



הכנסת
מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

ירושלים, י"ט בתמוז, תשע"ג
27 ביוני, 2013

לכבוד חברי ועדת הכספים,

הנדון: שינוי מבנה קצבאות ילדים

לקראת הדיון בסעיפים 56(1), (2), (3), (10) ו-59(א) עד (ג) להצעת חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013 (להלן הצעת החוק), מצ"ב ניתוח של מרכז המחקר והמידע לסעיפים אלה.

ביטוח לאומי – קצבאות ילדים פרק ז', סעיפים 56(1) עד (3) ו-59(א) עד (ג)

1. המצב החוקי הקיים

קצבת ילדים משולמת על ידי המוסד לביטוח הלאומי, על-פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, למשפחות החיות בישראל שיש להן ילדים עד גיל 18. הקצבה נועדה לסייע למשפחה בהוצאות גידול הילדים ומשולמת כיום ללא קשר להכנסות המשפחה. גובה הקצבה עבור כל ילד משתנה לפי מיקומו במשפחה. כמו כן, בעקבות הפחתה בקצבאות ילדים שבוצעה בשנת 2003, נוצרה הבחנה בגובה הקצבה עבור ילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003 ועבור ילדים שנולדו לאחר מועד זה. לוח 1 להלן מפרט את גובה קצבאות הילדים כיום על פי המיקום הסידורי של הילד במשפחה ולפי ההבחנה לילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003 ולאחר מכן.

לוח 1 – גובה קצבאות ילדים (בש"ח לחודש, 2013)¹

מיקום סידורי של הילד במשפחה	קצבה עבור ילד שנולד לאחר 1 ביוני 2003	קצבה עבור ילד שנולד לפני 1 ביוני 2003
1	175	175
2	263	263
3	263	295
4	263	459
5 ואילך	175	389

מהנתונים בלוח עולה כי קצבה לילד הראשון עומדת על 175 ש"ח בחודש, לילד השני, השלישי והרביעי 263 ש"ח לחודש, והילד החמישי ואילך 175 ש"ח לחודש. לילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003, הקצבה לילד השלישי עומדת על 295 ש"ח לחודש, לילד הרביעי על 459 ש"ח לחודש וילד החמישי ואילך על 389 ש"ח לחודש.

בשנת 2012 כ-1.07 מיליון משפחות קיבלו קצבאות ילדים עבור 2.255 מיליון ילדים **בהוצאה כוללת של כ-7 מיליארד ש"ח**.²

¹ המוסד לביטוח לאומי, [עדכון קצבאות ינואר 2013](#), 1 בינואר 2013.



2. השינויים המוצעים

לפי הצעת החוק, מוצעים השינויים הבאים:

- גובה קצבאות הילדים יהיה אחיד ללא תלות במיקומו הסידורי של הילד במשפחה. כמו כן, מוצע לבטל את ההבחנה בגובה הקצבה בין ילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003 לילדים שנולדו אחרי מועד זה. **שיעור הקצבה המוצע האחיד הינו 140 ש"ח בחודש עבור כל ילד.**
- על פי חוק הביטוח הלאומי, גמלאות המוסד מתעדכנות ב-1 בינואר כל שנה לפי שיעור עליית המחירים בשנה החולפת. מוצע כי **גובה קצבאות הילדים לא יעודכן עד סוף שנת 2014.**
- מוצע כי הורה שיש לו הכנסה החייבת במס ייסף, כלומר אשר הכנסתו השנתית הינה מעל 811,560 ש"ח, **לא יהיה זכאי לקצבת ילדים עבור ילדיו.**
- מוצע לבטל את הסעיף בחוק ביטוח הלאומי אשר לפיו מופחתים סכומי קצבאות ילדים להורים אשר לא חיסנו את ילדיהם במועד בהתאם לתכנית החיסונים שנקבעת על-ידי משרד הבריאות.³

3. משמעויות השינוי

3.1. גידול בממדי העוני והגדלת האי שוויון

ההפחתה בקצבאות הילדים תקטין את הכנסות משקי בית בהם יש ילדים המזכים בקצבה. לוח 2 להלן מציג את השינוי הממוצע בגובה הקצבה למשפחה על פי מספר הילדים במשפחה.

לוח 2 - חישוב השפעת השינוי המוצע על משפחות לפי גודלן (בש"ח לחודש)⁴

שיעור השינוי	על פי השינוי המוצע		המצב כיום					מיקום סידורי של הילד במשפחה
	סך קצבה למשפחה	גובה הקצבה	סך קצבה למשפחה	קצבה ממוצעת לילד	שיעור ילדים "חדשים"	קצבה לילד "חדש"	קצבה לילד "ישן"	
-20.0%	140	140	175	175	35.4%	175	175	1
-36.1%	280	140	438	263	47.8%	263	263	2
-41.1%	420	140	714	276	60.8%	263	295	3
-46.2%	560	140	1,042	328	66.8%	263	459	4
-45.0%	700	140	1,272	230	74.2%	175	389	5
-43.3%	840	140	1,481	209	84.2%	175	389	6
-41.0%	980	140	1,662	181	97.0%	175	389	7

* ילד "ישן": נולד לפני 1 ביוני 2003; ילד "חדש": נולד לאחר 1 ביוני 2003.

² המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי ינואר-מארס 2013, [לוח 6.1 - תשלומי קצבות ילדים](#), לפי סוג קצבה, מחירים שוטפים וקבועים, [לוח 6.2.1 משפחות המקבלות קצבת ילדים](#), לפי מספר הילדים במשפחה, אפריל 2013.

³ להרחבה בנושא ראו: מרכז המחקר והמידע, [הגדלת קצבאות הילדים והתנייתן](#), כתיבה: אליעזר שוורץ, 23 ביוני 2009.

⁴ **נתוני גובה הקצבה היום:** המוסד לביטוח לאומי, [עדכון קצבאות ינואר 2013](#), 1 בינואר 2013; **נתוני אחוז הילדים שנולדו לאחר 31 ביוני 2003:** המוסד לביטוח לאומי, [מקבלי קצבאות ילדים 2011](#), יולי 2012.



מהלוח עולה כי הקצבה החודשית הממוצעת למשפחה עם 2 ילדים היום היא 438 ש"ח. על פי השינוי המוצע, תקטן הגמלה למשפחה זו ל-280 ש"ח לחודש, ירידה של 36.1% בגובה הקצבה. הקצבה החודשית הממוצעת למשפחה עם 5 ילדים היום היא 1,042 ש"ח, על פי השינוי המוצע, תקטן קצבת הילדים למשפחה זו ל-700 ש"ח, ירידה של כ-45% מהקצבה. במשפחות בהן עד 4 ילדים, ככל שמספר הילדים במשפחה גדול יותר, כך השינוי בקצבת הילדים בעקבות החוק המוצע הוא בשיעור גדול יותר. מעבר לכך, עם כל הוספה של ילד, קטן שיעור השינוי בקצבאות הילדים בעקבות החוק המוצע.

על פי המוסד לביטוח לאומי⁵, בעקבות ההפחתה המוצעת בקצבאות הילדים תגדל תחולת העוני של ילדים, המציינת את שיעור הילדים מתחת לקו העוני מסך הילדים, מ-35.6% היום לכ-37% לאחר השינוי (גידול בשיעור של כ-4% או של 1.4 נקודות אחוז). המשמעות הינה תוספת של כ-35,000 ילדים למעגל העוני. תחולת העוני הכללית של משפחות צפויה לגדול בעקבות החוק המוצע מ-19.9% היום לכ-20.4% לאחר השינוי (גידול בשיעור של כ-2.2% או של 0.5 נקודות אחוז). מדדים נוספים שיושפעו מההפחתה בקצבאות הילדים הינם:

עומק העוני: מודד את הפער הממוצע בין הכנסות עניים לבין קו העוני. לפי אומדני המוסד לביטוח לאומי מדד זה צפוי לגדול בשיעור של כ-5%, כלומר משפחות מתחת לקו העוני יהיו עניות יותר.

חומרת העוני: נותן משקל יתר במדד עומק העוני למשפחות ככל שהן עניות יותר ומאפשר בחינת צעדי מדיניות על העניים ביותר. לפי אומדני המוסד לביטוח לאומי מדד זה צפוי לגדול בשיעור של כ-11%.

ההפחתה בקצבאות הילדים צפויה להשפיע בעיקר על משפחות ברוכות ילדים, בהן שיעורי העוני גבוהים. לוח 3 להלן מציג אומדן לירידה הממוצעת בהכנסות משק בית בעקבות השינוי בחוק המוצע, לפי עשירונים.

לוח 3 – הכנסה חודשית ממוצעת נטו למשק בית לפי עשירונים היום ולאחר השינוי המוצע (בש"ח)⁶

עשירון	ממוצע נפשות במשק הבית	הכנסה ממוצעת נטו למשק בית כיום	הכנסה ממוצעת נטו למשק בית לאחר השינוי המוצע	גובה הירידה בהכנסות נטו	שיעור הירידה בהכנסה נטו
1	4.61	3,383 ⁷	3,194	-189	-5.6%
2	3.56	4,979	4,860	-119	-2.4%
3	3.39	6,229	6,134	-95	-1.5%
4	3.44	8,121	8,034	-87	-1.1%
5	3.37	10,021	9,941	-80	-0.8%
6	3.43	11,962	11,890	-72	-0.6%
7	3.09	13,922	13,858	-64	-0.5%
8	3.16	16,377	16,322	-55	-0.3%
9	2.94	19,945	19,897	-48	-0.2%
10	2.45	28,623	28,595	-28	-0.1%

⁵ המוסד לביטוח לאומי, [עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013-2014](#), מאי 2013.

⁶ שם. האומדן מבוסס על סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס לשנת 2011, החלוקה לעשירונים לפי הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית. נתוני ממוצע נפשות במשקי בית נוספו על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת על בסיס הסקר.

⁷ ההכנסה הכספית נטו למשק בית בעשירון ראשון על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוא 3,274 ש"ח לחודש. הפער בנתונים נובע מאיפוס הכנסות שליליות בחישוב של המוסד לביטוח לאומי, אשר לא מתבצע על-ידי הלמ"ס.



ברמות הכנסה נמוכות, ההכנסות מקצבאות הילדים מהוות שיעור גבוה יותר מסך הכנסות משק הבית, הן בגין רמת הכנסה נמוכה יחסית והן בגין מספר ילדים גבוה יחסית. מהלוח עולה כי ככל שרמת ההכנסה יורדת שיעור הירידה בהכנסה בעקבות החוק המוצע הינו גדול יותר. כלומר, השפעת ההפחתה בקצבאות משמעותית יותר עבור העשירונים התחתונים: בעשירון הראשון צפויה ירידה בהכנסות משק בית של כ-5.6%, בעשירונים 2 עד 4 צפויה ירידה בהכנסות משק בית של 2.4%, 1.5% ו-1.1% בהתאמה.

יש לציין כי החישובים שבוצעו לעיל על ידי המוסד לביטוח לאומי לא מביאים את מכלול הצעדים שבוצעו על-ידי הממשלה על מנת לסייע למשפחות עם ילדים (ראו סעיף 3.3 להלן). בעת התייחסות לנתונים האלו יש להביא בחשבון:

- מדידת העוני נמדדה באמצעות בחינת ההכנסות בלבד, מבלי להתייחס להטבות ושירותים שווי כסף שהממשלה הוסיפה במהלך השנים האחרונות כפי שפורט בהמשך;
- מדידת העוני בוצעה בהנחה סטטית – קרי בהנחה שצעדי הממשלה לא יביאו לשינוי כלשהו בהתנהגות הפרטים.

כמו כן, יצוין כי חישוב הירידה בהכנסות משקי בית בעקבות ההפחתה בקצבאות הילדים שהוצג לעיל אינו כולל את השפעת השינוי המוצע בחוק בנוגע למבחן הכנסה לזכאות לקצבאות ילדים, קרי ביטול זכאות לקצבאות ילדים לאלו שהכנסתם השנתית הינה מעל 811,560 ש"ח. לפי אומדן מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הפחתת ההכנסה בגין קצבאות ילדים ברמת הכנסה זו מהווה כ-0.8% מסך הכנסתם.⁸

3.2. גובה קצבאות ילדים בהיבט משווה

קצבאות הילדים בישראל, לפני השינוי המוצע, נמוכות בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD. לוח 4 להלן מציג את גובה קצבאות הילדים בישראל וב-15 מדינות מפותחות בהן קיימת קצבת ילדים אוניברסאלית כאחוז מהתוצר לנפש במונחי שוויון כוח קנייה. המדינות מוצגות לפי אחוז הקצבה מהתוצר לנפש לילד הראשון במשפחה.

לוח 4 – קצבאות ילדים במדינות נבחרות ב-OECD (כאחוז מהתמ"ג לנפש, במונחי PPP, ינואר 2011)⁹

מדינה	מיקום סידורי של הילד במשפחה				
	1	2	3	4	5
צרפת	0.0%	5.1%	6.5%	6.5%	6.5%
יוון	0.5%	1.5%	3.3%	4.0%	4.6%
ישראל	1.9%	2.2%	3.2%	5.0%	4.2%
סלובקיה	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%
נורבגיה	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%
הולנד	ילדים בני 0-3 : 5.4% ; ילדים בני 3-7 : 4.3% ; ילדים בני 7-18 : 3.4%				
שוויץ	3.2%	3.2%	3.2%	3.2%	3.2%

⁸ האומדן מבוסס על הכנסה ממוצעת שנתית מקצבאות ילדים למשפחה (כ-6,594 ש"ח), מתוך סף הכנסה של כ-811 אלף ש"ח.

⁹ המוסד לביטוח לאומי, [מקבלי קצבאות ילדים 2011](#), יולי 2012.



מדינה	מיקום סידורי של הילד במשפחה				
	1	2	3	4	5
בלגיה	3.2%	5.8%	8.7%	8.7%	8.7%
דנמרק	ילדים בני 0-5 : 2.2% ; ילדים בני 3-7 : 2.7% ; ילדים בני 7-18 : 3.4%				
פינלנד	3.6%	3.9%	5.0%	6.5%	6.5%
אוסטריה	3.7%	4.2%	5.4%	7.2%	5.5%
שוודיה	3.8%	4.3%	6.0%	9.7%	14.2%
בריטניה	4.5%	2.9%	2.9%	2.9%	2.9%
אירלנד	4.9%	4.9%	6.2%	5.8%	5.8%
הונגריה	5.4%	5.9%	7.0%	7.0%	7.0%
גרמניה	7.2%	7.2%	7.5%	8.4%	8.4%

מהלוח עולה כי גובה קצבאות הילדים בישראל הוא מהנמוכים במדינות ה-OECD. עבור הילד הראשון, רמת הקצבה בישראל היא השלישית הנמוכה ביותר מבין 15 מדינות ההשוואה. עבור הילד השני, רמת הקצבה בישראל היא השנייה הנמוכה ביותר. עבור הילד השלישי עד החמישי, רמת הקצבה בישראל עולה בדרוג בין המדינות והיא בין החמישית לששית הנמוכה ביותר. על פי הביטוח הלאומי, בעקבות הפחתת קצבאות הילדים, ירד דירוגה של ישראל מבין מדינות ה-OECD כך שרק בשלוש מדינות יהיה תעריף קצבת ילדים ממוצעת נמוך בהשוואה לישראל.

בנוסף יש חמש מדינות בהן קיימת קצבת ילדים לפי מבחן הכנסה, המדינות הן איטליה, ספרד, פולין, פורטוגל וצ'כיה. בארבעת המדינות האחרונות, קצבת הילדים משולמת גם לפי גיל הילד.

ממדי העוני ואי השוויון בישראל גבוהים בהשוואה בינלאומית. בשנת 2010 הייתה תחולת העוני בישראל גבוהה בהשוואה לכל מדינות ה-OECD פרט למקסיקו. תחולת העוני בישראל הייתה 21%, ממוצע תחולת העוני במדינות ה-OECD היתה 11.1%. מדד גייני לאי שוויון עמד בשנת 2010 בישראל על 0.37, גבוה בהשוואה ל-25 מבין 34 מדינות ה-OECD ובהשוואה לממוצע מדינות ה-OECD שעמד על 0.31.¹⁰

יחד עם זאת, במרבית מדינות ה-OECD קצבאות הילדים נועדו, בין היתר, לעודד ילודה בקרב התושבים וזאת בשל שיעורי הילודה הנמוכים במדינות אלו. בהשוואה למדינות אלו שיעורי הילודה בישראל גבוהים יחסית. לטענת משרד האוצר, הניסיון והממצאים האמפיריים מלמדים כי המדיניות הנכונה לצמצום הפערים בחברה והקטנת שיעורי העוני הינה שילוב בתעסוקה של שני בני הזוג במשרה מלאה, ומתן שירותים הממוקדים בילדים ובהגברת אפשרויות הקיום הכלכלי העצמאי של המשפחות. הערך ממתן שירותים על פני קצבאות כפול – הוא גם מגדיל את רווחת משק הבית (ההכנסה הפנויה) והילדים, וגם מאפשר להשיג מטרות חברתיות נוספות – כגון העלאת שיעור התעסוקה או טיפול בילדים בסיכון.¹¹

¹⁰ OECD, [Society at a glance 2011](#), p. 67,69, 2011.

¹¹ דב בארי, רכז ביטוח לאומי, רווחה וקליטה, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואל, 27 ביוני 2013.



3.3. שינוי תמהיל הוצאות הממשלתית מקצבאות ילדים לשירותים ישרים

על פי הערכת המוסד לביטוח לאומי ההפחתה המוצעת בקצבאות הילדים תביא להקטנת הוצאות הממשלה בגין תשלום הקצבאות בכ- 2.7 מיליארד ש"ח בשנה.¹² בהצעת החוק מצוין כי הפחתת הקצבאות המוצעת נובעת, בין היתר, "ממדיניות הממשלה להרחבת השירותים הממשלתיים הניתנים לילדים בישראל, בכלל זה, מתן חינוך חינוך חינוך מגיל 3, הרחבת התמיכה במעונות היום ומימון מסגרות אחר הצהריים".¹³

בהחלטת ממשלה 4088 מיום 8 בינואר 2012 בנושא שינוי בסדר העדיפויות התקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), הוחלט על הרחבת השירותים הממשלתיים הניתנים לילדים. לוח 5 להלן מפרט את התקציבים השונים לפי החלטת הממשלה ולפי הצעת התקציב.

לוח 5 – פירוט תוספות תקציב בשירותים ממשלתיים הניתנים לילדים לשנת 2013 (במיליוני ש"ח)¹⁴

הצעת התקציב	החלטת ממשלה	סעיף
1,200	1,200	מימון שכר לימוד בגני ילדים ציבוריים בגילאי 3-4
615	1,000	סבסוד מסגרות לימודיות נוספות בשעות אחר הצהריים בגני ילדים ציבוריים ובבתי ספר עבור ילדים בגילאי 3 עד 9
150	350	מנגנון פרוגרסיבי לסבסוד תשלומי הורים
150	200	בינוי והתאמה של מעונות יום (הרשאה להתחייב)
170	80	סבסוד הילדים אשר יצטרפו למעונות היום החדשים כתוצאה מהרחבת היצע מעונות היום
	65	חיזוק מערך הפיקוח על מעונות היום ולצורך תגבור מערך ההכשרה וההדרכה של המטפלות במעונות היום
2,285	2,865	סך-הכול

מהנתונים בלוח עולה כי לפי החלטת הממשלה הסכומים שיועדו להרחבת השירותים לילדים הם כ-2.865 מיליארד ש"ח לפי הצעת התקציב מדובר בסכום של כ-2.285 מיליארד ש"ח. הסעיפים בטבלה אינם כוללים תקציב בינוי גני ילדים ציבוריים לגילאי 3-4, לפי החלטת הממשלה מדובר ב-450 מיליוני ש"ח. סכום זה נכלל בהצעת התקציב בסך התוספת לבינוי במשרד החינוך, בסך של 334 מיליוני ש"ח בתקציב נטו ו-858 מיליוני ש"ח בהרשאה להתחייב.

לדברי משרד האוצר יש שירותים נוספים הממוקדים במשפחות עובדות ובילדים אשר נוספו בשנתיים האחרונות, ואינם מפורטים בטבלה לעיל, לרבות:¹⁵

- נקודות זיכוי במס הכנסה לגבר עבור ילדים עד גיל 4,¹⁶ מיליארד ש"ח;

¹² המוסד לביטוח לאומי, [עמדת הביטוח הלאומי ותיאור ההשלכות החברתיות של הצעות מרכזיות בחוק ההסדרים ל-2013-2014](#), מאי 2013.

¹³ הצעת חוק שינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013, עמוד 722, יוני 2013.

¹⁴ [החלטת ממשלה 4088](#), 8 בינואר 2013; הצעת התקציב לשנות הכספים 2013-2014, משרד החינוך (עמודים 39 ו-42) ומשרד הכלכלה (עמוד 77), יוני 2013.

¹⁵ דב בארי, רכז ביטוח לאומי, רווחה וקליטה, אגף התקציבים, משרד האוצר, דואל, 27 ביוני 2013.

¹⁶ נקודת זיכוי אחת בשנת לידתו ובשנת המס בה מלאו לו שלוש שנים. שתי נקודות זיכוי בשנת המס שלאחר שנת לידתו של הפעוט ובשנת המס שלאחריה. נקודות זיכוי אלו יינתנו בנוסף לנקודות הזיכוי המגיעות לאישה בגין ילדיה, בהתאם להוראות הפקודה.



- רפורמת אופק חדש בבתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים, עלות הרפורמה כולה עומדת על כ- 3.3 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה ;
- רפורמת עוז לתמורה בבתי הספר העל יסודיים, עלות הרפורמה כולה עומדת על כ-3 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה ;
- תוספת שעות לטובת צמצום מספר תלמידים בכיתה בהיקף שנתי מצטבר של 600 מיליון ש"ח ;
- תוספת שעות לימוד לטובת פיצול כיתות א-ב בהיקף שנתי מצטבר של 480 מיליון ש"ח ;
- פרויקט מחשוב מערכת החינוך בהיקף שנתי של כ-250 מיליון ש"ח ;
- הכנסת טיפולי בריאות השן לילדים עד גיל 12 לסל התרופות : 310 מיליון ש"ח ;

יחד עם זאת, יש לציין כי חלק מסעיפים אלו (כמו אופק חדש, עוז לתמורה ופרויקט מחשוב בבתי ספר) אינם ניתנים באופן ישיר למשפחות עם ילדים, בניגוד לקצבאות הילדים.

כלומר על פי החוק המוצע והצעת התקציב לשנים 2013-2014, חלק מהכספים שיופחתו מהוצאות הממשלה על קצבאות ילדים, יופנו לשירותים ממשלתיים לטובת משפחות עם ילדים. כיום מתבצעת חלוקת כספי קצבאות הילדים **באופן אוניברסאלי** כך שהן מועברות להורים באופן אחיד לכל גילאי הילדים, וללא תלות בהכנסות ההורים, במקום מגוריהם או בהוצאות המשפחה על מסגרות לילדים. בעקבות השינוי המוצע בחוק והצעת התקציב לשנים 2013-2014, הכספים שהופחתו מתשלומי קצבאות ילדים לא יחולקו באופן אוניברסלי, אלא יועברו כשירותים ממשלתיים לחלק מהאוכלוסייה הרלוונטית. השירותים מتركזים במימון מסגרות לילדים קטנים : חינוך חינוך בגילאי 3-4, מסגרות אחר הצהריים לילדים בגילאי 3-9 ומעונות יום לפעוטות.

בנוסף, הרחבת השירותים הניתנים מתמקדת ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים עד בינוניים (מסגרות בשעות אחר הצהריים), וכן, השירותים כפופים בחלקם למבחני הכנסה (סבסוד תשלומי הורים) או למבחני השתכרות (מעונות יום). הכספים מההפחתה הכוללת בכספי קצבאות ילדים, מועברים בעיקר למשפחות עם ילדים קטנים, לתושבי יישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים או בינוניים ולהורים עובדים או בעלי הכנסה נמוכה.

הקטנת ההוצאות הממשלתיות בגין השינוי המוצע לביטול הזכאות לקצבת ילדים לחייבים במס ייסף - על פי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2011 מספר המשפחות עם ילדים בהן אחד מבני הזוג לפחות משתכר בסכום המחויב במס ייסף היה כ-5,754 משפחות.¹⁷ על פי נתון זה, **סכום הפחתת ההוצאות הממשלתיות בגין שינוי זה הינו בין 10 ל-30 מיליון ש"ח בשנה**, בהנחה שממוצע מספר הילדים במשפחות אלה הוא 1.3-1.¹⁸

3.4. פגיעה בעקרון האוניברסליות של קצבאות ילדים

התיקון המוצע בנוגע לביטול הזכאות לקצבאות ילדים לחייבים במס ייסף (משתכרים מעל 811,560 ש"ח בשנה), פורץ לראשונה מאז שנת 1993 את עקרון האוניברסליות של קצבאות ילדים. קצבת ילדים וקצבת זקנה מהוות רשת ביטחון בסיסית לכלל אזרחי המדינה, ללא תלות ברמת הכנסה. יש הטוענים כי פריצה זו של עקרון האוניברסליות תביא להידרדרות רשת הביטחון הסוציאלית בישראל. כמו כן, נטען כי מתן קצבאות (כגון ילדים וזקנה) על-פי מבחן הכנסה, ולא באופן אוניברסלי, עשוי ליצור זיהוי בין קצבאות אלה להטבות

¹⁷ אסתר טולדנו, מנחל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 27 ביוני, 2013.

¹⁸ חושב על פי סכום הקצבה לאחר השינוי המוצע בחוק במכפלת מספר הילדים הממוצע במשפחה כפול מספר המשפחות.



הניתנות לשכבות חלשות בלבד. דבר זה עלול להביא לשחיקה עתידית של קצבאות אלה ולפגיעה בהסכמה החברתית הרחבה סביב חשיבותן כפי שקיים היום.

החוק המוצע מגדיל למעשה את המס השולי שמשלמות משפחות עם ילדים בעלות הכנסה גבוהה בגובה קצבת הילדים שהן היו מקבלות ברמת הכנסה נמוכה יותר.¹⁹ עם זאת, ברמות הכנסה אלה, הפסד הקצבה הינו מזערי מסך ההכנסה ולכן אינו מהווה תמריץ שלילי לעבודה.

מערכת אוניברסלית של קצבת ילדים היא פשוטה ליישום, כיוון שהיא ניזונה רק מדיווחים על לידות חי. החלת מבחן הכנסה עלול להגדיל את מורכבות תהליך חלוקת הקצבאות במערכות הביטוח הלאומי ואף להצריך שדרוג של מערכות מחשוב הכרוכה בעלות תקציבית, וזאת בשל הצורך בקבלת דיווחי הכנסות באופן שוטף, בשונה מהנעשה כיום.

כתיבה: ענת לוי, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

¹⁹ המוסד לביטוח לאומי, [קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית](#), דצמבר 2005.

