



הכנסת
מרכז המחקר והמידע
המחלקה לפיקוח תקציבי

י"א באדר ב', תשע"ו

21 במרס 2016

לכבוד

חבר הכנסת יואב בן צור

נתונים על קצבאות ילדים

במסמך זה מובאים נתונים על קצבאות ילדים ומוצגים היתרונות והחסרונות של מערכת קצבאות אוניברסלית.

1. רקע¹

על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, קצבת ילדים משולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי למשפחות החיות בישראל שיש בהן ילדים עד גיל 18. הקצבה נועדה לסייע למשפחה בהוצאות גידול הילדים, והיא משולמת ללא קשר להכנסות המשפחה (קצבה אוניברסלית).

תנאי זכאות – מקבל הקצבה יהיה אחד מאלה: תושב ישראל שיש לו ילד אחד או יותר; ילד שעלה לארץ ללא הוריו; מי שבהחזקתו ילד שאינו שלו, עם צו מינוי אפוטרופוס; מי שאינו תושב ישראל ויש לו ילד בארץ, ובלבד שהוא עובד בארץ כשכיר או כעצמאי לפחות שיש חודשים ובעל היתר שהייה ועבודה בארץ; ילד שעבר לחיות בחו"ל, בשלושת החודשים הראשונים שבהם אינו חי בישראל.

גובה הקצבה – סכום הקצבה עבור כל ילד משתנה לפי מיקומו במשפחה. כמו כן, בעקבות הפחתת קצבאות הילדים בשנת 2003, יש הבדל בגובה הקצבאות שניתנות עבור ילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003 ועבור ילדים שנולדו לאחר מועד זה, כפי שיפורט להלן. הקצבה מתעדכנת מדי שנה ב-1 בינואר, בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן בשנה הקודמת. סכומי קצבאות הילדים בשנת 2016 מפורטים להלן בלוח 1.

לוח 1 – סכומי קצבאות ילדים (בש"ח לחודש, 2016)²

המספר הסידורי של הילד במשפחה	עבור ילד שנולד לאחר 1 ביוני 2003	עבור ילד שנולד לפני 1 ביוני 2003
1	150	150
2	188	188
3	188	188
4	188	336
5 ואילך	150	354

לפי הנתונים שבלוח, הקצבה לילד הראשון היא 150 ש"ח ולילד השני והשלישי - 188 ש"ח. מהילד הרביעי יש הבחנה בין ילדים שנולדו לפני יוני 2003 לילדים שנולדו אחר כך: לילדים שנולדו לפני יוני 2003, הקצבה עבור הילד הרביעי

¹ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – ביטוח ילדים, ספטמבר 2015; אתר המוסד לביטוח לאומי, [קצבאות והטבות – ילדים](#), כניסה: 17 במרס 2016.

² המוסד לביטוח לאומי, [עדכון קצבאות ינואר 2016](#), 4 בינואר 2016.

היא 336 ש"ח, ועבור הילד החמישי ואילך – 354 ש"ח; לילדים שנולדו לאחר יוני 2003, הקצבה עבור הילד הרביעי היא 188 ש"ח, ועבור הילד החמישי ואילך – 150 ש"ח.

בחוק ההתייעלות הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2015-2016 הוחלט להנהיג **תוכנית חיסכון ארוך טווח** לכל ילד, נוסף על הסכום המשולם כקצבת ילדים. לפי התוכנית, המוסד לביטוח לאומי יעביר 50 ש"ח בחודש לחיסכון אישי עבור כל ילד שמשולמת בעדו קצבת ילדים, עד הגיעו לגיל 18. החיסכון נועד לסייע לצעירים ולהקל עליהם כלכלית בתחילת חייהם הבוגרים. הזכאות לחיסכון תחל ממאי 2015, והביצוע בפועל יחל מינואר 2017. החיסכון יירשם על שם הילד בחשבון בנאמנות ההורה, וכספי החשבונות ינוהלו במסגרת כוללת של כל החסכונות ובכללי השקעה שייקבעו על ידי שר האוצר. לחיסכון זה יהיה אפשר להוסיף סכומים מסוימים מקצבת הילדים השוטפת. משיכת החיסכון תתאפשר בגיל 18, וייוסף לה מענק משיכה בסך 500 ש"ח או 1,000 ש"ח, בהתאם למועד המשיכה. כמו כן, תתאפשר משיכה של החיסכון לפני גיל 18 עבור ילד חולה, לצורך מימון צרכיו הרפואיים.³

היקף ההוצאה ומספר הילדים שבגינם משולמת הקצבה – בשנת 2015 שולמו קצבאות ילדים לכ-1.13 מיליון משפחות עבור 2.73 מיליון ילדים, **בסך כ-5.56 מיליארד ש"ח** – כ-13.8% יותר מהסכום ששולם בשנת 2014.⁴ עלייה זו נובעת בעיקר מהגדלת סכומי קצבאות הילדים במאי 2015 במסגרת יישום חוק ההתייעלות הכלכלית.⁵

2. התפלגות מקבלי הקצבה לפי עשירוני הכנסה

בלוח 2 שלהלן מוצגת ההתפלגות של מספר הנפשות בארץ עד גיל 18 לפי עשירוני הכנסה, לצד התפלגות ההכנסות החדשיות של משקי הבית מקצבאות הילדים לפי עשירוני הכנסה. הנתונים נלקחו מסקר הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2014. עשירוני ההכנסה נקבעים לפי הכנסה פנויה לנפש תקנית⁶ ומחושבים על בסיס משקי בית. כמו כן, בלוח מוצגת ההכנסה הפנויה המזערית לנפש תקנית בכל עשירון.

לוח 2 – התפלגות מספר הנפשות עד גיל 18 והכנסות מקצבאות ילדים, לפי עשירוני הכנסה (2014)⁷

הכנסה פנויה מזערית לנפש תקנית	הכנסה חודשית ממוצעת של משקי בית מקצבאות ילדים		נפשות עד גיל 18		עשירון הכנסה
	שיעור	סכום כולל	שיעור	מספר	
-	15.2%	52,973,766	15.1%	370,152	1
1,592	12.7%	44,245,553	12.5%	308,290	2
2,268	11.1%	38,756,604	10.9%	269,073	3
2,927	9.9%	34,501,953	10.0%	245,899	4
3,656	9.3%	32,667,521	9.4%	231,578	5
4,352	8.9%	31,147,307	8.9%	218,734	6
5,124	8.6%	30,205,335	8.6%	212,490	7
6,055	8.3%	28,993,598	8.4%	205,328	8
7,077	7.9%	27,565,198	7.9%	193,898	9

³ המוסד לביטוח לאומי, **עדכון קצבאות ינואר 2016**, 4 בינואר 2016. להרחבה ראו: ענת לוי, **תיאור וניתוח הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית: הגדלת קצבאות ילדים וחיסכון לטווח ארוך**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוקטובר 2015.

⁴ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, **לוח 6.1 – תשלומי קצבות ילדים, לפי סוג קצבה, מחירים שוטפים וקבועים**; **לוח 6.2.1 משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי מספר הילדים במשפחה**; **לוח 6.3.1 – ילדים ששולמו בגינם קצבות, לפי מיקומו של הילד במשפחה**, ינואר 2016.

⁵ נציין כי חוק ההתייעלות הכלכלית אושר לקראת סוף נובמבר 2015, ונקבעה בו זכאות רטרואקטיבית ממאי 2015. ההפרש שולם לזכאים בסכום חד-פעמי בדצמבר 2015.

⁶ ההכנסה הכספית הפנויה של משקי הבית מוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון, בתוספת תשלומי העברה (קצבאות הביטוח הלאומי) ובניכוי מסים ישירים. כדי להשוות רמות חיים של משקי בית שונים בגודלם פותח סולם שקילות, המאפשר למדוד את הצרכים ביחס למשק בית בגודל בסיסי כלשהו. סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשק בית למספר הנפשות התקניות שבה. בסולם השקילות הנהוג בישראל, נפש אחת במשק בית שווה ל-1.25 נפשות תקניות, שתי נפשות שוות לשתי נפשות תקניות, ומשלוש נפשות ואילך מספר הנפשות התקניות במשפחה קטן ממספרן בפועל.

⁷ אורן הלר, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 17 במרס 2016.

עשירון הכנסה	נפשות עד גיל 18		הכנסה חודשית ממוצעת של משקי בית מקצבאות ילדים		הכנסה פנויה מזערית לנפש תקנית
	מספר	שיעור	סכום כולל	שיעור	
10	202,741	8.2%	28,469,662	8.1%	8,796
סך הכול	2,458,182	100.0%	349,526,497	100.0%	

לפי הנתונים שבלוח, בשנת 2014 היו בארץ כ-2.46 מיליון נפשות מתחת לגיל 18. החלוקה של מספר הנפשות מתחת לגיל 18 לפי עשירוני הכנסה מעלה כי שיעור הילדים בעשירונים הנמוכים גדול משיעורם בעשירונים הגבוהים: 15.1% מהילדים נמצאים בעשירון 1, הנמוך ביותר; 12.5% בעשירון 2; 10.9% ו-10.0% בעשירונים 3 ו-4, בהתאמה. שיעור הילדים בעשירונים הגבוהים קטן יותר: 7.9% ו-8.2% מהילדים בעשירונים 9 ו-10, בהתאמה.

ההכנסה החודשית הממוצעת של כלל משקי הבית מקצבאות הילדים הייתה כ-349.5 מיליון ש"ח, כלומר כ-4.19 מיליארד ש"ח בשנה.⁸ עוד לפי הנתונים, שיעורי ההכנסה של משקי הבית מקצבאות הילדים דומים לשיעורי הילדים בכל עשירון: שיעור ההכנסות מקצבאות ילדים בשלושת העשירונים הנמוכים בשנת 2014 היה 38.9% – גדול במקצת (ב-0.36%) משיעור הילדים בעשירונים אלו (38.5%). 15.2% מהכנסות משקי הבית מקצבאות ילדים הם במשקי בית בעשירון התחתון, 12.7% – במשקי הבית בעשירון 2, ו-11.1% – בעשירון 3. משקל ההכנסות מקצבאות ילדים בעשירוני ההכנסה הגבוהים נמוך מבעשירונים הנמוכים: 7.9% ו-8.1% מהכנסות משקי הבית מקצבאות ילדים הם בעשירונים 9 ו-10, בהתאמה.

העמודה האחרונה בלוח מציגה את ההכנסה הפנויה המזערית לנפש תקנית בכל עשירון, כלומר הערכה של טווח ההכנסה הפנויה לנפש לכל עשירון. לדוגמה, טווח ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בעשירון 1 הוא מאפס עד 1,592 ש"ח לחודש; בעשירון 2 – 1,592-2,268 ש"ח לחודש; בעשירון 9 – 7,077-8,796 ש"ח לחודש, ובעשירון 10 ההכנסה הפנויה המזערית לנפש תקנית היא 8,796 ש"ח לחודש.

3. טיעונים בעד ונגד החלת מערכת אוניברסלית מול מערכת סלקטיבית בקצבאות ילדים⁹

קצבאות הילדים בישראל משולמות כיום באופן אוניברסלי, כלומר ללא תלות בהכנסות משק הבית.¹⁰ במהלך השנים היו תקופות שבהן הקצבאות היו סלקטיביות, כלומר תלויות בהכנסה, במצב משפחתי או במאפיינים אחרים. נציג בקצרה חלק מהטיעונים שהועלו בעניין אוניברסליות מול סלקטיביות של קצבאות, ובפרט קצבאות הילדים.

טיעונים בעד החלת מערכת אוניברסלית:

- מערכת אוניברסלית של קצבאות ילדים היא פשוטה ליישום, וכך משיגה מיצוי זכויות מלא של כלל המשפחות. מערכת מסובכת ביורוקרטית עשויה להגדיל את הנטייה לרמאות ולניצול לרעה של המערכת מחד, ולגרום לחוסר מיצוי זכויות מאידך. בהתייחס לקצבאות ילדים נציין כי מבחני הכנסה לקבלת הקצבה לא הוכחו כיעילים לחיסכון

⁸ נציין כי על פי נתונים של המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2014 שולמו קצבאות ילדים לכ-1.11 מיליון משפחות עבור 2.68 מיליון ילדים, בהוצאה כוללת של כ-4.88 מיליארד ש"ח. הפערים בין נתוני המוסד לביטוח לאומי לנתונים שבלוח, המבוססים על סקר הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נובעים מאי-דיוק של הסקר ומכיסוי חלקי של האוכלוסייה בסקר.

⁹ דליה גורדון ותמי אליהב, [אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלת הביצוע](#), המוסד לביטוח לאומי, ביטחון סוציאלי מס' 50, עמ' 75-83; גיוני גל, [קצבאות ילדים בפרספקטיבה מחקרית](#), ביטחון סוציאלי מס' 78, חשוון תשס"ט, נובמבר 2008, עמ' 5-10; מיכל אופיר ותמי אליהב, [קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בין-לאומית](#), המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2005. להרחבה ראו: ענת לוי, [סקירת קצבאות נבחרות של המוסד לביטוח לאומי ודיון בסוגיות מרכזיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 במרס 2016.

¹⁰ נציין כי יש תוספות מיוחדות לקצבאות ילדים, הניתנות למשפחות מעוטות יכולת: תוספת משפחה – ניתנת למשפחה עם שלושה ילדים לפחות, הזכאית לקצבה להבטחת הכנסה או לדמי מזונות. התוספת לילד היא 98 ש"ח בחודש, וניתנת עבור הילד השלישי והילד הרביעי; מענק לימודים – קצבה המוענקת למשפחות שבראשן הורה עצמאי (כלומר משפחות חד-הוריות) ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות קצבת קיום (נכות כללית, הבטחת הכנסה, מזונות, זקנה או שאירים), במטרה לסייע בהשתתפות בהוצאות הלימודים. הקצבה ניתנת פעם בשנה בתחילת שנת הלימודים. הקצבה היא 1,557 ש"ח לילד שמלאו לו שש שנים וטרם מלאו לו 11 שנים, ו-865 ש"ח לילד שמלאו לו 11 שנים וטרם מלאו לו 14 שנים.

תקציבי, בעיקר במדינות שבהן אין חובת דיווח מלאה על ההכנסות לרשויות המס, ובישראל אין חובת דיווח שכזו.¹¹

- חלוקה סלקטיבית של קצבאות, המתמקדת באוכלוסייה מוגדרת באמצעות התנייתן במבחן הכנסה, עלולה ליצור תמריץ שלילי לעבודה, שכן הגדלת ההכנסה מעבודה עשויה להביא לאובדן הזכאות. במציאות זו עלולה להיווצר מלכודת עוני, ובטווח הארוך מעגל הנתמכים על ידי הקופה הציבורית עלול לגדול. טענה זו מתחזקת ככל שהקצבאות גדלות.
- מתן קצבאות לבעלי הכנסה נמוכה בלבד עשוי לערער את התמיכה בקצבה בקרב שכבות הביניים והשכבות החזקות. יש טענה שלפיה מאבקים לשמירת הערך הריאלי של קצבאות יכולים להיות מנוהלים רק על ידי שכבות אוכלוסייה מבוססות, הנושאות בעיקר הנטל של תשלומי דמי הביטוח הלאומי ומימון תשלומי ההעברה, ומערכת חלוקה סלקטיבית תמנע מהן את הקצבאות. בנוסף לכך, מערך סוציאלי שאינו מספק עשוי להביא להקמת מערכות ביטוח משלימות פרטיות על ידי קבוצות אלו, וכך להעמיק את האי-שוויון ולהגדיל את ההוצאה הציבורית בתחום הרווחה. נציין כי ביולי 2013, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (חוק ההסדרים), אושרה הצעה לביטול הזכאות לקצבאות ילדים למשפחות בעלות הכנסות גבוהות ביותר (המחויבות בתשלום "מס יסף", כלומר עם הכנסה של כ-810,720 ש"ח לשנה (בשנת 2015). צעד זה הוא למעשה שינוי מסוים בעקרון האוניברסליות של קצבאות הילדים.

טיעונים בעד החלת מערכת סלקטיבית:

- תוכנית סלקטיבית מאפשרת מיקוד משאבים באוכלוסייה הנזקקת ביותר, תוך ניצול מיטבי שלהם והתמקדות בהשגת המטרה של התמודדות עם עוני. תשלום קצבאות רק למשפחות הנזקקות משיג, תאורטית, פרוגרסיביות גבוהה יותר בחלוקת ההכנסות.
- הקטנת ההוצאה הציבורית על ידי צמצום האוכלוסייה הזכאית לקצבה.
- בין ההטבות הניתנות למשפחות עם ילדים בישראל ובמדינות אחרות יש תוכניות סלקטיביות התולות את הזכאות בתעסוקה וברמת שכר, בדומה לתוכנית מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי) בישראל, שבה המענק מושפע גם ממספר הילדים במשפחה. הטבות סלקטיביות מסוג זה עשויות להיות תמריץ חיובי להשתתפות בכוח העבודה, והגדלת ההשתתפות בעבודה עשויה להביא להגדלת ההכנסות של משקי הבית ובכך לסייע בצמצום תחולת העוני ועומקו.

בכבוד רב,

ענת לוי, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

¹¹ דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, [הביטחון הסוציאלי בישראל – לאן?](#), פני החברה בישראל מס' 6 – ישראל מאין ולאן?, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תיבה 3.2, אוקטובר 2013.