

## הערות מגדריות על חוק ההסדרים והטבות המס לשנת 2019

### יעל חסון וברברה סבירסקי, מרץ 2018

תקצוב מגדרי מתייחס לעבודת ניתוח ומעקב רגיש-מגדר אחר תהליכי תכנון, הכנה, ביצוע ובקרה של התקציב. ניתוח מגדרי של תקציב המדינה ושל תהליך הכנתו משקף כיצד מחולקים המשאבים הציבוריים בין נשים וגברים וכיצד חלוקה זו הולמת את הצרכים, המיקום החברתי וסדרי העדיפויות של נשים וגברים, נערות ונערים, ילדות וילדים. תקצוב מגדרי הוא אסטרטגיה לקידום מעמדן של נשים ולצמצום אי השוויון המגדרי בחברה.

מסמך זה מציג מבט מגדרי על סעיפים נבחרים מחוק ההסדרים לשנת 2019 ועל פרק הטבות המס המופיע במסמך עיקרי התקציב לשנת 2019, שפורסם על ידי משרד האוצר בפברואר 2018. המסמך יתייחס בעיקר לסעיפים שיש בהם בכדי להשפיע על מצבן הכלכלי של נשים.

במסמך נפרד אנו מציגות את הערותינו הראשונות על הניתוח המגדרי שערכו השנה משרדי הממשלה, בהתאם להחלטת ממשלה 2084 משנת 2014 הקובעת יישום הדרגתי של ניתוח מגדרי בתקציביהם של משרדי הממשלה ויחידות הסמך (סבירסקי, 2018).

#### הטבות מס ליחידים/ות במבט מגדרי

בספר עיקרי התקציב לשנת 2019 קיימת התייחסות לתקצוב מגדרי בנוגע למיסוי (ע' 256-253), בפרק העוסק בנייתו הטבות מס על פי מגדר ורמת הכנסה. הניתוח המגדרי על פי טבעו, כך נטען "אפשרי לגבי הטבות מס הניתנות ליחידים. לא ניתן לחלק על פי מגדר הטבות מס לחברות, למלכ"רים או לארגונים". זוהי הנחה הרואה במס על חברות כניטרלי, כזה שאין לה השפעה מגדרית. זאת, על אף שנשים מהוות מיעוט בקרב בעלי השליטה בחברות ולכן נהנות פחות מגברים מההטבות האלה ולמרות שקיימת חלופה להטבות שהייתה מטיבה עם הנשים: הכנסות ממש החברות, שהופחת באופן שיטתי בשנים האחרונות, יכלו לשמש למימון שירותים ציבוריים שחשובים במיוחד לנשים ושנשים, יותר מגברים, נשענות עליהם במהלך חיי היום יום שלהן.

בספר מוצגות אם כן הטבות מס הניתנות ליחידים. אך זאת, תוך הסתייגות של משרד האוצר המניח שהניתוח נערך תחת "הנחה קיצונית שהרווחה של כל אחד מבני הזוג תלויה רק בהכנסתו ושכני הזוג לא מתחלקים במשאבים". תמוה שמשרד האוצר רואה בבחינת מידת התרומה של הטבות המס לכוח הכלכלי של כל אחד/ת מבני הזוג, הנחה קיצונית. זאת גם על רקע הידע שהצטבר זה מכבר, לפיו לא ניתן להניח ככלל כי משק הבית הוא יחידה אחת של קבלת החלטות וחלוקת משאבים, שכן במשקי בית יכולים להתקיים יחסי כוח בלתי שוויוניים, קונפליקטים ואף אלימות כלכלית. יתר על כן, אם נניח חלוקת משאבים שוויונית במשק הבית נוכל להצדיק תופעות שכבר מזמן אינן לגיטימיות כגון פערי שכר מגדריים ושכר משפחתי למפרנס העיקרי.

משרד האוצר הרחיב השנה את הטבות המס אליהן התייחס בנייתו והציג התפלגות מגדרית של עלויותיהן של ההטבות הבאות: הפקדות לקרנות השתלמות, זיכוי לתושבי/ות באזורי פיתוח, חצי נקודת זיכוי לנשים עובדות (שבהגדרה נהנות ממנה רק נשים), זיכוי להורים בגין ילדים, זיכוי לעובדי משמרות וזיכוי להורה שילדו נטול יכולת. בנוסף הוכנסו כחלק מהניתוח הטבות מס נוספות: פטור ממס לנכים, לקצבאות זקנה ולקצבאות הילדים.

כספי ההטבות מוצגים לפי מגדר ועשירוני הכנסה, המאפשרים לראות בבירור: (א) שבעלי שבר נמוך לא נהנים מהטבות מס, היות והם אינם מגיעים לסף המס ו- (ב) שבעשירונים הגבוהים העלות של ההטבות עבור נשים נמוכה בהרבה מעלותן עבור גברים.

על פי הניתוח, בהטבות המס עבור קרנות השתלמות ועבור תושבי/ות באזורי פיתוח קיימים פערים גדולים בין גברים ונשים. באשר לקרנות ההשתלמות עלות ההטבה לגברים בשנת 2019 תעמוד על 2.57 מיליארד ש"ח לעומת 1,44 מיליארד ש"ח – עלותה לנשים. לגבי זיכוי מס לתושבי אזורי פיתוח, העלות היא 1,78 מיליארד ש"ח שווה ההטבה לגברים לעומת 550 מיליון ש"ח לנשים.

בהתייחס לזיכוי לעובדי משמרות – עלות ההטבה עבור גברים תעמוד על 100 מיליון ש"ח בעוד שנשים אינן נהנות ממנה כלל.

פערים אלה ניתן ליחס לשכר הנמוך יותר של נשים, תוצאה של דפוסי השתתפות שונים בשוק העבודה: יותר נשים מועסקות במשרות חלקיות, בעבודות קבלניות ובעיסוקים בשכר נמוך. למשל במקרה של עלות הטבת המס על קרנות השתלמות – הנשים מהוות מחצית מעמית קרן השתלמות אך ייצוגן גבוה יותר בעשירונים הנמוכים שבהם הטבת המס נמוכה.

ואילו מהזיכוי הניתן להורים יחידניים – נשים נהנות יותר – אולם רק מעשירון הכנסה השביעי ומעלה. סך כל עלות הטבה זו עבור נשים ב-2019 יעמוד על 130 מיליון ש"ח בהשוואה ל-30 מיליון ש"ח בקרב גברים. ניתן להניח שהפער נובע מהיותן של הנשים רוב גדול (כ-90%) בקרב ההורים היחידניים.

**בהתייחס לנקודות הזיכוי עבור ילדים:** על פי הניתוח, נשים ייהנו מהטבה שנתית בשווי 2.58 מיליארד ש"ח בהשוואה לגברים שיהנו מהטבה בשווי 2.95 מיליארד ש"ח. חשוב לציין שיש הבדל במבנה הטבות המס עבור אימהות ואבות: אימהות זכאיות לנקודת זיכוי עבור כל ילד עד גיל 18 ונקודת זיכוי נוספת בגין ילדים עד גיל 5. נקודת הזיכוי היא הטבת מס ששוויה בשנת 2018 עומד על 216 ש"ח. נקודות הזיכוי בגין ילדים, שהיו בעבר נחלתן של נשים בלבד, הוענקו להן במטרה לעודד תעסוקה וכן על מנת לפצות על הפגיעה בשכר הנגרמת כתוצאה מהפסקות בתעסוקה בשל לידות (ברנדר, 2005). בשנת 2012 בעקבות ועדת טרכטנברג נוספו לאבות נקודות זיכוי עבור ילדים עד גיל 4 (אחת בשנה הראשונה, שתיים בשנתיים הבאות ואחת בשנה הרביעית). הנקודות הוענקו לאבות בין היתר משום שרוב האימהות העובדות (כ-74%) לא מיצו את מלוא הטבות המס שלהן בשל שכר נמוך מסף המס האישי (ברנדר וסטרבצ'ינסקי, 2014).

תמונת נקודות הזיכוי במס עבור ילדים השתנתה עוד יותר בעקבות תכנית "נטו משפחה" המיושמת בישראל מאפריל 2017 ונועדה לסייע להורים עובדים. התכנית כללה הטבות במיסוי למשפחות עובדות, סבסוד דיפרנציאלי של צהרונים, תוספת נקודות זיכוי לנשים ולגברים בגין ילדים צעירים, הרחבת מענק עבודה (מס הכנסה שלילי) והפחתת מכסים על בגדי תינוקות, הנעלה ומכשירי סלולר. במסגרת התכנית הורחב הזיכוי להורים לילדים עד גיל 5. החל משנת 2017, הורה יקבל 1.5 נקודות זיכוי בשנת לידתו של הילד ו-2.5 נקודות זיכוי לשנה עבור ילד בגילאי 1-5. הרחבת הזיכוי עוגנה בתיקון לפקודת מס הכנסה בחוק ההסדרים לשנת 2019. על פי אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, עלות הרחבת ההטבה נאמדת ב-1.7 מיליארד ש"ח בשנה כאשר שיעור הגברים הנהנים מהתוספת עומד על 85% ושיעור הנשים על 15% בלבד (משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, 2017).

השינויים במבנה ההטבה והגידול הרב בעלות הזיכוי (מעלות שנתית של 1.7 מיליארד ש"ח עד שנת 2011 ל-5.1 מיליארד ש"ח החל מ-2017) התלווה בשינוי חד בחלוקתו בין נשים לגברים – חלקן של הנשים בהטבה ירד מ-100% עד שנת 2011 ל-47% בשנת 2017 (ש"מ). חשוב לציין שאין המשמעות היא שההטבות לנשים הופחתו ושהן מקבלות פחות כסף ממה שקיבלו טרם התכנית, אלא שמדובר בתוספת משמעותית שממנה נהנים בעיקר גברים משום ששכרם גבוה יותר.

בשל שכר הנמוך של נשים, שאינו מאפשר להן למצות את הטבות המס בעבור ילדים, מוטב היה לחשוב על הטבות אחרות שאינן באמצעות מערכת המס – למשל הרחבת והעמקת סבסוד מעונות היום והמשפחתונים או החלת חוק יום לימודים ארוך על כלל התלמידים בישראל. צעדים אלה היו מועילים הרבה יותר לנשים עובדות מאשר הטבות מס.

במקרה של חצי נקודת זיכוי לנשים, נשים הן כמובן הנהנות הבלעדיות מכל העלות: 970 מיליון ש"ח. הפערים

בהטבות מס האחרות מצביעים על חשיבותה של חצי נקודת הזיכוי לנשים עובדות, המצמצמת, אם כי רק במעט, את הפער המגדרי בהטבות המס.

## התפלגות עלות הטבות מס נבחרות בשנת 2019 על פי מגדר ועשירוני הכנסה

בחיליוני ש"ח

	עשירוניים			זיכוי להורים בגין ילדים			הפקדות לקרנות השתלמות			זיכוי לתושבי אזורי פיתוח		
	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים	סה"כ	גברים	נשים
1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	10	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	90	60	30	20	10	10	40	30	10	30	-	
6	400	190	210	50	20	30	110	80	30	30	30	
7	890	390	490	160	70	100	240	180	60	60	60	
8	1,400	640	750	450	200	250	520	380	140	140	140	
9	1,480	790	690	1,260	690	570	840	610	230	230	230	
10	1,270	870	400	2,070	1,580	480	590	500	90	90	90	
סה"כ	5,530	2,950	2,580	4,010	2,570	1,440	2,330	1,780	550	550	550	

מקור: משרד האוצר, עיקרי התקציב לשנת 2019, ע' 256-255. הערה: בחרנו להציג כאן את שלוש ההטבות הגדולות ביותר בהיקפן.

### מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי)

חוק ההסדרים מגדיל במעט את מענק הכנסה (מס הכנסה שלילי) לעובדים בשכר נמוך ובכך למעשה הופך לקבועה את הוראת השעה בנושא שיושמה בעקבות תכנית "נטו משפחה". השינוי העיקרי הוא בהגדלת גובה המענק המקסימלי שניתן לגברים ובהשוואתו למענק שניתן לנשים וכן להרחיב את תקרת הכנסה שבגינה הוא ניתן. תקרת השכר עלתה מ-4,800 ש"ח ל-5,000 ש"ח וסכום המענק המקסימלי שניתן לגברים עלה מ-330 ש"ח בחודש ל-495 ש"ח. בנוסף, ניתנת תוספת של 30% למענק, לכל אחד מבני הזוג, במידה ושני בני הזוג עובדים.

### דחיית חוק יום לימודים ארוך לשנת 2022

חוק יום לימודים ארוך נחקק בשנת 1997; מאז 1999 נדחה יישומו שוב ושוב באמצעות חוק ההסדרים. במסגרת התקציב הנוכחי, דוחה הכנסת בפעם השמינית את יישום החוק, הפעם לשנת 2022. לפי נוסח החוק, יום לימודים בן שמונה שעות יוחל בכל מוסדות החינוך, במטרה "להרחיב ולהעמיק את הידע וההשכלה של התלמידים, להוסיף חינוך לערכים ופעילות חברתית, הכול במסגרת מטרות החינוך הממלכתי". על פי נתוני משרד החינוך, מאז תחילת יישום החוק, הוא חל על כרבע מכלל התלמידים ובתי-הספר בחינוך היסודי ועל מעט פחות מ-10% מתלמידי גני-הילדים, מחציתם ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים 1-3 (ויסבלאי, 2015). החוק נדחה שוב ושוב מסיבות כלכליות - יישומו המלא מוערך בכ-3.6 מיליארד ש"ח - כאשר החוק מיושם באופן חלקי בעלות של כ-1.2 מיליארד ש"ח. למרות שתקציב החינוך גדל בעשור האחרון בכ-40%

מיליארד שקל – לא נמצא תקציב ליישום החוק (דטל, 2018).

יום לימודים ארוך יכול היה לתרום למעמדן של כל הנשים העובדות מחוץ למשק ביתן, שכן הוא היה מאפשר להן להאריך את שעות העבודה שלהן. על פי נתוני מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ויסבלאי ואח', 2015), במקומות שבהם ייושם החוק, היתה לו תרומה חיובית להכנסתן של אימהות והיא התבטאה בגידול בשכרן. בנוסף, ליישום החוק נמצאה השפעה חיובית על הגדלת היקף העבודה של אימהות חד הוריות.

## שינויים בגמלת הסיעוד

בשנים הקרובות אמורה להתרחש רפורמה במערך שירותי הסיעוד. הבשורה הטובה של החלק ברפורמה שנכנס לחוק ההסדרים היא גידול בתקציב הסיעוד בקהילה. יש בו תוספת תקציבית של 400 מיליון ש"ח בהבשלה מלאה בשנת 2021 (שוורץ, 2018).

במסגרת שינויים אלה צפויים שינויים באופן חלוקת כספי הסיעוד, שיש בכוחם להועיל לנשים הזקוקות לשירותים בקהילה. שינוי מרכזי, בהמלצת המוסד לביטוח לאומי, הוא העלאת מספר רמות הנזקקות (שירות) מ-3 ל-6. המוסד לביטוח לאומי גרס כי כיסוי הצרכים הסיעודיים אינו מתחשב דיו באוכלוסיית הקשישים שמצבם הסיעודי מורכב יותר, בעוד שברמות הנמוכות יותר משולמת לעיתים גמלה גבוהה יחסית לרמת התלות (שוורץ, 2018). ל-4 מתוך 6 רמות הנזקקות יינתנו שירותים בהיקף מוגדל, כאשר, היקף השירות אמור להתאים למצב התלות של צרכנות/ים השירותים. השירותים כוללים: שעות טיפול בבית, צריכת שירותים בקהילה (מרכזי יום) או קניית מוצרים.

השינויים מכוונים להיטיב עם סיעודיים ברמות נזקקות גבוהות בו בזמן שעם סיעודיים תלויים היא תיטיב פחות: ראשית, ברירת המחדל היא קבלת כסף במקום שירות ושנית, לא ברור שהיקף השירות שיקבלו יענה על הצרכים.

נכון לינואר 2018, כ-121,000 נשים וכ-52,000 גברים היו זכאים לגמלת סיעוד (המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, ינואר 2018). בקרב הנשים, קרוב למחצית – 46% הוגדרו כתלויות "במידה רבה" בזולת: כעת (לפני השינויים), זוהי רמת התלות הנמוכה ביותר. השינויים בחוק הסיעוד יהיו תקפים רק עבור זכאיות חדשות. לא ידוע כמה מן הצרכניות החדשות תוגדרנה כשייכות לרמת התלות הנמוכה החדשה.

רצוי מאד שמוצרים חברתיים יהיו פשוטים להבנה ופשוטים לחלוקה. ההסדר החדש איננו כזה. רק הזמן יגיד אם הוא שיפר את איכות החיים של זקנות וזקנים הזקוקים לשירותי סיעוד בקהילה.

## מקורות

- ברנדר, עדי. 2005. הטבות מס לנשים ולמשפחות בישראל: פרספקטיבה בין-לאומית ובחינה של שיעורי המיצוי. הכנס השנתי ה-4 של מרכז אדוה בנושא תקציב ומגדר, עמ' 1-21.
- ברנדר, עדי ומישל סטרבצ'ינסקי. 2014. מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים. סדרת מאמרים לדיון 2014.02, חטיבת המחקר, בנק ישראל.
- <http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib/dp1402.pdf>
- דטל, ליאור. 2018. "חוק יום לימודים ארוך נדחה בפעם השמינית – 25 שנה לאחר שנחקק". 7, The Marker, במרץ, 2018.
- הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח – 2018.
- המוסד לביטוח לאומי, 2018. ירחון סטטיסטי, 2018/1.
- ויסבלאי, אתי ואח'. 2015. "יום חינוך ארוך והשפעתו על הכנסות של אימהות מעבודה". מרכז המחקר והמידע של הכנסת והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סדרת ניירות עבודה, מס' 95.
- משרד האוצר. 2018. עיקרי התקציב לשנת 2019.
- משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי. 2017. סקירה כלכלית שבועית מיום 3 בספטמבר 2017.
- סבירסקי, ברברה. 2018. תקציב המדינה לשנת הכספים 2019: הערות ראשוניות על פרקי הניתוח המגדרי. מרכז אדוה.
- <http://adva.org/wp-content/uploads/2018/03/GenderBudget2019-1.pdf>
- שוורץ, אליעזר. 2018. הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח – 2018 – השינויים המוצעים בגמלת הסיעוד. הכנסת – מרכז המחקר והמידע.