



המוסד לביטוח לאומי
מינהל מחקר ותכנון

**המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות
והתפלגות ההכנסות
2001-2005**

מאת

מירי סבג-אנדבלד

ירושלים, סיון התשס"ה, יוני 2005

תמצית

המחקר מציג מודל האומד את גודל ההעברה בעין לשירותי חינוך ובריאות הניתנים למשפחות במימון ממשלתי וכן את השינויים הריאליים שחלו בשנים 2001–2005. בתחום זה.

האומדנים מתבססים בין היתר על נתוני תקציב המדינה כפי שהם מפורסמים באתר האינטרנט של משרד האוצר לתאריך מסוים, והם עשויים להשתנות בהתאם לעדכון הנתונים הנעשה מעת לעת או בהתאם לנתונים חדשים אחרים המובאים בחשבון במודל.

הממצאים מראים כי ההעברות בעין מהוות יותר מחמישית מהכנסתם הפנויה המותאמת (דהיינו זו הכוללת את מרכיב ההעברות בעין) של המשפחות. ההעברות בעין מקטינות את אי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, אם כי מידת הפרוגרסיביות שלהן נמוכה. עיבוד הנתונים לפי עשירונים מלמד שהחשיבות היחסית של שירותי החינוך גבוהה יותר בעשירונים התחתונים והיא הולכת ופוחתת עם העלייה במדרג העשירונים (ההעברה בעין לנפש בעשירון התחתון כפולה מזו שבעשירון העליון). התמונה אינה חד-משמעית בנוגע לשירותי הבריאות, אך ההעברה בעין בשני העשירונים העליונים, במונחים של שווי כספי לנפש, גבוהה מזו של שני העשירונים התחתונים. בין השנים 2001 ל-2005 חלה ירידה ריאלית מצטברת של כ-4.5% במימון הממשלתי, הן לשירותי חינוך והן לבריאות, ירידה שהשפיעה יותר על בעלי ההכנסות הנמוכות שאצלם מרכיב ההעברה בעין בסך ההכנסה גדול.

תוכן העניינים

עמוד

| | |
|----|--|
| 1 | מבוא |
| 3 | ההעברה הגלומה במימון ממשלתי של חינוך ובריאות |
| 3 | חינוך |
| 5 | בריאות |
| 6 | ממצאים עיקריים |
| 13 | ההתפתחויות בשנים 2001-2005 |
| 18 | סיכום |
| 19 | נספחים |
| 23 | ביבליוגרפיה |

מבוא¹

השפעת מדיניות הממשלה על רווחת המשפחות מתרכזת בדרך כלל בניתוח מדיניות תשלומי העברה בכסף והמיסוי על ההכנסות מעבודה. ואולם רווחת משקי הבית תלויה לא רק בהכנסה הכספית אלא גם בשירות הניתן למשקי הבית בחינם או במחירים מוזלים, במימון הממשלה. לשם בחינת השפעת שירותים אלה על רווחת משקי הבית, ובעיקר לשם בחינת המדיניות בתקופות שונות, דרוש מושג רחב יותר של הכנסה, הנקרא "הכנסה מותאמת" (Adjusted Income). הכנסה זו כוללת, מלבד ההכנסה הכספית של המשפחות, את השווי הכספי של ההוצאה הציבורית על שירותים שונים (חינוך, בריאות, תרבות ורווחה) הניתנים למשפחות.

שירותי החינוך והבריאות, בניגוד לשירותים אחרים הממומנים בידי הממשלה (כמו ביטוח), מהווים את עיקר השירותים המסופקים לפרטים באופן אישי ולא קולקטיבי. מטרת עבודה זו לבדוק את ערכה של זקיפת ההכנסה הנובעת משירותים אלה למשפחות (זקיפה זו מכונה להלן "העברה בעין"), ואת השפעתה על חלוקת ההכנסות במשק. כמו כן ייבחנו השינויים הריאליים בהוצאה זו במהלך חמש שנים: 2001-2005.

מחקר חדש יחסית בנושא זה (Davvodi, Tiongson & Asawanuchit, 2003) בדק את תחולת ההוצאה הציבורית לחינוך ולבריאות בשנות ה-90 בהשוואה בינלאומית. חלק נכבד מהמחקר מוקדש לדיון במתודולוגיה של גישת ה-BIA (Benefit Incidence Analysis), במגבלותיה ובנתונים הנדרשים לצורך הפעלתה. ממצאי המחקר מראים שבמדינות המערב שנבדקו, ההוצאה הממוצעת לחינוך נוטה להתחלק באופן כמעט שווה בין האוכלוסייה הענייה לאוכלוסייה העשירה, אם כי בדרגי החינוך הנמוכים קיימת העדפה לעשירונים הנמוכים ולהפך. לעומת זאת ההוצאה לבריאות פרוגרסיבית יותר באופייה ("propoor") ותחולתה באוכלוסייה הענייה גבוהה בכ-8 נקודות האחוז מתחולתה באוכלוסייה העשירה (החמישון התחתון מקבל כ-23% מסך ההוצאה, לעומת 15% שמקבל החמישון העליון).

גם בארץ נעשו בתחום זה כמה מחקרים. אבנימלך (1974) בדקה, בנקודת זמן אחת (סוף שנות ה-60), את ערכן של ההוצאות הציבוריות לחינוך, בריאות וסעד והשפעתן על החלוקה מחדש של ההכנסות בחתכים שונים של האוכלוסייה (רמת הכנסה, גודל משפחה ויבשת מוצא). שאול (1988) התמקד בהשפעתה של ההוצאה לבריאות, לפי סוגים שונים של שירותי הבריאות (בתי חולים כלליים, מחלות ממושכות, רפואה פרטית ועוד), על קבוצות שונות באוכלוסייה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997) חישה את ערך ההעברה בעין הגלומה בשירותי חינוך ובריאות על פי ההוצאה הלאומית (בניכוי חלקם של משקי הבית עצמם) על שירותים אלה. הממצאים של

¹ תודתי נתונה לגבי לאה אחדות ולפרופ' צבי זוסמן על הנחיתם ועל עצותיהם המועילות. תודות גם לגבי סולי פלג, למר פבלו מנדלר ולגבי נאוה ברנר מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על עזרתם.

עבודת הלמ"ס מתייחסים לשנת 1992 (על פי ממצאי סקר הוצאות המשפחה 1992/93) ומאז לא עודכנו בהתאם לסקרי הוצאות משפחה נוספים.

לצורת חישוב זו כמה מגבלות. ראשית, משקי הבית יכולים להשתמש בהעברות כספיות הניתנות להן בידי הממשלה לרכישת מוצרים ושירותים לפי בחירתם – מה שאין כן כשמדובר בהעברות בעין של שירותי חינוך ובריאות. ההנחה החזקה העומדת מאחורי חישוב זה היא שאילו הממשלה לא היתה מממנת שירותים אלה, משקי הבית היו מממנים אותה הוצאה – בעצמם. הסתייגות נוספת קשורה באיכות השירות הניתן למשקי הבית השונים ובזמינותו – בעבודה מעין זו מניחים כי איכות השירות וזמינותו למשקי הבית השונים הם זהים, בעוד שבמצביאות אין הדבר תמיד כך. סביר להניח כי זמינותם ואולי אף איכותם של שירותי הבריאות באזור המרכז גבוהים יותר מאלה שבאזור הדרום. בשירותי החינוך ניתנים הקצבות ספציפיות לאוכלוסיות שונות (למשל בפריפריה) על פי מצבם הסוציו אקונומי של ההורים. בעבודה זו לא נלקחה שונות זו בחשבון מחוסר בנתונים מפורטים². גם העובדה שאין מידע על שיעורי הניצול של השירותים אינה תורמת לדיוק האומדנים. לבסוף, ערך השירותים המחושב בעבודה זו נקבע על פי ההוצאה עליהם ולא על פי מחיר השוק שלהם. לפיכך ההשוואה בין ההוצאה הכספית של משקי הבית להוצאה הכספית המותאמת, מתייחסת לשתי מערכות תמחור שונות.

על אף מגבלות אלה, מימון שירותי חינוך ובריאות בידי הממשלה מהווה כ-60% מכלל התקציב החברתי במדינת ישראל, והוא משפיע באופן ניכר על רווחתם של משקי הבית ובמיוחד על בעלי ההכנסות הנמוכות. מרכיב זה מהווה אפוא נדבך חשוב (בנוסף להעברות בכסף ולמיסוי הישיר) לבחינת השפעת הממשלה על אי השוויון ויש חשיבות לניסיון לכמת השפעה זו.

מקור הנתונים לעבודה זו הוא סקר הוצאות משקי הבית 2002 הנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בחלק הראשון של העבודה (פרקים 2 ו-3) יפורטו דרכי החישוב של אומדני ההעברות בעין שניתנו למשפחות בצורת שירותי חינוך ובריאות בשנת 2002 ויוצגו הממצאים הנובעים מחישוב זה. הממצאים יוצגו בשלב זה בעיקר על פי עשירונים שמוינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית³, אף שיהיה אפשר להרחיבם לחתכי אוכלוסייה נוספים בעתיד. בחלק השני של העבודה (פרק 4) יובא ניתוח של השפעת השינויים בתקציב הממשלה לשירותי חינוך ובריאות על חלוקת ההכנסות לשנים 2001-2005. המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות לשנים 2005-2003 נאמד תוך שימוש בנתוני התקציב הממשלתי ובנתונים אחרים, והובא למחירי 2002 כך שאפשר לראות את השינוי ה"נקיי" בתקציב החברתי, ללא שינויים נלווים הקשורים בהרכב האוכלוסייה, ברמת המחירים וכו'. בפרק 5 יסוכם עיקרי הדברים.

² בעתיד ייעשה ניסיון לקבל ממשרד החינוך נתונים מפורטים יותר, שיתרמו לרמת הדיוק של הממצאים.
³ הכנסה זו חושבה על פי ההכנסה מעבודה ומרכוש בתוספת ההכנסה מהעברות (בעיקר קצבות הביטוח הלאומי) ובניכוי מיסים ישירים. ההכנסה המשפחתית חולקה למספר הנפשות התקניות במשק הבית. כל עשירון מונה 10% מהנפשות.

העברה הגלומה במימון הממשלתי של חינוך ובריאות

חינוך

ההוצאה לחינוך במימון הממשלה מוגדרת כהוצאותיה למימון שירותי החינוך שהיא מספקת, באמצעות הרשויות המקומיות והמלכ"רים הממשלתיים שבמימונה. ההוצאה כוללת בעיקר את תקציב משרד החינוך אך גם תקציבים המופנים למשרדים אחרים למטרות הענקת שירותי חינוך לאוכלוסייה. ההוצאה כוללת גם את **ההשקעה** במוסדות החינוך, משום שתלמידי מוסדות החינוך, אף שאינם נהנים ישירות מההוצאה להשקעה בשנה שבה הם לומדים, נהנים מפירות ההשקעה של שנים קודמות.⁴ הוצאות הממשלה על "מינהל כללי" אינן מובאות בחשבון, שכן מטרת עבודה זו לאמוד את רווחת משקי הבית מהשירותים **האישיים** הניתנים להם במסגרת תקציבי הממשלה לחינוך ובריאות, והשירות הניתן מ"מינהל כללי" הוא "קולקטיבי" ולא אישי.

נתונים על שירותי חינוך במימון המגזר הממשלתי לפי דרג חינוך לשנת 2001⁵ התקבלו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (נתונים אלה משמשים את ארגון ה-OECD בהשוואה בין מדינות בנוגע להוצאה על חינוך בדרגיו השונים), והם מוצגים בלוח 1.

לוח 1: הוצאה לאומית לחינוך, מימון ממשלתי והוצאה לתלמיד לפי דרגי חינוך, 2001 (מיליוני ש"ח)

| הוצאה לתלמיד הממונת בידי הממשלה ב-PPPs | אחוז מימון ממשלתי | הוצאה לאומית | | דרג חינוך |
|--|----------------------|-------------------|--------|--------------------------|
| | | מזה: מימון ממשלתי | סך הכל | |
| 2,574 | 75.1 | 3,088 | 4,112 | גני ילדים (מגיל 3 ויותר) |
| 4,538 | 97.6 | 12,577 | 12,880 | יסודי |
| 5,140 | 91.5 | 10,371 | 11,335 | תיכון וחטיבה |
| 7,243 | 56.8 | 5,578 | 9,823 | חינוך גבוה (כולל מכינות) |
| | 82.8 | 31,614 | 38,150 | סך הכל |

הממשלה מממנת כ-83% מההוצאה בממוצע על דרגי החינוך השונים וההוצאה לתלמיד שמממנת הממשלה הולכת וגדלה עם ההתקדמות בדרג החינוך (אם כי אחוז המימון של הממשלה הוא הגבוה ביותר בבי"ס יסודי והנמוך ביותר בחינוך הגבוה). מהנתונים אפשר לחלץ את מספר התלמידים ששימש את הלמ"ס בחישוביו לפי כל דרג חינוך (לפי היחס בין סך ההוצאה לבין ההוצאה לתלמיד). לוח 2 מציג את מספר התלמידים לפי נתוני הלמ"ס ולפי נתוני סקר

⁴ בעבודת הלמ"ס מ-1998 לא נכללה ההוצאה על השקעות, אך נכללה ההוצאה על "עלות השימוש" במוצרי השקעה, המתבטאת בערך הבלאי. ההשקעה, בדומה לבלאי, מהווה כ-4% מסך ההוצאה. היות שעלות השימוש אינה רלוונטית כשמתייחסים לנתוני המימון, נבחרה ההוצאה על ההשקעה כתחליף לכך.

⁵ נתונים אלה הם אומדן. בפרסום הרשמי האחרון של הלמ"ס קיימים נתוני המימון של הממשלה לפי דרג חינוך לשנת 1999.

הוצאות משקי בית 2002 בכל דרג חינוך ואת ההבדל ביניהם. ההבדל משקף את הקושי בהסקת מסקנות לגבי דרג החינוך של התלמידים בסקר⁶.

לוח 2: מספר תלמידים לפי דרג חינוך

| הפער | מספר תלמידים | | דרג חינוך |
|-------|------------------|-----------------|--------------------------|
| | חושב בסקר (2002) | לפי למ"ס (2001) | |
| 14.2% | 384,828 | 336,991 | גני ילדים (מגיל 3 ויותר) |
| -6.2% | 730,207 | 778,507 | יסודי |
| -4.6% | 540,968 | 566,771 | תיכון וחטיבה |
| 14.1% | 246,844 | 216,327 | חינוך גבוה (כולל מכינות) |
| 0.2% | 1,902,847 | 1,898,596 | סה"כ |

אומדן ההוצאה הלאומית לחינוך במימון ממשלתי (בכל דרג) ב-2002 שווה להוצאה ב-2001 המקודמת בשיעור השינוי של תקציב משרד החינוך ב-2002 ל-2001⁷. ההוצאה לשנת 2002 לכל דרג חינוך חולקה במספר התלמידים (בסקר). לוח 3 מציג את ההוצאה הממשלתית החדשית לתלמיד בכל דרג חינוך בשנת 2002 (שהיא גם ההעברה בעין של שירותי חינוך לכל תלמיד) בהשוואה להוצאה לשנת 2001 לפי נתוני הלמ"ס⁸.

לוח 3: ההוצאה הממשלתית לפי דרג חינוך*

| חושב בסקר, לתלמיד 2002 (ש"ח לחודש) | ההוצאה הממשלתית לפי למ"ס | | דרג חינוך |
|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------|--------------------------|
| | לתלמיד, 2001 (ש"ח לחודש) | 2001, (מיליוני ש"ח) | |
| (4) | (3) | (2) | (1) |
| 682.8 | 764 | 3,088 | גני ילדים (מגיל 3 ויותר) |
| 1459.9 | 1346 | 12,577 | יסודי |
| 1571.3 | 1525 | 10,371 | תיכון וחטיבה |
| 1863.0 | 2149 | 5,578 | חינוך גבוה (כולל מכינות) |

* ההבדלים בין טור (3) ל- (4) מושפעים בעיקר מההבדלים שנמצאו בין מספר התלמידים בכל דרג לפי הלמ"ס ולפי הסקר, אולם סך הכל ההוצאה לכל דרג זהה (חוץ מהשינוי הנובע מקידום ההוצאה של שנת 2001 ל-2002). הסכומים המופיעים בטור (4) הם אלה שנוספו למשקי הבית בסקר על פי מספר התלמידים בכל משק בית בכל דרג חינוך.

⁶ מידע זה מתקבל בסקר באופן עקיף על סמך התשובה לשאלה "מהו מוסד הלימוד האחרון שבו למד" ותוך הצבת נתאים נוספים (כגון גיל הפרט). נספח א' מפרט את ההגדרות ששימשו לצורך קבלת כמויות התלמידים בכל דרג חינוך בסקר.

⁷ לצורך קידום ההוצאה נבחנו מספר חלופות. האופציה העדיפה היתה קידום ההוצאה בתקציב משרד החינוך, לאחר שהתברר שבכל המקרים האחרים (כגון: כלל התקציב הלאומי), אחוז השינוי משנה לשנה "מתנהג" בצורה שונה מאחוזי השינוי השנתיים של ההוצאה הלאומית לחינוך במימון ממשלתי, כפי שהיא מחושבת על ידי הלמ"ס.

⁸ בש"ח, לפי שער שווי כוח קניה של 3.56 דולר לש"ח.

בריאות

ההנחה שעומדת בבסיס החלוקה של ההוצאה הממשלתית לבריאות בין משקי הבית, היא שההוצאה מתחלקת לפי הצרכים. האינדיקטור החשוב ביותר לקביעת רמת הצרכים של שירותי בריאות הוא הגיל (אם כי יש גם אינדיקטורים נוספים). הקירוב הטוב ביותר שנמצא לשם כך הוא נוסחת הקפיטציה, המשמשת את המוסד לביטוח לאומי בחלוקת כספי מס הבריאות בין קופות החולים. הנוסחה מבוססת על גילו של הפרט וקשישים מקבלים בה ניקוד גבוה בהרבה מצעירים.⁹

ההוצאה הלאומית לבריאות של הממשלה כסקטור מממן הגיעה בשנת 2002 ל- 17,544 מיליוני ₪. לכך יש להוסיף את ההוצאה מהכספים הנגבים במסגרת מס ביטוח בריאות ממלכתי – 10,932 ש"ח. מהוצאות אלה נוכו הוצאות מינהל הבריאות של הממשלה (מהסיבה שפורטה לעיל בסעיף החינוך) המהוות כ-1% מההוצאה הלאומית לבריאות – 433.4 מיליוני ש"ח בשנת 2002. מכאן, שסך ההוצאה לחלוקה בין משקי הבית עומדת על 28,042 מיליוני ש"ח, המחולקים בין משקי הבית על פי מספר נקודות הקפיטציה בכל משק בית. מספר נקודות הקפיטציה של כלל משקי הבית על פי מאפייני המשפחות בסקר הוצאות משקי הבית 2002 הוא 6.44 מיליון. לפיכך ערכה של נקודת קפיטציה שנתית הוא 4,356 ש"ח וערכה החודשי 363 ש"ח.

גם כאן, בדומה להגדרת ההוצאה לחינוך, נכללים במימון הממשלתי בעיקר תקציב משרד הבריאות, אך גם תקציבים המועברים למשרדים אחרים ומשמשים למטרה זו. בדומה לחינוך, הובא בחשבון מרכיב המימון של ההשקעה, ואילו מרכיב הוצאות הממשלה על מינהל כללי של שירותי בריאות הופחת מההוצאה. בשלב זה נלקחה ההוצאה לבריאות של הממשלה בשלמותה, ללא חלוקה לקבוצות שונות של שירותי בריאות.¹⁰

⁹ כך למשל, פרט שגילו 5-15 שנים "מקבל" 0.42 נקודות קפיטציה ופרט שגילו 75 ומעלה "מקבל" 3.64 נקודות קפיטציה.

¹⁰ ישנן הוצאות בריאות המיועדות לאוכלוסיות ספציפיות (כגון שירותי גריאטריה) שניתן היה לחלקן בצורה מדויקת יותר לאוכלוסיית היעד, אולם הדבר לא נעשה במסגרת עבודה זו.

ממצאים עיקריים

לוח 4 מראה את נתוני ההכנסה בממוצע למשק הבית בשנת 2002. ההכנסה המותאמת היא ההכנסה בתוספת השווי הכספי של שירותי חינוך ובריאות לכל משפחה¹¹. הוספת ההעברה בעין שמקורה במימון הממשלתי למשק הבית על פי מאפייני הפרטים החיים בו (בבריאות על פי מאפייני הגיל ובחינוך על פי מאפייני הדרג החינוכי שבו לומדים חברי משקי הבית), מעלה את הכנסתם הפנויה של משקי הבית מכ-9,300 ש"ח לכ-12,000 ש"ח. ההכנסה הכלכלית (המורכבת מההכנסות מעבודה, מרכוש ומהון) עולה מכ-10,300 ש"ח לכ-13,000 ש"ח. גודל ההעברה בעין מגיע לסך של כ-2,700 ₪ לחודש בממוצע למשפחה, מתוכו כ-53% מופנים לשירותי חינוך ו-47% לשירותי בריאות. שיעור ההעברות בעין שמשקי הבית מקבלים בצורת שירותי חינוך ובריאות המועברים להם במימון הממשלה מגיע למעט פחות מרבע מהכנסתם הפנויה המותאמת, ולרבע מההוצאה הכספית המותאמת שלהם. יצוין כי על פי העבודה שנעשתה בלמ"ס, תוספת ההכנסה הפנויה של משקי הבית הגיעה לכ-20% בשנת 1994 וזינקה ב-1995 ל-23.2% עקב המעבר לחוק הבריאות הממלכתי (שבמסגרתו גדלו תשלומי החובה וקטנו התשלומים לקופות החולים).

לוח 4 : הכנסות, הוצאות והעברות בעין למשקי הבית, 2002 (ש"ח לחודש)

| המשתנה | |
|---|--------|
| הכנסה פנויה לנפש תקנית | 3,571 |
| הכנסה פנויה משפחתית | 9,285 |
| הכנסה כלכלית לנפש תקנית | 3,875 |
| הכנסה כלכלית משפחתית | 10,350 |
| הוצאה כספית לתצרוכת | 7,983 |
| סך העברה בעין (למשפחה) | 2,657 |
| מזה: בריאות | 1,248 |
| חינוך | 1,409 |
| העברה בעין לנפש | 794 |
| מזה: בריאות | 373 |
| חינוך | 421 |
| הכנסה פנויה מותאמת | 11,942 |
| הכנסה כלכלית מותאמת | 13,007 |
| שיעור ההעברה בעין מסך ההכנסה הפנויה המותאמת | 22.3% |
| שיעור ההעברה בעין מסך ההוצאה המותאמת | 25.0% |

¹¹ הכנסה זו חושבה בשני אופנים: פעם כסכום ההכנסה המשפחתית הפנויה עם ההעברה בעין ("הכנסה פנויה מותאמת" (להלן גם "הכנסה פ"מ")), ופעם כסכום ההכנסה הכלכלית של המשפחה בתוספת ההעברות בעין ("הכנסה כלכלית מותאמת" (להלן גם "הכנסה כ"מ")).

ההשפעה ההתחלקותית של תשלומי ההעברה בעין תיבחן בעזרת מדדי ריכוזיות של ההכנסות ומדד גייני לאי השוויון בחלוקת ההכנסות. בלוח 5 מוצגים נתוני ההכנסה וההוצאה לפי עשירונים כאשר המיון נעשה על פי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית, ובלוח 6 במיון לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית.

ההעברה בעין לחינוך גבוהה יותר בעשירונים התחתונים והיא נעשית קטנה יותר עם העלייה במדרג העשירונים (מ-536 ש"ח לנפש בעשירון התחתון ל-252 ש"ח לנפש בעשירון העליון במיון לפי ההכנסה הפנויה). ההסבר לכך נעוץ בשיעור הילדים ובני הנוער, הגבוה יותר בעשירונים הנמוכים (לדוגמה: שני העשירונים התחתונים מאכלסים 30% מתלמידי הקדם יסודי והיסודי). אפילו בהשכלה הגבוהה חלקם של התלמידים מהעשירונים הנמוכים דומה לחלקם באוכלוסייה (21% בשני העשירונים התחתונים). התמונה המצטיירת מהממצאים אינה תואמת בצורה מלאה את המגמה העולה ממחקרים בעולם, לפיה חלקם של העשירונים הנמוכים גבוה יותר בדרגי החינוך הנמוכים (קדם יסודי ויסודי), ונמוך בדרגי החינוך הגבוהים (תיכון והשכלה גבוהה). לכך ישנן שתי סיבות אפשריות: ראשית, חוק חינוך חובה חינם גורם לכך שחלקם של העשירונים הנמוכים גבוה בישראל גם בדרג החטיבה והתיכון. שנית, העיבוד נעשה לפי משקי בית. משקי בית של סטודנטים בדרך כלל מדורגים בעשירונים נמוכים, גם אם משפחות המוצא של הסטודנטים מדורגות בעשירונים הגבוהים. ההעברה בעין לנפש לבריאות, לעומת זאת, לא מראה על מגמה שיטתית לאורך העשירונים. בדרך כלל ההעברה בעין לנפש בחינוך גבוהה מזו של הבריאות, אם כי החל מהעשירון השמיני ואילך (במיון לפי הכנסה פנויה) מתהפך היחס וההעברה בעין לנפש בבריאות עולה על ההעברה בעין לנפש בחינוך. ראוי לציין שההעברה בעין לנפש בבריאות, גבוהה בכ-10% מההעברה בעין לנפש בחינוך בעשירון התחתון במיון לפי ההכנסה הכלכלית, ממצא המוסבר בשיעור הגבוה של קשישים בעשירון זה (כ-40%, לעומת כ-10% במיון לפי ההכנסה הפנויה).

ככלל, התחלקות ההעברות בעין פרוגרסיביות במידה מועטה. חלקו של כל עשירון בסך ההעברות בעין, בשני המיונים, נע בין 9 ל-11 אחוזים – קרוב לחלקו באוכלוסייה. בדרוג לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בשנת 2002, סך ההוצאה הממשלתית לבריאות מתחלקת כמעט שווה בשווה בין חמשת העשירונים העליונים (51%) לבין חמשת העשירונים התחתונים (49%) והיא קצת יותר פרוגרסיבית בתחום החינוך (58% לחמשת העשירונים התחתונים). התמונה העולה מהממצאים, שלפיה המימון הממשלתי לבריאות מתחלק כמעט שווה בשווה בין העשירונים העליונים והתחתונים, שונה מזו העולה ממחקרים בעולם ומראים על מידת פרוגרסיביות רבה יותר בתחום זה בארצות המערב (ראה לעיל בפרק ההקדמה). ההסבר לשוני זה נעוץ כנראה בכך שמספר הקשישים בישראל (ובכללם קשישים בעלי הכנסה נמוכה) נמוך ביחס למדינות המערב.

לוח 5: ממוצעי הכנסה/הוצאה* לפי עשירוני הכנסה כלכלית לנפש תקנית**, 2002

| עשירון במיון לפי הכנסה כלכלית*** | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | |
| 2.9 | 3.2 | 3.4 | 3.4 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 3.9 | 3.8 | 2.7 | מס' נפשות למשפחה |
| 33,470 | 18,368 | 13,780 | 10,735 | 8,314 | 6,430 | 4,674 | 3,126 | 859 | 0 | הכנסה כלכלית |
| 13,482 | 6,796 | 4,932 | 3,805 | 2,956 | 2,261 | 1,606 | 1,031 | 290 | 0 | הכנסה כלכלית לנפש תקנית |
| 13,490 | 10,949 | 9,960 | 8,209 | 7,868 | 6,938 | 6,445 | 5,957 | 5,247 | 4,106 | הוצאה כספית |
| 5,299 | 3,940 | 3,317 | 2,764 | 2,716 | 2,327 | 2,123 | 1,992 | 1,756 | 1,962 | הוצאה כספית לנפש תקנית |
| 1,051 | 1,109 | 1,178 | 1,182 | 1,239 | 1,329 | 1,360 | 1,423 | 1,397 | 1,287 | העברה בעין – בריאות |
| 940 | 1,132 | 1,317 | 1,403 | 1,441 | 1,484 | 1,668 | 1,891 | 1,960 | 1,153 | העברה בעין – חינוך |
| 1,991 | 2,241 | 2,495 | 2,585 | 2,681 | 2,813 | 3,028 | 3,314 | 3,356 | 2,441 | סך העברה בעין |
| 360 | 344 | 347 | 343 | 360 | 378 | 374 | 366 | 370 | 485 | העברה בעין לנפש – בריאות |
| 322 | 351 | 388 | 408 | 419 | 422 | 459 | 486 | 519 | 435 | העברה בעין לנפש – חינוך |
| 682 | 695 | 735 | 751 | 780 | 800 | 832 | 851 | 890 | 920 | סך העברה בעין לנפש |
| 35,462 | 20,608 | 16,275 | 13,320 | 10,995 | 9,243 | 7,742 | 6,440 | 4,215 | 2,436 | הכנסה כלכלית מותאמת |
| 14,178 | 7,547 | 5,747 | 4,649 | 3,829 | 3,174 | 2,555 | 2,033 | 1,293 | 959 | הכנסה כ"מ לנפש תקנית |
| 6 | 11 | 15 | 19 | 24 | 30 | 39 | 51 | 80 | 100 | חלקה של ההעברה בעין מההכנסה הכלכלית המותאמת (%) |
| 37 | 18 | 13 | 10 | 8 | 6 | 4 | 3 | 1 | 0 | החלק היחסי של כל עשירון בסך ההכנסה הכלכלית (%) |
| 9 | 9 | 9 | 9 | 10 | 10 | 11 | 11 | 11 | 12 | החלק היחסי של כל עשירון בסך ההעברה בעין (%) |
| 31 | 16 | 12 | 10 | 8 | 7 | 5 | 4 | 3 | 2 | החלק היחסי של כל עשירון בסך ההכנסה הכלכלית המותאמת (%) |

* ההכנסה/הוצאה היא משפחתית אלא אם כן מצוין אחרת.
 ** ההכנסות המשפחתיות שוקללו במשקל המשפחות; הכנסות לנפש בשקלול נפשות.
 *** העשירונים מוינו לפי הכנסה כלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מונה 10% מהנפשות.

לוח 6: ממוצעי הכנסה/הוצאה* לפי עשירוני הכנסה פנויה לנפש תקנית**, 2002

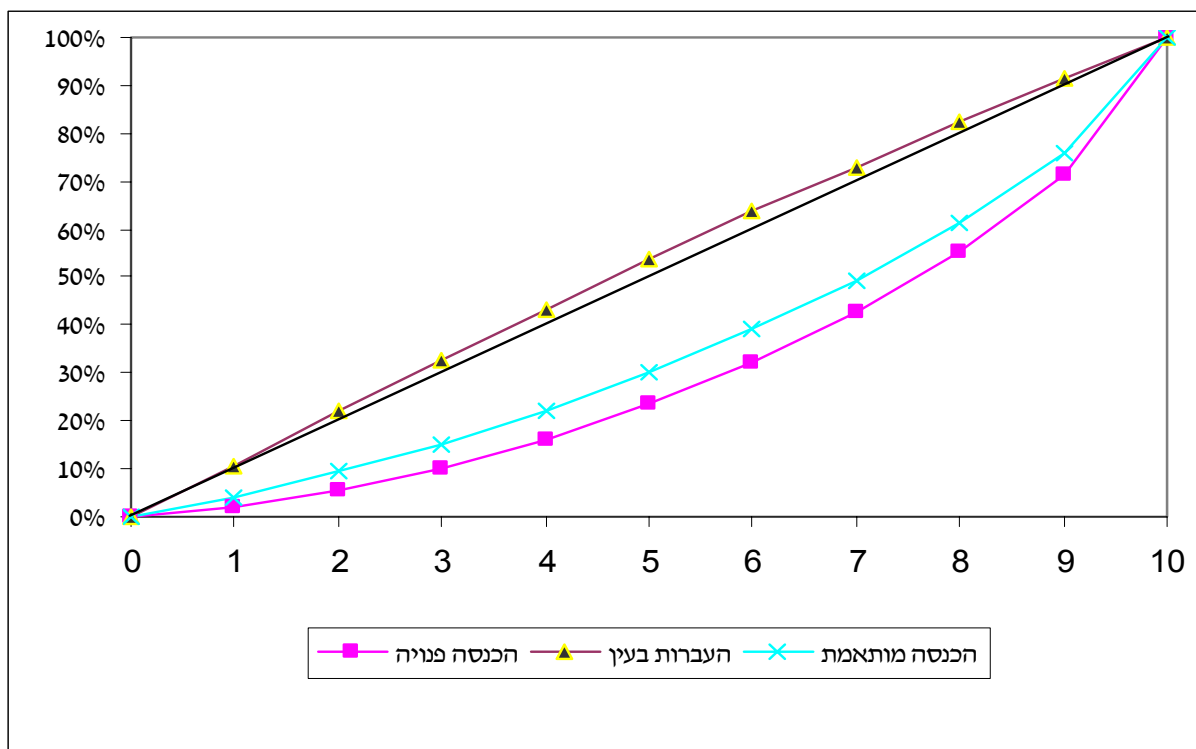
| עשירון במיון לפי הכנסה פנויה*** | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|---|
| 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | |
| 2.6 | 3.0 | 3.1 | 3.3 | 3.5 | 3.2 | 3.5 | 4.0 | 3.5 | 4.3 | מס' נפשות למשפחה |
| 20,680 | 13,367 | 11,116 | 9,549 | 8,300 | 6,582 | 5,717 | 4,995 | 3,518 | 2,490 | הכנסה פנויה |
| 8,900 | 5,278 | 4,200 | 3,500 | 2,941 | 2,466 | 2,015 | 1,614 | 1,270 | 743 | הכנסה פנויה לנפש תקנית |
| 12,748 | 10,466 | 9,214 | 8,165 | 7,778 | 6,549 | 6,371 | 6,234 | 4,660 | 4,827 | הוצאה כספית |
| 5,458 | 3,891 | 3,372 | 2,826 | 2,548 | 2,332 | 2,056 | 1,740 | 1,554 | 1,414 | הוצאה כספית לנפש תקנית |
| 1,121 | 1,112 | 1,215 | 1,226 | 1,257 | 1,252 | 1,317 | 1,395 | 1,366 | 1,321 | העברה בעין – בריאות |
| 662 | 1,021 | 1,166 | 1,186 | 1,500 | 1,421 | 1,640 | 1,970 | 1,820 | 2,282 | העברה בעין – חינוך |
| 1,783 | 2,132 | 2,381 | 2,412 | 2,757 | 2,673 | 2,957 | 3,365 | 3,187 | 3,603 | סך העברה בעין |
| 427 | 367 | 386 | 373 | 364 | 390 | 372 | 351 | 387 | 310 | העברה בעין לנפש – בריאות |
| 252 | 337 | 371 | 361 | 434 | 442 | 462 | 496 | 516 | 536 | העברה בעין לנפש – חינוך |
| 679 | 704 | 757 | 734 | 798 | 832 | 835 | 847 | 904 | 847 | סך העברה בעין לנפש |
| 22,463 | 15,769 | 13,947 | 11,961 | 11,057 | 9,255 | 8,674 | 8,360 | 6,705 | 6,093 | הכנסה פנויה מותאמת |
| 9,595 | 6,037 | 5,040 | 4,311 | 3,834 | 3,388 | 2,960 | 2,608 | 2,284 | 1,748 | הכנסה פ"מ לנפש תקנית |
| 8 | 14 | 18 | 20 | 25 | 29 | 34 | 40 | 48 | 59 | חלקה של העברה בעין מההכנסה הפנויה המותאמת (%) |
| 28 | 16 | 13 | 10 | 9 | 7 | 6 | 5 | 4 | 2 | החלק היחסי של כל עשירון בסך ההכנסה הפנויה (%) |
| 9 | 9 | 10 | 9 | 10 | 10 | 11 | 11 | 11 | 11 | החלק היחסי של כל עשירון בסך העברה בעין (%) |
| 24 | 15 | 12 | 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | החלק היחסי של כל עשירון בסך ההכנסה הפנויה המותאמת (%) |

* ההכנסה/הוצאה היא משפחתית אלא אם כן מצוין אחרת.
 ** ההכנסות המשפחתיות שוקללו במשקל המשפחות; הכנסות לנפש בשקלול נפשות.
 *** העשירונים מוינו לפי הכנסה פנויה לנפש תקנית. כל עשירון מונה 10% מהנפשות

לוחות 5 ו-6 מראים גם שחלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסה הכלכלית הוא אפסי וחלקו בסך ההכנסה הפנויה עומד על כ-2%. ההכנסה המותאמת, בשתי הגדרות ההכנסה, מעלה את חלקו של העשירון התחתון בעוגת ההכנסה בכ-2 נקודות אחוז. בשני המיונים, החל בעשירון השביעי יורד חלקו של העשירון בסך ההכנסה כאשר מתייחסים להכנסה המותאמת לעומת ההכנסה הכספית.

עקומות הריכוזיות המוצגות בתרשים הבא מראות את חלקו המצטבר של העשירון בסך ההכנסה הפנויה ובסך ההכנסה הפנויה המותאמת (הקווים שמתחת לקו ה-45 מעלות) אל מול חלקו בסך ההעברה בעין. העקומה המתייחסת להעברות בעין נמצאת אמנם כולה מעל קו ה-45 מעלות, דהיינו היא מראה על פרוגרסיביות מסוימת, ואולם השטח הכלוא בין שתי העקומות הוא צר, כך שמידת הפרוגרסיביות של ההעברות בעין היא קטנה. השטח שבין העקומה של התחלקות ההכנסה הפנויה והעקומה של התחלקות ההכנסה הפנויה המותאמת הוא תמונת ראי של העקומה העליונה, והוא מראה את שיעור הירידה באי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק כתוצאה מהמימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות.

תרשים 1: חלקם המצטבר של העשירונים בסך ההכנסה הפנויה, הפנויה המותאמת וההעברות בעין, 2002



* מיון העשירונים נעשה לפי הכנסה פנויה לנפש תקנית. כל עשירון מונה 10% מהנפשות.

אף על פי שמידת הפרוגרסיביות של ההעברות בעין נמוכה, המימון הממשלתי לחינוך ובריאות מקטין את אי השוויון בהתחלקות ההכנסות, כפי שמראה לוח 7. הסיבה לכך היא שרמת הפרוגרסיביות, נמוכה ככל שתהיה, עדיין גבוהה בהרבה ביחס לרמת הרגרסיביות של ההכנסה הכלכלית. ההכנסה המותאמת, על שתי צורותיה שחושבו, מפחיתה את אי השוויון בכרבע לעומת ההכנסה המקבילה לה שאינה כוללת את ההעברות בעין. ההכנסה הפנויה המותאמת מניבה מדד גייני הקטן בכמחצית ממדד גייני של ההכנסה הכלכלית. ההפרש מבטא את גודל תרומתם של המיסים הישירים, תשלומי ההעברה וההעברות בעין להפחתת אי השוויון. ההכנסה הכלכלית בתוספת ההעברות בעין לשירותי חינוך בלבד תורמת להפחתת אי השוויון של ההכנסה הכלכלית מעט יותר (כ-19%) מאשר ההכנסה הכוללת את ההעברה בעין לשירותי בריאות בלבד (כ-16%).

לוח 7: מדד גייני לאי שוויון התחלקות ההכנסות*

| סוג הכנסה | מדד גייני |
|--|-----------|
| כלכלית | 0.5587 |
| פנויה | 0.3653 |
| פנויה מותאמת | 0.2723 |
| כלכלית מותאמת | 0.4068 |
| הכנסה כלכלית+העברה בעין לשירותי חינוך | 0.4546 |
| הכנסה כלכלית+העברה בעין לשירותי בריאות | 0.4702 |

* כל אחד ממדדי גייני המוצגים בלוח חושב במיון לפי ההכנסה הרלבנטית לנפש תקנית.

המטריצה המוצגת בלוח 8 מתארת את החפיפה בין עשירוני ההכנסה הפנויה לנפש תקנית (דירוג א') לבין עשירוני ההכנסה המותאמת לנפש תקנית (דירוג ב') בשנת 2002. השורות מציינות את מיקומו של משק הבית לפי דירוג א' והעמודות – לפי דירוג ב'. מהלוח ניתן לראות כי קיימת חפיפה גדולה למדי בין שתי סדרות העשירוניים, במיוחד בעשירוני הקצה: יותר מ-70% מהמשפחות שדורגו בעשירון התחתון בדירוג א', נותרו בו גם לפי דירוג ב', וכ-90% מהמשפחות שדורגו בעשירון העליון נותרו שם גם לאחר החישוב לפי ההכנסה המותאמת, דהיינו אין בהעברות בעין לשירותי חינוך ובריאות שממנת הממשלה כדי לשנות את התמונה באופן קיצוני.

בעשירוני הביניים קיימת חפיפה של כשליש בין שני הדירוגים, אם כי רוב המשפחות מתרכזות בעשירוניים הסמוכים לעשירון המקביל של שני הדירוגים. האחוזים בלוח מופיעים כ"אחוז משורה" דהיינו מספר המשפחות בתוך כל משבצת מתוך סך המשפחות באותה שורה, או מתוך סך המשפחות בעשירון ההכנסה לפי דירוג א'. על כן האחוזים מסתכמים ל-100 בכל שורה אך לא בכל עמודה. בעשירוניים הנמוכים בדירוג א' סך הכל העמודות עולות בדרך כלל על 100% ואילו בעשירוניים הגבוהים הן קטנות מ-100%, מה שמצביע על כך שמספר המשפחות בעשירוניים הנמוכים בדירוג ב' גבוה יותר ממספר המשפחות בעשירוניים הגבוהים ביחס לדירוג א'. הסיבה לכך היא שבדירוג א' נכנסות לעשירוניים הנמוכים משפחות גדולות רבות יותר, אשר תקציב

הממשלה לחינוך ובריאות מיטיב עימן (מספר ילדים גדול משמעותו העברה בעין גדולה יחסית של שירותי חינוך) ומעביר אותן לעשירונים סמוכים גבוהים. לעומת זאת לפי דירוג ב', שני העשירונים התחתונים מאוכלסים במשקי בית קטנים רבים יותר (מספר הנפשות הממוצע בעשירון התחתון של דירוג א' עומד על 4.3 – לעומת 3.1 בלבד בעשירון התחתון לפי דירוג ב').

לוח 8: מטריצת חפיפה בין עשירוני הכנסה פנויה לעשירוני הכנסה מותאמת*, 2002

| סה"כ | עשירוני הכנסה מותאמת | | | | | | | | | | עשירוני הכנסה פנויה |
|-------|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|---------------------|
| | 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | |
| 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.8 | 6.8 | 19.0 | 73.3 | 1 |
| 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1.0 | 7.6 | 14.5 | 42.8 | 34.2 | 2 |
| 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 5.9 | 16.2 | 30.3 | 28.0 | 19.5 | 3 |
| 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.9 | 3.5 | 13.7 | 34.1 | 26.1 | 19.9 | 1.8 | 4 |
| 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 2.5 | 16.9 | 38.0 | 23.7 | 15.3 | 3.4 | 0.0 | 5 |
| 100.0 | 0.0 | 0.0 | 1.6 | 17.4 | 40.8 | 25.6 | 12.8 | 1.9 | 0.0 | 0.0 | 6 |
| 100.0 | 0.0 | 0.0 | 15.5 | 43.1 | 28.3 | 13.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 7 |
| 100.0 | 0.0 | 13.1 | 56.1 | 27.7 | 3.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 8 |
| 100.0 | 6.6 | 71.4 | 22.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 9 |
| 100.0 | 89.5 | 10.5 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 10 |
| 100.0 | 96.1 | 94.9 | 95.4 | 91.7 | 92.7 | 79.3 | 95.2 | 94.9 | 113.0 | 128.7 | סה"כ |

* העשירונים מוינו לפי ההכנסה הרלבנטית לנפש תקנית. כל עשירון מונה 10% מן הנפשות.

ההתפתחויות בשנים 2001-2005

כדי לאמוד עד כמה השינויים בתקציב המדינה לשירותי חינוך ובריאות משפיעים על אי השוויון בהכנסות, נעשתה סימולציה שבה הותאמו ההוצאות לבריאות ולחינוך על דרגיו לשנים 2001, 2003, 2004, ו-2005. ההוצאה לתלמיד בכל דרג חינוך בשנים 2001-2005 התקבלה על פי שלבי החישוב הבאים:

א. לשנת 2001 חושבה ההוצאה לתלמיד כסך המימון הממשלתי לכל דרג חינוך (כפי שמופיע בנתוני הלמ"ס) מחולק במספר התלמידים לאותו דרג חינוך כפי שהתקבל מנתוני סקר הוצאות משקי בית 2002.

ב. הוצאה זו הובאה לערכי השנה השוטפת (2002 עד 2005) על פי השינוי בתקציב הממשלתי למשרד החינוך על דרגיו: קדם יסודי, יסודי, תיכון והשכלה גבוהה. הוצאות שלא מיוחסות לדרג מסוים (כגון הוצאה על חינוך חקלאי) פוזרו באופן פרופורציונלי בין הדרגים השונים. יודגש שתקציבי הסעיפים הרלוונטיים נלקחו מאתר האינטרנט של משרד האוצר נכון לתאריך 12.4.05. סכומי התקציב מתעדכנים מעת לעת על ידי משרד האוצר, ושינויים כאלה עשויים כמוכן לשנות את תוצאות המודל בהתאם¹².

ג. בשלב הבא נוכו ההוצאות במדד מחירי הצריכה הציבורית האזרחית בשנים 2001-2005, מתוך הנחה שמדד זה משקף בצורה הנכונה ביותר את שינויי המחירים בפעילות הממשלתית.¹³ יצוין כי לשם השוואה חושבו הנתונים גם בניכוי מדד המחירים לצרכן.

ד. ההוצאה חולקה במספר התלמידים לאחר שמספר זה הותאם לגידול באוכלוסיית התלמידים – בשיעור של 1.3%.

ההוצאה לבריאות של הממשלה כסקטור מממן (ללא התקבולים ממס הבריאות) עד לשנת 2003 התקבלה מנתוני הלמ"ס. נתוני התקבולים ממס הבריאות לשנים 2004-2005 מתבססים על האומדנים המעודכנים ביותר שהיו קיימים בביטוח הלאומי. לסכומים אלה התווסף גם התשלום שמעביר הביטוח הלאומי לבתי החולים בגין אשפוז יולדות. יתרת המימון הממשלתי קודמה על פי השינויים בתקציב משרד הבריאות בין השנים 2003 ו-2004 (לשנת 2004) ובין השנים 2004 ל-2005 (לשנת 2005). השינוי הכולל משנה לשנה התקבל אפוא על ידי היחס של הסכום הכולל של שלושת המרכיבים הללו בשנה השוטפת לעומת השנה הקודמת.

¹² בשנים 2002 עד 2004 קודמה ההוצאה על פי השינויים בתקציב שנוצל ("ביצועי"). בשנת 2005 קודמה ההוצאה לפי התקציב המתוכנן.

¹³ המדדים לשנים 2001-2004 חושבו בלמ"ס, המדד לשנת 2005 לפי תחזית של משרד האוצר.

לאחר התחשבות בגידול האוכלוסייה, שנאמד ב-2% בהתאם לגידול בשנים האחרונות, התקבלו ערכי השווי של יחידת קפיטציה אחת במחירי 2002, לכל אחת מהשנים הנחקרות.

לוח 9 מראה את השתנות המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות בשנים 2001-2005 במחירים שוטפים וקבועים (בטרם הובא בחשבון הגידול הדמוגרפי).

לוח 9: סך ההוצאה הממשלתית לחינוך ובריאות, 2001-2005

| 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|
| | | | | | סך ההוצאה לחינוך |
| 34,782 | 34,030 | 33,190 | 31,664 | 31,614 | במחירים שוטפים |
| 32,849 | 33,974 | 33,157 | 31,664 | 32,626 | במחירים קבועים* |
| -0.4 | -0.6 | 4.7 | -2.9 | | אחוז שינוי ריאלי |
| | | | | | סך ההוצאה לבריאות |
| 30,530 | 29,509 | 28,488 | 28,043 | 27,009 | במחירים שוטפים |
| 28,832 | 28,593 | 28,459 | 28,043 | 27,873 | במחירים קבועים(1) |
| 0.8 | 0.5 | 1.5 | 0.6 | | אחוז שינוי ריאלי |

* במחירי 2002, בניכוי מדד צריכה ציבורית אזורית עד 2003 ותחזית מדד צריכה ציבורית ב-2004-2005.

הירידה של 2.9% בנתוני 2002 לעומת 2001 משקפת מצד אחד את העלייה בתקציב משרד החינוך וההשכלה הגבוהה בין שתי השנים, ומצד אחר את עליית מדד הצריכה הציבורית האזורית בכ-3% ב-2002. העלייה של 4.7% בשנת 2003 משקפת את העלייה בהוצאה (ביצוע) על חינוך (מדד הניכוי נותר כמעט ללא שינוי בשנה זו), וכן הלאה.

הלוחות הבאים, 10 ו-11, מראים את השינוי בהוצאה לנפש מתוקנת (בבריאות) או לתלמיד (בחינוך), דהיינו את השינוי בהוצאה שמביאה בחשבון גם את הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה הרלוונטית¹⁴. יש שוני בשיעורי השינוי בשנים הנסקרות. בחינוך, בשנת 2003, אנו עדים לעלייה חד פעמית של כ-3.3% במימון הממשלתי הריאלי, ובבריאות הירידה היא שיטתית אם כי במספרים נמוכים יותר. עם זאת, בשני הלוחות הירידה הריאלית **המצטברת** בין 2001 ל-2005 מגיעה לשיעור דומה, של 4.5%.

השינוי בהוצאה לתלמיד בשירותי חינוך משתנה בין הדרגים השונים: בעוד שהוא נותר כמעט ללא שינוי בחינוך הקדם יסודי ועלה בשיעור גבוה של כ-10% בהשכלה הגבוהה, הירידה

¹⁴ נתוני תקציב משרדי החינוך והבריאות שעליהם (בין היתר) התבסס חישוב השינוי משנה לשנה, וכן מדדי המחירים ששימשו להבאת ההוצאות לבסיס 2002 - מופיעים בנספח ב'.

המצטברת בחינוך היסודי מסתכמת בכ-4% בדרג היסודי ובשיעור גבוה בהרבה, של כ-15%, בדרג החטיבה/תיכון. יש לציין כי החלוקה בין דרגי החינוך מגלמת את ההנחה שיעד התקציב הוא אינטנסיבי, דהיינו ששינויים בתקציב החינוך הולכים להגדלה או להקטנה של תלמידים שכבר נמצאים במערכת החינוך. במציאות הגדלת התקציב של החינוך הקדם יסודי, למשל, עשויה להכניס למערכת החינוך תלמידים שקודם לכן לא השתתפו בה.

לוח 10: ערך יחידת קפיטציה לחודש במחירי 2002 (ש"ח)

| שנה | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| ערך יח' קפיטציה | 368 | 363 | 361 | 356 | 352 |
| אחוז השינוי | | -1.4 | -0.5 | -1.5 | -1.1 |

לוח 11: ההוצאה לתלמיד לפי דרג חינוך בשנים 2001-2005

| דרג חינוך | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | שינוי מצטבר |
|-------------------------------|-------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| קדם יסודי | 699 | 683 | 732 | 734 | 706 | 1.0 |
| יסודי | 1,501 | 1,460 | 1,441 | 1,445 | 1,444 | -3.8 |
| חטיבה ותיכון | 1,670 | 1,571 | 1,576 | 1,552 | 1,428 | -14.5 |
| השכלה גבוהה | 1,969 | 1,863 | 2,190 | 2,029 | 2,167 | 10.1 |
| שיעור שינוי שנתי ממוצע | | -4.1 | 3.3 | -1.8 | -1.7 | -4.4 |

הממצאים בנוגע לאופן שבו תקציב הממשלה לחינוך ובריאות משפיע על התחלקות ההכנסות בפרק זה מוצגים ביחס להכנסה הכלכלית ולא להכנסה הפנויה. זאת מהטעם שההכנסה הפנויה השתנתה בשנים הנסקרות בשל הרפורמה במס על עבודה, ושינויים אלה לא הובאו בחשבון במסגרת הזו.

נתוני ההכנסה המשפחתית הכלכלית המותאמת וההעברות בעין לשנים 2001-2005 המובאים בלוח 12 מלמדים כי ההעברות בעין כחלק מההכנסה הכלכלית המותאמת נשחקו ריאלית במהלך השנים הנסקרות בשיעור של כמעט אחוז אחד.

לוח 12: ממוצעי ההכנסה המשפחתית המותאמת* והעברות בעין לכלל האוכלוסייה, 2001-2005, במחירי 2002 (ש"ח)

| 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | סוג ההכנסה |
|--------|--------|--------|--------|--------|---|
| 11,901 | 11,939 | 11,982 | 11,942 | 12,021 | הכנסה פנויה מותאמת |
| 12,967 | 13,004 | 13,048 | 13,007 | 13,087 | הכנסה כלכלית מותאמת |
| 1,210 | 1,224 | 1,241 | 1,248 | 1,265 | העברה בעין – בריאות |
| 1,406 | 1,430 | 1,456 | 1,409 | 1,471 | העברה בעין – חינוך |
| 2,616 | 2,654 | 2,697 | 2,657 | 2,736 | סך ההעברה בעין |
| 22.0 | 22.2 | 22.5 | 22.3 | 22.8 | חלקה של ההעברה בעין בסך ההכנסה הפ"מ (%) |
| 20.2 | 20.4 | 20.7 | 20.4 | 20.9 | חלקה של ההעברה בעין מסך ההכנסה הכ"מ (%) |

בלוח 13 מפורטים אחוזי השינוי (בין 2001 ל-2005) של אינדיקטורים שונים לפי עשירוני ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית לשנים ששבהן עוסק הניתוח.

לוח 13: אחוזי השינוי הריאליים בהכנסות לנפש תקנית*, 2001-2005, במחירי 2002

| עשירון הכנסה כלכלית לנפש תקנית | | | | | | | | | | |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------------------|
| 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | |
| -4.9 | -4.7 | -4.9 | -4.4 | -5.4 | -4.1 | -4.3 | -4.6 | -4.6 | -2.6 | העברה בעין – חינוך |
| -4.3 | -4.3 | -4.3 | -4.3 | -4.3 | -4.3 | -4.3 | -4.3 | -4.3 | -4.3 | העברה בעין – בריאות |
| -4.6 | -4.5 | -4.6 | -4.4 | -4.9 | -4.2 | -4.3 | -4.5 | -4.5 | -3.5 | סך העברה בעין |
| -0.3 | -0.5 | -0.8 | -0.9 | -1.3 | -1.4 | -1.8 | -2.5 | -3.8 | -3.8 | הכנסה כלכלית מותאמת |

* ההכנסות חושבו בשקלול נפשות.

הממצאים מראים ירידה זהה בהעברות בעין לשירותי בריאות על פני כל העשירונים. הסיבה לכך היא שהירידה בערכה של יחידת קפיטציה היא זהה לכל המשפחות, והשחיקה בשירותי הבריאות שווה לשחיקה בערך יחידת הקפיטציה בכל הרכב גילאי של המשפחה (יש להזכיר שבעבודה זו לא היתה התייחסות לשירותי בריאות ספציפיים, כמו שירותי גריאטריה, וחלוקת ההוצאה עליהם לאוכלוסיית היעד שלהן. חלוקת ההוצאה באופן זה היתה משנה מעט את התוצאות).

השינוי בהעברות בעין לשירותי חינוך דיפרנציאלי על פני העשירונים השונים, כיוון שהוא מביא בחשבון הן את שיעורי השינוי המשתנים במימון דרגי החינוך השונים והן את ההרכב השונה של התלמידים בדרגי החינוך השונים בכל עשירון. שיעור הירידה בהעברה בעין לנפש בשירותי חינוך דומה בעשירונים השני עד העשירי. הירידה הנמוכה יחסית בעשירון התחתון מוסברת באחוז הילדים הקטנים הגבוה יחסית בעשירון זה (קדם יסודי ויסודי), שנפגע בצורה נמוכה יותר

מהמוצע. בעשירונים הגבוהים הירידה היא גבוהה, בשיעור של כ-4%, ואילו בעשירוני הביניים יש תנודות ברמת הירידה, בהתאם להרכב התלמידים במשפחות בכל עשירון. גם בסך ההעברות בעין לנפש לא נמצאה שונות גבוהה בין העשירונים ברמת הירידה שבין 2001 ל-2005. ואולם בעוד שההעברות בעין מהוות חלק נכבד מסך ההכנסה הכלכלית המותאמת בעשירונים התחתונים, השפעת הירידה בהעברות בעין גבוהה יותר מהשפעתה ככל שעולים במדרג העשירונים, עד להשפעה כמעט אפסית על הכנסתו הכלכלית המותאמת של העשירון העליון.

מדדי ג'יני להתחלקות ההכנסה הכלכלית המותאמת ולהתחלקות ההעברות בעין מוצגים בלוח 14 והם ממחישים ממצא זה. אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בין השנים 2001-2005 כתוצאה מקיצוצי הממשלה בתקציבים הריאליים של החינוך והבריאות עלה בשיעור מצטבר של אחוז אחד, כאשר תרומת ההפחתה הריאלית בתקציב החינוך היתה דומה לתרומתה של ההפחתה בתקציב הבריאות.

לוח 14. מקדמי ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית, 2001-2005

| 2005 | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 | סוג ההכנסה |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|
| 0.4083 | 0.4069 | 0.4057 | 0.4068 | 0.4042 | ההכנסה הכ"מ |
| 0.4549 | 0.4539 | 0.4531 | 0.4546 | 0.4523 | ההכנסה הכ"מ לחינוך בלבד |
| 0.4718 | 0.4712 | 0.4705 | 0.4702 | 0.4695 | ההכנסה הכ"מ לבריאות בלבד |
| אחוזי שינוי מצטברים | | | | | |
| 1.0 | 0.7 | 0.4 | 0.6 | | ההכנסה הכ"מ |
| 0.6 | 0.4 | 0.2 | 0.5 | | ההכנסה הכ"מ לחינוך בלבד |
| 0.5 | 0.4 | 0.2 | 0.2 | | ההכנסה הכ"מ לבריאות בלבד |

לסיכום יצוין, כי עיבוד דומה שנעשה כאשר המדד לניכוי הוצאות הממשלה לצורך הבאתם למחירי 2002 הוא מדד המחירים לצרכן (ולא מדד צריכה ציבורית אזרחית), הביא לתוצאות דומות: במצטבר ירד ערכה של יחידת קפיטציה (המייצגת נפש מתוקנת בבריאות) ב-3.9% (לעומת 4.5% בעבודה זו), וערכם הממוצע של שירותי החינוך לתלמיד ירד במהלך התקופה הנבדקת (2001 עד 2005) אף היא ב-3.9% – לעומת ירידה של 4.4% תוך ניכוי במדד מחירי הצריכה הציבורית האזרחית.

סיכום

בעבודה זו נעשה ניסיון לאמוד את גודל ההעברה בעין לשירותים החברתיים, חינוך ובריאות, הניתנים למשקי הבית במימון ממשלתי, בשנים 2001 עד 2005. הממצאים מראים כי ההעברות בעין מהוות יותר מחמישית מהכנסתם המותאמת של משקי הבית. ההעברות בעין הן פרוגרסיביות במידה מועטה, אך מקטינים את אי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק.

עיבוד הנתונים בשנים 2001-2005 הסתמך בין היתר על נתוני תקציב המדינה כפי שפורסמו באתר האינטרנט של משרד האוצר מעודכנים לתאריך מסוים, והם עשויים להשתנות בהתאם לעדכון הנתונים הנעשה מפעם לפעם במשרד האוצר, או בהתאם לנתונים חדשים אחרים. הממצאים מראים על ירידה ריאלית של כ-4.5% במימון הממשלתי לשירותים החברתיים. במימון הממשלתי לשירותי הבריאות הירידה הריאלית היא עקבית משנה לשנה. במימון הממשלתי לשירותי החינוך, למעט שנת 2003, חלה ירידה בכל אחת מהשנים לעומת השנה הקודמת. עיבוד הנתונים לפי עשירונים מלמד שהחשיבות היחסית של שירותי החינוך גבוהה יותר בעשירונים התחתונים והיא הולכת ופוחתת עם העלייה במדרג העשירונים (ההעברה בעין לנפש בעשירון התחתון כפולה מזו שבעשירון העליון). התמונה אינה חד משמעית לגבי שירותי הבריאות אך ההעברה בעין בשני העשירונים העליונים, במונחים של שווי כספי לנפש, גבוהה מזו של שני העשירונים התחתונים. ירידה ריאלית גבוהה יותר בשירותי החינוך תוביל אפוא לגידול גבוה יותר באי השוויון של ההכנסה במובנה הרחב.

הנפגעים העיקריים מההפחתות הריאליות בשירותי החינוך והבריאות היו העשירונים התחתונים, שבהם השפעת שינויים בתקציבים הממשלתיים לחינוך ולבריאות גבוהה יותר, בשל חלקה הגדול של ההעברה בעין בסך הכנסתם המותאמת. הפחתות אלה גרמו להעלאת אי השוויון המצטבר של ההכנסה הכלכלית המותאמת בשנים הנבדקות (כפי שנמדדה באמצעות מקדם גיני) בשיעור של אחוז אחד.

עבודה זו מהווה בסיס לעדכון השפעת שירותי החינוך והבריאות על התפלגות ההכנסות מידי שנה בשנה עם הגשת תקציב המדינה. הרחבה ושיפור של המודל יכולים להיות מושגים בכמה דרכים. בתחום החינוך יועילו למטרה זו נתונים מפורטים יותר ממשרד החינוך לגבי התקצוב הדיפרנציאלי בין מוסדות החינוך לפי מוסדות חינוך או לפי מחוזות גיאוגרפיים, וכן שיפורים במידע המופק מסקרי הוצאות המשפחה כך שתתאפשר הגדרה מדויקת יותר של תלמידים ודרגי החינוך שלהם. בתחום הבריאות רצויה חלוקה של המימון הממשלתי בין המשפחות על סמך נוסחה משופרת יותר, שתביא בחשבון משתנים נוספים מלבד גיל המבוטחים, וחלוקת הוצאה לבריאות למרכיבים, תוך התייחסות לקבוצות יעד מוגדרות יותר.

נספחים

נספח א'

ההגדרות שבהן נעשה שימוש לצורך קבלת כמויות התלמידים לפי דרג חינוך, בסקר הוצאות משקי הבית 2002 הן:

קדם יסודי – ילד עד גיל 7 בגני ילדים שאינם חובה וילד עד גיל 9 בגני חובה, ש"מוסד לימוד אחרון" שלהם הוא "גני ילדים".

יסודי – ילד עד גיל 15 שמוסד לימוד אחרון שלו הוא "יסודי".

חטיבה ותיכון – מוסד לימוד אחרון חטיבה או תיכון מקצועי או עיוני או אקסטרני, עד גיל 18.

השכלה גבוהה – נכללו מי שמוסד לימוד אחרון שלהם היה "על תיכוני" או "אוניברסיטה פתוחה" או "מוסד אקדמי", גילם עד 30 והם אינם עובדים בהיקף העולה על חצי משרה. זוהי הדרך המדויקת ביותר שיכולתי להגיע אליה כדי לאתר סטודנטים בסקר, במסגרת הנתונים הקיימים.

נספח ב'

להלן תקציבי החינוך והבריאות כפי שהופיעו באתר האינטרנט, מעודכנים לתאריך 12.4.2005, ושיעורי השינוי במדדי הניכוי בין 2001 ל-2005:

תקציב משרד החינוך לפי דרגים, 2001-2005*

| מחירים שוטפים | | | | | |
|---------------|-----------|--------|------------|-------------|-------------|
| שנה | קדם יסודי | יסודי | חט' ותיכון | השכלה גבוהה | יתר חינוך** |
| 2001 | 2484.3 | 6977.6 | 7128.9 | 4525.4 | 7753.6 |
| 2002 | 2522.9 | 7059.1 | 6973.7 | 4477.0 | 7868.5 |
| 2003 | 2771.4 | 7137.9 | 7163.5 | 5337.6 | 7865.2 |
| 2004 | 2837.6 | 7314.4 | 7211.6 | 5163.2 | 8549.1 |
| 2005 | 2754.8 | 7370.5 | 6688.2 | 5732.1 | 9049.8 |

*עד שנת 2004 תקציב ביצוע, בשנת 2005 תקציב מתוכנן.
**סך תקציב משרד החינוך והתרבות+ההשכלה הגבוהה, לאחר הפחתת התקציבים לדרגים שבטבלה.

תקציב משרד הבריאות*, 2001-2005.

| שנה | תקציב הבריאות (מחירים שוטפים, מיליוני ש"ח) |
|------|--|
| 2000 | 13,714 |
| 2001 | 14,887 |
| 2002 | 15,490 |
| 2003 | 15,546 |
| 2004 | 16,433 |
| 2005 | 16,816 |

*עד שנת 2004 תקציב ביצוע, בשנת 2005 תקציב מתוכנן.

אחוזי השינוי (כל שנה לעומת קודמתה) במדד מחירי הצריכה הציבורית האזרחית ובמדד המחירים לצרכן, 2001-2005 (ממוצעים שנתיים)

| שנה | מדד מחירי צריכה ציבורית אזרחית | מדד המחירים לצרכן |
|-----------------|--------------------------------|-------------------|
| 2002 | 3.2 | 5.7 |
| 2003 | 0.1 | 0.7 |
| 2004 | 3.1 | -0.4 |
| 2005 | 2.6 | 2.5 |
| מצטבר 2001-2005 | 9.3 | 8.7 |

ביבליוגרפיה

1. אבנימלך, מ. (1974) השפעת ההוצאה הציבורית לשירותים סוציאליים על החלוקה מחדש של ההכנסות, המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, ירושלים.
2. קופ, י. (עורך) (2003), הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, סדרת הרברט מ. סינגר, ירושלים.
3. שאול, י. (1988) זקיפת ההוצאה הציבורית במיגזר הבריאות להכנסת המשפחות והשפעתה על התחלקות ההכנסות, ביטחון סוציאלי, חוברת 32.
4. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (1997), השפעת העברות בעין על התפלגות ההכנסות, פרסום מס' 1049.
5. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2003), ההוצאה הלאומית לבריאות 1962-2002, פרסום מס' 1211.
6. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2005), ההוצאה הלאומית לחינוך 1962-2002, פרסום מס' 1241.
7. אתר האינטרנט של משרד האוצר, תקציב המדינה, מערכת שאילתות מקוונת לתקציב המדינה וביצועו, תאריך עדכון אחרון 12.4.2005.
8. Aaron, H. & McGuire M., (1970) Public Goods and Income Distribution, *Econometrica*, Vol. 38 No. 6, 907-920.
9. Davvodi, H. R., Tiongson, E.R. & Asawanuchit, S.S., (2003) How Useful Are Benefit Incidence Analyses of Public Education and Health Spending, IMF Working Paper WP/03/227.