנק ישראל. בדיון שקיימה הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, ביקשה יו"ר הוועדה לפנות לגופים אלה ולבקש מהם שיקיימו גם הם את החלטת הממשלה.⁹ הכנסת נענתה לבקשת יו"ר הוועדה ובהצעת התקציב לשנים 2017-2018 ניתחה את תקציב השכר ותקציב ההדרכה.

2.2. הניתוח המגדרי בתקציב 2017 ו-2018

כאמור, לפי החלטת הממשלה, ניתוח מגדרי של תקציב המדינה צריך להתבצע הן בצד ההוצאות והן בצד ההכנסות.

צד ההכנסות: בהצעת התקציב לשנים 2017-2018 בוצע ניתוח מגדרי של הטבות המס בשבעה נושאים: נקודות זיכוי להורים בגין ילדים; חצי נקודות זיכוי לנשים; הטבות מס לקרנות ההשתלמות; קצבאות נכות; קצבאות

⁷ טל שפסה היימן, משרד האוצר, דוא"ל 13 בדצמבר 2016.

⁸ נציין כי בהמשך להחלטת הממשלה נעשה לראשונה ניתוח מגדרי של תקציב המדינה בהצעת התקציב לשנת 2015, אך הצעת תקציב זו אושרה רק בקריאה ראשונה עקב התפזרות הכנסת ה-19 והקדמת הבחירות. בהצעת התקציב הדו-שנתי לשנים 2015-2016 נכלל שוב הניתוח המגדרי שהתבסס ברובו על הניתוח שהופיע בהצעת התקציב המקורית לשנת 2015.

⁹ ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, [דיווח מוועדת המעקב ליישום התקציב המגדרי](#), 1 ביוני 2016.



ילדים; קצבאות זקנה; נקודות זיכוי למתגוררים באזורי פיתוח.¹⁰ סך הטבות המס אשר נותחו מגדרית הינו כ- 12.0 מיליארד ש"ח, כאשר תחזית הטבות המס לשנת 2017 מסתכמת בכ-61.9 מיליארד ש"ח, דהיינו נותחו כ- 19.4% מסך הטבות המס. הניתוח המגדרי שבוצע שולב עם ניתוח לפי רמת ההכנסה והוצג בפירוט של מגדר ועשירוני הכנסה. בספר התקציב צוין שלא בוצע ניתוח מגדרי על הטבות מס שניתנו לחברות, למלכ"רים ולארגונים כיוון שלא ניתן לסווגם לפי מגדר. כמו כן, לא בוצע ניתוח מגדרי על חלק מההטבות ליחידים, כמו הטבות המס לפנסיה, אשר מהווה את הטבת המס הגדולה ביותר, בשל מגבלות הנתונים. אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ורשות המסים עובדים על שינוי בהעברת הנתונים בין המערכות כך שניתן יהיה לבצע בעתיד ניתוח מגדרי בנושא הטבות המס לפנסיה, שכן המידע בנושא קיים.¹¹

צד ההוצאות: משרדי הממשלה היו אמורים לנתח מבחינה מגדרית 70% מהתקציב לשנת 2017 ו-100% מהתקציב לשנת 2018. המשרד לשוויון חברתי ליווה את המשרדים בתהליך הניתוח, בין היתר בהסתמך על הדגשים מהניתוח הקודם שנעשה. כמו כן, מרכז אדווה נבחר על-ידי המשרד לשוויון חברתי לסייע בליווי תהליך הניתוח במשרדי הממשלה.

בחינת הניתוח המגדרי שנעשה לשנים אלו על-ידי המשרדים מעלה מספר שאלות ביחס להשגת מטרות הניתוח המגדרי, קשיים מתודולוגיים בניית חלק מהתקציב וכן ביחס לחוסר האחידות במאפייני הניתוח שנעשה על ידי המשרדים השונים. להלן פירוט הנושאים העיקריים שעלו מבחינת הניתוח המגדרי שנעשה להצעת התקציב לשנים 2017-2018.

חלק מהשאלות וההערות המופיעות להלן הועלו גם לאחר הניתוח המגדרי שערכו משרדי הממשלה להצעת התקציב לשנים 2015-2016, ויש לציין שבחלק גדול מהמשרדים ניכר כי הערות רבות הופנמו בניית הנוכחי ואופן ההצגה של הנתונים השתנה בהתאם. עם זאת, במספר משרדים טרם הפנימו את ההערות ולכן הערות אלו מצוינות גם בדוח זה. כמו כן, בהתייחס לחלק מהנושאים עדיין קיימות בעיות רוחביות לרבות הגדרת התקציב המנותח, ניתוח תקציבי רכש והיעדר מידע מגדרי במערכות המחשוב, כפי שיוצג להלן. עוד נציין שהניתוח המגדרי הקודם נעשה על חלק קטן יחסית מהתקציב (חובת הניתוח הייתה על 40% מהתקציב), ולמשרדים הייתה אפשרות לבחור לנתח את הסעיפים המובנים ופשוטים לניתוח מגדרי. לאור העובדה שבניתוח המגדרי הנוכחי נדרשו המשרדים לנתח את כל התקציב, גם את הסעיפים אשר הפילוח המגדרי שלהם לא נעשה בצורה ישירה (בגין החלטת הממשלה ביחס לשנת 2018), עלו בעיות וקשיים נוספים שחלקם אף הועלו על-ידי המשרדים. ככלל, ברוב המשרדים רמת הניתוח השתפרה ביחס לניתוח שבוצע בהצעת התקציב הקודמת, ובחלק מהמשרדים הציגו נתונים שיכולים להוות בסיס להכנת תכניות עבודה לקידום הנושא.

2.2.1. היעדר נתונים טכניים מספקים המאפשרים מעקב אחר היקף הניתוח

אחד מהתפקידים המרכזיים של הכנסת ככלל, ובכל הקשור לניתוח המגדרי בפרט, הוא פיקוח על ביצוע החלטות הממשלה. בהחלטת הממשלה נקבע שבשנים 2017 ו-2018 הניתוח המגדרי יבוצע על 70% ועל 100% מהתקציב, בהתאמה. מבחינת הניתוח המגדרי בחברות הצעת התקציב של המשרדי השונים, עולה כי רוב משרדי הממשלה לא ניתחו את כל התקציב של משרדם, ובשל היעדר נתונים מספקים היה קושי לחשב את שיעור התקציב שנותח והאם הוא תואם ליעד שנקבע בהחלטת הממשלה. בהקשר זה נציין כי ייתכן וחוסר הניתוח המלא נובע בין היתר מכך שבפועל מדובר בפעם השנייה בלבד בה מבוצע ניתוח זה לאור אישור תקציבים דו שנתיים, בשונה מהתהליך המדורג שנקבע במקור בהחלטת הממשלה, כפי שיפורט להלן. כמו כן נדגיש שבהחלטת הממשלה חובת

¹⁰ תקציב המדינה הצעה לשנות הכספים 2017-2018, [עיקרי התקציב ותכנית התקציב הרב שנתית](#), אוקטובר 2016.

¹¹ טל שפסה היימן, משרד האוצר, דוא"ל 13 בדצמבר 2016.



הניתוח חלה על כל התקציב ללא בחינה של רלוונטיות הסעיף המנותח לשוויון מגדרי במטרה לעורר חשיבה מגדרית גם בסעיפים שבראייה ראשונית נראים לא רלוונטיים לסוגיה.

- לפי החלטת הממשלה, בהצעת התקציב לשנת 2018 נדרש ניתוח מגדרי של 100% מהתקציב. חלק מהמשרדים לא ניתחו את כל התקציב בשל קשיים מתודולוגיים שעלו לגבי חלק מהניתוח, אך לא בכל המשרדים ציינו את היקף התקציב שלא נותח ומה הקשיים שמנעו מהם את הניתוח. לדוגמה, תקציב המשרד לפיתוח הנגב והגליל לשנת 2017 הינו 423 מיליון ש"ח. הניתוח המגדרי של המשרד בוצע על השכר בלבד. תוכנית פיתוח הנגב והגליל שתקציבה בשנת 2017 הינו 381 מיליון ש"ח לא נותחה, ולא הוצגה בנייתו כל התייחסות להיעדר הניתוח. יש לציין, שבדו"ח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה, אשר כאמור אומץ בהחלטת הממשלה, נכתב כי "במידה ויתעורר קושי בנייתו, יציג המשרד הרלוונטי את הקושי ויציין מהם הנתונים החסרים ו/או המגבלות הקיימות לביצוע הניתוח וכיצד הוא מתכוון לפתור את המגבלה במהלך השנה העוקבת".¹²

- כדי לבחון איזה חלק מהתקציב מנותח יש לדעת את מספר התקנה התקציבית המנותחת וכן את היקף התקציב הכלול בה. חלק מהמשרדים ציינו את ההתפלגות של התוכנית במשרדם ללא אזכור של העלות, ובחלק מהמשרדים צוינה העלות שנותחה ללא ציון מספר התקנה הרלוונטית. היות והפירוט בהצעות התקציב הוא לא ברמה של התקנות התקציביות של המשרדים, לא ניתן להעריך את שיעור הניתוח שבוצע ולא ניתן להבין האם קיימים פערים מגדריים בהקצאת התקציבים. כדי לבחון באופן מיטבי את הניתוח המגדרי שנעשה על-ידי משרדי הממשלה, כדאי לציין בנייתו את מספר התקנה התקציבית אותה מנתחים וסכומה או את השיעור של החלק המנותח מכלל התקציב. לדוגמה, בנייתו שנעשה על הצעת התקציב של משרד המשפטים, לגבי כל תחום שנותח צוינה העלות התקציבית ואיזה שיעור היא מהווה מתקציב המשרד. באופן זה ניתן לבחון באופן מיטבי את החלק שנותח מתוך התקציב. המשרד לשוויון חברתי ציין כי לקראת הניתוח המגדרי הבא שיבוצע הנושא יחודד בפני המשרדים.¹³

- בניתוח המגדרי של המשרדים צריך להבין האם התייחסות היא לתקציב נטו או ברוטו, האם הניתוח הוא על התקציב המקורי, התקציב המאושר או על תקציב הביצוע, והאם הניתוח כולל את תקציב ההרשאה להתחייב.¹⁴

ככלל, אין אחידות בין המשרדים לגבי סוג התקציב אליו מתייחסים וחלק מהמשרדים כלל לא מציינים זאת במסגרת הניתוח.

- הניתוחים המגדריים שעורכים משרדי הממשלה מסתמכים על הוצאות תקציביות שבוצעו בשנים הקודמות (לרוב בשנה הקודמת). בחלק ניכר מהמשרדים אין התייחסות בנייתו לתקציב המוצע בהצעת התקציב לשנה הבאה. מעבר להצגת תמונת המצב הקיים, הניתוח המגדרי נועד להציג את השינויים שעורך המשרד באופן הקצאת התקציב העתידי בניסיון לצמצם פערים מגדריים במידה וקיימים, בין היתר באמצעות ניתוח מעמיק של התקציב התוספתי (ביחס לשנה הקודמת) ובדיקה האם הוא משקף את המדיניות לצמצום פערים מגדריים. השרה לשוויון חברתי, אשר משרדה אחראי על הטמעת החלטת הממשלה במשרדי הממשלה, הודיעה במהלך ישיבה שהתקיימה בוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון

¹² דוח הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל, יולי 2014.

¹³ יוסי בריל, המשרד לשוויון חברתי, דוא"ל 18 בדצמבר 2016.

¹⁴ תקציב נטו: הסכום המותר להוצאה בשנה כלשהי כפי שמפורט בחוק התקציב, תקציב ברוטו: תקציב ההוצאה נטו בתוספת תקציב ההוצאה המותנית בהכנסה. תקציב הרשאה: להתחייב הוא הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו בשנים הבאות. מקור: אליעזר שוורץ, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מונחון לביאור מושגי התקציב, נובמבר 2016.



מגדרי כי החל מהצעת התקציב הבאה, משרדה יקדם ניתוח מגדרי של הצעת התקציב ולא רק ניתוח של התקציב הקודם.¹⁵

- משרדי ממשלה רבים מסתמכים בניתוח על נתוני ביצוע של השנים הקודמות. הסתמכות על ניתוח של נתוני הביצוע של השנה הנוכחית (אשר עדיין לא הסתיימה), מחייבת שימוש בנתונים לא מלאים. במקרים אלה, על המשרד לבצע השלמה לנתונים שנתיים, כדי שהניתוח המוצג בחוברות הצעות התקציב יהיה על התקציב השנתי. לדוגמה, הנתונים שהציג משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בניתוח הצעת התקציב הם עבור המחצית הראשונה של שנת 2016. כמו כן, ניתוח של ביצוע התקציב לא בהכרח יכול את התקציב שהוגדר כיתרת התחייבויות לשנה הבאה. על המשרדים להציג ניתוח מלא של השנה ולבצע את ההתאמות הנדרשות לנתונים.
- המשרד לשוויון חברתי ליווה את תהליך הכנת הניתוח המגדרי של המשרדים. עם סיום ביצוע הניתוח העבירו המשרדים למשרד לשוויון חברתי את הניתוחים המגדריים הסופיים שלהם. הניתוחים המגדריים בחלק מחוברות הצעת התקציב שונים מהנוסח הסופי שהועבר למשרד לשוויון חברתי, ובחברות הצעת התקציב חסרים, מסיבות שונות, נתונים וניתוחים אשר הופיעו בסקירות שהועברו למשרד לשוויון חברתי.

2.2.2. היעדר נתונים מספקים המאפשרים בחינת פערים מגדריים בתקצוב

- משרדים רבים ניתחו את התפלגות המועסקים והשכר במשרדם. ברוב המשרדים הוצגה התפלגות מגדרית של בעלי התפקידים והתפלגות השכר כנדרש. עם זאת, בחלק מהניתוחים לא סופקו כל הנתונים הנדרשים לבחינת פערי השכר בין גברים ונשים והתפלגות בעלי התפקידים הבכירים. מכיוון שאופן ניתוח השכר בכל המשרדים זהה, רצוי להנחות את המשרדים להצגה אחידה של הנתונים, גם מבחינה ויזואלית.
- יש לציין שבחברת המתווה ועל פי המתודולוגיה שהעביר המשרד לשוויון חברתי למשרדי הממשלה צוינו הרכיבים אליהם יש להתייחס בעת ניתוח מגדרי של השכר, ועליהם לכלול: פילוח מגדרי של העובדים/ות בתקן ושל בעליות/ות המשרות הבכירות, פילוח מגדרי של השכר החציוני למשרה מלאה עבור כלל העובדים ועבור בעליות/ות משרות בכירות, הסברים לפער ופעולות מתקנות.¹⁶ ברוב הניתוחים לא נמצאו הסברים לפערי השכר ולפעולות המתקנות שהמשרד מתכנן לבצע.
- חלק מהניתוחים המגדריים כללו התפלגות של נשים וגברים המשתתפים בתוכנית מסוימת בלי שצוינה ההתפלגות התקציבית של התוכנית. נראה שההנחה הייתה שהסכומים המוענקים לגברים ולנשים זהים, הנחה שלא בהכרח מתקיימת בתקצוב בפועל לאור הניתוח של חלק מהמשרדים. נציין כי בניתוח המגדרי שנעשה במשרדי הממשלה להצעת התקציב לשנים 2015-2016 נקודה זו בלטה בניתוח של משרדים רבים. בניתוח הצעת התקציב הנוכחית, חלק ניכר מהמשרדים התייחסו גם להתפלגות המגדרית של הנהנים מהתקציב וגם להתפלגות התקציב. עם זאת, בחלק מהמשרדים לא תוקן נושא זה גם בניתוח הנוכחי.

לדוגמה, בניתוח של משרד התרבות והספורט צוין שהמשרד מעביר תקציב למימון מלגות. בשנת 2016 64% מהמלגות ניתנו לגברים ו- 36% לנשים. בניתוח זה לא צוין אם התפלגות התקציב זהה להתפלגות

¹⁵ ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי מה- 12 בדצמבר 2016 בנושא הצגת הניתוח המגדרי של המשרד לשוויון חברתי, הפרוטוקול טרם פורסם.

¹⁶ המשרד לשוויון חברתי, ניתוח מגדרי של תקציב המדינה מתווה ומתודולוגיה, יוני 2016.



מקבלי המלגות וכן האם המלגות ניתנו באותם תחומים או בתחומים שונים, אשר המאפיינים שלהם שונים ולכן סכום המלגה אינו אחיד. בניתוח שבוצע ביחס לתקציב המשרד לקליטת העלייה, צוין לגבי כל תוכנית התפלגות הנהנים בין גברים ונשים והחלוקה התקציבית ביניהם. לדוגמה, בתוכנית לקידום העסקה והתמחות מקצועית שיעור הגברים שקיבלו מימון היה 45% ושיעור הנשים היה 55%. מבדיקת התפלגות התקציב עולה כי גברים קיבלו 38% מסך התשלומים לעומת נשים שקיבלו 62% מסך התשלומים.

2.2.3. קשיים וחסמים של המשרדים בניתוח התקציב

ביצוע הניתוח המגדרי של תקציבי משרדי הממשלה נעשה על-ידי אנשי המקצוע במשרד ולווח מקצועית על-ידי המשרד לשוויון חברתי וחוקרי מרכז אדוה. במסגרת הכנת הניתוחים העלו המשרדים חסמים אשר הקשו על ביצוע הניתוח הנדרש. להלן נקודות מרכזיות שהועלו:

- הניתוח המגדרי של תקציבי המשרדים בוצע לרוב על-ידי מנהלי התקציבים או על-ידי היחידות האסטרטגיות במשרד. **היעדר מעורבות של מקבלי החלטות המדיניות של המשרד מקשה על ניתוח צופה פני עתידי**. כדי לשנות מדיניות ולצמצם פערים במידה וקיימים יש צורך בהירתמות של הדרג הבכיר לגבות את הניתוח ולבצע שינויים בהתאם לתוצאותיו.¹⁷
- חלק מתקציבי המשרדים הוא תקציב רכש והתקשרויות עם גופים חיצוניים, אשר משרדים רבים התקשו לפלחו. מכיוון שתקציב הרכש לא מועבר לאדם פרטי יש קושי בניתוח מגדרי של התקציב המועבר. לא תמיד ניתן לבצע ניתוח עקיף של התקציב הזה כיוון שהספקים לא מחויבים להעביר מידע מגדרי אודות הנהלת החברה ועובדיה.¹⁸ מרכז אדוה ציינו שקיימות דוגמאות למדינות בהן יש התניה להתקשרות במכרזים רק עם חברות חיצוניות בהן יש שיעור מסוים של נשים בדרג הבכיר.
- משרדים רבים התקשו לפלח מגדרית נושאים שאמורים לשרת את כלל התושבים ללא הבדלי מגדר. לדברי חלק מהמשרדים, קהל היעד אליו מופנים התקציבים שלהם לא בהכרח ניתן לזיהוי ולא תמיד יש את האפשרות לבצע את הפילוח. להלן מספר דוגמאות לקשיים שהעלו משרדים בניתוח המגדרי של חלקים מתקציבים: **במשרד להגנת הסביבה** (סעיף 26) חלק ניכר מהתקציב מיועד לפיקוח ואכיפה של חוקי הגנת הסביבה, קביעת תקנים לחומרים מזהמים, גיבוש מדדים ועוד. חלק מתקציב המשרד מיועד להקמת תשתיות שאמורות לשרת את כלל הציבור; חלק מתקציב **משרד החקלאות** (סעיף 33) ניתן לסיבסוד פרמיית הביטוח, סובסידית חוק הגליל, מענקי השקעות, חיזוק ופיתוח הפריפריה וכדומה. לדברי המשרד תמיכות ותקציבים אלו לא ניתנים לפילוח מגדרי; **תקציבי** הרשות הלאומית למים וביוב ומפעלי המים (סעיפים 41 ו-73) מיועדים ברובם לתמיכה בהקמת תשתיות; גם ברשויות הפיקוח כמו הרשות להגבלים עסקיים והרשות להגנת הצרכן (סעיף 54) התקשו לפלח את תקציב הפעולות כיוון שהפעילות שלהם נגזרת ממאפייני הציבור במשק והיקף העבירות המבוצעות. משרדים שונים הציגו קשיים בניתוח הוצאות ארנונה, הוצאות תפעול ועוד. בהקשר זה נציין כי בעולם קיימים מודלים שונים לניתוח מגדרי של התקציב. במספר מדינות השלב הראשון בניתוח מגדרי הוא חלוקה של פרטי התקציב לפי הרלוונטיות והזיקה להיבטים מגדריים, והניתוח המגדרי לא מבוצע על כל התקציב.

¹⁷ ולריה סייגלשיפר, מרכז אדוה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2016.

¹⁸ יוסי בריל, המשרד לשוויון חברתי, פגישה: 8 בדצמבר 2016; ולריה סייגלשיפר, מרכז אדוה, שיחת טלפון: 13 בדצמבר 2016.



- בחלק מהמשרדים **חסר מידע מגדרי במערכות המחשוב**. בהיעדר מידע זה יש קושי לבצע הצלבה ופילוחים מגדריים.¹⁹
- לפי החלטת הממשלה, הניתוח המגדרי של תקציב המשרדים אמור היה להיעשות בהדרגה, מניתוח 10% מהתקציב בשנת 2015 ועד לניתוח 100% מהתקציב בשנת 2018. ההליך ההדרגתי תוכנן כדי לאפשר למשרדי הממשלה לבצע את הניתוח תוך למידה, הבנת והטמעת הנושא המגדרי במהלך ארבע שנים. מכיוון שבשנים אלו הוגשו פעמיים תקציבים דו-שנתיים, בפועל המשרדים ניתחו מגדרי את התקציב רק פעמיים, ולכן **הליך הלמידה היה קצר יותר מהמתוכנן**. בנוסף, פרק הזמן בו בוצע ניתוח מגדרי להצעת התקציב הנוכחית היה כארבעה חודשים.²⁰ **לאור זאת ומסיבות נוספות כאמור לא בכל המשרדים עמדו ביעד שנקבע בהחלטת הממשלה לשנים 2017-2018, כפי שעולה מהנתונים המוצגים במסמך זה.**

2.2.4. בעיות מתודולוגיות

בחלק מהמשרדים עלו בעיות מתודולוגיות בניתוח המגדרי, בגין העדר נתונים נדרשים של המשרד. במקרים אלו נדרש המשרד להסתמך על נתונים חיצוניים ולהניח הנחות שונות, ויש לבחון את התקפות והרלוונטיות שלהן:

- הניתוח המגדרי של **המשרד לשירותי דת**, התבסס על הסקר החברתי של הלמ"ס בו מצאו של-56% מהיהודים בישראל יש זיקה לדת. מתוך אלו כ-48% הם גברים וכ-52% נשים. מנתונים אלו הניחו בניתוח ששיעור המשתמשים בבתי הכנסת הוא בהתאם, ולכן החלוקה המגדרי של התקציב זהה לשיעורים אלו. מסקנה זו מתעלמת מהנתון שהוצג בהמשך הסקירה, לפיו "הקצאת השטח בבתי הכנסת היא גדולה לאין ערוך לטובת המתפללים הגברים לעומת הנשים המתפללות". ניתן להניח שהקצאת שטח שונה מביאה לחלוקה שונה של התקציב. בנוסף, כדי לבחון מגדרי את התקציב כדאי היה לבחון האם תדירות הביקורים בבתי הכנסת שונה בין נשים לגברים ואת מאפייני השימוש בבתי כנסת של גברים ונשים.
- בניתוח המגדרי של **משרד הכלכלה** הניחו שסך תקציב הפעילות של מערך מעונות היום והמשפחתונים הוקצה לנשים על סמך ההנחה כי מטרתו העיקרית של מערך מעונות היום, המשפחתונים והצהרונים היא הסרת החסמים העומדים בפני נשים ועידוד שילוב נשים בשוק העבודה. תקציב זה עמד בשנת 2015 (הניתוח המגדרי של משרד הכלכלה מתבסס על תקציב הביצוע לשנת 2015) על סך 1.2 מיליארד ש"ח, כאשר התקציב הכולל של המשרד בשנה זו היה 5.5 מיליארד ש"ח (כ-22% מתקציב המשרד). כדאי לשקול אם ההנחה שכל התקציב מופנה לנשים היא נכונה, כיוון שעידוד תעסוקת נשים נועד גם להגדיל את הכנסות משק הבית מעבודה ובכך משפיע על כלל בני המשפחה במשק הבית. כמו כן, ייתכן והזמינות של מסגרות הטיפול בילדים משפיעה גם על דפוסי העבודה של האבות ולא רק האימהות.
- החלק העיקרי של תקציב משרד הפנים מועבר לרשויות המקומיות (כ-4.4 מיליארד ש"ח המהווים כ-95% מסך תקציב המשרד). בניתוח המגדרי של **משרד הפנים** נכתב כי "ניתוח תקציבים אלו בראייה מגדרי אינו רלוונטי ברובו היות והם מופנים לכלל הציבור ברשויות המקומיות ולא ניתן לזהות את קהל היעד". יש לציין כי בשלב זה אין דרישה מהרשויות המקומיות להעביר למשרד הפנים נתונים מגדריים על התקציב המועבר אליהן. לדברי מרכז אדוה, ההמלצה שניתנה למשרד הפנים היא להכין תכנית הערכות לשנה הבאה, כך שבהצעת התקציב הבאה יוכלו להתחיל לבצע פילוח של הנתונים.²¹ לצורך כך יש לרתום את הרשויות המקומיות ואת מרכז השלטון המקומי לאסוף ולהעביר את הנתונים הנדרשים למשרד

¹⁹ יוסי בריל, המשרד לשוויון חברתי, פגישה: 8 בדצמבר 2016; ולריה סייגלשיפר, מרכז אדוה, שיחת טלפון: 13 בדצמבר 2016.

²⁰ ולריה סייגלשיפר, מרכז אדוה, שיחת טלפון: 13 בדצמבר 2016; יעל חסון, מרכז אדוה, שיחת טלפון: 14 בדצמבר 2016.

²¹ ולריה סייגלשיפר, מרכז אדוה, שיחת טלפון, 13 בדצמבר 2016.



הפנים; ייתכן שבשלב הראשון נדרש לבצע פיילוט שיכלול חלק מהרשויות המקומיות לפי תמהיל שייקבע במשרד הפנים.

- קיים קושי בניתוח מגדרי של משרדים שחלק ניכר מתקציבם מועבר לטובת שכר. במשרדים אלו, כדוגמת **המשרד לביטחון הפנים** ניתוח מגדרי של השכר ושל כוח האדם במשרד לא ייתן מענה לנתונים המגדריים אותם יש לבחון. ניתוח מגדרי של השכר בלבד לא מאפשר בחינה של חלוקה של התקציב למטרות השונות של הארגון, כיוון שניתוח השכר לא משקף את סדר העדיפויות של המשרד ואת תכניות העבודה שלו. כך, בתקציב משטרת ישראל (המהווה כ-70% מתקציב המשרד לביטחון הפנים), כ-80% מההוצאה מיועדת לשכר ולגמלאות. ניתוח מגדרי של פעילות המשטרה מחייב התייחסות לפעילות המשטרה ולא ניתוח של השכר וכוח האדם בלבד. לצורך ביצוע הניתוח יש לבחון את תכניות העבודה של המשטרה, להבין ולפלא את חלוקת התקציבים בתוך התוכניות. לשם כך נדרש איסוף נתונים מגדריים אודות נפגעים ופוגעים, תכניות מניעה לסוגי פשעים שונים. נציין שבמסגרת הניתוח המגדרי הנוכחי, המשרד לביטחון פנים הציג פילוח מגדרי של חלק מהנתונים כגון פילוח מגדרי של עבירות אלימות מסוגים שונים.
- **במשרד החינוך** התקשו לבצע ניתוח מגדרי מלא של התקציב, כיוון שכדי לעשות זאת יש צורך לדעת מה ההתפלגות המגדרית של התלמידים בכל פעילות שהמשרד מקיים, נתון אשר במערכות הקיימות לא קיים במשרד.²² במסגרת הניתוח המגדרי הציג המשרד פילוחים שונים של הישגי התלמידים ללא נתונים תקציביים וללא התייחסות לתוכניות עבודה לצמצום פערים במידה וקיימים. המשרד ניתח את ההתפלגות המגדרית של כוח האדם ללא התייחסות לנתוני התקציב ופערי שכר.

נציין כי **ברוב המקרים המשרדים לא הציגו בחוברות הצעת התקציב הסברים לפערים הקיימים, יעדים לשנים הבאות או רעיונות לשינוי מדיניות כך שהפערים המגדריים יצטמצמו**. בהקשר זה נציין, כי בהחלטת הממשלה נקבע כי: "החל משנת 2017, תרכז הרשות לקידום מעמד האישה את כל הדו"חות המשרדיים השנתיים לדו"ח אחד ותפרסמו באתר האינטרנט שלה". ייתכן שבמסגרת פרסום כולל ומקיף בנושא יש לתת דגש והתייחסות ברמת העל לפערים אם קיימים והסיבות לכך, תוכנית לצמצום הפערים אם נדרש וצעדי המדיניות למימושה. השרה לשוויון חברתי ציינה כי לקראת הניתוח המגדרי של התקציב הבא, משרדה יעביר סדנאות למנהלי התקציבים במשרדים, כאשר הסיוע יהיה ייעודי ונפרד לכל משרד בהתאם לייחודיות של המשרד.²³

3. שיעור הניתוח המגדרי בהצעת התקציב

לפי החלטת הממשלה, משרדי הממשלה נדרשו לנתח מגדרי 70% מתקציב שנת 2017 ו-100% מתקציב שנת 2018. בהקשר זה נציין שהחלטת הממשלה שקבעה את חובת הניתוח המגדרי, וקבעה את המתווה המדורג לביצוע הניתוח התקבלה בחודש אוקטובר 2014. בעת קבלת ההחלטה, עמדה על הפרק הצעת התקציב לשנת 2015, ושר האוצר קבע כי המדינה תחזור לתקציב חד שנתי. משכך, קביעת יעדי הניתוח המגדרי באופן מדורג לשנים הבאות לא התייחסה למקרה בו יוחלט לחזור לתקציב דו שנתי. כחלק מהליך למידה מדורג, החלטת הממשלה קבעה שבשנת 2017 ינותחו מגדרי 70% מהתקציב, ובשנת 2018 ינותחו 100% מהתקציב. אם התקציב הנוכחי היה תקציב שנתי, משרדי הממשלה היו נדרשים לנתח 70% מתקציבם. מכיוון שהתקציב המנותח הוא תקציב דו שנתי, ניתן לכאורה לפרש את חובת הניתוח המגדרי כ-70% מהתקציב או כ-100% מהתקציב. בהחלטת הממשלה נקבע יישום **מדורג** של חובת הניתוח מגדרי, ולכן ייתכן שבשלב הזה הדרישה צריכה להיות ניתוח 70% מהתקציב,

²² יוסי בריל, המשרד לשוויון חברתי, פגישה, 8 בדצמבר 2016.

²³ ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, הצגת הניתוח המגדרי של המשרד לשוויון חברתי, 12 בדצמבר 2016, הפרוטוקול טרם פורסם.



כדי לאפשר למשרדים למידה והפנמה מדורגת של הנושא, וכן איסוף נתונים מגדריים שלא קיימים במערכות המחשוב שלהם.

כאמור, ברוב המקרים הניתוח נעשה ביחס לתקציב שנת 2016 ואף שנת 2015 ולא ביחס להצעת התקציב לשנים הבאות. עם זאת, להלן נבחן את שיעורי הניתוח המגדרי שביצעו משרדי הממשלה ביחס לתקציב שנת 2016. החישוב של שיעור הניתוח לא בהכרח מדויק לאור הקשיים עליהם הצבענו בסעיף הקודם תחת הכותרת **העדר נתונים טכניים מספקים המאפשרים מעקב אחר היקף הניתוח** והשוונות הקיימת בניתוח המגדרי בין משרדי הממשלה. בחישוב השיעור ציינו את שיעור התקציב אשר נותח מגדרי, שיעור התקציב שלא נותח מגדרי אך המשרדים התייחסו לנתונים והסבירו את הקשיים שעלו בניסיון לנתח את הנתונים, ושיעור התקציב אליו התייחסו בניתוח (סיכום של שתי העמודות הראשונות). במשרדים בהם יש מספר סעיפי תקציב לרבות מפעלים עסקיים, הניתוח מתייחס לסעיפי ההוצאה הרגילים. נציין שקיימים הבדלים בין משרדי הממשלה באופן הצגת הניתוחים המגדריים, אופי פעילות המשרד והנתונים המגדריים הקיימים במערכות שלהם. במשרדים חברתיים שעיקר תקציב הפעולות שלהם נועד להעברת תמיכות לפרטים, המידע המגדרי נמצא במערכות המחשוב וניתן לבצע ניתוח מגדרי ישיר. במשרדים אחרים, הניתוח המגדרי אינו טריוויאלי ובמקרים רבים מערכות הנתונים הקיימות לא תומכות בהצגת נתונים מגדריים. במשרדים כמו רשות מקרקעי ישראל, אשר עיקר פעילותה תכנון, פיתוח ושיווק קרקע, הניתוח המגדרי של הפעולות קשה להגדרה ולביצוע.

גם במשרדים שהציגו ניתוח מלא של תקציבם, כמו משרד הכלכלה, בחלק מהניתוחים נעזרו בהנחות ובנתונים סטטיסטיים שלא נמצאים במערכות המידע של המשרד. כך, הניתוח המגדרי של התמיכות שהעניק משרד הכלכלה לחברות בתחום ההיי-טק מסתמך על נתונים סטטיסטיים של תחום ההיי-טק בכללותו ולא על ניתוח של הנתונים בפועל.²⁴ ייתכן שהדרישה ממשרדי הממשלה לנתח מגדרי את התקציב, תוביל לאיסוף של הנתונים על-ידי משרדי הממשלה, כך שבעתיד הנתונים שישמשו את המשרדים בניתוח המגדרי יהיו הנתונים בפועל ללא צורך בהסתמכות על נתונים חיצוניים.

הנתונים יוצגו במספר טבלאות בהתאם לאופי פעילות המשרדים ובהתאם לחלוקה לנושאים המופיעה בהצעת התקציב, מתוך הנחה שמשרדים המסווגים באותו תחום נתקלים בקשיים דומים בניתוח התקציב שלהם.²⁵ בטבלה 1 להלן מוצג שיעור הניתוח המגדרי של המשרדים המסווגים כענפי המשק. בחלק מהמשרדים לא הצלחנו לחשב את שיעור הניתוח.

²⁴ יעל חסון, מרכז אדוה, דואל, 18 בדצמבר 2016.

²⁵ נציין כי בהצעת התקציב סעיפי התקציב נחלקים למספר אשכולות בהתאם לאופי פעילות המשרד.



טבלה 1 – שיעור ניתוח מגדרי של סעיפי ענפי המשק בהצעת התקציב לשנים 2017-2018²⁶

משרד	שיעור מנותח	שיעור לא מנותח ומוסבר	שיעור אליו התייחסו בניתוח הערות
כלכלה	100%		100%
רשות החשמל	100%		100%
תיירות	86%		86% ניתוח כוח האדם לא כלל נתונים תקציביים.
תקשורת	71%		71%
מינהל התכנון	62%	38%	100%
הגבלים עסקיים	60%	40%	100% הרשות היא רשות פיקוח, אשר אופי הפעילות שלה נגזר ממאפייני הציבור והיקף העבירות המתבצעות.
הגנת הצרכן	58%	42%	100% הרשות היא רשות פיקוח, אשר אופי הפעילות שלה נגזר ממאפייני הציבור והיקף העבירות המתבצעות.
טבע וגנים	33%	67%	100% תקציב הפיתוח של הרשות מתייחס לכלל האוכלוסייה, ולכן הניתוח המגדרי לגביו הוא החלוקה המגדרית באוכלוסייה.
חקלאות ופיתוח הכפר	27%	54%	81% קיים קושי לפלח את רוב התמיכות: סבסוד פרמיית הביטוח, סבסוד חוק הגליל, תמיכה במים החקלאים, מענקי השקעות, תמיכות הניתנות לציבור כמו חיזוק ופיתוח הפריפריה ומפעלי הניקוז וכו'.
הגנת הסביבה	24%	76%	100% נותח השכר בלבד. קיים קושי בזיהוי קהל היעד והתכלית בביצוע הפילוחים המגדריים. המשרד עוסק בתחומי סביבה שונים תוך מתן דגש על פיקוח ואכיפה של חוקי הגנת הסביבה, גיבוש תמונת מצב סביבתית, קביעת תקנים ועוד. עיקר תקציב הפעולות נועד לפיתוח והקמת תשתיות המיועדות לשרת את כלל הציבור.
הכנת - איגוד ערים	0%		0% מטרת הרשות היא פיתוח ותחזוקת חופי הכנת ויצירת תאום מרבי בין הגורמים הקשורים לחופים.
הגז הטבעי			ניתחו את השכר ואת התקציב עבור יועצים הנדסיים, כלכליים, משפטיים וכו'. לא ניתחו תקציב פעולות שוטפות ומשרדיות כיוון שהוא מחולק בין ספקים רבים ושונים.
המועצה הישראלית לצרכנות			ניתחו את השכר ואת התפלגות הפניות.
שוק ההון			הרשות הוקמה השנה, ניתחו כוח אדם בלבד ללא התייחסות לשכר.

מהטבלה ניתן לראות שרשויות הפיקוח ומשרדים המתווים מדיניות כמו המשרד להגנת הסביבה מתקשים לבצע ניתוח מגדרי של תקציב הפעולות שלהם. ברשויות הפיקוח ציינו שהחלוקה של התקציב תלויה בהיקף העבירות המתבצעות ונאכפות ובמאפייני מבצעי העבירות. המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר ציינו קושי בזיהוי קהל היעד, היות והשירותים הניתנים על ידם מיועדים לכלל האוכלוסייה.

בטבלה 2 להלן מוצג שיעור הניתוח המגדרי של המשרדים המסווגים כעוסקים בשירותים החברתיים. בחלק מהמשרדים לא הצלחנו לחשב את שיעור הניתוח.

²⁶ חוברות התקציב לשנים 2017-2018



טבלה 2 - שיעור ניתוח מגדרי של סעיפי השירותים החברתיים בהצעת התקציב לשנים 2017-2018²⁷

הערות	שיעור אליו התייחסו בניתוח	שיעור לא מנותח ומוסבר	שיעור מנותח	משרד
			100%	ביטוח לאומי
	100%	4%	96%	מדע
	90%		90%	רווחה
	81%		81%	עליה וקליטה
נותח כוח האדם בלבד, ללא התייחסות לנתוני התקציב.	61%		61%	חינוך
	47%		47%	ניצולי השואה
	46%		46%	תרבות
				בריאות
				השכלה גבוהה
				ספורט

מנתוני הטבלה עולה שברוב המשרדים החברתיים קיימים יותר נתונים המאפשרים פילוח מגדרי. כך למשל המוסד לביטוח לאומי מעביר קצבאות מסוגים שונים לפרטים, ולכן ניתן לנתח מגדרית את התקציב באופן ישיר.

במשרד המדע, חלק מהתקציב נותח באופן ישיר על סמך נתונים של הנהנים מהתמיכות של המשרד וחלק אחר מהתקציב נותח באופן עקיף על סמך מתודולוגיות שונות שהמשרד בחר, לדוגמה דמי חברות לארגונים בינלאומיים נותחו בהתאם לנציגות המגדרית בכל ארגון. נציין שמשרדי המדע, התרבות והספורט חולקים תקציב מטה משותף, שגם הוא נותח מגדרית.

במשרד החינוך פירטו את התפלגות המועסקים בשלבי החינוך השונים. הנתונים שהוצגו על-ידי המשרד לא כללו התייחסות לנתונים תקציביים ולהתפלגות השכר. המשרד ציין שיש טבלאות שכר אחידות לכלל עובדי ההוראה, בהתאם להשכלה, ותק וצבירת גמולים. יתר הנתונים שהוצגו על-ידי המשרד כללו נתונים סטטיסטיים מגדריים, ללא התייחסות לתקציב או לתוכניות עבודה של המשרד.

משרד הבריאות מעביר חלק מתקציבו לקופות החולים ובתי החולים במסגרת סל שירותי הבריאות ותמיכות נוספות. אין בידי המשרד נתונים על ההקצאה המגדרית בפועל של התקציבים המועברים לקופות החולים.

בטבלה 3 להלן מוצג שיעור הניתוח המגדרי של משרדי המטה.

²⁷ חוברות התקציב לשנים 2017-2018



טבלה 3 - שיעור ניתוח מגדרי של משרדי המטה בהצעת התקציב לשנים 2017-2018²⁸

משרד	שיעור מנותח	שיעור לא מנותח ומוסבר	שיעור אליו התייחסו בניתוח	הערות
הנהלת בתי המשפט	82%			נותח השכר בלבד.
ראש הממשלה	81%			
רשות האכיפה והגבייה	80%			נותח השכר בלבד. פילחו מגדרית את החייבים להוצאה לפועל.
רשות המסים	77%			נותח השכר בלבד.
למ"ס	76%			נותח השכר בלבד.
גמלאות ופיצויים	76%			נותחו מקבלי הגמלאות.
שירותי דת	71%			
אוצר - ראשי	70%			נותח השכר בלבד.
שוויון חברתי	68%	32%		העברות בין משרדים, תפעול ורכש לא ניתנות לפילוח.
חוץ	65%	35%		לא נותחו נתונים תפעוליים (החזקת וביטוח מבנים, ארנונה וכדומה), השתתפות עם משרדי ממשלה, תשלומים לארגונים בינלאומיים.
משפטים	64%			
בית הנשיא	57%			נותח השכר בלבד.
פיתוח הנגב	9%			נותח השכר בלבד.
פנים	2%	98%		נותח השכר בלבד, ללא התייחסות לתקציב. לא נותחו התקציב המועבר לרשויות המקומיות, תקציב תפעול, רכש והתקשרויות ורכיבי שכר שלא רלוונטיים לניתוח.
מימון מפלגות	0%			
רשות האוכלוסין	התפלגות של הנפקת תעודות זהות ביומטריות ומסמכי נסיעה ביומטריים ורגילים ללא התייחסות לתקציב.			

מהטבלה עולה שמשרדי המטה מתאפיינים בשיעור גבוה של הוצאות שכר ביחס לתקציב. במשרדים אלה חלק מהתקציב מיועד להשתתפות עם משרדי ממשלה אחרים בתוכניות שונות, ולכן חלק מהתקציב מועבר למשרדים אחרים ולא מנותח מגדרית במסגרת הניתוח של המשרד. במשרדים אלה התקשו לנתח את סעיפי הרכש והתפעול.

כאמור, רוב התקציב של משרד הפנים מועבר לרשויות המקומיות, ובמסגרת הנתונים הקיימים כיום אין ביכולתו לנתח מגדרית את התקציב שהועבר. כדי לבצע ניתוח מסוג זה נדרש איסוף של הנתונים על-ידי הרשויות המקומיות והעברתו למשרד הפנים. ייתכן ויש לבחון את הרחבת הניתוח המגדרי גם לתקציבי הרשויות המקומיות, שכן הטמעת חשיבה מגדרית והשפעתה על האזרחים רלוונטיים לכאורה גם ברמת השלטון המקומי.

בטבלה 4 להלן מוצג שיעור הניתוח המגדרי של סעיפי התשתיות והבינוי.

²⁸ חוברות התקציב לשנים 2017-2018.



טבלה 4 - שיעור ניתוח מגדרי של סעיפי התשתיות והבינוי בהצעת התקציב לשנים 2017-2018²⁹

משרד	שיעור מנותח	שיעור לא מנותח ומוסבר	שיעור אליו התייחסו בניתוח	הערות
בינוי ושיכון	95%		95%	
תחבורה	95%		95%	בסקירה שהציגו בוועדה הוסיפו ניתוח של רכיב השכר שלא הופיע בחוברות התקציב.
תשתיות לאומיות ואנרגיה ומים	42%	29%	71%	מלאי חירום לא נותח בשל מיעוט ספקים המאפשרים מלאי חירום במשק ובגלל שהנהנים הם כלל אזרחי המדינה. לא בוצע ניתוח של מינהל האדמה והים.
משק המים	9%		9%	רוב תקציבי הרשות מיועדים לתמיכה בהקמת תשתיות.
רשות מקרקעי ישראל	5%	95%	100%	עיקר התקציב מופנה לפעילויות תומכות שיווק כגון תכנון, פיתוח, פדיון קרקע וכו'.

מנתוני הטבלה עולה כי קיימת שונות בין משרדי התשתיות ביכולת לנתח מגדרית את תקציבם, בין היתר בגלל שחלק גדול מתקציבים אלו הוא תקציב פיתוח ולא תמיכה ישירה. במשרד הבינוי והשיכון חלק מהתקציב מיועד לסיוע ותמיכה (הלוואות לדיור, סיוע בשכר דירה) ולכן ניתן לנתח מגדרית חלק זה באופן ישיר. חלק מהתקציב נותח באופן עקיף, כך תחום הפיתוח אשר מיוחס ברובו לפיתוח תשתיות במקומות בהם קיימת תכנית "מחיר למשתכן" נותח לפי ההתפלגות המגדרית של הזוכים היחידים בתכנית. ספקי השירות נותחו לפי בעלי החברות וראשי הצוותים. במשרד התחבורה הניתוח המגדרי נעשה באופן עקיף מתוך סקר על משתמשי התחבורה הציבורית ונהגים ברכב פרטי. יתר המשרדים התקשו לנתח את התקציבים המיועדים להקמת תשתיות ופיתוח, וכן תקציבים המיועדים לכלל האוכלוסייה.

בטבלה 5 להלן מוצג שיעור הניתוח המגדרי של סעיפי הביטחון.

טבלה 5 - שיעור ניתוח מגדרי של סעיפי הביטחון בהצעת התקציב לשנים 2017-2018³⁰

משרד	שיעור מנותח	שיעור לא מנותח ומוסבר	שיעור אליו התייחסו בניתוח	הערות
ביטחון נושאים לא מסווגים	90%		90%	
הקרן לקליטת חיילים משוחררים	89%		89%	
המשרד לביטחון הפנים	74%	6%	80%	רוב התקציבים מיועדים לשכר, בוצעו פילוחים מגדריים במספר נושאים ללא נתונים תקציביים.
תאום הפעולות בשטחים	38%		38%	נותח השכר בלבד.
הוצאות חירום אזרחיות	7%		7%	נותח השכר בלבד.

²⁹ חוברות התקציב לשנים 2017-2018.

³⁰ חוברות התקציב לשנים 2017-2018.



מהטבלה עולה כי במשרדים בהם ניתנות תמיכות לפרטים כמו תקציבי משרד הביטחון (הלא מסווגים) ותקציבי הקרן לקליטת חיילים משוחררים, ניתן לבצע פילוח מגדרי ישיר. במשרד לביטחון פנים, אשר חלק ניכר מתקציבו מיועד לשכר, החלו באיסוף נתונים מגדריים אודות פשיעה, כך שיהוו בסיס נתונים לניתוח מגדרי עתידי של יתר פעולות המשרד.

בסעיפים המתייחסים להוצאות חירום אזרחיות ולתאום הפעולות בשטחים לא התייחסו לקשיים שעלו מהניתוח המגדרי, אך ככל הנראה, בדומה למשרדי התשתיות, הוצאות הפעולות שלהם מיועדות לכלל האוכלוסייה וקשה לנתח מגדריית.

לסיכום, מהמסמך עולה כי חלה התקדמות בתחום הניתוח המגדרי והטמעת החשיבה המגדריית בתקציב המדינה ביחס לממצאים שעלו בניתוח הקודם שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת ובניתוח שערך מרכז אדוה על הצעת התקציב לשנים 2015-2016. בניתוח המגדרי להצעת התקציב הנוכחית עלו קשיים שמשרדי הממשלה נאלצים להתמודד איתם בעת הניתוח, לרבות היעדר נתונים טכניים, קושי בניתוח תקציבים המיועדים לכלל האוכלוסייה ותקציבי תשתית ורכש. ייתכן שבעקבות קשיים אלו, המשרדים יתחילו בפיתוח מסד נתונים עצמאי שיכלול את הפילוחים המגדריים הנדרשים לביצוע ניתוח מגדרי של המשרד, ובכך תשתפר יכולת הניתוח המגדרי. בהקשר זה נציין כי ניתוח מגדרי של התקציב קיים במדינות נוספות על פי מודלים שונים וגם שם חלה התפתחות בשנים האחרונות.³¹

³¹ להרחבה ראו: אילנית בר, בחינה מגדריית של תקציב המדינה לשנים 2015-2016 – יישום ודרכי התקדמות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2016; מרכז אדוה, [ניתוח מגדרי של תקציב המדינה לשנים 2015-2016](#), נובמבר 2015; הלשכה המשפטית של הכנסת, דינה צדוק, [הסדרים בחקיקה המחייבים ביצוע תקצוב מגדרי - סקירה משוה](#), פברואר 2014.

OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate, [Gender Budgeting in OECD countries](#), June 2016.

