



המוסד לביטוח לאומי
אגף המחקר והתכנון

מגמות ההתפתחות במימדי העוני ובאי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב
האוכלוסייה היהודית בשנים 1975-1979

מאת

יהודה גבע

לאה אחדות

ירושלים, טבת תשמ"ד, דצמבר 1983

מחקר מס' 31



המוסד לביטוח לאומי
אגף המחקר והתכנון

מגמות ההתפתחות במימדי העוני ובאי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב
האוכלוסייה היהודית בשנים 1975-1979

מאת

יהודה גבע

לאה אחרות

ירושלים, טבת תשמ"ד, דצמבר 1983

מחקר מס' 31

העבודה מתארת את השינויים העיקריים שחלו מאז 1975 ועד 1979 במימדיה של תופעת העוני, בעוצמתה ובאי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה היהודית העירונית. במיוחד הודגשה השפעת ההתפתחויות במערכת תשלומי ההעברה ובמערכת המיסים הישירים על העוני ועל פערי התחלקות ההכנסה בין הקבוצות השונות באוכלוסייה. הניתוח ההשוואתי מבוסס על סקרי הוצאות המשפחה 1975/76 ו-1979/80 והוא מתייחס לכל האוכלוסייה היהודית העירונית.

עבודה זו היא בבחינת המשך לסדרת המחקרים העוסקים בנושאים אלה והמתבצעים ע"י אגף המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי.

תודתנו נתונה לאסתר שרון ולאכסנדר גאליה על עזרתם הרבה במהלכה של העבודה.

תודה מיוחדת נתונה לנירה שמאי על הערותיה המועילות.

תוכן העניינים

1	מבוא ועיקרי המימצאים
8	פרק 1 : מגמות עיקריות בהתפתחות מערכת תשלומי ההעברה והמיסים בשנים 1975-1980
	פרק 2 : היקף העוני בקרב כלל האוכלוסייה היהודית
14	א. הגדרת העוני
15	ב. השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים על העוני
25	ג. מקומו המרכזי של המוסד לביטוח לאומי בצמצום העוני
28	פרק 3 : דפוסי עוני לפי תכונות דמוגרפיות
29	א. העוני לפי מין ראש המשפחה וגילו
33	ב. העוני אצל המשפחות עם הילדים
40	ג. העוני לפי מוצא
44	פרק 4 : האוכלוסייה העובדת הענייה
49	פרק 5 : השינויים בהתחלקות ההכנסות בשנים 1975-1979
49	א. התחלקותם של תשלומי ההעברה ושל המיסים לפי עשירונים
	ב. השפעתם של תשלומי ההעברה ושל המיסים על אי שוויון התחלקות ההכנסות של כלל האוכלוסייה
51	
55	ג. השינויים באי השוויון בתוך קבוצות דמוגרפיות וביניהן
	ד. חלקן של קצבאות הביטוח הלאומי בצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות
60	
62	נספח : בסיס הנתונים

מבוא ועיקרי המימצאים

צמצום מימדי העונני וחלוקתן מחדש של ההכנסות במשק מושגים במשולב באמצעות שתי מערכות עיקריות : מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים הישירים. במובנים רבים דואים את השתיים כתת-מערכות של מערכת על-אחת. זו היתה התפיסה, שהנחתה את הריפורמה במיסוי הישיר, אשר טיפלה לא רק בשיטת המיסוי עצמה ובתיקון העיוותים בה, אלא גם בחלק מן הסוגיות הקשורות במדיניות הנטחת ההכנסה, בעיקר למשפחות עם ילדים. השינויים בתחום המיסוי והקצבאות, שהונהגו בעקבות הפעלת הריפורמה, הונחו על ידי השיקולים של חלוקה צודקת יותר של ההכנסות במשק ושל הידוק הקשר בין מערכת המס לבין מערכת הביטוח הסוציאלי, בעיקר באמצעות האינטגרציה המלאה של ההטבות בגין ילדים במערכת אחת.

נקודת המוצא של הערכת פעולתם המשולבת של תשלומי ההעברה ושל המיסים הישירים היא היקף העונני ומידת אי שוויון התחלקות ההכנסות, כפי שהם באים לידי ביטוי בהכנסה הכלכלית, הנובעת מעבודה. ככל שמימדי העונני ופערי התחלקות ההכנסה הכלכלית גדולים יותר, כן נדרשות מערכות תשלומי ההעברה והמיסים להתמודד עם בעיות קשות יותר. לפיכך במסגרת מדיניות ההכנסות הכוללת יש לתת הדעת לא רק לשיפורים בתחום תשלומי ההעברה והמיסים, אלא גם לאותם תחומים המשפיעים על העונני ועל חלוקת ההכנסות הכלכליות בין קבוצות האוכלוסייה השונות, כגון: מדיניות השכר במשק, רמת התעסוקה ודפוסייה.

מטרת העבודה לתאר את השינויים העיקריים שחלו מאז 1975 ועד 1979 במימדיה של תופעת העונני, בעוצמתה ובאי שוויון התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה היהודית העירונית. העבודה מתייחסת לעונני ולהתחלקות ההכנסות לפני תשלומי ההעברה והמיסים מצד אחד והיא מדגישה את השפעת ההתפתחויות במערכת תשלומי ההעברה ובמערכת המיסים בנפרד ובמשולב על העונני ודפוסייו ועל אי שוויון התחלקות ההכנסות במשק מצד שני. הדיון אינו מתמחה רק בשינויים שהתרחשו בכלל האוכלוסייה אלא מתייחס גם לקבוצות ספציפיות באוכלוסייה, השונות זו מזו בגילו של ראש המשפחה, במספר הילדים במשפחה ובמוצאו של ראש המשפחה. ביחס לכמה נקודות מרכזיות נציג גם את המגמות שהסתמנו בתחומים אלה בשנים 1968-1975. השינויים נבחנו על פי השוואתם של נתוני סקרי הוצאות המשפחה שנערכו בשנים 1968, 1975 ו-1979.

סקר הוצאות המשפחה 1975/76 נערך בסמוך לסיומה של תקופה בת שבע שנים, בה חלו תמורות מרחיקות לכת במערכת הרווחה בישראל ובעיקר במערכת הביטוח הלאומי. התנופה שאפיינה את הביטוח הלאומי מאז 1968 מצאה את ביטוייה בתחיקה סוציאלית ענפה ובשורת ריפורמות, אשר הביאו להקמת ענפי ביטוח חדשים, להעלאת רמת הגימלאות

ולעלייתו של מספר הזכאים לגימלאות. את התקופה הזאת חתמה הריפורמה במיסוי הישיר ביולי 1975, אשר בעקבותיה הונחה מערכת קיצבאות ילדים אוניברסלית, וגובשה סופית מערכת הבטחת ההכנסה למעוטי היכולת.

במחצית השנייה של שנות השבעים, שנים אליהן מתייחסת עבודה זו חלה האטה בהתפתחות מערכת הרווחה בכלל והביטוח הלאומי בפרט. על רקע התגברות האינפלציה אשר גרמה לשחיקת ערכן הריאלי והיחסי של הגימלאות מחד גיסא ולנוכח האילוצים התקציביים שבפניהם עמדה מערכת הרווחה בארץ מאידך גיסא, התמקדה פעילותו של הביטוח הלאומי בשנים אלה בנסיונות לשפר את שיטות עדכון הגימלאות ולשמור על ההישגים בתחום צמצום העוני והפערים הכלכליים.

ההתפתחויות האינפלציוניות המהירות שהתרחשו בשנים האחרונות השפירו חולשות רציניות בשיטת הצמדתן של גימלאות הביטוח הלאומי ושל תמיכות הסעד, כפי שנקבעה בשנים 1973-1975⁽¹⁾. קיצבאות הביטוח הלאומי ותמיכות הסעד נשחקו באופן הדרגתי, ותופעה זו חיברה תיקונים בשיטות העדכון, ואומנם בראשית 1977 נעשה תיקון בשיטת עדכונה של ההכנסה המינימלית המובטחת למקבלי קיצבאות הזיקנה, השאירים והנכות. בתיקון נקבע שעדכון ההכנסה המינימלית המובטחת בהתאם לשינוי השכר הממוצע יבוצע פעמיים בשנה, במקום פעם אחת כפי שהיה נהוג קודם לכן. כמו כן בשלהי 1978 הונהג שיטת עדכון אוטומטי, לפיה תגדל ההכנסה המינימלית המובטחת בכל עת שהעלייה המצטברת של מדד המחירים בין שתי תקופות עדכון גבוהה מ-10%. כלומר, שלראשונה הוכרה זכותן של האוכלוסיות החלשות להגנה שוטפת על הכנסתן מפני המגמות האינפלציוניות הקיימות במשק. אולם תיקונים אלה לא היו פתרון מספק והולם לבעיית השחיקה, והם לא הצליחו למנוע את הימשכותה. יתירה מזו, שחיקת קיצבאות הילדים שנשארו צמודות למדד המחירים, היתה חריפה עוד יותר מזו של הקיצבאות הצמודות לשכר הממוצע. בנתוני סקר הוצאות המשפחה 1979/80 באו לידי ביטוי מצד אחד מימדי שחיקת הגימלאות וההכנסה הפנוייה ומצד שני גם מעט מהנסיונות שנעשו בשנת 1978 להתמודד עם בעייה זו.

(1) בשנים 1973-1975 נקבעו היסודות העיקריים של מערכת ההצמדה והעדכון של קיצבות הביטוח הלאומי. קיצבאות הזיקנה, השאירים וההכנסה המינימלית המובטחת הוצמדו לשכר הממוצע במשק. שיטה זו נועדה להבטיח, שרמת החיים היחסית של מקבלי הקיצבאות לא תפגר אחר זו של כלל האוכלוסייה. לעומת זאת במסגרת הריפורמה במיסוי הישיר הוצמדו קיצבאות הילדים למדד המחירים.

המגמות האינפלציוניות בשנים האחרונות פגעו גם במערכת המיסוי הישיר. שחיקת ערכה הריאלי והיחסי של נקודת הזיכוי, של סף המס ושל מדרגות המס גרמה לכך, שאוכלוסייה גדולה יותר של משפחות, שמפרנסן משתכר שכר נמוך, חוייבה בתשלום מס בפועל. במקביל גדל גם שיעור המס הממוצע המשולם על ידי כלל האוכלוסייה. במערכת המס בתקופה זו חלו גם מספר שיפורים, אולם לאלה היתה השפעה מזערית בלבד. החל באוקטובר 1979 הוצמדו מדרגות המס למלוא עליית המדד (ארבע פעמים בשנה), לעומת הצמדה ל-70% בלבד קודם לכן. באפריל 1978 הוספה $1/4$ נקודת זיכוי למספר נקודות הזיכוי להן זכאי אזרח עובד ($2^{1/4}$ במקום 2), ואילו נשים עובדות היו זכאיות מאפריל 1979 לנקודת זיכוי אחת עבור כל ילד (לפני כן - לנקודת זיכוי אחת עבור כל שני ילדים). אולם במשך כל התקופה הנסקרת הוצמדה נקודת הזיכוי למלוא עליית המדד פעמים בשנה בלבד, ורק בראשית 1981 הוחל בעדכון ארבע פעמים בשנה.

להתפחיות אלו במערכת תשלומי ההעברה ובמערכת המיסים הישירים היו השלכות משמעותיות על מימדי העוני ועל פערי התחלקות ההכנסות בקרב כלל האוכלוסייה. במבוא זה נציג עיקרי הממצאים.

מאז 1975 ועד 1979 גדלו פערי התחלקות ההכנסה הכלכלית, לפני תשלומי ההעברה והמיסים, בקרב כלל האוכלוסייה היהודית. תופעה זו באה לידי ביטוי בעליית אחוז המשפחות המצויות מתחת לקו העוני, בירידת חלקם היחסי של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לפני קבלת תשלומי ההעברה ותשלום המיסים, ובמקביל בעליית חלקם של העשירונים העליונים. אחוז המשפחות שהכנסתן הכלכלית נמוכה מקו העוני גדל מ-17.2% ב-1975 ל-18.2% ב-1979. במיוחד עלתה תחולת העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה, מ-47.1% ב-1975 ל-51% ב-1979. היינו ב-1979, כל משפחה קשישה שנייה היתה ענייה לפני תשלומי ההעברה. לעומת זאת, בקרב המשפחות עם הילדים הסתמנה בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה יציבות יחסית, 11.2% ב-1979 לעומת 11.0% ב-1975.

מאז 1975 ועד 1979 גדל חלקם של שני העשירונים העליונים בסך ההכנסה הכלכלית. עלייה זו באה על חשבון ירידת חלקם של העשירונים האמצעיים (מהשלישי ועד השמיני). ב-1979, כמו ב-1975, נטלו שני העשירונים הראשונים 4.4% מסך ההכנסה לפני תשלומי ההעברה ולעומת זאת עלה חלקם של שני העשירונים העליונים מ-44.1% ל-45.2%. השינוי בהתחלקות ההכנסה הכלכלית מתבטא בהתרחבות פער ההכנסות בין העשירונים הנמוכים והאמצעיים לבין העשירונים העליונים מצד אחד, ובצמצום הפער בין העשירונים הנמוכים לבינוניים מצד שני. מגמות אלה באו לידי ביטוי גם במדד אי-

שוויון התחלקות ההכנסה, אשר גדל בתקופה שבין שני סקרי הוצאת המשפחה מ-0.3742 ל-0.3869; היינו עלייה בת 3.4%.

בתקופה 1975-1979 חלה נסיגה משמעותית ביכולת התמודדותם של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים גם יחד עם בעיית העוני. ב-1979 צמצמו תשלומי ההעברה את היקף העוני בשיעור נמוך מזה שב-1975. במקביל העלו המיסים הישירים את אחוז המשפחות המצויות מתחת לקו העוני בשיעור גבוה יותר ב-1979 מאשר ב-1975. תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גדלה כמעט בכפליים מאז 1975 ועד 1979. ב-1979 הכנסתן נטו של 13.8% מכלל המשפחות היתה נמוכה מקו העוני, זאת לעומת 7.3% ב-1975. יתירה מכך, ב-1979 תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים היתה אף גבוהה מזו שב-1968. לאורך העלייה הקטנה יחסית בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה והמיסים, הרי שהרחבת מימדי העוני המתייחסים להכנסה הפנויה מיוחסת בעיקר לפיחות שחל בהשפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני. ב-1979 תשלומי ההעברה והמיסים חלצו מהעוני רק 24% מהמשפחות העניות, זאת לעומת 57.6% ב-1975. המימצא הבולט והמדאיג בחריפותו מתייחס למספר הנפשות היילדים החיים במשפחות העניות. ב-1979 צמצמו תשלומי ההעברה והמיסים את תחולת העוני בקרב הנפשות ב-9.4% בלבד זאת לעומת 51.5% ב-1975. באוכלוסיית היילדים העניים המצב חמור יותר. ב-1979 אחוז היילדים החיים במשפחות שהכנסתן הפנויה נמוכה מקו העוני היה אף גבוה יותר (ב-4.3%) מהאחוז לפני תשלומי ההעברה.

עד כה הצגנו את המגמות העיקריות בהשפעתם המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד על צמצום מימדי העוני בכלל האוכלוסייה. בחינה נפרדת של השפעת כל אחת ממערכות אלה מגלה ששחיקת רמתן של תשלומי ההעברה הקטינה את תרומתם לצמצום העוני. ב-1979 רק 40% מהמשפחות העניות חולצו מהעוני הודות לתשלומי ההעברה בלבד זאת לעומת 64% ב-1975. כתוצאה מכך תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה עלתה עלייה חריפה מ-6% ב-1975 ל-11.2% ב-1979. יוצא איפוא שתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה חזרה למימדיה בסוף שנות השישים. הפיחות בתרומתם של תשלומי ההעברה פגע במיוחד באוכלוסייה הקשישה שרובה אינו שייך למעגל העבודה. תשלומי ההעברה הם מרכיב גדול בסך הכנסותיהם של הקשישים ולעיתים אף היחיד. תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בקרב המשפחות שראשיהן הוא קשיש עלתה מ-12.7% ב-1975 ל-31.5% ב-1979. היינו, ב-1979 כל משפחה קשישה שלישית הייתה ענייה. אצל המשפחות עם ילדים היתה העלייה במימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה פחות חריפה מזו שאובחנה בכלל המשפחות או המשפחות הקשישות. ב-1979 לאחר תשלומי ההעברה, הכנסתן של 6.5% מהמשפחות עם ילדים היתה נמוכה מקו העוני, זאת לעומת 4.7% ב-1975.

בהשפעת המיסים הישירים על מימדי העוני בקרב כלל המשפחות באוכלוסייה היו מגמות דומות לאלה שהסתמנו בתשלומי ההעברה אם כי בניגוד לתשלומי ההעברה, השחיקה במערכת המיסוי הישיר פגעה באוכלוסייה הלא קשישה ובעיקר במשפחות עם ילדים ואילו מימדי העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה לא הושפעו ממנה.

ב-1979 הגדילו המיסים הישירים את תחולת העוני בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1975, ובכך הם בטלו חלק גדול יותר מצמצום העוני שהושג הודות לתשלומי ההעברה בלבד. ב-1979 המיסים הישירים גרמו לכך שאחוז העניים שנחלץ מהעוני ירד מ-40.1% לאחר תשלומי ההעברה ל-24.2% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד. היינו, לשם המחשה אפשר לומר שהמיסים הישירים עצמם החזירו למעגל העוני כ-40% מהמשפחות העניות שהצליחו להחלץ מהעוני הודות לתשלומי ההעברה. לעומת זאת ב-1975 המיסים הישירים הורידו את אחוז העניים שנחלץ מהעוני מ-64% לאחר תשלומי ההעברה ל-57.6% בלבד לאחר תשלומי ההעברה והמיסים. בכך, הם החזירו למעגל העוני רק 10% מהמשפחות העניות שכבר חולץ מהעוני לאחר תשלומי ההעברה.

ב-1979 השפעתם של המיסים הישירים על גידול מימדי העוני בקרב המשפחות עם הילדים מדאיגה ביותר. המיסים החזירו את היקף העוני בקרב המשפחות עם ילדים למימדים שהיו לפני תשלומי ההעברה ולמימדים גבוהים מאלה אצל המשפחות מרובות הילדים. בכך הם שמו קץ לירידת מימדי העוני, שהושגה ע"י תשלומי ההעברה. לעומת זאת, ב-1975 תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נמוכה מזו שלפני תשלומי ההעברה. למערכת המיסים כמעט ולא היתה השפעה על האוכלוסייה הקשישה. תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד אינה שונה מזו שלאחר תשלומי ההעברה בלבד.

התפקיד של תשלומי ההעברה אינו מתמצה בהקטנת היקפה של האוכלוסייה הענייה, אלא בצמצום פערי התחלקות ההכנסה בין כל קבוצות האוכלוסייה, כולל הפער הן בין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים והן בין קבוצות הביניים ובין העשירונים העליונים. צמצום העוני הוא רק חלק ממערכת גדולה יותר של צמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות בחברה כולה.

מגמות ההתפתחות בתרומת תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות היו דומות לאלה המתייחסות לעוני, אם כי עוצמתן היתה חלשה יותר.

מאז 1975 הצטמצמה תרומתם של תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד לשיפור התחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה היהודית. ב-1979 הפחיתו תשלומי ההעברה והמיסים את מדד אי שוויון התחלקות ההכנסות ב-22.8% לעומת 23.2% ב-1975. כמו כן פחתה יעילותם

של תשלומי ההעברה והמיסים גם לגבי העלאת רמת חייהם היחסית של המשפחות באוכלוסייה הנמצאות בתחתית סולם ההכנסות. ב-1979 תשלומי ההעברה והמיסים הגדילו את חלקם של שני העשירונים הראשונים בסך ההכנסה מ-4.4% לפני תשלומי ההעברה ל-7.8% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, היינו גידול בן כ-77%. זאת לעומת 8.4% ב-1975. במקביל בשתי השנים הנסקרות הקטינו תשלומי ההעברה והמיסים את חלקם של העשירונים העליונים בסך ההכנסה ב-11%.

גידול אי שוויון התחלקות ההכנסות לפני תשלומי ההעברה מחד גיסא והקטנת השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים על צמצום הפערים בהכנסות מאידך גיסא חברו יחד והעלו את מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה הפנוייה מ-0.2873 ב-1975 ל-0.2988 ב-1979. היינו עלייה בת 3.8%.

בחינה נפרדת של השפעת תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות מראה ששני הגורמים לא פעלו באותו כיוון. מאז 1975 ועד 1979 הצטמצמה תרומתם של תשלומי ההעברה לשיפור התחלקות ההכנסות. אולם זו של המיסים הישירים נשארה באותה רמה.

תשלומי ההעברה לבדם צמצמו את מדד אי השוויון ב-10.0% ב-1979 לעומת 13.6% ב-1975. כמו כן ב-1979 הם הגדילו את חלקם של העשירונים הנמוכים פחות מאשר ב-1975 ובמקביל הקטינו בפחות את חלקם של שני העשירונים העליונים. כתוצאה מכך ירד חלקם של שני העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה מ-7.1% ב-1975 ל-6.5% ב-1979 ובמקביל עלה חלקם של שני העשירונים העליונים מ-41.7% ל-43.1%.

לעומת זאת כאשר בוחנים את השינויים שחוללו המיסים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה אנו מוצאים שדווקא ב-1979 הם הגדילו את חלקם של שני העשירונים הראשונים בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1975, 20% לעומת 14%. במקביל חלקם של שני העשירונים העליונים בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים לעומת חלקם בסך ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה ירד ב-1979 בשיעור גבוה יותר מאשר ב-1975 (7.2% לעומת 6%).

לאחר תום התקופה במרוצתה נערך סקר הוצאת המשפחה 1979/80 חלו מספר התפתחויות בתחום מדיניות ההכנסה הכוללת. הודות לשיפורים שהונהגו בשיטות עדכון קצבאות הילדים גדלה באופן הדרגתי רמתן של הקצבאות הצמודות לשכר הממוצע ושל ההכנסה המינימלית המובטחת למעוטי היכולת. ב-1982 כמעט ובוטלה השחיקה בהן. התיקון שהונהג

בינואר 1981 בדבר עדכון רבע שנתי של קצבאות הילדים הביא לבלימת השחיקה בהן אך לא לצמצומה. ב-1982, בערכה של נקודת קצבה נותרה עדיין שחיקה בת יותר מ-40%, בהשוואה לרמתה המקורית. באותו אופן עדכון רבע שנתי של נקודות הזיכוי במערכת המס הביא רק לבלימת השחיקה בסף המס, אולם לא לשיפור רמתו היחסית לשכר הממוצע במשק. בשנים 1980-1981 שופרה גם רמתן של מדרגות המס.

גם כיום, נקודת התורפה העיקרית של המערכת נשארה נעוצה בקצבאות הילדים וברמה הנמוכה יחסית של הכנסת סף המס. המשפחות עם ילדים הן אלה שנפגעות בעיקר משחיקה זו. נתוני סקר הוצאות המשפחה 1979/80 מראים שהמשפחות עם הילדים מהוות כ-45% מכלל המשפחות העניות, שהכנסתן הפנוייה נמוכה מקו העוני. לפיכך קיים צורך דחוף לשקם את קצבאות הילדים ולהעלות את רמתו של סף המס. זאת במטרה להגדיל את הכנסתן הפנוייה של המשפחות עם ילדים, כך יוקטנו סיכוייהן להקלע למצבי עוני.

ולבסוף, רק נציין שניתן להניח שבשנים 1980-1982 שופר במעט מצבה של האוכלוסייה הקשישה, שחיה בעיקר על קצבאות הביטוח הלאומי. אולם עדיין, אל לנו לשכוח את עובדת שכיחותו הגבוהה יחסית של העוני בקרב האוכלוסייה הקשישה. הכנסתה הפנוייה של כל משפחה קשישה שלישית היתה נמוכה מקו העוני, והמשפחות הקשישות הן מחציתה של האוכלוסייה הענייה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים.

פרק 1 : מגמות עיקריות בחתפתחות מערכת תשלומי החברה ומערכת המיסים בשנים 1975-1980

בפרק זה נציג את השחיקה שחלה ברמתן היחסית של גימלאות הביטוח הלאומי ושל תמיכות הסעד, ברמתו של סף המס וברמתו של שכר המינימום. זאת במגמה להסביר את השינויים שחלו בהיקף העונני ובאי שוויון התחלקות ההכנסות בתקופה שבין שני הסקרים ולהצביע על פיחות השפעתן ותרומתן של מערכת הגימלאות והתמיכות ושל מערכת המס בתחומים אלה ועל מידתו.

לוחות 1 ו-2 מציגים את מימדי השחיקה ברמת ההכנסה המינימלית המובטחת למקבלי קיצבאות הביטוח הלאומי וברמתן של קיצבאות הילדים, בהתאמה. ב-1979 היתה ההכנסה המינימלית המובטחת ליחיד 20.8% מהשכר הממוצע. זאת לעומת 25.8% ב-1975. מכאן, שערכת היחסי של הקיצבה נשחק בכ-19%. אצל משפחות עם ילדים היה שיעור השחיקה בהכנסה המינימלית המובטחת גבוה עוד יותר, כ-20%-22%, וזאת בשל הכרסום החרیف שחל בערכן של קיצבאות הילדים הצמודות למדד המחירים בלבד. כפי שמראים נתוני לוח 2, בתקופה שבין שני הסקרים נשחק ערכה של נקודת הקיצבה בכ-40%. ב-1979 הוא היה רק 2.9% מהשכר הממוצע, לעומת 4.8% ב-1975.

לוח 1 : ההכנסה המינימלית המובטחת למקבל קיצבאות הביטוח הלאומי (בתוספת קיצבאות הילדים) אצל טיפוס משפחה נבחרים בממוצע לתקופת סקרי הוצאות המשפחה (1975 ו-1979)

כאחוז מהשכר הממוצע		בשקלים (במחירים שוטפים)		טיפוס המשפחה
1979	1975	1979	1975	
20.8	25.8	363	62	יחיד
31.2	38.8	545	93	זוג ללא ילדים
45.4	56.6	795	136	זוג עם 2 ילדים
59.1	75.3	1,032	187	זוג עם 4 ילדים
38.4	47.7	671	115	אלמנה עם 2 ילדים

1) בלוח זה ההכנסה המינימלית המובטחת והשכר הממוצע ב-1979 הם הסכום הממוצע של החודשים דצמבר 1978 עד דצמבר 1979, ואילו הנתונים ל-1975 הם הממוצע בחודשים דצמבר 1974 עד דצמבר 1975. ממוצעים אלה מנוכחים במחירי יוני 1974 או יוני 1979; בהתאמה, מאחר שכל סוגי ההכנסות בסקרי הוצאות המשפחה הם במחירי יוני של אותה שנה.

לוח 2 : שיעורי קיצבת הילדים החודשית למשפחה - בממוצע בתקופת
 סקר הוצאות המשפחה¹, לפי מספר הילדים, 1975 ו-1980

						<u>1975/76</u>
						(במחירים שוטפים)
						כאחוז מהשכר הממוצע
						<u>1979/80</u>
						(במחירים שוטפים)
						כאחוז מהשכר הממוצע
						אחוז השחיקה בין שני המועדים
מספר הילדים	מספר	3	4	5	6	
10.0	20.0	40.0	62.5	85.0	110.0	
4.8	9.5	19.0	29.7	40.5	52.4	
35.4	70.8	141.6	235.6	320.4	414.6	
2.9	5.8	11.7	19.5	26.5	34.2	
39.6	39.0	38.4	34.3	34.5	34.7	

1) בהתייחס ל-1979/80, קיצבת הילדים והשכר הממוצע המופיעים בלוח הם ממוצעי התקופה המתחילה בדצמבר 1978 והמסתיימת בדצמבר 1979. נתוני 1975/76 הם ממוצע התקופה מדצמבר 1974 עד דצמבר 1975, כאשר ערכן של קיצבאות הילדים לפני יולי 1975 חושב לפי מה שנקבע בעת הריפורמה במיסוי הישיר.

מגמות זהות הסתמנו גם ברמת ההכנסה המובטחת לנתמכי הסעד, המעודכנת על פי הכללים הנהוגים במוסד לביטוח לאומי. התגברות האינפלציה גרמה לא רק לשחיקת רמתן של מכסות הסעד, אל גם לזר של תיקרת ההכנסה המזכה בתמיכת סעד, דהיינו סף המס. כתוצאה מהירידה החריפה בערכה היחסי של נקודת הזיכוי נשחק סף המס, וב-1979 הגיע סף המס המתאים לגבר נשוי שאשתו איננה עובדת לכדי 38% בלבד מהשכר הממוצע, לעומת 57% ב-1975. גם ההכנסה שאיננה מובאת בחשבון במבחן ההכנסות, שנערך במערכת הסעד, מבוססת על נקודות זיכוי, ולפיכך גם בה חלה שחיקה. תופעה זו הביאה לצמצום הדרגתי של רמת התמיכות החלקיות.

השאלה המעניינת היא באיזו מידה הצטמצמה יכולתה של מערכת הגימלאות לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני וכמו כן באיזו מידה הצליח שכר המינימום בתוספת קיצבאות הילדים למנוע ממשפחות, שמפרנסן עובד בהיקף מלא, להיקלע למצבי עוני או להזדקק למערכת התמיכות.

הנתונים המוצגים בלוח 3 מראים, כי ב-1975 רמת ההכנסה המינימלית שהובטחה על-ידי הביטוח הלאומי הצליחה לחלץ ממעגל העוני את רובם המכריע של מעוטי היכולת בקרב מקבלי קיצבאות הביטוח הלאומי. אלה היו בדרך כלל משפחות קטנות, בודדים וזוגות ללא ילדים. למשפחות עם ילדים המתקיימות מקיצבאות הובטחה הכנסה הנמוכה בכ-10%-15% מקו העוני. אולם בשנים שלאחר 1975 התרחב הפער בין רמת ההכנסה המינימלית לבין קו העוני, וזאת כתוצאה ישירה משחיקת רמת הגימלאות.

לוח 3 : ההכנסה המינימלית המובטחת למקבלי קיצבאות הביטוח הלאומי (זיקנה, שאירים נכות ומזונות) בחשואה לקו העוני⁽¹⁾, אצל טיפוסי משפחה נבחרים 1975-1979

ההכנסה המובטחת כאחוז מקו העוני		קו העוני למשפחה (בשקלים ⁽²⁾)		טיפוס המשפחה
1979	1975	1979	1975	
72.0	99.0	501.0	63.0	יחיד
68.0	92.8	802.0	100.0	זוג
62.0	84.8	1,283.0	161.0	זוג עם 2 ילדים
61.0	84.8	1,704.0	213.0	זוג עם 4 ילדים
63.0	86.2	1,063.0	133.0	אלמנה עם 2 ילדים

(1) קו העוני למבוגר סטנדרטי היה 50.2 שקל ב-1975 ו-401.1 ב-1980. קו העוני למשפחה מחושב על ידי הכפלת קו העוני למבוגר סטנדרטי במספר המבוגרים הסטנדרטיים במשפחה. הדיון על קו העוני יוצג בפרק הבא.

(2) במחירים שוטפים.

תהליך הדרגתי זה הגיע לשיאו ב-1979 ובא לידי ביטוי מלא בנתוני סקר הוצאות המשפחה ב-1979/80. רמת ההכנסה המינימלית המובטחת לבודד היתה אז 72% בלבד מקו העוני, לעומת 99% ב-1975. התרחבות הפער בלטה בעיקר אצל משפחות מרובות ילדים, שקיצבאות הילדים הן מרכיב גבוה יחסית, בכלל הכנסתן. בשנת 1979 היתה ההכנסה המינימלית המובטחת למשפחה עם 4 ילדים כ-61% בלבד מקו העוני, לעומת כ-85% ב-1975.

לוח 4 : מכסות הסעד בתוספת קיצבאות הילדים אצל טיפוסי משפחה נבחרים
(בשקלים וכאחוז מהשכר הממוצע¹) 1975 ו-1979

כאחוז מהשכר הממוצע		בשקלים ²		טיפוסי המשפחה
1979	1975	1979	1975	
16.7	20.6	292	50	יחיד
25.1	30.9	438	74	זוג
37.7	46.0	658	111	זוג עם 2 ילדים
51.3	64.6	895	155	זוג עם 4 ילדים
66.1	85.4	1,154	205	זוג עם 6 ילדים
28.7	42.6	501	102	יחיד עם 2 ילדים

(1) ראה הערה ללוח 2.
(2) במחירים שוטפים.

גם מערכת הסעד לא הצליחה להרחיק מעוני את הנתמכים במסגרתה. כידוע, רמת מכסות הסעד היתה כ-80% מההכנסה המינימלית המובטחת למקבלי קיצבאות הביטוח הלאומי, ולפיכך בשני מועדי הסקר הנידונים לא היה במכסות הסעד ובתוספת קיצבאות הילד כדי לחלץ את האוכלוסייה הנתמכת ממעגל העוני. תהליך שחיקתן של מכסות הסעד וקיצבאות הילדים במרוצת השנים 1976-1980 החמיר עוד יותר את מצבם הכלכלי של נתמכי הסעד. ב-1979 רמת ההכנסה שהובטחה לבודד במסגרת זו היתה כ-59% בלבד מקו העוני; זאת לעומת 79% ב-1975. יתירה מזו, ב-1979 הגיע הפער בין ההכנסה המובטחת למשפחות נתמכות עם ילדים לבין קו העוני לכדי 50%.

לוח 5 : רמת ההכנסה המובטחת לאוכלוסייה בגיל העבודה (נתמכי הסעד) ושכר המינימום בהשוואה לקו העוני, אצל טיפוסי משפחה נבחרים 1975 ו-1979

שכר המינימום בתוספת קיצבאות הילדים כאחוז מקו העוני		מכסות הסעד בתוספת קיצבאות הילדים כאחוז מקו העוני		טיפוסי המשפחה
1979	1975	1979	1975	
96.8	141.0	58.4	78.8	יחיד
55.2	83.0	54.6	73.9	זוג
60.5	88.0	51.3	83.2	זוג עם 2 ילדים
46.0	69.0	52.5	72.8	זוג עם 4 ילדים
48.4	74.0	55.3	78.7	זוג עם 6 ילדים
52.0	81.0	47.2	77.0	יחיד עם 2 ילדים

בתקופת השנים 1975-1978 הסתמנו מגמות דומות בשינויים שחלו בהכנסתה של משפחה, שמפרנסה משתכר כדי שכר המינימום במשק. שכר המינימום ירד מרמה של 38% מהשכר הממוצע ב-1975 ל-28% ב-1979⁽¹⁾, דהיינו חלה בו שחיקה בת 26%. ב-1975 וב-1979 הבטיח שכר המינימום את קיומה של משפחה קטנה ברמה הגבוהה מקו העוני. אולם קיצבאות הילדים, שנועדו לשמור על רמה זו אצל משפחות עם ילדים, לא מילאו את תפקידן בשלמותו. כבר ב-1975 הכנסתן של משפחות עם ילדים, שמפרנסן משתכר כדי שכר המינימום, היתה נמוכה ב-12%-30% מקו העוני (ראה לוח 5). שחיקת שכר המינימום וקיצבאות הילדים בשנים 1975-1980 החמירה את מצבן של משפחות עם הילדים, שמפרנסן משתכר שכר נמוך. אצל זוג עם 4 ילדים ב-1979 שכר המינימום בתוספת קיצבאות הילדים היה רק 46% מקו העוני וזאת לעומת 69% ב-1975. נתונים אלה מראים, שחלק גדול מן האוכלוסייה העובדת ומשתכרת שכר נמוך נמצאה מתחת לקו העוני. ההסכם שהושג בסוף 1980 בין ההסתדרות לבין המעסיקים בדבר רמתו של שכר המינימום ושיטת עדכונו אינו בא לידי ביטוי בנתוני סקר הוצאות המשפחה 1979/80, אולם ידוע כי השפעתו על רמת הכנסתן של משפחות עם ילדים היתה קטנה יחסית, שכן בתקופה זו לא תוקנה במקביל השחיקה בקיצבאות הילדים.

ראוי להדגיש כי לאחר תום התקופה שבמרוצתה נערך סקר הוצאות המשפחה 1979/80 הונהגו מספר שיפורים במערכת תשלומי ההעברה והמיסים.

ההשפעה המשולבת של כל התיקונים שהוכנסו במהלך 1980 היתה עדכון כמעט חודשי של ההכנסה המינימלית המובטחת ובשנים 1981-1982 גדלה באופן הדרגתי רמת הקיצבה. ב-1982 אצל משפחות מעוטות הכנסה ללא ילדים כמעט לא היתה שחיקה ברמת ההכנסה המינימלית שכן זו הגיעה לכדי פחות ממחצית האחוז. גם השחיקה בהכנסה המינימלית המובטחת למשפחות עם ילדים צומצמה, אולם לא בוטלה. הסיבה לכך היא שהשחיקה בקיצבאות הילדים נותרה בעינה גם בשנים 1981-1982. התיקון בינואר 1981, לפיו מעודכנות קיצבאות הילדים בהתאם לעליית המחירים במלואה ארבע פעמים בשנה במקום פעמיים עד אז, הצליח רק לבלום את שחיקת קיצבאות הילדים אך לא לצמצמה. קצבת הילדים נשארה גם ב-1981-1982 ברמה של 2.8% מהשכר הממוצע.

(1) שכר המינימום במוצע לתקופות הסקר.

גם במערכת המיסוי הישיר הונהגו מספר שיפורים בשיטות העדכון, בעיקר בשיטת עדכון של מדרגות המס, אשר הביאו לצמצום השחיקה במדרגות המס ולבלימת הירידה הריאלית ברמת הכנסת סף המס. באפריל 1980 הוחל בעדכון רבע שנתי (בהתאם לעליית המדד) של מדרגות המס במקום פעמיים כפי שהיה מקובל עד אז, ובאפריל 1981 הוגדלו מדרגות המס מעבר לשיעור המתחייב מעליית המחירים. תיקון זה נעשה במטרה לפצות את העובדים על השחיקה שהצטברה במרוצת הזמן. הגידול המשמעותי ביותר חל במדרגת המס הנמוכה, היינו בתחום ההכנסות החייב בשיעור מס שולי של 25%. ולבסוף יצויין התיקון שהונהג בשיטת עדכון נקודות הזיכוי בינואר 1981 שלפיו הן מעודכנות 4 פעמים בשנה במקום פעמיים כמו עד אז. אולם, תיקון זה הביא רק לבלימת השחיקה בסף המס אך לא לצמצומה. בשנים 1981-1982 נשאר סף המס (לגבר שאשתו אינה עובדת) ברמה של 38% מהשכר הממוצע במשק.

פרק 2 - היקף העוני בקרב כלל האוכלוסייה היהודית

א. הגדרת העוני

במסגרת הפעילות המחקרית המתבצעת בישראל בנושא העוני, גובשה בראשית שנות השעים הגדרה לקו העוני, שהתקבלה על דעת רוב החוקרים בנושא זה ואשר כללה את היסודות הבאים:

(א) קו העוני הוגדר במונחים יחסיים, - כ-40% מן ההכנסה החציונית ברוטו (הכנסות הכוללות את כל תשלומי העברה) לנפש סטנדרטית. כמו כן הוגדר קו סף עוני ברמה של כ-50% מן ההכנסה החציונית ברוטו לנפש סטנדרטית - ומטרתו היא לאתר את האוכלוסייה שהכנסתה קרובה ביותר לקו העוני.

(ב) כפי שאפשר לראות בהגדרת העוני בא', היא מתחשבת בגודל המשפחה וכן היא מניחה, כי יש יתרונות לגודל בצריכת המשפחה. על פי הנחה זו, תוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה הולכת ופוחתת עם כל עלייה במספר הנפשות במשפחה. כדי ליצור בסיס מתאים להשוואת רמות החיים של משקי בית השונים בגודלם פותח "סולם אקוויוולנטיות" המבטא את הצרכים של משקי בית שונים בגודלם לעומת משק בית בגודל בסיסי כלשהו.

לוח 6 : מעבר ממספר נפשות במשפחה למספר "נפשות סטנדרטיות" (להלן הסולם האקוויוולנטי)

גודל משפחה (מספר נפשות)	1	2	3	4	5	6	7	8	9
מספר נפשות סטנדרטיות	1.25	2.00	2.65	3.20	3.75	4.25	4.75	5.20	5.60
משקלה של נפש נוספת	-	0.75	0.65	0.55	0.50	0.50	0.50	0.45	0.40 ⁽¹⁾

(1) משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.4.

מנתוני הלוח עולה כי למשפחה בת 2 נפשות יש ערך של 2 נפשות סטנדרטיות, והיא מהווה את בסיס הסולם. למשפחה בת נפש אחת ערך של 1.25 נפשות סטנדרטיות, ופירושו הדבר שהצרכים היחסיים של משפחה בת נפש אחת אינם שווים למחצית אילו של משפחה בת 2 נפשות, אלא ליותר מכך. בצורה דומה ניתן לראות, כי הצרכים היחסיים של משפחה בת 4 נפשות אינם כפולים מאלה של משפחה בת 2 נפשות, אלא פחותים מזה (קק פי 1.6).

לסיכום, משפחה שזיכת או אינה שזיכת לאוכלוסיית העוני, אם הכנסתה ברוטו (הכנסה הכוללת תשלומי העברה) המחולקת במספר הנפשות הסטנדרטיות המתאים לה - נמצאת מתחת או מעל קו העוני. באופן דומה, אפשר לחשב את קו העוני המתאים למשפחה עם מספר נפשות מסויים על ידי הכפלת קו העוני במספר הנפשות הסטנדרטיות המתאים לה (ראה לוח מס' 7).

לוח 7 : קו העוני וק סף העוני למשפחה, לפי מספר הנפשות במשפחה
ב-1975 וב-1979 במחירים שוטפים (בשקלים)

מספר הנפשות במשפחה	קו העוני		קו סף העוני	
	1975	1979	1975	1979
1	62.9	501.4	78.6	626.7
2	100.6	802.2	125.7	1,002.8
3	133.2	1,062.9	166.6	1,328.6
4	160.9	1,283.5	201.1	1,604.4
5	189.0	1,504.1	235.7	1,880.2
6	213.7	1,704.7	267.1	2,130.8
7	238.8	1,905.2	298.5	2,381.5

קו העוני לנפש סטנדרטית, שהתקבל מנתוני סקר הוצאות המשפחה ב-1979/80 עבור האוכלוסייה היהודית בלבד, הוא 401.1 שקל לחודש. זאת בהשוואה ל-50.2 לפי נתוני סקר הוצאות המשפחה ב-1974/5. קו סף העוני היה בשתי התקופות 501.4 שקל לחודש ו-62.9 שקל, בהתאמה.

ב-1980 היה קו העוני 23% מהשכר הממוצע¹ לעומת 21.6% ב-1975, דהיינו חלה בו עלייה קטנה ביחס לשכר הממוצע במשק. ראוי להדגיש, שנתונים אלה עולים בקנה אחד עם אלה שהתקבלו בסקרי הכנסות השכירים שנערכו בכל אחת מהשנים 1975-1980, בהן קו העוני היה 20%-22% מהשכר הממוצע במשק.

ב. השפעתם של תשלומי ההעברה והמיסים על העוני

הדיון בהיקפה של תופעת העוני ובעוצמתה בקרב האוכלוסייה היהודית העירונית מתמקד בהתפתחויות שחלו בשנים 1975-1980. אולם ביחס לכמה נקודות מרכזיות נציג גם את המגמות שהסתמנו בשנים 1968-1975.

ב-1979 חיר בישראל 140 אלף משפחות יהודיות, שהכנסתן לפני תשלומי העברה היתה נמוכה מקו העוני. זאת לעומת כ-129 אלף ב-1975 וכ-103 אלף ב-1968.

1. ממוצע השכר הממוצע (למשרת שכיר, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) בחודשים דצמבר 1979-דצמבר 1980 במחירים של דצמבר 1980. באופן דומה עבור 1975 חושב הממוצע בחודשים דצמבר 1974-דצמבר 1975 במחירי דצמבר 1975.

מנתוני לוח 8 המציג את השינויים בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה עולה, כי במשך התקופה 1968-1979 איפיינה את תחולת העוני יציבות רבה, אם כי ב-1979 היא עלתה בכ-1% לעומת 1975. המשפחות העניות היו כ-17% מכלל האוכלוסייה בשנים 1968 ו-1975, וכ-18% ב-1979. ב-3 שנים אלו הנפשות החיות במשפחות העניות היו כ-16% מהנפשות החיות בכלל המשפחות. אצל אוכלוסיית הילדים התמונה היתה שונה במקצת. הנתונים מורים על ירידת אחוז הילדים שחיו במשפחות העניות בכלל הילדים באוכלוסייה. הסיבה לכך נעוצה בתהליך ההדרגתי של ירידת חלקן של המשפחות הגדולות בכלל המשפחות, תהליך שאפיין את העשור האחרון. בהשוואה לקבוצות אחרות באוכלוסייה, תחולת העוני אצל המשפחות הגדולות היא הגבוהה ביותר, ולפיכך ירידת משקלן בכלל האוכלוסייה מקטינה את מספרם של הילדים העניים⁽²⁾. כ-16% מכלל הילדים היו ב-1979 עניים, לעומת כ-20% ב-1968.

בחינת אחוז המשפחות, שהכנסתן לפני תשלומי העברה היתה נמוכה מקו סף העוני, ואחוז הנפשות והילדים שחיו במשפחות אלה מעלה תמונה דומה. תחולת העוני אצל המשפחות לפי סף העוני עלתה ב-1979 בכ-1% בהשוואה ל-1975 (מכ-22.3 לכ-23.5). אחוז הנפשות העניות החיות במשפחות אלה לא השתנה בין 2 שנים אלה, ואילו אחוז הילדים העניים במשפחות אלה ירד מכ-26.8 לכ-25.8. הכנסתן של כ-5% מכלל המשפחות ב-1975 וב-1980 לפני תשלומי ההעברה היתה ברמה שבין קו העוני לבין קו סף העוני. כ-9% מהילדים וכ-7% מהנפשות חיו במשפחות אלה.

נתוני לוח מס' 9 מלמדים על היקף העוני לאחר תשלומי ההעברה ועל השפעתה של מערכת תשלומי ההעברה על הקטנת מימדי העוני ב-3 השנים הנסקרות. לאור היציבות בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה, הרי שהתופעה הבולטת ביותר ב-1979 היא העלייה החרیפה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה בהשוואה לשנת 1975. ב-1979 הכנסתן של כ-11% מכלל המשפחות לאחר תשלומי ההעברה היתה נמוכה מקו העוני. זאת לעומת כ-6% ב-1975.

(2) ראה פרק 3 הסוקר את העוני אצל משפחות עם ילדים.

לוח 8 : משפחות, נפשות וילדים תחת קר העונני וקר סף העונני, לפני תשלומי העברה, בשנים 1968, 1975 ו-1979

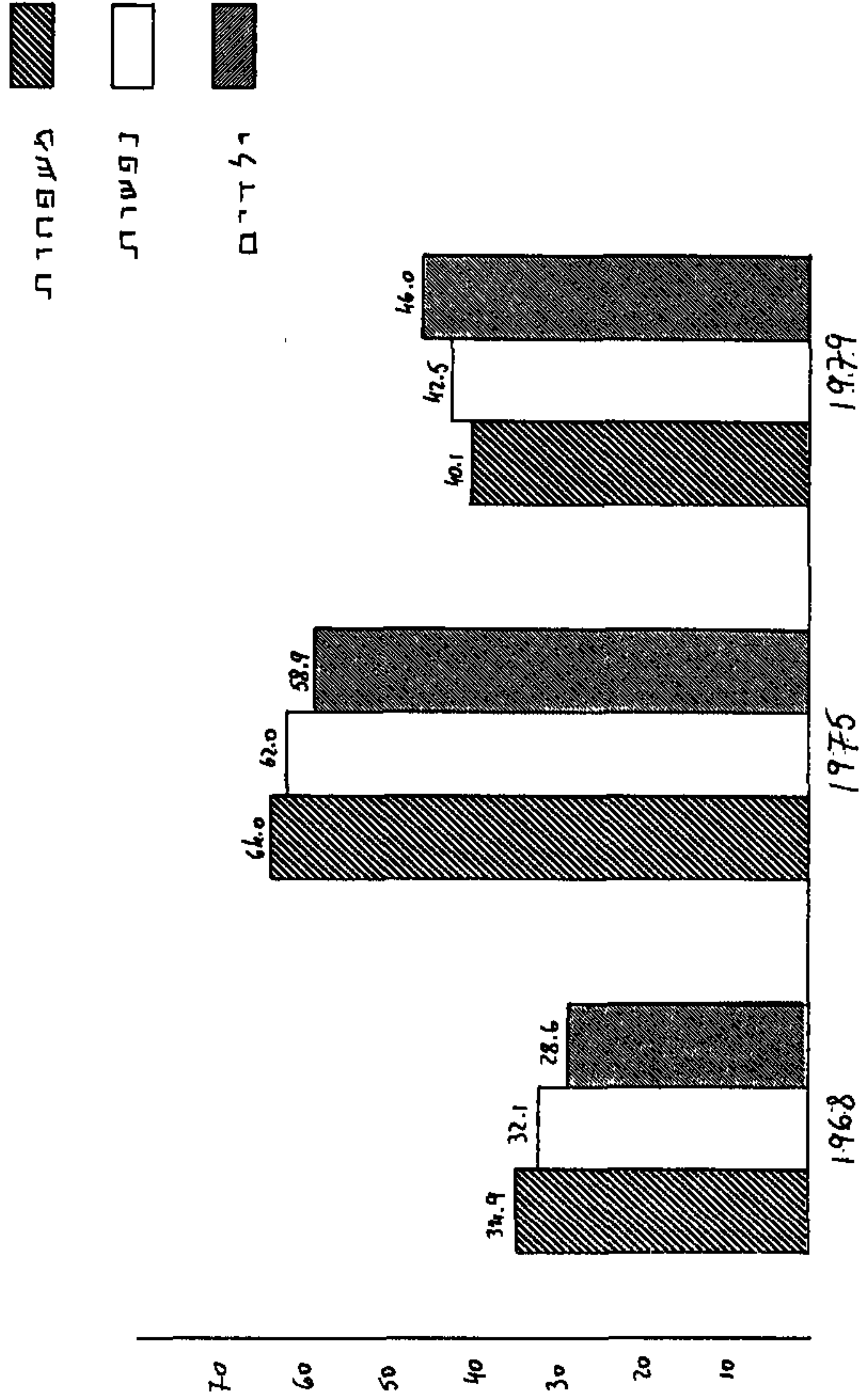
תחת קר העונני		תחת קר סף העונני		תחת קר העונני		תחת קר העונני		תחת קר העונני	
מספר (באלפים)		מספר (באלפים)		מספר (באלפים)		מספר (באלפים)		מספר (באלפים)	
1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1968
23.5	22.3	180.7	166.5	18.2	17.2	17.2	140.0	128.6	103.7
22.9	22.9	599.1	606.5	16.0	16.3	16.8	418.9	431.3	364.8
25.8	26.8	253.6	275.8	16.3	18.0	19.9	159.9	186.0	166.2

לוח 9 : משפחות, נפשות וילדים תחת קר העונני וקר סף העונני, לאחר תשלומי העברה, בשנים 1968, 1975 ו-1979

תחת קר העונני		תחת קר סף העונני		תחת קר העונני		תחת קר העונני		תחת קר העונני	
מספר (באלפים)		מספר (באלפים)		מספר (באלפים)		מספר (באלפים)		מספר (באלפים)	
1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1968
17.2	13.6	132.2	101.1	10.9	6.2	11.2	83.7	46.0	67.3
16.1	14.3	419.8	377.2	9.2	6.2	11.4	240.3	163.8	246.7
16.9	17.4	166.3	179.0	8.8	7.4	14.2	86.0	76.7	119.0

דלאגרמה מס' 1: אחרוז הירידה בתחולת הערוני בקרב המשפחות, הנפשות

והילדום הודות לתשלומי העברה: 1968, 1975, ו-1979



כלומר, שבמרוצת 4 השנים, 1975-1979, נתרוספו כ-5% מכלל המשפחות למעגל העוני, ותחולת העוני אצל המשפחות חזרה למימדיה בסוף שנות השישים. ב-1968 היתה תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה 11.2%, וכתוצאה מהתפתחותה הרחבה של מערכת תשלומי ההעברה במשך המחצית הראשונה של שנות השבעים היא ירדה לכדי 6%. תמונה דומה מתקבלת כאשר בוחנים את השינויים במימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה בהתייחס לנפשות ולילדים במשפחות העניות, אם כי בהשוואה לעלייה באחוז המשפחות העניות מאז 1975 עד 1979, העלייה באחוז הנפשות העניות קטנה יותר (כ-50%) ובאחוז הילדים העניים קטנה אף יותר, כ-19%. ב-1979 לאחר תשלומי ההעברה היו הילדים העניים 8.8% מכלל האוכלוסיית הילדים, לעומת 7.4% ב-1975 ו-14.2% ב-1968.

מימצא חשוב אחר הוא ירידת תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום מימדי העוני. ב-1979 חולצו רק 40% מהמשפחות העניות ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה. כשנבחנת ההשוואה לשנת 1975, אובדן יעילות הקיצבאות בולט יותר, מאחר שבשנה זו העלו תשלומי ההעברה את הכנסתן של 64% מהמשפחות העניות אל מעל קו העוני. ב-1979 יעילותה של מערכת תשלומי ההעברה בהקטנת העוני אינה גבוהה בהרבה מזו שהיתה ב-1968 (40% לעומת 35%). בתופעה זו יש כדי להבליט את הנסיגה המשמעותית שחלה ביכולת התמודדותם של תשלומי ההעברה עם בעיית העוני. כדיאגרמה מס' 1 מומחשת ירידת השפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום העוני ב-1979 לעומת 1975.

תחולת העוני היא רק היבט אחד של תופעת העוני. אפשר לבחון את יעילותם של תשלומי ההעברה לא רק על פי ירידת מספר המשפחות העניות, אלא גם על פי שיפור מצבם של העניים שנשארו עניים גם לאחר תשלומי ההעברה ושל אלה שנחלצו ממעגל העוני. לוח 10 מציג את הכנסתן של המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה ואחריהן ביחס לקו העוני, בשנים 1975 ו-1979.

נתונים אלה משקפים, למעשה, את התפלגות ההכנסות של העניים, או במילים אחרות את עוצמת העוני - לאיזה חלק מהעניים יש הכנסה קרובה יותר לקו העוני, ולאיזה חלק הכנסה רחוקה יותר מקו העוני. ב-1979 הכנסתן של 54% מהמשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה היתה נמוכה ממחצית קו העוני ורק הכנסתן של 26.6% היתה גבוהה מ-75% מקו העוני. לאחר תשלומי ההעברה, הכנסתן של 4.7% בלבד מהמשפחות שבכל זאת נשארו עניות היתה נמוכה ממחצית קו העוני, ואילו הכנסתן של רוב משפחות אלה התקרבה אל קו העוני, אם כי לא עברה מעליו. ל-40% מהן היתה הכנסה בין 50% מקו העוני ובין 75% מקו העוני, ול-55.3% היתה הכנסה הגבוהה מ-75% של קו העוני.

לוח 10 : המשפחות העניות לפי הכנסה יחסית לקו העוני, לפני תשלומי ההעברה ואחריהם
 1975 ו-1979 (באחוזים)

כלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה

לפי הכנסה, לפני תשלומי העברה		לפי הכנסה, אחרי המשפחות שנשארו עניות המשפחות שחולצו מעוני		לפי הכנסה, אחרי תשלומי העברה		לפי הכנסה, אחרי תשלומי העברה		מקור העוני כאחוז מהכנסה
1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	
		0.3	2.0	0.2	0.7	36.6	40.0	24.99-0
		4.4	7.1	2.7	2.5	17.3	16.7	49.99-25
		40.0	20.3	23.9	7.2	19.5	17.7	74.99-50
		55.3	70.6	33.1	25.1	26.6	25.5	99.99-75
26.4	23.0			10.6	14.8			109.99-100
36.9	27.0			14.8	17.4			124.99-110
18.0	28.4			7.2	18.3			149.99-125
18.7	21.6			7.5	13.9			150 ומעלה
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל

תשלומי ההעברה העלו גם את הכנסתן של המשפחות שהצליחו להיחלץ ממעגל העוני, אם כי זו נשארה נמוכה יחסית. רק ל-18.7% מהעניים שהצליחו לצאת ממעגל העוני הודות לתשלומי ההעברה היתה הכנסה גבוהה מ-150% מקו העוני. הכנסותיהם של 63.3% מכלל העניים שנחלצו מהעוני היו נמוכות מ-125% קו העוני, דהיינו בתחום סף העוני.

הפיחות שחל ב-1979 בתרומת תשלומי ההעברה בא לידי ביטוי גם בעובדה, שהן הגדילו את הכנסתן של המשפחות שנשארו עניות ושל המשפחות שהצליחו להיחלץ מהעוני פחות מאשר ב-1975. ל-70.6% מכלל המשפחות שב-1975 נשארו עניות גם לאחר תשלומי ההעברה היתה הכנסה הגבוהה מ-75% מקו העוני (לעומת 55.3% ב-1979). הכנסתם של 50% בלבד מהעניים שנחלצו מהעוני היתה בין קו העוני ובין קו סף העוני. המסקנה ממימצאים אלה היא, שבהשוואה ל-1975 ב-1979 תשלומי ההעברה לא רק צימצמו את מימדי העוני במידה פחותה, אלא גם הפחיתו במידה קטנה יותר את עוצמת העוני של אלה שנשארו עניים גם לאחר קבלת תשלומי ההעברה.

דרך נוספת לדון בהשפעת תשלומי ההעברה על העוני היא באמצעות פער העוני. פער העוני למשפחה ענייה מוגדר כהפרש בין הכנסתה של המשפחה לבין הכנסת קו העוני. פער העוני הכולל שווה לסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות באוכלוסייה. מושגים אלה מתייחסים לעוצמת תופעת העוני, ולא רק להיקפה. ב-1979 תשלומי ההעברה הקטינו את סך פער העוני ב-74%. זאת לעומת 84.5% ב-1975. ב-1979 פער העוני הכולל לאחר תשלומי ההעברה היה 0.7% מסך הכנסתן של המשפחות הלא עניות, לעומת 0.4% ב-1975.

לוח 11 : סך פער העוני בשקלים (במחירי 1975) וכאחוז מהכנסתן של המשפחות שאינן עניות 1975 ו-1979

באלפי שקלים		כלל המשפחות הלא-עניות		כאחוז מן ההכנסות של :				
1979	1975	1979	1975	החמישון העליון	העשירון העליון	1979	1975	
<u>לפי קו העוני</u>								
11,060	8,526	2.9	3.0	6.0	6.3	9.8	10.3	לפני תמיכות
2,846	1,334	0.7	0.4	1.6	1.0	2.5	1.6	אחרי תמיכות
3,700	1,482	1.3	0.6	2.0	1.4	3.3	2.3	אחרי מיסים
<u>לפי קו סף העוני</u>								
17,889	13,653	4.8	5.0	10.0	10.2	15.9	16.5	לפני תמיכות
5,868	3,842	1.8	1.3	3.9	2.8	6.3	4.6	אחרי תמיכות

התפתחויות אלו הן תוצאה ישירה של השחיקה שחלה ברמתן הריאלית של קיצבאות הביטוח הלאומי ושל תשלומי העברה אחרים, ובערכן היחסי לשכר הממוצע כפי שהוצג בפרק הראשון; מימצאים אלה מבטאים את הקשר ההדוק בין רמת הגימלאות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי וכן היקף האוכלוסייה המקבלת גימלאות לבין מימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה. בשנים 1968-1975 עלתה רמת הגימלאות וגדל היקף האוכלוסייה הזכאית לגימלאות. התוצאה הישירה של הדבר היתה ירידה משמעותית בגודלה של האוכלוסייה הענייה על כל קבוצותיה לאחר תשלומי ההעברה. לאחר שנת 1975 נבלמה פעילותו של המוסד לביטוח לאומי, וחלה שחיקה נזכרת ברמת הגימלאות, ושתי מגמות אלה צמצמו את השפעתם של תשלומי ההעברה על הקטנת מימדי העוני.

עד כה תיארו את תרומתה של מערכת תשלומי ההעברה לצמצום העוני. אולם ההכנסה הפנוייה, זו שלאחר תשלום המיסים, היא העומדת לרשות המשפחות, ולפיכך חשוב ביותר לבדוק את תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה ותשלום המיסים גם יחד. במטרה להשלים את התמונה נסקור גם את ההשפעה שהיתה למערכת המיסים על היקף העוני. למערכת המיסים הישירים יש תפקיד מרכזי במדיניות ההכנסות והשפעתה אינה נופלת מזו של מערכת תשלומי ההעברה. במובנים רבים רואים את השתיים כמת מערכות במערכת-על אחת. כזו היתה התפיסה שהנחתה את הרפורמה במיסוי הישיר, שהביאה לאינטגרציה של ההטבות בגין ילדים במערכת משולבת אחת של קיצבאות ילדים אוניברסליות. הרפורמה קבעה, ועגנה זאת בחוק, שקיצבאות הילדים הן בבחינת החזר מס בגין כל ילד. המס "נטו" אותו משלמות משפחות עם ילדים שווה למעשה למס ההכנסה המשולם בפועל בניכוי קיצבאות הילדים. קיצבאות הילדים משלמות את הכנסת המשפחות עם הכנסה נמוכה מסף המס ומהוות לגביהן מעין "מס הכנסה שלילי".

הרפורמה הביאה לעלייה ריאלית משמעותית בהכנסת סף המס ולהגדלה ניכרת ברמתן של קיצבאות הילדים ובכך היא פעלה לצמצום ניכר בהיקף העוני בעיקר בקרב המשפחות העובדות עם ילדים.

אולם, ההתפתחויות האינפלציוניות שהתרחשו במשך מאז 1976 גרמו לא רק לשחיקתן של תשלומי ההעברה אלא גם לשחיקתם של סף המס ומדרגות המס. ב-1975 היתה הכנסת סף המס, לגבר שאשתו אינה עובדת, כ-57% מהשכר הממוצע במשק והיא ירדה באופן הדרגתי עד ל-49.2% ב-1977 ל-40.3% ב-1979⁽³⁾ ולכ-37% בשנת 1980. העדכון הרבע שנתי של נקודות הזיכוי, שהוחל בו בתחילת 1981, הביא לבלימת השחיקה בהן אך לא לצמצומה.

משמעות מימצאים אלה היא שבמרוצת השנים האחרונות נכנסו למעגל משלמי המיסים יותר ויותר משפחות עם הכנסה יחסית נמוכה. ב-1975, משפחות שמפרנסן היחיד הוא הבעל, שלמו מס הכנסה בפועל אם הכנסתם עלתה על 57% מהשכר הממוצע במשק ואילו בשנת 1980 הכנסה ברמה העולה על 37% מהשכר הממוצע חוייבה כבר בתשלום מס. השחיקה בקיצבאות הילדים גרמה להגדלה נוספת של "המס נטו" ששולם ע"י המשפחות עם ילדים, ולפיכך להקטנה משמעותית בהכנסה הפנוייה שעמדה לרשותן. הכנסת סף המס בתוספת קיצבאות הילדים כאחוזים מהשכר הממוצע, קטנה באופן ניכר ובד בבד הלך וגדל הפער בינה ובין קו העוני. מגמות אלה מסבירות את התפתחויות מימדי העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים.

3. באפריל 1978 הוספה 1/4 נקודת זיכוי לכל עובד, אולם צעד זה לא מנע את השחיקה הגדולה בהכנסת סף המס.

לוח 12 : משפחות, נפשות וילדים תחת קו העוני וקו סף העוני, לאחר תשלומי העברה ומיסים בשנים 1968, 1975 ו-1979

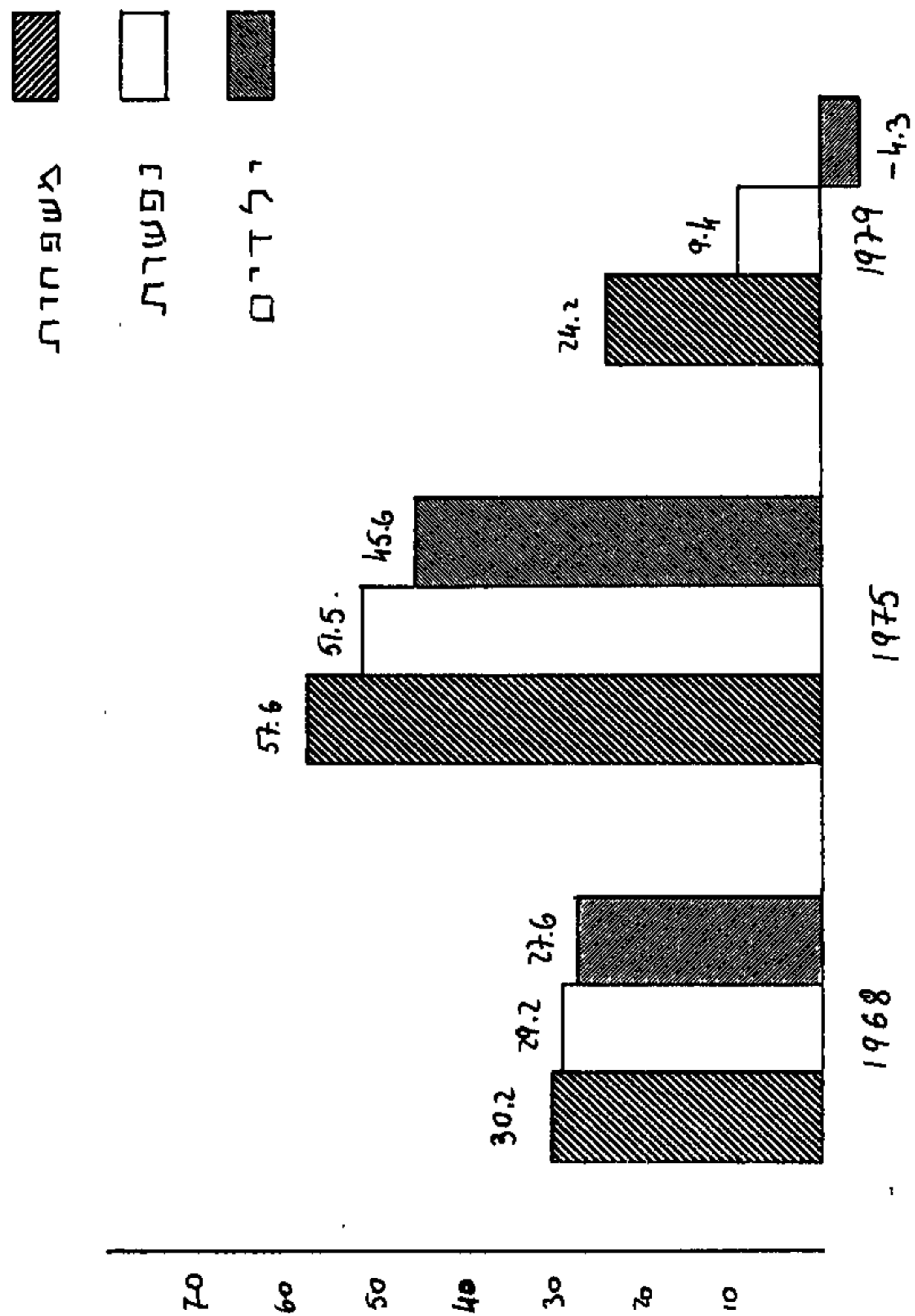
תחת קו העוני						
תחולת העוני (באחוזים)			מספר (באלפים)			
1979	1975	1968	1979	1975	1968	
13.8	7.3	12.0	105.7	54.1	72.1	משפחות
14.5	7.9	11.9	378.5	208.0	259.1	נפשות
17.0	9.8	14.4	167.3	101.5	120.1	ילדים
תחת קו סף העוני						
23.3	16.2	-	179.2	102.8	-	משפחות
25.6	18.1	-	669.2	478.6	-	נפשות
31.4	22.4	-	308.1	231.1	-	ילדים

מנתוני לוח 12 עולה כי תחולת העוני לאחר תשלומי העברה והמיסים גדלה כמעט בכפליים מאז 1975 עד 1979. מימצא זה נכון לגבי המשפחות העניות ולגבי הנפשות והילדים החיים במשפחות אלה. ב-1979 הכנסתן נטו של 13.8% מכלל המשפחות היתה נמוכה מקו העוני, זאת לעומת 7.3% ב-1975. יתירה מכך, ב-1979 תחולת העוני לאחר תשלומי העברה והמיסים היתה אף גבוהה מזו שב-1968 (12%).

המיסים הישירים מבטלים באופן חלקי את צמצום מימדי העוני, שהושג הודות לתשלומי העברה. ב-1975 המיסים הקטינו את אחוז הירידה בתחולת העוני מ-64% לאחר תשלומי העברה ל-57.6% לאחר תשלומי העברה והמיסים גם יחד. זאת אומרת, הם צמצמו את אחוז הירידה בכ-6% בלבד. לעומת זאת, ב-1979 תשלומי העברה עצמם חילצו 40% מהמשפחות העניות ממעגל העוני ואילו לאחר תשלומי העברה והמיסים פחתה תחולת העוני ב-24% בלבד. דהיינו, ב-1979 המיסים עצמם לא איפשרו לכ-16% מן המשפחות העניות להיחלץ מהעוני. בדיאגרמה מס' 2 ניתן ביטוי להשפעתה של מערכת המיסים הישירים על מימדי צמצום העוני.

דיאגרמה מס' 2 : אחוז הירידה בתחולת העונני בקרב המשפחות, הנפשות והילדים

לאחר תשלומי העברה ומיסים, 1968, 1975 ו-1979



הסיבה לתופעה זו נעוצה בשחיקה החריפה שחלה ברמתו של סף המס, שבעקבותיה ב-1979 מספר גדול יותר של משפחות עם הכנסה נמוכה מעבודה חוייב בתשלום מס⁽⁴⁾. עובדה זו מתגלה בצורה חריפה יותר, כאשר בוחנים את היקף האוכלוסייה הנמצאת מתחת לקו סף העוני. ב-1979 תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים היתה זהה לזו שלפני תשלומי ההעברה (23.3%). דהיינו, המיסים הישירים ביטלו לחלוטין את תרומתם של תשלומי ההעברה לצמצום היקף האוכלוסייה הענייה שמתחת לקו סף העוני. הפגיעה היתה, כמובן, בעיקר במשפחות עובדות, שרובן משפחות צעירות (שראשן אינו קשיש) עם אד ללא ילדים. ב-1979 תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים לפי קו סף העוני היתה גבוהה אצל הילדים בכ-21% מתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה (כ-31% לעומת כ-26%).

ג. מקומו המרכזי של המוסד לביטוח לאומי בצמצום העוני

מה היה חלקן של קיצבאות הביטוח הלאומי בהתפתחויות שחלו בהיקף העוני ובדפוסיו? למן שלהי שנות השישים חלו תמורות מרחיקות לכת במערכת הרווחה שהפכו את הביטוח הלאומי לגורם חשוב ומרכזי יותר בתחום הטיפול באוכלוסייה הענייה. הגדלת רמתן של קיצבאות הילדים, קיצבאות הזיקנה והשאיירים, כלילתם של כל הקשישים בתוכניות הביטוח הלאומי, הפעלתו של חוק הנכות וחוק האבטלה ועוד, באו לידי ביטוי בעליית חלקו של הביטוח הלאומי בצמצום העוני, ובמקביל בירידת חלקם של תשלומי העברה אחרים, בעיקר של תמיכות הסעד⁽⁵⁾. מגמה זו שהחלה בראשית שנות השבעים נמשכת, למעשה, עד היום.

נתוני לוח 13 מראים, ש-88% בערך מכלל המשפחות שחולצו מהעוני בעזרת תשלומי ההעברה, חולצו הודות לקיצבאות הביטוח הלאומי בלבד, וזאת לעומת 83% ב-1975 ו-73% ב-1968. בעיקר בולט חלקו של הביטוח הלאומי בקרב המשפחות הקשיות ובקרב המשפחות עם 4 ילדים ויותר. 97% מכלל משפחות הקשישים ו-95% מכלל המשפחות הגדולות שחולצו ממעגל העוני ב-1979 חולצו על ידי קיצבאות הביטוח הלאומי.

אולם בד בבד עם המגמה הנמשכת של עליית חלקו של הביטוח הלאומי, גרמה שחיקת ערכן של קיצבאות הביטוח הלאומי בשנים 1976-1980 לירידה חריפה ביכולתן להקטין את מספר העניים באוכלוסייה. ב-1975 העלו קיצבאות הביטוח הלאומי את הכנסתן של 54% מהמשפחות העניות אל מעל קו העוני, דהיינו הן חילצו כל משפחה ענייה שנייה מעוני, ואילו ב-1979 פחתה יעילותן ובעזרתן חולצה מעוני כל משפחה ענייה שלישית בלבד.

4) הנתונים המתייחסים לשחיקת סף המס מוצגים בפרק המתאר את התפתחותה של מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים.

5) המספר החודשי הממוצע של היחידות הנתמכות על ידי משרד הסעד בין השנים 1968 ו-1975 עלה בשיעור מתון, מ-20,000 ל-25,000, ובשנים שלאחר מכן אף הצטמצם מספרם בקצב מהיר, עד ל-14,000 ב-1979/80.

לוח מט. 13 : השפעת קיצבאות הניטוח הלאומי על צמצום העוני וחלקו בהשפעת כלל תשלומי ההעברה (באחוזים)
בשנים 1975 ו-1979

מספרות עם 4 ילדים ויותר	מספרות עם 3-1 ילדים		ראש המשפחה קשיש		ראש המשפחה לא קשיש		כלל המשפחות		
	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	
15.5	16.8	5.5	3.9	32.8	15.8	6.3	6.0	11.8	8.0
46.5	48.1	28.1	34.8	35.7	66.4	34.6	37.9	35.3	53.6
94.9	84.4	75.0	58.7	97.3	91.0	80.5	70.4	87.7	83.4

תחולת העוני לאחר קיצבאות הביטוח הלאומי

מספרות שהוצאו מעוני ע"י קיצבאות הביטוח הלאומי (1)

חלקן של קיצבאות הביטוח הלאומי (2)

(1) שיעור זה הוא חלקן של המשפחות העניות, שחולצו מעוני הודות לקיצבאות הביטוח הלאומי, בכלל המשפחות העניות לפני תשלומי העברה.

(2) שיעור זה הוא חלקן של המשפחות העניות, שחולצו מעוני הודות לקיצבאות הביטוח הלאומי, בכלל המשפחות שחולצו מעוני הודות לכל תשלומי ההעברה.

ירידת יעילותן של קיצבאות הביטוח הלאומי בצמצום העונני בולטת עוד יותר בקרב המשפחות הקשישות, שאצלן קיצבאות הזיקנה הן מרכיב עיקרי בהכנסותיהן ולעיתים אף בלעדי. אחוז המשפחות הקשישות העניות שחולצו מעוני על ידי קיצבאות הביטוח הלאומי ירד מ-66.4% ב-1975 ל-35.7% ב-1979. המימצא המעניין הוא, שעל אף השחיקה הגדולה בערכן של קיצבאות הילדים ירד אחוז המשפחות העניות עם 4 ילדים ויותר, שהוצאו מעוני הודות לקיצבאות הביטוח הלאומי, מ-48.1% ב-1975 ל-46.5% בלבד ב-1979. אצל המשפחות הקטנות הירידה היתה גדולה יותר, מ-34.8% ב-1975 ל-28.1% ב-1979, אולם בכל זאת היתה מתונה בהשוואה לזו שניצפתה אצל האוכלוסייה הקשישה.

פרק 3 : דפוסי עוני לפי תכונות דימוגרפיות

בין השנים 1968 ו-1979 חלו שינויים קטנים, יחסית, בתכונות הדימוגרפיות של האוכלוסייה. הנתונים המוצגים בלוח 14 מלמדים, שחלה עלייה קטנה באחוז המשפחות בהן ראש המשפחה הוא קשיש, ובתוך קבוצה זו, העלייה היתה בעיקר במשפחות בהן ראש המשפחה הוא אשה. חלקן של המשפחות עם ילדים בכלל המשפחות ירד מ-57.4 אחוז ב-1968 ל-54.0 אחוז ב-1979. במיוחד בולטת הירידה בחלקן של המשפחות הגדולות, עם 6 ילדים ויותר, מ-3.6% ב-1968 ל-1.9% ב-1979. שינויים אלה בהרכבה של האוכלוסייה כולה משפיעים על הרכב האוכלוסייה הענייה שכך חלקה של כל קבוצה באוכלוסייה הענייה נקבע על ידי שני גורמים : חלקה של קבוצה זו בכלל האוכלוסייה ותחולת העוני בקרב קבוצה זו ביחס לתחולת העוני בכלל האוכלוסייה.

לוח 14 : התפלגות המשפחות באוכלוסייה, לפי מין ראש המשפחה⁽¹⁾ וגילו

טיפוסי משפחה	1968		1975		1979	
	אחוזים	המספר (באלפים)	אחוזים	המספר (באלפים)	אחוזים	המספר (באלפים)
ס ה"כ	100.0	602.3	100.0	745.9	100.0	768.7
ר.מ.* קשיש	19.4	117.1	20.3	151.3	20.8	160.2
גבר	12.9	77.5	12.6	94.1	12.4	95.7
אישה	6.6	39.6	7.7	57.2	8.4	64.5
ר.מ. לא קשיש	80.6	485.2	79.7	594.6	79.2	608.5
גבר	74.1	446.4	72.6	541.6	72.4	556.8
אישה	6.4	38.8	7.1	52.8	6.7	51.7
משפחות עם ילדים	57.4	345.9	56.3	420.3	54.0	415.3
3-1 ילדים	47.3	284.8	45.6	340.4	45.0	346.1
5-4 ילדים	6.6	39.7	7.6	56.9	7.1	54.4
6+ ילדים	3.6	21.4	3.0	22.7	1.9	14.8
חד-הורית	3.5	21.3	2.0	14.7	2.4	18.1

(1) התפלגות זו לקוחה מנתוני סקרי הוצאות המשפחה.
 (* ראש משפחה.)

א. העוני לפי מין ראש המשפחה וגילו

מנתוני לוח 15, המציג את הרכבה של אוכלוסיית העוני לפי קבוצות גיל ולפי מין ראש המשפחה ואת תחולות העוני לפני תשלומי ההעברה בקבוצות אלה, עולות המסקנות הבאות:

(א) חלקה של אוכלוסיית הקשישים בכלל אוכלוסיית העוני עלה באופן הדרגתי מ-51.8% ב-1968 ל-58.4% ב-1979, ויש לתלות עלייה זו כולה בעליית חלקן של המשפחות הקשישות, בהן ראש המשפחה הוא אשה. בשלוש השנים הנסקרות אחוז הקשישים באוכלוסיית העוני היה גבוה כמעט פי שלוש מחלקם בכלל האוכלוסייה.

(ב) תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה בקרב אוכלוסיית הקשישים גבוהה פי חמישה מזו של המשפחות הלא קשישות. ב-1979 51% מכלל הקשישים היו עניים, היינו כל משפחה קשישה שנייה היתה ענייה לפני תשלומי ההעברה; זאת לעומת כ-10% אצל המשפחות הלא קשישות. יתרה מכך, תחולת העוני אצל הקשישים לפני תשלומי ההעברה עלתה בהדרגה מ-45.9% ב-1968 ל-51% ב-1979. זאת לעומת היציבות היחסית, שאיפיינה את תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה בקרב כלל האוכלוסייה. כתוצאה מכך עלה חלקם של הקשישים בכלל אוכלוסיית העניים, עלייה שהיא גבוהה משיעור גידולם שלהם באוכלוסייה כולה.

(ג) היציבות בתחולת העוני של כלל האוכלוסייה לפני תשלומי ההעברה היא תוצאה של שילוב שינויים דימוגרפיים מחד גיסא ושינויים בתחולות העוני של הקשישים ושל הלא קשישים מאידך גיסא. בין 1968 ו-1979 עלתה תחולת העוני אצל הקשישים וכך עלה משקלם בכלל האוכלוסייה, ולעומת זאת ירדה תחולת העוני של הלא קשישים (מ-10.3% ב-1968 ל-9.6% ב-1975 וב-1979), וכך קטן חלקם בכלל האוכלוסייה.

שכיחותו הגבוהה של העוני במשפחות הקשישות נובעת מהעובדה, שרק 10% מראשי משפחות אלה הם עובדים, ואילו רובם פרש ממעגל העבודה. אומנם המערכת הפנסיונית מקיפה כיום את מרבית השכירים במשק, אולם תקופת האכשרה הנדרשת להבשלת הזכות לפנסיה מחד גיסא ואפשרויות הפרישה המוקדמת מהמערכת הפנסיונית מאידך גיסא מותירות חלק גדול מציבור העובדים ללא זכויות פנסיוניות כלשהן. מרבית האוכלוסייה הבורגנית בישראל נכנסה למעגל העבודה בגיל מאוחר, יחסית, ובתקופה שהסדרים הפנסיוניים לא היו מפותחים דיו, כך שחלק ניכר לא צבר את שנות הוותק המקנות פנסיה מירבית, וחלק לא צבר אפילו את התקופה המינימלית המקנה פנסיה ברמה כלשהי.

משפחות עניות לפני תשלומי העברה, לפי מין ראש המשפחה וגילור, בשנים 1968, 1975 ו-1979 לוח 15 :

תחולת עוני	1979		1975		1968		טיפוסי משפחה		
	אחוזים	המספר (באלפים)	אחוזים	המספר (באלפים)	אחוזים	המספר (באלפים)			
18.2	100.0	140.0	17.2	100.0	128.6	17.2	100.0	103.7	ס ה " כ
51.0	58.4	81.7	47.1	55.4	71.2	45.9	51.8	53.7	ר.מ. קשיש
41.7	28.5	39.9	37.5	27.5	35.3	41.8	31.2	32.4	גבר
64.8	29.9	41.8	57.8	27.9	35.9	53.8	20.6	21.3	אישה
9.6	41.6	58.3	9.6	44.6	57.3	10.3	48.1	49.9	ר.מ. לא קשיש
8.2	32.6	45.6	7.8	33.7	43.3	9.2	39.7	41.2	גבר
24.6	9.1	12.7	26.5	10.9	14.0	22.4	8.4	8.7	אישה

(1) חלקה של כל קבוצה בכלל אוכלוסיית העוני.

(2) תחולת העוני בכל קבוצה מחושבת כאחוז המשפחות העניות בה מתוך כלל המשפחות בה.

יתירה מכך, רמת הפנסיה של רבים מאלה שכבר נהנים מפנסיה נמוכה ביותר ואינה מאפשרת קיום רמת חיים נאותה לאחר הפרישה מהעבודה. בסקרים שנערכו במוסד לביטוח לאומי נבדקו מקורות ההכנסה של הקשישים הפורשים מהעבודה. המימצא הבולט בסקרים אלה הוא האחוז הנמוך של מקבלי הפנסיות בקרב הפורשים החדשים. כ-38% מכלל המצטרפים החדשים למעגל מקבלי קיצבאות זיקנה בשנים 1979-1980 נהנים מפנסיה מעבודה, כאשר אצל הנשים השיעור נמוך אף יותר, 29%. בעקבות בחינת התפלגות הפנסיות על פי רמתן עלתה המסקנה, ש-55% מהפנסיות ששולמו לפורשים מהעבודה בשנים 1979-1980 היו נמוכות ממחצית השכר הממוצע, כאשר 10% אף לא הגיעו כדי רבע מהשכר הממוצע. רק 7% מהפנסיות ששולמו היו גבוהות מן השכר הממוצע במשק.

הבטחת הקיום המינימלי של האוכלוסייה הקשישה היא אחד התפקידים החשובים שהועדו למערכת הבטחת הכנסה. ב-1974-1975, שנים בהן גובשה מערכת הבטחת הכנסה, הצליחו תשלומי ההעברה שניתנו לאוכלוסייה הקשישה לחלץ את מרביתה ממעגל העוני, ואילו השחיקה החריפה ברמתן של קיצבאות הזיקנה וההכנסה המינימלית המובטחת בשנים 1976-1979 הקטינה את תרומתן לצמצום מימדי העוני באוכלוסייה הקשישה.

בלוח 16 מוצגות התפלגות האוכלוסייה הענייה לאחר תשלומי ההעברה, לפי מין ראש המשפחה וגילו, ותחולת העוני בכל אחת מקבוצות אלה. המימצאים מורים על חמרת מצבה של אוכלוסיית הקשישים לאחר תשלומי ההעברה ב-1979, בהשוואה הן ל-1975 והן ל-1968. לכך יש ביטוי בשני מימצאים בולטים: המימצא הראשון הוא, שתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה עלתה מ-12.7% ב-1975 ל-31.5% ב-1979, דהיינו יותר מפי שניים וחצי. יתירה מכך, תחולת העוני ב-1979 גבוהה אף מזו שהיתה ב-1968, ובכך חלה נסיגה משמעותית אל מעבר למצב שהיה בראשית שנות השבעים.

הפיחות שחל בתרומתה של מערכת תשלומי ההעברה לאוכלוסייה הקשישה מדאיג עוד יותר. ב-1975, תשלומי ההעברה חילצו 70% מהעניים הקשישים (תחולת העוני ירדה מ-47.1% לפני תשלומי ההעברה ל-12.7% לאחר תשלומי ההעברה). ב-1979 חזרה יעילותה של מערכת תשלומי ההעברה למימדים שהיו לה בראשית שנות השבעים, ורק 40% מהעניים הקשישים חולצו מהעוני הודות לתשלומי ההעברה.

המימצא השני הוא עליית חלקה של האוכלוסייה הקשישה הענייה בכלל אוכלוסיית עוני לאחר תשלומי ההעברה לכדי 60%, זאת לעומת 42% ב-1975 ו-46% ב-1968. ב-1979 תשלומי ההעברה העלו את חלקה של האוכלוסייה הקשישה בכלל העניים, ואילו ב-1968 וב-1975 הם הביאו לצמצומו.

לוח 16: משפחות עניות לאחר תשלומי העברה, לפי מין ראש המשפחה וגילו (1)

	1975			1968					
	תחולת המספר עונני (באלפים) אחוזים	תחולת המספר עונני (באלפים) אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים			
10.9	100.0	83.7	6.2	100.0	46.0	11.4	100.0	68.7	סה"כ
31.5	60.2	50.4	12.7	41.7	19.2	26.9	45.9	31.5	ר.מ. קשיש
25.6	29.3	24.5	10.4	21.3	9.8	23.4	26.4	18.1	גבר
40.2	30.9	25.9	16.3	20.4	9.4	33.8	19.5	13.4	אישה
5.5	39.8	33.3	4.5	58.2	26.8	7.7	54.3	37.3	ר.מ. לא קשיש
4.6	30.8	25.8	3.8	44.3	20.4	7.1	45.9	31.5	גבר
14.5	9.0	7.5	11.9	13.7	6.3	14.9	8.4	5.8	אישה

(1) ראה הערות ללוח 15.

לוח 17: משפחות עניות לאחר תשלומי ההעברה ומיסים, לפי מין ראש המשפחה וגילו (1)

	1979			1975		
	תחולת המספר עונני אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים	תחולת המספר עונני אחוזים
13.6	100.0	105.7	7.3	100.0	54.1	סה"כ
31.7	48.1	50.8	13.1	36.8	19.9	ר.מ. קשיש
25.9	23.5	24.8	11.3	19.6	10.6	גבר
40.3	24.6	26.0	16.3	17.2	9.3	אישה
9.0	51.9	54.9	5.7	63.0	34.1	ר.מ. לא קשיש
8.4	44.5	47.0	5.0	49.7	26.9	גבר
15.3	7.5	7.9	13.6	13.3	7.2	אישה

(1) ראה הערות ללוח 15.

במקביל לכך לאחר תשלומי ההעברה, קטן חלקה של האוכלוסייה הלא-קשישה באוכלוסיית העניים מ-58.2% ב-1975 ל-39.8% ב-1979. משמעות נתונים אלה היא, שהשיפור במצבה הכלכלי של אוכלוסיית הקשישים כתוצאה מהעלאת רמתן של קיצבאות הזיקנה וההכנסה המינימלית המובטחת והצמדתן לשכר הממוצע בשנים 1968-1975 היה רב מן השיפור, שהביאה מערכת תשלומי ההעברה לאוכלוסייה הלא קשישה, ובעיקר קיצבאות הילדים למשפחות עם ילדים. בשנים 1975-1979 השתנה המצב, ואוכלוסיית הקשישים סבלה יותר משחיקת רמתן של קיצבאות הזיקנה וההכנסה המינימלית המובטחת. זאת מאחר שתשלומי ההעברה הם מרכיב גדול יותר בסך ההכנסות של הקשישים. נקודה זו תודגש בדיון על המשפחות עם הילדים.

מאחר שרובה של אוכלוסיית הקשישים אינו עובד, אין למערכת המיסים השפעה על תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו. תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד אינה שונה מזו שלאחר תשלומי ההעברה בלבד, וב-1979 היא נשארה ברמה של כ-32%. לעומת זאת תחולת העוני אצל האוכלוסייה הלא קשישה עלתה ב-1979 מ-5.5% לאחר תשלומי ההעברה ל-9.0% לאחר תשלומי העברה ומיסים (ראה לוח 17). שתי מגמות אלה הביאו לצמצום חלקה של האוכלוסייה הקשישה בכלל אוכלוסיית העניים מחד גיסא ולעליית חלקה של האוכלוסייה הלא קשישה מאידך גיסא. זאת בהשוואה להתפלגות האוכלוסייה הענייה הן לפני תשלומי ההעברה והן לאחר תשלומי ההעברה.

ב. העוני אצל המשפחות עם הילדים

בקרב המשפחות עם הילדים הסתמנה בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה יציבות יחסית: 11.2% ב-1979 לעומת 11% ב-1975 ו-12% ב-1968. זאת בניגוד למגמת העלייה שאפיינה את תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה אצל האוכלוסייה הקשישה. אולם כאשר בוחנים את מימדי העוני במשפחות לפי מספר הילדים עולה, כי בכלל המשפחות עם 6 ילדים ויותר ירד אחוז המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה מ-53.7% ב-1975 ל-48.6% ב-1979, ואילו במשפחות עם 1-3 ילדים תחולת העוני עלתה מ-6% ל-7.7%. ההסבר להבדלים אלה נעוץ בעובדה, שב-1979 גדל הפער בין ההכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית (לפני תשלומי ההעברה) במשפחות הקטנות ובין זו של המשפחות הגדולות. ב-1979 ההכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית במשפחות עניות עם 1-3 ילדים היתה נמוכה ב-9% מזו של המשפחות העניות הגדולות. זאת לעומת 4% ב-1975. גם הנתונים המתייחסים לכלל האוכלוסייה מראים, שההכנסה הממוצעת לנפש סטנדרטית במשפחות הקטנות גדלה מ-1975 ל-1979 בשיעור נמוך יותר מזו של המשפחות הגדולות. עם זאת ב-1979 תחולת העוני עולה עם עלייתו של מספר הילדים במשפחה. במשפחות עם 6 ילדים ויותר היא כפולה מזו שבמשפחות עם 4-5 ילדים וגבוהה פי ששה מזו שאצל המשפחות הקטנות, עם 1-3 ילדים.

לירידת חלקן של המשפחות עם הילדים בכלל אוכלוסיית העוני תרמה מצד אחד הירידה ההדרגתית בחלקן של המשפחות עם הילדים בכלל האוכלוסייה, ירידה שאפיינה את שנות השבעים, ומצד שני היציבות היחסית בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה בקרב כלל המשפחות עם הילדים. ב-1979 היו המשפחות העניות עם הילדים 33.3% מכלל המשפחות העניות. זאת לעומת 35.9% ב-1975 ו-39.9% ב-1968. הירידה העיקרית חלה במשפחות עם 6 ילדים ויותר, מאחר שחלקן בכלל האוכלוסייה ירד מאז 1975 עד 1979 ב-50% ובר זמנית ירדה אצלן תחולת העוני. 10.8% מכלל המשפחות העניות ב-1968 היו משפחות עם 6 ילדים ויותר, ואחוז זה ירד ל-9.5% ב-1975 ול-5.1% ב-1979.

לוח 19 מציג את השפעתם של תשלומי ההעברה, בעיקר קיצבאות הילדים, על תחולת העוני ועל התפלגות המשפחות העניות עם הילדים לפי גודל המשפחה. המגמות העיקריות העולות מנתוני הלוח הן:

א. ב-1979 לאחר תשלומי ההעברה, הכנסתן של 6.5% מהמשפחות עם ילדים היתה נמוכה מקוד העוני; זאת לעומת 4.7% ב-1975. מדובר, איפוא, בעלייה בת 38%, שהיתה פחות חריפה בהשוואה לזו שאובחנה בכלל המשפחות או במשפחות הקשיות. העלייה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה לא היתה שווה בכל המשפחות עם הילדים. ב-1979 במשפחות עם 1-3 ילדים תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה היתה כמעט כפולה מזו שב-1975, ואילו במשפחות עם 6 ילדים חלה בה עלייה בת כ-42% בלבד.

ב. כללית ניתן לומר, שלאור היציבות היחסית שהסתמנה בכלל המשפחות עם הילדים, בתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה, את העלייה שחלה בתחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה מאז 1975 עד 1979 יש לייחס בעיקר לירידת תרומתן של קיצבאות הילדים לצמצום מימדי העוני. ב-1979 רק 42% מהמשפחות העניות עם הילדים חולצו מעוני הודות לתשלומי ההעברה. זאת לעומת 57% ב-1975.

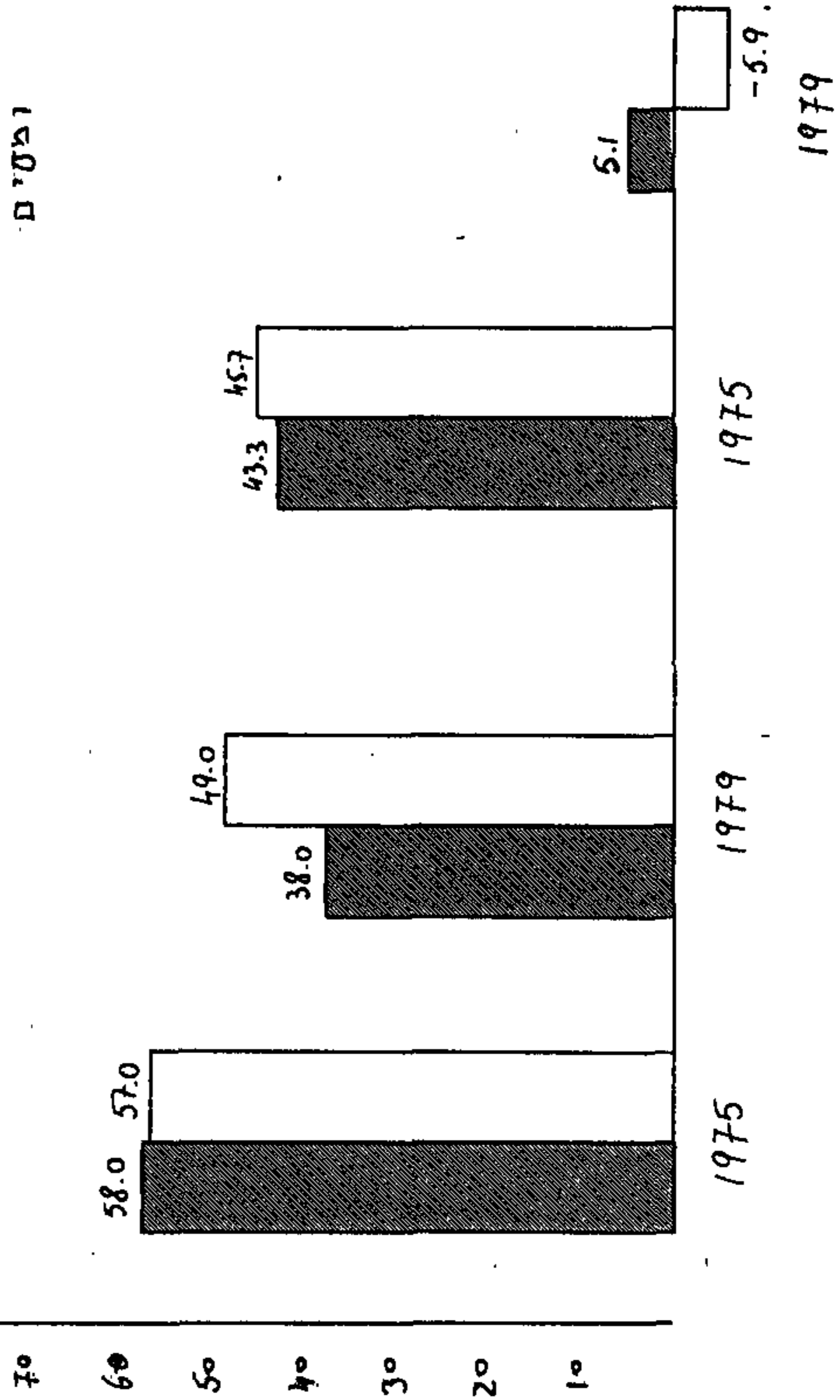
בשתי השנים אחוז המשפחות הגדולות והעניות שנחלץ מעוני הודות לתשלומי ההעברה היה גבוה מאשר האחוז המקביל בקרב המשפחות הקטנות (ראה דיאגרמה מס. 3). לכך היו שני גורמים: א. תשלומי ההעברה, ובעיקר קיצבאות הילדים, מהווים מרכיב גבוה יותר בהכנסת המשפחות הגדולות. ב. אחוז המשפחות הקטנות שהכנסתן רחוקה מקוד העוני, גבוה, יחסית, יותר מאחוז המשפחות הגדולות. הנתונים המוצגים בלוח 20 מראים, שב-1979 הכנסתן של 14.9% מהמשפחות העניות עם 1-3 ילדים לפני תשלומי ההעברה היתה נמוכה יותר מאשר רבע מקוד העוני, לעומת 6% מהמשפחות העניות הגדולות עם 4 ילדים ויותר. במקביל, הכנסתן של 64% מהמשפחות העניות עם 1-3 ילדים לפני תשלומי ההעברה היתה בין מחצית קוד העוני לבין קוד העוני, זאת לעומת כ-71% מהמשפחות עם 4 ילדים ויותר. תמונה דומה מתקבלת גם מהנתונים המתייחסים ל-1975.

דיאגרמה מס' 3: אחוז הירידה בתחולת העונגי לאחר תשלומי ההעברה והמיסים

בקרוב המשפחות עם ילדים לפי גודל המשפחה: 1975 ו-1979

משפחות עם 1-3 ילדים
 משפחות עם 4 ילדים ויותר

לאחר תשלומי העברה ומסים



לעלייה הגבוהה יחסית, שחלה מאז 1975 עד 1979 בתחולת העונני לאחר תשלומי ההעברה בקרב המשפחות הקטנות שתי סיבות: א. עליית תחולת העונני לפני תשלומי ההעברה (לעומת ירידתה במשפחות הגדולות), ב. ירידה בולטת יותר באחוז המשפחות הקטנות אשר חולצו מעונני הודות לתשלומי ההעברה מאשר באחוז המשפחות הגדולות. כפי שמראה דיאגרמה מס. 3 מאז 1975 עד 1979 יעילותם של תשלומי ההעברה בצמצום מימדי העונני פחתה ב-34% בקרב המשפחות הקטנות לעומת 14% בקרב המשפחות הגדולות.

מאחר שבקרב המשפחות הקטנות יש אחוז יחסי גבוה יותר של בעלי הכנסה שלפני תשלומי ההעברה הרחוקה מקו העונני, דהיינו הן עניות יותר, השחיקה בקיצבאות הילדים ובתשלומי העברה אחרים פגעה בהן יחסית יותר מאשר במשפחות הגדולות.

ג. ב-1979 תשלומי ההעברה הקטינו את חלקן של המשפחות העניות עם הילדים בכלל המשפחות העניות, ב-33.3% לפני תשלומי ההעברה ל-32% לאחר תשלומי ההעברה. לעומת זאת בשנים 1968 ו-1975 השפיעו תשלומי ההעברה בכיוון ההפוך, והם הגדילו את חלקן של המשפחות העניות עם הילדים. לדוגמא: ב-1975 לפני תשלומי ההעברה היה אחוז המשפחות העניות עם הילדים 35.9%, והוא עלה ל-42.6% לאחר תשלומי ההעברה. מגמות הפוכות מאלה הסתמנו באוכלוסייה הקשישה (ראה הדיון על האוכלוסייה הקשישה). סיבת הדבר היא, שמ-1975 ל-1979 תחולת העונני לאחר תשלומי ההעברה אצל המשפחות עם ילדים עלתה יחסית פחות מאשר בקבוצות אחרות באוכלוסייה. בקרב המשפחות הקשישות היתה עלייה בת 100%, לעומת 38% בקרב המשפחות עם הילדים.

מן הראוי לציין, כי במרוצת השנים 1975 ו-1979 השחיקה בערכן הריאלי והיחסי של קיצבאות הילדים היתה חריפה יותר מזו של קיצבאות הזיקנה. אולם לרוב המשפחות העניות עם ילדים היתה הכנסה מעבודה, אם כי נמוכה, וקיצבאות הילדים היו בבחינת תוספת והשלמה להכנסה זו. לעומת זאת מרביתם של הקשישים אינם עובדים, רק לחלק קטן יש פנסיות, וקיצבאות הזיקנה הן מקור ההכנסה העיקרי ולעיתים אף הבלעדי.

ההבדלים בין הרכבן וגודלן של הכנסות הקשישים ובין אלה של הכנסות המשפחות עם ילדים גורמים לכך שהכנסות הקשישים העניים נמוכות יחסית, מאלה של כלל אוכלוסיית העניים. מלוח 20 ניתן לראות כי ב-1979 ל-67% מהמשפחות העניות עם ילדים לפני תשלומי ההעברה יש הכנסה הגבוהה ממחצית קו העונני, לעומת 46% באוכלוסייה כולה. כמו כן לפני תשלומי ההעברה הכנסתן של 36.6% מכלל המשפחות העניות היתה נמוכה מרבע קו העונני, לעומת 11.1% בלבד מכלל המשפחות העניות עם הילדים. הפרש זה מקורו בהכנסות הנמוכות, יחסית, של הקשישים העניים. לפיכך, השחיקה בקיצבאות הזיקנה השפיעה, יחסית, יותר על הירידה בתחולת העונני בקרב הקשישים⁽¹⁾.

(1) במימצאים אלה יש הסבר לירידה המתונה, יחסית, שחלה ב-1979 בהשפעת תשלומי ההעברה על צמצום העונני בקרב הילדים בהשוואה לזו שבקרב הנפשות והמשפחות.

התפלגות המשפחות העניות עם ילדים לפני תשלומי ההעברה, לפי הכנסה יחסית לקר הערני
 לוח 20 :
 בשנים 1975 ו-1979 (באחוזים)

מספרות עניות עם 4 ילדים ויותר	מספרות עניות עם 3-1 ילדים		מספרות עם ילדים		כלל המשפחות העניות עם ילדים		כלל המשפחות העניות		הכנסה כ- מק. הערני
	1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	
6.0	11.8	14.9	18.6	11.1	14.8	36.6	40.0	24.99 - 0	
22.9	25.0	21.2	17.9	21.9	19.4	17.3	16.7	49.99-25	
26.7	21.0	21.6	23.7	23.8	22.3	19.5	17.7	74.99-50	
44.4	46.6	42.2	39.7	43.2	43.5	26.6	25.5	99.99-75	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	ס"ה	

הנתונים המוצגים בלוח 21 מורים על השפעתן המשולבת של מערכות תשלומי ההעברה והמיסים על היקף העוני במשפחות עם ילדים ועל חלקן של משפחות אלו בכלל האוכלוסייה הענייה. המסקנה הבולטת והמדאיגה בחריפותה היא שב-1979 המיסים הישירים שמו קץ לירידת מימדי העוני, שהושגה על ידי תשלומי ההעברה. תחולת העוני בקרב המשפחות עם ילדים עלתה מ-6.5% לאחר תשלומי העברה ל-11.3% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים יחד, וזו האחרונה גבוהה בעשירית האחוז מתחולת העוני לפני תשלומי ההעברה. בהתייחס למשפחות בגודל שונה נמצא, שהמיסים החזירו את היקף העוני בקרב המשפחות הגדולות, עם 4 ילדים ויותר, למימדי גבוהים מאלה שהיו לפני תשלומי ההעברה. ב-1979, ל-30.6% מהמשפחות עם 4 ילדים ויותר היה הכנסה פנויה הנמוכה מקו העוני, ואילו תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה היתה 28.9%. לעומת זאת, במשפחות עם 1-3 ילדים תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים נותרה עדיין נמוכה מזו שלפני תשלומי ההעברה.

לוח 21: המשפחות העניות עם הילדים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים
(בשנים 1975 ו-1979)

טיפוסי משפחה	1975		1979		תחולה
	אחוזים	המספר (באלפים)	אחוזים	המספר (באלפים)	
משפחות עם ילדים	47.1	25.5	44.0	46.5	11.3
1 - 3 ילדים	21.3	11.5	24.0	27.4	7.3
4 - 5 ילדים	15.5	8.4	12.4	13.1	24.0
+ 6 ילדים	10.4	5.6	7.6	8.0	54.0
משפחות חד הוריות	3.9	2.1	4.1	4.3	23.8

(1) ראה הערות ללוח מס' 15

ב-1975 המיסים הישירים העלו את תחולת העוני מ-4.7% לאחר תשלומי ההעברה ל-6.1% לאחר תשלומי ההעברה והמיסים גם יחד, דהיינו עלייה בת 23% בלבד. אולם תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים עדיין נמוכה בכ-45% מזו שלפני תשלומי ההעברה.

את התגברות השפעתם השלילית של המיסים הישירים על היקף העוני ב-1979 לעומת 1975 יש לזקוף לשחיקתן של נקודות הזיכוי, ולפיכך גם של סף המס, ושל מדרגות המס. הפגיעה הינה חריפה בעיקר במשפחות העניות עם ילדים, שהן רובה של האוכלוסייה הענייה העובדת, והכנסתן מעבודה נמוכה, יחסית. לעומת זאת בקרב המשפחות הקשיות, המיסים כמעט לא שינו את תחולת העוני לאחר תשלומי ההעברה.

לפיכך, המיסים גרמו שינוי בהרכבה של אוכלוסיית העוני בהשוואה להרכבה לאחר תשלומי ההעברה. הם הביאו לעליית חלקן של המשפחות עם הילדים בכלל אוכלוסיית העוני לאחר תשלומי ההעברה והמיסים, ובמקביל לירידת חלקן של המשפחות הקשיות. 44% מכלל העניים לאחר תשלומי ההעברה והמיסים היו משפחות עם ילדים. זאת לעומת 32% בלבד לאחר תשלומי ההעברה. במיוחד גדל חלקן של המשפחות עם 4 ילדים ויותר, מ-12.2% ל-20.0%.

ג. העוני לפי מוצא

בחינת תחולת העוני בקרב קבוצות שונות באוכלוסייה על פי מוצאן, המוצגת בלוח 22, מצביעה על הבדלים ניכרים בין הקבוצות. בקרב ילידי ישראל היהודיים תחולת העוני היא הנמוכה ביותר, הן לפני תשלומי ההעברה והן אחריהם. ילידי אירופה אמריקה נמצאים במקום השני, ואילו בקרב יוצאי אסיה-אפריקה תחולת העוני היא הגבוהה ביותר.

לוח 22. המשפחות העניות לפני ואחרי תשלומי ההעברה, לפי ארץ המוצא של ראש המשפחה בשנים 1968, 1975 ו-1979

משפחות באוכלוסייה	סך כל המשפחות		עניים לפני תשלומי העברה		עניים לאחר תשלומי העברה	
	אחרז	באלפים	אחרז	תחולת עוני	אחרז	תחולת עוני
אסיה-אפריקה	36.7	221.0	55.4	26.0	58.5	18.2
אירופה-אמריקה	50.4	303.4	38.0	13.0	34.5	7.8
ישראל	12.9	77.9	6.6	8.7	7.0	6.2
סה"כ	100.0	602.3	100.0	17.2	100.0	11.4
1 9 7 5						
אסיה-אפריקה	32.7	243.6	48.6	25.7	57.4	10.8
אירופה-אמריקה	47.4	353.2	45.3	16.5	34.3	4.5
ישראל	19.9	149.1	6.1	5.3	8.3	2.5
סה"כ	100.0	745.9	100.0	17.2	100.0	6.2
1 9 7 9						
אסיה-אפריקה	30.0	230.9	42.3	25.6	43.8	16.0
אירופה-אמריקה	46.7	359.0	47.5	18.5	46.3	10.8
ישראל	23.3	178.8	10.2	7.9	9.9	4.7
סה"כ	100.0	768.7	100.0	18.2	100.0	10.9

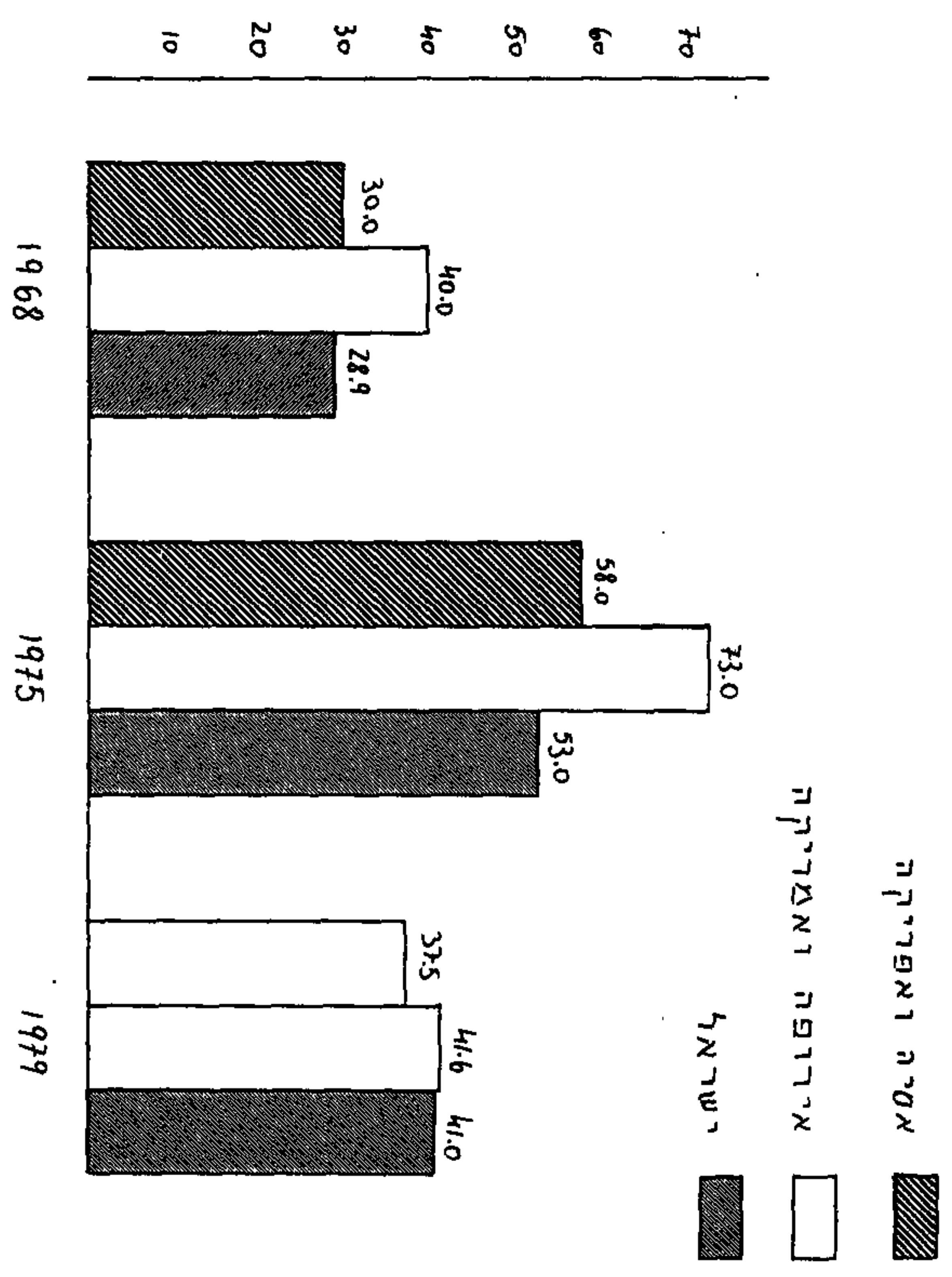
השורות תחולת העונני לפני תשלומי ההעברה ב-1968 לזו של 1979 מלמדת, כי הפער בין יוצאי אסיה-אפריקה לבין יוצאי אירופה-אמריקה קטן. אחוז העניינים לפני תשלומי ההעברה בקרב יוצאי אסיה-אפריקה היה, יחסית, יציב - כ-26%, ואילו בקרב יוצאי אירופה-אמריקה הוא עלה באופן הדרגתי מ-13% ל-18.5%. כמו כן אפשר להסיק מהנתונים, כי חלקם של העניינים יוצאי אסיה-אפריקה בכלל העניינים קטן בהדרגה מ-55.4% ב-1968, ל-48.6% ב-1975 ול-42.3% ב-1979. במקביל עלה חלקם של יוצאי אירופה-אמריקה ושל ילידי ישראל.

ב-1979 השחיקה בתשלומי ההעברה פגעה, ביוצאי אירופה-אמריקה יחסית, יותר מאשר בשאר הקבוצות. הכנסתן של 10.8% ממשפחות יוצאי אירופה-אמריקה לאחה תשלומי ההעברה היתה נמוכה מקו העונני. זאת לעומת 4.5% ב-1975. מכאן תחולת העונני אצל יוצאי אירופה-אמריקה גדלה כמעט פי שניים וחצי, ואילו בקרב יוצאי אסיה-אפריקה היא עלתה ב-48% בערך (מ-10.8% ב-1975 ל-16% ב-1979). אחוז המשפחות העניות בקרב ילידי ישראל עלה ב-90% בקירוב: מ-2.5% ב-1975 ל-4.7% ב-1979.

סיבת הבדלים אלה נעוצה בעובדה, שהפיחות שחל מאז 1975 עד 1979 בתרומת תשלומי ההעברה לצמצום העונני בולט יותר אצל אוכלוסיית הקשישים מאשר אצל המשפחות עם הילדים. מאחר שרוב העניינים יוצאי אירופה-אמריקה קשישים ואילו בקרב העניינים יוצאי אסיה-אפריקה יש אחוז גבוה מאוד של משפחות גדולות, השחיקה בתשלומי העברה פגעה, יחסית, יותר ביוצאי אירופה-אמריקה. כפי שמראה דיאגרמה מס. 4 ב-1979 אחוז הירידה בתחולת העונני הודות לתשלומי ההעברה פחת בקרב המשפחות יוצאי אסיה-אפריקה מ-58% ב-1975 ל-37.5% ומ-73% ל-41.6% בקרב יוצאי אירופה-אמריקה.

מימצא בולט אחר הוא השינוי שחל בין 1975 ל-1979 בהשפעתם של תשלומי ההעברה על הרכב האוכלוסייה העניינה לפי מוצא. ב-1975 תשלומי ההעברה הגדילו ב-10% בערך את חלקם של יוצאי אסיה-אפריקה בכלל העניינים, ובמקביל הקטינו את חלקם של יוצאי אירופה-אמריקה. לעומת זאת ב-1979 לא חל שינוי של ממש בהרכב האוכלוסייה העניינה.

דיאגרמה מס' 4: אחוז הירידה במחולת העורני העונני הודות לתשלומי העבודה בקרב המשפחות לפי מוצא ראש-המשפחה: 1979, 1975, 1968



לוח 23 : המשפחות העניות אחרי תשלומי ההעברה והמיסים לפי ארץ המוצא של ראש המשפחה
בשנים 1975 ו-1979

אחוז הירידה בתחולת לעומת זו שלפני תשלומי העברה		אחוז העלייה בתחולת לעומת זו שלאחר תשלומי העברה		תחולת העוני		אחוז המשפחות בכלל המשפחות העניות		
1979	1975	1979	1975	1979	1975	1979	1975	
17.2	48.6	32.5	22.2	21.2	13.2	47.0	59.3	אסיה-אפריקה
34.6	70.9	12.0	6.7	12.1	4.8	41.8	31.1	אירופה-אמריקה
17.7	34.0	27.7	44.0	6.5	3.5	11.2	9.6	ישראל
25.3	57.6	24.8	17.7	13.6	7.3	100.0	100.0	סה"כ

לוח 23 מציג את ההשפעה המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים על תחולת העוני ועל הרכבה של האוכלוסייה העניה לפי מוצא בשתי השנים. העלייה בתחולת העוני שלאחר תשלומי ההעברה והמיסים בהשוואה לזו שלאחר תשלומי ההעברה היתה, גבוהה אצל ילידי ישראל ויוצאי אסיה-אפריקה יחסית יותר מאשר אצל ילידי אירופה-אמריקה. הסיבה לכך היא, שבקרב המשפחות העניות, שראש המשפחה שלהן הוא יליד ישראל או יוצא אסיה-אפריקה יש אחוז גבוה יותר של משפחות עובדות, מאשר אצל יוצאי אירופה-אמריקה.

פרק 4 : האוכלוסייה העובדת הענייה

אחד המימצאים המפתיעים במחקרי העוני הוא גילויה של אוכלוסייה גדולה של משפחות עניות, שראש המשפחה בהן עובד. ב-1979 השתתפו בכוח העבודה 31.5% מכלל ראשי המשפחות העניות לפני תשלומי ההעברה, ובכך חלה ירידה מזערית הקטנה מ-1% בהשוואה ל-1975.

רוב העניים העובדים נמנים על משפחות שראשיהן אינם קשישים. ב-1979 רק 16.3% מהעניים העובדים היו ראשי משפחה קשישים. 69.2% מהמשפחות העניות העובדות הן משפחות עם ילדים. השוואת אחוז העובדים לפי גיל ראש המשפחה או לפי גודל המשפחה, מלמדת כי במשפחות העניות הקשיות ירד שיעור ההשתתפות של ראש המשפחה בכוח העבודה מ-10.5% ב-1975 ל-8.8% ב-1979 ואילו במשפחות העניות שאינן קשיות עלה אחוז ראשי המשפחה העובדים מ-59.7% ל-63.3%.

שיעור ההשתתפות של ראשי משפחות עניות עם ילדים בכוח העבודה היה 65.3% ב-1979, וזאת בדומה ל-1975 (65.8%). אחוז העובדים במשפחות העניות עם הילדים עולה עם עליית מספר הילדים: 61.8% במשפחות עם 1-3 ילדים, 68.8% במשפחות עם 4-5 ילדים ו-72.2% במשפחות עם 6 ילדים ויותר. נמצא, שבהשוואה ל-1975 אחוז העובדים במשפחות העניות עם 1-3 ילדים ועם 4-5 ילדים עלה, ולעומת זאת במשפחות העניות עם 6 ילדים ויותר הוא ירד.

אחד ההסברים העיקריים לעוני הוא שיעור השתתפות הנמוך, יחסית, של ראשי המשפחות העניות בכוח העבודה בהשוואה לזה של הלא-עניים. ב-1979 89.3% מכלל ראשי המשפחה שאינם עניים עבדו, וזאת לעומת 31.5% מכלל ראשי המשפחה העניים. ההבדל בין האוכלוסייה שאינה ענייה ובין זו הענייה בולט בעיקר אצל ראשי המשפחה הקשישים, ופחות אצל המשפחות עם הילדים. ב-1979 כ-38% מראשי המשפחה הקשישים וכ-97% מראשי המשפחות עם הילדים שאינם עניים עבדו.

כמו כן מלמדים נתוני לוח 25 שמאז 1975 עד 1979 ירד אחוז העובדים בקרב כל טיפוסי המשפחות הלא-עניות. זאת בניגוד לעלייה שנמצאה אצל המשפחות העניות שאינן קשיות ואצל המשפחות העניות עם 1-5 ילדים. כמו כן הירידה באחוז העובדים בקרב המשפחות עם 6 ילדים ויותר היתה גדולה יותר בקרב האוכלוסייה שאינה ענייה מאשר בקרב זו הענייה. אחוז העובדים במשפחות העניות עם 6 ילדים ויותר ירד מ-78% ב-1975 ל-72% ב-1979, ואילו אצל הלא-עניות הוא ירד מ-96.2% ל-83%.

לוח 25 : משפחות עניות ולא-עניות לפני תשלומי העברה לפי טיפוס משפחה ולפי השתתפות ראש המשפחה בנכח העבודה - 1979

מ ש פ ח ה ג ר ת	ע ג ל ר ת						מ ש פ ח ה ג ר ת					
	משפחות עובד			משפחות שראשן עובד			משפחות תחולת העוני			משפחות תחולת העוני		
	המספר באלפים	התפלגות אחוז (1)	המספר באלפים	התפלגות אחוז (2)	המספר באלפים	התפלגות אחוז (3)	המספר באלפים	התפלגות אחוז (1)	המספר באלפים	התפלגות אחוז (2)	המספר באלפים	התפלגות אחוז (3)
סך-הכל	89.3	100.0	561.2	628.7	7.3	31.5	100.0	44.1	18.2	140.0		
ראש משפחה קשיש	38.2	5.3	30.0	78.5	19.4	8.8	16.3	7.2	51.0	81.7		
גבר	45.2	4.5	25.0	55.8	16.3	12.3	11.1	4.9	41.7	39.9		
אישה	21.1	0.9	4.8	22.7	32.4	5.5	5.2	2.3	64.8	41.8		
ראש משפחה לא קשיש	96.5	94.7	531.2	550.2	6.5	63.3	83.7	36.9	9.6	58.3		
גבר	97.4	88.7	497.7	511.2	6.2	72.1	74.6	32.9	8.2	45.6		
אישה	85.9	6.0	33.5	39.0	10.7	31.5	9.1	4.0	24.6	12.7		
משפחות עם ילדים	96.9	63.6	356.9	368.5	7.9	65.3	69.2	30.5	11.2	46.7		
3-1 ילדים	97.2	55.3	310.3	319.3	5.0	61.8	37.4	16.5	7.7	26.7		
5-4 ילדים	96.9	7.2	40.3	41.6	17.9	68.8	20.0	8.8	23.5	12.8		
6 ילדים ויותר	82.9	1.1	6.3	7.6	45.2	72.2	11.8	5.2	48.6	7.2		
4 ילדים ויותר	94.7	8.3	46.6	49.2	23.1	70.0	31.7	14.0	28.9	20.0		
משפחות עם הורה אחד	82.9	1.6	8.7	10.5	24.3	36.8	6.3	2.8	42.0	7.6		

(1) אחוז המשפחות העניות העובדות מטיפוס מסויים מתוך סך האוכלוסייה הענייה העובדת - כך מוגדר גם האחוז המקביל במשפחות הלא-עניות.

(2) אחוז המשפחות העניות העובדות מתוך סך האוכלוסייה הענייה מאותו טיפוס. כך מוגדר גם האחוז המקביל במשפחות הלא-עניות.

(3) אחוז המשפחות העניות העובדות מתוך סך האוכלוסייה העובדת מאותו טיפוס.

לאור הממצאים שהוצגו עד כה עולה, שאחוז העובדים בקרב המשפחות העניות שאינן קשישות(בגיל העבודה) גבוה למדי. מדוע אם כן, הן עניות? לתופעה זו יכולות להיות סיבות רבות : עבודה חלקית של ראש המשפחה, שכר נמוך, משפחה גדולה ומיעוט מפרנסים במשפחה. להשפעות גודל המשפחה על העוני יוחד פרק נפרד, ופה נתייחס רק למספר המפרנסים במשפחה.

לוח 26 מציג את התפלגות המשפחות העניות ואלה שאינן עניות לפני תשלומי ההעברה, לפי מספר המפרנסים במשפחה. הנתונים מעידים על הבדל משמעותי בין המשפחות העניות לאלה שאינן עניות במספר המפרנסים. ב-1979 7.1% בלבד מהמשפחות שאינן עניות היו ללא מפרנס, זאת לעומת 62.3% בכלל המשפחות העניות. ב-1979 היו בכלל המשפחות העניות עם מפרנס אחד לפחות, 76.5% משפחות עם מפרנס אחד בלבד ו-23.5% עם 2 מפרנסים ויותר. בקרב המשפחות שאינן עניות, יותר ממחצית המשפחות עם מפרנס אחד לפחות, (55%) היו עם 2 מפרנסים ויותר.

השוואת נתוני שתי השנים מצביעה על מגמת עלייתו של אחוז המשפחות העניות, שלהן אין אפילו מפרנס אחד(מ-59.2% ב-1975 ל-62.3% ב-1979) מחד גיסא, ועל עליית חלקן של המשפחות העניות עם 2 מפרנסים ויותר בכלל המשפחות העניות עם מפרנס אחד לפחות (מ-18.9% ב-1975 ל-23.5% ב-1979) מאידך גיסא. ראוי להדגיש, שמגמות אלה אפיינו גם את האוכלוסייה שאינה ענייה. כמו כן, מ-1968 עד 1975 הסתמנו מגמות דומות בהתפלגות האוכלוסייה הענייה ושאינה ענייה, לפי מספר המפרנסים.

עד כה דנו בשיעורי השתתפות האוכלוסייה הענייה בכוח העבודה ובהתפלגותה לפי מספר המפרנסים. נקודה חשובה אחרת מתייחסת לתחולת העוני בקרב האוכלוסייה העובדת ולשינויים שחלו בה במשך השנים. כמצופה, תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה בקרב האוכלוסייה העובדת נמוכה יותר, 7.3% לעומת 18.2% בכלל המשפחות. והשוואה ל-1975 עלתה ב-1979 תחולת העוני באוכלוסייה העובדת בפחות מ-4%, ומגמה זו של יציבות יחסית אפיינה את תחולת העוני לפני תשלומי ההעברה בכל טיפוס המשפחה, למעט משפחות עם 4 ילדים ויותר, שבהן תחולת העוני ירדה. ראוי להדגיש, שמן הממצאים המתייחסים לכלל האוכלוסייה עולות מסקנות דומות.

כמו כן, תחולת העוני יורדת עם עלייתו של מספר המפרנסים במשפחה. ב-1979 66.3% מכלל המשפחות ללא מפרנסים הן עניות, לעומת 8.3% בקרב המשפחות שלהן יש מפרנס אחד לפחות. הכנסתן של רק 3.7% מהמשפחות, שיש להן 2 מפרנסים ויותר, היתה מתחת לקו העוני.

פרק 5 : השינויים בהתחלקות ההכנסות בשנים 1975-1979

במרוצת המחצית הראשונה של שנות השבעים התגבשה תפיסה חברתית, הרואה את העוני כחלק מבעיית אי השוויון בחברה כולה. היעד של צמצום הפערים אינו מתמצה בהקטנת היקפה של האוכלוסיה במצוקה, היינו בצמצום הפער שבין העשירונים הנמוכים לעשירונים העליונים, אלא בצמצום הפערים שבין כל העשירונים, כולל הפער בין קבוצות הביניים ובין העשירונים העליונים. תפיסה זו מצאה את ביטוייה במדיניות החברתית שהדגישה וחיזקה את המרכיב האוניברסלי של מערכת תשלומי ההעברה. לפיכך, הדיון בשינויים שחלו בהתחלקות ההכנסות במשק יתמקד לא רק במצבם היחסי של העשירונים הנמוכים או העליונים, אלא גם במצבם היחסי של שכבות הביניים.

א. התחלקותם של תשלומי ההעברה ושל המיסים לפי עשירונים

צמצום הפערים הכלכליים על ידי חלוקה מחדש של ההכנסות במשק מושג באמצעות שתי מערכות עיקריות: מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים הישירים. בטרם נסקור את השינויים שחלו בהתחלקות ההכנסות מאז 1975 ועד 1979 נבחן את אופן התחלקותם של סך תשלומי ההעברה ושל סך המיסים בין העשירונים השונים. הנתונים בלוח 27 מורים כיצד התחלקו סך תשלומי ההעברה וסך המיסים בין העשירונים, בכמה הגדילו תשלומי ההעברה את הכנסתו של כל עשירון, ומהו שיעור המס הממוצע ששולם על ידי כל עשירון, בשנים 1975 ו-1979.

תשלומי ההעברה הם פרוגרסיביים ביחס להכנסה, דהיינו שיעורם בסך ההכנסה לפני תשלומי ההעברה הולך וקטן עם עליית ההכנסה. בשתי השנים שיפרו תשלומי ההעברה באופן ניכר את מצבם של העשירונים הנמוכים, אולם השחיקה ברמתם של תשלומי ההעברה מאז 1975 באה לידי ביטוי בהקטנת הפרוגרסיביות שלהם ובצמצום יעילותם ב-1979. אחוז תשלומי ההעברה מסך ההכנסה שלפני תשלומי ההעברה ירד בכל העשירונים. הירידה בלטה בעיקר בעשירונים הנמוכים, שאצלם תשלומי ההעברה מהווים אחוז גבוה יותר מסך ההכנסה מאשר בעשירונים העליונים. ב-1979 היו תשלומי ההעברה 228.6% מסך ההכנסה של העשירון הראשון לפני תשלומי ההעברה, וזאת לעומת 380.7% ב-1975.

מאז 1975 חלה הרעה גם מבחינת התחלקותם של תשלומי ההעברה בין העשירונים. ב-1979 חלק גדול של תשלומי ההעברה הועבר למשפחות הנמצאות בחלק העליון של סולם ההכנסות, ובמקביל קטן חלקם של העשירונים הנמוכים והאמצעיים בסך תשלומי ההעברה. 46.2% מסך תשלומי ההעברה, ששולם ב-1979, נפלו בחלקם של שני העשירונים הראשונים - זאת לעומת 49.8% ב-1975, ואילו העשירונים העליונים נטלו חלק גדול יותר מתשלומי ההעברה, 10.7% ב-1979, לעומת 9.7% ב-1975.

לוח 27 : התחלקות המיסים ותשלומי ההעברה לפי עשירונים, 1975-1979 (1)

עשירון	מס		העברה		תשלומי					
	1975	1979	1975	1979	1975	1979				
1	324.8	476.3	0.1	0.2	4.4	30.6	33.3	228.6	380.7	תחתון
2	122.3	140.6	1.5	1.5	8.2	15.6	16.5	34.8	48.8	
3	95.6	111.2	3.2	2.7	10.4	9.8	10.2	15.6	21.5	
4	92.2	101.0	4.3	4.1	12.4	9.8	8.1	12.1	13.4	
5	84.6	93.4	6.0	6.0	14.6	6.9	6.1	6.8	8.1	
6	80.3	90.2	8.1	8.4	16.9	6.5	6.4	5.3	7.1	
7	75.5	86.1	10.6	10.9	18.5	4.4	5.0	3.1	4.6	
8	74.4	85.2	13.2	13.1	18.3	5.6	4.6	3.2	3.5	
9	70.0	82.5	18.5	18.1	20.3	4.3	4.5	2.0	2.8	
עליון	65.1	79.6	34.5	35.0	25.1	6.4	5.2	1.8	2.0	
סה"כ	78.3	91.4	100.0	100.0	18.8	100.0	100.0	7.6	9.2	

(1) העשירונים הם עשירוני נפשות, כאשר המשתנה הממין הוא הכנסה לפני תשלומי העברה, ההכנסות בלוח הז' לנפש סטנדרטית.

הנתונים המתייחסים להתחלקותו של נטל המיסים לפי עשירונים מורים, כי המיסים הישירים הם פרוגרסיביים, דהיינו שיעור המס הממוצע עולה בעקביות עם ההכנסה, כמו למשל ב-1979 מ-3.9% בעשירון הראשון ל-36.7% בעשירון העליון. ההשוואה בין שתי השנים מגלה, שב-1979 עלה שיעור המס הממוצע המשולם על ידי כל עשירון, למעט העשירון הראשון. זאת כתוצאה מהשחיקה שחלה בסף המס ובמדרגות המס⁽¹⁾, אשר מצד אחד תרמה לכך שהכנסתן של יותר ויותר משפחות עברה את סף המס, ולפיכך גרמה לבעלי ההכנסות הבינוניות והגבוהות לעבור לשיעורי מס שולי גבוהים יותר. מ-1975 עד 1979 עלה שיעור המס הממוצע לכלל האוכלוסייה ב-56%, כאשר העלייה הגדולה ביותר היתה אצל העשירון השני (60%) והשלישי (80%). אלה הן משפחות שסבלו בעיקר משחיקתו של סף המס. לעומת זאת ירד שיעור המס הממוצע ששולם על ידי העשירון הראשון, מ-4.4% ב-1975 ל-3.9% ב-1979. אחד ההסברים האפשריים לכך נעוץ בעובדה, שמאז 1975 ועד 1979 גדל אחוז הקשישים בעשירון הראשון, ובמקביל ירד אחוז המשפחות עם הילדים. הכנסותיהם מעבודה של הקשישים בעשירון הראשון הן נמוכות מאוד, מתחת לסף המס, ואלה שיש להם הכנסה מפנסיה זכאים בנוסף על זיכויי המס גם לניכוי מס, אשר מפחית את שיעור המס הממוצע המשולם על ידם.

נקודה חשובה אחרת מתייחסת להתחלקות נטל המיסים בין העשירונים. מאז 1975 ועד 1979 ירד חלקם של העשירון הראשון והעליון, בסך המיסים אולם לגבי שאר העשירונים לא הסתמנה מגמה אחידה. כללית ניתן לומר שעשירוני הביניים נשאו ב-1979 בחלק גדול יותר של נטל המיסים מאשר ב-1975.

ב. השפעתם של תשלומי ההעברה ושל המיסים על אי שוויון התחלקות ההכנסות של כלל האוכלוסייה

מערכת תשלומי ההעברה ומערכת המיסים פועלות במשולב לצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות במשק, השינויים שחלו בהתחלקות ההכנסה המקורית (לפני תשלומי ההעברה ומיסים), בהתחלקות ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה ובהתחלקות ההכנסה הפנויה בשנים 1975 ו-1979 מוצגים בלוחות 28 ו-29 בהתאמה.

(1) ראה פרק 1.

לוח 28 : השפעת המיסים ותשלומי ההעברה על התחלקות ההכנסות (1) 1975-ב

עשירונים	הכנסה לפני מיסים ותשלומי העברה		הכנסה אחרי תשלומי העברה		הכנסה לפני מיסים ותשלומי העברה	
	הכנסת העשירון	הכנסה ממוצעת כאחוז מן הממוצע הכולל	הכנסת העשירון	הכנסה ממוצעת כאחוז מן הממוצע הכולל	הכנסת העשירון	הכנסה ממוצעת כאחוז מן הממוצע הכולל
1	3.5	37.0	3.0	31.8	1.2	12.8
2	4.6	51.6	4.1	45.2	3.2	36.0
3	5.5	59.8	5.2	54.6	4.6	50.3
4	6.6	69.4	6.2	66.0	6.0	64.1
5	7.8	80.7	7.5	77.8	7.5	78.7
6	9.1	92.6	8.9	91.7	9.1	93.7
7	10.5	107.0	10.5	107.7	10.8	111.1
8	13.0	127.5	12.9	127.3	13.5	132.0
9	15.6	151.4	16.0	156.0	16.9	164.5
עליון	23.7	218.2	25.7	239.1	27.2	253.8
סך-הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
היחס בין הכנסת העשירון והעליון	0.169		0.133		0.050	
מדד ג'יני	0.2873		0.3234		0.3742	
% הירידה במדד ג'יני	23.2		13.6		-	

(1) ההכנסות בלוח זה הן למבוגר סטנדרטי, והחלוקה היא לעשירוני נפשות.

הכנסת מליסיס ותשלומי העברה	הכנסת אחרי תשלומי העברה		הכנסת לפני תשלומי העברה		עשירונים	
	הכנסת מעוצעת כאחוז מן המשולם	הכנסת מעוצעת כאחוז מן המשולם	הכנסת מעוצעת כאחוז מן המשולם	הכנסת מעוצעת כאחוז מן המשולם		
3.5	35.5	2.7	24.4	1.3	13.1	תחתון
4.3	47.9	3.8	41.3	3.1	34.4	2
5.4	58.5	4.7	51.6	4.3	48.0	3
6.6	69.9	6.2	63.8	6.0	61.6	4
7.8	81.4	7.4	75.8	7.3	76.0	5
9.2	94.3	8.9	91.1	9.0	92.4	6
10.7	108.4	10.6	108.0	10.9	111.1	7
12.5	125.6	12.5	127.0	12.9	131.1	8
15.1	148.3	16.1	157.9	17.0	165.4	9
24.9	227.1	27.0	252.7	28.2	264.6	עליון
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סך הכל
						היחס בין הכנסת העשירון התחתון והעליון
	0.156		0.108		0.050	
	0.2988		0.3469		0.3869	מדד ג'יינג
	22.8		10.5			אחוז היקידה במדד ג'יינג

(1) ההכנסות כלוח זה הן : למבוגר סטנדרטי, והחלוקה היא לעשירונים נפרדת.

המסקנות העיקריות העולות מתוך הנתונים הן :

א. מאז 1975 ועד 1979 התרחבו הפערים בהתחלקות ההכנסה לפני תשלומי ההעברה והמיסים, והוחרף הקיטוב בין המשפחות שהכנסתן נמוכה ובין אלו שהכנסתן גבוהה, מדד אי שוויון התחלקות ההכנסה לפני תשלומי ההעברה עלה מ-0.3742 ל-0.3869, עלייה בת 3.4%. התייחסות מפורטת יותר לנתונים מגלה שב-1979, כמו ב-1975, נטלו שני העשירונים הראשונים 4.4% מסך ההכנסה לפני תשלומי ההעברה, ולעומת זאת עלה חלקם של שני העשירונים הראשונים העליונים מ-44.1% ל-45.2%. עלייה זו באה על חשבון ירידת חלקם של העשירונים האמצעיים (מהשלישי ועד השמיני). השינוי בהתחלקות ההכנסות המקורית מתבטא בהתרחבות פער ההכנסות בין העשירונים הנמוכים והאמצעיים לבין העשירונים העליונים מצד אחד, ובצמצום הפער בין העשירונים הנמוכים לבינוניים מצד שני.

ב. ב-1979 מערכת תשלומי ההעברה שיפרה את מצבם של העשירונים הנמוכים יחסית יותר מאשר את של הבינוניים והעליוניים, אולם מאז 1975 הצטמצמה תרומתה לשיפור התחלקות ההכנסות. תשלומי ההעברה הגדילו את חלקם של העשירונים הראשונים בסך ההכנסה פחות מאשר ב-1975. כך, למשל, ב-1979, הם הגדילו ב-107% את חלקו של העשירון הראשון בסך ההכנסה, לעומת 150% ב-1975, ובמקביל הקטינו ב-4.3% את חלקו של העשירון העליון, לעומת 5.5% ב-1975. כתוצאה מכך ירד חלקם של העשירונים הראשונים בסך ההכנסה שלאחר תשלומי ההעברה מ-7.1% ב-1975 ל-6.5% ב-1979, ובמקביל עלה חלקם של שני העשירונים העליונים מ-41.7% ל-43.1%. כמו כן, ב-1979 צמצמו תשלומי ההעברה את מדד אי השוויון ב-10.5%, לעומת 13.6% ב-1975.

גידול אי שוויון התחלקות ההכנסות לפני תשלומי ההעברה מחד גיסא והקטנת השפעתם של תשלומי ההעברה על צמצום הפערים בהכנסות מאידך גיסא חברו יחד והעלו את מדד אי-שוויון התחלקות ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה מ-0.3234 ב-1975 ל-0.3469 ב-1979 (עלייה בת 7.3%).

ג. במטרה לבחון את השפעתם של המיסים על התחלקות ההכנסות נבדוק את אחוז השינוי בחלקו של כל עשירון בסך ההכנסה לאחר תשלומי העברה ומיסים, לעומת חלקו לאחר תשלומי העברה בלבד, בכל אחת משתי השנים הנסקרות. המסקנה העולה מתוך הנתונים היא, שב-1979 הגדילו המיסים עצמם את חלקם של העשירונים הנמוכים בסך ההכנסה ביותר מאשר ב-1975, ובמקביל הקטינו באחוז גדול יותר את חלקם של העשירונים העליונים. ב-1979 הגדילו המיסים את חלקם של שני העשירונים הראשונים מ-6.5% לאחר תשלומי העברה ל-7.8% לאחר תשלומי העברה ומיסים, דהיינו גידול של כ-20%, זאת לעומת כ-14% בלבד ב-1975. במקביל, ב-1979 הם הקטינו את חלקם של שני

העשירונים העליונים מ-43.1% בסך ההכנסה לאחר תשלומי העברה ל-40.0% בסך ההכנסה לאחר תשלומי העברה ומיסים, דהיינו ירידה בת 7.2%, וזאת לעומת 5.8% ב-1975. כמו כן, הן ב-1975 והן ב-1979 הביאו המיסים לירידה בת 11% במדד אי שוויון התחלקות ההכנסות לאחר תשלומי ההעברה.

ד. ב-1979 תשלומי ההעברה והמיסים במשולב הגדילו את חלקם של שני העשירונים הראשונים בסך ההכנסה מ-4.4% לפני תשלומי העברה ל-7.8% לאחר תשלומי העברה ומיסים, ובמקביל הקטינו את חלקם של שני העשירונים העליונים מ-45.2% ל-40.0%. ההבדל בין השפעתם המשולבת של תשלומי ההעברה והמיסים על צמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות ב-1979 וב-1975 היה, יחסית, קטן. ב-1979 תשלומי ההעברה והמיסים הקטינו את מדד ג'ני ב-22.8%, לעומת 23.2% ב-1975. מדד ג'ני להתחלקות ההכנסות שלאחר תשלומי העברה ומיסים עלה מ-0.2873 ב-1975 ל-0.2988 ב-1979, דהיינו עלייה בת 3.8% בלבד.

ג. השינויים באי השוויון בתוך קבוצות דמוגרפיות וביניהן

מאז 1975 עד 1979 עלה מדד ג'ני להתחלקות ההכנסות לפני תשלומי ההעברה בקרב כלל האוכלוסייה בכ-4%. אולם נתוני לוח 30 מראים, ששיעור העלייה לא היה זהה בקרב כל קבוצות האוכלוסייה.

לוח 30 : אי השוויון בהכנסות לפני תשלומי העברה לפי מין וגיל ראש המשפחה
1975-1979

	הכנסה ממוצעת ⁽²⁾ ביחס לממוצע הכללי (באחוזים)		מדד ג'ני ⁽¹⁾		
	1979	1975	1979	1975	
סה"כ גברים	108.0	106.2	0.527	0.523	
לא קשישים	112.9	110.6	0.462	0.470	
קשישים	79.4	81.3	0.652	0.656	
סה"כ נשים	55.1	64.1	0.371	0.355	
לא קשישות	80.4	85.7	0.348	0.332	
קשישות	34.8	44.0	0.493	0.460	
סה"כ אוכלוסייה	100.0	100.0	0.382	0.367	

(1) מדדי ג'ני המוצגים בסעיף זה של הפרק חושבו על בסיס חלוקת האוכלוסייה לעשירוני נפשות סטנדרטיות, וההכנסה לחישוב המדד היא הכנסה למבוגר סטנדרטי.
(2) הכנסה ממוצעת למבוגר סטנדרטי.

בקרב המשפחות, בהן ראש המשפחה הוא גבר, חלה עלייה מזערית בת כ-5 אחוז, ואילו בקרב המשפחות בהן ראש המשפחה הוא אישה עלה מדד אי השוויון בכ-4.5%. כמו כן, גדל אי שוויון ההכנסות בין הנשים לבין הגברים. הפער היחסי בין ההכנסה הממוצעת של גברים ובין זו של נשים עלה מ-66% ב-1975 ל-96% ב-1979.

כאשר בוחנים את אי שוויון ההכנסות לפי גיל ראש המשפחה מתגלה, כי בכל אחת משתי השנים גדול אי השוויון בהכנסות הקשישים מאי השוויון בהכנסותיהם של הלא-קשישים, (בכ-40%). תופעה זו מתבטאת גם בעובדה, שהחמישון העליון של הקשישים נוטל 68% מסך הכנסת הקשישים לפני תשלומי ההעברה, ואילו חלקו של החמישון התחתון הוא אפסי.

כמו כן מורים הנתונים, שהפער היחסי בין ההכנסה הממוצעת של קשישים לבין זו של אלה שאינם קשישים גדל מ-36% ב-1975 ל-42% ב-1979. כן גדל הפער היחסי בין ההכנסה הממוצעת של הקשישות לבין זו של הנשים הלא-קשישות מ-95% ל-131%.

לוח 31 : אי השוויון בהכנסות לפני תשלומי העברה, לפי גודל משפחה
(1975, 1979)

הכנסה ממוצעת ביחס לממוצע הכללי (באחוזים)		מדד ג'יני		
1979	1975	1979	1975	
105.8	105.1	0.312	0.287	1 - 3 ילדים
59.6	59.1	0.330	0.307	4 - 5 ילדים
35.4	37.7	0.256	0.331	6 ילדים ויותר

(1 ראה הערות ללוח 28.)

לוח 31 מציג את השינויים במדד ג'יני ובאי השוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות לפי גודל משפחה.

ניתן לראות בו, כי בהשוואה לכלל האוכלוסייה, מצבן של משפחות עם ילדים חמור יותר, ככל שעולה גודל המשפחה. בשתי השנים, היתה ההכנסה הממוצעת של המשפחות הקטנות לפני תשלומי ההעברה גבוהה מזו של כלל האוכלוסייה, ואילו זו של המשפחות הגדולות היתה גבוהה במקצת משליש ההכנסה הממוצעת של כלל האוכלוסייה.

מאז 1975 עד 1979 מדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה לפני תשלומי העברה עלה בקרב משפחות עם 1-5 ילדים, ואילו בקרב המשפחות הגדולות חלה בו ירידה.

בכל אחת מהשנים הנסקרות הירידה באי שוויון התחלקות ההכנסות, הנובעת מתשלומי ההעברה, בולטת במיוחד בקרב אוכלוסיית הקשישים ובקרב המשפחות הגדולות. לפיכך אלה הן הקבוצות אשר סבלו ביותר מהשחיקה שחלה ברמת הקצבאות. מנתוני לוח 32, המציג את אחוז הירידה במדד ג'יני הנובע מתשלומי ההעברה, ניתן לראות, שב-1979 תשלומי ההעברה צמצמו את מדד אי שוויון התחלקות הכנסות הקשישים ב-41.7%, וב-32.4% את מדד אי שוויון התחלקות הכנסותיהם של המשפחות הגדולות. זאת לעומת 50.8% ו-40% ב-1975, בהתאמה.

לוח 32 : השפעת תשלומי ההעברה על אי השוויון, לפי גודל משפחה
 מין וגיל ראש המשפחה - 1975 ו-1979

מדד ג'יני לאחר תשלומי ההעברה		אחוז הירידה במדד ג'יני הנובע מסך תשלומי ההעברה		גודל משפחה
1975	1979	1975	1979	
0.270	0.292	5.9	6.4	1 - 3 ילדים
0.254	0.278	17.3	15.8	4 - 5 ילדים
0.199	0.173	39.9	32.4	6 ילדים ויותר
<u>מין וגיל ראש המשפחה</u>				
0.350	0.345	25.5	25.3	גברים : לא קשישים
0.323	0.380	50.8	41.7	קשישים
0.305	0.325	8.1	6.6	נשים : לא קשישות
0.370	0.419	19.6	15.0	קשישות
0.316	0.341	13.9	10.7	סה"כ אוכלוסייה

(1) ראה הערות ללוח 28.

היחס בין ההכנסה הממוצעת של המשפחות הגדולות ובין ההכנסה הממוצעת של כלל האוכלוסייה ירד מ-48.1% ב-1975 ל-43.1% ב-1979, ואילו זה של הקשישים ירד מ-95.5% לכדי 89%. לעומת זאת, מאז 1975 ועד 1979 גדלה הכנסתם של המשפחות הקטנות ושל הלא קשישים כאחוז מן ההכנסה של כלל האוכלוסייה.

לוח 34 מציג את מדד אי השוויון לאחר תשלומי העברה ומיסים. בדומה למסקנה, שעלתה מתוך הנתונים המתייחסים לכלל האוכלוסייה, השיפור בהתחלקות ההכנסות בקרב כל אחת מקבוצות האוכלוסייה, שנגרם על ידי המיסים בלבד, היה בולט ב-1979 יותר מאשר ב-1975.

כפי שהוזכר בסעיף הקודם, תשלומי ההעברה והמיסים בשתי השנים צמצמו את מדד אי-שוויון ההכנסות של כלל האוכלוסייה בשיעור דומה. אולם בקרב המשפחות הגדולות ובקרב הקשישים, הפיחות בהשפעת תשלומי ההעברה בין שתי השנים היה גבוה מהגידול בהשפעת המיסים. לפיכך חלה בקרב קבוצות אלה ירידה בצמצום אי השוויון, הנובע מההשפעה המשולבת של המיסים והתמיכות.

לוח 34 : השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על אי השוויון, לפי גודל המשפחה, מין וגיל ראש המשפחה - 1975 ו-1979¹

ממד ג'יני לאחר תשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה בממד ג'יני הנובע מתשלומי העברה ומיסים		
1975	1979	1975	1979	
<u>לפי גודל משפחה</u>				
0.237	0.242	17.4	22.4	1 - 3 ילדים
0.207	0.226	32.6	31.5	4 - 5 ילדים
0.165	0.136	50.2	46.9	6 ילדים ויותר
<u>מין וגיל ראש המשפחה</u>				
0.307	0.302	34.7	34.6	גברים : לא קשישים
0.337	0.356	48.6	45.4	קשישים
0.273	0.283	17.8	18.7	נשים : לא קשישות
0.328	0.367	28.7	25.6	קשישות
0.282	0.292	23.2	23.6	סה"כ אוכלוסייה

(1) ראה הערות ללוח מס. 30.

מזן הראוי להדגיש, שעל אף שצומצמה תרומתם של תשלומי ההעברה להקטנת אי שוויון בקרב המשפחות הגדולות, ירד מדד ג'יני לאחר תשלומי ההעברה מ-0.199 ב-1975 ל-0.173 ב-1979. תופעה זו נובעת מירידה חריפה (כ-23%) במדד ג'יני לאי שוויון התחלקות ההכנסה שלפני תשלומי העברה. לעומת זאת, מאז 1975 ועד 1979 חל שינוי מזערי במדד ג'יני להתחלקות הכנסות הקשישים שלפני תשלומי ההעברה, ולפיכך העלייה בו לאחר תשלומי ההעברה מיוחסת כולה לפיחות שחל בהשפעתם.

בחינת אי שוויון ההכנסות שלאחר תשלומי ההעברה בין הקבוצות השונות, על פי נתוני לוח 33, מעלה מסקנות דומות. מצבם של הקשישים ושל המשפחות הגדולות הורע בהשוואה לזה של קבוצות אחרות באוכלוסייה, לאחר תשלומי העברה.

לוח 33 : השפעת תשלומי ההעברה והמיסים על ההכנסה הממוצעת, בכל קבוצה יחסית להכנסה הממוצעת של כלל האוכלוסייה, לפי גודל משפחה, מין וגיל ראש המשפחה - 1975-1979⁽¹⁾

הכנסה בתוספת תשלומי העברה ומסים		הכנסה בתוספת תשלומי העברה		
1979	1975	1979	1975	
				<u>גודל משפחה</u>
97.1	98.7	102.5	100.7	1 - 3 ילדים
62.9	63.3	62.9	62.5	4 - 5 ילדים
46.5	52.3	43.1	48.1	6 ילדים ויותר
				<u>מין וגיל ראש המשפחה</u>
103.6	102.9	105.8	104.0	סה"כ גברים
103.9	103.2	108.7	105.5	לא קשישים
102.1	100.7	88.9	95.5	קשישים
79.7	83.7	67.3	76.8	סה"כ נשים
92.5	92.6	84.5	88.3	לא קשישות
69.4	75.5	53.5	66.0	קשישות

(1) ההכנסה הממוצעת למבוגר סטנדרטי.

ד. חלקן של קיצבאות הביטוח הלאומי בצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות

תרומתן היחסית של קיצבאות הביטוח הלאומי בצמצום אי שוויון התחלקות ההכנסות ניכרת בשתי השנים הנסקרות, והן מסבירות את מרבית הירידה באי השוויון, הנובעת מכל תשלומי ההעברה. ב-1979 נמשכה המגמה של עליית חלקו של הביטוח הלאומי בצמצום של מדד אי-שוויון התחלקות ההכנסות של כלל האוכלוסייה ושל קבוצות שונות באוכלוסייה.

לוח 35: חלקן של קיצבאות הביטוח הלאומי בצמצום אי שוויון חלוקת ההכנסות לפי גודל המשפחה, מין וגיל ראש המשפחה 1975 ו-1979

חלקן של קיצבאות הביטוח הלאומי בצמצום המדד ⁽²⁾ (ב-%)		מדד ג'יני לאחר קיצבאות הביטוח הלאומי ⁽¹⁾		
1979	1975	1979	1975	
88.1	84.3	0.346	0.324	סך כל האוכלוסייה
<u>גודל המשפחה</u>				
75.1	65.0	0.297	0.276	1 - 3 ילדים
82.5	88.5	0.287	0.260	4 - 5 ילדים
73.5	72.7	0.195	0.235	6 ילדים ויותר
<u>גיל ומין ראש המשפחה</u>				
64.2	84.3	0.387	0.369	גברים : לא קשישים
98.2	91.8	0.385	0.350	קשישים
95.8	78.1	0.326	0.311	נשים : לא קשישות
100.0	94.3	0.419	0.375	קשישות

(1) ראה הערה 1 ללוח 30.

(2) שיעור הירידה במדד אי השוויון הנובע מקיצבאות הביטוח הלאומי ביחס לשיעור הירידה במדד הנובע מכל תשלומי ההעברה.

נתוני לוח 35 מראים, שב-1979 88% מסך הירידה במדד ג'יני נבעו מקיצבאות הביטוח הלאומי - זאת לעומת 84% ב-1975. בעיקר בולט חלקו של הביטוח הלאומי בצמצום אי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב המשפחות הקשישות. ב-1979 קיצבאות הביטוח הלאומי, שהוענקו לקשישים, הסבירו כמעט את כל הירידה (98%) במדד אי השוויון, שנבעה מסך כל תשלומי ההעברה.

אולם בד בבד עם המגמה הנמשכת של עליית חלקו של הביטוח הלאומי, גרמה שחיקת ערכו של קיצבאות הביטוח הלאומי בשנים 1976-1980 לירידה ביכולתו לצמצם את אי השוויון בהכנסות. ב-1979 הפחיתו קיצבאות הביטוח הלאומי את מדד ג'יני להתחלקות ההכנסות של כלל האוכלוסייה ב-9.4% בלבד, לעומת 11.7% ב-1975. ירידת יעילותו של קיצבאות הביטוח הלאומי בצמצום אי השוויון בולטת עוד יותר בקרב המשפחות הקשישות ובקרב המשפחות הגדולות.

נתוני סקרי הוצאות המשפחה משמשים בסיס למחקרים רבים בתחום הכלכלה כגון דפוסי הצריכה, רמות ההכנסה והחסכון והרכביהם, עדכון "סל המוצרים" של מדד המחירים לצרכן; ובתחום הרווחה - מחקרים השוואתיים על היקף תופעת העוני והפערים הכלכליים. מטרתה של עבודה זו לתאר את השינויים שחלו בהיקף העוני ובאי שוויון התחלקות ההכנסות אצל כלל האוכלוסייה, וזאת על בסיס נתוני סקרי הוצאות המשפחה בשנים 1975/6 ו-1979/80.

הגדרת אוכלוסיית הסקר נשארה זהה בכל הסקרים מאז הסקר שנערך ב-1968. היא מקיפה את כל משקי הבית העירוניים בישראל, כאשר יישובים עירוניים הינם אלה בהם 5,000 תושבים ויותר וכן יישובים בעלי אופי עירוני, שאוכלוסייתם מנתה 2,000-5,000 תושבים. אולם שיעור הכיסוי של סקר הוצאות המשפחה השתנה מאז 1975/6 עד 1979/80. משקי הבית העירוניים היו בתקופת עריכת הסקר כ-89% מכלל משקי הבית בארץ וכ-87% מכלל אוכלוסיית הנפשות בארץ, לעומת 88% ו-80% בהתאמה, ב-1975.

שיטות עריכת סקר הוצאות המשפחה ב-1979/80 וההגדרות ששימשוהו דומות בדרך כלל לאלו ששימשו את הסקר הקודם, 1975/76. למרות זאת אין אפשרות לבצע השוואה ישירה בין שתי אוכלוסיות הסקרים. מסיבות מתודולוגיות שונות, שאין זה המקום להרחיב את הדיבור עליהם⁽¹⁾. לפיכך נערך עיבוד מיוחד של נתוני סקר הוצאות המשפחה ב-1979/80 לצורך השוואה לנתוני הסקר הקודם. עיבוד מיוחד זה מתייחס למשקי הבית היהודיים בלבד, וזאת מאחר שהתעוררו קשיים בהכללת האוכלוסייה הלא-יהודית. ראוי להדגיש שוב, כי כל השוואה בין 1975/6 לבין 1979/80 בכל נושא נחקר יכולה להתייחס רק לאוכלוסייה היהודית.

קיום שתי מערכות נתונים, האחת של כלל האוכלוסייה והשנייה של האוכלוסייה היהודית בלבד מעורר קושי מיוחד לגבי מחקרים הבוחנים את תופעת העוני.

השיטה המקובלת במחקרים אלה מגדירה קו עוני אחד לכלל האוכלוסייה, ובאמצעותו נקבע היקף העוני בכלל האוכלוסייה ובתת-קבוצות, לפי מאפיינים דמוגרפיים וכלכליים. מאחר שהנתונים על כלל האוכלוסייה בסקר 1979/80 אינם בני-השוואה לאלה של שנים קודמות עקב השינוי במסגרת המדגם, גם קו-העוני הנגזר מהפרמטרים של התפלגות ההכנסה באוכלוסיית סקר 1979/80 ודפוסי העוני הנקבעים על-פיו אינם בני השוואה לאלה של השנים הקודמות. הילכך לצורך השוואת דפוסי העוני של 1979/80 לאלה של 1975/6 או של 1968/69 הוגדר קו עוני לשנת 1979/80 המתאים לאוכלוסייה היהודית הנכללת בסקר.

1) הסברים מפורטים על סיבות חוסר האפשרות לערוך השוואה ישירה בין שתי אוכלוסיות הסקרים מוצגים ב-"סקר הוצאות המשפחה 1979/80, חלק א', סיכומים כלליים", סדרת פרסומים מיוחדים מס' 691, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

חישוב קו עוני זה נעשה באופן הבא :

א. חישוב ההכנסה החציונית הכוללת תמיכות למבוגר סטנדרטי באוכלוסייה היהודית בלבד, שהוא הבסיס לחישוב של 40% מהכנסה חציונית זו.

ב. הכפלת ההכנסה המהווה 40% מהחציון ב-0.9728. פרופורציה זו (0.9728) היא היחס בין חציון ההכנסה לאחר תמיכות למבוגר סטנדרטי של כלל אוכלוסיית סקר 1975/76 לבין חציון ההכנסה למבוגר סטנדרטי לאחר תמיכות של האוכלוסייה היהודית בלבד באותו סקר. כלומר, שקו העוני שחושב על פי סקר הוצאות המשפחה ב-1979/80 באוכלוסייה היהודית, הינו אמדן לקו העוני שהיה מתקבל בסקר זה אילו מסגרת המדגם לא היתה משתנה. חציון ההכנסה של כלל האוכלוסייה ב-1979/80 הוא 90% מזה של האוכלוסייה היהודית, לעומת יותר מ-97% בשנת 1975/76. הינחנו, איפוא, כי שינוי זה נובע מהשינוי שחל במסגרת המדגם.

לפיכך, השימוש ביחס 0.97 כפי שהיה בשנת 1975/76 מנכה את השפעת שינוי מסגרת המדגם על קו העוני, ומאפשר להשוות את דפוסי העוני בין האוכלוסיות היהודיות הנכללות בסקרי הוצאות המשפחה בשנים השונות.

בעייה נוספת הכרוכה בהשוואת נתוני סקר הוצ"מ 1979/80 לנתונים של השנים הקודמות נובעת מהשימוש במשתנה ערך משק הבית. משתנה זה נקבע לפי משך התקופה, בה היה משק הבית קיים כמסגרת של משק בית. כלומר, שמשק הבית הכלול במדגם נחקר בהתייחס להכנסות בשנה שקדמה לחדש החקירה, אך חלק ממשקי הבית לא היו קיימים כמסגרת אחת במשך כל תקופת 12 החודשים שקדמו לחדש החקירה. לפיכך מוכפל משתנה ערך משק הבית במשקל הניתן לכל משפחה במדגם לצורך אומדן של כלל האוכלוסייה. כמו כן משמש משתנה זה לחישוב ההכנסה החודשית הממוצעת של משק הבית על פי נתוני ההכנסות בשנה כולה.

עיבודים קודמים של נתוני סקר הוצאות המשפחה ב-1975/76 לא לקחו בחשבון את ערך משק הבית, ואילו הנתונים משנת 1979/80 עושים זאת. לפיכך נערך לצורך השוואת הנתונים עיבוד חדש של נתוני האוכלוסייה היהודית הכלולה בסקר הוצאות המשפחה בשנת 1975/76, תוך התחשבות במשתנה ערך משק הבית.

ולבסוף נציין את תקופת הסקר. חקירת משקי הבית התבצעה בשנה שהחלה ביולי 1979 ונסתיימה במאי 1980. המדגם חולק ל-12 חלקים, וכל משק בית נחקר על תצורתו במשך חודש אחד מחודשי תקופה זו. נתונים על הכנסות, הוצאות שלא לשם תצרוכת ועל חסכון נתקבלו באמצעות שאלון שהתייחס ל-12 החודשים שקדמו לסוף חודש החקירה. יוצא מכך, שנתוני התצרוכת מתייחסים לתקופה שאמצעה דצמבר 1979, ואילו נתוני ההכנסות מתייחסים לתקופה שאמצעה יוני 1979.

היה צורך להביא את כל הנתונים המדווחים לרמת מחירים אחידה, שהיא רמת המחירים הממוצעת בתקופה יוני 1979-מאי 1980. הילכך קו העוני שחושב על בסיס נתוני סקר הוצאות המשפחה 1979/80 הוא במחירים של תקופה שאמצעה תחילת דצמבר 1979⁽²⁾.

כאשר משווים נתונים חיצוניים לקו העוני יש לחשב את הנתונים החיצוניים במחירים בהם חושב קו העוני. בפרק הראשון של העבודה, פרק הסוקר את התפתחות מערכת תשלומי ההעברה, כל הנתונים על הקיצבאות, על השכר הממוצע ועל שכר המינימום מוצגים במחירים של דצמבר 1979. למשל קצבת הילדים הממוצעת בתקופת הסקר חושבה כממוצע של קיצבאות הילדים בחודשים דצמבר 1978-דצמבר 1979⁽³⁾ (כך גם השכר הממוצע, שכר המינימום וקיצבאות אחרות). כדי להביא ממוצע זה לרמת מחירים אחידה, כזו של נתוני הסקר, היה צורך להכפיל במקדם דפלוט, שהוא היחס בין מדד המחירים הממוצע בתקופת הסקר לבין מדד המחירים הממוצע בתקופה בה חישבנו את הנתונים החיצוניים⁽⁴⁾.

(2) מדד המחירים הממוצע בתקופת הסקר היה 508.23 לפי בסיס של 100=1976.

(3) ממוצע של 12 החודשים האמצעיים של התקופה, במרוצתה כל משקי הבית דיווחו על נתוני ההכנסות. כל הנתונים החיצוניים המופיעים בעבודה זו הם הממוצע בתקופה זו.

(4) מקדם הדפלוט שהשתמשנו בו בסקר 1979/80 היה 1.442 ואילו בסקר הוצאות המשפחה ב-1975/6 הוא היה 1.108.

