



מדריך לנתיבת חוות דעת מהדרית על הצעות חקיקה

נוסח מעודכן

ענת טהון אשכנזי | מיתר צדק



הרשות לקידום
מעמד האישיה
המשרד לשוויון חברתי
וקידום מעמד האישיה





מדריך לכתיבת חוות דעת מגדרית על הצעות חקיקה

ענת טהון אשכנזי | מיתר צדק

פברואר 2024

נוסח מעודכן

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב העטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

התצלום על העטיפה: Freepik.com

מסת"ב: 3-446-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2024

נדפס בישראל, תשפ"ד/2024

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הרשות לקידום מעמד האישה

הרשות לקידום מעמד האישה הוקמה על פי חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998. מטרת חוק הרשות הוגדרה כדלקמן: לקדם את השוויון בין נשים לגברים בישראל, להביא לתיאום בין הגופים המטפלים במעמד האישה בישראל, לקדם את החינוך, החקיקה והאכיפה בתחומים אלה, להבטיח כי בהליכי החקיקה ייבחנו השלכות החקיקה המוצעת על השוויון בין נשים לגברים, לקדם פעילות למניעת אלימות נגד נשים, להעמיד לרשות הממשלה את הכלים והמידע הנדרשים להשגת המטרות האמורות ולהקים רשות מרכזית שתפעל ליישום עקרונות אלה.

חוקים נוספים והחלטות ממשלה שונות הטילו על הרשות עוד משימות לצורך קידום ועידוד של מדיניות ופעילות לקידום מעמד האישה, לקידום השוויון המגדרי, לביעור האפליה נגד נשים ובכלל זה למניעת אלימות נגד נשים. על הרשות הוטלו עוד משימות קונקרטיות של הכשרת היועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות, ריכוז דוחות הפעילות השנתיים של היועצות, ריכוז ניתוח התקציב המגדרי של משרדי הממשלה, הטמעת חשיבה מגדרית ועוד.

הרשות אחראית על פי חוק בין היתר לעודד, לתאם ולקדם את פעולות משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וגופים אחרים הפועלים בתחומי פעולתה; לקיים מעקב ובקרה לגבי פעילות משרדי הממשלה בנושאים שבתחומי פעולתה; לייעץ למשרדי הממשלה בנושא אכיפתם של חוקים בתחומי פעולתה; לעקוב אחר מילוי המלצותיו של מבקר המדינה הנוגעות לתחומי פעולתה; לפעול להעמקת המודעות הציבורית בתחומי פעולתה של הרשות, לרבות באמצעות מערכות החינוך והתקשורת; לפעול לקידום הצעות לחקיקה בתחומי פעולתה של הרשות; לרכז מידע ונתונים וליזום מחקרים בתחומי פעולתה של הרשות; ליזום, לתכנן ולקדם הקמת מסגרות פעולה ושירותים בתחומי פעולתה של הרשות ועוד.

תוכן העניינים

7	א. הקדמה
8	ב. רקע היסטורי על סמכות הרשות להגיש חוות דעת מגדריות על הצעות חקיקה
8	1. הרשות לקידום מעמד האישה
10	2. חוות דעת מגדרית
13	ג. מונחי יסוד בנושא הטמעת חשיבה מגדרית
16	ד. הערכה של השפעת חקיקה (RIA) בכנסת
16	1. סוגי הצעות החוק
16	2. "גלגולה של הצעת חוק"
17	3. הסדרה של הערכת השפעות החקיקה בכנסת
21	ה. מודלים להערכה מגדרית בהליכי חקיקה
21	1. מודלים בישראל
21	2. מודלים במשפט המשווה
26	ו. חוות דעת מגדרית על חקיקה – הצעה למודל בישראל
26	1. המודל המוצע – מבנה
27	2. פירוט שלבי המודל
46	3. מועדים להגשת חוות הדעת
47	4. סיכום המלצות להמשך הדרך
49	נספח א: שבלונה לכתיבת חוות דעת מגדרית
51	נספח ב: רשימת מקורות

א. הקדמה

סעיף 2ג2 לחוק שיויו זכויות האישה, התשי"א-1951, אשר הוסף לחוק בשנת 2007, קובע כי על הרשות לקידום מעמד האישה להגיש חוות דעת מטעמה לכל הצעת חוק בעלת השלכות על השוויון בין נשים לגברים המונחת בפני אחת מוועדות הכנסת.

תיקון החקיקה ביטא את ההכרה שקיימת שונות באופן שבו מדיניות משפיעה על נשים ועל גברים, וששונות זו לא באה לידי ביטוי בשיקולים לעיצוב חקיקה עד לתיקון החוק. ההכרה בשונות זו ובצורך להטמיע חשיבה מגדרית, כמו ראשיתו של המהלך להקמת רשות לקידום מעמד האישה, לא נבעו רק מהתפיסה שנשים הן האוכלוסייה המופלית הגדולה בישראל הזקוקה להגנה ולקידום, אלא גם לנוכח חיוניותן של הנשים לחיזוק החברה הישראלית. כך למשל, היוזמה לקדם רשות העוסקת בהשתלבות נשים במשק הישראלי (שהולידה בסופו של דבר את הרשות לקידום מעמד האישה) נוצרה לאחר מלחמת יום כיפור, בעקבות הצורך להתאים את המשק לפעילותן של נשים לנוכח תרומתן הרבה במהלך תקופת המלחמה.

כיום חשיבותן של נשים למשק ולכלל הזירות בחברה הישראלית אינה מוטלת בספק. ואולם נשים עדיין נדרשות להשתלב במערך שכללי מוכתבים לא אחת מבלי להתחשב במאפייני קבוצה זו ובצרכיה. באופן סמלי למדי, מדריך זה מוגש לאחר פרוץ מלחמת 7 באוקטובר אשר גם במהלכה תפקדו, ועדיין מתפקדות, נשים רבות כמוקד ידע וכוח במגוון תחומים בעורף ובחזית הלחימה. עם זאת, ייצוגן בדרגים הבכירים במוקדי עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות הוא הנמוך ביותר זה שנים.

בניגוד לתכליתו של החוק, במרוצת השנים יישומו נתקל בקשיים רבים. היעדר המודעות לחובה בחוק והיעדר המשאבים הנדרשים להוצאתו לפועל היו רק חלק מהסיבות לכך.

בשנת 2022 פרסמה הרשות לקידום מעמד האישה קול קורא לכתיבת מדריך לגיבוש חוות הדעת המגדריות על חקיקה, על מנת שישמש כלי עזר לצורך מילוי סמכות הרשות כחוק. כך נולד הרעיון למדריך זה, המפרט את הרקע לחוק והצורך בו, מושגי יסוד ומודלים דומים בעולם ומודל מוצע המתאים ליישום החוק בישראל.

התקווה היא שמדריך זה ימצא יעיל בחיזוק התשתית המקצועית למימוש הסמכות לגיבוש חוות דעת מגדריות. תקוותנו היא שהוא יועבר דרך הרשות אל כלל משרדי הממשלה ואל גורמים בכנסת, כך שיוכל לשמש כלי עזר בהליכי חקיקה. באופן זה, התכלית שלשמה חוקק החוק – קידום שוויון מגדרי, תחוזק ותקודם.

* תודה לעו"ד פז ספיר ולעו"ד נסרין אבו עסלה על הסיוע בכתיבת המדריך.

ב. רקע היסטורי על סמכות הרשות להגיש חוות דעת מגדריות על הצעות חקיקה

1. הרשות לקידום מעמד האישה

הרשות לקידום מעמד האישה (להלן: "הרשות") הוקמה לראשונה באופן פורמלי במסגרת תחיקת חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998.¹

להליך הפיכת הרשות לגוף סטטורי קדם תהליך ממושך. בשנת 1975 הקים ראש הממשלה דאז יצחק רבין ועדה בראשות חברת הכנסת אורה נמיר שכללה 90 חברות וחברים. הקמת הוועדה נעשתה על רקע תפקידן המשמעותי של נשים במשך בזמן מלחמת יום כיפור בעקבות גיוס גברים לשירות מילואים ממושך; וכן על רקע החלטת האו"ם להכריז על אותה שנה כ"שנת האישה הבינלאומית".² בשנת 1978 פורסם דוח המלצות הוועדה, ובו הומלץ, בין היתר, כי "בכל משרד ממשלתי ובכל רשות מקומית תמונה אישה שתפקידה לטפל בבעיותיהן המיוחדות של הנשים באותו משרד או רשות".³

בד בבד, בזירה הבינלאומית חתמה ישראל בשנת 1980 על אמנת האו"ם בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים (להלן: "האמנה").⁴ האמנה מגדירה מהי אפליית נשים ופורטת תוכנית לאומית לביעור. המדינות שאישרו את האמנה מחויבות להגיש דוחות תקופתיים לוועדה באו"ם האמונה על יישום הוראות האמנה.⁵

1 חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק").

2 פנינה שטיינברג "מקידום נשים להטמעת חשיבה מגדרית: תמורות בתפקיד ממונה על קידום מד האשה במשרדי ממשלה" 7, 14-16 (שוות) - לקידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון ליר בירושלים (2012).

3 ועדת ראש הממשלה למעמד האישה - דוח סופי (המלצה 218) 115-116 (1978) (להלן: "דוח נמיר"); עידית סלומון "שיפור מפת הייצוג המגדרי באקדמיה, בעזרת היועצות לקידום נשים" (מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות, מרץ 2019) (להלן: "סלומון"); ענת פירסט "מאין לאן: מחקר תקשורת ונשים בישראל - סיכום ביניים" מסגרות מדיה 16, 6 (2017).

4 אמנה בינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים (1979).

5 אילה אליהו "תפקיד הפרלמנט בנוגע ליישום אמנת cedaw לביעור כל צורות האפליה נגד נשים" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת 11.1.2018). נציין כי האמנה אושרה על ידי ישראל רק בשנת 1991 בהוספת הסתייגות.

בשנת 1991 אישרה מדינת ישראל את האמנה, ובהמשך, בשנת 1993, הוקמה ועדת רות בן ישראל לשילוב וקידום נשים בשירות הציבורי. בהמשך לכך החלו פעולות נוספות להטמעת היבטים מגדריים בשירות הציבורי. למשל, תוקן חוק שירות המדינה ועוגנה בו החובה לייצוג הולם לנשים, ותפקיד הממונה על קידום מעמד האישה עוגן בתקשי"ר והוכפף מקצועית לאגף לקידום מעמד האישה.⁶

בזירה הבינלאומית התקיים בשנת 1995 כנס האו"ם הרביעי בנושא נשים. במסגרתו גובשו המלצות נרחבות וראשוניות לפעולות שמטרתן קידום מעמדן של נשים (להלן: "מצע הפעולה של בייג'ינג"). בין היתר הומלץ לממשלות בהליך עיצוב המדיניות לבחון את אופן השפעתה על גברים ונשים, עוד בטרם תיושם; הודגשה החשיבות של שיתוף הפעולה של ממשלות ומחוקקים לקידום "פרספקטיבה מגדרית בכל חקיקה ומדיניות"; והודגשה החשיבות של איסוף נתונים סטטיסטיים שינותחו לפי מין וגיל, כך שניתן יהיה להסיק מסקנות בעניין סוגיות חברתיות שנוגעות לנשים וגברים.⁷

בשנת 1998, על סמך ההמלצות בחלוף השנים, נחקק חוק הרשות ובו עוגן מעמדה של הרשות כגוף סטטוטורי תחת משרד ראש הממשלה ואחר כך תחת המשרד לשוויון חברתי.⁸ בהתאם לחוק, תפקידי הרשות כוללים, בין השאר: גיבוש, קידום ועידוד מדיניות ופעילות לקידום מעמד האישה, לקידום השוויון ולביעור אפליה; קידום ותיאום פעולות משרדי ממשלה בתחום; ייעוץ למשרדי ממשלה בתחום; ופעילות להעמקת מודעות ציבורית בתחום.⁹

6 סלומון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 12-13.

7 אורלי לוטן "הערכת השפעה מגדרית של חקיקה – סקירה משווה" 3 (מרכז המחקר והמידע של הכנסת 24.6.2007) (להלן: "לוטן, הערכת השפעה מגדרית"); Report of the Fourth World Conference on Women, UN (1995); Beijing Declaration and Platform for Action (1995)

8 ס' 2 לחוק, לעיל ה"ש 1.

9 ס' 3-5 לחוק, לעיל ה"ש 1. בשנת 2023, התקבלה החלטת ממשלה להקמת משרד לקידום נשים ובד בבד קודמה בכנסת הצעת חוק אשר ביקשה להקנות למשרד הממשלתי סמכויות שהיו נתונות בחוק לרשות. הצעת החוק לקידום הנשים בישראל, התשפ"ג-2023, נמצאת נכון למועד זה בהכנה לקריאה ראשונה (להלן: "הצ"ח לקידום נשים") ואילו המשרד לקידום נשים נסגר בינואר 2024.

2. חוות דעת מגדרית

בשנת 2007 הגישה הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת הצעת חוק לעגן את סמכות הרשות לבצע הערכות חקיקה מגדריות.¹⁰ בהצעת החוק הוצע להוסיף לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, סעיף המעגן את סמכות הרשות להגיש חוות דעת מגדרית לוועדות הכנסת על כל הצעת חוק שהועברה לדיון בוועדה, ועל כל חקיקת משנה שהובאה לאישור או להתיעצות בוועדה, אשר יש להן השלכות מגדריות או נוגעות לתחומי הפעילות של הרשות. עוד הוצע לעגן זאת גם בחוק הרשות לקידום מעמד האישה כאחד מתפקידיה הרשמיים של הרשות. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, מטרתו לחשוף בפני המחוקק את אי־השוויון הסמיו בחקיקה. החוק נוסח בהשראת מצע הפעולה של בייג'ינג משנת 1995, אשר במסגרתו הומלץ להפעיל מנגנונים להערכת השפעות מגדריות על מדיניות וחקיקה. צוין כי מדינות כמו בריטניה ושוודיה עיגנו בחוק את החובה לבצע הערכה של ההשפעות המגדריות של הצעות חוק, וכי במדינות כמו גרמניה, קנדה ופינלנד חובה זו קבועה בתוכנית ממשלתית או בהנחיות לחקיקה.¹¹

הצעת החוק הבשילה בסופו של דבר לתיקון 7 לחוק שיווי זכויות האישה, ובסעיף 2ג6 לחוק עוגנה סמכות הרשות לביצוע הערכות חקיקה מגדריות, בזו הלשון:¹²

הועברה לוועדה מוועדות הכנסת (בסעיף זה – הוועדה) הצעת חוק, רבות הצעת חוק תקציב שנתית, או הובאה לאישור הוועדה או להתיעצות

10 הצעת חוק השלכות מגדריות בחקיקה (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004 (להלן: "הצ"ח השלכות מגדריות בחקיקה").

11 דברי הסבר להצ"ח השלכות מגדריות בחקיקה, שם.

12 ס' 2ג6 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951. ניסוחו של החוק שונה לעומת ההצעה החוק כפי שהוגשה לקריאה ראשונה. בהצעת החוק מטעם חברת הכנסת עמירה דותן נקבע כי מטרת החוק היא: "לחייב את חברי הכנסת ואת הממשלה לבחון, במהלך הכנת הצעת חוק לקריאה ראשונה, את השפעתה של הצעת החוק על שוויון בין אישה ואיש, ברוח עקרונות האמנה וחוקי היסוד". עוד קבעה הצעת החוק כי יש לציין בדברי ההסבר של הצעות החוק את ההשלכות של אי־השוויון בין נשים לגברים. בדיונים בוועדות הכנסת בעניין הצעת החוק הוחלט שהמודל של חיוב חברי הכנסת והממשלה לבחון את ההשפעות על השוויון המגדרי בדברי ההסבר להצעת חוק הוא לא בהכרח המתאים ביותר. נקבע שמודל זה לא מאפשר דיון ענייני בהשלכות החקיקה על שוויון מגדרי, ולשם כך נדרש גוף מקצועי ועצמאי שיוכל לעמוד באופן שיטתי על ההשלכות המגדריות של החקיקה.

עמה חקיקת משנה, אשר יש להן השלכות על השוויון בין נשים לגברים או הנוגעות לתחום מתחומי פעולתה של הרשות, תגיש הרשות לוועדה חוות דעת בדבר ההשלכות האמורות (בסעיף זה – חוות דעת מגדרית); חוות הדעת המגדרית תונח על שולחן הוועדה לקראת הדיון בעניין.

כמו כן תוקן חוק הרשות והוספה בו הוראה דומה הקובעת סמכות זו, בזו הלשון:¹³

5. בלי לגרוע מהוראות סעיף 4, יכללו תפקידי הרשות גם את אלה: [...]
6(א) להגיש חוות דעת מגדריות על הצעות חוק וחקיקת משנה כאמור
בסעיף 26 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951;

בטרם נרחיב בדבר תוכנה וחשיבותה של הסמכות לכתיבת חוות דעת מגדרית, נציין כי עצם עיגון סמכות זו בחוק שיווי זכויות האישה, לצד עיגון הסמכות בחוק הרשות, עשוי ללמד על חשיבותה. חוק שיווי זכויות האישה נתפס כחוק "מלכותי" בחקיקה הישראלית. הגם שעקרון השוויון אינו מעוגן במפורש בחוק יסוד, ואף לא ההכרה בשוויון בין גברים לנשים, הוא נחשב לעיקרון יסודי בשיטה הישראלית, מצוין במפורש במגילת העצמאות¹⁴ והוכר לאורך השנים על ידי פסיקת בית המשפט העליון כעיקרון יסודי חוקתי, בין היתר בהתבסס על חוק שיווי זכויות האישה.¹⁵

13 ס' 5(א) לחוק, לעיל ה"ש 1.

14 הכרזה על הקמת מדינת ישראל, ע"ר התש"ח 1.

15 ניתן לראות בפסיקה לאורך השנים את היחס הייחודי שחוק שיווי זכויות האישה זוכה לו. כך, כבר בבג"ץ 202/57 סידים נ' הנשיא וחברי בית הדין הרבני הגדול פ"ד יב 1528 הגדיר השופט זילברג את החוק כך: "לא הרי חוק זה כהרי חוק רגיל אחר! לפנינו חוק אידאולוגי, מהפכני, משנה־סדרי־חברה, אשר שמו וסעיפיו הראשון, ה'פרוגרמטי', מעידים עליו כי הוא – פרט לסייג אשר בסעיף 5 – ביקש לעקור מן השורש כל עניין בו קיים, לפי החוק הקיים, קיפוח משפטי כל שהוא של האשה"; לדוגמאות נוספות ראו – בבג"ץ 1000/92 בבלי נ' ביה"ד הגדול פ"ד מח(2) 221, פסק הנשיא אהרן ברק כי: "חוק שיווי זכויות האשה הוא חוק 'מלכותי'. הוא מעגן בחקיקתה של המדינה את עקרון השוויון. עיקרון זה מוזכר במפורש בהכרזת העצמאות, הקובעת כי מדינת ישראל תקים שוויון בין אזרחיה 'בלי הבדלי דת, גזע ומין'. עיקרון זה הוא מעקרונותיה הבסיסיים של שיטת המשפט הישראלית". חוק שיווי זכויות האישה נותן לבוש של דבר חקיקה לעיקרון ההלכתי; בג"ץ 453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד מח(5) 501; בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים נ' שר הרווחה ואחי' פ"ד נב(3) 630.

עיגון הסמכות למתן חוות דעת מגדרית הן בחוק הרשות והן בחוק שיווי זכויות האישה נועד להבטיח את יישומה של הפעלת הסמכות ולחייב את הכנסת והממשלה לבחון כראוי הצעות חוק ומדיניות כדי לחשוף בפניהם אי־שוויון סמוי שקיים.¹⁶ יתרה מזו, ממהלך זה ניתן ללמוד על כוונת המחוקק להגן בצורה הרחבה והמקיפה ביותר על עקרון השוויון, שאינו רק עיקרון־על בשיטתנו אלא עיקרון מרכזי ובסיסי בהצהרת זכויות האדם של האו"ם.¹⁷

16 דברי ההסבר להצ"ח השלכות מגדריות בחקיקה, ראו לעיל ה"ש 10.

17 United Nations General Assembly: The Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

ג. מונחי יסוד בנושא הטמעת חשיבה מגדרית

הטמעת חשיבה מגדרית מצריכה הכרה והטמעה של מונחי יסוד לצורך כתיבת חוות דעת מגדרית.

• **מגדר.** מגדר הוא מושג סוציולוגי, המתייחס למאפיינים שונים של נשים וגברים. המאפיינים כוללים, בין היתר, התנהגויות, תפקידים ומערכות יחסים. ההנחה היא שמאפיינים אלו מושפעים מהבניה חברתית, והם משתנים מחברה לחברה ומזמן לזמן. נהוג להבחין בין המושגים מין (Sex) וזהות מגדרית (Gender Identity). מין מתייחס להיבטים הביולוגיים-פיזיולוגיים ולשוני בין נקבות לזכרים, ואילו זהות מגדרית מתייחסת לחוויה המורגשת הפנימית והאינדיווידואלית של אדם בכל הנוגע למגדר ונוצרת בעקבות הבניות חברתיות, ללא קשר הכרחי להתאמה לפיזיולוגיה של אותו אדם.¹⁸ אותן הבניות או פרקטיקות חברתיות הן אלו שלעיתים עלולות ליצור אי-שוויון בין נשים וגברים, על סמך ההתבססות על המאפיינים השונים וראייתם כמולדים.

• **הערכת ההשפעה של הליכי חקיקה (RIA – Regulation Impact Assessment).** הערכת ההשפעה של הליכי חקיקה היא כלי עזר של הרגולטור שמטרתו למנוע ממנו לפעול באופן אוטומטי על פי הנחות יסוד אינטואיטיביות.¹⁹ תהליך ה-RIA מדגיש את הצורך להתחשב בשלב גיבוש חקיקה, מדיניות או כל יוזמה דומה אחרת בשורה של השפעות – חוקתיות, חברתיות, כלכליות, סביבתיות, מגדריות, בין-דוריות ואחרות. בד בבד, מודגש הצורך לקיום תהליך מנומק שיפורסם לציבור בכל אחד משלבי החקיקה.²⁰ בהליכי ה-RIA

18 ראו "Gender and health" באחר ארגון הבריאות העולמי (World Health Organization); דפנה יזרעאלי ואח' מין, מיגדר, פוליטיקה 11 (הקיבוץ המאוחד 2006); Cecilia, L. Ridgeway and Lynn Smith-Lovin, *The Gender System and Interaction*, 25 ANNUAL REVIEW OF SOCIOLOGY 192 (1999); צבי טריגר "תיאוריות פמיניסטיות וזכויות להט"ביות" זכויות הקהילה הגאה בישראל: משפט, נטייה מינית וזהות מגדרית 82 (עינב מורגנשטרן, יניב לושינסקי, אלון הראל עורכים 2016).

19 "תורת הערכת השפעות רגולציה: RIA – Assessment Impact Regulatory" האגף לתכנון מדיניות, משרד ראש הממשלה 6 (על פי החלטת ממשלה מס' 4027, מיום 25.12.2011, מהדורה להערות – מרץ 2013, אדר תשע"ג).

20 נדיב מרדכי, מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס **מדריך למחוקק** 15, 174-178 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2015).

משתמשים בכלי הערכה וניתוח לבחינה שיטתית של פוטנציאל ההשפעות, באמצעות מדדים המתמקדים באיסוף מידע על העלות והתועלת של המדיניות, מתוך בירור בדבר קיומן של אפשרויות יעילות יותר לביצוע המדיניות. ההסדרים על פי ה-RIA משלבים תהליכי היועצות, שיתוף הציבור ושקיפות בשלבי גיבוש המדיניות ועיצובה.²¹

• **הטמעת חשיבה מגדרית (Gender Mainstreaming).** הטמעת חשיבה מגדרית היא אסטרטגיה המקדמת שוויון בין המינים באמצעות הכללה של נקודת מבט מגדרית בכל תחומי החיים ובכל דרגי קבלת ההחלטות.²² הגדרה נוספת, כפי שהיא עולה ממדריך של הרשות להטמעת חשיבה מגדרית בחקיקה, היא פרקטיקה שמבקשת להעמיד את כל האנשים, על קשת השונות שביניהם, בלב תכנון אסטרטגי, התוויית מדיניות ציבורית ותכנון פרויקטים. תהליך זה מאפשר לסוכנויות ממשלתיות וארגונים שונים לעצב תוכניות שיפיקו תוצאות המיטיבות עם קבוצות מגוונות של גברים ונשים גם יחד.²³ הטמעת חשיבה מגדרית מעניקה למקבלי ההחלטות פרספקטיבה חדשה והבנה רחבה יותר של בעיות מגדריות ולפיכך תורמת לפיתוח חקיקה ומדיניות מיטיבה יותר לחברה כולה.

יוערי בניגוד להעדפה מתקנת, שנועדה להבטיח ייצוג שוויוני יותר של נשים, הטמעת חשיבה מגדרית אינה מתמקדת בהיבט המספרי של ייצוג, אלא מאפשרת ראייה רחבה יותר. הנחת היסוד שלה היא שהמקור לאי־שוויון מגדרי נעוץ לעיתים רבות בפרקטיקות של הארגון המובילות, אולי באופן לא מכוון, לכך שנקודת מבטן של נשים אינה מובאת בחשבון בתהליכי מדיניות, תכנון, חקיקה ותקצוב.²⁴ לפיכך על מנת לקדם שוויון מגדרי יש להתחשב בהשפעה של המדיניות על אוכלוסיית הנשים בתהליכי קבלת ההחלטות שבהן מעוצבות הפרקטיקות הארגוניות.²⁵

21 להרחבה ראו גם OECD "Regulatory impact assessment".

22 לוטן, הערכת השפעה מגדרית בחקיקה, לעיל ה"ש 7. ראו גם Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, "The OECD's Contribution to Promoting Gender Equality" (Jun. 2023).

23 הרשות לקידום מעמד האישה **המדריך להטמעת חשיבה מגדרית** 6 (2021).

24 שם, עמוד 7.

25 הדס בן אליהו וזאב לרר **המדריך לייעוץ והתערבות מגדרית בארגונים** 7, 18 (שוות – לקידום נשים בזירה הציבורית, מכון ון ליר בירושלים 2018).

• **הערכה מגדרית בהליכי חקיקה (GIA (Gender Impact Assessment).** הערכה מגדרית בהליכי החקיקה היא ענף בתוך הליכי ההערכה של השפעת חקיקה המאפשר הטמעת חשיבה מגדרית. ישנם חוקים שהקשר שלהם למגדר הוא גלוי וברור, אך ישנם חוקים שהשפעתם המגדרית אינה מובנת מאליה. המחוקק לא תמיד מודע לצרכים השונים של נשים וגברים ובוודאי לא לצרכים השונים בתוך קבוצת הנשים. לכן חוקים רבים נתפסים בטעות כנייטרליים, כאשר בפועל יש להם השלכות משמעותיות על אי-השוויון בין נשים לגברים ובין קבוצות שונות של נשים.²⁶ תהליך של הערכת חקיקה מגדרית הכולל שמיעת דעות והמלצות של קבוצות שונות בתוך האוכלוסיות המגדריות מסייע לחשוף את הצרכים שלהן ולהוביל לחקיקה המיטיבה עימן.

• **ניתוח מגדרי של תקציב.** הטמעת חשיבה מגדרית בתהליכי תקצוב משמעותה ניתוח ההשפעה של התקציב על נשים וגברים – החל בשלב התכנון, דרך הצבת יעדים וכלה בבחינת הביצוע והבקרה. שילוב נקודת מבט מגדרית בכל רמות התכנון התקציבי של משרד ממשלתי מאפשרת לא רק תכנון תקציב מבוסס-מגדר, אלא גם משפיעה על המדיניות הכללית ועל סדרי העדיפויות של מקבלי ההחלטות בתקציב המדינה. הליך מסוג זה מאפשר להתבונן על ההיבטים המגדריים משלב תכנון המדיניות ולא לאחר שגובשה זה מכבר, ובכך הוא משמש כלי בידי קובעי המדיניות לבחון כיצד יש לחלק את התקציבים בצורה מושכלת בהתאם להיבטים מגדריים ולמטרות וליעדים הנוגעים להם.²⁷ החלטת ממשלה משנת 2014 מחייבת את כלל משרדי הממשלה לערוך ניתוח מגדרי של התקציב.²⁸

26 לוטן, הערכת השפעה מגדרית בחקיקה, לעיל ה"ש 7, עמ' 2.

27 "מתווה לניתוח תקציב מגדרי" 4 (הרשות לקידום מעמד האישה, 2021) (להלן: "מתווה לניתוח תקציב מגדרי").

28 החלטה 2084 של הממשלה "אימוץ המלצות הוועדה לבחינה מגדרית של תקציב המדינה בישראל" (7.10.2014).

ד. הערכה של השפעת חקיקה (RIA) בכנסת

תהליכי החקיקה בישראל מורכבים מכמה שלבים, שבהם הכנסת והממשלה יכולות לשלב בחינה של ההשלכות העתידיות של החקיקה המוצעת. בטרם נבחן מהם המנגנונים הקבועים בחוק לבחינת השלכות החקיקה, נפרט בקצרה על הליכי החקיקה בכנסת.

1. סוגי הצעות החוק

הצעות החוק בישראל מתחלקות לשלושה סוגים: הצעות חוק פרטיות, המוגשות על ידי חבר כנסת שאינו שר או סגן שר;²⁹ הצעות חוק מטעם ועדה, שיכולות להיות מוגשות על ידי ועדת הכנסת, ועדת החוקה, חוק ומשפט או הוועדה לביקורת המדינה, בנושא שנוגע לתחומן או בהקשרים קונקרטיים שתקנון הכנסת מגדיר, ובהם חוקי יסוד, בחירות ומימון מפלגות;³⁰ והצעות חוק ממשלתיות, המוגשות על ידי אחד ממשרדי הממשלה.³¹

2. "גלגולה של הצעת חוק"

הצעות חוק ממשלתיות עוברות שלבים לעיבוד החוק עוד בשלב התגבשותן. לאחר שמתקבלת החלטה להכין הצעת חוק במשרד ממשלתי, מתחילה עבודת מטה לגיבוש ההצעה. לאחר מכן תזכיר החוק מפורסם לעיון הציבור כדי לקבל הערות. בהמשך מתקבלות הערות גם ממשרדי הממשלה האחרים ונדרש אישור של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה להצעת החוק. הטיוטה המאושרת מועברת לוועדת השרים לענייני חקיקה, ולאחר דיון בוועדה, ההצעה מונחת על שולחן הכנסת ומגיעה לקריאה ראשונה. אם ההצעה עוברת בקריאה הראשונה, היא תידון בוועדה הרלוונטית בכנסת לשם הכנתה לקריאה שנייה ושלישית. לאחר ההצבעות בכנסת בקריאה שנייה ושלישית, תתגבש ההצעה לחוק והיא תפורסם ברשומות.³²

29 ס' 75 לחקנון הכנסת (16.10.2023) (להלן: "חקנון הכנסת").

30 שם, בס' 80.

31 שם, בס' 74.

32 "הליך החקיקה" 4-5 (הלשכה המשפטית של הכנסת, ספטמבר 2016).

הצעת חוק מטעם ועדה – כלי שנעשה בו שימוש לעיתים רחוקות יחסית. לוועדת הכנסת, ועדת החוקה, חוק ומשפט וכן לוועדה לביקורת המדינה ישנה מעטפת של אנשי מקצוע, כגון היועצת המשפטית לוועדה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יועצי חברי הכנסת ומומחים שהוועדה יכולה להזמין לשמוע, לרבות נציגי משרדי ממשלה. הוועדה אינה מחויבת לשמוע את אלו, אך גם היא, בדומה לממשלה, נדרשת לאחר שהיא יוזמת ומכינה את ההצעה, להגיש אותה לקריאה ראשונה.³³

הצעת חוק פרטית – נדרשת לעבור שלב מקדים נוסף של אישורים בכנסת, בטרם הגשתה לקריאה ראשונה. היא נידונה בוועדת שרים לענייני חקיקה ואחר כך צריכה לעבור בקריאה טרומית בכנסת, עוד לפני שתועבר לדיון בוועדה הרלוונטית לצורך הכנה לקריאה ראשונה. לאחר מכן, במקרה שהצעת החוק עברה בקריאה ראשונה, היא מוחזרת שוב לוועדה לצורך הכנה לקריאה שנייה ושלישית. לבסוף, הצעת חוק שעברה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת תהפוך לחוק ותפורסם ברשומות.³⁴ הגיונו של השלב המקדים להצעת חוק פרטית מובן. בעוד הצעות חוק ממשלתיות והצעות חוק מטעם ועדה כרוכות בדיונים בפורומים רחבים, שבהם מעורבים גורמים רבים וישנה מעטפת מקצועית רחבה לצורך בחינת הצעת החוק, הצעת חוק פרטית עשויה להידרש לעיבוד והסדרה נוספים. מאן הפטור מקריאה טרומית שניתן להצעות חוק ממשלתיות ולהצעות חוק מטעם ועדה. כמו כן, על פי אותו היגיון, בעוד הצעת חוק פרטית צריכה להיות מונחת על שולחן הכנסת 45 ימים בטרם הצבעה בקריאה טרומית, הדיון בקריאה ראשונה בהצעת חוק מטעם ועדה או בהצעת חוק ממשלתית יכול להתקיים החל מיומיים לאחר שהונחו. כלומר, השהות שניתנת לחברי כנסת לבחון הצעת חוק בטרם יצביעו עליה במליאה קצרה יותר באופן ניכר כשמדובר בהצעות חוק ממשלתיות ובהצעות חוק מטעם ועדה.³⁵

3. הסדרה של הערכות השפעות החקיקה בכנסת

הליכי הערכת השפעות החקיקה (RIA) בכנסת מוסדרים בחקיקה ראשית ובכמה החלטות ממשלה. בהחלטה משנת 2014 נקבעה תוכנית ארוכת טווח להפחתת הנטל הרגולטורי,

33 שס: ס' 80 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 29.

34 להרחבה בנושא ראו "תרשים החקיקה" באתר הכנסת.

35 ס' 76(ג) ו-80 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 29.

שכללה הנחיה להגדיר תהליך סדור לגיבוש רגולציה שמעוגנת בחקיקה ראשית ומשנית.³⁶ החלטת ממשלה נוספת, משנת 2018,³⁷ התבססה על דוח שביקש משרד ראש הממשלה מארגון OECD ובחן את מוסדות הרגולציה בישראל.³⁸ המלצות הדוח עסקו במיעוט במנגנונים מוסדיים לביצוע הליכי RIA. החלטת הממשלה נגעה ליישום ההמלצות, ובעקבותיה פורסמה הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה העוסקת בטיפול בהצעות חוק ממשלתיות.³⁹ בהנחיה זו נקבע כי בשלב הראשון של גיבוש הצעת חוק ממשלתית שבמסגרתה רגולטור מבקש לקבוע רגולציה חדשה יש לבצע הליכי RIA. נוסף על כך נקבע כי בעת הפצת תזכיר החוק לעיון הציבור יש לכלול בו השפעות של החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות, ויש לייחד תשומת לב להשלכות מגדריות ולהשפעות על זכויות ילדים בהתאם לקבוע בחוק.⁴⁰

בהמשך, בשנת 2021, הממשלה החליטה להקים את רשות האסדרה, רשות ממשלתית שתהא אמונה על הבניית החקיקה.⁴¹ לאור החלטות הממשלה בנושא, נחקק חוק עקרונות האסדרה.⁴² מטרתו של החוק היא "לקדם אסדרה מיטבית שנועדה להגשים זכות יסוד או אינטרס ציבורי (בחוק זה – אינטרס מוגן) ולהבטיח את מילוי תפקידי המאסדרים על פי דין, תוך הבטחת איכותה של אסדרה חדשה, טיוב האסדרה הקיימת והפחתת נטל אסדרה עודף".⁴³ החוק ממסד את הליכי RIA ומעוגנים בו מטרת הקמתה של רשות האסדרה ותפקידה.⁴⁴

36 החלטה 2118 של הממשלה "הפחתת הנטל הרגולטורי" (22.10.2014).

37 החלטה 4398 של הממשלה "רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטות ממשלה" (23.12.2018).

38 Daniel Trnka, Eric Thomson, and Lorenzo Allio, *Strengthening Capacities and Institutions for Co-ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens*, OECD (2018).

39 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלחיות" 3 (5.3.2018).

40 שם, בעמ' 5.

41 החלטה 218 של הממשלה "חכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה" (1.8.2021).

42 חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021.

43 שם, בס' 1.

44 שם, בס' 7.

בדין הישראלי ישנן הוראות המנסות להטמיע את הליכי ה-RIA בנושאים שונים, אך הן אינן כוללות הוראות למודל מוסדר ומובנה. אחת ההוראות הראשונות בנושא היא סעיף 84(ו) לתקנון הכנסת הקובע כי אם הממשלה הכינה דוח להערכת השפעות חקיקה, השר הממונה על החוק יעביר דוח זה לוועדת הכנסת הרלוונטית.⁴⁵ ודוק, הסעיף אינו מטיל חיוב על הממשלה להכין דוח RIA, אלא מדבר על מקרה שבו הממשלה החליטה לעשות כן. כמו כן אין פירוט, למשל, באשר לשאלה מי אחראי לבדוק אם אכן הוכן דוח כזה, וכאמור ממילא לא קיימת חובה להכינו.

עם זאת, הוראה שכן מחייבת את הכנסת והממשלה נמצאת בזירה התקציבית. סעיף 39 לחוק יסודות התקציב קובע כי "הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תצוין, בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו, דרך המימון להוצאה או להפחתה".⁴⁶ נוסף על כך, סעיף 3ג לחוק-יסוד: משק המדינה מחייב תמיכה של 50 חברי כנסת לפחות בעת שנחקקת חקיקה תקציבית.⁴⁷ בפסק הדין בעניין **המועצה האזורית חוף עזה** קבע בית המשפט העליון כי הוראות אלו נועדו לאפשר לממשלה לשמור על מסגרת התקציב ולהבטיח התנהלות כלכלית אחראית, וכן לממש את מדיניות הממשלה, בלי לאפשר ליוזמות חקיקה פרטיות שאינן זוכות לתמיכה רחבה לכרסם במשאבים העומדים לרשותה.⁴⁸ בהקשר זה יוער כי בתקנון הכנסת נקבע כי כל ועדה תזמן את שר האוצר או את נציגו כדי לקבל מהם הערכה כתובה ומפורטת באשר לעלויות התקציביות הכרוכות במימוש הצעות החוק, למעט באשר לקריאה ראשונה של הצעת חוק ממשלתית (ההנחה היא שעמדתם נשמעה זה מכבר במסגרת ועדת השרים לענייני חקיקה). יצוין כי הוועדה אינה מחויבת לקבל הערכה זו, ויש לה שיקול דעת להעדיף הערכה חלופית שהגיש לה מציע ההצעה.⁴⁹

45 ס' 84(ו) לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 29.

46 ס' 39 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

47 ס' 3ג(א) לחוק-יסוד: משק המדינה.

48 בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פס' 382-384 לפסק הדין (נבו) 9.6.2005.

49 ס' 93 לתקנון הכנסת, לעיל ה"ש 29.

דוגמה נוספת נמצאת בחוק לציון מידע בדבר השפעת החקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002.⁵⁰ בדומה להליכים שהתחוללו בשנות ה-90 בכל הקשור למיגור האפליה נגד נשים, חלו גם הליכים מסוג זה בתחום של זכויות ילדים. בשנת 1991 אישרה מדינת ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. כחלק מפעולות אשרור האמנה הועבר חוק בנושא המחייב בחינה של חקיקה ממשלתית בכל הנוגע להשפעתה על זכויות ילדים ברוח האמנה. ברם, החוק לא מתווה מודל מוסדר ליישום, ועד כה טרם אומצו תקנות הנוגעות ליישום החוק.⁵¹

הוראות אלו מלמדות כי המחוקק הישראלי עיגן בחקיקה בתחומים שונים את החובה לבחון את השפעותיה.⁵² על אף נוסחן המחייב של ההוראות (ומעמדן הנורמטיבי של חלקן), החוק אינו מסדיר את אופן יישומן. אומנם בחיי המעשה עשוי תהליך החקיקה לכלול ייעוץ של גורמים מומחים, כפי שפורט בהרחבה לעיל, ואולם הדבר רחוק מלספק פרקטיקה יעילה, מסודרת ופשוטה שניתן לעבוד לפיה. כיום המגמה היא לשנות את המצב הקיים ולהטמיע הליכי RIA מוסדרים ומובנים בהליכי החקיקה. ייתכן שעם ביסוס פעילותה של רשות האסדרה, ניתן יהיה להתניע הליכי RIA, ובהתאם GIA, באופן הרבה יותר יעיל.

50 חוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, תשס"ב-2002.

51 קרמניצר ופוקס, לעיל ה"ש 20; דניאלה זלוטניק רז ויובל שר "יישום זכויות הילד והילדה בישראל: מבט לעמיד מתוך אתגרי ההווה" 3, 18-19 (המועצה הלאומית לשלום הילד, יוני 2023).

52 תחום נוסף שבו נעשתה הערכת השפעות להליכי החקיקה הוא התחום הבין-דורי. בשנת 2001, בעקבות חיקון לחוק הכנסת, הוקמה בכנסת נציבות הדורות הבאים. ההנחה הייתה שמעל כל מעשה חקיקה מרחפת סכנה של תוצאות בלתי צפויות, ולכן יש לחשב כיצד מעשה חקיקה עלול לפגוע בדורות הבאים. תפקידו של הנציב הוא לתת חוות דעת על הצעות חוק וחקיקת משנה שהנציב מצא בהן עניין מיוחד לדורות הבאים. בשנת 2010 בוטל מוסד הנציבות בחיקון מס' 29 של חוק הכנסת. נציין כי עבודת הנציבות הוטלה על מרכז המחקר והמידע של הכנסת שמציג נתוני מידע מחקריים לחברי הכנסת מתוקף תפקידו. מבקרי הסגירה של הנציבות טענו כי הביטול לא יאפשר לקדם חשיבה אחרת ולהציג השקפת עולם ששמה את הטווח הארוך במרכז.

ה. מודלים להערכה מגדרית בהליכי חקיקה

1. מודלים בישראל

עד כה לא הוטמע מודל להערכת השפעת חקיקה בניתוח מגדרי המותאם למחוקק הישראלי. ארגוני נשים המקדמים הטמעת חשיבה מגדרית בחקיקה יצרו מודלים שונים, אך מרביתם התמקדו בנושא התקציב. כך למשל, מרכז אדוה בנה שלושה מודלי ניתוח של תקציבי עיריות.⁵³ כל מודל מטפל בניתוח תקציבי של גורם המשפיע על אי־השוויון המגדרי: תוכניות ושירותים המוצעים לתושבים; קבוצות יעד; דפוסי תעסוקה והשתתפות בתהליכי קבלת החלטות. שלושת המודלים משתנים במקצת בשלביהם, אך מתבססים על שלושה שלבים עיקריים: איסוף נתונים; הגדרת יעדים חדשים ושינוי המצב הקיים; בקרה.

גם הרשות לקידום מעמד האישה בנתה מודל לניתוח מגדרי העוסק בתקציב משרדי הממשלה לשנת 2021.⁵⁴ מודל זה דומה מאוד למודל של מרכז אדוה, אך מתווסף לו שלב לפני שלב איסוף הנתונים – מיפוי וסקירה של הנושאים שבהם עוסק כל משרד ממשלתי. בשלב זה, על פי המודל, על כל משרד לבחון את הפרויקטים שלו, לתעדף אותם, לחלק אותם לפי מאפיינים (דמוגרפיים, חברתיים-כלכליים) ולבדוק את היקפי התקציב שהוקצו למטרות השונות.

2. מודלים במשפט המשווה

(א) המודל באו"ם

האו"ם פיתח מודל להערכה מגדרית של הליכי חקיקה.⁵⁵ המודל בנוי משישה שלבים: בשלב הראשון יש לבחון את המצב הקיים בתחום שהחקיקה נוגעת אליו ולזהות את

53 יעל חסון, "תקציבי הרשות המקומית: ניתוח מגדרי" (מרכז אדוה 2013); יעל חסון "תקציב המדינה בצל המלחמה: הערות מגדריות" (מרכז אדוה, ינואר 2024). יוער כי מרכז אדוה ליווה את יישום החלטת הממשלה לניתוח מגדרי של התקציב; ראו למשל – ברברה סבירסקי ויעל חסון "ניתוח מגדרי של תקציב המדינה לשנים 2021-2022" (מרכז אדוה, דצמבר 2021).

54 מתווה לניתוח תקציב מגדרי, לעיל ה"ש 27, בעמ' 7-9.

55 UNDP, Gender Mainstreaming in Practice: A Toolkit, 3rd edition, 2007; נעמה טשנר "השלכות מגדריות בחקיקה – יישום החוק ומבט משווה" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2013) (להלן: "טשנר, השלכות מגדריות בחקיקה").

הפערים המגדריים. זהו למעשה שלב איסוף הנתונים בדומה למודלים שתוארו לעיל; בשלב השני יש לבצע הערכת מגמות והשלכות במצב שבו החוק לא ייושם; לאחר שני שלבים אלו יהיה ניתן להעריך את עוצמת ההשפעה המגדרית של החוק ולקבל החלטה אם יש צורך להמשיך בתהליך ולכתוב חוות דעת מלאה על החקיקה המוצעת; בשלב הרביעי והחמישי יש להעריך את השפעות החקיקה על קהל היעד שהחוק מכוון אליו, ובתוך קהל יעד זה, להעריך את השפעת החקיקה על קבוצות מיעוט; בשלב השישי והאחרון, אם נמצא שהצעת החוק עלולה להוביל לפגיעה בשוויון או לקיבוע של אי־שוויון קיים, יש לשנותה כדי לעמוד ביעדים של שוויון מגדרי.⁵⁶

(ב) המודל בגרמניה

החוקה בגרמניה מטילה על מוסדות המדינה חובה כללית לקדם באופן פעיל שוויון בין המינים, ותקנון הממשלה הפדרלית מחייב מפורשות לכלול בהצעות חוק ממשלתיות הערכה של השפעה מגדרית. יוער כי רוב החקיקה בגרמניה היא ממשלתית, ואין חקיקה המחייבת ביצוע הערכת השפעה מגדרית בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות של חברי פרלמנט. באשר להצעת חוק ממשלתית, הערכת ההשפעה המגדרית נעשית במשרד היוזם את ההצעה ובשיתוף המשרד לענייני משפחה, קשישים, נשים ונוער (תחתיו הוקם גוף הממונה על הנושא). המודל ליישום הערכת השפעה מגדרית בגרמניה הוא תלת־שלבי, ולאורך ההליך זמין למשרדי הממשלה מידע סטטיסטי הן מגוף ממשלתי גרמני והן מהאיחוד האירופי.⁵⁷

בשלב הראשון מתקיימת בדיקה ראשונית של כל הצעת חוק על מנת לבחון אם קיימת בה אפליה סמויה, כחלק מביצוע RIA כללי שעוברות כל הצעות החוק. בתוך כך נבחנים יעדי הצעת החוק, הדרכים ליישומה והשפעתו על כל תחומי החיים (לרבות פנאי, תעסוקה ומשפחה). אם בשלב זה נמצא כי להצעת חוק יש השפעה שונה על גברים ועל נשים נדרש מעבר לשלב השני.⁵⁸

56 טשנר, השלכות מגדריות בחקיקה, לעיל ה"ש 55, בעמ' 13.

57 לוטן, הערכת השפעה מגדרית בחקיקה, לעיל ה"ש 7, בעמ' 4-5.

58 שם, בעמ' 5-6.

בשלב השני נערכת בדיקה מעמיקה של הצעת החוק. בתוך כך נבדקים – התחומים הרלוונטיים להצעת החוק, מטרתה וההצדקות לה; המידע שעל בסיסו נוסחה ההצעה, ובפרט מהם אמצעי היישום לחוק, ואם ישנם אמצעים חלופיים אפשריים; מה טיב ההשפעה על השוויון בין המינים, האם בחינת ההשפעה התבססה על מידע קונקרטי או על השערות; אילו גורמים היו מעורבים בבחינת ההשפעה; מהם טיב, אופן והיקף ההשפעה על השוויון בין המינים במישור התוצאה ועוד.

בשלב השלישי תוצאות הערכת ההשפעה המגדרית מוצגות לממשלה ונכללות בהחלטות הממשלה בעניין החוק המוצע ובדברי ההסבר להצעת החוק.⁵⁹

(ג) המודל בבריטניה

הערכת השפעה מגדרית נערכת בבריטניה במסגרת RIA כחלק בלתי נפרד מתהליך החקיקה של כל החוקים במדינה הנוגעים לגזע, מגדר או לאנשים עם מוגבלויות, ולמחוקק לא נתון שיקול דעת אם לעשות כן ואם לאו. בכל הנוגע להערכת השפעה מגדרית, על משרדי הממשלה חלה חובה סטטוטורית לכלול בהצעות חוק מטעמם את הערכת ההשפעה המגדרית (חובה שאינה חלה על הצעות החוק הפרטיות המעטות המוגשות). ההערכה מבוצעת על ידי המשרד המגיש את הצעת החוק, על פי מדריך של היחידה לנשים ושוויון במשרד המסחר והתעשייה. ההנחיות המופיעות במדריך מאפשרות להחליט בנוגע לאילו הצעות חוק תתקיים הערכת השפעה מגדרית. ההערכה עצמה מבוצעת בשני שלבים.⁶⁰

בשלב הראשון נבחנת הצעת החוק ומטרתיה. הדבר כולל – איתור גורמים שיושפעו מהחוק; בחינת השפעותיו הישירות והעקיפות של החוק על קבוצות שונות, בפרט נבדק אם החוק יאפשר לנשים ולגברים "לתרום תרומה שווה לכלכלה ולחברה"; התייעצות עם ארגונים המייצגים את שני המינים ותכנון מדיניות פרסום ההצעה, בדגש על המסרים שיועברו במסגרת זו.⁶¹

59 שם, בעמ' 7-6.

60 שם, בעמ' 8-7.

61 שם, בעמ' 8.

בשלב השני נאסף מידע בנושא ובבחנות חלופות. בתוך כך המשרד מגדיר איזה מידע נחוץ לצורך הכנת החוק ופועל לאיסופו, לרבות שימוש בנתונים סטטיסטיים מרובי קריטריונים (מעבר למין – גם גיל, דת ועוד); נאסף מידע מגורמים חיצוניים כמו מומחי סטטיסטיקה במשרד, מומחים מחוצה לו, ארגונים מקומיים וחוקרי אקדמיה. על בסיס מידע זה מנוסחת הצעת החוק עצמה, מתוך הצגת ההשפעה המגדרית וחלופות אפשריות לה, ובהמשך מידע זה משמש גם לצורך פרסום החוק לציבור.⁶²

(ד) המודל בפינלנד

בפינלנד הושקה תוכנית ממשלתית – תוכנית פעולה לשוויון בין המינים לשנים 2004–2007 – וביצוע הערכת השפעה מגדרית של חקיקה ותקציב הוא אחד הצעדים שנקבעו במסגרת תוכנית זו. לפי התוכנית, שהתבססה על מצע הפעולה של בייגינג, תבוצע הערכת השפעה מגדרית על ידי מומחים מקצועיים בכל משרד ממשלתי. חלף האפשרות להציב מומחה מגדר שיבצע הערכת השפעה מגדרית להצעות חוק, התוכנית קובעת כי במסגרת ההכשרה של גורמי מקצוע במשרדים ממשלתיים תיכלל גם הכשרה בנושאי מגדר. לפיכך הערכת השפעה המגדרית תבוצע בפיקוח המשרד לעניינים חברתיים ובריאות. התוכנית מפרטת שלושה מקורות מידע מרכזיים לצורך הערכת השפעה מגדרית: נתונים סטטיסטיים מבוססי מין, מאגר מידע ממשלתי בנושא ומדד ממשלתי בנושא תפיסות הציבור בעניין שוויון מגדרי. כמו כן, בתוכנית מצוינים התחומים העיקריים שיש לבחון את השפעתם על גברים ונשים במסגרת התהליך, ובהם: מעמד כלכלי, השפעה על יכולת לשלב הורות ועבודה, חינוך והכשרה, תעסוקה, מעורבות חברתית, בריאות, ביטחון ואלימות ופנאי. בפיילוט שנערך לתוכנית במשרד לעניינים חברתיים ובריאות בוצעה הערכת השפעה מגדרית במסגרת תכנון תקציב בשיתוף משרד האוצר.⁶³ בשנים האחרונות המשרד לעניינים חברתיים ובריאות מפרסם הנחיות לשילוב ראוי בהליכי החקיקה של בחינת ההשפעה המגדרית ומציע סיוע למשרדי ממשלה הזקוקים למומחיות בנושא.⁶⁴

62 שם, בעמ' 8–9.

63 שם, בעמ' 12–13.

64 Ministry of Social Affairs and Health, "Gender Equality: Legislation"

(ה) המודל באוסטרליה

לאחרונה פורסם באוסטרליה מדריך להערכת השפעה מגדרית לקובעי מדיניות של השירות הציבורי (Australian Public Service – APS) לתקציב 2024–2025.⁶⁵ במדריך יש הנחיה הקובעת שכל הצעת מדיניות חדשה תלווה בניתוח ההשפעה המגדרית שלה. המודל המוצג במדריך בנוי משלבים אחדים: בשלב הראשון יש להגדיר את הבעיות שהמדיניות מבקשת לפתור מתוך התייחסות לנתונים בתחום, לרבות נתוני מגדר, וכן לזהות נתונים חסרים לצורך גיבוש המדיניות; בשלב השני נדרשת הפניה לנתונים במאגרים ציבוריים וכן לנתונים שייאספו לבקשת קובעי המדיניות מגורמי ממשלה רלוונטיים; בשלב השלישי יש לבצע ניתוח של נתונים מגדריים ולהצליבם עם נתונים אחרים ולהצביע על דפוסים אפשריים להשלכות המדיניות. מודגש כי נדרשת התייחסות להטיות אפשריות בניתוח הנתונים ואף מוצע להסתייע במומחים נוספים לאישור הניתוח; בשלב הרביעי יש לבצע הערכה של הנתונים ולשקול אם המדיניות המוצעת אכן כוללת יוזמות הנוגעות לשוויון מגדרי ולקידומו.⁶⁶

לסיכום פרק זה: נדמה אפוא כי קיימים מודלים רבים לניתוח מגדרי של חקיקה. עם זאת, ניתן לראות כי המבנה המהותי מורכב מהשלבים האלה:

1. מיון הצעות החוק ובחינת הרלוונטיות לשוויון בין המינים.

2. איסוף נתונים.

3. הליכי עיבוד וניתוח הנתונים.

4. מסקנות ושינוי יעדים בהתאם להמלצות.

65 Australian Government, Department of Prime Minister and Cabinet, Office for Women, "Including Gender – An APS Guide to Gender Analysis and Gender Impact Assessment" (2024–2025 Budget)

66 שם, בעמ' 10–11.

1. חוות דעת מגדרית על חקיקה - הצעה למודל בישראל

בחלק זה נציע מודל מומלץ לכתיבת חוות דעת מגדרית. המודל גובש בהסתמך על המדריכים הבינלאומיים של המדינות השונות, מתוך התאמה להליך החקיקה בישראל.

1. המודל המוצע - מבנה

המודל כולל שני שלבים עיקריים: בשלב הראשון יש למיין את כל הצעות החוק המוגשות ולבחון את הרלוונטיות שלהן לנושאים שבסמכות הרשות. בשלב השני יש לבצע ניתוח מגדרי של הצעת החוק הנבחרת, מטרותיה, השפעותיה ותוצאותיה האפשריות לשם כתיבת חוות הדעת.

בשלב המיין הראשוני של הצעות החוק נדרש מיון של כלל הצעות החוק במאגרים של תזכירי החוק הממשלתיים ואתר הכנסת. שלב זה הוא קריטי משתי סיבות עיקריות. ראשית, לשון ס' 26ג לחוק שיווי זכויות האישה היא רחבה⁶⁷ ומעניקה לרשות סמכות להגיש חוות דעת על כל הצעת חוק שיש בה נגיעה לפעילותה. מלבד נושאים שנוגעים לאי-השוויון בין המינים, אין הסבר בהיר באשר לסוג הנושאים שבעניינם יש להגיש חוות דעת, ולכן הדבר נתון לשיקול דעתה של הרשות. שנית, על שולחנה של הכנסת מונחות אלפי הצעות חקיקה, כך שאין אפשרות להגיש חוות דעת על כל הצעת חוק. מכאן שמיקוד התחומים שבהם נדרשת חוות דעת מגדרית הוא חשוב ביותר לצורך יעול העבודה והשגת מטרות הרשות.

מובן שישנן הצעות חוק שנוגעות לשוויון בין המינים באופן ישיר, ועל כן ברור שמתבקשת חוות דעת בעניינן; לעומת זאת ישנן הצעות חוק רבות שנראות לכאורה ניטרליות, אך בפועל טומנות בחובן השפעה משמעותית על השוויון בין המינים. במקרים כאלה עולה השאלה אם ראוי להשקיע את המשאבים הנדרשים לכתיבת חוות הדעת.

בשלב הניתוח המגדרי, המלצתנו היא שמבנה חוות הדעת המגדרית יכלול שלושה חלקים עיקריים: סקירת הצעת החוק הנבחנת; ההשלכות של החוק המיועד; ומסקנות. המבנה הוא גמיש ועשוי להשתנות בהתאם להצעת החוק הנסקרת, אך חשוב שיינתן ביטוי לכל שלושת המרכיבים הללו בדרך זו או אחרת.

(א) סקירת הצעת החוק

כאן נדרש להראות מהי המסגרת הנורמטיבית הקיימת כיום (אם בכלל היא קיימת) המסדירה את הנושא שהצעת החוק מבקשת להסדיר. כמו כן יש לבחון את התכליות של החוק. לשם כך ניתן להיעזר בדברי ההסבר, בפרוטוקולים של ועדות הכנסת (אם הצעת החוק הזאת או דומות לה כבר נידונו באחת הוועדות) וכדומה. מומלץ בשלב זה לבחון אם קיימת היסטוריה חקיקתית ולהראות מהו הצורך שלשמו נועד דבר החקיקה, וכיצד הוא נולד. נוסף על כך מומלץ להתייחס לנושא הצעת החוק לא רק בהיבט המשפטי אלא גם בהיבט החברתי. בשלב זה מומלץ להביא ידע ומידע קיימים על התופעה, אם על ידי מידע סטטיסטי, מחקרים או בכל דרך אחרת.

(ב) בחינת השלכות החוק

לאחר סקירת הצעת החוק יש לבחון את השלכותיו ולהראות כיצד השינוי ישפיע על נושא אי־השוויון המגדרי. למעשה, כאן יוצג הניתוח המגדרי שנעשה להצעת החוק לפי המודל שייסקר להלן. יש להראות את ההשפעות על קבוצות המגדר והתת־קבוצות שבהן, להדגיש את היקף ההשפעה ולהראות השלכות ארוכות טווח, אם הן קיימות.

(ג) מסקנות

בתום סקירת הצעת החוק ומשנבחנו השלכותיו, ראוי לגבש מסקנות שעולות בעקבות הניתוח של הצעת החוק בהיבט המגדרי. כמו כן, בחלק זה מומלץ להביא המלצות נוספות לשינוי מדיניות המתחשבות בנקודת המבט המגדרית ועדיין מגשימות את תכליתה של הצעת החוק.

2. פירוט שלבי המודל

(א) שלב 1: מיון הצעות החוק

המתודולוגיה הבאה תסייע במיון נכון של הצעות החוק: יש לעבור פעם בשבוע על שני מאגרים – אתר תזכירי החוק הממשלתיים ואתר הכנסת שבו מוגשות הצעות החוק החדשות. במאגרים אלו ניתן להיחשף לכל החקיקה המוצעת ולברור את הצעות החוק הרלוונטיות שיש להגיש עליהן חוות דעת. כבר בשלב זה ניתן לזהות הצעות חוק אשר לגביהן נדלקת "נורת אזהרה מגדרית" ולפיכך דורשות הגשת חוות דעת מגדרית.

כך למשל, בסינון הראשוני יעברו באופן די מובהק הצעות החוק בנושאים האלה:

- אלימות נגד נשים על כל סוגיה ובכל זירה (לדוגמה אלימות במשפחה, אלימות מינית, אלימות כלכלית וכדומה).
- ייצוג הולם (לדוגמה הצעה לחוק ייצוג הולם ברשויות העירוניות).
- דיני משפחה (למשל העברה או הרחבה של סמכויות בין בתי הדין הרבניים לביהמ"ש לענייני משפחה, ענייני משמורת ילדים, מעמד אישי ועוד).
- מתן שירותי רפואה (למשל הצעת חוק הנוגעת לשירותי בריאות של נשים).
- נושאי שכר ופנסיה (למשל העלאת גיל הפנסיה).
- נגישות להשכלה (לדוגמה הצעת חוק הנותנת מענק להשכלה גבוהה לנשים מהפריפריה).
- הצעות חוק הנוגעות באופן ישיר לשוויון בחברה (דוגמת הצעת חוק לתיקון החוק לשוויון הזדמנויות בעבודה או שוויון במתן שירותים).
- נושאי רווחה (למשל תוכניות טיפול לגברים מכים, הוצאת ילד למסגרת חוץ-ביתית או שינוי בקצבאות ביטוח לאומי).
- נושאי שיטור וביטחון (למשל חוק הנוגע לאיזוק אלקטרוני, חוק הנוגע להטבות ללוחמים לאחר שחרור)

הצעות חוק מסוג זה, ודומותיהן, יועברו ישירות לשלב השני של חוות הדעת המגדרית, ואין צורך לבצע לגביהן בדיקה נוספת.

במקרה שמדובר בהצעת חוק ממשלתית, נוסף לשאלות שלעיל, יש לבחון גם אם נעשה הליך RIA בעת כתיבת הצעת החוק:

- האם יש עדויות לכך שהמשרד הממשלתי מציע החוק הביא בחשבון שיקולים מגדריים בעת כתיבת הצעת החוק?
- האם בהצעת החוק או בדברי ההסבר יש התייחסות לשונות בין המגדרים.
- עם אילו גורמים התייעץ המשרד הממשלתי בעת כתיבת הצעת החוק? אילו גורמים היו חסרים/אילו קולות לא נשמעו?

עבור הצעות חוק שלא סומנו באופן אוטומטי כנוגעות לשוויון בין המינים, יש לבחון את השאלות האלה:

- במה עוסקת הצעת החוק?
- מהי התכלית של הצעת החוק, ומה ההצעה נועדה להסדיר?

- מיהו קהל היעד של הצעת החוק? מי יושפע מהצעת החוק?
- האם יש השפעה משמעותית עקיפה של הצעת החוק על נשים או קבוצת נשים מסוימת (למשל נשים בעלות מוגבלות פיזית, אימהות יחידניות, נשים ערביות, נשים חרדיות).

כך למשל, הצעות החוק בנושאים הבאים עשויות להידמות להצעות שאינן נוגעות לשוויון מגדרי, אך מבט מעמיק בהן ילמד אחרת:

- נושאי עבודה, שכר ופנסיה (למשל שינוי בהטבות מס בקרן השתלמות עשוי להשפיע באופן שונה על גברים ונשים לאור פערי השכר בשוק);
- נושאי שיטור וביטחון (רגולציה של רישיונות פרטיים לנשק עשויה להשפיע על נשים לאור השיעור הגבוה של רצח נשים על ידי גברים שהשתמשו בנשק חוקי; שינוי בנוהלי משטרה לשימור ראיות שעשוי להיות רלוונטי כשמדובר בעבירות שנשים נפגעות מהן יותר, למשל עבירות מין, אלימות במשפחה);
- נושאי רווחה (למשל שינוי בפיצויים לעסקים עצמאיים בעת המלחמה עשוי להשפיע באופן שונה על נשים וגברים, שכן קיימים פערים בין נשים לגברים בשירות הצבאי וכו').

נדגיש כי בשלב זה אין צורך בניתוח מעמיק של ההשפעות וההשלכות המגדריות של החוק המיועד, ואין הכרח לבסס את המסקנה על מידע סטטיסטי שנוגע למשל לפילוחים של קבוצות נשים שונות. נדרש רק להבין אם לכאורה **עשויות להיות בכלל** השפעות מגדריות כלשהן. ייתכן שבשלב ראשוני זה גורמים מוועדת השרים לחקיקה, משרדי הממשלה, הכנסת, חברה אזרחית ועוד, יבקשו חוות דעת מגדרית מהרשות על הצעת חוק מסוימת. במקרה זה יש לבחון את הצעת החוק גם כן על פי השלבים הבאים, שיתוארו להלן.

(ב) שלב 2: ניתוח מגדרי של הצעת החוק

לאחר שנקבע כי הצעת חוק נוגעת בשוויון בין המינים ועל כן תגובש בגינה חוות דעת, יש לבחון לעומקו של עניין את השלכותיה והשפעותיה של ההצעה. כאן למעשה מתחיל ניתוח שיטתי בדבר ההיקף ועומק ההשפעה של מדיניות על אוכלוסיות מגדריות שונות.

לשם כך, יש להשתמש כאמור במתודולוגיה של שלושה שלבים – איסוף מידע, ניתוח הצעת החוק וגיבוש מסקנות:

בשלב איסוף המידע יש לבדוק מהו המידע הקיים בנושא שהצעת החוק עוסקת בו, על פי השלבים האלה:

• **מי יושפע בעקבות השינוי בחוק.** יש לבחון את כל הקבוצות שיושפעו בעקבות השינוי, בתוכן גם קבוצות משנה לפי פילוח סטטיסטי ופילוח נושאי. למשל, קבוצות לפי גיל, דת, מקום מגורים וקבוצות עם מאפיינים רלוונטיים להצעת החוק, דוגמת נשים הסובלות ממאלימות במשפחה, נשים עם מוגבלות וכדומה.

• **חיפוש במאגרי מידע רלוונטיים.** יש לבדוק אם קיים מאגר מידע רלוונטי המנתח את ההבחנות בין נשים לגברים בנושא של הצעת החוק. ניתן להיעזר בנתונים סטטיסטיים, במחקרים רלוונטיים ובמשפט משווה.

• **פערי מידע קיימים.** יש לבדוק אם קיימים פערי מידע במאגרים העומדים לרשותנו, וכן לבחון אם המידע הקיים מעודכן ומהימן.

• **שמיעת פורומים שונים בנושא.** בשלב זה, כאשר אין חומר רקע מספק (או קיים מידע סותר), יש לפעול ליצירת קשר עם מומחים ומומחיות או פורמים עם גורמים שונים, על מנת לשמוע את דעתם בנושא. חשוב לשים לב שבפורומים אלו יהיה ייצוג הולם למרב הקולות והזהויות בחברה. כאשר יש גורמי חברה אזרחית ונציגים של הקבוצות שעשויות להיות מושפעות מהחקיקה, יש לפנות לקבוצות אלו או להיעזר בפרסומים מטעמן. אם אין גישה למידע או יש חשש שהמידע הקיים איננו מספק, ניתן לפרסם קול קורא לציבור.

עתה, לאחר שנאסף המידע לניתוח ראשוני של הצעת החוק, ניתן לגבש חוות דעת ראשונית המצביעה על הנתונים וכן על פערי המידע, וחוות דעת זו תובא בפני מגישי הצעת החוק וחברי וחברות הכנסת אשר עתידים להצביע על אישור ההצעה. אפשרות נוספת בשלב זה היא לפנות לגורמי המקצוע השונים ולנסות להשלים את החסר בטרם השלמת חוות הדעת.

בשלב ניתוח הצעת החוק מוצע לבדוק אם נשקלו שיקולים מגדריים בהצעת החוק ובאיזה היקף:

• נבחן אם קבוצה של נשים עשויה להיות מושפעת יותר בעקבות הצעת החוק, ומהו היקף ההשפעה. חשוב לשים דגש לא רק על ההשפעות הישירות וקצרות הטווח של המדיניות המוצעת, אלא גם על ההשפעות העקיפות וארוכות הטווח. דוגמאות להשפעות השונות:

- האם קיימת מוגבלות בגישה לשירות המוצע בחקיקה על האוכלוסיות שלעיל?
- האם תהיה פגיעה חמורה יותר בנשים/גברים בעקבות המדיניות המוצעת?
- האם ניתן להבחין בשוני בין נשים לגברים בעמידה בקריטריונים של ההטבה הניתנת?
- האם ישנה התייחסות או ערעור על נושאי המגדר, סטריאוטיפים ותפקידים חברתיים?

• נעריך מה יהיו מגמות השינוי בשוויון המגדרי אם הצעת החוק תיושם.

• נבחן אם תת־קבוצות בתוך קבוצת הנשים עלולות להיות מושפעות יותר בעקבות הצעת החוק, ומהו היקף ההשפעה. גם כאן יש לבחון השפעות עקיפות וארוכות טווח של החוק המוצע.

בשלב גיבוש המסקנות יגובשו מסקנות והמלצות בהתאם למידע ולניתוח שנערך. למעשה, אם יימצא בניתוח כי הצעת החוק עלולה להוביל לאי־שוויון בין נשים לגברים או לקבע אי־שוויון קיים, יש לפרט כיצד יש לשנות את הצעת החוק כדי שתעמוד ביעדים של שוויון מגדרי.

(ג) הדגמת המודל המוצע

להלן דוגמאות לניתוח של הצעות חוק:

דוגמה א: הצעת חוק לתיקון חוק כלי הירייה (תיקון מס' 24), התשפ"ג–2023 (להלן: "הצעת חוק כלי הירייה") שהוגשה על ידי המשרד לביטחון לאומי

שלב 1: מיון הצעת החוק

שאלה	יישום על הצעת החוק
מהו הנושא של הצעת החוק?	תיקון של חוק כלי הירייה.
מהי תכלית הצעת החוק על פי הגדרתה, ומה היא נועדה להסדיר?	מטרת התיקון להקל בתנאים לרישיון באחזקת נשק. התיקון נועד לשם הגנה על ביטחון הציבור והמדינה.
מיהו קהל היעד של הצעת החוק? מי יושפע ממנה?	קהל היעד הוא מאגר האנשים שיוכלו מעתה להחזיק בנשק ויהיו רשאים להשתמש בו ללא הגבלה לפי התנאים הקיימים כיום בחוק. התוצאה תהיה שיותר אזרחים יוכלו להחזיק נשק וההשפעה יכולה להיות על כלל האוכלוסייה במרחב הציבורי.
האם ישנה השפעה עקיפה על נשים או קבוצות מסוימות בקרבן?	כן. מצד אחד יותר נשק במרחב הציבורי יכול לסייע במקרים שיש צורך בכך. מנגד, המציאות מוכיחה כי אחזקת נשק באופן נרחב על ידי אזרחים עלולה להוביל ליותר מקרי אלימות בחברה. בפרט, לפגיעה בנשים הסובלות מאלימות במשפחה. ⁶⁸

68 בשנת 2020 נורו 12 נשים, מתוכן 5 נשים (42%) נורו בנשק מורשה. הנשק המורשה ששימש לרצח אותן נשים, כלל אקדח שנשא מאבטח מחוץ למקום ולזמן עבודתו, וארבעה אקדחים ברישיון פרטי. מתוך האתר האקדח על שולחן המטבח.

שלב 2: ניתוח מגדרי של הצעת החוק

ראשית, יש לבצע איסוף מידע. להלן דוגמה לניתוח של חוק כלי הירייה על פי שלב זה:

שאלה	יישום על הצעת החוק
מה המידע שנמצא במאגרי המידע הרלוונטיים?	- לפי הערכת ארגוני חברה אזרחית, בשנת 2023 יותר מ-200,000 נשים בישראל נפגעות מאלימות מדי שנה, ורק רבע מהן מדווחות על כך. שנה זו הסתיימה עם 29 מקרי רצח של נשים על רקע מגדרי, וב-86% מהמקרים האישה הכירה את הרוצח. מרבית המקרים קרו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.⁶⁹ - בשנת 2022 טופלו ונסגרו 16,500 תיקי אלימות בין בני זוג; ב-23% מהם הוגש כתב אישום והיתר נסגרו מכל מיני סיבות, בעיקר מחוסר ראיות.⁷⁰ להערכת גורמי חברה אזרחית, כמיליון נשים וילדים חיים בסביבה אלימה בישראל. - מספר עבירות האלימות במשפחה בין בני זוג לשנת 2021 הוא 19,366. רצח נשים על ידי בני זוגן עמד על 6 מקרים.⁷¹ שליש מהנשים שנרצחו בשנת 2021 נרצחו בידי גברים שנשאו נשק ברישיון.⁷² - בשנת 2020 נורו למוות 12 נשים, לעומת 8 נשים בממוצע מדי שנה ב-2016-2019.⁷³ - מקרב כלל המבקשים להחזיק נשק פרטי ב-2019 4% הן נשים ו-96% גברים. רוב מחזיקי הנשק הם בטווח הגילים 21-45 שנים.⁷⁴

69 "אלימות כלפי נשים - נרצחות 2023" אתר שדולת הנשים בישראל; אפרת פורשר "נתון קשה - בשנת 2023 נרצחו 22 נשים רק בשל היותן נשים" ישראל היום (6.1.2024).

70 נלי כפיר "נתונים על אלימות כלפי נשים" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 23.11.2023).

71 מתוך "השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2021".

72 "שליש מהנשים שנרצחו ב-2021 - בידי גברים שנשאו נשק ברישיון" חדשות הכנסת (30.1.2023, 19:15).

73 נתונים מתוך האתר האקדח על שולחן המטבח.

74 שם.

שאלה	יישום על הצעת החוק
	- ממחקרים בעולם עולה כי יש ייצוג יתר לנשים בין קורבנות הנשק הקל במרחב הביתי ביחס לשיעורן בין קורבנות הנשק בכל מרחב אחר.⁷⁵ - בשנת 2013, כאשר נאכפה ההוראה שלא לצאת עם נשק אבטחה מחוץ לעבודה, לא התרחשו מקרי רצח על ידי כלי ירייה.⁷⁶
האם קיימים פערי מידע?	לדוגמה, בשנים 2018–2020 נעשה שימוש בנשק ב־4% מתוך מקרי האובדנות של נשים שהסתיימו במוות. יש חסר בנתונים בדבר מקרי אובדנות של נשים באמצעות נשק בכלל, ונשק ברישיון בפרט.⁷⁷

שנית, יש לבצע ניתוח ראשוני של הצעת החוק בהקשר המגדרי, להלן בהתאם לדוגמה:

שאלה	יישום על הצעת החוק
מהו היקף ההשפעה על האוכלוסייה הנבחנת (גם השפעה לטווח הקצר וגם לטווח הרחוק)?	על סמך הממצאים ניתן להסיק כי ישנו סיכון מיידי לבני משפחתם (בעיקר בנות זוגן) של גברים המחזיקים בנשק פרטי. החשש הוא כי בטווח הארוך אנו עלולים לראות מגמה עולה של מקרי איומים, אלימות ורצח במשפחה בכלי ירייה.
מה יהיו המגמות בתחום המגדרי אם החוק לא ייושם?	על פי הנתונים הקיימים כיום, ניתן להניח כי אם החוק לא ייושם כפי שהוא מנוסח – נראה ירידה בנתוני הרציחות במשפחה בכלי ירייה. מנגד, יש לשקול את תועלת הצעת החוק בהתמודדות עם מקרי טרור המאיימים על נשים. בהתאם, יש לבחון את מידתיות ההצעה, קרי האם הפיקוח על מבקשי רישיון לכלי ירייה אשר הורשעו (או נחשדו) באלימות במשפחה מספק?

75 הערות לתזכיר חוק כלי הירייה, [אתר האקדח על שולחן המטבח](#).

76 שם.

77 נחמה גולדברגר, מרים אבורבה וציונה חקלאי "אובדנות בישראל" 51, 5 (אגף המידע במשרד הבריאות, יוני 2023).

שאלה	יישום על הצעת החוק
האם תתקבצות בחור קבוצת הנשים עלולות להיות מושפעות יותר בעקבות הצעת החוק, ומהו היקף ההשפעה?	יש לשים לב לממצאים העולים מהצלבה של נתוני מוצא, רקע ותנאי מחיה – ישנה השפעה ממשית על אוכלוסיות בסיכון מוגבר. לדוגמה, נשים יוצאות אתיופיה, נשים ערביות ודוברות רוסית. ⁷⁸

שלישית, יגובשו לבסוף מסקנות והמלצות לסיכום חוות הדעת, כך לדוגמה:

שאלה	יישום על הצעת החוק
האם הצעת החוק עלולה להוביל לפגיעה?	לאור הניתוח לעיל, החוק עלול להוביל לפגיעה חמורה ולעלייה במספר מקרי הרצח במשפחה בכלי ירייה.
בחנית שינויים שיש לבצע בחוק כדי לעמוד ביעד של שוויון בין המינים	- יש להקשיח את הקריטריונים לקבלת רישיון לנשיאת נשק פרטי ולהטיל איסור על האפשרות לקחת נשק אבטחה הביתה. בפרט, ראוי לבחון במסגרת תהליך בקשת נשק אם ישנו רישום עבר בדבר תלונות על אלימות, ובפרט אלימות במשפחה של המועמד לקבלת רישיון. - יש לעשות עבודת מטה לוודא אכיפת הוראות החוק של נשיאת הנשק. - לאסוף מידע על אודות עבירות נשק על מנת שלא יגיע לידיים הלא נכונות.

דוגמה ב: העלאת מס ערך מוסף מ־17% ל־18% בהתאם לצו מס ערך מוסף (שיעור מס על עסקה ועל יבוא טובין)(תיקון), התשפ"ד-2024, שפורסם ביום 20.2.2024 ותחילתו מיום 1.01.2025

שלב 1: מיון הצעת החוק

שאלה	יישום על הצעת החוק
מהו הנושא של הצעת החוק?	העלאת מס ערך מוסף (להלן: "המע"מ") על עסקה בישראל ועל יבוא טובין.
מהי תכלית הצעת החוק על פי הגדרתה, ומה היא נועדה להסדיר?	על רקע מלחמת חרבות ברזל ומתקפת הטרור שהתרחשה ביום 7 באוקטובר, וכחלק מהתוכנית המאזנת לשנת 2024, ביום 14.01.2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1270 שעניינה העלאת שיעור המע"מ בשנת 2025 באחוז אחד, כך שיעמוד על שיעור של 18% במקום 17%. ⁷⁹
מיהו קהל היעד של הצעת החוק, ומי יושפע ממנו?	כל המבצע עסקה ו/או יבוא טובין בישראל. ⁸⁰
האם ישנה השפעה עקיפה על נשים או על קבוצות מסוימות בקרבן?	כן. מדובר במס שחל על צריכה ולא על הכנסה, קרי מס אשר משפיע על יוקר המחיה. ⁸¹ מצד אחד העלאת המס צפויה להכניס יותר כסף לקופת המדינה, ומהצד השני מדובר במס רגרסיבי, כך שלמעשה התשלום הוא חלק גדול יותר מסך ההכנסה, דבר אשר פוגע ומשפיע בעיקר על אנשים ששכרם נמוך, ונשים רבות נמנות עם קבוצה זו. על כן, בענייננו ישנה השפעה עקיפה על נשים, בדגש על נשים עם הכנסה נמוכה (בתוכן שיעור קטן של נשים מקבוצות מיעוט ונשים חד־הוריות).

79 מכתב משר האוצר ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת בעניין צו מס ערך מוסף (שיעור המס על עסקה ועל יבוא טובין)(תיקון), התשפ"ד-2024 (1.02.2024).

80 ס' 2 לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975.

81 יעל חסון ומירי אנדלבלד-סבג "הערות מגדריות על הצעת התקציב לשנת 2025: מי ישלמו את המחיר הכלכלי של המלחמה?" אתר מרכז אדוה (11.11.2024) (להלן: "הערות מרכז אדוה").

שלב 2: ניתוח מגדרי של הצעת החוק

שאלה	יישום על הצעת החוק
מה המידע שנמצא במאגרי המידע הרלוונטיים?	● לפי נחוני הביטוח הלאומי, בשנת 2023 חיו בישראל 1.98 מיליון נפשות עניות.⁸² ● תחולת העוני גבוהה מאוד בקרב ערבים ובקרב חרדים.⁸³ ● שיעור הנשים העניות גבוה משיעור הגברים העניים, ובשנתיים האחרונות הפער המגדרי בתחום זה הוא ברמה הגבוהה ביותר מאז תחילת המדידה (1999) של מכון ון ליר בירושלים.⁸⁴ ● בשנים 2021–2022 הנשים היו כ־65% מבעלי השכר הנמוך, ובשנת 2021 יותר משליש מהנשים המועסקות הרוויחו פחות משכר המינימום. הדבר חמור יותר כאשר עסקינן במשפחות חד־הוריות, שברובן המוחלט (86%) אישה עומדת בראש המשפחה.⁸⁵ ● מקרב דורשי העבודה בחודש אוקטובר 2024 היו הנשים 56%, לעומת 44% מהגברים, שכן יותר נשים יצאו לחל"ת בעקבות המלחמה.⁸⁶ ● מקרב דורשי העבודה בחודש ספטמבר 2023 היו הנשים 55.5%, ובחודש אוקטובר 2023, עם פרוץ המלחמה, שיעורן קפץ ל־59% לערך.⁸⁷ ● על פי נחוני הלמ"ס, בשנים 2015–2021 פער השכר בין גברים לנשים שכירים גדל ב־2.2 נקודות האחוז, והפער בין עצמאים לבין עצמאיות גדל ב־4.5 נקודות האחוז.⁸⁸

82 הביטוח הלאומי דוח ממדי העוני והאי שוויון בהכנסות – 2023 (פורסם בדצמבר 2024) (להלן: "דוח העוני 2024").

83 שם.

84 הגר צמרת, חנה הרצוג, נעמי חזן, יוליה בסין, רונה ברייר-גארב, הדס בן אליהו "מדד המגדר 2024 אי-שוויון מגדרי בישראל" אחר מכון ון ליר בירושלים (2024) (להלן: "מדד המגדר").

85 הערות מרכז אדוה, לעיל ה"ש 81.

86 שירות התעסוקה הישראלי דו"ח דופק שוק העבודה – פרסום חודשי (12.11.2024), בעמ' 15.

87 הדס בן אליהו, יעל חסון, נוגה דגן-בוזגלו, "השלכות המלחמה על נשים בישראל חיוניות, שקופות ומודרות", אחר מרכז אדוה (ספטמבר 2024) (להלן: "השלכות המלחמה על נשים").

88 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לקט נתונים לרגל יום האישה הבין לאומי 2024 (2024), בעמ' 18 (להלן: "לקט נתונים של הלמ"ס 2024").

שאלה	יישום על הצעת החוק
	● בשנת 2021 הייתה ההכנסה ברוטו של אישה עצמאית 59.9% מההכנסה ברוטו של גבר עצמאי, וההכנסה ברוטו של אישה שכירה 66.1% מההכנסה ברוטו של גבר שכיר.⁸⁹ ● בשנת 2021 שכר אישה ערבייה עמד בממוצע על 6,099 ש"ח, לעומת 8,670 ש"ח בקרב כלל הנשים.⁹⁰ ● שיעור התעסוקה של נשים ערביות ירד מ-46% בספטמבר 2023 ל-41% בנובמבר 2023.⁹¹ ● בשנת 2021 היו 83.4% מהנשים הערביות ו-59.5% מהנשים היהודיות מועסקות כשכירות בענפי תעסוקה שרמת השכר בהם נמוכה מהשכר החודשי הממוצע במשק.⁹² ● בשנת 2021 עמד שכר אישה חרדית על 8,617 ש"ח בחודש בממוצע. לעומת זאת, נשים יהודיות לא־חרדיות הרוויחו 13,057 ש"ח.⁹³
האם קיימים פערי מידע?	כן. לדוגמה, מדד העוני של המוסד לביטוח לאומי אינו מספק נתונים מפורטים על הבדלים בשיעורי העוני בין גברים לנשים. כמו כן, אין נתונים עדכניים על פערי השכר בעקבות המלחמה, אין הבחנה בין בנות זוג של משרתי מילואים לבין נשים שבני הזוג שלהן אינם משרתים במילואים. כמו כן, אין נתונים על ההשפעה הישירה של עליית המע"מ על רמת העוני.

89 שם.

90 השלכות המלחמה על נשים, לעיל ה"ש 87.

91 שם.

92 מוחמד ח'לאילה, אחמד בדראן ואריק רודניצקי שנתון החברה הערבית בישראל 2023 פרק ג: עבודה ושכר (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2023).

93 גלעד מלאך ולי כהנר שנתון החברה החרדית בישראל 2024 פרק ד: תעסוקה (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2024).

ניתוח ראשוני של הצעת החוק בהקשר המגדרי

שאלה	יישום על הצעת החוק
מהו היקף ההשפעה על האוכלוסייה הנבחנת (גם השפעה לטווח הקצר וגם השפעה לטווח הרחוק)?	על סמך הממצאים, הגדלת המע"מ עלולה להרחיב ולהעמיק את מעגל העוני בישראל, בעיקר כשמדובר בנשים חד-הוריות. בטווח הארוך אנו עלולים לראות מגמה עולה של עומס על שירותי רווחה שניתנים על ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד התעסוקה וגופים נוספים. כמו כן, נשים עם הכנסה נמוכה עלולות להימנע מקניית מוצרים בסיסיים כמו מזון ותרופות, עבורן ועבור ילדיהן.
מה יהיו המגמות בתחום המגדרי אם החוק לא ייושם?	היות שמדובר במס שחל על צריכה, הסיכון לעלייה בשיעורי העוני בקרב נשים יפחת. על פי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, העלאה של שיעור המע"מ בנקודת אחוז צפויה להגדיל את הכנסות המדינה, וחלק מהעלאה זו יוביל לעליית מחירים לצרכנים. ⁹⁴
האם תת-קבוצות בתוך קבוצת הנשים עלולות להיות מושפעות יותר בעקבות הצעת החוק, ומהו היקף ההשפעה?	השפעה ממשית על אוכלוסיות ששיעורי העוני ופערי השכר בהן גדולים יותר. לדוגמה: נשים ערביות, נשים חרדיות ואימהות חד-הוריות.

גיבוש מסקנות והמלצות לסיכום חוות הדעת

שאלה	יישום על הצעת החוק
האם הצעת החוק עלולה להוביל לפגיעה?	לאור הניתוח לעיל, החוק עלול להוביל לפגיעה בנשים, ברמת החיים של נשים ולעלייה במספר הנשים העניות.
בחינת שינויים שיש לבצע בחוק כדי לעמוד ביעד של שוויון בין המינים.	- יש להתייחס לתוכנית המאזנת באופן מקיף ולאזן את הפגיעה בנשים לאחר בחינה כוללת של הפגיעה הצפויה בהן. - יש להעלות את נקודות הזיכוי לנשים בהתאם לסעיף 36א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

94 מאיר אזנקוט תיאור וניתוח ההצעה להעלאת שיעור המע"מ בנקודת אחוז (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2024).

דוגמה ג: העלאת תשלומי דמי הביטוח הלאומי: תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, פרק ____: ביטוח לאומי (בנוסף, קיצוץ בתקציב הביטוח הלאומי)

שלב 1: מיון הצעת החוק

שאלה	יישום על הצעת החוק
מהו הנושא של הצעת החוק?	העלאת שיעור דמי הביטוח הלאומי במדרגת השכר התחתונה (עד 7,522 ש"ח) ב־1.6 נקודת האחוז לשכירים ועצמאים, וליתר המבוטחים העלאה של דמי הביטוח ב־50%, נוסף להפחתת השתתפות אוצר המדינה בתקציב המוסד לביטוח לאומי. ⁹⁵
מהי תכלית הצעת החוק על פי הגדרתה ומה היא נועדה להסדיר?	התכנסות למסגרת הפיסקלית לשנת 2025 ומימון הוצאות המלחמה. ⁹⁶
מיהו קהל היעד של הצעת החוק, ומי יושפע ממנו?	כל תושב ישראל מעל גיל 18 (מלבד הפטורים מתשלום על פי החוק).
האם ישנה השפעה עקיפה על נשים או קבוצות מסוימות בקרבן?	כן. ההעלאה הצפויה תקטין את שכר הנטו של עובדת בעשרות שקלים לחודש, ומרבית המושפעים מהחקיקה הן נשים. ⁹⁷

שלב 2: ניתוח מגדרי של הצעת החוק

שאלה	יישום על הצעת החוק
מה המידע שנמצא במאגרי המידע הרלוונטיים?	• השכר החודשי החציוני במשק לנשים עמד בשנת 2022 על 7,213 ש"ח, לעומת 10,192 ש"ח בקרב גברים. ⁹⁸ נתון זה מלמד כי ההצעה צפויה להשפיע לכל הפחות על מחצית מהנשים השכירות.

95 הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת שכר נושאי משרה ברשויות השלטון וברשויות מקומיות בשנת 2025 והעלאת דמי ביטוח לאומי), התשפ"ה-2024.

96 אילנית בר תיאור וניתוח ההצעה להעלאת דמי ביטוח לאומי – מסמך מעודכן, (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2024), בעמ' 1 (להלן: "ניתוח העלאת דמי ביטוח לאומי").

97 הערות מרכז אדוה, לעיל ה"ש 81.

98 מדד המגדר יודעת: מרכז ידע נשים ומגדר (להלן: "יודעת").

שאלה	יישום על הצעת החוק
	• בשנת 2022 עמד שיעור השכירות שמרוויחות שכר מינימום על 36.4%⁹⁹ • מקרב המועסקות בישראל 32.3% עבדו בהיקף חלקי (פחות מ-35 שעות בשבוע).¹⁰⁰ • לפי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2023 חיו בישראל 1.98 מיליון נפשות עניות.¹⁰¹ • שיעור הנשים העניות גבוה משיעור הגברים העניים, ובשנתיים האחרונות הפער המגדרי בתחום זה הוא ברמה הגבוהה ביותר מתחילת המדידה (1999) של מכון ון ליר בירושלים.¹⁰² • על פי בדיקה מהשנים 2021-2022, נשים היו כ-65% מבעלי השכר הנמוך, ובשנת 2021 יותר משליש מהנשים המועסקות הרוויחו פחות משכר המינימום. הדבר חמור יותר כאשר עסקינן במשפחות חד־הוריות, שברובן המוחלט (86%) אישה עומדת בראש המשפחה.¹⁰³ • ההצעה תפחית את שכר הנטו בעשרות שקלים לחודש. כך למשל, עובדת המרוויחה כ-7,000 ש"ח תשלם על פי ההצעה 84 ש"ח במקום 28 ש"ח ותפסיד כ-700 ש"ח בשנה.¹⁰⁴ • בשנת 2021 הייתה ההכנסה ברוטו של אישה עצמאית 59.9% מההכנסה ברוטו של גבר עצמאי, וההכנסה ברוטו של אישה שכירה 66.1% מההכנסה ברוטו של גבר שכיר.¹⁰⁵ • בשנת 2021 שכר אישה ערבייה עמד בממוצע על 6,099 ש"ח, לעומת 8,670 ש"ח בקרב כלל הנשים.¹⁰⁶

99 ש.ס.

100 לקט נתונים של הלמ"ס, לעיל ה"ש 88.

101 דוח העוני 2024, לעיל ה"ש 82.

102 מדד המגדר, לעיל ה"ש 84.

103 הערות מרכז אדוה, לעיל ה"ש 81.

104 ש.ס.

105 ש.ס.

106 השלכות המלחמה על נשים, לעיל ה"ש 87.

שאלה	יישום על הצעת החוק
האם קיימים פערי מידע?	כן. לדוגמה, קיים מידע על השכר הממוצע והחציוני של נשים ועל שיעור הנשים המרוויחות שכר מינימום, אך אין מידע שמלמד על מספר הנשים בכל קבוצה בהשוואה לגברים מאותה הקבוצה. כמו כן, אין נתונים עדכניים שמלמדים על השלכות המלחמה על השכר הממוצע של הנשים.

ניתוח ראשוני של הצעת החוק בהקשר המגדרי

שאלה	יישום על הצעת החוק
מהו היקף ההשפעה על האוכלוסייה הנבחנת (גם השפעה לטווח הקצר וגם השפעה לטווח הרחוק)?	על סמך הממצאים יש סכנה שיותר נשים יצטרפו למעגל העוני בישראל כגון נשים חד-הוריות, נשים ערביות ונשים שעובדות בעבודות שעתיות. בטווח הארוך אנו עלולים לראות מגמה עולה של עומס על שירותי רווחה שניתנים על ידי הביטוח הלאומי, משרד התעסוקה וגופים אחרים. כמו כן, הפערים המגדריים צפויים לגדול.
מה יהיו המגמות בתחום המגדרי אם החוק לא ייושם?	אם החוק לא ייושם, והיות שמדובר בחובת תשלום שחלה על צריכה, הסיכון לעלייה בשיעורי העוני ולהעמקת הפערים המגדריים בקרב נשים יפחת. מנגד, משרד האוצר מעריך כי העלאה זו צפויה להביא לגידול של כ-5.5 מיליארד ש"ח, מהם כ-5.3 מיליארד ש"ח מהעלאת דמי הביטוח לשכירים ועצמאיים וכ-250 מיליון ש"ח מהעלאת הסכום המזערי בכ-107.50% מנגד, משום שאין נתונים שמלמדים על ההשלכות השליליות של הנטל הכלכלי המתווסף על אזרחי המדינה, ובראשם אוכלוסיות מוחלשות, אין לשלול אפשרות שהצעת חוק זו תביא בסופו של יום להעמסה על שירותי הרווחה.
האם תת-קבוצות בתוך קבוצת הנשים עלולות להיות מושפעות יותר בעקבות הצעת החוק, ומהו היקף ההשפעה?	השפעה ממשית על אוכלוסיות ששיעורי העוני ופערי השכר בהן גדולים יותר. לדוגמה, נשים ערביות ואימהות חד-הוריות.

גיבוש מסקנות והמלצות לסיכום חוות הדעת

שאלה	יישום על הצעת החוק
האם הצעת החוק עלולה להוביל לפגיעה?	לאור הניתוח לעיל, הצעת החוק עלולה להוביל לפגיעה בנשים ולעלייה במספר הנשים העניות.
בחינת שינויים שיש לבצע בחוק כדי לעמוד ביעד של שוויון בין המינים	- יש להתייחס לתוכנית המאזנת באופן מקיף ולאזן את הפגיעה בנשים לאחר בחינה כוללת של הפגיעה הצפויה בהן בעקבות הצטברות של נטלים כלכליים. - יש להעלות את נקודות הזיכוי לנשים בהתאם לסעיף 36א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] – לא מרובד.

דוגמה ד: חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת עדכוני מס ומס יסף), התשפ"ה-2024

שלב 1: מיון הצעת החוק

שאלה	יישום על הצעת החוק
מהו הנושא של הצעת החוק?	מדי שנה מתואמות נקודות הזיכוי (ונקודת קצבה, הנחות סוציאליות ועוד) בהתאם למדד המחירים לצרכן. בשנים שבהן השינוי במדד הוא חיובי (כלומר חלה עלייה במדד), הכנסות המדינה ממיסים נוטות לפחות. החוק המוצע קובע כי באופן זמני, ועד שנת 2027, לא יבוצעו תיאומי מדד והסכומים ייקבעו בהתאם למדד של שנת 2024. הוראה זו תשפיע על נקודת הזיכוי לפי סעיף 33א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: "פקודת מס הכנסה"), לרבות זיכוי לאישה, זיכוי בעד ילדים ועוד.
מהי תכלית הצעת החוק על פי הגדרתה, ומה היא נועדה להסדיר?	התכנסות למסגרת הפיסקלית בשנת 2025 ומימון הוצאות המלחמה. ¹⁰⁸

108 הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת עדכוני מס ומס יסף), התשפ"ה-2024, ה"ח הממשלה 1799, 19.

שאלה	יישום על הצעת החוק
מיהו קהל היעד של הצעת החוק, ומי יושפע ממנו?	כל חושב/ת ישראל ו/או חושב/ת חוץ בעלי הכנסה שהופקדה או נצמחה בישראל בהתאם לסעיף 2 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש).
האם ישנה השפעה עקיפה על נשים או קבוצות מסוימות בקרבן?	כן. משמעות החוק היא שבשלוש השנים הבאות הציבור ישלם יותר מס הכנסה, ונקודות הזיכוי ממס לא ישתנו בהתאם למדד המחירים לצרכן. ¹⁰⁹ על פי סעיף 36א לפקודת מס הכנסה, אישה בישראל נהנית מחצי נקודת זיכוי, נוסף על 2.25 נקודת זיכוי, ונקודות הזיכוי מתעדכנות לפי המדד בדרך כלל. ¹¹⁰ בהתחשב ביוקר המחיה ובתשלומים נוספים המוטלים על אזרחי המדינה, הקפאת ההעלאה של נקודות הזיכוי משמעותה הורדת הערך של נקודות הזיכוי. ¹¹¹

שלב 2: ניתוח מגדרי של הצעת החוק

שאלה	יישום על הצעת החוק
מה המידע שנמצא במאגרי המידע הרלוונטיים?	• השווי של כל נקודת זיכוי בשנת 2024 היה 242 ש"ח בחודש.¹¹² • השווי של כל נקודת זיכוי אמור היה לגדול ב-96 ש"ח בשנה.¹¹³ • תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בשנת 2023 היא 22.7% בקרב נשים ו-18% בקרב גברים.¹¹⁴ • לפי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2023 חיו בישראל 1.98 מיליון נפשות עניות.¹¹⁵

- 109 אלה לוי-וינריב "היכנונו, הנטו שלכם עשוי להישחק באלפי שקלים: כל מה שכדאי לדעת על הקפאת מדרגות המס" אתר גלובס שלי (26.09.2024)
- 110 ליאור אמיר "סוגרים את 2024: המדריך לעסקים להיערכות לתום שנת המס" אתר CPA רואי חשבון (10.11.2024) (להלן: "CPA").
- 111 פרוטוקול ישיבה 108 של הועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, הכנסת ה-25 (12.11.2024), בעמ' 14.
- 112 CPA, לעיל ה"ש 110.
- 113 גד ליאור "הכינו את הארנק וחשבון הבנק: שנת 2025 הולכת להיות קשה לכל משק בית בישראל" ynet (22.12.2024).
- 114 יודעת, לעיל ה"ש 98.
- 115 דוח העוני 2024, לעיל ה"ש 82.

שאלה	יישום על הצעת החוק
	• שיעור הנשים העניות גבוה משיעור הגברים העניים, ובשנתיים האחרונות הפער המגדרי בתחום זה הוא ברמה הגבוהה ביותר מתחילת המדידה (1999) של מכון ון ליר בירושלים.¹¹⁶ • על פי בדיקה מהשנים 2021-2022, נשים הן כ־65% מבעלי השכר הנמוך, ובשנת 2021 יותר משליש מהנשים המועסקות הרוויחו פחות משכר המינימום. הדבר חמור יותר כאשר עסקינן במשפחות חד־הוריות, שברובן המוחלט (86%) אישה עומדת בראש המשפחה.¹¹⁷ • השכר החודשי החציוני במשק לנשים עמד בשנת 2022 על 7,213 ש"ח, לעומת 10,192 ש"ח בקרב גברים.¹¹⁸ נתון זה מלמד כי ההצעה צפויה להשפיע לכל הפחות על מחצית מהנשים השכירות. • בשנת 2022 שיעור השכירות שמרוויחות שכר מינימום עמד על 36.4%.¹¹⁹ • מקרב המועסקות בישראל, 32.3% עבדו בהיקף חלקי (פחות מ־35 שעות בשבוע).¹²⁰ • בשנת 2021 ההכנסה ברוטו של אישה עצמאית הייתה 59.9% מההכנסה ברוטו של גבר עצמאי, וההכנסה ברוטו של אישה שכירה הייתה 66.1% מההכנסה ברוטו של גבר שכיר.¹²¹ • בשנת 2021 שכר אישה ערבייה עמד בממוצע על 6,099 ש"ח, לעומת 8,670 ש"ח בקרב כלל הנשים.¹²²

116 מדד המגדר, לעיל ה"ש 84.

117 הערות מרכז אדוה, לעיל ה"ש 81.

118 יודעת, לעיל ה"ש 98.

119 שם.

120 לקט נתונים של הלמ"ס, לעיל ה"ש 88.

121 שם.

122 השלכות המלחמה על נשים, לעיל ה"ש 87.

שאלה	יישום על הצעת החוק
האם קיימים פערי מידע?	כן. לדוגמה, אין נתונים המלמדים על התרומה של נקודות הזיכוי למזעור הפערים המגדריים, ואין נתונים על ההפסד הצפוי לנשים בשנה.

ניתוח ראשוני של הצעת החוק בהקשר המגדרי

שאלה	יישום על הצעת החוק
מהו היקף ההשפעה על האוכלוסייה הנבחנת (גם השפעה לטווח הקצר וגם השפעה לטווח הרחוק)?	על סמך הממצאים יש סכנה שפערי השכר בין נשים לגברים יגדלו, ושהפגיעה בנקודות הזיכוי תחבל בתמריצים לנשים לצאת לשוק העבודה, בדגש על עובדות בשכר נמוך.
מה יהיו המגמות בתחום המגדרי אם החוק לא ייושם?	אם החוק לא ייושם צפויה פגיעה פחותה יותר בהכנסת הנטו של נשים, ובכך הפחתת הסיכון להעמקת פערי השכר בין נשים לגברים. מנגד, מדובר בחוק שחל על גברים ונשים כאחד, ומשכך השינוי מתרחש באופן יחסי גם בקרב גברים, ועל כן לא צפויה השפעה נקודתית על פערי השכר. היות שלחוק זה מצטרפים חוקים חדשים אחרים במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הנטל המצרפי על נשים צפוי לגדול, ובמבחן התוצאה הפערים יגדלו בהתאם.
האם תתיקבוצות בתוך קבוצת הנשים עלולות להיות מושפעות יותר בעקבות הצעת החוק, ומהו היקף ההשפעה?	השפעה ממשית על אוכלוסיות ששיעורי העוני ופערי השכר בהן גדולים יותר. לדוגמה: נשים ערביות ואימהות חד-הוריות.

גיבוש מסקנות והמלצות לסיכום חוות הדעת

שאלה	יישום על הצעת החוק
האם הצעת החוק עלולה להוביל לפגיעה?	לאור הניתוח לעיל, הצעת החוק בצירוף החוקים שהתקבלו במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית עלולה להוביל לפגיעה בנשים ולעלייה במספר הנשים העניות.
בחינת שינויים שיש לבצע בחוק כדי לעמוד ביעד של שוויון בין המינים	- יש להתייחס לתוכנית המאזנת באופן מקיף ולאזן את הפגיעה בנשים לאחר בחינה כוללת של הפגיעה הצפויה בהן בעקבות הצטברות של נטלים כלכליים. - יש להעלות את נקודות הזיכוי לנשים בהתאם לסעיף 36א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] – לא מרובד.

3. מועדים להגשת חוות הדעת

מהו המועד המתאים להגשת חוות דעת מגדרית? לאור מבנה הליכי החקיקה בישראל, המועד המומלץ להגשת חוות הדעת יהא בהתאם לסוג הצעת החוק:

(א) הצעות חוק ממשלתיות

כאמור, הממשלה נדרשת לבצע הליכי RIA בעת גיבוש הצעת החוק, וכחלק מהליכים אלו היא נדרשת להביא בחשבון שיקולים חברתיים, בהם שוויון בין המינים. לכן, מומלץ שכבר בשלב זה תוגש חוות דעת מטעם הרשות או למצער שהרשות תיקח חלק בדיונים בעיצוב הצעת החוק. אכן, לא תמיד מתאפשר הדבר בפרקטיקה, ולפיכך המועד האחרון שבו כדאי להגיש את חוות הדעת הוא כשהצעת החוק מונחת על שולחן הכנסת, לפני קריאה ראשונה. לאחר הגשת חוות הדעת מומלץ כמובן שהרשות תשתתף בישיבות של ועדות הכנסת הרלוונטיות לשם עיצוב מדיניות השוקלת את השוויון בין המינים במכלול השיקולים שלה.

(ב) הצעות חוק מטעם ועדה

כיום אין מוטלת חובה על ועדות הכנסת לבצע הליכי RIA בעת גיבוש הצעת חוק. ייתכן שהדבר נובע מתוכן החקיקה הרלוונטית לסמכות זו – חקיקה הנוגעת לשיטה המשטרית במובן הרחב (בחירות, חברי כנסת, חקיקת יסוד). עם זאת, דווקא בשל רוחב תחומים אלו, נדמה כי בהכרח אלו עשויים להשפיע גם על היבטים מגדריים. כאמור, ועדות הכנסת הן בעלות מעטפת מקצועית רחבה שעשויה לסייע לכלול בהליך הצעת חוק מטעמן גם הכנה של חוות דעת מגדרית, למשל על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. כמו כן, בדיונים להכנת ההצעה ועדת הכנסת יכולה לאפשר התייחסות של חברי ועדות אחרות, כמו הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי. לגישתנו, המועד האחרון שבו כדאי להגיש את חוות הדעת הוא כשהצעת החוק מונחת על שולחן הכנסת לפני קריאה ראשונה. לאחר הגשת חוות הדעת מומלץ כמובן שנציגי הרשות ישתתפו בישיבות הבאות בעניין הצעת החוק של ועדות הכנסת היוזמות, לשם עיצוב מדיניות המביאה בחשבון את המגדר במכלול השיקולים שלה.

(ג) הצעות חוק פרטיות

הצעות החוק הפרטיות מוגשות על ידי חברי כנסת, כך שלא מתבצעים הליכי RIA בעת עיצוב החוק, ולעיתים אף מדובר בכוונת הצהרות ראשונית של חבר הכנסת המציע. משכך, העת הרלוונטית ביותר שיש להגיש חוות דעת מגדרית להצעות חוק פרטיות היא לפני אישור ההצעה בוועדה לענייני שרים לחקיקה ובמקרים מסוימים לאחר אישורה בוועדה זו. בכל מקרה, יש להגיש את חוות הדעת לכל המאוחר עד העלאתה של הצעת החוק לקריאה ראשונה.

4. סיכום המלצות להמשך הדרך

המדריך מפרט את דרכי הפעולה המומלצות ליישום מיטבי של הסמכות המוגדרת בחוק לכתיבת חוות דעת מגדרית לחקיקה.

מכתיבת המדריך עולה שנדרשות פעולות נוספות כדי לממש את הסמכות בפועל. לשם כך נפרט בקצרה על שלוש המלצות עיקריות:

שימור ידע והקמת מאגרי מידע. כדי ליישם את סמכותה של הרשות, רצוי לשמר את הידע הקיים במאגר. כך למשל ניתן ליצור מאגר של חוות דעת המקוטלגות לפי נושאים, וכשהצעות חוק נוגעות לאותו הנושא, יהיה ניתן לחזור לאותן חוות דעת ולהשתמש בהן. בנוסף, מומלץ להקים מאגר מידע שירכז נתונים הנוגעים לפעילות המשרד ולשוויון מגדרי.¹²³ מאגר מידע כזה יכול לסייע בכתיבת חוות הדעת.

הטמעת GIA במשרדי הממשלה. כפי שכבר צוין לעיל, משרדי הממשלה מבצעים הליכי RIA בעת עיצוב החוק, ובין יתר שיקוליהם הם נדרשים להביא בחשבון גם את הנושא המגדרי. עם זאת, לא תמיד למעצב החוק הרלוונטי יש הידע והמומחיות להבין שלמדיניות מסוימת יש השלכות מגדריות. לכן מומלץ לבצע הכשרה לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה בנוגע למושגי היסוד בתחום השוויון בין המינים ולסמכותה של הרשות לתת חוות דעת מגדריות לחקיקה. בהמשך הדרך יהיה אף מומלץ לכתוב מדריך למשרדי הממשלה שיגדיר קווים מנחים להתייעצות עם הרשות בעת כתיבת החוק. כאשר משרדי

123 יוער כי בהצ"ח לקידום נשים, לעיל ה"ש 9, שהוגשה על ידי חברת הכנסת לימור סון הר מלך, הוצע להקים מרכז ידע ומידע לאומי לקידום מעמד הנשים בישראל. בס' 24 להצעת החוק נקבע כי המאגר ירכז נתונים ממשרדי הממשלה בכל עניין הנוגע לפעילות המשרד וכן לנושאים כמו אלימות נגד נשים, שילוב נשים בתעסוקה, בהשכלה גבוהה וכדומה.

הממשלה יכירו את סמכויותיה של הרשות וישתפו איתה פעולה עוד בשלבים המוקדמים של כתיבת החוק, הדבר יאפשר עיצוב מדיניות המתחשבת בנושאי מגדר באופן מיטיב ויעיל.

שיתוף פעולה עם רשות האסדרה. עם ביסוסה של רשות האסדרה, חשוב ליצור שיתוף פעולה על מנת לקבוע מדיניות והסדרה ממסדית של סמכות הרשות בכל הנוגע למומחיותה בנושאי מגדר והשלכותיו על חקיקה.

שיתוף פעולה עם הגורמים השונים יחזק את מומחיות חוות הדעת ואת יכולתן לשפר באופן משמעותי את הצעות החקיקה. לכך תהיה תרומה כפולה: הן לביסוסן של הצעות חקיקה על נתונים וידע והן לקידום שוויון מגדרי.

נספח א: שבלונה לכתיבת חוות דעת מגדרית



27 פברואר 2025

לכבוד,

הכנסת/הממשלה, _____

יו"ר הוועדה, _____

א.ג.נ.,

שלום וברכה,

הנדון: _____

רקע:

א. הנושא של הצעת החוק, התכלית וקהל היעד שיושפע באופן ישיר ו/או עקיף

מהצעת החוק:

להשלים כאן

ב. תמצית עמדת הרשות:

כפי שיורחב בהמשך, הרשות – להשלים כאן

ניתוח מגדרי של הצעת החוק:

ג. נתונים ומידע קיים בנושא הצעת החוק, בדגש על נתונים אשר יכולים

להשפיע על נשים:

לאחר איסוף מידע הרלוונטי לנושא ההצעה שבנדון, נמצא כי (אם יש סתירה

או פערי מידע יש לציין זאת).



ד. היקף ההשפעה של ההצעה על שוויון בין נשים לגברים:

בהתבסס על המידע הנ"ל, להשלים כאן את אופן ההשפעה, מידת ההשפעה (לרבות השפעה עקיפה והשפעה ארוכה/קצרת טווח) והיקפה

אם החוק ייושם/לא ייושם, להשלים כאן את מגמות השינוי המגדרי

ה. תת-קבוצות בתוך קבוצת הנשים העלולות להיות מושפעות יותר בעקבות הצעת החוק:

להשלים כאן

מסקנות:

הצעת החוק עלולה להוביל לאי-שוויון/שוויון/לקיבוע של אי-השוויון הקיים. בהתבסס על האמור לעיל, להשלים כאן

סיכום והמלצות:

הרשות לקידום מעמד האישה ממליצה על – להשלים כאן ולפרט כיצד יש לשנות את הצעת החוק כדי שתעמוד ביעדים של שוויון מגדרי.

בנוסף, יש לשלב שיתוף פעולה עם ארגוני נשים וגורמים מומחים לצורך איסוף נתונים, בחינה מעמיקה של השפעות החוק וגיבוש המלצות לשיפור המדיניות כדי להבטיח שהחקיקה תשרת את כלל האוכלוסייה באופן שוויוני.

בברכה,

שם, תפקיד

הרשות לקידום מעמד האישה

נספח ב: רשימת מקורות

לשם הנוחות קיבצנו מקורות ומאגרי מידע רלוונטיים שיכולים לסייע בנייתוח הצעות חוק:

מקורות מידע ממשלתיים

- **אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.** לפי ס' 7א לפקודת הסטטיסטיקה,¹²⁴ עריכת פעולות סטטיסטיות תיעשה לפי מין, כך שניתן למצוא באתר מידע המנותח לפי מגדר.
- **מרכז המחקר והמידע של הכנסת.** המרכז מפרסם מחקרים רבים בנושאים מגוונים, בהם גם בתחום המגדרי, וניתן למצוא מידע רב הן מהפך הסטטיסטי והן מהפך המשפטי.¹²⁵
- **משטרת ישראל.** משטרת ישראל מפרסמת מדי שנה שנתון סטטיסטי. בדוח ניתן למצוא מידע על אודות אלימות נגד נשים, ניתוח של עבירות, מעצרים וכתבי אישום לפי מגדר וכן נתונים על משרתי משטרת ישראל לפי פילוח מגדרי.¹²⁶
- **הביטוח הלאומי.** באתר הביטוח הלאומי ניתן למצוא מחקרים הנוגעים לנושאי פעילותו של המוסד. ניתן למצוא בין המחקרים הרבים המפורסמים באתר גם מחקרים העוסקים באי־שוויון מגדרי.¹²⁷
- **משרד הרווחה.** באתר משרד הרווחה ניתן למצוא סקרים רבים בנושאים העוסקים במגוון בעיות חברתיות.¹²⁸
- **משרד החינוך.** באתר משרד החינוך ניתן למצוא מחקרים ונתונים מקומיים ובינלאומיים בנושאי חינוך.¹²⁹

124 ס' 7א לפקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

125 **אתר מרכז המחקר והמידע של הכנסת.**

126 "השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל".

127 **אתר הביטוח הלאומי.**

128 **אתר משרד הרווחה.**

129 **אתר משרד החינוך.**

○ **משרד הבריאות.** באתר משרד הבריאות ניתן למצוא מחקרים ונתונים מקומיים ובינלאומיים בנושאי בריאות.¹³⁰

מקורות מידע אזוריים

○ **המכון הישראלי לדמוקרטיה.** המכון הוא מוסד מחקרי ויישומי הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. כחלק מהפרסומים הרבים בתחומי המחקר של המכון, ישנם מחקרים הנוגעים גם לנושאי המגדר.¹³¹

○ **מכון ון ליר בירושלים.** מכון ון ליר עוסק במחקרים בסוגיות מרכזיות בציבוריות הישראלית. בין יתר מחקריו, המכון עוסק בתחום של מגדר ופמיניזם ומפרסם מדי שנה מחקרים ומאמרים בנושא. אחד מפרסומיו החשובים הוא "מדד המגדר". המדד בוחן את אי־השוויון בתחומי חיים שונים כגון עבודה, השכלה, עוני, אלימות, תקשורת, עוצמה פוליטית וכדומה. בחינת אי־השוויון המגדרי נעשית לא רק על פי ההבחנה הבינארית בין גברים לנשים אלא גם בהצטלבויות בין מגדר לבין מיקומים חברתיים שונים, כמו הפריפריה, החברה הערבית והחברה החרדית בישראל, ונשים וגברים בגילי 65 ומעלה.¹³²

○ **מרכז יודעת.** מרכז יודעת הוא מרכז בעל ידע מקיף על נשים ומגדר. המרכז משתף מידע וידע על מנת לתמוך ביוזמות ובמהלכים לקידום שוויון מגדרי, לשמש מקור למידע לכלל הגורמים ומקבלי ההחלטות. באתר האינטרנט של המרכז ניתן למצוא מידע רב ומגוון, בין היתר: מדד המגדר, דוחות מחקר וניירות עמדה, ארגונים הפועלים לקידום שוויון מגדרי, נתונים סטטיסטיים ועוד.¹³³ באתר זה ניתן למצוא רשימה של ארגונים נוספים הרלוונטיים לנושא.

○ **מרכז אדוה.** מכון מחקר המתמחה בניטור מגמות חברתיות וכלכליות ובניתוח של המדיניות הממשלתית אל מול מגמות אלה, לרבות מחקר בתחום המגדר.¹³⁴

130 **אתר משרד הבריאות.**

131 פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה.

132 פרסומי מכון ון ליר בירושלים.

133 **אתר יודעת.**

134 **אתר מרכז אדוה.**

מקורות מידע בינלאומיים

- **The World Bank**. מאגר מידע על סטטיסטיקות של רוב מדינות העולם. קיים מידע רב המנותח לפי מגדר.¹³⁵
- **UN Statistic Division**. מחלקת הסטטיסטיקה של ארגון האו"ם מחזיקה נתונים במגוון נושאים. בין היתר, היא מפרסמת פילוחי נתונים מגדריים בהקשרים של דמוגרפיה וחברה.¹³⁶
- **UN Women**. UN Women הוא ארגון של האו"ם המוקדש לשוויון ולהעצמת נשים. באתר של הארגון ניתן למצוא פרסומים שונים הנוגעים לשוויון מגדרי ומסמכים מכוננים של החלטות האו"ם בנושאי נשים ומגדר.¹³⁷
- **UNICEF**. UNICEF הוא ארגון של האו"ם העוסק ברווחת הילד. באתר ארגון זה ניתן למצוא ניתוח מגדרי של המידע ביחס לילדים ולמבוגרים.¹³⁸
- **CEDAW**. ועדת האו"ם לביעור כל צורות האפליה נגד נשים מפרסמת נתונים מגדריים שונים באתר האו"ם.¹³⁹
- **Women in the City**. עמותה שנוסדה ב־2003 ומטרתה קידום נשים. כחלק מפעילותה היא מפעילה מאגר ידע נרחב שבו מפורסמים מחקרים בנושא.¹⁴⁰
- **OECD**. הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי שהוקם כארגון כלכלי מקביל לנאט"ו לאחר מלחמת העולם השנייה. באתר הארגון ניתן למצוא Gender Data Portal ובו מוצגים נתונים על אי־שוויון מגדרי בתחומים שונים.¹⁴¹

135 מאגר המידע של [The World Bank](#).

136 מאגר הנתונים המגדרי של [UN Statistic Division](#).

137 מאגר המסמכים של [UN Women](#).

138 פורטל המידע המגדרי של [UNICEF](#).

139 ניתוח מידע מגדרי, [אתר האו"ם](#).

140 אתר [Women in the City](#).

141 פורטל הנתונים המגדריים של [OECD](#).



המכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד ענת טהון אשכנזי - מנהלת המרכז לערכים
ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.

עו"ד מיתר צדק - לשעבר עוזרת מחקר בתוכנית
להגנה על ערכים ומוסדות דמוקרטיים במכון
הישראלי לדמוקרטיה.

פברואר 2024

www.idi.org.il

