



המוסד לבניטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון

העוני בישראל
לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה

מאת
יעקב חביב

ירושלים, אפריל 1976, ניסן תשל"ו

מחקר מס' 10

פרסומי האגף למחקר ותכנון

שנתון סטטיסטי	—	1973/74 (האחרון שהופיע 1971/72).
רבעון סטטיסטי	—	החל להופיע בשנת 1971 ¹
סקרים		
מס' 1	—	"נתוח דחיות של תביעות לקצבת זקנה ושאירים לפי סיבות לשנים 1969/70" מאת: שלמה כהן, 1971 (אזל).
מס' 2	—	"העדרות נשים מעבודה כתוצאה מסיבוכים בהריון (מאי-יוני 1971)" מאת: תמר בן-יוסף, 1971.
מס' 3	—	"המבוטחים הלא-שכירים, עיבודים סטטיסטיים ממשלוח פנקסי מקדמות לשנת 1971/72" מאת: ראובן שטיינר ונילי הלפרין, 1971 (אזל).
מס' 4	—	"החוב, הפוטנציאל ועומק הפיגור, בגבייה ממעבידים ליום 31.3.71" מאת: ראובן שטיינר, 1971 (אזל).
מס' 5	—	"מקבלי קצבאות זקנה, שאירים ומשפחות מרובות ילדים לפי יישוב, 1971" מאת: חנה ולדהורן, 1972 (אזל).
מס' 6	—	"יתומים בגיל בית ספר תיכון" מאת: שלמה כהן, 1972 (אזל).
מס' 7	—	"משפחות עם ילדים בישראל; 1970—1969" מאת: נירה שמאי וחנה ולדהורן, 1972 (אזל).
מס' 8	—	"שיקום נכים בשנים 1970—1968" מאת: אלחנן בלומנטל, 1972 (אזל).
מס' 9	—	"המבוטחים הלא-שכירים — 1970/71 ; 1971/72" מאת: ראובן שטיינר ונילי הלפרין, 1972.
מס' 10	—	"הגבייה ממעבידים — 1971/72" מאת: ראובן שטיינר, 1973.
מס' 11	—	"שרותי הביטוח הלאומי לבדואים בנגב" מאת: ראובן שטיינר ושלמה כהן, 1973.
מס' 12	—	"עולים חדשים מקבלי גמלאות זקנה 1972/73" מאת: שלמה כהן, 1974.
מס' 13	—	"מקבלי קצבת משפחה מרוכת ילדים, לפי יישוב, 1973" מאת: חנה קרן יער (ולדהורן), 1974.
מס' 14	—	"שיקום נכים 1971-1972" מאת: אלחנן בלומנטל, 1974.
מס' 15	—	"מקבלי קצבאות זקנה ושאירים לפי יישוב, 1975" מאת: מרים שמלצר, 1975.
מס' 16	—	"מקבלי קצבאות זקנה ושאירים בתוספת הטבה סוציאלית בבאר-שבע 1973", 1976.
מס' 17	—	"תנאי החיים של קשישים בבאר-שבע, פתח-תקוה ויבנה", מאת: שלמה כהן וברנדה מורגנשטיין, 1976.
מחקרים		
מס' 1	—	"סקלח אקוילוגית למבוגר סטנדרטי, ממצאים ישראליים", (באנגלית) מאת: יעקב חביב ויוסי טויל, 1974.
מס' 2	—	"השפעת החוצאה הציבורית לשרותים סוציאליים על החלוקה מחדש של זחכנסות", מאת: מוריה אבנימלך, 1974.
מס' 3	—	"השפעת קצבאות ילדים על הילודה", (באנגלית) מאת: מרג'ורי הוניג, 1974.
מס' 4	—	"העוני בישראל לפני ואחרי התמיכות הממשלתיות" (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1974.
מס' 5	—	"דפוסי תזונה ויעילות בצריכת מזון בישראל", מאת: יוסי זמיר, 1974.
מס' 6	—	"שינויים במערכת דמי הביטוח הלאומי", מאת: יוסי טויל, 1974.
מס' 7	—	"חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי על פי קבוצות דמוגרפיות וקבוצות הכנסה", (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1975.
מס' 8	—	"מערכת התמיכות בישראל ערב פיוח נובמבר 1974 ואחריה", מאת: מרג'ורי הוניג, יפה קוזלוב, אפרת ברונפלד ומוטי לקסר, 1975.
מס' 9	—	"השפעת העזרה הציבורית והמשפחתית לדיוור על חלוקת ההכנסות בקרב זוגות צעירים ב-1971", מאת: מאיר גרינפלד, 1975.
מפעלים מיוחדים		
מס' 1	—	"הבראה לאמהות למשפחות מרובות ילדים", מאת: אלחנן בלומנטל, 1974.
מס' 2	—	"הערכת התוצאות של הדרכת תזונתית למשפחות מרובות ילדים", מאת: שרה בבלי וגילה מיכאלי, 1975.
מס' 3	—	"קשיש לקשיש בשכונת גונן בירושלים בשנים 1969-1975", 1975.

¹ בא במקומו של הירחון הסטטיסטי וכולל סדרות מאז חקמת המוסד.

המוסד לביטוח לאומי
אגף למחקר ותכנון

העוני בישראל
לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה

מאת

יעקב חביב

מחקר זה בוצע באגף למחקר ותכנון של המוסד לביטוח לאומי, שם שימש המחבר ראש המחלקה למחקר בסיסי. היום הוא מרכז את המחקר הכלכלי במכון ברוקדייל לגרונטולוגיה והתפתחות אדם וחברה בישראל, ומרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית ובמחלקה לכלכלה של האוניברסיטה העברית.

נוסח קודם הופיע באנגלית ב-1974, כדף עיון מס' 4, ונוסח עברי מקוצר פורסם בבטחון סוציאלי, מס' 8 (ניסן תשל"ה), עמ' 24-5. במאמר הנוכחי עודכן חלק מן הממצאים.

דברי תודה

רצוני להודות לכל אלה שסייעו בעבודת מחקר זו, למוטי לקסר ולזקי ירושלמי שעזרו בעריכת הלוחות ובניתוח הנתונים, לצפי איצקוביץ, חיים פקטור, עמוס טננבאום, חנה בירנבאום, מאיר גרינפלד ודולי בן חביב, שתרמו את חלקם לשלבים שונים של המחקר, לאילנה גל-עד ולמשה פלבר על עזרתם בתרגום המאמר ועריכתו, וליהודית חובר, שסייעה בהבאת המאמר לדפוס והוצאתו לאור. מאמר זה מסכם את תוצאותיו הסופיות של מחקר שהותחל בידי רפאל רוטר ונירה שמאי, ותודתי נתונה להם על הערותיהם ועזרתם משך עבודת המחקר.

תודה מיוחדת נתונה למשה נורדהיים שפיקח על עיבוד הנתונים ועבודת התכנות. הכנת סרטי הנתונים הייתה כרוכה בשילוב של נתונים ממקורות שונים, קידוד נתונים נוספים מתוך השאלונים המקוריים, ותיקון ושיפור הסרטים המקוריים, עבודה שארכה שנים מספר. הרגשתנו היא שההשקעה הייתה כדאית, וסרטים אלה משמשים היום חוקרים רבים אחרים. תוכניות המחשב שפיתח משה נורדהיים יוכלו לסייע למוסד במעקב אחר מגמות העוני בעתיד. רצוני להודות גם לראובן גרונאו שהעמיד לרשותנו את סרט הנתונים של סקר החסכון 1963/4, ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה שמסרה לידינו את הנתונים של סקר הוצאות המשפחה, ובמיוחד לגדעון בורשטיין ראש מחלקת הצריכה, על עזרתו ויעוצו, וכך ליעקב קופ וסיליה איגלמן ממכון פאלק אשר הכינו ותיקנו את אומדני המיסים בסקר הוצאות המשפחה. כמו-כן הפקנו תועלת רבה מנסיונם של עמיתינו במוסד לביטוח לאומי, שלמה כהן, ראובן שטיינר, שלמה פש וחנה קרן יער.

לבסוף רצוננו להודות לישראל כץ מנהל המוסד לביטוח לאומי לשעבר על השיחות המועילות ועל העידוד שסיפק לנו בכל שלבי העבודה.

תוכן העניינים

עמוד

	דברי תודה
	רשימת הלוחות
10	א. מבוא
14	סיכום הממצאים
17	ב. מיסים ותמיכות ב-1969, והשפעתם על אי-השוויון הכולל
23	ג. השפעת התמיכות על מידת העוני ב-1969, והתפתחויות עד 1975
38	ד. השפעת התמיכות לסוגיהן בצמצום העוני לפי טיפוס משפחה, 1969
47	ה. דפוסי העוני לפני תמיכות, 1969
47	העובדים העניים
59	הקשישים
65	ו. העוני לפי יבשת המוצא והותק בארץ, 1969
73	ז. העוני לפי אזור המגורים, 1969
78	ח. העוני לפי גודל המשפחה, 1969
83	ט. התפתחות העוני בין השנים 1964 ו-1969
87	שינויים בהרכב הדמוגרפי של האוכלוסיה העניה, 1964-1969
90	שינויים בתעסוקה ובגודל המשפחה, 1964-1969
93	שינויים בעוני לפי אזור המגורים ויבשת המוצא, 1964-1969
94	י. הכנסה נמוכה ומדדים אחרים לנזקקות, 1969
99	נספח א': הדיווח על מיסים ועל תמיכות בסקר הוצאות המשפחה בהשוואה למקורות רשמיים
103	נספח ב': לוחות
115	ביבליוגרפיה

רשימת הלוחות

<u>עמוד</u>	
18	1. סך התמיכות והמיסים לחודש, לפי סוג התמיכה/המס: 1969
18	2. ההכנסה, התמיכה והמס לחודש, במוצע למשפחה: 1969
19	3. התחלקות המיסים והתמיכות לפי עשירונים: 1969
21	4. השפעת המיסים והתמיכות על התחלקות ההכנסות בין העשירונים ועל אי-השוויון לפי מדד ג' יני: 1969
25	5. קו העוני וקו סף-העוני למשפחה ולנפש, לפי מספר הנפשות במשפחה: 1969
26	6. תחולת העוני במשפחות, נפשות וילדים, וסך פער העוני לחודש, לפי קו העוני וקו סף-העוני, לפני תמיכות ואחריהן: 1969
27	7. המשפחות העניות לפני תמיכות, לפי הכנסה יחסית לקו העוני, לפני תמיכות ואחריהן: 1969
29	8. פער העוני החודשי במוצע למשפחה עניה ולא-עניה, וסך פער העוני כאחוז מהכנסת הלא-עניים, לפני מיסים ותמיכות ואחריהם: 1969
31	9. התמיכה והמס החודשיים, במוצע למשפחה עניה ולא-עניה לפני תמיכות, וחלקם של העניים בסך התמיכה/המס, לפי סוג התמיכה/המס: 1969
33	10. תחולת העוני במשפחות, נפשות וילדים, וסך פער העוני לחודש, אחרי מיסים: 1969
33	11. ההכנסה החודשית הממוצעת למשפחה עניה ולא-עניה לפני תמיכות ולכלל המשפחות, וחלקם של העניים בסך ההכנסה, לפי מקורות הכנסה: 1969
39	12. תחולת העוני לפי טיפוס משפחה והשתתפות ראש המשפחה בכוח העבודה, לפי קו העוני וקו סף-העוני לפני תמיכות ואחריהן: 1969
40	13. מספר מקבלי תמיכה, במשפחות עניות לפני תמיכות ואחריהן ובכלל המשפחות, לפי טיפוס משפחה ולפי סוג התמיכה: 1969
42	14. השפעת קיצבאות הביטוח הלאומי בצמצום העוני וחלקן בהשפעת סך התמיכות, לפי טיפוס משפחה: 1969
46	15. הקיצבה החודשית הממוצעת, למשפחה עניה ולמשפחה לא-עניה לפני תמיכות, ולכלל המשפחות, לפי גיל ומין ראש המשפחה ולפי סוג התמיכה: 1969
48	16. משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות, לפי טיפוס משפחה ולפי השתתפות ראש המשפחה בכוח העבודה: 1969
49	17. משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי היקף העבודה של ראש המשפחה: 1969
50	18. משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי שבועות העבודה בשנה של המשפחה ושל ראש המשפחה: 1969
51	19. משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי שבועות עבודה מלאים של המשפחה ושל ראש המשפחה: 1969
53	20. משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי מספר המפרנסים במשפחה והרכבם: 1969

21. השכר הממוצע לשבוע עבודה מלא של ראש משפחה שכיר ושל אשת ראש המשפחה, במשפחות עניות לפני תמיכות ובכלל המשפחות, לפי מין וגיל ראש המשפחה: 1969
- 54
22. השכר הממוצע לשבוע עבודה מלא של ראש משפחה שכיר ושל אשת ראש המשפחה, במשפחות עניות לפני תמיכות ובכלל המשפחות, לפי שנות לימוד של ראש המשפחה: 1969
- 55
23. משפחות שראשיהן עובדים, עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי מין וגיל ראש המשפחה: 1969
- 56
24. משפחות שראשיהן עובדים; עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי שנות לימוד של ראש המשפחה: 1969
- 56
25. משפחות שראשיהן לא-קשישים ועובדים, עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי הימצאות ילדים ומין ראש המשפחה: 1969
- 58
26. משפחות שראשיהן עובדים, עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי מספר הילדים במשפחה: 1969
- 58
27. עניים ולא-עניים לפני תמיכות וכלל האוכלוסייה (נפשות), לפי גיל: 1969
- 60
28. קשישים עניים ולא-עניים לפני תמיכות וכלל הקשישים (נפשות), לפי מין והסדר המגורים: 1969
- 60
29. ההכנסה החודשית הממוצעת למשפחה עניה לפני תמיכות ולכלל המשפחות, לפי מקורות הכנסה ולפי גיל ומין ראש המשפחה: 1969
- 61
30. ההכנסה החודשית הממוצעת למפרנס, במשפחות עניות לפני תמיכות ובכלל המשפחות, לפי מקורות הכנסה ולפי גיל ומין ראש המשפחה: 1969
- 63
31. משפחות שראשיהן קשישים, עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי מקורות הכנסה: 1969
- 63
32. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני לפני תמיכות, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1969
- 68
33. משפחות עניות לפני תמיכות לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה ולפי טיפוס משפחה: 1969
- 69
34. יוצאי אסיה-אפריקה, משפחות, נפשות וילדים עניים לפני תמיכות, ופער העוני, לפי ארץ המוצא של ראש המשפחה: 1969
- 70
35. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, אחרי תמיכות, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1969
- 71
36. השפעת התמיכות בצמצום העוני, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1969
- 72
37. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, לפני תמיכות, לפי אזור המגורים: 1969
- 75
38. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, אחרי תמיכות, לפי אזור המגורים: 1969
- 76
39. השפעת התמיכות בצמצום העוני, לפי אזור המגורים: 1969
- 77
40. משפחות עניות לפני תמיכות, לפי אזור המגורים ולפי טיפוס משפחה: 1969
- 79

- 80 41. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, לפני תמיכות, לפי מספר הילדים במשפחה: 1969
- 81 42. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, אחרי תמיכות, לפי מספר הילדים במשפחה: 1969
- 82 43. השפעת התמיכות בצמצום העוני, לפי מספר הילדים במשפחה: 1969
- 84 44. קווי עוני לשנים 1964, 1969, 1973, 1974 ו-1975 לפי גודל המשפחה
- 84 45. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, אחרי תמיכות, לפי קו העוני ולפי קו סף-העוני: 1964, 1969 (יהודים)
- 85 46. משפחות עניות אחרי תמיכות וכלל המשפחות לפי טיפוס משפחה והשתתפות ראש המשפחה בכוח העבודה: 1964, 1969 (יהודים)
- 86 47. שיעורי תעסוקה של ראשי משפחות, במשפחות עניות ועל סף-העוני לפני תמיכות ובכלל המשפחות, לפי טיפוס משפחה: 1964, 1969 (יהודים)
- 88 48. משפחות עניות אחרי תמיכות וכלל המשפחות, לפי מספר המפרנסים במשפחה והרכבם: 1964, 1969 (יהודים)
- 89 49. משפחות עניות אחרי תמיכות וכלל המשפחות שראשיהן עובדים, לפי שבועות העבודה בשנה של ראש המשפחה: 1964, 1969 (יהודים)
- 89 50. משפחות עניות אחרי תמיכות וכלל המשפחות, לפי מספר הילדים במשפחה: 1964, 1969 (יהודים)
- 91 51. משפחות עניות אחרי תמיכות וכלל המשפחות, לפי אזור המגורים: 1964, 1969 (יהודים)
- 92 52. משפחות עניות אחרי תמיכות וכלל המשפחות, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1964, 1969 (יהודים)
- 95 53. הצריכה החודשית הממוצעת למשפחה עניה ולא-עניה ולכלל המשפחות, לפי סעיפי צריכה: 1969
- 95 54. משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי אינדיקטורים נבחרים של רמת החיים: 1969
- 97 55. משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי טיפוס משפחה ולפי אינדיקטורים נבחרים של רמת החיים: 1969
- 97 56. בני נוער בגילים 14-17, עניים ולא-עניים וסך הכל, לפי השתייכות לבית ספר וכוח העבודה: 1969
- 100 א.1 סך התמיכה לחודש, מספר מקבלי התמיכה והתמיכה הממוצעת למדווח, לפי סוג התמיכה, על-פי סקר הוצאות המשפחה ומקורות רשמיים: 1969
- 102 א.2 סך תשלומי המיסים לחודש, על-פי סקר הוצאות המשפחה ומקורות רשמיים: 1969
- 105 ב.1 משפחות, ילדים ונפשות, עניים ומתחת לסף העוני, ופער העוני, לפי טיפוס משפחה; לפני תמיכות ואחריהן: 1969

- 106 ב.2 משפחות על סף העוני ומשפחות לא-עניות לפני תמיכות, לפי טיפוס משפחה ולפי השתתפות ראש המשפחה בכוח העבודה: 1969
- 107 ב.3 ראשי משפחות עובדים, עניים, לא-עניים וכלל האוכלוסיה, לפני תמיכות, לפי משלח יד: 1969
- 108 ב.4 ההכנסה הממוצעת לשבוע עבודה מלא של ראש המשפחה ושל אישתו, במשפחות עניות לפני תמיכות וכלל האוכלוסיה, לפי משלח היד של ראש המשפחה: 1969
- 109 ב.5 כלל המשפחות, הנפשות והילדים, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1969
- 110 ב.6 משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי טיפוס משפחה והשתתפות ראש המשפחה בכוח העבודה: 1964, 1969 (יהודים)
- 111 ב.7 משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי מספר שבועות עבודה בשנה של ראש המשפחה: 1964, 1969 (יהודים)
- 111 ב.8 משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי מספר המפרנסים והרכבם: 1964, 1969 (יהודים)
- 112 ב.9 משפחות שמתחת לקו סף-העוני, אחרי תמיכות, לפי מספר הילדים במשפחה: 1964, 1969 (יהודים)
- 112 ב.10 משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי אזור המגורים: 1964, 1969 (יהודים)
- 113 ב.11 משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1964, 1969 (יהודים)
- 114 ב.12 משפחות עניות, לא-עניות וכלל המשפחות, לפני תמיכות ואחריהן, לפי צפיפות הדיור: 1969
- 114 ב.13 משפחות עניות, לא-עניות וכלל המשפחות לפני תמיכות, לפי הבעלות על המגורים: 1969

בשנים האחרונות התאספו עדויות רבות על שכיחותו של העוני בשכבות אוכלוסיה רחבות, דבר שהאיץ את חיפוש הפתרון לבעיה.¹ במאבק בעוני, אפשר להצביע על שני קווי מדיניות אלטרנטיביים. האחד הוא לתקוף את אותם תנאים המונעים בעד המשפחה מלהשיג רמת חיים מינימלית סבירה, כגון – שכר עבודה נמוך, תעסוקה מוגבלת ומספר רב של ילדים. תנאים אלה מקובל לכרוך בתכונות אישיות של ראש המשפחה, כמו – השכלה נמוכה, מיומנות מקצועית מוגבלת, גיל גבוה, או כושר גופני מוגבל וכן במגוון של גורמים פסיכולוגיים ותרבותיים, אולם, כנגד זה טוענים מספר חוקרים כי עיקר הבעיה נעוץ במבנה ההזדמנויות המוצעות בשוק העבודה.² המגוון הרחב של גורמים אפשריים הוליד צורות שונות של התערבות, כגון – מאמצים בתחום החינוך, נסיונות לשפר את ההזדמנויות בשוק העבודה וטיפול ישיר בקשיים האישיים או הנפשיים.

קו המדיניות האחר הוא חלוקה מחדש של המקורות הכספיים לאותן משפחות שאינן מצליחות להגיע לרמת חיים מינימלית. ישנן כמה דרכים לעשות זאת: תמיכות כספיות ישירות הן האמצעי העיקרי להבטחת הכנסה מינימלית ולהעברת מקורות לידי העניים, עוד דרכים הן

¹ ראה: רפאל רוטר ונירה שמאי, "דפוסי עוני בישראל – ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, מס' 1 (חשל"א), 17-28; אריה ניצן, "תנאי חייהן של משפחות מרובות ילדים", בטחון סוציאלי, מס' 4-5 (חשל"ג), 55-69; יעקב חביב, ילדים בישראל (דו"ח מחקר מס' 168; ירושלים: מכון סאלד, 1972); דין וחשבון ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה, פרק 3 "אוכלוסיית היעד" (ירושלים, חשל"ג).

Jonah M. Rosenfeld and Lotte Salzberger, Family Needs and Welfare Provisions (Jerusalem: Hebrew University, School of Social Work, 1973).

David M. Gordon, Theories of Poverty and Underemployment (Lexington: Heath, 1972).

² ראה:

אספקת שירותים סוציאליים ומצרכי יסוד חיוניים, או סיבסוד של שירותים ומצרכים כאלה, דוגמת תוכניות שיכון ציבוריות, ביטוח בריאות ממלכתי או שכר לימוד מדורג או חינם. מיסוי פרוגרסיבי, עקיף או ישיר, משפר גם הוא את מצבם היחסי של העניים.

בעיית יסוד בתכנון המדיניות הסוציאלית היא כיצד להקצות את המקורות בין שני קווי המדיניות הללו, וכך בין דרכי הפעולה השונות.³ מעצבי המדיניות בישראל פעלו עד כה בהיעדר מידע בסיסי על אפיונה של האוכלוסיה מעוטת ההכנסה או על השינויים שארעו באוכלוסיה זו במרוצת השנים, ואף בהיעדר הערכות ראשוניות לגבי יעילותן של מרבית קווי המדיניות שננקטו, אומנם בשנים האחרונות חלה התקדמות רבה במחקר בתחום זה, אך מידת המידע וההערכות עודה רחוקה מזו שבארצות אחרות.⁴

בעבודה זו ננסה להעריך את יעילותה של מערכת התמיכות הישירות בצמצום העוני. תחילה נתאר את אפיוניה של האוכלוסיה בעלת ההכנסה הנמוכה. לאחר מכן, נדווח על מספר המשפחות שנהנו מתמיכה להכנסתן ממקורות ציבוריים, וננסה לאמוד את מספר המשפחות הלא-עניות שלא נכנסו למעגל העוני הודות לתמיכות הביטוח-הלאומי, משרד הסעד או משרדי ממשלה אחרים, וכך את מספר המשפחות שהמשיכו להיות עניות גם לאחר קבלת

³ המאמץ הרציני ביותר להשיב על שאלות אלו היה בארה"ב. נראה שהנקודה היחידה לגביה קיימת תמימות דיעים היא שאין כל דרך פשוטה להשיב על שאלות אלו ואף לא לחקור ולדרוש את תשובה להן. ספר שיצא לאחרונה ושעורר חילוקי דעות רבים, מצדד במדיניות החלוקה מחדש של ההכנסות ומפקפק ביעילותן של פעולות חינוך. ראה: Christopher Jencks et al., Inequality (New York: Basic Books, 1972).

⁴ למחקרים בתחום השירותים הסוציאליים, ראה בביליוגרפיה.

התמיכות. כמו-כן נעסוק בקצרה בהשפעת המיסוי הישיר.⁵

מקור המידע השלם והמוסמך ביותר לגבי החלוקה הסוציו-כלכלית של האוכלוסייה הוא סקר הוצאות המשפחה, 1969, ועל כן יתייחס רובו של הניתוח למצב ב-1969. מקור הנתונים היחיד שהינו בר-השוואה לגבי שנים קודמות הוא סקר החסכון 1963/64, ולכן ניתוח השינויים לאורך הזמן יתרכז בתקופה זו.⁶ שינויים חשובים ביותר במערכת החמיכות הונהגו לאחר שנת 1969, ובמסגרת עבודה זו יוצגו אומדנים ראשוניים לגבי השפעתם.

תוכניות לחלוקה מחדש של המקורות הכספיים עשויות להשפיע גם על דפוסי ההתנהגות של העניים. הדעה מקובלת היא כי לתמיכות הכספיות שנועדו לצמצם את העוני ישנה השפעת לוואי שלילית, שכן הן עלולות לפגום ברצון האדם לעזור לעצמו ובעיקר בנכונותו לעבוד. אולם, בניסוי בהפעלת מערכת תמיכות סלקטיבית, שנערך בניו ג'רסי שבארזה"ב, לא נמצאה כל השפעה של התמיכות על היקף העבודה של ראשי משפחות.⁷ יתר על כן, יש הטוענים כי הבעיה אינה געוזה דווקא בעניים, אלא בליקויים במדיניות; מדיניות המתוכננת היטב, לא זו בלבד שאינה פוגעת ברצון האדם לשפר את מצבו בכוחו הוא, כי אם אף מדרבנת

⁵ הכנסה לפני תמיכות. כוללת: שכר (פחות קיצבאות ילדי עובדים במקרה של שכירים), פנסיה מעבודה, תמיכה ממשפחות אחרות והכנסה מנכסים. תמיכות כוללות: כל התמיכות הכספיות הישירות המשולמות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, משרד הסעד ומשרדים אחרים. לא נכללו בתמיכות: מענקים לבעלי שכר נמוך ששיעורם היה מבוטל ב-1969, ותשלומים מקרן ההשוואה למשרתים במילואים שבסקר הוצאות המשפחה דווחו לרוב כשכר. כמו כן לא נכללו סובסידיות לדיור או לשידוחים ציבוריים כחינוך ובריאות. הכללת הסובסידיות מחייבת לתקן לא רק את אומדן המשאבים של המשפחה אלא גם את קו העוני. לכן, אין לצפות מראש באיזה כיוון ישפיע תיקון מעין זה על אומדני העוני ומה תהיה מידת השפעה זו.

⁶ פרטים נוספים ראה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות המשפחה 1968/69, חלק א' (סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 330; ירושלים, תש"ל); וכן, סקר החסכון 1963/64 (סדרת פרסומים מיוחדים, מס' 217; ירושלים, תשכ"ז).

⁷ לסקירה של תוצאות הניסוי ראה: Journal of Human Resources, IX (No. 2, 1974).

אותו לכך. דעה כזו מעלים, למשל, ספילרמן ומילר: "ישנן סיבות לכך שהתמריצים השלילים יהיו קטנים. מאחר שהתמיכה בשכר תותיר את הכנסתן של מרבית המשפחות ברמה הקרובה עדיין לרמת העוני, הפיתוי להמיר עבודה בפנאי לא יהיה גדול. למעשה, סביר להניח שעם הנהגת מס הכנסה שלילי, ולאחר תקופת הסתגלות ראשונית, יעלו הכנסותיהן של משפחות רבות; ואומנם כך יהיה, אם ישכילו המשפחות להשתמש בתוספת להכנסתן לצורך השקעות שיגדילו את הכנסתן בעתיד, כמו השקעה בחינוך או בתחום אחר. התמיכה הכספית, יש בה גם כדי להגביר את הניידות בעבודה, כיוון שהיא מאפשרת לאדם לבחור בעבודה ששכרה ההתחלתי נמוך אך הסיכויים להגדלתו טובים, וכך להתקיים בתקופת האבטלה בעת חפוש עבודה כזו!"⁸ בעבודה זו נתעלם, בעת הערכת התמיכות, מהשפעות הלוואי האפשרויות שלהן.⁹

לפני שנעבור לניתוח, נציג את סיכום הממצאים.

8 Seymour Spilerman and Richard E. Miller, "The Effect of Negative Tax Payments on Job Turnover and Job Selection" in Final Report of the New Jersey Experiment (Vol. 1, Sec. 2, Pt.B, Chap. 7).

9 אנו הולכים בעקבות מחקרים רבים שבדקו את מערכת התמיכות בצורה דומה. ראה לדוגמא:

Robert J. Lampan, "How Much Does the American System of Transfers Benefit the Poor?" in Economic and Social Welfare, Ed., Leonard H. Goodman (New York: Columbia University Press, 1966); Mollie Orshansky, "Counting the Poor: Before and After Federal Income Support Programs", in Old-Age Income Assurance, Part II (Washington, D.C.: Joint Economic Committee, December 1967); Benjamin A. Okner, Transfer Payments, Their Distribution and Role in Reducing Poverty and Alternatives for Transferring Income to the Poor: The Family Assistance Plan and Universal Income Supplements (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973).

העוני ב-1968:

- בשנת 1969 היו 110,000 משפחות שהכנסתן לפני תמיכות נפלה מקו העוני, ועוד 43,700 משפחות עם הכנסה בין קו העוני לבין קו סף-העוני;¹⁰ כך שבסיכום ל-25 אחוז מכל המשפחות הייתה הכנסה מתחת לקו סף-העוני. בקרב אוכלוסיית הילדים היה המצב אף חמור מזה – 33 אחוז מכל הילדים השתייכו למשפחות עם הכנסה מתחת לקו סף-העוני. תחולת העוני בקרב אנשים שמעל גיל 65 היתה כמעט כפולה מזו שבקרב הילדים, ופי 4 מזו שבקרב מבוגרים בגילי הביניים.
- את המשפחות שהכנסותיהן מתחת לקו העוני ניתן לחלק לשתי קבוצות עיקריות: משפחות שראשיהן קשישים ואינם עובדים בדרך כלל, ומשפחות שראשיהן אינם קשישים ומועסקים. ישנם רק 8,700 משפחות, המהוות 7.9 אחוזים מן המשפחות העניות, שראשיהן הם גברים מתחת לגיל 65 ואשר אינם מועסקים לפחות בחלק מן השנה. משפחות עם הודה אחד, שבארצות אחרות הן מקור לדאגה מיוחדת, אינן קבוצה גדולה בישראל. ישנן רק 6,700 משפחות כאלה, המהוות 6.1 אחוזים מאוכלוסיית העניים.
- מערכת התמיכות הממשלתית צמצמה את העוני באופן חלקי בלבד. התמיכות העבירו שלישי מן המשפחות העניות אל מעל לקו העוני, אבל רק רבע מן הילדים העניים. הצמצום בפער העוני גדול הרבה יותר מן הירידה בהיקף האוכלוסייה שמתחת לקו העוני. הודות לתמיכות, פחה פער העוני ב-63 אחוז.
- השפעת התמיכות על מידת העוני שונה מאוד בין המשפחות לסוגיהן. בכללו של דבר, נהנו הקשישים מתמיכה גדולה יותר מן הקבוצות האחרות. לא ננקטו שום צעדים מיוחדים לשיפור מצבן של המשפחות מרובות הילדים, חרף ההרגשה שמצבן של המשפחות האלו חמור במיוחד.

¹⁰ להגדרת קו העוני, קו סף-העוני ופער העוני, ראה פרק ג'.

- קצבאות הבטוח הלאומי תרמו את התרומה הנכבדת ביותר לצמצום העוני; 73 אחוז מסך הצמצום בעוני לאחר תמיכות נובע מקיצבאות אלו.
- תחולת העוני גבוהה במיוחד במשפחות יוצאות אסיה-אפריקה - 26 אחוז לעומת 13 אחוז בקרב משפחות ממוצא אירופה-אמריקה. ממצא זה נכון לגבי כל טיפוסי המשפחות. לגבי העובדים העניים, תחולת העוני מגיעה ל-177 אחוז בקרב יוצאי אסיה-אפריקה, לעומת 4.4 אחוז בקרב יוצאי אירופה-אפריקה. הפער גדול עוד יותר בקרב הילדים - 30 אחוז מהילדים ממוצא אסיה-אפריקה הם עניים לעומת 4.2 אחוז מהילדים מאירופה-אמריקה ו-8 אחוז מהילדים היהודים שאביהם ילידי ישראל. כלומר הרוב המכריע של הילדים העניים, 78 אחוז, הינם ממוצא אסיה-אפריקה.
- שבעים וחמישה אחוז מן הילדים העניים הם בני משפחות גדולות, מחציתן ממשפחות עם 6 ילדים ומעלה.
- בגילים 14-17, שיעור הנערים שאינם לומדים ואף אינם עובדים גבוה בהרבה בקרב העניים (38 אחוז), מאשר בקרב האוכלוסיה הלא-עניה (10.4 אחוז). יתר-על-כן בקרב הלומדים יש הבדל ניכר בסוג בית הספר; 42 אחוז מן התלמידים הלא-עניים לומדים בבתי ספר תיכוניים עיוניים לעומת 20 אחוז בלבד מקרב העניים. דפוס זה מורה על פער בהזדמנויות בין ילדים ממשפחות עניות לבין ילדים ממשפחות לא-עניות.

העוני בין 1964 ל-1969:

- בין השנים האלה לא היה שינוי מהותי במידת העוני שלאחר תמיכות: תחולת העוני הן בקרב מבוגרים והן בקרב ילדים ירדה מעט, אך מספרם המוחלט של העניים גדל.
- יציבות העוני היא תוצאה של עליה בשיעור הקשישים באוכלוסיה וירידה בשיעור התעסוקה בקבוצה זו, אשר מקזזות את הירידה הניכרת בתחולת העוני בתוך כל קבוצה דמוגרפית. לולי השתנו הדפוסים הדמוגרפיים ושיעורי התעסוקה, היה שיעור העוני יורד מ-11.2 אחוז ל-9.7 אחוז בין 1964 ל-1969.

— בהתפלגות העניים לפי אזורי מגורים לא חל שינוי מהותי במשך תקופה זו, אף שחלקן של הערים הגדולות קטן מ-37 אחוז ל-29 אחוז, ואילו חלקן של ערי הפיתוח עלה מ-34 אחוז ל-41 אחוז.

— ההרכב העדתי של העניים נשאר כשהיה. שיעור העוני בקרב בני עדות המזרח ירד במקצת יחסית לקבוצות האחרות, אבל הגידול במשקלם של עדות המזרח בכלל האוכלוסייה פעל לשמירת חלקם בקרב העניים.

העוני בין 1969 ל-1975:

— מאז 1969 נעשה הרבה לשיפור מערכת התמיכות. הצעד החשוב ביותר היה מה שמכונה "הרפורמה בקיצבאות הילדים", שהונהגה לקראת סוף 1972. הרפורמה בקיצבאות ילדים צימצמה במידה ניכרת את העוני בקרב הילדים, אך לא ביטלה אותו לחלוטין. תחולת העוני של אחר תמיכות בקרב ילדים ירדה מ-16.2 אחוז לפני הרפורמה, ל-9.2 אחוז אחריה; 90,000 ילדים נותרו במשפחות שהכנסתן מתחת לקו העוני. עיקר השיפור היה במשפחות הגדולות, בהן תחולת העוני ירדה מ-26.2 אחוז ל-11.3 אחוז.

— מאז 1969 חלו תמורות חשובות גם בהבטחת ההכנסה לקשישים ולשאיירים; היקף הזכאות לקיצבת זיקנה ושאיירים במסגרת הביטוח הלאומי הורחב, ושיעור הקיצבה מתוך השכר הממוצע הוגדל. אף שלא אמדנו את ההשפעה הכמותית של הרפורמות הללו, הרי לאור רמת התמיכה ומידת המיצוי הגבוהה של הזכות לקיצבה, יש יסוד לשער שהעוני בקבוצה זו בטל כמעט לחלוטין.

ב. מיסים ותמיכות ב-1969, והשפעתם על אי-השוויון הכולל

ב-1969, הסתכמו התמיכות לאוכלוסיה העירונית ב-27.7 מיליון ל"י לחודש.¹ מסכום זה, היוו קיצבאות הביטוח הלאומי 76 אחוז, כשמרכיביהן העקריים הם קיצבת הזקנה וקיצבאות הילדים המהווים, כל אחד, 35 אחוז מכלל קיצבאות הביטוח הלאומי (ראה לוח 1). המיסים הישירים הסתכמו באותה שנה ב-92.3 מיליוני ל"י לחודש. מסכום זה, היווה מס ההכנסה 90 אחוז, ו-10 האחוז הנותרים הם חלקם של העובדים (כולל עצמאיים) בדמי הביטוח הלאומי.² ההכנסה המשפחתית הממוצעת לפני תשלום מיסים וקבלת תמיכות, הסתכמה ב-1969 ב-859 ל"י לחודש. וכך היוו התמיכות 5.2 אחוזים מן ההכנסה, והמיסים 17.5 אחוז ממנה. התוצאה נטו הינה, איפוא, שלאחר תשלום מיסים וקבלת תמיכות קטנה ההכנסה הממוצעת למשפחה ב-12.2 אחוז ל-754 ל"י.

אומנם התמיכות היוו חלק קטן בסך ההכנסות של כל האוכלוסיה, אבל היה להן משקל ניכר בהכנסות של קבוצות מסוימות, ובמיוחד בהכנסה של קבוצות ההכנסה הנמוכות. לוח 3 מציג את התחלקות המסים והתמיכות לפי הכנסת המשפחה לפני תמיכות. אנו רואים

¹ הנחונים על התמיכות מסתמכים על הדיווח של המשפחות בסקר הוצאות המשפחה. בנספח א' למאמר זה אנו משווים נתונים אלה עם הנתונים שנמסרו במקורות רשמיים, כדי לקבוע את מידת תת-הדיווח בסקר.

² יש להדגיש כי הנתונים על תשלומי המיסים חושבו על-ידי סימולציה של מערכת המיסוי לגבי המשפחות בסקר. בחישוב זה לא הובאו בחשבון כמה הנחות מס הניתנות לסוגי הכנסה שונים, כגון שעות נוספות מאושרות. כיוון שהנחות אלו נוטות להתרכז בקבוצות ההכנסה הגבוהות, יתכן שהאומדן שלנו של פרוגרסיביות המס גבוה מדי. גבאי, למשל, מעריך כי 60 אחוזים מכלל הנחות המס עבור שעות נוספות מאושרות מתרכזים בעשירון העליון. ראה יוסף גבאי, "התמורות במימון הציבורי ובמדיניות הפיסקלית 1949-1972" רבעון לכלכלה, מס' 77 (תשל"ג), 32-120. נוסף על כך הנתונים על דמי הביטוח הלאומי אינם כוללים את חלקו של המעביד בתשלומים אלה. לדיון בהשפעה של חלקם של המעבידים, ראה יוסי טוויל, "שינויים במערכת דמי הביטוח הלאומי", רבעון לכלכלה, מס' 83 (תשל"ה), 20-307, ויעקב חביב, "חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי", בטחון סוציאלי, מס' 9-10 (תשל"ו).

לוח 1. סך התמיכות והמיסים לחודש, לפי סוג התמיכה/המס 1969

מ י ס י ם			ת מ י כ ו ת		
התפלגות באחוזים	הסכום במיליוני ל"י	סוג המס	התפלגות באחוזים	הסכום במיליוני ל"י	סוג התמיכה
100.0	92.3	סך המיסים	100.0	27.7	סך התמיכות
89.6	82.6	מס הכנסה	76.3	21.1	סך גמלאות הביטוח הלאומי
10.4	9.6	דמי ביטוח לאומי ¹	34.9	9.7	קצבת זקנה
			5.8	1.6	קצבת שאירים
			1.8	0.5	קצבת נפגעי עבודה, ספר ואיבה
			7.7	2.1	קצבה למשפחות מרובות ילדים
			24.8	6.9	קצבת ילדי עובדים
			1.3	0.4	אחר
			14.4	4.0	תמיכות סעד
			9.3	2.6	תמיכות אחרות

¹ חלקם של העובדים - שכירים ועצמאיים.

לוח 2. ההכנסה, התמיכה והמס לחודש, במוצע למשפחה 1969

(בל"י)				
הכנסה לפני מיסים ותמיכות	מיסים ¹	הכנסה אחרי תמיכות	תמיכות	הכנסה אחרי מיסים ותמיכות
753.6	150.2	903.8	45.1	858.8

¹ מס הכנסה ודמי הביטוח הלאומי.

לוח 3. התחלקות המיסים והתמיכות לפי עשירונים: 1969

הכנסה לאחר מיסים ותמיכות כאחוז מהכנסה לפני תמיכות	מ י ס י ם		ת מ י כ ו ת		העשירון ¹
	כאחוז מסך המיסים	כאחוז מהכנסה לפני תמיכות	כאחוז מסך התמיכות	כאחוז מהכנסה לפני תמיכות	
240.8	0.4	6.8	32.4	144.3	תחתון
115.6	0.5	3.2	9.9	18.9	2
106.6	1.2	5.1	9.2	11.6	3
102.5	1.9	6.5	8.9	8.9	4
95.5	3.8	9.8	6.8	5.3	5
92.1	5.7	11.8	6.4	4.0	6
88.1	8.7	14.4	5.1	2.5	7
85.8	12.8	16.9	7.0	2.8	8
81.3	20.9	20.9	7.2	2.2	9
75.8	44.0	25.5	7.1	1.2	עליון
86.4	100.0	17.5	100.0	5.2	סך הכל

¹ עשירונים לפי נפשות.

שבעשירון התחתון מהוות החמיכות 144 אחוז מן ההכנסה לפני חמיכות. החמיכות הן פרוגרסיביות, ושיעורן מתוך ההכנסה יורד בתלילות עם עליית ההכנסה (לפחות עד לעשירון השביעי). וכך שלושה העשירונים התחתונים מקבלים כ-52 אחוז מכלל החמיכות. אולם בכל רמות ההכנסה ישנם מקבלי חמיכות ושלושה העשירונים העליונים זוכים בכ-21 אחוז מסך החמיכות, זאת ועוד, החמיכות פחות פרוגרסיביות בעשירונים הגבוהים, ולכן תרמות מעט מאוד לחלוקה מחדש של ההכנסות בתחום זה.

שיעור המס הממוצע עולה כמעט בעקביות עם עליית ההכנסות, עד למקסימום של 26 אחוז בעשירון העליון. קיבלנו את התוצאה המפתיעה שהעשירון התחתון משלם מס בשיעור גבוה יותר מן העשירון השני, השלישי או הרביעי. יתכן שהסיבה לחריגה זו נעוצה בחלוקת העשירונים לפי ההכנסה לנפש סטנדרטית, שעה שניכויי המס בגין בני משפחה הניתנים במסגרת מס ההכנסה אינם בהכרח שווים להנחות המס המתבקשות מתוך הסקאלה האקוויוולנטית;³ נוסף על כך, בדמי הביטוח הלאומי אין שום התחשבות בגודל המשפחה. יתכן, אפוא, שהמס הגבוה יותר שמשלם העשירון התחתון נובע מחוסר שוויון אופקי ביחס לגודל המשפחה; כלומר משפחות גדולות בעשירון התחתון משלמות שיעור מס גבוה יותר ממשפחות קטנות בעשירון השני, השלישי והרביעי.⁴ סיבה נוספת נעוצה בהשפעה של מספר המפרנסים במשפחה על שיעור המס שמשלמת המשפחה. אנו דירגנו את המשפחות לפי סכום ההכנסות של כל בני המשפחה, אולם שיעור המס על הכנסה נתונה נמוך יותר אם הכנסה זו נובעת משני מפרנסים, מאשר אם היא נובעת ממפרנס אחד; וחלקן של משפחות עם שני מפרנסים הולך ועולה עם עליית סך ההכנסה המשפחתית. אומנם דמי הביטוח הלאומי פועלים בכיוון הפוך: משפחה עם 2 מפרנסים עשויה לשלם דווקא שיעור גבוה

³ הסקאלה האקוויוולנטית נועדה לשמש בסיס להשוואת רמת הרוחה של משפחות שונות - לא רק על פי הכנסתן אלא גם תוך התחשבות בתכונות דמוגרפיות שונות, כגון גודל המשפחה, דיון מפורט, ראה בראשית פרק ג'.

⁴ לניתוח מידת השוויון האופקי ביחס לגודל המשפחה במערכת המסים והחמיכות בישראל, ראה: Jack Habib, Horizontal Equity with Respect to Family Size (Jerusalem: Falk Institute, 1973).

לוח 4. השפעת המיסים והתמיכות על התחלקות ההכנסות ועל אי-השוויון לפי מדד ג'יני: 1969

עשירונים	הכנסה לפני מיסים ותמיכות		הכנסה אחרי המיכות		הכנסה אחרי מיסים ותמיכות		תחתון
	סך הכנסה	ממוצע (בל"י)	סך הכנסה	ממוצע (בל"י)	סך הכנסה	ממוצע (בל"י)	
1	2.6	28.5	2.2	23.9	2.2	23.9	70
2	3.9	43.0	3.3	36.5	3.3	36.5	106
3	5.1	55.6	4.5	48.3	4.5	48.3	137
4	6.2	68.1	5.4	60.3	5.4	60.3	168
5	7.5	79.6	6.9	72.2	6.9	72.2	196
6	9.0	93.0	8.5	86.7	8.5	86.7	229
7	10.7	108.2	10.3	104.3	10.3	104.3	267
8	13.1	128.6	12.8	127.8	12.8	127.8	317
9	16.0	158.2	17.0	165.7	17.0	165.7	390
סך-הכל	25.9	237.2	29.1	274.4	29.1	274.4	585
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	247
היחס בין הכנסת העשירון התחתון והעליון		0.12		0.09		0.04	
מדד ג'יני		0.349		0.397		0.428	
% הירידה במדד ג'יני		18.6		7.3			

יותר, בגלל תקרת השכר, שכיום הינה 1,500 ל"י לחודש; כלומר, אם מפרנס אחד במשפחה משתכר 2,500 ל"י הוא משלם לביטוח הלאומי כאילו השתכר 1,500 ל"י בלבד, ואילו שני מפרנסים בני אותה משפחה המשתכרים 1,250 ל"י כל אחד, ישלמו מס גבוה הרבה יותר. עם זאת, יש להטעים שלדמי הבטוח הלאומי משקל קטן הרבה יותר מאשר למס ההכנסה.

השפעתם נטו של התמיכות והמיסים היא פרוגרסיבית (ראה לוח 3, טור אחרון). בעשירונים התחתונים עולה ההכנסה נטו, אולם עליה זו משמעותית רק בעשירון התחתון, שהכנסתו גדלה ביותר מ-100 אחוז. ככל שעוברים לקבוצות הכנסה גבוהות יותר, הולך ויורד חלקה של ההכנסה נטו מכלל ההכנסה לפני תמיכות עד לרמה של 76 אחוז בעשירון העליון.

מן הנתונים עולה בעליל כי המיסים והתמיכות מצמצמים את אי-השוויון הכולל; השאלה היא רק מה מידת הצמצום. לוח 4 מראה כי התמיכות משפרות את ההכנסה היחסית של משפחות בעשירונים התחתונים ומצמצמות את ההכנסה של משפחות ב-5 העשירונים העליונים. השפעתם המשולבת של המיסים והתמיכות משפרת את מצבן היחסי של המשפחות ב-7 העשירונים התחתונים. הפער בין ההכנסה הממוצעת בעשירון העליון ובעשירון התחתון מצטמצם מיחס של 22.5 לפני המיסים והתמיכות ל-8.3 אחריהם. סיכום השינויים באי-השוויון בעזרת מקדם ג'יני, מראה כי התמיכות לבדן מצמצמות את אי-השוויון ב-7 אחוזים, ואילו המיסים והתמיכות יחדיו מצמצמים את אי-השוויון ב-18.6 אחוז. אולם גם לאחר צמצום זה, אי-השוויון עודנו גבוה. ההכנסה הממוצעת בעשירון התחתון הינה עדיין 28 אחוז בלבד מן ההכנסה הממוצעת הכללית, וההכנסה הממוצעת של שלושה העשירונים התחתונים אינה מגיעה אף ל-60 אחוז ממנה. חלקם של שני העשירונים העליונים בכלל ההכנסה מגיע ל-42 אחוז, ואילו חלקם של שני העשירונים התחתונים הוא 6.5 אחוזים בלבד.

ג. השפעת התמיכות על מידת העוני, ב-1969 והתפתחות עד 1975

אופן ההגדרה של העוני משפיע במידה רבה על אומדן גודלה של האוכלוסיה העניה ועל הרכבה. בעבודה זו נשתמש בהגדרה המושתתת על הכנסה כספית בלבד, ונתעלם מן הגורמים האחרים הקובעים את שליטתה של המשפחה במקורות כלכליים ומן המרכיבים האחרים של רווחתה.¹ הגישה שננקוט רואה בעוני מושג יחסי; כלומר, רמת הכנסה מסוימת מקבלת את משמעותה מתוך השוואה לרמת החיים הרווחת בחברה באותה תקופה. הצדקה לגישה היחסית לעוני אנו מוצאים בדבריו של ישראל כ"ץ: "פער אינו כלכלי בלבד... אי שוויון כלכלי בולט, או מחסור יחסי מובהק במשאבים כלכליים, מביא לנחיתותם של העניים בחברה ההישגית. נחיתות מובילה לדחיה, לשנאה עצמית ולהתמרמרות. שנאה עצמית - ולא העוני כשלעצמו - היא הגורמת לפתולוגיה בחיי הנפש של רבים מן העניים...".²

נקטנו קו עוני שהשתמשו בו לראשונה רוטר ושמאי. קו זה מבוסס על ההנחה שמצבה הכלכלי של המשפחה מושפע הן מהכנסתה והן ממספר המתחלקים בהכנסה זו. כדי לקשר

¹ להגדרה של העוני המתחשבת בממדים אחרים, ראה: Rosenfeld and Salzberger, *op.cit.* חביב, ילדים בישראל, שם, ו"ילדים בישראל" נספח לדו"ח ועדת המצוקה, שם.

² ראה ישראל כ"ץ, מה ומי נגד הקטנת פערים? הרהורים לימים נוראים (ירושלים, אלול תשל"ב; משוכפל), עמ' 4-5. לדעתנו קיים קשר אמיץ בין ההכנסה היחסית של המשפחה לבין הסיכוי שרגשות או התנהגות כמו אלו שתיאר כ"ץ אומנם יתעוררו. לגבי ישום הגישה היחסית לעוני, ראה:

Victor Fuchs, "Redefining Poverty," *Public Interest*, 8 (Summer 1967), 88-95; Peter Townsend, "The Definition of Poverty," Paper Presented at *Colloquium On Handicapped Families* (Paris: Bureau de Recherches Sociales, February 1964), 6-10.

בין צורכי המשפחה לביץ מספר הנפשות בה, אנו משתמשים בסקאלה אקוויוולנטית.³
סקאלה זו מניחה כי גידול במספר הנפשות במשפחה מאפשר חיסכון מסויים בצריכת המשפחה (למשל קניה בכמויות גדולות, העברת בגדים מילד לילד או צריכה משותפת של מוצרים בני-קיימא, כגון מכשיר טלוויזיה); וכך אין הצורך בהכנסה נוספת עומד ביחס קבוע לגידול המשפחה, ומכאן שאיננו מהווה סכום קבוע לנפש.⁴ במקום זאת, מבוטאים צרכיה היחסיים של משפחה ביחידות של נפשות סטנדרטיות - כאשר הבסיס לסטנדרט זה הוא משפחה בת שתי נפשות, ורמת חייה של משפחה נתונה מוגדרת במונחים של הכנסה לנפש סטנדרטית; דהיינו, הכנסת המשפחה המחולקת במספר הנפשות הסטנדרטיות שבה.

ב-1969 היה חציון ההכנסה ברוטו לנפש-סטנדרטית 264 ל"י. קו העוני נקבע כ-100 ל"י לנפש-סטנדרטית בחודש, שהם כ-40 אחוז מהחציון. כמו-כן הגדרנו קו סף-עוני של

³ הסקאלה נאמדה במוסד לביטוח לאומי, ואומצה על-ידי "הועדה לבדיקת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי". ראה דו"ח הועדה לבדיקת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי (חל אביב, 1971). הגישה הננקטת בעבודה זו שונה בכמה בחינות מזו של רוטר ושמאי. קו העוני שלהם נקבע ביחס להכנסה החציונית של משפחות עם 4 נפשות, בעוד קו העוני שלנו מתייחס להכנסה החציונית של כלל המשפחות. כמו-כן הסקאלה האקוויוולנטית שהשתמשו בה רוטר ושמאי שונה במקצת משלנו (ראה רוטר ושמאי, שם).

⁴ אפשר לחלוק על תוקף הנחה זו על בסיס תיאורטי ואמפירי כאחד. ראה, יעקב חביב ויוסי טוויל, "רמת החיים וגודל המשפחה", רבעון לכלכלה, 82, (תשל"ד); וכן:

Jack Habib, The Determination of Equivalence Scales with Respect to Family Size: A Theoretical Reappraisal (Jerusalem: Falk Institute, 1973).

135 ל"י לנפש-סטנדרטית לחודש (50 אחוז מהחציון).⁵ קווי העוני וסף-העוני לפי גודל המשפחה מוצגים בלוח 5. חישוב קו העוני לנפש ממחיש את משמעות ההנחה בדבר היתרונות לגודל. למשל, כאשר גודלה של משפחה מוכפל מ-4 ל-8 נפשות, קו העוני עולה רק ב-63 אחוז. קו העוני לנפש הולך ויורד עם גידול המשפחה, מ-80 ל"י במשפחה בת 4 נפשות ל-65 ל"י במשפחה בת 8 נפשות.

לוח 5. קו העוני וקו סף-העוני למשפחה ולנפש, לפי מספר הנפשות במשפחה: 1969

(בל"י לחודש)				
מספר הנפשות במשפחה	קו העוני		קו סף - העוני	
	למשפחה	לנפש	למשפחה	לנפש
1	125	125	169	169
2	200	100	270	135
3	265	88	358	119
4	320	80	432	108
5	375	75	506	101
6	425	71	574	96
7	475	68	641	92
8	520	65	702	88
9	560	62	756	84
10	600	60	810	81

⁵ חציון ההכנסה אינו המדר היחיד לרמת החיים. ישנן ארצות בהן קו העוני מוגדר לפי ההכנסה הממוצעת. לאחרונה הונהג בסיס של "השכר הממוצע למשרת שכיר", להצמדת תשלומי הסעד ומענקי הביטוח הלאומי לשינויים ברמת החיים. אולם יתכן שבסיס זה אינו משקף את הגידול האמיתי בהכנסה המשפחתית; זאת מכמה סיבות: ראשית, גידול בשיעור התעסוקה של בני משפחה אחרים מלבד ראש המשפחה או במספר השכירים העובדים בעבודות נוספות, יביא לירידה במדד זה, אך יעלה את ההכנסה המשפחתית הממוצעת; שנית, גם השינויים בהטבות הנוספות (כגון הוצאות מאושרות שונות) אינם משתקפים במדד זה. הסיבה לשימוש בשכר הממוצע למשרת שכיר היא שהוא נוח לעדכון שוטף.

לוח 6. תחולת העוני במשפחות, נפשות וילדים¹, וסך פער העוני לחודש; לפי קו העוני וקו סף-העוני, לפני תמיכות ואחריהן: 1969

אחוז הירידה בעוני אחרי תמיכות	אחרי תמיכות		לפני תמיכות		
	תחולת העוני באחוזים	מספר העניים באלפים	תחולת העוני באחוזים	מספר העניים באלפים	
					מתחת לקו העוני
33	11.9	73.2	17.9	109.6	משפחות
29	12.6	282.8	17.9	401.0	נפשות
25	16.2	142.1	21.6	189.3	ילדים
63	5.3		14.2		פער העוני (במיליוני ל"י לחודש)
					בין קו העוני לקו סף-העוני
-19	8.5	52.0	7.1	43.7	משפחות
-15	10.1	224.3	8.7	194.9	נפשות
-15	12.7	111.4	11.0	96.7	ילדים
22	10.3		13.2		פער העוני (במיליוני ל"י לחודש)
					סה"כ מתחת לקו העוני וקו סף-העוני
18	20.4	125.2	25.0	153.3	משפחות
15	22.7	507.1	26.6	595.9	נפשות
11	28.9	253.5	32.6	286.0	ילדים
43	15.6		27.4		פער סף-העוני (במיליוני ל"י לחודש)

¹ בני משק הבית שגילם אינו עולה על 18.

לוח 7. המשפחות העניות לפני תמיכות, לפי הכנסה יחסית לקו העוני, לפני תמיכות

ואחריהן: 1969

המשפחות שנשארו בעוני אחרי תמיכות	כלל המשפחות העניות לפני תמיכות				ההכנסה כאחוז מקו העוני	
	לפי הכנסה אחרי תמיכות		לפי הכנסה לפני תמיכות			
	המספר באלפים	התפלגות באחוזים	המספר באלפים	התפלגות באחוזים		
(3.1)	(2.3)	(2.1)	(2.3)	33.0	36.2	0-24.99
(5.9)	(4.3)	(3.9)	(4.3)	15.6	17.1	25-49.99
35.3	25.8	23.5	25.8	22.6	24.8	50-74.99
55.7	40.8	37.2	40.8	28.7	31.5	75-99.99
-	-	10.6	11.6	-	-	100-109.99
-	-	9.9	10.8	-	-	110-124.99
-	-	7.7	8.4	-	-	125-149.99
-	-	(5.1)	(5.6)	-	-	150 ומעלה
100.0	73.2	100.0	109.6	100.0	109.6	סך-הכל

הבעיה שבפניה עמדו קובעי המדיניות הסוציאלית היתה בעלת מימדים ניכרים. לוח 6 מראה שב-1969 היו 109,600 משפחות שהכנסתן לפני תמיכות נפלה מקו העוני, ועוד 43,700 משפחות עם הכנסה שבין קו העוני לבין קו סף-העוני, כך שבסיכום הייתה הכנסתן של 25 אחוז מכל המשפחות מתחת לקו סף-העוני, בקרב הילדים היה המצב חמור עוד יותר - 32.6 אחוז מכל הילדים חיו במשפחות עם הכנסה שמתחת לקו סף-העוני.

מערכת התמיכות הממשלתיות הצליחה לפתור את בעיית העוני באופן חלקי בלבד. התמיכות העלו שלישי מן המשפחות העניות אל מעל לקו העוני, אבל רק רבע מן הילדים העניים. שיעור הירידה במספר המשפחות החיות מתחת לקו סף-העוני הגיע ל-18 אחוז, בעוד שבקרב הילדים חלה ירידה בת 11 אחוז בלבד.⁶ אולם אין למדוד את תרומתן של התמיכות רק במונחים של הירידה במספר העניים. התמיכות סייעו גם בהעלאת רמת חייהם של משפחות שנשארו מתחת לקו העוני. לוח 7 מראה כי לפני מתן התמיכות, היתה הכנסתן של חלק ניכר מן המשפחות העניות נמוכה מ-50 אחוז מקו העוני, ורק ל-30 אחוז מן המשפחות העניות היתה הכנסה של 75 אחוז או יותר מהכנסת קו העוני. כנגד זה מבין המשפחות שנשארו בעוני לאחר תמיכות, רק 9 אחוזים נשארו בהכנסה שמתחת למחצית קו העוני, ואילו מרבית המשפחות העניות (56 אחוז) היו ברמות הכנסה של 75 אחוז או יותר מקו העוני.

פער העוני הינו מדד המביא בחשבון הן את מספר העניים והן את המידה בה נופלת הכנסתם מקו העוני, לכן הוא רגיש לא רק לשינויים במספר המשפחות העניות, אלא גם בדרגת העוני של המשפחות העניות. פער העוני של משפחה מוגדר כהפרש שבין הכנסת המשפחה לבין הכנסת קו העוני. פער העוני הכולל שווה לסכום כל ההפרשים הללו לגבי כל המשפחות

⁶ גם המשפחות שנחלצו ממעגל העוני נשארו לרוב ברמות הכנסה נמוכות למדי. שישים ושניים אחוז עלו לרמות הכנסה שבגבולות 125 אחוז מקו העוני, ורק 16 אחוז עלו לרמת הכנסה שמעל 150 אחוז מקו העוני (לוח 7).

העניות. פער העוני לפני תמיכות היה 14.2 מיליון ל"י בחודש. החמיכות צמצמו פער זה ב-63 אחוז, ואת פער סף-העוני ב-43 אחוז. בשני המקרים הצמצום בפער העוני גדול במידה ניכרת מן הירידה בהיקף האוכלוסיה שמתחת לקו העוני או לקו סף-העוני.

פער העוני הוא למעשה הסכום המינימלי הדרוש כדי להעלות את כל המשפחות העניות עד לקו העוני ובכך הוא מצביע על מידת החלוקה מחדש הנדרשת לחיסול העוני. בלוח 8 מבוטאת מעמסה זו במספר דרכים. חילוקו של פער העוני במספר המשפחות העניות נותן את מחסור ההכנסה הממוצע למשפחה עניה, וכן את הסכום הממוצע הדרוש להעלאתן של כל המשפחות אל רמת ההכנסה של קו העוני. חילוק פער העוני במספר המשפחות הלא-עניות נותן את הסכום הממוצע שיש ליטול מידי כל משפחה לא-עניה כדי לחסל את פער העוני. כשמשווים מעמסה זו להכנסתם של הלא-עניים, מתברר כי פער העוני לפני קבלת התמיכות מהווה 2.5 אחוז מכלל הכנסותיה של האוכלוסיה הלא-עניה ו-9.5 אחוז מהכנסתן הכוללת של משפחות העשירון העליון. לאחר תשלום מיסים וקבלת תמיכות, מצטמצם פער העוני לכדי 1.1 אחוז מכלל ההכנסה נטו של האוכלוסיה הלא-עניה.

לוח 8: פער העוני החודשי הממוצע למשפחה עניה ולא-עניה, וסך פער העוני כאחוז מהכנסת הלא-עניים, לפני מיסים ותמיכות ואחריהם: 1969

סך פער העוני כ-% מן ההכנסה של:			פער העוני הממוצע (בל"י)		
העשירון העליון	החמישון העליון	כל המשפחות הלא-עניות	למשפחה לא-עניה	למשפחה עניה	
לפי קו העוני					
9.5	5.9	2.5	28.1	129.6	לפני תמיכות
3.5	2.2	0.8	9.8	72.4	אחרי תמיכות
5.2	3.1	1.1	10.6	72.5	אחרי מיסים
לפי קו סף-העוני					
18.3	11.4		59.4	178.7	לפני תמיכות
10.3	6.4		31.9	124.7	אחרי תמיכות

יש להיזהר בפירוש ממצאים אלה. אין משמעותם בהכרח כי חלוקה מחדש של 2.5 אחוז מהכנסתם של הלא עניים תסלק את העוני. חלוקה מחדש ישירה כל-כך אפשרית רק כאשר מנגנון התמיכות הוא סלקטיבי ביותר, ומסוגל לסייג את מתן התמיכות באופן בלעדי לאותן משפחות הנמצאות מתחת לקו העוני. אולם צעד מעין זה יגרום בהכרח להשפעות שליליות על תמריצי עבודה לגבי העניים וכן לקשיים מנהליים נכבדים.⁷

מערכת התמיכות במציאות מסובכת הרבה יותר. מצד אחד, ישנן תמיכות המיועדות לקבוצות חברתיות מיוחדות, כגון קיצבאות הביטוח הלאומי (קיצבת זקנה ושאיירים, קיצבת נפגעי עבודה, וקיצבאות ילדים). מצד שני, קיימת מערכת סעד העומדת, לפחות להלכה, לרשות כל הנזקקים.⁸ כל אחת מן התוכניות הללו שונה מבחינת שיעור הקיצבה הבסיסית והמידה בה קיצבה זו משתנה עם גודל ההכנסה מעבודה וגודל המשפחה, וכן מבחינת הקריטריונים הנוספים לזכאות. מכאן יוצא שמשפחות הנזקקות במידה שווה לא תמיד זכאיות לאותו סכום של סיוע. ההבדלים עשויים לשקף שיקולים אחרים מאלו של מניעת העוני וצמצום אי-השוויון, כגון- מידת הדאגה לתמריצי העבודה, או הרגשת חובה מיוחדת של החברה כלפי

⁷ חלוקה כזו מחייבת הטלת מס שולי בשיעור של 100 אחוז על הכנסותיהם מעבודה של העניים, ולכן היא שוללת מהם את התמריץ הכספי לעבוד. כמו-כן הראו מחקרים רבים כי שיעור מיצוי הזכויות הינו נמוך במקרה של תמיכות סלקטיביות. ראה, לדוגמה, Abraham Doron and Rafael Roter, Supplementary Benefits to Low Wages Paid Through Employers (Progress report No. 4; Jerusalem: Hebrew University, School of Social Work and National Insurance Institute, Bureau of Research and Planning, 1973).

⁸ בישראל, שלא כבארצות אחרות, זכאים גם מועסקים לקבל סעד.

לוח 9. התמיכה והמס החודשיים במוצע, למשפחה עניה ולא-עניה לפני תמיכות, וחלקם של העניים בסך התמיכה/המס, לפי סוג התמיכה/המס: 1969

החלקם של העניים בסך ההכנסה/ התמיכה/המס (%)	הסכום הממוצע למשפחה בחודש (בלי) חלקם של העניים			
	לכלל המשפחות	למשפחה לא-עניה	למשפחה עניה	
4.3	964	1,125	231	סך ההכנסה לפני תמיכות ¹
5.9	1,009	1,158	331	סך ההכנסה אחרי תמיכות
40.3	45	33	100	סך התמיכות
35.1	34	27	67	תמיכות הביטוח הלאומי
72.0	7	2	26	תמיכות סעד
34.0	4	3	8	תמיכות ממשרדי ממשלה אחרים
2.0	185	222	21	סך המיסים
0.4	134	163	3	מס הכנסה
7.7	16	18	7	מס רכוש
4.6	16	18	4	דמי הביטוח הלאומי
6.5	20	23	7	מס ארגון, מס אחיד, מסי קופות חולים וכו'

1 כולל הערך הזקוף של שירותים המתקבלים מן הבעלות על מגורים או כלי רכב ושל הטבות בעין מן המעביד ומעבודה עצמאית. לא כולל מיסי ארגון ותרומות.

גורמים מסוימים של עוני כמו פגיעה במלחמה למשל.⁹ עם זה, אין להתעלם מליקויים הנובעים מפיתוח בלתי מתואם של מערכת התמיכות או מקשיים בביצוע התוכניות השונות. יתר-על-כן, למערכת תמיכות יכולות להיות מטרות אחרות מלבד הבטחת הכנסה מינימלית. דבר זה נכון במיוחד ביחס לתמיכות אוניברסליות הניתנות לכל. קיצבאות ילדים, למשל, עשויות לשמש לקיום שוויון אופקי במערכת המס; קיצבאות הזקנה והנכות, הנכללות בביטוח הסוציאלי, מיועדות למנוע ירידה ברמת החיים הרגילה של המשפחה. לפיכך קיצבת הנכות מוצמדת לרוב להכנסה שלפני הפגיעה, וקיצבת הזקנה - להכנסה שלפני היציאה לגמלאות.

אנו מוצאים כי בפועל חלקם של העניים בכלל התמיכות הוא 40 אחוז, ושיעור זה שונה במידה ניכרת לפי סוג התמיכה (לוח 9). חלקם בתמיכות הסעד הוא 72 אחוז, לעומת 35 אחוז בלבד בתמיכות הביטוח הלאומי. כדי לקבל אומדן ריאלי יותר של העלות הכרוכה בביטול העוני, צריך להניח שחלקם של העניים בכלל התמיכות כפי שהוא בפועל ישאר קבוע. נוסף על כך, גם אותו חלק של התמיכות שניתן לעניים אינו משמש אך ורק לצמצום פער העוני. שכן, התמיכות לפעמים מעלות את ההכנסה של המשפחה לא רק עד קו העוני, אלא גם מעליו. למעשה כדי לצמצם את פער העוני בלירה אחת, דרושות שלוש לירות של תמיכה. לפי יחס זה, יהיה צורך בתמיכות של 7.5 אחוז מהכנסות הלא-עניים על-מנת לסלק כליל את העוני.

⁹ יתכן, למשל, כי במקרה של קבוצות בעלות כושר עבודה מוגבל, בעיית התמריצים השליליים לעבודה הינה חשובה פחות, ולכן במקרים כאלה אפשר להטיל מס שולי גבוה יותר, כדי להקטין את ההוצאות הדרושות להבטחת הכנסה מינימלית. לניתוח הקשר בין רמת התמיכות לבין השיעורים השוליים במערכת הסעד בישראל, ראה: א. דורון, "תמריצים לעבודה במערכת הסעד", רבעון לכלכלה, מס' 70-69 (תשל"א), עמ' 60-55.

לוח 10. תחולת העוני במשפחות, נפשות וילדים, וסך פער העוני
לחודש אחרי מיסים: 1969

תחולת העוני באחוזים	מספר העניים באלפים	
12.7	78.0	משפחות
13.2	295.2	נפשות
16.3	143.2	ילדים
	5.69	סך פער העוני במליוני ל"י לחודש

לוח 11. ההכנסה החודשית הממוצעת למשפחה עניה ולא-עניה לפני תמיכות ולכלל המשפחות,
וחלקם של העניים בסך ההכנסה, לפי מקורות הכנסה: 1969

חלקם של העניים בסך ההכנסה (%)	ההכנסה החודשית הממוצעת (בל"י)			מקורות הכנסה
	משפחות לא-עניות	משפחות עניות	כלל המשפחות	
4.3	1,125	231	964	סך ההכנסה
3.4	958	153	812	עבודת כל המשפחה
3.7	754	130	641	עבודת ראש המשפחה
1.0	109	5	90	עבודת אשת רה"מ
4.0	95	18	81	עבודת אחרים
9.4	20	9	18	פנסיות מהארץ
3.8	18	3	15	פנסיות מחו"ל
20.8	11	13	11	תמיכה שוטפת מקרובים
6.0	13	4	11	הכנסה מרכוש
9.6	117	56	106	הכנסה זקופה של הדיור ורכב

אין העניינים מקבלים תמיכות בלבד, אלא הם גם משלמים מיסים. בלוח 10 מוצג היקף העוני לאחר ניכוי מס הכנסה ודמי הביטוח הלאומי. מסתבר כי השפעת מיסים אלה על מספר המשפחות העניות מועטת, וכי פער העוני גדל ב-14 אחוז. אבל יתכן שלהיטלים אחרים השפעה רבה יותר. כפי שניתן לראות מלוח 9, השיעור הממוצע שמשלמים העניים למס רכוש ולקופות-חולים. וחלקם של העניים בכלל תשלומים אלה גבוהים בהרבה משיעור המס או מחלקם במיסים ישירים. אך כיוון שהטלים אלה קשורים באופן יותר ישיר לקבלת שירות או לשליטה על מקורות (כמו - בעלות על דירה), דבר שלא נכלל בניתוח זה, לא הפחתנו הטלים אלה מן ההכנסה הכספית.

ההתפתחויות למן 1969 ועד 1975

למן 1969 נעשה רבות לשיפור מערכת התמיכות. הצעד החשוב ביותר הוא מה שנהוג לכנות "הרפומה בקיצבאות הילדים", שהונהגה לקראת סוף 1972, ובעטיה הוגדלו קיצבאות למשפחות מרובות ילדים בכ-50 אחוז. הגדלת הקיצבאות נועדה בראש ובראשונה לענות על צרכיהן של המשפחות מרובות הילדים שראשיהן עובדים. ב-1972 הונהג בפעם הראשונה שכר מינימום, ברמה של 375 ל"י. קיצבאות הילדים הותאמו לשכר מינימום זה כדי להבטיח הכנסת מינימום למשפחות שראשיהן מועסקים בתעסוקה מלאה, יהא אשר יהא מספר הילדים בהן. וכך למשפחה עובדת הובטחה הכנסת מינימום בשיעור של שכר המינימום ועוד קיצבאות הילדים. סכום זה הסתכם ב-413 ל"י למשפחה בח 4 נפשות באפריל 1973, וב-717 ל"י באפריל 1974.

לרפורמה בקיצבאות הילדים היו עוד מטרות. אחת מהן הייתה להשתית את ההטבות לגודל משפחה על מבנה פרוגרסיבי יותר, ובתוך כך לתאם בין קיצבאות הילדים ובין הניכויים האישיים במערכת המס. לכן, בד בבד עם ההצעה להגדלת קיצבאות הילדים הוצע גם לצמצם את הניכויים האישיים בגין ילדים או אף לבטלם. מטרה שניה הייתה להנהיג מדיניות תמיכה אוניברסלית, באופן שקיצבאות הילדים יחד עם תוכניות הביטוח הלאומי האחרות המיועדות

לאוכלוסיות מיוחדות יקיפו את מרבית קבוצות העניים. כך יצומצם חלקה של מערכת הסעד ויוותר לה תפקיד שולי בלבד. בהתאם לכך נקבע שהזכאות לקיצבאות ילדים תקטין את קיצבת הסעד שלה זכאית המשפחה.

כיצד השפיעו צעדים אלה על היקף העוני? לצורך ניתוח זה עדכנו את קו העוני לעליה ברמת החיים הכללית (ראה פרק ט' לוח 44). אמדנו את השפעת הרפורמה לגבי אפריל 1973, מועד היכנס הרפורמה לתוקפה. החברר שהרפורמה בקיצבאות הילדים צימצמה את העוני בקרב הילדים במידה ניכרת, אבל לא ביטלה אותו כליל. שיעור הילדים העניים לאחר תמיכות ירד מ-16.2 אחוז לפני הרפורמה ל-9.2 אחוז אחריה; תשעים אלף ילדים נותרו במשפחות שהכנסתן מתחת לקו העוני. עיקר השיפור היה במשפחות מרובות הילדים, שם ירדה תחולת העוני מ-26.2 אחוז ל-11.3 אחוז.

ההשוואה של השפעת התמיכות מראה שהצימצום בעוני עקב התמיכות עלה מ-33 אחוז ב-1969 ל-53 אחוז ב-1973. הצמצום הגדול ביותר בעוני ב-1973 היה בקרב המשפחות הגדולות והגיע ל-64 אחוז, לעומת 33 אחוז בקרב הקשישים ו-12 אחוז במשפחות קטנות עם ילדים. דפוסי תמיכה אלה הם בבחינת שינוי מקצה לקצה לעומת 1969, בה נהנו הקשישים מן התמיכה הגדולה ביותר, ולא היה הבדל בצמצום העוני בין משפחות גדולות ומשפחות קטנות עם ילדים.¹⁰

הסיבה העיקרית לכך שהרפורמה לא הצליחה לחלץ את כל המשפחות עם הילדים מעוני היא שהמינימום אותו הבטיחה למשפחת עובד היווה רק 70 אחוז מקו העוני. למן אפריל 1973, היתה עליה מתמדת בשיעורי קיצבאות הילדים יחסית לשכר הממוצע, וגם שכר המינימום הוגדל. שני גורמים אלה יחדיו העלו את הבטחת המינימום לכ-85 אחוז מקו העוני.

¹⁰ אומדנים אלה נלקחו מתוך: Jack Habib, Reform of Taxes and Transfers: 1969-1973 (Jerusalem: Falk Institute, 1974).

מאז 1969 היו גם תמורות חשובות בהבטחת ההכנסה לקשישים ושאיירים. היקף הזכאות לקיצבת הזיקנה והשאיירים של הביטוח הלאומי הורחב ושיעור הקיצבה הוגדל ביחס לשכר הממוצע. מספר מקבלי קיצבת הזקנה והשאיירים גדל מ-155,000 ב-1969 ל-271,000 באפריל 1975 והזכאות לקיצבה הוחלה על כל הקשישים והשאיירים. הקיצבה הבסיסית גדלה מ-17.6 אחוז מן השכר הממוצע ב-1969 ל-22.8 אחוז ממנו באפריל 1975. שיאו של תהליך זה היה ההעלאה של ההטבה הסוציאלית ב-66 אחוז באפריל 1974, כתוצאה, רמת התמיכה לזוג קשיש בלי כל הכנסה ממקורות אחרים הגיעה ל-812 ל"י, שהן 113 אחוז מקו העוני באפריל 1975. שיפור נוסף היה מיתון הירידה בהטבה הסוציאלית עם עליית ההכנסה ממקורות אחרים. אף שלא אמדנו את השפעתן הכמותית של הרפורמות הללו, אפשר לשער מחוץ רמת התמיכה והמיצוי הגבוה של הזכות לקיצבה, כי העוני בקבוצה זו בטל כמעט לחלוטין. שינויים אלה, איפוא, היטו שוב את הכף לטובת הקשישים.

כל ניתוח של מגמות העוני והשפעת התמיכות עלול להיות מיושן עוד בטרם יראה אור, ובמיוחד במדינה דינמית כישראל. בנובמבר 1974, למשל, הונהגה מדיניות כלכלית חדשה שכללה פיהות גדול ועליה ניכרת במחיריהם של מצרכי יסוד מסובסדים. מדיניות זו נועדה להוריד את רמת החיים ב-5 אחוז, והיא הביאה לעלייה חזויה של 20 אחוז ביוקר המחיה. ניתוח של השינויים האלה והאמצעים שננקטו לפיצוי העניים נדון במאמר אחר.¹¹ כאן נציין רק שהקשישים, כקבוצה, קיבלו פיצוי גדול יותר מן העובדים העניים ומן המשפחות הגדולות. דבר זה הגביר את העדיפות שניתנה לקשישים על-פני הקבוצות האחרות. אולם הרפורמה במיסים, ביולי 1975, שוב מיתנה עיוות זה.

¹¹ ראה יעקב חביב ורוברט לרמן, הפיצוי על ההתייכרות בגין מדיניות החירום הכלכלית, (ירושלים: מכון ברוקדייל, תשל"ה), וכן ברבעון לכלכלה, מס' 86 (תשל"ה), 210-198.

בסיכומו של דבר, אנו רואים כי, למרות המגמה הכללית של שיפור, המדיניות הסוציאלית
עדיין גורמת לתנודות ברווחתן של הקבוצות הדמוגרפיות זו לעומת זו, כשהיא מטה חסד
פעם לזו ופעם לזו. התנודות נעוצות בהיעדרה של מדיניות עקבית וכוללת למלחמה בעוני,
מדיניות שתעלה בקנה אחד עם סדר העדיפויות הלאומי. בחמש השנים האחרונות הושקעו
מאמצים רבים ונגקטו צעדים חשובים לשיפור מערכת התמיכות הכספיות. ברם, בתקופה
בה רמת החיים נמצאת בירידה יש להקפיד פי כמה שההטבות יוענקו לאלה הנזקקים ביותר.

ד. השפעת התמיכות לסוגיהן בצמצום העוני לפי טיפוס משפחה, 1969

השפעתן של התמיכות על מידת העוני משתנה במידה ניכרת לפי טיפוס המשפחה (ראה לוח 12). הקבוצה שנשכרה במידה הגדולה ביותר מן התמיכות היא משפחות הקשישים. ארבעים ואחד אחוז מכלל משפחות הקשישים העניות נחלצו מעוני, ו-54 אחוז ממשפחות הקשישים העובדים. כנגד זה, במשפחות עובדים לא-קשיות, הירידה בעוני היתה 25 אחוז בלבד, ובמשפחות מרובות ילדים 27 אחוז. התוצאה הישירה היא שמערכת התמיכות קיפחה את הילדים העניים. ואומנם בפרק הקודם ראינו כי הק אחד מתוך כל ארבעה ילדים עניים נחלץ מעוני בשל התמיכות. ההבדל בין משפחות מרובות ילדים (4 ילדים או יותר) לבין משפחות קטנות (עד 3 ילדים) אינו רב, וזאת למרות העובדה שב-1969 נהנו המשפחות הגדולות מקיצבאות ילדים מעט גבוהות יותר; שכירים קיבלו 12.50 ל"י לכל אחד מארבעת הילדים הראשונים, ומן הילד החמישי עלה שיעור הקיצבה עד 17.50 ל"י לילד השמיני ומעלה. עובדים עצמאיים לא קיבלו כל תמיכה בעד שלושת הילדים הראשונים.

את השפעת התמיכות לפי סוג המשפחה ניתן לייחס להבדלים בשיעור המשפחות המקבלות את התמיכות השונות ולרמת התמיכה שהן מספקות. אנו מעוניינים במיוחד לקבוע את תרומתן היחסית של קיצבאות הביטוח הלאומי.¹ לוח 13 מראה כי 68 אחוז מכלל המשפחות

¹ הניתוח בחלק זה הולך בעקבות ניתוחה של מולי אורשנסקי אשר הטיבה לתאר כמה ממיגבלותיו: "בראיון קצר, לא תמיד אפשר לקבוע בביטחה האם המרוויין דייק בחשובותיו באשר לקבלת תמיכה על-ידו או על-די מישהו אחר מבני ביתו. כמו כן, בסטטיסטיקה של הכנסות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משתמשת בהגדרה של משפחה - כל האנשים אשר יש ביניהם קירבת משפחה והשייכים למשק בית אחד בעת הראיון - שאינה תמיד זהה להגדרת היחידה המקבלת קיצבה הנהוגה על ידי המוסד המבצע את התוכנית". ראה: Mollie Orshansky, *op. cit.*, p. 216. לדוגמא, בעל ואשה מזדקנים, ששניהם מקבלים קיצבאות מן הביטוח הלאומי, יופיעו כשני מקבלים בנפרד בסטטיסטיקות הרשמיות, וכך גם לגבי כלתם של הזוג שנחאלמנה, הגרה עם הזוג, ואילו בחישוב שלנו יופיעו כולם כמקבל יחיד. יחירה מזו, אפשר שהכלה אינה מתחלקת בהכנסה עם הזוג, ואילו אנו מנינו אותם כיחידה משפחתית אחת לשם חישוב מעמד העוני שלהם.

לוח 12. תחולת העוני לפי טיפוס משפחה ומשפחה בנות בעבודה, לפי קו העוני וקו סף-העוני, לפני תמיכות ואחריות:
1969

משפחות עם תורה	4 ילדים או יותר		ראש משפחה קשיש		ראש משפחה עובד		ראש משפחה לא-קשיש		ראש משפחה קשיש		המשפחות כולל	לפי קו העוני לפני תמיכות			
	רה"ט	סה"ט	גבר	אשה	סה"ט	סה"ט	לא	ל	סה"ט	לא					
6.7	23.6	19.0	33.1	21.8	49.0	38.8	10.1	54.7	14.8	39.9	54.9	45.6	9.3	109.6	המספר (באלפים)
28.8	35.9	31.9	42.2	53.9	9.8	9.8	9.7	11.0	44.0	8.6	46.2	57.3	23.7	17.9	תחולה (%)
(4.6)	17.2	12.8	18.5	13.4	33.7	25.4	7.5	40.8	11.4	29.3	32.4	28.1	4.3	73.2	המספר (באלפים)
(19.7)	26.2	21.5	23.6	34.4	6.7	6.5	7.3	8.2	34.0	6.4	27.3	35.4	10.9	11.9	תחולה (%)
(33)	27	33	44	39	32	33	25	25	23	26	41	38	54	33	שיעור הירידה במספר המשפחות בעוני (%)
8.8	34.4	29.4	39.6	25.4	83.5	66.4	17.0	88.3	17.2	71.1	65.0	52.5	12.5	153.3	המספר (באלפים)
38.2	52.3	49.4	50.5	62.8	16.7	16.8	16.4	17.8	51.0	15.4	54.7	66.0	31.8	25.0	תחולה (%)
8.3	30.4	25.4	29.2	18.9	70.9	56.3	14.5	77.1	14.7	62.4	48.2	39.5	8.6	125.2	המספר (באלפים)
35.9	46.4	42.8	37.2	46.7	14.2	14.2	14.0	15.6	43.6	13.5	40.5	49.7	21.9	20.4	תחולה (%)
6	11	13	26	25	15	15	15	13	14	12	26	25	31	18	שיעור הירידה במספר המשפחות בעוני (%)

לפי קו סף-העוני לפני תמיכות

מספר התמיכה	משפחות עניות לפני תמיכות ואחריהן		משפחות עניות לפני תמיכות		מספר מקבלי תמיכה					
	משפחות עם ילדים נמעליה	משפחות עם ילדים	משפחות שראשן קשיש							
			אישה	גבר						
כלל המשפחות	65.6	289.3	40.4	78.5	118.9	39.3	126.3	392.6	495.3	614.2
תמיכה כלשהי	64.0	245.9	33.0	57.6	90.5	20.1	15.1	288.9	324.1	414.6
ביטוח לאומי	62.2	239.7	25.4	52.0	77.4	14.9	6.8	284.9	306.6	384.0
קיצבת זיקנה	3.8	13.7	22.9	49.4	72.4	(1.2)	(4.8)	13.1	19.1	91.5
קיצבת ילדים	61.2	231.6	(-)	(3.7)	(3.7)	7.2	-	281.9	289.1	292.7
סעד	12.9	15.6	8.6	9.3	17.8	6.5	(5.4)	21.1	33.1	50.9
סעד או קיצבת ילדים	63.2	238.8	9.6	13.4	23.0	12.3	(5.6)	285.3	303.2	326.2
מוסדות ציבור אחרים	(1.2)	7.7	(2.4)	(3.7)	6.2	(1.4)	(2.9)	8.1	12.4	18.6
משפחות עניות לפני תמיכות	23.5	23.4	21.8	33.1	54.9	9.3	8.0	38.9	56.1	111.0
תמיכה כלשהי	23.4	20.1	19.8	30.9	50.7	7.2	(3.9)	35.4	46.5	97.3
ביטוח לאומי	22.3	15.2	14.3	26.3	40.4	(4.0)	(0.7)	32.9	37.6	78.1
קיצבת זיקנה	(1.8)	(2.5)	13.1	25.7	38.8	(0.5)	(0.7)	(2.6)	(3.8)	42.6
קיצבת ילדים	21.5	13.3	-	(1.1)	(1.1)	(1.2)	-	32.4	33.6	34.8
סעד	7.9	7.1	6.9	7.3	14.2	(4.4)	(2.6)	10.4	17.3	31.5
סעד או קיצבת ילדים	22.8	18.2	7.6	9.2	16.8	(4.9)	(2.6)	34.5	41.9	58.7
מוסדות ציבור אחרים	0.8	(0.7)	(1.4)	(3.2)	(4.5)	(0.7)	(0.8)	(1.2)	(2.2)	6.7
משפחות עניות אחרי תמיכות	17.5	17.8	13.9	18.8	32.7	6.1	6.2	29.7	42.0	74.7
תמיכה כלשהי	17.3	14.5	12.0	16.5	28.5	(4.0)	(2.1)	26.2	32.3	60.8
ביטוח לאומי	16.7	16.5	7.6	13.1	20.8	(1.3)	(-)	24.7	2.6	46.8
קיצבת זיקנה	(1.3)	(1.0)	7.1	12.7	19.8	(-)	(-)	(1.5)	(1.5)	21.3
קיצבת ילדים	16.2	9.5	(-)	(0.7)	(0.7)	(0.5)	-	24.5	25.0	25.7
סעד	6.5	(5.7)	(4.8)	(4.1)	8.8	(3.4)	(2.1)	8.4	13.9	22.8
סעד או קיצבת ילדים	17.0	14.0	(5.2)	(5.1)	10.3	(3.7)	(2.1)	26.0	31.8	42.1
מוסדות ציבור אחרים	0.5	(-)	(-)	(1.6)	(1.6)	(-)	(-)	(0.7)	(0.7)	(2.4)
משפחות עניות אחרי קבלת תמיכות	18.4	19.8	16.8	21.7	38.5	7.3	7.2	31.3	45.9	84.4
הביטוח הלאומי	18.2	16.5	14.9	19.4	34.3	(5.2)	(3.1)	27.9	36.2	70.6
תמיכה כלשהי	17.1	11.6	9.1	14.9	24.0	(2.0)	(-)	25.4	27.4	51.4
הביטוח הלאומי	16.3	10.7	(-)	(0.9)	(0.9)	(1.0)	-	25.2	26.2	27.0
קיצבת ילדים	17.7	15.6	7.3	7.2	14.5	(4.6)	2.5	27.2	34.4	48.9
סעד או קיצבת ילדים										

העירוניות קיבלו תמיכה כלשהי. בקרב אלו, קיבלו 93 אחוז תמיכות מן המוסד לביטוח לאומי, 12 אחוז ממשרד הסעד ו-4 אחוז קיבלו תמיכות ממוסדות ממשלתיים אחרים. בקרב המשפחות העניות, היה שיעור מקבלי התמיכות גבוה יותר, והגיע ל-88 אחוז מכלל העניים לפני תמיכות ול-81 אחוז מכלל העניים לאחר התמיכות.

שיעורים אלה שונים מאד בין המשפחות לסוגיהן. שיעור מקבלי התמיכות בקרב הקשישים היה 93 אחוז, לעומת 83 אחוז בקרב משפחות לא-קשישיות. שיעור הנתמכים הגבוה ביותר היה בקרב משפחות מרובות ילדים, אשר רובן ככולן קיבלו תמיכה. דבר זה משקף את האונברסליות של הקיצבאות למשפחות מרובות ילדים ואת שיעור המיצוי הגבוה שלהן.

בקרב המשפחות העניות, היו דפוסי קבלת התמיכות שונים מעט. השיעור המקבל קיצבאות מן הביטוח הלאומי נמוך מעט (80 אחוז), ואילו שיעור מקבלי הסעד גבוה מאשר בכלל האוכלוסיה (32 אחוז). בקרב המשפחות שנחלצו מעוני לאחר תמיכות נמצא כי 89 אחוז קיבלו קיצבאות מן הביטוח הלאומי, 24 אחוז ממשרד הסעד, ו-12 אחוז ממוסדות ממשלתיים אחרים.

נתונים אלה אינם בהכרח מבטאים את ההשפעה של כל אחד ממקורות התמיכה בצמצום העוני. לדוגמה, אם קיבלה משפחה תמיכות מיותר ממקור אחד, קשה לפסוק איזו מבין התמיכות היא שחילצה את המשפחה מעוני.² כדי לבודד את השפעת הביטוח הלאומי, קבענו קריטריון לפיו משפחה שקיבלה תמיכה מן הביטוח הלאומי בשיעור מספיק כדי לחלצה מעוני, תיחשב שהוצאה מעוני הודות לקיצבאות הביטוח הלאומי, אף אם קיבלה תמיכה ממקור נוסף. לפי

² אסור להתעלם גם מכך שהתמיכות משפיעות על ההכנסה ממקורות אחרים. אלמלא תמיכות הביטוח הלאומי, יחכן שהאדם היה ממשיך לעבוד, מבקש תמיכת סעד, או נזקק לעזרה מקרוביו. אך אין דרך ברורה להתחשב בשיקולים אלה בניחוח.

קריטריון זה, אמדנו את מספר המשפחות העניות לאחר קבלת תמיכות ביטוח הלאומי אך לפני כל תמיכה אחרת, וכך בחנו את הלימותן של תמיכות אלה לבדן בצמצום העוני. כמו-כן בחנו איזה חלק מכלל הצמצום בעוני לאחר תמיכות היה אפשר להשיג על-ידי הביטוח הלאומי בלבד.

לוח 14 מראה כי כ-20 אחוז מכלל הנהנים מקיצבאות הביטוח הלאומי היו עניים לפני קבלת תמיכה כלשהי. שיעור זה נמוך משיעור העניים בכלל מקבלי הסעד או תמיכות ממקורות ממשלתיים אחרים. אך סך כל התמיכה שמשלם המוסד לביטוח לאומי גבוה הרבה יותר, ורמת הסיוע לרוב מספקת יותר. לכן, בכללו של דבר, קיצבאות המוסד לביטוח לאומי אחריות למרבית הצמצום בעוני עקב התמיכות. לגבי 34 אחוז מן העניים המקבלים קיצבאות מהביטוח הלאומי, היה די בקיצבאות אלו לבדן כדי להוציאם ממעגל העוני. עוד 6 האחוזים ממקבלי קיצבאות הביטוח הלאומי הוצאו ממעגל העוני הודות לתמיכות גוספות שקיבלו ממקורות אחרים. וכך, היו קיצבאות המוסד לביטוח לאומי, לבדן, אחראיות ל-85 אחוז מכלל צמצום העוני לאחר תמיכות. חלקן של תמיכות המוסד לביטוח לאומי בצמצום העוני בקרב כלל המשפחות, ולא רק בקרב מקבלי קיצבאות אלו, הוא 73 אחוז.

ישנם הבדלים ניכרים בהשפעת התמיכות השונות לפי סוג המשפחה. כדי לעמוד על הבדלים אלה, בדקנו את השפעת התמיכות לגבי משפחות שראשיהן קשישים לעומת משפחות שראשיהן לא-קשישים, וכך לגבי משפחות עם 1-3 ילדים לעומת משפחות עם 4 ילדים ויותר.

משפחות שראשיהן קשישים: מקור התמיכה העיקרי של משפחות קשישות הוא קיצבת הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי³. ב-1969, לא כל משפחות הקשישים היו זכאיות לקיצבת הזיקנה

³ שיעור קיצבת הזיקנה הוא אחד ואינו תלוי בהכנסה שלפני הפרישה. לגבי גברים בגילים שבין 65 ל-70, ונשים שבגילים שבין 60 ל-65, תלויה קבלת הקיצבה ושיעורה בהכנסות השוטפות ממקורות אחרים. קשישים בגילים אלה שהכנסתם הכוללת אינה עולה על קיצבת הזיקנה ליחיד, מקבלים הטבה סוציאלית נוספת.

של הביטוח הלאומי, אך חלק מאלה שלא היו זכאיות לקיצבה זו קיבלו תמיכה ממשרד הסעד או סוגים שונים של סיוע מיוחד.⁴ שישים וחמישה אחוז מאוכלוסיית הקשישים נהנו מתמיכה מן המוסד לביטוח לאומי והם היוו 20 אחוז מכלל הנהנים מקיצבאות הביטוח הלאומי; 15 אחוז נוספים קיבלו תמיכות סעד. בקרב משפחות הקשישים שהן עניות, 74 אחוז קיבלו תמיכות מן המוסד לביטוח לאומי, והן היוו 52 אחוז מכלל המשפחות העניות שקיבלו הטבה כלשהי מהמוסד. עוד 26 אחוז קיבלו תמיכות סעד.⁵

כאמור, מרבית הקשישים העניים נשארים במעגל העוני גם אחרי תמיכות (ראה לוח 12). ארבעים ואחד אחוז מנתמכי המוסד לביטוח לאומי הוצאו ממעגל העוני הודות לתרומתן הבלעדית של תמיכות המוסד, ו-49 אחוז הודות לכל סוגי התמיכות (לוח 14). מקרב מקבלי הסעד, שיעור היוצאים ממעגל העוני הודות לכל התמיכות הוא 38 אחוז בלבד (לוח 13). לתמיכות הביטוח הלאומי השפעה רבה יותר במשפחות שראשן גבר מאשר באלו שבראשן אישה. דבר זה נכון גם לגבי כלל התמיכות. סיבה אפשרית לכך היא שיש יותר סיכויים שלגברים הקשישים תהיה הכנסה ממקורות נוספים, ובמיוחד מתעסוקה (ראה לוח 29 בפרק ה' להלן).

משפחות שראשיהן לא-קשישים: גם במשפחות אלו, מקור התמיכה העיקרי הוא קיצבאות הביטוח הלאומי (52 אחוז).⁵ התמיכה השכיחה ביותר היא קיצבאות ילדים (58.4 אחוז).

⁴ מאז 1969 הותלה קיצבת הזיקנה על כל הקשישים, לרבות משפחות שקיבלו בעבר סיוע חודשי ממשרד הסעד. כך גדל תפקידו של הביטוח הלאומי במתן תמיכה להכנסתם של הזקנים. עם זאת, ממשיכות משפחות הזקנים לקבל סיוע מיוחד ממשרד הסעד, כגון טיפול בית ושירותים אחרים. עם הנהגת ביטוח הנכות המקיף ב-1974, התרחב עוד יותר תפקידו של הביטוח הלאומי על חשבון משרד הסעד.

⁵ המשפחות העניות היוו 52 אחוז מכל הזכאים למענקי הביטוח הלאומי, ו-80 אחוז מכל הקשישים נתמכי הסעד.

שבעה אחוזים קיבלו תמיכות סעד. דפוס זה נכון גם לגבי העניים: 67 אחוז זכאים לתמיכות הביטוח הלאומי וההטבה השכיחה ביותר הינה קיצבת הילדים (60 אחוז).

לסיכום, השפעתו של הביטוח הלאומי על העוני קטנה יותר בקרב לא-קשישים מאשר בקרב קשישים. אולם תרומתו לכלל הצמצום בעוני, הודות לכל התמיכות, דומה בשתי הקבוצות.⁶

תרומתו לגבי משפחות שראשיהן גברים גדולה בהרבה מלגבי משפחות שראשיהן נשים, וכן יש הבדל מובהק בין משפחות גדולות וקטנות: תרומת הביטוח הלאומי רבה ביותר בקרב משפחות מרובות ילדים שראשיהן גברים.

⁶ יתכן כי בכמה מן המשפחות הצעירות מקבל התמיכה הוא זקן, שאיננו ראש המשפחה.

לוח 15. הקיצבה החודשית הממוצעת, למשפחה ענייה ולמשפחה לא-ענייה לפני תמיכות ולכלל המשפחות, לפי גיל ומיץ ראש המשפחה ולפי סוג התמיכה: 1969

(בלי"י)

	משפחות לא - עניות לפני תמיכות		עניות משפחות לפני תמיכות		משפחות לא-עניות לפני תמיכות		כלל המשפחות		סוג התמיכה				
	ראש משפחה לא-קשיש	ראש משפחה קשיש	ראש משפחה לא-קשיש	ראש משפחה קשיש	ראש משפחה לא-קשיש	ראש משפחה קשיש	ראש משפחה לא-קשיש	ראש משפחה קשיש					
כלל התמיכות	92	69	78	110	110	82	104	122	59	32	81	94	
קיצבאות הביטוח הלאומי	39	39	50	84	64	46	66	97	37	24	57	79	
קיצבת זקנה	0	4	47	81	8	7	57	94	-4	4	49	76	
קיצבאות ילדים	3	33	0.	1	4	37	0	1	4	19	0	1	
סעד	52	28	28	23	39	28	26	20	13	5	16	10	
סעד או קיצבאות ילדים	53	61	28	23	42	65	26	21	16	24	16	12	
משרדי ממשלה אחרים	0	2	3	4	8	8	12	5	9	3	8	5	

ה. דפוסי העוני לפני תמיכות, 1969

ב-1969 היו 109,600 משפחות שהכנסתן לפני קבלת תמיכות נפלה מקו העוני. משפחות אלו מתחלקות לשתי קבוצות עיקריות הדומות בגודלן: משפחות שראשיהן קשישים ואינם עובדים בדרך כלל, ומשפחות שראשיהן אינם קשישים ומועסקים. הקריטריון לתעסוקה שנקבע כאן הוא רחב למדי וכולל את כל אלה שעבדו לפחות שבוע אחד במשך השנה האחרונה. על בסיס זה נמצא כי 17.1 אחוז מראשי המשפחות הקשישים שהם עניים עבדו לפחות בחלק מן השנה, לעומת 72.8 אחוז מן הלא-קשישים (לוח 16). רק 8,700 משפחות שהן 7.9 אחוזים מן המשפחות העניות, אשר ראשיהן גברים מתחת לגיל 65, לא עבדו כלל משך השנה האחרונה.¹ סביר שבחלק מן המקרים לפחות חוסר התעסוקה נובע מנכות או ממחלה, אך סקר הוצאות המשפחה אינו כולל מידע לעניין זה. משפחות עם הורה אחד, אשר בארצות אחרות מהוות מקור לדאגה רבה, אינן קבוצה נכבדה בישראל. ישנן רק 6,700 משפחות עניות כאלו, שהן 6.1 אחוז מכלל העניים. אף שאין אפשרות לקבוע זאת מתוך הסקר, סביר שבמקרים רבים הסיבה להיעדרו של ההורה האחר נובעת מסיבות טבעיות, כמו מוות, ולא מחוסר יציבות משפחתית.

העובדים העניים

את מידת השתתפותה של המשפחה בכוח העבודה אפשר למדוד בדרכים שונות. בהתאם לכך, יהיו כמה דרכים אלטרנטיביות להגדרת קבוצת העובדים העניים. בהגדירנו משפחה עובדת כמשפחה שראשה עבד לפחות שבוע אחד במשך השנה, נמצא כי היו 49,100 משפחות עניות עובדות, שהן 44.8 אחוז מכלל המשפחות העניות; 39,000 מראשי משפחות אלו הם שכירים ו-10,100 עצמאיים.

¹ אין בידינו מידע האם אותם ראשי משפחה שלא עבדו כלל, חיפשו עבודה במשך שנת המחקר.

לוח 16. משפחות עניות ולאו-עניות לפני תמיכות, לפי טיפוס משפחה ולפי השתתפות ראש המשפחה בכוון העבודה: 1969

	משפחות לא - עניות				משפחות עניות				טיפוס משפחה		
	משפחות שראשן עובד	המספר	מספר באלפים	תחולת אחוז העובדים העוני (%)	משפחות שראשן עובד	המספר	מספר באלפים	תחולת העוני			
ראש משפחה קשיש	46.9	6.6	30.0	64.0	23.7	17.1	19.1	9.4	46.2	54.9	
גבר	59.3	6.0	26.9	45.4	21.1	21.6	14.7	7.2	42.2	33.1	
אישה	(16.7)	(0.7)	(3.1)	18.6	(40.7)	10.0	(4.4)	(2.2)	53.9	21.8	
ראש משפחה לא-קשיש	95.7	93.4	421.8	440.6	8.6	72.8	81.0	39.8	11.0	54.7	
גבר	97.6	88.6	400.3	410.3	8.5	81.0	75.3	37.0	10.0	45.7	
אישה	71.0	4.8	21.5	30.3	(11.5)	(31.1)	(5.7)	(2.8)	22.9	9.0	
משפחות עם ילדים	96.4	65.9	297.7	308.7	10.5	75.6	71.3	35.0	13.0	46.2	
1-3 ילדים	96.5	56.9	257.3	266.6	5.9	70.8	32.6	16.0	7.8	22.7	
4-5 ילדים	96.1	6.5	29.3	30.5	21.4	76.2	16.3	8.0	25.7	10.5	
6 ילדים ויותר	95.7	2.5	11.1	11.6	49.8	84.6	22.4	14.0	52.9	13.0	
4 ילדים ויותר	96.2	9.0	40.4	42.0	31.9	80.6	38.7	19.0	35.9	23.6	
משפחות עם הורה אחד	66.1	2.4	10.9	16.5	19.7	(40.0)	(5.5)	(2.7)	28.8	6.7	
סך הכל	89.6	100.0	451.9	504.6	9.8	44.8	100.0	49.1	17.8	109.6	

לוח 17. משפחות עניות ול-א-עניות לפני המיכות וכלל המשפחות, לפי היקף המשורה של ראש המשפחה: 1969

	כלל המשפחות		משפחות ל-א-עניות		משפחות עניות ¹			היקף המשורה של ראש המשפחה		
	התפלגות מספרים באחוזים מעובדים	התפלגות מספרים באחוזים מעובדים	התפלגות מספרים באחוזים מעובדים	התפלגות מספרים באחוזים מעובדים	התפלגות מספרים באחוזים מעובדים	התפלגות מספרים באחוזים מעובדים				
-	17.8	109.0	-	9.9	49.8	54.3	-	53.3	59.2	ל-א-עובד
8.8	7.2	44.4	6.7	6.1	30.5	31.3	26.8	12.5	13.9	עובד במשורה חלקית
91.2	75.0	460.8	93.3	84.0	422.8	8.2	73.2	34.2	38.0	עובד במשורה מלאה
100.0	100.0	614.2	100.0	100.0	503.1	18.1	100.0	100.0	111.0	סך-הכל

מספר המשפחות העניות כלוחות 14, 15 ו-16 קצה גבוה יותר מכלוחות האחורים בגלל אי-התאמות בסקר הוצאות המשפחה.¹

לוח 18. משפחות ענייה ולי-ענייה לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי שבוטעות העבודה בשנה של המשפחה ושל ראש המשפחה:

1969

מספר שבוטעה עבודה בשנה	כלל המשפחות		משפחות לא-עניות		משפחות עניות		מספר שבוטעה עבודה בשנה		
	משפחות שראשן עובד	כל המשפחות	משפחות שראשן עובד	כל המשפחות	משפחות שראשן עובד	כל המשפחות			
0	-	13.6	83.5	-	5.9	29.6	64.6	48.6	53.9
1 - 26	2.6	13.1	2.2	13.8	1.6	8.2	11.9	6.0	(40.6)
27 - 52	55.6	278.8	48.4	297.6	53.9	242.8	71.6	36.0	42.9
53 - 78	8.0	39.9	6.8	42.0	8.1	36.7	7.6	38.1	6.4
79 +	33.8	169.2	28.9	177.3	36.4	164.1	34.1	171.6	10.1
סך-הכל	100.0	501.0	100.0	614.2	100.0	450.7	100.0	503.2	100.0
ראש המשפחה									
0	-	17.7	109.0	-	9.9	49.8	-	54.3	53.2
1 - 39	6.4	5.3	32.3	4.6	4.2	21.1	21.6	34.7	10.2
40 - 49	2.9	2.4	14.5	2.9	2.6	13.0	2.9	(10.3)	1.3
50 - 52	88.5	72.8	447.0	90.1	81.2	408.6	74.1	8.6	34.6
+52	2.2	1.9	11.4	2.4	2.1	10.7	1.4	(6.0)	0.6
סך-הכל	100.0	100.0	614.2	100.0	100.0	503.2	100.0	18.1	100.0

1 מספר המשפחות העניות בלוחות 14, 15 ו-16, גבוה מעט ממשאר הלוחות בשל אי-ההאזנה בסקר הוצאת המשפחה.

לוח 19. משפחות ענייה ול א-ענייה לפני המיכרות וכלל המשפחות, לפי שביעות עבודה מלאים¹ של המשפחה ושל ראש המשפחה: 1969

מספר שביעות עבודה בשנה	כלל המשפחות				משפחות ל א-ענייה				משפחות ענייה				מספר שביעות עבודה בשנה
	משפחות שארן עובד		כל המשפחות		משפחות שארן עובד		כל המשפחות		משפחות שארן עובד		כל המשפחות		
	מספר ההתפלגות באלפים באחוזים	התפלגות המספר באחוזים	מספר ההתפלגות באלפים באחוזים	התפלגות המספר באחוזים	מספר ההתפלגות באלפים באחוזים	התפלגות המספר באחוזים	מספר ההתפלגות באלפים באחוזים	התפלגות המספר באחוזים	מספר ההתפלגות באלפים באחוזים	התפלגות המספר באחוזים	מספר ההתפלגות באלפים באחוזים	התפלגות המספר באחוזים	
0	-	13.6	83.5	-	5.9	29.6	-	64.6	48.5	53.9	0	כל המשפחה	
1 - 26	7.5	37.8	6.9	42.2	4.8	21.8	4.9	24.5	31.8	16.0	41.9	15.9	17.7
27 - 52	52.2	261.3	45.1	277.1	51.9	233.9	48.8	245.4	54.5	27.4	11.4	28.6	31.7
53 - 78	16.2	81.0	13.7	84.1	17.2	77.5	15.8	79.8	7.0	3.5	(5.1)	3.9	4.3
+ 79	24.1	120.9	20.7	127.3	26.1	117.5	24.6	123.9	6.7	3.4	(2.7)	3.1	3.4
סך-הכל	100.0	501.0	100.0	614.2	100.0	450.7	100.0	503.2	100.0	50.3	18.1	100.0	111.0
ראש המשפחה	-	17.7	109.0	-	9.9	49.9	-	54.2	53.3	59.1	0	ראש המשפחה	
0	-	17.7	109.0	-	9.9	49.9	-	54.2	53.3	59.1	0	ראש המשפחה	
1 - 39	13.2	10.9	66.8	9.9	8.9	45.0	42.0	32.6	19.6	21.8	1 - 39		
40 - 49	2.7	2.2	13.4	2.7	2.5	12.4	1.9	(7.5)	0.9	1.0	40 - 49		
50 - 52	82.1	67.6	414.9	85.3	76.8	386.6	54.5	6.8	25.5	28.3	50 - 52		
+ 52	2.0	1.6	10.1	2.1	1.8	9.3	1.6	(7.9)	0.7	0.8	+ 52		
סך-הכל	100.0	100.0	614.2	100.0	100.0	503.2	100.0	18.1	100.0	111.0	סך-הכל		

1 לשיבוע עבודה במשרה מלאה ניתן משקל של 1, ולשבוע עבודה במשרה חלקית ניתן משקל של 0.5.
 2 מספר המשפחות הענייה בלוחות 14, 15 ו-16 נבנה מעט מבלוחות האחרים בשל אי-התאמת בסקר הוצאות המשפחה.

ישנם שלושה גורמים העלולים להמיט תנאי מצוקה ועוני על משפחה שראשה עובד: העסוקה בלתי מלאה, שכר נמוך ומספר רב של תלויים. להלן נעמוד בקצרה על כל אחד מן הגורמים הללו, אשר מידת המתאם ביניהם היא שקובעת למעשה את היקף העוני. קו העוני שבו השתמשנו במחקר זה מוגדר על בסיס חציון ההכנסה המשפחתית. כיוון שמדד זה כולל את ההכנסות של כל בני המשפחה, הרי כדי לעמוד על גורמי העוני, עלינו להתחשב בתעסוקתם של כל בני המשפחה ובשיעורי השכר העומדים לרשותם.

היקף התעסוקה: מצאנו כי ברוב המשפחות העניות, הסתכמה עבודת בני המשפחה כמעט במשרה מלאה שנתית אולם היקף התעסוקה שלהן נפל מזה של משפחות לא-עניות (לוח 17). מקור ההכנסה העיקרי של המשפחה הוא עבודתו של ראש המשפחה, ולכן היקף תעסוקתו חשוב במיוחד לרווחת המשפחה. מביין ראשי המשפחות העניים העובדים, 73.2 אחוז עבדו משך כל השנה לעומת 93.3 אחוז מראשי המשפחות הלא-עניים. במונחים של שבועות עבודה מלאים, כאשר לשבוע עבודה במשרה חלקית ניתנת מחצית המשקל של שבוע עבודה מלא², נמצא כי 58 אחוז מן העובדים העניים עבדו 40 שבועות מלאים ומעלה, לעומת 90.1 אחוז מקרב הלא-עניים (לוח 19).

² דיון במדדי תעסוקה אחרים, ראה: Deborah Pisetzner Klein, "Exploring the Adequacy of Employment," Monthly Labor Review, XCVI (No. 10, 1973), 3-9; Herman P. Miller, "Measuring Subemployment in Poverty Areas of Large U.S. Cities," Monthly Labor Review, XCVI (No. 10, 1973), 10-14; Sar A. Levitan and Robert Taggart "Employment and Earnings Inadequacy: A Measure of 'Worker Welfare'," Monthly Labor Review, XCVI (No. 10, 1973), 19-27.

לוח 20. משפחות עניות ול-א-עניות לפני המיכרות וכלל המשפחות, לפי מספר המפרנסים במשפחה והרכבם: 1969

מספר המפרנסים והרכבם	משפחות ל-א-עניות				משפחות כלי המשפחות				מספר המפרנסים והרכבם
	התפלגות משפחות עם מפרנס 1 לפחות	התפלגות משפחות עם מפרנסים באחרזים	התפלגות משפחות עם מפרנס 1 לפחות	התפלגות משפחות עם מפרנסים באחרזים	התפלגות משפחות עם מפרנס 1 לפחות	התפלגות משפחות עם מפרנסים באחרזים	התפלגות משפחות עם מפרנס 1 לפחות	התפלגות משפחות עם מפרנסים באחרזים	
סך המשפחות	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	109.6
בלי מפרנסים	-	5.9	-	5.9	-	29.6	64.6	-	53.9
מפרנס אחד לפחות	100.0	86.4	100.0	94.0	100.0	475.1	10.5	100.0	55.6
מפרנס אחד	62.1	62.4	59.5	56.2	59.7	287.3	14.4	86.8	47.6
ראש המשפחה	62.1	58.7	59.5	53.3	56.6	268.8	13.7	86.8	42.6
אשת ראש המשפחה	-	1.2	-	(0.9)	(1.0)	(4.8)	(28.4)	-	(1.7)
אחר	-	2.5	1.1	2.0	2.1	10.2	(23.3)	-	(3.1)
שני מפרנסים	30.6	30.4	32.8	30.6	32.5	154.6	4.0	(10.2)	6.5
ראש במשפחה ואשתו	31.3	20.2	23.4	20.9	22.2	105.6	(1.2)	(2.7)	(1.3)
ראש המשפחה ואחר	9.2	8.7	9.4	8.4	8.4	42.6	(8.0)	(7.5)	(3.7)
אחרים	-	1.5	-	1.3	1.4	6.5	(18.9)	-	(1.5)
שלושה מפרנסים ויותר	7.3	7.2	7.7	7.3	7.7	36.8	(39.2)	(3.0)	(1.5)
ראש המשפחה ואחרים	7.3	6.9	7.7	6.9	7.3	35.0	(4.1)	(3.0)	(1.5)
אחרים	-	(0.3)	-	(0.4)	(0.4)	(1.8)	(0.0)	-	(0.0)

לוח 21. השכר הממוצע לשבוע עבודה מלא¹ של ראש משפחה שכיר ושל אשת ראש משפחה, במשפחות עניות לפני תמיכות ובכלל המשפחות, לפי מין וגיל ראש המשפחה: 1969

(בל"י)

כלל המשפחות		משפחות עניות		המין והגיל של ראש המשפחה
השכר הממוצע של אשת ראש המשפחה	השכר הממוצע של ראש המשפחה	השכר הממוצע של אשת ראש המשפחה	השכר הממוצע של ראש המשפחה	
143	192	75	111	גברים
141	190	64	165	עד 34
146	206	84	100	35-54
145	167	71	90	55-64
122	144	55	70	+65
-	133	-	(44)	נשים
-	145	-	(57)	עד 59
-	(82)	-	(30)	+60
143	188	75	104	סך-הכל

¹ לשבוע עבודה מלא ניתן משקל של 1, ולשבוע עבודה במשרה חלקית ניתן משקל של 0.5.

לוח 22, השכר הממוצע לשבוע עבודה מלא¹ של ראש משפחה שכיר ושל אשת ראש המשפחה, במשפחות עניות לפני תמיכות ובכלל המשפחות, לפי שנות לימוד של ראש המשפחה: 1969

(בל"י)

כלל המשפחות		משפחות עניות		שנות לימוד של ראש המשפחה
השכר הממוצע של אשת ראש המשפחה	השכר הממוצע של ראש המשפחה	השכר הממוצע של אשת ראש המשפחה	השכר הממוצע של ראש המשפחה	
107	149	77	108	0 - 8
103	128	81	109	0 - 4
110	155	60	110	5 - 7
107	162	89	98	8
212	199	76	80	9 - 12
129	190	76	(90)	9 - 11
156	212	(-)	(42)	12
178	261	(42)	(118)	+13
167	226	(76)	(80)	13 - 15
186	290	(-)	(86)	+16
143	188	75	104	סך הכל

¹ לשבוע עבודה מלא ניתן משקל של 1, ולשבוע עבודה חלקי של 0.5.

לוח 23. משפחות שראשיהן עובדים, עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי מין וגיל ראש המשפחה: 1969

מין וגיל ראש המשפחה	משפחות עניות			משפחות לא-עניות			כלל המשפחות	
	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	תחולת העוני (%)	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	
גברים	44.1	89.9	9.4	427.2	94.5	471.3	94.1	
עד 34	10.1	20.6	9.2	99.8	22.1	109.9	21.9	
35-54	19.8	40.3	8.3	219.6	48.6	239.4	47.8	
55-64	7.1	14.4	8.1	80.9	17.9	88.0	17.6	
+65	7.2	14.7	21.1	26.9	6.0	34.1	6.8	
נשים	(5.0)	(10.1)	(16.8)	24.7	5.5	29.7	5.9	
עד 59	(2.8)	(5.7)	(11.5)	21.5	4.8	24.3	4.8	
+60	(2.2)	(4.4)	(40.7)	(3.2)	(0.7)	(5.4)	(1.1)	
סך-הכל	49.1	100.0	9.8	451.9	100.0	501.0	100.0	

לוח 24. משפחות שראשיהן עובדים, עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי שנות לימוד של ראש המשפחה: 1969

שנות לימוד של ראש המשפחה	משפחות עניות			משפחות לא-עניות			כלל המשפחות	
	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	תחולת העוני (%)	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	
0-8	40.2	81.9	16.7	200.2	44.3	240.4	48.0	
0-4	21.0	42.8	29.1	51.1	11.3	72.1	14.4	
5-7	10.9	22.2	15.0	62.0	13.7	72.9	14.6	
8	8.3	16.9	8.7	87.1	19.3	95.4	19.0	
9-12	6.0	12.2	3.6	161.8	35.9	167.8	33.5	
9-11	(4.5)	(9.2)	(4.6)	94.2	20.9	98.7	19.7	
12	(1.5)	(3.0)	(2.2)	67.6	15.0	69.1	13.8	
+13	(2.9)	(5.9)	(3.1)	89.8	19.9	92.7	18.5	
13-15	(2.1)	(4.2)	(5.1)	39.5	8.8	41.6	8.3	
+16	(0.8)	(1.7)	(1.6)	50.3	11.1	51.1	10.2	
סך-הכל	49.1	100.0	9.8	451.8	100.0	501.0	100.0	

ההבדל המשמעותי ביותר בין העניים ללא-עניים הוא בהיקף התעסוקה של בני משפחה נוספים. לוח 20 מראה כי ב-40.5 אחוז ממשפחות העובדים הלא-עניות יש שני עובדים ומעלה, לעומת 13.2 אחוז בלבד ממשפחות העניים. סיכום התעסוקה של כל בני המשפחה, כפי שהוא מוצג בלוחות 18 ו-19, מראה כי 16.5 אחוז ממשפחות העובדים העניים עבדו יותר מ-52 שבועות, לעומת 44.5 אחוז בקרב הלא-עניים. רוב משפחות העניים העובדים (71.6 אחוז) עבדו בין 27 ל-52 שבועות. במונחים של שבועות עבודה מלאים, חלקן של משפחות העובדים העניות שעבדו יותר מ-26 שבועות הוא 68.2 אחוז, לעומת 95.2 אחוז מקרב הלא-עניים.

ההבדלים בשיעורי התעסוקה מתבטאים בהבדלים בתחולת העוני. כמצופה, תחולת העוני הולכת ויורדת עם העלייה בכל אחד מקני המידה של התעסוקה. למשל, תחולת העוני יורדת מ-14.4 אחוז במשפחות עם מפרנס אחד ל-4 אחוזים במשפחות עם שני מפרנסים, או מ-32.6 אחוז במשפחות שבהן ראש המשפחה מועסק בין שבוע אחד ל-39 שבועות מלאים, ל-7.0 אחוזים כאשר הוא עבד 40 שבועות ומעלה.

שכר נמוך: השכר הממוצע של ראשי משפחות עניים נמוך יחסית, ומגיע ל-58 אחוז מן הממוצע הכולל. הדיון כאן מוגבל לשכירים בלבד. רמות השכר המוצגות בלוחות 21 ו-22 הוקנו להיקף התעסוקה והן מיצגות את ההכנסה הממוצעת לשבוע בעבודה מלאה.

שני גורמים המשפיעים על רמות השכר הינם הגיל וההשכלה. ישנה ירידה ניכרת בשכר עם עליית הגיל ועם ירידת רמת ההשכלה. התפלגות העובדים לפי גיל והשכלה מראה כי שיעור הקשישים ובעלי ההשכלה הנמוכה גבוה יחסית בקרב העניים (ראה לוחות 23 ו-24). תשעה-עשר אחוז מכלל העובדים העניים הינם קשישים בהשוואה ל-6.7 אחוז בקרב העובדים שאינם עניים; ל-81.9 אחוז היתה השכלה של 8 שנות לימוד או פחות, בהשוואה ל-48 אחוז מכלל האוכלוסייה.

לוח 25. משפחות שראשיהן לא-קשישים ועובדים, עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי הימצאות ילדים ומין ראש המשפחה: 1969

	משפחות עניות		משפחות לא-עניות		כלל המשפחות		
	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	
משפחות עם ילדים	34.3	79.0	296.0	68.6	330.3	69.6	
ראש המשפחה גבר	32.8	75.5	289.0	67.0	321.8	67.8	
ראש המשפחה אישה	(1.5)	(3.5)	7.0	1.6	8.5	1.8	
משפחות בלי ילדים	9.1	21.0	135.5	31.4	144.6	30.4	
ראש המשפחה גבר	6.2	14.3	118.4	27.4	124.6	26.2	
ראש המשפחה אישה	(2.9)	(6.7)	17.1	4.0	20.0	4.2	
סך-הכל	43.4	100.0	431.5	100.0	474.9	100.0	

לוח 26. משפחות שראשיהן עובדים, עניות ולא-עניות וכלל המשפחות, לפי מספר הילדים במשפחה: 1969

	משפחות עניות		משפחות לא-עניות		כלל המשפחות		מספר הילדים במשפחה
	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	
0	14.1	28.7	154.2	34.1	168.3	33.6	
1-3	16.1	32.7	257.2	57.0	273.3	54.5	
1	(3.2)	6.5	102.0	22.6	105.2	21.0	
2	6.1	12.4	106.9	23.7	113.0	22.5	
3	6.8	13.8	48.3	10.7	55.1	11.0	
+4	19.0	38.7	40.4	8.9	59.4	11.9	
4-5	7.9	16.1	29.5	6.5	47.3	7.5	
+6	11.0	22.4	11.1	2.4	22.1	4.4	
סך-הכל	49.1	100.0	451.9	100.0	501.0	100.0	

גורמים אלה יכולים, איפוא, להסביר לפחות באופן חלקי את הפער בין שכרם של העניים והלא-עניים. אולם מלוחות 21 ו-22 אנו למדים שגם בתוך קבוצת גיל או השכלה נחונה, שכרם של העניים נמוך יותר. לפיכך, יתכן שישנם גורמים אחרים המשפיעים על השכר, כמו משלח היד (לוחות ב.3 ו-ב.4), או מתאם שלילי בין שני הגורמים השכלה וגיל.

גודל המשפחה: יש הבדל ניכר בגודל המשפחה בין העובדים העניים והלא-עניים. אומנם חלקן של המשפחות עם ילדים דומה בשתי הקבוצות (לוח 25), אך ישנו הבדל ניכר במספר הילדים במשפחה. לעשרים ושניים אחוז מן המשפחות העניות יש 6 ילדים ויותר וכמעט ל-50 אחוז יש ארבעה ילדים או יותר, לעומת 2.4 אחוז ו-8.9 אחוז, בהתאמה, בקרב המשפחות הלא-עניות (לוח 26).

בניגוד לטענה המועלית מדי פעם, אין האבטלה גורם חשוב לקיום העוני במשפחות גדולות. רובן של המשפחות העניות הגדולות נמנות עם העובדים העניים. יתר-על-כן, מידת התעסוקה אף עולה עם עליית גודל המשפחה מ-70.8 אחוז במשפחות עם 1-3 ילדים ל-84.6 אחוז במשפחות עם 6 ילדים ויותר.

הקשישים

תחולת העוני בקרב בני ה-65 היא כפולה מזו שבקרב הילדים וגבוהה פי ארבעה מתחולת העוני בקרב גילאי 25-54. כתשעה-עשר אחוז מן העניים הם בני 65 ומעלה, שעה ששיעורם בכלל האוכלוסיה הוא 7.6 אחוז בלבד (לוח 27).

בקביעת מצבם הכלכלי של הקשישים, התחשבנו במקורות ההכנסה של כל בני המשפחה בה חי הקשיש. ההנחה הטמונה בדרך חישוב זו היא שהמקורות מתחלקים באופן שווה בין כל בני המשפחה. כנגד זה היו מחקרים שדירגו את הקשישים אך ורק על-פי מקורות ההכנסה הקשורים להם במישרין, אך אבחנה כזו קשה ובודאי שאין אפשרות לעשותה

לוח 27. עניים ולא-עניים לפני תמיכות וכלל האוכלוסיה (נפשות), לפי גיל: 1969

ג י ל	עניים			לא-עניים		כלל האוכלוסיה	
	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	תחולת העוני באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים
עד 18	179.1	45.7	20.4	699.5	37.9	878.6	39.2
0 - 3	33.7	8.6	18.6	147.4	8.0	181.0	8.1
4 - 5	23.6	6.0	22.5	81.6	4.4	105.3	4.7
6 - 13	86.0	22.0	22.0	304.4	16.5	390.3	17.4
14 - 17	35.8	9.1	17.7	166.1	9.0	201.9	9.0
18 ומעלה	212.4	54.3	15.7	1,146.8	62.1	1,359.1	60.7
18 - 24	20.8	5.3	9.6	196.0	10.6	216.8	9.7
25 - 54	83.5	21.3	10.9	684.2	37.1	767.7	34.3
55 - 64	34.7	8.9	17.0	169.1	9.6	203.8	9.1
65 ומעלה	73.4	18.8	43.0	97.4	5.3	170.9	7.6
סך-הכל	391.4	100.0	17.5	1,846.2	100.0	2,237.6	100.0

לוח 28. קשישים עניים ולא-עניים לפני תמיכות וכלל הקשישים (נפשות) לפי מיץ והסדר המגורים: 1969

המיץ וצורת המגורים	עניים			לא-עניים		כלל האוכלוסיה	
	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	תחולת העוני באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים
סך הכל	87.8	100.0	40.3	129.9	100.0	217.7	100.0
חיים לבד	22.5	25.6	54.1	19.1	14.7	41.6	19.1
חיים ביחידות משפחתיות	65.3	74.4	37.1	110.8	85.3	176.1	80.9
ראשי משפחה	32.5	37.0	42.0	44.9	34.6	77.3	35.5
גברים	34.6	39.4	41.4	48.9	37.6	83.5	38.4
חיים לבד	(3.4)	(3.9)	(47.2)	(3.8)	(2.9)	7.2	3.3
חיים ביחידות משפחתיות	31.2	35.5	40.9	45.1	34.7	76.3	35.1
ראשי משפחה	29.8	33.9	41.8	41.5	31.9	71.3	32.7
נשים	53.2	60.6	39.6	81.0	62.4	134.2	61.6
חיות לבד	19.1	21.8	55.5	15.3	11.8	34.4	15.8
חיות ביחידות משפחתיות	34.1	38.8	34.2	65.7	50.6	99.8	45.8
ראשי משפחה	(2.7)	(3.1)	(45.0)	(3.3)	(2.5)	6.0	2.7

לוח 29. ההכנסה החודשית הממוצעת למשפחה ענייה לפני תמיכות ולכלל המשפחות, לפי מקורות הכנסה ולפי גיל ומיץ ראש המשפחה: 1969

כלל המשפחות				משפחות עניות				מקורות הכנסה
ראש המשפחה קשיש	ראש המשפחה לא-קשיש	ראש המשפחה קשיש	ראש המשפחה לא-קשיש	ראש המשפחה קשיש	ראש המשפחה לא-קשיש	ראש המשפחה קשיש	ראש המשפחה לא-קשיש	
אישה	גבר	אישה	גבר	אישה	גבר	אישה	גבר	
212	504	575	1,014	42	96	131	319	סך ההכנסה לפני תמיכות
72	369	471	984	15	53	84	301	הכנסה מעבודה
5	99	74	187	0	12	73	45	עבודה עצמאית
62	265	392	792	14	38	10	249	עבודה שכירה
5	6	6	5	1	3	1	7	אחר
- 21	18	12	9	6	3	12	2	רכוש
56	68	32	5	6	18	19	3	פנסיות מהארץ
37	32	15	11	2	5	0	4	פנסיות מחו"ל
27	17	45	6	14	17	16	9	תמיכות קרובים
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך ההכנסה לפני תמיכות
33.7	73.3	81.9	97.0	35.8	55.7	64.4	94.5	הכנסה מעבודה
2.5	19.6	12.8	18.4	0.0	12.8	8.0	14.1	עבודה עצמאית
29.2	52.5	68.1	78.1	33.2	40.1	55.6	78.3	עבודה שכירה
2.1	1.2	1.1	0.5	2.6	2.8	0.8	2.1	אחר
9.7	3.5	2.1	0.9	14.0	3.0	9.4	0.5	רכוש
26.2	13.6	5.6	0.5	13.0	18.6	14.3	1.0	פנסיות מהארץ
17.5	6.4	2.6	1.1	4.7	4.8	0.0	1.1	פנסיות מחו"ל
12.8	3.3	7.8	0.6	32.5	17.8	11.9	2.9	תמיכות קרובים

(בלי"ט)

באותים

מתוך סקר הוצאות המשפחה.

לוח 28 מציג את התפלגות הקשישים ואת שיעור העוני בקרבם לפי הסדר המגורים. הבסיס להגדרת הקשישים היה גיל הפרישה הרשמי, שהוא 65 לגברים ו-60 לנשים. מתברר ש-74.4 אחוז מן הקשישים העניים גרים ביחידות משפחתיות (יחידה בת יותר מנפש אחת), ו-85.3 מן הקשישים שאינם עניים. מביין הקשישים העניים, הגברים כמעט כולם גרים ביחידות משפחתיות וברוב המקרים הם ראשי המשפחה. בקרב הקשישות שונים הדפוסים לגמרי: שליש מהן גרות לבדן, ובקרב אלו הגרות ביחידות משפחתיות רק מיעוטן עומד בראש המשפחה. ישנם הבדלים ניכרים בתחולה היחסית של העוני בקרב הקשישים לפי המין והסדר המגורים. שיעור העוני הגבוה ביותר הוא בקרב נשים הגרות לבדן (55.5 אחוז), בעוד תחולת העוני בקרב הנשים החיות במסגרת משפחתית היא 34.2 אחוז בלבד. תחולת העוני בקרב גברים קשישים היא כ-40 אחוז בכל קטגוריות המגורים.

מקורות ההכנסה של המשפחה משתנים עם הפרישה. בלוח 29, מושווים מקורות ההכנסה של הקשישים ושל הלא-קשישים. ההכנסה המשפחתית של גברים קשישים שהם ראשי משפחות שווה למחצית ההכנסה המשפחתית של ראשי המשפחות שאינם קשישים. ההכנסה מעבודה מהווה 97 אחוז מסך ההכנסה המשפחתית של ראשי משפחות לא-קשישים ורק 73.3 אחוז מהכנסת הקשישים. פנסיות מעבודה וממשלות זרות מהוות עוד 20 אחוז מהכנסת הקשישים. תמיכות מקרובים או הכנסות מרכוש הן בעלות חשיבות זעומה בשתי הקבוצות כאחת. במשפחות שראשיהן נשים הרכב ההכנסה שונה: משקל ההכנסה מעבודה נמוך יותר, 33.7 אחוז בלבד, ואילו משקל הפנסיות והתמיכות מקרובים גבוה יותר, 43.7 אחוז ו-12.8 אחוז בהתאמה.

הירידה במשקל ההכנסה מעבודה נעוצה בירידה בהיקף התעסוקה מזה, ובירידה בשיעורי השכר מזה. לגבי ראשי משפחות גברים, שיעור המקבלים הכנסה מעבודה הוא 52.5 אחוז

לוח 30, ההכנסה התודשית הממוצעת למפרנס, במשפחות עניות לפני תמיכות ובכלל המשפחות, לפי מקורות ההכנסה ולפי גיל ומין ראש המשפחה: 1969

(בל"י)

כלל המשפחות		משפחות עניות				מקורות הכנסה		
ראש המשפחה קשיש		ראש המשפחה לא-קשיש		ראש המשפחה קשיש			הכנסות מעבודה	
גבר	אישה	גבר	אישה	גבר	אישה			
188	482	491	834	59	188	148	327	עבודת רה"מ
-	376	-	442	-	109	-	103	עבודת אשת רה"מ
117	109	84	87	44	50	23	68	עבודת אחרים
113	141	95	111	47	38	121	86	רכוש
263	288	278	321	79	111	150	248	פנסיות מהארץ
303	347	280	231	81	125	0	180	פנסיות מחו"ל
103	111	214	142	50	70	65	134	תמיכות קרובים

לוח 31, משפחות שראשיהן קשישים, עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי מקורות הכנסה: 1969

כלל המשפחות		משפחות לא-עניות		משפחות עניות			מקורות ההכנסה
ההתפלגות במספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	ההתפלגות במספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	תחולת העוני באחוזים	ההתפלגות במספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	
100.0	118.9	100.0	64.0	46.2	100.0	54.9	סך-הכל
52.8	62.7	74.7	47.8	23.8	27.1	14.9	הכנסה מעבודה
35.5	42.2	50.7	32.4	23.1	17.8	9.8	מעבודה שכירה
12.4	14.7	18.6	11.9	(19.0)	(5.1)	(2.8)	מעבודה עצמאית
(4.9)	(5.8)	(5.4)	(3.5)	(39.9)	(4.2)	(2.3)	אחר
14.5	17.2	18.7	12.0	(30.4)	(9.5)	(5.2)	הכנסה מרכוש
22.9	27.2	31.9	20.4	25.1	12.4	6.8	פנסיות מעבודה
10.3	12.1	16.3	10.4	(14.3)	(3.2)	(1.7)	פנסיות מחו"ל
18.9	22.5	13.2	8.4	62.5	25.6	14.1	תמיכת קרובים

בקרב הקשישים לעומת 95.9 אחוז בקרב הלא-קשישים. ההכנסה הממוצעת לראש משפחה עובד הייתה 482 ל"י לקשישים, ו-834 ל"י ללא-קשישים (ראה לוח 30).

חופעת העוני קשורה באופן מובהק במקורות ההכנסה של הקשישים. הרכב ההכנסות של הקשישים העניים והלא-עניים שונה. לוח 31 מראה ששיעור המקבלים הכנסה מעבודה או מפנסיות קטן בהרבה בקרב העניים. רק 27.1 ממשפחות הקשישים העניות יש להן הכנסה מעבודה, לעומת 74.7 אחוז מהמשפחות שאינן עניות. כנגד זה, 25.6 אחוז מן הקשישים העניים קיבלו תמיכה כלשהי מקרובי המשפחה, ורק 13.2 אחוז מן המשפחות הלא-עניות. ההכנסה מעבודה מהווה 55.7 אחוז מהכנסת הקשישים העניים, ואילו תמיכות מקרובים ממלאות תפקיד נכבד למדי והן מהוות 17.8 אחוז מהכנסתם, ורק 3.3 מהכנסת הקשישים הלא-עניים (לוח 29). תחולת העוני נמוכה בהרבה מן הממוצע במשפחות שראשיהן מועסקים או מקבלים פנסיות מעבודה - 24 אחוז לעומת 46 אחוז בקרב כלל הקשישים - והתחולה נמוכה ביותר במשפחות שמקבלות פנסיות מחו"ל - 1.7 אחוז. אך העבודה או הפנסיות אין בהן כשל עצמן כדי להבטיח הכנסה הגבוהה מקו העוני, וישנם לא מעט קשישים המקבלים הכנסות ממקורות אלה שהם עניים.

ו. העוני לפי יבשת המוצא והותק בארץ, 1969

כל ניתוח של בעיית העוני בישראל חייב להביא בחשבון את נסיונה של ישראל כארץ שקלטה עולים מארצות רבות. שישים ואחד אחוז מראשי המשפחות עלו ארצה אחרי 1948. ה בדלים גדולים בין העולים ברקע ההשכלתי, במיומנות המקצועית ובכושרם להסתגל לאתגרים ולאורחות חיים חדשים, כל אלה השפיעו רבות על היקף העוני ואי-השוויון ועל הרכבם. יתר-על-כן, הדעת נותנת שהותק בארץ הוא, כשלעצמו, ישפיע על מצבה הכלכלי של המשפחה. בותק אפשר לראות גורם זמני שהשפעתו פוחתת והולכת עם הזמן, עד שהיא נעלמת כליל; במילים אחרות, אחרי תקופה של הסתגלות, חקירה ותעיה, תגיע המשפחה למצב כלכלי שהוא נורמלי ביחס למאפייניה האחרים. לעומת זה, אפשר לראות בותק גורם בעל השפעה מחמדת המביא להבדלים של קבע ברמת ההכנסה. על כל פנים, קשה לבודד את השפעת הותק ממשנתנים אחרים הקשורים בו, כמו - ההרכב הסוציו-דמוגרפי של העולים, פיזורם הגיאוגרפי לפי סוגי הישובים, היקף המשאבים והמאמצים שהושקעו בקליטה, וההזדמנויות שהיו קיימות בארץ בתקופה שעלתה המשפחה. הגורמים הקשורים בקליטה, לדוגמה, עשויים לפעול לטובתם של העולים שעלו בשנים האחרונות. לא ננסה כאן לבודד את סבך הגורמים הללו, אלא נסתפק בהשוואה של תחולת העוני בין עולים מיבשות מוצא שונות ובעלי ותק שונה בארץ.

חמישים ושניים אחוז מן המשפחות העניות לפני תמיכות הם ממוצא אסיה-אפריקה, שעה שמשפחות אלו מהוות רק 36 אחוז מכלל האוכלוסייה. יוצאי אסיה-אפריקה מהווים 39.8 אחוז מכלל הקשישים העניים, 65.4 אחוז מן העובדים העניים, 82.4 אחוז מן המשפחות מרובות הילדים העניות, ו-77.8 אחוז מן הילדים העניים. (ראה לוחות 32 ו-33).

יצוג היתר של המשפחות מאסיה-אפריקה בקרב העניים משקף את תחולת העוני הגבוהה בקבוצה זו, המגיעה ל-26 אחוז, לעומת 13 אחוז בקרב משפחות מאירופה-אמריקה. דבר זה נכון לכל סוגי המשפחות (ראה לוח 33). בקרב הקשישים, תחולת העוני היא 53.7 אחוז ליוצאי אסיה-אפריקה, לעומת 36.8 אחוז ליוצאי אירופה-אמריקה; במשפחות

שראשיהן עובדים תחולת העוני היא 17.7 אחוז בקרב יוצאי אסיה-אפריקה, לעומת 4.4 אחוז בקרב יוצאי אירופה-אמריקה. הפער בקרב הילדים גדול עוד יותר: 30 אחוז מן הילדים יוצאי אסיה-אפריקה הם עניים, לעומת 4.2 אחוז מן הילדים יוצאי אירופה-אמריקה ו-8.1 אחוז מן הילדים היהודים שאביהם יליד ישראל (ראה לוח 32). במקביל, פער העוני הממוצע במשפחות ממוצא אסיה-אפריקה הוא 143 ל"י, לעומת 107 ל"י במשפחות מאירופה-אמריקה. מכאן שהעוני הוא גם שכיח יותר וגם עמוק יותר בקרב משפחות ממוצא אסיה-אפריקה.

בין יוצאי אסיה-אפריקה לבין עצמם ישנם הבדלים בין הקבוצות השונות. תחולת העוני גבוהה במיוחד בקרב העולים מצפון אפריקה, והיא מגיעה ל-33.6 אחוז מכלל המשפחות ו-39.5 אחוז מכלל הילדים. אולם בכל המקרים התחולה בקרב יוצאי אסיה-אפריקה גבוהה מזו שבקרב יוצאי אירופה-אמריקה (ראה לוח 34).

ישנה ירידה כללית בעוני ככל שגדל הותק בארץ (ראה לוח 32). לדוגמה, בקרב יוצאי אסיה-אפריקה, תחולת העוני יורדת מ-32.8 אחוז לגבי עולים שעלו לאחר 1955 ל-17.2 אחוז לגבי עולים שעלו עד 1947. ברם הפער בין יוצאי אסיה-אפריקה לבין המשפחות האחרות גדול באותה מידה בכל תקופות העליה.

יעילותן של התמיכות שונה מאוד לפי יבשת המוצא (לוחות 35 ו-36). הירידה בעוני הודות לתמיכות גדולה הרבה יותר בקרב יוצאי אירופה-אמריקה מאשר בקרב העולים מאסיה-אפריקה. יחכן שהבדלים אלה נובעים מן ההבדלים ביעילות התמיכות בין טיפוסי המשפחה השונים. מצאנו כי תרומתן של התמיכות בצמצום העוני הייתה גדולה יותר בקרב הקשישים מאשר בקרב משפחות העובדים; וכיוון שבקרב העניים מאירופה-אמריקה. שיעור הקשישים גבוה הרבה יותר מאשר בקרב יוצאי אסיה-אפריקה, הרי שיכולנו לצפות שהירידה במספר העניים בקרב יוצאי אירופה-אמריקה תהיה גדולה יותר.

ברם, אין זה בהכרח ההסבר היחיד להבדלים ביעילות התמיכות, אלא יתכן שהיו גורמים נוספים כמו מידת מיצוי שונה של הזכות לתמיכה בין יוצאי אסיה-אפריקה לבין יוצאי אירופה-אמריקה. מכל מקום, השפעתן של התמיכות פעלה להרחבת הפער בין המשפחות מאסיה-אפריקה לבין משפחות יוצאות אירופה-אמריקה.

לוח 32. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני לפני תמיכות, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1969

יבשת המוצא והותק בארץ	נפשות		ילדים		פער העוני		יבשת המוצא והותק בארץ
	המספר	תחולת העוני (%)	המספר	תחולת העוני (%)	ההתפלגות בממוצע למשפחה (בלתי לחודש)	סך-הכל (במיליוני לחודש)	
איטליה-אמריקה	39.4	35.9	13.0	76.9	29.8	4.2	107
ערך 1947	9.2	8.4	7.7	16.3	7.8	1.1	120
1948 - 1954	19.3	17.6	15.2	39.7	15.1	2.1	109
למען 1955	10.9	9.9	19.2	20.9	6.9	1.0	92
למען 1961	(5.7)	(5.1)	(20.0)	10.4	3.8	0.5	88
אסיה-אפריקה	57.4	52.4	26.0	266.5	57.9	8.2	143
ערך 1947	(4.9)	(4.5)	(17.2)	8.8	4.2	0.6	122
1948 - 1954	29.9	27.3	24.5	138.9	29.6	4.2	141
למען 1955	22.6	20.6	32.8	118.7	24.2	3.4	150
למען 1961	12.4	11.3	32.4	71.0	17.7	2.2	177
יילידי ישראל	12.8	11.6	14.2	57.5	13.3	1.7	133
יהודים	6.8	6.2	8.7	21.5	5.8	0.8	118
לא-יהודים	6.0	5.4	50.4	36.0	6.5	0.9	150
סך-הכל	109.6	100.0	17.9	400.9	100.0	14.2	130

לוח 33. משפחות עניות לפני המיכות, לפני יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה ולפי טיפוסי משפחה: 1969

יבשת המוצא והותק בארץ	משפחות עם 4 ילדים ומעלה		משפחות שראשן עובד		קשישים (נפשות)	
	תחולת העוני (%)	התפלגות באחוזים	תחולת העוני (%)	התפלגות באחוזים	תחולת העוני (%)	התפלגות באחוזים
כל אירופה-אמריקה	(0.7)	(3.0)	4.4	21.8	46.7	52.4
עד 1947	(0.0)	(0.0)	(2.5)	(4.9)	12.0	13.5
1948 - 1954	(0.7)	(3.0)	(3.9)	(7.9)	24.0	26.9
לפני 1955	(0.0)	(0.0)	(9.2)	(8.6)	10.7	12.0
לפני 1961	(0.0)	(0.0)	(11.0)	(5.3)	(5.9)	(6.6)
כל אסיה-אפריקה	19.4	82.4	17.7	65.4	35.5	39.8
עד 1947	(0.2)	(0.9)	(7.9)	(3.7)	(5.4)	(6.1)
1948 - 1954	10.1	43.0	15.2	31.6	20.0	22.4
לפני 1955	9.1	38.5	26.2	30.1	10.1	11.3
לפני 1961	(5.5)	(23.6)	27.1	17.1	(4.3)	(4.8)
סך-הכל ¹	23.5	100.0	9.8	65.4	89.2	100.0

¹ כולל משפחות שראשיהן ילידי ישראל, יהודים ולא-יהודים.

לוח 34. יוצאי אסיה-אפריקה, משפחות, נפשות וילדים עניים לפני המיכות ופער העוני, לפי ארץ המוצא של ראש המשפחה: 1969

ארץ המוצא	פער העוני		ילדים		נפשות		משפחות		
	ההתפלגות במליוני דולר	תחולת העוני (%)	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	תחולת העוני (%)	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים
כל אסיה-אפריקה	100.0	8.2	30.0	147.2	100.0	266.5	26.0	100.0	57.4
צפון אפריקה	40.2	3.3	39.5	76.0	47.0	125.2	33.6	39.7	22.8
עירק ואיראן	30.5	2.5	28.4	37.7	26.3	70.1	25.0	27.2	15.6
תימן וערב	12.2	1.0	28.6	15.2	10.7	28.5	27.0	12.4	7.1
שאר אסיה-אפריקה	17.1	1.4	16.0	18.3	16.0	42.7	18.7	20.7	11.9

לוח 35. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, אחרי תמיכות, לפני יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1969

ממוצע למשפחה (כלי לחודש)	פער העוני		ילדים		נפשות		משפחות		יבשת המוצא ושנת העלייה			
	התפלגות	סך הכל	תחולת	התפלגות	המספר	תחולת	התפלגות	המספר				
	התפלגות	סך הכל	תחולת (%)	התפלגות	המספר	תחולת (%)	התפלגות	המספר				
	באחוזים	(במיליוני	העוני (%)	באחוזים	באחוזים	העוני (%)	באחוזים	באחוזים				
	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים				
	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים				
48	20.8	1.1	3.3	5.4	7.6	5.3	16.2	45.8	7.5	31.1	22.7	כלל איירופה-אמריקה
47	5.7	0.3	(0.5)	(0.3)	(0.4)	2.3	2.7	7.7	(3.4)	(5.5)	(4.0)	עד 1947
45	9.4	0.5	(5.1)	(4.1)	(5.8)	6.2	8.4	23.8	8.4	14.6	10.7	1948-1954
37	5.0	0.3	4.5	1.0	1.4	9.6	5.1	14.3	14.2	11.0	8.0	למך 1955
45	3.8	0.2	7.1	0.8	1.2	11.7	3.1	8.7	15.5	6.0	4.4	למך 1961
83	62.3	3.3	21.4	74.0	105.1	18.2	65.9	186.4	18.0	54.4	39.8	כלל אסיה-אפריקה
31	1.9	0.1	(4.3)	(1.1)	(1.6)	6.0	2.2	6.3	(11.2)	(4.4)	(3.2)	עד 1947
84	32.1	1.7	20.8	41.4	58.8	17.0	35.4	100.0	16.6	27.7	20.3	1948-1954
92	28.3	1.5	26.1	31.5	44.7	24.1	28.3	80.1	23.7	22.3	16.3	למך 1955
118	20.8	1.1	29.8	20.6	29.3	26.1	17.6	49.8	24.2	12.7	9.3	למך 1961
84	17.0	0.9	19.1	20.6	29.4	14.7	17.8	50.4	11.8	14.4	10.7	כלל ילידי ישראל
65	5.7	0.3	5.6	4.4	6.2	5.2	5.0	14.2	(5.9)	(6.3)	(4.6)	יהודים
98	11.3	0.6	55.4	16.2	23.2	51.0	12.8	36.2	50.4	8.1	6.1	לא יהודים
72	100.0	5.3	16.2	100.0	142.1	12.6	100.0	282.7	11.9	100.0	73.2	סך-הכל

לוח 36. השפעת התמיכות בצמצום העוני, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה:

1969

אחוז הירידה בפער העוני	אחוז הירידה במספר העניים			יבשת המוצא ושנת העלייה
	ילדים	נפשות	משפחות	
74	23	40	42	כל אירופה-אמריקה
73	(58)	52	(56)	עד 1947
76	(7)	40	(45)	1948-1954
70	48	32	27	למך 1955
60	(0)	16	23	למך 1961
60	29	30	31	כל אסיה-אפריקה
83	(40)	29	35	עד 1947
60	28	28	32	1948-1954
56	35	32	28	למך 1955
50	32	30	25	למך 1961
46	9	13	17	כל ילידי ישראל
58	31	61	32	יהודים
35	0	0	0	לא-יהודים
63	25	30	33	סה"כ

ז. העוני לפי אזור המגורים, 1969

מידע על הפיזור הגאוגרפי של העניים חשוב לתכנון השירותים הסוציאליים, אבל יותר מזה, אזור המגורים עשוי להיות אחד הגורמים הקובעים את ההזדמנויות הכלכליות שיהיו למשפחה. השפעה זו אפשר לראותה בצורה סטטית, במונחים של ההבדלים בהזדמנויות הכלכליות בין צורות ההתיישבות השונות בהווה, או בצורה דינמית, במונחים של ההשפעה של מקום המגורים ההתחלתי של העולה ודפוסי ההגירה הפנימית לאחר מכן על סיכוייו לשפר את המצב הכלכלי שלו ושל בניו.

סיווג הישובים נעשה לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המסווגת את הערים לפי גודל האוכלוסיה ותאריך הקמתן. אנו מבדילים בין שלושה סוגי ערים: שלוש הערים הגדולות, ערים ותיקות שנוסדו לפני קום המדינה וערים חדשות, קרניות בדרך כלל ערי פיתוח.¹ שתי הקבוצות האחרונות מתחלקות לערים עם אוכלוסיה מעל 10,000 נפש ולערים עם אוכלוסיה קטנה יותר.

בכל אחד משלושה סוגי הערים ישנו שיעור ניכר של עניים (לוח 37). כארבעים אחוזים מן המשפחות העניות גרות בערי הפיתוח, 31.4 אחוז בשלוש הערים הגדולות ו-28.3 אחוז בערים התיקות. אולם תחולת העוני משתנית בהתאם לגודל הישוב ותקופת הקמתו. תחולת העוני בערים החדשות כמעט כפולה מזו שבערים הגדולות או בערים התיקות. יתר-על-כן, הן בתוך קבוצת הערים החדשות והן בערים התיקות, התחולה גבוהה בהרבה בערים הקטנות יותר. עובדה זו מסבירה את השיעור הגבוה במיוחד של משפחות עניות בערי הפיתוח הקטנות (39 אחוז).²

¹ ערי פיתוח כוללות גם ערים שהוקמו לפני 1948, אך קלטו גל גדול של אוכלוסיה לאחר מכן.

² נבחנו גם שתי קבוצות ערים נוספות: האחת כוללת את שלוש ערי הפיתוח הגדולות - אשדוד, אשקלון ובאר-שבע, והשניה כוללת צירוף של כמה ערים שבהן אפשר לצפות לתחולת עוני גבוהה. הן כוללות את רבות מערי הפיתוח, וכמה ערים ותיקות. בשלוש ערי הפיתוח הגדולות תחולת העוני הינה 25 אחוז, בעוד שבסוג השני מגיעה התחולה ל-35 אחוז. בשני המקרים התחולה גבוהה במידה ניכרת מן הממוצע הכולל, אך עדיין נמוכה מזו שבערי הפיתוח הקטנות.

התפלגות הילדים העניים לפי אזורי מגורים שונה מעט מהתפלגות המשפחות. חלקן של ערי הפיתוח גבוה הרבה יותר ומגיע ל-53.2 אחוז מכלל הילדים העניים. תחולת העוני בקרב ילדים גבוהה יותר מתחולת העוני בקרב המשפחות הן בערי הפיתוח והן בערים הגדולות. בירושלים תחולת העוני בקרב הילדים היא 25 אחוז, ובערי הפיתוח היא מגיעה עד ל-35.5 אחוז, ועד לכדי 50.7 אחוז בערי הפיתוח הקטנות.

השפעת התמיכות על העוני לפי אזורי המגורים נוטה לקטון ככל שתחולת העוני גבוהה יותר. וכך, אחרי תמיכות מתעצמים הפערים בין האזורים (ראה לוחות 38 ו-39). עובדה זו קשורה בהבדלים בהרכב העניים בין האזורים השונים; בערים הגדולות ובערים הותיקות מצוי ריכוז גבוה של אותן קבוצות אוכלוסיה אשר לגביהן התמיכות יעילות יותר. הקשישים כאן מהווים 29 אחוז מכלל העניים (ועד כדי 38.6 אחוז בתל-אביב), לעומת שיעור של 14.8 אחוז בלבד בערי הפיתוח. כנגד זה, המשפחות מרובות הילדים מהוות 30 אחוז מכלל המשפחות העניות בערי הפיתוח, ורק 14.5 אחוז בערים הגדולות ו-16.8 אחוז בערים הותיקות.

לוח 37. משפחות, נפשות וילדים עניים ופעור העוני, לפני תמיכות, לפי אזור המגורים: 1969

ממוצע למשפחה (בל"וי לחודש)	פעור העוני		ילדים		נפשות		משפחות		אזור המגורים
	ההתפלגות	סך הכל (במליוני ל"וי לחודש)	התפלגות	המספר	התפלגות	המספר	התפלגות	המספר	
	באחוזים	ל"וי לחודש	העוני (%)	באחוזים	העוני (%)	באחוזים	העוני (%)	באחוזים	
118	30.0	4.3	15.1	23.8	13.1	26.7	14.2	31.4	3 הערים הגדולות
147	14.2	2.0	12.2	8.9	11.3	11.4	13.7	15.6	תל אביב
111	9.3	1.3	25.0	10.9	20.2	9.8	17.2	8.2	ירושלים
124	6.5	0.9	9.7	4.0	10.2	5.5	12.7	7.6	חיפה
135	39.2	5.6	35.5	53.2	29.6	47.3	27.5	38.8	ערי פיתוח
130	6.7	1.0	50.7	11.3	43.0	9.2	39.0	6.4	עד 10,000 נפש
131	32.5	4.6	32.8	41.9	27.6	38.1	26.0	32.4	מ-10,000 נפש ומעלה
150	29.1	4.1	13.3	20.2	12.5	24.0	14.5	28.3	ערים ותחנות
(131)	(4.4)	(0.6)	27.2	3.3	25.1	3.5	(27.9)	(3.8)	עד 10,000 נפש
133	24.7	3.5	12.1	16.9	11.5	20.5	13.5	24.5	מ-10,000 נפש ומעלה
(146)	(1.6)	(0.2)	(61.7)	(2.8)	54.6	2.1	(57.1)	(1.4)	ערים לא-יהודיות
130	100.0	14.2	21.5	100.0	17.9	100.0	17.8	100.0	סך-הכל

לוח 38. משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, אחרי תמיכה, לפי אזור המגורים: 1969

	פער העוני		ילדים		נפשות		משפחות		אזור המגורים
	ההתפלגות למשפחה (בלי לחודש)	סך-הכל (במיליוני ל"ל לחודש)	תחולת העוני (%)	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	תחולת העוני (%)	ההתפלגות באחוזים	המספר באלפים	
71	26.7	1.4	10.4	21.8	31.0	8.1	23.2	65.7	3 הערים הגדולות
73	13.3	0.7	9.3	9.0	12.8	7.3	10.4	29.4	תל אביב
86	(8.5)	(0.4)	14.5	8.4	12.0	11.2	7.7	21.8	ירושלים
(50)	(4.9)	(0.3)	8.0	4.4	6.2	6.7	5.1	14.5	חיפה
71	42.1	2.2	26.0	51.8	73.7	21.7	48.9	138.4	ערי פיתוח
(81)	(7.5)	(0.4)	33.4	10.0	14.1	28.6	8.7	24.5	עיר 10,000 נפש
70	34.5	1.8	24.7	41.8	59.5	20.6	40.2	113.9	מ-10,000 נפש ומעלה
76	29.2	1.5	11.2	22.6	32.2	9.1	24.9	70.3	ערים ותיקות
(98)	(4.0)	(0.2)	26.1	4.3	6.0	18.4	3.6	10.3	עיר 10,000 נפש
73	25.2	1.3	9.9	18.4	26.1	8.4	21.3	60.0	מ-10,000 נפש ומעלה
(70)	(2.0)	(0.1)	(61.7)	(3.7)	(5.3)	54.0	3.0	8.4	ערים לא-יהודיות
72	100.0	5.3	16.2	100.0	142.1	12.6	100.0	282.8	סך-הכל

לוח 39. השפעת התמיכות בצמצום העוני, לפי אזור המגורים: 1969

אזור המגורים	אחוז הירידה במספר העניים			אחוז הירידה בפער העוני
	משפחות	נפשות	ילדים	
3 הערים הגדולות	42	39	31	67
תל אביב	43	36	24	65
ירושלים	42	45	42	66
חיפה	38	34	18	72
ערי פיתוח	27	27	27	60
עד 10,000 נפש	31	34	34	58
מעל 10,000 נפש	26	25	25	60
ערים ותיקות	34	27	16	63
עד 10,000 נפש	49	27	4	66
מעל 10,000 נפש	32	27	18	60
סך-הכל	33	32	25	63

ארבעים ושניים אחוז ממשפחות העניים הם משפחות עם ילדים. בישראל נהוג להבחין בין משפחות עם 1-3 ילדים למשפחות עם 4 ילדים ויותר, המכונות משפחות מרובות ילדים. שתי הקבוצות מהוות שיעור שווה (21 אחוז) מכלל המשפחות העניות. מכאן, שבקרב הילדים העניים יש למשפחות הגדולות משקל רב יותר - 75 אחוז מכלל הילדים העניים משתייכים למשפחות גדולות, ומחציתם למשפחות עם 6 ילדים ומעלה (ראה לוח 41).

כצפוי, תחולת העוני עולה עם העלייה במספר הילדים, אבל מתברר שההבחנה הרשמית בין משפחות עם 1-3 ילדים לבין משפחות עם 4 ילדים או יותר היא שרירותית במידת-מה. אומנם נכון שתחולת העוני במשפחות עם 1-3 ילדים נמוכה בהרבה מאשר במשפחות עם 4 ילדים ויותר, אבל ההבדל בין משפחות עם 1-2 ילדים לבין משפחות עם 3 ילדים אינו פחות משמעותי: תחולת העוני מוכפלת ואף יותר מזה, מ-6 אחוז במשפחות עם 1-2 ילדים ל-14 אחוז במשפחות עם 3 ילדים ויותר. גם בקרב המשפחות עם ארבעה 4 ילדים או יותר ישנם הבדלים ניכרים בין גדלי המשפחה: תחולת העוני עולה מ-25.6 במשפחות עם 4-5 ילדים ל-52.9 אחוז במשפחות עם 6 ילדים או יותר.

ב-1969 כבר נהגו המשפחות הגדולות מעדיפות בכמה מתוכניות התמיכה, כגון קצבאות ילדים. התמיכה לילדי שכירים נעה בין 12.5 ל"י לכל אחד מארבעה הילדים הראשונים לבין 17.5 ל"י לילד השביעי ואילך. העצמאים לא קיבלו כל תמיכה עבור שלושת הילדים הראשונים. אולם בכללו של דבר, לא היה הבדל רב בהשפעת התמיכות בין המשפחות הקטנות והגדולות. הירידה בפער העוני היתה קצת יותר גדולה במשפחות מרובות הילדים והגיעה ל-59 אחוז, לעומת 43 אחוז במשפחות עם 1-3 ילדים (ראה לוחות 42 ו-43).

לוח 40. משפחות עניות לפני תמיכות, לפי אזור המגורים ולפי שיפוט סיפוט: משפחה: 1969

אזור המגורים	משפחות עם 4 ילדים ומעלה		משפחות שאריות עובדים		קשישים (נפשות)		אזור המגורים
	המספר	ההתפלגות	המספר	ההתפלגות	המספר	ההתפלגות	
	באלפים	באחוזים	באלפים	באחוזים	באלפים	באחוזים	
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
3 הערים הגדולות	33.0	35.3	31.0	7.0	27.5	13.5	3 הערים הגדולות
תל אביב	33.3	20.1	17.6	6.3	12.4	6.1	תל אביב
ירושלים	(32.5)	(6.5)	(5.7)	(9.9)	(8.6)	(4.2)	ירושלים
חיפה	32.2	8.7	7.6	(5.8)	(6.3)	(3.1)	חיפה
ערי פיתוח	55.0	31.8	27.9	18.2	47.8	23.4	ערי פיתוח
עד 10,000 נפש	(56.2)	(5.0)	(4.4)	(30.3)	(9.2)	(4.5)	עד 10,000 נפש
מעל 10,000 נפש	54.8	26.8	23.5	16.5	38.3	18.8	מעל 10,000 נפש
ערים ותחנות	38.0	32.4	28.4	6.4	23.0	11.3	ערים ותחנות
עד 10,000 נפש	(56.0)	(4.3)	(3.8)	(10.2)	(2.2)	(1.1)	עד 10,000 נפש
מעל 10,000 נפש	36.2	28.0	24.6	6.1	20.8	10.2	מעל 10,000 נפש
ערים לא-יהודיות	(39.8)	(0.6)	(0.5)	(47.3)	(2.0)	(1.0)	ערים לא-יהודיות
סך-הכל	38.6	100.0	87.8	9.8	100.0	49.1	סך-הכל

לוח 42. משפחות, נפשות וילדים עניים ופעור העוני, אחרי תמיכות, לפי מספר היילדים במשפחה: 1969

מספר המשפחה	משפחות		נפשות		ילדים		פעור העוני		מספר היילדים במשפחה			
	מספר המשפחות	חוליה (%)	מספר המשפחות	חוליה (%)	מספר הילדים	חוליה (%)	מספר המשפחות	חוליה (%)				
43	32.0	1.7	-	-	11.8	22.0	62.2	15.0	53.2	39.0	משפחות בלי ילדים	
106	68.0	3.6	16.2	100.0	142.1	12.9	78.0	220.6	9.6	46.8	34.3	משפחות עם ילדים
100	32.1	1.7	6.8	25.1	35.7	6.1	73.3	5.9	23.3	17.0	1-3 ילדים	
(57)	(3.8)	(0.2)	(3.8)	(3.0)	(4.3)	3.5	13.2	(3.8)	(5.9)	(4.3)	4 ילדים	
104	13.2	0.7	5.7	9.6	13.6	5.7	28.6	5.7	9.3	6.8	2 ילדים	
128	15.1	0.8	10.3	12.6	17.9	10.2	31.5	10.2	8.1	6.0	3 ילדים	
112	35.9	1.9	30.1	74.9	106.4	28.5	147.3	26.2	23.5	17.2	4 ילדים ומעלה	
(111)	(5.7)	(0.3)	11.5	8.2	11.6	11.2	18.2	(11.4)	(3.9)	(2.9)	4 ילדים	
(106)	(9.4)	(0.5)	29.4	16.3	23.1	28.6	33.8	(29.4)	(6.3)	(4.6)	5 ילדים	
108	15.1	0.8	19.3	24.5	34.7	18.6	52.0	18.3	10.2	7.5	4-5 ילדים	
115	20.8	1.1	41.1	50.5	71.7	40.3	95.3	39.4	13.3	9.7	6 ילדים ומעלה	
72	100.0	5.3	16.2	100.0	142.1	12.6	282.8	11.9	100.0	73.2	סך-הכל	

לוח 43. השפעת התמיכות בצמצום העוני, לפי מספר הילדים במשפחה: 1969

מספר הילדים במשפחה	אחוז הירידה במספר העניים			אחוז הירידה בפער העוני
	ילדים	נפשות	משפחות	
בלי ילדים	-	40	39	75
עם ילדים	25	26	26	51
1 - 3 ילדים	25	26	25	43
ילד אחד	(30)	32	(30)	(60)
2 ילדים	17	19	17	41
3 ילדים	28	28	28	35
4 ומעלה	25	26	27	57
4 ילדים	42	44	(42)	(56)
5 ילדים	17	18	(18)	(56)
4 - 5 ילדים	27	29	29	56
6 ומעלה	24	24	26	57
סך-הכל	25	29	33	63

ט. התפתחות העוני בין השנים 1964 ו-1969

בניתוח של השינויים בעוני לאורך זמן, רצוי להפריד בין העוני לפני תמיכות לבין העוני אחרי תמיכות.

השינויים בעוני שלפני תמיכות מושפעים ממספר רב של גורמים - כגון שינויים בהתפלגות השכר, בשיעורי התעסוקה ובדפוסיה, וכן במאפיינים הדמוגרפיים של האוכלוסיה. אלו האחרונים יכולים להתבטא בשינויים בהתפלגות המשפחות לפי גיל או גודל, בשינויים בחלקם של הקשישים או במספר התלויים למפרנס, או בשינויים ביציבות חיי המשפחה - וכך במספר המשפחות עם הורה אחד. רבים מן הגורמים האלה פועלים לטווח ארוך, ולפיכך רצוי לבחון אותם במשך תקופה ממושכת. אך בשל היעדר נתונים מתאימים מסוג זה, נאלצנו להגביל עצמנו לתקופה של 5 חמש שנים, שבין 1964-ל-1969. ההשוואה הבין-שנתית תושפע גם מתנודות מחזוריות בשיעור העוני, הקשורות לרמת הפעילות הכלכלית. אולם דבר זה לא יפריע בהשוואה בין 1964 ל-1969. שיעור התעסוקה בשתי השנים האלו היה דומה, דבר המפחית את הסכויים להטיית הנתונים על-ידי גורמים כאלה.

השינויים בעוני לאחר תמיכות מושפעים מדברים נוספים, כמו שינויים במבנה התמיכות, ברמתם, או במידת היעילות בביצוע תוכניות התמיכה הלכה למעשה. כיוון שהנתונים שבידינו אינם מאפשרים להפריד את התמיכות מתוך סך ההכנסה, לא ניתן היה לבודד את ההשפעה של שינויים במערכת התמיכות משינויים בגורמים הכלכליים והדמוגרפיים. הניתוח מוגבל להשוואה של העוני על-סמך ההכנסה שאחרי תמיכות, המשקפת את שני סוגי הגורמים כאחד.¹

¹ נתונים על ההכנסות לפני תמיכות אינם קיימים לגבי 1963/64. נעשו אומדני מיסים לשתי השנים, אך במשך תקופה זו חלו שינויים משמעותיים בבסיס המס לפי קבוצות ההכנסה, שלא ניתן לעמוד עליהם מתוך הסקרים. אי לכך, הבסיס המהימן ביותר לאומדן השינויים שחלו במשך הזמן הינו ההכנסה לפני תשלום מיסים.

לוח 44, קווי העוני לשנים 1964, 1969, 1973, 1974, ו-1975, לפי גודל משפחה

מספר הנפשות במשפחה	1964	1969	אפריל 1 1973	אפריל 1 1974	אפריל 1 1975
1	84	125	240	314	450
2	134	200	384	502	720
3	178	265	509	665	955
4	214	320	614	803	1,153
5	251	375	720	941	1,352
6	285	425	816	1,067	1,531
7	318	475	912	1,192	1,712
8	348	520	998	1,305	1,873

¹ האומדנים מסתמכים על הגידול בשכר הממוצע למשרת שכיר.

לוח 45, משפחות, נפשות וילדים עניים ופער העוני, אחרי המיכות, לפי קו העוני ולפי קו סף-העוני: 1964, 1969 (יהודים)

	מתחת לקו העוני 1				מתחת לקו סף-העוני 2			
	תחולת העוני (%)		המספר באלפים		תחולת העוני (%)		המספר באלפים	
	1969	1964	1969	1964	1969	1964	1969	1964
משפחות	11.4	11.2	67.3	60.9	19.9	19.1	119.7	103.9
נפשות	11.6	12.5	251.9	243.3	21.7	22.3	470.2	438.2
ילדים	14.4	16.0	120.9	124.4	27.4	28.7	228.9	232.0

פער העוני לחודש (במחירים של 1969)

	1969	1964	1969	1964
סה"כ (במיליוני ל"י)	14.6	12.8	5.1	5.4
אחוז מסך ההכנסה	2.6	3.1	0.9	1.3
אחוז מסך ההכנסה של העשירון העליון	11.2	13.0	3.9	5.4
ממוצע לנפש (בל"י)	31.0	29.3	20.2	22.2
ממוצע למשפחה (בל"י)	122.0	123.6	74.0	88.3

¹ קו העוני ל-1964: 67 ל"י לנפש סטנדרטית, ל-1969: 100 ל"י לנפש סטנדרטית.

² קו סף-העוני ל-1964: 90 ל"י לנפש סטנדרטית, ל-1969: 135 ל"י לנפש סטנדרטית.

46. משפחות ענייה אחרי תמיכות וכלל המשפחות, לפי טיפוס משפחה והשתתפות ראש המשפחה בנוח העבודה: 1964, 1969 (יהודים)

	כלל המשפחות				משפחות ענייה				טיפוסי משפחה		
	התפלגות		המספר		תחולת העוני		התפלגות				
	באתורים	באתורים	באתורים	באתורים	באתורים	באתורים	באתורים				
100.0	100.0	602.3	544.9	0	11.2	11.2	100.0	100.0	67.3	60.9	כל המשפחות
81.5	86.8	491.1	472.8	-9	5.9	6.5	43.0	50.3	28.9	30.6	ראש המשפחה עובד
64.6	69.2	389.0	376.9	-10	6.0	6.7	34.8	41.4	23.4	25.2	שכיר
16.7	17.6	100.0	95.9	(14)	(6.5)	(5.7)	9.7	(9.0)	6.6	(5.4)	עצמאי
18.5	13.2	111.2	72.0	-19	34.0	42.0	57.0	49.7	38.3	30.2	ראש המשפחה ל-א
											עובד
17.3	14.0	104.3	76.0	-12	26.9	30.4	41.7	38.0	28.0	23.1	ראש המשפחה קשיש ¹
5.8	6.1	35.1	33.3	(-36)	(8.7)	(13.5)	(4.6)	(7.4)	(3.0)	(4.5)	עובד
11.5	7.8	69.2	42.7	-17	36.1	43.6	37.1	30.6	25.0	18.6	ל-א עובד
82.7	86.0	498.0	468.8	-3	7.9	8.1	58.3	62.1	39.2	37.8	ראש משפחה ל-א
											קשיש
75.7	80.7	456.1	439.5	-5	5.7	6.0	38.5	42.9	25.9	26.1	עובד
7.0	5.4	41.9	29.3	-20	31.8	39.7	19.8	19.1	13.3	11.6	ל-א עובד
											ראש המשפחה מאסיה-
36.7	33.2	221.0	181.0	-12	18.2	20.6	59.8	61.3	40.2	37.3	אפריקה
30.1	28.2	181.2	153.8	-13	12.0	13.8	32.4	34.9	21.8	21.3	עובד
6.6	5.0	39.8	27.3	-21	46.3	58.8	27.3	26.4	18.4	16.0	ל-א עובד
											משפחות עם ילדים
10.1	10.1	61.1	54.8	-25	23.5	31.5	21.4	28.3	14.4	17.2	ומעלה
9.2	9.4	55.1	51.4	-35	18.5	28.4	15.2	24.0	10.2	14.6	עובד
1.0	(0.6)	6.0	(3.4)	(-12)	(69.5)	(78.8)	(6.2)	(4.4)	(4.2)	(2.7)	ל-א עובד
											משפחות עם הורה
3.5	2.7	21.3	14.6	(6)	(18.0)	(11.3)	(5.7)	(2.7)	(3.8)	(1.6)	אחד
2.1	1.7	12.9	9.5	(-12)	(7.9)	9.0	(1.5)	(1.4)	(1.0)	(0.8)	עובד
1.4	(0.9)	8.4	(5.1)	(11)	(33.5)	15.5	(4.2)	(1.3)	(2.8)	(0.8)	ל-א עובד

¹ "קשישים" בסעיף זה הם בני 65 ומעלה, כולל נשים.

לוח 47. שיעורי תעסוקה של ראשי-משפחות, במשפחות עניות ועל סף-העוני אחרי תמיכות ובכלל המשפחות, לפי טיפוס משפחה: 1964, 1969 (יהודים)

(באחוזים)						
כלל המשפחות		משפחות על סף העוני		משפחות עניות		טיפוסי משפחה
1969	1964	1969	1964	1969	1964	
82	87	57	62	44	50	כל המשפחות
34	44	16	25	11	20	רה"מ קשיש
92	94	77	79	66	69	רה"מ לא-קשיש
82	85	66	72	54	57	רה"מ מאסיה-אפריקה
90	94	84	90	71	85	משפחות עם +4 ילדים
60	65	(43)	(58)	26	(52)	משפחות עם הורה אחד

לבסוף, כדי לבחון את תופעת העוני לאורך זמן, עלינו להגדיר קו עוני שיהיה בר-שוואה לכל השנים. אחת הגישות היא להגדיר את קו העוני כאחוז קבוע של איזשהו מדד של רמת החיים הכללית. המדד שהשתמשו בו כאן הוא חציון ההכנסה ברוטו לנפש סטנדרטית. (לוח 44).

השוואה מלמדת כי בין השנים 1964-1969 לא חל שינוי ניכר בעוני (לוח 45) שיעור המשפחות מתחת לקו העוני או בסף העוני נשאר בעינו, ובעוד שתחולת העוני לגבי נפשות וילדים ירדה מעט, הרי במונחים מוחלטים גדלה האוכלוסיה שבעוני או על סף-העוני. פער העוני במונחים ריאליים ירד מעט, ואילו פער סף-העוני גדל, אך שניהם כאחד קטנו כאחוז מסך ההכנסה או כאחוז מסך הכנסת העשירון העליון. מכאן שב-1969 נדרשה מידה קטנה יותר של חלוקה מחדש מאשר ב-1964 לשם סילוק העוני.

שינויים בהרכב הדמוגרפי של האוכלוסיה העניה, 1964-1969

עיקרי השינויים בהרכב העניים הם עליה בחלקם של הקשישים וירידה בחלקם של העובדים (ראה לוח 46). שינויים אלה חופפים, כיוון שהעליה בחלקם של הקשישים מתרחשת ברובה במשפחות שראשיהן אינם עובדים, שעה שחלקן של המשפחות שראשיהן לא-קשישים ואינם עובדים מכלל העניים נשאר קבוע פחות או יותר. חלקן של המשפחות הגדולות (+4 ילדים), ובמיוחד אלו שראשיהן מועסקים, ירד במידה ניכרת. אומנם חלקן של המשפחות הגדולות שראשיהן אינם עובדים עלה מעט, אך עדיין אינו משמעותי.

המגמות בשיעור העוני ובהרכבו קשורות לתמורות דמוגרפיות ולשינויים בתחולת העוני. בין השנים 1964-1969 עלה חלקם של הקשישים בכלל האוכלוסיה, בד בבד חלה ירידה קלה בשיעור התעסוקה של ראשי המשפחות, מ-86.8 אחוז ל-81.5 אחוז. עיקר הירידה היה בקרב הקשישים, מ-44 אחוז ל-34 אחוז, ואילו בקרב הלא-קשישים הייתה הירידה זעומה ואולי אף מבוטלת (לוח 47). להלכה, היו צריכים הגידול בחלקם של הקשישים

לוח 48. משפחות עניות אחרי תמיכות וכלל המשפחות, לפי מספר המפרנסים במשפחה והרכבים: 1964, 1969 (יהודים)

מספר המפרנסים והרכבים	מספר המשפחות באלפים				מספר המשפחות בכלל המשפחות				מספר המפרנסים והרכבים		
	משפחות עניות	משפחות עניות	משפחות עניות	משפחות עניות	משפחות עניות	משפחות עניות	משפחות עניות	משפחות עניות			
תחולת העוני באחוזים	1964	1969	1964	1969	1964	1969	1964	1969	1964		
בלא מפרנס	42.0	50.1	51.4	43.8	13.6	9.8	34.5	26.7	82.2	53.2	
מפרנס אחד	8.6	9.2	41.1	49.4	53.6	59.8	27.6	30.1	323.0	325.7	
ראש המשפחה	8.3	8.5	37.3	43.5	50.4	57.5	25.1	26.5	303.5	313.1	
אשת ראש המשפחה	(11.2)	(41.3)	(1.1)	(4.7)	1.1	1.3	(0.8)	(2.9)	6.7	6.9	
אחר	(13.9)	(12.7)	(2.7)	(1.2)	2.1	(1.0)	(1.8)	(0.7)	12.8	(5.7)	
שני מפרנסים	(2.4)	(2.6)	(5.7)	(6.2)	26.5	26.2	(3.9)	(3.8)	159.8	142.7	
ראש המשפחה ואישתו	(0.5)	(2.5)	(0.8)	(5.3)	17.7	23.9	(0.6)	(3.2)	106.9	130.2	
ראש המשפחה ואחר	(4.6)	(7.4)	(3.1)	(0.9)	7.5	1.3	(2.1)	(0.5)	45.2	7.2	
אחרים	(16.0)	(0.0)	(1.8)	(0.0)	1.3	(1.0)	(1.2)	(0.0)	7.7	(5.3)	
שלשה מפרנסים ומעלה	(3.3)	(1.7)	(1.8)	(0.6)	6.2	4.2	(1.2)	(0.4)	37.3	23.3	
סך-הכל	11.2	11.2	100.0	100.0	100.0	100.0	67.3	60.9	602.3	544.9	

לוח 49. משפחות עניות אחרי המיכוח וכלל המשפחות שראשיהן עובדים לפי שבוטעות העבודה בשנה של ראש המשפחה: 1964, 1969 (יהודים)

תחולת העוני בתחומים	התפלגות בתחומים				מספר המשפחות באלפים				מספר שבועות העבודה בשנה	
	1964	1969	1964	1969	1964	1969	1964	1969		
18.5	20.8	30.8	36.0	10.2	11.2	9.3	11.0	50.3	52.9	1 - 49
24.8	26.7	25.9	31.9	6.4	7.7	7.8	9.8	31.4	36.6	1 - 39
(7.9)	(7.7)	(4.9)	(4.1)	3.8	3.4	(1.5)	(1.2)	18.9	16.3	40 - 49
4.7	4.7	69.2	64.0	89.8	88.8	20.9	19.6	440.9	419.9	50 - 52
6.1	6.5	100.0	100.0	100.0	100.0	30.2	30.6	491.2	472.8	סך-הכל

לוח 50. משפחות עניות אחרי המיכוח וכלל המשפחות, לפי מספר היילדים במשפחה: 1964, 1969 (יהודים)

תחולת העוני בתחומים	התפלגות בתחומים				מספר המשפחות באלפים				מספר היילדים במשפחה	
	1964	1969	1964	1969	1964	1969	1964	1969		
14.9	15.2	55.5	53.8	42.6	39.5	38.2	32.7	256.5	215.2	בלי ילדים
5.6	4.0	23.1	17.8	47.3	50.5	15.9	10.9	284.8	274.9	1 - 3 ילדים
(4.3)	(3.2)	(7.0)	(5.8)	18.6	20.3	(4.8)	(3.6)	111.8	110.5	יילד אחד
5.2	(3.5)	8.9	(6.9)	19.4	22.2	6.1	(4.2)	117.0	120.9	2 ילדים
(8.9)	(7.2)	(7.3)	(5.1)	9.3	8.0	(5.0)	(3.1)	56.0	43.4	3 ילדים
24.0	31.5	21.3	28.3	10.1	10.1	14.7	17.2	61.1	54.8	4 ילדים ומעלה
17.1	24.4	9.9	14.5	6.6	6.6	6.8	8.8	39.7	36.0	4 - 5 ילדים
36.8	45.0	11.5	13.9	3.6	3.4	7.9	8.4	21.4	18.8	6 ילדים ומעלה
11.4	11.2	100.0	100.0	100.0	100.0	67.3	60.9	602.3	544.9	סך-הכל

באוכלוסיה והירידה בשיעור התעסוקה להעלות את תחולת העוני. אולם השפעה זו מקוזזת על-ידי ירידה כללית בתחולת העוני בכל הקבוצות, וביחוד בקרב עובדים קשישים, שם היא מגיעה לכדי 36 אחוז.

כדי לבודד את השפעותיהן של שתי מגמות מנוגדות אלו, יישמנו את ההתפלגות הדמוגרפית של 1964 ואת שיעור התעסוקה בשנה זו לתחולת העוני בכל קבוצה ב-1969. מצאנו כי אלמלא השינויים הדמוגרפיים, היתה תחולת העוני יורדת ל-9.7 אחוז ב-1969. לפיכך, יציבותו של העוני היא תוצאה של שינויים דמוגרפיים שקיזזו את הירידה הניכרת בתחולת העוני ברוב הקבוצות הדמוגרפיות.

שינויים בתעסוקה ובגודל המשפחה, 1964 - 1969

כאמור, חלה ירידה בתעסוקה של ראשי משפחות בין 1964 ל-1969. הירידה בתעסוקה מתבטאת בעיקר בגידול בחלקן של המשפחות בלי אף מפרנס. מ-9.8 ל-13.6 אחוז (לוח 48 ולוח ב.8). לעומת זאת, ישנה עליה קלה בחלקן של המשפחות עם 2 מפרנסים או יותר. מתוך כלל המועסקים, כתוצאה מעליה קלה בשיעור התעסוקה של מפרנסים משניים. בהיקף התעסוקה ישנם שינויים קלים, וחלקם של המועסקים 50-52 שבועות בשנה גדל (לוח 49, ולוח ב.7 לגבי קו סף-העוני). שינויים אלה אפשר לייחס לעובדה שהירידה בשיעור העובדים היא גדולה ביותר בקרב קשישים עניים, כך שחלקם של הקשישים בקרב העובדים העניים יורד מ-15 ל-11 אחוז. רובן של משפחות הקשישים העובדים, יש להן מפרנס אחד בלבד והיקף התעסוקה שלהן נמוך משבקרר הלא-קשישים. לכן, ירידה בחלקן של משפחות שראשן קשיש גוררת ירידה בשיעור המשפחות עם מפרנס אחד בלבד ועליה במשקל המשפחות שראשן עובד בתעסוקה מלאה.

הירידה שציינו בחלקן של המשפחות הגדולות בקרב העניים, נכונה הן לגבי משפחות עם 4-5 ילדים והן לגבי משפחות עם 6 ילדים ויותר. (לוח 50). בהתאם לכך, עולה חלקן של

לוח 51. משפחות עניות אחרי תמיכות וכלל המשפחות, לפי אזור המגורים: 1964, 1969 (יהודים)

העני תחולת העני באחוזים	מספר המשפחות באלפים				אזור מגורים					
	תחולת העני באחוזים	התפלגות באחוזים	המשפחות העניות כלל המשפחות	המשפחות העניות כלל המשפחות						
1969	1964	1969	1964	1969	1964					
8.1	9.5	28.9	36.6	39.9	43.0	19.4	22.3	240.5	234.5	3 הערים הגדולות
(9.9)	(12.0)	(7.8)	(9.6)	8.7	9.0	(5.2)	(5.8)	52.6	48.8	ירושלים
(7.4)	(8.3)	(7.0)	(7.5)	10.6	10.1	(4.7)	(4.6)	64.0	55.0	חיפה
7.6	9.1	14.1	19.5	20.6	24.0	9.4	11.9	123.9	130.7	תל אביב
18.7	16.0	41.4	34.4	24.7	24.1	27.8	21.0	148.6	131.3	ערי פיתוח
(27.1)	19.2	(7.3)	18.1	3.0	10.5	(4.9)	11.0	18.1	57.3	עד 10,000 נפש
17.6	13.4	34.1	16.3	21.7	13.6	22.9	10.0	130.6	74.0	מעל 10,000 נפש
9.4	9.8	29.9	29.0	35.4	32.9	20.1	17.6	213.2	179.1	ערים אחרות
(12.7)	13.6	(2.8)	10.5	2.4	8.7	(1.9)	6.4	14.6	47.3	עד 10,000 נפש
9.2	8.5	27.1	18.4	33.0	24.2	18.2	11.2	198.5	131.8	מעל 10,000 נפש
11.2	11.2	100.0	100.0	100.0	100.0	67.3	60.9	602.3	544.9	סך-הכל

לוח 52. משפחות ענייה אחרי תמיכות וכלל המשפחות, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1964, 1969 (יהודים)

תחולת העוני באחוזים	התפלגות המשפחות באחוזים						מספר המשפחות באלפים						המוצא והותק
	1964		1969		1964		1969		1964		1969		
	1969	1964	1969	1964	1969	1964	1969	1969	1964	1969	1964	1969	
7.5	6.6	33.8	33.7	50.4	56.8	22.7	20.5	303.2	309.5	איטופה-אמריקה			
(3.4)	4.9	(6.0)	11.1	19.8	25.5	(4.0)	6.8	119.3	138.8	ערד			
8.4	7.0	15.9	14.3	21.1	22.8	10.7	8.7	127.3	124.5	1948 - 1954			
14.2	(10.9)	12.0	(8.3)	9.4	8.5	8.0	(5.0)	56.6	46.2	למן 1955			
(15.3)	(12.2)	(6.5)	(6.7)	4.7	6.2	(4.4)	(4.1)	28.4	33.5	למן 1961			
18.1	20.6	59.4	61.3	36.7	33.2	40.0	37.3	221.2	181.0	אסיה-אפריקה			
(10.8)	(18.1)	(4.6)	(8.2)	4.8	5.1	(3.1)	(5.0)	28.8	27.7	ערד 1947			
16.7	20.5	(30.6)	35.9	20.5	19.6	20.6	21.9	123.6	106.9	1948 - 1954			
23.7	22.4	24.2	17.1	11.4	8.5	16.3	10.4	68.8	46.4	למן 1955			
24.3	37.0	13.8	10.9	6.4	3.3	9.3	6.6	38.4	17.9	למן 1961			
(5.9)	(5.6)	(6.9)	(5.0)	12.9	10.0	(4.6)	(3.1)	77.9	54.4	ילידי ישראל			
12.0	11.8	93.3	94.9	87.0	90.0	62.7	57.9	524.4	490.5	כל העולים			
4.9	7.1	10.6	19.3	24.6	30.6	7.1	11.8	148.1	166.5	ערד 1947			
12.5	13.2	46.5	50.2	41.6	42.4	31.3	30.6	250.9	231.4	1948 - 1954			
19.4	16.7	36.2	25.4	20.8	17.0	24.3	15.5	125.4	92.6	למן 1955			
20.5	20.8	20.3	17.6	11.1	9.2	13.7	10.7	66.8	51.4	למן 1961			
11.2	11.2	100.0	100.0	100.0	100.0	67.3	60.9	602.3	544.9	סך-הכל			

משפחות עם 1-3 ילדים במידה ניכרת, מ-17.8 אחוז ל-23.1 אחוז. שינויים אלה אינם כרוכים בשינויים מקבילים בהרכב של כלל האוכלוסיה, אלא מקורם בשינויים בתחולת העוני. תחולת העוני יורדת במידה ניכרת הן במשפחות עם 4-5 ילדים (מ-24.4 אחוז ל-17.1 אחוז) והן במשפחות עם 6 ילדים או יותר (מ-45.0 אחוז ל-36.8 אחוז), שעה שבקרב משפחות עם 1-3 ילדים עולה תחולת העוני מ-4 אחוז ל-5.6 אחוז (לוח ב.9, לגבי סף העוני).

שינויים בעוני לפי אזור המגורים ויבשת המוצא, 1964-1969

בהתפלגות העניים לפי אזור המגורים לא חל שינוי קיצוני במשך תקופה זו, אף שישנה ירידה בחלקן של הערים הגדולות מ-36.6 ל-28.9 אחוז, ועליה מ-34.4 ל-41.4 אחוז בחלקן של ערי הפיתוח. העליה בחלקן של ערי הפיתוח מתרכזת בערים עם אוכלוסיה של 10,000 ומעלה, בעוד שחלקן של ערים עם אוכלוסיה קטנה מ-10,000 ירד. ¹ שינויים אלה בהתפלגות העניים תואמים את המגמות הכלליות בפיזור הגאוגרפי של האוכלוסיה. יתר-על-כן, הם מקבלים חיזוק על-ידי ירידה בתחולת העוני בערים הגדולות ועליה בערי הפיתוח. (ראה לוח 51 ולוח ב.10 לגבי סף-העוני).

בהרכב העניים על-פי יבשת המוצא חל שינוי קטן בלבד, זאת למרות העליה בחלקן של המשפחות יוצאות אסיה-אפריקה בכלל האוכלוסיה. (ראה לוח 52). הסיבה לכך נעוצה בירידה בתחולת העוני בקרב יוצאי אסיה-אפריקה (מ-20.6 אחוז ל-18.1 אחוז) ועליה בקרב יוצאי אירופה-אמריקה (מ-6.6 אחוז ל-7.5 אחוז), שעה שתחולת העוני בקרב ילידי ישראל נשארת קבועה. הירידה בתחולת העוני משתנה גם עם הותק בארץ. לגבי יוצאי אסיה אפריקה, למשל, הירידה היא גדולה ביותר בקרב אלה שעלו ארצה אחרי 1961 (מ-37.0 ל-24.3 אחוז). בקרב יוצאי אירופה-אמריקה ישנה ירידה בחלק מן הקבוצות ועליה באחרות. (ראה לוח ב.11 לגבי סף-העוני).

¹ יתכן שחלק מן הירידה בעוני בערים הקטנות אינה משקפת אלא את הסיווג מחדש של חלק מן הערים האלה כתוצאה מגידול אוכלוסיתן.

י. הכנסה נמוכה ומדדים אחרים לנזקקות, 1969

כדי לקבל תמונה שלמה יותר על אורח חייהם של העניים, בדקנו אינדיקטורים נוספים של המצב החברתי-כלכלי: דפוסי צריכה, צפיפות הדיור והבעלות על הדיור, ביטוח בריאות וכן מידת ההשתתפות של נוער בגילים 17-14 בכוח העבודה ובמערכת החינוך. מתוך בדיקה זו, ביקשנו גם ללמוד האם קיימת חפיפה בין מרכיבים אלה לבין עצמם, או בינם לבין ההכנסה. למידת החפיפה יש השלכות חשובות לגבי התפלגות הרווחה באוכלוסיה, שכן היא מצביעה על המידה בה בעיותיהם של העניים הן רב-ממדיות וכן על היקף הבעיות של האוכלוסיה הלא-עניה. כמו-כן מאפשרת בדיקה זו לבחון את יעילותה של ההכנסה בחיזוי מרכיבים אחרים של הרווחה החברתית-כלכלית של המשפחה.

לוח 53 מציג את הוצאות הצריכה לסוגיהן של משפחות עניות ולא-עניות. הגדרת הצריכה שהשתמשנו בה כוללת גם את הערך הזקוף של השירותים המתקבלים מתוך הבעלות על דיור או רכב, ושל השירותים המתקבלים בעין מן המעסיק או מעבודה עצמאית. בממוצע צורכת משפחה עניה 43.2 אחוז ממשפחה לא-עניה. גם דפוסי הצריכה הם שונים; העניים מקדישים חלק גדול יותר מצריכתם למזון ולדיור, ולכן הפער בצריכה קטן יותר לגבי סעיפי הוצאה אלה. צריכת המזון של העניים מהווה 65.4 אחוז מזו של הלא-עניים, שעה שהוצאותיהם לחינוך, בידור, תחבורה ושירותים אחרים, מגיעות לכ-20 אחוז בלבד מצריכת הלא-עניים.

לשם פירוש דפוסים אלה, יש לזכור שקיימים גורמים נוספים המשפיעים על רמת הצריכה הריאלית של המשפחה. הקיום של שירותי בריאות, חינוך ודיור מסובסדים, לדוגמה, מסבך את הקשר בין ההוצאה של המשפחה על שירותים אלה לבין כמות או איכות השירותים הנצרכים על-ידה. במסגרת עבודה זו, לא היה באפשרותנו לבחון את ההשפעה של הגורמים הנוספים האלה. אבל יש לציין שבסעיף ההוצאה על דיור כללנו את הערך הזקוף של הסובסידיה לשכר דירה למשפחות הגרות בשיכון ציבורי ומשלמות שכר דירה מסובסד.

לוח 53. הצריכה החודשית הממוצעת למשפחה עניה ולא-עניה ולכלל המשפחות, לפי

סעיפי צריכה: 1969

סעיפי צריכה	הצריכה החודשית הממוצעת (בל"י לחודש)			היחס בין צריכת העניים והלא-עניים	הרכב הצריכה באחוזים		
	כלל המשפחות	משפחות עניות	משפחות לא-עניות		כלל	משפחות עניות	משפחות לא-עניות
סך כל הצריכה ¹	914	440	1,019	43.2	100.0	100.0	100.0
מזון	257	179	274	65.4	28.1	40.8	26.9
דיוור	183	114	199	57.6	20.1	26.0	19.5
ריהוט	68	26	78	33.2	7.5	5.9	7.6
ביגוד	90	39	101	38.8	9.8	8.9	9.9
ביטוח בריאות	39	15	45	34.3	4.3	3.5	4.4
חינוך ובידור	122	29	143	20.7	13.4	6.7	14.0
תחבורה	70	14	83	17.4	7.7	3.3	8.1
סיגריות ושירותים אחרים	83	22	97	22.6	9.1	5.0	9.5

¹ כולל את הערך הזקוף של שירותים המתקבלים מן הבעלות על מגורים או כלי רכב וכן של הכנסות בעין. לא נכללו בזה מיסי ארגון או תרומות למוסדות.

לוח 54. משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות וכלל המשפחות, לפי אינדיקטורים נבחרים

של רמת החיים: 1969

	מספר המשפחות באלפים			התפלגות המשפחות באחוזים		
	משפחות עניות	משפחות לא-עניות	משפחות לא-עניות	משפחות עניות	משפחות לא-עניות	משפחות לא-עניות
3 נפשות ומעלה בחדר	18.0	40.0	58.0	16.2	7.9	9.4
ביטוח רפואי לראש המשפחה	98.2	474.3	572.5	88.4	94.3	93.2
בעלות פרטית על הדירה	38.7	337.4	376.1	34.8	67.1	61.2
סך-הכל	111.0	503.2	614.2	100.0	100.0	100.0

בלוח 54 מוצגים שלושה מדדי רווחה נבחרים: ביטוח בריאות, צפיפות דיור ובעלות על המגורים, הביטוח הרפואי נפוץ מאוד בישראל. ביטוח זה ניתן בעיקר באמצעות קופות החולים השונות, כשהתשלום עבור השירותים מוטאם לרמת ההכנסה של המשפחה. אנו מתיחסים כאן למספר המבוטחים בלבד, מבלי להתחשב בהבדלים במידת הכיסוי של תוכניות הביטוח השונות או ברמת השירותים. ל-93.2 מכלל ראשי המשפחות היה ביטוח רפואי, לעומת 88.4 אחוז מראשי המשפחות העניים. שיעור המבוטחים משתנה במידת-מה לפי סוג המשפחה; הוא גבוה יותר במשפחות גדולות מאשר במשפחות קטנות, ובקרב הלא-קשישים לעומת הקשישים.

צפיפות הדיור היא אחד מקני המידה לרמת הדיור. מצאנו כי 16.2 אחוז מן המשפחות העניות גרות בצפיפות גבוהה של 3 נפשות ומעלה לחדר, לעומת 7.9 אחוז מן הלא-עניים. ישנם הבדלים ניכרים בין המשפחות לסוגיהן; כמחצית המשפחות עם ארבעה ילדים ומעלה גרות בתנאי צפיפות, שיעור דומה בקרב העניים והלא-עניים. במשפחות קטנות הצפיפות קטנה בהרבה, אבל כאן יש הבדל בעל-משמעות בין המשפחות העניות לבין המשפחות הלא-עניות.

הבעלות על הדיור היא מדד חשוב הן לבטחון הכלכלי של המשפחה והן להצבר הנכסים או ערך הרכוש נטו שלה. למדד זה נודעת חשיבות מיוחדת בישראל בגלל ההיצע הקטן של דירות בשכירות נמוכה, ובגלל ההעדפה הרווחת בציבור הישראלי לדירה בבעלות המשפחה. מתברר כי ישנו הבדל משמעותי בין העניים. ללא-עניים בשיעור המשפחות הגרות בדירות שבבעלותן. שיעור המשפחות הלא-עניות שהן בעלות דירות הוא כמעט כפול משיעור המשפחות העניות. זאת ועוד, רוב המשפחות הלא-עניות שאינן בעלות דירות מתגוררות בתנאי שכירות של דמי מפתח. לכן, אם נוציא קטגוריה זו, נמצא שהפער בין העניים ללא-עניים גדול עוד יותר, וכי 12.7 אחוז מן העניים חיים בשכירות לעומת 3.6 מקרב הלא-עניים (להתפלגות הדיור לפי מעמד המגורים, ראה לוח ב.13). ההבדלים בין העניים ללא-

לוח 55, משפחות עניות ולא-עניות לפני תמיכות וככל המשפחות, לפי טיפוס משפחה
ולפי אינדיקטורים נבחרים של רמת החיים: 1969

טיפוס משפחה	אחוז המשפחות הגרות בצפיפות של 3+ נפשות לחדר			אחוז המשפחות שראשן בעל ביטוח בריאות			אחוז המשפחות הגרות בדירה בבעלותן		
	עניים	לא-עניים	כלל	עניים	לא-עניים	כלל	עניים	לא-עניים	כלל
משפחות בלי ילדים	(0.8)	(1.1)	(1.0)	87.3	90.8	90.0	38.1	61.5	55.7
משפחות עם 1-3 ילדים	(19.7)	6.4	7.5	84.3	96.3	95.3	27.8	73.9	70.2
משפחות עם 4 ילדים ויותר	56.1	48.2	51.0	95.6	97.6	96.9	33.6	49.4	43.7
ראש המשפחה עובד	31.8	8.1	10.5	87.3	95.7	94.8	33.0	67.2	63.8
ראש המשפחה לא-עובד	(4.1)	(4.1)	(5.0)	89.4	82.6	86.2	36.6	65.2	50.0
ראש המשפחה קשיש	(2.2)	(3.0)	(2.6)	86.5	85.8	86.3	37.9	61.7	50.7
ראש המשפחה לא-קשיש	30.7	8.6	11.1	90.1	95.4	94.8	33.7	67.6	63.8
סך-הכל	16.6	7.9	9.4	88.4	94.3	93.2	34.9	67.1	61.2

לוח 56, בני נוער בגילים 14-17, עניים ולא-עניים וסך הכל, לפי השתיכות לבית ספר
ובוח העבודה: 1969

	אחוזים			המספר באלפים		
	לא-עניים	עניים	סה"כ	לא-עניים	עניים	סה"כ
סך-הכל	100.0	100.0	100.0	166.1	35.6	201.7
בבית ספר	76.1	61.8	73.6	126.4	22.0	148.4
יסודי	13.5	21.1	14.8	22.3	7.5	29.8
חיכון	62.7	40.7	58.8	104.1	14.5	118.6
עיוני	42.1	20.2	38.2	69.9	7.2	77.1
מקצועי או חקלאי	20.6	20.5	20.6	34.2	7.3	41.5
לא בבית ספר	23.9	38.2	26.4	39.7	13.6	53.3
לא בבית ספר ולא בכוח העבודה	10.4	27.8	13.4	17.2	9.9	27.1

עניים שרירים וקיימים בכל סוגי המשפחות (לוח 55). כ-74 אחוז מן המשפחות הקטנות שאינן עניות גרות בדירות שבבעלותן, לעומת 27.8 מן המשפחות העניות. בקרב המשפחות מרובות הילדים הפער קטן יותר - 49.4 אחוז מן המשפחות הלא-עניות הן בעלות דירה, לעומת 33.6 מן המשפחות העניות. כשבוחנים את האוכלוסיה על-פי קבוצות גיל, מתברר שהפער גדול יותר בקרב הלא-קשישים. שיעור הקשישים בעלי הדירות הוא 61.7 אחוז בקרב הלא-עניים ו-37.9 אחוז בקרב העניים. לגבי הלא-קשישים, 67.6 אחוז מן הלא-עניים הם בעלי דירות לעומת 33.7 מן העניים.

מדד אחר שבחנו הוא שיעורי הנשירה מבתי-ספר ומכוח העבודה של נערים בני 14-17. שיעורי הנשירה קשורים לא רק לרווחתה הנוכחית של המשפחה, אלא גם לרווחתם של ילדי המשפחה בעתיד. משום כך הם מהווים אינדיקטור לתמידות העוני ושוויון ההזדמנויות. לוח 56 מראה כי שיעור הנושרים מן הלימודים ומכוח העבודה גבוה בהרבה בקרב העניים, שלושים ושמונה אחוז מן הנערים העניים אינם לומדים, ורובם של אלה - 27.8 אחוז מכלל הילדים העניים אף אינם עובדים. בקרב הלא-עניים, מגיע שיעור הלא-לומדים ולא-עובדים ל-10.4 אחוז בלבד. בתוך הלומדים, ישנם הבדלים משמעותיים בסוג המוסד החינוכי. למשל, 42.1 אחוז מן הצעירים הלא-עניים לומדים בתיכון עיוני, לעומת 20.5 אחוז מן העניים. הבדלים אלה מצביעים על קיומו של קשר משמעותי בין העוני לבין סיכוייהם של ילדי העניים במהלך חייהם בעתיד.

הדיווח על תמיכות ועל מיסים בסקר הוצאת המשפחה בהשוואה למקורות רשמיים.

ת מ י כ ו ת

כל אומדני החמיכות הכלולים במחקר זה, פרט לקיצבת ילדי עובדים שחושבה על-ידי זקיפה, מסתכמים על דיווח ישיר של המשפחות. סקרים דומים בארצות אחרות מצאו כי ישנה מידה רבה של תת-דיווח. לכן ביקשנו לבדוק את מהימנות הדיווח בסקר הוצאות המשפחה, ומכאן את מידת הדיוק של האומדנים של השפעת מערכת התמיכות על העוני ואי-השויון. הדיווח בסקר הושווה לנתונים הרשמיים על תשלומי תמיכות ומקבליהן. השוואה דומה נערכה לגבי מיסים. כיון שההבדלים בין המקורות יכולים לנבוע, או מאי-דיווח על קבלת תמיכה מסוימת או מדיווח סכום לא נכון, השווינו הן את סכומי התמיכות והן את מספר הנהנים מהן. ישנה גם אפשרות שמשפחה תדווח על קבלת תמיכה מסוימת בקטגוריה הלא נכונה.

להשוואה זו כמה מגבלות. ראשית, הסקר כולל אוכלוסיה עירונית בלבד. בעוד שהנתונים הרשמיים מתייחסים לאוכלוסיה בכללה, שנית, תקופות הדיווח אינן חופפות בדיוק ונאלצנו לנסות להתאימן, דבר שעלול לגרום לאי-דיוקים כלשהם. ולבסוף, הגדרות התמיכות אינן חופפות תמיד. במקרה של סעד, למשל, ההבחנה בין תמיכה חודשית קבועה לבין צורות אחרות של תמיכה - כפי שהן מופיעות בסקר - אינה חופפת לחלוטין את הסעיפים במקורות הרשמיים.

מצאנו דמיון רב בין שני המקורות (לוח א.1) בסך תשלומי הסעד הדיווח הינו כמעט שלם, ולגבי הביטוח הלאומי היה דיווח גבוה. אולם בתוך הקטגוריות הספציפיות היו לעיתים קרובות הבדלים רבים יותר. ההתאמה היתה הגבוהה ביותר לגבי קיצבאות ילדי עובדים ונמוכה אך במקצת לגבי קיצבאות הזיקנה. הדיווח על קיצבאות הנכות נמוך הרבה יותר, ואפשר שהן נכללו בסוגי תמיכה אחרים. הדיווח על הקיצבאות למשפחות מרובות ילדים נמוך, לכאורה, אולם יש לזכור כי ביחס לתמיכות אחרות, שיעור המשפחות העירוניות

לוח א.1: סך התמיכה לחודש, מספר מקבלי התמיכה והתמיכה הממוצעת למדיוח, לפי סוג התמיכה, על-פי סקר הוצאות המשפחה ומקורות רשמיים: 1969

התמיכה הממוצעת לחודש	מספר התמיכים		סך התמיכה לחודש	
	רשמי (בל"ז)	סקר (בל"ז)	רשמי (בל"ז)	סקר (בל"ז)
55.0	106.3	105.8	77.4	74.5
105.9	105.8	77.4	118.1	77.0
30.7	34.8	72.4	84.8	63.4
32.4	38.1	34.8	72.4	63.4
77.9	44.2	72.4	84.8	63.4
66.9	44.2	72.4	84.8	63.4
138.5	44.2	72.4	84.8	63.4

1 המקור לנתוני הבטוח הלאומי - לסכומי התמיכה: המוסד לביטוח לאומי, שנתון סטטיסטי 1971/72; מספר מקבלי תמיכה: המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי מס' 1 אפריל-יוני 1972; הנתונים הם ממוצע של מספר המקבלים באפריל 1968 ו-1969.

2 הסכום הרשמי אינו כולל מענקים חד-פעמיים כמו מענק נכות, טיפול רפואי והוצאות שיקום, אלא רק קיצבאות חודשיות שוטפות. המספר הרשמי של הנתמכים אינו כולל זכאים לקיצבת נכות אשר היוונו את קצבתם החודשית, אף שהסכומים שהיוונו נכללו בסך כל התמיכות. וכך לא ניהן לחשב את קצבת הנכות הממוצעת.

3 חושב על-ידי זקיפה.

4 הכנסה מסוגים שונים של תמיכה לצרכים מיוחדים כגון מזון, שכר דירה, הלבשה וחינוך.

נמוך בקיצבאות אלו; מצאנו כי 74 אחוז מכלל מקבלי קיצבאות למשפחות מרובות ילדים השתייכו לאוכלוסיה העירונית לעומת 94 אחוז בקרב מקבלי קיצבאות הזיקנה והשאיירים. למעשה, איפוא, לא היה הדיווח על קיצבאות למשפחות מרובות ילדים נמוך יותר מקיצבאות זיקנה ושאיירים. גם בדיווח על תמיכות סעד ההבדלים גדולים יותר ביחס לקטגוריות ספציפיות ובמיוחד במענקים לזקנים. קטגוריה זו כרוכה בבעיות מיוחדות, כיוון שבתקופה הנכללת בסקר הועברו התשלומים לזקנים משרד הסעד למוסד לביטוח לאומי.

היחס בין מספר הנתמכים בשני מקורות המידע דומה ליחס בין סך התשלומים. דבר זה מסביר מדוע התמיכה הממוצעת לנתמך דומה בשני המקרים. מכאן נראה שהסכומים עליהם דיווחו הנתמכים הינם מדוייקים, ובמידה שקיים תת-דיווח הרי הוא נובע מאי-דיווח של חלק מהאוכלוסיה.

מ י ס י ם

ההשוואה נערכה לגבי מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי. הנתונים בסקר התבססו על אומדנים שנתיים שנאמדו על-ידי זקיפה, חישבנו אומדנים אלה מחדש, במחשב, לפי אותן הוראות והנחות - אך תוך חיקון כמה טעויות באומדנים המקוריים.

לגבי דמי הביטוח הלאומי הסתכם הדיווח ב-90 אחוז (לוח א.2), שיעור השווה לחלקן של המשפחות העירוניות בכלל האוכלוסיה. הדיווח אודות מס-ההכנסה היה נמוך יותר והסתכם ב-75 אחוז. יחזק כי ההבדלים נובעים מן העובדה שלא עלה בידינו לכולל בבסיס המס כמה סוגי הכנסות שחייבות במס.

א.2: חשלומי המיסים לחודש, על-פי סקר הוצאות המשפחה ומקורות רשמיים: 1969

סך כל המיסים (במליוני ל"י לחודש)			סוג המס
שיעור הדיווח (באחוזים)	נתונים רשמיים ¹	הדיווח בסקר ²	
73.5	108.5	79.8	מס הכנסה ומלוות חובה דמי הביטוח הלאומי:
87.3	11.0	9.6	חלקו של העובד
94.1	26.0	24.5	חלקו של המעביד

¹ המקור: מס הכנסה ומלוות חובה - מינהל הכנסות המדינה, דין וחשבון שנתי 1969/70.
כדי להחאים את הנתונים הרשמיים לחקופת הסקר, לנתוני 1968/69 ניתן משקל של 7/12 ולנתוני 1969/70 משקל של 5/12.

דמי הביטוח הלאומי - המוסד לביטוח לאומי, דין וחשבון שנתי 1970/71.

² לא נכללו מיסים על הכנסה מרכוש.

נספח ב'

לוח ב.2: משפחות על סף-העוני ומשפחות ל-א-עניות לפני המיכות, לפי טיפוס משפחה ולפי השתתפות ראש המשפחה
 בכוח העבודה: 1969

	משפחות ל-א-עניות		משפחות על סף העוני		טיפוס המשפחה				
	ראש המשפחה עובד	ראש המשפחה לא-עובד	ראש המשפחה עובד	ראש המשפחה לא-עובד					
	המספר	המספר	המספר	המספר					
	באלפים	באלפים	באלפים	באלפים					
	התפלגות אחוז	התפלגות אחוז	התפלגות אחוז	התפלגות אחוז					
	באחוזים	באחוזים	באחוזים	באחוזים					
ראש המשפחה קשיש	49.9	6.4	26.9	53.9	19.2	15.0	12.5	65.0	
גבר	62.0	5.8	24.1	38.9	25.3	12.0	10.0	39.6	
אישה	18.7	(0.6)	(2.8)	15.0	(9.8)	(3.0)	(2.5)	25.4	
ראש המשפחה לא קשיש	95.9	93.6	390.5	407.0	80.5	85.0	71.1	88.3	
גבר	97.5	88.9	371.2	380.7	87.8	79.1	66.1	75.3	
אישה	73.4	4.7	19.3	26.3	(38.5)	(5.9)	(5.0)	13.0	
משפחות עם ילדים	96.8	65.3	272.4	281.4	81.9	72.1	60.3	73.6	
3 - ילדים	96.9	58.0	242.3	250.1	79.1	37.1	31.0	39.2	
4 - ילדים	95.9	5.7	23.6	24.6	83.5	16.3	13.7	16.4	
6 ילדים ומעלה	97.0	1.5	6.4	6.6	87.2	18.7	15.7	18.0	
4 ילדים ומעלה	96.2	7.2	30.0	31.2	85.5	35.2	29.4	34.4	
משפחות עם הגרה אחד	66.7	2.3	9.6	14.4	(43.2)	(4.5)	(3.8)	8.8	
סך-הכל	90.6	100.0	417.4	460.9	54.5	100.0	83.6	153.3	

לוח ב.3: ראשי משפחות עובדיים, עניים, ל-א-עניים וכלל האוכלוסייה, לפני תמיכות, לפי משלח יד: 1969

משלח היד	עניים		ל-א-עניים		סך-הכל	
	התפלגות באלפים	חוליה תענוי (%)	התפלגות באלפים	חוליה תענוי (%)	התפלגות באלפים	חוליה תענוי (%)
מקצועות חופשיים, מדעיים, טכניים ודומיהם	(0.5)	(1.0)	67.4	14.9	67.9	13.6
עובדי מינהל, ניהול ודומיהם	(1.8)	(3.6)	93.1	20.6	94.9	18.9
סוחרים, סוכנים ואנשי מכירות	(5.8)	(11.9)	35.1	7.7	40.9	8.2
חקלאים, דייגים ודומיהם	6.6	13.4	11.2	2.4	17.8	3.6
עובדי התבונה וחקשורה	(1.8)	(3.8)	34.5	7.6	36.4	7.3
עובדי בניה ומתאבנים	(3.2)	(6.5)	28.6	6.3	31.7	6.3
עובדי העשייה וחרושת ובעלי מלאכה	14.0	28.4	118.5	26.2	132.5	26.4
עובדי שירותים, ספורט ובידור	12.1	24.5	47.8	10.5	59.9	12.0
עובדים בלתי מקצועיים	(3.3)	6.7	8.6	1.8	11.9	2.4
לא ידוע	-	-	7.1	1.5	7.1	1.4
סך-הכל	49.1	100.0	451.9	100.0	501.0	100.0

לוח ב.4: ההכנסה הממוצעת לשבוע עבודה מלא של ראש המשפחה ושל איש, במשפחות עניות לפני תמיכתם וכלל האוכלוסייה, לפי משלה היד של ראש המשפחה: 1969

כלל המשפחות		משפחות עניות		משלה היד
הכנסת אשת ראש המשפחה	הכנסת ראש המשפחה	הכנסת אשת ראש המשפחה	הכנסת ראש המשפחה	
185.0	265.9	-	(136.9)	מקצועות חופשיים, מדעיים, טכניים ודומיהם
160.3	221.5	(55.1)	(153.9)	עובדי מניהל, ניהול ודומיהם
129.9	143.0	-	(85.0)	סוחרים, סוכנים ועובדי מכירה
136.0	106.1	50.1	88.0	חקלאים, דייגים ודומיהם
110.8	242.8	-	(328.8)	עובדי תחבורה ותקשורת
117.1	153.1	(54.0)	(126.8)	עובדי בניה ומתאבטים
118.8	160.2	79.4	96.4	עובדי תעשייה וחרושת ובעלי מלאכה
107.6	130.0	150.0	72.2	עובדי שירותים, ספורט ובידור
70.7	130.7	(76.0)	(117.3)	עובדים בלתי מקצועיים
113.8	164.7	-	-	לא-ידוע
142.9	187.9	74.9	104.0	סך-הכל

¹ שבוע עבודה חלקי שוקלל כ-0.5 משבוע עבודה מלא.

לוח ב.5: כלל המפעחות, הונפות והילדים, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1969

יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה	מפעחות		נפשות		ילדים	
	המספר באלפים	התפלגות באחוזים	המספר באלפים	התפלגות באחוזים	המספר באלפים	התפלגות באחוזים
אירופה-אמריקה	303.2	49.4	869.1	38.8	233.7	26.6
עד 1947	119.3	19.4	338.4	15.1	89.5	10.2
1948-1954	127.3	20.7	382.2	17.1	113.3	12.9
למזרח 1955	56.6	9.2	148.5	6.6	31.0	3.5
למזרח 1961	28.4	4.6	74.5	3.3	16.4	1.9
אסיה-אפריקה	221.0	36.0	1,026.6	45.9	491.2	55.9
עד 1947	28.9	4.7	105.5	4.7	37.5	4.3
1948-1954	123.3	20.1	588.5	26.3	282.8	32.2
למזרח 1955	68.8	11.2	332.6	14.9	171.0	19.5
למזרח 1961	38.4	6.3	190.6	8.5	98.2	11.2
יילידי ישראל	89.8	14.6	343.1	15.3	153.6	17.5
יהודים	77.9	12.7	272.5	12.2	111.9	12.7
לא-יהודים	11.8	1.9	70.7	3.2	41.7	4.8
סך-הכל	614.2	100.0	2,239.2	100.0	878.5	100.0
עד 1947	148.0	24.1	444.3	19.8	127.0	14.5
1948-1954	250.9	40.9	970.7	43.4	395.9	45.1
למזרח 1955	125.4	20.4	481.1	21.5	202.0	23.0
למזרח 1961	66.8	10.9	265.1	11.8	114.7	13.1
יילידי ישראל	89.8	14.6	343.1	15.3	153.6	17.4

לוח ב.6: משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי טיפוסים משפחה והשתתפות ראש המשפחה בכוח העבודה:
(יהודים) 1969, 1964

טיפוסים משפחה	מס' המשפחות באלפים		התפלגות באחוזים		תחולת העוני		אחוז היירידה בתחולת העוני 1964-ל-1969
	1969	1964	1964	1969	1964	1969	
כל המשפחות	119.7	100.0	100.0	100.0	19.1	19.9	4
ר"מ עובד	66.2	62.8	62.8	62.8	13.8	13.5	-2
שכיר	53.0	48.7	48.7	44.3	13.4	13.6	1
עצמאי	12.9	14.0	14.0	10.8	15.2	12.8	-16
ר"מ לא עובד	53.7	37.3	37.3	44.9	53.6	48.0	-10
ר"מ קשיש	42.9	29.9	29.9	35.9	40.8	41.1	1
עובד	6.8	7.5	7.5	5.7	23.3	19.3	-17
לא עובד	36.1	22.4	22.4	30.2	54.5	52.2	-4
ר"מ לא-קשיש	76.7	70.1	70.1	64.1	15.6	15.4	-1
עובד	59.4	55.3	55.3	49.7	13.1	13.0	-1
לא עובד	17.3	14.9	14.9	14.5	52.6	41.3	-21
ר"מ מאסיה-אפריקה	72.4	60.5	60.5	60.6	34.7	32.8	-5
עובד	48.2	43.3	43.3	40.3	29.3	26.6	-9
לא עובד	24.3	17.2	17.2	20.3	65.5	61.1	-7
4+ ילדים	27.6	29.2	29.2	23.0	55.4	45.1	-19
עובד	22.8	26.2	26.2	19.1	53.0	41.5	-22
לא עובד	(4.7)	(3.0)	(3.0)	(3.9)	(93.3)	(78.7)	(-16)
תורה אחד	7.8	(3.4)	(3.4)	6.5	(24.0)	36.6	(53)
עובד	(3.1)	(2.0)	(2.0)	(2.6)	(21.6)	(23.8)	(10)
לא עובד	(4.7)	(1.4)	(1.4)	(4.0)	(28.4)	(56.2)	(98)

לוח ב.7: משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי מספר שבועות עבודה בשנה של ראש המשפחה:
1964, 1969 (יהודים)

תחולת העוני באחוזים		התפלגות באחוזים		המספר באלפים		מספר שבועות העבודה של ראש המשפחה
1969	1964	1969	1964	1969	1964	
34.3	38.9	26.8	31.5	17.3	20.6	1 - 49
45.5	44.8	22.2	25.1	14.3	16.4	1 - 39
15.8	(25.7)	(4.6)	(6.4)	(3.0)	(4.2)	40 - 49
10.6	10.6	73.1	68.4	47.1	44.6	50 - 52
13.1	13.7	100.0	100.0	64.4	65.2	סך-הכל

לוח ב.8: משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי מספר המפרנסים והרכבם: 1964, 1969 (יהודים)

תחולת העוני באחוזים		התפלגות באחוזים		המספר באלפים		מספר המפרנסים והרכבם
1969	1964	1969	1964	1969	1964	
55.5	63.8	38.1	32.7	45.6	33.9	אף מפרנס
18.6	17.4	50.2	54.6	60.0	56.7	מפרנס אחד
17.9	16.8	45.4	50.7	54.3	52.7	ראש המשפחה
(33.4)	(41.3)	(1.9)	(2.7)	(2.2)	(2.9)	אשת רה"מ
(27.3)	(19.6)	(2.9)	(1.1)	(3.5)	(1.1)	אחר
7.3	8.7	9.8	12.0	11.7	12.5	שני מפרנסים
(3.4)	8.0	(3.0)	10.0	(3.6)	10.4	רה"מ ואישתו
13.7	(18.4)	5.2	(1.3)	6.2	(1.3)	רה"מ ואחר
(24.1)	(14.9)	(1.6)	(0.8)	(1.9)	(0.8)	אחרים
(6.1)	(3.4)	(1.9)	(0.8)	(2.3)	(0.8)	3+ מפרנסים
19.9	19.1	100.0	100.0	119.7	103.9	סך-הכל

לוח ב.9: משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי מספר הילדים במשפחה:
1964, 1969 (יהודים)

תחולת העוני באחוזים		התפלגות באחוזים		המספר באלפים		מספר הילדים במשפחה
1969	1964	1969	1964	1969	1964	
23.3	22.6	50.0	46.8	59.9	48.7	בלי ילדים
11.3	9.1	26.9	24.0	32.2	24.8	1-3 ילדים
8.4	8.0	7.8	8.5	9.3	8.8	ילד אחד
9.8	8.1	9.6	9.5	11.4	9.8	2 ילדים
20.4	14.3	9.5	6.0	11.4	6.2	3 ילדים
45.1	55.4	23.0	29.2	27.6	30.4	4+ ילדים
32.9	37.8	10.9	13.1	13.1	16.6	4-5 ילדים
67.5	73.2	12.1	13.2	14.5	13.8	6+ ילדים
19.9	19.1	100.0	100.0	119.7	103.9	סך-הכל

לוח ב.10: משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי אזור המגורים: 1964, 1969
(יהודים)

תחולת העוני באחוזים		התפלגות באחוזים		המספר באלפים		אזור המגורים
1969	1964	1969	1964	1969	1964	
15.4	15.7	30.9	35.4	36.9	36.8	3 הערים הגדולות
13.9	14.3	14.4	18.0	17.2	18.7	תל-אביב
21.5	22.7	9.5	10.7	11.3	11.1	ירושלים
13.1	12.9	7.0	6.8	8.4	7.0	חיפה
32.0	30.5	39.8	38.6	47.6	40.1	ערים חדשות
45.8	39.7	6.9	21.9	8.3	22.7	עד 10,000 נפש
30.1	23.4	32.8	16.7	39.3	17.4	מעל 10,000 נפש
16.5	15.1	29.3	26.0	35.1	27.0	ערים ותיקות
25.1	21.1	3.1	9.6	3.7	10.0	עד 10,000 נפש
15.8	12.9	26.3	16.4	31.4	17.0	מעל 10,000 נפש
19.9	19.1	100.0	100.0	119.7	103.9	סך-הכל

לוח ב.11: משפחות שמתחת לקו סף-העוני אחרי תמיכות, לפי יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה: 1964, 1969 (יהודים)

תחולת העוני באחוזים		התפלגות באחוזים		המספר באלפים		יבשת המוצא והותק בארץ של ראש המשפחה
1969	1964	1969	1964	1969	1964	
12.8	11.7	32.4	34.9	38.8	36.3	אירופה-אמריקה
6.9	7.4	6.8	9.9	8.2	10.3	עד 1947
15.0	14.0	16.0	16.8	19.1	17.4	1948-1954
20.3	18.5	9.6	8.2	11.5	8.5	למך 1955
20.4	21.0	5.8	6.4	6.6	6.6	למך 1961
32.8	34.7	60.5	60.5	72.4	62.8	אסיה-אפריקה
22.6	28.3	5.1	7.6	6.5	7.9	עד 1947
28.9	33.3	28.0	34.3	35.7	35.6	1948-1954
44.0	41.7	25.3	18.6	30.2	19.3	למך 1955
45.8	55.0	14.7	9.5	17.6	9.9	למך 1961
10.8	(8.8)	7.0	(4.6)	8.4	(4.8)	ילידי ישראל
21.2	20.2	92.9	95.4	111.2	99.0	כל העולים
9.9	10.9	11.9	17.5	14.7	18.2	עד 1947
21.8	22.9	44.0	51.1	54.8	53.0	1948-1954
33.2	30.0	36.9	24.8	41.7	27.8	למך 1955
36.2	33.0	20.5	15.9	24.2	16.5	למך 1961
19.9	19.1	100.0	100.0	119.7	103.9	סך-הכל

לוח ב.12: משפחות עניות, לא-עניות וכלל המשפחות, לפני תמיכות ואחריהן, לפי צפיפות
הדיר: 1969

התפלגות באחוזים			המספר באלפים			צפיפות הדיר (נפשות לחדר)
סך-הכל	משפחות לא-עניות	משפחות עניות	סך-הכל	משפחות לא-עניות	משפחות עניות	
<u>לפני תמיכות</u>						
90.5	92.1	83.7	556.2	463.2	93.0	עד 2.99
68.4	70.6	58.5	420.4	355.4	65.0	עד 1.99
22.1	21.5	25.2	135.7	107.8	28.0	2-2.99
9.5	7.9	16.3	58.0	39.9	18.1	3 ויותר
5.2	4.6	8.2	32.2	23.0	9.2	3-3.99
4.2	3.4	8.1	25.8	16.9	8.9	4+
100.0	100.0	100.0	614.2	503.1	111.1	סך הכל
<u>אחרי תמיכות</u>						
90.5	91.7	82.2	556.2	495.9	60.1	עד 2.99
68.4	70.3	55.2	420.4	379.9	40.4	עד 1.99
22.1	21.4	27.0	135.8	116.0	19.7	2-2.99
9.5	8.3	17.8	58.0	45.0	13.0	3 ויותר
5.2	5.0	7.4	32.2	26.8	(5.4)	3-3.99
4.2	3.3	10.4	25.8	18.2	7.6	4+
100.0	100.0	100.0	614.2	541.1	73.1	סך-הכל

לוח ב.13: משפחות עניות, לא-עניות וכלל המשפחות לפני תמיכות, לפי הבעלות על
המגורים: 1969

התפלגות באחוזים			המספר באלפים			בעלות על המגורים
סך-הכל	לא- עניים	עניים	סך-הכל	לא- עניים	עניים	
61.2	66.9	35.1	376.1	337.4	38.7	בעלות עצמית
38.8	33.1	64.9	238.0	166.6	71.4	שכירות או דמי מפתח
6.8	5.6	12.7	41.7	21.8	13.9	שכירות
32.0	27.5	52.2	196.3	138.8	57.5	דמי מפתח

ביבליוגרפיה

- גבאי, יוסף. "התמורות במימון הציבורי ובמדיניות הפיסקלית 1949-1972", רבעון לכלכלה מס' 77 (תשל"ג), 120-32.
- דו"ח הועדה לבדיקת ההתפתחות בהכנסות ובפער הסוציאלי, תל אביב: 1971.
- דורון, אברהם. "תמריצים לעבודה במערכת הסעד", רבעון לכלכלה, מס' 69-70 (תשל"א), 55-60.
- דין וחשבון ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה. ירושלים: תשל"ג.
- הוועדה למערכת הפנסיה. המלצות. מוגש לשר האוצר ולשר העבודה. ירושלים, 1971.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סקר החסכון 1963/64. (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 217) ירושלים: תשכ"ז.
- _____. סקר הוצאות המשפחה 1968/69. חלק א'. (סדרת פרסומים מיוחדים מס' 330) ירושלים: תשל"ל.
- _____. המוסד לביטוח לאומי. דין וחשבון שנתי 1970/71.
- _____. המוסד לביטוח לאומי, האגף לתכנון ומחקר. מקבלי קצבאות זקנה, שאירים ומשפחות מרובות ילדים לפי יישוב, 1971. (סקר מס' 5) ירושלים: תשל"ב.
- _____. משפחות עם ילדים בישראל, 1969-1970. (סקר מס' 7) ירושלים: תשל"ג.
- _____. שנתון סטטיסטי 1971/72.
- _____. רבעון סטטיסטי, מס' 1. אפריל-יוני 1972.
- _____. חביב, יעקב. ילדים בישראל (דו"ח מחקר מס' 168) ירושלים: מכון סאלד, 1972.
- _____. "ילדים בישראל". נספח לדין וחשבון ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה. ירושלים: תשל"ג.
- _____. "מערכות אלטרנטיביות של מסיס ותמיכות". עיונים בכלכלת ישראל, בעריכת נדב הלוי ויעקב קופ, ירושלים: מכון פאלק, תשל"ה, עמ' 60-141.
- _____. "חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי", בסחון סוציאלי, מס' 9-10 (תשל"ו), 89-114.
- _____. ויוסי טוויל. "רמת החיים וגודל המשפחה". רבעון לכלכלה, מס' 82 (תשל"ד) 3-15.

- _____. ורוברט לרמן. הפיצוי על ההתייקרות בגין מדיניות החירום הכלכלית. (דפי עיון, מס. 75-2). ירושלים: מכון ברוקדייל, תשל"ה. או כנ"ל הרבעון לכלכלה, מס' 86 (תשל"ה), 198-210.
- טוויל, יוסי. "שינויים במערכת דמי הביטוח הלאומי", רבעון לכלכלה, מס' 83 (תשל"ה), 307-20.
- כ"ץ, ישראל. מה ומי נגד הקטנת פערים? תשל"ב. (משוכפל) מנהל הכנסות המדינה, דין וחשבון שנתי 1969/70.
- ניצן, אריה. "שכבות מעוטות הכנסה בישראל (זקנים ושאיירים מקבלי הטבות סוציאליות)"; בטחון סוציאלי, מס' 1 (תשל"א), 43-49.
- _____. "חנאי חיהן של משפחות מרובות ילדים", בטחון סוציאלי, מס' 4-5 (תשל"ג), 55-69.
- רוטר, רפאל. "הרפורמה בקיצבאות הילדים בישראל", בטחון סוציאלי, מס' 4-5 (תשל"ג), 70-91.
- _____. ונירה שמאי. "דפוסי עוני בישראל - ממצאים ראשוניים". בטחון סוציאלי, מס' 1 (תשל"א), 17/28.

Cain, Glen G. and H.W. Watts, eds. Income Maintenance and Labor Supply. (Institute for Research on Poverty: Monograph series, 1973.) Madison: University of Wisconsin, 1969.

Doron, Abraham and Rafael Roter. Supplementary Benefits to Low Wages Paid Through Employers. (Progress report No. 4.) Jerusalem: Hebrew University, School of Social Work, and National Insurance Institute, Bureau of Research and Planning, 1973.

Fuchs, Victor R. "Redefining Poverty," Public Interest, 8 (Summer 1967), 88-95.

Goodwin, Leonard. Do the Poor Want to Work? Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973.

Gordon, David M. Theories of Poverty and Underemployment. Lexington: Heath, 1972.

Habib, Jack. The Role of Child Allowances in a Tax-Transfer Structure. Jerusalem: Falk Institute, 1972.

———. Horizontal Equity with Respect to Family Size. Jerusalem: Falk Institute, 1973.

———. The Determination of Equivalence Scales with Respect to Family Size: A Theoretical Reappraisal. Jerusalem: Falk Institute, 1973.

———. Poverty in Israel Before and After Receipt of Public Transfers.(Discussion Paper No. 4.) Jerusalem: National Insurance Institute Bureau of Research and Planning, 1974.

———. The Reform of Taxes and Transfers: 1969–1973. Jerusalem: Falk Institute, 1974.

———. "Poverty in Israel in Light of the Development of the Income Maintenance System," Social Security, No. 8 (1975). (Hebrew with English Summary.)

Jencks, Christopher et al. Inequality. New York: Basic Books, 1972.

Journal of Human Resources, IX (No. 2, 1974.)

Klein, Deborah Pisetzner, "Exploring the Adequacy of Employment," Monthly Labor Review, XCVI (No. 10, 1973), 3–9.

Lampman, Robert J. "How Much Does the American System of Transfers Benefit the Poor?" Economic Progress and Social Welfare. Ed. Leonard H. Goodman. New York: Columbia University Press, 1966.

———. "Transfers and Redistribution as Social Process." Social Security in International Perspective. Ed. Shirley Jenkins. New York: Columbia University Press, 1969.

Levitan, Sar A. and Robert Taggart. "Employment and Earnings Inadequacy; A Measure of 'Worker Welfare'," Monthly Labor Review, XCVI (No. 10, 1973), 19 - 27.

Miller, Herman P. "Measuring Subemployment in Poverty Areas of Large U.S. Cities," Monthly Labor Review, XCVI (No. 10, 1973), 10–14.

- Okner, Benjamin A. Transfer Payments: Their Distribution and Role in Reducing Poverty and Alternatives for Transferring Income to the Poor: The Family Assistance Plan and Universal Income Supplements. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973.
- Orshansky, Mollie, "Counting the Poor, Another Look at the Poverty Profile," Social Security Bulletin, January 1965:
- . "Who's Who Among the Poor: A Demographic View of Poverty," Social Security Bulletin, July 1965.
- . "Recounting the Poor – A Five-Year Review," Social Security Bulletin, April 1966.
- . "More about the Poor in 1964," Social Security Bulletin (Note No. 5), February 1967.
- . "Counting the Poor; Before and After Federal Income Support Programs." Old Age Income Assurance, Part II. Washington, D.C.: Joint Economic Committee, December 1967.
- Rivlin, Alice M. Systematic Thinking for Social Action. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1971.
- Rosenfeld, Jonah, M. and Lotte Salzberger. Family Needs and Welfare Provisions. Jerusalem: Hebrew University, School of Social Work, 1973.
- Spilerman, Seymour and David Elesh. "Alternative Conceptions of Poverty and Their Implication for Income Maintenance," Social Problems, XVIII (No. 3, Winter 1971).
- . and Richard E. Miller. "The Effects of Negative Tax Payments on Job Turnover and Job Selection." Final Report of the New Jersey Experiment, Vol. 1, Sec. 2, Part B, Chap. 7.
- Thurow, Lester, C. Poverty and Discrimination. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1969.
- Townsend, Peter. "The Definition of Poverty," paper presented at Colloquium on Handicapped Families. Paris: Bureau de Recherches Sociales; February 1964, pp. 6–10.

