



מוסד לביטוח לאומי  
 המרכז לתיעוד  
 ע"ש ד"ר גיורא לוטו  
 ירושלים



המוסד לביטוח לאומי  
 אגף מחקר ותכנון

מחיר לניסוח  
 עפ"י  
 7588/1

365.39  
 דדד

מערכת קצבאות הילדים בישראל: 1959-1987  
 מאין באה ולאן מועדות פניה?

מאת:

אסתר שרון

3060 5.10.95

## הקדמה

העבודה מתארת בהרחבה את מערכת קצבאות הילדים בישראל מאז הוחל לראשונה חוק משפחות מרובות ילדים ב-1959 ועד היום משני היבטים עיקריים: שינויי החוק שהוכנסו במהלך השנים והשפעת השינויים הללו על התחלקות ההכנסות ותחולת העוני בקרב המשפחות עם ילדים בישראל.

בעקבות הרפורמה במיסוי שנערכה ביולי 1975 שולבו קצבאות הילדים במערכת המס והונהגה מערכת אחידה של קצבאות ילדים אוניברסליות. אולם, בשנים האחרונות חלה פגיעה באוניברסליות זאת שהתבטאה במיסוי הקצבאות ובביטול קצבת ילד ראשון למשפחות עם 1-3 ילדים. צעדים אלו פגעו בעיקר במשפחות הקטנות עם הכנסות בינוניות ונמוכות.

בימים אלו נערכים דיונים במסגרת ועדת המומחים לרפורמה במיסוי, שנכנסה לתוקף באפריל 1987, ואשר מונתה על ידי שר האוצר ביולי 1987. אחת ממטרות הוועדה היא הגדלת ההכנסה הפנויה של בעלי ההכנסות הנמוכות. לאור זאת, ייבחן מחדש גם נושא קצבאות הילדים ויתכן שיחולו שינויים נוספים במערכת זו בעתיד הקרוב.

אין ספק שעבודה זו תתרום להבנת הנושא המורכב של קצבאות הילדים בישראל, ותשמש כחומר רקע לוועדת המומחים הנ"ל.

תודתי נתונה ליעקב טל ולארכסנדר גאליה על עזרתם הרבה בעיבוד הנתונים במחשב. כמו כן, ברצוני להודות ליוסי תמיר ולדליה גוהדון מן האגף למחקר ותכנון, ליורם גבאי ממנינהל הכנסות המדינה ולצבי אורבך מבנק ישראל, על הערותיהם המועילות.

## תוכן העניינים

1	מבוא
3	פרק 1 - התפתחות מערכת קצבאות הילדים עד לרפורמה באפריל 1987
3	א. 1959-1974: הנהגת קצבאות למשפחות מרובות ילדים ולילדי עובדים שכירים
9	ב. הרפורמה במס ותשלומי העברה, יולי 1975
11	ג. חקיקה ומדיניות בראשית שנות ה-80
13	פרק 2 - השפעת השינויים בקצבאות הילדים על תחולת העוני והתחלקות ההכנסות
17	פרק 3 - היקף התשלומים בגין קצבאות ילדים ותהליך השחיקה של ערך נקודת הקצבה
22	פרק 4 - הרפורמה במיסוי הישיר ובקצבות הילדים - אפריל 1987
22	א. עיקרי התכנית
26	ב. השינויים בהכנסה הנקייה בעקבות הרפורמה
29	ג. השינויים במערכת קצבאות הילדים בהתייחסות לאוכלוסיית המשפחות השכירות עם ילדים
31	ד. הבעייתיות החברתית והמינהלית שמאחורי החזר קצבת ילד ראשון
33	פרק 5 - סיכום

## מערכת קצבאות הילדים בישראל: 1959-1987

### מאין באה ולאן מועדות פניה?

#### מבוא

עבודה זו באה לסקור בצורה מקיפה את מערכת קצבאות הילדים בישראל מאז הוחל לראשונה חוק משפחות מרובות ילדים ב-1959 ועד היום. הן מבחינת שינויי החוק עצמם שהוכנסו במהלך השנים והן מבחינת השפעת השינויים בקצבאות על התחלקות ההכנסות ותחולת העוני בקרב המשפחות עם ילדים בישראל.

השינויים הרבים שחלו במערכת קצבאות הילדים, בעשורים האחרונים נובעים מתפקידיה השונים אשר לא תמיד התאפשר מילויים בו זמנית. במקור, נועד החוק לתמוך כלכלית במשפחות מרובות ילדים. אולם, בהמשך, עלה הנושא של התחשבות במספר הילדים בקביעת המס על הכנסות הפרט, כך שבעת הרפורמה של יולי 1975 הוחלט לקבוע נקודת זיכוי שתהיה גם נקודת קצבה ובאופן זה הפכו קצבאות הילדים גם לחלק ממערכת המס.

הבעיות התקציביות של המשק הישראלי אשר הלכו והחריפו בשנות ה-80, העלו בכל פעם מחדש לדיון את אופן חלוקת הקצבאות: בצורה סלקטיבית או אוניברסלית. גם בימים אלו, מתנהלים דיונים במסגרת ועדת המומחים לרפורמה במיסים על יחידים, אשר יתכן ויובילו לשינויים נוספים במערכת קצבאות הילדים.

אברהם דורון אשר ערך מחקר מקיף בנושא תפקידיה ומצבה של מדינת הרווחה בעידן של תמורות, מסביר בספרו<sup>1</sup>: "סלקטיביות מבטאת עיקרון של הגשת

---

(1) אברהם דורון, "מדינת הרווחה בעידן של תמורות", ירושלים, תשמ"ה, הוצאת ספרים ע"ש מאגנס, האוניברסיטה העברית.

גימלאות ושירותים חברתיים על בסיס של מבחן אמצעים או הכנסות. פירושו של דבר, ששירותי רווחה סלקטיביים מיועדים אך ורק לאנשים במצבים של נזקקות כלכלית. היינו - כאשר אין להם הכנסה או שיש להם הכנסה מועטה, וזאת על פי בדיקת אמצעים או הכנסות, אינדיבידואלית או משפחתית. אוניברסליות משקפת עיקרון של חלוקת גימלאות ושירותים חברתיים ללא זיקה להכנסתו של האדם בעת הגשת השירות. פירושו של דבר, ששירותי רווחה אוניברסליים ניתנים לכל אחד בתוך אוכלוסיית היעד אליה מכוון השירות ללא קשר בהכנסה או במשאבים העומדים לרשותו".

בשנים הראשונות נתנו קצבאות ילדים בצורה אוניברסלית על פי דמוגרנט, כלומר לפי מספר ילדים, רק למשפחות בנות ארבעה ילדים ויותר. בשנת 1965 נכנסה לתוקפה קצבת ילדי עובדים שניתנה רק לילדי עובדים שכירים (עבור 3 ילדים ראשונים). בשנת 1970 הוחל בתשלום קצבת יוצאי צבא רק למשפחות שאחד מבניהן שירת בצבא, עבור ילד רביעי ואילך. בכל הקצבאות הללו היה משום קביעת אלמנט סלקטיבי לא ע"י ביצוע מבחן הכנסות אלא ע"י קביעת הזכאות לאוכלוסיות מסוימות בלבד.

הרפורמה של 1975 הנהיגה קצבת ילדים אוניברסלית לכל המשפחות באוכלוסייה (של שכירים ולא שכירים) ועבור כל הילדים במשפחה. עד שנת 1984 נשמר עיקרון האוניברסליות במלואו ואף הורחבו הקצבאות ליוצאי צבא. אולם בשנה זו, שעמדה בסימן משבר כלכלי חריף במשק הישראלי, אשר לווה בקיצוץ תקציבי גדול, הוחלט להטיל מס על הקצבאות לשני הילדים הראשונים, במשפחות שלהן עד שלושה ילדים, ואשר שיעור המס השולי של המפרנס העיקרי בהן הוא 50% לפחות.

במסגרת תכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק ביולי 1985, נמשכה מגמת הפגיעה באוניברסליות של הקצבאות כאשר הוחלט להפסיק את תשלום קצבת הילד הראשון

למשפחות עם 1-3 ילדים. כדי לא לפגוע במעוטי ההכנסה, נקבע יחד עם זאת, שמשפחות שראשו משתכר עד 80% מהשכר הממוצע במשק או המקבלות קצבאות מן הביטוח הלאומי, ימשיכו לקבל את קצבת הילד הראשון. בנוסף לכך הורחב המיסוי גם לקצבת הילד השלישי (אולם שיעור המס השולי המחייב זאת הורד ל-45%).

במסגרת הרפורמה במיסוי ובקצבאות הילדים שהופעלה באפריל 1987 נמשך ביטול קצבת ילד ראשון והמיסוי על הילד השני והשלישי. מדרגות המס ושיעורי המס שוננו בצורה כזו שהנהנים העיקריים מכך יהיו בעלי ההכנסות הגבוהות. לאור זאת, יושם דגש על הטבת מצבו של בעלי ההכנסות הנמוכות והבינוניות במסגרת המשך הרפורמה הנדונה. ואמנם, אחת ממטרות ועדת המומחים שהוזכרה לעיל, כפי שצויינה בכתב המינוי, היא: "הרחבת בסיס המס מתוך בחינת מרכיבי ההכנסות למיניהם, והפניית המקורות שיווצרו למען הגדלת ההכנסה הפנויה לבעלי מדרגות מס של 45% ומטה".

## פרק 1 - התפתחות מערכת קצבאות הילדים עד לרפורמה באפריל 1987

א. 1974-1959: הנהגת קצבאות למשפחות מרובות ילדים

### ולילדי עובדים שכירים

קצבאות ילדים שולמו לראשונה ע"י המוסד לביטוח לאומי למשפחות מרובות ילדים (ממ"י) בספטמבר 1959, בגין הילד הרביעי ואילך (עד גיל 14). הקצבאות היו פטורות ממס, והיוו שלב ראשון בתהליך הגדלת מעורבותו של המוסד לביטוח לאומי בפעילות לצמצום העוני והקטנת הפערים הכלכליים והחברתיים באוכלוסייה, תהליך שהתבסס והתרחב במשך השנים שלאחר מכן. מאז ועד היום, עבר חוק משפחות מרובות ילדים, שינויים רבים, ונכללו בו כל המשפחות עם ילדים (לא רק מרובות הילדים).

טבלה מס. 1: סיכום שינויי החוק במערכת קצבאות הילדים בישראל: 1959 עד 1987

קצבת ילד ראשון (קצי"ד)	משפחות מרובות ילדים (ממ"י)	קצבת ילדי עובדים (קי"ע)	קצבת יוצאי צבא (קי"צ)	קצבת ילדים	סוג הקצבה שנה
	מ-1.9.59 עבור ילד רביעי ואילך עד גיל 14 על ידי הביטוח הלאומי. פטורה ממס הכנסה.				1959
	הגדלת גיל הזכאות לממ"י ל-18.	מ-1.8.65 לשכירים בלבד עבור שלושה ילדים ראשונים עד גיל 18, באמצעות המעביד. חייבת במס הכנסה.			1965
	מ-1.4.70 שלמו ממ"י גם בגין הילד השלישי במשפחות לא שכירים בלבד.		מ-1.7.70 למשפחות שאחד מבניהן שירת בצבא, עבור ילד רביעי ואילך. ממומנת ע"י הממשלה לא חייבת במס		1970
			מ-1.9.71 החלו לשלם קי"צ גם למשפחות נחמכות סעד במימון הממשלה ולמשפחות עולים חדשים שעלו אחרי 1.9.67 ובמימון הסוכנות.		1971
	מ-1.10.72 שלמו ממ"י גם בגין הילד השלישי במשפחות שכירים.	מ-1.10.72 שולמה הקצבה רק עבור שני ילדים ראשונים לשכירים באמצעות המעביד.			1972
			מ-1.11.74 הורחבה הזכאות לקי"צ גם לילד השלישי.		1974

קצבת ילד ראשון (קצי"ר)	משפחות מרובות ילדים (ממ"י)	קצבת ילדי עובדים (קי"ע)	קצבת יוצאי צבא (קי"צ)	קצבת ילדים	סוג הקצבה שנה
				מהרפורמה ביולי 75 משולמת קצבת ילדים בגין כל ילד עד גיל 18 ישירות ע"י הביטוח הלאומי.	1975
			מ-1.4.83 שנו נקודות הזיכוי של קי"צ. נוספה נקודה אחת מילד רביעי ואילך.		1983
			מ-1.7.84 הוסיפו חצי נקודת קצבה לילד שלישי במשפ' עם ארבעה ילדים ויותר.	מ-1.4.84 הוטל מס על קצבות שני הילדים הראשונים במשפחות עם 1-3 ילדים ומס שולי של מפרנס ראשי גדול מ-50%.	1984
מ-1.7.85 בוטלה קצבת ילד ראשון במשפחות עם 1-3 ילדים. החזרה ניתן למשפחות שראשן משתכר עד 80% מהשכר הממוצע, ולמקבלי קצבות הביטוח			מ-31.3.85 הופסקה קצבת יוצאי צבא למשפחות העולים החדשים.	מ-1.7.85 הורחב מיסוי הקצבות גם לילד שלישי במשפ' עם 1-3 ילדים בהן המפרנס הראשי נמצא במדרגת מס שולי גבוהה מ-45%.	1985
			מ-1.4.86 הופסקה קי"צ למשפחות נחמכות סעד.	בספטמבר 86 פג חוקפה של הוראת השעה לגבי מיסוי קצבות ילדים.	1986
ברפורמה של אפריל 87 הוחלט להמשיך בביטול קצי"ר אך לתת החזר למשפחות שראשן משתכר עד 90% מהשכר הממוצע				ברפורמה של אפריל 87 חודש המיסוי על קצבות ילד שני ושלישי.	1987



טבלו מס. 1 סוקרת את כל שינויי החוק מראשיתו עד היום. (מצויינות בה רק השני [ בהן ח'ו שינויים]). נקודות הציון החשובות הן:

בראשית שנות השישים שולמו הקצבאות רק למשפחות מרובות ילדים (עם 4 ילדים ויותר). באוגוסט 1965, הוחל בתשלום קצבת ילדי עובדים (קי"ע) לשכירים בלבד, עבור שלושת ילדיהם הראשונים. עד גיל 18. בדיקת הזכאות והתשלום היו באחריות המעבידים, כאשר הזכאות היתה אוניברסלית ומבוססת על דמוגרנט (מספר ילדים). הקצבה נחשבה כשכר לכל עניין וחוייבה לכן במיסוי הכנסה, שנוכו במקור ע"י המעביד.

באותה שנה, העלו את גיל הזכאות לקצבת ממ"י מ-14 ל-18. תחולת הזכאות נמשכה כמו בעבר על כל המשפחות עם ארבעה ילדים או יותר. הקצבה עצמה היתה פטורה ממס הכנסה (החל באפריל 1970 הורחבה הזכאות לקצבת ממ"י גם לילד השלישי, רק במשפחות לא שכירים, ובאוקטובר 1972, לילד השלישי, גם במשפחות שכירים). כדי לקבלה, היה צורך להגיש תביעה לסניף המוסד לביטוח לאומי, והתשלום בוצע ישירות ע"י המוסד. גם כאן הזכאות היתה אוניברסלית, על פי דמוגרנט, אולם הביצוע היה בידי מינהל הביטוח הסוציאלי (כלומר, המוסד לביטוח לאומי). ממחקרם של אברהם דורון ורפאל רוטר, שפורסם ב-1976<sup>2</sup>, אנו למדים, שבכל הנוגע לקצבאות ילדים, אשר הזכאות להן היתה מבוססת בעיקרה על דמוגרנט החטיא המוסד לביטוח לאומי רק כ-2% -1% מן הזכאים, לעומת 4% במקרה של קצבאות אשר שולמו ע"י המעבידים. במקרה של התכניות הסוציאליות אשר היו מבוססות על מבחני הכנסות או שכר (כגון, מענקים למקבלי שכר נמוך עד 1972, תמיכות סעד, והטבה סוציאלית לקשישים), ההחטאה

---

(2) אברהם דורון ורפאל רוטר - "עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם", ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, ביה"ס לעבודה סוציאלית והמוסד לביטוח לאומי האגף למחקר ותכנון 1976.

היתה גדולה הרבה יותר וקשה היה לקבוע בברור מי החטיא יותר. (ראה עמ' 79 במחקר הנ"ל).

שלב נוסף, בהרחבת התחולה של קצבאות הילדים, נכנס לתוקף עם הנהגת קצבת יוצאי צבא (קי"צ). ביולי 1970. הצמיחה המהירה שלאחר מלחמת ששת הימים מחד, ונטל הבטחון שנפל על המפרנסים הצעירים מאידך, הביאו לתסיסה חברתית ניכרת (תנועת הפנתרים) שבעקבותיה החליטה הממשלה על הרחבת הזכאות לקצבאות ילדים למשפחות שאחד מבניהן שירת בצה"ל או בשירות בטחוני אחר, כמוגדר בחוק חיילים משוחררים. קצבה זו, שמומנה ע"י הממשלה, ניתנה עבור הילד הרביעי ואילך. (בנובמבר 1974 הורחבה הזכאות גם לילד השלישי במשפחות הנ"ל).

בספטמבר 1971 החלו לשלם קצבה בשיעור זהה לקצבת יוצאי צבא גם לקבוצות אוכלוסייה מסויימות שלא היו זכאיות לקבלה לפי חוק החיילים המשוחררים: - למשפחות נתמכות סעד - במימון הממשלה. - למשפחות עולים חדשים שעלו לאחר ה-1 בספטמבר 1967 במימון הסוכנות היהודית.

ב-1.4.85 הופסק תשלום התוספת למשפחות העולים החדשים. כלומר, כיום הם לא מקבלים כלל קצבת יוצאי צבא (אלא אם כן אחד מבני המשפחה משרת בצה"ל). ב-1.4.86 הופסק התשלום עבור משפחות נתמכות סעד חדשות (המשפחות שקבלו לפני כן ממשיכות לקבל גם היום, כל עוד הן עומדות בתנאי הזכאות מבחינת רמת הכנסתן).

במהלך המחצית הראשונה של שנות השבעים, הגיעו קובעי המדיניות למסקנה שהדרך הטובה ביותר לחזק ולבסס את הבטחת ההכנסה למשפחות עובדים מרובות ילדים היא מתן קצבאות ילדים המשולבות במערכת מיסי ההכנסה.

אם נסכם את המצב שהיה קיים עד אז, נראה שהקצבאות ששולמו בגין ילדים עד אוקטובר 1972 היו בעיקרו כדלקמן:

סוג הקצבה	האוכלוסייה הזכאית	הגורם המממן	חייבת/לא חייבת במס הכנסה
קצבת ילדי עובדים (קי"ע)	שכירים - עבוד 3 ילדים ראשונים	מעבידים	כן
קצבת משפחות מרובות ילדים (ממ"י)	כל המשפחות עם 4 ילדים ויותר. (משפחות לא שכירים עם 3 ילדים ויותר)	המוסד לביטוח לאומי	לא
קצבת יוצאי צבא (קי"צ)	משפחות שאחד מבניהן שירת בצבא, בגין הילד הרביעי ואילך.	המוסד לביטוח לאומי	לא

לאור האמור לעיל, עמד ביסוד הרפורמה שהונהגה באוקטובר 1972, הרעיון של הדגשת המרכיב האוניברסלי במערכת המשולבת של קצבאות הילדים והמיסוי, ע"י הגדלת קצבאות הילדים וצימצום הניכויים האישיים בגין ילדים במערכת מס הכנסה. משום כך, הוחלט להגדיל במידה ניכרת את קצבאות ממ"י, ע"י תשלום קצבאות אלו לילדים שלישיים גם במשפחות שכירים; לחייב את קיצבת ממ"י במס הכנסה, ולהקטין את הניכויים האישיים (אשר היו סכומים אחידים בגודלם בכל רמות ההכנסה והשתנו אך ורק בהתאם לגודל המשפחה).

צעדים אלו, גרמו ליתר פרוגרסיביות של הסיוע למשפחות עם ילדים. זאת משום, שבעלי ההכנסות הנמוכות לא יכלו להנות בעבר מן הניכויים, כיון שהכנסתם היתה מתחת לסף המס. בנוסף לכך, חיוב הקיצבה במס והקטנת הניכויים האישיים פגעו יותר בבעלי ההכנסות הגבוהות.

ב. הרפורמה במס ותשלומי העברה, יולי 1975.

לקראת אמצע שנות השבעים, גבר הלחץ לרפורמה רדיקלית במערכת המיסוי הישיר אשר הביא להקמתה של ועדת בן-שחר בדצמבר 1974. בכתב המינוי של הוועדה הוגדרו המטרות הבאות:

"1. חלוקה צודקת של ההכנסה במשק.

2. מניעת עיוותים והשפעותיהם השליליות על פריון הייצור ועל מוסר

המיסים. ההצעה צריכה להביא להרחבת בסיס המס. לפישוט שיטת המס

ולהגברת יעילות הגבייה. הוועדה רשאית על פי שיקול דעתה להמליץ על

שינויים המתחייבים במערכת התמיכות." י"ב

המלצות הוועדה. הוגשו לשר האוצר בסוף מארס 1975 ובהן נכללה רפורמה מקיפה לא רק בבסיס המס ובשיעורי המס, אלא גם במערכת הניכויים, הזיכויים וקצבאות הילדים.

עיקרי ההמלצות היו:

א. ביטול הניכויים בגין ילדים במערכת המיסוי הישיר והנהגת מערכת אחידה של קצבאות אוניברסליות בגין ילדים. זאת, ע"י הגדרת נקודת זיכוי, שתשמש בסיס לזיכויים אישיים ולקצבאות בגין ילדים.

ב. הרחבת בסיס המס כך שיכלול תקבולים שהיו פטורים ממס, לפני הרפורמה.

ג. קביעת סולם חדש של מדרגות מס ושיעורי מס.

ד. הצמדת נקודות הזיכוי (הזיכויים והקצבאות המבוטסות עליהן) לעליית המחירים.

ה. השוואת מצבו של העצמאי למצבו של השכיר ע"י מתן קצבאות לשני הילדים הראשונים גם למשפחות שראשן עצמאי.

(3) מתוך כתב המינוי של הוועדה 15.12.1974 הכלול ב"המלצות לשינוי המס הישיר, דו"ח הוועדה לרפורמה במיסים", ירושלים, מארס 1975.

בכל הנוגע לקצבאות הילדים, מצאו המלצות הוועדה את ביטויים המלא, בשינויי  
 ההוק שהופעלו מ-1 ביולי 1975. השינוי הבולט במערך ההטבות לילדים היה  
 צמצום. ביטול כל הניכויים בגין ילדים במערכת המיסוי הישיר והנהגת קצבת  
ילדים אוניברסלית לכל המשפחות באוכלוסייה (של שכירים ולא שכירים) עבור  
 כל הילדים במשפחה עד גיל 18 אשר שולמה ישירות ע"י המוסד לביטוח  
 לאומי (4).

במקום הניכויים שבוטלו הוגדרו נקודות זיכוי שמטרתן היתה לשמש כבסיס  
 לזיכויים אישיים ולקצבאות בגין ילדים. הומלץ לתת 3 נקודות זיכוי לתושב  
 שאשתו אינה עובדת ו-2 נקודות זיכוי לרווק או אישה בחישוב נפרד. על מנת  
 לעודד אימהות לצאת לעבודה, הוחלט לתת לכל אשה עובדת נקודת זיכוי אחת  
 עבור כל ילד שני (בהמשך הורחבו נקודות הזיכוי לכל הילדים). נקודות  
 הזיכוי, הוצמדו למדד המחירים לצרכן, כדי שישמר ערכן הריאלי. מעבר זה,  
 משיטת הניכויים לשיטת הזיכויים תרם ליתר פרוגרסיביות של המערכת המשולבת  
 של קצבאות הילדים והמיסוי, משום שהזיכויים נקבעו באופן אחיד לגבי כל  
 רמות ההכנסה, ונהנו מהם גם עובדים שלא היו חייבים כלל בתשלום מס הכנסה.

בסיכומו של דבר קצבת הילדים החדשה שהונהגה בעקבות הרפורמה היתה פטורה  
 ממס הכנסה ומלאה תפקיד כפול:

- "מס הכנסה שלילי" למשפחות שהכנסתן נמוכה מסף המס.

- זיכוי מס למשפחות שהכנסתן עולה על סף המס.

(4) בעקבות זאת, בוטלו כל תשלומי הביטוח הלאומי עבור תלויים מילד שלישי  
 ואילד, שנתנו במסגרת כל שאר קצבאות המוסד. חשוב לציין, שהיתה זו  
 הפעם הראשונה ששני הילדים הראשונים של עובדים עצמאיים קבלו קצבת  
 ילדים.

לכל השינויים הללו היתה גם השפעה תקציבית. על כל שנגבה מן המבוטחים עבור קצבאות ילדים הוחל בגבייה מקבילה מן האוצר. זאת משום שהנוהגת מערכת אוניברסלית לכל הילדים במשפחה ומעבר ממערכת של ניכויים למערכת של נקודות זיכוי הגדילו את סך התשלומים עבור קצבאות ילדים. לפי מחקרם של רפאל רוטר ונירה שמאי, מ-1977<sup>5</sup> גדל מספר המשפחות להן שילם הביטוח הלאומי קצבאות ילדים מ-200,000 ל-500,000. בעקבות הרפורמה של יולי 1975. הסכום הכולל שהוצא קודם לרפורמה על ההטבות לילדים הגיע ל-2.1% מהתל"ג, ואילו לאחריה הוא עלה ל-2.8% ממנו.

#### ג. חקיקה ומדיניות בראשית שנות ה-80:

##### מיסוי קצבאות ילדים וביטול קצבת ילד ראשון

בסוף שנות ה-70 ובראשית שנות ה-80 הסתמנה רגיעה בטיפול בנושא קצבאות הילדים מבחינת שינויי חוק. השינויים הראשונים הופעלו לגבי קצבת יוצאי צבא ונכנסו לתוקף באפריל 1983 כאשר התשלומים הוגדלו עבור הילדים הרביעיים ואילך בשיעור של נקודת קצבה אחת לכל ילד. בעקבות זאת, עמדו נקודות הזיכוי של קי"צ ברמה הבאה:  $3/4$  נקודה לילד שלישי, 2 נקודות לילד רביעי וחמישי ו-2.25 נקודות לילד שישי ואילך. (ביולי 1984 נוספה  $1/2$  נקודת קצבה לילד שלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר).

במשך 25 שנה מאז נכנס לתוקפו חוק משפחות מרובות ילדים היתה מגמה של הרחבת התשלומים בגין קצבאות ילדים הן מבחינת האוכלוסיה הזכאית והן מבחינת גובה הקצבאות. ב-1984 חלה תפנית במגמה זו כאשר באפריל אותה שנה, הוטל מס על הקצבאות לשני הילדים הראשונים, במשפחות שלהן עד שלושה ילדים

---

(5) רפאל רוטר ונירה שמאי "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל, יולי 1975", בטחון סוציאלי חוב' מס. 12-13, מארס 1977, עמ' 5-21.

ואשר שיעור המס השולי של המפרנס העיקרי בהן הוא 50% לפחות. צעד זה גרם לפגיעה ניכרת במשפחות הקטנות והיווה נקודת מפנה בכך שפגע באוניברסליות של קצבאות הילדים שעמדה ביסוד הרפורמה של 1975. (יש לזכור שלפני הרפורמה היה גם כן מיסוי על קצבאות ילדי עובדים).

ביולי 1985 נעשה צעד נוסף להקטנת התשלומים בגין קצבאות ילדים ע"י הטלת המיסוי גם על קצבת הילד השלישי במשפחות שלהן עד שלושה ילדים (אולם שיעור המס השולי של המפרנס העיקרי המחייב תשלום מס זה הורד ל-45%). צעד זה נכלל במסגרת הוראת שעה שתוקפה פג בספטמבר 1986, והיווה חלק מתכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק אשר במסגרתה הוחלט גם על הפסקת תשלום קצבת ילדים בעד הילד הראשון למשפחות שיש להן עד שלושה ילדים מתחת לגיל 18. (הוראות אלו לא חלו על מבוטחים הזכאים לקצבה בעד יותר משלושה ילדים). באופן זה חלה פגיעה נוספת באוניברסליות של קצבאות הילדים. על מנת לא לפגוע במשפחות בעלות הכנסה נמוכה קבעו זכאות לקבלת החזר הקצבה בגין הילד הראשון לקבוצות האוכלוסייה הבאות:

א. משפחות שכירות עם הכנסה נמוכה (שהכנסת המפרנס הראשי אינה עולה על 80% מהשכר הממוצע במשק).

ב. משפחות שמפרנסן נמנה על העובדים הלא שכירים ושלהם הכנסה נמוכה.

ג. מקבלי קצבאות זקנה, שאירים, תלויים, נכות, הבטחת הכנסה, דמי מזונות וביטוח אבטלה.

מסיבות טכניות, מתבצע החזר ללא שכירים ולגמלאים באמצעות המוסד לביטוח לאומי ולשכירים באמצעות המעבידים. (משום שלגבי שכירים אין רישום מפורט בקבצי הביטוח הלאומי).

כל ההוראות לשעת חירום עוגנו ב"חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה התשמ"ו-1985" שהוחל רטרואקטיבית מיולי 1985. תוקפו של החוק נקבע תחילה

עד מרץ 1987 ולאחר מכן הוארך עד מרץ 1988. (לגבי השינויים שחלו באפריל 1987, ראה דיון נפרד בפרק 4).

## פרק 2 - השפעת השינויים בקצבאות הילדים על תחולת העוני והתחלקות ההכנסות

מחקרים שונים שפורסמו בראשית שנות השבעים בישראל (ואשר התבססו על סקר הוצאות משפחה 1968/9) הראו שבקרב משפחות מרובות ילדים (עם 4 ילדים או יותר), תחולת העוני היא מן הגבוהות ביותר. על פי ממצאיהם של רפאל רוטר ונירה שמאיי<sup>6</sup> כ-20% ממשפחות אלו חיו בעוני (כלומר הכנסתן היתה נמוכה מקו העוני שהוגדר ברמה של 40% מההכנסה החציונית ברוטו, למבוגר סטנדרטי) לעומת 6% בלבד מן המשפחות הקטנות (עם 1-3 ילדים), ו-11% מכלל המשפחות. המשפחות מרובות הילדים, היוו 25% מכלל המשפחות העניות, בעוד שחלקן בסך המשפחות באוכלוסייה היה 10% בלבד!

מחקרו של ד"ר יעקב חביבי<sup>7</sup> העלה ממצאים דומים. לפיהם, 12% מכלל המשפחות חיו מתחת לקו העוני, ו-22% מן המשפחות עם 4 ילדים או יותר. (כל זאת, אחרי קבלת תמיכות ממשלתיות). אחד הנושאים שנבדקו ביסודיות במחקר זה היה מצבם של העובדים העניים. החוקר מצא שלושה גורמים העלולים להמיט על משפחה שראשה עובד תנאי מצוקה ועוני: תעסוקה בלתי מלאה, שכר נמוך ומספר רב של תלויים. הגורם החשוב לעניינינו הוא גודל המשפחה. ואמנם, התגלה הבדל ניכר בגודל המשפחה בין העובדים העניים לבין הלא עניים: כמעט ל-50% מכלל המשפחות העניות שראשן עבד היו 4 ילדים או יותר, לעומת 9% בלבד בקרב המשפחות הלא עניות שראשן עבד. כמו כן, נמצא מתאם חיובי בין תחולת העוני

(6) רפאל רוטר ונירה שמאיי "דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי מס. 1, פברואר 1971 עמ' 17-28.

(7) ד"ר יעקב חביב, "העוני בישראל 1964-1974", לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה" בטחון סוציאלי, מס. 8, מארס 1975, עמ' 5-24.



ומספר הילדים במשפחה: בקרב המשפחות עם 1-3 ילדים שראשן עבד, היו כ-6% עניות, לעומת 32% מבין המשפחות בנות 4 ילדים או יותר. 75% מן הילדים העניים חיו במשפחות גדולות (עם 4 ילדים או יותר) ומחציתם במשפחות עם 6 ילדים או יותר.

בניגוד לטענה המועלית מידי פעם, לא נתגלתה האבטלה כגורם מסביר חשוב לקיום העוני במשפחות גדולות. רוב המשפחות העניות הגדולות, היו כאלה שראשן עבד.

לאור כל זאת, במסגרת הרפורמה של אוקטובר 1972, נקבעה קצבת הילדים ברמה כזו שתמנע ממשפחת עובד להיקלע למצוקה חריפה ולהזדקק לסעד רק בגין ילדיה, כל עוד יכול ראש המשפחה לעבוד ולהשתכר לפחות את שכר המינימום שנקבע במשק. באותה שנה נקבע לראשונה שכר מינימום במשק הישראלי ברמה התחלתית של 375 ל"י לחודש. קצבאות הילדים הותאמו לשכר המינימום הזה כדי להבטיח הכנסת מינימום למשפחות שראשיהן מועסקים בתעסוקה מלאה יהא אשר יהא מספר הילדים בהן.

בזכות השינויים במערכת מס ההכנסה שהיו חלק מן הרפורמה של 1972 (חיוב חלק מקצבת ממ"י במס הכנסה וצמצום הניכויים האישיים בגין ילדים), נהנו משפחות מעוטות הכנסה, שהיו פטורות כליל מתשלום מס הכנסה, מן הקצבה כולה, ומשפחות בעלות הכנסה גבוהה יותר נהנו נטו רק מחלק מהקצבה כי חובן למס הכנסה גדל במקצת. התוספת נטו, הלכה וקטנה עם העלייה ברמת ההכנסה, ומשום כך, התחלקותה היתה פרוגרסיבית וצודקת יותר.

ואמנם, כפי שעולה ממחקרו של ד"ר חביב שנדון לעיל, צמצמה הרפורמה בקצבאות ילדים במידה ניכרת, את העוני בקרב הילדים. תחולת העוני שלאחר תמיכות

בקרוב ילדים ירדה מ-16% ל-9%. במשפחות בנות 4 ילדים או יותר הסתמן השיפור העיקרי בעקבות הרפורמה ותחולת העוני בהן ירדה מ-26% ל-11%.

למרות כל זאת, הראה רפאל רוטר במחקרו על הרפורמה של 1972<sup>8</sup>, שסך הסיוע שניתן ע"י הממשלה לילדים, באמצעות הקצבות והניכויים במס הכנסה גם יחד, היה עדיין רגרסיבי ביסודו. משום כך הגיע למסקנה ש: "לא די איפוא, להכניס עיקרון ושיטה לתת המערכת של קצבאות הילדים, דבר שעשתה הרפורמה בקצבאות הילדים. גם לאחר שעשינו זאת, ללא תיאום עם תת-המערכת השנייה, זו של ההטבות לילדים במס הכנסה, קיבלנו מערכת משולבת שקשה למצוא בה תכלית ושיטה, קשה למצוא בה מדיניות חברתית מפורשת וברורה". מצב זה באה לתקן הרפורמה הכוללת יותר של 1975.

השינויים שהונהגו עקב הרפורמה של 1975 בגובה קצבאות הילדים, באו להוסיף ולהשלים את הקצבה למשפחות מרובות הילדים, כהמשך למדיניות שהיתה נהוגה כלפי משפחות אלה לפני הרפורמה. המערכת שהופעלה לאחר הרפורמה היתה פרוגרסיבית יותר בדרך בה התחשבה בילדים. משפחות שרמת הכנסתן היתה נמוכה מהשכר הממוצע במשק קבלו תוספת נכרת להכנסתן, ולעומתן, אצל משפחות שרמת ההכנסה היתה מעל השכר הממוצע במשק חלה ירידה קלה בהכנסה הפנויה בהשוואה למצבן לפני הפעלת הרפורמה.

ואכן, מחקרים של רפאל רוטר ונירה שמאי<sup>9</sup> שנערך בעקבות הרפורמה של 1975 העלה כי בקרב משפחות של עובדים עניים צומצמה תחולת העוני באופן משמעותי בעקבות רפורמה זו. ממצאיהם הראו שלפני מיסים ותשלומי העברה היו לכ-11%.

---

(8) רפאל רוטר, "הרפורמה בקצבאות הילדים בישראל", בטחון סוציאלי מס. 5-4, יולי 1973 עמ' 80.  
(9) ראה הערה (5).

מבין משפחות שכירים עירוניות עם ילדים, הכנסות נמוכות מקו העוני. קצבאות הילדים בנוסח שקדם לרפורמה. צמצמו קבוצה זו לכדי 6% עד 7% מכלל משפחות השכירים העירוניות.

הרפורמה צמצמה קבוצה זו עוד יותר, לכדי 5% בלבד.

השינויים העיקריים באו לידי ביטוי במשפחות מרובות ילדים של שכירים עירוניים. 36% מהן היו עניות לולא קיומם של קצבאות ילדים. תחולת העוני בקרבם הצטמצמה לכדי 17% לערך במערכת של טרם הרפורמה, ולכ-10% בלבד אוריה.

הגדלת קצבאות יוצאי צבא באפריל 1983 לילדים רביעיים ואילך, בשיעור של נקודת קצבה לכל ילד שפרה את מצבן של המשפחות מרובות הילדים (עם 4 ילדים ויותר) לעומת המשפחות עם 1-3 ילדים. גם המיסוי על קצבת ילד ראשון ושני שהוטל שנה לאחר מכן על המשפחות הקטנות (עם 1-3 ילדים) הרע את מצבן לעומת המשפחות הגדולות.

הצעדים שננקטו ביולי 1985 ואשר כללו את הרחבת המיסוי גם לגבי קצבת הילד השלישי, וביטול קצבת הילד הראשון, במשפחות עם 1-3 ילדים, גרמו להרעה נוספת בהכנסותיהן של המשפחות הקטנות. יתר על כן, הן לא נהנו מפיצוי כלשהו, בדומה לתוספת ממנה נהנו המשפחות הגדולות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא (ק"צ). משום כך, גדל הפער בין רמת הקצבאות ששולמה למשפחות הקטנות לבין זו ששולמה למשפחות הגדולות<sup>10</sup>. התפתחות זו, פגמה בהצלחת חפקידן של קצבות הילדים כמכשיר להגדלת השוויון האופקי ברמת החיים, בין משפחות בנות גודל שונה אך שרמת הכנסתן מעבודה זהה.

---

(10) דיון מפורט בנושא זה מופיע בהמשך בפרק 4.

פרק 3 - היקף התשלומים בגין קצבות ילדים וחהליך השחיקה של

ערך נקודת קצבה

בשנת התקציב 1986/7 הגיעו סך התשלומים בגין קצבות ילדים (כולל קצבת יוצאי צבא) ל-826 מליוני ש"ח. סכום זה מהווה 2% מהתוצר הלאומי הגולמי ו-23% מסך תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי. לוח מס. 1 מציג את היקף התשלומים בגין קצבות ילדים בשנות התקציב 1970-1986, במחירים קבועים של 1985. עד שנת 1982 ניכרה מגמה מתמדת של עלייה בהיקף התשלומים ואלו הגיעו

לוח מס. 1: היקף התשלומים בגין קצבות ילדים  
1986-1970

שנה (1)	תשלומים בגין קצבות ילדים			חלקן של קצבות הילדים בסך תשלומי הביטוח הלאומי	חלקן של קצבות הילדים בתל"ג	שיעור שינוי שנתי ריאלי של סך קצבות הילדים
	סך הכל	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא			
	<u>(במיליוני ש"ח, במחירי 1985)</u>			<u>(באחוזים)</u>		
1970	144.1	135.7	8.4	23.3	0.9	
1975	480.2	404.4	75.8	33.6	2.1	
1980	502.1	427.1	75.0	27.0	1.8	
1981	556.1	474.4	81.7	25.8	1.8	10.8
1982	544.2	465.6	78.6	23.2	1.7	-2.1
1983	519.2	412.5	106.8	23.3	1.7	-4.6
1984	500.2	396.7	103.5	21.7	1.5	-3.7
1985	560.7	429.0	131.7	23.1	1.9	12.1
1986	634.4	479.4	154.4	23.2	2.0	13.1

(1) שנות תקציב.

המקור: נתונים לגבי הקצבאות - לוחות א/2 ו-ז/1, רבעון סטטיסטי, כרך ט"ז מס. 4, ינואר-מרס 1987 המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון. נתוני התל"ג - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לרמה של 544 מליוני ש"ח. בשנתיים הבאות חלה ירידה קלה ולעומת זאת בשנים 1985 ו-1986 חל גידול ריאלי של 12%-13% כל שנה. זאת למרות הירידה הגדולה במספר הילדים עבורם שולמו הקצבאות (בעקבות ביטול קצבת ילד ראשון ביולי 1985). הגידול נבע מהעלייה בערכה הריאלי של נקודת קצבה בשנת 1985 (ראה לוח מס. 2). משנת 1975 ועד היום נשאר חלקן של הקצבאות בתל"ג יציב, פחות או יותר, סביב 2%.

חלקן של הקצבאות מסך תשלומי הביטוח הלאומי היה הגבוה ביותר ב-1975 - במעט 34%, ירד ל-22% ב-1984 ועלה במעט ל-23% ב-1986.

היבט נוסף שמעניין לבחון הוא השינויים ברמת הקצבאות עצמן, במהלך השנים, ביחס לשינויים ברמת המחירים ובשכר הממוצע.

לוח מס. 2 מציג את ערכן הממוצע של קצבות הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא) לשנות התקציב 1965-1986, במחירים קבועים (של 1985) וכאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר. בולטת במיוחד העובדה שעד לרפורמה ב-1975 היה ערכה של הקצבה לילד אחד נמוך מאד ביחס לשכר הממוצע - 1.2% ב-1965 ו-2% ב-1970. מטרת הרפורמה הנדונה היתה לשפר בהרבה מצב זה ולהעלות את נקודת הקצבה לרמה של 5% מהשכר הממוצע<sup>11</sup> אולם בפועל בשנת 1975 הערך השנתי הממוצע של הקצבה היה 4.4% מהשכר הממוצע במשק. מאז, הלך ונשחק ערכה והגיע שוב לרמה של 2.2% בלבד מהשכר הממוצע ב-1984. המצב השתפר במקצת ב-1985, אך כיום אנו עדיין רחוקים מאד מחמשת האחוזים שנקבעו ברפורמה של 1975. (ראה דיאגרמה 11').

(11) יש לזכור עם זאת, שהחל מ-1975 נקודת הקצבה באה להחליף הן את קצבאות הילדים והן את הנכויים בגין ילדים במס הכנסה, שהיו קיימים קודם לכן.

לוח מס. 2: ערכן הממוצע של קצבות הילדים (כולל קצבת יוצאי צבא)

1986-1965

ארבעה ילדים		שלושה ילדים		שני ילדים (1)		ילד אחד (1)		שנה (2)
כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר	במחירי 1985 (ש"ח)	
5.6	30.3	3.6	18.8	2.4	12.5	1.2	6.3	1965
10.6	63.6	6.9	41.6	4.4	26.3	2.0	11.9	1970
27.4	175.5	17.6	112.3	8.8	56.2	4.4	28.1	(3) 1975
17.7	136.6	11.3	87.4	5.6	43.7	2.8	21.9	1980
17.6	148.9	11.3	95.3	5.6	47.6	2.8	23.8	1981
16.5	142.9	10.5	91.4	5.3	45.7	2.6	22.9	1982
18.0	150.9	9.7	81.1	4.8	40.5	2.4	20.3	1983
16.9	151.1	8.8	78.2	4.4	39.1	2.2	19.5	1984
24.7	191.6	10.0	77.3	3.6	28.0	3.1	24.7	(4) 1985
25.3	219.7	9.9	85.1	3.3	28.3	-	-	1986

(1) מאוגוסט 1965 עד מועד הפעלת הרפורמה במס ביולי 1975 שולמה קצבה בגין הילד הראשון והשני (קצבת ילדי עובדים) למשפחות שכירים בלבד.

(2) שנות תקציב.

(3) ביולי 1975, ערך נקודת הקצבה היה 5% מהשכר הממוצע.

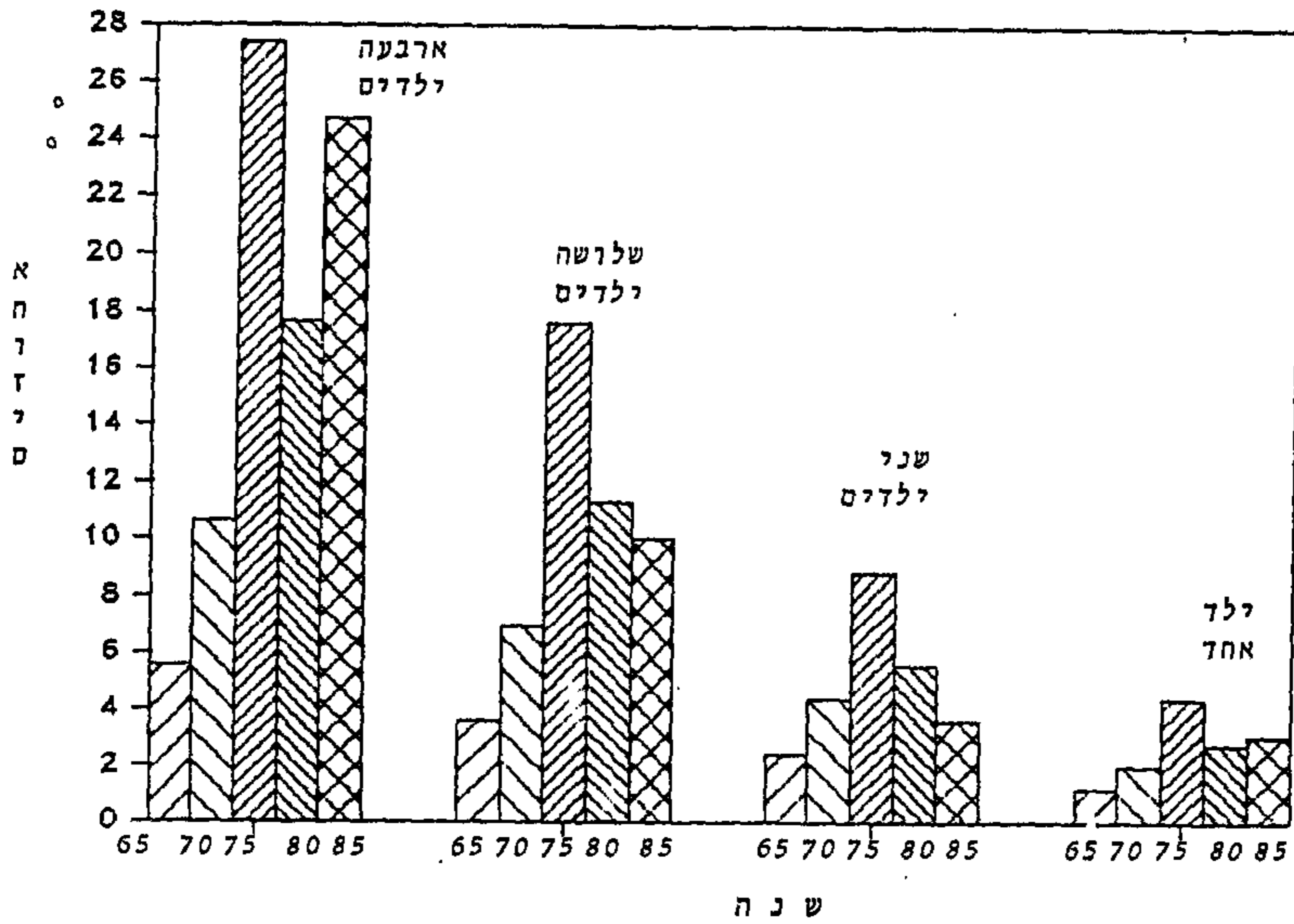
(4) בהתאם לתקנות לשעת חירום שנכנסו לתוקף, ביולי 1985, הופסק תשלום קצבת הילדים לילד הראשון במשפחות עם 1-3 ילדים.

המקור: לוח 4/ז, רבעון סטטיסטי, כרך ט"ז מס. 4, ינואר-מרס 1987, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון.

ערכך הממוצע של קצבאות ילדים (כולל קצבת יוצאי צבא)  
כאחוז מהשכר הממוצע למשרת שכיר

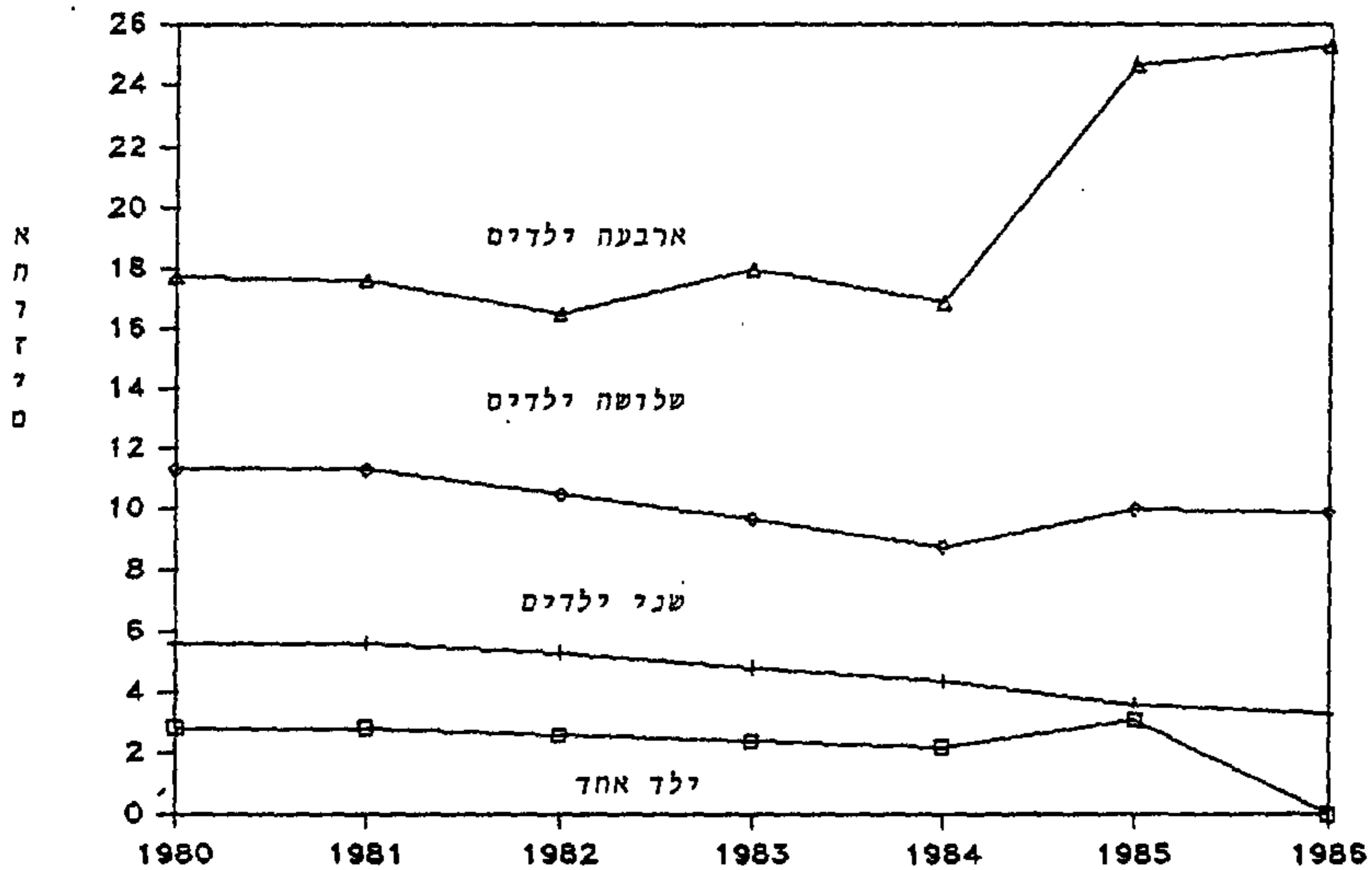
דיאגרמה 1א'

1985 - 1965



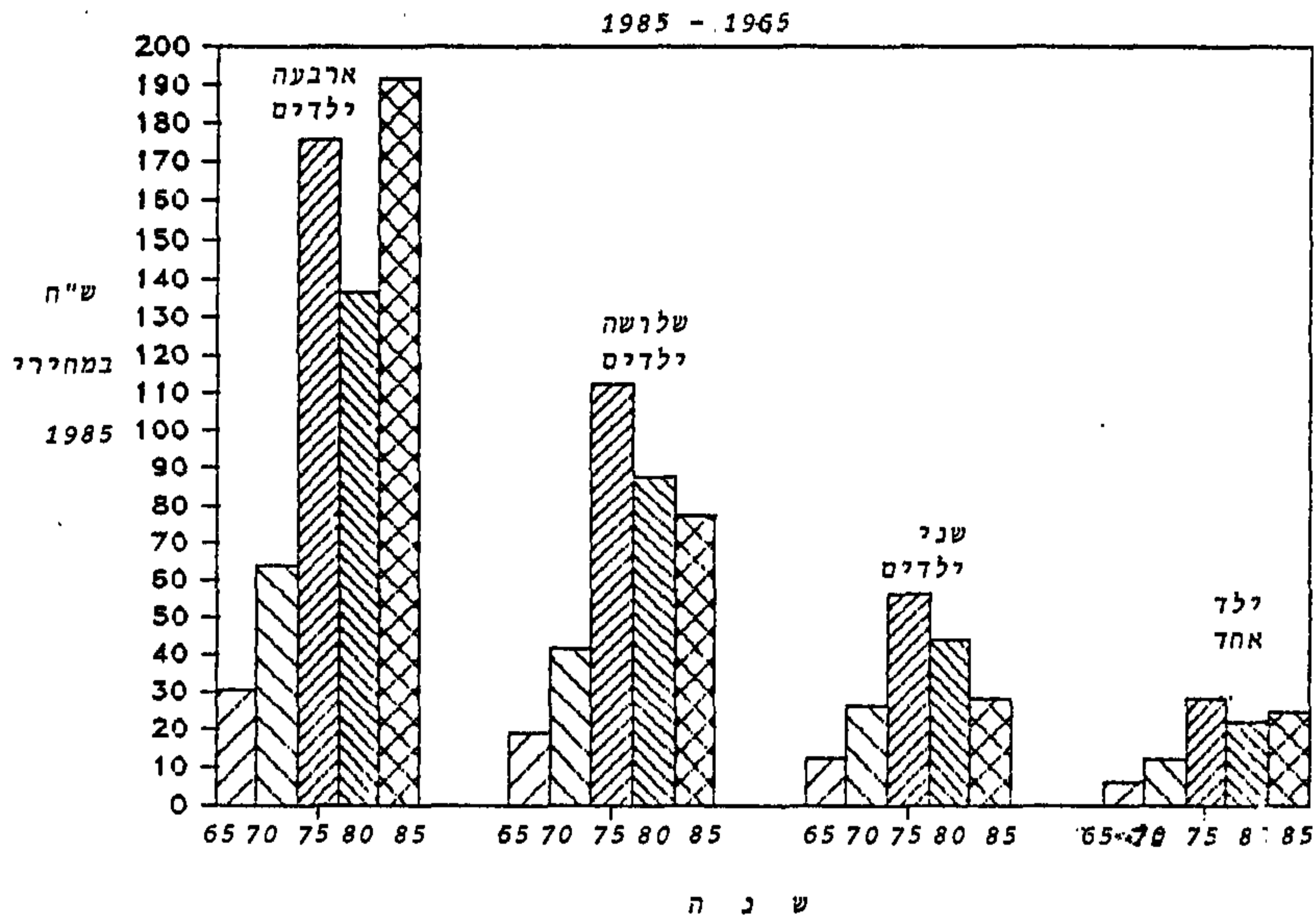
1986 - 1980

דיאגרמה 1ב'

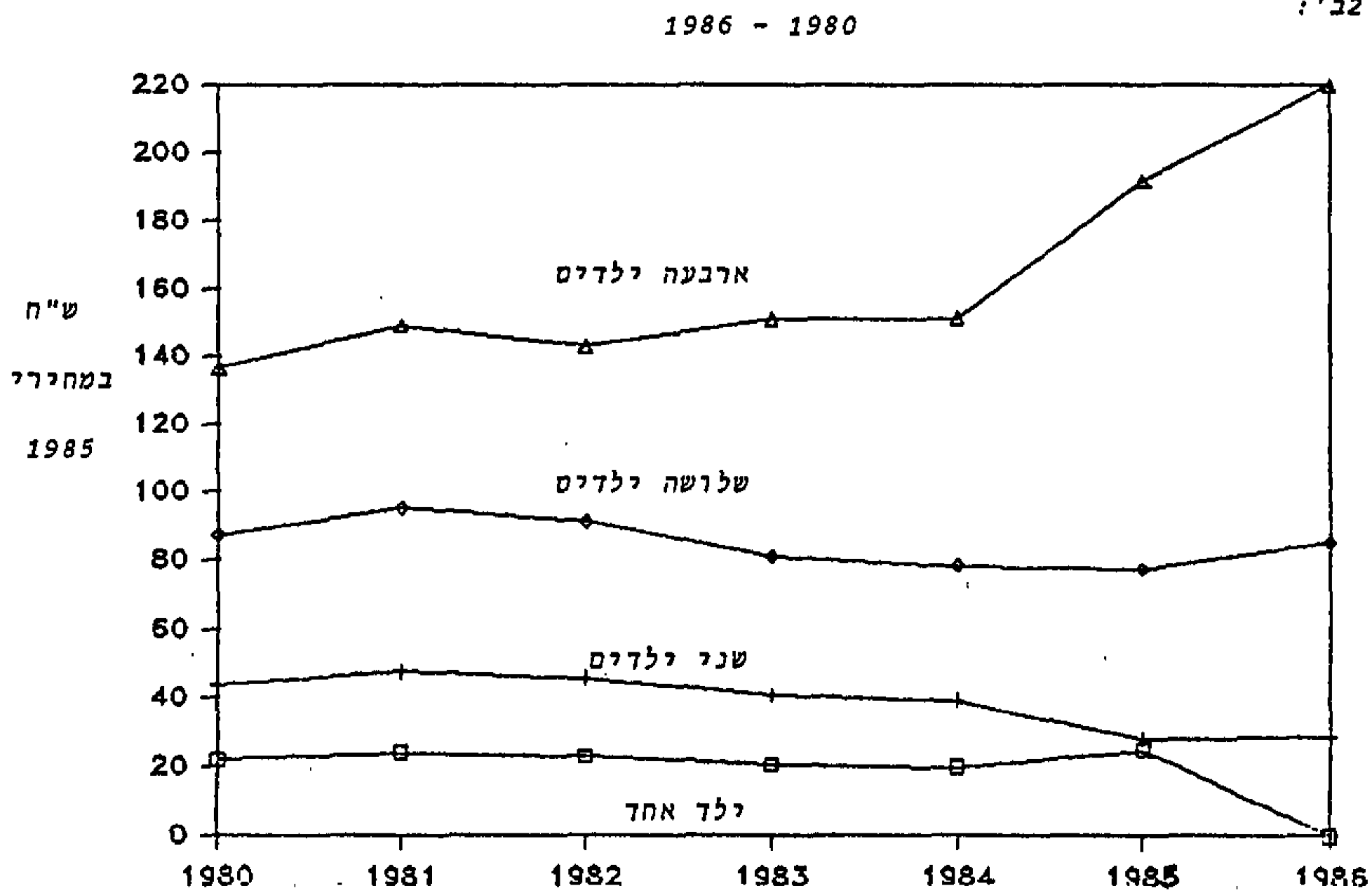


ערכך הממוצע של קצבאות ילדים (כולל קצבת יוצאי צנא)  
ש"ח, במחירים קבועים של 1985

דיאגרמה א'2:



דיאגרמה ב'2:





באפריל 1987 עמד ערכה של נקודת הקצבה ברמה של 42 ש"ח שהיוו 3.3% מהשכר הממוצע לחודש זה.

כפי שרואים מן הלוח ומדיאגרמה 1א' המצב חמור במיוחד, לגבי משפחות עם שלושה ילדים שאינן מקבלות כעת קצבת ילד ראשון. קצבות הילדים של משפחות אלו ירדו מרמה של כ-18% מהשכר הממוצע ב-1976 ל-10% בלבד ב-1986. לעומת זאת, בקרב משפחות עם ארבעה ילדים חלה ירידה גדולה בשנים 1980-1984 אולם ב-1985 ואילך חזרו שוב הקצבאות לרמה של 25% מהשכר הממוצע (קרוב למה שהיו ברפורמה של 1975).

גם בערך הריאלי של נקודת הקצבה (הזהה לקצבת ילד אחד) חל תהליך שחיקה ניכר. בעוד שב-1975 היה ערכה כ-28 ש"ח (במחירי 1985), הרי שב-1984 הוא ירד לכ-20 ש"ח בלבד. המצב הורע עוד יותר לגבי משפחות עם שלושה ילדים. הקצבה המשולמת להן ירדה מ-112 ש"ח במחירי 1985 ב-1975 ל-78 ש"ח בלבד ב-1984. (ראה דיאגרמה 2א').

#### פרק 4 - הרפורמה במיסוי הישיר ובקצבות הילדים - אפריל 1987

##### א. עיקרי התכנית

במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנת הכספים 1987/8 הוחלט לערוך רפורמה במיסוי הישיר ובקצבות הילדים. עיקרי התכנית שנכנסה לתוקף ב-1 באפריל 1987 היו:

1. קביעת סולם חדש של מדרגות מס ושיעורי מס:

<u>אחרי השינוי</u>		<u>לפני השינוי</u>	
<u>שיעור מס</u>	<u>מדרגות מס</u>	<u>שיעור מס</u>	<u>מדרגת מס</u>
(באחוזים)	(בש"ח)	(באחוזים)	(בש"ח)
20	עד 937	20	עד 730
30	938-1544	30	731-1410
35	1545-2200	35	1411-1970
45	2201-3307	45	1971-2600
48	3308-7400	50	2601-3560
52.8	7401+	60	3561+

מדרגת המס החדשה של 7401+ ש"ח הינה הוראת שעה לשנה כמס יסף של 10% על דרגת המס העליונה.

2. במערכת קצבות הילדים: חידוש המיסוי על קצבאות הילד השני והשלישי למשפחות להן עד שלושה ילדים ושהבעל מצוי בשיעור מס שולי של 45% ומעלה. (זאת, לאחר שפג תוקפה של הוראת השעה בספטמבר 1986).

כמו כן, המשך ההסדר לגבי ביטול קצבת ילד ראשון והחזרת הקצבה למשפחות בהן הבעל משתכר שכר הנמוך מ-90% מהשכר הממוצע עפ"י החוק. ההסדר הקודם היה אמור להתבטל במאוס 1987. במסגרתו הוחזרה הקצבה למשפחות בהן הבעל השתכר שכר הנמוך מ-80% מהשכר הממוצע על פי חוק.

3. מערכת נקודות הזיכוי: 2.25 לרווק ונשוי שאשתו עובדת ו-3.25 לנשוי שאשתו אינה עובדת ולראש משפחה חד הורית. אשה עובדת תמשיך לקבל נקודת זיכוי בשל כל אחד מילדיה כבעבר.

לוח מס. 3: קצבאות ילדים אחרי הרפורמה (1.4.87)

מפרנס עיקרי משתכר יותר מ-90% מהשכר הממוצע			מפרנס עיקרי משתכר 90% או פחות מהשכר הממוצע			מספר ילדים במשפחה
סך הכל	קי"צ	קצבת ילדים	סך הכל	קי"צ	קצבת ילדים	
(בש"ח לחודש, במחירי אפריל 1987)						
-	-	-	42	-	42	1
42	-	42	84	-	84	2
125	32	94	168	32	136	3
325	137	188	325	137	188	4
460	220	240	460	220	240	5
606	314	292	606	314	292	6
752	408	344	752	408	344	7
898	502	396	898	502	396	8
1,044	596	448	1,044	596	448	9
1,190	690	500	1,190	690	500	10
(כאחוז מהשכר החודשי הממוצע למשרת שכיר)						
-	-	-	3.3	-	3.3	1
3.3	-	3.3	6.5	-	6.5	2
9.7	2.5	7.3	13.1	2.5	10.6	3
25.3	10.7	14.6	25.3	10.7	14.6	4
35.8	17.1	18.7	35.8	17.1	18.7	5
47.2	24.5	22.7	47.2	24.5	22.7	6
58.6	31.8	26.8	58.6	31.8	26.8	7
69.9	39.1	30.8	69.9	39.1	30.8	8
81.3	46.4	34.9	81.3	46.4	34.9	9
92.6	53.7	38.9	92.6	53.7	38.9	10

לוח מס. 3 מציג את קצבאות הילדים (כולל הפרוט לגבי קי"צ) כפי שנכנסו לתוקף באפריל 1987, לפי מספר הילדים במשפחה.

מן הלוח בולטים הממצאים הבאים: במעבר משלושה לארבעה ילדים ישנו הפרש גדול מאד בסך הקצבאות גם לגבי משפחות המקבלות החזר קצי"ר וגם לגבי האחרות. הפרש זה מגיע לכ-160 ש"ח לגבי הראשונות ול-200 ש"ח לאחרונות.

ערכה של נקודת קצבה עמד ברמה של 3.3% מן השכר הממוצע באפריל 1987, (זאת לאחר שירד לשפל של 2.2% ב-1984, לאחר השיא של 4.4% ב-1975).

לוח מס. 4 ו-5 מציגים את המשפחות המקבלות קצבת ילדים וקי"צ לפי מספר הילדים במשפחה וכן את מספר הילדים עבורם משולמות הקצבאות הללו לפי מקומם הסידורי במשפחה (כפי שהיה המצב בחודש מאי 1987).

לוח מס. 4: משפחות המקבלות קצבת ילדים וקי"צ לפי גודל משפחה  
(מאי 1987)

מספר ילדים במשפחה	סך הכל	1	2	3	4	5	+6
מקבלות קצבת ילדים	513,282	36,194	204,460	149,844	62,854	26,796	33,134
מקבלות קי"צ	199,503	-	-	124,739	46,307	15,191	13,266

לוח מס. 5: ילדים עבורם משולמת קצבת ילדים וקי"צ לפי מקומם הסידורי במשפחה  
(מאי 1987)

סך הכל	ראשונים	שניים	שלישיים	רביעיים	חמישיים	שישיים ואילך
קצבת ילדים	1,221,411	219,765	477,088	272,628	122,784	59,930
קי"צ	329,017	-	-	199,503	74,764	28,457

מתוך סך 640,000 המשפחות עם ילדים בישראל רק כ-513,000 מקבלות כיום קצבת ילדים. זאת משום שחלק גדול מן המשפחות בנות 1-3 ילדים אינן זכאיות לקצבת ילד ראשון (כ-40% הן משפחות עם ילד אחד). מבין 520,000 המשפחות עם 1-3 ילדים רק כ-160,000 מקבלות קצבת ילד ראשון. אלו מהוות 30% בלבד מכל המשפחות עם 1-3 ילדים.

קצבאות ילדים משולמות עבור כמליון ורבע ילדים שמתוכם החלק הארי הם ילדים שניים במשפחה-כמעט 500,000. קצבת יוצאי צבא משולמת עבור כ-300,000 ילדים שרובם שלישיים - כ-200,000.

## ב. השינויים בהכנסה הנקייה בעקבות הרפורמה

בחינת השפעת הרפורמה במערכת המיסוי ובקצבות הילדים על ההכנסה הנקייה של משפחות ברמות הכנסה שונות ועל התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה השכירה מבוססת על נתוני סקר הכנסות 1984<sup>12</sup>. חישוב מס ההכנסה וזקיפת קצבות הילדים נעשו בנפרד לכל משפחה, בהתייחס למצב שהיה קיים לעומת המצב החדש. המשפחות באוכלוסייה חולקו לחמש הקבוצות הבאות:

1. יחידים (כולל רווקים/ות, גרושים/ות, אלמנים/ות).
2. ראש משפחה נשוי שאשתו עובדת.
3. ראש משפחה נשוי שאשתו אינה עובדת.
4. משפחות חד הוריות.
5. אחר (כולל לדוגמא בודד החי עם בן מעל גיל 18).

---

(12) זהו בסיס הנתונים העדכני ביותר להיום. נתוני ההכנסות קודמו לחודש מרץ 1987 על בסיס השינוי בשכר הממוצע למשרת שכיר. קצבות הילדים והמס נזקפו לכל משפחה ומשפחה בהתאם לגודל המשפחה ולהכנסתה מעבודה. ההשוואה נערכה בהנחה שלפני הרפורמה שולמה קצבת ילד ראשון, כיוון שתוקף הוראת השעה לגבי הפסקת תשלום הקצבה היה אמור להסתיים במרץ 1987. (בפועל הווארקה הוראת שעה זו גם מעבר לזה).

לוח מס. 6: שיעור השינוי בהכנסה החודשית הממוצעת הנקייה\* למשפחה בעקבות הרפורמה של ה-1.4.87 בהשוואה למצב הקודם לפי טיפוס משפחה (באחוזים)

תחתון	2	3	4	5	6	7	8	9	עליון	סה"כ	עשירון / טיפוס משפחה /
-0.16	-0.30	-0.88	-0.44	-0.19	0.27	0.89	1.47	2.46	4.98	1.82	<u>כלל המשפחות באוכלוסיה:</u>
0.00	0.43	0.64	1.09	1.43	1.69	1.75	2.11	2.37	4.80	3.22	<u>מתוכן:</u> משפחות ללא ילדים
-0.62	-1.26	-1.99	-1.54	-1.00	-0.47	0.29	1.08	2.40	5.20	1.06	עם 1-3 ילדים
0.64	1.33	1.34	2.06	2.27	2.86	4.26	3.62	6.96	8.20	2.39	עם 4+ ילדים
0.00	0.00	0.00	0.00	0.54	2.05	2.01	1.62	1.98	5.00	3.39	<u>יחידים</u>
											<u>נשוי שאשתו עובדת</u>
-0.64	-0.36	-0.36	-0.82	-0.61	-0.28	0.16	0.82	2.03	4.68	1.85	<u>סה"כ משפחות</u>
0.00	0.51	0.34	1.28	1.33	1.18	1.50	1.87	2.15	4.35	3.32	<u>מתוכן:</u> משפחות ללא ילדים
-1.36	-1.21	-1.31	-1.56	-0.49	-0.95	-0.28	0.39	1.94	4.93	1.36	עם 3-1 ילדים
0.57	1.22	0.97	1.33	1.27	2.32	2.89	3.50	6.96	8.20	2.61	עם 4+ ילדים
											<u>נשוי שאשתו אינה עובדת</u>
-0.14	-0.54	-1.25	-0.41	0.12	1.00	2.32	3.76	4.84	6.44	1.42	<u>סה"כ משפחות</u>
0.00	0.69	1.15	1.37	1.65	1.88	1.93	2.81	3.13	5.74	3.17	<u>מתוכן:</u> משפחות ללא ילדים
-0.72	-1.39	-2.36	-1.70	-0.97	0.27	1.91	4.23	6.87	9.14	0.43	עם 1-3 ילדים
0.66	1.37	1.51	2.39	2.83	4.62	8.76	4.63	-	-	2.17	עם 4+ ילדים
											<u>חד-הוריות</u>
0.00	-0.28	0.00	0.33	-0.84	-0.87	0.19	-0.30	13.90	2.03	0.28	<u>סה"כ משפחות</u>
0.00	-0.44	0.00	0.33	-1.04	-0.87	0.19	-0.30	13.90	2.03	0.19	<u>מתוכן:</u> עם 1-3 ילדים
0.00	0.68	0.00	-	0.94	-	-	-	-	-	0.58	עם 4+ ילדים
											<u>אחר</u>
0.00	0.24	0.34	1.10	1.52	0.99	1.42	1.63	2.10	5.56	2.48	<u>סה"כ משפחות</u>

\* הכנסה נקייה - הכנסה משפחתית מעבודה שכירה ועצמאית בתוספת קצבות ילדים ובניכוי מס הכנסה המשולם ע"י כל הפרטים העובדים במשפחה.

בתוך כל טיפוס משפחה נעשתה חלוקה משנית לפי מספר הילדים במשפחה: משפחות ללא ילדים, משפחות עם 1-3 ילדים ומשפחות עם 4 ילדים ויותר.

לוח מס. 6 מציג את השינוי בהכנסה החודשית הממוצעת הנקייה למשפחה<sup>(13)</sup> בעשירוני ההכנסה השונים בעקבות הרפורמה. התוצאות העיקריות הן:

א. התכנית החדשה היא רגרסיבית באופן בולט; ההכנסה הנקייה הממוצעת למשפחה בחמשת העשירונים התחתונים, בהם נכללים 44% מן המשפחות השכירות, ירדה לאחר ביצוע הרפורמה, (ב-0.2% - 1%), ואילו הכנסתן הנקייה של משפחות בעשירונים העליונים עלתה. ההכנסה הנקייה של משפחה בעשירון העליון המונה כ-14% מכלל המשפחות השכירות, עלתה בעקבות השינויים הנדונים בכ-5%.

ב. הפגיעה החמורה ביותר באה לידי ביטוי במשפחות עם 1-3 ילדים המצויות בששת העשירונים התחתונים, שהכנסתן הנקייה ירדה בכ-0.5%-2%. ראוי לציין עמספחות אלו מהוות כמעט 60% מכלל המשפחות עם 1-3 ילדים. לעומת זאת, משפחות עם 1-3 ילדים בעשירון העליון נהנו מתוספת הכנסה נקייה של כ-5% (אלו מהוות כ-8% מכלל המשפחות עם 1-3 ילדים).

ג. אצל טיפוס המשפחה יחידים וזוגות נשואים ללא ילדים<sup>5</sup> וכן אצל משפחות בנות 4 ילדים ויותר, לא חלה ירידה בהכנסה הנקייה. אולם, גם בקרב קבוצות אלו בולט האופי הרגרסיבי של השינויים המוצעים. כך למשל, אצל היחידים, ההכנסה הנקייה של ארבעת העשירונים התחתונים (כ-24% מכלל היחידים) לא השתנתה, ולעומת זאת, תוספת ההכנסה הגיעה לכדי 2% בעשירונים השישי עד

---

(13) ההכנסה הנקייה למשפחה חושבה על בסיס ההכנסה המשפחתית מעבודה שכירה ועצמאית, בתוספת קצבות הילדים ובניכוי מס ההכנסה ששולם על ידי כל הפרטים העובדים במשפחה.

התשיעי (בכל אחד מהם) ולכ-5% בעשירון העליון, בו מצויים 28% מכלל היחידים.

ד. השוואה בין המשפחות עם 1-3 ילדים בהן האשה עובדת לעומת אלו שבהן האשה לא עובדת מראה שלגבי חמשת העשירונים התחתונים חלה ירידה דומה בהכנסה המשפחתית הנקייה (כ-0.5% עד 2.0%), אך לעומת זאת בעשירונים הגבוהים יותר הגידול בהכנסה המשפחתית הנקייה היה גבוה הרבה יותר בקרב המשפחות בהן האשה אינה עובדת; 9.1% לעומת 4.9% בעשירון העליון, 6.9% לעומת 1.9% בתשיעי ו-4.2% לעומת 0.4% בשמיני.

גם ההתפלגות הדמוגרפית של האוכלוסיה הנ"ל בין העשירונים שונה במידה רבה. מבין המשפחות בנות 1-3 ילדים בהן האשה עובדת, 25% בלבד נמצאות בחמשת העשירונים התחתונים, לעומת, 74% מהמשפחות בנות 1-3 ילדים בהן האשה אינה עובדת המצויות באותם עשירונים. יחס זה מתהפך כמובן בעשירונים העליונים. במשפחות בהן האשה עובדת, כ-50% נמצאות בשלושת העשירונים העליונים לעומת 9% בלבד באותם עשירונים במשפחות בהן האשה אינה עובדת.

ג. השינויים במערכת קצבאות הילדים בהתייחסות לאוכלוסיית המשפחות השכירות עם ילדים<sup>5</sup>

במסגרת בדיקה זו נאמדו לפי נתוני סקר הכנסות 1984 גם מספר המשפחות השכירות הזכאיות להחזר קצבת הילד הראשון ומספר המשפחות השכירות החייבות במס הכנסה על קצבות הילדים המשולמות להן:  
כ-24% מכלל המשפחות השכירות עם 1-3 ילדים (כולל עירוניות ולא עירוניות, יהודיות ולא יהודיות) זכאיות להחזר קצבת הילד הראשון. מספרן מגיע לכ-112,000 משפחות.



לוח מס. 7: התפלגות המשפחות הזכאיות להחזר קצבת הילד הראשון לפני עשירונים (באחוזים)

מס' סדר	חלקו של המשפחות הזכאיות להחזר קצבה מכלל המשפחות עם 1-3 ילדים בכל עשירון	% מסך הכל המשפחות הזכאיות להחזר	עשירון
1	98.5	32.6	1
2	65.8	24.1	2
3	32.1	12.6	3
4	24.3	10.1	4
5	23.0	10.2	5
6	8.0	3.4	6
7	10.2	4.8	7
8	2.9	1.4	8
9	1.0	0.5	9
עליון	1.0	0.4	עליון
סה"כ: (באחוזים)	24.1	100.0	
(במספרים מוחלטים)		112,000	

לוח מס. 8: התחלקות נטל המיסוי על קצבות הילדים לפי עשירונים (באחוזים)

מס' סדר	חלקו של המשפחות החייבות בתשלום מס בכלל המשפחות עם 1-3 ילדים בכל עשירון	חלקו של כל עשירון בסך נטל המיסוי על קצבות הילדים	עשירון
1	0.0	0.0	1
2	0.0	0.0	2
3	0.7	0.2	3
4	9.3	2.3	4
5	32.0	8.5	5
6	44.6	11.6	6
7	56.7	15.9	7
8	61.6	17.5	8
9	84.4	24.2	9
עליון	94.4	19.9	עליון
סה"כ: (באחוזים)	40.3	100.0	
(במספרים מוחלטים)		187,000	

לוח מס. 7 מציג את המשפחות השכירות הזכאיות להחזר קצבת הילד הראשון לפי עשירונים.

מן הלוח עולים הממצאים הבאים:

א. 98% מכלל המשפחות עם 1-3 ילדים בעשירון התחתון זכאיות להחזר לעומת 66% בעשירון השני ו-32% בשלישי. בשני העשירונים העליונים רק 1% (בכל אחד מהם) זכאיות להחזר זה. (נראה שאלו הן משפחות בהן שני מפרנסים, אך המפרנס הראשי משתכר פחות מ-90% מהשכר הממוצע במשק).

ב. התפלגות המשפחות הזכאיות להחזר קצבה מראה שרובן נמצאות בשלושת העשירונים התחתונים, כ-70%, לעומת 1% בלבד בשני העשירונים העליונים.

לוח מס. 8 מציג את התחלקות נטל המיסוי על קצבות הילדים לפי עשירונים. ממנו עולה כי:

א. המשפחות בשני העשירונים התחתונים אינן חייבות בתשלום מס על קצבות הילדים.

ב. רוב המשפחות בשלושת העשירונים העליונים חייבות במס על קצבות הילדים.

ג. מבין סך כל המשפחות החייבות במס על קצבות ילדים, כ-62% מצויות בשלושת העשירונים העליונים.

ד. הבעייתיות החברתית והמינהלית שמאחורי החזר קצבת ילד ראשון

בפועל, מתוך כלל המשפחות השכירות הזכאיות להחזר קצבת ילד ראשון, כמעט חצי מהן (כ-50,000 משפחות) לא ממצות את הזכות לקצבה למרות שהכנסתן של המפרנס הראשי מזכה אותן בקצבה זו.

הנסיון שהצטבר במוסד לביטוח לאומי עם הפעלת התשלום עבור החזר הקצבה לילד הראשון לפי מבחן הכנסות, מצביע על אי התחשבות נכונה בגודל המשפחה במערכת מצד אחד ובעיות קשות של תפעול ומינהל, מצד שני. ביטול קצבת ילד ראשון למשפחות קטנות, פוגע בשוויון האופקי שבין משפחות בעלות הכנסה דומה, רשונות במספר ילדיהן. ביטול זה, גורם לכך שקצבת ילדים המשולמת היום למשפחה בת שלושה ילדים מגיעה ל-3 נקודות קצבה (כאשר 2.25 מהן חייבות במס מדרגת מס שולי של 45% או יותר), ואילו משפחה בת ארבעה ילדים מקבלת 7.75 נקודות קצבה ללא כל מיסוי. כך יוצא, שמשפחה בת שלושה ילדים מקבלת 125 ש"ח לחודש, שלאחר מיסוי מסתכמים ב-63 ש"ח, לעומת 325 ש"ח אותם מקבלת משפחה בת ארבעה ילדים. אולם, גם לגבי משפחה כזו, כאשר הבכור עובר את גיל 18, המשפחה מפסידה לא רק את קצבתו, אלא גם את קצבת הילד הראשון. באופן זה, הכנסת המשפחה קטנה בבת אחת ב-200 ש"ח לחודש!

מבחן ההכנסה לתשלום קצבה בעד הילד הראשון מתחשב בהכנסת ראש המשפחה, שהוא בדרך כלל הבעל, בלבד. גם במשפחות בהן האישה עובדת, הכנסתה אינה נלקחת בחשבון לצורך מבחן ההכנסה. זאת משום שאין בידי המעבידים ובידי המוסד לביטוח לאומי נתונים על הכנסות האישה. באופן זה, נהפך מבחן ההכנסה לשרירותי, מחטיא את המטרה שלשמה הוא נקבע ויוצר עוותים חברתיים רציניים. נכפי שראינו מלוח מס. 7, קיימות משפחות בעשירונים העליונים הזכאיות להחזר קצבת ילד ראשון).

על מנת להבטיח תשלום קצבה בעד הילד הראשון למי שתשלום זה מגיע לו, ולמנוע תשלום למי שלא מגיע לו, נזקק המעביד לא רק לנתונים על השכר של העובד, אלא גם לנתונים מדוייקים על המצב המשפחתי ועל מספר הילדים של העובד. זאת משום שלפי החוק הנוכחי אין המעביד צריך לשלם קצבת ילד ראשון לעובד שיש לו ארבעה ילדים ויותר (כי עובד זה מקבל קצבה זו מן המוסד

לביטוח לאומי), ולפיכך יש להפסיק את תשלומה עם לידת הילד הרביעי. הנסיון מראה, שלא ניתן לבנות מערכת אמינה ויעילה של עדכון נתונים אלה אצל המעבידים.

כפי שכבר צויין לעיל, כ-50,000 משפחות של שכירים לא מיצו את הזכות להתזר קצבת ילד ראשון. למרות שהכנסתו של המפרנס הראשי מזכה בקצבה. לא ניתן לעמוד במדויק על סיבות אי המיצוי של הזכויות, אולם יש בתופעה זו כדי להצביע על כך שמעבידים קטנים נמנעים מהתשלומים, מהדיווחים למוסד והחוזרים - דבר שמטיל עליהם עומס רב.

## פרק 5 - סיכום

במערכת קצבאות הילדים חלו שינויים רבים לאורך התקופה שנסקרה כאן מסוף שנות ה-50 ועד היום. הקצבאות, שנתנו בתחילה רק למשפחות מרובות ילדים, הוחלו ב-1965 על כל הילדים. בנוסף לכך, הרפורמה ב-1975 שלבה את קצבאות הילדים במערכת המס, ע"י הנהגת מערכת אחידה של קצבאות אוניברסליות בגין ילדים.

המטרה המרכזית של הטבת מצבן היחסי של המשפחות מרובות הילדים, הושגה במהלך השנים, וכיום כפי שראינו, נהנות משפחות אלו מן הקצבאות יותר מאשר המשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים שמצבן הורע עקב ביטול קצבת ילד ראשון ומיסוי קצבאות ילד שני ושלישי. תהליך החזר קצבת ילד ראשון למשפחות הזכאיות לכך גורם לבעיות רבות, הן מבחינה חברתית והן מבחינה מנהלית.

בכתב המינוי של ועדת המומחים לרפורמה במיסוי צוין בין השאר ש: "הוועדה תתייחס בהמלצותיה לקשרי הגומלין בין מערכת המס למערכת התמיכות ולהשלכות הרפורמה על נושא השכר ושוק ההון ותציע עקרונות והתאמות הדרושים בתחומים אלה." לאור זאת ייבחן מחדש גם נושא קצבאות הילדים ויתכן שיחולו שינויים נוספים במערכת זו כבר בעתיד הקרוב.