



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

סקירת קצבאות נבחרות של המוסד לביטוח לאומי ודיון בסוגיות מרכזיות

מסמך מעודכן

מוגש לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות

כתיבה: ענת ירון, כלכלנית

י"ג באייר, תשע"ו

אישור: אליעזר שוורץ, ראש תחום במחלקה לפיקוח תקציבי

19 ביוני 2016

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>תמצית</u>
<u>2</u>	<u>1. סוגי גמלאות של המוסד לביטוח לאומי</u>
<u>4</u>	<u>2. קצבת ילדים</u>
<u>12</u>	<u>3. קצבת זיקנה</u>
<u>19</u>	<u>4. מענק לידה</u>
<u>22</u>	<u>5. דמי לידה</u>
<u>27</u>	<u>6. הבטחת הכנסה</u>
<u>33</u>	<u>7. אוניברסליות מול סלקטיביות בקצבאות המוסד לביטוח לאומי</u>

תמצית¹

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אלי אלאוף, יושב-ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ובו סקירה כללית של מאפייני הקצבאות המשולמות באמצעות המוסד לביטוח לאומי ושל המאפיינים המרכזיים של קצבאות מסוימות שבהן נתבקשו להתמקד, כפי שיפורט להלן. נוסף על כך, מוצגים במסמך השינויים שחלו בקצבאות עם השנים ונדונות סוגיית השגת מטרותיהן וסוגיית האוניברסליות מול הסלקטיביות במערכת הביטוח הלאומי בישראל.

המוסד לביטוח לאומי (להלן: הביטוח הלאומי) הוא הגוף האחראי במדינת ישראל לתשלומי קצבאות, לתשלומי העברה ולתשלומים נוספים. פעילות הביטוח הלאומי ותנאי הזכאות לגמלאות השונות מעוגנים בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: החוק), ובחוקים ובהסכמים נוספים לרבות חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. קצבאות הביטוח הלאומי נועדו לשרת מטרות שונות הנבדלות זו מזו במאפיינים רבים ובין היתר אוכלוסיית היעד, תנאי הזכאות ואופן המימון. מסמך זה עוסק בקצבאות מסוימות הנכללות בקבוצות השונות לפי החלוקה זו:

קצבאות אוניברסליות – קצבאות אלו משולמות לכלל המבוטחים ללא מבחני הכנסה, והן ממומנות מדמי הביטוח הלאומי ומהשתתפות אוצר המדינה במימון מערכת הביטוח. במסמך זה נדון בהרחבה **בקצבת ילדים**, **בקצבת זיקנה** (רובד בסיסי) ו**במענק לידה** הנכללים בקבוצה זו.

קצבאות מחליפות שכר – קצבאות אלו משולמות לעובדים שנוצרה הפסקה בעבודתם ועקב כך הכנסתם נפגעת. הן נועדו לסייע ליחיד ולמשפחתו לשמור על רמת החיים שאליה הם רגילים, ורמתן תלויה בגובה השכר טרם הפסקת העבודה. קצבאות אלו ממומנות על פי רוב מדמי הביטוח הלאומי ומהשתתפות אוצר המדינה במימון מערכת הביטוח. במסמך זה נדון בהרחבה **בקצבת דמי לידה** הנכללת בקבוצה זו.

קצבאות קיום – קצבאות סלקטיביות הניתנות בכפוף למבחן הכנסה שמטרתן להיות רשת ביטחון סוציאלית לאנשים שמתקשים להתפרנס – זמנית או דרך קבע. על פי רוב, קצבאות אלו ממומנות במלואן בידי אוצר המדינה. במסמך זה נדון בהרחבה **בקצבת הבטחת הכנסה** ו**בהשלמת הכנסה לקצבת הזיקנה** הנכללות בקבוצה זו.

בלוח שלהלן נתונים על מספר הזכאים ועל התקציב הכולל של חמש הקצבאות המתוארות במסמך.

הקצבה	מספר זכאים (באלפים)	תקציב כולל (במיליון שקלים)
קצבאות ילדים	2,730 ילדים	5,560
קצבאות זיקנה	803 קשישים	23,400
מענק לידה	177 נשים	207
דמי לידה	124 נשים	3,280
הבטחת הכנסה	103 משפחות	2,590

מהנתונים המוצגים במסמך עולה כי המוסד לביטוח לאומי מופקד כיום על תשלום מגוון קצבאות מהסוגים השונים, וכי במהלך השנים חלו שינויים רבים הן במאפייני חלק מהקצבאות והן בסכומן. חלק מהם נבעו משינויים בגישה העקרונית בנוגע לשאלות היסוד כלפי מדיניות רווחה, וחלקם – משיקולי תקציב המדינה והסכמים קואליציוניים.

אשר להשגת מטרות הקצבאות, עולה כי אין קביעה רשמית מהו רף ההכנסה המזערי הנדרש לקיום בסיסי וצמצום העוני

בקרב משפחות, ולפיכך אין אפשרות לקבוע אם הקצבאות שנועדו להבטחת הכנסה משיגות מטרות אלה.

מסקירה משווה של מערכות סוציאליות במדינות ארגון ה-OECD עולה כי כמו בישראל, ברוב המדינות יש קצבאות אוניברסליות וסלקטיביות המשרתות מטרות שונות, אך יש הבדלים בין המדינות בדבר תנאי הזכאות ומאפיינים נוספים, ובעיקר גובה הקצבאות. מבחינה זו, רמת הקצבאות בישראל נמוכה מהמוצע במדינות ה-OECD. פער זה עשוי לנבוע הן מהבדלים עקרוניים בגישה בתחום מדיניות הרווחה והן משיקולים נוספים, לרבות הבדלים דמוגרפיים בין המדינות ואילוצים תקציביים. עם זאת, בהשוואה של ההוצאה החברתית בין מדינות, יש לבחון את כלל ההוצאה באפיקים השונים ולא רק את הקצבאות המשולמות במסגרת המוסד לביטוח לאומי.

¹ מסמך זה נכתב בסיוע עידו גבעון, מתמחה במרכז המחקר והמידע, מטעם המכללה האקדמית תל אביב-יפו.



1. סוגי גמלאות של המוסד לביטוח לאומי

קצבאות הביטוח הלאומי נועדו לשרת מטרת שונות והן נבדלות זו בזו במאפיינים רבים, למשל אוכלוסיית היעד, תנאי הזכאות ואופן המימון. אפשר לסווג את קצבאות הביטוח הלאומי לקטגוריות שונות, אם כי לא בכל הקצבאות הנמנות בקטגוריה מסוימת מתקיימים מאפייני הקטגוריה במלואם.

1.1. חלוקה לפי הגורם המממן²

- קצבאות הממומנות באמצעות דמי הביטוח הלאומי והשתתפות המדינה – אחד מתפקידי הביטוח הלאומי הוא לשמש מבטח סוציאלי. בתפקיד זה הביטוח הלאומי מפעיל מערך ביטוח שמטרתו לצמצם פגיעה אפשרית בפרנסת המבוטחים בתקופה של אירועי חיים שמשמעותם ירידה זמנית או מתמשכת בהכנסות, ולתת רשת ביטחון סוציאלי. הזכאויות לקצבאות המשולמות בגין תפקיד זה מוקנות לאזרחים מכוח תשלום דמי ביטוח, והן ממומנות באמצעות דמי ביטוח אלו וכן מהשתתפות המדינה, הנקבעת כשיעור מסוים מהגבייה. לכאורה, מנקודת מבט של מערכת ביטוח, הגורם המשפיע על הגדרת הזכאות לקצבאות ביטוחיות ועל גובה הקצבאות צריך להיות בעיקר מצבם האקטוארי³ של ענפי הביטוח הלאומי הרלוונטיים, ולשיקולים חיצוניים למערכת, לרבות שיקולי תקציב וסדרי העדיפויות של הממשלה, לא אמורה להיות השפעה ניכרת. תשלום קצבאות אלו למבוטחים הוא לפי חוק הביטוח הלאומי והקצבאות המשולמות במסגרת זו הן בענפים זיקנה ושאיירים, ילדים, אימהות, נפגעי עבודה, אבטלה, נכות כללית, גמלה לילד נכה, סיעוד, נפגעי תאונות וזכויות עובדים בפשיטת רגל ובפירוק תאגיד.

- קצבאות במימון מלא של המדינה – נוסף על הזכויות של מבוטחים זכאים והקצבאות המשולמות להם, ממשלות ישראל לדורותיהן החליטו על תשלום קצבאות נוספות גם לאנשים שאינם מבוטחים והן משולמות במימון ישיר מאוצר המדינה – קצבאות לא ביטוחיות. בתחום זה, הביטוח הלאומי משמש הזרוע המבצעת בתהליך של חלוקה מחדש של תקבולי המסים לפי שיקולים סוציאליים. אוצר המדינה מעביר לביטוח הלאומי תקציב בגין גמלאות ותשלומים שונים שלא נגבים בגינם דמי ביטוח ומימנם במלואו הוא של המדינה מתוקף חוקים והסכמים שונים. הקצבאות המשולמות במסגרת זו הן בעיקר קצבאות קיום כמו הבטחת הכנסה, מזונות, זיקנה ושאיירים למי שאינם מבוטחים (בעיקר עולים חדשים) וכן קצבת נידות ותגמולי מילואים.

כפל התפקידים של הביטוח הלאומי כמבטח סוציאלי וכזרוע מבצעת לתשלום קצבאות במימון מלא של המדינה, עשוי להביא לטשטוש הגבולות בין שני התפקידים. במצב זה, עשוי להיפגע העיקרון הביטוחי, שכן תנאי הביטוח יכולים להיות מושפעים משיקולים חיצוניים.⁴ נציין, כי במהלך השנים חלו מעת לעת שינויים בסכומי הקצבאות (ביטוחיות ושאינן ביטוחיות) וכן חלו שינויים בהשתתפות המדינה בגבייה, משיקולים תקציביים ואחרים.

1.2. חלוקה לפי אופן הזכאות לקצבה⁵

- קצבאות קיום סלקטיביות – קצבאות המשולמות לזכאים בכפוף למבחן הכנסה. לקבוצה זו אפשר לשייך את הקצבאות הבטחת הכנסה, דמי מזונות, נכות כללית⁶ וקצבת הסיעוד המשולמות בידי הביטוח הלאומי. נציין

² המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי, ספטמבר 2015.

³ עודף או גרעון עתידיים בקרן המשמשת לתשלום קצבאות ביטוחיות הנובעים מעודף התחייבויות עתידיות על נכסים עתידיים או להפך.

⁴ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי, ספטמבר 2015, עמ' 41. מצב זה נובע בין היתר בגין הזיקה בין תקציב המוסד לביטוח לאומי לתקציב המדינה, שכן עודפי התקציב של הביטוח הלאומי נרשמים כהכנסות בתקציב המדינה. להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, תיאור וניתוח של מנגנון התקציב של המוסד לביטוח לאומי, העברות מהממשלה למוסד ואיתנותו הפיננסית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 11 בפברואר 2014.

⁵ פרופ' שלמה מור-יוסף, מנכ"ל הביטוח הלאומי, 60 שנה לביטוח הלאומי: עם הפנים קדימה, ביטחון סוציאלי מס' 93, אפריל 2014; פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, הביטחון הסוציאלי בישראל – לאן?, פני החברה בישראל מס' 6 – ישראל מאין ולאין ולאן?, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תיבה 3.2, אוקטובר 2013; המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי, ספטמבר 2015.



כי חלק מהקצבאות ממומנות במלואן מתקציב המדינה שכן לא נגבים בגינן דמי ביטוח לאומי, וחלקן ממומנות גם מדמי הביטוח ששילמו המבוטחים. מטרת קצבאות אלו היא לשמש רשת ביטחון סוציאלית לאנשים שמתקשים להתפרנס – זמנית או דרך קבע.

● **קצבאות ביטוחיות שאינן מותנות במבחן הכנסה** – קצבאות שקבלתן אינה מחייבת מבחן הכנסה. לקבוצה זו תתי-קבוצות:

- ✓ קצבאות מחליפות שכר (כגון דמי אבטלה, פגיעה ונכות מעבודה ודמי לידה), שמטרתן היא להגן על האדם העובד ומשפחתו מפני פגיעה ברמת החיים שהתרגלו אליה לפני שנפגעה יכולתו להתפרנס.
- ✓ קצבאות אוניברסליות (כגון קצבת הזיקנה הבסיסית וקצבאות ילדים), המשמשות מעין רשת ביטחון סוציאלית בסיסית לכל אדם, ללא תלות במבחן הכנסה או ביכולת השתכרות.

1.3. חלוקה לפי מטרות הקצבה⁷

נבחן את סוגי הקצבאות לפי המטרות הבסיסיות שלהן במערכת הביטחון הסוציאלי:

- **גמלאות אוניברסליות** – אלו, כאמור, גמלאות ביטוחיות אשר מאופיינות בתשלום ללא מבחן הכנסה. העיקריות שבהן הן קצבת הילדים וקצבאות הזיקנה והשאירים, והן משולמות על פי גיל המבוטח או על פי מספר הילדים. הקצבאות האוניברסליות נועדו להשיג כמה מהמטרות שבבסיס מערכת הביטחון הסוציאלי: מטרת הצדק החלוקתי – השאיפה לחלוקה מחדש של ההכנסות וצמצום האי-שוויון, המטרה לצמצום הסיכון לעוני ולהגברת הערבות ההדדית והמטרה לפשטות המערכת ולמיצוי בשיעור גבוה של הקצבאות. קצבאות אוניברסליות אחידות פועלות לקידום הצדק האנכי, שבמרכזו השאיפה לכך שאנשים בעלי הכנסות נמוכות יהיו זכאים לקצבה בשיעור גבוה יותר מהכנסתם לעומת אנשים שבמצבם הכלכלי משופר, תוך שמירה על פשטות המערכת, שמביאה לשיעור מיצוי גבוה.
- **גמלאות מחליפות שכר** – גמלאות המשולמות לעובדים שנוצרה הפסקה בעבודתם ועקב כך הכנסתם נפגעת. אלו גמלאות ביטוחיות, שמטרתן לסייע ליחיד ולמשפחתו לשמור על רמת החיים שאליה הם רגילים, ורמתן תלויה בגובה השכר טרם הפסקת העבודה.⁸ גמלאות אלו משולמות במקרים שונים ובהם לידה, אבטלה, פגיעה בעבודה, או נכות מעבודה. העיקרון שבבסיס גמלאות אלו הוא השמירה על ביטוח הולם (צדק מריטוקרטי⁹), אחת מהמטרות היסודיות במערכת הביטחון הסוציאלי. קצבאות מחליפות שכר מקנות למבוטח תחושה של "ביטוחיות" – התשלום נקבע על פי הישגיו הכלכליים עד כה, והזכות לו מוקנית מכוח תשלום מתמשך של דמי ביטוח. מטרה זה מאזנת את מטרת הצדק החלוקתי: בעוד הצדק החלוקתי מתייחס לצורך באיזון האי-שוויון בחברה, הצדק המריטוקרטי מדגיש את זכותו של האדם על הערך המוסף של מה שיצר במו ידיו. לפיכך, "הצבת מבחני הכנסה בתנאי הזכאות לגמלאות מחליפות שכר היא בבחינת נטע זר הפוגע בתחושת הביטוחיות. השמירה על העיקרון המריטוקרטי בקצבאות אלה היא שמצדיקה גם גבייה

⁶ קצבת נכות כללית נועדה להבטיח הכנסה מינימלית לקיום לנכים שכושרם להשתכר מעבודה או ממשלח ידם נפגע בעקבות הנכות. תנאי לקבלת הקצבה הוא מבחן כושר השתכרות, שאינו בוחן את ההכנסה בפועל, אלא את פוטנציאל ההכנסות של המבוטח. בכך גם מבחן זה הוא מעין מבחן הכנסה, אך בניגוד לקצבאות הקיום האחרות זו קצבה ביטוחית, שכן יש בה גם מבחן רפואי, שהוא תפקודי במהותו.

⁷ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי, ספטמבר 2015.

⁸ חשוב לציין כי חלק מהגמלאות מחליפות השכר אינן מחליפות את השכר במלואו. כך למשל, בדמי אבטלה הגמלה המרבית בעבור בעלי הכנסות נמוכות היא עד 80% מגובה השכר לפני תקופת האבטלה, ושיעור החלפת השכר קטן ככל שהשכר עולה. כמו כן, בחלק מהגמלאות מחליפות השכר, כמו דמי אבטלה ודמי לידה, יש תקרה לגובה הגמלה המרבי, כך שחלק ההכנסה הגבוה מגובה הגמלה המרבי אינו בא לידי ביטוי בגמלה.

⁹ צדק מריטוקרטי הוא הדגשת זכותו של האדם על הערך המוסף של מה שיצר במו ידיו. על פי עיקרון זה קיימת תמורה ביטוחית למבוטח בכך שרמת הגמלאות מחליפות השכר נקבעות כשיעור מהשכר האחרון שלו. המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי, ספטמבר 2015.



מוגברת של דמי ביטוח מאנשים בעלי הכנסות גבוהות יותר מבלי שהתשלום ייתפס כמיסוי פרוגרסיבי, שכן הקצבאות הללו גדלות כאמור עם השכר".¹⁰

- גמלאות סלקטיביות להבטחת קיום הולם – גמלאות המספקות קיום בסיסי ליחידים או למשפחות שמיצו את זכאותם לגמלאות אחרות. עם קבוצה זו נמנות בין היתר **קצבאות הבטחת הכנסה בגיל העבודה והשלמת הכנסה בגיל זיקנה**. בקצבאות אלה באה לידי ביטוי המטרה שבבסיס מערכת הביטחון הסוציאלי: צמצום הסיכון לעוני והגברת הערבות ההדדית. מטרה נוספת היא צמצום ההשפעה השלילית של מערכת הביטחון הסוציאלי על היציאה לעבודה או על החיסכון (לעת זיקנה לדוגמה), בין היתר באמצעות מנגנון הדיסריגארד (disregard – יוסבר להלן).¹¹
- גמלאות לתפקוד בסיסי – קצבאות המשולמות עקב ליקויים פיזיים או נפשיים. עם קבוצת גמלאות אלו נמנות בין היתר **גמלת הסייעוד, קצבת שירותים מיוחדים, גמלת הניידות וגמלה לילד נכה**. גמלאות אלו נועדו להתמודד עם העלות הגבוהה של ההוצאות לשם התפקוד הבסיסי ועם הקושי של המבוטח לממן הוצאות אלה. המטרה העומדת בבסיס גמלאות אלה היא צמצום הסיכונים הנובעים ממימון עלויות הטיפול הגבוהות. נציין כי גמלאות סיעוד ו**שירותים מיוחדים** נתונות למבחני הכנסה ואילו לגמלאות ניידות וילד נכה אין מבחני הכנסה. ייתכן שיש לבחון מהם השיקולים בקביעת מבחני הכנסה לחלק מגמלאות אלו (בעיקר אלו שנגבים בגינת דמי ביטוח), שכן הן לא נועדו להבטיח קיום בסיסי וכולן, לכאורה, משרתות את אותה מטרה. נוכח זאת, יש הטוענים כי הסיבה להחלת מבחני הכנסה היא תקציבית.¹²

2. קצבת ילדים¹³

2.1. קצבאות ילדים – נתונים כלליים

קצבת ילדים היא תשלום חודשי למשפחות החיות בישראל שיש להן ילדים שטרם מלאו להם 18 שנים. קצבה זו היא אוניברסלית ומשולמת ללא קשר להכנסות המשפחה.

מטרת הקצבה – הקצבה נועדה לסייע למשפחה לממן את הוצאות גידול הילדים, וברוב המקרים היא משולמת אוטומטית לזכאים, על פי מידע שמועבר מבתי-החולים למוסד לביטוח לאומי לאחר הלידה. שיטה זו נועדה להבטיח מיצוי מלא של תשלום הקצבה. אחת המטרות הנוספות של קצבה זו היא צמצום העוני בקרב ילדים, כפי שיפורט להלן.

תנאי זכאות – זכאים לקצבה: תושב ישראל שיש לו ילד אחד או יותר; ילד שעלה לארץ ללא הוריו; מי שבהחזקתו ילד שאינו שלו, אבל מחזיק בצו מינוי אפוטרופוס; מי שאינו תושב ישראל ויש לו ילד בישראל, בתנאי שהוא עובד בארץ כשכיר או עצמאי לפחות שישה חודשים ומחזיק בהיתר שהייה ועבודה בארץ; ילד שעבר לשהות בחוץ-לארץ בשלושת החודשים הראשונים שבהם אינו חי בישראל.

גובה הקצבה – סכום הקצבה בעבור כל ילד משתנה לפי סדר הלידה במשפחה. יתר על כן, בעקבות הפחתת קצבאות הילדים בשנת 2003, נוצרה הבחנה בגובה הקצבה בין ילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003 ובין ילדים שנולדו לאחר מועד זה, כפי שיפורט להלן. הקצבה מתעדכנת ב-1 בינואר מדי שנה בשנה לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. סכומי קצבאות הילדים בשנת 2016 מוצגים בלוח 1 להלן.

¹⁰ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי, ספטמבר 2015.
¹¹ להרחבה ראו: ענת לוי, [תיאור גמלת הבטחת הכנסה ואומדן שווי ההטבות הנלוות למקבלי הגמלה עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוגוסט 2014.

¹² המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 1: המדיניות החברתית ומגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי, ספטמבר 2015.
¹³ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – ביטוח ילדים, ספטמבר 2015; אתר המוסד לביטוח לאומי, [קצבאות והטבות – ילדים](#), כניסה לאתר: 17 בינואר 2016.



לוח 1 – סכומי קצבאות ילדים (בש"ח לחודש, 2016)¹⁴

מקום הילד בין ילדי המשפחה	בעבור ילד שנולד לאחר 1 ביוני 2003	בעבור ילד שנולד לפני 1 ביוני 2003
1	150	150
2	188	188
3	188	188
4	188	336
5 ואילך	150	354

מהנתונים בלוח עולה כי סכום הקצבה הוא 150 ש"ח לילד הראשון ו-188 ש"ח לילד השני והשלישי. מהילד הרביעי ואילך מבחינים בין ילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003 לבין ילדים שנולדו לאחר תאריך זה. לילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2003 הקצבה לילד הרביעי היא של 336 ש"ח ומהילד החמישי ואילך משולמים 354 ש"ח לילד. לילדים שנולדו לאחר יוני 2003 הקצבה לילד הרביעי היא של 188 ש"ח, ומהילד החמישי ואילך משולמים 150 ש"ח לילד.

על הקצבה האוניברסלית הניתנת לפי הסכומים הנקובים בלוח משולמות תוספות, הניתנות לפי קריטריונים של זכאות לקצבאות קיום, כגון קצבאות הבטחת הכנסה ומזונות – קצבאות הניתנות בכפוף למבחני הכנסה. למעשה, אלה הן תוספות סלקטיביות על קצבת הילדים האוניברסלית, הניתנות למעוטי יכולת. להלן פירוט התוספות הקיימות:

• **תוספת משפחה** – תוספת קצבה למשפחה שיש בה שלושה ילדים לפחות הזכאית לקצבה להבטחת הכנסה או לדמי מזונות. התוספת לילד היא של 98 ש"ח בחודש והיא ניתנת בעבור הילד השלישי והילד הרביעי, כך שמשפחה ובה שלושה ילדים תקבל תוספת של 98 ש"ח ומשפחה עם ארבעה ילדים או יותר, תקבל תוספת של 196 ש"ח בחודש.

• **מענק לימודים** – קצבה המוענקת למשפחות שבראשן הורה עצמאי (כלומר משפחות חד-הוריות) ולמשפחות שיש בהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות קצבת קיום (נכות כללית, הבטחת הכנסה, מזונות, זיקנה או שאירים) כדי לסייע בהשתתפות בהוצאות הלימודים. הקצבה ניתנת פעם אחת בשנה, בתחילת שנת הלימודים. סכום הקצבה הוא 1,557 ש"ח לילדים בני 6–11, ו-865 ש"ח לילד שמלאו לו 11 וטרם מלאו לו 14. בעקבות שינוי חקיקה שמטרתו להגדיל את מעגל הזכאים למענק לימודים, משנת הלימודים תשע"ז (2016–2017) יינתן המענק בעבור ילדים בני 6–18 (במקום 6–14 כיום), בהתאם לתנאים המוגדרים בחוק, בסכום קבוע של כ-1,000 ש"ח לילד לשנה (11.6% מהסכום הקבוע לחישוב גמלאות המוסד לביטוח לאומי).¹⁵

בחוק ההתייעלות הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2015–2016 הוחלט על הנהגת **תוכנית חיסכון ארוך טווח** לכל ילד, נוסף על הסכום המשולם כקצבת ילדים. במסגרת התוכנית, המוסד לביטוח לאומי יעביר בעבור כל ילד שמשולמת בעדו קצבת ילדים, סכום חודשי של 50 ש"ח לחיסכון אישי, עד הגיעו לגיל 18. החיסכון נועד לסייע לצעירים ולהקל את השתלבותם וקליטתם בחיי חברה תקינים בהגיעם לבגרות. הזכאות לכספי החיסכון היא ממאי 2015, אך בפועל הקצבה תועבר רק מינואר 2017. החיסכון יירשם על שם הילד בחשבון בנאמנות ההורה, וכספי החשבונות ינוהלו במסגרת כוללת של כל החסכונות ובכללי השקעה שיקבע שר האוצר. לחיסכון זה אפשר יהיה להוסיף מקצבת הילדים השוטפת סכומים נוספים. משיכת החיסכון תהיה בגיל 18, ויתווסף עליה מענק

¹⁴ המוסד לביטוח לאומי, [עדכון קצבאות ינואר 2016](#), 4 בינואר 2016.

¹⁵ [חוק הביטוח הלאומי \(תיקון מס' 169\), התשע"ו-2016](#).



משיכה בסך 500 ש"ח או 1,000 ש"ח בהתאם למועד משיכת החיסכון. נוסף על כך, תתאפשר משיכה של החיסכון לפני גיל 18 בעבור ילד חולה, לשם מימון צרכיו הרפואיים.¹⁶

סך ההוצאה – בשנת 2014 קיבלו כ-1.11 מיליון משפחות קצבאות ילדים בעבור 2.68 מיליון ילדים **וההוצאה הכוללת בגין קצבה זו הייתה כ-4.88 מיליארד ש"ח**. בשנת 2015 קיבלו כ-1.13 מיליון משפחות קצבאות ילדים בעבור 2.73 מיליון ילדים **וההוצאה הכוללת בגין קצבה זו הייתה כ-5.56 מיליארד ש"ח**, גידול של 13.8% לעומת הסכום ששולם בשנת 2014.¹⁷ עלייה זו נובעת בעיקר מהעלאת סכומי קצבאות הילדים לסכום הנוכחי המשולם ממאי 2015 ואילך במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית.¹⁸

2.2. השינויים בקצבה – סקירה היסטורית¹⁹

קצבאות ילדים משולמות בישראל משנת 1959 למשפחות עם ילדים. בקצבה חלו שינויים רבים במהלך השנים, הן מבחינת אופן החלוקה ותנאי הזכאות והן מבחינת סכומה. להלן סקירה תמציתית של השינויים העיקריים: משנת 1959 ועד קבלת המלצות ועדת בן שחר²⁰ בשנת 1975 קצבת הילדים שולמה לפי תבחינים כגון מספר הילדים במשפחה, המצב התעסוקתי של ההורים ושירותם בצבא. תחילה שולמו קצבאות לכל משפחה עם ארבעה ילדים או יותר, לפי סולם תשלומים עולה, עד לילד השמיני. המטרה המוצהרת של הקצבאות למשפחות מרובות ילדים הייתה צמצום הפער ברמת החיים בין משפחות גדולות לבין משפחות קטנות יותר.

- משנת 1965 הופעלה לצד תוכנית זו תוכנית תשלומים נוספת, שכונתה "קצבת ילדי עובדים", והסכומים ששולמו מכוחה היו באמצעות המעסיק. נוסף על תשלום הקצבאות למשפחות שיש להן ארבעה ילדים או יותר, התוכנית העניקה קצבאות גם למשפחות שיש להן עד שלושה ילדים, בתנאי שהן משפחות של שכירים.
- בשנת 1972 הוחלט שבמסגרת התשלום למשפחות מרובות ילדים תינתן קצבת ילדים גם למי שאינם שכירים ויש להם שלושה ילדים או יותר. מאוחר יותר הוחלה הרחבה זו גם על מקבלי "קצבת ילדי עובדים". בשלב זה שולמו הקצבאות בגין כלל הילדים, פרט לשני הילדים הראשונים במשפחות של מי שאינם שכירים.
- **בראשית שנות ה-70 התברר כי לא הושגה מטרת תוכניות תשלומי קצבאות הילדים – צמצום הפערים הכלכליים בישראל.** הדעה הרווחת הייתה כי אי-השגתה נבעה מהערך הנמוך של הקצבאות, ולכן הוחלט על הגדלתן. נוסף על כך, הוחלט להוסיף קצבת יוצאי צבא, שהזכאות לה הותנתה בשירות בכוחות הביטחון. תחילה שולמה קצבה זו למשפחות יוצאי צבא עם ארבעה ילדים או יותר, ומאוחר יותר הורחב התשלום למשפחות יוצאי צבא עם שלושה ילדים. בינואר 1994 בוטלה קצבת יוצאי צבא ומוזגה בקצבת הילדים.
- ריבוי מערכות התמיכה (באמצעות המעסיק והמוסד לביטוח לאומי) הביא, בין היתר, לאי-מיצוי הזכאות הקצבאות ולא-השגת מטרתן בצמצום הפערים. כתוצאה מכך ובשל גורמים נוספים, לרבות התגברות המחאה כנגד המדיניות החברתית-כלכלית של הממשלה, הוחלט על שינוי רדיקלי במערכת המיסוי והוקמה ועדה מקצועית (ועדת בן שחר) לבחינת הנושא. בהמלצותיה של הוועדה הייתה, בין היתר, התייחסות לנושא קצבאות הילדים. בעקבות יישום המלצות ועדת בן שחר, משנת 1975 בוטלו תוכניות הביטוח למשפחות

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ נציין כי חוק ההתייעלות הכלכלית אושר רק לקראת סוף חודש נובמבר ובו נקבעה זכאות רטרואקטיבית מחודש מאי, וההפרש שולם לזכאים בסכום חד פעמי בחודש דצמבר 2015.

¹⁹ נעמי מי-עמי, **קצבאות הילדים בישראל: סקירה היסטורית מסמך עדכון**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 באוקטובר 2008; שנטל וסרשטיין, **מקבלי גמלאות ילדים בשנת 2013**, המוסד לביטוח לאומי, מרס 2014.

²⁰ הוועדה לרפורמה במסים בראשות פרופסור חיים בן שחר התמנתה בשנת 1974. בעקבות המלצותיה נחקק תיקון 22 לפקודת מס הכנסה שכללו, בין היתר, הקטנת שיעורי המס, הרחבת בסיס המס ופישוט חישוב המס.



מרבובת ילדים וליילדי עובדים, ובמקומן שולמו קצבאות ילדים לכל המשפחות עם ילדים, ללא הבחנה. המלצות ועדת בן שחר חיזקו למעשה את התמיכה בעיקרון שקצבאות הילדים (במתכונתן האוניברסלית) נועדו לסייע במימון הוצאות הגידול של ילדים והן אינן חלק ממערכת השכר של ההורים, ובמקביל נקבעו גם נקודות זיכוי בגין ילדים.

- בשנות ה-80 הוטלו מבחני הכנסה על הזכאות לקצבה, כחלק ממדיניות הממשלה שמטרתה להקטין את ההוצאה הציבורית. מבחני הכנסה הוטלו על הקצבה בגין שני הילדים הראשונים ולאחר מכן אף נשבר עקרון האוניברסליות: הקצבה בעבור הילדים הראשון והשני במשפחות קטנות בוטלה והוחל מבחן הכנסה גם על הקצבה בעבור הילד השלישי. בשנת 1993 חזרה הקצבה להיות אוניברסלית, ללא מבחני הכנסה.
 - בנובמבר 2000, במסגרת חוק משפחות ברוכות ילדים, התש"ס-2000, הוגדלו קצבאות הילדים מהילד החמישי ואילך, וסכום הקצבה בעבור הילד החמישי היה **גדול פי-חמישה** מסכום הקצבה בעבור הילד הראשון.
 - במסגרת תוכנית החירום להבראת המשק הישראלי, **בשנים 2002–2003 נערך קיצוץ מדורג בקצבאות הילדים**. הקצבאות המשולמות בגין כל ילד הושו, ללא תלות במקומו בין הילדים במשפחה, אולם נעשתה הבחנה בין ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 (אשר קיבלו קצבה אחידה) לבין ילדים שנולדו לפני מועד זה (אשר קצבותיהם קוצצו בהדרגה במשך שבע שנים עד לקצבה אחידה בשנת 2009). ביוני 2006 בוטל המשך הקיצוץ בקצבאות הילדים שתוכנן לשנים 2007–2009. רמות הקצבאות נותרו אפוא כפי שהיו ב-2006 ועודכנו רק על פי עליית מדד המחירים לצרכן.
 - ביולי 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הוחלט על שינוי מדורג בסכומי קצבאות הילדים לילדים השני, השלישי והרביעי במשפחה, כך שבסוף התהליך, ב-2012, ילדים אלה קיבלו תוספת של 100 ש"ח כל אחד בהשוואה לתשלום שקיבלו בתחילת 2009.
 - ביולי 2013, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (חוק ההסדרים), הוחלט על קיצוץ בסכומי קצבאות הילדים לכלל הילדים כך שמלבד הילדים שנולדו לפני יוני 2003 ומקומם בין הילדים הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה יהיה אחיד. נציין כי נוסף על כך, אושרה במסגרת חוק ההסדרים הצעה לביטול הזכאות למשפחות עם הכנסות גבוהות ביותר (המחויבות בתשלום "מס יסף"), של כ-810,720 ש"ח בשנה במחירי שנת 2015. צעד זה הוא למעשה שינוי מסוים בעקרון האוניברסליות של קצבאות הילדים. יש לבחון אם הצעד מיושם בפועל – ואם כן כיצד הוא מיושם – שכן המוסד לביטוח לאומי אינו עורך מבחני הכנסה לקביעת הזכאות לקצבאות ילדים.
 - בנובמבר 2015, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015–2016 כאמור, הוחלט על הגדלת קצבאות הילדים לרמתן לפני הקיצוץ בשנת 2013 ועל הפעלת **תוכנית לחיסכון ארוך טווח** לכל ילד.
- מהסקירה לעיל נראה כי במשך השנים המדיניות לקביעת מבנה הקצבה וגובה הקצבה הושפעה במידה רבה מהסכמים קואליציוניים ומשיקולים תקציביים.

2.3. דיון: האם הקצבה משיגה את המטרות שהוצבו לה²¹

כאמור, אפשר לזהות כמה מטרות שקובעי המדיניות ניסו להשיג באמצעות קצבאות ילדים: (1) השתתפות הכלל במימון עלויות גידול ילדים, לנוכח ההנחה שיש לחברה מחויבות לסייע למשפחות במשימה שאותה הגדירה כראויה, למרות העלויות הרבות הכרוכות בה; (2) עידוד הילודה – נקודת המוצא היא שלשיקולים כלכליים יש תפקיד מרכזי בהחלטה על הבאת ילד לעולם; (3) חלוקה מחדש של ההכנסות וצמצום האי-שוויון. החלוקה מחדש היא אופקית (בין יחידים לבין משפחות עם ילדים) ואנכית (בין משפחות בעלות רמות הכנסה שונות, וההנחה היא שהמשפחות הגדולות יותר נמצאות בעשירוני הכנסה נמוכים יותר); (4) צמצום תופעת העוני בקרב ילדים.

²¹ גיוני גל, [קצבאות ילדים בפרספקטיבה מחקרית](#), ביטחון סוציאלי מס' 78, חשוון תשס"ט, נובמבר 2008, עמ' 5-10.



על פי ממצאי מחקרים העוסקים בהשלכות של קצבאות ילדים על עוני בקרב ילדים מידת ההשפעה על העוני קשורה במבנה התוכנית ובנדיבות הקצבאות: תוכניות אוניברסליות ונדיבות – אשר מקצות קצבאות נדיבות יותר למשפחות עם מספר רב יותר של ילדים ולילדים בגילאים בוגרים יותר – אפקטיביות יותר בהתמודדות עם עוני בקרב ילדים. מחקרים שנעשו בישראל טרם הפחתת הקצבאות בשנת 2003, הצביעו על התרומה הרבה של קצבאות ילדים לצמצום העוני בקרב משפחות גדולות. מדוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2013 עולה כי לקצבאות ילדים יש השפעה מועטה יחסית על היחלצות מעוני: 6.5% ממשפחות שקיבלו קצבת ילדים בשנת 2013 נחלצו מעוני בעקבותיה. על פי כותבי הדוח, הסיבה לכך היא הרמה הנמוכה יחסית של הקצבה.²² בלוח 2 להלן מוצגים נתונים על תחולת העוני בקרב משפחות, משפחות עם ילדים וילדים בשנים 2012–2014.

לוח 2 – אומדן השינויים בתחולת העוני (2012–2014, באחוזים)²³

משנתה	משפחות	משפחות עם ילדים	ילדים
תחולת העוני 2012	19.4	24.8	33.7
תחולת העוני 2013	18.6	23.0	30.8
תחולת העוני 2014	18.8	23.3	31.0

מהנתונים בלוח עולה כי תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים הייתה 24.8% בשנת 2012. בשנת 2013 הייתה ירידה בתחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים ל-23%. בשנה זו הופחתו קצבאות הילדים, צעד שעשוי להביא לגידול בתחולת העוני אך בפועל חלה ירידה בתחולת העוני, והיא נבעה, בין היתר, משיפור בתעסוקה. בשנת 2014 הייתה עלייה מתונה שאינה מובהקת בתחולת העוני ל-23.3% בקרב המשפחות עם ילדים.

בשנת 2015 ערך המוסד לביטוח לאומי ניתוח לבחינת ההשפעה של העלאת קצבאות הילדים מכוח חוק ההתייעלות הכלכלית על תחולת העוני בקרב משפחות וילדים. בניתוח נמצא כי השפעת התוספת לקצבה השוטפת (ללא מרכיב החיסכון) על תחולת העוני היא שולית יחסית ואפשר לייחס לה ירידה של 1.2%–2.1% בתחולת העוני על בסיס נתוני העוני ובהשוואה לשנת 2013 (על פי חישוב שלפיו שולמו הקצבאות המופחתות כל השנה).²⁴ עם זאת, בשקלול מרכיב החיסכון והצגתו כהגדלת ההכנסה השוטפת למשק הבית, צפוי שתהיה ירידה ניכרת יותר בתחולת העוני, בשיעור של 6.4% בשנת 2018 (בשנה זו תופעל התוכנית במלואה).²⁵

במדינות שונות קצבת הילדים נתפסת גם ככלי לעידוד ילודה ופרייון, אולם כיום זו אינה אחת המטרות המוצהרות של הקצבה בישראל. במהלך השנים עלתה על סדר-היום הציבורי השאלה מהו הקשר בין סכומי קצבאות הילדים לשיעורי הילודה. ממחקרים בנושא עולה כי באשר למידת ההשפעה של הקצבה על הילודה והפרייון, הממצאים אינם חד-משמעיים. עם זאת, נראה כי הגישה הרווחת בקרב חוקרים במדינות הרווחה היא שהשפעת קצבאות הילדים על הילודה מעטה, ושלגורמים תרבותיים, חברתיים וכלכליים אחרים השפעה רבה יותר על החלטות אם ללדת ילדים ומתי ללדת אותם.²⁶ במחקר של טולידנו ואחרים (2009),²⁷ נבחנה השפעת גובה קצבאות הילדים בישראל על הילודה בשנים 1994–2007 בהתמקדות בהפחתת הקצבאות בשנת 2003. לפי ממצאי המחקר לא נמצאה השפעה של השינויים בקצבה על הילודה של נשים יהודיות לא חרדיות ושל נשים דרוזיות. עם זאת, נמצא כי בחלק מהמגזרים בחברה הישראלית הייתה לרמת קצבאות הילדים השפעה חיובית מובהקת על הילודה. אצל

²² המוסד לביטוח לאומי, [ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2013](#), נובמבר 2014.

²³ שם; המוסד לביטוח לאומי, [ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2014](#), דצמבר 2015.

²⁴ אורן היר, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 24 בספטמבר 2015. להרחבה ראו: ענת לוי, [תיאור וניתוח הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית: הגדלת קצבאות ילדים וחיסכון לטווח ארוך](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8 באוקטובר 2015.

²⁵ דניאל גוטליב, סמנכ"ל מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 11 באוקטובר 2015. להרחבה ראו: ענת לוי, [תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות המפותחות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 באוקטובר 2015.

²⁶ מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, [הקצאת משאבים לשירותים חברתיים – 2008](#), פברואר 2009.

²⁷ אסתר טולידנו, נעם זוסמן, רוני פריש, דניאל גוטליב, [השפעת גובה קצבאות הילדים על פרייון הילודה](#), המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2009.



נשים נשואות הזכאיות כיום לקצבת ילדים ממוצעת, השינוי שחל בהסתברות ללדת, בהשוואה למצב שבו לא זכו לקצבה: בקרב נשים ערביות הוא יותר מ-7%; בקרב נשים בדואיות ונשים ערביות מירושלים, הוא כ-6%; בקרב נשים חרדיות השינוי הוא כ-3%.

2.4. השוואה בין-לאומית

בלוח 3 להלן מוצגת השוואה בין-לאומית של גובה קצבאות הילדים בישראל לעומת מדינות נבחרות באיחוד האירופי.

לוח 3 – קצבאות ילדים בישראל ובמדינות נבחרות באיחוד האירופי (באירו, ינואר 2013)²⁸

מקום הילד בין ילדי המשפחה					סוג הקצבה	מדינה
5	4	3	2	1		
36	55	55	55	36	אוניברסלית	ישראל
155	203	153	118	105	אוניברסלית	אוסטריה
הקצבה קטנה עם הכנסת המשפחה וגדלה עם מספר הילדים. לדוגמה, משפחה עם שני ילדים שהכנסתה החודשית עד 1,183 אירו מקבלת קצבה בסך 258 אירו					מבחן הכנסה	איטליה
103	103	103	103	87	מבחן הכנסה	איסלנד
140	140	130	130	130	אוניברסלית	אירלנד
249	249	249	167	90	אוניברסלית	בלגיה
68	68	68	68	103	אוניברסלית	בריטניה
215	215	190	184	184	אוניברסלית	גרמניה
ניתנת קצבה מופחתת לבעלי הכנסות גבוהות. ילדים בני 0-6: 192, ילדים בני 6-15: 152, ילדים בני 7-17: 120					מבחן הכנסה ולפי גיל הילד	דנמרק
ילדים בני 5-0: 64, ילדים בני 6-11: 78, ילדים בני 12-17: 91					אוניברסלית	הולנד
54	54	54	45	42	אוניברסלית	הונגריה
79	67	55	25	8	אוניברסלית	יוון
362	362	362	255	186	אוניברסלית	לוקסמבורג
122	122	122	122	122	אוניברסלית	נורבגיה
23	23	23	23	23	אוניברסלית	סלובקיה
24	24	24	24	24	מבחן הכנסה ולפי גיל הילד	ספרד
ילדים בני 0-5: 18, ילדים בני 6-18: 24, ילדים בני 18-24: 27					אוניברסלית	פולין
הקצבה קטנה עם הכנסת המשפחה וגדלה עם מספר הילדים. לדוגמה, משפחה שהכנסתה עד מחצית השכר הממוצע מקבלת קצבה של 141 אירו בעבור ילד עד גיל שנה ו-35 אירו בעבור ילד מעל גיל שנה					מבחן הכנסה ולפי גיל הילד	פורטוגל
190	168	147	115	104	אוניברסלית	פינלנד
ילדים בני 0-6: 19, ילדים בני 6-15: 23, ילדים בני 15-26: 27					מבחן הכנסה ולפי גיל הילד	צ'כיה
166	166	166	129	0	הפחתת הקצבה לבעלי הכנסות גבוהות	צרפת
265	237	173	138	121	אוניברסלית	שבדיה
162	162	162	162	162	אוניברסלית	שווייץ

²⁸ בישראל גובה הקצבה בעבור ילדים שנולדו לאחר יוני 2013, ולפי רמת הקצבה לפני ההפחתה באוגוסט 2013. בצרפת סוג הקצבה לאחר שינוי המדיניות ביולי 2015. שנטל וסרשטיין, המוסד לביטוח לאומי, [מקבלי גמלאות ילדים בשנת 2013](#), מרס 2014.



מהנתונים בלוח עולים הדברים האלה :

- ברוב מדינות האיחוד האירופי משולמת קצבת ילדים אוניברסלית בדומה לישראל; בשש מדינות מתוך 22 המדינות שנבדקו, הקצבה מותנית במבחן הכנסה; בצרפת נעשה לאחרונה שינוי במנגנון קצבאות הילדים כפי שיפורט להלן;
- ברוב המדינות, קצבת הילדים גדלה על פי מקומו של הילד בין ילדי המשפחה; בשלוש מדינות (נורבגיה, סלובקיה ושווייץ) רמת הקצבה אינה משתנה לנוכח מקומו של הילד בין ילדי המשפחה; בבריטניה רמת הקצבה פוחתת אחרי הילד הראשון;
- בחמש מדינות סכום הקצבה תלוי בגיל הילד.

בישראל רמת הקצבה לילד השני נמוכה מהממוצע באיחוד האירופי. בין 16 המדינות המנויות בלוח אשר סכום הקצבה בהן אינו תלוי במבחן הכנסה או בגיל הילד, סכום הקצבה לילד השני בישראל הוא במקום החמישי מהסוף. המדינות שבהן רמת הקצבה גבוהה הן גרמניה, בלגיה, שווייץ, שבדיה, ואירלנד – מדינות המנהלות מדיניות רווחה מפותחת. בספרד ובצ'כיה, שבהן כאמור הזכאות לקצבה מותנית במבחן הכנסה, רמת הקצבה נמוכה במיוחד. בשנת 2013 שיעור הקצבה בישראל מהתוצר המקומי הגולמי לנפש – ברמת הקצבה שלפני ההפחתה באוגוסט 2013 – היה במקום השמיני מהסוף בין 23 מדינות.²⁹

בעבר, קצבת הילדים בצרפת הייתה אוניברסלית ושולמה החל בילד השני. ביולי 2015 התקבל תיקון לחוק הקושר בין רמת ההכנסה לסכום הקצבה, ועל פיו כל המשפחות שיש להן שני ילדים ויותר ימשיכו לקבל קצבת ילדים (המשך האוניברסליות ברמת הזכאות העקרונית) אך מעל רמת הכנסה מסוימת סכומה יפחת (הכנסת יסוד סלקטיבית ביחס לגובה הקצבה), כלהלן:³⁰

- עד הכנסה חודשית של 6,000 אירו נטו למשפחה – רף ההכנסה של העשירון העליון בקרב משפחות המקבלות קצבאות ילדים – סכום הקצבה נשאר דומה למצב לפני השינוי: כ-129 אירו לחודש בעבור הילד השני.
- הכנסה חודשית של 6,000-8,000 אירו נטו מזכה בקצבה ששיעורה מחצית מהקצבה המלאה: סכום של כ-65 אירו לחודש לילד בעבור הילד השני.
- הכנסה חודשית של יותר מ-8,000 אירו נטו בחודש מזכה בקצבה ששיעורה רבע מהסכום המלא: כ-32 אירו בחודש בעבור הילד השני.

במשפחה שבה שלושה ילדים או יותר, התקרה להכנסה הקובעת גדלה ב-500 אירו לכל ילד; לדוגמה, במשפחה עם רמת הכנסה חודשית של 6,500-8,500 אירו נטו, סכום הקצבה יפחת במחצית ויעמוד על כ-65 אירו לחודש בעבור הילד השני, ועל כ-83 אירו לחודש מהילד מהשלישי והלאה (כמחצית מהקצבה המלאה כיום לילד שלישי ומעלה – כ-166 אירו). לפי האומדנים, כ-10% מהמשפחות הזכאיות לגמלה ייפגעו בעקבות החלת מבחן הכנסה. מטרת הרפורמה בקצבאות הילדים בצרפת הייתה לצמצם את גירעונות הביטוח הלאומי במדינה.³¹

²⁹ שנטל וסרשטיין, המוסד לביטוח לאומי, [מקבלי גמלאות ילדים בשנת 2013](#), מרס 2014.

³⁰ ז'ק בנדלק, [ידעון הביטחון הסוציאלי בעולם](#), המוסד לביטוח לאומי, גיליון מס' 1, אוקטובר 2015.

³¹ שם.



2.5. מערכת אוניברסלית מול מערכת סלקטיבית בקצבאות ילדים – טיעונים בעד ונגד³²

כאמור, קצבאות הילדים בישראל כיום הן אוניברסליות (למעט התוספות הייחודיות שפורטו לעיל), אך במהלך השנים היו תקופות שבהן הקצבאות היו סלקטיביות, כלומר תלויות בהכנסה, במצב משפחתי או במאפיינים אחרים. שאלת האוניברסליות מול הסלקטיביות בתחום הקצבאות מעסיקה חוקרים בתחומים שונים (כלכלה, מדיניות חברתית וכדומה) ועל פי רוב, בבסיסה עומדות שאלות ערכיות ומוסריות מחד גיסא ושאלות פרקטיות ובירוקרטיות מאידך גיסא. נציג בקצרה חלק מהטיעונים שהועלו בסוגיה זו בכלל ובהתייחס לקצבאות ילדים בפרט.

טיעונים בעד החלת מערכת אוניברסלית:

- מערכת אוניברסלית של קצבת ילדים היא מערכת שקל להפעילה, וכך מושג מיצוי זכויות מלא של כלל המשפחות. מערכת הכרוכה בסיבוכים בירוקרטיים עשויה לגרום לאי-מיצוי זכויות ולכניסת גורמים מתווכים, וכן להגדיל את הנטייה לרמאות ולניצול לרעה של המערכת.³³ נציין כי בתחום קצבאות הילדים מבחני הכנסה לקבלת הקצבה לא הוכחו כאמצעי יעיל לחיסכון תקציבי, בעיקר במדינות שאין בהן חובת דיווח מלאה של ההכנסות לרשויות המס – ובישראל אין חובת דיווח כזאת;³⁴
- התניית הקצבה במבחן הכנסה עלולה ליצור תמריץ שלילי לעבודה, שכן הגדלת ההכנסות מעבודה עשויה להביא לאובדן הזכאות. במציאות זו עשויה להיווצר מלכודת עוני, ובטווח הארוך מעגל הנתמכים על ידי הקופה הציבורית עשוי לגדול. טענה זו מתחזקת ככל שסכום הקצבאות גדל – שינוי שהוא אפשרי יותר במערכת סלקטיבית הממקדת את הקצבאות באוכלוסיות מוגדרות;
- מתן הקצבאות לבעלי הכנסה נמוכה בלבד עשוי להביא לערעור התמיכה בקצבה בקרב שכבות הביניים והשכבות הגבוהות. יש טענה שאת המאבקים לשמירת ערכן הריאלי של קצבאות יכולות לנהל רק שכבות אוכלוסייה מבוססות הנושאות בעיקר נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי ומימון תשלומי ההעברה, ובמערכת סלקטיבית נמנע תשלום קצבאות לאוכלוסיות אלה. נמצא כי לשיטת חלוקת הקצבאות – מערכת קצבאות אוניברסליות או סלקטיביות – יש השפעה על גודל התקציב המיועד למטרת הקצבה, ולכן אפשר שעם המעבר למערכת של קצבאות סלקטיביות לא יישמרו כל המשאבים לקצבה שהיו במערכת האוניברסלית.³⁵ נוכח זאת, ייתכן כי מיקוד המשאבים לא בהכרח ייטיב את מצבה הכלכלי של הקבוצה שאליה מופנים המשאבים;
- בהיעדר מערך סוציאלי מספק, ייתכן שקבוצות אוכלוסייה משכבות הביניים והשכבות הגבוהות יקימו מערכות ביטוח משלימות פרטיות, ואלה יגבירו את האי-שוויון ויגדילו את ההוצאה הציבורית בתחום הרווחה.

טיעונים בעד החלת מערכת סלקטיבית:

- תוכנית סלקטיבית מאפשרת מיקוד המשאבים לאוכלוסייה הנזקקת ביותר, תוך ניצול מיטבי של משאבים והתמקדות בהשגת המטרה של התמודדות עם העוני. מבחינת תיאורטית, תשלום קצבאות רק למשפחות הנזקקות משיג פרוגרסיביות רבה יותר בחלוקת ההכנסות;

³² דליה גורדון ותמי אליהב, [אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלת הביצוע](#), המוסד לביטוח לאומי, ביטחון סוציאלי מס' 50, 1997. 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 בינלאומית](#), המוסד לביטוח לאומי, דצמבר 2005.

³³ דליה גורדון ותמי אליהב, [אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלת הביצוע](#), המוסד לביטוח לאומי, ביטחון סוציאלי מס' 50, 1997. עמ' 75-83.

³⁴ 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.

³⁵ Korpi Walter and Joakim Palme, [The Paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions. Inequality and poverty in the western countries](#), American Sociological Review, Vol. 63, No.5, 1998, p. 661-687.



- תוכנית כזאת מביאה להקטנת ההוצאה הציבורית באמצעות צמצום האוכלוסייה הזכאית לקצבה;
- בניגוד לטענות על פגיעה במוטיבציה להגדיל הכנסות במערכת סלקטיבית, במסגרת ההטבות השונות הניתנות למשפחות שיש להן ילדים בישראל ובמדינות שונות, יש גם תוכניות סלקטיביות התולות את הזכאות בתעסוקה וברמת שכר, כמו תוכנית מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי) בישראל, שבה סכום המענק מושפע גם ממספר הילדים במשפחה. הטבות סלקטיביות מסוג זה עשויות לשמש תמריץ חיובי להשתתפות בכוח העבודה. הגדלת ההשתתפות בעבודה עשויה להביא להגדלת ההכנסות של משקי הבית ובכך לסייע בצמצום תחולת העוני ועומקו.

3. קצבת זיקנה

3.1. קצבאות זיקנה – נתונים כלליים

קצבת זיקנה היא תשלום חודשי למבוטחים קשישים. מגיל הפרישה המותנה (גיל 67 לגברים וגיל 62 לנשים) ועד גיל הזכאות המוחלט (גיל 70 בעבור נשים וגברים), רמת הזכאות תלויה בהכנסות הזכאים. מגיל הזכאות המוחלט קצבת הזיקנה היא אוניברסלית ומשולמת ללא קשר להכנסות הזכאים.³⁶

מעבר לקצבת הזיקנה הבסיסית האוניברסלית, ניתנת – בכפוף למבחני הכנסה – תוספת השלמת הכנסה למקבלי קצבת זיקנה: תוספת סלקטיבית המיועדת למקבלי קצבת זיקנה שאין להם הכנסות מלבד קצבת הזיקנה או שיש להם הכנסות נמוכות אחרות (על פי הסכומים הקבועים בחוק) כגון מעבודה או מפנסיה, כדי להבטיח להם הכנסה מזערית לקיום.

מטרת הקצבה – קצבת זיקנה היא הרובד הראשון של מערכת הפנסיה בישראל³⁷ ומטרתה להבטיח הכנסה בסיסית למבוטח הקשיש. הקצבה משולמת לאחר הגשת בקשה לקבלתה (להבדיל מקצבת הילדים, המשולמת אוטומטית בדרך כלל).

תנאי זכאות – כל תושב ישראל אשר הגיע לגיל הפרישה המותנה או לגיל הזכאות המוחלט וסיים תקופת אכשרה, זכאי לקצבת זיקנה.³⁸ מי שעלה לארץ זכאי לקצבה אם עלה לפני גיל 60–62, אך עולים שעלו בגיל מבוגר יותר עשויים להיות זכאים לקצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי. קצבאות זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי (להלן: קצבאות מיוחדות) משולמות לזקנים שאינם זכאים לקצבה על פי חוק הביטוח הלאומי והן ממומנות במלוואן בידי הממשלה. לקצבאות אלו זכאים בעיקר עולים שביום עלייתם ארצה גילם היה יותר מ-60–62 ולכן הם אינם מבוטחים בביטוח זיקנה על פי חוק הביטוח הלאומי.

תנאי הזכאות לקבלת תוספת השלמת הכנסה לקצבת זיקנה הם כדלהלן: א. המבקש שוהה בישראל; ב. הוא אינו חבר קיבוץ או מושב שיתופי; ג. אם יש רכב בבעלותו או בשימוש, או בבעלות בן-זוגו או ילדו או בשימוש, שוויו אינו עולה על 40,760 ש"ח. בתנאים מסוימים יש זכאות לתוספת גם אם עלות הרכב היא יותר מ-40,760 ש"ח; ד. סכומי הקצבה המשולמים עם התוספות השונות לא יהיו גבוהים מסכומי קצבת הזיקנה בתוספת השלמת הכנסה המפורטים בלוח 4 להלן; ה. המבוטח ובן-זוגו נדרשים לעמוד במבחני הכנסה כלהלן:

- למבוטח או לבן-זוגו אין הכנסה מעבר לקצבת זיקנה, או קצבת זיקנה עם מחצית קצבת שאירים;

³⁶ לפי חוק גיל הפרישה, התשס"ד-2004, גיל הפרישה לנשים היה אמור לעלות בשני שלבים, תחילה לגיל 62 ולאחר הפסקה של שלוש שנים – לגיל 64. בשנת 2011 החליטה הכנסת לדרות את המשך העלאת גיל הפרישה לנשים בחמש שנים. התהליך ההדרגתי של העלאת גיל הפרישה מ-62 ל-64 יתחדש שוב בשנת 2017. להרחבה ראו: שלי מזרחי-סימון, [העלאת גיל הפרישה לנשים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 ביוני 2015. הגיל המוחלט עומד על 70 לגברים ובין 67 ל-70 לנשים בהתאם לתאריך לידתן.

³⁷ להכנסה בגיל הזיקנה יש שלושה רבדים (לבד מהכנסות מעבודה או מהון): הרובד הראשון: קצבת זיקנה המוענקת לאזרחים ממערכת הביטוח הסוציאלי בכל מדינה; הרובד השני: החיסכון הפנסיוני התעסוקתי; הרובד השלישי: בעיקר הון וחסכוניות עצמיים.

³⁸ ישנן כמה דרכים לחישוב תקופת אכשרה כגון תשלום דמי ביטוח למשך תקופה של 144 חודשים לפחות, או תשלום במשך 60 חודשים לפחות במהלך 10 השנים שקדמו לתחילת הזכאות לקצבה ועוד.



- למבוטח או לבן-זוג הכנסה נוספת מפנסיה, אך סכומה (ברוטו לחודש) אינו עולה על 1,230 ש"ח ליחיד או 1,940 ש"ח לזוג;
- למבוטח או לבן-זוג הכנסה נוספת מעבודה, אך סכומה (ברוטו לחודש) אינו עולה על 1,893 ש"ח ליחיד או 2,271 ש"ח לזוג;
- למבוטח או לבן-זוג הכנסה נוספת מעבודה וגם מפנסיה, אך סכומה (ברוטו לחודש) אינו עולה על 1,893 ש"ח יחיד או 2,271 ש"ח לזוג;
- למבוטח או לבן-זוג חיסכון בקופת גמל, הון או רכוש, וסכום כל ההכנסות מן המקורות האלה (כגון הכנסה מריבית על הון או משכר דירה) ומקצבאות הביטוח הלאומי אינו עולה על סכומי קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה (גם רכוש שאין ממנו הכנסה יובא בחשבון, חוץ מדירת המגורים).

גובה הקצבה – קצבת הזיקנה הבסיסית מוגדרת בחוק כשיעור מהסכום הבסיסי.³⁹ כיום שיעור הקצבה הוא 17.7% מהסכום הבסיסי למבוטחים עד גיל 80, ו-18.7% למבוטחים בני 80 ומעלה. על קצבה הבסיסית המשולמת לעומדים בתנאי הזכאות אפשר שיתווספו תוספת ותק או תוספת דחיית קצבה, כפי שיפורט להלן. התוספות מחושבות כשיעור מסוים (באחוזים) מהקצבה הבסיסית. נוסף על כך, כאמור לעיל, ניתנת לזכאים, כאמור, תוספת השלמת הכנסה לקצבת הזיקנה. התוספת מחושבת כשיעור מסוים (באחוזים) מהסכום הבסיסי, בהתאם לקבוצת הגיל והמצב המשפחתי.

בלוח 4 להלן מפורטים סכומי קצבת הזיקנה הבסיסית וסכומי קצבת הזיקנה בתוספת השלמת הכנסה לפי גיל המבוטחים וההרכב המשפחתי. יש לציין כי אם שני בני-זוג, כל אחד בנפרד, עונים על תנאי הזכאות לקצבת זיקנה, יקבל כל אחד מהם קצבה ליחיד. סכומי קצבת הזיקנה המנויים בלוח הם בעבור מקרים שבהם רק אחד מבני-הזוג זכאי לקצבת זיקנה, כלומר הקצבה מורכבת למעשה מקצבה ליחיד ומתוספת בעבור התלוי בו – בן-זוג או בת-זוג או ילד. לעומת זאת, תוספת השלמת הכנסה מחושבת בעבור משק בית ולא בעבור כל אחד מבני-הזוג בנפרד. סכומי קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה המופיעים בלוח מתייחסים למשקי בית בהתאם להרכבם.

לוח 4 – סכומי קצבת זיקנה וסכומי קצבת זיקנה עם תוספת השלמת הכנסה (בש"ח לחודש)⁴⁰

מכל גיל 80	מי שמלאו לו 70 וטרום מלאו לו 80	מי שטרם מלאו לו 70	סכומי קצבת זיקנה		הרכב משפחתי
			מעל גיל 80	עד גיל 80	
3,151	3,042	2,981	1,617	1,531	יחיד
4,980	4,808	4,706	2,387	2,301	זוג
5,303	5,130	5,028	2,101	2,015	יחיד + ילד
6,237	6,064	5,962	2,871	2,785	יחיד + 2 ילדים ויותר
5,915	5,742	5,640	2,585	2,499	זוג + ילד
6,849	6,677	6,574	3,355	3,269	זוג + 2 ילדים ויותר

מהנתונים בלוח עולה כי סכום קצבת הזיקנה הבסיסית ליחיד הוא כיום 1,531 ש"ח לחודש למבוטחים עד גיל 80, ו-1,617 ש"ח ליחיד שגילו יותר מ-80. יחיד בן 80 ויותר העומד בתנאים לקבלת תוספת השלמת הכנסה לקצבת זיקנה, מקבל קצבה חודשית של 3,151 ש"ח. בני-זוג שמלאו להם 70 וטרם מלאו להם 80 מקבלים קצבת זיקנה חודשית בסך 2,301 ש"ח, וקצבה בסך 4,808 ש"ח אם הם עומדים בתנאים לקבלת תוספת השלמת הכנסה.

³⁹ הסכום הבסיסי הוא סכום אשר לפיו מחושבות מרבית גמלאות הביטוח הלאומי. הסכום הבסיסי מתעדכן ב-1 בינואר של כל שנה בשיעור עליית מדד המחירים לצרכן שחלה בשנה שקדמה לה. בחוק הביטוח הלאומי מוגדרים שלושה סכומים בסיסיים לחישוב הקצבאות השונות.

⁴⁰ המוסד לביטוח לאומי, [עדכון קצבאות ינואר 2016](#), 4 בינואר 2016.



על סכומי קצבת הזיקנה הבסיסית מתווספות תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה :

• **תוספת ותק** – מי שהיה מבוטח יותר מ-10 שנים לפני יום זכאותו לקצבת זיקנה בפעם הראשונה יקבל תוספת של 2% מן הקצבה בעד כל שנת ביטוח מלאה לאחר עשר שנות הביטוח הראשונות. בסך-הכול לא תעלה התוספת על 50% מהקצבה. בשנת 2014 שיעורם של הגברים שקיבלו תוספת ותק היה 95% מכלל הגברים הזכאים לקצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, ושיעור הנשים היה 78% מכלל הנשים הזכאיות; תוספת הוותק הממוצעת בקרב מקבלי קצבת זיקנה היא 42.2% מהקצבה לגברים ו-24.9% מהקצבה לנשים. פער זה נובע בין היתר מהשתתפות מועטה יותר של נשים בשוק העבודה לאורך השנים ומפרישתן בגיל צעיר יותר. עם זאת, בשנים האחרונות פער זה הצטמצם במעט, בעיקר כתוצאה מהעלייה בתעסוקת נשים ודחיית גיל הפרישה; בקרב מי שהתחילו לקבל קצבת זיקנה בשנת 2014 תוספת הוותק הממוצעת לנשים היא 31.4%, לעומת 42.9% לגברים.⁴¹

• **תוספת דחיית קצבה** – תוספת זו מוענקת למי שדחה את קבלת הקצבה עקב השתכרות מעבודה (מעל הסכום המותר) בגיל הפרישה המותנה, כלומר עקב הכנסות המבוטח מעבודה הוא לא היה זכאי לקצבת זיקנה או ויתר על זכאותו לקצבת זיקנה חלקית. התוספת היא בשיעור של 5% מן הקצבה (כולל תוספת הוותק) בעד כל שנה שבה תשלום הקצבה נדחה בגלל הכנסות מעבודה, מגיל פרישה עד גיל הזכאות המוחלט לקצבת זיקנה. בשנת 2014, 13.6% מהגברים ו-12.8% מהנשים הזכאים לקצבת זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי קיבלו תוספת דחיית קצבה. התוספת הממוצעת (בקרב מקבלי קצבת זיקנה) היא 2.1% מהקצבה לגברים ו-2.3% מהקצבה לנשים, ואילו התוספת הממוצעת בקרב מקבליה בלבד היא 16.9% (דחייה ממוצעת של כ-3.4 שנים). בקרב אלה שהחלו לקבל קצבת זיקנה בשנת 2014, תוספת הדחייה הממוצעת לגברים היא 1.3% ובקרב נשים – 2.8%.⁴² נציין כי בקרב המצטרפים החדשים בשנים האחרונות יש שיעור גבוה יותר של נשים מקבלות תוספת דחייה ושיעור התוספת אף גבוה יותר בקרבן, ואילו בקרב הגברים המגמה הפוכה.

שיעורי הקצבה ותוספות השלמת הכנסה למקבלי קצבות מיוחדות זהים לשיעורי הקצבה לפי חוק, בכפוף למבחן הכנסות. לקצבות אלו משולמת תוספת בעבור זכאי שמלאו לו 80 שנה, אך אין משולמות תוספת ותק ותוספת דחיית קצבה.

סך ההוצאה – בשנת 2015 קיבלו כ-802,700 זכאים קצבות זיקנה, וההוצאה הכוללת בתחום זה הסתכמה בכ-23.4 מיליארד ש"ח. מכלל מקבלי הקצבה, כ-750,500 זכאים לקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי (93.5% ממקבלי הקצבה – הוצאה כוללת של כ-21.4 מיליארד ש"ח) והיתר, כ-52,200 מקבלי קצבה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי (קצבות מיוחדות – 6.5% ממקבלי הקצבה בהוצאה של כ-2.8 מיליארד ש"ח). בשנת 2015 קיבלו כ-158,600 זכאים קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה, הם היו כ-19.8% ממקבלי הקצבה. ההוצאה על השלמת הכנסה למקבלי קצבת זיקנה הייתה כ-2.2 מיליארד ש"ח.⁴³

3.2. המאפיינים של מקבלי קצבת זיקנה

כאמור, סכומי קצבת הזיקנה והשלמת הכנסה משתנים בהתאם למצב המשפחתי של הזכאי. בלוח 5 להלן מוצגת התפלגות כלל מקבלי קצבת זיקנה בשנת 2015 לפי מספר התלויים המזכים בתוספת לקצבה.

⁴¹ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – ביטוח זיקנה ושאיירים, ספטמבר 2015.

⁴² שם.

⁴³ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, לוח 2.1.1 - תשלומי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי בסיס החוק וסוג קצבה, לוח 2.2.1 - מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג קצבה, בסיס החוק והשלמת הכנסה, לוח 2.2.2 - מקבלי קצבות זיקנה ושאיירים, לפי סוג קצבה, בסיס החוק והשלמת הכנסה, ינואר 2016.



לוח 5 – התפלגות מקבלי קצבת זיקנה לפי מספר התלויים (2015)⁴⁴

נתון	סך-הכול	ללא תלויים	עם תלוי אחד	עם שני תלויים	עם שלושה תלויים ויותר
כלל מקבלי הקצבה	802,715	748,784	50,061	2,548	1,323
שיעור בכלל מקבלי הקצבה	100%	93.3%	6.2%	0.3%	0.2%
מהם : מקבלי השלמת הכנסה	158,587	133,210	23,832	870	675
שיעור בכלל מקבלי השלמת הכנסה	100%	84.0%	15.0%	0.5%	0.4%

כפי שמוצג בלוח, לכ-93.3% ממקבלי הקצבה, אין תלויים, לכ-6.2% יש תלוי אחד, וליתר, כ-0.5%, יש שני תלויים או יותר. בקרב מקבלי תוספת השלמת הכנסה יש שיעור גדול יותר של זכאים עם תלויים: ל-15% יש תלוי אחד ול-0.9% יש שני תלויים לפחות. כאמור לעיל, פער זה נובע בין היתר מכך שקצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה מחושבת ומשולמת למשק בית, ולכן במקרים רבים התלוי הוא בן-הזוג, גם אם הוא זכאי לקצבת זיקנה בנפרד. בלוח 6 להלן מוצגת התפלגות מקבלי הקצבה בשנת 2015 לפי מין.

לוח 6 – התפלגות מקבלי קצבת זיקנה לפי מין (2015)⁴⁵

סך-הכול	גברים	נשים
802,715	308,764	493,953
100%	38.5%	61.5%

מהנתונים בלוח עולה כי כ-61.5% ממקבלי הקצבה הם נשים, והיתר, 38.5%, גברים. מספר הנשים בכלל מקבלי הקצבה גבוה יותר, הן מכיוון שהן זכאיות לקצבה בגיל מוקדם יותר בהשוואה לגברים (62 לנשים לעומת 67 לגברים) והן מכיוון שתוחלת החיים שלהן ארוכה יותר (84.1 שנים לנשים לעומת 80.3 שנים לגברים).⁴⁶

כאמור, סכום קצבת הזיקנה הבסיסית, וכן תשלומי השלמת הכנסה, משתנים על פי הגיל של הזכאים. בלוח 7 להלן מוצג שיעורם של בני 80 ומעלה בכלל מקבלי הקצבה.

לוח 7 – התפלגות מקבלי קצבת זיקנה לפי גיל וסוג הקצבה (2015)⁴⁷

מבוטחים בני 80 ומעלה		מבוטחים עד גיל 80		סוג הקצבה	
עם תלויים	ללא תלויים	עם תלויים	ללא תלויים		
6.3%	22.3%	93.7%	77.7%	קצבה על פי חוק	קצבת זיקנה בלבד
66.5%	55.7%	33.5%	44.3%	קצבה מיוחדת	
17.2%	18.2%	82.8%	81.8%	קצבה על פי חוק	קצבת זיקנה בתוספת השלמת הכנסה
59.9%	70.6%	40.1%	29.4%	קצבה מיוחדת	
18.4%	24.5%	81.6%	75.5%	סך הכול	

⁴⁴ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, לוח 2.3 – מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומספר תלויים, לוח 2.5 – מקבלי קצבות זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומספר תלויים, ינואר 2016.

⁴⁵ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, לוח 2.4 – מקבלי קצבות זיקנה לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומין, לוח 2.6 – מקבלי קצבת זיקנה שלא לפי חוק הביטוח הלאומי, לפי השלמת הכנסה ומין, ינואר 2016.

⁴⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תוחלת חיים בישראל 2014, הודעה לעיתונות, 28 באוקטובר 2015.

⁴⁷ גבריאלה היילבורן, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 3 בפברואר 2016. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. חישוב ההתפלגות נעשה על בסיס נתוני חודש דצמבר 2015.



מהנתונים בלוח עולה כי בני 80 ומעלה הם כ-24.5% מכלל המקבלים קצבה ליחיד, וכ-18.4% מהמקבלים קצבה עם תוספת בגין תלויים. מניתוח שיעורם של בני ה-80 ויותר לפי סוג הקצבה, עולה כי משקלם גבוהה יחסית בקרב מקבלי קצבת זיקנה מיוחדת, שכן מדובר על פי רוב בעולים חדשים שעלו לארץ בגיל מבוגר יחסית במסגרת העלייה הגדולה ממדינות ברית המועצות לשעבר, אינם זכאים לקצבת זיקנה על פי חוק, וכיום הם בני 80 ויותר. חלק ניכר מהם זכאים גם לתוספת השלמת הכנסה, שכן הם עלו בגיל מאוחר יחסית ולא הצליחו לצבור זכויות פנסיוניות נוספות בישראל, ואינם מקבלים פנסיה ממדינת המוצא.

3.3. סקירה היסטורית של השינויים בקצבה⁴⁸

- קצבת הזיקנה משולמת בישראל משנת 1954, בעקבות חקיקת חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953. בתחילה שולמה הקצבה ללא מבחן הכנסה לגברים בני 65 ומעלה ולנשים בנות 60 ומעלה אשר פרשו מכל עבודה. שתי קבוצות אוכלוסייה לא נכללו בזכאים לקצבה במועד החלתה: תושבי ישראל שעם קבלת החוק מלאו להם 67 ועולים חדשים שעלו לאחר קבלת החוק והיו גברים בני 60 ויותר או נשים בנות 55 ויותר – שכן קבוצה זו לא יכלה לצבור תקופה אכשרה לזכאות לקצבה. מאמצע שנות ה-70 ואילך שולמו לעולים חדשים קשישים קצבאות זיקנה מיוחדות שמומנו במלואן מתקציב המדינה והיו שוות בערך לקצבאות הרגילות. הקבוצה השנייה שלא נכללה בזכאות לקצבה הייתה נשים שעבדו במשק הבית ולא עבדו במקום עבודה פורמלי, ולכן לא יכלו לצבור את תקופת האכשרה לזכאות לקצבה. בגינן ניתנה תוספת של מחצית מקצבת הזיקנה המשולמת לבעל לאחר פרישתו. בעקבות תיקון לחוק בשנת 1996, עקרות בית אשר לא שילמו דמי ביטוח לאומי זכאיות אף הן לקצבה.
- בחוק המקורי נקבעה הקצבה כסכום קבוע הצמוד לתוספת יוקר, ובעקבות זאת, בשנותיה הראשונות הייתה שחיקה מתמדת בשווי הקצבה – בעת חקיקת החוק הקצבה הייתה כ-21.7% מהשכר הממוצע במשק אך עד אמצע שנות ה-60 היא נשחקה והגיעה לכ-10.5% מהשכר הממוצע, עקב העלייה המהירה בשכר הממוצע שנבעה מההתפתחות הכלכלית המואצת. בעקבות זאת, וכדי לסייע לקשישים נזקקים, הוחלט בשנת 1965 על תוכנית למתן קצבאות משלימות סלקטיביות בעבור קשישים אשר קצבאות הזיקנה הן המקור היחיד להכנסתם. בסוף שנות ה-60 כ-40% ממקבלי קצבת זיקנה קיבלו את התוספת.
- ב-1973 הוחלט שקצבת הזיקנה תהיה שיעור קבוע מהשכר הממוצע במשק (15%). בשנים 1970-1985 היה גידול בשיעור קצבת יחיד בסיסית מהשכר הממוצע – מ-14.9% בשנת 1970 ל-18.2% בשנת 1985. משנה זו ועד שנת 2000 הייתה ירידה בשיעור הקצבה ביחס לשכר הממוצע, עד לכ-15% בשנת 2000.
- בשנת 2003 הוחלט לנתק בין קצבת הזיקנה לשכר הממוצע, והיא נקבעה כשיעור מהסכום הבסיסי המתעדכן על פי מדד המחירים לצרכן. בשנת 2004 הוחלט על העלאת גילאי הזכאות לקצבה בהתאם להעלאה המדורגת של גיל הפרישה, כפי שהוצג לעיל.
- בשנים 2006-2011 הוחלט על העלאה הדרגתית של סכום הקצבה הבסיסית. בשנים אלו רואים גידול בשיעור הקצבה מהשכר הממוצע – מ-15.6% בשנת 2005 ל-16.9% בשנת 2012. העלאה משמעותית יותר נעשתה בקצבת השלמת הכנסה לקצבת זיקנה: הקצבה לקשיש יחיד (מתחת לגיל 70) עלתה מ-25% מהשכר הממוצע

⁴⁸ גיוני גל וראובן פסח, [התפתחות מערכת הביטוח הסוציאלית לקשישים בישראל והשלכותיה](#), ביטחון סוציאלי מס' 62, יוני 2002, עמ' 114-141; אברהם דורון, [הנהגת תשלומי ההטבה הסוציאלית שבירת האוניברסליות במערכת קצבאות הזיקנה של הביטוח הלאומי](#), עיונים בתקופת ישראל, כרך 8, המרכז למורשת בן גוריון, אוניברסיטת בן גוריון, 1998; אוהד עוזיאל, [אי-מיצוי קצבאות זיקנה בישראל](#), עבודת תזה, בית ספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית, נובמבר 2011.



בשנת 2000 ל-30.9% מהשכר הממוצע בשנת 2012.⁴⁹ בהמשך לכך, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015-2016 הוחלט על הגדלת גובה קצבאות השלמת הכנסה לקצבאות זיקנה.⁵⁰

מהסקירה לעיל נראה כי במשך השנים חלו שינויים באופן חישוב הקצבה ובסכומיה, השינויים נעשו על פי רוב בגין שיקולים תקציביים והסכמים קואליציוניים.

3.4. דיון: האם הקצבה משיגה את המטרות שהוצבו לה?

המטרה המוצהרת של הקצבה היא, כאמור, להבטיח הכנסה בסיסית למבוטח הקשיש. השאלה היא: מהי רמת ההכנסה הבסיסית שהמדינה צריכה לספק, וכיצד היא נקבעת? בעניין זה יש גישה מצמצמת וגישה מרחיבה. על פי הגישה המצמצמת, תכלית הזכות לביטחון סוציאלי היא הבטחת תנאי מחיה מזעריים; על פי הגישה המרחיבה, הזכות לביטחון סוציאלי נועדה לאפשר לקדם את האוטונומיה של הפרט ולפתח את אישיותו. יש מדינות אשר נוטות להרחיב את ההגנה שהן מספקות לא רק כדי להתמודד עם מחסור, אלא גם כדי לקדם שוויוניות וסולידריות. שאלת ההכנסה הבסיסית הנדרשת לקיום בכבוד נדונה רבות בחברה הישראלית ואף הגיעה לשולחנו של בית המשפט העליון. עם זאת, כיום אין קביעה ברורה ורשמית מהי רמת ההכנסה הנדרשת לכך וממילא קשה לקבוע אם קצבאות הזיקנה, על התוספות השונות שלהן, אכן מבטיחות הכנסה זו. כאמור, השינויים בקצבאות הזיקנה במשך השנים נעשו בעיקר משיקולים תקציביים וקואליציוניים, ולא בהכרח נבחן הקשר בין גובה הקצבה לבין הצרכים שיש לספק זקנים כדי להשיג תנאי מחיה מינימליים.⁵¹

מדוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2014 עולה כי תחולת העוני בקרב משפחות קשישים היא 48.7% לפני תשלומי העברה ומסים ו-23.1% לאחר תשלומי העברה ומסים (בהשוואה לתחולה עוני של 18.8% בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה). מכאן שתשלומי העברה (בעיקר קצבאות המוסד לביטוח לאומי) ומסים מפחיתים את העוני בקרב קשישים בשיעור של 52.5%.⁵² בשנת 2013, 38.1% מהמשפחות שקיבלו קצבת זיקנה ושאינם (כולל הבטחת הכנסה לקשישים) נחלצו מעוני בעקבותיה.⁵³ בחוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2015-2016 הוחלט כאמור על הגדלת קצבת השלמת הכנסה לקשישים.⁵⁴ עלות הגדלת הקצבאות הוערכה בכ-580 מיליון ש"ח בשנה. צעד זה צפוי להקטין את תחולת העוני של משפחות קשישים בכ-6.9%.⁵⁵

3.5. השוואה בין-לאומית⁵⁶

השוואה בין-לאומית של קצבאות זיקנה היא מורכבת, מכיוון שמערכות הביטוח הפנסיוני במדינות ה-OECD נבדלות זו מזו במאפיינים רבים ומכיוון שהן מורכבות בדרך כלל מתוכניות אחדות. להלן יצוינו המודלים העיקריים לקצבאות זיקנה במדינות הארגון (הרובד הראשון במערכת הפנסיה). יצוין כי המודלים השונים

⁴⁹ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, [לוח 2.12.5 - סכום קצבות שאירים בסיסיות \(לחודש\)](#), לפי השלמת הכנסה והרכב משפחה כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר, נובמבר 2015.

⁵⁰ להרחבה ראו: ענת לוי, [תיאור וניתוח הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית: הגדלת הבטחת הכנסה למקבלי קצבת זיקנה](#), מרכז המחקר המידע של הכנסת, 11 באוקטובר 2015.

⁵¹ הקליניקה למשפט חברה ורווחה, [ביטחון סוציאלי לעת זיקנה - שולחן עגול "מתחים ודילמות בעיצוב זכויות רווחה"](#), הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, כניסה לאתר: 18 בינואר 2016.

⁵² המוסד לביטוח לאומי, [ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2014](#), דצמבר 2015.

⁵³ המוסד לביטוח לאומי, [ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2013](#), נובמבר 2014.

⁵⁴ הגדלת הסכום המרבי של גמלאות זיקנה בתוספת השלמת הכנסה בכ-135 ש"ח עד 177 ש"ח לחודש ליחיד בהתאם לגיל הזכאי, ובכ-511 ש"ח עד 541 ש"ח לחודש בהרכבים משפחתיים אחרים בהתאם לגיל הזכאי. להרחבה ראו: ענת לוי, [תיאור וניתוח ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ובמדינות המפותחות ציון יום העוני בכנסת](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 באוקטובר 2015.

⁵⁵ דניאל גוטליב, סמנכ"ל מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 11 באוקטובר 2015. להרחבה ראו: ענת לוי, [הצעת חוק ההסדרים - הגדלת גמלת השלמת הכנסה למקבלי קצבת זיקנה](#), אוקטובר 2015.

⁵⁶ OECD, [Pensions at a Glance 2015](#), Chapter 5: Design of pension systems, Chapter 2: The role of first-tier pensions, 2015.

זיק בנדלק ואחרים, [מערכת הביטחון הסוציאלי במבט בינלאומי: ישראל ומדינות ה-OECD 2009](#), המוסד לביטוח לאומי, אוקטובר 2010, עמ' 57-69.



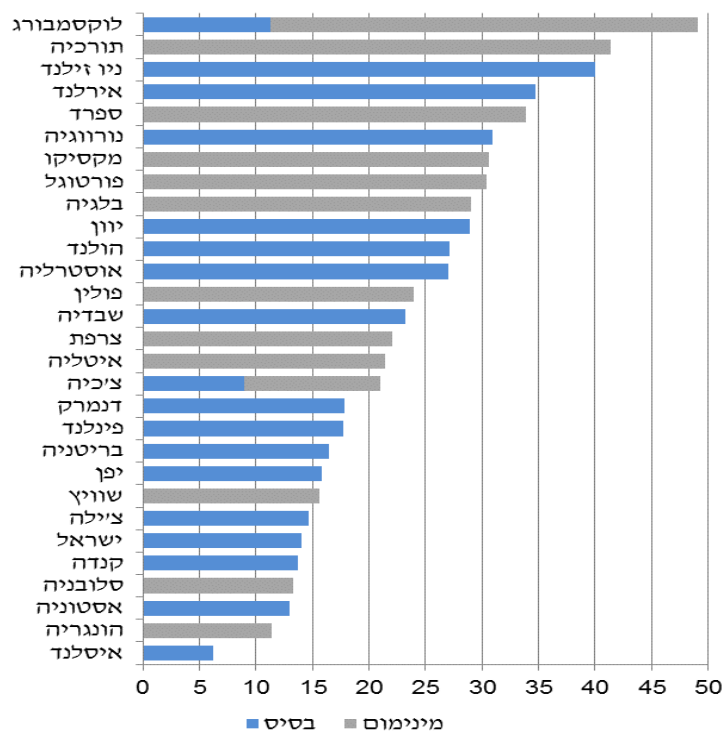
מתקיימים במדינות רבות זה לצד זה, והתוכניות המיושמות יכולות להיות תוספתיות זו לזו או תחליפיות במלואן או בחלקן.

- **פנסיית בסיס** – תשלום ברמה אחידה, ללא תלות ברמת ההכנסה הקודמת. הזכאות היא לפי ותק של תושבות או ותק של הפרשות למערכת הביטוח הסוציאלי;
- **פנסיית מינימום** – פנסיה למועסקים בלבד (שכירים ועצמאים) שרמתה קשורה לרמת ההכנסה הקודמת שלהם. פנסיה זו קשורה פעמים רבות לרובד השני של מערכת הפנסיה;
- **סיוע סוציאלי** – קצבה למעוטי יכולת התלויה במבחן הכנסה.

ישראל היא אחת מ-18 מדינות ה-OECD (מתוך 34) שבהן פועלת שיטת פנסיית בסיס; ב-13 מדינות פועלת שיטת פנסיית מינימום (ורק בשני מדינות, צ'כיה ולוקסמבורג, פועלות שתי השיטות יחד). בכל המדינות פועלות תוכניות לסיוע סוציאלי למעוטי יכולת במקביל לתוכניות הפנסיה האחרות. בחמש ממדינות הארגון תוכניות מסוגים אלה כלל אינן פועלות (אוסטריה, גרמניה, קוריאה, סלובקיה וארצות הברית). שיטת הצמדת קצבאות הזיקנה השכיחה ביותר במדינות ה-OECD היא הצמדה למדד המחירים. בתרשים 1 להלן מוצגת השוואה של הקצבה הממוצעת בשיטת פנסיית בסיס או בשיטת פנסיית מינימום ביחס לשכר הממוצע של העובד במדינות ה-OECD.

תרשים 1 – סכום פנסיית בסיס או פנסיית מינימום במדינות ה-OECD (באחוזים מהשכר לעובד ממוצע,

57(2014)



מהנתונים בתרשים עולה כי סכום קצבת זיקנה במדינות ה-OECD נע בין כ-40% משכר עובד ממוצע (בניו זילנד ובטורקיה) לכ-6% מהשכר (באיסלנד). ישראל ממוקמת ברבע התחתון של המדינות מבחינת שיעור הקצבה – 14.1% משכר עובד ממוצע.

57. OECD, [Pensions at a Glance 2015](#), Chapter 5: Design of pension systems, p.126, 2015.

עובד ממוצע הוא עובד בגיר במשרה מלאה, בסקטור הפרטי, ששכרו שווה לשכר הממוצע של עובדים הדומים לו.



3.6. החלת מערכת אוניברסלית מול מערכת סלקטיבית בקצבאות זיקנה – טיעונים בעד ונגד

כאמור, קצבת זיקנה (לאחר גיל הזכאות המוחלט) מורכבת מרובד בסיסי אוניברסלי ומרובד סלקטיבי משלים הניתן לקשישים בכפוף למבחני הכנסה. השינויים שנערכו בשנים האחרונות עשויים להצביע על מעבר למדיניות תמיכה סלקטיבית בקשישים נזקקים והרחבת רובד זה והגדלת קצבת הזיקנה האוניברסלית.

טיעונים בעד מערכת אוניברסלית:

- ההליכים הדרושים לקבלת קצבה אוניברסלית פשוטים יותר והיא מביאה למיצוי גבוה יותר של הזכאות.⁵⁸
- רובד אוניברסלי עשוי לתרום לשמירת ערכה הריאלי של הקצבה, שכן יש טענה שאת המאבקים לשמירת ערכן הריאלי של קצבאות יכולות לנהל רק שכבות אוכלוסייה מבוססות הנושאות בעיקר נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי ומימון תשלומי ההעברה.
- כאמור, קצבת הזיקנה היא הרובד הראשון של החיסכון הפנסיוני והוא ממומן גם מתשלומי המבוטחים, כך שמדובר למעשה במעין תוכנית ביטוח המבטיחה קצבה כנגד תשלום לאורך שנים, ואין זה נכון לשלול את הקצבה ממי ששילמו בעדה.
- הקצבה האוניברסלית משולמת לכלל הזכאים, והיא מסייעת גם לאנשים המצויים מעט מעל לרף ההכנסות המזכות בתוספת השלמת הכנסה אך מתקשים מבחינה כלכלית.

טיעונים בעד החלת מערכת סלקטיבית:

נתוני העוני בקרב קשישים עשויים להצביע על כך שהקצבה הבסיסית אינה מספיקה לקיום מינימלי ולעתים גם השלמת ההכנסה אינה מחלצת מעוני. בהינתן מגבלות תקציב, תמיכה סלקטיבית בקשישים עניים עשויה להיות אפקטיבית יותר בחילוץ מעוני של הקשישים הנזקקים ביותר, שכן בשיטה זו אפשר למקד את המשאבים בקבוצה מסוימת במקום לקבוע תוספת אחידה לכולם בשיעור נמוך יותר.

4. מענק לידה⁵⁹

4.1. מענק לידה – נתונים כלליים

מענק לידה הוא תשלום חד-פעמי המשולם ליולדת כהשתתפות בהוצאות הראשונות בגין הלידה. ככלל, המענק משולם אוטומטית ליולדות זכאיות למעט במקרים מיוחדים, כגון הורים שאימצו ילד או ילד שנולד בהליך פונדקאות.

מטרת הקצבה – המענק נועד לסייע ליולדת לרכוש ציוד ראשוני ליילוד. המענק הוא אוניברסלי וניתן לכל היולדות ללא מבחן הכנסה.

תנאי זכאות – המענק משולם ליולדת תושבת ישראל שילדה בבית חולים או שהתאשפזה בבית חולים מייד לאחר הלידה, וכן לאשת תושב ישראל (גם אם הלידה הייתה מחוץ לישראל). זכאים למענק גם אישה או בן-זוג המועסקים בישראל שישה חודשים רצופים לפחות בתקופה שלפני הלידה והם אינם תושבי ישראל.

גובה הקצבה – המענק המשולם בעבור כל ילד משתנה לפי מקומו של הילד במשפחה ולפי מספר הילדים בלידה והוא מחושב כשיעור מסוים מהסכום הבסיסי. הקצבה מתעדכנת ב-1 בינואר מדי שנה בשנה בהתאם לשיעור עליית מדד המחירים לצרכן בשנה שקדמה לה. סכומי מענק הלידה בשנת 2016 מוצגים בלוח 8 להלן.

⁵⁸ הקליניקה למשפט חברה ורווחה, [ביטחון סוציאלי לעת זיקנה - שולחן עגול "מתחים ודילמות בעיצוב זכויות רווחה"](#), הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, כניסה לאתר: 18 בינואר 2016.

⁵⁹ המוסד לביטוח לאומי, [מענק לידה](#), כניסה לאתר: 18 בינואר 2016.



לוח 8 – מענק לידה (בש"ח, 2016)⁶⁰

מקום הילד במשפחה	שיעור מהסכום הבסיסי	סכום המענק
בעד הילד הראשון במשפחה	20%	1,751
בעד הילד השני במשפחה	9%	788
בעד הילד השלישי ובעד כל ילד נוסף באותה משפחה	6%	525
ליולדת שילדה תאומים	100%	8,757
ליולדת שילדה שלישייה	150%	13,136

על פי הנתונים בלוח, המענק בעבור הילד הראשון במשפחה הוא 1,751 ש"ח, בעבור הילד השני במשפחה – 788 ש"ח ובעבור הילד השלישי וכל ילד נוסף במשפחה – 525 ש"ח. ליולדת שילדה תאומים משולם מענק של 8,757 ש"ח וליולדת שילדה שלישייה – מענק של 13,136 ש"ח.

יצוין כי נוסף על מענק הלידה, המוענק לכל היולדות, משולמת קצבת לידה למי שילדה בלידה אחת שלושה יילודים או יותר. הקצבה ניתנת במשך 20 חודשים לאחר הלידה בסכומים פוחתים. למשל, בעבור שלושה ילדים סכום הקצבה בשלושה החודשים הראשונים הוא 11,209 ש"ח, לאחר מכן, בחודשים 4-6 לאחר הלידה, משולמים 8,757 ש"ח, והסכומים פוחתים בהדרגה ל-3,065 ש"ח בחודשים 13-20 לאחר הלידה.⁶¹

כלל ההוצאה – בשנת 2015 קיבלו 177,117 יולדות מענק לידה, וההוצאה הכוללת בגין המענק הסתכמה בכ- 206.6 מיליון ש"ח.⁶²

4.2. מאפייני מקבלי הקצבה

הגיל הממוצע של מקבלות מענק לידה בשנת 2014 היה 30.6. בלוח 9 להלן מוצגת התפלגות מקבלות מענק לידה לפי סדר הלידה.

לוח 9 – התפלגות מקבלות מענק לידה לפי סדר הלידה (2014)⁶³

סך-הכול	לידה ראשונה	לידה שנייה	לידה שלישית	לידה רביעית ויותר
173,211	52,137	47,113	33,776	40,185
100%	30.1%	27.2%	19.5%	23.2%

כפי שמוצג בלוח, כ-52,000 מהלידות ב-2014 היו לידות ראשונות, כ-47,000 היו לידות שניות, כ-33,800 היו לידות שלישיות וכ-40,200 היו לידות רביעיות ויותר. נוסף על כך, בשנת 2014 כ-97.6% מהלידות היו לידות של ילד אחד (169,064 לידות), כ-2.3% היו לידות תאומים (4,059 לידות) וכ-0.1% מהלידות היו לידות של שלישיות או יותר (88 לידות).⁶⁴

4.3. סקירה היסטורית של השינויים בקצבה⁶⁵

מענק הלידה הוא חלק מענף ביטוח אימהות, אשר הוחל בשנת 1954 וכלל דמי לידה ליולדות עובדות (כפי שמפורט בסעיף 5 להלן) ומענק לידה – שחלקו תשלום לכיסוי הוצאות האשפוז וחלקו תשלום לרכישת ציוד בעבור הנוולד.⁶⁶

⁶⁰ המוסד לביטוח לאומי, [עדכון קצבאות ינואר 2016](#), 4 בינואר 2016.
⁶¹ המוסד לביטוח לאומי, [אמהות - קצבת לידה](#), כניסה לאתר: 18 בינואר 2016.
⁶² המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, [לוח 7.1.1 - תשלומי גמלאות אימהות, לפי בסיס החוק וסוג גמלה](#), לוח 7.2 - [מקבלי גמלאות אימהות, לפי סוג גמלה](#), ינואר 2016.
⁶³ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, [פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – ביטוח אמהות](#), ספטמבר 2015.
⁶⁴ שנטל וסרשטיין, [מקבלי גמלאות ילדים בשנת 2013](#), המוסד לביטוח לאומי, מרס 2014.
⁶⁵ אברהם דורון, [ביטוח אמהות: יחסי גומלין בין חקיקה, מדיניות וישום והפעלה](#), חברה ורווחה, כרך י"ד(2), ינואר 1994, עמ' 147-164.



גובה המענק לרכישת ציוד ליילוד היה בסכום קבוע; בהמשך תוקן החוק, ומענק ניתן בעבור כל יילוד בלידות מרובות יילודים. המענק ניתן לכל יולדת, בתנאי שילדה בבית חולים או התאשפזה בו לאחר הלידה; התניה זו נועדה לתמך יולדות ללדת בבית חולים.

בשנת 1961 ניתנה אפשרות ליולדות לקבל את המענק לרכישת ציוד ליילוד "בעין" במקום בכסף, כלומר בחבילת ציוד; רק מעט יולדות בחרו באפשרות זו ובסופו של דבר הסדר זה בוטל.

בשנות ה-80 וה-90 הוגדל בהדרגה המענק לכ-16% עד 20% מהשכר הממוצע במשק, והסכום שניתן היה אחיד ולא תלוי במספר הלידות הקודמות. באוגוסט 2003 הוקטן המענק מהילד השני ואילך ל-6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע, ונקבעו תוספות ללידות מרובות יילודים: לתאומים – סכום השווה לשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף – עוד 50% מהשכר הממוצע. מינואר 2006 סכום מענק הלידה מחושב על פי הסכום הבסיסי לחישוב קצבאות הביטוח הלאומי, המוצמד למדד המחירים לצרכן.

4.4. דיון: האם הקצבה משיגה את המטרות שהוצבו לה?

המענק נועד לסייע לרכוש ציוד ראשוני ליילוד, אך כיום אין הגדרה רשמית של הציוד הבסיסי הנדרש ושל עלותו. השאלה היא אם ברמת המחירים ובסטנדרט רמת החיים בישראל בכל הקשור למשפחה וליילוד, סכום המענק מספיק להשגת המטרה שלשמה הוא מוענק. שאלה זו מתחדדת נוכח העובדה שהמענק קטן ככל שמספר הילדים במשפחה גדל, ויש לבחון אם הסכומים המופחתים מספיקים לרכישת הציוד הנדרש. מנגד, אפשר לטעון כי חלק מהציוד שנרכש בעבור הילדים הראשונים יכול לשמש גם את הילדים הבאים והפחתת המענק אין משמעה בהכרח מחסור בציוד בסיסי.

בעבר התקיימו דיונים בשאלה אם הסיוע באספקת ציוד בסיסי ליילוד צריך להינתן "בעין" – סל ציוד שנועד להבטיח את קיומו של הציוד, או במענק כספי. כאמור, הסיוע ניתן כמענק כספי, למעט תקופה קצרה שבה ניתנה אפשרות לקבל סל ציוד לצד האפשרות לקבל מענק כספי, ולפיכך כיום אי-אפשר לדעת אם המענק אכן משמש בפועל לרכישת ציוד בסיסי.

4.5. השוואה בין-לאומית⁶⁷

בלוח 10 להלן מוצגת השוואה בין-לאומית של התוכניות למענק לידה במדינות OECD נבחרות.

לוח 10 – מענק לידה – השוואה בין-לאומית (2014)⁶⁸

מדינה	סוג קצבה	גובה הקצבה (באירו)	הערות
אוסטריה	אין		
אוסטרליה	בכפוף למבחן הכנסה	1,348 אירו	
איטליה	אין		
אירלנד	אין		
בולגריה	אוניברסלי	102-307 אירו	
בלגיה	אוניברסלי	1,223-920 אירו	
בריטניה	בכפוף למבחן הכנסה	644 אירו	ליילוד ראשון או ללידה מרובת

⁶⁶ כיום מענק לידה אינו כולל השתתפות בהוצאות אשפוז היולדת, חלק זה משולם ישירות לבתי החולים מהמוסד לביטוח לאומי.

⁶⁷ OECD, [Key characteristics of parental leave systems](#), Family database, Social Policy Division, August 2015.

⁶⁸ שם. הנתונים על ישראל בהתאם לסכומי הקצבה שהוצגו. סכומי הקצבה במטבעות מקומיים הומרו לאירו לפי שער ביום 31 בדצמבר 2014.



מדינה	סוג קצבה	גובה הקצבה (באירו)	הערות
			יילודים
גרמניה	אין		
דנמרק	רק ללידות מרובות יילודים	1,169 אירו לחודש	מוענק עד גיל 7 בעבור הילד השני או יותר בלידה מרובת יילודים
הונגריה	אוניברסלי	203 אירו	תוספת בעבור תאומים
יוון	אוניברסלי	1,007 אירו	
ישראל	אוניברסלי	370-111 אירו	תוספת ללידה מרובת יילודים
לטביה	אוניברסלי	421 אירו	
סלובקיה	אוניברסלי	830 אירו	תוספת ללידה מרובת יילודים
ספרד	רק ללידות מרובות יילודים או למשפחות חד-הוריות	7,700-1,000 אירו	
פולין	רובד אוניברסלי ורובד תוספתי בכפוף למבחן הכנסה	233 אירו בכל רובד	
פורטוגל	אין		
פינלנד	אוניברסלי	140 אירו	
ציכיה	בכפוף למבחן הכנסה	469 אירו	תוספת ללידה מרובת יילודים
צרפת	בכפוף למבחן הכנסה	923 אירו	כ-90% מהמשפחות זכאיות
שבדיה	אין		קיימת קצבת אימוץ של 4,230 יורו
שווייץ	אוניברסלי	1,663-707 אירו	

על פי הנתונים בלוח, בין 22 מדינות ה-OECD המוצגות, בשש מדינות אין תוכנית למענקי לידה, בתשע מדינות, ובהן ישראל, המענק הוא אוניברסלי וניתן בכל הלידות, בארבע מדינות המענק ניתן בכפוף למבחני הכנסה, בשתי מדינות המענק ניתן רק בלידות מרובות יילודים ובמדינה אחת (פולין), הקצבה מורכבת מרובד אוניברסלי ומרובד תוספתי סלקטיבי. במדינות שבהן המענק אוניברסלי, סכומו נע בין רמה נמוכה של 100-300 אירו (בפינלנד – 140 אירו, בבולגריה – 102-307 אירו בהתאם למקומו של הילד בין ילדי משפחה, ובהונגריה 203 אירו) לרמה גבוהה של 800-1,200 אירו (בסלובקיה – 830 אירו, ביוון – 1,007 אירו, ובבלגיה – 920-1,223 אירו). בישראל סכום המענק הוא כאמור כ-370 אירו לילד הראשון – סכום שנמצא ברמת המענקים הבינונית במדינות ה-OECD – 167 אירו לילד השני ו-111 אירו לילד השלישי ואילך – סכום נמוך בהשוואה למדינות הארגון.

5. דמי לידה⁶⁹

5.1. דמי לידה – נתונים כלליים

דמי לידה משולמים לאישה עובדת שיצאה לחופשת לידה. בעקבות תיקון שנעשה לחוק בשנת 1998, אב זכאי להחליף את בת-זוגו בחלק מחופשת הלידה ולקבל דמי לידה (בהתאם לתנאים המפורטים בחוק).

מטרת הקצבה – דמי הלידה הם קצבה מחליפת שכר, המשולמת בגין פרק הזמן שבו היולדת אינה עובדת לרגל ההיריון והלידה. ככלל, הזכאות לדמי לידה היא אוניברסלית (ללא מבחן הכנסה) לנשים שצברו תקופת אכשרה בתשלום דמי ביטוח לאומי.

⁶⁹ המוסד לביטוח לאומי, [קצבאות והטבות - אמהות - דמי לידה](#), כניסה לאתר: 18 בינואר 2016.



תנאי ומשך תקופת הזכאות – הזכאות לקצבה למבוטחת היא על פי ההגדרה הזאת: "עובדת שכירה או עובדת עצמאית המועסקת בישראל (גם אם אינה תושבת ישראל); עובדת שכירה המועסקת מחוץ לישראל, ובלבד שהיא ומעסיקה תושבי ישראל וחווה העבודה נקשר בישראל או שהיא עובדת מקומית ישראלית; אישה שמלאו לה 18 שנים, והיא נמצאת בהכשרה מקצועית או בשיקום מקצועי במקום שאושר לעניין זה... ובלבד שעבדה בעבודה שכירה או עצמאית 30 ימים רצופים לפחות בתכוף לפני היום שהפסיקה את עבודתה בזמן ההיריון".⁷⁰

כאמור, הזכאות מותנית בעמידה בתקופת אכשרה, ותקופת הזכאות (חופשת לידה בתשלום) נקבעת בהתאם לתקופת האכשרה שצברה היולדת:

- זכאות של 14 שבועות – יולדת ששולמו בעדה דמי ביטוח בגין 10 חודשים מ-14 החודשים שקדמו ליום שהפסיקה את עבודתה או בגין 15 חודשים מ-22 החודשים שקדמו לאותו יום.
- זכאות של שבעה שבועות – יולדת ששולמו בעדה דמי ביטוח בגין 6 חודשים מ-14 החודשים שקדמו ליום שהפסיקה את עבודתה.

נוסף על תקופת הזכאות הבסיסית, חופשת הלידה בתשלום מוארכת במקרים אחדים, כמפורט להלן:

לידה מרובת ילודים – יולדת שילדה יותר מילד אחד בלידה אחת זכאית להארכת חופשת הלידה בתשלום (תשלום דמי לידה לתקופה ארוכה יותר) באופן זה: מי שזכאית לדמי לידה בעד 14 שבועות זכאית להאריך את חופשת הלידה בשלושה שבועות בעד כל ילד נוסף שנולד בלידה זו; מי שזכאית לדמי לידה בעד שבעה שבועות זכאית להאריך את חופשת הלידה בשבועיים בעד כל ילד נוסף שנולד בלידה זו.

אשפוז של היולדת או היילוד – אם היולדת או היילוד צריכים להישאר בבית החולים לאחר הלידה או מתאשפזים שוב במהלך חופשת הלידה הרגילה למשך תקופה של 15 ימים לפחות, היולדת זכאית להארכת התקופה: בגין אשפוז היולדת תוספת של עד ארבעה שבועות, ובגין אשפוז היילוד הארכה של עד 20 שבועות. התוספת ליולדת הזכאית לדמי לידה רק בעבור שבעה שבועות תהיה עד שבועיים בגין אשפוז היולדת ועד 12 שבועות בגין אשפוז היילוד.

גובה הקצבה – דמי הלידה הם קצבה מחליפת שכר, כך שסכום הקצבה מחושב על פי מלוא השכר של היולדת בשלושת החודשים שלפני הפסקת עבודתה. עם זאת, סכום הקצבה מוגבל עד לסכום ההכנסה המקסימלית לחישוב תשלום דמי ביטוח (חמש פעמים הסכום הבסיסי – 43,240 ש"ח בשנת 2016, דהיינו התשלום המרבי ליום בשנת 2016 הוא 1,459.5 ש"ח).

דמי הלידה הממוצעים ליום בשנת 2015 היו **כ-245 ש"ח**, שהם כ-79% מהשכר הממוצע היומי במשק. סכום דמי הלידה הממוצעים ליולדת היה **23,594 ש"ח**.⁷¹

סך ההוצאה – בשנת 2015 קיבלו 123,827 נשים דמי לידה, וההוצאה הכוללת בתחום זה הסתכמה בכ-**3.28 מיליארד ש"ח**. בשנת 2015 שיעור מקבלות דמי לידה בכלל היולדות היה כ-69.9%, לעומת כ-62.1% בשנת 2010.⁷²

⁷⁰ המוסד לביטוח לאומי, [קצבאות והטבות - אמהות - דמי לידה](#), כניסה לאתר: 18 בינואר 2016.

⁷¹ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, [לוח 7.3.1 - סכום גמלאות אימהות, לפי סוג גמלה](#), [לוח 7.3.3 - סכום גמלאות אימהות, לפי סוג גמלה כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר](#), ינואר 2016. הנתון על דמי הלידה הממוצעים ליום כשיעור מהשכר הממוצע לחודש הינו ממוצע לחודשים ינואר עד אוקטובר 2015.

⁷² המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, [לוח 7.1.1 - תשלומי גמלאות אימהות, לפי בסיס החוק וסוג גמלה](#), [לוח 7.2 - מקבלי גמלאות אימהות, לפי סוג גמלה](#), ינואר 2016.



5.2. מאפיינים של מקבלי הקצבה⁷³

בשנת 2014, כ-60% מהנשים שקיבלו דמי לידה היו בנות 30 ויותר, וגילן של היתר, כ-40%, היה פחות מ-30. הגיל הממוצע של נשים שקיבלו דמי לידה היה 31.6. כ-93% מהנשים שקיבלו דמי לידה בשנת 2014 היו נשואות, כ-5% – רווקות והיתר – אלמנות או גרושות (כ-2%). כ-95% מהנשים שקיבלו דמי לידה בשנת 2014 היו שכירות, 4% מהן היו עצמאיות, והיתר – חברות קיבוץ או חברות מושב שיתופי. בלוח 11 להלן מוצגת התפלגות מקבלי דמי לידה לפי שיעור דמי הלידה מהשכר הממוצע.

לוח 11 – התפלגות מקבלות דמי לידה לפי שיעור דמי הלידה מהשכר הממוצע (2014)⁷⁴

סך-הכול	עד רבע השכר הממוצע	רבע עד חצי מהשכר הממוצע	חצי עד שלושה-רבעים מהשכר הממוצע	שלושה-רבעים עד מלוא השכר הממוצע	יותר מהשכר הממוצע
120,353	10,230	30,329	31,292	20,340	28,162
100%	8.5%	25.2%	26.0%	16.9%	23.4%

מהנתונים בלוח עולה כי דמי הלידה שקיבלו כ-8.5% מהנשים היו בשיעור של עד רבע מהשכר הממוצע במשק; 25.2% מהנשים קיבלו דמי לידה בשיעור רבע עד חצי מהשכר הממוצע; 26% מהנשים קיבלו דמי לידה בשיעור חצי עד שלושה רבעים מהשכר הממוצע; 16.9% מהנשים קיבלו דמי לידה בשיעור של שלושה רבעים עד מלוא השכר הממוצע ו-23.4% מהנשים קיבלו דמי לידה הגבוהים מהשכר הממוצע במשק.

בדומה לשכר, סכום דמי הלידה משתנה על פי מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה: הסכום עולה ככל שעולה גיל האישה. נשים עד גיל 24 קיבלו דמי לידה בשיעור של כ-45% מהשכר היומי הממוצע במשק. בנות 35 ויותר קיבלו דמי לידה בשיעור של 105% מהשכר הממוצע במשק. דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בתל-אביב, בכפר-סבא וברמת-גן הסכום הממוצע ליום היה הגבוה ביותר (112%, 111% ו-109% מהשכר הממוצע במשק, בהתאמה), ואילו בבני-ברק ובנצרת הוא היה הנמוך ביותר (60% ו-59%, בהתאמה).

95% מהנשים שקיבלו דמי לידה השלימו תקופת אכשרה של 10 מ-14 החודשים או 15 מ-22 החודשים שקדמו להפסקת עבודתן, והיו זכאיות למלוא התקופה (14 שבועות), רק 5% מהנשים עבדו תקופה קצרה יותר (6 חודשים מתוך 14 החודשים שקדמו להפסקת עבודתן) והיו זכאיות למחצית התקופה בלבד. בשנת 2014, קיבלו 473 גברים דמי לידה – כ-0.39% מכלל המקבלים. זו עלייה עקיבה במספר הגברים מקבלי הקצבה (מ-364 גברים בשנת 2010) ובשיעורם בכלל מקבלי דמי הלידה (מ-0.35% בשנת 2010).⁷⁵

5.3. סקירה היסטורית של השינויים בקצבה⁷⁶

דמי לידה הם חלק מענף ביטוח אימהות של המוסד לביטוח לאומי, אשר החל לפעול בשנת 1954 והוא מופקד על שורה של קצבאות: מענק אשפוז לכיסוי הוצאות הלידה המועבר ישירות לבתי החולים, מענק לידה, קצבת לידה, דמי לידה וקצבה לשמירת היריון. מראשיתה, הוענקה הקצבה לכלל הנשים העובדות בכפוף לעמידה בתקופת אכשרה. תקופת הזכאות לדמי לידה הייתה תחילה 12 או שישה שבועות, על פי משך תקופת האכשרה. בשנת 2007

⁷³ שנטל וסרשטיין, המוסד לביטוח לאומי, [מקבלות גמלאות אמהות בשנת 2014](#), מרס 2015; המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, [פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – ביטוח אמהות](#), ספטמבר 2015.

⁷⁴ שם.

⁷⁵ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, [פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – ביטוח אמהות](#), ספטמבר 2015.

⁷⁶ אברהם דורון, [ביטוח אמהות: יחסי גומלין בין חקיקה, מדיניות יישום והפעלה](#), חברה ורווחה, כרך י"ד(2), ינואר 1994, עמ' 147-164.



הוארכה תקופת הזכאות ל-14 שבועות או שבעה שבועות. בתחילה, דמי הלידה היו 75% משכר היולדת עד לתקרה מסוימת, אך בשנת 1994 שונה החוק ודמי הלידה מחושבים ממלוא השכר עד לתקרה הקבועה בחוק.

משנת 1998 גם גברים החולקים את חופשת הלידה עם בנות-זוגם זכאים לדמי לידה, בתנאי שהאישה חזרה לעבודתה. במשך השנים ננקטו צעדים רבים להגמשת המדיניות בתשלום דמי לידה: הוכרה זכאותה של אם מאמצת לקבלת דמי לידה; הורחבה הזכאות לקצבה ליולדות שנאלצו להאריך את חופשת הלידה או לפצלה בשל אשפוז התינוק; הורחבה הזכאות לקצבה גם ליולדות שהיו בהכשרה מקצועית; בוטלה ההגבלה על מועד תחילת חופשת הלידה והוארכה תקופת הזכאות לנשים שילדו יותר מתינוק אחד באותה לידה.

במרס 2016 התקבל בכנסת תיקון לחוק הביטוח הלאומי, שמטרתו להיטיב עם יולדת עצמאית. מהות התיקון היא שינוי אופן חישוב סכום הגמלה ליולדת עצמאית, כך שמובאת בחשבון העובדה שהכנסתה עשויה להיפגע בתקופת ההיריון והלידה ובתקופה שלאחר הלידה. לפני התיקון, חישוב דמי הלידה לעצמאיות הביא לעתים לתשלום סכומים הנמוכים מהכנסות היולדת לפני הלידה. לפי התיקון לחוק, דמי הלידה יחושבו לפי ההכנסה ברבעון שקדם ללידה או ההכנסה ברבעון של השנה שקדמה לשנה שבה חל מועד הלידה – הגבוה בין השניים.⁷⁷

5.4. דיון: האם הקצבה משיגה את המטרות שהוצבו לה?

קצבת דמי לידה היא קצבה מקבוצת הקצבאות המחליפות שכר. מטרתן, כאמור, היא לשמור על רמת החיים שאליה התרגלו האדם העובד ובני-משפחתו לפני שנפגעה יכולתו להתפרנס בגין הפסקת העבודה מסיבות שונות (גם אם לתקופה קצובה).⁷⁸ במקרה זה, המטרה היא לשמור על ההכנסות של יולדת בפרק הזמן שבו היא אינה עובדת לרגל ההיריון והלידה. במובן זה, כיוון שהקצבה מחושבת על פי השכר המלא של היולדת (עד לתקרה המרבית), היא אכן משיגה את המטרה של שמירת על רמת החיים של היולדת בתקופה שבה אין היא עובדת, במשך תקופת הזכאות לקצבה. עם זאת, החלפת השכר היא רק בתקופת הזכאות לקצבה – ברוב המקרים 14 שבועות – בעוד משך חופשת הלידה בישראל לפי חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954 (לאחר תיקון חקיקה משנת 2010), הוא עד 26 שבועות – 14 שבועות בתשלום דמי לידה והיתר ללא תשלום. לפיכך, דמי הלידה ממלאים רק באופן חלקי את מטרתם להחליף את שכר היולדת לאורך כל תקופת חופשת הלידה.

5.5. השוואה בין-לאומית⁷⁹

בלוח 12 מוצגת השוואה בין-לאומית של משך תקופת הזכאות לחופשת לידה בתשלום במדינות OECD נבחרות ושיעור הקצבה משכר היולדת. נוסף על כך, מוצגים נתונים על משך תקופת הזכאות לקצבאות הורות משלימות – קצבאות מחליפות שכר הניתנת לאחד מבני-הזוג בעקבות לידה, בדרך כלל לאחר תקופת חופשת הלידה של האם, ועל משך תקופת הזכאות לקצבאות הורות המיועדות רק לאבות בעקבות לידה, במקביל לחופשת הלידה לאם או נוסף עליה.

⁷⁷ [חוק הביטוח הלאומי \(תיקון מס' 176 והוראת שעה\), התשע"ו-2016](#). להרחבה ראו: אליעזר שוורץ, [המנגנון לתשלום דמי לידה לעובדות עצמאיות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 במאי 2015.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ OECD, [Key characteristics of parental leave systems](#), Family database, Social Policy Division, August 2015.



לוח 12 – משך הזכאות לחופשת לידה בתשלום ושיעור הקצבה מהשכר – השוואה בין-לאומית

(בשבועות, 2014)⁸⁰

משך תקופת הזכאות לקצבת הורות לאבות	משך תקופת הזכאות לקצבת הורות לאימהות	חופשת לידה בתשלום		מדינה
		שיעור הקצבה משכר היולדת	משך תקופת הזכאות	
2	52	90%	59	בולגריה
2	0	31%	39	בריטניה
0	130	65%	34	סלובקיה
0	82	70%	28	צ'כיה
2	0	100%	26	פולין
0	0	35%	26	אירלנד
1	136	70%	24	הונגריה
0.2	26	80%	22	איטליה
1	12	100%	18	ציילה
2	32	53%	18	דנמרק
9	144	78%	18	פינלנד
9	37	78%	17	ממוצע OECD
14	70	91%	17	נורבגיה
0.4	26	75%	17	יוון
0	35	48%	17	קנדה
9	44	100%	16	אוסטריה
28	26	100%	16	צרפת
26	26	100%	16	הולנד
2	0	100%	16	ספרד
0	0	66%	16	טורקיה
19	17	63%	15	בלגיה
9	44	100%	14	גרמניה
0	0	100%	14	ישראל
52	44	67%	14	יפן
0	0	56%	14	שווייץ
0	0	46%	14	ניו-זילנד
1	0	80%	12	מקסיקו
10	51	100%	7	שבדיה
21	24	78%	6	פורטוגל
2	12	100%	6	אוסטרליה
0	0	0	0	ארצות הברית

על פי הנתונים שלעיל, כל מדינות ה-OECD, פרט לארצות הברית, מעניקות חופשת לידה בתשלום, וממוצע משך חופשת הלידה בתשלום במדינות אלו הוא 17 שבועות – יותר ממשך חופשת הלידה בתשלום בישראל, העומד על 14 שבועות. השיעור הממוצע של הקצבה משכר היולדת הוא 78%, ו-12 מדינות, ובהן ישראל, מעניקות קצבה בשיעור מלא משכר היולדת.

⁸⁰ ש.ם.



נוסף על חופשת הלידה בתשלום, ברוב מדינות ה-OECD מוענקת חופשת הורות וטיפול בילדים בתשלום (Parental and Home care leave), הניתנת לאחד מבני-הזוג, מעבר לחופשת הלידה. ממוצע משך הזכאות לחופשת הורות במדינות ה-OECD הוא 37 שבועות. רוב המדינות מעניקות חופשה בתשלום בת 20 עד 52 שבועות. 10 מדינות, ובהן ישראל, אינן מעניקות כלל חופשה בתשלום מסוג זה. יש לציין כי שיעור קצבת ההורות משכר ההורה נמוך בדרך כלל משיעור הקצבה בחופשת לידה, ובממוצע הוא עומד על כ-45% מהשכר. שיעור הקצבה מהשכר הנמוך ביותר הוא במדינות עם משך תקופת זכאות ארוכה, כמו סלובקיה ופינלנד. ממוצע כלל חופשות הלידה וההורות לאימהות במדינות ה-OECD הוא כ-54 שבועות, והוא גבוה במידה ניכרת ממשך חופשת הלידה בתשלום בישראל.

חופשות בתשלום המיועדות לגברים לאחר לידה ניתנות אף הן ברוב מדינות הארגון, ומשך הזכאות הוא תשעה שבועות בממוצע. תשע מדינות מציעות לגברים חופשה בתשלום במשך שלושה חודשים לפחות; עשר מדינות מציעות לגברים חופשה בתשלום במשך שבועיים או פחות; בתשע מדינות, ובהן ישראל, אין חופשת הורות המיועדת לגברים.

6. הבטחת הכנסה

6.1. הבטחת הכנסה – נתונים כלליים

קצבת הבטחת הכנסה מוענקת לזכאים שאין להם מקורות הכנסה נוספים או שהכנסותיהם נמוכות מסף ההכנסה הקבוע בחוק, ומטרתה להבטיח רמת הכנסה מזערית לשם קיום. יש שני סוגי קצבאות:

- **קצבת הבטחת הכנסה** – קצבה מלאה המשולמת לאנשים שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה, כגון חולים, נכים, נפגעי עבודה או מובטלים, ואינם זכאים לתשלומים על פי תוכניות אחרות.
- **קצבת השלמת הכנסה** – קצבה חלקית המשולמת לאנשים שהכנסתם מעבודה או ממקור אחר נמוכה מרמת ההכנסה המינימלית הנדרשת למחיה (השלמה לשכר נמוך, לדמי אבטלה, לתשלום מזונות ועוד).

מטרת הקצבה – מטרת הקצבה היא להבטיח רמת הכנסה מזערית לצורכי קיום לאוכלוסיות הנתונות במצוקה כלכלית קשה, עקב חוסר תעסוקה או שכר נמוך, או נכות או נסיבות אחרות.

תנאי זכאות⁸¹ – תנאי הזכאות לקצבה להבטחת הכנסה חייבים להתקיים אצל תובע וכן אצל בן-זוגו (אם יש בן-זוג, ומלבד במקרים מסוימים שבהם התובע חי בנפרד מבן-זוגו). שלושה תנאים קובעים את הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה:

א. רציפות תושבות – תושב ישראל 24 חודשים רצופים שמלאו לו 20 שנה.⁸² מי שהוא תושב ישראל פחות מ-24

חודשים רצופים יכול להיות זכאי לקצבה אם הוא עומד בתנאים מסוימים.⁸³

ב. מבחן הכנסות – הכנסות התובע ובן-זוגו משכר, מפנסיה או מקצבאות מחליפות שכר (דמי לידה, קצבה לשמירת היריון, דמי פגיעה, תגמולי מילואים וקצבה בגין חוב שכר עבודה ופיצויי פיטורים), אינן עולות על סכום מסוים שנקבע בחוק לפי גיל התובע, מצב משפחתו ומספר הנפשות במשפחה (סכומי ההכנסה המרבית מובאים בלוח 13 להלן). לא יובאו בחשבון ההכנסות האלה: הכנסות מקצבת ילדים, מקצבה לילד נכה, מקצבת שירותים מיוחדים לנכה, מקצבת נידות, מקצבת סיעוד, מדמי מחיה לאלמנה וליתום, מקצבאות מיוחדות

⁸¹ המוסד לביטוח לאומי, **הבטחת הכנסה**, חוברת הסברה, פברואר 2014.

⁸² בנסיבות מיוחדות, כגון מחלה, היריון, שימוש בסמים וכיוצא באלה, יוכל לקבל קצבה גם מי שמלאו לו 18 שנים.

⁸³ מי שאינו תושב לפחות 24 חודשים, עשוי להיות זכאי לקצבת הבטחת הכנסה אם הוא עומד באחד מהתנאים הבאים: עולה חדש השוהה בארץ 12 חודשים ועדיין לא חלפו 5 שנים מיום עלייתו לארץ ואם הוא אחד מאלה: הורה עצמאי, מי שנפרד מבן-זוגו (או בת-זוגו), מי שחולה או נמצאת בהריון או מי שנמצא במוסד או בתהליך גמילה; מי שמקבל מהביטוח הלאומי אחת מהקצבאות האלה: זיקנה, שאירים נכות מעבודה, או קצבה לבני משפחה של מי שנפטר מתאונת עבודה או קצבה למתנדב שנפגע עקב ההתנדבות; בן זוג ובת-זוג של מי שעומד בתנאים הנ"ל.



לנכה עבודה, מקצבה או מהטבה המשולמת לנזקקים על פי חוק שירותי הסעד ומתשלומים שהקונגרס היהודי העולמי משלם לחסידי אומות העולם.

ג. מבחן תעסוקה – תובע הקצבה ובן-זוגו אשר נמנים עם אחת מהקבוצות שלהלן חייבים במבחן תעסוקה:

- מחוסר עבודה – מי שרשום בשירות התעסוקה ודורש שם עבודה לפי הכללים שקבע שירות התעסוקה, ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה התואמת את מצב בריאותו ואת כושרו הגופני או הפנתה אותו לאבחון ולשיקום מקצועי.
- נמצא בהכשרה מקצועית – מי ששירות התעסוקה הפנה אותו להשתלמות או להסבה מקצועית הניתנת בשעות היום ובמשך 12 חודשים לכל היותר, והוא משתתף סדיר בלימודים.
- עובד בשכר נמוך – שכיר או עצמאי שהכנסתו מעבודה נמוכה מהסכום שנקבע לפי גילו, מצבו המשפחתי ומספר הנפשות במשפחתו, ובתנאי שהוא עובד במשרה מלאה, או שהוא עובד במשרה חלקית מסיבות בריאותיות או משום ששירות התעסוקה לא מצא לו עבודה אחרת.

פטורים ממבחן תעסוקה: חולה (שאינו מסוגל לעבוד) יותר מ-30 ימים רצופים; גבר או אישה שהגיעו לגיל הפרישה; אם נשואה או הורה יחיד (אב או אם) שבהחזקתם ילד שטרם מלאו לו שנתיים; המטפל בבן-משפחה חולה (ילד, בן-זוג, הורה); ילד נטוש או יתום; אסיר משוחרר לאחר מאסר של שישה חודשים רצופים לפחות; אסיר בעבודות שירות; אסיר במעצר בית; משגיח על ילד או על בן-זוג במעצר בית; אישה הרה; מכור לסמים או לאלכוהול; מטופל בידי המחלקה לדרי רחוב ברשות המקומית; לומד באולפן; מי שנמצא במסגרת שיקום מטעם המוסד לביטוח לאומי או הרשות לשיקום האסיר או בפיקוח משרד ממשלתי; מי שנקלע למצב מצוקה עקב אסון או מאורע פתאומי; ילד שהורהו האחד תושב ישראל הנמצא במעצר או במאסר והוא נמצא עם הורהו האחר שאיננו תושב ישראל.

אי-זכאות לקצבה – הנכללים בקבוצות אלה אינם זכאים לקצבה:

- הנמצא במוסד וכל החזקתו על חשבון אוצר המדינה, הסוכנות היהודית, רשות מקומית או מוסד דת;
- המשרת שירות סדיר בצה"ל – הוא ובן-זוגו;
- חבר קיבוץ או מושב שיתופי;
- תלמיד במוסד להשכלה גבוהה או במוסד ללימודים על תיכוניים – למעט הורה יחיד, בתנאים מסוימים – בישיבה או במוסד תורני או במוסד להכשרת כוהני דת.
- מי שבבעלותו או בשימוש רכב (כולל אופנוע) ששווי יותר מ-40,760 ש"ח בשנת 2016), אלא אם כן הוא אחד מאלה: הוא הוכר כמורשה נהיגה ברכב של מי שזכאי לקצבת ניידות (גם אם הנכה אינו בן-זוגו או ילדו); הוא, בן-זוגו או ילדו, נכה ברגליו והוכר בידי רופא המוסד; לילדו משולמת קצבה לילד נכה; הוא או בן-זוגו חולים ורישיון הרכב של החולה הופקד במשרד הרישוי; הוא מסיע ברכבו בן משפחה חולה לצורך טיפולים רפואיים, בתדירות גבוהה. מקצבתו של מי שבבעלותו רכב בשווי נמוך מ-40,760 ש"ח ינוכה בחלק מהמקרים סכום המחושב על פי שווי הרכב, המצב התעסוקתי וגובה השכר.

גובה הקצבה – בלוח 13 להלן מפורטים סכום הקצבה המרבי בהרכבי משפחה שונים וכן סכום ההכנסה המרבית המזכה בקצבה. הקצבה ניתנת לזכאים עד לרמת ההכנסה המרבית המזכה בקצבה המפורטת בלוח להלן. שכר גבוה מסכום זה שולל את הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה. ברמת שכר נמוכה מרמת ההכנסה המרבית המזכה בקצבה, ניתנת קצבה חלקית עד לרמה זו. בכל מקרה ההכנסה של מקבל הקצבה, הן מקצבה והן משכר, לא תעלה על רמת ההכנסה המרבית מעבודה המפורטת בלוח. קצבת הבטחת הכנסה חלקית, למי שיש לו הכנסה נמוכה, כאמור לעיל, מכונה קצבת השלמת הכנסה.



לוח 13 – קצבת הבטחת הכנסה לפי הרכב משפחתי והכנסה מרבית מעבודה המזכה בקצבה (בש"ח, 2016)⁸⁴

בני 55 ומעלה		בני 20–25 הפטורים ממבחן תעסוקה ; בני 25–55 שנים				בני 20–25 החייבים במבחן תעסוקה				הרכב משפחתי
ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בקצבה	סכום הקצבה	קיבלו קצבה בדצמבר 2002 בשיעור מוגדל		לא קיבלו קצבה בדצמבר 2002 או קיבלו קצבה בשיעור רגיל		קיבלו קצבה בדצמבר 2002 בשיעור מוגדל		לא קיבלו קצבה בדצמבר 2002 או קיבלו קצבה בשיעור רגיל		
		ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בקצבה	סכום הקצבה	ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בקצבה	סכום הקצבה	ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בקצבה	סכום הקצבה	ההכנסה המרבית מעבודה המזכה בקצבה	סכום הקצבה	
3,596	2,162	3,356	1,946	2,944	1,730	3,356	1,557	2,944	1,384	יחיד
5,158	3,243	4,505	2,594	4,059	2,378	4,505	2,075	4,059	1,902	זוג
5,726	3,762	4,954	2,897	4,505	2,594			4,505	2,594	זוג + ילד
6,046	4,281	6,059	3,373	5,297	2,897			5,297	2,897	זוג + שני ילדים ויותר
7,221	3,432	5,490	2,897	5,490	2,897			5,490	2,897	רווק, גרוש אלמן + ילד
8,636	4,281	6,284	3,373	6,284	3,373			6,284	3,373	רווק, גרוש אלמן+2 ילדים ויותר
	1,947		2,012		2,012					ילד יתום או ילד נטוש
	2,833		2,943		2,943					שני ילדים יתומים או נטושים
	849		865		865					כל ילד יתום או נטוש נוסף

מהנתונים בלוח עולים הדברים האלה :

- משפחה שבה בני-זוג שגילים 25–55 ושני ילדים, העומדים בתנאים לקבלת הקצבה ולא קיבלו קצבה בשיעור מוגדל בדצמבר 2002, יקבלו עד 2,897 ש"ח לחודש קצבת הבטחת הכנסה, עד לרמת השתכרות מעבודה של 5,297 ש"ח. כלומר, עד רמת שכר זו תקבל המשפחה קצבת הבטחת הכנסה חלקית; שכר גבוה מהכנסה זו ישלול זכאות לקבלת קצבת הבטחת הכנסה ;
- משפחה שבה הורה יחיד בן 25–55 וילד אחד, העומדת בתנאים לקבלת הקצבה ולא קיבלה קצבה בשיעור מוגדל בדצמבר 2002, תקבל עד 2,897 ש"ח לחודש קצבת הבטחת הכנסה, עד לרמת השתכרות מעבודה של 5,490 ש"ח ;
- יחיד בן 55 ומעלה העומד בתנאים לקבלת הקצבה יקבל עד 2,162 ש"ח לחודש קצבת הבטחת הכנסה, עד לרמת השתכרות מעבודה של 3,596 ש"ח.

קצבת הבטחת הכנסה חלקית מחושבת כך שרק חלק מההכנסות של אדם יובאו בחשבון לעניין צמצום הזכאות למלוא הקצבה : בעבור כל סכום שהוא משתכר תהיה הפחתה בסכום הקצבה, וההפחתה תהיה נמוכה מהתוספת בשכר. מנגנון זה נקבע כדי ליצור תמריץ למקבלי הקצבה ליציאה לעבודה, כך שההכנסה שלהם הכוללת שכר מעבודה ומקצבה תהיה גבוהה מההכנסה מהקצבה בלבד ותגדל עם היציאה לעבודה. ניכוי זה מכונה דיסריגארד

⁸⁴ המוסד לביטוח לאומי, [הבטחת הכנסה - סכומי הקצבה](#), כניסה לאתר : 9 בפברואר 2016.



(disregard), כלומר הכנסה שאינה מובאת בחשבון לצורך קיזוז הקצבה. חישוב קצבת השלמת ההכנסה לזכאי נעשה בשני שלבים :

שלב ראשון: משכרו של הזכאי מנוכה סכום השווה ל-5% או 7% מהשכר הממוצע במשק למי שטרם מלאו לו 55 שנים (ליחיד ולמי שאינו יחיד, בהתאמה), או 13% או 17% מהשכר הממוצע במשק למי שמלאו לו 55 שנים (ליחיד ולמי שאינו יחיד, בהתאמה).

שלב שני: מהסכום שהתקבל בשלב הראשון מנוכים 30%–40% נוספים, בהתאם לגיל הזכאי ולהרכב המשפחתי. הסכום שהתקבל לאחר הניכוי מופחת מקצבת הבטחת הכנסה מלאה.

להלן דוגמה לחישוב הקיזוז של חלק מהקצבה בעקבות יציאה לעבודה בעבור זוג עם שני ילדים המקבל קצבת הבטחת הכנסה בסך 2,897 ש"ח בחודש ואחד מבני-הזוג החל לעבוד ומשתכר 1,000 ש"ח לחודש: לצורך חישוב קצבת השלמת ההכנסה כפי שתואר לעיל, בשלב ראשון מופחת מהשכר של הזכאי סכום השווה ל-7% מהשכר הממוצע במשק – 662 ש"ח, התוצאה המתקבלת היא 338 ש"ח. בשלב שני מופחתים מסכום זה 37.5%, והתוצאה המתקבלת היא 211 ש"ח. סכום זה מופחת מסכום הקצבה שקיבלה המשפחה לפני היציאה לעבודה. אם כן, הקצבה תעמוד על 2,686 ש"ח לחודש, כלומר, גידול בשכר של 1,000 ש"ח הביא להפחתה של 211 ש"ח מהקצבה ולתוספת הכנסה של 789 ש"ח.⁸⁵

חשוב לציין כי נוסף על הקצבה עצמה ובכפוף לתנאים מסוימים, חלק ממקבלי קצבת הבטחת הכנסה עשויים להיות זכאים לשורת הטבות והנחות בתשלומים לרשויות המדינה ולגורמים נוספים. ההטבות העיקריות הן פטור מתשלום אגרת רשות השידור, הנחות בשימוש בתחבורה הציבורית, סיוע בדיור ממשרד השיכון, הנחות בתשלומי ארנונה, הנחות ברכישת תרופות ובתשלומים למכונים להתפתחות הילד, הנחות בתשלומים לחברת החשמל ולחברת "בזק" והנחות במסגרות לילדים – להורים יחידים מגבירי עבודה (אשר החלו לעבוד או הגבירו את היקף עבודתם). יצוין כי חלק מההטבות ניתנות רק למקבלי קצבת הבטחת הכנסה שהיו זכאים לקצבה מהשנים 2003-2002 ואילך.⁸⁶

סך ההוצאה – בשנת 2014 קיבלו כ-103,000 משפחות קצבת הבטחת הכנסה בהוצאה כוללת של כ-2.59 מיליארד ש"ח. בין מקבלי הקצבה, כ-61,000 משפחות (59.2%) קיבלו קצבה מלאה, והיתר, כ-42,000 משפחות (40.8%) קיבלו קצבה חלקית (השלמת הכנסה).⁸⁷

6.2. מאפיינים של מקבלי הקצבה

בלוח 14 להלן מוצגת התפלגות מקבלי הקצבה בשנת 2014 לפי ההרכב המשפחתי.

לוח 14 – התפלגות מקבלי קצבת הבטחת הכנסה לפי ההרכב המשפחתי (2014)⁸⁸

קטין	זוג עם שני ילדים או יותר	זוג עם ילד אחד	זוג ללא ילדים	הורה יחיד עם שני ילדים או יותר	הורה ילד אחד	יחיד	סך-הכול
621	18,194	4,262	8,168	12,718	12,134	48,255	102,994
0.6%	17.7%	4.1%	7.9%	12.3%	11.8%	46.9%	100.0%

⁸⁵ להרחבה ולסימולציות לגובה הקצבה לפי רמות שכר שונות להרכבי משפחה שונים ראה גם: ענת לוי, [תיאור גמלת הבטחת הכנסה ואומדן שווי ההטבות הנלוות למקבלי הגמלה עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 באוגוסט 2014.

⁸⁶ שם.

⁸⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון סטטיסטי, [לוח 1.5.2 - תשלומי גמלאות, לפי ענף, לוח 4.1 – מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, לפי שיעור גמלה והיקפה](#), ינואר 2016.

⁸⁸ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, [לוח 4.2 – מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב משפחה](#), ינואר 2016.



על פי הנתונים בלוח, בין מקבלי קצבת הבטחת הכנסה, כ-46.9% הם יחידים, כ-11.8% הם הורים יחידים עם ילד אחד, 12.3% הם הורים יחידים עם שני ילדים או יותר, 7.9% הם זוגות ללא ילדים, 4.1% הם זוגות עם ילד אחד ו-17.7% הם זוגות עם שני ילדים או יותר.

בשנת 2014 כ-22.0% ממקבלי קצבת הבטחת הכנסה היו משפחות עולים.⁸⁹ בשנה זו לכ-28,300 משפחות מקבלות הקצבה הייתה הכנסה מעבודה, כ-27.4% מכלל מקבלי הקצבה.

בלוח 15 להלן מוצגת התפלגות מקבלי הקצבה בשנת 2014 שלהן הכנסה מעבודה לפני גובה ההכנסה.

לוח 15 – התפלגות מקבלי קצבת הבטחת הכנסה לפי גובה ההכנסה מעבודה (2014)⁹⁰

גובה ההכנסה מעבודה (בש"ח)						סך-הכול
+ 3,500	3,500-3,000	3,000-2,000	2,000-1,500	1,500-1,000	1,000-1	
10.7%	6.4%	31.0%	18.6%	21.6%	11.7%	100%

כפי שמוצג בלוח, בין מקבלי קצבת הבטחת הכנסה שלהם הכנסה מעבודה, לכ-11.7% הייתה הכנסה של עד 1,000 ש"ח, לכ-21.6% הייתה הכנסה של 1,000-2,000 ש"ח, לכ-18.6% הכנסה של 1,500-2,000 ש"ח, לכ-31% הכנסה של 2,000-3,000 ש"ח, לכ-6.4% הכנסה של 3,000-3,500 ש"ח ול-10.7% הכנסה של 3,500 ש"ח או יותר.

6.3. סקירה היסטורית של השינויים בקצבה

בשנת 1982 נכנס לתוקף חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, מתוך רצון "להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צורכיהם החיוניים".⁹¹ החוק החליף תוכניות להבטחת הכנסה שהיו קיימות לפניו והיו מפוזרות בין רשויות שונות – בעיקר משרד העבודה והרווחה, הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי. בעשור הראשון לקיומו לא חלו שינויים מרחיקי לכת בעקרונות היסוד של החוק, בתנאי הזכאות לקצבה או ברמתה. בעשור השני לאחר חקיקת החוק, נעשו שינויים מרכזיים יותר, אשר רובם נועדו להיטיב עם אוכלוסיית הזכאים לקצבה זו, הן מבחינת היקף האוכלוסייה הזכאית להטבות מכוח התוכנית והן מבחינת שיטת עדכון הקצבה ופרמטרים שונים של מבחן האמצעים והתעסוקה שהיו נהוגים במסגרתה.⁹²

האוכלוסייה שקיבלה את הקצבה גדלה בקצב מהיר מאוד בשני העשורים שלאחר חקיקת החוק: מספר המשפחות בגיל העבודה שקיבלו את הקצבה גדל יותר מפי-15 – מ-9,880 בשנת 1982 ליותר מ-150,000 בשנת 2002.⁹³ היו חוקרים שהצביעו על ההטבות הכספיות הגלומות בקצבה להבטחת הכנסה ועל נדיבותה הגדלה עם השנים מחד גיסא, ועל השחיקה בשכר החלופי של עובדים לא-מיומנים מאידך גיסא, כעל שני גורמים מרכזיים לגידול במספר מקבלי הבטחת הכנסה בתקופה שקדמה לרפורמה של 2003. סיבות נוספות לגידול במספר מקבלי הקצבה הן תהליך הגלובליזציה, גידול במספר העובדים הזרים ושינויים דמוגרפיים בעקבות גל העלייה בשנות ה-90 במאה שעברה.⁹⁴

⁸⁹ המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2014, פרק 3 – פעילות ומגמות בתחום הגמלאות – הבטחת הכנסה, ספטמבר 2015.

⁹⁰ המוסד לביטוח לאומי, ירחון סטטיסטי, לוח 4.2 – מקבלי גמלה להבטחת הכנסה, לפי הרכב משפחה, ינואר 2016.

⁹¹ דברי ההסבר להצעת החוק, הצעת חוק הבטחת הכנסה תש"ם-1979, 30 בספטמבר 1979.

⁹² גיוני גל ונטע אחדות, רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה, עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוגוסט 2007.

⁹³ יעקב קופ, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005, מרכז טאוב, נובמבר 2005.

⁹⁴ אריה שרמן וליאון זולוטוי, הדינמיקה של אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ותיקים 1986-2002, סדרת מחקרי מדיניות, התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר.



בשנת 2003, במסגרת רפורמה נרחבת במדיניות הרווחה, הוקשחו תנאי הזכאות וצומצמו חלק מההטבות לזכאים לקצבה. בין השאר הופחתו סכומי הקצבה המרביים בשיעורים של 10%-23%, בהתאם להרכב המשפחה; בוטלה הזכאות לקצבה בשיעור מוגדל למצטרפים חדשים בגילים מסוימים; שונו פרמטרים של מבחן ההכנסה ובוטלו פטורים ממבחן תעסוקה במקרים מסוימים; הופחתו או בוטלו הנחות שונות (בארנונה, בנסיעה בתחבורה ציבורית ועוד) למצטרפים חדשים.⁹⁵ השינויים שנערכו בתקופה קצרה זו הביאו לירידה במספר מקבלי קצבאות הבטחת הכנסה ולירידה ברמת הקצבאות ששולמו לזכאים אשר הגיעה לשפל חסר תקדים.

הירידה החדה בסכום הקצבה עוררה ביקורת ציבורית ואף שימשה עילה לפנייה לבית המשפט הגבוה לצדק מצד ארגונים חברתיים, בטענה כי סכום זה נמוך מהנדרש לקיום מינימלי בכבוד.

התביעה לא התקבלה בבית המשפט.⁹⁶

6.4. דיון: האם הקצבה משיגה את המטרות שהוצבו לה?

המטרה המוצהרת של תוכנית הבטחת הכנסה היא לשמש רשת ביטחון אחרונה לאלה שאינם מסוגלים לספק לעצמם את ההכנסה הנדרשת לקיום מינימלי. בדיון בדבר השגת מטרות הקצבה נשאלת השאלה מהי רמת ההכנסה הנדרשת לשם קיום מינימלי וכיצד היא נקבעת. במחקר של גוטליב ופרומן משנת 2011 מוצג מדד עוני אשר נגזר מרמת צריכה הולמת של סל מוצרים שמשקף אומדן סביר למינימום הולם למחיה. המדד מאפשר לבחון את ההלימה של קצבאות הבטחת הכנסה לסל המוצרים הסביר, המוגדר המינימום הדרוש למחיה. בהשוואה בין קו העוני לפי מדד, המשקף את המינימום הדרוש למחיה הולמת, לבין רמת הקצבה, נמצא כי רמת הקצבאות של משפחות גדולות (שבהן שלושה ילדים ויותר) נמוכה בהרבה מרמת החיים ההולמת לפי המדד. רמת הכיסוי של הקצבה נמוכה מ-40% ולגבי משפחות גדולות היא נמוכה אף משליש. גם במשפחות שיש להן ילד אחד או שניים שיעור הכיסוי של הקצבה נמוך מאוד.⁹⁷ מנתונים אלה עולה כי במציאות המשק הישראלי סכומי קצבאות הבטחת הכנסה אינם מספיקים לקיום בסיסי.⁹⁸ בנוגע למנגנון לקביעת סכומי הקצבאות נטען כי השינויים שנעשו במנגנון זה במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2003-2004 (הגדרת "הסכום הבסיסי" כגובה השכר הממוצע בשנת 2002 והצמדת הקצבאות החל משנת 2006 למדד המחירים לצרכן), הביאו ל"ניתוק הקשר היחסי בין הכנסתה הממוצעת של כלל האוכלוסייה לבין הכנסתם של מקבלי/ות קצבאות הבטחת הכנסה. גובה הקצבה בפועל מחושב כאחוז שרירותי של הסכום הבסיסי. גובה האחוז נתון לשינויים שרירותיים אף הם והוא נקבע ללא כל התייחסות לצרכים שהקצבה אמורה לספק".⁹⁹

הנחת היסוד בהפעלת התוכנית להבטחת הכנסה היא שהדרך העיקרית להבטחת פרנסה היא באמצעות עבודה וכי קצבת הבטחת הכנסה נועדה ליצור רשת ביטחון רק במקרים שבהם אדם אינו מסוגל למצוא תעסוקה ולפרנס את עצמו ואת משפחתו. מאפיינים שונים בחוק הבטחת הכנסה נועדו ליצור **תמריץ חיובי** למקבלי הקצבה לשוב למעגל העבודה ולהתפרנס בדרך זו: הבחנה בין שתי רמות קצבה – רמה נמוכה לצעירים שיש להם סיכוי לחזור לעבודה, ורמה מוגדלת לאוכלוסייה מבוגרת שיש סיכוי שתישאר זמן רב במסגרת התוכנית, מבחן תעסוקה ומנגנון הדיסריגארד. גם סכום הקצבה, הנמוך יחסית לקצבאות המשולמות במדינות אחרות, משמש תמריץ חיובי ליציאה לעבודה. מנגד, קצבת הבטחת הכנסה עלולה ליצור "מלכודת עוני" למקבלי הקצבה, דהיינו להיות

⁹⁵ יעקב קופ, **קצאת משאבים לשירותים חברתיים 2005**, מרכז טאוב, נובמבר 2005.

⁹⁶ גיוני גל ונטע אחדות, **רשת ביטחון סוציאלי וחורים גדולים בה: המדיניות כלפי תכניות הבטחת הכנסה**, עיצוב מדיניות חברתית בישראל: מגמות וסוגיות, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוגוסט 2007.

⁹⁷ דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן, **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל 1997-2009**, המוסד לביטוח לאומי, מרס 2011.

⁹⁸ עמותת "ידיד" - מרכזי זכויות בקהילה, **המוסד לביטוח לאומי - דרישה להקמת ועדת בדיקה לצורך ביצוע רפורמה לנוכח כשלים וחסמים במיצוי זכויות והזכות לקיום בכבוד**, מרס 2015.

⁹⁹ משכית בנדל, **"אין דבר כזה" על הסטנדרט הישראלי לקיום בסיסי (בכבוד) וקצבת הבטחת הכנסה**, האגודה לזכויות האזרח בישראל, אוקטובר 2013.



תמריץ שלילי ליציאה לעבודה, אשר משאיר את הזכאים לקצבה במערך הקצבאות.¹⁰⁰ עם התמריצים השליליים לכניסה לשוק העבודה למקבלי הבטחת הכנסה אפשר למנות את תקרת ההכנסה המרבית המזכה בקצבה, אשר מעבר לה נשללת הזכאות לקצבה, ואת שלילת חלק מההטבות וההנחות שמקבל הקצבה זכאי להן, מעבר לקצבה הכספית (בעיקר הטבות בדיוור), עם היציאה לעבודה. במצבים אלה מקבלי קצבאות "נענשים" על ניסיונם להגדיל את הכנסותיהם באמצעות עבודה באמצעות שלילת קצבאות הכפופות למבחן הכנסה. גורם חיצוני למערכת הקצבאות אשר לו השפעה על היציאה לעבודה הוא ההכנסה החלופית המוצעת למקבלי קצבאות שיוצאים לעבודה, ובעיקר השכר לעובדים בלתי מיומנים או שכר המינימום. לצורך הדיון בשאלה אם הקצבה משיגה את מטרתה, יש לבחון אפוא אם כרוכים בה תמריצים חיוביים ליציאה לעבודה ואם היא מונעת במידה מספקת מצבים של מלכודת עוני – באמצעות הפחתת התמריצים השליליים ליציאה לעבודה, תוך שמירה על רמת הקיום בכבוד של אלה שאינם מסוגלים לקיים את עצמם.

6.5. השוואה בין-לאומית

במחקר של בנק ישראל על רמת ההכנסה והתמריץ לעבודה של הנמצאים במערכת הבטחת הכנסה נמצא כי הקצבה להבטחת הכנסה בישראל אינה נדיבה בהשוואה בין-לאומית וכי רמתה הנמוכה יחסית של הקצבה, הפרוגרסיביות הרבה של מערכת המיסוי הישיר בישראל, ושיעורי הקיזוז הנמוכים של הקצבה להבטחת הכנסה ושל הטבות כספיות נוספות כנגד הכנסה מעבודה ומס הכנסה שלילי יוצרים אצל מקבלי הקצבה תמריץ גבוה לצאת לעבודה – בהשוואה בין-לאומית.¹⁰¹

מהשוואה בין-לאומית של הכנסותיהן של משפחות המתקיימות מתשלומי ההעברה בלבד ביחס לקו העוני, עולה כי בשנת 2011 הכנסתן בישראל של משפחות שבהן שני הורים ושני ילדים (בני 4–6), שאין בבעלותן דירת מגורים והן מתפרנסות מתשלומי העברה בלבד, כולל סיוע בדיוור, הייתה כ-32.3% מההכנסה החציונית; נתון זה נמוך מהממוצע מדינות ה-OECD – כ-37% מההכנסה החציונית. ישראל מדורגת בשליש התחתון ברשימת 34 מדינות הארגון מבחינת גובה תשלומי העברה. מההשוואה עולה עוד כי ברוב מדינות הארגון משק בית ובו שני הורים ושני ילדים המתקיים מתשלומי העברה (קצבאות ביטוח לאומי) בלבד, היא על פי רוב מתחת לקו העוני על פי ההגדרה היחסית (50 אחוזים מההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית מתוקנת בגין גודלו של משק הבית).¹⁰²

7. אוניברסליות מול סלקטיביות בקצבאות המוסד לביטוח לאומי¹⁰³

אפשר לסווג את הקצבאות שהמוסד לביטוח לאומי משלם לכמה קבוצות, לפי מאפיינים שונים, לרבות מטרת הקצבה, סוג הקצבה והמקורות למימונה. אחד המאפיינים המשמשים להבחנה בין סוגי הקצבאות הוא אוכלוסיית הזכאים: האם מדובר בקצבה אוניברסלית המשולמת לכלל המבוטחים, או קצבה סלקטיבית המותנית במבחן הכנסות. רמת האוניברסליות או הסלקטיביות של קצבאות מושפעת מגורמים שונים, לרבות התפיסה העקרונית בדבר תפקידה של המדינה בתחום הרווחה וחלוקת המשאבים הציבוריים: באופן רחבי ואחיד או באופן ממוקד לקבוצות החלשות בחברה. עוצמת מדיניות הרווחה מושפעת, בין היתר, מההומוגניות החברתית לעומת הגלובליזציה והיחלשותן של ההומוגניות והלאומיות במדינות הלאום.

¹⁰⁰ גיוני גל ואברהם דורון, [גמלאות הבטחת הכנסה ומלכודת עוני: הניסיון הישראלי](#), ביטחון סוציאלי מס' 58, נובמבר 2000, עמ' 113-131.

¹⁰¹ בנק ישראל, [רמת ההכנסה והתמריץ לעבודה של הנמצאים במערכת הבטחת הכנסה](#), הודעה לעיתונות, 1 ביוני 2010.

¹⁰² OECD, [Society at a Glance 2014 OECD Social Indicators](#), Living on benefits, p.115, 2014.

¹⁰³ אברהם דורון, [60 שנה למוסד לביטוח לאומי – מבט על שינויים בנושאי ליבה נבחרים](#), ביטחון סוציאלי מס' 96, פברואר 2015, עמ' 28-9; עופר אריאן, ישראל ומדינת הרווחה, מוסד ביאליק, 2015. שלמה מור יוסף, [60 שנה להיווסדו של המוסד לביטוח הלאומי – עם הפנים קדימה](#), ביטחון סוציאלי מס' 93, עמ' 9-37, אפריל 2014.



עקרון האוניברסליות והעיקרון הביטוחי-גבייתי¹⁰⁴ הם עקרונות יסוד של הגישה הסוציאלית-ביטוחית בנוגע לתפקידה של המדינה המודרנית. עקרונות יסוד אלה עמדו בבסיס הקמת המוסד לביטוח לאומי בישראל, ומנחים את המוסד גם כיום. מעקרונות אלה נגזרים המאפיינים הבסיסיים של המערכת: המדינה מחויבת לספק זכויות סוציאליות לאזרחיה כדי למנוע מצבי מצוקה חברתיים ולצמצם את האי-ודאות הכלכלית של אזרחיה; המערכת הסוציאלית צריכה להיות עצמאית ואיתנה פיננסית כדי לצמצם את התלות באוצר המדינה, וכך לנתק בין סוגיית המדיניות ובין המקורות הזמינים ליישומה בתקציב המדינה. מנגד, יש גישות אחרות בנוגע למקומה של המדינה במדיניות הרווחה ומידת התערבותה בהקצאת המשאבים במשק, ובהן הגישה הרואה את תפקידה של המדינה לסייע לאזרחיה אם נקלעו למצוקה כלכלית נקודתית, ולא בהכרח גורם המחויב להפעיל מערכת סוציאלית אוניברסלית. ויכוח עקרוני זה בין הגישות השונות מתקיים במדינות שונות, וגם בישראל. עם השנים אף חלו שינויים ברמת האוניברסליות שנקטו חלק מהמדינות, מסיבות שונות (עקרוניות ותקציביות).

בחלק מהקצבאות שנסקרו במסמך זה הוצגו החיוב והשלילה בהחלת מערכת אוניברסלית ובהחלת מערכת סלקטיבית, בלי להיכנס לשאלת המדיניות הבסיסית, הנובעת בין היתר מהשקפת העולם של קובעי המדיניות ביחס לשאלות חברתיות-כלכליות. נסכם בקצרה את הנקודות שהוצגו:

טיעונים בעד החלת מערכת אוניברסלית:

- מערכת אוניברסלית משקפת את אחד מתפקידיה של מדינת הרווחה המודרנית באחריותה כלפי אזרחיה ובהבטחת זכויותיהם;
- חלק ניכר מתקציב המוסד לביטוח לאומי הוא מגביית דמי ביטוח מכלל האזרחים. מערכת אוניברסלית מבטיחה תשלום לכלל המשתתפים במימונה;
- מתן הקצבאות לבעלי הכנסה נמוכה בלבד עשוי להביא לערעור התמיכה הציבורית במערכת הביטוח הסוציאלית בקרב שכבות הביניים והשכבות הגבוהות, ובכך לפגוע בחוסנה של המערכת. רובד אוניברסלי עשוי לתרום לשמירת ערכה הריאלי של הקצבה, שכן יש טענה שאת המאבקים לשמירת ערכן הריאלי של קצבאות יכולות לנהל רק שכבות אוכלוסייה מבוססות, הנושאות בעיקר נטל תשלומי דמי הביטוח הלאומי ומימון תשלומי ההעברה. נמצא כי לשיטת חלוקת הקצבאות – אוניברסלית סלקטיבית – יש השפעה על גודל התקציב המיועד למטרת הקצבה, ולכן ייתכן כי במעבר למערכת סלקטיבית לא יישמר היקף המשאבים שהיה במערכת אוניברסלית.¹⁰⁵ נוכח זאת, ייתכן כי מיקוד המשאבים לא בהכרח ייטיב את מצבה הכלכלי של הקבוצה שאליה מופנים המשאבים;
- התניית הקצבה במבחן הכנסות עלולה ליצור תמריץ שלילי לעבודה, שכן הגדלת ההכנסות מעבודה עשויה להביא לאובדן הזכאות. במציאות זו עשויה להיווצר מלכודת עוני, שבטווח הארוך עשויה להוביל לגידול מעגל הנתמכים מן הקופה הציבורית. טענה זו מתחזקת ככל שגובה הקצבאות גדל – מצב אפשרי יותר במערכת סלקטיבית הממקדת את הקצבאות באוכלוסיות מוגדרות;
- התמקדות באוכלוסייה נזקקת עשוי להגביר את הדרתה של אוכלוסייה זו משוק העבודה ואת המצוקה החברתית שלה, וכן להגדיל את הפערים החברתיים בחברה;
- הקצבה האוניברסלית משולמת לכלל הזכאים ויוצרת רציפות של תמיכה גם באנשים שנמצאים מעט מעל לרף ההכנסות המזכות בקצבה המותנית בהכנסה. במקרים רבים, מבחנים סלקטיביים יוצרים חוסר רציפות

¹⁰⁴ על פי עקרון זה, המערכת הסוציאלית בנויה על תשלום דמי ביטוח מחד גיסא ועל מימוש ההיבט הביטוחי באמצעות תשלום קצבאות מאידך גיסא.

¹⁰⁵ Korpi Walter and Joakim Palme, [The Paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, Inequality and poverty in the western countries](#), American Sociological Review, Vol. 63, No.5, 1998, p. 661-687.



בזכויות, כך שתוספת קטנה בהכנסה מביאה לאובדן מלא של הזכאות. אם המטרה היא לצמצם את ההוצאה התקציבית על קצבאות המשולמות לבעלי הכנסות גבוהות, ייתכן שדרך אחרת לעשות כן היא המשך תשלום קצבאות אוניברסליות לאוכלוסיות אלו ובמקביל – שינוי שיטת חישוב המס כך שתחול גם על הקצבאות. במצב זה, ההטבה נטו לבעלי הכנסות גבוהות תקטן, תוך שמירה על עקרון האוניברסליות ורציפות בזכויות.

- קל יותר ליישם מערכת אוניברסלית ומשום כך מושג באמצעותה מיצוי זכויות גדול יותר, של כלל המשפחות. מערכת שבה סיבוך ביורוקרטי, עשויה להגדיל את הנטייה לרמאות ולניצול לרעה של מנגנון הקצבאות מחד גיסא, ולחוסר מיצוי זכויות מאידך גיסא. יתר על כן, במצבים שונים, מערכת של מבחנים סלקטיביים עשויה לפגוע בזכויות פרט שונות.

טיעונים בעד החלת מערכת סלקטיבית:

- אין זה מתפקידה של המדינה להתערב בהקצאת המשאבים, ויש להשאיר זאת לכוחות השוק, למעט במצבי "כשל שוק". תפקידה של המדינה הוא אפוא לסייע לאזרחים שנקלעו למצוקה כלכלית לצאת ממצב זה. מעורבות קבועה של המדינה היא חוסר יעילות כלכלית ופגיעה במשאבים הציבוריים ;
- תוכנית סלקטיבית מאפשרת מיקוד המשאבים המוגבלים באוכלוסייה הנזקקת ביותר, תוך ניצול מיטבי של המשאבים והתמקדות בהשגת היעד: התמודדות עם עוני. תשלום קצבאות רק למשפחות הנזקקות משיג, תאורטית, פרוגרסיביות גבוהה יותר בחלוקת ההכנסות ;
- הטבות סלקטיביות שונות עשויות לשמש תמריץ חיובי להשתתפות בכוח העבודה (למשל אלו הניתנות בישראל ובמדינות אחרות למשפחות עם ילדים ומושפעות מהזכאות לתעסוקה, מרמת השכר וממספר הילדים במשפחה, דוגמת תוכנית מענק הכנסה). הגדלת ההשתתפות בכוח העבודה עשויה להביא להגדלת ההכנסות של משקי הבית ובכך לסייע בצמצום העוני ועומקו ;
- מערכת סלקטיבית עשויה לעודד את הפרט לקבל עליו אחריות אישית רבה יותר למצבו הכלכלי, ובכך מסייעת בהעצמתו ;
- מערכת סלקטיבית עשויה להביא להקטנת ההוצאה הציבורית על ידי צמצום האוכלוסייה הזכאית לקצבה.

