

2

רווחה, עוני ופערים חברתיים

מבוא

בכל שנה מוצגים בפרק זה, נוסף על מדדי רווחה והשוואות בינלאומיות, גם מדדי העוני והאי-שוויון המבוססים על סקרי הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנה החולפת. בשל בעיות לוגיסטיות בלמ"ס, הסקרים של 2019 ו-2020 לא הועברו עד מועד כתיבת שורות אלה, באמצע שנת 2020. לאור זאת, ובשל החשיבות של שנה ייחודית זו (2020) – שנה של משבר בריאות, כלכלה ואבטלה חסרת תקדים, התפרסם דוח העוני של המוסד על-פי נתונים מנהליים¹. בפרק זה נביא את הממצאים העיקריים של דוח העוני ל-2019 וממצאים נוספים שלא פורסמו בו – הכל כאמור על בסיס הנתונים המנהליים. נציג גם אומדן ל-2020 על בסיס סימולציה מקיפה שנעשתה לאור המחסור בנתוני אמת שישקפו את סגירת העסקים (זמנית וקבועה), המענקים שניתנו לכלל האוכלוסייה ולקבוצות מובחנות ועוד, בשנה ייחודית זו.

החישוב על בסיס הנתונים המנהליים אינו חף מבעיות. אלה מספקים דיווח אמין ומקיף על שכר והכנסה מעבודה, קצבאות הביטוח הלאומי ומרבית נתוני הפנסיה, אך לא על הכנסות אחרות, למשל מהון או מתמיכות הממשלה שמקורן אינו בביטוח הלאומי. זאת ועוד: הגדרת משק הבית בנתונים המנהליים שונה מזו של הלמ"ס, שהיא – יחיד או קבוצה המתגוררים באותה יחידת מגורים ומנהלים תקציב מזון משותף². בנתונים המנהליים אין לנו המידע הזה, ו"משפחה" בהם נקבעת באופן הדומה יותר למשפחה גרעינית: יחיד או זוג עם או בלי ילדים, על פי קשרי המשפחה הרשומים. עם זאת, הנתונים המנהליים כוללים כאמור את כלל האוכלוסייה וכלל ההכנסות הידועות בהם, ומבחינה זו הם מאפשרים לבחון גם קבוצות אוכלוסייה קטנות מאוד יחסית³.

הפרק פותח בסקירה של המצב החברתי בישראל ב-2020 – ההוצאה הציבורית לרווחה ומדדי העוני לפי הכנסה כלכלית לעומת ההכנסה הפנויה⁴ בהרכבי משפחה נבחרים ובהשוואה בינלאומית. לאחר מכן מוצגים הנתונים באוכלוסייה כולה ולפי שיטת המדידה הנהוגה בישראל⁵. בשל העדר סקרי הוצאות של הלמ"ס ל-2019 ו-2020, לא יובאו השנה נתונים על העוני לפי ההוצאות.

- 1 אנדבלד מ', הלר א', כראדי ל' וקסיר נ' (2021). **רמת החיים, העוני והאי שוויון ב-2019 ותחזית ל-2020 לפי הנתונים המנהליים**, אתר הביטוח הלאומי.
- 2 המושגים **משק ובית ומשפחה** ישמשו בפרק זה לסירוגין לפי הגדרתם בנתונים המנהליים – יחיד או זוג עם או בלי ילדים.
- 3 הלר א', אנדבלד מ' וגוטליב ד' (2017). **חישוב עוני ואי שוויון על פי הנתונים המנהליים**.
- 4 הכנסה כלכלית: הכנסה מפעילות כלכלית, לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים; הכנסה פנויה: הכנסה נטו, לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים. המושגים הכנסה כלכלית ועוני כלכלי ישמשו בפרק לסירוגין עם הכנסה פנויה ועוני נטו.
- 5 תמצית של ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2018, אתר הביטוח הלאומי.

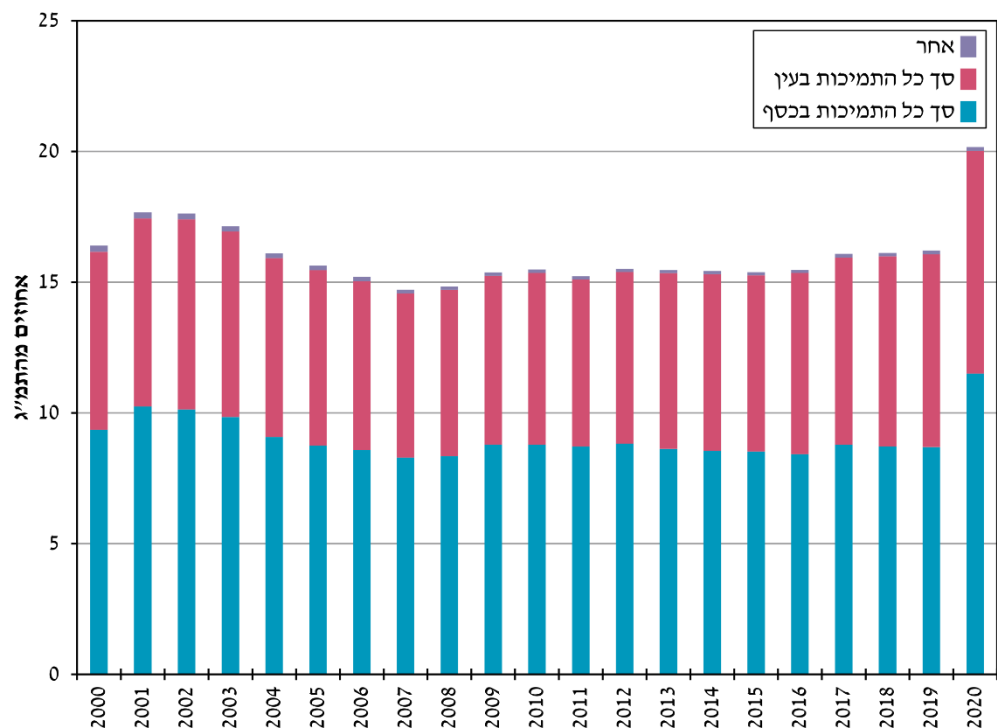
מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית, שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה כפי שהיא מתבטאת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממצצית החציון של הכנסה זו באוכלוסייה.

המצב החברתי בישראל ב-2020

ההוצאה הציבורית לרווחה ב-2020

ב-2020 היוותה ההוצאה הציבורית לרווחה 20.2 נקודות אחוז של התמ"ג. שיעור זה, שהגיע לשיאו בשנים 2003-2001 (יותר מ-18% מהתוצר), ירד בעקביות עד שנעצר ב-2006 ברמה של 15%. מאז עלה בהדרגה עד לכ-16% מהתמ"ג ב-2019. בשנת 2020 זינקו הוצאות הרווחה ב-4% עקב הקורונה. העלייה החדה היא בעיקרה תוצאה של ההוצאה הכספית החריגה בשנה זו לדמי אבטלה (למובטלים ולעובדים בחל"ת), למענקים אוניברסליים ועוד (תרשים 1).

תרשים 1: ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל כאחוז מהתמ"ג, 2020-2000



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

יותר ממחצית ההוצאה לרווחה (11.5% מהתמ"ג) יועדה ב-2020 לתמיכה בכסף, והיתר (8.5%) לתמיכה בעין (שירותים, בעיקר שירותי בריאות). עם השנים חלקה של התמיכה בכסף במונחי תמ"ג נשחק במעט לעומת חלקה של התמיכה בעין שעלה במתינות, אך עקב הקורונה ב-2020 עלה חלקה של התמיכה בכסף.

התמיכה בכסף לאנשים בגיל העבודה ירדה בעקביות ובהדרגה מהשיא ב-2001 – 5.3% – עד 3.7% ב-2014 ו-4.0% ב-2019 – מגמה המשקפת בעיקר את הקיצוץ בקצבאות. בשנת 2020 היא עלתה ל-5.94%. על אף שיפורים מסוימים בקצבאות, למשל הפעלת תוכנית חיסכון לכל ילד ב-2017 והעלייה בקצבאות הנכות ב-2018, לא ניכרה השפעתם הממשית על התמיכה בכסף במונחים של אחוזים מהתמ"ג. הסיוע לקשישים לעומת זאת נותר דומה למדי מ-2000 עד 2019, וב-2020 עלה ל-4.93%. ב-2019 הסיוע לקשישים היה גבוה בכ-17% מהסיוע למשפחות בגיל העבודה, אך ב-2020 התמיכה לאנשים בגיל עבודה היתה לראשונה גבוהה מהתמיכה בקשישים. יצוין שבעוד שבדרך כלל ההוצאה החברתית של ישראל נמוכה לעומת המדינות המפותחות (כ-16% אחוזי תמ"ג לעומת כ-20% בממוצע ה-OECD), ב-2020 ישראל ניצבה באמצע, קרוב לממוצע (ראו גם פרק תרשימים).

לוח 1: ההוצאה הציבורית לרווחה לפי מרכיביה, 2000-2020 (שנים נבחרות)

2020	2019	2018	2017	2015	2010	2005	2000	
20.17	16.21	16.13	16.11	15.38	15.48	15.63	16.40	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
11.51	8.69	8.70	8.79	8.52	8.78	8.75	9.35	סך כל התמיכות בכסף
5.94	4.02	4.00	4.10	3.77	4.01	4.06	4.84	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה*
4.92	3.14	3.10	3.14	2.85	3.19	3.22	3.80	ביטוח לאומי
1.02	0.88	0.90	0.96	0.92	0.82	0.84	1.04	גמלאות בכסף אחרות**
4.93	4.67	4.71	4.71	4.75	4.77	4.68	4.51	תמיכות לקשישים***
2.65	2.51	2.52	2.47	2.42	2.51	2.56	2.59	ביטוח לאומי
2.19	2.07	2.12	2.15	2.25	2.21	2.09	1.86	פנסיה לעובדי מדינה
0.09	0.09	0.07	0.09	0.08	0.05	0.04	0.07	סיוע בשכר דירה
8.52	7.37	7.29	7.18	6.75	6.57	6.71	6.81	סך כל התמיכות בעין
2.00	1.88	1.88	1.85	1.67	1.60	1.68	1.76	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה****
0.12	0.11	0.12	0.12	0.12	0.13	0.19	0.32	תמיכות לקשישים
6.39	5.38	5.30	5.20	4.95	4.84	4.84	4.72	בריאות וסיעוד
0.14	0.14	0.14	0.14	0.12	0.13	0.18	0.24	אחר*****

מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודים למינהל המחקר, לפי כללי הסיווג של ה-OECD בשאלון SOCX.

- * הסיוע בשכר דירה נכלל בגמלאות בעין.
- ** לרבות מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי).
- *** קצבאות שאירים הועברו לתמיכות בעין לקשישים אף שמקצתן מופנות לאוכלוסייה בגיל העבודה.
- **** גמלאות בעין הקשורות לגמלאות בכסף בתחומי שאירים, אי-כושר בעבודה, משפחה וכו'.
- ***** בעיקר התערבות אקטיבית בשוק העבודה.

ב-2020 ירד התמ"ג ב-1.1%, רמת המחירים ירדה בממוצע ב-0.6% והשכר הריאלי עלה ב-7.6% (לוח 2). העלייה החדה בשכר למרות המיתון הכבד שנגרם ממשבר הקורונה מוסברת בכך שהאבטלה והחל"ית היו שכיחים יותר בקרב עובדים בעלי שכר נמוך. כך, שכר המינימום

שנומינלית נותר זהה ל-2019 – 5,300 ש"ח לחודש – ירד כאחוז משכר הממוצע ל-45.9% ובכך חזר לרמה הדומה ל-2014. שיעור האבטלה עלה ל-4.5%, ועם היוצאים לחליית שקיבלו גם הם דמי אבטלה בשנה זו הגיע ל-18.2% – פי 4 ויותר מהשיעור הרגיל. שיעור התעסוקה ירד לרמתו ב-2014 – 76.2%. הכיסוי הרחב של מקבלי דמי אבטלה בשנה זו, בתוספת מענקים שניתנו לכלל האוכלוסייה ולקבוצות שונות, תרמו במידה רבה להפחתת ממדי העוני והאי-שוויון כפי שהיו לולא ננקטה אותה מדיניות, כפי שיוצג בהמשך הפרק.

**לוח 2: מדדים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אהוזים).
2005-2020 (שנים נבחרות)**

המדד	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
שיעור הצמיחה (הגידול בתמ"ג)	4.9	6.6	0.8	1.8	4.4	3.2	4.4	5.0	4.5	5.8	5.5	3.5
השינוי ברמת המחירים הממוצעת	1.3	2.7	3.5	1.6	1.6	0.4	-0.6	-0.5	0.2	0.8	0.9	-0.6
השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק	1.8	0.8	0.4	0.6	1.1	1.3	2.8	2.9	2.9	2.7	2.1	7.6
שיעור האבטלה	9.0	7.0	6.9	6.2	5.9	5.3	4.8	4.2	4.0	4.0	3.8	4.5
שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים	23.9	20.7	23.5	25.0	30.4	31.8	34.5	35.3	39.6	43.7	48.1	69.4
שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע	45.5	45.8	45.5	46.2	46.7	45.8	47.7	48.4	49.6	50.6	49.2	45.9
שיעור התעסוקה בקרב בני 25-64	67.5	71.8	72.8	74.0	74.5	75.5	76.2	77.2	78.2	77.5	77.7	76.2

עוני בקרב משפחות – השוואה בינלאומית

תרשימים 2 עד 10 שלהלן מציגים את תחולת העוני (שיעור העניים) בקרב משפחות לפי גיל ראש משק הבית, מספר הילדים ומצב התעסוקה, בהבחנה בין עוני הנמדד לפי ההכנסה הכלכלית (להלן גם עוני כלכלי) לבין עוני הנמדד לפי ההכנסה הפנויה (להלן עוני נטו)⁶ במדינות המופיעות במאגר הנתונים של LIS (Luxembourg Income Study). הממצאים בתרשימים מוצגים לשנה האחרונה שבה התקבלו נתונים למאגר, בדרך כלל 2016-2018.

כלל האוכלוסייה

מבחינת העוני הכלכלי, בכל הנוגע לכלל האוכלוסייה על-פי הממצאים ובדומה לשנים קודמות, ישראל ניצבת באמצע ההתפלגות, למעשה קרוב לחלק הנמוך יותר, בעוד שמבחינת העוני נטו היא קרובה למדינות עם תחולת העוני הגבוהות ביותר – ציילה, מקסיקו ודרום אפריקה (תרשים 2). מכאן עולה שההכנסה הכלכלית בישראל אינה יוצרת עוני גבוה אך מדיניות הממשלה בהפחתתו יעילה פחות בהשוואה למדינות המפותחות. במשקי בית של צעירים (ראש משק הבית עד גיל 29), אפשר לראות כי במדינות אחדות לא רק שהמדיניות הכלכלית אינה עוזרת לחלץ מעוני אלא אף מגבירה אותו, למשל כאשר המיסים הישירים גבוהים ותשלומי ההעברה נמוכים (לדוגמה ביוון, איטליה ודרום קוריאה) (תרשים 3). בישראל

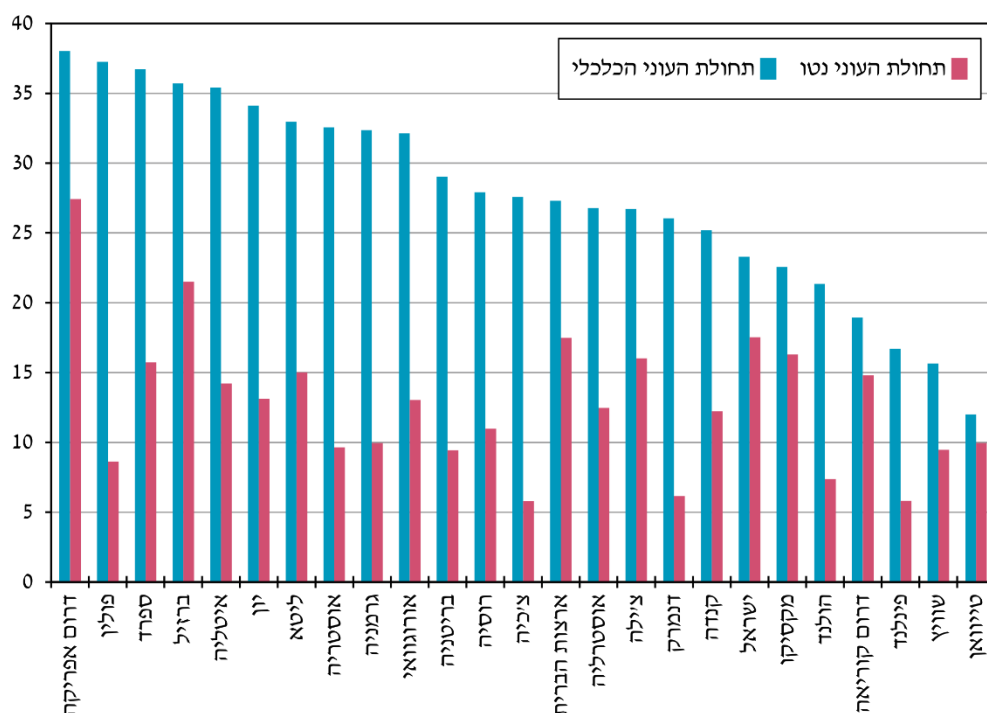
6 ראו הערה 5 בפרק זה.

המצב טוב יותר, שכן המדיניות החברתית מפחיתה במעט את העוני, אך לא מספיק בהשוואה לרוב המדינות בקבוצת גיל זו. בכך היא שוב נמצאת בסביבת מדינות דרום אמריקניות ופחות בקרבת מדינות אירופיות כמו בריטניה, דנמרק ופינלנד.

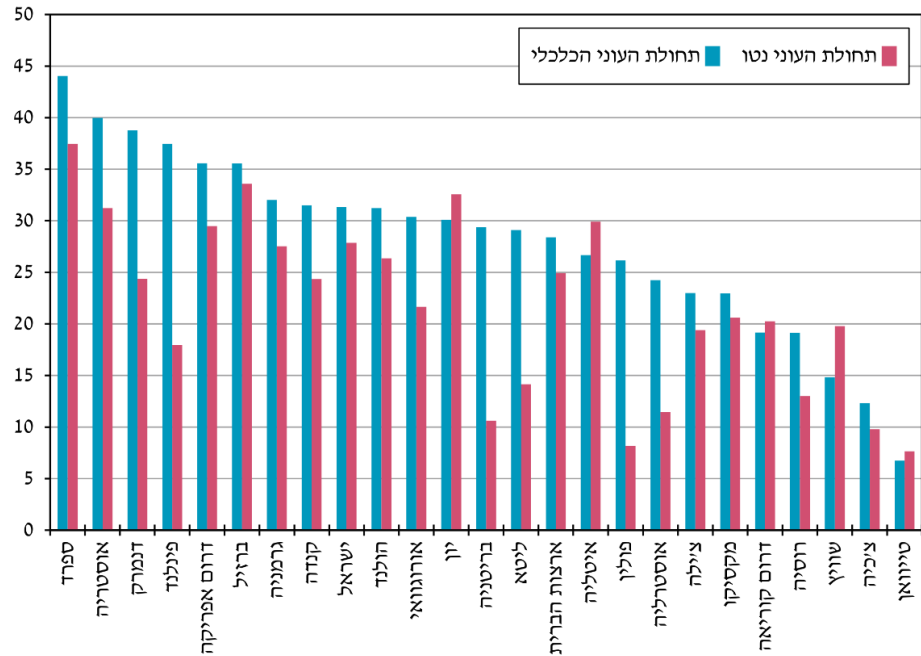
עוני לפי גיל ראש משק הבית

בקבוצת הגיל שבה ראש משק הבית בן 30-44 (תרשים 4), יוון נטולת קצבאות הילדים נותרת היחידה עם רמת עוני גבוהה יותר לפי הכנסה נטו לעומת ההכנסה הכלכלית. במדינות שבהן העוני נמוך מאוד, למשל שווייץ, רמתו דומה מאוד בשתי ההגדרות. מדינות שבהן רמת העוני גבוהה יותר, והן מצליחות להפחיתו במידה ניכרת מתאפיינות בדרך כלל בריבוי משפחות עם ילדים. אלה מדינות מערב, צפון ומזרח אירופה (חוץ משווייץ ואיטליה, הדומה לישראל בקבוצת גיל זו בשתי הגדרות העוני), בריטניה קנדה ואורוגוואי. המצב משתנה לקראת גיל הפרישה – 45-60, אך המפנה חל בקבוצת בני 65 ויותר: רוב המדינות מצליחות למגר את העוני בקבוצה זו כמעט לגמרי, גם המדינות שבהן בקבוצות הגיל הקודמות הוא נותר ברמת העוני הכלכלי או אף עלה – כמו למשל יוון ואיטליה.

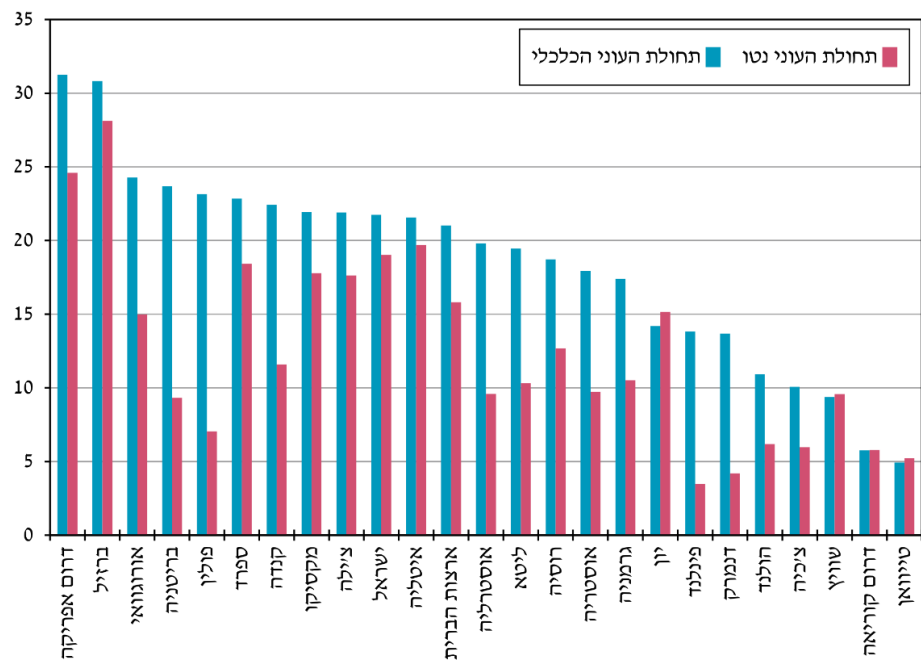
תרשים 2: עוני כלכלי ועוני נטו במשפחות – כלל האוכלוסייה



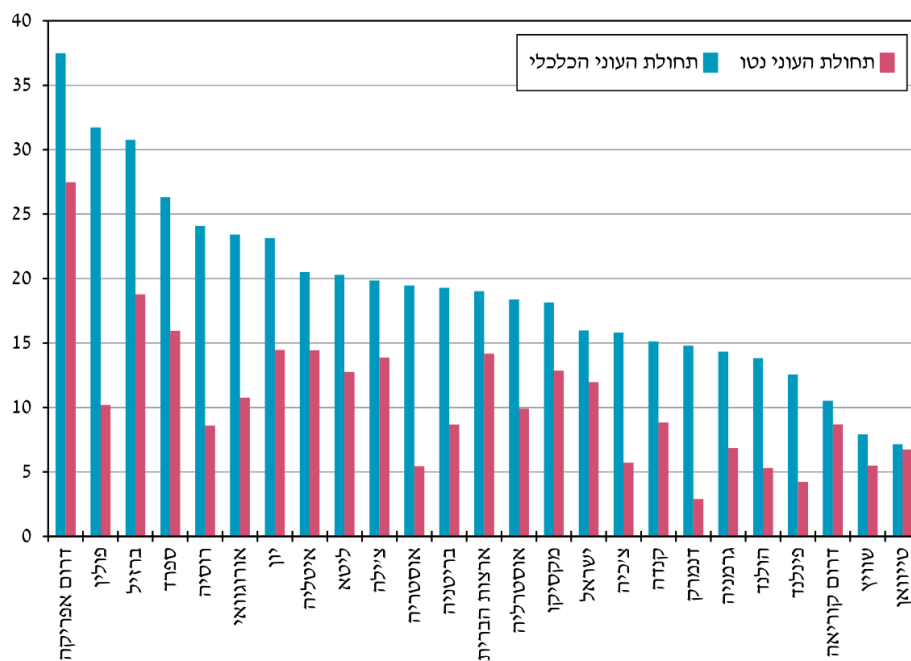
תרשים 3: עוני כלכלי ועוני נטו של משפחות שראשן עד גיל 29



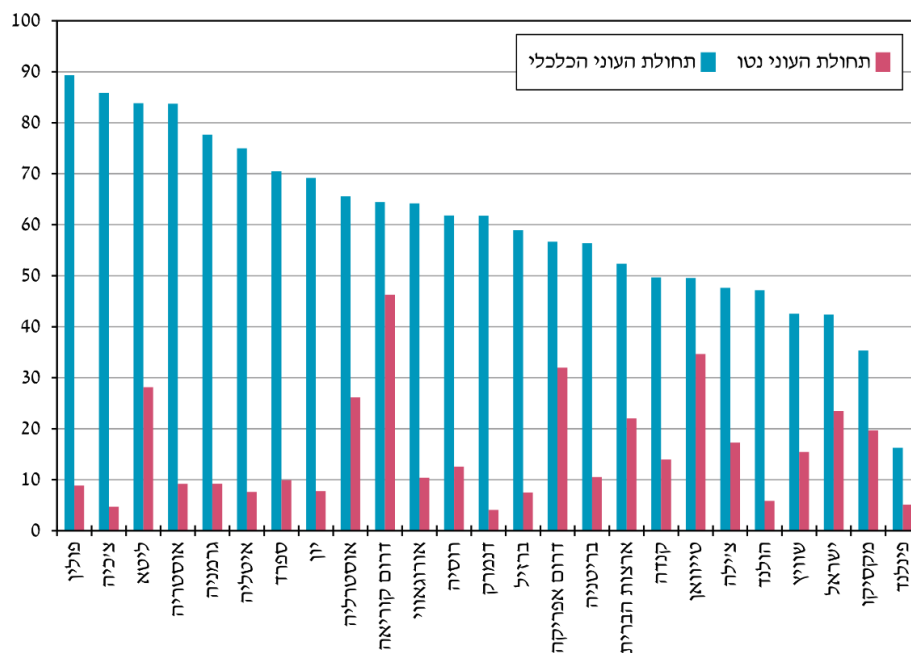
תרשים 4: עוני כלכלי ועוני נטו של משפחות שראשן בן/בת 30-44



תרשים 5: עוני כלכלי ונטו של משפחות עם ראש משק בית בין גיל 60-45



תרשים 6: עוני כלכלי ועוני נטו של משפחות שבראשן בן/בת בגיל 65 ויותר

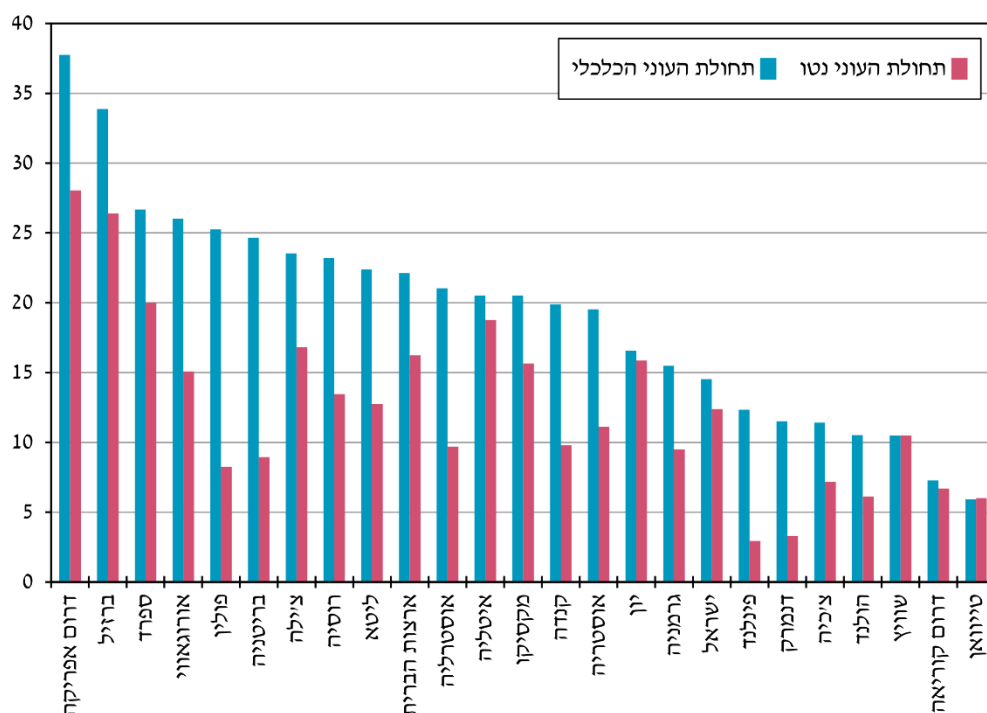


בקבוצת הגיל של **65 ויותר** – פחות או יותר גיל הפרישה ברוב המדינות – רמת העוני הכלכלי היא בעלת שונות נמוכה יחסית – 4%-46%. העוני לפי הכנסה נטו הוא הגבוה ביותר בדרום קוריאה ואחריה דרום אפריקה וטאיוואן. ישראל נמנית עם הקבוצה הבאה, שבה גם מקסיקו וארה"ב, עם כ-20% עניים. במרבית מדינות אירופה רמת העוני נמוכה יותר, ונעה בין 5%-10%.

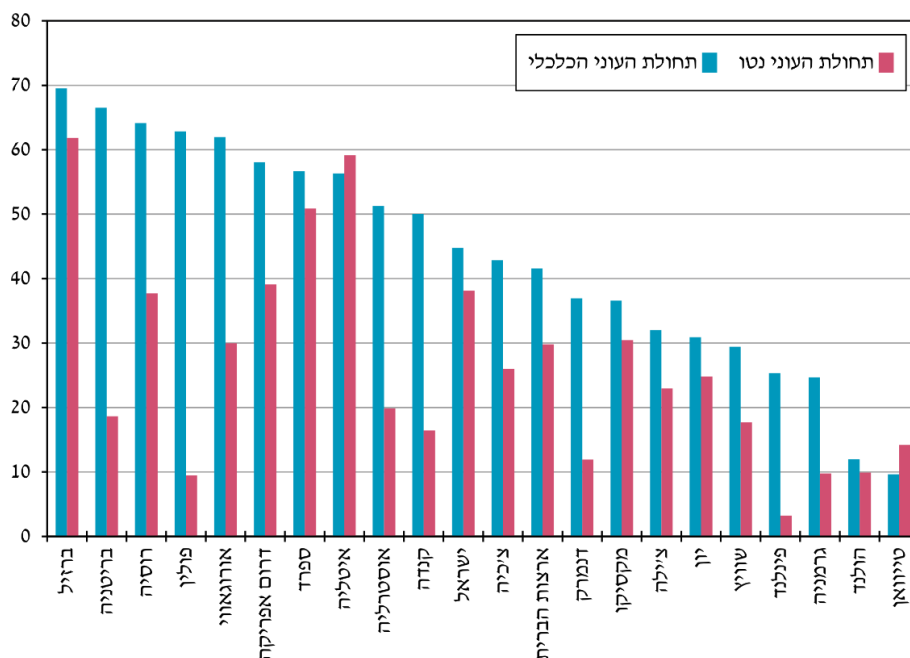
עוני משפחות לפי מספר ילדים

בתרשימים 7 ו-8 מוצגים שיעורי העוני במשפחות עם ילדים (1-3 ילדים, ו-4 ילדים ויותר) ללא גודלן היחסי באוכלוסייה. כידוע, בישראל גדול חלקן של משפחות עם 4 ילדים ויותר – כ-41% בקרב כלל המשפחות עם הילדים גדול – הרבה יותר מהמדינות המפותחות. מהתרשימים עולה כי מדינות רבות מצליחות להפחית מאוד את שיעורי העוני הכלכלי באמצעות כלי המדיניות: עימן נמנות מדינות עם שיעורי עוני כלכלי גבוה (בריטניה, אוסטרליה ופולין) וגם מדינות עם שיעורים נמוכים (פינלנד, דנמרק וצ'כיה). מדינות אחרות (גרמניה, יוון וישראל) עם עוני כלכלי בינוני עד גבוה, מצליחות להפחית רק במעט או כלל לא, ובאחרות השיעורים נותרים נמוכים גם ללא שימוש באמצעי המדיניות (שווייץ, טאיוואן ודרום קוריאה).

תרשים 7: עוני כלכלי ועוני נטו של משפחות עם 1-3 ילדים



תרשים 8: עוני כלכלי ועוני נטו של משפחות עם 4 ילדים ויותר

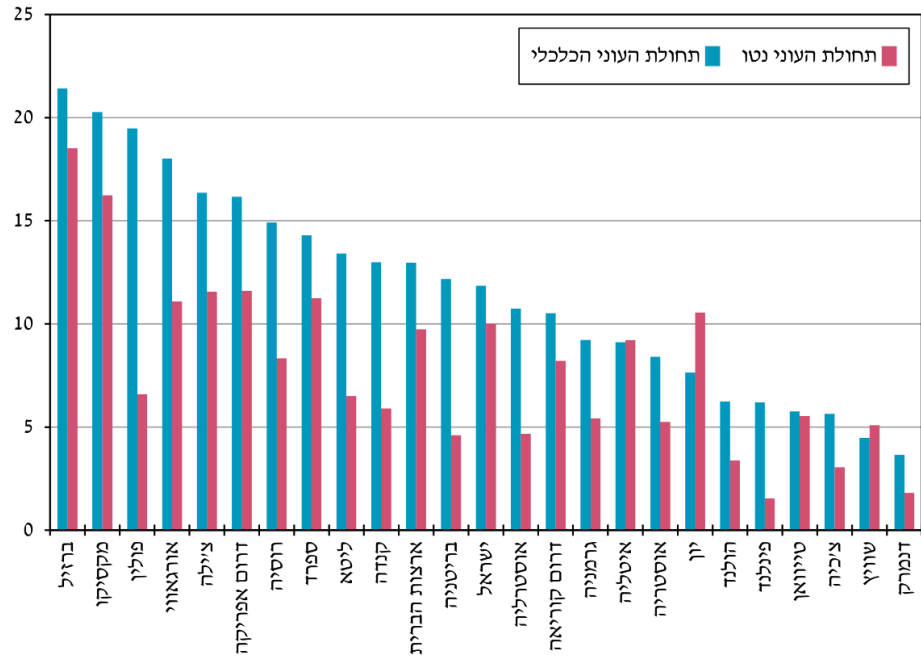


בישראל, עוני של משפחות עם 4 ילדים ויותר הוא בעיה של ממש, כאמור בשל שיעור הגבוה של משפחות אלה באוכלוסייה (41%). במדינות אחרות כמו פינלנד וגרמניה, הבעיה שולית לנוכח השיעור הזניח של משפחות כאלו. העוני הכלכלי של משפחות אלה בישראל מדורג באמצע ובמצב טוב בהרבה ממדינות כמו ברזיל, אורוגוואי, בריטניה או רוסיה, אך מבחינת העוני נטו ישראל נמצאת בסביבת דרום אפריקה ורוסיה, ובמצב חמור בהרבה מכל המדינות (חוץ מאיטליה, ספרד וברזיל), אפילו ממקסיקו וארה"ב שבשאר הקבוצות ובאוכלוסייה הכללית מדורגת קרוב לישראל.

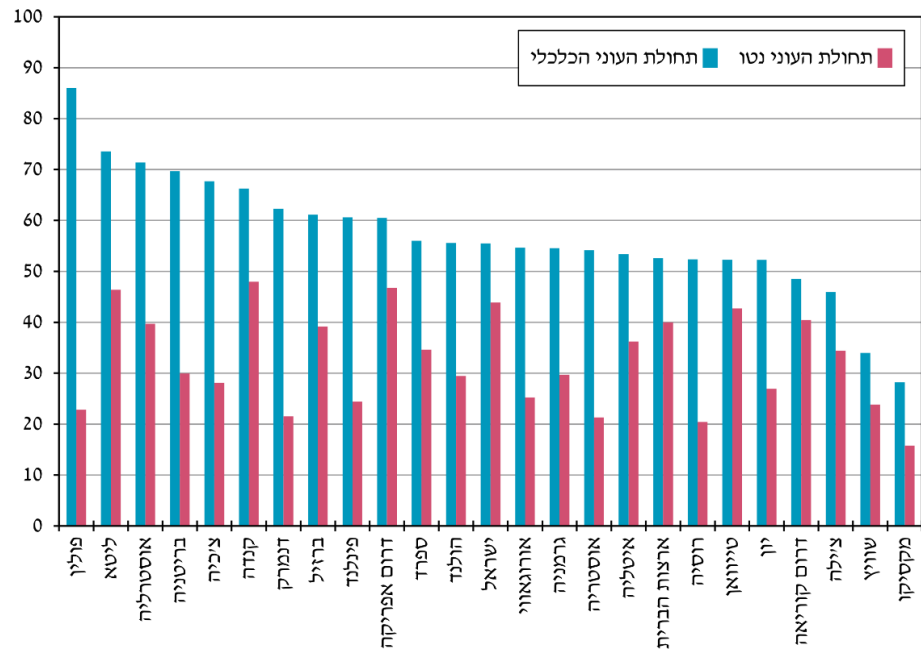
משפחות לפי מצב התעסוקה של ראש המשפחה

בקבוצת המשפחות שבראשן עובד, המדינות עם העוני הגבוה ביותר לפי ההכנסה הפנויה הן דרום אפריקה, ברזיל, ספרד ואיטליה. במדינות צפון אירופה ומזרח אירופה, כמו גם בגרמניה, בריטניה ואוסטרליה, המדינה מפחיתה במידה רבה באמצעות כלי מדיניות גם את העוני של משפחות שראשן עובד (תרשים 9). מנגד ניצבות המדינות שהמדיניות שלהן לא רק שלא מפחיתה את העוני אלא אף מגדילה אותו – בראשן יוון, אך גם שווייץ (שרמת העוני שלה בשתי ההגדרות היא מהנמוכות במדינות המוצגות) ובמידה מסוימת גם איטליה, שבה שתי רמות העוני זהות. ישראל מדורגת באמצע מבחינת רמת העוני הכלכלי של האוכלוסייה העובדת אך רמת העוני נטו בה גבוהה למדי, בדומה לכלל האוכלוסייה. בכמה ממדינות דרום אמריקה – למשל מקסיקו וברזיל – רמת העוני על-פי שתי ההגדרות גבוהה מאוד בהשוואה לשאר המדינות.

תרשים 9: עוני כלכלי ועוני נטו של משפחות שראשן עובד/ת



תרשים 10: עוני כלכלי ועוני נטו של משפחות שראשן לא עובד/ת



לבסוף, בתרשים 10 מוצגות תוחלות עוני של משפחות שבראשן ראש משק בית שאינו עובד. התרשים מראה שבדומה למשפחות עובדות, ישראל היא בין המדינות שבהן רמת העוני הכלכלי לגבי אוכלוסייה לא עובדת היא באמצע התרשים. לעומת זאת רמת העוני נטו היא בין הגבוהות שבמדינות רק במדינות דרום אפריקה וקנדה רמת העוני נטו היא גבוהה יותר.

ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ב-2019

קו העוני ורמת החיים

לראשונה יוצגו בפרק זה ממצאים על העוני שאינם מתבססים על סקרי המשפחות של הלמ"ס⁷. בשל עיכוב במסירת סקר ההוצאות של הלמ"ס ל-2019, המשמש בסיס לדוח העוני והפערים החברתיים, ולנוכח שנת 2020 החריגה בשל משבר הקורונה, פרסם הביטוח הלאומי ב-2020 דוח עוני מקוצר לשנים 2018-2019 עם אומדן ל-2020 המבוסס על הנתונים המנהליים שברשותו. לנתונים אלה יתרונות וחסרונות (כמפורט בתחילת הפרק), ואי אפשר להשוותם לנתונים ולמצאים המתפרסמים מדי שנה בדוח העוני והפערים החברתיים, בשל השינויים בהגדרות ובהיקף הנתונים.

לוח 3: רמת החיים וקווי העוני ל-2018-2020 (שנתיים וחודשיים, ש"ח) השינוי הריאלי משנה לשנה (אחוזים)

השינוי (אחוזים)		2020	2019	2018	
2019-2020	2018-2019				
-4.4%	1.9%	2,403	2,514	2,467	קו העוני
					לפי ממוצע
-2.6%	0.6%	13,501	13,856	13,773	הכנסה פנויה למשפחה
-2.5%	1.7%	5,747	5,898	5,796	הכנסה פנויה לנפש תקנית
-10.8%	0.3%	13,627	15,274	15,227	הכנסה כלכלית למשפחה
-10.9%	1.3%	5,528	6,203	6,124	הכנסה כלכלית לנפש תקנית
					לפי חציון
-3.0%	0.1%	10,211	10,523	10,517	הכנסה פנויה למשפחה
-4.4%	1.9%	4,807	5,029	4,933	הכנסה פנויה לנפש תקנית
-19.7%	-1.1%	7,632	9,500	9,602	הכנסה כלכלית למשפחה
-22.7%	0.3%	3,410	4,410	4,398	הכנסה כלכלית לנפש תקנית

האומדן ל-2020 מבוסס על סימולציה שהביאה בחשבון את דמי האבטלה ששולמו עד סוף 2020 ואת כל המענקים ששולמו עד אוגוסט 2020, על-פי הערכה של 20% אבטלה ממרץ 2020 (פרוץ המשבר) ועד סוף השנה. ההנחה ששיעור האבטלה השנתי נמוך יותר שהתבררה אפוא

7 הנושא מוצג פה בקיצור, לממצאים המלאים ראו ממדי העוני ואי השוויון בהכנסות – 2019.

כנכונה. לנוכח השינויים המפליגים חושב קו העוני מחדש. המענקים שניתנו מספטמבר לא הובאו בחשבון בעת כתיבת דוח העוני, אך ההנחה היא שהשפעתם היתה נמוכה למדי.

בין השנים 2018 ל-2019 קו העוני עלה ב-1.9%, כלומר עלייה ריאלית בשיעור זה ברמת החיים של האוכלוסייה במונחי חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית (לוח 3). לעומת זאת, בשנת 2020 על פי האומדן, היתה ירידה ברמת החיים – קו העוני הנגזר מחציון ההכנסה ירד בשיעור של 4.4%. הפעם האחרונה שבה ירד קו העוני היתה במשבר הכלכלי של 2008 – 0.5%, ולפני כן, בשנת 2001, בעת המיתון החריף, היתה ירידה דומה בשיעור המוצג כאן – 4.7%. מכאן, שבכל השנים 2002 ועד 2019 חוץ מ-2008, רמת החיים במונחי החציון של ההכנסה הפנויה עלתה בשיעורים משתנים, בדרך כלל 3%-4%.

ממדי העוני והאי-שוויון בכלל האוכלוסייה

הנתונים ל-2018 ו-2019 מראים, שבין שתי השנים ממדי העוני עלו במעט: תחולת העוני של נפשות לפי ההכנסה הכלכלית עלתה מ-29.8% ל-30.3% ולפי ההכנסה הפנויה מ-22.1% ל-22.4%, ובשיעורים דומים עלו גם תחולות העוני של משפחות וילדים (לוח 4). תחולת העוני של קשישים לעומת זאת ירדה במעט. המדדים לעומק העוני ולחומרת העוני עלו אף הם, מ-61.6% ל-61.9% ומ-49.3% ל-49.7% בהתאמה בכמחצית נקודת האחוז כל אחד.

לעומת 2018 ו-2019, הממצאים ב-2020 היו מורכבים הרבה יותר. בעוד שלפי הכנסה כלכלית תחולת העוני של נפשות נסקה – מ-30.3% ל-36.8% (ב-6.5 נקודות האחוז) – לפי ההכנסה הפנויה לא רק שלא עלתה אלא ירדה מעט (מ-22.4% ל-21.6%), בשל צמצום האי-שוויון בהתפלגות ההכנסות. המציאות החריגה יצרה מצב חריג: בשונה ממשברים קודמים כמו ב-2008 ובתחילת המילניום – אז עלו ממדי העוני עם הירידה ברמת החיים הממוצעת – ב-2020 למרות הירידה ברמת החיים, ממדי העוני פחתו. הסיוע הרב יחסית שנתנה הממשלה לאזרחים, שיפר מעט את מצבם של העניים ב-2020: המדד לעומק העוני לפי ההכנסה הפנויה ירד מ-45.9% ל-44.4%, והמדד לחומרת העוני (FGT), הרגיש ביותר למצבם של העניים, ירד מ-30.7% ל-28.8%.

מבדיקה של השפעתם של אמצעי המדיניות, ובעיקר סיוע המשלה, על ממדי העוני עולה, כי בעוד שב-2018-2019 חולצו מעוני כ-38% מהמשפחות וכ-26% מהנפשות, ב-2020 נסקו השיעורים לכ-50% עד כ-41% בהתאמה. גם שיעור הילדים שחולצו, הנמוך בדרך כלל בישראל (פחות מ-10%), זינק ב-2020 לכ-27% מהילדים, במידה רבה בזכות המענקים האוניברסליים (ראו נספח 4). שיעור הקשישים שחולצו היה ונותר גבוה אך גם הוא עלה במעט בין שתי השנים: מ-74% ל-78%.

שיעורי ההפחתה של עומק העוני וחומרת העוני עלו בחדות ב-2020 בשל מדיניות המשלה, בכ-30% ו-42% בהתאמה, לעומת כ-26% ב-2018 ו-38%-39% ב-2018 וב-2019. הסיוע צמצם אפוא במעט את המרחק של הכנסת העניים מהכנסת קו העוני ובמידה ניכרת את המרחק של העניים ביותר.

לוח 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2018-2019 ותחזית ל-2020

2020 תחזית	2019	2018	
לפי הכנסה כלכלית			
42	35.1	34.6	תחולת העוני משפחות
36.8	30.3	29.8	תחולת העוני נפשות
40.9	34.1	33.8	תחולת העוני ילדים
48.4	47.3	47.6	תחולת העוני קשישים
62.9	61.9	61.6	יחס פער ההכנסות
50	49.7	49.3	FGT
0.5423	0.503	0.4997	מדד גייני
לפי הכנסה פנויה			
20.8	21.7	21.4	תחולת העוני משפחות
21.6	22.4	22.1	תחולת העוני נפשות
30	30.9	30.7	תחולת העוני ילדים
10.7	12.4	13.6	תחולת העוני קשישים
44.4	45.9	45.4	יחס פער ההכנסות
28.8	30.7	30	FGT
0.3901	0.3903	0.3885	מדד גייני
הירידה בממדי העוני כתוצאה מהתערבות הממשלה (אחוזים)			
50.50	38.40	38.00	תחולת העוני משפחות
41.30	26.10	25.80	תחולת העוני נפשות
26.70	9.40	9.30	תחולת העוני ילדים
77.90	73.80	71.40	תחולת העוני קשישים
29.50	25.80	26.30	יחס פער ההכנסות
42.40	38.30	39.10	FGT
28.10	22.40	22.30	מדד גייני

* המשקל של כל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות שבה.

הירידה בתחולת העוני הכלכלית הגיעה ב-2018 וב-2019 לכ-38% (כלומר כ-38% מהמשפחות העניות לפי הכנסתן הכלכלית חולצו מעוני), ועלתה ליותר מ-50% ב-2020 (לוח 5). מהתפלגות לפי קבוצת אוכלוסייה עולה, החילוץ מעוני ב-2020 בלט בעיקר בקרב יהודים, עולים, קשישים ומשפחות עם שני מפרנסים ויותר, שבשנים רגילות שיעורי החילוץ מעוני אצלם נמוכים למדי.

- **משפחות עם ילדים:** תחולת העוני של משפחות עם ילדים, שהן יותר ממחצית המשפחות העניות, עלתה בין 2018 ל-2019 מ-23.5% ל-23.9%, אך ירדה באומדן ל-2020 ל-23.3%. גם עומק העוני וחומרתו ירדו – ב-4% וב-7% בהתאמה. גם במשפחות החד-הוריות תחולת העוני עלתה במעט בין שתי השנים, מ-31.9% ל-32.3%, אך ירדה לפי האומדן ל-2020 ל-31.4%.
- **ערבים:** תחולת העוני של משפחות ערביות עלתה בין 2018 ל-2019 מ-35.6% ל-36.6% אך ירדה לפי האומדן ל-2020 ל-35.2%, בשנת 2020, כמו גם בקרב ילדים ונפשות. המדדים לעומק העוני ולחומרתו כמעט לא השתנו בין השנים 2018-2020.

ירידה זו היא המשך של מגמת הירידה בשנים האחרונות, אך גלומה בה ירידה חדה של תחולת העוני במזרח ירושלים. השיפור בעומק העוני וחומרתו חל בכלל אוכלוסיית הערבים, עם וללא מזרח ירושלים.

- **חרדים:** תחולת העוני של ילדים במשפחות חרדיות ירדה מ-60.3% ב-2018 ל-59.6% ב-2019 ול-57.3% ב-2020. עומק העוני של המשפחות ירד מ-2018 ל-2019 מ-45% ל-42.8% בהתאמה, וחומרת העוני מ-28.4% ל-26% בהתאמה.

לוח 5: תחולת העוני לפי קבוצת אוכלוסייה, 2018 ו-2019 ותחזית ל-2020

2020 - תחזית			2019			2018			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
שיעור השינוי (%)	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	שיעור השינוי (%)	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	שיעור השינוי (%)	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
50.5	20.8	42	38.4	21.7	35.1	38	21.4	34.6	כלל האוכלוסייה
									מגזר של ראש משק הבית
									יהודים
54.4	17.9	39.2	42.7	18.6	32.5	41.9	18.6	32.1	ערבים
36.8	35.2	55.7	24	36.6	48.2	24.4	35.6	47.1	חרדים*
31.7	42.1	61.7	19.9	43.7	54.5	19.5	44.1	54.7	עולים מ-1990
57.9	20.8	49.5	48.8	21.7	42.3	47.3	22.2	42.1	משפחות עם ילדים- סך הכל
33.1	23.3	34.9	12.7	23.9	27.4	12.8	23.5	27	1-3 ילדים
38.6	18.7	30.4	15.8	19.1	22.6	16.1	18.5	22.1	4 ילדים ויותר
19	45.3	55.9	6.2	47.1	50.2	6	47.2	50.2	5 ילדים ויותר
15.3	56.7	66.9	5	58.9	62	4.8	59.4	62.4	חד-הוריות
38.9	31.4	51.5	21.7	32.3	41.3	22.3	31.9	41	מצב תעסוקה של ראש משק הבית
									עובד
46.3	16.8	31.3	24.4	16.9	22.4	24.6	16.4	21.8	שכיר
47.3	16.3	30.8	24	16.5	21.7	24.3	16	21.1	עצמאי
39.5	14.5	23.9	23.6	12.8	16.8	22.6	12.8	16.6	לא עובד בגיל עבודה
28.4	69.2	96.7	23.7	73.8	96.8	23.8	72.9	95.6	מפרנס אחד
42.2	26.4	45.6	24.6	26.5	35.1	24.8	26.3	35	שני מפרנסים ויותר
56	7.9	18	23.9	8	10.6	24.2	7.8	10.2	גיל של ראש משק הבית בגיל העבודה
21.7	48.8	62.3	3.9	48.4	50.3	3.9	47.3	49.2	עד 29
38.5	21.8	35.4	15.2	22.5	26.6	15.3	21.9	25.9	30-44
52.5	14	29.5	33.5	14.8	22.2	33.2	14.6	21.8	45 עד גיל הפנסיה
76.1	12.5	52.5	71.9	14.3	50.9	69.4	15.7	51.1	גיל של ראש משק הבית בגיל פרישה
									קשיש**
77.2	12.6	55	73.3	14.4	54	70.7	15.9	54.4	בגיל פנסיה לפי חוק***

* לפי אלגוריתם מיוחד שנבנה במינהל המחקר.
 ** לפי הגדרה שהייתה נהוגה מ-60 לאישה ו-65 לגבר.
 *** לפי גיל פרישה מעבודה לפי חוק.

- **אינם עובדים בגיל העבודה:** תחולת העוני של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות עלתה בין 2018 ל-2019 מ-72.9% ל-73.8% אך ירדה באומדן ל-2020 ל-69.2%. שיעור העוני של ילדים במשפחות אלו ירד במעט מ-2018 ל-2020, מ-95.1% ל-93.7%.
- **עוני לפי מגזר:** היהודים מהווים 78.6% מכלל האוכלוסייה אך חלקם בקרב העניים נמוך יותר – 63% (לוח 6). חלקם של הערבים הוא 21.4% באוכלוסייה ו-35.7% בקרב העניים, ושל החרדים כ-11% ו-25% בהתאמה – יותר מפי 2. באוכלוסייה שאינה עובדת בגיל העבודה יחס זה מאמיר בקרב החרדים לפי ארבעה בקירוב – חלקם בקבוצה זו נמוך מ-5% אך בקרב העניים כ-18%.

לוח 6: חלקן של קבוצות נבחרות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה* (אחוזים), 2019

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			
מגזר של ראש משק הבית						
64.3	71.4	68.6	76.8	78.6	83.1	יהודים
25.3	14.7	21.1	11.3	11.1	7.3	חרדים**
13.3	18.7	16.5	22.5	15.1	18.7	עולים
35.7	28.6	31.4	23.2	21.4	16.9	לא יהודים
74.7	41.3	62.1	29.1	63.1	37.3	משפחות עם ילדים סך הכל
37.0	27.1	32.4	19.8	46.0	30.8	1-3 ילדים
37.7	14.1	29.7	9.3	17.1	6.5	4 ילדים ויותר
25.9	8.6	20.2	5.6	9.6	3.2	5 ילדים ויותר
8.9	7.8	8.3	6.1	5.7	5.2	חד-הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
76.0	60.9	68.7	49.7	88.2	78.0	עובד
70.6	56.4	63.8	45.7	84.7	73.9	שכיר
12.4	8.5	10.7	6.8	18.1	14.3	עצמאי
17.5	24.5	15.3	19.8	4.8	7.2	לא עובד בגיל העבודה
47.2	45.9	41.9	37.5	27.2	37.6	מפרנס אחד
28.8	15.0	26.8	12.2	61.0	40.5	שני מפרנסים ויותר
גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה						
21.7	31.7	16.9	20.3	9.8	14.2	עד 29
47.3	29.6	38.8	21.5	38.5	28.4	30-44
23.4	22.6	23.4	20.9	37.7	33.1	45 עד גיל הפנסיה
גיל של ראש משק הבית בגיל פרישה						
8.7	17.9	22.4	39.3	16.3	27.2	קשיש***
7.6	16.1	21.0	37.3	14.0	24.3	בגיל הפנסיה לפי חוק****

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות שבה.
 ** לפי אלגוריתם מיוחד שנבנה במינהל המחקר.
 *** לפי הגדרה שהייתה נהוגה מ-60 לאישה ו-65 לגבר.
 **** לפי גיל פרישה מעבודה לפי חוק.

פער ההכנסות מייצג את מרחקן של המשפחות העניות מקו העוני, ומדד הריכוזיות של יחס פער ההכנסות הוא היחס בין פער ההכנסות בקבוצת אוכלוסייה מסוימת לבין פער ההכנסות בכלל האוכלוסייה הענייה. יחס פער העוני הממוצע בחישוב לפי הנתונים המנהליים הגיע ב-2019 לכ-46% – עלייה של כמחצית נקודת האחוז מ-2018, אך לפי האומדן ל-2020 יחס זה ירד במקצת (לוח 7). הוא גבוה בהשוואה לנתונים המחושבים על בסיס סקרי המשפחות של הלמ"ס, כתוצאה מכך שבנתונים המנהליים יש רבים יותר שהכנסתם אפס, כיוון שאין מידע על הכנסות שאינן משוק העבודה ומקצבאות. הממצאים מראים כי יחס פער העוני אינו גבוה יותר דווקא בקבוצות העניות יותר (חרדים, ערבים) למעט בקבוצת מי שאינם עובדים בגיל העבודה – שם הוא מגיע ליותר מ-70%. עם זאת הוא גבוה יחסית אצל צעירים (ראש משק בית עד גיל 29) ואצל עולים, שתחולת העוני שלהם נמוכה בהשוואה לכלל האוכלוסייה.

לוח 7: יחס פער הכנסות העניים* ומדד חומרת העוני בקבוצות אוכלוסייה
נבחרות, 2018-2020**

2020 - תחזית		2019		2018		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
FGT	פער העוני	FGT	פער העוני	FGT	פער העוני	
28.8	44.4	30.7	45.9	30	45.4	כלל האוכלוסייה
						מגזר של ראש משק הבית
30.6	45.8	32.4	47.2	32.6	47.3	יהודים
26	42.8	28.2	44.8	28.4	45	חרדים***
40.7	54.1	42.7	55.4	42.5	55.2	עולים מ-1990
25.5	41.8	27.6	43.8	25.4	41.9	ערבים
24.2	40.8	26.5	43	26.1	42.6	משפחות עם ילדים סך הכל
23.7	39.5	25.6	41.2	24.9	40.5	1-3 ילדים
24.8	42.2	27.5	44.7	27.2	44.5	4 ילדים ויותר
25.8	43.4	28.6	46	28.5	45.9	5 ילדים ויותר
25.5	41.3	27.9	43.8	26.6	42.6	חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
20.2	37.2	21.8	38.8	21.2	38.4	עובד
19.7	36.6	21.5	38.5	20.9	38	שכיר
18.7	35.7	18.4	35.5	17.8	35	עצמאי
64.9	75.2	68.4	77.1	67.6	76.5	לא עובד בגיל העבודה
24.6	42.2	26.5	44.1	25.8	43.5	מפרנס אחד
12.9	28.9	14	30.3	13.7	29.9	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה
37.8	52.8	40.4	54.7	39.2	53.7	עד 29
25.4	41.9	27.7	44.1	27.2	43.6	30-44
26.1	41.3	27.5	42.6	27.1	42.3	45 עד גיל הפנסיה
						גיל של ראש משק הבית בגיל פרישה
32.1	44.2	31.2	43.2	31.4	43.6	קשיש לפי הגדרה ישנה****
32.2	44.1	31.1	42.9	31.4	43.3	בגיל הפנסיה לפי חוק****

* היחס בין פער ההכנסות בקבוצת אוכלוסייה מסוימת לבין פער ההכנסות בכלל האוכלוסייה הענייה.
 ** מדד FGT לחומרת העוני מחושב כשיעור של תוחלת העוני. הוא מתייחס לכלל האוכלוסייה אך משקף את שיעור הנפשות בעוני החמור משיעור העוני.
 *** לפי אלגוריתם מיוחד שנבנה במינהל המחקר.
 **** לפי הגדרה שהייתה נהוגה מ-60 לאישה ו-65 לגבר.
 ***** לפי גיל פרישה מעבודה לפי חוק.