

# 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 שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה מידי שנה<sup>1</sup>. 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-2019 – ההוצאה הציבורית לרווחה וממדי העוני בקרב משפחות עם ילדים<sup>2</sup> לרבות השוואה בינלאומית. לאחר מכן מוצגים ממדי העוני והאי-שוויון באוכלוסייה כולה לפי שיטת המדידה הנהוגה בישראל<sup>3</sup>. לבסוף מוצגת סקירה קצרה של שלושה מדדים חלופיים לעוני לפי הוצאות, שפותחו במוסד במהלך השנים והממצאים העולים מהם לשנים 2017-2018. יצוין כי נתוני העוני בפרק זה מבוססים על סקר הלמ"ס האחרון (הוצאות משקי בית) מ-2018.

## המצב החברתי בישראל ב-2019

### ההוצאה הציבורית לרווחה ב-2019

ב-2019 היוותה ההוצאה הציבורית לרווחה 16.2 נקודות אחוז של התמ"ג. שיעור זה, שהגיע לשיאו בשנים 2001-2003 (יותר מ-18% מהתוצר), ירד בעקביות עד 2006 ונעצר אז ברמה של 15%, ומאז עלה בהדרגה עד לכ-16% מהתמ"ג (תרשים 1).

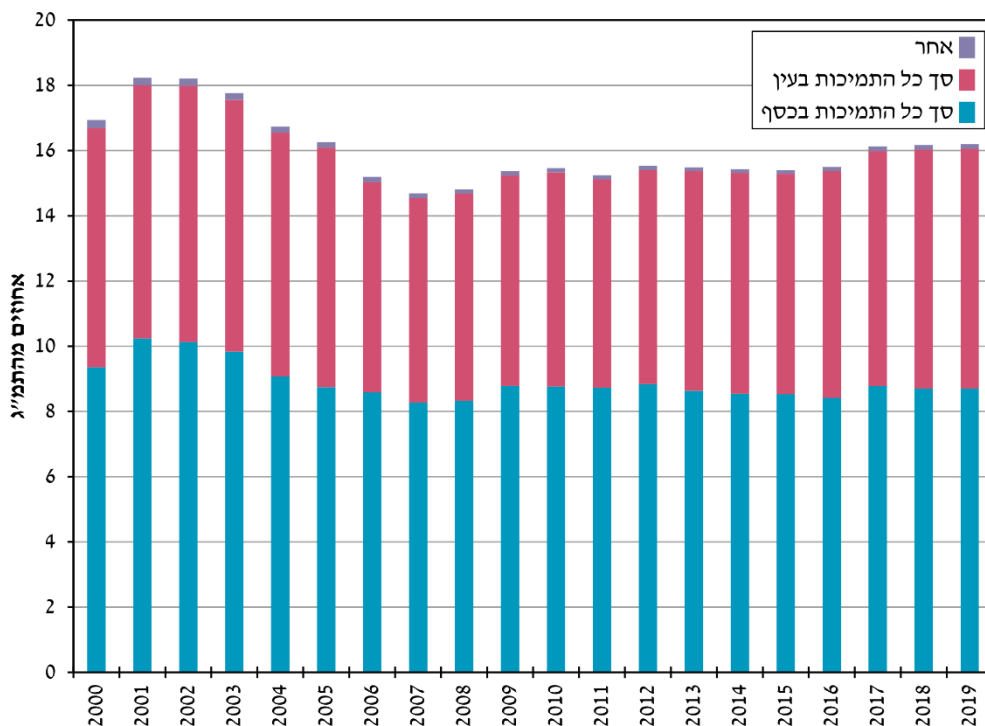
ב-2019, יותר ממחצית ההוצאה (8.7% מהתמ"ג), יועדה לתמיכה בכסף, והיתר (7.4%) לתמיכה בעין (שירותים לאזרחים, בעיקר שירותי בריאות). עם השנים חלקה של התמיכה בכסף במונחי תמ"ג נשחק במידה מסוימת לעומת חלקה של התמיכה בעין, שעלה במתינות.

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

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

3 תמצית של **ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2018**, המופיע באתר הביטוח הלאומי.

תרשים 1: ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל כאחוז מהתמ"ג, 2020-2019



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-2019 – 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. הסיוע לקשישים לעומת זאת נותר דומה למדי מ-2000 עד 2019, והוא גבוה בערכו בכ-17% מהסיוע למשפחות בגיל העבודה.

ב-2019 עלה התמ"ג ב-5%, רמת המחירים עלתה בכ-1% והשכר הריאלי עלה ב-2.1% (לוח 2). שכר המינימום נותר נומינלי ב-2019 כפי שהיה ב-2018 – 5,300 ש"ח לחודש, ולכן כאחוז מהשכר הממוצע, שהשלים עלייה של 4.8 נקודות אחוז מ-2014 עד 2018, נשחק השנה ב-1.6 נקודות אחוז. שיעור האבטלה ירד לשפל נוסף ב-2019 ושיעור התעסוקה הוסיף להיות גבוה. שיעור המקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים עולה בהתמדה לאור השינויים בחוק שהיטיבו עם עובדים המשתכרים לפי שעות (ראו גם בפרק אבטלה). השינויים הללו השפיעו בדרך כלל לטובה על המצב החברתי בישראל כפי שהוא משתקף בממדי העוני והאי שוויון הנסקרים בפרק זה, אם כי היו הבדלים בין קבוצות שונות.

לוח 1: ההוצאה הציבורית לרווחה לפי מרכיביה, 2000-2019 (שנים נבחרות)

2019	2018	2017	2016	2015	2010	2005	2000	
16.20	16.17	16.13	15.50	15.41	15.47	16.26	16.94	<b>סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה</b>
8.70	8.70	8.78	8.42	8.53	8.77	8.74	9.35	<b>סך כל התמיכות בכסף</b>
4.01	3.99	4.06	3.74	3.78	4.00	4.06	4.84	תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה*
3.14	3.09	3.12	2.81	2.86	3.18	3.22	3.80	ביטוח לאומי
0.87	0.90	0.94	0.93	0.92	0.82	0.84	1.04	גמלאות בכסף אחרות**
4.69	4.71	4.71	4.68	4.75	4.77	4.68	4.51	תמיכות לקשישים***
2.51	2.52	2.46	2.43	2.43	2.51	2.56	2.59	ביטוח לאומי
2.09	2.12	2.16	2.17	2.24	2.21	2.09	1.86	פנסיה לעובדי מדינה
0.09	0.07	0.09	0.08	0.08	0.05	0.04	0.07	סיוע בשכר דירה
7.36	7.33	7.21	6.96	6.76	6.57	7.35	7.34	<b>סך כל התמיכות בעין</b>
1.90	1.92	1.90	1.72	1.68	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
5.34	5.29	5.19	5.12	4.97	4.84	5.48	5.25	בריאות וסיעוד
0.14	0.13	0.14	0.12	0.12	0.13	0.18	0.24	<b>אחר*****</b>

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), 2006-2019 (שנים נבחרות)

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2006	הגורם המשפיע
5.0	3.8	3.6	5.7	5.9	4.3	4.9	4.2	3.4	4.4	5.1	שיעור הצמיחה (הגידול בתמ"ג)
0.9	0.8	0.2	-0.5	-0.6	0.4	1.6	1.6	3.5	2.7	2.1	השינוי ברמת המחירים הממוצעת
2.1	2.7	2.9	2.9	2.8	1.3	1.1	0.6	0.4	0.8	1.4	השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק
3.8	4.0	4.2	4.8	5.3	5.9	6.2	6.9	7.0	8.3	10.5	שיעור האבטלה
58.4	43.7	39.6	35.3	34.5	31.8	30.4	25.0	23.5	20.7	17.4	שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים
49.2	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
77.7	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

## עוני בקרב משפחות עם ילדים (דו-הוריות וחד-הוריות) – השוואה בינלאומית

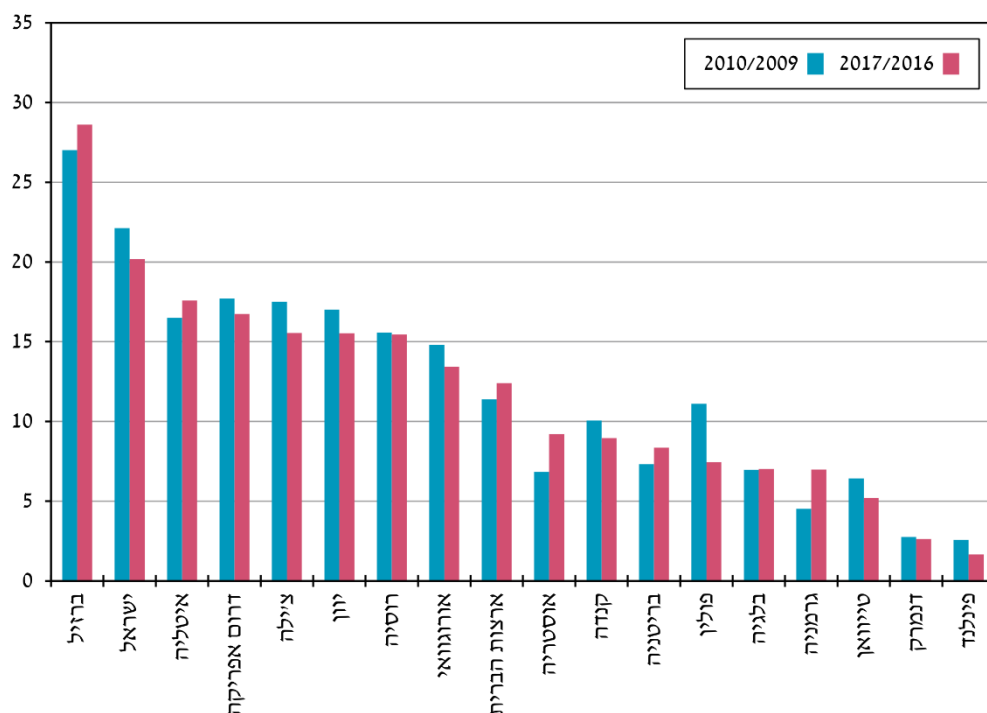
תרשימים 2 ו-3 שלהלן מציגים את תחולת העוני<sup>4</sup> בקרב משפחות עם ילדים (דו-הוריות וחד-הוריות) ב-2009/10 וב-2016/17 במדינות המופיעות במאגר הנתונים של לוקסמבורג (LIS),

4 שיעור העניים.

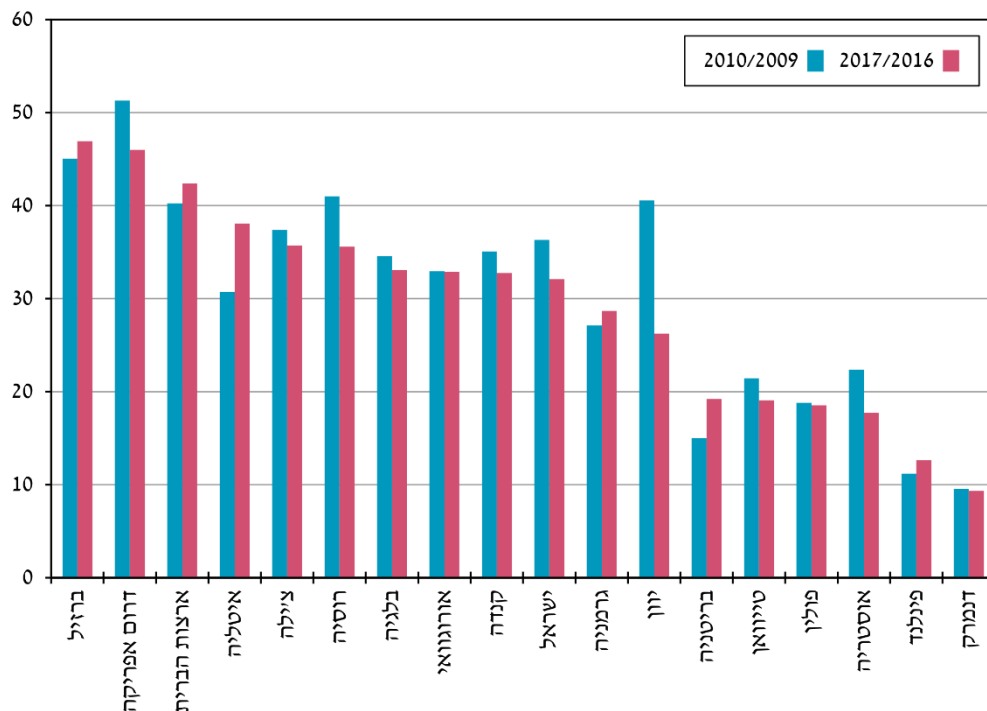
ואת הפערים הגדולים בין המדינות: בעוד שבמדינות צפון אירופה (פינלנד ודנמרק) וכן בטאיוואן ובפולין, שיעור העוני בקרב משפחות עם ילדים בשני ההרכבים נמוך, במדינות דרום אמריקה, איטליה וארה"ב השיעור גבוה ועשוי להגיע למחצית במשפחות החד-הוריות. אלא שגם במדינות עם שיעורי עוני נמוכים מאוד של משפחות דו-הוריות – עד 5% במדינות צפון אירופה – אלה נוסקים לפי 2 כשמדובר במשפחות עם הורה אחד. עם זאת, במדינות אחדות אפשר לראות ירידה ניכרת ברמת העוני בין שתי התקופות, למשל ביוון ובמידה פחותה גם ברוסיה, דרום אפריקה וישראל (במשפחות חד-הוריות) או בפולין (במשפחות דו-הוריות).

ישראל נמצאת באמצע ההתפלגות בתחולת העוני במשפחות חד-הוריות, אך בקצה העליון בקרב משפחות דו-הוריות. בדומה למרבית המדינות, גם בישראל מצבן של המשפחות החד-הוריות קשה לעומת הדו-הוריות – כשליש מהן חיות בעוני לעומת כ-2% מן הדו-הוריות (פי 1.5).

תרשים 2: עוני במשפחות דו-הוריות, 2010-2009 לעומת 2016-2017



תרשים 3: עוני במשפחות חד-הוריות, 2010-2009 לעומת 2017-2016



## ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ב-2018<sup>5</sup>

### 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.<sup>6</sup>

בדומה לשנים שקדמו לה, גם ב-2018 עלו הכנסותיהם של 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 6,733 ש"ח, חציון ההכנסה נטו לפי אותה הגדרה היה 5,750 ש"ח, וקו העוני לנפש תקנית הנגזר ממנו הגיע ל-2,875 ש"ח לחודש. ההכנסה הכלכלית

5 הנושא מוצג פה בקיצור, הממצאים המלאים מופיעים בממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2018.  
6 להרחבת המשמעויות של שינוי זה, ראו ממדי העוני והפערים החברתיים – דוח שנתי 2012, ומדידת העוני ומקורות הנתונים בדוח זה.

(ההכנסה משכר ומהון) לפני תשלומי מס וביטוח חובה, גדלה בשיעור מתון יותר לעומת 2017, ב-4.8%, וההכנסה הפנויה (זו שלאחר הפחתת מיסים ישירים ודמי ביטוח חובה ותשלומי קצבאות ותמיכות אחרות), עלתה בממוצע ב-3.8%. חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית כמו גם קו העוני עלו ב-4.1% (לוח 3).

**לוח 3: קו העוני והכנסה ממוצעת וחציונית לנפש תקנית לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים (ש"ח). 2018-2016**

הכנסה לנפש תקנית	2016	2017	2018	גידול ריאלי (%)	
				מ-2017 ל-2018	מ-2017 ל-2018
ממוצע	6,160	6,385	6,733	3.4	4.6
חציון	5,223	5,477	5,750	4.6	4.1
קו העוני	2,612	2,739	2,875	4.6	4.1

לוח 4 מציג את ההכנסה שנדרשה ב-2017 ו-2018 כדי להימצא מעל קו העוני לפי גודל המשפחה. כך, משפחה שבה 3 נפשות היתה זקוקה לשם כך ב-2018 ל-7,618 ש"ח (72.2% מהשכר הממוצע, שהיה אז 10,550 ש"ח), ומשפחות עם 4 נפשות ל-9,199 ש"ח (87.2% מהשכר הממוצע). לעומת זאת במשפחה שבה 5 נפשות, השכר הממוצע לא היה בו די לחילוף מעוני, ומשפחה כזו היתה זקוקה לשם כך ל-10,780 ש"ח.

**לוח 4: מספר הנפשות התקניות וקו העוני למשפחה\* לפי מספר הנפשות במשפחה. 2018-2017**

מספר הנפשות במשפחה	מספר הנפשות התקניות במשפחה	קו העוני למשפחה			
		2018		2017	
		ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע	ש"ח בחודש	אחוז מהשכר הממוצע
1	1.25	3,423	34.1	3,593	34.1
2	2.00	5,477	54.5	5,750	54.5
3	2.65	7,257	72.2	7,618	72.2
4	3.2	8,764	87.2	9,199	87.2
5	3.75	10,270	102.2	10,780	102.2
6	4.25	11,639	115.8	12,218	115.8
7	4.75	13,008	129.5	13,655	129.4
8	5.2	14,241	141.7	14,949	141.7
9**	5.6	15,336	152.6	16,099	152.6

\* השכר הממוצע ל-2017 ול-2018 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-2018 ירדה במעט תחולת העוני<sup>7</sup> של משפחות מ-18.4% ל-18.0%. תחולת העוני של נפשות לא השתנתה, ובילדים אף עלתה – ב-0.4 נקודות האחוז.

בסקר שעליו מבוסס ניתוח הנתונים בפרק – הוצאות משקי בית 2018 – היו קשיי דגימה ובשל כך ייצוגם של ערביי מזרח ירושלים היה חסר וכנראה מוטת, והתוצאות היו בשל כך חריגות לעיתים. הטיה טכנית זו היא כנראה הסיבה העיקרית לירידה בתחולת העוני הכללית, שכן בכלל האוכלוסייה ללא מזרח ירושלים, תחולת העוני בקרב משפחות עלתה במעט ב-2018 בהשוואה ל-2017 – מ-17.4% ל-17.5%, ובקרב נפשות וילדים עלתה בשיעורים גבוהים אף יותר – מ-19.4% ל-20.4% ומ-27.1% ל-29.1% בהתאמה. יתר הממצאים לשאר האוכלוסייה מובאים בנספח הלוחות של דוח זה, וכן **בדוח העוני והפערים החברתיים לשנת 2018**<sup>8</sup>. סקירת הנתונים בפרק זה נוגעת לאוכלוסייה הכוללת את מזרח ירושלים אלא אם כן נאמר אחרת.

ב-2018 חיו בישראל 469,400 משפחות בעוני (עלייה של 0.6% לעומת 2017). מספר הנפשות בעוני היה 1,810,500 (עלייה של 1.7%), 841,700 בהן ילדים. נתוני עומק העוני וחומר<sup>9</sup> לעומת זאת מצביעים על ירידות קלות בין שתי השנים (לוח 5).

תחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה היא תוצאה של אמצעי המדיניות – תשלומי ההעברה והמיסים הישירים – ה"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 וכך גם סיכוייה להיחלץ מן העוני. לוח 5 מראה את הירידה בממדי העוני בכל אחת מהשנים 2018-2016, לאחר תשלומי ההעברה ולאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. מקצת המדדים השתפרו מאוד בעקבות אמצעי המדיניות (ה-*FGT*, ה-*SEN* ומדד גייני להתחלקות ההכנסות של העניים ירדו למחצית ויותר מערכם), ובמדדי תחולת העוני, בעיקר של ילדים, השיפור מתון יותר.

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

שלא כב-2017, ב-2018 תרומת אמצעי המדיניות לחילוץ מעוני לא השתנתה: שיעור המשפחות שחולצו מעוני נותר 35.4% ושיעור הנפשות נותר 24.3%. שיעור הילדים שנחלצו ירד, בכ-6%, והגיע ב-2018 ל-11.1% (לוח 5).

7 שיעור העניים בכלל האוכלוסייה.

8 מפורסם באתר המוסד.

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

לוח 5: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2018-2016

מדד העוני	לפני תשלומי ההעברה והמיסים ישירים	לאחר תשלומי העברה בלבד	לאחר תשלומי ההעברה והמיסים ישירים
<b>2016</b>			
תחולת העוני	28.9	16.8	18.5
משפחות	29	19.6	21.9
נפשות	35.1	27.8	31
ילדים	54.2	32.7	33.7
יחס פער הכנסות העניים (%)	0.4034	0.1551	0.1619
מדד *FGT	0.212	0.088	0.101
מדד *SEN	0.413	0.1829	0.1861
מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*			
<b>2017</b>			
תחולת העוני	28.4	16.6	18.4
משפחות	28	19.1	21.2
נפשות	33.5	26.9	29.6
ילדים	55.6	34.5	35.2
יחס פער הכנסות העניים (%)	0.4185	0.1717	0.1781
מדד *FGT	0.209	0.091	0.103
מדד *SEN	0.426	0.1978	0.2024
מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*			
<b>2018</b>			
תחולת העוני	27.8	16.1	18
משפחות	28	18.6	21.2
נפשות	33.7	26.4	30
ילדים	54.8	33.2	33.3
יחס פער הכנסות העניים (%)	0.4127	0.1605	0.1639
מדד *FGT	0.207	0.085	0.098
מדד *SEN	0.4244	0.1883	0.1932
מדד גייני לאי-שוויון בהתחלקות הכנסות העניים*			

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

בדיקה של מדד גייני לאי-שוויון בהכנסה הכלכלית ובהכנסה הפנויה לנפש תקנית לאורך זמן מראה כי לאחר שנים של ירידה (חוץ מ-2014), עלה ב-2018 האי-שוויון: האי-שוויון לפי ההכנסה הפנויה היה 0.3559 ולפי ההכנסה הכלכלית 0.4644, עלייה של 1.1% ו-1.3% בהתאמה לעומת 2017. המגמות במדד גייני של ההכנסה הכלכלית והפנויה לא תמיד נעו ביחד: בעוד שבהכנסה הכלכלית המגמה היתה אחידה מ-2002, בהכנסה הפנויה היתה הרעה בשנים 2006-2002 בשל מדיניות הצמצום בקצבאות והקטנת הפרוגרסיביות במדיניות המיסוי. מ-2006 התנודות במדד עקביות למדי בהכנסה הכלכלית והפנויה. בראייה ארוכת טווח, אפשר לראות עלייה בשנים 1999-2006 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, ועד 2017, ירד האי-שוויון לפי ההכנסה הכלכלית בשיעור של 14.6% - לעומת ירידה קטנה יחסית (4.3%) באותה תקופה 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 הכלכלית,<sup>10</sup> כלומר, מהגידול בתעסוקה ולאחר מכן גם מהגידול בשכר הריאלי, בין היתר כתוצאה מהגידול הניכר בשכר המינימום.

**לוח 6: השפעת תשלומי ההעברה והמיסים הישירים על ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים, 2018-2016**

הירידה בממדי העוני (אחוזים)						מדדי העוני
מתשלומי ההעברה והמיסים הישירים			מתשלומי ההעברה בלבד			
2018	2017	2016	2018	2017	2016	
35.4	35.4	36.0	42.1	41.5	42.0	תחולת העוני
24.3	24.3	24.5	33.3	31.7	32.2	משפחות
11.1	11.8	11.6	21.6	19.8	20.9	נפשות
39.1	36.6	37.8	39.5	38.0	39.6	ילדים
60.3	57.5	59.9	61.1	59.0	61.6	יחס פער הכנסות העניים*
						מדד *FGT

\* המשקל של כל משפחה בחישוב הממד שווה למספר הנפשות שבה.

**עוני לפי קבוצות אוכלוסייה**

קבוצות האוכלוסייה השונות נבדלות ביניהן במגמות ובשינויים בממדי העוני בשנים 2018-2017 (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 כהגדרתם הישנה<sup>11</sup> עלתה מ-21.8% ב-2017 ל-23.4% ב-2018. עומק העוני עלה מ-29.1% ל-32.7% וחומרתו עלתה מ-12.4% ל-16.1% בקרב משפחות שבראשן קשיש. משמעות הדבר שהכנסתן של המשפחות העניות שבראשן קשיש התרחקה מקו העוני 4 נקודות אחוז נוספות, גם כאשר משקלן של המשפחות העניות יותר הוא גדול יותר בממד (לפי מדד חומרת העוני, FGT).

10 ייתכן שחלק מהירידה בממד האי-שוויון היא טכנית וקשורה במעבר מסקר הכנסות לסקר הוצאות, בשל הקושי לעמוד על מקורות ה"שבר" בין שתי סדרות הסקרים.  
11 60 לאישה ו-65 לגבר.

לוח 7: מדד ג'יני לאי-שוויון בהתחלקות ההכנסות באוכלוסייה לפי  
הכנסה כלכלית ופנויה, 2018-1999

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
2018	0.4644	0.3559	23.4
<b>השינוי במדד (אחוזים)</b>			
2018 לעומת 1999	-11.26	0.97-	
2018 לעומת 2002	-15.58	3.32-	
2018 לעומת 2016	-0.14	0.52-	
2018 לעומת 2017	1.27	1.08	

ההחמרה במצב העוני של קשישים אירעה למרות שני ניסיונות של הממשלה ב-2018 למנוע זאת: האחד באמצעות הגדלה של תוספת השלמת ההכנסה לקצבאות אזרח ותיק, לאחר ההגדלות בסוף 2015, במטרה לקרבן לקו העוני תוך התחשבות בגודל משק הבית (יחידים וזוגות), והאחר באמצעות הגדלת תוספת הוותק למקבלי הקצבאות מהשנה התשיעית במקום מהשנה העשירית. בעוד שהגדלת השלמת ההכנסה מיטיבה רק עם מי שחסכוניתו והפנסיה אינם מספיקים לו, הגדלת תוספת הוותק היא אוניברסלית ולכן מיטיבה עם כלל האוכלוסייה.

שיעורי העוני בקרב קשישים עלו ב-2018 אף שמצבם הכלכלי השתפר והכנסתם הפנויה לנפש תקנית עלתה ב-6% – קצב מהיר מכלל האוכלוסייה. הסיבה לכך היא העלייה בקרבם במדד ג'יני לאי-שוויון, בשיעור של 11%. המשמעות היא שהפער בין משפחות קשישים מעוטות הכנסה למשפחות עם הכנסה גבוהה יותר התרחב, וכך למרות שיפור ממוצע במצבם של כלל הקשישים, עלו שיעורי העוני של מי שלא הצליחו להדביק את הפער.

ההחמרה במצבם של הקשישים עם הכנסות נמוכות היא בחלקה בשל העלייה בהכנסות שמקורן מעבודה באוכלוסייה הכללית בכלל ועלייה חדה בקרב קשישים עובדים בפרט

(כ-13% ב-2018). ללא העלאת הקצבאות לאזרח הוותיק מצבם של מי שאינם עובדים היה חמור אף יותר.

### משפחות עם ילדים ומשפחות חד-הוריות

תחולת העוני של משפחות עם ילדים, שהן יותר ממחצית המשפחות העניות, ירדה בין 2017 ל-2018 מ-21.6% ל-21.4%, וגם עומק העוני וחומרתו ירדו – ב-5% ו-7% בהתאמה. במשפחות הגדולות לעומתן (4 ילדים ויותר) עלתה תחולת העוני ב-1.3%.

תחולת העוני במשפחות החד-הוריות עלתה במעט בין שתי השנים, מ-24.4% ל-25.1%, אך עומק העוני וחומרתו עלו בשיעורים חריגים (18% ו-38% בהתאמה), בעיקר בגלל הירידה בשיעורי התעסוקה של משפחות אלה<sup>12</sup>. שיעור העוני במשפחות אלה, שברובן 1-3 ילדים, גבוה הרבה יותר לעומת שיעורו בכלל המשפחות עם 1-3 ילדים (25.1% לעומת 15.9% בהתאמה). זהו פער ניכר, המתקיים למרות שיעורי התעסוקה הגבוהים יותר בקבוצה זו, והוא נובע מעבודה במשרה חלקית, בדרך כלל מחוסר ברירה, גמלת קיום נמוכה ומענק עבודה נמוך גם אם גבוה ממקבלי מענק אחרים.

### ערבים

תחולת העוני של משפחות ערביות ירדה בין שתי השנים מ-47.1% ל-45.3%, כמו גם בקרב ילדים ונפשות. גם המדדים לעומק העוני ולחומרתו ירדו בין שתי השנים באופן ניכר, בשיעורים של 8% ו-11% בהתאמה.

ירידה זו היא המשך של מגמת ירידה בשנים האחרונות, אולם גלומה בה ירידה חדה של יותר מ-20% בתחולת העוני של ערביי מזרח ירושלים, מ-74.7% ב-2017 ל-58.8% ב-2018. ללא ערביי מזרח ירושלים היתה העלייה מ-42.6% ל-44.2% בין שתי השנים. הבדלים אלה קיימים בתחולת העוני בקרב נפשות וילדים. השיפור בעומק העוני וחומרתו חל בכלל אוכלוסיית הערבים, עם וללא מזרח ירושלים.

### חרדים

תחולת העוני של ילדים במשפחות חרדיות עלתה ב-2018 בכ-5 נקודות אחוז, בחלקה כנראה בשל העלייה בחלקן של המשפחות החרדיות הגדולות, המאופיינות בעוני גבוה יותר, אך עומק העוני וחומרתו ירדו ב-5.1% ו-6.7% בהתאמה. על פי נתוני סקר 2018, חלקן של המשפחות החרדיות בכלל המשפחות העניות מגיע לכ-16% – יותר מפי 2 מחלקן בכלל המשפחות.

### אינם עובדים בגיל העבודה

תחולת העוני של המשפחות בגיל העבודה שאינן עובדות ירדה בין 2017 ל-2018 מ-76% ל-71% בהתאמה, ולמרות זאת כמעט 3 מ-4 משפחות בקבוצה זו חיות בעוני. גם חלקן בכלל

12 ראה כי הממצאים לקבוצה זו, שהיא קטנה למדי, נוטים לתנודות בסקר, שכן ב-2017 נרשמה תופעה הפוכה – תחולת העוני ירדה ושיעורי התעסוקה עלו לעומת 2016.

המשפחות העניות הוסיף לרדת – בכ-6%. חומרת העוני של משפחות אלה ירדה אף היא בין שתי השנים בכ-6%. עם זאת, אף שהן מהוות רק כ-4% מסך האוכלוסייה, חלקן באוכלוסייה הענייה עלה במהירות לשיעור של כ-17%. תחולת העוני של ילדים במשפחות אלו עלתה אף היא בין שתי השנים, מ-90% ל-92%.

**לוח 8: תחולת העוני לפי קבוצת אוכלוסייה, 2017 ו-2018**

2018			2017			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות*	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	18.0	27.8	1.00	18.4	28.4	<b>כלל האוכלוסייה</b>
						<b>מאפיין של ראש משק הבית</b>
0.74	13.4	24.1	0.73	13.4	24.4	יהודי**
2.51	45.1	59.0	2.36	43.3	58.4	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון***)
2.35	42.3	57.4	2.35	43.1	57.1	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית****)
0.89	16.0	34.2	1.00	18.4	37.3	עולה
2.52	45.3	50.2	2.57	47.1	52.1	ערבי
1.19	21.4	25.0	1.18	21.6	25.9	<b>משפחות עם ילדים - סך הכל</b>
0.86	15.6	18.9	0.86	15.9	20.4	1-3 ילדים
2.77	49.9	54.4	2.69	49.3	52.8	4 ילדים ויותר
3.68	66.2	69.6	3.34	61.2	64.9	5 ילדים ויותר
1.40	25.1	38.5	1.33	24.4	38.2	משפחות חד-הוריות
						<b>מצב תעסוקה של ראש משק הבית</b>
0.69	12.3	17.6	0.69	12.6	18.5	עובד
0.69	12.4	17.8	0.68	12.6	18.9	שכיר
0.66	11.8	16.6	0.70	12.8	15.8	עצמאי
3.94	71.0	91.4	4.12	75.7	93.3	לא עובד בגיל עבודה
1.34	24.1	34.9	1.36	24.9	37.6	מפרנס אחד
0.29	5.3	7.3	0.29	5.4	7.3	שני מפרנסים ויותר
						<b>גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה</b>
1.23	22.2	30.2	1.34	24.7	33.5	עד 30
0.93	16.7	21.3	0.93	17.1	21.9	31-45
0.70	12.5	17.5	0.72	13.3	17.8	46 עד גיל הפנסיה
						<b>גיל של ראש משק בית בגיל פרישה</b>
1.30	23.4	48.6	1.19	21.8	47.9	קשיש*****
1.37	24.6	51.2	1.24	22.8	50.5	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
						<b>השכלה של ראש משק הבית</b>
2.57	46.2	70.5	2.69	49.4	70.6	עד 8 שנות לימוד
1.13	20.4	29.7	1.15	21.1	31.3	9-12 שנות לימוד
0.70	12.6	20.9	0.68	12.5	21.0	13 או יותר שנות לימוד

\* ממד 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 המרוויח.

\*\*\*\* רמת דתיות לפי דיווח המרוויח: 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), 2017

האוכלוסייה הענייה		האוכלוסייה הכללית		כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים	נפשות	משפחות	נפשות	משפחות	
52.2	62.6	61.5	73.2	79.8	85.4	<b>מאפיין של ראש משק הבית</b>
19.2	12.0	18.3	10.5	8.4	5.1	יהודי**
24.0	15.5	22.5	13.2	10.4	6.6	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון***)
13.0	19.7	17.4	25.8	16.0	19.6	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית****)
47.8	37.4	38.5	26.8	20.2	14.6	עולה
80.1	53.2	69.8	41.2	66.4	45.2	ערבי
38.3	32.5	36.0	26.9	49.3	37.5	<b>משפחות עם ילדים - סך הכל</b>
41.8	20.7	33.8	14.3	17.1	7.7	1-3 ילדים
26.1	11.5	20.9	7.9	8.9	3.5	4 ילדים ויותר
8.5	7.6	9.4	7.7	6.3	5.7	5 ילדים ויותר
73.0	55.1	70.3	52.2	88.8	80.3	משפחות חד-הוריות
62.7	47.3	61.3	46.0	76.1	69.2	<b>מצב תעסוקה של ראש משק הבית</b>
10.2	7.8	9.0	6.2	12.6	11.1	עובד
16.4	19.1	14.4	15.2	4.2	4.6	שכיר
49.9	40.3	48.0	39.3	25.7	29.7	עצמאי
23.1	14.8	22.3	12.9	63.1	50.6	לא עובד בגיל עבודה
21.4	21.5	21.6	18.9	17.5	16.0	מפרנס אחד
47.0	32.0	41.8	26.5	42.0	34.4	שני מפרנסים ויותר
21.3	21.1	19.4	18.3	30.4	29.2	<b>גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה</b>
11.3	26.9	18.5	38.2	11.8	22.6	עד 30
10.4	25.4	17.2	36.3	10.2	20.4	31-45
14.7	19.6	14.0	18.1	5.9	7.3	46 עד גיל הפנסיה
48.0	42.4	45.7	40.5	39.0	36.8	<b>גיל של ראש משק בית בגיל פרישה</b>
37.2	38.0	40.3	41.4	55.1	55.9	קשיש*****
						בגיל הפנסיה לפי חוק*****
						<b>השכלה של ראש משק הבית</b>
						עד 8 שנות לימוד
						9-12 שנות לימוד
						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 המרוואיין.  
 \*\*\*\* רמת דתיות 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: חלקן של קבוצות אוכלוסייה בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה\*  
(אחוזים), 2018

האוכלוסייה הענייה				כלל האוכלוסייה		קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים		נפשות	משפחות	
נפשות	משפחות	נפשות	משפחות			
54.6	63.4	62.2	73.8	79.7	85.5	<b>מאפיין של ראש משק הבית</b>
21.1	12.4	19.3	10.5	8.3	5.0	יהודי**
26.0	15.8	23.6	13.9	10.6	6.7	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון***)
11.7	17.5	16.8	24.1	16.2	19.6	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית****)
45.4	36.6	37.8	26.2	20.3	14.5	עולה
79.7	53.3	68.9	40.2	66.1	44.7	ערבי
35.8	32.0	32.8	25.2	48.6	37.1	<b>משפחות עם ילדים - סך הכל</b>
43.9	21.3	36.1	15.0	17.5	7.7	3-1 ילדים
29.6	12.9	23.7	8.7	9.4	3.5	4 ילדים ויותר
9.0	8.1	10.5	8.0	6.8	5.8	5 ילדים ויותר
72.9	55.0	69.9	50.8	88.7	80.2	משפחות חד-הוריות
63.3	47.8	61.3	44.3	77.0	69.3	<b>מצב תעסוקה של ראש משק הבית</b>
9.6	7.1	8.6	6.5	11.6	10.9	עובד
14.6	17.1	12.7	14.2	3.8	4.3	שכיר
49.6	40.2	46.4	37.7	25.5	30.0	עצמאי
23.3	14.8	23.5	13.2	63.2	50.1	לא עובד בגיל עבודה
20.8	19.7	20.9	17.3	17.5	16.0	מפרנס אחד
45.3	31.2	40.5	25.8	41.3	33.7	שני מפרנסים ויותר
21.0	20.5	19.1	18.5	30.2	29.4	<b>גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה</b>
13.6	30.0	20.5	40.2	12.3	23.0	עד 30
12.9	28.6	19.5	38.4	10.9	20.9	31-45
14.8	18.9	14.6	18.6	6.3	7.3	46 עד גיל הפנסיה
44.1	42.2	42.4	39.7	38.7	37.2	<b>גיל של ראש משק בית בגיל פרישה</b>
41.1	39.0	42.9	41.7	55.0	55.5	קשיש*****
						בגיל הפנסיה לפי חוק*****
						<b>השכלה של ראש משק הבית</b>
						עד 8 שנות לימוד
						9-12 שנות לימוד
						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, 2017 ו-2018

2018			2017			קבוצת אוכלוסייה (משפחות)
ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	ממד ריכוזיות**	הכנסה פנויה	הכנסה כלכלית	
1.00	33.3	54.8	1.00	35.2	55.6	<b>סך כל האוכלוסייה</b>
						<b>מאפיין של ראש משק הבית</b>
						יהודי***
0.92	30.6	56.2	0.88	31.1	56.0	חרדי (לפי גישת ביה"ס האחרון****)
0.98	32.6	56.6	0.97	34.1	55.8	חרדי (לפי הגדרה סובייקטיבית*****)
0.96	32.0	56.5	0.96	33.7	53.9	עולה
0.89	29.6	64.4	0.82	28.7	64.0	ערבי
1.10	36.6	52.4	1.13	39.7	54.9	
1.02	34.1	50.3	1.02	35.9	50.7	<b>משפחות עם ילדים - סך הכל</b>
0.94	31.4	46.1	0.90	31.5	47.0	1-3 ילדים
1.09	36.3	54.0	1.13	39.8	54.7	4 ילדים ויותר
1.06	35.2	55.5	1.20	42.3	58.3	5 ילדים ויותר
1.26	42.1	54.9	1.01	35.7	56.8	משפחות חד-הוריות
						<b>מצב תעסוקה של ראש משק הבית</b>
0.89	29.5	40.8	0.89	31.4	41.3	עובד
0.88	29.3	40.6	0.89	31.2	41.5	שכיר
0.93	30.9	42.6	0.93	32.8	40.3	עצמאי
1.57	52.4	95.0	1.59	56.0	96.6	לא עובד בגיל עבודה
0.99	33.0	47.1	0.98	34.7	46.2	מפרנס אחד
0.66	22.2	28.5	0.69	24.4	30.9	שני מפרנסים ויותר
						<b>גיל של ראש משק הבית בגיל עבודה</b>
0.94	31.5	46.8	0.99	34.8	49.3	עד 30
1.01	33.5	48.9	1.04	36.6	51.2	31-45
1.07	35.6	54.4	1.03	36.4	54.2	46 עד גיל הפנסיה
						<b>גיל של ראש משק בית בגיל פרישה</b>
0.98	32.7	75.8	0.82	29.1	75.4	קשיש****
0.96	32.0	76.0	0.79	27.7	75.8	בגיל הפנסיה לפי חוק*****
						<b>השכלה של ראש משק הבית</b>
1.16	38.5	68.2	1.18	41.6	71.4	עד 8 שנות לימוד
1.01	33.7	51.1	1.00	35.2	50.6	9-12 שנות לימוד
0.93	31.1	53.9	0.93	32.7	55.8	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.

פער ההכנסות מייצג את מרחקן של המשפחות העניות מקו העוני, וממד הריכוזיות של יחס פער ההכנסות הוא היחס בין פער ההכנסות בקבוצת אוכלוסייה מסוימת לבין פער ההכנסות

בכלל האוכלוסייה הענייה. בנוסף לירידה הקלה ברוב המדדים של תחולת העוני, עומק העוני וחומרתו ירדו ב-2018, בכלל האוכלוסייה ובמרבית קבוצות האוכלוסייה. מדד הריכוזיות של יחס פער ההכנסות ירד בייחוד בקרב משפחות עם 5 ילדים, אך עלה בקרב עולים, משפחות חד-הוריות וקשישים.

## 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-2004<sup>13</sup>, 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 והדיור,

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

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 השוק<sup>14</sup>. 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 לדיירה לבין סך ההוצאות השוטפות על הדירה<sup>15</sup>.

### מדידת העוני לפי שיטת ה-MBM

במחקר אחר של המוסד מ-2011<sup>16</sup> 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.

- 
- 14 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.
- 15 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.
- 16 גוטליב די' ופרומן א' (2011). **מדידת עוני לפי סל צריכה הולם בישראל, 1997-2009**. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

## מדידת העונוי 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.

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

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 2015 ל-2018 ירדו מדדי העוני לפי ה-NRC וה-FES על פי ההכנסה בכסף מ-16.5% ל-14.8% ומ-15.5% ל-11.5% בהתאמה. שיעור העוני של משפחות ירד במדד הרשמי בתקופה המקבילה מ-18.4% ל-18.0%, 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. ככל שחולף הזמן מעדכון המדד האחרון, המדדים ייטו לרדת עוד ועוד. כך, בעוד שעם פיתוחם תחולות העוני היו דומות למדד היחסי, לאחר עשור וחצי המדדים מגיעים לכ-2/3 מהמדד הרשמי.

ככלל, ממדי העוני לפי ההכנסה הכוללת את זקיפת הדיוור בבעלות, בדרך כלל נמוכים מן המדדים 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-2018 לפי המדדים המבוססים על ההוצאה (חוץ מה-MBM) בדרך כלל נמוכה בכ-4-5 נקודות האחוז מהמדדים המתקבלים לפי השיטה הרשמית.

ניתוח הנתונים של תחולת העוני והוצאת הסף (ההוצאה המינימלית הנדרשת כדי לא להיחשב עני) ל-2017-2018 לפי כל אחת מהשיטות, מראה כי ברוב סוגי המשפחה תחולת העוני לפי ההכנסה הכוללת (שבה מרכיב הזקיפה לדיוור 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.

לוח 12: תחולת עוני במשפחות, נפשות וילדים לפי הגישות השונות, 2018-2015

השנה	NRC			FES			MBM		
	משפחות	נפשות	ילדים	משפחות	נפשות	ילדים	משפחות	נפשות	ילדים
<b>לפי הכנסה בכסף</b>									
2015	16.4	19.0	26.2	15.5	22.2	33.7			
2016	16.5	19.2	26.3	14.0	21.3	32.8			
2017	16.1	18.6	25.4	12.9	19.6	30.1			
2018	14.8	17.2	23.8	11.5	18.4	29.1			
<b>לפי הכנסה כוללת</b>									
2015	14.7	18.4	26.9	14.7	22.0	34.4	38.2	25.7	19.8
2016	14.4	18.1	26.4	13.3	21.1	33.5	38.1	25.6	19.2
2017	14.1	17.7	25.7	12.4	19.6	30.8	35.4	24.3	18.4
2018	12.4	16.0	23.4	10.8	18.6	30.6	34.9	22.8	16.7

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 מבוגר יחיד מוגדר כעניי היתה ב-2018 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-2018 היו גבוהים במעט אף מאלה שמניב החישוב על פי המדד הרשמי.

לוח 13: תחולת עוני והוצאת סף להרכבי משפחה שונים לפי גישות ה-NRC.  
ה-FES וה-MBM, 2018-2017

הרכב משפחה	NRC		FES		MBM							
	2017		2017		2017							
	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)	תחולת עוני (%)	הוצאת סף (ש"ח)						
<b>לפי הכנסה בכסף</b>												
מבוגר יחיד	20.9	2,961	7.7	1,911	20.2	3,062	21.7	3,033	20.9	2,961	7.7	1,911
שני מבוגרים	11.7	4,811	6.1	3,837	10.1	4,975	11.5	4,926	11.7	4,811	6.1	3,837
שני מבוגרים + ילד	12.2	5,935	8.4	5,832	9.0	6,138	10.9	6,078	12.2	5,935	8.4	5,832
שני מבוגרים + שני ילדים	13.2	6,974	13.7	7,651	12.2	7,213	13.3	7,142	13.2	6,974	13.7	7,651
שני מבוגרים + שלושה ילדים	17.2	7,951	18.6	9,622	13.6	8,223	15.5	8,142	17.2	7,951	18.6	9,622
שני מבוגרים + ארבעה ילדים	33.7	8,879	37.0	11,426	26.8	9,182	29.2	9,092	33.7	8,879	37.0	11,426
שני מבוגרים + חמישה ילדים	44.5	9,766	57.1	13,284	42.6	10,100	44.5	10,001	44.5	9,766	57.1	13,284
מבוגר + שני ילדים	21.7	5,465	25.2	5,734	23.1	5,652	23.9	5,597	21.7	5,465	25.2	5,734
<b>לפי הכנסה כוללת</b>												
מבוגר יחיד	13.7	3,595	6.1	2,396	12.1	3,677	14.2	3,660	13.7	3,595	6.1	2,396
שני מבוגרים	8.4	5,840	3.2	4,810	6.7	5,974	8.2	5,946	8.4	5,840	3.2	4,810
שני מבוגרים + ילד	13.0	7,206	8.4	7,311	11.2	7,371	12.7	7,336	13.0	7,206	8.4	7,311
שני מבוגרים + שני ילדים	14.8	8,468	11.0	9,796	11.4	9,603	14.7	8,621	14.8	8,468	11.0	9,796
שני מבוגרים + שלושה ילדים	17.2	9,653	15.4	12,328	16.3	12,117	18.6	9,828	17.2	9,653	15.4	12,328
שני מבוגרים + ארבעה ילדים	32.6	10,779	29.7	14,837	36.8	14,472	38.8	11,026	32.6	10,779	29.7	14,837
שני מבוגרים + חמישה ילדים	44.2	11,857	59.5	17,025	53.5	16,759	58.5	12,072	44.2	11,857	59.5	17,025
מבוגר + שני ילדים	29.1	6,635	22.9	7,399	32.4	7,409	28.8	6,756	29.1	6,635	22.9	7,399