

## מס צריכה על מוצרי היגינה נשית בישראל

מאת

**אריאל לוביק\***

בשנים האחרונות נשמעת קריאה גוברת של נשים ממדינות ברחבי העולם להפחתה וכיטול של מס הצריכה המוטל על מוצרי היגינה נשית, המכונה "מס הטמפונים". בעקבות קריאות אלו החלה מגמה לפיה מדינות רבות מסירות או מפחיתות את שיעור מס הצריכה המוטל על רכישת מוצרים אלו, וחלקן אף החלו בחלוקת המוצרים בחינם במוסדות שונים. הדי הסוגייה לא פסחו על מדינת ישראל, ולאחרונה הונחו על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק להפחתת שיעור המע"מ המוטל על מוצרים אלו. אולם, שלא כמו מדינות אחרות בהן מונהג משטר מס דיפרנציאלי, בישראל שיעור המע"מ על כלל המוצרים הוא אחיד ומעטים המקרים בהם חל בו כרוסום. אם כן, לשם פתרון הבעיה בישראל עולה הצורך לפנות למנגנונים אחרים. ברשימה זו אבקש לבחון את הקשיים המתעוררים מהטלת מס צריכה על מוצרי היגינה נשית, באופן כללי ובישראל בפרט. במסגרת זאת אדון בפתרונות שהונהגו במדינות שונות ואת מידת התאמתם לשיטת המשפט בישראל. כפי שאציג להלן, שלא כמו במדינות אחרות, פתרון הבעיה בישראל לא ראוי שיושג באמצעות התערבות ישירה במשטר המע"מ, כי אם במסגרת מערכת הרווחה, בהתאם למדיניות הקיימת בסוגיות מקבילות. בפרט, פתרון מיטבי לבעיה זו יושג באמצעות הענקת סובסידיה למוצרי היגינה נשית.

**מבוא. א. מס צריכה על מוצרי היגינה נשית כמס גולגולת.** 1. עלויות נוספות המוטלות על נשים: רקע כללי. 2. "מס הטמפונים" כמס גולגולת: הקשיים הגלומים במיסוי מוצרי היגינה נשית. 3. המדיניות הנהוגה באשר למיסוי מוצרי היגינה נשית: בחינה משווה. **ב. משטר המע"מ בישראל והשיקולים בבסיסו.** ג. מדיניות הרווחה בישראל וסיוע בצריכת מוצרים חיוניים. 1. מערכת הרווחה בישראל ומנגנוני סיוע נוספים. 2. הכלים הקיימים במסגרת מערכת הרווחה. **ד. פתרונות אפשריים לנטל הכרוך בצריכת מוצרי היגינה נשית.** 1. הטלת מע"מ בשיעור 0% על מוצרי היגינה נשית. 2. מתן מענק עבור רכישת מוצרי היגינה נשית. 3. העלאת נקודות הזיכוי לנשים במסגרת הטבות במס הכנסה. 4. חלוקת מוצרי היגינה נשית בחינם. 5. סכסוד מוצרי היגינה נשית, או הכללתם במסגרת סל הבריאות. **ה. סיכום.**

\* מתמחה בלשכה המשפטית של הכנסת, בוגרת תואר ראשון במשפטים וסטטיסטיקה ומדע הנתונים ותלמידת תואר שני בסטטיסטיקה באוניברסיטה העברית בירושלים. ברצוני להודות לפרופ' אילן בנשלום ולעמיתי פרידמן על שיחות מועילות והערות מצוינות לטיטות קודמות של המאמר. כמו כן, תודתי הרבה נתונה למערכת נג של כתב העת **משפטים** ולעורכים על עבודתם המעמיקה והמסורה אשר תרמה רבות לשיפור המאמר. האחיות לכל טעות שנפלה במסגרת המאמר – עלי בלבד.

## מבוא

בשנים האחרונות נשמעת קריאה גוברת של נשים ממדינות ברחבי העולם להפחתה וביטול של מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית, המכונה "מס טמפונים".<sup>1</sup> החל משנת 2015, ניכרת מגמה לפיה מדינות רבות מסירות או מפחיתות את מס הצריכה המוטל על רכישת מוצרים אלו, וחלקן אף החלו בחלוקת המוצרים בחינם במוסדות שונים.<sup>2</sup> הסיבות בבסיס הקריאות לשינוי מדיניות מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית מגוונות. לדוגמא, בארצות הברית מוטל מס בשיעור מופחת על מוצרים בסיסיים וחיוניים, כגון מזון ואביזרים רפואיים, בעוד שעל מוצרים אחרים מוטל שיעור גבוה יותר בהיותם מוגדרים מוצרי יוקרה.<sup>3</sup> על אף שמוצרים כגון סוכריות ושתייה מתוקה זוכים לשיעורי מס מופחתים, מוצרי היגיינה נשית ממוסים בשיעור לו זוכים מוצרי יוקרה. לאור מציאות זו, נשים רבות קראו לקהרנטיות משפטית, בטענה כי חוסר ההכרה במוצרים אלו כחיוניים והנהגת מדיניות דומה מהווה אפליה.<sup>4</sup> טענות דומות מושמעות בדבר אי-חוקתיות הסדרים הממסים מוצרי היגיינה נשית בשונה ממוצרים רפואיים אחרים.<sup>5</sup> נוסף על טענות אלו עולה הטענה כי המס על מוצרי היגיינה נשית מהווה נטל כלכלי משמעותי נוסף על אוכלוסיית הנשים ככלל, ובפרט מחריף את מצבן הכלכלי של נשים מאוכלוסיות מוחלשות.<sup>6</sup> נטל כלכלי זה מתווסף לפערי

<sup>1</sup> רונית דומקה והדר קנה "מס הטמפונים": נשים בבריטניה קיבלו 3,000 דולר במתנה – הישראליות עדיין משלמות" **The Marker** (17.01.2021) <https://www.themarker.com/wallstreet/premium-1.9458193> (להלן: דומקה וקנה "מס הטמפונים"); ניתן לונברג " כן איחד מס הטמפונים את ארגוני הנשים בעולם" **כלכליסט** ynet (26.04.2016) <https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L-3686833,00.html>; והסוכנויות "חגיגה בהודו: בוטל מס הטמפונים" **ynet** (24.07.2018) Roxanne Bland "Taking Down the Tampon Tax" **Forbes** (25.05.2021) <https://www.forbes.com/sites/taxnotes/2021/03/25/taking-down-the-tampon-tax/?sh=588115c97744> Ema Sanger "More States Move to End the 'Tampon Tax' That's Seen as Discriminating Against Women" **npr** (25.05.2018) <https://www.npr.org/2018/03/25/564580736/more-states-move-to-end-tampon-tax-that-s-seen-as-discriminating-against-women>

<sup>2</sup> רמי שוורץ, **כלים להנגשת מוצרי היגיינה נשית: מבט משווה** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2022) [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/28f98a22-d021-ec11-8138-00155d0403e7\\_11\\_19451.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/28f98a22-d021-ec11-8138-00155d0403e7/2_28f98a22-d021-ec11-8138-00155d0403e7_11_19451.pdf), בעמ' 5 (להלן: שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**).

<sup>3</sup> Jorene Ooi, *Bleeding Women Dry: Tampon Taxes and Menstrual Inequity*, 113 NW. U. L. REV. 109, 117-118 (2018). (להלן: Ooi).

<sup>4</sup> Bridget J. Crawford & Emily Gold Waldman, *The Unconstitutional Tampon Tax*, 53 U. RICH L. REV. 439, 468 (2019). (להלן: Crawford & Waldman).

<sup>5</sup> Suzanne Herman, *A Blood-Red Herring: Why Revenue Concerns are Overestimated in the Fight to End the 'Tampon Tax'*, 48 FORDHAM URB. L. J. 595, 606 (2021). (להלן: Herman).

<sup>6</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 3-4.

השכר הקיימים זה מכבר בין גברים לנשים. סוגיה זו עוד נמצאת בראשיתה, ומדינות רבות מצטרפות לאלו המנהיגות מדיניות חדשה של הפחתת נטל המס הקיים על מוצרי היגיינה נשית. הקושי בצריכת מוצרי היגיינה נשית מתבטא בשני מישורים עיקריים. ראשית, העלות הכללית של מוצרים אלו עשויה להוות נטל כלכלי כבד המחריף את מצבן הכלכלי של נשים. שנית, ניתן לראות את רכיב המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית כמס גולגולת המוטל רק על נשים, זאת בשל שיעורו האחיד ובשל היותו נטל מס קבוע הנובע מאופיים החיוני של מוצרים אלו. שני מישורים אלו עשויים להצדיק התערבות ממשלתית, אך נראה שיש לפתור את הקושי במישור המס כבעיה ראשונית, מפני שמדובר בגבייה ממשלתית שאינה מקבלת איזון באמצעות מדיניות אחרת. הטלת מס גולגולת מעוררת קשיים במישור הצדק החלוקתי. מבחינה זו, על אף שמשס כזה הוא אחיד, הוא אינו מתחשב ביכולות כלכליות שונות, ובדומה למס צריכה, הוא בעל היבט רגרסיבי.<sup>7</sup> כלומר, חוב המס יהווה שיעור גבוה יותר מהכנסת הפרט ככל שהכנסתו קטנה יותר. מוצרי היגיינה נשית הם מוצרים חיוניים שקיום והתנהלות בסיסיים בהיעדרם מוגבלים. בהתאם, נראה כי צריכת מוצרי היגיינה נשית באופן עקבי מהווה נטל כלכלי משמעותי המכביד על אוכלוסיית הנשים.<sup>8</sup> יתרה מזאת, תופעה זו עשויה לגרום וויתור על רכישת מוצרים אלו או שימוש בחלופות שאינן הגייניות ומהוות סכנה בריאותית.<sup>9</sup> עוד יש לציין כי תחולת העוני בקרב נשים בגיל הפריזן גבוהה יותר מזו של גברים, כך שהטלת עלות נוספת מחריפה אף יותר את מצבן הכלכלי. נוסף על כך, הטלת מס גולגולת על קבוצה מסוימת באוכלוסייה מעוררת קשיים נוספים במישור האופקי. ניתן לראות את הקושי בהטלת מס הצריכה כהתייחסות בלתי הוגנת כלפי נשים, בהשוואה לנטל הכלכלי המוטל על גברים. בעוד שרכישת מוצרים רבים נובעת מהעדפות צרכניות, צריכת מוצרי היגיינה נשית על ידי נשים היא חיונית להתנהלותן היומיומית ולהשתלבותן במסגרות השונות. בניגוד למוצרים אחרים שהפרט צורך, העשויים להטיב את מצבו, מוצרי היגיינה נשית נועדו לסייע בהתמודדות עם מציאותן הפיזיולוגית של נשים ולאפשר להן התנהלות תקינה בחברה.<sup>10</sup> ככל שמוצרים אלו חיוניים לנשים, הרי שרכישתם מהווה הוצאה קבועה ועקבית עבור נשים בלבד. כלומר, צריכת מוצרי היגיינה נשית דומה למס גולגולת המוטל על 50% מהאוכלוסייה, כך שבפועל נוצרת העברת עושר אופקית מנשים לגברים.<sup>11</sup>

מדינות רבות התמודדו עם קשיים אלו באמצעות כלים פיסקאליים. הפתרון הנפוץ ביותר הוא הפחתת שיעור מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית, לרוב באמצעות הכללתם במסגרת המוצרים הנחשבים חיוניים.<sup>12</sup> הפחתת מס הצריכה עשויה להשוות את שיעור המס על מוצרי היגיינה נשית למס המופחת החל על מוצרים רפואיים, לדוגמא, וכן עשויה להפחית את שיעורו ל-0%. כך

7 אבי פרידמן **מס ערך מוסף: החוק וההלכה** (מהדורה שלישית, 2018), בעמ' 46-47 (להלן: פרידמן).

8 שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 3.

9 שם.

10 Ooi, לעיל ה"ש 4, בעמ' 128.

11 שם, בעמ' 133.

12 שם, בעמ' 5.

מושגת הקלת הנטל הכלכלי הקיים על נשים, תוך מיתון העברת העושר בין נשים לגברים באמצעות מערכת המס.

הדי סוגיה זו לא פסחו על מדינת ישראל. בסמוך לתחילת השיח הציבורי בעולם, גם בישראל החל שיח ציבורי סביב יוקר המחיה לנשים והעלות הנוספת המגולמת במס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית. לאחרונה אף הונחו על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק להפחתת שיעור המע"מ על מוצרי היגיינה נשית ל-13.0%<sup>13</sup> אולם, שלא כמו במדינות אחרות בהן מונהג מס צריכה דיפרנציאלי ששיעוריו מותאמים לאופי המוצר, בישראל המע"מ המוחל על מוצרים הינו אחיד ובשיעור 17.1%<sup>14</sup> למעט מקרים חריגים, לא קיימת הפחתה בשיעור מע"מ זה, דבר שתורם לאופיו היעיל. שיטת המע"מ המונהגת בישראל היא יעילה, אינה מפלה בין צרכנים ופשוטה לגבייה. אופיו הרגסיבי של המע"מ בישראל מקבל איזון באמצעות מערכת מס ההכנסה הפרוגרסיבית, המתחשבת בהכנסת הפרט, ובאמצעות מערכת הרווחה. אם כן, בעוד שהפחתת שיעור מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית במדינות אחרות תואם את המדיניות הקיימת בהן, הדבר אינו כן בישראל. הפחתת המע"מ על מוצרי היגיינה נשית עשויה להוות כרסום בלתי מוצדק בעקרונות מערכת המס. כפי שנעשה במדינות אחרות, יש לבחון את הכלים הקיימים בישראל להתמודדות עם סוגיה זו. טענתי ברשימה זו היא שמנגנוני מס הכנסה ומערכת הרווחה עשויים להוות אמצעים מתאימים ואפקטיביים יותר להתמודדות עם סוגיית מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית בישראל. ככל שנרצה לשמר קוהרנטיות ביישום הכלים המשפטיים הקיימים לרשותנו, יש להקפיד להשתמש באמצעים הקיימים למטרת להן נועדו.

מערכת הרווחה בישראל כוללת מנעד פתרונות שונים בהתאם לאופי הבעיות עמן היא מתמודדת. מוצרים חיוניים רבים, בעיקר מוצרים ואביזרים רפואיים, זוכים לסבסוד במסגרת סל הבריאות בישראל. כך, למרות תשלום המע"מ עבורם, מחירם נמוך באופן משמעותי כך שהנטל הכלכלי המתלווה לרכישתם פוחת. פתרונות אחרים עשויים לכלול מתן מענקים עבור נסיבות מסוימות, קצבאות המשלמות הכנסה, מתן תשלומים בעין ופיקוח על מחירים. בנוסף, מערכת מס הכנסה מעניקה נקודות זיכוי ממס עבור אוכלוסיות מסוימות, כמו גם הנחות והטבות נוספות. בהתאם לאוכלוסייה לה הפתרונות משמשים, מדיניות זו מאפשרת איזון הנטל הכלכלי הגלום בצריכת מוצרים מסוימים ותומכת באוכלוסיות שאינן מסוגלות לספק לעצמן מוצרי מחייה חיוניים. עם זאת, פתרונות אלו טומנים בחובם קשיי יישום וחסרונות משמעותיים. בבחינת הפתרון המתאים מבין הכלים הקיימים, אערוך איזון בין חסרונות ויתרונות אלו, תוך ניסיון להתאמתם למישורים השונים בהם הקשיים מתבטאים. במסגרת כך אבקש להציג את הכלים הקיימים בדין הישראלי מתוך מטרה להתוות קווים מנחים למציאת פתרון. אראה שמבין

<sup>13</sup> הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי היגיינה נשית), התשע"ז-2017, ה"ח פ/4511/20; הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי היגיינה נשית), התשפ"א-2021, ה"ח פ/1880/24; הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי היגיינה נשית), התשפ"ב-2022, ה"ח פ/24/3448 (להלן: "ה"ח מס ערך מוסף 2022").

<sup>14</sup> פרידמן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 39.

הפתרונות הקיימים במערכת הרווחה ובמערכת הבריאות בישראל, הענקת סובסידיה למוצרים אלו היא הפתרון המאפשר מענה מקיף לקשיים המתעוררים מהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית.

סוגיית מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית כמעט ולא זכתה לעיסוק מבחינה משפטית ואקדמית בישראל, וטרם נעשה דיון הבוחן את מדיניות המס והרווחה בהקשר לנושא זה. כפי שצוין לעיל, במדינות רבות בעולם החלה התייחסות רחבה לנושא, ואף הונהגה מדיניות המבקשת להתמודד עם הקשיים העולים ממנה. במובן זה, השיח המשפטי בישראל מפגר מאחורי השיח המתקיים במדינות אחרות. רשימה זו מבקשת להוות צעד ראשוני בשיח האקדמי המשפטי בסוגיה זו, תוך הצעת כלים לבחינתה מפרספקטיבה של מדיניות הרווחה והמס בישראל. בעוד שרוב המדינות נוקטות במדיניות דומה, בישראל יש מקום לשימוש בכלים אחרים לאור משטר המס הנהוג. על כן, תרומת הרשימה לשיח המשפטי טמונה בשלושה מישורים: ראשית, עמידה על הקשיים השונים המתעוררים ממיסוי מוצרי היגיינה נשית; שנית, שימוש בקריטריונים ממערכת הרווחה בישראל לדיוק פתרון סוגיה זו, תוך הבחנה בין סוגי הכלים השונים; שלישית, בחינת מנעד פתרונות אפשריים ואיזון ביניהם.

בעיית הנטל המגולם בצריכת מוצרי היגיינה נשית דומה במובנים מסוימים לנטל הכלכלי הקיים על אוכלוסיות אחרות הזקוקות לסיוע, כגון חולי צליאק הזקוקים למימון מאכלים ללא גלוטן וחולים במחלות כרוניות. רשימה זו אינה טוענת לעדיפות פתרון סוגיה זו על פני אלו שהוזכרו, אלא להצביע על בעיה רוחבית – הנוגעת לכ-50% מהאוכלוסייה לאורך שיעור ניכר מחייה. ייתכן שניתן לגזור מהפתרונות המוצעים ברשימה זו מדיניות ההולמת בעיות דומות הפוקדות אוכלוסיות נוספות.

מבנה הרשימה יהיה כדלהלן: הפרק הראשון ידון בקשיים הטמונים בהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית. במסגרת פרק זה יידונו הבעיות הנגזרות מכך ואופן ההתמודדות של מדינות שונות עם הסוגיה. הפרק השני יערוך סקירה קצרה של השיקולים העומדים בבסיס מערכת המס בישראל. פרק זה יאפשר איזון שיקולים אלו בעת בחינת פתרונות אפשריים. הפרק השלישי ידון במטרות מערכת הרווחה בישראל ובכלים השונים שעומדים לרשותה. פרק זה יאפשר את הבנת היקף הכלים הקיימים בישראל, ואת התאמתם לקשיים לפי מאפייניהם השונים. לבסוף יידונו פתרונות אפשריים לנוכח האמצעים הקיימים במערכת הרווחה ובמערכת המס בישראל, ובמסגרת זאת האפשרות לסבסוד מוצרים אלו. הפרק החמישי מסכם.

## א. מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית כמס גולגולת

בשנים האחרונות ניכרת עלייה בכתיבה האקדמית והפופולרית אודות העלויות הנוספות המוטלות על נשים כצרכניות בשוק.<sup>15</sup> עלויות נוספות אלו עשויות להתבטא בין היתר באמצעות אפליית מחירים על בסיס מגדרי, המכונה "המס הורוד", ובאמצעות העלות הכרוכה בצריכת מוצרי

<sup>15</sup> דומקה וקנה "מס הטמפונים", לעיל ה"ש 2; Ooi, לעיל ה"ש 4; Crawford & Waldman, לעיל ה"ש 5.

היגינה נשית, ושיעור המס המוטל על מוצרים אלו, המכונה "מס הטמפונים"<sup>16</sup>. עלויות נוספות אלו מתווספות לפערי השתכרות בין המינים, לפיהם מבחינה סטטיסטית אישה עתידה להשתכר בשיעור נמוך יותר מאשר גבר עבור אותה המשרה.<sup>17</sup> אמנם שתי התופעות הנזכרות משיתות עלויות נוספות על נשים, אך כפי שאראה להלן, מדובר בתופעות שאינן דומות. בהתאם, ההצדקות להתערבות בכל אחת מתופעות אלו שונות גם הן. בעוד שמטרת פרק זה לדון במס הצריכה המוטל על מוצרי היגינה נשית, נראה שלא ניתן לדון בנושא זה ללא התייחסות ראשונית לתופעת "המס הורוד", הקשורה קשר הדוק לעלויות המחייבה הנוספות המוטלות על נשים. להלן אסקור בקצרה את תופעת "המס הורוד", ולאחר מכן אפנה לדון בתופעת "מס הטמפונים" ובקשיים העולים מתופעה זו בהקשר הישראלי.

### 1. עלויות נוספות המוטלות על נשים: רקע כללי

"המס ורוד" אינו מס מוחשי, אלא מתייחס לתופעה של אפליית מחירים על בסיס מגדרי, ובפרט לתמחור גבוה יותר של מוצרים המיועדים לנשים.<sup>18</sup> "המס הורוד" משקף עלות כלכלית נוספת שנשים משלמות כצרכניות בשוק, זאת למרות שתשלום נוסף אינו מוצדק באופן גורף.<sup>19</sup> הספרות המשפטית והכלכלית דנה באופן נרחב בסוגיית אפליית מחירים על בסיס מגדרי, לפיה פירמות ובתי עסק עשויים לגבות מחירים גבוהים יותר עבור מוצרים ושירותים המיועדים לנשים, זאת לעומת המחירים הנגבים מגברים עבור מוצרים ושירותים זהים.<sup>20</sup> מחקרים רבים מצאו שוני במחירים של מוצרי היגינה, צעצועים ואביזרים לילדים, בגדים, מוצרי בריאות ומוצרי טיפוח,

<sup>16</sup> שם, שם.

<sup>17</sup> נוגה דגן-בוזגלו ויעל חסון *פערי שכר מגדריים בישראל – תמונת מצב 2020* (מרכז אדוה, 2020); <https://adva.org/wp-content/uploads/2020/03/Gender-Gaps-2020.pdf> (להלן: *פערי שכר 2020*); Highlights of Women's Earnings in 2020, U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS (Sep. 2021) <https://www.bls.gov/opub/reports/womens-earnings/2020/pdf/home.pdf>.

<sup>18</sup> מקור השם "מס ורוד" נובע מכך שהצבע הורוד הוא סמל תרבותי מובהק לנשים, וראו Mikayla R. Berliner, *Tackling the Pink Tax: A Call to Congress to End Gender-Based Price Discrimination*, 42 WOMEN'S RTS. L. REP. 67 (2020).

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> Stephanie Gonzalez Guittar, Liz Grauerholz, Erin N. Kidder, Shameika D. Daye & Megan McLaughlin, *Beyond the Pink Tax: Gender-Based Pricing and Differentiation of Personal Care Products*, 39 GENDER ISSUES (2021); ויקטור פתאל, *אפליית מחירים על בסיס מגדרי – סקירת ספרות ובחינה בישראל* (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2018), [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/bd927d1c-0185-e811-80e2-00155d0a9876/2\\_bd927d1c-0185-e811-80e2-00155d0a9876\\_11\\_10897.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/bd927d1c-0185-e811-80e2-00155d0a9876/2_bd927d1c-0185-e811-80e2-00155d0a9876_11_10897.pdf) (להלן: פתאל, *אפליית מחירים*); New York City Department of Consumer Affairs, *From Cradle to Cane: The Cost of Being a Female Consumer* (2015) (להלן: *Cradle to Cane*).

כאשר ניתן לראות את ההבדלים המשמעותיים ביותר בין מחירי מוצרי היגיינה.<sup>21</sup> היות שמוצרים אלו נצרכים בתדירות גבוהה יותר מאשר מוצרים אחרים, נראה כי העלות הנוספת עבור מוצרים לנשים עשויה להוות עול כלכלי כבד על נשים לאורך זמן.<sup>22</sup> בתגובה לתופעה זו הונהגו מספר שינויי חקיקה במדינות בארצות הברית, ביניהם איסורים על אפליית מחירים של שירותים דומים ויצירת שקיפות באשר לאופן התמחור של בתי עסק.<sup>23</sup>

על אף הטענות כי מדובר במציאות אמפירית, והניסיונות החקיקתיים לתקן מציאות זו, יש המתנגדים לטענה בדבר ביטוי מובהק לאפליית מחירים על בסיס מגדרי ולניסיונות לפתור אפליה זו.<sup>24</sup> ראשית, יש הטוענים כי לא ניתן להסיק מהמחקרים שנעשו עד כה כי פערי המחירים של מוצרים מסוימים משליכים בהכרח על קיומה של תופעה גורפת בדבר אפליית מחירים על בסיס מגדרי.<sup>25</sup> שנית, ניתן לטעון שהסיבה לפערי המחירים תלויה בעלות ייצור גבוהה יותר עבור מוצרים לנשים.<sup>26</sup> נוסף על כך, תמחור מוצרים אלו עשוי לנבוע מהעדפות צרכניות וגמישות ביקוש נמוכה יותר של מוצרים המיועדים לנשים מאשר אלו המיועדים לגברים. ייתכן שלמוצרים ושירותים מסוימים ערך גבוה יותר בעיני נשים מאשר לגברים, ועל כן הן מוכנות לשלם עבורם יותר. הגם שניתן להוכיח שקיימים פערי מחירים בין מוצרים לגברים לבין מוצרים לנשים, לא ברור שמדובר באפליה רחבת היקף. זאת ועוד, גם אם יוכח שקיימים פערי מחירים באופן רחב, לא ברור שתופעה זו אינה מוצדקת, ויהיה זה קשה לבודד תופעות העולות לכדי אפליה בלתי צודקת מאלו הנובעות משיקולים כלכליים.

מהאמור לעיל ניתן לראות מספר הבדלים עיקריים בין תופעת "המס הוורוד" המתבטאת בפערי מחירים של מוצרים ושירותים באופן רחב, לבין העלויות המוטלות על נשים במסגרת

<sup>21</sup> שם, כך לדוגמא, מחקר מעמיק שנעשה על ידי עיריית ניו יורק בחן את מחירי המוצרים בחמישה תחומי צריכה שונים, ומצא כי קיימת סבירות גבוהה יותר שמוצרים המיועדים לנשים יתומחרו במחיר גבוה יותר ממוצרים אחרים המשווקים לגברים, וראו שם, בעמ' 27; Kenneth A. Jacobsen, *Rolling Back the Pink Tax: Dim Prospects for Eliminating Gender-Based Price Discrimination in the Sale of Consumer Goods and Services*, 54 CAL. W. L. REV. 241, 248-251 (2018) (להלן: Jacobsen).  
<sup>22</sup> to Cane, Beyond the Pink Tax; לעיל ה"ש 21, לעיל ה"ש 21, בעמ' 3. המחקר התמקד בפרט במוצרים אלה לא רק מבחינת השימוש הנעשה בהם, אלא גם מבחינת חומרי הגלם, תהליך הייצור, נראות ושיווק. לצד מחקר זה ניתן למצוא מחקרים רבים אחרים המגיעים לתוצאות דומות, וביניהם מחקר מצומצם שביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שהתמקד במוצרי היגיינה, וראו פתאל, **אפליית מחירים**, לעיל ה"ש 21; Bridget J. Crawford, *The Pink Tax and Other Tropes*, YALE JOURNAL L. & FEMINISM (forthcoming 2022), 33, 44-45 (להלן: Crawford).

<sup>22</sup> Beyond the Pink Tax, לעיל ה"ש 21.

<sup>23</sup> Crawford, לעיל ה"ש 21, בעמ' 46-45.

<sup>24</sup> Sarah Moshary, Anna Tuchman and Natasha Bhatia, *Investigating the Pink Tax: Evidence Against a Systematic Price Premium for Women in CPG* (2021).

<sup>25</sup> שם, בעמ' 17-16.

<sup>26</sup> שם, שם.

צריכת מוצרי היגיינה נשית.<sup>27</sup> שלא כמו מוצרים רבים עליהם בוצעו מחקרים בדבר אפליית מחירים, מוצרי היגיינה נשית הם מוצרים אשר בהיעדרם התנהלות האישה בחברה תהא מוגבלת ביותר, ואשר לא קיימת להם מקבילה גברית.<sup>28</sup> הגם שהבחירה בין סוגי מוצרי היגיינה נתונה להעדפות אישיות, עצם רכישתם אינה נובעת מהעדפה צרכנית של נשים, אלא מאופיים החיוני של מוצרים אלו. מוצרי היגיינה נשית ייחודיים לנשים, כאשר מדיניות המיסוי עליהם ועצם העלות בשל צריכתם מעוררות קשיים. אמנם, קיים דמיון בין תופעת "המס הוורוד" לבין תופעת "מס הטמפונים" והעלות בצריכת מוצרי היגיינה נשית. שתי התופעות תורמות לייקור עלויות המחיה עבור נשים, ויש לראות את האחרונה כמתרחשת על רקע הראשונה. כלומר, במידה מסוימת ניתן לראות את העלויות בגין רכישת מוצרי היגיינה נשית כמתווספות לעלויות הכלליות המושגות על נשים במסגרת תופעת "המס הוורוד". עם זאת, וכפי שאראה בפרק הבא, עלות מוצרי היגיינה נשית ו"מס הטמפונים" מעוררים סוגיות וקשיים נוספים העשויים להצדיק התערבות במדיניות זו באופן כללי, ובהקשר הישראלי בפרט.

## 2. "מס הטמפונים" כמס גולגולת: הקשיים הגלומים במיסוי מוצרי היגיינה נשית

כאמור, צריכת מוצרי היגיינה נשית מהווה עלות נוספת על נשים שעשויה לעורר קשיים, כפי שניווכח להלן. ראשית, העלות הכללית של מוצרים אלו מוטלת על נשים בלבד ומהווה הוצאה עודפת שגברים אינם נושאים בה.<sup>29</sup> בשונה מטענות סביב תופעת "המס הוורוד", למוצרי היגיינה נשית אין מוצר מקביל שגברים צורכים, ואלו חיוניים להתנהלותן של נשים בחברה. לצד זאת, על מוצרים אלו מוטל מס צריכה, אשר זכה בספרות הזרה לכינוי "מס טמפונים", ואשר נטען לגביו כי הטלתו מהווה אפליה בלתי הוגנת כלפי נשים. הטלת מס צריכה על צריכה הייחודית לנשים עשויה להעלות מספר קשיים, אשר זכו להתייחסות רחבה בספרות הזרה.<sup>30</sup> מדינות רבות נקטו צעדים להתמודדות עם הנטל הכלכלי הכרוך ברכישת מוצרי היגיינה נשית, כאשר רובם נגעו לרכיב המס. בכדי לאפיין את הבעיה בהקשר הישראלי, ובהתאם את דרך ההתמודדות הרצויה עמה, יש להידרש קודם לאופי של מס צריכה ומס ערך מוסף, וכן למדיניות הנהוגה באשר למיסוי מוצרי היגיינה נשית.

<sup>27</sup> מס זה קיבל את השם "מס טמפונים" בספרות, וראו לדוגמא Ooi, לעיל ה"ש 4. מוצרי היגיינה נשית לעניין זה כוללים את המוצרים להם אישה זקוקה במהלך המחזור החודשי, ובפרט טמפונים, פדים וכיוצא בזה.

<sup>28</sup> במובן מסוים גם מוצרים הדרושים לנשים בהריון דומים במאפיינים מסוימים למוצרי היגיינה נשית. עם זאת, בשונה ממוצרים הקשורים להריון, מוצרי היגיינה נשית הם מוצרים הכרחיים לאישה במשך תקופה משמעותית מחייה לצורך השתלבות בחברה, וכן בעיית מס הגולגולת עולה באופן מרוכך יותר בהקשרי הריון. יתרה מזאת וכפי שאראה בהמשך המאמר, עלויות הכרוכות בהריון כבר זוכות למענה (גם אם חלקי) במסגרת מנגנוני הרווחה בישראל.

<sup>29</sup> Jennifer Bennett, *The Tampon Tax: Sales Tax, Menstrual Hygiene, and Necessity Exemptions*, 1 TAX L. REV. 183 (2017) (להלן: Bennet).

<sup>30</sup> שם, בעמ' 188-189.



מס צריכה הוא מס עקיף המשתקף במחיר הסחורה או השירות הנצרכים.<sup>31</sup> מס צריכה הוא ממכשירי הגבייה המשמעותיים בקרב מדינות מפותחות, ולרוב מהווה כשליש מכלל הכנסות המדינה ממיסים במדינות OECD, כאשר בישראל הוא מהווה כ-32% מהכנסות המדינה.<sup>32</sup> מס הצריכה המרכזי בו נעשה שימוש ברוב מדינות ה-OECD הוא מס ערך מוסף (מע"מ, ובאנגלית – Value Added Tax או Goods and Services Tax), ולעומת זאת בארצות הברית מונהג מס קניה.<sup>33</sup> באופן כללי, מע"מ מוטל על כל עסקה ושירות, כאשר שיעור המס הממוצע במדינות ה-OECD הוא 21.8%, זאת לעומת ישראל בה מוטל מע"מ בגובה 17.1%.<sup>34</sup> הטלת מע"מ משמעותו הטלת מס בשיעור אחיד על כל עסקה בשרשרת הייצור של מוצר או שירות, כך שהסכום הכולל של הערך המוסף הנגבה בכל שלב מוטל על הצרכן הסופי.<sup>35</sup> על כל חולייה בשרשרת הייצור לשלם מס עבור הערך שנוסף למוצר, ולגבות את אותו השיעור מהמחיר שנקבע למוצר או לשירות, כאשר שיעור המע"מ מחושב בשיעור קבוע ממחיר העסקה. בהתאם, על כל חולייה בשרשרת הייצור להעביר את שיעור המע"מ שגבתה אל רשות המיסים, זאת תוך קיזוז גובה המע"מ ששילמה מסכום זה.<sup>36</sup> לעומת זאת, ארצות הברית אינה מטילה מע"מ, ובמקום מטילה מס קניה אשר גם הוא מהווה שיעור ניכר מההכנסות הממשלתיות.<sup>37</sup> בשונה ממע"מ, מס קניה אינו מוטל על כל עסקה בשרשרת הייצור, אלא מהווה חוב בשיעור מסוים ממחיר המוצר, המוטל

פרידמן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 39.

31 שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, ברברה סבירסקי וירון הופמן-דישון **תקציב המדינה לשנים 2021-2022: הרחבה נקודתית ואז סיבוב פרסה** (מרכז אדוה, 2021), <https://adva.org/wp-content/uploads/2021/11/budget2021-2022-u-turn.pdf> (להלן: תקציב המדינה, מרכז אדוה).  
32 <https://doi.org/10.1787/152def2d-> OECD, OECD CONSUMPTION TAX TRENDS 2020, 12 (2020) <https://doi.org/10.1787/152def2d-en> (להלן: דו"ח מס צריכה ב-OECD).

33 שם, בעמ' 42.

34 שם, בעמ' 20. להרחבה, ראו בעמ' 25-20.

35 לצורך הבנת התהליך של גביית מע"מ ניתן להיעזר בדוגמא. בהינתן שיעור המע"מ בישראל הוא 17%, כאשר יצרן של מוצרי היגיינה נשית יקנה חומר גלם במחיר 100, הסכום הכולל שישלם בנוסף למע"מ יעמוד על 117 (100 עבור חומר הגלם ו-17 מע"מ). כאשר היצרן ימכור את מוצריו אלו במחיר 200, עליו לגבות מהקונה 234 (200 עבור המוצר ו-34 מע"מ). על יצרן מוצרי היגיינה נשית להעביר אל רשות המיסים את המע"מ שגבה, בגובה 34, והוא רשאי להפחית ממנו את ההוצאה שלו עבור מע"מ – כלומר 17 – ששילם ליצרן חומרי הגלם. כלומר, על יצרן מוצרים אלו להעביר את ההפרש בין המע"מ שנגבה מהצרכן הסופי, לבין המע"מ שהיצרן שילם עבור החומרים. באופן דומה, תהליך זה מתקיים גם בתהליכי ייצור הכוללים מספר רב יותר של חוליות. בעסקאות הפטורות ממע"מ, החוליות בשרשרת הייצור לא יגבו את ערך המע"מ במסגרת העסקה ויהיו פטורות מהעברות תשלום לרשות המיסים, וכך גם הצרכן הסופי אינו חייב בסכום המע"מ המצטבר. בעסקאות בעלות שיעור מע"מ של 0%, אין על כל חולייה לגבות מע"מ מהקונה, אך היא זכאית לקיזוז תשלומי המס ששילמה עבור המוצר במסגרת העסקה הקודמת. מבחינת הצרכן הסופי, אין הבדל בין פטור ממע"מ לבין הטלת מע"מ בגובה 0%, אך עבור החוליות הקודמות מדובר בהבדל מהותי.

36 *Bridget J. Crawford & Carla Spivack, Tampon Taxes, Discrimination, and Human Rights*, WIS. L. REV 491, 496 (2017) (להלן: Crawford & Spivack).

על הצרכן הסופי בלבד. מס קניה בארצות הברית עשוי להיות מוטל ברמה המקומית והמדינתית באופן מצטבר.<sup>38</sup>

משטר מס הצריכה משתנה כתלות במדינה. מדינות רבות, כגון מדינות האיחוד האירופי וארצות הברית, מחילות מס דיפרנציאלי אשר שיעורו משתנה לפי סוג המוצר.<sup>39</sup> הטלת שיעורי מס מופחתים עשויים לנבוע מניסיון להנגיש מוצרים בסיסיים או חיוניים לאוכלוסיות מוחלשות ולקדם צדק חלוקתי.<sup>40</sup> במסגרת מוצרים בעלי שיעורי מס צריכה מופחתים נכללים מוצרים ושירותים רפואיים, מוצרי מזון בסיסיים, ומוצרים חיוניים אחרים.<sup>41</sup> לעומת מדינות אלה, בישראל שיעור המע"מ הוא אחיד לכל המוצרים, למעט פירות וירקות ומקרים פרטניים.<sup>42</sup> תשלום עבור כמעט כל מוצר ושירות בישראל כיום כרוך בתשלום נלווה של מס ערך מוסף, בגובה 17% ממחיר המוצר.<sup>43</sup> בישראל, אין שיעור מס מופחת על מוצרים בסיסיים, ואלו מוגשים באמצעות מנגנונים אחרים כגון פיקוח מחירים וסבסוד ממשלתי.

בהתאם, בישראל מוצרי היגיינה נשית נכללים גם הם תחת מדיניות זו. בעוד שמונהגת מדיניות מסייעת לרכישת מוצרים חיוניים מסוימים, לא קיימת מדיניות ייחודית באשר למוצרי היגיינה נשית ואלו נחשבים ככל מוצר אחר שאישה תבחר לצרוך.<sup>44</sup> עם זאת, צריכת מוצרי היגיינה נשית אינה בגדר צריכת מותרות ואינה ביטוי של העדפה צרכנית מסוימת. השימוש במוצרי היגיינה נשית הוא חיוני להתנהלות היומיומית של האישה בחברה. ללא שימוש במוצרים אלו, השתלבותן של נשים במסגרות שונות, כגון חינוך ושוק העבודה, מוגבלת ביותר. התנהלותה של האישה המודרנית כיום תלויה במידה רבה בשימוש במוצרים אלו, שהרי צריכתם היא המאפשרת לה להמשיך את פעילותה הסדירה במסגרות בהן פועלת. מיסוי מוצרי היגיינה נשית באופן הזהה למיסוי מוצרים הנחשבים מותרות, וללא כל מדיניות מאזנת, מטילה נטל כלכלי עודף על נשים שנובע ממצאות פיזיולוגית ולא מתוך העדפה אישית. אם כן, ניתן לראות את הטלת מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית כהטלת מעין **מס גולגולת** על נשים הנדרשות למוצרים אלו. מבחינה זו, הטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית עשויה לעורר מספר קשיים. במישור האופקי, המס הנוסף הנגבה מנשים עבור צריכת מוצרים אלו מביא למצב של העברת עושר מנשים לגברים.

<sup>38</sup> שם, בעמ' 496-497.

<sup>39</sup> דו"ח מס צריכה ב-OECD, לעיל ה"ש 33, בעמ' 42-43.

<sup>40</sup> שם, שם.

<sup>41</sup> שם, שם; Crawford & Spivack, לעיל ה"ש 37, בעמ' 497-498. יש לציין כי האיחוד האירופי מחיל ארבע קטגוריות שונות באשר לשיעור מס הצריכה, הכוללות פטור ממע"מ, שיעור מע"מ בגובה 0%, שיעור מופחת בגובה מינימלי של 5% ושיעור סטנדרטי של כ-15% או יותר עבור מוצרי יוקרה. מדינות באיחוד האירופי אינן רשאיות לשינוי או הסרת מע"מ באופן עצמאי, ועליהן לקבל אישור מפארלמנט האיחוד האירופי.

<sup>42</sup> ס' 30(13) לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975. בין היתר, מע"מ חל בשיעור 0% על פירות וירקות, וכן מונהגת מדיניות מקלה באשר לצריכת מוצרים באילת.

<sup>43</sup> ס' 2 לחוק מס ערך מוסף.

<sup>44</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 5.

במישור האנכי, תשלום המס הקבוע עבור מוצר בסיסי עשוי להחריף את ההיבט הרגריסיבי של מס זה, ללא כל מנגנון מאזן. לשם בירור סוגיה זו, אדרש להגדרת מס גולגולת ולקשיים הנלווים לו. מס גולגולת (הקרוי גם "Poll Tax", "Lump-sum Tax", "Head Tax") הוא מס בסכום קבוע, המוטל באופן אחיד על כל יחיד בקבוצה.<sup>45</sup> אחידות המס מתבטאת בנטל הזהה המוטל על כל אדם, ללא הבחנה בפרמטרים אחרים, וכי אדם אינו יכול לשנות את נטל המס המוטל עליו באמצעות שינוי התנהגותו. מבחינה זו, מדיניות המטילה מס גולגולת משיגה שוויון במובן הפשטני ביותר, זאת מפני שאינה מפלה בין פרטים באוכלוסייה.<sup>46</sup> מאפיינים אלו תורמים להיות המס ניטרלי וקל לגבייה, ובכך משיא יעילות כלכלית.<sup>47</sup> עם זאת, הטלת סכום זהה על כל אדם ללא התחשבות במאפייניו האישיים פוגעת באופן משמעותי בצדק חלוקתי ושוויון מהותי.<sup>48</sup> הטלת מס גולגולת אף מפרה את עיקרון השוויון האנכי בדיני המיסים, לפיו יש להתאים את נטל המס ליכולות כלכליות שונות.<sup>49</sup> על כן, למרות שהטלת מס גולגולת עשויה להיות יעילה למטרות גבייה ממשלתית, היא אינה רצויה מפני שהיא מהווה חלוקה לא צודקת של נטל המס באוכלוסייה.<sup>50</sup>

ניתן לזהות מאפיינים של מס גולגולת במס הצריכה המוטל על מוצרי היגיינה נשית. מפני שמוצרי היגיינה נשית חיוניים להתנהלותן הכללית של נשים, צריכתם היא בלתי נמנעת וחלק ממצויאות החיים שלהן. עבור נשים בטווח הגילאים הרלוונטי, צריכת מוצרי היגיינה נשית מהווה עלות קבועה ואחידה שאינה ניתנת לבחירה.<sup>51</sup> כפי שצריכה זו קבועה ואחידה, כך גם נטל המס הנלווה לה. לפיכך, בצריכת מוצרים אלו טמונה גבייה ממשלתית בסכום קבוע. אולם, מפני אופיים החיוני של מוצרים אלו, גבייה ממשלתית זו אינה בהכרח דומה לגבייה הנובעת מהעדפה צרכנית. זאת ועוד, בעוד שלעיתים מונהגת מדיניות המאזנת את מס הצריכה על מוצרים חיוניים, אין הדבר כן באשר למוצרי היגיינה נשית. בכך, דומה מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית למס גולגולת המוטל על קבוצת אוכלוסייה מסוימת.

<sup>45</sup> דוד גליקסברג "שמואל יוסף עגנון – על המיסים" משפטים נ 847, 891 (2021) (להלן: גליקסברג "על המיסים").

<sup>46</sup> שגית לוינר וטלי ניר "מדיניות חברתית באצטלה כלכלית" ספר אריה לפידות 127, 162 (דוד גליקסברג עורך 2015) (להלן: לוינר וניר "מדיניות חברתית"); יוסף גרוס "פרק א: מבוא לדיני מסים והסמכות להטלת מס" דיני המיסים החדשים 1, 6 (מהדורה שלישית 2003) (להלן: גרוס "דיני מיסים"); יורם מרגליות "פרק טו: דיני מיסים" הגישה הכלכלית למשפט 815, 817 (אוריאל פרוקצ'יה עורך 2012) (להלן: מרגליות).

<sup>47</sup> בהקשר זה, מס ניטרלי הוא מס שהשפעתו על התנהלות הפרט היא אפסית. מס ניטרלי הוא יעיל יותר מתוך הנחה שהתנהלות הפרט בהיעדר מס היא אופטימלית, ועל כן יש לשאוף כי המס ישפיע כמה שפחות על התנהלות הפרט. גליקסברג "על המיסים", לעיל ה"ש 45, בעמ' 884; בג"ץ 141/82 ח"כ אמנון רובינשטיין נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לז(3) 141, פס' 5 לפסק דינו של השופט לויין ("כאשר קבע החוק, שיש להטיל מס הכנסה על דרך של שוויון, האם ייתכן לומר בחברה מודרנית, שהטלת מס גולגולת על הציבור, מבלי להתחשב בהכנסתו של הנישום מחייבת את האזרח בתשלום מס על דרך השוויון?").

<sup>49</sup> גרוס "דיני מיסים", לעיל ה"ש 46, בעמ' 6.

<sup>50</sup> יעקב נוסים "דיני מיסים בישראל: הלכה לפני מעשה (עיונים בתיאוריה של דיני מיסים בעקבות ספרו של יוסף אדרעי מבוא לתורת המיסים)" משפט וממשל יד 313, 367 (2012) (להלן: נוסים "הלכה לפני מעשה").

<sup>51</sup> השונות בין מחירי המוצרים קטנה יחסית כך שניתן לראות את שיעור המע"מ המוטל עליהם כאחיד.

יחד עם זאת, מס צריכה המוטל על מוצרי היגיינה נשית הוא מס המוטל רק על אוכלוסיית הנשים הנדרשת למוצרים אלו, ועל כן נעדר תחולה אוניברסלית. כלומר, נוסף על הקשיים החלוקתיים הטמונים במס גולגולת בעל תחולה אוניברסלית, הטלת מס גולגולת על קבוצה מסוימת היא צודקת אף פחות.<sup>52</sup> על גב הקשיים הקיימים באשר לשוויון אנכי, מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית מעורר אי-שוויון במישור האופקי שבין נשים לגברים. זאת, מפני שמש כזה מהווה גבייה ממשלתית נוספת המוטלת על כ-50% מהאוכלוסייה בלבד, ומוציא מתחולתו חלק ניכר מהאוכלוסייה על בסיס מאפיין שרירותי.<sup>53</sup> היות שמוצרי היגיינה נשית הם חיוניים, הרי ששיעור המס המוטל בגינם עשוי להוות נטל מס הנוסף לעלויות הרגילות המושטות על כלל האוכלוסייה. כך, נוצר מצב של העברת עושר מנשים לגברים, לפיו נשים משלמות שיעור מס קבוע הנוסף לכלל הוצאותיהן האחרות, אך רמת ההנאה המוסכת להן מתשלום נוסף זה אינה גדולה יותר מזו של גברים. כלומר, מפני שצריכת מוצרי היגיינה נשית היא עלות קבועה שאין לה מקבילה גברית, יוצא אפוא שנגבה מנשים שיעור מס נוסף שאינו נגבה מגברים. על כן, בעוד שנשים נושאות בנטל מס גבוה יותר, הן זוכות להנאה דומה המוסכת מתשלום המס לזו של גברים. שוב יודגש כי נטל עורף זה הוא בלתי נמנע לאור אופיים החיוני של מוצרי היגיינה נשית. אם כן, נראה שמש הצריכה המוטל על מוצרי היגיינה נשית מהווה נטל מס בלתי צודק, המוטל על נשים רק בשל היותן נשים.<sup>54</sup> עקרון השרירותיות הקיים במדיניות מעין זו הודגם על ידי השופט סקאליה בבית המשפט העליון בארצות הברית, בדבריו: "A tax on wearing yarmulkes is a tax on Jews."<sup>55</sup>

כאמור, הטלת מס גולגולת בתחולה אוניברסלית מעוררת קשיים במישור הצדק החלוקתי. כלומר, הטלת מס גולגולת בתחולה אוניברסלית מפרה עקרון לפיו יש להעניק עדיפות לאדם שמצבו "רע" יותר מזה של אדם אחר – קרי, אדם הנדרש להתאמת המציאות למאפייניו הפיזיולוגיים או טבעיים – וכי בקביעת מדיניות יש להתחשב במרכיבים חיצוניים אלו.<sup>56</sup> יתרה מזאת, הטלת מס גולגולת הנעדרת תחולה אוניברסלית ומתבססת על מאפיין שרירותי כגון מגדר, מפרה את עיקרון השוויון לפיו יש להעניק "יחס שווה לשווים".<sup>57</sup> במקרה זה, הקריטריון של שוויון מתייחס לעקביות הנדרשת בהחלת כלל או מדיניות על פרטים באוכלוסייה. הטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית היא מדיניות ממשלתית הגובה מס צריכה מנשים על אף שבחירתן

<sup>52</sup> גליקסברג "על המיסים", לעיל ה"ש 45, בעמ' 884; זאת, בהנחה כי הקריטריון לפיו הקבוצה עליה חל מס הגולגולת הוגדרה אינו קריטריון המצדיק את הגדלת נטל המס. לדוגמא, הבעייתיות בהטלת מס גולגולת על קבוצה שהוגדרה לפי קריטריון ההכנסה, פוחתת.

<sup>53</sup> שם, בעמ' 884-885; מרגליות, לעיל ה"ש 46, בעמ' 817.

<sup>54</sup> Crawford & Spivack, לעיל ה"ש 73, בעמ' 516; יש לציין שחוסר הצדק הגלום בכך מחריף כאשר מוצרים דומים המיועדים לגברים נהנים מפטורים מסיים מסוימים, וראו Christopher Cotropia & Kyle Rozema, *Who Benefits from Repealing Tampon Taxes: Empirical Evidence from New Jersey*, 15 J. EMPIRICAL LEGAL STUD. 620, 624-625 (2018) (להלן: Cotropia & Rozema).

<sup>55</sup> Bray v. Alexandria Women's Health Clinic, 506 U.S. (1993).

<sup>56</sup> ראם שגב "שוויון ודברים אחרים" משפט וממשל יז 191, 208-205 (2016), (להלן: שגב "שוויון").

<sup>57</sup> שם, בעמ' 208-210.

לצורך מוצרים אלו מצומצמת ביותר. על כן, בשונה ממוצרים אחרים, מוצרי היגיינה נשית יוצרים מצב של גבייה ממשלתית קבועה המתבצעת על נשים בלבד. זאת, ללא מדיניות המאזנת או מסייעת בנטל נוסף זה.<sup>58</sup>

כפי שצוין בספרות, יחס שוויוני אינו בהכרח מעיד על שוויון, ואילו יחס שונה אינו בהכרח מעיד על אי-שוויון.<sup>59</sup> כלומר, ייתכן כי דווקא יחס שונה מוביל לשוויון, כאשר מדובר בקבוצות שונות, ואילו יחס שווה לקבוצות שונות מוביל לאי-שוויון. כך לדוגמה, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 כולל חובה לבצע התאמות נדרשות במקום עבודה בכדי לאפשר העסקה של אדם בעל מוגבלות.<sup>60</sup> ביסוד הוראות אלו מונחת הגישה כי העובדה שבעלי מוגבלות אינם יכולים להשתלב במקומות עבודה מסוימים, והיעדר התמודדות ממשלתית עם עובדה זו, עשויה לעלות לכדי אי-שוויון. במקרה של אנשים בעלי מוגבלות, הנהגת יחס שווה היא זו שמייצרת אי-שוויון, אותו בא חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לתקן. דווקא באמצעות מתן יחס שונה לאנשים בעלי מוגבלות, החוק מביא ליחס שוויוני. באופן דומה, עצם החלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית כפי שמוחל על כלל המוצרים, מטיל על נשים מס גולגולת שאי-קיוזו מייצר אי-שוויון. דוגמאות דומות ניתן לראות במדיניות הרווחה הקיימת בישראל, המשיגה שוויון באמצעות הענקת כלים לקבוצות בעלות מוגבלות שונות – פיזיולוגיות וסוציולוגיות – המסייעים להשתלבותם בחברה, ובכך אדון בהמשך.

אם כן, יש לראות את מס הצריכה המוטל על מוצרי היגיינה נשית כחבות מס יתרה עמה יש להתמודד. אמנם, וכפי שנאמר לעיל, הקשיים הטמונים בצריכת מוצרי היגיינה נשית אינם מסתכמים בחבות המס עצמה. בהסתכלות רחבה, הנטל הכלכלי שנוצר בעקבות רכישת מוצרי היגיינה נשית אינו תוצאה של נשיאה בשיעור המס בלבד, אלא הוא נובע מההוצאה הכלכלית של תשלום המחיר הכולל של מוצרים אלו. מידת קושי זה קשורה קשר הדוק במעמדן הכלכלי של הנשים הצורכות מוצרי היגיינה נשית, וגם אם רכיב המס במוצרים אלו ינוטרל, ייתכן כי הנטל הכלכלי הטמון ברכישת מוצרים אלו יישאר בעינו.

כידוע, קיימים פערי השתכרות בין גברים לנשים בשוק העבודה. נכון לשנת 2018, שכרה החדשי הממוצע של אישה בישראל היווה כ-68% משכרו הממוצע של גבר.<sup>61</sup> יתרה מזאת, אף

<sup>58</sup> חשוב לציין שזו אינה בהכרח טענה של הפליה כלפי נשים, לפיה מדיניות המתייחסת באופן שונה לקבוצה מסוימת. אמנם אכן מונהגת מדיניות שונה כלפי נשים באשר לנטל הכלכלי הנוסף המוטל עליהן במסגרת הצריכה החיונית של מוצרי היגיינה נשית, ומדיניות זו אינה מקרית. עם זאת, מפני שבישראל מע"מ מוטל באופן אחיד על כלל המוצרים, עצם הטלת המע"מ אינה המדיניות המפלה, כי אם היעדר האיזון הקיים לצריכת מוצרים חיוניים אלו, וראו ברק מדינה "הזכות החוקתית לשוויון בפסיקת בית המשפט העליון: כבוד האדם, האינטרס הציבורי וצדק חלוקתי" **משפט וממשל** יז 63, 89-92 (2016) (להלן: מדינה "הזכות החוקתית לשוויון").

<sup>59</sup> שם, בעמ' 123.

<sup>60</sup> שם; סעיף 88 ו-19 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

<sup>61</sup> שם, שם. בבחינת פערי השתכרות שעתית, נכון לשנת 2018 שכרה השעתי של אישה עמד על כ-84% משכרו השעתי של גבר. מדובר בנתונים יחסיים, וכמובן שקיימים פערי שכר כולות בלאום ורמת משכל בנוסף. כמובן שפער זה

עבור אותה המשרה נשים מרוויחות פחות מגברים.<sup>62</sup> זאת ועוד, פערי ההשתכרות בין נשים לגברים גדולים ביותר בין הגילאים 30-50, גילאים בהם לנשים הוצאות עבור מוצרי היגיינה נשית.<sup>63</sup> לצד זאת, תחולת העוני הנמדדת אצל נשים גבוהה יותר מאשר אצל גברים.<sup>64</sup> נכון לשנת 2019 תחולת העוני אצל נשים הייתה גבוהה יותר בכ-2.5% מאשר אצל גברים, כאשר גם פער זה גדול ביותר בגילאים בהם נשים נדרשות לצרוך מוצרי היגיינה נשית.<sup>65</sup> פערים אלו אינם ייחודיים למדינת ישראל, וניתן לראות את ביטויים ברמה אוניברסלית, כאשר הפערים בתחולת העוני בין גברים לנשים גדולים ביותר בשנים הרלוונטיות לצריכת מוצרי היגיינה נשית.<sup>66</sup> על כן, העלות הנוספת המוטלת על נשים בגין צריכה חיונית של מוצרי היגיינה נשית עשויה להגביר את הנטל הכלכלי שקיים על נשים זה מכבר, ושיש ניסיון לתקנו לאורך השנים. שוב יש לציין כי הצורך של נשים ברכישת מוצרים אלו נועד בכדי שיוכלו להשתלב במסגרות השונות ולעמוד בסטנדרט הרווח בחברה באשר לאופן ההתנהלות של הפרט באופן יומיומי.<sup>67</sup>

עם זאת, אני סבורה כי הקושי המרכזי עמו יש להתמודד באופן ראשוני הוא חבות המס המוטלת על מוצרים אלו. בעוד שהבחירה בין סוגי מוצרי היגיינה השונים נתונה לצרכניות, עצם ההידרשות למוצרים אלו אינה שאלה של בחירה אישית. על כן, לכל הפחות יש לראות את הגבייה הממשלתית על גב צריכה זו כגבייה שאינה מוצדקת ללא מדיניות מאזנת, ואשר עמה יש להתמודד כבעיה ראשונית. אכן, ניתן לראות את העלות הכללית של מוצרים אלו כבעייתית, שכן גם זו עשויה להוות מעין מס גולגולת במידה מסוימת.<sup>68</sup> ואולם, אין זה ברור שיש לדרוש תמיכה העולה לגובה העלות הכללית של מוצרי היגיינה נשית, מפני שהדבר לא נעשה עם מוצרים חיוניים אחרים. בעוד שהרווח שנוצר מהעלות הכללית של מוצרי היגיינה נשית שייך לפירמות המייצרות מוצרים אלו, הרווח שנוצר כתוצאה מגביית מס צריכה עבורם שייך למדינה. ניתן להתלבט באשר

מושפע מבחירת המקצועות השונים של גברים ונשים, אך פערים אלו קיימים גם בקרב גברים ונשים המועסקים באותו המקצוע.

<sup>62</sup> פערי שכר 2020, לעיל ה"ש 18.

<sup>63</sup> הדס פוקס, "פערים מגדריים בשוק העבודה: שכר וקטוב תעסוקתי" דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2016 57 (מרכז טאוב, 2016) <https://www.taubcenter.org.il/wp-content/uploads/2020/12/genderwageheb39.pdf>

<sup>64</sup> ד"ר הגר צמרת-קרצ'ר ויוליה בסין "תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים, נשים לעומת גברים" יודעת - הכלכלי-חברתי של נשים בישראל" הביטוח הלאומי (11.2013) <https://www.yodaat.org/item/dataset/f15fb2fe118ac352>

<sup>65</sup> שם. [https://www.btl.gov.il/Publications/research/Pages/mehkar\\_113.aspx](https://www.btl.gov.il/Publications/research/Pages/mehkar_113.aspx)

<sup>66</sup> OECD (2018) "The Gender Pay Gap in OECD Countries" OECD. יש לציין כי ישראל היא אחת המדינות המובילות מבחינת פערי השתכרות בין גברים לנשים.

<sup>67</sup> כך לדוגמא, ככל שמצופה מהפרט בחברה לעבוד חמישה ימים בשבוע באופן עקבי, בכדי להתיישר מול סטנדרט זה על נשים לצרוך מוצרים שיאפשרו להן התנהלות כזו על אף המציאות הפיזיולוגית הקיימת.

<sup>68</sup> עצם צריכת מוצרי היגיינה נשית עשויה להידמות למס גולגולת מפני שמדובר בנטל כלכלי קבוע ואחיד. המונח "מס" משמש כאן באופן מושאל, בדומה לשימוש בו במונח "מס וורוד", אף שבמקרה זה אין מדובר בגבייה ממשלתית.

להתערבות ממשלתית המכסה את עלותו הכללית של המוצר, אך סיוע העולה לגובה שיעור מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית מוצדק יותר ועולה בקנה אחד עם מדיניות מס קיימת. אין לבטל את הנטל הכלכלי הגלום בעצם מחיר מוצרי היגיינה נשית, שהרי גם עלותם הכללית של מוצרים אלו עשוי להתפס כמס גולגולת באופן מסוים. אף על פי כן, להתמודדות עם רכיב המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית משמעות שונה מהתערבות ממשלתית העולה לגובה מחיר המוצר. הטלת מס ערך מוסף על מוצרים חיוניים, ובפרט על מוצרי היגיינה נשית, אינה אלא גבייה ממשלתית המתבצעת על גב רכישת מוצרים אלו. כלומר, הטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית משמעותה רווח הנכנס לכיס המדינה על חשבון אוכלוסיית הנשים. על כן, התמודדות עם רכיב המס – בין אם באופן ישיר ובין אם דרך מנגנונים נוספים – משמעותה חזרה למצב ניטרלי, בו העלות המוטלת על נשים נובעת כולה מכוחות השוק ולא מהתערבות ממשלתית. נטרול מס הגולגולת הטמון ברכיב המס על מוצרים אלו אינו אלא הסרת ידה של המדינה מגבייה נוספת בגין רכישת מוצרים אלו. כפי שנוכחנו לעיל, הטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית מהווה מעין מס גולגולת הנעדר הצדקה וחוטא לעקרונות דיני המס. על כן, ברי כי הדרישה להימנעות מהטלת מס זה – או נטרולו באמצעים אחרים – היא טריוויאלית ומתבקשת. לעומת זאת, סיוע ממשלתי העולה על גובה שיעור המס המוטל ועד לגובה עלות המוצר משמעותו התערבות ממשלתית בהיקף רחב יותר המצריכה הצדקות נוספות. העובדה שמאפיינים פיזיולוגיים מטילים עלויות נוספות על אוכלוסייה מסוימת, אף שאלו "אינן מוצדקות", אינה בהכרח מספיקה לבדה להצדיק התערבות ממשלתית החורגת מהניטרליות האמורה לעיל.

אם כן, הרי שיש לראות בגובה שיעור המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית סכום מינימלי והכרחי שראוי לזכות בסיוע ממשלתי. ייתכן שיש מקום לסיוע ממשלתי העולה על שיעור זה, אך התערבות זו אינה נובעת מהקשיים שצוינו לעיל בהכרח. רעיונות דומים, הרואים במס ערך מוסף המוטל על מוצרים חיוניים כרכיב בלתי מוצדק שעמו יש להתמודד כבעיה ראשונית, ניתן לראות בהצעות החוק שהונחו לא פעם על שולחן הכנסת, הקוראות להעניק פטור ממע"מ לתרופות מצילות חיים.<sup>69</sup> עוד יש לציין כי מרבית המוצרים החיוניים בישראל אינם זוכים לסיוע ממשלתי מלא העולה לגובה מחיר המוצר, אלא לשיעור מסוים ממנו, ונראה שיש להתייחס לסיוע עבור רכישת מוצרי היגיינה נשית בהתאם.

עד כאן נפרשה התשתית בבסיס הטענה כי הקשיים המתעוררים מהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית דורשים התערבות ממשלתית. עם זאת, וכפי שצוין לעיל, אופן הסיוע הממשלתי והיקפו נתונים למשטרי המס והרווחה הקיימים בכל מדינה. ניתן לראות את הבעייתיות המתעוררת מהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית כסקאלה הנעה משיעור המס המוטל על מוצרים אלו, ועד לעלות המוצרים הכללית. בחירת נקודה על סקאלה זו עשויה להשתנות לפי שיקולים שונים,

<sup>69</sup> וראו לדוגמה הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון) – פטור ממס במכירת תרופות מצילות חיים שאינן כלולות בסל הבריאות), התשפ"ג–2023, ה"ח פ/25/1962; הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון) – פטור ממס במכירת תרופות מצילות חיים שאינן כלולות בסל הבריאות), התשפ"ב–2022, ה"ח פ/24/3471; הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון) – פטור ממס במכירת תרופות מצילות חיים שאינן כלולות בסל הבריאות), התשפ"א–2020, ה"ח פ/23/75.

ואין תשובה ברורה לבחירה באחד משני הקצוות. השאלה האם נדרשת התערבות במיטת מוצרי היגיינה נשית היא בראש ובראשונה שאלה עקרונית. ככל ששאלה זו נענית בחיוב, ניתן להידרש לשאלה הכמותית של גובה הסיוע הנדרש. אם כן, לטענתי סיוע בגובה שיעור המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית הוא גובה הסיוע המינימלי שיש להעניק כפתרון לקשיים המתעוררים מצריכת מוצרים אלו. כל תוספת לשיעור זה גם היא עשויה לסייע בפתרון קשיים אלו, וכן עשויה להיות מוצדקת, אם כי אינה הכרחית לאור התשתית הנורמטיבית שהונחה ברשימה זו, ולפיכך בהיעדר הצדקה אחרת נתונה להחלטת המחוקק וקובע המדיניות. הקשיים הטמונים בעלות הכוללת של מוצרי היגיינה נשית נישאים על גב העלות הראשונית הכרוכה במס המוטל על מוצרים אלו.<sup>70</sup> כפי שאראה בהמשך, ניתן לראות כי מדינות שונות בחרו להתמודד עם כל אחת מהבעיות הטמונות בצריכת מוצרי היגיינה נשית: הן עם שיעור המס בלבד, הן עם עלות המוצרים הכללית.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> כפי שהוזכר רבות בספרות הזרה, רכישת מוצרי היגיינה נשית על ידי נשים מאוכלוסיות מוחלשות עשויה להחמיר את מצבן הכלכלי ולהשפיע על תחומים נוספים בחייהן, כגון בריאות ותעסוקה. ככל שהכנסתה של אישה נמוכה יותר, כך שיעור עלות הוצאה זו מהכנסתה עולה. העלות הכוללת של רכישת מוצרי היגיינה נשית עשויה להעמיק את הפערים הכלכליים באוכלוסיית הנשים, וכל שכן כאשר קיים מס אחיד וזהה על צריכה שהיא בממוצע זהה. תשלום מע"מ על מוצרי היגיינה נשית עשוי להחריף את בעיית העוני הקיימת בקרב אוכלוסיות מוחלשות, ואף לעכב התפתחות מקצועית בקרב נשים עם נגישות נמוכה למוצרים אלו. תופעה זו מכונה "period poverty", ונוגעת לקשיים בצריכת מוצרים אלו, העלולים להוביל לויתור על רכישת מוצרי היגיינה נשית או לשימוש בחלופות שאינן היגייניות שעשויות לסכן את בריאותן של נשים. הדבר גם עשוי לגרום להיעדרות ממסגרות חינוך והשכלה גבוהה ככל שהנגישות למוצרים אלו מוגבלת. בעוד שמחקרים רבים מסוימים אמדו את היקף הבעיה ועוצמתה במדינות אחרות, בישראל לא נעשה מחקר הבוחן זאת. מילא, חסרים נתונים ביחס למאפיין זה של בעיית מיטת מוצרי היגיינה נשית ויש לקחת זאת בחשבון בבחינת והתאמת הפתרונות השונים. עם זאת, אין בכך כדי לפאור התמודדות עם הבעיה הקיימת במישור האנכי בישראל, ושלב ראשון הוא אומדן עוצמת הבעיה. לפירוט נוסף ראו Lauren F. Cardoso, Anna M. Scolese, Alzhra Hamidaddin & Jhumka Gupta, *Period Poverty and Mental Health Implications Among College-Aged Women in the United States*, BMC WOMEN'S HEALTH Morgan Smith & Valerie Strauss "Activists Call on Education Department to ; 21 (2021) Take Action for 'Mensual Equity'" **THE WASHINGTON POST** (28.01.2019) <https://www.google.com/search?q=Activists+Call+on+Education+Department+to+Take+Action+for+%E2%80%98Mensual+Equity&oq=Activists+Call+on+Education+Department+to+Take+Action+for+%E2%80%98Mensual+Equity&aqs=chrome..69j57j57j9j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

<sup>71</sup> ניתן לטעון כי פתרון לבעיות במישור האופקי והאנכי, המתבטאות בהעברת העושר מנשים לגברים ובנטל כלכלי עודף ברכישת מוצרי היגיינה נשית, עשוי לקבל איזון במסגרת התא המשפחתי בו הנשיאה בנטל שווה. עם זאת, בשנים האחרונות נראתה עלייה בגיל הנישואין הממוצע לנשים ואחוז הנשים הרווקות בין גילאי 25-29. כלומר, נשים רבות יותר נמצאות מחוץ לתא המשפחתי בגילאים בהם תחולת העוני של נשים היא הגבוהה ביותר. על כן, הגם שעלות זו תהיה מושתתת על התא המשפחתי בשלב מסוים, הדבר נעשה מאוחר יותר, וממילא החרפת העוני של נשים מאוכלוסיות מוחלשות בגילאים אלו אינה נפתרת. בנוסף, התא המשפחתי אינו בהכרח מהווה פתרון לבעיה הכוללת, שכן העלות המושתתת על תאים משפחתיים אינה מתפלגת באופן אחיד, ומשתנה לפי מספר הנשים בכל משק בית. למשפחות הכוללות נערות בלבד ההוצאה עבור מוצרי היגיינה נשית תהיה גבוהה יותר מאלו שלהן רק נערים. הדברים מחריפים בהתבוננות בזוגות להט"ב המורכבות משתי נשים, בעוד שזוגות עם שני גברים מרוויחים אף יותר. מקרים



### 3. המדיניות הנהוגה באשר למיסוי מוצרי היגיינה נשית: בחינה משווה

כפי שצוין לעיל, מדינת ישראל אינה נוקטת מדיניות ייחודית באשר למיסוי מוצרי היגיינה נשית, כך שעל מוצרים אלו מוטל מע"מ כשאר המוצרים.<sup>72</sup> בשנים האחרונות, בעקבות השיח הציבורי בעולם אודות עלות מיסוי מוצרי היגיינה נשית, הונחו על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק להנהגת פטור ממע"מ על מוצרי היגיינה נשית.<sup>73</sup> בדברי ההסבר להצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת בחודש מרץ 2022 נאמר כי התיקון לחוק נועד להתמודד עם הנטל הכלכלי שמש זה מטיל על נשים בגיל הפריור באמצעות החלת פטור ממע"מ על מוצרים אלו, זאת בהתאם למדיניות המונהגת במדינות שונות בשנים האחרונות.<sup>74</sup> המדיניות בה מדינות בוחרות לנקוט לרוב נגזרת ממשטר המס הקיים ומההגדרות המשפטיות הנלוות אליו. כך לדוגמא, במדינות בהן קיים פטור מתשלום מס צריכה או שיעור מס מופחת על מוצרים חיוניים, הוחלט להכליל מוצרי היגיינה נשית תחת הגדרה זו. להלן אבחן את המדיניות הנהוגה באשר למיסוי מוצרי היגיינה נשית במדינות שונות, ובשינויים שנעשו בעקבות העלאת המודעות לקשיים הטמונים במס זה.<sup>75</sup>

**בארצות הברית** מס צריכה מוטל באמצעות מס קניה ברמה המדינתית והמקומית.<sup>76</sup> שיעור מס הקניה על מוצרים ברמה המדינתית בארצות הברית נע בין שיעור מינימלי של 2.9% ועד

אלו מייצרים עיוותים שאינם מאפשרים פתרון טבעי לקשיים האמורים, במיוחד כאשר מדובר בהחמרת עוני וקושי לשאת בנטל הכלכלי העודף שנוצר. וראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לקט נתונים לקראת ט"ו באב תשפ"א – 2021" **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה** 21.07.2021 [https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2022/019/07\\_22\\_019b.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2022/019/07_22_019b.pdf). ממצאי הלקט מצביעים על עלייה בגיל הנישואין הממוצע של נשים לגיל. עוד ניתן ללמוד כי עם עליית אחוז הגירושין נצפית עלייה של אחוז הרווקות בין גילאי 25-29 עד ל-63% נכון לשנת 2019.

<sup>72</sup> ס' 2 לחוק מס ערך מוסף.

<sup>73</sup> הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי היגיינה נשית), התשע"ז-2017, ה"ח פ/4511/20; הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי היגיינה נשית), התשפ"א-2021, ה"ח פ/1880/24; הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון – מס בשיעור אפס על מוצרי היגיינה נשית), התשפ"ב-2022, ה"ח פ/3448/24 (להלן: "ה"ח מס ערך מוסף 2022").

<sup>74</sup> שם.

<sup>75</sup> לצד ההבדלים בין המדינות השונות באשר לשיעור המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית, קיימים גם הבדלים במחיר המוצרים עצמם. עם זאת, פערי המחירים בין המדינות אינם גדולים במידה המשפיעה על מדיניות המס הרלוונטית, בפרט לאור העובדה שמדיניות נפרסת על פני מספר רב של שנים בהם פערי המחירים משתנים. מחיר המוצרים אינו הפרמטר המכתיב את סוג מדיניות המיסוי שיש להנהיג ביחס למוצרי היגיינה נשית. כך למשל, הן צרפת – בה מוצרי היגיינה הנשית זולים יותר מאשר בישראל, והן ארה"ב – בה מוצרים אלו יקרים יותר – מנהיגות שיטת מיסוי מופחתת ביחס למוצרים אלו. ביחס לפערי המחירים הקטנים ראו משרד הכלכלה והתעשייה, [הפחתת יוקר המחיה במשק הישראלי: השוואה בינלאומית – מוצרי היגיינה נשית](#) (2017) (להלן: דו"ח משרד הכלכלה).

<sup>76</sup> [Janelle Cammenga, "State and Local Sales Tax Rates, 2021", 737 TAX FOUND. FISCAL FACT, 1 \(2021\) https://files.taxfoundation.org/20210106094117/State-and-Local-Sales-Tax-Rates-2021.pdf](#).

למקסימום של 7.25%<sup>77</sup> נוסף על כך, ב-38 מדינות מונהג בנוסף מס קניה ברמה המקומית, כך ששיעור המס המוטל על הצרכן הסופי גבוה אף יותר.<sup>78</sup> בארצות הברית מונהג משטר מס צריכה דיפרנציאלי, כך ששיעור המס ישתנה כתלות באופי המוצר.<sup>79</sup> לרוב, יונהג פטור ממס צריכה או מס מופחת על מוצרים חיוניים, כגון מצרכים בסיסיים ומוצרים רפואיים, כך שהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית עשויה לייצר תפיסה כי מוצרים אלו אינם מוגדרים כמוצרים בסיסיים או חיוניים.<sup>80</sup> בעקבות השיח הציבורי הגובר בשנים האחרונות באשר למיסוי מוצרי היגיינה נשית, מדינות רבות, כמו גם רשויות מקומיות בארצות הברית, הפחיתו את שיעורי מס הצריכה או הנהיגו פטור מוחלט בעת רכישת מוצרי היגיינה נשית.<sup>81</sup> במדינת מרילנד לדוגמא, מונהג פטור ממס צריכה על מוצרים רפואיים, כשבמסגרת אלו נכללים גם מוצרים היגיינה נשית.<sup>82</sup> במדינות אחרות, כגון ניו-ג'רזי ופנסילבניה, מונהג פטור ספציפי למוצרי היגיינה נשית.<sup>83</sup> כיום 23 מדינות בארצות הברית, בנוסף לעיר הבירה וושינגטון די.סי, מנהיגות פטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית.<sup>84</sup> פסק הדין היחיד שניתן בעניין הנהגת פטור על מוצרי היגיינה נשית עניינו בתובענה ייצוגית כנגד עיריית שיקגו בשנת 1989.<sup>85</sup> טענת העותרים הייתה שהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית אינה חוקית, שכן לפי החוק יש להנהיג פטור ממס צריכה על מוצרים רפואיים.<sup>86</sup> זאת ועוד,

<sup>77</sup> שם, בעמ' 3.

<sup>78</sup> שם.

<sup>79</sup> דו"ח מיסים ב-OECD, לעיל ה"ש 33, בעמ' 45-46.

<sup>80</sup> Victoria Hartman, *End the Bloody Taxation: Seeing Red on the Unconstitutional Tax on Tampons*, 112 NW. U. L. REV. 313, 316 (2017). (להלן: Hartman). בעמ' 335 המחברת מצוין כי בעוד שמונהג שיעור מס מופחת על מוצרים הנחשבים חיוניים, כגון תרופות וויאגרה לגברים, מדיניות דומה אינה חלה על מוצרי היגיינה נשית; Tax Policy Center "Briefing Book" **Tax Policy Center** (05.2020) <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book>.

<sup>81</sup> שם, בעמ' 318; **Tax Free. Period.** "The Taxes on out Period are Sexist" **Tax Free. Period.**, 30 States Have Until Tax Day 2021 to Eliminate Their [/https://www.taxfreeperiod.com](https://www.taxfreeperiod.com) Tampon Tax, **Tax Free. Period.**, (April 15, 2020) <https://www.taxfreeperiod.com/blog-entries/were-demanding-that-30-states-become-tax-free-period-by-tax-day-2021>.

<sup>82</sup> Hartman, לעיל ה"ש 86, בעמ' 326.

<sup>83</sup> שם, בעמ' 327.

<sup>84</sup> יש לציין שהחל מחודש נובמבר 2022 רשת החנויות CVS התחייבה להוריד את מחירי מוצרי ההיגיינה הנשית תחת ייצור שלה ב-25%, וכן לכסות את שיעור המס הנגבה על מוצרים אלו במספר מדינות בארה"ב, וראו BIN Team "The Pink Tax: Female Consumers' Unfair Burden" **Black Information Network** (18.11.2022)

<https://www.google.com/search?q=BIN+Team+%E2%80%99CThe+Pink+Tax%3A+Female+Consumers%E2%80%99+Unfair+Burden&oq=BIN+Team+%E2%80%99CThe+Pink+Tax%3A+Female+Consumers%E2%80%99+Unfair+Burden&aqs=chrome..69i57j69i64.294j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

<sup>85</sup> *Geary v Dominick's Finer Foods, Inc* 544 NE2d 344 (Ill. 1989)

<sup>86</sup> שם, בעמ' 345-346.

עריית שיקגו המשיכה להנהיג מס צריכה על מוצרים אלו על אף שמדינת אילינוי הכלילה אותם תחת הגדרת מוצרים חיוניים. בית המשפט פסק כי יש לסווג טמפונים כמוצרים רפואיים, הדומים באופיים למוצרים אחרים אשר הונהג כלפיהם פטור ממס צריכה.<sup>87</sup> תובענה ייצוגית נוספת הוגשה בשנת 2016 במדינת ניו-יורק בטענה כי מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית אינו חוקתי.<sup>88</sup> לאור ההד הצבורי שנוצר מתובענה זו הועבר חוק המנהיג פטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית, בטרם ניתן פסק דין בתובענה. בעקבות תובענה זו הוגשה תביעה ייצוגית נוספת כנגד מדינת פלורידה, בטענה כי יש להכליל מוצרי היגיינה נשית לצד מוצרים רפואיים אחרים הפטורים ממס צריכה.<sup>89</sup> כפי שאירע במדינת ניו-יורק, מספר חודשים לאחר הגשת התביעה מדינת פלורידה העבירה חוק המנהיג פטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית. תביעות אלו גררו אחריהן תביעות נוספות כנגד מדינות בארצות הברית, כאשר חלקן הצליחו להביא לידי שינוי חוקי באשר למדיניות מס הצריכה הנהוגה.<sup>90</sup>

בחלק מהמדינות המנהיגות פטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית, מוצרים אלו נכללו בגדר מוצרים רפואיים או חיוניים אחרים, כך שרק נדרש היה לצרף אותם למסגרת קיימת בחוק. לעומת זאת, במדינות אחרות נוצרה קטגוריה ייחודית למוצרי היגיינה נשית המאפשרת פטור מתשלום מס צריכה עבורם.<sup>91</sup> טרם נסתם הגולל על ניסיונות החקיקה בנושא, וניתן לראות מדינות נוספות בארצות הברית המצטרפות למדינות המחילות את הפטור והממשיכות לקדם חקיקה בנושא.<sup>92</sup> יש לציין שלצד הנהגת פטור ממס צריכה, נראו ניסיונות להציע פתרונות אחרים לבעיות הנובעות מהטלת מס צריכה על מוצרים אלו. בשנת 2016 העיר ניו יורק העבירה חוק המחייב בתי ספר ציבוריים, בתי כלא ובתי מחסה לחלק מוצרי היגיינה נשית.<sup>93</sup> בנוסף, מספר מדינות נוספות

<sup>87</sup> שם, בעמ' 355. יש לציין כי בשנת 2009 עברו תיקונים לחוק לפיהם בעוד שעל מוצרים רפואיים יוטל מס צריכה בשיעור 1%, על מוצרי היגיינה באופן כללי, ובפרט על מוצרי היגיינה נשית, יוטל מס צריכה בשיעור 6.25% כך שבעיר שיקגו שיעור המס המוטל על מוצרים אלו הגיע לשיעור 10.25% בשנת 2016 (לאחר הכללת מס הצריכה המדיני, מחוזי ומקומי). באותה השנה מדינת אילינוי הפכה למדינה השלישית בארצות הברית שהנהיגה פטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית, לצד ניו-יורק וקונטיקט. להרחבה ראו Hartman, לעיל ה"ש 86.

<sup>88</sup> שם, בעמ' 329-330; Crawford & Waldman, לעיל ה"ש 5, בעמ' 462.

<sup>89</sup> שם, בעמ' 463-464.

<sup>90</sup> שם, בעמ' 465-467.

<sup>91</sup> שם, בעמ' 451; Jennifer Bennett, *The Tampon Tax: Sales Tax, Menstrual Hygiene, and* *Necessity Exemptions*, 1 TAX L. REV. 183, 197-198 (2017).

<sup>92</sup> Priya Mann "Michigan's Repeal of 'Tampon Tax' Officially Goes into Effect" **Click On Detroit** (03.02.2022) =

[https://www.clickondetroit.com/news/michigan/2022/02/03/michigans-repeal-of-](https://www.clickondetroit.com/news/michigan/2022/02/03/michigans-repeal-of-tampon-tax-officially-goes-into-effect/)

Lissa Knudsen "New Mexico Gets Rid of the [tampon-tax-officially-goes-into-effect/](https://sourcennm.com/2022/03/10/new-mexico-gets-rid-of-the-tampon-tax/) ; Source NM (10.03.2022)

[https://sourcennm.com/2022/03/10/new-mexico-](https://sourcennm.com/2022/03/10/new-mexico-gets-rid-of-the-tampon-tax/) "Tampon Tax" **Source NM** (10.03.2022) [gets-rid-of-the-tampon-tax/](https://sourcennm.com/2022/03/10/new-mexico-gets-rid-of-the-tampon-tax/)

<sup>93</sup> Abigail Durkin, *Profitable Menstruation: How the Cost of Feminine Hygiene Products Is a Battle Against Reproductive Justice*, 18 GEO. J. GENDER & L. 131, 148-149 (2017)

מטילות חובות על מוסדות חינוך לחלק מוצרי היגיינה נשית לתלמידות.<sup>94</sup> במספר מדינות אחרות מתבצעת חלוקה בחינם של מוצרי היגיינה נשית בבתי כלא מקומיים, וכיום קיימת מדיניות פדרלית המחייבת חלוקה של מוצרים אלו בבתי כלא פדרליים.<sup>95</sup>

**קנדה** היא מבין המדינות הראשונות שאימצו את הפטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית בשנת 2016, זאת בתגובה לעצומה שקראה להנהיג מדיניות זו.<sup>96</sup> נוסף על כך, בשנת 2019 פורסם תזכיר חוק בעניין תקנות שיחייבו מקומות עבודה לספק מוצרי היגיינה נשית, כפי שנעשה עם נייר טואלט וסבון.<sup>97</sup> בשנת 2020 הוגשה עצומה בנושא זה, כאשר בתגובה שר העבודה השיב כי הממשלה תמנע מקידום הנושא לעת עתה בשל הקשיים הפוקדים את מקומות העבודה בעקבות מגפת הקורונה.<sup>98</sup> עם זאת, מספר פרובינציות החלו לספק מוצרים אלו בשנים האחרונות בבתי ספר ציבוריים.<sup>99</sup>

עוד ניתן לראות מדיניות גוברת של הפחתת שיעור מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית באיחוד האירופי. מדיניות המיסוי באיחוד האירופי מחייבת את המדינות החברות להטיל מס צריכה בשיעור של לפחות 15% על רוב המוצרים, כאשר ניתן להחריג מכך מוצרים מסוימים ששיעור המס שלהם לא ירד מ-5%, ובין אלו נכללים מוצרי היגיינה נשית.<sup>100</sup> מספר מדינות באיחוד האירופי מטילות שיעור מס צריכה מופחת על מוצרי היגיינה נשית, וביניהן איטליה, בלגיה, גרמניה, איסלנד וצרפת בשיעורם הנעים בין 5%-11%.<sup>101</sup> נראה כי קיימת תמיכה למגמה זו באיחוד האירופי, כמשתקף מהמלצה שניתנה בפרלמנט האירופי בנושא שוויון מגדרי ומדיניות מיסוי אשר התייחסה למיסוי מוצרי היגיינה נשית ולנטל הכלכלי המושת על נשים.<sup>102</sup> נוסף על כך, הציעה

<sup>94</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 15; Code of VA, Title 22.1-6.1 (2020); AB-367 CA; RCW, Title 28A.210.420 (2021); (2021); חלק מחוקים אלו מחייבים בתי ספר ואוניברסיטאות ציבוריים לספק מוצרי היגיינה נשית לתלמידות, וחלקם מטילים את חובה זו אף על בתי ספר ציבוריים.

<sup>95</sup> שם, בעמ' 18; לא נמצאו נתונים עדכניים באשר להסדר הנהוג בבתי כלא בישראל.

<sup>96</sup> Ooi, לעיל ה"ש 4, בעמ' 332; Tara Culp-Ressler "After Years of Backlash, Canada Ditches the 'Tampon Tax'" **ThinkProgress** (29.05.2015 <https://archive.thinkprogress.org/after-years-of-backlash-canada-ditches-the-tampon-tax-ed5cd867bf4/>).

<sup>97</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 11-12.

<sup>98</sup> שם, שם; *Improving Access to Menstrual Products in Canada*, LIBRARY OF PARLIAMENT; (May 28, 2021) <https://hillnotes.ca/2021/05/28/improving-access-to-menstrual-products-in-canada>.

<sup>99</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 17; Ontario "Ontario Launches Free Menstrual Products in Schools" **Ontario** (08.10.2021) <https://news.ontario.ca/en/release/1000941/ontario-launches-free-menstrual-products-in-schools>.

<sup>100</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 7; European Council, Council Directive 2006/112/EC; of 28 November 2006 on the Common System of Value Added Tax, Title VIII.

<sup>101</sup> שם, בעמ' 7-8; דו"ח מס צריכה ב-OECD, לעיל ה"ש 33, בעמ' 43; Hartman, לעיל ה"ש 86, בעמ' 333-334.

<sup>102</sup> שם, בעמ' 8; European Parliament Resolution of 15 January 2019 on Gender Equality and Taxation Policies in the EU (2018/2095(INI)) OJ C 411 (Nov. 27, 2020) p. 38-47.

הנציבות האירופית לשנות את שיטת המיסוי כך שיתאפשר להנהיג פטור ממס צריכה על מוצרים מסוימים.<sup>103</sup> אירלנד חריגה לעניין זה ומטילה מס בשיעור 0% על תחבוסות היגייניות וטמפונים.<sup>104</sup> עם זאת, אירלנד לא מטילה שיעור מס מופחת על מוצרי היגיינה נשית נוספים, על אף שלפי דיני האיחוד האירופי ניתן לעשות זאת עד לשיעור מינימלי של 5%.

**בבריטניה**, לאחר מאמצים של חברי הפרלמנט להחיל פטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית, שר האוצר נענה לדרישה אך הנהגת מדיניות זו לא צלחה. לאחר יציאת בריטניה מהאיחוד האירופי הוחלט להחיל פטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית, מדיניות שנכנסה לתוקף בשנת 2021.<sup>105</sup> נוסף על כך, עד החלת הפטור פעלה קרן ייחודית (The Tampon Tax Fund) אשר מטרתה הייתה ניתוב תקבולי המיסים מצריכת מוצרי היגיינה נשית לארגונים המסייעים לנשים באוכלוסיות מוחלשות.<sup>106</sup> לצד מדיניות המתמודדת עם שיעור המס המוטל על מוצרים אלו קיימות בבריטניה תוכניות שונות המבקשות להעניק מוצרים אלו ללא תשלום במסודות מסוימים. **באנגליה** פועלת תכנית המממנת חלוקת מוצרי היגיינה נשית לבתי ספר המעוניינים בכך.<sup>107</sup> לפי תכנית זו בתי ספר ציבוריים וארגוני חינוך מסוימים זכאים לאספקה תקופתית של מוצרים אלו, וזאת מותאמת למספר התלמידות בכל מוסד.<sup>108</sup> נוסף על כך, ניתן לראות מדיניות רחבה באשר לחלוקת מוצרי היגיינה נשית **בסקוטלנד**. בשנת 2020 הועבר חוק המחייב רשויות מקומיות, מוסדות חינוך והשכלה וגופים נוספים המעניקים שירות לציבור לחלק מוצרי היגיינה נשית לנשים ולנערות.<sup>109</sup> על מוצרים אלו להיות מוגשים ללא צורך בבקשה ואין להגביל את מספר המוצרים שאישה יכולה לקחת.<sup>110</sup> במסגרת מדיניות זו נכללים גם קבלת מוצרים אלו כמשלוח בדואר והשקת יישומון המאפשר לנשים לאתר עמדות חלוקה קרובות אליהן.<sup>111</sup>

מדינות נוספות בהן נעשו צעדים באשר למדיניות מס הצריכה על מוצרי היגיינה נשית הן **אוסטרליה**, המנהיגה פטור על מוצרי היגיינה נשית בכל המדינות והטריטוריות, ו**ניו זילנד**,

<sup>103</sup> שם, שם.

<sup>104</sup> שם, בעמ' 9; Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ireland), Period Poverty in Ireland: Discussion Paper, Period Poverty Sub-Committee, National Strategy for Women and Girls 2017–2020 (Feb. 2021) p. 19, 29.

<sup>105</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 9-10; Antony Seely, VAT on Sanitary Protection, House of Commons Library (Great Britain), 29-34 (09.08.2021).

<sup>106</sup> שם, בעמ' 11.

<sup>107</sup> שם, בעמ' 16; Department of Education (United Kingdom), Period Products Scheme Ad-hoc Statistics: 2021 Management Information, 4 (01.2022).

<sup>108</sup> יש לציין שגם רשימת המוצרים המוצעת מגוונת וכוללת יותר מ-15 מוצרי היגיינה נשית.

<sup>109</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 14; Legislation.gov.uk, Period Products (Free Provision) (Scotland) Act (2021).

<sup>110</sup> Scottish Government, Period Products (Free Provision) (Scotland) Act 2021: Guidance for Responsible Bodies, 1-3 (27.09.2021).

<sup>111</sup> שוורץ, **מוצרי היגיינה נשית**, לעיל ה"ש 3, בעמ' 15.

המחלקת מוצרי היגיינה נשית בחינם בבתי ספר ציבוריים.<sup>112</sup> גם בהודו ובמספר מדינות באפריקה ניתן לראות מדיניות המנהיגה פטור ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית.<sup>113</sup> לעיתים הפטור ממס צריכה אינו ייחודי למוצרי היגיינה נשית, אך נראה כי בשנים האחרונות גוברת מגמה להכליל מוצרי היגיינה תחת מוצרים חיוניים הנהנים מפטור זה.

מסקירת המדיניות הנהוגה באשר למיסוי מוצרי היגיינה נשית במדינות העולם ניתן לדלות שתי תובנות חשובות. ראשית, מהמדיניות הננקטת ניתן להבחין בקושי אתו כל מדינה מנסה להתמודד. כפי שצוין לעיל, הקשיים הטמונים בהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית אינם מסתכמים בהתמודדות עם המס עצמו, אלא מציפים בעיה רחבה יותר הקשורה בנטל הכלכלי הקיים מעצם רכישת מוצרים אלו. הנטל הכלכלי הכבד שנוצר בעקבות רכישת מוצרי היגיינה נשית אינו תוצאה של נשיאה בשיעור המס בלבד, אלא עשוי לנבוע מההוצאה הכלכלית של תשלום המחיר הכולל של מוצרים אלו. היקף קושי זה קשור קשר הדוק במעמדן הכלכלי של נשים, ונראית התייחסות לכך במסגרת הפתרונות השונים המונהגים. מדיניות המתמקדת בהפחתת שיעור המס בלבד אמנם מבקשת להפחית את הנטל הכלכלי על נשים, אך אינה פותרת נטל זה בכללותו. בעוד שפתרון כזה עשוי לענות על קשיים במישור האופקי במלואם, הרי שהמענה לקשיים המתעוררים במישור האנכי הוא חלקי. גם לאחר הפחתת שיעור המס או מתן פטור ממנו, בעיית העוני המונעת רכישת מוצרי היגיינה נשית נשארת בעינה, והעלות הכללית בגין רכישת מוצרים אלו עשויה להוות נטל כלכלי.

עם זאת, ניתן לראות שהפתרון הרווח ביותר בין המדינות השונות קשור בהתמודדות עם רכיב המס הכרוך בצריכת מוצרי היגיינה נשית. גם אם מדינות רואות בעלות הכללית של מוצרי היגיינה נשית מרכיב הפוגע בשוויון של נשים, האינטואיציה הראשונית היא טיפול במס המוטל על מוצרים אלו, שכן הדבר נוגע באופן ישיר למדיניות ממשלתית ויחסה אל אוכלוסיית הנשים. ניתן ללמוד מכך על מידת הקושי המתעוררת מהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית לעומת עצם הנטל הכלכלי הכרוך ברכישתם, וכן על מידת ההצדקה להתערב במדיניות זו. כפי שנאמר לעיל, מיסוי מוצרי היגיינה נשית משמעותו גבייה ממשלתית עבור מוצרים חיוניים, סביבה קיים קונצנזוס שאינה מוצדקת. קושי זה מצדיק התערבות ממשלתית ברכיב המס. לעומת זאת, למרות שמתעורר קושי מעצם עלות מוצרי היגיינה נשית, קיימים שיקולים חזקים כנגד התערבות במחיר הכולל של מוצרים אלו. כפי שצוין קודם לכן, ייתכן שקושי זה עשוי להצדיק התערבות מסוימת, אך הדבר שנוי במחלוקת וממילא אינו בהכרח מצדיק את הטענה כי סיוע בהיקף כזה הוא הכרחי. במדינות בעלות משטר מס דיפרנציאלי, חיוניות המוצרים עשויה להימדד דרך שיעור המס המוטל עליהם, בעוד שבישראל – בה מונהג משטר מע"מ אחיד – חיוניות של מוצרים נמדדת בערוצים

<sup>112</sup> שם, בעמ' 11, 17; Ministry of Education (New Zealand), Access to Free Period Products ; Lauren Cook and Joseph Ayoub, Removing GST on Feminine Hygiene Products, Parliamentary Library (Australia) (29.11.2018)

<sup>113</sup> Ministry of Finance (India), Department of Revenue, GST Rates for Goods and Services as Bryn Welham, Taxes and Duties for Sanitary Products in Africa, Work and ; on 01.11.2021 ; Oppportunities for Women (WOW) Helpdesk, 5-7 (05.2021)

אחרים. כך או כך, ניתן לראות כי הבעיה הראשונית אותה מבקשות מדינות שונות לנטרל היא המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית, המטיל עלות נוספת ובלתי מוצדקת על נשים.

הפחתת שיעור המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית מהווה גם אמירה חברתית משמעותית באשר לחלוקת הנטל בין גברים לנשים. היעדר טיפול במיסוי מוצרי היגיינה נשית דומה לאמירה כי מס גולגולת המוטל אך ורק על נשים הוא מדיניות רצויה. מדינות רבות שהחלו בהנהגת פטור ממס צריכה על מוצרים אלו עשו זאת על דרך הכללת מוצרים אלו בגדר כלל המוצרים החיוניים או הבסיסיים. כלומר, צירוף מוצרי היגיינה נשית לרשימת מוצרים זו מהווה לא רק איזון כלכלי בין נשים לגברים, אלא אמירה כי החברה מכירה בכך שמוצרים אלו דומים למוצרי יסוד אחרים. כמובן, כל סוג פתרון עשוי לענות על כל אחד מהקשיים שהוזכרו. הפחתת שיעור המס, הגם שלא פותרת את הנטל הכלכלי בשלמותו, מפחיתה את הנטל הכלכלי ומגשיה את מוצרים אלו לקהל רחב יותר. לאספקת מוצרי היגיינה נשית במקומות ציבוריים, כפי שקיים עם נייר טואלט וסבון, נלווית אמירה מוסרית משמעותית, לפיה הענקת מענה לצורך זה הוא עניין חברתי שלציבור כולו עניין בו ובפתרונו. זאת ועוד, מוצרים חיוניים רבים עשויים להיות נטל כלכלי על אוכלוסיות הנדרשות להם, אך אין משמעות הדבר כי יש להעניק אותם בלא תשלום. יש לשים לב שמדובר בקשיים שונים, כאשר אחד מתמקד בנטל המס בלבד והשני בנטל רכישת המוצר. בכאנו למצוא פתרון הולם, יש להתחשב בקושי עליו נבקש לתת מענה.

**תובנה שנייה** נוגעת להשתלבות המדיניות המוצעת בדין הקיים. בעוד שמדינות רבות החלו להנהיג פטור ממס צריכה או מס צריכה מופחת על מוצרי היגיינה נשית, נראה כי מדיניות זו נקבעה בהתאם למנגנוני המס הקיימים במדינות אלו. כאשר מחוקקים בארצות הברית מבקשים לשנות את המדיניות באשר למס הקניה על מוצרי היגיינה נשית, הם עושים זאת במסגרת משטר מס הקנייה הקיים זה מכבר. באופן דומה, מחוקקים במדינות השייכות לאיחוד האירופי מחילים את השינויים הנדרשים במסגרת משטר המע"מ הקיים, ואינם חורגים ממנו. ניתן לראות זאת גם בהקשר משטרי מס דיפרנציאליים. במדינות מסוימות החלת פטור או מס מופחת על מוצרים מסוימים היא מדיניות הקיימת זה מכבר, והשינוי באשר למוצרי היגיינה נשית נעשה באמצעות שינוי הגדרתם המשפטית ממוצר יוקרה למוצר בסיסי וחיוני. כלומר, מדינות אלו לא שינו או כרסמו באופן משמעותי בעקרונות משטר המס הקיים, אלא הכלילו מוצרי היגיינה נשית במסגרת אותו המשטר. מדינות השייכות לאיחוד האירופי לא הנהיגו מדיניות הזזה לזו הקיימת בארצות הברית, בה מדינות רבות מחילות פטור ממס קניה, אלא הפחיתו את שיעור המע"מ ל-5.5% בהתאם למגבלות הקיימות על שיעורי מע"מ מינימליים. כלומר, המענה שמדינות רבות נוקטות באשר לבעיות המתעוררות ממס צריכה על מוצרי היגיינה נשית, מתוחם למגבלות משטר המס הקיים, ואינו מבקש לכרסם בו. ההבדלים הקיימים במדיניות הנוהגת בין המדינות השונות אינם נובעים מהעדפות המחוקק ביחס למוצרי היגיינה, אלא משיטת משטר המס במסגרת מונהגת. בהנהגת פתרון פיסקאלי, ביקשו המדינות השונות להשוות את מדיניות המיסוי הקיימת על מוצרים חיוניים לזו המוחלת על מוצרי היגיינה נשית. במדינות המנהיגות משטר מס דיפרנציאלי ניתן להשתמש בפתרון פיסקאלי המאפשר נטרול ישיר – הגם שחלקי – של הבעיה.

בהתאם, בבואנו לבחון פתרון לבעיה זו במדינת ישראל, יש להתחשב במשטר המס הקיים ובשיקולים העומדים בבסיסו בטרם נחיל מדיניות הדומה למדינות אחרות. בפרט, יש להידרש לשיקולים הפנימיים למשטר המע"מ בישראל, תוך שאיפה לקוהרנטיות של המדיניות המוצעת עם עקרונות אלו. ככל שמתאפשר כרסום במנגנון המע"מ האחיד המונהג בישראל לשם קידום מטרות שונות – קרי, הפחתת שיעור המע"מ מהשיעור האחיד הקבוע כיום – נראה כי ניתן לשאוף להנהיג מדיניות דומה לזו הקיימת בארצות הברית, קנדה או אנגליה. מנגד, אם מדיניות כזו אינה מתאימה למשטר המס בישראל, יש לבחון את הכלים הנוספים הקיימים באשר למוצרים חיוניים, אשר באמצעותם ניתן לטפל בקשיים מעין אלו. על כן, בעוד שהצעות החוק בנושא שהונחו על שולחן הכנסת בשנים האחרונות הולמות את ההדים הציבוריים הנשמעים ברחבי העולם, אין זה ברור כי נקיטה במדיניות דומה היא בהכרח נכונה ותואמת את הדין הישראלי הקיים. ייתכן כי יש לנקוט במדיניות הרגישה יותר למנגנון הפיסקאלי הישראלי, ואשר תעשה שימוש במערכת הרווחה הקיימת בישראל ככל שיש בכך צורך. כלומר, עצם הגדרת הבעייתיות הטמונה במס הצריכה על מוצרי היגינה נשית משמש "אפיק כניסה" לדיון, לפיו מוגדרת הבעיה הראשונית והבסיסית ביותר עימה יש להתמודד. עם זאת, "אפיק היציאה" – הפתרון המוצע – אינו חייב להיות מוגבל בגובה שיעור המס הבעייתי, וכן לא למנגנון המס בכלל, אלא עשוי לנוע בין שיעור זה לבין מחיר העלות הכללית, ולהימצא במנגנונים אחרים בישראל.

בפרק הבא אבחן את משטר המס הקיים בישראל, ובפרט מע"מ ואת השיקולים העומדים בבסיסו. לאור בחינה זו יהיה ניתן לקבוע את המדיניות הראויה להתמודדות עם בעיית מיסוי מוצרי היגינה נשית בישראל.

## ב. משטר המע"מ בישראל והשיקולים בבסיסו

כפי שצוין לעיל, הקושי הראשוני בצריכת מוצרי היגינה נשית טמון ברכיב המס המוטל על מוצרים אלו, היות שמדובר במדיניות ממשלתית שאינה מתייחסת באופן שוויוני לנשים. מרבית המדינות שביקשו למצוא פתרון לנטל הכלכלי בצריכת מוצרי היגינה נשית פנו אל רכיב המס בצריכה זו בתור הפתרון האינטואיטיבי והזמין ביותר, וביקשו לנטרל רכיב זה בהתאם למשטר המס הקיים. בבואנו למצוא פתרון לקושי זה במקרה הישראלי, יש לבחון האם משטר המס בישראל מאפשר נטרול ישיר כפי שנעשה במדינות אחרות, או שמא יש לפנות לכלים נוספים. מטרת פרק זה לענות על שאלה זו, ולשם כך אבחן את משטר המע"מ בישראל ואת השיקולים העומדים בבסיסו.

מס צריכה מהווה כשליש מהכנסות המדינות החברות בארגון ה-OECD, וכ-32% מההכנסות במדינת ישראל.<sup>114</sup> המס בנוי על העיקרון לפיו כל יצרן ומשווק חייב במס על הערך המוסף שמתווסף למוצר או לשירות בכל שלב של הייצור עד הגעת המוצר לצרכן הסופי.<sup>115</sup> כל יצרן בשרשרת הייצור זכאי לקיזוז שיעור המס ששילם עבור רכישת המוצר משיעור המס שחייב עבור

<sup>114</sup> דוח מיסים ב-OECD, לעיל ה"ש 33, בעמ' 12; תקציב המדינה, מרכז אדוה, לעיל ה"ש 32.

<sup>115</sup> ס' 38 לחוק מס ערך מוסף; גרוס "דיני מיסים", לעיל ה"ש 46, בעמ' 526.



מכירותיו.<sup>116</sup> שיטה זו מביאה לתוצאה שהסכום המצטבר של המס יוטל על הצרכן הסופי, כתוספת לעלות המוצר עצמו. כך הצרכן נושא בנטל מלוא המע"מ של כלל היצרנים שהשתתפו בייצור ושיווק המוצר.<sup>117</sup> משטר זה שונה באופיו ממס הקניה המוחל בארצות הברית, במסגרתו המדינה או הרשות המקומית יקבעו שיעור מס נוסף החל אך ורק על הצרכן הסופי באופן מצטבר. השיטה הנהוגה בישראל תורמת להיות המע"מ מס עקיף המוטל באופן ניטרלי וללא הבחנה בזהות הגורם הצורך, זאת לעומת מס ישיר המוטל באופן ישיר על הכנסת אדם ומותאם למאפייניו הייחודיים.<sup>118</sup> בשונה ממדינות רבות בהן שיעור מס הצריכה הוא דיפרנציאלי ומשתנה לפי אופי המוצר, שיעור מע"מ בישראל מוחל באופן אחיד על כלל המוצרים והשירותים בגובה 17%, כך שאינו משתנה על בסיס בסיס העדפות צרכניות ולפי צריכה הקשורה במעמד סוציו-אקונומי.<sup>119</sup> על כן, מע"מ מוטל בשיעור אחיד על צריכתם של מי שמקבלים תמיכה באמצעות מערכת הרווחה וצריכתן של אוכלוסיות המשתייכות לעשירונים העליונים כאחד.<sup>120</sup>

יתרונו המרכזי של המע"מ בישראל הוא יעילות ופשטות גבייתו.<sup>121</sup> שיטת המע"מ המונהגת בישראל זכתה לשבחים בשל יעילותה, הנובעת מהטלת שיעור אחיד עם פטורים מעטים.<sup>122</sup> לכן, על אף ששיעור המע"מ המוטל בישראל נמוך מהשיעור הממוצע המונהג במדינות החברות בארגון ה-OECD, הכנסות הממשלה ממע"מ גבוהות באופן יחסי מהכנסות אלו במדינות אחרות.<sup>123</sup> נוסף על כך, שיטה זו אינה טומנת בחובה עלויות אכיפה משמעותיות בשל היותה אחידה ובלתי תלויה באופי המוצר.<sup>124</sup> הטלת מע"מ בשיעור אחיד מונעת עיוות בתחרות הבין-ענפית ומצמצמת את הפוטנציאל לתכנון מס והונאה.<sup>125</sup> על כן, יתרונות שיטת המע"מ המונהגת בישראל קיימים כל עוד לא חל כרסום משמעותי במנגנון זה. בהתאם, מנגנון המע"מ בישראל אינו משרת באופן מלא מטרות אחרות, כגון הכוונת התנהגות וצדק חלוקתי. במקומות בהם המחוקק ביקש לקדם שיקולים נוספים, החיצוניים לאלו של משטר המע"מ בישראל, הדבר נעשה באמצעות הטלת מיסי צריכה נוספים לצד מע"מ, ולא במסגרת הטלת המע"מ עצמו. דוגמא לכך ניתן לראות במס המוטל על משקאות ממותקים. בסוף שנת 2021 חתם שר האוצר על צו המטיל מס קניה על משקאות ממותקים, זאת במטרה להפחית את צריכתם ולמנוע את השלכותיה

116 שם, שם.

117 שם, בעמ' 527.

118 שם, שם; פרידמן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 43.

119 ס' 2 לחוק מס ערך מוסף; פרידמן, לעיל ה"ש 89, בעמ' 47.

120 שם, בעמ' 47.

121 שם, בעמ' 46-47.

122 OECD, OECD ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2013, 46 (2013) ) [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco\\_surveys-isr-2013-en.pdf?expires=1652256855&id=id&accname=oid057488&checksum=289B138B3E63BD10BBC867C6B293B186](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eco_surveys-isr-2013-en.pdf?expires=1652256855&id=id&accname=oid057488&checksum=289B138B3E63BD10BBC867C6B293B186) (להלן: דו"ח ה-OECD 2013).

123 שם, שם.

124 פרידמן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 46-47.

125 שם, בעמ' 67.

הבריאותיות. שיעור מס הקנייה נקבע בהתאם לשיעור הסוכר הכלול במוצר, ולא נגזר ממחיר המוצר עצמו.<sup>126</sup> כלומר, נראה שבקידום מטרות החיצוניות לאלו של משטר המע"מ, המחוקק עושה שימוש בכלים עצמאיים שאינם תלויים במחיר המוצר והערך הנוסף לו. מדיניות דומה ניתן לראות גם במס קנייה המוטל על צריכת סיגריות, שגם הוא חיצוני למע"מ המוטל על מוצרים אלו.<sup>127</sup> בשל היתרונות המשמעותיים הקיימים במשטר המע"מ בישראל, קידום מטרות אחרות באמצעות המערכת הפיסקאלית נמנעות משינוי או כרסום במנגנון זה, גם כאשר מדובר במס המוטל על צריכת מוצרים.

לצד יתרונותיה, שיטת המע"מ בישראל טומנת בחובה חסרונות משמעותיים. בפרט, שיטת המע"מ בישראל אינה משמשת כלי אפקטיבי לטיפול בסוגיות חלוקתיות, במסגרת מטרות דיני המס, וקיימת עדיפות לשימוש בכלים כגון מס הכנסה פרוגרסיבי, הטבות ממערכת הרווחה ופיקוח רגולטורי על מחירים.<sup>128</sup> מס עקיף באופן כללי, ובפרט המע"מ המוטל בישראל, הוא בעל היבט רגרסיבי.<sup>129</sup> כלומר, מע"מ מוטל בשיעור אחיד על צריכתם של אוכלוסיות מעשירונם עליונים ותחתונים, כך שככל שהכנסת הצרכן קטנה יותר, כך גדל שיעור המע"מ מהכנסתו.<sup>130</sup> שיעור המע"מ האחיד בישראל משמעותו כי הנטל המוטל על עשירים ועניים בצריכת מוצרים שווה, כך שבפועל נשאר פחות כסף לעניים לחסכון.<sup>131</sup> תופעה זו מחמירה יותר בשל העובדה כי מע"מ אחיד מוטל גם על צריכת מוצרים בסיסיים וחיוניים, אשר לעשירים ולעניים צורך דומה בהם. זאת ועוד, ניתן לראות את תשלום המיסים האחידים, כגון מס צריכה, כתורמים להחרפת תופעת העוני.<sup>132</sup> גם לצד מערכת מס הכנסה פרוגרסיבית ותשלומי העברה נוספים, נראה שתאים משפחתיים רבים עשויים להיכנס לעוני, או שעוניים יחמיר, בשל תשלומי מיסים כאלו.<sup>133</sup> הדבר משמעותי במיוחד כאשר משפחות אלו זקוקות למוצרים בסיסיים, כגון מזון וציוד רפואי, ואינן יכולות להתקיים בהיעדרם. היבט נוסף באופיו של מע"מ בישראל הוא השפעתו הנמוכה על הכוונת התנהגות הפרט, בשל שיעורו האחיד.<sup>134</sup> על כן, בעוד שניתן לעצב שיעור מס דיפרנציאלי באופן שיעודד צריכת מוצרים בסיסיים או מוצרים בעלי חשיבות חברתית, מע"מ בשיעור אחיד נעדר את אותה ההשפעה.<sup>135</sup>

<sup>126</sup> תקנות שיעורי מכס, מס קנייה ותשלומי חובה, התשכ"ז-1967 (תיקון מס' 4) ק"ת 24.

<sup>127</sup> צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, תשע"ז-2017.

<sup>128</sup> דוח ה-OECD 2013, לעיל 128, בעמ' 46-47; מרגליות, לעיל ה"ש 46, בעמ' 818.

<sup>129</sup> פרידמן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 45.

<sup>130</sup> עם זאת, ניתן לטעון כי למע"מ יהיה היבט פרוגרסיבי ככל שהוא כולל פטור על מוצרים בסיסיים מסוימים עבור אוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות.

<sup>131</sup> פרידמן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 45.

<sup>132</sup> Ariel Jurow Kleiman, *Impoverishment by Taxation*, U. PENN. L. REV. 1, 16-19 (2021) (להלן: Kleiman).

<sup>133</sup> שם, שם.

<sup>134</sup> מרגליות, לעיל ה"ש 46, בעמ' 817. היבט זה כלום גם בהטלת מס גולגולת, שהוא מס קבוע במספרים מוחלטים.

<sup>135</sup> פרידמן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 66.

את ההיבט הרגרסיבי הכבד הטמון באופי המע"מ בישראל מאזנים באמצעות מנגנונים נוספים במערכת המס ובמערכת הרווחה.<sup>136</sup> לדוגמא, מס הכנסה המוטל באופן פרוגרסיבי, בהתאם להכנסות של הפרט, מאפשר איזון של הנטל הרגרסיבי הקיים בשיעור המע"מ האחיד.<sup>137</sup> עם זאת, גם מס הכנסה פרוגרסיבי אינו מפצה באופן מספק אנשים הפטורים ממס הכנסה, ועל כן מקום מערכת הרווחה לפצות על היבט זה באמצעות כלים כגון קצבאות ומס הכנסה שלילי. עוד יש לציין כי החלת שיעורים מופחתים מסוימים, כגון השיעור המופחת החל על צריכת פירות וירקות, עשוי לפצות על אופיו הרגרסיבי של מע"מ, אך לא ברור האם מדיניות זו אכן משיגה את מטרתה.<sup>138</sup> דוגמא נוספת ניתן לראות בתוספת נקודות זיכוי המוענקת לנשים במסגרת מס הכנסה, אשר מטרתה התגברות על פערי ההשתכרות הקיימים.<sup>139</sup> לצד מטרת צמצום פערי אי-שוויון בחברה, אחת ממטרות מערכת המס ומערכת הרווחה היא צמצום העוני.<sup>140</sup> עם זאת, שימוש במנגנונים אלו כדי לקדם צמצום עוני וצדק חלוקתי ככלל כרוך בתמריצים שליליים על כניסה לשוק העבודה.<sup>141</sup> זאת, מכיוון שככל שהפרט מקבל תמיכה ממשלתית מסוימת, ייתכן שיעדיף "לצרוך" יותר פנאי מאשר עבודה. כלומר, הסיוע הממשלתי לו היה זוכה משמש כתחליף לשכר שהיה מקבל אילו היה יוצא לשוק העבודה, ועל כן התמריץ לעבוד פוחת. נוסף על כך, מערכת הרווחה עצמה מלווה בעלויות אדמיניסטרטיביות גבוהות, כגון בדיקת זכאות והעברת תשלומים.<sup>142</sup>

אם כן, נראה שבשל היתרונות הטמונים בהנהגת מע"מ באופן אחיד על כלל המוצרים, אין זה האפיק הנכון לפתירת הקשיים הכרוכים בצריכת מוצרי היגיינה נשית. בעוד שבמדינות אחרות משטר המס הדיפרנציאלי מאפשר מתן פטור ממע"מ למוצרי היגיינה נשית, נראה שבמקרה הישראלי הדבר יחתור תחת מטרות משטר המס וכן יכרסם ביתרונות של המע"מ האחיד המונהג בישראל. על אף חסרונותיו הברורים של הטלת שיעור מע"מ אחיד, קיימים מנגנונים אחרים אשר תפקידם לאזן את הפערים הנוצרים ולהתמודד עם סוגיות של צדק חלוקתי. בעוד שכרסום במנגנון הקיים עשוי להביא לחוסר אפקטיביות ויעילות, שימוש במנגנונים אלו עשוי להשיג את המטרות החלוקתיות באופן מיטבי יותר. עם זאת, יש לנקוט בזהירות בעיצוב מדיניות מאזנת, תוך התחשבות בתמריצים ובעלויות הנוצרות. מבחינת הטלת מע"מ בשיעור זהה על מוצרי היגיינה נשית, נראה שמטרות אקספרסיביות וחלוקתיות כאחד עשויות לבוא לידי ביטוי משמעותי ואפקטיבי יותר דרך מנגנונים אחרים הקיימים במערכות המס והרווחה בישראל.

<sup>136</sup> שם, בעמ' 46.

<sup>137</sup> שם, שם.

<sup>138</sup> פרדימן, לעיל ה"ש 8, בעמ' 46.

<sup>139</sup> ס'36א לפקודת מס הכנסה.

<sup>140</sup> מרגליות, לעיל ה"ש 46, בעמ' 820.

<sup>141</sup> שם, בעמ' 821.

<sup>142</sup> שם בעמ' 822.

### ג. מדיניות הרווחה בישראל וסיוע בצריכת מוצרים חיוניים

מדינת ישראל מנהיגה מדיניות רחבה באשר לתמיכת פרטים הזקוקים לסיוע, הן מפני מצבם הכלכלי והן מפני מוגבלויות פיזיולוגיות או סוציולוגיות המקשות על השתכרות והשתלבות בחברה. בפרט, ההתמודדות עם נטל כלכלי כבד בישראל נעשית באמצעות התערבות במחירים של מוצרי מזון בסיסיים, וכן הענקת סל כלים רחב, במסגרת מערכת הרווחה, לפרטים המשתייכים לקבוצות קטגוריאליות הזכאיות לסיוע זה. הפנייה למערכת הרווחה בחיפוש אחר פתרון לקשיים המתעוררים ממיסוי מוצרי היגיינה נשית נובעת משתי סיבות. ראשית, ככל שמונהגת מדיניות מסייעת באשר למוצרים בסיסיים או חיוניים, יש לדרוש קוהרנטיות משפטית באשר להחלת מדיניות זוה על מוצרי היגיינה נשית. זאת במיוחד כאשר רכישת מוצרים חיוניים מעוררת קשיים דומים לאלו המתעוררים ממיסוי מוצרי היגיינה נשית, ובמיוחד לאור הקשיים הייחודיים במיסוי מוצרים אלו. שנית, בהנחה שמדובר בבעיה הדורשת מענה, יש להידרש לכלים שנועדו לפתור בעיות דומות בישראל. כפי שצוין לעיל, מרבית הקשיים המתעוררים מהטלת מע"מ אינם זוכים לפתרון באמצעות משטר המע"מ בישראל, אלא זוכים לאיזון דרך מנגנונים אחרים. בפרק זה אערוך סקירה קצרה של מערכת הרווחה בישראל וכן אבחן את הכלים המוצעים במסגרתה.

#### 1. מערכת הרווחה בישראל ומנגנוני סיוע נוספים

ההוצאה החברתית בישראל נמצאת במגמת עלייה בשנים האחרונות, והיא כוללת הוצאות בתחומי ביטחון סוציאלי, כגון הוצאות של המוסד לביטוח לאומי, הוצאות עבור ניצולי שואה ותגמולי משפחות, והוצאות על מענק עבודה; הוצאות על תחומי רווחה חברתית, כגון הוצאות של משרד הרווחה, משרד השיכון, משרד העלייה והקליטה והמשרד לשוויון חברתי; הוצאות בתחום הבריאות; והוצאות בתחום החינוך.<sup>143</sup> מערכת הרווחה בישראל עברה שינויים בעשורים האחרונים באשר להיקף ההוצאה החברתית, תוך שנראה מעבר מסיוע "אוניברסלי" שאינו מותנה במצבו של המקבל, לסיוע "סלקטיבי", התלוי במבחן הכנסה או נסיבות פרטניות.<sup>144</sup> ניתן לייחס שינוי זה למעבר מתפיסות סוציאל-דמוקרטיות לתפיסות כלכליות ניאו-ליברליות, לפיהן יעיל יותר לחלק יותר לאדם הנזקק לסיוע, מאשר לחלק משאבים באופן שווה בין כלל האוכלוסייה.<sup>145</sup> נקיטה במדיניות אוניברסלית מונעת יצירת סטיגמה שלילית על מקבלי הסיוע ואינה מותנית

<sup>143</sup> ג'וני גל ושיבט מדהלה, "מערכת הרווחה במעבר: מבט על" דו"ח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2021 (מרכז טאוב, 2021) בעמ' 184. יש לציין שסיבה מרכזית לגידול של כ-20% בהוצאה החברתית נובע מהשינויים שחלו בעקבות מגפת הקורונה והצורך הגובר בביטחון סוציאלי. עם זאת, לא נרשם שינוי משמעותי בשנים האחרונות בהוצאה עבור רווחה חברתית.

<sup>144</sup> יורם מרגליות "הבחירה בין אוניברסליות לסלקטיביות כשאלה של מודל מס הכנסה אופטימלי" עיוני משפט (ל) 33-36 (2006) (להלן: מרגליות "אוניברסליות").

<sup>145</sup> Stephen Kidd, *The Political Pathways of "Targeting" of Social Security Schemes*, 19 PATHWAYS' PERSPECTIVES (2015) שם, בעמ' 41.

בפנייתם האקטיבית לקבלת תמיכה. כך מובטח כי מיצוי הזכויות המוענקות לפרט ימוצו באופן מלא, ללא תלות בכמות המידע הקיים לו וללא קשיי ההוכחה הקיימים במבחני הכנסה.<sup>146</sup> שיטה אוניברסלית עשויה גם להיות יעילה יותר ולהקטין את התמריץ השלילי הקיים לפרט להשתלב בשוק העבודה כשמוענקת הטבה סלקטיבית.<sup>147</sup> עם זאת, מערכת רווחה המתנהלת לפי שיטה אוניברסלית כרוכה בעלויות משמעותיות ולכן עשויה להיות פחות יעילה.<sup>148</sup> המעבר לשיטה סלקטיבית גררה צמצום מסוים בגודל התקציב על ההוצאה החברתית. עם זאת, עדיין קיימים מנגנונים הנוגעים בשיטה אוניברסלית, כגון פיקוח מחירים הקובע מחיר מרבי על מוצרים בסיסיים, וסל הבריאות המונה רשימת שירותים ומוצרים רפואיים הזוכים למימון ממשלתי חלקי לאוכלוסייה כולה.<sup>149</sup>

תוכניות ביטוחן סוציאלי לרוב משתייכות לאחת משלוש קטגוריות הנבדלות בתנאים המאפשרים קבלת הטבות במסגרתן.<sup>150</sup> שלוש קטגוריות אלו הן סיוע סוציאלי, ביטוח סוציאלי והטבות קטגוריאליות.<sup>151</sup> תוכניות סיוע סוציאלי מעניקות סיוע בהינתן מצבו הכלכלי של אדם, הנמדד בין היתר באמצעות הכנסתו. לעומת זאת, תוכניות ביטוחן סוציאלי אינן מתנות סיוע בצרכי הפרט, אלא בתרומה לקרן ביטוחן סוציאלי. תוכניות של הטבות קטגוריאליות אינן דורשות בחינה של צרכי הפרט או תרומה מסוימת כתנאי לקבלתן. זכאות להטבות אלו תלויה בשייכות אותו הפרט לקטגוריה חברתית מוגדרת, ואלו עשויות לסייע בהתוויית קווים מנחים לפתרון לקשיים העולים ממיסוי מוצרי היגיינה נשית.<sup>152</sup>

הטבות תלויות קטגוריה מבקשות לענות על מגוון רחב של צרכים, ובספרות זוהו שלוש פונקציות מרכזיות אותן הן ממלאות.<sup>153</sup> ראשית, הטבות אלו מבקשות לפצות פרטים עבור הפסדים מסוימים שנבעו מנסיבות ספציפיות, כגון נכות הנובעת מתאונה או שירות צבאי. שנית, הטבות אחרות מעניקות קצבה מינימלית לפרטים שאינם מסוגלים לתמוך בעצמם מבחינה כלכלית ואלו יוענקו על בסיס בחינה יכולת הפרט לעבוד ולהשתכר. לבסוף, ההטבות עשויות לבוא בדמות תוספת להכנסה, ואלו נועדו לכסות הוצאות לקבוצות אוכלוסייה להן הוצאות עודפות.<sup>154</sup>

146 שם, שם.

147 שם, בעמ' 43.

148 שם, שם.

149 חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994; חוק פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים, תשנ"ו-1996; יש לציין כי פיקוח על מחירים אינו נעשה במסגרת מדיניות רווחה, אלא נאכף על ידי משרד האוצר ומשרד התעשייה והמסחר. בעוד שפיקוח מחירים עשוי לספק מענה על הקשיים המתעוררים מהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית, נראה כי המסגרת הראויה לפתרון היא מערכת הרווחה, זאת בשל אופיים של מוצרי היגיינה נשית – שאינם זהה לסוג המוצרים עליהם חל פיקוח מוצרים, בעיקר מוצרי מזון – והתאמתם לכלים הקיימים במערכת הרווחה.

150 Gal J., *Categorical Benefits in Welfare States: Findings from Great Britain and Israel*, INTL SOCIAL SECURITY REV. 73 (1998) (להלן: Gal).

151 שם, שם.

152 שם, שם.

153 שם, שם.

154 שם, שם.

דוגמאות לפונקציה האחרונה ניתן לראות בקצבאות והנחות עבור ילדים או משפחות, סיוע עבור מוגבלויות פיזיולוגיות ומתן מענקים לנשים בהריון. ניתן לראות את הסיוע המוענק באמצעות מערכת הרווחה, ובפרט הסיוע המוענק על בסיס שייכות קטגוריאלית, כמשלים את סל הפתרונות הניתן דרך מערכת המס. מקום בו מערכת המס אינה פותרת בעיות של עוני או צרכים מיוחדים, וכל שכן במקום בו מערכת המס מייצרת את הבעיות האלו, ניתן למצוא להם פתרון באמצעות מדיניות רווחה. ייתכן שגם מציאותן הפיזיולוגית של נשים, המצריכה מהן לרכוש מוצרי היגיינה נשית על בסיס קבוע, ניתן לפתור באמצעות מדיניות רווחה, ובפרט באמצעות מנגנונים של שייכות קטגוריאלית. מנגד, וכפי שאראה בהמשך, מפני שמדובר באוכלוסייה רחבה ובעצמה שניתן לאמוד את היקפה, לטענתי יש לפנות מחוץ למערכת הבטחון הסוציאלי אל שימוש בכלים אוניברסליים, כגון סבסוד או הכללה במסגרת מערכת הבריאות.

אין להסיק שכל מגבלה ברת פיצוי או סיוע בהכרח תזכה לתמיכה ממשלתית במסגרת מערכת הרווחה. בחירת הצרכים להם יש להעניק סיוע ייתכן שקשורה להיקף התמיכה הציבורית הקיימת בנושא, וכך ניתן להבין מדוע קיימת תמיכה רבה לעולים חדשים או למשרתי מילואים במסגרת מערכת הרווחה בישראל.<sup>155</sup> ייתכן כי הגברת הסיוע לקבוצה מסוימת תתרחש במקביל להגברת המודעות הציבורית למצוקת אותה הקבוצה. בהתאם, מודעות לצרכים אלו עשויה לקבל במה באמצעות ארגוני לובי ופעילים חברתיים.<sup>156</sup> כמו כן, המיקוד באוכלוסיות ספציפיות עשויה לנבוע מרצונם של נבחרי הציבור ומעצבי המדיניות להציג תוכניות מטיבות חדשות תוך ניסיון להגביל את ההוצאה עבור אלו.<sup>157</sup> עם זאת, בבחינת המדיניות הקיימת ניתן לזהות קוהרנטיות מסוימת באשר להגדרת האוכלוסיות הזקוקות לסיוע ולמדיניות המותאמת להן. בעיצוב מדיניות הרווחה בישראל, יש לשאוף לקוהרנטיות שתשמר הן את מטרות הרווחה והן את הסיווג הקטגוריאלית הקיים בבסיסן.

אם כן, מטרת דיני הרווחה בישראל היא הבטחת ביטחון כלכלי מינימלי תוך פיצוי וסיוע עבור צרכים עודפים של פרטים על מנת לאפשר את תפקודם הבסיסי.<sup>158</sup> החלוקה המחודשת בין שכבות האוכלוסייה השונות, שמטרתה סיוע לשכבות אוכלוסייה מוחלשות, מתבצעת בעיקר דרך מס ההכנסה הפרוגרסיבי הנהוג בישראל.<sup>159</sup> עם זאת וכפי שצויין, לעיתים מיסוי פרוגרסיבי אינו מספיק בכדי לאפשר קיום מינימלי. זאת ועוד, במיוחד כאשר הפרט משתייך לאוכלוסייה שפרטיה תלויים ברכישה או שימוש באמצעים מיוחדים להתנהלותם הבסיסית, מערכת הרווחה מנסה לאזן את הנטל הכלכלי שנוצר באמצעות הטבות נוספות. הטבות אלו אינן מוענקות באמצעות כרסום במערכת המע"מ, אלא ניתנות באמצעות הקלות במס הכנסה או מתן קצבאות, מענקים והטבות מס שונות. מבין קצבאות אלו ניתן להבחין בקצבאות אוניברסליות הניתנות באופן רחב לקבוצות

<sup>155</sup> שם, בעמ' 90.

<sup>156</sup> Gal, לעיל ה"ש 157, בעמ' 90-91.

<sup>157</sup> שם, שם.

<sup>158</sup> דניאל גוטליב "הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות" **ביטחון סוציאלי** 100 (2017) 25, בעמ' 27-26.

<sup>159</sup> שם, בעמ' 28.

אוכלוסייה מסוימות, כגון קצבאות זקנה וקצבת ילדים.<sup>160</sup> נוסף על כך, קצבאות אחרות ניתנות על בסיס נסיבות אשר פגעו ביכולת ההשתכרות, כגון אבטלה, לידה, תאונות עבודה ושירות מילואים ואלו נועדו להחליף הכנסה מעבודה באופן חלקי.<sup>161</sup> לצד אלו ניתנות קצבאות אשר מטרתן סיוע בתפקוד בסיסי, ואלו ניתנות לפרטים עם ליקויים פיזיים או נפשיים ובעלי מוגבלויות ונכות.<sup>162</sup> גובה קצבאות אלו נקבע לפי מטרתן ותוך התחשבות בתמריצים שהן יוצרות. קצבה המבטיחה לאדם קיום מינימלי עשויה לפגוע בתמריץ להשתלב בשוק העבודה אם תהיה גבוהה מדי; קצבה המסייעת בתפקוד בסיסי עשויה להיות בגובה העלות המאפשרת חזרה לתפקוד בסיסי או השווה לו.<sup>163</sup> כך ניתן לזהות מערכת דו-ראשית המורכבת ממערכת המס, המבקשת לבצע חלוקה מחדש באופן ישיר, ומערכת הרווחה, המעניקה סיוע נוסף שאינו מתקבל באמצעות מערכת המס. את הקשיים העולים ממשטר המס הקיים בישראל ניתן לפתור באמצעות מערכת הרווחה, ולהפך. להלן נבחן באופן פרטני את המדיניות הקיימת במסגרת דיני הרווחה בישראל, וכיצד סיוע זה בא לידי ביטוי.

## 2. הכלים הקיימים במסגרת מערכת הרווחה

ניתן לסווג את הסיוע הניתן לקבוצות אוכלוסייה מסוימות במסגרת מערכת הרווחה בישראל כממלא שלוש מטרות מרכזיות: הבטחת קיום; פיזיו; וכיסוי עלויות עודפות. במסגרת בחינה זו נתמקד בשתי המטרות האחרונות, תוך הבחנה בסוגי האוכלוסיות הזוכות לסיוע והכלים שנועדו לשם כך. בחינת התוכניות המעניקות סיוע על בסיס שייכות קטגוריאלית בישראל מעלה כי מספר תוכניות אלו רב באופן יחסי.<sup>164</sup> עוד ניתן לראות שמדיניות הרווחה הקיימת בישראל מעניקה סיוע לקבוצות המושפעות ממוגבלויות פיזיולוגיות וקשיים סוציולוגיים כאחד. קבוצות בעלות קשיים סוציולוגיים עשויות לכלול משרתי מילואים העלולים להפסיד שכר עבודה, עולים חדשים המתקשים להשתלב בשוק העבודה, ועוד. ברי כי יש לברור את המוגבלויות הסוציולוגיות המקבלות סיוע ממשלתי, כשאלו יתבססו על מבנה האוכלוסייה במדינה, כמו גם על ההיענות הציבורית לצרכים אלו.<sup>165</sup> לצד זאת, קיימות קבוצות בעלות מגבלות פיזיולוגיות, העשויות לכלול פרטים בעלי מוגבלות או נכות הזוכים לתשלום מפצה וקבוצות בעלות מגבלות אחרות המקשות על השתלבות תקינה בחברה. נראה שלא כל נסיבה פיזיולוגית החורגת מהרגיל תקבל סיוע, אלא

160 שם, בעמ' 32-33.

161 שם, בעמ' 35.

162 שם, בעמ' 35-36.

163 שם, בעמ' 42.

164 שם, בעמ' 86.

165 כך לדוגמה, בחירת אדם לעבוד בחברה המחייבת אותו להתגלח בתור הסטנדרט הסביר לאו דווקא מצדיקה מימון או סבסוד של הוצאה זו. לעומת זאת, בעניין עולים חדשים, ייתכן כי החיסרון החברתי בו נמצאים בעת עלייתם למדינה, בנוסף למודעות הציבורית והמשפטית הרבה הנוגעת לקבוצת אוכלוסייה זו, מצדיקים סיוע המאפשר נקודת פתיחה דומה לזו של האוכלוסייה המתגוררת במדינה, תוך השתתפות עלות זו על שאר האוכלוסייה.

תמיכה תוענך לאותן נסיבות המונעות שילוב רגיל ותקין בחברה.<sup>166</sup> להלן אבחן מספר מקרי בוחן של מדיניות מסייעת במסגרת מדיניות הרווחה. בפרט, אתמקד בקבוצות אוכלוסייה הנדרשות לתוספת שכר בכדי לכסות עלויות נוספות הנובעות מצרכים מיוחדים או מוגבלויות מסוימות. אערוך בחינה זו במטרה להעמיק בכלים שנועדו לסייע להתאמת מצבם של פרטים בעלי מאפיינים פיזיולוגיים או טבעיים העשויים להגביל את התנהלותם למציאות החברתית. תוך השאלה מאלו, אוכל לבחון את המדיניות ואת הכלים הראויים עבור נשים, אשר גם הן מטבען נדרשות להתאמת מסוימות בגין מציאותן הפיזיולוגית.

בישראל, פרטים הסובלים מנכות או מוגבלות קשה זכאים לקבלת קצבת נכות, אשר מטרתה להוות תחליף או השלמה להכנסה.<sup>167</sup> עם זאת, גם ללא קיום התנאים לקבלת קצבת נכות, מערכת הרווחה בישראל מעניקה מספר הטבות לאנשים שנקבעה להם נכות או שקיימת להם מוגבלות פיזית.<sup>168</sup> בעלי נכות, מחלות מסוימות ומוגבלויות זכאים לקבלת תווים המאפשרים הנחות בקניית מוצרים, פטור מהשתתפות עצמית ברכישת מוצרים רפואיים, סבסוד מוצרים החיוניים להם במסגרת סל הבריאות והטבות בענייני דיור, תשלום מס הכנסה ועוד.<sup>169</sup> לדוגמא, אנשים בעלי ניידות מוגבלת בשל ליקויים ברגליהם זכאים לגמלת ניידות, הכוללת שורת הטבות.<sup>170</sup> בין היתר, הגמלה כוללת קצבה חודשית המשולמת עבור הוצאות ניידות, החזר הוצאות לרכישת והתקנת אביזרים ברכב והלוואות לרכישת רכבים ואביזרים נוספים.<sup>171</sup> בהתאם, גם לבעלי מוגבלויות ניתנות הטבות הכוללת סיוע ברכישת אביזרי עזר באמצעות סבסוד ומימון מכשירים תומכים אחרים.<sup>172</sup>

עוד דוגמא לסיוע בשל נסיבות פיזיולוגיות המצריכות הוצאה נוספת היא הסיוע לנשים לאחר לידה. מערכת הרווחה בישראל מעניקה מענק לידה עבור השתתפות בהוצאות הראשונות לרגל

<sup>166</sup> לדוגמא, ניתן להתבונן על פרטים גבוהים מעבר לגובה האדם הממוצע לעומת אנשים נמוכים מעבר לממוצע (גמדים). בעוד שלשני אוכלוסיות אלו מגבלות פיזיולוגיות שלא ניתנות לבחירה, וכן על אף ששניהם יידרשו לבצע התאמות צרכניות בכדי להתגבר על מגבלות אלו, נראה כי רק לאחת ממגבלות אלו השלכות משמעותיות יותר להתנהלות לפי הסטנדרט הסביר. כלומר, ייתכן שלאור אופן עיצוב הסביבה, לאדם נמוך מאוד תהיה מגבלה משמעותית יותר להתנהל באופן רגיל ולהתיישר לפי סטנדרט הקיים ועל כן יהיה זה מוצדק לסייע לו בכך (ואכן, לאנשים עם מגבלה כזו מוענק סיוע ממשלתי).

<sup>167</sup> חוק הביטוח הלאומי, תשנ"ה-1995; הביטוח הלאומי "נכות כללית" הביטוח הלאומי <https://www.btl.gov.il/benefits/Disability/Pages/default.aspx>.

<sup>168</sup> הסיוע מוענק למוגבלויות פיזיות וזמניות ושאינן זמניות, מולדות ושאינן מולדות, כאשר קיים דגש על פיצוי נפגעי עבודה ופעולות איבה.

<sup>169</sup> חוק ביטוח בריאות ממלכתי; צו ביטוח בריאות ממלכתי (תרופות בסל שירותי הבריאות), תשנ"ה-1995; חוזר המנהל הכללי 3/2021 (01.03.2021).

<sup>170</sup> הסכם הניידות בדבר גמלת ניידות שנערך ונחתם ביום ט"ו בסיון תשל"ז (01.06.1977).

<sup>171</sup> הקצבה ניתנת ללא תנאי של בעלות ברכב, וראו הביטוח הלאומי "קצבת ניידות" הביטוח הלאומי <https://www.btl.gov.il/benefits/Mobility/hatavot/MonthlyNayadut/Pages/default.aspx>.

<sup>172</sup> שם.



הלידה.<sup>173</sup> נוסף על כך, סל הבריאות כולל מכלול של שירותים, תרופות וציוד שניתן לקבל במסגרת מערכת הרווחה בישראל.<sup>174</sup> לצד סבסוד תרופות ואביזרים רפואיים, נכללים גם אביזרים ושירותים בסבסוד לאנשים החולים במחלות כדי להקל על ההוצאות הכרוכות בכך. מוצרים בסיסיים הנקנים באופן תדיר ועל ידי אוכלוסייה רחבה, כגון תרופות וציוד רפואי, זוכים לסבסוד ממשלתי במסגרת סל הבריאות.<sup>175</sup> לדוגמא, חולי סוכרת זכאים לסבסוד מלא של אביזרים מסוימים, וסבסוד חלקי של תרופות להן הם זקוקים.<sup>176</sup> מוצרים נוספים החיוניים להתנהלות, אך נצרכים באופן פחות תדיר, עשויים אף הם לקבל סובסידיה או מימון מלאים, כתלות בנכות או במגבלה הקיימת. דוגמא למימון מלא ניתן לראות במימון מוצרי ספיגה למבוגרים, הניתנת במסגרת קצבת סיעוד.<sup>177</sup>

גם אוכלוסיות ללא הוצאות עודפות בשל מרכיבים פיזיולוגיים עשויות להיות זכאיות לסיוע ממשלתי. בישראל, עולים חדשים זכאים לקבלת דמי מחיה לתקופה קצובה, מענקי לימודים, הנחות עבור שירותים רפואיים והטבות מס כגון נקודת זיכוי ממס הכנסה והנחות בתשלום הארנונה.<sup>178</sup> נוסף על כך, משרתי מילואים, חיילים משוחררים וסטודנטים מקבלים מגוון הנחות ופטורים מתשלום אגרות ומיסים, כמו גם נקודות זיכוי עבור לימודי מקצוע.<sup>179</sup> מענה נוסף לנטל הכלכלי הנובע מצריכת מוצרים בסיסיים הנצרכים על ידי שיעור גבוה מהאוכלוסייה ניתן למצוא בפיקוח מחירים על מוצרי מזון הנחשבים חיוניים, כגון חלב וביצים.<sup>180</sup> דוגמאות אלו ממחישות את ניסיון המדינה להעניק סיוע לאוכלוסיות המושפעות ממגבלות שונות הגוררות עלויות עודפות. הן אם מדובר בפיצוי עבור הפסד והן אם מדובר בסיוע עבור הוצאה עודפת, נראה כי מערכת הרווחה מכירה בכך שבשל הנטל הכלכלי הנוסף המוטל על הפרט, יש מקום לתמיכה ממשלתית כדי לאפשר לו התנהלות תקינה בחברה.

<sup>173</sup> מענק זה ניתן גם בעקבות אימוץ או קבלת ילד למשמורת בהליך פונדקאות, וראו הביטוח הלאומי "מענק לידה" [הביטוח הלאומי](https://www.btl.gov.il/benefits/Pages/maanakleda.aspx) <https://www.btl.gov.il/benefits/Pages/maanakleda.aspx>.

<sup>174</sup> חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

<sup>175</sup> חוק בריאות ממלכתי.

<sup>176</sup> שם.

<sup>177</sup> נטע משה, סקירה ראשונית של מנגנונים לתמיכה ממשלתית וסבסוד של מוצרי מזון (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2022) [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d6066cff-c284-ec11-8142-00155d0824e7\\_11\\_19450.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d6066cff-c284-ec11-8142-00155d0824e7_11_19450.pdf) בעמ' 3.

<sup>178</sup> ס' 35 לפקודת מס הכנסה; הביטוח הלאומי "עולים חדשים" הביטוח הלאומי <https://www.btl.gov.il/ZcuyotAsdience/oleChdash/Pages/default.aspx>; משרד העלייה והקליטה "הכירו את הרפורמה המיסוי" משרד העלייה והקליטה [https://www.gov.il/he/Departments/General/introducing\\_innovative\\_reforms](https://www.gov.il/he/Departments/General/introducing_innovative_reforms).

<sup>179</sup> ס' 40 לפקודת מס הכנסה; חוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007.

<sup>180</sup> חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996; משרד הכלכלה והתעשייה "מחיר מוצרי צריכה בפיקוח" משרד הכלכלה והתעשייה <https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/food-price-control-search?skip=0> (24.05.2021).

ניתן לטעון כי קיים קשר בין הקשיים שיש לכל אוכלוסייה לבין הכלים שנבחרו למטרת סיוע ומתן מענה. אוכלוסיות הסובלות ממגבלות קבועות או מתמשכות, לרוב יזכו להטבות הניתנות ליישום ולאכיפה פשוטה לאורך זמן, כגון הטבות מס או סבסוד ממשלתי רחב. לעומת זאת, אוכלוסיות הסובלות ממגבלות תלויות נסיבות או תחומות בזמן, יזכו לרוב בהטבות הניתנות לזמן קצוב, כגון מענקים או הטבות מס התלויות במעמדו המשפטי של מקבל ההטבה. נוסף על כך, לעיתים סיוע במסגרת קשיים זמניים יינתן רק לאחר פניית האזרח לרשויות, כך שנדרש מאמץ מצד המבקש למיצוי זכויותיו. זאת, לעומת פתרון בעיות ארוכות-טווח שניתנות במרבית הפעמים במסגרת סבסוד רחב היקף, שאינו תלוי בהכרח בפניית מבקש הסיוע.

הגדרת הצרכים שעבורם ניתן סיוע ממשלתי כצרכים חיוניים לקיום והתנהלות בסיסית היא המצדיקה את הסיוע הרחב המוענק עבורם. בהקשר זה, ניתן לראות את צרכן של נשים במוצרי היגיינה נשית כמצב פיזיולוגי נתון המצריך התאמות, הגם שמצב זה אינו חמור כמו מחלות ונסיבות פיזיות אחרות, שההתמודדות עמן כרוכה בעלויות עודפות. רכישת מוצרים אלו אינה בחירה אסתטית, אלא היא חיונית להתגברות על היבט פיזיולוגי שבלעדי מוצרים אלו לא תתאפשר התנהלותן התקינה והעקבית של נשים בחברה. על כן, ניתן לראות נשים באופן כללי כקבוצת אוכלוסייה בעלת היבט פיזיולוגי קבוע המשיית עליהן עלות כלכלית נוספת ועל כן ראוי לזכות אותן בסיוע ממשלתי בשל כך. הגם שלא קיימת מדיניות אוניברסלית באשר למוצרים בסיסיים אחרים, כגון צמר גפן ותחבושות, נראה שככל שצריכת מוצרים אלו מהווה נטל כלכלי, היא נתמכת באמצעות מנגנוני רווחה קיימים כגון קצבאות ומדרגות מס הכנסה. בהקשר זה יוזכר כי השאיפה למציאת פתרון לקשיים העולים מהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית אינה מתמקדת בקושי האנכי – כלומר הנטל הכלכלי המוטל על נשים מאוכלוסיות מוחלשות – שכן ייתכן שלצורך פתרון הבעיה האנכית ניתן היה להסתפק במדיניות הרווחה הכללית הקיימת זה מכבר. במיוחד בשל מגבלת המידע באשר להיקף תופעת העוני המשפיעה על צריכת מוצרי היגיינה נשית בישראל, נראה שאין מקום לנקוט במדיניות המבקשת לפתור בעיה זו בלבד, ללא נתונים מספיקים. אמנם לרכישת מוצרי היגיינה נשית לאורך חייה של אישה עלות כלכלית שאינה זניחה, אך עם זאת, הסכום הכספי המצטבר בגין רכישת מוצרי היגיינה נשית עשוי להיראות נמוך באופן יחסי.<sup>181</sup> כמו כן, חסרים נתונים אודות עוצמת האפקט הרגסיבי על אוכלוסיות מוחלשות, הנובע מרכישת מוצרים אלו בישראל. על כן, הצעת מדיניות הנוגעת לנטל האנכי, בניגוד לזה האופקי, דורשת מחקר מעמיק יותר אודות היקף הנטל והשפעותיו. הנטל הכלכלי בגין רכישת

<sup>181</sup> חישוב פשוט מביא למסקנה כי ההוצאה של אישה עבור טמפונים לאורך חייה היא מעל ל-6,800 ש"ח, כ-200 ש"ח בשנה. בפועל, ככל שהמחיר הממוצע לקופסת טמפונים בישראל נע בין 21-30 ש"ח נראה שעלות זו גבוהה. חישוב זה מבוסס על הערכת משרד הכלכלה והתעשייה את המחיר הממוצע לטמפון בודד בישראל, כפול מספר הטמפונים המוערך בהם אישה תשתנה לאורך חייה, וראו דו"ח משרד הכלכלה, לעיל ה"ש 76. יובהר כי הדיון בנטל הכלכלי נוגע בעיקר לקושי האנכי, המושפע באופן ישיר מגודל הנטל והשפעתו המשתנה על אוכלוסיות במעמד סוציו-אקונומי שונה. לעומת זאת, בדיון אודות הקשיים המתעוררים במישור האופקי, איתם אני מבקשת להתמודד, עוצמת הנטל אינה שיקול מרכזי (ודי בכך שקיים נטל עודף שאינו זניח). זאת, כיוון שבמישור זה, הבעיה היא עצם קיומו של נטל לא שווה, ולא היקפו.

מוצרים אלו אינו עומד לבדו, אלא נישא על גב הקושי האופקי והבעיות החלוקתיות והסימבוליות אותן מציף. השתת עלויות עודפות על כחצי מהאוכלוסייה דורשת בעצמה התערבות, ואת המדיניות המתמודדת עם קושי זה ייתכן שיש לעצב בהתאם ובהתייחס לבעיות אנכיות של החרפת העוני של נשים. אף על פי כן ברי כי הפתרון צריך בראש ובראשונה לתת מענה להיבט האופקי. בחינת המדיניות הממשלתית המתאימה להתמודדות עם הקשיים העולים ממיסוי מוצרי היגינה נשית מצריכה בחינה והתאמה של הבעיות לאלו המקבלות מענה במסגרת הסיוע הנזכר לעיל. ניתן לראות את ההוצאה עבור מוצרי היגינה נשית כעלות עודפת הנובעת ממאפיין פיזיולוגי, ולחלופין, ניתן לראות מוצרים אלו כחיוניים ולכן זוכים למענה פרטני. זאת ועוד, יש להבחין באוכלוסייה המתמודדת עם הקשיים כאשר עשויה להידרש לסיוע ממשלתי, כאשר לעניין זה מדובר בנשים בגילאי 13-50 לערך. באמצעות בחינת הנסיבות השונות המזכות סיוע ממשלתי, והכלים בהם נעשה שימוש לצורך כך, ניתן יהיה לבחור את האמצעי הנכון להתמודדות עם העלות הנוספת המוטלת על נשים בשל רכישת מוצרי היגינה נשית. כיוון שאוכלוסיית הנשים, הזכאית לסיוע ברכישת מוצרי היגינה נשית, רחבה עד לכדי מחצית מכלל האוכלוסייה, נראה שיש עדיפות לבחירת מדיניות שאינה כרוכה באכיפה דווקנית ובעלויות הנלוות לכך. ככל שקבוצת האוכלוסייה הנדרשת לסיוע רחבה יותר, כך תעלה העדיפות לפתרון שאינו נתלה בהבחנות פרסונליות. נראה שהצורך של נשים במוצרי היגינה נשית אינו שונה מצרכיהם של אנשים אחרים בעלי נסיבות המונעות מהם להשתלב בחברה ללא עלות נוספת. מפני שפתרון באמצעות מס ערך מוסף אינו תואם את עקרונות משטר המס הקיים בישראל, נראה שיש להידרש לכלים הקיימים שמתמודדים עם חסרונות משטר זה. מבט על מערכת הרווחה מראה כי לרוב ניתן סיוע לאוכלוסיות הנדרשות לתשלום נוסף לקיום בסיסי, ועל כן קוהרנטיות ביישום המדיניות תכלול התחשבות בנסיבות החיים של נשים במסגרת מדיניות זו.

#### ד. פתרונות אפשריים לנטל הכרוך בצריכת מוצרי היגינה נשית

בבחינת פתרון להתמודדות עם נטל צריכת מוצרי היגינה נשית, יש להתחשב במספר מרכיבים. ראשית, יש לזהות את הבעיה העיקרית אותה מנסים לפתור. כפי שצוין לעיל, קיימים שני היבטים הטמונים בקושי עם צריכת מוצרי היגינה נשית. מחד גיסא, ניתן לטעון שיש להתמודד עם הקושי העולה מהטלת מע"מ המוטל מוצרי היגינה נשית, מבלי שקיים מנגנון מס או רווחה המאזן אותו. ככל שמדובר בבעיית נטל כלכלי נוסף, על הפתרון המוצע להיות, לכל הפחות, זהה בשוויו לעלות הנוספת הקיימת ברכישת מוצרים אלו, קרי 17% ממחירים של מוצרי היגינה נשית. פתרון זה יתמודד עם גובה מרכיב המס בלבד, ללא התייחסות או התערבות במחיר המוצרים עצמם. נוסף על כך, פתרון כזה עשוי להידמות לפתרונות אחרים המבקשים לאזן את ההיבט הרגריסיבי הקיים בהטלת מע"מ על מוצרים חיוניים, ולא לעלות על השיעור המס. מאידך גיסא, ניתן לטעון שההוצאה הכוללת עבור מוצרי היגינה נשית אינה צודקת, ולכן יש לשאוף לפתרון המפצה על עלות מוצרים אלו, באופן חלקי או מוחלט. פתרון כזה יתמקד בעלות המוצרים ועשוי להתבטא באמצעות סבסוד מוצרים אלו או מתן סיוע כספי בשווי המחיר שלהם. כפי שנטען לעיל, נראה שגם במקרה הישראלי הקושי הראשון עמו יש להתמודד הוא העלות הכרוכה בנטל המס על מוצרי

היגינה נשית. עם זאת, אין הכרח כי גובה הפתרון המוצע יוגבל בגובה רכיב המס בלבד, אלא יש מקום להרחיבו ולהתאימו לפי אופי הכלי הנבחר.

שנית, המדיניות המסייעת תספק מענה לאוכלוסיות שונות, והדבר תלוי במנגנון הנבחר. הטבות מס אינן בהכרח מועילות לאוכלוסיות הפטורות מתשלום מס הכנסה, כשם שמדיניות המחייבת פנייה יזומה לא משיגה מיצוי זכויות מלא של נשים. על כן בבחירת פתרון ראוי יש להתחשב באוכלוסייה שתינה ממנו ובהיקף התועלת שיושג באופן כללי. עוד יש להתחשב בהשלכות הרוחביות של המדיניות הנבחרת על האוכלוסייה הנהנית ממנה. בחירת פתרון אחד על פני השני עשויה להשפיע על תמריצי הפרט, ליצור סטיגמה שלילית שאינה רצויה או ליצור עלויות אכיפה גבוהות. בחירת פתרון עם תחולה אוניברסלית עשויה להוות אמירה סימבולית משמעותית, אך ייתכן שתהיה כרוכה בעלויות גבוהות. מנגד, בחירת פתרון המבוסס על השתייכות קטגוריאלית ספציפית ייתכן שלא תשיג את מטרתו באופן מלא, וממילא תהיה מוגבלת בהתמודדות עם מנעד הקשיים העולים ממיסוי מוצרי היגינה נשית.

לכסוף, בחיפוש אחר פתרונות אפשריים, יש לוודא שאלו אינם נכללים במסגרת מדיניות הקיימת זה מכבר. כלומר, ייתכן שבניסיון להתמודד עם הקשיים ברכישת מוצרי היגינה נשית בקרב אוכלוסיית הנשים המוחלשת ייווצר מצב של כפל מדיניות המטיבה עם אוכלוסייה זו בגין אותה הבעיה. בפרק זה אעשה ניסיון לבחון כלים ממערכת הרווחה בישראל, תוך התחשבות במרכיבים לעיל. מטרת פרק זה לסקור מספר פתרונות הרווחים כיום במערכת הרווחה ואשר עשויים לסייע בהקלת הנטל הטמון ברכישת מוצרי היגינה נשית. עם זאת, אין זו רשימה סגורה, וכמובן שיתכנו פתרונות נוספים. בראש ובראשונה מטרת הרשימה להציע קווים ושיקולים מנחים בבואנו למצוא פתרון ההולם את הקשיים המתעוררים ממיסוי מוצרי היגינה נשית. חרף זאת, לאור השיקולים שיובאו להלן, לטעמי הפתרון המאפשר מענה על הקשיים הטמונים במס צריכה על מוצרי היגינה תוך שמירה על קוהרנטיות משפטית הוא הענקת סבסוד על מוצרים אלו במסגרת מערכת הבריאות.

להלן אבחן את הכלים השונים המונהגים כפתרון לבעיות של עלויות עודפות ומענה למגבלות פיזיולוגיות וסוציולוגיות. במסגרת בחינה זו, אדון בהיבטים השונים, כגון עלויות אכיפה, היקף התפרשות הכלים הנידונים ומידת המענה שלהם לקשיים שהובאו לעיל.

### 1. הטלת מס בשיעור 0% על מוצרי היגינה נשית

בהתאם להצעות החוק שהועלו בנושא, פתרון ישיר לבעיית מיסוי מוצרי היגינה נשית הוא הפחתת שיעור המס לשיעור 0%, או מתן פטור ממע"מ עבור מוצרים אלו.<sup>182</sup> פתרון זה דומה למדיניות הנהוגה במדינות אחרות בעולם בכך שמפחית באופן ישיר את נטל המס המושט על נשים. נוסף על כך, הפחתת שיעור המע"מ משפיעה על אוכלוסיית הנשים באופן רחב, שכן תטיב

<sup>182</sup> ה"ח מס ערך מוסף 2022, לעיל ה"ש 14. כפי שצוין, קיים הבדל בין מע"מ בשיעור 0% לבין פטור ממע"מ. בעוד שמע"מ בשיעור 0% מאפשר למספקי השירות לנכות את המס ששילמו לצורך העסקה, פטור ממע"מ אינו עושה כן. עם זאת, עבור הצרכן אין הבדל בין השניים.

עם כל מי שתבקש לרכוש את מוצרים אלו. פתרון העושה שימוש במנגנון המע"מ טומן בחובו את היתרונות בשיטת מיסוי זו. הפחתת שיעור המע"מ על מוצרי היגיינה נשית עשויה לשמור על יעילות אכיפת המדיניות במידה מסוימת, ומחילה אותה באופן אחיד על כלל אוכלוסיית הנשים הרוכשת מוצרים אלו.<sup>183</sup> מדיניות זו אינה מותנית במבחנים כלשהם ואינה דורשת השתייכות למסגרות מסוימות. מפני שהמדיניות אינה מבחינה בין קבוצות אוכלוסייה, לא נלווים לה חששות שמא היא כרוכה בהטלת סטיגמה שלילית על הנשים הנהנות ממנה.

עם זאת, לא ברור שמדיניות זו אכן תשיג את מטרתה. הגם שהפחתת שיעור המע"מ על מוצרי היגיינה נשית חשיבות אקספרסיבית, מדיניות זו לא בהכרח מטיבה עם נשים מבחינה כלכלית. הפחתת שיעור מע"מ משמעותו הפחתת מחיר מוצרים אלו, דבר שעשוי לגרור ביקוש גבוה יותר והעלאת המחיר.<sup>184</sup> הביקוש למחירים אלו יחסית קשיח, כך שלא סביר שתתרחש רכישה מופרזת שתגביה את המחיר מעבר למחיר המקורי. עם זאת, ייתכן שמדיניות כזו תגלגל את נטל המס שנחסך על צרכנים, באופן שאינו משיג מטרות תוצאתיות מיטביות.<sup>185</sup> עבור אוכלוסיות מוחלשות המתקשות עם רכישת המוצר באופן כללי, לא ברור שמדיניות כזו בהכרח תטיב את מצבן. מחקרים הראו כי מתן פטורים או שיעורים מופחתים של מס צריכה אינם בהכרח יעילים בקידום צדק חלוקתי ועשויים להיות רגרסיביים.<sup>186</sup> המלצת ארגון ה-OECD בנושא הוא שימוש באמצעים אחרים, כגון מס הכנסה פרוגרסיבי או חלוקה באמצעות מערכת הרווחה. אלו הוכחו להיות אפקטיביים יותר באשר להתמודדות עם קשיים חלוקתיים ובקידום מטרות נוספות לצד ייצור הכנסה ממשלחית.

נוסף על כך, מדיניות זו אינה עולה בקנה אחד עם משטר המס בישראל. בעוד שמדינות אחרות נהגו במדיניות זו בהתאם לשיטת המיסוי הדיפרנציאלי הקיימת, מדיניות כזו תהווה כרסום בשיטת מיסוי ערך מוסף בישראל. למעט פירות וירקות, רוב המוצרים אינם נהנים מפטור ממע"מ, על אף שנחשבים חיוניים.<sup>187</sup> שיטת מיסוי זו נחשבת ליעילה ומאפשרת הכנסות גבוהות ממע"מ בישראל.<sup>188</sup> ככל שיכרסמו במנגנון זה, יעילותו תיפגע וכך גם המטרות אותן משרת. נוסף על כך, אופיו האחיד של המע"מ בישראל אינו מאפשר הטמעה של המדיניות הנוהגת בהן באשר למס צריכה מופחת. המע"מ בישראל אינו דיפרנציאלי ועל כן לרוב לא קיימות הצדקות להחיל מדיניות

<sup>183</sup> פרידמן, לעיל ה"ש 8.

<sup>184</sup> שם, בעמ' 41-42.

<sup>185</sup> Cotropia & Rozema, לעיל ה"ש 53, בעמ' 636-638.

<sup>186</sup> דו"ח מס צריכה ב-OECD, לעיל ה"ש 33, בעמ' 42-43.

<sup>187</sup> ס' 13(30) לחוק מס ערך מוסף.

<sup>188</sup> OECD, OECD ECONOMIC SURVEYS: ISRAEL 2020  
<https://www.oecd.org/economy/surveys/Israel-2020-OECD-economic-survey-overview.pdf>

כזו על מוצרים ללא סיבה מיוחדת. נראה שהחלת פטור או שיעור מע"מ של 0% אינה תואמת את ייחודיות המנגנון בישראל, ולכן על פתרון זה להידחות.<sup>189</sup>

## 2. מתן מענק עבור רכישת מוצרי היגינה נשית

מתן מענק משמעותו הטבה בכסף המועברת באופן ישיר אל נשים, ואשר ניתן להתנות אותו בגיל הרלוונטי לצריכת מוצרים אלו. גובה המענק עשוי להיות שווה לשיעור המס המוטל על מוצרי היגינה נשית, מחירם המלא, או כל סכום אחר בין קצוות אלו. פתרון כזה עשוי לפתור הן את בעיית מטל המס, או את העלות הכוללת של המוצר. כך או כך, מתן מענק בשיעור העולה על שיעור המס עצמו עשוי להקל על אוכלוסיות מוחלשות ברכישת מוצרים אלו ומהווה אמירה מוסרית חשובה מבחינה חברתית. מתן מענק כספי מאפשר חופש באשר לבחירת אופן השימוש בו, ללא התערבות בשימוש הכספי של הפרט. בנוסף, מתן מענק עשוי לעודד צריכה אופטימלית, שכן בהינתן סכום מספיק, אישה תרכוש את מספר המוצרים הנדרש ולא תיגרם צריכת יתר או חסר. מתן מענק גם אינו נדרש להגדרת המוצרים הנכללים במדיניות זו, אלא רק להגדרת אוכלוסיית הנשים הזכאיות לו.

עם זאת, מתן מענק עשוי לעורר קשיים רבים. אמנם מענק אינו דורש הגדרת מוצרים הנכללים תחת מדיניות זו, אך גם הגדרת הנשים הזכאיות לו עשויה להיות מלאכה שאינה פשוטה. אפקטיביות המענק אינה מובטחת ככל שהוא מוגבל בגילאים. ככל שמענק אינו מותאם למספר הנשים בתא משפחתי, נראה שהוא לא יפתור את בעיות העלות הנוספת המוטלת על נשים ומשקי בית אלו. גם אם תוחל מדיניות המותאמת לגילאים הרלוונטיים, אזי שהדבר כרוך בעלויות מוסדיות אדירות. מתן מענק שכזה מצריך כימות מרכיבים רבים, כגון מחיר מוצרי היגינה נשית בהתחשב במגוון המוצרים הרחב, הגילאים הרלוונטיים ומשקי הבית הנצרכים לסיוע, זאת בנוסף לעלויות אכיפה.

ככל שמענק כזה ניתן לאוכלוסיית הנשים באופן רחב, נראה שאין חשש ליצירת סטיגמה שלילית. עם זאת, ככל שנדרשים תנאים נוספים, כגון מבחני הכנסה או מספר נשים במשק הבית, ייתכן כי המענק יגרור סטיגמה שלילית וממילא עלויות מוסדיות גבוהות אף יותר. נוסף על כך, מענקים במערכת הרווחה לרוב ניתנים לזמנים קצובים או עקב נסיבות מסוימות, כך שלא ברור האם מדיניות זו מתאימה לפתרון המתמודד עם צריכה תדירה ועקבית. ייתכן כי בחירה בפתרון של מענק תיעשה כאשר הצרכים עליהם הוא עונה אינם מוגדרים היטב, ועשויים לכלול אפשרויות שונות. במקרים כאלו קיימת עדיפות למענק כספי במזומן ומתן אפשרות לבחור את אופן השימוש במיטבי, תוך הכרה שיש בתשלום זה צורך ממשי. מדיניות כזו כמובן גם עשויה להיות תלויה

<sup>189</sup> לעניין זה נכון שוב להתייחס להבדל הקיים בין מתן פטור ממע"מ לבין הטלת מע"מ בשיעור 0%. בעיני הצרכן הסופי אין הבדל ישיר בין השניים, כיוון שבשני מקרים אלו הוא לא יחויב במע"מ. עם זאת, לבחירה בין השניים השפעה על שרשרת העוסקים עד למכירת המוצר הסופית, ולכן גם השפעה על מחירו של המוצר עבור הצרכן. עסקה שמטל עליה מע"מ בשיעור 0% היא עסקה החייבת במע"מ ומותרת בניכוי על ידי המוכר. לעומת זאת, עסקה פטורה ממע"מ אינה מותרת בניכוי התשומות ששימשו את אותו מוכר, והדבר עשוי להשתקף במחיר המוצר.

ביכולות תקציביות של הממשלה, דבר התורם להיעדר יציבות בבחירת אפשרות זו. ככל שמדובר בקושי משמעותי הדורש פתרון יציב וודאי, נראה שמדיניות זו לוקה בחסר. לבסוף, אמנם מתן מענק מאפשר חופש לנשים לצרוך לפי העדפתן האישית, אך הוא גם מעלה חשש לשימוש בו שלא למטרתו. כך ייתכן שבעיות העולות מצריכת חסר, כגון בעיות רפואיות נלוות וקשיים בהשתלבות בשוק העבודה ובחברה בכלל, לא יקבלו מענה.

מתן מענק נראה כפתרון עדיף ככל שחופש הפרט מקבל משקל רב. בהתאם לגובה המענק, מדיניות זו עשויה להוות פתרון הן לבעיית העברת העושר האופקית והן לנטל הכלכלי המשמעותי הקיים על נשים מאוכלוסיות מוחלשות. עם זאת, המענק אינו בהכרח מהווה פתרון ישיר וייתכן שימוש בו שלא למטרת הענקתו. נוסף על כך, לסיוע ברכישת מוצרי היגיינה נשית נדרשת מדיניות יציבה, הניתנת ליישום לאורך זמן ובהתאם לרכישה תדירה. כפי שתואר, נראה שמענק אינו מתאים למאפיינים אלו בהכרח, אלא מתאים במקרים בהם נדרש סיוע חד פעמי או סיוע שאינו תדיר. לאור הקשיים הרבים הטמונים ביישום פתרון זה, לא ברור האם הוא ישיג את הנדרש באופן המצדיק את העלות המוסדית הכרוכה בכך. ייתכן שמתן מענק יהיה מוצדק ככל שהוא ניתן לאוכלוסייה מוגדרת ומצומצמת, או אם ינתן לעיתים רחוקות, אך הדבר לא ישיג מטרות נוספות, כגון משמעות סימבולית והסרת הנטל הקיים על כלל הנשים הצורכות מוצרים אלו. נראה שעלויות פתרון זה עולות על יתרונותיו ועל כן אינו עדיף.

### 3. העלאת נקודות הזיכוי לנשים במסגרת הטבות במס הכנסה

נשים בישראל כיום זכאיות לחצי נקודת זיכוי ממס הכנסה.<sup>190</sup> משמעות הטבה זו היא זיכוי בסכום קבוע מחבות מס ההכנסה.<sup>191</sup> על כן, נשים שאינן חייבות בתשלום מס הכנסה אינן נהנות מההטבה.<sup>192</sup> ניתן לטעון כי נקודת זיכוי הניתנת מהווה פתרון לעלות הנוספת המוטלת על נשים, כך שלא נדרש פתרון נוסף. עם זאת, נקודת הזיכוי הנוספת מוענקת בשל פערי ההשתכרות הקיימים בין גברים לנשים ואינה בהכרח מכסה את העלות הנוצרת מצריכה קבועה של מוצרי היגיינה נשית באופן פרטני.<sup>193</sup> בשל כך, הצעה אפשרית היא הוספת נקודות זיכוי באופן שיכסה את נטל המס או את המחיר המלא עבור רכישת מוצרי היגיינה נשית. פתרון זה מאפשר גמישות באשר לגובה ההטבה שניתן לתת, כך שניתן לכסות את שיעור המס או את גובה מחיר המוצר.

<sup>190</sup> ס' 36 לפקודת מס הכנסה. זאת ניתנת בנוסף ל-2.25 נקודות הזיכוי הניתנות לכל תושב ישראל, וראו סעיף 34 לפקודת מס הכנסה. כיום שווי הטבה זו הוא כ-1,338 ש"ח לשנה, 111.5 ש"ח לחודש.

<sup>191</sup> אהרן נמדר "פרק 21: מיסוי היחיד – זיכויים, ניכויים ונקודות קיצבה" 453, 455-456 מס הכנסה [יסודות ועיקרים] (מהדורה רביעית 13-2).

<sup>192</sup> נקודות זיכוי מוענקות במסגרת חישוב חבות מס ההכנסה. לכן, אנשים שאינם עובדים או שחבות המס שלהם קטנה מנקודות הזיכוי שלהן זכאים לא ירוויחו מכך שמוענקת להם נקודת זיכוי נוספת, וראו סעיפים 33, 34 ו-121(ב)(1) לפקודת מס הכנסה.

<sup>193</sup> ברברה סבירסקי ויעל חסון ניתוח מגדרי של תקציב המדינה לשנת 2021-2022 (מרכז אדוה, 2021) <https://adva.org/wp-content/uploads/2021/12/budget-2021-2022-gender-analysis.pdf>, בעמ' 11-10.

פתרון זה גם אינו נדרש להתמודדות עם הגדרת המוצרים הנכללים תחת מוצרי היגינה נשית, וניתן לנקוט במתודות דומות לאלו הקיימות באשר לכימות גובה ההטבה הקיימת. נוסף על כך, העלאת נקודות הזיכוי אינה מייצרת סטיגמה שלילית ועשויה להגביר את התמריץ ליציאה לעבודה, או לכל הפחות לצמצם את התמריץ השלילי ליציאה לעבודה שתשלום מס הכנסה עשוי לייצר. מדיניות זו היא גם יחסית קלה לאכיפה, מפני שהיא נאכפת כבר עתה.

מנגד, פתרון באמצעות העלאת נקודת זיכוי אינו מתמודד עם קשיים רבים המתעוררים מרכישת מוצרי היגינה נשית. על אף שמדיניות זו פרוגרסיבית ומטיבה עם אוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה, הוא אינו מהווה פתרון לאוכלוסיות שאינן חייבות בתשלום מס הכנסה כלל. על כן מדיניות זו מטיבה רק עם פרטים בעלי הכנסה חייבת במס ואינה מסייעת כלל לאוכלוסייה שעבורה פתרון בעיית הנטל היא החמורה ביותר. בעלי הכנסה נמוכה עבורם הנטל העודף היא החמורה ביותר הם אלו אשר אינם מגיעים לסף המס בו נקודת זיכוי נוספת מסייעת. על כן, למרות שנקודת זיכוי זו עשויה לסייע במימון שיעור המס או מחיר מוצרי היגינה נשית, היא אינה מתמודדת עם החמרת מצבה הכלכלי של אוכלוסייה מוחלשת עקב צריכה זו. הדבר ממילא לא יסייע בהשתלבות נשים בשוק העבודה ובחברה באופן כללי, ככל שצריכת מוצרי היגינה נשית מונעת זאת מהן. נוסף על כך, מדיניות זו אינה מהווה מענה מספק עבור נערות שטרם השתלבו בשוק העבודה. ככל שהמענק ניתן על בסיס צריכתה של אישה יחידה, הדבר אינו מאפשר מימון מספיק וכיסוי הנטל העודף עבור נשים צעירות או קטינות המתגוררות בבית הוריהן ואשר אינן משלמות מס הכנסה. לא ברור שיש לזקוף נקודת זכות לטובת האם כאשר הנמען שלה הוא הנערה, כשבאותה מידה ניתן לזקוף זאת לטובת האב. ככל שנקודת הזיכוי מותנית בגיל האישה הזכאית לה, הדבר כרוך בעיוות נוסף.

אם כן, נראה שהעלאת נקודת זיכוי עשויה לפתור את הקשיים הרבים הקיימים בהתמודדות עם הנטל העודף הגלום ברכישת מוצרי היגינה נשית. יתרה מזאת, מדיניות זו עולה בקנה אחד עם מדיניות מס קיימת זה מכבר. אולם, לפתרון זה חסרון משמעותי בכך שהוא מותיר את האוכלוסייה החלשה בישראל ללא פתרון כלל. אם כן, נראה שהעברת העושר האופקית תתקיים באופן חלקי, מדיניות זו בעיקר תממש היבט אקספרסיבי, אך הבעיה האנכית תוחרף. מפני שהענקת נקודות זיכוי אינה מתמודדת עם בעיית מס גולגולת הטמון במיסוי מוצרי היגינה נשית במלואה, בעיני אפשרות זו אינה מתאימה הפתרון המתאים.

#### 4. אספקת מוצרי היגינה נשית בחינם

כפי שהוצג בפרק המשווה, פתרון אפשרי לקשיים הטמונים במיסוי מוצרי היגינה נשית הוא חלוקה כללית של מוצרים אלו בחינם. אמנם, פתרון זה עשוי להתגבר על מרבית הקשיים שהובאו במאמר ביחס למיסוי מוצרי היגינה נשית, ביניהם נגישות המוצרים לכלל שכבות האוכלוסייה, כמו גם הנטל הכלכלי הטמון במיסויים ואף ברכישתם באופן כללי. ואולם, פתרון זה למעשה מהווה מימון מלא של מוצרי היגינה נשית, שספק אם מוצדק לאור הניתוח שנערך לעיל ביחס להתערבות ממשלתית בגובה מחיר המוצר. משכך, פתרון זה טומן בחובו התערבות רחבה מדי, העולה על היקף ההתערבות הבסיסית המוצדק, ועל כן הוא דורש הצדקות נוספות. פתרון הצועד



באפיק זה, אם כי במתכונת מצומצמת יותר, הוא אספקת מוצרי היגיינה נשית במוסדות ציבוריים ובמוסדות נוספים, כפי שקיים במדינות מסוימות באירופה ובארצות הברית.

היקף יישום פתרון זה תלוי באופי החובה שמדיניות זו תטיל, אך ככלל ניתן לראות פתרון זה כדומה לאספקת נייר טואלט וסבון ידיים במוסדות ציבוריים. באופן כללי, היתרון במדיניות כזו הוא עצם החלוקה בעין, המאפשרת פתרון ישיר ונגיש לבעיה. כתלות במוסד או בגוף המספק, ייתכן שפתרון זה יטיב עם נשים מכלל שכבות האוכלוסייה. כמו כן, אספקת מוצרי היגיינה נשית מהווה פתרון לנטל הכלכלי הנובע מרכישת המוצר עצמו ואינה מותנית בשייכות לקבוצת אוכלוסייה מסוימת או במבחן הכנסה.

בבחינת המוסדות האפשריים להחלת מדיניות זו, ניתן להביט במדיניות הקיימת במדינות שצוינו לעיל. חלוקה בעין במוסדות חינוך והשכלה גבוהה עשויה לפתור את הבעיות העולות ממימון במסגרת התא המשפחתי, וכן לסייע לאוכלוסיות בתקופות שבהן הכנסתן נמוכה. חלוקה במוסדות ציבוריים תאפשר נגישות רחבה יותר, ותאפשר גישה לנשים המשתייכות לשכבות שונות באוכלוסייה. כמו כן, מיקוד החלוקה במוסדות בהן קיימת גישה נמוכה, כגון בתי סוהר ובתי מחסה, עשוי לסייע בהסרת הנטל הקיים על האוכלוסייה במוסדות אלו. בעוד שחלוקה במקומות עבודה תאפשר נגישות רחבה, הרי שהיא תתמקד בנשים שלהן מקום עבודה סדיר וכך ייתכן שהנשים שנזכרות ביותר לפתרון זה לא ייהנו ממנו. יש לציין שבהתאם לפתרון זה, ניתן להציע פתרון המעניק תלושים בשווה-כסף לרכישת מוצרים אלו, כפי שנעשה במדינות מסוימות בארצות הברית.<sup>194</sup>

עם זאת, פתרון זה לא פותר את הנטל הכלכלי הקיים במלואו, שכן יש להניח שעדיין תתרחש צריכה פרטית נוספת של מוצרי היגיינה נשית לצד אספקת המוצרים במוסדות ציבוריים. נוסף על כך, פתרון זה עשוי לעורר בעיות בזכזכ או תת-אספקה, שכן קיים קושי בהערכת כמות המוצרים הנדרשת באופן מדויק. זאת ועוד, חלוקה בעין עשויה לגרור מסחר במוצרים אלו בשוק השחור, וכן מהווה התערבות בהעדפות צרכניות, כתלות במגוון המוצרים המוצעים. כך נלווים למדיניות זו קשיי אכיפה, המתבטאים בשאלת הגדרת המוצרים שיש להכליל ואת המוסדות והגופים שראוי להחיל מדיניות זו עליהם. כמו כן, פתרון זה עשוי לייצר סטיגמה שלילית ולייצר ביקוש מלאכותי, כך שהצריכה לא תהיה אופטימלית. זאת, נוסף על עלויות האכיפה הגלומות בו. יתרה מזאת, פתרון זה הוא פתרון יתר ופתרון חסר בעת ובעונה אחת. כפי שהוצג, ההצדקה המרכזית להתערבות ממשלתית נוגעת לגובה המע"מ המוטל על מוצרים אלו, ולא למחרם הכללי. על כן, עבור נשים שייחננו מאספקת מוצרים אלו במוסדות ציבוריים, מדובר בהתערבות יתר, הנוגעת לכיסוי מלוא עלות המוצר. לעומת זאת, עבור נשים שלא יזכו להנות מפתרון זה, הרי שמדובר בהתערבות חסר, שלא מעניקה פתרון לנשים אלו כלל.

נראה שבאופן כללי פתרון המאפשר חלוקת מוצרי היגיינה נשית במוסדות ציבוריים מאפשר מענה על קשיים רבים, אך אינו בהכרח מהווה פתרון מספיק. חלוקה היא אמנם פתרון ישיר, אך

Thomas Fraker, "The Effects of Food Stamps on Food Consumption: a Review of Literature", 115 FOOD & NUTRITION SERVICE, Office of Analysis and Evaluation (1990) <sup>194</sup>

היא מוגבלת ברמת הנגישות שלה ובהיקפה. אם כן, פתרון זה יכול שיהווה פתרון נלווה ולא בלעדי, המתווסף לפתרונות נוספים, כפי שנעשה במדינות רבות.

### 5. סבסוד מוצרי היגיינה נשית, או הכללתם במסגרת סל הבריאות

כפי שקיים ברכישת תרופות ואביזרים רפואיים, קיימת אפשרות לתמיכה כספית ממשלתית במסגרת מתן סובסידיה על מוצרי היגיינה נשית, או הכללתם במסגרת סל הבריאות.<sup>195</sup> המשמעות של מתן סובסידיה על מוצרים אלו היא הטלת מס שלילי המפחית את המחיר לצרכן.<sup>196</sup> יתרונות מדיניות זו ברורים. ראשית, צורת הצעה זו דומה לצורת המדיניות המונהגת במדינות אחרות, בכך שהיא מתכתבת עם הדין הקיים ומכלילה מוצרי היגיינה נשית תחת הגדרות הקיימות זה מכבר. משמעות הצעה זו היא הענקת סובסידיה למוצרי היגיינה נשית, הכללתם בסל הבריאות הקיים, תחת אותם מוצרים חיוניים אשר המדינה משתתפת ברכישתם. נוסף על כך, כפי שקיים בפתרון מע"מ מופחת, פתרון זה אינו מבחין בין אוכלוסיות שונות, כך שכל אישה הרוכשת מוצרי היגיינה נשית עשויה ליהנות ממנו. ככל שהסובסידיה הניתנת עולה על נטל המע"מ הקיים, נראה שפתרון כזה עשוי לפתור את בעיית הנטל הכלכלי הנוסף הקיים במס המוטל מוצרים אלו, ואף לסייע בנטל הקיים בעצם רכישתם. השפעת מדיניות זו על אוכלוסיות מוחלשות תלויה בגובה הסבסוד, אך ככל שתונהג מדיניות דומה או זהה לזו הקיימת ביחס למוצרים בסיסיים אחרים, ייתכן כי הדבר יסיר נטל כלכלי משמעותי. נוסף על אלו, להכללת מוצרי היגיינה נשית במסגרת מוצרים המוכרים כחיוניים, או לכל הפחות נכונות הממשלה להשתתף בצריכתם מתוך הכרה זו, אמירה אקספרסיבית חיובית בעלת משקל ניכר, לפיה ההתמודדות עם צריכת מוצרים אלו על ידי נשים הוא עניין בעל חשיבות חברתית רחבה, שאינה בלעדית לנשים, וכי לציבור הרחב עניין לשאת בנטל הכרוך בכך.

יתרה מזאת, אופן הענקת סובסידיה דומה במאפייניה להטלת מע"מ על מוצרי היגיינה נשית, ועל כן מהווה מעין פתרון ישיר לבעיה. כפי שהטלת מע"מ משמעותו הטלת שיעור מס נוסף על המוצר, הענקת סובסידיה משמעותה הטלת שיעור מס שלילי, המפחית ממחיר המוצר. סובסידיה עשויה להוות כלי פרוצדורלי מאזן המאפשר הפחתת מחירי מוצרי היגיינה נשית בגובה רכיב המע"מ, לכל הפחות. כך, פתרון זה מאפשר נטרול כמעט ישיר של בעיית מיסוי מוצרי היגיינה נשית, ללא התערבות במישור המע"מ בישראל, אך עם האפשרות לשלוט בגובה הפחתת מחיר המוצר. הענקת סובסידיה היא כלי המושך לכיוון ההופכי של הטלת מע"מ, ובעוד שהטלת מע"מ נעשית במסגרת משטר המס בישראל, הענקת סובסידיה שייכת למערכת הרווחה. כמו כן, הענקת

<sup>195</sup> ס' 7 ו-8 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

<sup>196</sup> לצורך הדיון ברשימה זו אסתפק בהגדרה מעט פשטנית זו של המושג סובסידיה. עם זאת, המונח סובסידיה עמום וניתן להגדירו באופנים רבים. הטיבו לתאר זאת שוורץ וקלמנטס: "the concept of a subsidy is just too elusive" to even attempt to define... Even if an adequate definition could be found, there would remain the problem of measurement...'. Gerald Schwartz and Benedict Clements, *Government Subsidies*, J. OF ECONOMIC SURVEYS 13, 119 בעמ' 120.

סובסידיה כמובן שאינה מוגבלת בתקרת שיעור המע"מ המוטל על מוצרים אלו, אלא גובהה נתון למקבלי ההחלטות וכתלות בשיקולים אותם יבחרו לבחון.

עם זאת, ככל מוצר המקבל סבסוד, ישנם חסרונות למדיניות זו. ככל שסבסוד נועד לעודד צריכה וייצור, ייתכן שלדבר יהיו השפעות על מחירי מוצרי היגיינה נשית, כפי שיתכן בהפחתת שיעור המע"מ. ייתכן שגם הפחתת המחיר הנוצרת כתוצאה מסבסוד תגרום לצריכת יתר והעלאת הביקוש והמחיר של מוצרים אלו. כך בפועל ולאורך זמן לסבסוד תהיה השפעה פחותה מבחינה תוצאתית. כמובן, הדבר תלוי בקשיחות הביקוש למוצר זה. ניתן לטעון כי נשים לא יצרכו הרבה מעבר לכמות הנדרשת של מוצרים אלו, כך שסבסוד המחיר לא יגרום להעלאתו באופן משמעותי, ולכל הפחות לא מעבר למחיר הקיים זה מכבר. נוסף על כך, סבסוד מוצרים אלו ידרוש מהממשלה להגדיר את המוצרים אותם היא בוחרת לסבסד, כך שלדבר השפעה על ההעדפות הצרכניות של נשים. ייתכן שנשים יצטרכו לשנות את הרגלי הצריכה שלהן כדי ליהנות מההטבה, ובכך טמון היבט סלקטיבי המבחין בין אוכלוסיות המסוגלות לוותר על הטבה זו לבין אלו שאין ביכולתן לעשות כן. מפני ששוק מוצרי היגיינה הנשית כיום הינו רחב וכולל מוצרים רבים, יהיה על הממשלה להגדיר אילו סוגי מוצרים, ולאילו חברות, היא בוחרת להעניק הטבה זו. הדבר נעשה מורכב בשל ההתפלגות הרחבה של נשים המשתמשות במוצרים שונים המיוצרים על ידי פירמות שונות, ומעצם הצורך בהגדרה ברורה של מוצרים הנכללים תחת הטבה זו. עם זאת, ניתוחים בדבר הרגלי הצריכה של מוצרי היגיינה נשית בישראל נעשו בעבר, וניתן להיעזר באלו בהגדרת המוצרים שיכללו תחת מדיניות זו.<sup>197</sup>

נראה כי סבסוד נותן מענה רחב יחסית לקשיים הטמונים במיסוי מוצרי היגיינה נשית, ובפרט מתמודד עם הנטל הכלכלי העודף הקיים על אוכלוסיות מוחלשות. אמנם, סבסוד מהווה התערבות מסוימת בהעדפות צרכניות ובברירת המוצרים הזכאים לסבסוד. עם זאת, לאור המענה הרחב יחסית לקשיים שהועלו – וזאת כתלות בגובה הסבסוד – ולאור ההלימה לדין הקיים בישראל, לדעתי מדובר בפתרון הראוי בישראל.

\*\*\*

עינינו הרואות כי לפתרונות האפשריים במסגרת מערכת הרווחה בישראל יתרונות וחסרונות רבים, כאשר הבחירה ביניהם תלויה בהיקף הרצוי של הפתרון, הן מבחינת האוכלוסייה הנהנית ממנו והן מבחינת גובהו ביחס לעלות העודפת הטמונה בצריכת מוצרי היגיינה נשית. כמו כן, ככל שיש להתמודד עם המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית כבעיה ראשונית, יש להעדיף פתרון המאפשר התגברות על רכיב זה ואף התגמשות אל עבר הקלת הנטל הקיים בעצם רכישת מוצרים אלו. מהדיון לעיל ניתן לראות שפתרון המעניק סבסוד למוצרי היגיינה נשית מאפשר מענה על הקשיים שהועלו במסגרת רשימה זו. סבסוד יאפשר הקלה של נטל המס המוטל על מוצרים אלו, באופן שיאפשר הסרת מס הגולגולת הטמון בו. סבסוד אף עשוי להקל במידה מסוימת את הנטל הכלכלי הכללי הקיים ברכישת מוצרים אלו, וזאת כתלות בגובהו. בנוסף לאלו, בחירה בפתרון של סבסוד תשמר את היתרונות הקיימים במשטר המע"מ בישראל, ללא צורך בכרוסם ופגיעה בו. לבסוף,

<sup>197</sup> דו"ח משרד הכלכלה והתעשייה, לעיל ה"ש 76.

סבסוד מוצרים אלו, או הכללתם במסגרת סל הבריאות, היא מדיניות העולה בקנה אחד עם הפתרונות הקיימים במדינת ישראל באשר להתמודדות והקלה של נסיבות פיזיולוגיות שונות. כפי שקיים במדינות אחרות, נראה שפתרון מיטבי, המתמודד עם כלל הקשיים העולים מצריכת מוצרי היגיינה נשית, יכול שילוב של פתרונות בכסף ופתרונות בעין, תוך מיקוד בשכבות האוכלוסייה ושכבות הגיל הנצרכות למדיניות מתקנת ביותר. כך לדוגמא, פתרון המשלב מתן סבסוד וחלוקה במקומות ציבוריים עשוי להוות פתרון מקיף וכללי. מחד גיסא, פתרון זה ישפיע רק על אוכלוסיות הצורכות מוצרי היגיינה נשית. גובה הסבסוד עשוי לנוע בין גובה נטל המס לשיעור ניכר ממחיר המוצר עצמו, לפי העלות הציבורית ויכולת הסיוע לאוכלוסיות מוחלשות. לצד זאת, נגישות מרבית תושג באמצעות חלוקת מוצרי היגיינה נשית במקומות ציבוריים, באופן המאפשר לאוכלוסיות שאינן מסוגלות לרכוש מוצרים אלו, או שבהן מתקיימת צריכת חסר, לא יוגבלו מהשתלבות במסגרות שונות. לתמיכה הממשלתית במימון ובעין גם אמירה חברתית משמעותית, בכך שקיימת הכרה בחיוניות מוצרים אלו ובחשיבות נגישותם. ניתן לחשוב על פתרונות נוספים המורכבים יותר מאלו שצינו לעיל, אך הרגישים לשכבות האוכלוסייה עליהן מדיניות זו תשפיע ביותר. עם זאת יש לזכור שככל שהמדיניות רגישה יותר, כך עלויות אכיפתה עשויות לגבור.

יש כמובן לתהות האם קיים מקום להנהגת מדיניות בנושא, או שמא קיימת עדיפות להותרת המצב על כנו. ייתכן כי המדיניות הקיימת זה מכבר מאפשרת מענה על בעיה זו, גם תוך רגישות לאוכלוסיות הנזקקות לה יותר. זאת ועוד, ייתכן שבמקום בחינת שילוב מספר הצעות מדיניות חדשות, יש לבחון שילובן עם מדיניות הרווחה הקיימת. לצד חצי נקודת הזיכוי לה נשים זכאיות במסגרת מס הכנסה, משפחות ופרטים המקבלים הכנסה עד גובה מסוים זכאים למס הכנסה שלילי, המהווה קצבה חודשית להשלמת הכנסה. ייתכן כי אחת מהטבות אלו בשילוב מדיניות של סבסוד או חלוקת מוצרים מאפשרת מענה מספק על הקשיים שהועלו ברשימה זו.

## ה. סיכום

"מס הטמפונים", או מס הגולגולת המוטל על מוצרי היגיינה נשית, הוא תופעה רחבת היקף שיש לראות בה לא רק עניין הנוגע לנשים, אלא לציבור כולו, וזאת בכדי לאפשר לנשים להשתלב במרחב הציבורי באופן מלא. ואולם, תופעה זו טרם קיבלה מענה בשל נורמות חברתיות ארוכות שנים.<sup>198</sup> נשים נדרשות לצריכת מוצרי היגיינה נשית באופן תדיר לאורך חייהן בכדי לאפשר השתלבות תקינה בחברה, ועד לשנים האחרונות עלות נוספת זו לא קיבלה יחס כלל. זאת, על אף שעלויות נוספות המושתות על אוכלוסיות ששיעורן נמוך באופן ניכר משיעור הנשים באוכלוסייה מקבלות תמיכה וסיוע ממשלתי בישראל כיום. לצד הסימבוליות שבמתן מענה, ככל שמערכת הרווחה הישראלית מעוניינת לסייע בכיסוי עלויות עודפות, במיוחד לאוכלוסיות מוחלשות, יש להחיל מדיניות דומה על נשים וצרכיהן הנובעים ממצואותן הפיזיולוגית. מערכת הרווחה בישראל

מאפשרת איזון עם העלויות הקיימות בשל מערכת המס ועלויות קבועות נוספות, וככל שניתן יש להסתייע בכלים הנתונים בכדי לעשות זאת.

הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת בנושא הטלת מס בשיעור 0% על מוצרי היגיינה נשית בשנים האחרונות מבקשות לחקות מדיניות הנהוגה במרבית מדינות העולם המתמודדות עם סוגיה זו. אולם, כפי שהוצג ברשימה זו, מדיניות דומה לזו הננקטת באירופה ובארצות הברית מחטיאה את מטרתה בהקשר הישראלי. ככל שברצוננו לשמר את היתרונות הגלומים במערכות המס והרווחה בישראל כיום, עלינו לשאוף לעיצוב פתרונות המתאימים למנגנונים אלו, ואשר אינם חורגים מהם באופן שאינו מוצדק. למרות שהקריאה לשיעור מס מופחת טומנת בחובה מסר ציבורי משמעותי וחשוב, היעדר התאמתה לכלים המוצעים במסגרת הדין הקיים בישראל מייצרת תחושת חוסר רצינות באשר ליישומה בפועל. פתרונות פשטניים אמנם עשויים ליצור הד ציבורי ולמשוך תשומת לב לסוגיה זו, אך הם אינם נדרשים לאמצעים הקיימים בדין הישראלי בפועל ועל כן מותירים את הבעיה על כנה. מציאת פתרון אפקטיבי לקשיים הגלומים בנטל המס המוטל על מוצרי היגיינה נשית מצריך פתרונות מעמיקים, היורדים לשורש המנגנונים הקיימים ומתייחסים להשלכות הרוחביות שייווצרו בעקבותיהם.

קיימים בהטלת מס צריכה על מוצרי היגיינה נשית קשיים המשפיעים על מגוון אוכלוסיות באופנים שונים. יש שהשפעת הטלת מס הצריכה היא סימבולית בלבד, ועל כן נדרש לפתרון פשוט שאינו כרוך בעלויות משמעותיות. לצד זאת, הטלת מס זה מהווה עלות נוספת, שאינה בהכרח מוצדקת, על נשים שאין ביכולתן לשאת בה. התמודדות עם קושי זה דורשת בחינה מעמיקה ויסודית, הנדרשת להיקף הבעיה ולמישורים השונים בהם הפתרון עשוי להתבטא. מטרת הדיון המוצג ברשימה זו להוות יריית פתיחה לשיח ציבורי מעמיק באשר לאפשרויות הקיימות להתמודדות עם בעיה זו, כמו גם עם ההיבטים בהם הציבור מעוניין להתמודד. תקוותי היא כי לאור ההתעניינות הראשונית בנושא על ידי אנשי ציבור ומשפטנים כאחד, בחינת הנושא תימשך ותבשיל לכדי הצעות חקיקה ההולמות את היקף הסוגיה כפי שמוצגת עתה.