
רווחה, עוני ופערים חברתיים

2

1. 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 והוצאות השנתיים שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה באופן שוטף¹.

הפרק פותח במעמדה של ישראל מבחינת ההוצאה הציבורית לרווחה ב-2015 (סעיף 2) ובהמשכו מוצגים בו גם ממצאים וניתוחים נבחרים הנוגעים לממדי העוני והאי-שוויון² בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD (סעיף 3). לאחר מכן מובאים הממצאים העיקריים על ממדי העוני והאי שוויון באוכלוסייה כולה על-פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל³ (סעיף 4), ולבסוף מוצגת סקירה קצרה של שלושה ממדי עוני חלופיים שפותחו במינהל המחקר והתכנון של המוסד במהלך השנים וממצאי העוני העולים מהם לשנים 2013 ו-2014 (סעיף 5). לפרק שתי תיבות: תיבה 1 מרחיבה את ההשוואה הבינלאומית של ממדי העוני לפי קבוצות גיל, על-פי סיווג משטרי הרווחה של אספינג אנדרסן⁴, ותיבה 2 מציגה נתונים ראשוניים מסקר מקדים (pretest) על ביטחון תזונתי בקרב המשפחות שנשאלו על כך בסקרים של 2011 ו-2012, כלומר הנתונים בסקר יהיו "נתוני אורך" של הסקרים הקודמים.

לפרק שני נספחים (בחלקו האחרון של הדוח): **מדידת העוני ומקורות הנתונים**, ובו תיאור מפורט של שיטת מדידת העוני ומקורות הנתונים, **ולוחות עוני ואי-שוויון** המרחיבים את המידע בנוגע לממצאי העוני והאי-שוויון.

1 פירוט והרחבה של שיטת המדידה ומקורות הנתונים מוצגים בנספח **מדידת העוני ומקורות הנתונים**.

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

3 סעיף 3 הוא סיכום מקוצר של הפרסום **ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2014**, המופיע באתר הביטוח הלאומי.

4 Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton University.

2. ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל ב-2014

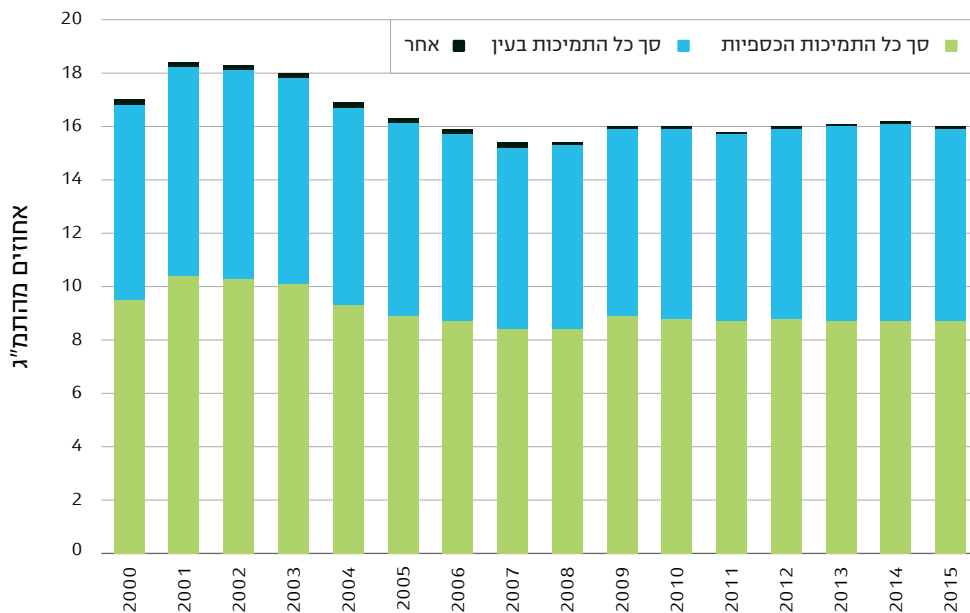
ב-2015 הוצאות הרווחה הציבוריות היוו 16.1 נקודות אחוז של התמ"ג. שיעור זה, שהגיע לשיאו בשנים 2003-2001 (והיה כ-20% מהתוצר), ירד בעקביות עד 2006 ונעצר מאז ברמה של 16%-17% מהתמ"ג (תרשים 1, לוח 1).

ב-2015, יותר ממחצית ההוצאה (8.7% מהתמ"ג), יועדה לתמיכה בכסף, והיתר (7.2%) לתמיכה בעין, כלומר שירותים לאזרחים, שעיקרם שירותי בריאות. עם השנים חלקה של התמיכה בכסף בהוצאות הרווחה במונחי תמ"ג נשחק במידה מסוימת לעומת חלקם של השירותים בעין, שעלה במתינות. חלקה של ההוצאה בעין בכלל הוצאות הרווחה התייצב על כ-7% בשנים 2006-2012 ומאז עלה במעט עד 7.4% ב-2014 ו-7.2% ב-2015. התמיכה בכסף, שמשנת 2010 עד 2014 היתה 8.7%-8.8% מהתמ"ג, נותרה ב-2015 באותה הרמה.

התמיכה בכסף לאנשים בגיל העבודה ירדה בעקביות ובהדרגה, מ-5.6% מהתמ"ג בשיאה בשנת 2001 עד 3.8% ב-2015 - מגמה המשקפת בעיקר את הקיצוץ בקצבאות. התמיכה לקשישים עלתה מ-4.6% ב-2013 ל-4.9% מהתמ"ג ב-2014 ו-2015. בתחום התמיכות בעין עלה חלקה של ההוצאה לבריאות במתינות אך בעקביות בין 2011 ל-2014, מ-5.4% מהתמ"ג ל-5.7% ממנו, וב-2015 ירד מעט ל-5.5%.

תרשים 1

ההוצאה הציבורית לרווחה כאחוז מהתמ"ג - ישראל, 2000-2015



מקור הנתונים לישראל: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 1

ההוצאה הציבורית לרווחה לפי מרכיביה, 2010-2015

2015	2014	2013	2012	2011	2010	
16.1	16.3	16.1	16.0	15.8	16.0	סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה
8.7	8.7	8.7	8.8	8.7	8.8	סך כל התמיכות הכספיות
3.8	3.8	3.9	3.9	4.0	4.0	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה*
2.9	2.9	3.0	3.1	3.1	3.2	ביטוח לאומי
0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	גמלאות כספיות אחרות**
4.9	4.9	4.8	4.9	4.8	4.8	תמיכות לקשישים***
2.5	2.5	2.4	2.5	2.5	2.5	ביטוח לאומי
2.3	2.4	2.3	2.3	2.2	2.2	פנסיה לעובדי מדינה
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	סיוע בשכר דירה
7.2	7.4	7.3	7.1	7.0	7.1	סך כל התמיכות בעין
1.6	1.6	1.6	1.5	1.4	1.5	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה****
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	תמיכות לקשישים
5.5	5.7	5.6	5.5	5.4	5.5	בראות וסיעוד
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	אחר*****

מקור: נתוני הלמ"ס ועיבודים למינהל המחקר, לפי כללי הסיווג של ה-OECD בשאלון SOCX.
 * הסיוע בשכר דירה למשפחות בגיל העבודה נכלל בגמלאות בעין בתמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה.
 ** בסעיף זה נכלל גם מענק ההכנסה (מס הכנסה שלילי).
 *** קצבאות שאירים הועברו ל"תמיכות לקשישים" אף שחלקן הקטן מופנה לאוכלוסייה בגיל העבודה.
 **** גמלאות בעין הקשורות לגמלאות בכסף בתחומי שאירים, אי-כושר בעבודה, משפחה וכו'.
 ***** בעיקר התערבות אקטיבית בשוק העבודה.

3. ממדי העוני לפי גיל – השוואה בינלאומית

בהתאם לשינוי במצבי החיים במהלך השנים, גם תחולת העוני בגילים שונים. כך לדוגמה - מצב התעסוקה, גובה ההכנסה מעבודה והמצב המשפחתי משתנים במהלך החיים ומשפיעים על מצבו הכלכלי של הפרט ועל ההסתברות להיות עני.

במדידת העוני לפי ה-OECD⁵, ההסתברות של ילד בישראל להיות עני היא 25.0% לפי נתוני סקר הוצאות 2014, והיא הגבוהה ביותר לעומת קבוצות הגיל האחרות. הסתברות זו יורדת ככל שחולפות השנים, ל-18.2%, 15.8% ו-10.0% בגילים 18-25, 26-50 ו-51-65 בהתאמה. בגיל הפרישה עולה שוב

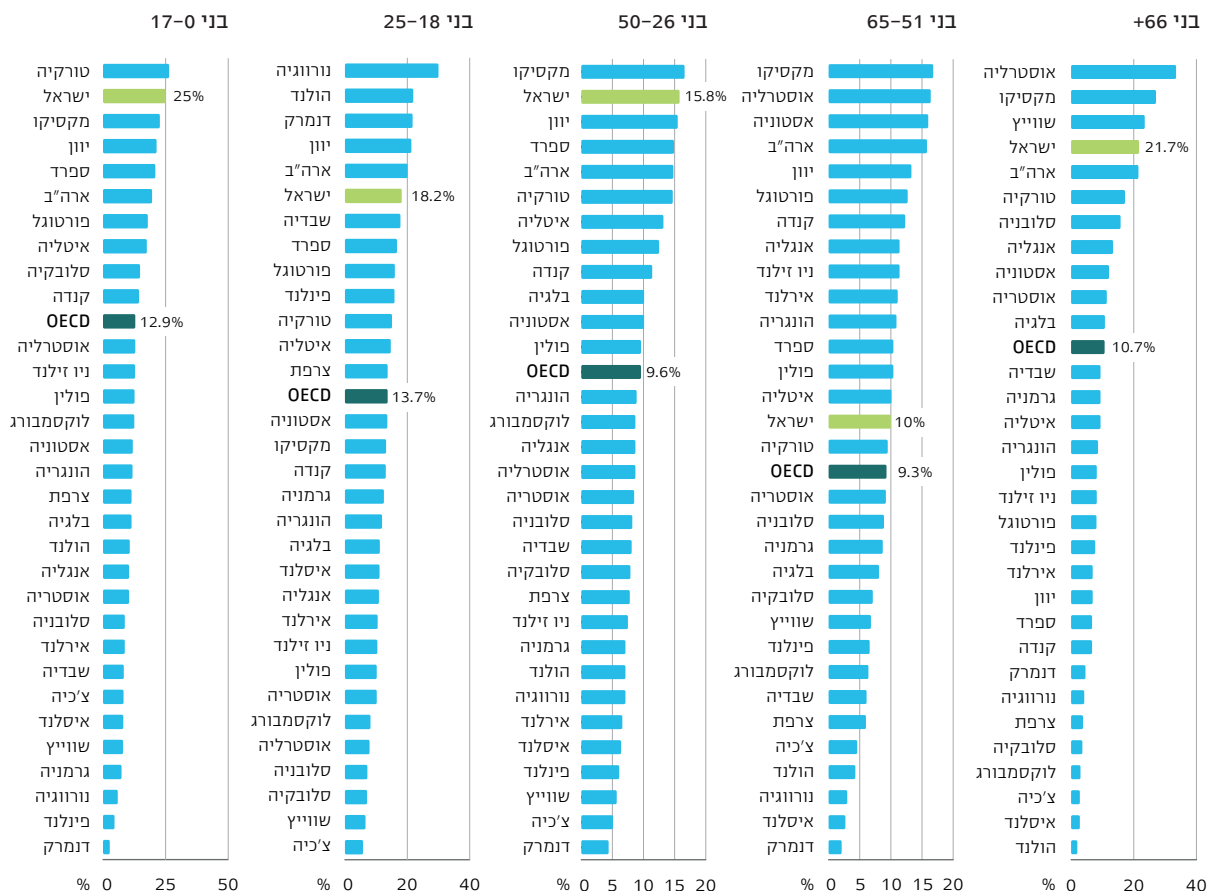
5 מדידת העוני במדינות ה-OECD, בדומה לישראל, מבוססת על קו העוני המחושב כמחצית החציון של ההכנסה הפנויה לנפש תקינה. עם זאת, יש הבדלים קטנים הנוגעים בעיקר למרכיב סולם השקילות השונה (המנגנון המשמש להשוואת רמת החיים בין משפחות בגדלים שונים).

ההסתברות להיות עני ומגיעה על-פי נתוני 2014 ל-21.7%. ההשוואות שלהלן מבוססות על נתוני ה-OECD המעודכנים לכל מדינה לשנים 2011-2014 בהתאם לזמיונות⁶ ועל סקר הוצאות 2014 לישראל, ונעשו כולן על-פי הגדרת העוני הנהוגה ב-OECD.

בשונה מישראל, שבה קבוצת הגיל הענייה ביותר היא הילדים, קבוצת הגיל הענייה ביותר בממוצע בקרב מדינות ה-OECD היא הצעירים בני 18-25 - 13.7% בהם עניים (תרשים 2). בדומה לישראל, גם בקרב המדינות המפותחות ההסתברות להיות עני פוחתת בממוצע במדינות הללו בשנים שלאחר מכן, ל-9.6% ו-9.3% בגילים 26-50 ו-51-65 בהתאמה, וגדלה בגיל הפרישה ל-10.7%. הירידה בתחולת העוני במהלך החיים הבוגרים ועלייתה לאחר מכן בגיל הפרישה, הן בישראל והן במדינות המפותחות, עולות בקנה אחד עם העלייה בהכנסות מעבודה בשנות העבודה והירידה בהן עם ההגעה לגיל פרישה.

תרשים 2

תחולת עוני בקרב נפשות לפי גיל - השוואה בינלאומית, שנים נבחרות*



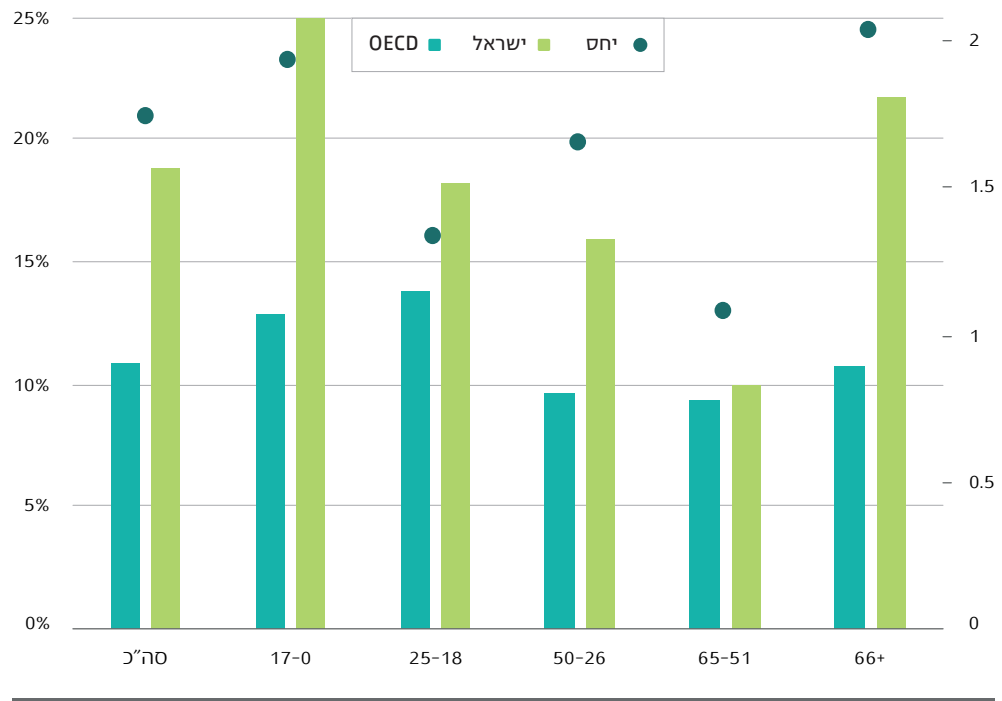
* ראו הערה 6.

6 נתוני ה-OECD בפרק זה הם העדכניים ביותר הזמינים: קנדה - ל-2011, פינלנד, הולנד וארה"ב - ל-2013, הונגריה - ל-2014 ושאר המדינות ל-2012. נתוני ישראל מבוססים על סקר הוצאות משקי בית של 2014.

תחולת העוני גבוהה בישראל לעומת מדינות ה-OECD במרבית קבוצות הגיל, חוץ מבני 51-65 (מבוגרים לפני גיל הפרישה), שתחולת העוני שלהם, 10.0%, דומה לזו שבקרב המדינות שבהשוואה - 9.3%. עובדה זו מלמדת על השונות הרבה ברמת העוני בישראל לפי קבוצות גיל ועל האי-שוויון הגבוה בהיבט הזה לעומת הממוצע במדינות המפותחות.

תחולת העוני בקרב כלל הנפשות בישראל גבוהה מזו שב-OECD בכ-74%. שיעור זה מושפע בעיקר מרמת העוני בקרב ילדים ומבוגרים בגילאי פרישה, שהן כפולות מאלה שבמדינות ה-OECD (ראו תרשים 3, שבו היחס בין שני המדדים לכל קבוצת גיל מיוצג בעיגולים שערכיהם מופיעים בציר הימני).

תרשים 3
תחולת עוני בקרב נפשות לפי גיל - השוואה לממוצע ה-OECD



4. עוני ואי שוויון ב-2014

קו העוני ורמת החיים

מ-2012, עם ביטולו של סקר ההכנסות המשולב של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, חושבו 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-2011.⁷

ב-2013 נעשה הסקר בשיטות דומות לאלו של 2012, אך התברר כי הנתונים לשיעור התעסוקה שבו חיוביים במידה גדולה שאינה מתיישבת עם נתונים ממקורות מידע אחרים: על-פי הסקר, שיעור התעסוקה של הגילים העיקריים בשוק העבודה (25-64) זינק ב-4 נקודות האחוז ומספר המועסקים עלה ב-10% בהשוואה לשיעורים נמוכים בהרבה בשנים דומות (לוח 2). הדבר השפיע על ממדי העוני, שירדו בשנה זו.⁸ ב-2014 התמתן במעט הפער בין שיעור התעסוקה בסקר ההוצאות לבין שיעור התעסוקה על-פי המקורות האחרים, אך היה עדיין גבוה למדי.

בדומה ל-2013 גם ב-2014 עלו הכנסות משקי הבית לסוגיהן, בין היתר כתוצאה מהגידול בתעסוקה ובשכר על פי נתוני סקר הוצאות משקי הבית ושל העלייה ברכיבי הכנסה נוספים, למשל ההכנסה מפנסיה (לוח 3). ממוצע ההכנסה הפנויה לנפש תקנית היה כ-5,900 ש"ח. חציון ההכנסה לפי אותה הגדרה היה כ-4,900 ש"ח, וקו העוני לנפש תקנית, הנגזר ממנו, הגיע ל-2,461 ש"ח לחודש. ההכנסה הפנויה הממוצעת לנפש תקנית, זו שלאחר הפחתת מיסים ישירים ודמי ביטוח חובה והוספת קצבאות ותמיכות אחרות, עלתה ב-3.3%, וחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית כמו גם קו העוני עלו ב-2.4%.

לוח 2

אינדיקטורים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים), 2006-2015

2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	הגורם המשפיע
5.2	2.6	3.3	2.9	5.0	5.5	1.3	3.1	6.1	5.8	שיעור הצמיחה של התוצר המקומי
-0.6	0.5	1.5	1.7	3.5	2.7	3.3	4.6	0.5	2.1	שיעור השינוי ברמת המחירים בכל תקופת סקר לעומת קודמתה
2.7	1.5	1.1	0.7	0.7	0.8	-2.5	-0.4	1.8	1.3	שיעור השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק
5.2	5.9	6.2	6.9	7.0	8.3	9.4	7.6	9.1	10.5	שיעור האבטלה
34.5	31.8	30.4	25.0	23.5	20.7	23.2	19.6	17.3	17.4	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים
47.6	45.8	46.7	46.2	45.5	45.8	47.3	46.8	47.5	46.2	שכר מינימום כאחוז מהשכר הממוצע
76.2	75.5	74.5	74.0	72.8	71.8	70.7	71.9	70.9	69.4	שיעור תעסוקה בקרב בני 25-64

מבדיקת נתוני העוני כאחוז מהשכר הממוצע אפשר לראות, שב-2014, בדומה לשנים קודמות, קו העוני למשפחה שבה ארבע נפשות לדוגמה, מגיע לכ-86% מהשכר הממוצע, ובמשפחה שבה שש נפשות או יותר אין די בשכר של מפרנס אחד כדי להיחלץ מעוני, ועליה להגדיל את שכרה בכ-14%⁹ (שש נפשות) עד כ-50% כדי להימצא מעל קו העוני (תשע נפשות) (לוח 4).

7 להרחבת המשמעויות של שינוי זה, המקשה כאמור על השוואה ישירה בין 2011 ל-2012, ראו **ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2012** וכן נספח **מדדת העוני ומקורות הנתונים** בדוח זה.

8 ההברות וההסתיוגויות הנובעות ממצב מיוחד זה, המקשה על השוואה ישירה לא רק בין 2011 ל-2012 אלא גם בין 2012 ל-2013, מפורטות ב**ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי 2013**.

9 חישוב זה אינו מביא בחשבון את הקצבאות והמיסוי הישיר; הראשונות פועלות להגדלת ההכנסה הפנויה והשני להקטנתה.

לוח 3

הכנסה ממוצעת וחצינית לנפש תקנית לאחר תשלומי העברה ומסים ישירים וקו העוני (ש"ח), 2012-2014

שיעורי גידול ריאלי (%)	ש"ח			הכנסה לנפש תקנית	
	מ-2013 ל-2014	מ-2012 ל-2013	2014		
3.3	2.7	5,904	5,691	5,458	ממוצע
2.4	4.4	4,923	4,783	4,513	חציון
2.4	4.4	2,461	2,392	2,256	קו העוני

לוח 4

מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה* לפי מספר הנפשות במשפחה, 2013-2014

קו העוני למשפחה				מספר הנפשות התקניות במשפחה	מספר הנפשות במשפחה
2014		2013			
אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש		
33.6	3,077	32.5	2,989	1.25	1
53.8	4,923	51.9	4,783	2	2
71.3	6,522	68.8	6,338	2.65	3
86.1	7,876	83.1	7,653	3.2	4
100.9	9,230	97.4	8,968	3.75	5
114.4	10,461	110.3	10,164	4.25	6
127.8	11,691	123.3	11,360	4.75	7
140.0	12,799	135.0	12,436	5.2	8
150.7	13,783	145.4	13,393	5.6	**9

* השכר הממוצע שחושב ל-2013 ול-2014 הוא ממוצע משוקלל של השכר הממוצע למשרת שכיר (עובדים ישראלים) בתקופה המתאימה לתקופת הסקר

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

מדדי העוני והאי-שוויון בכלל האוכלוסייה

ב-2014 תחולת העוני של משפחות, נפשות וילדים עלו במעט לעומת 2013: מ-18.6% ל-18.8% במשפחות, מ-21.8% ל-22.0% בנפשות ומ-30.8% ל-31.0% בילדים. לעומת השינויים הקלים הללו, המדדים של עומק העוני וחומרת העוני 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, המוגדרת כהכנסה מעבודה ומהון לפני מיסים. 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 במדדי העוני המושגת בכל אחת מהשנים, כאשר מביאים

בחשבון את תשלומי ההעברה בלבד וכאשר מוסיפים את המיסים הישירים לאמצעי המדיניות של הממשלה. במקצת המדדים מושג שיפור רב בעקבות אמצעי המדיניות (מדדי FGT, מדד SEN ומדד ג'יני להתחלקות הכנסות של העניים יורדים למחצית ויותר מערכם), ובמדדי תחולת העוני, בעיקר של ילדים, השיפור מתון יותר.

אפשר לראות שהשיפור המתקבל אם לא מביאים בחשבון את המיסים הישירים גבוה יותר מהשיפור המתקבל עם המיסים הללו, זאת משום שהמיסים הישירים 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 מס זה, ולכן השפעת המיסוי על ההכנסה הפנויה שלהם ניכרת רק בדמי ביטוח הבריאות ודמי הביטוח הלאומי.

לוח 5

ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2012-2014

ממד העוני	תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים
2012			
משפחות	19.4	17.4	30.3
נפשות	23.5	21.0	31.4
ילדים	33.7	30.8	39.0
יחס פער הכנסות העניים (%)*	34.4	33.7	56.3
מדד FGT*	0.041	0.035	0.134
מדד SEN*	0.111	0.098	0.236
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.200	0.196	0.435
2013			
משפחות	18.6	16.6	28.6
נפשות	21.8	19.1	28.7
ילדים	30.8	27.6	35.7
יחס פער הכנסות העניים (%)*	32.8	32.8	56.2
מדד FGT*	0.035	0.030	0.124
מדד SEN*	0.099	0.086	0.217
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.189	0.184	0.443
2014			
משפחות	18.8	16.9	29.1
נפשות	22.0	19.9	29.1
ילדים	31.0	28.1	35.0
יחס פער הכנסות העניים (%)*	34.6	33.6	56.3
מדד FGT*	0.038	0.033	0.125
מדד SEN*	0.105	0.092	0.219
מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*	0.196	0.192	0.439

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

לוח 6

השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה
לפי מדדי עוני נבחרים, 2012-2014

אחוז הירידה						מדדי העוני
מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים			מתשלומי ההעברה בלבד			
2014	2013	2012	2014	2013	2012	
תחולת העוני (%)						
35.5	34.9	36.0	41.8	42.1	42.4	משפחות
24.2	24.2	25.2	31.7	33.5	33.1	נפשות
11.3	13.6	13.6	19.6	22.6	21.1	ילדים
38.5	41.6	39.0	40.3	41.6	40.1	יחס פער הכנסות העניים (%)*
69.7	72.1	69.8	73.9	76.0	73.8	מדד *FGT

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

תרומת אמצעי המדיניות להפחתת העוני עלתה ב-2.5% ב-2014: בזכותם חולצו ב-2014 35.5% משפחות מעוני לעומת 34.9% ב-2013. שיעור הנפשות שנחלצו מעוני נותר ללא שינוי - 24.2% (לוח 6). לעומת זאת שיעור הילדים שנחלצו מעוני ירד בכ-16% בין שתי השנים, בשל הקיצוץ בקצבאות הילדים ביותר מ-20% מאוגוסט 2013, שהשפיע לראשונה במשך שנה שלמה ב-2014. הירידה בעוני בקרב משפחות היא תוצאה של הגדלת התשלומים לקצבאות השונות, בהן דמי אבטלה, קצבת נכות וקצבאות הזיקנה.

בין 2013 ל-2014 עלה מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה בשיעור גבוה למדי, של 2.1%, לעומת עלייה מתונה של 0.2% במדד הנמדד לפי ההכנסה הכלכלית (ראו נספח לוחות עוני ואי-שוויון).

תיבה 1

עובדים בשכר נמוך – מאפיינים

ב-2014 כ-28% מן השכירים השתכרו פחות משכר המינימום, ומחציתם אף השתכרו פחות ממחצית שכר המינימום. כ-40% מן השכירים השתכרו יותר משכר המינימום אך פחות מהשכר הממוצע, וכשליש השתכרו יותר מהשכר הממוצע. בקרב האוכלוסייה הענייה¹ המצב חמור יותר: יותר מ-60% בהם השתכרו פחות משכר המינימום ומחציתם אף פחות ממחצית שכר המינימום,

1 לפי הכנסה כלכלית שמקורה בעבודה והון.

2 הנתונים לקוחים מדוח ממדי העוני והפערים החברתיים 2014, מינהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, לוח 16.

כ-36% השתכרו יותר משכר מינימום אך פחות מהשכר הממוצע, ושיעור זניח השתכר יותר מהשכר הממוצע.²

מצב זה, החוזר מדי שנה, והעדר מידע על דפוסי ההעסקה והמאפיינים של עובדים בשכר נמוך, הובילו את מינהל המחקר והתכנון לתכנן סקר בקרב עובדים בשכר נמוך שיבדוק את מצבם בשוק העבודה בהיבטים שונים: היקף התעסוקה, שכר, ענפי התעסוקה ומשלחי היד, ההטבות הנלוות לשכרם, זכויותיהם במקומות העבודה ומצבם הסוציו-אקונומי. הסקר יכול גם את העצמאים בישראל, שהמידע הכלכלי-חברתי עליהם מועט, ביחוד הפריילנסרים, שעל-פי מדדים שונים חלקם בקרב העובדים העצמאים הולך וגדל.

בחודשים אוגוסט עד נובמבר 2015 נערך סקר מקדים בקרב נדגמים בני 25-65 מכלל האוכלוסייה, שכירים ועצמאים בהווה ובעבר ש-70% בהם היו בעלי הכנסה מעבודה הנמוכה מ-2/3 מן השכר החציוני במשק, ו-30% בעלי הכנסה מעבודה הגבוהה מרף זה, שנדגמו לצורך השוואה עם הקבוצה הנחקרת.

40% מן המרוויינים היו גברים, יותר משליש צעירים עד גיל 35, וכ-37% בני יותר מ-55 (לוח 1). 60% בהם היו זוגות עם ילדים ו-10% אמהות חד-הוריות. ליותר ממחציתם השכלה של 13 שנות לימוד או יותר וכ-80% עבדו בזמן הסקר (על-פי הנתונים המינהליים ששימשו למסגרת הדגימה עבדו בעת הוצאת המדגם אך לא בעת הריאיון).

לוח 1
מרווייני הסקר המקדים -
מאפייני דמוגרפיה (n=131)

שיעור	מאפיינים	
40.0	גברים	
34.9	35-25	גיל
28.6	45-36	
17.5	55-46	
19.0	65-56	
60.2	זוג+ילדים	הרכב משפחה
10.2	יחיד+ילדים	
11.7	זוג	
12.5	יחיד	
5.5	אחר	
7.3	עד 8	שנות לימוד
35.5	12-9	
57.3	13+	
81.3	עובדים	

תוצאות נבחרות מהסקר המקדים, שמתבססות על 104 מרוויינים שענו בזמן הריאיון כי הם עובדים, מראות חלק מפריטי המידע שיתקבלו מהסקר לאחר שיושלם, והן כמובן אינן מייצגות את אוכלוסיית הסקר (לוח 2)³. על-פי הממצאים כ-80% מועסקים כשכירים והיתר כעצמאים - 15% בעלי עסק זעיר ו-5% מוגדרים כפריילנסרים. ליותר מ-40% ותק של יותר מ-30 שנה בעבודה, 74% עובדים במשרה מלאה.

כ-40% מן העובדים מקבלים את שכרם לפי שעה ואינם עובדים במסגרת שכר חודשי. כ-60% מועסקים במגזר הפרטי, 27% בעלי משלח יד אקדמי ו-30% בעלי מקצועות חופשיים.

3 האחוזים המוצגים בלוח נוגעים למי שענו על השאלה. נתוני הסקר יעובדו לאחר קביעת המשקלות ("מקדם הניפוח") של כל משתתף, המייצגים את משקלו של הנדגם באוכלוסייה הכללית.

לוח 2

תוצאות הסקר המקדים בקרב מרוויינים שעבדו בתקופת הריאיון (n=104)

שיעור (%)		
78.6	שכירים	
56.8	בעלי קביעות (מבין השכירים בלבד)	
18.2	פריילנסר	עצמאים
3.2	עוסק זעיר	
32.0	מאוגד בוועד עובדים	הטבות נלוות לשכר
77.6	בעלי קרן פנסיה או קופת גמל	
46.4	בעלי קרן השתלמות	
72.2	מקבל החזר הוצאות נסיעה	
74.0	עובדים במשרה מלאה	
5.3	עד 5	שנות ותק בשוק העבודה
11.8	10-6	
42.1	20-11	
25.0	30-21	
15.8	31+	
41.0	לפי שעות	אופן תשלום השכר
7.0	לפי יום עבודה	
33.0	לפי חודש עבודה	
16.0	לפרויקט	
3.0	אחר	
27.1	אקדמאים	משלח יד
29.2	בעלי מקצועות חופשיים	
5.2	מנהלים	
6.3	עובדי פקידות	
2.1	שירותים ומכירות	
19.8	חקלאות, תעשייה ובינוי	
10.4	עובדים בלתי מקצועיים וחסרי משלח יד	
57.0	המגזר הפרטי	מגזר התעסוקה
25.0	ממשלה ורשויות מקומיות	
16.0	מלכ"ר	
6.0	אחר	

עוני לפי קבוצות אוכלוסייה

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות זו מזו במגמות ובשינויים בממדי העוני שלהן בשנים 2013-2014 (לוחות 7-9).

תחולת העוני של משפחות בקבוצות נבחרות השתנתה אך במעט ב-2014 לעומת 2013, חוץ ממשפחות חד הוריות, שבהן היא ירדה בכ-9% ומרחקה מתחולת העוני בכלל האוכלוסייה היה כ-35% ב-2014 לעומת כ-50% ב-2013 (לוח 7). במשפחות שראשן עצמאי עלה מדד הריכוזיות מ-0.7 ל-0.8, כלומר תחולת העוני שלהן נמוכה מזו שבכלל האוכלוסייה ב-20% לעומת 30% ב-2013. במשפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד, ירדה תחולת העוני ב-2014 והיא גבוהה מהרמה הכללית פי 3.6 לעומת 3.9 ב-2013.

לוח 7

תחולת העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות, 2013 ו-2014

2014			2013			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	18.8	29.1	1.00	18.6	28.5	סך הכל האוכלוסייה
מאפיין של ראש משק הבית						
0.72	13.6	24.7	0.73	13.7	24.4	יהודי*
2.80	52.4	66.7	2.79	52.1	63.6	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון)**
2.89	54.3	65.8				חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית)***
0.96	18.0	35.1	0.99	18.5	34.4	עולה
2.81	52.6	57.2	2.77	51.7	55.8	ערבי
1.24	23.3	28.0	1.23	23.0	27.2	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.95	17.9	22.8	0.93	17.4	21.4	1-3 ילדים
2.81	52.7	56.2	2.80	52.3	57.3	4 ילדים ויותר
3.24	60.7	62.7	3.22	60.0	65.4	5 ילדים ויותר
1.34	25.1	41.9	1.48	27.5	41.5	משפחות חד-הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
0.70	13.1	18.7	0.67	12.5	17.7	עובד
0.68	12.8	19.0	0.66	12.3	17.7	שכיר
0.81	15.2	16.4	0.71	13.2	16.7	עצמאי
3.62	68.0	92.0	3.91	72.9	91.2	לא עובד בגיל עבודה
1.35	25.4	36.5	1.29	24.1	35.6	מפרנס אחד
0.30	5.6	7.7	0.31	5.7	7.2	שני מפרנסים או יותר
גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה						
1.17	21.9	31.6	1.17	21.7	29.8	עד 30
1.04	19.5	24.6	1.04	19.4	24.3	31-45
0.63	11.8	17.2	0.67	12.6	17.5	46 עד גיל הפנסיה
גיל של ראש משק הבית בגיל פרישה						
1.23	23.1	48.7	1.19	22.1	48.0	קשישים****
1.28	24.1	51.4	1.26	23.5	51.4	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
השכלה של ראש משק הבית						
2.49	46.8	68.6	2.47	46.1	68.7	עד 8 שנות לימוד
1.13	21.2	32.1	1.13	21.0	30.7	9-12 שנות לימוד
0.69	13.0	21.2	0.69	12.8	20.9	13 או יותר שנות לימוד

* ממד הריכוזיות הוא יחס תחולת העוני לפי הכנסה פנויה, והוא מציין את היחס שבין תחולת העוני בקבוצה לבין זו שבכלל האוכלוסייה.

** כולל לא-יהודים שאינם ערבים.

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

**** 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.

לוח 8

חלקן של קבוצות נבחרות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה* (אחוזים), 2013

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
52.6	63.7	61.7	74.5	81.5	86.9	יהודי**
18.7	11.4	16.9	9.2	7.0	4.1	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון)***
						חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית)****
12.7	19.7	16.8	23.9	16.6	19.8	עולה
47.4	36.3	38.3	25.5	18.5	13.1	ערבי
80.0	55.1	70.8	42.8	65.3	44.7	משפחות עם ילדים - סך הכל
40.9	34.9	37.7	28.2	49.5	37.4	1-3 ילדים
39.1	20.2	33.2	14.6	15.8	7.2	4 ילדים ויותר
23.0	10.5	19.7	7.6	8.2	3.2	5 ילדים ויותר
8.5	8.4	9.3	8.3	6.1	5.7	משפחות חד הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
0.7	0.5	0.7	0.5	0.9	0.8	עובד
0.6	0.4	0.6	0.4	0.8	0.7	שכיר
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	עצמאי
0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	לא עובד בגיל עבודה
0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	מפרנס אחד
0.2	0.2	0.2	0.1	0.6	0.5	שני מפרנסים או יותר
גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה						
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	עד 30
0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	31-45
0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	46 עד גיל הפנסיה
גיל של ראש משק הבית בגיל פרישה						
0.1	0.3	0.2	0.4	0.1	0.2	קשישים*****
0.1	0.2	0.2	0.3	0.1	0.2	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
השכלה של ראש משק הבית						
0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	עד 8 שנות לימוד
0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	9-12 שנות לימוד
0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	13 או יותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המודד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.
 ** כולל לא-יהודים שאינם ערבים.
 *** ביה"ס האחרון שבו למד/לומד המרוויחין.
 **** רמת הדתיות לפי דיווח המרוויחין: 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 9

חלקן של קבוצות נבחרות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה* (אחוזים), 2014

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים				
משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	נפשות	
55.1	62.6	64.0	73.8	81.7	86.7	יהודי*
17.3	10.7	15.8	8.8	6.5	3.8	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון)***
						חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית)****
13.0	19.0	17.2	23.9	16.5	19.8	עולה
44.9	37.4	36.0	26.2	18.3	13.3	ערבי
79.9	55.8	69.5	43.2	65.5	44.9	משפחות עם ילדים - סך הכל
42.0	36.1	39.2	29.7	50.3	37.9	1-3 ילדים
37.9	19.6	30.3	13.5	15.2	7.0	4 ילדים ויותר
21.8	9.7	16.9	6.5	7.6	3.0	5 ילדים ויותר
6.8	7.1	8.2	7.7	5.7	5.3	משפחות חד הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
0.7	0.6	0.7	0.5	0.9	0.8	עובד
0.6	0.5	0.6	0.4	0.8	0.7	שכיר
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	עצמאי
0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	לא עובד בגיל עבודה
0.5	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	מפרנס אחד
0.2	0.1	0.2	0.1	0.6	0.5	שני מפרנסים או יותר
גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה						
0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	עד 30
0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	31-45
0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	46 עד גיל הפנסיה
גיל של ראש משק הבית בגיל פרישה						
0.1	0.3	0.2	0.4	0.1	0.2	קשישים*****
0.1	0.2	0.2	0.3	0.1	0.2	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
השכלה של ראש משק הבית						
0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	עד 8 שנות לימוד
0.5	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	9-12 שנות לימוד
0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	13 או יותר שנות לימוד

* המשקל שניתן לכל משפחה בחישוב המדד שווה למספר הנפשות הכלולות בה.
 ** כולל לא-יהודים שאינם ערבים.
 *** ביה"ס האחרון שבו למד/לומד המרוואיין.
 **** רמת הדתיות לפי דיווח המרוואיין: 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

יחס פער הכנסות העניים* בקבוצות אוכלוסייה נבחרות 2013 ו-2014

2014			2013			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	34.6	56.3	1.00	32.8	56.2	סך הכל האוכלוסייה
מאפיין של ראש משק הבית						
0.91	31.5	57.6	0.92	30.2	59.0	יהודי**
0.99	34.3	56.1	1.07	35.0	58.1	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון)***
0.98	33.9	55.0	1.00	32.8	56.2	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית)****
0.75	25.9	63.1	0.83	27.1	67.0	עולה
1.11	38.4	54.0	1.09	35.6	51.5	ערבי
1.03	35.5	51.0	1.03	33.7	50.1	משפחות עם ילדים - סך הכל
0.94	32.5	48.0	0.94	30.8	47.7	1-3 ילדים
1.12	38.9	54.8	1.12	36.7	52.9	4 ילדים ויותר
1.10	38.2	57.1	1.12	36.7	54.0	5 ילדים ויותר
1.02	35.2	58.6	1.15	37.8	65.0	משפחות חד-הוריות
מצב תעסוקה של ראש משק הבית						
0.92	31.7	41.3	0.88	28.8	39.7	עובד
0.90	31.1	41.5	0.87	28.6	39.4	שכיר
1.02	35.4	40.5	0.91	29.9	38.5	עצמאי
1.48	51.1	94.8	1.57	51.3	95.5	לא עובד בגיל עבודה
1.01	35.0	46.6	1.00	32.6	45.4	מפרנס אחד
0.69	23.9	29.2	0.65	21.4	28.5	שני מפרנסים או יותר
גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה						
1.03	35.7	51.0	1.02	33.4	50.3	עד 30
1.01	35.1	49.8	1.05	34.4	49.9	31-45
1.08	37.4	58.7	0.99	32.5	55.7	46 עד גיל הפנסיה
גיל של ראש משק הבית בגיל פרישה						
0.74	25.6	78.5	0.77	25.2	81.6	קשישים*****
0.73	25.2	79.2	0.74	24.2	81.6	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
השכלה של ראש משק הבית						
1.06	36.8	69.1	1.05	34.3	69.1	עד 8 שנות לימוד
1.01	34.9	52.3	1.02	33.4	52.5	9-12 שנות לימוד
0.97	33.4	56.4	0.96	31.4	55.3	13 או יותר שנות לימוד

* ממד הריכוזיות הוא יחס הפערים, והוא מציין את היחס שבין עומק העוני בקבוצה לבין זה שבכלל האוכלוסייה.
 ** כולל לא-יהודים שאינם ערבים.
 *** ביה"ס האחרון שבו למד/לומד המרואיין.
 **** 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.

חלקן של משפחות עם חמישה ילדים או יותר בכלל המשפחות העניות לפי הכנסה כלכלית ירד

בכ-14% בין 2013 ל-2014, אך אם מביאים בחשבון גם את תשלומי ההעברה והמיסים הישירים, חלקן יורד רק ב-7% (לוחות 8-9). חלקן של המשפחות החד-הוריות במשפחות העניות לפי הכנסה פנויה ירד בכ-15%, בעוד הירידה בחלקן לפי הכנסה כלכלית היתה מתונה יותר - כ-7%. חלקן של משפחות שראשן עצמאי או בגיל העבודה ואינו עובד עלה עלייה ניכרת, בשיעורים של 7.5% וכ-11% בהתאמה, על אף הירידה בחלקן של המשפחות שראשן בגיל העבודה ואינו עובד בכלל המשפחות באוכלוסייה. חלקן של הנפשות במשפחות עם שני מפרנסים בכלל הנפשות העניות ירד בכ-12% וחלקן של משפחות ונפשות בני 46 עד גיל הפרישה בכלל המשפחות והנפשות העניות ירד בכ-13%-12% בין שתי השנים.

מדד הריכוזיות של יחס פער ההכנסות בקרב העניים הוא היחס בין פער ההכנסות בקבוצה מסוימת לפער ההכנסות בכלל האוכלוסייה, כאשר פער ההכנסות מייצג את מרחקן של המשפחות העניות מקו העוני. ברוב קבוצות האוכלוסייה חלו שינויים קלים במדד הריכוזיות, חוץ ממשפחות עניות שראשן עצמאי, שמרחקן הממוצע מקו העוני היה ב-2013 כ-30%-10% פחות ממפער ההכנסות של כלל המשפחות העניות (לוח 10). ב-2014 פער ההכנסות בקבוצה זו עלה לכ-35%, מרחק גבוה אף מהממוצע בכלל האוכלוסייה.

יחס פער ההכנסות של משפחות עניות שראשן בגיל עבודה ואינו עובד נותר כמעט ללא שינוי, אך מדד הריכוזיות ירד, כך שיחס פער ההכנסות של משפחות אלו היה גבוה ב-48% מזה של כלל המשפחות העניות - ירידה של 6% מ-2013. **עומק העוני של משפחות עולים הצטמצם בין 2013 ל-2014 והוא נמוך ב-25% מזה של כלל המשפחות העניות, לעומת 17% ב-2013.**

תיבה 2

תחולות העוני לפי קבוצת גיל על-פי סוג משטר הרווחה

תיבה זו מציגה ניתוח של תחולות העוני לפי קבוצות גיל בהשוואה בינלאומית על-פי סיווג משטר הרווחה של אספינג אנדרסן¹ (1990): ליברלי, שמרני - קומפורטיסטי וסוציאל-דמוקרטי. עם המדינות הליברליות נמנות בדרך כלל מדינות אנגלוסקסיות (לדוגמה ארה"ב, קנדה, אנגליה, אוסטרליה), עם השמרניות נמנות מדינות במערב אירופה (גרמניה, צרפת, אוסטריה ועוד), המדינות הסוציאל דמוקרטיות הן מדינות צפון אירופה (דנמרק, שוודיה, פינלנד ועוד).

תרשים 1 מציג בשני אופנים שונים את תחולות העוני בקבוצות הגיל השונות לפי משטר הרווחה כאמור לעיל ואת תחולת העוני בממוצע למדינות ה-OECD ולישראל. בעמודה השמאלית בתרשים 1 מוצגות תחולות העוני הכלליות.

בדומה לישראל, במדינות הליברליות תחולת העוני בקרב ילדים וקשישים גבוהה מזו שבקרב גילאי העבודה. עובדה זו מתיישבת עם התערבות ממשלה נמוכה למדי, והיא באה לידי ביטוי גם בחלקה הגדול יותר של ההכנסה מעבודה בסך ההכנסה במדינות אלו. לעומת זאת, במדינות השמרניות והסוציאל-דמוקרטיות תחולת העוני של קשישים היא הנמוכה ביותר. אף שבמדינות

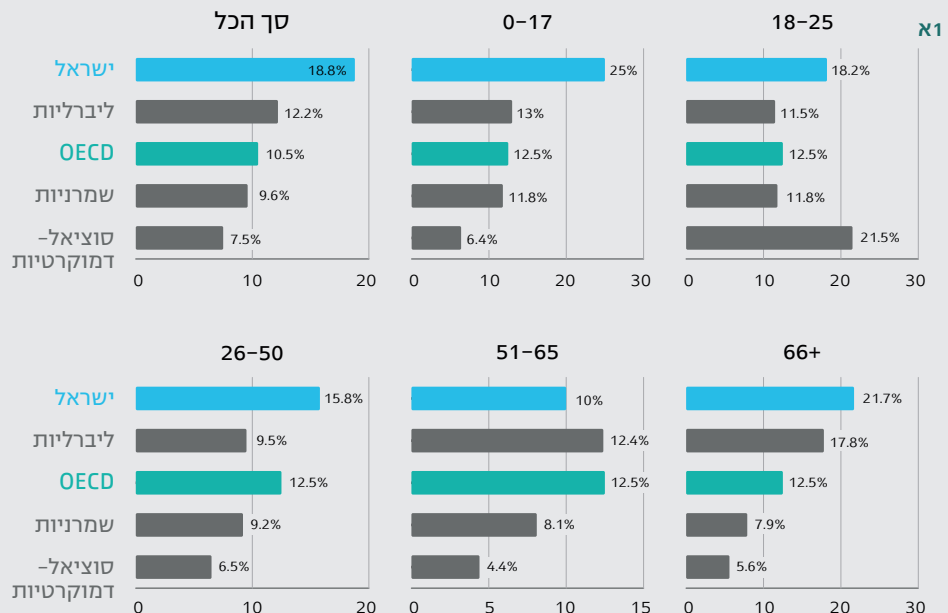
המערב שיעור הקשישים הגבוה יותר מאשר בישראל, במדינות בעלות משטר רווחה סוציאל-דמוקרטי תחולת העוני הן בקרב ילדים והן בקרב קשישים נמוכה מזו שבקרב גילאי העבודה.

בישראל, קבוצת הגיל שמצבה הכלכלי הוא הטוב ביותר היא בני 51-65 - העובדים המבוגרים יותר. בניגוד לשיעורי העוני הגבוהים בישראל בשאר קבוצות הגיל, בקבוצה זו תחולת העוני נמוכה בכ-47% מתחולת העוני הכללית, והיא נמוכה גם מזו שבמדינות הליברליות וגבוהה רק במעט מזו שבמדינות השמרניות. הסבר אפשרי לכך הוא שהעובדים הללו נקלטו בעבודה בתקופה שהסדרי העבודה בה היו שונים מאלה הנהוגים בעשורים האחרונים, המאופיינים בין היתר בגלובליזציה, העסקה לא ישירה, נידות רבה ושיעורי התאגדות נמוכים יותר.

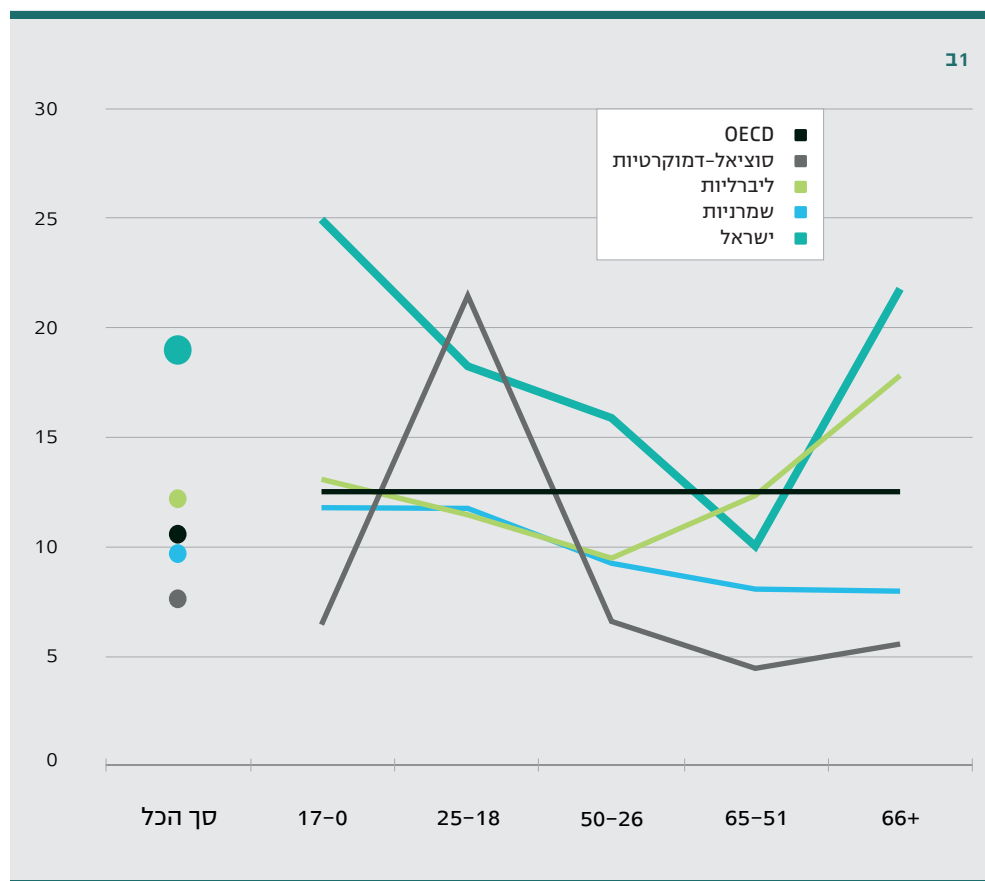
תרשים 1ב מראה, שבמדינות השייכות לאותו סוג של משטר רווחה, תחולת העוני לפי קבוצת גיל בדרך כלל דומות. יוצאים מהכלל הם הקשישים במדינות הליברליות וצעירים בני 25-18 במדינות הסוציאל-דמוקרטיות, ששיעורי העוני בקרבם גבוהים לעומת קבוצות גיל אחרות. חשוב לציין שחוץ מקבוצה זו (בני 18-25) במדינות הסוציאל דמוקרטיות, שיעורי העוני בכל שאר הגילאים נמוכים יותר במשטר רווחה זה לעומת המדינות הליברליות והשמרניות, אף כי גם במדינות השמרניות שיעורי העוני נמוכים למדי. בישראל, חוץ מקבוצה אחת - בני 51-65 - בכל הקבוצות תחולת העוני גבוהות יותר מאשר בכל משטרי הרווחה.

תרשים 1

תחולת עוני בקרב נפשות לפי קבוצת גיל ולפי סוג מדיניות הרווחה במדינה*



* על-פי הסיווג של אספיג-אנדרסן המוצג בפרק.



5. עוני לפי ההוצאות

מראשית שנות ה-70 העוני בישראל מוגדר על-פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. 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 ערך 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 הוצאות של משקי בית.

נסקור להלן שלושה מדדים חלופיים למדד העוני הקיים שפותחו במינהל המחקר והתכנון של המוסד מחושבים בדומה לגישה לעיל, המתבססת על הוצאות משקי הבית ולא על הכנסותיהם. המדדים הללו מחושבים לפי שלוש שיטות: MBM (Market), NRC (National Research Council), FES (Food Energy Intake and Share) ו-Basket Measure. 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 המוסד לביטוח לאומי ב-2004¹⁰, 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 ההוצאות שעושה הלמ"ס. הסל, המשמש בסיס לחישוב הוצאת הסף, כולל מוצרים ושירותים מתחום המזון, ההלבשה וההנעלה והדירור, 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 השוק¹¹. 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 הדירה¹².

10 סבג-אנדבלד מ' ואחדות ל' (2004). פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

11 נוסף על המיסיים הישירים, מנוכים מההכנסה בהתאם להמלצות הוועדה האמריקנית גם הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה והוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות למשפחות עובדות.

12 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 בהכנסתה בגובה ההפרש שבין שכר הדירה בשוק החופשי לבין שכר הדירה שהיא משלמת בפועל.

מדידת העוני לפי שיטת ה-MBM

במחקר אחר שפרסם המוסד ב-2011¹³ 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 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 הוצאות 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 שהוציאה 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. 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.

תחולות עוני

לפי כל השיטות, ממדי העוני מצביעים על ירידה עקבית במהלך השנים בשתי הגרסאות: הן בשימוש בהכנסה בכסף והן בשימוש בהכנסה הכוללת את מרכיב הזקיפה של דירה בבעלות הדיירים (לוח 11). הסיבה היא ששלוש השיטות הללו מערבות ממד אבסולוטי במדידה, לעומת השיטה הרשמית שהיא שיטה יחסית ללא ממד אבסולוטי כלשהו. ככלל, ממדי העוני לפי ההכנסה הכוללת את זקיפת הדיור בבעלות בדרך כלל נמוכים יותר מן הממדים לפי ההכנסה בכסף, כלומר הכללת רכיב הבעלות על דירה מקטינה את הפערים בין משפחות בחברה.

13 גוטליב ד' ופרומן א' (2011). **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 1997-2009**. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

רמות העוני המתקבלות לפי מדדי ה-NRC וה-MBM דומות למדי, לפי ה-FES המדדים נמוכים יותר במשפחות אך גבוהים בדרך כלל יותר בילדים. לפי מדד זה, הירידה בין 2011 ל-2014 היא החדה ביותר: כ-5 נקודות האחוז במשפחות וכ-7 נקודות האחוז בילדים. במקרה של 2014, הירידה בממדי העוני אינה תואמת את מגמת הירידה בעוני הנמדד בגישה היחסית מצד ההכנסה, שעלתה במעט בין 2013 ל-2014. בכל השיטות, ובייחוד ב-FES ו-MBM המבוססות על סל מזון שנקבע בידי מומחים מבחוץ, יש מרכיב אבסולוטי במדידת העוני. לכן, ככל שרמת החיים כפי שהיא נמדדת באמצעות ההכנסה עולה (והמרכיב האבסולוטי אינו משתנה ריאלית), כך הסיכויים לירידה בממדי העוני גדלים.

לוח 11

תחולת עוני במשפחות, נפשות וילדים לפי הגישות השונות, 2011-2014

MBM			FES			NRC			
ילדים	נפשות	משפחות	ילדים	נפשות	משפחות	ילדים	נפשות	משפחות	
לפי הכנסה כספית									
			40.6	27.5	17.9	34.3	24.8	20.7	2011
			36.8	24.7	16.5	33.3	24.2	20.1	2012
			33.7	22.0	14.7	30.6	22.2	18.4	2013
			33.1	22.0	14.7	28.3	20.5	17.3	2014
לפי הכנסה כוללת									
39.6	27.5	20.3	42.6	28.4	18.3	33.0	23.1	18.0	2011
37.4	25.8	19.4	37.0	24.6	16.0	32.3	22.7	17.6	2012
33.8	22.8	17.6	34.4	22.4	14.6	30.4	21.1	16.4	2013
33.0	22.6	17.3	33.1	21.8	14.1	28.6	19.8	15.6	2014

בשנים 2013-2014 ניתוח הנתונים של תחולת העוני והוצאת הסף (ההוצאה המינימלית הנדרשת כדי לא להיחשב עני) על-פי כל אחת מהשיטות, מראה את התוצאות האלה: להרכבי משפחה שונים, תחולת העוני לפי שיטת ה-NRC כאשר מובא בחשבון שכר דירה זקוף (חישוב לפי הכנסה כוללת) נמוכות במשפחות ללא ילדים מתחולת העוני כאשר מובאים בחשבון תשלומים שוטפים (חישוב לפי הכנסה בכסף) (לוח 12). לעומת זאת, במשפחות עם ילדים מתקבלות תחולת עוני דומות גם בחישוב לפי ההכנסה בכסף וגם לפי ההכנסה הכלכלית. כך למשל תחולת העוני של יחיד ללא ילדים לפי ההכנסה בכסף היא 20.3%, בעוד שלפי ההכנסה הכלכלית היא 13.7%. שיטת ה-FES מניבה על-פי שתי שיטות המדידה, עם הכללת ההכנסה בעין ובלי הכללתה, תחולת עוני דומות בקרב כמעט כל סוגי המשפחות.

לפי שלוש השיטות למדידת עוני מצד ההוצאות יש התאמה בין מספר הילדים לתחולת העוני. כך למשל בקרב זוגות עם חמישה ילדים תחולת העוני מגיעה לכ-57% לפי השיטות NRC ו-FES ולכ-52% לפי ה-MBM, ובקרב שני מבוגרים עם ילד אחד לכ-15% כ-9% וכ-17% בהתאמה.

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

השוואה בין 2013 ל-2014 של תחולות העוני שנמדדו לשלוש השיטות מראה, בדומה לנתוני העוני מצד ההכנסה, על ירידה בעוני הנמדד מצד ההוצאות, ברמות שונות להרכבי המשפחה השונים ושיטות המדידה השונות.

לוח 12

תחולת עוני והוצאת סף לפי הרכב המשפחה לפי גישות ה-NRC, ה-FES וה-MBM, 2013-2014

MBM		FES				NRC				הרכב משפחה		
2014		2013		2014		2013		2014			2013	
תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף	תחולת עוני	הוצאת סף		תחולת עוני	הוצאת סף
(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)	(%)	(ש"ח)		(%)	(ש"ח)
לפי הכנסה כספית												
				6.1	1,963	6.6	1,947	20.3	2,915	20.5	2,872	מבוגר יחיד
				7.4	3,913	7.1	3,886	11.6	4,735	12.7	4,665	שני מבוגרים
				8.6	5,340	9.4	5,269	12.2	5,842	14.5	5,756	שני מבוגרים+ילד
				11.7	7,187	11.2	7,216	13.3	6,864	14.2	6,764	שני מבוגרים+שני ילדים
				20.9	9,218	20.2	9,198	19.3	7,826	19.9	7,711	שני מבוגרים+שלושה ילדים
				46.6	11,045	45.8	10,958	39.3	8,739	38.8	8,611	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
				57.3	12,808	59.3	12,952	47.8	9,612	57.2	9,472	שני מבוגרים+חמישה ילדים
				16.4	5,770	27.4	5,513	25.7	5,379	31.0	5,301	מבוגר+שני ילדים
לפי הכנסה כוללת												
13.5	3,362	14.3	3,283	4.9	2,452	6.2	2,434	13.7	3,553	13.6	3,513	מבוגר יחיד
9.6	5,719	9.8	5,593	5.6	4,887	5.6	4,857	9.2	5,773	9.8	5,707	שני מבוגרים
16.4	7,237	17.0	7,070	9.0	6,669	9.4	6,585	13.4	7,122	15.0	7,042	שני מבוגרים+ילד
17.5	8,828	18.4	8,677	11.7	8,976	10.8	9,018	14.4	8,369	14.8	8,275	שני מבוגרים+שני ילדים
22.9	10,427	22.3	10,241	20.2	11,511	20.8	11,494	18.7	9,541	19.9	9,433	שני מבוגרים+שלושה ילדים
47.5	11,910	45.9	11,683	45.5	13,794	46.5	13,694	39.9	10,654	38.6	10,534	שני מבוגרים+ארבעה ילדים
51.9	13,335	54.2	13,174	55.2	15,996	58.4	16,186	49.6	11,719	56.8	11,587	שני מבוגרים+חמישה ילדים
27.8	6,967	35.8	6,749	22.6	7,206	26.3	6,890	32.5	6,558	32.8	6,484	מבוגר+שני ילדים