

מדידת העוני ומקורות הנתונים





## מבוא

במסגרת הפעילות המחקרית שנעשת בישראל בנושא העוני והתחלקות ההכנסות, גובשה בראשית שנות ה-70 גישה יחסית למדידת עוני, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת לענייה לא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה, אלא כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה. הגישה היחסית אף מכירה בכך, שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים המשמשים את מי שנתונים במצוקה. עם זאת, מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, ומאחר שלמוסד לביטוח לאומי יש נתונים (שמקורם בסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) רק על ההכנסה הכספית השוטפת של משקי הבית בישראל, מדידת העוני מוגבלת להיבט ההכנסה הכספית בלבד. הגישה היחסית מציעה כמה שיטות מעשיות למדידת עוני על-פי רמת ההכנסה הכספית, שהמכנה המשותף להן הוא השוואת רמת הכנסתן של משפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות לרמת הכנסתן של שאר המשפחות במשק. ביסודה של כל שיטה עומדת קביעתו של "קו עוני" כאחוז כלשהו מן "ההכנסה המייצגת" את רמת החיים של החברה. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת למשפחה ענייה, מבלי שמשמע מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. משפחה ענייה היא אפוא אך ורק משפחה שהכנסתה נמוכה במידה ניכרת מן ההכנסה המייצגת.

## שיטת מדידת העוני

בישראל שיטת המדידה של עוני מבוססת על שלושה עקרונות:

- א. **העיקרון הראשון** הוא ראיית ההכנסה הפנויה של המשפחה כהכנסה הרלוונטית לבחינת תופעת העוני. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי העברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).
- ב. **העיקרון השני** הוא ראיית ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה כהכנסה המייצגת של החברה.<sup>1</sup> ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה אשר ל-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה, ול-50% הנותרים הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממצחית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית, המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייתו של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני, עלולה להפוך למשפחה ענייה.
- ג. **העיקרון השלישי** הוא התאמת קו העוני לגודל המשפחה. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת אין צרכיה גדלים בשיעור דומה, אלא בשיעור קטן יותר, כך שתוספת ההכנסה הנחוצה למשפחה כדי לשמור על רמת חיים קבועה פוחתת עם גידול מספר הנפשות במשפחה. כדי שאפשר יהיה להשוות רמות חיים של משפחות השונות בגודלן פותח "סולם שקילות" (או "סולם אקווואלנטיות"), המאפשר למדוד את

1 ההכנסה החציונית עדיפה על פני ההכנסה הממוצעת כמייצגת רמת חיים טיפוסית, שכן ההכנסה הממוצעת מושפעת מערכים קיצוניים בהתפלגות ההכנסות (כלומר מהכנסות גבוהות מאוד או נמוכות מאוד).

הצרכים של משפחות אלו בהשוואה לצרכיה של משפחה בגודל בסיסי כלשהו. באופן ספציפי, סולם השקילות מתרגם את מספר הנפשות במשפחה למספר הנפשות ה"תקניות" (או המבוגרים ה"סטנדרטים") שבה. בסיס הסולם הוא משפחה שבה שתי נפשות, שמיחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות. כלומר, הצרכים של משפחה שבה נפש אחת אינם מוערכים כשווים למחצית צרכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, הצרכים של משפחה שבה ארבע נפשות (שלה ערך של 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכי משפחה של שתי נפשות (שלה ערך של 2 נפשות תקניות), אלא פחותים מכפליים (הם גדולים רק פי 1.6).

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החצינית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסיית העוני כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה. בדומה למדינות רבות במערב, ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על שני מדדי העוני האגרטיביים המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים - תחולת העוני ועומק העוני וחומרתו (המתבטאים במדד פער הכנסות העניים ומדד FGT). מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה. מדד פער הכנסות העניים משקף את עומק העוני: פער העוני של משפחה ענייה כלשהי מוגדר כהפרש בין קו העוני (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו פער העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כסכום פערי העוני של כל המשפחות העניות. אפשר לתקן את מדד פער העוני ולהגדיר אותו כיחס בין פער הכנסות הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (שייקרא להלן "יחס פער הכנסות העניים"). מדד ה-FGT (המתקרא גם "מדד פוסטר") פותח בידי Foster, Greer ו-Thorbecke ב-1989 והפך אף הוא למקובל ביותר לביטוי לעומק העוני וחומרתו. בניגוד למדד פער הכנסות העניים, הוא מעניק משקל גבוה יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני<sup>2</sup>. מדד אגרטיבי נוסף הוא מדד SEN המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב אי השוויון בחלוקת הכנסות בקרב העניים.

## מקורות הנתונים

נתוני ההכנסות המשמשים כבסיס לחישוב ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים שעושה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס). עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בהם כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים<sup>3</sup>. בשנת 1998 החליטה הלמ"ס להפיק סקר הכנסות משולב, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. סקר ההכנסות המשולב הופק מאז 1997, שכן הלמ"ס החלה לערוך סקר הוצאות משפחה

2 מדד FGT יכול לקבל ערכים שבין 0 (אם הכנסות העניים צמודות לקו העוני) לבין תחולת העוני (אם הכנסת העניים היא אפס). המדד מחושב לפי הנוסחה הבאה:

$$\frac{1}{n} \sum_{i=1, y_i < z_i}^n \left( \frac{z_i - y_i}{z_i} \right)^2$$

3 כאשר  $z_i$  היא הכנסת קו העוני ו- $y_i$  היא ההכנסה של המשפחה. עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 10,000-2,000 תושבים.

שוטף, נוסף על סקר ההכנסות השוטף. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב. נוסף על השכירים והלא-עובדים ביישובים העירוניים, הסקר המשולב מקיף גם את העצמאים, תושבי מושבים ויישובים כפריים וקהילתיים ובאופן עקרוני גם את תושבי מזרח ירושלים. האוכלוסיות שאינן כלולות עדיין בסקר הן בעיקר הקבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע. תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים 1997-1999<sup>4</sup>, אך לא ב-2000 - מפאת קשיי פקידה עקב המצב הבטחוני. במטרה להציג השוואות לשנים 1997-2000, נתוני העוני ואי השוויון לשנים 1997-1999 הופקו מחדש ללא תושבי מזרח ירושלים<sup>5</sup>. משק הבית (המוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית) משמש כיחידה הנחקרת בסקרי הכנסות והוצאות<sup>6</sup>. מטעמי נוחות מקובל להשתמש במונח "משפחה" במקום "משק בית", אף שהמונחים אינם זהים בהגדרתם. בשימוש בנתונים ההיסטוריים המובאים בנספח לוחות העוני ואי-שוויון יש להביא בחשבון את ציוני הדרך העיקריים הבאים בסקרי הכנסות של הלמ"ס ובחישובי קו העוני וממדי העוני ואי השוויון בידי הביטוח הלאומי לאורך שנים:

1. בחישובי העוני שפרסם עד שנת 1985 המוסד לביטוח לאומי על בסיס סקר הכנסות, קו העוני הוגדר כרמת הכנסה השווה ל-40% מההכנסה החצינית ברוטו (לאחר תשלומי העברה, אך לפני ניכוי מסים ישירים). מ-1988 ואילך הומרה ההגדרה ל-50% מההכנסה החצינית הפנויה.
  2. סקרי ההכנסות שנעשו מ-1985 שונים בשיטות החקירה והאמידה מסקרי ההכנסות שקדמו להם, מבחינת משך תקופת החקירה.
  3. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בסקרי הכנסות של הלמ"ס כללה רק את משקי הבית שהעומד בראשם שכיר או לא עובד (כלומר לא נכללו בהם משקי בית שבראשם עצמאי, המהווים כ-10% מהמשפחות), ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.
  4. עד שנת 1994 (ועד בכלל) נכללו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב סקר ההכנסות גם ליישובים לא-יהודיים שבהם 2,000-10,000 תושבים.
  5. משנת 1998 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפיקה סקר הכנסות, המבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף ועל נתוני סקר הוצאות המשפחה. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם), ומקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב.
  6. בנוגע לסדרה החדשה שמשנת 1997 ואילך: בשנים 2000-2001 לא נפקדו תושבי מזרח ירושלים. מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 וכן ב-2002 ואילך, ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.
- בעקבות יוזמה שעלתה במוסד לביטוח לאומי, עשתה הלמ"ס בדיקת היתכנות שהראתה שאפשר להפיק ממצאים על עוני וחלוקת הכנסות פעמיים בשנה. לפיכך, החל ב-2004 מפורסמים, נוסף על

.....

4 מדגם סקר ההכנסות המשולב הקיף את תושבי מזרח ירושלים באופן מלא בשנים 1998-1999 ובאופן חלקי בלבד (כ-65%) ב-1997.

5 בסקירה השנתית לשנת 1999 מוצגים נתונים על ממדי העוני בשנים 1997-1999 בנוגע לאוכלוסייה הכוללת גם את מזרח ירושלים.

6 מ-1995 ראש משק הבית מוגדר כבן/בת משק הבית ש"מידת" השתייכותו/ה לכוח העבודה היא הגדולה ביותר, ללא התייחסות לגיל ולמין.

נתוני השנה הקלנדרית, ממצאים הנוגעים למחצית השנייה של השנה החולפת והמחצית הראשונה של השנה השוטפת. למשל, נוסף על הסקר של 2007, מתפרסם סקר לתקופה 2007/8, הכולל את המחצית השנייה של סקר 2007 והמחצית הראשונה של סקר 2008. לחקירת העוני וחלוקת ההכנסות לתקופות ביניים אלו לא נערך סקר מיוחד עם מסגרת דגימה משלו, אלא נבנה בסיס נתונים המורכב משני חלקי סקרים שנתיים. בהתאם לכך גם לדוח העוני לתקופות אלה אופי תמציתי יותר והוא נועד בעיקר כדי ללמד על המגמות הצפויות בתחום העוני והפערים החברתיים בשנה הקלנדרית הבאה.