




אגודת הגליל - האגודה הערבית הארצית למחקר ושירותי בריאות 

ריכאז - מאגר מידע על החברה הפלסטינית בישראל 

מדה אל-כרמל - המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי 

איעלאם - מרכז תקשורת לחברה הערבית פלסטינית בישראל 

מדריך לתקציבים רגישי מגדר

עו"ד לינה אבו-מוך זועבי ואמטאנס שחאדה

ספטמבר 2011

פרויקט זה ממומן על ידי האיחוד האירופי
פרסום זה אינו מייצג את העמדה הרשמית של הנציבות האירופית או של מוסדות האיחוד.
הנציבות אינה אחראית בשום אופן לתוכן פרסום זה.



המדריך לתקציבים רגישי מגדר

כתיבה: עו"ד לינה אבו-מוך זועבי ואמטאנס שחאדה

עיצוב גרפי: ואיל ואכים
תרגום: נואף עתאמנה
עריכה לשונית: רן שפירא

מדריך זה הופק בזכות התמיכה של האיחוד האירופי

שפרעם 2011

כל הזכויות שמורות לאגודת הגליל
האגודה הערבית הארצית למחקר ושירותי בריאות
ת.ד 330 שפרעם 20200, טלפון 04-9861171; פקס 04-9861173
admin@gal-soc.org

תוכן עניינים

4	דברי פתיחה של צוות הפרויקט "מרכז אתניות ומגדר בתקציב המדינה"
6	מבוא
8	2. תקציב המדינה
9	2.1 תהליך קביעת התקציב
9	2.1.1 קביעת התקציב במשרד האוצר
10	2.1.2 הדיון בתקציב ואישורו בממשלה
11	2.1.3 הדיון בתקציב ואישורו הסופי בכנסת
12	2.2 השלכות אי אישור התקציב
12	2.3 תקציב רב שנתי
12	2.4 חוק ההסדרים
14	3. חשיבות עקרון השקיפות בתהליך הכנת התקציב ואישורו
16	4. החשיבות של הכנת תקציב המבוסס על עקרון השיתוף
18	5. מגדר ותקציב
18	5.1 מהו תקציב רגיש מגדר?
20	5.2 ניתוח מגדרי של התקציב
22	5.3 כלים ומדדים לניתוח מגדרי של התקציב
24	5.4 ניתוח מגדרי של תקציבי משרדי הממשלה
28	6. העיגון המשפטי לקביעת תקציב רגיש מגדר
28	6.1 התחייבות בינלאומית לאימוץ תקציבים מגדריים
31	6.2 המקרה הישראלי
32	6.2.1 ההתערבות המשפטית בתהליך אישור התקציב
34	7. מקרה מבחן: ניתוח תקציב משרד החינוך
40	נספח מס' 1
41	נספח 2
42	נספח 3
43	רשימה ביבליוגרפית

דברי פתיחה של צוות הפרויקט "מרכז אתניות ומגדר בתקציב המדינה"

בעשורים האחרונים בלט תפקידו של התקציב בייצור פערים כלכליים ופוליטיים בין קבוצות שונות באוכלוסייה, בהתוויית הגבולות של הפעילות הכלכלית וביצירת הסטטוס של קבוצות האוכלוסייה השונות. עקב כך, ניתוח מדיניות התקציב והשלכותיה הכלכליות והחברתיות ובדיקה של מידת הצדק החלוקתי שמבטא התקציב הפכו לאחד האמצעים החשובים ביותר במאבק להשגת שוויון וצדק חברתי, כמו גם למען הגברת השתתפותן של נשים בספירה הציבורית ולקידום ההתפתחות של החברה בכללותה. על רקע זה התגבש הרעיון להקים את פרויקט "מרכז אתניות ומגדר בתקציב המדינה", המבקש להעלות את המודעות לסוגיית התקציב, להגביר את השקיפות של הליך התקצוב ולהשיג מקסימום מעורבות ציבורית שוויונית בהליך זה. הפרויקט מתמקד בהבנת המערכת הפוליטית והכלכלית המשפיעה על רמת העוני בקרב נשים פלסטיניות בישראל, מתוך לימוד מעמיק של התקציב בשלושה משרדים עיקריים: משרד הבריאות, משרד התמ"ת ומשרד החינוך.

חלקו העיקרי של הפרויקט מוקדש להבהרת משמעותו של תקציב "רגיש מגדר ולאום" ולחקר מעמיק של תהליך התקצוב ושל התקציב עצמו מתוך שתי נקודות מבט - המגדרית והלאומית - כדי לעודד אימוץ של תקציב העונה על צרכיהן של נשים וכדי לעודד את מקבלי החלטות לשקלל היבטים מגדריים ולאומיים בבניית התקציב ובחלוקת המשאבים הציבוריים. השגת יעד זה עתידה לקדם, לדעתנו, את הצדק החברתי בישראל ואת השוויון בין גברים ונשים בכלל, ובין גברים פלסטינים ונשים פלסטיניות בפרט.

להשגת יעד זה השתמשנו בכלים של ניתוח תקציב ביחס לשלושת משרדי הממשלה שהוזכרו לעיל, אשר זוהו כבעלי השפעה מכרעת על רמות העוני בקרב נשים פלסטיניות. מדריך זה נועד לעודד קבוצות בלתי ממשלתיות לגלות מעורבות גדולה יותר בתהליך התקצוב הממשלתי ולדרוש להשפיע על תהליך אישור התקציב וחלוקתו. באמצעות הפשטה של ניתוח התקציב וקריאתו, מדריך זה מעמיד לרשותם של חוקרים בתחום התקצוב, מקבלי החלטות, אמצעי תקשורת וגופי החברה האזרחית את הכלים הנחוצים להבנה מעמיקה יותר של התקציב ולהפיכתו לנגיש ולשקוף יותר. כמו כן, אנו מקווים

שהעקרונות המנחים של מדריך זה יובאו בחשבון בעת קבלת החלטות כלכליות, מכיוון שבתקציב המדינה טמונה הבטחה גדולה: הצבת צורכי הקבוצות המוחלשות על סדר היום הכלכלי-חברתי.

מדריך זה מכיל מידע על הליך קביעת התקציב בישראל, על חשיבות השקיפות והמעורבות הציבורית בתהליכי תקצוב ועל משמעותו של תקציב רגיש מגדר. כן יש בו כלים רלוונטיים לניתוח תקציבים מפרספקטיבה מגדרית. המדריך אף מציג מקרה בוחן לניתוח תקציב משרד החינוך מפרספקטיבה מגדרית-אתנית, מתוך דגש מיוחד על יעדי ההוצאות שיש להן השפעה ישירה או עקיפה על רמת העוני בקרב המיעוט הפלסטיני בכלל ובקרב הנשים הפלסטיניות בפרט. זאת ועוד, כללנו במדריך זה התייחסות להיבטים משפטיים של תקצוב רגיש מגדר, כדי לבסס את חשיבותם של תקציבים כאלה כמנגנון להבטחת שוויון על בסיס של צדק חלוקתי וצדק מתקן.

אנו מודים לאיחוד האירופי על מימון פרויקט זה. האיחוד האירופי הוא התאגדות של 27 מדינות, שהחליטו לפעול יחד ולחלוק ביניהן ידע, ניסיון, משאבים וגורל. במשך 50 שנה של התפתחות והתקדמות הניחו מדינות אלה את הבסיס להקמת אזור יציב ודמוקרטי ולפיתוחו המתמיד, לצד שמירה על רב-תרבותיות, סובלנות וחירויות הפרט. האיחוד האירופי מחויב לשיתוף מדינות ועמים שאינם חלק מהאיחוד בהישגיו ובערכיו.

צוות הפרויקט "מירכוז אתניות ומגדר בתקציב המדינה"

מבוא

אחד הכלים המוצעים בספרות העולמית להתמודדות עם נחיתותן הכלכלית של הנשים הוא הטיפול בהיבטים הקשורים בתוכניות ממשלה, הבאים לידי ביטוי בין היתר בתקציב המדינה. התקציב הוא תוכנית העבודה המקיפה והחשובה ביותר של הממשלה. הוא מבטא את העדפותיה, מטרותיה, סדרי העדיפות שלה, חלוקת הכוחות והתפקידים בין הקבוצות השונות במדינה ויכולת ההשפעה של קבוצה זו או אחרת על תהליך קבלת ההחלטות. מכאן נובעת חשיבות התקציב ככלי לשינוי מצבן של קבוצות מיעוט. קבוצות אלה יכולות ליהנות מקידום באמצעות הקצאת תקציבים (סעיפי הוצאות) ומדיניות המיסוי (סעיפי ההכנסות).

במקרה של הנשים הפלסטיניות בישראל, אין די בכלים אלה כדי לשנות את מעמדן הכלכלי. כדי להביא לשיפור במעמדן דרוש שינוי במבני הכוח והשליטה האתניים והמגדריים הדומיננטיים במדינה.¹ בעוד שההדרה ממוקדי הפיתוח הכלכלי, ממרכזי הכוח ומתחומי ההשפעה העיקריים עשויה אולי להסביר את נחיתותן הכלכלית של הנשים בחברות אחרות, אין בה כדי להסביר את מעמדן הכלכלי הנמוך של הנשים הערביות בישראל. לא רק שיחסי הכוח הפוליטיים והכלכליים בישראל משרתים גברים, בראש ובראשונה, הם גם משקפים ומשמרים את עליונותה של קבוצה אתנית-לאומית אחת על פני האחרת, כחלק מהשאיפה לממש את יעדיו של הפרויקט הלאומי היהודי. כך נשים פלסטיניות מודרות פעמיים - הן בשל השתייכותן לקבוצה אתנית לאומית ספציפית והן על רקע שיוכן המגדרי.

ההנחה כי תקציב המדינה משפיע על כולם באופן שווה וכי הוא משרת את האינטרס הכללי של אזרחיה, כמו התפיסה שלפיה התקציב הוא "עיוור צבעים", שגויות. למעשה, התקציב הוא הכלי שבאמצעותו מחליטה הממשלה מי יקבל אילו טובין ומי ישלם וכמה. קריטריונים אלה אינם נקבעים על-פי אמות מידה כלכליות גרידא, אלא משקפים גם הייררכיה, מעמד פוליטי ונגישות של קבוצות חברתיות שונות למוקדי הכוח. כך, תקציב המדינה משפיע באופן דיפרנציאלי על קבוצות מגדריות ואתניות מובחנות, באופן המשקף את דפוס היחסים השוררים במדינה.

1 המונח מגדר מתייחס לקבוצות חברתיות. כלומר, על פי המונח בהגדרתו כאן, תפקידיהם של המינים השונים אינם נקבעים רק על פי תכונותיהם כקבוצות ביולוגיות אלא גם בהתאם למבנים חברתיים שונים.

התביעה להכנת תקציב העונה על צרכיהן של נשים פלסטיניות בישראל מבוססת על ההנחה כי יחסה של המדינה כלפי אזרחיה, בפרט באופן שבו יחס זה בא לידי ביטוי בתקציב המדינה, צריך להיות מבוסס על שוויון בפני החוק ועל הבטחת הזדמנויות שוות לאזרחים, הראויים ליהנות באופן זהה מהשירותים שמספקת הממשלה. אין הכוונה כאן לשוויון בין-מגדרי בלבד, אלא גם וביתר שאת לשוויון בין קבוצות אתניות שונות ובין סקטורים ואזורים מובחנים כמו מרכז ופריפריה.

2. תקציב המדינה

תקציב המדינה הוא מאזן כספי שמוכן לפני תחילת שנת הכספים, המתחילה ב-1 בינואר ומסתיימת ב-31 בדצמבר. במאזן זה קובעת הממשלה את ההוצאות ואת ההכנסות הצפויות לשנה שאליה מתייחס התקציב.² התקציב מורכב משני חלקים. החלק הראשון מפרט את המקורות הכספיים ואת הכנסות הממשלה ובראשן המסים, והחלק השני נוגע להוצאות הממומנות על ידי אותם מקורות. התקציב תמיד מוגבל על ידי הכנסות המדינה ממיסוי וממקורות אחרים (הפרטה, הלוואות, איגרות חוב ממשלתיות, סיוע חיצוני) הצפויות בשנת הכספים. לפיכך, הוא נבנה כך שההוצאות לא יחרגו מגובה ההכנסות, אלא באחוז מסוים הנקבע לפי "הכלל הפיסקלי החדש".³ כלל זה קובע את תקרת ההוצאה התקציבית שנקבעה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 11), התש"ע-2010.⁴ יעד הגירעון התקציבי הוא משתנה התלוי בהכנסות המדינה ובשיעור ניצול התקציב.

תקציב המדינה מפורט בארבע רמות: א. סעיף (שתי ספרות), המייצג את התקציבים השונים של משרדי הממשלה השונים. ב. תחום פעולה (ארבע ספרות), רמה יותר מפורטת של הסעיף, לפי תחומי הפעולה של המשרד. ג. תוכנית ראשית (שש ספרות), הרמה המפורטת ביותר בתקציב המוגש לכנסת (החוברות הכוללות). ד. תקנה (שמונה ספרות), רמת הפירוט המרבית של התקציב. לכל תוכנית ראשית עשויות להיות תקנות רבות.

התקציב משקף במידה רבה את הבחירות של מקבלי ההחלטות באשר לחלוקת המשאבים הכספיים. כלומר, התקציב הוא תרגום של המשאבים ליעדים פוליטיים, כלכליים וחברתיים. התקציב הוא הכלי הכלכלי והפוליטי החשוב ביותר המצוי בידי הממשלה והמשקף את ערכיה (מי ראוי להערכה בעיניה, מי ראוי לתגמול נוסף ומי מצוי בעמדת עדיפות יחסית). מכאן, שהתקציב מגלם סדר עדיפויות קבוע מראש ובעל מטרות מוגדרות. התקציב הוא במידה רבה תוכנית הפעולה השנתית של הממשלה.

2 סעיף 3(ב) לחוק יסוד: משק המדינה.

3 הכלל החדש הוא מכפלה של שיעור הצמיחה בעשור הקודם ביחס יעד חוב-תוצר לעשור הקרוב חלקי יחס חוב-תוצר הנוכחי.

4 אליעזר שוורץ ועמי צדיק, **מונחון תקציבי**, מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בנובמבר 2010. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02654.pdf> (ביקור אחרון 12 בספטמבר 2011).

כמה גורמים משפיעים על תהליך התקצוב, ובהם הצמיחה הכלכלית, האינפלציה, שינויים דמוגרפיים, גירעון, התחייבויות המדינה, יעדים פוליטיים ועוד. התקציב בישראל נקבע לפי "טייס אוטומטי" וגם כהליך מצטבר. כלומר, הצעת התקציב שמגיש משרד האוצר אינה מבוססת על הצרכים של משרדי הממשלה לאותה שנה, אלא על הוצאותיהם בשנה הקודמת. תקציב השנה הקודמת מהווה מעין טיוטה לתקציב השנה הנוכחית, מתוך התחשבות בכמה משתנים כמו דמוגרפיה, מצב ביטחוני, חריג וכדומה. שינויים בתקציב המוצע יכולים לנבוע בין היתר משינויים במצב הכלכלי, מהתהוות של בריתות פוליטיות חדשות או מפעולות לובי וסנגור של קבוצות לחץ שונות.

2.1 תהליך קביעת התקציב

תהליך התקצוב כולל את ניסוח התקציב והכנתו, אימוצו ואישורו על ידי הכנסת והוצאתו אל הפועל. ברוב המדינות התקציב נקבע ומאושר בהליך דומה. עם זאת, במדינות אחדות ניתן לפרלמנט תפקיד גדול יותר בהכנת התקציב ובאישורו, בעוד שבאחרות יש לפרלמנט תפקיד מוגבל. הכנת התקציב בישראל מרוכזת ברובה בידי הממשלה, ובמיוחד בידי אגף התקציבים במשרד האוצר, שיש לו השפעה מכרעת על עיצוב התקציב. תפקידה של הכנסת בישראל בתהליך אישור התקציב ובפיקוח על ביצועו מוגבל ומצומצם למדי.⁵ בכנסת עוסקת בפיקוח על התקציב ועדת הכספים בלבד. בדיונים בוועדה נקבעות לא פעם פשרות בין שותפי הקואליציה, או בין הממשלה לבין האופוזיציה. עם זאת, על האישור הסופי של התקציב מופקדת מליאת הכנסת. השלבים העיקריים בהכנת התקציב בישראל הם שלושה. אליהם מתווסף תהליך ביקורת ומעקב אחר יישום התקציב. אלה הם שלבי הכנת התקציב:

2.1.1 קביעת התקציב במשרד האוצר

הכנת תקציב המדינה באגף התקציבים במשרד האוצר מתחילה מיד עם אישור תקציב השנה הקודמת. התקציב נקבע לפי כמה קריטריונים. הראשון, המכונה "טייס אוטומטי", משתמש בתקציב השנה הקודמת כבסיס להכנת תקציב השנה הבאה. קרי, "מה שהיה הוא שיהיה". כאן בא לידי ביטוי הפן ההצטברותי של התקציב. הקריטריון

5 בן-בסט ודהן (2006).

השני הוא קריטריון יעד האינפלציה. לפי חוק, מותר למדינה להגדיל את תקציב השנה הנוכחית בשיעור של אחוז אחד עד שלושה ביחס לשנה הקודמת. למעשה, זהו שיעור האינפלציה החזוי. הקריטריון השלישי הוא הצמיחה הצפויה, שיש לה השפעה על הכנסות המדינה ממסים.

תקציב המדינה בישראל בנוי ל-12 חודשים, החל בינואר וכלה בסוף דצמבר. מדי שנה, בחודש מאי, פונה ראש אגף התקציבים למשרדי הממשלה השונים, מוסר להם את לוח הזמנים להכנת התקציב לשנת הכספים הקרובה ומבקש מהם לספק לאגף התקציבים את דרישותיהם לשינויים או לרפורמות מבניות בתקציביהם. בחודשיים יוני-יולי מציגים נציגי אגף התקציבים למנהלים של משרדי הממשלה השונים את העקרונות המאקרו-תקציביים, בלי להתייחס לצמצומים המתוכננים בתקציב כל משרד. לאחר מכן מכין אגף התקציבים טיוטה של התקציב ומציג אותה למנכ"ל משרד האוצר ולמנהלי האגפים במשרד. לאחר דיון ועריכת שינויים מוצג התקציב לשר האוצר. בדרך כלל מציגים את הצעת התקציב לראש הממשלה בחודש אוגוסט ומבקשים את הסכמתו. פרטי תקציב משרד הביטחון הם סודיים ולכן תקציב זה אינו מוכן במשרד האוצר. הדיון בנושא זה במשרד האוצר מתייחס למסגרת הכללית של התקציב או לחריגות מהמסגרת ולענייני שכר בלבד.⁶

2.1.2 הדיון בתקציב ואישורו בממשלה

לאחר שאושרה על ידי ראש הממשלה ושר האוצר, הצעת התקציב מוצגת בפני הממשלה - הגוף המוסמך לאשר את ההצעה טרם הנחתה על שולחן הכנסת ואישורה הסופי. הדיון התקציבי בתוך הממשלה מתבצע בשני שלבים: בישיבת ממשלה שדנה במסגרת התקציב, במסים ובגירעון החזויים ומאשרת אותם. כחודש לאחר מכן מקיימת הממשלה דיון בסעיפי התקציב השונים של משרדי הממשלה. במקרה של מחלוקת בין שר האוצר ליתר השרים, ראש הממשלה מכריע בעניין.

6 ראו חוק יסודות התקציב, פרק ג, העוסק בתקציב הביטחון. לפי פרק זה, יש הבדלים בין תקציב משרד הביטחון לתקציבי המשרדים האחרים, הן באופן האישור והן באופן ביצוע השינויים במשך השנה. מאז 2007, אישור תקציב משרד הביטחון בכל הנושאים הנחשבים מסווגים שמור לועדת הכספים וכן ועדת חוץ ובטחון בכנסת.

2.1.3 הדיון בתקציב ואישורו הסופי בכנסת

לאחר שהממשלה מאשרת את חוק התקציב, הצעת החוק מונחת על שולחן הכנסת, יחד עם חוק ההסדרים, לדיון ולאישור בקריאה ראשונה. בסוף אוקטובר מציגה הממשלה את "ספר התקציב" (הספר הכחול), הכולל הצעת תקציב לכל משרד וחוברת המפרטת את סעיפי התקציב העיקריים, סיכום התקציבים של משרדי הממשלה השונים, נתונים כלכליים ויעדי התקציב.⁷ הספר כולל שני חלקים. החלק הראשון מכיל תיאור של התקציב ומטרותיו והחלק השני כולל את הוצאות משרדי הממשלה השונים.

חוק יסוד: משק המדינה קובע כי על הממשלה להניח את הצעת התקציב על שולחן הכנסת לא יאוחר משישים יום לפני תחילת שנת הכספים. כמו כל חוק, גם התקציב מאושר בשלוש קריאות בכנסת. לאחר שחוק התקציב אושר בקריאה ראשונה, הוא מועבר לוועדת הכספים. כאמור, זוהי הוועדה היחידה המוסמכת לדון בתקציב. אפשר לטעון שתפקיד הכנסת בהקשר זה מרוכז בידי ועדה זאת. יש לציין שיכולתם של חברי ועדת הכספים להשפיע על התקציב מוגבלת מאוד, מטעמים רבים. ביניהם אפשר לציין את מיעוט הזמן העומד לרשותם, חוסר ידע וניסיון מקצועי של חברי הוועדה בתקציבים וקיומם של אינטרסים פוליטיים שונים. לאחר שחוק התקציב מאושר בוועדת הכספים, הוא מונח על שולחן הכנסת לאישור בקריאה שנייה. אם הוחלט בשלב זה לשנות סעיפים מסוימים, ההצעה מוחזרת לוועדת הכספים. אם הממשלה מתנגדת לשינויים, או במקרה של העדר רוב בכנסת לתמיכה בשינויים אלה, רשאית הממשלה להסיר את הצעת החוק. ברוב המקרים ובשל הרוב המובטח לקואליציה בכנסת, מיד לאחר הקריאה השנייה מועבר חוק התקציב לקריאה שלישית ולאישור סופי.

לאחר אישור התקציב מוציא משרד האוצר ספר חדש, הקרוי "הוראות התקציב" (הספר הירוק), המכיל את תקציביהם של משרדי הממשלה השונים. ספר זה מוכן בחודש ינואר ומופץ בחודש מרץ של שנת הכספים.

תקציביהם של משרדי הממשלה השונים מחולקים לשלושה סוגים:

- 1.** תקציב הוצאות, או תקציב רגיל: תקציב שמעמידה המדינה לטובת הפעילות בנושא המתוקצב בתקנה תקציבית.
- 2.** תקציב הוצאות מותנות הכנסה: תקציב שהמשרד רשאי להוציא, בתנאי שהתקבלה כנגדו הכנסה (גביית אגרות, קנסות וכדומה).

7 נא לעיין בנספח 1, הכולל הצגה כללית לחלוקת תקציב שנת 2010.

3. הרשאה להתחייב: הוצאה מסוימת של המשרד בשנה ספציפית, המאושרת מול התחייבות להחזיר אותה מתקציב השנה או השנים הבאות. לאחר אישור התקציב בכנסת, אגף החשב הכללי מעביר מדי חודש למשרדי הממשלה השונים את חלקם. בסוף שנת הכספים מכין החשב הכללי דו"ח כספי, הכולל הוצאות, הכנסות, גירעון ועוד. דו"ח זה מתפרסם באמצע השנה וכולל את היישום בפועל של סעיפי התקציב.

2.2 השלכות אי אישור התקציב

לפי סעיף 36א' לחוק יסוד: הכנסת, אי אישור תקציב המדינה בתוך שלושה חודשים מתחילת שנת התקציב, משמעו החלטה של הכנסת על פיזור והכרזה על קיום בחירות. במקרה שהתקציב לא אושר עד תחילת שנת הכספים, יכולים משרדי הממשלה השונים להוציא מדי חודש את החלק השנים-עשר מתקציב השנה שעברה, עד לאישור תקציב חדש.

2.3 תקציב רב שנתי

התקציב אמור להיות מוכן בתחילת שנת הכספים, אלא שהגדרת שנת הכספים משתנה ממדינה אחת לאחרת בהתאם לאופי התהליכים הכלכליים בכל מדינה ולנורמות הנהוגות בה. ידוע שככל שתקופה זו קצרה יותר, כך ההערכות הכספיות יהיו מדויקות יותר. בישראל נהוג להכין תקציב לשנת כספים אחת, אולם בשנת 2009 תוקן חוק יסוד: משק המדינה, וכעת הוא קובע כי בכל שנת כספים על הממשלה להכין הצעת תקציב רב שנתי, הכוללת את הצעת חוק התקציב לשנתיים. למעשה, הממשלה צריכה להניח על שולחן הכנסת הצעת תקציב לשנתיים, המתייחסת לכל שנה בנפרד.

2.4 חוק ההסדרים⁸

מצאנו לנכון להביא סקירה קצרה של חוק ההסדרים, בגלל הקשר החזק בין חוק זה לתהליך אישור התקציב בישראל. חוק זה, המובא על ידי הממשלה לאישור הכנסת בכל שנה לצד חוק התקציב, מאגד חוקים ותיקוני חקיקה רבים שהממשלה רואה צורך באישורם בכנסת כדי ליישם את מדיניותה ואת תוכניותיה הכלכליות. בשנים האחרונות הוא נקרא "חוק המדיניות הכלכלית" ו"חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל".

8 ראה הרחבה באתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/lexicon/heb/hesderim.htm>

חוק ההסדרים נחקק לראשונה בשנת 1985 על ידי ראש הממשלה אז, שמעון פרס, ושר האוצר באותה תקופה, יצחק מודעי. הוא נוסח כחוק לשעת חירום, שהשלים את התוכנית הכלכלית לייצוב המשק. הממשלה קיבצה אוסף של חוקים ותיקוני חקיקה בתחומים רבים והביאה אותם לאישור הכנסת כמקשה אחת. מאז מלווה חוק ההסדרים את חוק התקציב דרך קבע.

החוק הוא מכשיר שלטוני ייחודי, המאפשר לממשלה ליזום חקיקה, להביא להשלמתן של פעולות חקיקה וכן לעכב או לבטל חוקים פרטיים של חברי הכנסת, שאושרו בכנסת, וכך להתגבר על מכשולים פרלמנטריים מתוך הסתמכות על הרוב הקואליציוני. הנימוק לחקיקת חוק ההסדרים הוא, שעלות יישומם של חוקים שהוא מבקש לשנות או לבטל לא תאפשר עמידה במסגרת התקציב. החוק מוגש לכנסת לקראת תחילתה של שנת תקציב חדשה - באוקטובר - ובדרך כלל הוא עולה לדיון עד סוף דצמבר.

חוק ההסדרים נבדל מרוב החוקים הנחקקים בכנסת במבנהו ובהליכי חקיקתו. הצעות חוק רגילות עוסקות בנושאים מוגדרים, ואילו חוק ההסדרים מקבץ חוקים ותיקוני חקיקה בנושאים שונים. הצעות חוק רגילות מועברות לדיונים בוועדות הכנסת שלתחום ענייניהן הן מתייחסות, כמקובל בתהליכי חקיקה במערכות פרלמנטריות. לעומת זאת, בעבר נהגו להעביר את הצעת חוק ההסדרים כיחידה אחת לוועדת הכספים, וזו דנה בכל הנושאים שבה בתוך פרק זמן קצר וקצוב. בסוף הדיון ועדת הכספים הביאה את הצעת חוק ההסדרים לאישור סופי במליאת הכנסת, לצד חוק התקציב. חוק התקציב הוגש כאילו כל סעיפי חוק ההסדרים כבר התקבלו. בשנים האחרונות מועברים חלק מהנושאים הכלולים בחוק ההסדרים לוועדת הכספים, לפי בקשת הממשלה, וחלקם מועברים לוועדות הכנסת האחרות לדיון ולהחלטה, לפי תחומי עיסוקן. לבסוף מועברים מקצתם לוועדת הכספים, להחלטה ולאישור סופי. ועדת הכספים מניחה את הצעת החוק כיחידה אחת על שולחן הכנסת, לקריאה שנייה ושלישית.

חוק ההסדרים מעורר ביקורת נוקבת בכנסת ומחוצה לה. מבקרי החוק טוענים כי הוא אינו משרת את חקיקת התקציב וכי הוא טומן בחובו חקיקה ממשלתית הנוגעת לרפורמות מרחיקות לכת במשק וחקיקה שאינה הכרחית להעברת התקציב. עוד נטען, כי החוק למעשה מייתר את עבודתן של ועדות הכנסת בתחום החקיקה וכי הוא מתקבל בהליך חפוז, שאינו מאפשר לחברי הכנסת לנהל דיון מעמיק וממצה ולגבש עמדה מבוססת על כל אחד מסעיפיו: במסגרת הזמן שיוחדה לדיונים בחוק ההסדרים - כחודשיים - אמורים לעלות לדיון חוקים שעל חקיקתם שקדו גופים מקצועיים חודשים רבים ואף שנים. יתר על כן, המשמעת שמטילות הקואליציה והאופוזיציה מכתובה לחברי הכנסת קו הצבעה אחד בכל העניינים, הסעיפים והנושאים שנכללים בחוק ההסדרים.

3. חשיבות עקרון השקיפות בתהליך הכנת התקציב ואישורו⁹

שקיפות בהקשר של השלטון המרכזי משמעה הפצת מידע הקשור בזכויות ובשירותים המגיעים לאזרחים ובאמצעים להשגת זכויות ושירותים אלה. שקיפות תקציבית נחוצה לשם הבטחת ניהול כספי תקין וככלי המסייע לקבוצות מוחלשות, ובפרט למיעוטים ולנשים, להשתתף בתהליך קבלת ההחלטות. הפיכת מידע במגזר הציבורי לזמין ולנגיש לכל מקדמת מתן דין וחשבון לציבור, באופן שמאלץ את מקבלי ההחלטות לקדם וליישם מדיניות הולמת ויציבות כלכלית, ומבטיחה זרימת מידע מהציבור מעלה אל מקבלי ההחלטות, כדי להבהיר צרכים וסדרי עדיפויות. קיום מידע מהימן בכל שלב משלבי הכנת התקציב ואישורו, הוא תנאי חיוני להבטחת אחריות הממשלה כלפי האזרחים.

שקיפות צריכה להתקיים בחמשת הרבדים הבאים:

1. מסגרת משפטית שקופה: מסגרת זו תקבע את אופי משטר התקציב. ככל שהוא שקוף יותר, כך הפיקוח וההשתתפות בתהליך התקצוב גדולים יותר.
2. בהירות באשר לתפקיד שממלאים הפוליטיקאים בהליך אישור התקציב, הן השרים והן חברי הכנסת.
3. מתן מידע מיוחד על תהליך התקצוב: דרישה עיקרית, המבטיחה שהצדדים העוקבים אחר תהליך הכנת התקציב ואישורו יוכלו לדון במידע בזמן הגשת הצעת התקציב ולא אחרי אישורה.
4. הבטחת השתתפות של גורמי חברה אזרחית בהחלטות הקשורות בתקציב: היכולת של הכנסת ושל ארגוני החברה האזרחית להציג את עמדותיהם.
5. קיום אמצעי בדיקה עצמאיים לבחינת מידת המחויבות של הממשלה לתקציב שאישרה: תנאי המבטיח שלכנסת ולחברה האזרחית תהיה הזדמנות להשפיע על התקציב ולהעריך את מידת היישום והמימוש של התקציב שאושר.

בהקשר זה בחרנו להציג כאן את תוצאות הסקר של פרויקט האינדקס הבינלאומי

9 ליתר פירוט ראו: www.openbudgetindex.org

לתקציב ב-2010, ¹⁰ המראה כי 74 מדינות מתוך 94 נכשלו ביישום שקיפות מינימלית בנוגע לתקציב הכללי. לפי הסקר, רק שבע מדינות (ניו זילנד, צרפת, נורווגיה, שוודיה, בריטניה, ארה"ב ודרום אפריקה) מתוך כלל המדינות שנבדקו מספקות לציבור "שפע" של מידע על התקציב. לפי הסקר, המדינות שמספקות מידע "דל" בנוגע לתקציב, אשר דורגו בתחתית הסולם, עושות זאת בשל פגמים שיטתיים במידע המוגש לפרלמנט ולציבור (לדוגמה: סין, סעודיה, סנגל ועיראק).

מהדו"ח עולה גם, כי שש מדינות אינן מפרסמות מידע כלשהו על התקציב לפני אישורו בפרלמנט. במדינות אלה הכנת התקציב ואישורו הם תהליכים סגורים וריכוזיים, שאין בהם כל דין וחשבון ציבורי. הסקר מצביע על כך שמידת השקיפות בנוגע לתקציב תלויה ברצונן של הממשלות לשאת באחריות כלפי האזרחים ולא בחוסר יכולת שלהן להפיק את המידע או לשאת בעלויות הפקתו.

החקיקה בנוגע לחופש המידע מעניקה לאזרחים ולארגוני החברה האזרחית המעוניינים בכך אפשרות לקבל מידע על התקציב. ¹¹ עם זאת, קיימות מגבלות על סוג המידע שאפשר לקבל. לדוגמה, מסמכי התקציב הכללי אינם מכילים בדרך כלל פרטים הקשורים בהוצאות החינוך המקומי או בשירותי הבריאות המקומיים. גם עלות המסמכים מצמצמת את יכולתו של הציבור להיחשף למידע זה.

10 פרויקט International Budget Index מיושם על ידי ארגון International Budget Partnership.
ראו אתר הפרויקט: www.openbudgetindex.org.
11 ראו, למשל, **חוק חופש המידע**, התשנ"ח-1998.

4. החשיבות של הכנת תקציב המבוסס על עקרון השיתוף¹²

הכנת תקציב על פי עקרון השיתוף היא שיטה המרשה לאזרחים במדינה להשתתף בדיון והמאפשרת להם להגדיר את הקצאות התקציב ולהשפיע עליהן, במיוחד בכל הנוגע להקצאות לתוכניות השונות הנוגעות אליהם, אשר התקבלו ואושרו לפי הקווים הכלליים של המדיניות הציבורית. תקציב המבוסס על השתתפות ציבורית מקדם התייעצות וקבלת חוות דעת ומידע מאת מומחים וחברי פרלמנט, דיון והעמדת הצעות אלטרנטיביות ואף שותפות בתהליך קבלת ההחלטות, כולל קביעת שיטות לביצוע, יישום בפועל והערכת התוצאות של יישום אסטרטגיות אלה. תקציב המבוסס על השתתפות נחשב פרקטיקה מתקדמת בסולם הדמוקרטי.

המטרות של בניית תקציב המבוסס על השתתפות כוללות, בין היתר, הגברת הדין וחשבון החברתי על יישום המדיניות; סגירת פערים חברתיים באמצעות חלוקת משאבים בהתאם לסולם עדיפויות הממקם קבוצות מוחלשות במעלה הסולם, דוגמת קבוצות מגדריות, בעלי צרכים מיוחדים וקבוצות מיעוטים; הגברת מודעות בקרב הציבור לחשיבות ההשתתפות האזרחית ולזכויות אדם; שיפור איכות השירותים הציבוריים באזורים גיאוגרפיים שונים, מתוך התאמה שלהם לצרכים המקומיים והגברת יעילותם; סיוע בצמצום העוני של קבוצות שונות באזורים שונים, בהסתמך על הקצאות תקציביות המשרתות צמיחה המלווה בצדק חלוקתי.

הניסיון מלמד ששקיפות היא הדרך היעילה ביותר להגברת שיתוף הציבור ולהגדלת המוביליות הכלכלית במדינה. כלכלת שוק מוצלחת לוותה תמיד בהשתתפות רחבה ובשקיפות.

כאמור, שקיפות מעידה על פתיחות כלפי הציבור מכיוון שהיא מגבירה את הפיקוח הציבורי ומאפשרת גיוס תמיכה או הבעת התנגדות למדיניות הממשלתית. מכאן שהדרישה העיקרית להבטחת שקיפות ולשיתוף בקביעת התקציב קוראת לחשיפה ולמתן פומביות לתקציב העתידי, באמצעות פרסום כולל של הדו"חות הכספיים של המדינה באופן מדויק וברור, המקל על ההתייחסות אליהם ועל הבנתם, ובהתאם לקריטריונים שקבעה המדינה בנושא שקיפות התקציב. דרישה נוספת היא לחשוף

12 ח'טאב ואחמד (2008) [בערבית].

ולהבהיר מה כבר יושם ממטרות התקציב ולהציג פירוט של הוצאות שלא בוצעו בשנת כספים ספציפית.

שיתוף ופיקוח ציבוריים מחייבים להעניק תפקיד משמעותי יותר לחברה האזרחית, למפלגות ולאזרחים עצמם, כדי שאלה יהיו מסוגלים להיות שותפים פעילים בבניית סדר היום הציבורי ובהכפפת השלטון למטרות שקבע לעצמו בעת אישור התקציב. גם סגור מטעם קבוצות ספציפיות מהווה אסטרטגיה מרכזית להשגת צדק חברתי ולעידוד הצמיחה. אנו סבורים, אם כן, שיש לשתף בבניית התקציב קבוצות כמו עובדי ציבור, מועצות אזרחיות, בעלי תפקידים ברמה המקומית, ארגוני חברה אזרחית והמגזר הפרטי.

5. מגדר ותקציב

פרויקט זה מציע ניתוח מגדרי ואתני של תקציבים של שלושה משרדי ממשלה, המשפיעים ישירות על שילובן של נשים פלסטיניות בתהליכי פיתוח כלכלי. תקציבים אלה תורמים לשימור רמות גבוהות של עוני בקרב קבוצה זו. חקר התקציב מפרספקטיבה רגישת מגדר ואתניות (כלומר, בחינה של השפעת מגדר ואתניות על תקציב המדינה) מסייע להציע מדיניות חלופית ולתכנן צעדים מעשיים להסרת חסמים לצמיחה. בכך הוא תורם לשיפור מצבן הכלכלי של הנשים הפלסטיניות, להפחתת רמת העוני בקבוצת אוכלוסייה זאת ולפיתוח הכלכלה הערבית בכללה.

לדוגמה, עיון ביקורתי בתוכניות הממשלה להפחתת שיעורי האבטלה של נשים פלסטיניות ולהגברת השתתפותן בשוק העבודה מצריך התחשבות מיוחדת בהיבטים השונים של מצבן ביחס לשאר הנשים. שיעור ההשתתפות של נשים פלסטיניות בשוק העבודה נמוך מאוד ביחס לשיעור ההשתתפות של נשים יהודיות ושל גברים ערבים ויהודים. הדבר נעוץ בחסמים מיוחדים העומדים בפני הנשים הפלסטיניות. תוכנית ממשלתית ששמה לה למטרה לפתור בעיות אלה חייבת להביא בחשבון את החסמים המיוחדים המונעים מנשים פלסטיניות להשתתף בשוק העבודה, כמו רמת החינוך בבתי הספר, תחומי ההתמחות האקדמית, סוגיית התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, המחסור באזורי תעשייה ביישובים הערביים ומיעוט גני הילדים בהם. מתן פתרונות לבעיות אלה דורש טיפול אתני ומגדרי בתוך תקציב המדינה. ראשית נסביר, אפוא, מהו תקציב רגיש מגדר.

5.1 מהו תקציב רגיש מגדר?

תקציב רגיש מגדר חותר להפיכת סוגיות מגדריות וצרכים מגדריים לחלק בלתי נפרד מתהליך הכנת התקציב ואישורו. המטרה של תקציב כזה היא ליצור חלוקת משאבים צודקת בכל הקשור להוצאות ולהכנסות של המדינה (בפרט, מיסוי). לצורך כך הוא נסמך על פתיחת האפשרות לקבוצות מוחלשות להשתתף בהכנתו. במקרה שלנו, שיתוף הנשים הפלסטיניות בעיצוב המדיניות הכללית והכלכלית ובניית תוכניות ייחודיות במסגרת התקציב עשויים לאפשר השגת מטרה זו. הצורך בהטיה מגדרית של התקציב מושתת על ההנחה כי תקציב המדינה והליך אישורו

אינם נייטרליים מבחינה מגדרית, אלא מוטים לטובת גברים. אין זה אומר שלתקציב צריכה להיות השפעה זהה על גברים ועל נשים. במקרים מסוימים קיימת הצדקה להבדלים בהשפעה התקציבית על שתי הקבוצות. אבל במבנה הנוכחי, התקציב אינו מתייחס להשפעת ההקצאות השונות על קבוצה מסוימת, כמו נשים ונערות. לדוגמה, התקציב מתעלם בדרך כלל מהבדלים הנובעים מהתפקיד, מהיכולת ומהאחריות הדיפרנציאלית של נשים וגברים בחברה. ההתעלמות מהבדלים אלה, הנובעים מהתפקידים החברתיים המובחנים של כל אחת מקבוצות המגדר, מציבה את הנשים במצב של אי-שוויון ביחס לגברים ומתוך כך מגבילה את יכולתן הכלכלית, החברתית והפוליטית.¹³

"תקציב רגיש מגדר" מתייחס לכל התהליכים והכלים שנועדו להעריך את השפעתו של תקציב המדינה על המגדר. קרי, זהו ניסיון למדוד את השפעת התקציב על הקבוצות המגדריות השונות, את השימוש שכל קבוצה עושה בו ואת חלוקתו. לרוב ההתמקדות היא בהשפעת התקציב על נשים ונערות בכלל, או על נשים ונערות המשתייכות לקבוצות שונות באותה חברה. נקודת מבט זו נועדה להגדיר מחדש סדרי עדיפויות וחלוקת משאבים על-מנת לקדם צדק חברתי. אין היא נעוצה בכינון תקציב נפרד לנשים ולנערות, אלא נובעת ממעקב אחר ההשפעה המיוחדת של התקציב על קבוצות אלה.¹⁴ במקרה הישראלי, לדוגמה, הכוונה היא להשפעה הייחודית של התקציב על קבוצת הנשים הפלסטיניות, השייכות הן למיעוט הפלסטיני החי בתוך ישראל והן לקבוצת הנשים כולה.

אלה כמה מן המאפיינים והמטרות של תקציב רגיש מגדר:

1. תקציב רגיש מגדר הוא בבחינת תכנון ממשלתי התורם לקידום שוויון מגדרי ולהשגת זכויות נשים. תקציב כזה מחייב הגדרה ותיעוד של ההתערבויות הנדרשות כדי לסגור פערים מגדריים ברמת המדיניות, התוכניות והתקציבים.
2. יעדו של תקציב רגיש מגדר הוא לנתח את ההשפעות השונות של מדיניות המיסוי ברמת המגדר.
3. תקציב רגיש מגדר חותר ליצירת מודל של מדיניות העצמה, חיזוק פוטנציאל חברתי וכלים של פיקוח וסנגור בקרב נשים.
4. תקציב רגיש מגדר הוא אמצעי המאפשר להפוך ערכים כמו צדק חברתי ושוויון

Diane Elson (1997a) 13
Rhonda Sharp (1999) 14

לערכים ישימים, הבאים לידי ביטוי בתקציב.

5. תקציב רגישי מגדר נועד להחדיר מגמה זו בתוך המדיניות, התוכניות והפרויקטים של הממשלה.

נביא להלן דוגמה למדינה המאמצת תקציב מגדרי בהכנת התקציב הלאומי: שוודיה היא המדינה בעלת התקציב המתקדם ביותר מבחינה מגדרית, אם כי בכל מדינות סקנדינביה קיים משרד מיוחד המטפל בשוויון מגדרי, אשר תפקידו לאכוף הכללת שיקולים מגדריים בהחלטות של משרדי הממשלה השונים. כמו כן, בכל משרד ממשלתי יש פקיד מיוחד, המטפל בסוגיית השוויון המגדרי. פקידים אלה נדרשים להשתתף בקורסים ובהשתלמויות בעניין זה. כך, הצעות תקציב של משרדי הממשלה צריכות להכיל יעדים לחיזוק השוויון המגדרי ותקציב המדינה חייב לשקף רציונל זה. הפריזמה המגדרית טבועה בתהליך בניית התקציב בשוודיה. מאז 1988 כוללים מסמכי התקציב נספח ובו ניתוח של המשאבים הכלכליים העומדים לרשות גברים, לצד אלה המוקצבים לנשים. נספח זה כולל נתונים בתחומים כמו עבודה, חינוך, חלוקת ההכנסה, חלוקת הרווחים, חלוקת הקצבאות והתרומה לסגירת פערים, עודף הכנסה וחלוקת המטלות הביתיות. נתונים אלה מבוססים על סטטיסטיקה לאומית, על סקר כלכלת הבית, על ניתוח מערכת השכר ועל סקרי עבודה. הנספח עצמו מופץ בקרב פוליטיקאים ופקידי ממשלה בכל הדרגים והוא מספק רקע לדיון מכיוון שהוא כולל, בנוסף לנתונים, ניתוח של המידע המוצג, תוצאות והמלצות למקבלי ההחלטות. בשנת 2003 הוחלט למנות בשוודיה יועצים לשוויון מגדרי בכל משרדי הממשלה ובאביב 2004 אישרה הממשלה תוכנית לשש שנים לשילוב המגדר בתהליך קבלת ההחלטות בשני תחומים עיקריים: חקיקה ותקצוב.

5.2 ניתוח מגדרי של התקציב

ניתוח מגדרי של התקציב בוחן את השפעת התקציבים על מצבן של נשים ואת מידת ההיענות של התקציב לצרכיהן. בפרויקט הנוכחי, ניתוח התקציב הלאומי של המדינה מתייחס להשפעתו על הנשים הפלסטיניות בשני היבטים – הלאומי והמגדרי.

ניתוח התקציב במסגרת הפרויקט כלל את הצעדים הבאים:

- איסוף נתונים וסטטיסטיקה מקיפה על נשים וגברים, ערבים ויהודים. סטטיסטיקה מגדרית מסייעת בחשיפת יחסי הכוח והבדלים חברתיים מבניים, כמו גם בבחינת הסיבות להבדלים המגדריים, תוצאותיהם והשפעותיהם.

- קביעת תחום המחקר - אילו תקציבים ייחקרו. מתן הסבר לבחירת תקציב זה או אחר, מתוך הדגשת חשיבותו להבנת מעמדן של הנשים הפלסטיניות ולשינויו.
- סקירת ספרות בתחום.
- קביעת הנחות המחקר וניסוח שאלות המחקר.
- חקר וניתוח מצבם של הנשים והגברים בתחום הספציפי, קרי, תיאור המצב הקיים. לדוגמה, ניתוח מדיניות ההעסקה וההכשרה המקצועית מחייב בדיקת הוצאות הממשלה בתחום זה, קביעת שיעור הנשים והגברים שהשתתפו בקורסים שונים להכשרה מקצועית, שיעורי התעסוקה והאבטלה בקרב גברים ונשים והשוואה בין קבוצות שונות של נשים ושל גברים.
- בחינה של השפעת המדיניות בתחומים הנבחרים על הפערים בין גברים ונשים, בדיקת מידת ההתאמה של המדיניות הקיימת לצורכי הנשים.
- בדיקה באיזו מידה מתאימים המשאבים הקיימים ליישום תוכנית של תקציב רגיש מגדר ותוכניות אחרות עם יעדים דומים, כדי לבדוק את הפער בין המצוי לרצוי.
- פיקוח על מימוש סעיפי התקציב ביחס ליעדים שנקבעו, מה הוצא, כמה ולטובת מי.
- מידת ההשפעה של המצב הקיים על הפערים בין המגדרים והלאומים השונים.

ניתוח מגדרי של התקציב כולל, בנוסף, שאלות כגון:

- מיהם הזוכים במשרות ממשלתיות ומהו אופיין של אותן משרות?
- מי זכאי לקבלת סובסידיה ממשלתית?
- מהן נקודות ההנחה הבסיסיות הנוגעות למדיניות העומדות בבסיס התקציב? האם, למשל, קיימת הנחה שהנשים הן מפרנסות לא עצמאיות?¹⁵

5.3 כלים ומדדים לניתוח מגדרי של התקציב

הספרות המקצועית העולמית מספקת לנו כלים ומדדים לניתוח מגדרי של התקציב ושל תוכניות משרדי הממשלה השונים, ובכללם:¹⁶

- מדד הפיתוח המגדרי (The Gender Development Index - GDI) מדד זה הוא למעשה תיקון של מדד הפיתוח האנושי והתאמתו לתקציב מגדרי. המדד מתייחס לממוצע הישגי המדינה בתחומי תוחלת החיים, ההשכלה וההכנסה, כדי לבדוק את הבדלי הישגים בין נשים וגברים. המדדים בשלושת התחומים מתייחסים לנשים ולגברים.
- מדד ההעצמה המגדרית¹⁷ (The Gender Empowerment Measure - GEM) מדד זה בוחן את העוצמה היחסית של נשים וגברים בתחומי הפוליטיקה והכלכלה. הוא מורכב משלושה משתנים:

1. שיעור הנשים והגברים בתפקידי ניהול וביצוע.

2. שיעור הנשים והגברים בתפקידים מקצועיים וטכניים.

3. שיעור הנשים והגברים בפרלמנט.

- התפלגות מגדרית בהשכלה
 - קבוצת גיל 15 שנים ומעלה, בהתפלגות לפי רמת ההשכלה והגיל
 - קבוצות בעלי השכלה תיכונית בהתפלגות לפי תחום מדעי וגיל
 - רישום לבתי ספר תיכוניים לפי תחום מדעי
 - קבוצות הפעילות מבחינה כלכלית, לפי רמת השכלה וגיל

- הבדלי שכר ומשכורות
 - שכר לפי מקצוע
 - שכר לפי תחום תעשייה
 - שכר במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי

16 Diane Elson (1997b)

17 Compiled from United Nations Development Programme "Human Development Report 1997", New York: Oxford University Press, p. 41.

- הזדמנויות מקצועיות שונות
 - התפלגות הפקידים לפי מעמד מקצועי ומקום עבודה
 - התפלגות המעסיקים לפי תחום התעשייה וגודל העסק

- תפקידים שונים בקבלת החלטות¹⁸
 - קבוצות המועסקים לפי המעמד המקצועי במקום העבודה
 - קבוצות המועסקים לפי המעמד המקצועי והמגזר - ציבורי/פרטי
 - חברים ופקידים נבחרים בהתאחדויות המסחר
 - תפקידים בכירים במשרדי הממשלה

- כלים רבים גובשו לאורך השנים לניתוח תקציבים מפרספקטיבה מגדרית. אלה מותאמים למצבים השונים בכל מדינה וכוללים:
 - תודעה מגדרית בעת הערכת המדיניות
 - מדובר בגישה ניתוחית תיאורטית, שתכליתה לבחון מקרוב את המדיניות הנהוגה במשרדי הממשלה ואת התוכניות השונות, מתוך שימת דגש על נושאי מגדר רלוונטיים, באופן ישיר או עקיף. גישה זו מטילה ספק בהנחה כי המדיניות היא נייטרלית מבחינה מגדרית ומעלה את השאלה: באילו דרכים יכולות המדיניות וחלוקת המשאבים לצמצם או להעצים את האי-שוויון המגדרי?
 - אומדן הנהנים לפי חלוקה מגדרית
 - טכניקה מחקרית זו חושפת את הנהנים הממשיים או הפוטנציאליים ממדיניות הממשלה ואת מידת ההתאמה בין המדיניות לסולם העדיפויות של אותם נהנים.
 - ניתוח השפעת ההוצאה הכללית לפי חלוקה מגדרית
 - טכניקה זו עורכת השוואה בין ההוצאה הכללית בפרויקט מסוים לנתונים השאובים מסקרים ברמת המשפחה, על מנת לחשוף את חלוקת ההוצאות בין נשים וגברים, נערות ונערים.
 - ניתוח השפעת המיסוי לפי חלוקה מגדרית
 - טכניקה זו סוקרת מסים ישירים ועקיפים, ששולמו על-ידי פרטים או בתי-אב.

Hedman, Perucci and Sundstrom (1996) 18

- ניתוח הקשר בין התקציב לניצול הזמן בחלוקה מגדרית שיטת ניתוח זו בוחנת את הקשר בין תקציב המדינה לבין ניצול זמן בתוך המשפחה. היא מביאה בחשבון את הזמן שמשקיעות הנשים במשק הבית, קרי, ללא שכר, בנייתו המדינית.
- תודעה מגדרית בדו"ח הכללי המסכם של התקציב לצורך זה אפשר להשתמש באחד הכלים שתוארו לעיל או בכמה מהם. הדבר מחייב מידה גדולה של מחויבות ותיאום בתוך המגזר הציבורי, באמצעות משרדי הממשלה והאגפים האמונים על הערכת ההשפעה של המגדר על תקציב אותו משרד.

5.4 ניתוח מגדרי של תקציבי משרדי הממשלה

הוצאות הממשלה משפיעות על נשים וגברים באופן ישיר, אם הן מכוונות כלפי קבוצה זו או אחרת, או באופן בלתי ישיר, כחלק מהמדיניות הכללית. כדי לעמוד על השפעת הוצאות התקציב על נשים ונערות, יש להבחין בין שלוש קטגוריות חשובות של ההוצאות:

קטיגוריה 1: תקציבי המחלקות הממשלתיות והרשויות, שנועדו לתת מענה לצרכים מיוחדים של נשים וגברים בחברה. לדוגמה: תוכניות לקידום בריאות האישה, ייעוץ מקומי לגברים בנושא אלימות בתוך המשפחה או תוכניות מיוחדות לנשים שיש להן ילדים קטנים.

קטיגוריה 2: תקציב הממשלה המיועד לקידום שוויון הזדמנויות בעבודה בתוך משרדי הממשלה עצמם, היינו, שוויון הזדמנויות בין הפקידים במשרדי הממשלה. ההקצאות התקציביות המיועדות להכשרת פקידיים בדרגים נמוכים, בהם נשים, תופסות נתח תקציבי גדול יותר מסך כל הפקידים, חופשות בתשלום למשפחות והקמת גני ילדים לבני הפקידים.

קטיגוריה 3: הוצאות כלליות של משרדי הממשלה, המספקים סחורות ושירותים בעלי השפעה מגדרית לכלל החברה. לדוגמה, שירותי בריאות, ביעור הבערות וסובסידיה ממשלתית לחקלאות.¹⁹

- צעדי ניתוח תקציבי המשרדים:

הבחירה במשרדי ממשלה מסוימים, כדי לנתח את תקציביהם מפרספקטיבה מגדרית, דורשת מחשבה עמוקה. תכליתה של בדיקת העבודה של משרדי הממשלה מפרספקטיבה מגדרית היא להכיר את הנושאים והבעיות המגדריות המיוחדות, הנובעות מהקצאות של המשרדים השונים בתקציביהם. כדי ליישם את הכלי של ניתוח העבודה של משרדי הממשלה השונים, יש ראשית לבדוד כל משרד. אחר כך יש:

- ללמוד את החומרים הקשורים בנושאים מגדריים במדינה בכלל.
- לבחון בעיות הקשורות בנושאי מגדר במשרדי ממשלה מסוימים ולגבות זאת בנתונים וסטטיסטיקה.
- דיון בסיבות העיקריות ובהשלכות של הבעיות.
- קביעת תוכניות של המשרד הקשורות באותן בעיות.
- קביעת הקצאות לאותן תוכניות.
- קביעת הקשיים במתן תשובות לשאלות אלה.

- הצורך בנתונים

קיימות שלוש קטגוריות כלליות של נתונים לניתוח רגיש מגדר: תשומות (Inputs): מודדים את העלויות הכרוכות בפעילות מסוימת, למשל העבודה והעלות הכרוכות בפרויקט ספציפי. פלט (Outputs): מודדים את התוצאות הישירות של תוכנית או פרויקט מסוים, לדוגמה, מספר המוטבים שמקבלים סחורה או שירות מסוים. תוצאות (Outcomes): מודדים את ההשפעה של מדיניות או של תוכנית מסוימת (של משרד ממשלתי זה או אחר). למשל, מדידה של העלייה ברמת הבריאות, ברמת ההשכלה או בזמן הפנאי. שלוש קטגוריות אלה נחוצות, מכיוון שההשפעה של כל שינוי במדיניות או בתוכנית מסוימת על התשומות ועל התוצר מהירה מהשפעתה על התוצאות. כמו כן, קשה לקבוע תוצאות ספציפיות של מדיניות או תוכנית מסוימת. באופן כללי שופטים מדיניות או תוכנית לפי התוצאות. הכלים המנחים אותנו בניתוח רגיש מגדר חשובים לקביעת התוצר והתוצאה.

- ניתוח לפי משרדים (קטגוריה ראשונה)
כל ניתוח כזה צריך להתחיל במבוא כללי על המשרד ועל השפעת פעילותו מבחינה מגדרית, ובכלל זה:

- קווים רחבים של המטרות העיקריות של המשרד והנושאים המגדריים שם, במושגים כלליים.
- הגדרת התוכניות העיקריות של המשרד, קביעת הסכומים המוקצים לכל תוכנית ואיזה אחוז הם מהווים מכלל התקציב.

- רשימת בדיקה של התוכנית וצעדי הפעילות

- מהם הנושאים המגדריים בתקציב של כל משרד, לפי קבוצה (הקצאות מיוחדות למגדר, העסקה בסקטור הציבורי, חלוקת התקציב)?
- מהם כלי הניתוח השימושיים?
- אילו מדדי מגדר צריך לפתח?
- מהו מקור הנתונים. האם צריך לפתח את המקורות או שהם קיימים ונגישים?
- האם צריך להתמקד בתקציב / הוצאות העתידיים, הנוכחיים ו/או הקודמים?
- מהו מבנה האחריות בין המועסקים בתוכנית?
- באיזה מסמך / מסגרת יוצג ניתוח תקציב רגיש מגדר?
- איך יתאים פיתוח של ניתוח משרדי רגיש מגדר למסגרת הכללית של תקציב המדינה?

- ניתוח ההוצאות (בתוכניות המשרדים)

- הקצאות מיוחדות למגדר, תיאור הקצאות המופנות למגדר יהיה באמצעות בדיקת:
- המטרה של התוכנית או הפרויקט.
 - ניתוח השפעת התוכנית, כלומר מדדים המתגלים בפלט (למשל, מספר הנשים והגברים הנהנים מתוכנית מסוימת).
 - חלוקת משאבים.
 - שינויים מתוכננים לשנה הבאה.

- ההעסקה בסקטור הציבורי (קטגוריה שנייה)

כאשר מדברים על ניתוח רגיש מגדר, אפשר לראות את המגדר משתי פרספקטיבות

שונות. הראשונה, דפוסי ההעסקה בסקטור הציבורי יכולים לשקף (או לא) את עקרון שוויון ההזדמנויות בעבודה בין גברים ונשים ובין קבוצות שונות של נשים וגברים; השנייה, תוכניות רגישות מגדר מושפעות ממבנה המועסקים בסקטור הציבורי ומאופיים וממינויים ממשלתיים אחרים.

לכן יש לנתח את סוגיית שוויון הזדמנויות בעבודה בסקטור הציבורי באמצעות:

- תיאור דפוסי ההעסקה במשרד מסוים או בסקטור הציבורי בכלל. ניתוח ההעסקה לפי מגדר, רמת ההעסקה, דרכי ההעסקה (משרה מלאה, חלקית, קבועה, זמנית), השכר והטבות התפקיד. אפשר לנתח גם לפי הגזע.
- תיאור יוזמות ספציפיות לתמיכה בהזדמנויות העסקה שוויוניות. סכומי ההוצאות והתוצאות (למשל, מספר הנשים בהכשרה לניהול, הכשרה מגדרית לפקידים).
- ניתוח מספר הנשים והגברים במקומות המדגישים את המגדר או המתמחים במגדר. למשל, פקידים בתחום הרפואה או הרווחה אשר מטפלים באונס או באלימות במשפחה, גברים במקומות המטפלים באלימות מגדרית.
- ניתוח ההשתתפות בוועדים ובמוסדות שהוקמו מטעם המשרדים. חשוב להבחין בין מינויים בתשלום לכאלה שאינם בתשלום, וגם בין רמות השכר השונות.
- תיאור השינויים החזויים לשנה הקרובה.

6. העיגון המשפטי לקביעת תקציב רגיש מגדר

6.1 התחייבויות בינלאומיות לאימוץ תקציבים מגדריים בניית תקציב העונה על צרכיהן של נשים והמאפשר להן ליהנות מזכויותיהן מבוססת בעיקר על הזרם הפמיניסטי (מגדרי) ועל כלכלה פוליטית פמיניסטית. זרם רעיוני מחקרי זה עלה בשנות השמונים. חשיבה פמיניסטית מבוססת על מסגרות רעיוניות ביקורתיות ועל שיטות מחקר מגוונות, כולל כאלה החורגות ממסגרות מחקר מסורתיות. מחקר פמיניסטי-מגדרי מניח קיומם של מבנים חברתיים ופוליטיים וגורמים מבניים, שחוסמים את שילוב הנשים בכלכלה, בצמיחה ובפיתוח. מבנים אלה יוצרים בין היתר היררכיה חברתית-פוליטית-כלכלית הפועלת לטובת הקבוצה הגברית הדומיננטית ומשמרת את חלוקת הכוח וההשפעה הקיימת.

העיסוק בתקציב רגיש מגדר החל להתפתח בשנות השמונים של המאה הקודמת, ומאז חלחל רעיון זה אל תוך החשיבה של הקהילה הבינלאומית. ב-1983 קיבל הפרלמנט האוסטרלי החלטה ראשונה מסוגה בעולם, שלפיה מתחייבת הממשלה לבדוק איך משפיע תקציב המדינה על מעמדן של הנשים. כשנה לאחר שהתקבלה החלטה זו הגישה הממשלה דו"ח רחב היקף, המתייחס לחלקן של הנשים בתקציב והמצביע על הסכומים שהוצאו והוקצו לטובתן. מאז אימצו מדינות אחרות מגמה זו והחלו לפרסם דו"חות המראים את חלקן של הנשים בתקציב ואת השפעת התקציב על המעמד הכלכלי של הנשים. הדו"חות התייחסו גם להשפעת מדיניות המסים על מעמדן של הנשים. כך הוצבו על סדר היום הציבורי צרכיהן של הנשים וההשפעות השונות של התקציב ושל מדיניות הממשלה על המגדר. ברוב המקרים דו"חות אלה הוכנו מטעם מוסדות הממשלה, אבל במקרים אחרים ערכו אותם ארגוני החברה האזרחית, עמותות ומרכזי מחקר העוסקים בהעצמת נשים. דו"חות וניירות עמדה אלה התרכזו לרוב ב:

- קביעת ההוצאות המיועדות לנשים: המשאבים שהתקציב מקצה לתוכנית למען נשים.
- ההוצאות על תוכניות לשוויון הזדמנויות בעבודה: למשל, תוכניות של העדפה מתקנת לנשים, אשר מבטיחות השתתפות שוויונית של נשים וגברים מבחינת מעמד ושכר.
- חקר שאר ההוצאות בתקציב.

מאוחר יותר עברה יוזמה זו למדינות אחרות, מתוך התחשבות במאפיינים החברתיים, המגדריים והלאומיים של אותה מדינה, ובמיוחד המאפיינים של הנשים שם. המטרה היתה לפעול למען שילוב נשים בתהליך הפיתוח והצמיחה והשגת שוויון לכל מגזרי בחברה.

בנוסף יש החלטות והצהרות בינלאומיות, שמחייבות את המדינות לפעול למען שוויון בין נשים לגברים ומטילות על הממשלות את האחריות לעצב מדיניות ולבצע תוכניות שיתרמו באופן פעיל להשגת מטרות הצמיחה החברתית הכלכלית. האמנות הבינלאומיות גם מחייבות את הממשלות לדאוג לשיפור מעמדן של הנשים.

ב-1979 קיבלה העצרת הכללית של האו"ם את האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים CEDAW. אמנה זאת היא תפנית. עליה נשענת המסגרת הכללית של זכויות האדם, אשר מבטיחה שוויון מגדרי וזכויות נשים בכל תחומי הפעילות של הממשלה.²⁰ בוועידת האו"ם הבינלאומית הרביעית לנשים, אשר התקיימה בבייג'ין בשנת 1995, התקבל "מצע פעולה בייג'ין", אשר היווה מנוף ליישום אמנת CEDAW. מצע הפעולה מדגיש כי המדיניות הכלכלית אינה ערה להבדלי ההשפעות של אותה מדיניות על נשים וגברים. הוא גם מפנה תשומת לב לניתוחים המביאים בחשבון את ההבדלים בין המינים בתחומים הרחבים של המדיניות והתוכניות, ובמיוחד בכל הקשור באסטרטגיות לביעור העוני בקרב הנשים. לשם כך יש להבטיח כי נשים וגברים יקבלו הזדמנויות שוות להשתתף בצורה מלאה בתכנון המדיניות והאסטרטגיות הכלכליות לחיסול העוני. יש לערוך שינוי מבני בכלכלה, כדי להבטיח לנשים הזדמנויות וגישה שוויונית אל המשאבים והשירותים הציבוריים.

מצע הפעולה יוצא מהנחה שהעוני הוא בעיה רב צדדית, הכוללת מחסור במשאבים והכנסות, רעב ותת-תזונה, מחלות, הגבלות וחוסר יכולת להשיג חינוך ושירותים בסיסיים אחרים, אפליה והדרה חברתית. הבעיה טמונה גם בשלילת השתתפות בתהליך קבלת החלטות בחיים האזרחיים, החברתיים והתרבותיים. מצע הפעולה דורש מכל הממשלות להבטיח את זכויות הנשים, וביניהן: הזכות לחינוך הולם ומודרני המתאים לשוקי העבודה; הכשרה מקצועית המתאימה לשוקי העבודה; הזכות לעבודה; הזכות לדיר; הזכות לבריאות; הזכות לתחבורה.

20 הכנת תקציבים העונים לזכויות נשים, פיקוח על תקציבי הממשלה ומידת היענות לאמנה. קרן האו"ם לפיתוח למען נשים, 2006.

בסעיף 8 מעוגן הכלל שלפיו "שוויון בין נשים לגברים בזכויות וכבוד אנושי מעוגן בעקרונות מגילת האומות המאוחדות, ההכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם ובכל שאר האמנות הבינלאומיות לזכויות האדם, לרבות האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים, האמנה לזכויות הילד, האמנה לחיסול כל צורות האלימות נגד נשים, ההצהרה בדבר הזכות לפיתוח".

סעיף 19 של ההכרזה מדגיש כי "חשוב לעצב מדיניות ותוכניות ממשלתיות, כולל תוכניות פיתוח, בשיתוף מלא של כל הקבוצות החברתיות, ולהביא בחשבון את השיקולים של המינים מתוך העצמה הדדית ביניהם בכל הרמות, צעדים אשר עשויים להקדם ולעודד את העצמת הנשים וקידומן".

סעיף 20 להכרזה מבהיר כי "השתתפות ותרומה של כל הגורמים הפעילים בחברה האזרחית, ובמיוחד של קבוצות ורשתות נשים ושל שאר הארגונים הלא ממשלתיים וארגוני הקהילות המקומיות, מתוך כבוד מלא לעצמאות של אותם קבוצות וארגונים, בשיתוף עם הממשלות - הם דברים החשובים ליישום שיטות עבודה ומעקב יעילות".

בסעיף 30 מוזכרים "הבטחת שוויון בין נשים וגברים בהשגת חינוך וטיפול רפואי, שיפור הבריאות המינית והפרייון של הנשים וכן החינוך שהן מקבלות".

סעיף 32 מעגן את הצורך ב"הכפלת המאמצים להבטיח שכל הנשים והנערות הסובלות ממכשולים רבים המונעים מהן העצמה וקידום, בגלל גורמים כמו מוצא או גזע או שפה או שייכות אתנית או תרבות או דת או עקב השתייכותן לתושבי הארץ הילידים, ייהנו באופן מלא מכל זכויות האדם והחירויות הבסיסיות".

סעיף 35 מבהיר כי דרושה "הבטחת נגישות שוויונית לנשים למשאבים הכלכליים, ובכלל זה לקרקע, לאשראי, למדע וטכנולוגיה, להכשרה מקצועית, למידע, לתקשורת, לשווקים - כאמצעים להגברת קידום הנשים והנערות ולהעצמתן. כך תשתפר יכולתן לקצור את פירות הנגישות השווה למשאבים באמצעות שוויון בינלאומי".

סעיף 38, שהוא הסעיף החשוב ביותר, מדבר על מחויבות הממשלות למצע הפעולה שהתקבל בבייג'ין:

אנו הממשלות מאמצות את מצע הפעולה ומתחייבות ליישם אותו, מתוך התחשבות בשני המינים בכל התוכניות ותחומי המדיניות, ואנו קוראות לאומות המאוחדות ולמוסדות הפיננסיים האזוריים והבינלאומיים, ולכל שאר המוסדות האזוריים והבינלאומיים הרלוונטיים, ולכל הנשים והגברים, ולכל הארגונים הלא ממשלתיים, מתוך כבוד מלא לעצמאותם,

ולכל מגזרי החברה האזרחית, לשתף פעולה עם הממשלות למען התחייבות מלאה למצע זה ולתרום ליישומו.

בעקבות ועידת בייג'ין החלו ארגוניים בינלאומיים ואזוריים, ממשלות ומדינות רבות להתעניין בקשר שבין התקציב לבין הפיתוח, ובמיוחד בשילוב המגדר (Gender Mainstreaming) בתהליך הכנת התקציב. כך ניתן משקל לנושא המגדר במדיניות הממשלתית ובהקצאות התקציביות השונות וליצירת שוויון בין גברים ונשים מבחינת הזכויות, הצרכים, האחריות והיכולת. בעקבות הוועידה אימצו יותר מ-60 מדינות תקציבים רגישי מגדר, כדי לעודד את הממשלה לדאוג לנשים. תקציבים רגישי מגדר מסייעים לממשלות החתומות על האמנה לפעול לחיסול האפליה נגד נשים, כדי לקיים את התחייבויותיהן הנגזרות מכך. הדבר תואם את ההחלטה שבמצע הפעולה של בייג'ין, הקוראת למימוש השוויון בין גברים ונשים.

6.2 המקרה הישראלי

כל המתעניין באישור התקציב של מדינת ישראל צריך להביא בחשבון את כל החוקים הקשורים אליו, אשר מחייבים את הממשלה והכנסת ואת הכלכלה של המדינה. בחוק יסוד: משק המדינה, סעיף 3, נאמר כי יש לקבוע את תקציב המדינה בחוק, וכי התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.²¹ עוד נקבע, כי הסמכות לחלוקת כספי המדינה ולהקצאתם היא בידי הממשלה. בסעיף 3 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה, 1985 נאמר: "הממשלה רשאית להוציא בשנת כספית פלונית את הסכום הנקוב כהוצאה בחוק התקציב השנתי לאותה שנה". בסעיף 32 של חוק יסוד: הממשלה נאמר: "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". כלומר, חלוקת התקציב היא בסמכותה הטבעית והיסודית של הרשות המבצעת, והיא האחראית על ביצוע החלטות הכנסת. הנורמה המשפטית הרווחה בהקשר זה קובעת כי רק במקרה שאי התייחסות של חוק מסוים לנקודה מסוימת הינה מכוונת, אפשר יהיה לחזור אל סעיף 32 של חוק יסוד: הממשלה, בעניין "הסמכות השיורית".²²

21 סעיף 3(ב)4 לחוק יסוד: משק המדינה.

22 ראו, בג"ץ 8600/04 שמעוני, ראש המועצה האזורית חוף עזה נגד ראש הממשלה, נט (5) 673 (2005), פסקאות 9-12, פסק דין הנשיא ברק.

לפי סעיף 33(א) לחוק יסוד: הממשלה, רשאית הממשלה לאצול לאחד השרים סמכות הנתונה לה על-פי דין, מלבד סמכות להתקין תקנות.

בגלל התפקיד המרכזי שממלאים חברי הקואליציה בתהליך הקצאת התקציבים השונים, בולטת החשיבות של השתתפות הפוליטיקאים, ובעיקר השרים, בקבלת ההחלטות, וגם בתהליך הסגור המתלווה למאמצים להציב את נושא המגדר על סדר היום של משרדי הממשלה השונים.

בהתאם לחוק הישראלי, התקציב הוא "עיוור". לכאורה, עקרון השוויון הוא אשר קובע בעניין זה. אבל התוצאות והנתונים, כמו המחקר שאנחנו עורכים, מצביעים על כך שבמבחן התוצאה ההקצאה התקציבית אינה צודקת.

יש להדגיש כי מגבלות המשאבים הן הנתון העיקרי בעניין הקצאת התקציבים. מגבלות אלה קובעות את סדרי העדיפות. לכאורה יש כאן פגיעה בעקרון השוויון. כדי למנוע פגיעה זו, יש להצביע על ההבדלים שחייבו הקצאה וחלוקה שונה של התקציבים. הבדלים אלה הם הבסיס לקידום שוויון מהותי ולערעור הפחד מפני השרירות שבקבלת ההחלטות.²³ במהות, כל הקצאה של תקציב בתחום מסוים מחייבת את הממשלה לשכנע את הכנסת בחשיבותה. תמיכה כספית צריכה להיות לפי עקרונות הניהול התקין, כמו שוויון וסבירות.²⁴ עקרון השוויון מחייב חלוקת משאבים צודקת. מאחר שהמשאבים מוגבלים, הנורמות המשפטיות מחייבות את הממשלה, בהיותה הרשות המנהלת, להביא בחשבון עקרונות כמו צדק חלוקתי. חלוקת תקציב באופן שיבטיח היענות לצורכי הקבוצות המגדריות והאתניות השונות אפשרית לפי עקרון הצדק המתקן.

6.2.1 ההתערבות המשפטית בתהליך אישור התקציב

בשנים האחרונות גוברת ההתערבות של בתי המשפט בנושאים הקשורים בתקציב, או שיש בהם כדי לשנות הקצאת תקציבים לנושא זה ולא לאחר. תיקים רבים בעניין זה הגיעו לבתי המשפט.²⁵ הוגשו עשרות עתירות נגד חוקים בעלי אופי חברתי וכלכלי,

23 ראו בג"ץ 92/5349, הרברט נגד יד ושם, כרך מח (3) 353, ע' 360 (1994); בג"ץ 94/4541 מילר נגד שר הביטחון, כרך מט 94, ע' 109 (1995); בג"ץ 6975/04 המועצה האזורית חוף עזה נגד ראש הממשלה, כרך נט (2) 817, ע' 823 (2005).

24 בג"ץ 88/59 ח"כ צבן נגד שר האוצר, כרך מ ב (4) 705, ע' 706 (1989).

25 גיא דוידוב (תשס"ח).

הממתינות לפסק דין. ביניהן אפשר לציין עתירות נגד צמצום קצבאות, דרישה לשינוי שיעור המס השלילי ונושאים אחרים הקשורים בתקציב. תיקים אלה מחייבים את בתי המשפט להשתמש בסמכות הביקורת החוקתית ולחייב את הכנסת לשנות את חלוקת "עוגת" התקציב כדי לשמור על זכויות, גם כאשר אין זה כרוך בהקצאת תקציבים. יש לציין, כי התערבות בתי המשפט, ובמיוחד השימוש בביקורת שיפוטית על חוקים הקשורים בחלוקת התקציב, מעלים קשיים רבים. לקשיים אלה שני טעמים: הראשון, ההצדקה הדמוקרטית. איך אפשר להצדיק את התערבות בתי המשפט בתהליך החקיקה, המסור לסמכותה של הרשות המחוקקת (במקרה של חוק שכבר חוקק, כמו חוק התקציב); השני, חוסר מומחיות. היכולת להכריע בנושאים בעלי ממד כלכלי אינה בסמכותם של השופטים, ועדיף שהדבר יישאר בידי הצוות המקצועי במשרדי הממשלה השונים.

7. מקרה מבחן: ניתוח תקציב משרד החינוך

כפי שכבר הזכרנו, תקציב רגיש מגדר קובע את חלקן של הנשים בתקציב המדינה, ובוחן את השפעת התקציב על מעמדן של הנשים מבחינת המוביליות החברתית-הפוליטית-הכלכלית והיכולת להתפתח ולהשתלב בתהליך הפיתוח והמודרניזציה. במדריך זה בחרנו להציג את תקציב משרד החינוך ולנתח את השפעתו על נשים פלסטיניות. נלמד וננתח את כמות התקציב שמקצה המשרד לצורך חינוך תלמידות ערביות. נתמקד בתחום החינוך הטכנולוגי, מכיוון שהוא מנוף להעצמה, ונתרכז באפשרות להפוך אותו להון אנושי למען שינוי מעמדן הכלכלי של נשים פלסטיניות.

לפי מחקרים בתחום הכלכלה המדינית הפמיניסטית, ההון האנושי משפיע על רמת ההשתלבות בשוק העבודה, על סוג התעסוקה, על המעמד ועל רמת ההכנסה. הוא מאפשר שיפור המעמד הכלכלי ופיתוח הון אנושי העונה על צורכי שוק העבודה המודרני המבוסס על טכנולוגיה מתקדמת. שינוי במרכיבי ההתמחויות בחטיבה העליונה יוביל בהכרח לשינוי מבנה החינוך הגבוה, וישפיע בתורו על ההתמחות האקדמית של הנשים הפלסטיניות. כך הוא יהווה מנוף לשינוי מעמדן הכלכלי והחברתי.

להשגת מטרות אלה ולשיפור מרכיבי ההון האנושי של התלמידות הערביות יש להשקיע ולהקצות יותר תקציבים ומשאבים לפיתוח מגמות לחינוך טכנולוגי מודרני, לטכניקות ולמדעים, ולהפניית תלמידות למגמות אלה. ראוי לשאול אם התקציב הנוכחי של משרד החינוך מספק משאבים אלה ומהו חלקן של התלמידות הערביות בתחומים אלה?

כדי לענות על שאלת המחקר נקטנו כמה צעדים:

- איסוף נתונים וסטטיסטיקה מקיפים ככל האפשר על מצב החינוך של נשים וגברים, ערבים ויהודים, כמו:
- נתונים על רמת החינוך בקרב נשים וגברים ערבים והשוואה בינם לבין נשים וגברים יהודים.
- שיעור התלמידים הערבים בבתי-ספר ערביים ביחס לכלל התלמידים במערכת החינוך.
- נתונים על בתי-הספר הערביים - מספר, מספר הכיתות, מספר התלמידים

-
- והתלמידות, שיעור ההצלחה בבגרות והשוואה בין תלמידים לתלמידות, שיעור הקבלה לאוניברסיטאות והשוואת נתונים אלה עם החברה היהודית בישראל.
- נתונים על החינוך הגבוה: מספר התלמידים והתלמידות הערבים באוניברסיטאות, רמת החינוך הגבוה בקרב גברים ונשים ערבים, התואר האקדמי לפי לאום ומין, מספר שנות הלימודים, התפלגות התלמידים והתלמידות לפני ההתמחות ועוד.
 - נתונים על השתתפות הנשים והגברים הערבים בשוק העבודה לפי רמת ההשכלה.

נציג כאן חלק מנתונים אלה:

נתונים על בתי-הספר בשנת הלימודים 2010/2011

לפי נתוני משרד החינוך, בשנת הלימודים 2010-2011 היו בישראל כ-1,545 בתי-ספר, ובהם 14,600 כיתות עם 367,902 תלמידים, מהם 184,714 בנים ו-183,188 בנות. בחינוך הערבי היו כ-200 בתי ספר תיכוניים (14% מכלל בתי-הספר, לא כולל מזרח ירושלים), ובהם 2,350 כיתות. בכיתות אלה לומדים 64,127 תלמידים (20% מכלל התלמידים), מתוכם 30,297 תלמידים ו-34,460 תלמידות.²⁶

בהצגת הנתונים חשוב להציג את התפלגות התלמידים בהתאם להתמחות, כפי שנעשה בטבלה הבאה (טבלה 1). הטבלה מראה כי יש 30 מגמות התמחות בחינוך הערבי וכי רוב התלמידים מתמחים במגמות עיוניות (ריכוז נושאים עיוניים וריכוז נושאים עיוניים-מדעיים). במגמות אלה למדו 42% מכלל התלמידים הערבים. עוד עולה, כי שיעור התלמידים במגמות האחרות הוא פחות מ-10%, וברובן פחות מ-5%. התקציב לכל תלמיד משתנה ממגמה אחת לאחרת.

בנוסף, בדיקת המגמות מראה שנתח התלמידות הערביות קטן מאחוזן בכלל התלמידים, בשל סוגי המגמות העיוניות שבהן הן מתמחות. מגמות אלה מקבלות תקציבים קטנים יותר ממגמות טכנולוגיות, כפי שעולה מהטבלה להלן. הטבלה מראה את חלוקת התלמידים והתלמידות הערבים למגמות לימוד ומציגה את התקציב לכל מגמה.

26 ראו נספח 2, המציג טבלאות עם מידע מורחב יותר על החינוך הערבי 2009/2010.

טבלה 1: התפלגות התלמידים והתקציב החודשי בבתי-ספר ערביים לפי מגמה

התמחות	מגמה	מספר התלמידים	בנים	בנות	תקציב למגמה	ממוצע תקציב לתלמיד
אופנה ותלבושת	טכנולוגי	155	43	112	170,077	1,097
אמנויות הבישול והאפייה המלונאיות	טכנולוגי	142	96	46	176,654	1,244
תחזוקת מערכות מכניות	טכנולוגי	113	111	2	155,018	1,372
תכנון הנדסי של מבנים	טכנולוגי	283	163	120	320,959	1,134
תכנון ותכנות מערכות	טכנולוגי	5,110	2,186	2,924	5,994,030	1,173
תקשוב	טכנולוגי	689	528	161	887,639	1,288
תקשורת אלקטרונית	טכנולוגי	2,269	1,008	1,261	2,636,691	1,162
הנדסת חשמל ואנרגיה - מע' הספק פיק, בק	טכנולוגי	33	33	0	55,614	1,685
הנדסת מכונות - אלקטרוניקה וחשמל ברכב	טכנולוגי	36	36	0	60,155	1,671
הנדסת מכונות - מכונאות רכב	טכנולוגי	85	85	0	148,358	1,745
חשבונאות	טכנולוגי	1,846	750	1,096	2,190,168	1,186
טכנולוגיה מוכללת	טכנולוגי	259	95	164	290,582	1,122
מכטרוניקה	טכנולוגי	496	245	251	604,852	1,219
מערכות ביוטכנולוגיה	טכנולוגי	1,499	497	1,002	1,855,807	1,238
מערכות בקרת אקלים	טכנולוגי	109	109	0	205,300	1,883
מערכות הספק פיקוד ובקרה	טכנולוגי	2,155	1,638	517	2,898,432	1,345
מערכות מחשוב ובקרה	טכנולוגי	189	129	60	357,070	1,889
מערכות מכונאות רכב	טכנולוגי	1,380	1,362	18	2,023,687	1,466
מערכות ממוחשבות ברכב	טכנולוגי	883	882	1	1,293,092	1,464
מערכות סיב-ם/תיב-ם	טכנולוגי	629	437	192	859,711	1,367
מערכות רפואיות	טכנולוגי	342	114	228	376,330	1,100
מערכות תקשורת	טכנולוגי	3,035	1,371	1,664	3,734,537	1,230
ניהול הייצור	טכנולוגי	33	21	12	33,137	1,004
ניהול מלונאי	טכנולוגי	120	54	66	123,920	1,033
ניהול משאבי אנוש	טכנולוגי	2,855	1,383	1,472	3,401,104	1,191
ניהול עסקי - חשבונאות וחשבות שר	טכנולוגי	14	1	13	25,468	1,819
ניהול עסקי - מינהל משפטי	טכנולוגי	7	0	7	11,797	1,685
ניהול תיירותי	טכנולוגי	33	16	17	49,919	1,513
סיעוד	טכנולוגי	764	249	515	883,108	1,156
עיצוב	טכנולוגי	941	336	605	1,261,194	1,340
עיצוב שיער וקוסמטיקה	טכנולוגי	232	38	194	370,966	1,599
צירוף מקצועות עיוני	עיוני	18,430	8,963	9,467	17,908,615	972
צירוף מקצועות עיוני-מדעי	עיוני	11,335	4,172	7,163	10,817,671	954

1515	637,722	306	115	421	עיוני	הוראה והדרכה
1,007	335,481	176	157	333	עיוני	חינוך גופני
1,218	2,112,779	1,573	162	1,735	עיוני	חינוך לגיל הרך
1,075	4,769,498	2,509	1,927	4,436	עיוני	חינוך סביבתי
1,269	611,436	265	217	482	עיוני	חקלאות מוכללת
1,105	70,648,578	34,179	29,729	63,908		סכום כולל
		53.48%	46.52%			אחוז מסה"כ

הערה: הנתונים מייצגים כ-95% מהתלמידים בחטיבה העליונה והם מסתמכים על נתונים מאתרי משרד החינוך (אתר מית"ר ואתר «במבט רחב») ועל נתונים שנתקבלו ממשרד החינוך. נעשתה הצלבה בין הנתונים על חלוקת התלמידים למגמות לפני בנים ובנות (שנתקבלו ממשרד החינוך) לבין הנתונים על התקציבים שמקבלים בתי הספר הערביים העל-יסודיים (שנתקבלו מאתר מית"ר). קיימת סטייה מזערית בנתונים על מספר התלמידים משני בסיסי הנתונים, שאינה משפיעה מהותית על חישוב ממוצע התקציב לתלמיד בכל מגמה.

בנוסף להצגת תמונת מצב של החינוך הערבי והצגת התקציב המיועד לחינוך הערבי, חשוב להציג נתונים על החינוך הגבוה. נתונים אלה מבהירים את תפקיד מערכת החינוך בשימור ההייררכיה הכלכלית-החברתית בין יהודים וערבים, בין נשים ערביות וגברים ערבים, או בין לבין נשים יהודיות. מצב ההשכלה הגבוהה מושפע באופן ישיר מהמצב במערכת החינוך הערבית ואף קשור אליו במידה רבה, מבחינת האפשרויות העומדות בפני התלמידים הערבים לבחור את ההתמחות האקדמית שלהם, ממוצע ההצלחה בבגרות והשגת ציונים שמכשירים אותם להתקבל לאוניברסיטאות. במילים אחרות, אנו סבורים שההתמחות במערכת החינוך ואיכות החינוך ותוכניות הלימודים קובעים במידה רבה את עתידם של התלמידים הערבים במערכת ההשכלה הגבוהה.²⁷

בשלב השלישי של הניתוח נבצע את הפעולות הבאות:

- עיון בספרות הקיימת בתחום המחקר. במקרה שלנו נתמקד במחקרים העוסקים במצב הכלכלי של הנשים הערביות והשלכתן.
- בדיקת הקשר בין החינוך לבין המצב הכלכלי של הנשים, התייחסות לחשיבות הקשר הזה וזוהשפעתו על מעמדן של הנשים הפלסטיניות, וקביעת הנחות ושאלות המחקר.

בשלב הרביעי נתמקד בחקר המצב הקיים של תקציב משרד החינוך ובתיאורו וננתח

²⁷ ראו טבלאות בנספח 3, המראות את התפלגות התלמידים הערבים באוניברסיטאות לפי מגדר, תואר ומקבלי תארים.

את מצבם של הגברים והנשים בתחום זה. התיאור יתייחס למצב הנוכחי בכל הנוגע לתקציבים המיועדים לחינוך הערבי, מתוך השוואה למצב בחינוך היהודי. נברר איזה חלק מקבלים הגברים והנשים הפלסטינים בתקציבים אלה. לדוגמה, לאחר שנקבע מהו התקציב המיועד לחינוך טכנולוגי, לחינוך עיוני ועוד, נברר מה חלקן של התלמידות הערביות במגמות אלה.

אם נצליח לאמוד את חלקן של התלמידות הערביות במגמות החינוך השונות, הצעד הבא הוא בדיקה אם תקציבים אלה הוגנים, ואם הם משקפים את הצרכים האמיתיים של התלמידות הערביות, אם תקציבים אלה יכולים לפתח את ההון האנושי של התלמידות ולהכשירן לחינוך אקדמי המתאים לצורכי שוק העבודה המודרני? חקר תקציב החינוך יכול לעסוק בשאלות נוספות הקשורות לתחומים שונים שיש להם השפעה מגדרית, כמו: מי מקבל תפקידים ממשלתיים בתחום זה, מהו אופיים של תפקידים אלה ומה חשיבותם? מי מהם מקבל תמיכה ממשלתית (סובסידיה)? הטבלאות הבאות (טבלאות 2 ו-3) מציגות חלק מתקציב משרד החינוך לשנת 2009, החלק של התקציב הרגיל והחלק של תקציב הפיתוח.

טבלה 2: סעיפי התקציב הרגיל של משרד החינוך

הקצאה לנשים	חלקם של האזרחים הערבים	ש"ח	
-	-	2,639,241,000	תקציב כללי ומינהל
1,270,000	-	585,152,000	מינהל ופקידי המשרד
3,093,000	9,113,000	1,801,460,000	מינהל מורים
1,470,000	55,148,000	990,237,000	מינהל פדגוגי
-	-	3,326,879,000	חינוך קדם יסודי
-	1,582,000	11,001,293,000	חינוך יסודי
-	1,001,000	7,659,323,000	חינוך על יסודי
-	-	2,255,857,000	חינוך התיישבותי ונוער עולה
-	-	1,448,245,000	חינוך לא רשמי מוכר
-	-	598,403,000	נסיעות, הצטיינות ופיתוח
-	-	39,880,000	מוסדות תורניים
-	-	2,059,000	רשות הספורט
-	-	112,127,000	טלויזיה חינוכית
-	-	867,959,000	תמיכה במוסדות דתיים
5,833,000	66,844,000	33,328,115,000	סה"כ

טבלה 3: תקציב הפיתוח

הקצאה לנשים	חלקם של האזרחים הערבים	ש"ח	סעיף
-	254,693,000	1,035,527,000	תוכנית פיתוח הלימודים
-	-	29,094,000	הצטיידות למבני החינוך
-	-	212,291,000	חידוש מבנים
-	-	33,972,000	הוספות
-	254,693,000	1,310,884,000	תקציב פיתוח

במציאות, ולאחר לימוד ספר התקציב של משרד החינוך, מצאנו כי המשרד אינו קובע ואינו מציג את חלקו של החינוך הערבי בסעיפי התקציב. לכן היה צורך במחקר שדה אמפירי, כדי לקבוע את חלקם של החינוך הערבי ובתי-הספר הערביים בתקציב משרד החינוך. מחקר זה כלל איסוף נתונים על התקציב של כל בית-ספר ערבי ובדיקה כמה הוא מקבל ממשרד החינוך בהתאם למגמה ולהתמחות.

הצעד הבא הוא איסוף נתונים על מספר התלמידים והתלמידות בכל מגמה, כדי לקבוע כמה מקבלות התלמידות הערביות בהתאם למגמה, וכדי לעשות השוואה בין התלמידות והתלמידים הערבים. לאחר מכן נעשה השוואה עם המצב בחינוך היהודי והשוואה בין חלקו של החינוך הערבי בתקציב משרד החינוך לבין חלקו של החינוך היהודי.

האי-נגישות של נתונים אלה מצביעה בבירור על שליטת משרד החינוך בנתונים ועל הקושי בהשגתם. מצב זה מראה שקיימת הטיה לטובת חברי הקבוצה החזקה השלטת במדינה, כלומר קבוצת הזכרים היהודים. המצב הקיים, שבו אי-אפשר לדעת מה חלקם של התלמידים והתלמידות הערבים לעומת התלמידים והתלמידות היהודים, מקשה על חשיפת תפקידו של משרד החינוך בשימור הפערים, כולל הכלכליים, בין התלמידות הערביות לבין שאר התלמידים במערכת החינוך. חשיפת הפערים תוביל בהכרח לחשיפת יחסי הכוח וההיררכיה הקיימים בחברה. תוצאות ניתוח זה יוצגו בפרסום נפרד במסגרת הפרויקט.

נספח מס' 1

טבלה 1: התקציב הכולל לשנת 2010 (באלפי שקלים)

סה"כ הוצאות	325,287,989	% מהתקציב
תקציב רגיל	234,195,342	72
תקציב פיתוח וחשבון ההון	91,092,617	28

טבלה 2: מרכיבי התקציב הרגיל

סה"כ	234,195,342	100%
ממשל וניהול	33,235,251.9	14.1%
משרדי הביטחון (משרד הביטחון, המשרד לביטחון פנים ואחרים)	49,158,572	20.9%
רשויות מקומיות	2,936,114	1.25%
משרד החינוך	32,418,924	13.8%
השכלה גבוהה	6,864,918	2.93%
משרד הרווחה	4,159,426	1.77%
משרד הבריאות	18,144,776	7.74%
משרד האוצר והכלכלה	7,647,872	3.26%
גמלאות ופיצויים	38,017,000	16.23%
אחר	41,595,221	17.7%

נספח 2

טבלה 1: תלמידים ובתי ספר ערביים - חינוך יסודי

פרטים	שנת הלימודים	סה"כ
מספר בתי-הספר היסודיים	2010/2009	469
מספר בתי-הספר בחינוך המיוחד	2010/2009	53
מספר הכיתות	2010/2009	8,681
מספר התלמידים	2010/2009	240,787
מספר תלמידים בחינוך מיוחד	2010/2009	3,118
ממוצע התלמידים בכיתה	2010/2009	28

טבלה 2 : תלמידים ובתי ספר ערביים - חינוך על יסודי

פרטים	שנת הלימודים	מספר הכיתות/היחס
מספר בתי-הספר חטיבות ביניים	2010/2009	144
מספר בתי-הספר התיכוניים	2010/2009	255
מספר הכיתות בחטיבות ביניים	2010/2009	2,411
מספר הכיתות בבתי-ספר תיכון	2010/2009	2,751
מספר התלמידים בחטיבות ביניים	2010/2009	74,887
מספר התלמידים בתיכון	2010/2009	77,359
ממוצע התלמידים בכיתה בחטיבות הביניים	2010/2009	31
ממוצע התלמידים בכיתה בתיכון	2010/2009	28

טבלה 3: תלמידי כיתות י"ב הזכאים לתעודת בגרות שהתקבלו לאוניברסיטה בשנת

2008

קבלה לאוניברסיטאות		ההצלחה בבגרות		ניגשו לבחינה		מספר התלמידים	פרטים
(%)	סה"כ	(%)	סה"כ	(%)	סה"כ		
30.2	5,744	41	7,792	91	17,284	18,995	סה"כ
התפלגות לפי חינוך עיוני או טכנולוגי							
30.3	3,255	42.3	4,553	91.9	9,888	10,758	חינוך עיוני
30.4	2,439	39.5	3,170	90.3	7,250	8,031	חינוך טכנולוגי
תלמידים תלמידות							
24.1	2,056	32.4	2,769	87.2	7,453	8,547	זכרים
35.6	3,688	48.5	5,023	94.9	9,831	10,358	נקבות

נספח 3

טבלה 1: סטודנטים ערבים באוניברסיטאות לפי מין ותחום לימוד 2007-2008

התחום	תואר ראשון	תואר שני	תואר שלישי	תעודה	סה"כ
סה"כ	8,689	2,061	307	307	11,364
מדעי הרוח	2,066	720	126	307	3,219
מדעי החברה	2,661	489	68	-	3,218
משפטים	244	140	-	-	385
רפואה	276	275	17	-	568
מקצועות עזר רפואיים	1,454	241	11	-	1,706
מתמטיקה ומדעים	1,068	123	64	-	1,255
חקלאות	33	-	-	-	37
הנדסה	886	70	19	-	975

טבלה 2: סטודנטים ערבים בישראל לפי מין ותואר 2007-2008

תחום לימוד	ראשון	שני	שלישי	תעודה	סה"כ
גברים					
מדעי הרוח	595	236	79	85	995
מדעי החברה	822	236	39	-	1,097
משפטים	128	89	-	-	218
רפואה	149	145	13	-	307
מקצועות עזר רפואיים	553	90	5	-	648
מתמטיקה ומדעים	478	71	44	-	593
חקלאות	13	-	-	-	17
הנדסה	636	54	14	-	704
סה"כ	3,374	924	196	85	4,579
נשים					
מדעי הרוח	1,471	484	47	222	2,224
מדעי החברה	1,839	253	29	-	2,121
משפטים	116	51	-	-	167
רפואה	127	130	4	-	261
מקצועות עזר רפואיים	901	151	6	-	1,058
מתמטיקה ומדעים	590	52	20	-	662
חקלאות	20	-	-	-	20
הנדסה	250	16	5	-	271
סה"כ	5,315	1,137	111	222	6,785

טבלה 3: מספר האזרחים הערבים מקבלי תארים מאוניברסיטאות בישראל 2004-2005

התואר	סה"כ	גברים	נשים
סה"כ	2,418	979	1,439
תואר ראשון	1,594	588	1,006
תואר שני	567	287	280
תואר שלישי	37	28	9
תעודה	220	76	144

רשימה ביבליוגרפית

מקורות באנגלית

Articles:

1. Elson Diane (1997a). "Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care", **Preparatory Country Mission to Integrate Gender into National Budgetary Policies and Procedures**, London: Commonwealth Secretariat.
2. Elson Diane (1997b). "Tools for gender integration into macroeconomic policy", **Link in to Gender and Development**, Issue 2, Summer.
3. Govender Pregs (1996). "Foreword", in Debbie Budlender (editor), **The Women's Budget**, Cape Town: Institute for Democracy in South Africa.
4. Hedman Birgitta, Perucci Francesca, and Sundstrom Pehr (1996). **Engendering Statistics: A tool for change**, Stockholm: Statistics Sweden.
5. Sharp Rhonda (1995). **A Framework for Gathering Budget Information from Government Departments and Authorities**, Mimeo, Adelaide: Research Centre for Gender Studies, University of South Australia.
6. Sharp Rhonda (1999). "Women's budgets", in Meg Lewis and Janice Peterson (editors), **Dictionary of Feminist Economics**, New York: Edward Elgar Publishers.

Reports:

1. Compiled from United Nations Development Programme (1997). **Human Development Report 1997**, New York: Oxford University Press. Copyright by the United Nations Development Programme. Reprinted by permission of Oxford University Press, Inc.

Websites:

1. www.openbudgetindex.org.
2. <http://www.idi.org.il>

מקורות בעברית

מאמרים:

1. ארבל גנץ, אורי (2004). "הליך הכנת התקציב", בתוך: הרשות המבצעת: סמכויותיה, תפקידיה ועקרונות פעולתה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. מוצג באתר של המכון הישראלי לדמוקרטיה: http://www.idi.org.il/PublicationsCatalog/Pages/BOOK_6012/Publications_Catalog_6012.aspx
2. בן-בסט ודהן (2006), "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב", ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
3. גל-נור, יצחק (2007), "מנהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות", ירושלים: האוניברסיטה העברית.
4. דוידוב, גיא, "ביקורת חוקתית בעניינים בעלי השלכה תקציבית", הפרקליט מט, 345 (תשס"ח).
5. סבירסקי שלמה, ופרנקל עמי (2000), "מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו:

ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה", תל אביב: מרכז אדוה:

http://huka.gov.il/wiki/material/data/H07-01-2004_13-12-43_Adva.doc

6. שוורץ, אליעזר וצדיק, עמי, **מונחון תקציבי**, מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 נובמבר 2010.

חקיקה:

1. **חוק יסוד: הכנסת, תשי"ח-1958:**
<http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod2.htm>
2. **חוק יסוד: הממשלה, תשכ"ח-1968:**
<http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod14.htm>
3. **חוק יסוד: משק המדינה, תשל"ה-1975:**
<http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/yesod6.htm>
4. **חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985:**
http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/budget_order.htm

פסיקה:

1. בג"צ 8600/04 שמעוני נ. ראש הממשלה, נט (5) 673 (2005).
2. בג"צ 92/5349 הוברט נ. יד ושם, מח (3) 360 (1994)
3. בג"צ 94/4541 מילר נ. שר הביטחון, מט (4) 94 (1995).
4. בג"צ 04/6975 מועצה אזורית חוף עזה נ. ממשלת ישראל נט (2) 823 (2005).
5. בג"צ 59/88 חבר הכנסת צבן נ. שר האוצר, מב (4) 705 (1989).

מקורות בערבית

מאמרים:

1. עבדאללה שחאתה ח'טאב וסאלח עבד-אלרחמן אחמד, "התקציב הכללי ותקצוב בשיתוף עם יישום על התקציב המצרי", אוניברסיטת קהיר (2008).

דו"חות:

1. "הכנת תקציב העונה לזכויות האישה", פיקוח על התקציבים הממשלתיים ומידת היענותם לאמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד הנשים. קרן האומות המאוחדות בדבר פיתוח הנשים, 2006.
2. "התקציב הפלסטיני הכללי ואיזונו עם המגדר", המכון הפלסטיני לחקר המדיניות הכלכלית (מאט) 2005.