



מסמך רקע בנושא:
הכרה בהוצאות טיפול בילדים כהוצאה
מוכרת למס הכנסה
- סקירה -

מוגש לחה"כ רשף חן

כתיבה: ליאת רוסו, עובדת מחקר ומידע,

המחלקה הכלכלית

אישור: ד"ר יעקב ורשבסקי, מנהל מרכז מחקר ומידע

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ב באב תשס"ד

9 באוגוסט 2004

תוכן העניינים

1	תמצית
3	1. השתתפות נשים בכוח העבודה
5	2. השוואה בין-לאומית – השתתפות בכוח העבודה
5	3. מספר האמהות העובדות לילדים קטנים
7	4. מסגרות הטיפול בילדים
9	5. עלויות הטיפול בילדים
9	6. התפלגות השכר והתפלגות נטל המס בקרב הנשים העובדות בישראל
16	7. סקירה של הצעות חוק ואומדני עלות
	7.1. פ/1507, הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (ניכוי הוצאות טיפול בילדים), התש"ס-2000
16	7.2. הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (זיכוי וניכוי בגין הוצאות טיפול בילדים), התשס"ב-2002
	7.3. הצעת חוק פ/1118 לתיקון פקודת מס הכנסה (זיכוי או ניכוי בגין הוצאות טיפול בילדים), התשס"ג-2003
21	
22	8. מחקר בנושא מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים
23	9. מקורות

תמצית

מטרת המסמך היא לסקור את נושא ההכרה בהוצאות טיפול בילדים לצורכי מס הכנסה. המסמך מסכם מחקרים ועבודות בנושא תמרוץ נשים לצאת לעבודה, מציג את השיטות ליישום מטרה זו ונתונים רלוונטיים וסוקר את ההצעות שהוגשו במהלך השנים בנושא ועלויותיהן.

במהלך השנים הוגשו הצעות חוק רבות שעניינן הכרה בהוצאות טיפול בילדים כהוצאה מוכרת לצורכי מס הכנסה. היו שהציעו להעניק קצבאות ילדים נוספות, היו שהציעו נקודות זיכוי והיו שהציעו זיכוי ממס (ניכוי ההוצאות מההכנסה החייבת). בהצעות רבות הוצבו תנאים לקבלת ההטבה, כגון חובת שני ההורים לעבוד במשרות מלאות והגבלת גיל הילדים שעבורם אפשר לקבל את ההטבה. היו הצעות שהגבילו את ניכוי ההוצאות בסכומים מרביים או אפשרו בחירה בין ניכוי הוצאות לבין קבלת נקודות זיכוי. הבדל נוסף בין הצעות החוק הוא אופן חישוב הזיכוי או הניכוי. חלק מן ההצעות מגבילות את אופן חישוב הזכאות אך ורק לחישוב מס של יחיד (היינו חישוב המס של האשה ולא של בן זוגה, חוץ ממשפחות חד-הוריות שבראשן עומד גבר), ואחרות אפשרו לחשב את הזכאות בחישוב מס מאוחד של שני בני הזוג.

הבדלים אלו בין הצעות החוק פירושים הבדלים ניכרים בעלויותיהן. במהלך השנים נעשו כמה אומדני עלות של הצעות החוק. ההבדלים המהותיים בין העלויות נובעים מאופן חישוב המס. מכיוון שהתפלגות הכנסות הנשים בישראל מראה שכ-60% מהנשים אינן מגיעות לסף המס כלל ועל כן אינן יכולות לקבל את הטבת המס (ושיעור ניכר משאר הנשים יכולות לקבל רק חלק מההטבה), אומדן העלות להצעות חוק המאפשרות קבלת ההטבה באמצעות חישוב המס של האישה בלבד נמוך יחסית (עלות של 200-800 מיליון ₪; ראה הסברים מפורטים בגוף המסמך). אומדן העלות של הצעות החוק המאפשרות קבלת ההטבה בחישוב המס המאוחד גבוה יותר (1-1.5 מיליארד ₪).

המניעים להגשת כל הצעות החוק להכרה בהוצאות טיפול בילדים זהים – תמרוץ נשים לצאת לעבודה. להלן נתונים על השתתפות נשים בכוח העבודה ועל הקשר בין טיפול בילדים לאי-השתתפות בכוח העבודה: בשנת 2003 השתתפו 49.1% מהנשים בנות 15 ומעלה בכוח העבודה האזרחי (לעומת 60.1% מן הגברים); 88.7% מהנשים המשתתפות בכוח העבודה מועסקות, ומהן 34.9% מועסקות במשרה חלקית בלבד; 16.2% מהנשים המועסקות במשרה חלקית ציינו שהטיפול בילדים ו/או במשק הבית הוא הסיבה לעבודתן במשרה חלקית; 15.7% מהנשים שאינן משתתפות בכוח העבודה כלל ציינו שהסיבה לכך היא הטיפול בילדים ו/או במשק הבית, ובגיל העבודה העיקרי (25-54) ציינו 67% מהנשים שבשל הטיפול בילדים ו/או במשק הבית הן אינן משתתפות בכוח העבודה.

בשנת 2003 היו בישראל כ-238,800 נשים עובדות שבחזקתן ילד אחד או יותר בני 0-4. מכלל הנשים האמורות, 144,100 עובדות במשרה מלאה, וסביר להניח שאם תנאי הזכאות להכרה בהוצאות טיפול בילדים או בקבלת נקודות זיכוי יחייבו את ההורים לעבוד יותר מ-36 שעות שבועיות הן יהיו זכאיות להטבות. גובה ההטבות שנשים אלו יקבלו תלוי בגובה הכנסות משק הבית או בגובה הכנסות האשה, על-פי אופן חישוב הזכאות להטבה המס (חישוב המס של האשה או חישוב מס מאוחד).

94,600 מהנשים עובדות במשרה חלקית, ובעבורן הכרה בהוצאות טיפול בילדים עשויה להיות תמריץ להגדיל את היקף המשרה וכך לזכות בהטבה. הגדלת היקף ההשתתפות בכוח העבודה בקרב אוכלוסיית המועסקות במשרה חלקית ועידוד הלא-מועסקות ומי שאינן בכוח העבודה לצאת לעבודה טומנים בחובם השפעות מאקרו-כלכליות חיוביות על המשק. היתרונות למשק מהגדלת ההשתתפות של נשים

בכוח העבודה הם הגדלת התוצר המקומי הגולמי, הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה והקטנת שיעורי האבטלה (הן בשל יציאת נשים רבות יותר לעבודה הן בשל הגברת הביקוש למטפלות) הגדלת ההכנסות ממסים (הן בשל הגידול בהשתתפות בכוח העבודה והן בשל הרחבת הדיווח על עבודות של טיפול בילדים לשלטונות המס, שבלעדיו לא יוכלו האמהות לקבל הטבות) וקידום השוויון בין נשים לגברים.

עבודה מקיפה על הכרה בהוצאות טיפול בילדים נעשתה ביוזמת "שדולת הנשים" ובוצעה בהתנדבות על-ידי חברת "גיזה ייעוץ כלכלי בע"מ". בעבודה נבדקו עלויות ההכרה בהוצאות באמצעות מתן נקודות זיכוי, ניכויים, קצבאות וכן באמצעות מס הכנסה שלילי. כמו כן נבחנה בעבודה התועלת למשק מכניסת נשים לשוק העבודה. העבודה נתונה בשלבי סיום, וכשיהיו בידינו נתונים נעדכן לפיהם את המסמך.

1. השתתפות נשים בכוח העבודה

מקור הנתונים העיקרי לעבודת נשים הוא סקר כוח אדם שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) עושה אחת לרבעון על מדגם של כ-26,000 בני 15 ומעלה. פוקדים של הלמ"ס מפיצים שאלון, וממצאי הסקר נובעים מניתוחו.

בשנת 2003 היו בישראל 2,463,000 נשים בנות 15 ומעלה, ומהן 1,210,000 השתתפו בכוח העבודה האזרחי (49.1% מהנשים בגילים אלו; שיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה האזרחי הוא 60.1%).¹ ניכרת עלייה בשיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה האזרחי מאז שנת 1980 (בשנה זו היה שיעור השתתפות 35.7%) ואילו בקרב הגברים ניכרת ירידה מתונה (63.7% בשנת 1980).

בשנת 2002 היה שיעור ההשתתפות של נשים בגיל העבודה העיקרי (25-54) בכוח העבודה האזרחי 69.6% מכלל הנשים, ו-90.7% מהן היו מועסקות.

כוח העבודה – נשים מועסקות במשרה חלקית או מלאה ובלתי מועסקות

בשנת 2003 היו 1,073,000 נשים מועסקות בכוח העבודה האזרחי (88.7% מהנשים בכוח העבודה). בשנת 2002 עבדו 46.9% מהנשים המועסקות במשרה מלאה, 34.9% עבדו במשרה חלקית ו-7.6% נעדרו זמנית מהעבודה.

הסיבות שציינו הנשים בשנת 2002 לעבודתן במשרה חלקית:²

- העבודה נחשבת למשרה מלאה (22.1%);
 - חיפשו עבודה נוספת או מלאה ולא מצאו (24.7%);
 - מחלה או נכות (3.5%);
 - גמלאות (3.6%);
 - טיפול בילדים ו/או במשק הבית (16.2%);
 - לימודים (12%);
 - לא מעוניינת במשרה מלאה (15.6%);
 - סיבה אחרת (2.4%).
- בשנת 2003 היו 137,000 נשים בלתי מועסקות בכוח העבודה האזרחי (11.3% מהנשים בכוח העבודה; בקרב הגברים 10.2% אינם מועסקים).
- בשנת 2002 היה מספר שעות העבודה הממוצע בקרב הנשים המועסקות 31.3 שעות (34.2 שעות לא כולל נעדרות זמנית מעבודתן). לשם השוואה, בשנת 2002 היה מספר שעות העבודה הממוצע בקרב הגברים המועסקים 42.4 שעות (44.6 שעות לא כולל נעדרים זמנית מעבודתם).

¹ כוח העבודה האזרחי כולל את המועסקים והבלתי מועסקים.

² הלמ"ס, לוח 3.13 בסקרי כוח אדם 2002. כולל שכירים וחברי קואופרטיב, לא כולל עצמאים, מעבידים, חברי קיבוץ ובני משפחה העובדים בלי תשלום, ולא כולל את הגרים מחוץ ליישובים (בדואים בדרום ואחרים ובמוסדות) (מדגמים קבועים).

נשים שאינן משתייכות לכוח העבודה

בשנת 2003 לא השתתפו 1,253,000 נשים בכוח העבודה האזרחי (50.9%). הסיבות לאי-השתתפות בכוח העבודה בקרב כלל הנשים (שנת 2002):

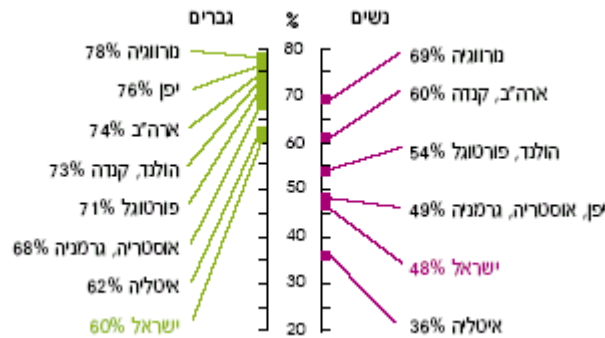
- טיפול בילדים ו/או במשק הבית (15.7%). יש לציין כי רק 0.3% מהגברים ציינו סיבה זו כסיבה לאי-השתתפותם בכוח העבודה האזרחי;
- גיל גבוה, גמלאות (15.3%);
- לימודים (10.1%);
- אחר ולא ידוע (4.2%);
- מחלה או נכות (3.9%);
- חיפשו עבודה ולא מצאו (1.6%).

בגיל העבודה העיקרי (25-54), 30.3% מהנשים אינן משתייכות לכוח העבודה האזרחי. הסיבות לאי-השתתפות בכוח העבודה בקרב נשים בגיל העבודה העיקרי:

- טיפול בילדים או במשק הבית (67%);
- מחלה או נכות (13%);
- אחר (8%);
- לימודים (6%);
- חיפשו עבודה ולא מצאו (6%).

2. השוואה בין-לאומית – השתתפות בכוח העבודה

תרשים מס' 1: שיעור השייכים לכוח העבודה לפי מין, בני 15 ומעלה, מדינות שונות, 2002³



3. מספר האמהות העובדות לילדים קטנים

מבדיקה שעשינו בלמ"ס התברר שאי-אפשר לדלות מנתונייה את מספר האמהות העובדות שיש להן ילדים בני 0-6, מאחר שהשאלון אינו מאפשר זאת. יש שתי שאלות בסקר הנוגעות לילדים: האחת – מה מספר הילדים עד גיל 14 (ועד בכלל), והשנייה – מה מספר הילדים במשק הבית לפי קבוצות הגיל 0-1, 1-2, 3-4, 5-9, 10-14 ו-15-17. לפיכך אי-אפשר לפלח את אוכלוסיית האמהות העובדות לפי מספר ילדיהן בני ה-1-6.

מלוח 6.1 בסקר כוח אדם אפשר למצוא את מספר הנשים בנות ה-15 ומעלה ואת גיל ילדן הצעיר.⁴ מידע זה חלקי ונוגע לגילו של ילד אחד בלבד, אך אפשר ללמוד ממנו על השתתפותן של נשים בכוח העבודה. להלן הנתונים:

לוח מס' 1: נשים בנות 15 ומעלה, לפי קבוצת אוכלוסייה, תכונות כוח העבודה האזרחי, מספר הילדים וגיל הילד הצעיר, באחוזים, שנת 2002

מספר ילדים	גיל הילד הצעיר				מספר ילדים				
	14-10	9-5	4-2	1-0	+4	3	2	1	
מספר כולל של נשים, באלפים	157.1	194.9	210.7	230.1	115.3	136.4	256.1	285.0	
בכוח העבודה האזרחי	72.2%	68.6%	62.2%	52.3%	34.3%	56.5%	69.0%	72.0%	
מועסקות	92.1%	91.8%	90.0%	89.9%	90.9%	92.9%	91.0%	90.2%	
מתוכן: עבדו בדרך כלל מלא	59.8%	57.1%	55.3%	52.8%	40.5%	52.9%	57.5%	59.4%	
עבדו בדרך כלל חלקית	32.2%	34.6%	34.7%	36.9%	50.4%	40.0%	33.3%	30.7%	
בלתי מועסקות	7.9%	8.2%	10.0%	10.1%	9.1%	7.1%	9.0%	9.8%	

מקור: הלמ"ס, סקרי כוח אדם, 2002. לא כולל נשים בקיבוצים ונשים הגרות מחוץ ליישובים (בדואיות בדרום ואחרות) או במוסדות (מדגמים קבועים).

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקל 37 – סקר כוח אדם, 2002, על סמך ארגון העבודה הבין-לאומי.

⁴ הלמ"ס, סקרי כוח אדם, 2002, לוח 6.1, פרסום מס' 1218, אפריל 2004.

בשנת 2002 היו בישראל 792,800 אמהות. לכ-36% מהן היה ילד אחד, ל-32.3% שני ילדים, ל-17.2% שלושה ילדים ול-14.5% – ארבעה ילדים או יותר. 251,000 אמהות היו בכוח העבודה האזרחי וגיל ילדן הצעיר היה 0-4. כפי שאפשר לראות בטבלה, ככל שגיל הילד הצעיר עולה ההשתתפות בכוח העבודה גדלה, וכך גם הנטייה לעבוד במשרה מלאה.

בעיבוד מיוחד שנעשה עבורנו בלמ"ס עולים הנתונים האלה: ⁵

בשנת 2003 היו בישראל כ-238,800 נשים העובדות במשרה חלקית או מלאה ובחזקתן ילד אחד או יותר בני 0-4. מתוך כלל הנשים האמורות, 144,100 עובדות במשרה מלאה (35 שעות שבועיות או יותר) ו-94,600 עובדות במשרה חלקית (פחות מ-35 שעות שבועיות).

לוח מס' 2: נשים מועסקות שהן אמהות לילדים בני 0-4, לפי מספר הילדים והיקף העבודה, באלפים, שנת 2003

עבדו חלקית בדרך כלל		עבדו מלא בדרך כלל		סך הכול		מספר הילדים שבחזקת העובדת
ילדיהן	נשים	ילדיהן	נשים	ילדים	נשים	
63.3	63.3	106.7	106.7	170.0	170.0	1
50.5	25.2	66.5	33.2	116.9	58.5	2
19.4	6.1	13.1	4.2	32.5	10.3	+3
133.2	94.6	186.3	144.1	319.4	238.8	סך הכול

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מכתב, 24 בפברואר 2004.

מהטבלה שלעיל עולה כי כ-144,000 נשים הן אמהות לילדים בני 0-4 ועובדות במשרה מלאה, ולכן עשויות לזכות בהטבה, ובלבד שבן זוגן מועסק גם הוא במשרה מלאה. בהנחה שכולן תנצלנה את מלוא ההטבה ובהנחה שעבור הילד ראשון יוענקו 5 נקודות זיכוי, עבור הילד השני 4 נקודות זיכוי ועבור ילד השלישי והבאים אחריו 3 נקודות זיכוי – ל-106,700 נשים (שיש להן ילד אחד) יוענקו 533,500 נקודות זיכוי, ל-33,200 נשים (שיש להן שני ילדים) יוענקו 298,800 נקודות זיכוי, ⁶ ול-4,200 נשים (שיש להן שלושה ילדים או יותר) יוענקו לפחות 50,400 נקודות זיכוי. בסך הכול יוענקו 882,700 נקודות זיכוי ששווין השנתי הוא 1.88 מיליארד ₪.

⁵ את העיבוד עשתה הגב' רות סחייק, מרכזת בכירה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הוא נמסר למוקד המידע של הכנסת ב-24 בפברואר 2004.

⁶ 33,200 נשים יקבלו 5 נקודות עבור 33,200 ילדים בכורים ($33,200 \times 5 = 166,000$) ועוד 4 נקודות זיכוי עבור 33,200 ילדים שניים ($33,200 \times 4 = 132,800$), ובסך הכול 298,800 נקודות זיכוי.

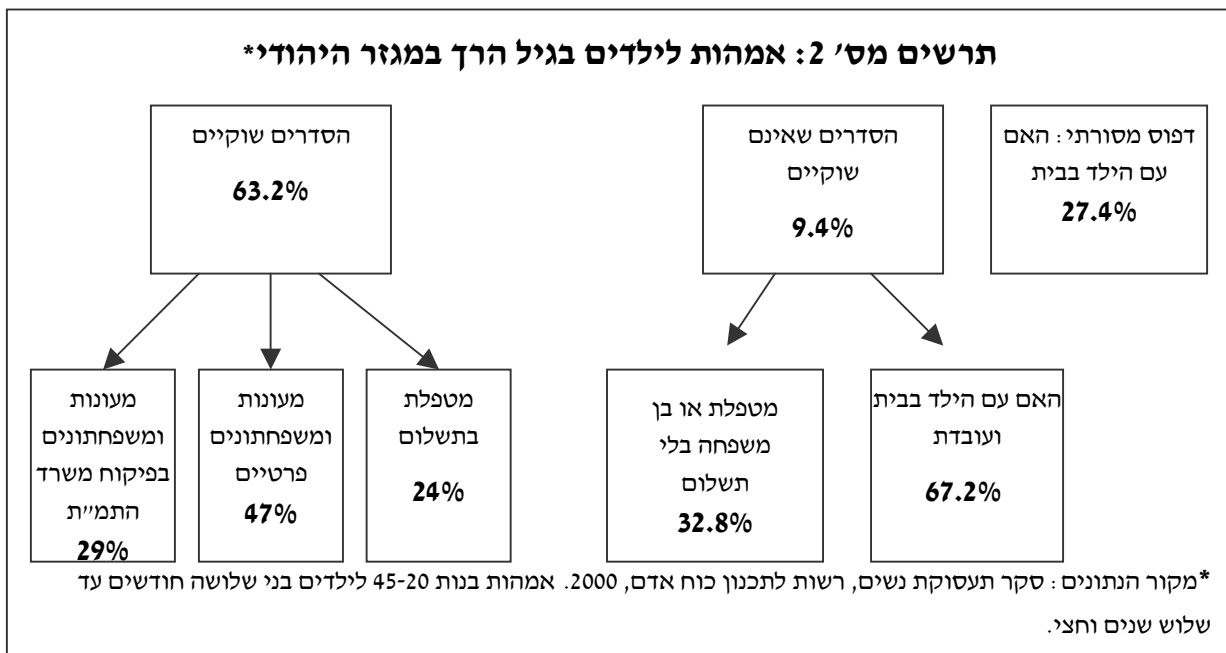
4. מסגרות הטיפול בילדים

לפי נתוני הלמ"ס, מספר הילדים בני ה-0-6 הוא 927,000.⁷ בשנת 2002 היה מספר הילדים בני ה-0-4 674,500; בשנת 2003 היו 319,400 ילדים בני 0-4 שאמהותיהם מועסקות.

על-פי נתוני משרד החינוך, התרבות והספורט, בשנת תשס"ג היו בגנים ציבוריים 315,000 ילדים בני 3-5 (80.4% משכבת הגיל וכ-34% מכלל הילדים בני ה-0-6).⁸ בגילים אלו (3-5) רוב הילדים שוהים במסגרות טיפול חוץ-ביתיות, ולכן אפשר שהטיפול בילדים אינו הסיבה העיקרית לאי-יציאת הנשים לעבודה.

ביום עיון בנושא תעסוקת נשים ברשות לתכנון כוח אדם במרס 2004 הוצגו תוצאות של ניתוח סקר תעסוקת נשים ומסגרות תמך לטיפול בילדים שנערך בשנת 2001. מן הסקר עלה שיש שלושה דפוסים של טיפול בילדים:

1. **דפוס מסורתי** – טיפול של האם;
 2. **הסדרים שוקיים** – הסדרים הנקנים בתשלום: מטפלת בתשלום, מסגרת קבוצתית (גנים, מעונות ומשפחתונים);
 3. **הסדרים לא-שוקיים** – הסדרים בלא תמורה כספית: טיפול של בני משפחה, מטפלת בלי תשלום, טיפול של האם (אם עובדת).
- להלן מיפוי ההסדרים במגזר היהודי ובמגזר הערבי.

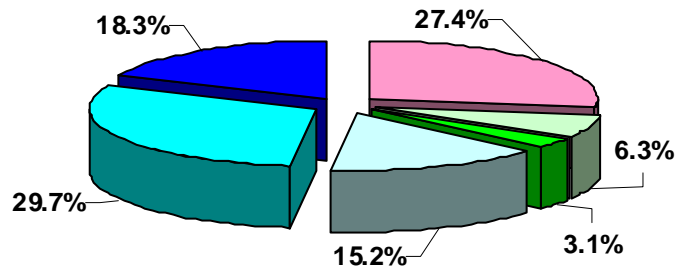


⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 2.18 – אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל, 2003.

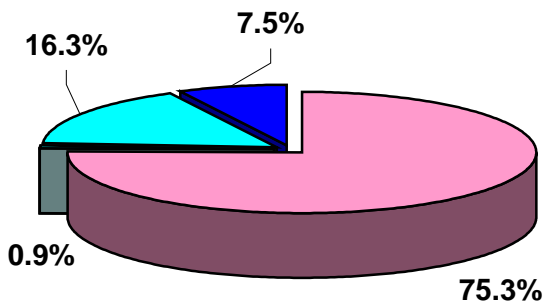
⁸ משרד החינוך, התרבות והספורט, מינהל לכלכלה ותקציבים, עובדות ונתונים, תשס"ד, 2004. לא כולל תלמידים בגנים פרטיים ובמעונות יום, שבהם למדו בתשס"א כ-90,000 ילדים (ובהם בני 0-2).

- האם עם הילד בבית
- האם עם הילד בבית ועובדת
- מטפלת/בן משפחה ללא תשלום
- מטפלת בלי תשלום
- מעונות ומשפחתונים פרטיים
- מעונות ומשפחתונים בפיקוח

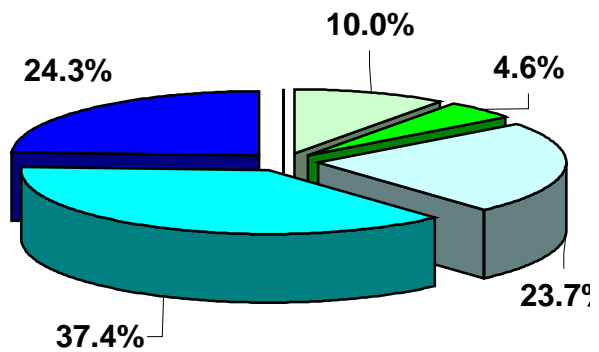
סה"כ יהודיות



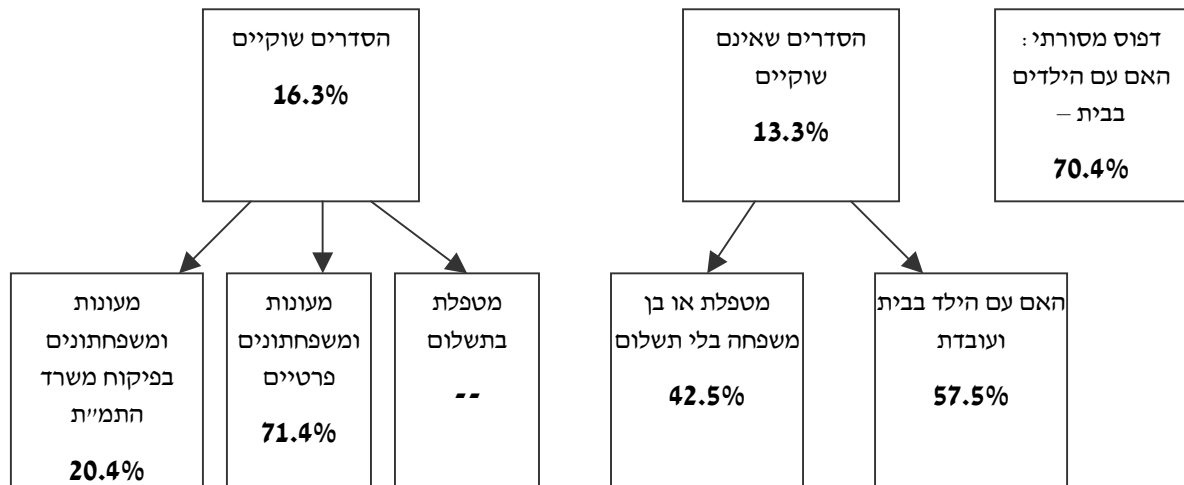
אינן עובדות (מובטלות ושאינן בכוח העבודה)



עובדות



תרשים מס' 4: אמהות לילדים בגיל הרך במגזר הערבי*



* מקור הנתונים: הרשות לתכנון כוח אדם, סקר תעסוקת נשים, 2000. אמהות בנות 20-45 לילדים בני שלושה חודשים עד שלוש שנים וחצי.

5. עלויות הטיפול בילדים

מעבוד מיוחד שעשתה עבורנו הלמ"ס לנתוני סקר הוצאות משק הבית לשנת 2002 עולים הנתונים האלה:

לוח מס' 3: הוצאה חודשית ממוצעת לילד על שירותי חינוך, לפי סוג השירות, שנת 2002 (ש, הוצאה נומינלית לשנת הסקר)

סוג השירות	הוצאה חודשית (ש)
מעון יום, פעוטון ומשפחתון	831
גן ילדים פרטי	759
גן קדם-חובה	300
גן חובה	114

הוצאה חודשית למעון יום, לפעוטון או למשפחתון שוות ערך ל-4.6 נקודות זיכוי.⁹ הוצאה חודשית לגן ילדים פרטי שוות ערך ל-4.2 נקודות זיכוי, לגן קדם חובה 1.6 נקודות זיכוי ולגן חובה – 0.6 נקודות זיכוי.

6. התפלגות השכר והתפלגות נטל המס בקרב הנשים העובדות בישראל

הכנסות המדינה ממסים – ההכנסות של אגף מס הכנסה מגביית מס משכירים, מעצמאים וממנהלי חברות: 52.2 מיליארד ש"ח בשנת 2003.¹⁰

לוח מס' 4: נתונים מסקר הכנסות משולב, 2002 – הכנסות נשים עובדות לפי קבוצות הכנסה

קבוצות הכנסה	הכנסה כספית ממוצעת בש"ח, ברוטו לחודש	אחוזים	מספר הנשים העובדות
סך הכול	5,322	100.0	938,825
עד 5,000	2,870	60.3	566,506
5,000-6,000	5,450	9.8	92,046
6,000-7,000	6,474	7.3	68,173
7,000-8,000	7,450	5.5	52,016
8,000-9,000	8,478	3.6	33,925
9,000-10,000	9,480	2.7	24,925
10,000-11,000	10,439	2.5	23,741
11,000-12,000	11,485	1.7	15,960
12,000-13,000	13,256	3.1	29,104
מעל 15,000	21,514	3.5	32,859

מקור הנתונים: הלמ"ס.

⁹ ערך נקודת זיכוי בינואר 2004 – 178 ש"ח.

¹⁰ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2002-2003 מס' 52, נובמבר 2003.

לוח מס' 5: התפלגות הכנסות של אמהות עובדות לפי מספר הילדים בני 0-4 (מספר האמהות העובדות שיש להן ילדים בני 0-4: 214,700)

התפלגות הכנסה	התפלגות הכנסה בכל רמת הכנסה	מספר ילדים בני 0-4				הכנסה ממוצעת	רמת הכנסה
		4+	3	2	1		
57.93%	1.34%	0.05%	0.00%	0.36%	0.93%	250	עד 500
	4.03%	0.05%	0.06%	1.10%	2.82%	750	1,000-500
	4.22%	0.11%	0.06%	1.72%	2.33%	1,250	1,500-1,000
	4.59%	0.00%	0.21%	0.86%	3.52%	1,750	2,000-1,500
	5.57%	0.09%	0.10%	1.68%	3.70%	2,250	2,500-2,000
	6.36%	0.00%	0.44%	1.40%	4.52%	2,750	3,000-2,500
	8.65%	0.06%	0.23%	2.04%	6.32%	3,250	3,500-3,000
	8.88%	0.04%	0.32%	1.60%	6.92%	3,750	4,000-3,500
	7.20%	0.06%	0.40%	1.70%	5.04%	4,250	4,500-4,000
	7.09%	0.00%	0.06%	1.89%	5.14%	4,750	5,000-4,500
12.63%	7.30%	0.00%	0.25%	2.16%	4.89%	5,250	5,500-5,000
	5.33%	0.00%	0.20%	1.40%	3.73%	5,750	6,000-5,500
7.73%	4.09%	0.10%	0.14%	1.11%	2.74%	6,250	6,500-6,000
	3.64%	0.00%	0.17%	0.94%	2.53%	6,750	7,000-6,500
5.30%	2.48%	0.00%	0.14%	0.44%	1.90%	7,250	7,500-7,000
	2.82%	0.00%	0.12%	0.63%	2.07%	7,750	8,000-7,500
3.55%	1.86%	0.00%	0.00%	0.39%	1.47%	8,250	8,500-8,000
	1.69%	0.05%	0.00%	0.48%	1.16%	8,750	9,000-8,500
2.41%	1.56%	0.00%	0.00%	0.59%	0.97%	9,250	9,500-9,000
	0.85%	0.00%	0.00%	0.21%	0.64%	9,750	10,000-9,500
10.46%	10.46%	0.00%	0.32%	2.04%	8.10%	*14,989	יותר מ-10,000
100.0%	100.0%	0.61%	3.22%	24.74%	71.44%		סה"כ

* הכנסות ממוצעות ברמות הכנסה הגבוהות מ-10,000 ש"ח חושבו מתוך טבלת הנתונים מסקר הכנסות המשולב לשנת 2002, הסוקר את כל אוכלוסיית הנשים.
 מקור: המוסד לביטוח לאומי, מינהל מחקר ותכנון, עיבוד לסקר הכנסות שעשתה הלמ"ס.

לוח מס' 6: מדרגות ושיעורים של מס הכנסה על יחידים בשנת 2003 (בש"ח ובאחוזים)

מס מצטבר	מס בכל שלב	שיעור מס שולי (באחוזים)	הכנסה חודשית מצטברת (בש"ח)
390	390	10	3,900-0
1,340	950	25	7,700-3,901
2,342	1,002	30	11,040-7,701
6,070	3,728	43	19,710-11,041
12,563	6,493	45	34,140-19,711
		49	34,141 ומעלה

מקור: אתר האינטרנט של אגף מס הכנסה.

לוח מס' 7: סף המס לפי מספר נקודות הזיכוי

מספר נקודות הזיכוי*	זכאות	שווי הזיכוי	סף המס החודשי, שנת 2004*
2.75	רווקה/אלמנה/גרושה/נשואה שאין לה ילדים	489.5	4,298
3.25	נשואה שיש לה תינוק (עד גיל שנה) או בוגר (השנה ה-18 לחייו)	578.5	4,654
3.75	נשואה שיש לה ילד /חד-הורית המפרנסת את ילדיה שאינם בחזקתה	667.5	5,010
4.25	חד-הורית שיש לה תינוק או בוגר/ נשואה שיש לה ילד ותינוק או בוגר	756.5	5,366
4.75	נשואה שיש לה שני ילדים / חד-הורית שיש לה ילד	845.5	5,722
5.25	נשואה שיש לה שני ילדים ותינוק או בוגר/חד-הורית שיש לה ילד ותינוק או בוגר	934.5	6,078
5.75	נשואה שיש לה שלושה ילדים/חד-הורית שיש לה שני ילדים	1,023.5	6,434
6.25	נשואה שיש לה 3 ילדים ותינוק או בוגר/חד-הורית שיש לה שני ילדים ותינוק או בוגר	1,112.5	6,790
6.75	נשואה שיש לה ארבעה ילדים/חד-הורית שיש לה שלושה ילדים	1,201.5	7,146
7.25	נשואה שיש לה ארבעה ילדים ותינוק או בוגר/חד-הורית שיש לה שלושה ילדים ותינוק או בוגר	1,290.5	7,502

מקור נתונים: אתר האינטרנט של אגף מס הכנסה בעיבוד של מרכז מחקר ומידע של הכנסת.
* ערך נקודת זיכוי בינואר 2004 – 178 שו' בחודש. סף המס בהתחשב בנקודות הזיכוי בלבד (לא כולל פטורים וניכויים אחרים).

**לוח מס' 8: נשים: הכנסה חודשית ממוצעת לנישום, * נטל המיסוי הישיר, שיעור המס השולי
הממוצע, שנת 2003 (בש"ח ובאחוזים)**

התפלגות נטל המס (באחוזים)			נטל המיסוי הישיר כאחוז מההכנסה הלא מתוקנת (באחוזים)			התפלגות ההכנסה הממוצעת ברוטו (באחוזים)	הכנסה חודשית ברוטו (בש"ח)		עשירון
ביטוח לאומי ***	מס הכנסה	סך הכול	ביטוח לאומי ***	מס הכנסה	סך הכול		הכנסה לא מתוקנת	הכנסה מתוקנת **	
0.6	0.0	0.2	3.8	0.0	3.8	1.1	588	1,565	1
1.3	0.0	0.4	4.1	0.0	4.1	2.0	1,106	1,951	2
2.1	0.0	0.7	4.3	0.0	4.3	3.3	1,763	2,425	3
3.1	0.0	1.0	4.4	0.0	4.4	4.6	2,500	2,890	4
4.1	0.0	1.4	4.5	0.0	4.5	6.0	3,255	3,424	5
6.0	0.3	2.2	5.3	0.6	5.9	7.5	4,045	4,102	6
8.9	1.8	4.1	6.3	2.6	8.9	9.3	5,021	4,956	7
13.0	5.2	7.7	7.2	5.9	13.1	11.9	6,430	6,303	8
19.7	13.0	15.2	8.1	11.0	19.0	16.1	8,733	8,456	9
41.0	79.7	67.0	7.1	28.2	35.3	38.3	20,715	20,049	10
100.0	100.0	100.0	6.6	13.6	20.1	100.0	5,416	5,612	ממוצע /סה"כ

מקור: משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2002-2003 מס' 52, לוח ח' 11, עמ' 191.

* הכנסה חייבת במס.

** הכנסה מתוקנת – שכר ממוצע לחודש עבודה שכירה בתוספת סך ההכנסה השנתית חייבת (למעט שכר) חלקי 12.

הכנסה לא מתוקנת – סך הכנסה שנתית חייבת חלקי 12.

*** כולל דמי ביטוח בריאות. אצל שכירים – תשלומים של העובד בלבד. לא כולל ביטול תקרות ביטוח לאומי ומס בריאות במחצית הראשונה של השנה.

טבלה זו מציגה את התפלגות השכר של אוכלוסיית הנשים ואת התפלגות נטל המס. מהטבלה עולה שיותר מ-50% מהנשים העובדות אינן חייבות בתשלום מס הכנסה. סף המס מתחיל בהכנסה המתקבלת בעשירון השישי ועומד על 4,298 ₪ (ראה לוח מס' 7). העשירון השישי משתתף ב-0.3% בלבד מנטל המס, וכך למעשה תשלומי המס המשמעותיים חלים על שכר גבוה משכר זה, בעיקר על שלושת העשירונים העליונים (העשירון העליון משלם 80% מהמס). שיעור מס ההכנסה הממוצע (כאחוז מההכנסה הלא מתוקנת) שחל על נשים עמד על 13.6% (לעומת שיעור מס הכנסה ממוצע של 23.1% המוטל על גברים). ההסבר לפער הוא הכנסה חייבת נמוכה יותר בקרב הנשים ונקודות זיכוי רבות יותר.

להלן ממצאים עיקריים מעבודה שנעשתה בנושא עבודת נשים בישראל בשנת 1996 ופורסמה בדוח השנתי של מינהל הכנסות המדינה:¹¹

- ניתוח התפלגויות ההכנסה לפי המצב המשפחתי של האשה מראה שההכנסה הממוצעת הגבוהה ביותר היא של נשים נשואות בלי ילדים ושל אמהות לשני ילדים (3,620 ₪ בחודש בשנת 1996). לעומת זאת, הכנסתן של הנשים האחרות (רווקות, גרושות, אלמנות, פנסיונריות ואמהות חד-הוריות) היא הנמוכה ביותר (2,673 ₪ בחודש בשנת 1996).

לוח מס' 9: הכנסה ממוצעת ברוטו של נשים עובדות לפי מצבן המשפחתי ומספר הילדים (בש"ח) בשנת 1996

אחרות	נשים נשואות				
	ארבעה ילדים	שלושה ילדים	שני ילדים	ילד אחד	בלי ילדים
2,673	3,185	3,583	3,620	3,525	3,620

מקור: מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 1996 מס' 46. מבוסס על מודל המס של אגף כלכלה והכנסות המדינה לשנת 1993, ומעודכן לינואר 1996.

- רמת ההכנסה של נשים נמוכה מרמת ההכנסה בכלל המשק. נשים עובדות שהן אמהות לילדים זכאיות לנקודות זיכוי עבור ילדים. שני גורמים אלו מביאים לכך שהמס המוטל על נשים עובדות נמוך מהמס בכלל המשק: 47.5% מכלל הנישומים במשק עומדים מתחת לסף המס, ואילו מן הנשים – 56.3% הן מתחת לסף המס. מכאן שלרבות מהנשים העובדות שהן אמהות לילדים, הטבות המס – נקודות הזיכוי הניתנות עבור ילדים – אינן אפקטיביות.¹²
- הכנסתן הממוצעת של אמהות לשלושה ילדים ויותר נמוכה מסף המס שלהן. סף המס עולה ככל שמספר הילדים רב יותר בעוד ההכנסה הממוצעת של אמהות עובדות איננה משתנה שינוי של ממש עם הגידול במספר הילדים. תופעה זו מעידה על אי-מיצוי נרחב של הטבות המס בקרב אמהות עובדות. 51.1% מהנשים שיש להן ילד אחד אינן מגיעות לסף המס; 54.4% מהנשים שיש להן שני ילדים אינן מגיעות לסף המס; 67.4% מהנשים שיש להן 5 ילדים אינן מגיעות לסף המס.

¹¹ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי מס' 46 לשנת 1996, עבודת נשים בישראל – הכנסה, שוויוניות ונטל המס, עמ' 175. הנתונים אינם מעודכנים, ומוביאים כאן כדי להצביע על מגמה.

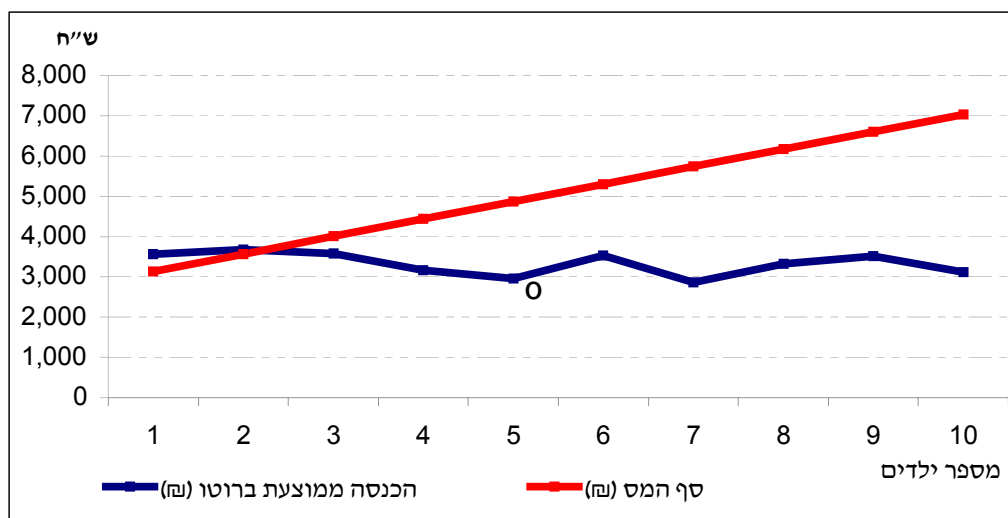
¹² הטבות המס שניתנו לנשים בתחילת ינואר 1996: 2.25 נקודות זיכוי כמו לכל תושב, 0.5 נקודת זיכוי נוספת לכל אשה עובדת, נקודת זיכוי אחת נוספת עבור כל ילד עד גיל 18. שוויה של נקודת זיכוי בשנת 1995 היה 130 ₪ לחודש.

לוח מס' 10: התפלגות ההכנסה הממוצעת ברוטו של נשים, מקרים מתחת לסף המס וסף המס לפי מספר ילדים (בש"ח ובאחוזים)

מספר ילדים	הכנסה ממוצעת ברוטו (₪)	סף המס (₪)	שיעור מקרים מתחת לסף המס (%)	נטל המס (%)
1	3,559	3,135	51.09	10.33
2	3,670	3,567	54.38	8.66
3	3,579	4,003	59.95	6.79
4	3,170	4,435	65.55	3.65
5	2,962	4,869	67.50	3.08
6	3,531	5,302	73.23	6.39
7	2,857	5,735	76.27	2.54
8	3,324	6,168	75.00	2.37
9	3,513	6,603	76.92	2.04
10	3,124	7,035	81.82	0.00
סך כל הנשים	3,225		56.3	10.07

מקור: מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 1996 מס' 46. מבוסס על מודל המס של מינהל הכנסות המדינה לשנת 1993, מעודכן לינואר 1996.

תרשים מס' 5: התפלגות ההכנסה הממוצעת (ברוטו) של נשים וסף המס לפי מספר ילדים



בדוח מינהל הכנסות המדינה¹³ מובאת סקירה של הצעות חוק פרטיות ושל תגובת משרד האוצר עליהן. בעניין הצעת חוק להכרה בהוצאות התא המשפחתי על מעונות יום וגני ילדים אמר משרד האוצר כי הוא סבור שאין מקום להוסיף על נקודות הזיכוי שכבר ניתנות היום עבור כל ילד, והעלות התקציבית הממוצעת של קבלת הצעת חוק מסוג זה עומדת על כ-680 מיליון ₪ בשנה (בשנת 1996). בדוח לא מפורטת המתודולוגיה שבבסיס ההערכה.

¹³ משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 1996 מס' 46, פרק כ"ג: הצעות חוק פרטיות של חברי כנסת, עמ' 468.

7. סקירה של הצעות חוק ואומדני עלות

7.1 פ/1507, הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (ניכוי הוצאות טיפול בילדים),

התש"ס-2000

ההצעה מבקשת להתיר ניכוי של הוצאות טיפול בילדים שגילם עד 5, ובלבד ששני בני הזוג עובדים או במשפחה חד-הורית – ההורה היחיד עובד. אין בהצעת חוק זו קביעה של סכומים מרביים לניכוי. את ההצעה הגיש חה"כ סילבן שלום ב-13 במרס 2000.

נציבות מס הכנסה התנגדה להצעה זו מטעמים הדומים לטעמים המפורטים בסעיף 7.3 להלן. היא אמדה את עלות ההצעה במאות מיליוני ₪.¹⁴

7.2 הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (זיכוי וניכוי בגין הוצאות טיפול בילדים),

התשס"ב-2002

הצעת חוק זו של חברי הכנסת מטעם הוועדה המשותפת לוועדה לקידום מעמד האשה ולוועדת הכספים של הכנסת מאחדת כמה הצעות חוק קודמות, ועניינה הכרה בהוצאות טיפול בילדים כהוצאה מוכרת לצורכי מס הכנסה. ב-29 במאי 2002 התנהל דיון בוועדה המשותפת בהצעת החוק.¹⁵

להלן עיקרי ההצעה:

- אפשרות לבחור אחד משני מסלולים לקבלת ההטבה:

- **ניכוי מההכנסה החייבת במס** של תשלום עבור מעון לילדים, בסכום שאינו עולה על 18,000 ₪ בשנה עבור ילד אחד, 15,600 ₪ בשנה עבור הילד השני ו-13,200 ₪ בשנה עבור כל ילד נוסף.

- **קבלת נקודות זיכוי** בגין הוצאות טיפול בילדים. נקודות הזיכוי מופחתות מהמס החייב בתשלום. על-פי ההצעה תזכה אשה ל-5 נקודות זיכוי עבור ילדה הראשון, 4 נקודות זיכוי עבור ילדה השני ו-3 נקודות זיכוי עבור ילדה השלישי. בשנה הראשונה ובשנה האחרונה לזכאותו יובאו בחשבון מחצית נקודות הזיכוי.

- תנאים לקבלת ההטבה:

- לילד מלאו 3 חודשים וטרם מלאו לו 5 שנים.

¹⁴ רו"ח יחונתן קפלן, לשעבר נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, מכתב ליו"ר ועדת שרים לחקיקה, 29 במאי 2000.

¹⁵ ס"ח התשס"ג, עמ' 50. את הצעת החוק הגישו חברי הכנסת אליעזר זנדברג, ענת מאור, חוסניה ג'בארה ועמיר פרץ. הצעת חוק זו מאחדת כמה הצעות חוק דומות: פ/656; פ/19; פ/2280; פ/1802.

○ ההטבה תינתן בחישוב המס של האשה או – אם תבחר – בחישוב המס של בן זוגה. ההטבה תינתן גם להורה יחיד.

○ כל אחד מבני הזוג עבד במהלך כל שנת המס 36 שעות בשבוע לפחות (שר האוצר יכול לקבוע, באישור ועדת הכספים, מקרים שבהם תקום הזכאות גם בהיקף עבודה של פחות מ-36 שעות שבועיות). מי שעבד חלק משנת המס יהיה זכאי לחלק היחסי של ההטבה, ובלבד שעבד מעל לעשרה חודשים ברציפות.

בדברי ההסבר להצעת החוק מובאת הערכת משרד האוצר לעלות החוק – 1.5-1 מיליארד ₪ לשנה. מנציבות מס הכנסה נמסר כי הערכת הנציבות לעלות החוק המוצע היא 1 מיליארד ₪. הערכת הנציבות התבססה על מודל המס, ומכיוון שהובאו בחשבון גברים ונשים העובדים במשרה מלאה נעשתה התאמה לבתי אב (מודל המס בנוי על יחידים). כמו כן הונח שמשפחות חד-הוריות יקבלו גם הן את נקודות הזיכוי.

להלן אומדני העלות של הצעות החוק שאוחדו להצעת חוק אחת מטעם הוועדה המשותפת

● פ/1802 הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (ניכוי תשלומים עבור השגחה על ילד בשעות העבודה), התש"ס-2000

את ההצעה הזאת הגיש חה"כ עמיר פרץ ב-29 במאי 2000, והיא מבקשת להתיר ניכוי הוצאות טיפול בילדים. לפי הצעה זו, שר האוצר יקבע את תקרת הסכום המותר לניכוי באישור ועדת הכספים. בהצעה לא מוגדרת האוכלוסייה הזכאית להטבה (גיל הילד, תנאי זכאות וכדומה).

נציבות מס הכנסה התנגדה להצעה זו מטעמים הדומים לטעמים המפורטים בסעיף 7.3 ואמדה את עלות הצעת החוק ב-1.4 מיליארד ₪, אך לא ציינה את ההנחות שבבסיס האומדן המתוקן.¹⁶

● הצעת חוק פ/2280 לתיקון פקודת מס הכנסה (ניכוי הוצאות טיפול בילדים), התשס"ג-2003

את הצעת החוק הגישה חה"כ חוסניה ג'בארה. היחידה הכלכלית של נציבות מס הכנסה העריכה את עלותה של הצעת החוק ב-447 מיליון ₪.¹⁷ ההערכה נעשתה לפי ההנחות האלה:

○ מספר המשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים (כולל משפחות חד-הוריות) והכנסתן נמוכה מפעמיים השכר הממוצע במשק (6,964 ₪, בזמן עריכת האומדן) – 115,000 משפחות.

○ הוצאה ממוצעת על ילד בחודש – 2,160 ₪.

○ שיעור מס שולי ממוצע – 15%.

הערכה זו מביאה בחשבון רק משפחות המשתכרות פחות מפעמיים השכר הממוצע במשק, אך אינה מביאה בחשבון את מספר המשפחות שאינן עוברות את סף המס ולכן אינן נהנות מן ההטבה כלל, ואינה מביאה בחשבון את עלות הקמת המנגנון לעיבוד הדוחות האישיים שיוגשו לנציבות מס הכנסה ולמתן סיוע בהגשת הדוחות הנדרשים.

¹⁶ רו"ח יהונתן קפלן, לשעבר נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, מכתב ליו"ר ועדת שרים לחקיקה, 20 בנובמבר 2000.

¹⁷ גבי גילה בן זאב, נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, המחלקה הכלכלית, מכתב פנים-משרדי, 5 ביוני 2001.

אומדן זה מלמד שעלות החוק המתיר ניכוי הוצאות שווה ערך למתן 1.94 נקודות זכות לכל זוג עם ילד.

היחידה הכלכלית של נציבות מס הכנסה עשתה גם אומדן המניח ש-10% מהזוגות יזדקקו למטפלת או מעון עבור שני ילדים. אומדן עלות הצעת החוק לפי הנחה זו היא **492 מיליון** ₪.

ב-25 בדצמבר 2000 אמדה נציבות מס הכנסה את עלות התיקון המוצע לחוק במסגרת הצעת חוק פ/2280 ב-**370 מיליון** ₪, בהנחה שההטבה ניתנת להורים שגיל ילדיהם מתחת ל-5, במשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים והכנסתם המשותפת אינה עולה על 12,000 ₪.¹⁸ לא הוצגה המתודולוגיה שבבסיס האומדן, ולכן לא ברור מדוע האומדן נמוך ב-77 מיליון ₪ מהאומדן שנעשה חצי שנה לאחר מכן. נראה שההנחה היחידה שהשתנתה היא ההנחה שההוצאה הממוצעת לילד בחודש היא 1,800 ₪ (להבדיל מהוצאה של 2,160 ₪ באומדן העלות שנעשה ביוני 2001). יש לציין כי האומדן אינו מביא בחשבון את עלות ההקמה של מנגנון לקליטת דוחות אישיים ולמתן סיוע בהגשת הדוחות הנדרשים.

• הצעת חוק פ/19 לתיקון פקודת מס הכנסה (ניכוי הוצאות טיפול בילדים), התשנ"ט-1999

את הצעת החוק הגישה חה"כ ענת מאור ב-12 ביולי 1999. ב-24 בינואר 2001 העריכה היחידה הכלכלית של נציבות מס את עלותה הכלכלית הצעת החוק. ההערכה נעשתה על סמך ההנחות האלה:

- 80% מכלל הנושים ידרשו את ניכוי המס;
 - הניכוי הממוצע יהיה 1,260 ₪, 70% מהניכוי המקסימלי (1,800 ₪);
 - האומדן נעשה לשתי קבוצות נפרדות: הורים לבני 0-3 והורים לבני 3-6. כמו כן, לכל קבוצה נעשו שני אומדנים: האחד בהנחה ששיעור המס השולי הממוצע הוא 20% והשני בהנחה ששיעורו הוא 25%.
- להלן תוצאות ההערכה:

1. אומדן עלות של ניכוי הוצאות הטיפול בילדים בני 0-3 (מס שולי 20%) – **611 מיליון** ₪.
2. אומדן עלות של ניכוי הוצאות הטיפול בילדים בני 0-3 (מס שולי 25%) – **763 מיליון** ₪.
3. אומדן עלות של ניכוי הוצאות הטיפול בילדים בני 3-6 (מס שולי 20%) – **626 מיליון** ₪.
4. אומדן עלות של ניכוי הוצאות הטיפול בילדים בני 3-6 (מס שולי 25%) – **782 מיליון** ₪.

אומדן העלות של ניכוי הוצאות טיפול בילדים בני 0-6 הוא 1.2-1.5 מיליארד ₪.

האומדן האחרון נעשה בהנחה ש-80% מהנשים ידרשו את הניכוי, אך לא הביא בחשבון שיותר מ-50% מהנשים אינן מועסק כלל ולכן אינן זכאיות להטבה, ובקרב כלל המועסקים כ-47% אינם עוברים את סף המס ולכן לא יקבלו את ההטבה. אמנם נקבע שגובה הניכוי בפועל יהיה רק 70% מהניכוי המרבי המותר, אך מכיוון שרק הנשים בעשירונים העליונים יכולות להזדכות על מלוא הניכוי, לא סביר להניח שהניכוי הממוצע יהיה 70% מהניכוי המרבי אלא הרבה פחות. כמו

¹⁸ רוי"ח יחונתן קפלן, לשעבר נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, מכתב ליו"ר ועדת שרים לחקיקה, 25 בדצמבר 2000.

כן אומדן זה אינו מביא בחשבון את האפשרות לקבל את ההטבה באמצעות חישוב המס של בן הזוג.

האומדן אינו מביא בחשבון עלויות של הקמת מנגנון לעיבוד הדוחות האישיים שיוגשו לנציבות מס הכנסה ולמתן סיוע בהגשת הדוחות הנדרשים.

אומדני עלות הצעת החוק המאוחדת שהוגשו לוועדה המשותפת לוועדה לקידום מעמד האשה וועדת הכספים:

חה"כ עמיר פרץ העריך את עלות החוק המוצע ב-700 מיליון ₪ לשנה. ההסתדרות החדשה עשתה אומדן עלות זה על סמך נתוני שנת 1999, שלפיהם 203,000 נשים הן אמהות לילדים שגילם מתחת ל-5, ו-119,000 מהן מועסקות במשרה מלאה (הן עומדות בתנאי הזכאות להטבה).¹⁹ את נתוני שנת 1999 התאימו עורכי האומדן לשנת 2001 (לפי קצב גידול האוכלוסייה) ובהסתמך על ההנחות (המפורטות בהערת שוליים 19), ל-125,000 משפחות יש ילדים המזכים בהטבה עבור ילד ראשון ול-37,000 משפחות יש ילדים נוספים המזכים בהטבה עבור ילד שני.²⁰

בהנחה שהתפלגות השכר החודשי של הנשים המועסקות היא אחידה וקרובה למוצע (5,564 ₪ בשנת 1999; שכר מותאם לשנת 2001 הוא 6,200 ₪, ושיעור המס השולי ברמת שכר זו הוא 30%), האומדן של עלות הצעת החוק הוא 850 מיליון ₪ בשנה.

הנחה זו אינה סבירה מאחר שידוע ששיעור ניכר מהנשים המועסקות משתכרות קרוב לשכר המינימום. לפיכך שונתה הנחת ההתפלגות האחידה סביב הממוצע. בהתבסס על נתוני 1999, שלישי מהמועסקות משתכרות סביב שכר מינימום (שיעור המס השולי ברמת שכר זו הוא 10%, וכך גם עלות ההטבה), 7% מהנשים המועסקות משתכרות יותר מ-10,000 ₪ (שיעור המס השולי ברמת שכר זו הוא 50%, וכך גם עלות ההטבה). שאר הנשים משתכרות ברמות המחויבות במס שולי בשיעור של כ-30%. לפי ההנחות החדשות, האומדן של עלות החוק הוא 700 מיליון ₪.

אומדן זה אינו מביא בחשבון את האפשרות לקבל את ההטבה באמצעות חישוב המס של בן הזוג. חישוב כזה עלול להעלות את האומדן, משום שידוע שהשכר הממוצע של הגברים גבוה מזה של הנשים בכל עשירון. בשל הפרוגרסיביות של מס הכנסה, שיעור המס המשולם יהיה גבוה יותר, וכך גם עלות ההטבה: אם היא תחושב לא רק לאוכלוסיית הנשים היא תהיה גבוהה יותר, משום שתחושב לפי שיעורי מס גבוהים יותר המאפשרים ניצול מלא יותר של ההטבה.

כמו כן, אומדן זה אינו מביא בחשבון את עלויות המנגנון שיוקם כדי לטפל בדוחות האישיים שיוגשו ולתת סיוע בהגשתם.

¹⁹ כדי לעשות אומדן עלות הניחו הכותבים שמספר האמהות לשלושה ילדים ומעלה שעובדות במשרה מלאה זניח (ולכן האומדן חל רק על אמהות לילד אחד או שניים). כמו כן הניחו הכותבים שמספר הילדים שגילם עד 5 לנשים מועסקות זהה להתפלגות מספר הילדים שיש לאשה באוכלוסייה. לדוגמה, אם היו ל-43,000 נשים מועסקות 2 ילדים, למחציתן (21,500 נשים) יש ילד אחד שגילו פחות מ-5 (השני גדול יותר ולכן אי-אפשר להזדכות על ההוצאות בגינו) ולמחציתן יש 2 ילדים שגילם פחות מ-5, לכן הן יוכלו להזדכות עבור אחד מהם בסכום הגבוה ביותר המותר לניכוי לפי הצעת החוק (18,000 ₪ לראשון או 5 נקודות זיכוי, ו-15,600 ₪ לשני או 4 נקודות זיכוי).

²⁰ מרב פרץ, ההסתדרות החדשה, הרשות לכלכלה ולחברה, מכתב פנים-משרדי, 5 בפברואר 2002.

יש לציין שאומדן זה והאומדנים הקודמים שהוצגו חלים רק על עלות החוק ולא על התועלת האפשרית שהוא יניב (הרחבת ההשתתפות של נשים בכוח העבודה וגידול בהכנסות ממסים ובתוצר הלאומי).

כמו כן, האומדן לא הביא בחשבון את העובדה שההטבה (שעלותה היא מכפלה של שיעור המס השולי בגובה ההטבה) ניתנת גם לרמות השכר הנמוכות שאינן מגיעות לסף המס. סף המס הוא גובה השכר שממנו מתחילים לשלם מס הכנסה, שתלוי במספר נקודות הזיכוי שהוא צובר, בסך ההכנסות הפטורות ממס ועוד. כלומר, אין עלות להצעת החוק שכמדובר בהכנסות של ששת העשירונים הנמוכים, מאחר שכיום הן אינן משלמות מס הכנסה ולכן לא יוכלו ליהנות מההטבה.

הה"כ אליעזר זנדברג העריך את עלות החוק המוצע ב-200 מיליון ₪ לשנה, אך לא הציג את המתודולוגיה שבבסיס האומדן.

בישיבה של ועדה משותפת לוועדה לקידום מעמד האישה ולוועדת הכספים המליצה "נעמת" על תוכנית להשתתפות בטיפול בילדים שעלותה 800 מיליון ₪. להלן המלצות התוכנית:

נשים יוכלו לבחור את אחת החלופות שלהלן, והניכוי או הזיכוי ייעשה במשכורתן בלבד ולא בדוחות המאוחדים של משק הבית:

○ נקודות קצבה/נקודות זיכוי – 2 נקודות זיכוי עבור הילד הראשון ונקודת זיכוי נוספת עבור כל ילד נוסף. תסייע בעיקר לנשים שמתחת לסף המס (58% מהאמהות לילדים שגילם פחות מ-6 ועובדות במשרה מלאה). קבלת נקודות הזיכוי תיעשה באמצעות המעסיק ותותנה במסירת קבלות על תשלום ההוצאה למעון.

○ הכרה מוגבלת בלי צורך בדיווח אישי למס הכנסה – הכרה בהוצאות טיפול בילדים עד לתקרה של 600 ₪, מותנית במסירת קבלות על תשלום ההוצאה. הכרה זו תסייע בעיקר לנשים בעלות הכנסה בינונית שאינן מעוניינות להגיש דוחות אישיים לנציבות מס הכנסה.

○ הכרה מוגבלת וחובת דיווח אישי למס הכנסה – הכרה בהוצאות טיפול בילדים עד לתקרה של 1,000 ₪, מותנית במסירת קבלות על תשלום ההוצאה. הכרה זו תסייע בעיקר לנשים בעלות הכנסות גבוהות שיעדיפו קיזוז הוצאות גבוה יותר ולשם כך יגישו דוחות אישיים.

במסמך רקע שהוגש לוועדת הכספים ב-1 במרס 2001 בנושא אמהות לילדים ומערכת המס המליצה היועצת הכלכלית של ועדת בכספים, גב' סמדר אלחנני, להעדיף את מתן נקודות הזיכוי על ניכוי הוצאות. כמו כן ציינה אלחנני כי הוועדה הציבורית לבחינת הרפורמה במס בראשות פרופ' אבי בן בסט הציעה לחלק את נקודות הזיכוי הניתנות כיום לאם עובדת כדי שיתאימו יותר למאזן ההוצאות. על-פי ההצעה יינתנו 2 נקודות זיכוי לכל ילד בגילים 0-6 ויבטלו נקודות הזיכוי מגיל 12 ומעלה.²¹

ב-6 במרס 2001 הגישה ועדת חקיקה: מסים של לשכת עורכי הדין לוועדת הכספים את המלצותיה בנושא מיסוי התא המשפחתי, כפי שגובשו במסגרת הצעתה הכוללת לרפורמה במס.²² הוועדה המליצה שבני הזוג יהיו נישומים נפרדים לכל עניין של חבות אזרחית ופלילית, ושתינתן אפשרות

²¹ עלות ההטבה בגין נקודות זיכוי לכל ילד נאמדה בשנת 2004 ב-870 מיליון ₪.

²² לשכת עורכי הדין בישראל, ועדת חקיקה: מסים, מכתב, 6 במרס 2001.

להגיש דוח מאוחד (לבני הזוג יהיו שני תיקים נפרדים, אך נלווים מבחינת הביצוע). כמו כן המליצה הוועדה שאגף מס הכנסה ייערך לביצוע בדיקות מדגמיות ולנקיטת הליכים פליליים במקרים של ייחוס פיקטיבי של הוצאות.

7.3. הצעת חוק פ/1118 לתיקון פקודת מס הכנסה (זיכוי או ניכוי בגין הוצאות טיפול בילדים), התשס"ג-2003

את הצעת החוק הגישו חברי הכנסת גילה גמליאל ויאיר פרץ ב-7 ביולי 2003, והיא זהה במהותה להצעה שהוגשה במסגרת הוועדה המשותפת והוצגה בסעיף הקודם. נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין התנגדה להצעת החוק מהטעמים שלהלן:

- **נציבות מס הכנסה העריכה ב-18 במרס 2004 את העלות התקציבית של הצעת החוק ב-1 מיליארד ₪, וטענה שאין מקור תקציבי למימונה.**²³ הנציבות לא צירפה הסבר מתודולוגי לאומדן;
- לטענת הנציבות הוצאות טיפול בילדים הן הוצאות פרטיות, ולכן אסורות לניכוי;
- ההכרה בהוצאות טיפול בילדים באמצעות מערכת המס היא פרוגרסיבית, היינו – בעלי הכנסות גבוהות ייהנו ממלוא ההטבה בעוד בעלי הכנסות נמוכות לא ייהנו ממנה כלל, ולכן הנציבות ממליצה שההטבה תינתן במישרין ולא באמצעות מערכת המס.
- הכרה בהוצאות הטיפול בילדים תגרור עלייה בביקוש למטפלים, לגנים פרטיים וכו', ומחירים יעלה.
- הכרה בהוצאות תחייב הקמת מנגנון לדורשי הניכוי בצורת דיווח אישי, והדבר עלול להוסיף עלויות של הקמת המנגנון ולהקשות את התהליכים הביורוקרטיים.
- הצעת החוק אינה מפרטת די הצורך את סוג ההוצאות שיוכרו, את הדרכים להוכיח שאכן הוצאו, את התנאים להכרה בהוצאות (הוצאה של ההורים ולא הוצאה מסובסדת ממקום עבודה למשל), ואינה נוגעת בהכנסות הפטורות ממס.
- מנהלת היחידה הכלכלית בנציבות מס הכנסה, גבי גילה בן זאב, האחראית לעריכת האומדנים, ציינה בשיחה כי אין מקום לתמרוץ נשים לצאת לשוק העבודה בתקופה של אבטלה, משום שלא בטוח שכל הנשים שירצו למצוא מקום עבודה יוכלו לעשות זאת.²⁴

²³ עו"ד טל ירון אלדר, לשעבר נציבת מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, מכתב ליועצת המשפטית במשרד האוצר, 18 במרס 2004.
²⁴ גבי גילה בן זאב, מנהלת המחלקה הכלכלית, נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, שיחת טלפון, 14 ביולי 2004.

8. מחקר בנושא מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים

באוגוסט 2000 פורסם מאמר המסכם מחקר בנושא מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים. מטרת המחקר היתה לבחון את השפעת התמיכות בשכר הלימוד במעונות יום על ההשתתפות בכוח העבודה לעומת השפעתם של פרמטרים אחרים: השכלת האם, שכר בן הזוג, שכר האם (שכר נוכחי ושכר פוטנציאלי עתידי), עלות הטיפול בילד ומספר הילדים. המאמר דן במסקנות הנובעות מן המחקר בנוגע למדיניות עידוד נשים לצאת לעבודה. את המחקר פרסם מר יעקב איש שלום, כלכלן וחוקר בנושאי שוק העבודה ברשות לתכנון כוח אדם במשרד העבודה והרווחה. להלן ממצאי המחקר וההמלצות למדיניות:

- המחקר התבסס על רגרסיה (בשיטה Logit) שבדקה את השפעתם של המשתנים השונים על ההסתברות לכניסת האם לכוח העבודה. המשתנה בעל ההשפעה המובהקת ביותר על יציאת האם לשוק העבודה הוא השכלתה (שנת לימוד אחת נוספת לאם מעלה את שיעור ההשתתפות של האמהות בכוח העבודה ב-5.7% בממוצע). משתנים אחרים כגון הכנסת בן הזוג ועלות הטיפול בילד משפיעים גם הם, אך השפעתם שולית בלבד (למשל הורדת עלות הטיפול בילד ב-100 ₪ תעלה את שיעור ההשתתפות של האם בכוח העבודה ב-1.2% בלבד).
- נמצא ששיטת שכר הלימוד הנהוגה במעונות יום (שכר לימוד מדורג לפי הכנסת המשפחה לנפש) אינה מעודדת נשים בעלות השכלה נמוכה לצאת לעבודה. שכר הלימוד למעונות מוגבל בתקרה, והדבר גורם לכך שככל שהכנסת המשפחה עולה כך יורד העומס היחסי על המשפחה מתשלום שכר הלימוד.
- מדיניות שמטרתה העלאת ההשתתפות של אמהות בכוח העבודה חייבת להתמקד באמהות בעלות השכלה נמוכה.
- עידוד אמהות להשתתף בכוח העבודה באמצעות סבסוד מעונות היום הוא פתרון יעיל יותר וזול יותר מסבסוד קורסים שנתיים להכשרת אמהות בעלות השכלה נמוכה. עלות הכנסת אם לכוח העבודה באמצעות העלאת השכלתה היא 60,000 ₪, ואילו עלות הכנסתה באמצעות סבסוד שכר הלימוד במעונות יום היא 40,000 ₪. בתקציב נתון נראה שאפשר להכניס יותר אמהות לשוק העבודה באמצעות סבסוד שכר הלימוד למעונות יום, אך מדובר באמהות בעלות השכלה נמוכה. פתרון מסוג סבסוד שכר לימוד למעונות טוב רק לטווח הקצר, שכן הביקוש בשוק העבודה לרמות השכלה נמוכות קטן (וייתכן שלא ימצאו עבודה כלל), או לחלופין יביא לקליטתן בעבודות פשוטות בשכר הקרוב לשכר מינימום, דבר שיביא ליציבות נמוכה במקום העבודה. כדי להגדיל את יציבות התעסוקה ולהקטין פערים חברתיים, נראה שעדיף להעלות קודם את רמת השכלתן של האמהות. לדעת כותב המאמר רצוי לנסות ולהעלות את רמת השכלתן של האמהות חסרות ההשכלה מלעודד את יציאתן לשוק העבודה באמצעות הוזלת הטיפול בילדיהן.

9. מקורות

- איש שלום יעקב, משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, מעונות יום ויציאה לעבודה של אמהות לילדים קטנים, אוגוסט 2000.
- אלחנני סמדר, היועצת הכלכלית של ועדת הכספים של הכנסת, מכתב פנימי, 1 במרס 2001.
- אלפנדרי יפית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד לסקר הוצאות המשפחה 2002, שיחת טלפון, 28 ביולי 2004.
- בן זאב גילה, נציבות מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, המחלקה הכלכלית, מכתב פנים-משרדי, 5 ביוני 2001.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקרי כוח אדם 2002, פרסום מס' 1218, אפריל 2004.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סטטיסטיקל 37 – סקר כוח אדם, 2002.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הכנסות 2002, פרסום מס' 1220, מרס 2004.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2003, מס' 54.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מכתב, 20 ביולי 2004.
- המכון הישראלי למחקר כלכלי וחברתי, תמצית תוכנית להשתתפות המדינה בהוצאות טיפול בילדים קטנים, מחקר ביוזמת "נעמת", תל-אביב, דצמבר 2000.
- ירון אלדר טל, לשעבר נציבת מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, מכתב ליועצת המשפטית במשרד האוצר, 18 במרס 2004.
- לשכת החשבונאים יועצי מס מוסמכים בישראל, הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה ניכוי בשל דמי טיפול בילדים של ח"כ חוסניה ג'בארה, נייר עמדה, יולי 2001.
- לשכת עורכי הדין בישראל, ועדת חקיקה: מסים, באמצעות פרופ' יצחק הדרי, עו"ד, מכתב ליו"ר ועדת הכספים, 6 במרס 2001.
- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, שיטות להכרה, ישירה או עקיפה, בהוצאות טיפול בילדים בגילאים עד 4 או 5, כתיבה: מוחמד סייד-אחמד, 2 ביולי 2001.
- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, מתן תוספת של חצי נקודת זיכוי ממס הכנסה לאשה עם ילדים בגין בן זוג שאינו עובד – אומדן עלות, כתיבה: מוחמד סייד-אחמד, 31 בדצמבר 2001.
- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, מתן נקודת זיכוי ממס הכנסה לאישה עם ילדים בגין בן זוג שאינו עובד, כתיבה: מוחמד סייד-אחמד ומיכל בר אילן-ירושלמי, 28 בנובמבר 2001.

- משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 1996 מס' 46.
- משרד האוצר, מינהל הכנסות המדינה, דוח שנתי 2002-2003 מס' 52.
- משרד החינוך, התרבות והספורט, מינהל לכלכלה ותקציבים, עובדות ונתונים, 2004.
- משרד העבודה והרווחה, הרשות לתכנון כוח אדם, דפי מידע בנושאי שוק העבודה, אמהות יוצאות לעבודה והיכן הילדים? אוגוסט 2002.
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, הרשות לתכנון כוח אדם, מצגת מיום עיון – נשים בעולם העבודה, הסדרים לטיפול בילדים בגיל הרך – תמונת מצב, 22 במרס 2004.
- פרץ מרב, ההסתדרות החדשה, הרשות לכלכלה וחברה, מכתב פנים-משרדי, 5 בפברואר 2002.
- קפלן יהונתן, לשעבר נציב מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, מכתבים ליו"ר ועדת שרים לחקיקה, 29 במאי, 20 בנובמבר ו-25 בדצמבר 2000.
- שדולת הנשים, "נשים בכלכלה ובתעסוקה בישראל", כניסה לאתר האינטרנט: 11 ביולי 2004.