



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 156  
(זיכוי ומענק בעד טיפול בילדים), התשס"ז –  
2007**

– ניתוח כלכלי –

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אליעזר שוורץ**

כ' בסיוון התשס"ז

אישור: אדוארד קורצנשטיין, ראש הצוות הכלכלי

6 ביוני 2007

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

## תמצית

בעשורים האחרונים חלה עלייה ניכרת בשיעור התעסוקה של נשים, ועם זאת, הם עדיין נמוכים יחסית לשיעורי התעסוקה של גברים, כמעט בכל שכבות הגיל. אחד ההסברים לפער זה הוא שנשים רבות נמנעות מלהשתתף בכוח העבודה או מעדיפות לעבוד באופן חלקי עקב הצורך לטפל בילדיהן הקטנים. הצעת החוק שבנדון מבקשת לקבוע הטבת מס למשפחות שבהן גם הגבר וגם האשה עובדים בהיקף מלא. על-פי דברי ההסבר, הצעת החוק מבקשת להקל את הנטל הכלכלי הנובע מהוצאות הטיפול בילדים ולעודד אמהות להשתלב בשוק העבודה. צעד זה יתרום להגדלת הרווחה החברתית במשק ואף צפוי להגדיל את הכנסות המדינה ממיסוי.

ממחקר של מינהל תכנון מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה עולה כי בישראל יש שלושה דפוסים של טיפול בילדים: **דפוס מסורתי (35.6%)** – טיפול של האם; **הסדרים שוקיים (54.2%)** – הסדרים בתשלום: מטפלת, מסגרת קבוצתית (גנים, מעונות ומשפחותונים); **הסדרים שאינם שוקיים (10.2%)** – הסדרים בלא תמורה כספית: טיפול של בני-משפחה, מטפלת שלא בתשלום, טיפול של האם (אף שהיא אם עובדת). צפוי כי הצעת החוק תשפיע בעיקר על אמהות המטפלות בילדיהן ועל אמהות לילדים המטופלים בהסדרים שאינם שוקיים.

במסמך מוצגים שני אומדנים לעלות של יישום הצעת החוק. עולה מהם כי העלות הבסיסית של יישום הצעת החוק, על-פי נתוני התעסוקה הנוכחיים, היא כ-2.5 מיליארדי ש"ח. אם תשיג הצעת החוק את מטרתה וההשתתפות של אמהות במעגל העבודה תגדל, תשתנה העלות הצפויה בהתאם, וסביר להניח כי תהיה 3–3.5 מיליארדי ש"ח.

לצד העלות התקציבית שלה, בכוחה של הצעת החוק להביא לגידול ניכר בתוצר וליישומה עשויות להיות השפעות חיוביות על הרווחה החברתית ועל הכלכלה.

במסמך מוצגות גם חלופות להשגת היעדים שבבסיס הצעת החוק ופירוט של היתרונות והחסרונות שלהן. נראה כי יש הבדלים בין החלופות בנוגע ללוח הזמנים הנדרש ליישומן, ויש להביא גם הבדלים אלו בחשבון בעת בחירת החלופה המתאימה ביותר לשוק העבודה הישראלי.

## מבוא

מסמך זה מוגש ליושב-ראש הוועדה לקידום מעמד האישה, חה"כ גדעון סער, ובו ניתוח כלכלי של הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 156) (זיכוי ומענק בעד טיפול בילדים), התשס"ז–2007.

בעשורים האחרונים חלה עלייה ניכרת בשיעורי התעסוקה של נשים, ועדיין הם נמוכים יחסית לשיעורי התעסוקה של גברים, כמעט בכל שכבות הגיל.<sup>1</sup> אחד ההסברים לפער זה הוא שנשים רבות נמנעות מלהשתתף בכוח העבודה או מעדיפות לעבוד באופן חלקי עקב הצורך לטפל בילדיהן הקטנים. הצעת החוק שבנדון מבקשת לקבוע הטבת מס למשפחות שבהן גם הגבר וגם האישה עובדים בהיקף מלא. על-פי האמור בדברי ההסבר,<sup>2</sup> הצעת החוק מבקשת להקל את הנטל הכלכלי הנובע מהוצאות הטיפול בילדים ולעודד אמהות להשתלב בשוק העבודה. צעד זה יתרום להגדלת הרווחה החברתית במשק ואף צפוי להגדיל את הכנסות המדינה ממיסוי כתוצאה מהגידול בתוצר.

במסמך ארבעה פרקים:

1. נתוני רקע, ובהם נתונים על שיעורי התעסוקה של נשים בכלל ושל אמהות לילדים קטנים בפרט, וכן נתונים על ההסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך.
2. הצגת הטבת המס כפי שהיא מופיעה בהצעת החוק והצגת אומדנים של עלותה של הטבה זו.
3. ניתוח של ההשפעות הצפויות של יישום הצעת החוק על המשק ועל האמהות והילדים.
4. הצגת חלופות להסדר המוצע בהצעת החוק ודיון ביתרונות ובחסרונות שלהן.

## 1. נתוני רקע

### 1.1. נתונים על תעסוקת נשים

בעשורים האחרונים חלו שינויים חשובים במאפייני העבודה של גברים ונשים. בשנת 1980 שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה היה כ-36% והנשים היוו כ-36% מסך המועסקים במשק, ואילו בשנת 2005 שיעור ההשתתפות שלהן היה כ-50% והנשים היוו כ-46% מסך המועסקים במשק. בקרב הגברים חלה עם השנים ירידה בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה, ובשנים האחרונות התייצב שיעור ההשתתפות בקרב גברים והוא עומד על כ-61%. כפי שניתן לראות, אף-על-פי שהמגמות במאפייני העבודה של גברים ונשים מנוגדות זו לזו ומביאות לצמצום הפערים בין המינים, עדיין יש פער לא מבוטל בין נתוני התעסוקה של שני המינים. אחד ההסברים לפער זה הוא כי נשים רבות נמנעות מלהשתתף בכוח העבודה או מעדיפות לעבוד באופן חלקי עקב הצורך לטפל בילדיהן הקטנים – בין היתר עקב

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם 2005.

<sup>2</sup> דברי הסבר להצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 156) (זיכוי ומענק בעד טיפול בילדים), התשס"ז–2007.

העלות הגבוהה של מסגרת טיפול אחרת בהם ומשום שבמקרים רבים שכר הנשים נמוך יחסית, ולכן לא כדאי להן לצאת לעבוד.

נציג את נתוני התעסוקה של גברים ושל נשים הן בכלל אוכלוסיית בני 15 ומעלה (גיל העבודה) והן בקרב גילאי העבודה העיקריים (25–54), המאופיינים בשיעורים גבוהים של השתתפות בכוח העבודה.



**לוח 1.1. אוכלוסיית בני 15 ומעלה ואוכלוסיית בני 25–54, לפי תכונות כוח העבודה האזרחי ומין<sup>3</sup>**

גילאי העבודה העיקריים – 25–54			כלל גילאי העבודה			
נשים	גברים	כללי	נשים	גברים	כללי	
52.68%	54.63%	53.62%	51.71%	48.29%	100.00%	<b>שיעור מסך העובדים</b>
71.16%	83.50%	77.23%	51.01%	62.32%	56.47%	<b>בכוח העבודה האזרחי</b>
91.71%	92.50%	92.13%	90.45%	91.39%	90.95%	<b>מהם: מועסקים</b>
59.87%	83.87%	72.63%	55.66%	79.28%	68.25%	<b>עבדו בהיקף מלא בדרך כלל<sup>4</sup></b>
31.69%	8.51%	19.36%	34.66%	11.95%	22.55%	<b>עבדו בהיקף חלקי בדרך כלל</b>
8.30%	7.50%	7.88%	9.55%	8.61%	9.05%	<b>בלתי מועסקים</b>
28.84%	16.50%	22.77%	48.99%	37.68%	43.53%	<b>אינם בכוח העבודה האזרחי</b>

מהלוח עולות הנקודות האלה:

- שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בקרב גילאים 25–54 אכן גבוהים במידה ניכרת משיעורי ההשתתפות של כלל אוכלוסיית העובדים (77% לעומת 57%);
  - גם בקרב גילאי העבודה העיקריים יש פער בין גברים לנשים בשיעורי ההשתתפות (83% בקרב הגברים לעומת 71% בקרב הנשים);
  - בקרב כל הגילאים יש פער לא מבוטל בין גברים לנשים בנוגע להיקף העבודה (מלא או חלקי).
- נציג את נתוני התעסוקה של נשים עם ילדים, בהתאם למספר הילדים וגיל הילד הצעיר במשפחה. סביר להניח שרוב הנשים שיש להן ילדים ושילדן הצעיר מתחת לגיל 14 משתייכות לגילי העבודה העיקריים.

<sup>3</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם 2005, לוח 1.3. עיבוד נתונים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הנתונים המוצגים מתייחסים לשכירים ולחברי קואופרטיב בלבד, ואינם כוללים חברי קיבוץ ובני-משפחה המטפלים ללא תשלום, עצמאים, מעבידים, אנשים הגרים מחוץ ליישובים (בדואים).

<sup>4</sup> על-פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שיעור העובדים בהיקף מלא או חלקי הוא ביחס לכוח העבודה האזרחי, ולא ביחס למספר המועסקים. עבודה בהיקף מלא משמעה יותר מ-35 שעות עבודה בשבוע.

**לוח 1.2. נשים בנות 15 ומעלה, לפי תכונות כוח העבודה האזרחי, מספר הילדים וגיל הילד הצעיר<sup>5</sup>**

גיל הילד הצעיר				מספר הילדים				עם ילדים	ללא ילדים	סך הכול	
14-10	9-5	4-2	1-0	+4	3	2	1				
163.2	206.5	217.2	252.0	117.0	147.2	275.1	299.6	838.9	1,600.3	2,439.2	מספר הנשים (באלפים)
73.16%	69.83%	64.69%	56.79%	35.21%	58.08%	71.43%	74.77%	65.23%	42.84%	50.53%	בכוח העבודה האזרחי
93.13%	90.92%	91.46%	90.64%	89.56%	92.51%	91.40%	91.43%	91.45%	89.29%	90.26%	מועסקות
59.30%	55.13%	55.66%	52.06%	34.71%	50.41%	57.05%	59.55%	55.37%	55.71%	55.56%	עבדו בהיקף מלא בדרך כלל
33.75%	35.64%	35.73%	38.36%	54.61%	42.11%	34.25%	31.79%	35.96%	33.44%	34.56%	עבדו בחלקי בדרך כלל
6.87%	9.08%	8.54%	9.43%	10.44%	7.49%	8.55%	8.57%	8.55%	10.69%	9.74%	בלתי מועסקות

כפי שאפשר לראות בלוח, ככל שגיל הילד הצעיר במשפחה עולה, גדל שיעור ההשתתפות של האמהות בכוח העבודה. לגבי היקף העבודה, השינוי הגדול הוא רק לאחר שהילד הצעיר בן 10 ומעלה.

כאמור, מטרת הצעת החוק היא לעודד נשים שכיום אינן משתתפות בכוח העבודה להצטרף לכוח העבודה וכן לעודד נשים שכיום עובדות באופן חלקי בלבד להגדיל את משרתן. כדי לבדוק אם יישום הצעת החוק יכול להשיג מטרות אלו ומה ההשפעה הצפויה שלו על השתתפות נשים בכוח העבודה, יש לבחון את הסיבות לאי-השתתפות מלאה בכוח העבודה.

**לוח 1.3. התפלגות הסיבות לאי-השתתפות בכוח העבודה האזרחי (כשיעור מכלל האנשים שאינם משתתפים בכוח העבודה האזרחי)<sup>6</sup>**

גילאי העבודה העיקריים – 25-54			כלל גילאי העבודה		
נשים	גברים	כללי	נשים	גברים	כללי

<sup>5</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם 2005, לוח 6.1.

<sup>6</sup> על בסיס הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם 2005, לוח 1.3; עיבוד הנתונים – מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

4.32%	29.51%	13.30%	19.49%	31.74%	24.61%	<b>לימודים</b>
12.85%	32.19%	19.76%	7.91%	14.32%	10.58%	<b>מחלה או נכות</b>
2.09%	2.87%	2.58%	30.27%	28.88%	29.69%	<b>גיל מבוגר, גמלאות</b>
5.41%	9.80%	6.99%	2.70%	4.04%	3.26%	<b>חיפשו עבודה ולא מצאו</b>
<b>67.35%</b>	0.53%	43.79%	31.05%	0.65%	18.34%	<b>טיפול בילדים או במשק- הבית</b>
3.79%	19.27%	9.29%	6.46%	18.25%	11.38%	<b>אחר</b>
4.03%	4.64%	4.25%	2.14%	2.12%	2.13%	<b>לא ידוע</b>

מלוח 1.3 עולה כי הסיבה העיקרית לאי-השתתפותן של נשים בכוח העבודה היא טיפול בילדים או במשק-הבית. כ-31% מכלל הנשים בגיל העבודה וכ-67% מהנשים בגיל העבודה העיקרי הצביעו על סיבה זו כגורם לאי-השתתפותן בכוח העבודה.

#### לוח 1.4. מועסקים בהיקף חלקי בדרך כלל, לפי סיבה לעבודה חלקית ומין<sup>7</sup>

<b>נשים</b>	<b>גברים</b>	<b>סך הכול</b>	
19.6%	16.9%	20.5%	<b>העבודה נחשבת למשרה מלאה</b>
26.8%	25.1%	27.3%	<b>חיפשו עבודה נוספת או עבודה במשרה מלאה ולא מצאו</b>
5.6%	9.4%	4.3%	<b>מחלה או נכות</b>
5.1%	8.9%	3.7%	<b>גיל מבוגר, גמלאות</b>
11.9%	0.7%	15.7%	<b>טיפול בילדים או במשק-הבית</b>
18.3%	30.5%	14.2%	<b>לימודים</b>
11.1%	6.8%	12.6%	<b>לא מעוניינים במשרה מלאה</b>
1.6%	1.7%	1.6%	<b>סיבה אחרת</b>

מלוח 1.4 עולה כי הטיפול בילדים או במשק-הבית אינו הסיבה העיקרית לעבודה חלקית. ברוב המקרים הסיבה היא שלא נמצאה עבודה במשרה מלאה או שהעבודה נחשבת לעבודה במשרה מלאה. עם זאת, חשוב לציין כי הנתונים הזמינים מתייחסים לכלל אוכלוסיית העובדים וייתכן שבקרב גילאי העבודה העיקריים הטיפול בילדים מהווה סיבה רווחת יותר לעבודה חלקית. ועדיין, שיעור המציינים סיבה זו בקרב המועסקים חלקית קטן משיעורם בקרב האוכלוסייה שאינה משתתפת בכוח העבודה כלל.

מהנתונים שהוצגו עולה כי חלק לא מבוטל מהנשים שאינן משתתפות בכוח העבודה, וכן חלק מהנשים שאינן עובדות בהיקף מלא, טענו שהטיפול בילדים או במשק-הבית הוא הסיבה העיקרית למצבן התעסוקתי. על בסיס נתונים אלו סביר להניח שבכוחה של הצעת החוק לשנות את נתוני התעסוקה של

<sup>7</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם 2005, לוח 3.8.

אמהות לילדים קטנים, אך אין בהם כדי להצביע בצורה ברורה על שיעור הנשים שיעברו לעבוד בהיקף מלא, מכמה סיבות, ובהן:

- כפי שראינו, הסיבה השכיחה בקרב נשים לאי-השתתפות בכוח העבודה היא טיפול בילדים או במשק-הבית, אך אי-אפשר לדעת מהו הגורם העיקרי מהשניים – הטיפול בילדים או העבודה במשק-הבית. כמו כן, ייתכן שמדובר בטיפול בילדים בני יותר מחמש – הגיל המרבי המזכה את האם בהטבה על-פי הצעת החוק – כך שיתכן שהצעת החוק לא תסייע לכלל הנשים האלה.
- מהנתונים עולה כי ייתכן ששוק העבודה אינו מסוגל לקלוט את כלל המבקשות לעבוד במשרה מלאה, היות שהסיבות העיקריות של נשים לעבודה חלקית הן שהן לא מצאו עבודה במשרה מלאה או שעבודתן החלקית נחשבת לעבודה במשרה מלאה. כך שאם נשים רבות יבקשו להגדיל את משרתן, לא בטוח שהדבר יהיה אפשרי.
- בנתונים שהוצגו אין פירוט של שכרן הממוצע של נשים. מצד אחד ייתכן שהגידול בהכנסה הפנויה בעקבות הצעת החוק יהווה תמריץ ליציאה לעבודה או להגדלת המשרה גם בקרב נשים שלא דיווחו כי החסם העיקרי שלהן הוא הטיפול בילדים. מצד אחר, ייתכן שההחלטה התעסוקתית של חלק מהנשים אינה נובעת מהשיקול הכלכלי אלא משיקולים אחרים, כגון טיפול אישי בילד (בעיקר בחודשים הראשונים לחייו) והצורך בחופשה ממושכת לאחר הלידה.

## 1.2. נתונים על ההסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך

כדי לבחון את ההשפעה של הצעת החוק על יציאת אמהות לעבודה, יש להכיר את ההסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך.

ממחקר של מינהל תכנון מחקר וכלכלה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה<sup>8</sup> עולה כי בישראל יש שלושה דפוסים של טיפול בילדים:

1. **דפוס מסורתי** – טיפול של האם;
2. **הסדרים שוקיים** – הסדרים בתשלום: מטפלת, מסגרת קבוצתית (גנים, מעונות ומשפחתונים);
3. **הסדרים שאינם שוקיים** – הסדרים בלא תמורה כספית: טיפול של בני-משפחה, מטפלת שלא בתשלום, טיפול של האם (אף שהיא אם עובדת).

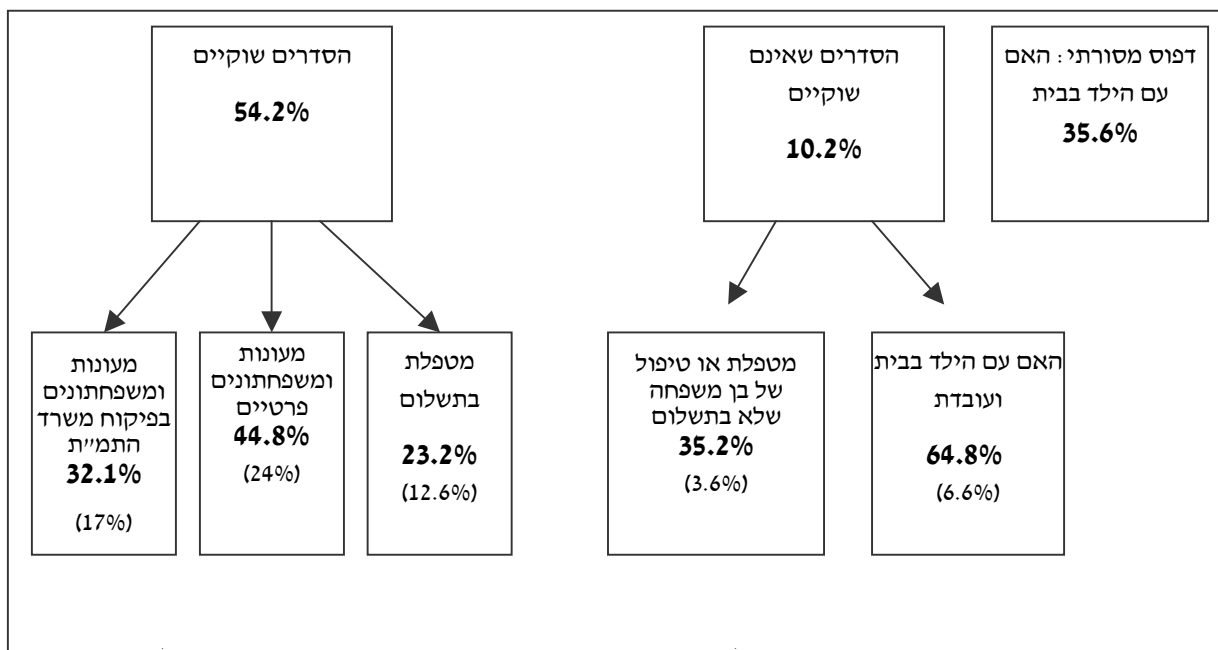
נציג את ההסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך על-פי המיפוי שלהם במחקר הנ"ל. המחקר נערך בשנת 2000, כך שיתכן שחלו שינויים קלים בנתונים, אך סביר להניח שהחלוקה העקרונית בין ההסדרים נשמרה. הנתונים מתייחסים לאמהות בנות 20–45, שילדן הצעיר בן שלושה חודשים עד שלוש שנים וחצי. היחס בין ההסדרים אינו דומה בכל המגזרים, אך כיוון שהצעת החוק מיועדת לכלל האוכלוסייה נציג את הנתונים הכלליים.

## תרשים 1. מיפוי ההסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך<sup>9</sup>

<sup>8</sup> משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, "הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך", כתבה אסנת פייטלברג-ברמן, דצמבר 2004.

<sup>9</sup> משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, רשות לתכנון כוח-אדם, סקר תעסוקת נשים, 2000.





מהתרשים עולה כי:

- רוב הילדים בגילים הרלוונטיים (54.2%) מטופלים בהסדרים שוקיים;
- שיעור ניכר מהילדים (35.6%) מטופלים על-ידי האם, שאינה עובדת;
- כ-24% מהילדים נמצאים במעונות ובמשפחתונים פרטיים, וכ-17% מהם נמצאים במעונות ובמשפחתונים שבפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה;
- כ-7% מהאמהות העובדות מטפלות בילדיהן בביתן.

סביר להניח שהנשים שהצעת החוק תשפיע עליהן ותביא להגדלת היצע העבודה שלהן, הן בעיקר אמהות המטפלות בילדיהן ואמהות לילדים המטופלים בהסדרים שאינם שוקיים. ייתכן שגם אמהות לילדים המטופלים בהסדרים שוקיים אינן עובדות או שאינן עובדות בהיקף מלא, אך במקרים כאלה סביר להניח שהסיבה הרווחת ביותר איננה הטיפול בילדים, כיוון שהילדים מצויים במסגרת מחוץ לבית.

לגבי ילדים הנמצאים במעונות ובמשפחתונים בפיקוח משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, נציין בקצרה כי ברוב המקרים ההורים זכאים להשתתפות של המדינה במימון שכר הלימוד, כפי שנפרט בהמשך.

## 2. אומדן העלות של יישום הצעת החוק

### 2.1. הצגת ההטבה שבהצעת החוק

במקרים רבים מוטלות על ההורים הוצאות רבות בגין הטיפול בילדים, והן גדולות ככל שגדל מספר הילדים במשפחה. כתוצאה מכך, במקרים מסוימים אחד מבני הזוג מחליט שלא לעבוד או לעבוד במשרה חלקית, כדי לצמצם את ההוצאות הללו. כדי לאפשר ולעודד תעסוקה מלאה של שני בני הזוג, הצעת החוק שבנדון קובעת כי זוג הורים שכל אחד מהם עובד 36 שעות שבועיות לפחות יזכה להטבה במס בגין

הוצאות הטיפול בילדים. גם הורה במשפחה חד-הורית יהיה זכאי להטבה זו אם הוא עובד 36 שעות בשבוע לפחות.

על-פי הצעת החוק, ההטבה הנ"ל תינתן בנקודות זיכוי במס או במענק כספי בשווי נקודות הזיכוי – למשפחות שאינן מנצלות את נקודות הזיכוי עקב שכר הנמוך מסף המס. נקודות הזיכוי יינתנו בגין ילדים בני 0–5, באופן הזה: בגין הילד המזכה הראשון יינתנו חמש נקודות זיכוי; בגין הילד המזכה השני יינתנו ארבע נקודות זיכוי; בגין כל ילד מזכה נוסף יינתנו שלוש נקודות זיכוי. השווי הכספי של נקודת זיכוי כיום הוא 178 ש"ח בחודש, דהיינו 2,136 ש"ח בשנה. שווייה המלא של ההטבה בגין כל אחד מהילדים בגילים הרלוונטיים הוא כדלהלן:

**לוח 2.1. סכום ההטבה בהצעת החוק, לפי מספר ילדים מזכים, בש"ח**

ילד מזכה	מספר נקודות הזיכוי	סכום ההטבה החודשי	סכום ההטבה השנתי
ראשון	5	890	10,680
שני	4	712	8,544
שלישי ומעלה	3 לכל ילד	534	6,408

הנתונים המפורטים בלוח 1 מבטאים את השווי הכספי המלא של ההטבה בגין כל ילד, בהתאם למיקומו במשפחה. עם זאת, צריך לציין כי בהצעת החוק מפורטות נסיבות שבהן האם אינה זכאית לסכום ההטבה המלא. מנוסח הצעת החוק עולה כי:

- הזכאות להטבה בגין הילד מתחילה בהגיעו לגיל שלושה חודשים (בתום חופשת הלידה);
- בשנת המס שבה נולד הילד ובשנת המס שבה הוא מגיע לגיל חמש האם זכאית רק למחצית ההטבה;
- הזכאות להטבה נפסקת אם הילד זכאי לחינוך חינם לפי חוק לימוד חובה, התש"ט–1949. הזכאות לחינוך חינם עשויה להתחיל לפני גיל חמש. עם זאת, על-פי הצעת החוק האמורה, אם מלאו לילד חמש שנים במהלך שנת הלימודים, הזכאות להטבה תימשך עד סוף שנת הלימודים.

**2.2. אומדני העלות**

לפני שנציג את אומדני העלות של יישום הצעת החוק, נדגיש כי האומדנים מתבססים על נתוני התעסוקה הנוכחיים של אמהות, ומביאים בחשבון רק את העלות הישירה של הצעת החוק, הנובעת מנקודות הזיכוי ומהמענקים שיינתנו לאמהות לילדים קטנים. לא הובאו בחשבון עלויות בעקבות השפעות אפשריות של הצעת החוק על נתוני התעסוקה. עלויות אלו יוצגו בהמשך המסמך.

כמו כן, אומדני העלות מתבססים על ההנחה כי רשות המסים תוכל ליישם את הצעת החוק גם אם יידרשו שינויים והתאמות של מנגנוני המיסוי. אם יידרשו שינויים במנגנוני המס,<sup>10</sup> עלולות להיווצר עלויות נוספות, שאין ביכולתנו לאמוד כיום, ולכן הן אינן מובאות בחשבון באומדני העלות.

על מנת לחשב את העלות המדויקת של יישום הצעת החוק, יש לדעת בכמה משפחות שבהן כל אחד מבני הזוג עובד לפחות 36 שעות בשבוע יש ילדים בני 0–5, וכמה ילדים כאלה בכל משפחה. נוסף על כך, יש

<sup>10</sup> לדברי רשות המסים, המנגנון הנוכחי אינו מתאים ליישום הצעת החוק, ולכן העלות הצפויה גבוהה בהרבה מהעלות האמיתית של הצעת החוק, כפי שיוסבר בהמשך; בועז סופר, סגן בכיר למנהל רשות המסים, שיחת טלפון, 31 במאי 2007.

להעריך כיצד תשפיע הצעת החוק על היקף התעסוקה במשפחות אלה, ומה המשמעות התקציבית של השפעה זו. חישוב מעין זה מצריך נתונים מדויקים, שאינם ברשותנו, ולכן נציג שתי חלופות להערכת העלות הצפויה של יישום הצעת החוק.

## אומדן 1

ניתוח העלות בחלופה זו נעשה על בסיס מספר הלידות בשנה. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>11</sup> בשנת 2005 נולדו 143,913 תינוקות. לצורך אומדן העלות נניח כי בכל שנה נולדים כ-145,000 ילדים. כיוון שהצעת החוק מתייחסת לילדים בני 0–5, הרי שלכל היותר מדובר בכ-725,000 ילדים שבגינם יינתנו נקודות זיכוי. לצורך חישוב מספר נקודות הזיכוי שיינתנו בגין כל ילד, יש לדעת את מספר הילדים בני 0–5 ואת מקום כל אחד מהם במשפחה, בכל שנה.

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>12</sup> כ-30% מכלל הילדים הנולדים בכל שנה הם ילדים ראשונים להוריהם, כך שבגינם יינתנו חמש נקודות זיכוי. עוד עולה מנתונים אלו כי כ-27% מכלל הילדים הם ילדים שניים במשפחה, אך ייתכן שהם הילדים היחידים בני 0–5 במשפחתם, כך שגם בגין חלקם יינתנו חמש נקודות זיכוי. נניח שההתפלגות בקרב כלל הילדים היא כמתואר בלוח 2.2, ונחשב בהתאם את העלות המרבית של יישום הצעת החוק:

### לוח 2.2. העלות המרבית של יישום הצעת החוק לפי אומדן 1

ס'ה"כ עלות שנתית במיליוני ש"ח	ס'ה"כ נקודות זיכוי	מס' נקודות זיכוי לילד	מס' הילדים	שיעור מכלל הילדים מתחת לגיל חמש	ילד מתחת לגיל חמש
4,646	1,450,000	5	290,000	60%	ראשון
1,858	870,000	4	217,500	30%	שני
465	652,500	3	217,500	10%	שלישי ומעלה
6,969	2,972,500		725,000	100%	ס'ה"כ

מהלוח עולה כי אם בגין כל הילדים בני 0–5 (על-פי ההתפלגות שהנחנו) היו ההורים מקבלים נקודות זיכוי, העלות השנתית המרבית היתה כ-7 מיליארדי ש"ח. אך כיוון שהצעת החוק מתנה את קבלת ההטבה בכך ששני בני הזוג עובדים 36 שעות שבועיות לפחות, יש לשקלל את העלות המרבית שהוצגה עם נתוני התעסוקה. בלוח 2.3 להלן מוצגים נתוני התעסוקה של אמהות לילדים עד גיל ארבע. כפי שניתן לראות, נתוני התעסוקה של אמהות לילדים בני 0–1 נמוכים מאלו של אמהות לילדים בני 2–4. כיוון שאין אנו יודעים בן כמה כל אחד מהילדים שבגינם ניתנת ההטבה, בחרנו לחשב את אומדן העלות של הצעת החוק בהתבסס על הנתונים של גילאי 2–4, כיוון שטווח הגיל גדול יותר וסביר להניח שרוב הילדים הרלוונטיים כלולים בו.

<sup>11</sup> אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st03\\_15.pdf](http://www1.cbs.gov.il/shnaton57/st03_15.pdf), תאריך כניסה – 27 במאי 2007.

<sup>12</sup> ש.ם.

**לוח 2.3. שיעורי התעסוקה של נשים בנות 15 ומעלה לפי גיל הילד הצעיר בשנת 2005:**<sup>13</sup>

גיל הילד הצעיר		
4-2	1-0	
64.7%	56.8%	שיעור השתתפות בכוח העבודה האזרחי
91.5%	90.6%	מהן מועסקות
55.7%	52.1%	עבדו בדרך כלל במשרה מלאה <sup>14</sup>
35.7%	38.4%	עבדו בדרך כלל במשרה חלקית
8.5%	9.4%	בלתי מועסקות

מהתאמת הנתונים שבלוח להגדרות שבהצעת החוק עולה כי שיעור הנשים שלהן ילדים עד גיל חמש המועסקות במשרה מלאה הוא כ-36%<sup>15</sup>. אם נכפיל את הסכום המרבי שהוצג לעיל (7 מיליארדי ש"ח) בשיעור זה, העלות הצפויה של יישום הצעת החוק על-פי הנחות אלו, תהיה כ-2.5 מיליארדי ש"ח. נציין כי זהו אומדן מרבי, המבוסס על הנחות מרחיבות, וסביר להניח כי בפועל העלות תהיה נמוכה יותר, מהסיבות האלה:

1. כפי שצוין, הצעת החוק קובעת כי ההטבה תינתן רק אם שני בני הזוג עובדים בהיקף הנדרש. הנתונים שהצגנו הם לגבי שיעורי תעסוקה של נשים. כיוון ששיעורי התעסוקה של גברים גבוהים מאלו של נשים, סביר להניח שבמשפחות רבות שבהן הנשים עובדות במשרה מלאה גם בן הזוג עובד במשרה מלאה, והנשים אכן יהיו זכאיות להטבה. עם זאת, במשקי-בית מסוימים המפרנסת העיקרית היא האשה, ובעלה עובד בהיקף משרה נמוך יותר. במשקי-בית אלה הנשים לא תהיינה זכאיות להטבה, ולפיכך העלות של יישום הצעת החוק תהיה נמוכה מהנקוב לעיל.
  2. הצעת החוק קובעת שבשלושת החודשים הראשונים לחייו של הילד האם אינה זכאית להטבה. מחישוב שערכנו עולה כי הגדרה זו צפויה להקטין את עלות יישום הצעת החוק בכמה עשרות מיליוני ש"ח ואולי אף בלמעלה מ-100 מיליון ש"ח.
  3. כפי שציינו, אומדן העלות מבוסס על נתוני התעסוקה של אמהות שגיל ילדן הצעיר 2-4. כפי שניתן לראות בלוח 3, שיעור התעסוקה של אמהות אלו גבוה מזה של אמהות שגיל ילדן הצעיר 0-1, כך שהאומדן שהתקבל מוטה, וסביר להניח שהעלות בפועל נמוכה יותר.
  4. על-פי האמור בהצעת החוק, במקרים מסוימים ההטבה אינה ניתנת במלואה (בשנה הראשונה או בשנה האחרונה) או שהיא נפסקת לפני שמלאו לילד חמש שנים, בהתאם לזכאות לחינוך חינם. הגבלה זו תביא לצמצום העלות של הצעת החוק.
- מנגד, נציין כי במקרים מסוימים ההטבה ניתנת גם לאחר שמלאו לילד חמש שנים.

## אומדן 2

<sup>13</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם 2005, לוח 6.1.

<sup>14</sup> על-פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעבודה במשרה מלאה הכוונה ליותר מ-35 שעות עבודה בשבוע. על-פי הצעת החוק נדרשות לפחות 36 שעות עבודה שבועיות, כך שנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מקבילים פחות או יותר לאוכלוסייה שהצעת החוק מכוונת אליה.

<sup>15</sup> להלן החישוב:  $64.7\% * 55.7\% = 36\%$ .

אומדן זה מתבסס על עיבוד שביצענו במחולל החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובו בדקנו מה מספר הנשים העובדות לפחות 35 שעות בשבוע (בשל אילוצים טכניים לא נעשה חישוב לפי 36 שעות עבודה בשבוע) שילדן הצעיר בן פחות מחמש וכמה ילדים יש להן.

#### לוח 2.4. מספר נשים עובדות שילדן הצעיר מתחת לגיל חמש, לפי שעות משרה

שעות עבודה בשבוע		מספר נשים	מספר ילדים
יותר מ-35	פחות מ-34		
163,381	110,548	273,929	סה"כ
45,874	28,044	73,918	1
62,734	36,465	99,199	2
35,268	25,350	60,618	3
12,449	6,822	19,271	4
3,914	5,589	9,503	5
3,142	8,277	11,420	+6

מהלוח עולה כי יש 45,874 נשים העובדות לפחות 35 שעות שבועיות ולהן ילד עד גיל חמש, שבגינו הן זכאיות לחמש נקודות זיכוי. לגבי מספר הילדים הנוספים עד גיל חמש, שבגינם הנשים זכאיות לארבע או לשלוש נקודות זיכוי, אין אפשרות לקבל נתונים מדויקים, היות שהנתונים מבטאים את מספר הילדים במשפחה ולא דווקא את מספר הילדים עד גיל חמש, כך שגם במשפחה שבה שני ילדים או יותר, ייתכן שרק ילד אחד הוא מתחת לגיל חמש. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי בשנת 2005 המספר הממוצע של ילדים מתחת לגיל 17 היה 2.3 למשפחה שבה יש ילדים בני פחות מ-17,<sup>16</sup> ולכן סביר להניח שמספר הילדים הממוצע מתחת לגיל חמש נמוך מ-2.3.

האומדן מבוסס על ההנחה כי לכל היותר יש במשפחה אחת שני ילדים מתחת לגיל חמש. עם זאת, בחרנו להציג אומדן גם על-פי ההנחה שיש במשפחה עד שלושה ילדים מתחת לגיל חמש, כדי להראות כי התוספת בגין הילד השלישי קטנה יחסית לסכום שניתן בגין שני הילדים הראשונים.

להלן העלות הצפויה של יישום הצעת החוק על-פי שני התחשיבים:

#### לוח 2.5. העלות הצפויה של יישום הצעת החוק אם במשפחה שני ילדים מזכים לכל היותר

מספר ילדים במשפחה	מספר נשים	נקודות זיכוי למשפחה	סך נקודות הזיכוי	העלות השנתית במיליוני ש"ח
1	45,874	5	229,370	490
2	62,734	9	564,606	1,206
3	35,268	9	317,412	678

<sup>16</sup> אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,

[http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa\\_template.html?hodaa=200711021](http://www1.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=200711021), תאריך כניסה – 29 במאי 2007.

239	112,041	9	12,449	4
75	35,226	9	3,914	5
60	28,278	9	3,142	+6
<b>2,749</b>	<b>1,286,933</b>			<b>סה"כ</b>

## לוח 2.6. העלות הצפויה של יישום הצעת החוק אם במשפחה שלושה ילדים מזכים לכל היותר

העלות השנתית	סך נקודות הזיכוי	נקודות זיכוי למשפחה	מספר נשים	מספר ילדים במשפחה
490	229,370	5	45,874	1
1,206	564,606	9	62,734	2
904	423,216	12	35,268	3
319	149,388	12	12,449	4
100	46,968	12	3,914	5
81	37,704	12	3,142	+6
<b>3,100</b>	<b>1,451,252</b>			<b>סה"כ</b>

כפי שניתן לראות, על-פי ההנחה שבמשפחה אחת יש בממוצע עד שני ילדים מתחת לגיל חמש, העלות הצפויה של יישום הצעת החוק היא כ-2.75 מיליארדי ש"ח. עם זאת סביר שהעלות בפועל תהיה נמוכה יותר, מכמה סיבות:

1. בחישוב זה לא נבדק אם גם בן הזוג מועסק במשרה מלאה, כפי שנדרש בהצעת החוק;
2. כפי שצוין, בעיבוד נבדק מספר הנשים העובדות מעל 35 שעות שבועיות, עקב אילוצים טכניים, בעוד שבהצעת החוק נדרשת עבודה מעל 36 שעות שבועיות;
3. מאחר שבממוצע מספר הילדים עד גיל 17 במשפחה הוא 2.3, סביר להניח שבממוצע מספר הילדים עד גיל חמש במשפחה נמוך משניים;

מסיכום אומדני העלות שהצגנו עולה כי העלות השנתית הישירה של יישום הצעת החוק היא 2.5–2.7 מיליארדי ש"ח, אך סביר להניח שהסכום שיש להביא בחשבון הוא 2.5 מיליארדי ש"ח ואף פחות מזה. כפי שציינו, לא הובאו בחשבון עלויות בגין התאמת מנגנוני המיסוי ליישום הצעת החוק, אם יהיה צורך בכך.

### 2.3. ניתוח רגישות של אומדן העלות

אומדני העלות שהוצגו מבוססים על נתוני התעסוקה הנוכחיים של אמהות לילדים קטנים. מטרת הצעת החוק היא להביא להשתתפות רבה יותר של אמהות במעגל התעסוקה, הן עקב הצטרפות אמהות חדשות למעגל התעסוקה והן עקב הגדלת המשרה של אמהות העובדות כיום במשרה חלקית.

אם הצעת החוק אכן תשיג את מטרתה, שיעור התעסוקה של אמהות יגדל ועלות היישום של הצעת החוק תגדל בהתאם. כדי לאמוד את עלותו של שינוי כזה, נציג ניתוח רגישות של עלות יישום הצעת החוק לנתוני התעסוקה של אמהות. הניתוח יתבסס על אומדן העלות הראשון שהוצג, כיוון שבאומדן זה חושבה העלות המרבית בהתאם לנתוני התעסוקה המאפיינים את האמהות היום.

כזכור, נתוני התעסוקה אשר שימשו לחישוב האומדן מפורטים בלוח 2.3 לעיל. ייתכן שיישום הצעת החוק יגדיל את שיעור ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה האזרחי וכן את שיעור העובדות במשרה מלאה – בהנחה ששיעור האבטלה יישאר כפי שהוא כיום. הנחתנו היא כי אף-על-פי-כן, שיעורי ההשתתפות של הנשים אינם צפויים לעלות על השיעורים של הגברים. בהקשר זה נתייחס לנתוני התעסוקה של גברים בני 25–54 (כפי שהוצגו בלוח 1.1 במסמך זה) – הגיל המקביל לגילן של רוב האמהות לילדים קטנים.

**לוח 2.7. ניתוח רגישות של אומדן העלות (במיליוני ש"ח), בהתבסס על הנתונים שהוצגו:**

				שיעור השתתפות בכוח העבודה
0.83	0.75	0.7	0.65	שיעור עבודה במשרה מלאה
3,239	2,927	2,732	2,537	0.56
3,471	3,136	2,927	2,718	0.6
3,760	3,397	3,171	2,944	0.65
4,338	3,920	3,659	3,397	0.75
4,627	4,181	3,903	3,624	0.8

מהניתוח עולה כי גם אם הצעת החוק אכן תשיג את מטרתה וההשתתפות של אמהות במעגל העבודה תגדל, סביר להניח שנתוני התעסוקה של הנשים לא ישתוו לנתוני התעסוקה של הגברים,<sup>17</sup> כך שהעלות הכוללת של הצעת החוק בגין מתן נקודות הזיכוי (לא כולל עלויות מנגנון, אם יהיו כאלה) אינה צפויה להיות גבוהה מ-3–3.5 מיליארדי ש"ח בשנה (התחום המסומן בלוח). כמו כן, יש לזכור כי אם שיעורי התעסוקה של האמהות אכן יגדלו, יהיו לכך השפעות חיוביות גם על התוצר ועל המשק.

**3. ניתוח כלכלי של ההשלכות של הצעת החוק על המשק**

כאמור, ראינו שהעלות התקציבית של יישום הצעת החוק נאמדת בלמעלה מ-2 מיליארדי ש"ח לכל הפחות, וכעת נבחן את התועלת הכלכלית שעשויה לנבוע מיישומה.

את הדיון בתועלת הכלכלית שבהצעת החוק נחלק לשניים: 1. התועלת הכלכלית והחברתית שבהגדלת ההשתתפות בכוח העבודה 2. התועלת הכלכלית שבהשגת יעד זה באמצעות הצעת החוק, לעומת חלופות אחרות.

**3.1. התועלת הכלכלית והחברתית שבהגדלת ההשתתפות בכוח העבודה**

<sup>17</sup> מהשוואת נתוני התעסוקה בין גברים לנשים בקרב כלל העובדים עולה כי נתוני התעסוקה אצל גברים גבוהים מאלו של נשים בכל הגילים, ולא רק בגיל שבו יש על-פי רוב ילדים קטנים. נראה שהפער מעיד על הבדלים מהותיים בין גברים לנשים – שאינם נובעים אך ורק מגידול ילדים – בנוגע להיצע העבודה. לפיכך גם אם תינתן הטבה כספית לאמהות בגין הוצאות הטיפול בילדים, היצע העבודה שלהן לא יהיה בהכרח דומה לזה של הגברים, לפחות לא בשנים הקרובות.

שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה בישראל נמוכים יחסית למדינות אחרות. התוכניות הכלכליות של השנים האחרונות שמו להן למטרה להגדיל את ההשתתפות בכוח העבודה, הן של גברים והן של נשים. משמעות הדבר היא כי יש הכרה בחשיבות של הגדלת ההשתתפות בכוח העבודה, שכן שינוי כזה צפוי להביא להגדלת התוצר והרווחה החברתית. לפיכך יש לבחון את הדרכים להשגת יעד זה.

הצעת החוק שבנדון מבקשת לעודד אמהות לילדים קטנים לצאת לעבוד באמצעות סיוע במימון הסדר חלופי לטיפול בילדים. כשבוחנים את התועלת הכלכלית והחברתית שביציאת אמהות לעבודה יש לבחון את כלל ההשפעות של צעד זה, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך, ולא רק את ההשפעה הישירה על שיעורי ההשתתפות ועל התוצר.

נבחן את ההשפעה של יציאת האמהות לעבודה בהיבטים האלה:

1. ההשפעה הישירה של התוספת בידיים עובדות על התוצר הלאומי;
2. השפעת היציאה לעבודה על האם;
3. השפעת היציאה לעבודה של האם על הילד.

### 3.1.1. השפעת הגידול בשיעורי התעסוקה על התוצר

החשיבות המיוחסת להגדלת שיעורי ההשתתפות במעגל העבודה, בעיקר בקרב נשים, נובעת מההבנה שתוספת כוח עבודה תביא לגידול בתוצר ותשפיע השפעה כלכלית חיובית על המשק. כדי לדעת כיצד תשפיע הטבה כספית לאמהות עובדות על התוצר, יש לדעת כמה נשים יצטרפו למעגל העבודה או יגדילו את משרתן בעקבות ההטבה (כלומר, צריך להכיר את פונקציית היצע העבודה של האמהות), וכן מה התרומה הממוצעת של שעת עבודה או יום עבודה לתוצר.

עקב הזמן הקצר שעמד לרשותנו, איננו יכולים להציג הערכה מפורטת של מספר הנשים שיצטרפו למעגל העבודה ואת התרומה של נשים אלו לתוצר. עם זאת, נציג ממצאים העולים ממחקרים בנושא.

ממחקר של חברת "גיזה-אבן-זינגר"<sup>18</sup> עולה כי אם תינתן הטבת מס בשווי 600 ש"ח, יצטרפו לכוח העבודה כ-25,000 נשים, וכ-25,000 נשים נוספות יגדילו את משרתן. על-פי מחקר זה, כתוצאה מכניסת הנשים למעגל העבודה, יגדל התמ"ג ב-3–5 מיליארדי ש"ח בשנה. חישוב התוספת לתוצר נעשה בהנחה שהתמ"ג התיאורטי לשעה הוא 92 ש"ח. בהערות של משרד האוצר לחישוב זה, המופיעות במחקר של חברת "גיזה-אבן-זינגר", נטען כי סכום זה מוטא, והסכום האמיתי הוא 66 ש"ח לשעה.

בהתבסס על סכום זה, ננסה לבדוק כיצד תשפיע ההטבה שבהצעת החוק על התוצר.

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>19</sup> כ-550,000 אמהות לילדים עד גיל 14 משתתפות כיום בכוח העבודה האזרחי, ובהן כ-280,000–310,000 אמהות שילדן הצעיר בן פחות מחמש שנים. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בקרב נשים אלו עומד על כ-60%. כפי שראינו, בניתוח הרגישות של אומדן העלות שהצגנו בהנחה היא כי גם לאחר מתן ההטבה, שיעורי ההשתתפות של הנשים לא יעלו על שיעורי ההשתתפות של גברים בגילי העבודה העיקריים, ואף סביר שיהיו נמוכים יותר. כפי שראינו בלוח 1.1,

<sup>18</sup> חברת "גיזה-אבן-זינגר", הכרה בהוצאות טיפול בילדים כמנוף לצמיחה של המשק – ניתוח כלכלי, דצמבר 2006.

<sup>19</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח-אדם 2005, לוח 6.1, על-פי עיבוד שביצענו במחולל החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים בגילי העבודה העיקריים הוא כ-83%, לעומת שיעור של כ-60% בקרב אמהות לילדים קטנים. נניח ששיעור ההשתתפות של האמהות יגדל ב-25% לכל היותר, ולפיכך יגיע לכ-75%; משמעות גידול שכזה היא תוספת של כ-70,000 אמהות לכוח העבודה לכל היותר, וסביר להניח שבפועל התוספת תהיה קטנה בהרבה.

נציג ניתוח של התוספת האפשרית לתוצר עקב הצטרפות נשים לכוח העבודה, בהתאם למספר הנשים שיצטרפו והתרומה הממוצעת של שעת עבודה לתמ"ג. הנתונים שיוצגו מתבססים על ההנחות האלה:

1. שיעור התעסוקה של הנשים שיצטרפו לכוח העבודה יעמוד על 91.5%, כלומר תימצא תעסוקה לנשים שיצטרפו לכוח העבודה;
2. כל הנשים שיצטרפו יעבדו בהיקף מלא (לפחות 36 שעות שבועיות);
3. בכל שנה 250 ימי עבודה וחמישה ימי עבודה בשבוע.

**לוח 3.1. ניתוח רגישות של הגידול בתמ"ג עקב הצטרפות נשים לכוח העבודה (במיליוני ש"ח)**

70	66	60	ערך שעת עבודה לתמ"ג נשים שיצטרפו לכוח העבודה
1,153	1,087	988	10,000
2,306	2,174	1,976	20,000
2,882	2,718	2,471	25,000
3,459	3,261	2,965	30,000
4,612	4,348	3,953	40,000
8,070	7,609	6,917	70,000

מהלוח עולה כי הצטרפות של 30,000 נשים, שהיא גידול של כ-10% בשיעור ההשתתפות של אמהות, תביא לגידול של כ-3 מיליארדי ש"ח בתמ"ג. כפי שצויין, ההנחה שבבסיס החישוב הנ"ל היא כי כל הנשים שיצטרפו לכוח העבודה ימצאו עבודה ויעבדו בהיקף מלא. מצב זה יביא לגידול בשיעור האמהות העובדות בהיקף מלא, ותוספת זו בלבד תגדיל את שיעור הנשים העובדות בהיקף מלא בכ-9%, כך ששיעור הנשים העובדות בהיקף מלא יעמוד על כ-60%.

על-פי התחשיב שהוצג בלוח 2.7, העלות הישירה של הצעת החוק, בהינתן שיעור השתתפות של 75% מהנשים ושיעור עבודה בהיקף מלא של 60% מהנשים, תהיה כ-3.1 מיליארדי ש"ח. אם יחול שינוי גם בקרב הנשים העובדות כיום באופן חלקי וחלק מהן יעברו לעבוד בהיקף מלא, התרומה לתמ"ג תגדל עוד יותר. אם נניח שהיקף העבודה החלקי הוא כיום כ-50% מההיקף המלא, הרי שהתוספת לתמ"ג בגין נשים אלו תהיה בשיעור של 50% מהסכומים המופיעים בלוח 3.1. אם כך יקרה, תגדל גם העלות הישירה של הצעת החוק, עקב הגידול בשיעור המועסקות בהיקף מלא. בהתבסס על לוח 2.7, הערכתנו היא שהעלות הנוספת לא תעלה על 500 מיליון ש"ח, לעומת תרומה של למעלה ממיליארד ש"ח נוספים לתמ"ג.

**על-פי נתונים אלו, התרומה הכלכלית לתמ"ג כתוצאה מהשינוי גדולה מהעלות הישירה של הצעת החוק. מובן שעל העלויות הישירות של הצעת החוק יש להוסיף עלויות מנגנון פיקוח ובקרה, אם יהיו כאלה, העשויות להקטין את כדאיות המהלך.**

### 3.1.2. השפעת היציאה לעבודה על האם

מעבר לפער בשיעורי ההשתתפות, יש בין גברים לנשים פער בכל הנוגע לתנאי ההעסקה, בעיקר בשכר ובאפשרויות הקידום. אחד ההסברים לפער זה הוא הטיפול בילדים. במקרים רבים אמהות מאריכות את חופשת הלידה, שכשלעצמה פוגעת ברצף העבודה ובהתקדמות של העובדת, או בוחרות לעבוד באופן חלקי בלבד בסיומה כדי לטפל בילדים, ורק מאוחר יותר מתפנות להשקיע בהתפתחותן המקצועית. ההנחה היא שעבודה רציפה לאורך זמן תורמת להתפתחות המקצועית ולהגדלת הפריון האישי – שלהם השפעה רבה על רמת השכר ועל אפשרויות הקידום. עידוד נשים להשתלב בכוח העבודה באופן מלא ורצוף בשלב מוקדם יותר, עד כמה שניתן, יסייע להן להתקדם ולהתפתח מבחינה מקצועית וכלכלית, והתפתחות זו תביא לצמצום הפערים בין גברים לנשים ותועיל לכלל המשק.

### 3.1.3. השפעת היציאה לעבודה של האם על הילד

מעבר לתועלת שבגידול בתוצר, ליציאת האמהות לעבודה תיתכן השפעה על הילד. כאמור, על-פי הנתונים, רק כ-42% מהילדים עד גיל שלוש וחצי נמצאים במעונות ובמשפחתונים (מפוקחים ופרטיים), וביתר מטפלים האם או מטפלים אחרים. מחקרים מראים שלאיכות החינוך בגיל הרך השפעה רבה על התפתחות הילד. בפרסום של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נכתב כך:<sup>20</sup>

החוויות וההתנסויות היומיומיות של ילדים מרגע לידתם משפיעות על התפתחותם בילדות ועל הישגיהם מאוחר יותר בבית-הספר ובחיים בכלל. מעבר לכך, החינוך בשנים הראשונות משפיע על הישגיה של החברה בכלל: על בניית ההון האנושי, על קידום ופיתוח הכלכלה ועל עיצוב החיים החברתיים. עמדתם של חוקרי התפתחות הילד כמו גם של סוציולוגים וכלכלנים רבים היא שמדינת ישראל חייבת לפתח אסטרטגייה לטיפול ההון האנושי שלה החל משנות החיים הראשונות.

<sup>20</sup> משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, "הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך", כתבה אסנת פייטלברג-ברנץ, דצמבר 2004.

תרומה נוספת להשתלבות ילדים קטנים במסגרות החינוך לגיל הרך היא הגברת השוויון בין ילדים עוד לפני גיל חינוך חובה. הנתונים מלמדים כי יש הבדל ניכר בין המגזרים בהתפתחות הלימודית של ילדים בגיל הרך. יתרה מזאת, הפער, אשר מתחיל בגיל הרך, הולך ומעמיק עם התבגרות הילד ועם המשך חינוכו. בישראל שיעורי העוני והפער החברתי הם מהגבוהים במדינות המפותחות, ולכן יש אינטרס ציבורי להקטין את האי-שוויון כבר בגיל צעיר.

עם זאת, יש הטוענים שבחודשים הראשונים לחייו של הילד (לפחות בחצי השנה הראשונה) יש יתרון בהשארת הילד לצד אמו. בכל מקרה, יש למדינה אינטרס לעודד את השתלבותם של ילדים בני שנה ומעלה במעונות, במשפחתונים ובגני-ילדים. אומנם בחלק מהמקרים הבחירה של ההורים בטיפול של האם או של מטפלת אינה נובעת משיקולי עלות, אך במקרים רבים, בעיקר במשפחות שבהן כמה ילדים קטנים, אחת הסיבות העיקריות לאי-השתלבות של הילדים במוסדות חינוך לגיל הרך היא העלות הגבוהה של מוסדות אלו. עידוד האמהות לצאת לעבודה באמצעות תמריץ כלכלי עשוי להגדיל את שיעור הילדים הלומדים במוסדות חינוך לגיל הרך, בעיקר אם ההטבה תותנה בכך.

### 3.2. בחינת יעילותה של הצעת החוק מול חלופות אחרות לסיוע במימון שירותי חינוך וטיפול

לאחר שהצגנו את העלות התקציבית של הצעת החוק מול התועלת הכלכלית שבה, ננסה לבחון בקצרה את יעילותה של הצעת החוק בהשגת יעדיה מול חלופות אחרות.

במדינות העולם יש כמה דרכים מקובלות לסייע במימון שירותי החינוך לגיל הרך.<sup>21</sup> הדרכים הנפוצות הן:

1. מימון ישיר של שירותי טיפול וחינוך לגיל הרך, כלומר הקמה ומימון של מסגרות חינוך ציבוריות, בדומה לחוק חינוך חובה חינוס;
2. סבסוד התשלום על שירותי חינוך פרטיים;
3. עידוד ממשלתי של השתתפות המעסיקים במימון שירותי החינוך לילדים;
4. סיוע בהטבות מס (ניכוי, זיכוי מס ומס שלילי).

החלופות למתן ההטבה שנבחר כאן הן סבסוד ממשלתי ישיר של מסגרות החינוך לגיל הרך (מעונות, משפחתונים וגני-ילדים), כלומר השתתפות המדינה בשכר הלימוד שההורים משלמים, ומתן הטבה לאמהות עובדות באמצעות מנגנון מס ההכנסה השלילי, אם אכן יופעל בישראל.

בשלב ראשון נציג את היתרונות ואת החסרונות שבכל אחת מהחלופות, ולאחר מכן נשווה ביניהן ונדון בחלופה המתאימה ביותר לשוק העבודה הישראלי.

### מתן נקודות זיכוי בגין הוצאות טיפול בילדים – החלופה שבהצעת החוק

<sup>21</sup> להרחבה בנושא ראו משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מינהל תכנון מחקר וכלכלה, "סיוע ממשלתי למימון שירותי טיפול בילדים בגיל הרך – מה עושות מדינות אחרות?", כתבה אסנת פיקטלברג-ברמץ, יוני 2006. בימים אלו נכתב במרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך המציג את הנעשה בתחום במדינות שונות, בעיקר בכל הנוגע לסיוע באמצעות הטבות מס.

במערכת המס שתי שיטות עיקריות להטבות מס: ניכוי, כלומר הקטנת הכנסה החייבת במס על-ידי ניכוי הוצאות מוכרות, וזיכוי מס, כלומר הקטנת הסכום המשולם כמס באמצעות נקודות זיכוי. ככלל, שיטת נקודות הזיכוי פשוטה יותר ליישום, כיוון שאין צורך בדיווח אישי ובהמצאת מסמכים. עם זאת, להטבה באמצעות מנגנון המס חיסרון בולט: הן אינן מועילות לאדם שאינו מגיע לסף חבות המס, ולפיכך הנהנים הם בעיקר בעלי ההכנסות הגבוהות יותר, שלא בהכרח זקוקים להטבה. על מנת לתקן בעיה זו, הצעת החוק קובעת כי מי שאינו יכול לנצל את מלוא נקודות הזיכוי עקב הכנסה נמוכה יקבל מענק בשווי נקודות הזיכוי הלא מנוצלות.

#### יתרונות עיקריים:

- ההטבה ניתנת לכל עובד העומד בקריטריונים, ואין צורך בהמצאת אישורים. כלומר, גם מי שילדיו נמצאים בהסדרים שאינם שוקיים ואינו יכול להמציא אישורים נהנה מההטבה;
- ההטבה, הניתנת לאנשים עובדים בלבד, מעודדת יציאה לעבודה, בעיקר מאחר שהיא ניתנת גם לעובדים שאינם מגיעים לסף המס, ובכך מגדילה את שכרם של העובדים ברמות השכר הנמוכות;
- הטבה זו אינה מגבילה את ההורים למסגרות החינוך המוכרות, לעומת סבסוד ישיר של מעונות היום;
- מתן נקודות הזיכוי הוא תהליך פשוט מבחינת מנגנוני המס ולא צפויות להיות לו עלויות תפעול נוספות. עם זאת, המענק למי שלא ניצל את נקודות הזיכוי מחייב כפי הנראה שינויים במנגנונים הקיימים;
- הסיוע במימון הוצאות הטיפול בילדים אינו תלוי בהיצע מעונות היום והמשפחתונים, כך שקבלת ההטבה ותוצאותיה הכלכליות יהיו מהירות יחסית (בהנחה שתימצא הדרך לתשלום המענק).

#### חסרונות עיקריים:

- לא ברור כיצד יינתן המענק שבהצעת החוק, וייתכן שיידרשו שינויים במנגנון, הכרוכים בעלויות נוספות;
- הצעת החוק מתנה את קבלת ההטבה בכך ששני בני הזוג עובדים 36 שעות שבועיות לפחות. לדברי רשות המסים אין אפשרות יעילה לאכוף התניה זו, כך שייתכן שחלק מהעובדים ינצלו לרעה את הקושי הזה ויקבלו את ההטבה אף-על-פי שאינם זכאים לה;
- ההטבה היא אוניברסלית, כך שגם בעלי הכנסות גבוהות נהנים ממנה, אף-על-פי שאינם זקוקים לה;
- כיוון שההטבה היא אוניברסלית, בסכומים קבועים וללא תלות במבחן הכנסות, ייתכן שהעלויות שלה גבוהות מהעלויות של חלופות אחרות;

- כיוון שמדובר בתוספת קבועה להכנסה, ייתכן שהמעסיקים ינצלו את ההטבה ויורידו את השכר שהם משלמים לעובד ;
- ייתכן שמשפחה הנהנית כיום מהסבסוד הממשלתי של מעונות היום תקבל גם את ההטבה שבהצעת החוק, ובעצם מדובר בהוצאה כפולה לאותה מטרה ;
- אופן מתן ההטבה אינו מבטיח שהכסף אכן יופנה לטיפול בילדים, וייתכן שהוא ינוצל למטרות אחרות, שאינן מצדיקות את קבלתו, בניגוד לשיטת הסבסוד של מעונות היום.
- הכרה בנקודות זיכוי שאינן מנוצלות לצורך קבלת מענק בתחום זה יכולה להוות תקדים להכרה בנקודות זיכוי אחרות שאינן מנוצלות.

### סבסוד ממשלתי של מוסדות החינוך לגיל הרך

מכיוון שאין כרגע מתווה ברור ליישום תוכנית כזו, נתייחס לשיטת הסבסוד הנהוגה כיום במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

כפי שראינו, כ-15% מהילדים בישראל שהם בני חצי שנה עד 3.5 שנים נמצאים במסגרות חינוך לגיל הרך המפוקחות ומסובסדות על-ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. כדי ליהנות מהסבסוד הממשלתי יש להמציא אישורים שונים, ובהם נתונים על הכנסות ההורים. הסבסוד ניתן למשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים, אך במקרים מסוימים ניתן לקבל את הטבה גם אם אחד מבני הזוג לומד. שיעור הסבסוד הממשלתי נקבע בהתאם להכנסות בני הזוג ולמספר הנפשות במשפחה, על-ידי חישוב ההכנסה לנפש והתאמתה לדרגות הסבסוד. על-פי נתוני משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה,<sup>22</sup> כ-86,000 ילדים נמצאים במסגרות הטיפול המפוקחות, ובכל שנה יש גידול של 3%–4% במספר הילדים במסגרות אלו.

### יתרונות עיקריים :

- כיוון שהסבסוד ניתן רק למסגרות מפוקחות, יש להורים תמריץ לפנות למסגרות אלו ולא להסתייע במטפלות, וכאמור לחינוך בגיל צעיר השפעה רבה על התפתחות הילד.
- ההטבה ניתנת בהתאם להכנסות והיא אינה אוניברסלית, כך שמי שאינו זקוק להטבה אינו מקבל אותה, ולכן היא חסכונית יותר מבחינה תקציבית. כיוון שסכום ההטבה אינו קבוע, הורים הזקוקים לסיוע הגבוה מערך נקודות הזיכוי יוכלו לקבלו במקרים מסוימים ;
- קבלת הסיוע בסבסוד ישיר מבטיחה כי הסיוע מנוצל למטרה שלשמה ניתן ;
- הגדלת הביקוש למעונות ולמשפחתונים תביא להגדלת ההיצע והתחרות. ניתן לנצל התפתחות זו כדי לשפר ענף זה, בעיקר בנוגע לאיכות הטיפול בילדים. כמו כן, הרחבת ההיצע תיצור מקומות

<sup>22</sup> אתר האינטרנט של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/4697CF33-79E7-44EC-94D1-FF5BCF8F36DC.htm>, תאריך כניסה – 5 ביוני 2007.

עבודה (גננות, מאבטחים, מסייעים וכו'), שבהם יוכלו להיקלט, בין השאר, העובדים החדשים שיצטרפו לכוח העבודה.

### חסרונות עיקריים:

- כיוון שההטבה ניתנת רק להוריהם של ילדים השוהים במסגרות המפוקחות, הורים המעדיפים שילדיהם יישארו בבית בגיל צעיר כנראה לא ינצלו אותה, ויעדיפו לטפל בילדים בבית על חשבון יציאה לעבודה להיעזר בהסדר ביתי אחר;
- מכיוון שכיום ההסדר קיים רק במספר מצומצם של רשתות חינוך, הורים שאינם מעוניינים שילדיהם ילמדו במוסדות אלו מסיבות שונות לא יוכלו ליהנות מההטבה ויאלצו לממן טיפול במסגרת אחרת;
- כיום השימוש בהטבה זו מצומצם יחסית. אם יוחלט להרחיבו, ייתכן שההיצע הנוכחי לא יוכל לספק את הביקוש. הרחבת ההיצע לא תהיה מיידית ויהיו לה עלויות;
- קבלת הסבסוד מותנית בהצגת אישורים. גידול במספר המשתתפים בהסדרים אלו יצריך מנגנון רחב יותר לטיפול בנושא, בדומה לזה הנדרש למערך הדיווח האישי במס הכנסה;
- ייתכן שבשל הגידול בביקוש שייווצר תגדל עלות הטיפול במסגרות אלו בטווח הקצר, אך ניתן לנצל זאת להשבחת כוח העבודה בענף.

### **הטבה בגין הוצאות טיפול בילדים במערכת מס הכנסה שלילי**

בשנים האחרונות נבדקת האפשרות להפעיל מערכת מס הכנסה שלילי בישראל, ואף הוגשה הצעת חוק ממשלתית בנושא. הרעיון הבסיסי של מס ההכנסה השלילי הוא סיוע כלכלי לעובדים שרמת שכרם נמוכה יחסית באמצעות קבלת סכומים משלימים, הנחשבים למס שלילי, מהמדינה. במערכת שכזו ניתן להעניק סיוע גם בגין הוצאות הטיפול בילדים. אופיו של הסיוע תלוי במאפייני מערכת המס השלילי. כדי לקבוע כיצד הוא יינתן, יש לברר מהו מספר הילדים במשפחה ומהן הוצאות הטיפול בהם. לחלופין ניתן להעניק סכום קבוע, בדומה לאמור בהצעת החוק.

### יתרונות עיקריים:

- אם אכן יופעל מס הכנסה שלילי בישראל והסיוע בגין הוצאות הטיפול בילדים יינתן דרכו, ייחסכו עלויות המנגנון, כי הוא יינתן במסגרת מנגנון קיים;
- מערכת מס הכנסה שלילי מסייעת בעיקר למי שזקוק לסיוע, בניגוד להטבה אוניברסלית;
- סיוע שכזה אינו מותנה באופי הטיפול בילדים, ומאפשר להורים לבחור את המסגרת המתאימה ביותר לילדם (בחלק מהמדינות שבהן יש מס הכנסה שלילי בגין הוצאות טיפול בילדים, ההטבה תלויה באופי המסגרת).

## חסרונות עיקריים:

- הפעלתו של מס הכנסה שלילי מצריכה מנגנון מיוחד, שהקמתו תארך זמן ותהיה כרוכה בעלויות רבות;
- קבלת ההטבה במס הכנסה שלילי עלולה לגרום למעבידים לפגוע בשכר העובדים, בידיעה שהמדינה תשלים את החסר;
- ייתכן שהסיוע במס הכנסה השלילי יביא להקטנת סכום ההטבה, בעיקר אם ההטבה תוגבל לסכום מרבי;
- בניגוד לשיטת הסבסוד של מעונות היום, סיוע בדרך זו אינו מבטיח שהכסף אכן יושקע בחינוך הילדים ולא ישמש להוצאות אחרות, אלא אם ההטבה מותנית בהמצאת קבלות.

לאחר שהצגנו את החלופות ננסה לבחון מהי החלופה המתאימה יותר ליישום מיידי בישראל. כפי שראינו, וכפי שנטען על-ידי רשות המסים,<sup>23</sup> להצעת החוק שבנדון כמה חסרונות, ולכן קשה ליישם אותה בעילות. עם זאת, גם לחלופות האחרות יש חסרונות, ולא בטוח שניתן ליישמן בזמן קצר יחסית.

חשוב לזכור שאופייה של המסגרת החינוכית המתאימה לילד משתנה לפי גילו. לגבי ילד עד גיל שנה, יש הטוענים שהטיפול הטוב ביותר הוא טיפול בבית, על-ידי האם או על-ידי מטפלת אישית. להורים המעוניינים בטיפול כזה הפתרון של סבסוד המעונות והמשפחתונים לא יסייע במימון העלויות וממילא לא יהווה תמריץ ליציאה לעבודה. גם לגבי יתר הילדים מתחת לגיל חמש לא בטוח שסבסוד המסגרות, כפי שהוא קיים כיום, יועיל. כפי שראינו, מספר ההורים הנהנים מהסבסוד כיום קטן יחסית. ייתכן שהדבר נובע מהיצע קטן או מאי-שביעות רצון מהמוסדות המוכרים. אם יוחלט על סיוע באפיק זה, יש להגדיל את היצע המוסדות, כך שישקף את הזרמים בחינוך ויתאים לכלל הילדים וההורים. הגדלת ההיצע משמעה הקמת מוסדות נוספים, ולחלופין הרחבת הפיקוח כך שתהיה הכרה במוסדות קיימים. השינויים שיאפשרו סבסוד של המסגרות למה שיותר הורים הזקוקים לכך צפויים להימשך זמן מה, ולכן גם אם מבחינה עקרונית יש יתרונות בשיטה זו, בטווח הקצר הם לא יבואו לידי ביטוי (גם פתרון במסגרת מס הכנסה שלילי הכללי אי-אפשר ליישם בתקופה הקרובה).

את הפתרון שבהצעת החוק ניתן ליישם במהירות, יחסית לחלופות האחרות. אומנם גם כאן נדרשים שינויים במערכת המס, אך מדובר בשינויים קטנים יחסית למה שנדרש לשם הפעלת מס הכנסה שלילי מלא. למיטב הבנתנו, כבר כיום ניתן לחשב את מספר נקודות הזיכוי שלא נוצלו משום שההורים לא הגיעו לסף המס, ומה שנדרש הוא להחליט כיצד ישולם המענק. אחת האפשרויות היא תשלום באמצעות המעסיקים, אם כי המעסיקים עלולים לנצל זאת ולהוריד את השכר שהם משלמים לעובדים.

אם יוחלט על יישום הצעת החוק, לדעתנו כדאי להכניס בה כמה שינויים, שיביאו ליישום יעיל יותר שלה. ראשית, ייתכן שאת היקף העבודה הנדרש לקבלת ההטבה צריך להגדיר במונח "משרה מלאה" ולא

<sup>23</sup> בועז סופר, סגן בכיר למנהל רשות המסים לתכנון וכלכלה, שיחת טלפון, 31 במאי 2007. סגן בכיר למנהל רשות המסים.

במספר שעות עבודה. כבר כיום יש דיווח מסוים על היקף העבודה,<sup>24</sup> ולדעתנו ניתן לחייב גם מעבידים לדווח על היקף העבודה של עובדיהם. באשר לטענה כי ההטבה תינתן גם לבעלי הכנסות גבוהות, חשוב להדגיש שהטבה זו היא פרוגרסיבית מעצם היותה סכום קבוע, כלומר תרומתה לבעלי ההכנסות הנמוכות יחסית (שהם רוב המשתכרים) רבה יותר. כמו כן, ניתן לקבוע שנקודות הזיכוי יינתנו במדרגות מס מסוימות בלבד. כמו כן, ייתכן שכדאי להתנות את קבלת המענק בהצגת אישור על רישום הילדים במסגרת חינוך כלשהי, וכך יובטח שהכסף לא ינוצל למטרות אחרות.

בהנחה שהאינטרס הכלכלי של המשק הוא הרחבת מעגל התעסוקה על-ידי סיוע במימון הוצאות הטיפול בילדים קטנים, כדאי לפעול ליישום מהיר ככל האפשר של אחת החלופות, שהרי כל עיכוב של פעולה כלשהי בתחום זה כרוך בהפסד תוצר למשק. כאמור, קשה ליישם חלק מהחלופות האחרות שהוצעו בטווח הקצר, ולפיכך כדאי לשקול את יישום הצעת החוק כהוראת שעה, עד שניתן יהיה לנקוט פתרון אחר ביעילות רבה יותר או לשלב בין חלופות אחדות.

---

<sup>24</sup> לטענת רשות המסים, כיום הדיווח על היקף המשרה חלקי ואינו מדויק, ולכן אין אפשרות לאכוף תנאי זה. להבנתנו, הפתרון צריך להיות הגברת האכיפה, כפי שנעשה לגבי דיווחים אחרים לרשויות המס.