



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון

**היבטים חברתיים של תקציב המדינה:  
2006-2001**

מאת

לאה אחדות  
מירי אנדבלד  
צבי זוסמן  
רפאלה כהן

ירושלים, סיוון תשס"ו, יוני 2006

## תקציר

לתקציב הממשלה השפעה רבה על רווחת המשפחות, והניסיון המחקרי בארץ ובעולם מעיד שהתערבות הממשלה (מיסוי והוצאות חברתיות) היא גורם דומיננטי בהשפעה על אי שוויון ועוני. לפי האומדן, התקציב בישראל מקטין את אי השוויון הכלכלי בכמחצית שיעורו. בשנים האחרונות היינו עדים לתמורות משמעותיות במדיניות תקציב המדינה, הן בצד ההוצאות והן בצד המיסוי, אשר השפיעו ישירות על רווחתם של משקי הבית בישראל. המטרה העיקרית של עבודה זו היא לאפשר דיון בהיבטים החברתיים של הצעת התקציב המוגשת לממשלה ובייחוד בהשלכות על חלוקת ההכנסות. ההשפעה המצרפית של תחומי התקציב השונים על הכנסות משקי הבית בשנים 2001-2006 נבחנה באמצעות מודל שאמד את השינויים בהכנסות של העשירונים השונים באוכלוסייה. השינויים נאמדו בתחומים האלה: מיסוי ישיר, תשלומי העברה, מע"מ על מוצרי צריכה ו"העברות בעין" המייצגות את ערכן הכספי של שירותי חינוך ובריאות המועברים למשפחות במימון הממשלה.

הממצאים המוצגים בעבודה מעידים על המחיר החברתי הגבוה של המדיניות שנקטה בתקופה הנחקרת, לפחות בטווח הקצר. את ההשפעה של השינויים שנבדקו בתקציב על הגידול בפערים החברתיים בין השנים 2001 עד 2006 אפשר לאמוד בכמה דרכים:

- א. ההשפעה הכוללת של התקציב הגדילה את אי השוויון בין המשפחות (כפי שנמדד על ידי מדד ג'יני) בשיעור של 8%.
- ב. ה"רווח הנקי" של משפחות מקצבאות ושירותי בריאות וחינוך, בניכוי תשלומי המיסים, ירד בעשירון התחתון ב-643 ₪ לחודש ובעשירון השני (מלמטה) ב-458 ₪. אצל משפחות בעלות הכנסות גבוהות, התמונה היא הפוכה: התרומה לתקציב המדינה של משפחה בעשירון הגבוה ביותר (מיסים פחות קצבאות ושירותי בריאות וחינוך) ירדה בתקופה זו ב-1,246 ₪ לחודש. בעשירון התשיעי ירדה התרומה ב-674 ₪ לחודש.
- ג. כתוצאה מהמדיניות התקציבית נשחקה ההכנסה המותאמת של משקי הבית (ההכנסה הפנויה בתוספת שווי שירותי בריאות וחינוך) בשני העשירונים הנמוכים בשיעורים שבין 7-10 אחוזים. מנגד עלתה ההכנסה המותאמת של משפחה בשני העשירונים העליונים בשיעורים שבין 4-5 אחוזים.

מודל זה יכול לשמש להערכת ההשפעה החברתית של תקציב המדינה באופן שוטף.

## תוכן העניינים

1	מבוא
3	מתודולוגיה ובסיס הנתונים
7	מדיניות הממשלה בשנים 2002-2006 – מבט כללי
10	השפעת המדיניות על חלוקת ההכנסות – ממצאים לשנים 2001-2006
15	סיכום
17	מקורות
19	לוחות
21	לוח 1: תשלומים של גמלאות המוסד לביטוח לאומי – אינדיקטורים נבחרים : 2001-2006
22	לוח 2 : ההוצאה הממשלתית לחינוך ולבריאות – אינדיקטורים נבחרים : 2001-2006 (מחירי 2002)
23	לוח 3: השפעת מדיניות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על חלוקת ההכנסות – חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה / המס : 2001, 2005 ו-2006
24	לוח 4: סכום המס הממוצע והסכום הממוצע של תשלומי העברה והעברות בעין כאחוז מההכנסה הפנויה בכל עשירון, 2001, 2005 ו-2006
25	לוח 5: סכום המס הממוצע והסכום הממוצע של תשלומי העברה כאחוז מההכנסה הכלכלית בכל עשירון, 2001, 2005 ו-2006 (אחוזים)
26	לוח 6: השפעת הפחתת שיעור המע"מ לפי עשירונים (אחוזים)
27	לוח 7: ההעברות בעין לנפש והתפלגותן בין העשירונים, 2001
28	לוח 8: אמצעי המדיניות בש"ח למשפחה, כלל האוכלוסייה, 2001-2006, מחירי 2002
29	לוח 9: חלקו של כל עשירון בהכנסה הפנויה והמותאמת ושיעור השינוי הריאלי בהכנסה : 2001, 2005 ו-2006
30	לוח 10: מדד גייני לאי שוויון בהתחלקות ההכנסות, לסוגי הכנסות שונים, 2001-2006
31	לוח 11: ה"רווח הנקי" והשינויים בו לפי עשירונים, מחירי 2002 (בש"ח)

מאמר זה מציג אומדנים כמותיים להשפעה של תקציב הממשלה והשינויים בו בשנים 2001-2006 על התחלקות ההכנסות. לתקציב הממשלה על שני צדדיו – ההוצאות וההכנסות – השפעה רבה על רמת הרווחה של האוכלוסייה, ממדי העוני והפערים הכלכליים. הניסיון המחקרי בארץ ובעולם מעיד שגודל התקציב והרכבו משקפים את מידת המעורבות של הממשלה וקובעים את תפקידה בהבטחת שירותים חברתיים ובחלוקה מחדש של ההכנסות. הממצאים המוצגים בעבודה זו מורים שהתקציב החברתי והמיסוי הישיר על עבודה מצמצמים את אי-השוויון (מדד ג'יני) בחלוקת המשאבים בין המשפחות בישראל בקרוב ל-50%.

הצורך בחיזוק תפקידה של הממשלה בצמצום העוני ואי-השוויון הנוצרים בשוק העבודה ובחלוקה מחדש של ההכנסות מתעורר לא רק בעתות של מיתון כלכלי אלא גם בעת של צמיחה כלכלית. פיתוח כלכלי וצמיחה משפרים את רמת הרווחה הממוצעת של האוכלוסייה, אך במשק הישראלי אינם מובילים לצמצום הפערים הכלכליים (זוסמן, 2004, וברנדר וסטרבציינסקי, 2005). סוגיית הקשר שבין צמיחה לאי-שוויון מתחדדת על רקע הצמיחה הבלתי מאוזנת המאפיינת כלכלות מערביות רבות. צמיחה מוטת טכנולוגיה עילית, ותהליכי הגלובליזציה והחשיפה לסחר חוץ המסיטים את הביקוש מתעשיות המסורתיות לתעשיות מתקדמות הם שתיים מהסיבות לעלייה באי-השוויון בחברות מערביות רבות. מגמת העלייה באי-השוויון בישראל נעוצה בסיבות נוספות כמו גלי העלייה של שנות התשעים והגידול בהיקף העובדים הזרים וצמצום ההשפעה של האיגודים המקצועיים על פערי השכר.

עבודה זו בוחנת את השפעת התקציב על חלוקת ההכנסות על כל רצף ההתפלגות ולא רק על עוני, שהשפעותיו השליליות בולטות יותר לעין. לבחינת השפעת התקציב על אי-השוויון כמה סיבות: אי-שוויון גבוה משפיע על רווחת הציבור מעבר לפגיעה באוכלוסיות העניות, בכך שהוא גורם לאי-שקט חברתי, פוגע בהשקעות (Perotti, 1996) ומקטיף השקעה של מעוטי יכולת בחינוך. בכך פוגע אי-השוויון בצמיחה (דהן, דרור ומירוניצ'ב, 2000; Galor & Zeira, 1993) ומגדיל את ההוצאה הציבורית למניעת פשע והטיפול בתוצאותיו (Demonbyues & Ozler, 2005) ואת הוצאות הבריאות על החלשים באוכלוסייה שבריאותם לקויה יותר (Crepaz & Crepaz, 2004). כמו כן, יש עדויות לכך שגם חלק מבעלי ההכנסות הגבוהות יותר היה רוצה לראות אי-שוויון נמוך יותר ותומך בפעולות הממשלה להקטנת אי-השוויון (הקצאת משאבים, Hills, 2003; Hills, 2004).

מדיניות הממשלה מאז 2002 עברה שינויים מרחיקי לכת. תחילה קוצצו הוצאות הממשלה כתגובה למצוקה התקציבית שנוצרה עקב המיתון הכלכלי שפקד את המשק בעקבות מגמות שליליות בכלכלה העולמית וההחמרה במצב הבטחוני כתוצאה מהאינתיפאדה, ולאחר מכן נמשך הריסון התקציבי במטרה להשיג את היעדים הכלכליים שעליהם החליטה הממשלה. המטרה שסומנה היא ממשלה עם מעורבות קטנה יותר – פחות הוצאה ציבורית ופחות מיסים. קיצוץ

עמוק הושת על התקציב החברתי, ובייחוד על קצבות הביטוח הלאומי, והמיסים הישירים על עבודה הופחתו באופן ניכר. השינויים המבניים שהונהגו במערכת הקצבאות אמורים להבטיח את הריסון התקציבי גם בעתיד. מדיניות הריסון התקציבי המתמשך תוך הפחתת שיעורי מס הכנסה שעוגנה בתוכנית רב-שנתית (עד 2010) נועדה, לפחות על פי מעצביה, להאיץ את הצמיחה במשק ולהגדיל את שיעורי ההשתתפות בכוח העבודה (משרד האוצר 2002, 2003). תוצאותיה החברתיות של מדיניות זו כפי שעולה מהעדויות האמפיריות לשנים 2002-2004 הן התרחבות בממדי העוני והעמקה נוספת באי-השוויון הכלכלי.

קבלת ההחלטות על המדיניות בשנים אלו נעשתה לעתים קרובות ללא דיון מעמיק בהשלכותיה של המדיניות החדשה. בדיוני הממשלה על יעדי המדיניות הכלכלית וגודל תקציב המדינה והרכבו נפקד מקומם לא רק של היעדים החברתיים אלא אף ניתוח של ההיבטים החברתיים של התקציב<sup>1</sup>. ניתוח השפעת התקציב על הפערים הכלכליים המובא להלן יכול לסייע בידם של קובעי המדיניות לקבל החלטות מושכלות יותר, ובראייה רחבה של ההשלכות הכלכליות והחברתיות. עבודה זו מציגה ממצאים ממודל שנבנה לצורך זה. היא כוללת ממצאים על ניתוח ביצוע תקציב לשנים 2001-2004 ואומדן על ההשפעה של תקציב 2005 כפי שאישרה הכנסת בשנת 2005 ותקציב 2006 כפי שאישרה הממשלה. ניתוח מעין זה יכול להיערך מדי שנה בשנה<sup>2</sup>, וזאת במקביל להצגת התחזית המקרו-כלכלית ולדיון ביעדים הכלכליים של הממשלה. המודל הוא מעין מודל "תשומה-תפוקה" – התקציבים החברתיים הם התשומות העיקריות והמדדים החברתיים הם התפוקות.

השפעת המדיניות על רווחות המשפחות וחלוקת ההכנסות מתרכזת בדרך כלל בניתוח של תשלומי ההעברה בכסף והמיסוי על עבודה, ואולם הממשלה מממנת שירותים חברתיים שהעיקרים בהם הם בריאות וחינוך. שירותים אלה מסופקים באופן אישי ולא קולקטיבי ואפשר לאמוד את השווי הכספי שלהם לכל משפחה. לשירותים אלה יש כמובן השפעה על חלוקת המשאבים בין קבוצות באוכלוסייה. מחקרים שבדקו את התחולה של ההוצאה הציבורית לחינוך ובריאות מצאו הבדלים ניכרים במידת הפרוגרסיביות של שירותים אלה (Davoodi, Tiongsin & Asawanuchit, 2003; סבג-אנדבלד, 2004).

בשלב זה, שהוא ראשון בלבד, העבודה מתמקדת בהשפעה המיידית, בטווח הקצר, של השינויים בתחומי התקציב הללו על המשאבים של משקי הבית. לא הובאו בחשבון השפעות השינויים בגודל הממשלה על שיעור הצמיחה והשפעת השינויים בהתנהגות פרטים ומשקי הבית בתגובה למדיניות הממשלה. אין ספק שלפעולות הממשלה לחלוקה מחדש של המשאבים יש השפעות דינמיות בטווח ארוך יותר. אולם ראוי לציין, כי ההתרשמות ממחקרים חדשים היא כי השפעות אלה הן קטנות בסדר הגודל ולעתים בכיוונים מנוגדים להשפעות לטווח קצר (Li & Sarte, )

<sup>1</sup> אחד הניתוחים הראשונים של השפעה חברתית על תקציב החינוך נעשה על ידי זנבר (1966), שבדק את הנושא בעת ששימש כמנהל אגף התקציבים במשרד האוצר.

<sup>2</sup> קיימת סטייה שיטתית כלפי מטה של ביצוע סך התקציב לעומת הצעת התקציב שאושרה. בדרך כלל סטייה זו אינה גדולה.

2004). כמו כן, ההשפעה המיידית של התקציב על העשירונים הנמוכים חשובה ביותר, מאחר שכאמור אין בידיהם משאבים מספיקים כדי לגשר בין הטווח הקצר לטווח הארוך יותר. בכל מקרה ההוצאה הציבורית החברתית היא הכלי העיקרי העומד לרשות קובעי המדיניות כדי להשפיע על אי-השוויון, מאחר שכאמור להאצה בקצב הצמיחה כשלעצמה אין במשק הישראלי השפעה מובהקת על אי השוויון.

האומדנים הכמותיים המוצגים בעבודה נוגעים לרכיבי מדיניות שהיה אפשר – על בסיס נתוני חתך – לאמוד את השפעת השינויים בהם על ההכנסה של המשפחות בקבוצות שונות של האוכלוסייה. השינויים שהובאו בחשבון נוגעים למלוא תקציבי הממשלה לחינוך ובריאות, וכן להוצאה של המוסד לביטוח לאומי בתחומי קצבות הילדים, הבטחת הכנסה לאוכלוסייה השוירית והשלמת הכנסה לקשישים מעוטי יכולת. ההוצאה על סעיפים אלה מהווה כ-35% מתשלומי הגמלאות של המוסד (כרבע – קצבות ילדים והבטחת הכנסה, וכ-10% – השלמת הכנסה לקשישים). הקיצוץ בקצבות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה היווה כ-55%-60% מכלל הקיצוץ שהושת בשנים 2002 – 2006. כשמדובר בקשישים מעוטי יכולת ההדמייה התייחסה לתוספת שניתנה לקשישים, שכן בסעיף זה לא היה קיצוץ. בתחום המיסוי הובאו בחשבון השינויים במיסוי על עבודה ובשיעור המע"מ שהם כשני שלישים מכלל ההכנסות ממיסים. לא הובא בחשבון המיסוי על ההון.

## **מתודולוגיה ובסיס הנתונים**

ההשפעה של מדיניות התקציב החברתי והמיסים על הכנסותיהן של המשפחות בשנים 2001-2006 נאמדה על בסיס נתוני סקר הוצאות המשפחה 2002 שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על בסיס נתוני התקציב והחשבונאות הלאומית, וכן על בסיס שינויי החקיקה שהונהגו בתקופה זו. לשנים 2001-2004 נלקחו נתוני הביצוע של תקציבי החינוך והבריאות, ואילו לשנת 2005<sup>3</sup> נלקח התקציב שאושר על ידי הכנסת. הנתונים ל-2006 מתייחסים להחלטות הממשלה ולתקציב שהיא אישרה ביוני 2005. האומדנים הכמותיים בנקודת המוצא נוגעים לשנת 2002 וחישובם מתבסס על התפלגות ההכנסות, רמות השכר והמחירים, דפוסי התעסוקה והמבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה בשנה זו. לפיכך, ההדמיה של שינויי החקיקה והשינויים בגודל התקציב או בהרכבו לשנים 2001 ו-2003-2006 נערכה בהשוואה ל-2002 ללא התחשבות בהתפתחויות הכלכליות והדמוגרפיות. מסיבה זו האומדנים הכמותיים המוצגים בעבודה זו מבטאים את **ההשפעה הנקייה** של השינויים במדיניות התקציב, בהנחה שכל יתר המשתנים נשארים קבועים ברמה של שנת 2002, וכל האומדנים הכמותיים לשנים 2001-2006 מוצגים **במחירי 2002**.

הניתוח מוגבל אפוא לשינויים הבאים במערכות התמיכה והמיסים :

<sup>3</sup> לצורך השוואת תקציב החינוך של 2005 לזה של 2004, הוערך הביצוע של שנת 2005 על סמך אחוזי ניצול התקציב בשנים קודמות (בתקציב הבריאות אחוז הניצול הוא לרוב של 100%).

## **קצבות המוסד לביטוח לאומי**

\* הקיצוץ בקצבאות הילדים בשנים 2002-2006 ואי עדכון בהתאם לעליית מדד המחירים. הניתוח הנוגע ל-2006 מבוסס על החלטות הממשלה מיוני 2005 לגבי תקציב 2006, ולפיכך מביא בחשבון את הארכת תוקפן של הוראות השעה שהיו אמורות להסתיים בראשית 2006<sup>4</sup>.

\* הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה שבוצע באמצע 2003.

\* הגדלת קצבת הזקנה לקשישים מעוטי יכולת הזכאים להשלמת הכנסה ב-2005.

לא הובאו בחשבון: ההפחתה של 4% ממרבית הקצבאות שתוקפה אמור לפוג ב-2007 (חוץ מקצבות הזיקנה שחלק מההפחתה – 2.5% – הוחזר באמצע 2005) וכן השינויים בביטוח אבטלה שעיקרם היה שלילת זכאות ממובטלים. כמו כן, ההדמיה אינה נוגעת לאי-עדכון הקצבאות שהיו צמודות לשכר הממוצע מאחר שהתברר כי למדיניות זו היתה בדיעבד עד שנת 2005 השפעה שולית עקב שחיקת השכר בשנים 2002-2004.

## **מיסים ישירים על יחידים ומע"מ**

הדמיית השינויים במערכת המיסוי הישיר – מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי ובריאות – נערכה על פי מרב הנתונים הקיימים בסקר הוצאות המשפחה. מפאת העדר נתונים על הכנסות מהון של הציבור, הניתוח אינו עוסק במיסוי על הון שהוטל ב-2003 ואף לא בהגדלת שיעורו ב-2006. העבודה גם אינה עוסקת בהתייחסות למיסים על חברות או על מעסיקים, אלא רק על יחידים. הניתוח כולל את השינויים האלה:

\* הנהגת הרפורמה במס הכנסה על יחידים בשנים 2003-2006 והשינויים במדרגות המס ובשיעורים השוליים מאז 2001.

\* צמצום ההטבות במס בגין מגורים באזורים בעלי עדיפות לאומית שזכו להטבות מס ב-2004.

\* ביטול העדכון של נקודת הזיכוי בהתאם לעליית המחירים מ-2005.

\* ביטול נקודת הזיכוי לעובד שכן זוגו אינו עובד ב-2005.

\* השינויים במדרגות ובשיעורים של דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות ב-2003 וב-2006.

---

<sup>4</sup> החלטות ממשלה אלו לא הובאו לדיון בכנסת בשל הקדמת הבחירות.

ביטול התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח באמצע 2002 והחזרתה באמצע 2003 לא הובאו בחשבון, וכן לא השינויים שהונהגו ב-2004 בנוגע למיסוי הפנסיה המוקדמת.

\* העלאת שיעור המע"מ מ-17% ל-18% באמצע 2002, הורדתו חזרה ל-17% במארכ 2004, והורדתו שוב בספטמבר 2005 ל-16.5%. ההדמיה אינה כוללת את השינויים שהונהגו ב-2005 במיסים עקיפים אחרים. זקיפת המע"מ למשפחה נערכה רק על מוצרי צריכה ולא על מוצרי השקעה.

### **העברות בעין הגלומות בתקציבי הבריאות והחינוך**

לצורך אמידת גודל ההעברה בעין הגלומה בשירותי חינוך, חושבה ההוצאה לתלמיד במימון הממשלה לכל דרג חינוך והוצאה זו נזקפה לכל משפחה ומשפחה בהתאם למספר התלמידים בה בכל אחד מארבעת דרגי החינוך האלה: חינוך קדם יסודי, חינוך יסודי, חטיבת ביניים ותיכון והשכלה גבוהה (התלמידים שויכו בהתאם לגילם). גודל ההעברה בעין הגלומה בשירותי בריאות נזקפה לכל משפחה בהתאם לגילם של בני המשפחה ובהתבסס על סולם הקפיטציה, המשמש קירוב לצורכי בריאות ושימוש בשירותי בריאות לפי גיל. ההנחה החזקה המגולמת בחישוב אומדנים אלה היא שאילו הממשלה לא היתה מממנת שירותים אלה, המשפחות היו מממנות בעצמן אותו גודל הוצאה. זאת ועוד, אומדנים אלה לוקים בחסר, שכן בחישובם לא הובאו בחשבון גורמים נוספים, כמו למשל הקצאה דיפרנציאלית של התקציב לפי אזורים, רמת הכנסה או קבוצות אוכלוסייה; השימוש בפועל בשירותי החינוך והבריאות הציבוריים בידי המשפחות (אם מסיבות של זמינות השירותים ונגישות אליהם ואם בגלל צרכים, העדפות וטעמים); וכמובן הבדלים באיכות השירותים. נתונים מפורטים יותר על הקצאת התקציבים ועל השימוש בשירותים ברמת המשפחה או ברמה אזורית עשויים כמובן לשפר אומדנים אלה בעתיד.

ההוצאה במימון ממשלתי לחינוך ולבריאות שחולקה בין המשפחות, נלקחה במידת האפשר מתוך נתוני החשבונות הלאומיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בנוגע להוצאה לבריאות יש נתונים עד שנת 2004 – והשינויים במימון הממשלתי לבריאות בשנים 2005 ו-2006 נאמדו בעיקר על פי השינוי בתקציב המתוכנן לסעיף הבריאות ותחזית התקבולים ממס הבריאות. לגבי המימון הממשלתי לשירותי חינוך – הנתונים האחרונים הקיימים הם לשנת 2001. לפיכך גם כאן נאמדו השינויים תוך שימוש בנתוני התקציב הממשלתי (עד שנת 2004 לפי תקציב ביצוע, ומשנת 2005 לפי תקציב מתוכנן). ההוצאה הנומינלית שנאמדה לכל אחת מהשנים הובאה למחירי שנת 2002 (על פי מדד הצריכה הציבורית האזרחית) וממנה נוכה הגידול באוכלוסייה הרלוונטית (נפשות קפיטציה או מספר תלמידים בהתאמה לבריאות וחינוך), בהשוואה ל-2002. באופן זה מתקבל השינוי בתקציב הבריאות והחינוך כאשר הוא מנוכה משינויים במחירים, בגודל האוכלוסייה ובהרכבה.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> כך, למשל, התקציב לבריאות במונחים ריאליים ל-2006 חושב בניכוי מדד הצריכה הציבורית האזרחית מאז 2002 ועד 2006, ובנוסף לכך הופחת ממנו הגידול באוכלוסייה המתוקנת בין 2002 ל-2006 בשיעור של כ-2% לשנה. הוצאה מנוכה זו חולקה בין המשפחות שבסקר הוצאות משקי בית 2002. על צורת החישוב המפורטת ראה: סבג-



## הערות סיכום

ההדמיה של השינויים בתקציב ובמדיניות הממשלה מתבססת על נתוני ההכנסות וההוצאות המדווחים על ידי המשפחות בסקר הוצאות המשפחה. נתונים אלה אינם תואמים בהכרח את גביית המיסים או תשלומי הקצבאות בפועל. זאת ועוד: תת-הדיווח הקיים בסקר אינו אחיד בין סוגי ההכנסות או ההוצאות. בעבודה זו לא נעשה תיקון לתת-דיווח של ההכנסות או ההוצאות בכלל או לפי עשירוני הכנסה בפרט. לפיכך יש להתייחס בהסתייגות לחיבור של תשלומי העברה או מיסים עם הנתונים של העברות בעין הגלומות בשירותי חינוך או בריאות. אלו האחרונות נאמדו על בסיס נתוני התקציב והחשבונאות הלאומית, שהם חיצוניים לסקר. דיווח החסר של קצבאות בסקר, למשל, מקטין את החלק של הקצבאות ביחס לחלק של העברות בעין וגורם לאומדן חסר של משקל מדיניות תשלומי העברה בכלל המדיניות החברתית.

להלן הסבר למונחים נוספים הקשורים בעבודה זו:

**הכנסה כלכלית:** הכנסת משק הבית מפעילות כלכלית מעבודה (ומבעלות על נכסים) לפני תשלומי ההעברה ותשלומי החובה (מס על עבודה, ביטוח לאומי ומס בריאות).

**הכנסה ברוטו:** הכנסת משק הבית מכלל המקורות הכספיים העומדים לרשותו, לפני תשלומי החובה.

**הכנסה נטו (פנויה):** הכנסת משק הבית מכלל המקורות הכספיים העומדים לרשותו, אחרי תשלומי החובה.

**הכנסה מותאמת ברוטו:** הכנסת משק הבית מכלל המקורות הכספיים העומדים לרשותו, וכן זקיפת הכנסותיו מ"העברות בעין" לחינוך ולבריאות.

**הכנסה מותאמת נטו:** הכנסה מותאמת ברוטו בניכוי תשלומי החובה (בעתיד נשתמש בווריאציה נוספת, המפחיתה גם את המע"מ על מוצרי צריכה, שחושב אף הוא בעבודה זו).

**הרווח הנקי:** הכנסת המשפחה או הנפש מהמקורות הקשורים בתקציב (תשלומי העברה והעברות בעין), בניכוי הוצאותיה למיסוי ישיר ועקיף – מע"מ על מוצרי צריכה.

---

אנדבלד, ב"המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות והתפלגות ההכנסות 2001-2005", פרסום מס' 88 בסדרת מחקרים וסקרים מיוחדים של מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

**הגדרת עשירונים:** המשפחות מויינו לפי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, וכל עשירון מונה 10% מהנפשות. בחישוב הממוצע של הכנסה (או קצבה או מס) בכלל האוכלוסייה או בכל עשירון ניתן משקל שווה לכל משפחה.

**חישוב מדד גייני:** נעשה על פי ההכנסה לנפש תקנית, בשקלול נפשות. השפעת התקציב על הפערים השתקפה בעזרת מדדי גייני לאי שוויון התחלקות ההכנסות וכן בחישוב הרווח/ההפסד לכל עשירון ועשירון. הממצאים בנוגע לשני העשירונים התחתונים משקפים, פחות או יותר, את השפעת התקציב על המשפחות העניות.

## **מדיניות הממשלה בשנים 2002-2006: מבט כללי**

### **צמצום ההוצאה הציבורית**

צמצום ההוצאה הציבורית והפחתת המיסים הישירים הם שניים מסימניה של מדיניות הממשלה מאז 2002. הקיצוץ העמוק שבוצע בהוצאה הציבורית בשנים 2002-2003 נועד לצמצם את הגירעון שנפער בתקציב הממשלה בעקבות המשברים שפקדו את המשק, אך באותה עת הממשלה פעלה – בסדרה של החלטות ושינויים מבניים במערכת תשלומי ההעברה – להבטיח מסלול רב שנתי להפחתת ההוצאה הציבורית. ההוצאה הציבורית של הממשלה הרחבה פחתה בשנים 2002-2004 בכ-2.7 אחוזי תוצר (מ-54.3 ב-2002 ל-51.6 ב-2004) והגירעון בתקציב הממשלה ב-2004 ירד ל-3.9 אחוזי תוצר (לעומת 5.6% ב-2003) – נמוך מעט מהיעד שקבעה הממשלה. ל-2005 נקבע יעד גירעון של 3 אחוזי תמ"ג, ומשנה זו ועד לסוף העשור נקבע יעד נוסף שלפיו ההוצאה הממשלתית תגדל ריאליית ב-1% ותקרת הגירעון לא תעלה על 3 אחוזי תוצר.

במוקד הקיצוצים עמדו השירותים החברתיים, ובייחוד קצבות המוסד לביטוח לאומי. בארבע שנים הצטמקו כלל הגמלאות בכסף ובעין שהמוסד משלם בכ-1.6 אחוזי תוצר, ופחתו עד לכ-7.7% של התוצר ב-2005. הירידה המצטברת בהיקף התשלומים מ-2001 עד 2005 הסתכמה בכ-12% במונחים ריאליים, ובממוצע לנפש באוכלוסייה – בכ-18%. בייחוד בלטה הירידה החדה בתשלומים לקצבאות המיועדות לאוכלוסייה בגיל העבודה – קצבות ילדים, הגמלה להבטחת הכנסה ודמי אבטלה. בארבע שנים צנחו התשלומים לקצבות ילדים בכ-45%, לדמי אבטלה בכ-47% ולגמלאות להבטחת הכנסה בכ-25%. רוב הקיצוץ במונחי תוצר נבע מהקיצוץ בקצבאות אלו – 1.3 אחוזי תוצר מתוך 1.7 אחוזי תוצר (ראו לוח 1). השפעת החקיקה החדשה בביטוח אבטלה ובמערכת הבטחת הכנסה באה לידי ביטוי מלא פחות או יותר כבר ב-2004, והמשך הירידה בתשלומי קצבאות אלו ב-2005 נזקף, ככל הנראה, לזכות השיפור במצב התעסוקה במשק. לעומת זאת, הקיצוץ בקצבות הילדים יימשך עד שנת 2009 – שנה שבה יושלם התהליך של תשלום קצבה אחידה לכל ילד בסכום של 144 ש"ח לחודש – אם כי רוב הקיצוץ המתחייב מהחקיקה החדשה בוצע עד 2005. במסגרת ההחלטות על תקציב 2006 הממשלה אישרה את

המשך הפגיעה בקצבות הילדים (הארכת תוקפה של הוראת השעה שמכוחה הופחתו ויופחתו קצבות הילדים עד ל-2010 ואי עדכון הקצבאות).<sup>6</sup>

בניגוד להתפתחויות אלו, הקצבאות לקשישים (זיקנה ושירים) ירדו במעט, ב-0.25 אחוזי תוצר – מ-3.1 אחוזי תוצר ב-2001 ל-2.9 ב-2006. ב-2005 שופרה רמת הקצבאות לקשישים, ובייחוד לקשישים מעוטי הכנסה. התוספת שניתנה לקשישים תבטא במלואה ב-2006.<sup>7</sup>

שני השינויים המבניים במערכת הביטוח הלאומי שיביאו לריסון הגידול בתשלומים גם בעתיד הם העלאת גיל הפרישה והצמדת הקצבאות לעליית המחירים במקום לשינויים בשכר הממוצע. השפעת העלאת גיל הפרישה תורגש במערכות הביטוח הלאומי בשני העשורים הבאים ותבוא לכלל הבשלה מלאה ב-2025 – דחיית גיל הזכאות לקצבת זיקנה וסיעוד והמשך הזכאות לשאר הקצבאות עד גיל הפרישה החדש. למדיניות הקפאת הקצבאות שהיו צמודות לשכר הממוצע בשנים 2002-2005 היתה בדיעבד השפעה מצומצמת למדי על רמת הקצבאות – וזאת בשל שחיקת השכר בשנים 2002-2003. ואולם, ההשפעה של ביטול ההצמדה לשכר הממוצע והמרתה בעדכון לפי עליית המחירים תורגש ב-2006, ותלך ותתעצם בשנים הבאות. בשיטת עדכון של קצבות הילדים לא חל שינוי, ועם תום תקופת ההקפאה ב-2006 הן אמורות להתעדכן בהתאם לעליית המחירים.

ההוצאה לחינוך ולבריאות במימון ממשלתי היא מרכיב עיקרי בתקציב המדינה. שירותי הבריאות והחינוך שהממשלה מעניקה ללא תשלום או במחיר מוזל מוגדרים כ"העברות בעין" מהממשלה למשפחות. ההוצאה הלאומית לבריאות במימון הממשלה, המהווה קרוב ל-70% מכלל ההוצאה הלאומית לבריאות, עלתה בין 2001 ל-2004 ב-4.2% במונחים ריאליים, זאת כאשר ההוצאה השוטפת מנוכה במדד הצריכה הציבורית האזורית.<sup>8</sup> בהתאם לתקציב המתוקן ל-2005, ההוצאה לבריאות אמורה לגדול ריאלית בכ-4.1% בשנה זו, אך לפי התקציב שעליו החליטה הממשלה היא אמורה לקטון בכ-1.3% ב-2006 (ראו לוח 2).

השינוי בהוצאה לשירותי בריאות וחינוך המביא בחשבון את הגידול באוכלוסייה ובהרכבה (הרלוונטית לכל אחד משני שירותים אלה), הוא המדד המתאים לבחינת ההשלכות של מדיניות התקציב. ההוצאה לבריאות במימון ציבורי לנפש מתוקנת על פי סולם הקפיטציה, המבטא את צורכי הבריאות של האוכלוסייה, נותרה ללא שינוי במונחים ריאליים בין 2001 ל-2005 – זאת כאשר אנו מניחים שרמת הביצוע של תקציב 2005 תהיה דומה לזו של 2004. הגדלת תקציב הבריאות ב-2005 קיזזה לחלוטין את הירידה הריאלית בהוצאה הלאומית לבריאות לנפש מתוקנת שהתרחשה בין 2001 ל-2004. בהתאם להצעת התקציב של 2006 שעליו החליטה

<sup>6</sup> ב-2006 קצבות הילדים לילד הראשון עד השלישי אמורות היו לגדול ב-24% (מ-120% ל-144% לילד), וב-5% לילד הרביעי ואילך. זאת במקביל להמשך ביצוע הקיצוץ המדורג בקצבאות עד להשלמת ההשוואה של הקצבאות.

<sup>7</sup> ב-2005 ניתנה בשתי מנות – בינואר וביולי – תוספת של כ-10% מהקצבה למי שזכאי להשלמת הכנסה. במאי 2005 הוחזרו לקשישים 2.5% מהקצבה מתוך ההפחתה של 4% שבוצעה במסגרת הוראת שעה שנכנסה לתוקפה באמצע 2002.

<sup>8</sup> לא נעשה שימוש במדדי צריכה ציבורית נפרדים לחינוך ולבריאות, בשל מחסור במידע.

הממשלה, תתחדש השחיקה בהוצאה לנפש מתוקנת לעומת 2005 – בשיעור של כ-3%, שזהו גם השיעור המצטבר של השחיקה בין 2001 ל-2006.

תמונה דומה עולה מהנתונים הנוגעים להוצאה הלאומית לחינוך במימון הממשלה. היא עלתה ריאלית בכ-5.2% בין 2001 ל-2005, ובניכוי הגידול במספר התלמידים בכל דרגי החינוך היא נותרה כמעט ללא שינוי. בהתאם לתקציב שתוכנן ל-2006, ההוצאה לחינוך במימון ממשלתי תרד ריאלית ב-2.7% בהשוואה ל-2005 וההוצאה הממוצעת לתלמיד תרד בכ-4%. בהשוואה ל-2001 מסתמנת ב-2006 ירידה ריאלית של כ-4% בהוצאה הממוצעת לתלמיד. מניתוח ההוצאה לתלמיד לפי דרג חינוך (לוח 2) עולה כי השינויים לא היו אחידים: בעוד שבהשכלה הגבוהה חלה עלייה ריאלית של כ-11% בין השנים 2001 ו-2006, ובחינוך הקדם יסודי והיסודי נותר המצב יציב פחות או יותר, הרי בחינוך בדרג חטיבת הביניים והתיכון חלה ירידה ריאלית מצטברת בשיעור של כ-17% בתקופה זו.

### **הפחתת שיעורי המיסים**

במקביל לצמצום ההוצאה הציבורית, הממשלה נקטה מאז 2003 מדיניות להפחתה הדרגתית בשיעורי המיסים הישירים – תוך הרחבת בסיס המס באמצעות הטלת מס על רווחי הון וביטול פטורים – ולהפחתה בשיעורי המיסים העקיפים, במס החברות ובדמי ביטוח לאומי המוטלים על המעסיקים. מדובר במהלך רב שנתי האמור, על פי החקיקה הנוכחית, להימשך עד 2010. על פי אומדן מינהל הכנסות המדינה במשרד האוצר, שינויי החקיקה במערכות המיסים, לרבות ביטוח לאומי, כרוכים בהפחתת המיסים (נטו) בסדר גודל שיגיע ב-2010 ל-20 מיליארד ש"ח לשנה במחירים שוטפים – סכום השווה לכ-3.5 אחוזי תוצר במונחי 2002, על בסיס רמת המיסוי ב-2003.

עבודה זו מתמקדת בשינויים שהונהגו במערכת המיסוי הישיר על יחידים – מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי ובריאות על עבודה. ביולי 2003 הוחל בביצוע הרפורמה במס הכנסה על בסיס המלצות ועדת רבינוביץ. הוועדה המליצה על הפחתה הדרגתית בשיעורי המס השוליים על הכנסה מיגיעה אישית בשנים 2003-2008, ובמקביל על הטלת מס בשיעורים של 10%-25% על הכנסות מהון. ואולם הממשלה החליטה – בסדרה של החלטות – לא רק על הקדמת הרפורמה והשלמתה ב-2006, אלא גם על הפחתת מס גדולה יותר. השינויים שעליהם הוחלט בהשוואה להמלצות הוועדה הדגישו את הפחתת המס ברמות השכר הנמוכות והבינוניות. במסגרת המדיניות הכלכלית בשנים 2002-2005 הונהגו שינויים נוספים הנוגעים לצמצום או ביטול פטורים, שהעיקריים בהם הם צמצום במספר היישובים שתושביהם זוכים להטבות מס וביטול נקודת הזיכוי לעובד שבן זוגו אינו עובד. כמו כן, בוטל עדכון נקודות הזיכוי בהתאם לעליית המחירים. ב-2005 נחקקו חוקים חדשים על בסיס המלצות הוועדה לתוכנית המיסים הרב שנתית. בהתאם לחקיקה זו – שבמסגרתה עוגנו שינויים רבים – ההפחתה ההדרגתית בשיעור המס על הכנסה

מעבודה תימשך עד 2010. בשנה זו יעמוד שיעור המס השולי המרבי (כולל ביטוח לאומי ובריאות) על 44% לעומת 59.7% בראשית 2001<sup>9</sup>. במקביל הועלה שיעור המס על ההון ל-15%-20%.

בשנים 2002-2006 הונהגו שינויים גם במערכת הביטוח הלאומי. באמצע 2002 הוסרה התקרה להכנסה החייבת בדמי ביטוח לאומי לתקופה של שנה אחת (עד לאמצע 2003). השיעור של דמי הביטוח הלאומי שמוטל עד להכנסה השווה למחצית השכר הממוצע (השיעור המופחת) ירד מ-2.66% ל-1.4% ובמקביל הועלה השיעור המוטל על יתרת ההכנסה (השיעור הרגיל) מ-4.9% ל-5.58%. השינוי בשיעורים הונהג תוך שמירה על היקף התקבולים מדמי הביטוח הלאומי. מדיניות זו של הקלת נטל המס על בעלי שכר נמוך נמשכה גם בחוקים שנחקקו ב-2005 ויושמו ב-2006. הללו כללו את השינויים האלה: (א) מדרגת השיעור המופחת הועלתה מרמה של 50% מהשכר הממוצע ל-60% ממנו; (ב) השיעור המופחת של דמי ביטוח לאומי ירד מ-1.4% ל-0.4% (לאוכלוסייה השכירה) והשיעור הרגיל עלה מ-5.8% ל-7%; (ג) השיעור הרגיל של דמי ביטוח בריאות הועלה מ-4.8% ל-5%. כל השינויים הללו בוצעו פחות או יותר בתקציב אפס<sup>10</sup>.

השינויים העיקריים שהונהגו בשנים 2003-2006 במס ההכנסה על עבודה כוללים את השינויים בשיעורים, במדרגות ובפטורים. השינויים הובילו להעלאת סף המס לכל סוגי הנישומים, ולפיכך לעליית מספר העובדים שבפועל אינם משלמים מס הכנסה, וכן לירידת שיעור המס הממוצע (המס כאחוז מההכנסה הכלכלית) בכ-23%. השיעור הממוצע של דמי ביטוח לאומי ובריאות לא השתנה, שכן השינויים הונהגו ללא עלות, אם כי השפעתם לא היתה אחידה בכל רמות ההכנסה.

ולבסוף, הממצאים המוצגים בפרק הבא נוגעים גם לתחולה של מס ערך מוסף. באמצע 2002 שיעור המע"מ הועלה מ-17% ל-18% לשנה וחצי בלבד. הוועדה לתוכנית המיסים הרב שנתית המליצה גם על הפחתת השיעור ל-16.5%, מבלי לשנות את המע"מ למוסדות כספיים ולמלכ"רים. המלצה זו יושמה בספטמבר 2005. כל נקודת אחוז בשיעור המע"מ תורמת להכנסות המדינה סכום של כ-2.5-3.0 מיליארד ש"ח לשנה<sup>11</sup>.

## **השפעת המדיניות על חלוקת ההכנסות – ממצאים לשנים 2001-2006**

ניתוח ממצאי ההדמיה יוצג תחילה **בנפרד לכל אחד** ממרכיבי המדיניות שנחקרו בעבודה זו: הקיצוץ בקצבאות, ההפחתה במיסים הישירים ובמע"מ והשינויים בהטבות הכספיות הגלומות בשירותי החינוך והבריאות במימון ממשלתי. בניתוח זה נבדוק אילו עשירונים נפגעו יותר מהקיצוץ בתשלומי ההעברה בכסף או בעין ואילו נהנו יותר מהפחתת המיסים באמצעות

<sup>9</sup> ברמת הכנסה שאינה עולה על 5 פעמים השכר הממוצע (תקרת ההכנסה לתשלום דמי ביטוח לאומי ודמי בריאות).  
<sup>10</sup> בעקבות העלאת מדרגת השיעור המופחת מ-50% ל-60% מהשכר הממוצע, השיעור הרגיל של דמי ביטוח לאומי הועלה גם לאוכלוסייה הלא שכירה.

<sup>11</sup> נטל המס מהתוצר ירד מ-41.3% בפועל ב-2001 ל-38.4% ב-2004, וצפוי לעלות ל-39.2% ב-2005. ההפסד של תקבולי המס ב-2006 משינויי החקיקה (לעומת 2002) נאמד בכ-11-12 מיליארד ₪. בשל מחזור העסקים – המיתון והצמיחה שבאה בעקבותיו – ובשל הגברת הפעילות של גביית המיסים, אין בנטל המס כאחוז מהתוצר לבטא את גודל ההשפעה של השינויים שהונהגו במערכות המיסים.

התפלגות הקיצוץ או ההפחתה במס בין העשירונים השונים. מדד התחלקות ההכנסה לפני הקיצוץ (או ההפחתה במס) ולאחריו של כל רכיב מדיניות ילמד על השפעת המדיניות באותו רכיב על חלוקת ההכנסה הפנויה או המותאמת. חלוקת ההכנסות תיבחן לפי חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה ולפי מדד גייני לאי-השוויון.

ההשפעה של מס או תמיכה – או ההשפעה של שינוי בהם – על חלוקת ההכנסה הפנויה תלויה בשני גורמים: נפח המס או התמיכה (שיעור המס/התמיכה הממוצע) וחלקו של כל עשירון בסך המס/התמיכה. לפיכך, גם ירידה בנפח מס (תמיכה), שהוא פרוגרסיבי במבנהו, שאינה מלווה בשינוי בחלקו של כל עשירון בסך המס – תוביל להשפעה קטנה יותר של המס על חלוקת ההכנסה הפנויה.

לוחות 3 ו-4 מציגים מדדים להשפעת הקיצוץ בקצבאות ולהפחתת המס על הכנסה מעבודה – כל אחד בנפרד, לוח 5 מציג את ההשפעות על ההכנסה הכלכלית, לוח 6 מציג את השפעת ההפחתה בשיעורי המע"מ, ואילו לוח 7 מציג את השפעת תקציבי החינוך והבריאות.

בשלב השני של הניתוח נציג את ההשפעה המצרפית של הקיצוץ בקצבאות ושל הפחתת המס על חלוקת ההכנסה הכספית הפנויה, ולאחר מכן על ההכנסה המותאמת – ההכנסה הכספית בתוספת ההעברות בעין הגלומות במימון הממשלתי של שירותי הבריאות והחינוך. להצגת השפעת המדיניות על קבוצות האוכלוסייה השונות (עשירונים) נשתמש לא רק במדדים שהוצגו לכל רכיב מדיניות, אלא גם בגודל השינוי ב"רווח הנקי" (קצבאות בתוספת העברות בעין ובניכוי המיסים) הממוצע למשפחה או לנפש בכל עשירון ועשירון. מדדים אלה מוצגים בלוחות 8, 9 ו-11.

### **השפעת הקיצוץ בקצבאות**

כפי שצוין קודם לכן ההדמיה של השפעת השינויים במדיניות הממשלה בנוגע לתשלומי ההעברה כללה בעיקר את ההפחתה בקצבות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה. על פי אומדן, הקיצוץ בשתי קצבאות אלו יסתכם ב-2006 בכ-4.5 מיליארד ש"ח והוא יהווה בשנה זו כ-55%-60% מסכום הקיצוץ בקצבאות הביטוח הלאומי. ההדמיה גם כוללת את **התוספת** שניתנה לקשישים מעוטי יכולת ב-2005 בעלות תקציבית של כחצי מיליארד ש"ח.

בעקבות הקיצוץ בקצבאות אלו סכום כל הקצבאות כאחוז מההכנסה הכלכלית ירד מ-14.7% ב-2001 ל-12.9% ב-2006. המשפחות הנמנות עם שלושת העשירונים הנמוכים ספגו 58% מכלל ההפחתה בקצבאות הילדים והגמלה להבטחת הכנסה (לעומת 5% מכלל ההפחתה לשני העשירונים העליונים). הקיצוץ בקצבאות הילדים והבטחת הכנסה הוביל לירידת חלקם של העשירונים הנמוכים בסך תשלומי ההעברה. יוצא אפוא שהשפעת קצבות הביטוח הלאומי על התחלקות ההכנסה נפגעה לא רק בשל ירידת נפח הקצבאות אלא גם מירידת חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל הקצבאות. יוצא אפוא שהקיצוץ פגע יותר בקצבאות המשולמות לאוכלוסיות חלשות.

הקיצוץ בקצבאות הוביל לירידה של כ-2% בהכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה. שיעור הירידה בהכנסה הפנויה היה כ-21% בעשירון הראשון, והוא ירד לפחות ממחצית האחוז בשני העשירונים העליונים. כתוצאה מכך ירד חלקם של שלושת העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה הפנויה, מ-10.5% ב-2001 ל-9.3% ב-2006, ובמקביל לעליית חלקם של שאר העשירונים.

### **השפעת השינויים במיסוי הכנסה מעבודה של יחידים**

השינויים במס הכנסה על הכנסה מעבודה של יחידים שנכללו בממצאי ההדמיה המוצגת בעבודה זו כרוכים בהפחתת מס שתסתכם ב-2006 בכ-10 מיליארד ש"ח במחירי 2002. לולא צומצמו הטבות המס לפי אזורי מגורים, הוקפא ערך נקודת הזיכוי ובוטלה נקודת הזיכוי בגין בן זוג לא עובד, העלות של השינויים במדרגות המס ובשיעורים השוליים היתה גבוהה יותר, כ-11.5 מיליארד ש"ח ב-2006 (במחירי 2002). נתוני לוח 4 מורים שהשיעור הממוצע של מס הכנסה ירד מ-18.5% בשנים 2001-2002 ל-14.2% ב-2006, ואילו השיעור הממוצע של מס הכנסה ודמי ביטוח לאומי ובריאות גם יחד ירד מ-26.5% ב-2002 ל-22.3% ב-2006. לרפורמה השפעה רגרסיבית על חלוקת ההכנסה הפנויה; אמנם שיעור המס הממוצע ירד בעשירוני הביניים יחסית יותר מאשר בעשירונים העליונים, וחלקם של שני העשירונים העליונים בסך המיסים יעלה, אך רוב רובו של סכום ההפחתה במס מופנה להגדלת ההכנסה הפנויה של העשירונים העליונים, בעוד ששלושת העשירונים התחתונים כמעט ולא נהנו מההפחתה מאחר ואינם מגיעים לתקרת המס. כ-71% מהסכום שבו הופחת מס הכנסה ב-2006 מופנה לשלושת עשירונים העליונים וכ-40% ממנו לעשירון העליון. התיקון שהונהג בשיעורי דמי ביטוח לאומי ב-2003 וב-2006 פעל כמובן להקלת נטל דמי הביטוח על בעלי שכר נמוך ולהכבדת הנטל על בעלי שכר בינוני וגבוה, אך לא שינה את השיעור הממוצע של דמי הביטוח. בכך תרם התיקון לצמצום ההשפעה הרגרסיבית של הפחתת מס הכנסה.

שני ממצאים מעידים על ההשפעה הרגרסיבית של הרפורמה על חלוקת ההכנסה הפנויה: ההכנסה הפנויה של העשירונים העליונים עלתה בשיעורים גבוהים יותר, ולפיכך יעלה גם חלקם בסך ההכנסה הפנויה. לוח 3 מראה שהפחתת המס הגדילה את ההכנסה הכלכלית לאחר מס (ההכנסה ברוטו) למשפחה בין 2001 ל-2006 ב-4.7% בממוצע, ושיעור הגידול בהכנסה זו עלה בהדרגה מ-0.8% בעשירון הראשון ל-6.3% בעשירון העליון. חלקם של שני העשירונים העליונים בסך ההכנסה הכלכלית לאחר הפחתת המס עלה מ-44.8% ב-2001 ל-45.5% ב-2006, במקביל לירידת חלקם של שמונת העשירונים הראשונים.

### **השפעת השינוי בשיעור המע"מ**

חלקו של כל עשירון ועשירון בסך הגבייה של מע"מ משקף את גודל ההוצאה למוצרי צריכה, ולפיכך ברור כי החלק היחסי מסך גביית המע"מ הולך וגדל עם עליית ההכנסה. המדד החשוב לצורך העניין הוא שיעור המע"מ מתוך ההכנסה בכל עשירון. המע"מ הוא ניטרלי ביחס להוצאה

אך רגרסיבי ביחס להכנסה, שכן ההוצאה עולה פחות עם העלייה בהכנסה ושיעורו בהכנסה הולך ויורד עם עליית ההכנסה.

בין השנים 2001 ל-2006 חלה הפחתה של חצי נקודת אחוז במע"מ. עובדה זו משתקפת במע"מ כחלק מההכנסה הכלכלית, שירד בשיעור זהה בעשירונים השונים. בבחינת המע"מ כחלק מסך ההכנסה הפנויה מתברר כי בעוד שבכלל האוכלוסייה ירד שיעור זה בכמחצית האחוז, בעשירון התחתון הוא עלה מכ-22% לכ-27%, ואילו בעשירון העליון הוא ירד מכ-10% ל-9% מסך ההכנסה הפנויה. ממצא זה מוסבר בהקטנת ההכנסה הפנויה של העשירונים התחתונים במהלך התקופה הנסקרת כתוצאה מהמדיניות התקציבית, לעומת הגידול בהכנסה זו בעשירונים העליונים. בהפחתה של חצי נקודת האחוז של המע"מ ב-2006 לעומת 2001 לא היה אפוא כדי לשפר את מצבם היחסי של העשירונים התחתונים (לוח 6).

### **השפעת תקציב הממשלה לחינוך ולבריאות**

ההטבה הכספית הגלומה במימון הממשלתי של שירותי הבריאות והחינוך נאמדה ב-2001 בכ-2,730 ש"ח לחודש בממוצע למשפחה – כ-1,260 ש"ח משירותי בריאות וכ-1,470 ש"ח משירותי חינוך – והיא מהווה כ-22.5% מסך ההכנסה הפנויה המותאמת (הכנסה פנויה בתוספת העברות בעין). לוח 7 מראה שההעברה בעין לנפש בממוצע עמדה על כ-815 ש"ח ב-2001, שמתוכם כ-440 נובעים מהתקציב הממשלתי לחינוך וכ-380 ש"ח מתקציב הבריאות.

התמונה המצטיירת היא שההעברה בעין משירותי חינוך גבוהה יותר בעשירונים הנמוכים, ואילו ההעברה בעין משירותי הבריאות גבוהה יותר בעשירונים העליונים. תוצאה זו מוסברת בשיעור הגבוה יותר של ילדים (ביחס לקשישים) בעשירונים הנמוכים, ולהפך בעשירונים הגבוהים. צירוף ההטבה הכספית הגלומה בשירותי בריאות וחינוך גם יחד מראה כי כל אחד מששת העשירונים הראשונים מקבל כ-10%-11% מסך המימון הממשלתי, ושיעור זה פוחת לפחות מ-9% בשני העשירונים העליונים.

ההעברה בעין כאחוז מההכנסה הפנויה המותאמת עומדת על כ-60% בעשירון התחתון, ושיעור זה הולך ופוחת עד 8% בלבד בעשירון העליון. לפיכך, קיצוץ או שחיקה בתקציבי החינוך והבריאות ישפיעו יחסית יותר על רווחתם של המשפחות בעשירונים הנמוכים. מאז 2001 ועד 2006 נשחקה ההעברה בעין לנפש באוכלוסייה בסכום של כ-30 ש"ח לחודש (במחירי 2002). סכום ההפחתה דומה בכל העשירונים אך הוא יורד כאחוז מההכנסה הפנויה המותאמת – מכמחצית האחוז בשני העשירונים הנמוכים לכעשירית האחוז בשני העשירונים העליונים. ההשפעה המצטברת של השינויים בתקציבי החינוך והבריאות על ההכנסה הכלכלית בין 2001 ל-2006 מוצגת בלוח 6, ומראה שבשני העשירונים התחתונים ירדה ההכנסה הכלכלית המותאמת בשיעורים של 2.6%-2.7%, לעומת שיעורים של 0.2%-0.4% בשני העשירונים העליונים.



## ההשפעה המצרפית (הנקייה) של רכיבי המדיניות

לוח 8 מציג את סכומי הקצבאות, המיסים, ההעברות בעין וההכנסה הפנויה המותאמת בממוצע למשפחה לשנים 2006-2001. בולט בייחוד הגודל של ההעברות בעין בממוצע למשפחה – מעל חמישית ההכנסה המותאמת בשנת הבסיס ושל המיסים הישירים (מס הכנסה וביטוח לאומי) – גם קצת מעל חמישית מההכנסה המותאמת. השיעור של קצבאות הביטוח הלאומי בממוצע למשפחה בסך ההכנסה המותאמת נמוך יותר – כ-11%.

לוח 9 מלמד על השינויים בין 2001 ל-2006 בדפוסי התחלקות של ההכנסה הכספית הפנויה והמותאמת. בעוד שההכנסה הכספית של ארבעת העשירונים הראשונים נשחקה בין 2001 ל-2006, זו של שאר העשירונים גדלה ריאלית – כאשר שיעור העלייה עולה עם העשירון. ההכנסה הפנויה של שני העשירונים הראשונים איבדה 20%-ו-10%, בהתאמה, מכוח הקנייה שלה, ואילו זו של העשירונים העליונים גדלה ב-5%-6%. מגמה דומה נצפתה בהכנסה המותאמת, אם כי הכנסת העשירונים התחתונים נשחקה בשיעור נמוך יותר בשל העובדה שהקיצוץ בתקציבי החינוך והבריאות היה הרבה פחות ניכר.

במקביל נתוני הלוח גם מורים שהנתח של שלושת העשירונים העליונים בכלל העוגה הלך וגדל במהלך התקופה הנסקרת. השינוי בולט בקצוות של התפלגות ההכנסה: שלושת העשירונים הראשונים איבדו 1.2 נקודת אחוז מההכנסה "הלאומית", ואילו שלושת העשירונים העליונים הרוויחו 1.4 נקודות אחוז – שמתוכן 0.9 נקודת אחוז נפלו בחלקו של העשירון העליון.

מה קרה להתחלקות ההכנסה הפנויה והמותאמת בין 2001 ל-2006? השינויים החשובים והמשפיעים על חלוקת ההכנסה התרחשו בתחומי הקצבאות והמיסים הישירים – שכן הקצבאות נפלו ריאלית בכ-12% והמיסים הישירים ב-16%. תקציבי החינוך והבריאות ירדו ועלו לסירוגין, ובסוף התקופה הנחקרת (תקציב 2006) הם היו נמוכים בכ-3.5% מאשר בשנה הקודמת וגם מאשר ב-2001. לפיכך, ההשפעה של השינויים בתקציבי החינוך והבריאות על חלוקת ההכנסות היתה קטנה למדי. כתוצאה מהשינויים בקצבאות ובמיסים הישירים עלתה ההכנסה הפנויה הממוצעת בין 2001 ל-2006 ב-2.7% והמותאמת ב-1.3%.

במטרה לסבר את האוזן נציין כמה תוצאות מחישובים שנערכו על ידינו לגבי השינוי בין 2001 ל-2006 בסכומים הממוצעים למשפחה ולחודש: הפחתה של 183 ש"ח בקצבאות, הפחתה של 442 ש"ח במיסים הישירים, הפחתה של 99 ש"ח בהעברות בעין והפחתה של 24 ש"ח במע"מ. ההכנסה הפנויה עלתה ב-258 ש"ח והמותאמת ב-159 ש"ח, כתוצאה משינויים אלה.

נתוני לוח 10 מציגים את מדד גייני המבטא באופן מצרפי את השינויים בדפוסי התחלקות ההכנסה: המדד להתחלקות ההכנסה עלה בין 2001 ל-2006 ב-7.1% כשמדובר בהכנסה הכספית הפנויה, וב-7.8% כשמדובר בהכנסה המותאמת. התבוננות בנתוני המגמה מראה שהמדד עלה מדי שנה בשנה, אך תקציב 2006 טומן בחובו עלייה קטנה במדד בהשוואה ל-2005. נראה כי עיקר

העלייה במדד גייני נזקפת לקיצוץ בקצבאות, וזאת אף שהקיצוץ בקצבאות שנחקרו בעבודה זו היה נמוך בהיקפו מההפחתה במיסים הישירים. הסיבה לכך היא שהקיצוץ בקצבאות נעשה באופן שפגע בפרוגרסיביות שלהן – ההתמקדות בקצבות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה הובילה לירידת חלקם של העשירונים הנמוכים בסך כל הקצבאות, ובמקביל לעליית חלקם של העשירונים הגבוהים. לעומת זאת, ההפחתה במיסים לא היתה כרוכה בירידת חלקם של העשירונים העליונים בסך כל המס אלא להפך, ולפיכך הפיחות בתרומת המיסים לצמצום אי השוויון נובע כולו מהירידה בנפח המיסים, או במילים אחרות מכך שהממשלה צמצמה את תפקידה בחלוקה מחדש של ההכנסות באמצעות מערכות המס.

לוח 11 מציג את ההתפתחויות באופן מוחשי יותר: הוא מראה את "הרווח הנקי" לפי עשירונים בכל אחת מהשנים 2001-2006 ואת השינוי בו בין שתי שנים אלו. בכל שנה מהתקופה הנסקרת הרווח הנקי חיובי בשבעת העשירונים העליונים (כלומר המשפחה מקבלת תשלומי העברה ושירותי בריאות וחינוך בסכום גבוה יותר מהמיסים שהיא משלמת), אם כי הוא יורד באופן שיטתי מהעשירון הראשון לשביעי והופך לשלילי בשלושת העשירונים העליונים.

הנתונים גם מראים על מגמה מתמדת של כרסום ברווח הנקי של העשירונים הנמוכים ועלייה ברווח הנקי (הקטנת הרווח הנקי השלילי) של העשירונים העליונים. הרווח הנקי של העשירון הראשון נפל בין 2001 ל-2006 ב-643 ש"ח, בעוד שהרווח הנקי השלילי של העשירון העליון פחת ב-1,246 ש"ח, דהיינו תרומתה הממוצעת של משפחה בעשירון זה לתקציב המדינה, פחתה בסכום זה. ב-2006 ירד הרווח הנקי של העשירון הראשון ב-164 ש"ח נוספים ושל השני ב-118 ש"ח, לעומת רווח נקי של 48 ש"ח בעשירון העשירי ושל 18 ש"ח בעשירון התשיעי.

## **סיכום**

בשנים 2002-2006 נקטה הממשלה מדיניות של קיצוץ בהוצאה הציבורית, ובייחוד בקצבאות, ושל הפחתת שיעורי המס במקביל להרחבת בסיס המס. בכך הקטינה הממשלה את גודלה ומעורבותה בכלכלה וכן את גודלה של מדינת הרווחה בישראל. הבסיס למדיניות זו היא הטענה שמדינת הרווחה בישראל גדולה מדי ונטל המס כבד מדי, והצמצום בשני אלה יעודד את הצמיחה במשק ויגדיל את שיעורי ההשתתפות של המסוגלים לעבוד, ובדרך זו יצמצם את העוני והפערים הכלכליים בטווח הארוך.

הממצאים המוצגים בעבודה מעידים על המחיר החברתי של מדיניות זו בטווח הקצר. הקטנת המעורבות של הממשלה באמצעות התקציב הובילה להעמקת הפערים: הקיצוץ העמוק בתשלומי העברה מחד ובמיסים מאידך הפחית משמעותית את התרומה של הקצבאות והמיסים לצמצום הפערים בחלוקת ההכנסות – בהתאם למדד גייני להתחלקות ההכנסה תרומה זו (שהיא השינוי במדד גייני של ההכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית), תפחת מ-31.5% ב-2001 ל-26.7% ב-2006. בתוספת ההעברות בעין הגלומות בשירותי חינוך ובריאות, התרומה של התקציב החברתי

והמיסים הישירים לצמצום יפחת מ-49.1% ל-45.1%, בהתאמה. מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה או המותאמת יעלה ב-7%-8% בין 2001 ל-2006.

הקיצוץ העמוק בתשלומי ההעברה התמקד באוכלוסיות החלשות, ולפיכך המדיניות פגעה גם בדפוס הפרוגרסיביות של הקצבאות. כתוצאה מכך חל צמצום ביכולת של הקצבאות לשפר את חלוקת ההכנסה. ההשפעה השלילית של הפחתת המס על חלוקת ההכנסה ברורה, אך לא ההשפעה החיובית על הצמיחה. במחקר שבדק את ההשפעה של ההפחתה הגדולה במס הכנסה שולי בארה"ב במסגרת הרפורמה שבוצעה ב-1986 (Li & Sarte, 2004) מציינים המחקרים שבעוד שהיא הביאה לעלייה במדד גייני בשיעור של 20%-24%, השפעתה על הצמיחה היתה קטנה, בין 0.12 ל-0.34 של אחוז לשנה על הצמיחה, השפעה שלדעתם קשה לגלות במבחנים סטטיסטיים ושי" מטילים ספק על היכולת הפוטנציאלית של מדיניות מיסים לשנות באופן משמעותי את סיכויי הצמיחה לטווח ארוך של המשק האמריקאי". Lindert (2004) בדק את ההשפעה של גודל מערכת הרווחה על צמיחת המגזר העסקי ומצא שבשיעורים השכיחים הקיימים בעולם המערבי אין לקיום מערכת הרווחה עלות במונחי תוצר, ואפילו במדינות עם מערכת רווחה גדולה, ההפסד במונחי תוצר הוא קטן. חשוב לציין שהוצאות הרווחה בישראל נמוכות יותר מהמוצאע במדינות ה-OECD (סקירה שנתית, המוסד לביטוח לאומי, 2004).

ממצא חשוב נוסף הוא שהקיצוץ בתקציבי החינוך והבריאות היה קטן למדי, בהשוואה של 2006 ל-2001. לתקציבים אלה השפעה מכרעת על חלוקת המשאבים, אך הגידול באי-השוויון במהלך התקופה הנחקרת "לא נזקף בעיקר לחובתם". נקודה נוספת שראוי לציין נוגעת להשפעה האפשרית של ההוצאה הציבורית על ההוצאה הפרטית – קשרי תחלופה או השלמה – והאם ביכולתן של המשפחות החלשות להשלים את החסר בעקבות הקיצוץ בהוצאה הציבורית (Fiorina & Kollitzas, 2004). לפחות במבט ראשון נראה שהירידה בהוצאה ציבורית לנפש על חינוך ובריאות (מתוקנת), לא פוצתה בעלייה בתחומים אלה, וסך כל ההוצאה לנפש על חינוך ובריאות פיגרה בשנים 2001-2005 פיגור של ממש אחר הצריכה הפרטית הכוללת על מוצרים ושירותים אחרים.

## מקורות

1. זנבר, מ. (1966). מדיניות כלכלית ומדיניות סוציאלית, רבעון לכלכלה מס' 48, פברואר 1966.
2. שי, מ., דהן, מ., דרור, א., מירוניציב, נ. (2000), **האם שוויון מפריע לצמיחה? על הקשר שבין שוויון בהכנסות לצמיחה כלכלית**. מכון ון ליר, יוני.
3. **הקצאת משאבים לשירותים חברתיים, 2003** (2003), עורך: י. קופ. המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
4. אחדות, ל. כהן, ר. (2005) **הרפורמה במס הכנסה: מי נהנה וכמה?** (טרם פורסם).
5. סבג-אנדבלד, מ. (2005) **המימון הממשלתי לשירותי חינוך ובריאות והתחלקות ההכנסות 2001-**, פרסום מס' 88, מחקרים וסקרים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי.
6. ברנדר, ע., סטרבצינסקי, מ. (2005). **השפעות פוטנציאליות של מס הכנסה שלילי בישראל, באפיונים שונים, על היצע העבודה והעוני**. הרצאה בכנס השנתי של האגודה הישראלית לכלכלה, מעלה החמישה, 23.5.2003.
7. זוסמן, צ. (2004). **שחיקת השכר הנמוך ועוני גובר במשפחות עובדות: ישראל 1989-2002**. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, הקצאת משאבים לשירותים חברתיים 2004, עורך י. קופ.
8. **סקירה שנתית – 2004**, המוסד לביטוח לאומי.
9. משרד האוצר, תקציב המדינה, שאילתות – אתר האינטרנט של משרד האוצר.
10. Perotti, R. (1996). Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say, *Journal of Economic Growth*, 1, (2), 149-187.
11. Galor, O., Zeira, J. (1993). Income Distribution and Macroeconomics, *Review of Economic Studies*, 60, 63-87.
12. Demombynes, G., Ozler, B. (2005). Crime and Local Inequality in South Africa, *Journal of Development Economics* 76(2), April, 265-292.

13. Crepaz, M.M.L, Crepaz N. (2004). Is Equality Good Medicine? Determinants of Life Expectancy in Industrialized Democracies, *Journal of Public Policy*, Vol 24(3), 275-298.
14. J. Hills (2004). *Inequality and the State*
15. Li, W., Sarte, P. (2004). Progressive Taxation and Long Run Growth, *American Economic Review*, December, 1705-1716.
16. Lindert, P.H. (2004). *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth's Century*, Vol. 2, chpt. 18.
17. Fiorito, R., Kollintzas, T. (2004). Public Goods, Merit Goods and the Relation between Private and Governmental Consumption. *European Economic Review*, 48, 1367-1398.
18. Davoodi, 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.

# לוחות

**לוח 1: תשלומים של גמלאות המוסד לביטוח לאומי – אינדקטורים נבחרים: 2006-2001\***

2006 לעומת 2001	2005 לעומת 2001	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
--------------------	--------------------	------	------	------	------	------	------	--

**סה"כ תשלומים**

		42,100	41,631	41,684	43,568	46,291	47,098	מיליוני ₪ (מחירי 2002)
-10.7	-11.6	1.1	-0.1	-4.3	-5.9	-1.7	13.3	אחוז השינוי הריאלי**
-18.3	-17.9	-0.6	-1.9	-6.0	-7.6	-3.7	10.6	אחוז השינוי בהוצאה לנפש

**אחוז מהתמ"ג**

-1.74	-1.69	7.59	7.64	7.98	8.73	9.38	9.33	סה"כ תשלומים
-1.54	-1.56	6.72	6.69	7.03	7.67	8.17	8.25	תמיכות כספיות
-1.28	-1.32	3.83	3.79	4.06	4.61	5.08	5.11	מזה: אוכלוסייה בגיל העבודה
-0.25	-0.21	2.89	2.90	2.98	3.06	3.09	3.14	קשישים

\* מקור: התשלומים לגמלאות ללא הוצאות מינהל. נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר. נתוני 2006 אינם כוללים את הקיצוץ שעליו החליטה הממשלה.  
 \*\* מנוכה במדד המחירים לצרכן. הונח כי המדד יעלה ב-3% ב-2006.

**לוח 2 : ההוצאה הממשלתית לחינוך ולבריאות – אינדיקטורים נבחרים : 2001-2006 (מחירי 2002)\***

	2006 לעומת 2001	2005 לעומת 2001	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
* מנוכ ה במד ד צריכ ה ציבו רית אזר חית. ההנ חה שמד ד זה יעלה ב- 3% ב- 2006 .**									<b>ההוצאה לחינוך</b>
			33,392	34,319	32,974	33,157	31,664	32,626	סה"כ (מיליוני ₪ לשנה)
			1,386	1,444	1,406	1,432	1,387	1,446	ממוצע לתלמיד (₪ לחודש)
			696	767	733	732	683	699	קדם יסודי
			1,485	1,511	1,445	1,441	1,460	1,501	יסודי
			1,379	1,434	1,552	1,576	1,571	1,670	חטיבה ותיכון
			2,195	2,336	2,029	2,190	1,863	1,969	השכלה גבוהה
									<u>שינוי ריאלי</u> (אחוזים)
	2.3	5.2	-2.7	4.1	-0.6	4.7	-2.9		סך ההוצאה לחינוך
	-4.2	-0.1	-4.0	2.7	-1.8	3.3	-4.1		ההוצאה לתלמיד
									<b>ההוצאה לבריאות</b>
			29,744	30,126	28,933	28,494	27,886	27,765	סה"כ (מיליוני ₪ לשנה)
			356	367	360	362	361	367	הוצאה לנפש מתוקנת (₪ לחודש)**
									<u>שינוי ריאלי</u> (אחוזים)
<b>לוח</b>	7.1	8.5	-1.3	4.1	1.5	2.2	0.4		סך ההוצאה לבריאות
<b>:3</b>	-3.0	0.2	-3.2	2.1	-0.4	0.2	-1.6		ההוצאה לנפש מתוקנת**

**השפעת מדיניות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על חלוקת ההכנסות – חלקו של כל עשירון בסך ההכנסה / המס : 2001, 2005 ו-2006**



10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	ממוצע	חלקו של כל עשירון בסך :
46.0	19.3	11.2	8.0	5.6	3.8	2.7	1.9	0.9	0.7		המיסים הישירים – 2001
46.9	19.2	10.9	7.7	5.5	3.7	2.6	1.8	1.0	0.7		המיסים הישירים – 2005
47.5	19.2	10.8	7.6	5.3	3.6	2.5	1.8	0.9	0.7		המיסים הישירים – 2006
38.0	19.9	13.1	9.9	7.3	5.0	3.3	2.3	1.0	0.4		ההפחתה במס 2006-2001
7.5	7.6	8.4	8.4	9.4	11.3	12.3	11.1	14.0	10.1		תשלומי העברה – 2001
8.1	8.2	8.7	8.8	9.7	11.6	12.7	10.6	13.3	8.4		תשלומי העברה – 2005
8.2	8.2	8.8	8.8	9.7	11.7	12.7	10.6	13.2	8.3		תשלומי העברה – 2006
2.6	3.4	5.3	5.2	7.5	8.4	9.5	14.9	20.1	23.3		ההפחתה בקצבאות 2006-2001
28.6	16.2	12.6	10.4	8.6	7.3	5.8	4.6	3.7	2.2		ההכנסה הפנויה – 2001
29.5	16.6	12.7	10.5	8.6	7.2	5.7	4.3	3.3	1.8		ההכנסה הפנויה – 2005
29.5	16.6	12.7	10.5	8.6	7.2	5.7	4.3	3.2	1.8		ההכנסה הפנויה – 2006
6.3	5.8	4.9	4.5	4.0	3.2	2.7	2.4	1.3	0.8	4.7	השינוי בהכנסה הכלכלית המשפחתית לאחר מס 2006-2001
-0.2	-0.4	-0.8	-1.0	-1.7	-2.2	-3.2	-6.5	-10.7	-20.6	-2.0	השינוי בהכנסה ברוטו (ההכנסה הכלכלית בתוספת תשלומי העברה) 2006-2001
-0.2	-0.4	-0.6	-0.8	-0.9	-1.3	-1.3	-1.8	-2.7	-2.6	-0.8	השינוי בהכנסה הכלכלית בתוספת העברות בעין 2006-2001

**לוח 4: סכום המס הממוצע והסכום הממוצע של תשלומי העברה והעברות בעין כאחוז מההכנסה הפנויה בכל עשירון, 2001, 2005 ו-2006**

	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	ממוצע	
<b>מיסים ישירים</b>												
2001	47.1	34.9	26.1	22.4	19.1	15.2	13.3	12.0	7.5	8.4	29.3	
2005	39.3	28.6	21.3	18.3	15.7	12.8	11.5	10.7	7.3	9.7	24.7	
2006	38.5	27.7	20.4	17.3	14.8	11.9	10.7	10.0	6.9	9.5	23.9	
<b>תשלומי העברה</b>												
2001	4.2	7.6	10.8	13.1	17.7	24.9	34.2	39.5	61.9	72.8	16.2	
2005	3.9	6.9	9.7	11.8	15.9	22.7	31.6	35.1	57.3	66.0	14.1	
2006	3.8	6.9	9.6	11.7	15.6	22.4	31.2	34.5	56.5	65.2	13.9	
<b>העברה בעין</b>												
2001	8.7	15.8	21.9	26.1	34.2	41.1	52.4	67.6	90.4	140.9	29.1	
2005	8.3	15.1	21.2	25.2	33.7	40.7	53.1	70.6	98.7	173.6	28.5	
2006	7.9	14.4	20.3	24.1	32.3	39.1	51.0	68.0	95.9	169.6	27.3	

**לוח 5: סכום המס הממוצע והסכום הממוצע של תשלומי העברה כאחוז מההכנסה הכלכלית בכל עשירון, 2001, 2005 ו-2006 (אחוזים)**

	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	ממוצע	
<b>מיסים ישירים</b>												
2001	33.8	27.7	23.2	20.8	19.4	17.5	17.7	17.3	17.3	29.1	26.6	
2005	29.7	23.8	19.6	17.5	16.2	14.7	15.1	14.9	15.5	27.3	22.9	
2006	29.3	23.1	18.8	16.7	15.4	13.8	14.2	13.9	14.5	26.4	22.3	
<b>תשלומי העברה</b>												
2001	3.0	6.1	9.6	12.2	18.0	28.6	45.5	57.3	143.6	251.5	14.7	
2005	2.9	5.8	8.9	11.3	16.4	26.2	41.6	48.8	121.0	186.2	13.1	
2006	2.9	5.7	8.9	11.3	16.3	26.0	41.3	48.0	118.9	181.3	12.9	

לוח 6: השפעת הפחתת שיעור המע"מ לפי עשירונים (אחוזים)

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	סה"כ	
											<b>חלקו של העשירון בסך המע"מ</b>
20.8	14.9	12.3	10.4	9.6	8.2	7.3	6.4	5.4	4.6	100.0	<b>2006-2001</b>
											<b>מע"מ כחלק מההכנסה הכלכלית</b>
5.7	8.0	9.5	10.2	12.3	14.1	18.2	22.3	37.1	77.1	9.9	2001
5.7	7.9	9.4	10.1	12.2	14.0	18.0	22.1	36.8	76.5	9.8	2005
5.6	7.8	9.3	10.0	12.0	13.8	17.7	21.8	36.2	75.3	9.7	2006
											<b>מע"מ כחלק מההכנסה הפנויה</b>
8.0	10.1	10.7	11.0	12.1	12.3	13.6	15.4	16.0	22.3	10.9	2001
7.5	9.5	10.3	10.6	11.8	12.1	13.7	15.9	17.4	27.1	10.6	2005
7.3	9.3	10.0	10.3	11.6	11.9	13.4	15.6	17.2	27.1	10.4	2006

**לוח 7: ההעברות בעין לנפש והתפלגותן בין העשירונים, 2001**

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	סה"כ	
<b>ההעברה בעין לנפש, ₪ לחודש</b>											
262	341	391	383	458	453	479	513	537	576	439	חינוך
437	376	380	378	370	392	379	351	393	312	377	בריאות
699	717	771	761	828	846	858	863	930	888	816	סה"כ
<b>חלקו של כל עשירון בסך ההעברה בעין</b>											
6.0	7.8	8.9	8.7	10.4	10.3	10.9	11.7	12.3	13.1	100	חינוך
11.6	10.0	10.1	10.0	9.8	10.4	10.1	9.3	10.5	8.3	100	בריאות
8.6	8.8	9.4	9.3	10.1	10.4	10.5	10.6	11.4	10.9	100	סה"כ
8.0	13.6	18.0	20.7	25.5	29.1	34.4	40.4	47.5	58.5	22.5	ההעברה בעין כאחוז מההכנסה הפנויה מותאמת – 2001
<b>ההפחתה המצטברת מ-2001 עד 2006 בהעברה בעין לנפש</b>											
25	27	26	33	28	34	28	31	37	28	30	(₪ לחודש, מחירי 2002)
0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.5	0.4	0.2	חלקה של ההפחתה בסך ההכנסה המותאמת – 2001 (%)

לוח 8: אמצעי המדיניות בש"ח למשפחה, כלל האוכלוסייה, 2006-2001, מחירי 2002

שינוי מצטבר		2006	2005	2004	2003	2002	2001	
2006-2005	2005-2001							
-1.0	-11.2	1,339	1,353	1,351	1,371	1,455	1,522	<b>תשלומי העברה</b>
-5.2	-40.3	258	272	285	305	389	456	מזה: קצבות ילדים וה"ה
0.0	2.9	497	497	482	482	482	482	קצבת זקנה
-3.6	-0.1	2,634	2,731	2,668	2,701	2,650	2,733	<b>סך העברות בעין</b>
-4.0	-0.1	1,410	1,469	1,430	1,456	1,409	1,471	חינוך
-3.0	0.0	1,224	1,262	1,238	1,245	1,241	1,262	בריאות
-2.8	-13.6	2,307	2,374	2,477	2,611	2,746	2,749	<b>מיסוי ישיר</b>
-4.3	-19.8	1,473	1,538	1,639	1,778	1,913	1,917	מס הכנסה
-0.2	0.5	834	836	839	834	833	831	ביטוח לאומי ומס בריאות
-1.7	-0.8	1,001	1,018	1,025	1,078	1,056	1,025	<b>מע"מ</b>
0.0	0.0	10,350	10,350	10,350	10,350	10,350	10,350	<b>הכנסה כלכלית</b>
0.6	2.2	9,647	9,594	9,489	9,375	9,325	9,389	<b>הכנסה כספית פנויה</b>
-0.4	1.7	12,281	12,325	12,157	12,076	11,975	12,122	<b>הכנסה פנויה מותאמת</b>

**לוח 9: חלקו של כל עשירון בהכנסה הפנויה והמותאמת ושיעור השינוי הריאלי בהכנסה: 2001, 2005 ו-2006**

10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	ממוצע	
<b>החלק בסך ההכנסה</b>											
28.6	16.2	12.6	10.4	8.6	7.3	5.8	4.6	3.7	2.2		הכנסה פנויה : 2001
29.5	16.6	12.7	10.5	8.6	7.2	5.7	4.3	3.2	1.8		2006
24.1	14.5	11.9	10.2	9.0	8.0	6.9	5.9	5.4	4.2		הכנסה מותאמת : 2001
25.0	14.9	12.0	10.2	8.9	7.9	6.7	5.6	5.0	3.7		2006
<b>שיעור השינוי הריאלי בין 2001 ל-2005</b>											
5.5	4.6	3.3	2.7	1.5	0.4	-1.0	-4.1	-9.0	-18.4	2.2	הכנסה פנויה
5.1	4.0	2.7	2.0	1.2	-0.1	-0.5	-2.5	-5.0	-7.3	1.7	הכנסה מותאמת
<b>שיעור השינוי הריאלי בין 2005 ל-2006</b>											
0.5	0.7	0.7	0.8	0.7	0.6	0.4	0.1	-0.5	-1.4	0.6	הכנסה פנויה
0.2	0.2	0.0	-0.1	-0.4	-0.6	-1.0	-1.4	-1.9	-2.8	-0.4	הכנסה מותאמת

**לוח 10: מדד ג'יני לאי שוויון בהתחלקות ההכנסות, לסוגי הכנסות שונים, 2006-2001**

שינוי מצטבר		2006	2005	2004	2003	2002	2001	סוג הכנסה לנפש תקנית / שנה
2006-2001	2005-2001							
0.0	0.0	0.5287	0.5287	0.5287	0.5287	0.5287	0.5287	כלכלית
7.1	6.8	0.3877	0.3865	0.3808	0.3774	0.3680	0.3621	פנויה כספית
7.8	6.6	0.2903	0.2869	0.2836	0.2796	0.2742	0.2692	פנויה מותאמת
<b>אחוז הירידה במדד ג'יני לעומת ההכנסה הכלכלית</b>								
		26.7	26.9	28.0	28.6	30.4	31.5	פנויה כספית
		45.1	45.7	46.4	47.1	48.1	49.1	פנויה מותאמת



לוח 11: ה"רווח הנקי" \* והשינויים בו לפי עשירונים, מחירי 2002 (בש"ח)

	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	סה"כ	
												<b>הרווח הנקי</b>
2001	-8,816	-2,900	-464	558	1,699	2,545	3,448	4,091	4,672	5,029	481	
2002	-8,932	-3,026	-604	415	1,532	2,385	3,270	3,855	4,439	4,666	303	
2003	-8,678	-2,783	-416	565	1,641	2,433	3,285	3,804	4,278	4,504	383	
2004	-8,209	-2,542	-251	693	1,731	2,489	3,318	3,824	4,273	4,458	516	
2005	-7,654	-2,274	-78	806	1,839	2,560	3,410	3,885	4,332	4,550	692	
2006	-7,570	-2,226	-60	813	1,813	2,518	3,337	3,778	4,214	4,386	664	
												<b>השינוי ברווח הנקי</b>
2005-2001	1,162	626	386	248	141	15	-37	-206	-340	-479	211	
2006-2001	1,246	674	404	255	114	-27	-111	-312	-458	-643	183	

\* ה"רווח הנקי" מוגדר כהכנסת המשפחה מהמקורות הקשורים לתקציב בניכוי הוצאותיה למיסוי ישיר ומע"מ על מוצרי צריכה.