

## פרק 2

### עוני ואי-שוויון בהתחלקות ההכנסות

לאה אחדות  
מירי אנדבלד  
רפאלה כהן



## 2.1 מצב העוני והפערים הכלכליים ב-2004 וב-2004/5

ב-2004 הוחרפה מצוקתן הכלכלית של האוכלוסיות החלשות בחברה בישראל. המשק עלה אומנם על מסלול הצמיחה, אך המפנה במדיניות החברתית-כלכלית של הממשלה בשנים 2002-2003 המשיך להותיר את רישומיו בהתרחבות ניכרת בממדי העוני ובהעמקת הפערים בהכנסה הפנויה. בעוד שהמגמות החיוביות בשוק העבודה השתקפו ביציבות שאפיינה את ממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית ובהצטמצמות מסוימת בפערי ההכנסה הכלכלית, העמקת השחיקה בקצבאות ובייחוד המשך הקיצוץ בקצבות הילדים – פגעו עוד יותר במשפחות בעשירונים הנמוכים והותירו אותן מאחור. הרפורמה במס הכנסה היטיבה עם האוכלוסיות המבוססות שממילא נהנות מפירות הצמיחה, והגדילה את חלקן בעוגה הלאומית.

הצמיחה הכלכלית נתנה את אותותיה בהתרחבות התעסוקה, שלוותה גם בירידת שיעור האבטלה ובהתחדשות העלייה בשכר הריאלי במשק. הגידול בתעסוקה אפיין לא רק את הענפים המתקדמים, אלא גם את הענפים עתירי עבודה לא מיומנת, שבהם חלק מהעובדים נקלט בשכר נמוך, בעבודות זמניות ובמשרות חלקיות. ב-2004 בלט הגידול בתעסוקת נשים וכן הגידול במספר המשרות החלקיות. מגמות חיוביות אלו באו לידי ביטוי גם בסקר 2004/5 (לתקופה המתפרסת על פני המחצית השנייה של 2004 והמחצית הראשונה של 2005). השכר הריאלי בתקופות הסקר 2004 ו-2004/5 עלה בשיעור מצטבר של כ-3%, אם כי עליית השכר לא היתה אחידה; היא בלטה יותר במגזר הציבורי ובכמה ענפים במגזר העסקי כמו שירותים פיננסיים. לעומת זאת השכר בענפים אחרים כמו ענפי המסחר ושירותי האירוח והאוכל נותר ללא שינוי או נשחק.

ההכנסה הכלכלית בממוצע למשפחה עלתה בין תקופות הסקרים 2003 ו-2004/5 בכ-4% במונחים ריאליים, כאשר עיקר העלייה התרחשה בין 2003 ל-2004. ב-2004 עלייה זו אפיינה את העשירונים החמישי ואילך וב-2004/5 גם את שני העשירונים הנמוכים. ואולם התמונה משתנה לחלוטין כאשר בוחנים את ההשפעה של מדיניות הממשלה בתחום הקצבאות והמיסים הישירים: ב-2004 וב-2004/5 תשלומי ההעברה בממוצע למשפחה נפלו ריאלית ב-8% נוספים, והשחיקה המצטברת בהם מאז 2002 הסתכמה בכ-15%.

תשלומי ההעברה כאחוז מההכנסה הכלכלית ירדו מ-18.3% ב-2002 ל-17.5% ב-2003 ול-16.2% ב-2004/5. בשנים 2004-2005 יושמו שלבים נוספים של הרפורמה במס הכנסה על עבודה ועל ההון. בדומה לעליית השכר במשק, הפחתת מס ההכנסה על עבודה תרמה להגדלת ההכנסה הפנויה, אך מטבע הדברים היא אינה נוגעת לעובדים שהכנסתם נמוכה מסף המס ולא להאליה שאינם עובדים או שהם חסרי פנסיה מעבודה. נתוני הסקר מורים כי שיעור המס הממוצע (כאחוז מההכנסה הכלכלית) ירד מ-27.5% ב-2002 ל-24.6% ב-2003 ול-22.7% ב-2004/5, וחלקו של העשירון העליון בסך כל המיסים הישירים ירד על חשבון עליית חלקם של כמעט כל שאר העשירונים.

התפתחויות אלו הובילו להחרפת המצב החברתי: ב-2004 נמשך הפיחות בתרומה של תשלומי ההעברה לצמצום ממדי העוני – רק 40% מהמשפחות העניות ו-19% מהילדים העניים נחלצו מעוני בזכות תשלומי ההעברה. על רקע השחיקה בקצבאות לא היה בשיפור שחל בהכנסה הכלכלית של העניים כדי לצמצם את ממדי העוני. שיעור המשפחות העניות באוכלוסייה לפי ההכנסה הפנויה המשיך וטיפס עד ל-20.5% ב-2004/5, וזאת בהשוואה ל-18.1% בשנים 1999-2002. בשיעור הילדים העניים נמשכה ביתר שאת מגמת העלייה שהסתמנה מאז 1999, ותחולת העוני בקרבם נסקה ל-34.1% לעומת 22.8% ב-1998. בתקופה של שש שנים הוכפל שיעור הילדים החיים במשפחות העניות בישראל. התרחבות ממדי העוני השתקפה גם ביחס פער העוני: גם ב-2004 המשפחות העניות נעשו עניות יותר, והכנסתן הממוצעת התרחקה עוד יותר מקו העוני. פער העוני הממוצע המשיך לעלות והגיע עד ל-33.3% מקו העוני. עליית שיעור העוני נצפתה בכל קבוצות האוכלוסייה, לרבות באוכלוסייה העובדת.

ההתרחבות בממדי העוני התרחשה בעיקר בשנים 2003-2004, שכן ב-2004/5 הסתמנה התמתנות במגמה זו. ההאטה בלטה יותר בתחולת העוני בקרב כלל המשפחות (אם כי לא בקרב ילדים), ובקבוצות מסוימות (קשישים וחד-הוריות) הסתמנה אף ירידה קלה בהיקף העוני. עדות אמפירית נוספת להימשכות מגמת העלייה בממדי העוני, ובמיוחד בקרב ילדים, מתקבלת ממדידת העוני מצד ההוצאות, בהתאם לגישה שהומלצה על ידי ועדת המומחים שמינה הקונגרס האמריקני (NRC). גם לפי גישה זו תחולת העוני בקרב ילדים טיפסה עד 34%-35% ב-2004 – זאת לעומת 29%-31% ב-2002 (ראו תיבה ב2).

החרפת המצב החברתי השתקפה גם בתמונת הפערים בהכנסות – העלייה ברמת החיים ב-2004 לא היתה נחלתן של המשפחות בעשירונים הנמוכים: בעוד שההכנסה הפנויה של שלושת העשירונים העליונים עלתה ריאלית בשיעורים של 6%-5%, ההכנסה הפנויה של העשירון הראשון צנחה בעוד 9%. ניצנים ראשונים של שיפור מסוים בהכנסה הפנויה של העשירונים הנמוכים נרשמו אומנם ב-2004/5, אך התמונה המצטיירת מהנתונים עדיין מעידה על הימשכות המגמות של ירידה בחלקם של העשירונים הנמוכים בעוגת ההכנסה הפנויה, ושל גידול במדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה. התרומה של הקצבאות והמיסים הישירים לצמצום אי השוויון בהתחלקות ההכנסה הכלכלית פחתה מ-31.5% ב-2002 ל-26.5% ב-2004/5.

בפרספקטיבה בינלאומית ישראל "מחזקת" כנראה את מעמדה בקבוצת המובילות בסולם ממדי העוני מקרב מדינות אירופה וצפון אמריקה. על בסיס מאגר הנתונים של פרויקט לוקסמבורג<sup>1</sup>, תרשים א' מורה שבראשית שנות האלפיים ישראל דורגה במקום הרביעי-חמישי אחרי מדינות כמו מקסיקו, רוסיה ארה"ב ואירלנד. לעומת זאת, בשנת 2004 ממדי העוני בקרב משפחות וילדים בישראל מטפסים לרמה שאפיינה את מקסיקו של שנת 2000. זאת ועוד: ההשוואה עם ארה"ב, אנגליה וקנדה – מדינות שהתפיסה הסוציאל דמוקרטית אינה שלטת בהן – של המגמות בממדי העוני במהלך שנות התשעים<sup>2</sup> מעלה את המסקנות האלה: שיעור המשפחות העניות בישראל בראשית שנות התשעים היה נמוך בכ-5 נקודות האחוז מהשיעור המקביל בארה"ב (12.6% לעומת 17.8%, בהתאמה). אולם, במהלך שנות התשעים ישראל סגרה את הפער החיובי שהיה לטובתה והגיעה לרמה ששררה בארה"ב בראשית שנות אלפיים. בכך ישראל גם התרחקה ממדינות כמו אנגליה וקנדה, שלהן היא היתה דומה בראשית שנות התשעים. התפתחות זו אפיינה לא רק את תחולת העוני בקרב משפחות, אלא גם בקרב ילדים וקשישים. בעוד שתחולת העוני בקרב ילדים בישראל עלתה בשיעור ניכר במהלך שנות התשעים, היא ירדה באנגליה, ארה"ב וקנדה. גם ברוב מדינות אירופה הנסקרות בהשוואה עלתה תחולת העוני בקרב ילדים – אך הרמה נותרה

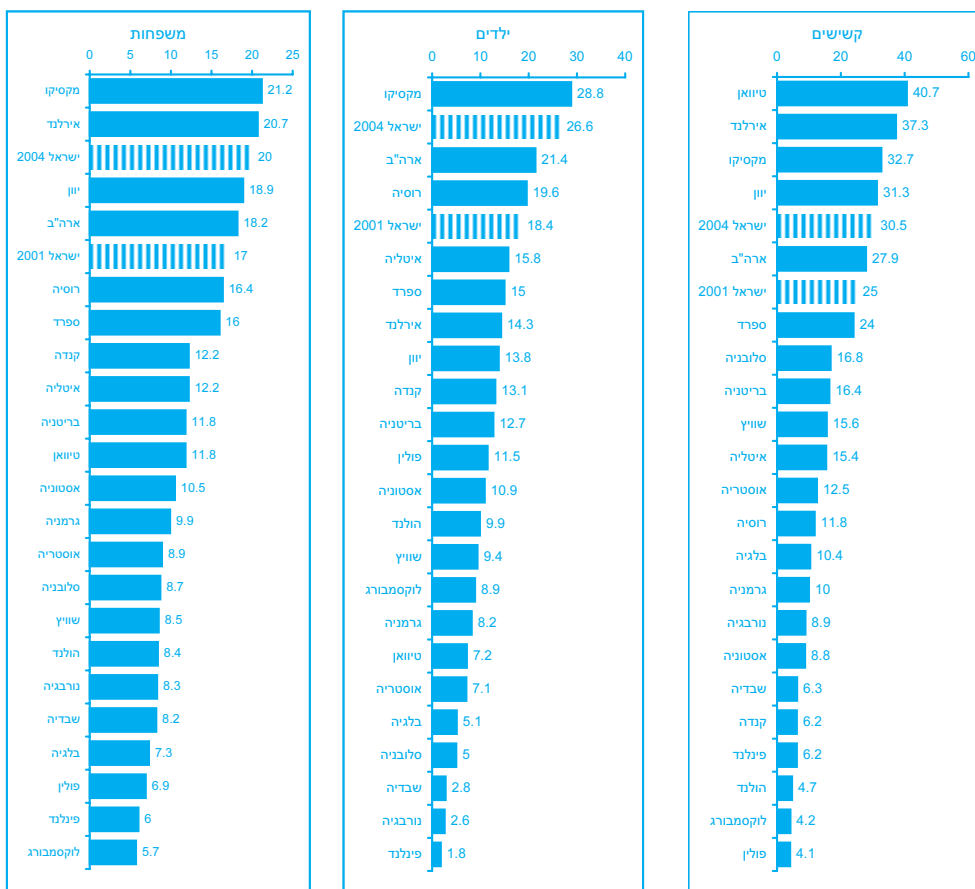
<sup>1</sup> בדומה לישראל גם בפרויקט לוקסמבורג קו העוני שווה ל-50% של חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, אך על פי סולם שקילות שונה. בהתאם לסולם השקילות של LIS מספר הנפשות התקניות לכל גודל משפחה שווה לשורש מספר הנפשות במשפחה. סולם LIS מייחס משקל גדול יותר למשפחות גדולות. ההבדלים בתחולת העוני לפי שני סולמות אלה משמעותיים יותר בהתייחסות לעוני בקרב ילדים או קשישים.

<sup>2</sup> פירוט המגמות מופיע בפרק המבוא שבסקירה השנתית לשנת 2004.

עדיין נמוכה למדי. התרחבות ממדי העוני בישראל ניכרת גם בקרב האוכלוסייה הקשישה, אך שותפים לה גם ארה"ב ואנגליה – אם כי העלייה שנצפתה בהן היתה מתונה יחסית. במרבית מדינות אירופה ובקנדה העוני בקרב קשישים נותר ברמה נמוכה – כ-2%-7% בראשית שנות האלפיים. תרשים ב', המציג את 23 המדינות המשתתפות בפרויקט לוקסמבורג לפי מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה מראשית שנות האלפיים, מצביע שגם על פי מדד זה ישראל נמנית עם המדינות הסובלות מאי שוויון גבוה.

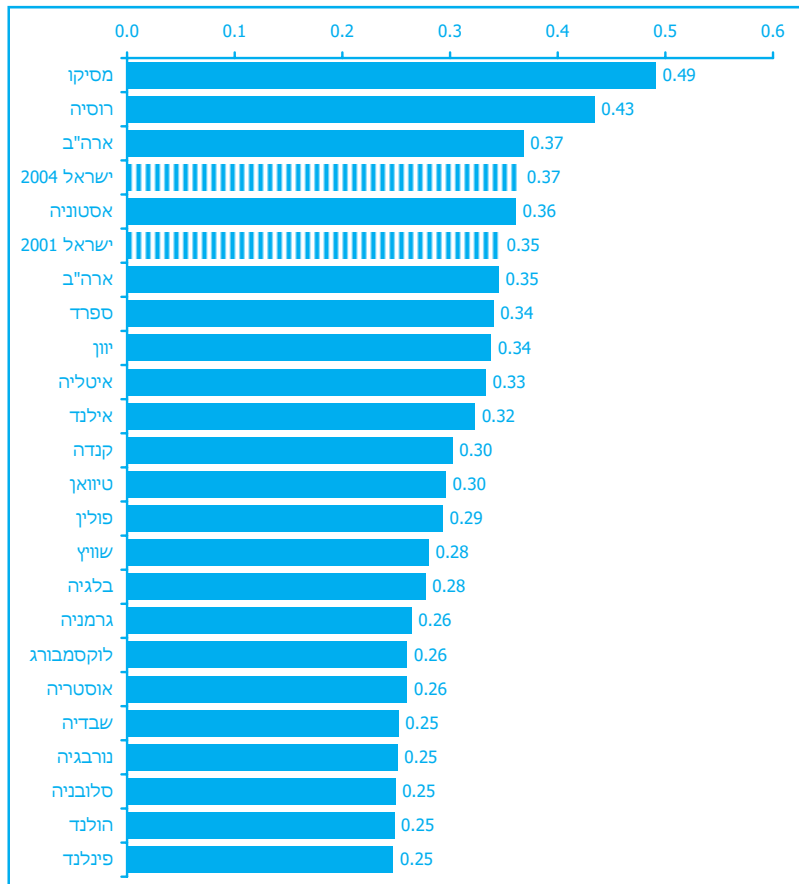
**תרשים א': תחולת עוני בקרב משפחות, ילדים ומשפחות שבראשן קשיש במדינות**

**נבחרות\*, 1999-2001**



\* נתוני פרויקט לוקסמבורג (LIS), עיבודים של מינהל המחקר, חישוב תחולת העוני ומדד גייני לפי סולם השקילות של LIS.

### תרשים ב': ממד ג'יני להתחלקות ההכנסה הפנויה במדינות נבחרות, 2001-1999



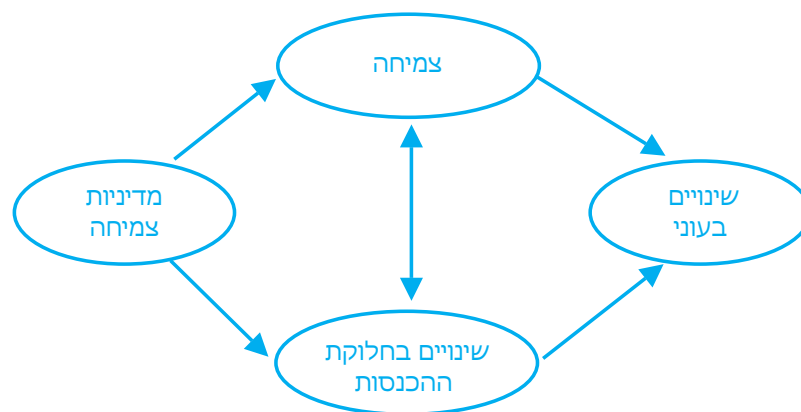
בעיית העוני והקיטוב הכלכלי בחברה בישראל מדגישים את הנחיצות הדחופה למדיניות מקיפה למאבק בעוני ולחלוקה צודקת יותר של העוגה הלאומית. מודגש כי הצמיחה היא תנאי חשוב להגדלת המשאבים הלאומיים, להרחבת הביקוש לעובדים ולצמצום האבטלה, אולם היא אינה מספיקה. בצד הצמיחה נדרשת פעולה לשיקום הקצבאות ולהתערבות אקטיבית של הממשלה בשוק העבודה ובמערכת ההשכלה וההכשרה המקצועית. בפרק המבוא בסקירה זו מפורטים קווי המדיניות וההצעות שעליהם ממליץ המוסד לביטוח לאומי. תיבה 2' מציעה לקורא כמה מההיבטים התיאורטיים על הקשר שבין צמיחה, אי-שוויון והפחתת עוני.

**תיבה 2א'**

**צמיחה, אי-שוויון והפחתת עוני<sup>1</sup>**

ברבות מן המדינות המפותחות ובהן ישראל רווחת הדעה בקרב קובעי המדיניות כי מדיניות כלכלית הממוקדת בהאצת הצמיחה תלווה בצמצום ממדי העוני. תיאוריה קלאסית ועדויות אמפיריות<sup>2</sup> מצביעות על כך שהפחתת עוני במדינות מפותחות עשויה להיות מושגת בשני אופנים עיקריים, המשולבים זה בזה: האצת צמיחה כלכלית ושינויים בחלוקת ההכנסות. Bourguignon (2004), במודל משולש הקשרים כמתואר באיור הבא, טוען כי מדיניות הצמיחה ודפוסייה משפיעים הן על הצמיחה והן על השינויים בחלוקת ההכנסות, כאשר בין שני האחרונים מתקיימים קשרי גומלין גם יחד, המשפיעים לבסוף על העוני.

**מודל משולש הקשרים של Bourguignon**



**יחסי גומלין בין צמיחה לאי-שוויון**

בעוד שעל משולש הקשרים של עוני-צמיחה-אי-שוויון החל מחקר רק בשנים האחרונות, הרי שעל הקשר בין צמיחה לאי-שוויון ומערכת הגומלין ביניהם קיימת ספרות מחקרית

<sup>1</sup> תיבה זו הוכנה בידי דוד ביטון, מינהל המחקר והתכנון.  
<sup>2</sup> בתיבה זו ישנה התייחסות למקורות ספרותיים שונים. לקבלת הרשימה יש לפנות לכותב התיבה.



ענפה. הספרות התיאורטית מציעה שני סוגי כיווני קשרים פוטנציאליים הפוכים בין אי-שוויון וצמיחה. האחד בודק את השפעת הצמיחה על אי-השוויון והשני את השפעת אי-השוויון על הצמיחה.

**השפעת הצמיחה על אי-השוויון:** החוקרים חלוקים בדעותיהם על מידת ההשפעה של הצמיחה וכיוונה על רמת אי-השוויון. השערת קוזנץ גורסת שאי-השוויון בהתחלקות ההכנסות מתרחב בשלבים הראשונים של הצמיחה הכלכלית ומצטמק בשלביה האחרונים (צורת U הפוכה). מאידך, יש הטוענים דווקא להשפעה שלילית של צמיחה על אי-השוויון לאורך כל תקופת הצמיחה. לפי גישה זו, שיפור טכנולוגי (כדוגמת זה שחל בענף ההיי-טק הישראלי בשנים האחרונות) עשוי להוביל דווקא להגדלת אי-השוויון, שכן שיפור טכנולוגי שבו רק מגזר מצומצם מאמץ את הטכנולוגיה ורק בו הביקוש לעובדים מיומנים גדל - גורר עליית שכר רק במגזר זה, וכפועל יוצא מכך גדלה רמת אי-השוויון.

**השפעת אי-השוויון על הצמיחה:** קיימים כמה טיעונים לקשר השלילי בין אי-שוויון לצמיחה. על פי הטיעון הראשון, הפוליטי-כלכלי, (1994, Alesina and Rodrick) עלייה באי-השוויון תוביל לירידה בצבירת הון, וכיוון שהוצאות ממשלה ומיסים מתואמות שלילית עם צמיחה, תואט רמת הצמיחה במשק. הטיעון השני נוגע לאי יציבות סוציו-פוליטית. החוקרים Alesina and Perotti (1996) מצאו שגידול ברמת אי-השוויון גורם לאי שקט כלכלי וחברתי ומהווה תמריץ שלילי להשקעות ולצבירת הון ולפעילות כלכלית לא פורמלית של פשע, וכן מגדיל את הוצאות הבריאות. הטיעון השלישי מתייחס למגבלת אשראי:

Galor and Zeira (1993) גורסים שאם מתקיימים יחסי השלמה ביו הון אנושי להון פיזי ולהון פיזי השפעה חיובית על הצמיחה, אזי גידול בהון האנושי הוא תמריץ לצמיחה (בהעדר משאבים לא ירכשו הפרטים השכלה - הון אנושי). בצורה דומה Aghion (1999) גורס שאם התשואה להשקעה יורדת ומתקיימות מגבלות אשראי שהן פונקציה של ההון של פרט, הרי שאי-שוויון גדול יגרור בעקבותיו מצב שמיקוד השקעות יהא רק בקבוצה של בעלי אמצעים שרווחתם תעלה יותר בהשואה לקבוצות אוכלוסייה אחרות.

עם זאת, כמה טיעונים בספרות מנבאים כי אי-שוויון יהא גורם מגביר (מאיץ) צמיחה: הטיעון הראשון, לפי היפותזת קלדור, הוא הנטייה השולית של עשירים לחסוך גבוהה מזו של העניים. כך, אם שיעור ההשקעה של הפרטים מתואם עם שיעור החיסכון וצמיחה

מתואמת חיובית עם השקעה, הרי שאי-שוויון גדול יותר הנובע מפערי הכנסה גדולים יותר בין עשירים לעניים גורר האצת צמיחה. בטיעון השני, Bourguignon (1981) במודל מורחב יותר גורס שגידול בסך התפוקה הכוללת (צמיחה) תלוי דווקא בחלוקת ההכנסות הראשונית והוא גדול יותר ככל שאי-השוויון גדל. בטיעון השלישי Mirrlees (1971) גורס, כי בין יעילות כלכלית במשק לרמת שוויון בהכנסות מתקיים מעין תהליך מסחר. כך לדוגמה מבנה שכר של פערים נמוכים (שונות נמוכה) יוביל אמנם לשוויוניות גדולה יותר בהכנסות אך יגרור הפחתה במוטיבציה של העובדים למאמץ וביצועים משופרים. הטיעון בכלכלה הפוליטית מתבסס על הקטנת אי-השוויון בשינויים פרוגרסיביים ואלו דווקא עשויים להוביל לפגיעה בצמיחה בשני אפיקים: האחד – חוסר מוטיבציה למאמץ בעבודה של מקבלי הטבות סוציאליות, והאחר – הקטנת עידוד השקעות שתוביל להעברת נכסים ליעדי השקעה אחרים שלא במשק (בריחת הון).

בספרות האמפירית על הקשר בין צמיחה לאי-שוויון הממצאים אחידים למדי, ועולה מהם שאין השפעה של הצמיחה על רמת אי-השוויון (Easterly, 1996; Dininger and Squire, 1996; Chen and Ravallion, 1997; Dollar and Kraay, 2002). לעומת זאת, מן המחקרים על ההשפעה של אי-השוויון על צמיחה עולים ממצאים לא אחידים ומתקבלת תמונה לא ברורה על כיוון ההשפעה ורמתה: החוקרים Alesina and Rodrik (1994) ו-Perotti (1996) גורסים כי אי-שוויון בהכנסה מתואם שלילית עם צמיחה בעוד ש-Li and Zou (1998) ו-Forbes (2000) מצאו מתאם הפוך. Barro (2000) מצא שאין מתאם.

#### יחסי גומלין בין צמיחה לאי-שוויון- ולעוני

ממחקרים אמפיריים, בעיקר של חתכי מדינות מתפתחות שבחנו את הקשר המשולש של צמיחה-עוני-אי-שוויון, נמצא כי אי-השוויון הוא גורם מגביל בהשגת היעד של הפחתת עוני. מחקרים אלו עסקו בעיקר בעוני מוחלט. Ravallion (2004) במחקרו על גמישות העוני ביחס לצמיחה טוען כי "צמיחה תהווה כלי מזערי להקטנת העוני כל עוד לא תהא ירידה באי-השוויון". מממצאיו עולה ששינוי באחוז אחד ברמת ההכנסה (צמיחה) עשוי להוביל להפחתה של 4.3% ברמת העוני במדינות שבהן מדד הג'יני קטן ונע בין 0.2-0.3 ולהפחתה של 0.6% במדינות בהן אי-השוויון גדול למדי (0.5 ויותר). גם החוקרים Lopez and Serven (2004) בחנו את גמישות העוני ביחס לצמיחה ואף גרסו ש"אי-שוויון מהווה מחסום להפחתת העוני". הממצאים מעבודתם מורים כי אסטרטגייה רגישה של

הפחתת עוני צריכה להתמקד הן ברמת הצמיחה והן בדפוס תבנית הצמיחה המשפיעה על רמת אי-השוויון. Easterly (2001) אף במחקרו על השפעה של תוכניות מוניטאריות של הבנק העולמי ותוכניות אחרות בינלאומיות להפחתת עוני, מצא כי חלקן נוטות להקטין את גמישות העוני ביחס לצמיחה. הוא מעריך שפעולה זו של התוכניות עקבית ומתואמת חיובית עם עלייה ברמת אי-השוויון, שכן למרות ההזדמנויות ברפורמות החדשות המוצעות, העניים אינם מאמצים אותן בעיקר בגלל חוסר מידע והבנת תהליכי השוק. Ravallion and Datt (2002) במחקרם על בסיס סקרי הכנסות בשנים שונות, בחנו את השפעת הצמיחה על ממדי העוני במדינות שונות בהודו. מעבודתם עולה שההבדלים משתקפים בעיקר בגלל תנאי התחלה שונים של שיעורי צמיחה כלכלית של מגורים לא חקלאיים, רמת חיים נמוכה של הכפריים בהשוואה לעירוניים, אי-שוויון בחלוקת הקרקעות ותנאי עוני ובריאות נמוכים. מסקנתם העיקרית שמדיניות צמיחה המפחיתה עוני תהא יעילה יותר באזורים שבהם תנאי ההתחלה מאפשרים לאוכלוסייה לנצל את פירות הצמיחה.

#### מדיניות צמיחה המפחיתה עוני

מהספרות המחקרית והאמפירית עולה שמערכת יחסי הגומלין בין אי-שוויון לצמיחה אינה ברורה דיה לא בכיוונם ולא ברמת השפעתם. תוצרי המדיניות הכלכלית הם רמות הצמיחה והתפלגות ההכנסות ומהם נגזרים ממדי העוני. על כן קשה לקבוע כיצד תשפיע המדיניות הכלכלית על ממדי העוני. בשנים האחרונות טבעו חוקרי רווחה את המונח "צמיחה עבור העניים" (Pro-Poor Growth) המוגדר בידי ארגונים בין לאומיים כגון האו"ם וה-OECD כצמיחה כלכלית המובילה **לירידה ניכרת בעוני**. חלק מן החוקרים גורסים שצמיחה תוביל לירידה ניכרת בממדי העוני רק אם רמת אי-השוויון תקטן. התעלמות מרווחתם של העניים והנהגת מדיניות שאינה מפחיתה עוני ושאינה מביאה בחשבון שיקולים של אי-שוויון עלולות לפגוע בהשגת יעדי הצמיחה בעתיד. עם זאת מדיניות כלכלית של צמיחה המדגישה צמצום אי-השוויון עלולה להסתכן באי השגת היעדים הכלכליים או בהפעלה לא יעילה של מכשירי מדיניות. לסיכום, הממצאים ממחקרים הבדקים את מערכת הקשרים של צמיחה, אי-שוויון ועוני אינם חד משמעיים. עם זאת מסתמן מהם כי במדינות של הכנסה נמוכה (מתפתחות) שבהן אי-השוויון קטן, ההמלצה היא ליישם מדיניות מעודדת צמיחה (Pro-Growth) ואילו במדינות מפותחות של הכנסה גבוהה רצויה מדיניות צמיחה עם יעדים משולבים של הגדלת רמת הצמיחה, הפחתת העוני ורמת אי-השוויון.

## 2.2 מדידת העוני ומקורות הנתונים

מראשית שנות ה-70 מוגדר העוני בישראל על פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי גישה זו, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת 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 היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הזמינים למי שנתונים במצוקה.

שיטת המדידה היחסית של עוני הנהוגה בביטוח הלאומי מוגבלת לממד ההכנסה<sup>3</sup> השוטפת ומבוססת על שני העקרונות האלה: העיקרון הראשון הוא ראיית ההכנסה הפנויה<sup>4</sup> של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת רמת חיים וראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה<sup>5</sup>. העיקרון השני הוא התאמת רמת החיים 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 לצורכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים שוטפים רק על ההכנסה הכספית של משקי הבית בישראל, מדידת העוני מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד.

<sup>4</sup> ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה מעבודה בתוספת תשלומי העברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המיסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או המבוגרים ה"סטנדרטים") שבה (לוח 2). בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיחס 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 צורכיה 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 הענייה, 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.

בפרק זה של הסקירה מוצגים הממצאים על ממדי העוני בצד הממצאים על חלוקת ההכנסות. ממצאים אלה – שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי – מבוססים על סקרי הכנסות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עורכת באופן שוטף. לעתים מתפרסמים נתונים המתבססים גם על נתוני ההכנסות שבסקרי הוצאות המשפחה שאף הם נערכים מאז 1997 באופן שוטף על ידי הלמ"ס. בעקבות יוזמה שעלתה במוסד לביטוח לאומי, הלמ"ס ערכה בדיקת היתכנות שהראתה שניתן להפיק ממצאים על עוני וחלוקת הכנסות פעמיים בשנה. לפיכך, נוסף על נתוני שנת 2004 יובאו בפרק זה ממצאים הנוגעים לתקופה הכוללת את המחצית השנייה של 2004 ואת המחצית הראשונה של 2005 (יולי 2004 – יוני 2005). לחקירת העוני וחלוקת ההכנסות לתקופה זו לא נערך סקר מיוחד עם מסגרת דגימה משלו, אלא נבנה בסיס נתונים המורכב משני חלקים: נתוני המחצית השנייה של 2004 נלקחו מסקר הכנסות 2004, ואילו נתוני המחצית הראשונה של 2005 – מסקר הכנסות 2005 (שעריכתו טרם הושלמה). תקופה זו תסומן "2004/5".

בפברואר 2004 ראה אור מאמר של מינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי, שבו הוצגו עיקרי גישה למדידת עוני מצד ההוצאות וממצאים לשנת 2001. הגישה המובאת במחקר מבוססת על עקרונות שגיבשה ועדת מומחים בארה"ב תוך התאמתה למשק הישראלי. על פי הגישה, מחושבת "הוצאת סף" ל"משפחה מייצגת", הכוללת מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת בעזרת סולם שקילות להרכבי משפחה אחרים. משפחה ענייה מוגדרת כמשפחה שהכנסתה הפנויה אינה מאפשרת לצרוך סל זה. פרק 2.5 והתיבה בעקבותיו מפרטים את עיקרי הגישה ואת ממצאי העוני לשנים 2003 ו-2004 לפי גישה זו. הלוחות המופיעים בנספח לפרק זה מרחיבים את המידע לגבי ממצאי העוני ואי השוויון.

### 2.3 ממצאים עיקריים על העוני

בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרטיביים 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 אגרטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב אי השוויון בחלוקת ההכנסות בקרב העניים.

#### לוח 1: הכנסה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (ממוצעת וחציונית) וקו העוני, 2003-2004/5

שיעור גידול ריאלי		2004/5	2004	2003	הכנסה לנפש תקנית*
מ-2004	מ-2003				
ל-2004/5	ל-2004				
1.8	2.8	3,529	3,457	3,363	ממוצע
1.2	2.4	2,886	2,843	2,777	חציון
1.2	2.4	1,443.0	1,421.3	1,388.5	קו העוני

\* בחישוב ההכנסה הממוצעת והחציונית ניתן משקל שווה לכל משפחה. ואולם כאשר המשקל שניתן לכל משפחה שווה למספר הנפשות החיות בה, מתברר כי ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית וחציון ההכנסה ירדו בכ-1.5%.

לוח 1 מראה כי בין 2004 ל-2004/5 עלתה רמת החיים – במונחי ההכנסה הפנויה לנפש תקנית בממוצע למשפחה – בשיעור ריאלי של 1.8%, ומשנת 2003 מסתכמת העלייה הריאלית ב-5.1%. הגורמים שפעלו להגדלת ההכנסה הפנויה הם שניים: ההכנסה מעבודה, שעלתה בעקבות עליית השכר במשק והגידול במספר המועסקים שהתרחשו עם היציאה

מהמיתון והצמיחה, והפחתת המיסים הישירים במסגרת הרפורמה במס הכנסה. לעומת זאת הירידה המתמשכת בקצבאות הביטוח הלאומי (ירידה ריאלית של 2.2% בין שתי תקופות הסקר האחרונות ושל כ-9.5% במצטבר מאז 2003) פעלה בכיוון המנוגד להעלאת ההכנסה הפנויה. חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, שממנו נגזר קו העוני, עלה בשיעור מתון יותר של 1.2% בין שתי תקופות הסקר האחרונות (וב-4.1% לעומת 2003). לוח 2 מציג את קווי העוני למשפחות לפי גודלן, בערכים שקליים וכאחוז מהשכר הממוצע במשק, בשנים 2004 ו-2004/5.

**לוח 2: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה\* לפי מספר הנפשות במשפחה, 2004/5-2004**

קו העוני למשפחה ב-2004/5		קו העוני למשפחה ב-2004		מספר הנפשות התקניות	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
25.4	1,804	25.2	1,777	1.25	1
40.7	2,886	40.3	2,843	2.00	2
53.9	3,824	53.4	3,766	2.65	3
65.1	4,618	64.4	4,548	3.20	4
76.2	5,411	75.5	5,330	3.75	5
86.4	6,133	85.6	6,041	4.25	6
96.6	6,854	95.6	6,751	4.75	7
105.7	7,504	104.7	7,391	5.20	8
113.9	8,081	112.8	7,959	5.60	**9

\* השכר הממוצע שחושב לשנת 2004 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בחודשים אוקטובר 2003 – נובמבר 2004. ל-2004/5 חושב השכר כממוצע משוקלל של החודשים אפריל 2003-יוני 2004.

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

האינדיקטורים הכלכליים להתפתחויות המקרו-כלכליות בשנים 2001-2004/5 מוצגים בלוח 3. הם מורים כי בהשוואה לשנת 2003 נותרה רמת המחירים כמעט ללא שינוי (ירידה של כ-0.2%) ואילו השכר הריאלי עלה בשיעור ריאלי של כ-3.3%. בהתאם לכך שכר המינימום נשחק וירד מ-48.4% ב-2003 ל-47.2% ב-2004/5 כאחוז מהשכר הממוצע, מאחר שהוא לא עודכן לפי השינויים בשכר הממוצע במשק עד ראשית 2006. מגמת ההתרחבות בממדי האבטלה נבלמה ב-2004, וב-2004/5 ירד שיעור האבטלה לרמה של 9.6% (לעומת 10.7% ב-2003). עם זאת, בשל הקשחת תנאי הזכויות לקבלת דמי אבטלה, שיעור מקבלי דמי האבטלה בקרב הבלתי מועסקים ירד באופן תלול יותר, בכ-2 נקודות אחוז בין 2003 ל-2004/5 והגיע לכ-23% (כמעט מחצית מהשיעור שהיה ב-2001). הלוח מראה כי במקביל למפנה החיובי שחל בתחום התעסוקה, נמשכה השחיקה ברמתן היחסית של קצבאות הביטוח הלאומי: בכל הקצבאות המובאות בלוח נצפתה ירידה של הקצבה כאחוז מהשכר הממוצע וכאחוז מקו העוני בין 2003 ל-2004/5. הגמלה להבטחת הכנסה, שמתפקידה להבטיח מינימום קיום, התרחקה עוד יותר מקו העוני. כך למשל, הגמלה להבטחת הכנסה לזוג עם שני ילדים בתוספת קצבות הילדים מבטיחות הכנסה השווה ל-52% בלבד של קו העוני (לעומת 71% ב-2001 וב-2002).

ההשפעה של הקיצוצים החדים בקצבאות המוסד לביטוח לאומי שיושמו החל באמצע 2002 התבטאו בסקרים שלאחר מכן. הנתונים בסקרים מורים ששכום הקצבאות ששילם המוסד לביטוח לאומי בממוצע למשפחה ירד ב-2004/5 ב-2.2% נוספים לעומת סקר 2004 ובכך הסתכמה השחיקה המצטברת מאז 2002 בשיעור של 14.5%. הקיצוצים בלטו בעיקר בקצבות הילדים, שנשחקו מאז 2003 בשיעור מצטבר שבין 18% ל-29% בהתאם לגודל המשפחה, ובגמלה להבטחת הכנסה שקוצצה באמצע 2003 לכ-70% מהאוכלוסייה שקיבלה גמלה זו, בשיעורים שבין 10% ל-23%. לפיכך רמת הקצבאות פחתה גם ביחס לקו העוני, שעלה בשיעור של כ-4% בין 2003 ל-2004/5. התפתחות זו בולטת במיוחד במשפחות עם ילדים המקבלות גמלה להבטחת הכנסה. גם ההקלה בנטל המס, שתרמה לעלייה בהכנסה הפנויה, לא הועילה למשפחות העניות, שלהן אין הכנסה מעבודה או שהכנסתן מעבודה נופלת מסף המס.



לוח מס' 3: התפתחויות כלכליות, קצבת ביטוח לאומי ומיסים ישירים: אינדיקטורים נבחרים\*, 2001-2004/5

	2004/5	2004	2003	2002	2001	
שיעור השינוי ברמת המחירים כל תקופת סקר לעומת קודמתה (אחוזים)	0.3	-0.4	0.7	5.6	1.2	
שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק (אחוזים)	1.3	2.0	-4.4	-5.0	2.4	
שיעור האבטלה (אחוזים)	9.6	10.4	10.7	10.4	9.4	
שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים (אחוזים)	22.8	21.0	25.0	37.0	44.8	
שכר הממונים, כאחוז מהשכר הממוצע	47.2	48.0	48.4	46.4	44.4	
שכר הממונים כאחוז מקו העוני:						
ליחיד	185.0	188.2	191.0	189.6	182.0	
לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)	77.5	79.1	81.1	81.2	78.8	
קצבת הזיקנה ליחיד קשיש כאחוז מהשכר הממוצע:						
ללא השלמת הכנסה	15.2	15.4	15.6	15.7	15.5	
עם השלמת הכנסה	26.7	26.8	27.1	26.5	26.0	
קצבת הזיקנה עם השלמת הכנסה, כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):						
ליחיד קשיש	100.1	100.4	102.1	103.5	101.6	
לזוג קשישים	95.2	95.6	97.3	98.6	96.8	
הגמלה להבטחת הכנסה בשיעור הרגיל כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):						
ליחיד	69.5	70.7	71.9	75.1	74.8	
לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)	51.9	53.1	62.3	70.8	71.1	
הגמלה להבטחת הכנסה (וכאי קודם) כאחוז מקו העוני (בניכוי דמי בריאות):						
ליחיד	78.8	80.2	87.1	95.1	94.7	
לזוג עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)	59.9	61.2	72.2	82.5	82.8	
לחורח יחיד עם 2 ילדים (בתוספת קצבת ילדים)	72.3	73.9	87.8	100.0	100.9	
נקודת קצבה, כאחוז מהשכר הממוצע	1.7	1.8	2.1	2.2	2.4	
נקודת זיכוי, כאחוז מהשכר הממוצע	2.5	2.6	2.6	2.4	2.4	
הכנסת סף המס (לגבר שאישתו אינה עובדת):						
כאחוז מהשכר הממוצע	59.4	61.4	60.5	53.9	52.4	
כאחוז משכר הממונים	125.9	127.9	149.0	116.2	117.9	

\* המתונים המתייחסים לשכר ולקצבאות מוותרים לתקופת סקר הכנסות. ראו גם הערה ראשונה ללוח מס' 2.

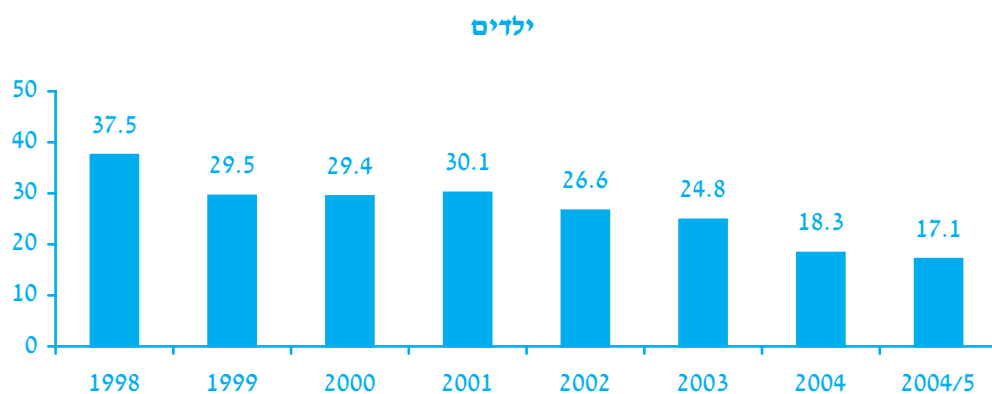
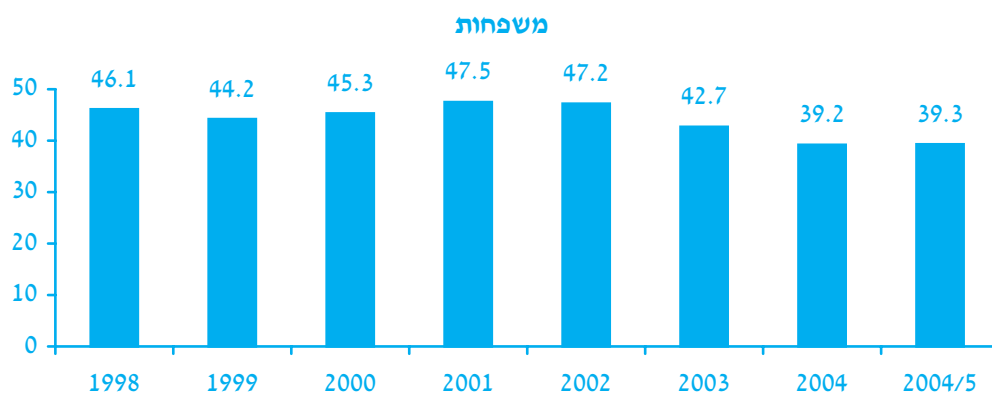
על רקע התפתחויות אלו, בשנת 2004/5 התרחבו ממדי העוני בישראל. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני עלה מ-19.3% ב-2003 ל-20.3% ב-2004 ול-20.5% ב-2004/5. עלייה גבוהה יותר נרשמה בקרב נפשות וילדים. מגמת העלייה המתמדת בשנים האחרונות בשיעור הנפשות והילדים העניים נמשכה: משנת 1998 ועד 2004/5 נרשמה עלייה מצטברת של 32% בתחולת העוני בקרב נפשות, ובקרב ילדים זינקה תחולת העוני בשיעור של 50% בתקופה זו. מגמה זו משקפת התרחבות של ממדי העוני בקרב משפחות גדולות בכלל ובמשפחות ערביות בפרט. ממדי העוני בשנת 2004/5 הקיפו כ-403 אלף משפחות שבהן חיו 1.58 מיליון נפשות, בהן כ-740 אלף ילדים.

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה ושל המסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מיסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבות 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, ולהפך.

לוח 4 מביא את מספר העניים בכלל האוכלוסייה בשנים 2003 עד 2004/5 ולוח 5 שלאחריו מציג את ממדי העוני באותן תקופות לפי מדדים נבחרים. נתוני הלוחות מורים כי נמשכה מגמת היציבות שנצפתה בשנים באחרונות בתחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית בקרב משפחות. יציבות זו מוסברת בשיפור במצב התעסוקה, בייחוד בחוליות החלשות של שוק העבודה, וכן ביציבות שאפיינה את רמת שכר המינימום הקבועה בחוק. מנגד נמשכה מגמת הירידה בתרומת מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר להפחתת העוני בקרב נפשות וילדים שהתחילה בשנת 2002: תשלומי ההעברה והמיסים הישירים בתקופת סקר 2004/5 חילצו ממעגל העוני 39.2% ממשפחות העניים בהשוואה ל-47.5% בשנת 2002 (ראה לוח 6). הירידה בהשפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום ממדי העוני נובעת מהשחיקה שחלה בקצבות הילדים – שאפיינה את כל שכבות האוכלוסייה, ואולם באוכלוסייה הענייה התבטאה השחיקה גם בקיצוץ העמוק בגמלה להבטחת הכנסה. בניגוד למצב אצל משפחות, תחולת העוני של ילדים, גם זו הנמדדת לפי ההכנסה הכלכלית, עלתה מעט בין 2003 ל-2004/5. מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר מצליחות לחלץ פחות מ-30% מהנפשות העניות וכשישית בלבד מהילדים ממעגל העוני,

לעומת יותר משליש מהנפשות ורבע מהילדים בשנת 2002. תרשים ג' ממחיש את עוצמת הפיחות בתרומה של תשלומי העברה לצמצום העוני בקרב משפחות וילדים מאז 1998.

**תרשים ג': התרומה של תשלומי העברה והמיסים הישירים לצמצום ממדי העוני בקרב משפחות וילדים, 1998-2004/5**



## לוח 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2003-2004/5

ממד העוני	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים
<b>2003</b>			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	645,300	292,800	366,300
נפשות	2,156,200	1,199,700	1,426,800
ילדים	862,200	565,600	652,400
<b>2004</b>			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	656,800	320,600	394,200
נפשות	2,184,100	1,308,500	1,534,300
ילדים	881,600	632,100	713,600
<b>2004/5</b>			
האוכלוסייה הענייה			
משפחות	663,000	332,000	403,400
נפשות	2,212,500	1,353,500	1,580,200
ילדים	891,600	650,600	738,100

הממצאים בנוגע ליחס פער העוני (המבטא את עומק העוני) בשני הסקרים האחרונים זהים, והם מראים כי ההכנסה הפנויה הממוצעת של משפחה ענייה רחוקה ב-33.3% מקו העוני (לעומת שיעור מקביל של 30.5% ב-2003 ו-25.3% ב-1998). לוח 6 מלמד עוד שהשפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים בצמצום פער העוני היחסי פחתה מ-58% ב-1998 ל-53% בשנת 2003 ול-47.5% ב-2004/5.

לוח 5: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2004/5-2003

ממד העוני	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים
<b>2003</b>			
תחולת העוני (%)			
משפחות	19.3	15.4	33.9
נפשות	22.4	18.8	33.8
ילדים	30.8	26.7	40.7
יחס פער העוני (%)*	30.5	30.5	64.8
מדד SEN*	0.097	0.081	0.284
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.1858	0.1818	0.5534
<b>2004</b>			
תחולת עוני (%)			
משפחות	20.3	15.8	33.7
נפשות	23.6	20.2	33.6
ילדים	33.2	29.4	41.0
יחס פער העוני (%)*	33.3	33.4	64.5
מדד SEN*	0.111	0.094	0.283
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.2045	0.2007	0.5499
<b>2004/5</b>			
תחולת עוני (%)			
משפחות	20.5	16.7	33.7
נפשות	24.1	20.7	33.8
ילדים	34.1	30.0	41.1
יחס פער העוני (%)*	33.3	33.3	63.4
מדד SEN*	0.113	0.096	0.281
מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.2011	0.1977	0.5385

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

מדד פער העוני הממוצע למשפחה ענייה אינו משקף את מידת אי-השוויון בהתפלגות הכנסות העניים. מידע זה משתקף במדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות. כפי שניתן לראות בלוח 5, מדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה בקרב העניים ירד אמנם ב-1.6% בין 2004 ל-2004/5, אך לעומת 2003 הוא עלה בשיעור גבוה של 8.2%. לעומת זאת במדידה לפי ההכנסה הכלכלית הסתמנה **ירידה** של 2.7%, הנובעת מכניסתם של עובדים עניים נוספים לשוק העבודה.

כל אחד ממדדי העוני המסורתיים – מדד תחולת העוני ויחס פער העוני – מודד היבט אחד של העוני ומתעלם מהיבטים אחרים. מדד SEN משקף את שני ההיבטים גם יחד והיבט שלישי נוסף, המתחשב במיקומו של הפרט העני במדרג העניים, דהיינו באי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים. מדד SEN מבטא בעוצמה רבה את התרחבות ממדי העוני בו-זמנית עם העמקתו ב-2004/5 בהשוואה ל-2003: הוא זינק בשיעור של 18.5% לפי ההכנסה לאחר תשלומי העברה ("ברוטו") ובשיעור של 16.5% לפי ההכנסה הפנויה. עלייה זו עומדת בניגוד לירידה הקלה (1.6%) שנצפתה במדד SEN לפי ההכנסה הכלכלית באותה התקופה.

**לוח 6: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2004 ו-2004/5**

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה בלבד			מדד העוני
2004/5	2004	2003	2004/5	2004	2003	
תחולת העוני (%)						
39.2	39.8	43.1	50.4	53.1	54.8	משפחות
28.7	29.8	33.7	38.8	39.9	44.4	נפשות
17.0	19.0	24.3	27.0	28.3	34.4	ילדים
47.5	47.5	52.9	48.4	48.2	52.9	יחס פער העוני (%)*

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

התפלגות האוכלוסייה סביב הכנסת קו העוני מופיעה בנספח הלוחות של פרק זה. היא מלמדת כי העלאת קו העוני ב-5% ב-2004/5 (לרמה של 1515 ש"ח לנפש תקנית) היתה מוסיפה לאוכלוסייה העניה כ-8% מהמשפחות. בעוד שעלייה קלה כזו של קו העוני לא היתה משנה בהרבה את תמונת הרכב המשפחות העניות, העלאת קו העוני לרמה של 125% מערכו (דהיינו לרמה של 1804 ₪ לנפש תקנית) המוגדרת כ"סף העוני", היתה מוסיפה לאוכלוסייה העניה כ-40% מהמשפחות, והנפגעים העיקריים על פי ממצאי סקר זה היו המשפחות העובדות: מספרן היה עולה במקרה זה ביותר מ-60%, ומספר המשפחות בעלות שני מפרנסים היה מכפיל את עצמו. דווקא רגישותן של משפחות לא עובדות בגיל העבודה ומשפחות גדולות להעלאת קו העוני נמוכה יותר מזו של סוגי משפחה אחרים. ההסבר לכך נעוץ ברמה הגבוהה מאוד ממילא של תחולת העוני בקרבן.

#### 2.4 ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

לוחות 7-10 מציגים את ממדי העוני – תחולת העוני ויחס פער העוני – בקבוצות אוכלוסייה שונות, את הרכב האוכלוסייה הענייה וכן את השפעת תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר על ממדי העוני בקבוצות אלו לשנים 2004-2004/5.<sup>7</sup> מדד ריכוזיות העוני המובא בשניים מהלוחות, מודד את שכיחות (עומק) העוני היחסית בכל קבוצה כיחס שבין תחולת העוני (יחס פער העוני) בקרבה לבין תחולת העוני (יחס פער העוני) בכלל האוכלוסייה.

העלייה בתחולת העוני ובפער העוני ב-2004 לעומת 2003, כמו היציבות שנצפתה במדדים אלה ב-2004/5 לעומת 2004 – אפיינה את כל קבוצות האוכלוסייה.

כבשנים קודמות, משפחות שראשן בגיל העבודה אך אינו עובד מובילות בסולם תחולת העוני; כשני שלישים של אוכלוסייה זו מוגדרת ענייה. בעוד שחלקה של קבוצה זו בכלל האוכלוסייה עומד על כ-12%, חלקה בקרב האוכלוסייה הענייה גדול משליש ממנה.

<sup>7</sup> הממצאים המפורטים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה מופיע בלוחות 16-1 לנספח העוני ואי השוויון.

תשלומי ההעברה, שהם עיקר הכנסותיה של קבוצה זו, מצליחים לחלץ ממעגל העוני כ-27% ממנה לעומת כ-31% ב-2003 וכ-33% ב-2002. ירידה זו בתרומת תשלומי ההעברה לחילוץ המשפחות בקבוצה זו מעוני היא פועל יוצא של הקיצוצים העמוקים בקצבות הילדים ובקצבת הבטחת הכנסה שיושמו החל מ-2002.

#### לוח 7: תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2004 ו-2004/5

2004/5			2004			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	20.5	33.7	1.00	20.3	33.7	סך כל האוכלוסייה
ראש משפחה:						
1.20	24.5	57.7	1.24	25.1	59.2	קשיש
3.25	66.6	91.6	3.19	64.8	91.2	לא עובד (בגיל העבודה)
0.58	11.8	17.9	0.56	11.4	17.6	עובד:
0.56	11.4	18.1	0.53	10.8	17.5	שכיר
0.71	14.6	16.7	0.77	15.6	17.8	עצמאי
1.07	22.0	33.5	1.02	20.8	32.6	משפחות עם מפרנס אחד
0.15	3.0	4.4	0.16	3.3	4.7	משפחות עם שני מפרנסים
..	..	..	0.78	15.9	30.5	יהודים**
..	..	..	2.46	49.9	56.9	ערבים
1.01	20.8	42.9	0.93	18.8	42.9	עולים (משנת 1990)
1.42	29.2	51.8	1.55	31.4	52.9	חד-הוריות
1.22	25.1	32.1	1.21	24.5	31.6	משפחות עם ילדים
0.92	18.9	25.6	0.91	18.5	25.3	1-3 ילדים
2.78	57.0	65.7	2.69	54.7	62.4	4 ילדים ויותר

\* ממד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

\*\* באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

מאחר ומקור הנתונים 2004/5 אינו מבוסס על מדגם עצמאי ושנתי המבטא את החלוקה הגיאוגרפית של המשפחות במדגם, נמנענו מלהפיק נתונים על עוני לפי לאום, שכן חלוקה כזו מתואמת עם מקום המגורים.



לוח 8: חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים)\*, 2004 ו-2004/5

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים		לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			
<b>2004</b>						
						ראש משפחה :
10.2	24.2	16.6	34.3	9.6	19.6	קשיש
37.5	35.5	32.9	30.0	11.7	11.1	לא עובד (בגיל העבודה)
52.5	40.6	51.7	37.7	80.5	72.4	עובד :
43.6	33.7	44.8	32.9	69.9	63.4	שכיר
9.0	7.0	6.9	4.8	10.6	9.1	עצמאי
45.2	35.3	44.2	33.1	34.1	34.3	משפחות עם מפרנס אחד
6.9	5.0	7.0	4.3	36.0	30.9	משפחות עם שני מפרנסים
41.2	31.3	33.2	21.7	18.9	12.7	ערבים
12.7	17.7	18.1	24.3	16.4	19.1	עולים (משנת 1990)
8.8	8.9	9.8	8.8	6.1	5.7	חד-הוריות
80.2	56.8	70.7	44.2	67.1	46.9	משפחות עם ילדים :
39.9	35.7	36.9	29.2	50.0	39.1	1-3 ילדים
40.3	21.1	33.8	15.0	17.1	7.8	4 ילדים ויותר
<b>2004/5</b>						
						ראש משפחה :
10.6	24.1	16.9	34.5	10.2	20.1	קשיש
36.6	34.6	32.1	29.0	11.4	10.6	לא עובד (בגיל העבודה)
53.2	41.9	52.3	38.6	80.5	72.6	עובד :
45.0	35.3	45.7	34.0	69.9	63.4	שכיר
8.2	6.6	6.5	4.6	10.6	9.2	עצמאי
46.4	36.9	45.2	34.2	34.2	34.3	משפחות עם מפרנס אחד
6.1	4.5	6.3	4.0	36.0	31.1	משפחות עם שני מפרנסים
13.5	19.6	18.3	34.7	16.6	19.4	עולים (משנת 1990)
7.8	8.0	9.4	8.6	5.9	5.6	חד-הוריות
81.0	58.0	71.5	45.1	67.4	47.3	משפחות עם ילדים :
40.6	36.7	38.0	30.1	50.6	39.6	1-3 ילדים
40.4	21.3	33.5	15.0	16.8	7.7	4 ילדים ויותר

\* סך כל חלקן של הקבוצות הספציפיות אינו מסתכם ב-100%, שכן במקרים רבים הן חופפות זו לזו.

ואולם גם בציודו השני של המטבע – משפחות עובדות – התמונה המתקבלת אינה מעודדת. הממצאים מלמדים כי תחולת העוני של משפחות עובדות, כמו גם חלקן של משפחות אלה בכלל המשפחות העניות, נמצא במגמה מתמדת של עלייה. בהמשך הפרק נרחיב בסוגיה זו.

משפחות גדולות (שבהן 4 ילדים ויותר) ומשפחות ערביות, שהן במידה רבה חופפות, בולטות מבחינת היקפי העוני בקרבן ביחס לכלל האוכלוסייה: תחולת העוני בקרב משפחות אלה גבוהה פי 2.7 מזו שבכלל האוכלוסייה. השחיקה בקצבות הילדים בשנת 1999 והקיצוץ המתמשך בהן בשנים שלאחר מכן, גרמו לכך שתרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים לצמצום ממדי העוני אצל משפחות גדולות פחתה משיעור של כ-38% בשנת 1998 לכ-13% בלבד ב-2004/5. מגמה זו צפויה להימשך עוד עם הפעלת השלבים הבאים בתוכנית להשוואת קצבות הילדים עד שנת 2009.

בקרב קשישים ירדה במעט תחולת העוני ב-2004/5, בזכות עדכון הקצבאות בינואר 2005 (בשיעור של 0.9%) והגדלת השלמת ההכנסה לקשישים מעוטי יכולת באפריל 2005 – שינויים שבאו לידי ביטוי חלקי בלבד ב-2004/5 והם צפויים להמשיך להתבטא בסקר של שנת 2005. ירידה קלה זו בתחולת העוני של קשישים באה לאחר עלייה מתמשכת בתחולת העוני בקבוצה זו, מ-19.0% ב-2002 ל-22.3% ב-2003 ול-25.1% ב-2004. גם בקרב המשפחות החד-הוריות הסתמנה מגמה דומה, של ירידה קלה בתחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה ב-2004/5 – לאחר עלייה מ-25.3% ב-2002 ל-31.6% ב-2004, עלייה המוסברת בעיקר בקיצוץ העמוק בגמלה להבטחת הכנסה שהשפעתו באה לידי ביטוי מלא בסקר 2004. מגמה זו הפוכה לירידה בתחולת העוני במדידה לפי ההכנסה הכלכלית בקבוצה זו, בכ-4 נקודות האחוז בין 2002 ל-2004/5.

העלייה בפער העוני בין 2003 ל-2004 היתה נחלתן של כל קבוצות האוכלוסייה, ואולם בעוד שאצל רובן ניכרת התייצבות ברמת פער העוני ב-2004/5, הרי אצל משפחות בגיל העבודה שאינן עובדות ואצל משפחות גדולות – שני סוגי המשפחה שבהן גם תחולת העוני גבוהה – נמשכת מגמת העלייה של פער העוני. סוגי משפחה אלה נפגעו יחסית יותר מהשחיקה והקיצוצים בקצבאות וגם מהשינויים שתרמו להעלאת ההכנסה הפנויה הן לא נהנו. הקשישים והמשפחות החד-הוריות הן שתי קבוצות נוספות שבהן עלה יחס פער העוני

בין שתי תקופות הסקר האחרונות. זאת לעומת ירידה קלה שהסתמנה בין שתי התקופות אצל המשפחות העובדות.

לוח 9: פער העוני\* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2004 ו-2004/5

2004/5			2004			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	33.3	63.4	1.00	33.3	64.5	סך כל האוכלוסייה
ראש משפחה:						
0.61	20.2	83.3	0.58	19.2	84.2	קשיש
1.43	47.6	93.6	1.40	46.5	94.1	לא עובד (בגיל העבודה)
0.78	26.0	38.1	0.79	26.4	39.0	עובד:
0.74	24.6	37.6	0.74	24.6	38.2	שכיר
1.02	34.0	41.5	1.06	35.4	44.1	עצמאי
0.79	26.3	39.7	0.78	25.9	40.2	משפחות עם מפרנס אחד
0.74	24.5	29.0	0.89	29.7	34.0	משפחות עם שני מפרנסים
..	..	..	0.94	31.4	67.9	יהודים***
..	..	..	1.08	35.9	57.6	ערבים
0.81	26.9	71.3	0.80	26.8	71.3	עולים (משנת 1990)
0.99	33.0	70.4	0.96	31.9	70.8	חד-הוריות
1.03	34.4	59.0	1.04	34.5	60.1	משפחות עם ילדים
0.98	32.6	56.2	1.02	33.8	58.2	1-3 ילדים
1.09	36.2	62.2	1.05	35.1	62.2	4 ילדים ויותר

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

\*\* ממד הריכוזיות מתייחס להכנסה הפנויה.

\*\*\* באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

לוח 10: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2004 ו-2004/5

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער עוני			תחולת עוני			
2004/5	2004	2003	2004/5	2004	2003	
47.5	48.4	58.2	39.2	39.8	47.2	סך כל האוכלוסייה

ראש משפחה:

75.8	77.2	79.7	57.5	57.6	65.5	קשיש
49.1	50.6	63.2	27.3	28.9	30.9	לא עובד (בגיל עבודה)
31.8	32.3	35.9	34.1	35.2	45.7	עובד:
34.6	35.6	39.7	37.0	38.3	49.1	שכיר
18.1	19.7	22.4	12.6	12.4	20.0	עצמאי
33.8	35.6	38.8	34.3	36.2	46.1	משפחה עם מפרנס אחד
15.5	12.6	16.7	31.8	29.8	42.1	משפחה עם שני מפרנסים
..	53.8	58.5	..	47.9	52.9	יהודים
..	37.7	62.1	..	12.3	19.6	ערבים
62.3	62.4	61.1	51.6	56.2	62.1	עולים (משנת 1990)
53.1	54.9	59.4	43.6	40.6	55.0	חד הוריות
41.7	42.6	50.7	21.8	22.5	31.4	משפחות עם ילדים:
42.0	41.9	55.1	26.2	26.9	25.6	1-3 ילדים
41.8	43.6	64.0	13.2	12.3	21.9	4 ילדים ויותר

### 2.4.1 עוני בקרב משפחות עובדות

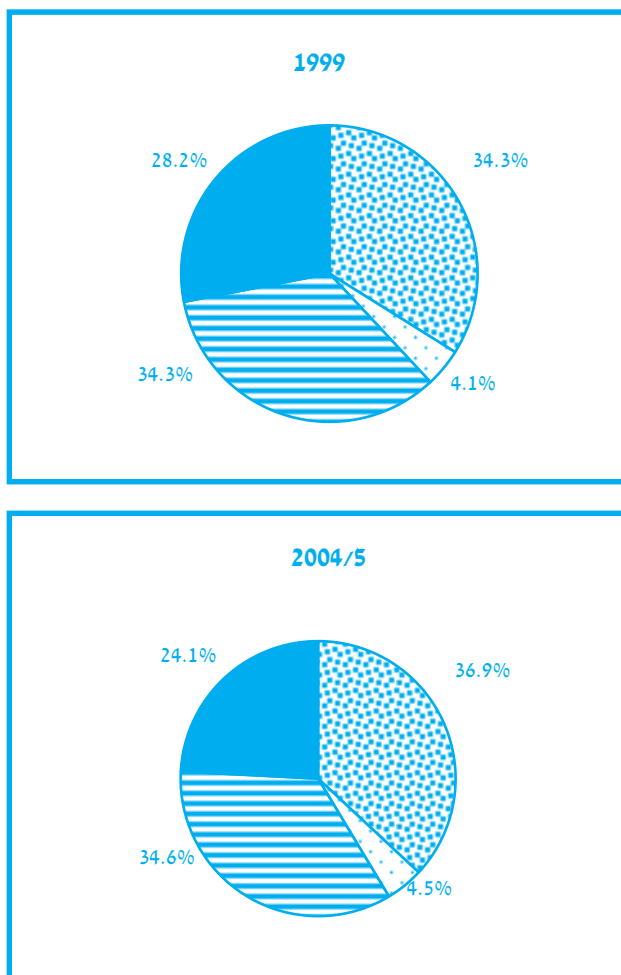
התרחבות ממדי העוני מאמצע שנות ה-80 לא פסחה גם על האוכלוסייה העובדת. תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה של משפחות עובדות עמדה על 9.6% ב-2002 ועלתה ל-10.3% ב-2003, ל-11.4% ב-2004 ול-11.8% ב-2004/5 – שיעור כפול מזה ששרר בשלהי שנות ה-80. גם במדידה לפי ההכנסה הכלכלית מתקבלת תמונה דומה. חלקן של משפחות אלה באוכלוסייה הענייה לפי ההכנסה הפנויה עלה מכ-38% ב-2003 לכ-42% ב-2004/5. חשוב לציין ששיעור זה עמד על כ-28% בתחילת שנות ה-90 – דהיינו מאז ועד היום עלה חלקן של המשפחות העובדות בכלל המשפחות העניות בכ-50%. יותר ממחצית הנפשות העניות חיות במשקי בית עובדים, בדרך כלל עם מפרנס אחד. הרפורמה במס הכנסה שהחלה ב-2003 כמעט לא השפיעה על הכנסתן הפנויה של המשפחות העובדות העניות, שכן חלק ניכר מהעובדים בהן אינו מגיע לסף המס (אף שהיקף משרתם של כמחצית העובדים במשפחות העניות הוא מלא). השתתפותו הפעילה של ראש משק הבית בכוח העבודה בישראל אינה מבטיחה אפוא הגנה מפני עוני. כפי שמלמדים הנתונים, במקרים מסוימים גם תעסוקה בקרב שני בני הזוג אינה מהווה ערובה להיחלצות ממעגל העוני.

התרשים שלהלן מראה את חלקם של סוגי המשפחה השונים באוכלוסייה הענייה ב-2004/5 בהשוואה ל-1999. בעוד שלא חלה תזוזה של ממש בין שתי השנים בחלקם (הגבוה) של הלא-עובדים בגיל העבודה, ניתן להתרשם מעלייה ניכרת בחלקן של משפחות שבהן מפרנס אחד באוכלוסייה הענייה, ועלייה גבוהה באופן יחסי לאוכלוסייה זו גם בחלקן של משפחות שבהן שני מפרנסים. בסך הכל עלה נתח האוכלוסייה העובדת בסך האוכלוסייה הענייה בין שתי התקופות בכ-3 נקודות האחוז משיעור של 38.4% ב-1999 ל-41.4% ב-2004/5.

בלוח 11 מובאת התפלגות השכר של האוכלוסייה השכירה בכלל והאוכלוסייה השכירה הענייה בפרט לפי נתוני הסקר האחרון. הממצאים מורים כי שיעור השכירים העניים שמשתכרים מעל לשכר הממוצע הוא אפסי (לעומת כשליש מהמועסקים במשק), ואילו שיעור בעלי הכנסות הנמוכות (עד מחצית שכר המינימום) בקרבם מגיע לכשני שלישים במדידה של העוני לפי ההכנסה הכלכלית ולשיעור לא רחוק מכך – כ-60% – במדידה לפי

ההכנסה הפנויה. כאשר מתייחסים לאוכלוסייה הענייה המועסקת במשרה מלאה, כ-40% מתוכה משתכרת שכר נמוך (לעומת כ-12% מכלל השכירים).

תרשים ד': חלקם של טיפוסי משפחה באוכלוסייה הענייה, 1998 ו-2004/5



חלקן של המשפחות העובדות בסך המשפחות העניות וכן התפלגות השכר של האוכלוסייה הענייה מתייחסים לקבוצת אוכלוסייה זו כולה. ניתן לבחון את העוני בקרב האוכלוסייה העובדת גם בחתכים שונים שלה.

**לוח 11: התפלגות השכר של האוכלוסייה השכירה והאוכלוסייה השכירה הענייה, לפי רמת שכר, 2004/5**

סך הכל (אלפים)	מעל שכר ממוצע	שכר מינימום עד לשכר ממוצע	מחצית עד שכר מינימום	עד מחצית שכר מינימום	
2,113	32.5	42.8	15.2	9.5	סה"כ שכירים
1,573	40.5	47.5	8.9	3.1	שכירים המועסקים במשרה מלאה
<b>בקרב האוכלוסייה הענייה כלכלית</b>					
254	0.4	34.9	30.8	33.9	סה"כ שכירים
128	0.5	58.2	28.1	13.2	שכירים המועסקים במשרה מלאה
<b>בקרב האוכלוסייה הענייה נטו</b>					
162	0.3	40.8	28.8	30.1	סה"כ שכירים
94	0.3	61.9	23.4	14.4	שכירים המועסקים במשרה מלאה

ניתוח ממדי העוני בקרב המשפחות העובדות לפי לאום והרכב משפחה (לוח 12) מצביע על ייצוג היתר של הערבים והמשפחות הגדולות באוכלוסייה הענייה העובדת. בעוד שבקרב משפחות יהודיות עם מפרנס אחד תחולת העוני עומדת על כ-15% ב-2004, הרי שבקרב ערבים בסטטוס מקביל שיעור זה נוסק לכ-50%. פער זה בין שתי האוכלוסיות קיים גם במשפחות עם שני מפרנסים: אצל יהודים עומדת תחולת העוני בקבוצה זו על כ-2.7% ואילו אצל ערבים היא גבוהה כמעט פי 5. ההסבר לכך נעוץ בשכיחות גבוהה יותר של עובדים בשכר נמוך במגזר הערבי, במשולב עם מספר ילדים גדול יותר.

חלקן של המשפחות העניות העובדות (בגיל העבודה) בסך כל המשפחות העניות גבוה יותר בקרב הערבים מאשר בקרב היהודים: 57% מהמשפחות הערביות העניות הן עובדות, לעומת 45% אצל היהודים. ייצוג היתר של המשפחות הגדולות באוכלוסיות העוני נצפה גם כשמדובר באוכלוסייה העובדת, זאת בשני המגזרים – היהודי והערבי.

**לוח 12: תחולת העוני בקרב משפחות עובדות לפי מספר מפרנסים ולאום, 2003-2004**

הכנסה פנוייה		הכנסה כלכלית		
2004	2003	2004	2003	
<b>האוכלוסייה היהודית</b>				
8.3	6.9	15.2	13.9	ראש משפחה עובד
15.6	12.8	29.2	27.1	משפחה עם מפרנס אחד
2.7	2.1	4.0	3.3	משפחה עם שני מפרנסים
<b>האוכלוסייה הערבית</b>				
38.5	33.6	44.1	40.1	ראש משפחה עובד
51.2	45.0	58.1	53.6	משפחה עם מפרנס אחד
12.6	12.7	15.7	15.3	משפחה עם שני מפרנסים

**2.5 מדידת העוני מצד ההוצאות, 2004-2003**

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי<sup>8</sup> ב-2004 נעשה ניסיון למדוד את העוני בהתאם לגישה שפיתחה ועדת מומחים אמריקנית שהוקמה בשנות ה-90 (NRC – National Research Council). ועדה זו הציעה גישה לבניית מדד חלופי למדד העוני הרשמי בארה"ב. הגישה מתבססת בעיקרה על חישוב "הוצאת סף" ל"משפחה מייצגת" (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל המשמש בסיס לחישוב "הוצאת הסף" כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדאגה, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת להרכבי משפחה אחרים בעזרת סולם שקילות הלוקח בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה. ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה העומדת לרשות

<sup>8</sup> ראו פרסום מס' 82 בסדרת "מחקרים וסקרים מיוחדים", המוסד לביטוח לאומי, "פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל" (2004), מאת מירי סג-אנדבלד ולאה אחדות.



משק הבית (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של "הכנסה בעיף" אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת ביחס למחירי השוק. נוסף על המיסים הישירים מנוכים מההכנסה, בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות. משפחה היא ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה כדי לכסות את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה, כאשר ההבדל בין שתי החלופות נעוץ בהגדרת ההוצאה לדיור: בחלופה הראשונה ההוצאה לדיור מתקבלת על פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'); בחלופה השנייה ההוצאה לדיור מחושבת על פי שכר הדירה למי שגר בדירה שכורה, ועל פי שכר הדירה הזקוף לדירה למי שיש דירה בבעלותו. בחלופה השנייה המשפחה המתגוררת בדירה בבעלותה מפוצה מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא הפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה ("שכר הדירה הנקי"), וברוב המשפחות שבבעלותן דירה הפרש זה הוא חיובי. בשתי חלופות החישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מביאה בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דיור ציבורי: משפחה המתגוררת בדיור ציבורי (של החברות המשכנות: עמידר, עמיגור וכו') מפוצה מצד הכנסתה בגובה הפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי (שנזקף לדירה לפי מאפייניה<sup>9</sup>) לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

כאמור, הסל המשמש לחישוב "הוצאת סף" למשפחה כולל בבסיסו מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור. חציון ההוצאה של המשפחה המייצגת על הסל הבסיסי מוכפל בשני מקדמי הכפלה: (א) מקדם להכפלת החציון, שערכו נע בין 0 ל-1 ומייצג את התפיסה שרמת חייה של משפחה ענייה נמוכה מזו של המשפחה החציונית; (ב) מכפיל נוסף, המייצג את ערכו של סל נלווה של מוצרים ושירותים חיוניים מתחומי החינוך, הבריאות והתחבורה (לא כולל תחבורה לצורכי עבודה, שהופחתה מצד ההכנסות). מקדמי ההכפלה,

<sup>9</sup> אומדן שכר הדירה ה"חופשי" שנזקף לדירות הציבוריות נערך בידי החוקרות על בסיס מאפייני הדירות (גודל ומחוז גיאוגרפי) כפי שהתקבל מהחברות המשכנות.

שאותם ממליצה הוועדה לעדכן אחת לכעשור, נותרו ברמתם כפי שנקבעה במחקר. מקדם ההכפלה של החציון עומד על 80% ו-85% לחלופה א' וב' בהתאמה, והמכפיל המייצג את התוספת בעבור הסל הנלווה של מוצרים ושירותים עומד על 1.35 ו-1.25 לחלופה א' וב' בהתאמה.

בתיבה 2 ב' מוצגים ממצאים על ממדי העוני לשנים 2002-2004, לפי שתי החלופות שצוינו לעיל<sup>10</sup>. יודגש, שבהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, מדדי העוני אינם מתבססים על נתוני צריכה והכנסות של שנה אחת, אלא על ממוצע נע של שלוש שנים. הממצאים ל-2002 מתייחסים לנתוני סקרי הוצאות משקי הבית לשנים 2000-2001-2002 (במחירי שנת 2002), הממצאים ב-2003 מתייחסים לסקר הוצאות משקי בית לשנים 2001-2002-2003 (במחירי שנת 2003), ואילו נתוני 2004 מתייחסים לסקרי ההוצאות לשנים 2002-2003-2004 (במחירי שנת 2004)<sup>11</sup>.

כמובן שהממצאים מושפעים מההתפתחויות המקרו כלכליות ומהתמורות במדיניות החברתית של שלוש שנות הסקר שהן בבסיס הממוצע הנע לכל אחת מהשנים שעבורן חושבו ממדי העוני. יודגש שמדדי העוני ואי השוויון המחושבים ביחס להכנסת משק הבית (כמו מדד גייני ומדד SEN), חושבו על בסיס ההכנסה המוגדרת לצורכי החישוב לפי גישה זו, דהיינו: ההכנסה בניכוי מיסים ישירים ובניכוי הוצאות על עבודה, ובתוספת מרכיב העברה בעין הקשור בדיוור ציבורי. לחלופה ב' מתווסף להכנסה גם מרכיב שכר הדירה הזקוף.

עם זאת, לשם פשטות ההצגה נתייחס להלן לנתוני שלוש השנים שבמחירי 2003 כאל "שנת 2003" ובאופן דומה לגבי "שנת 2004". היות שנתונים על אוכלוסיית מזרח ירושלים קיימים רק בחלק מהסקרים ששימשו לעיבודים, כל הנתונים שלהלן עוסקים באוכלוסייה שאינה כוללת את מזרח ירושלים.

<sup>10</sup> לממצאים מפורטים לשנים 2002-2003 ראו פרסום מס' 87 בסדרת "מחקרים וסקרים שוטפים".  
<sup>11</sup> נתוני ההכנסות של הסקרים ששימשו לעיבודי שנת 2002 קודמו בעליית המדד הכללי. לעומת זאת ההוצאות הרלוונטיות (וכן ההכנסה הזקופה המתווספת לבעלי דירות) קודמו באופן דיפרנציאלי על פי מדד המחירים המתאים להן. עיבוד מקביל בוצע ל-2003 ו-2004.

**תיבה ב':**

**ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות: ממצאים מעודכנים ל-2003-2004**

הממצאים בנוגע לתחולת העוני מצביעים על ירידה מסוימת בהיקף העוני של משפחות ב-2004 לעומת 2003 (לוח 1), לאחר עלייה גבוהה למדי ב-2002 וב-2003. תחולת העוני בקרב ילדים, לעומת זאת, עלתה בשתי החלופות, ורמתה דומה לזו הנמדדת לפי הגישה היחסית הנהוגה בביטוח הלאומי – יותר משליש מהילדים חיים במשפחות עניות.

הירידה בתחולת העוני של משפחות מוסברת בירידת מחירי הדיור בין השנים 2003 ו-2004, שגרמה להקטנת ההוצאה על הצריכה. מנגד, הקיצוץ בקצבות הילדים שהחל ב-2002 ונמשך עד 2004 גבר בהשפעתו על הקטנת צד ההוצאה של המשפחות, ותחולת העוני בקרב ילדים הוסיפה לעלות בשתי חלופות החישוב.

**לוח 1 : תחולת עוני בקרב משפחות, נפשות וילדים, 2001-2004**

2004	2003	2002	2001		חלופה
22.6	23.9	21.7	19.7	משפחות	א (דיור בגישת תשלומים)
26.2	27.0	23.9	21.7	נפשות	
35.0	34.9	30.7		ילדים*	
19.6	19.9	18.6	19.0	משפחות	ב (דיור בגישת שכ"ד זקוף)
24.6	24.1	21.9	22.4	נפשות	
34.0	32.5	29.1		ילדים*	

\* ב-2001 לא חושבה תחולת עוני של ילדים.

קווי העוני הנגזרים משתי החלופות הם למעשה "הוצאות הסף" של המשפחות על מרכיבי התצרוכת הבסיסיים, דהיינו ההוצאות שמשפחה נחשבת ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה כדי לכסותן. הוצאות הסף ותחולת העוני להרכיבי משפחה שונים, לפי חלופה א' וחלופה ב' של החישוב, מוצגים בלוח 2. קווי העוני לפי חלופה ב' גבוהים יותר מאלה של חלופה א', היות שהם כוללים מרכיב נוסף, שלא קיים בחלופה א', של הוצאה זקופה לדיור בבעלות הדיירים. בין שתי התקופות, 2003 ו-2004, ירדה הוצאת הסף של המשפחות בכ-5% לפי חלופה א' ובכ-3% לפי חלופה ב'. הירידה נובעת אמנם מירידת מחירי הדיור, אך

גם מיתר מרכיבי הסל, שבהם חלו ירידות מחירים: בסעיף המזון חלה ירידה קלה (של כמחצית האחוז) ובסעיף ההלבשה וההנעלה חלה ירידה של כ-4% בין שתי השנים.

**לוח 2: הוצאות הסף ותחולת העוני בקרב משפחות להרכבי משפחה נבחרים, חלופה א' ו-ב', 2003-2004**

2004		2003		הרכב משפחה*
תחולת עוני (%)	הוצאת סף, בש"ח	תחולת עוני (%)	הוצאת סף, בש"ח	

**חלופה א'**

23.9	2,151	25.6	2,261	מבוגר יחיד
17.1	3,494	19.4	3,673	שני מבוגרים
17.4	4,310	18.6	4,532	שני מבוגרים+ילד
20.4	5,065	21.7	5,326	שני מבוגרים+שני ילדים
27.0	5,774	29.4	6,072	שני מבוגרים+שלושה ילדים
47.8	6,448	46.1	6,780	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
60.1	7,093	53.6	7,458	שני מבוגרים+חמישה ילדים
24.5	3,118	31.0	3,278	מבוגר+ילד
42.4	3,969	36.7	4,174	מבוגר+שני ילדים

**חלופה ב'**

13.3	2,497	14.9	2,570	מבוגר יחיד
13.9	4,056	15.3	4,170	שני מבוגרים
17.5	5,005	18.0	5,150	שני מבוגרים+ילד
20.2	5,881	21.4	6,050	שני מבוגרים+שני ילדים
26.3	6,704	27.2	6,900	שני מבוגרים+שלושה ילדים
45.0	7,487	40.3	7,700	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
59.8	8,235	50.7	8,470	שני מבוגרים+חמישה ילדים
26.4	3,620	30.7	3,720	מבוגר+ילד
41.0	4,608	37.3	4,740	מבוגר+שני ילדים

\* אף שהחישוב מתבסס על שלוש שנות סקר, בשל מיעוט התצפיות לא היה אפשר לחשב את הנתונים למשפחות חד הוריות שבהן יותר מ-2 ילדים.

בנוסף, ההוצאה הממוצעת לשכר דירה שמשקלה גדול יותר בסל של חלופה א' (היות שבעלי דירות שאינם משלמים משכנתא אינם כלולים בחישוב) – ירדה בשנת 2004 אף מעבר לירידת המחירים.

הוצאת הסף למבוגר יחיד לפי חלופה א' וחלופה ב' מגיעה לסך של 2,150 ש"ח ו-2500 ש"ח בהתאמה, ולמשפחה עם שני מבוגרים ושלושה ילדים לכ-5,800 ש"ח ו-6,700 ש"ח בהתאמה. לוח 2 מראה עוד כי מלבד משפחות גדולות, שאצולן חלה עלייה ניכרת בתחולת העוני בין שתי התקופות, בשתי חלופות החישוב, הירידה בתחולת העוני של משפחות משותפת לכל יתר הרכבי המשפחה המוצגים בלוח.

לעומת הירידה שהסתמנה בתחולת העוני בקרב משפחות (אך לא בקרב נפשות וילדים), יתר המדדים מעידים על העמקה של העוני ועל עלייה באי השוויון בהכנסות בין שתי השנים. בלוח 3 מוצגים אינדיקטורים נוספים של מדידת עוני ואי שוויון בשנים 2003 ו-2004, בשתי חלופות החישוב. פער העוני, המודד את מידת הריחוק של המשפחות העניות מקו העוני, מחושב בגישה זו כהפרש שבין הכנסתה של המשפחה לבין קו העוני המתאים לה - במקרה זה "הוצאת הסף" שלה בהתאם לחלופת החישוב. **יחס** פער העוני הוא הפרש זה מחולק בקו העוני. ביחס פער העוני חלה עלייה של 6%-5% בין שתי השנים, בשתי חלופות החישוב. גם בממד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסות (כפי שהן מוגדרות לצורכי שיטה זו) חל גידול של 1.7%-1.5% בחלופה א' ובחלופה ב' בהתאמה, ואולם מדד ג'יני המודד את אי השוויון בהכנסות ה**עניים** זינק ביותר מ-7%, בשתי חלופות החישוב, בין שתי השנים.

תחולת העוני ופער העוני מודדים, כל אחד מהם, היבט אחד של העוני ומתעלמים מהיבטים אחרים. מדד SEN הוא מדד אגרגטיבי המתחשב בשני מדדים אלה, וגם בהיבט של אי השוויון בהתחלקות הכנסות העניים<sup>1</sup>.

נתוני לוח 3 מורים על עלייה של 2.4% בממד זה לפי חלופה א', ועל עלייה גבוהה אף יותר, של 3.5% לפי חלופה ב'. דהיינו תמונת העוני המביאה בחשבון גורמים נוספים מלבד

<sup>1</sup> ערכו של הממד נע בין 0 ל-1. ככל שהמרכיבים המשוקללים בו גבוהים יותר, הוא קרוב יותר ל-1.

השינוי בתחולת העוני בקרב משפחות, מצביעה על עלייה בממדיו בין 2003 ל-2004 בשיטת מדידה זו, בדומה לשיטת המדידה היחסית הנהוגה בביטוח הלאומי.

**לוח 3: יחס פער העוני, מדדי ג'יני ומדד SEN לכלל האוכלוסייה, חלופות א' ו-ב', 2003-2004**

חלופה ב'			חלופה א'			
שינוי ב- %	2004	2003	שינוי ב- %	2004	2003	
5.4	27.5	26.1	5.7	31.7	30.0	יחס פער העוני
1.5	0.3324	0.3275	1.7	0.3553	0.3494	מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסות
7.1	0.1577	0.1473	7.3	0.1842	0.1716	מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות הכנסות העניים
3.5	0.0647	0.0625	2.4	0.1161	0.1134	מדד SEN

הממצאים לפי קבוצות אוכלוסייה מצביעים על מגמות דומות: ירידה בתחולת העוני בקרב משפחות (פרט למשפחות גדולות) ועלייה בתחולת העוני בקרב ילדים. במשפחות גדולות קפץ מדד SEN בשיעורים של 6%-8% בין שתי התקופות בהתאם לחלופת החישוב. העמקה של העוני השתקפה **בכל** קבוצות האוכלוסייה שנבדקו ובכללן קשישים, משפחות עובדות, חד הוריות, יהודים וערבים, ואילו עלייה באי השוויון של הכנסות העניים בלטה במשפחות עם ילדים ובמשפחות עם שני מפרנסים.

## 2.6 אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים

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 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.

לוח 13 מציג את השינוי בהכנסה, בקצבאות ובמיסים במוצע למשפחה בתקופות הסקר 2004/5-2002. המעבר של המשק ממתון לצמיחה בא לידי ביטוי בעליית ההכנסה הכלכלית שגדלה בכ-4% בין 2003-2004/5.<sup>12</sup> זאת לעומת השחיקה הניכרת בשיעור של כ-3.5% שהסתמנה בין 2002 ל-2003. הצמיחה הכלכלית לוותה בהתרחבות התעסוקה ובירידת שיעור האבטלה, ומשלהי 2003 ועד אמצע 2005 גדל מספר המועסקים בכ-160 אלף. הגידול בתעסוקה אפיין את רוב ענפי המשק – בענפים מתקדמים ובענפים מסורתיים כאחד. כך, למשל, הוא בלט בשירותים העסקיים מצד אחד ובענפי שירותי האוכל והאירוח מצד אחר. בין 2003 ל-2004/5 עלה אף השכר הממוצע למשרת שכיר בשיעור מצטבר של כ-3%. בכל העשירונים נרשמה עלייה בהכנסה הכלכלית בשיעורים שנעו בין 3% ל-7%, והיא בלטה בעשירון השני והשלישי, אם כי יש לזכור כי ההכנסה הכלכלית בשני עשירונים אלה נמוכה מאוד.

לוח 14 מציג את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון, ולוח 15 מציג את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המיסים הישירים בשנים 2003, 2004 ו-2004/5.

<sup>12</sup> ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית גדלה בשיעור דומה (4.5%).

לוח 13: הכנסה, קצבאות ומיסים בממוצע למשפחה: 2004/5-2002 (ש"ח לחודש, מחירי 2004/5)

שינוי ריאלי		2004/5	2004	2003	2002	
2004/5 לעומת 2003	2004/5 לעומת 2002					
3.9	0.7	9,740	9,670	9,370	9,670	הכנסה כלכלית
-3.1	-10.9	1,580	1,580	1,630	1,770	סך כל תשלומי העברה
-8.0	-14.5	1,150	1,180	1,250	1,350	קצבות ביטוח לאומי
-4.3	-17.1	2,200	2,270	2,300	2,660	מיסים ישירים
4.6	3.7	9,110	8,980	8,700	8,780	הכנסה פנויה

ב-2004/5 נמשכה השחיקה בקצבאות מחד והפחתת נטל המס מאידך. נתוני הסקר מורים שסכום הקצבאות ששילם המוסד לביטוח לאומי בממוצע למשפחה הוסיף לרדת ריאלי – בכ-2.2% נוספים, ובכך הסתכמה השחיקה המצטברת מאז 2002 בכ-14.5%. חלקם של תשלומי ההעברה בסך ההכנסה הכלכלית הממוצעת ירד ל-16.2%, בהשוואה ל-18.3% ב-2002. ירידה זו השתקפה בכל העשירונים. בשל העובדה שהפגיעה העמוקה ביותר נרשמה בקצבות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה, העשירונים הנמוכים – ובייחוד השני והשלישי – נטלו נתח קטן יותר מכלל תשלומי הקצבאות.

במקביל לירידה בתשלומי ההעברה יושם ב-2004 השלב השני של הרפורמה: מדרגת המס הנמוכה ביותר (עם מס שולי בשיעור של 10%) הורחבה עד לכ-4,000 ש"ח לחודש, וכן הופחתו שיעורי המס השוליים כמעט בכל תחום ההכנסות. הרחבת מדרגת המס הנמוכה הובילה להעלאת סף המס הבסיסי (רווק/רווקה ונשוי/נשואה שכן הזוג אינו עובד) באופן ניכר, אך סיפי המס לשאר סוגי הנישומים כמעט לא השתנו. בראשית 2005 יושם שלב נוסף ברפורמה במס הכנסה: מדרגות המס עודכנו בשיעור עליית המחירים אך לא נקודת



הזיכוי (בשל החקיקה החדשה שביטלה את עדכון נקודות הזיכוי), ונמשכה ההפחתה בשיעורי המס השוליים.

**לוח 14: שיעורם של תשלומי העברה והמיסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון\* – כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2004/5-2003**

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת						
מיסים ישירים			תשלומי העברה			
2004/5	2004	2003	2004/5	2004	2003	
**--	**--	**--	**--	**--	**--	תחתון
31.0	33.0	37.8	491.4	550.0	623.5	2
11.1	11.1	11.5	62.2	63.7	74.0	3
11.0	11.4	11.7	37.1	37.0	40.8	4
12.2	12.5	13.0	24.7	25.3	25.4	5
13.2	13.8	14.3	17.1	16.4	17.9	6
15.1	15.7	16.0	10.7	10.7	11.3	7
17.8	18.5	19.2	6.5	6.8	7.2	8
22.7	23.3	23.3	4.3	4.5	5.0	9
32.0	33.2	35.4	2.3	2.0	2.1	עליון
22.7	23.5	24.6	16.2	16.4	17.5	סה"כ

\* לצורך קביעת העשירונים, 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.

השינויים במדיניות המיסים משתקפים גם בנתוני הסקרים - שיעור המס החודשי למשפחה ירד ריאלית בכ-17% בארבע השנים האחרונות וכן ירד שיעור המס הממוצע ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת מ-24.6% ב-2003 ל-22.7% ב-2004/5. ירידה זו השתקפה בכל העשירונים. נתוני לוח 15 מורים כי ב-2004/5 הוסיף לקטון חלקו של העשירון העליון בסך כל המיסים, ואילו חלקם של כל העשירונים הנותרים גדל: שני

העשירוניים התחתונים, שהנמנים עימם ברובם אינם עובדים, שילמו דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות בהיקף של כ-1.9% מסך כל המיסים הישירים בהשוואה ל-1.5% ב-2002. חלקו של העשירון העליון בסך כל המיסים הישירים ירד מ-53.0% ב-2003 ל-50.9% ב-2004/5.

**לוח 15: חלקו של כל עשירון\* בסך כל תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2004/5-2003**

החלק בסך הכול (אחוזים)						
מיסים ישירים			תשלומי העברה			
2004/5	2004	2003	2004/5	2004	2003	
0.8	0.8	0.7	18.6	18.0	17.1	תחתון
1.1	1.0	1.0	23.5	23.6	23.9	2
1.3	1.2	1.2	9.9	9.9	10.7	3
2.0	2.0	2.0	9.5	9.3	9.7	4
3.2	3.2	3.1	8.9	9.1	8.6	5
4.6	4.7	4.6	8.4	8.0	8.1	6
6.9	7.0	6.8	6.8	6.8	6.8	7
10.7	10.8	10.4	5.5	5.7	5.5	8
18.6	18.5	17.2	5.0	5.1	5.2	9
50.9	50.9	53.0	5.0	4.5	4.4	עליון
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

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

ההתפתחויות בהכנסה הכלכלית, בקצבאות ובמיסים באו לידי ביטוי, כמובן, בהכנסה הפנויה. בין 2003 ל-2004/5, הפחתת המס שהיתה **בממוצע** אף גבוהה מעט יותר מהירידה בקצבאות, בתוספת הגידול בהכנסה הכלכלית, הביאו לכך שההכנסה הפנויה הממוצעת למשפחה עלתה בכ-4.5%. במונחי הכנסה לנפש תקנית העלייה הסתכמה ב-3.5%. העלייה ברמת החיים בין 2004 ל-2004/5 אפיינה גם עשירוניים נמוכים, אך בראייה של המגמות

מאז 2002 עולה כי ההכנסה הפנויה של העשירון הראשון צנחה ריאלית בכ-11% ושל העשירון השני בכ-5%. מנגד, ההכנסה הפנויה של שלושת העשירונים העליונים עלתה ריאלית בשיעורים בני 5%-7%.

**לוח 16: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2004/5-2003**

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (**%)									עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומיסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומיסים			
2004/5	2004	2003	2004/5	2004	2003	2004/5	2004	2003	
1.9	1.9	2.2	1.7	1.7	1.9	0.0	0.0	0.0	תחתון
3.5	3.6	3.8	3.0	3.1	3.2	0.8	0.8	0.7	2
4.6	4.7	4.8	4.0	4.0	4.2	2.8	2.8	2.8	3
5.9	6.0	6.1	5.3	5.3	5.3	4.4	4.4	4.4	4
7.4	7.5	7.5	6.7	6.7	6.7	6.2	6.2	6.2	5
9.0	9.1	9.1	8.3	8.3	8.3	8.2	8.2	8.2	6
10.9	11.0	11.0	10.2	10.3	10.3	10.6	10.6	10.7	7
13.2	13.2	13.1	12.9	12.9	12.6	13.8	13.8	13.6	8
16.5	16.6	16.2	16.9	17.0	16.5	18.6	18.6	18.1	9
27.0	26.6	26.3	31.0	30.8	31.1	34.7	34.7	35.4	עליון
8.1	7.9	9.3	10.2	10.1	7.1	66.6	66.6	74.3	היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון

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

\*\* במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

ממצאים שפרסם הביטוח הלאומי<sup>13</sup> הראו שהרפורמה במס הכנסה הגדילה את ההכנסה הפנויה של העשירונים העליונים בשיעור גבוה יותר מאשר בעשירוני הביניים, ובכך גרמה לצמצום התרומה של המיסים הישירים לחלוקה מחדש של ההכנסות. בעוד שההכנסה הפנויה עלתה במאות שקלים בממוצע למשפחה בשני העשירונים העליונים, ההכנסה של המשפחות בעשירונים השלישי והרביעי עלתה בכמה עשרות שקלים. שני העשירונים העליונים נהנו מכ-60% מהפחתה במס.

לוח 16<sup>14</sup> מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה באוכלוסייה כולה בשנים 2003-2004/5 לפי ההכנסה הכלכלית, לפי ההכנסה לאחר תשלומי העברה ולפי ההכנסה הפנויה. מנתוני הלוח עולה כי ב-2004/5 הצטמצמו הפערים בהתחלקות ההכנסה הכלכלית: העשירון העליון נטל 34.7% מכלל ההכנסה הכלכלית, לעומת 35.4% ב-2003. לעומת זאת הפערים בהכנסה הפנויה התרחבו: חלקם של שלושת העשירונים העליונים בסך ההכנסה הפנויה עלה על חשבון ירידת חלקם של העשירונים הראשון עד השביעי, ובמיוחד של שני העשירונים הראשונים. ארבעת העשירונים הנמוכים איבדו נקודת אחוז מסך כל ההכנסה הפנויה ל"טובת" העשירונים העליונים. היחס בין חלקו של החמישון העליון בסך ההכנסה לבין חלקו של החמישון התחתון עלה מ-7.1 ב-2003 ל-8.1 ב-2004/5.

בהשוואה בין שלוש השנים האחרונות, נצפו התפתחויות המנוגדות בדפוסי התחלקות ההכנסה הכלכלית והפנויה, כפי שבאות לידי ביטוי במדד גייני (לוח 17). המדד לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הכלכלית ירד בין 2003 ל-2004/5 ב-0.8%, אך המדד להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה בכ-4%. עם זאת, משנת 1999 השלים מדד גייני להתחלקות ההכנסה הכלכלית עלייה מצטברת מתונה של 1.1% ומדד גייני להתחלקות ההכנסה הפנויה עלה עלייה חדה באותה התקופה בשיעור של 6.8%<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> "היבטים חברתיים של תקציב המדינה: 2001-2006", מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם), ראו פרק 1.3.3.

<sup>14</sup> הנתונים על אי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות 18-19 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

<sup>15</sup> מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב משפחות לאורך זמן (1979-2003), לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים ולאחריהם, מופיע בלוח 20 בנספח לוחות עוני ואי-שוויון.

## לוח 17: מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 1999-2004/5

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	
כלל האוכלוסייה				
26.6	0.3837	0.4313	0.5225	2004/5
27.4	0.3799	0.4300	0.5234	2004
30.0	0.3685	0.4241	0.5265	2003
31.5	0.3679	0.4312	0.5372	2002
30.5	0.3593	0.4214	0.5167	1999
השינוי במדד (%)				
	1.0	0.3	-0.2	2004/5 לעומת 2004
	4.1	1.7	-0.8	2004/5 לעומת 2003
	4.3	0.0	-2.7	2004/5 לעומת 2002
	6.8	2.4	1.1	2004/5 לעומת 1999
	3.1	1.4	-0.6	2004 לעומת 2003
	0.2	-1.7	-2.0	2003 לעומת 2002
	2.4	2.3	4.0	2002 לעומת 1999

השחיקה במרבית הקצבאות שהמוסד לביטוח לאומי משלם (ובייחוד בקצבות הילדים) וההפחתה הנוספת במס הכנסה – שממנה נהנו יותר בעלי ההכנסה הגבוהה – הובילו לפיחות נוסף בתרומה של תשלומי העברה והמיסים הישירים לצמצום אי השוויון בחלוקת ההכנסה הכלכלית. תרומה זו פחתה עד ל-26.6% ב-2004/5 (לעומת 31.5% ב-2002).

