

4. ביטוח ילדים

א. קצבת ילדים

1. כללי

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 להתאימן לתמורות במדיניות הפיסקלית בארץ. השינויים בהן נעשו בין היתר בסכומים ובתנאי הזכאות של מקבלי הקצבות.

ב-2013 קצבאות הילדים ירדו ב-13.6% במונחים ריאליים לעומת רמתן בשנת 2012, בעקבות החלת החוק להתייעלות כלכלית באוגוסט 2013.

ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי בסכומי קצבאות הילדים לכלל הילדים, כך שחוף מהקצבה לילדים הוותיקים (ילדים שנולדו לפני 1.6.2003) שמספרם

ב-2013 קצבאות הילדים ירדו ב-13.6% במונחים ריאליים לעומת רמתן בשנת 2012

לוח 1

גובה קצבאות הילדים לפי מקום הילד במשפחה לפני החלת חוק ההסדרים ואחריו (ש"ח), 2013

מקום הילד במשפחה	גובה הקצבה				סכום הקיצוץ	
	עד יולי 2013		מאוגוסט 2013		ילד ותיק	ילד חדש
	ילד חדש	ילד ותיק	ילד חדש	ילד ותיק		
ילד ראשון	175	175	140	140	35	35
ילד שני	263	263	140	140	123	123
ילד שלישי	263	295	140	172	123	123
ילד רביעי	263	459	140	336	123	123
ילד חמישי ואילך	175	389	140	354	35	35

לוח 2

משפחות המקבלות קצבת ילדים, לפי מספר הילדים במשפחה (מוצע חודשי), 2009-2013

שנה	סך כל המשפחות	מספר הילדים במשפחה					
		1	2	3	4	5	6+
מספרים (אלפים)							
2009	1,012.0	326.7	311.9	200.6	88.2	40.7	44.0
2010	1,030.0	329.8	316.5	207.3	90.7	41.4	44.5
2011	1,048.7	331.5	322.3	214.2	93.2	42.2	45.2
2012	1,068.1	334.3	328.4	220.7	95.7	42.7	46.2
2013	1,088.3	337.5	334.2	228.0	97.9	43.5	47.2
אחוזים							
2009	100.0	32.3	30.8	19.8	8.7	4.0	4.3
2010	100.0	32.0	30.7	20.1	8.8	4.0	4.3
2011	100.0	31.6	30.7	20.4	8.9	4.0	4.3
2012	100.0	31.3	30.7	20.7	9.0	4.0	4.3
2013	100.0	31.0	30.7	20.9	9.0	4.0	4.3

לוח 3

ילדים המקבלים קצבת ילדים, לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2009-2013

שנה	מקומו של הילד במשפחה					סך כל הילדים	
	שישי ואילך	חמישי	רביעי	שלישי	שני		
מספרים (אלפים)							
2009	88.4	84.6	172.9	373.5	685.3	1,012.0	2,417.0
2010	89,1	85,9	176,5	383,8	700,2	1,030.0	2,466.0
2011	90.4	87.4	180.6	394.8	717.1	1,048.7	2,519.1
2012	92.1	88.9	184.6	405.4	733.8	1,068.1	2,572.9
2013	93.7	90.7	188.5	416.5	750.8	1,088.3	2,628.5
אחוזים							
2009	3.7	3.5	7.2	15.5	28.4	41.9	100.0
2010	3.6	3.5	7.2	15.6	28.4	41.8	100.0
2011	3.6	3.4	7.2	15.7	28.5	41.7	100.0
2012	3.6	3.5	7.2	15.8	28.5	41.5	100.0
2013	3.6	3.4	7.2	15.8	28.6	41.4	100.0

הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים נקבע כאחיד. לילדים הוותיקים הללו קוצצה הקצבה באופן זהה לקיצוץ בקצבת הילדים החדשים (ילדים שנולדו אחרי 1.6.2003) שלישיים ואילך (לוח 1). החוק הוחל כבר באוגוסט 2013.

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-1.1 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.9% לעומת 2012 (לוח 2), ומספר הילדים שבהן - לכ-2.6 מיליון בממוצע לחודש - גידול של 2.1% לעומת 2012 (לוח 3). מספר המשפחות שקיבלו קצבה בעבור ילד אחד גדל ב-0.9% לעומת 2012 והגיע לכ-337 אלף, ובעבור שני ילדים ויותר גדל ב-2.3%. במקביל גדל חלקן של המשפחות עם שלושה ילדים ועם ארבעה ילדים בקרב כלל המשפחות עם ילדים, לעומת חלקן של משפחות אחרות. 2. ה"ילדים החדשים"

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכ-1.1 מיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.9% לעומת 2012

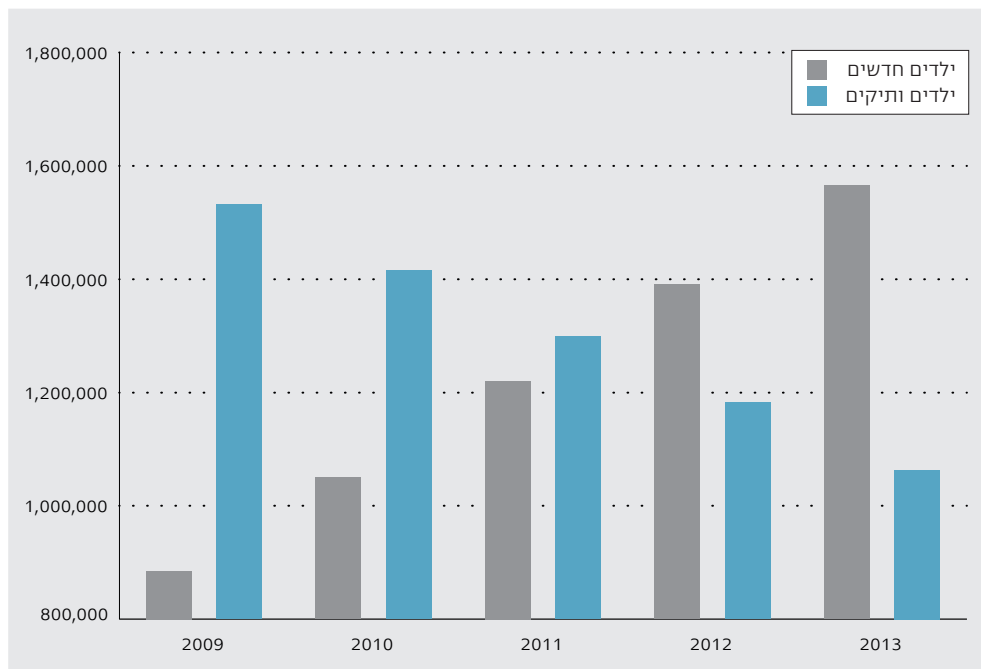
בעקבות תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הוגדרה קבוצה של ילדים חדשים - ילדים שנולדו מיוני 2003 ואילך. ילדים אלה קיבלו עד חודש יוני 2009 קצבה השווה לקצבת שני הילדים הראשונים, ללא תלות במקומם במשפחה¹. בעקבות חוק ההתייעלות הכלכלית באוגוסט 2013 חזרה קצבתם של ילדים אלה להיות קצבה אחידה.

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בשנת 2013 לכ-1.6 מיליון, שהם כ-60% מכלל ילדים שבגינם שולמה קצבה. כצפוי, שיעור הילדים החדשים בכלל הילדים שבגינם שולמה קצבה הולך וגדל במהלך השנים והוא אמור לכלול את כל הילדים בתום עשר השנים הקרובות. כ-41% (כ-636 אלף) הם ילדים שלישיים ואילך. מספר הילדים הוותיקים הולך וקטן (תרשים 1).

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, 169 ש"ח ב-2011, 173 ש"ח ב-2012 ו-140 ש"ח ב-2013.

תרשים 1

מספרם של ה"ילדים החדשים" לעומת ה"ילדים הוותיקים", 2009-2013



3. היקף התשלומים

בשנת 2013 ירד סכום התשלומים לקצבאות הילדים ירידה ריאלית חדה של 13.6% לעומת 2012 (לוח 4). ירידה זו נובעת מהחלת החוק להתייעלות כלכלית ביולי 2013, שבעקבותיו גובה הסכום הבסיסי שממנו נגזר גובה הקצבאות קוצץ ב-20% והקצבה הפכה להיות אחידה לרוב הילדים.

השינויים בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים באים לידי ביטוי גם בחלק היחסי של תשלומי הענף בכלל המוסד, שירד מכ-11.8% ב-2012 ל-9.4% ב-2013.

סך התשלומים השנתיים בעבור קצבת ילדים היה ב-2013 כ-6.3 מיליארד ש"ח - ירידה של 13.2% במונחים ריאליים לעומת 2012 (תרשים 2).

לוח 4

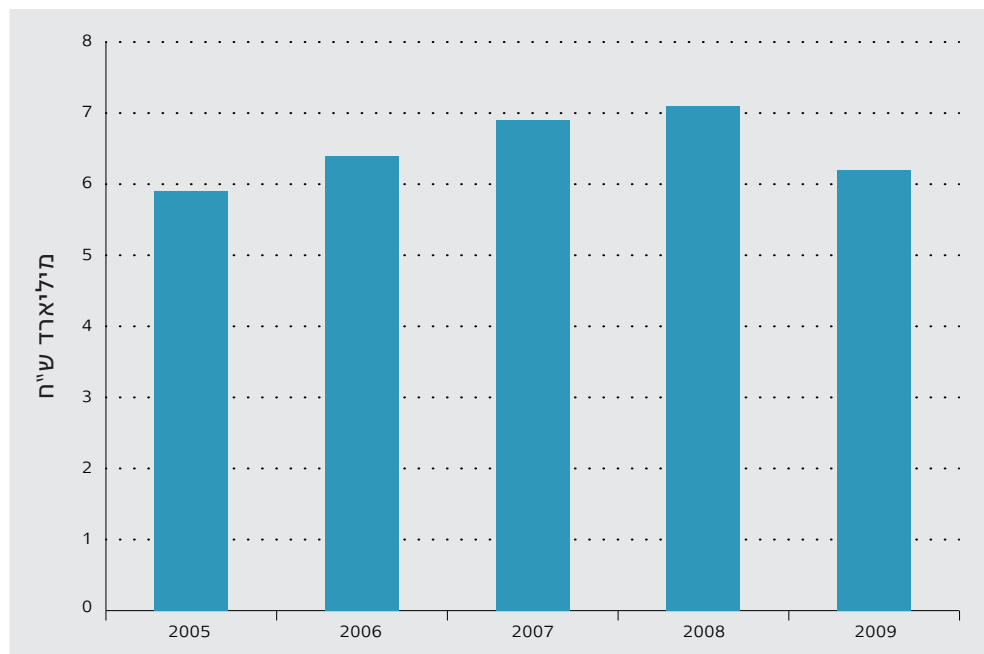
תשלומי קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירים שוטפים וקבועים), 2009-2013

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		מענק לימודים	
	מחירים שוטפים	מחירי 2013	מחירים שוטפים	מחירי 2013	מחירים שוטפים	מחירי 2013
2009	5,537.3	6,074.4	5,365.9	5,886.4	171.4	188.0
2010	6,164.5	6,585.0	5,984.5	6,392.8	180.0	192.2
2011	6,892.0	7,111.6	6,711.0	6,930.0	181.0	186.9
2012	7,197.4	7,307.2	7,010.8	7,117.8	186.6	189.4
2013	6,344.0	6,344.0	6,153.3	6,153.3	190.7	190.7

השינויים בהיקף התשלומים של קצבאות הילדים באים לידי ביטוי גם בחלק היחסי של תשלומי הענף בכלל המוסד, שירד מכ-11.8% ב-2012 ל-9.4% ב-2013

תרשים 2

תשלומי קצבאות ילדים (מיליארדי ש"ח, מחירי 2013), 2009-2013



ב. מענק לימודים

מענק לימודים משולם למשפחות חד-הוריות ולמשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר המקבלות אחת מגמלאות הקיום האלה: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, קצבת נכות, קצבת זיקנה או קצבת שאירים. המענק משולם בעבור ילדים בני 6-14 ומטרתו לסייע בקניית ציוד לימודים לפני פתיחת שנת הלימודים. ב-2013 קיבלו מענק לימודים כ-149 אלף ילדים ועלותו הסתכמה בכ-191 מיליון ש"ח.

בשנים 1992-1998 שולם המענק רק למשפחות חד-הוריות. מאוגוסט 1998 הוא משולם גם למשפחות שבהן ארבעה ילדים ויותר שמקבלות מהמוסד לביטוח לאומי אחת מגמלאות הקיום כאמור לעיל. גובה המענק בעבור ילדים בני 6-11 הוא 18% מהסכום הבסיסי (1,528 ש"ח ב-2013) ובעבור בני 12-14 - 10% ממנו (849 ש"ח).

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות שקיבלו מענק לימודים לכ-84 אלף שהן כ-8% מכלל המשפחות עם ילדים בארץ, מרביתן משפחות חד-הוריות (74% - 63 אלף) והיתר משפחות מרובות ילדים (כ-22 אלף). חלקן של המשפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר הוא כ-11% מתוך כלל המשפחות הגדולות בארץ. במשפחות שקיבלו מענק כ-149 אלף ילדים שהם כ-6% מכלל ילדי ישראל. כ-87 אלף ילדים (בני 6-11) היו זכאים לסכום המוגדל (1,528 ש"ח) וכ-62 אלף (בני 12-14), היו זכאים לסכום הרגיל (849 ש"ח).

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות שקיבלו מענק לימודים לכ-84 אלף שהן כ-8% מכלל המשפחות עם ילדים בארץ

ג. תוספת משפחה

ביולי 2004 הוחל בתשלום תוספת למשפחות שבהן שלושה ילדים ויותר המקבלות גמלה להבטחת הכנסה או דמי מזונות מהמוסד. התוספת משולמת בעבור הילדים השלישי והרביעי בלבד, והיא

לוח 5

משפחות המקבלות תוספת משפחה לפי גודל המשפחה, 2009-2013 (אחוזים)

שנה	סך הכל		עם 4 ילדים ויותר
	מספרים	אחוזים	
2009	25,179	100.0	39.9
2010	24,847	100.0	40.0
2011	24,304	100.0	39.9
2012	24,120	100.0	39.6
2013	24,241	100.0	40.0

נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה, עם קיצוץ הקצבאות הללו בתוכנית הכלכלית של 2003.

בינואר 2013 סכום התוספת למשפחות עם שלושה ילדים היה 123 ש"ח והוא ירד ל-98 ש"ח מאוגוסט 2013, ולמשפחות עם ארבעה ילדים - מ-246 ש"ח ל-196 ש"ח. בשנת 2013 שולמה תוספת זו לכ-24 אלף משפחות (שבהן כ-39 אלף ילדים שלישיים ורביעיים) בסכום כולל של כ-53 מיליון ש"ח, לעומת 56 מיליון ש"ח ב-2012.

בשנת 2013 הגיע מספר המשפחות המקבלות תוספת משפחה לכ-24 אלף - עלייה של 0.5% לעומת 2012. יש לציין שעד כה מספר המשפחות המקבלות היה במגמת ירידה וזו הפעם הראשונה שמספרן עלה לעומת שנה קודמת (לוח 5). רוב המשפחות (כ-60%) הן משפחות שבהן ארבעה ילדים או יותר, והיחס בין שיעור המשפחות עם שלושה ילדים בכלל המשפחות המקבלות תוספת משפחה לשיעור המשפחות עם ארבעה ילדים או יותר - יציב לאורך שנים.

בינואר 2013 סכום התוספת למשפחות עם שלושה ילדים היה 123 ש"ח והוא ירד ל-98 ש"ח מאוגוסט 2013

ב-2013 הגיע מספר המשפחות המקבלות תוספת משפחה לכ-24 אלף

קצבאות הילדים - התפתחויות היסטוריות

קצבת ילדים משולמת משנת 1959 למשפחות עם ילדים. במהלך השנים עברה הקצבה שינויים רבים, בין היתר בסכומים ובתנאי הזכאות של מקבליה, שנועדו להתאימה לתמורות במדיניות הפיסקלית בארץ.

החל ביולי 1975, בעקבות הפעלת הרפורמה במס ולפי המלצות ועדת בן שחר, שולמה קצבת ילדים אוניברסלית לכל המשפחות בישראל עם ילדים עד גיל 18, על-פי מפתח של נקודת קצבה שעודכנה בתחילת כל שנה קלנדרית ובכל עת ששולמה תוספת יוקר בשיעור עליית המדד. מאפריל 1984 ועד פברואר 1993 הותנתה הקצבה במבחני הכנסות והוטלו מיסים על קצבאות שלושת הילדים הראשונים בשיעורים שונים לאורך השנים. במאוס 1993 חזרה קצבת הילדים להיות אוניברסלית וחודשו התשלומים לכל המשפחות עם ילדים ללא מבחן הכנסות.

בשנים 1970-1996 שולמה לקצבת ילדים גם תוספת בגין יוצאי צבא, למשפחות שאחד מבניה שירת בצה"ל או בשירות ביטחוני כמוגדר בחוק. הקצבה שולמה למשפחות לפי גודלן, על-פי מפתח של נקודות קצבה בגין הילד השלישי ויותר. מ-1994 בוטלה בהדרגה התוספת והועברה לקצבת ילדים כך שרמת קצבאות הילדים לכל המשפחות חדלה להיות תלויה בשירות הצבאי. מ-1997 כל המשפחות השוות בגודלן מקבלות קצבה ברמה שווה. בשנת 2001 הועבר **חוק הלפרט**, שבעקבותיו הוגדלו קצבאות לילדים החמישי ואילך.

בשנים 2004-2002 יושמו ארבע תוכניות כלכליות שקיצצו את קצבאות הילדים לאין שיעור, ובבסיסן היה העיקרון של קצבה אחידה לכל ילד ללא קשר למקומו במשפחה. החוק הוחל כבר באוגוסט 2003 על ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 וקיבלו קצבה אחידה ללא תלות במקומם במשפחה (ילדים חדשים). גובה הקצבה נקבע להיות כגובה קצבת שני הילדים הראשונים. בתוכניות הכלכליות נקבעו גם קיצוצים הדרגתיים בקצבאות הילדים הוותיקים בשבע השנים שלאחר מכן עד כדי קצבה אחידה בשנת 2009. עוד נקבע כי בשנים 2005-2002 קצבת הילדים לא תעודכן על-פי עליית המדד.

החל בינואר 2006 קצבת הילדים נגזרה מהסכום הבסיסי שעודכן על-פי מדד המחירים לצרכן במועד זה. ביוני 2006 בוטל המשך הקיצוץ בקצבאות הילדים שתוכנן לשנים 2007-2009 ורמות הקצבאות נותרו בעינן כפי שהיו בשנת 2006. הן עודכנו אחר כך על-פי מדד המחירים לצרכן.

ביולי 2009, במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית, הוחלט על שינוי הדרגתי בסכומי הקצבאות לילדים השני, השלישי והרביעי שבמניין הילדים במשפחה, עד שבסוף התהליך, ב-2012, ילדים אלה קיבלו תוספת של 100 ש"ח כל אחד בהשוואה לתשלום שקיבלו בתחילת 2009. התוספת ניתנה בהשוואה לגובה הקצבה ששולמה בפועל ביוני 2009, כלומר הקצבה של הילדים שמקומם שני עד רביעי לא עודכנה ב-2010-2011 לפי המדד כפי שהיה נהוג מדי שנה בחודש ינואר, כך שהתוספת היתה נומינלית ונשחקה לאורך השנים.

בשלב הראשון, מיולי 2009, הילד הרביעי קיבל תוספת של 93 ש"ח והשלישי - 60 ש"ח. רק בשלב השני, מיולי 2010, הילד השני קיבל תוספת של 36 ש"ח (לוח ה'). עלות התוכנית נאמדה בכ-700 מיליון ש"ח בשנת 2010 לעומת הוצאה של 2008, והעלות המצטברת הגיעה ל-1,500 מיליון ש"ח.

בשנת 2011 סכום הקצבה לילד ראשון היה 169 ש"ח לחודש הן לילד שנולד עד 31.5.2003 והן לילד שנולד אחרי 1.6.2003. סכום הקצבה לילד חמישי ולכל ילד נוסף היה 375 ש"ח לחודש לילד שנולד עד 31.5.2003 ו-169 ש"ח לילד שנולד אחרי 1.6.2003.

ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ חד ומיידי לכלל הילדים, כך שחוץ מהקצבה לילדים הוותיקים (ילדים שנולדו לפני 1.6.2003) שמספרם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל הילדים יהיה אחיד (140 ש"ח לחודש). סכום הקצבה לילדים הוותיקים נקבע ל-172 ש"ח לילדים השלישיים, 336 ש"ח לילדים הרביעיים ו-354 ש"ח לילדים החמישיים ואילך. החוק הוחל כבר באוגוסט 2013.

תרשים 1 מציג את רמת הקצבה הממוצעת לילד במהלך השנים: משנת 2002 הופחתו קצבאות הילדים ומאוגוסט 2013 הן בשפל של עשרים השנים האחרונות.

תרשים 2 מדגיש את הקשר ההדוק בין רמת קצבת הילדים לבין חומרת העוני ותחולת העוני של ילדים¹ - ככל שהקצבה נמוכה יותר כך חומרת העוני ותחולתה גבוהות יותר. השפעת הקיצוץ האחרון עדיין לא באה לידי ביטוי בנתונים הנמדדים והיא תורגש בפיגור של כשנה.

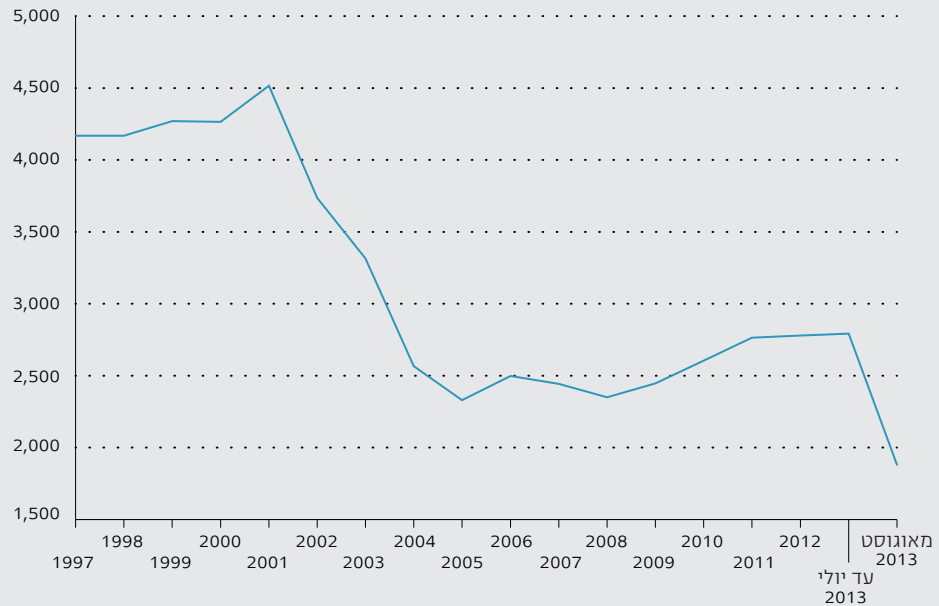
מהשוואה בינלאומית עולה, כי קצבאות הילדים בישראל נמצאות כמעט בתחתית הסולם (תרשים 3): רמת הקצבה לילד השני בישראל נמוכה מהרמה הממוצעת באיחוד האירופי. חוק ההסדרים 2013 מוריד את ישראל למקום הלפני אחרון בהשוואה למדינות ה-OECD.

1 ר' גם סקירה בפרק 2, על השפעת קצבאות הילדים על ממדי העוני בראייה בינלאומית.

מ-2002 הופחתו קצבאות הילדים ומאוגוסט 2013 הן בשפל של עשרים השנים האחרונות

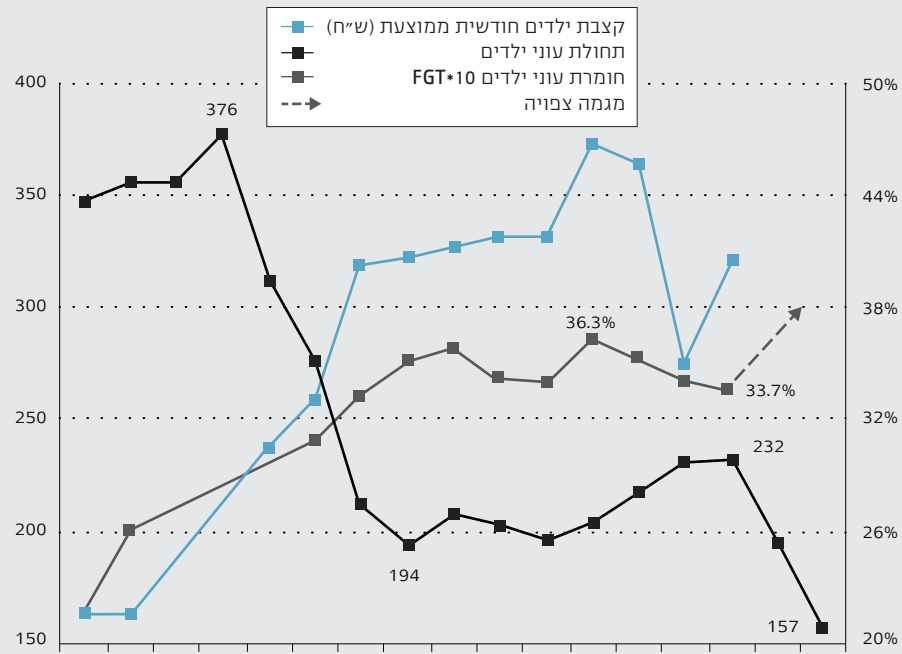
תרשים 1

קצבה שנתית ממוצעת לילד (ש"ח, מחירי 2013), 1997-2013



תרשים 2

קצבת ילדים חודשית ממוצעת (ש"ח) וממדי העוני בקרב ילדים, 1998-2014



מקור הנתונים: ממדי העוני - דוחות שנתיים

תרשים 3

קצבאות ילד שני כאחוז מהתמ"ג לנפש, בישראל ובמדינות נבחרות באיחוד האירופי – השפעת חוק הסדרים 2013 על מיקומה של ישראל

