

2

רווחה, עוני ופערים חברתיים

מבוא

מדידת העוני בישראל, בדומה לרוב מדינות המערב והארגונים הבינלאומיים, מבוססת על הגישה היחסית, שלפיה העוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה כפי שהיא מתבטאת בהכנסתה הפנויה לנפש תקנית נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו באוכלוסייה. הממצאים המוצגים בפרק זה, שהם פרי עיבוד של מינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי, מבוססים על סקרי ההכנסות וההוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹. עם זאת, גם השנה תובא כאן תמצית של תוצאות ממדי העוני וקווי העוני המתקבלים על-פי שלושה מדדי עוני חלופיים שהמוסד מחשב באופן סדיר – הן לפי ההוצאה והן לפי ההכנסה של המשפחות.

הפרק פותח בסקירה של המצב החברתי בישראל ב-2018 ובהשוואה בינלאומית – ההוצאה הציבורית לרווחה וממצאים וניתוחים נבחרים על ממדי העוני והאי-שוויון² בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD בקרב משפחות עם ילדים. לאחר מכן מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני והאי-שוויון באוכלוסייה כולה על-פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל³, ולבסוף מוצגת סקירה קצרה של שלושה מדדים חלופיים לעוני לפי הוצאות, שפותחו במוסד במהלך השנים והממצאים העולים מהם לשנים 2016-2017.

שתי התיבות שבפרק עוסקות במדידת העוני על פי הנתונים המנהליים שבידי הביטוח הלאומי: האחת מציגה נתונים על עוני בקרב יוצאי אתיופיה והאחרת מרחיבה את הדיון על חילוף מעוני של משפחות עם ילדים בהשוואה בינלאומית.

המצב החברתי בישראל בהשוואה בינלאומית

ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל ב-2018

ב-2018 היוותה ההוצאה הציבורית לרווחה 16.1 נקודות אחוז של התמ"ג. שיעור זה, שהגיע לשיאו בשנים 2001-2003 (והיה אז כ-20% מהתוצר), ירד בעקביות עד 2006 ונעצר מאז ברמה של 16%-17% מהתמ"ג (תרשים 1).

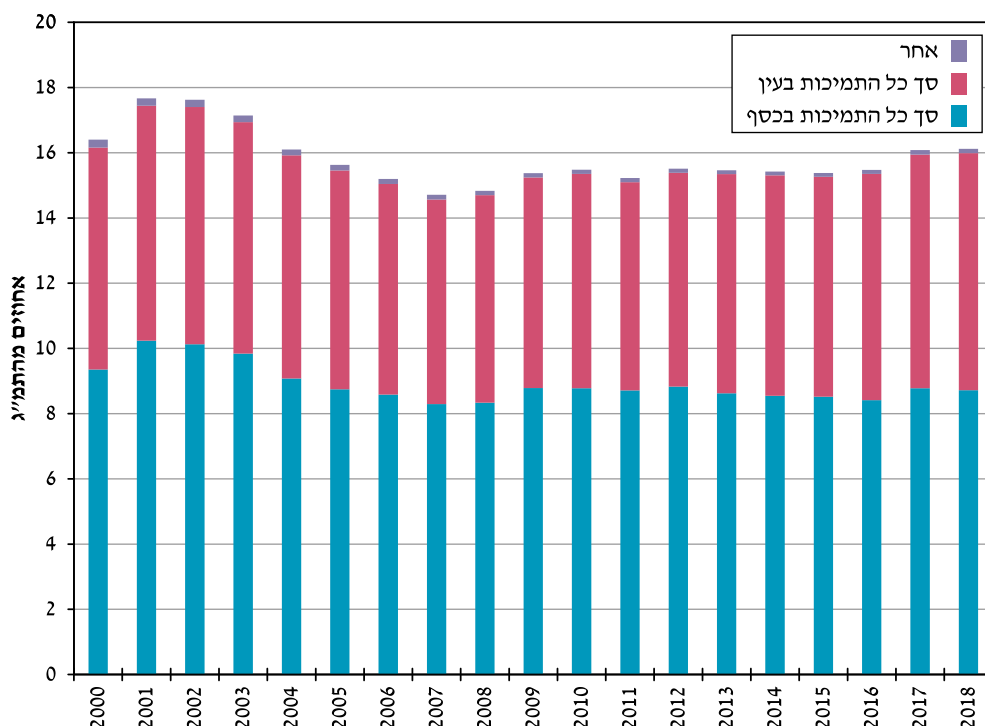
1 להרחבה על שיטת המדידה ומקורות הנתונים ראו **נספח מדידת העוני ומקורות הנתונים** בפרסום זה.

2 OECD (2008). *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*.

3 סעיף 2 הוא תמצית של **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2017**, המופיע באתר הביטוח הלאומי.

ב-2018, יותר ממחצית ההוצאה (8.7% מהתמ"ג), יועדה לתמיכה בכסף, והיתר (7.3%) לתמיכה בעין (שירותים לאזרחים, בעיקר שירותי בריאות). עם השנים חלקה של התמיכה בכסף במונחי תמ"ג נשחק במידה מסוימת לעומת חלקה של התמיכה בעין, שעלה במתינות.

תרשים 1: ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל כאחוז מהתמ"ג, 2000-2018



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

התמיכה בכסף לאנשים בגיל העבודה ירדה בעקביות ובהדרגה, מ-5.3% מהתמ"ג בשיאה ב-2001 עד 3.7% ב-2014 ו-4.0% ב-2018 – מגמה המשקפת בעיקר את הקיצוץ בקצבאות. על אף שיפורים מסוימים בקצבאות, למשל החלת תוכנית חיסכון לכל ילד ב-2017 והעלייה בקצבאות הנכות ב-2018, לא ניכרת השפעתם הממשית על התמיכה בכסף במונחים של אחוזים מהתמ"ג. לעומת הסיוע בגיל העבודה, שפחת כאמור לאורך השנים, הסיוע לקשישים נותר דומה למדי מ-2000 עד 2018, והוא גבוה בערכו בכ-18% מהסיוע למשפחות בגיל העבודה.

לוח 2 שלהלן מציג מדדים כלכליים וחברתיים נוספים השופכים אור על המצב החברתי הנסקר בפרק זה. ב-2018 עלה התמ"ג ב-4.4%, רמת המחירים עלתה בכ-1% והשכר הריאלי עלה ב-2.5%. יצוין שנתוני העוני נוגעים לסקר האחרון הקיים, של 2017, אז עלה השכר הריאלי לעומת 2016 בשיעור גבוה יותר – 3.9%. שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע, שעלה בנקודת אחוז בין שתי השנים, משלים עלייה של 4.8 נקודות אחוז מ-2014 ובכך עבר

לראשונה את מחצית השכר הממוצע. שיעור האבטלה הוסיף לרדת ב-2018 ושיעור התעסוקה הוסיף להיות גבוה. שיעור מקבלי דמי אבטלה שבקרב המובטלים עולה בהתמדה לאור השינויים בחוק שהיטיבו עם עובדים המשתכרים לפי שעות (ראו גם פרק אבטלה).

לוח 1: ההוצאה הציבורית לרווחה לפי מרכיביה, שנים נבחרות

2018	2017	2016	2015	2014	2010	2005	2000	
16.12	16.08	15.47	15.38	15.43	15.48	15.63	16.40	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
8.72	8.78	8.42	8.52	8.55	8.78	8.75	9.35	סך כל התמיכות בכסף
4.00	4.07	3.73	3.77	3.71	4.01	4.06	4.84	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה*
3.10	3.12	2.80	2.85	2.88	3.19	3.22	3.80	ביטוח לאומי
0.91	0.95	0.93	0.92	0.84	0.82	0.84	1.04	גמלאות בכסף אחרות**
4.72	4.71	4.68	4.75	4.83	4.77	4.68	4.51	תמיכות לקשישים***
2.53	2.46	2.43	2.42	2.47	2.51	2.56	2.59	ביטוח לאומי
2.12	2.16	2.18	2.25	2.29	2.21	2.09	1.86	פנסיה לעובדי מדינה
0.07	0.09	0.08	0.08	0.08	0.05	0.04	0.07	סיוע בשכר דירה
7.27	7.16	6.94	6.75	6.76	6.57	6.71	6.81	סך כל התמיכות בעין
1.90	1.85	1.70	1.67	1.67	1.60	1.68	1.76	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה****
0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13	0.19	0.32	תמיכות לקשישים
5.24	5.19	5.11	4.95	4.97	4.84	4.84	4.72	בריאות וסיעוד
0.13	0.14	0.12	0.12	0.12	0.13	0.18	0.24	אחר*****

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

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

לוח 2: מדדים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), שנים נבחרות

2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2006	הגורם המשפיע
4.4	3.5	5.0	5.4	4.3	6.6	6.2	7.0	7.2	7.2	שיעור הצמיחה (הגידול בתמ"ג)
1.1	-0.5	0.0	-0.6	0.5	1.5	1.7	3.5	2.7	2.1	השינוי ברמת המחירים הממוצעת
2.5	3.9	2.3	2.5	1.5	1.1	0.7	0.7	0.8	1.3	השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק
4.0	4.2	4.8	5.3	5.9	6.2	6.9	7.0	8.3	10.5	שיעור האבטלה
										שיעור מקבלי דמי אבטלה
43.7	39.6	35.3	34.5	31.8	30.4	25.0	23.5	20.7	17.4	בקרב הבלתי מועסקים
50.6	49.6	48.4	47.7	45.8	46.7	46.2	45.5	45.8	46.2	שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע
77.5	78.2	77.2	76.2	75.5	74.5	74.0	72.8	71.8	69.4	שיעור התעסוקה בקרב בני 25-64

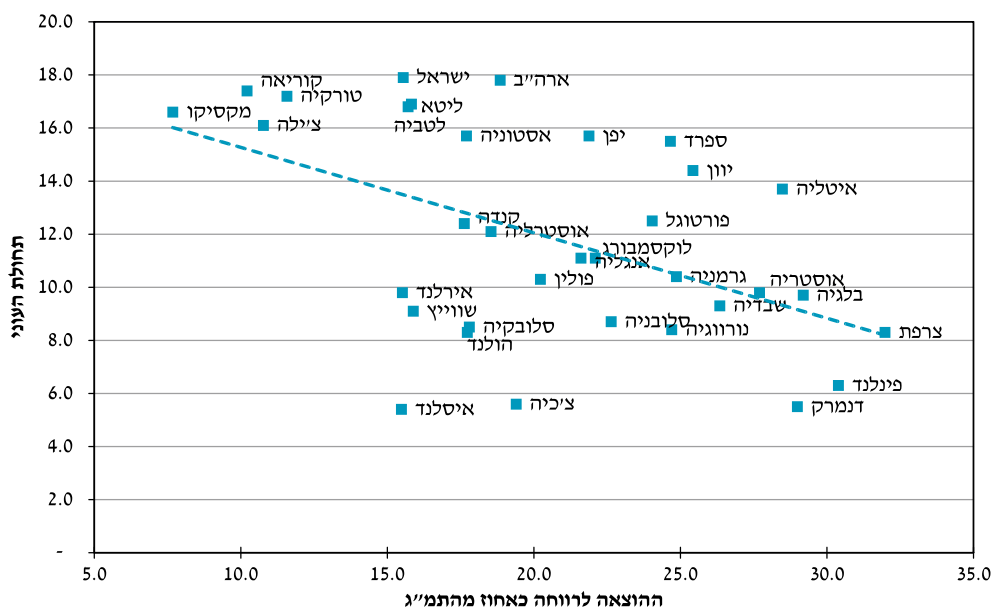
ההוצאה לרווחה ותחולת העוני לפי קבוצת גיל –

השוואה בינלאומית

המדיניות החברתית קובעת את גובה ההוצאה לרווחה, הנמדדת לצורך השוואה בינלאומית כאחוזים מהתמ"ג של כל מדינה. נציג להלן השוואה בינלאומית של ההוצאה לרווחה כאחוז מהתמ"ג לפי מרכיביה השונים ובהתאם לקבוצת הגיל שהיא מיועדת לה.

הקשר בין גובה ההוצאה לרווחה לבין תחולת העוני במדינות המפותחות מוצג בתרשים 2: תחילה הקשר בין סך ההוצאה החברתית לתחולת העוני הכללית באוכלוסייה (תרשים א2), ולאחר מכן הקשר בין ההוצאה לרווחה לכל אחת משלוש קבוצות הגיל (ילדים, אנשים בגיל העבודה וקשישים) לבין תחולת העוני בכל קבוצה (תרשימים ב2, ג2 ו-ד2, בהתאמה). סך ההוצאה החברתית לכל קבוצה מתוקן לנפש (לפי שיעורה באוכלוסייה)⁴.

תרשים א2: ההוצאה לרווחה כאחוז מהתמ"ג ותחולת העוני בקרב משפחות השוואה בינלאומית*, 2015-2017



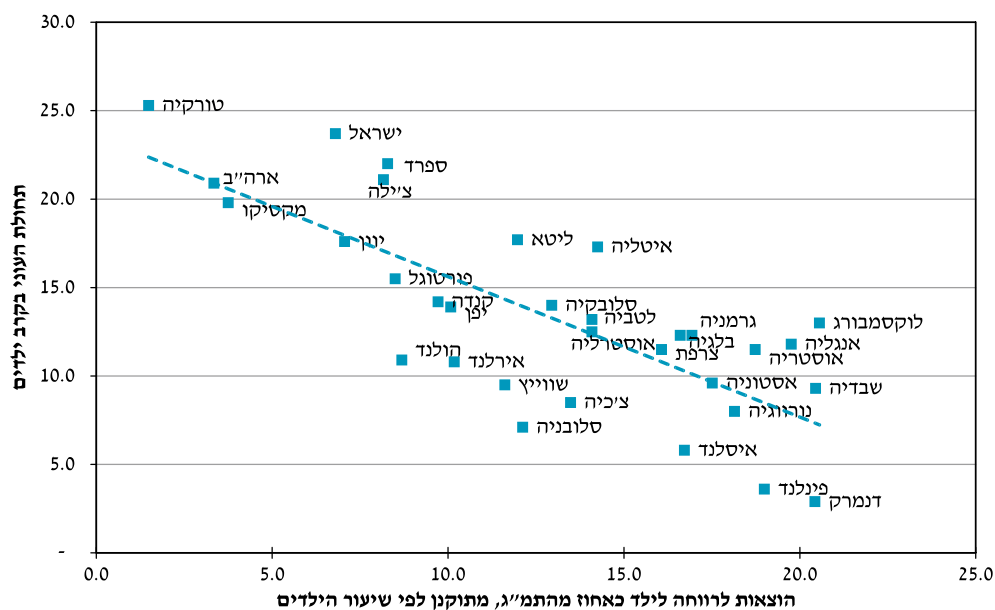
* הנתון העדכני ביותר מבין השנים. מקור הנתונים: עוני והוצאות חברתיות – OECD, גודל קבוצות האוכלוסייה – הבנק העולמי.

4 הנתון המוצג הוא סך ההוצאה על רווחה לקבוצת אוכלוסייה כאחוזים מהתמ"ג, מחולק בחלקה של הקבוצה באוכלוסייה. נתון זה משקף את ההוצאה על כל פרט בקבוצה כשיעור מהתוצר לנפש. לדוגמה, בילדים מוצגת ההוצאה על רווחה לילד כשיעור מהתוצר לנפש.

מן התרשימים עולה כצפוי קשר שלילי בין סך ההוצאה לרווחה לתחולת העוני, וקשר שלילי גם בין הוצאה חברתית לילדים ולקשישים לבין תחולת העוני שלהם. עם זאת, נראה שבגיל העבודה הקשר בין גובה ההוצאה לרווחה לתחולת העוני נחלש בשל חשיבותה של התעסוקה, המחלישה את התלות במדיניות הרווחה, ואולי גם משום שהוצאות הרווחה המיועדות בחלקן לאנשים בגיל העבודה עשויות לפגוע בתמריץ לעבוד. תופעה זו אינה קיימת או קיימת פחות בקרב הקבוצות שאינן בגיל העבודה – ילדים וקשישים – כפי שמעיד הקשר השלילי בין ההוצאה החברתית לכל אחת מהקבוצות לתחולת העוני שלהן. בישראל, הקשר ההפוך בין הוצאות הרווחה לתחולת העוני מתבטא באופן ברור ביותר בקרב ילדים.

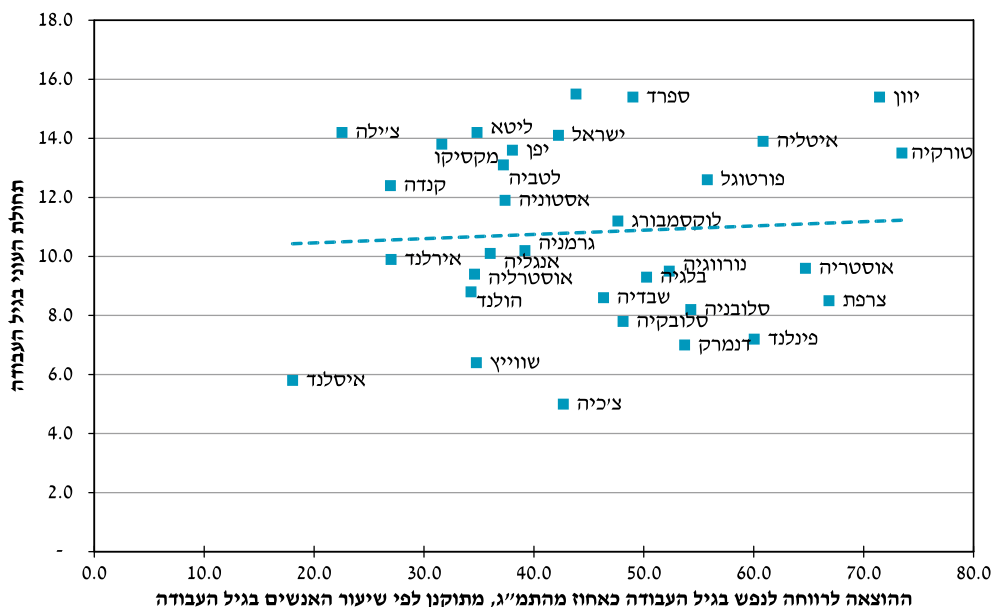
ההוצאות לרווחה סווגו לקבוצות הגיל השונות בהתאם לפילוח מדד ה- SOCX של ה-OECD: קצבאות משפחה סווגו לילדים; קצבאות הקשורות באי כושר השתכרות, הוצאות לתוכניות התערבות בשוק העבודה וקצבת אבטלה סווגו לגיל העבודה; והוצאות על קצבת זיקנה סווגו לקשישים.

תרשים 2: ההוצאה לרווחה לילד כאחוז מהתמ"ג לנפש ותחולת העוני בקרב ילדים - השוואה בינלאומית, 2015-2017*



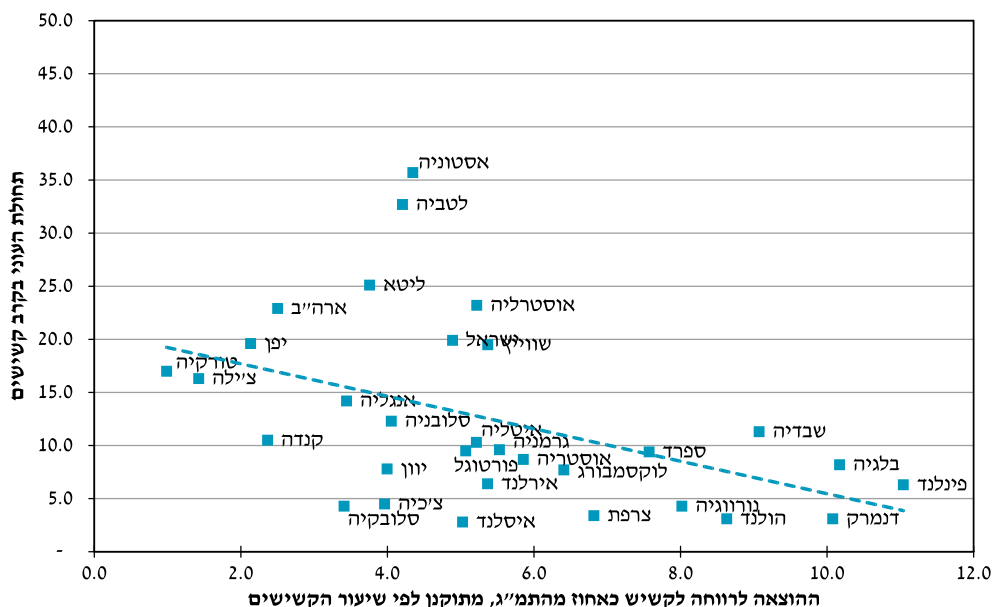
* ראו הערה בתרשים 2

תרשים ג2: ההוצאה לרווחה לנפש בגיל העבודה כאחוז מהתמ"ג לנפש ותחולת העוני בגיל העבודה - השוואה בינלאומית, 2015-2017*



* ראו הערה בתרשים א2

תרשים ג2: ההוצאה לרווחה לקשיש כאחוז מהתמ"ג, מתוקנן לפי שיעור הקשישים ותחילת העוני בקרב קשישים - השוואה בינלאומית, 2015-2017*



* ראו הערה בתרשים א2

ממדי העוני והאי שוויון בישראל ב-2017⁵

קו העוני ורמת החיים

מ-2012, עם ביטולו של סקר ההכנסות המשולב של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נמדדו העוני והאי-שוויון לפי סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, הכולל – נוסף על נתוני הוצאות – גם נתוני הכנסות מפורטים של המשפחות ושינויים בחישוב הנתונים לעומת שנים קודמות. שינויים אלה יצרו שבר בסדרה ולכן נוצרה בעיה בהשוואה ישירה ל-2011.⁶

בדומה לשנים שקדמו לה, גם ב-2017 עלו הכנסות משקי הבית לסוגיהן – תוצאה של הגידול בשכר וברכיבי הכנסה נוספים כגון הכנסה מהון וקרן השתלמות, ושל הגידול בתשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי – קצבאות ילדים, הבטחת הכנסה וקצבת הנכות. ממוצע ההכנסה הפנויה לנפש תקנית היה 6,385 ש"ח, חציון ההכנסה נטו לפי אותה הגדרה היה 5,477 ש"ח, וקו העוני לנפש תקנית הנגזר ממנו הגיע ל-2,739 ש"ח לחודש. ההכנסה הכלכלית (ההכנסה משכר ומהון) לפני תשלומי מס וביטוח חובה, גדלה בשיעור מתון יותר לעומת 2016, ב-4.8%, וההכנסה הפנויה (זו שלאחר הפחתת מיסים ישירים ודמי ביטוח חובה ותשלומי קצבאות ותמיכות אחרות), עלתה בממוצע ב-4.5%. חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית כמו גם קו העוני עלו ב-4.6% (לוח 3).

לוח 3: קו העוני והכנסה ממוצעת וחצינית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (ש"ח), 2015–2017

הכנסה לנפש תקנית	2015	2016	2017	גידול ריאלי (%)	
				מ-2015 ל-2016	מ-2016 ל-2017
ממוצע	6,023	6,160	6,385	2.8	3.4
חציון	5,053	5,223	5,477	3.9	4.6
קו העוני	2,527	2,612	2,739	3.9	4.6

לוח 4 מציג את ההכנסה שנדרשה ב-2016 ו-2017 כדי להימצא מעל קו העוני לפי גודל המשפחה, כך, משפחה שבה 3 נפשות היתה זקוקה לשם כך ב-2017 ל-7,257 ש"ח (72.2% מהשכר הממוצע), ומשפחה שבה 4 נפשות היתה זקוקה ל-8,764 ש"ח (87.2% מהשכר הממוצע). לעומת זאת במשפחה שבה 5 נפשות עם מפרנס אחד שהכנסתו בגובה השכר הממוצע (10,047 ש"ח) – הכנסה זו לא הספיקה כדי לחלצה מעוני.

5 הנושא מוצג פה בקיצור, הממצאים המלאים בממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2017.
6 להרחבת המשמעויות של שינוי זה, ראו ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2012 ומדידת העוני ומקורות הנתונים בדוח זה.

לוח 4: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה* לפי מספר הנפשות במשפחה, 2016–2017

		קו העוני למשפחה				מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה
		2017		2016			
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש				
34.1	3,423	33.7	3,264	1.25	1		
54.5	5,477	54.0	5,223	2.00	2		
72.2	7,257	71.5	6,920	2.65	3		
87.2	8,764	86.4	8,357	3.2	4		
102.2	10,270	101.2	9,793	3.75	5		
115.8	11,639	114.7	11,099	4.25	6		
129.5	13,008	128.2	12,405	4.75	7		
141.7	14,241	140.4	13,580	5.2	8		
152.6	15,336	151.2	14,624	5.6	** 9		

* השכר הממוצע ל-2016 ול-2017 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המתאימה לכל סקר.
 ** משקלה של כל נפש נוספת הוא 0.40. כך למשל במשפחה שבה 10 נפשות יש 6 נפשות תקניות.

ממדי העוני והאי-שוויון בכלל האוכלוסייה

ב-2017 ירדה במעט תחולת העוני⁷ של משפחות מ-18.5% ל-18.4%, וגם תחולת העוני בקרב נפשות וילדים – 0.7 ו-0.4 נקודות האחוז בהתאמה. ב-2017 חיו בישראל 466,400 משפחות בעוני (עלייה של 0.9% לעומת 2016). מספר הנפשות בעוני היה 1,780,500 (ירידה של 1.2%), 814,800 בהם ילדים. לעומת מדדי תחולת העוני, שרובם ירדו במידה, נתוני עומק העוני וחומרתו⁸ מצביעים על עליות חדות יותר בין שתי השנים (לוח 5).

תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היא תוצאה של תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, ש"מתקנים" את ההכנסה הכלכלית. תשלומי ההעברה, שעיקרם קצבאות הביטוח הלאומי, מגדילים את הכנסת המשפחה, ואילו המיסים הישירים מקטינים אותה. ככל שהמס הישיר שמשפחה ענייה משלמת קטן יותר, הכנסתה הפנויה גדלה וסיכוייה להיחלץ מן העוני גדלים. לוח 5 מראה את הירידה בממדי העוני בכל אחת מהשנים 2015-2017, לאחר תשלומי ההעברה ולאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. מקצת המדדים השתפרו מאוד בעקבות אמצעי המדיניות (ה-FGT, ה-SEN ומדד ג'יני להתחלקות ההכנסות של העניים ירדו למחצית ויותר מערכם), ובמדדי תחולת העוני, בעיקר של ילדים, השיפור מתון יותר.

7 שיעור העניים בכלל האוכלוסייה.
 8 **עומק העוני** (גם: יחס פער ההכנסות) – המרחק של הכנסת המשפחה מהכנסת קו העוני.
חומרת העוני – מרחק זה תוך מתן משקל גבוה יותר למשפחות עניות.

ללא המיסים הישירים השיפור המתקבל גבוה יותר, משום שאלו אמנם פועלים להקטנת האי-שוויון בין ההכנסות, אך אינם יעילים להפחתת העוני שכן הם מקטינים את ההכנסה הפנויה של העניים. מרבית העניים אינם מגיעים לסף מס ההכנסה ולכן אינם משלמים אותו, ולכן השפעת המיסוי על ההכנסה הפנויה שלהם ניכרת רק בדמי ביטוח הבריאות ודמי הביטוח הלאומי.

תרומת אמצעי המדיניות להפחתת העוני ירדה ב-1.7%: שיעורי המשפחות שחולצו מעוני ירד מ-36% ב-2016 ל-35.4% ב-2017, ושיעור הנפשות ירד מ-24.5% ל-24.3% בהתאמה. שיעור הילדים שנחלצו עלה – בכ-5%, והגיע ב-2017 ל-11.8% (לוח 5).

לוח 5: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2015–2017

מדד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
2015			
תחולת העוני			
משפחות	29.7	17.6	18.7
נפשות	28.6	19.8	22
ילדים	35.2	27.5	29.7
יחס פער הכנסות העניים (%)	56.1	35.2	35.2
מדד *FGT	0.426	0.1723	0.1785
מדד *SEN	0.216	0.093	0.105
מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.4333	0.1923	0.1977
2016			
תחולת העוני			
משפחות	28.6	16.5	18.7
נפשות	28.6	19.8	22
ילדים	35.2	27.5	30.8
יחס פער הכנסות העניים (%)	53.9	33	34.1
מדד *FGT	0.4034	0.1551	0.1619
מדד *SEN	0.212	0.088	0.101
מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.413	0.1829	0.1861
2017			
תחולת העוני			
משפחות	28.6	16.5	18.7
נפשות	27.5	18.7	20.9
ילדים	33	26.4	29.7
יחס פער הכנסות העניים (%)	56.1	34.1	35.2
מדד *FGT	0.4185	0.1717	0.1781
מדד *SEN	0.209	0.091	0.103
מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.426	0.1978	0.2024

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

לוח 6: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2017-2015

הירידה במדדי העוני (אחוזים)						מדדי העוני
מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים			מתשלומי ההעברה בלבד			
2017	2016	2015	2017	2016	2015	
35.4	36.0	34.6	41.5	42.0	41.2	תחולת העוני
24.3	24.5	24.5	31.7	32.2	32.0	משפחות
11.8	11.6	13.6	19.8	20.9	20.6	נפשות
36.6	37.8	36.5	38.0	39.6	37.7	ילדים
57.5	59.9	58.1	59.0	61.6	59.6	יחס פער הכנסות העניים*
						מדד *FGT

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

לוח 7: מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה לפי הכנסה כלכלית ופנויה, 2017-1999

שנה	לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה ומיסים ישירים	הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים (%)
1999	0.5167	0.3593	30.5
2002	0.5368	0.3677	31.5
2003	0.5265	0.3685	30.0
2004	0.5234	0.3799	27.4
2005	0.5225	0.3878	25.8
2006	0.5237	0.3923	25.1
2007	0.5134	0.3831	25.4
2008	0.5118	0.3853	24.7
2009	0.5099	0.3892	23.7
2010	0.5045	0.3841	23.9
2011	0.4973	0.3793	23.7
2012	0.4891	0.3770	22.9
2013	0.4766	0.3634	23.7
2014	0.4777	0.3712	22.3
2015	0.4719	0.3653	22.6
2016	0.4646	0.3577	23.0
2017	0.4585	0.3520	23.2
השינוי במדד (אחוזים)			
2017 לעומת 1999	-12.7	-2.1	
2017 לעומת 2002	-17.1	-4.5	
2017 לעומת 2015	-2.9	-3.8	
2017 לעומת 2016	-1.4	-1.6	

בדיקה של מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה הכלכלית ובהכנסה הפנויה לנפש תקנית לאורך זמן, מראה עלייה מ-1999 עד 2006 והתייצבות עד 2009. מ-2010 המדד שוב יורד, בהדרגה, עם ירידה גדולה במיוחד ב-2013 ותיקון שלה ב-2014. מ-2002, עם החלת הקיצוצים בקצבאות והחרפתם ב-2003 ו-2004-2017, ירד האי-שוויון לפי ההכנסה הכלכלית בשיעור של 14.6% – לעומת ירידה קטנה יחסית (4.3%) באותה תקופה באי-שוויון לפי ההכנסה הפנויה. בעוד שהעלייה מ-2002 עד 2006 נבעה בעיקר ממדיניות הממשלה בתחום הקצבאות, הירידה לאחר מכן הושפעה בעיקר מהשינויים החיוביים באי-שוויון לפי ההכנסה הכלכלית⁹, כלומר מהגידול בתעסוקה ולאחר מכן גם מהגידול בשכר הריאלי, בין היתר כתוצאה מהגידול הניכר בשכר המינימום. הירידה הגדולה יותר במדד ג'יני לפי ההכנסה הפנויה בהשוואה למדד לפי ההכנסה הכלכלית ב-2017 (1.6%-ו-1.4% בהתאמה), היא בין היתר תוצאה של השינויים במדיניות הקצבאות ובייחוד העלייה ברמת החיים היחסית של קשישים בעלי הכנסה נמוכה, זאת בעקבות העלייה המתמשכת בקצבאות להשלמת הכנסה בזיקנה מ-2015.

עוני לפי קבוצות אוכלוסייה

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן במגמות ובשינויים בממדי העוני בשנים 2017-2016 (לוחות 8-11). לוח 8 מציג את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה בקבוצות השונות, ולוחות 9 ו-10 מציגים את חלקן של הקבוצות האלה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה. בלוח 11 מובאים הערכים של יחס פער ההכנסות לפי קבוצות האוכלוסייה.

קשישים

תחולת העוני של משפחות הקשישים עלתה מ-20.8% ב-2016 ל-21.8% ב-2017, אך עומק העוני וחומרתו ירדו ב-1.2% ו-1.6% בהתאמה (בקרב משפחות שבראשן קשיש על פי חוק. בקרב משפחות שבראשן קשיש לפי ההגדרה הישנה, המדדים הללו עלו).

בתחילת 2017 הוגדלה תוספת השלמת הכנסה לקצבאות זיקנה ושאיירים, בהמשך להגדלות הקצבאות האלה בסוף 2015, כדי לקרב את קצבת הזיקנה הכוללת לקו העוני (לפי גודל המשפחה) ולהשוות את מצבם של היחידים והזוגות לקו העוני הרלוונטי לכל אחד, ברוח המלצות הוועדה למלחמה בעוני. כך לדוגמה, מינואר 2017 הקצבה ליחיד ללא תלויים בתוספת השלמת הכנסה הועלתה ב-60-131 ש"ח לפי קבוצת הגיל, ולזוג ב-95-212 ש"ח. תוספות אלה שיפרו את מצבם של קשישים בעוני, הגם שלא היה בהן די כדי לחלץ את כלל הקשישים מעוני.

העליות המתונות בשיעור הקשישים העניים על אף צעדי המדיניות הללו נובעות מהשינויים החיוביים בשוק העבודה: העלייה הגדולה ברמת החיים של האוכלוסייה העובדת, הנובעת

9 ייתכן שחלק מהירידה במדד האי-שוויון היא טכנית וקשורה במעבר מסקר הכנסות לסקר הוצאות, בשל הקושי לעמוד על מקורות ה"שבר" בין שתי סדרות הסקרים.

מהעלייה הריאלית בשכר ומהעלייה בתעסוקה – הרחיקה את האוכלוסייה הלא עובדת (לרבות הקשישים) מצמיחה זו, וללא התוספות בקצבאות סביר להניח שמצבם של הקשישים העניים היה חמור בהרבה.

ענבים וחרדים

תחולת העוני של ערבים ירדה בין 2016 ל-2017 מ-49.2% ל-47.1% כמו גם בקרב ילדים ונפשות, אך עומק העוני וחומרתו עלו, בשיעורים של 10% ו-22% בהתאמה. גם תחולת העוני של חרדים ירדה, לפי הכנסה כלכלית ולפי הכנסה פנויה (מ-2014 מידת הדתיות של יהודים נקבעת סובייקטיבית על-ידי המרואיין ולכן התווסף למאפיינים של ראש משק הבית המשתנה "חרדי לפי הגדרה סובייקטיבית" שהחליף את ההגדרות העקיפות של החרדים בעבר).

משפחות עם ילדים ומשפחות חד-הוריות

תחולת העוני של משפחות עם ילדים, המהוות יותר ממחצית המשפחות העניות, ירדה בין 2016 ל-2017 מ-23% ל-21.6%, אך עומק העוני וחומרתו עלו ב-5.6% ו-12.3% בהתאמה. תחולת העוני ירדה בעיקר בקרב המשפחות הקטנות (1-3 ילדים), מ-17.4% ל-15.9%. בקרב המשפחות הגדולות (5 ילדים ויותר) תחולת העוני ירדה ב-4.1% לפי ההכנסה הפנויה, וב-3.4% על פי ההכנסה הכלכלית. לעומת זאת, יחס פער ההכנסות למדידת עומק העוני עלה בקרב כלל המשפחות עם ילדים ב-2.2%.

תחולת העוני במשפחות החד-הוריות ירדה בן שתי השנים מ-26.0% ל-24.1%, בעיקר כתוצאה מהשינויים בשוק העבודה, שכן גם תחולת העוני הכלכלי ירדה בקרבן מ-40.9% ל-38.2%. ב-2017 שיעור המועסקים בקבוצה זו עלה לכ-90% בשל גידול של 3.2 נקודות האחוז בשיעור התעסוקה¹⁰. נראה כי הרפורמה שהחלה ב-2017, שבמסגרתה הופחת מ-60% ל-25% שיעור הקיזוז משכרן של אמהות חד הוריות המקבלות גמלת קיום (הבטחת הכנסה או מזונות) – סיפקה תמריץ לעבודה באוכלוסייה זו, והדבר בא לידי ביטוי גם בממדי העוני. אלא שלמרות השיפור, שיעור העוני במשפחות אלה, שברובן המכריע עד שלושה ילדים, מגיע ל-24.4% לעומת 15.9% במשפחות עם 1-3 ילדים בכלל האוכלוסייה. זהו פער ניכר, המתקיים למרות שיעורי התעסוקה הגבוהים יותר של המשפחות החד הוריות, והוא נובע מעבודה במשרה חלקית, בדרך כלל מחוסר ברירה, גמלת קיום נמוכה ומענק עבודה נמוך גם אם גבוה יחסית למקבלי מענק אחרים.

10 נראה כי הממצאים לקבוצה זו, שהיא קטנה למדי, נוטים לתנודות בסקר, שכן ב-2016 נרשמה תופעה הפוכה – תחולת העוני עלתה ושיעורי התעסוקה ירדו לעומת 2015, שגם בה תחולת העוני היתה נמוכה בהרבה מהשנה שקדמה לה.

לוח 8: תחולת העוני לפי קבוצת אוכלוסייה, 2016 ו-2017

2017			2016			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
מזד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	מזד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	18.4	28.4	1.00	18.5	28.9	כלל האוכלוסייה
						מאפיין של ראש משק הבית
0.73	13.4	24.4	0.72	13.2	24.9	יהודים**
2.36	43.3	58.4	2.78	51.5	64.3	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון***)
2.35	43.1	57.1	2.44	45.1	58.9	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית****)
1.00	18.4	37.3	0.92	17.0	36.4	עולה
2.57	47.1	52.1	2.66	49.2	52.4	ערבי
1.18	21.6	25.9	1.24	23.0	27.4	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.86	15.9	20.4	0.94	17.4	21.6	3-1 ילדים
2.69	49.3	52.8	2.69	49.8	54.7	4 ילדים ויותר
3.34	61.2	64.9	3.45	63.8	67.2	5 ילדים ויותר
1.33	24.4	38.2	1.40	26.0	41.0	משפחות חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
0.69	12.6	18.5	0.73	13.5	19.3	עובד
0.68	12.6	18.9	0.72	13.4	19.7	שכיר
0.70	12.8	15.8	0.79	14.6	16.5	עצמאי
4.12	75.7	93.3	3.75	69.4	91.3	לא עובד בגיל עבודה
1.36	24.9	37.6	1.46	27.0	38.4	מפרנס אחד
0.29	5.4	7.3	0.28	5.2	7.5	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה
1.34	24.7	33.5	1.23	22.7	30.1	עד 30
0.93	17.1	21.9	1.04	19.3	24.5	31-45
0.72	13.3	17.8	0.71	13.1	18.8	46 עד גיל הפנסיה
						גיל של ראש משק בית בגיל פרישה
1.19	21.8	47.9	1.12	20.8	47.7	קשיש*****
1.24	22.8	50.5	1.17	21.6	50.6	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
						השכלה של ראש משק הבית
2.69	49.4	70.6	2.40	44.4	68.3	עד 8 שנות לימוד
1.15	21.1	31.3	1.17	21.7	32.9	9-12 שנות לימוד
0.68	12.5	21.0	0.70	12.9	21.0	13 או יותר שנות לימוד

* מזד הריכוזיות: יחס תחולת העוני לפי הכנסה פנויה. מציין את היחס שבין תחולת העוני בקבוצה לבין זו שבכלל האוכלוסייה.

** כולל לא יהודים שאינם ערבים.

*** ביה"ס האחרון שבו למד/ לומד המרוואיין.

**** רמת דתיות לפי דיווח המרוואיין: חילוני, מסורתי, דתי, חרדי, מעורב.

***** לפי ההגדרה שהייתה נהוגה עד כה: מ-60 לאישה ו-65 לגבר.

***** ההגדרה הותאמה לגיל הפרישה מעבודה על פי חוק גיל הפרישה, ולכן אוכלוסייה זו אינה קבועה, עד שיושלם תהליך העלאת גיל הפרישה.

לוח 9: חלקן של קבוצות נבחרות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה* (אחוזים), 2016

האוכלוסייה הענייה		האוכלוסייה הכללית		כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
						מאפיין של ראש משק הבית
52.2	61.0	62.1	73.5	79.9	85.4	יהודי**
21.0	12.6	18.6	10.1	7.9	4.5	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון***)
23.9	14.9	21.5	12.4	9.9	6.1	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית****)
12.3	18.0	17.5	24.7	16.3	19.7	עולה
47.8	39.0	37.9	26.5	20.1	14.6	ערבי
81.0	55.8	70.5	42.5	65.7	44.9	משפחות עם ילדים - סך הכל
39.3	34.8	36.3	27.7	48.4	37.1	1-3 ילדים
41.8	21.0	34.3	14.8	17.3	7.8	4 ילדים ויותר
28.1	12.5	22.2	8.4	9.4	3.6	5 ילדים ויותר
8.7	8.0	9.6	8.1	6.4	5.7	משפחות חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
75.6	58.7	71.8	53.5	88.7	80.3	עובד
64.6	50.4	63.1	47.5	77.1	69.7	שכיר
10.9	8.3	8.7	6.0	11.6	10.6	עצמאי
15.3	18.1	13.8	15.3	4.3	4.8	לא עובד בגיל עבודה
53.2	44.7	49.2	40.7	26.8	30.6	מפרנס אחד
22.4	14.0	22.5	12.8	61.9	49.6	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה
19.8	19.7	19.7	16.6	17.3	16.0	עד 30
49.6	36.5	43.8	29.6	42.6	34.9	31-45
21.2	20.6	20.0	18.9	30.1	29.2	46 עד גיל הפנסיה
						גיל של ראש משק בית בגיל פרישה
10.3	25.0	17.7	36.7	11.6	22.2	קשיש*****
9.4	23.2	16.5	34.9	10.1	19.9	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
						השכלה של ראש משק הבית
13.7	17.7	13.3	17.4	5.8	7.4	עד 8 שנות לימוד
47.9	43.6	46.8	42.4	39.4	37.3	9-12 שנות לימוד
38.5	38.7	39.9	40.2	54.8	55.4	13 או יותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות שבה.

** כולל לא-יהודים שאינם ערבים.

*** ביה"ס האחרון שבו למד/ לומד המרואיין.

**** רמת דתיות לפי דיווח המרואיין: חילוני, מסורתי, דתי, חרדי, מעורב.

***** לפי ההגדרה שהיתה נהוגה עד כה: מ-60 לאישה ו-65 לגבר.

***** ההגדרה הותאמה לגיל הפרישה מעבודה על פי חוק גיל הפרישה, ולכן אוכלוסייה זו אינה קבועה, עד שיושלם תהליך העלאת גיל הפרישה.

לוח 10: חלקן של קבוצות אוכלוסייה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה* (אחוזים), 2017

האוכלוסייה הענייה		האוכלוסייה בכלל		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)		
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
						מאפיין של ראש משק הבית
52.2	62.6	61.5	73.2	79.8	85.4	יהודי**
19.2	12.0	18.3	10.5	8.4	5.1	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון***)
24.0	15.5	22.5	13.2	10.4	6.6	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית****)
13.0	19.7	17.4	25.8	16.0	19.6	עולה
47.8	37.4	38.5	26.8	20.2	14.6	ערבי
80.1	53.2	69.8	41.2	66.4	45.2	משפחות עם ילדים - סך הכל
38.3	32.5	36.0	26.9	49.3	37.5	1-3 ילדים
41.8	20.7	33.8	14.3	17.1	7.7	4 ילדים ויותר
26.1	11.5	20.9	7.9	8.9	3.5	5 ילדים ויותר
8.5	7.6	9.4	7.7	6.3	5.7	משפחות חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
73.0	55.1	70.3	52.2	88.8	80.3	עובד
62.7	47.3	61.3	46.0	76.1	69.2	שכיר
10.2	7.8	9.0	6.2	12.6	11.1	עצמאי
16.4	19.1	14.4	15.2	4.2	4.6	לא עובד בגיל עבודה
49.9	40.3	48.0	39.3	25.7	29.7	מפרנס אחד
23.1	14.8	22.3	12.9	63.1	50.6	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה
21.4	21.5	21.6	18.9	17.5	16.0	עד 30
47.0	32.0	41.8	26.5	42.0	34.4	31-45
21.3	21.1	19.4	18.3	30.4	29.2	46 עד גיל הפנסיה
						גיל של ראש משק בית בגיל פרישה
11.3	26.9	18.5	38.2	11.8	22.6	קשיש*****
10.4	25.4	17.2	36.3	10.2	20.4	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
						השכלה של ראש משק הבית
14.7	19.6	14.0	18.1	5.9	7.3	עד 8 שנות לימוד
48.0	42.4	45.7	40.5	39.0	36.8	9-12 שנות לימוד
37.2	38.0	40.3	41.4	55.1	55.9	13 או יותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות שבה.

** כולל לא-יהודים שאינם ערבים.

*** ביה"ס האחרון שבו למד/ לומד המרואיין

**** רמת דתיות לפי דיווח המרואיין: חילוני, מסורתי, דתי, חרדי, מעורב.

***** לפי ההגדרה שהיתה נהוגה עד כה: מ-60 לאישה ו-65 לגבר.

***** ההגדרה הותאמה לגיל הפרישה מעבודה על פי חוק גיל הפרישה, ולכן אוכלוסייה זו אינה קבועה עד שיושלם תהליך העלאת גיל הפרישה.

לוח 11: יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה נבחרות.
2016 ו-2017

2017			2016			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	35.2	55.6	1.00	33.7	54.2	סך כל האוכלוסייה
						מאפיין של ראש משק הבית
						יהודי***
0.88	31.1	56.0	0.94	31.6	55.5	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון****)
0.97	34.1	55.8	0.97	32.6	54.9	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית*****)
0.96	33.7	53.9	0.99	33.5	55.3	עולה
0.82	28.7	64.0	0.93	31.3	61.9	ערבי
1.13	39.7	54.9	1.07	36.0	52.1	
1.02	35.9	50.7	1.01	34.0	49.1	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.90	31.5	47.0	0.91	30.8	44.7	3-1 ילדים
1.13	39.8	54.7	1.09	36.9	53.7	4 ילדים ויותר
1.20	42.3	58.3	1.12	37.9	55.6	5 ילדים ויותר
1.01	35.7	56.8	1.04	35.1	55.5	משפחות חד-הוריות
						מצב תעסוקה של ראש משק הבית
0.89	31.4	41.3	0.88	29.9	40.5	עובד
0.89	31.2	41.5	0.88	29.6	40.5	שכיר
0.93	32.8	40.3	0.92	31.0	40.7	עצמאי
1.59	56.0	96.6	1.65	55.8	96.1	לא עובד בגיל עבודה
0.98	34.7	46.2	0.98	32.9	45.5	מפרנס אחד
0.69	24.4	30.9	0.67	22.6	29.6	שני מפרנסים ויותר
						גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה
0.99	34.8	49.3	0.95	32.1	48.4	עד 30
1.04	36.6	51.2	1.01	33.9	48.5	31-45
1.03	36.4	54.2	1.11	37.4	54.1	46 עד גיל הפנסיה
						גיל של ראש משק בית בגיל פרישה
0.82	29.1	75.4	0.85	28.6	75.2	קשיש*****
0.79	27.7	75.8	0.83	28.0	76.3	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
						השכלה של ראש משק הבית
1.18	41.6	71.4	1.10	37.0	68.6	עד 8 שנות לימוד
1.00	35.2	50.6	1.05	35.4	51.1	9-12 שנות לימוד
0.93	32.7	55.8	0.91	30.5	53.1	13 או יותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות שבה.
 ** ממד הריכוזיות: יחס הפערים. מציין את היחס שבין עומק העוני בקבוצה לבין זה שבכלל האוכלוסייה.
 *** כולל לא-יהודים שאינם ערבים.
 **** רמת הדתיות לפי דיווח המרואיין: חילוני, מסורתי, דתי, חרדי, מעורב.
 ***** לפי ההגדרה שהיתה נהוגה עד כה: מ-60 לאישה ו-65 לגבר.
 ***** ההגדרה הותאמה לגיל הפרישה מעבודה על פי חוק גיל הפרישה, ולכן אוכלוסייה זו אינה קבועה, עד שיושלם תהליך העלאת גיל הפרישה.

אינם עובדים בגיל העבודה

על אף ממדיה העצומים, ב-2017 – תחולת העוני של המשפחות שאינן עובדות בגיל העבודה הוסיפה לעלות מ-69% לכ-76%. כלומר, 3 מ-4 משפחות שאינן עובדות בגיל העבודה היות בעוני. בשל חשיבותה של קצבת הילדים להכנסה הפנויה של קבוצת אוכלוסייה זו, ולאור שחיקתה של הקצבה בהשוואה לעלייה ברמת החיים (בניגוד לקצבאות לאזרחים ותיקים) – ירדה תרומת אמצעי המדיניות לצמצום העוני בקבוצה זו בכ-21%. תחולת העוני של ילדים במשפחות אלו עלתה אף היא בין שתי השנים מ-87% לכ-90%. גם מצבן של משפחות אלה הורע: עומק העוני עלה במקצת וחומרתו עלתה בכ-4%.

פער ההכנסות מייצג את מרחקן של המשפחות העניות מקו העוני, ומדד הריכוזיות של יחס פער ההכנסות הוא היחס בין פער ההכנסות בקבוצת אוכלוסייה מסוימת לבין פער ההכנסות בכלל האוכלוסייה הענייה. לעומת מדדים של תחולת העוני שרובם ירדו מעט. עומק העוני וחומרתו עלו ב-2017, בכלל האוכלוסייה ובמרבית קבוצות האוכלוסייה. מדד הריכוזיות של יחס פער ההכנסות ירד בייחוד בקרב משפחות של עולים, אך עלה במשפחות עם 5 ילדים ויותר, משפחות שראשן בן 45 ויותר ובקרב בעלי השכלה של עד 8 שנות לימוד.

עוני לפי ההוצאות

מראשית שנות ה-70 העוני בישראל מוגדר על-פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית במערב. על-פי גישה זו, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, ומשפחה נחשבת לענייה כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה ולא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה.

בשנות ה-90 פותחה בארה"ב גישה יחסית למחצה למדידת עוני, שלפיה נקבעת הוצאת סף על **סל מוצרים בסיסי** (ומהיבט זה הגישה היא אבסולוטית), אך ערכו של סל זה מחושב כאחוז מההוצאה החציונית לצריכת מוצרים בסיסיים. שיטה זו הומלצה כחלופה למדד העוני הרשמי הקיים בארה"ב והיא פותחה בידי ועדת מומחים מהאקדמיה בארה"ב ובבריטניה (National Research Council – NRC) בעקבות יוזמה של הוועדה הכלכלית של הקונגרס, במטרה לסקור לעומק את מדידת העוני הרשמית בארה"ב ולהציע מדידה חלופית. עקרונותיה גובשו לאחר שנים של מחקר תיאורטי ומחקר אמפירי מעמיקים ומקיפים. הוועדה המליצה לבסס את סל המוצרים על הרגלי הצריכה בפועל, כפי שהם משתקפים בסקרי ההוצאות של משקי בית.

נסקור להלן שלושה מדדים חלופיים למדד העוני הקיים שפותחו במינהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי ומחושבים בדומה לגישה לעיל, המתבססת על הוצאות משקי הבית ולא על הכנסותיהם. המדדים הללו מחושבים לפי שלוש שיטות: NRC (National Research Council), MBM (Market Basket Measure) ו-FES (Food Energy Intake and Share). שיטות אלה מביאות בחשבון את הצריכה של המשפחה על מרכיביה השונים בהשוואה אבסולוטית לסל צריכה קבוע מסוים ובהשוואה יחסית לסלי הצריכה של משקי הבית האחרים.

מדידת העוני לפי שיטת ה-NRC

במחקר שפרסם הביטוח הלאומי ב-2004¹¹, נעשה ניסיון למדוד את העוני בישראל לפי גישת ה-NRC (National Research Council), המתבססת בעיקר על חישוב הוצאת סף למשפחה מייצגת (שבה שני מבוגרים ושני ילדים), המחושבת מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה עצמה, כפי שהם באים לידי ביטוי בסקרי הוצאות שעושה הלמ"ס. הסל המשמש בסיס לחישוב הוצאת הסף, כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדיור, בתוספת מוצרים חיוניים נלווים. הוצאת הסף מותאמת להרכבי משפחה אחרים באמצעות סולם שקילות, המביא בחשבון את הרכב המשפחה מבחינת מספר המבוגרים ומספר הילדים שבה. ההכנסה המשווית להוצאת הסף היא ההכנסה הפנויה העומדת לרשות המשפחה (ההכנסה ברוטו מכל המקורות בניכוי מיסים ישירים). עוד מתווסף להכנסה מרכיב של הכנסה בעין אם המשפחה מקבלת דיור ציבורי ומשלמת תשלום שכר דירה מופחת ביחס למחירי השוק¹². משפחה ענייה היא זו שאין בהכנסתה הפנויה כדי לממן את ההוצאה על סל זה.

במחקר הוצגו שתי חלופות לחישוב הוצאת הסף וההכנסה המשווית לה לכל סוג משפחה, הנבדלות ביניהן בהגדרת ההוצאה לדיור: באחת ההוצאה לדיור מתקבלת על-פי סך התשלומים השוטפים לצורך מגורים בדירה (הלוואות ומשכנתאות, שכר דירה וכו'), ובאחרת היא מחושבת על-פי שכר דירה (למתגורר בשכירות) או על-פי שכר הדירה הזקוף (לבעל הדירה). במקרה של משפחה המתגוררת בדירה בבעלותה היא מפוצה מצד ההכנסה. המרכיב המתווסף לצד ההכנסה הוא ההפרש שבין שכר הדירה הזקוף לדירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה¹³.

מדידת העוני לפי שיטת ה-MBM

במחקר אחר של המוסד מ-2011¹⁴ חושב מדד עוני המשלב גישה קנדית וגישה אמריקנית. מדד ה-MBM (Market Basket Measure), כפי שחושב בעבור המשק הישראלי, נמצא על הרצף בין שתי נקודות הקצה של מדד מוחלט ויחסי, והוא שייך לקבוצת המדדים שקו העוני שלהם נגזר מרמת צריכה הולמת של סל מוצרים המשקף אומדן סביר למינימום הולם למחיה. זיקתו למינימום למחיה מאפשרת להשתמש בקו העוני שלו לצורך הערכת ההתאמה של גובה קצבאות הקיום – הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה – שהן רשת הביטחון האחרונה למי שאינו

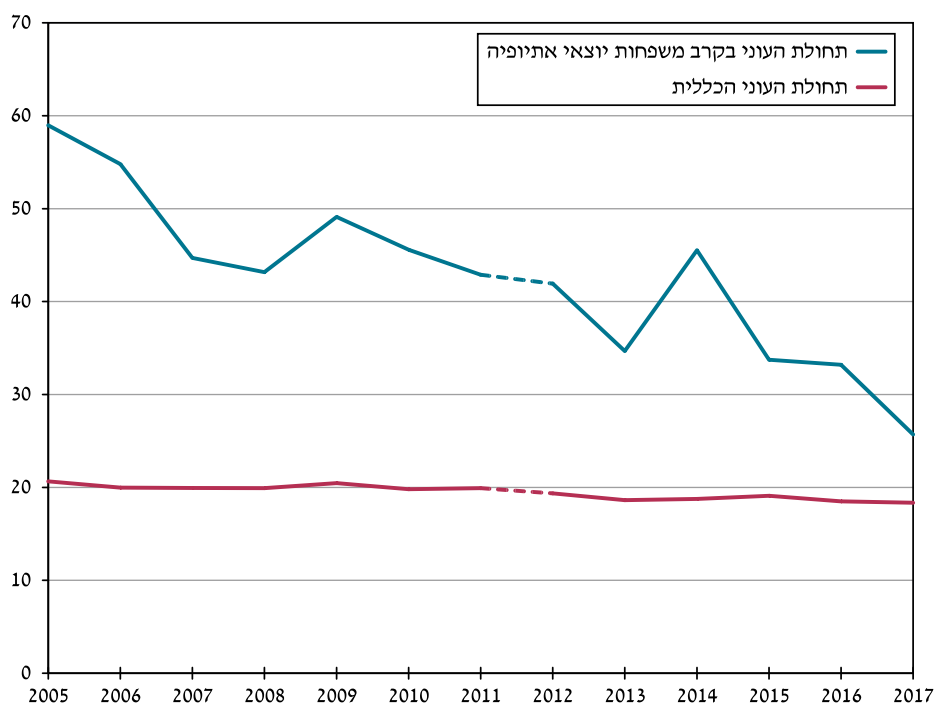
-
- 11 סבג-אנדבלד מ' ואחדות ל' (2004). פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
 - 12 נוסף על המיסים הישירים, מנוכים מההכנסה בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות.
 - 13 בשתי החלופות חישוב ההכנסה המשווית להוצאת הסף מביא בחשבון גם את ההטבה הגלומה בשירותי דיור ציבורי: משפחה המתגוררת בדיור ציבורי (של החברות המשכונות עמידר, עמיגור וכו') מפוצה בהכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.
 - 14 גוטליב ד' ופרומן א' (2011). מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 1997-2009. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

מסוגל לכלכל את עצמו ואת משפחתו. הבדל מרכזי בין מדד ה-NRC ל-MBM הוא בחישוב מרכיב המזון: ב-NRC הוצאות המזון נמדדות על-פי הנתונים בפועל בדומה ליתר הוצאות הסל ההולם (הכולל גם ביגוד, דיור ותוספות שונות) באמצעות מכפיל הוצאות, וב-MBM הן נקבעות נורמטיבית ולא בפועל – לפי עקרונות תזונה על בסיס הרכב המשפחה לפי מין וגיל.

מדידת העוני לפי שיטת ה-FES

שיטת ה-FES (Food Energy Intake and Share) מבוססת על חישוב הוצאת המזון הנורמטיבי על בסיס המלצות של מומחים לתזונה, כך שאדם יוכל לתפקד בצורה נאותה בחיי היומיום. חישוב ההוצאות על מוצרים שאינם מזון מורכב יותר ומבוסס על ממוצע כלשהו של שתי נקודות על הרצף של רמת החיים: רמת חיים מינימלית (food energy intake), שבה תקציב המשפחה מספיק בדיוק לרכישת סל המזון הנורמטיבי, ורמת החיים בפועל של המשפחה, הגבוהה יותר. סימן ההיכר של רמת החיים הזו הוא שההוצאה בפועל על מזון היא כסל המזון הנורמטיבי, וההוצאה על לא-מזון גבוהה מזו שהוצאה המשפחה בנקודה הנמוכה, זאת מאחר שמשפחה בעלת הכנסה המספיקה בדיוק להוצאה על סל המזון הנורמטיבי נאלצת לעשות בחירה קשה בין הוצאות חיוניות על מזון להוצאות ללא-מזון.

תרשים 1: תחולת העוני של משפחות יוצאי אתיופיה בהשוואה לכלל האוכלוסייה, 2005–2017



תיבה 1 עוני בקרב יוצאי אתיופיה

בעקבות הפגנות יוצאי אתיופיה במחאה על מצבם החברתי, נציג בתיבה זו נתונים על מצבם הכלכלי של בני העדה, המוגדרים כאן כעולים או ילדי עולים מאתיופיה. הנתונים עליהם, ככל הנתונים בפרק זה, מבוססים על סקרי הלמ"ס: סקר הוצאות 2017, סקרי הכנסות עד 2011 וסקרי הוצאות מ-2012.

הממצאים מראים שעל אף השיפור במצבה הכלכלי של אוכלוסייה זו בעשור האחרון – עלייה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה, עלייה בהכנסות מעבודה וירידה בתחולת העוני – תחולת העוני בקרבם עדיין גבוהה בהרבה לעומת האוכלוסייה הכללית. בקרב משקי הבית תחולת העוני אומנם ירדה בעקבות מכמעט 60% לפני כעשור ל-25.7% ב-2017¹, אך היא עדיין גבוהה בכ-40% יותר משל האוכלוסייה הכללית וכמעט כפולה משל האוכלוסייה היהודית (תרשים 1). יוצאי אתיופיה עניים יותר גם בקרב עולים – 28.0% לעומת 18.4% בהתאמה. בקרב משפחות עם ילדים תחולת העוני שלהם דומה לזו של האוכלוסייה הכללית: 22.1% ו-21.6% בהתאמה (לוח 1).

בשונה מאוכלוסיות אחרות בעוני, תחולת העוני הגבוהה של יוצאי אתיופיה אינה נובעת משיעורי תעסוקה נמוכים, כי אלה דווקא גבוהים במיוחד: 91.2% מן המשפחות עובדות וב-67.5% יש שני מפרנסים או יותר, לעומת 80.3% ו-50.6% באוכלוסייה הכללית בהתאמה. לפי ממצאים שאינם מוצגים כאן, הירידה בתחולת העוני בעשור האחרון מוסברת בעיקר בעלייה בשיעורי התעסוקה, אך שיעורי המשפחות העניות עדיין גבוה – 49.7% מן המשפחות עם מפרנס אחד ו-10.6% ממשפחות עם שני מפרנסים לפחות, בהשוואה ל-24.9% ו-5.4% בהתאמה באוכלוסייה הכללית (לוח 1).

תחולת העוני הגבוהה באוכלוסייה זו היא תוצאה גם של פערי השכלה: בעלי השכלה יסודית (עד 8 שנות לימוד) אמנם עניים פחות מהאוכלוסייה הכללית, אך בעלי השכלה תיכונית ועל תיכונית עניים יותר. זאת ועוד: יוצאי אתיופיה משכילים בממוצע פחות מהאוכלוסייה הכללית: ול-21.4% מהם השכלה יסודית לעומת 7.3% באוכלוסייה הכללית, ל-29.0% השכלה על תיכונית לעומת 55.9% מהאוכלוסייה הכללית (לוח 1).

מנתונים אלה עולות שלוש מסקנות:

- בעלי השכלה נמוכה מתקשים להיחלץ מעוני גם עם שיעורי השתתפות גבוהים בשוק העבודה. מכאן עולה הצורך לחזק את רשת הביטחון הסוציאלי כמו גם לדאוג להכשרתם בשוק העבודה, ובכך לאפשר לבעלי כל רמות ההשכלה לחיות ברווחה.
- הנגישות המוגבלת להשכלה היא כנראה תוצאה של אי-שוויון בהזדמנויות (חינוך והשכלה) בכל אחד משלבי החיים והמוסדות השונים של מערכת החינוך, עובדה העלולה לפגוע בהם בטווח הארוך.
- גם מי שהצליחו להתגבר על הנגישות המוגבלת להשכלה, נמצאים בהסתברות גבוהה מזו של האוכלוסייה הכללית להימצא בעוני – עובדה שיכולה להצביע על קיומה של אפליה, נוסף על הפערים בהזדמנויות².

1 התנודות בתחולת העוני בעשור האחרון עשויות לנבוע מהמדגם הקטן שבסקרים.
2 מתוכנן מחקר נפרד שבו ייבדקו לעומק הבדלים אלה והגורמים להם.

החישובים השונים בשיטה זו נעשו פעמיים: פעם אחת תוך שימוש בהכנסה בכסף של המשפחה ופעם שנייה בהכללת ההכנסה בעין. במסגרת הנתונים שבידינו כיום עיקר ההכנסה בעין הוא תוצאה של בעלות על דירת המגורים.

תחולת עוני

בשלוש שיטות המדידה שנסקרו לעיל, המתבססות על סל צריכה ויש בהן כאמור מרכיב אבסולוטי, ממדי העוני בדרך כלל יורדים לאורך זמן (לוח 12). כך, בין 2014 ל-2017 ירדו ממדי העוני לפי ה-NRC וה-FES על פי ההכנסה בכסף מ-16.9% ל-16.3% ומ-16.1% ל-12.9% בהתאמה. שיעור העוני של משפחות ירד במדד הרשמי בתקופה המקבילה מ-18.8% ל-18.4%, כלומר נותר יציב למדי. הסיבה לכך היא שהיחסיות של המדד הרשמי משתנה במקביל לעלייה ברמת החיים הכללית, ואילו במדדים המערבים גישה אבסולוטית תיתכן עלייה ברמת החיים הכללית לצד ירידה בהוצאות הבסיסיות הדרושות בסל הצריכה שנקבע.

ככלל, ממדי העוני לפי ההכנסה הכוללת את זקיפת הדיור בבעלות, בדרך כלל נמוכים מן הממדים לפי ההכנסה בכסף (במדדים שבהם אפשר להשוות בין שתי החלופות), כלומר הכללת רכיב הבעלות על דירה מקטינה את הפערים בין משפחות בחברה. מגמות הירידה העקבית בשיעורי העוני משותפות לשיטות השונות גם במקרה של המדידה על פי ההכנסה הכוללת, חוץ ממדד ה-MBM שמצביע על תנודות קלות בארבע השנים שבלוח. רמת העוני ב-2017 לפי המדדים המבוססים על ההוצאה (חוץ מה-MBM) בדרך כלל נמוכה בכ- 4-5 נקודות האחוז מהמדדים המתקבלים לפי השיטה הרשמית.

לוח 12: תחולת עוני במשפחות, נפשות וילדים לפי הגישות השונות, 2014-2017

השנה	NRC			FES			MBM		
	משפחות	נפשות	ילדים	משפחות	נפשות	ילדים	משפחות	נפשות	ילדים
לפי הכנסה בכסף									
2014	16.9	20.1	27.7	16.1	23.9	36.0			
2015	16.6	19.2	26.4	15.4	22.1	33.7			
2016	16.7	19.3	26.5	14.0	21.3	32.8			
2017	16.3	18.8	25.6	12.9	19.6	30.1			
לפי הכנסה כוללת									
2014	15.0	19.2	27.7	15.5	23.8	36.5	34.4	23.4	17.9
2015	14.4	18.1	26.4	14.6	21.9	34.4	38.2	25.7	19.8
2016	14.0	17.8	26.0	13.3	21.1	33.5	38.1	25.6	19.2
2017	14.0	17.7	25.7	12.4	19.6	30.8	35.4	24.2	18.4

לוח 13: תחולת עוני והוצאת סף להרכבי משפחה שונים לפי גישות ה-NRC,
ה-FES וה-MBM. 2017-2016

MBM		MBM		FES		FES		NRC		NRC		הרכב משפחה
2017		2016		2017		2016		2017		2016		
תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	
לפי הכנסה בכסף												
				7.6	1,934	7.7	1,910	22.0	3,027	21.3	2,973	מבוגר יחיד
				6.1	3,860	6.1	3,836	11.6	4,917	11.8	4,829	שני מבוגרים
				6.5	5,868	8.4	5,830	11.0	6,066	12.1	5,958	שני מבוגרים+ ילד
				10.7	7,672	13.7	7,648	13.5	7,129	13.6	7,002	שני מבוגרים+ שני ילדים
				17.2	9,681	18.6	9,618	15.7	8,127	17.3	7,982	שני מבוגרים+ שלושה ילדים
				35.4	11,562	37.0	11,421	29.4	9,075	34.0	8,913	שני מבוגרים+ ארבעה ילדים
				53.9	13,389	57.1	13,279	44.7	9,982	44.5	9,804	שני מבוגרים+ חמישה ילדים
				22.4	5,919	25.2	5,732	23.9	5,586	21.7	5,487	מבוגר+ שני ילדים
לפי הכנסה כוללת												
14.8	3,656	14.6	3,547	5.9	2,421	6.1	2,395	14.0	3,586	13.1	3,504	מבוגר יחיד
10.0	6,196	9.4	6,026	3.8	4,830	3.2	4,809	8.1	5,826	8.2	5,692	שני מבוגרים
14.5	8,039	19.2	7,829	7.4	7,344	8.4	7,308	12.4	7,188	12.7	7,023	שני מבוגרים+ ילד
22.4	9,725	22.6	9,486	11.4	9,601	14.7	9,587	14.7	8,447	14.4	8,252	שני מבוגרים+ שני ילדים
22.7	11,420	26.7	11,138	16.3	12,115	18.6	12,057	16.6	9,630	16.9	9,408	שני מבוגרים+ שלושה ילדים
42.0	13,022	45.0	12,682	36.8	14,470	38.8	14,318	28.3	10,753	32.1	10,505	שני מבוגרים+ ארבעה ילדים
55.2	14,563	62.8	14,208	53.5	16,756	58.5	16,647	42.6	11,828	44.6	11,556	שני מבוגרים+ חמישה ילדים
39.7	7,587	35.5	7,340	32.4	7,408	28.8	7,185	28.2	6,619	27.9	6,467	מבוגר+ שני ילדים

ניתוח הנתונים של תחולת העוני והוצאת הסף (ההוצאה המינימלית הנדרשת כדי לא להיחשב עני) ל-2017-2016 לפי כל אחת מהשיטות, מראה כי במרבית סוגי המשפחה תחולת העוני לפי

ההכנסה הכוללת (שבה מרכיב הזקיפה לדיור בבעלות) נמוכה יותר מאשר לפי ההכנסה בכסף. עם זאת, במשפחות צעירות למדי, עם 1 או 2 ילדים, עם שני הורים או חד-הוריות, אין הדבר כך, אולי משום שבהן יש שיעור נמוך למדי של בעלות על דירות. הדמיון בתחולות העוני בשיטת ה-FES, בין שההכנסה בעין נכללת ובין שלא – גדול יותר בדרך כלל מאשר בשיטת ה-NRC.

לפי שלוש השיטות למדידת עוני לפי ההוצאות יש התאמה בין מספר הילדים לתחולת העוני, כך שעל פי הדגם המוכר מנתוני העוני הרשמיים תחולת העוני עולה עם הגידול במספר הילדים.

ערכי הוצאות הסף למשפחות קטנות לפי שיטות ה-NRC וה-MBM גבוהים מערכי הוצאות הסף לפי ה-FES, ובמשפחות גדולות היחס הפוך (לוח 13). בהתאם לכך מתקיים אותו היחס גם לתחולות העוני. הבדל זה נובע מסולם השקילות שבשיטות ה-NRC ו-MBM, השונה בין ילדים למבוגרים, בשונה מהחישוב בשיטת ה-FES.

ההוצאה בכסף שפחות ממנה הוגדר מבוגר יחיד כעני ב-2017 היתה כ-3,000 ש"ח לפי ה-NRC, ונמוכה בהרבה על פי שיטת ה-FES, פחות מ-2,000 ש"ח. הכנסת רכיב הדיור בבעלות לחישוב מעלה את ההוצאה בכ-500 ש"ח בשני המקרים. במעבר מנפש אחת לשתי נפשות, סולם השקילות הגלום במדד ה-FES מספק הכי פחות יתרון לגודל – הוא מעלה את ההוצאה בכסף פי שניים ואת ההוצאה הכוללת אף יותר. ערכי ההוצאה המוחלטים הגבוהים ביותר בהשוואה בין השיטות כאשר כוללים את ההוצאה בעין על דיור בבעלות, מתקבלים במדד ה-MBM, שב-2017 היו גבוהים במעט אף מאלה שמניב החישוב על פי המדד הרשמי.

תיבה 2: השפעת קצבאות הילדים על חילוף מעוני – השוואה בינלאומית

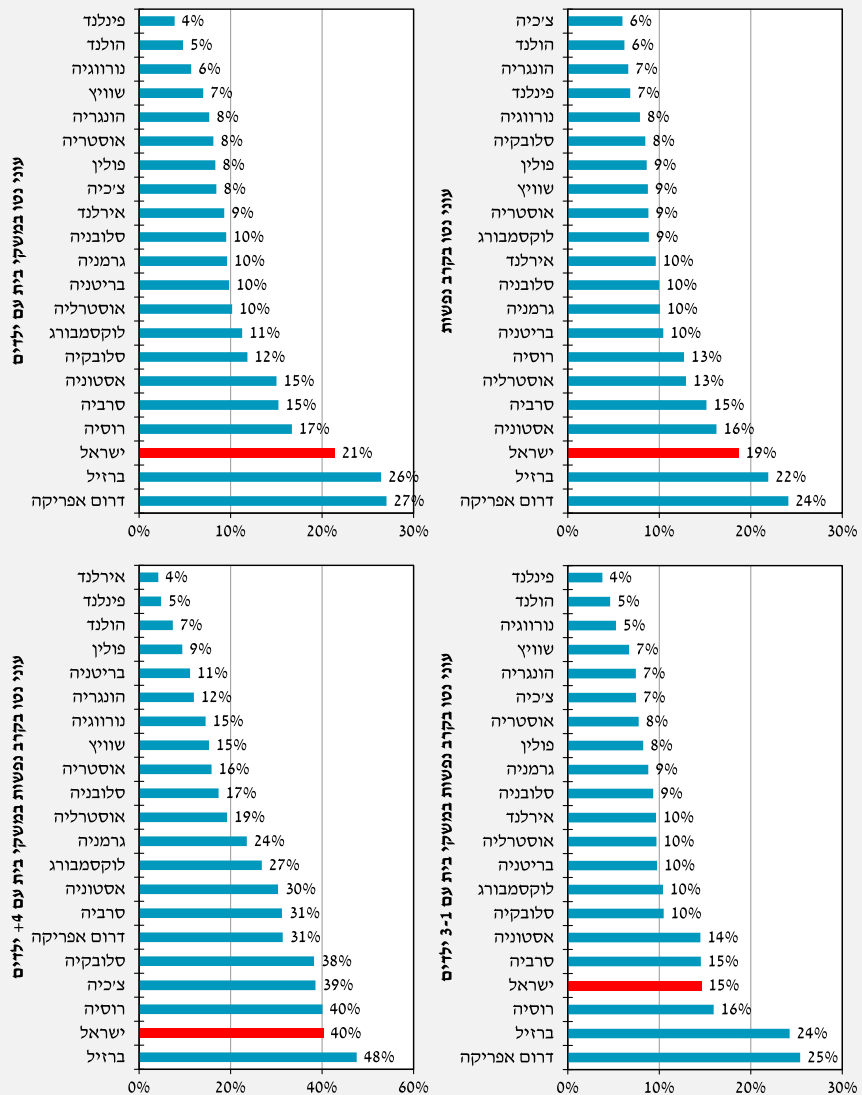
תשלום קצבאות ילדים הוא אחד הכלים של ממשלות כדי לסייע למשפחות עם ילדים – במימון ההוצאה הכבדה הכרוכה בגידולם, בשיפור מצבן הכלכלי, ובמקרה של אוכלוסייה חלשה אף בחילוצה מעוני.

גובה הקצבה בכל מדינה משתנה על-פי המדיניות החברתית של הממשלה. נתוני ה-LIS (Luxembourg Income Study – סקר ההכנסות של לוקסמבורג)¹ מאפשרים לבחון את תפקידן של קצבאות הילדים בחילוף מעוני של משקי בית באותן מדינות הנתונים שיש עליהן מידע עדכני על קצבאות אלה. לכל מדינה חושבו קו העוני ושיעורי העוני לפי ההכנסה לנפש תקנית² לפני העברות הממשלה ומיסים ולאחריהן, ולפני ההעברות והמיסים בתוספת קצבת ילדים.

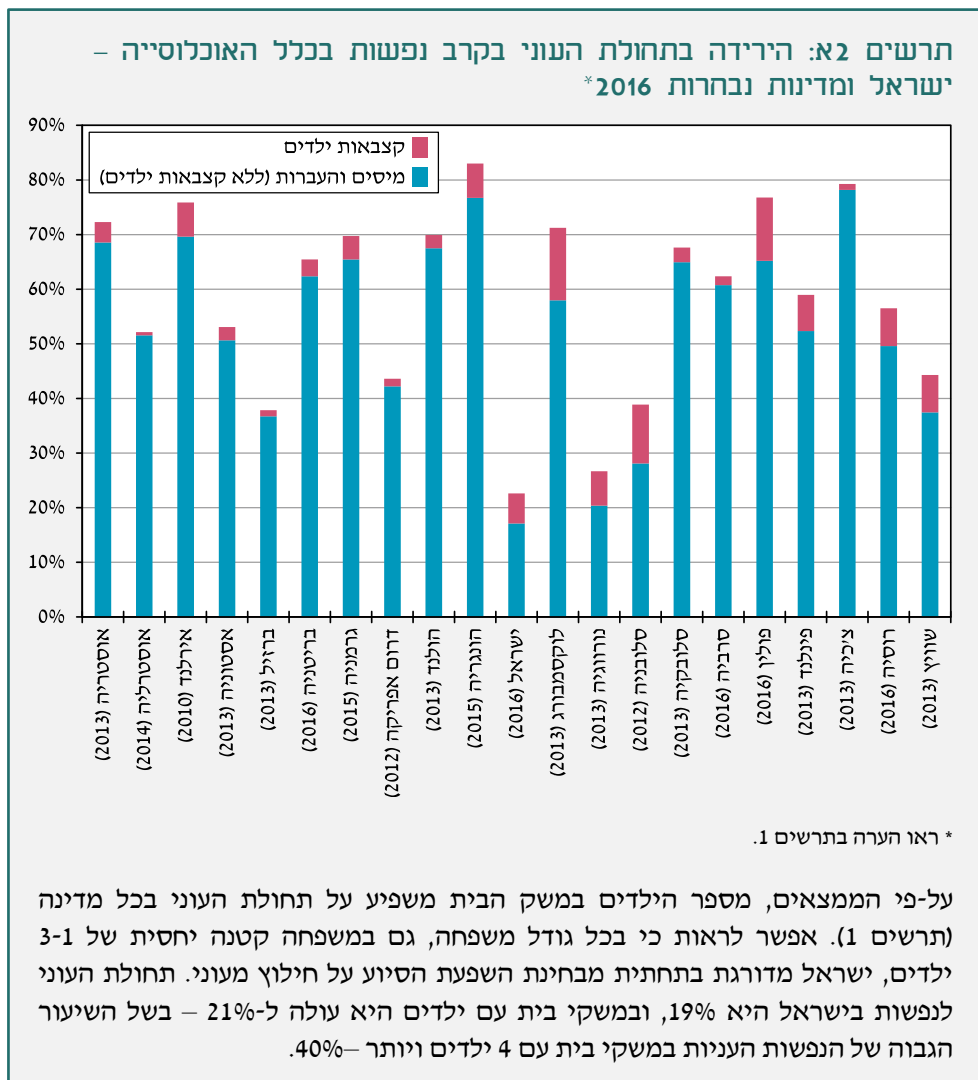
1 [/https://www.lisdatacenter.org](https://www.lisdatacenter.org)

2 החישוב נעשה לפי הגדרת ה-OECD. מספר הנפשות התקניות הוא שורש מספר הנפשות במשק הבית.

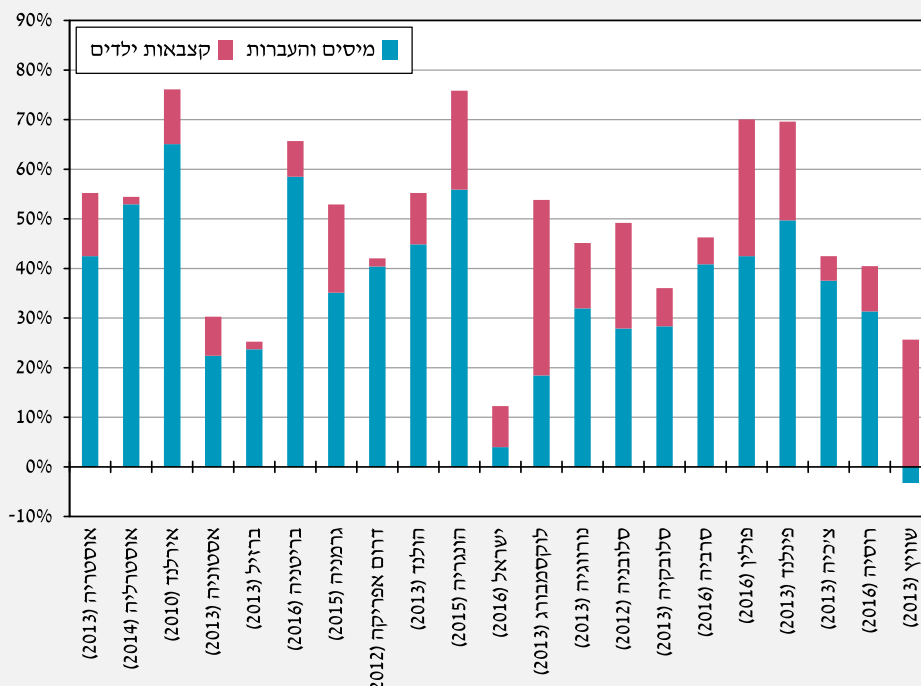
תרשים 1: תחולת העוני בקרב נפשות לאחר תשלומי העברה ומיסים, לפי מספר הילדים במשק הבית – ישראל ומדינות נבחרות, 2016 *



* מקור הנתונים: LIS, נתוני ישראל ל-2016, שאר המדינות – 2010-2016



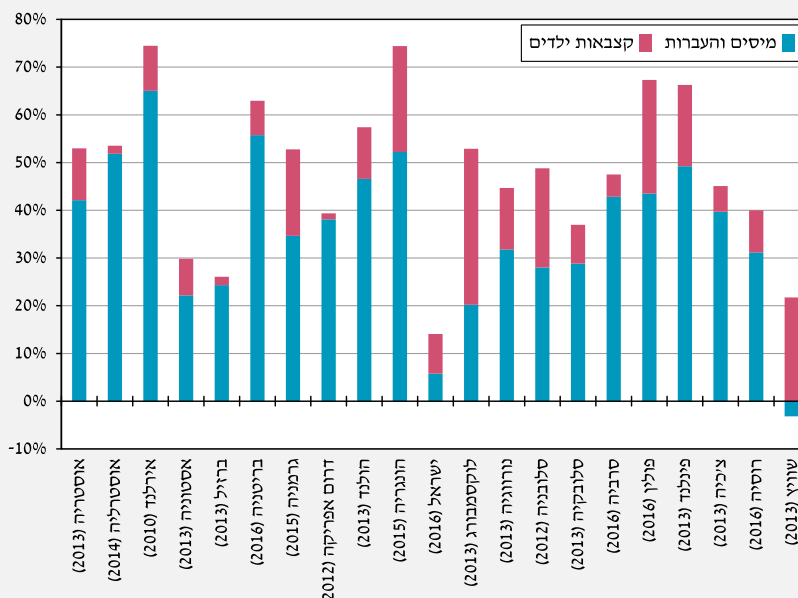
תרשים 2: הירידה בתוחלת העוני בקרב נפשות במשקי בית עם ילדים – ישראל ומדינות נבחרות 2016*



* ראו הערה בתרשים 1.

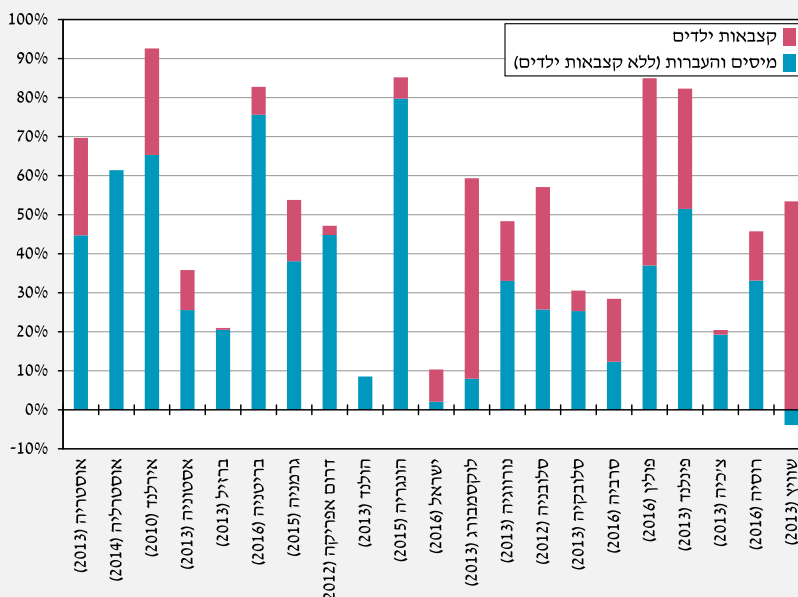
כאשר בוחנים את ההשפעה הישירה של קצבאות הילדים על החילוץ מעוני בהשוואה לכלל מדיניות הממשלה (תשלומי העברה ומיסים), אפשר לראות הבדלים ניכרים בין המדינות ובין הרכבים שונים של משקי הבית כמוצג בתרשים 2. ההשפעה הכוללת מיוצגת בחיבור של שני הצבעים בכל עמודה, וההשפעה של קצבאות הילדים מיוצגת בכחול. כפי שאפשר לראות, בישראל כלל אמצעי המדיניות מביאים לירידה של כ-23% בתחולת העוני (השיעור הנמוך ביותר במדינות שבהשוואה), 6% בהם בשל קצבאות הילדים. ללא קצבאות הילדים היה שיעור הירידה כ-17% בלבד. בקרב נפשות במשקי בית עם ילדים, מדיניות הממשלה מורידה את תחולת העוני ב-12%, כ-8% בהם בשל קצבאות הילדים. לשם השוואה, מדינות אחדות, כמו שווייץ, לוקסמבורג, פינלנד ופולין, מצליחות במידה רבה (יותר מ-20%) למגר את העוני בקרב משפחות עם ילדים.

תרשים ג': הירידה בתוחלת העוני בקרב נפשות במשקי בית עם 3-1 ילדים – ישראל ומדינות נבחרות *2016



* ראו הערה בתרשים 1.

תרשים גד': הירידה בתחולת העוני בקרב נפשות במשקי בית עם 4 ילדים ויותר – ישראל ומדינות נבחרות *2016



* ראו הערה בתרשים 1.