

פרק 2 | ממדי העוני והפערים החברתיים

1. מבוא

בפרק זה תוצג סקירה על המצב הכלכלי-חברתי בישראל תוך הדגשת נושא העוני והאי-שוויון בישראל בשנת 2012 או 2011, בהתאם לנתונים הקיימים. במדדים השונים שיוצגו יודגש מעמדה של ישראל בהשוואה לשנים קודמות וכן בהשוואה בינלאומית.

מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה כפי שהיא משתקפת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו באוכלוסייה. הממצאים המוצגים בפרק זה - שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי - מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹. השנה תובא כאן גם תמצית של תוצאות ממדי העוני וקווי העוני המתקבלים על פי שלושה מדדי עוני חלופיים המחושבים בצורה סדירה במינהל המחקר והתכנון והמתייחסים להוצאה ולא רק להכנסה.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה ומוצגים בו גם ממצאים וניתוחים נבחרים הנוגעים לממדי העוני והאי-שוויון² בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 2 להלן). בהמשך מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני ורמת החיים באוכלוסייה כולה, על פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל (סעיף 3) וסקירה של המגמות בקבוצות שונות. בהמשך מוצגים ממצאים הנוגעים בעיקר לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות (סעיף 5). לבסוף (סעיף 6), תובא כאמור לראשונה סקירה קצרה על שלושה מדדי עוני נוספים שפותחו במינהל המחקר והתכנון, וכן ממצאי העוני הכלליים העולים מהם.

בפרק שלוש תיבות: (1) **סולם שקילות** - המציגה מחקר העתיד להתפרסם בקרוב על סולם השקילות בישראל. (2) **סקר ביטחון בתזונה 2011** - שבה מובאים נתונים נוספים על אלה שכבר התפרסמו, של סקר הביטחון התזונתי הארצי שעשה מינהל המחקר בשנת 2011. (3) **כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל בראייה בינלאומית** - נתונים על רמת שכר המינימום בישראל בהשוואה בינלאומית. לפרק שני נספחים: באחד תיאור מפורט של שיטת מדידת העוני ומקורות הנתונים, ובאחר לוחות עוני ואי-שוויון המרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני והאי-שוויון.

2. המצב החברתי בישראל בהשוואה בינלאומית

ב-2012 הוצאות הרווחה הציבוריות היו כ-17 נקודות אחוז של התמ"ג, כאשר יותר ממחצית ההוצאה - כ-52% - יועדה לתמיכה כספית והיתר לתמיכה ב"עין", כלומר תמיכה בשירותים לאזרחים, במקרה זה בעיקר בתחום הבריאות. שיעור זה נותר דומה ברמתו משנת 2011 כהמשך למגמת ההתייצבות משנת 2009 (לוח 1).

התחלקות ההוצאה למרכיביה השונים (תרשים 1) מעלה כי התייצבות זו משותפת להוצאה בכסף ולהוצאה בעין. עם זאת, אפשר לראות שההוצאה בגיל העבודה ירדה ואילו ההוצאה לקשישים עלתה מ-2009 (אם כי ב-2012 היתה ירידה קלה גם בתמיכות לקשישים). שיעור הגידול בהוצאה לקשישים היה גבוה משיעור הירידה בהוצאה לאוכלוסייה בגיל העבודה, וזו התפתחות צפויה לאור הגידול הגבוה למדי של קצבאות הזיקנה והשאירים בשנים האחרונות.

1 פירוט והרחבה של שיטת המדידה ומקורות הנתונים בנספח מדידת העוני ומקורות הנתונים בפרסום זה.
2 OECD (2008). Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries.

לוח 1
ההוצאה הציבורית לרווחה, 2012–2000

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
16.77	16.82	16.97	16.97	16.38	16.41	16.71	17.23	17.96	19.25	19.56	19.31	17.77	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
8.78	8.87	8.94	8.87	8.50	8.57	8.77	9.02	9.46	10.33	10.62	10.69	9.68	סך כל התמיכות הכספיות תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
4.06	4.12	4.19	4.24	4.05	4.00	4.15	4.28	4.54	5.15	5.61	5.67	5.14	ביטוח לאומי
3.42	3.43	3.47	3.49	3.32	3.27	3.39	3.48	3.69	4.23	4.63	4.69	4.15	מלחמה ואיבה
0.40	0.45	0.47	0.50	0.46	0.48	0.49	0.50	0.53	0.55	0.54	0.53	0.47	אחר**
0.23	0.24	0.25	0.25	0.26	0.25	0.27	0.29	0.32	0.37	0.44	0.46	0.51	תמיכות לקשישים
4.72	4.75	4.75	4.63	4.45	4.57	4.63	4.75	4.92	5.18	5.00	5.01	4.55	ביטוח לאומי
2.62	2.66	2.66	2.57	2.48	2.49	2.61	2.66	2.74	2.84	2.85	2.90	2.62	פנסיה לעובדי מדינה
1.88	1.85	1.83	1.79	1.68	1.78	1.72	1.73	1.79	1.87	1.70	1.65	1.51	אחר***
0.23	0.24	0.26	0.27	0.29	0.29	0.31	0.35	0.40	0.47	0.45	0.45	0.41	סך כל התמיכות בעין
7.99	7.95	8.03	8.10	7.88	7.84	7.94	8.21	8.50	8.92	8.94	8.63	8.09	בריאות וסיעוד
6.04	5.96	6.03	5.98	5.94	5.82	5.91	6.14	6.24	6.39	6.43	6.33	5.91	אחר****
1.95	1.99	2.00	2.11	1.95	2.02	2.02	2.07	2.26	2.54	2.50	2.30	2.18	

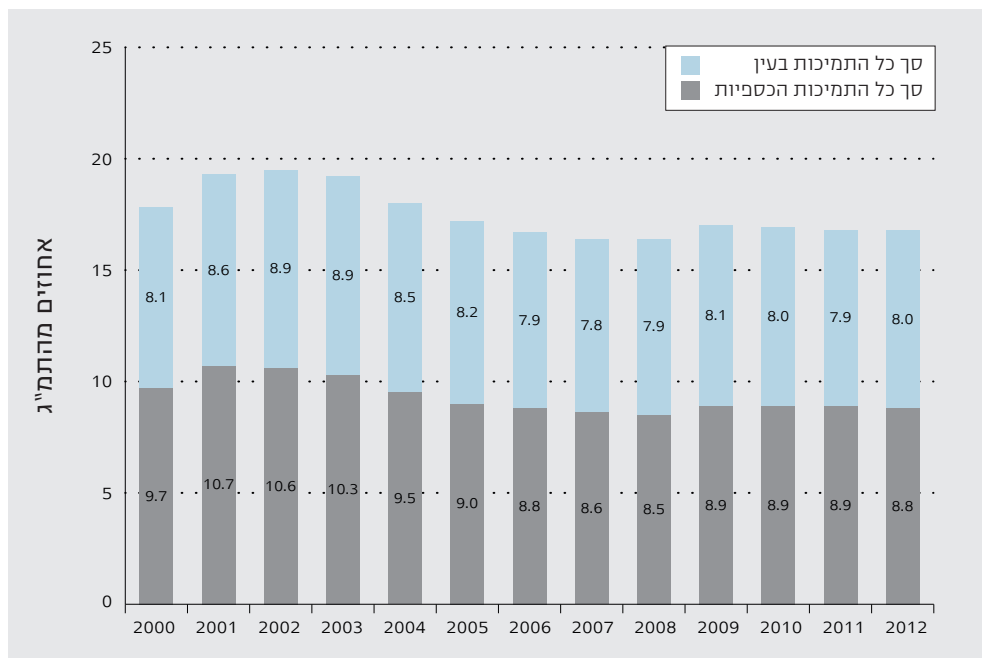
מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.

* כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.

** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.

*** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.

תרשים 1
הוצאות רווחה ציבוריות כאחוז מהתמ"ג, ישראל, 2012–2000

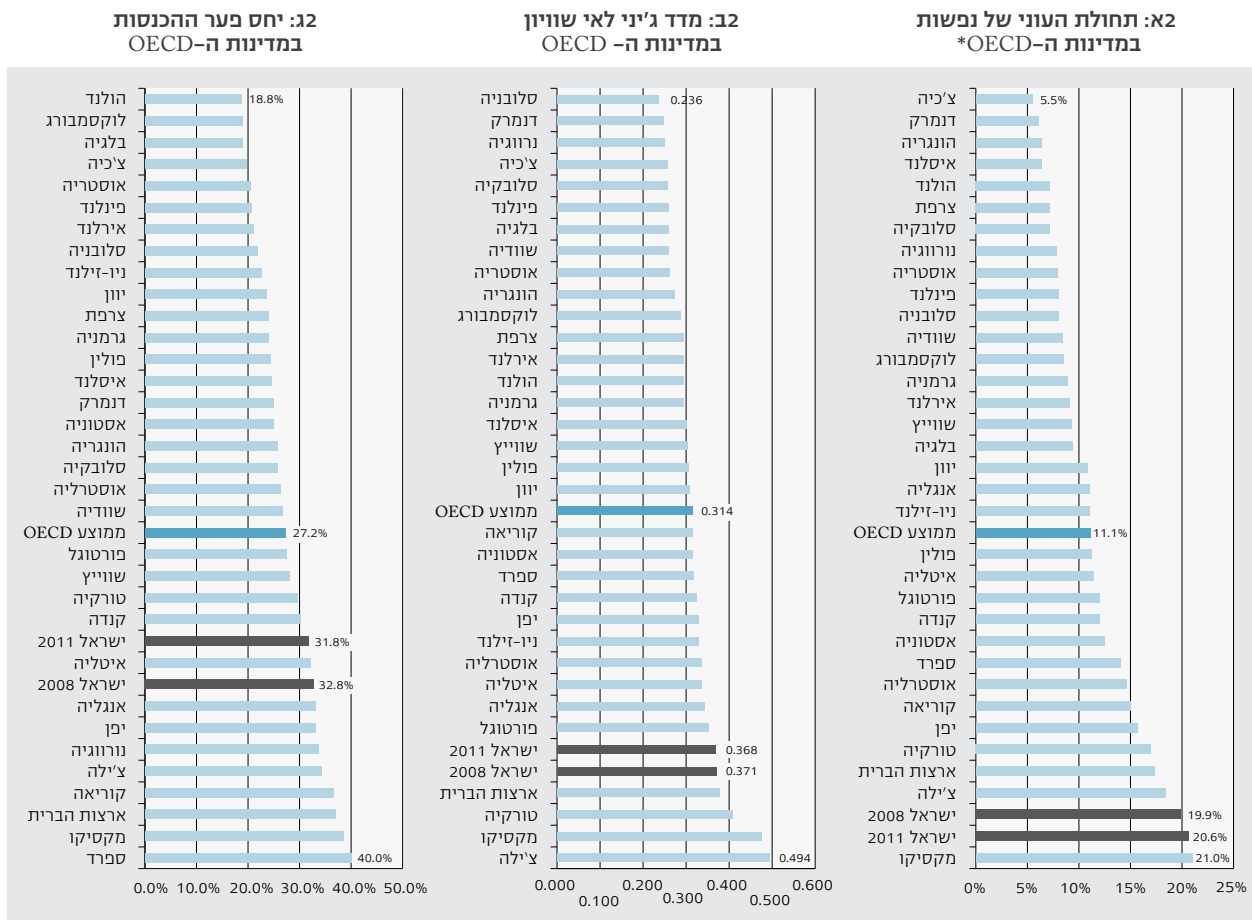


להרחבת הסקירה על מצב העוני בישראל, נציג להלן נתונים על עוני בפילוחים שונים בהשוואה למדינות נבחרות ב-OECD, שהתבססו על שיטת החישוב למדידת העוני הנהוגה בארגון³. הנתונים חושבו על בסיס נתוני סוף העשור הראשון של שנות ה-2000, והם מעודכנים כמעט בכל המדינות לשנת 2008. נתוני ישראל יוצגו כאן הן ל-2008 והן ל-2011.

תחולת העוני נעה בין 5.5% בצ'כיה ל-21.0% במקסיקו, וממוצע של המדינות השונות - 11.1%. תחולת העוני בישראל ב-2011 היתה מהגבוהות ביותר - 20.6% (תרשים א2). **מדד ג'יני לאי שוויון** נע בין 0.236 בסלובניה, שבה המדד מהווה אינדיקציה לאי-שוויון הנמוך ביותר, ל-0.494 בצ'ילה, שבה אינדיקציה לאי-שוויון הגבוה ביותר. בישראל בשנת 2011 נאמד המדד ב-0.368 - שיפור קל לעומת ערכו ב-2008, אך הוא עדיין מהגבוהים שבמדינות ה-OECD (תרשים ב2).

תרשים 2

מדדי עוני ואי שוויון באוכלוסייה הכללית בישראל, בהשוואה למדינות ה-OECD



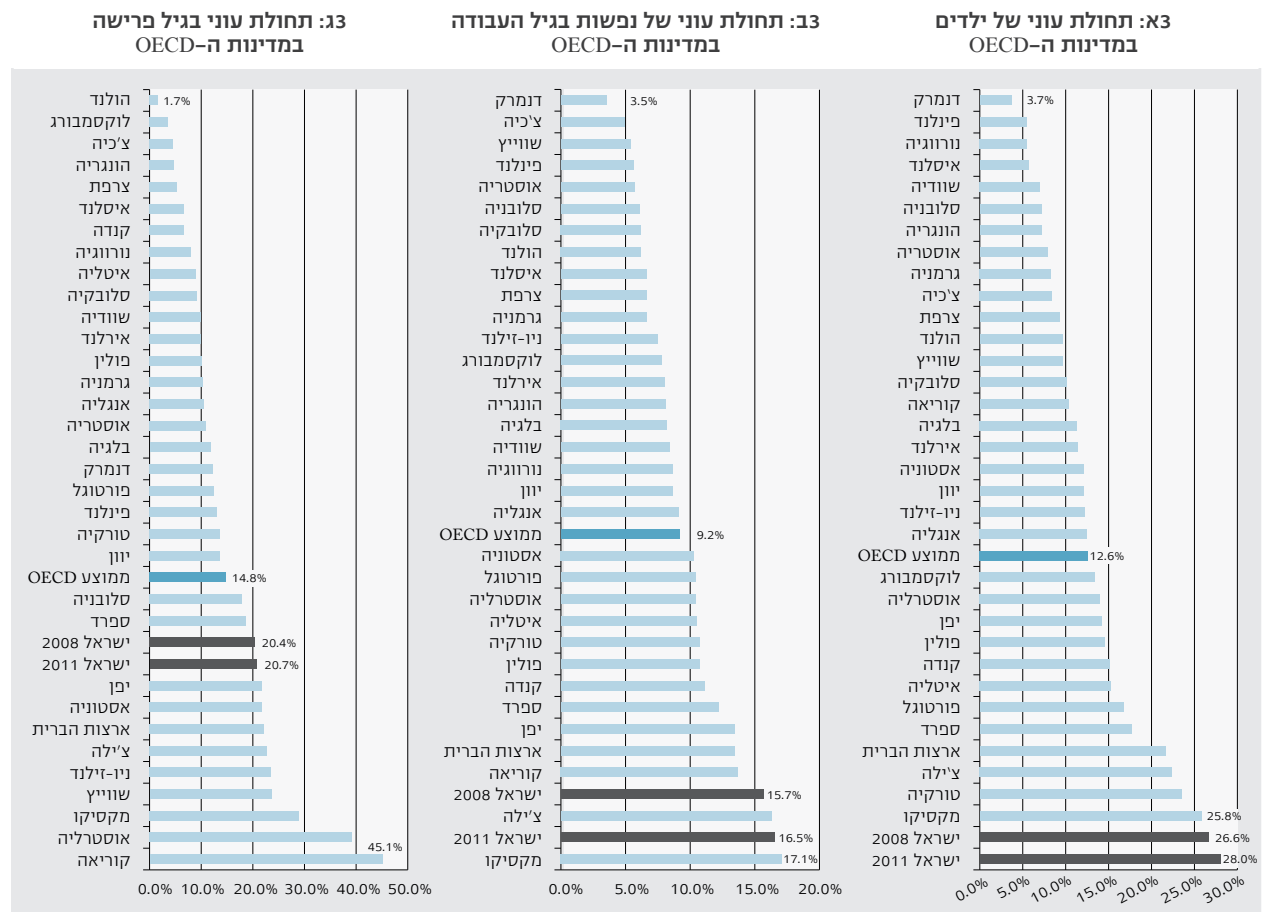
* מבוסס על נתוני 2008 לכל המדינות, חוץ מדנמרק, הונגריה וטורקיה, אשר נתוניהן נכונים ל-2007, וצ'ילה ויפן אשר נתוניהן נכונים ל-2009 ו-2006 בהתאמה. כך לאורך כל הפרק.

3 מדידת העוני במדינות ה-OECD, בדומה לישראל, מבוססת על קו העוני המחושב כמחצית החציון של ההכנסה הפנויה לנפש תקינה. אלא שמנגנון חישוב ההכנסה לנפש תקינה - סולם השקילות - שונה בין שתי הגישות, כך שלפי גישת ה-OECD היתרון לגודל משק הבית גדול יותר.

את התרחקותה של ישראל מתחתית הרשימה המציגה את מדד ג'יני כמוצג בתרשים 22 לעומת המוצג בתרשים 21 אפשר להסביר בכך שעומק העוני בקרב העניים בישראל אינו מהגבוהים ביותר (לעומת תחולת העוני שהיא בין הגבוהות ביותר). השוואת יחס פער ההכנסות בקרב עניים בין המדינות השונות (תרשים 22) מבטאת את מרחק ההכנסה מקו העוני ביחס לקו העוני, בממוצע עבור כל הפרטים המוגדרים עניים, והיא מהווה אינדיקציה לחומרת מצבם של העניים. מדד זה נע בין 18.8% בהולנד, שבה עומק העוני בקרב העניים הוא הנמוך ביותר, ל-40.0% בספרד, שבה עומק העוני הוא הגבוה ביותר. מדד עומק העוני בישראל היה ב-2011 31.8% - וזהו שיפור קל לעומת 2008. משמעות הדבר היא שהכנסותיו של עני ממוצע בישראל רחוקות מקו העוני ב-31.8%, כלומר הן 68.2% ממנו. בתרשים 3 על שלושת חלקיו מוצגים נתוני תחולת עוני בקרב ילדים, בקרב נפשות בגיל העבודה ובקרב נפשות בגיל פרישה (בני 18-65) ובקרב נפשות בגיל פרישה (בני 66 ויותר). אפשר לראות שתחולת העוני בקרב ילדים בישראל היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות ה-OECD, ורמתה ב-2011 היתה 28.0%. ניכר כי יש טווח רחב ביותר בקרב המדינות במצב העוני בגיל הפרישה - בין 1.7% בהולנד ל-45.1% בקוריאה, ויש פערים ניכרים בהתמודדותן של מדינות עם היקפי העוני בקרב קבוצה זו - יש מדינות

תרשים 3

תחולת עוני של קבוצות שונות באוכלוסייה, ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD



שבהן תחולת עוני כללית נמוכה לצד תחולת עוני גבוהה בגיל הפרישה. בישראל המצב שונה: תחולת העוני בגיל הפרישה דומה ברמתה לתחולת העוני הכללית.

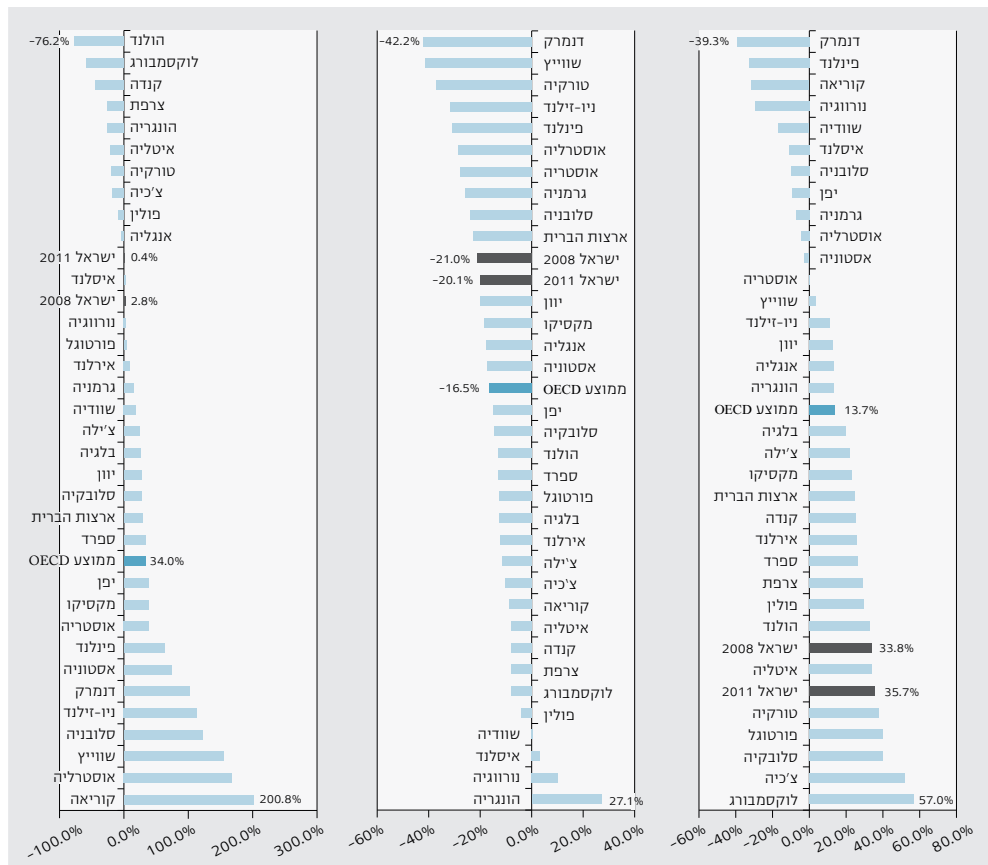
נראה כי בישראל ההתמודדות עם בעיית העוני בגיל הפרישה יעילה לעומת קבוצות אחרות; עוני בקרב ילדים הוא מרכיב משמעותי בתחולת העוני הכללית הגבוהה, עובדה המצביעה על הצורך לטפל בעוני בקרב ילדים ובקרב אוכלוסייה בגיל העבודה.

השוואה נוספת של ממדי העוני בין המדינות, העוסקת ביחס בין תחולת עוני של קבוצות שונות לבין תחולת העוני הכללית של כל מדינה, מוצגת בתרשימים 4א, 4ב ו-4ג: תחולת העוני של ילדים, של נפשות בגיל העבודה ושל נפשות בגיל פרישה, בהתאמה, כאחוז מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. השוואה זו אינה מתייחסת לתחולת העוני המוחלטת אלא להבדלים בין הקבוצות השונות. כך לדוגמה, מתרשים 4א עולה כי בקרב ילדים בדנמרק תחולת העוני נמוכה ב-39.3% מתחולת העוני הכללית, ובקרב ילדים בלוקסמבורג היא גבוהה ב-57.0% מתחולת העוני הכללית.

תרשים 4

יחסים בין תחולת עוני של קבוצות שונות באוכלוסייה לבין תחולת העוני באוכלוסייה הכללית, ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

4א: היחס בין תחולת העוני בילדים לתחולת העוני הכללית
 4ב: היחס בין תחולת העוני בגיל העבודה לתחולת העוני הכללית
 4ג: היחס בין תחולת העוני בגיל הפרישה לתחולת העוני הכללית



התרשימים מלמדים כי במדינות ה-OECD עוני ילדים הוא נרחב יותר מהעוני הכללי וגבוה ממנו ב-13.7%. בישראל פער זה גדול הרבה יותר - תחולת העוני בקרב ילדים גבוהה מתחולת העוני הכללית ב-35.7%. היחס בין תחולת העוני בגיל פרישה לבין תחולת העוני הכללית במדינות הארגון גדול באופן ניכר, עם תחולת עוני בגיל פרישה הגבוהה ב-34.0% מתחולת העוני הכללית. מנגד, יחס זה בין נתוני תחולת העוני בישראל נמוך יותר ממדינות ה-OECD.

3. ממצאים עיקריים

בשנת 2011 נמשכה ההתאוששות הכלכלית בישראל לאחר המשבר של 2008-2009. הצמיחה של המשק הישראלי הגיעה ב-2011 ל-4.6% - ירידה קלה לעומת 2010, ושיעור האבטלה ירד מ-8.3% ב-2010 ל-7% ב-2011 (לוח 2). הדבר התבטא גם בעלייה ברמת החיים: ב-2011 בחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית נרשם גידול קטן בשיעור של 0.2% (לוח 3) נוסף על הגידול ב-2009, המצביע על עלייה ברמת החיים של המשפחות (לוח 3). שכר המינימום נותר 45.7% מהשכר הממוצע והשכר הריאלי עלה בשיעור של 2.2%.

מבדיקת נתוני העוני כאחוז מהשכר הממוצע בשנים 2010 ו-2011, אפשר לראות שאין הבדל של ממש בין שתי השנים: בשתייהן קו העוני למשפחה שבה 4 נפשות, למשל, מגיע לכ-74% מהשכר הממוצע, ואולם במשפחה שבה 7-9 נפשות אין די בשכר ברמה של השכר הממוצע של מפרנס אחד במשק הבית כדי להיחלץ מעוני ועליה להגדיל את שכרה ב-10%-30% בהתאמה (לוח 4).⁴

לוח 2

אינדיקטורים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), 2012-2006

הגורם המשפיע	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
שיעור הצמיחה של התוצר המקומי	2.2	4.6	5.0	1.1	4.1	5.9	5.8
שיעור השינוי ברמת המחירים בכל תקופת סקר לעומת קודמתה	3.2	2.0	2.7	3.3	4.6	0.5	2.1
שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק	-0.8	2.2	0.8	-2.5	-0.4	1.8	1.3
שיעור האבטלה	6.9	7.0	8.3	9.4	7.6	9.1	10.5
שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים	25.0	23.5	20.7	23.2	19.6	17.3	17.4
שכר מינימום כאחוז מהשכר הממוצע	45.7	45.7	45.8	47.3	46.8	47.5	46.2

לוח 3

הכנסה ממוצעת וחציונית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים וקו העוני (ש"ח), 2011-2009

הכנסה לנפש תקנית	שיעורי גידול ריאלי		2011	2010	2009
	מ-2010 ל-2011	מ-2009 ל-2010			
ממוצע	-0.4	3.1	4,805	4,665	4,404
חציון	0.2	3.6	4,001	3,861	3,629
קו העוני	0.2	3.6	2,000	1,931	1,815

4 הישוב זה אינו מביא בחשבון את הקצבאות והמיסוי הישיר; הראשונות פועלות להגדלת ההכנסה הפנויה והשני להקטנתה.

לוח 4

**מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה*
לפי מספר הנפשות במשפחה, 2010-2011**

קו העוני למשפחה ב-2011		קו העוני למשפחה ב-2010		מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	סך הכל (ש"ח בחודש)	אחוז מהשכר הממוצע	סך הכל (ש"ח בחודש)		
28.7	2,501	28.9	2,413	1.25	1
46.0	4,001	46.2	3,861	2	2
60.9	5,301	61.2	5,116	2.65	3
73.6	6,401	73.9	6,178	3.2	4
86.2	7,502	86.6	7,240	3.75	5
97.7	8,502	98.1	8,205	4.25	6
109.2	9,502	109.7	9,170	4.75	7
119.5	10,402	120.1	10,039	5.2	8
128.7	11,202	129.3	10,811	5.6	**9

* השכר הממוצע שחושב ל-2010 ול-2011 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המתאימה לתקופת כל סקר.

** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך למשל במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

תיבה 1

סולם השקילות הישראלי – בחינה מחודשת

סולם השקילות הישראלי, המשמש להשוואת רמת החיים של משפחות בגדלים שונים בישראל, חושב כסולם מסוג אנגל בידי הביטוח הלאומי (1971) על בסיס נתוני סקר הוצאות 1968/69. בעקבות בדיקה שנעשתה לפני כשני עשורים התברר כי דפוסי הצריכה שלפיהם חושב הסולם נותרו בעינם, או לא השתנו מספיק, כדי להצדיק את החלפתו. במחקר חדש של מינהל המחקר והתכנון שיתפרסם בקרוב, הנושא נבדק מחדש, כדי לראות האם יותר מ-30 שנה לאחר שנקבע, סולם השקילות המשמש את המחקר בתחומי העוני, רמת החיים והרווחה, עדיין אינו עדכני דיו. המחקר גם בחן סולמות חלופיים המביאים בחשבון את כלל הצריכה או חלקים אחרים ממנה, נוסף על סולם המתבסס רק על ההוצאה למזון.

בסולם הנאמד, כאמור מסוג אנגל, סל המוצרים שנבדק הוא סל מוצרי מזון, אך נבחנים גם סלים אחרים כגון מזון, הלבשה והנעלה ודיור או סל צריכה כוללת. אם משווים למשל את הסולם ל-2011 לשלושת הרכבי הצריכה, לסולם הרשמי הנהוג בישראל ולסולם השקילות הנהוג ב-OECD, מגלים כי כאשר הסולם נאמד באותה שיטה שבה נאמד בעבר, הרי שגם לאחר שלושה עשורים השינויים הם קלים בלבד, כלומר יחסי הצריכה של מזון בין משפחות בגדלים שונים נותרו בעינם (ראו טורים 1 ו-2 בלוח 1). בטורים 4-6 בלוח 1 נאמדו ערכי סולם השקילות על פי שיטות חישוב אחרות: טור 4 מתייחס לסולם השקילות הנובע מסל מוצרים הכולל גם את מוצרי הלבשה והדיור, לרבות הוצאה וקופה לדירה בבעלות (ולא רק את מוצרי המזון); טור 5 אומד את הסולם הנגזר מסל המתייחס להוצאה הכוללת של משק הבית על כלל המוצרים והשירותים

הנצרכים. שתי שיטות החישוב הללו מניבות סולם שקילות שונה, שהיתרונות לגודל גבוהים בהם לעומת סולם השקילות הקיים. ערכי הסולם שבו קרובים יותר לערכי הסולם השרירותי למדי שבו משתמש ארגון המדינות המפותחות (OECD) וארגונים בינלאומיים אחרים, ולפיו מספר הנפשות התקניות נקבע כשורש מספר הנפשות.

לוח 1 סולם השקילות לפי סלי צריכה שונים, 2011

מספר נפשות (1)	הלוח הרשמי (2)	סולם השקילות הנאמד 2011			הלוח הנהוג ב-OECD* (6)
		לפי סל מוצרי מזון (3)	לפי סל מוצרי מזון, הלבשה ודיור (4)	לפי סל צריכה כוללת (5)	
1	1.25	1.22	1.61	1.39	1.41
2	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
3	2.65	2.67	2.27	2.47	2.45
4	3.20	3.28	2.48	2.87	2.83
5	3.75	3.85	2.66	3.23	3.16
6	4.25	4.38	2.82	3.55	3.46
7	4.75	4.89	2.96	3.85	3.74
8	5.20	5.38	3.09	4.13	4.00
9	5.60	5.78	3.49	4.53	4.24
10	6.00	6.18	3.89	4.93	4.47
11	6.40	6.58	4.29	5.33	4.69
12	6.80	6.98	4.69	5.73	4.90

* הלוח הנהוג ב-OECD הוא שורש מספר הנפשות. אולם בלוח מוצג סולם השקילות לאחר תקנון הנפשות התקניות, כך ששתי נפשות תקניות ייצגו שתי נפשות במשפחה.

לוח 2 מציג את תחולות העוני של משפחות לאורך השנים לפי סולמות השקילות השונים שנבחנו. אפשר לראות כי תחולת העוני המתבססת על סולם שקילות לפי צריכה כוללת דומה מאוד לתחולת העוני לפי ה-OECD במהלך כל השנים, וכצפוי, תחולת העוני לפי סולם המתבסס על צריכת מזון בלבד דומה מאוד לתחולת העוני לפי הסולם הרשמי הנהוג בישראל. תחולת העוני לפי סולם המתבסס על צריכת מזון, הלבשה ודיור דומה במקצת השנים לתוצאות המתקבלות על-פי הסולם הקיים ובשנים אחרות הוא דומה יותר לתוצאות המתקבלות על-פי סולם ה-OECD. התנדודתיות נובעת בין היתר מכך שההוצאה הזקופה למרכיב הדיור בבעלות עברה שינויים במהלך השנים, שהקטינו או העלו את חשיבותו היחסית בנוגע לאוכלוסיות שונות.

לסיכום, אם משתמשים באותה שיטת אמידה נראה כי אין הצדקה לשנות את סולם השקילות הקיים. בבחינת הכדאיות של שינוי סולם השקילות עולות שאלות אחדות, כגון - האם יש יתרונות לאמידה שאינה נוגעת רק להוצאה למזון אלא גם לסעיפי צריכה נוספים; האם נכון להתייחס לכלל סעיפי הצריכה (לרבות סעיפי "מותרות") או רק לסעיפי הצריכה הבסיסיים; עד כמה חשוב שסולם השקילות יתבסס על הוצאה יציבה וברורה כמו ההוצאה על מזון לעומת הוצאה המשתנה על פי שיטות אמידה וזמניות נתונים, כגון ההוצאה הזקופה לדיור בבעלות הדיירים; ועוד.

לוח 2

תחולת עוני של משפחות* לפי סולמות שקילות שונים, 1968, 1986/7, 1998-2011

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	1999	1998	1986/7	1968	סל הצריכה שלפיו חושב סולם השקילות
19.5	20.6	20.4	19.5	19.8	19.3	19.9	20.6	19.6	17.8	18.6	17.7	11.8	17.0	מזון
20.3	20.4	20.8	19.8	19.4	19.5	20.1	20.2	19.0	17.2	17.1	17.4	14.0	17.3	מזון הלבשה ודיור
20.0	20.3	20.1	19.8	19.0	19.4	19.6	20.1	19.0	17.8	17.3	17.1	12.9	17.3	צריכה כוללת
20.1	20.1	19.7	19.6	18.9	19.2	19.7	20.0	18.7	17.5	17.0	17.2	13.8	17.3	OECD
19.5	20.7	20.3	19.6	19.8	19.8	20.4	20.3	19.6	18.3	18.6	17.7	11.8	17.2	הלוח הרשמי

* המקור: סקרי הוצאות משק הבית של הלמ"ס לשנים המצוינות בלוח.

מבדיקה של ממדי העוני לפי מדדים נבחרים, עולה מגמה של התייצבות בממדי העוני בישראל ברמה גבוהה וחזרה לשיעורים ששררו ב-2007-2008 (19.9%), לאחר עלייה זמנית ב-2009 בעקבות המיתון. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני נותר כמעט ללא שינוי ב-2011 - 19.9%, ושיעור הנפשות והילדים החיים במשפחות אלה עלה במעט, מ-24.4% ל-24.8% ומ-35.3% ל-35.6%, בהתאמה (לוח 5).

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא תוצאה של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מיסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים. לוח 5 מראה את הירידה המושגת בכל אחת מהשנים המופיעות בלוח, כאשר מתחשבים בתשלומי ההעברה בלבד וכאשר מוסיפים את המיסים הישירים לאמצעי המדיניות של הממשלה. במקצת המדדים מושג שיפור רב בעקבות אמצעי המדיניות (מדדי FGT, מדד SEN ומדד ג'יני להתחלקות ההכנסות של העניים יורדים למחצית ויותר מערכם), ובמדדי תחולת העוני, ובעיקר בתחולות העוני של ילדים, השיפור המושג מתון יותר.

אפשר לראות שהשיפור המתקבל ללא התחשבות במיסים הישירים גבוה יותר מהשיפור המתקבל תוך התחשבות בהם, מאחר שהמיסים הישירים אומנם פועלים להקטנת האי-שוויון בהכנסות בין בעלי ההכנסות ברמותיהן השונות, אך כדי להפחית עוני הם אינם אפקטיביים שכן הם מורידים את ההכנסה הפנויה של העניים. יצוין כי מרבית העניים אינם מגיעים לסף מס ההכנסה ולכן אינם משלמים מס הכנסה, ולכן השפעת המיסוי על ההכנסה הפנויה שלהם ניכרת רק בדמי ביטוח בריאות ודמי ביטוח לאומי.

בעוד שתחולת העוני נותרו ברמה גבוהה, עומק העוני וחומרתו ירדו ב-2011: יחס פער העוני המבטא את עומק העוני של המשפחות (כלומר את המרחק הממוצע של הכנסת העניים מקו העוני), שהיה ב-2010 35.8%, ירד במקצת ל-34.7%. מדד FGT, המשקף את חומרת העוני ומשלב את השפעת תחולת העוני עם עומק העוני תוך מתן משקל גבוה יותר לעניים יותר, ירד בין שתי השנים, וכך גם מדד SEN. ממצא זה מוסבר בין היתר בהצטרפותן של משפחות עובדות לאוכלוסייה הענייה בחלק העליון של התפלגות ההכנסות שלה. כל המדדים שנסקרו לעיל - תחולת העוני, עומק וחומרתו - מצביעים על התייצבות ברמה גבוהה מ-2008. מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה של

לוח 5

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2009-2011

ממד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
2009			
תחולת העוני (%)			
משפחות	33.2	17.9	20.5
נפשות	33.9	22.4	25.0
ילדים	41.9	33.3	36.3
יחס פער הכנסות העניים (%)*	60.3	35.2	35.5
מדד *FGT	0.1636	0.0410	0.0467
מדד *SEN	0.270	0.109	0.123
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4922	0.2089	0.2134
2010			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.6	17.5	19.8
נפשות	32.8	22.0	24.4
ילדים	40.4	32.8	35.3
יחס פער הכנסות העניים (%)*	60.0	35.3	35.8
מדד *FGT	0.1561	0.0399	0.0456
מדד *SEN	0.260	0.107	0.120
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4838	0.2059	0.2111
2011			
תחולת עוני (%)			
משפחות	32.8	17.3	19.9
נפשות	33.7	22.2	24.8
ילדים	41.9	32.9	35.6
יחס פער הכנסות העניים (%)*	58.3	34.2	34.7
מדד *FGT	0.1538	0.0381	0.0438
מדד *SEN	0.262	0.105	0.119
מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4640	0.1978	0.2030

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות שבה.

העניים (לוח 5) ירד בשיעור של כ-4.0% בין 2010 ל-2011 לאחר ירידה נוספת של 1% ב-2010, ומדד ג'יני להכנסה הכלכלית הוסיף אף הוא לרדת גם ב-2011 (בכ-4%).

מדד SEN משקף את השפעתם המשולבת של מדד תחולת העוני, מדד פער העוני וכן את מקומו של הפרט העני במדרג העניים, כלומר את האי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים. מדד SEN לפי ההכנסה הפנויה, שירד בכ-2% בין 2009 ל-2010, הוסיף לרדת, בכ-1%, ב-2011.

לוח 6

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2009-2011

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה בלבד			מדדי העוני
2011	2010	2009	2011	2010	2009	
						תחולת העוני (%)
39.3	39.2	38.4	47.2	46.3	46.1	משפחות
26.4	25.6	26.2	34.1	32.8	33.9	נפשות
15.1	12.6	13.4	21.5	18.9	20.4	ילדים
40.5	40.2	41.1	41.4	41.2	41.5	יחס פער הכנסות העניים (%)*
71.5	70.8	71.4	75.2	74.4	74.9	מדד *FGT

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות שבה.

תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופת סקר 2011 חילצו ממעגל העוני 39% ממשפחות העניים, בדומה לשנתיים שקדמו לה (לוח 6). לשם השוואה, בשנת 2002 חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בעקבות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המיסוי הישיר ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני עלתה במקצת ב-2011 לעומת 2010 אך עדיין נותרה ברמה של כ-26%. תרומה זו עלתה בין שלוש השנים בילדים: כ-15% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה ב-2011 לעומת כ-13% ב-2009 וב-2010. ב-2002 שיעור הילדים שנחלצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה הגיע לכ-25%.

4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן מבחינת המגמות והשינויים בממדי העוני שלהן בשנים הנסקרות (לוחות 7-11). לוח 7 מציג את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות אוכלוסייה שונות, ולוחות 8 ו-9 מציגים את חלקן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה ב-2010 וב-2011 בהתאמה. בלוח 10 מובאים ערכי יחס פער ההכנסות לפי קבוצות האוכלוסייה, ולוח 11 מציג את שיעורי ההפחתה של ממדי העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים.

מגמת ההתייצבות לעומת 2010 לא היתה משותפת לכל קבוצות האוכלוסייה - קבוצות אחדות הקטינו את ממדי העוני בקרבן, ובחלק הוחמר העוני.

תחולת העוני של משפחות עובדות עלתה במדידה לפי ההכנסה הכלכלית מ-19.4% ל-20.0% ובמדידה לפי ההכנסה הפנויה מ-13.2% ל-13.8%. עלייה זו התרחשה על אף ההתאוששות בשוק העבודה שאפיינה את שנת 2011 והתבטאה בהרחבת מספר המועסקים. תחולת העוני של משפחות עובדות שעלתה בהדרגה בשני העשורים האחרונים גבוהה פי שניים ויותר מתחולת העוני בשנות ה-80, עת יציאה לעבודה כמעט היוותה ערובה מפני עוני. העלייה בתחולת העוני אפיינה את משפחות השכירים והעצמאים גם יחד, אך היתה גבוהה יותר בקרב המשפחות שראשן עצמאי - אצלן עלתה תחולת העוני בכנקודת אחוז שלמה (מ-13.1% ב-2010 ל-14% ב-2011). במקביל ירדה בין השנים תרומת אמצעי המדיניות לחילוץ מעוני בקבוצת המשפחות העובדות, מ-31.9% ל-31.3%, וירדו

המדדים לעומק העוני ולחומרתו בקרב המשפחות העובדות. הסבר עקבי לממצא זה הוא הצטרפותן של משפחות עובדות לאוכלוסייה הענייה בחלק העליון של התפלגות ההכנסות שלה. חלקן של המשפחות העובדות בכלל המשפחות העניות עלה אף הוא, מ-50.6% ב-2010 ל-52.9% ב-2011. יצוין כי בקרב המשפחות בגיל העבודה בלבד, עלה חלקן של המשפחות העובדות, מ-62.4% ב-2010 ל-64.8% ב-2011, כלומר כמעט 2/3 מהמשפחות העניות בגיל העבודה הן משפחות עובדות.

לאחר שיפור קל בתחולת העוני של משפחות ערביות ב-2010 והתייצבות ברמה גבוהה, היא עלתה מעט, מ-53.2% ב-2010 ל-53.5% ב-2011. לעומת זאת תוחלת העוני לפי ההכנסה הכלכלית ירדה במעט, מ-60.7% ל-60.4%. תרומת אמצעי המדיניות להפחתת העוני ירדה אצל הערבים, מ-12.3% ב-2010 ל-11.5% ב-2011, וגם עומק העוני וחומרתו עלו (חומרת העוני עלתה בשיעור גבוה של 5%). ההרעה במצבם של הערבים באה לידי ביטוי גם בעלייה בחלקם באוכלוסייה הענייה, מ-37.8% ב-2010 ל-38.9% ב-2011. מדד הריכוזיות המוצג בלוח 7 מראה כי גם ביחס לאוכלוסייה כולה מצבן של המשפחות הערביות פחות טוב וכי תחולת העוני שלהן גדולה פי 2.7 מתחולת העוני של כלל האוכלוסייה.

ב-2011 תחולת העוני של קשישים הוסיפה לרדת, גם אם בשיעור מתון, והיא היתה 19.4% לעומת 19.6% ב-2010. הגל האחרון של מגמת הירידה בתחולת העוני של קשישים החל ב-2008, זאת בעיקר בשל שיפור ההדרגתי והמתמשך במערך קצבאות הקשישים בשנים האחרונות ובעלייה בגיל הפרישה, שכתוצאה ממנה גדלו הכנסותיהם מעבודה. תרומת המדיניות הישירה להפחתת העוני בקרב משפחות של קשישים נותרה ללא שינוי (64.4%). מצב הקשישים שנותרו מתחת לקו העוני נותר אף הוא כמעט ללא שינוי: עומק העוני נותר ברמה של 26.8% ב-2011, וכך גם חומרת העוני שלהם לפי מדד FGT.

תחולת העוני של משפחות עם ילדים נשארה ב-2011 כמעט ללא שינוי בהשוואה ל-2010 (26.8% לעומת 26.6%), בעיקר בשל הירידה של שיעור העוני בקרב משפחות גדולות בשנים אלה, מ-69.5% ב-2010 ל-67.4% ב-2011, שקיזזה את העלייה של שיעור העוני בקרב משפחות עם 1-3 ילדים (מ-20.1% ב-2010 ל-20.4% ב-2011) ובקרב משפחות חד-הוריות (מ-30.5% ל-30.8%). מצבן של המשפחות העניות עם 5 ילדים ויותר השתפר אף הוא ומדדי עומק העוני וחומרתו ירדו בין שתי השנים. על אף העלייה בתחולת העוני של משפחות עם 1-3 ילדים, מצבן של המשפחות העניות בקבוצה זו השתפר כפי שהדבר בא לידי ביטוי בירידת עומק העוני וחומרת העוני, בכ-6%-5%. למרות ההטבה היחסית במצבן של משפחות גדולות, מדד הריכוזיות מלמד כי תחולת העוני בקרב משפחות שבהן 4 ילדים ויותר גדול פי 3 מתחולת העוני של כלל האוכלוסייה.

תחולת העוני של משפחות חד-הוריות עלתה במקצת, מ-30.5% ב-2010 ל-30.8% ב-2011. אפשר לראות כי גם תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית עלתה, אך תרומת תשלומי ההעברה ותשלומי החובה להפחתת העוני בקבוצה זו נותרה ללא שינוי. אף שעומק העוני ירד מ-37.1% ל-36.3%, חומרת העוני (מדד FGT) עלתה במקצת בין שתי השנים, כלומר השינוי לרעה התרחש אצל המשפחות העניות ביותר של קבוצה זו.

תחולת העוני של עולים הוסיפה לרדת, מ-17.4% ב-2009 ל-16.7% ב-2010 ול-16.3% ב-2011, ורמתה הפכה עם השנים לנמוכה במידה ניכרת בהשוואה לכלל האוכלוסייה. "עולה" הוא כל מי שעלה לארץ מ-1990, ואולם יש הבדל ניכר בין מצבם של העולים שהגיעו בשנות ה-90 לבין מצבם של מי שהגיעו משנת 2000 ואילך, הן בגלל ההשפעה החיובית של הוותק בארץ והן בגלל ההבדלים במאפיינים שלהם - מוצא גיאוגרפי וגיל. בקבוצה הראשונה היו בדרך כלל עולים מבוגרים מברה"מ לשעבר ובקבוצת העולים השנייה יש כנראה רכיב ניכר של עובדים זרים.

לוח 7

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2010 ו-2011

2011			2010			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מדד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מדד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	19.9	32.8	1.00	19.8	32.6	סך כל האוכלוסייה
0.71	14.2	28.1	0.72	14.3	28.0	יהודים
2.68	53.5	60.4	2.69	53.2	60.7	ערבים
0.97	19.4	54.4	0.99	19.6	54.8	קשישים
0.82	16.3	40.4	0.84	16.7	39.5	עולים
	54.3	66.9	2.78	55.0	67.2	חרדים
1.34	26.8	32.9	1.34	26.6	32.0	משפחות עם ילדים - סך הכל
1.03	20.4	26.4	1.01	20.1	25.6	1-3 ילדים
2.85	56.7	63.8	2.89	57.2	62.4	4 ילדים ויותר
3.38	67.4	75.4	3.51	69.5	75.7	5 ילדים ויותר
1.55	30.8	47.5	1.54	30.5	46.9	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
0.69	13.8	20.0	0.67	13.2	19.4	עובד
0.69	13.7	20.6	0.67	13.3	20.0	שכיר
0.70	14.0	16.0	0.66	13.1	15.5	עצמאי
3.55	70.7	90.4	3.54	70.1	90.6	לא עובד בגיל עבודה
1.30	25.9	37.8	1.29	25.6	37.8	מפרנס אחד
0.23	4.6	6.6	0.17	3.5	4.9	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
1.28	25.4	36.2	1.35	26.8	37.7	עד 30
1.09	21.7	27.9	1.06	21.0	26.9	31-45
0.76	15.1	21.5	0.75	14.8	21.6	46 עד גיל הפנסיה
1.00	19.8	58.1	1.00	19.9	57.8	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
2.22	44.2	71.3	2.15	42.6	69.7	עד 8 שנות לימוד
1.18	23.6	36.1	1.21	23.9	36.3	9-12 שנות לימוד
0.61	12.2	22.4	0.59	11.8	21.7	13 ויותר שנות לימוד

* מדד הריכוזיות הוא היחס שבין תחולת העוני של הקבוצה לתחולת העוני של כלל האוכלוסייה (לפי הכנסה פנויה) ומשקף את מידת ה"קרבה" של קבוצה מסוימת לכלל האוכלוסייה מבחינת תחולת העוני.
 ** לוחות המציגים נתונים על יהודים: באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

ב-2011 ירד חלקן באוכלוסייה של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות על רקע ההתאוששות בתעסוקה. זוהי מגמה ארוכת שנים שהופרה באופן חד פעמי רק ב-2009. עם זאת, תחולת העוני בקרב משפחות אלה (שבהן גם משפחות של מובטלים) הוסיפה ועלתה גם ב-2011, מ-70.1% ב-2010 ל-70.7% ב-2011. בעשור האחרון, וליתר דיוק משנת 1999, טיפסה תחולת העוני הגבוהה ממילא של

לוח 8

חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה
ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2010

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישרים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישרים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			
2010						
53.2	62.2	61.9	73.8	79.8	85.9	יהודים
46.8	37.8	38.1	26.2	20.2	14.1	ערבים
9.2	20.1	16.6	34.3	10.4	20.4	קשישים
11.5	15.3	16.1	22.1	15.5	18.2	עולים
82.1	60.6	71.3	44.4	65.7	45.2	משפחות עם ילדים - סך הכל
40.7	37.8	37.6	29.3	48.5	37.3	1-3 ילדים
41.4	22.8	33.7	15.1	17.2	7.9	4 ילדים ויותר
26.2	12.9	21.3	8.5	9.2	3.7	5 ילדים ויותר
8.4	8.8	9.1	8.3	6.2	5.7	משפחות חד הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
63.3	50.6	61.2	45.2	84.2	75.8	עובד
55.8	44.0	54.6	40.4	72.9	65.8	שכיר
7.5	6.6	6.6	4.8	11.4	10.0	עצמאי
27.9	30.0	23.9	23.6	8.3	8.5	לא עובד בגיל עבודה
52.5	43.2	50.2	38.7	32.0	33.4	מפרנס אחד
10.8	7.4	11.0	6.4	52.3	42.4	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
21.4	21.7	21.1	18.6	16.0	16.1	עד 30
48.2	37.0	42.6	28.8	43.2	34.9	31-45
22.3	23.0	21.1	20.4	31.9	30.9	46 עד גיל הפנסיה
8.1	18.2	15.2	32.2	8.9	18.1	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
20.6	24.0	20.0	23.9	9.5	11.2	עד 8 שנות לימוד
50.3	45.8	47.8	42.3	41.0	38.0	9-12 שנות לימוד
29.1	30.2	32.2	33.8	49.4	50.9	13 ויותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד למספר הנפשות שבה.

משפחות אלה מ-64.5% לכ-71% כאמור. תרומת תשלומי ההעברה להפחתת העוני הוסיפה וירדה, מ-22.6% ב-2010 ל-21.8% ב-2011. עם זאת מצבן של המשפחות העניות בקבוצה זו השתפר: עומק העוני ירד בכ-2% וחומרת העוני ירדה בכ-4%. חומרת העוני היתה גבוהה ב-2011 יותר מפי 6 מזו של כלל העניים, בגלל תחולתן הנמוכה למדי של הקצבאות למינימום קיום ורמתן הנמוכה בהשוואה למינימום למחיה כפי שהוא מתבטא בקו העוני.

לוח 9

חלקן של קבוצות אוכלוסייה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2011

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	נפשות	משפחות			
2011						
52.0	61.1	61.5	73.3	79.5	85.5	יהודים
48.0	38.9	38.5	26.7	20.5	14.5	ערבים
8.5	20.3	15.9	34.6	10.6	20.8	קשישים
11.3	15.9	16.7	23.8	16.2	19.3	עולים
82.9	60.9	72.8	45.5	66.0	45.3	משפחות עם ילדים - סך הכל
41.9	38.4	38.8	30.1	48.6	37.4	1-3 ילדים
41.0	22.5	34.0	15.4	17.4	7.9	4 ילדים ויותר
25.7	12.4	21.2	8.4	9.3	3.7	5 ילדים ויותר
8.6	8.5	9.3	8.0	6.1	5.5	משפחות חד הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
66.0	52.9	63.5	46.7	84.8	76.5	עובד
57.7	45.9	56.8	41.9	73.5	66.6	שכיר
8.4	7.0	6.8	4.8	11.3	9.9	עצמאי
26.2	28.1	22.4	21.8	8.0	7.9	לא עובד בגיל עבודה
51.6	42.8	48.8	38.0	31.3	32.9	מפרנס אחד
14.5	10.1	14.7	8.7	53.5	43.6	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
20.7	20.7	20.6	17.9	16.3	16.2	עד 30
49.5	37.5	43.8	29.3	42.8	34.4	31-45
22.5	23.6	20.9	20.4	32.0	31.1	46 עד גיל הפנסיה
7.3	18.2	14.6	32.4	8.9	18.3	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
20.1	23.6	19.3	23.2	9.2	10.7	עד 8 שנות לימוד
48.2	44.7	45.8	41.5	40.3	37.7	9-12 שנות לימוד
31.7	31.7	35.0	35.3	50.6	51.6	13 ויותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד למספר הנפשות שבה.

בדיקת יחס הפער של הכנסות העניים לפי ההכנסה הכלכלית והפנויה, מעלה שהמרחק הממוצע של משפחה ענייה מקו העוני מגיע לכשליש (לוח 10). בדומה לנתוני תחולת העוני, פער העוני בקרב משפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד הוא הגבוה ביותר. ההשפעה של אמצעי המדיניות של הממשלה - תשלומי העברה ומיסים ישירים - על תחולת העוני ועל עומק העוני (לוח 11), מעלה כי בין 2009 ל-2011 עלתה תרומתם להפחתת תחולת העוני. עם זאת בכל הנוגע לתרומתם לעומק העוני,

לוח 10

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2010 ו-2011

2011			2010			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	34.7	58.3	1.00	35.8	60.0	סך כל האוכלוסייה
0.92	31.8	60.1	0.97	34.6	62.2	יהודים
1.09	37.8	55.4	1.04	37.2	56.3	ערבים
0.77	26.8	79.5	0.74	26.7	80.0	קשישים
0.82	28.4	65.3	0.81	29.0	67.1	עולים
1.03	35.8	53.8	1.02	36.7	55.6	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.96	33.5	50.3	0.99	35.5	53.3	1-3 ילדים
1.10	38.3	57.7	1.06	37.9	58.3	4 ילדים ויותר
1.12	38.8	59.5	1.09	38.9	60.4	5 ילדים ויותר
1.05	36.3	62.6	1.04	37.1	65.9	משפחות חד הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
0.83	28.7	39.6	0.82	29.5	40.2	עובד
0.82	28.3	39.8	0.80	28.8	40.0	שכיר
0.90	31.0	37.7	0.97	34.8	42.0	עצמאי
1.50	52.1	95.6	1.48	53.1	95.5	לא עובד בגיל עבודה
0.89	30.9	43.5	0.86	30.8	43.1	מפרנס אחד
0.60	20.8	26.4	0.64	23.1	27.4	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
1.03	35.6	54.6	1.03	37.0	55.1	עד 30
1.01	35.1	52.6	1.00	35.9	54.1	31-45
1.04	36.1	58.7	1.07	38.5	61.8	46 עד גיל הפנסיה
0.71	24.7	80.2	0.70	25.3	80.5	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
1.15	39.9	71.2	1.12	40.1	71.0	עד 8 שנות לימוד
0.97	33.5	53.8	0.98	35.1	55.2	9-12 שנות לימוד
0.96	33.2	57.1	0.95	34.1	60.2	13 ויותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות שבה.

** ממד הריכוזיות הוא יחס הפערים, והוא מציין את היחס שבין עומק העוני בקבוצה לבין זה שבכלל האוכלוסייה.

אפשר לראות כי לאחר הירידה בתרומתם להפחתת עומק העוני בין 2009 ל-2010 יש עלייה קלה, אם כי לא לרמה שהיתה ב-2009. הסבר אפשרי לכך הוא שהממשלה היטיבה בשנים האחרונות בעיקר עם הקשישים, שרבים מהם נמצאים סמוך לקו העוני. הטבה מזערית עשויה אם כן להעלות את חלקם מעל קו העוני, אך אין היא מסייעת להפחתה של עומק העוני של המשפחות. ואכן התפתחות זו בולטת בקרב הקשישים, שתרומת אמצעי המדיניות אצלם עלתה בכ-2 נקודות האחוז בין 2009 ל-2011 אך ירדה בהפחתת עומק העוני בכ-4 נקודות האחוז באותה תקופה.

לוח 11

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני
בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2011-2009

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמיסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער הכנסות העניים			תחולת עוני			
2011	2010	2009	2011	2010	2009	
40.5	40.2	41.1	39.3	39.2	38.4	סך כל האוכלוסייה
47.1	44.4	47.2	49.4	48.7	47.4	יהודים
31.8	33.8	31.6	11.5	12.3	11.4	ערבים
66.3	66.7	69.2	64.4	64.3	63.1	קשישים
56.6	56.8	59.5	59.6	57.8	56.7	עולים
33.4	34.0	35.3	18.7	17.0	17.9	משפחות עם ילדים - סך הכל
33.5	33.4	34.9	22.5	21.5	22.5	1-3 ילדים
33.7	34.9	36.2	11.2	8.3	8.6	4 ילדים ויותר
34.9	35.5	37.8	10.7	8.2	8.5	5 ילדים ויותר
42.0	43.7	44.4	35.2	35.1	34.5	משפחות חד הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
27.5	26.7	28.1	31.3	31.9	31.6	עובד
28.8	28.2	29.2	33.4	33.8	33.2	שכיר
17.7	17.1	19.9	12.6	15.5	17.3	עצמאי
45.4	44.4	44.7	21.8	22.6	23.3	לא עובד בגיל עבודה
29.1	28.5	30.4	31.6	32.2	31.4	מפרנס אחד
21.2	15.6	15.5	29.9	30.0	32.7	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית
34.8	32.9	34.5	29.8	28.8	30.7	עד 30
33.2	33.7	35.3	22.3	21.8	19.6	31-45
38.5	37.7	38.7	29.6	31.5	35.0	46 עד גיל הפנסיה
69.2	68.6	71.5	65.9	65.6	64.1	בגיל הפנסיה לפי חוק
						השכלה של ראש משק הבית
44.0	43.5	44.3	38.0	38.9	38.3	עד 8 שנות לימוד
37.8	36.3	36.6	34.6	34.1	34.5	9-12 שנות לימוד
41.9	43.4	45.0	45.5	45.7	43.1	13 ויותר שנות לימוד

אחת הדרכים להגדיר עוני חמור היא לבדוק משקי בית שהכנסתם נופלת הרבה מקו העוני הרשמי של 50% מההכנסה החצינית של ההכנסה הכספית הפנויה לנפש תקנית. כך למשל מקובל להתייחס למשקי בית שרמת ההכנסה שלהם נמוכה מ-40% מההכנסה החצינית כאל משקי בית שחיים בעוני חמור,⁵ ועל פי אותו היגיון אפשר להתייחס למשקי בית שהכנסותיהם אמנם מעל קו העוני הרשמי אך

5 גישה מקובלת יותר בקרב חוקרי עוני היא להגדיר עוני חמור בעזרת מדד ה-FGT, המבטא בדרך כלל את הסכום הריבועי של פערי ההכנסות כמתואר במקומות אחרים בפרק זה. הגישה בלוח זה פשוטה יותר להבנה.

לוח 12

תחלות עוני, עוני חמור וסיכון לעוני בקרב נפשות בקבוצות אוכלוסייה שונות, 2011

קבוצת אוכלוסייה	חיים בעוני חמור - מתחת ל-40% של ההכנסה החציונית	חיים בעוני מתון - 40%-50% מההכנסה החציונית	חיים מתחת לקו העוני הרשמי של 50%	חיים מעל קו העוני הרשמי אך בסיכון לעוני
סך הכל	16.8	8.0	24.8	6.3
יהודים	9.9	6.3	16.2	5.6
ערבים	43.7	14.3	58.0	9.3
קשישים	9.8	10.0	19.8	9.1
עולים	9.4	7.9	17.3	8.1
חרדים*	44.0	15.4	59.4	10.8
משפחות עם ילדים - סך הכל	22.1	9.1	31.2	6.8
1-3 ילדים	13.9	7.5	21.4	6.2
4 ילדים ויותר	45.1	13.6	58.6	8.6
5 ילדים ויותר	54.0	14.2	68.2	8.9
משפחות חד הוריות מצב תעסוקה של ראש משק הבית	24.5	10.4	34.9	8.7
עובד	12.0	7.3	19.3	5.9
שכיר	12.1	7.3	19.5	6.0
עצמאי	11.2	7.2	18.5	5.5
לא עובד בגיל עבודה	71.8	9.7	81.5	5.2
מפרנס אחד	27.4	13.6	40.9	8.9
שני מפרנסים	3.0	3.7	6.7	4.2
גיל של ראש משק הבית				
עד 30	20.9	10.7	31.6	7.8
31-45	20.4	8.2	28.7	6.2
46 עד גיל הפנסיה	12.1	5.4	17.4	4.6
בגיל פרישה לפי חוק השכלה של ראש משק הבית	9.3	11.0	20.3	10.4
עד 8 שנות לימוד	40.6	13.9	54.5	9.0
9-12 שנות לימוד	19.9	9.8	29.7	7.1
13 שנות לימוד ויותר	10.2	5.4	15.6	5.2

* הגדרת חרדים לפי הגישה במחקר של גוטליב-קושניר מ-2009.

הן מתחת לרף של 60% מההכנסה החציונית כאל משקי בית החיים בסיכון לעוני⁶. שיעור החיים בעוני חמור בכלל האוכלוסייה מגיע לכ-17% מהנפשות בממוצע, ואולם במשפחות הגדולות, שרובן (כ-2/3 מהן) משפחות של חרדים ומשפחות ערביות - שיעור זה נוסק ליותר מ-40% (לוח 12).

6 מדד ה-60% נקבע בידי האיחוד האירופי כקו העוני הרשמי של סיכון לחיים בעוני. ראו Poverty and Social Exclusion באתר: <http://ec.europa.eu/social/>

כ-80% מהנפשות במשפחות העניות שבהן חמישה ילדים ויותר, כ-80% מהנפשות במשפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד ויותר מ-60% מהנפשות במשפחות העובדות העניות, חיות בעוני חמור. לעומת זאת בקבוצות מסוימות השיעורים נמוכים בהרבה - כמחצית מהקשישים העניים ומשפחות שראשן בגיל פרישה ו-45% ממשקי בית עם שני מפרנסים חיים בעוני חמור (לוח 12).

תיבה 2 סקר ביטחון תזונתי 2011

סקר ביטחון תזונתי שנעשה לראשונה בידי מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי התקיים במהלך שנת 2011 בתשאל טלפוני, והשתתפו בו כ-5600 משפחות מייצגות מכל הארץ¹. תיבה זו תציג נתונים נוספים על הנתונים שפורסמו - נתונים שנמצאו כמעניינים את הציבור ולא פורסמו, על שיעורי הביטחון בתזונה לפי יישובים ועל מידת ההיעזרות של משפחות החיות באי-ביטחון תזונתי בגורמי סיוע שונים.

על פי ממצאי הסקר, 81.3% מתושבי ישראל חיים בביטחון תזונתי ו-18.7% חיים באי-ביטחון תזונתי - יותר ממחציתם באי-ביטחון תזונתי ניכר. כ-60% מהמשפחות החיות באי-ביטחון תזונתי נעזרות ברמות שונות בגורמי סיוע, רובן בארגונים, כדי לשפר את מצב הביטחון התזונתי שלהן. הממצאים מורים על התאמה גבוהה בין שיעורי האי-ביטחון ושיעורי העוני המחושבים בדוח העוני והפערים החברתיים לקבוצות אוכלוסייה שונות. עוד עולה מהנתונים כי תופעת האי-ביטחון התזונתי בולטת במשפחות גדולות (בנות 4 ילדים ויותר), במשפחות הערביות ובמשפחות חד הוריות; שיעורי האי-ביטחון בהן קרובים לכמחצית בכל אחת מקבוצות אלו. עם זאת, במשפחות

לוח 1 שיעור אי-ביטחון תזונתי לפי יישובים נבחרים

יישוב	ביטחון תזונתי	אי-ביטחון תזונתי קל	אי-ביטחון תזונתי ניכר
אשדוד	83.9	9.7	6.3
ירושלים	69.0	11.2	19.9
חיפה	87.8	5.5	6.8
תל אביב - יפו	87.7	4.1	8.3
בת ים	84.3	7.9	7.7
חולון	86.0	5.6	8.3
אשקלון	85.7	10.0	4.3
נתניה	84.7	5.1	10.2
פתח תקווה	84.8	7.9	7.4
ראשון לציון	87.2	7.0	5.7
רמת גן	86.5	5.2	8.3
באר שבע	83.3	9.6	7.1

1 אנדבלד מ', ברקלי נ', פרומן א', גאליה א' וגוטליב ד' (2012). ביטחון תזונתי 2011 - מהלך הסקר והממצאים העיקריים.

לוח 2

שיעור הנעזרים בארגוני סיוע או במשפחה בקרב משפחות עם ביטחון תזונתי ואי-ביטחון תזונתי קל וחמור, לפי קבוצת אוכלוסייה

אי-ביטחון תזונתי מתון או ניכר		ביטחון תזונתי		קבוצת אוכלוסייה
עזרה אינטנסיבית ממשפחה או מארגונים	עזרה ממשפחה או מארגונים	עזרה אינטנסיבית ממשפחה או מארגונים	עזרה ממשפחה או מארגונים	
52.8	60.5	13.5	17.1	סך כל האוכלוסייה
53.6	62.3	13.2	16.6	יהודים
64.7	82.6	23.2	31.1	חרדים
52.4	60.0	12.7	15.9	יהודים לא חרדים
52.0	58.1	16.7	21.8	ערבים
46.6	54.3	12.7	16.7	עולים מ-1990
45.6	52.7	12.4	15.0	קשישים*
60.9	66.5	19.3	25.5	חד-הוריות
				גיל של ראש משק הבית
58.5	68.2	16.9	21.1	ראש משק הבית עד גיל 30
54.9	63.2	13.4	17.4	ראש משק הבית בן 31-45
51.3	57.9	9.4	12.7	ראש משק הבית בן 46 עד פרישה
38.8	44.1	14.6	16.9	ראש משק הבית בן +65
53.4	62.1	12.2	16.6	משפחות עם ילדים
50.6	59.5	11.7	15.8	2-1 ילדים
50.1	58.5	11.4	15.4	3-1 ילדים
61.3	70.7	19.4	27.0	4 ילדים ויותר
64.2	74.8	22.2	30.7	5 ילדים ויותר
51.7	60.9	11.8	16.1	שני הורים
				השכלה של ראש משק הבית
50.8	57.1	24.6	27.3	השכלה עד 8 שנות לימוד
52.0	59.5	12.7	17.2	השכלה 9-12 שנות לימוד
56.2	65.8	12.0	15.1	השכלה 13 שנים ויותר
				מצב תעסוקה של ראש משק הבית
50.8	59.7	11.5	15.0	עובד
69.5	79.0	25.8	31.3	לא עובד בגיל עבודה
53.2	60.2	16.6	21.0	מפרנס אחד
46.7	58.8	8.1	11.0	שני מפרנסים ויותר
49.9	56.7	15.8	19.3	מקבלי קצבאות מהביטוח הלאומי
58.1	63.3	22.0	28.1	מקבלי הבטחת הכנסה
53.9	63.7	17.1	22.6	מקבלי קצבת נכות
				מחוזות
53.8	63.7	17.5	20.2	ירושלים
51.6	56.2	15.0	19.5	הצפון
47.1	55.6	13.8	17.0	חיפה
57.7	65.3	12.5	15.6	מרכז
51.0	58.0	12.3	16.1	תל אביב
55.0	63.1	12.6	16.1	דרום

* 60 לאישה, 65 לגבר.

היהודיות החרדיות רמת האי-ביטחון נמוכה לעומת מצבן הכלכלי - רובן, כ-3/4, חיות בביטחון תזונתי. גם בקרב הקשישים נמצאה רמת אי-ביטחון תזונתי נמוכה למדי, של 11.2%.

כ-10% מהמשפחות בירושלים, באשדוד, באשקלון ובבאר שבע נמצאות במצב של אי-ביטחון קל (לוח 1). אולם כשבוחנים את שיעור המשפחות הנמצאות במצב של אי-ביטחון ניכר הרי שבירושלים שיעורן כפול (כ-20%), באשדוד ובבאר שבע - קטן יותר, ובאשקלון אף פחות מ-5%. בנתניה שיעור אי-ביטחון קל - כ-5%, אך שיעור האי-ביטחון הניכר גבוה לעומת שאר היישובים - כ-10%.

מנגד, בחיפה, בתל-אביב, חולון ורמת-גן, שיעור המשפחות הנמצאות במצב של אי-ביטחון קל וניכר נמוך לעומת שאר היישובים - כ-5% ו-7%-8% בהתאמה.

הממצאים בנוגע לרמת ההיעזרות של משפחות בארגוני סיוע או במשפחה במהלך השנה, מעלים כי יש משפחות שלא נעזרו כלל או שנעזרו רק חודש או חודשיים בשנה, ויש משפחות שנעזרו כמה חודשים בשנה או אפילו כמעט כל חודש, והן נכללות בקטגוריה של עזרה אינטנסיבית (לוח 2).

אפשר לראות, כי ערבים במצב של אי-ביטחון תזונתי קל נעזרו בגורמי סיוע פחות מיהודים, חרדים נעזרו בשיעור של יותר מ-30%, וכ-2/3 נעזרו ברמה אינטנסיבית. 66% מהמשפחות החד-הוריות נעזרו ברמה קלה וכ-61% ברמה אינטנסיבית. משפחות עם ארבעה וחמישה ילדים ויותר נעזרו יותר ממשפחות עם שלושה ילדים ופחות, ושיעור המשפחות שבהן מפרנס אחד נעזרו בשיעור גבוה יותר מהמשפחות שבהן שני מפרנסים. כ-63% משפחות המקבלות הבטחת הכנסה נעזרות בצורה קלה ו-58% באינטנסיבית. במחוזות ירושלים, מרכז ודרום, שיעור המשפחות הנעזרות גבוה משיעורן במחוזות חיפה, צפון ותל-אביב.

עוד ניתן ללמוד כי צעירים (עד גיל 45) נעזרים יותר בגורמי סיוע ממבוגרים וקשישים: שיעור המשפחות הצעירות שנעזרות גבוה מ-60% בעוד ששיעור זה בקרב בני 65 ויותר הוא 44% בלבד.

5. האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית ואילו שיעורם של המיסים הישירים עולה עם ההכנסה הכלכלית. ככל שהפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גדלה, כן גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

בשנים 2004-2011 עלתה ההכנסה הכלכלית בשיעור של 10.3% וההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה יותר, של 15.5% (לוח 13). העלייה בהכנסה הכלכלית היא תוצאה של התרחבות התעסוקה והגידול הריאלי בשכר בשנים 2003-2007, שנבלמו ב-2008. הגידול הגבוה יותר בהכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית הוא תוצאה של שני שינויים בעלי השפעה מצטברת באותו כיוון: מצד אחד תשלומי ההעברה עלו בשיעור ריאלי של כ-2%, ומצד אחר גם המיסים הישירים ירדו, בעקבות הרפורמה במס, בשיעור של כ-16%. מאחר שבממוצע הפחתת המיסים משפיעה יותר על ההכנסה הפנויה משמשפיעים עליה תשלומי ההעברה, מתקבל כי ההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה מההכנסה הכלכלית בשנים 2004-2011.

לוח 13

**הכנסה, קצבאות ומיסים במוצע למשפחה
(ש"ח לחודש, מחירי 2011), 2011-2004**

2011 לעומת 2004	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
10.3	12,710	12,960	12,510	12,820	12,980	12,350	11,880	11,520	הכנסה כלכלית
2.1	1,930	1,930	1,940	1,830	1,870	1,900	1,880	1,890	סך כל תשלומי ההעברה
3.5	1,460	1,460	1,430	1,350	1,370	1,390	1,380	1,410	קצבאות ביטוח לאומי
-15.6	2,280	2,460	2,360	2,600	2,840	2,620	2,640	2,700	מיסים ישירים
15.5	12,360	12,440	12,090	12,040	12,010	11,630	11,120	10,700	הכנסה פנויה

ב-2011 היתה עלייה בתשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית, מ-14.9% ב-2010 ל-15.2% ב-2011, אם כי שיעור תשלומי ההעברה ב-2011 ביחס להכנסה הכלכלית עדיין נמוך מרמתו ב-2009 (לוח 14). עם זאת ישנה ירידה ניכרת במיסים הישירים מרמה של כ-20% בשלוש השנים האחרונות ל-18% מסך ההכנסה הכלכלית ב-2011. העשירון השני מציג את הירידה הגבוהה ביותר בתשלומי ההעברה כחלק מסך הכנסתו הכלכלית, והעשירון הרביעי (שמייצג את מעמד הביניים התחתון) מציג את העלייה הגבוהה ביותר בתשלומי ההעברה וירידה גבוהה במיסים הישירים כאחוז מסך ההכנסה הכלכלית. ביתר העשירונים השייכים למעמד הביניים (3-8) יש ירידה הן בתשלומי ההעברה והן במיסים הישירים כחלק מסך הכנסתם הכלכלית, והיא מאפיינת את כל השנים מ-2003 (חוץ משנת

לוח 14

**שיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת
בכל עשירון*, כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2011-2009**

עשירון	תשלומי העברה			מיסים ישירים		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
תחתון	**--	**--	**--	**--	**--	**--
2	204.2	157.1	133.2	16.1	14.5	12.7
3	55.8	52.3	51.6	8.8	8.8	8.6
4	34.4	34.6	38.0	9.0	9.3	8.5
5	22.9	23.4	22.2	9.7	9.6	9.1
6	15.3	14.9	14.7	10.8	10.3	10.4
7	9.8	9.5	9.8	12.2	12.3	11.5
8	6.6	6.7	6.5	14.5	14.6	14.1
9	4.8	4.7	4.9	18.9	18.6	17.9
עליון	2.6	2.1	2.2	27.4	28.0	26.5
סך הכל	15.5	14.9	15.2	18.9	18.9	18.0

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
** אי אפשר לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח 15

חלקו של כל עשירון* בכלל האוכלוסייה בסך כל תשלומי העברה והמיסים הישירים (אחוזים), 2011-2009

עשירון	תשלומי העברה			מיסים ישירים		
	2011	2010	2009	2011	2010	2009
תחתון	26.7	25.2	24.8	1.1	1.0	1.0
2	12.1	13.5	14.8	1.0	1.0	1.0
3	9.7	10.0	10.0	1.4	1.3	1.3
4	10.9	10.3	9.5	2.1	2.2	2.0
5	9.0	9.8	9.0	3.1	3.2	3.1
6	8.0	8.1	8.0	4.8	4.4	4.6
7	6.8	6.6	6.6	6.8	6.7	6.8
8	5.9	5.9	5.7	10.7	10.2	10.3
9	5.8	5.5	5.6	18.1	17.4	18.3
עליון	5.0	5.1	6.0	51.1	52.6	51.6
סך הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

לוח 16

השפעת תשלומי העברה והמיסים הישירים על האי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2011-2009

עשירון*	חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**								
	לפני תשלומי העברה ומיסים			לאחר תשלומי העברה			לאחר תשלומי העברה ומיסים		
	2011	2010	2009	2011	2010	2009	2011	2010	2009
תחתון	0.0	0.0	0.0	1.7	1.6	1.6	1.9	1.8	1.8
2	1.3	1.4	1.6	3.1	3.0	3.0	3.4	3.4	3.4
3	3.0	3.1	3.1	4.2	4.1	4.1	4.6	4.6	4.5
4	4.5	4.7	4.7	5.5	5.4	5.3	6.1	6.0	5.9
5	6.3	6.4	6.4	6.9	6.9	6.8	7.5	7.6	7.4
6	8.3	8.4	8.5	8.6	8.5	8.4	9.2	9.2	9.1
7	10.7	10.6	10.8	10.5	10.3	10.4	11.0	11.0	11.0
8	13.6	13.4	13.7	13.0	12.7	12.8	13.3	13.1	13.2
9	18.2	17.8	18.2	16.8	16.5	16.8	16.5	16.3	16.4
עליון	34.1	34.1	33.0	29.8	30.8	30.8	26.5	27.1	27.4
היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון	41.6	36.4	33.0	9.6	10.2	10.4	8.0	8.3	8.5

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
 ** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

לוח 17

מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 2011-1999

שנה	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומסים
2011	0.4973	0.4179	0.3794	23.7
2010	0.5045	0.4260	0.3841	23.9
2009	0.5099	0.4293	0.3892	23.7
2008	0.5118	0.4318	0.3853	24.7
2007	0.5134	0.4323	0.3831	25.4
2006	0.5237	0.4379	0.3923	25.1
2005	0.5225	0.4343	0.3878	25.8
2004	0.5234	0.4300	0.3799	27.4
2003	0.5265	0.4241	0.3685	30.0
2002	0.5368	0.4309	0.3677	31.5
1999	0.5167	0.4214	0.3593	30.5
השינוי במדד (%)				
2011 לעומת 2010	-1.4	-1.9	-1.2	
2011 לעומת 2002	-7.4	-3.0	3.2	
2011 לעומת 1999	-3.8	-0.8	5.6	

(2007) ונובעת מהפחתת שיעורי המס במסגרת הרפורמה הרב שנתית במס הכנסה. מעניין לראות כי בשני העשירונים העליונים יש עלייה בתשלומי העברה וירידה במיסים הישירים כחלק מההכנסה הכלכלית כמעט באותו השיעור.

בדירוג העשירונים לפי ההכנסה הכלכלית, העשירון התחתון עד השישי מקבלים תשלומי העברה גבוהים יותר מסך התשלום שלהם למיסים הישירים (לוח 15). בעשירון השביעי מושג שוויון, והחל בעשירון השמיני היחס מתהפך: העשירון העליון משלם יותר ממחצית המיסים ומקבל כ-5% מסך תשלומי העברה. דפוסי התחלקות ההכנסה לסוגיה באוכלוסייה כולה בשנים 2009-2011⁷ (לוח 16), עולה כי בין שתי השנים המשוות, 2010 ו-2011, לא חלו שינויים של ממש בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין העשירונים, חוץ מהעשירון העליון שחלקו בהכנסות ירד מעט. היחס שבין הכנסת החמישון התחתון לחמישון העליון ירד מעט מ-2009 עד 2011 כפי שהדבר בא לידי ביטוי בירידה במדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין שנים אלו.

תרומת תשלומי העברה והמיסים הישירים לצמצום האי-שוויון הנובע מחלוקת ההכנסה הכלכלית ירדה במעט, מ-23.9% ב-2010 ל-23.7% ב-2011, וחזרה לרמתה ב-2009. היא קטנה בכ-8 נקודות אחוז ביחס לשנת 2002, אז היה שיעור זה 31.5% (לוח 17).

7 נתונים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות 18-19 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

6. עוני מצד ההוצאות

מראשית שנות ה-70 העוני בישראל מוגדר על פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי גישה זו, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, ומשפחה נחשבת ענייה כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה על פי **הכנסתה**, ולא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה.

ממהדורה זו של הסקירה יוצגו בסעיף זה ממצאים ממדדי עוני הנוספים על מדד העוני הרשמי הקיים. המדדים פותחו במינהל המחקר, והם מביאים בחשבון גם את ההוצאה נוסף על ההכנסה. נסקור תחילה את אופן חישובו של כל מדד תוך הפניית הקורא לטקסט המלא (אם ישנו), ולאחר מכן נביא את ממצאי ההשוואות.

א. מדד עוני מצד ההוצאות, מותאם להמלצות ה-NRC (National Research Council)

בשנות ה-90 פותחה בארה"ב גישה יחסית למחצה למדידת עוני, ולפיה נקבעת הוצאת סף על סל **מוצרים בסיסי** (ומהיבט זה הגישה היא אבסולוטית), אך ערך הסל מחושב כאחוז מההוצאה החצינית לצריכת מוצרים בסיסיים. שיטה זו הומלצה כחלופה למדד העוני הרשמי בארה"ב, והיא פותחה בידי ועדת מומחים מהאקדמיה בארה"ב ובבריטניה (National Research Council - NRC) בעקבות יוזמה של הוועדה הכלכלית של הקונגרס, כדי לסקור לעומק את מדידת העוני הרשמית בארה"ב ולהציע מדידה חלופית. עקרונותיה גובשו לאחר שנים של מחקר תיאורטי ואמפירי מעמיקים ומקיפים. הוועדה המליצה לבסס את סל המוצרים על הרגלי הצריכה בפועל, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות של משקי בית.

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי ב-2004⁸ נעשה ניסיון למדוד את העוני בישראל לפי גישת ה-NRC המתבססת בעיקרה על חישוב הוצאת סף **למשפחה מייצגת** (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם משתקפים בסקרי ההוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל, המשמש בסיס לחישוב הוצאת הסף, כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיר, בתוספת מוצרים חיוניים אחרים. **הוצאת הסף** מותאמת להרכבי משפחה אחרים באמצעות סולם שקילות המביא בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה. ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה העומדת לרשות משק הבית (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מיסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של **הכנסה בעין** אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת בהשוואה למחירי השוק⁹. משפחה ענייה היא זו שאין בהכנסתה הפנויה כדי לממן את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה. ההבדל ביניהן נעוץ בהגדרת ההוצאה לדיור: בחלופה הראשונה ההוצאה לדיור מתקבלת על פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'), ואילו בחלופה השנייה ההוצאה לדיור מחושבת על פי שכר דירה למי שמתגורר בדירה שכורה ועל פי שכר הדירה הזקוף לדירה למי שיש דירה בבעלותו. בחלופה השנייה משפחה המתגוררת בדירה בבעלותה מפוצה

8 מ' סבג-אנדבלד ול' אחדות (2004). פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

9 נוסף על המסים הישירים, מנוכים מההכנסה, בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות.

מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא ההפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה¹⁰.

ב. מדד סל צריכה הולם (MBM/NRC)

כמה שנים לאחר המחקר על-פי ה-NRC פורסם מחקר נוסף,¹¹ המשלב גישה קנדית של סל מוצרים חיוניים עם גישה האמריקנית במדד ה-NRC. מדד ה-MBM/NRC (Market Basket Measure), כפי שחושב בעבור המשק הישראלי, נמצא על הרצף בין שתי נקודות הקצה של מדד מוחלט ויחסי. הוא שייך לקבוצת מדדי העוני שקו העוני שלהם נגזר מרמת צריכה הולמת של סל מוצרים המשקף אומדן סביר למינימום הולם למחיה. זיקתו למינימום למחיה מאפשרת להשתמש בקו העוני שלו כדי להעריך באיזו מידה קצבאות הקיום (הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה), המהוות רשת ביטחון אחרונה למי שאינו מסוגל לכלכל עצמו ואת משפחתו - הולמות מחיה. הבדל מרכזי בין מדד ה-NRC לבין מדד ה-MBM נעוץ בהתייחסות למזון: בעוד שבמדד העוני מצד ההוצאות, ה-NRC לעיל, ההוצאה על מזון נקבעת מתוך דפוסי הצריכה של המשפחות עצמן, במדד ה-MBM, סל המזון נקבע נורמטיבית ולא בפועל - לפי עקרונות תזונה על בסיס הרכב משק הבית לפי מין וגיל. הבדל נוסף הוא בכך שגישה זו מפחיתה מההכנסה הוצאות חיוניות לבריאות.

מדד הצריכה ההולמת הנוכחי מורכב מצריכת מזון ורכיבים שאינם מזון. סל המזון נבנה לפי עקרונות תזונה על בסיס הרכב משק הבית לפי מין וגיל, ואילו רכיבי הלא-מזון של קו העוני נקבעו לפי ממוצע הצריכה של המאזנים של 30-35 של המוצרים האלה: דיר, ביגוד והנעלה. כמו כן הוספו הוצאות אישיות שונות והוצאות תחבורה באמצעות מכפיל קטן. בקו העוני הנוכחי נכלל גם ממוצע של ההוצאה הפרטית על בריאות אשר לפחות בחלקה אינו מכוסה בידי ביטוח הבריאות. לוח השקילות (ההתחשבות ביתרונות לגודל בהוצאות המשפחה) הוא כזה הנותן משקל יתר למבוגרים על פני ילדים. בהכנסה המשווית להוצאה נכללים מרכיבים שאינם כלולים בהכנסה הפנויה הכספית, כגון זקיפת הכנסה לדירוב בעלות והפחתת הוצאות בעבור יציאה לעבודה.

ג. מדד FES¹²

בשיטת אמידה שלישית, הקרויה שיטת ה-FES, מוגדר קו עוני ייחודי בעבור כל משק בית לפי מאפייני הפרטים המרכיבים אותו. לכל משק בית מותאם סל של **מזון בסיסי** המגדיר הוצאה כספית מינימלית הכרחית על מזון, בהתאם להגדרות של ניצן-קלוסקי (2003) והתאמתן לרמת המחירים. שיטה זו מביאה בחשבון כי למשק בית יש הוצאות הכרחיות נוספות על הוצאות למזון, ובהגדרתה את ההוצאה המינימלית של משק הבית היא מביאה בחשבון הן את ההוצאה למזון והן את ההוצאה על מוצרים נוספים. לשם כך מניחים במודל זה כי הוצאות משקי בית על מזון עולות עם הכנסותיהם וכי ההוצאה השולית על מזון יורדת עם ההכנסה. כך, ככל שההכנסה גדלה, גדלה ההוצאה על מזון באופן שבו שיעורה מסך ההוצאות קטן ושיעור ההוצאה על מוצרים אחרים גדל.

10 בשתי החלופות חישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מביא בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דיר ציבורי: משפחה המתגוררת בדיר ציבורי (של החברות המשכנות עמידה, עמיגור וכ"ו) מפוצה מצד הכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

11 ד' גוטליב וא' פרומן (2011). **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 1997-2009**. מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

12 המחקר בשלבי הכנה וצפוי להתפרסם בקרוב.

בשיטה זו מצביעים לכל משק בית, על שתי רמות של הכנסה מינימלית, שאת הממוצע החשבוני שלהן מגדירים כקו העוני לפי שיטת ה-FES: (א) הכנסה שבה משק הבית מחלק את הוצאותיו כך שההוצאה למזון זהה להוצאה המינימלית למזון שהוגדרה עבורו. (ב) הכנסה הזוהי לעלות הכספית של צריכת המזון המינימלית המוגדרת לאותו משק בית בתוספת העלות הכספית של מוצרים שאינם מזון, שאותם היה צורך אילו הכנסתו היתה זהה לעלות הכספית של סל המזון המינימלי המוגדר לו. האמידות השונות בשיטה זו נעשו פעמיים: פעם אחת תוך שימוש בהכנסה הכספית של משק הבית, ופעם שנייה בהכללת ההכנסה בעין כחלק מההכנסה, כאשר במסגרת הנתונים הקיימים בידינו כיום עיקר ההכנסה בעין הוא תוצאה של בעלות על דירת המגורים.

לוח 18

תחולת עוני והוצאת סף להרכבי משפחה שונים בגישת ה-NRC, ה-FES וה-MBM, 2011-2010*

MBM				FES				NRC				הרכב משפחה
2011		2010		2011		2010		2011		2010		
תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף	
(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)	
				לפי הכנסה כספית				לפי הכנסה כספית				
				6.5	1,844	8.3	1,755	22.2	2,729	23.0	2,695	מבוגר יחיד
				7.7	3,723	8.9	3,541	14.8	4,434	15.7	4,378	שני מבוגרים ללא ילדים
				11.6	5,017	13.2	4,797	18.2	5,470	16.9	5,401	שני מבוגרים + ילד
				15.7	6,789	14.8	6,525	17.0	6,428	16.8	6,347	שני מבוגרים + שני ילדים
				22.8	8,646	26.0	8,250	21.8	7,328	21.7	7,236	שני מבוגרים + שלושה ילדים
				47.7	10,594	52.5	9,864	43.1	8,183	44.0	8,080	שני מבוגרים + ארבעה ילדים
				74.8	12,341	69.9	11,357	61.7	9,001	59.7	8,888	שני מבוגרים + חמישה ילדים
				40.0	5,572	33.6	5,276	33.8	5,037	31.6	4,974	מבוגר + שני ילדים
				לפי הכנסה כוללת				לפי הכנסה כוללת				
14.6	3,187	15.1	2,997	5.0	2,386	6.2	2,268	14.0	3,361	15.6	3,323	מבוגר יחיד
				7.8	4,818	7.4	4,577	12.0	5,460	13.5	5,397	שני מבוגרים ללא ילדים
10.8	5,436	13.4	5,119	12.8	6,492	12.4	6,201	16.5	6,737	17.0	6,659	שני מבוגרים + ילד
20.9	6,858	16.4	6,471	17.0	8,786	14.2	8,433	17.4	7,917	17.3	7,825	שני מבוגרים + שני ילדים
9.3	8,377	17.7	7,926	23.8	11,189	24.0	10,662	20.7	9,025	21.2	8,921	שני מבוגרים + שלושה ילדים
23.4	9,874	24.0	9,330	54.1	13,709	53.7	12,749	39.2	10,078	39.6	9,962	שני מבוגרים + ארבעה ילדים
44.1	11,360	52.8	10,655	80.1	15,971	69.7	14,679	60.2	11,086	60.7	10,958	שני מבוגרים + חמישה ילדים
76.7	12,742	70.5	11,904	42.4	7,210	41.8	6,819	35.5	6,204	35.8	6,132	מבוגר + שני ילדים
38.2	6,655	38.5	6,270									

* בשתיים מתוך שלוש הגישות הנתונים מחושבים הן להכנסה/הוצאה הכספית והן להכנסה/הוצאה הכוללת, כלומר זו הכוללת מרכיב של הכנסה בעין, בעיקר מבעלות על דירת מגורים לשימוש עצמי.

ד. ממצאי העוני לפי שלוש הגישות

לוח 18 מציג את תחולות העוני והוצאת הסף לשלוש שיטות האמידה לפי הרכבי משפחה שונים בשנים 2010 ו-2011. אפשר לראות כי לפי ה-NRC תחולות העוני כאשר מובא בחשבון שכר זירה זקוף (חלופה ב') נמוכות מתחולות העוני כאשר מובאים בחשבון תשלומים שוטפים (חלופה א') בכל הרכבי המשפחה (חוץ מזוג עם שני ילדים). כך למשל תחולת עוני של יחיד ללא ילדים היא יותר מ-22% בעוד שבחלופה ב' היא 14% בלבד. עוד אפשר לראות, שבשתי החלופות תחולת העוני עולה ככל שהמשפחה גדולה יותר: בקרב זוגות עם חמישה ילדים היא מגיעה לכ-62% בחלופה הראשונה וכ-60% בחלופה השנייה, לעומת כ-18% ו-16.5% בהתאמה, בקרב זוגות עם ילד אחד.

לפי שיטת FES, תחולות העוני כאשר מובאת בחשבון הכנסה בעין, גבוהות יותר מתחולות העוני כאשר הבסיס הוא ההכנסה הכספית, כמעט בכל הרכבי המשפחה. כך למשל תחולת העוני של חד-הוריות עם שני ילדים לפי הכנסה כספית היא 33.6% לעומת כ-42% לפי הכנסה בעין. גם בשיטה זו תחולות העוני גבוהות יותר ככל שהמשפחה גדולה יותר.

לפי שיטת ה-MBM תחולת העוני של זוג עם ארבעה ילדים היא כפליים ויותר מתחולת העוני של זוג עם ילד ופי ארבעה מתחולת העוני של זוג עם שני ילדים (שהיא פחות מ-10%). כ-75% מהזוגות עם חמישה ילדים אינם יכולים לממן את הוצאת הסף.

תיבה 3

כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל בראייה בינלאומית

בתיבה זו מוצגת השוואה בין מדינות ה-OECD בנושא שכר המינימום בישראל והתפתחותו במהלך השנים. תרשים 1 מציג את כוח הקנייה של שכר המינימום במדינות הארגון בדולרים (במונחי כוח קנייה - PPP¹, בערכי 2011).

כוח הקנייה של שכר המינימום במדינות ה-OECD נע בטווח רחב של מ-2.8\$ באסטוניה ועד 10.4\$ בלוקסמבורג. אחרי לוקסמבורג מובילות צרפת, אוסטרליה, בלגיה, הולנד ואירלנד בכוח הקנייה הגבוה של שכר המינימום המשולם בהן. ישראל נמצאת במקום ה-14 מ-23 המדינות המשוות. ב-2012 היה השכר הממוצע 22.3 שקלים, השקולים בכוח הקנייה שלהם ל-4.9\$. כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל נמוך ב-17% מכוח הקנייה של שכר המינימום הממוצע למדינות ה-OECD - 5.9\$.

תרשים 2 מציג את התפתחות כוח הקנייה של שכר המינימום לשעה בשנים 2000-2011, בישראל, בארה"ב ובממוצע מדינות ה-OECD שבמדגם (במונחי PPP ובמחירי 2011).

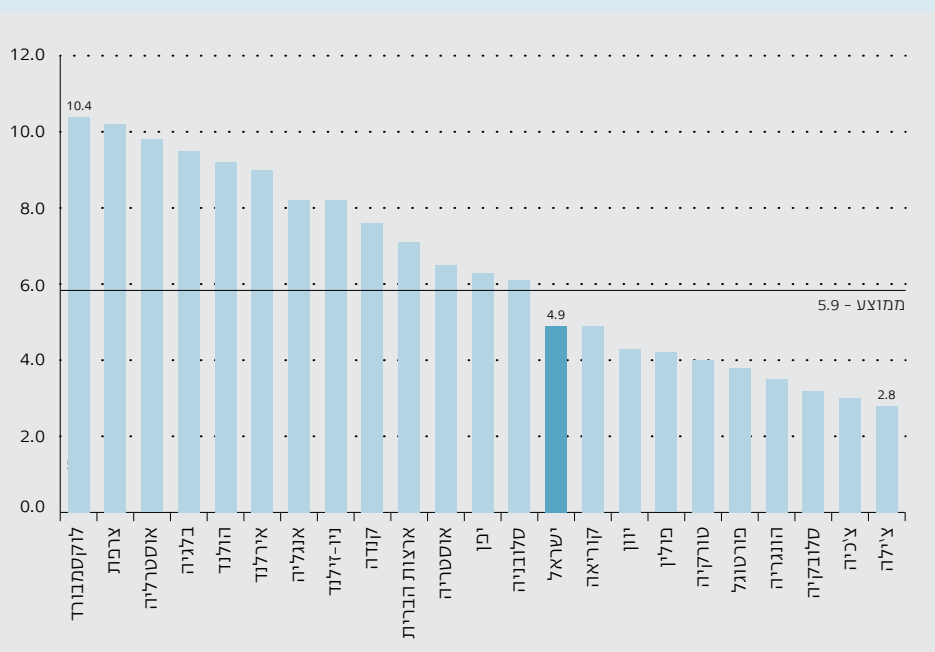
במהלך כל העשור האחרון כוח הקנייה של שכר המינימום בישראל היה נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD, ובהשוואה לתחילת שנות ה-2000 גדל הפער ביניהם ביותר מפי שניים, ל-1.2\$. זאת ועוד: בממוצע של מדינות ה-OECD ניכרת מגמת עלייה מתמדת של כוח הקנייה של שכר המינימום, מ-5.1\$ בשנת 2000 ל-6.1\$ בשנת 2012 - גידול שנתי ממוצע של 1.6%. הואיל ונתוני כוח הקנייה הותאמו כולם למחירי 2011, הגידול האמור לאורך השנים הוא ריאלי.

בארה"ב שכר המינימום נשחק בשבע השנים הראשונות של העשור ב-1\$ שהם כ-15%, אלא שבשנים שלאחר מכן התהפכה המגמה והוא תוקן בהדרגה לרמה של 7.5\$ (7.25\$ במחירי

1 PPP (Purchasing Power Parity) - משתני שווי כוח הקנייה מייצגים יחסים בין מטבעות שונים תוך התאמת שערי חליפין בין המדינות כך שכוח הקנייה בהן יהיה זהה.

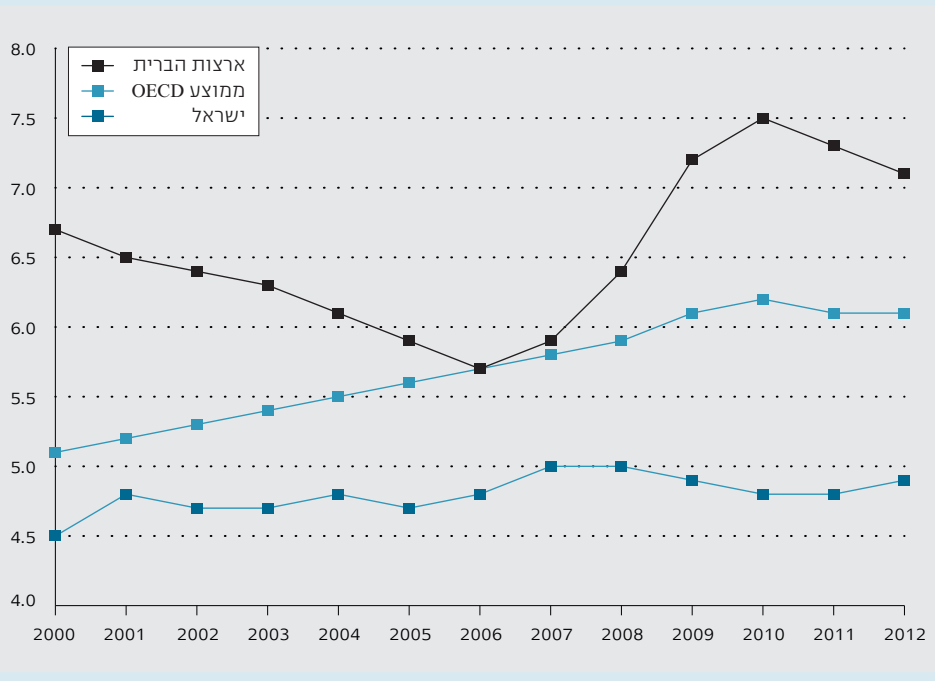
תרשים 1

כוח הקנייה (PPP) של שכר המינימום לשעה במדינות ה-OECD (בדולרים), 2012



תרשים 2

כוח הקנייה (PPP) של שכר המינימום (בשקלים של שנת 2011), 2000-2012



שוטפים) ב-2010, ובשנים שלאחר מכן ונשחק בשל אי עדכוננו. נראה כי בארה"ב מתחזקת ההכרה בחשיבות תפקידו של שכר המינימום: מתגבשת כיום החלטה להעלאה נוספת ל-\$9 לשעה וכן להצמדה אוטומטית למדד המחירים, שאינה תלויה במחוקק.

לכוח הקנייה של שכר המינימום בישראל מגמה פחות ברורה ומכוונת. אף שהוא הועלה במהלך השנים כמה פעמים כתוצאה מהחלטות ממשלה או הסכמים עם ההסתדרות והמעסיקים, הוא נותר למעשה באותה רמה ולא התאים את עצמו לעלייה ברמת החיים. נראה שכדי לשפר את כושר ההשתכרות של בעלי שכר נמוך בישראל, ובכך להפחית את ממדי העוני והפערים החברתיים, נחוצה מדיניות עקבית ושקופה יותר בסוגיה זו.