

פרק 2

עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

לאה אחדות
רפאלה כהן
מירי אנדבלד

2.1 תמונת העוני והפערים הכלכליים ב-2002

המיתון העמוק שכלכלת ישראל שרויה בו, בצד המפנה במדיניות החברתית של הממשלה ב-2002 הותירו את רישומיהם ברמת החיים של כלל האוכלוסייה ובפערים הכלכליים בחברה הישראלית. החרפת המיתון הכלכלי השתקפה בירידת רמת החיים על פי כל מדד כלכלי, בהתרחבות נוספת בממדי האבטלה ובשחיקה עמוקה של השכר במשק. במקביל, ב-2002 יושמה סדרת הפגיעות הראשונה בקצבות המוסד לביטוח לאומי ובתמיכות אחרות המוענקות על ידי הממשלה. מדובר בעיקר בקיצוץ הראשון בקצבות הילדים בשיעור של 15%, בהפחתה של מרבית הגמלאות בשיעור של 4%, באי-עדכון של הקצבאות לסוגיהן ובהחמרות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה. מדיניות זו נמשכה גם ב-2003 עם הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה ובקצבות הילדים. בהגנה הכלכלית שהובטחה למובטלים ולמשפחות המתקיימות מקצבות המוסד לביטוח לאומי נפרצו סדקים של ממש, והקיצוץ העמוק בקצבאות הותיר משפחות רבות חשופות לפגיעתו של המשבר הכלכלי שהלך והחריף. הצעדים שיושמו ב-2002 באו לידי ביטוי חלקי בלבד בסקר הכנסות המתייחס לשנה זו, ומלוא השפעתם תורגש רק בנתוני סקר הכנסות 2003. גם הקיצוצים שיושמו בקצבות המוסד לביטוח לאומי ב-2003, ובייחוד בגמלה להבטחת הכנסה ובקצבות הילדים – לא ישתקפו במלואם ב-2003, אלא רק ב-2004. זאת ועוד, הערכת מלוא השפעתה של המדיניות החברתית על רמת החיים של קבוצות שונות באוכלוסייה ועל דפוסי התנהגותם – בעיקר בשוק העבודה – תתאפשר רק בעוד כמה שנים.

התמונה המצטיירת מהמצאים לשנת 2002 מעידה על פי מרבית האינדיקטורים על החרפת המצב החברתי בישראל. הירידה ברמת החיים אפיינה את כל שכבות האוכלוסייה, אך בלטה אצל המשפחות בעשירונים הנמוכים. רמת החיים במונחי הכנסה פנויה לנפש תקנית ירדה במונחים ריאליים בשיעור של 12% ו-7% בעשירונים הראשון והשני, בהתאמה, לעומת 4.6% בכלל האוכלוסייה. בראש הסולם המדרג את קבוצות האוכלוסייה לפי השחיקה ברמת הכנסתן הפנויה מוצבות המשפחות עם ילדים, שסבלו לא רק משחיקת השכר הריאלי במשק אלא גם משחיקת קצבות הילדים, והמשפחות בגיל העבודה ללא מפרנס שנפגעו הן מהעמקת האבטלה - ששיעורה נסק מעבר ל-10% - והן

מהפחתת כל הקצבאות המוענקות להן. לעומת קבוצות אלו, מצבם של הקשישים – ובייחוד של מעוטי ההכנסה שבהם – הורע פחות והכנסתם נשחקה בשיעורים נמוכים יותר מאלה שאפיינו את הכנסתה של האוכלוסייה בגיל העבודה – העובדת ושאינה עובדת.

מגמות אלה משתקפות במדדי העוני: בשנת 2002 נמשכה מגמת היציבות בתחולת העוני בקרב משפחות, אך במקביל נמשכה העלייה בתחולת העוני בקרב ילדים. שיעור המשפחות העניות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני עמד על 17.7% מכלל המשפחות, בדומה לשיעור הממוצע בשנים 1999-2001. לעומת זאת, בשיעור הילדים העניים מכלל הילדים באוכלוסייה נמשכה מגמת העלייה שהסתמנה מאז 1999: תחולת העוני בקרב ילדים הגיעה ל-28.1%, בהשוואה ל-26.9% ב-2001 ו-24.9% ב-1999. העלייה בתחולת העוני בקרב ילדים ב-2002 נובעת מהתרחבות העוני בקרב המשפחות הגדולות. עלייה בשיעור המשפחות העניות נצפתה גם בקרב המשפחות בגיל העבודה, אך ללא מפרנס. לעומת זאת, בהמשך למגמה שהסתמנה ב-2001, תחולת העוני בקרב קשישים ירדה ל-20.3% ב-2002 (לעומת כ-24% ב-2000). בעוד שב-2001 **שופר** מצבם של הקשישים יותר מאשר קבוצות אחרות באוכלוסייה, הרי שב-2002 מצבם **הורע פחות** בהשוואה לקבוצות אחרות.

פער העוני – הממד השני לתופעת מדד העוני – מורה שב-2002 הוחרפה עוצמת העוני והמשפחות העניות בישראל נעשו עניות יותר. ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה ענייה נשחקה בשיעור של כ-7% במונחים ריאליים, בעוד שההכנסה של המשפחות הלא-עניות ירדה בשיעור נמוך יותר – 4.7%. פער העוני הממוצע למשפחה ענייה עלה מ-26% מקו העוני ב-2001 לכ-29% ממנו ב-2002. העלייה בפער העוני נצפתה **בכל** קבוצות האוכלוסייה, חוץ מהקשישים. העמקת העוני בקרב העניים לא היתה אחידה בין כל המשפחות העניות, ולפיכך נפערו פערים רחבים יותר אף בקרב האוכלוסייה הענייה. התפתחויות אלו משתקפות בממד העוני המצרפי של *sen*, שהמשיך ועלה ב-2002.

המאפיינים של מוקדי העוני בישראל נותרו בעינם. כ-63% מהמשפחות שהעומד בראשן הוא בגיל העבודה אך אינו עובד, הן משפחות עניות. משפחות אלו מהוות קצת מעל 2/5 של האוכלוסייה הענייה. מספר המשפחות בגיל העבודה שנותרו ללא מפרנס גדל בין השנים

2002-2000 בכ-46 אלף. זאת ועוד: אין די בתעסוקה של מפרנס אחד כדי להיחלץ מהעוני, גם אם הוא עובד במשרה מלאה – אם הוא משתכר שכר נמוך. כשליש מהמשפחות העניות הן משפחות שיש בהן לפחות מפרנס אחד – במשרה מלאה או חלקית. שכיחות העוני בקרב הערבים גבוהה פי שלושה מזו שבקרב היהודים, וייצוג היתר שלהם בכלל העניים בולט גם כאשר מנכים את השפעת המבנה הדמוגרפי שלהם. הערבים והחרדים, שהשתתפותם בכוח העבודה נמוך (אצל נשים בקרב הערבים ואצל גברים בקרב החרדים), מהווים כ-37% מכלל המשפחות העניות (לעומת 14% בכלל האוכלוסייה), אך הילדים העניים בקבוצות אלה הם כ-62% מכלל הילדים העניים. חלוקה בלתי שוויונית של העוני משתקפת גם בהבדלים בממדי העוני לפי פריסה גיאוגרפית: מחוז הצפון הוא העני ביותר מבין מחוזות הארץ ולאחריו מחוז ירושלים. עם הערים העניות נמנות בני ברק, ירושלים ואשדוד (ראה לוח בנספח לפרק).

בשנת 2002 נמשכה גם מגמת התרחבות הפערים בהכנסה הכלכלית, ובמיוחד בהכנסה הפנויה של המשפחות בישראל. חלקם של שני העשירונים התחתונים בסך כל ההכנסה הפנויה המשיך לרדת מ-6.6% ב-2001 ל-6.3% ב-2002, וזאת בהשוואה ל-6.8% ב-2000. לעומת זאת חלקם של שני העשירונים העליונים המשיך לעלות מ-42% ל-42.2%, בהתאמה. היחס בין הכנסת החמישון העליון לבין הכנסת החמישון התחתון עלה מ-6.4 ל-6.7. מדד גיני אי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית עלה בין 2001 ל-2002 ב-0.8%, ובכך השלים עלייה מצטברת של 5% מאז 1998. מגמה זו משקפת הן את התרחבות הפערים בשכר והן את הגידול בממדי האבטלה. הפיחות בתרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום אי-השוויון בהכנסות הוביל לעלייה משמעותית יותר בממד אי-השוויון להתחלקות ההכנסה הפנויה – הוא עלה ב-1.5% בין 2001 ל-2002 וב-4.2% מאז 1998.

על אף תמונת המצב המקרו-כלכלית של שנת 2003, שהשינויים שהונהגו במהלכה במערכת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ידועים זה מכבר, מלאכת חיזוי ממדי העוני ואי השוויון ב-2003 כרוכה באי ודאות רבה. פריסת השינויים במדיניות הממשלה על פני מועדים שונים של השנה מקשה עוד יותר את המלאכה ובייחוד כשמדובר באומדנים נקודתיים. לפי אומדנים גולמיים שהפיק מינהל המחקר של המוסד לביטוח לאומי, בסוף 2003 תעלה תחולת העוני לכ-18.5% ופער העוני הממוצע למשפחה יעמוד על קצת יותר

מ-30%. הפגיעה העמוקה בגמלה להבטחת הכנסה ובקצבות הילדים מחד והקלת נטל המס על בעלי הכנסה בינונית וגבוהה מאידך, יעמיקו עוד את הפערים הכלכליים.

בחלק הבא יפורטו עקרונות הגישה היחסית למדידת עוני הנהוגה בביטוח הלאומי, ולאחריו, בחלק 2.3, תובא סקירה קצרה של ההתפתחויות המחקריות בנושא העוני בארץ. בחלק 2.4 יובאו הממצאים העיקריים על העוני. נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹. שלא כמו בשנים 2000-2001, סקר הכנסות לשנת 2002 מכסה גם את אוכלוסיית תושבי מזרח ירושלים. במטרה להציג ממצאים בני השוואה, הופקו שתי סדרות של ממדי עוני ואי שוויון: האחת מתייחסת לאוכלוסייה הכוללת את תושבי מזרח ירושלים והשנייה לאוכלוסייה שאינה כוללת אותם. הפרק יוקדש להשוואה בין 2001 ו-2002 ולשנים קודמות יותר ביחס לאוכלוסייה שאינה כוללת את תושבי מזרח ירושלים². בחלק 2.5 נציג את הממצאים לגבי ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה. בחלק האחרון, 2.6, יובאו ממצאים לגבי אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. התיבות השזורות בפרק מרחיבות את היריעה בנוגע למספר נושאים שמוזכרים במהלכו.

2.2 עקרונות המדידה של העוני בישראל

מראשית שנות ה-70 מוגדר העוני בישראל על פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת ענייה לא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה, אלא כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה. הגישה היחסית

¹ על ההתפתחויות בסקר הכנסות בשנים 1997 עד 2000 ראו במבוא לפרק 2 ב"סקירה שנתית 2001", המוסד לביטוח לאומי.

² תמונת המצב לשנת 2002 לאוכלוסייה הכוללת את תושבי מזרח ירושלים תוצג בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

אף מכירה בכך, שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הזמינים למי שנתונים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים (שמקורם בסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) רק על ההכנסה הכספית השוטפת של משקי הבית בישראל, מדידת העוני מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד.

שיטת המדידה היחסית של עוני הנהוגה בביטוח הלאומי מבוססת על שלושה עקרונות:

א. העיקרון הראשון הוא ראיית ההכנסה הפנויה של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת תופעת העוני. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי העברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובח"ל) ובניכוי המיסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

ב. העיקרון השני הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.³ ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה, אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה, ואילו ל-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממחצית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני - עלולה להפוך למשפחה ענייה.

³ ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת כמייצגת רמת חיים טיפוסית, שכן שההכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות (כלומר מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד).

ג. העיקרון השלישי הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צרכיה גדלים בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר, כך שתוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות השונות בגודלן פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקוויוולנטיות"), המאפשר למדוד את הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או המבוגרים ה"סטנדרטים") שבה (לוח מס' 2). בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה שבה נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה שבה ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה של שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסייה העניה, כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה.

2.3 מדידת העוני: התפתחויות מחקריות

מדי שנה בשנה, לאחר שהמוסד לביטוח לאומי מפרסם את ממצאי העוני המעודכנים, מתעורר עניין מחודש בדרכי המדידה של עוני. הביקורת על מדידת העוני הנהוגה במוסד לביטוח לאומי התייחסה לא רק לעצם הגישה היחסית לעומת הגישה האבסולוטית (ראו פירוט להלן), אלא גם לפרמטרים אחרים כמו בחירת ההכנסה כמדד לרמת החיים ואופן

התיקנון לגודל משפחה. בשנתיים האחרונות, בעקבות המפנה שחל במדיניות החברתית של הממשלה, ובייחוד לאחר הקיצוץ העמוק בגמלה להבטחת הכנסה ובקצבות הילדים, התרחב עוד יותר הדיון הציבורי בסוגיה זו, והוצעו גישות נוספות למדידת עוני בישראל. מגמה זו של הרחבת השיח הציבורי והמחקרי היא ברוכה ביסודה; גישות שונות למדידת עוני אינן מוציאות זו את זו אלא מספקות תובנה על התופעה מזוויות שונות שלה ומרחיבות את טווח ההסתכלות עליה. זאת ועוד: העתירה שהוגשה לבג"ץ על ידי עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי, ושבה נטען כי הקיצוץ בהבטחת הכנסה (שנקבע בחוק ההסדרים של 2002) פוגע בזכות ל"מחיה בכבוד" ועל כן יש לבטלו, כרכה את הסוגיה של קביעת שיעורי העוני עם קביעת הכנסת "מינימום לקיום". שני מושגים אלה – עוני ומינימום קיום – אינם בהכרח חופפים זה את זה, אם כי יש התופסים את סוגיית ה"מינימום לקיום" כשלושה עם הגישה האבסולוטית למדידת עוני, בעוד אחרים סבורים כי גם את הקיום האנושי בכבוד יש לראות מנקודת המבט היחסית. אין גישה אבסולוטית "טהורה" למדידת עוני - הגישות השונות נעות בדרך כלל ברצף שבין הגישה האבסולוטית ה"טהורה" לבין הגישה היחסית ולכל גישה חסרונותיה ויתרונותיה.

מדד עוני רשמי אבסולוטי באופיו מחושב בארצות הברית⁴. לאחרונה המליצה ועדת מומחים לאומית בארה"ב על שיטה חדשה למדידת עוני. הוועדה המליצה לקבוע את קו העוני ל"משפחה המייצגת" (שני מבוגרים ושני ילדים) כאחוז כלשהו מההוצאה החיצונית במשק על שלוש קבוצות צריכה הכוללות מוצרים חיוניים: מזון, דיור והלבשה והנעלה, בתוספת מכפיל קטן המשקף את ההוצאה על מוצרים חיוניים אחרים. בעבודה שנעשתה בביטוח הלאומי⁵, נעשה ניסיון ליישם בישראל את מדד העוני על בסיס המלצות ועדת המומחים בארה"ב. על פי תוצאות עבודה זו, ממדי העוני בשנת 2001 היו גבוהים במעט ביחס לאלה המתקבלים לפי השיטה הנהוגה בביטוח הלאומי (19%-20% לעומת 18.2% בשיטה הקיימת). כמו כן התקבלו מהעבודה ממצאים על "הוצאת הסף" לסוגים שונים של

⁴ ראו פירוט בנושא זה בתיבה 2ב' בסקירה השנתית של המוסד לביטוח הלאומי לשנת 2001: "מדידת עוני על פי הגישה האבסולוטית: המקרה של ארצות הברית".

⁵ "פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל" (2004), מירי סבג-אנדבלד ולאה אחדות, המוסד לביטוח לאומי.

תיבה 2א'

פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל¹

בשנות ה-90 ישבה ועדת מומחים מהאקדמיה² כדי להחליט על מדד עוני חלופי למדד הרשמי המתפרסם בארצות הברית. עיקרי המלצותיה, הנוגעים לאופן החישוב של מדד העוני, הם: ההוצאה תחושב ל"משפחה מייצגת" של שני מבוגרים ושני ילדים, והיא תתבסס על חלק כלשהו מחציון ההוצאה על מזון, הלבשה והנעלה ודיור (כולל אחזקת הדירה) ומכפיל קטן נוסף המאפשר קניית מוצרים בסיסיים אחרים כגון נסיעה בתחבורה (שלא למטרות עבודה), השכלה, מוצרים אישיים וכו'. ההוצאה תחושב על סמך שלושה סקרי הוצאות משפחה כדי להגדיל את המדגם ולמתן את רמת התנדוטיות של אומדני ההכנסות וההוצאות. משאבי המשפחה שישוו להוצאה זו יוגדרו כסיכום ההכנסות מכל המקורות יחד כולל מוצרים בעין (כמו בולי מזון), הזמינים לצורך רכישת סחורות ושירותים הכלולים בסל, ובניכוי הוצאות שאינן מאפשרות רכישת המוצרים והשירותים שבסל. הוועדה המליצה כי באופן שוטף יחושב ויעודכן רק חציון ההוצאה. המכפיל לחציון והמכפיל למוצרים נוספים יישארו קבועים (אך ייבחנו ויעודכנו במידת הצורך אחת לעשרה, למשל). האומדן יעודכן אחת לשנה על בסיס שלושת סקרי ההוצאות האחרונים.

סבג-אנדבלד ואחדות (2004) יישמו גישה זו תוך התבססות על נתוני סקר הוצאות המשפחה שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לשלוש שנים: 1999-2001 (המחירים הותאמו לשנת 2001). ב"משפחה המייצגת" שני מבוגרים ושני ילדים. הסל הבסיסי הורכב מחציון ההוצאה של המשפחה המייצגת על קבוצות הצריכה: מזון וירקות ופירות (חוץ מההוצאה על סעיף ארוחות מחוץ לבית), הלבשה והנעלה, דיור ואחזקת הדירה. באחזקת הדירה נכללו כל אותן הוצאות ההכרחיות בימינו לאחזקה שוטפת של הדירה כגון: מים, חשמל, טלפון ועוד.

לצורך יצירת הסל הבסיסי, חושב מרכיב הדיור בבעלות בשתי צורות: על פי צורה אחת (שבה השתמשה גם ועדת המומחים מתוך אילוצים הקשורים בבסיס הנתונים), ההוצאה לדיור בבעלות מוגדרת לפי גישת "התשלומים השוטפים", דהיינו התשלומים על הלוואות

¹ "פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל", מירי סבג-אנדבלד ולאה אחדות, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

² דיוני הוועדה והמלצותיה סוכמו בספר Measuring Poverty: A New Approach (1995) שערךו F.Citro & T. Michael בהוצאת National Academy Press, ושינגטון.

ומשכנתאות שנלקחו על ידי משק הבית במטרה לממן את רכישת הדירה. על פי גישה חדשנית יותר (שהומלצה עקרונית על ידי הוועדה), ההוצאה לדיור תחושב לפי שכר הדירה הזקוף של הדירה בבעלות. במקרה שבו התשלומים השוטפים על הדירה גבוהים יותר משכר הדירה הזקוף, תימדד גם לפי גישה זו ההוצאה על התשלומים השוטפים. במקרה שאין תשלומים שוטפים כלל, או ששכר הדירה הזקוף גבוה מהתשלומים השוטפים, משקי הבית יפוצו מצד ההכנסה, דהיינו המרכיב של שכר הדירה הזקוף "הנקי" ייתוסף להכנסתם הפנויה של משקי הבית. שכר הדירה בשוק החופשי ייחשב כפי שדווח על ידי משקי הבית בסקר, ובקשר למתגוררים בדיור ציבורי נעשה אומדן של ה"מחיר המלא" של השכירות, דהיינו אומדן של שכר הדירה החופשי שהיה משולם אילו היתה הדירה מושכרת בשוק החופשי. גם משקי בית כאלה "פוצו" מצד ההכנסה על ההטבה בעין הגלומה בשיכון בדיור הציבורי.

לפיכך, שתי חלופות מדידה שימשו לצורך יישום השיטה בישראל:

א. **חלופה א':** הסל הבסיסי נקבע על ידי מזון וירקות ופרות (ללא ארוחות מחוץ לבית), הלבשה והנעלה ודיור – כאשר ההוצאה לדירות בבעלות חושבה על פי התשלומים השוטפים.

ב. **חלופה ב':** הסל הבסיסי נקבע בדומה ל-א', אך ההוצאה לדירות בבעלות חושבה על פי שכר הדירה הזקוף לדירה בבעלות.

לאחר קביעת ה"סל הבסיסי" בשתי החלופות שצוינו לעיל, נקבע ה"מקדם להכפלת החציון", שהועמד על 0.80 לפי חלופה א' ועל 0.85 לפי חלופה ב'. להוצאה החציונית על הסל הבסיסי המוכפלת במקדם, התווסף מכפיל קטן נוסף המבטא את ההוצאה על מוצרים ושירותים שאינם מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור. במסגרת היישום בישראל נלקחו לצורך יצירת מכפיל זה ההוצאות על תחבורה (שלא לצורכי עבודה, ראו על כך בהמשך), ההוצאה על מוצרים אישיים וכן ההוצאה על חינוך ועל בריאות פרטית (שלא במסגרת החוק לביטוח בריאות ממלכתי). מכפיל זה הועמד על 1.35 לפי חלופה א' ועל 1.25 לפי חלופה ב'. סולם השקילות ששימש לצורך התאמת הוצאת הסף להרכבי משפחה השונים מאלה של המשפחה המייצגת, היה אף הוא מהסוג שהומלץ על ידי ועדת המומחים. על פי סולם זה לכל ילד במשפחה משקל של 70% ממבוגר, וסכום המבוגרים והילדים מועלה כולו בחזקת 0.7 כדי לבטא את העיקרון הכלכלי של הוצאה שולית פוחתת לכל נפש נוספת במשק הבית. ההכנסה המשווית להוצאת הסף לצורך הקביעה מי היא

משפחה ענייה ומי לא, מתבססת, בהתאם להמלצות ועדת המומחים, על ההכנסה הפנויה (דהיינו בניכוי מיסים ישירים וביטוח בריאות) בתוספת הכנסות מהטבות שוות כסף (כגון: מדיור ציבורי) ובהפחתת הכנסות הקשורות ביציאה לעבודה, – מרכיב ההוצאה על תחבורה לצורכי עבודה וכן ההוצאה על טיפול בתינוקות. יצוין כי סיוע בשכר דירה הניתן על ידי הממשלה נכלל במרכיב התמיכות ונלקח בחשבון בהכנסה הפנויה.

לוח מס' 1 להלן מלמד כי הוצאות הסף של הרכב המשפחה השונים גבוהים יותר בחלופה ב' לעומת חלופה א'. הסיבה לכך היא שלפי חלופה ב' נזקפה הוצאה לכל אחת מהדירות בבעלות הדיירים, על פי ערך שכר הדירה המתאים לה, לעומת חלופה א', שבה ההוצאה לדיור בבעלות חושבה רק למקרים שבהם היתה הוצאה שוטפת (ממשכנתאות והלוואות) על הדירה. לעומת זאת משפחות שבבעלותן דירה והתשלומים השוטפים שלהן נמוכים מערך שכר הדירה הזקוק פוצו לפי חלופה ב' מצד ההכנסה, ולפיכך ההבדלים בתחולות

לוח מס' 1: הוצאת הסף (בש"ח במחירי 2001) ותחולת העוני (באחוזים) לסוגי משפחה שונים על פי שתי חלופות המדידה

סוג משפחה	חלופה א'		חלופה ב'	
	תחולת העוני	הוצאת סף	תחולת העוני	הוצאת סף
מבוגר אחד	25.0	1,930	17.0	2,380
+ ילד אחד	22.0	2,790	21.0	3,450
+ שני ילדים	26.0	3,560	29.0	4,400
+ שלושה ילדים	47.0	4,250	51.0	5,260
+ ארבעה ילדים	64.0	4,900	75.0	6,070
שני מבוגרים	16.0	3,130	15.0	3,870
+ ילד אחד	14.0	3,860	16.0	4,780
+ שני ילדים	16.0	4,540	19.0	5,610
+ שלושה ילדים	23.0	5,170	24.0	6,400
+ ארבעה ילדים	34.0	5,770	36.0	7,140
+ חמישה ילדים	42.0	6,350	42.0	7,860

העוני בין שתי החלופות מושפעים מרמת ההוצאה השוטפת לדיור בקבוצות האוכלוסייה השונות: ככל שההוצאה נמוכה יותר, כך קטנה תחולת העוני ביחס לחלופה א'.

לשם השוואה עם סולם השקילות המשמש את הביטוח הלאומי בחישוב ממדי העוני לפי השיטה היחסית, נעשה שימוש בסולם שקילות זה גם במדידת שיעורי העוני לשתי חלופות המדידה שהוצעו בעבודה. כמו כן נעשה שימוש בסולם שקילות נוסף, המחשב את מספר הנפשות הסטנדרטיות כשורש של מספר הנפשות בפועל. סולם זה משמש למשל את ארגון ה-LIS (Luxemburg Income Study) בהשוואות בינלאומיות שהוא עורך בחישוב ממדי העוני. התוצאות מראות כי סולם השקילות המשמש בישראל מניב את התוצאה הנמוכה ביותר של שיעורי העוני ביחס לשני סולמות השקילות האחרים, כפי שניתן לראות בלוח מס' 2.

לוח מס' 2: תחולת העוני בקרב משפחות, חישוב לפי סולמות שקילות שונים (אחזים)

סולם השקילות	חלופה א'	חלופה ב'
מומלץ על ידי הוועדה (שימוש למחקר זה)	19.7	19.0
סולם ביטוח לאומי	18.5	17.4
שורש מספר הנפשות	19.8	19.1

לוח מס' 3 מציג את שיעורי העוני – לפי טיפוסי משפחה – שהתקבלו לפי חלופה א' ולפי חלופה ב'. שיעורי העוני המתקבלים על פי גישת מדידה זו גבוהים במקצת מאלה שהתקבלו לפי שיטת המדידה היחסית הנהוגה בביטוח הלאומי. ואולם, הבדלים גדולים יותר נצפו בממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות. כך, למשל, בקרב עולים וקצת פחות גם בקרב משפחות חד הוריות ומשפחות המתגוררות בערי פיתוח: חלופה ב' מעמידה את שיעור העוני של משפחות עולים על ערך הגבוה בכ-10 נקודות האחוז לעומת חלופה א' ולעומת השיטה הקיימת. ההסבר לכך נעוץ בשיעור הנמוך יחסית של עולים בעלי דירות או של עולים אשר התשלומים השוטפים שלהם על דיור בבעלות נמוכים יותר משכר הדירה הזקוף של דירתם, ולפיכך הפיצוי בצד ההכנסה נמוך יותר מאשר התוספת לצד ההוצאה. תופעה הפוכה נצפית בקרב קשישים, ששיעור גבוה מהם מתגורר בדירה

בבעלותם. שיעורי העוני בקרב משפחות שבהן שני מפרנסים ובקרב משפחות שבהן 1-3 ילדים גבוהים יותר במדידה לפי שתי החלופות שנבחנו בעבודה זו לעומת הגישה הקיימת. נראה שהסיבה לכך נעוצה בהפחתת מרכיב ההוצאה על טיפול בילדים ועל תחבורה לצורכי עבודה מן ההכנסה הפנויה.

לוח מס' 3: תחולת העוני בקרב משפחות ובקרב נפשות על פי מאפיינים דמוגרפיים שונים (אחוזים)

תחולת עוני בקרב נפשות			תחולת עוני בקרב משפחות			
שיטה קיימת	חלופה ב'	חלופה א'	שיטה קיימת	חלופה ב'	חלופה א'	
20.3	22.4	21.7	18.2	19.0	19.7	סך כל האוכלוסייה
19.4	17.0	20.9	21.8	15.8	22.5	ראש המשפחה קשיש
23.5	26.0	24.3	20.5	23.2	21.4	משפחות עם ילדים
16.3	19.9	18.3	15.9	19.3	17.7	1-3 ילדים
45.8	44.9	42.6	44.7	43.5	41.3	+4 ילדים
11.4	14.4	12.8	8.7	11.7	10.3	ראש המשפחה עובד
11.0	13.9	12.2	8.4	11.6	10.0	שכיר
13.9	16.7	16.0	9.9	12.3	12.0	עצמאי
43.1	45.4	44.5	38.9	41.3	41.2	לא עובד (בגיל העבודה)
26.0	29.6	26.8	18.0	22.3	19.9	משפחות עם מפרנס אחד
2.9	6.3	5.4	2.2	5.0	4.3	משפחות עם שני מפרנסים
16.6	27.2	19.0	18.7	30.4	20.7	עולים (משנת 1990)
50.0	52.6	52.7	49.1	48.7	51.9	לא יהודים
29.8	33.0	29.0	25.7	28.9	25.3	חד הוריות
17.9	23.1	18.2	19.8	23.3	19.4	מתגוררים בערי פיתוח

משפחות⁶. יודגש כי אחת מהמסקנות העיקריות שעלו מהמחקר היא שגישה זו, בדומה לגישות חדשניות יותר שהוצעו במדינות אחרות, כרוכה בהחלטות שרירותיות וערכיות רבות. פירוט גישת המדידה על שתי חלופותיה וממצאים נוספים לגבי עבודה זו מופיעים בתיבה 2א' בפרק זה.

בקנדה מבוסס אומדן העוני העיקרי (שאינו רשמי) על חישוב "ספי הכנסה נמוכה" והוא מחושב על סמך נתוני הוצאה והכנסה של משק הבית. משפחה נחשבת לבעלת הכנסה נמוכה אם היא מוציאה שיעור גבוה יותר ביחס לשיעור שנקבע על מרכיבי ההוצאה: מזון, הלבשה והנעלה ודיור. שיעור זה עומד כיום על כ-55% על פי תוצאות סקר הוצאות המשפחה 1992. סקירה מפורטת יותר על מדדי העוני המחושבים בקנדה מובאת בתיבה מס' 2ב' שלהלן.

ניסיון ליישם בישראל וריאציה מסוימת של שיטת החישוב העיקרית הנהוגה בקנדה נעשה על ידי זוג חוקרים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁷. על פי הגישה, משפחה נחשבת לענייה אם היא מוציאה שיעור גבוה מ-65% מהכנסתה הפנויה (הכוללת הכנסה בעין מזקיפת ערך שירותי דירה בבעלות הדיירים) לתצרוכת על מוצרי מזון ודיור (כולל אחזקת הדירה). בסיס הנתונים ששימש לעבודה זו היה סקר הוצאות משק הבית 2001. ה"משפחה המייצגת" היא בת שני מבוגרים וילד (8% בלבד מהמשפחות באוכלוסיית הסקר). ההוצאה למזון נקבעה על סמך חוות דעת שנתן שירות המזון הארצי במשרד הבריאות על תצרוכת המזון המאפשרת "ביטחון תזונתי" למבוגר וילד. "ביטחון תזונתי" – לא מנקודת הראות של מינימום קיום, אלא של דפוסי תזונה המומלצים לאוכלוסייה מההיבט הבריאותי. ההוצאה לדיור מבוססת על תשלומי שכר הדירה של המשפחות בסקר (אם כי לא ברור כיצד "הותאמה" ההוצאה לדיור למשפחה המייצגת). ההוצאה לאחזקת הדירה נקבעה על סמך ממוצע ההוצאה למשפחה המייצגת כפי שנמצא בסקר הוצאות המשפחה 2001. על פי תוצאות עבודה זו, סף ההכנסה של משפחה של 4 נפשות (שני

⁶ מטעמי נוחות נשתמש בסקירה זו במונח "משפחה" כנרדף למונח "משק בית", אף על פי שהגדרתם של שני המונחים שונה במקצת: משק בית מוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד בדירה באופן קבוע רוב הזמן ומנהלים תקציב הוצאות משותף למזון (גם אם אינם קרובי משפחה).

⁷ קפלן, טום ואלפנדר, יפית, "מדידת עוני בישראל", 2003 (טיוטה).

תיבה ב' הגישות למדידת עוני בקנדה

אומדן העוני העיקרי המתפרסם בקנדה מתבסס על חישוב "ספי הכנסה נמוכה", ה- LICOs (Low income cut-offs), המשלב נתוני הוצאה והכנסה של משקי הבית כפי שיפורט להלן. האומדן לקווי ההכנסה הנמוכה בקנדה אינו רשמי, אם כי הוא מתפרסם מדי שנה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בקנדה (Statistics Canada).

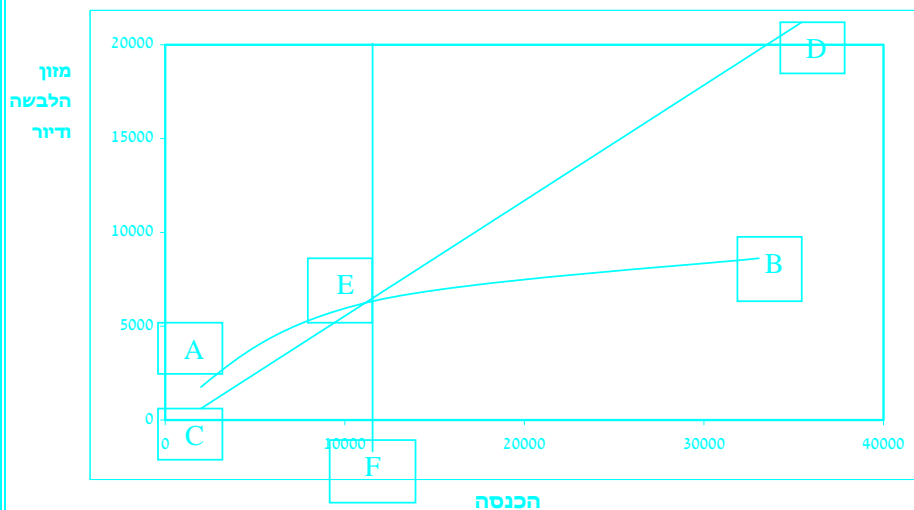
לצורך קביעת ערך ספי ההכנסה הנמוכה מחשבים תחילה את ההוצאה **הממוצעת** של משקי הבית (מתוך נתוני סקר הוצאות המשפחה) על שלושה מרכיבי הוצאה: מזון, הלבשה והנעלה ודיור. הוצאה זו מבוטאת כאחוז מההכנסה ברוטו הממוצעת למשק הבית. לשיעור שהתקבל מוסיפים 20 נקודות האחוז. תוספת זו נובעת מההנחה שבבסיס עקומת אנגל, שלפיה שיעור הוצאה על מוצרים בסיסיים עולה עם ירידת ההכנסה. **משפחה נחשבת לבעלת הכנסה נמוכה אם היא מוציאה שיעור גבוה יותר מהכנסתה על מרכיבי הוצאה אלה, מאשר השיעור שנקבע.** להלן פירוט צעדי החישוב:

- * קביעת הפרופורציה של ההוצאה הממוצעת של כלל האוכלוסייה על המוצרים הבסיסיים – מזון, הלבשה והנעלה ודיור, על-פי סקר הוצאות המשפחה הנערך פעם בכמה שנים (לפי סקר הוצאות המשפחה 1992 שיעור זה עמד על 34.7%).
- * קביעת הקו באמצעות תוספת 20 נקודות האחוז לממוצע הכללי (לפי סקר הוצאות המשפחה 1992 שיעור זה מגיע ל- 54.7%).
- * אמידת מקדמי המשוואה המקשרים בין ההוצאה על מזון, הלבשה ודיור לבין ההכנסה לפני מסים (עקומת אנגל), באמצעות רגרסיה לוג ליניארית שלוקחת בחשבון גם משתני דמי של המשפחה, כמו גודלה, גודל היישוב ואזור גיאוגרפי. אמידה זו נערכת במטרה לחשב את סף ההכנסה הנמוכה לסוגי משפחה שונים באוכלוסייה.
- * לכל סוג משפחה מחושבת רמת ההכנסה שממנה המשפחה מוציאה 54.7% על מוצרים בסיסיים (מזון, הלבשה והנעלה ודיור). הכנסה זו קרויה "סף ההכנסה הנמוכה". משפחה מאותו סוג, שהכנסתה נמוכה מסף ההכנסה המתאים לה – היא ענייה.

לדוגמה, ההכנסה השנתית שמתחתיה משפחה של ארבע נפשות (שני מבוגרים ושני ילדים) המתגוררת ביישובים עירוניים שבהם 500,000 תושבים ויותר, נחשבה לענייה בשנת 1998 אם הכנסתה נפלה מ- 33,063 דולר קנדי (על פי נתוני התצרוכת של סקר הוצאות המשפחה 1992). ה-LICOs מעודכנים מדי שנה על פי הממוצע השנתי של מדד המחירים לצרכן. בכל כמה שנים מעדכנים אף את תקופת הבסיס של האומדן על פי נתוני סקר הוצאות המשפחה, כלומר קובעים את שיעור ההוצאה על מוצרים בסיסיים על פי נתוני התצרוכת החדשים.

התרשים הבא ממחיש את שיטת החישוב למשפחה מסוג מסוים. קו הרגרסיה AB מראה את לוג ההכנסה, מול הקו CD ששיפועו הוא שיעור המוצרים הבסיסיים מתוך ההכנסה, שנקבע מתוך נתוני הצריכה הממוצעים של כלל האוכלוסייה בתוספת 20 נקודות האחוז. שני הקווים מצטלבים בנקודה E ונותנים את רמת ההכנסה הממוצעת F שבה משפחות מסוג זה מוציאות את השיעור שנקבע מהכנסתן על מזון, הלבשה והנעלה ודירה. הנקודה F היא לפיכך סף ההכנסה הנמוכה של ה-LICO לסוג משפחה זה.

הדגמה גרפית של שיטת חישוב ה-LICOs



נוסף על ה-LICOs מחושב ה-LIM - "אומדן הכנסה נמוכה" (Low Income Measure) באופן דומה לקו העוני המחושב בישראל. האומדן שווה למחצית מההכנסה החציונית ברוטו. בשנים האחרונות (לאחר שהנתונים נהפכו לזמינים) מחושבים אומדני ה-LICOs וה-LIM גם על פי ההכנסה שלאחר מס. סולם השקילות של ה-LICOs נוצר במהלך החישוב על פי חתך המשפחה המתאים (לפי גודל ואזור גיאוגרפי) מסקר הוצאות המשפחה. סולם השקילות של אומדן ה-LIM הוא הסולם של הלשכה לסטטיסטיקה בקנדה, ולפיו המבוגר הראשון במשפחה מקבל ערך 1.0; כל מבוגר נוסף והילד הראשון מתחת לגיל 16 מקבלים ערך של 0.4; כל ילד נוסף מתחת לגיל 16 מקבל ערך של 0.3.

הביקורות על ה-LICOs כשיטה לאומדן העוני נוגעות הן לשאלות שבמהות ההנחה המונחת בבסיס עקומת אנגל – הוכח שלא כל משפחה שמוציאה חלק זהה מהכנסתה על סל המוצרים שהוגדר נהנית מאותה רמת חיים – והן לשאלות טכניות: קביעת 20 אחוזים כתוספת נעשתה באופן שרירותי; קביעת סל המוצרים אינה ממצה את המוצרים הבסיסיים מצד אחד, ומצד אחר כלולים בסל מוצרים שאינם צריכים להיכלל בו (כגון בגדי עור ופרווה בסעיף הלבשה והנעלה).

כדי להתגבר על החסרונות של האומדן הנוכחי או לפחות ליצור אומדן המשלים את האומדנים הנוכחיים, פותח בשנים האחרונות אומדן חלופי של עוני, המכונה MBM - "אומדן סל צריכה" (Market Basket Measure). הרעיון הבסיסי של אומדן זה הוא שמשקי בית הם עניים אם אינם יכולים לרכוש בהכנסתם הפנויה את המוצרים והשירותים הכלולים בסל ה-MBM. בשנת 1998 נערך חישוב מקדים של אומדן חדש זה והמלצות לשיפור האומדן הוגשו בשנת 2001.¹

הגישה הנדונה מגדירה משפחה מייצגת כמשפחה שבה שני מבוגרים ושני ילדים. בעבור משפחה כזאת מחושבים ערכי הצריכה ה"מתאימים" בתחום המזון, הלבשה והנעלה, הדיור והתחבורה הציבורית. ה"מדרגות" למשפחות בעלות הרכב שונה מהמשפחה המייצגת מחושבות על פי סולם השקילות המשמש את אומדן ה-LIM. ההוצאה על סעיפי הצריכה יכולה להיקבע על סמך ההוצאה הממשית, כפי שהיא מדווחת על ידי האוכלוסייה הנסקרת, או על פי מומחים, או בשילוב של שתי האפשרויות.

¹ Hatfield Michael, 2001, [Constructing the Revised Market Basket Measure](#), Applied Research Branch, Canada.

על פי ההמלצות לאומדן המשופר, ההוצאה על מזון תילקח מתוך סקר הוצאות המשפחה של קנדה (1996) למשפחה המייצגת, ותתוקן כך שהרכב המזון יתאים להמלצות מומחים לתזונה. ההוצאה על הלבשה והנעלה תילקח מ"מדריך תקציב" שנבנה במחוז Winnipeg בשנת 1997 לאחר שהמחירים יעודכנו על פי מדדי המחירים לצרכן של הלבשה והנעלה המתאימים למחוזות שונים בקנדה. מרכיב הדיור נבנה תוך שילוב של נתונים מסקר כוח אדם, מפקד האוכלוסין וסקר הוצאות המשפחה, והוא משקף את העלות הממוצעת (בין שניים ושלושה חדרים) של שכר דירה חציוני למשפחה המייצגת ביישובים שונים על פי גודלם ומיקומם. הבחירה בממוצע בין שניים לשלושה חדרים נעשתה כיוון שמחצית מהמשפחות המייצגות מתגוררות בדירת שני חדרים ומחצית בדירת שלושה חדרים. מרכיב התחבורה יתבסס על כרטיסי נסיעה חודשיים במקומות שבהם יש תחבורה ציבורית, או אחזקת מכונית בת חמש שנים באזורים שבהם לא קיימת תחבורה ציבורית. לסעיפי הוצאה אלה יש להוסיף מקדם הכפלה לצריכת מוצרים חיוניים אחרים, כגון מוצרי תקשורת, שירותי חינוך ובידור וכו'. הוצאה זו תבוטא במקדם המייצג את חלק ההוצאה ביחס לסיכום מרכיבי המזון, ההלבשה וההנעלה והתחבורה של המשפחה המייצגת מהעשירון השני (מרכיב העלות של דיור לא נלקח בחשבון בשל השונות הגדולה, שעלולה ליצור הטיה במכפיל זה). בחירת העשירון השני נעשתה משום שעל פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של קנדה, שיעור בעלי ההכנסה הנמוכה של המשפחה המייצגת לא הגיע ליותר מ- 15% - אמצע העשירון השני - מאז 1980. ההכנסה שנלקחת בחישוב לזיהוי המשפחה כענייה, כלומר למשפחה שאינה יכולה לרכוש את הסל שנקבע, היא ההכנסה הכספית ללא מסים ישירים ועירוניים וללא תשלומים המועברים למשקי בית אחרים.

מבוגרים ושני ילדים), שמקובל בעולם להתייחס אליה כאל המשפחה המייצגת, מגיע לכ- 7,000 ש"ח במחירי 2001. שיעור העוני הנגזר מעיבוד זה מגיע ל-23%. גישה זו אינה חפה ממגבלות או מקביעה שרירותית של הפרמטרים שבה: שיעור הסף של 65% על צריכת מוצרים חיוניים מתוך סך ההכנסה הפנויה נקבע בצורה שרירותית; בדומה לגישה היחסית, גם במחקר זה אין התייחסות להכנסות אחרות בעין כגון ההכנסה בעין מדיור ציבורי ועוד. אף שהניסיון להגדיר עוני בישראל באופן אבסולוטי הוא מעניין כשלעצמו, נראה שיש מקום להרחיב ולהעמיק את המחקר בתחום זה.

במחקר שפרסם מכון ון-ליר בירושלים⁸ נעשה ניסיון לכמת את ההכנסה הדרושה לצורך קיום בכבוד על פי גישת "הרוויה היחסית הראשונית". הגישה מתבססת על סל של מצרכים ושירותים הנקבע על ידי הצרכנים עצמם, כפי שהוא משתקף בחמישה סקרי הוצאות משק הבית 1997-2001 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. השיטה מנסה לזהות את הנקודה הראשונה שבה משק בית משפר את רמת הכנסתו בהדרגה (מהרמה הנמוכה ביותר) בעבור כל קבוצת מצרכים. הנקודה שבה משק הבית היה בוחר להפסיק להעלות את רמת הצריכה של קבוצת מצרכים אחת לטובת אחרת היא "נקודת השבר", והיא מייצגת מצב של רוויה יחסית בצריכת קבוצת המצרכים או השירותים שבה מדובר. מיישום המודל התקבלה הכנסה דרושה של כ-6,100 ש"ח לחודש (במחירי אפריל 2003) ל"משפחה המייצגת" שבה שני מבוגרים ושני ילדים. בדומה לכל גישה יחסית אחרת, המודל מתבסס על הצריכה המתאפשרת על ידי ההכנסה הקיימת, כולל ההכנסה מתשלומי העברה, ולכן הצריכה משקפת את המגבלות המוכתבות על ידי ההכנסות עצמן. הכותבים מדגישים שמדובר בהערכה ראשונית וגסה של ההוצאה המאפשרת מינימום קיום בכבוד וכי יש צורך בבדיקות מדויקות יותר המתחשבות בגורמים רבים יותר בעתיד.

מחקר נוסף, שפרסם מכון פאלק⁹, מציע להגדיר את העוני בישראל לא לפי הכנסתן הנמדדת של משפחות אלא לפי ה"הכנסה הפוטנציאלית" שלהן. זו נמדדת באמצעות

⁸ שי, שמואל ומירניצ'ב, נטליה, "מהי ההכנסה המינימלית הדרושה לקיום בכבוד?", המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים, יולי 2003.

⁹ פרנקל, אלונה, סויפר, פבל ומישר, יורם, "הכנסה פוטנציאלית כמדד להערכת העוני בישראל", המכון למחקר כלכלי בישראל על שם מוריס פאלק, ירושלים, דצמבר 2003.

זקיפת ערך הפנאי למי שאינם עובדים ולמי שבחרו לעבוד בביתם ללא תמורת שכר. מקור הנתונים הוא סקר הכנסות של הלמ"ס. תוצאות המחקר מביאות שלא במפתיע להפחתה ניכרת של שיעורי העוני המחושבים בארץ: שיעור המשפחות העניות לפי מחקר זה יורד ל-12% (בכ-6 נקודות אחוז) פחות מזה המחושב על פי השיטה הנהוגה בישראל). לכל פרט שאינו עובד נאמדה הכנסה פוטנציאלית בהתאם למאפייניו האישיים (מין, גיל, השכלה), ללא התחשבות במאפיינים האישיים השונים של פרטים לא עובדים שאינם יכולים להיות מזוהים בסקר. כותבי המחקר מציינים כי יש להניח שההכנסה שנוקפה מוטה כלפי מעלה. המחקר אינו מתייחס למגבלות בריאות של אנשים (נכים) על רקע גופני או נפשי. הנחה חזקה של המחקר היא שהכנסתם הפוטנציאלית של פרטים זהה לזו הנמדדת בפועל. המחקר מניח עוד שכל פרט הוא "שולי", כלומר כניסתו למעגל מחפשי העבודה לא תשפיע על ההסתברות למצוא עבודה או על השכר במשק. הנחה זו אינה מציאותית משום ששיעור ההשתתפות של גברים בכוח העבודה בישראל נמוך מאוד לעומת מדינות מערביות אחרות: מדובר בקבוצה גדולה למדי שכניסתה בו-זמנית לשוק העבודה תשפיע על רמת האבטלה והשכר.

2.4 ממצאים עיקריים על העוני

בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל בשנת 2002 מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרגטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים. תחולת העוני ופער העוני. מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער העוני משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער העוני הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער העוני"). מדד אגרגטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו, יחד עם מרכיב אי השוויון בחלוקת ההכנסות בקרב העניים.

לוח מס' 1 מלמד כי בשנת 2002 ירדה רמת החיים – במונחי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית – ב-4.5% במונחים ריאליים. בשיעור דומה ירד השכר הממוצע במונחים ריאליים

(בכ-5%). קו העוני לנפש תקנית ירד אף הוא בשיעור ריאלי של 4.7% בשנת 2002 בהשוואה ל-2001. לוח מס' 2 מציג את קווי העוני למשפחות שגודלן שונה, בערכים שקליים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק, בשנים 2001 ו-2002.

לוח מס' 1: הכנסה לאחר תשלומי העברה והמיסים הישירים (ממוצעת וחצינית) וקו העוני, 1999-2002

שיעור גידול ריאלי (%)			2002	2001	2000	1999	
2002	2001	2000					
-4.5	2.1	2.6	3,387	3,357	3,248	3,129	הכנסה לנפש תקנית בממוצע למשפחה
-4.7	2.2	2.7	2,789	2,769	2,677	2,578	חציון ההכנסה לנפש תקנית
-4.7	2.2	2.7	1,394.5	1384.7	1,338	1,289	קו העוני

לוח מס' 2: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה* לפי מספר הנפשות במשפחה, שנים 2001-2002

קו העוני למשפחה ב-2002		קו העוני למשפחה ב-2001		מספר הנפשות התקניות	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
24.5	1,743	24.4	1,730	1.25	1
39.2	2,789	39.0	2,768	2.00	2
51.9	3,696	51.7	3,667	2.65	3
62.7	4,463	62.5	4,428	3.20	4
73.5	5,230	73.2	5,189	3.75	5
83.3	5,927	83.0	5,881	4.25	6
93.1	6,624	92.7	6,573	4.75	7
101.9	7,252	101.5	7,196	5.20	8
109.7	7,810	109.3	7,749	5.60	**9

* במחירי תקופת סקרי הכנסות 2001 לפי מדד מחירים של 170.2 על בסיס 100=1993. ו-2002 לפי מדד מחירים של 179.8 על בסיס 100=1993. השכר הממוצע שחושב לשנת 2001 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר בחודשים אוקטובר 2000 – נובמבר 2001. באופן דומה חושב השכר הממוצע לשנת 2002 בתקופה המקבילה.

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

לוח מס' 3: התפתחויות כלכליות, קצבות ביטוח לאומי ומיסים ישירים: אינדקטורים נחרים*, 2000-2003

אומדן 2003	2002	2001	2000	
-0.15	0.4	0.13	1.1	שיעור השינוי ברמת המחירים הממוצעת (אחוזים)
-3.8	-5.0	2.4	7.0	שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק (אחוזים)
10.7	10.4	9.4	8.8	שיעור האבטלה (אחוזים)
25.0	37.0	44.8	47.7	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב חבלתי מועסקים (אחוזים)
48.2	46.4	44.4	42.9	שכר המניימום, כאחוז מהשכר הממוצע שכר המניימום כאחוז מקו העוני:
196.3	189.6	182.0	173.1	ליוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
83.4	81.2	78.8	75.6	קצבת הזיקנה ליחיד קשיש כאחוז מהשכר הממוצע: ללא השלמת הכנסה
15.5	15.7	15.5	14.9	עם השלמת הכנסה
27.0	26.5	26.0	24.9	קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות): ליחיד קשיש
105.1	103.5	101.6	96.0	ליוג קשישים
100.1	98.6	96.8	91.4	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות): ליחיד
74.0	75.1	74.8	70.6	ליוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
69.5	70.8	71.1	67.9	הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור המומדל כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות): ליחיד
93.7	95.1	94.7	90.3	ליוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
81.1	82.5	82.8	79.4	ליוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
99.0	100.0	100.9	95.8	לחורה יחיד עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)
2.1	2.2	2.4	2.5	נקודת קצבה, כאחוז מהשכר הממוצע
2.5	2.4	2.4	2.5	נקודת זיכוי, כאחוז מהשכר הממוצע
273.3	267.1	262.9	274.7	מדרגת המס העליינה, כאחוז מהשכר הממוצע
55.3	53.9	52.4	54.4	הכנסת סף המס (לגבר שאשתו אינה עובדת): כאחוז מהשכר הממוצע
114.8	116.2	117.9	126.8	כאחוז משכר המניימום

* התמונים הממויחסיים לשכר ולקצבאות מותאמים לתקופת סקר הכנסות. ראו גם הערה האשונה ללוח מס' 2.

לוח מס' 3 לעיל מציג מספר אינדיקטורים להתפתחויות המקרו-כלכליות החל בשנת 2000. סדרת הקיצוצים שיושמה בשנת 2002 באה לידי ביטוי חלקי בלבד בסקר הכנסות 2002. מלוא השפעתם של הקיצוצים יתבטא רק בנתוני סקר הכנסות 2003. מדובר בעיקר בקיצוץ הראשון בקצבות הילדים בשיעור של 15%, בביטול עדכון הגמלאות, בהפחתת מרבית הגמלאות בשיעור של 4% ובהחמרות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה. הקיצוץ הראשון בקצבות הילדים בא לידי ביטוי ב-2/3 מתקופת הסקר ב-2002, ואילו ההפחתה ב-4% - ב-1/3 בלבד מתקופת הסקר. קצבות המוסד לביטוח לאומי הצמודות לשכר הממוצע ירדו ריאלית בין 2001 ל-2002, ב-4.2%, למעט קצבת הזיקנה לקשישים מעוטי יכולת הזכאים להבטחת הכנסה וקצבות הנכות שירדו בשיעורים נמוכים יותר – 2.9% ו-2.2% בהתאמה. קצבות הילדים "סבלו" משחיקה עמוקה – 12.5% במונחים ריאליים. רמת הקצבאות ביחס לשכר הממוצע, שנשחק אף הוא, נשמרה פחות או יותר, ובמקרים מסוימים אף עלתה במקצת. לעומת זאת, קצבות הילדים נשחקו גם ביחס לשכר הממוצע – בשיעור של כ-8.5%. על אף הגידול בממדי האבטלה, שיעור מקבלי דמי האבטלה בקרב הבלתי מועסקים הולך פוחת, כתוצאה מהחמרת תנאי הזכאות לקבלת דמי אבטלה.

נתוני סקר הכנסות 2003 יבטאו כאמור את מלוא ההשפעה של צעדי המדיניות שהופעלו ב-2002 וישקפו באופן חלקי בלבד את המדיניות שנקטה ב-2003. במכלול הקיצוצים הנוספים שהונחתו על מקבלי הקצבאות ב-2003 הופחתה בשיעור ניכר הגמלה להבטחת הכנסה (יוני 2003) ובוצע קיצוץ נוסף וחד בקצבות הילדים (אוגוסט 2003).

בשנת 2002 נמשכה מגמת היציבות בשיעורי העוני בקרב משפחות, אך במקביל נמשכה העלייה בתחולת העוני בקרב ילדים (לוח מס' 4). שיעור המשפחות העניות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני היה זהה לזה ששרר בשנת 2001 ועמד על 17.7% מכלל המשפחות. לעומת זאת, שיעור הילדים העניים מכלל הילדים באוכלוסייה עלה מ-26.9% ל-28.1%. שיעור זה עולה בהדרגה זו השנה החמישית ברציפות. תחולת העוני בקרב נפשות עולה אף היא בהתמדה בתקופה האמורה. בשנת 1998 עמד שיעור הנפשות העניות על 17.5% ועלה ל-18.8% בשנת 1999 ובשנת 2000. בשנת 2001 עלה עוד שיעור הנפשות העניות ל-19.6% והוא עומד על 20% אחוזים בשנת 2002. העלייה העקבית בשיעור הילדים העניים ובשיעור הנפשות העניות בשנים האחרונות משקפת את התרחבות ממדי העוני בקרב המשפחות

לוח מס' 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2001 ו-2002

מדד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
2001			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	605,700	258,700	318,400
נפשות	1,930,400	965,100	1,164,100
ילדים	753,700	450,200	525,500
תחולת העוני (%)			
משפחות	33.6	14.4	17.7
נפשות	32.5	16.3	19.6
ילדים	38.5	23.0	26.9
יחס פער העוני (%)*	65.3	26.2	26.1
מדד SEN*	0.276	0.062	0.074
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.567	0.158	0.158
2002			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	612,800	263,000	325,100
נפשות	1,954,100	1,024,500	1,212,000
ילדים	760,100	488,200	556,400
תחולת העוני (%)			
משפחות	33.5	14.4	17.7
נפשות	32.3	16.9	20.0
ילדים	38.3	24.6	28.1
יחס פער העוני (%)*	67.0	28.1	28.8
מדד SEN*	0.279	0.068	0.069
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.587	0.169	0.174

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.

הגדולות בכלל האוכלוסייה ובמגזר הלא יהודי בפרט. בשנת 2002 היו כ-325 אלף משפחות עניות שבהן חיו 1,212,000 נפשות, מתוכם 556.4 אלף הם ילדים.

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה למשפחות העניות, שיחד עם המיסים הישירים "מתקנים" את ההכנסה הכלכלית: תשלומי ההעברה, שרובם קצבות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן יותר, הכנסתה הפנויה גדולה יותר וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים, וככל שתשלומי ההעברה גדולים יותר, הכנסתה הפנויה גדולה יותר וסיכוייה להיחלץ מן העוני גוברים. לוח מס' 4 מראה כי תחולת העוני הנמדדת על פי ההכנסה שלפני תשלומי העברה ומיסים ישירים (ההכנסה הכלכלית) נותרה יציבה בשנת 2002 לעומת 2001 בקרב משפחות, נפשות וילדים.

שיעור המשפחות שהכנסתן הכלכלית נפלה מקו העוני היה 33.5% - גבוה יותר מהשיעור הממוצע ששרר בשנים 1997-2000 (שעמד על 32% במוצע). תרומתן של מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר לצמצום ממדי העוני בקרב משפחות נמצאת במגמת עליה: שיעור המשפחות שנחלצו מעוני בעקבות תשלומי ההעברה, במדידה לפי ההכנסה הכלכלית, היה גבוה יותר בשנים 2001 ו-2002 (כ-47%) מאשר בשנים קודמות יותר: בשנת 1999 עמד שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים על 44.2% ובשנת 2000 על 45.3%. עם זאת שיעור הנפשות והילדים שנחלצו מקו העוני בעקבות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים נמוך יותר מזה של משפחות, ובשנת 2002 מסתמנת ירידה בתרומת מערכות אלה לצמצום ממדי העוני בקרב נפשות וילדים. תרשים א' (בנספח לפרק) מציג את תחולת העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה, לפני תשלומי העברה ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים בשנים 1979-2003.

בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של העמקה גדלה והולכת של העוני, הבאה לידי ביטוי ביחס פער העוני. הפער בין קו העוני לבין ההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה ענייה גדל בהדרגה בשנים האחרונות מ-25.1% בשנת 1999 ל-25.6% בשנת 2000 ול-26.1% בשנת 2001. בשנת 2002 עולה שיעור זה מדרגה ל-28.8%. ההכנסה הפנויה הממוצעת של המשפחות העניות נשחקה ב-2002 בשיעור של 6.8% במונחים ריאליים, והשחיקה בהכנסה

לנפש תקנית היתה בשיעור של 7.2% (לעומת 4.7% בקו העוני). לעומת זאת ההכנסה הפנויה של המשפחות הלא-עניות ירדה בשיעור נמוך יותר, של 4.2%.

לוח מס' 5: השפעת תשלומי העברה והמיסים ישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי ממדי עוני נבחרים, 2001 ו-2002

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד		מדד העוני
2002	2001	2002	2001	

תחולת העוני (%)

47.2	47.4	57.0	57.3	משפחות
38.1	39.7	47.7	50.0	נפשות
26.6	30.3	35.8	40.3	ילדים
57.0	60.0	58.0	59.8	יחס פער העוני (%)*

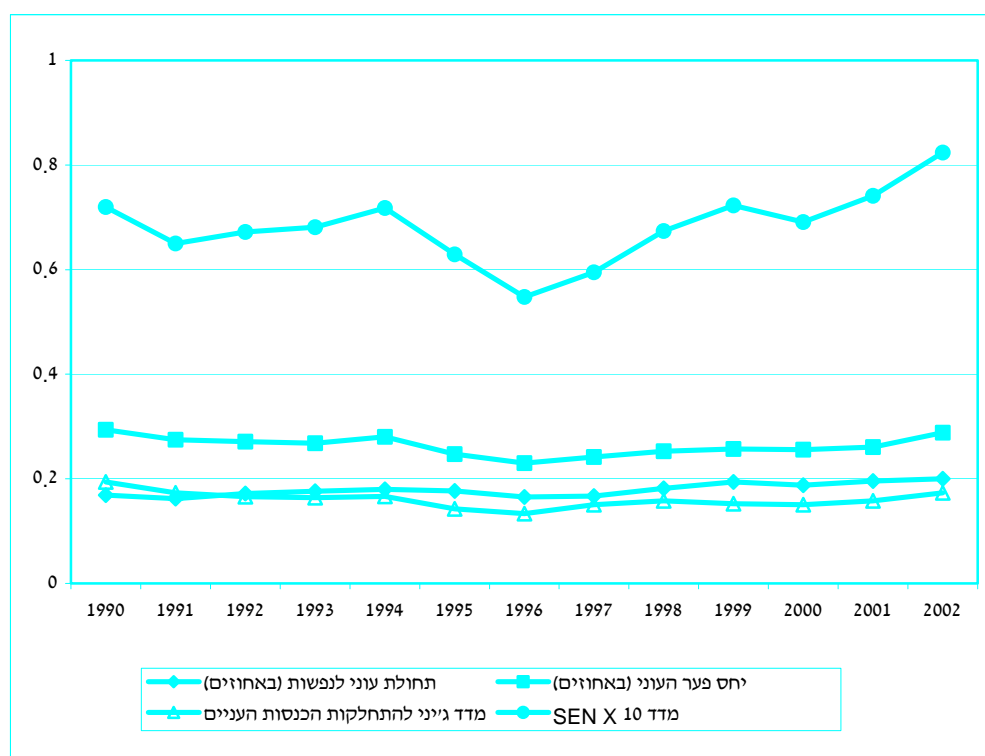
* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.

מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות ההכנסות בקרב האוכלוסייה הענייה. כפי שמלמדים הנתונים בלוח מס' 4, מדד זה עלה משנת 2001 ל-2002 בשלוש הגדרות ההכנסה שבהן הוא נמדד. מדד גייני שחושב לגבי ההכנסה הכלכלית עלה בין שתי השנים בשיעור של כ-3.5%, ובשיעור גבוה בהרבה – של יותר מ-10% - לגבי ההכנסה לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים. בין שתי השנים עלתה השפעתם של המיסים ישירים בהגדלת אי-השוויון בהכנסות העניים: בעוד שבשנת 2001 מדד גייני לאי שוויון בהתחלקות הכנסות העניים היה זהה להכנסה לאחר תשלומי העברה בלבד ("הכנסה ברוטו") ולאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים ("הכנסה נטו") ועמד על 0.158, הרי בשנת 2002 נפער פער של כ-3% בין שני הערכים המקבילים.

הביקורת על ממדי העוני המסורתיים נעוצה בכך שהם מודדים היבט אחד של העוני ומתעלמים מהיבטים אחרים. השאלה באיזה מדד עוני להתחשב תלויה במטרות קובעי המדיניות: אם המטרה היא הפחתת מספר העניים, יש להתחשב בממד תחולת העוני, ואם המטרה היא הפחתת רמת העוני בקרב העניים, הממד הרלוונטי הוא פער העוני. SEN,

הבולט מבין החוקרים בתחום מדידת העוני, הציע במאמרו¹⁰ מדד המשקף, נוסף על שני ההיבטים של תחולת העוני ופער העוני, היבט שלישי המתחשב במיקומו של הפרט העני במידרג העניים, דהיינו באי השוויון בהתחלקות הכנסות העניים. בשנות השמונים, בעקבות עבודתו של SEN, הוצעו מספר מדדים אגרגטיביים נוספים. המשותף להם הוא המבנה הבסיסי של המדד, שמתקבל כסיכום משוקלל של פערי העוני של הפרטים באוכלוסייה המוגדרת. המבדיל בין המדדים הוא בקביעת המשקלות. המדדים המצרפיים לא זכו לתהודה מספקת בציבור, על אף שמדד SEN מוצג מדי שנה בשנה בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי.

תרשים א': השינוי במדד SEN ובמרכיביו, 1990-2002



10. Amartya Sen, "poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica* vol 44 .10 no. 2 (mar. 1976)

תרשים א' מציג את מדד SEN, תחולת העוני, יחס פער העוני ומדד גייני להתחלקות הכנסות העניים לשנים 1990-2002. בתחילת התקופה הנסקרת העלייה במדד SEN מבטאת בעיקר את העלייה בתחולת העוני שהייתה משמעותית יותר מהצמצום בפער העוני ובמדד גייני בשנים שקדמו ל-1994. במרוצת תקופה זו עלה מדד SEN בהתמדה, למעט בשנים 1995-1996 שבהן הצטמצמו כל מרכיבי המדד. עליית המדד משנת 1997 התרחשה למרות היציבות בתחולת העוני והיא משקפת את העמקת העוני והרחבת הפערים הכלכליים באוכלוסיית העניים.

2.5 ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

המאפיינים הדמוגרפיים והכלכליים של המשפחות העניות נותרו יציבים: שכיחות העוני היא הגבוהה ביותר במשפחות שראשן אינו עובד בגיל העבודה, במשפחות הערביות ובמשפחות גדולות. לוחות מס' 6 ומס' 7 מציגים את תחולת העוני ואת יחס פער העוני בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות בשנים 2001 ו-2002 בהתאמה. מדד ריכוזיות העוני, המוצג אף הוא בלוחות, מודד את שכיחות העוני היחסית בכל קבוצה כיחס שבין תחולת העוני בקרבה ובין תחולת העוני באוכלוסייה כולה. לוח מס' 8 מציג את השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקרב קבוצות ספציפיות.

תחולת העוני במשפחות שהעומד בראשן לא עובד, גבוהה פי שלושה ויותר מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה. חלקן של משפחות אלה בכלל האוכלוסייה מגיע ל-11.9 אחוזים בשנת 2002 ואילו חלקן בקרב המשפחות העניות לפי ההכנסה הפנויה מגיע לכ-42.4 אחוזים. כ-46 אלף משפחות הצטרפו בשנתיים האחרונות (בין 2000 ל-2002) לקבוצת המשפחות בגיל העבודה שנתרו ללא מפרנס. הכנסתן העיקרית של משפחות אלה מקורה בתשלומי העברה ובעיקר קצבות המוסד לביטוח לאומי (ראו נספח לוחות עוני ואי שוויון). שיעור הירידה בתחולת העוני כתוצאה מתשלומי העברה ומיסים ישירים בקבוצת אוכלוסייה זו ירד בשנת 2002 ל-30.9% (לעומת 33.3% בשנת 2001).

המשפחות הגדולות (4 ילדים ויותר) ומשפחות לא יהודיות, אשר ביניהן קיימת חפיפה רבה, מדורגות במקום הבא מבחינת שכיחות העוני בקרבן. תחולת העוני הכלכלית של שתי קבוצות אלה, יחד עם משפחות קשישים ומשפחות חד הוריות עולה על 50%, אולם בעוד שבשתי הקבוצות האחרונות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצליחים להפחית באופן משמעותי את תחולת העוני של המשפחות, תרומתם לצמצום ממדי העוני בקרב משפחות גדולות ומשפחות לא יהודיות היא נמוכה יחסית. מגמה זו צפויה להחמיר עם הקיצוץ האחרון בקצבות הילדים, שהשפעותיו יתנו את אותותיהם עד לשנת 2006.

המשפחות החד-הוריות והקשישים מדורגים בשלב הבא של סולם העוני לפי ההכנסה הפנויה. הירידה היחסית בתחולת העוני של משפחות שהעומד בראשן קשיש בשנת 2002 (לעומת שנת 2001) מוסברת על ידי השחיקה הנמוכה יותר בקצבות הזיקנה ביחס לשכר ולקבאות האחרות. מעל למחצית מאוכלוסיית המשפחות החד-הוריות, וכ-2/3 מהמשפחות שבראשן קשיש נחלצות מקו העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים.

תיבה ג' מציגה גישות שונות בעולם לצמצום העוני בקרב אמהות, ובכללן אמהות חד-הוריות.

תחולת העוני בקרב עולים נמוכה אף יותר מזו שבכלל האוכלוסייה, וזאת בהשפעת תשלומי ההעברה והמיסים, המפחיתים את ממדי העוני בקבוצה זו בשיעור של 62.1% בשנת 2002 (ובשיעור דומה בשנת 2001). תרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני הנמדד לפי ההכנסה הכלכלית גבוהה יחסית גם בקבוצת המשפחות שהעומד בראשן שכיר ובמשפחות עם מפרנס אחד. בשתי קבוצות אלה שיעור הנחלצים מעוני בעקבות תשלומי העברה ומיסים ישירים זהה בשנים 2001 ו-2002 (46% בקבוצת השכירים ו-49% בקבוצת המשפחות עם מפרנס אחד), ואולם בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים להפחתת פער העוני נרשמה ירידה בשנת 2002. כבשנים קודמות, תחולת העוני הנמוכה ביותר נרשמה במשפחות אשר יש בהן שני מפרנסים ויותר: כ-4% לפי ההכנסה לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים וכמחצית משיעור זה לפי ההכנסה הפנויה. קבוצה זו מאופיינת גם ביחס פער העוני הנמוך ביותר ביחס לקבוצות האחרות.

תיבה 2'ג':

צמצום העוני בקרב אימהות – גישות שונות¹

בעשורים האחרונים השתנה מעמדן החברתי והכלכלי של נשים, בהן אימהות, במדינות הרווחה המערביות. שיעור ההשתתפות של נשים בכוח העבודה גדל ובמקביל משפחות חד-הוריות נעשו נפוצות יותר בקרב האוכלוסייה. קבוצת האימהות בכלל והאימהות החד-הוריות בפרט מהווה, באופן טבעי, סמן ואות לצורת ההתייחסות של מדינות הרווחה לאוכלוסיות עניות וחלשות. קבוצת האימהות פגיעה יותר בהשוואה לקבוצות אוכלוסייה אחרות, גם בעקבות הנטל הכלכלי שכרוך בטיפול וחינוך הילדים וגם בעקבות אפליה בשוק העבודה.

הפגיעה באיכות הטיפול והחינוך של ילדים לאימהות עניות הועלתה לסדר היום הציבורי במדינות רווחה רבות. דרך ההתמודדות עם תופעה זו מתפצלת לשני קטבים שונים במדינות אלו. מצד אחד בוחרות חלק ממדינות אלה בפתרון "מסורתי". במודל "מסורתי" המדינה מעודדת אימהות ליטול על עצמן את גידול הילדים "במשרה מלאה". ההנחה בבסיס גישה זו היא שהגבר הוא המפרנס הראשי של התא המשפחתי ולכן אימהות אינן מתוגמלות על חזרה מהירה למעגל העבודה (הן בהיבט של מערכת המיסוי ותשלומי ההעברה והן בהיבט של תשתית שתאפשר חלופה נאותה לטיפול האם בילדיה). על פי גישה זו, קיימת מגמה לחלוקה ברורה בין עבודה "גברית" לעבודה "נשית": תשלומי קצבאות למפרנס הראשי (גבר, בדרך כלל) בלבד, זכאות לקצבאות על פי קריטריונים המבוססים על מבנה משפחתי "מסורתי", ניכוי מס משותף לשני בני הזוג, עידוד תעסוקה בקרב גברים בלבד ועוד. לעומת זאת, מדינות רווחה אחרות נוקטות מדיניות הפוכה ומעניקות תמריצים אישיים ומוסדיים לציאה מהירה של אימהות לעבודה. הן פועלות על פי המודל ה"אינדיווידואלי". מודל כזה מתווה ניכוי מס אישי לכל נישום והעסקה שוויונית של גברים ונשים, הקצבאות הסוציאליות משולמות על בסיס אישי כמו גם תנאי הזכאות להן, הטיפול וההשגחה על ילדים מסובסדים בידי המדינה ועוד. Esping – Andersen (1999)² הגדיר ביתר פירוט תנאים לתיוג המשטרים במדינות הרווחה המערביות. על פי הגדרתו, ככל שהמשטר הוא "אינדיווידואלי" יותר כך הוא מאפשר עצמאות כלכלית גדולה

1. גדעון מאור שביט, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

2. Esping-Andersen, Gosta. 1999. Social Foundations of post-Industrial Economies. Oxford: Oxford University Press

יותר של הפרט ללא תלות בבן זוג או במשפחה. Esping – Andersen בוחן "אינדיווידואליות" של מדינות שונות בהתאם לגובה ההוצאה הציבורית לשירותים המוענקים למשפחות, שיעור הפעוטות (מתחת לגיל 3) במעונות יום וממוצע שעות העבודה שנשים לא קיבלו בעבורן שכר.

במחקר שערכה Karen Christopher (2001)³ נבדקה ההשפעה של מדיניות הרווחה על עוני של אימהות ועוני של אימהות חד-הוריות בתשע מדינות מערביות. נמדדה גם רמת עוני זו בהשוואה לשאר האוכלוסייה. הנתונים במחקר נאספו במחצית הראשונה של שנות ה-90, ובאמצעותם שובצו המדינות לשלוש קבוצות בהתאם למדיניות הרווחה ומערכת המס שבהן: קבוצת "המסורתיות" (הולנד⁴ וגרמניה), קבוצת ה"אינדיווידואליות" (שוודיה, פינלנד וצרפת) וקבוצת הביניים (ארצות דוברות אנגלית). בטבלאות שלהלן, מתואר העוני המוחלט והיחסי של אימהות (ואימהות חד-הוריות בנפרד) לעומת שאר קבוצות האוכלוסייה.

ממצאי המחקר האמור מתאימים לתיאור המדינות בהתאם לקבוצות החלוקה שהוגדרו. בפינלנד ובשוודיה שיעור העוני ושיעור היחסי של אימהות ואימהות חד-הוריות היה הנמוך ביותר מבין תשע המדינות. בשתי המדינות הצליחה המערכת הסוציאלית להפחית את שיעורי העוני ואת יחס העוני (לעומת שאר האוכלוסייה) בקרב אימהות ובקרב אימהות חד-הוריות באופן היעיל ביותר. המשטר בשתי מדינות אלה מטמע את התבנית האינדיווידואלית ואת מודל ההורה העובד (כפי שנהוג לכנותו במקרה של אימהות חד-הוריות). המדינה השלישית בקבוצת המדינות בעלות האופי האינדיווידואלי, צרפת, הצליחה להילחם בשיעור העוני המוחלט בקרב אימהות, אולם שיעור העוני היחסי בקרב אימהות חד-הוריות לא פחת לאחר מיסים ותשלומי העברה. על פי Bergmann (1996)⁵ הסיבה לכך היא שגובה הקצבאות בצרפת תלוי בהרבה מקרים בגודל המשפחה (ומכאן

3. Luxembourg Income Study, Working Paper No. 287, Caregiving Welfare States and Mother's Poverty Karen Christopher November 2001
 4. עם זאת, יש לציין שבמחצית השנייה של שנות ה-90 חל מהפך בחקיקה המשפחתית בהולנד. מחקיקה המבוססת על התא המשפחתי ה"מסורתי" שיושמה בשנות ה-60 (Kahn ו Kameron, 1997), עברה מערכת חוקי המשפחה בהולנד למודל "האינדיווידואלי", והיום עומדת הולנד בראש מדינות האיחוד האירופי בכל הקשור לחקיקה משפחתית מודרנית (De Hoogi Prevelou).
 5. Bergman, Barbara R. 1996. Saving Our Children From Poverty: What the United States Can Learn From France. New York: Russell Sage Foundation

שאימהות חד-הוריות אינן מהוות מטרה ממוקדת בהפחתת העוני).

בקרב המדינות ה"מסורתיות", עלו שיעורי העוני של אימהות בגרמניה באופן חד לעומת העלייה המתונה בהולנד (המעבר של הולנד, במחצית השנייה של שנות ה-90, למודל האינדיווידואלי הניב גידול במספר הנשים המועסקות, אם כי רובן במשרה חלקית). ככלל, מדינות אלה אינן מאירות פנים לאימהות בהקשר של מערכת המיסוי והסיוע הסוציאלי. לפיכך ניתן לראות שבגרמניה לא פוחת העוני היחסי של אימהות לאחר מיסים ותשלומי העברה ובהולנד משתפר במעט מצבן של האימהות החד-הוריות בלבד.

שיעור העוני בקרב אימהות בארצות רווחה דוברות אנגלית קטן לאחר מיסים ותשלומי העברה (חוץ מהמקרה של ארה"ב), אם כי שיעור העוני **היחסי** של אימהות פחת רק בחלק מהמדינות. בקנדה, הורדת שיעור העוני היחסי בקרב אימהות נעשתה באופן החלש ביותר. בארה"ב, מצבן של אימהות ואימהות חד-הוריות אינו מעודד כלל. שיעור העוני שלהן היה הגבוה ביותר מבין תשע המדינות, ומערכת המס ותשלומי ההעברה שיפרה את מצבן רק במעט.

עלינו לזכור כי ההשוואה שנידונה מבוססת על נתונים מאמצע שנות ה-90. במהלך השנים האחרונות הונהגו במספר מדינות (בעיקר מקבוצת הביניים) שינויים המסיטים את המשטר במדינות אלה לכיוון "האינדיווידואלי". ניתן לציין את תוכנית ה-TANF בארצות הברית, New Deal for Lone Parents באנגליה ותוכניות סיוע הממוקדות בחד הוריות בקנדה.

במדינת ישראל, בדומה למדינות הרווחה המערביות, חלה עלייה במספר המשפחות החד-הוריות. שיעור המשפחות הללו מכלל המשפחות עם ילדים עמד בשנת 2003 על כ-12 נקודות האחוז. משפחות חד-הוריות נפגעו במידה הרבה ביותר מן ההפחתה בקצבות הביטוח הלאומי ובייחוד מן הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה. זאת ועוד: למשפחות חד-הוריות חלק נכבד באוכלוסיית מקבלי הגמלה להבטחת הכנסה (הן מהוות כ-36% מכלל מקבלי הבטחת הכנסה, ובראשן של כ-97% מהן עומדת אישה) מערכת הבטחת הכנסה כולל קצבאות ילדים מהווה "קרש הצלה" אחרון להיחלצותן של המשפחות החד הוריות ממעגל העוני. ואולם, ערוץ חשוב לשיפור מצבן הכלכלי של המשפחות החד הוריות הוא שילובן בשוק העבודה או עידודן להגדיל את היקף העבודה – בהינתן שמצב התעסוקה במשק ישתפר. הניסיון הבינלאומי מלמד שתנאי הכרחי לשילובן של אימהות בכלל

ומשפחות חד הוריות בפרט בשוק העבודה הוא סיוע בטיפול בילדים והעמדת תשתית המאפשרת חינוך והשגחה נאותים.

בפרק ו' של "הצעת חוק ההסדרים" לשנת 2004 כלולות שורה של החלטות העוסקות בקמת מרכזי תעסוקה ובשילוב מקבלי גמלאות, בניהן אימהות בעבודה. החלטות אלה מבוססות על המלצות ועדת תמיר שהציעה בין השאר להקל על שילובן של אימהות בשוק העבודה, למשל באמצעות סבסוד שירותי השגחה על ילדים.

לסיכום, לאחרונה אנו עדים לתהליך של שינוי בגישה של מדינת ישראל אל מקבלי גמלאות קיום מתמשכות בכלל ואל אימהות בפרט, והיא מקבלת גוון "אינדיווידואלי" יותר. אין עוררין על כך שבהפחתה העמוקה ברמת הגמלאות מכוח חוק ההסדרים לשנת 2003 טמונה סכנה מיידית להעמקת העוני בקרב אימהות, ובייחוד בקרב החד-הוריות. השאלה המרכזית שתיבחן בעתיד היא האם המדיניות של סיוע בהשתלבות בעבודה אכן תוביל גם לצמצום העוני בקרב אימהות.

לוח מס' 1: עוני בקרב אימהות במדינות רווחה מערביות (אמצע שנות ה-90)*

ישראל	צרפת	שוודיה	פינלנד	הולנד	גרמניה	בריטניה	ארה"ב	קנדה	אוסטריה	
95	94	92	95	94	94	95	94	94	94	

שיעורי העוני לאחר תשלומי העברה ומיסים (אחוזים)

16.5	6.5	1.8	2.7	7.6	13.7	14.2	18.2	12.3	12.2	אימהות
25.7	12.9	4.4	5.1	20.4	40.9	31.6	45.4	.38	37.8	חד-הוריות

הירידה בשיעור העוני לאחר מיסוי ותשלומי העברה (אחוזים)

37.1	69.2	89.8	79.2	53.4	28.6	49.3	13.3	38.5	43.3	אימהות
55.3	63.7	89.1	86.3	73.2	28.0	56.9	14.0	31.4	44.2	חד-הוריות

* מקור הנתונים עבור מדינת ישראל: המוסד לביטוח לאומי.

לוח מס' 2: יחס עוני של אימהות לעומת אחרים, על בסיס הכנסה לפני מיסים ותשלומי העברה ולאחריהם

צרפת	שוודיה	פינלנד	הולנד	גרמניה	בריטניה	ארה"ב	קנדה	אוסטריה	
אימהות/נשים ללא ילדים									
1.12	0.72	1.00	1.21	1.51	2.33	1.69	1.32	1.23	אחרי מיסים ותשלומי העברה
0.83	1.08	0.99	0.82	1.10	1.81	1.63	1.27	1.15	לפני מיסים ותשלומי העברה
▼	▲	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	
אימהות/גברים									
1.18	0.49	0.73	1.27	1.44	1.54	1.70	1.43	1.31	אחרי מיסים ותשלומי העברה
1.13	1.04	0.89	1.13	1.32	1.56	1.75	1.40	1.39	לפני מיסים ותשלומי העברה
▼	▲	▲	▼	▼	▲	▲	▼	▲	
חד-הוריות/רווקות ללא ילדים									
1.40	1.05	0.80	2.24	2.69	3.62	2.18	1.90	2.10	אחרי מיסים ותשלומי העברה
1.40	1.37	1.49	2.48	2.38	2.71	2.38	1.97	2.25	לפני מיסים ותשלומי העברה
	▲	▲	▲	▼	▼	▲	▲	▲	

מקרא ▲ - אימהות או אימהות חד-הוריות נהפכו ליותר עניות אחרי מיסים ותשלומי העברה.
▼ - ההפך.

לוח מס' 6: ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות לפי מדדי עוני נבחרים, 2002

יחס פער העוני*			תחולת עוני			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	28.0	67.0	1.00	17.7	33.5	סך כל האוכלוסייה ראש משפחה:
0.60	16.7	82.3	1.15	20.3	58.8	קשיש
1.26	35.3	95.8	3.57	63.2	91.4	לא עובד (בגיל העבודה)
0.88	24.5	38.2	0.5	8.8	16.2	עובד
0.81	22.6	37.5	0.47	8.4	16.5	שכיר
1.22	34.2	44.1	0.63	11.2	14.0	עצמאי
0.88	24.6	40.2	0.93	16.4	30.4	משפחות עם מפרנס אחד
0.82	22.9	27.5	0.12	2.2	3.8	משפחות עם שני מפרנסים
1.01	28.4	68.4	0.82	14.5	30.8	יהודים
0.86	24.2	63.8	2.53	44.7	55.6	לא יהודים
0.97	27.2	70.6	0.96	17.0	44.9	עולים (משנת 1990)
1.04	29.0	71.5	1.42	25.2	56.0	חד-הוריות
1.11	31.2	63.3	1.16	20.5	29.9	משפחות עם ילדים
0.95	26.7	59.5	0.9	15.9	24.7	3-1 ילדים
0.88	24.5	68.1	2.58	45.7	58.5	4 ילדים ויותר

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.
** ממד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

תופעה ייחודית לשנת 2002 בהשוואה לשנים האחרונות היא עומק העוני בקרב המשפחות שבראשן עומד עצמאי. תחולת העוני בקרב קבוצה זו גדלה במעט בשנת 2002 הן לפי ההכנסה הכלכלית והן לפי ההכנסה הפנויה. לעומת זאת יחס פער העוני גדל באופן דרסטי לשיעור של 34.2%, בכ-10 נקודות האחוז יותר מאשר השיעור ששרר בשנת 2001. לתופעה זו יש לייחס את השפעת המיתון העמוק, אשר במקרים לא מעטים גדע את מקור הכנסתם

העיקרי של בעלי עסקים קטנים ודרדר את המשפחות עמוק אל מתחת לקו העוני. בניגוד למובטלים שכירים, אוכלוסייה זו אינה מכוסה בביטוח אבטלה ולכן הידרדרותה היא חדה ומיידית.

לוח מס' 7: ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות לפי ממדי עוני נבחרים, 2001

יחס פער העוני*			תחולת עוני			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות **	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות **	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	26.1	65.3	1.00	17.7	33.6	סך כל האוכלוסייה
						ראש משפחה:
0.70	18.4	83.5	1.27	22.5	60.2	קשיש
1.26	32.9	95.6	3.37	59.7	90.0	לא עובד (בגיל העבודה)
0.83	21.7	37.2	0.51	9.0	16.7	עובד
0.81	21.2	37.1	0.50	8.8	17.1	שכיר
0.93	24.3	37.9	0.60	10.7	13.4	עצמאי
0.82	21.3	39.1	0.99	16.9	31.5	משפחות עם מפרנס אחד
0.82	21.5	25.5	0.14	2.4	4.2	משפחות עם שני מפרנסים
1.03	26.8	61.0	0.81	14.4	30.7	יהודים
0.97	25.2	61.0	2.33	41.2	54.6	לא יהודים
0.85	22.3	71.7	1.00	17.0	44.5	עולים (משנת 1990)
0.89	23.1	73.2	1.41	24.9	56.0	חד-הוריות
0.99	25.9	61.3	1.14	20.1	30.4	משפחות עם ילדים
1.09	28.4	57.6	0.90	15.9	24.9	3-1 ילדים
0.88	23.0	65.8	2.45	43.4	60.6	4 ילדים ויותר

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.
** ממד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

לוח מס' 8: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2001 ו-2002

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים				קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער עוני		תחולת עוני		
2002	2001	2002	2001	
58.2	60.0	47.2	47.4	סך כל האוכלוסייה
				ראש משפחה:
79.7	78.0	65.5	62.7	קשיש
63.2	65.6	30.9	33.7	לא עובד (בגיל עבודה)
35.9	41.7	45.7	46.0	עובד:
39.7	42.9	49.1	48.8	שכיר
22.4	35.9	20.0	20.0	עצמאי
38.8	45.5	46.1	46.3	משפחה עם מפרנס אחד
16.7	15.7	42.1	42.8	משפחה עם שני מפרנסים
58.5	56.1	52.9	53.1	יהודים
62.1	58.7	19.6	24.6	לא יהודים
61.5	68.9	62.1	61.8	עולים (משנת 1990)
59.4	68.4	55.0	55.6	חד הוריות
50.7	57.7	31.4	33.7	משפחות עם ילדים:
55.1	50.7	35.6	36.0	1-3 ילדים
64.0	65.0	21.9	28.5	4 ילדים ויותר

לוח מס' 9 מציג את הרכב האוכלוסייה בכלל והאוכלוסייה הענייה בפרט, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, מוצג בלוח מס' 8. הלוח שלאחריו מציג את חלקם של סוגי המשפחה השונים בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה. ניתן לחלק את סוגי המשפחה השונים לשלוש קבוצות עיקריות. **הקבוצה הראשונה** כוללת את המשפחות שחלקן בקרב המשפחות העניות גבוה באופן משמעותי לעומת חלקן באוכלוסייה. בקבוצה

זו משפחות שראשן לא עובד בגיל העבודה (שחלקן באוכלוסייה מהווה כמחצית מחלקן בקרב המשפחות העניות), משפחות הלא יהודים (שמהוות כמעט שליש מכלל המשפחות העניות, לעומת כעשירית מכלל המשפחות), משפחות חד הוריות ומשפחות גדולות (4 ילדים ויותר). יצוין כי מספר הנפשות העניות החיות במשפחות גדולות גדול פי חמישה ויותר ממספרן באוכלוסייה. **הקבוצה השנייה**, שבה חלקה של הקבוצה באוכלוסייה דומה לחלקה באוכלוסייה הענייה כוללת את המשפחות עם מפרנס אחד, משפחות שבראשן

לוח מס' 9: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים)*, 2002

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים		לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים				
משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	

ראש משפחה:

10.1	22.8	17.7	35.0	10.0	19.9	קשיש
9.9	22.4	36.7	32.5	12.5	11.9	לא עובד (בגיל העבודה)
43.5	33.2	46.9	34.6	79.5	71.3	עובד:
36.4	29.7	41.8	30.9	69.2	62.6	שכיר
7.0	5.5	5.1	3.7	10.4	8.7	עצמאי
37.5	31.0	40.2	30.5	32.7	33.6	משפחות עם מפרנס אחד
5.2	3.8	5.8	3.5	36.7	30.8	משפחות עם שני מפרנסים
37.6	26.9	29.0	17.7	16.1	10.7	לא יהודים
13.3	18.0	19.5	25.3	16.4	18.8	עולים (משנת 1990)
8.8	8.1	11.0	9.5	6.2	5.7	חד-הוריות
79.3	54.3	68.8	42.0	67.2	47.0	משפחות עם ילדים:
41.5	35.6	38.3	29.3	51.1	39.7	3-1 ילדים
37.8	18.7	30.5	12.7	7.5	7.3	4 ילדים ויותר

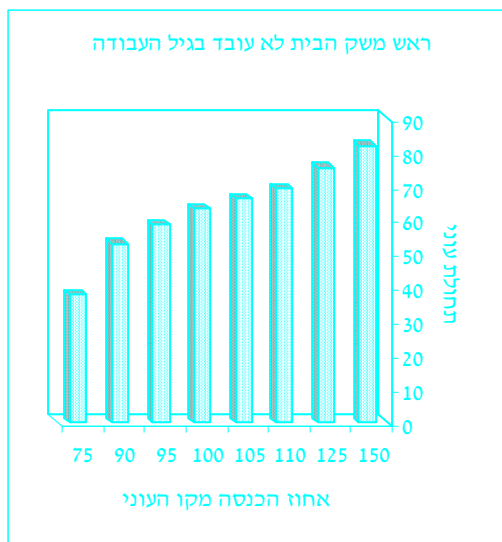
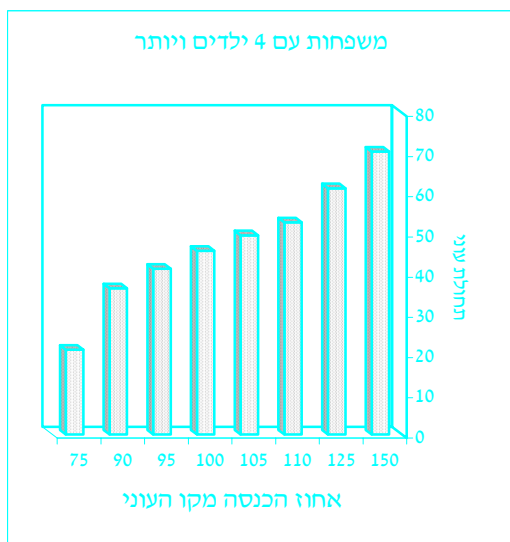
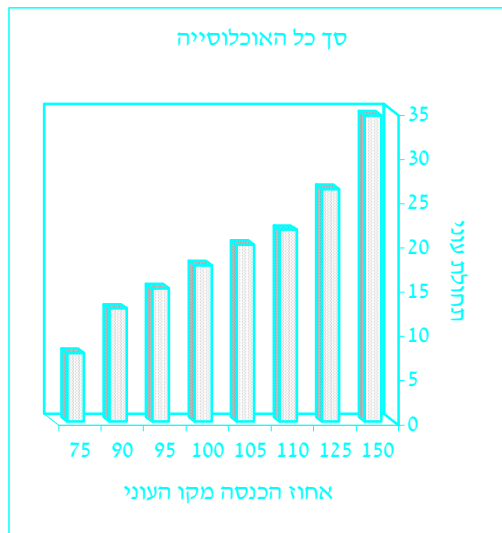
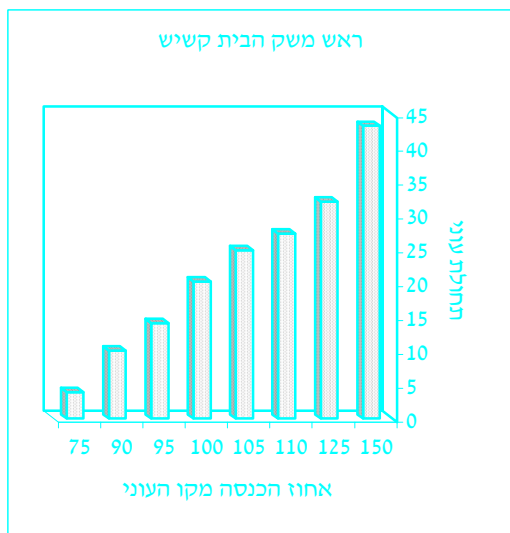
* סך כל חלקן של הקבוצות הספציפיות אינו מסתכם ב-100%, שכן מקצתן חופפות זו לזו.

קשיש ומשפחות עולים. **בקבוצה השלישית** משפחות שחלקן באוכלוסייה נמוך יותר מחלקן בקרב המשפחות העניות: משפחות שראש משק הבית בהן עובד, משפחות עם שני מפרנסים ויותר (שחלקן במשפחות העניות מהווה כ-10% בלבד מחלקן באוכלוסייה) ומשפחות עם 1-3 ילדים. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצמים את חלקם של הקשישים העניים ושל משפחות הלא עובדים ומשפחות העולים העניות, אולם אין הם מסייעים בהפחתת חלקן של משפחות לא יהודיות ומשפחות גדולות מתוך המשפחות העניות.

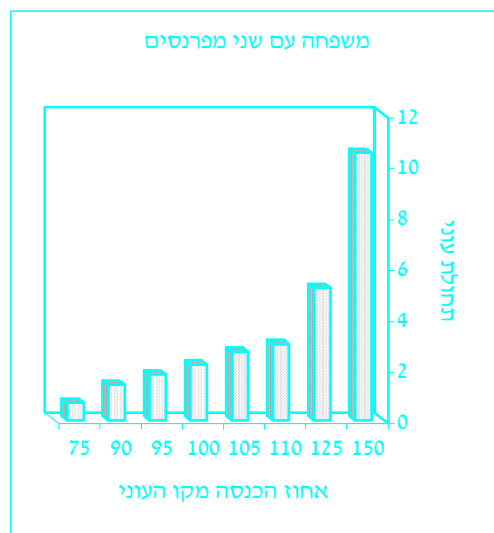
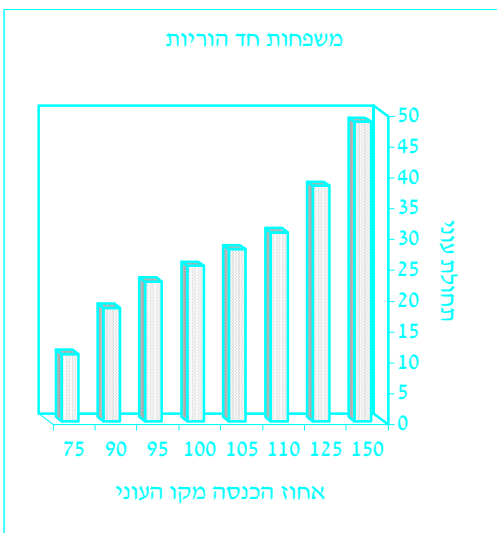
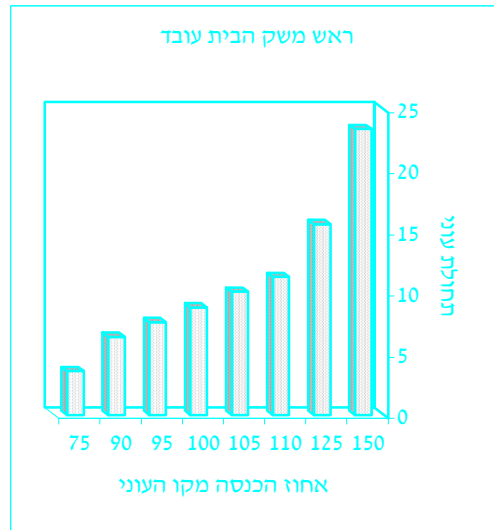
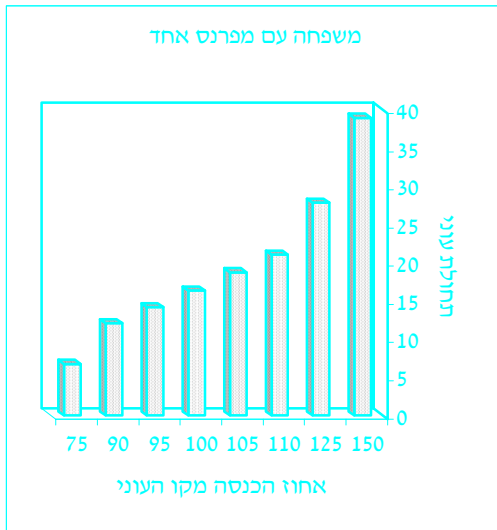
התרשים הבא, תרשים ב', מציג את התפלגות המשפחות מעוטות ההכנסה סביב קו העוני. הכנסתן של משפחות אלה היא "גבולית" במובן זה ששינויים קלים יחסית בקו העוני עשויים להגדירן כעניות או לא-עניות. כמעט למחצית מהמשפחות העניות היתה הכנסה פנויה נמוכה מ-75% מקו העוני ולמחצית האחרת הכנסה העולה על שיעור זה ביחס לקו העוני. העלאת קו העוני ב-10% היתה מספחת אל אוכלוסיית המשפחות העניות מספר הגדול ב-4 נקודות האחוז מזה הקיים על פי ההגדרה הנוכחית של העוני, ואילו העלאתו ב-50% לסכום השווה ל-2,092 ש"ח לנפש תקנית היתה מכפילה את מספר המשפחות העניות בשנת 2002.

כפי שניתן לראות מהתרשים, לקבוצות שונות באוכלוסייה רגישויות שונות לשינויים בקו העוני. מידת השיפוע של הקו המדומה שמעל לעמודות מלמדת על מידת הפיזור של ההכנסות סביב קו העוני: ככל שהשיפוע גדול יותר, כך גדולה יותר מידת הפיזור ולהפך. רמת הפיזור נמוכה יחסית אצל משפחות שחלקן גדול מהכנסתן מקורו בתשלומי העברה והיא גבוהה בקרב משפחות עובדות ובמיוחד בקרב משפחות עם שני מפרנסים ויותר. זאת מן הטעם שהכנסות משכר מאופיינות בשונות גבוהה יותר מהכנסות שמקורן בתשלומי ההעברה. כך, למשל, בעוד שלגבי כלל האוכלוסייה תחולת העוני לפי הערך העליון (150% מקו העוני) גבוהה פי 4 מזו של הערך התחתון (75% מקו העוני), הרי במשפחות עם שני מפרנסים היחס בין שני הערכים מגיע ל-15, ובמשפחות שראשן אינו עובד בגיל העבודה יחס זה עומד על 2 בלבד.

תרשים ב': אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה עולה על הכנסה נתונה (במונחי קו העוני), בכלל האוכלוסייה ובקבוצות ספציפיות, 2002



תרשים ב' (המשך)



מהתרשים עולה עוד ששינוי קל של רמת ההכנסה הפנויה של משפחות שבראשן קשיש משנה את תחולת העוני באופן ניכר בקבוצה זו: שיעור המשפחות העניות שבראשן קשיש היה יורד בכ-6 נקודות האחוז אילו קו העוני היה נמוך רק ב-5% מערכו הנוכחי. הדבר מוסבר על ידי מבנה קצבאות הזקנה עם הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים. ערכן של קצבאות אלה תואם פחות או יותר את קו העוני ושחיקה קטנה בהכנסתם של המשפחות היתה מצרפת למעגל העוני חלק גדול יחסית של קבוצת אוכלוסייה זו.

2.6 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. תשלומי ההעברה והמיסים הישירים הם פרוגרסיביים, שכן שיעורם ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כך גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

בשנת 2002 נמשכה מגמת התרחבות הפערים בהכנסתם של משקי הבית בישראל. השחיקה הריאלית ברמת ההכנסה במשק הקיפה את כל שכבות האוכלוסייה, אך בלטה במיוחד בשני העשירונים התחתונים (לוח מס' 10). בהשוואה ל-2001, ההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכלל האוכלוסייה פחתה ב-5.4% במונחים ריאליים (וההכנסה הממוצעת לנפש תקנית פחתה אף היא בשיעור דומה). בין 2000 ל-2001 נותרה ההכנסה ללא שינוי במונחים ריאליים, אך היא גדלה בכ-4% בין 1999 ל-2000.

שיעורי השינוי הריאליים בהכנסות לפי עשירונים מורים כי אף שחלה ירידה ריאלית בהכנסה הממוצעת למשפחה בכל העשירונים, העשירונים הנמוכים הם הנפגעים העיקריים. בעשירון השני, הכולל חלק ניכר מהמשפחות הלא-עובדות, פחתה ההכנסה **הכלכלית** בכ-20%, לעומת ירידה של 5.4% בכלל האוכלוסייה, ובעשירון התחתון פחתה

ההכנסה הפנויה בכ- 10.5% – לעומת ירידה של 4.5% במונחים ריאליים בכלל העשירונים.

לוח מס' 10: ההכנסה הממוצעת למשפחה בכל עשירון – כלל האוכלוסייה (בש"ח), 2001-2002

לאחר תשלומי העברה ומיסים		לפני תשלומי העברה ומיסים		עשירון*
2002	2001 (במחירי 2002)	2002	2001 (במחירי 2002)	
2,960	3,310	0	0	תחתון
4,720	4,910	810	990	2
5,660	6,160	3,700	3,880	3
6,960	7,140	5,530	5,720	4
7,960	8,380	7,370	7,740	5
9,540	9,770	9,520	10,130	6
10,890	11,680	12,010	12,440	7
12,850	13,300	15,250	16,010	8
15,270	15,940	20,230	21,300	9
22,900	23,920	36,510	37,960	עליון
9,970	10,450	10,990	11,620	סך הכול

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

לוחות מס' 11 ו-12 מציגים את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 2001 ו-2002, בהתאמה. כמו כן הם מציגים את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון. מדיניות הממשלה שחקה את תשלומי ההעברה, אך בעקבות האבטלה והשחיקה בשכר, ההכנסה הכלכלית נשחקה בשיעור גבוה אף יותר. לפיכך, השיעור הממוצע של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית עלה מ- 17.8% ב-2001 ל-18.3% ב-2002. עלייה זו אפיינה אומנם את כל העשירונים, אך התחלקות תשלומי ההעברה ביניהם נעשתה פחות פרוגרסיבית.

לוח מס' 11: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון – כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2002

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
--	*--	0.6	16.7	תחתון
44.4	788.0	0.9	24.1	2
13.2	77.8	1.2	11.0	3
13.1	43.7	2.0	10.1	4
14.7	27.0	3.2	8.9	5
16.3	17.2	4.7	7.5	6
18.3	10.8	6.7	6.0	7
21.6	7.5	10.3	5.4	8
27.4	5.5	17.9	5.4	9
38.9	2.4	52.5	4.9	עליון
27.6	18.3	100.0	100.0	סך הכול

* לצורך קביעת העשירוניים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

** לא ניתן לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות המצויות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

בניגוד לקצבאות, עדכון הפרמטרים של מערכת המס – נקודות הזיכוי ומדרגות המס – בשיעור של 1.4% לא בוטל במאוס 2002. לפיכך השחיקה הריאלית במערכת המס היתה נמוכה משחיקת השכר במשק (כ-3.5%). זאת ועוד, במטרה להקל על בעלי שכר נמוך ולפצותם על אי-עדכון שכר המינימום, הועלה סף המס – כך שלחלק מהנישומים סף המס עלה ריאלית בכ-2% או ירד בשיעור נמוך מ-3.5%¹¹. שיעור המס הממוצע ביחס להכנסה

¹¹ תקרת המדרגה של 10% הוגבהה ובמקביל הופחתה תקרת המדרגה של 20%. שינוי זה היה בתוקף רק בשנת 2002.

הכלכלית הממוצעת עלה מ-27.2% ב-2001 ל-27.6% ב-2002. עלייה זו התבטאה בחמשת העשירונים התחתונים ובעשירון העליון.

לוח מס' 12: חלקו של כל עשירון בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ושיעורם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון – כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2001

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת (%)		החלק בסך הכול (%)		עשירון*
מיסים ישירים	תשלומי העברה	מיסים ישירים	תשלומי העברה	
***	**	0.5	17.5	תחתון
33.0	663.7	0.8	25.2	2
11.8	75.4	1.1	11.1	3
12.9	40.9	2.0	9.6	4
14.3	25.5	3.2	8.5	5
16.6	16.8	4.8	7.5	6
18.4	11.3	7.0	6.6	7
22.5	6.7	10.9	5.0	8
28.1	4.6	18.9	4.8	9
37.4	1.9	50.7	4.1	עליון
27.2	17.8	100.0	100.0	סך הכול

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

על אף הגידול הטבעי באוכלוסייה, בעקבות הפחתת הקצבאות צומצם היקף התשלומים של המוסד לביטוח לאומי. הנפגעים העיקריים היו המשפחות עם ילדים בכלל, והמשפחות הגדולות בפרט, הנמנים עם העשירונים התחתונים באוכלוסייה, וכן המשפחות ללא מפרנס. התפלגות תשלומי ההעברה והמיסים הישירים לפי עשירונים מראה שחלקם של שלושת העשירונים התחתונים בסך כל תשלומי ההעברה ירד מ-53.8% ב-2001 ל-51.8% ב-2002, ואילו חלקם של שלושת העשירונים העליונים עלה מ-13.9% ב-2001 ל-15.7% ב-2002. לעומת זאת חלקם של עשירוני הביניים נותר ללא שינוי. התפלגות המיסים הישירים מלמדת, שחלקם של שלושת העשירונים התחתונים ושל העשירון העליון עלה ב-

2002 לעומת 2001 וחלקם של עשירוני הביניים ירד: שני העשירונים התחתונים, שהנמנים עימם ברובם אינם עובדים, שילמו דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בהיקף של כ- 1.5% מסך כל המיסים הישירים בהשוואה ל-1.3% ב-2001, ושני העשירונים העליונים שילמו 70.4% מסך כל המיסים הישירים, בהשוואה ל-69.6% ב-2001.

לוח מס' 13: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2002-2001

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%) **						עשירון*
הכנסה פנויה		הכנסה לפני מס		הכנסה כלכלית		
2002	2001	2002	2001	2002	2001	
2.4	2.6	2.0	2.1	0.0	0.0	תחתון
3.9	4.0	3.2	3.3	0.6	0.7	2
5.0	5.0	4.2	4.3	2.7	2.8	3
6.3	6.2	5.4	5.4	4.4	4.4	4
7.6	7.6	6.7	6.7	6.2	6.2	5
9.1	9.1	8.2	8.2	8.2	8.2	6
10.8	10.7	9.9	10.0	10.4	10.4	7
12.8	12.7	12.4	12.5	13.4	13.5	8
15.9	15.9	16.4	16.6	18.2	18.4	9
26.3	26.2	31.7	31.0	36.0	35.5	עליון
						היחס בין הכנסת
						החמישון העליון
						לתחתון
6.7	6.4	9.3	8.8	90.3	76.9	

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

** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

לוח מס' 13¹² מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 2002-2001 לפי ההכנסה הכלכלית, ההכנסה לפני מס וההכנסה הפנויה. מנתוני הלוח עולה כי ב-2002

¹² הנתונים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות מס' 18-19 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

נמשכת מגמת התרחבות הפערים בהכנסה הכלכלית: העשירון העליון נטל 36.0% מכלל ההכנסה הכלכלית, לעומת 35.5% ב-2001 ו-34.3% ב-2000. העמקת הפערים בהכנסה ב-2002 לא פסחה אף על ההכנסה הפנויה אם כי באופן מתון יותר. חלקו של החמישון התחתון בסך כל ההכנסה הפנויה ירד מ-6.6% ל-6.3%, ואילו חלקו של החמישון העליון עלה מ-41.1% ל-42.2%. היחס בין הכנסת החמישון העליון לחמישון התחתון עלה מ-6.1 ב-2000 ל-6.4 ב-2001 ול-6.7 ב-2002.

לוח מס' 14: מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 1998-2002

אחוז הירידה הנובע מתשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
כלל האוכלוסייה			
32.0	0.3616	0.5320	2002
32.5	0.3564	0.5277	2001
31.2	0.3500	0.5088	2000
30.8	0.3545	0.5120	1999
31.5	0.3469	0.5065	1998
השינוי במדד (%)			
	1.5	0.8	2002 לעומת 2001
	4.2	5.0	2002 לעומת 1998
משקי בית של שכירים			
26.8	0.3261	0.4452	2002
26.7	0.3215	0.4389	2001
26.8	0.3214	0.4390	2000
26.5	0.3166	0.4305	1999
26.7	0.3167	0.4319	1998
השינוי במדד (%)			
	1.4	1.4	2002 לעומת 2001
	3.0	3.1	2002 לעומת 1998

לוח מס' 14 מציג את מדד ג'יני לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה לשנים 1998-2002. מדד ג'יני לאי-שוויון ההכנסה הכלכלית עלה בין 2001 ל-2002 ב-0.8%, ובכך השלים עלייה מצטברת של 5% מאז 1998. עליית אי-השוויון נבעה מהעמקת פערי השכר ומהתרחבות ממדי האבטלה. מדד אי-השוויון להתפלגות ההכנסה הכלכלית בין משקי בית

של שכירים עלה ב-1.4% בין 2001 ל-2002 (עליה מצטברת של 3.1% משנת 1998). הפגיעה בקצבות המוסד לביטוח לאומי וכן בתמיכות אחרות של הממשלה הובילה לעלייה משמעותית יותר במדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה, שעלה ב-1.5% – מ-0.3564 ב-2001 ל-0.3616 ב-2002, ובכך השלים עלייה של 3% מאז 1998. מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות לאורך זמן (1979-2003), לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, מופיע בתרשים ד' בנספח לפרק.

לוח מס' 15: חלקו של כל עשירון בהתחלקות השכר לחודש, שכירים פרטים, 2000-2002

עשירון	2000	2001	2002
1	1.4	1.5	1.5
2	3.4	3.4	3.4
3	4.7	4.6	4.6
4	5.6	5.5	5.6
5	6.7	6.5	6.6
6	8.0	7.9	7.9
7	9.6	9.7	9.7
8	12.1	12.2	12.3
9	16.6	16.7	16.8
10	32.0	31.8	31.6

בלוחות מס' 15 ו-16 מובאים נתונים על אי-שוויון בשכר השכירים פרטים ולא משפחות. לוח מס' 15 מראה את חלקו של כל עשירון בהתחלקות השכר החודשי בשנים 2000-2002, ומנתונים אלה עולה שחלקם של העשירוניים השונים דומה בשלוש השנים. רק בעשירון השביעי משתווה החלק מתוך סך כל השכר לחלקו של העשירון האוכלוסייה, ה"קפיצה" הגדולה מתרחשת בין העשירון התשיעי לעשירון העשירי, שבו עולה חלקו של העשירון העליון מסך כל השכר פי 2 ביחס לעשירון התשיעי. חלקו של העשירון התחתון מבחינת השכר שנטל בכלל האוכלוסייה עומד על כ-1.5% בלבד, והוא מהווה 5% מחלקו של העשירון העליון בסך כל השכר. יוזכר כי לוח מס' 15 מתייחס לשכר החודשי, ללא

התחשבות בהקף המשרה, ולפיכך הנתונים מבטאים גם הבדלי חלקיות משרה בין העשירונים השונים.

מדד גייני לאי שוויון בהתחלקות השכר לשכירים בשנים 2002-2000 מוצג בלוח מס' 16. הנתונים מצביעים על יציבות ואף ירידה מסוימת במדד גייני המחושב לשכר לשעת עבודה בשנת 2002 לעומת 2001. לעומת זאת, בהשוואה ל-2000 עלה מדד גייני ב-6.1% בחישוב לפי השכר לשעת עבודה (לעומת עלייה מתונה בהרבה במדד גייני המחושב לפי השכר לחודש עבודה באותן שנים). בהסתכלות ארוכת טווח יותר, חלה עלייה ניכרת באי-שוויון השכר של שכירים: מדד גייני בשנת 2002 היה גבוה ב-11.4% מהמדד של שנת 1990 בחישוב לפי השכר לחודש עבודה.

לוח מס' 16: מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות השכר של פרטים שכירים, 2002-2000

שנה	מדד גייני – שכר לשעת עבודה	שיעור השינוי (%)	מדד גייני – שכר לחודש עבודה	שיעור השינוי (%)
2000	0.3710		0.4264	
2001	0.3939	6.2	0.4270	0.1
2002	0.3937	-0.5	0.4281	0.3

לוח מס' 17 מציג את שכר הפרטים השכירים בשנת 2002 לפי ענפי תעסוקה עיקריים, וכן את שיעור השכר משכר המינימום ומהשכר הממוצע באותה תקופה. רמת השכר הנמוכה במיוחד, אף מתחת לשכר המינימום, בענף שירותים למשקי בית פרטיים מוסברת כנראה על ידי היקף המשרה הנמוך המאפיין עובדים בענף זה. שכר נמוך משולם גם לעובדי כפיים בתחומי החקלאות והמסחר והאוכל. שכר גבוה יותר מפי שלושה משכר המינימום משולם בענפי הבנקאות והחשמל והמים. המיתון העמוק שבו שרוי המשק הישראלי נתן את אותותיו בירידות שכר ריאליות שהיו ברוב ענפי התעסוקה, והבולט שבהם ענף הבינוי, שבו הסתכמה הירידה הריאלית בכ-11%. יוצאים מכלל זה ענפי החקלאות, החשמל והמים והשירותים למשקי בית פרטיים, שבהם עלה השכר ריאלית בשיעורים של 7-8 אחוזים.

לוח מס' 17: השכר לשכיר לפי ענפי כלכלה (בש"ח), כאחוז משכר המינימום וכאחוז מהשכר הממוצע, 2002

השכר כאחוז משכר המינימום	השכר כאחוז מהשכר הממוצע	השינוי הריאלי לעומת שנת 2001	שכר ממוצע לחודש	ענף כלכלי
150	70	8.1	4,963	חקלאות
242	113	-4.6	8,009	תעשייה
389	181	7.4	12,867	חשמל ומים
183	85	-11.3	6,057	בינוי
167	77	-2.9	5,510	מסחר ואוכל
236	110	-4.9	7,814	תחבורה ותקשורת
313	145	-2.8	10,351	בנקאות
259	120	-1.5	8,554	שירותים אישיים
281	130	-5.5	9,275	ציבורי
184	85	-2.1	6,071	חינוך
186	86	-7.9	6,136	בריאות ורווחה
162	75	-4.6	5,360	שירותים קהילתיים אישיים
82	38	8.0	2,705	שירותים למשקי בית מפרטיים