



הכנסת

מחלקת מידע ומחקר

**הצעת חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות)
(תיקון – תשלום עד גיל 21), התשס"ו-2006
- אומדן עלות -**

הכנסת, מחלקת מידע ומחקר

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אליעזר שוורץ

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט' בתמוז תשס"ו

5 ביולי 2006

1. מבוא

מסמך זה מוגש לחה"כ זהבה גלאון, ומוצג בו אומדן עלות של הצעת חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות) (תיקון – תשלום עד גיל 21), התשס"ו-2006.

החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959, מסדיר בחקיקה את תשלומי המזונות. החוק דן בין השאר בחובת המזונות של אדם כלפי הילדים הקטינים שלו ושל בן זוגו. לפי הגדרות החוק, קטין הוא ילד שגילו עד 18.

חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, מאפשר לזכאים למזונות לקבל מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי, ובלבד שאינם נוקטים צעדים אחרים למימוש זכאותם. על-פי החוק הזה, כאשר המזונות משולמים על-ידי הביטוח הלאומי, הוא יגבה את המזונות מהחייבים. ואולם, מנתוני הביטוח הלאומי עולה שסך החוב שהצטבר כלפי הביטוח הלאומי מאז הופעל החוק בשנת 1972 הוא כ-2.9 מיליארדי ש"ח, ושיעור הגבייה בשנים האחרונות הוא כ-40% בלבד.¹ החוק קובע ששיעורי התשלום שישולמו על-ידי הביטוח הלאומי הם כפי שנקבעו בפסק-הדין למזונות או בתקנות (הביטוח הלאומי) – הנמוך מן השניים. סכומי התשלום בתקנות הביטוח הלאומי נקבעים, בין השאר, לפי מספר הילדים הזכאים על-פי חוק (עד גיל 18) ועמידה במבחן הכנסות.²

התיקון המוצע לחוק לתיקון דיני המשפחה בא להרחיב את מעגל הזכאים לתשלומי מזונות, כדי שבמקרים מסוימים גם קטינים שגילם מעל 18 (על-פי ההגדרה שבהמשך) יהיו זכאים לתשלומי מזונות. בהצעת החוק נאמר: "קטין – כל אחד מאלה:

(1) מי שלא מלאו לו 18 שנים;

(2) מי שלא מלאו לו 21 שנים, ועיקר זמנו מוקדש לסיום לימודים במוסד חינוכי על-יסודי;

(3) מי שלא מלאו לו 22 שנים, והוא בשירות סדיר לפי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986;

(4) מי שבשל מחלתו או נכותו אינו מסוגל לכלכל את עצמו, ואין לו הכנסה ממקור אחר כדי מחייתו;"

בהצעת החוק מובא תיקון גם לסעיף 12(א) לחוק לתיקון דיני משפחה, העוסק בתפקידו של בית-המשפט באישור הסכמי מזונות. התיקון המוצע בא לאפשר לבית-המשפט להתערב בעת אישור הסכמי מזונות אם הוא סבור כי ההסכם שהושג נוגד את טובת הילד, אך כיוון שתיקון זה לא גורר עלות תקציבית, לא נדון בו במסמך זה.

¹ אסתר טולדנו, "נשים המקבלות דמי מזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי בשנת 2005", המוסד לביטוח לאומי – מינהל המחקר והתכנון, פברואר 2006.

² אתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, להרחבה ראה: http://www.btl.gov.il/code_gim/g_mozan.htm, תאריך כניסה: 3 ביולי 2006.

2. נתונים על תשלומי המזונות בשנים האחרונות³

בשנת 2005 קיבלו 23,603 נשים (משפחות) דמי מזונות באמצעות הביטוח הלאומי. ב-70.5% מהמקרים נקבע סכום הקצבה לפי הסכום שנקבע בפסק-הדין (שהיה נמוך מהמופיע בתקנות הביטוח הלאומי). סכום הקצבה הממוצע היה 1,381 ש"ח, שהם כ-19.5% מהשכר הממוצע במשק וכ-53.2% מהקצבה הממוצעת על-פי תקנות הביטוח הלאומי. על-פי הנתונים בטבלאות שלהלן, מספרם הממוצע של ילדים זכאים בכל משפחה המקבלת דמי מזונות מהביטוח הלאומי הוא 1.8.

מנתוני הביטוח הלאומי עולה⁴ כי לא צפויים שינויים של ממש במספר הנשים שיקבלו דמי מזונות בשנת 2006, ולכן צפוי שמספרן יהיה 23,500-24,000. כיום יש כ-46,900 ילדים במשפחות שמקבלות דמי מזונות, וכך סביר שמספר הילדים הממוצע במשפחות המקבלות דמי מזונות יהיה 2-1.9.

להלן נתונים על מספר הנשים (משפחות) שקיבלו דמי מזונות, וכן שיעורן לפי פסקי-דין ותקנות הביטוח הלאומי בשנים 2002-2005:⁵

שנה	מספר הנשים שקיבלו דמי מזונות	שיעור השינוי השנתי (באחוזים)	שיעור המקבלות לפי סוג התשלום (באחוזים)	
			לפי תקנות הביטוח הלאומי	
			מלא	בהפחתה ⁶
2002	27,956	6.3	3.4	16.2
2003	25,789	7.8	6.2	22.7
2004	24,596	-4.6	6.2	22.3
2005	23,603	-4	6.4	23.1

³ הנתונים על השנים האחרונות מתבססים על המופיע בפרסום של המוסד לביטוח לאומי, ראה הערה 1.

⁴ אסתר טולדנו, מינהל המחקר והתכנון – המוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 3 ביולי 2006.

⁵ הטבלאות שלהלן לקוחות מפרסום של המוסד לביטוח לאומי, ראה הערה 1.

⁶ גם נשים המקבלות דמי מזונות לפי תקנות הביטוח הלאומי לא מקבלות בהכרח את הסכום המלא המופיע בתקנות, והדבר תלוי בעמידה במבחן הכנסות. כפי שאפשר לראות בטבלה, כ-80% מהמקבלות על-פי התקנות – מקבלות קצבה מופחתת.

להלן נתונים על מספר המשפחות (הנשים) שקיבלו דמי מזונות לפי מספר הילדים (הקטינים) בשנים 2003-2005:

2005		2004		2003		מספר ילדים
אחוז	מספר	אחוז	מספר	אחוז	מספר	
100	23,603	100	24,596	100	25,789	סה"כ
0.3	71	0.4	98	0.5	129	ללא ילדים ⁷
49.6	11,707	50.1	12,313	49.9	12,869	1
32.1	7,577	31.8	7,814	31.8	8,201	2
11.3	2,667	11.4	2,809	11.6	2,991	3
6.7	1,581	6.3	1,562	6.2	1,599	+4
	1.8		1.8		1.8	מספר ילדים ממוצע

להלן נתונים על הקצבה הממוצעת בשנת 2005:

קצבה חודשית ממוצעת		מספר הנשים שקיבלו דמי מזונות	
אחוז מהשכר הממוצע במשק	בש"ח		
19.5	1,381	23,603	סה"כ נשים המקבלות דמי מזונות
15.5	1,107	10,550	נשים עובדות
22.5	1,603	13,053	נשים לא עובדות
18.4	1,317	16,640	נשים שקיבלו תשלום לפי פסק-דין
17.4	1,244	5,452	נשים שקיבלו תשלום לפי התקנות – שיעור מופחת
36.4	2,598	1,511	נשים שקיבלו תשלום לפי התקנות –

⁷ במקרים מסוימים גם נשים ללא ילדים זכאיות לקבל דמי מזונות, כגון נשים שאינן מסוגלות לכלכל את עצמן.

3. אומדן העלות

כדי להביא אומדן מדויק ככל האפשר של הצעת החוק דרושים הנתונים האלה:

1. מספר הילדים/משפחות שיתווספו למקבלי דמי המזונות מהביטוח הלאומי אם תתקבל הצעת החוק.
2. סכום הקצבה שישולם לכל אחד מהילדים/משפחות הללו.
3. שיעור החזר שיגבה הביטוח הלאומי מחייבי המזונות.

אשר למספר הילדים שיתווספו, צריך לדעת אם הם נוספים למשפחה שכבר מקבלת דמי מזונות בעבור כמה ילדים, וכך לא בהכרח תגדל הקצבה המשפחתית, או לחלופין מדובר במשפחה חדשה שתצטרף למקבלי המזונות. כמו כן, צריך לדעת אם הילדים עומדים בקריטריונים של הצעת החוק, קרי, אם הם בשירות צבאי, משקיעים את רוב זמנם בלימודים או בעלי מוגבלות.

כמו שראינו, סכום הקצבה תלוי בכמה גורמים, כגון מספר הילדים, מבחן ההכנסה של ההורה ופסיקת בית-המשפט בדבר תשלומי המזונות, ולכן חישוב מדויק צריך להתבסס על הפרמטרים האלה, ולא על נתונים ממוצעים.

לחישוב העלות התקציבית של הצעת החוק הובאו בחשבון כל העלויות הנגרמות מיישום החוק. עם זאת, מכיוון שעל-פי נתוני הביטוח הלאומי שיעור הגבייה מהחייבים במזונות בביטוח הלאומי בשנים האחרונות הוא כ-40%, העלות נטו של הצעת החוק, לאחר ניכוי הגבייה, תהיה נמוכה יותר.⁸

כדי לפשט את החישוב, נציג אומדן המתבסס על הנתונים הממוצעים. ייתכן שהאומדן מציג עלות גבוהה מהעלות בפועל של הצעת החוק, בשל ההסתייגויות שבסוף המסמך.

3.1. סימולציה של הביטוח הלאומי על בסיס נתוני דצמבר 2003⁹

בעקבות הצעות חוק דומות שהוגשו בעבר, ערך הביטוח הלאומי סימולציה לבחינת העלות של ההצעות. בסימולציה נבדק כמה תגדל ההוצאה על תשלומי מזונות בעקבות הרחבת ההגדרה של קטין מגיל 18 לגיל 21. הסימולציה נערכה רק בעבור משפחות שקיבלו מזונות באותו הזמן והיו בהן ילדים שגילם מעל 18 שלא הובאו בחשבון בעת חישוב קצבת המזונות.

להלן ממצאי הסימולציה:

- בדצמבר 2003 קיבלו 24,431 משפחות דמי מזונות מהביטוח הלאומי.

⁸ ראה הערות 1 ו-4.

⁹ הנתונים וההסתייגויות נמסרו מאסתר טולדנו, ראה הערה 4.

- ב-3,757 משפחות מכלל המשפחות שקיבלו דמי מזונות היו ילדים בני 18-21 שלא הובאו בחשבון בחישוב דמי מזונות.
 - הוספת ילדים אלו למקבלי הקצבאות כרוכה בעלות ברוטו של כ-52 מיליון ש"ח, וכך העלות נטו (בניכוי ההחזר שיתקבל מהחייבים) תהיה כ-31 מיליון ש"ח.
- יודגש כי ממצאים אלו מתבססים על נתוני דצמבר 2003, אך מהביטוח הלאומי נמסר כי לא חלו שינויים של ממש, ואפשר להניח שהעלות לפי נתוני 2006 דומה.**
- החישוב נעשה רק בעבור ילדים שגילם עד 21 (הצעת החוק נוגעת לילדים שגילם עד 22). כמו כן, בדיקה זו נעשתה רק בעבור משפחות שקיבלו באותו הזמן דמי מזונות, וכך משפחות שיש בהן ילדים בני 18-21 שלא קיבלו מזונות באותה תקופה לא הובאו בחשבון.**

3.2. אומדן העלות של הצעת החוק

בהתבסס על נתוני הביטוח הלאומי, נציג אומדן שיכלול גם את הנתונים שחסרים בסימולציה של הביטוח הלאומי. יודגש כי אומדן זה יתבסס על נתונים ממוצעים שפרסם הביטוח הלאומי.

אופן החישוב

בשלב הראשון נאמוד את מספר הילדים שיתווספו למקבלי דמי המזונות בעקבות הצעת החוק. לאחר מכן נחשב את הקצבה הממוצעת בעבור כל ילד. ממכפלת סכום זה במספר הילדים שחושב בשלב הראשון תתקבל העלות של הצעת החוק.

האוכלוסייה הרלוונטית

כפי שראינו, במשפחות שקיבלו דמי מזונות בשנת 2003 היו 3,757 משפחות שבהן ילדים שגילם מעל 18, כלומר מדובר ב-3,757 ילדים לפחות, וסביר להניח שמספרם גדול יותר.

במשפחות שמקבלות דמי מזונות מהביטוח הלאומי יש כ-2,780 ילדים בממוצע בכל שנתון, ואילו מספרם של בני ה-10-18 הוא 3,160 ילדים בממוצע בכל שנתון. לצורך החישוב במסמך זה נניח, על בסיס נתונים אלו, כי גם בשכבת הגיל 18-22 יש כ-3,000 ילדים בממוצע¹⁰ בכל שנתון, וכך מספר הילדים שהצעת החוק נוגעת להם הוא 12,000 לכל היותר.

אשר למספר הילדים שאינם מסוגלים לכלכל את עצמם עקב מחלה או נכות ואין להם הכנסה כדי מחייתם, הנחנו שמספרם קטן וזניח, ולכן הוא לא הובא בחשבון בחישוב האומדן.¹¹

גובה הקצבה לילד

סכום הקצבה הממוצעת למשפחה בשנת 2005 היה כאמור 1,381 ש"ח. מספר הילדים הזכאים במשפחה בקרב מקבלי דמי מזונות הוא 1.8 בממוצע. אומנם פעמים רבות סכום הקצבה כולל תשלום בעבור האם עצמה, ולא רק בעבור הילדים, אך לצורך פישוט החישוב נניח כי הקצבה מיועדת רק לילדים, וכך הסכום הממוצע לילד הוא לכל היותר 767 ש"ח: $1,381/1.8=767$.

¹⁰ ראה הערה 4.

¹¹ ההנחה מבוססת על התייעצות עם אסתר טולדנו, ראה הערה 4.

החישוב

כיוון שחישוב עלות הצעת החוק התבסס על כמה הנחות, נציג ניתוח רגישות לאומדן העלות התקציבית.

להלן אומדני העלות השנתית בהינתן סכום הקצבה החודשית ומספר הילדים הזכאים באוכלוסייה הרלוונטית:

סכום הקצבה החודשית (במיליוני ש"ח)				5,000	7,500	9,000	12,000	אוכלוסייה רלוונטית (מספר הילדים בני ה-18-22)	
770	700	600	500						
46.2	42.0	36.0	30.0	5,000					
69.3	63.0	54.0	45.0	7,500					
83.2	75.6	64.8	54.0	9,000					
110.9	100.8	86.4	72.0	12,000					

כפי שצינו, באומדן הונחו הנחות מרחיבות, לכן סביר שהסכומים שהתקבלו גבוהים מהעלות בפועל. נציג כמה הסתייגויות שבהתקיים כל אחת מהן, העלות בפועל תקטן.

הסתייגויות אפשריות:

- כפי שנכתב, העלות נטו היא כ-60% מהעלות המחושבת. הרחבת היקף הגבייה מהחייבים תביא להקטנת העלות נטו.
- בחישוב מספר הזכאים, הנחנו כי בכל שכבת גיל יש כ-3,000 ילדים. מנתוני הביטוח הלאומי עולה כי בשכבות הגיל הנמוכות (1-3) מספרם הממוצע נמוך יותר (כ-1,700), וייתכן שהדבר נובע מהחמרה בקריטריונים לקבלת מזונות בשנת 2003. אם אכן מדובר בשינוי מגמה, הרי בטווח הארוך שיעור הזכאים ירד.
- על-פי הצעת החוק, הרחבת ההגדרה של קטין מותנית בעמידה בקריטריונים. באומדן שחושב הנחנו שכל הילדים שגילם 18-22 עומדים בקריטריונים, אך בפועל הנחה זו אינה מתקיימת במלואה. לדוגמה, לא כל בני הנוער משרתים בצבא. זכאותו של מי שלא משרת תיפסק בגיל 18, ומספר הזכאים יהיה קטן יותר.
- בתקנות הביטוח הלאומי סכום הקצבה שונה למשפחה שבה ילד יחיד ולמשפחה שבה שני ילדים ומעלה. ייתכן שחלק מהילדים שיתווספו לאוכלוסיית הזכאים לא ישפיעו על גובה הקצבה המשפחתית, שכן יש יותר משני ילדים זכאים במשפחתם.

- בחישוב סכום הקצבה הנחנו שהקצבה החודשית למשפחה מתחלקת בין הילדים בלבד. בהנחה שלפעמים הקצבה כוללת תשלומים בעבור ההורה, הסכום הממוצע לילד קטן מהסכום שחושב (767 ש"ח), והעלות הכוללת של הצעת החוק תקטן.

לסיכום: על סמך ממצאי הסימולציה של הביטוח הלאומי, ובהנחה שלפחות חלק מההסתטיגויות תקפות, סביר להניח שהעלות הכוללת של יישום הצעת החוק תהיה 50-80 מיליון ש"ח לשנה.

