

## 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 הפיסקאלית בארץ. השינויים בקצבות הילדים נסבו בין היתר בתנאי הזכאות של מקבלי הקצבות.

ב-2010 קצבאות הילדים עלו ביחס לרמתן בשנת 2009, משתי סיבות:

1. הקצבה עודכנה ב-3.8% בהתאם לעליית מדד המחירים בשנה שחלפה.
2. ביולי 2010, הקצבה לילד שני עלתה ב-36 ש"ח וליילד השלישי ב-33 ש"ח לעומת השנה שחלפה – כשלב שני 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.

### לוח 1

#### גובה קצבאות הילדים לפי חוק ההסדרים, 2009-2010

מקום הילד	יוני 2009	לאחר שלב א' 7/2009 עד 6/2010	שלב ב' 7/2010 עד 3/2011	שלב ג' 4/2011 עד 3/2010	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	

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). עלות התוכנית נאמדת בכ-700 מיליוני ש"ח בשנת 2010 בהשוואה להוצאה של 2008. העלות המצטברת תגיע ל-1,500 מיליוני ש"ח משנת 2012 בהשוואה להוצאה של 2008.

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-2010 קיבלו מענק לימודים כ-157 אלף ילדים. עלות המענק ב-2010 הסתכמה בכ-185 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. מ-111 ש"ח בחודש לילד אחד בינואר 2009, הקצבה הועלתה ל-116 ש"ח בחודש בינואר 2010 – עלייה של כ-0.7% במונחים ריאליים. קצבה זו נועדה לפצות את המשפחות על הפגיעה הכפולה בהן, הן בקצבאות הילדים והן בגמלה להבטחת הכנסה. בשנת 2010 שולמה קצבה זו לכ-26 אלף משפחות (שבהן כ-41 אלף ילדים שלישיים ורביעיים) בסכום כולל של כ-57 מיליון ש"ח, לעומת 56 מיליון ש"ח ב-2009.

## התפתחות תשלום קצבת ילדים

קצבת ילדים משולמת משנת 1959 למשפחות עם ילדים. עד מועד הפעלת הרפורמה במס הכנסה ביולי 1975 קצבת הילדים כללה קצבה למשפחה מרובת ילדים וקצבה לילדי עובדים.

1. קצבה למשפחות מרובות ילדים – הקצבה שולמה מספטמבר 1959 בגין הילד הרביעי ואילך לילדים עד גיל 14. בשנת 1965 הורחב החוק והקצבה שולמה עד גיל 18. מאפריל 1970 שולמה קצבת ילדים גם בעבור הילד השלישי במשפחות של לא-שכירים, ומאוקטובר 1972 גם בעבור הילד השלישי במשפחות שכירים.

2. קצבת ילדי עובדים – הקצבה השלימה חלקית את הקצבה למשפחות מרובות ילדים. הקצבה שולמה באמצעות המעסיק מאוגוסט 1965 למשפחות שכירים בעבור שלושת ילדיהן הראשונים עד גיל 18. מאוקטובר 1972 שולמה הקצבה באמצעות המעסיק בעבור שני הילדים הראשונים, ובעבור הילד השלישי שילם המוסד לביטוח לאומי במסגרת קצבה למשפחות מרובות ילדים.

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

בין השנים 1970-1996 שולמה בתוך קצבת ילדים גם תוספת בגין יוצאי צבא. היא שולמה 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 ואילך. מ-1994 התחיל תהליך הדרגתי של ביטול קצבה זו והעברתה לקצבת ילדים, כך שרמת קצבאות הילדים לכל המשפחות נעשתה בלתי תלויה בשירות הצבאי. מ-1997 כל המשפחות השוות בגודלן מקבלות קצבה ברמה שווה. בשנת 2001 הועבר "חוק הלפרט" שבו הוגדלו קצבאות הילדים החמישי ואילך.

בשנים 2002-2004 יושמו ארבע תוכניות כלכליות שקיצצו קיצוץ חד את קצבאות הילדים. בבסיסן של התוכניות עמד 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 האחידה נקבע להיות כגובה קצבת שני הילדים הראשונים. בתוכניות הכלכליות נקבעו גם קיצוצים הדרגתיים בקצבאות הילדים ה"ותיקים" בשבע שנים הבאות עד כדי קצבה אחידה בשנת 2009. עוד נקבע כי בשנים 2002-2005 קצבת הילדים לא תעודכן על פי עליית המדד.

מיואר 2006 קצבת הילדים נגזרה מהסכום הבסיסי שעודכן על פי מדד המחירים לצרכן במועד זה. ביוני 2006 בוטל המשך הקיצוץ בקצבאות הילדים בשנים 2007-2009. רמות הקצבאות נותרו בעינן כפי שהן בשנת 2006 ועודכנו על פי עלייתו של מדד המחירים לצרכן.

ביולי 2009, במסגרת חוק התייעלות הכלכלית, הוחלט על שינוי מדורג בסכומי קצבאות הילדים לילדים השני, השלישי והרביעי שבמניין הילדים במשפחה, עד שבסוף התהליך, ב-2012, ילדים אלה יקבלו תוספת של 100 ש"ח כל אחד, בהשוואה לתשלום שקיבלו בתחילת 2009. התוספת היא בהשוואה לגובה הקצבה המשולמת 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.

## 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.

בשנת 2010 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.8% בהשוואה ל-2009, והוא גבוה במעט מהגידול בין 2008 ל-2009. מספר הילדים ששולמו בעבורם קצבאות הגיע ב-2010 לכ-2.5 מיליון בממוצע לחודש. זהו גידול של כ-2.0% מהשנה הקודמת. שיעור זה גבוה במעט משיעור הגידול שנצפה ב-2009 שהיה 1.9%. מספר המשפחות שקיבלו קצבה עבור ילד אחד גדל ב-1.0% ביחס ל-2009 והגיע לכ-330 אלף. מספר המשפחות שקיבלו קצבה עבור שני ילדים ויותר גדל ב-2.2% ביחס ל-2009. במקביל גדל חלקן של המשפחות עם שלושה ילדים, ובמידה פחותה עם ארבעה ילדים, ביחס למשפחות אחרות.

### 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

בשנת 2010 הגיע מספר המשפחות ששולמו להן קצבאות ילדים לכמיליון בממוצע לחודש - גידול של כ-1.8% בהשוואה ל-2009

לוח 2

משפחות המקבלות קצבת ילדים לפי מספר הילדים במשפחה  
(ממוצע חודשי), 2010-2006

שנה	סך הכול	מספר הילדים במשפחה					
		1	2	3	4	5	6+
<b>מספרים (אלפים)</b>							
2006	968.3	321.8	298.3	183.2	82.7	39.3	43.0
2007	980.6	321.8	303.0	188.5	84.4	39.8	43.1
2008	994.8	322.9	307.5	194.4	86.2	40.3	43.5
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
<b>אחוזים</b>							
2006	100.0	33.2	30.8	18.9	8.6	4.1	4.4
2007	100.0	32.8	30.9	19.2	8.6	4.1	4.4
2008	100.0	32.5	30.9	19.5	8.7	4.1	4.4
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

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 2010 לכ-1.1 מיליון – 45% 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-472 אלף) הם ילדים שלישיים ואילך והם למעשה הילדים שנפגעו בעבר בעקבות השוואת הקצבה לכל הילדים ושעיים מיטיב התיקון שנעשה במסגרת חוק ההסדרים. תרשים 1 מראה את המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה מ-2004 עד 2010. בסוף שנת 2010 הגיע מספרם הכולל לכ-1.1 מיליון ילדים.

המספר הכולל של הילדים החדשים הגיע בדצמבר 2010 לכ-1.1 מיליון – 45% מתוך כ-2.5 מיליון ילדים שבגינם שולמה קצבה במועד זה

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 זקנה 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% מהסכום הבסיסי (1,436 ש"ח ב-2010) ובעבור בני 12-14 – 10% ממנו (798 ש"ח).

ב-2010 שילם המוסד לביטוח לאומי מענק לימודים לכ-87 אלף משפחות, כ-62 אלף בהן משפחות חד-הוריות והשאר משפחות עם ארבעה ילדים ויותר, המקבלות גמלאות קיום. המענק שולם לכ-157

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 ו-165 ש"ח ב-2010.

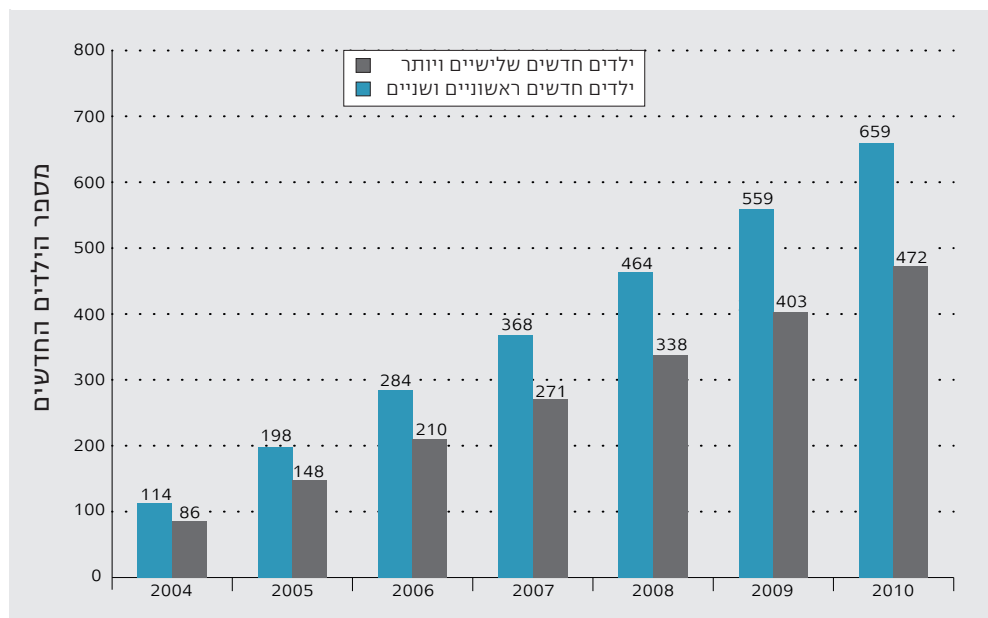
### לוח 3

#### ילדים המקבלים קצבת ילדים לפי מקומם במשפחה (ממוצע חודשי), 2010-2006

שנה	מקומו של הילד במשפחה					סך כל הילדים	
	ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי ושישי ואילך		
<b>מספרים (אלפים)</b>							
2006	968.3	646.5	348.1	164.9	82.2	2,297.3	
2007	980.6	658.9	355.8	167.4	82.9	2,333.1	
2008	994.8	671.8	364.4	170.0	83.8	2,372.5	
2009	1,012.0	685.3	373.5	172.9	84.6	2,417.0	
2010	1,030.0	700.2	383.8	176.5	85.9	2,466.0	
<b>אחוזים</b>							
2006	42.1	28.1	15.2	7.2	3.6	100.0	
2007	42.0	28.2	15.3	7.2	3.6	100.0	
2008	41.9	28.3	15.4	7.2	3.5	100.0	
2009	41.9	28.4	15.5	7.2	3.5	100.0	
2010	41.8	28.4	15.6	7.2	3.5	100.0	

### תרשים 1

#### המספר המצטבר של הילדים החדשים לפי מקומם במשפחה (אלפים), 2010-2004



ב-2010 שולם מענק לימודים לכ-157 אלף ילדים לעומת 146 אלף ב-2009

אלף ילדים לעומת 146 אלף בשנת 2009, וזו עלייה של כ-8% בין שתי השנים. מכלל הילדים שקיבלו מענק לימודים, כ-60% (כ-94 אלף ילדים) קיבלו את המענק המוגדל.

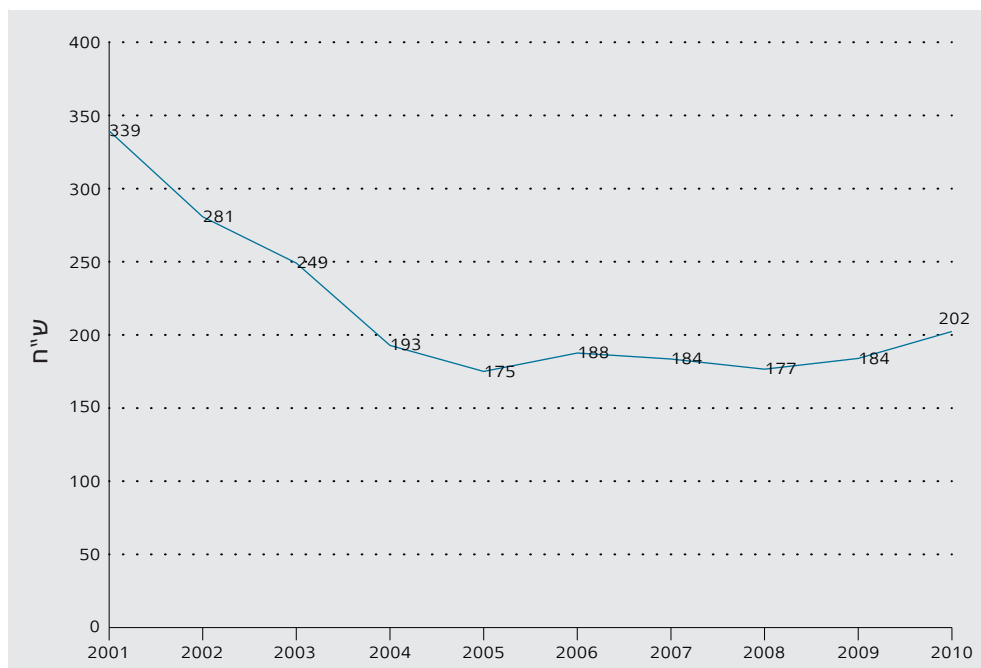
## ג. תשלומים

## 1) רמת קצבת הילדים

מינואר 2006 קצבת הילדים מחושבת על פי ה"סכום הבסיסי", שמעודכן על פי שיעור גידול מדד המחירים לצרכן. בין 2009 ל-2010 עלו קצבאות הילדים כדלקמן: לילד הראשון – מ-159 ש"ח ל-165 ש"ח, לילד השני מ-159 ש"ח ל-195 ש"ח, ולילד השלישי מ-219 ש"ח ל-252 ש"ח לילד השלישי ה"חדש" ול-284 ש"ח לילד השלישי ה"ותיק". רמות קצבאות הילד רביעי ואילך נשארו כפי שהיו בערכים נומינליים.

## תרשים 2

קצבה חודשית ממוצעת לילד (ש"ח, מחירי 2010), 2001–2010



בתרשים 2 מוצגת הקצבה הממוצעת לילד בשנים 2001-2010<sup>2</sup>. בשנת 2010 הקצבה הממוצעת לילד עלתה בכ-10% במונחים ריאליים לעומת שנת 2009.

לוח 4 מציג את התפתחות קצבת הילדים במהלך החמש השנים האחרונות בהתייחס 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 לילד לעלות בשיעור קטן של 1.3% ובשנת 2010 היא הוסיפה לעלות בכ-1.1% לעומת שנת 2009.
- ב-2010 הקצבה הממוצעת למשפחה שבה שלושה ילדים עלתה בכ-11% במונחים ריאליים לעומת שנת 2009, זאת בדומה לגידולה בשנת 2009 ביחס לשנת 2008 (גידול ריאלי של

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

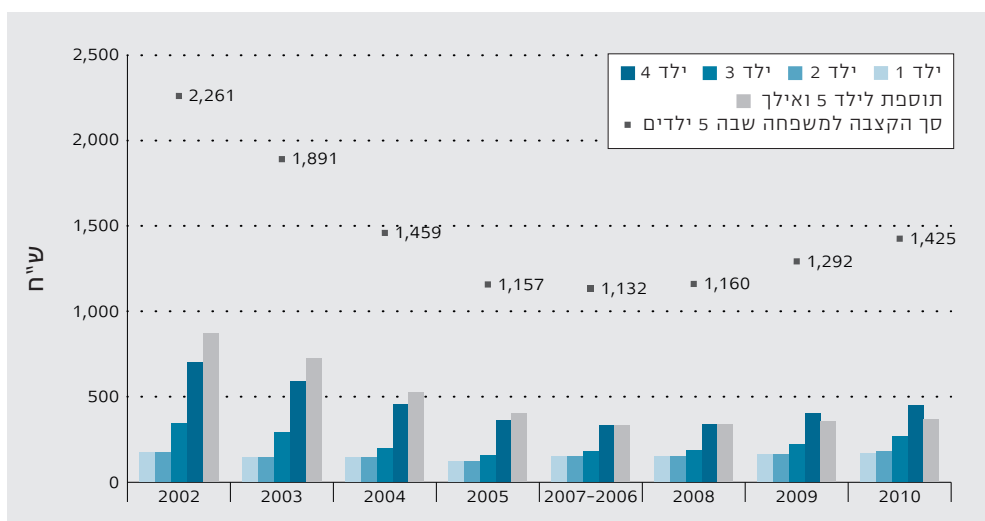
לוח 4

קצבת ילדים לפי מקום הילד במשפחה וקצבה למשפחה לפי מספר הילדים (ש"ח, מחירים שוטפים), 2010-2006

מועד	1	2	3	4	5	תוספת לכל ילד נוסף
<b>שנים 2007-2006</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

תרשים 3

סכומי הקצבאות לילדים שנולדו לפני 1.6.2003 לפי מקום הילד במשפחה, וסך הקצבה למשפחה שבה חמישה ילדים (ש"ח, מחירי 2010), 2010-2002



כ-13%). כזכור, ב-2009 נכנס לתוקפו התיקון בחוק ההסדרים שלפיו הוגדלה קצבת הילדים לילד שלישי והרביעי.

תרשים 3 לעיל מראה את היציבות היחסית בקצבה במשפחות קטנות (1-2 ילדים) לעומת הצמצום שלה במשפחות הגדולות בעקבות התוכנית הכלכלית של 2002-2003 ואחר כך הגדלתה מחדש במשפחות הגדולות בשנת 2009, בעקבות התיקון בחוק ההסדרים. כך למשל הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה עם 5 ילדים גדלה בכ-7.4% במונחים ריאליים לעומת שנת 2009 בדומה לגידולה בשנת 2009 ביחס לשנת 2008 (גידול ריאלי של כ-7.8%). בשנת 2010 הקצבה המשפחתית הממוצעת למשפחה שבה חמישה ילדים הגיעה ל-1,425 ש"ח לחודש.

## (2) היקף התשלומים

מנתוני לוח 5 עולה כי בשנת 2010 התשלומים לקצבאות הילדים עלו ריאלית בשיעור של כ-8.4% לעומת 2009. עלייה זו מורכבת מצד אחד מגידול מתון במספר הילדים שבעבורם שולמה הקצבה

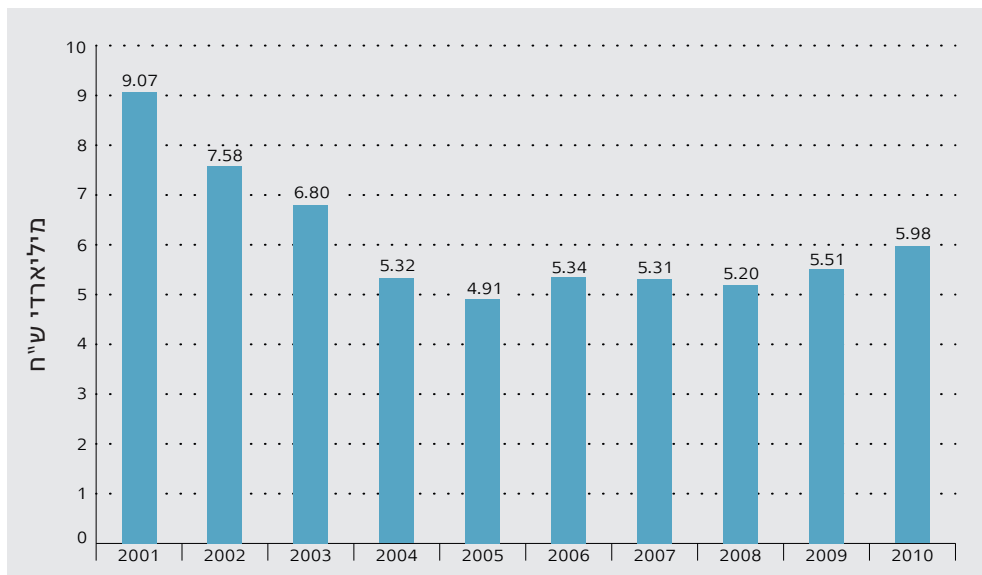
### לוח 5

#### התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליוני ש"ח, מחירי 2010), 2006-2010

שנה	סכום כולל		קצבת ילדים		מענק לימודים	
	מחירי שוטפים	מחירי 2010	מחירי שוטפים	מחירי 2010	מחירי שוטפים	מחירי 2010
2006	4,947.0	5518.1	4,791.2	5344.4	155.8	173.9
2007	4,940.5	5482.6	4,783.3	5308.3	157.1	174.4
2008	5,062.2	5370.9	4,896.7	5195.4	165.5	175.6
2009	5,537.3	5686.3	5,365.9	5510.2	171.4	176.0
2010	6,164.5	6164.5	5,984.5	5984.5	180.0	180.0

### תרשים 4

#### התשלומים בעבור קצבאות ילדים (מיליארדי ש"ח, מחירי 2010), 2001-2010





ומהגדלת גובה הקצבה לילדים השניים, השלישיים והרביעיים החדשים, 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 הלאומי עלה מכ-10.3% בשנת 2009 לכ-10.7% בשנת 2010. יש לציין שזו השנה הראשונה בעשור האחרון שהתשלומים לקצבאות ילדים עולים לעומת השנה הקודמת.

תרשים 4 מציג את התשלומים השנתיים בעבור קצבאות ילדים בשנים 2001-2010 במחירים קבועים. בשנת 2010 סך התשלומים השנתיים בעבור קצבת ילדים היה כ-6 מיליארד ש"ח ועלה בכ-8.6% לשנת 2009 במונחים ריאליים.

בשנת 2010 סך  
התשלומים השנתיים  
בעבור קצבת ילדים  
היה כ-6 מיליארד ש"ח  
ועלה בכ-8.6% ביחס  
לשנת 2009 במונחים  
ריאליים

