

## תיבה ו'-1: הרחבת ההטבות להורים עובדים במסגרת התוכנית "נטו משפחה"

בתקופת גידול הילדים, למשפחות שבהן ילדים צעירים ישנן הוצאות גבוהות יותר ביחס למשפחות אחרות. בשל נטל ההוצאות הכרוכות בטיפול בילדים נפערים פערים כלכליים בין המשפחות שבהן ילדים צעירים לשאר המשפחות. במדינות רבות, ובהן ישראל, קיימת מדיניות תמיכה בהורים לילדים קטנים, שמטרתה לצמצם את הפערים לפי עיקרון של צדק רוחבי. חלק משמעותי מהתמיכות בהורים עובדים מוענק באמצעות מערכת המס. בתקופת גידול הילדים ההטבות מגדילות את שכר הנטו של ההורים, ובתקופה שאחרי התבגרות הילדים, כאשר עולות הכנסות ההורים, עולים גם תשלומי ההורים למערכת המס. לאחר המחאה החברתית ב-2011 הורחבו הטבות המס להורים לילדים ולראשונה בישראל אבות לילדים צעירים קיבלו נקודות זיכוי למס, שעד אז ניתנו לאימהות בלבד.<sup>33</sup> נוסף על כך, בעקבות המחאה הוגדל ב-50% מענק העבודה לאימהות עובדות – מענק המהווה סבסוד שכר להורים עובדים בעלי שכר נמוך יחסית. על אף השינויים הללו, ההטבות המוענקות להורים בישראל נמוכות יותר מאלה שניתנות במדינות ה-OECD.<sup>34</sup> ב-2017 אישרה הממשלה הרחבה נוספת של התמיכות בהורים לילדים במסגרת התוכנית "נטו משפחה", שרוב עלותה מנותבת להורים עובדים: תוספת נקודות זיכוי להורים לילדים מתחת לגיל 6, הרחבת מענק העבודה להורים לילדים עד גיל 18 וסבסוד דיפרנציאלי של צהרונים.<sup>35</sup> תוספת נקודות הזיכוי משפרת את מצבם של הורים בעלי שכר גבוה יחסית שמגיעים לחבות מס הזזה לערך נקודות הזיכוי שלהן ההורה זכאי או גבוהה ממנו. הורים בעלי שכר נמוך יותר שאינם מגיעים לחבות המס המאפשרת מימוש של תוספת נקודות הזיכוי נהנים מהרחבת מענק העבודה, שמגדיל את הכנסותיהם של ההורים לילדים עד גיל 18.

### 1. הטבות מס במסגרת התוכנית "נטו משפחה" ומימושן

במסגרת התוכנית הוגדל מספר נקודות הזיכוי להורים לילדים מתחת לגיל 6 ומספרן מגיע במקסימום ל-2.5 נקודות זיכוי בגין הילדים בני 1—5 (לוח 1). נקודת זיכוי משמעה הטבה המקוזת את סכום מס ההכנסה שעל העובד לשלם בסכום של מספר נקודות הזיכוי שלהן העובד זכאי כפול השווי הכספי של נקודה אחת (215 ש"ח לחודש ב-2017). אחרי קיזוז

לוח 1  
תוספת נקודות הזיכוי לכל ילד מתחת לגיל 6 במסגרת "נטו משפחה"

תוספת נקודות הזיכוי		הזכאות לנקודות זיכוי אחרי התוכנית		הזכאות לנקודות זיכוי לפני התוכנית		גיל הילד בשנת המס	
				נשים	גברים		
נשים	גברים	נשים	גברים	נשים	גברים		
ערך הנקודות הנוספות (בש"ח)	ערך הנקודות הנוספות (בש"ח)	גברים ונשים					
215	1	107.5	0.5	1.5	0.5	1	שנת הלידה
107.5	0.5	107.5	0.5	2.5	2	2	שנה עד שנתיים
107.5	0.5	322.5	1.5	2.5	2	1	שלוש שנים
107.5	0.5	537.5	2.5	2.5	2	0	ארבע עד חמש שנים

המקור: רשות המיסים ועיבודי בנק ישראל.

<sup>33</sup> דיון רחב ראו בתיבה "הטבות מס למשפחות עובדות עם ילדים" בפרק ו' בדו"ח בנק ישראל לשנת 2011.

<sup>34</sup> ע. ברנדר, מ. סטרבצ'ינסקי, "מדיניות הממשלה ביחס להורים צעירים", הרבעון לכלכלה, 2017.

<sup>35</sup> להרחבה ראו ניתוח בסעיף "הכנסות הממשלה" בפרק זה.

ערך נקודות הזיכוי האישי<sup>36</sup> מסך חבות המס של העובד ניתן לקזז את ערך הנקודות שלהן זכאי העובד בגין הילדים, אם לעובד יש יתרת מס לתשלום. ניתן למצות את הנקודות אם ההורה משתכר ברמה גבוהה יחסית ומגיע לחבות המס בגובה של ההטבה.

עד 2017 אימהות לילדים מתחת לגיל 6 כבר היו זכאיות ל-2 נקודות זיכוי בגין כל ילד בגיל זה, אך בגלל השכר הנמוך יחסית של אימהות לילדים קטנים בפועל רק כ-20% מהן מימשו את ההטבה במלואה. לעומת זאת, אבות לילדים היו זכאים למספר נקודות קטן יותר ושיעור המימוש שלהם היה גבוה משמעותית משום ששכרם גבוה יותר. התוספת העיקרית של נקודות הזיכוי בתוכנית "נטו משפחה" הוענקה לאבות, זאת כדי להגדיל את מספר המשפחות היכולות לממש את ההטבה בפועל, ובכך לתרום לצמצום של אי-השוויון הרחבי. התוספת המרבית מוענקת לאבות לילדים בני 2—5, והיא מסתכמת בכ-323—538 ש"ח לחודש לילד. תוספת זו תאפשר להגדיל את מספר המשפחות הנהנות מההטבה המלאה, כך שבכ-45% מהמשפחות של עובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 לפחות הורה אחד ממצה את הערך המלא של נקודות הזיכוי שמגיע לכ-538 ש"ח לחודש בגין ילד בגיל 1—5.

מספר ההורים העובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 עומד על כמיליון איש, מהם כ-396 אלף נהנים מהסכום המלא של תוספת נקודות הזיכוי בתוכנית "נטו משפחה". הודות לתוכנית ירד מספר המשלמים מס הכנסה בקרב ההורים לילדים מתחת לגיל 6 בכחמישית, מ-50% ל-40%. התוספת הממוצעת החודשית להכנסה נטו של ההורה בגין השינוי בקרב כלל העובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 מסתכמת בכ-154 ש"ח: כ-250 ש"ח לאב ו-41 ש"ח לאם. ההבדלים בתוספת הממוצעת מוסברים בכך שתוספת הנקודות ניתנה בעיקר לגברים (אימהות כבר היו זכאיות לרוב הנקודות) וכן בכך ששיעור המימוש של גברים גבוה יותר בשל שכרם הגבוה יחסית לנשים. השכר הנמוך יותר בקרב קבוצות האוכלוסייה המוחלשות מסביר את התוספת הנמוכה יחסית להכנסה נטו של הורים ערבים וחרדים, שחלק גדול מהם אינו מגיע לסף המס: לפני ההטבה רק כשליש מן ההורים הערבים ורק כחמישית מן ההורים החרדים משלמים מס הכנסה, לעומת 57% בקרב שאר ההורים. השכר הממוצע של הורים חרדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 מסתכם בכ-6,300 ש"ח והתוספת הממוצעת החודשית עבורם בגין התוכנית היא 66 ש"ח (לוח 2). השכר הממוצע של הורים ערבים שלהם ילדים מתחת לגיל 6 גבוה יותר – הוא מסתכם בכ-7,300 ש"ח ולכן ערך ההטבה עבורם גבוה יותר ועומד על 98 ש"ח. סכום התוספת מושפע גם מהרכב המגדרי של ההורים העובדים; בקרב הערבים חלקם של הגברים – שעבורם התוספת משמעותית יותר – גבוה יחסית.

## לוח 2

### השפעת תוספת נקודות הזיכוי על שכרם של עובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 16<sup>1</sup>

סה"כ	יהודים לא-חרדים	חרדים	ערבים	
11,400	13,000	6,300	7,300	השכר הממוצע החודשי, ש"ח
50	57	18	38	שיעור משלמי המס לפני השינוי, %
40	48	10	19	שיעור משלמי המס אחרי השינוי, %
1,448	1,827	253	444	מס ההכנסה הממוצע לפני השינוי, ש"ח
1,294	1,648	187	346	מס ההכנסה הממוצע אחרי השינוי, ש"ח
154	178	66	98	תוספת ההכנסה החודשית הממוצעת נטו, ש"ח
998,200	740,100	110,500	147,600	מספר העובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6
100	74	11	15	השיעור מתוך סך ההורים, %

<sup>1</sup> חושב על בסיס סקר הוצאות משק הבית 2015.

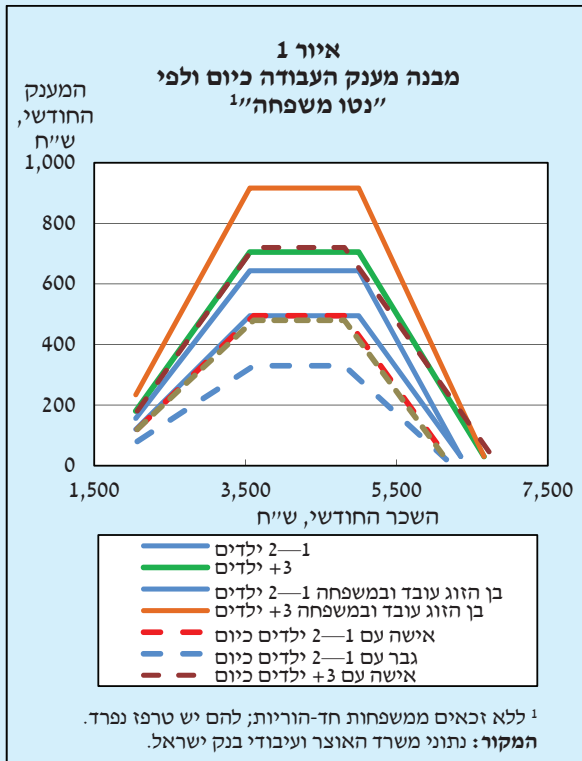
המקור: עיבודי בנק ישראל.

<sup>36</sup> בישראל כל עובד זכאי לנקודות זיכוי אישיות (2.25 לגבר ו-2.75 לאישה). בנוסף לכך מוענקות נקודות זיכוי נוספות במקרים מסוימים כגון: לחיילים משוחררים, לעולים, להורים יחידים, למסיימי לימודים אקדמיים ועוד.

**2. הרחבת מענק עבודה בתוכנית "נטו משפחה"**

הרחבת מענק העבודה במסגרת התוכנית כוללת שלושה צעדים: העלאת המענק לאבות ב-50% – צעד המאפשר השבת איזון מגדרי בזכאות למענק לאחר העלאת המענק לאימהות ב-50% בשנת 2013; הגדלת מענק ב-30% לזכאים שלהם בן/ת זוג מועסק/ת בהיקף משרה משמעותי<sup>37</sup> – צעד המחזק את התמריץ לעבודה של שני ההורים; הרחבת תחום השכר שבו העובד זכאי לסכום המענק המרבי עד ל-5,000 ש"ח לחודש (איור 1).<sup>38</sup>

לוח 3 מציג את סכומי המענק המרביים היום ולאחר יישום התוכנית "נטו משפחה". התוספת הגדולה ביותר ניתנת לאבות במשפחות שבהן גם האם עובדת. עבורם העלייה מסתכמת ביותר מ-90%: המענק המרבי של אב לילד אחד או שניים עולה מ-330 ש"ח לחודש ל-644 ש"ח, והמענק של אב לשלושה ילדים או יותר עולה מ-480 ש"ח ל-917 ש"ח.<sup>39</sup> המענק לאישה עולה ב-30% אם בן זוגה משתכר מעל 3,650 ש"ח. שאלת התוספת של 30% לזכאים במשפחות חד-הוריות עדיין נמצאת בדיון ולא נכללה בהצעת התקציב לשנת 2019.<sup>40</sup> השינויים בהצעת התוכנית ישיבו את האיזון המגדרי בסכום המענק ויעלו את סכום המענק הממוצע השנתי



<sup>1</sup> ללא זכאים ממשפחות חד-הוריות; להם יש טרפו נפרד. המקור: נתוני משרד האוצר ועיבודי בנק ישראל.

בכ-35% לזכאי – לכ-4,500 ש"ח. עלות הרחבת המענק מסתכמת בכ-0.6 מיליארד ש"ח והיא תשפר את מצבם של עובדים שלהם ילדים עד גיל 18 והם בעלי שכר נמוך יחסית (בהנחה ש-75% מהזכאים למענק יממשו את זכאותם).

**לוח 3**  
**הרחבת מענק העבודה בתוכנית "נטו משפחה"**  
**(ש"ח לחודש)**

המענק המרבי בתוכנית "נטו משפחה"			
מספר הילדים של הזכאים	המענק המרבי כיום	בן/ת הזוג של הזכאית אינו/ה מועסק/ת או משתכר/ת עד 3,650 ש"ח לחודש	בן/ת הזוג של הזכאית משתכר/ת מעל 3,650 ש"ח לחודש
אישה	גבר	גבר/אישה	גבר/אישה
2—1	495	495	644
+3	720	720	917

המקור: משרד האוצר.

<sup>37</sup> תוספת 30% ניתנת לזכאית אם בן/ת זוגה משתכר/ת מעל 3,650 ש"ח לחודש.

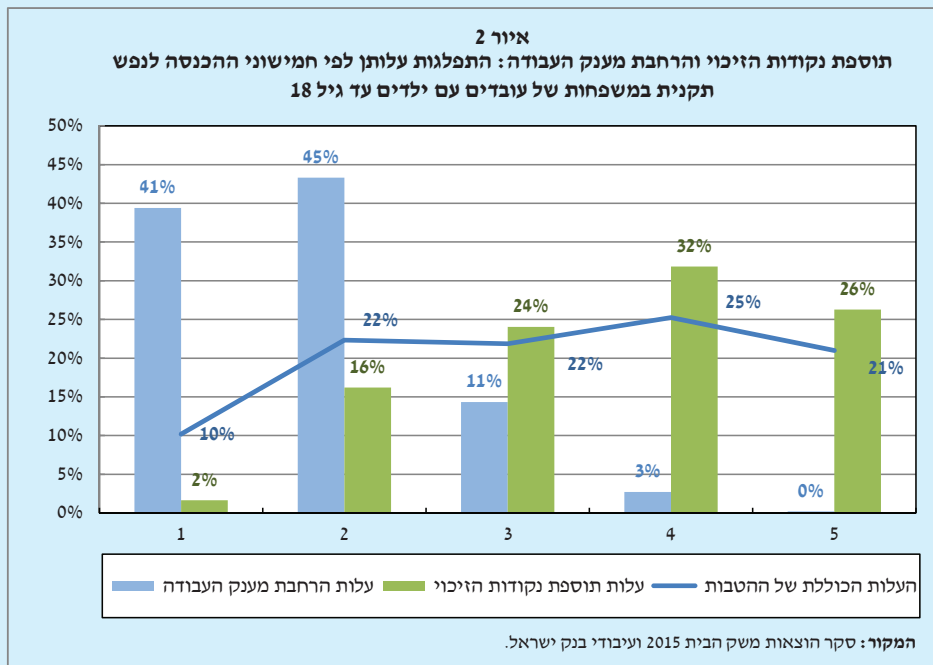
<sup>38</sup> שכר מיינימום בעת הכנת התוכנית.

<sup>39</sup> אם האם משתכרת מעל 3,650 ש"ח לחודש.

<sup>40</sup> ב-2016 חלו שינויים בזכאות של אימהות במשפחות חד-הוריות: סף השכר הופחת והועלתה תקרת השכר המזכה במענק. סכום המענק הועלה אך במקביל הוחלט כי תקווז ממנו התוספת לדמי המזונות שניתנה ב-2016. החלטה זו פוגעת בעיקרון החשוב הקובע שמענק העבודה יקוּזו רק כנגד קצבאות מחליפות הכנסה.

### 3. השפעת ההטבות להורים עובדים בתוכנית "נטו משפחה" על רווחתם הכלכלית של הזכאים

ההטבות להורים העובדים שבתוכנית – תוספת נקודות זיכוי והרחבת מענק העבודה – מיועדות לקבוצות שונות בהתפלגות ההורים לפי ההכנסות מהעבודה, ושני צעדי המדיניות משלימים זה את זה: נקודות הזיכוי ניתנות לניצול לבעלי שכר גבוה הנמצאים בעיקר בשלושה חמישוני ההכנסה העליונים לפי הכנסה מעבודה לנפש תקנית במשפחות של הורים עובדים, ולהם מנותבים כ-82% מהעלות התקציבית של ההטבה. תוספת מענק עבודה מוענקת להורים שנמצאים בעיקר בשני החמישוניים התחתונים בהתפלגות, ועבורם מנותבים כ-86% מהעלות התקציבית של הרחבת המענק. איור 2 מציג התפלגות של העלות הכוללת של שני כלי המדיניות בקרב משפחות עובדות שבהן ילדים עד גיל 18 – אוכלוסיית היעד בתמיכות הממשלה בהקטנת אי-השוויון הרוחבי: תוספת נקודות זיכוי מוענקת להורים לילדים מתחת לגיל 6 ומענק עבודה שהורחב להורים לילדים עד גיל 18. שילוב של שני כלי המדיניות מאפשר התפלגות אחידה יותר של העלות התוכנית "נטו משפחה" על פני חמישוני העובדים – כ-20%–25% אחוזים מהעלות הכוללת של שתי ההטבות מנותבים לכל אחד מחמישוני ההורים העובדים, למעט החמישון התחתון שלו מוקצב כ-10% מהתקציב בשל שכרם הנמוך של המשויכים לו, הנובע במידה מסוימת מחלקיות המשרה הנמוכה. כשמסתכלים רק על האוכלוסייה הרלוונטית לשתי ההטבות – משפחות עובדות שבהן ילדים מתחת לגיל 6 – התמונה נותרת דומה עם גידול קל במשקל התקציבים המגיעים לשני החמישוניים העליונים על חשבון שני החמישוניים התחתונים (שינוי של 2 נקודות אחוז בכל חמישון) עקב צמצום עלות מענק העבודה בכחצי.



שני הצעדים יתרמו לצמצום בתחולת העוני בקרב עובדים שלהם ילדים עד גיל 6 ב-1.2 נקודות אחוז. עבור הקבוצות המוחלשות השפעה היא חזקה יותר: במשפחות החרדים ירד העוני ב-3.1 נקודות אחוז ובמשפחות העולים בכ-2.7 נקודות אחוז. כשלושת רבעי מהצמצום נובע מהרחבת מענק העבודה, שמשיפה במיוחד על הורים חרדים ועולים ותורמת לצמצום בעוני של 2.7 נקודות אחוז של כל אחת מהקבוצות. בקרב הורים ערבים הגורם העיקרי לצמצום בעוני הוא תוספת נקודות זיכוי – תוספת שתורמת לירידה בעוני של 1.2 נקודות אחוז. ניתוח לפי מספר ילדים במשפחה מעלה כי הצמצום בעוני גבוה יותר במשפחות שבהן שלושה ילדים, שבהן תרד תחולת העוני ב-2.1%.

לוח 4

תרומתם של הטבות המס ומענק העבודה בתוכנית "נטו משפחה" לצמצום העוני בקרב משפחות העובדים שלהם ילדים מתחת לגיל 6, נקודות אחוז

העלות התקציבית, מיליארדי ש"ח	סה"כ	מענק העבודה	נקודות הזיכוי	
2.2	1.2	0.9	0.4	הצמצום בתחולת העוני לפי קבוצות אוכלוסייה
0.3	1.2	0.2	1.2	ערבים
0.2	3.1	2.7	0.4	חרדים
0.3	2.7	2.7	0.4	עולים
				לפי מספר הילדים
1	1.1	0.9	0.5	משפחות שבהן ילד אחד
0.9	0.9	0.6	0.3	משפחות שבהן שני ילדים
0.3	2.1	1.8	0.3	משפחות שבהן שלושה ילדים
0.05	1.5	1.5	0.0	משפחות שבהן ארבעה ילדים ומעלה

המקור: סקר הוצאות משקי הבית 2015 ועיבודי בנק ישראל.

תוכנית "נטו משפחה" תורמת לשיפור הרווחה הכלכלית של משפחות העובדים עם ילדים. עיקר התוכנית מנותבת להורים עם ילדים עד גיל 6 מאחר שהוצאות הטיפול בילדים עד גיל זה הן הגבוהות ביותר. התמיכה במשפחות מוענקת באמצעות כלי מדיניות השומרים על תמריץ לעבוד: סבסוד שכר, הטבות מס על הכנסות מעבודה וסבסוד צהרונים. שילוב של כלי מדיניות המותאמים לרמת ההכנסה של ההורה (מענק עבודה לבעלי שכר נמוך יחסית ונקודות זיכוי לבעלי שכר גבוה יחסית) מאפשר תמיכה במשפחות עם הילדים בכל רמות ההכנסה, ובכך תומך בעיקרון הצדק הרוחבי. התוכנית תורמת לצמצום בתחולת העוני במשפחות העובדים עם ילדים קטנים ובמיוחד בקרב קבוצות האוכלוסייה המוחלשות.