
פרק 2
ממדי העוני והפערים החברתיים

1. מבוא

המשבר הכלכלי העולמי האחרון שנתן את אותותיו בכלכלה הישראלית בשלהי 2008, הביא לסיומה של תקופת צמיחה רצופה של חמש שנים. רמת החיים ירדה במעט ב-2008 במונחים של ההכנסה החציונית לנפש תקנית, ונותרה ללא שינוי במונחים של ההכנסה הממוצעת לנפש תקנית. ממדי העוני של משפחות ונפשות נותרו ללא שינוי, אולם תחולת העוני של ילדים המשיכה את מגמת הירידה מ-2007. גם מדדי אי-השוויון בהכנסות להגדרותיהן השונות הורו על ירידה מסוימת ב-2008. התפתחויות אלה הן פועל יוצא של השינויים החיוביים בשוק העבודה - הגידול בתעסוקה ובשכר הריאלי - שלא פסחו גם על השכבות החלשות ובהן המשפחות הגדולות. עם זאת, גם לאחר ארבע שנות צמיחה רצופות, ממדי העוני ואי-השוויון בישראל עודם גבוהים. כחמישית מהמשפחות בישראל מוגדרות עניות - נתון שלא השתנה באופן מהותי מ-2004. מדדים לחומרת העוני ועומקו מורים כי מצבם של העניים נעשה קשה יותר. בראייה בינלאומית, ישראל ניצבת בדרך כלל במקום נמוך מבחינת הוצאותיה הציבוריות לרווחה ובמקום גבוה במדרג העוני לצד מדינות שרמות העוני ואי-שוויון בהן גבוהות ביחס למדינות המפותחות, כפי שמראים ממצאים מניתוחים בינלאומיים המוצגים בפרק זה.

מדידת העוני בישראל מבוססת על הגישה היחסית שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת חייה, כפי שהיא משתקפת בהכנסה, ירודה במידה ניכרת ביחס לחברה, ובאופן ספציפי: אם הכנסתה הפנויה לנפש תקנית נופלת ממחצית החציון של הכנסה זו. הממצאים המוצגים בדוחות ובפרק זה של הסקירה - שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי - מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹.

החל בדוח של 2007 (שפורסם ב-2008), הממצאים בנוגע לממדי העוני השנתיים לשנים קלנדריות מפורסמים במבנה חדש ומורחב בפרסום **דוח העוני והפערים החברתיים**. פרסום ראשון של הדוח במתכונת זו פורסם על נתוני 2007². בדוח המורחב הוכנסו מדדים נוספים וקבוצות אוכלוסייה חדשות שלא נכללו בדוחות קודמים. הדוח כולל, נוסף על ממצאים על העוני והפערים החברתיים בשיטת המדידה היחסית הנהוגה בביטוח הלאומי, גם פרק המציג

1 לפירוט והרחבה של שיטת המדידה ומקורות הנתונים ראו נספח **מדידת העוני ומקורות הנתונים** בפרסום זה.

2 ראו **דוחות העוני והפערים החברתיים ל-2007 ול-2008** - באתר המוסד לביטוח לאומי, מדור פרסומים (www.btl.gov.il).

מדדים נוספים, כפי שגובשו בדוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים³ - המדדים שהומלצו ליישום מייד. באותו פרק בדוח מוצג ניתוח נרחב של רמת החיים לפי חמישונים, חישוב מדדי העוני בגישה של ה-OECD והצגת הנתונים על ישראל בהשוואה בינלאומית, וכן חישוב שיעור המשפחות והנפשות העניות שצריכתן נופלת מקו העוני של ההכנסה, כאינדיקציה לעוני מתמשך ("פרמננטי"). פרק נפרד בדוח במבנה החדש מיועד לניתוח סוגיית הגורמים לעוני⁴ והמדיניות לצמצומו⁵.

בפרק זה מוצגים הממצאים על ממדי העוני והפערים החברתיים ל-2008 בהשוואה ל-2007 ולשנים קודמות, תוך איזון בין שתי מטרות: האחת, שמירה על רצף פרסומי הסקירות השנתיות הקודמות, והאחרת - הרחבה של המידע הקיים ב"דוח העוני והפערים החברתיים" וכיסוי תחומים חדשים שלא נכללו בו.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה ומציג ממצאים וניתוחים נבחרים הנוגעים לממדי העוני ואי-שוויון⁶ בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 2 להלן). בהמשך מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני ורמת החיים באוכלוסייה כולה, על פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל (סעיף 3) וסקירה של המגמות בקבוצות האוכלוסייה השונות (סעיף 4). לאחר מכן מוצגים העוני במדידה מצד ההוצאות לשנת 2008 על פי שני אופני חישוב: הראשון מתבסס על גישה שפותחה בביטוח הלאומי⁷ בהתבסס על המלצותיה של ועדת מומחים אמריקנית (NRC) משנות ה-90 (סעיף 5 ותיבה 2), והממצאים שלה הובאו באופן שוטף בסקירות השנתיות של השנים האחרונות. אופן החישוב השני מתבסס על שילוב שבין ה-NRC לבין המדד הקנדי לצריכה חיונית⁸ MBM, ומוגדר כמדד עוני לפי "סל צריכה הולם". ממצאי הגישה מתוארים בתיבה 3.

החלק האחרון של הפרק מציג ממצאים הנוגעים בעיקר לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות, תוך חלוקת האוכלוסייה לעשירונים (לעומת חמישונים בדוח השנתי) (סעיף 6).

בפרק משולבות שלוש תיבות: בתיבה 1 מובאים תמצית נתוני העוני של המחצית השנייה של 2008 ושל המחצית הראשונה של 2009 (יולי 2008-יוני 2009). בתיבות 2 ו-3 מוצגים

3 דוח הצוות לפיתוח מדדי עוני נוספים, בראשות שלמה יצחקי (2008), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 4 כגון אי ציות לשכר המינימום, גודל משפחה ועוד.
 5 באמצעות קצבאות, תוכניות שוק עבודה אקטיביות ועוד.
 6 ראו OECD, *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, 2008*,
 7 מ' סבג-אנדבלד ולי' אחדות (2004), **פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאה בישראל**, פרסום מס' 82, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
 8 Gottlieb, Daniel and Manor, Roy (2005): On the Choice of a Policy-oriented Poverty Measure: The Case of Israel 1997-2002, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3842>. ראו גם דוחות בנק ישראל פרק ח' מאז שנת 2005. יצוין ש-MBM הוא קיצור ל-NRC Market Basket Measure ו-NRC הוא קיצור ל-National Research Council.

ממצאים משני מדדי עוני שפותחו או שנמצאים בתהליך פיתוח במוסד לביטוח לאומי, שעיקרם מדידת העוני על פי סל צריכה "בסיסי" או "הולם" - והשוואת ההוצאה עליו להכנסה הפנויה של משק הבית כדי לצרוך אותו (ראו לעיל). הנספחים כוללים תיאור מפורט של שיטת מדידת העוני ומקורות הנתונים, וכן לוחות המופיעים בנספח לוחות עוני ואי-שוויון המרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני ואי-שוויון.

2. המדדים החברתיים בישראל בהשוואה בינלאומית

בפתח הסקירה מוצגים שלושה תרשימים המראים את מקומה היחסי של ישראל בהשוואה בינלאומית מבחינת סך ההוצאה לרווחה (תרשים 1) וכן את שני חלקיה: ההוצאה בכסף וההוצאה בעין (תרשימים 2 ו-3). הנתונים על המדינות המשוות לישראל נוגעים ל-2005, ועל ישראל - ל-2005 ול-2009.

שיעורי ההוצאה לרווחה כחלק מהתמ"ג מחלקים את המדינות המפותחות לשלושה גושים: מדינות שהוצאותיהן לרווחה גבוהות מהמוצע, מדינות הקרובות למוצע ומדינות נמוכות ממנו. תרשים 1 מראה שישראל ניצבת בגוש המדינות שבהן ההוצאה לרווחה נמוכה יחסית, ומהווה כ-16% מהתל"ג (ארה"ב, קנדה) - לעומת כ-20% במוצע מדינות ה-OECD. בין 2005 (שנת ההשוואה של כל המדינות) לבין 2009 לא חל שינוי של ממש במקומה של ישראל. בלוח 1 מרוכזים הנתונים לישראל לפי קבוצות הוצאה, לשנים 2001-2009.

הממצאים מראים כי בישראל היתה בשנים 2002-2006 ירידה עקבית בסך הוצאות הרווחה כאחוז מהתמ"ג, ומ-2006 התייצב השיעור פחות או יותר על אותה רמה. בתמיכה הכספית לגיל העבודה החלה הירידה ב-2002 והיא היתה הירידה התלולה ביותר בשנים אלו. בכל המרכיבים שבתרשים חלה התייצבות מ-2006 ואילך⁹. ב-2008 וב-2009 מסתמנת עלייה קלה בהוצאות הרווחה של ישראל כאחוז מהתמ"ג. מקורה של עלייה זו בתמיכה הכספית ולא בתמיכות בעין, ובעיקר בעליית גמלאות הביטוח הלאומי במונחי שיעור מהתמ"ג גם למשפחות בגיל העבודה וגם לקשישים. לעומת זאת התמיכות בעין, המורכבות בעיקר מההוצאה לשירותי בריאות וסיעוד, שהיו בשיאן בשנת 2002 ברמה של 8 אחוזי תוצר, ירדו לאורך השנים עד רמה של 6.8-6.9 אחוזי תוצר בשלוש השנים האחרונות.

9 על הקשר שבין ההוצאה לרווחה לבין ממדי העוני ראו פרק 2 בסקירה של שנת 2008.

לוח 1
ההוצאה הציבורית לרווחה (אחוזים מהתמ"ג)*, 2008-2001

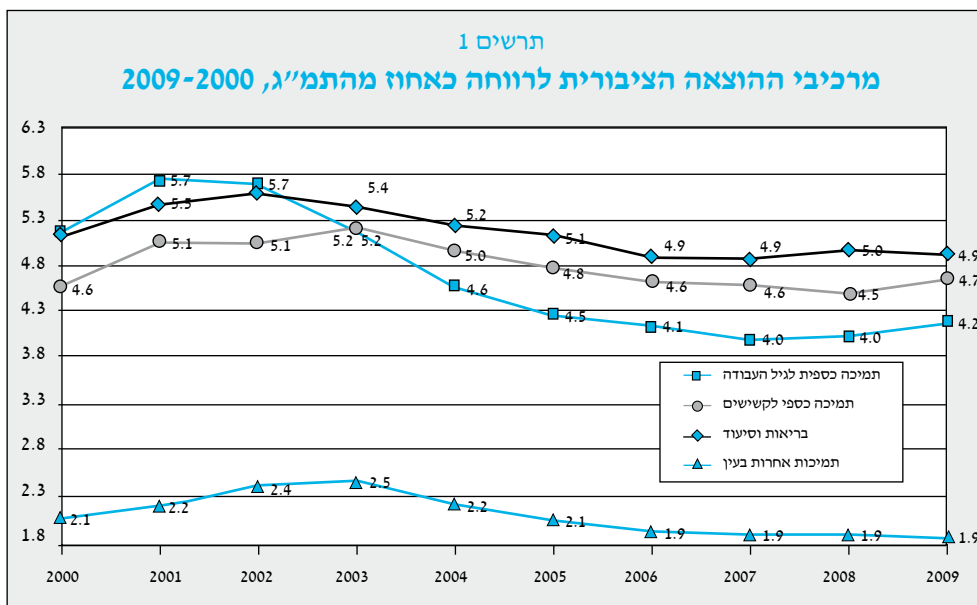
2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
15.72	15.43	15.39	15.61	16.27	17.03	18.33	18.73	18.49	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
8.88	8.54	8.61	8.78	9.06	9.54	10.41	10.73	10.80	סך כל התמיכות הכספיות
4.21	4.04	4.01	4.14	4.28	4.58	5.19	5.67	5.73	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה
3.48	3.32	3.28	3.38	3.47	3.72	4.26	4.68	4.74	ביטוח לאומי
0.46	0.46	0.48	0.49	0.51	0.54	0.56	0.55	0.53	מלחמה ואיבה
0.27	0.26	0.25	0.27	0.30	0.32	0.37	0.44	0.46	אחר **
4.67	4.50	4.60	4.64	4.78	4.96	5.22	5.06	5.07	תמיכות לקשישים
2.57	2.48	2.51	2.61	2.69	2.77	2.86	2.88	2.94	ביטוח לאומי
1.82	1.73	1.79	1.72	1.74	1.80	1.88	1.72	1.67	פנסיה לעובדי מדינה
0.27	0.29	0.30	0.31	0.35	0.40	0.48	0.46	0.46	אחר ***
6.84	6.89	6.78	6.83	7.21	7.49	7.92	8.00	7.69	סך כל התמיכות בעין
4.93	4.98	4.87	4.89	5.13	5.24	5.44	5.59	5.48	בריאות וסיעוד
1.91	1.92	1.91	1.94	2.08	2.25	2.48	2.41	2.22	אחר ****

* מקור: נתוני ביטוח לאומי והלמ"ס, עיבודים של מינהל המחקר לפי כללי הסיווג של ה-OECD.

** כולל תמיכות לחיילים משוחררים, סל קליטה ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.

*** כולל תמיכות לנפגעי נאצים ותמיכות כספיות לסיוע בשכר דירה.

**** כולל תמיכות בעין של הביטוח הלאומי, רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים, מלכ"רים ממשלתיים ומשרד העבודה והרווחה.



מדידת העוני בישראל, בדומה למדידה במדינות ה-OECD, נעשית לפי הגישה יחסית, כאשר משפחה ענייה מוגדרת כמשפחה שהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו בכלל האוכלוסייה. אולם סולם השקילות שבו נעשה שימוש ב-OECD הוא הסולם שבו מספר הנפשות התקניות בכל משפחה שווה לשורש מספר הנפשות שבה.10

בפרק זה בסקירה של השנה הקודמת הוצגו הממצאים על ממדי העוני של ישראל בהשוואה בינלאומית ב-2005 מבחינת כמה מדדים עיקריים. השנה תוקדש ההשוואה בעיקר לשינויים שחלו בין תחילת שנות האלפיים (שנים 1999-2001) לבין אמצע שנות האלפיים (-2005) במטרה להתמקד בשינויים שהתרחשו בממדי העוני ואי-השוויון בישראל ובמדינות המשוות.

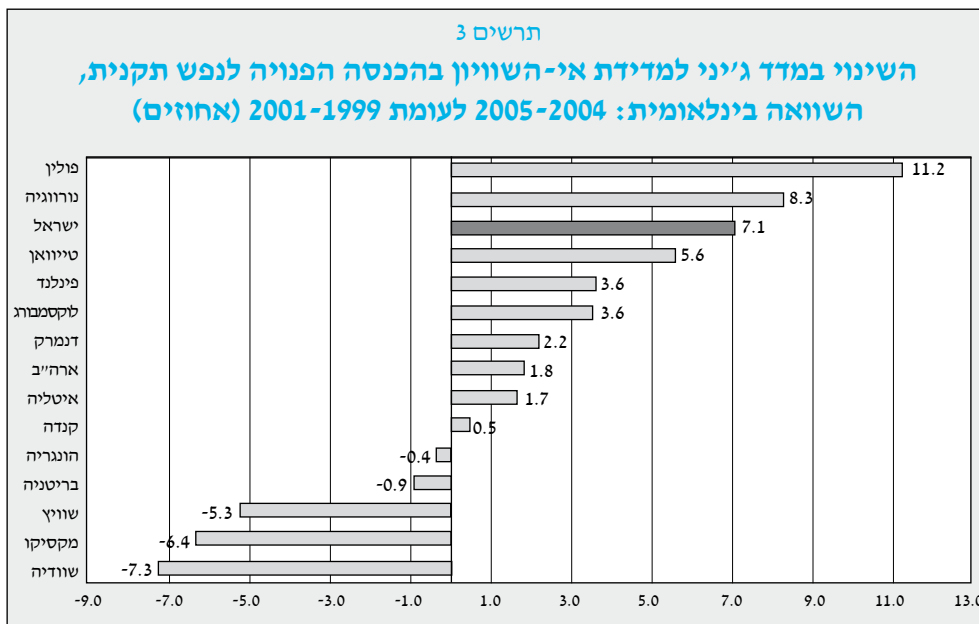
תרשים 2 להלן מציג את השינוי בתחולת העוני של נפשות בין התקופה 1999-2001 לבין התקופה 2004-2005 בישראל ובמדינות אחרות.11 התרשים מראה כי חלק קטן מהמדינות - מקסיקו, בריטניה, איטליה ושוודיה - הצליחו להפחית את ממדי העוני בקרבן. אחרות שמרו על יציבות במהלך חמש השנים הללו (דנמרק, שווייץ, ארה"ב). קבוצה נוספת, גדולה למדי, הגדילה את ממדי העוני שלה בין שתי התקופות. ישראל בולטת בקבוצה זו עם גידול של כ-4 נקודות האחוז, אחריה לוקסמבורג עם גידול של כ-3 נקודות אחוז ואחריהן פולין עם גידול של 2 נקודות האחוז בתחולת העוני של נפשות בין שתי התקופות המשוות.

תרשים 3 מראה שבמחצית שנות ה-2000 לעומת ראשיתן עלה מדד גייני לאי-השוויון בהכנסה הפנויה בשיעור של כ-7% בישראל - שיעור הנמוך רק מזה של פולין (שעברה שינויים פוליטיים וכלכליים מרחיקי לכת באותה תקופה) ונורווגיה. מדינות נוספות שבהן עלה אי-השוויון בהכנסות הן טיוואן, פינלנד ולוקסמבורג. לעומתן מדינות כמו שווייץ, מקסיקו ושוודיה, שבה רמת אי השוויון נמוכה למדי12, השיגו ירידה שבין 5 ל-7 אחוזים בממד גייני לאי-השוויון בהכנסות באותה התקופה.

10 מרכיב זה של הגישה שונה מזה הנהוג בישראל.

11 המדינות שבעבורן היו הנתונים נגישים בשתי התקופות במאגר הנתונים של Luxembourg Income Study (LIS).

12 רמות המדדים במדינות השונות מוצגות בפרק 2 בסקירה השנתית של 2008.



המקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון לנתוני (LIS) Luxembourg Income Study

לוח 2 להלן מציג את השינויים בתחולת העוני של ילדים, קשישים ומשפחות עובדות - בישראל ובמדינות המשוות אליה. הלוח מראה כי בעוד שישראל שמרה על יציבות רבה בתחולת העוני של קשישים בין שתי התקופות המשוות, במשפחות העובדות חלה עלייה בתחולת העוני - מכ-8% לכ-10% - ואצל ילדים זינקה תחולת העוני, מכ-18% ל-25%. תופעה דומה של עלייה גבוהה למדי בממדי העוני של ילדים חלה בלוקסמבורג (אם כי הרמה ההתחלתית נמוכה מישראל בכמחצית) ובפולין. ברוב המדינות מגמות השינוי בממדי העוני של קשישים, ילדים ומשפחות עובדות הן דומות. כך למשל הצליחו בריטניה (על פי יעדי עוני שנקבעו מראש ב-1998 בבריטניה) ומקסיקו להקטין באופן ניכר את ממדי העוני של ילדים. אך גם העוני בקרב קשישים קטן בין שתי התקופות במדינות אלו (אם כי לא במשפחות העובדות). המדינה היחידה שהצליחה להקטין באופן ניכר את תחולת העוני של המשפחות העובדות היא שוודיה, מכ-7% בתחילת שנות האלפיים לכ-5% באמצע שנות האלפיים. בארה"ב ובריטניה נשמרה יציבות בתחולת העוני של המשפחות העובדות וברוב המדינות האחרות נרשמו עליות בממדי העוני שלהן.

לוח 2

השינוי בתחולת העוני של ילדים, קשישים ומשפחות עובדות – השוואה בינלאומית, אמצע שנות האלפיים לעומת תחילתן

תחולת העוני						מדינה
משפחות עובדות		קשישים		ילדים		
**2005	*2000	**2005	*2000	**2005	*2000	
10.1	9.4	6.3	5.4	16.8	15.5	קנדה
5.5	5.2	8.5	12.0	3.9	2.7	דנמרק
5.5	4.7	10.0	8.4	3.7	3.0	פינלנד
-	-	4.0	4.3	9.9	8.1	הונגריה
9.7	8.1	21.7	21.6	25.3	18.0	ישראל
-	-	11.2	14.5	18.4	17.1	איטליה
8.5	-	4.5	3.7	13.3	9.1	לוקסמבורג
-	-	27.6	29.1	22.2	27.0	מקסיקו
8.6	6.9	8.5	12.3	5.0	3.4	נורווגיה
6.7	4.9	3.4	5.0	17.3	13.6	פולין
4.9	7.2	6.6	8.0	4.7	4.3	שוודיה
3.2	3.1	15.2	13.2	9.2	8.9	שווייץ
4.9	4.7	28.7	25.4	7.7	7.1	טייוואן
4.1	4.3	16.3	18.2	14.0	19.0	בריטניה
11.4	11.6	24.8	24.9	21.4	22.0	ארה"ב

המקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון לתנוי (LIS) Luxembourg Income Study

* 2001-1999

** 2005-2004

בלוח 3 בטור השלישי מובא אחוז הירידה בתחולת העוני, הנובע מתשלומי העברה ומסים ישירים במדינות אחדות ובישראל. הלוח מראה כי באמצע שנות האלפיים, בישראל, בארה"ב ובטייוואן אמצעי המדיניות הללו חילצו מעוני עד כ-40% מהעניים, לעומת שיעורים של כ-70%-80% במדינות הסקנדינביות ובפולין, ושל כ-60%-50% בשווייץ, בריטניה וקנדה. ברוב המדינות שיעור התרומה של אמצעי המדיניות לחילוץ מעוני נותר יציב בין שתי התקופות. בישראל ניכרת ירידה של ממש בתחום זה, ובמדינות כמו ארה"ב, בריטניה, שוודיה ושווייץ חלה עלייה קלה בתחום זה.

לוח 3

תחולת העוני של נפשות לפני ואחרי תשלומי העברה ומסים, והשינוי בין 2000 ל-2005, ישראל ומדינות נבחרות, אמצע שנות האלפיים לעומת תחילתן

מדינה	לפני תשלומי העברה ומיסים		לאחר תשלומי העברה ומיסים		אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה והמסים	
	**2005	*2000	**2005	*2000	**2005	*2000
קנדה	23.7	25.0	12.4	13.0	47.8	48.2
דנמרק	24.8	25.8	5.4	5.6	78.1	78.1
פינלנד	30.1	30.6	5.4	6.5	82.0	78.7
ישראל	29.9	29.7	15.6	19.2	48.0	35.3
נורבגיה	23.4	26.2	6.5	7.1	72.1	72.8
פולין	37.6	44.0	9.6	11.6	74.4	73.5
שוודיה	29.1	29.5	6.6	5.6	77.3	81.1
שווייץ	20.6	23.4	7.7	8.0	62.7	65.9
טייוואן	13.2	16.0	8.4	9.5	35.9	40.2
בריטניה	31.6	30.3	13.7	11.6	56.7	61.7
ארה"ב	24.8	26.9	17.3	17.6	30.3	34.5

המקור: עיבודי מינהל המחקר והתכנון לתוני (LIS) Luxembourg Income Study

* 2001-1999

** 2005-2004

3. ממצאים עיקריים על העוני

מאמצע שנת 2003 עד 2007 נהנה המשק הישראלי מצמיחה מתמשכת ומעלייה בתעסוקה וברמת החיים של המשפחות, כפי שהיא משתקפת בממוצע ובחציון הכנסתן הפנויה (לוח 4). העלייה בהכנסה הפנויה ב-2007 בשיעורים של כ-4%-5% (לוח 4) שאפיינה גם את שלוש השנים שקדמו לה, נקטעה ב-2008, ולראשונה לאחר ארבע שנים הוצגה יציבות ואף ירידה ברמת החיים של המשפחות.

לוח 4

הכנסה ממוצעת וחצינית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים וקו העוני (ש"ח), 2006-2008

שיעורי גידול ריאלי		2008	2007	2006	הכנסה לנפש תקנית
מ-2007 ל-2008	מ-2006 ל-2007				
-0.1	3.6	4,261	4,078	3,914	ממוצע
-0.6	4.6	3,483	3,349	3,184	חציון
-0.6	4.6	1,741.7	1,674.5	1,592.0	קו העוני

הנתונים הכלל-משקיים מורים כי בין 2007 ל-2008 עלה מספר המועסקים ב-3.3%, לאחר עלייה של כ-5% בשנה הקודמת. הגידול במספר המועסקים מיוחס ברובו למחצית הראשונה של 2008. במקביל הוסיף שיעור האבטלה לרדת ב-2008 והגיע ל-6.1% לעומת 7.3% ב-2007 ו-8.4% ב-2006¹³. השכר הנומינלי עלה בשיעור של כ-4%, ואולם עליית המחירים בשיעור של 4.5% ב-2008 הובילה לירידה של כמחצית האחוז בשכר הריאלי.

נתוני סקר הכנסות 2008 משקפים תמונה דומה: מספר השכירים עלה ב-2.9% בין שני הסקרים. ההכנסה מעבודה שכירה של ראש משק הבית ובני הזוג ירדה בכמחצית האחוז. ואולם כניסת מפרנסים חדשים למשק הבית הובילה לעלייה של כ-2% בהכנסה מעבודתם כשכירים וקיצוזה את הירידה בהכנסות שני בני הזוג. ההכנסה הכוללת מעבודה ירדה בכאחוז אחד, לאחר ירידה חדה (כ-6%) בהכנסה מעבודה עצמאית.

על פי נתוני הסקר, סך תשלומי הגמלאות של הביטוח הלאומי עלה בשיעור של 0.8% במונחים ריאליים, אך כאשר מביאים בחשבון את הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה עולה שההכנסה הממוצעת למשפחה מגמלאות הביטוח הלאומי ירדה ריאלית בשיעור של כאחוז אחד ב-2008.

סך התשלומים לקצבאות הזיקנה והשאיירים, לפי נתוני הסקר, עלה ריאלית בשיעור של 0.8%, אולם בניכוי הגידול הדמוגרפי באוכלוסיית המקבלים (בשיעור של 1.6%) ירד התשלום בממוצע למשפחה ב-0.8%. ירידה זו באה לאחר שבמשך שלוש שנים רצופות קודם לכן יושמה מדיניות של העלאת רמת קצבאות הזיקנה והשאיירים לסוגיהן. בקצבאות הילדים ובגמלה להבטחת הכנסה היו ירידות של בין 3% ל-4% בממוצע למשפחה: בקצבת הילדים הירידה נבעה מהפער האמור בין עדכון הגמלה לבין השינוי במחירים, אך גם מתוספת של ילדים "חדשים" למעגל מקבלי הגמלה, שרמת הגמלה שלהם נמוכה יותר מזו של ילדים "ותיקים"¹⁴. בקצבאות הבטחת הכנסה הירידות משקפות, מלבד את הפער בעדכון

13 בהתאם לחישוב ממוצע לפי משקלות סקר הכנסות.

14 במסגרת תיקוני החקיקה בשנים 2003-2004 הונהגה קצבה אחידה ברמת הקצבה של שני הילדים הראשונים לכל ילד, אך השינוי הוחל על ילדים חדשים שנולדו לאחר יוני 2003. מספרם של אלה בכלל הילדים גדל והולך עם השנים.

המחירים, גם את הירידה במספר המקבלים גמלה זו, לאור הגידול במספר המועסקים שנמשך גם ב-2008. ירידות אלה קוזזו בחלקן בידי יציבות בקצבת הנכות הממוצעת ועלייה בדמי האבטלה בממוצע למשק בית.

המסים הישירים ירדו בשיעור חד של כ-8% על פי נתוני הסקר. ירידה זו מורכבת מירידה בשיעור של 12% בתשלומי מס הכנסה בממוצע למשק בית, ומירידה מתונה יותר, של 2%-1% בדמי ביטוח לאומי וביטוח בריאות. ירידה זו בגבייה ממסים ישירים, המוסברת בהמשך יישום הרפורמה להפחתה במס הכנסה ובירידת השכר הריאלי, תרמה לצמצום הירידה בהכנסה נטו ביחס להכנסה ברוטו של משקי הבית.

לוח 5 מציג את קו העוני ל-2007 ול-2008, וכן את קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע לתקופת הסקר המתאימה. קו העוני למשפחה שבה ארבע נפשות למשל מגיע לכ-70% מהשכר הממוצע. משפחה של עד שש נפשות שבה מפרנס אחד המשתכר שכר השווה לשכר הממוצע, תהיה מעל קו העוני¹⁵.

לוח 5

מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה*
לפי מספר הנפשות במשפחה, 2007-2008

קו העוני למשפחה ב-2008		קו העוני למשפחה ב-2007		מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
27.0	2,177	27.1	2,093	1.25	1
43.2	3,483	43.4	3,349	2	2
57.3	4,616	57.5	4,437	2.65	3
69.2	5,573	69.4	5,358	3.2	4
81.1	6,531	81.3	6,279	3.75	5
91.9	7,402	92.1	7,117	4.25	6
102.7	8,273	103.0	7,954	4.75	7
112.4	9,057	112.7	8,707	5.2	8
121.1	9,754	121.4	9,377	5.6	**9

* השכר הממוצע שחושב ל-2007 ו-2008 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המותאמת לתקופת כל סקר.

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

15 חישוב זה כמובן אינו מביא בחשבון את הקצבאות והמסוי הישיר. הראשונות פועלות להגדלת ההכנסה הפנויה והשני להקטנתה.

לוחות 6 ו-7 מציגים את ממדי העוני בשנים 2006-2008 במספרים מוחלטים ולפי מדדים נבחרים, ומהם עולה מגמה של המשך היציבות בממדי העוני בישראל. שיעור המשפחות שהכנסתן הפנויה נפלה מקו העוני נותר בעינו - 19.9% ב-2008, ובדומה לכך גם שיעור הנפשות החיות במשפחות העניות - גם הוא נותר ללא שינוי. הירידה שנרשמה, לראשונה בשנים האחרונות, בתחלת העוני של ילדים - מ-35.8% ב-2006 ל-34.3% ב-2007 - נשמרה גם ב-2008, ותחולת העוני של ילדים הגיעה ל-34.2%.

תחולת העוני הנמדדת לפי ההכנסה הפנויה היא פועל יוצא של תשלומי ההעברה ושל המסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מסים. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את ההכנסה המשפחתית, ואילו המסים הישירים מקטינים אותה. ככל שסכום המס הישיר שמשלמת משפחה ענייה קטן, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים.

לוח 6

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה (מספרים מוחלטים), 2006-2008

לפני תשלומי ההעברה והמסים ישירים	לאחר תשלומי ההעברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים	
			2006
			האוכלוסייה הענייה
665,800	345,700	404,400	משפחות
2,254,800	1,455,700	1,649,800	נפשות
921,900	718,600	796,100	ילדים
			2007
			האוכלוסייה הענייה
669,100	353,800	412,900	משפחות
2,225,700	1,434,600	1,630,400	נפשות
901,000	697,000	773,900	ילדים
			2008
			האוכלוסייה הענייה
680,900	363,000	420,100	משפחות
2,283,300	1,486,900	1,651,300	נפשות
931,300	723,700	783,600	ילדים

לוח 7

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2008-2006

לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי ההעברה והמסים ישירים	מדד העוני
2006			
תחולת העוני (%)			
20.0	17.1	32.9	משפחות
24.5	21.6	33.5	נפשות
35.8	32.3	41.5	ילדים
33.8	33.5	61.8	יחס פער הכנסות העניים (%)*
0.0412	0.0354	0.1682	מדד *FGT
0.115	0.100	0.272	מדד *SEN
0.1952	0.1895	0.5106	מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*
2007			
תחולת עוני (%)			
19.9	17.1	32.3	משפחות
23.8	20.9	32.5	נפשות
34.2	30.8	39.9	ילדים
34.3	34.1	60.7	יחס פער הכנסות העניים (%)*
0.0418	0.0363	0.1591	מדד *FGT
0.113	0.099	0.261	מדד *SEN
0.2045	0.2021	0.5000	מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*
2008			
תחולת עוני (%)			
19.9	17.2	32.3	משפחות
23.7	21.3	32.7	נפשות
34.0	31.4	40.4	ילדים
34.2	33.5	59.6	יחס פער הכנסות העניים (%)*
0.0417	0.0365	0.1561	מדד *FGT
0.113	0.100	0.260	מדד *SEN
0.2051	0.2027	0.4882	מדד גייני לאי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים*

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

מגמת הירידה ההדרגתית בתחולת העוני של משפחות ונפשות לפי ההכנסה הכלכלית, שהיא בעיקר תוצאה של ההתפתחויות בשוק העבודה, נבלמה ב-2008, ושיעור המשפחות העניות במדידה לפי ההכנסה הכלכלית נותר זהה לזה של 2007 - 32.3%.

יחס פער ההכנסות המבטא את עומק העוני של המשפחות (דהיינו את המרחק הממוצע של הכנסת העניים מקו העוני), שהיה 34.3% ב-2007, נותר באותה רמה בדיוק ב-2008. מדד FGT, המשקף את חומרת העוני ומשלב את השפעת תחולת העוני עם עומק העוני תוך מתן משקל גבוה יותר לעניים יותר, התייזב לראשונה בשנים האחרונות ונותר ללא שינוי בין שתי השנים, וכך גם מדד SEN. כל המדדים שנסקרו לעיל - תחולת העוני, עומקו וחומרתו - מצביעים אפוא על יציבות ברמה גבוהה בין 2007 ל-2008.

מדד גייני לאי-שוויון התחלקות ההכנסה הפנויה של העניים (לוח 7) עלה במעט, בשיעור של 0.6% בין 2007 ל-2008. במצטבר בין 2002 ל-2008 עלה המדד בכ-5%. לעומת זאת מדד גייני להכנסה הכלכלית הוסיף לרדת גם ב-2008 (ב-0.3%), ומאז 2002 הוא ירד בסך הכול בכ-5%.

לוח 8

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2006-2008

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים הישירים			אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה בלבד			מדדי העוני
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
						תחולת העוני (%)
38.3	38.3	39.3	46.7	47.1	48.1	משפחות
27.7	26.7	26.8	34.9	35.5	35.4	נפשות
15.9	14.1	13.6	22.3	22.6	22.1	ילדים
42.6	43.6	45.2	43.7	43.8	45.7	יחס פער הכנסות העניים (%)*
73.3	73.8	75.5	76.6	77.2	78.9	מדד *FGT

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

מדד SEN משקף את השפעתם המשולבת של מדד תחולת העוני, מדד פער העוני וכן את מיקומו של הפרט העני במדרג העניים, כלומר את אי-השוויון בהתחלקות הכנסות העניים. מדד SEN לפי ההכנסה הפנויה, שירד בכ-2% בין 2006 ל-2007, נותר ללא שינוי ב-2008.

לוח 6 מראה כי תשלומי ההעברה והמסים הישירים בתקופת סקר 2008 חילצו ממעגל העוני 38% ממשפחות העניים¹⁶, בדומה לשנה הקודמת. לשם השוואה, בשנת 2002 חולצו מהעוני כמחצית מהמשפחות העניות בזכות התערבות הממשלה. תרומת מערכות המסוי הישיר ותשלומי ההעברה לחילוץ נפשות מעוני קטנה יותר, כ-28% מהנפשות בלבד. תרומה זו עלתה במעט בין 2007 ל-2008 בילדים: כ-16% מהילדים העניים נחלצו מעוני כתוצאה מהתערבות הממשלה ב-2008 לעומת 14% ב-2007. ב-2002 שיעור הילדים שנחלצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה הגיע לכ-25%. יצוין כי חישוב של השפעת תשלומי העברה בלבד, ללא המיסוי הישיר, מביא לשיעורים גבוהים יותר של נחלצים מעוני, שכן המסוי הישיר ברמות ההכנסה הנמוכות מעלה את תחולת העוני ולא מוריד אותו. עם זאת תרומתו להתפלגות כולה, ולא רק לעניים, פועלת כמובן להקטנת אי השוויון בהכנסות.

4. ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה והרכב האוכלוסייה הענייה

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן מבחינת המגמות והשינויים בממדי העוני שלהן בשנים הנסקרות. בלוחות 9-13 מפורטים ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה שונות. לוחות 9 ו-10 מציגים את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות אוכלוסייה שונות ב-2007 ו-2008 בהתאמה, ולוח 11 מציג את חלקן של קבוצות אלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה. בלוח 12 מוצגים ערכי יחס פער ההכנסות לפי קבוצות האוכלוסייה, ולוח 13 מציג את שיעורי ההפחתה של ממדי העוני כתוצאה מתשלומי ההעברה והמסים הישירים.

מגמת ההתייצבות בתחולת העוני לא היתה משותפת לכל קבוצות האוכלוסייה - קבוצות מסוימות הקטינו את ממדי העוני בקרבן ובאחרות עלתה תחולת העוני (לוח 7). תחולת העוני של משפחות ערביות הוסיפה לרדת, מ-54.0% ב-2006 ל-51.4% ב-2007 ול-49.4% ב-2008. הירידה מ-2006 ל-2008 מובהקת סטטיסטית, והיא מוסברת בעיקרה בהשתלבות בשוק העבודה: בין 2007 ל-2008 עלה מספר המפרנסים (בממוצע למשפחה) בכ-4%, לאחר עלייה בשיעור דומה שהתרחשה גם בין 2006 ל-2007 (לשם השוואה, באוכלוסייה היהודית עלה שיעור המפרנסים בכ-2% בין 2006 ל-2008). במקביל ירד חלקם של הערבים באוכלוסייה הענייה, מ-34.6% ב-2007 ל-33.8% ב-2008.

הירידה בשיעורי העוני של משפחות ערביות קשורה גם בשינויים בהרכב המשפחות הערביות: שיעור המשפחות שראשן בגיל העבודה ללא ילדים, עולה באיטיות אך בעקביות, מכ-18% ב-2005 לכ-21% ב-2008. משפחות אלה מאופיינות במספר נפשות קטן יחסית לאוכלוסייה זו (שלוש נפשות בממוצע למשק בית). תרומת אמצעי המדיניות להפחתת עוני עלתה אצל

16 סביר להניח שלולא קיומה של מערכת תמיכות כספיות ומסוי ישיר היתה התנהגות הפרטים משתנה. לפיכך תרומת מערכות אלה לחילוץ מעוני עשויה להיות מוטה כלפי מעלה.

הערבים ב-2008, מ-11.8% ב-2007 ל-13.5% ב-2008, אך היא עדיין קטנה בהרבה בהשוואה לרמתה אצל היהודים - כ-46%. ההסבר לפערים הגדולים בין ערבים ליהודים בתחום זה נעוץ בעיקר בהרכב האוכלוסייה הערבית אל מול מבנה הקצבאות: קצבאות הזיקנה והשאיירים הן הקצבאות הגדולות ביותר, ואילו האוכלוסייה הערבית צעירה יחסית ומאופיינת במספר גדול של ילדים.

תחולת העוני של הקשישים נותרה יציבה ברמה של 22.7% ב-2008 (לעומת 22.6% ב-2007). עדכון הקצבאות בשיעור של 2.5% בראשית 2008 והעלאתן (באפריל 2008) בשיעור ממוצע של כ-2%, אל מול עליית המחירים בפועל ב-4.5% ב-2008 - הובילו ליציבות בתחולת העוני של קשישים.

תחולת העוני של משפחות עם ילדים ירדה במעט, מ-24.8% ב-2007 ל-24.5% ב-2008. ירידה זו משקפת ירידה בתחולת העוני של משפחות עם 1-3 ילדים (מ-18.4% ל-17.8%), שקוזה בחלקה בעלייה בשיעורי העוני של משפחות גדולות יותר (מ-56.5% ל-57.8%) בין השנים 2007 ו-2008.

העלייה בתחולת העוני של המשפחות הגדולות משקפת קרוב לוודאי עלייה בתחולת העוני של חרדים, המאופיינים במשפחות גדולות. בסקרים שבהם משתמשים לצורך הכנת דוח זה אי אפשר לאתר בצורה ישירה את המשפחות החרדיות. על פי הגדרות שונות, נמצא כי שיעורי העוני של קבוצה זו גבוהים במידה ניכרת בהשוואה לקבוצות אחרות (חוץ מערבים) ומגיעים לשיעורים שבין 60 ל-70 אחוזים (במשפחות). אולם להערכתנו, במגבלות הנתונים אי אפשר להסיק מסקנות על שינויים קצרי טווח באוכלוסייה זו ללא מחקר נוסף, ולפיכך החרדים, אף שמדובר בקבוצה המאופיינת בשיעורי עוני גבוהים במיוחד, נעדרים מהלוחות של הדוח בשלב זה.

○ שיעור המשפחות החד-הוריות העניות ירד מ-29.8% ב-2007 ל-28.8% ב-2008 ואולם המשפחות העניות נעשו עניות יותר: יחס פער ההכנסות (המבטא את המרחק הממוצע של הכנסת העניים מקו העוני) עלה בשיעור חד: מ-32.8% ל-36.9% ומדד FGT לחומרת העוני רשם עלייה חדה של כ-22%. עליות אלו נמצאו מובהקות סטטיסטית.

○ החמרה זו במצבן של המשפחות החד-הוריות העניות מוסברת בהרעת מצבן בשוק העבודה, כנראה על רקע פיטורי המפרנס היחיד במשק הבית: ההכנסה מעבודה ירדה בשיעור ריאלי של כ-4% ומספר המפרנסים הממוצע למשפחה ירד ב-1.7%. במקביל לכך עלה מאוד מרכיב ה"תמיכה מפרטים" של משפחות אלה (בשיעור ריאלי של כ-18%).

○ תחולת העוני של משפחות עובדות נותרה יציבה ברמה של 12.2%. יציבות זו משקפת גם בממדי העוני האחרים, המראים את עומק העוני וחומרתו. לעומת זאת, המגמה של שני העשורים האחרונים, שלפיה חלקה של האוכלוסייה העובדת באוכלוסייה הענייה, הוסיפה לעלות: מ-45.7% ב-2007 ל-46.3% ב-2008.

○ תחולת העוני של עולים ירדה במעט, מ-18.8% ב-2007 ל-18% ב-2008. לעומת זאת מדד יחס פער ההכנסות (עומק העוני) עלה מ-27.6% ל-29.4% בין שתי השנים.

לוח 9

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2007 ו-2008

2008			2007			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	19.9	32.3	1.00	19.9	32.3	סך כל האוכלוסייה
0.77	15.3	28.4	0.75	15.0	28.3	יהודים**
2.48	49.4	57.1	2.58	51.4	58.3	ערבים
1.14	22.7	55.9	1.14	22.6	55.9	קשישים
0.91	18.0	40.7	0.94	18.8	40.2	עולים
1.23	24.5	30.9	1.25	24.8	30.5	משפחות עם ילדים - סה"כ
0.89	17.8	24.0	0.92	18.4	23.8	1-3 ילדים
2.90	57.8	65.1	2.84	56.5	63.2	4 ילדים ויותר
3.44	68.6	77.4	3.35	66.7	74.9	5 ילדים ויותר
1.45	28.8	46.9	1.50	29.8	46.9	משפחות חד-הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
0.61	12.2	18.8	0.61	12.2	18.2	עובד
0.61	12.2	19.3	0.61	12.2	18.8	שכיר
0.64	12.7	15.3	0.62	12.4	15.4	עצמאי
3.59	71.4	89.5	3.50	69.8	91.2	לא עובד בגיל עבודה
1.16	23.0	35.3	1.18	23.5	35.2	מפרנס אחד
0.15	3.0	4.7	0.14	2.8	4.1	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
1.23	24.4	36.4	1.29	25.7	35.7	עד 30
1.04	20.7	26.7	1.03	20.5	26.6	בני 31-45
0.73	14.5	21.3	0.71	14.1	22.0	בני 46 עד גיל הפנסיה
1.16	23.1	58.2	1.18	23.5	59.3	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
2.24	44.6	68.7	2.22	44.3	69.4	עד 8 שנות לימוד
1.11	22.1	33.5	1.05	20.9	32.6	9-12 שנות לימוד
0.64	12.8	23.2	0.67	13.4	23.2	13 ויותר שנות לימוד

* ממד הריכוזיות הוא היחס שבין תחולת העוני של הקבוצה לתחולת העוני של כלל (לפי הכנסה פנויה) האוכלוסייה, ומשקף את מידת ה"קרבה" של קבוצה מסוימת לכלל האוכלוסייה מבחינת תחולת העוני.
 ** לוחות המציגים נתונים על יהודים: באוכלוסייה היהודית נכללים גם לא-יהודים שאינם ערבים.

○ חלקן של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות בכלל האוכלוסייה הולך וקטן בהתמדה בשנים האחרונות (לוח 8). כך, למשל, בעוד שבשנת 2002 הן היוו כ-12% מכלל המשפחות, ב-2008 ירד חלקן ל-9%. ממצא זה משקף הצלחה של המדיניות בשילובם בעבודה של רבות מהמשפחות הללו. עם זאת שיעורי העוני הגבוהים מאוד

של מי שנותרים בקבוצה זו מוסיפים לעלות: ב-2006 היו 66% מהמשפחות הללו עניות לפי הכנסתן הפנויה, ב-2007 עלה שיעור זה ל-69.8%, וב-2008 עלה עוד, ל-71.4%. תשלומי ההעברה מחלצים רק כ-20% מהמשפחות הללו מעוני (לעומת כ-38% מכלל המשפחות).

○ העוני של משקי בית שבראשם בעלי השכלה בינונית עלתה מ-20.9% ב-2007 ל-22.1% ב-2008. לעומתם נרשמה ירידה בתחולת העוני של בעלי השכלה גבוהה (מ-13.4% ל-12.8%). לעומת זאת מדדי עומק העוני וחומרתו מעידים על יציבות במצבה של האוכלוסייה הענייה בשתי קבוצות אלו. לעומתם תחולת העוני של משקי בית שבראשם בעלי השכלה נמוכה, שהיתה 44.6% ב-2008, נותרה יציבה.

מידת הריכוז של המשפחות סביב קו העוני קשורה במקורות הכנסתן. לוח 14 מראה את הפיזור בקבוצות אוכלוסייה שונות סביב קו העוני. הריכוז הגדול סביב קו העוני של משפחות שראשן קשיש נובע מכך שהכנסת המינימום לקיום, המובטחת בחוק הבטחת הכנסה לקשישים ולשאיירים שאין להם כמעט כל הכנסה ממקור אחר, תואמת פחות או יותר את קו העוני. לפיכך תוספת, ולו קטנה, ברמת הכנסת המינימום, תפחית הפחתה ניכרת את מספר המשפחות הקשיות העניות, שהכנסתן תישאר אמנם קרובה מאוד לקו העוני, אך בכל זאת מעליו. לעומת זאת שחיקה - ולו קלה - ברמת הכנסת המינימום, תרחיב באופן ניכר את היקף הקשישים העניים. הורדה של קו העוני ל-95% ממנו היתה מצמצמת את שיעור המשפחות העניות ברבע, לעומת צמצום מקביל של עשירית בכלל האוכלוסייה.

לוח 10

**חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה
ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2007**

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים				
משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	
54.8	65.4	63.6	75.8	80.3	86.6	יהודים
45.2	34.6	36.4	24.2	19.7	13.4	ערבים
9.5	22.3	16.4	34.0	9.8	19.6	קשישים
12.3	17.9	16.9	23.6	16.2	19.0	עולים
81.2	57.5	70.6	43.5	66.9	46.1	משפחות עם ילדים - סה"כ
39.1	35.3	36.2	28.2	49.6	38.3	1-3 ילדים
42.1	22.2	34.4	15.3	17.3	7.8	4 ילדים ויותר
27.4	12.9	22.5	9.0	9.8	3.9	5 ילדים ויותר
8.2	8.0	9.0	7.8	5.9	5.4	משפחות חד-הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
58.9	45.7	57.7	42.1	82.9	74.7	עובד
51.5	39.7	51.3	37.5	71.9	65.2	שכיר
7.2	5.9	6.2	4.5	10.9	9.5	עצמאי
31.9	32.6	27.5	26.3	9.5	9.3	לא עובד בגיל עבודה
50.9	39.9	49.4	37.0	33.2	33.9	מפרנס אחד
8.0	5.8	8.3	5.1	49.7	40.8	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
23.9	23.3	23.0	20.0	18.0	18.1	עד 30
48.6	35.3	43.1	28.2	42.9	34.3	בני 31-45
19.0	21.0	18.8	19.8	30.5	29.9	בני 46 עד גיל הפנסיה
8.5	20.5	15.1	32.0	8.6	17.7	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
24.1	26.5	23.0	25.6	10.6	11.9	עד 8 שנות לימוד
44.7	40.2	43.0	38.7	41.1	38.4	9-12 שנות לימוד
31.2	33.3	34.0	35.7	48.3	49.7	13 ויותר שנות לימוד

לוח 11

חלקן של קבוצות ספציפיות בכלל האוכלוסייה
ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2008

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת האוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמסים הישירים				
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
55.5	66.2	63.6	75.9	80.2	86.4	יהודים
44.5	33.8	36.4	24.1	19.8	13.6	ערבים
9.1	22.3	15.8	33.9	9.8	19.6	קשישים
11.6	17.2	16.9	24.0	15.9	19.0	עולים
81.1	56.7	71.6	44.1	66.5	46.0	משפחות עם ילדים - סה"כ
38.3	34.2	36.5	28.4	49.5	38.3	3-1 ילדים
42.8	22.5	35.0	15.6	17.0	7.8	4 ילדים ויותר
27.2	12.8	22.3	8.9	9.4	3.7	5 ילדים ויותר
8.0	7.7	8.9	7.7	5.8	5.3	משפחות חד-הוריות
						מצב התעסוקה של ראש משק הבית
59.3	46.3	59.2	43.8	83.3	75.4	עובד
51.8	40.3	52.8	39.4	72.9	66.0	שכיר
7.5	6.0	6.4	4.4	10.4	9.3	עצמאי
32.2	32.3	26.6	25.0	9.4	9.0	לא עובד בגיל עבודה
50.1	40.1	48.8	37.8	33.3	34.6	מפרנס אחד
9.2	6.2	10.4	6.0	50.0	40.8	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
21.4	21.9	22.4	20.2	17.7	17.9	עד 30
50.4	35.9	43.8	28.6	43.1	34.6	בני 31-45
20.2	22.0	19.6	19.9	30.8	30.2	בני 46 עד גיל הפנסיה
8.0	20.2	14.3	31.3	8.5	17.4	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
21.9	25.5	20.8	24.2	10.1	11.4	עד 8 שנות לימוד
46.5	41.9	44.4	39.3	41.0	37.9	9-12 שנות לימוד
31.5	32.6	34.8	36.5	48.9	50.8	13 ויותר שנות לימוד

לוח 12

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2007 ו-2008

2008			2007			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	34.2	59.6	1.00	34.2	60.7	סך כל האוכלוסייה
0.96	32.8	63.0	0.93	32.0	63.6	יהודים
1.05	36.0	53.6	1.08	37.0	55.6	ערבים
0.67	23.0	80.8	0.68	23.4	80.4	קשישים
0.86	29.4	67.8	0.81	27.6	71.4	עולים
1.03	35.4	54.6	1.03	35.2	55.9	משפחות עם ילדים - סה"כ
0.99	33.9	51.9	0.97	33.2	53.3	3-1 ילדים
1.07	36.7	57.4	1.08	37.1	58.7	4 ילדים ויותר
1.08	37.1	59.2	1.10	37.6	61.6	5 ילדים ויותר
1.08	36.9	67.4	0.96	32.8	69.1	משפחות חד-הוריות
						מצב התעסוקה
						של ראש משק הבית
0.78	26.9	38.1	0.79	26.9	38.9	עובד
0.77	26.5	37.8	0.77	26.5	39.3	שכיר
0.87	29.7	40.3	0.89	30.4	36.5	עצמאי
1.48	50.9	94.2	1.49	50.9	93.9	לא עובד בגיל עבודה
0.82	28.0	41.0	0.81	27.8	40.8	מפרנס אחד
0.60	20.6	24.4	0.62	21.3	27.8	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל
						של ראש משק הבית
1.03	35.4	54.4	1.02	34.9	56.7	עד 30
0.99	33.9	53.0	1.02	35.1	54.3	בני 31-45
1.14	39.0	64.3	1.08	37.0	64.1	בני 46 עד גיל הפנסיה
0.62	21.4	81.3	0.63	21.6	80.7	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד
						של ראש משק הבית
1.05	35.9	67.4	1.13	38.6	70.2	עד 8 שנות לימוד
0.99	33.9	55.3	0.97	33.1	54.5	9-12 שנות לימוד
0.98	33.5	60.3	0.95	32.5	62.0	13 ויותר שנות לימוד

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

** יחס התחוללות מתייחס להכנסה הפנויה, והוא מציין את היחס שבין תחולת העוני בקבוצה לבין זו שבכלל האוכלוסייה.

לוח 13

השפעת תשלומי ההעברה והמסים הישירים על ממדי העוני
בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2006-2008

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי ההעברה והמסים ישירים						קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
יחס פער הכנסות העניים			תחולת עוני			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
42.6	43.6	45.2	38.3	38.3	39.3	סך כל האוכלוסייה
48.0	49.7	50.8	46.2	46.8	48.9	יהודים
32.8	33.4	37.4	13.5	11.8	9.2	ערבים
71.5	70.9	73.2	59.4	59.5	61.7	קשישים
56.6	61.3	62.7	55.7	53.2	54.7	עולים
35.2	37.0	39.7	20.6	18.5	19.4	משפחות עם ילדים - סה"כ
34.7	37.6	38.3	25.8	22.9	25.7	3-1 ילדים
36.0	36.8	41.2	11.1	10.5	8.0	4 ילדים ויותר
37.4	38.9	42.1	11.4	10.9	8.5	5 ילדים ויותר
45.3	52.5	48.1	38.6	36.5	42.2	משפחות חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
29.5	30.8	30.5	34.8	33.1	33.1	עובד
30.0	32.5	33.1	36.8	34.8	35.5	שכיר
26.3	16.6	18.6	17.3	19.3	15.2	עצמאי
46.0	45.8	48.7	20.2	23.5	25.1	לא עובד בגיל עבודה
31.7	31.8	31.6	34.7	33.4	33.0	מפרנס אחד
15.6	23.5	24.8	35.9	30.9	33.7	שני מפרנסים ויותר
						קבוצת גיל של ראש משק הבית
35.0	38.4	36.2	32.9	28.1	32.5	עד 30
36.1	35.4	39.6	22.5	23.0	20.5	בני 31-45
39.4	42.3	45.4	31.9	34.5	36.3	בני 46 עד גיל הפנסיה
73.7	73.3	74.7	60.3	60.5	62.2	בגיל הפנסיה לפי חוק
						שנות לימוד של ראש משק הבית
46.8	45.1	50.4	35.1	36.2	39.3	עד 8 שנות לימוד
38.7	39.2	39.2	34.2	35.9	34.6	9-12 שנות לימוד
44.5	47.6	49.1	44.9	42.4	44.7	13 ויותר שנות לימוד

לוח 14

אחוז המשפחות שהכנסתן הפנויה אינה גבוהה מהכנסה נתונה
(במונחי קו העוני), 2008

הכנסה כאחוז מקו העוני								קבוצות אוכלוסיה (משפחות)
150	125	110	105	100	95	90	75	
36.1	28.0	23.4	21.7	19.9	17.6	15.3	10.2	סך כל האוכלוסייה
30.0	22.2	18.2	16.8	15.3	13.1	11.1	7.3	יהודים
74.7	64.3	56.3	52.4	49.4	46.0	42.0	29.0	ערבים
44.3	33.8	27.6	25.8	22.7	17.3	12.3	6.6	קשישים
41.0	29.4	22.3	20.5	18.0	14.5	11.2	7.1	עולים
42.0	33.7	28.7	26.5	24.5	22.8	20.9	14.5	משפחות עם ילדים - סה"כ
34.8	26.2	21.5	19.5	17.8	16.4	14.7	9.8	3-1 ילדים
77.6	70.4	64.2	61.2	57.8	54.4	51.8	37.5	4 ילדים ויותר
87.2	81.1	75.8	72.5	68.6	65.5	62.6	45.3	5 ילדים ויותר
50.9	40.3	33.0	31.2	28.8	26.7	24.8	18.2	משפחות חד-הוריות
								מצב תעסוקה של ראש משק הבית
27.2	19.5	15.2	13.6	12.2	11.0	9.6	5.6	עובד
27.1	19.4	15.2	13.5	12.2	10.8	9.5	5.7	שכיר
28.1	20.1	15.6	14.3	12.7	12.0	10.1	5.2	עצמאי
84.8	78.9	75.3	73.4	71.4	67.3	63.9	53.3	לא עובד בגיל עבודה
45.0	34.8	28.1	25.3	23.0	20.9	18.6	11.2	מפרנס אחד
12.0	6.4	4.3	3.6	3.0	2.5	2.0	0.9	שני מפרנסים ויותר
								קבוצת גיל של ראש משק הבית
43.8	33.7	28.5	26.2	24.4	22.1	20.3	14.2	עד 30
36.1	28.4	23.9	22.3	20.7	19.4	17.6	12.0	בני 31-45
26.2	20.2	17.1	15.6	14.5	13.0	11.5	8.2	בני 46 עד גיל הפנסיה
45.4	34.5	28.2	26.4	23.1	17.3	12.1	6.3	בגיל הפנסיה לפי חוק
								שנות לימוד של ראש משק הבית
66.7	56.6	50.3	47.9	44.6	38.3	33.5	21.8	עד 8 שנות לימוד
41.3	31.6	25.8	24.0	22.1	20.1	17.6	11.8	9-12 שנות לימוד
25.4	18.9	15.6	14.0	12.8	11.1	9.4	6.5	13 ויותר שנות לימוד

תיבה 1

סקר: ממדי העוני והפערים בהכנסות ב-2008/9

המשבר הכלכלי העולמי שנתן את אותותיו בתחומי התעסוקה והשכר החל במחצית השנייה של 2008 והמשיך גם במחצית השנייה של 2009. תקופת הסקר - מיולי 2008 עד יוני 2009 (להלן 2008/9) - חופפת במידה רבה את תקופת המשבר הכלכלי האחרון, שהתבטא בעליית ממדי האבטלה וירידת התעסוקה והשכר הריאלי, מהמחצית השנייה של 2008 ועד שלהי 2009. ממצאי הסקר יושו לשנת 2008 כולה ולתקופה המקבילה ב-2007 (מיולי 2007 עד יוני 2008, להלן 2007/8).

אלה הממצאים העיקריים העולים מסקר 2008/9 בהשוואה לסקר 2008:

- רמת החיים, כפי שהיא משתקפת בחציון ההכנסה הפנויה המתוקנת, שממנו נגזר גם קו העוני, נותרה פחות או יותר ברמתה מ-2008 (ירידה ריאלית של 0.1%). בהשוואה לשנה הקודמת, תקופת הסקר 2007/8, ירד קו העוני ב-1.2% במונחים ריאליים.
- תחולת העוני של משפחות עלתה מ-19.9% ל-20.2% לעומת 2008. מדד עומק העוני (יחס פער ההכנסות) נותר בעינו: 34.2% ב-2008 ו-34.3% ב-2008/9.
- תחולת העוני של נפשות עלתה אף היא, מ-23.7% ב-2008 ל-24.3% ב-2008/9, ותחולת העוני של ילדים עלתה מ-34.0% ב-2008 ל-35.0% ב-2008/9, לאחר ירידה הדרגתית שנרשמה בה בשתי השנים האחרונות. מדד FGT לחומרת העוני, המעניק משקל גבוה יותר לעניים יותר, מורה על יציבות בהשוואה ל-2008 ולשנה הקודמת.
- בתקופת הסקר 2008/9 היו בישראל 427,700 משפחות עניות שבהן חיו 1,708,100 נפשות, בהן 813,500 ילדים.
- נתוני העוני במדידה לפי ההכנסה הכלכלית מראים שאף שחלה ירידה עקבית בסקרים האחרונים, בין 2008 ל-2008/9 עלתה: מ-32.3% ל-32.8%, במשפחות של נפשות מ-32.7% ל-33.5% ושל ילדים מ-40.4% ל-41.4%. בהשוואה לתקופת הסקר המקבילה בשנה קודמת, 2007/8, העלויות גבוהות אף יותר, ומהוות אינדיקציה לכך שהגידול המסוים בממדי העוני בתקופה זו נובע ברובו מהמתרחש בשוק העבודה.
- תחולת העוני של קשישים ירדה בנקודת אחוז אחת, מ-22.7% ב-2008 ל-21.6% ב-2008/9; ירידה זו מוסברת בהטבה במצב משפחות הקשישים. הממצאים מראים כי הגידול בקצבאות הזיקנה והשאיירים ושיפור מצבן בשוק העבודה של משפחות הקשישים המעורבות בו (על אף המשבר הכלכלי) הובילו לשיפור מצבם היחסי בהשוואה לכלל אוכלוסייה.

- תחולת העוני של משפחות עם ילדים עלתה בנקודת אחוז אחת, מ-24.5% ב-2008 ל-25.5% ב-2008/9. תמונה דומה מתקבלת גם בהשוואה מול 2007/8. העלייה נובעת מגידול בשיעורי העוני של משפחות שבהן 1-3 ילדים, שאצלן עלתה תחולת העוני מ-17.8% ב-2008 ל-19.0% ב-2008/9. במשפחות הגדולות יותר נרשמה יציבות בממדי העוני בין שתי התקופות.
- תחולת העוני של המשפחות העובדות עלתה בתקופת הסקר, מ-12.2% ב-2008 ל-12.6% ב-2008/9. במקביל, נמשכה המגמה של הגידול בחלקן של המשפחות העובדות בכלל האוכלוסייה הענייה, מ-46.3% ב-2008 ל-47.0% ב-2008/9. התוספת נובעת, רובה ככולה, מהמשפחות שבהן שני מפרנסים ויותר, שכן חלקן של המשפחות העובדות עם מפרנס אחד נותר ללא שינוי בין שתי התקופות.
- תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים להפחתת העוני בקרב משפחות הקשישים עלתה, מ-58.1% ב-2007/8 ל-59.4% ב-2008 ול-60.3% ב-2008/9.
- 27.6% מהנפשות ו-15.5% מהילדים חולצו מעוני בעקבות התערבות הממשלה בתחום תשלומי ההעברה והמסים הישירים.

תחולת העוני של משפחות לפי מאפיינים שונים (אחוזים),
2008, 2007/8 ו-2008/9

שיעור הירידה בתחולת העוני לאחר תשלומי העברה ומסים (אחוזים)			הכנסה לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים			הכנסה לפני תשלומי העברה ומסים ישירים			
2008/9	2008	2007/8	2008/9	2008	2007/8	2008/9	2008	2007/8	
38.4	38.3	37.2	20.2	19.9	20.0	32.8	32.3	31.8	סך כל האוכלוסייה
46.1	46.2	45.5	15.5	15.3	15.2	28.7	28.4	27.9	יהודים
14.6	13.5	11.3	49.9	49.4	50.1	58.4	57.1	56.5	ערבים
60.3	59.4	58.1	21.6	22.7	22.2	54.3	55.9	53.1	קשישים
57.4	55.7	52.0	17.3	18.0	19.0	40.5	40.7	39.5	עולים
20.2	20.6	19.2	25.5	24.5	24.7	31.9	30.9	30.6	משפחות עם ילדים - סך הכול
24.9	25.8	24.2	19.0	17.8	18.0	25.2	24.0	23.7	3-1 ילדים
11.3	11.1	10.0	57.8	57.8	58.1	65.2	65.1	64.5	4 ילדים ויותר
9.2	11.4	10.8	70.4	68.6	67.9	77.5	77.4	76.1	5 ילדים ויותר
36.9	38.6	37.3	30.0	28.8	30.3	47.6	46.9	48.4	משפחות חד-הוריות
15.3	15.0	13.6	24.3	23.5	23.4	28.7	27.6	27.1	משפחות דו-הוריות
									מצב תעסוקה של ראש משק הבית
34.2	34.8	33.2	12.6	12.2	12.3	19.2	18.8	18.4	עובד
36.4	36.8	35.3	12.5	12.2	12.3	19.7	19.3	19.1	שכיר
15.0	17.3	16.9	13.3	12.7	13.0	15.6	15.3	15.6	עצמאי
20.9	20.2	21.1	71.7	71.4	71.4	90.6	89.5	90.6	לא עובד בגיל עבודה
34.0	34.7	32.8	23.5	23.0	23.6	35.6	35.3	35.1	מפרנס אחד
35.2	35.9	35.8	3.4	3.0	2.9	5.2	4.7	4.6	שני מפרנסים ויותר
									קבוצות גיל של ראש משק הבית
32.0	32.9	30.2	25.1	24.4	26.1	36.9	36.4	37.4	עד 30
22.3	22.5	22.4	21.1	20.7	20.5	27.2	26.7	26.5	בני 31-45
31.8	31.9	31.4	15.5	14.5	14.0	22.7	21.3	20.4	בני 46 עד גיל הפנסיה
61.9	60.3	58.8	21.8	23.1	23.0	57.1	58.2	55.9	בגיל הפנסיה לפי חוק
									שנות לימוד של ראש משק הבית
36.5	35.1	34.1	45.1	44.6	44.1	71.0	68.7	66.9	עד 8 שנות לימוד
34.1	34.2	35.1	23.1	22.1	21.3	35.1	33.5	32.8	9-12 שנות לימוד
44.7	44.9	41.7	12.6	12.8	13.3	22.8	23.2	22.8	13 ויותר שנות לימוד

5. מדידת העוני מצד הוצאות, 2008

במחקר שפרסם המוסד לביטוח לאומי¹⁷ ב-2004 נעשה ניסיון למדוד את העוני בהתאם לגישה שפיתחה ועדת מומחים אמריקנית שהוקמה בשנות ה-90 (National Research Council - NRC). ועדה זו הציעה גישה ליצירת מדד חלופי למדד העוני הרשמי בארה"ב. הגישה מתבססת בעיקרה על חישוב "הוצאת סף" ל"משפחה מייצגת" (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסל, המשמש בסיס לחישוב הוצאת הסף, כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת להרכבי משפחה אחרים בעזרת סולם שקילות המביא בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה. ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה העומדת לרשות משק הבית (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של "הכנסה בעין", אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת ביחס למחירי השוק. נוסף על המסים הישירים, מנוכים מההכנסה, בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות. משפחה היא ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה כדי לממן את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה, כאשר ההבדל בין שתי החלופות נעוץ בהגדרת הוצאה לדיור: בחלופה הראשונה הוצאה לדיור מתקבלת על פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'); בחלופה השנייה הוצאה לדיור מחושבת על פי שכר הדירה למי שמתגורר בדירה שכורה, ועל פי שכר הדירה הזקוף לדיור למי שיש דירה בבעלותו. בחלופה השנייה משפחה המתגוררת בדירה בבעלותה מפוצה מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא הפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדיור לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה ("שכר הדירה הנקי"), וברוב המשפחות שבבעלותן דירה הפרש זה הוא חיובי. בשתי החלופות חישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מביא בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דיור ציבורי: משפחה המתגוררת בדיור ציבורי (של החברות המשכנות עמידר, עמיגור וכו') מפוצה מצד הכנסתה בגובה הפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי (שנזקף לדיור לפי מאפייניה¹⁸) לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

כאמור, הסל המשמש לחישוב "הוצאת סף" למשפחה כולל בבסיסו מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור. חציון הוצאה של המשפחה המייצגת על הסל הבסיסי מוכפל בשני מקדמי הכפלה: (1) מקדם להכפלת החציון, שערכו נע בין 0 ל-1

17 מ' סבג-אנדבלד ול' אחדות (2004). פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאה בישראל, פרסום מס' 82, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

18 אומדן שכר הדירה ה"חופשי" שנוקף לדירות הציבוריות נעשה בידי החוקרות על בסיס מאפייני הדירות (גודל ומחוז גיאוגרפי) כפי שהתקבל מהחברות המשכנות.

ומייצג את התפיסה שרמת חייה של משפחה ענייה נמוכה מזו של המשפחה החציונית; (2) מכפיל נוסף, המייצג את ערכו של סל נלווה של מוצרים ושירותים חיוניים מתחומי החינוך, הבריאות והתחבורה (לא כולל תחבורה לצורכי עבודה, שהופחתה מצד ההכנסות). מקדמי ההכפלה, שאותם ממליצה הוועדה לעדכן פעם בכעשור, נותרו ברמתם כפי שנקבע במחקר. מקדם ההכפלה של החציון הוא על 80%-85% לחלופה א' וב' בהתאמה, והמכפיל המייצג את התוספת בעבור הסל הנלווה של מוצרים ושירותים הוא 1.35 ו-1.25 לחלופה א' וב' בהתאמה.

מובן שהממצאים מושפעים מההתפתחויות המקרו כלכליות ומהתמורות במדיניות החברתית של שלוש שנות הסקר, שהן בבסיס הממוצע הנע לכל אחת מהשנים שבעבורן חושבו ממדי העוני. יודגש שמדדי העוני ואי-שוויון המחושבים ביחס להכנסת משק הבית (כמו מדד ג'יני ומדד SEN), חושבו על בסיס ההכנסה המוגדרת לצורכי החישוב לפי גישה זו, דהיינו ההכנסה בניכוי מסים ישירים ובניכוי הוצאות על עבודה, ובתוספת מרכיב העברה בעין הגלום בדיוור הציבורי. לחלופה ב' מתווסף להכנסה גם מרכיב שכר הדירה הזקוף.

בתיבה 2 שלהלן מוצגים ממצאים על ממדי העוני לשנים 2007-2008, לפי שתי החלופות שצוינו לעיל. יודגש, שבהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית, מדדי העוני אינם מתבססים על נתוני צריכה והכנסות של שנה אחת אלא על ממוצע נע של שלוש שנים. הממצאים ל-2007 נוגעים לנתוני סקרי הוצאות משקי הבית לשנים 2005-2007 (במחירי שנת 2007), ואילו נתוני 2008 נוגעים לסקרי ההוצאות לשנים 2006-2008 (במחירי שנת 2008)¹⁹. לשם פשטות ההצגה נתייחס להלן לנתוני שלוש השנים שבמחירי 2007 כאל "שנת 2007" ובאופן דומה ל"שנת 2008".

19 נתוני ההכנסות של הסקרים ששימשו לעיבודי שנת 2008 קודמו בעליית המדד הכללי. לעומת זאת ההוצאות הרלוונטיות (וכן ההכנסה הזקופה המתווספת לבעלי דירות) קודמו באופן דיפרנציאלי על פי מדד המחירים המתאים להן. עיבוד מקביל נעשה ל-2006 ו-2007.

תיבה 2

**ממדי העוני במדידה לפי גישת ההוצאות:
ממצאים מעודכנים ל-2008**

הממצאים בנוגע לתחולת העוני מצביעים על יציבות בהיקף העוני של משפחות ב-2008 לעומת 2007 (לוח 1) על-פי שתי חלופות החישוב. עם זאת, על-פי שתי החלופות עלה היקף העוני של נפשות וילדים (ראו הסבר על ההבדל בין שתי הגישות בסעיף 5 בפרק זה).

יחס פער הכנסות העניים (יחס פער העוני), המבטא את מידת המרחק של הוצאת הסך מההכנסה הרלוונטית על פי כל אחת מחלופות החישוב, הגיע ב-2008 ל-32% לפי חלופת החישוב הראשונה ול-28% לפי חלופת החישוב השנייה. שיעורים אלה מבטאים יציבות לעומת הנתון המקביל ב-2007 - בניגוד למגמת העלייה הקלה בתחולת העוני של המשפחות והנפשות העניות. מדדי ג'יני לאי-השוויון בהכנסות ירדו במעט (0.4% בשתי החלופות), ומדד SEN עלה בשיעור של 0.6% בחלופה הראשונה וירד בשיעור של 0.1% לפי החלופה השנייה.

לוח 1

תחולת עוני בקרב משפחות, נפשות וילדים, 2004-2008

2008	2007	2006	2005	2004	חלופה
					חלופה א': דיור בגישת תשלומים
21.4	21.2	21.2	22.6	22.6	משפחות
25.6	25.3	25.4	26.6	26.2	נפשות
35.4	35.1	35.0	35.8	35.0	ילדים*
					חלופה ב': דיור בגישת שכ"ד זקוף
18.7	18.7	18.4	19.7	19.6	משפחות
23.8	23.7	23.7	24.9	24.6	נפשות
34.3	34.2	33.9	34.8	34.0	ילדים

קווי העוני הנגזרים משתי החלופות הם למעשה "הוצאות הסף" של המשפחות על מרכיבי הצריכה הבסיסיים, כלומר ההוצאות שמשפחה נחשבת ענייה אם אין בהכנסתה הפנויה כדי לכסותן. הוצאות הסף ותחולת העוני להרכבי משפחה שונים, לפי חלופה א' וחלופה ב' של החישוב, מוצגות בלוח 2. קווי העוני לפי חלופה ב' גבוהים יותר מאלה של חלופה א', מאחר שהם כוללים מרכיב נוסף, שלא קיים בחלופה א', של הוצאה זקופה לדיור בבעלות הדיירים. לפיכך הוצאת הסף ליחיד, למשל, הייתה ב-2008 כ-2,400 ₪ לפי חלופה א' - כמעט 500 ₪ פחות מהוצאת הסף לפי חלופה ב'.

לוח 2

הוצאות הסף ותחולת העוני בקרב משפחות להרכבי משפחה נבחרים,
חלופה א' ו-ב', 2007-2008

2008		2007		הרכב משפחה*
תחולת עוני (%)	הוצאת סף, בש"ח	תחולת עוני (%)	הוצאת סף, בש"ח	
				חלופה א'
22.7	2,489	21.8	2,291	מבוגר יחיד
16.8	4,043	16.2	3,722	שני מבוגרים
14.7	4,988	15.5	4,592	שני מבוגרים+ילד
18.3	5,862	18.6	5,397	שני מבוגרים+שני ילדים
25.3	6,682	25.8	6,152	שני מבוגרים+שלושה ילדים
45.9	7,461	49.4	6,870	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
65.7	8,207	65.8	7,557	שני מבוגרים+חמישה ילדים
30.7	4,593	30.6	4,229	מבוגר+שני ילדים
				חלופה ב'
14.7	2,900	13.8	2,674	מבוגר יחיד
13.5	4,711	13.2	4,344	שני מבוגרים
15.2	5,813	15.5	5,359	שני מבוגרים+ילד
18.2	6,831	19.1	6,297	שני מבוגרים+שני ילדים
24.7	7,787	25.5	7,179	שני מבוגרים+שלושה ילדים
42.9	8,696	45.4	8,017	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
63.3	9,565	63.7	8,818	שני מבוגרים+חמישה ילדים
30.9	5,353	31.1	4,935	מבוגר+שני ילדים

* אף שהחישוב מתבסס על שלוש שנות סקר, בשל מיעוט התצפיות לא היה אפשר לחשב את הנתונים למשפחות חד-הוריות חוץ מיחיד עם שני ילדים, ואף נתוני המשפחה מסוג זה סובלים מתנודתיות גדולה למדי.

בדומה ל-2007, גם ב-2008 ההכנסה הרלוונטית לחישוב לפי שתי החלופות עלתה בכ-3% במונחים ריאליים, והוצאת הסף עלתה במעט יותר. מסיבה זו עלו ממדי העוני במעט. ברוב המשפחות תחולת העוני ירדו בין שתי השנים לפי שתי חלופות החישוב. בולטת הירידה בתחולת העוני של זוגות עם ארבעה ילדים בחלופת החישוב הראשונה, וזוגות עם חמישה ילדים בחלופת החישוב השנייה. הירידה נובעת מהעלייה בהכנסתן של משפחות אלה מעבודה, ולא מעלייה יוצאת דופן בהוצאותיהן.

משנה זו נפרסם, במקביל למדד העוני מצד ההוצאות המתואר לעיל, גם את מדד ה-MBM/NRC כפי שחושב בשביל המשק הישראלי ונמצא גם הוא על הרצף בין שתי נקודות הקצה של מדד מוחלט ("אבסולוטי") ויחסי. הוא שייך למשפחת מדדי העוני לפי צריכה הולמת המחשבים סל שמהווה אומדן סביר למינימום הולם למחיה. בכך הוא יכול לסייע בקביעת גובה קצבאות הקיום, קרי - הקצבאות של רשת הביטחון האחרונה. מדדים מסוג זה גם עשויים להתאים טוב יותר ממדדים אחרים למעקב אחר מידת ההצלחה של מדיניות הממשלה למאבק בעוני, שכן חלק מכלי המדיניות הם הטבות הניתנות לשכבות החלשות כהכנסות לא-כספיות, כגון ארוחות חמות בבתי ספר, דיור בדירות מסובסדות והנחות בתרופות. הטבות כאלה, כמו גם הכנסות בעין פרטיות, למשל מדור בדירה שבבעלות עצמית, לא באות לידי ביטוי בהכנסות הכספיות ולכן הן גם לא משפיעות על מדד העוני הרשמי, זאת למרות שהן משפרות את רווחת משקי הבית. לעומת זאת הן כן משפיעות על מדדים של צריכה הולמת.²⁰ יצוין שמידע על הטבות הממשלה לא נאסף כיום בצורה מספיק טובה וחשוב שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תפנה לכך משאבים מתאימים. הבדל מרכזי בין שני סוגי המדדים הוא בשיטת העדכון של המדד משנה לשנה. שניהם ניזונים כל שנה מסקרים שוטפים - סקר ההכנסות (המדד הרשמי) וסקר ההוצאות (מדד הצריכה ההולמת). עם זאת ברור שבמשק צומח ההכנסה (החציונית) מתפתחת מהר יותר מהרגלי הצריכה, שמהם מושפע סל הצריכה ההולם.²¹ עקב כל אלה נוצרים במהלך השנים הבדלים ברמת קו העוני ובהכנסות הרלוונטיות לכל מדד. כתוצאה מכך מדדי העוני עשויים לתת תוצאות שונות לאורך השנים הן בנוגע לרמת העוני והן בנוגע להרכב העניים. (תרשים 1 ולוח 3).

המוטיבציה להגדיר מדד עוני חלופי בשביל ישראל נובעת מהרצון ליצור מדד עוני רב-ממדי, שמתחשב בשיקולים רבים ככל האפשר שמשפיעים על מצב הרווחה של משק הבית. ראשית, מדד זה ניזון לא רק ממידע על הכנסות אלא משלב בתוכו גם מידע על הרגלי צריכה. שנית, הוא מאפשר התחשבות בתנאים ייחודיים שמשפיעים על רווחת המשפחה כגון עלות היציאה לעבודה, אשר כידוע גובה מזוג הורים לילדים קטנים שעובדים או מאם חד-הורית עובדת מחיר גבוה יותר מאשר מזוג שבו אחד ההורים נשאר בבית ורק הורה אחד עובד בשוק העבודה. לכן לא מפתיע ששיעור העניים בקרב משפחות עם שני מפרנסים ויותר גבוה יותר בגישת הצריכה מאשר בגישה הרשמית.

20 מובן שבמקרה זה חשוב להתייחס לתשלומי ריבית על משכנתה, שכן אם זוג צעיר קנה דירה במימון משכנתה גבוהה, תשלום הקרן משול לחיסכון ואילו תשלום הריבית דומה לתשלום שכר הדירה. גישת ה-MBM/NRC מתחשבת כמובן בסוגיה זו. ראו דניאל גוטליב ורועי מנור (להלן GM). המאמר ניתן להורדה: *Gottlieb, D. and Manor, R. (2005). On the Choice of a Policy-oriented Poverty Measure: The Case of Israel 1997-2002*, <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/3842>

21 יצוין שבניגוד למדד אבסולוטי ממש שמתעדכן רק לפי שינויי מחירים, מדד ה-MBM/NRC מתעדכן ככל שנה לפי הרגלי הצריכה המשתנים, דבר שמדגיש את אופיו היחסי. MBM הוא קיצור ל-Market Basket Measure ו-NRC הוא קיצור ל-National Research Council.

צוות המומחים האמריקני שגיבש את עקרונות מדד ה-NRC בדוח שהתפרסם ב-1995, כמו גם צוות מומחים קנדי שגיבש את מדד ה-MBM, הגיעו למסקנות דומות למדי – האמריקנים התמקדו במשקי הבית הנמצאים במרווח שבין המאיון ה-30 ל-35 ואילו הקנדים קבעו את המרווח בין המאיון ה-21 ל-40 כרלוונטי לקביעת קו העוני.²²

הבדל מרכזי בין מדד ה-NRC לבין מדד ה-MBM נעוץ בהתייחסות למזון: בעוד שב-NRC ההתייחסות להוצאות על המזון דומה לטיפול ביתר הוצאות הסל ההולם, שכולל גם ביגוד, קורת גג ותוספות שונות בעזרת מכפיל הוצאות, במדד ה-MBM סל המזון נקבע לפי עקרונות תזונה על בסיס הרכב משק הבית לפי מין וגיל. צוות ה-MBM ניסה להרחיב את שיטת קביעת המינימום ההולם גם לתחומי צריכה אחרים אך ללא הועיל. דוגמה לכישלון בקשר למוצרים ושירותים אחרים היא הניסיון לקבוע סל ביגוד במחוז ויניפג. באותו מחוז הוקמה מועצה ציבורית שתפקידה היה לקבוע את רמת ההוצאה ההולמת על ביגוד של משפחה מייצגת, במטרה לאמץ את מסקנות המועצה לתכנון חברתי של ויניפג (Acceptable Level of Living, 1997). להפתעת הוועדה התקבלה תוצאה שהתגלתה בדיעבד כגבוהה מאוד בהשוואה להוצאות הביגוד מסקר ההוצאות: עם פרסום הסקר התברר כי שיטה זו הביאה להמלצה נורמטיבית שהיתה גבוהה יותר מהסל הממוצע של העשירון השביעי (!), אשר רמת חייו גבוהה בהרבה ממצב של עוני.²³ המסקנה מכך היא שבעוד שבנוגע למזון קביעה של סל הוכיחה עצמה, לגבי יתר הסל התהליך של קביעה אבסולוטית בעייתי. לכן המדד הנוכחי שנעשה בעבור ישראל משלב בין מדד ה-NRC לבין מדד ה-MBM.²⁴ לפיכך סל המזון נבנה בשיטה אבסולוטית של צרכים חיוניים לפי גישת ה-MBM ואילו יתר הסעיפים נבנו ברוח יחסית יותר לפי גישת ה-NRC: רכיבי הלא-מזון של קו העוני נקבעו אפוא כממוצע ההוצאה (בסקר ההוצאות) של המאיונים ה-30 עד ה-35 של סעיפי הדיור, הביגוד וההנעלה. כן הוספו הוצאות אישיות שונות והוצאות תחבורה באמצעות מכפיל קטן. בקו העוני הנוכחי נכלל גם

22 ועדת ה-NRC בחרה את המאיונים ה-30 עד ה-35 בהסתמך על מחקרים של תקציב המשפחה (Renwick and Bergmann, 1993). בדיקות במשק האמריקני העלו שהוצאות אלה משקפות מרווח של 78%-83% מההוצאה החציונית. חישובים למשק הישראלי בשנים 1997-2002 הניבו תוצאות דומות, כמתואר במאמר של GM 2005. ראו Citron C. F. and Robert T. Michael (1995). *Measuring Poverty: A New Approach*, National Research Council, National Academy Press, Washington, D.C.

גישת ה-MBM סוכמה במאמרו של הטפילד Michael Hatfield (2002). *Constructing the Revised Mechanism*, T-01-1E, April, Applied Research Branch, Strategic Policy, Market Basket Human Resources Development, Canada

23 ראו Hatfield M. עמ' 4.

24 המדד המתואר במאמרם של גוטליב ומנור -

Gottlieb, D. and Manor, R. (2005). *On the Choice of a Policy-oriented Poverty Measure: The Case of Israel 1997-2002*, <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/3842>

ראו גם דוחות בנק ישראל פרק ח' מאז שנת 2005. ראו גם תיבה 3 בפרק זה שם מוצע חישוב חלופי נוסף.

ממוצע של ההוצאה הפרטית על בריאות אשר לפחות בחלקה אינו מכוסה באמצעות ביטוח הבריאות. מקדם השקילות (ההתחשבות ביתרונות לגודל בהוצאות המשפחה) מתבסס על גישת ה-NRC. יצוין שחישוב המכפיל במודל הישראלי הוא ברמה שנתית בניגוד להמלצת ה-NRC, שלפיה רצוי שהמכפיל יבוסס על נתונים תלת-שנתיים.²⁵

הרעיון המקורי מאחורי מדד ה-MBM הקנדי היה לבנות מדד אבסולוטי במובן שהרכב הסל והכמויות הנדרשות לצריכת "המינימום ההולם למחיה" ייקבעו בידי מומחים. לפיכך נבנה סל מזון זול, נגיש, בריא, עקבי ומפורט לפי מין וגיל על פי המלצות של מומחים לתזונה. בעבור רכיב המזון במחקר הישראלי נעשה שימוש בתוצאות של מחקר משותף של ד"ר ניצן-קלוסקי וצוותה במשרד הבריאות עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על בסיס נתונים של 2002/3. התוצאות עודכנו והותאמו למחירי המזון בתקופה הנסקרת. ההתבססות של סל הצריכה על מומחים או על החוקר מהווה בו-בזמן גם יתרון וגם חיסרון של מדדי עוני מסוג זה, שכן זה יוצר הטיה בנוגע לתפישות החברתיות של המעורבים בדבר. עם זאת, אי אפשר להימנע משרירותיות במדד חצי החציון היחסי בקשר לקביעת השיעור דווקא ברמה של 50% מההכנסה החציונית (ולא 60 או 40%).

מקורות ההכנסה - בגישה לפי צריכה הולמת מקורות ההכנסה (שבאמצעותם בודקים "מיהו עניי") כוללים הן הכנסות כספיות והן הכנסות בעין, דהיינו את כל ההכנסות הידועות. מכאן שהשוואה פשטנית של קווי עוני לא מספיקה כי אמנם רמת החיים ההולמת המיוצגת באמצעות קו העוני שונה מגישה לגישה, אך אם במקביל גם ההתייחסות למקורות ההכנסה שונה, אי אפשר להסיק מסקנות מהתבוננות בקו העוני בלבד. בגישה לפי צריכה הולמת מפחיתים לא רק את תשלומי החובה מההכנסה כדי להגיע להכנסה הפנויה אלא מפחיתים עוד הוצאות כדי להגיע למסקנה האם ההכנסה העומדת לרשות המשפחה מספיקה כדי לממן את ההוצאות של סל המוצרים ההולם. ההפחתות הנוספות הללו נוגעות לשני תחומים: הוצאות היציאה לעבודה ולהוצאות הבריאות:

- הוצאות היציאה לעבודה: לפי גישת ה-NRC שכאמור שולבה במחקרם של GM וגם בגרסה הנוכחית, מנכים מההכנסה את עלות היציאה לעבודה של זוגות, כאשר שני בני הזוג עובדים (או של אמהות חד-הוריות עובדות) ואשר להם ילדים קטנים, זאת כדי למנוע הערכת חסר של מצב העוני של משפחות כאלה בהשוואה למשפחות בעלות הכנסה כספית ברמה דומה שאצלן לפחות הורה אחד נשאר בבית. הסיבה היא, שמשפחה שבה שני ההורים או האם החד-הורית יוצאים לעבודה, הוצאות הנסיעה אל מקום העבודה וממנו מפחיתות את ההכנסה הפנויה לצריכה ואת הוצאות השמירה על הילדים הקטנים.

25 החלטה זו נבעה משיקולים של בניית מדד לצורכי מדיניות, שכן חשוב לדעת המחברים שהמדד ישקף את מאמצי המדיניות באופן עדכני, כדי שהוא יוכל לשמש כיד על הדופק של מאמצי המדיניות.

- הוצאות בריאות חריגות: חלק מהוצאות הבריאות הפרטיות שנחשבות חיוניות, אם הן גבוהות מממוצע הוצאות הבריאות הפרטיות (שנכללות כאמור לעיל בקו העוני) למשפחה ספציפית, מקטינות גם הן את ההכנסה הפנויה לצריכה של הסל ההולם. ברור מדוע מוטב להפחית הוצאות בריאות חריגות ממקורות ההכנסה ולא לכלול אותם בקו העוני: אילו היינו כוללים סעיף כזה בקו העוני בגלל חיוניותו, היינו גורמים לעלייה בקו העוני לכלל האוכלוסייה למרות שההוצאה חריגה ומאפיינת משפחות מעטות. בעבור אותן משפחות אכן ההוצאה ההולמת גבוהה יותר, אך כדי לא להשליך ממצב מיוחד זה על כלל המשפחות מוטב להפחית הוצאות חיוניות אך חריגות ישירות ממקורות ההכנסה של אותה משפחה, כדי למנוע הטיה כלפי מעלה של ממדי העוני כאשר מתחשבים בהוצאה שהיא אמנם חיונית אך נדירה. זה הפתרון שנקטה מועצת ה-NRC לגבי הוצאות רפואיות חיוניות במימון עצמי. עם זאת המועצה האמריקנית התעלמה מביטוח בריאות בסיסי, שהוא בוודאי צורך חיוני לכלל האוכלוסייה.²⁶

עידונים ושיפורים במחקר הנוכחי²⁷

- בהשוואה למאמר הקודם בנושא, של גוטליב ומנור, הוכנסו מספר עידונים ושיפורים שהתאפשרו בעקבות פירוט גדול יותר בסקרי הוצאות מאז שנערך המחקר הקודם. עקב כך נבחנו שוב כל סעיפי מדד העוני במטרה להוציא ממנו את אותו חלק מהסעיפים שאפשר להגדירם כלא-חיוניים. כן הוספו סעיפים שלא היה אפשר לזהות בעת הכנת המחקר בתחילת שנות ה-2000:
- מזון: השינוי המרכזי הוא בחישוב הוצאות המזון הנורמטיביות המותאמות למשפחה בהתאם להרכב הגיל והמין ובשילוב הוצאה זו בקו העוני בהתאם לגישת ה-NRC בנוגע למוצרים שאינם מזון. השינוי יוצר קווי עוני כמספר הטיפוסים המשפחתיים הקיימים מבחינת גיל ומין.
- דיר: נעשה שימוש רק במשתנים שקשורים לשכר הדירה (כולל הוצאות בעין). אם למשק בית מסוים היתה הוצאה משני הסוגים (כספית והוצאה בעין), הובאה בחשבון רק ההוצאה הנמוכה יותר. הוסף גם סעיף הוצאה שמתייחס ל"צורכי משק בית שונים".
- בריאות: הוסרה ההוצאה בעבור אחזקת קרובים בבתי אבות פרטיים.

26 יצוין כי שיטה זו של הפחתת הוצאות רפואיות חיוניות ממקורות ההכנסה מרעה עם העניים מאוד, שלא מסוגלים לממן הוצאות רפואיות נחוצות, דבר שמתבטא בסופו של דבר בתוחלת חיים קצרה יותר שלהם.

27 החישובים מבוססים על מחקר בתהליך הכנה במינהל המחקר והתכנון, ביטוח לאומי. ייתכן שבסיומ הכנתו ייעשו שינויים נוספים בדרך החישוב ובהתאם לכך ישתנו גם הממצאים לשנים המוצגות בפרק זה.

- תחבורה ציבורית: נעשה פירוט גיאוגרפי לפי אזור או ערים - גוש דן, ירושלים, חיפה, באר שבע ואשדוד, כאשר יתר האזורים הוגדרו כפריפריה. הסכומים נקבעו לפי ממוצעים של הוצאה על תחבורה ציבורית של משקי הבית שבהם יש עובדים ללא רכב. כך למשל בירושלים התקבל מספר שדומה לעלות השימוש החודשית לפי התעריף של נסיעה באוטובוס באמצעות כרטיס "חודשי-חופשי". סעיף ההוצאה של משקי בית בבאר שבע גדול יותר כנראה לנוכח שימוש ברכבת לצורך נסיעות בין-עירוניות. סעיף זה נע בין 117 ש"ח בפריפריה לבין 235 ש"ח בבאר שבע.
- חינוך: סעיף זה כולל את כל שירותי החינוך. הסעיף הקודם כלל רק מקצת מהסעיפים. למרות זאת נמצא כי אין פער ניכר בין הממוצעים של שני סעיפים אלה.
- הוצאות אחזקה ושיפור הבית: סעיף זה הוצא מחישוב קו העוני, שכן בקרב בעלי הבית סעיף זה כולל שיפוצים ובקרב שוכרים סביר להניח שההוצאה מוחזרת לשוכר על ידי בעל הבית.
- מקורות ההכנסה: לצורך אומדן מדויק יותר של סעיף המזונות הופחת הסעיף "מתנות ואחרים" מהסעיף "ההעברות ממשקי בית אחרים".
- המכפיל: הוסר משתנה ההוצאה על כלי רכב מאחר שנמצא כי הסעיף כולל למשל את עלות הרכישה של אופנוע בתוך אותו הסעיף שכולל "הוצאות ביטוח של כלי רכב".²⁸

התוצאות מובאות בתיבה 3 להלן.

28 שינויים אלה גרמו לצמצום ממדי העוני בהשוואה לחישוב במחקר המקורי של GM (דוח שנתי בנק ישראל). הבדל נוסף מול מדד בנק ישראל נעוץ בכך שבבנק ישראל הוחלט בעבר להציג את מדד ה-MBM/NRC ללא הטיפול שהמליצו GM בנוגע להוצאות הבריאות.

תיבה 3

מדידת עוני לפי סל צריכה הולם: גישת ה-MBM/NRC

קו העוני של מדד הצריכה ההולמת לפי NRC\MBM שעקרונותיו מתוארים בסעיף 5 בפרק זה, קשור למושג של המינימום למחיה הולמת ואפשר להסתייע בו לצורך קביעת גובה קצבאות הקיום להרכבי משפחה שונים. השוואה בין התמיכה של מערכת הרווחה לבין המינימום למחיה הולמת הגלום במדד מוצגת בלוח 1. התמיכה כוללת את קצבאות הבטחת ההכנסה והשלמת ההכנסה וכן את קצבאות הילדים במקרים הרלוונטיים. התוצאה שמתקבלת מצביעה על תבנית ברורה: הקצבאות לגיל המבוגר מכסות לפחות כ-85% של המינימום למחיה הולמת והערך הגבוה ביותר של כיסוי הוא בקרב קשישים בודדים בני 80 ויותר. גם בקרב זוגות קשישים בני 80 ויותר רמת החיים הגלומה בקצבה גבוהה.

המצב סביר למדי גם במשקי בית שראשם בן 55 ויותר: לבודדים שיעור הכיסוי הוא כ-74% והוא יורד לזוג ולזוג עם ילד אך נשאר מעל מחצית. המצב נעשה קשה ממש במשפחות מתחת לגיל 55 ככל שמספר הילדים במשפחה גדל: רמת הכיסוי יורדת בתלילות, ובמקרה של זוג עם חמישה ילדים היא מגיעה לרמה של כ-35% מרמת החיים המינימלית ההולמת. החלק העליון של הלוח מצביע על כך שקצבת הקיום, כולל קצבאות הילדים במשפחות עם ילדים, אמנם גדלה אך בקצב אטי מדי בהשוואה למינימום כפי שהוא נתפס על ידי המינימום ההולם. הבעיה הולכת וגדלה עם מספר הילדים במשפחה.

לוח 1

**אינדיקטור למינימום למחיה בכבוד להרכבי משקי בית שונים
והשוואה לקצבאות מערכת הרווחה (מחירי 2008)**

קצבאות הבטחת הכנסה וקצבת ילדים (השלמת הכנסה במקרים של גיל פרישה ואילך)				גילאי ראש משק הבית	הרכב משפחה
גיל +80	מגיל הפרישה עד גיל 80	מגיל עד גיל הפרישה 55	עד גיל 55		
2,739	2,586	1,994	1,595		מבוגר
4,324	4,097	3,389	2,837		מבוגר+ילד
5,185	4,960	4,352	3,440		מבוגר+שני ילדים
4,062	3,836	2,991	2,193		שני מבוגרים
4,924	4,698	3,634	2,558		שני מבוגרים+ילד
5,785	5,560	4,278	3,002		שני מבוגרים+שני ילדים
5,785	5,560	4,613	3,337		שני מבוגרים+שלשה ילדים
5,785	5,560	4,981	3,705		שני מבוגרים+ארבעה ילדים
5,785	5,560	5,146	3,870		שני מבוגרים+חמישה ילדים
ממוצע של חלק קצבאות בקווי העוני (אחוזים)*					
102.3	96.7	74.0	57.5		מבוגר
-	-	**-	67.1		מבוגר+ילד
-	-	-	60.9		מבוגר+שני ילדים
88.1	83.2	64.7	46.3		שני מבוגרים
-	-	59.1	43.7		שני מבוגרים+ילד
-	-	-	41.8		שני מבוגרים+שני ילדים
-	-	-	39.3		שני מבוגרים+שלשה ילדים
-	-	-	38.2		שני מבוגרים+ארבעה ילדים
-	-	-	35.2		שני מבוגרים+חמישה ילדים

* בכל המקרים גודל רווח בר סמך ברמת מובהקות של 95% אינו עולה על 1.5 נקודות אחוז.
* לא מוצג עקב חוסר תצפיות במדגם.

בסוף שנות ה-90 קו העוני הרשמי היווה כמחצית מזה של הצריכה הולמת, ואילו במהלך התקופה הנסקרת קווי העוני התקרבו מעט כך שב-2008 הוא היווה כ-55% מזה של הצריכה ההולמת (תרשים 2). משמעות הדבר שנקודת ההתחלה של קו העוני ב-1997 גבוהה משמעותית מהקו הרשמי אך התפתחותו אטית יותר. אי אפשר להתייחס לפער בין קווי העוני במנותק מנושא מקורות ההכנסה שנדון בסעיף הבא, אך יש משמעות רבה לעובדה שההתפתחות של קו העוני לפי צריכה הולמת אטית יותר לאורך זמן מזו של הקו הרשמי.

הדבר נובע מכך שהצריכה מתפתחת באופן אטי יותר מההכנסה שכן משפחה לא נוטה לשנות את צריכתה (כלומר את רמת החיים השוטפת שלה) בעקבות כל שינוי של ההכנסה. יתרה מזו, נצפה מהתיאוריה הכלכלית שהמשפחה נוטה להגדיל את החסכוניות שלה עם הגידול הריאלי בהכנסותיה.

תוצאות ההשוואה בלוח 2 בין ההכנסה הכספית נטו לבין ההכנסה מכל המקורות נטו מראה שההכנסות בעין משפיעות בעיקר על השכבות החלשות, דהיינו הן מגדילות את ההכנסה הפנויה הכספית של החצי התחתון של התפלגות ההכנסות ביותר מחצי. הכנסות העשירון התחתון מוכפלות ואלה של העשירון השני גדלות בכ-3/4. ההשפעה הולכת וקטנה ולאחר החציון ההכנסה גדלה בפחות ממחצית. משמעות הדבר שהכנסות אלה קריטיות מבחינת הערכת מצב הרווחה של משקי הבית.

השוואה בין לוחות 1 ו-2 מצביעה על כך שרוב משקי הבית בשני העשירונים הראשונים נמצאים מתחת לקו העוני. אפשר לראות זאת גם בתרשים 2 בהמשך.

לוח 2

**מקורות הכנסה כספיים כולל הכנסות בעין ובניכוי הוצאות חיוניות *
(יציאה לעבודה ובריאות)**

הפער באחוזים	הכנסה מכל המקורות פנויה MBM/NRC לנפש תקנית	הכנסה כספית פנוי לנפש תקנית	עשירונים
48	6,805	4,608	סה"כ
109	2,038	975	תחתון
74	2,856	1,637	2
61	3,465	2,152	3
57	4,029	2,560	מאיון 35
55	4,212	2,720	4
51	5,106	3,378	5
48	6,018	4,067	6
47	7,089	4,824	7
44	8,310	5,759	8
44	10,526	7,294	9
39	17,484	12,573	עליון

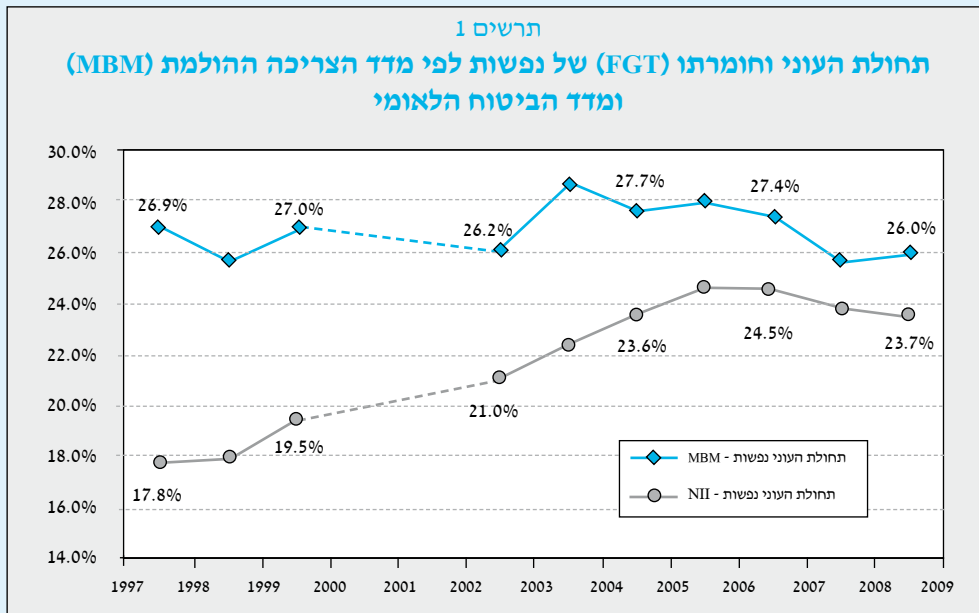
* הוצאות החיוניות הן הוצאות יציאה לעבודה של בני זוג עובדים אשר להם ילדים קטנים, הוצאות נסיעה לעבודה וממנה וכן הוצאות רפואיות שגבוהות מן הממוצע.

** המשפחות בכל טור דורגו לפי הכנסה כספית פנויה לנפש בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.

תוצאות המדידה

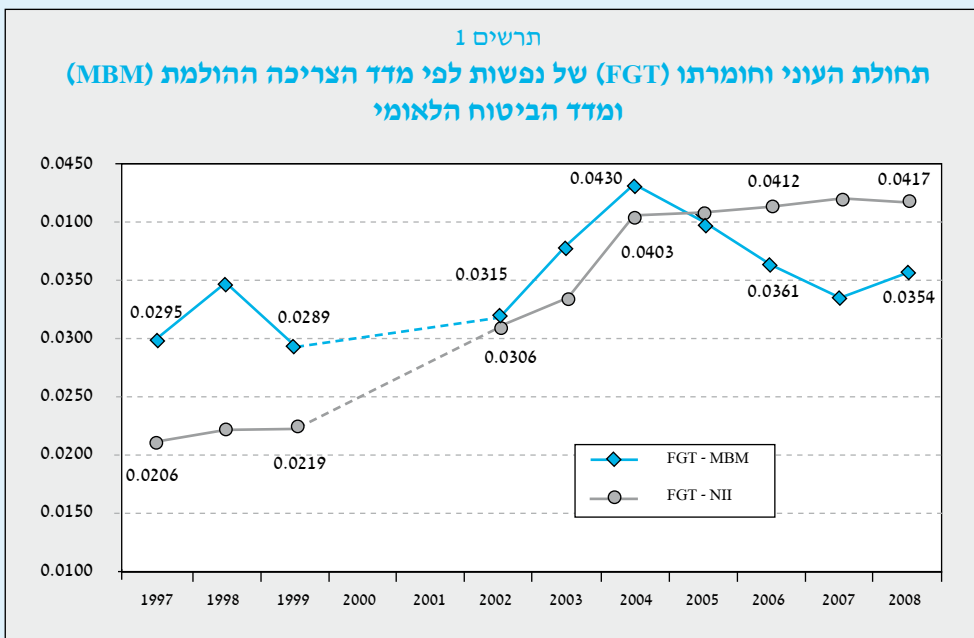
1. ממדי העוני על פני זמן

תחולת העוני וחומרתו לפי מדד הצריכה ההולמת היו לאורך שנות התשעים ותחילת שנות ה-2000 גבוהות באופן ניכר מהתחולה והחומרה שעל פי המדד הרשמי. בערך משנת 2005 חלה תפנית חדה לטובה בממדי העוני לפי גישת הצריכה ההולמת, שכן חלה ירידה חדה בתחולת העוני ובחומרתו. תחולת העוני נשארה אמנם בכל התקופה מעל זו של המדידה הרשמית אך חומרת העוני ירדה לרמה שהיא נמוכה באופן ניכר מהרשמית. יצוין שבספרות המקצועית מדד החומרה של FGT נחשב למדד עוני עדיף מבחינה עיונית על פני מדד התחולה.¹



1 ראו למשל את הפרסום הבא:

A. K. Sen (1997). *On Economic Inequality*, Expanded edition with a substantial annexe by J.E. Foster and A.K. Sen, 1997. Clarendon Paperbacks, Oxford University Press.



מעניין לציין שתחולת העוני לפי מדד ה-MBM הגיעה לשיא בשנת 2003, תוצאה שהיא עקבית עם פעולות מדיניות בתחום הרווחה בשנים 2002 ו-2003, אשר פגעו מאוד בשכבות החלשות באותה תקופה. בחומרת העוני השיא של הפגיעה הוא שנה אחת מאוחר יותר והשיפור מ-2005 ועד 2007 חד מאוד. לעומת אלה הגישה הרשמית מצביעה על שיא מאוחר יותר בתחולה. גם במקרה זה חל שינוי חד בחומרה - היא נעצרת על רמה גבוהה ולא משתפרת החל מאותה נקודה. ב-2008 אפשר לראות שלפי מדד MBM יש עלייה קלה בתחולת העוני של נפשות, זאת לעומת התייצבות המדד הרשמי. יתרה מזו, יש גם עלייה בחומרת העוני לפי מדד הצריכה ההולמת, אך לפי גישת מחצית החציון אין שינוי במגמה בשנים האחרונות. תוצאה זאת נובעת כנראה מכך שהתגובה של המדד הרשמי מתבטאת בפיגור כפי שניתן לראות מהממצאים של סקר ההכנסות של 2008/09 (ראו תיבה מס' 1).

2. הרכב אוכלוסיית העניים

מתוך כ-1.6 מיליון הנפשות העניות לפי נתוני הביטוח הלאומי אין מחלוקת בין הגישות בנוגע לכ-1.4 מיליון מתוכם (87%). כ-207,000 מהם אינם עניים על פי מדד הצריכה. לעומת זאת ישנן יותר נפשות (כ-388,000) שמדד הצריכה מזהה אותן כעניות אך לא כך מדד הביטוח הלאומי. לפיכך יש חילוקי דעות בנוגע כ-595,000 נפשות, שמהוות כ-8.5% מכלל האוכלוסייה. מכאן שכדאי להשקיע בזיהוי טוב יותר של העניים כדי להביא לשימוש מושכל במשאבים המוקצים למאבק בעוני.

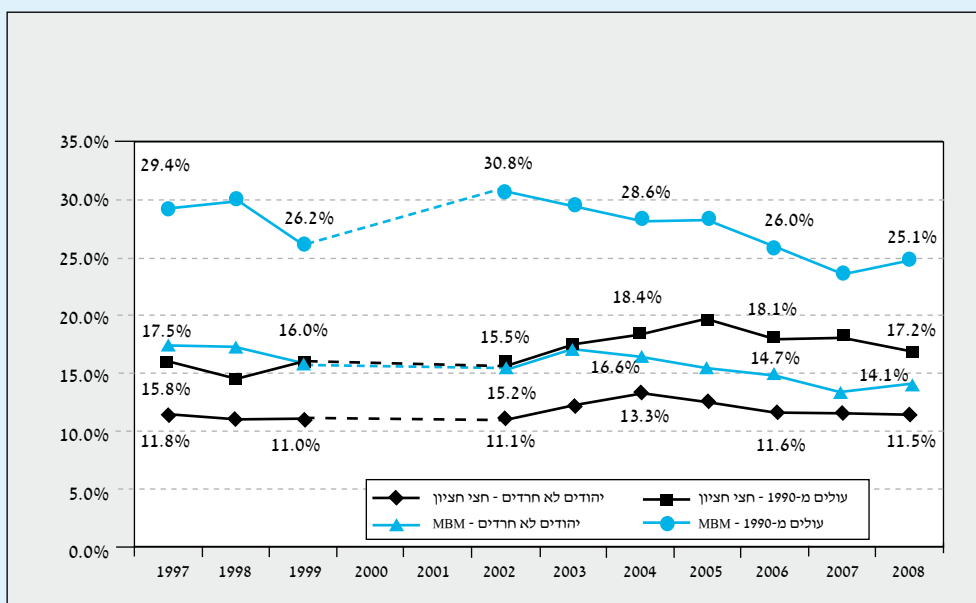
לוח 3

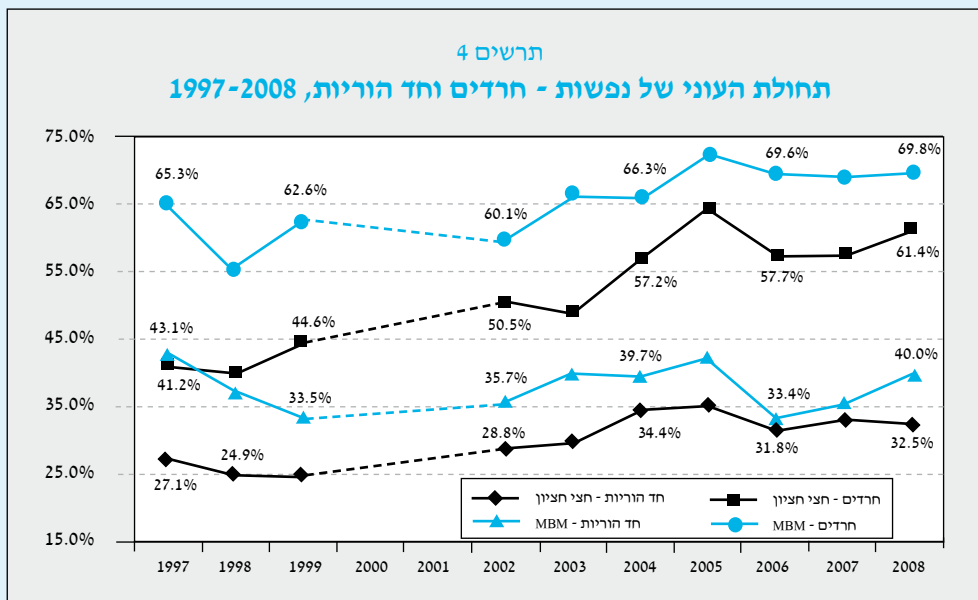
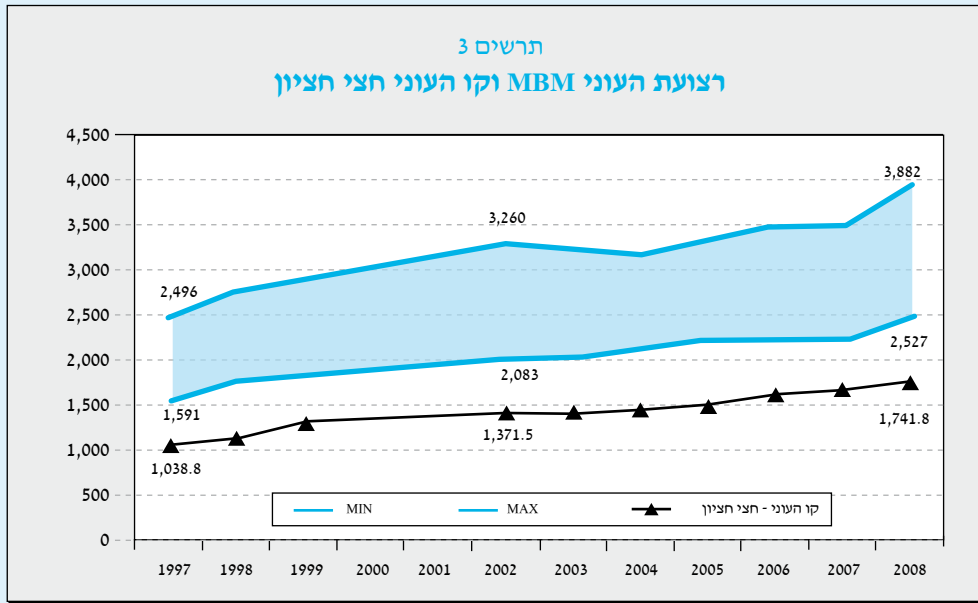
הרכב אוכלוסיית העניים לפי הגישות השונות

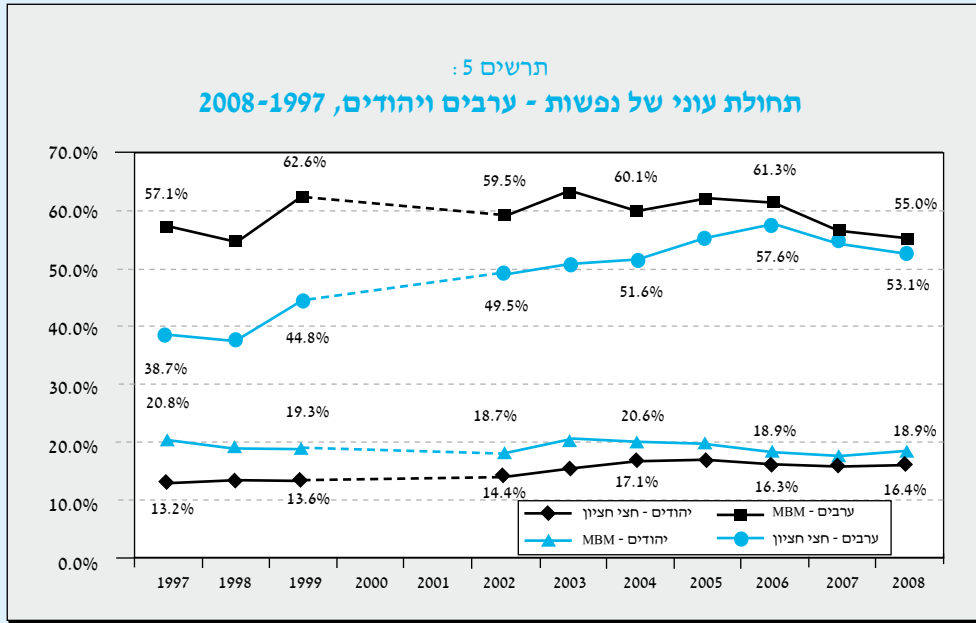
סה"כ	עני חצי חציון	לא עני חצי חציון	מספר נפשות אחוז מסך אוכלוסייה	לא עני MBM
5,172,542	206,886	4,965,655	מספר נפשות אחוז מסך אוכלוסייה	לא עני MBM
74.0	3.0	71.1		
1,814,560	1,426,144	388,416	מספר נפשות אחוז מסך אוכלוסייה	עני MBM
26.0	20.4	5.6		
6,987,102	1,633,031	5,354,071	מספר נפשות אחוז מסך אוכלוסייה	סה"כ
100.0	23.4	76.6		

תרשים 2

התפתחות קו העוני ותחולת העוני של משפחות לפי קבוצות אוכלוסייה







ההתפתחות בקבוצות האוכלוסייה גם היא שונה בין שתי הגישות: תחולת העוני של נפשות לפי צריכה בקרב ערבים הסתכמה ב-2008 בכ-53% לעומת כ-50% לפי מחצית החציון. בקרב החרדים תחולת העוני של נפשות היא כ-70% בגישת הצריכה ו-61% במדידה הרשמית. הבדל של ממש בהערכת העוני ניכר גם בקרב עולים שעלו מאז שנת 1990. העולים עניים יותר לפי גישת הצריכה, ככל הנראה בגלל שיעור נמוך יותר של בעלות על דירה בקרבם מאשר בקרב הוותיקים.

לסיכום, אפשר לקבוע כי השיא של העוני לפי גישת הצריכה המתוארת היה לרוב מוקדם יותר והתקופה שלאחריו מצביעה על שיפור ניכר ועקבי עד שנת 2007, שלאחריה היתה עלייה קלה.

2 זיהוי האוכלוסייה החרדית מתבצע כאן לפי

Gottlieb D. & Kushnir L. (2009). *Social Policy Targeting and Binary Information Transfer between Surveys*.

Ben-Gurion University; CONSIST Ltd., Vol. 3, 2009-28. June 11, 2009

<http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2009-28>

6. אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות והשפעת אמצעי המדיניות

המבנה הפרוגרסיבי של תשלומי ההעברה והמסים הישירים מצמצם את פערי ההכנסות באוכלוסייה. שיעורם של תשלומי ההעברה ביחס להכנסה הכלכלית קטן עם העלייה בהכנסה הכלכלית ואילו שיעורם של המסים הישירים עולה עם ההכנסה הכלכלית. ככל שגדלה הפרוגרסיביות של תשלומי ההעברה והמסים הישירים, כך גדל חלקה של הכנסת העשירונים הנמוכים בהכנסה שלאחר תשלומי ההעברה והמסים הישירים, וקטן חלקה של הכנסת העשירונים העליונים.

לוח 13 מציג את השינוי בהכנסה, בקצבאות ובמסים בממוצע למשפחה בתקופות הסקר. בתקופה שבין 2003 ל-2008 עלתה ההכנסה הכלכלית בשיעור של 14.8% וההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה יותר, של 16.2%. העלייה בהכנסה הכלכלית היא תוצאה של התרחבות התעסוקה והגידול הריאלי בשכר בשנים 2003-2007, שנבלמו ב-2008. הגידול הגבוה יותר בהכנסה הפנויה ביחס להכנסה הכלכלית הוא תוצאה של שתי השפעות מנוגדות שאחת גברה על רעותה: מצד אחד ירדו תשלומי ההעברה בשיעור ריאלי של כ-6% ומצד אחר ירדו גם המסים הישירים, בעקבות הרפורמה במס, בשיעור של כ-5%. מאחר שבממוצע הפחתת המסים משפיעה יותר על ההכנסה הפנויה משמשפיעים עליה תשלומי ההעברה, מתקבל כי ההכנסה הפנויה עלתה בשיעור גבוה במעט מההכנסה הכלכלית בין 2003 ל-2008.

לוח 13

הכנסה, קצבאות ומסים בממוצע למשפחה (ש"ח לחודש, מחירי 2008), 2008-2003

2008 לעומת 2003	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
14.8	11,680	11,820	11,250	10,830	10,490	10,170	הכנסה כלכלית
-6.2	1,670	1,710	1,730	1,720	1,720	1,780	סך כל תשלומי ההעברה
-9.6	1,230	1,250	1,260	1,250	1,290	1,360	קצבאות ביטוח לאומי
-5.2	2,370	2,580	2,390	2,410	2,460	2,500	מסים ישירים
16.2	10,970	10,950	10,590	10,140	9,750	9,440	הכנסה פנויה

לוח 14 מראה את הסכומים הממוצעים של תשלומי ההעברה והמסים הישירים כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת למשפחה בכל עשירון, ולוח 15 מציג את חלקו של כל עשירון (בדירוג לפי ההכנסה הכלכלית) בכלל תשלומי ההעברה ובכלל המסים הישירים בשנים 2006, 2007 ו-2008.

הלוח מראה כי גם ב-2008 נמשכה הירידה בתשלומי ההעברה והמסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית. עם זאת השינויים בנוגע לתשלומי ההעברה לעומת 2007 היו זניחים: מ-14.4%

ל-14.3% כחלק מסך ההכנסה הכלכלית בין 2007 ל-2008. לעומת זאת בהשוואה ל-2006 ירד חלקם במידה ניכרת – כנקודת אחוז פחות בסך האוכלוסייה, כאשר ארבעת העשירונים הנמוכים מציגים את הירידה הגבוהה ביותר בתשלומי העברה כחלק מסך הכנסותם הכלכלית. במקביל ירד עוד נטל המסים בין 2007 ל-2008, מ-21.9% ל-20.3% מההכנסה הכלכלית בין שתי השנים ובשיעורים משתנים בכל העשירונים. ירידה זו מאפיינת את כל השנים שמ-2003 (חוץ משנת 2007) והיא נובעת מהפחתת שיעורי המס במסגרת הרפורמה הרב שנתית במס הכנסה.

לוח 14

שיעורם של תשלומי העברה והמסים הישירים ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת בכל עשירון*, כלל האוכלוסייה (אחוזים), 2008-2006

שיעור ביחס להכנסה הכלכלית הממוצעת						עשירון
מסים ישירים			תשלומי העברה			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
**--	**--	**--	**--	**--	**--	תחתון
15.2	16.1	18.8	183.3	213.0	246.2	2
8.7	9.2	9.1	47.7	49.3	52.4	3
9.2	10.0	9.9	32.5	32.1	39.4	4
10.2	10.9	10.9	20.6	21.6	23.2	5
10.9	11.9	11.8	14.2	14.2	15.7	6
12.6	14.1	13.3	9.8	9.4	11.5	7
15.7	17.6	17.0	6.1	6.4	6.7	8
20.3	22.1	21.3	4.4	3.9	4.2	9
29.9	31.5	30.2	1.7	1.9	1.9	עליון
20.3	21.9	21.2	14.3	14.4	15.3	סה"כ

* לצורך קביעת העשירונים, דורגו המשפחות לפי ההכנסה הכלכלית לנפש תקינה. כל עשירון מהווה 10% מכל הנפשות באוכלוסייה.

** אי אפשר לחשב יחס זה, מאחר שלמשפחות המצוינות בעשירון התחתון כמעט אין הכנסה כלכלית, ומקור הכנסתן הבלעדי הוא תשלומי העברה.

לוח 15 מראה כי בדירוג העשירונים לפי ההכנסה הכלכלית, העשירון התחתון עד השישי מקבלים תשלומי העברה גבוהים יותר מסך התשלום שלהם למסים הישירים. בעשירון השביעי מושגת זהות, והחל בעשירון השמיני היחס מתהפך: העשירון העליון משלם יותר ממחצית המסים ומקבל כ-5% מסך תשלומי העברה. לוח 16 מציג את דפוסי התחלקות ההכנסה לסוגיה באוכלוסייה כולה בשנים 2006-2008²⁹. מנתוני הלוח עולה כי בין שתי השנים המושוות, 2007 ו-2008, לא חלו שינויים של ממש בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין

29 הנתונים על אי-שויון בהתחלקות ההכנסות בקרב האוכלוסייה העובדת מוצגים בלוחות 18-19 בנספח לוחות עוני ואי-שויון.

העשירונים, והיחס שבין הכנסת החמישון התחתון לחמישון העליון אף הצביע על עלייה קלה מ-8.0% ל-8.1% בין שתי השנים, בדומה למדד גיני לאי-השוויון, שהצביע אף הוא על עלייה קלה בהתחלקות ההכנסה הפנויה בין שנים אלו.

לוח 15

חלקו של כל עשירון* בכלל האוכלוסייה בסך כל תשלומי ההעברה והמסים הישירים (אחוזים), 2008-2006

החלק בסך הכול (אחוזים)						
מסים ישירים			תשלומי העברה			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	
0.9	0.8	0.9	25.9	24.8	24.5	תחתון
0.9	0.9	0.9	15.9	17.2	16.0	2
1.2	1.2	1.1	9.3	9.4	8.9	3
2.0	2.0	1.9	9.8	9.7	10.7	4
3.0	3.0	3.1	8.7	9.0	9.0	5
4.2	4.3	4.4	7.8	7.8	8.0	6
6.4	6.6	6.3	7.0	6.6	7.6	7
10.2	10.6	10.6	5.7	5.8	5.8	8
18.1	18.4	18.3	5.6	4.9	5.0	9
53.1	52.3	52.5	4.2	4.8	4.6	עליון
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

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

תרומת תשלומי ההעברה והמסים הישירים לצמצום אי-שוויון הנובע מחלוקת ההכנסה הכלכלית ירדה במעט, מ-25.4% ב-2007 ל-24.7% ב-2008, והיא קטנה בכ-6 נקודות אחוז ביחס לשנת 2002, אז היה שיעור זה 31.5%.

לוח 16

השפעת תשלומי העברה והמסים הישירים על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בכלל האוכלוסייה (אחוזים), 2008-2006

חלקו של כל עשירון בכלל ההכנסה (%)**									עשירון*
לאחר תשלומי העברה ומסים			לאחר תשלומי העברה			לפני תשלומי העברה ומסים			
2008	2007	2006	2008	2007	2006	2008	2007	2006	
1.9	1.9	1.9	1.7	1.7	1.7	0.0	0.0	0.0	תחתון
3.5	3.5	3.4	3.1	3.0	2.9	1.4	1.3	1.1	2
4.6	4.7	4.5	4.1	4.1	4.0	3.1	3.0	2.9	3
6.0	6.0	5.8	5.3	5.3	5.2	4.6	4.6	4.4	4
7.4	7.4	7.3	6.7	6.7	6.6	6.3	6.3	6.2	5
9.0	9.0	8.9	8.3	8.2	8.2	8.1	8.1	8.1	6
10.8	10.8	10.8	10.1	10.1	10.1	10.4	10.4	10.3	7
13.1	13.1	13.0	12.7	12.7	12.7	13.3	13.4	13.4	8
16.5	16.3	16.3	16.8	16.8	16.8	18.1	18.2	18.2	9
27.3	27.2	28.0	31.4	31.4	31.8	34.8	34.8	35.5	עליון
8.1	8.0	8.3	10.2	10.3	10.5	38.9	41.5	49.2	היחס בין הכנסת החמישון העליון לתחתון

* המשפחות בכל טור דורגו לפי רמת ההכנסה המתאימה לנפש תקנית. בכל עשירון 10% מן הנפשות באוכלוסייה.
 ** במונחים של הכנסה לנפש תקנית.

לוח 17

מדדי ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה, 2008-1999

אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומסים	לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לפני תשלומי העברה ומסים ישירים	שנה
24.7	0.3853	0.4318	0.5118	2008
25.4	0.3831	0.4323	0.5134	2007
25.1	0.3923	0.4379	0.5237	2006
25.8	0.3878	0.4343	0.5225	2005
27.4	0.3799	0.4300	0.5234	2004
30.0	0.3685	0.4241	0.5265	2003
31.5	0.3679	0.4312	0.5372	2002
30.5	0.3593	0.4214	0.5167	1999
				השינוי במדד (%)
	0.6	-0.1	-0.3	2008 לעומת 2007
	4.7	0.1	-4.7	2008 לעומת 2002
	7.2	2.5	-1.0	2008 לעומת 1999