

## 4. ביטוח ילדים

### א. כללי

**קצבת ילדים** – קצבת ילדים משולמת בכל חודש לכל המשפחות עם ילדים בישראל, ומטרתה לסייע בהוצאות הגידול של הילדים. חוק ביטוח ילדים נכנס לתוקפו ב-1959 כתשלום קבוע למשפחות מרובות ילדים. במהלך השנים עברו קצבאות הילדים שינויים רבים, שנועדו לשרת את התמורות במדיניות הפיסקלית בארץ. השינויים בקצבאות הילדים נסבו בין היתר בסכומן ובתנאי הזכאות של מקבלי הקצבאות.

ב-2011 קצבאות הילדים עלו ביחס לרמתן בשנת 2010, משתי סיבות:

1. הקצבה עודכנה ב-2.4% בהתאם לעליית מדד המחירים בשנה שחלפה.
2. באפריל 2011, הקצבה לילד שני עלתה ב-57 ש"ח לעומת השנה שחלפה - כשלב שלישי בתוכנית שאושרה בחוק ההסדרים 2009-2010.

ביולי 2009, במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2009-2010, הוחלט על שינוי הדרגתי בסכומי קצבאות הילדים באמצעות תוכנית שמקורה בהסכמים קואליציוניים. במסגרת התוכנית, הקצבה לילדים שמקומם במשפחה שני, שלישי ורביעי תעלה בהדרגה עד שבשנת 2012 תשולם תוספת של 100 ש"ח לכל ילד במקומות הללו. התוספת היא בהשוואה לגובה הקצבה ששולמה בפועל ביוני 2009, כלומר הקצבה של הילדים שמקומם שני עד רביעי לא תעודכן בשנים 2010-2011 לפי המדד כפי שנהוג מדי שנה בחודש ינואר, כך שהתוספת תהיה נומינלית ותישחק לאורך השנים.

בשלב ראשון, מיולי 2009, הילד הרביעי קיבל תוספת של 93 ש"ח והילד השלישי קיבל תוספת של 60 ש"ח. רק בשלב השני, מיולי 2010, הילד השני קיבל תוספת של 36 ש"ח (לוח 1). ההוצאה הנוספת לתוכנית ב-2010 היתה כ-700 מיליון ש"ח. העלות המצטברת הגיעה ב-2012 לכ-1,500 מיליון ש"ח.

### לוח 1

#### גובה קצבאות הילדים לפי חוק ההסדרים, 2009-2011\*

מקום הילד	יוני 2009	לאחר שלב א' 7/2009 עד 6/2010	שלב ב' 7/2010 עד 3/2011	שלב ג' 4/2011 עד 3/2012	מ-4/2012
<b>גובה הקצבה</b>					
ילד רביעי חדש	159	252	252	252	259
ילד רביעי ותיק	353	446	446	446	453
ילד שלישי חדש	159	219	252	252	259
ילד שלישי ותיק	191	251	284	284	291
ילד שני	159	159	195	252	259
<b>התוספת לעומת הקצבה ביוני 2009</b>					
ילד רביעי חדש		93	93	93	100
ילד רביעי ותיק		93	93	93	100
ילד שלישי חדש		60	93	93	100
ילד שלישי ותיק		60	93	93	100
ילד שני		0	36	93	100
<b>אומדן לעלות שנתית בש"ח של התוספות בהשוואה ל-2008 (עלות מצטברת)</b>					
	240,000,000	700,000,000	1,280,000,000	1,500,000,000	

\* לא נעשו שינויים בקצבאות המשולמות בעבור הילד הראשון והילד שמעל לרביעי.

ביולי 2009, במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2009-2010, הוחלט על שינוי הדרגתי בסכומי קצבאות הילדים

העלות המצטברת תגיע ל-1,500 מיליון ש"ח משנת 2012

**מענק לימודים** - נוסף על קצבאות הילדים שמשולמות לכל המשפחות עם ילדים, משולם גם מענק לימודים, המיועד למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות גמלת קיום. המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ציוד לימודים לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2011 קיבלו מענק לימודים כ-147 אלף ילדים. עלות המענק ב-2011 הסתכמה בכ-181 מיליון ש"ח.

**תוספת משפחה** - ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד. תוספת המשפחה משולמת בעבור הילדים השלישי והרביעי בלבד. הקצבה הועלתה מ-116 ש"ח בחודש לילד אחד בינואר 2010 ל-118 ש"ח בחודש בינואר 2011 - כלומר שמרה על ערכה במונחים ריאליים. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה עם קיצוץ הקצבאות הללו בתוכנית הכלכלית של 2003. בשנת 2011 שולמה קצבה זו לכ-25 אלף משפחות (שבהן כ-39 אלף ילדים שלישיים ורביעיים) בסכום כולל של כ-55 מיליון ש"ח, לעומת 57 מיליון ש"ח ב-2010.

## הפריון הכולל בשני העשורים האחרונים

מחקר שנעשה בשנת 2009 בידי מינהל מחקר של המוסד לביטוח לאומי בשיתוף עם חטיבת המחקר של בנק ישראל בדק בין היתר את שינויי הפריון הכולל עד 2007'. הפריון הכולל, בשנה נתונה, מוגדר כמספר הילדים הממוצע הצפוי לאשה במהלך חייה אילו דפוסי הפריון שלה היו זהים לאלה של כל הנשים בגיל הפריון באותה שנה.

המחקר בחן את השינויים בילודה בשני העשורים האחרונים, בקבוצות אוכלוסייה שונות - יהודים לא חרדים, יהודים חרדים וערבים. נמצא שבקרב היהודים הלא חרדים היתה מגמת עלייה בפריון הכולל שהתחזקה ב-5 שנים האחרונות, בניגוד למגמת הירידה שהיתה אצל החרדים והערבים, כאשר בקרב הערבים הירידה היתה חדה יותר.

תיבה זו מציגה את הנתונים על סמך בסיסי הנתונים החדשים, כולל השנים 2008-2010.

הפריון הכולל של כלל הנשים בגיל הפריון (בנות 15-40) עלה ברציפות משנת 2006, מ-2.6 ילדים בממוצע לאשה ב-2005 ל-2.74 ב-2010 - סך הכול עלייה של 5.4%. עלייה זו מורכבת מעלייה של כ-8% בפריון של היהודיות הלא חרדיות וירידה של כ-6% בפריון של החרדיות ושל הערביות.

**הפריון הכולל אצל הלא חרדיות** היה בשנים 2005-2009 במגמת ירידה עם תנודות - מ-2.18 ילדים בממוצע לאשה ל-2.05. לאחר שנת 2005, היתה עלייה רצופה והפריון הכולל הגיע ל-2.21 ב-2010 - גבוה קצת יותר מהפריון שהיה לנשים אלה בתחילת שנות ה-90.

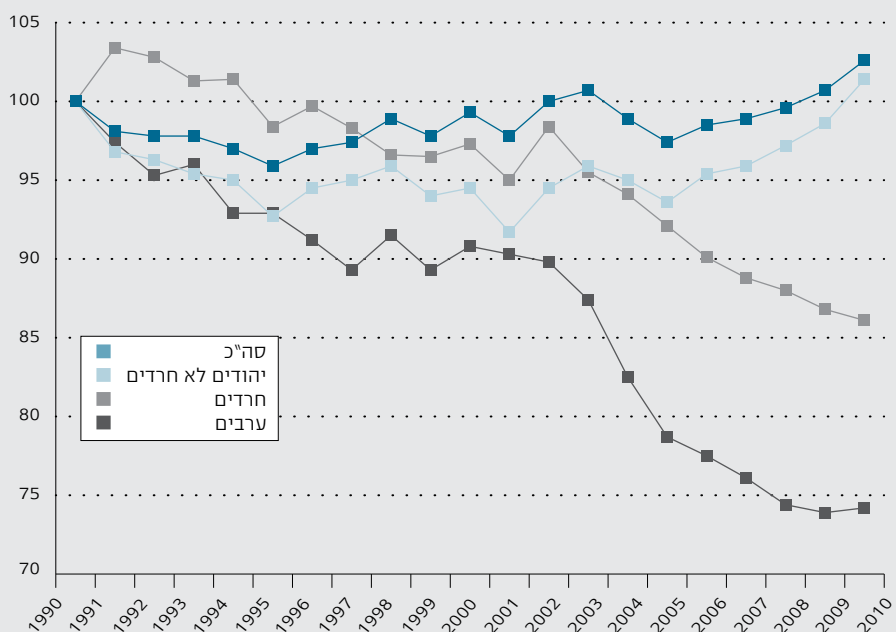
**הפריון הכולל של החרדיות** היה במגמת ירידה, מתחילת שני העשורים האחרונים. בתקופה המוקדמת היו כמה תנודות אך משנת 2003 היתה ירידה רצופה בילודה. מספר הילדים הממוצע לאשה חרדית, הגיע ל-7.3 בתחילת שנות ה-90, צנח לכ-6 ילדים בשנת 2010. בין תחילת שנות ה-90 עד שנת 2003 היתה תנודתיות מסוימת בפריון הנשים החרדיות סביב כ-7 ילדים, ובשני העשורים האחרונים הפריון הכולל של אוכלוסייה זו ירד בכ-14%.

**הפריון הכולל של נשים ערביות** ירד ביותר מ-25% בשני העשורים האחרונים - מ-4.2 ילדים בממוצע לאשה בשנת 1990 ל-3.1 ב-2010. בניגוד לשתי האוכלוסיות הקודמות שהוצגו, מגמת הירידה בפריון של הנשים הערביות היתה רציפה ועקבית בתקופה המוצגת.

1 השפעת גובה קצבאות הילדים על פריון הילודה, אסתר טולידנו, נועם זוסמן, רוני פריש ודניאל גוטליב, מחקר לדיון מס' 101, 2009.

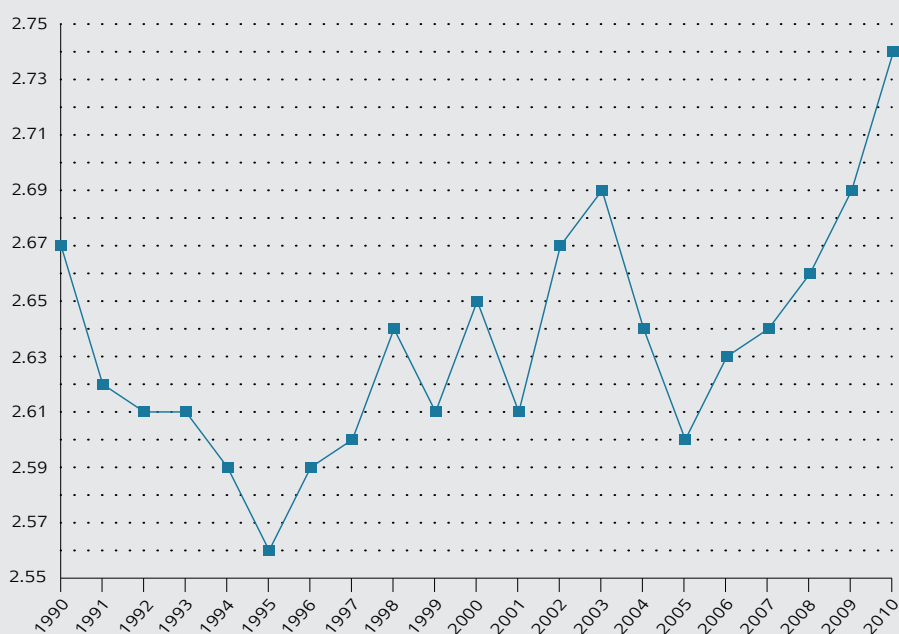
### תרשים 1

מדד הפרייון (בסיס 1990), לפי קבוצות אוכלוסייה, 1990-2010

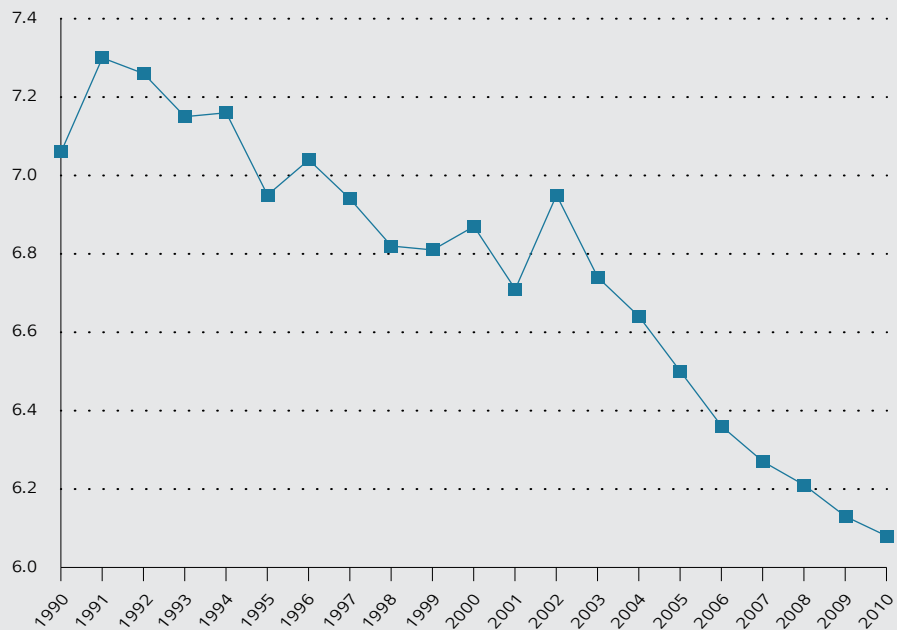


### תרשים 2

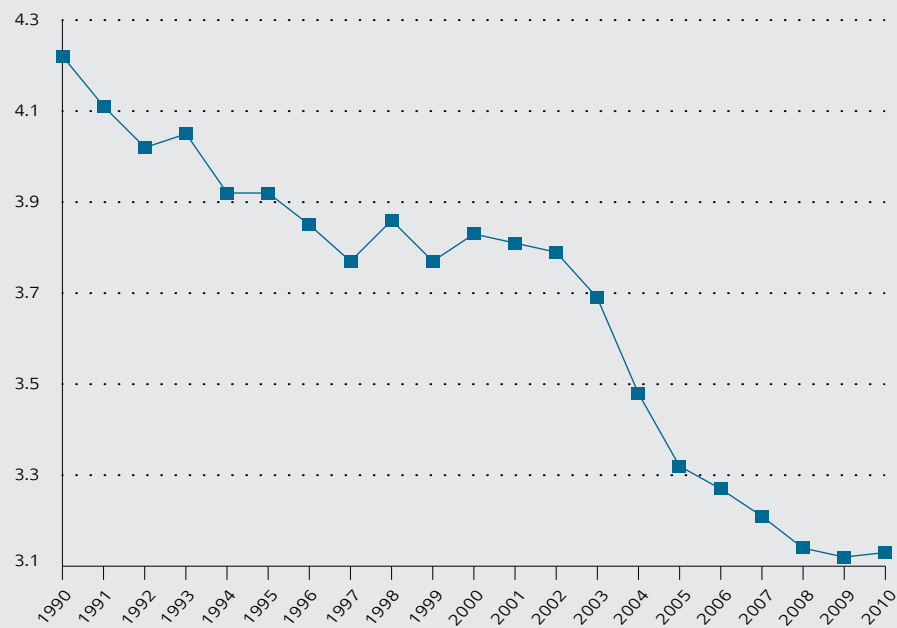
הפרייון הכולל באוכלוסיית הלא חרדית, 1990-2010



### תרשים 3 הפריון הכולל באוכלוסיית החרדית, 1990–2010



### תרשים 4 הפריון הכולל באוכלוסיית הערבית, 1990–2010



### ב. מקבלי קצבאות

#### 1. מקבלי קצבאות ילדים

לוחות 2 ו-3 מציגים את התפלגות המשפחות שקיבלו קצבת ילדים לפי גודל המשפחה ואת התפלגות הילדים שבעבורם שולמה קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה. מספר המשפחות שנולדו להן ילדים לאחר יוני 2003 ומספר הילדים שנולדו לאחר מועד זה מוצגים בפירוט בסעיף "ילדים חדשים" להלן.

#### לוח 2

#### משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה (ממוצע חודשי), 2011-2007

שנה	מספר הילדים במשפחה						סך הכול
	6+	5	4	3	2	1	
<b>מספרים (אלפים)</b>							
2007	43.1	39.8	84.4	188.5	303.0	321.8	980.6
2008	43.5	40.3	86.2	194.4	307.5	322.9	994.8
2009	44.0	40.7	88.2	200.6	311.9	326.7	1,012.0
2010	44.5	41.4	90.7	207.3	316.5	329.8	1,030.0
2011	45.2	42.2	93.2	214.2	322.3	331.5	1,048.7
<b>אחוזים</b>							
2007	4.4	4.1	8.6	19.2	30.9	32.8	100.0
2008	4.4	4.1	8.7	19.5	30.9	32.5	100.0
2009	4.3	4.0	8.7	19.8	30.8	32.3	100.0
2010	4.3	4.0	8.8	20.1	30.7	32.0	100.0
2011	4.3	4.0	8.9	20.4	30.7	31.6	100.0

#### לוח 3

#### ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2011-2007

שנה	מקומו של הילד במשפחה					סך כל הילדים
	שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני	
<b>מספרים (אלפים)</b>						
2007	87.5	82.9	167.4	355.8	658.9	2,333.1
2008	87.8	83.8	170.0	364.4	671.8	2,372.5
2009	88.4	84.6	172.9	373.5	685.3	2,417.0
2010	89.1	85.9	176.5	383.8	700.2	2,466.0
2011	90.4	87.4	180.6	394.8	717.1	2,519.1
<b>אחוזים</b>						
2007	3.7	3.6	7.2	15.3	28.2	100.0
2008	3.7	3.5	7.2	15.4	28.3	100.0
2009	3.7	3.5	7.2	15.5	28.4	100.0
2010	3.6	3.5	7.2	15.6	28.4	100.0
2011	3.6	3.4	7.2	15.7	28.5	100.0

בשנת 2011 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.8% בהשוואה ל-2010. מספר הילדים ששולמו בעבורם קצבאות הגיע ב-2011 לכ-2.5 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-2.2% מהשנה הקודמת, לעומת כ-2% בין 2009 ל-2010. מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור ילד אחד גדל ב-0.5% לעומת 2010 והגיע לכ-332 אלף. מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור שני ילדים ויותר גדל ב-1.8% לעומת 2010. במקביל גדל חלקן של המשפחות עם שלושה ילדים ועם ארבעה ילדים, לעומת משפחות אחרות.

בשנת 2011 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.8% בהשוואה ל-2010

2. "הילדים החדשים"

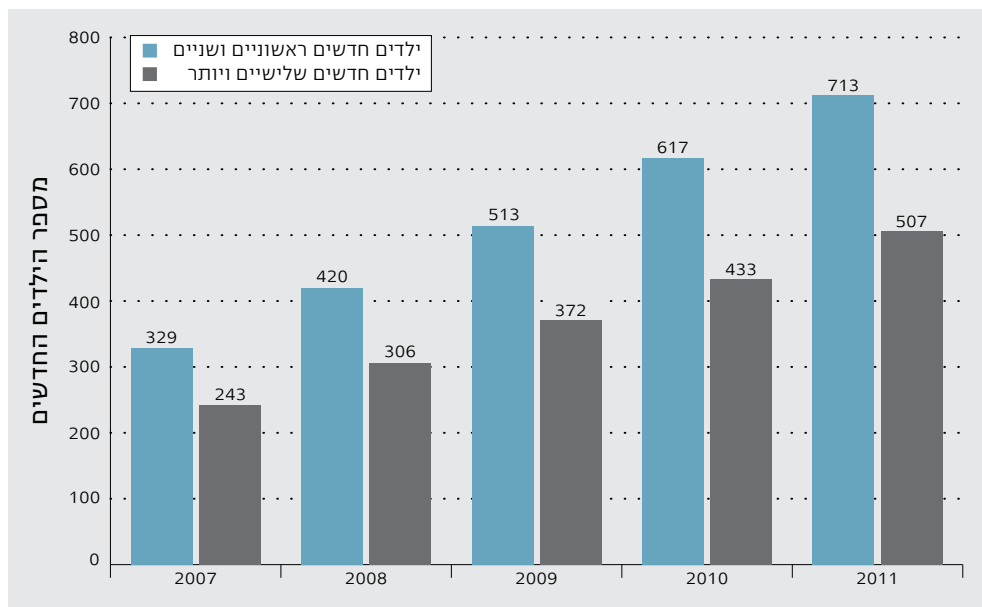
בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של "ילדים חדשים", הכוללת ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה קיבלו עד חודש יוני 2009 קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה<sup>1</sup>. מדיניות זו הובילה מטבעה לפער ברמת הקצבאות בין משפחות שגודלן שווה.

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2011 לכ-1.2 מיליון - 48% מתוך כ-2.5 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה. כצפוי שיעור הילדים החדשים מתוך סך כל הילדים שבגינם שולמה קצבה הולך וגדל לאורך השנים והוא אמור לכסות את כלל הילדים בתום עשר השנים הקרובות. כ-42% (כ-507 אלף) הם ילדים שלישיים ואילך והם למעשה הילדים שנפגעו בעבר בעקבות השוואת רמת הקצבה לכל הילדים ושעימם מיטיב התיקון שנעשה במסגרת חוק ההסדרים.

תרשים 1 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2007 עד 2011. בשנת 2011 הגיע מספרם הכולל לכ-1.2 מיליון ילדים.

תרשים 1

המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה (אלפים), 2007-2011



1 144 ש"ח בין אוגוסט 2003 לינואר 2004, 120 ש"ח בין פברואר 2004 לדצמבר 2005, 148 ש"ח ב-2006 וב-2007, 152 ש"ח ב-2008, 159 ש"ח ב-2009, 165 ש"ח ב-2010, ו-169 ש"ח ב-2011.

### 3. מקבלי מענק לימודים

משנת 1992 משולם במסגרת ביטוח ילדים גם מענק לימודים למשפחות חד-הוריות בעבור ילדים בני 6-14. מאוגוסט 1998 משולם המענק גם למשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק ניתן כתשלום חד-פעמי סמוך לתחילת שנת הלימודים ומטרתו לסייע למשפחות הזכאיות לו ברכישת ציוד לבית הספר. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מ"הסכום הבסיסי"<sup>2</sup> (1,468 ש"ח ב-2011) ובעבור בני 12-14 - 10% ממנו (816 ש"ח).

ב-2011 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-83 אלף משפחות, כ-61 אלף בהן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. המענק שולם לכ-147 אלף ילדים לעומת 157 אלף בשנת 2010, וזו ירידה של כ-6% בין שתי השנים. כ-58% (כ-86 אלף ילדים) מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, קיבלו את המענק המוגדל.

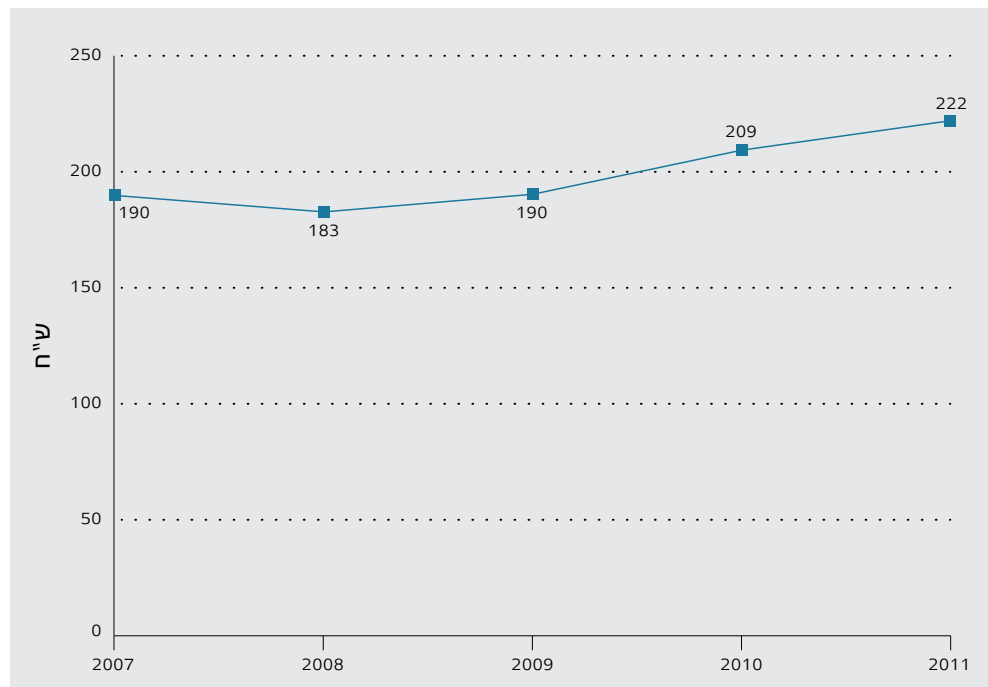
### ג. תשלומים

#### 1. רמת קצבת ילדים

מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן. בהתאם לכך בין 2010 ל-2011 עלו קצבאות הילדים כדלקמן: לילד הראשון - מ-165

## תרשים 2

קצבה חודשית ממוצעת לילד (ש"ח, מחירי 2011), 2007-2011



ש"ח ל-169 ש"ח ולילד השני מ-195 ש"ח ל-252 ש"ח. רמות קצבאות הילד שלישי ואילך נשארו כפי שהיו בערכים נומינליים.

בתרשים 2 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2007-2011<sup>3</sup>. בשנת 2011 הקצבה הממוצעת לילד עלתה בכ-6.1% במונחים ריאליים לעומת שנת 2010.

לוח 4 מציג את התפתחות קצבת הילדים בחמש השנים האחרונות בנוגע למספר הילדים במשפחה, ועולות ממנו כמה עובדות:

- בשנת 2007 ירדה הקצבה למשפחה עם ילד אחד, במונחים ריאליים, בשיעור קטן של פחות מ-1% לעומת שנת 2006, ובשנת 2008 - בשיעור של 2% לעומת שנת 2007. בשנת 2009 שבה הקצבה

#### לוח 4

#### קצבת ילדים לפי מקום הילד במשפחה וקצבה למשפחה לפי מספר הילדים (ש"ח, מחירים שוטפים), 2011-2007

מועד	1	2	3	4	5	תוספת לכל ילד נוסף
<b>שנת 2007</b>						
לילד	148	148	178	329	329	329
למשפחה	148	296	474	803	1,132	329
<b>שנת 2008</b>						
לילד	152	152	182	337	337	337
למשפחה	152	304	486	823	1,160	337
<b>ינואר 2009</b>						
לילד	159	159	191	353	353	353
למשפחה	159	318	509	862	1,215	353
<b>יולי 2009</b>						
לילד	159	159	251	446	353	353
למשפחה	159	318	569	1,015	1,368	353
<b>ינואר 2010</b>						
לילד	165	165	251	446	366	366
למשפחה	165	330	581	1,027	1,393	366
<b>יולי 2010</b>						
לילד	165	195	284	446	366	366
למשפחה	165	360	644	1,090	1,456	366
<b>ינואר 2011</b>						
לילד	169	195	284	446	375	375
למשפחה	169	364	648	1,094	1,469	375
<b>אפריל 2011</b>						
לילד	169	252	284	446	375	375
למשפחה	169	421	705	1,151	1,526	375

3 הקצבה הממוצעת לילד חושבה באמצעות חלוקה של סך כל התשלומים לקצבאות ילדים בשנה מסוימת במספר הילדים הזכאים באותה שנה.



לילד לעלות בשיעור קטן של 1.3%, בשנת 2010 היא הוסיפה לעלות בכ-1.1%, ובשנת 2011 ירדה בכ-1% לעומת שנת 2010.

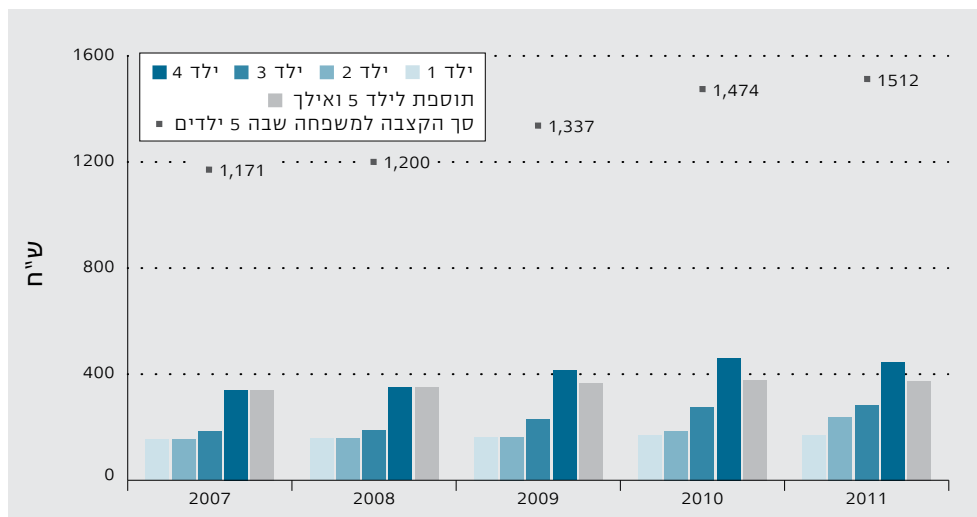
ב-2011 הקצבה הממוצעת למשפחה שבה שלושה ילדים עלתה בכ-9% במונחים ריאליים לעומת שנת 2010, זאת בנוסף לגידולה בשנת 2010 לעומת 2009 (גידול ריאלי של כ-11%) וב-2009 לעומת 2008 (גידול ריאלי של כ-13%). כזכור, ב-2009 נכנס לתוקפו התיקון בחוק ההסדרים שלפיו הוגדלה קצבת הילדים לילד השלישי והרביעי.

תרשים 3 שלהלן מתאר את השפעתו של התיקון בחוק ההסדרים החל בשנת 2009 ומדגיש את העובדה כי הקצבאות לילדים השלישיים ואילך גדלו מחדש. כך למשל הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה עם 5 ילדים גדלה ב-2009 בכ-7.8% במונחים ריאליים והוסיפה לגדול ב-7.4% בשנת 2010 וב-1.7% בשנת 2011. בשנת 2011 הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה שבה חמישה ילדים הגיעה ל-1,512 ש"ח לחודש. עם זאת, בהשוואה לרמתה ב-2002, הקצבה נמוכה ריאלית ב-3.6%.

הקצבאות לילדים השלישיים ואילך גדלו מחדש. עם זאת, בהשוואה לרמתה ב-2002, הקצבה נמוכה ריאלית ב-3.6%

### תרשים 3

#### סכומי הקצבאות לילדים שנולדו לפני 1.6.2003 לפי מקום הילד במשפחה, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים (ש"ח, מחירי 2011), 2011-2007



### (2) היקף התשלומים

מנתוני לוח 5 עולה כי בשנת 2011 התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית בשיעור של כ-8.4% לעומת 2010. עלייה זו מורכבת מצד אחד מגידול מתון במספר הילדים שבעבורם שולמה הקצבה ומהגדלת גובה הקצבה לילדים השניים, ומצד אחר מירידה במספר הילדים שבעבורם שולמה קצבה גבוהה כיוון שנולדו לפני יוני 2003.

השינויים בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים משתקפים גם בחלק היחסי של תשלומי הענף מסך כל התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. חלקם של תשלומי הענף מכלל תשלומי הביטוח הלאומי הוסיף לעלות מכ-10.7% בשנת 2010 לכ-11.2% בשנת 2011. יש לציין ששנת 2010 היתה השנה הראשונה בעשור האחרון שהתשלומים לקצבאות ילדים עלו בה לעומת השנה הקודמת (לוח 5).

### לוח 5

#### התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2011), 2007-2011

מענק לימודים		קצבת ילדים		סכום כולל		שנה
מחירי 2011	מחירים שוטפים	מחירי 2011	מחירים שוטפים	מחירי 2011	מחירים שוטפים	
180.4	157.1	5491.4	4,783.3	5671.7	4,940.5	2007
181.7	165.5	5374.6	4,896.7	5556.2	5,062.2	2008
182.1	171.4	5700.3	5,365.9	5882.5	5,537.3	2009
186.2	180.0	6191.0	5,984.5	6377.2	6,164.5	2010
181.0	181.0	6,711.0	6,711.0	6,892.0	6,892.0	2011

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2007-2011 במחירים קבועים. בשנת 2011 סך התשלומים השנתיים בעבור קצבת ילדים היה כ-6.9 מיליארד ש"ח ועלה בכ-8.1% במונחים ריאליים לעומת שנת 2010.

### תרשים 4

#### תשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליארדי ש"ח, מחירי 2011), 2007-2011

