



השוואה בינלאומית של קווי עוני וכלים נבחרים להפחתת עוני

ד"ר רובי נתנזון, רועי לוי ועמית לוונטל

המחקר בוצע על ידי מרכז מאקרו לכלכלה מדינית ומומן בידי המוסד לביטוח לאומי

יולי 2013

תמצית

מחקר זה בוחן את קווי העוני במדינות ה-OECD ועורך השוואה בינלאומית של שימוש בכלים נבחרים למאבק בעוני. בעוד שמדינות מגדירות עוני באופן עצמאי ומגוון, ניכרת מגמה הדרגתית של סטנדרטיזציה של קווי העוני, הנובעת בעיקר מהקווים בהם נעשה שימוש באיחוד האירופי וב-OECD. מדינות נוטות לאמץ את הגדרות הארגונים בשל רגולציה או לצורכי השוואה, אם כי לעיתים הן ממשיכות במקביל למדוד עוני על פי קווים לאומיים שהוגדרו באופן מקומי. נראה כי קווי העוני היחסיים אינם דומיננטיים כפי שנהוג לחשוב. בעוד שהשימוש בקווים מוחלטים בקרב מדינות מפותחות אינו נפוץ, האתגר לקווים היחסיים מוצב משתי מגמות: שימוש בקווי עוני רב-ממדיים, הנעשים נפוצים יותר ולוקחים בחשבון לרוב אלמנטים יחסיים, אך גם כוללים ממדים אחרים כמו צרכים חומריים, וכן שימוש במספר קווי עוני מרובים מגישות שונות. מגמה בולטת נוספת היא העברת חוקים להפחתת העוני, במיוחד בקרב ילדים, והצבת יעדים להפחתת העוני. החוקים מחייבים את הממשלה לגבש אסטרטגיה למאבק בעוני, ולדווח בקביעות על התקדמותה. האסטרטגיה נוטה לכלול יעדים רשמיים ומדידים להפחתת העוני, הקמת נציבות לטיפול בנושא והגדרת אמצעים למדידת עוני. על אף הדיון הענף סביב קווי עוני, חל שימוש מועט בקווים לקביעת זכאות לקצבאות או הטבות אחרות. במחקר נבחנו חמישה כלים להפחתת עוני: הטבות כספיות מותנות, מס הכנסה שלילי, חשבונות פיתוח אישיים, רפורמות בקצבת הנכות ופעילות לעידוד השתתפות של ילדים בחברה. שני הכלים הראשונים הצליחו להפחית את שיעור העוני, הכלי השלישי מוביל לעלייה בחסכון ופוטנציאל להפחתת עוני בין-דורי ומוקדם להעריך את השפעת שני הכלים האחרונים, אך בכל הכלים ישראל יכולה ללמוד מהניסיון הבינלאומי כדי להפעיל או לשפר תוכניות דומות במדינה.

תוכן עניינים

3	תקציר
7	מבוא
8	סוגיות בהגדרת קו עוני
8	עוני יחסי ומוחלט במונחים כספיים
10	גישות אלטרנטיביות
14	אתגרים מתודולוגיים ותיאורטיים של קווי העוני המוניטריים
19	קווי עוני במדינות ה-OECD
19	קו העוני באיחוד האירופי
21	קווי עוני יחסיים
24	קווי עוני מוחלטים
26	קווי עוני רב-ממדיים
33	מדינות עם מספר קווי עוני בולטים
37	מדינות ללא קו עוני רשמי
40	ישראל
41	מסקנות
45	כלים להפחתת העוני
45	הטבות כספיות מותנות
47	מס הכנסה שלילי
50	חשבון פיתוח אישי
54	רפורמה בקצבת נכות
57	השתתפות חברתית-תרבותית של ילדים
60	סיכום
61	נספח – מדידת עוני במדינות ה-OECD
84	ביבליוגרפיה

רשימת תיבות

- 20..... תיבה 1 : רגולציה למאבק בעוני באיחוד האירופי
- 22..... תיבה 2 : המאבק בעוני בצרפת
- 28..... תיבה 3 : האסטרטגיה האירית למאבק בעוני
- 33..... תיבה 4 : חוק העוני בקרב ילדים בבריטניה
- 36..... תיבה 5 : החוק להפחתת העוני בפרובינציית אונטריו
- 39..... תיבה 6 : הצעה לחוק למאבק בעוני בקרב ילדים בניו זילנד
- 47..... תיבה 7 : סיכום תוכנית הבטות כספים מותנות
- 50..... תיבה 8 : סיכום מס הכנסה שלילי
- 54..... תיבה 9 : סיכום תכנית חשבון פיתוח אישי
- 57..... תיבה 10 : סיכום תכנית רפורמה בקצבת נכות
- 59..... תיבה 11 : סיכום תוכניות להשתתפות חברתית-תרבותית של ילדים בחברה

תקציר

המטרה של מחקר זה הינה לערוך השוואה בינלאומית מקיפה של אמצעים למדידת עוני, ושל כלים נבחרים למאבק בעוני. לצורך הסקירה נבחנו קווי העוני העיקריים או הבולטים בכל מדינות ה-OECD. עבור כל מדינה נבחן אופן חישוב הקו, שינויים שנערכו לאחרונה או מתוכננים בקו העוני, שימושים בקו העוני, ופרסומים רשמיים בעניין. החומר נאסף באמצעות סקירת ספרים, מאמרים המתמקדים במדינות ספציפיות וחומרים של לשכות הסטטיסטיקה השונות. בשלב השני נבחנו מספר כלים למאבק בעוני, תוך השוואה בין מדינות שונות שנעזרו בכלי.

באופן מסורתי קווי העוני הבולטים הם קו עוני מוחלט המניח שפרטים הם עניים אם הם לא יכולים להרשות לעצמם סל בסיסי של מוצרים, וקו העוני היחסי המניח כי לא ניתן למדוד עוני של אנשים במבודד מהשינויים המתרחשים בחברה ולכן משווה את הכנסתם (או צריכתם) לשיעור מההכנסה החציונית. על הקו הראשון נמתחה ביקורת שהוא קיצוני מדי ואינו מתאים למדינות מפותחות, בהן השתתפות פעילה בחברה דורשת יותר מסל בסיסי, ועל הקו השני נטען שהוא בוחן בעיקר אי-שוויון ויראה שחלה החמרה במצב העניים גם בתקופות שמצבם השתפר, אך בקצב איטי יותר משאר האוכלוסייה. הביקורת על הקווים הובילו לפיתוח גישות אלטרנטיבות למדידת עוני.

בין הגישות האלטרנטיביות ניתן למנות מחסור חומרי, הבוחן מחסור במוצרים באמצעות שורה של אינדיקטורים, גישה סובייקטיבית, השואפת להתבסס על קולותיהם של העניים עצמם, ואת גישת היכולות, המניחה כי אנשים סובלים מעוני כאשר אין להם את היכולות לקיים תנאי חיים שונים (פונקציות שונות בחיים כגון השכלה או גישה למים נקיים) ברמה סבירה. הגישה הרב ממדית מבוססת על שילוב גישות שונות ויצירת מדד מורכב יותר.

מגמות העולות מתוצאות סקירה במדינות ה-OECD

מסקירה של דרכי מדידת העוני במדינות ה-OECD עולה כי מדינות מודדת עוני במגוון אמצעים ואין כלל אחידות בגישה או במתודולוגיה. מצד שני, בשנים האחרונות חל תהליך הדרגתי של סטנדרטיזציה של קווי עוני גם ברמה הלאומית, במיוחד במדינות האיחוד האירופי. כמעט כולן מודדות כיום עוני על פי הנחיות האיחוד, הבודק סיכון לעוני באמצעות השוואה ההכנסה ל-60% ההכנסה החציונית, וכן בוחן במסגרת המדד המרכזי גם מחסור חומרי ומגורים במשק בית עם עצימות עבודה נמוכה. עם זאת, יש לציין שחלק מהמדינות מודדות עוני במקביל גם על פי הגדרה מקומית.

נראה כי קווי העוני היחסיים אינם דומיננטיים כפי שנהוג לחשוב. בעוד שהשימוש בקווים מוחלטים בקרב מדינות מפותחות אינו נפוץ, האתגר לקווים היחסיים מוצב משתי מגמות: שימוש בקווי עוני רב-ממדיים הלוקחים בחשבון לרוב אלמנטים יחסיים אך גם כוללים ממדים אחרים כמו צרכים חומריים, וכן שימוש בקווי עוני מרובים אשר חלקם יחסיים וחלקם מתבססים על מתודולוגיות אחרות. באופן כללי נראה שיותר מדינות נעזרות בקווים רב-ממדיים, וצפוי בהם שימוש גובר בשנים הקרובות. התוצאות מלמדות גם שקווי העוני ממשיכים להתפתח במדינות רבות. לעיתים השינוי מתרחש במתודולוגיית המדידה, לעיתים קווים מיושנים מבוטלים ובמקרים אחרים מדינות שומרות על ההגדרה הסטנדרטית ובמקביל מפתחות הגדרה נוספת לקו עוני.

על אף שבמדינות רבות עדיין לא מוגדר קו עוני רשמי, נראה שיש מגמה גוברת של הגדרת קווי עוני. הם מוגדרים בשביל לאפשר השוואה בינלאומית, על פי דרישות של ארגונים חברתיים ובעיקר כדי לשמש אינדיקטורים למעקב אחרי יעדים להפחתת עוני. גם במדינות בהן אין קו עוני רשמי מתבסס קו עוני חצי-רשמי בהדרגה, ועולות דרישות פנימיות או חיצוניות להגדרת קו רשמי.

לרוב נשמרת ההפרדה בין קו העוני לבין מדיניות הרווחה במדינה. שימוש בקו העוני כבסיס לקביעת זכאות לקצבאות או הטבות אחרות קיים במספר מצומצם של מדינות בהן מוגדרת רמת קיום מינימלית המהווה מעין קו עוני מוחלט, והיא משמשת לקביעת זכאות להטבות מסוימות. ברוב המדינות הנעזרות בקו עוני יחסי או רב-ממדי קו העוני אינו קובע אילו משקי בית זכאים להטבות.

מגמה חשובה נוספת היא של העברת חוקים להפחתת העוני, בעיקר בקרב ילדים, והצבת יעדים להפחתת העוני. חוקים אלה מחייבים את הממשלה לגבש אסטרטגיה למאבק בעוני, ולדווח בקביעות על התקדמותה. האסטרטגיה נוטה לכלול יעדים רשמיים ומדידים להפחתת העוני, הקמת נציבות לטיפול בנושא והגדרת אמצעים למדידת עוני.

לאור ההצלחה של כלים אלו, ראוי לשקול להציב גם בישראל יעדים ממשיים להפחתת העוני. על מנת שיעדים אלו ישפיעו על השיח הציבורי והמדיניות הם צריכים להיות מעוגנים בחוק. האסטרטגיה להפחתת עוני והמעקב אחר היעדים יאפשרו לבחון אילו כלים יעילים יותר ואילו פחות והדיווחים הקבועים יובילו לשקיפות רבה ויאפשרו לציבור לזהות טוב יותר את הפעילות הציבורית בתחום.

כלים להפחתת העוני

במסגרת המחקר נסקרו חמישה כלים למאבק בעוני: הטבות כספיות מותנות, מס הכנסה שלילי, חשבונות פיתוח אישיים, רפורמות בקצבת נכות ופעילויות לעידוד ההשתתפות של ילדים בחברה.

הטבות כספיות מותנות מועברות ישירות למשקי בית עניים שמופו מראש, בתנאי שהם עומדים בתנאים בריאותיים וחינוכיים. הכלי נפוץ בעיקר בעולם המתפתח ונמצא כי הוא מצליח להוציא אנשים מעוני מבלי להפחית משמעותית את התמריץ של מבוגרים לצאת לעבודה, וכן מגדיל משמעותית את השימוש בשירותים בריאותיים וחינוכיים.

הניסיון העולמי מלמד שמס הכנסה שלילי מצליח להוציא אנשים לעבודה בלי להפחית משמעותית את מספר שעות העבודה וכן מפחית את שיעור העוני בקרב עובדים עניים. לאור היעילות של הכלי, ראוי לשקול שימוש מורחב שלו בישראל, תוך שימוש באמצעים ממוקדים יותר להגדלת המודעות וסיוע בהגשת התביעה.

במסגרת חשבונות פיתוח אישיים המדינה מעודדת חיסכון באמצעות השוואת הסכום הנחסך לילדים על ידי המשפחות. לחשבונות אלה פוטנציאל לאפשר למשפחות ולילדים לצבור נכסים ולצאת ממעגל העוני. יישום מוצלח של התוכנית דורש בין היתר שיתוף פעולה עם עמותות, אוניברסליות של החשבונות והפקדה אוטומטית מתוך המשכורת.

מספר מדינות ערכו רפורמה בקצבת הנכות כך שהקצבה ניתנת בהתאם ליכולת ההשתכרות של הפרט ותוך עידוד הישארות בשוק העבודה או יציאה אליו. הרפורמה המקיפה ביותר נעשתה בהולנד במטרה להפחית את התלות במערכת הרווחה של בעלי מוגבלויות, הנמצאים בסיכון מוגבר לעוני. הרפורמה הפחיתה את כמות מקבלי הקצבה, אך מוקדם לקבוע האם היא גם הובילה לירידה בשיעור העוני. הנגשת שוק העבודה לבעלי מוגבלויות הינה חלק בלתי נפרד מכלי זה, שבהעדרה עלול לשמש מכשיר לשלילת קצבאות.

פעילויות לעידוד ההשתתפות של ילדים בחברה מתמקדות בשילוב ילדים מאוכלוסיות חלשות בפעילויות חינוכיות, חברתיות ותרבותיות, באמצעות תוכניות ברמה המקומית בתמיכה המדינה. מוקדם להעריך את ההשפעה של תוכניות חדשניות מסוג זה, שמופעלות בין השאר בנורבגיה ובלגיה. אולם, ידוע ממחקרים אחרים כי התערבות דומה בגיל מוקדם תורמת להתפתחות הילד.

מבוא

על אף שקו העוני הראשון נקבע כבר במאה ה-19, הדיון אודות מדידת עוני לא הגיע לידי הכרעה. מדינות ממשיכות למדוד עוני על פי עקרונות שונים ובאמצעות במגוון רחב של מתודולוגיות. אין זה מפתיע שכאשר שוררת מחלוקת על ההגדרה של עוני, מדינות גם נוקטות באמצעי מדיניות שונים כדי להפחית את העוני. העדר הגדרה אחידה מקשה על השוואה בינלאומית ויצירת סטנדרט אחיד. אולם יש גם יתרון בולט בכך שכל מדינה פועלת באופן עצמאי. ניתן ללמוד מההצלחות והטעויות של צעדים שונים למדידת עוני ולמאבק בעוני, ולבחון אילו צעדים מתאימים לישראל. דוח זה בוחן כיצד מדינות ה-OECD מגדירות את קו העוני, ומנתח אמצעים נבחרים למאבק בעוני מרחבי העולם.

ניתן לכאורה לטעון שהדיון על מדידת עוני הוא טכני, ועוסק בהגדרות סטטיסטיות, אך למעשה אופן הגדרת קו העוני חשוב כיוון שהגדרה כמעט לעולם אינה תיאורטית בלבד. לעיתים ההגדרה של עוני משפיעה ישירות על משקי בית כאשר הטבות שונות לבעלי הכנסה נמוכה ניתנות למשפחות המוגדרות עניות. במקרים אחרים קו העוני משפיע על אמצעי מדיניות להפחתת העוני באופן עקיף, באמצעות זיהוי העניים במדינה, הערכה לגבי שיעור העוני ויצירת דיון ציבורי אודות הנושא. מעבר לכך, הגדרה של קווי עוני ברורים חשובה כיוון שהיא מאפשרת למדינות לבחון את מצבה לאורך זמן, וכן לערוך השוואה עם מדינות אחרות ולכן כמעט בכל מדינה מתפרסמות הערכות רשמיות או לא רשמיות למספר העניים. אם תחום המחלוקת בין ההגדרות השונות היה קטן, הדיון לא היה חשוב במיוחד, אבל מחקרים מלמדים שקווי עוני שונים מצביעים על אוכלוסיות שונות שאין בהכרח חפיפה ביניהן (Laderchi, Saith, and Stewart 2003).

בחלק הראשון נבחן סוגיות תיאורטיות בקביעת קו העוני. נדון בקווים השונים: הקווים היחסיים והמוחלטים הנפוצים ביותר המבוססים על הכנסה, וכן קווי עוני סובייקטיביים, קווים המבוססים על מחסור חומרי, קווי עוני רב-ממדיים ואמצעים נוספים למדידת עוני. כמו כן, נדון באתגרים מתודולוגיים במדידה, כגון עריכת התאמה לגודל משק הבית, התייחסות לשירותים בעין, מדידת הון ונכסים ועדכון קו העוני. בחלק השני נדון באמצעים המגוונים למדידת עוני במדינות ה-OECD, ונציג את הנעשה במדינות נבחרות (הסקירה המלאה מופיעה בטבלה בנספח). בסוף הפרק נדון במסקנות העיקריות העולות ממנו. לאורך הפרק נציג גם תיבות המתמקדות בחוקים להפחתת העוני. חוקים אלו מציעים יעדים להפחתת העוני, קובעים לעיתים שיטות מדידה, מחייבים את הממשלה או גוף אחר לגבש אסטרטגיה להפחתת העוני, וכן דורשים שהמדינה תפרסם דיווחים קבועים על המאמצים. הפרק השלישי מתמקד בכלים נבחרים להפחתת העוני, בהם נעשה שימוש בעשור האחרון. בעוד שחשוב להמשיך ולשפר את שיטות המדידה של העוני, תוכניות אופרטיביות (שלעיתים מושפעות משיטות המדידה) מבטיחות שיחול שינוי ממשי בשטח, ולכן פרק זה חשוב במיוחד. בסיכום נדון בקצרה במסקנות העיקריות שעולות מהדוח ואשר רלוונטיות לישראל.

סוגיות בהגדרת קו עוני

עוני יחסי ומוחלט במונחים כספיים

בעוד שקיימים אמצעים מגוונים למדידת עוני, רוב המתודולוגיות מבוססות על מדידה יחסית או מוחלטת של ההכנסה או הצריכה. רוב מדדי העוני מתמקדים בהכנסה כיוון שכסף הוא האמצעי הבולט ביותר לסיפוק צרכים, כיוון שהנתונים עבור הכנסה זמינים וכן כיוון שלרוב הכנסה נמוכה מתואמת עם פרמטרים אחרים היכולים להעיד על מחסור (Morduch 2005).

מדידה **מוחלטת** של עוני, מניחה שפרטים הם עניים אם הם לא יכולים להרשות לעצמם סל בסיסי של מוצרים. הסל תמיד יכלול מזון, הוא יכול לכלול מוצרים בסיסיים נוספים כגון ביגוד ודיור ובמקרים מסוימים גם להיקבע על פי צרכים רחבים יותר כמו צריכת שירותים שמאפשרים נגישות למידע והשתתפות בחברה. לעיתים נעשה שימוש במושג עוני מוחלט כדי לתאר עוני קיצוני. לרוב קו העוני המוחלט אכן נמוך יותר ביחס לקו העוני היחסי, ולכן מודד רמות עוני חמורות יותר, אולם קו עוני מוחלט לא חייב בהכרח להעיד על רמת עוני מסוימת וחשוב לציין שבדוח זה הכוונה במושג קו עוני מוחלט, מתייחסת רק לאופן הגדרת הקו.

קווי עוני מוחלטים קיימים שנים רבות, וקו זה הוגדר באנגליה בראשית המאה ה-20. כיום קווי עוני מוחלטים נפוצים בעיקר במדינות מתפתחות. כיוון שהמשך הפרק יוקדש למדינות ה-OECD, ראוי לעסוק כאן בקצרה בשתי השיטות העיקריות למדידת עולם בעולם המתפתח: מדידת עוני על פי תזונה ולפי עלות צרכים בסיסיים (Ravallion 2012). בשיטה הראשונה נמדדים הערכים התזונתיים הנחוצים כדי לחיות חיים בריאים. לרוב החישוב מתבסס על כמות הקלוריות הנחוצה לאדם, לעיתים בהתאם להמלצות של ארגון המזון והחקלאות (FAU) ושל ארגון הבריאות העולמי (WHO), המעריכים שאדם זקוק ל-2,100 קילו-קלוריות ביום. אחד האתגרים בקביעת שיטת החישוב הוא ההחלטה אם להתייחס רק לערכים נורמטיביים או גם להרגלי צריכה. בעידן שבו הרגלי התזונה הולכים ומתרחקים מהמלצות התזונתיות ומראים העדפה למוצרים לא מזינים עם עלות גבוהה לקלוריה (Rio Group 2006:65), להחלטה כזאת חשיבות רבה והשפעה על מספר העניים. בשלב השני נבחנו אילו פרטי מזון נחוצים כדי לצרוך מספיק קלוריות, בהתאם לפריטים הנגישים לאוכלוסייה ענייה, כאשר לעיתים נבנים מספר סלי תצרוכת לאזורים שונים ואוכלוסיות שונות במדינה. לבסוף מחושבים מחירי הפריטים בסל. אפשרות נוספת היא חישוב העלות הממוצעת של קלוריה על ידי חלוקת הוצאות המזון של משקי בית עניים בסך כמות הקלוריות הנצרכות (David 2005).

שיטת הצרכים הבסיסיים מגדירה סל הנחוץ לקיום ומעריכה את מחיר הסל עבור קבוצות שונות במדינה. זוהי השיטה הנפוצה בעולם המתפתח. תחילה מחושב מחיר סל המזון הנחוץ לאדם עני ('קו עוני מזון') כפי שהוסבר למעלה. בשלב השני נערך חישוב של שאר הצרכים. החישוב יכול להתבצע בצורה ישירה, באמצעות הרכבת רשימה של מוצרים ושירותים נחוצים כולל ביגוד, מקלט, דלק, תאורה, מוצרים לבית, שירותי בריאות והיגיינה וחינוך. אפשרות נוספת ונפוצה יותר היא שימוש בחישוב עקיף לפיו עלות שאר הצרכים נקבעת כפונקציה התלויה בעלות צרכי המזון, שיטה המכונה food energy intake method ופותחה בין השאר על ידי רביליון (Ravallion 1994). כדי ליצור את הפונקציה ניתן להניח שעבור משק בית שהכנסתו שווה לקו עוני

המזון, כל הוצאה על צרכים אחרים היא נחוצה. באמצעות בחינה ישירה של משקי בית שהכנסתם קרובה לקו עוני המזון ניתן לזהות את היחס בין ההוצאות על מזון לשאר ההוצאות. אפשרות נוספת היא שימוש ברגרסיה על משקי בית רבים כדי לבחון את שיעור ההוצאות על מזון ברמות הכנסה שונות וכך לחשב את היחס כאשר ההכנסה דומה לקו עוני המזון (David 2005). בשלב הבא ניתן לחשב באמצעות יחס זה את הוצאות משק הבית על מוצרים שאינם מזון כאשר צריכת המזון שווה לכמות המינימלית הנחוצה, וההכנסה הנחוצה לסך ההוצאות בשלב זה נקבעת כקו העוני (ibid.).

בהשוואה בין מגוון רחב של שיטות למדידת עוני (הכוללות מדידה יחסית, מוחלטת, מעורבת ורב-ממדית) נמצא כי השיטה שפותחה על ידי רביליון היא האיכותית ביותר, כאשר הקריטריון לדירוג האמצעים השונים למדידת עוני היה הפער בין סל המזון הנורמטיבי לסל המזון שנצרך בפועל (Fruman and Gottlieb 2011).

הגישה המוחלטת היא כנראה האמצעי הכי אינטואיטיבי למדידת עוני. האתגר העיקרי בשיטה הוא הימנעות מהטיות (כולל הטיות אתנוצנטריות) בקביעת סל ההוצאות הנחוץ ליציאה מעוני. הביקורת העיקרית על מדידה מוחלטת היא שלא ניתן למדוד עוני של אנשים במבודד מהשינויים המתרחשים בחברה ולכן מדד עוני חייב בהכרח להיות יחסי.

עוני יחסי נמדד לרוב באמצעות השוואת ההכנסה של משק הבית לרמת החיים המקובלת באוכלוסייה. הגישה שדוגלת במדידה ביחס לקהילה מניחה שכאשר ההכנסה נמוכה יחסית לא ניתן לחיות בסטנדרטיים המקובלים בחברה ולרכוש שירותים ומוצרים שמאפשרים להיות מוכלל בחברה, ולכן משקי בית עם הכנסה נמוכה יחסית סובלים מעוני גם אם הם מסוגלים לרכוש מוצרי יסוד. גישה זו מתיישבת עם הגדרות סובייקטיביות ונורמטיביות של עוני – אנשים חשים יותר מחסור וגם נתפסים כעניים כאשר הם יכולים להרשות לעצמם הרבה פחות ביחס לחברה הסובבת אותם (Laderchi et al. 2003). יתרון נוסף של קווי עוני יחסיים הוא שהם מאפשרים לחשב את העוני בצורה מהירה יחסית ולזהות מוקדי עוני (David 2005).

מבחינה אופרטיבית העוני היחסי נמדד לרוב באמצעות השוואת ההכנסה לשיעור מסוים מההכנסה החציונית. שימוש בהכנסה חציונית עדיף על ממוצע, כיוון שהכנסה חציונית מושפעת פחות מערכים קיצוניים (ההכנסות הגבוהות והנמוכות ביותר). יש לקחת בחשבון שחלוקת ההכנסות אינה סימטרית, ובדרך כלל החציון יהיה נמוך מהממוצע (Rio Group 2006).

בקווי עוני יחסי נעשה שימוש בעיקר במדינות המפותחות, כאשר לרוב העוני היחסי נמדד באמצעות השוואת ההכנסה של משק הבית למשק בית חציוני באוכלוסייה. הביקורת על מדד כזה הוא השרירותיות של קביעת הסף לעוני, האפשרות שאנשים יהפכו לעניים בלי שמצבם הוחמר, בשל שיפור בקרב שאר האוכלוסייה, וכן הטענה שבפועל המדד בעיקר בוחן אי שוויון.

הגישות לחקר העוני משפיעות גם על האמצעים להפחתת עוני. בעוד שאת העוני המוחלט ניתן לצמצם לרוב באמצעות צמיחה כלכלית, צמצום העוני היחסי תלוי בחלוקת פירות הצמיחה, כלומר בהגברת השוויון. אחת הביקורות על הקווים היחסיים היא שהם מאפשרים מצב שבתקופה של צמיחה העוני יגדל אפילו אם הכנסתם של העניים עלתה, כל עוד ההכנסה החציונית עלתה בשיעור גבוה יותר.

קווי העוני היחסיים יכולים להסביר את השונות הגבוהה בין קווי העוני ברחבי העולם, מפחות מדולר ליום לקווי עוני של מעל 40 דולר. מעניין לציין שבפועל שונות קיימת גם בקווים המוחלטתים. בשל שיטות שונות לחישוב סל הצריכה, אפילו קווי העוני שנתפסים כמוחלטתים ביותר, משתנים ממדינה למדינה וגבוהים יותר במדינות עשירות יותר, כלומר גם הם יחסיים במידה מסוימת (Mowafi 2004; Ravallion 2012).

גישות אלטרנטיביות

הכנסה אינה מעידה בהכרח על עוני, גם כאשר מתייחסים לעוני חומרי בלבד. לעיתים תושבים בעלי הכנסה נמוכה יכולים לרכוש מוצרים מעבר להכנסתם (לדוגמה בזכות תמיכה משפחתית או קהילתית) ולעיתים משקי בית עם הכנסה שאינה נמוכה עדיין לא יוכלו לרכוש מוצרים בסיסיים (למשל בשל הצורך להחזיר חובות). לכן מדד נוסף למדידת עוני הוא 'מחסור חומרי', הבוחן מחסור במוצרים באמצעות שורה של אינדיקטורים. גישה זו עדיין מתבססת על מדידה חומרית של עוני, אך בוחנת תוצאת (רכישת מוצרים ספציפיים) במקום אמצעים כלכליים. לרוב החוקרים מסכימים על הגדרת מחסור חומרי כ'הדרה מאורח החיים המינימלי המקובל בחברה בה חי הפרט בשל משאבים לא מספקים' והגדרה מקובלת נוספת היא 'מחסור במוצרים הנתפסים כנחוצים' (Boarini and D'Ercole 2006:13).

שיטת העוני החומרי פותחה בין היתר על ידי טאונסנד (Townsend 1979) שטען שאמצעים קודמים למדידת עוני אינם מספיקים או עקביים, ולכן הוא הציע למדוד מחסור. על פי טאונסנד הגישה המוחלטת אינה רלוונטית או נכונה למדידת עוני, אך הגישה היחסית בודקת בפועל אי-שוויון. לטענתו יש צורך בגישה אשר מגדירה עוני על פי אורח החיים המקובל בחברה ולא על פי צריכה במונחים כספיים. יתרון נוסף של הגישה הוא שקו העוני על פי גישה זו אינו שרירותי ועומד על דווקא 50% או 60% מהשכר הממוצע, אלא משקף מצב שבו חל שינוי משמעותי ברווחת משק הבית (Townsend 1979). כמו כן, הגישה מזהה תופעות של עוני ארוך טווח ולא רק מקרים שבהן ההכנסה או הצריכה עולה או יורדת באופן זמני ומשקי הבית יכולים באמצעים שונים לשמור על אותה רמת חיים (Boarini and D'Ercole 2006).

מספר מדינות נעזרות היום בשיטה המחסור היחסי, והעוני נמדד באמצעות סקר שבו הפרטים נשאלים אם יש ברשותם רשימה של פריטים אשר נתפסים כחיוניים לאורח חיים נורמלי. אם למשק בית חסרים מוצרים ברשימה, הם נשאלים אם הם ויתרו על כך מרצון, ותשובה היא שלילית מעידה על מחסור במשק הבית (Headey 2006). האתגר המרכזי בשיטה הוא יצירת רשימת מוצרים שאינה שרירותית ומוסכם שהיא משקפת עוני באופן עקבי. לכן חשוב להגדיר סט של עקרונות או אקסיומות לקביעת המוצרים ברשימה – למשל לכלול בה רק מוצרים שברשות רוב האוכלוסייה, שנתפסים כחיוניים ושרלוונטיים לכל משקי הבית. כמו כן, חשוב לכלול מספר רב של מוצרים כדי להימנע מהגדרת משק בית כעני כיוון שבשל נסיבות מקריות אין ברשותו במקרה מוצר בודד שהוגדר כחיוני. אתגרים נוספים בשיטה כוללים שקלול של המוצרים השונים, וקביעת רמת סף, כלומר כמה מוצרים צריכים להיות חסרים למשק בית כדי להגדירו כעני. מעבר לכך, קיים קושי במציאות רשימת מוצרים אשר יאפשרו השוואה של רמת העוני בין מדינות שונות, ולעיתים הפתרון הוא הענקת משקלים שונים למוצרים בהתאם למדינה (Boarini and D'Ercole 2006).

בניגוד לגישות האובייקטיביות שמתיימרות לבחון באופן ניטרלי את העניים, **הגישה הסובייקטיבית** לחישוב קו העוני מתבססת על קולותיהם של העניים עצמם (David 2005:108). הגישה נחוצה כיוון שלעיתים קולות מקומיים לא נשמעים בתהליכי ההגדרה של עוני וקביעת מדיניות. על פי הגישה הסובייקטיבית, בדיוק כפי שברחבי העולם למדינות שונות יש קווי עוני שונים, כך גם בתוך המדינה לאנשים שונים אין הגדרה אחידה של עוני. לרוב הנשאלים לא מתבקשים להגדיר באופן ישיר אם הם עניים או לא, אלא לענות על שורה של שאלות לגבי תפיסתם של עוני, למשל מהי להערכתם ההכנסה המינימלית שניתן לחיות ממנה. באמצעות התשובות מוגדר קו עוני כפי שהתושבים הרלוונטיים תופסים אותו (Ravallion 2012). אפשרות נוספת היא שהגישה הסובייקטיבית דווקא תאפשר ניתוח איכותי של העוני באמצעות דיון פתוח עם העניים, אשר מספק תובנות שלא עלולות בניתוח כמותי. כיוון שהדיון נערך ברמת הפרט, הוא מאפשר ניתוח עמוק יותר מרמת משק הבית המקובלת, כגון הבחנה בין הצרכים של גברים ונשים, ושל צעירים ומבוגרים בתוך משק הבית (Mowafi 2004). חשוב לציין שבכל מקרה יש סכנה שהניסוח של השאלה והמראיין ישפיעו על תשובות הנשאלים.

הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית וארגונים נוספים אימצו את המתודולוגיה ההשתתפותית של הגישה כמרכיב בדוחותיהם במסגרת המושג - PPA – Participatory Poverty Assessment. אחד האתגרים בגישה הוא הגעה לתושבים מקומיים, ובמיוחד לתושבים מוחלשים, ורכישת מספיק אמון כדי לערוך ראיונות כנים. אתגר נוסף הוא ניתוק ההשפעה של המראיינים וכותבי הדוחות אשר אינם חיים בעוני. מחקר מקיף של הבנק העולמי מלמד שהעניים במדינות מתפתחות מתייחסים לעוני בצורה רב-ממדית, הם שמים פחות דגש על הכנסה כספית ומקנים יותר חשיבות לאוכל, דיור ואדמה, וכן לתשתיות בסיסיות כמו כבישים ומים, ליכולות לקיים נורמות חברתיות, לקשרים חברתיים וכן לגורמים פסיכולוגיים, כגון חוסר ישע, רגשי נחיתות, השפלה ובושה (Narayan 2000). על אף שהבנק העולמי מתייחס לקולות של העניים בהמלצותיו, במקרים רבים קולות אלו לא משפיעים ממש על תוכניות הארגון ומשמים עלה תאנה בדוחות או כאמצעי פורמלי בלבד לשיתוף של הציבור (Laderchi et al. 2003).

מעבר לאתגרים הטכניים, ולהטיה שנוצרת כתוצאה מבחירת השאלות שאותם שואלים את העניים (Rio Group 2006), הביקורת העיקרית על הגישה הסובייקטיבית היא שהתחושה של אנשים שמרגישים עניים, אינם בהכרח מעידה על מצבם בפועל. לעיתים ההערכה של אנשים על מצבם תהיה מוטה בשל אינפורמציה מוגבלת ותלויה בחינוך ובנסיבות. נוסף לכך, העניים אולי מומחים למצב של חייהם, אבל אינם מומחים לעוני לגורמים המבניים שהביאו להחמרת העוני.

גישת היכולות (capability approach), שפותחה על ידי סן, מאפשרת לזהות חלק מאותם גורמים שהעניים עצמה זיהו כחשובים בגישה הסובייקטיבית. על פי הגישה אנשים סובלים מעוני כאשר אין להם את היכולות לקיים תנאי חיים שונים (פונקציות שונות בחיים) ברמה סבירה (Sen 1985). כסף הוא רק אמצעי, ולכן אין היגיון בלהתמקד בו אם הוא אינו ממומשים לכדי רמת חיים. כך למשל, משק בית במצב כלכלי סביר עדיין יכול להיות מוגדר כמצוי בעוני, אם לפרטים באותם משקי בית אין השכלה או גישה למים נקיים. גישה זו עדיין מתייחסת להכנסת הפרטים, אך גם שמה דגש על המאפיינים שלהם, על מוצרים ציבוריים (כולל בריאות

חינוך) ועל הסביבה שבה הם חיים. גם היכולת לתרגם הכנסה לרווחה תלויה בשלל גורמים. הגישה לא מוגבלת לעולם החומרי ויכולה לעסוק גם ביכולות פוליטיות ותרבותיות.

היתרון העיקרי של הגישה היא היותה רב-ממדית והעובדה שהיא מתמקדת במטרה – היכולת לקיים סבירים, ולא הכנסה שהיא סך הכל אמצעי להשגת אותה במטרה. אך במקביל יתרון זה מוביל לאתגר מרכזי במדידת העוני, ובהתייחסות לכל היכולות הרלוונטיות (Laderchi et al. 2003:14). בנוסף לקושי הטכני, נמתחת ביקורת על הגישה בכך שהיא מתמקדת ביכולות של הפרטים, ולא במוסדות חברתיים-פוליטיים אשר יכולים למנוע מימוש של אותם יכולות.

גישת היכולות לא זכתה עד כה לאימוץ נרחב ברמת המדינה אם כי לעיתים נעשה שימוש בגישה במסגרת עבודה של החברה האזרחית למשל באוסטרליה (Headey 2006). אך הגישה השפיעה על מדדי העוני של ארגון הפיתוח של האו"ם. מדד העוני המקורי של הארגון (Human Poverty Index) התייחס במפורש לשלל יכולות באמצעות אינדיקטורים שבחנו עבור מדינות מתפתחות את הסיכוי לחיות עד גיל 40, גישה למים נקיים, תת משקל בקרב ילדים, וידעת קרוא וכתוב. עבור מדינות מפותחות האינדיקטורים בחנו הכנסה, סיכוי לחיות על גיל 60, אבטלה ארוכת טווח ויכולת קרוא וכתוב פונקציונליות. המדד החדש על האו"ם למדידת עוני מתבסס גם הוא על גישת היכולות ומכונה 'מדד העוני הרב-ממדי' (Multidimensional Poverty Index). הוא מתייחס לאינדיקטורים שונים המעידים על תנאי חיים (גישה לחשמל, גישה למים נקיים, גישה לביוב, רצפת הבית, שימוש בדלק "מלוכלך" לבישול, העדר רכוש בסיסי) בריאות (תזונה, תמותת ילדים) וחינוך (ילדים רשומים לביה"ס, שנות לימוד) (UNDP 2011).

השיטה הרב-ממדית, מזוהה גם עם שיטת היכולות של סן, וניתן לראות בה גישה נפרדת או המשך הפיתוח של גישת היכולות. הגישה התפתחה מאוחר יחסית ומבוססת על שילוב גישות שונות – נניח הכנסה כספית, מחסור חומרי ועוני סובייקטיבי. חוקרים החלו להיעזר בגישה באמריקה הלטינית, אוסטרליה ואירופה בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90, למשל מחקרים נעזרו בנתונים כדי לבחון איך השיטה מציגה את העוני באירלנד (Callan, Nolan, and Whelant 1993). בהמשך השיטה אומצה על ידי סקרים רשמיים באוסטרליה וניו זילנד, באמריקה הלטינית, באיחוד האירופי (Rio Group 2006:121) ובמדינות רבות שוקלים את השימוש בגישה זו.

מבחינה תיאורטית, רינגן (Ringen) טען שיש לשלב בין מדידת הכנסה למחסור חומרי. הוא הסביר שהכנסה נמוכה יכולה רק להעיד על הסתברות למחסור ולא על מחסור ממש, כך למשל אנשים יכולים לא לסבור ממחסור אם ההכנסה הנמוכה היא זמנית והם חיים על חסכוניות. מצד שני, התמקדות רק במחסור חומרי גם אם היא אינה מספיק, כיוון שיתכן שעניים חיים כמו עניים, אך אינם באמת עניים, לכן צריך לזהות שאנשים חיים בעוני ואין להם אלטרנטיבה כלכלית (Ringen 1987). הטענות בעד השימוש בשיטה הרב-ממדית אינן רק תיאורטית. נתונים מלמדים שאין חפיפה רבה בין העניים המזוהים בכל אחת מהקטגוריות ולכן כל גישה חד-ממדית מספקת תמונת מצב חלקית ביותר של העוני במדינה. הסיבות להעדר חפיפה כוללות את העובדה שהכנסה בוחנת את המצב הנוכחי, בניגוד למחסור חומרי שיכול להעיד על עוני ארוך טווח, התייחסות מוגבלת להון במדדים המבוססים על הכנסה ובעיות מתודולוגיות בבחינת הכנסה בהן נדון בהמשך (Boarini and D'Ercole 2006:45).

השיטה הרב-ממדית מאפשרת להבחין בין קבוצות שונות של עניים. כך למשל כאשר נעזרים בממדים של הכנסה ומחסור חומרים, ניתן לזהות אנשים שבהכרח עניים (עומדים בשני הממדים), בהכרח לא עניים (לא עומדים באף קריטריון), בסכנה לעוני (משקי בית שסובלים מהכנסה נמוכה, אך בינתיים אינם סובלים ממחסור בזכות חסכוניות או סיוע של הקהילה) ומשקי בית בתהליך יציאה מעוני (במחסור חומרי והכנסה גבוהה מקו העוני) (Rio Group 2006).

המורכבות של השיטה, מהווה גם אתגר גדול מתודולוגי גדול. סילבר (silber), מסביר שאחד האתגרים הוא בחירת הממדים שאותם יש למדוד, ואיך ראוי לקבוע את סף העוני בכל ממד וממד (Ramos and Silber 2005). כמו כן, לא ברור מהי השיטה האידיאלית לשילוב ממדים שונים. האם ראוי קודם לשלב את הממדים ואז לקבוע סף לעוני, או שיש לקבוע סף נפרד לעוני בכל ממד. במקרה הראשון, ניתן לשלב את הממדים במגוון רחב של אמצעים, כולל שיטות סטטיסטיות קלאסיות (למשל factor analysis, cluster analysis), מודלים פסיכומטריים, וניתוחי יעילות שונים (Silber 2007). במידה וסף העוני נבחר בכל ממד בנפרד, עדיין יש לקבוע בסוף התהליך מי הם העניים על פי הממד הרב הממדי. בעוד שחלק מהמחקרים דורשים שעניים יעמדו בכל הממדים כדי להיחשב עניים (חיתוך), אחרים טוענים שגם אדם שעני על פי ממד אחד צריך להיתפס כעני (איחוד). עלו אף הצעות לגרסאות ביניים, לפיהם רק אנשים שעומדים במספר מסוים של ממדים יוגדרו כעניים (Alkire and Foster 2009), וכן אמצעים מורכבים יותר לשילוב הממדים השונים (Silber 2007). ביקורת נוספת עולה על כך שבשיטה חלה 'ספירה כפולה', כאשר למשל איכות הדיור נבחנת באמצעות אינדיקטורים של מחסור חומרי, וכן באמצעות ההכנסה המוקדשת לדיור, ולכן הוצע למשל לא לכלול במדידה הכנסות שמוקדשות לצרכים שנבחנים באינדיקטורים החומריים (Rio Group 2006).

לאחרונה המושג הדרה חברתית נעשה רלוונטי יותר ויותר להגדרת עוני, בעיקר באירופה, אשר שמה דגש על כך שכל האזרחים זכאים לקחת חלק בצמיחה כלכלית ואינטגרציה חברתית (Walker 2011). המושג מתאר תהליך שבו אוכלוסיות מודרות מהשתתפות מלאה בחברה בה הן חיות, ונדחקות לשוליים אפילו במדינות מפותחות עם מערכת רווחה מתפקדת. הגישה מלמדת על החשיבות של 'הון חברתי' ורשתות חברתיות לרווחה. מקובל לבחון את ההדרה החברתית באמצעות השתתפות בשוק העבודה, אך היום גם נעזרים במושג כדי לתאר השתתפות במובן רחב, למשל כהעדר גישה לשירותים, למערכת הפוליטית או לזכויות אדם ואזרח. המטרה של הגישה היא הסרת חסמים מוסדיים מבניים המונעים השתתפות תקינה בחברה (Headey 2006).

בדומה לגישה היכולות גם הדרה חברתית היא גישה רב-ממדית, אולם בניגוד לגישות הקודמות, בגישה זו ייתכן שאדם עם יכולות רבות עדיין ייחשב כעני אם הוא לא יכול לקחת חלק מרכזי בחברה. הבדלים נוספים בין גישה זו להגדרות אחרות של עוני היא שהדרה חברתית מתארת תהליך דינאמי של התדרדרות ושהדרה חברתית לעיתים יכולה לאפיין קבוצות או קהילות ולא רק משקי בית (Laderchi et al. 2003).

האתגר בהגדרת עוני על ידי הדרה חברתית טמון באופרציונליזציה של המושג. בכל מדינה יש משמעות אחרות להשתתפות פעילה בחברה, ולכן צפוי שההגדרה תשתנה ממדינה למדינה. החיסרון הבולט בגישה זו הוא

ההנחה המובלעת שהחברה היא האחראית העיקרית למצב העניים, ושהפעולות של הפרטים זניחות יחסית בקביעת רווחתם.¹

אתגרים מתודולוגיים ותיאורטיים של קווי העוני המוניטריים

כיום רוב קווי העוני הם עדיין מוחלטים או יחסיים, אם כי חל שימוש גובר בקווים רב-ממדיים ושימוש באינדיקטורים למחסור חומרי. בחלק זה נעמוד על האתגרים המתודולוגיים של קווי העוני, תוך התמקדות בקווים הנפוצים יותר.

- **צריכה מול הכנסה** – את הקווים היחסיים והמוחלטים ניתן לבסס על הכנסת משקי הבית או צריכתם. סקר של האו"ם גילה שמעל 50% מ-84 המדינות שהשתתפו בסקר נעזרו בנתונים אודות צריכה, וכ-12% נעזרו הן בנתונים על הכנסה והן בנתונים על צריכה (Morduch 2005), אולם לפחות במדינות מפותחות מדידת עוני על ידי הכנסה עדיין נפוצה יותר. השימוש בנתוני צריכה עדיף כיוון שהיא משקפת רווחה בצורה מדויקת יותר וכיוון שהוא פחות חשופה לתנודתיות קצרת טווח ומהווה אומדן טוב יותר להכנסה בטווח הארוך (Laderchi et al. 2003:8). כמו כן, צריכה עדיפה בשל הבעיות במדידת הכנסה לא מדווחת. שיקולים תיאורטיים בעד שימוש בהכנסה למדידת עוני הוא שיש חשיבות גם לחסכוניות או חובות של משק הבית במדידת הרווחה שלו ושהכנסה משקפת את הזדמנויות שניצבו בפנים משק הבית, כלומר גישה למשאבים ולא השימוש בהם (Rio Group 2006). את השימוש בנתוני הכנסה ניתן להסביר בין השאר בכך שנתונים אלו לעיתים זמינים ונוחים יותר לאיסוף, לפחות במדינות מפותחות. אם כי גם באיסוף נתונים על הכנסה קיימים קשיים מתודולוגיים: יש סכנה שמרואיינים ישקרו כאשר הם נשאלים על הכנסתם, בחינת ההכנסה מחייבת התייחסות לתקופות זמן ארוכה יותר בשל שינויים עונתיים וכן קיים קושי במדידת ההכנסה של עצמאיים (Gibson 2005). בכל מקרה יש לזכור שבמקרים רבים הגדרת עוני על פי הכנסה תזוהה משקי בית אחרים כעניים ביחס להגדרה על פי צריכה (Headey 2006).

- **שירותים בעין** – רוב קווי העוני נקבעים על פי ההכנסה לאחר מיסוי ישיר, אך מתעלמים משירותים בעין (in kind services) ומסים עקיפים. כתוצאה עלולים להיווצר עיוותים בהגדרת האוכלוסייה הענייה. כך למשל אם נשווה שתי משפחות, משפחה שהכנסתה נמוכה מעט ביחס לקו העוני, אך זוכה לשירותים רפואיים ודיור ביחס למשפחה עם הכנסה גבוהה יותר שנאלצת להוציא שיעור גבוה מהכנסותיה על שירותים אלו, סביר שהמשפחה השנייה עניה יותר על אף שרק המשפחה הראשונה תוגדר כענייה. על פי ההיגיון הזה כדאי לממשלה להפריט מערכות ציבוריות כדי להקטין את העוני הרשמי (ibid.), גם אם בפועל לא יחול שום שיפור או חסכון כתוצאה מהמהלך.

דוגמא נוספת היא סבסוד שכר הדירה. קווי העוני שאינם מתחשבים בשירותים בעין, לוקחים בחשבון הנחות בדיור רק כאשר הן מוענקות ישירות למשפחה, ולא כאשר הן מתבטאות בהנחה משמעותית בשכר

¹ Wagle, Udaya - Rethinking Poverty - Definition and Measurement. Open Forum, UNESCO 2002.

דירה. כדי להתמודד עם הבעיה ניתן לקחת בחשבון את כל הסיוע בדיור, או להתעלם מאמצעי הסיוע וגם מההוצאות של משקי בית על דיור (Whiteford and Adema 2007).

לרוב שירותים ציבוריים ומסים עקיפים לא נבחנים בשל מחסור בנתונים מתאימים. מחקרים אשר מתבססים על הגדרה מורחבת של עוני הכוללת גם גורמים אלו מגלים ששירותים ממשלתיים מצמצמים את העוני בעוד שמסים עקיפים מגדילים אותו.

- **עבודות במשק הבית** - מעבר לשירותים בעין, גם עבודות במשק הבית, המכונים גם שירותים בעין פרטיים, מהווים אתגר מתודולוגי. אם נשווה שני הורים, הורה שעובד מול הורה שבוחר להישאר בבית, אבל חוסך כך בהוצאות על גידול הילדים, אוכל ותיקונים, ברור שהפערים בהכנסות ההורים מטות כלפי מעלה את הפערים ברווחת ההורים, ולכן ייתכן שההורה שנשאר בבית ייתפס כעני על אף שאינו כזה. ניתן לקחת בחשבון עבודה במשק הבית, אך יש בכך מספר אתגרים מתודולוגיים כולל ההחלטה של אילו מטלות לכלול, ואיזה שווי להעניק לכל מטלה, וכיום המדדים מוגבלים בהתייחסות לעבודות כאלו (Rio Group 2006:122). הדיון על עבודות במשק הבית חושף בעיה עמוקה יותר בחקר העוני המבוסס על הכנסה או צריכה. קווי העוני מתבססים רק על הממד הכספי ומתעלמים מממד הזמן, למרות שפועל אנשים מפיקים רווחה משילוב שני הגורמים. הבעיה מובילה לעיוותים בהגדרת העוני ובמדיניות הסיוע לעניים. כך למשל, כל שיטה של מדידת עוני המבוססת רק על הממד הכספי תפלה משפחות חד-הוריות הסובלות מפחות זמן פנוי לעבודות בית, ואשר גם כך נוטות להיות עניות בשיעורים גבוהים (Vickery 2005).

- **הון ונכסים** – קווי העוני המתבססים על צריכה או הכנסה אינם בוחנים את ההון של משק הבית. לעיתים ההון נספר כאשר הוא מתורגם להכנסה (באמצעות דיבידנדים או ריבית למשל), או לצריכה (באמצעות שימוש בחסכונות בגיל הפנסיה). אולם, לעיתים נכסים גם מונעים הוצאות. כך למשל משק בבית שבבעלותו דירה, חוסך הוצאות על שכר דירה מדי חודש. אם משק הבית היה משכיר את הבית וגר בשכירות בדירה אחרת, הכנסתו היתה גדלה, למרות שלא היה בהכרח שינוי במצבו הכלכלי, ולכן יש חשש מהטיה של קו העוני בכל הקשור לבעלי בתים. לכן מבחינה אידיאלית, קווי עוני צריכים להתחשב בכך ולכלול את עלות השכירות התיאורטית של הדירה בהכנסות ובהוצאות של משק הבית.

- **התאמה לאזורים** – קו עוני לאומי המבוסס על הכנסה או צריכה מוניטרית לא מתחשב בכך שיוקר המחיה אינו אחיד במדינה, כלומר יש פערים בין אזורים שונים בשווי כוח הקניה של אותה הכנסה. לכן עולה השאלה האם צריך להשוות את ההכנסה של משק בית להכנסה החציונית במדינה או לתת-קבוצה מצומצמת יותר. קו עוני שאינו מתחשב בפערים עלול להפריז בשיעור העוני באזורים עניים יותר ולהוביל להערכת חסר של עוני באזורים בהם יוקר המחיה גבוה. פתרון אפשרי, שבו נעשה שימוש לעיתים, הוא הגדרת קבוצות שונות (לפי אזורים או מאפיינים) וקביעת קו עוני נפרד לכל קבוצה, למשל קו עוני אחד לתושבים עירוניים ואחר לתושבים כפריים. אולם פתרון זה יוצר אתגר מתודולוגי של הגדרת הקבוצות, ועלול להוביל למצב שקו העוני בקבוצות עם העדפות יקרות יותר יהיה גבוה יותר ביחס לקבוצות עם העדפות יותר זולות ללא קשר ליוקר המחיה. אפשרות נוספת היא ליצור מדד יוקר מחיה אזורי ואז לערוך התאמה להכנסות של הפרטים בהתאם לאזור בו הם גרים (Rio Group 2006:61).

• **הרכב משק הבית** – לרוב נקבעים מספר קווי עוני עבור משקי בית בגדלים שונים. הדרך טריוויאלית ביותר לתרגם קו עוני ליחיד לרמת משק הבית הוא להכפיל את קו העוני במספר הפרטים בבית. אולם סביר שמשפחות נהנות מיתרון לגודל, כיוון שמשפחות יכולות להתחלק בחלק מהרכוש הנצרך. כך למשל זוג מתחלק מחלק מהאנרגיה הנצרכת לחימום הבית, וילדים יכולים ללבוש בגדים שנרכשו במקור עבור ילדים מבוגרים יותר. לכן קווי העוני עוברים התאמה לגודל משק הבית, ולא גדלים בקצב לינארי, וקו העוני עובר התאמות על פי הרכב וגודל המשק הבית, כדי להימנע מהטיה במדידת העוני (ibid 37).

נעשה שימוש בלוחות שקילות מגוונים להמרת גודל המשפחה לקו העוני. לרוב לכל פרט במשק הבית מוענק ערך על פי גודל משק הבית והמשפחה. כך על פי 'לוח אוקספורד' המכונה גם 'לוח שקילות OECD הישן', לפרט הראשון הוענק ערך של 1, לכל מבוגר נוסף 0.7 ולכל ילד נוסף 0.5. על פי לוח זה קו העוני עבור משק בית של הורה ושני ילדים יהיה כפול ממשק בית של אדם יחיד, על אף שמספר הפרטים גדול פי שלוש. על פי 'לוח OECD המותאם', לפרט הראשון הוענק ערך של 1, לכל מבוגר נוסף 0.5 ולכל ילד נוסף 0.3. בפרסומים חדשים של ה-OECD נעשה שימוש בלוח שקילות חדש בו ההכנסה של משק הבית מחולקת בשורש של מספר הנפשות. כלומר, לוח זה מניח שלמשק בית של תשעה פרטים יש צרכים הגדולים פי שלושה ממשק בית עם פרט יחיד (Whiteford and Adema 2007:12). מדינות רבות נעזרות בלוחות אחרים המותאמים לצרכים שלהם.

גם במקרים שמוודדים עוני של משקי הבית לפי סל מזון יש צורך להתאים את ההוצאות לגודל המשפחה, לגילאי הפרטים ומינם. במשפחות גדולות מספר גדול יותר של ילדים, ולכן לא סביר לחלק את סך הקלוריות שצורך משק הבית במספר הפרטים. מקובל להעניק משקל שונה לפרטים שונים במשק הבית על פי גיל ומין בהנחה שלפרמטרים אלו השפעה על כמות המזון שהם צורכים (למשל ניתן להניח שצעירים מתחת לגיל 15 צורכים חצי מכמות המזון של בוגרים, ושילדות צורכות פחות מזון מילדים) (David 2005:113). חשוב לציין שלמרות שהנושא הוא לכאורה טכני, מחקרים מראים שאופן החישוב משפיע דרמטית על קו העוני במדינה (Coulter, Cowell, and Jenkins 1992).

אפשרות מתקדמת נוספת היא קביעת לוח השקילות בעת חישוב קו העוני עצמו, למשל באמצעות בחינת הפערים בהוצאות על ציוד לבית במשקי בית בגדלים שונים, ואז חישוב לוח שקילות שונה עבור מוצרים שונים בהתאם לתוצאות האמפיריות. לא נעשה שימוש רב בלוחות כאלו בפועל (Rio Group 2006:40–41) וגם מבחינה תיאורטית לוחות כאלו הם בעייתיים כיוון שהם בעצם קובעות את הצרכים על פי הצריכה בפועל, ולכן קיימת סכנה שהם ישמרו מנהגים מפלים (למשל אם יתברר שגברים צורכים בפועל הרבה יותר מנשים אין זה אומר בהכרח שהצרכים שלהם באמת גדולים יותר במידה משמעותית) (Morduch 2005:38).

לבסוף, צריך לזכור שהתמקדות ביחידת משק הבית, וחישוב העוני בקרב פרטים על פי נתונים של משקי בית, מוביל להתעלמות ממערכת היחסים בתוך הבית. למעשה המרת הכנסת המשפחה לעוני בקרב הפרט, מתבססת על הפעילות של משפחה ממוצעת או אידיאלית ולא על חלוקת ההכנסות בפועל בתוך משק

הבית (Laderchi et al. 2003). ייתכנו מצבים שחלק מפרטי הבית ייהנו מהכנסה גבוהה יותר ויחיו מעלה קו העוני, בעוד שאחרים יחיו בעוני. באופן דומה מקובל לבחון את מספר הילדים העניים על פי מספר הילדים שמתגוררים במשקי בית שהכנסתם נמוכה מקו העוני, אך מדד זה סביר רק אם משקי הבית אכן נעזרים בהכנסתם לקידום רווחת הילדים (Richardson 2011), בפועל לעיתים קרובות ייתכן גם מצב בו ההורים במשפחה יהיו עניים, אך ילדם לא יחיו בעוני כי ההורים יקריבו את רווחתם למען הילדים (Rio Group 2006:131).

- **עדכון קו העוני** – לאחר שקו העוני מוגדר יש צורך לעדכן אותו כדי שיישאר רלוונטי בהתאם לשינויים חברתיים, שינויים במחירים ובהכנסות. בכל הקשור לעדכון הקו, קווים יחסיים, הם גם יחסיים ביחס לתקופה (Townsend 1979) וחלקם מתעדכנים אוטומטית, למשל קו שמוגדר ביחס להכנסה החציונית מתעדכן בהתאם לשינויים בהכנסה. קווים המתבססים על מחסור חומרי מהווים אתגר גדול יותר, כיוון שקווים אלו לא מתעדכנים אוטומטית אך זקוקים לעדכונים לעיתים קרובות, כיוון ששינוי חד במחיר של מספר מוצרים יכול להשפיע על שיעור משקי הבית שמחזיק בהם וכך על שיעור העניים, ללא קשר לשינוי במצב המאקרו-כלכלי.

את קווים המוחלטים מסובך יותר לעדכן. לכאורה קווים אלו לא אמורים להשתנות עם הזמן, אולם גם קווים אלו אשר מתבססים לרוב על סל של מוצרים, דורשים שינוי בהתאם לשינוי במחירי סל המוצרים, בשינוי במדד המזון או במדד הכללי (שבו לרוב נעשה שימוש (Morduch 2005:42)). הקו גם לעיתים צריך להתעדכן בהתאם לשינויים בהרגלי הצריכה של הציבור. כמו כן, במקרים רבים יש צורך להגדיר מחדש את סל המוצרים או את כל הקו על פי שינויים בתפיסת העוני בציבור. אפילו קווים מוחלטים צריכים לקחת בחשבון שהתפיסה של עוני משתנה ביחס לתקופה. אולם בפועל, לא פעם עדכונים בהגדרות הקו מעוררים התנגדות פוליטית כיוון שהם צפויים להראות על גידול במספר העניים (Ravallion 2012)

- **טווח הזמן** – שאלה טכנית קריטית נוספת היא טווח הזמן שבו מזוהה עוני. לרוב עוני נמדד במונחים שנתיים ולעיתים חודשיים או רבעונים, אך ניתן למדוד גם עוני לתקופות ארוכות יותר. כיוון שמשקי בית רבים יוצאים מעוני ונכנסים לעוני לעיתים קרובות, בדיקת טווח זמן רחב תוביל לזיהוי של פחות עניים. לעיתים ניתן להיעזר במדדים נפרדים לעוני כרוני ועוני זמני, בעיקר כיוון שגם עוני זמני מהווה מדד חשוב בעיקר בתקופות קריטיות של החיים כגון ילדות מוקדמת (Laderchi et al. 2003:6).

- **שרירותיות של קביעת סף לעוני** - מעבר לבעיות המתודולוגיות, קיימת בעיה תיאורטית בכל קו עוני ללא קשר להגדרתו. קו עוני מניח שיש נקודת חוסר רציפות בין עניים ללא עניים. כלומר שקיים הבדל משמעותי בין האנשים מעל ומתחת לקו שמצדיק התייחסות אחרת (מבחינת מדיניות או מחקר). חלק מהקווים מנסים להצדיק נקודה זאת בטענה שמתחת לקו העוני הפרטים אינם יכולים למלא את צרכיהם הבסיסיים או לממש חיים מלאים בחברה (ibid.). אולם כאשר קו העוני נקבע על פי חצי מההכנסה החציונית, נראה שאין באמת הבדל מובהק בין האנשים שמעל ומתחת לקו, אלא שיש רצף של אנשים אשר עניים יותר ופחות (Morduch 2005). כלומר ייתכן שעדיף לבחון את חומרת העוני של אנשים, במקום

להסתפק בהגדרה דיכוטומית שלפיהם אנשים הם 'עניים' או לא 'עניים'. קו העוני הסטנדרטי לא בוחן את חומרת העוני או התפלגות ההכנסה בקרב עניים (Sen 1976). הבעיה בולטת במיוחד כאשר קו העוני משפיע על מדיניות, למשל כאשר בוחנים כמה אנשים חולצו מעוני בזכות תשלומי העברה. ייתכן שתשלומי העברה מסייעים לעניים רבים, אך מעבירים רק מעט אנשים מעל קו העוני, ולכן על פי בחינה זו הם ייתפסו כלא אפקטיביים על אף החשיבות שלהם. למעשה הקו מעודד ממשלות להתמקד באמצעי מדיניות אשר מסייעים לעניים שמצבם הכי פחות חמור, כדי להעלות אותם מעל לקו העוני וכך בקלות להקטין את מספר העניים הרשמי במדינה (Morduch 2005). באופן דומה קו דיכוטומי מעודד ממשלות להתעלם מתושבים שנמצאים מעט מעל קו העוני. בדרום קוריאה למשל פקיד ממשלתי דיווח שאנשים בעלי הכנסה מינימלית זוכים לתמיכה ממשלתית ובסופו של דבר מצבם טוב יותר מאנשים שנמצאים מעט מעל קו העוני ולא זוכים לתמיכה². כמובן שלקו עוני גם יתרונות, הוא מאפשר להציב יעדים מדידים, מדגיש את חשיבות הבעיה ונוח להבנה הן בקרב הציבור והן בקרב מקבלי החלטות.

אחד הפתרונות לשרירותיות של קו העוני הוא הגדרת מספר קווי עוני, נניח קו של עוני וקו של עוני קיצוני. אפשרות נוספת היא הגדרת מדד אחר לעוני שיתייחס גם לחומרת העוני. מדד טוב צריך לעמוד בשורה של אקסיומות אשר יבטיחו את איכותי (Sen 1976), כולל התעלמות ממצבם של הלא עניים, עלייה בעוני כאשר הכנסתם העניים קטנה, עלייה בעוני כאשר הכנסה מועברת מכל אדם לאדם עני פחות ועלייה בעוני כאשר העוני גדל עבור תת קבוצה באוכלוסייה (Rio Group 2006). בפועל מעבר לספירת מספר העניים, מקובל להיעזר במדדים שונים לבחינת עומק וחומרת העוני.

² Korean Poverty Rate Rises to 7% in 2010: Report. The Korea Herald. 4.6.2012.

קווי עוני במדינות ה-OECD

במסגרת המחקר בחנו את קווי העוני במדינות נבחרות ב-OECD באמצעות פרסומים רשמיים, נתונים של הלשכות הסטטיסטיות ומחקרים קודמים. עבור כל מדינה בחנו האם מוגדר קו עוני רשמי, באילו קווי עוני מקובל להיעזר, מי מודד את קו העוני, היכן הוא מפורסם, האם קיים חוק ייחודי להפחתת העוני והאם נעשה שימוש מיוחד בקו העוני.

את קווי העוני מיפינו על פי מספר קטגוריות. תחילה נדון בקו העוני באיחוד האירופי אשר משפיע על מדינות רבות, ובהמשך נבחן קווי עוני יחסיים, קווים מוחלטים, קווי עוני רב-ממדיים, מדינות המתבססות על מספר קווי עוני וכן מדינות ללא קו עוני רשמי, וכן נציג בקצרה את קו העוני בישראל. יש לציין שלעיתים מדינה יכולה להתאים ליותר מקטגוריה אחת, כך למשל למדינות רבות אין קו רשמי, אך יש קו עיקרי שמקובל להיעזר בו. המטרה של החלוקה לקבוצות היא הצגת המגמות החשובות למדידת העוני.

פירוט ספציפי של קו העוני בכל מדינה ומדינה מופיע בנספח.

קו העוני באיחוד האירופי

באיחוד האירופי נעשה שימוש בשני מדדים עיקריים לעוני. האינדיקטור הראשון מכונה 'סיכון לעוני', והוא מחושב על פי הכנסה הנמוכה מ-60% מההכנסה החציונית לאחר תשלומי העברה, כלומר הוא מתבסס על הגישה היחסית הקלאסית.

בשנת 2010 הוגדר אינדיקטור חדש, המכונה AROPE, ובוחן סיכון לעוני או הדרה חברתית. באינדיקטורים נכללים כל משקי הבית שסובלים מסיכון לעוני או ממחסור חומרי או שמתגוררים במשקי בית עם עצימות עבודה נמוכה במיוחד (לפרטים נוספים ראו תיבה 1). בשנת 2011 24.2% מהאוכלוסייה באיחוד חיה בסיכון לעוני והדרה חברתית ו-16.9% מהאוכלוסייה חיה בסיכון לעוני. המדד לוקח בחשבון שלוש גישות שונות למדידת עוני: עוני כספי יחסי, מחסור חומרי וכן הדרה חברתית ובכך מאמץ את הגישה הרב-ממדית (Walker 2012). כיוון שהמדד שמסתפק בעמידה באחד הקריטריונים, ניתן לצפות להטיה כלפי מעלה של מספר העניים ביחס למדדים אחרים. בעוד שב-2008/2009 111.6 מיליון אירופאים עמדו באחת ההגדרות ולכן חיו בחשש לעוני או הדרה חברתית לפי הגדרת האיחוד, רק 6.7 מיליון אירופאיים חיו בעוני על פי כל ההגדרות (כלומר סבלו ממחסור חומרי, הדרה חברתית ועוני יחסי על פי הכנסה). כתוצאה מאופן הגדרת המדד, קבוצת העניים הטרוגנית מאד, בעוד שבאירופה המזרחית העניים בעיקר סובלים ממחסור חומרי, במדינות סקנדינביה עוני יחסי נפוץ יותר ובאירלנד שיעור גבוה של הסובלים מעוני והדרה חברתית הם מחוסרי עבודה (Walker 2011).

אין ספק שלאינדיקטורים של האיחוד השפעה מכרעת על ההגדרה המקובלת של עוני במדינות אירופה. פרסומים רשמיים של מדינות רבות נעזרים במונחים של האיחוד האירופי כגון מדד הסיכון לעוני, מדינות מפרסמות נתונים על בסיס ההגדרה האירופאית והנתונים עצמם נאספים לרוב על ידי לשכות הסטטיסטיקה המקומיות במסגרת סקר EU-SILC האירופאי.

על אף שמדיניות חברתית לרוב אינה חלק מחוקי האיחוד האירופי, האיחוד הוא כנראה הגוף המסודר ביותר בתחום הרגולציה הרשמית למאבק בעוני. מאז שנת 2001 מתבסס האיחוד האירופי על מגוון של תיאום (Open Method of Coordination), כחלק מ'אסטרטגיית ליסבון'. המטרה היא לעודד הגדרת יעדים משותפים והשוואה בין אמצעי מדיניות שונים. אינדיקטורים ראשוניים לקידום יעדים חברתיים הוגדרו על ידי המועצה האירופאית בלאקן ב-2001, ובמשך השנים האינדיקטורים והיעדים עודכנו ומדינות האיחוד נדרשו להגיש אסטרטגיות רשמיות למדיניות החברתית שלהן. האינדיקטורים התפתחו לאחרונה בשנת 2009 וכוללים את הסיכון לעוני ואת עומק העוני שחושב כפער באחוזים בין קו העוני להכנסה החציונית של משקי בית מתחת לקו העוני.

סקר EU-SILC, שעליו מתבססים המדדים לבחינת עוני באיחוד, מעוגן ברגולציה אירופאית. על פי החלטת הפרלמנט האירופי משנת 2003, האיחוד ישאף לקדם מסגרת משותפת להפקת שיטתית של סטטיסטיקה אירופאית על הכנסה ותנאי מחייה. הרגולציה מחייבת את כל מדינות האיחוד לאסוף נתונים מפורטים על בסיס שנתי החל משנת 2005 לכל המאוחר. כל מדינה גם מתבקשת להגיש דוח מפורט אודות הנתונים והמתודולוגיה לאיחוד, אשר בסופו של התהליך מפיק דוח השוואתי מפורט.

בשנת 2010 החליטה המועצה האירופאית על חמישה יעדים מרכזיים שאותם יש לקדם כחלק מאסטרטגיית 'אירופה 2020' כאשר אחד היעדים הוא הוצאת 20 מיליון אנשים מעוני עד 2020. היעד שאפתני בהתחשב בכך שהעוני באיחוד כמעט ולא פחת בעשור שקדם לשנת 2008 (Walker 2012). כחלק מהאסטרטגיה הוגדרו אינדיקטורים רשמיים לעוני וכל אחת ממדינות האיחוד חויבה להגדיר יעד לאומי להפחתת העוני. על פי החלטה של המועצה האירופית בשנת 2010 פרט יוגדר כמצוי בסיכון לעוני או הדרה חברתית אם הוא עומד באחד משלושה תתי-אינדיקטורים (SPC 2011):

א. **סיכון לעוני מבוסס הכנסה** – מספר משקי הבית בהם ההכנסה, לאחר תשלומי העברה ומסים, נמוכה מ-60% ההכנסה החציונית במדינה.

ב. **מחסור חומרי משמעותי** – משק בית מצוי במחסור אם אינו יכול לממן ארבעה מתוך תשעת הפריטים הבאים

- תשלומים עבור דיור כולל משכנתא או שכר דירה וחשבונות
- שבוע אחד של חופשה בשנה
- ארוחה בשרית או תחליף חלבון צמחוני אחת ליומיים
- הוצאות פיננסיות לא צפויות (בגובה קו העוני החודשי)
- טלפון
- טלוויזיה צבעונית
- מכונת כביסה
- מכונת

• חימום הבית בצורה מספקת.

בעוד שמדד הסיכון לעוני משתנה ממדינה למדינה בהתאם להכנסה החציונית, מדד המחסור החומרי הוא קבוע, ולכן צפוי שמדד זה יצביע על שיעור עוני גבוהים יותר במדינות בעלות תפוקה נמוכה יותר.

ג. **מגורים במשק בית עם עצימות עבודה נמוכה במיוחד** – אינדיקטור זה מחושב על ידי חלוקת מספר חודשי העבודה שבהם עבדו בני 18-59 המתגוררים במשק הבית (לא כולל צעירים עד גיל 24 הגרים עם הוריהם) בסך החודשים שבהם הם יכלו לעבוד. אם התוצאה נמוכה או שווה ל-0.2 משק הבית מוגדר כמשק בית בעל עצימות עבודה נמוכה.

בפברואר 2011 רוב המדינות באיחוד כבר הגדירו יעדים רשמיים להפחתת עוני שנשענים במידה מסוימת על היעדים האירופאיים (ibid.). הלשכה הסטטיסטית האירופאית מפרסמת נתונים אודות כל אחד מהאינדיקטורים החל משנת 2005³, ונערך מעקב מקיף אחר ההתקדמות של כל מדינה, כדי לבחון אם אירופה מתקדמת לכיוון היעד ותצליח להקטין את העוני במידה מספקת בשנים 2010-2020. באופן לא מפתיע, מספר האנשים בסיכון לעוני דווקא גדל בשנים האחרונות באיחוד האירופי, בשל המשבר הכלכלי בו מצוי האיחוד.

קווי עוני יחסיים

בפעל היום ברוב מדינות אירופה האינדיקטור החשוב ביותר להגדרת עוני הוא 60% מההכנסה החציונית, האינדיקטור שמכונה באיחוד האירופי 'סיכון לעוני'. זהו קו העוני העיקרי או אחד מקווי העוני הבולטים באוסטריה, איסלנד, בלגיה, גרמניה, יוון, לוקסמבורג, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, שוודיה וכן במדינות אירופאיות נוספות שאינן חברות ב-OECD (Bradshaw and Mayhew 2011).

חשוב לציין שבחלק ממדינות אלו קו העוני אינו מוגדר כקו עוני רשמית, למשל בספרד (ibid.), אבל למעשה המדינה נשענות על המתודולוגיה האירופאיות בפרסומים סטטיסטיים. בחלק מהמדינות לשכת הסטטיסטיקה מפרסמת את הנתונים על פי ההגדרה האירופאית יחד עם נתונים נוספים. כך למשל, בצ'כיה הלשכה הסטטיסטית פרסמה בעבר נתונים עבור אנשים בסיכון לעוני על פי הכנסה של 60% וכן 70% מההכנסה החציונית.

מחוץ לאירופה, כאשר נמדדת ההכנסה באופן יחסי, מקובל להיעזר גם בקו של 50% מההכנסה החציונית, בו נעזר ארגון ה-OECD, אשר לפיו מספר העניים נמוך ביחס לקו של 60% המקובל באירופה. יפן הגדירה רשמית קו עוני רשמי בשנת 2009 והוא מתבסס על מדד זה, אם כי בשנת 2012 דווח שיפן בוחנת יצירת מדד עוני חדש שישלב פרמטרים נוספים מלבד ההכנסה היחסית כגון מזון, בריאות, לבוש ותנאי חיים⁴. ייתכן שההחלטה נובעת מכך שעל פי המדדים האחרונים, ביפן שיעור העוני השישי הכי גבוה ב-OECD, על אף שבתרבות היפנית לא מקובל לדבר על עוני.

³ Europe 2020 Headline Indicators

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

⁴ The Economist - Poverty in Japan: Shadowy Figures. 3.3.2012.

איטליה יוצאת דופן בכך שהיא נעזרת בקו עוני יחסי המבוסס על צריכה (בנוסף למדידת עוני מוחלט). משק בית עם שני תושבים מוגדר כעני אם הצריכה של משק הבית נמוכה מהצריכה של תושב ממוצע במדינה. עבור גדלים אחרים נערכת התאמה על פי לוח שקילות מיוחד.

לעיתים מדינות עושות שימוש בקווים יחסיים עם אלמנטים מוחלטים. כך למשל **צרפת** נעזרת בקו עוני יחסי המקובע לנקודת זמן מסוימת ביעדיה הרשמיים להפחתת העוני. כלומר, בכל שנה העוני נבחן בין השאר על פי מספר התושבים שהכנסתם קטנה מ-60% ההכנסה החציונית בשנת 2007 ולא ביחס לאותה שנה. באמצעות קיבוע השנה שאליה נערכת ההשוואה, ניתן לוודא שאנשים לא יוגדרו כעניים רק כי אי-השוויון גדל והחציון השתנה. כלומר, באמצעות הקיבוע, כל שיפור בהכנסה משפר את מצבם של עניים או לפחות לא מזיק להם. למעשה הבסיס של קו כזה הוא יחסי אבל שיטת העדכון שלו מאפיינת קווים מוחלטת. זהו קו העוני העיקרי בצרפת אם כי נעשה שימוש במדדים רבים נוספים כפי שמתואר בתיבה 2.

תיבה 2: המאבק בעוני בצרפת

ב-17 באוקטובר 2007 התחייבה ממשלת צרפת להוריד את שיעור העוני במדינה בשליש בתוך חמש שנים, כאשר עניים מוגדרים כאנשים החיים במשקי בית בהם ההכנסה הינה פחות מ-60% מן ההכנסה החציונית המקובעת בזמן ל-2007 (כך שבכל שנה נבדקת ההכנסה לפי ההכנסה החציונית ב-2007 בהתאמות לאינפלציה). ב-2007 היה שיעור העניים במדינה לפי המדד כ-12.5% (Walker 2009). בנוסף למטרה כמותית זו, הוגדרו מספר מטרות תמטיות (Thematic): להילחם בעוני ואי שוויון מוניטאריים, במחסור חומרי, בעוני בקרב ילדים, צעירים, קשישים, ועובדים ולקדם גישה לתעסוקה, לדיוור, לחינוך והכשרה מקצועית, לבריאות ולמימון בנקאי עבור כלל האוכלוסייה (Damon 2012).

בשנת 2009 פורסמו אינדיקטורים לעמידה במטרות אלה. מאז מפורסמת ההתקדמות מדי שנה ב"לוח תוצאות לאומיים" (Ministry for Labor, Labour Relations, Family and Housing 2009; Outin 2009; Walker 2009).

האינדיקטורים העיקריים בתחום עוני ואי-שוויון הם:

- קו עוני מעוגן בזמן - שיעור האנשים החיים במשקי בית בעלי הכנסה של פחות מ-60% מההכנסה החציונית ב-2007.
- קו עוני יחסי - שיעור האנשים החיים במשקי בית בעלי הכנסה של פחות מ-60% מההכנסה החציונית בשנה הנוכחית.
- שיעור האנשים החיים במשקי בית בעלי הכנסה של פחות מ-50% מההכנסה החציונית בשנה הנוכחית.
- שיעור האנשים החיים במשקי בית בעלי הכנסה של פחות מ-40% מההכנסה החציונית בשנה הנוכחית.
- חומרת העוני - היחס בין ההכנסה החציונית של משפחות עניות לבין קו העוני היחסי.

- עקביות העוני - שיעור העניים שהיו מתחת לקו העוני היחסי במשך לפחות שנתיים מתוך שלוש השנים האחרונות.

- שיעור ההוצאות שאינן ניתנות לצמצום מתוך ההכנסה בקרב החמישון התחתון.

נוסף לאינדקטורים אלו, קיים אינדקטור ייעודי הבוחן מחסור חומרי, על פי שיעור המדווחים על לפחות שמונה קשיים פיננסיים וחומריים מתוך שאלון של 27 אפשרויות. כמו כן, קיימים יעדי עוני עבור קבוצות אוכלוסייה שונות: אינדקטורים לעוני בקרב ילדים, אינדקטורים לעוני בקרב צעירים, אינדקטורים לעוני בקרב קשישים, וכן אינדקטורים עבור עוני בקרב עובדים. רוב האינדקטורים מבוססים על קו העוני היחסי וקו העוני המעוגן בזמן, אם כי חלקם נעזרים בנתונים אחרים. עוני בקרב ילדים נבחן גם באמצעות בריאות השן של תלמידי כיתות י', ועוני בקרב עובדים נבחן גם באמצעות מספר השבועות הממוצע בשנה לעובד עליהם התקבל שכר וכן שיעור המועסקים במשרה חלקית המביעים רצון לעבוד יותר שעות.

אחד האמצעים שנעשה בהם שימוש היה מינוי נציב למען שילוב פעיל ומניעת עוני (High Commissioner for Active Inclusion Against Poverty) בדרג של שר זוטרי. בסמכותו לבצע רפורמות מרחיקות לכת במערכת הרווחה הצרפתית וכן ליצור ולהריץ תוכניות ניסיוניות בשיתוף עם הרשויות המקומיות. מטרת הרפורמות הינה להגביר את התמריצים לעבודה ולדאוג שעבודה קבועה תוכל לשמש ליציאה ממעגל העוני והפחתת הסיכון אליו. החלק המרכזי ברפורמה הוא הכנסה סולידרית אקטיבית (Revenu de solidarité active), מענק אליו זכאים מבוגרים שאינם עובדים, כמו גם עובדים ברמות ההכנסה הנמוכות ביותר, הבנוי בצורה המעודדת עבודה וגדל עבור מובטל היוצא לעבוד (פרטים נוספים על המענק מופיעים בפרק העוסק במס הכנסה שלילי).

אמצעי נוסף היה "שולחן עגול" לשילוב חברתי (Grenelle de l'insertion). השולחן כלל 200 איש (בשמונה צוותים), לרבות מפעילים ומשתתפים בתוכניות קיימות, מומחים ונציגי ממשלה, מעסיקים, עובדים ועמותות. קבוצה זו חיברה במשך חצי שנה סקירה על מדיניות שילוב ממנה גובשה "מפת דרכים" הכוללת 12 פרויקטים וקווים מנחים בעדיפות עליונה ליישום. בין פרויקטים אלה ניתן למצוא שיפורים בשירות התעסוקה הציבורי ובתוכניות אינטגרציה של אסירים, פיתוח מעסיקים מתאימים וניסוח "חוזים" לשילוב והתמקצעות ועידוד יזמות זעירה.

גוף אחר, שהוקם עוד בסוף שנות ה-90, הוא Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, או ONPES. ב-22 ביולי 1999 הוגדר כי מטרתו הינה לאסוף, לנתח ולהפיץ מידע ונתונים על עוני, הדרה חברתית ומדיניות בנושאים הללו, כמו גם להזמין מחקרים והערכות בנושאים אלה ולתרום לקידום הידע, המידע והתייעוד בהם. המידע שנאסף מפורסם בדו"ח שנתי ציבורי. ONPES אינו עורך מחקרים בעצמו. בינואר 2013 הכריזה ממשלת צרפת על תוכנית חדשה לצמצום העוני בה מוגדרים האמצעים הבאים (OECD 2013):

- גידול ריאלי של 10% ב-RSA עד 2017.

- שיפור הנגישות של משפחות בעלות הכנסה נמוכה לגני ילדים.
- הגדלת הקצבאות למשפחות חד הוריות ולמשפחות עם שלושה ילדים ומעלה.
- הרחבת זכאות ל-RSA לצעירים בסיכון, מותנה בהשתתפות שלהם בתוכניות להכשרה מקצועית.
- הרחבת ביטוח הבריאות המינימאלי ל-750,000 אנשים נוספים.
- הרחבת ההשקעה בדיור; הגדלת היצע המגורים לשעת חירום בלפחות 9,000 יחידות.
- הרחבת אורכם של חוזי עבודה מסובסדים ל-12 חודשים.
- הקמת גוף לבדיקת דרכי הטיפול במשקי בית הנמצאים בחובות (Observatoire de l'inclusion bancaire).

קווי עוני מוחלטים

בעוד שבעולם המפותח לא נהוג להגדיר עוני באופן מוחלט, מספר מדינות עדיין נוקטות בגישה זו.

באסטוניה, כמו יתר מדינות אירופה, מתפרסמים נתונים אודות האוכלוסייה בסיכון לעוני, אך מקובל להיעזר במדד עוני המתבסס על ההכנסות הנחוצות לקיום בסיסי, אם כי יש לציין שזהו לא מדד עוני רשמי (Flotten 2006). קו זה מגדיר את ההכנסה הנחוצה לצרכים חומריים בסיסיים ביותר כולל אוכל וביגוד, והוא עמד על 76.7 יורו בשנת 2013. כאשר בוחנים אם משפחה נמצאת מתחת לקו ניתן להפחית הוצאות על דיור עד תקרה מסוימות מסך ההכנסה.

בניגוד למקובל ברוב העולם, קו העוני האסטוני הוא למעשה גם קו מדיניות. משפחות שהכנסתם נמוכה מקו העוני זכאיות לקצבת קיום מטעם המדינה. שיטה פרגמטית זו של הגדרת קו העוני על פי האנשים הזכאים לתמיכה מהמדינה בעייתית כיוון שהיא כוללת באותו מושג אמצעי מדיניות עם האבחנה האמפירית/מדעית של זיהוי העניים. כתוצאה, מספר העניים יכול להשתנות על פי שיקולים פוליטיים ולא כיוון שחל שינוי ממשי בשטח (Laderchi et al., 2003, p. 7).

ארצות הברית היא המדינה המפותחות הבולטת שבה מוגדר קו עוני רשמי. למעשה נעזרות הרשויות האמריקאיות בשני קווים דומים: קו עוני רשמי למטרות סטטיסטיות וכן הנחיות עוני למטרות אדמיניסטרטיביות, המבוססות על גרסה מופשטת של קו העוני הרשמי.

קו העוני האמריקאי פותח על ידי אורשנסקי בשנים 1963-1964 (Orshansky 1965). באותן שנים ממשל ג'ונסון הכריז על מלחמה נגד עוני וב-1965 החל להיעשות שימוש פדרלי במדד העוני שפותח. ב-1969 קו העוני עבר שינויים קלים ואומץ כקו רשמי למטרות סטטיסטיות באותה שנה וב-1981 עבר שינויים מעטים נוספים. (Fisher 1992).

הקו מתבסס על חישוב סל מזון לו זקוקה משפחה במצוקה. בהתאם להערכה שמשפחות עם שלושה פרטים או יותר מוציאות כשליש מהכנסתן על מזון, קו העוני נקבע על פי הכפלת סל המזון בשלוש. עבור משקי בית עם

שני פרטים היחס בין קו העוני לעלות סל המזון נקבע על -3.7. קו העוני עבור משקי בית של אדם בודד נקבע כ-80% מהקו של משקי בית עם שני פרטים. הנתונים מעודכנים מדי שנה בהתאם לאינפלציה. סך הכל נקבעים 48 קווי עוני בהתאם לגודל המשפחה ומספר הילדים בה. משפחה מוגדרת כענייה אם ההכנסה של משק הבית לפני מסים, ללא הכללת הכנסות מהון או הטבות לא כספיות, נמוכה מקו העוני.

קו העוני מחושב על ידי לשכת מפקד האוכלוסין של ארה"ב (Census Bureau) בהתאם לדירקטיבה של משרד הניהול והתקציב (OMB). על אף שבמשך השנים עלו הצעות רבות לשינוי קו העוני ומספר ועדות בחנו את הקו, חלו שינויים מעטים בלבד במתודולוגיה לחישוב מספר העניים. למעשה קו העוני האמריקאי ממשיך להתבסס על הנחות שנקבעו באמצעות שנות השישים (ibid.).

כיוון שקו העוני לא השתנה מספר עשורים יזם הקונגרס בדיקה מקיפה של מדד העוני האמריקאי. כתוצאה המועצה הלאומית למחקר (NRC) פירסמה מחקר מקיף בנושא בשנת 1995 (Citro and Michael 1995). המחקר ממליץ על מדד חדש לעוני שיתבסס על תקציב של משק בית למזון, דיור וביגוד וכן יכלול תוספת קטנה להוצאות נוספות (כגון תחבורה שלא למקום העבודה, טיפולים והיגיינה אישית, קניות לבית). הועדה המליצה על חישוב קו העוני על פי הצריכה בפועל של מוצרים אלו על ידי משפחות עם ארבע נפשות בשלוש השנים האחרונות כשיעור מסוים מההוצאה החציונית, תוך התאמה לגודל המשפחה ומחירי הדיור באזורים גיאוגרפיים שונים. בניגוד למדד הנוכחי, מוצע שמדד זה יעודכן אוטומטית על פי שינויים במחירים וכן שתערך ביקורת על המדד מדי עשר שנים. כמו כן, מוצע שההכנסה תכלול משכורות, קצבאות וכן הטבות ממשלתיות הדומות להטבות כספיות (כגון תלושי מזון וסבסוד מחירי הדירות). מהכנסות אלו יוחסרו מסים, הוצאות על עבודה, טיפול בילדים ובריאות. המדד החדש צפוי היה ללמד שיש פחות עוני בקרוב משפחות שזוכות לסיוע של המדינה, בין השאר בשל התייחסות לסיוע בחישוב הכנסת המשפחות ואמצעי מדיניות תחדשים, ויותר עניים בקרב משפחות עובדות (ibid.).

בשנים 1999 ו-2001 הוציא הקונגרס דוחות עם מדדי עוני ניסויים בהתבסס על ההמלצות של המועצה הלאומית למחקר עם שינויים קלים. החל משנת 2011 מפורסם בארה"ב קו עוני משלים על בסיס שנתי (Supplemental Poverty Measure), בהתאם להמלצות ולהתפתחויות שחלו מאז. קו זה מציע לתקן את המחדלים המתודולוגיים בחישוב קו העוני העיקרי. בעוד שקו העוני הרשמי מתבסס על התקציב של סל מזון ב-1963 המוכפל בשלוש (כדי לכלול גם הוצאות על מוצרים אחרים), הקו המעודכן מחשב את קו העוני על פי ההוצאות של משפחות עם שני ילדים על מזון, דיור, ביגוד ואחזקת דירה (כולל חשמל ומים) באחוזון ה-33 המוכפלות ב-1.2, ובכך למעשה הקו המשלים נותן מעט יותר משקל לאלמנטים יחסיים. בקו העוני המשלים הכנסת המשפחה מחושבת לאחר מסים והטבות המתקבלות מהמדינה והקו לא כולל הוצאות על עבודה, בריאות וטיפול בילדים בהכנסות הפרטים. קו העוני החדש משתנה על פי אזורים גיאוגרפיים ומחירי דיור ולא רק לפי גודל המשפחה. גם עדכון הקו שונה, והוא מתבסס על ממוצע נע של שינוי המחירים של מוצרים בסיסיים בחמש שנים האחרונות (Short 2011).

ההמלצות לקו העוני המשלים בארה"ב השפיעו גם על קו העוני של המכון ההולנדי למחקר חברתי (SCP), המכונה קריטריון צנוע אך מספק (modest but adequate criterion) המתפרסם **בהולנד** מדי שנה. הקו

מבוסס על התקציב הנחוץ למשפחה בשנת 2000. התקציב בנוי לפי קביעה נורמטיבית ולוקח בחשבון מזון, ביגוד, דיור, אנרגיה והוצאות הכרחיות נוספות (טלפון, ביטוח, ריהוט, תחבורה, הוצאות רפואיות בסיסיות). כמו כן, נוסף תקציב להשתתפות חברתית (בילוי, מנוי לספרייה, ספורט, חיית מחמד, עיתון)⁵. בחישוב ההכנסה הפנויה של המשפחה נכללות משכורות, פנסיות, הטבות ממשלתיות וגם דמי מזונות. שיטת העדכון מושפעת מקו העוני האמריקאי המשלים, כאשר המדד מעודכן על בסיס שנתי על פי ממוצע נע של ההוצאה החציונית על מזון, מזון וביגוד. שיטת העדכון מהירה יותר מהשינוי במדד המחירים, אך איטית יותר מהעליה בהכנסה החציונית, וכך קו העוני משקף את העלייה ברמת החיים בצורה חלקית. שיטת העדכון מובילה לכך שקו העוני הוא יחסי למחצה ('quasi-relative'). נוסף לקו זה קיים בהולנד קו עוני מוחלט המכונה סף הכנסה נמוכה (low-income threshold). הקו מתבסס על הבטחת ההכנסה שניתנה ליחיד בשנת 1979 (השנה בה ההטבות היו הגבוהות ביותר במונחים ריאליים) ומעודכן על פי שינויים במדד המחירים לצרכן.

באופן לא מפתיע גם צ'ילה וטורקיה, המדינות בעלות התמי"ג לנפש הנמוך ב-OECD, מתבססות על קו עוני מוחלט. **בצ'ילה** מחושב סל מזון לאדם על פי כמות הקלוריות הנחוצות. כאשר ההכנסה של משק הבית נמוכה מהסכום הנחוץ לרכישת סל מזון לכל אדם, משק הבית מצוי בעוני קיצוני. משקי בית שהכנסתם אינה מספיק לרכישת שני סלים לאדם (או 1.75 סלים לאדם באזוריים כפריים) מוגדרים כמשקי בית החיים בעוני (Libertad 2012). נמתחו ביקורות רבות על קו העוני בצ'ילה. ראשית, נטען שקו העוני נמוך מדי, כיוון שהוא מתבסס על סל צריכה משנות ה-80, ולא עודכן בצורה מספקת. נוסף לכך, בשנת 2012 הואשמה הממשלה בצ'ילה בעיוות נתוני העוני כדי להראות שהעוני פחת בשנת 2011⁶. הנושא עורר מחלוקת נרחבת, כיוון שעד אז הנתונים של צ'ילה זכו לאמינות גבוהה. ייתכן שהביקורות השפיעו על ממשלת צ'ילה ובדצמבר 2012 הודיעה הממשלה על מינוי ועדת מומחים להגדרה מחדש של קו העוני. על פי דברי הנשיא עם הקמת הועדה נראה שהכיוון החדש הוא למדוד עוני בצורה רב-ממדית באמצעות מספר פרמטרים ולא רק באמצעות ההכנסה וקו אבסולוטי⁷.

קווי עוני רב-ממדיים

בנוסף לאיחוד האירופי עצמו, חלק מהמדינות מציעות קו עוני מורכב יותר. **אירלנד**, אחת המדינות המובילות בקידום המאבק בעוני, נעזרת במדד רב-ממדי כבר מאז 1997. כיום עוני נבחן באירלנד באמצעות אינדיקטור של 'עוני מתמיד' (consistent poverty). משקי בית סובלים מעוני מתמיד אם הכנסותיהן נמוכות מ-60% מההכנסה החציונית והם סובלים ממחסור של לפחות שני פריטים מהרשימה הבאה:

א. שני זוגות נעליים חמים

ב. מעיל גשם חם

⁵ Soede, Arjan - A New Poverty Line Based on Actual Needs. Paper presented at. 34th CEIES Seminar, Perspectives of Improving Economic and Welfare. 2007.

⁶ Webber, Jude – Chile Accused of Distorting Poverty Data. Financial Times. 3.9.2012.

⁷ Kim, Eunice - Chile to Redefine Poverty Line for the 21st Century. The Santiago Times. 13.12.2012.

- ג. רכישת בגדים חדשים
- ד. ארוחה בשרית או תחליף חלבון צמחוני אחת ליומיים
- ה. אכילת צלי (או ארוחה מקבילה) אחת לשבוע
- ו. העדר צורך לוותר על חימום בשנה האחרונה
- ז. חימום הבית בצורה מספקת
- ח. רכישת מתנות למשפחה או חברים אחת לשנה
- ט. החלפת ריהוט שהתבלה
- י. הזמנת חברים או משפחה לארוחה או שתייה אחת לחודש
- יא. יציאה לבילוי אחת לשבועיים

מדד העוני המתמיד פותח באמצע שנות ה-2000 והשתנה לאחרונה על פי הצעה של המכון האירי למחקר כלכלי חברתי (Maitre, Nolan, and Whelan 2006). קיים דמיון בין המדד האירי למדד האירופאי, בכל הקשור לשימוש במספר ממדים. עם זאת, באירלנד הוחלט לא להתחשב בהשתתפות בשוק העבודה במדד, בין השאר כיוון שאינדיקטור זה עדיין לא נבחן מספיק, כיוון שהוא לא רלוונטי לכל האוכלוסייה ובמיוחד לקשישים, וכן כיוון שנטען שחוסר השתתפות בשוק העבודה היא אמצעי שמוביל לסכנה לעוני אבל לא מבטא עוני ממש, והכללת אינדיקטור זה לא תאפשר לבחון את ההשפעה הישירה של תעסוקה על עוני. ייתכן שההחלטה קשורה גם לשיעור הגבוה של משקי בית בעלי עצימות עבודה נמוכה באירלנד (Walker 2012). כמו כן, בניגוד לאירופה, משק בית צריך לעמוד בכל האינדיקטורים כדי להיות מוגדר כעני. ברור שהמדד מצביע על מספר מצומצם יחסית של עניים ביחס למדד שבוחן עוני רק על פי הכנסה יחסית או מחסור חומרי, כיוון שהמדד של עוני מתמיד דורש קיום במקביל של שני הקריטריונים.

ההגדרה של אירלנד מבטאת את העובדה שאנשים עניים סובלים במקביל בכמה תחומי חיים. אמנם הגישה האירית מתבטאת רק ברווחה כלכלית, אך הגישה לא מסתפקת בלבחון הכנסה, ובוחנת האם ההכנסה תורגמה לכדי רווחה ממש (במידה מסוימת זוהי המטרה של גישת היכולת שפיתח סן). נראה שלהגדרה זו גם השלכות פוליטיות, באירלנד פוליטיקאים מבינים שאנשים חיים בעוני ממש, ולא רק מצויים בסיכון לעוני. יתרה מכך, בזכות המדד מקבלי החלטות לא יכולים להתמודד רק עם 'המקרים הקלים' שדרושים מאמץ מופחת, ונאלצים לשפר את מצבם של משקי בית הסובלים מעוני חמור (Walker 2011). כמוכן שהחיסרון הבולט בהגדרה הוא הסכנה שבשל הדרישות המחמירות לא ייספרו פרטים אשר מצויים בעוני, אך עומדים רק באחד הפרמטרים (עוני חומרי או עוני כספי). מעניין נראה שכתגובה לחיסרון זה חל ניסיון באירלנד להוסיף מדדי משנה לעוני אשר יבחנו אוכלוסייה רחבה יותר כפי שמוסבר בתיבה 3.

גם מדידת ההכנסה באירלנד שונה ביחס למקובל באיחוד האירופי. אירלנד כוללת בהכנסת הפרטים הכנסות מפנסיות פרטיות, שווי של מוצרים המיוצרים לשימוש עצמי והקצבות של מעסיקים לביטוח לאומי. נוסף לכך, לוח השקילות שבה אירלנד נעזרת כדי להתאים את הקו למשקי בית שונים מעניקה משקל גבוה יותר לילדים ולכל המבוגרים פרט לראשון ביחס לאיחוד. כתוצאה משינויים אלו קו העוני באירלנד נמוך יותר ביחס לאיחוד

ולכן שיעור העוני קטן יותר ביחס לשיעור העוני עליו היתה מצביעה ההגדרה האירופאית. מנגד, ההגדרה האירית של מחסור חומרי רחבה יותר, ביחס לאיחוד האירופי (ibid).

תיבה 3: האסטרטגיה האירית למאבק בעוני

אירלנד היא אחת המדינות המפותחות בעלות הצמיחה הגבוהה ביותר בעשורים האחרונים ונראה שהמדינה השכילה במידה מסוימת לנצל את הצמיחה כדי להפחית את העוני⁸. מאז 1987 קידמה אירלנד מודל של פיתוח המתבסס על 'שיתוף פעולה חברתי' (social partnership) – הסכמה בין הממשלה, ארגוני העובדים והמעסיקים. שיתוף הפעולה הביא לשינויים מבניים באירלנד, הפחתת שביתות והפחתת מסים, צמיחה מהירה ושימש מודל למדינות אחרות. החל מ-1997 הצטרפו גם ארגונים קהילתיים למסגרת שיתוף הפעולה ואחד הדגשים של אותם ארגונים היה הפחתת העוני. אולם נראה שההשפעה של ארגונים אלו היתה קטנה יחסית. לטענתם דרישותיהם נתפסו כמשניות ביחס לנושאי שכר ומס (Connolly 2007).

תחושת הארגונים משקפת את הגישה הכלכלית האירית, ששמה דגש על צמיחה והטיפול בעוני נתפס כטיפול משלים לאסטרטגיה. ההנחה היתה שצמיחה וגידול בתעסוקה יביאו להפחתה טבעית ניכרת בעוני. אכן במהלך שנות ה-90 האבטלה, הגורם המבני העיקרי לעוני, ירדה, ההכנסה עלתה ורבים חולצו מעוני (Combat Poverty Agency 2007). אולם במקביל, רבים לא נהנו מהצמיחה הכלכלית, לא הצליחו להצטרף לשוק העבודה והפער בינם לבין שאר האוכלוסייה גדל.

אף שהטיפול בעוני לא השפיע על עיקר המדיניות המאקרו-כלכלית, הוא עדיין זכה להתייחסות רצינית מצד הממשלה. בשנת 1997 אימצה אירלנד אסטרטגיה רשמית למאבק בעוני. התוכנית קבעה הגדרה מוסכמת לעוני, זיהתה היכן העוני נפוץ, והציעה אמצעים להתמודדות עימו. האסטרטגיה הציבה יעד להגדלת שיעור השתתפות בשוק העבודה של מבוגרים המסוגלים לעבוד, והגדלת הביטחון הכלכלי של מי שלא מסוגל לעבוד (Collin 2007). נקודת ההנחה של האסטרטגיה היא שעבודה היא מפתח ליציאה מעוני, אבל ניתן תפקיד מרכזי גם למערכת החינוך, למערכת מיסוי פרוגרסיבית ולתשלומי רווחה מספקים.

אחד היתרונות המרכזיים בתוכנית הוא הצבת יעד קונקרטי להפחתת העוני. היעד הכללי הוא הפחתת מספר האנשים הסובלים 'מעוני מתמיד' מ-15% ל-9% ל-10%–5, כפי שנמדד על ידי המכון האירי למחקר כלכלי וחברתי. התוכנית גם חשובה כיוון שהיא קראה ליצירת מוסדות שיוכלו לקדם אותה. הוגדר ששר הרווחה אחראי על מימוש אסטרטגיה ושתוקם תת-ועדה בקבינט להתמודדות עם עוני. כמו כן, הוחלט שהסוכנות למאבק בעוני תפקח על התוכנית ושמחלקות שונות יגישו דוח שנתי לוועדה בין משרדית של האסטרטגיה למאבק בעוני על הפעילות שלהם בתחום.

בשנת 2007 אירלנד הכריזה על תוכנית פעולה לאומית להכללה חברתית לשנים 2007-2016 (National Actions Plan for Social Inclusion). התוכנית מגדירה יעד עיקרי של הפחתת העוני המתמיד ל-4%–2 עד 2012 ומיגורו

⁸ שיעור העוני הנמדד כ-60% מההכנסה החיצונית לאחר מסים, פחות מ-23.3% בתחילת שנות ה-2000 ל-16.8% בסוף שנות ה-2000. הפחתה של 6.5 נקודות אחוז היא ההפחתה הגבוהה ביותר במדינות ה-OECD באותה תקופה בפרק ניכר. OECD Statistics – Dataset – Income Distribution and Poverty. Poverty Rates after Taxes and Transfers

לחלוטין עד 2016. התוכנית כוללת יעדי ביניים לקבוצות אוכלוסייה שונות: ילדים (יעדים בתחום החינוך), מבוגרים, קשישים, נכים וקהילות. האסטרטגיה החדשה שמה דגש רב יותר על אלמנטים חברתיים.

קשה להעריך את ההצלחה של אירלנד במאבק בעוני. מבקרים טוענים שקצב ההשקעה בשירותי הרווחה היה איטי יותר מהגידול תמ"ג, שהשינויים במסים עד 2001 היו גרסיביים וכתוצאה העוני לא פחת משמעותית והעוני היחסי אף עלה בין השנים 1987-2004 (Connolly 2007). אחרים טוענים שהתשלומים החברתיים עלו בקצב מהיר יותר ביחס לאינפלציה (התשלומים עלו ריאלית ב-58.2% בשנים 1997-2007 וההוצאות על שירותי רווחה קפצו מ-5.7 מיליארד ב-1997 ל-15.3 מיליארד ב-2007) (Government of Ireland 2007). בשל המחלוקת נראה שיש להתייחס למודל האירי בזהירות ולא לתפוס אותו בהכרח כהצלחה מסחררת, אך בהחלט יש מה ללמוד מהמודל.

באופן כללי מוסכם שבמהלך שנות ה-2000 העוני ירד הודות להגדלת הקצבאות, במיוחד למובטלים, נכים וקשישים (Healy, Reynolds, and Collins 2011). בזכות הצמיחה המהירה וההשקעה של הממשלה בשירותים שונים כולל הבטחת הכנסה, חינוך, בריאות, דיור והכשרה, האסטרטגיה למאבק בעוני עמדה לפחות בחלק מהיעדים שהיא הציבה (Collin 2007).

אולם המשבר הכלכלי העולמי מציב אתגר חדש למודל האירי. שיתוף הפעולה המשולש נפסק, והאבטלה קפצה בשיעור משמעותי. על פי ארגון ה-IMF, על אף המשבר, אירלנד הצליחה לשמור על שיעור העוני יציב יחסית בזכות סיוע חברתי ומדיניות פרוגרסיבית. מנגד, ארגונים אחרים מוחים על אי-השוויון גדל באירלנד, ועל כך שהקיצוצים בתקציב (ובעיקר תקציב 2012 שאת השפעתו אי אפשר למדוד עדיין) יפגעו במיוחד בעניים (Healy, Reynolds, and Collins 2011).

הדוח האחרון של משרד הרווחה האירי בנוגע לעמידה ביעדי הביניים בתוכנית לשנים 2016-2007, מציין שהמשבר הכלכלי הוביל לכך שאירלנד לא עמדה ביעדים שלה. העוני המתמיד ירד בהתמדה עד שנת 2008 ל-4.2%, אך עלה בחזרה בעקבות המשבר ל-6.2% בשנת 2010. במסגרת הדוח נערכה גם בחינה מחודשת של האינדיקטורים למדידת העוני, בהתאם לשינויים הכלכליים ולמדדים האירופאים.

הדוח מציע לבחון עוני בצורה היררכית. מדד העוני המתמיד ימשיך לשמש כמדד ראשי, אך במקביל יעשה שימוש בשני מדדים מדרגה שנייה: סכנה עקבית לעוני (risk of persistent poverty) ורגישות כלכלית (economic vulnerability). סכנה עקבית לעוני חשובה כדי לזהות אוכלוסיות שעלולות לסבול מעוני לאורך זמן, כאשר עוני שמתרחש לאורך שנים מתואם עם השלכות קשות יותר. בסכנה עקבית לעוני מצויים משקי בית שהכנסתם מתחת ל-60% מהכנסה החציונית בשנה הנוכחית, ובשנתיים מתוך שלוש השנים האחרונות. תחת רגישות כלכלית מצויים משקי בית אשר סובלים ממחסור ועלולים לסבול מהדרה. היא מוגדרת כשילוב של מחסור חומרי והכנסה שהיא בין 60% ל-70% מההכנסה החציונית. בדרגה השלישית יעשה שימוש במדד המחסור החומרי, סכנה לעוני וסכנה לעוני מקובעת בזמן. כמו כן, הדוח מציין שלא סביר לצפות למגר לחלוטין את העוני המתמיד עד 2016, ומציע להגדיר יעד להפחתת העוני המתמיד ל-4% עד 2016 ו-2% עד 2020.

מעניין להשוות את המודל האירי למדינה אנגלו-סקסית נוספת – **קנדה**. בדומה לאירלנד, גם הכלכלה הקנדית מתבססת במידה רבה מאד על השוק הפרטי. מבקרים טוענים שמערכת המדיניות הציבורית הקנדית עברה "פיסקליזציה", כלומר כל אמצעי מדיניות נבחן לפי השפעתו על התקציב. כתוצאה שיקולים של יעילות והפחתת החוב נעשו חשובים יותר משיקולים שוויוניים (Hay 2009), אם כי עדיין קיימים אמצעים רבים להפחתת העוני כגון קצבאות, מס הכנסה שלילי, שכר מינימום והכשרה מקצועית.

ההבדל המשמעותי ביותר בין קנדה לאירלנד הוא שבקנדה דיון בנושא עוני מתקיים על בסיס אד-הוק ואין אסטרטגיה פדרלית ארוכת טווח למאבק בעוני (אם כי קיימות יוזמות חיוביות של פרובינציות קנדיות) ואין מוסדות ייעודיים למעקב וטיפול בעוני. המועצה הלאומית הקנדית לרווחה טענה שללא חזון למאבק בעוני, תוכנית ארוכת טווח, מדדים להתקדמות, אחראים ליישום התוכנית ותקציב מתאים העוני ימשיך להתקיים (National Council of Welfare 2007:17). המועצה, גוף עצמאי שהוקמה ליעוץ בנושא עוני על פי החלטת פרלמנט ב-1969, נסגרה בשנת 2012 בהחלטת הממשלה הקנדית. נוסף לכך, בקנדה תשלומי העברה נמוכים יחסית ולא מוציאים תושבים רבים מעוני (Hay 2009). ייתכן שהעדר תוכנית לאומית, מעוגנת בתקציב ומעקב, וכן העובדה שקנדה לא הגדילה את תשלומי העברה, מסבירים מדוע העוני בקנדה נותר יציב יחסית וייתכן ואף עלה בניגוד לשיפור שנרשם באירלנד.

המקרה האירי מלמד על מורכבות המאבק בעוני. ראשית, ניתן ללמוד על החשיבות של הגדלת התעסוקה וצמיחה כלכלית כמרכיב ראשון בכל תוכנית לצמצום העוני. אולם, הרכיבים שהביאו לאותה צמיחה (מסים נמוכים יותר והסכמה של ארגוני עובדים לפחות עליות בשכר) יכולים גם להסביר את העלייה באי השוויון, אשר מוביל גם לגידול בעוני הנמדד על פי הכנסה יחסית. כלומר מהמודל של אירלנד, שבסופו של דבר הוא מודל ניא-ליברלי, ניתן ללמוד שהצמיחה מחלחלת למטה במידה מסוימת, אך לא ניתן להסתמך על הצמיחה לבדה כדי להיאבק בעוני.

שנית ניתן ללמוד מהמודל שיש צורך בקצבאות משמעותיות, כדי להבטיח אקטיבית שפירות הצמיחה יגיעו לכל האוכלוסייה. כלומר, אם בזכות הצמיחה בתמ"ג חלה עלייה בהכנסות הממשלה, חשוב שחלק מהכסף ייעוד לאוכלוסיות חלשות באמצעות תשלומי העברה ולא להפחתות נוספות במסים. לבסוף, המודל מראה שיש חשיבות לאסטרטגיה לאומית למאבק בעוני. האסטרטגיה צריכה לכלול יעדים קונקרטיים, הקמת מערכת מוסדית מתאימה המלווה בתקציב וסמכויות למאבק בעוני.

באוסטריה קו העוני העיקרי נקבע בהתאם לסטנדרט האירופי, אך נוסף לכך קיים קו שבוחן 'עוני מובהק' (manifest poverty). בן אדם נתפס כעני על פי מדד זה אם הכנסתו נמוכה מ-60% מההכנסה החציונית ואם הוא סובל ממחסור פיננסי. החל משנת 2003 הוגדר מחסור פיננסי מתרחש כאשר מתקיימים אחד מחמשת התנאים הבאים (Heitzman 2007):

1. חיסרון משמעותי – לא ניתן לרכוש שלושה מהמוצרים הבאים: חופשה אחת לשנה, חימום הבית, לבוש, ארוחה בשרית או תחליף חלבון צמחוני אחת ליומיים, תשלום עבור הוצאות לא צפויות והחזר חובות.
2. חיסרון משני – לא ניתן לרכוש לפחות שלושה מהמוצרים הבאים: מחשב, טלפון סלולרי, חיבור לאינטרנט, נגן DVD, מכונת כביסה, מכונת.
3. מחסור רפואי – כאשר מתקיימים שניים מהתנאים הבאים: מצב רפואי חמור, פגיעה משמעותית בתפקוד בחצי שנה האחרונה, מחלה כרונית.
4. חיסרון בתחום הדיור – כאשר מתרחשות שתיים מהבעיות הבאות: העדר שירותים בדירה, חדרים מעופשים או לחים, חדרים חשוכים, העדר מכונת כביסה.
5. חסרון בתחום סביבת הדיור – כאשר מתקיימים שניים מהתנאים הבאים: סביבה רועשת, זיהום אוויר או מים, פשע או אלימות או ונדליזם.

בעקבות שינוי בהגדרה, וכיום תושבים סובלים ממחסור פיננסי אם הם לא יכולים לרכוש שניים משבע המוצרים הבאים:

- חימום הדירה
- שכירות ותשלומים קבועים לדיור
- טיפולים רפואיים נחוצים
- הוצאות לא צפויות
- ביגוד
- ארוחה בשרית או תחליף צמחוני אחת ליומיים
- הזמנת אורחים לארוחת ערב אחת לחודש

הנתונים מלמדים שאין חפיפה בין עוני יחסי מבוסס הכנסה לעוני המבוסס על מחסור. רבים מהתושבים שסובלים מעוני יחסי אינם סובלים מעוני חומרי ולהיפך. לכן קו עוני שמבוסס על שילוב שני התחומים מצליח לזהות אוכלוסייה ייחודיות שסובלת מעוני חמור במיוחד.

במקסיקו החוק לפיתוח חברתי (Mexico Law of Social Development) משנת 2004 הקים את המועצה הלאומית להערכת מדיניות חברתית (CONEVAL) עם מנדט להעריך תוכניות בתחום הרווחה וכן למדוד עוני באופן רב-ממדי. המועצה החדשה שיתפה פעולה עם מגוון של מומחים ופיתחה מדד עוני חדש. המדד מתחשב בשני ממדיים עיקריים: רווחה כלכלית וזכויות. רווחה כלכלית הנבחנת באמצעות הכנסה, כאשר אדם מוגדר כעני אם הכנסתו לא מספיקה לקניית מוצרים ושירותים נחוצים על פי העלות של סל מוצרים בסיסי (עוני מוחלט).

הזכויות החברתיות נבחנות ברמת הפרט כשאפשר וכשלא ניתן אז ברמת משק הבית. כדי לקבוע את קריטריון הסף לכל זכות חברתית, התבססה המועצה על נורמות חוקיות כאשר הן קיימות (כך למשל החוקה במקסיקו

קובעת שכל אזרח זכאי לחינוך על-יסודי), וכן באמצעות מומחים במוסדות ציבוריים וניתוחים סטטיסטיים. הזכויות חברתיות והאינדיקטורים לבחינתם:

- בריאות – רישום או זכאות לשירותי בריאות במוסד ציבורי או פרטי
- חינוך
 - עבור בני 3-15 : לימודים בבית ספר פרמלי
 - עבור תושבים שנולדו לפני שנת 1982 : סיום מספר המינימלי של שנות הלימוד כפי שהם הוגדרו כאשר הפרטים היו בגיל בית ספר יסודי
 - עבור תושבים שנולדו לאחר שנת 1982 : סום בית ספר על-יסודי.
- ביטוח לאומי – עמידה באחד הקריטריונים הבאים:
 - עבור עובדים : קבלת הטבות ממקום העבודה לפי החוק
 - עבור עצמאים : זכאים לשירותי בריאות ממקום העבודה או רשום לתוכנית פנסיה
 - עבור קשישים : זוכה לתוכנית פנסיה
 - עבור תושבים שלא עומדים בקריטריונים למעלה : זכאים לשירותי פנסיה דרך קרוב משפחה
- שירותים במשק הבית - עמידה בכל הקריטריונים הבאים:
 - חיבור למים
 - חיבור לביוב (שאינו מחובר ישירות דרך צינור למקור מים)
 - חשמל
 - לא נעשה שימוש בפחם או עץ לבישול בבתים ללא ארובה
- דיור - עמידה בכל הקריטריונים הבאים:
 - רצפה שלא עשויה מאדמה
 - גג לא עשוי מרציפי קרטון או פסולת
 - קירות לא עשויים מבוץ, עצי דקל, רציפי מתכת, קרטון, אסבסט או פסולת
 - היחס בין מספר התושבים למספר החדרים קטן או שווה ל-2.5
- מזון – האינדיקטור מבוסס על שקלול תשובות של סקר בנושא ביטחון תזונתי

הוחלט שלכל הזכויות יינתן משקל שווה כיוון שאף זכות אינה עליונה לזכות אחרת, והוחלט שהאינדיקטור לכל זכות יהיה דיכוטומי על פי העיקרון שאו שנשללו מפרט זכויות או שהוא זכה להן, ואין משמעות לקבלה חלקית של זכות. כמו כן, הוחלט ששלילית זכות אחת מספיקה כדי שאדם יוגדר כנשלל זכויות חברתיות. אדם יוגדר עני אם הוא נמצא במחסור כלכלי ומחוסר זכויות חברתיות (CONEVAL 2010).

המדד במקסיקו מהווה יישום של מדדי עוני רב-ממדים המקודמים בין השאר במסגרת היוזמה של אוניברסיטת אוקספורד⁹. מדדים אלו נעשים נפוצים יותר במדינות מתפתחות. מדד דומה אומץ גם על ידי קולומביה במסגרת אישור אסטרטגיה חדשה למאבק בעוני בשנת 2011.

⁹ Oxford Poverty & Human Development Initiative -<http://www.ophi.org.uk/>

מדינות עם מספר קווי עוני בולטים

בבריטניה לא מוגדר קו עוני אחד רשמי. הממשלה נעזרת לעיתים קרובות בקו עוני המבוסס על 60% מההכנסה החציונית. כיוון שקו זה הוא הנפוץ ביותר הוא מכונה לעיתים הקו הרשמי. אולם בבריטניה מכירים בכך שקו זה הוא שרירותי במידה מסוימת וגם מוגבל כיוון שהוא מושפע בעיקר משינויים באי-שוויון, לכן מתפרסמים גם קווי עוני יחסיים עבור 50%-ו-70% מההכנסה החציונית.

כמו כן, בבריטניה נערך חישוב נפרד לקו העוני לפני ההוצאות על דיור (BHC) וקו עוני שמחושב לאחר שמפחיתים למשק הבית את ההוצאות על דיור (AHC). החישוב השני מגדיל את שיעור העוני בכ-5%. ההבדל בולט במיוחד בלונדון בשל מחירי הדיור הגבוהים שם. כך ניתן אף לערוך מעקב אחרי תושבים שסובלים מעוני בשל מחירי הדיור (housing costs induced poverty) – אותם משקי הבית שהכנסתם נמוכה מקו העוני רק כאשר מפחיתים מהכנסתם על ההוצאות על דיור¹⁰. מעבר לכך, המדינה בוחנת עוני מוחלט על ידי השוואת ההכנסה ל-60% מההכנסה החציונית ב-1998-1999 (כלומר באמצעות קו עוני יחסי מעוגן בזמן, בדומה לצרפת). גם מדידה זו מתבצעת לפני ואחרי הפחתת ההוצאות על דיור.

בפרסומים הבריטיים ניתן דגש לפילוח העוני על פי אוכלוסיות שונות: פנסיונרים, מבוגרים בגיל העבודה עם ילדים ומבוגרים בגיל העבודה ללא ילדים. בבריטניה נערכת בדיקה מיוחדת של המחסור החומרי בקרב ילדים וגמלאים על פי רשימה של צרכים ייחודיים לכל קבוצת אוכלוסייה. עוני בקרב ילדים זוכה לדגש מיוחד בבריטניה ואף עבר חוק בנושא כפי שמתואר בתיבה 4.

תיבה 4: חוק העוני בקרב ילדים בבריטניה

בשנת 2010 עבר בבריטניה חוק העוני בקרב ילדים (Child Poverty Act). החוק למעשה מיסד והמשיך מדיניות בריטית של הצבת יעדים מדידים ומדויקים להפחתת עוני בקרב ילדים. כבר בשנת 1999 הוצבו יעדים כאלו על פי אינדיקטורים של עוני יחסי, עוני מוחלט ומחסור חומרי, ובריטניה עמדה ביעדים באופן חלקי (Cribb, 2012). החוק החדש מציב ארבעה יעדים:

- יעד עוני יחסי, המוגדר על פי הכנסה – עד 2020 פחות מ-10% מהילדים בבריטניה יגורו במשקי בית שהכנסתם נמוכה מ-60% ההכנסה החציונית.
- יעד משולב לעוני יחסי ומחסור חומרי – עד 2020 פחות מ-5% מהילדים בבריטניה יגורו במשקי בית שהכנסתם נמוכה מ-70% מההכנסה החציונית ואשר סובלים ממחסור חומרי.
- יעד עוני מוחלט (עוני יחסי מעוגן בזמן) – עד 2020 פחות מ-5% מהילדים בבריטניה יגורו במשק בית שהכנסתם נמוכה מ-60% ההכנסה החציונית של משקי ב-2010.
- יעד עוני עקבי (persistent poverty) – ילד סובל מעוני עקבי, אם הוא היה שרוי בעוני יחסי בשלוש מתוך ארבע השנים הקודמות. היעדים המדויקים בתחום העוני העקבי יוגדו עד 2015.

¹⁰ Tunstall, Rebecca, Mark Bevan, Jonathan Bradshaw, Karen Croucher, Stephen Duffy, Caroline Hunter, Anwen Jones, Julie Rugg, Alison Wallace and Steve Wilcox - The Links between Housing and Poverty. Joseph Rowntree Foundation. 2013.

כמו כן, החוק מחייב את בריטניה להגדיר אסטרטגיה למאבק בעוני ילדים עם יעדי ביניים ומעקב, והממשלה מחויבת לדווח לפרלמנט מדי שנה על התקדמות בהשגת היעדים להפחתת העוני ויישום האסטרטגיה. האסטרטגיה צריכה להתעדכן כל שלוש שנים.

במסגרת החוק הוקמה מועצה לעוני בקרב ילדים (Child Poverty Commission) שתפקידה לייעץ לממשלה באסטרטגיה להפחתת העוני ולפרסם את המלצותיה כדי שיהיו נגישות לציבור הרחב. הממשלה החדשה בבריטניה שינתה את שם הוועדה ל- Social Mobility and Child Poverty Commission מתוך כוונה להתמקד בסיכויים של ילד להתקדם בחיים ולהשיג מוביליות חברתיות בטווח הארוך והוועדה החלה לפעול בינואר 2013.

האסטרטגיה לשנים 2011-2014 פורסמה בשנת 2011 ומתמקדת בחיזוק התא המשפחתי. במסגרת האסטרטגיה נטען שהממשל הקודם שם דגש כבר מדי על קו העוני היחסי הנבחן על פי הכנסה, וכתוצאה לא חלה הבחנה מספקת בין העניים שמצב קשה ביותר לבין עניים שהכנסתם נמוכה רק במעט מקו העוני. כמו כן, קו העוני היחסי הוביל לכך שהממשל פעל בעיקר כדי לשפר את הכנסתם של האוכלוסיות החלשות בטווח הקצר. הממשל החדש טוען שאמצעי מדיניות כאלו פחות יעילים בטווח הארוך ויקרים יותר. לדעת הממשלה החדשה בבריטניה, ארבעה קווי העוני שמוגדרים בחוק העוני מהווים שיפור אבל עדיין אינם מספקים (Department for Work and Pensions and Department for Education 2011). הממשלה טוענת שיש לקדם במקום זאת מדד עוני רב-ממדי והחלה התייעצות רשמית בעניין תוך המלצה על שבעה ממדים: הכנסה ומחסור חומרי, עבודה, חוב, מגורים, כישורי הורים, גישה לחינוך איכותי, יציבות משפחתית ובריאות ההורים (HM Government 2012). בתגובה להתייעצות הממשלתית הביעה נציבות העוני בקרב ילדים תמיכה בפיתוח מדד חדש, אך טעה שיש להפריד בין ממדים המהווים סיכון לעוני למדדים שמתארים עוני ממש וכן קראה לממשלה שלא להתעלם כתוצאה מכך ממדד העוני היחסי המבוסס על הכנסה (Social Mobility and Child Poverty Commission 2013).

בינתיים באסטרטגיה לשנים 2011-2014 הממשלה מציעה להמשיך להסתמך על האינדיקטורים החדשים כדי למדוד עוני של משאבים כלכליים ואף מוסיפה אינדיקטור חדש לעוני חמור. במקביל מוצע גם להוסיף אינדיקטורים נוספים לתחומים אחרים. האינדיקטורים המוצעים:

- משאבים משפחתיים (ארבע האינדיקטורים הראשונים פותחו קודם לכן ומתוארים למעלה)
 - עוני יחסי
 - אינדיקטור משולב לעוני יחסי ומחסור חומרי
 - עוני מוחלט
 - עוני עקבי
 - עוני חמור – המחושב כשיעור הילדים שסובלים ממחסור חומרי והכנסת משק הבית שלהם נמוכה ב-50% מההכנסה החציונית

- נסיבות משפחתיות
 - שיעור הילדים החיים במשקי בית בהם המבוגרים אינם עובדים
 - עובדים עניים – שיעור הילדים החיים במשקי בית בהם מבוגר אחד עובד, אך עדיין משק הבית מצוי בעוני יחסי
 - מעבר לשוק העבודה – שיעור בני 18-24 אשר נמצאים בלימודים, ושיעור בני 18-24 שלא לומדים ולא עובדים
- סיכוי ילדים להצליח בחיים
 - פער בין מעמדות שונים בשיעור הילדים הנולדים במשקל נמוך
 - פער במוכנות ללימודים בגיל 5 (אינדיקטור בתהליכי פיתוח)
 - פער בהצלחה בלימודים בין תלמידים שמקבלים ארוחה חינם (תלמידים הזכאים להטבה ממשלתית ומגיעים מאוכלוסייה חלשה יותר) לשאר התלמידים
 - מעבר תלמידים בני 15 להשכלה גבוהה
 - שיעורי הריון בקרב בנות 15-17
 - שיעור בני 10-17 בעלי הרשעות או אזהרה משטרתית
 - שיעור הילדים החיים בעוני בקרוב זוגות נשואים, זוגות שחיים ביחד ומשפחות חד-הוריות

בקנדה נעשה שימוש במספר קווי עוני. הלשכה הסטטיסטית מפרסמת מאז שנות ה-60 באופן תדיר את קו 'סף ההכנסה הנמוכה' (LICO – Low Income Cut-Off) המשלב אלמנטים יחסיים ומוחלטים. הקו נקבע על פי שיעור ההכנסה שמשק הבית מוציא על אוכל, ביגוד ודיור. קו העוני נקבע על פי רמות הכנסה שבהן צפוי ששיעור ההוצאה על צרכים אלו יהיה גבוה ב-20 נקודות אחוז ביחס למשק בית ממוצע. קו העוני מחושב עבור משקי בית בשבעה גדלים שונים וחמישה סוגי ישובים שונים (החל מאזורים כפריים וכלה בישובים גדולים). הקו מחושב לפני ואחרי מסים ומאפשר השוואה בין אזורים שונים בקנדה ובין שנים שונות (CCSD 2001).

נוסף לכך, ב-1991 פותח קו 'מדד ההכנסה הנמוכה' (LIM-Low Income Measure), המבוסס על הכנסה השווה ל-50% מההכנסה החציונית לאחר מסים, בדומה לקו של ה-OECD. קו זה מותאם לגודל המשפחה, אך לא לאזור או הקהילה והוא שימושי במיוחד להשוואות בינלאומיות.

קו שלישי בשם 'מדד מבוסס שוק' (MBM - Market Based Measure) בוחן את העלות של רכישת סל מוצרים בסיסי. הסל כולל הוצאות ממוצעת על שכר דירה של דירת 2-3 חדרים, הוצאות מזון הנחוצות לדיאטה מזינה, ביגוד ותחבורה. כמו כן, כלולות הוצאות אחרות כגון פנאי ובידור, המחושבות על פי היחס בין הוצאות אלו להוצאות על מזון וביגוד במשפחות מהעשירון השני. כתוצאה הסל משקף הוצאות שהן בין המינימום ההכרחי, לסל הנחוץ להכללה חברתית (HRSDC 2009).

החוק להפחתת העוני¹¹ (Poverty Reduction Act, 2009) של ממשלת פרובינציית אונטריו התקבל ב-6 במאי 2009 ומחייב את הממשלה. החוק מעגן את האסטרטגיה של הממשלה להפחתת העוני בטווח הארוך שהתקבלה בדצמבר 2008 (Breaking the Cycle – Ontario's Poverty Reduction Strategy). מטרת העל היא להפחית את כמות הילדים החיים בעוני בפרובינציה ב-25% בתוך חמש שנים. האמצעי העיקרי המוזכר שם הינו לשבור את מעגל העוני הבין-דורי באמצעות מערכת החינוך.

ממשלת הפרובינציה מתחייבת לקיים התייעצויות אסטרטגיות בנושא, שחייבות לכלול גם נציגים מקבוצות שנמצאות בסיכון גבוה לעוני, להציב לעצמה יעד מדיד ולגבש לו אסטרטגיה לפחות מדי חמש שנים ולדווח בכל שנה על אופן העמידה בו. האסטרטגיה חייבת להכיר בחשיבותם לחברה של הפרט, המשפחה והקהילה, להתחשב במגוון האנושי בפרובינציה, להתייחס בכבוד לתושביה ולקיים שיתוף פעולה עם ארגוני המגזר השלישי.

בפועל אכן ניתנו דיווחים שנתיים החל מ-2009. בדיווחים אלה פורטו היעדים העדכניים, התוכניות והאמצעים שהופעלו בצד נתונים כמותיים על הירידה בעוני ועל עמידה ביעדים.

לכל קבוצת גיל יוזמות הממוקדות בה, תוך התחשבות בצרכים המיוחדים של כל קבוצה.

- גילאי 0-4: מימון מודרניזציה של שירותי רווחה לילד וסבסוד של עשרות אלפי ילדים, הגדלת מספר מרכזי ההורות והאוריינות (Parenting and Family Literacy Centres) בשכונות מצוקה ויום לימודים ארוך בגנים.
- גילאי 5-12: הרחבת התוכנית לתזונת תלמידים, השקעה בטיפולי שיניים בחינם ומימון פעילויות מחוץ לשעות הלימודים.
- גילאי 13-18: הקמת מאגר מידע על התפתחות קוגניטיבית, רגשית, פיזית וחברתית בגיל זה לטובת אנשים העובדים עם נוער, השקעה בתוכניות פעולה לנוער בסיכון, סיוע לבני נוער בשכונות מצוקה לסיים תיכון, שיתוף פעולה עם יוזמות מקומיות בתיכונים, הכוונה למציאת עבודה, ורכישת השכלה גבוהה והכנה לחיים הבוגרים.
- מעל גיל 18: מענקים ומלגות לשכר לימוד, מתן כלים להתמודדות עם מוסדות להשכלה גבוהה וליווי סטודנטים מרקע של הכנסה נמוכה.
- כלל אוכלוסיית הפרובינציה: שיפור הגישה לדיוור בר השגה, הגנה על עובדים חלשים, הקלות מס לבעלי הכנסה נמוכה עד בינונית, פרויקטים לשילוב בכוח העבודה של מפוטרים, בעלי מקצוע זרים ונשים מוכות, שיפור נגישות של בעלי מוגבלויות לחינוך ותעסוקה ותמיכה בעמותות הפועלות בקרב בעלי הכנסה נמוכה ונאבקות בעוני.

נכון ל-2012, ישנה התמקדות בהתערבות בשלב מוקדם ככל האפשר בחיי הילדים על מנת לשבור את מעגל

¹¹ Poverty Reduction Act, 2009, S.O. 2009, c. 10

העוני הבין-דורי. מוצגים שמונה אינדיקטורים מדידים להתקדמות. כולם שנתיים, למעט היכן שצוין אחרת.

- משקל תינוקות בעת הלידה. מדד תלת שנתי.
- מדד המוכנות לבית הספר, הבודק את מוכנותם של ילדים בני 4-5 מבחינה קוגניטיבית, חברתית ורגשית. מדד תלת שנתי.
- שיעור מסיימי תיכון.
- הישגים בבחינת EQAO, בחינה ברמת הפרובינציה שנועדה לבדוק את רמת התלמידים בהבנת הנקרא, כתיבה ומתמטיקה, בדומה למיצב.
- אחוז הילדים החיים במשקי בית מתחת למדד ההכנסה הנמוכה.
- אחוז הילדים החיים במשקי בית בעוני עמוק – המדד מבוסס על מספר משקי הבית בהם ההכנסה קטנה מ-40% מן ההכנסה החציונית בשנת 2008.
- מדד לרמת החיים, המודד את שיעור התושבים שאינם יכולים להרשות לעצמם את מה שרוב תושבי הפרובינציה לוקחים כמובן מאליו. המדד מבוסס על 10 שאלות הנוגעות לפריטים או מצרכים בסיסיים כאשר נמדד שיעור הילדים במשקי בית בהם חסרים שני פריטים או יותר.
- מדד הדיוור, הבוחן את שיעור המשפחות עם פחות מ-40% מההכנסה החציונית שמשלמות מעל 40% ממנה על דיוור.

נכון ל-2012, הושגה התקדמות בכל המדדים מאז העברת ההחלטה. ב-2010 חיו 13.8% מהילדים מתחת למדד ההכנסה הנמוכה ו-7.1% מהילדים בעוני עמוק, לעומת 15.2% בהכנסה נמוכה ו-8.5% בעוני עמוק בעת הצגת התוכנית ב-2008. נוסף לכך, דווח ב-2012 כי מאז פרסום המתווה האסטרטגי ארבע שנים לפני כן התוכנית חילצה מעוני ישירות כ-40,000 ילדים, ומנעה מ-77,000 נוספים לרדת מתחת לקו העוני. לפי נתוני הדיווח, אם חד הורית במשרה מלאה העובדת עבור שכר מינימום הייתה ב-2012 מעל לקו העוני לאחר תשלומי ההעברה לעומת המצב המקביל ב-2003 בו היא הייתה חיה מתחתיו (Ontario 2012).

אונטריו אינה הפרובינציה היחידה בקנדה בה בוצעה חקיקה כזו. בשנת 2011 העבירו האספות המחוקקות של מניטובה¹² ושל קולומביה הבריטית¹³ החלטות דומות אשר מחייבות את ממשלותיהן לפרסם נתונים על העוני, להכין תוכניות לצמצומו, להציג מטרות לטווח הקצר והארוך ולהודיע מדי שנה על ההתקדמות.

מדינות ללא קו עוני רשמי

כאמור, במדינות רבות באירופה אין קו עוני רשמי, אך מתפרסמים נתונים על פי הסטטיסטיקה של האיחוד האירופי ונהוג להתייחס אליהם כקו העוני במדינה. במקרים אחרים, נראה שמדינות מפרסמות את הנתונים, אך מקפידות במכוון שקו זה לא יוגדר כקו העוני של המדינה. כך **בפינלנד** הלשכה הסטטיסטית מפרסמת נתונים עבור האוכלוסייה שהכנסתה נמוכה מ-60% מההכנסה החציונית, ונהוג להתייחס לנתונים אלו כקו

¹² C.C.S.M. c. P94.7 The Poverty Reduction Strategy Act - <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p094-7e.php>

¹³ Bill M 216 – 2011: Poverty Reduction Act, 2011 - http://www.leg.bc.ca/39th3rd/1st_read/m216-1.htm

עוני חצי-רשמי (Bradshaw and Mayhew 2011), אך האינדיקטור מכונה 'בעלי הכנסה נמוכה' (Low Income Earners).

על אף שבקנדה נעשה שימוש במספר קווי עוני כפי שפורט בחלק הקודם, למדינה אין אף קו רשמי והלשכה הסטטיסטית הקנדית מצהירה על כך באופן פומבי כחלק מהדיון הציבורי על עוני במדינה. כך למשל בשנת 1997 בהודעה רשמית של הלשכה נכתב:

“Statistics Canada has clearly stated, since the [low income cutoffs] publication began over 25 years ago, that they are not [poverty lines].... Once governments establish a definition, Statistics Canada will endeavor to estimate the number of people who are poor according to that definition. Certainly that is a task in line with its mandate and its objective approach. In the meantime, Statistics Canada does not and cannot measure the level of ‘poverty’ in Canada”¹⁴.

ההצהרה של לשכת הסטטיסטיקה הקנדית מלמדת עד כמה הביטוי עוני נותר טעון פוליטית. ההגדרה של עוני לא עוררה דיון ציבורי רק בתוך קנדה. דוח של ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1998 מתח ביקורת על כך שבקנדה אין קו עוני רשמי. על פי הדוח, קו עוני נחוץ כדי לוודא שממשלת קנדה והמחוזות השונים יעמדו בהתחייבויותיהם¹⁵. שמונה שנים מאוחר יותר דוח נוסף של הוועדה מתח ביקורת על כך שקנדה לא יישמה את ההמלצה להגדיר קו עוני רשמי¹⁶.

דוח מקביל של הוועדה שעסק ב**דנמרק**, ביקר את העובדה שבמדינה אין קו עוני רשמי¹⁷. נוסף לכך התנהל במדינה קמפיין להגדרת קו עוני בשם "Poverty Line Now". ייתכן שהלחצים הפנימיים או החיצוניים הניבו תוצאות. בנובמבר 2011 הכריז שר החברה והאינטגרציה הדני על הקמת ועדת מומחים לבחינת אמצעים שונים למדידת העוני והוועדה הוקמה במאי 2012. על פי השר, המדינה צריכה לגבש קו עוני רשמי כחלק מההכרה שחיים אנשים עניים בדנמרק אשר זקוקים לסיוע.

דרישות להגדרת קו עוני רשמי עולות גם ב**אוסטרליה**. כך למשל במרץ 2013 ועדה פרלמנטרית לזכויות אדם בסנאט האוסטרלי הצביעה, לא בפעם הראשונה, על כך שהממשלה האוסטרלית לא אימצה את המלצות ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות להגדרת קו עוני רשמי (הממשלה טענה מנגד שאימוץ קו עוני רשמי לפי הכנסה יספק תמונה חלקית של עוני). המועצה האוסטרלית לשירותים חברתיים (ACOSS) תמכה בוועדה הפרלמנטרית וקראה לממשלה לאמץ קו עוני רשמי כדי שניתן יהיה להציב יעדים ולעקוב אחרי

¹⁴ Fellegi, I. P. – On Poverty and Low Income. Chief Statistician of Canada, September 1997.

¹⁵ United Nations Economic and Social Council - Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Canada. 10.12.1998

¹⁶ United Nations Economic and Social Council - Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Canada. 22.5.2006

¹⁷ United Nations Economic and Social Council - Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Denmark. 14.12.2004

ההתקדמות במאבק בעוני¹⁸. אולם נראה שלא סביר שממשלת אוסטרליה אכן תאמץ קו עוני רשמי, בין השאר כיוון שממשלות רוצות להשאיר לעצמן את החופש לקבוע מי עני וזקוק לסיוע (Headey 2006:5). בינתיים כל עוד אין קו עוני רשמי, ארגונים חברתיים ומוסדות אקדמיים מפרסים מדדי עוני לא רשמיים. פרסומים אלו מעוררים לא פעם ויכוח. כך למשל על מדד עוני יחסי שפירסמה ה-Smith Family (Harding, Lloyd, and) (Greenwell 2001) הועברה ביקורת ונטען שהמדד נוצר כדי להגדיל את מספר העניים במדינה ולהגדיל את התמיכה בהרחבת שירותי הרווחה¹⁹.

באופן דומה גם בניו זילנד אין קו עוני רשמי, אם כי נהוג לבחון את העוני על פי 50%-ו-60% מההכנסה החצינית וכן לפי מחסור חומרי. המדד למחסור חומרי, Economic Living Standards Index (ELSI), מתבסס על תוצאות מחקר שבדק משתנים מסבירים המקושרים עם העוני בניו-זילנד ושאר ליצור מדד המסוגל לתאר את רמת החיים של האוכלוסייה כולה (Jensen et al. 2002). בשנים האחרונות בוצעו במדינה מספר סקירות העושות שימוש במדד זה (Jensen et al. 2006; Perry 2009, 2012).

תיבה 6: הצעה לחוק למאבק בעוני בקרב ילדים בניו זילנד

"פתרונות לעוני של ילדים בניו-זילנד, ראייה לפעולה" (Solutions to Child Poverty in New Zealand,) (evidence for action) הוא דו"ח שיצא במדינה בדצמבר 2012 במסגרת פעילות נציב הילדים (Children's Commissioner). הדוח הוכן על ידי קבוצת מומחים הכוללת אקדמאים ממגוון תחומים, אנשי עסקים ונציגים של ארגוני ילדים - מאורים (Māori) ופסיפים (Pasifika). הקבוצה מונתה בידי נציב הילדים במרץ של אותה שנה במטרה להכין חבילת המלצות על צעדים להפחתת העוני בקרב ילדים ולמיתון השפעתו, צעדים שייקחו בחשבון גם את המצב הכלכלי הנוכחי במדינה ויהיו מציאותיים ובעלי תועלת המצדיקה את עלותם.

בדו"ח יש מספר רב של המלצות ספציפיות לצמצום העוני בקרב ילדים, המתחלקות לארבע קבוצות:

- עיגון של אחריות דיווח, מעקב והצבת יעדים בחקיקה, לרבות חקיקה שמחייבת מדידה של העוני במספר שיטות שונות, חובת דיווח סדיר על שיעורו, וחובה לקביעת יעדים ברורים לטווח הקצר והארוך להפחתתו.
- אמצעים פשוטים ליישום מידי ובעלי עלות נמוכה כגון העברת קצבאות ילדים לאפוטרופוס החוקי בלבד, מתן הלוואות בריבית נמוכה למשפחות במצוקה וליזמים זעירים, הגדלת התמיכה בהורים צעירים ויצירת מפעל הזנה בבתי ספר.
- צעדים יקרים יותר ולטווח ארוך כגון בחינה מחדש של מדיניות הקצבאות הנוכחית, הגדלת היצע הדיוור בר ההשגה ומימון ביקורים אצל רופא משפחה.

¹⁸ Australia Council of Social Services - Evidence is in: Government Must Now Reverse Single Parent Cuts and Lift Newstart. 21.3.2013

http://acoss.org.au/media/release/evidence_is_in_government_must_now_reverse_single_parent_cuts_and_lift_news/

¹⁹ Saunders, P. - Getting Poverty Back onto the Policy Agenda. The Smith Family, Research and Social Policy Team. Briefing Paper 10, March 2002.

- צעדים שמקורם בראיונות שנערכו עם ילדים, כגון השקעה בפארקים, גנים ופעילויות פנאי בדגש על אזורי מצוקה.

באוגוסט 2012 פורסמו מסקנות ביניים ולציבור ניתנה האפשרות להגיב. הועדה יזמה משוב באמצעים אלקטרוניים (סקרים ודואר אלקטרוני) ודרך מפגשים וסדנאות עם קבוצות ילדים וצעירים בגילאי 9-24 ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה וכן עם קהילות מאוריות ופסיפיות. המשוב שניתן היה ברובו חיובי לגבי הצעדים שהוצעו, והצרכים והרצונות שהובעו על ידי המשתתפים עזרו לחדד אותם ולהוסיף צעדים שהקבוצה החמיצה. לדוגמה, משיחות עם ילדים זוהה הצורך והמחסור בהזדמנויות ומקומות למשחק ומפגש עם חברים, מה שהוביל להוספת דרישה מהרשויות המקומיות לדאוג שגנים, פארקים ושטחים ציבוריים יהיו פתוחים ומזמינים לילדים וכי פעילויות פנאי חינוכיות יהיו זמינות, במיוחד בשכונות עוני. נושא נוסף שעלה היה תנאי המחיה הירודים בהם נאלצים אנשים לחיות בשל איכות הדירות הנמוכה במקומות רבים.

בספטמבר 2012 הוגשה הצעת חוק פרטית למאבק בעוני בקרב ילדים (Child Poverty Reduction and Eradication Bill). הצעת חוק זו תואמת את קבוצת ההמלצות הראשונה בדו"ח, המוזכר בהקדמה אליה. ההצעה מכילה הגדרת עוני "איכותית" בקרב ילדים: ילדים החיים בעוני מוגדרים כאנשים מתחת לגיל 18 אשר "חווים מחסור בהכנסה ומשאבים חומריים הדרושים להם על מנת להתפתח ולשגשג, ליהנות מזכויותיהם, לממש את הפוטנציאל המלא שלהם ולהיות חברים מלאים ושווים בחברה הניו-זילנדית".

בין היתר מוצע לעגן בחקיקה את החובה לקבוע מדיניות לצמצום העוני הכוללת מטרות לטווח קצר וארוך, לדווח מדי שנה על ההתקדמות וכן לפרסם נתונים בנושא לרבות עוני לפי הכנסה, עוני לפי מחסור חומרי, חומרת עוני, עקביות עוני, מאפיינים דמוגרפיים ואינדיקטורים נוספים. נכון למאי 2013 הצעת החוק עדיין ממתינה לדיון.

ישראל

על אף שדוח זה עוסק בהשוואה בינלאומית ראוי להזכיר בקצרה גם את הנעשה בישראל. ישראל, כידוע, מודדת את העוני במדינה באופן יחסי, על פי 50% מההכנסה החצינית. בעוד שהנתון הרשמי מחושב לאחר תשלומי העברה ומסים, הנתונים מחושבים גם לפני התשלומים, לאחר תשלומי חובה בלבד, לאחר תשלומי ביטוח לאומי בלבד, לאחר תשלומים ממוסדות ממשלתיים (ללא ביטוח לאומי) ולאחר העברות ממשקי בית ופרטים בלבד. הנתונים עבור תוחלת העוני מפולגים גם לפי סוגי משפחות ואוכלוסיות שונות. הביטוח הלאומי בוחן גם את עומק העוני ואת חומרת העוני באמצעות מדד FGT ומדד SEN (אנדבלד ושותפים 2012).

בשנת 2008 פירסם צוות שמינה ראש הממשלה אולמרט ושר האוצר הירשזון דו"ח לפיתוח מדדי עוני נוספים. הצוות ממליץ לפרסם את שיעור העניים שצריכתם נמוכה או גבוהה מקו העוני, לבחון את השינוי בהכנסה לפי חמישוניים ולערוך השוואה של העוני בישראל ביחס ל-OECD (ועדת יצחקי 2008). אכן המוסד לביטוח לאומי החל לבחון עוני מתמשך, המוגדר על פי משפחות שבהן גם ההכנסה וגם הצריכה נמוכות מקו העוני, וגם פורסמו נתונים על המפולגים על פי חמישוניים (אנדבלד, גוטליב ופרומן 2008). המוסד לביטוח לאומי נעזר

בשיטת שקילות שונה מה-OECD, המתאימה יותר למדינות עם שיעור גבוה של משפחות מרובות ילדים כמו ישראל (Fruman and Gottlieb 2011), אך מאז 2007 מפרסם נתונים גם על פי הגדרות ה-OECD לצורך ההשוואה הבינלאומית.

הצוות לפיתוח ממדי עוני נוספים המליץ גם לזקוף את השווי הכספי של הטבות שמקבלים משקי בית (כגון סבסוד של שירותים שונים), לבחון את הוצאות הרווחה של הממשלה לפי מרכיב ההוצאה וחמישונים שונים, לערוך סקר ארוך טווח שימש למעקב אחר התנהגות פרטים ומשפחות, ולקדם מדד שיבחן אפשרות לצאת מהעוני, בין השאר באמצעות התייחסות לנכסים של משפחות. המלצות מיעוט שלא התקבלו כוללות הרכבת מדד עוני על פי סל תצרוכת, וכן בניית מדד עוני נוסף המבוסס על תצרוכת בלבד (ועדת יצחקי 2008).

הביטוח הלאומי בוחן גם מדדים נוספים לעוני שלא מתפרסמים על בסיס קבוע. במסגרת הסקירה השנתית ל-2010 פורסמו שיעור התושבים החיים בעוני חמור המוגדר כהכנסה מתחת ל-40% של ההכנסה החציונית, חיים בעוני מתון המוגדר כ-40-50% מההכנסה החציונית, וחיים בסיכון לעוני המוגדר כהכנסה הנמוכה מ-60% מההכנסה החציונית. כאשר המדד האחרון מבוסס על ההגדרה האירופאית לעוני. הביטוח הלאומי מפרסם ומעדכן לעיתים קרובות ניתוח של קו העוני לפי צריכה הולמת המבוסס על מדד עליו המליץ ה-NRC בארה"ב ומדד ה-MBM הקנדי, ושהותאם לישראל על ידי גוטליב ומנור (גוטליב ומנור 2005). כמו כן, המוסד לביטוח לאומי בחן את מדדי העוני על פי הוצאות, בין השאר תוך התייחסות הוצאה זקופה לדיור בבעלות הדיירים.

באשר ליעדים למאבק בעוני, ממשלת ישראל הציבה בשנת 2007 יעד שההכנסות ברוטו של החמישון התחתון יגדלו בקצב של יותר מ-10% מצמיחת התוצר לנפש בשנים 2008-2010²⁰. במאי 2009, במסגרת תקציב 2009-2010, היעד נדחה לשנת 2013 וכן נקבע יעד משנה של גידול ההכנסות בעבודה מתוך סך ההכנסות של החמישון התחתון מ-48% ל-50%²¹. לאחרונה דווח על הקמת ועדה חדשה למלחמה בעוני, אך מוקדם מדי להעריך את פעילותה.

מסקנות

- **העדר קו עוני אחיד, במקביל למגמה של סטנדרטיזציה** – המסקנה הבולטת הראשונה היא שכל מדינה מודדת את העוני באמצעות קו שונה שמוגדר ברמה הלאומית. מעניין לציין כאשר מחושב סך העוני בעולם נעשה שימוש בקו עוני בינלאומי. הקו הנפוץ ביותר הוא קו הבנק העולמי של הכנסות בגובה דולר או 1.25 דולר ליום במונחי שווי כוח הקניה (Ravallion, Chen, and Sangaraula 2008).

נראה שבשנים האחרונות חל תהליך גובר של סטנדרטיזציה של קווי עוני גם ברמה הלאומית. התהליך בולט במיוחד במדינות האיחוד האירופי. כיום כמעט כל המדינות מודדות עוני על פי הנחיות האיחוד, ורובן גם מגדירות עוני באמצעות 60% מההכנסה החציונית, ההגדרה המקובלת באיחוד. גם מדינות

²⁰ החלטת ממשלה 2162 - הצבת יעדים למדיניות הכלכלית-חברתית לשנים 2008-2010. 5.8.2007.
²¹ החלטת ממשלה 181 - הצבת יעדים למדיניות כלכלית חברתית בישראל 2010-2013. 12.5.2009.

שפועלות באופן שונה, כמו איטליה שמחשבת עוני באמצעות נתונים על צריכה ולא הכנסה, החלו במקביל לחשב את העוני על פי המתודולוגיה של האיחוד. הסטנדרטיזציה גם באה לידי ביטוי בכך שכאשר מדינות האיחוד התבקשו לאמץ יעדים להפחתת עוני, רובם אימצו אינדיקטורים של האיחוד האירופי בחלקם או במלואם (Walker 2011).

מגמת הסטנדרטיזציה מושפעת גם מארגון ה-OECD. אחד התפקידים העיקריים של הארגון הוא איסוף נתונים, השוואה סטטיסטית בין מדינות שונות ויצירת המלצות בהתאם. כאמור, ב-OECD מקובל להגדיר משקי בית שהכנסתם נמוכה מ-50% מההכנסה החציונית כחיים בעוני. חלק מהמדינות המפותחות, כגון יפן, מגדירות את קווי העוני שלהן באותה צורה. בזכות הארגון, אפילו כאשר מדינות אינן מגדירות את קו העוני שלהן על פי הגדרות ה-OECD הן נוהגות לפרסם נתונים אודות קו העוני על פי אותן הגדרות.

- **קווי העוני היחסיים אינם דומיננטיים** – מסקנה נוספת שעולה מסקירת המדינות השונות היא שהדין בין שימוש בקווים מוחלטים ליחסיים עדיין לא הוכרע. אם בעבר ניתן היה לקבל את הרושם שקווי עוני יחסיים המבוססים על שיעור מההכנסה החציונית דומיננטיים בעולם המפותח, היום ברור שלקווים אחרים נותר מקום חשוב. האתגר לקווים היחסיים דווקא לא מוצב מצד קו העוני המוחלט המיושן שבו נעשה שימוש בארצות הברית, אלא משתי מגמות: שימוש בקווי עוני רב-ממדיים הלוקחים בחשבון לרוב אלמנטים יחסיים אך גם כוללים ממדים אחרים כמו צרכים חומריים, כך למשל פועל הקו האוסטרי המובהק. המגמה השנייה היא שימוש בקווי עוני מרובים אשר חלקם יחסיים וחלקם מתבססים על מתודולוגיות אחרות, כפי שמתרחש בקנדה ובריטניה.

- **מגמה של הגדרת קווי עוני** – על אף שבמדינות רבות עדיין אין קו עוני רשמי, נראה שיש מגמה גוברת של הגדרת קווי עוני. קווי העוני מוגדרים בשביל לאפשר השוואה בינלאומית, על פי דרישות של ארגונים חברתיים ובעיקר כדי לשמש אינדיקטורים למעקב אחרי יעדים להפחתת עוני. כך גם במדינות שאין קו עוני רשמי, מתבסס קו עוני חצי-רשמי בהדרגה, למשל קו המושפע מהאיחוד האירופי או ה-OECD. כמו כן, במדינות שבהן אין עדיין קו עוני, עולות דרישות פנימיות או חיצוניות להגדרת קו ודנמרק, למשל, הודיעה שהיא בוחנת את האפשרות להגדיר קו עוני רשמי.

- **המשך התפתחות קו העוני תוך דגש על קווים רב-ממדיים** – המסקנה האחרונה היא שלמרות המחקר הרב בנושא, קווי העוני ממשיכים להתפתח במדינות רבות. לכאורה מסקנה זו סותרת את הסטנדרטיזציה הגוברת של קווי עוני, אך למעשה שני התהליכים יכולים להתקיים במקביל. ראשית כיוון שלעיתים השינוי מתרחש בסטנדרט עצמו, למשל ה-OECD שינה את המשקל שניתן לכל פרט במשק בית. נוסף לכך, מדינות יכולות לשמור על ההגדרה הסטנדרטית ובמקביל לפתח הגדרה נוספת לקו עוני.

הדוגמאות לדינמיות הרבה בהגדרת עוני רבות. רק לפני שנים ספורות החלה ארה"ב לעשות שימוש בקו עוני משלים שמתקן טעויות רבות בקו העוני הרשמי, טורקיה מחליפה בימים אלו את קו העוני המוחלט בו נעשה שימוש, האיחוד האירופי מעדכן מדי כמה שנים את ההגדרות שלו וגם במדינות האירופאיות שלא מתבססות על הגדרות האיחוד, כגון אירלנד ובריטניה, קווי העוני ממשיכים להתפתח.

מבין השינויים נראה שקיימת מגמה של מעבר לקווי עוני רב-ממדיים. יפן, שנעזרה עד כה בקו יחסי, וציילה שהתבססה על קו מוחלט, הודיעו שתיהן על כוונה לבחון מעבר לקו כזה, ובבריטניה החלה התייעצות ענפה לפיתוח מדד עוני רב-ממדי חדש למדידת עוני בקרב ילדים. באופן כללי נראה שניתן דגש רב יותר לקווים שבוחנים מספר פרמטרים במקביל, כפי שקורה באיחוד האירופי ובאירלנד. גם מקסיקו פיתחה לאחרונה מדד רב-ממדי חדשני ונראה שמגמה זו הולכת ונעשית נפוצה יותר גם בקרב מדינות מתפתחות. צפוי שימוש גובר בקווים אלו בשנים הקרובות.

השינויים בקו העוני נובעים מכך שהמדינות עוברות שינויים מבניים וקווים ישנים כבר אינם רלוונטיים, ממסקנות חדשות של המחקר המדעי, ומתהליכים של למידה הדדית. אין ספק שיש להמשיך לעקוב אחר הגדרת קו העוני, ושצפויים שינויים נוספים בשנים הקרובות.

- **השימוש בקו העוני כבסיס לקצבאות מוגבל** – בעוד שממשלות ממשיכות לשכלל ולשפר את קווי העוני, לרוב נשמרת ההפרדה בין קו עוני שנערך בלשכת הסטטיסטיקה ומטרתו לזהות את מספר העניים, לבין מדיניות הרווחה במדינה שאינה נשענת על קו זה באופן ישיר. ברוב המדינות שנסקרו לא נעשה שימוש בקו העוני, כאשר היוצאת דופן הבולטת היא ארה"ב. ייתכן שדווקא השימוש הרשמי בקו העוני בארה"ב פגע בעדכון הקו ולכן היה צריך לפתח קו חדש אלטרנטיבי בו לא נעשה שימוש במדיניות. שימוש בקו עוני קיים גם במדינות בהן מוגדרת רמת קיום מינימלית המהווה מעין קו עוני מוחלט, למשל בגרמניה ואסטוניה. אולם כאמור ברוב המדינות הנעזרות בעוני יחסי, מוחלט או רב-ממדי קו העוני אינו קובע אילו משקי בית זכאים להטבות.

היתרון של הפרדה בין הגדרת קו העוני למדיניות הרווחה הממשלתית היא שכך נשמרת לרשויות המודדות את העוני עצמאות יחסית מלחצים פוליטיים. העובדה שמדיניות הרווחה אינה מעוגנת לקו העוני גם מאפשרת לממשלה גמישות רבה, לקצץ או להרחיב את רשת הרווחה החברתית. גמישות כזאת יכולה להוות יתרון, בעיקר בתקופה של תנודתיות במשק, אולם החיסרון הברור במצב כזה היא שאין הבטחה שעניים יזכו לסיוע ממשלתי בכל מצב. מעבר לכך, קיימת סכנה שכאשר מדיניות הרווחה אינה צמודה לקו העוני, היא לא תהיה שוויונית ותיתן עדיפות לאוכלוסיות הקרובות לממשלה המכהנת. חשוב לציין שגם כאשר קו העוני אינו משפיע ישירות על המדיניות הממשלתית, הוא משפיע עליה בעקיפין, באמצעות הסקירה התקשורתית הרחבה לה זוכים הפרסומים על עוני ברוב המדינות שנסקרו, הדוחות הציבוריים על המאמץ להפחתת העוני והשוואות בינלאומיות.

- **מגמה של העברת חוקים להפחתת העוני בקרב ילדים, והצבת יעדים להפחתת העוני** – החוק הבולט ביותר להפחתת עוני בקרב ילדים נחקק בבריטניה וכולל יעדים רשמיים ומדידים להפחתת העוני, הקמת נציבות לטיפול בנושא והגדרת אמצעים למדידת עוני. החוק דומה במידה רבה לחוקים במדינות שונות בקנדה אשר חלים גם על מבוגרים. נראה שחוקים אלה משפיעים בהדרגה על מדינות נוספות: בניו זילנד נציב הילדים המליץ על מאמץ דומה ונערך דיון אודות הצעת חוק בעניין. גם אירלנד וצרפת הציבו יעדים קונקרטיים להפחתת העוני. לעיתים קרובות החוקים גם כוללים הקמה של רשות עצמאית יחסית שיכולה לפקח על המאמץ להפחתת העוני ולייעץ בנושא, כפי שקורה במקסיקו.

היעדים יוצרים מנוף של לחץ על מעצבי מדיניות ופוליטיקאים ויכולים לעורר דיון ציבורי. יעדים רשמיים מתמרצים את הממשלה לפעול, ומאפשרים לציבור למדוד את פעילות הממשלה בתחום. כמובן שצריך להיזהר שהממשלה לא תשאף רק להציג התקדמות במדדים בלי להביא שיפור של ממש ולכן תתמקד למשל רק בתושבים הנמצאים מעט מתחת לקו העוני. כמו כן, יש לציין שלעיתים קרובות מדינות אינן עומדות ביעדים שלהן (כך למשל קרה באירלנד בעקבות המשבר הכלכלי הקשה שפקד את המדינה), והן נאלצות לשנות היעדים, אולם גם במקרים אלו הם מחויבים להסביר את החלטתם לציבור, ולפעול לעמידה ביעד החדש. אם היעדים מעוצבים בשקיפות, תוך שיתוף החברה האזרחית, שינויים ביעדים גם יכולים להתקבל בהבנה רבה יותר (Walker 2011, 2012).

כלים להפחתת העוני

נראה שבעשורים אחרונים חלו מספר התפתחויות כלליות במאבק בעוני. ראשית, ברוב המדינות מוסכם שעבודה היא האמצעי הטוב ביותר ליציאה מעוני. שנית, חלה הבנה גוברת שלא ניתן להפריד בין הספירה הכלכלית לספירה החברתית, ויש קשר הדוק בין המדיניות בשני התחומים (Hay 2009). עיצוב שירותי בריאות וחינוך איכותיים יכול לתרום ליעילות הכלכלית ולהעלות את פריון העובדים, אולם במקביל שירותי רווחה נדיבים עלולים להקטין את התמריצים ליציאה לעבודה. לבסוף, במקביל להבנה הגוברת שעוני הוא בעיה רב-ממדית, חלה הבנה שנחוצים פתרונות הוליסטיים למאבק בעוני.

בחלק זה נסקור כלים מרכזיים למאבק בעוני. לא נתמקד במסקנות שחלה עליהן הסכמה רחבה, אלא בכלים ייחודיים. האמצעים למאבק בעוני נבחרו על פי מידת הצלחתם, הבולטות שלהם בשיח על עוני וכן מתוך ניסיון לייצג מגוון של מדינות. נדון בתוכניות להטבות מותנות, מס הכנסה שלילי, חשבונות פיתוח אישיים, רפורמות בקצבות הנכות ועידוד ההשתתפות חברתית-תרבותית של ילדים בחברה. בכל מקרה נבחן מספר מדינות שיישמו את הכלי בהצלחה. נבדוק היכן וכיצד הכלי הופעל, מה היו התוצאות ואילו מסקנות ניתן ללמוד מכל מקרה.

הטבות כספיות מותנות

אחד הכלים שזכו להצלחה המרשימה ביותר בשנים האחרונות הן הטבות כספיות מותנות (conditional cash transfers). בתוכניות מעין אלו, הנעשות נפוצות יותר במדינות מתפתחות, כסף מועבר ישירות לתושבים העניים ביותר כל עוד הם עומדים בתנאים מסוימים.

התוכנית הלאומית הראשונה הופעלה **במקסיקו** ב-1997 וקרויה היום 'הזדמנויות' - Oportunidades. בשלב הראשון מופו משקי הבית העניים ביותר וכך התקבלה ההחלטה היכן להפעיל את התוכנית. המשפחות העניות זוכות לתמיכה כספית חודשית שמועברת לרוב לאם המשפחה בתנאי שהמשפחה מבקרת באופן קבוע בקליניקה רפואית (שם ניתן דגש לבריאות הילדים ורפואה מונעת), וכן בסכום נוסף עבור כל ילד שמגיע לבית הספר ב-85% מהימים לפחות, החל מכיתה ג'. החידושים בתוכנית כללו החלפת סובסידיות למוצרים ספציפיים בהעברת כסף למשק הבית שיבחר כיצד להשתמש בו, התניית הכסף בעמידה בתנאים מסוימים, העברת רוב מוחלט של הכסף ישירות למשקי הבית ללא מתווכים (חלק מהכסף של התוכנית גם מושקע בקליניקות רפואיות וסיוע נוסף), התייחסות למרכיבים בריאותיים, חינוכיים ותזונתיים באופן הוליסטי ומעקב והערכה קבועים לתוכנית כדי לבחון את האפקטיביות שלה.

לתוכנית במקסיקו היו מספר יתרונות בולטים ביחס לתוכניות סבסוד מזון שהיוו את הכלי העיקרי לסיוע לעניים עד הפעלתה. תוכניות של סבסוד מוגבלות מטבען ומסייעות רק ברכישת מזון ולא בצרכים אחרים. בתוכנית ההטבות המותנות ההכנסה החדשה של משפחות מאפשרת לעניים לשלוח את ילדיהם לביה"ס, לפתוח עסק קטן, לרכוש שירותי בריאות ולזכות בידיעה שהם יוכלו לרכוש מוצרים בסיסיים גם בעתיד. כמו

כן, תוכניות סבסוד מופנות לעיתים לכלל האוכלוסייה ולכן הכספים מנוצלים פחות ביעילות וגם כאשר נערכת התמקדות היא לעיתים קרובות פחות אפקטיבית. מעבר לכך, הפשטות של העברת הכספים ישירות למשפחה הקטינה את ההוצאות האדמיניסטרטיביות ואת החשש לשחיתות (Levy 2006).

לאורך השנים התוכנית עברה הערכות רבות (פנימיות וחיזונית) שלימדו על הצלחתה. בזכות התוכנית יותר ילדים נשארו בבית הספר, משפחות זכו לטיפול רפואי טוב יותר ולשיפור בתזונה. כך למשל כבר בשנים 1998-1999 הצליחה התוכנית להעלות את מספר הבנים בגילאים 12-17 שנרשמים לביה"ס ב-10.2%-5.6% והעלייה בקרב בנות היתה אף גבוהה יותר (Skoufias and Susan Wendy Parker 2001). מחקרים הראו שמשקי בית שהשתתפו בתוכנית הגדילו את צריכתם וששיעור ניכר מהגידול בצריכה הפונה לרכישת מזון ולצריכת מזון איכותי יותר (Levy 2006).

לכן התוכנית הורחבה בתוך מקסיקו והופעלה במדינות נוספות. התוכנית הראשונית במקסיקו כיסתה 300,000 משפחות בתקציב של 58.8 מיליון דולר ועד 2005 התוכנית המקסיקני הורחבה ל-5 מיליון משפחות (24% מהאוכלוסייה) בתקציב של 2.8 מיליארד דולר (ibid.). תוכניות של הטבות מותנות פעלו בשלוש מדינות בלבד בשנת 1997, והתפשטו ל-28 מדינות בשנת 2009. חלק מהתוכניות עדיין פועלות בשלב הפיילוט באופן מקומי, בעוד שאחרות פועלות בקנה מידה לאומי. התוכנית הגדולה והבולטת ביותר פועלת כיום בברזיל (Fiszbein and Schady 2009). גם באזורים עירוניים שאליהם התרחבה התוכנית, מחקר מצא השפעות חיוביות מובהקות ברישום לבית הספר ובזמן המוקדש לשיעורי בית (Behrman et al. 2010).

ברזיל תוכנית 'קצבה משפחתית' - Bolsa Familia פותחה כתוכנית הדגל של ממשל לולה. לתוכנית שתי מטרות עיקריות – הפחתת העוני בהווה באמצעות העברת כספים למשפחות, והפחתת העוני ואי-השוויון בעתיד על ידי השקעה בהון האנושי, באמצעות עידוד השתתפות במערכת החינוך והבריאות. גם בברזיל התשלומים מועברים לאם המשפחה כיוון שמחקרים מלמדים שיותר סביר שאימהות ישקיעו את הכספים בקידום ילדיהם (Lindert 2005). אחד החסרונות של ההיקף הנרחב של התוכנית בברזיל הוא שיותר אנשים לא עניים נכללים בתוכנית. קיים קושי בסיסי בהרחבת התוכנית להגברת ההשפעה שלה מחד, ווידוא שהתוכנית תכלול רק את התושבים העניים ביותר, מאידך. עדיין לתוכנית היתה השפעה משמעותית, היא הפחיתה את העוני בכ-5%, את עומק העוני ב-12% ואת העוני החמור בכ-19%²². התוכנית הפחיתה את הסיכוי שמשתתפים לא יגיעו לביה"ס ב-3.6%, אם כי אותם תלמידים שנשארים בבית הספר עדיין מתקשים להתקדם. מבוגרים במשקי בית שהשתתפו בתוכנית לא הפחיתו את שיעור השתתפותם בשוק העבודה וייתכן שאף עבדו יותר (Soares, Ribas, and Osorio 2007).

ההצדקה התיאורטית למרכיב ההוליסטי בתוכניות הטבות הכספים המותנות היא הקשרים רבים בין הכנסה, תזונה, בריאות וחינוך והבנה גוברת בקרב חוקרים שיש לטפל בנושאים אלו במקביל. כך למשל, רק משפחות עם הכנסה סבירה שולחות את ילדיהם לביה"ס (בשל עלויות נלוות וויתור על כוח עבודה) ולכן שיפור איכות מערכת החינוך יעיל פחות אם הכנסת המשפחות לא גדלה במקביל. דוגמא נוספת היא שבריאות תלויה הן

²² Zepeda, Eduardo (2006) - Background Research for 'Do CCTs Reduce Poverty?'. One Pager #21, September, International Poverty Centre, United National Development Program.

בתנאים פיזיים והן בתזונה, ולכן שיפור התזונה ללא שיפור התנאים בהם חיות משפחות אינו מספיק (Levy 2006).

הצדקה נוספת לתוכניות הבטחה מותנות היא שהן לא יוצרת תלות מוגזמת של עניים בממשלה. התוכניות מניחות שמשפחות עניות סובלות מהשקעה לא מספקת בפיתוח ההון האנושי שלהם ושל ילדיהם בשל צרכים דחופים יותר (Lindert 2005). בזכות התוכניות משפחות מגדילות את ההון האנושי של ילדיהם בשלב קריטי וכך מאפשרות יציאה ממעגל העוני הבין-דורי. מצד שני, חשוב לציין, שגם היום לאחר שהתוכנית פועלת במקסימום מעל 15 שנה, עדיין יש צורך להמשיך להפעיל אותה כדי להבטיח שצעירים ימשיכו ללכת לבית הספר. התוכנית גם תהיה נחוצה בעתיד כיוון שהפערים בין עניים לעשירים בתחום התזונה הצטמצמו, אך לא נעלמו לחלוטין (Levy 2006:134).

התוכניות זוכות לשבחים של הבנק העולמי. מחקר רחב היקף מראה שתוכניות הטבות מותנות מצליחות להפחית את העוני, להגדיל את שיעור הילדים הנרשמים לבתי הספר ושהמשפחות שמשתתפות בתוכנית זוכות לרפואה מונעת ומצמצמות פערים ביחס לשאר האוכלוסייה. לעומת זאת, לא ברור אם הלימודים הנוספים להם זוכים ילדים אכן מגדילים את הציונים שלהם או את השכר בטווח הארוך (Fiszbein and Schady 2009).

תיבה 7: סיכום תוכנית הבטחת כספים מותנות

תיאור התוכנית – העברת כספים ישירות למשקי בית עניים שמופו מראש, כל עוד הם עומדים בתנאים בריאותיים וחינוכיים המוגדרים מראש.

פעילות – עשרות מדינות בעיקר בעולם המתפתח, הצלחה בולטת בברזיל ומקסיקו.

הצלחות – סקירה רחבה מראה שהתוכניות מצליחות להוציא אנשים מעוני מבלי להפחית משמעותית את התמריץ של מבוגרים לצאת לעבודה. כמו כן, התוכניות הגדילו את השימוש בשירותים בריאותיים וחינוכיים.

מסקנות -

- אחד המאפיינים של התוכניות הוא מדידת התוצאות לכל אורך הפעילות, מסקנה שראוי ליישם בכל תוכנית למאבק בעוני
- התוכנית מלמדת שלהתניות בסיסיות יש השפעה לטווח ארוך. ניתן למשל לשקול העברת קצבת ילדים נוספת רק לאוכלוסיות עניות במיוחד, בתמורה להשקעה בהון האנושי של הילדים כדי שהם לא יהיו עניים בטווח הארוך.
- מפתח להצלחת התוכנית היתה התמיכה פוליטית לה הן זכו. גם במקסיקו וגם בברזיל התוכניות היוו תוכניות דגל של הממשלה וזכו לתמיכה ציבורית רחבה.

מס הכנסה שלילי

ברחבי העולם התפתחה הכרה בכך שעבודה היא כלי יעיל ליציאה מעוני והופעלו מגוון אמצעי מדיניות להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ועידוד מעבר מרווחה לעבודה (welfare to work). אולם נראה שהאמצעים שהופעלו לעידוד יציאה לעבודה גם הגבירו את תופעת העובדים העניים. לכן אחד האתגרים החשובים

להפחתת העוני במאה ה-21 הוא התמודדות עם תופעת העובדים העניים וכלי מרכזי לכך הוא מס הכנסה שלילי. בחלק זה נתייחס למושג מס הכנסה שלילי במובן הרחב של המושג - הטבות מס כספיות לעובדים בעלי שכר נמוך.

מאז אמצע שנות ה-80 העביר או הרחיב הקונגרס האמריקאי שורה של תוכניות לסיוע לעובדים בעלי הכנסה נמוכה בארצות הברית. תוכניות אלו לעיתים מכונות המערכת לתמיכה בעבודה. התוכניות החשובות הן הנחות במס להורים ומס הכנסה שלילי (Earned Income Tax Credit). כמו כל מערכת המס בארה"ב, החישוב של גובה מס ההכנסה השלילי מורכב. מס ההכנסה השלילי גדל בהדרגה ככל שהמשכורת גדלה, אז נשאר קבוע ואז החל מגובה מסוים גובה מס ההכנסה השלילי קטן בהדרגה עד שהוא נעלם לחלוטין. המס מחושב לפי חלוקה לארבע קבוצות: משפחות בלי ילדים, משפחות עם ילד אחד, משפחות עם שני ילדים ומשפחות עם שלושה ילדים ומעלה. בשנת 2012 ההטבה המקסימלית למשפחה עם ילד אחד בארצות הברית עמדה על כ-\$3,169, השכר המקסימלי לזכאות למס הכנסה כלשהו למשפחה עם ילד אחד עמד על \$42,130²³. נוסף לתוכנית הפדרלית, קיימות תוכניות מס הכנסה שלילי נוספות ב-25 מדינות בארצות הברית²⁴.

בשילוב עם קיצוצים ברווחה למי שלא עובד, עודדו התוכניות בארצות הברית יציאה לעבודה והגדילו את שכר העובדים, ובכך הביאו להישגים משמעותיים במאבק בעוני. בין השנים 1989 ל-2006 ירד העוני לפני מסים בקרב אימהות שמעולם לא התחתנו מ-48.3% ל-39.6% (ירידה של קרוב ל-20%). בזכות מס הכנסה שלילי, לאחר מסים העוני אף ירד מ-39.1% ל-26.1% (ירידה של קרוב ל-40%) (Haskins 2012). מחקרים מראים שמס הכנסה שלילי מגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, משפר את הביצועים של ילדים בביה"ס ומספק רשת ביטחון זמנית. על פי הערכות התוכנית האמריקאית הוציאה 6.3 מיליון אנשים מעוני בשנת 2010, בין השאר בשל תגבור מס ההכנסה השלילי בשנים 2009-2012 כחלק מההתמודדות עם המשבר הכלכלי העולמי (Charite, Dutta-Gupta, and Marr 2012).

ב-2007 הופעלה תוכנית מס הכנסה שלילית גם בקנדה (WITB – Working Income Tax Benefit) אשר גדלה משמעותית עם השנים. בניגוד למערכת האמריקאית, בקנדה רק מי שמרוויח לפחות \$3,000 בשנה, סכום הבסיס, זכאים להטבה, וההטבה מסתיימת ברמות שכר נמוכות יותר. גובה מס ההכנסה השלילי גדל בהדרגה, ושווה ל-25% מהשכר מעל סכום הבסיס. כאשר השכר מגיע לתקרה מסוימת (\$6,880 ליחיד או \$10,048 למשפחה ב-2012) ההטבה מפסיקה לעלות ונשארת בגובה המקסימלי עד שהשכר מגיע למדרגה הבאה (\$11,011 או \$15,205 למשפחות) ואז ההטבה קטנה בהדרגה, ב-15 סנט על כל דולר נוסף, כך שהיא נעלמת לחלוטין כאשר שכר יחיד מגיע ל-\$17,478 בשנה ושכר משפחה ל-\$26,952. כיוון שהמערכת הקנדית אינה תלויה במספר הילדים, ההטבה המקסימלית עבור משפחה עם ילד אחד דומה לארה"ב, אך משפחות עם יותר ילדים יזכו להטבה נמוכה יותר, בעוד שיחידים יזכו להטבה גבוהה יותר.

השיטה הקנדית לא רק מעודדת עבודה, אלא מעודדת עובדים להגדיל את שכרם עד תקרה מסוימת. אולם שיטה זו עלולה להזניח דווקא את העובדים העניים ביותר שלא זכאים להטבה בכלל או זכאים להטבה

²³ Tax Year 2012 Income Limits and Range of EITC - <http://www.eitc.irs.gov/central/abouteitc/ranges/>

²⁴ Center on Budget and Policy Priorities - State Earned Income Tax Credits. 4.12.2012

מינימלית. יתרון נוסף של מס הכנסה שלילי בקנדה הוא האפשרות להגיש בקשה לקבלת חצי מהמענק מראש, וכך המשתתפים בתוכנית יכולים לקבל סיוע בזמן אמת כאשר הם זקוקים לו.

בשנת 2008 אושרה **בצרפת** רפורמה במס המכונה 'הכנסה סולידרית אקטיבית' (rSa - Revenu de solidarité active). על פי הרפורמה, מבוגר שלא עובד זכאי להכנסה של 467 יורו (או 700 יורו לזוג בלי ילדים). החידוש החשוב בתוכנית הוא שגם עובדים זכאים למענק, לאחר הכרה ב-62% מהכנסתם. כך התוכנית מעודדת עניים לצאת לשוק העבודה ומבטיחה ששכרם יגדל אם הם יעבדו. לדוגמא, אם לפני התוכנית עובד שיכול היה למצוא עבודה ב-500 יורו היה מגדיל את הכנסות רק ב-33 יורו בעקבות היציאה לעבודה, לאחר הפעלת התוכנית, העובד יזכה למענק של 277 יורו ולכן הכנסתו תגדל ב-310 יורו בעקבות היציאה לעבודה. התוכנית עוצבה כך שעובדים יהיו זכאים להשלמת הכנסה כל עוד שכרם מתקרב לשכר מינימום ליחיד או פי 1.4 משכר המינימום לזוג. נראה שעד כה ההשפעות של המס על תעסוקה היו מינימליות, אם כי ברור שהמס סייע לעובדים עניים (Nicaise 2011).

כאשר בוחנים באופן כללי את תוכניות מס הכנסה שלילי היתרונות שלהן ברורים – הן מגדילות את התמריץ לעבודה ומוציאות חלק מהעובדים העניים מעוני. יתרון נוסף הוא שתוכניות אלו זוכות לרוב לתמיכה פוליטית רחבה כיוון שהן מעניקות הטבות לאנשים שעובדים ואינם תלויים רק בשירותי הרווחה (Haskins 2012).

בתוכניות מס הכנסה שלילי קיימת סכנה שחלק מהמעסיקים יורידו את השכר, מתוך הנחה שהעובדים עדיין יזכו למשכורת סבירה בזכות מס הכנסה שלילי וכיוון ששוק העבודה יוצף בעובדים בעלי כישורים נמוכים. במקרה כזה נטל המשכורת עובר למעשה ממעסיקים פרטיים לממשלה²⁵. יתר על כן, קיימת סכנה שהתוכניות מגדילות את התמריץ לעבוד תמורת שכר נמוך – זאת כיוון שמס הכנסה שלילי מגדיל את פערי ההכנסה בין אנשים שעובדים לאנשים שלא עובדים, אבל דווקא מצמצם את פערי ההכנסה בין עובדים בעלי שכר נמוך מאד לעובדים בעלי שכר מעט גבוה יותר. כך משרה חלקית עלולה להפוך לאטרקטיבית יותר, ועובדים יבחרו לעבוד פחות שעות, למרות שעבודה במשרה חלקית עלולה לפגוע בהם בטווח הארוך (למשל בכל הקשור לפנסיה) (Nicaise 2011). יתרה מכך, ייתכן שיהיה משתלם יותר לעבוד רק בחלק מחודשי השנה ולהיות מובטל ביתר החודשים. יש לציין שמחקרים שבחנו את הנושא אמפירית גילו שבעקבות מס הכנסה שלילי יותר עובדים הצטרפו לשוק העבודה אך הם לא עבדו פחות שעות (Eissa and Hoynes 2006; Liebman 1998; Meyer) (2002).

חיסרון נוסף של מס הכנסה שלילי הוא שזכאים רבים לא מגישים בקשה לקבלת ההטבה. מחקר העריך שכ-25% מהזכאים לא הגישו בקשה לקבלת מס הכנסה שלילי בארה"ב (Plueger 2009). חוסר השתתפות יכול לנבוע מחוסר מודעות, אך גם יכול לנבוע מכך שמילוי הטפסים נתפס כמאמץ גדול מדי או מחשש שמס הכנסה יחשוף עבירות קודמות. בארה"ב נערכים מאמצים רבים להגדלת שיעור ההשתתפות בתוכנית, כולל שליחת מכתבים לזכאים פוטנציאליים במס, ואף הכרזה על יום אחד בשנה להגדלת המודעות באמצעות שלל פעילויות תקשורתיות (EITC Awareness Day)²⁶. כמו כן, נערכו פעילויות מקומיות רבות להגדלת ההשתתפות בערים

²⁵ Salam, R. – The EITC vs. the NIT. National Review. 21.12.2011

²⁶ EITC Awareness Day - <http://www.eitc.irs.gov/ptoolkit/awarenessday/>

עם שיעור נמוך במיוחד. שיקגו למשל הצליחה להגדיל את ההשתתפות באמצעות שיתוף פעולה ציבורי-פרטי. ארגונים ללא כוונת רווח עזרו למשפחת למלא את הטפסים ללא תשלום, ארגונים ציבוריים וחברתיים חילקו חומרים על המס וחברות החשמל, גז והטלפון אפילו כללו פרטים על מס הכנסה שלילי בחשבון החודשי.

תיבה 8: סיכום מס הכנסה שלילי

תיאור התוכנית – הענקת הטבה כספית לעובדים בעלי שכר נמוך. ההטבה יכולה להיות קבועה, לרדת או לעלות עם השינויים בשכר אך בכל מקרה תיפסק בהדרגה עם הגעה לשכר מסוים.

פעילות – ארה"ב (ETIC), צרפת (tSa), קנדה (WITB). הקלות מס למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה קיימות גם בבריטניה, אוסטרליה, אירלנד ומדינות נוספות.

הצלחות – מחקרים רבים מראים שמס הכנסה שלילי הוציא אנשים לעבודה מבלי להפחית משמעותית את מספר שעות העבודה. כמו כן, מס הכנסה שלילי הפחית את שיעור העוני בקרב עובדים עניים. ב-2009 בתקופת המשבר הכלכלי הוצאו 6.3 מיליון אנשים מעוני בזכות התוכנית בארצות הברית.

מסקנות -

- מס הכנסה שלילי הצליח להפחית את העוני ולהגדיל את שיעור ההשתתפות בשוק העבודה. ראוי להמשיך את השימוש בכלי הזה, וייתכן שאף להגדיל את ההטבות. סכום ההטבה המקסימלית בישראל למשפחה עם שני ילדים שעבדה במשך כל חודשי השנה עומד על 3,840 ₪, בעוד שבארה"ב משפחה עם שני ילדים יכולה להיות זכאית לסכום מקסימלי של \$5,236.
- ראוי לבחון אפשרות לקבל את מס ההכנסה השלילי מראש כפי שמתרחש בקנדה כדי לעזור לעניים בזמן אמת.
- אחת הבעיות הנפוצות במס הכנסה שלילי היא ששיעור ניכר מהעובדים אינם נעזרים בהטבה ולכן יש לנקוט בשלל אמצעים ממוקדים יותר להגדלת המודעות וסיוע בהגשת התביעה, תוך שיתוף פעולה של המגזר הפרטי, הציבורי והמגזר השלישי.

חשבון פיתוח אישי

חשבון פיתוח אישי (Individual Development Account) נועד לאפשר למשפחות בעלות הכנסה נמוכה לצבור נכסים על מנת שילדיה יוכלו לאפשר לעצמם בעלות על דירה, חינוך גבוה או פתיחת עסק, וכך לשבור את מעגל העוני הבין-דורי. למשפחה נפתח חשבון חיסכון ועל כל סכום שמופקד בו מפקידה הממשלה (או גוף אחר) סכום כסף נוסף.

בארצות הברית מקובל לעשות שימוש בחשבונות פיתוח אישיים וישנן תכניות רבות המתבססות על הכלי הנבדלות במקור המימון ובאוכלוסיית המטרה. אחת התכניות המרכזיות הינה Assets for Independence, הממומנת על ידי מחלקת הבריאות ושירותי האנוש (United States Department of Health and Human Services) ומנוהלת על ידי המשרד לשירותי הקהילה (Office of Community Services). המשרד מחלק מענקים לגופים מקומיים המנהלים את הפרויקטים עצמם, והם נדרשים להשוות מענקים אלה במימון לא

פדראלי. ההשתתפות בפרויקטים מותנית במימון היכולת לעבוד: הורים יחידים מחויבים לעבוד לפחות שלוש שעות בשבוע והורים במשפחות עם שני ילדים חייבים לעבוד במצטבר 35-55 שעות בשבוע לפחות, בדומה למה שנדרש ממשפחות Temporary Assistance for Needy Families (TANF). יחס ההשוואה נע בין 1:1 ל-8:1, ויחד עם שאר התנאים משתנה מפרויקט לפרויקט.

בניסוי אקראי שנערך במדינת אוקלהומה, נמצא כי משפחות שקיבלו מענק ותמריץ נטו יותר לחסוך ללימודים לקולג', גם בקרב קבוצות סוציו-אקונומיות בהן שיעור זה היה אפסי קודם לכן, וההשפעה הייתה גדולה במיוחד במשפחות מעוטות הכנסה (Beverly et al. 2012). בעיר טולסה שבאותה מדינה הייתה לתוכנית דומה השפעה חיובית על שיעור הבעלות על בתים, בעיקר בקרב אפרו-אמריקנים, וכן על רכישת חינוך²⁷.

בבריטניה הציגה ממשלת הלייבור בשנת 2005 את קרנות הנאמנות לילדים (Child Trust Funds), להן היה זכאי כל ילד בממלכה שנולד אחרי ספטמבר 2002. מטרת הקרנות היא להבטיח שלכל מי שמגיע לגיל 18 יהיו חסכונות ובד בבד להכיר לילדים את יתרונות החיסכון וללמדם על התנהלות פיננסית. כל קרן מנוהלת על ידי ההורה או האפוטרופוס של הילד, כאשר הילד יכול להשתלב בניהול בגיל 16. מנהלי הקרן יכולים לבחור בין "חשבון של בעל עניין" (Stakeholder Account) המנוהל תוך מזעור סיכונים, חשבון ללא מזעור סיכונים וחשבון חיסכון פשוט. הקרן סגורה עד גיל 18, ולאחר מכן נפתחה לשימוש של הילד ללא הגבלה על אופן הניצול. בעת הלידה הממשלה מעניקה £250 עבור פתיחת החשבון, ו-£250 נוספים לאחר שבע שנים. משפחות בעלות הכנסה נמוכה מקבלות £250 נוספים לאחר פתיחת החשבון. כל קרובי המשפחה של הילד, לרבות ההורים, יכולים להכניס לשם כספים. קרנות אלה פטורות ממס הכנסה וממס על רווחי הון.

בעקבות פתיחת הקרנות נרשמה כבר בשנת 2006 עליה של 333% בשיעור החיסכון של משפחות (Loke and Sherraden 2009). בשנת 2012 היו בממלכה כ-6.141 מיליון חשבונות, מתוכם כ-2.228 מיליון היו של בעלי הכנסה נמוכה. במהלך שנה זו הכניסה כל משפחה בממוצע £295 לחשבון (£202 במשפחה בעלת הכנסה נמוכה). שווי השוק הכולל של הקרנות ב-2012 היה כ-4,306 מיליון פאונד.

במסגרת הקיצוצים של סוף שנת 2010 החליטה הממשלה השמרנית החדשה לעצור את התכנית, כך שהחל מ-2011 לא ניתן לפתוח חשבונות חדשים, רק להפריש כספים לחשבונות קיימים באותם התנאים. כיום NS&I (בנק בבעלות המדינה) מציע חשבונות חיסכון אישיים (Junior Individual Savings Accounts) הנהנים מהטבות מס, אך ללא מענקים, כתחליף.

בדרום קוריאה מדיניות של צבירת נכסים בקרב משפחות עניות יושמה לצד תמריצים לשילוב בשוק העבודה בניסיון למקסם את השפעת הכספים המושקעים בצמצום העוני. בשנת 2007 הושקה על ידי משרד הבריאות והרווחה הקוריאני (KMHW) תכנית של חשבונות פיתוח לילדים שנועדה לצמצם את הפערים המתרחבים על ידי השקעה בהון אנושי, לעודד ילודה ולספק חינוך פיננסי למעוטי יכולת. כיום כל הילדים עד לגיל 17 בטיפול

²⁷ Boshara. – Ray. Individual Development Accounts: Policies to Build Savings and Assets for the Poor. Policy Brief Welfare Reform & Beyond #32, 1-8. The Brookings Institution

מערכת הרווחה זכאים לחשבונות (הכוונה היא לילדים ללא משפחה או שהפרדו ממשפחותיהם וכן למטופלים במרכזים לבעלי מוגבלויות), כמו גם ילדים מגיל 12 שמשפחותיהם מקבלות קצבאות ומתגוררות מחוץ לסיאול. הממשלה משווה את הסכומים שנחסכים ביחס של 1:1 עד ל-\$30 בחודש, כאשר המשפחות יכולות להפקיד עד \$50 נוספים. בגיל 18 יכולים הילדים להשתמש בסכומים שנצברו בקרנות, למטרות חינוך גבוה, הכשרה מקצועית, דיור, יזמות, הוצאות רפואה והוצאות חתונה. ילדים מעל גיל 15 שחסכו במשך יותר מחמש שנים יכולים לבצע שתי משיכות מוקדמות למטרות חינוך והכשרה מקצועית בלבד.

בסיאול מופעלת תכנית נפרדת על ידי הממשל המקומי (Seoul Metropolitan Government) וארגון צדקה קוריאני (Community Chest of Korea) במסגרתה משפחות עם ילדים עד גיל 12 המקבלות קצבאות רווחה זכאיות לחסוך לתקופה מוגבלת של חמש או שבע שנים, כאשר הסכומים יכולים לשמש לחינוך והכשרה מקצועית בלבד והמשפחה נהנית מחינוך בנושאי פיננסים והורות. תכנית נוספת באזור סיאול הינה Seoul Hope Plus Savings Account, גם היא תוצר של אותו שיתוף פעולה. מטרתה היא לסייע למשפחות של עובדים עניים לחסוך לקראת רכישת השכלה גבוהה, בית או יזמות. תכנית הפיילוט הושקה לשלוש שנים ב-2007 עם מאה משפחות והורחבה ל-13,000 משפחות נוספות ב-2010. כל משתתף נדרש להפקיד מדי חודש עד \$200 במשך שלוש שנים רצופות על מנת להישאר בתוכנית ועל מנת לקבל מימון שווה מן העמותה והממשל המקומי ביחס של 1:1. מי שיוצא מן התוכנית מוקדם מקבל את חסכוניותו עם ריבית אך ללא התוספת מטעם מארגני התוכנית.

ב-2009 הושקה תוכנית נוספת עבור מבוגרים של KMHW, Haengbok (מתרגם ל"שמחה"). זהו פיילוט תלת-שנתי שנועד גם הוא לסייע לחיסכון בקרב עובדים עניים, וזכאים אליו ראשי משק בית בגילאי 18-34 שהכנסתם קטנה מ-120% מקו העוני. הוא מתקיים במספר מחוזות ומקיף כ-2000 משפחות המקבלות השוואה ביחס של 1:1 עד לסכום של \$100 בחודש (ממומן באופן שווה על ידי הממשל המקומי ועל ידי CCK). חסכוניות אלה יכולים לשמש גם הם למטרות דיור, חינוך, יזמות והכשרה מקצועית.

תכנית נוספת למבוגרים של המשרד שהושקה בשנת 2010 נקראת Heemang ("תקווה") וכללה בעת השקתה כ-10,000 משפחות. מלבד החיסכון, תוכנית זו נועדה להוציא משפחות מתמיכת מערכת הרווחה. משתתפות בה משפחות המקבלות תשלומי רווחה אך למעלה מ-70% מהכנסתן מגיעה מעבודה. המשפחות חוסכות עד 50 או \$100 בחודש עם השוואה ביחס של 1:1 (במימון CCK) במשך שלוש שנים. ההשוואה מותנית בכך שבתום שלוש שנים אלה המשפחות יוצאות מטיפול מערכת הרווחה. במידה ותנאי זה לא מתקיים מתקבל רק סכום החיסכון המקורי וריבית. את החיסכון ניתן להוציא על דיור, חינוך, יזמות והכשרה מקצועית. לאחר השלמת התוכנית מקבלות המשפחות חינוך פיננסי ותמיכה רפואית במשך שנתיים.

למרות שתוכניות אלה קיימות רק שנים ספורות, הטמעתן במערכת הרווחה הקוריאנית נחשבת מוצלחת ומראיונות שנעשו בקרב מקבליה עלתה התרשמות חיובית. הדבר מיוחס בין היתר לשיתוף הפעולה המוצלח בין הממשלה לבין עמותה ללא מטרות רווח (Department for Work and Pensions and Department for Education 2011).

בסינגפור נפתח לכל ילד חשבון פיתוח (Children Development Account) כמרכיב בשורת ההטבות המקבלות משפחות סינגפוריות עם ילדים. כסף שמושקע על ידי הורי הילד מושווה על ידי הממשלה ביחס של 1:1, עד לתקרה של S\$6,000 (דולר סינגפורי) לילד הראשון והשני כל אחד, עד S\$12,000 לילד השלישי והרביעי כל אחד ועד S\$18,000 לכל ילד נוסף. בעבר החשבון נשאר פתוח עד גיל 6. החל מינואר 2013 ניתן לחסוך בחשבון עד גיל 12. בסכום שנחסך ניתן להשתמש על מנת לשלם למוסדות רשומים בתחומי מעונות יום, אבחון וטיפול מוקדם במוגבלויות, בריאות, גני ילדים, חינוך מיוחד, טכנולוגיה מסייעת, אופטיקה ותרופות. יש לציין כי בניגוד לתוכניות אחרות, התוכנית נועדה בראש ובראשונה על מנת לעודד ילודה במדינה, ולא ככלי למאבק בעוני, וכי השימוש בכסף נעשה על ידי ההורים למען הילדים.

בקנדה נעשה שימוש בחשבון פיתוח אישי בעיקר על מנת לצבור כסף לצרכי השכלה גבוהה. תכנית החיסכון לחינוך של קנדה (CESP) מנהלת שתי תכניות פדרליות, בשתיהן נעשה שימוש בחשבון חיסכון מופחת מס, שמושווה במידה ונעשה בו שימוש לצרכי מימון חינוך גבוה. מענק החיסכון לחינוך של קנדה (CESG) מעניק תוספת של 20% לסכום של עד C\$2000 (דולר קנדי) בכל שנה. משפחות מתחת להכנסה שנתית של C\$37,178 מקבלות 20% נוספים על ה-C\$500 הראשונים, ומשפחות בעלות הכנסה של מתחת ל-C\$74,357 – 10% נוספים. איגרת החוב הקנדית ללמידה (CLB) נותנת מענק ראשוני של C\$500 למענק החיסכון של ילדים ממשפחות הזכאיות לקצבת ילדים. בנוסף יקבל הילד מענק של C\$100 בכל שנה למשך 15 שנים.

ברוב המדינות ההכנסות מהן מתבצעות ההפקדות הן בדרך כלל הכנסות מעבודה. מנגנון כזה עשוי לשים חסמים בפני קבוצות המופלות לרעה בשוק העבודה ובפני מי שאינו עובד. כמו כן, לא כל מי שנכנס לתכניות כאלה מסיים אותן, ואחוז נשירה גבוה עשוי לפגוע ביעילות התוכנית ולהגדיל עלויות. לצעירים, רווקים וגברים יש סיכוי גבוה יותר לנשור מתוכניות כאלה. בעלי נכסים נזילים יותר להישאר ובעלי חובות לנשור. למבנה התוכנית והתמריצים שהיא נותנת חשיבות קריטית ביצירת מחויבות ובמניעת נשירה, כאשר בתוכניות בהן יחס ההשוואה היה כפול (2:1) שיעור הנשירה פחות משמעותית, כמו גם בתוכניות בהן הייתה הפקדה אוטומטית ממשכורת המשתתף לחשבון ובתוכניות בהן משך התוכנית היה ארוך. לא נמצא קשר מובהק בין גובה ההכנסה לבין הסיכוי לנשור (Schreiner and Sherraden 2005).

ביקורת נוספת על IDA הינה שכלי זה מייצג אופן חשיבה לא-סולידרי ושמקדמיו מעוניינים בפירוק מדינת הרווחה ובהעברת עולו של המאבק בעוני לאינדיבידואל. חשבון פיתוח אינו צריך לבוא במקום אמצעים אחרים אלא כחלק ממערכת שלמה ומקיפה של רווחה. בשל העובדה שתוכניות אלה הן חדשות, וקיים מחסור בנתונים, לא ברור עד כמה הן יעילות בצמצום העוני לטווח הארוך לעומת כלים אחרים.

תיאור התוכנית – שבירת עוני בין דורי או הוצאה ממעגל העוני באמצעות יצירת חשבון חיסכון המגובה במענק או בהשוואת הסכום הנחסך. פתיחת החשבון אפשרית במועד קבוע מראש על מנת לממן מטרות מוגדרות כגון חינוך, דיור ויזמות.

פעילות – תכניות מקומיות במימון פדרלי ובשיתוף עם עמותות בארה"ב, תכנית לאומית בדרום-קוריאה בשיתוף עם עמותות, תכנית לאומית בסינגפור ובקנדה ותכנית לאומית שבוטלה בבריטניה.

הצלחות – התוכניות מעודדות חיסכון ומאפשרות לאוכלוסייה שבדרך כלל אינן מצליחות לצבור נכסים והן אנושי להשיג מטרות אלה.

מסקנות -

- לחשבונות פיתוח יש את הפוטנציאל לאפשר למשפחות עניות ולילדיהן לצבור נכסים. התוכניות מגדילות את המוטיבציה לחסוך ויוצרות חסכונות במקומות בהם לא היו קיימים קודם.
- שיתוף פעולה עם עמותות המתמחות בנושא עשוי להקל את יישום התוכנית ואת הטמעתה.
- פטור ממס, השוואת סכומים, אוניברסליות, התחלה בלידה והפקדה אוטומטית מתוך המשכורת הם אמצעים חשובים לעידוד שימוש בחשבונות.
- כיוון שמדובר בכלי שיישומו חדש יחסית, עדיין לא ברורה מידת יעילותו בטווח הארוך בהשוואה לכלים אחרים.

רפורמה בקצבת נכות

אחת הקצבאות המזוהות ביותר עם מדינת הרווחה הקלאסית הינה קצבת הנכות, הניתנת לאנשים הסובלים ממוגבלויות. קבוצה זו נמצאת לעיתים קרובות בסיכון גבוה יותר לעוני בשל קשיים למצוא עבודה, לשמור עליה ולהתקדם בה ובשל הוצאות נוספות על טיפול, עזרים ותרופות. העלייה החדה בעשורים האחרונים בכמות האנשים המקבלים קצבה זו ועלותה הגבוהה של הקצבה (OECD 2009) הביאו ממשלות רבות במערב לבצע רפורמות אשר יסייעו להן להפחית הוצאה זו מחד ולדאוג כי מי שזקוק לתמיכה זו יקבל אותה מאידך. רפורמות אלה כללו בדרך כלל הגבלה של הקצבה המלאה והקבועה אך ורק למי שלא מסוגל לעבוד, ועידוד של יציאה לעבודה של אלה המסוגלים.

למרות שתוכניות אלה נתפסות פעמים רבות כהתנערות של המדינה מן התמיכה בבעלי מוגבלויות ומתן עדיפות למשמעת תקציבית, יש מקום להסתכל ברצינות שעומד מאחוריהן ולראות האם ניתן לנצל על מנת לשפר את מצבה של אוכלוסייה הנמצאת בסיכון מוגבר לעוני. הרציונל הוא כי עידוד של פרנסה ועצמאות בקרב בעלי מוגבלויות יכול לשלבם בחברה ולהרחיקם מן העוני טוב יותר מקצבה המאפשרת קיום מינימאלי, שלפי תפיסה זו יוצרת תמריץ שלילי ליציאה לעבודה וגורמת לתלות מוגברת במערכת הרווחה (Stapleton et al. 2006).

מנגד, קיימת הטענה כי דווקא הקטנתה וצמצומה של הקצבה מקשות על השתלבות בשוק העבודה. לפי תפיסה זו חיפוש פעיל של עבודה וניסיונות השתלבות בחברה מצריכים הוצאות נוספות כגון הכשרה, כמו גם ביטחון כלכלי ותחושה של יציבות. קיצוץ או התניה של הקצבה עלולים לפיכך דווקא לפגוע בתהליכים אלה²⁸.

בדנמרק שונתה החל מ-2003 מערכת הפנסיות לנכים כך שתהיה פשוטה יותר ועל מנת לעודד תעסוקה של אנשים עם יכולת עבודה מוגבלת, ששילובם בשוק העבודה נחשב כדרך אפקטיבית להשאירם מחוץ למעגל העוני וכחלק אינטגרלי מהחברה. בשיטה הקודמת כמות הפנסיה ששולמה הייתה תלויה בשיעור אובדן כושר העבודה. לעומת זאת, בשיטה החדשה הקצבה ניתנת לפי היכולת לעבוד, תוך התמקדות ביכולת האינדיבידואלית והפוטנציאל של הפרט במקום במגבלותיו. הפנסיה מוענקת רק לאחר שהובהר שהשתלבות בשוק העבודה אינה אפשרית וכי מוצו אפשרויות התעסוקה.

אפשרות אחת שיש למצות הינה 'שיקום חברתי' (social rehabilitation). מונח זה מתאר מגוון פעילויות וצורות תמיכה שמטרתן היא לעזור לאדם בעל מוגבלויות להיכנס לשוק העבודה או להישאר בו, במטרה לשפר את סיכוייו להגיע למצב של עצמאות. השיקום מותאם באופן אישי למי שמקבל אותו והוא מתופעל על ידי הרשות המקומית. נכללים בו בין היתר עזרה כלכלית ברכישת השכלה, הכשרה מקצועית, עזרה בפתיחת עסק ועוד.

אפשרות נוספת שמציעה המדינה היא משרה מסובסדת עם סידורי עבודה גמישים (flexible working arrangements) המותאמת במיוחד לבעלי כושר עבודה נמוך, שבדרך כלל אינם מסוגלים לעבוד או למצוא עבודה בתנאים רגילים. התאמות אלה יכולות לכלול הפסקות נוספות במהלך היום, התחשבות בקצב עבודה איטי יותר, אחוזי משרה נמוכים יותר בפועל ללא פגיעה בתשלום ועוד. עובד עם סידורי עבודה גמישים אינו יכול לקבל פנסיה לנכים.

יש לציין כי בצד חובות אלה נהנים בעלי המוגבלויות בדנמרק מהטבות והתאמות נרחבות בנושאי נגישות המקלות על שילובם בשוק העבודה ובחברה.

בהולנד בוצעה בתחילת שנות התשעים רפורמה מתוך תפיסה דומה של עידוד יציאה לעבודה ותשלום קצבה בהתאם ליכולת לעבוד ולא בהתאם לחומרת הפגיעה.

קיימת תקופה המתנה של שנתיים לפני קבלת קצבת נכות (אם העובד נמצא זכאי, כמובן), ובשונה ממדינות OECD אחרות לא קיימת אבחנה בין נכות או מחלה שנגרמו כתוצאה מעבודה או מסיבות אחרות. חומרת הנכות נמדדת לפי אובדן יכולת ההשתכרות, שהיא פרופורציית השינוי בהכנסה מעבודה. לדוגמה, אם לאחר המחלה או הפגיעה חלה ירידה של 50% במשכורתו החודשית של עובד שכיר תהא חומרת הנכות 50%.

ירידה בהשתכרות של 80% ומעלה, ללא פוטנציאל לשיקום, מזכה בקצבת נכות מלאה וקבועה בשיעור של 75% מהכנסותיו הקודמות (IVA). מובטלים מקבלים קצבה המבוססת על שכר המינימום.

²⁸ Marston, G., Moss, J., & Lantz, S. - Disability, Employment and the Interface with Income Support Policies. In: Australian Social Policy Conference 2009, Sydney, Australia, (1-11)

אובדן זמני בשיעור דומה או אובדן קבוע בשיעור של 35-80% מזכים בקצבה חלקית (WGA). הזכאים מקבלים בשלב הראשון קצבה זמנית שמכסה עד 70% מן ההפרש במשכורות (או 70% מהשכר בעבודה האחרונה במקרה של מובטלים). משך הזמן בו ניתנת הקצבה משתנה ותלוי בהיסטורית העבודה ובגיל ונע בין ארבעה חודשים לשלוש שנים. לאחר מכן ובמידה והנכות קבועה, משולמת קצבה לפי כללים נוקשים יותר. במידה והעובד ממשיך למצות את יכולת ההשתכרות החדשה שלו במלואה, הקצבה אינה נפגעת, אולם במידה וההכנסה מעבודה יורדת, יורדת גם הקצבה באותו יחס, עד לירידה של 50%. במידה והירידה היא של יותר מ-50%, יקבל העובד קצבה המבוססת על שכר המינימום.

אבחון ובקרה על הנכות והירידה בכושר ההכנסה נערכים על ידי רופאים מומחים בתחום. תהליכים אלו מלווים גם בתוכניות לשילוב מחדש בשוק העבודה. לכל אורך תקופת ההמתנה שלפני קבלת הקצבה מחויב המעסיק לשלם לעובד גמלה בשווי של 70% מהמשכורת. בתקופה זו המעסיק אינו יכול לפטר את העובד אלא אם כן העובד מסרב להשתתף בתוכניות חזרה לשוק העבודה או בכפוף לתשלום פיצויים מוגדלים. בעקבות רפורמות אלה חלה בהולנד ירידה חדה בשיעור מקבלי הקצבאות ובהוצאה עליהן (OECD 2007).

בלוקסמבורג תושבים בעלי מוגבלויות זכאים לקצבת נכות (revenu pour personne gravement handicapée), בתנאי שהם אינם מסוגלים לעבוד או למצוא עבודה ובעלי 30 אחוזי נכות לפחות.

לפי חוק, בחברות פרטיות של למעלה מ-25 עובדים יש לשלב לפחות עובד אחד בעל מוגבלויות בחברות קטנות, או 2-4% מן העובדים בחברות גדולות. בחברות ציבוריות או ממשלתיות עובדים אלה חייבים להוות לפחות 5% מכוח העבודה. אפליה על רקע מוגבלות הינה עבירה.

באוסטרליה קבלת קצבת נכות (Disability Support Pension) מחייבת אבחון של הזכאי כסובל ממגבלה שאינה מאפשרת לו לעבוד או לעבור הסבה מקצועית לעבודה בשכר המינימום לפחות ושל לפחות 15 שעות בשבוע במהלך השנתיים הבאות.

מקבל קצבת נכות מחויב להשתתף קודם בתוכנית בשם Supported Wage System, שנועדה לעודד עצמאות של בעלי מוגבלויות ואת השתתפותם בכוח העבודה. במסגרת תוכנית זו מסבסדת המדינה באופן חלקי משרות של עובדים שמוגבלותם מונעת מהם להגיע לאותן רמות פרודוקטיביות של עובד כשיר לחלוטין והדבר מקשה עליהם למצוא עבודה בשכר ראוי או עבודה כלשהי. אבחון הפרודוקטיביות ממומן גם הוא על ידי המדינה.

שכירים, עצמאיים וסטודנטים שכושר עבודתם נפגע באופן זמני מקבלים קצבת מחלה (Sickness Allowance) לתקופה בה הם אינם מסוגלים לעבוד. אנשים שמוגבלותם מונעת מהם להשתמש בתחבורה ציבורית וזקוקים לתעבורה לצרכי עבודה, לימודים, פעילות התנדבותית או הכשרה זכאים לקצבת ניידות (Mobility Allowance) המאפשרת להם לעמוד בהוצאות המוגדלות על תחבורה מבלי לוותר על עיסוקם.

למרות שרפורמות אלה הובילו כאמור לירידה במקבלי קצבת הנכות, אין נתונים לגבי השפעתן על שיעורי העוני באותן מדינות. בלי נתונים נוספים בנושא קשה לדעת האם משמעותה של ירידה זו היא אכן שיפור בעצמאותם ושילובם של בעלי מוגבלויות.

בכל אחת מן המדינות שהוזכרו כאן הרפורמה בקצבת הנכות באה יחד עם חקיקה שנועדה לשפר את הנגישות של שוק העבודה לבעלי מוגבלויות ולהקל על התנהלותם במרחב הציבורי. יצירת התניה כזו במצב בו שוק העבודה אינו מותאם לנכים, תחטיא את המטרה לחלוטין.

יש לזכור כי מטרתו של כלי זה היא בראש ובראשונה שיפור מצבם של בעלי מוגבלויות והפיכתם לחברים פרודוקטיביים בחברה ולא חיסכון בהוצאות על קצבאות הרווחה. בלי יצירת הזדמנויות ממשיות לתעסוקה והשתלבות בחברה עלול להיווצר מצב בו ההתניה הופכת מכשיר לשלילת קצבאות והסגת המדינה מתפקידה למאבק בעוני בקרב אוכלוסייה זו.

תיבה 10: סיכום תכנית רפורמה בקצבת נכות

תיאור התוכנית – הפחתת הסיכון לעוני והתלות במערכת הרווחה של בעלי מוגבלויות ושילוב חברתי שלהם על ידי עידוד יציאה לעבודה ומיצוי אפשרויות התעסוקה, קבלת קצבה בהתאם ליכולת ההשתכרות האישית של הפרט והנגשת שוק העבודה.

פעילות – רפורמות במערכת הרווחה בדנמרק, הולנד, אוסטרליה ולוקסמבורג.

הצלחות – הרפורמה מפחיתה את שיעור האנשים המסתמכים על תשלומי רווחה.

מסקנות –

- רפורמות מסוג זה הוכיחו את עצמן בעיקר בהפחתת מקבלי הקצבה וחיסכון בהוצאות הרווחה.
- לא ברור אם ירידה זו מתרגמת לירידה בשיעור העוני בקרב קבוצה זו ובעליה בהשתלבותם בחברה.
- על תוכנית זו להיות מלווה בחקיקה המשפרת את נגישותו של שוק העבודה לבעלי מוגבלויות.

השתתפות חברתית-תרבותית של ילדים

בשנים האחרונות גוברת ההסכמה שעוני אינו תלוי רק בהכנסה או אפילו במחסור חומרי, אלא גם בנסיבות חברתיות. לכן המסגרת האירופאיות לטיפול בעוני מתייחסות להכללה חברתית ושנת 2010 אף הוגדרה כ'שנת המאבק בעוני והדרה חברתית'. גם אסטרטגיות לאומיות שמות דגש רב יותר למרכיב החברתי, למשל האסטרטגיה האירית המעודכנת למאבק בעוני. על אף החשיבות הגוברת של הממד החברתי באיחוד האירופי, הכללה חברתית-תרבותית היא עדיין לא כלי מפותח למאבק בעוני בקרב ילדים, ולכן חשוב לבחון מדינות שהצליחו לפעול לשיפור בכיוון.

בנורבגיה פועלות שתי יוזמות לשיפור החיים של בני נוער וילדים. המשרד לילדים, שוויון והכללה חברתית הנורבגי מייעד מענקים לפעילות של ילדים אחר הצהריים בערים גדולות. המענקים מתמקדים בילדים למשפחות של מהגרים, ילדים של משפחות שלא עובדות וילדים של הורים צעירים שפרשו בגיל מוקדם מהלימודים. הפעילויות יכולות לכלול מועדוני נוער, טיולים, חופשות מסובסדות, סיוע בשיעורי בית, השתתפות בחוגים או מועדוני ספורט ואירועים תרבותיים. היוזמה השנייה היא ה-Groruddalen Action Plan, תוכנית פעולה משותפת לממשלה הנורבגית ועיריית אוסלו לשנים 2007-2016. מטרת התוכנית לאפשר פיתוח עירוני בר קיימא, לשפר את איכות הסביבה ולהעלות את איכות החיים ותנאי החיים באזור בו פועלת התוכנית. התוכנית כוללת ארבע שעות חינוך לכל הילדים בני 4-5 בגן, במטרה להכין אותם למערכת החינוך,

לשפר את הכישורים החברתיים שלהם ואת השפה שלהם. גם הורים זוכים לסיוע בשיפור הנורבגית באמצעות תוכניות שמפעילים הגנים וקורסים שניתנים חינם לאוכלוסייה המבוגרת. התוכניות לנוער שמות דגש על פעילות התנדבותית, תרבות וספורט וכוללות לרוב קורס או סדנה שמסתיים בהופעה או תערוכה (OSB Consulting 2012).

חשוב לציין שבנורבגיה פועלים שירותי רווחה אוניברסליים המעניקים שירותי בריאות וחינוך לכל האוכלוסייה. היוזמות המתוארות מהוות נדבך משלים, למשפחות שזקוקות לסיוע נוסף. תוכניות אלו פתוחות לכל המשפחות באזור בו הן פועלות ואינן תלויות בהכנסה, אך שואפות להתמקד באוכלוסיות חלשות. על אף שמוקדם להעריך את השפעת התוכניות (מחקר של לשכת הסטטיסטיקה הנורבגית על השפעות השעות חינם בגנים צפוי להסתיים רק בדצמבר 2014), ניתן לקבוע על סמך ראיונות נקודתיים שהורים של ילדים מרוצים מתוכניות באוסלו ונרשמים יותר לגנים, וכן שהתמיכה של המדינה העלתה את המודעות לחשיבות של הגברת ההשתתפות של ילדים בחברה מגיל צעיר (ibid).

בבלגיה השתתפות חברתית-תרבותית מוגדרת כזכות אזרח בסיסית בחוקה. לכל עירייה בלגית מרכז ציבורי לרווחה ופעולה חברתית שמשרת אוכלוסייה ענייה או אוכלוסייה שזקוקה לסיוע. מאז 2003 המדינה מעניקה מלגות למרכזים עבור עידוד השתתפות בפעילות חברתית, תרבותית ופוליטית. נוסף לכך, מוענק תקציב ייעודי לתמיכה בפעילות של ילדים. ההגדרה של השתתפות רחבה מאד ובפועל רוב התקציב מופנה להוצאות בתחום החינוך. המרכזים גם זוכים לתמיכה נוספת ברכישת מחשבים יד-שנייה לאוכלוסיות עניות (Daly 2012).

הייחוד של תוכניות אלו הוא הדגש שניתן לאינטגרציה דרך פעילות חברתית. עד כה, כאשר נעשה שימוש במונחים הכללה ואינטגרציה הכוונה לרוב היתה שילוב בשוק העבודה. אולם לעיתים פעילות בשלב זה היא מאוחרת מדי, וחשוב לשלב ילדים ונוער בחברה הרבה קודם לכן, באמצעות הקניית כלים כולל יכולות חברתיות ושיפור השפה. נראה שבמובנים רבים זוהי אינטגרציה טבעית יותר כיוון שהיא אינה מתבססת על יחסים כלכליים בין פרטים, אלא על פעילות משותפת, שהביקוש אליה צומח מלמטה למעלה. שילוב ילדים בחיים נורמליים בשלב מוקדם מעצים אותם ומעניק להם ביטחון שמקל עליהם בהתמודדויות עתידיות. ייחוד נוסף של תוכניות מעין אלו היא התמקדות באזורים ספציפיים (עירוניים לרוב) והתבססות על מגוון רחב של יוזמות מקומיות.

תוכניות להגברת ההשתתפות של ילדים בעצם פועלות להגדלת ההון האנושי במדינה, ואכן מחקרים מוצאים שבמקרים רבים הדרך האפקטיבית ביותר להיאבק בעוני הוא באמצעות התערבות עוד לפני גיל בית הספר, כיוון שבגילאי 0-5 יש הזדמנות וגם סיכון להתפתחות הבריאותית, הרגשית, החברתית והקוגניטיבית. בחינה מקיפה של הערכות מדעיות לתוכניות של התערבות מוקדמות בארצות הברית מגלה שהן הביאו לשיפור ממשי בחיי הילדים שהשתתפו בתוכניות, כולל הפחתה בפשע, שיפורים בריאותיים וקוגניטיביים והישגים חינוכיים (Karoly, Kilburn, and Cannon 2005). יש לציין שלא כל התוכניות זוכות להצלחה מרשימה וחשוב להבחין בין תוכניות איכותיות יותר ופחות (Haskins 2012).

האתגרים של התוכניות כוללים יצירת שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות לממשלה, איתור מתמשך של ילדים וצעירים הזקוקים לסיוע, ומדידת ההצלחה של תוכניות שונות ועדכון בהתאם. אתגר נוסף הוא הרחבת

התוכניות. בשלב זה התוכניות קטנות יחסית ותקציב חלק מהתוכניות עומד על מיליוני יורו בודדים בלבד. מצד אחד התקציב הקטן מקל על יישום התוכניות, וייתכן שהפעילות בתחום מעודדת פעילות מקומית נוספת ולכן להוצאה השפעה ממונפת (Daly 2012). מצד שני, כדי לסייע לכל הצעירים העניים במדינה ברור שיהיה צריך להרחיב את התוכניות.

סקירה של מספר מדינות אירופאיות, מגלה שתוכניות מהסוג שמופעל בבלגיה ובנורבגיה עדיין אינן נפוצות, אך פועלות מספר תוכניות דומות, לרוב ברמה המקומית. למשל חלק מהרשויות בפינלנד מעניקות 'דרכון תרבות' לתמיכה בהשתתפות של ילדים באירועי תרבות (ibid.).

תיבה 11: סיכום תוכניות להשתתפות חברתית-תרבותית של ילדים בחברה

תיאור התוכנית – שילוב ילדים מאוכלוסיות חלשות בפעילויות חינוכיות, חברתיות ותרבותיות, לרוב באמצעות תוכניות הפועלות ברמה המקומית בתמיכה המדינה.

פעילות – תוכניות חדשניות בנורבגיה ובלגיה.

הצלחות – מוקדם להעריך את התוכניות בנורבגיה ובלגיה. אולם תוכניות להתערבות מוקדמת בארה"ב (שלרוב מתמקדות בחינוך) שיפרו את בריאות המשתתפים, את ההישגים הקוגניטיביים והחינוכיים והפחיתו את הפשע.

מסקנות

- המאבק בעוני אינו כרוך רק בהגדלת ההכנסה או הקניית שירותים ציבוריים אלא גם בשילוב של אנשים בחברה מגיל צעיר. לעיתים פעולות אלו זקוקות להשקעות נמוכות מאד ביחס לאמצעים אחרים והתשואה עליהם יכולה להיות גבוהה.
- להתערבות בגיל צעיר יכולה להיות השפעה מכרעת. לכן, לא מספיק לפתוח גנים לגילאים צעירים כדי להפחית את יוקר המחיה, יש לוודא שגנים אלו ישפרו משמעותית את איכות החיים של המשתתפים, כפי שתוכניות איכותיות בעולם הצליחו לעשות.
- יש צורך בשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות למדינה כדי לאתר את האוכלוסיות שזקוקות לסיוע ולפתח תוכניות אשר מותאמות לילדים ונוער באזורים שונים.
- אין בהכרח סתירה בין מדיניות אוניברסלית שמספקת צרכים בסיסיים לכל אוכלוסייה, לבין תוכניות ספציפיות שמעניקות נדבך משלים באזורים שזקוקים לסיוע.

סיכום

דוח זה הציג את הסוגיות התיאורטיות הכרוכות במדידת עוני, ההגדרות המקובלות להגדרת קווי עוני, חוקים להפחתת העוני במדינות נבחרות וכן כלים בהם נעשה שימוש בעשר האחרון להפחתת העוני. ראוי בסיכום לעמוד בקצרה על המסקנות העיקריות שעולות בדוח.

הסקירה הרחבה של האמצעים להפחתת העוני במדינות ה-OECD מלמדת שממשיכים לחול שינויים רבים במדידת עוני בעולם. מצד אחד, נראה שחלים תהליכים של סטנדרטיזציה, כאשר כמעט כל המדינות באירופה מודדות עוני לפי המלצות האיחוד האירופי, במקביל נראה שמדינות ממושיכות לבחון אמצעי מדידה חדשניים יותר כמו מדדים רב-ממדיים. ישראל מתאימה את עצמה להגדרות הבינלאומיות ומפרסמת מדדים על עוני שמאפשרים להשוות את מצבה הן לפי הסטנדרטים האירופאיים והן לפי הסטנדרטים של ה-OECD. המדד העיקרי בישראל בוחן עוני באופן יחסי על פי הכנסה, ומתפרסמים גם נתונים של קו עוני המבוסס על סל צריכה. ייתכן שראוי לבחון גם שימוש במדד של מחסור חומרי, או מדד רב-ממדי (אשר משקלל מחסור חומרי, שירותים והכנסה) להערכת העוני במדינה. מדד כזה לא צריך להחליף את המדד העיקרי, אך יכול להוות מדד משלים. כפי שהראינו במדינות רבות נפוץ לעשות שימוש ביותר מקו עוני אחד. חשוב מכך, ייתכן שראוי להציב בישראל יעדים ממשיים להפחתת העוני כפי שקורה בבריטניה ובאירלנד למשל. כדי שיעדים אלו ישפיעו על השיח הציבורי והמדיניות הם צריכים להיות מעוגנים בחוק. החוק צריך לחייב את הממשלה לגבש אסטרטגיה למאבק בעוני, וכן לדווח מדי שנה על התקדמותה בהפחתת העוני. גם אם המדינה לא תצליח לעמוד בהכרח בכל היעדים, היעדים יתמרצו פעילות בתחום. האסטרטגיה להפחתת עוני והמעקב אחר היעדים יאפשרו לבחון אילו כלים יעילים יותר ואילו פחות, והדיווחים הקבועים יובילו לשקיפות רבה ויאפשרו לציבור לזהות טוב יותר את הפעילות הציבורית בתחום.

הפרק השלישי מציג חמישה אמצעים נבחרים למאבק בעוני – הטבות מותנות, מס הכנסה שלילי, חשבון פיתוח אישי, רפורמה בקצבת נכות והשתתפות חברתית-תרבותית של ילדים. לאורך הדוח הובאו מסקנות מהניסיון העולמי שחלקן ניתנות ליישום גם בישראל. ראוי לשקול הרחבה ושיפור של מס ההכנסה השלילי באמצעות הגדלת סכומי המס, עידוד פעילות מקומית להגדלת המודעות למס והענקת חלק מהתשלום מראש. ניתן גם לשקול להפנות חלק מהתוספות לקצבאות הילדים אל חשבונות חיסכון אישיים, באופן שלא יפגע לטווח הקצר במקבלים אותן. כמו כן, חשוב שכל תוכנית המצמידה את קצבאות הנכות ליכולת לצאת לעבודה תהיה מלווה בהטבות והתאמות נרחבות המקלות על שילוב בעלי מוגבלויות בשוק העבודה. מסקנות נוספות כוללות את הצורך להתמודד גם עם עוני חברתי-תרבותי ואת החשיבות של מדידה והערכה לאורך הפעלת התוכניות בדומה לנעשה בברזיל ומקסיקו.

לסיכום, אין מודל אחד למדידת עוני ולכן מדינות מודדות עוני ונאבקות בו במגוון כלים. ניתן אף לומר שאין מודל אחד ויחיד הנכון לישראל. על המדינה ללמוד מהניסיון הבינלאומי העשיר, ולשפר את התוכניות שלה בהתאם. ראוי להפעיל תוכניות ניסיונות בהתאם להצלחות במדינות אחרות, ללטש תוכניות קיימות על פי הניסיון שנצבר, ולבחון את הפעילות בעולם לפני הפעלת תוכניות חדשות. באמצעות יישום המסקנות, הקצאת משאבים ולמידה מתמשכת ניתן יהיה להביא להפחתה של העוני במדינה.

נספח – מדידת עוני במדינות ה-OECD²⁹

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
האיחוד האירופי	סיכון לעוני	יחסית	הכנסה הנמוכה ב-60% מההכנסה החציונית	-	<ul style="list-style-type: none"> האיחוד האירופי הציב יעד להפחתת מספר האנשים המצויים בסיכון לעוני והדרה חברתית ב-20 מיליון בין השנים 2010 ל-2020.³⁰ המדד מתבסס על סקר EU-SILC המעוגן ברגולציה האירופאית.³¹
	סיכון לעוני והדרה חברתית (AROPE)	רב-ממדית	<p>עמידה באחד האינדיקטורים הבאים:</p> <p>א. סיכון לעוני</p> <p>ב. מחסור חומרי משמעותי – משק בית שאינו יכול לממן 4 מ-9 הפריטים הבאים: דיור, שבוע אחד של חופשה בשנה, ארוחה בשרית או עם תחליף חלבון צמחוני אחת ליומיים, הוצאות פיננסיות לא צפויות (בגובה קו העוני החודשי), טלפון, טלוויזיה צבעונית, מכונת כביסה, מכונת, חימום הבית בצורה מספקת.</p> <p>ג. מגורים במשק בית עם עצימות עבודה נמוכה במיוחד – מספר החודשים בהם עבדו בני 18-59 (לא כולל צעירים עד גיל 24 הגרים עם הוריהם) קטן או שווה מ-20% מסך החודשים בהם הם</p>		

²⁹ הטבלה מציגה קווי עוני עיקריים או בולטים, חלק ניכר מהקווים אינם רשמיים אך נעשה בהם שימוש נרחב במדינות או שהם מתפרסמים על ידי גופים רשמיים.

³⁰ Data on poverty targets throughout the table are based on (Walker 2012).

³¹ Throughout the table data on European countries is based also on (Bradshaw and Mayhew 2011).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			יכלו לעבוד.		
אוסטרליה	סיכון לעוני	יחסית	על פי האיחוד האירופי	-	<ul style="list-style-type: none"> הנתונים מפורסמים מדי שנה על ידי לשכת הסטטיסטיקה האוסטרית ומבוססים על סקר EU-SILC. יעדי הפחתת העוני במדינה מבוססים על מדד AROPE.
	עוני בולט Manifest Poverty	רב-ממדית	שילוב של מדד סיכון לעוני ומחסור חומרי. פרטים מצויים במחסור חומרי אם הם לא יכולים לממן שני מהפריטים הבאים: חימום הדירה, שכירות ותשלומים קבועים לדיר, טיפולים רפואיים נחוצים, הוצאות לא צפויות, ביגוד, ארוחה בשרית או תחליף צמחוני אחת ליומיים, הזמנת אורחים לארוחת ערב אחת לחודש		
אוסטרליה	לא מוגדר קו עוני רשמי במדינה			-	<p>מדידות של עוני נערכות לפרקים על ידי ארגוני החברה האזרחית –</p> <ul style="list-style-type: none"> מכון מלברון מפרסם מדי רבעון מדד עוני מוחלט המתבסס על ההכנסה הפנויה הנחוצה למשפחה³². ההכנסה נקבעת על פי עדכון נתונים שחושבו על ידי ועדה לחקר העוני שמינתה הממשלה בשנת 1972. דוח אחר של מכון מילברון מתבסס על גישת היכולות של סן³³. דוח מעורר מחלוקת של ה-Smith Family

³² See for example – Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research - Poverty Lines: Australia. December 2012.

An archive of the reports appears in: <http://melbourneinstitute.com/miaesr/publications/indicators/poverty-lines-australia.html>

³³ (Headey 2006).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
					נעזר במדד המבוסס על 50% מההכנסה הממוצעת. ³⁴ <ul style="list-style-type: none"> דוח של המועצה הלאומית לשירותים חברתיים נעזר במדד יחסי המבוסס על 50/60% מההכנסה החציונית³⁵, וגם דוח של ספריית הפרלמנט נעזר במדד יחסי המבוסס על 50% מההכנסה החציונית.³⁶
איטליה	עוני יחסי	יחסית	משק בית עם שני פרטים וגדר כעני אם הצריכה שלו נמוכה מהצריכה של תושב ממוצע במדינה. עבור משקי בית בגדלים אחרים נערכת התאמה על פי לוח שקילות מיוחד. ³⁷	-	<ul style="list-style-type: none"> הנתונים מתפרסמים מדי שנה על ידי לשכת הסטטיסטיקה האיטלקית. איטליה יוצאת דופן בכך שהיא נעזרת בצריכה ולא הכנסה במסגרת המדד הראשי לעוני במדינה. לאחרונה מפורסם גם חישוב של העוני על פי הכנסה באמצעות מתודולוגיית האיחוד האירופי.
	עוני מוחלט	מוחלטת	קו העוני מחושב על פי הצריכה הנחוצה לצריכת מוצרים חיוניים כדי לקיים אורח חיים מינימלי. הקו עובר התאמה לגודל והרכב משק הבית, וכן לאזורים שונים והרכב רשויות מקומיות.		
איסלנד	סיכון לעוני	יחסית	על פי האיחוד האירופי ובאמצעות סקר EU-SILC	-	<ul style="list-style-type: none"> הנתונים מתפרסמים על ידי לשכת הסטטיסטיקה האיסלנדית.
אירלנד	עוני מתמיד	רב-ממדית	משקי בית מצויים בעוני מתמיד אם	-	<ul style="list-style-type: none"> אירלנד מפרסמת אסטרטגיות רשמיות

³⁴ (Harding et al. 2001).

³⁵ (ACOSS 2012).

³⁶ Kryger, Tony - Poverty rates by electoral divisions, 2006. Parliamentary Library, Research Paper. 2008-2009 27. 3.4.2009.

³⁷ Istat - Poverty incidence (relative and absolute).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
	Consistent Poverty		<p>הכנסתם נמוכה מ-60% ההכנסה החציונית וחסרים להם לפחות שניים מהפריטים הבאים: שני זוגות נעליים חמים, מעיל גשם חם, רכישת בגדים חדשים, ארוחות בשרית או תחליף חלבון צמחוני אחת ליומיים, אכילת צלי (או ארוחה מקבילה) אחת לשבוע, העדר צורך לוותר על חימום בשנה האחרונה, חימום הבית בצורה מספקת, רכישת מתנות למשפחה או חברים אחת לשנה, החלפת ריהוט שהתבלה, הזמנת חברים או משפחה אחת לחודש, יציאה לבילוי אחת לשבועיים.</p> <p>בניגוד לאיחוד האירופי, בחישוב הכנסת הפרטים נכללות הכנסות מפנסיות פרטיות, שווי של מוצרים המיוצרים לשימוש עצמי והקצבות של מעסיקים לביטוח לאומי³⁸.</p>		<p>למאבק בעוני הכוללת יעדים מדידים. הממשלה עוקבת אחר המדדים ומפרסמת דיווחי התקדמות.</p> <p>• הדוח האחרון של משרד הרווחה האירי מציע לבחון את העוני בצורה היררכית. מדד העוני המתמיד ימשיך לשמש כמדד ראשי. במקביל יעשה שימוש בשני מדדים מדרגה שנייה: סכנה עקבית לעוני (risk of persistent poverty) ורגישות כלכלית (vulnerability economic). משקי בית מצויים בסכנה עקבית לעוני אם הכנסתם נמוכה מ-60% ההכנסה החציונית בשנה הנוכחית, ובשנתיים מתוך שלוש השנים האחרונות. רגישות כלכלית מוגדרת כשילוב של מחסור חומרי והכנסה שהיא בין 60% ל-70% מההכנסה החציונית. בדרגה השלישית יעשה שימוש במדד המחסור החומרי, סכנה לעוני וסכנה לעוני מקובעת בזמן.</p>
אסטוניה	סף קיום Subsistence Threshold	מוחלטת	<p>סכום המבוסס על שקלול של עלות סל מזון מינימאלי, עלויות דיור והוצאות בסיסיות לביגוד, חינוך ותחבורה. משקי</p>	<p>משקי בית שהכנסתם נמוכה מקו זה זכאים לסיוע.</p>	<p>• לשכת הסטטיסטיקה האסטונית קובעת את קו העוני בהתבסס על מידע מאלפי משקי בית הנסקרים מדגמית.</p>

³⁸ (Walker 2011).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			בית עם הכנסה של 100-125% מהסף לקיום מוגדרים כמצויים ב'סיכון לעוני', משקי בית עם הכנסה של 80-100% ממנו מצויים ב'עוני המסכן מחיה' ואילו משקי בית עם הכנסה של פחות מ-80% ממנו מצויים ב'עוני ישיר'.		• הקו אינו מתעדכן באופן קבוע ועדכנו תלוי בהחלטות ממשלה.
ארצות הברית	קו העוני רשמי	מוחלטת	עלות המזון למשק בית חושבה בשנת 1963 על פי גודל והרכב משק הבית, וכן תוך התאמה למשקי בית חקלאיים ועירוניים. כדי לגזור את קו העוני מעלות המזון, הוכפלה עלות המזון בשלוש במקרים של משקי בית עם שלוש נפשות ויותר. עבור משקי בית עם שני פרטים היחס בין קו העוני לעלות סל המזון נקבע על 3.7- קו העוני עבור משקי בית של אדם בודד נקבע כ-80% מהקו של משקי בית עם שני פרטים. הקו מתעדכן על פי שינויים במדד המחירים לצרכן.	בין התוכניות הפדראליות שתנאי הזכאות להן מתבססים על הנחיות העוני הרשמיות נמנות Medicaid, שירותי בריאות וביטוח בריאות לאימהות ולילדים, חלוקת תלושי מזון, ארוחות מסובסדות בבתי הספר, הלוואות ומלגות לסטודנטים, הכשרה מקצועית ועוד. ³⁹	<ul style="list-style-type: none"> למעשה קיימות שתי גרסאות של מדד העוני: <ul style="list-style-type: none"> קווי העוני (poverty thresholds) אשר מיועדים בעיקר למטרות סטטיסטיות. הנחיות העוני (poverty guidelines) מהוות גרסה מופשטת של קווי העוני למטרת אדמיניסטרטיביות ובהם נעשה שימוש בתוכניות פדרליות רבות. קו העוני המשלים מבוסס על המלצות של המועצה הלאומית למחקר (NRC) משנת 1995 ועדכונים שחלו מאז. הקו מתפרסם על בסיס שנתי על ידי לשכת מפקד האוכלוסין האמריקאית החל משנת 2011.⁴⁰
	קו עוני משלים Supplemental	מוחלטת עם מרכיב	מבוסס על ההוצאות של משפחות באחוזון ה-33 עם שני ילדים על מזון, דיור, ביגוד		

³⁹ Congressional Research Service - Cash and Noncash Benefits for Persons with Limited Income: Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FY2002-FY2004

⁴⁰ (Short 2011).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
	Poverty Measure	יחסי	ואחזקת דירה (כולל חשמל ומים) המוכפלות ב-1.2 כדי לקחת בחשבון גם הוצאות נוספות. בניגוד לקו הרשמי, בקו המשלים הוצאות על עבודה, בריאות וטיפול בילדים אינן נלקחות בחשבון בחישוב הכנסות הפרטים בעוד שתשלומי העברה כן נלקחים בחשבון. קו העוני החדש משתנה על פי אזורים גיאוגרפיים ומחירי דיור ולא רק לפי גודל המשפחה, ומעודכן על פי ממוצע נע של שינוי המחירים של מוצרים בסיסיים בחמש השנים האחרונות.		
בלגיה	סיכון לעוני		על פי האיחוד האירופי	-	<ul style="list-style-type: none"> באינדיקטורים של הביטוח הלאומי נעשה שימוש במדד הסיכון לעוני של האיחוד לפני ואחרי תשלומי העברה⁴¹, וגם הברומטר הפדרלי לעוני נעזר במדד זה⁴². לעומת זאת, יעדי הפחתת העוני של בלגיה מבוססים על מדד AROPE
בריטניה	מדדי הכנסה נמוכה	מדדים מרובים:	בבריטניה מתפרסמים המדדים הבאים: א. קו עוני יחסי המבוסס על	הסיוע נקבע על פי הכנסה נמוכה, אך	<ul style="list-style-type: none"> הנתונים מתפרסמים על ידי לשכת הסטטיסטיקה הבריטית ומשרד העבודה

⁴¹ FPS Social Security, DG Strategy and Research – Indicators of Social Protection in Belgium.

⁴² Secretary of State for Social Integration and Combating Poverty, PPS Social Integration, Social Security and FPS Economy SMEs, Self-Employed and Energy - The Inter-Federal Poverty Barometer 2011.

פרטים נוספים	שימוש בקו כבסיס להטבות	מתודולוגיה	שיטת מדידה	קו עוני	מדינה
<p>והפנסיה וכוללים גם פילוח עבור ילדים, מבוגרים בגיל העבודה וגמלאים.</p>	<p>החישוב של ההכנסה הנמוכה במקרה הזה אינו מבוסס על קו העוני.</p>	<p>50%/60%/70% מההכנסה החציונית, לפני ואחרי הוצאות על דיור.</p> <p>ב. קווי עוני מוחלטים המבוססים על השוואה ל- 50%/60%/70% מההכנסה החציונית בשנת 1998-1999 לפני ואחרי הוצאות על דיור.</p> <p>ג. מחסור חומרי לילדים נבחן על בסיס הצרכים הבאים: מקום לשחק בחוץ בצורה בטוחה, חדר שינה נפרד לכל ילד מעל גיל 10 ממין נפרד, חגיגה באירועים מיוחדים, ציוד לשעות פנאי (כמו אופניים), שבוע אחד חופש בשנה, שחיה אחת לחודש, הזמנת חברים אחת לשבועיים, השתתפות בטיול בביה"ס פעם בסמסטר, קבוצת משחק פעם בשבוע, השתתפות בפעילות מאורגת פעם שבוע, אכילת פירות וירקות מדי יום, מעיל חורף חם.</p> <p>ד. מחסור חומרי לגמלאים נבחן על בסיס הצרכים הבאים: ארוחה משביעה ביום, יציאה חברתית פעם בחודש, פגישה עם חברים/משפחה פעם בחודש, חופשה מחוץ לבית, אפשרות</p>	<p>שיטה יחסית, מוחלטת והמבוססת על מחסור חומרי</p>		

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			להחליף את התנור אם הוא מתקלקל, שימור הבית במצב טוב, חימום, חשמל וביוב תקינים, בית ללא רטיבות, חימום הבית בצורה מספקת, אפשרות לשלם חשבונות קבועים, אפשרות להשתמש בטלפון בעת הצורך, גישה למונית או מכונית בעת הצורך, תספורת על בסיס קבוע, מעיל חורף חם.		
	יעדים לצמצום העוני בקרב ילדים	יחסית, מוחלטת, מחסור חומרי, מדידה רב-ממדית	<p>החוק מגדיר ארבעה מדדים</p> <p>א. עוני יחסי – 60% מההכנסה החציונית.</p> <p>ב. עוני מוחלט – 60% מההכנסה החציונית בשנת 2010.</p> <p>ג. עוני עקבי – עוני יחסי בשלוש מתוך ארבע השנים האחרונות.</p> <p>ד. עוני יחסי ומחסור חומרי – הכנסה הנמוכה מ-70% מההכנסה החציונית ומחסור חומרי אשר מבוסס על שאלון הבוחן 21 צרכים. שקלול התוצאות מתבסס על הענקת משקל שונה לצרכים</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> המדדים מתפרסמים מתוקף חוק העוני בקרב ילדים ומוצבים יעדים לצמצום העוני בכל מדד. הממשלה החדשה החליטה להוסיף אינדיקטורים חדשים למדידת עוני בקרב ילדים, כולל מדד עוני חמור, בו מצויים משקי בית שהכנסתם נמוכה מ-50% מההכנסה החציונית וסובלים ממחסור חומרי וכן אינדיקטורים רבים לבחינת הנסיבות המשפחתיות וסיכוי הילדים להצליח בחיים. במקביל, החלה התייעצות על פיתוח מדד רב-ממדי חדש לבחינת עוני בקרב ילדים⁴⁴.

⁴⁴ (Department for Work and Pensions and Department for Education 2011; HM Government 2012; Social Mobility and Child Poverty Commission 2013).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			שונים, כאשר מוענק משקל גבוה יותר למוצרים/שירותים אשר נפוצים יותר באוכלוסייה. השאלות השתנו לאחרונה בנתונים עבור השנים 2011-2012. ⁴³ כל המדדים נבחנים לפני הוצאות על דיור.		
גרמניה	סיכון לעוני	יחסית	על פי האיחוד האירופי במסגרת סקר EU-SILC	-	<ul style="list-style-type: none"> • הנתונים מתפרסמים על ידי הלשכה הסטטיסטית של גרמניה • במסגרת היעדים האירופאיים למאבק בעוני, גרמניה הציבה יעד להפחתת משקי הבית עם אבטלה כרונית.
	קצבאות לקיום חברתי-כלכלי Socio-Cultural Subsistence Level	מוחלטת	הסכום נקבע לאספקת הוצאות נחוצות, כולל אוכל, מגורים, לבוש, היגיינה, טיפול בבית, חימום וצרכי יום-יום. הפריט האחרון כולל גם הוצאות סבירות על שמירה על קשר עם העולם החיצון והשתתפות בפעילות תרבותית. ⁴⁵ הסכום מחושב לפי הטבות הניתנות לדיור וחינוך,	מוענקות קצבאות לתושבים שהכנסתם נמוכה מהסף ואינם מסוגלים לפרנס את עצמם, למשל באמצעות רכוש או תרומות.	<ul style="list-style-type: none"> • לאחרונה קיבל בית המשפט החוקתי העליון בגרמני שתי החלטות תקדימיות חשובות בנושא המדד: ראשית, בשנת 2010 הוחלט שיש לחשב מדד ייחודי עבור ילדים, ולא ניתן להתייחס לילדים כ-"מבוגרים קטנים" ולהסתפק בקצבאות בשיעור קבוע מקצבאות הקיום שמקבלים מבוגרים.

⁴³ National Statistics and Department of Work and Pensions - Household below Average Income. An Analysis of the Income Distribution 1994/95 – 2010/11.2012.

⁴⁵ Destatis, Statistisches Bundesamt - Statistics on Public Assistance. https://www.destatis.de/EN/Meta/abisz/Sozialhilfe_e.html

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			מחירים סטנדרטים וסקרי הוצאות. הקו מתעכן בהתאם לפרסום סקרים חדשים או לפי עדכון הפנסיה בשנים שסקרים כאלו אינם מתפרסמים ⁴⁶ .		שנית, ב-2012 החליט בית המשפט שהקצבאות לפליטים אינם אנושיות, ויש לספק לפליטים קצבאות לקיום חברתי-תרבותי, כמו יתר התושבים.
דנמרק	לא מוגדר קו עוני רשמי		-		<ul style="list-style-type: none"> העדר קו עוני מעורר לא מעט ביקורת מצד ארגונים חברתיים. במאי 2012 הוקמה ועדת מומחים לבחינת אמצעים שונים למדידת עוני, ועבודה הועדה יכולה לשמש שלב ראשון להגדרת קו עוני. במסגרת היעדים האירופאיים למאבק בעוני, דנמרק הציבה יעד להפחתת משקי הבית עם עצימות עבודה נמוכה. בדנמרק קיימים קו עוני אזוריים בקופנהגן ואודנזה⁴⁷.
דרום קוריאה	עלות מחיה מינימלית Minimum Cost of Living	מוחלטת	החישוב מתבסס על רשימה של מוצרים המוגדרים נחוצים. לאחר הרכבת רשימת מוצרים, נבחן המחיר שלהם באזורים שונים במדינה, ואם ההכנסה של משק הבית (לאחר התאמה לגודל והרכב) נמוכה מהסכום הנחוץ לרכישת המוצרים, משק	עלות המחיה המינימלית קובעת זכאות להטבות לתושבים שהכנסתם נמוכה מהקו.	<ul style="list-style-type: none"> הנתונים אודות קו העוני היחסי מתפרסמים על ידי לשכת הסטטיסטיקה הקוריאנית כחלק מסקר הכנסות והוצאות. עלות המחיה המינימלית מחושבת על ידי משרד הבריאות והרווחה מאז 1989. זהו לא

⁴⁶ (Huster et al. 2009).

⁴⁷ (Bradshaw and Mayhew 2011).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
	עוני יחסי	יחסית	הבית מוגדר עני. גם חישוב זה יחסי במידה מסוימת כיוון שהבחינה אם מוצר הוא נחוץ מתבססת בין השאר על ההסתברות שהעשירון התחתון ירכשו את המוצרים הללו. ⁴⁸		קו עוני רשמי, אם כי מקובל להיעזר בו. ⁴⁹
	סף הכנסה נמוכה Low Income Threshold		המדד מבוסס על הבטחת ההכנסה שניתנה ליחיד בשנת 1979 (השנה בה ההטבות היו הגבוהות ביותר במונחים ריאליים), תוך שימוש בלוח שקילות להתאמת הסכום למשקי בית שונים, ועדכון על פי שינויים במדד. המדד מייצג רמה קבועה של כוח קנייה לאורך זמן ולכן מאפשר להשוות שנים שונות.	כאמור, מתקיים קשר הפוך: קצבת הבטחת ההכנסה שניתנה ליחיד בשנת 1979 משמשת בסיס למדידת העוני במדינה.	<ul style="list-style-type: none"> שני המדדים מתפרסמים במקביל על ידי לשכת הסטטיסטיקה ההולנדית והמכון ההולנדי למחקר חברתי בדוח עוני שנת⁵⁰. במסגרת היעדים האירופאיים למאבק בעוני, הולנד הציבה יעד להפחתת משקי הבית עם עצימות עבודה נמוכה. המדד של קריטריון צנוע אך מספק מבוסס במידע מסוימת על קו העוני המשלים בארצות הברית.
	קריטריון צנוע אך מספק Modest but adequate criterion	מוחלטת עם אלמנט יחסי (יחסית למחצה)	- המדד מבוסס על התקציב הנחוץ למשפחה בשנת 2000, על פי קביעה נורמטיבית של המכון ההולנדי למחקר חברתי (SCP) תוך התייעצות עם המכון הדני למידע פיננסי משפחתי (Nibud).		

⁴⁸ How to the Measure the Minimum Cost of Living - http://www.mw.go.kr/front_eng/jc/sjc0108mn.jsp?PAR_MENU_ID=100315&MENU_ID=10031508

⁴⁹ Hong Kong Research and Library Services Division Page - Research and Library Services Division. Information Note - Poverty Combating Strategy in South Korea. 2005.

⁵⁰ Poverty Survey 2012 – Summary. http://www.scp.nl/english/Publications/Summaries_by_year/Summaries_2012/Poverty_Survey_2012

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			<p>התקציב מיועד בעיקר למזון, ביגוד, דיור, אנרגיה והוצאות הכרחיות נוספות (טלפון, ביטוח, ריהוט, תחבורה, הוצאות רפואיות בסיסיות). כמו כן, נוסף תקציב להשתתפות חברתית (בילוי, מנוי לספרייה, ספורט, חיית מחמד, עיתון)⁵¹. התקציב מותאם למשק הבית באמצעות לוחות שקילות ומעודכן על בסיס שנתי על פי ממוצע נע של ההוצאה החציונית על מזון, מזון וביגוד (כלומר בקצב מהיר יותר מממד המחירים). ההכנסה הפנויה כוללת משכורת, פנסיות, הטבות ממשלתיות וגם דמי מזונות.</p>		
הונגריה	קיום בסיסי Minimum Subsistence	מוחלטת	<p>תחילה מחושב קו המזון על פי המחיר הממוצע של סל מזון על בסיס נורמטיבי (תוך התחשבות בגילאים של בני משק הבית). קו הקיום הבסיסי נקבע על פי ההוצאה הממוצעת של משפחות שההוצאות שלהן על מזון נעות סביב קו המזון⁵².</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> הנתונים מתפרסמים על ידי לשכת הסטטיסטיקה ההונגרית. בעבר היה נהוג להיעזר בפנסיה המינימלית כקו עוני וכן במדד יחסי המבוסס על שני שלישים מההכנסה הממוצעת.
	סיכון לעוני	רב-ממדית	על פי האיחוד האירופי		

⁵¹ Soede, Arjan (2007) A New Poverty Line Based on Actual Needs. Paper presented at. 34th CEIES Seminar, Perspectives of improving economic and welfare.

⁵² Hungarian Central Statistical Office – Minimum of Subsistence. June 2012.

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
	והדרה חברתית				
טורקיה	סכנה לעוני ועוני עקבי	יחסית	סיכון לעוני נבחן באמצעות משקי בית שהכנסתם נמוכה מ-50% ההכנסה החציונית. כמו כן, מתפרסמים נתונים אודות קו העוני על פי 40/60/70% מההכנסה החציונית. עוני עקבי נקבע על פי משקי הבית אשר מצויים מתחת ל-60% ההכנסה החציונית בשנה הנוכחית ובשתיים מתוך שלוש השנים הקודמות.	-	<ul style="list-style-type: none"> הנתונים מתפרסמים על ידי מכון הסטטיסטיקה הטורקי על פי סקר EU-SILC. מתפרסמים גם נתונים אודות מחסור חומרי, אך הם לא מהווים מדד עיקרי לעוני. בעבר לשכת הסטטיסטיקה הטורקית בחנה עוני מוחלט גם באמצעות סל מוצרים, אך הוחלט להפסיק להשתמש במדד זה. כעת נערך מחקר על פיתוח חדש המבוסס במקום המדד הישן ובינתיים עבור עוני מוחלט מתפרסמים רק המדדים של \$2.15, \$4.3 לצורך השוואה בינלאומית⁵³.
	עוני מוחלט	מוחלטת	מתפרסמים שני מדדים: הכנסה של פחות מ-\$2.15 ליום, ופחות מ-\$4.3 ליום תוך התאמה לשווי כוח קנייה.		
יוון	סיכון לעוני	יחסית	על פי האיחוד האירופי	נעשה שימוש בקו במסגרת ה-National Social Cohesion Fund, קרן שהעניקה סיוע לאוכלוסיות חלשות בעלות הכנסה	<ul style="list-style-type: none"> הרשות הסטטיסטית של יוון מפרסמת מידי שנה דו"ח סטטיסטי על הכנסות ותנאי מחיה ובמסגרתו פרק שמוקדש לנתונים על שיעורי העוני. בדוח מתפרסמים גם נתונים על הסיכון לעוני כאשר סף העוני מקובע לשנה קודמת, נניח הסיכון לעוני בשנת 2011

⁵³ TurkStat – Poverty Study, 2011

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
				נמוכה, אך הקרן בוטלה בשנת 2009 בעקבות המשבר הכלכלי, שנה בלבד לאחר שהוקמה	עבור סף העוני בשנת 2005 לאחר התאמה על פי מדד המחירים ⁵⁴ .
יפן	קו עוני	יחסית	50% מההכנסה החציונית.	-	<ul style="list-style-type: none"> • יפן החלה להשתמש בקו עוני רשמי רק בשנת 2009, ומאז מתפרסמים נתונים שנתיים על עוני ידי משרד הבריאות, עבודה ורוחה. • בשנת 2012 דווח שיפן שוקלת שימוש בקו עוני רב-ממדי. • מחוקקים ממפלגות שונות פועלים לקידום חוק לצמצום העוני בקרב ילדים.
ישראל	קו עוני	יחסית	50% מההכנסה החציונית	-	<ul style="list-style-type: none"> • הביטוח הלאומי אוסף גם שורה של קווי עוני נוספים, על פי צריכה, על פי סל מזון, וכן לפי שיעורים שונים מההכנסה החציונית, לפרטים נוספים ראו את החלק העוסק בישראל.
לוקסמבורג	סיכון לעוני	יחסית	על פי מתודולוגיית האיחוד האירופי באמצעות סקר EU-SILC.	-	<ul style="list-style-type: none"> • לשכת הסטטיסטיקה מתפרסמת גם נתונים אודות מחסור חומרי הנובעים מסקר EU-SILC.

⁵⁴ Hellenic Statistical Authority - Statistic on Income & Living Conditions, Risk of Poverty. 2011

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
מקסיקו	רב-ממדי	רב-ממדית	<p>המדד כולל את הממדים הבאים המשקפים זכויות שונות: פער בחינוך, גישה לשירותי בריאות, גישה לשירותים חברתיים, שירותים בסיסיים בבית, איכות המגורים וגישה למזון.</p> <p>עבור כל ממד נקבעו אינדיקטורים מדידים, ורמות סף על פי המסגרת החוקית במקסיקו או עצות של מומחים.</p> <p>כמו כן, המדד בוחן הכנסה לנפש והכללה חברתית.</p> <p>אדם מוגדר עני אם הכנסתו לא מספיקה לקניית מוצרים ושירותים נחוצים על פי העלות של סל מוצרים בסיסי ואם הוא סובל מהפרה של אחת הזכויות.</p> <p>בן אדם חי בעוני קיצוני אם הכנסתו נמוכה מסף העוני והוא מצוי במחסור בשלושה מתוך ששת הממדים המשקפים זכויות⁵⁵.</p>	-	<p>המדד אושר על ידי הממשלה במקסיקו בשנת 2009 ומקודם ומנוטר על ידי ארגון CONEVAL, ארגון פדרלי מבוזר ואוטונומי שמטרתו לתאם ולנהל את הערכת מדיניות הממשלה בתחום, וכן לפתח נהלים ועקרונות למדידת עוני.</p>
נורבגיה	אין הגדרה רשמית או עיקרית לעוני				<p>על אף שאין הגדרה רשמית לעוני, הנושא זוכה לדיון ציבורי נרחב בעשור האחרון בזירה הפוליטית. מקובל להיעזר בעיקר בשיטות יחסיות למדידת עוני. דוח של הממשלה שעסק בהפחתת העוני מתחילת</p>

⁵⁵ (CONEVAL 2010).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
					שנות ה-2000 נעזר בהגדרה של 50% מההכנסה החציונית ⁵⁶
ניו-זילנד	עוני	יחסית	50%, 60% מההכנסה החציונית	-	<ul style="list-style-type: none"> • המדדים אינם רשמיים, אך מוזכרים בשנים האחרונות בסקירות רשמיות. • בניו זילנד הומלץ לאחרונה לאמץ חוק להפחתת עוני בקרב ילדים שיכלול מדידה של העוני במספר שיטות, קביעת יעדים להפחתה ודיווחים שוטפים על העוני. עד כה הצעות חוק הקוראות למדידת עוני לא זכו להצלחה.
	מדד רמת חיים כלכלית Economic Living Standards Index (ELSI)	מחסור חומרי	משקי בית בהם הורגש מחסור בלפחות 6 מתוך 16 הפריטים הבאים, המחולקים לקטגוריות לפי אופן הרגשת המחסור: מחסור כפוי בארוחה בשרית (או מקבילה תזונתית צמחונית) לפחות פעם ביומיים, שני זוגות טובים של נעליים, בגדים לאירועים מיוחדים או מיטה טובה; קיצוץ בכמויות ועיכוב רכישות בתחומי פירות וירקות טריים, בשר, החלפת בגדים בלויים, חימום, ביקורים אצל רופא, נסיעות בסביבה הקרובה או תיקון מכשירים פגומים; פיגור בתשלומים לפחות פעם אחת בשנה האחרונה בחשבונות לבית או בביטוח; ולחץ כלכלי המתבטא בצורך ללוות מקרובים או חברים יותר מפעם אחת בשנה האחרונה כדי לכסות הוצאות יומיומיות, בתחושת מוגבלות רצינית בכסף כאשר מתכננים קנייה של בגדים או נעליים או בחוסר יכולת לשלם חשבון לא		

⁵⁶ (Flotten 2006).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			צפוי ובלתי נמנע של לפחות \$500 בתוך חודש מבלי ללוות. ⁵⁷		
סלובניה	סיכון לעוני והדרה חברתית	רב-ממדית	על פי האיחוד האירופי.	-	• הלשכה הסטטיסטית של סלובניה מפרסמת מדי שנה דו"ח הכנסות ועוני ⁵⁸ .
	עוני עקבי Persistent Poverty	יחסית	משקי בית המצויים בסיכון לעוני (על פי ההגדרה האירופאית) בשנה הנוכחית ובשתיים מתוך שלוש השנים האחרונות.		
סלובקיה	סיכון לעוני והדרה חברתית	רב-ממדית	על פי האיחוד האירופי.	-	• מדי שנה מתפרסם דו"ח עוני והדרה חברתית על ידי הלשכה הסטטיסטית של סלובקיה, שמבוסס על סקר EU-SILC ⁵⁹ .
ספרד	סיכון לעוני והדרה חברתית	רב-ממדית	על פי האיחוד האירופי.	-	• הלשכה הסטטיסטית הספרדית מפרסמת את הנתונים על סכנה לעוני, מחסור חומרי, סכנה לעוני והדרה חברתית, וכן קושי סובייקטיבי להתקיים.
פולין	מינימום לקיום Subsistence Minimum	מוחלטת	חישוב העלות של סל מוצרים הנחשבים חיוניים לקיום ולהישרדות.	במידה וסף ההכנסה לקבלת סיוע ממשלתי מסוים (social assistance threshold) שעומד על 33%	• הסכומים מעודכנים מדי שנה על ידי המכון הפולני לעבודה וענייני חברה לפי שינויים במחירים.

⁵⁷ (Perry 2012).

⁵⁸ Statistical Office of the Republic of Slovenia, Income & Poverty indicators – provisional data 2011.

⁵⁹ Statistical Office of the Slovak Republic, EU SILC – Poverty Indicators & Social Exclusion 2011.

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
				מההכנסה החציונית למשק בית ⁶⁰ נמוך מקו זה, המועצה המשולשת לנושאים כלכליים-חברתיים יכולה לדרוש מהממשלה לעדכן את הסף ⁶¹ .	
פורטוגל	סיכון לעוני והזרה חברתית	רב-ממדית	על פי האיחוד האירופי.	תוכנית CSI מעניקה הטבות לתושבים מבוגרים כדי להפחית את העוני באוכלוסייה זו. התוכנית אמורה לשרת את כל התושבים העניים, אולם הסף של התוכנית נקבע בתחילת השנה, בעוד שקו העוני מתפרסם בפיגור של שנתיים. בפועל התוצאה היא	• הנתונים מתפרסמים על ידי הלשכה הסטטיסטית בפורטוגל.

⁶⁰ (Woycicka 2010).

⁶¹ (Bradshaw and Mayhew 2011).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
				שההכנסה המינימלית להשתתפות בתוכנית נמוכה מעט מקו העוני ⁶² .	
פינלנד	בעלי הכנסה נמוכה	יחסית	המדד העיקרי הוא 60% מההכנסה החציונית על פי המלצת האיחוד האירופי. נבחנים גם נתונים אודות מספר בעלי הכנסה הנמוכה מ-50% מההכנסה החציונית.	-	<ul style="list-style-type: none"> • אין בפינלנד הגדרה רשמית לעוני, אך מקובל להיעזר במדד 60% מההכנסה החציונית. מאז סוף שנות ה-90 עוני זוכה לתשומת לב גוברת במדינה⁶³. • הנתונים מתפרסמים מדי שנה על ידי הלשכה הסטטיסטית. מתפרסמים גם נתונים אודות עוני סובייקטיבי ומחסור חומרי (על פי ההגדרה האירופאית), אך השימוש בהם פחות מקובל. • נערכים גם סקרים נרחבים הבוחנים עוני יחסי, מחסור חומרי וכן עוני סובייקטיבי על ידי אוניברסיטת טורקו⁶⁴.
צ'ילה	קו עוני	מוחלטת	מחושב סל מזון לאדם על פי כמות הקלוריות הנחוצות לאדם. כאשר ההכנסה של משק הבית נמוכה מהסכום הנחוץ לרכישת סל מזון לכל אדם, משק הבית	-	<ul style="list-style-type: none"> • קו העוני מעורר מחלוקות רבות במדינה, למשל לגבי אופן עדכון הקו. • בשנת 2012 הואשמה הממשלה בצ'ילה בעיוות נתוני העוני כדי להראות שהעוני פחות

⁶² (Rodrigues 2009).

⁶³ (ILO 2012).

⁶⁴ Several past survey are available in the Finnish Social Science Data Archive <http://www.fsd.uta.fi/en/data/background/poverty.html>.

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			מצוי בעוני קיצוני. משקי בית שהכנסתם אינה מספיק לרכישת שני סלים לאדם (או 1.75 סלים לאדם באזוריים כפריים) מוגדרים כמשקי בית החיים בעוני ⁶⁵ .		בשנת 2011. <ul style="list-style-type: none"> בדצמבר 2012 הודיעה הממשלה על מינוי ועדת מומחים להגדרה מחדש של קו העוני באמצעות מדידה רב-ממדית.
צ'כיה	סכנה לעוני	יחסית	על פי האיחוד האירופי. פורסמו גם נתונים של מדד העוני עבור הכנסה הנמוכה מ-70% מההכנסה החציונית.	-	<ul style="list-style-type: none"> הלשכה הסטטיסטית הצ'כית מפרסמת את הנתונים על פי סקר EU-SILC.
צרפת	מדד עוני מוניטארי מקובע בזמן - Time-Bound Monetary Poverty Rate	בין יחסית למוחלטת	הקו המקורי נקבע על פי 60% מההכנסה החציונית בשנת בסיס, ואז מתעדכן על פי שינויים במדד המחירים לצרכן.	-	<ul style="list-style-type: none"> צרפת הכריזה בשנת 2007 על ידי לצמצום העוני על פי אינדיקטור זה בשליש בחמש שנים. כמו כן קיימים שורה ארוכה של אינדיקטורים נוספים שפורסמו במסגרת תוכנית ממשלתית ב-2009⁶⁶.
קנדה	סף הכנסה נמוכה Low Income Cut-Off (LICO)	כוללת רכיבים יחסים ומוחלטים	שיעור העוני נקבע על פי רמת הכנסה שבה צפוי ששיעור ההוצאה על אוכל, ביגוד ודיור יהיה גבוה ב-20 נקודות אחוז ביחס למשק בית ממוצע. הקו מותאם הן לגודל המשפחה והן לאזורים גיאוגרפיים שונים ומחושב לפני ואחרי מסים.	-	<ul style="list-style-type: none"> על אף שבקנדה נעשה שימוש בקווים רבים לבחינת שיעור האוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה או תושבים שמצבם גרוע בממוצע מיתר האוכלוסייה, הממשלה לא מגדירה קו עוני רשמי. קו LICO מפורסם על בסיס קבוע על ידי הלשכה הסטטיסטית הקנדית מאז שנות ה-
	מדד הכנסה נמוכה -	יחסית	50% מההכנסה החציונית לאחר מסים. נערכת התאמה לקו בעזרת לוח שקילות		

⁶⁵ (Libertad Desarrollo 2012).

⁶⁶ (Ministry for Labor, Labour Relations, Family and Housing 2009).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
	Low Income Measure (LIM)		ועל פי גודל המשפחה, אך לא עבור אזורים גיאוגרפיים.		60, אך לשכת הסטטיסטיקה הקנדית מבהירה שזהו לא מדד העוני. בפועל רבים מתייחסים למדד כקו עוני חצי-רשמי ⁶⁷ .
	מדד מבוסס שוק Market Based Measure (MBM)	מוחלטת	קביעת תקציב לאספקת הצרכים הנחוצים למשק בית על מנת לחיות בכבוד בקהילה. התקציב גבוה מתקציב בסיסי הנחוץ לקיום ונמוך מתקציבים נדיבים יותר המתייחסים להכללה חברתית. התקציב כולל רשימה מפורטת של פריטי אוכל, לבוש, דיור, תחבורה. כמו כן, כלולות הוצאות נוספות על היגינה, ריהוט, חומרי קריאה, חומרים לביה"ס, טלפון, בידור ועוד ⁶⁹ . התקציב עבור הוצאות נוספות חושב על פי היחס בין הוצאות אלו להוצאות על מזון וביגוד במשפחות מהעשירון השני. התקציב מחושב למשפחה עם שני הורים, ילד בן 13 וילדה בת 9 ומותאם למשפחות אחרות. התקציב מותאם לקהילות באזורים שונים וגדלים שונים ברחבי		<ul style="list-style-type: none"> • מדד LIM פותח על ידי הלשכה הסטטיסטית בתחילת שנות ה-90 ונעשה בו שימש בעיקר בהשוואות בינלאומיות. • מדד MBM פותח על ידי הלשכה הסטטיסטית הקנדית בסוף שנות ה-90 ונתונים עבור המדד קיימים מאז שנת 2000 • המחירים במדד MBM מתעדכנים מדי שנה, אך כדי לבחון האם הסל עדיין משקף את הצרכים המקובלים בחברה יש לערוך ביקורת רחבה יותר של המדד. הוחלט לערוך ביקורת כזו מדי כחמש שנים, וביקורת ראשונה נערכה בשנת 2010⁶⁸. • מדדים נוספים קיימים ברמה המקומית, כגון מדד המחסור החומרי של אונטריו. המדד פותח על ידי Caledon Institute בשיתוף עם עמותת Daily Bread Food

⁶⁷Canadian Council on Social Development- Defining and Re-Defining Poverty: A CCSD Perspective. October 2001

⁶⁸ (Hatfield, Pyper, and Gustajtis 2010).

⁶⁹ (HRSDC, 2009).

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
			קנדה. המדד משווה את ההכנסה הפנויה של המשפחה לתקציב כאשר הכנסה פנויה אינה כוללת הוצאות על בריאות בסיסיות, מסים, מזונות וטיפול בילדים.		Bank בשיתוף הלשכה הסטטיסטית של קנדה וממשלת אונטריו, במסגרת מדיניות הפחתת העוני שהוכרזה בפרובינציה ב-2008.
שוודיה	הכנסה פנויה נמוכה (מותאמת) Low Equalized Disposable Income	יחסית	60% מההכנסה החציונית. מתפרסמים גם נתונים עבור 50%, 70% מההכנסה החציונית		<ul style="list-style-type: none"> • קווי העוני אינם רשמיים ולא זכו להכרה של הממשלה או הפרלמנט, באופן כללי עוני אינו זוכה לדיון נרחב במסגרת הדיונים בתחום המדיניות הציבורית⁷⁰. • הנתונים נאספים על ידי לשכת הסטטיסטיקה השוודית. הלשכה גם מפרסמת נתונים על סיכון לעוני ומחסור חומרי בהשוואה למדינות אחרות באירופה⁷¹, וכן נתונים על בסיס קו עוני מוחלט וסובייקטיבי⁷².
שוויץ	מוחלט	מוחלטת	הקו מוגדר על פי ההכנסה הנחוצה לקיום מינימלי.	-	<ul style="list-style-type: none"> • כל הנתונים נאספים על ידי לשכת הסטטיסטיקה השוויצרית, (חלקם באמצעות סקר EU-SILC) אך הנתונים
	יחסי	יחסית	50%/60% מההכנסה החציונית		
	מחסור חומרי	מחסור	מחסור בשלושה מתוך תשעה מוצרים		

⁷⁰ (Angelin et al. 2013).

⁷¹ Statistics Sweden – Living Conditions in Europe – Living Conditions Report 124.

⁷² Jansson, K., Sandqvist, A. and Svartengren, S. – Poverty Lined in Sweden. Economic Welfare Statistics Unit, Statistics Sweden, 2007.

מדינה	קו עוני	שיטת מדידה	מתודולוגיה	שימוש בקו כבסיס להטבות	פרטים נוספים
		חומרי	המוגדרים חיוניים		<p>אינם מהווים מדד רשמי לעוני.</p> <ul style="list-style-type: none"> • גובה קו העוני המוחלט, אשר זכה למעמד חצי-רשמי במדינה⁷³, נקבע על פי המלצות ארגון CSIAS בו חברים נציגי רשויות מקומיות, קנטונים וחברות פרטיות, ואשר מטרתו לקדם מדיניות רווחה בשוויץ. • למרות הנתונים הסטטיסטיים הרבים, העוני אינו נושא מרכזי שזוכה לדיון ציבורי נרחב בשוויץ.

⁷³ (Macculi 2005).

- ACOSS. 2012. *Poverty in Australia*. ACOSS Paper 194. Australian Council of Social Service.
- Alkire, Sabina, and James Foster. 2009. *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. Working Paper 32, Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).
- Angelin, Amma, Hakan Johansson, Max Koch, and Alexandru Panican. 2013. *National Report: Sweden*. FP7 Project - Combating Poverty in Europe: Re-organising Active Inclusion through Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance.
- Behrman, Jere R, Jorge Gallardo-Garcia, Susan W Parker, Petra E Todd, and Viviana Velez-Grajales. 2010. *How Conditional Cash Transfers Impact Schooling and Work for Children and Youth in Urban Mexico*. University of Pennsylvania.
- Beverly, Sondra, Youngmi Kim, Michael Sherraden, and Margaret Clancy. 2012. *Socioeconomic Status and Early Savings Outcomes Child Development Account Experiment*. Working Paper 12-30. Center for Social Development.
- Boarini, Romina, and Marco Mira D'Ercole. 2006. *Measures of Material Deprivation in OECD Countries*. OECD Social Employment and Migration Working Papers.
- Bradshaw, Jonathan, and Emese Mayhew. 2011. *The Measurement of Extreme Poverty in the European Union*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Callan, Tim, Brian Nolan, and Christopher T Whelan. 1993. "Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty." *Journal of Social Policy* 22(2): 141–172.
- CCSD. 2001. *Defining and Redefining Poverty - A CCSD Perspective*. Canadian Council on Social Development Position Paper.
- Charite, Jimmy, Indivar Dutta-Gupta, and Chuck Marr. 2012. *Studies Show Earned Income Tax Credit Encourages Work and Success in School and Reduces Poverty*. Center on Budget and Policy Priorities.
- Citro, Constance F, and Robert T Michael. 1995. *Measuring Poverty: A New Approach*. Washington DC: National Academies Press.
- Collin, Chantal. 2007. *Poverty Reduction Strategies in the United Kingdom and Ireland*. Library of Parliament, Canada.
- Combat Poverty Agency. 2007. *Working for a Poverty-Free Ireland*. Ireland Strategic Plan 2005: 2007.
- CONEVAL. 2010. *Methodology for Multidimensional Poverty Measurement in Mexico*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Connolly, Eileen. 2007. *The Irish Experience of Development: National Social Partnership, Civil Society and Poverty Alleviation*. Working Paper, Research Project on Engagement with Civil Society for Poverty Reduction. Centre for International Studies, Dublin City University.
- Coulter, Fiona A E, Frank A Cowell, and Stephen P Jenkins. 1992. "Equivalence Scale Relativities and the Extent of Inequality and Poverty." *The Economic Journal* 102(414): 1067–1082.

- Cribb, Jonathan, Robert Joyce, and David Phillip. 2012. *Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2012*. IFS Commentary C124. Institute for Fiscal Social Studies.
- Daly, M. 2012. *Combating Child Poverty through Measures Promoting the Socio-Cultural Participation of Clients of the Public Centres for Social Welfare - Synthesis Report*. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2012. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Damon, Julien. 2012. "Measuring Poverty in Order to Eradicate It." *Field Actions Science Reports* (4).
- David, Isidoro P. 2005. "Country Practices in Compiling Poverty Statistics." Pp. 85–127 in *Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use*. United Nations Statistics Division.
- Department for Work and Pensions, and Department for Education. 2011. *A New Approach to Child Poverty: Tackling the Causes of Disadvantage and Transforming Families' Lives*. HM Government.
- Department of Social Protection. 2012. *Report of the Review of the National Poverty Target*.
- Eissa, Nada, and Hilary Hoynes. 2006. "Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply." *Tax Policy and the Economy* 20.
- Fisher, Gordon M. 1992. "The Development and History of the Poverty Thresholds." *Social Security Bulletin* 55(4).
- Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers - Reducing Present and Future Poverty*. The World Bank, Washington, D.C.
- Flotten, Tone. 2006. "Poverty and Social Exclusion –Two Sides of the Same Coin? A Comparative Study of Norway and Estonia." Fafo.
- Fruman, Alexander, and Daniel Gottlieb. 2011. *A Quality-Index of Poverty Measures*. WP 2011-239, Society for the Study of Economic Inequality.
- Gibson, John. 2005. "Statistical Tools and Estimation Methods for Poverty Measures Based on Cross-Sectional Household Surveys." Pp. 128–205 in *Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use*. United Nations Statistics Division.
- Government of Ireland. 2007. *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016*.
- Harding, Ann, Rachel Lloyd, and Harry Greenwell. 2001. *Financial Disadvantage in Australia 1990 to 2000*. The Smith Family.
- Haskins, Ron. 2012. *Combating Poverty: Understanding New Challenges for Families*. Testimony, United States Senate Committee on Finance, 5.6.2012.
- Hatfield, Michael, Wendy Pyper, and Burton Gustajtis. 2010. *First Comprehensive Review of the Market Basket Measure of Low Income: Final Report*. Human Resources and Skills Development Canada.
- Hay, David I. 2009. *Poverty Reduction Policies and Programs in Canada*. Social Development Report Series. Commissioned by the Canadian Council on Social Development.
- Headey, Bruce. 2006. *A Framework for Assessing Poverty, Disadvantage and Low Capabilities in Australia*. Melbourne Institute Report No. 6.

- Healy, Sean, Brigid Reynolds, and Micheal Collins. 2011. *A New and Fairer Ireland. Socio-Economic Review 2011*. Social Justice Ireland.
- Heitzman, Karin. 2007. *Tackling Child Poverty and Promoting the Social Inclusion of Children - A Study of National Policies - Austria*. Peer Review and Assessment in Social Inclusion, the European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion.
- HM Government. 2012. *Measuring Child Poverty: A Consultation on Better Measures of Child Poverty*.
- HRSDC. 2009. *Low Income in Canada: 2000-2007 Using the Market Based Measure*. Human Resources and Skills Development Canada.
- Huster, Ernst-Ulrich, Jurgen Boeckh, Kay Bourcarde, and Johannes Daniel Schutte. 2009. "Analysis of the Situation in Relation to Minimum Income Schemes in Germany. A Study of National Policies."
- ILO. 2012. *Methods for Estimating the Poverty Lines: Four Country Case Studies*. ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Eastern Europe and Central Asia.
- Jensen, John et al. 2006. *New Zealand Living Standards 2004*. Centre for Social Research and Evaluation Ministry of Social Development.
- Jensen, John, Matt Spitta, Sarah Crichton, Sathi Sathiyandra, and Vasanthka Krishnan. 2002. *Direct Measurement of Living Standards: the New Zealand ELSI Scale*. The Ministry of Social Development. Wellington.
- Karoly, Lynn A., Rebecca M. Kilburn, and Jill Cannon. 2005. *Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise*. Rand, Labor and Population for the PNC Financial Services Group.
- Laderchi, Caterina Ruggeri, Ruhi Saith, and Frances Stewart. 2003. *Does It Matter that We Don't Agree on the Definition of Poverty. A Comparison of Four Approaches*. QEH Working Paper Series.
- Levy, Santiago. 2006. *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades Program*. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Libertad Desarrollo. 2012. *Ten Answers to the Debate on CASEN Survey 2011*. Public Issue 1,076, Libertad Desarrollo.
- Liebman, Jeffrey B. 1998. "The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution." *Tax Policy and the Economy* 12.
- Lindert, Kathy. 2005. "Brazil: Bolsa Familia Program—Scaling-up Cash Transfers for the Poor." Pp. 67–74 in *Emerging Good Practice in Managing for Development Results. First Issue*. OECD and the World Bank.
- Loke, Vernon, and Michael Sherraden. 2009. "Building Assets from Birth: A Global Comparison of Child Development Account Policies." *International Journal of Social Welfare* 18(2): 119–129.
- Macculi, Iris. 2005. "The Dynamics of Poverty Among Children in Switzerland." University of Geneva.
- Maitre, Bertrand, Brian Nolan, and Christopher T. Whelan. 2006. *Reconfiguring the Measurement of Deprivation and Consistent Poverty in Ireland*. The Economic and Social Research Institute, Dublin.

- Meyer, BD. 2002. "Labor Supply at the Extensive and Intensive Margins: The EITC, Welfare, and Hours Worked." *American Economic Review* 92(2).
- Ministry for Labor, Labour Relations, Family, Solidarity and Urban Affairs, and Ministry of Housing. 2009. *Measurement of Progress Towards Target of Reducing Poverty by a Third in Five Years: Practice in France*. Host Country Report. Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion, France. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs.
- Morduch, Jonathan. 2005. "Concepts of Poverty." Pp. 23–51 in *Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use*. United Nations Statistics Division.
- Mowafi, Mona. 2004. *The Meaning and Measurement of Poverty: A Look into the Global Debate*. Development Gateway Foundation.
- Narayan, Deepa. 2000. *Can Anyone Hear Us? Voices from 47 Countries*. Poverty Group, PREM, World Bank.
- National Council of Welfare. 2007. *Solving Poverty: Four Cornerstones of a Workable National Strategy for Canada*. National Council of Welfare Reports, Vol. 126.
- Nicaise, Ides. 2011. *Building the Tools to Fight In-Work Poverty*. Synthesis Report. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2011. European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion.
- OECD. 2007. *Sickness and Disability Schemes in the Netherlands*. Country memo as a background paper for the OECD Disability Review.
- OECD. 2009. "Sickness, Disability and Work: Keeping on Track in the Economic Downturn."
- OECD. 2013. "OECD Economics Surveys France."
- Ontario. 2012. "Breaking the Cycle. The Fourth Progress Report Ontario's Poverty Reduction. 2012 Annual Report."
- Orshansky, Mollie. 1965. "Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile." *Social Security Bulletin* 3–29.
- OSB Consulting. 2012. *Area-Based Policies in Urban Areas: How to Promote Good Living Conditions for Children and Youth - Host Country Paper Part II*. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2012. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Outin, Jean-Luc. 2009. *Recent Developments in Poverty in France and Europe Monitoring the Target to Reduce Poverty in France by a Third in Five Years*. Host Country Report. Measuring the impact of active inclusion and other policies to combat poverty and social exclusion, France. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs.
- Perry, Bryan. 2009. *Non-income Measures of Material Wellbeing and Hardship: First Results from the 2008 New Zealand Living Standards Survey, with International Comparisons*. Ministry of Social Development, Wellington.

- Perry, Bryan. 2012. *Household incomes in New Zealand: Trends in Indicators of Inequality and Hardship 1982 to 2011*. Ministry of Social Development, Wellington.
- Plueger, Dean. 2009. "Earned Income Tax Credit Participation Rate for Tax Year 2005." *IRS Research Bulletin* 151–195.
- Ramos, Xavier, and Jacques Silber. 2005. "On the Application of Efficiency Analysis To the Study of the Dimensions of Human Development." *Review of Income and Wealth* 51(2): 285–309.
- Ravallion, Martin. 1994. *Poverty Comparisons*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers.
- Ravallion, Martin. 2012. "Poverty Lines Across the World." in *Oxford Handbook of the Economics of Poverty*, edited by Philip N. Jefferson. Oxford University Press.
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen, and Prem Sangaraula. 2008. *Dollar a Day Revisited*. The World Bank. Policy Research Working Paper 4620.
- Richardson, Dominic. 2011. *Family Policies and Poverty Reduction in OECD Countries*. paper prepared for the expert group meeting on "Assessing family policies."
- Ringen, Stein. 1987. *The Possibility of Politics*. Clarendon, Oxford.
- Rio Group. 2006. *Compendium of Best Practices in Poverty Measurement*. Expert Group on Poverty Statistics, Rio de Janeiro.
- Rodrigues, Carlos Farinha. 2009. "Portuguese Airports Efficacy of Anti-poverty and Welfare Programs in Portugal: the Joint Impact of the CSI and RSI."
- Schreiner, Mark, and Michael Sherraden. 2005. "Drop-out from Individual Development Accounts: Prediction and Prevention." 14: 37–54.
- Sen, Amartya. 1976. "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* 44(2).
- Sen, Amartya. 1985. *The Standard of Living*. The Tanner Lectures on Human Values, Cambridge University.
- Short, Kathleen. 2011. *The Research Supplemental Poverty Measure: 2011 Current Population Reports*. U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau.
- Silber, Jacques. 2007. *Measuring Poverty: Taking a Multidimensional Perspective*. Opening lecture at the annual meeting of the Spanish Symposium on Public Economics.
- Skoufias, Emmanuel, and Susan Wendy Parker. 2001. *Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico*. International Food Policy and Research Institute. Food Consumption and Nutrition Division. Discussion Paper 123.
- Soares, Fabio Veras, Rafael Perez Ribas, and Rafael Guerreiro Osorio. 2007. *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective*. International Poverty Center - IPC Evaluation Note 1.
- Social Mobility and Child Poverty Commission. 2013. *Response of IFS Researchers to "Measuring Child Poverty: A Consultation on Better Measures of Child Poverty"*. Social Mobility and Child Poverty Commission.

- SPC. 2011. *SPC Assessment of the Social Dimension of the Europe 2020 Strategy*. The Social Protection Committee, EU.
- Stapleton, David C, Bonnie L O'Day, Gina A Livermore, and Andrew J Imparato. 2006. *Dismantling the Poverty Trap: Disability Policy for the Twenty-First Century*. Milbank Memorial Fund. Published by Blackwell Publishing.
- Townsend, Peter. 1979. *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Allen Lane and Penguin Books, London.
- UNDP. 2011. *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*. United Nations Development Programme.
- Vickery, Clair. 2005. "The Time-Poor: A New Look at Poverty." *The Journal of Human Resources* 12(1): 27-48.
- Walker, Robert. 2009. "Measuring the Impact of Active Inclusion and Other Policies to Combat Poverty and Social Exclusion."
- Walker, Robert. 2011. *Ireland's Consistent Poverty Measure*. Discussion Paper. The Setting of National Poverty Targets. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2011. European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Walker, Robert. 2012. *The Setting of National Poverty Targets*. Synthesis Report, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Whiteford, Peter, and Willem Adema. 2007. *What Works Best in Reducing Child Poverty: a Benefit or Work Strategy?* Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD: OECD Social, Employment and Migration Working Papers.
- Woycicka, Irena. 2010. "Child Poverty and Child-Well Being in the European Union. Policy Overview and Policy Impact Analysis. A Case Study: Poland." in *Child Poverty and Child-Well Being in the European Union*. TARKI Social Research Institute and Applica.
- אנדבלד, מירי, נתנאל ברקלי, דניאל גוטליב ואלכסנדר פרומן. 2012. "ממדי העוני והפערים החברתיים 2011". המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון
- אנדבלד, מירי, דניאל גוטליבו אלכסנדר פרומן. 2008. "ממדי העוני והפערים החברתיים 2007". המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון
- גוטליב, דניאל ורועי מנור. 2005. "בחירת מדד עוני כיעד למדיניות. ישראל: 1997 עד 2002". בנק ישראל
- ועדת יצחקי. 2008. "דו"ח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים". הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.