

---

מדידת העוני ומקורות הנתונים



## הגישה היחסית למדידת עוני

במסגרת המחקר בישראל על העוני והתחלקות ההכנסות, גובשה בראשית שנות ה-70 הגישה היחסית למדידת עוני, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה על-פי רמת החיים המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת לענייה 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 אף מכירה בכך שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא עשויה להתבטא ברכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הניתנים לאנשים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר של לביטוח הלאומי יש נתונים רק על ההכנסה הכספית השוטפת של משקי הבית בישראל (שמקורם בסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) מדידת העוני מוגבלת להכנסה בכסף בלבד.

הגישה היחסית מציעה כמה שיטות למדידת עוני על-פי רמת ההכנסה בכסף, שבכולן נעשית השוואה בין הכנסתן של המשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות להכנסתן של שאר המשפחות במשק ובכולן **קו העוני** נקבע כאחוז כלשהו מן ההכנסה המינימלית את רמת החיים של החברה. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת לענייה, מבלי שמשתמע מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. משפחה ענייה היא אפוא אך ורק משפחה שהכנסתה נמוכה במידה ניכרת מן ההכנסה המינימלית.

## שיטת המדידה

שיטת המדידה של עוני בישראל מבוססת על שלושה עקרונות:

א. ההכנסה הפנויה של המשפחה היא ההכנסה הרלוונטית למדידה. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי ההעברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים 5 בארץ ובחו"ל) ובניכוי המיסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

ב. ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה היא ההכנסה המייצגת של החברה.<sup>1</sup> ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה של-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה ול-50% 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 לעלייה של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני, עלולה להפוך למשפחה ענייה.

ג. על קו העוני להיות מותאם לגודל המשפחה. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת צרכיה אינם גדלים בשיעור דומה אלא 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 אקוויואלנטיות**), 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. בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיחוס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות, כלומר, צורכיה אינם מוערכים כמחצית צורכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, צורכיה של משפחה שבה ארבע נפשות (שערכה של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכיה של משפחה של שתי נפשות (שערכה 2 נפשות תקניות), אלא 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 מוגדרת ענייה 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.

ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על חישוב תחולת העוני ועל שני מדדי העוני המצרפיים (אגרגטיביים) המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים – עומק העוני וחומרתו (המתבטאים במדד פער הכנסות העניים ומדד FGT). מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. עומק העוני של משפחה (יחס פער ההכנסות) מוגדר כהפרש בין קו העוני שלה (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו עומק העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד עומק העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער ההכנסות הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (להלן **פער הכנסות העניים**). מדד ה-FGT (**מדד פוסטר**) פותח בידי Foster, Greer ו-Thorbecke ב-1989 והפך אף הוא למקובל ביותר לביטוי לעומק העוני וחומרתו. בניגוד למדד

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

פער הכנסות העניים, ה-FGT מעניק משקל גבוה יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני<sup>2</sup>. מדד מצרפי נוסף הוא ה-SEN, המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב האי-שוויון בחלוקת ההכנסות בקרב העניים.

## מקורות הנתונים

מדי שנה, בדרך כלל לקראת סיומה, הביטוח הלאומי מפיק את דוח העוני והפערים החברתיים על בסיס נתוני סקר הוצאות (בעבר הכנסות) משקי בית<sup>3</sup> של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של השנה הקודמת. כך, במצב רגיל היה אמור להתפרסם דוח עוני לשנת 2019.

נתוני ההכנסות שלפיהם מחושבים ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים של הלמ"ס. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בהם כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים. מ-1998 הלמ"ס מפיקה סקר הכנסות משולב, המבוסס על סקר ההכנסות השוטף וסקר הוצאות המשפחה. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם) ומקיף את מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב: חוץ מאלה שבקיבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע (בסך הכל 95% מכלל האוכלוסייה בארץ). תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים 1997-1999 אך לא ב-2000 – מפאת קשיי פקידה בשנה זו עקב האינתיפאדה השנייה, לכן כדי להציג השוואות לשנים 1997-2000, הופקו מחדש הנתונים לשנים 1997-1999 ללא תושבי מזרח ירושלים.

בשימוש בנתונים ההיסטוריים המובאים בנספח לוחות העוני והאי-שוויון יש להביא בחשבון את ציוני הדרך העיקריים האלה בסקרי הכנסות של הלמ"ס ובחישוב העוני והאי-שוויון בידי הביטוח הלאומי במהלך השנים:

- עד שנת 1985 (ועד בכלל) חישב הביטוח הלאומי את העוני על בסיס סקר הכנסות, קו העוני הוגדר כהכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית ברוטו (לאחר תשלומי העברה אך לפני ניכוי מסים ישירים). מ-1988 השתנתה ההגדרה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה.
- עד שנת 1997 (ועד בכלל) נסקרו בסקרי הכנסות רק משקי בית שבראשם שכיר או לא עובד (כלומר לא משקי בית שבראשם עצמאי, המהווים כ-10% מהמשפחות) ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.

2 מדד FGT יכול לקבל ערכים שבין 0 (אם הכנסות העניים צמודות לקו העוני) לבין תחולת העוני (אם הכנסות העניים היא אפס). המדד מחושב לפי הנוסחה הזו:

$$\frac{1}{n} \sum_{i=1, y_i \leq z_i}^n \left( \frac{z_i - y_i}{z_i} \right)^2$$

כאשר  $z_i$  היא הכנסת קו העוני ו- $y_i$  היא ההכנסה של המשפחה.

3 משק בית / משפחה: קבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית). מ-1995 ראש משק הבית הוא מי שמספר שעות העבודה שלו הוא הגבוה ביותר, ללא קשר לגיל ולמין.

- עד שנת 1994 (ועד בכלל) נסקרו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם רק 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב הסקר גם ליישובים לא-יהודיים קטנים יותר - שבהם 2,000-10,000 תושבים.
- משנת 1998 סקר ההכנסות המשולב מבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף וסקר הוצאות המשפחה. המדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם) והוא מקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב.
- בנוגע לסדרה החדשה שמשנת 1997: בסקר ההכנסות המשולב ב-1997 נפקדו תושבי מזרח ירושלים באופן חלקי בלבד (כ-65%), ובשנים 1998-1999 ומ-2002 נפקדו באופן מלא. בשנים 2000-2001 לא נפקדו תושבי מזרח ירושלים.
- בשנת 2012 בוטל סקר ההכנסות המשולב וחישובי העוני התבססו מאז על סקר הוצאות (הכולל גם נתוני הכנסות). בין שתי הסדרות נוצר "שבר" סטטיסטי שהקשה להשוות בין 2011 ל-2012. מספר המקרים בסקרי הוצאות קטן יותר (בכשליש) ממספר המקרים שהיה בסקר ההכנסות, על אף הניסיונות להגדיל את המדגם של סקרי הוצאות, ולפיכך היכולת ללמוד על קבוצות קטנות בחברה הישראלית פחתה.

## דוח עוני על-פי נתונים מנהליים

לאור שינויים לוגיסטיים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באופן עריכת סקר הוצאות, התעכב פרסום הסקרים של 2019 ו-2020. למרות זאת, ולאור הצורך הקיים במידע על השינויים החברתיים-כלכליים שעברה האוכלוסייה בישראל, בעיקר בתקופת משבר הקורונה, הביטוח הלאומי נערך לחשב את העוני על-פי הנתונים המנהליים שברשותו לאחר שהותאמו לצורך מדידת העוני והאי שוויון.

דוח העוני המנהלי ל-2020 מבוסס על שיטת המדידה שלפיה קו העוני מוגדר כמחצית ההכנסה החציונית הפנויה לנפש תקנית, אך הופק על-פי הנתונים המנהליים הנמצאים בידי הביטוח הלאומי, המכילים מידע על דיווח מעסיקים על הכנסות משכר, דיווחי עבודה של עצמאים, פנסיה (מרבית הנתונים) וכמובן קצבאות הביטוח הלאומי. חסרים אפוא כמה סוגי הכנסות שיש בסקרי הלמ"ס ולביטוח הלאומי אין מידע עליהם, כגון קצבאות ממוסדות אחרים (סיוע בשכר דירה, קצבאות משרד הביטחון ועוד) והכנסה מהון, למשל מהשכרת נכס, דיבידנדים ותקבולי ריבית<sup>4</sup>.

הגדרת משק הבית המבוססת על קובצי מרשם האוכלוסין (נתונים מנהליים) שונה מההגדרה שבסקר הוצאות של הלמ"ס. על-פי הלמ"ס משק הבית מוגדר כאנשים המתגוררים ביחידת מגורים אחת ומנהלים תקציב משותף למזון, ואילו לפי הנתונים המנהליים ההגדרה קרובה

4 כדי להתגבר על הבעיה של ההכנסות החסרות נעשים חישובים באמצעים סטטיסטיים שונים.

יותר למשפחה גרעינית: יחיד או זוג עם או ללא ילדים. בשל כך מספר ה"משפחות" בנתונים המנהליים גבוה במידה ניכרת ממספר משקי הבית על פי הסקר<sup>5</sup>.

יתרון חשוב של הנתונים המנהליים הוא העובדה שאין מדובר במדגם של כ-9,000 משפחות כבסקרי הוצאות, אלא במידע הנוגע לכלל האוכלוסייה. המידע הזה, על הכנסות משכר (רשמי) ומקצבאות הביטוח הלאומי, הוא מלא ואינו מועד לטעויות דגימה ולטעויות תשובה, כפי שיש בכל סקר. זאת ועוד: בנתונים המנהליים נבחנת התעסוקה של שנה שלמה לעומת שלושה חודשים אחרונים בסקר ולפיכך ההגדרה "לא עובד" שונה בשני המקרים: בסקר - מי שלא עבד בשלושת חודשי הבדיקה, ואילו בנתונים המנהליים רק מי שלא עבד בכל חודשי השנה<sup>6</sup>.

אשר על כן בהשוואת הממצאים משני המקורות חשוב להיות מודעים להבדלים ביניהם. רצוי להתייחס לכל מקור בפני עצמו ולהשוות בין השנים הנחקרות בו. כך, בסקירה זו יש להשוות בין 2018 ל-2019 ולאומדן שבוצע על פי סימולציה המבוססת על מידע שעדיין אינו מלא ל-2020. יודגש כי שנת הבסיס לשינויים ב-2020 היא 2019, וכמוה גם ההגדרה של עובד - שהיא לפי 2019<sup>7</sup>.

5 כך למשל ב-2018 היו 2.6 מיליון משקי בית לפי סקר הוצאות משקי בית לעומת כ-3.2 מיליון משפחות כהגדרתן במשרד הפנים לפי הנתונים המנהליים.

6 ראו גם הלר א', אנדבלד מי וגוטליב ד' (2017), **אמידת ממדי העוני והאי שוויון לפי נתונים מנהליים – ישראל, 2003–2014** באתר המוסד לביטוח לאומי בלשונית הפרסומים.

7 בשל העדר נתונים עדכניים יותר, הכנסות העצמאים נלקחו מהשומות של 2018 בתוספת קידום לפי הכנסות השכירים ל-2019. ב-2020 נאמד שיעור העצמאים שהפסיקו את עבודתם בהתאם לשיעור האבטלה בענפים השונים.