



כלים להנגשת מוצרי היגיינה נשית: מבט משווה

כתיבה: רמי שוורץ | אישור: אורלי אלמגור לוטן
עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת
תאריך: ט"ז באדר א' תשפ"ב, 17 בפברואר 2022

מבט משווה

תוכן העניינים

1.....	תמצית	1
3.....	מבוא	.1
4.....	המצב בישראל	.2
5.....	השימוש בכלים פיסקליים להורדת מחיריהם של מוצרי היגיינה נשית	.3
14.....	חלוקה של מוצרי היגיינה נשית	.4

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ נעמה לזימי ומוצגים בו כלים שונים שמדינות נוקטות כדי להפחית את ההוצאות של נשים על רכישת מוצרי היגיינה נשית ולהנגיש מוצרים אלה לנשים. מעבר להשפעה הכללית על יוקר המחיה של נשים, העלות של רכישת המוצרים עלולה להביא נשים לידי מה שמכונה באנגלית period poverty, שהוא הקושי לעמוד בנטל הכלכלי של רכישת מוצרי היגיינה נשית וההשלכות השליליות הכרוכות בכך. אומנם תופעה זו רווחת בעיקר במדינות מתפתחות, אך גם במדינות מפותחות יש נשים, בעיקר באוכלוסיות מוחלשות, הסובלות ממנה.

נוכח זאת, כמה מדינות בעולם בוחרות ליישם מדיניות להפחתת ההוצאות של נשים על רכישת מוצרי היגיינה. כפי שנדגים במסמך, אפשר לחלק את הכלים האלה לשני סוגים מרכזיים:

כלים פיסקליים אשר נועדו להוריד את מחיריהם של מוצרי היגיינה נשית;

כלים אשר נועדו להנגיש את המוצרים באופן ישיר לקבוצות מסוימות של נשים או לנשים בכלל.

כלים פיסקליים

במדינות שונות הוטל שיעור מע"מ (מס ערך מוסף) מופחת או שנקבע פטור ממע"מ על מוצרי היגיינה נשית. יודגש כי לא מדובר בכלי שנעשה בו שימוש ייעודי או עיקרי בעבור מוצרי היגיינה נשית, אלא בהרחבת כלי כלכלי קיים כדי לכלול בו גם מוצרים אלה. עם זאת, נדמה שבשנים האחרונות יש מגמת עלייה במספר המדינות אשר מחליטות ליישם מדיניות זו על מוצרי היגיינה נשית. עם המדינות שבהן אין מע"מ על מוצרי היגיינה נשית נמנות בריטניה (לאחר פרישתה מהאיחוד האירופי), אוסטרליה, קנדה וכמה מדינות בארצות הברית. לעומת זאת, דיני המס של האיחוד האירופי אינם מאפשרים כיום להנהיג פטור ממס על מוצרי צריכה באופן כללי, אלא רק שיעור מס מופחת. לכן, מכלל מדינות האיחוד האירופי רק באירלנד יש פטור ממע"מ על חלק ממוצרי היגיינה הנשית – שנקבע לפני הוראות המס האמורה של האיחוד. עם המדינות באיחוד שבהן הוטל שיעור מע"מ מופחת אפשר למנות את אוסטרליה, אסטוניה, בלגיה, גרמניה, הולנד, ספרד, צרפת ופולין.

חלוקת מוצרים

נוסף על הפחתת המס על מוצרי היגיינה נשית, בשנים האחרונות יש מדינות אשר בוחרות להנגיש מוצרי היגיינה נשית באופן ישיר לנשים באוכלוסייה. הדוגמה הבולטת לכך היא סקוטלנד: חוק מסוף שנת 2020 מחייב רשויות מקומיות, מוסדות חינוך והשכלה וגופים נוספים המעניקים שירות לציבור לחלק מוצרי היגיינה ללא תשלום לתושבות. כמו כן, יש כמה דוגמאות של חלוקה ציבורית חנימית מצומצמת יותר במדינות אחרות, בעיקר בבתי ספר ציבוריים. למשל, בכמה מדינות בארצות הברית ובשתי פרובינציות בקנדה החוק מחייב את בתי הספר לחלק מוצרי היגיינה לתלמידות. במדינת ויקטוריה שבאוסטרליה ובפרובינציית אונטריו שבקנדה הממשלה המקומית מספקת מוצרי היגיינה לכל בתי הספר הציבוריים, ובאנגליה ובניו זילנד הממשלות מממנות חלוקה כזו בעבור בתי ספר המעוניינים בכך. נציין כי מלבד צמצום הוצאות על מוצרי היגיינה, הסדרים כאלה עשויים גם לסייע לנשים שמוצרי היגיינה אינם נגישים בעבורן מסיבות שאינן בהכרח כלכליות. מצד אחר, למעט בסקוטלנד, על פי רוב הסדרים אלה נוגעים רק לחלק מהנשים (ובפרט לנשים מוחלשות או לתלמידות) ואינם מסייעים לכלל הנשים כמו הסדרים פיסקליים.

כלים נוספים

נוסף על שני המודלים האלה – שימוש בכלים פיסקליים להורדת מחירים וחלוקת מוצרים – מצאנו עוד כלים, הנפוצים פחות. למשל, טרם ביטול המע"מ על מוצרי היגיינה נשית בבריטניה הקימה הממשלה את "קרן מס הטמפון" (The Tampon Tax Fund), אשר ניתבה את תקבולי המס על מוצרי היגיינה נשית לארגונים המסייעים לנשים מוחלשות. כמו כן, לפני שנקבעה בסקוטלנד החובה הסטטוטורית האמורה לחלק מוצרי היגיינה, נבחנה גם האפשרות לחלק תווי קנייה או כסף מזומן לנשים בעלות הכנסה נמוכה לצורך קניית מוצרי היגיינה.

המצב בישראל

מדינת ישראל אינה נוקטת כיום מדיניות אשר נועדה להפחית את מחיריהם של מוצרי היגיינה נשית או להנגיש אותם בצורה ישירה לתושבותיה. על פי מחקר של משרד הכלכלה מ-2017, מוצרי היגיינה נשית יקרים בארץ ביחס לממוצע במדינות אחרות, אך לא ידוע לנו על מחקר רשמי שבחן את תופעת עוני המחזור בארץ או את היקפה, ככל שהיא קיימת.

1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ נעמה לזימי, ומוצגים בו כלים שונים שמדינות נוקטות כדי להביא לצמצום ההוצאות של נשים על רכישת מוצרי היגיינה נשית ולהנגיש מוצרים אלה לנשים.

מוצרי היגיינה נשית הם מוצרים המשמשים נשים בזמן הווסת כגון טמפונים, תחבושות היגייניות, מגיני תחתונים, תחתוני מחזור וגביעוניות. מטבע הדברים, נשים רוכשות את המוצרים האלה באופן שגרתי, והדבר עשוי להשפיע על יוקר המחיה שלהן. מעבר להשפעה על יוקר המחיה באופן כללי, יש נשים שמתמודדות עם תופעה חמורה יותר המכונה באנגלית *period poverty*, שהוא הקושי של נשים לעמוד בנטל הכלכלי של רכישת מוצרי היגיינה וההשלכות השליליות הכרוכות בכך.¹ אומנם הדבר רווח בעיקר במדינות מתפתחות, אך גם במדינות מפותחות נשים רבות מאוכלוסיות מוחלשות נאלצות לעיתים לוותר על השימוש במוצרי היגיינה מסיבות כלכליות. לעיתים אי-יכולתן לרכוש מוצרים אלה מביאה נשים לידי שימוש בחלופות לא היגייניות ומסכנות בריאות, כגון מוצרים מאולתרים או משומשים. כמו כן, מצב זה עלול להביא להשפעות שליליות אחרות כגון חרדה ודיכאון או היעדרות מלימודים ומעבודה בזמן הווסת. לשם המחשה, על פי סקר שנערך ב-2021 בקרב סטודנטיות באוניברסיטאות אמריקאיות, כ-14% מהנסקרות דיווחו שבשנה האחרונה קרה שהן התקשו לרכוש מוצרי היגיינה נשית ועוד כ-10% דיווחו שהן מתקשות בכך כל חודש.²

נוכח זאת, יש מדינות הנוקטות מדיניות וכלים שנועדו להפחית את ההוצאות של נשים על רכישת מוצרי היגיינה נשית. באופן כללי אפשר לחלק את הכלים האלה לשני סוגים: כלים אשר נועדו להוריד את מחיריהם של מוצרי היגיינה (כלים פיסקליים שונים) וכלים אשר נועדו להנגיש את המוצרים באופן ישיר לקבוצות מסוימות בקרב אוכלוסיית הנשים.

להלן נתאר בקצרה את המצב בישראל ולאחר מכן נציג דוגמאות לאופן היישום של כלים אלו במדינות שונות. בבחינת המצב בעולם יש שתי שאלות רלוונטיות: (1) אילו מדינות רואות במוצרי היגיינה נשית מוצרים שיש להפחית את מחירם או להנגישם לנשים באוכלוסייה? (2) מהם הכלים שבהם הן משתמשות לצורך כך? בהקשר זה חשוב לציין, בעיקר באשר לכלים הפיסקליים, כי לא בהכרח מדובר בכלים ייחודיים בעבור מוצרי היגיינה נשית, אלא בכלים כלכליים שכבר נהוגים במדינות שונות גם בנוגע למוצרים או שירותים אחרים.

¹ להסבר תמציתי על התופעה של *period poverty*, ראו:

United Nations Populations Fund, Menstruation and Human Rights – Frequently Asked Questions, “What is Period Poverty?”, accessed: December 7th 2021.

² Lauren F. Cardoso, et al., [Period Poverty and Mental Health Implications among College-Aged Women in the United States](#), *BMC Women’s Health* 21(14), 2021.

במקרים קיצוניים
הנטל הכלכלי של
רכישת מוצרי היגיינה
נשית עשוי להגיע
לכדי מה שמכונה
באנגלית *period
poverty* – ויתור של
נשים על השימוש
במוצרים אלה, הגורר
היעדרות מעבודה או
מלימודים בזמן
הווסת. אומנם תופעה
זו רווחת בעיקר
במדינות מתפתחות,
אך היא קיימת גם
בקרב אוכלוסיות
מוחלשות במדינות
מפותחות.

יש מדינות הנוקטות
כלי מדיניות שנועדו
להוריד את המחירים
של מוצרים אלה או
לספק אותם לנשים.

2. המצב בישראל

מדינת ישראל אינה נוקטת כיום מדיניות אשר נועדה להוריד את המחיר של מוצרי היגינה נשית או להנגיש אותם בצורה ישירה לתושבותיה. בשנת 2017 משרד הכלכלה והתעשייה ערך מחקר בתחום יוקר המחיייה אשר בו הושוו המחירים בישראל של שלושה סוגים של מוצרי היגינה נשית – תחבושות היגיניות, טמפונים ומגיני תחתונים – למחירים בעוד 15 מדינות מערביות.³ במחקר נמצא שמוצרים אלה יקרים בארץ מממוצע המחירים שלהם במדינות האחרות: תחבושות היו יקרות בכ-9%, מגיני תחתונים – בכ-18%, וטמפונים – בכ-27%. בהקשר הזה משרד הכלכלה ציין ששוק הטמפונים ומגיני התחתונים בארץ מבוסס בעיקר על ייבוא של מותגים בין-לאומיים מחו"ל, ואילו שוק התחבושות מבוסס בעיקר על ייצור מקומי של מותגים בין-לאומיים. ייתכן שיש קשר בין עלויות הייבוא לבין העובדה שהפער במחירים של תחבושות קטן יותר ביחס לפערים בשאר המוצרים, אך המחקר לא העמיק בנושא זה. יודגש שההשוואות של משרד הכלכלה נעשו ללא מע"מ וכי כמה מדינות אשר נכללו בסקר מטילות מע"מ מופחת על מוצרי היגינה נשית אפילו פטורות אותם ממע"מ, כפי שנרחיב בהמשך. לכן, אפשר שבפועל הפער במחירים בין ישראל למדינות האלה הוא גדול אף יותר.

מידע על ההוצאה על רכישת מוצרי היגינה אפשר למצוא ב"סקר הוצאות משק הבית" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.⁴ בסקר נבחנים הרגלי הצריכה וההוצאות החודשיות של משקי בית בישראל, ובכלל זה מוצרי בריאות לסוגיהם. על פי תוצאות הסקר האחרון, שנערך בשנת 2018, משקי בית בישראל מוציאים בממוצע כ-10.5 ש"ח בכל חודש על מוצרי היגינה נשית. יודגש כי בנתון זה נכללים גם משקי בית שאין בהם נשים, כגון גברים הגרים לבד, וכן משקי בית שהנשים בהם כבר אינן בגיל הווסת.⁵ מכאן שבמשקי בית שבהם יש נשים בגיל הווסת ההוצאה החודשים צפויה להיות גבוהה יותר.

בנוסף נציין כי משרד הכלכלה יחד עם הלמ"ס קבעו "סל מוצרים בסיסי" שנועד לשמש מדד בעבור צרכנים לצורך השוואת מחירים ולעידוד תחרות בין הרשתות.⁶ בקטגוריה של מוצרי

³ משרד הכלכלה והתעשייה, [הפחתת יוקר המחיה במשק הישראלי: השוואה בינלאומית – מוצרי היגינה נשית](#), ספטמבר 2017.

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסות והוצאות משק בית, נתונים מסקר הוצאות משק הבית 2018 – סיכומים כלליים, 29 באוקטובר 2020, [לוח 1.1](#). מידע על מוצרי היגינה נשית נמצא גם ב"מדד המחירים לצרכן" (אשר מתבסס על סקר הוצאות משק הבית), כלי של הלמ"ס למדידת שיעור השינוי שחל במשך הזמן בהוצאה הדרושה לקניית סל קבוע של מוצרים ושירותים. על פי נציגי הלמ"ס, מוצרים אלה נכללים בסעיף הבריאות תחת הקטגוריה של "תרופות וצרכי רפואה שונים", אך המדד של קבוצה מוצרי היגינה בפני עצמה אינו מפורסם (ספיר אירני, ראש ענף תחום מידע, שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 בינואר 2022).

⁵ שם, בריאות: הוצאות אחרות לבריאות – צמר גפן, טמפונים ותחבושות, עמ' 68. בתשובה על פנייתנו, נציגי הלמ"ס ציינו שהכוונה ב"תחבושות" היא לכל שאר מוצרי היגינה הנשית. יוסף צ'אנה, תחום צריכה וכספים, אגף מיקרו כלכלה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 10 בינואר 2022.

⁶ על גיבוש הכלי הזה ומטרותיו ראו: משרד הכלכלה והתעשייה, [הלמ"ס ומשרד הכלכלה משיקים את סל המוצרים הבסיסי!](#), 21 בינואר 2019.

על פי מחקר של משרד הכלכלה, בשנת 2017 מוצרי היגינה נשית היו יקרים בארץ הרבה יותר מן הממוצע במדינות אחרות.

לא ידוע לנו על מחקר רשמי שבחן אם יש נשים בישראל המתקשות להשיג מוצרי היגינה נשית, ואם תופעה זו קיימת – מהם היקפה ומאפייניה.

טואלטיקה וניקיון הנכללים בסל נמצאים מוצרים כגון דאודורנט, ג'ל גילוח וסכיני גילוח, חיתולים ומגבונים לחים. **מוצרי היגיינה נשית אינם נכללים בסל**.⁷ לדברי נציגי הלמ"ס, בכוונתם – יחד עם משרד הכלכלה – לעדכן שוב את סל המוצרים ולבחון גם מוצרי היגיינה נשית.⁸

אף שמחיריהם של מוצרי היגיינה נשית עשויים להשפיע על היכולת של נשים לרכוש מוצרים אלה, **לא ידוע לנו על מחקר רשמי שבחן את התופעה בישראל ואת היקפה, ככל שהיא קיימת.**

3. השימוש בכלים פיסקליים להורדת מחיריהם של מוצרי היגיינה נשית

כאמור, אפשר להשתמש בכלים פיסקליים כדי להוריד את מחיריהם של מוצרי היגיינה נשית. מבחינת המצב במדינות שונות עולה שהכלי המרכזי בהקשר הזה הוא הטלת שיעור מע"מ (מס ערך מוסף) מופחת או פטור ממע"מ על מוצרי היגיינה נשית.⁹ לא מדובר על כלי שנעשה בו שימוש ייעודי או עיקרי בעבור מוצרי היגיינה נשית, אלא על הרחבת כלי כלכלי קיים כדי לכלול בו גם מוצרים אלה.

מידת ההצלחה של כלי פיסקלי כזה תלויה גם בנסיבות והשפעות כלכליות נוספות ואין להניח שהוא תמיד יעיל בהורדת מחירים או בצמצום פערים חברתיים. בדברים להלן לא נתייחס לתוצאות בפועל של המדיניות הכלכלית שנקטו המדינות (בנוגע למוצרי היגיינה נשית) אלא רק לעצם השימוש בכלים באותה מדיניות. עוד יש לציין ששיעורי המע"מ עשויים להיות שונים באזורים שונים בתוך אותן מדינות, אך במסמך זה התמקדנו ככלל בהסדרים מדינתיים ולא בהסדרים מקומיים.¹⁰

במדינות מפותחות רבות מונהג מע"מ דיפרנציאלי, קרי הטלת שיעורי מע"מ שונים על סוגי מוצרים שונים.¹¹ כמו כן, על פי סקירה של ה-OECD רוב המדינות בארגון מטילות "מגוון רחב של

⁷ משרד הכלכלה והתעשייה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סל מוצרים נבחר: מזון, ניקיון וטואלטיקה](#), 21 בינואר 2019, עמ' 6.

⁸ ספיר אירני, ראש ענף תחום מידע, שירות ותוכן אינטרנט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 25 בינואר 2022.

⁹ ראוי לציין שיש הבדל בין פטור ממע"מ לבין מע"מ בשיעור 0%. למשל, בניגוד לפטור ממע"מ, מע"מ בשיעור 0% מאפשר למוכר או לספק השירות לנכות את מס התשומות ששילם לצורך העסקה. ראו: אתר כל זכות, [מס ערך מוסף \(מע"מ\) \(מושג\)](#), כניסה: 6 בדצמבר 2021. ואולם, בעבור הצרכן אין הבדל ממשי בין מע"מ של 0% לבין פטור ממע"מ ולכן במסמך זה לא תמיד נבחין בין שני המושגים. כמו כן, לא נבחין במסמך זה בין מע"מ לבין מה שמכונה במדינות מסוימות GST) goods and services tax) מאחר שההבדלים הטכניים ביניהם, ככל שהיו, אינם רלוונטיים לדיון כאן.

¹⁰ למשל בשנת 2019 נחקק חוק בעיר דנוור שבמדינת קולורדו בארצות הברית הפוטר מוצרי היגיינה נשית ממס, אף שהם עדיין ממוסים בשאר המקומות במדינה, ראו:

Denver City Council, [A Bill for an Ordinance Exempting Feminine Hygiene Products from the Collection of Sales and Use Tax in the City and County of Denver \(19-0137\)](#), passed on March 26th 2019.

¹¹ להרחבה על מדיניות המע"מ במדינות המפותחות, ראו:

OECD, [Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues](#), 2020, pp. 42-50.

במדינת רבות שיעורי המע"מ הם דיפרנציאליים, קרי שיעורים שונים על מוצרים שונים. בישראל שיטת המע"מ מתבססת בעיקר על שיעור אחיד.

שיעורי מע"מ מופחתים ופטורים", בין היתר מתוך רצון להוריד את יוקר המחיה ולצמצם פערים בחברה.¹² לעתים קרובות שיעורים מופחתים ופטורים ממע"מ מונהגים לא רק על מוצרי בסיס, כמו מזון ומים, אלא גם על מגוון מוצרים ושירותים בתחומי הבריאות, החינוך והדיוור.¹³ כפי שנציג בחלק זה של המסמך, חלק מהמדינות שבהן נהוג מע"מ דיפרנציאלי מטילות שיעור מופחת על מוצרי היגיינה נשית או פטורות מוצרים אלה ממע"מ. בהקשר הזה נעיר ששיטת המע"מ בישראל מבוססת בעיקר על שיעור אחיד (כיום –17%), למעט מספר קטן של יוצאים מן הכלל שמפורטים בחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975.¹⁴ כתוצאה מכך, שיעור המע"מ הסטנדרטי חל גם על מוצרי הטואלטיקה והיגיינה, ובהם מוצרי היגיינה נשית.

כאמור, במדינות אשר נהוג בהן מע"מ מופחת או פטור ממע"מ על מוצרי צריכה הדבר אינו ייחודי למוצרי היגיינה נשית, אלא נוגע למגוון רחב של מוצרים. בד בבד, אפשר לזהות שבשנים האחרונות עוד ועוד מדינות בוחרות להכניס מוצרי היגיינה נשית לסל המוצרים שחלות עליהם הקלות מס אלה. ייתכן כי הדבר קשור למודעות גוברת להשלכות השליליות של אי-יכולתן של נשים להשיג מוצרי היגיינה נשית או לבחינה מגדרית של מדיניות המיסוי בכלל.

בשנים האחרונות יש יותר ויותר מדינות הבוחרות, בתוך המסגרת של מע"מ דיפרנציאלי, להטיל שיעור מע"מ מופחת על מוצרי היגיינה נשית או לפטור מוצרים אלה ממע"מ.

בחינה מגדרית של מדיניות המיסוי

אפשר לראות את הדיון על מחיר מוצרי היגיינה נשית או על רמת המיסוי של מוצרים כאלה בהקשר רחב יותר, והוא בחינה מגדרית של מדיניות המיסוי. בבחינה מגדרית כזו אפשר לזהות הטיות מגדריות במיסוי, קרי שימוש בשיטות מיסוי שבפועל מכבידות על נשים יותר מאשר על גברים, גם אם ההשפעה היא עקיפה ואינה מכוונת. לדוגמה, לנשים יש ייצוג יתר בשכבות החלשות של החברה ובעשירונים התחתונים ברמת הכנסה; כתוצאה מכך, נשים מוציאות שיעור גבוה יותר מהכנסתן על צריכה (ובפרט צריכה בסיסית) ולכן מיסים המוטלים על צריכה (כגון מע"מ, מס קנייה ומכס) משפיעים על נשים יותר מאשר על גברים.¹⁵ בדומה לכך גם נטען שהרגלי

¹² OECD, [Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues](#), 2020, p. 43.

¹³ OECD, [Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues](#), 2020, p. 43.

¹⁴ להרחבה על שיטת המע"מ הנהוגה בארץ לעומת מדינות OECD אחרות, ראו איל קופמן, [שיעורי מס ערך מוסף ומשקל ההכנסות ממנו בתוצר בישראל ובמדינות ה-OECD](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 26 במאי 2013, עמ' 2-4. יש לציין שמאז כתיבת המסמך שיעורי המע"מ עצמם השתנו בחלק מן המדינות, אך העיקרון (שיעור אחיד מול שיעור דיפרנציאלי) עדיין תקף. למידע עדכני על שיעורי מע"מ בעולם, ראו:

OECD, [Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues](#), 2020, pp. 67-68, table 2.A.1.

ראוי להעיר שבהקשרים מסוימים מתייחסים לשיטת המע"מ בישראל כשיטה דיפרנציאלית מאחר שיש בכל זאת כמה מוצרים ששיעור המע"מ עליהם הוא 0%, כלומר שיעור שונה משיעור הבסיס של 17%. אך, לצורך הדיון כאן נתייחס למע"מ בישראל כבעל שיעור אחיד, להבדיל ממדינות שבהן השימוש בשיעורים שונים למוצרים שונים רווח הרבה יותר.

¹⁵ Åsa Gunnarsson, Margit Schratzenstaller and Ulrike Spangenberg, [Gender Equality and Taxation in the European Union](#), European Parliament Directorate-General for Internal Policies, April 2017, p. 43.

דיני המס של האיחוד האירופי אינם מאפשרים פטור מלא ממע"מ על מוצרים, אלא רק שיעור מע"מ מופחתים. בשנים האחרונות החליטו כמה מדינות באיחוד להטיל שיעור מע"מ מופחת על מוצרי היגיינה נשית.

הצריכה של נשים שונים מאלה של גברים: נשים נוטות לרכוש יותר מסוגי המוצרים והשירותים הבסיסיים שמדינות בוחרות למסות כיום.¹⁶ מובן שהנטל של מס צריכה על נשים ניכר ביתר שאת כאשר מדובר על מוצרים ייחודיים לנשים, כגון מוצרי היגיינה נשית. נציין כי מס צריכה המוטל על מוצרי היגיינה נשית מכונה לעתים "**מס טמפון**" (tampon tax) או "**מס מחזור**" (period tax) והוא מתקשר גם כן עם התופעה של period poverty אשר תוארה לעיל.

השימוש הגובר בשיעורי מע"מ מופחתים על מוצרי היגיינה נשית ניכר בכמה ממדינות האיחוד האירופי. דירקטיבת המע"מ של האיחוד מחייבת את המדינות החברות בארגון להטיל מע"מ בשיעור של לפחות 15% על רוב מוצרי הצריכה. לצד זאת, הן רשאיות להטיל מע"מ בשיעור מופחת – שלא יפחת מ-5% – על שירותים ומוצרים בתחומים מסוימים שהוגדרו בדירקטיבה.¹⁷ סל המוצרים שעליהם אפשר להטיל מע"מ מופחת הוא מגוון, ונכללים בו מוצרים חיוניים, לדוגמה בתחום המזון והבריאות, אך גם מוצרים לא-חיוניים, לדוגמה בתחום התרבות והפנאי. **עם תחומי המוצרים שעליהם אפשר להטיל מס מופחת נמנים גם מוצרי פארמה** (pharmaceutical products) **ובהם מוצרי היגיינה נשית.**¹⁸

אומנם רוב מדינות האיחוד אינן מטילות מס מופחת על מוצרי היגיינה נשית אך נראה כי בשנים האחרונות חל שינוי בכיוון זה. כיום יש מספר לא מבוטל של מדינות אשר כן עושות זאת, ורובן אימצו מדיניות זו בשנים האחרונות.¹⁹ עם מדינות אלה נמנות אוסטריה, אסטוניה, בלגיה,

¹⁶ שם.

¹⁷ European Council, [Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax](#), Title VIII.

ליתר דיוק, ההסכם מאפשר לכל מדינה לקבוע עד שני שיעורים מופחתים שונים ולהטיל אותם על מוצרים בתחומים הרלוונטיים. כך לדוגמה, ייתכן שבמדינה מסוימת שיעור המע"מ הסטנדרטי יהיה 20% והשיעור המופחת יהיה 5% או 10% על מוצרים שונים.

¹⁸ European Council, [Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax](#), Annex III(3): "pharmaceutical products of a kind normally used for health care, prevention of illnesses and as treatment for medical and veterinary purposes, including products used for contraception and sanitary protection".

¹⁹ לדוגמה, חוקרי ה-OECD מצביעים על כמה מדינות שהפחיתו את שיעור המע"מ על מוצרי היגיינה נשית מאז 2018, ראו:

OECD, [Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues](#), 2020, p. 43.

כמו כן, מאגר מקיף ומפורט על שיעורי המע"מ על מוצרי היגיינה נשית במדינות העולם ומעקב אחר שינויים לאורך זמן נמצא באתר של ארגון WASH United, מוסד ללא כוונת רווח הפועל בין היתר למגר את תופעת עוני המחזור. ראו:

PeriodTax.org, [Tax and Campaign Database](#), WASH United, accessed: December 29th 2021.

ממאגר זה עולה שרוב מדינות האיחוד אשר הטילו מס מופחת על מוצרי היגיינה נשית בשנים האחרונות, אחדות אפילו בשנה האחרונה. באשר לשימוש שלנו במאגר זה יש להעיר שלעיתים קרובות המעקב כולל גם הפניות לפרסומים רשמיים של המדינות על שיעורי מע"מ על המוצרים, אך חלק מן ההפניות הן למקורות לא רשמיים כגון ידיעות בתקשורת. השתמשנו אך ורק במידע במאגר שיכולנו לאמת באופן עצמאי על סמך פרסומים ומאגרים רשמיים של המדינות.

גרמניה, הולנד, ספרד, צרפת ופולין.²⁰

נראה כי למגמה זו של החלת מע"מ מופחת על מוצרי היגיינה נשית יש גם תמיכה ממסדית בתוך האיחוד האירופי. בינואר 2019 קיבל הפרלמנט האירופי החלטה בנושא שוויון מגדרי ומדיניות מיסוי אשר נכללה בה המלצה למדינות לאמץ שיטות מיסוי שוויוניות יותר.²¹ בהחלטה הודגשה ההטיה המגדרית המובנית שיש במס על צריכה, והובעה קריאה למדינות להגדיל את מספר המוצרים שעליהם מוטלים שיעורי מע"מ מופחתים או שלא מוטל עליהם מע"מ כלל.²² בהחלטה צוין באופן מיוחד האתגר של period poverty ובוטאה קבילה על כך שמוצרי היגיינה אינם נחשבים מוצרים חיוניים בכל מדינות האיחוד ושלא מוחל עליהם שיעור מע"מ מופחת או פטור ממע"מ.²³

כאמור, לפי דיני המס של האיחוד התקפים כיום, מדינות אינן רשאיות להוריד את שיעור המע"מ על מוצרי צריכה מתחת ל-5% או לתת פטור מוחלט ממע"מ. אומנם בשנת 2018 הציעה הנציבות האירופית (הרשות המבצעת של האיחוד) שינויים בשיטת המיסוי אשר יאפשרו הטלת פטור ממע"מ על מוצרי צריכה מסוימים, אך נכון לסוף 2021 המשא ומתן עליהם עדיין נמשך.²⁴ יוצאים מכלל זה הם מקרים שבהם הונהג פטור ממע"מ או שיעור מופחת לפני שנת 1991, והללו מושגים על "סיבות חברתיות ברורות ולטובת הצרכן הסופי".²⁵ כתוצאה מכך, מכל מדינות האיחוד, רק באירלנד אין מע"מ על מוצרי היגיינה נשית, ולהלן נפרט בעניין זה.

²⁰ מידע מפורט של שיעורי המע"מ של מדינות האיחוד אפשר למצוא כאן:

European Commission, [VAT Rates Applied in the Member States of the European Union: Situation at 1st January 2021](#), accessed: December 7th 2021,

ובמאגר מקוון זה:

European Commission, [Taxes in Europe Database](#), accessed: December 7th 2021.

²¹ [European Parliament resolution of 15 January 2019 on gender equality and taxation policies in the EU \(2018/2095\(INI\)\) OJ C 411](#), November 27th 2020, p. 38-47.

²² [European Parliament resolution of 15 January 2019 on gender equality and taxation policies in the EU \(2018/2095\(INI\)\) OJ C 411](#), November 27th 2020, p. 38-47, sec. v (19-21).

²³ להרחבה נוספת, ראו גם:

Paolo Profeta, Xiamena Caló and Roberto Occhiuzzi, [COVID-19 and its Economic Impact on Women and Women's Poverty](#), Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, May 2021, pp. 33-36.

²⁴ ראו את המעקב המפורט על הליך זה באתר החקיקה של האיחוד, EUR-Lex:

Eur-Lex, [Procedure 2018/0005/CNS, COM \(2018\) 20: Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards rates of value added tax](#), accessed: December 8th 2021.

²⁵ European Council, [Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax](#), Title VII, article 110: "...must have been adopted for clearly defined social reasons and for the benefit of the final consumer."

באירלנד מוטל מע"מ בשיעור 0% על תחבושות היגייניות מאז שנת 1975, ועל טמפונים – מאז 1984.²⁶ לעומת זאת, מוצרים שנכנסו לשוק אחרי שנת 1991, כגון גביעוניות ותחתוני מחזור, ממוסים בשיעור המע"מ הסטנדרטי במדינה. ראוי להדגיש שעל פי דיני המע"מ של האיחוד, ממשלת אירלנד רשאית להטיל שיעור מע"מ מופחת (שלא יפחת מ-5%) על מוצרים חדשים אלה, אך היא לא בחרה לעשות זאת עד כה.²⁷

מחוץ לאיחוד מצאנו כמה מדינות שבהן לא מוטל מע"מ על המוצרים. יודגש שוב כי הפטור ממע"מ אינו ייחודי למוצרי היגיינה, והוא שכיח במדינות מפותחות בייחוד על מוצרים המוגדרים כחיוניים או בסיסיים. עם זאת, נראה שבשנים האחרונות גוברת המגמה להכניס מוצרי היגיינה נשית לסל המוצרים שאין עליהם מע"מ.²⁸ בין היתר, אין מע"מ על מוצרי היגיינה נשית במדינות האלה: בריטניה,²⁹ קנדה,³⁰ אוסטרליה,³¹ הודו³² וכמה מדינות באפריקה.³³ לרוב מדינות זו שלא לגבות מע"מ על מוצרים היגיינה נשית אומצה רק בשנים האחרונות.

בבריטניה, למשל, מאמץ של כמה חברות פרלמנט ושרות במשרד האוצר הביא להחלטה בשנת 2001 להוריד את שיעור המע"מ על מוצרי היגיינה נשית ל-5%, שהוא כזכור השיעור הנמוך ביותר שדירקטיבת המע"מ של האיחוד האירופי מאפשרת (באותו מועד בריטניה עדיין הייתה חלק מן האיחוד).³⁴ הנושא עלה שוב על סדר היום של הפרלמנט בשנת 2015, בשעה שכ-70 חברי פרלמנט קראו לשר האוצר (Chancellor of the Exchequer) לפעול מול הממונים על כך באיחוד האירופי כדי להביא לשינויים אשר יאפשרו למדינות לפטור מוצרי היגיינה נשית

מחוץ לאיחוד האירופי יש כמה מדינות הפטורות מוצרי היגיינה נשית ממע"מ.

לאחר יציאתה מהאיחוד האירופי החליטה בריטניה לפטור מוצרי היגיינה ממע"מ.

²⁶ Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ireland), [Period Poverty in Ireland: Discussion Paper](#), Period Poverty Sub-Committee, National Strategy for Women and Girls 2017–2020, February 2021, p. 19, 29.

לא ידוע לנו אם הוטל מע"מ בשיעור 0% על מוצרים נוספים באותן שנים.
²⁷ שם, עמ' 29.

²⁸ בחלק מהמדינות שנדון בהן להלן מדובר על מס מסוג GST ולא VAT, אך כאמור מכיוון שמדובר על סוגים מאד דומים לא נבחין כאן ביניהם וכן לא נבחין בין פטור ממס לבין מס בשיעור אפס.

²⁹ Antony Seely, [VAT on Sanitary Protection](#), House of Commons Library (Great Britain), August 9th 2021, p. 6.

³⁰ Library of Parliament (Canada), [Improving Access to Menstrual Products in Canada](#), May 28th 2021.

³¹ Lauren Cook and Joseph Ayoub, [Removing GST on Feminine Hygiene Products](#), Parliamentary Library (Australia), 29 November 2018.

כאמור, במסמך זה לא נבחין בין VAT לבין GST.

³² Ministry of Finance (India), Department of Revenue, [GST Rates for Goods and Services as on 01.11.2021](#), accessed: December 8th 2021.

³³ על המצב במדינות אפריקה כיום, ראו:

Bryn Welham, [Taxes and Duties for Sanitary Products in Africa](#), Work and Opportunities for Women (WOW) Helpdesk, May 2020, pp. 5-7.

³⁴ Antony Seely, [VAT on Sanitary Protection](#), House of Commons Library (Great Britain), August 9th 2021, pp. 14-18.

נוסף על שר האוצר עצמו יש עוד כמה תפקידי שר במשרד האוצר הבריטי האחראים לתחומים כגון מדיניות המיסוי.

ממע"מ.³⁵ שר האוצר נענה לדרישה, אך הניסיון להביא לשינוי בדיני המע"מ של האיחוד לא צלח. לאחר יציאתה של בריטניה מהאיחוד הוחלט במדינה לפטור מוצרי היגיינה נשית ממע"מ ופטור זה נכנס לתוקף בתחילת שנת 2021.³⁶

³⁵ שם, עמ' 19-33.

³⁶ Antony Seely, [VAT on Sanitary Protection](#), House of Commons Library (Great Britain), August 9th 2021, pp. 29-34.

קרן מס הטמפון (The Tampon Tax Fund) בבריטניה

כאמור, כל עוד הייתה בריטניה חברה באיחוד האירופי לא התאפשר לה להנהיג פטור ממע"מ על מוצרי היגיינה נשית. במקום זה הוקמה בסוף שנת 2015 קרן ממשלתית ייעודית בשם קרן מס הטמפון (The Tampon Tax Fund).³⁷ מטרת הקרן הייתה לנתב את תקבולי המס על מוצרי היגיינה נשית לארגוני נשים המסייעים לנשים מוחלשות בתחומים כגון בריאות, אלימות במשפחה וקידום נשים מקבוצות מיעוט.³⁸ מראש נקבע שפעילות הקרן תימשך כל עוד נגבה מע"מ על מוצרי היגיינה נשית, ולכן אחרי שהפטור ממע"מ על מוצרים אלה נכנס לתוקף ב-2021 יצאה הקרן לסבב האחרון של פרסום מבחני תמיכה, ומתן המענקים הכספיים וחלוקת הכספים צפויים להסתיים בתחילת שנת 2023.³⁹ יחד עם סבב אחרון זה, הסכום שממשלת בריטניה חילקה לארגוני נשים באמצעות קרן מס הטמפון הוערך ביותר מ-90 מיליון ליש"ט.⁴⁰

עוד דוגמה לתהליך כזה נמצאת באוסטרליה. בשנת 2000 התחילה אוסטרליה לגבות מע"מ על מוצרי צריכה. עם זאת, החוק קבע פטור ממע"מ על מוצרים מסוימים בתחומי המזון, הבריאות והחינוך, אך מוצרי היגיינה נשית לא נכללו ברשימה זו.⁴¹ הרחבת הפטור ממס למוצרי בריאות, כולל מוצרי היגיינה נשית, היא בסמכות שר הבריאות, אבל על פי דיני המיסים של אוסטרליה, כדי להכניס שינויים בשיעורי המס של מוצרים נדרשת קודם הסכמה פה אחד של כל המדינות והטריטוריות המרכיבות את אוסטרליה. בשנת 2015 פנתה ממשלת אוסטרליה למשרדי האוצר של המדינות והטריטוריות השונות בבקשה לבטל את המס על מוצרי היגיינה נשית, אך לא כל המדינות הסכימו להצעה ולכן היא נדחתה. מצב זה נמשך עד לסוף שנת 2018, כאשר לחץ ציבורי הולך וגובר הביא לבחינה מחודשת של הסוגיה, ובפעם זו קיבלה ההצעה את תמיכתן של כל המדינות והטריטוריות. בהתאם לכך, שר הבריאות אישר חקיקת משנה הפוטרת מוצרי היגיינה ממס, ופטור זה נכנס לתוקף בתחילת 2019.

בקנדה הוגשו בין שנת 2004 לשנת 2011 כמה הצעות חוק פרטיות אשר נועדו לשנות את חוק המיסים במדינה (Excise Tax Act) כדי לפטור מוצרי היגיינה ממע"מ, אך הן לא אושרו

³⁷ שם, 23-29.

³⁸ שם, עמ' 5-6. לרשימה חלקית של הארגונים שקיבלו מענקים מהקרן, ראו:

Department for Digital, Culture, Media and Sport (UK), [Women and Girls Set to Benefit from £15 Million Tampon Tax Fund](#), Press Release, March 26th 2018.

³⁹ Department for Digital, Culture, Media and Sport (UK), [Tampon Tax Fund 2021-2022 - Guidance for Applicants](#), June 23rd 2021.

⁴⁰ Department for Digital, Culture, Media and Sport (UK), [Final Round of Tampon Tax Fund Launched](#), Press Release, May 21st 2021.

⁴¹ Lauren Cook and Joseph Ayoub, [Removing GST on Feminine Hygiene Products](#), Parliamentary Library (Australia), November 29th 2018.

**בסוף שנת 2018
הוחלט באוסטרליה
לבטל את המע"מ על
מוצרי היגיינה נשית.**

**אחרי כמה ניסיונות
שקדמו לכך, בשנת
2016 אושר
בפרלמנט הקנדי חוק
אשר הוסיף מוצרי
היגיינה נשית
לרשימת המוצרים
הפטורים ממע"מ.**

בפרלמנט.⁴² בשנת 2016 אושר בפרלמנט חוק אשר הוסיף מוצרי היגיינה נשית לרשימת המוצרים הפטורים ממע"מ. נוסף על כך, משרד העבודה והפיתוח החברתי במדינה פרסם בשנת 2019 תזכיר חוק להערות הציבור (Notice of Intent) בעניין תקנות אשר יחייבו מקומות עבודה לספק מוצרי היגיינה נשית לעובדות, כמו שהם כבר מחויבים לספק נייר טואלט, סבון ומים חמים לשטיפת ידיים.⁴³ כמו כן, לאזרחים בקנדה אפשרות להגיש עצומות לבית התחתון ובכפוף לתנאים מסוימים הממשלה חייבת להגיב עליהן; בשנת 2020 הוגשה עצומה בנושא זה.⁴⁴ שר העבודה של קנדה השיב על העצומה בשם הממשל, וטען שהממשל אומנם מכיר בחשיבות הדברים, אך לעת עתה הוא נמנע מלקדם את הנושא, בין היתר בשל האתגרים הרבים שמקומות עבודה מתמודדים איתם בתקופת הקורונה.⁴⁵

עד לשנת 2015 היו חמש מדינות בארצות הברית שלא הטילו מס קנייה על מוצרי היגיינה נשית (נוסף על חמש מדינות שאין בהן מס קנייה כלל). מאז עוד 13 מדינות הסירו את מס הקנייה על מוצרי היגיינה נשית.

גם בכמה מדינות בארצות הברית הוחלט לפטור מוצרי היגיינה נשית ממס, וברובן החלטה זו התקבלה רק בשנים האחרונות. בארצות הברית אין מע"מ ברמה הפדרלית, וכל מדינה רשאית להטיל סוג אחר של מס צריכה הנקרא מס קנייה (sales tax).⁴⁶ בחמש מדינות אין מס קנייה כלל, ובין יתר המדינות יש שונות רבה בשיעורי המס. כמו כן, בכל מדינה יש מוצרים רבים שפטורים ממס קנייה או שמוטל עליהם מס בשיעור מופחת, וגם בכך יש שונות בין מדינה למדינה. בהתמקד במוצרי היגיינה נשית, עד לשנת 2015 היו רק חמש מדינות שלא הטילו מס קנייה על מוצרים אלה (נוסף על חמש המדינות שאין בהן מס קנייה כלל).⁴⁷ מאז הייתה סדרה של קמפיינים ומחאות ציבוריות שהביאו לכך שהנושא נדון בבתי המחוקקים של עוד עשרות

⁴² Library of Parliament (Canada), [Improving Access to Menstrual Products in Canada](#), May 28th 2021.

⁴³ Canada Gazette, Part I, Volume 153, Number 18: [Government Notices - Department of Employment and Social Development](#), May 4th, 2019.

⁴⁴ לגבי תהליך הגשת עצומות אזרחיות לבית התחתון אשר מחייבות תגובת מהממשלה, ראו:

House of Commons (Canada), [About Petitions and How They Work](#), accessed: February 6th 2022.

⁴⁵ Library of Parliament (Canada), [Improving Access to Menstrual Products in Canada](#), May 28th 2021.

⁴⁶ שלא כמו מע"מ, אשר מוטל על הערך המוסף בכל שלב בשרשרת הייצור והשיווק, מס קנייה מוטל רק בשלב הקנייה על ידי הצרכן הסופי.

⁴⁷ לסקירה היסטורית וחברתית של מיסוי מוצרי היגיינה בארצות הברית והמאבק הציבורי סביב הנושא, ראו:

Jennifer Weiss-Wolf, [U.S. Policymaking to Address Menstruation: Advancing an Equity Agenda](#), *The Palgrave Handbook of Critical Menstruation Studies*, 2020, pp. 540-544.

מדינות.⁴⁸ נכון לתחילת שנת 2022, עוד 13 מדינות הסירו את מס קנייה על מוצרי היגיינה נשית, וכמה מהן עשו זאת במהלך שנת 2021.⁴⁹

כפי שתיארנו כאן, במדינות מסוימות נקבע שיעור מופחת של מע"מ או פטור מלא ממע"מ על מוצרי היגיינה נשית (במקרה של ארצות הברית – מס קנייה) ובכך הצטרפו מוצרים אלה לרשימה לא קצרה של מוצרים שחלות עליהם הקלות במס צריכה במדינות אלה. **אף שעדיין אין הקלות מס על מוצרי היגיינה נשית ברוב המדינות, נראה כי מספר המדינות הללו הולך וגדל.**

לסיום חלק זה נזכיר שלצד הנחה במע"מ או פטור מלא ממנו יש עוד כלים פיסקליים שיכולים לשמש לצורך הוזלת מחירים של מוצרים מסוימים, כגון פיקוח מחירים, פטור ממכס על ייבוא וסבסוד ממשלתי, אך לא מצאנו דוגמאות מובהקות להחלתם על מוצרי היגיינה נשית. עם זאת, נציין שיש מדינות רבות בעולם שאין מכס על ייבוא ביניהן, למשל בין מדינות באיחוד האירופי וכן בין מדינות ארצות הברית, כך שבמקומות רבים אין צורך בהחלת פטור ממכס על מוצרי היגיינה בפרט. במדינת ישראל, כאמור, חל שיעור המע"מ הסטנדרטי על מוצרי היגיינה נשית והיא גם אינה משתמשת בכלים האחרים שנזכרו, כמו פיקוח מחירים.⁵⁰ לעומת זאת, מוצרי היגיינה נכללים ברשימה ארוכה של מוצרים הפטורים ממכס בישראל.⁵¹

⁴⁸ שם, עמ' 543. מעקב עדכני ומפורט אחר הצעות חוק לפטור מוצרי היגיינה נשית ממס קנייה במדינות אמריקאיות שונות נמצא באתר של Period Equity, ארגון משפטי הפועל למגר את התופעה של period poverty ולקדם חקיקה בעניין. ראו: Period Equity, [2021 States in Session Legislation Tracker](#), accessed: January 2nd 2022.

⁴⁹ לפי סקירה שערך ארגון זכויות האדם האמריקאי American Civil Liberties Union בסוף 2019, ב-11 מדינות בארצות הברית ובוושינגטון די. סי. לא היה מס קנייה על מוצרי היגיינה (נוסף על חמש המדינות שאין בהן מס קנייה כלל). ראו: American Civil Liberties Union, *The Unequal Price of Periods*, November 2019, p. 7.

מאז פרסום המסמך עוד כמה מדינות אימצו מדיניות זו. שינויים אלה עוררו הד גדול בתקשורת ובקרב ארגונים בתחום החברה והבריאות. ראו, לדוגמה את הסקירה שערך בעת האחרונה הארגון הלא ממשלתי (NGO) האמריקאי Pew Charitable Trusts אשר התבססה על הדיווח של Period Equity בעניין:

Aallyah Wright, *Lawmakers Tackle 'Period Poverty' With Tax Cuts, School Supplies*, Stateline, The Pew Charitable Trusts, July 12th 2021.

⁵⁰ באשר לפיקוח מחירים, אומנם מדובר על כלי פיסקלי שנמצא בשימוש מסוים בישראל, אך הוא הופעל בעיקר על מוצרי מזון בסיסי, תרופות ושירותי בריאות, ראו לדוגמה: משרד הכלכלה והתעשייה, [מחירי מוצרי צריכה בפיקוח](#), כניסה: 28 בדצמבר 2021; משרד הבריאות, [תעריפון משרד הבריאות](#), כניסה: 28 בדצמבר 2021.

⁵¹ ראו: רשות המיסים בישראל, ספר המכס, חלק XX, פרק 96: פריטים מיוצרים שונים, [סעיף 9619: תחבושות היגייניות \(פדים\) וטמפונים](#). [חיתולים ורפידות חיתולים לתינוקות ופריטים דומים, מחומר כלשהו](#), כניסה: 28 בדצמבר 2021. כמו כן, שלא כמו מע"מ, אין על מוצרי היגיינה נשית מס קנייה.

4. חלוקה של מוצרי היגיינה נשית

נוסף על מדיניות פיסקלית של הפחתת המס על מוצרי היגיינה נשית, בשנים האחרונות יש **מדינות הנוקטות מדיניות שנועדה להנגיש את המוצרים בצורה אקטיבית לנשים באוכלוסייה**. לצד השפעה אפשרית על מחיריהם של מוצרי היגיינה נשית, צעדים אלו עשויים גם לסייע לנשים שמוצרי היגיינה אינם נגישים בעבורן מסיבות שאינן בהכרח כלכליות. מצד אחר, על פי רוב הסדרים אלה נוגעים רק לחלק מהנשים, ואינם משפיעים על כולן כמו כלים פיסקליים כדוגמת פטור ממע"מ.

הדוגמה הבולטת ביותר לחלוקת מוצרי היגיינה היא ב**סקוטלנד**: בסוף שנת 2020 חוקק חוק אשר מחייב רשויות מקומיות, מוסדות חינוך והשכלה וגופים נוספים המעניקים שירות לציבור לחלק ללא עלות מוצרי היגיינה לנשים ונערות.⁵² חוק זה בא בעקבות יוזמות ממשלתיות אחדות בשנים שקדמו לכך, אשר היו דומות אך מצומצמות הרבה יותר. לדוגמה, בשנים 2017–2018 נעשתה תוכנית פיילוט באחת הערים במדינה אשר בחנה שלוש דרכים להנגשת מוצרי היגיינה, את היתכנותן, יעילותן וההיענות אליהן. שלוש דרכים אלו הן (1) חלוקה על ידי ארגוני קהילה הפועלים בקרב אוכלוסיות מוחלשות; (2) מתן תווי קנייה או כסף מזומן לנשים בעלות הכנסה נמוכה על ידי אותם ארגונים; (3) חלוקה במוסדות חינוך.⁵³ שני המודלים הראשוניים כוונו לנשים מוחלשות והמודל השלישי כוון לכלל אוכלוסיית התלמידות. מהפיילוט עלו כמה מסקנות, ובהן **החשיבות של חלוקה במקום נגיש לנשים בחיי היום-יום שלהן ובצורה דיסקרטית** שלא מחייבת אותן להירשם או לבקש מאדם אחר.⁵⁴ כמו כן, **עלו חששות באשר לניצול לא הוגן של התוכנית**. בהקשר זה יצוין כי חלק מן הארגונים הסתייגו מראש ממתן כסף מזומן מחשש שהכסף לא ישמש לרכישת המוצרים שהוא נועד להם. רוב הנשים שהשתתפו בתוכנית דרך ארגונים בקהילה דיווחו שהן יעדיפו בעתיד לקבל תווי קנייה או להזמין את המוצרים באינטרנט, ולא לקבלם בחלוקה בשירותים ציבוריים. לעומת זאת, תלמידות וסטודנטיות שהשתתפו בפיילוט במוסדות חינוך, דיווחו שהן יעדיפו בעתיד חלוקה במוסד עצמו, בין היתר בגלל החשש שלהן להיקלע למצב שחסרים להן מוצרים בזמן הלימודים. לאחר תוכנית הפיילוט, בשנים 2018–2019 המדינה הציעה מימון ממשלתי למוסדות חינוך והשכלה בעבור אספקת מוצרי היגיינה נשית

יש מדינות שהחלו בשנים האחרונות לחלק מוצרי היגיינה נשית ללא תשלום לנשים באוכלוסייה.

בסקוטלנד חוקק בשנת 2020 חוק המחייב גופים מסוימים לחלק ללא תשלום מוצרי היגיינה לנשים ונערות.

⁵² Legislation.gov.uk, [Period Products \(Free Provision\) \(Scotland\) Act 2021](#), accessed: December 8th 2021.

⁵³ Scottish Government, Communities Analysis Division, [Access to Sanitary Products Aberdeen Pilot: Evaluation Report](#), May 2018.

⁵⁴ שם, עמ' 5-8.

לתלמידות.⁵⁵ כמו כן, בשנת 2018 הפרלמנט הסקוטי החל לחלק מוצרי היגיינה לכל העובדות והמבקרות בו.⁵⁶

על פי ההנחיות של ממשלת סקוטלנד יש להנגיש את המוצרים בצורה שאישה אינה צריכה לבקש אותם, אין להגביל את כמות המוצרים שהיא יכולה לקחת ואין צורך בהצדקה מיוחדת ללקיחתם.

כאמור, החוק החדש מרחיב את החלוקה לכלל תושבות המדינה ומחייב רשויות מקומיות, בתי ספר וגופים ציבוריים נוספים לעשות כן. על פי הנחיות שממשלת סקוטלנד פרסמה בעבור הגופים המחויבים לכך, יש להנגיש את המוצרים באופן שאישה אינה צריכה לבקש אותם (לדוגמה, עמדת חלוקה בתוך שירותים ציבוריים), אין להגביל את כמות המוצרים שהיא יכולה לקחת ואין צורך בהצדקה מיוחדת מצידה כדי לקחתם.⁵⁷ נוסף על כך, לתושבות יש אפשרות לקבל מוצרים באמצעות הדואר (אף ששירות זה עשוי להיות כרוך בתשלום)⁵⁸ והממשלה השיקה בתחילת 2022 יישומון אשר מסייע לנשים לאתר עמדות חלוקה בקרבת מקומן.⁵⁹ באשר לתקצוב המערך, כל גוף נושא בעצמו בעלות הכספית לחלוקת המוצרים, אך בתזכיר פיננסי שהוכן במסגרת הליך הגשת הצעת החוק נכתב שיש להניח שממשלת סקוטלנד תמשיך להעביר תקציבים לגופים השונים בעבור מימון המוצרים וחלוקתם כפי שהיא נהגה בנוגע לתוכניות הקודמות שהוזכרו כאן.⁶⁰ לא מצאנו מידע נוסף על מימון התוכנית.

בכמה מדינות נוספות יש חלוקה ציבורית מצומצמת יותר, בעיקר בבתי ספר.

סקוטלנד היא המדינה היחידה שמצאנו שבה מוצרי היגיינה מחולקים חינם לכל תושבותיה, אך יש גם כמה דוגמאות של חלוקה ציבורית חינמית מצומצמת יותר במדינות אחרות. במרבית הדוגמאות שמצאנו החלוקה נעשית במסגרת בתי ספר ציבוריים. יש מקומות שבהם הוטלה על בתי הספר חובה לחלק מוצרי היגיינה נשית לתלמידות. למשל, בשנים האחרונות אושרו חוקים המחייבים בתי ספר ציבוריים לספק מוצרים לתלמידות בכמה מדינות בארצות הברית.⁶¹ בפרובינציית קולומביה הבריטית שבקנדה פורסם בשנת 2019 צו מיניסטרילי המחייב בתי ספר ציבוריים להנגיש את המוצרים לתלמידות והסדר דומה יושם באותה שנה

⁵⁵ Scottish Government, [Students to Get Free Access to Sanitary Products](#), August 24th 2018.

⁵⁶ Scottish Parliamentary Corporate Body, [Period Products \(Free Provision\) \(Scotland\) Bill: Financial Memorandum](#), April 2019, p. 18-19, para. 67-69.

⁵⁷ Scottish Government, [Period Products \(Free Provision\) \(Scotland\) Act 2021: Guidance for Responsible Bodies](#), September 27th 2021, pp. 1-3.

⁵⁸ שם, עמ' 10-11.

⁵⁹ Scottish Government, [New App to Access Free Period Products](#), January 12th 2022.

⁶⁰ Scottish Parliamentary Corporate Body, [Period Products \(Free Provision\) \(Scotland\) Bill: Financial Memorandum](#), April 2019, p. 2, para. 8.

⁶¹ ראו לדוגמה את החוקים שאושרו לאחרונה במדינות [וירג'יניה](#), [קליפורניה](#), [דלאוור](#) ו**ווישינגטון**. יוער שיש שונות בין החוקים, לדוגמה בקליפורניה החוק חל גם על אוניברסיטאות ציבוריות ובווישינגטון החוק חל גם על בתי ספר פרטיים. על פי מקור שמצוטט במאמר הקצר של Pew שהוזכר לעיל יש חוקים כאלה בשמונה מדינות אמריקאיות, ראו:

Aallyah Wright, [Lawmakers Tackle 'Period Poverty' With Tax Cuts, School Supplies](#), *Stateline*, The Pew Charitable Trusts, July 12th 2021.

בפרובינציית **נובה סקוטיה**.⁶² בחלק מהמקומות שבהם חובה כזו חלה על בתי הספר מצאנו שהמדינה מתקצבת אותם בהתאם, בחלק מהמקומות מצאנו שהמחוז שאליו שייכים בתי הספר (school district) נושא בעלויות ובחלק מהמקומות לא מצאנו התייחסות מפורשת לנושא.

לעומת מדינות אלה, אשר מחייבות את בתי הספר לספק לתלמידות מוצרי היגיינה, **יש מקומות שאינם מחייבים את בתי הספר לחלק, אך מממנים את החלוקה אם בתי ספר מעוניינים בכך**. למשל, החל משנת 2020 משרד החינוך הבריטי מתקצב חלוקת מוצרי היגיינה לתלמידות בית ספר באנגליה (התוכנית אינה מופעלת בחלקים אחרים בממלכה).⁶³ על פי התוכנית, כל בית ספר ציבורי וכן כ-20 ארגוני חינוך נוספים שיש בהם תלמידות מכיתה ד' (גיל 9-10) ומעלה זכאים לקבל אספקה תקופתית של מוצרי היגיינה נשית בעבורן. לכל בית ספר מכסה כספית שנתית המחושבת ביחס למספר התלמידות בגיל ההתבגרות, שבמסגרתה הוא יכול להזמין את המוצרים מספק חיצוני אשר איתו התקשרה המדינה. רשימת המוצרים שניתן להזמין היא מגוונת ובה יותר מ-15 מוצרים כגון טמפונים, תחבושות חד-פעמיות ורב-פעמיות, תחתוני מחזור וגביעוניות. על פי נתונים שפורסמו לאחרונה, מאז תחילת התוכנית ועד לסוף 2021, כ-68% מהמוסדות הזכאים להשתתף (13,822 מ-20,458) ביצעו לפחות הזמנה אחת של מוצרים וככל שגילי התלמידות במוסד החינוכי עולים, כך גם שיעור ההשתתפות עולה: כ-94% מבתי הספר העל-יסודיים (secondary schools) הזכאים לכך ביצעו הזמנה לעומת 61% מבתי הספר היסודיים (primary schools).⁶⁴ עוד עולה מהנתונים שהזמנת מוצרי היגיינה רווחה יותר בקרב בתי ספר שבהם שיעור גבוה יותר של תלמידים מרקע סוציו-אקונומי חלש.⁶⁵

הסדר דומה ניתן למצוא גם ב**ניו זילנד**. בשנת 2020 הממשלה עשתה תוכנית פיילוט של חלוקת מוצרי היגיינה נשית ב-15 בתי ספר באזור ואיקטו (Waikato).⁶⁶ נראה שאזור זה נבחר בעיקר בגלל השיעור הגבוה יחסית של תלמידות בנות העם המאורי (Māori People), שרבות מהן חיות

⁶² Government of British Columbia Government News, [Government supports access to free menstrual products for students, people in need](#), News Release, April 5th 2019; Government of Nova Scotia, [Free Menstrual Products Available in Schools](#), News Release, September 17th 2019.

להרחבה על המצב בקנדה והיחס בין הממשלה הפדרלית לבין הממשלות הפרובינציאליות בנושא הזה, ראו:

Library of Parliament (Canada), [Improving Access to Menstrual Products in Canada](#), May 28th 2021

⁶³ Department of Education (United Kingdom), [Period Products Scheme Ad-hoc Statistics: 2021 Management Information](#), January 2022, p. 4.

⁶⁴ שם, עמ' 5-6.

⁶⁵ שם, עמ' 8-9. שיעור זה מחושב בהתאם לשיעור התלמידים הזכאים ל-pupil premium, תמיכה מיוחדת שבתי ספר מקבלים בעבור תלמידים מוחלשים.

⁶⁶ Ministry of Education (New Zealand), [Access to Free Period Products](#), accessed: February 2nd 2022.

יש מקומות שבהם הוטלה חובה על בתי הספר לחלק מוצרי היגיינה נשית לתלמידות – במימון ממשלתי או בלעדיו – ויש מקומות שבהם ההשתתפות בתוכניות חלוקה כאלה היא וולונטרית, אך המדינה מתקצבת את בתי הספר שעושים זאת.

במשקי בית מוחלשים.⁶⁷ בחלק מבתי הספר התלמידות יכלו להזמין אספקה של מוצרי היגיינה לשלושה חודשים (יחד עם כמות מסוימת שנשארת בבית הספר לעת הצורך) ובחלק מבתי הספר המוצרים חולקו ביחידות חלוקה בשירותים או במקומות דיסקרטיים אחרים. כמו כן, הפיילוט היה מלווה במעקב ומחקר כדי לבחון את ההיענות לחלוקה ואת יעילותה ולקבל משוב מהתלמידות. בעקבות הצלחת הפיילוט, הורחבה התוכנית בשנת 2021 לכל בתי הספר הציבוריים במדינה.⁶⁸ כמו באנגליה, גם בניו זילנד הממשלה מממנת את התוכנית ובתי הספר אינם חייבים להשתתף בה אלא הדבר נתון לשיקול דעתם. על פי מסמך של משרד החינוך של ניו זילנד, בסבב הראשון של ההרשמה לתוכנית (פברואר-מרץ 2021) יותר מ-50% מבתי הספר הזכאים לכך ביקשו להשתתף ובמשרד החינוך העריכו שבסבבים הבאים שיעור ההשתתפות עשוי להגיע ל-80%.⁶⁹ נוסף על אנגליה וניו זילנד, מצאנו חלוקת מוצרי היגיינה בבתי ספר בעוד כמה מקומות. למשל, במדינת **ויקטוריה שבאוסטרליה** ובפרובינציית **אונטריו שבקנדה** הממשלות המקומיות גם כן מספקות בשנים האחרונות מוצרי היגיינה לבתי הספר הציבוריים.⁷⁰ על פי פרסומים רשמיים, בכוונת הממשלות במקומות הללו לספק מוצרים לכל בתי הספר הציבוריים שיש בהם תלמידות בגילים המתאימים, אך לא מצאנו מידע רשמי על היקף החלוקה בפועל.

הרשויות במדינות אלה ואחרות ציינו את החשיבות של חלוקה בבתי ספר, בייחוד מאחר שהיא עשויה למנוע היעדרות מלימודים בעקבות אי-יכולת להשיג מוצרי היגיינה. עוד הוזכר שחלוקה בבתי ספר מאפשרת הנגשת מוצרי היגיינה לנערות מכל חלקי האוכלוסייה ומסייעת בנטרול הסטיגמות שצעירים וצעירות רבים עלולים לייחס למחזור החודשי.

⁶⁷ להרחבה על התוכנית, כולל הקשים הסוציו-אקונומיים של האוכלוסייה המאורית והמענה שהתוכנית עשויה לתת לבעיה של period poverty בקרב אוכלוסייה זו, ראו:

Ministry of Education (New Zealand), [Access to Free Period Products: Frequently Asked Questions](#), accessed: February 3rd 2022.

עוד, ראו את ההתייחסות המיוחדת לחלוקת מוצרי היגיינה בקרב בנות העם המאורי בדוח שנתי של משרד החינוך במדינה:

Ministry of Education (New Zealand), [The Ministry of Education Annual Report 2021 \(for the Year Ended 30 June 2021\)](#), 2021, p. 13.

⁶⁸ Ministry of Education (New Zealand), [Access to Free Period Products](#), accessed: February 2nd 2022.

⁶⁹ Ministry of Education (New Zealand), [Briefing Note: Implementation Approach for the Access to Period Products Initiative](#), April 15th 2021, pp. 4, 8.

⁷⁰ Victoria State Government, Department of Education and Training, [Free Sanitary Pads and Tampons in all Government Schools](#), accessed: December 8th 2021; Government of Ontario, Newsroom, [Ontario Launches Free Menstrual Products in Schools](#), accessed: October 8th 2021.

להרחבה על התוכנית באונטריו, ראו:

Nancy Naylor, Deputy Minister of Education (Ontario), [Memorandum on Enhanced Student Access to Free Menstrual Products in Ontario Schools](#), October 8th 2021.

לצד בתי ספר, מצאנו דוגמאות לחלוקה ציבורית גם במסגרות אחרות הקשורות בעיקר לאוכלוסיות מוחלשות. לדוגמה, על פי סקירה משפטית שנערכה בארצות הברית ב-2019, ב-13 מדינות אמריקאיות החוק מחייב חלוקה בחינם של מוצרי היגיינה נשית בבתי סוהר מקומיים ובמדינה אחת הוא מחייב חלוקה במקלטים לחסרי בית.⁷¹ עוד הוער בסקירה שהחוק הפדרלי מחייב חלוקת מוצרים אלה בבתי כלא פדרליים, אך יישום החוק בפועל לוקה בחסר.⁷² בשנים האחרונות הועלו בכמה מדינות בעולם המלצות מדיניות והצעות חוק אשר מציעות להרחיב את החלוקה לעוד מקומות ציבוריים או לספק את המוצרים הללו ישירות לנשים עניות, אך רובן לא התקבלו.⁷³

סיוע כספי לרכישת מוצרי היגיינה נשית

לצד הכלים שפורטו לעיל, מצאנו גם מקומות שבהם ניתן סיוע כספי לרכישת מוצרי היגיינה – כגון מענקים כספיים או תווי קנייה – אך נדמה שלא מדובר על כלי רווח. כפי שתואר קודם, בתוכנית הפיילוט בסקוטלנד חולקו בהיקף מצומצם תווי קנייה וכסף מזומן לנשים בעלות הכנסה נמוכה, אך חלק מן הגורמים המעורבים בתוכנית הסתייגו מכך בשל חשש שבפועל הכסף לא ישמש לרכישת מוצרי היגיינה. עוד מצאנו שבעיר מונטריאול שבפרובינציית קוויבק שבקנדה מוצעים מענקים כספיים שנועדו לסייע לנשים בקניית מוצרי היגיינה רב-פעמיים, אשר מחירם גבוה ביחס למוצרים חד-פעמיים.⁷⁴ אומנם נראה כי מענקים אלה נועדו לקדם מטרות סביבתיות, אבל ייתכן שהם עשויים לחסוך למשתמשות כסף בטווח הארוך ובכך לצמצם את תופעת "עוני המחזור".

⁷¹ American Civil Liberties Union, [The Unequal Price of Periods](#), November 2019, p. 7.

⁷² שם, עמ' 5. בתי הסוהר הפדרליים בארצות הברית הם חלק ממערכת נפרדת מבתי הסוהר בכל מדינה ומדינה, והחוק המחייב חלוקת מוצרי היגיינה נשית לאסירות פדרליות אינו חל על בתי סוהר מקומיים.

⁷³ לדוגמה, בהחלטה של הפרלמנט האירופי בנושא שוויון מגדרי ומיסוי שנזכר לעיל יש המלצה למדינות הארגון למגר period poverty על ידי חלוקה של מוצרי היגיינה במרחב הציבורי ואספקה ישירה לנשים עניות, ראו:

[European Parliament resolution of 15 January 2019 on gender equality and taxation policies in the EU \(2018/2095\(INI\)\) OJ C 411](#), November 27th 2020, p. 38–47, sec. v (21).

כמו כן, נוסף על ההצעה לחלק מוצרי היגיינה במקומות עבודה בקנדה שנזכרה לעיל, הוצע לאחרונה חוק בבית הנבחרים האמריקני אשר יחייב חלוקת מוצרי היגיינה נשית לא רק בבתי ספר אלא גם בבתי כלא, מקומות עבודה, בניינים פדרליים ועוד, ראו:

[H.R.1882 - Menstrual Equity for All Act of 2019](#), 116th Congress (2019-2020).

⁷⁴ Government of Montreal, [Apply for a Grant to get Sustainable Feminine Hygiene Products](#), accessed: December 7th 2021.