



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

## **קצבות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה בינלאומית**

סקירה היסטורית של קצבות הילדים בישראל 1959 - 2004

השוואה בינלאומית של גמלאות למשפחות עם ילדים  
בחמש-עשרה מדינות באירופה

מאת

**מיכל אופיר**

**תמי אליאב**

ירושלים, כסלו התשס"ו, דצמבר 2005

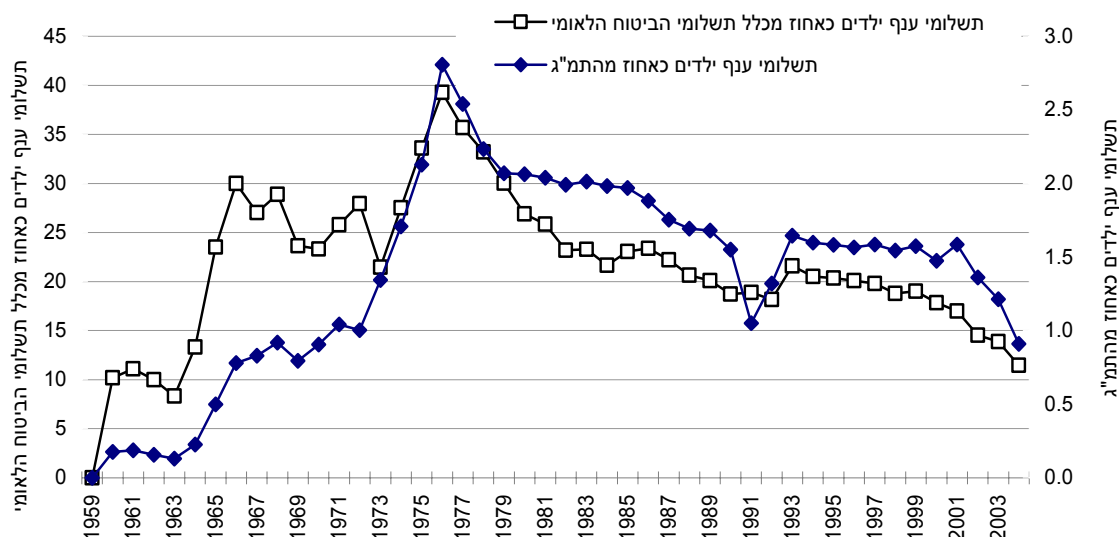
## תוכן עניינים

1	מבוא
5	התפתחות קצבות הילדים בישראל
5	קצבות הילדים בשנים 1975-1959
6	המלצות ועדת בן-שחר ומערכת קצבות הילדים בשנים 1985-1975
8	מערכת קצבות הילדים בשנים 1993-1985
10	קצבות הילדים בשנים 2001-1993
11	קצבת הילדים משנת 2002 ועד היום
13	השוואה בינלאומית של מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים
13	ישראל
14	אוסטריה
15	איטליה
15	אירלנד
16	בלגיה
17	בריטניה
17	גרמניה
19	דנמרק
19	הולנד
20	יוון
21	לוקסמבורג
22	ספרד
22	פורטוגל
24	פינלנד
24	צרפת
26	שבדיה
27	ניתוח משווה
27	מאפייני קצבת ילדים
31	מצב העוני בקרב ילדים
34	סיכום
37	ביבליוגרפיה
39	נספח: שינויי חוק בנושא קצבאות ילדים בישראל, 2004-1959

## מבוא<sup>1</sup>

ענף ילדים הוא אחד משלושת ענפי הביטוח המרכזיים של המוסד לביטוח לאומי, מבחינת היקף המקבלים והיקף התשלומים. ב-2004 שולמו קצבות ילדים לכ-947 אלף משפחות במוצע לחודש בעבור כשני מיליון ו-226 אלף ילדים<sup>2</sup>. המדיניות הכלכלית והחברתית שנקטה בשנים האחרונות הביאה לירידה בתשלומי קצבות הילדים ובחלקם מסך תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי. בשנת 2004 שולמו קצבות ילדים בסכום של כ-4.6 מיליארד ש"ח, וחלקו של הענף בכלל תשלומי הגמלאות היה 11.4%, לעומת 17.6% ב-2000. גם שיעור קצבות הילדים מהתמ"ג צנח בשנים האחרונות, ועמד ב-2004 על 0.9%, זאת לעומת 1.4% ב-1995 ו-1.5% ב-2000. תרשים 1 מראה את התפתחות תשלומי ענף ילדים כאחוז מכלל תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי וכאחוז מהתמ"ג החל ב-1959 וכלה ב-2004. בתרשים 2 מוצגים שיעורי הפריון הכוללים בשנים 1959-2003<sup>3</sup>.

תרשים 1: תשלומי ענף ילדים כאחוז מכלל תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי וכאחוז מהתמ"ג, תרשים 1: תשלומי ענף ילדים כאחוז מכלל תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי וכאחוז מהתמ"ג, 2004-1959<sup>4</sup>



החוק נכנס לתוקפו ב-1959 ובו נקבע תשלום קבוע למשפחות מרובות ילדים. במרוצת השנים עברו קצבות הילדים שינויים רבים, שתכליתם הייתה לשרת את התמורות במדיניות הפיסקלית בארץ. השינויים בקצבות הילדים נסבו בין היתר בתנאי הזכאות של מקבלי הקצבות. ב-15 השנים הראשונות שולמה קצבת הילדים על פי כמה קריטריונים, כגון מספר הילדים במשפחה, מצב תעסוקתי ושירות בצבא. תרשים 1 מראה את העלייה של החלק היחסי של קצבות הילדים בתוך תשלומי ההעברה הכוללים של ביטוח לאומי ובתוך התמ"ג במקביל. העליות בשנים הראשונות מסמנות את הרחבת קצבת הילדים למשפחות קטנות, למשפחות שכירים, למשפחות נתמכות סעד

<sup>1</sup> ברצוננו להודות לגבי לאה אחדות, סמנכ"לית מחקר ותכנון במוסד לביטוח לאומי, על סיועה המקצועי למחקר.

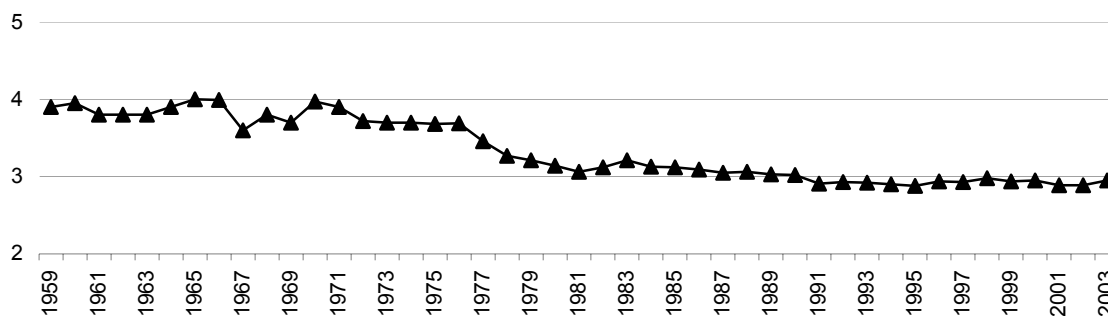
<sup>2</sup> עיבודי החוקרות על קבצים מנהליים של המוסד לביטוח לאומי

<sup>3</sup> הפריון הכולל מוגדר כמספר הילדים הממוצע הצפוי לאישה בימי חייה.

<sup>4</sup> מקור תרשימים 1 ו-2: עיבודי החוקרות על נתונים מהמוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ולמשפחות עולים. לאחר הרפורמה של ועדת בן שחר ב-1975 שולמו קצבות הילדים לכל המשפחות עם ילדים בארץ ללא שום הבחנה. בתרשים נראית העלייה החדה בתשלומי קצבות הילדים באותה שנה ובשנה שאחריה. לאחר כעשור שבו שולמה קצבת ילדים אוניברסלית, הוטלו מבחני הכנסות על הזכאות לקצבה כחלק ממדיניות הממשלה להקטין את ההוצאה הציבורית. מבחני ההכנסות הוטלו על שני הילדים הראשונים, ופגעו בעיקר במשפחות הקטנות עם הכנסות בינוניות וגבוהות. מבחני ההכנסות ומיסוי קצבות הילדים הראשונים ניכרים בבירור בתרשים בשנים 1983-1992. ב-1993 חזרה הקצבה להיות אוניברסלית. העלייה בשנת 2001 נובעת מתיקון מס' 41 בחוק הביטוח הלאומי, שכונה גם "חוק הלפרט", ובו הוגדלו קצבות הילדים החמישי ואילך. מ-2002 חלה ירידה תלולה בתשלומי ענף ילדים מתוך כלל תשלומי הגמלאות והתמ"ג כתוצאה מהקיצוצים שבוצעו בתקופה זו.

תרשים 2: פריון כולל, 1959-2003<sup>4</sup>



חוקרים ואנשי מקצוע עומדים על הקשר בין מדיניות חקיקה של קצבות הילדים לבין הפריון במדינות רבות בעולם ובארץ בפרט (ראו תרשים 2). ההשערה הרווחת היא שעלייה בתמיכות למשפחות עם ילדים מובילה לעלייה ביילודה. אומנם כמה חוקרים ניסו לבדוד קבוצות מסוימות ולהתחקות אחר דפוסי היילודה בהן והקשר ביניהם לבין שינויים בקצבות הילדים, אך עד כה לא הוכח קשר סיבתי מובהק בין שני גורמים אלו באוכלוסייה. פריש (2004) לדוגמה חקר את הקשר בין הפריון בקרב כמה קבוצות של נשים דרוזיות, מוסלמיות ובדואיות בארץ לבין עלייה או תוספת של קצבות ילדים בקרבן. המחקר התבסס על השוואת קבוצות שלהן נוספה או הוגדלה קצבת ילדים או קצבת יוצאי צבא (קבוצת ניסוי) לקבוצות שלא נהנו מהגדלה (קבוצת ביקורת). במחקר, לא נמצאה הוכחה חד משמעית של עלייה בפריון בקבוצות הניסוי לעומת קבוצות הביקורת כתוצאה מהגדלה או תוספת בקצבה. גם מישר ומנסקי (2000) ניסו להראות קשר סיבתי בין קצבות ילדים ודפוסי ילודה בקרב מגזרים עניים בישראל, אך לא הצליחו להשיג עדויות אמפיריות לכך.

בתקופה 2003-1959 הפריון בישראל פחת משיעור של 3.8 בתחילת שנות השישים ל-2.9 בשנות האלפיים הראשונות, דהינו ירידה של 25%. משלהי שנות השישים הפריון החל לרדת באופן די תלול עד תחילת שנות השמונים, והגיע לשיעור של 3. עיקר הירידה נבע מהילודה הפוחתת של

האוכלוסייה הלא יהודית בישראל. ירידה זו התמתנה עד שנות התשעים, ומאז ועד היום הפריון בישראל יציב למדי ועומד על כ-2.9.

בעבודה זו, נעמוד על סוגיית האוניברסליות והסלקטיביות בקצבות הילדים, ונראה כיצד השפיעה על מדיניות החקיקה בתחום. סוגיה זו עולה לעתים תכופות כאשר הממשלה מחליטה על מדיניות פסקלית מרסנת, וכן נדונה בהרחבה בדיונים שמטרתם להפחית את העוני בקרב האוכלוסייה. בתת הפרק "מערכת קצבות הילדים בשנים 1985-1993" נציג את היתרונות והחסרונות בכל דרך. כאן נציין שבמרבית הזמן קצבת הילדים בארץ הייתה אוניברסלית כבימים אלו.

בשנים 2002-2004 חוקקו חוקים שעוגנו בארבע תוכניות כלכליות, ותכליתם הייתה קיצוץ ניכר בקצבות הילדים. בחוקים אלו נקבעו הפחתות למכביר במספר מועדים עד 2004, ובתחילת כל שנה קלנדארית בשנים 2005-2009. אופן הקיצוץ הדרגתי והוא ייחתם ב-2009 כאשר כל הילדים יקבלו קצבה אחידה ללא תלות במיקומם במשפחה. עיקרון הקצבה השווה החל כבר באוגוסט 2003; משפחות שנולד להן ילד מיוני 2003 קיבלו קצבה אחידה בגין הילד ללא התחשבות במיקומו במשפחה.

פירוט ההתפתחויות בכל הנוגע לקצבות ילדים בישראל בשלושת העשורים הראשונים לחקיקת החוק מבוסס על עבודה מקיפה של אסתר שרון משנת 1987. השינויים בחוק שהתרחשו בעשור וחצי האחרונים והנתונים הסטטיסטיים נלקחו מסקירות שנתיות ומרבעונים סטטיסטיים שפירסם מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי.

השוואת מדיניות הרווחה בישראל עם מדינות אחרות היא חשובה והכרחית להבנת תהליכים חברתיים ולהכרת עולמות רווחה אחרים. לצורך בחינת מעמדה של ישראל בתחום זה בחרנו 15 מדינות מהאיחוד האירופי (EU-15): צרפת, בלגיה, לוקסמבורג, אוסטריה, גרמניה, ספרד, דנמרק, אירלנד, בריטניה, שבדיה, הולנד, יוון, פינלנד, איטליה ופורטוגל). מפאת המורכבות והקושי להשיג את מלוא הנתונים למדינות המשלמות את האיחוד האירופי, נאלצנו לוותר על עשר מדינות אלו: צ'כיה, הונגריה, פולין, סלובקיה, לטביה, ליטא, קפריסין, אסטוניה, הונגריה וסלובניה.

במרבית המדינות המשוות מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים כוללת מלבד קצבת הילדים הבסיסית גם גמלאות אחרות. גמלת טיפול בילדים שמשולמת בכמה מדינות בתום חופשת הלידה, מיועדת לספק להורים את האפשרות לטפל בילדם תקופת זמן נוספת (שמשתנה בין המדינות) ולקבל גמלה כספית. גמלה נוספת היא גמלה למשפחות גדולות או תוספות קצבה לילד שלישי ויותר (שהרי משפחה עם שלושה ילדים ויותר נדירה למדי במדינות אחדות באירופה). במדינות רבות ניתנות הקלות כספיות דרך מערכת המס, כגון זיכויי מס או ניכויי מס (חלק מהזיכויים הם בני החזר). יש מדינות שבהן קצבת הילדים הבסיסית משתנה עם גיל הילד ועם מיקומו במשפחה. ואולם בכל המדינות המשוות משולמת קצבת ילדים בסיסית, וכמו בישראל, גם במרבית המדינות היא אוניברסלית, ומשולמת למשפחות עם ילדים עד גיל 18.

מיקומה של ישראל בתחום קצבות הילדים בתוך מדינות אירופה השתנה בשנים האחרונות, עם הדינמיקה בתחום הרווחה בארץ. בעוד שבתחילת העשור הייתה קצבת הילדים הממוצעת בישראל מן הגבוהות בהשוואה למדינות אירופה, ובעוד שישראל הייתה בין מדינות הרווחה המובילות בעולם כבלגיה וכדנמרק, התהפך המצב כיום. בעיצומה של הפגיעה הקשה בענף ילדים, חלפה ישראל בשנת 2004 על פני ממוצע מדינות אירופה המשוות והתקרבה לתחתית הסולם שמודד את קצבת הילדים הממוצעת לילד. ב-2009 המצב צפוי להיות עגום עוד יותר: אז קצבת הילדים הממוצעת בישראל תישק למדינות שבהן משולמות קצבאות בסיסיות ביותר כספרד וכפורטוגל, ותגיע כמעט לתחתית הסולם (ראו תרשים 3 בניתוח המשווה). השחיקה הזו מדאיגה במיוחד נוכח שיעור הילדים העניים בישראל, שהגיע בתחילת העשור לכ-18%<sup>5</sup>.

לצורך ההשוואה של מדיניות התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים בפרק השני איתרנו והצלבנו שלושה בסיסי נתונים מרכזיים שנלקחו מ- MISSOC 2004<sup>6</sup>, ISSA<sup>7</sup> ומאוניברסיטת קולומביה בארה"ב<sup>8</sup>. שלושת המקורות מעודכנים לשנים 2003-2004. בכמה מדינות היה מחסור בנתונים או היו נתונים כלליים מדי, ולכן נאלצנו לחפש חומרים מפורטים יותר במקורות נוספים. מקורות אלו מצוינים במפורש בכל מדינה בנפרד בסעיפי המשנה. מקורות נוספים שמהם נלקחו נתונים לתרשימים וללוחות ההשוואתיים הם: OECD (2004), Social Expenditure Database<sup>9</sup>, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי ודו"ח האום "Child Poverty in Rich Countries 2005".

---

<sup>5</sup> לפי סולם שקילות של לוקסמבורג, ו-26.9% לפי סולם שקילות של ישראל, תחולת העוני ב-2004 בקרב ילדים הגיעה ל-33.2% לפי סולם שקילות של ישראל.

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection/missoc\\_tables\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/missoc_tables_en.htm)

<sup>7</sup> Social Security Programs Throughout the World: Europe 2004, USA

<sup>8</sup> <http://www.childpolicyintl.org/>

<sup>9</sup> <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>

## התפתחות קצבות הילדים בישראל

### קצבות הילדים בשנים 1959-1975

ביטוח ילדים, במתכונת של קצבה למשפחות מרובות ילדים, הונהג בחוק הביטוח הלאומי בשנת 1959, והיה לענף הרביעי בביטוח הלאומי<sup>10</sup>. זו הייתה חוליה חשובה נוספת בביטוח הסוציאלי בישראל, שכן במתן סיוע בעבור ילדים המדינה הכירה למעשה בצורך החברתי לסייע למשפחה לגדל את ילדיה. עד חקיקת החוק, הנטל הכספי שנבע מגידול ילדים הוטל על המשפחה, אף שלעתים נכללה תוספת בעבור ילדים בשכר העובד. עם קום המדינה, הגיעו לארץ רבבות עולים עם משפחות ברוכות ילדים. נוסף על קשיי ההסתגלות בתקופה הראשונה לעלייתן, הן היו צריכות לפרנס נפשות רבות מהכנסה זעומה. כך נוצר פער חברתי-כלכלי בין משפחות העולים, שרובן עלו מארצות המזרח לבין המשפחות הוותיקות בארץ, שהיו מבוססות למדי מבחינה כלכלית ועם מעט ילדים. כדי לגשר על הפער הזה הוקם ביטוח משפחות מרובות ילדים<sup>11</sup>. במחקר שנערך כשנתיים לאחר חקיקת החוק התברר שקצבות הילדים אכן הגיעו לאותן שכבות אליהן התכוון המחוקק, וערכה הסוציאלי של הקצבה היה חשוב מאוד<sup>12</sup>.

תשלומי המוסד בעבור ילדים תאמו את העקרונות הבסיסיים שהונהגו בביטוח הלאומי בישראל והתבססו על עיקרון אוניברסלי. כלומר לא נעשה שימוש במבחני הכנסות ככלי לקביעת הזכאות לתשלום, אלא רק במאפיין דמוגרפי (מספר הילדים במשפחה). בתחילה הקצבה שולמה בעבור ילד רביעי ואילך עד גיל 14, לא נחשבה כשכר ועל כן הייתה פטורה מתשלום מס הכנסה.

ב-1965 הועלה גיל הזכאות ל-18 ונוספה "קצבת ילדי עובדים": קצבה ששילם המעסיק בלבד בעבור שלושת הילדים הראשונים של העובד. קצבה זו נחשבה כתוספת שכר ועל כן הייתה חייבת במס הכנסה. ב-1970 הייתה הרחבה נוספת של התשלומים בגין ילדים. חוקק חוק חיילים משוחררים (תש"ל 1970), ותוקנו תקנות שמכוחן החלו לשלם תוספת לילד רביעי ואילך למשפחות שאחד מבניהן שירת בצבא (קצבת יוצאי צבא או קיי"צ). תשלום זה שולם ישירות בידי המוסד לביטוח לאומי והיה פטור ממס הכנסה. זאת ועוד, בשנה זו הוחל בתשלום קצבת ילדים לילד שלישי במשפחות שבראשן "לא שכיר". הקצבה שולמה ישירות בידי המוסד והייתה פטורה ממס הכנסה. באוקטובר 1972 הוחל לשלם קצבת ילדים גם בעבור הילד השלישי במשפחות שכירים ובמקביל הופסק התשלום ששילם המעסיק בעבור ילד זה. בחודש נובמבר 1974 הורחב תשלום קיי"צ גם בעבור הילד השלישי במשפחה.

לעומת קצבאות אחרות ששולמו באותה עת ישירות בידי המוסד, חלק מקצבות הילדים שולמו כאמור ישירות בידי המוסד וחלקן באמצעות המעסיקים. תכלית החקיקה הראשונית הייתה לסייע למשפחות מרובות ילדים, שרובן מעוטות הכנסה. התמיכות שנתן המוסד לביטוח לאומי למשפחות מרובות ילדים הצטרפו למערכות סיוע ממשלתיות אחרות. אלו היו חלק מהמדיניות

<sup>10</sup> חוק הביטוח הלאומי הוחל ב-1954 והיו בו שלושה ענפים: זיקנה ושאיירים, תאונות עבודה ואמהות.

<sup>11</sup> ר' דברי הכנסת, מושב רביעי של הכנסת השלישית כרך XXVII.

<sup>12</sup> לוטן, 1964

הכלכלית חברתית של הממשלה<sup>13</sup>, שיעודה הייתה להקל על המצוקה של משפחות מעוטות יכולת בגידול ילדיהן. דוגמאות לתמיכות אחרות הן: ניכויים אישיים בגין ילדים במס הכנסה, תמיכות סעד, מענקים לבעלי שכר נמוך, קביעת שכר מינימום ועוד. מלבד התמיכות הכספיות נהגו בישראל עוד משנותיה הראשונות חוק חינוך חובה חנם, שכר לימוד מדורג בבית ספר תיכון וכדומה.

קיומן של מערכות תמיכה מפוצלות רבות ששימשו לאותה מטרה ופעלו ללא תיאום ביניהן הוביל לחוסר מיצוי של המדיניות הרצויה בנוגע למשפחות מרובות ילדים ומעוטות הכנסה. יתרה מכך, בראשית שנות ה-70 גברה המחאה החברתית על ידי התארגנויות חברתיות (כדוגמת הפנתרים השחורים) נגד המדיניות הכלכלית חברתית של הממשלה, והיה הכרח לערוך רפורמה רדיקלית במערכת התמיכות והמס. הרקע ההיסטורי והסרבול במערכות התמיכה הביאו להקמתה של ועדת מומחים בראשותו של הכלכלן פרופ' ח' בן-שחר. הוועדה הגישה המלצותיה בעניין רפורמה מקיפה במערכת המס בסוף מארס 1975, וההמלצות בתחום קצבות הילדים אומצו במלואן בידי הממשלה וחוללו מהפכה בתחום זה.

#### **המלצות ועדת בן-שחר ומערכת קצבות הילדים בשנים 1975-1985**

המלצות הוועדה כללו, כאמור, רפורמה מקיפה במערכת הניכויים, הזיכויים וקצבות הילדים<sup>14</sup>. הוועדה המליצה שמערכת הניכויים האישיים וקצבות הביטוח הלאומי, שהיו נהוגות עד אז, יוחלפו במערכת זיכויים ומערכת קצבאות המבוססות על נקודות זיכוי. ההמלצות הביאו לידי תיאום ואחידות בין מערכת המס לבין מערכת קצבות הילדים, ונוצר קשר ברור שקבע שקצבת הילדים היא למעשה החזר במס בעבור הילדים, מעין זיכוי מס שלילי. זאת משום שהקצבה שולמה במלואה גם למשפחות שהכנסתן אינה חייבת במס, לעומת זיכויים או ניכויים<sup>15</sup>. בוועדה נקבע שקצבת הילדים תהיה אוניברסלית, והוחלט על מספר נקודות קצבה שישולמו לכל ילד ושיעור הנקודה ההתחלתי: 5% מהשכר הממוצע במשק באותו זמן. עוד הומלץ שנקודת הזיכוי תהיה צמודה למדד המחירים. הוועדה סברה שיש מקום לתת הטבה אחידה לכל הילדים אך לא הציעה השוואה כזאת באותה עת באומרה: "במשך השנים התפתחו הטבות למשפחות מרובות ילדים הן כאמצעי לתמיכה בשכבות עניות והן מתוך שיקולים של עידוד הילודה. מתן הטבה אחידה עבור כל הילדים הייתה רצויה מסיבות שונות. לא ראינו אפשרות להציע השוואה כזאת עתה"<sup>16</sup>. ראוי לציין, שכיום נעשה שינוי זה וההטבות המדורגות בגין כל ילד מוחלפות בהדרגה לקצבה אחידה (ראו פירוט בתחילת הפרק המשווה את גמלאות המשפחה), וייתכן שאותם הטיעונים שהיו תקפים לפני שלושים שנה תקפים גם היום.

יישום המלצות הוועדה יצר מערכת חדשה של קצבות ילדים, ששינתה באופן מהותי את המצב שהיה נהוג באותו זמן. השינויים העיקריים ערב הרפורמה ואחריה הם:

<sup>13</sup> רוטר ושמאי, 1977

<sup>14</sup> דו"ח ועדת בן שחר

<sup>15</sup> גבאי ולבון, 1996

<sup>16</sup> שם, עמ' א-24



א. תשלומים בעבור ילדים ששולמו בחלקם בידי המעסיקים ובחלקם ישירות בידי המוסד שולמו לאחר הרפורמה במלואם בידי המוסד והוגדרו כ"קצבה" בעבור ילדים<sup>17</sup>. קצבת ילדים במתכונתה החדשה הייתה תמיכה נטו במשפחה בגידול ילדיה ללא קשר למצב התעסוקה של ההורים ולגובה שכרם.

ב. התשלומים בעבור הילדים הראשונים והשניים שולמו ערב הרפורמה לילדי שכירים בלבד באמצעות המעסיק. הוועדה יצרה שוויון בהטבות לילד ראשון ושני בין שכירים לעצמאים.

ג. הקצבה ששולמה לילדי השכירים נחשבה לחלק מהשכר והייתה חייבת במס. לאחר הרפורמה קצבת הילדים ששולמה בידי המוסד לכלל הילדים הייתה פטורה ממס.

ד. הוחלט על מנגנון שוטף לעדכון קצבת הילדים בכל תחילת שנה והוא הוצמד למדד המחירים.

ה. נקבעו נקודות זיכוי במס בעבור ילדים לאמהות עובדות.

בעבודתם של רוטר ושמאי (1977) נמצא שכתוצאה מיישום המלצות הוועדה, מערכת התמיכות בגין ילדים הפכה להיות פרוגרסיבית יותר. פרוגרסיביות אנכית מתמקדת בהכנסות: משפחות שרמת הכנסתן הייתה נמוכה מהשכר הממוצע במשק קיבלו תוספת נכבדה להכנסתן בהשוואה למצבם לפני הפעלת הרפורמה, ומשפחות שרמת הכנסתן הייתה מעל השכר הממוצע במשק – הכנסתן הפנויה קטנה במעט בהשוואה למצבן לפני הרפורמה. הפרוגרסיביות האנכית בין משפחות בנות הכנסה שונה ב-2002 מוצגת בסקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי שעניינה אוניברסליות וסלקטיביות בקצבות הילדים<sup>18</sup>. שני העשירונים התחתונים מקבלים כ-35% מסך התשלומים של קצבות הילדים, בעוד ששני העשירונים העליונים מקבלים מ-10% מתשלומים אלו. הפרוגרסיביות האופקית של קצבות הילדים הושגה באמצעות מתן קצבה גבוהה יותר למשפחות שבהן ילדים רבים. ההתחשבות בגודל הילדים במשפחה בישראל כמעט ואינה באה לידי ביטוי, חוץ מקצבת הילדים. מספר המשפחות שקיבלו קצבה מהמוסד לביטוח לאומי גדל לאחר הרפורמה במס מ-200 אלף ל-500 אלף בממוצע לחודש.

מערכת קצבות הילדים החדשה פעלה במתכונתה זו כמה שנים, ועד ראשית שנות ה-80 לא נעשו שינויי חקיקה מהותיים בתחום. באפריל 1983 הוגדלה קצבת יוצאי צבא לילד הרביעי ואילך בנקודה אחת.

ב-1984 החלו להתגלע בקיעים ראשונים במערכת שהונהגה ב-1975 בשל מצוקות תקציביות. באפריל אותה שנה הוטל מס על הקצבאות לשני הילדים הראשונים במשפחות שלהן עד שלושה ילדים, ושיעור המס השולי של המפרנס העיקרי בהן היה 50% לפחות. שינוי זה פתח תקופה של כעשור שבה נפגעה האוניברסליות של קצבות הילדים וחלקן שולמו על פי מבחני הכנסות.

<sup>17</sup> קצבה שונה באופן מהותי מזיכוי ומניכוי במס שהיה נהוג עד כה, שכן היא תשלום קבוע שאינו תלוי בהכנסה. ממערכת של זיכויים נהנים רק העובדים, וממערכת של ניכויים נהנים רק העובדים שעוברים את סף המס.

<sup>18</sup> אחדות וגורדון, תיבה 5.3, פרק ביטוח ילדים, סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי, 2002-2003

## מערכת קצבות הילדים בשנים 1985-1993

באמצע 1985, במסגרת תוכנית החירום הכלכלית לייצוב המשק ובמטרה לחסוך בתקציב המדינה, הוחלט על הפסקת התשלום האוניברסלי של קצבות ילדים. משפחות קטנות (עד שלושה ילדים) לא קיבלו עוד קצבה בעבור ילדם הראשון ישירות מהמוסד. ואולם, כדי לא לפגוע במשפחות בעלות הכנסה נמוכה, נקבע, שמשפחות קטנות שבהן הגבר השתכר עד 80% מהשכר הממוצע במשק, יקבלו קצבה לילד הראשון באמצעות המעסיק: אם המפרנס היה עצמאי שהכנסתו נמוכה או המשפחה קיבלה גמלאות קיום, הקצבה בעבור הילד הראשון שולמה ישירות בידי המוסד.

ההוראות הללו עוגנו בחוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה התשמ"ו – 1985, והוחלו מיולי 1985. תוקפו של החוק נקבע תחילה עד מארס 1987 אך בפועל הוא הוארך ואף הורחב עד פברואר 1993. הסף של מבחן ההכנסה השתנה במהלך השנים. בתחילה הוא עמד, כאמור, על 80% מהשכר הממוצע, באפריל 1987 הוא הועלה ל- 90% מהשכר הממוצע ובאפריל 1990 ל-95% ממנו.

מבחינה ההכנסה לא פסחו גם על הילד השלישי: ביולי 1985 הוטל מס גם על הקצבה לילד השלישי במשפחות קטנות ועל המפרנס העיקרי הוטל מס שולי בשיעור של 45%. המיסוי היה בתוקף עד מארס 1989, אז בוטל ולא חודש.

אברהם דורון בספרו "בזכות האוניברסליות"<sup>19</sup> קובע שמהלכים אלו הם חלק ממאבק פוליטי על אופיה של מדינת הרווחה בישראל. מערכת קצבות הילדים האוניברסלית נחשבה כהישג עיקרי של מדינת הרווחה הישראלית (נוסף על ביטוח זקנה וביטוח אבטלה). הטלת מס על קצבות ילדים והתנייתם במבחני הכנסה ביטלו למעשה את התשלומים האוניברסליים לילדים. במקום זאת הונהגה מערכת תשלום סלקטיבית לפיה הקצבה משולמת לכאורה לנזקקים לה על פי מבחני הכנסה.

לשילת המערכת הסלקטיבית של קצבאות יש כמה טיעונים<sup>20</sup>:

א. התניית קצבה במבחן הכנסות מפלה הורים לא עובדים לעומת הורים עובדים, ולכן עלולה ליצור תמריץ שלילי לעבודה. מבחן הכנסה מחמיר יותר יגדיל את ההשפעה השלילית על היצע העבודה ותגדל הסכנה למלכודת עוני. התוצאה בטווח הארוך אפוא היא הגדלת מספר הנשענים על הקופה הציבורית.

ב. מערכת רווחה סלקטיבית משמשת בעתות של מצוקה כלכלית כמקור לחיסכון בהוצאה הציבורית. החיסכון מושג באמצעות החמרת התנאים המזכים לקצבה, ובכך מצמצם את האוכלוסייה הזכאית לקצבה.

ג. מערכת אוניברסלית של קצבת ילדים היא פשוטה להחלה, מכיוון שהיא ניזונה מדיווחים של לידות חי ישירות מבתי החולים. המערכת חוסכת תביעות אישיות מהפרט, ובפשטותה היא משיגה מיצוי זכויות מלא של כלל המשפחות.

<sup>19</sup> דורון, 1995

<sup>20</sup> ר' בהרחבה גורדון ואליאב, 1997

ד. מניעה של קצבות הילדים לשכבות המבוססות, כתוצאה ממבחן הכנסות, עלולה לעודד יצירה של מנגנוני ביטוח משלימות. מלבד ההשפעה המיידית של פעולה זו על הגדלת אי השוויון, המימון הכספי של הקצבאות יקטן באופן ניכר. זאת מכיוון שמעמד הביניים והמעמד העליון הם הנושאים בעיקר נטל תשלומי דמי הביטוח ובמימון תשלומי ההעברה. כפועל יוצא מכך, כוחן הפוליטי של השכבות החלשות יופחת והן יתקשו לשמור על רמת רווחה נאותה.

תשלומי העברה סלקטיביים שמשולמים באופן לא יעיל מובילים לזקק סוציאלי ניכר ומעודדים נורמות חברתיות פסולות כגון העלמות, הימנעות ופיקציות. נוסף על כך, בישראל חסר מידע אופרטיבי ומעודכן בנוגע להכנסות המשפחה, והעלויות הכרוכות בדיווחים על הכנסות המשפחה עלולות להיות גבוהות מדי<sup>21</sup>. יתרונה של מערכת סלקטיבית הוא בעיקר במחירה. בתשלום קצבאות רק לחלק מהאוכלוסייה מושג חיסכון כספי ניכר. נוסף על כך, תשלום קצבאות רק למשפחות הנזקקות משיגה, מבחינה תיאורטית, פרוגרסיביות בחלוקת הכנסות. בפועל התברר שמעבר למגבלות התיאורטיות, שנידונו בקצרה לעיל, השיטה לא הייתה יעילה בגלל מגבלות ביצוע<sup>22</sup>.

בהעדר חובת דיווח כללית על הכנסה משפחתית בישראל, מבחן ההכנסה נקבע, כאמור, על סמך בחינה של הכנסת האב מעבודה בלבד במשפחה שיש בה שני בני זוג. דרך זו נבחרה כיוון שהיא קלה יחסית לביצוע. למרות זאת התברר ששיעור המיצוי היה נמוך יחסית ורק כמחצית מאוכלוסיית היעד קיבלה חזרה את קצבת הילדים ממעסיקיהם<sup>23</sup> (בחלוף השנים המיצוי עלה ל-80%-70% מהזכאים). יתרה מזאת, השיטה יצרה עיוותים רבים והם:

א. נוצר מס שולי גבוה מאוד ברמות של הכנסת הביניים. נקבעו שתי קבוצות התייחסות. הקצבה שולמה במלואה למי שהכנסתו הייתה עד לסף שנקבע ולא שולמה כלל למי שהכנסתו עלתה על סף זה.

ב. נוצרו תשלומי כפל בגלל פיצול התשלום בין המוסד לביטוח לאומי לבין המעסיקים. שיעור תשלומי הכפל הוערך בכ-10%.

ג. מערכת התשלומים באמצעות המעסיק יצרה סרבול מנהלי.

ד. קצבת הילדים שולמה לאב ולא לאם כקבוע בחוק. במקרה של זוג גרוש, שבו הילדים באחזקת האם, הקצבה שולמה לאב ולא הגיעה ליעדה.

ה. העדר מידע על ההכנסה הכוללת של המשפחה יצר אי צדק וחוסר שוויון בקרב המשפחות בגלל ההתחשבות בהכנסת האב בלבד. כך לדוגמה, נבחן שתי משפחות שהכנסתן הכוללת שווה: משפחה אחת שבה שני בני הזוג עובדים והכנסת האב מזכה בהחזר, ומשפחה שנייה שבה האב הוא המפרנס היחיד והכנסתו אינה מזכה בהחזר. לשתי המשפחות הכנסה שווה

<sup>21</sup> גבאי ולבון, 1996

<sup>22</sup> שם, 1997

<sup>23</sup> פרקי ביטוח ילדים, סקירות שנתיות 1987-1991, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

ורק אחת מהן זוכה בהחזר הקצבה. חוסר השוויון בא לידי ביטוי גם במשפחות שבהן רק האישה עבדה וקיבלו החזר קצבה, אף אם שכרה היה גבוה ועבר את מבחן ההכנסה<sup>24</sup>.

בשנת 1990 הורחבה מדיניות הפגיעה באוניברסליות של קצבות הילדים. בהתאם לכך, באוגוסט 1990 הופסק תשלום הקצבה גם בגין הילד השני במשפחות קטנות. הקצבה הוחזרה לזכאים על פי אותם קריטריונים שנקבעו להחזרתה בעבור הילד הראשון. תקרת ההכנסה שזיכתה משפחה בהחזר הקצבה בעבור הילד השני הייתה עד מארס 1991 150% מהשכר הממוצע. באפריל 1991 אוחד מבחן ההכנסות לקצבת ילד שני עם המבחן לקצבת ילד ראשון והוא עמד על 95% מהשכר הממוצע במשק. המדיניות שבגינה הותנתה הקצבה לילד השני במבחן הכנסות ננקטה למרות מגבלות הביצוע שהתגלו עם הפעלת מבחן הכנסות על קצבת הילד הראשון, ולמרות הניסיון הבלתי יעיל של הענקת הקצבה לילד הראשון במשפחות קטנות לאוכלוסייה הנזקקת בלבד.

חשוב להדגיש שוועדת בן שחר ראתה שילוב אופטימלי בין מערכת המס למערכת קצבות הילדים רק עם הנהגת חובת דיווח כללית. הוועדה ראתה בהמלצותיה גם צעד ראשון לקראת הנהגת מס הכנסה שלילי<sup>25</sup>.

### **קצבות הילדים בשנים 1993-2001**

במארס 1993, לאחר קרוב לעשור שבו שולמו קצבות ילדים לשני הילדים הראשונים במשפחות קטנות באופן סלקטיבי על פי מבחני הכנסות, הוחל שוב בתשלום קצבת ילדים אוניברסלית לכל הילדים במשפחה.

בדצמבר 1993 בוטלה בהדרגה קצבת יוצאי צבא. במסגרת חוק ההסדרים תשנ"ד-1993 (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), נקבע שבשנים 1994-1996 תופחת קצבת יוצאי צבא ומ-1997 לא תשולם יותר. במקביל הוגדלו קצבות הילדים המשולמות מכוח סעיף 68 לחוק הביטוח הלאומי, ובפועל כל הילדים קיבלו קצבת ילדים בגובה הקצבה שניתנה בעבר רק לילדים שאחד מבני משפחתם שירת בצבא. מטרת החקיקה הייתה השוואה הדרגתית של קצבות הילדים לכל המשפחות ללא אבחנה בשרות צבאי.

ביולי 1994 חוקק החוק לצמצום ממדי העוני, ובמסגרתו הוגדלה קצבת הילדים לילד הרביעי ומעלה. מטרת החוק, כפי שהוגדר בסעיף 1 הייתה "לתקן חוקים שונים במגמה לצמצם את ממדי העוני והפערים בהכנסות בדרך של הגדלת גמלאות הניתנות לאוכלוסיות שעיקר קיומן על גמלאות שמשלם המוסד לביטוח לאומי...". קצבת הילדים לילד הרביעי הוגדלה ב-0.3 נק' קצבה, לילד החמישי ב-0.15 נק' קצבה וליילד השישי ב-0.25 נק'. גישת המחוקק הושפעה מרוח האוניברסליות. נקודות הקצבה המוגדלות שולמו לפי מספר ילדים ולא נבחנה כלל הכנסת המשפחה. החוק התבסס על הקשר הקיים בין מספר ילדים למצב כלכלי, לפיו תחולת העוני בקרב משפחות עם ארבעה ילדים ויותר גדולה בהרבה מאשר במשפחות קטנות (49%-18% בהתאמה

<sup>24</sup> לפירוט ולממצאים מספריים ר' גורדון ואליאב, 1997

<sup>25</sup> דו"ח ועדת בן-שחר, עמ' א-22

בשנת 2003<sup>26</sup>). מעניין עוד לציין בהקשר זה שחלקן של המשפחות הגדולות בכלל האוכלוסייה הוא 7.5% בלבד, בעוד שבקרב האוכלוסייה הענייה חלקן מגיע ל-17.9%.

בבדיקות שנערכו בשנים 1995-1996 כדי לאמוד את השפעת החוק על תחולת העוני, נמצא שב-1995 חלה בראשונה מאז 1989 ירידה בתחולת העוני בישראל<sup>27</sup>. במקביל גם פער העוני היחסי<sup>28</sup> הצטמצם. כלומר, יחד עם הירידה באחוז המשפחות העניות הנמצאות מתחת לקו העוני גדלה ההכנסה הממוצעת של המשפחות שנותרו מתחתיו. כמו כן, בשנה זו גדלה תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים לצמצום תחולת העוני בקרב משפחות עם ילדים. התפתחויות אלה בממדי העוני היו תולדה לא רק של החוק למלחמה בעוני (נוסף על הצעדים המשלימים שננקטו ב-1995), אלא גם של ביצוע השלב השני בהשוואת קצבות הילדים למשפחות שלא שירתו בצבא לאלה ששירתו. עיקר ההשפעה של שינוי חקיקתי זה הוא על המשפחות הלא יהודיות שאף בקרבן תחולת העוני גבוהה. בשנת 1996 נמשכה הירידה בתחולת העוני שנבעה מהשפעת החקיקה שנדונה לעיל, אך בשנת 1997 היא התייצבה. ההשפעה החיובית של החקיקה על תחולת העוני נוטרלה בעקבות החרפה בפערי ההכנסות, בעקבות שחילה בקצבות הילדים יחסית לשכר הממוצע במשק ובעקבות עלייה בממדי האבטלה.

בנובמבר 2000 נעשה תיקון לחוק הביטוח הלאומי, "סיוע למשפחות ברוכות ילדים"<sup>29</sup>, לפיו הוגדלה הקצבה לילד החמישי ואילך ל-5 נקודות קצבה. עד לתיקון ילד חמישי קיבל 3.4 נק' קצבה, ילד שישי 3.75 וילד שביעי ואילך קיבל 3.5 נק' קצבה. התיקון נכנס לתוקף בפועל בינואר 2001 והגדיל בצורה ניכרת את קצבת הילדים ששולמה למשפחות עם חמישה ילדים ויותר. עלותו לקופת המדינה הייתה כ-470 מיליון ש"ח לשנה (במחירי 2001).

### **קצבת הילדים משנת 2002 ועד היום**

שנת 2002 הייתה שנת מפנה בקצבות הילדים. בעוד שבעשור שקדם לשנה זו המגמה הכללית בנוגע לקצבת הילדים הייתה חיובית<sup>30</sup>, הרי שמשנה זו הלכה והתחזקה התפיסה התומכת בקיצוץ עמוק במערכת קצבות הילדים. במסגרת המדיניות הכלכלית החברתית של הממשלה התקבלו תוכניות וחוקים בשנים 2002-2004 שקבעו הפחתות חדות וקיצוצים למכביר בקצבות הילדים. שרשרת ההפחתות בקצבות הילדים עוגנו בארבע תוכניות כלכליות, והיו חלק מתוכניות קיצוץ מקיפות שלא פסחו על גמלאות נוספות של המוסד לביטוח לאומי. תכלית ההפחתות הייתה לחסוך סכומים ניכרים בהוצאות החברתיות של המשק. בשנים אלו יושמו השלבים הראשונים של המדיניות החדשה, והמשכה יבוצע בשנים 2005-2009. לכשיושלמו שינויי החקיקה ב-2009 קצבת הילדים תהיה אחידה לכל הילדים ללא תלות במיקומם במשפחה. התוכניות הכלכליות שנקבעו בתקופה זו הן:

<sup>26</sup> ממדי העוני ואי-השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2003, ממצאים עיקריים, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי

<sup>27</sup> סקירות שנתיות 1995/96, 1996/97, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, פרקי ביטוח ילדים

<sup>28</sup> פער העוני מוגדר כהפרש בין קו העוני לבין ההכנסה הממוצעת של העניים.

<sup>29</sup> חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 41) (סיוע למשפחות ברוכות ילדים), התשס"א 2000, התיקון נקרא גם "חוק הלפרט" על שם יוזם החוק.

<sup>30</sup> ובלטה במיוחד נוכח ביטול האפליה בכל הקשור לקצבת יוצאי צבא.

א. חוק ההסדרים במשק המדינה, 2002: עד מארס 2002 קצבת הילדים שולמה על פי מפתח של נקודת קצבה מלאה<sup>31</sup>, אך ממועד זה בוטל העדכון של נקודת הקצבה, שבוצע בינואר בשנה זו בשיעור של 1.4%. זוהי הפעם הראשונה שרמת הקצבה לילדים נקבעה על פי מפתח של 0.88 נקודות קצבה ולא על פי נקודה מלאה. נוסף על ביטול העדכון הופחתה רמת הקצבאות לכלל המשפחות ב-12%.

ב. חוק תוכנית החירום הכלכלית, 2002: החוק שיושם מיולי 2002 קבע הפחתה נוספת מ-12% ל-15%, וקצבות הילדים חושבו על פי מפתח של 0.85 נקודות קצבה. זאת ועוד, נקבע שקצבות הילדים לא יעודכנו בינואר 2003 בשיעור עליית המדד (בשיעור של 6.5%).

ג. חוק התוכנית להבראת המשק, יוני 2003: החוק נכנס לתוקפו באוגוסט 2003, ומלבד הפחתה של כל קצבות הילדים ותשלום הקצבאות על פי מפתח של 0.84 נקודת קצבה, נקבע תהליך הפחתה הדרגתי של קצבות הילדים החל באוגוסט 2003 וכלה בינואר 2009. בשנת 2009 קצבאות כל הילדים יהיו שוות ל-144 ש"ח ללא התחשבות במיקומם במשפחה. יתרה מזאת, נקבע כי עיקרון הקצבה השווה יחול על ילדים שנולדו לאחר יוני 2003 – אלו יקבלו כקצבת שני הילדים הראשונים ללא תלות במיקומם במשפחה. קצבת שני הילדים הראשונים הופחתה ל-120 ש"ח (0.77 נקודת קצבה) בתקופה פברואר 2004-דצמבר 2005, ומינואר 2006 היא תשוב להיות ל-144 ש"ח (0.84 נקודת קצבה) כפי שהייתה לפני הירידה, עד 2009. בתקופה 2006-2009 קצבות הילד השלישי ואילך יופחתו בהדרגה עד שישתוו לקצבת הילד הראשון והשני בסוף התהליך. עוד נקבע בתוכנית כי קצבות הילדים לא יעודכנו על פי מדד המחירים עד סוף 2005, בדומה ליתר הקצבאות.

ד. חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004: בעקבות הצורך של הממשלה לעמוד ביעד התקציב שלה, הוחלט על קיצוץ נוסף בקצבות הילדים בסכום של כ-600 מיליון ש"ח. ההחלטה הזאת פגעה בעיקר במשפחות הגדולות. במסגרת הוראת שעה לשנים 2005-2004 יופחתו הקצבאות כך: 24 ש"ח לחודש מקצבות הילד הראשון עד השלישי מפברואר 2004 ועד סוף 2005, 24 ש"ח מקצבאות הילד הרביעי ואילך בתקופה פברואר-יוני 2004 ו-5 ש"ח בתקופה יולי 2004 ועד לדצמבר 2005.

אלו אם כן ההתפתחויות העיקריות בקצבות הילדים בישראל. נציין שעיקרון הקצבה השווה לכל ילד אינו עולה בקנה אחד עם התכלית הראשונית של חקיקת החוק המקורי בנוגע לקצבות הילדים. בתחילה נועדו הקצבאות לסייע בעיקר למשפחות גדולות (שהעוני בקרבן גבוה יחסית, כאמור לעיל), בגידול ילדיהן ובהקטנת שיעורי העוני בהן. הלכי הרוח החדשים במדיניות הכלכלית חברתית של הממשלה וסדרי העדיפויות של קובעי המדיניות בה בשנים האחרונות הובילו אותה לצמצום ניכר של מערכת הרווחה בכלל, ושל ענף ילדים בפרט-בדרך של קיצוצים והפחתות למכביר.

<sup>31</sup> ערך הנקודה בינואר 2002 היה 174 ש"ח.

## השוואה בינלאומית של מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים<sup>32</sup>

### ישראל

התמיכה הכספית הבסיסית לילדים בארץ מסתכמת בקצבת הילדים האוניברסלית שמשולמת מדי חודש למשפחות עם ילדים, ובזיכוי במס שניתן לאמהות עובדות. עוד שתי תמיכות כספיות נוספות משולמות למשפחות עם ילדים: מענק לימודים המשולם בתחילת שנת הלימודים בגין ילדים בני 6-14 למשפחות חד הוריות ולמשפחות עם ארבעה ילדים שמקבלות גמלת קיום<sup>33</sup> (1,204 ש"ח לילדים בני 6-11 ו-668 ש"ח לילדים בני 12-14), וקצבת משפחה חודשית המשולמת בגין הילדים השלישי והרביעי למשפחות שמקבלות גמלת הבטחת הכנסה או תשלום מזונות מהמוסד לביטוח לאומי (סכום של 101 ש"ח לילד).

### קצבת ילדים

הקצבה משולמת בגין ילדים עד גיל 18 בידי המוסד לביטוח לאומי במישרין לחשבון הבנק. הקצבה כאמור, אינה תלויה במבחן הכנסות ואינה משתנה עם גיל הילד, אך כן גדלה עם גודל המשפחה. הקצבה משולמת לתושבי ישראל מדי חודש בחודש לאם, אלא אם כן ההורים פרודים והילדים נמצאים באחזקת האב. במקרה זה הקצבה משולמת לאב. בלוח 1 מצוינות קצבות הילדים בפועל בשנים 2004-2005 והמתוכננות עד לשנת 2009, על פי הגזירות הכלכליות שנקבעו בתוכניות הממשלה בשנים 2002-2004:

לוח 1: קצבות הילדים לילד ולמשפחה, 2004-2009 (מחירים שוטפים לחדש)

תוספת לכל ילד	5	4	3	2	1		
522	522	454	195	144	144	ילד	ינואר 2004*
522	1,459	937	483	288	144	למשפחה	
498	498	430	171	120	120	ילד	פברואר 2004**
498	1,339	841	411	240	120	למשפחה	
459	459	404	164	120	120	ילד	יולי 2004
459	1,267	808	404	240	120	למשפחה	
401	401	360	156	120	120	ילד	ינואר 2005
401	1,157	756	396	240	120	למשפחה	
320	320	320	173	144	144	ילד	ינואר 2006*
320	1,101	781	461	288	144	למשפחה	
248	248	248	159	144	144	ילד	ינואר 2007
248	943	695	447	288	144	למשפחה	
197	197	197	152	144	144	ילד	ינואר 2008
197	834	637	440	288	144	למשפחה	
144	144	144	144	144	144	ילד	ינואר 2009
144	720	576	432	288	144	למשפחה	

\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 144 ש"ח, ללא תלות במקומם במשפחה.  
\*\* ילדים שנולדו לאחר 1.6.2003 מקבלים 120 ש"ח, ללא תלות במקומם במשפחה.

<sup>32</sup> המדינות מסודרות לפי סדר הא-ב אחרי ישראל.

<sup>33</sup> אחת מהגמלאות הבאות: גמלה להבטחת הכנסה, דמי מזונות, גמלת נכות, קצבת זקנה או קצבת שאירים

## זיכוי במס

זיכוי המס הוא חודשי, ומשולם בגין כל ילד עד גיל 18 לאמהות עובדות ללא מבחן הכנסות. ערך הזיכוי הוא 178 ש"ח לכל ילד לחודש.

## אוסטריה

מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים באוסטריה מורכבת מקצבת ילדים בסיסית ותוספת למשפחות גדולות, גמלת גידול ילדים וזיכוי במס.

## קצבת ילדים

קצבת הילדים אוניברסלית ומשולמת למשפחות עם ילדים תושבי המדינה. הגיל המרבי שמזכה בקצבה הוא 18, או 21 אם הילד מחפש עבודה, או 26 אם הוא בהכשרה מקצועית. הגמלה נשללת אם לילד מלאו 18 והכנסתו עולה על סף מסוים.

*סכומי קצבת הילדים לחודש :*

לילד ראשון : 105 אירו

לילד שני : 118 אירו

לילד שלישי ואילך : 167 אירו

*תוספות בגין גיל הילד :*

לילד בן 3-10 : 7 אירו

לילד בן 10-19 : 26 אירו

לילד בן 19 ויותר : 47 אירו

## תוספת למשפחות גדולות

התוספת ניתנת למשפחות עם שלושה ילדים ויותר בגין הילד השלישי ואילך. הגמלה היא סכום קבוע בסך 36.4 אירו לכל ילד לחודש ונתונה במבחן הכנסות שנתיות.

## גמלת גידול ילדים

הגמלה היא המשך ישיר לדמי הלידה, ומשולמת למשפחות שמקבלות קצבת ילדים. הגמלה מיועדת להורה שמטפל בילדו ושהכנסתו ערב קבלת הגמלה אינה עולה על סכום מסוים. כמו כן, הגיל המרבי לקבלתה הוא שנתיים וחצי או שלוש אם שני ההורים מטפלים בילד לחילופין. אם ההורה המטפל עובד במשרה חלקית סכום הגמלה פוחת בהתאם.

## זיכוי במס

זיכוי המס מיועד למשפחות עם ילדים והוא 50 אירו לכל ילד בכל חודש.



## איטליה

מערכת התמיכה הכספית לילדים באיטליה כוללת קצבת ילדים סלקטיבית וגמלת גידול ילדים. באיטליה אין הקלות במס למשפחות בגין ילדים.

### קצבת ילדים

קצבת הילדים באיטליה סלקטיבית, והיא משולמת על פי מבחן הכנסות של המשפחה. הקצבה יורדת עם עלייה בהכנסת המשפחה, ועולה עם מספר הילדים במשפחה. הגיל המרבי של הילד שמזכה בקצבה הוא 18, אלא אם כן לילד נכות קשה (במקרה כזה אין הגבלה על הגיל). קצבת הילדים משולמת לשכירים, בעוד שלעצמאים יש מערכת פרטית ונפרדת. להלן דוגמה לסכומים של קצבת ילדים חודשית למשפחה שבה ארבע נפשות<sup>34</sup>:

- משפחה שהכנסתה השנתית מגיעה ל-11,697 אירו זכאית ל-250 אירו.
- משפחה שהכנסתה בין 28,357 אירו ל-31,133 אירו זכאית ל-39 אירו.
- משפחה שהכנסתה מעל 45,017 אירו אינה זכאית לקצבת ילדים כלל.

### גמלת גידול ילדים

הגמלה מיועדת למשפחות עם ילדים עד גיל 8. שני ההורים יכולים לנצל חופשה של 10 חודשים או 11 חודשים, אם האב מנצל שלושה חודשים לפחות. רמת הגמלה מגיעה ל-30% משכר ההורה שמטפל בילדו.

## אירלנד

התמיכה הכספית באירלנד מסתכמת בקצבת ילדים ותוספת למשפחות מעוטות הכנסה. מלבד אלו קיימת חופשת הורות שמיועדת להורים שמרחיקים עצמם מעבודתם כדי לטפל בילדם, אך אינה מזכה בתשלום כלל. משך החופשה הוא 28 שבועות<sup>35</sup>, ואפשר לנצל את החופשה עד הגיע הילד לגיל 5.

### קצבת ילדים

קצבת הילדים היא אוניברסלית ומשולמת בגין ילדים תושבי המדינה עד גיל 16 או 19 אם הם נכים או לומדים. קצבת הילדים אינה משתנה עם גיל הילדים, אך היא כן משתנה בהתאם למיקום הילד במשפחה, כדלקמן:

סכומי קצבת הילדים לחודש:

ילד ראשון ושני: 118 אירו

ילד שלישי ואילך: 147 אירו

<sup>34</sup> משפחה עם שמונה ילדים ויותר מקבלת תוספת בסכום של 10% קצבה ועוד 54 אירו לכל ילד.

<sup>35</sup> מחצית החופשה מיועדת לאם ומחצית ממנה לאב. כמו כן, החופשה אינה מהווה סכנת פיטורין וכאן חשיבותה.

## תוספת קצבה

משפחות מעוטות הכנסה זכאיות לתוספת כספית שבועית אם הן עומדות בתנאים הבאים: שני ההורים עובדים לפחות 19 שעות בשבוע (ביחד), ולמשפחה יש לפחות ילד אחד עד גיל 18 או עד גיל 22 אם הילד לומד "במשרה מלאה".

## **בלגיה**

מערכת התמיכה הכספית לילדים בבלגיה מורכבת מקצבת ילדים, גמלת גידול ילדים וניכוי במס.

## קצבת ילדים

הקצבה משולמת ללא מבחן הכנסות למשפחה שבה אחד ההורים עובד, בגין ילדים שנולדו בבלגיה ולומדים במדינה. הגיל המרבי שמזכה בקצבת ילדים הוא 18, או 21 אם הילד נכה, או 25 אם הוא לומד או בהכשרה מקצועית. קצבת הילדים עולה עם המספר הסידורי של הילד ועם גילו.

*סכומי קצבת הילדים לחודש:*

ליילד ראשון: 74 אירו

ליילד שני: 137 אירו

ליילד שלישי ואילך: 205 אירו

*תוספות בגין גיל הילד<sup>36</sup>:*

ליילד בגיל 6-12: 13 אירו

ליילד בגיל 12-18: 20 אירו

ליילד בגיל 18 ויותר: 23 אירו (תקף מינואר 2009)

## גמלת גידול ילדים<sup>37</sup>

הגמלה משולמת להורה שמטפל בילדו עד גיל ארבע במשך שלושה חודשים, או שישה חודשים אם ההורה ממשיך לעבוד בחצי משרה. גובה הגמלה שונה בשני המקרים.

## ניכוי במס<sup>38</sup>

ניכוי ההכנסה החייבת במס הוא שנתי ומבוסס על ההכנסה המשפחתית, ועולה עם מספר הילדים. סכום הניכוי נע בין 1,180 אירו בגין ילד אחד לשנה ל-11,040 אירו בגין ארבעה ילדים לשנה.

<sup>36</sup> התוספות בגין גיל הילד משתנות לפי תאריך הלידה של הילד. הסכומים הנקובים נכונים לילדים שנולדו מינואר 1990.

<sup>37</sup> מקור: [www.fmsb.be](http://www.fmsb.be)

<sup>38</sup> מקור: <http://www.fisconet.fgov.be>

## בריטניה

התמיכה הכספית בבריטניה כוללת קצבת ילדים וזיכויים במס בני החזר למשפחות עובדות ולמשפחות שמשותרות שכר נמוך. נוסף על התמיכה הכספית יש לאחד ההורים אפשרות לקחת חופשה ללא תשלום למשך 13-26 שבועות עד הגיע הילד לגיל חמש<sup>39</sup>.

### קצבת ילדים

קצבת הילדים היא אוניברסלית ומשולמת למשפחות עם ילדים עד גיל 16 או 19 אם הילד לומד<sup>40</sup>. על התובע והילד להיות נוכחים בבריטניה. זוהי המדינה היחידה שבה קצבת הילד הראשון גבוהה מקצבות יתר הילדים.

סכומי קצבת הילדים לחודש:

ילד ראשון: 99 אירו

ילד שני ואילך: 66 אירו

### זיכוי במס

זיכוי במס בר החזר בעבור ילדים (Child Tax Credit) משולם לכל המשפחות תושבות המדינה עם ילד אחד לפחות ועומד במבחן הכנסות<sup>41</sup>. הזכאות היא בגין ילדים עד גיל 16, או בני 16-18<sup>42</sup> (לילדים שלומדים לימודים לא מתקדמים, או שנשרו ממערכת החינוך והם אינם מועסקים כלל, גם לא בהכשרה מקצועית). הזיכוי משולם בכל שבוע או בכל ארבעה שבועות, והוא כולל סכום בסיסי לכל משפחה עם ילדים (גבוה יותר אם אחד הילדים קטן מגיל שנה) ותוספות שמשותרות עם מספר הילדים. גם הסכום וגם התוספות עומדים במבחן הכנסות. נוסף על כך קיים זיכוי מס בר החזר למשפחות עובדות בשכר נמוך (Working Tax Credit) (במקרה של זוגות מדובר בהכנסה המשותפת של שני בני הזוג), שבהן אחד מבני הזוג עובד לפחות 16 שעות בשבוע ושיש להן ילד אחד לפחות. הזיכוי משולם בגין כל ילד, וכולל גם מרכיב תמיכה, שמגיע לכדי 70% מן ההוצאות המוכרות לטיפול בילדים<sup>43</sup>.

## גרמניה

מערכת התמיכה הכספית לילדים בגרמניה מורכבת מקצבת ילדים בסיסית, גמלת גידול ילדים, גמלת לימודים והקלות רבות דרך מערכת המס.

<sup>39</sup> ניצול חופשה של 13 שבועות אינו מהווה סכנת פיטורין להורה המטפל לפי החוק.

<sup>40</sup> בבית ספר יסודי או תיכון

<sup>41</sup> הזכות לזיכוי מס נשללת אם ההכנסה גבוהה מסף מסוים.

<sup>42</sup> לילדים שלומדים לימודים לא מתקדמים, או שנשרו ממערכת החינוך והם אינם מועסקים כלל, גם לא בהכשרה מקצועית

<sup>43</sup> ר' בהרחבה בעניין זה מסמך של המוסד לביטוח לאומי "הצגה של התוכנית החדשה לזיכוי במס לילדים (Child Tax Credit) ולעובדים (Working Tax Credit) בבריטניה.

### קצבת ילדים

קצבת הילדים בגרמניה אוניברסלית וניתנת לכל המשפחות עם ילדים בין באמצעות זיכוי במס אם אחד ההורים עובד, ובין כתשלום העברה רגיל אם ההורים אינם עובדים. הקצבה מיועדת לילדים תושבי גרמניה, או תושבי מדינות אחרות באירופה. הגיל המרבי של הילד המזכה בקצבה הוא 18, או 21 אם הילד מובטל, או 27 אם הוא נכה או בהכשרה מקצועית. אם הילד בן יותר מ-18 ועובד, והכנסתו מעל סכום מסוים - זכאותו לקצבה נשללת. קצבת הילדים קבועה בעבור שלושת הילדים הראשונים, וגבוהה יותר בעבור הילד הרביעי ואילך. הקצבה אינה משתנה עם גיל הילד.

סכומי קצבת הילדים לחודש :

ליילד ראשון עד שלישי : 154 אירו

ליילד רביעי ואילך : 179 אירו

### גמלת גידול ילדים

הגמלה מיועדת למשפחות עם ילדים קטנים שהכנסתם אינה עולה על סכום מסוים. על אחד ההורים לטפל בילדו והיקף משרתו אינו מגיע ל-30 שעות בשבוע. למשפחה יש הזכות לבחור בין חופשה של שנה ולקבל סכום מלא לבין חופשה של שנתיים ולקבל גמלה נמוכה יותר.

### גמלת לימודים<sup>44</sup>

הגמלה משולמת בגין ילדים שמעוניינים להמשיך בלימודים גבוהים והכנסתם או הכנסת הוריהם אינה מספיקה לתשלום הלימודים. גמלת הלימודים היא חודשית, ונקבעת על פי כמה קריטריונים: מקום המגורים של הילד (בבית הוריו או מחוצה לו), מוסד ההשכלה וההכנסה. מחצית הגמלה ניתנת כמתנה והמחצית השנייה כהלוואה. תנאי ההלוואה נוחים מאוד ומקלים עם אנשים מעוטי יכולת.

### ניכויים במס<sup>45</sup>

חישוב המס הוא שנתי וניכוי המס מביא בחשבון כמה גורמים. ראשית, כל משפחה זכאית לניכוי ההכנסה החייבת במס שמשתנה לפי המצב המשפחתי של ההורים. הניכוי גבוה יותר אם הילדים מטופלים בידי גורם כלשהו - מוסד חינוכי או הכשרה מקצועית. ילדים שלומדים מחוץ לבית מזכים את משפחתם בניכוי נוסף. ניכוי מס נוסף ניתן למשפחה שבה ילדים עד גיל 14 ושני ההורים עובדים, אם הוצאות הטיפול בהם אינן עוברות סף קבוע בחוק. ולסיום, אם הילד מטופל על ידי מטפלת, המשפחה זכאית לניכוי של 10% מתוך התשלום השנתי עד תקרה מסוימת<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> מקור : <http://www.bmfsfj.de> וגם <http://www.bmgs.bund.de>

<sup>45</sup> ר' הערה 10

<sup>46</sup> אם המטפלת מועסקת על ידי חברת כוח אדם ההשתתפות גדולה יותר.

## דנמרק

מערכת התמיכה הכספית בדנמרק כוללת קצבת ילדים, גמלת טיפול בילדים, גמלת גידול ילדים ומענק להורים שלומדים.

### קצבת ילדים

קצבת הילדים בדנמרק היא אוניברסלית, ומשולמת למשפחות עם ילדים עד גיל 18, שמתגוררים בדנמרק. הקצבה אחידה לכל הילדים במשפחה ומשתנה רק עם גיל הילד.

סכומי קצבת הילדים לחודש:

ליילד בן 0-3: 148 אירו

ליילד בן 3-7: 134 אירו

ליילד בן 7-18: 105 אירו

### גמלת טיפול בילדים

הגמלה משולמת למשפחות שבהן ילדים בני 3-6 והם הולכים למעון יום או גן ילדים. הגמלה משולמת להורים עובדים והיא מכסה עד 85% מעלות הטיפול בילדים<sup>47</sup>.

### גמלת גידול ילדים

הגמלה משולמת להורה שהרחיק עצמו מעבודתו ומטפל בילדו. משך החופשה הוא 32 שבועות והיא ניתנת למימוש בתום חופשת הלידה<sup>48</sup>. שני ההורים יכולים להתחלף בטיפול הילד לסירוגין.

### מענק להורים לומדים

מענק רבעוני במשך שנה אחת משולם בגין כל ילד להורה שלומד במוסד להשכלה גבוהה.

## הולנד

התמיכה הכספית לילדים בהולנד כוללת קצבת ילדים וזיכוי מס בגין ילדים. בהולנד אין גמלת הורות, אך לשני ההורים יש אפשרות לנצל חופשה של שלושה חודשים לבחירה עד הגיע הילד לגיל 8. ההורה יכול להמשיך בעבודתו במחצית משרה ולהאריך את החופשה לשישה חודשים<sup>49</sup>.

### קצבת ילדים

קצבת הילדים היא אוניברסלית ומשולמת לכל המשפחות עם ילדים תושבי המדינה. הקצבה משולמת גם בגין ילדים ששוהים במדינות נוספות באירופה שיש להן הסכמים סוציאליים עם הולנד. קצבת הילדים בהולנד אינה משתנה עם מיקום הילד במשפחה, אך כן משתנה עם גילו. הגיל המרבי של הילד שמזכה בקבלת הקצבה הוא 17.

<sup>47</sup> כל משפחה יכולה לקבל עד שלוש גמלאות.

<sup>48</sup> ניתן לדחות 8-13 שבועות מתוך החופשה למועד מאוחר יותר, עד הגיע הילד לגיל 9.

<sup>49</sup> ניצול החופשה אינו מהווה סכנת פיטורין להורה המטפל לפי החוק.

סכומי קצבת הילדים לחודש<sup>50</sup>:

ליד בן 0-5 : 59 אירו

ליד בן 6-11 : 71 אירו

ליד בן 12-17 : 84 אירו

ילדים עד גיל 18 שאינם גרים בבית, סטודנטים או נכים, או ילדים בני 16 או 17 מובטלים מקבלים קצבה כפולה.

#### זיכויים במס

משפחות שיש להן ילדים עד גיל 18, שזכאיות בגינם לקצבת ילדים ושהכנסתן אינה עולה על סכום מסוים, זכאיות לזיכוי מס. הזיכוי החודשי ניתן למשפחה בגין ההכנסה הגבוהה מבין שני בני הזוג, ושווה ל-112 אירו לילד להורה בן פחות מ-65, ו-54 אירו לילד להורה בן 65 ויותר. משפחות שהכנסתן נמוכה מסף נמוך יותר מקבלות זיכוי נוסף<sup>51</sup>. כמו כן, משפחות עם ילדים קטנים זכאים לזיכוי במס בעבור הטיפול בילדיהם, בין שהילד מטופל על ידי ההורה עצמו ובין שמטופל על ידי מטפלת או במעון יום. הזיכוי תלוי במאפיינים שונים: שכירים לדוגמא, זכאים ל-30% הנחה מחבות המס.

#### יוון

מערכת התמיכה הכספית לילדים ביוון כוללת קצבה לילדי עובדים, ניכוי במס וגמלת דיור. גמלת הדיור תלויה במבחן הכנסות ובגודל המשפחה. נוסף על אלו ישנה חופשת הורות שניתן לנצל עד הגיע הילד לגיל שלוש שנים וחצי במשך שלושה חודשים וחצי. במהלך חופשת ההורות לא משולמת גמלה כספית<sup>52</sup>.

#### קצבת ילדי עובדים

קצבת הילדים מיועדת למשפחות שבהן אחד ההורים עובד. הקצבה משולמת למשפחות שלהן ילדים תושבי יוון או תושבים במדינות האיחוד האירופי. הגיל המרבי לקבלת הקצבה הוא 18, או 22 אם הילד לומד, או ללא הגבלה אם הילד נכה ונכותו התגלתה לפני גיל 18. הקצבה אינה משתנה עם הכנסת המשפחה או עם גיל הילדים, אלא רק עם המיקום של הילד במשפחה.

סכומי קצבת הילדים לחודש :

ליד ראשון : 6 אירו

ליד שני : 12 אירו

ליד שלישי : 22 אירו

ליד רביעי והלאה : 8 אירו

<sup>50</sup> לילדים שנולדו לאחר 1.1.95, הסכומים שונים לילדים שנולדו לפני תאריך זה.

<sup>51</sup> מקור : <http://www.belastingdienst.nl>

<sup>52</sup> ר' הערה מספר 53.

### ניכוי במס<sup>53</sup>

ניכוי המס ניתן למשפחות עם ילדים, ומשתנה עם מספר הילדים במשפחה. תקרת ההכנסה השנתית הפטורה ממס עומדת על 11,000 אירו לכל העובדים. הכנסה זו גדלה ב-1,000, 2,000 ו-10,000 אירו למשפחות עם ילד אחד, שני ילדים ושלושה ילדים בהתאמה. למשפחות עם ארבעה ילדים ויותר ההכנסה הפטורה ממס גדלה ב-1,000 אירו נוספים בגין כל ילד.

### לוקסמבורג

מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים בלוקסמבורג מורכבת מקצבת ילדים, גמלת גידול ילדים, גמלת לימודים וזיכוי במס.

### קצבת ילדים

קצבת הילדים אוניברסלית ומיועדת לילדים שנולדו בלוקסמבורג. הגיל המרבי המזכה בקצבה הוא 18 או 27 אם הילד נכה, לומד או בהכשרה מקצועית. קצבת הילדים עולה עם המספר הסידורי של הילד ועם גילו.

*סכומי קצבת הילדים לחודש:*

לילד ראשון: 177 אירו

לילד שני: 243 אירו

לילד שלישי ואילך: 345 אירו

*תוספות בגין גיל הילד:*

לילד בן 6-11: 15 אירו

לילד בן 12 ויותר: 46 אירו

### גמלת גידול ילדים

הגמלה ניתנת למשפחות עם ילדים בשנתיים הראשונות להולדתם. הגמלה משולמת על פי במבחן הכנסות שנקבע לפי מספר הילדים במשפחה ותלויה בהיקף המשרה של ההורה המטפל. הורה שעבד בלוקסמבורג בעת הלידה זכאי לנצל חופשה נוספת של שישה חודשים בשלוש השנים הנוספות של הילד, ובה הוא מקבל סכום שגובה פי ארבעה מן הגמלה הבסיסית. גמלה זו מיועדת להורה שהפסיק את עבודתו לחלוטין לצורך הטיפול בילדו, אך מחויב לשוב לעבודה בתום החופשה.

### גמלת לימודים

סכום חד שנתי שניתן בגין ילדים בני 6-18 למשפחות שמקבלות קצבת ילדים, ותלוי במספר הילדים ובגילם.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> מקור: Social Insurance Institute, Unified Insurance Fund for Employees Administration, Greece  
<sup>54</sup> סכום אחד בגין ילדים בני 6-11, וסכום אחר בגין ילדים בני 12 ויותר

## זיכוי במס<sup>55</sup>

זיכוי במס ניתן למשפחות עם ילדים בני פחות מ-21. הזיכוי הינו סכום קבוע לכל ילד, ומחושב על בסיס המס השנתי של המשפחה. עד הכנסה מסוימת המשפחה אינה משלמת מס כלל (תלוי במספר הילדים), ומסוף מסוים המשפחה זכאית לזיכוי מס בסך 900 אירו לילד לשנה. הזיכוי אינו בר החזר.

## **ספרד**

התמיכה הכספית לילדים בספרד מצומצמת מאוד ומסתכמת בקצבת ילדים ובהקלות מסוימות במס. יתר התמיכות למשפחות עם ילדים ניתנות בעין, כדוגמת מעונות יום וגני ילדים לילדים עד גיל 5. בעבור ילדים עד גיל 3 המשפחה משלמת מס שנקבע לפי מדרגות הכנסה, ובעבור ילדים עד גיל 5 המשפחה משלמת אגרה סמלית שמגיעה עד לכ-20% מעלות הטיפול הכולל.

## קצבת ילדים

קצבת הילדים בספרד משולמת בגין ילדים תושבי המדינה לכל התושבים המתגוררים בספרד והכנסתם השנתית אינה עולה על כ-8,500 אירו<sup>56</sup>. הגיל המרבי של הילד המזכה לקצבה הוא 18. אם הילד נכה ברמה מסוימת ויותר אין הגבלה על הכנסת המשפחה ועל גילו. קצבת הילדים היא תשלום חודשי בסכום של 24 אירו לילד, והוא אינו משתנה עם מיקום הילד במשפחה ועם גילו. קצבת הילדים בספרד נחשבת כהכנסה ולכן מנוכה ממנה מס.

## זיכוי במס<sup>57</sup>

החוקים שנוגעים בהקלות במס כזיכויים או כניכויים משתנים על פי אזור המגורים של המשפחה. כך לדוגמה, זיכוי המס השנתי בקטלוניה הוא 150 אירו לילד, במדריד – 600-900 אירו למשפחה תלוי בהכנסה, ובאנדלוסיה – 50 אירו לילד. קיים גם זיכוי במס בגין טיפול בילד, ובגליציה לדוגמה הוא 180 אירו לילד לשנה.

## **פורטוגל**

מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים בפורטוגל כוללת קצבת ילדים בסיסית המשולמת לפי מבחן הכנסות, מענק לימודים למשפחות מעוטות הכנסה וחופשת הורות לאב. מלבד זאת, ישנה אפשרות לנצל חופשת הורות עד הגיע הילד לגיל 6 לתקופה של שישה חודשים עד שלוש שנים בהתאם למספר הילדים במשפחה. במהלך חופשת ההורות לא משולמת גמלה<sup>58</sup>. נוסף על כך, יש התחשבות במשפחות עם ילדים דרך מערכת המס.

<sup>55</sup> מקור : <http://www.impotsdirects.public.lu>

<sup>56</sup> סכום זה גדל ב-15% לילד השני ואילך.

<sup>57</sup> מקור : <http://www.expatica.com>

<sup>58</sup> ר' הערה מספר 53.



### קצבת ילדים

קצבת הילדים הבסיסית מיועדת למשפחות עם ילדים תושבי פורטוגל ועומדת במבחן הכנסות. תקרת ההכנסה המזכה בקצבה היא חמש פעמים שכר המינימום במדינה. הגיל המרבי של הילד המזכה בקצבה הוא 16, או 24 אם הוא נכה עד רמת נכות מסוימת, או 27 אם דרגת הנכות קשה. אם הילד לומד או בהכשרה מקצועית הגיל המרבי לקבלת הקצבה הוא 24 בתלות גורמים נוספים. בקצבת הילדים קיימות חמש רמות קצבה שתלויות בהכנסה הקובעת. ההכנסה הקובעת היא פונקציה של סכום הכנסות המשפחה ומספר הנפשות בה. כמו כן, לכל רמת הכנסה קובעת יש שני סכומים שתלויים בגיל הילד: לפני גיל שנה ומעל גיל שנה.

#### *סכומי קצבת הילדים לחודש:*

- אם ההכנסה הקובעת קטנה ממחצית שכר המינימום:
  - גיל הילד עד שנה: 120 אירו
  - גיל הילד מעל שנה: 30 אירו
- אם ההכנסה הקובעת בין מחצית שכר המינימום לשכר המינימום:
  - גיל הילד עד שנה: 100 אירו
  - גיל הילד מעל שנה: 25 אירו
- אם ההכנסה הקובעת בין שכר המינימום ל-1.5 שכר המינימום:
  - גיל הילד עד שנה: 80 אירו
  - גיל הילד מעל שנה: 23 אירו
- אם ההכנסה הקובעת בין 1.5 שכר המינימום ל-2.5 שכר המינימום:
  - גיל הילד עד שנה: 50 אירו
  - גיל הילד מעל שנה: 20 אירו
- אם ההכנסה הקובעת בין 2.5 שכר המינימום לחמש פעמים שכר המינימום:
  - גיל הילד עד שנה: 30 אירו
  - גיל ילד מעל שנה: 10 אירו

### מענק לימודים

המענק השנתי מיועד למשפחות עם ילדים בני 6-16, ומשולם בתחילת שנת הלימודים למשפחות שנמצאות ברמה הנמוכה ביותר של קצבת הילדים. סכום המענק שווה לקצבת הילדים.

### חופשת אב<sup>59</sup>

חופשה של 15 יום המיועדת לאב בתום מיצוי חופשת הלידה. סכום הגמלה שווה לשכר האחרון של האב ערב החופשה.

<sup>59</sup> מקור: [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)

זיכוי המס השנתי ניתן למשפחות עם ילדים ואחיד לכל הילדים בסכום של 140 אירו<sup>61</sup>. ההכנסה החייבת במס היא פונקציה של השכר של שני בני הזוג, ומן המס המחושב פוחת הזיכוי.

## **פינלנד**

מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים בפינלנד מורכבת מקצבת ילדים בסיסית אוניברסלית וגמלאות לילדים קטנים מגוונות למשפחות עם ילדים קטנים. עד 1994 היה גם תגמול למשפחות עם ילדים דרך מערכת המס, אך משנה זו התגמול בוטל.

## קצבת ילדים

קצבת הילדים הבסיסית בפינלנד היא אוניברסלית, ומשולמת למשפחות עם ילדים עד גיל 17. הקצבה אינה משתנה עם הכנסת המשפחה או עם גיל הילדים, אלא רק עם המיקום של הילד במשפחה.

*סכומי קצבת הילדים לחודש:*

ליילד ראשון: 100 אירו

ליילד שני: 111 אירו

ליילד שלישי: 131 אירו

ליילד רביעי: 152 אירו

ליילד חמישי והלאה: 172 אירו

## גמלת גידול ילדים

שני ההורים יכולים לנצל את החופשה שמשכה כחצי שנה, מייד בתום חופשת הלידה. גובה הגמלה מחושב כאחוז מסוים של משכורת ההורה שמטפל בילד. אפשר להאריך את החופשה עד הגיע הילד לגיל 3, ואז סכום הגמלה הוא קבוע, ללא תלות בהכנסות ההורים. יש תוספת גמלה אם למשפחה יש יותר מילד אחד, או אם המשפחה מעוטת הכנסה. אם ההורה מחליט לעבוד משרה חלקית ולהמשיך לטפל בילדו בשארית הזמן, הגמלה פוחתת. כמו כן, אם ההורים נעזרים במטפלת, במעון יום או בכל מוסד חינוכי פרטי אחר המשפחה מקבלת סיוע כספי אחר במקום הגמלה הזאת. הסדר זה נכון גם לילדים עד גיל 6<sup>62</sup>.

## **צרפת**

מערכת התמיכה הכספית לילדים בצרפת מורכבת מתשלומי העברה ומהתחשבות דרך מערכת המס. תשלומי ההעברה כוללים קצבת ילדים בסיסית, תוספות למשפחות גדולות, גמלת גידול

<sup>60</sup> מקור: <http://www.oecd.org>

<sup>61</sup> נכון ל-2002

<sup>62</sup> מקור: [www.kela.fi](http://www.kela.fi)

ילדים וגמלת לימודים. התמיכה דרך מערכת המס למשפחות עם ילדים היא אוניברסלית ומתבטאת בניכוי במס, זיכוי במס וזיכוי מס שלילי.

### קצבת ילדים

הקצבה מורכבת משני רבדים: קצבה בסיסית וקצבה מוגדלת. קצבת הילדים הבסיסית היא אוניברסלית ומשולמת לתושבים בעבור ילדים שגילם אינו עולה על 20, ובלבד שהילדים אינם משתכרים מעל 55% משכר המינימום. הקצבה משולמת מן הילד השני ואילך, ועולה עם גיל הילד.

סכומי קצבת הילדים הבסיסית לחודש:

ליד שני: 113 אירו

ליד שלישי ואילך: 145 אירו

תוספות בגין גיל הילד:

ליד בן 11 ויותר: 32 אירו

ליד בן 16 ויותר: 57 אירו

### תוספות למשפחות גדולות

משפחה עם שלושה ילדים ויותר שזכאית לקצבת ילדים, וש אחד מילדיה בן 20, מקבלת במשך שנה אחת תוספת חודשית בסכום של 72 אירו. תוספת חודשית נוספת משולמת למשפחות עם שלושה ילדים ויותר בני 3 או יותר ובני פחות מ-21. תוספת זו נתונה במבחן הכנסות<sup>63</sup> והיא סכום קבוע בסך 147 אירו למשפחה.

### גמלת גידול ילדים

הגמלה ניתנת לכל המשפחות עם ילדים עד גיל 3, ובמהותה היא מעין המשך ישיר לדמי הלידה<sup>64</sup>. לגמלה סכום בסיסי חודשי ותוספת שתלויה במבחן הכנסות של המשפחה<sup>65</sup>. התוספת נקבעת לפי אופן הטיפול בילד: הורי הילד, מטפלת, משפחתון או גן ילדים.

### גמלת לימודים

סכום קבוע שניתן בתחילת שנה בגין ילדים בני 6-18 ותלוי במבחן הכנסות.

### ניכוי וזיכוי במס<sup>66</sup>

ההקלות במס ניתנות למשפחות שבהן אחד ההורים עובדים במשרה מלאה או חלקית. ההתחשבות במערכת המס היא שנתית, מתבססת על ההכנסה המשפחתית ונקבעת על פי מדרגות מס שתלויות בהכנסה. ניכוי ההכנסה החייבת במס מתחשב במספר הילדים, וזיכוי המס מתחשב בסוג בית הספר שבו לומדים הילדים: יסודי, תיכון, לימודים גבוהים. ככל שמוסד הלימודים שבו לומד הילד גבוה יותר, כך זיכוי המס גדול יותר: 61 אירו, 153 אירו ו-183 אירו לשנה בהתאמה. כן משולמת פרמיה למשפחות עובדות בשכר נמוך עם ילדים, שמתבטאת כזיכוי מס שלילי. הפרמיה

<sup>63</sup> מבחן ההכנסות משתנה על פי מספר הילדים ומצבם המשפחתי של ההורים.

<sup>64</sup> ר' בפירוט סקירה שנתית 2004, תיבה 5.4 א' ותיבה 5 א'.

<sup>65</sup> התוספת ניתנת בגין ילדים עד גיל שש.

<sup>66</sup> מקור: [www.finances.gouv.fr/DGI/](http://www.finances.gouv.fr/DGI/)

השנתית תלויה כאמור בהכנסת המשפחה, וכן משולמות תוספות בגין ילדים בסכומים של 33 אירו לכל ילד, או 66 אירו לילד ראשון של הורה יחיד<sup>67</sup>.

## שבדיה

מערכת התמיכה הכספית בשבדיה כוללת את התמיכות הבאות: קצבת ילדים בסיסית, תוספת קצבה למשפחות גדולות וגמלת גידול ילדים. בשבדיה אין הקלות דרך מערכת המס בגין ילדים.

### קצבת ילדים

קצבת הילדים בשבדיה היא אוניברסלית וניתנת למשפחות עם ילדים תושבי המדינה. אם הילד אינו נוכח במדינה עד תקופה של שישה חודשים, הקצבה אינה נשללת. הקצבה משולמת לילדים עד גיל 16 או 19 אם הם לומדים בבית ספר תיכון. גובה הקצבה לכל הילדים אחיד ועומד על 105 אירו לחודש.

### תוספת למשפחות גדולות

תוספות הקצבה למשפחות גדולות לכל ילד מהשלישי ואילך הן:

תוספת לילד שלישי: 28 אירו

תוספת לילד רביעי: 84 אירו

תוספת לילד חמישי ואילך: 105 אירו

### גמלת גידול ילדים<sup>68</sup>

הגמלה בשבדיה מיועדת להורים עובדים שמרחיקים עצמם מהעבודה ומטפלים בילדם בתום חופשת הלידה. שני ההורים יכולים לקחת את החופשה לסירוגין, ומשכה כ-480 יום (כ-16 חודשים)<sup>69</sup>. סכום הגמלה במרבית החופשה הוא 80% מההכנסה המזכה וב-90 הימים האחרונים הסכום קבוע לכולם. הורים שאינם עובדים או שהכנסתם נמוכה מאוד זכאים גם הם לגמלה בסכום קבוע.

### גמלת לימודים

משפחות שבהן האמהות עובדות או סטודנטיות ("במשרה מלאה") עם ילדים שנמצאים במוסדות חינוך חובה (עד בית ספר יסודי) זכאיות לגמלת לימודים. ערך הגמלה מגיע לכ-17% משכר הלימוד.

<sup>67</sup> לדוגמה, הפרמיה השנתית הכוללת מגיעה ל-1,100 אירו למשפחה שבה שני ילדים ושני הורים ששכרם מגיע לשכר המינימום. ראו בהרחבה מסמך בנושא זיכויי מס שלילי בצרפת, ארה"ב ובריטניה של המוסד לביטוח לאומי.

<sup>68</sup> מקור: <http://www.forsakringskassan.se>

<sup>69</sup> לילדים שנולדו לאחר 2002 ו-450 ימים לילדים שנולדו לפני 2002

## ניתוח משווה

בפרק זה נציג כמה לוחות ותרשימים שמשווים בין ישראל לבין מדינות ה-EU-15 בנוגע לפרמטרים שונים הנוגעים לתמיכה הכספית במשפחות עם ילדים ומצב העוני בקרב ילדים.

### מאפייני קצבת ילדים

נתחיל עם לוח 2, המסכם מאפיינים אחדים בקצבת הילדים ומציין תמיכות כספיות נוספות בהשוואה בינלאומית.

לוח 2: קצבת ילדים במדינות האיחוד האירופאי ובישראל, ינואר 2004<sup>1</sup>

מדינה	אוניברסלי	הגמלה לפי מיקום הילד במשפחה כאחוז מהתמי"ג לנפש במונחי PPP					הגיל המרבי של הילד <sup>2</sup>	תמיכות כספיות נוספות (כולל דרך מערכת המס)
		1	2	3	4	5 ואילך		
ישראל 2004	√	0.16	0.16	0.22	0.51	0.58	18	זיכוי במס
ישראל 2008 <sup>2</sup>		0.16	0.16	0.17	0.22	0.22		
ישראל 2009 <sup>3</sup>		0.16	0.16	0.16	0.16	0.16		
צרפת	√	0.46	0.6	0.6	0.6	0.6	20 <sup>4</sup>	תוספת למשפחות גדולות גמלת גידול ילדים גמלת לימודים
בלגיה <sup>5</sup>	לעובדים	0.3	0.53	0.79	0.8	0.8	18	ניכוי וזיכויים במס גמלת גידול ילדים ניכוי במס
לוקסמבורג <sup>5</sup>	√	0.36	0.5	0.71	0.71	0.71	18	גמלת גידול ילדים זיכוי במס
אוסטריה <sup>5</sup>	√	0.4	0.44	0.63	0.63	0.63	18	תוספת למשפחות גדולות גמלת גידול ילדים זיכוי במס
גרמניה	√	0.63	0.63	0.63	0.73	0.73	18	גמלת גידול ילדים גמלת לימודים ניכויים במס
ספרד	מבחן הכנסות	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	18	זיכוי במס
דנמרק	√						18	גמלת טיפול בילדים גמלת גידול ילדים מענק להורים לומדים
אירלנד	√	0.45	0.45	0.56	0.56	0.56	16	תוספת קצבה למעוטי יכולת
בריטניה	√	0.4	0.27	0.27	0.27	0.27	16	זיכויים במס בר החזר
שבדיה	√	0.44	0.44	0.58	0.8	0.88	18	גמלת גידול ילדים גמלת לימודים
הולנד <sup>6</sup>	√						17	זיכויים במס
יוון	לעובדים	0.03	0.07	0.12	0.05	0.05	18	זיכוי במס
פינלנד	√	0.41	0.46	0.54	0.71	0.71	17	גמלת גידול ילדים
איטליה	מבחן הכנסות						18	גמלת גידול ילדים
פורטוגל	מבחן הכנסות						16	מענק לימודים חופשת אב זיכוי במס

<sup>1</sup> מקור: סקירה שנתית 2004, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, פרק ביטוח ילדים וחישובים נוספים מנתוני MISSOC 2004, 2004 CIA והביטוח הלאומי  
<sup>2</sup> במדינות רבות קצבת הילדים משולמת עד גיל מאוחר יותר אם הילד לומד, בהכשרה מקצועית מובטל או נכה, תלוי במדינה.  
<sup>3</sup> בהנחה שקצבת הילדים שמתוכננת לשנים אלו יושמה ב-2004  
<sup>4</sup> בתנאי שהכנסת הילד אינה עולה על 55% משכר המינימום  
<sup>5</sup> הגמלה עולה עם גיל הילד.  
<sup>6</sup> יש תוספות לפי גיל הילד. הגמלה מוכפלת אם הילד בגיל 0-16 ואינו חי בבית, סטודנט או נכה, או בגיל 16-17 ומובטל.

מלוח 2 ומההשוואה המפורטת של הגמלאות למשפחות עם ילדים עולה כי ב-11 מדינות משולמת קצבת ילדים אוניברסלית (ישראל ביניהן), בשתי מדינות הקצבה משולמת לעובדים בלבד ובשלוש מדינות הקצבה עומדת במבחן הכנסות. המדינות שבהן קצבת הילדים כאחוז מהתוצר לנפש היא הגבוהה ביותר לכל הילדים (0.3 ומעלה) נחשבות למדינות בעלות מערכות רווחה מפותחות, נדיבות ומגוונות, ובהן צרפת, אוסטריה, דנמרק, גרמניה ושבדיה. מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים במדינות אלו שוזרת בתוכה גמלאות כספיות נוספות שמשולמות למשפחות עם ילדים כמתואר בפרק המפרט את הגמלאות. המדינות שבהן קצבת הילדים כאחוז מהתוצר לנפש לכל ילד היא הנמוכה ביותר הן ספרד ויוון (עד 0.2). הולנד ובריטניה ממוקמות בין שתי הקבוצות האלה, ואילו פורטוגל וישראל נחלקות בין שתי הקבוצות. קצבות שלושת הילדים הראשונים בישראל נמוכות יחסית ומגיעות עד ל-0.22 כאחוז מהתוצר לנפש, ואילו קצבות הילד הרביעי ויותר גבוהה יחסית וערכן גבוהה מ-0.5 אחוז מהתוצר לנפש. בשנים 2008 ו-2009 קצבת שני הילדים הראשונים תעמוד על 0.16 אחוז מהתוצר דומה ל-2004. ואולם, הקצבאות של הילדים הרביעיים ואילך יורדו באופן ניכר: מ-0.58 אחוז מהתוצר ל-0.22 ב-2008, ול-0.16 ב-2009. ברוב המדינות הגיל המרבי של זכאות הילד לקצבה הוא גיל 18, כבישראל, אך במדינות רבות הגיל גבוה יותר אם הילד לומד, מובטל או בהכשרה מקצועית.

כדי לבחון את היחס בין קצבות הילדים השני ואילך לילד הראשון נתבונן בלוח 3.

### לוח 3: היחס בין קצבות הילדים השני ואילך לקצבת ילד ראשון,

#### מדינות האיחוד האירופאי וישראל, ינואר 2004<sup>1</sup>

מדינה	היחס בין קצבת ילד שני לראשון	היחס בין קצבת ילד שלישי לראשון	היחס בין קצבת ילד רביעי לראשון	היחס בין קצבת ילד חמישי ואילך לראשון
ישראל 2004	1.00	1.35	3.15	3.63
ישראל 2009	1.00	1.00	1.00	1.00
צרפת <sup>2</sup>		1.28	1.28	1.28
בלגיה <sup>3</sup>	1.85	2.76	2.77	2.77
לוקסמבורג <sup>3</sup>	1.37	1.95	1.95	1.95
אוסטריה <sup>3</sup>	1.12	1.59	1.59	1.59
גרמניה	1.00	1.00	1.16	1.16
ספרד	1.00	1.00	1.00	1.00
דנמרק <sup>3</sup>	1.00	1.00	1.00	1.00
אירלנד	1.00	1.25	1.25	1.25
בריטניה	0.67	0.67	0.67	0.67
שבדיה	1.00	1.27	1.80	2.00
הולנד <sup>3</sup>	1.00	1.00	1.00	1.00
יוון	2.00	3.67	1.33	1.33
פינלנד	1.11	1.31	1.52	1.72
איטליה		משתנה עם הכנסת המשפחה		
פורטוגל <sup>3</sup>	1.00	1.00	1.00	1.00

<sup>1</sup> מקור: MISSOC 2004 והמוסד לביטוח לאומי

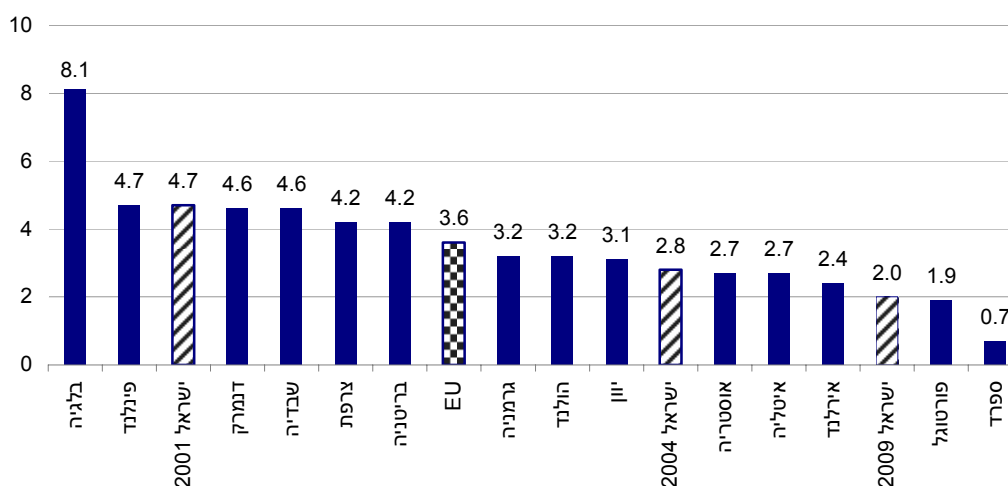
<sup>2</sup> היחסים שחושבו הם בין קצבות הילד השלישי ומעלה לבין קצבת ילד שני.

<sup>3</sup> יש תוספות בגין גיל הילדים, מלבד בפורטוגל – שם הקצבה יורדת עם גיל הילד. כאן לקחנו בחישוב את קצבות הילדים הבסיסיות.

בריטניה היא המדינה היחידה שבה קצבות הילד השני ואילך נמוכות מקצבת הילד הראשון; חלקן בקצבה הוא כשני שלישים. במדינות ספרד, פורטוגל, דנמרק והולנד הקצבה שווה לכל הילדים אך בדנמרק ובהולנד יש תוספות בגין גיל הילד. בפורטוגל הקצבה יורדת עם גיל הילד. המדינות שבהן היחסים בין קצבות ילד שני ושלישי לראשון הם הגבוהים ביותר הן בלגיה ויוון. בישראל של 2004 היחסים בין קצבות הילד הרביעי ואילך לראשון הם הגבוהים ביותר, אך ב-2009 היחס בין קצבת כל הילדים לקצבת הילד הראשון יהיה אחד לאחד לאחר יישום הקצבה האחדה. אחריה, נמצאות מדינות רווחה מפותחות כמו בלגיה, לוקסמבורג ושבדיה.

בתרשים 3 אפשר לראות את קצבת הילדים הממוצעת לילד כאחוז מהתמ"ג לנפש במדינות EU-15. כן מופיעה ישראל לשנים 2001 ו-2004 והקצבה החזויה לשנת 2009 בהתאם לתוכניות הכלכליות העתידיות.

תרשים 3: קצבת ילדים ממוצעת במדינות האיחוד האירופאי ובישראל, 2001  
(כאחוז מהתוצר לנפש)



מקור: סקירה שנתית 2004, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, פרק ביטוח ילדים, ללא לוקסמבורג מפאת חוסר הנתונים

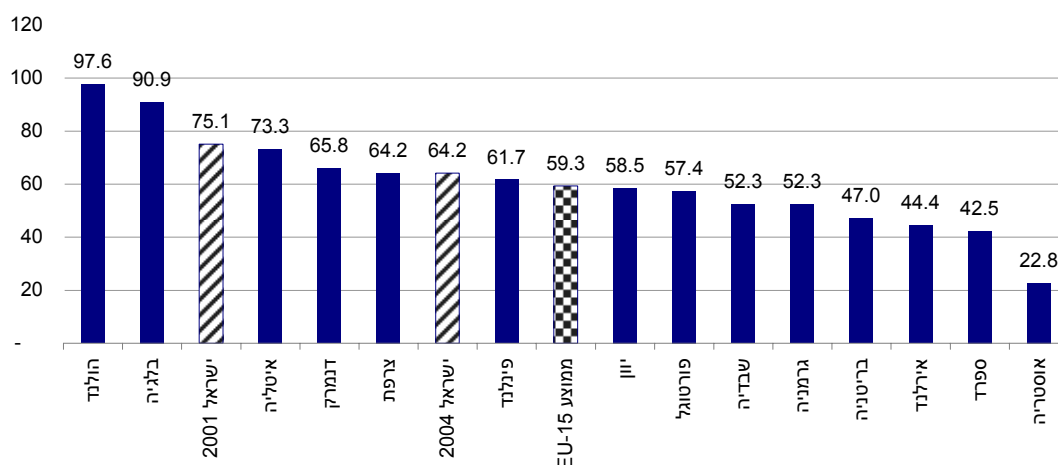
תרשים 3 מציג בבירור את התפתחות הקצבה הממוצעת לילד בישראל במהלך שנות האלפיים, בין מדינות אירופה. ב-2001 מוקמה ישראל בראש הסולם עם מדינות נדיבות כמו בלגיה, פינלנד ודנמרק עם 4.7 אחוז מהתוצר לנפש. בשנים 2002-2003 חלפה ישראל על פני ממוצע מדינות אירופה שעמד ב-2001 על 3.6, והחלה להזדחל אל בין המקומות האחרונים של המדינות המפותחות. ב-2004 הגיעה הקצבה הממוצעת לילד כאחוז מהתוצר לנפש בישראל ל-2.8. ב-2009 עם סיום התהליך המדורג של קיצוץ הקצבאות לכל הילדים, תצנח ישראל אל תחתית הסולם. אז היא תישק למדינות אירלנד, פורטוגל וספרד, שבהן קצבות הילדים הממוצעות כאחוז מהתוצר לנפש הן מן הנמוכות ביותר, ובישראל ערך הקצבה מהתוצר לנפש יהיה 2%.

תרשים 4 מראה את הקשר בין הקצבה הממוצעת לילד ביחס לתוצר לנפש לבין התמ"ג לנפש. הנתונים נכונים לתחילת העשור.





תרשים 5: ההוצאה על קצבות ילדים כאחוז מהתמיכה הכספית למשפחות עם ילדים,  
מדינות האיחוד האירופאי ובישראל, 2001



מקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון על נתוני OECD והמוסד לביטוח לאומי

### מצב העוני בקרב ילדים

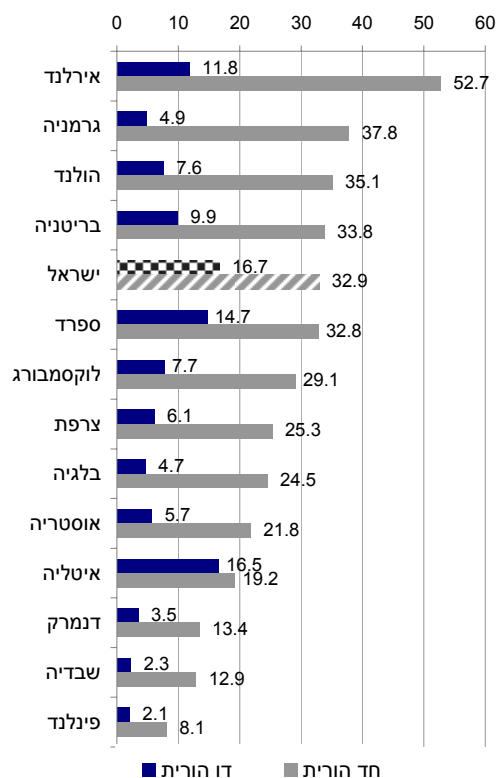
תרשימים 6א-6ב מציגים את מצב העוני בקרב ילדים במדינות אחדות באיחוד האירופי ובישראל בראשית שנות האלפיים<sup>73</sup>. תרשים 6א מציג את תחולת העוני בקרב הילדים לפני תשלומי העברה ומיסים במדינות אחדות, ואת תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים בעבור כל המדינות המשוות. תרשים 6ב מציג את תחולת העוני בקרב ילדים לפי שני טיפוסים משפחה: משפחות דו הוריות ומשפחות חד הוריות.

תרשים 6א מראה תמונה עגומה של תחולת העוני בקרב ילדים בישראל ב-2001. יותר משליש מן הילדים חיו מתחת לקו העוני לפני תשלומי העברה ומיסים, ולאחריהם תחולת העוני ירדה לכ-18%<sup>74</sup>. זוהי תחולת העוני הגבוהה ביותר לעומת שאר המדינות המפותחות. דומה לישראל, גם בבריטניה תחולת העוני לפני תשלומי העברה ומיסים גבוהה מאוד. תחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים במדינות פינלנד, שבדיה, דנמרק, בלגיה, אוסטריה וצרפת, הן הנמוכות ביותר, ומגיעות עד 8%. תחולת העוני בקרב ילדים לפני תשלומי העברה ומיסים במדינות פינלנד, שבדיה ודנמרק נעות בין 16.7% ל-18.7%. מדינות כמו אירלנד, איטליה, ספרד ופורטוגל קרובות לישראל בתחולת העוני שלהן לאחר תשלומי העברה ומיסים – כ-16%-17% מן הילדים חיים מתחת לקו העוני במדינות אלו.

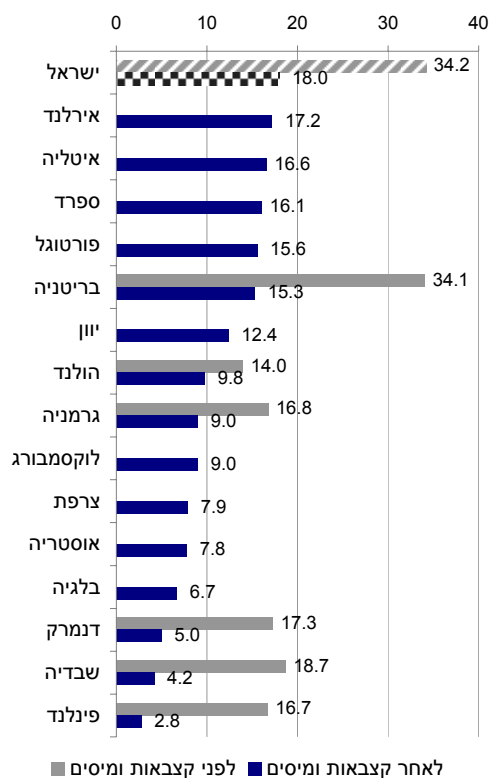
<sup>73</sup> תחולת העוני חושבו לפי סולם שקילות של LIS. אפשר לקרוא בהרחבה השוואה בינלאומית, שמתייחסת לתחולת העוני במדינות נבחרות (שחושבו לפי סולם שקילות של ישראל) בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2004, בפרק "עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות".

<sup>74</sup> נציין כי ב-2004 תחולת העוני בקרב ילדים עלתה והגיעה ל-33.2% לאחר תשלומי העברה ומיסים, לפי סולם שקילות של ישראל, לעומת 26.9% ב-2001. מקור: דו"ח העוני לשנת 2004, המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 6ב: תחולת העוני בקרב ילדים לאחר תשלומי העברה במשפחות חד הוריות ובמשפחות דו הוריות בכמה מדינות באיחוד האירופאי ובישראל, סוף שנות התשעים<sup>1</sup>



תרשים 6א: תחולת העוני בקרב ילדים לפני ואחרי תשלומי העברה ומיסים בכמה מדינות באיחוד האירופאי ובישראל, סוף שנות התשעים<sup>1</sup>



<sup>1</sup> מקור הנתונים:

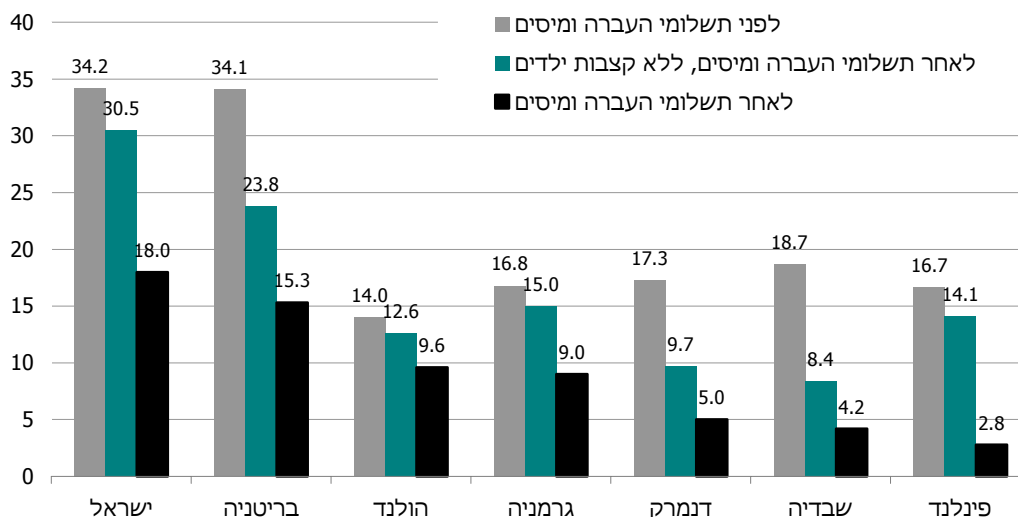
עיבודי חוקרות מינהל המחקר והתכנון על נתוני Luxembourg Income Study ו- "Child Poverty in Rich Countries, 2005". הנתונים לדנמרק נכונים ל-1992, לצרפת – 1994, ליוון ולפורטוגל – אמצע שנות התשעים. בתרשים 4א' חסרות תחולת עוני למדינות רבות לפני תשלומי העברה ומיסים מפאת חוסר נתונים. בתרשים 4ב' חסרות המדינות יוון ופורטוגל מפאת חוסר נתונים.

ממבט חטוף על שני התרשימים ניתן להבחין כי עוני בקרב ילדים שמתגוררים במשפחות חד הוריות גבוה בהרבה (לעתים גדול פי שלושה, כפי שקיים בשבדיה) על פני העוני בקרב ילדים בכלל האוכלוסייה. בהבחנה בין שני סוגי משפחה כמתואר בתרשים 6ב, נראה כי ישראל מדורגת במקום שונה בכל קבוצה. בקרב הילדים במשפחות חד הוריות, מצבה של ישראל פחות חמור בהשוואה למדינות אחרות. היא ממוקמת במקום החמישי עם 33% ילדים עניים. ואולם, בדירוג המדינות על פי תחולת העוני בקרב ילדים במשפחות דו הוריות מצבה של ישראל הוא החמור ביותר, ושיעור הילדים העניים בקרב אוכלוסייה זו מגיע לכ-17%. שתי סיבות אפשריות לשוני בדירוגים הן: גודל משפחה – רוב המשפחות החד הוריות בישראל הן משפחות קטנות, ההכנסה המשפחתית מתחלקת בין פחות נפשות ולכן גם העוני נמוך יותר<sup>75</sup>. המשפחות הדו הוריות בישראל הן גדולות יותר לעומת המשפחות הדו הוריות במדינות אירופה ולכן גם העוני בקרבן גבוה יותר. סיבה שנייה אפשרית נובעת מתוספות בגמלה שמקבלות משפחות חד הוריות דרך מערכת הבטחת הכנסה – תשלומים אלו מגדילים את הכנסת המשפחה ובכך מקטינים את שיעור העוני בקרבן.

<sup>75</sup> ממוצע ילדים במשפחה חד הורית הוא כ-1.5 לעומת 2.5 בכלל המשפחות.

מהו תפקידם של קצבות הילדים בהפחתת העוני בקרב ילדים? תרשים 7 מראה את התרומה של קצבות הילדים בהפחתת העוני בקרב ילדים בין ההכנסה הכלכלית לבין ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות. מפאת חוסר נתונים לא ניתן היה לחשב את המידע לכל המדינות, ולכן ההתייחסות מתמקדת במספר מצומצם של מדינות. תרומת תשלומי העברה ומיסים לירידה בעוני ללא קצבות הילדים מגיעה לכ-11% בישראל, מ-34.2% ל-30.5%. חישוב קל מוביל לתרומה דומה גם בהולנד ובגרמניה ול-16% בפינלנד. בבריטניה, בדנמרק ובשבדיה התרומה עולה על 30%. התוספת של הגמלאות בגין ילדים מפחיתה משמעותית את תחולת העוני בקרב ילדים בכל המדינות. בישראל, תחולת העוני יורדת מ-34.2% ל-18%, ירידה של כ-47% – זוהי ירידה הגדולה פי ארבעה לעומת הירידה אילולא הגמלאות בגין ילדים. במדינות הסקנדינביות התרומה של התשלומים בגין ילדים עולה אף על 70%. לקצבות הילדים אם כן, תפקיד עיקרי וחשוב בהפחתת שיעור הילדים העניים במדינות המוצגות.

תרשים 7: תחולת העוני בקרב ילדים לפני תשלומי העברה ומיסים, לאחר תשלומי העברה ומיסים ללא קצבות ילדים, ולאחר תשלומי העברה ומיסים, מדינות נבחרות, תחילת שנות האלפיים<sup>1</sup>



<sup>1</sup> מקור: עיבודי חוקרות מינהל המחקר והתכנון על נתוני Luxembourg Income Study, החישוב נעשה על פי קו עוני קבוע לפי סולם שקילות של לוקסמבורג. הנתונים לדנמרק נכונים ל-1992.

## סיכום

בפרסום זה תיארונו בפירוט את ההתפתחויות העיקריות שעבר חוק ביטוח ילדים בישראל מאז תחולתו. נוסף על כך, הצגנו את מערכות התמיכה הכספית וההקלות דרך מערכת המס למשפחות עם ילדים ב-15 מדינות באיחוד האירופי, ושמנו דגש על קצבת הילדים הבסיסית. ערכנו השוואה והצגנו כמה מהמרכיבים הכמותיים שמאפיינים את קצבות הילדים בארץ ובמדינות האיחוד האירופי.

החוק עבר שינויים ותיקונים למכביר מאז החל ב-1959. בשנים הראשונות לאחר כניסתו לתוקף הייתה הקצבה מיועדת למשפחות גדולות, עם ארבעה ילדים ויותר, ושולמה בידי המוסד לביטוח לאומי. בשנים שלאחר מכן הורחבה הקצבה גם למשפחות קטנות, עד שלושה ילדים, ושולמה באמצעות המעסיקים. ב-1970 נוספה קצבת יוצאי צבא ששולמה רק למשפחות שאחד מבניה שירת בצבא. בשנים אלו קצבת הילדים שולמה לקבוצות אוכלוסייה מסוימות על פי תכונות שלא היו תלויות בהכנסות המשפחה, כגון מספר ילדים, שירות בצבא, שכיר/עצמאי וכו'.

ברפורמה במס בשנת 1975, קבעה ועדת בן שחר שקצבת הילדים תהיה אוניברסלית ותשולם לכלל המשפחות עם ילדים בארץ. ברבות השנים, עם הצורך בחיסכון בתקציב המדינה, הקצבה לילדים הראשונים הפכה להיות סלקטיבית, והיא הועמדה במבחן הכנסות. המבחן שונה והוחלף בכמה מועדים, ובוטל לבסוף ב-1993. במועד זה קצבת הילדים שבה להיות אוניברסלית, עד היום. סוגיית הסלקטיביות והאוניברסליות נדונה בעבודה בפירוט ואיתה המעלות והמגרעות של כל גישה. כאן נציין כי כיום הגישה המתאימה ביותר בארץ לתשלום קצבות הילדים היא הגישה האוניברסלית.

הקיצוצים בתקציבי המדינה בשנים האחרונות כמעט ולא פסחו על אף אוכלוסייה, אך מסיבות שונות אוכלוסיית הילדים היא האוכלוסייה הנפגעת ביותר, ובמיוחד הילדים במשפחות הגדולות. התהליך המדורג של הקיצוץ בקצבות הילדים שנקבע בחוק התוכנית להבראת המשק (יוני 2003) יסתיים ב-2009, ואז כל הילדים יקבלו קצבה אחידה ללא תלות במיקומם במשפחה. עיקרון הקצבה השווה לכל ילד מנוגד לתפיסה ההיולית של קצבות הילדים: הקו המנחה בשנים הראשונות היה תשלום קצבה חודשית שמטרתה הייתה לסייע בכלכלתן של משפחות ברוכות ילדים. זאת ועוד, קצבה אחידה לכל ילד היא תופעה די חריגה בנוף הבינלאומי, שהרי ברוב המדינות הקצבה עולה עם מיקום הילד במשפחה.

ההשוואה של גמלאות כספיות למשפחות עם ילדים בארץ מול מדינות אחרות בעולם מניבה כמה תוצאות שמפורטות בניתוח המשווה. נאמר בקיצור כי ברוב המדינות המשוות יש גמלאות כספיות נוספות מלבד קצבת הילדים הבסיסית, כגון זיכוי במס, גמלת טיפול בילדים, גמלת לימודים, תוספות למשפחות גדולות וכדומה. קצבת הילדים היא אוניברסלית ברוב מדינות אירופה כבישראל, וברובן היא משולמת בגין ילדים עד גיל 18. קצבת הילדים הממוצעת בישראל

כאחוז מהתוצר לנפש הייתה ב-2001 מן הגבוהות – 4.7% יחד עם מדינות נדיבות כבלגיה וכפינלנד. ב-2004 צנחה הקצבה הממוצעת לילד ל-2.8% וב-2009 היא צפויה להגיע ל-2%.

ב-2001 תחולת העוני בקרב ילדים בישראל עמדה על 18% (לפי סולם שקילות של לוקסמבורג) ועל 27% (לפי סולם שקילות של ישראל) - זוהי תחולת העוני הגבוהה ביותר בהשוואה למדינות האיחוד האירופי. ב-2004 עלה שיעור הילדים העניים בישראל ל-33.2%, ועל פי אומדנים והערכות, שיעור הילדים העניים צפוי להגיע ל-35% ב-2009 עם השלמת הקיצוצים<sup>76</sup>.

השיעור העולה של הילדים העניים מספק נקודת אזהרה לקובעי המדיניות, והכרח הוא לפעול לאלתר כדי למנוע את ההידרדרות של הרמה הכלכלית של משפחותיהם. כאן המקום להזכיר מסקנה חשובה מן הניתוח המשווה, והיא שגמלאות למשפחות עם ילדים ובמיוחד קצבות ילדים מקטינות לאין שיעור את העוני בקרב ילדים<sup>77</sup>. מובן שצמצום העוני יושג לא רק באמצעות תשלומי העברה, אלא גם בדרכים נוספות, כגון יצירת פתרונות תעסוקה ומכשירים נוספים בשוק העבודה, דרך הטבות במערכת המס, השקעות ארוכות טווח בחינוך ובהשכלה ועוד.

תמונת המצב הבינלאומי היא חשובה ותורמת להבנת תהליכים והתפתחויות בתחום הרווחה. המטרה שלשמה הצגנו בפירוט רב את הגמלאות שמשולמות במדינות האיחוד האירופי היא ללמוד על מערכות תמיכה מגוונות שמקובלות בעולם המערבי, ואף להציג רעיונות לטיוב הגמלאות הקיימות. אין בכוונתנו להמליץ על אימוץ גמלה זו או אחרת, אלא לרמוז על הלכי רוח מגוונים וגישות אחרות בכל הנוגע למשפחות עם ילדים באירופה.

---

<sup>76</sup> עיבודי מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, החישובים נעשו על פי סולם שקילות של ישראל.  
<sup>77</sup> אמנם, התמונה שהצגנו כללה מספר מצומצם של מדינות, אך ניתן להניח כי התופעה קיימת גם במדינות נוספות.



## ביבליוגרפיה

1. אברהם, דורון, "בזכות האוניברסליות האתגרים של המדיניות החברתית בישראל", הוצאת מאגנס, ירושלים 1995
2. גבאי, יורם ולבון אבי, "אוניברסליות וסלקטיביות בתשלומי העברה בישראל", המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, 1996
3. גורדון, דליה ואליאב תמר, "אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע", ביטחון סוציאלי מס' 50, 1997
4. ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנים שונות
5. ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, שנים שונות
6. ישראל, המוסד לביטוח לאומי, סקירות שנתיות בעריכת לאה אחדות, 1991-1987, 1995/1996, 1996/1997, 2002-2003, תיבה 5.3, 2004 תיבות 5.4 א' ו-5 א' ופרק ילדים
7. ישראל, המוסד לביטוח לאומי, דין וחשבון סטטיסטי, 1959-1979
8. ישראל, המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, 1980-2005
9. ישראל, המלצות לשינוי המס הישיר, דין וחשבון הועדה לרפורמה במיסים, מרץ 1975
10. ישראל, חוק הביטוח הלאומי (תיקון) (מס' 4), תשי"ט 1959
11. ישראל, חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 4), תשי"ט 1959, קריאה ראשונה, מושב רביעי של הכנסת השלישית כרך XXVII
12. ישראל, חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 41) (סיוע למשפחות ברוכות ילדים), התשס"א – 2000, פורסם בספר החוקים התשס"א, 1754 (7/11/00)
13. ישראל, חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב – 2002, פורסם בספר החוקים תשס"ב, 1831 (17/2/02) עמ' 146
14. ישראל, חוק תוכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב – 2002, פורסם בספר החוקים תשס"ב, 1850 (16/6/02) עמ' 428
15. ישראל, חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד – 2004, פורסם בספר החוקים תשס"ד, 1920 (18/1/04) עמ' 70
16. לוטן, גיורא, עשר שנות ביטוח לאומי רעיון והגשמתו, ירושלים 1964
17. מישר, יורם ומנסקי צ'ארלס, 2000, "קצבאות הילדים והילודה בישראל: ממצאים ראשוניים, רבעון לכלכלה מס' 47, מספר 4.
18. פריש, רוני, 2004, "קצבאות הילדים והשפעתן על פרוץ הילודה בישראל, סדרת מאמרים לדיון 09.2004, מחלקת המחקר, בנק ישראל

19. רוטר, רפאל ושמאי נירה, "הרפורמה במס ותשלומי ההעברה בישראל יולי 1975", ביטחון

סוציאלי, 12-13, 1977

20. שרון, אסתר, "מערכת קצבאות הילדים בישראל: 1959-1987, מאין באה ולאן מועדות

פניה", המוסד לביטוח לאומי, מחקר מס' 38, 1987

21. Bruce, Bradbury and Markus Jantti, "Child poverty across the industrialized world: Evidence from the "Luxembourg Income Study", Luxembourg Income Study, 1999
22. Child Poverty in Rich Countries 2005, UNICEF
23. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection/missoc\\_tables\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/missoc_tables_en.htm)
24. <http://www.belastingdienst.nl>
25. <http://www.bmfsfj.de>
26. <http://www.bmgs.bund.de>
27. <http://www.childpolicyintl.org>
28. <http://www.expatica.com>
29. [www.finances.gouv.fr/DGI/](http://www.finances.gouv.fr/DGI/)
30. <http://www.fisconet.fgov.be>
31. <http://www.forsakringskassan.se>
32. <http://www.impotsdirects.public.lu>
33. OECD (2004), Social Expenditure Database, <http://www.oecd.org>
34. Social Insurance Institute, Unified Insurance Fund for Employees Administration, Greece
35. Social Security Programs Throughout the World: Europe 2004, USA
36. [www.fmsb/be](http://www.fmsb/be)
37. [www.kela.fi](http://www.kela.fi)
38. [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)



**נספח: שינויי חוק בנושא קצבאות ילדים בישראל, 1959-2004**

שנה	סוג הקצבה		
	קצבת ילדים	קצבת יוצאי צבא	קצבת ילדי עובדים
1959			<p>1.9.59 : נחקק החוק : בעבור ילד רביעי ואילך עד גיל 14 על ידי הביטוח הלאומי. הקצבה פטורה ממס ונקראה "קצבה משפחתית".</p>
1965			<p>1.8.65 : לשכירים בלבד בעבור שלושה ילדים ראשונים עד גיל 18 באמצעות המעביד. הקצבה חייבת במס.</p>
1970		<p>1.7.70 : למשפחות שאחד מבניהן שירת בצבא, בעבור ילד רביעי ואילך. הקצבה ממומנת ע"י המשלה ואינה חייבת במס.</p>	<p>1.4.70 : הקצבה הורחבה לילד השלישי במשפחות לא שכירים בלבד.</p>
1971		<p>1.9.71 : הקצבה הורחבה למשפחות נתמכות סעד במימון הממשלה ולמשפחות עולים חדשים שעלו אחרי 1.9.67 במימון הסוכנות.</p>	
1972		<p>1.10.72 : הקצבה צומצמה לשני הילדים הראשונים לשכירים באמצעות המעביד.</p>	<p>1.10.72 : הקצבה הורחבה לילד השלישי במשפחות שכירים.</p>
1974		<p>1.11.74 : הורחבה הזכאות לילד השלישי.</p>	
1975		<p>רפורמה במס : מיולי 75 משולמת קצבת ילדים בגין כל ילד עד גיל 18 ישירות ע"י הביטוח הלאומי.</p>	
1983		<p>1.4.83 : שונו נקודות הזיכוי : נוספה נקודה אחת מילד רביעי ואילך.</p>	

סוג הקצבה				שנה
קצבת ילד ראשון	משפחות מרובות ילדים	קצבת ילדי עובדים	קצבת יוצאי צבא	
		1.7.84 : נוספה חצי נקודת קצבה לילד שלישי במשפחה עם ארבעה ילדים ויותר.	1.4.84 : הוטל מס על קצבות שני הילדים הראשונים במשפחות עם 3-1 ילדים, ומס שולי של מפרנס ראשי גדול מ-50%.	1984
1.7.85 : בוטלה קצבת ילד ראשון במשפחות עם 3-1 ילדים. ניתן החזר למשפחות שראשן השתכר עד 80% מהשכר הממוצע ולמקבלי קצבאות מהמוסד.		31.3.85 : הופסקה קצבת יוצאי צבא למשפחות של עולים חדשים.	1.7.85 : הורחב מיסוי הקצבאות גם לילד שלישי במשפחות עם 3-1 ילדים, שבהן המפרנס הראשי נמצא במדרגת מס שולי שגבוהה מ-45%.	1985
		1.4.86 : הקצבה הופסקה למשפחות נתמכות סעד.	1.9.86 : פג תוקפה של הוראת השעה לגבי מיסוי קצבות ילדים.	1986
רפורמה של אפריל 87 : הוחלט להמשיך בביטול הקצבה אך לתת החזר למשפחות שראשן משתכר עד 90% מהשכר הממוצע.			רפורמה של אפריל 87 : חודש המיסוי על קצבות הילד השני והשלישי.	1987
באפריל הוחלט על החזר קצבה לילד הראשון למשפחות שראשן משתכר עד 95% מהשכר הממוצע.			במרץ בוטל המיסוי על קצבות הילדים.	1989
באוקטובר הופסקה קצבת הילדים גם לילד השני במשפחות עם 3-1 ילדים. מבחן ההכנסה להחזר קצבת הילד השני עמד על 150% מהשכר הממוצע.				1990
באפריל אוחד מבחן ההכנסה לקצבת שני הילדים הראשונים והוא עמד על 95% מהשכר הממוצע.				1991

סוג הקצבה				שנה
קצבת ילד ראשון	משפחות מרובות ילדים	קצבת ילדי עובדים	קצבת יוצאי צבא	
בוטלו מבחני ההכנסות לקצבת ילד ראשון ושני.				1993
הקצבה חזרה להיות אוניברסלית.				1994
מיוולי ניתנה תוספת לקצבת הילדים : 0.3 נק' קצבת לילד רביעי, 0.15 נק' לילד החמישי ו- 0.25 נק' לילד השישי.				
הקצבה מבוטלת בהדרגה במשך ארבע שנים. קצבת יוצאי צבא משולמת כקצבת ילדים לכל המשפחות.				2001
חוק הלפרט : הוגדלה קצבת הילדים לילדים חמישיים ואילך ל-5 נק' לילד.				
במרץ הוחלט על אי עדכון נק' קצבה בשיעור של 1.4% והפחתת נקודת קצבה ל-0.88 ביוני הופחתה נקודת הקצבה ל-0.85 נקודה.				2002
מיוולי : קצבת הילדים לילד ראשון ושני : 0.84 נק'. מילד שלישי ואילך : ירידה הדרגתית למשך 7 שנים בערך הקצבה עד השוואתה לקצבת שני הילדים הראשונים. ילדים חדשים יקבלו 0.84 נק' ללא קשר למיקומם הסידורי במשפחה.				2003
מפברואר : קצבת שני הילדים הראשונים ירדו ל-0.7 נק' קצבה, קצבת יתר הילדים קוצצה גם כן : ילד שלישי : 1.00, ילד רביעי : 2.51, ילד חמישי ואילך : 2.91. מיוולי : הקצבות ירדו ל-0.96 לילד שלישי, 2.36 לילד רביעי ו-2.68 לילד חמישי.				2004

## פתח דבר

קצבת הילדים בשנים האחרונות היא מושא לדיונים רבים ומחלוקות למכביר שעולה חדשות לבקרים על שולחן הממשלה. בשנים 2002-2004 נחקקו תיקונים מחמירים שקיצצו בתשלומי הקצבאות לילדים, כחלק ממדיניות מקיפה של הממשלה לכיוון מערכת תשלומי הרווחה. תנאי הזכאות לקצבות הילדים עברו אינספור תנודות ממועד חקיקת חוק הביטוח הלאומי (התשי"ט 1959), (להלן: החוק), ואופי הגמלה קיבל פנים שונות: קצבה למשפחות ברוכות ילדים, קצבה למשפחות קטנות, קצבה ליוצאי צבא, קצבה התלויה במבחן הכנסות, קצבה אוניברסלית ועוד ועוד.

בפרסום זה נציג את המהלכים ואת השינויים התחיקתיים בענף ביטוח ילדים בישראל מחקיקת החוק ועד היום<sup>1</sup>. נוסף על כך, נתאר את מערכת התמיכה הכספית הכוללת למשפחות עם ילדים, ואת קצבות הילדים החזויות לשנים הקרובות על פי התוכניות הכלכליות. כדי להעריך את מידת הרווחה בקצבות הילדים לא נסתפק בהתפתחויות הענף בארץ, אלא נבחן את מערכת התמיכה הכספית למשפחות עם ילדים במדינות נוספות שמעבר לים (EU-15), ונשווה את מצבן על פי כמה מאפיינים.

לפרסום שלשה חלקים: בחלק הראשון נסקור את מערכת קצבות הילדים בארץ. בחלק השני נציין את התמיכה הכספית הכוללת לילדים בישראל ובמדינות נוספות, באמצעות תשלומי העברה ובאמצעות מערכת המס<sup>2</sup>. בחלק זה נרחיב על קצבת הילדים הבסיסית ונציין את גובה הקצבאות שמשולמות לילדים<sup>3</sup>. בחלק השלישי נשווה כמה פרמטרים בנוגע למצב הילדים בישראל לעומת מדינות אירופה באמצעות לוחות ותרשימים.

תודתנו הרבה נתונה לד"ר ז'ק בנדלק וגב' שרה גרגיי על סיועם האדיב באיתור הנתונים לעבודה, לגב' רפאלה כהן וגב' דליה גורדון על הערותיהן המועילות לעבודה, וגב' מיה עורב-הטל על העריכה הלשונית.

לאה אחדות

סמנכ"לית מחקר ותכנון

---

<sup>1</sup> נספח 1 מציג בקצרה את התיקונים בחוק הביטוח הלאומי בתחום קצבות ילדים מחקיקת החוק ועד 2004.  
<sup>2</sup> התמיכה הכספית תכלול גמלאות שמשולמות לכלל המשפחות במדינה ולא לקבוצות בעלות צרכים מיוחדים, כגון: משפחות חד הוריות, הורים או ילדים נכים, ילדים מאומצים וכדומה. כמו כן, הגמלאות שיתוארו עומדות בפני עצמן ואינן תוספות ששייכות לגמלאות בענפי ביטוח אחרים. פירוט הגמלאות לא יכלול מענק לידה ודמי לידה שמשולמים במרבית המדינות, וכן גמלאות אחרות כגון גמלאות דיור שמשולמות בהן תוספות בגין ילדים.  
<sup>3</sup> סכומי הקצבאות נכונים ל-2004.

## תמצית

פרסום זה מציג רקע נרחב על קצבות ילדים בישראל במבט היסטורי ובמבט השוואתי בינלאומי.

בפרסום שלושה חלקים: החלק הראשון סוקר בפירוט את ההתפתחויות שעברו קצבות הילדים מאז החלתם בשנת 1959 ועד היום. תנאי הזכאות לקצבות הילדים בישראל עברו אינספור תנודות, ואופי הגמלה קיבל פנים שונות: קצבה למשפחות ברוכות ילדים, קצבה למשפחות קטנות, קצבה ליוצאי צבא, קצבה התלויה במבחן הכנסות, קצבה אוניברסלית ועוד ועוד.

החלק השני מציג מערכות תמיכה כספיות למשפחות עם ילדים ב-15 מדינות באירופה בשנת 2004, ומושם בו דגש על קצבות ילדים. ברוב המדינות יש גמלאות כספיות נוספות על קצבת הילדים הבסיסית, כגון זיכוי או ניכוי במס, גמלת טיפול בילדים, גמלת לימודים, תוספות למשפחות גדולות וכדומה.

בחלק השלישי מוצגות ישראל ומדינות אירופה באמצעות כמה מאפיינים הנוגעים לקצבת ילדים, ומתואר מצב העוני בקרב הילדים. בשנת 2001 הייתה קצבת הילדים הממוצעת לילד בישראל כאחוז מן התמ"ג מן הגבוהות שבמדינות המשוות, אך כבר בשנת 2002 עם תחילת הפגיעות בענפי הביטוח הלאומי, הקצבה החלה לרדת. בשנת 2004 חלפה ישראל על פני הממוצע של מדינות אירופה, וצפוי כי לקראת סוף העשור תצנח ישראל לתחתית הסולם. בנוגע לעוני – בתחילת העשור הייתה תחולת העוני בקרב ילדים בישראל הגבוהה ביותר בהשוואה למדינות האיחוד האירופי, והתחזית היא ששיעור הילדים העניים בישראל רק יעלה ויגדל נוכח שרשרת הקיצוצים הצפויה בשנים הקרובות.

המידע נאסף ממקורות נתונים בארץ, כגון המוסד לביטוח לאומי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועוד, ובחוו"ל כגון ארגון ה-OECD, האו"ם ועוד.