

## 2

---

רווחה, עוני ופערים חברתיים



## מבוא

בפרק זה, נוסף על מדדי רווחה והשוואות בין-לאומיות, מוצגים גם מדדי העוני והאי-שוויון לשנת 2023. משנת 2019, בשל עיכובים בהעברת הנתונים של סקרי הוצאות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמדגם הקטן יחסית של התצפיות בסקר, מפורסם דוח העוני של הביטוח הלאומי על בסיס הנתונים המנהליים של המוסד<sup>1</sup>.

הנתונים המנהליים בביטוח הלאומי מספקים דיווח אמין ומקיף על השכר וההכנסה מעבודה, קצבאות הביטוח הלאומי ומרבית נתוני הפנסיה. בנוגע להכנסות שמקורן אינו בביטוח הלאומי, למשל מהון, הוכנסו אומדנים על סמך זקיפות. הנתונים המנהליים כוללים את כלל האוכלוסייה ולכן מאפשרים לבחון גם קבוצות אוכלוסייה קטנות מאוד<sup>2</sup>. יצוין שבשל עדכון מאוחר ושיפורים מתמידים בבסיס הנתונים המנהליים שהוא חדש יחסית, הממצאים לשנים קודמות עשויים להיות שונים מאלה שפורסמו. החישוב על-פי הנתונים המנהליים נעשה למשפחה, כאשר משפחה נקבעת בהם באופן דומה יותר למשפחה גרעינית: יחיד או זוג עם או בלי ילדים, על פי קשרי המשפחה הרשומים.

## הגדרות

- **ההכנסה לפני מיסים (ההכנסה הכלכלית):** ההכנסה מפעילות כלכלית לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים; **ההכנסה הפנויה (ההכנסה נטו):** ההכנסה לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים. המושגים הכנסה כלכלית/הכנסה לפני מיסים ישמשו לסירוגין כמו גם המושגים הכנסה פנויה/הכנסה נטו.
- **עוני כלכלי:** מצב שבו ההכנסה הכלכלית של משפחה המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. **עוני נטו:** מצב שבו ההכנסה נטו של משפחה המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה נמוכה מקו העוני לנפש תקנית.
- **תחולת העוני:** שיעור המשפחות, הנפשות או כל יחידה אחרת שהכנסתן נופלת מקו העוני.
- **עומק העוני/יחס פער העוני:** המרחק של הכנסת המשפחה מקו העוני.
- **חומרת העוני:** עומק העוני תוך מתן משקל גבוה יותר למשפחות עניות.

1 קסיר (קלינר) נ', פינס ר' ופלאם נ' (2024). דוח ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות.

2 הלר א' ואנדבלד מ' (2020). זקיפת רכיבי הכנסה חסרים בנתונים המנהליים.

חלקו הראשון של הפרק סוקר את המצב החברתי בישראל ב-2023-2024: ההוצאה הציבורית לרווחה והשוואה בינלאומית של התרומה הישירה של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני והאי שוויון. בחלק השני מוצגים נתונים על ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ב-2023 לפי שיטת המדידה הנהוגה בישראל.

בדומה לרוב מדינות המערב ולארגונים הבינלאומיים, מדידת העוני בישראל מבוססת על הגישה היחסית, שלפיה עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה. משפחה מוגדרת ענייה אם רמת החיים שלה, כפי שהיא מתבטאת בהכנסתה נטו לנפש תקנית, נמוכה ממחצית החציון של הכנסה זו באוכלוסייה. פרטים נוספים מובאים בנספח **מדידת העוני ומקורות הנתונים** בדוח זה.

## המצב החברתי בישראל ב-2023-2024

שנת 2023 התאפיינה בצמיחה כלכלית בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023. ב-7 באוקטובר 2023 פרצה מלחמת **חריבות ברזל**, שנמשכה גם ב-2024. עקב המלחמה פונו תושבים מאזורי הדרום והצפון ולצורכי המלחמה נדרש גיוס נרחב של אנשי מילואים. פיקוד העורף הגביל פתיחת עסקים באזורי העימות ועסקים שאינם ממוגנים באזורים נרחבים בארץ. הגבלות אלו וגיוס המילואים פגעו בפעילות המשק. עסקים שנסגרו פיטרו והוציאו עובדים לחל"ת שאינו מרצון ולכן מספרם של התביעות לדמי האבטלה גדל. התושבים המפונים פונו לבתי מלון, הטיסות לישראל פסקו ולכן נפגעה התיירות. הממשלה תמכה בתושבים המפונים באמצעות מענקים ולכן נוסף סעיף חדש בהוצאה הציבורית לרווחה – מענקים למפונים. המלחמה פגעה בשיעור צמיחת התמ"ג והגדילה את שיעור המקבלים דמי אבטלה.

## ההוצאה הציבורית לרווחה

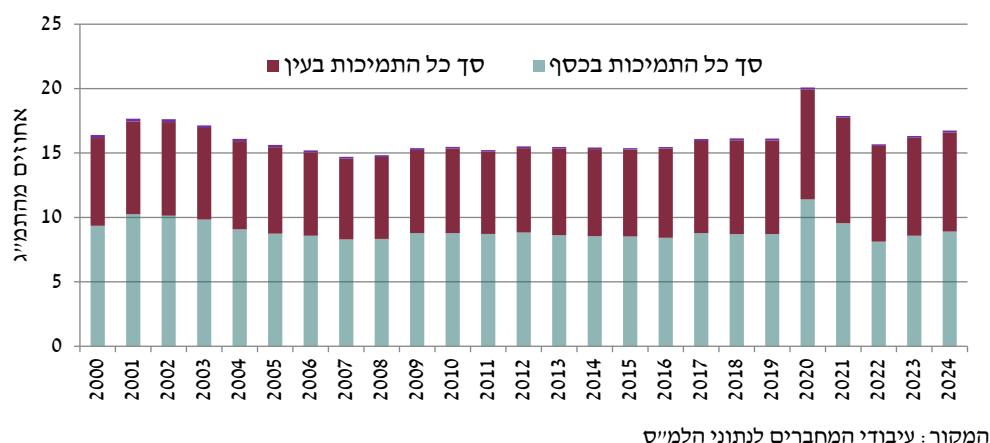
ב-2024 היוותה ההוצאה הציבורית לרווחה 16.7 אחוז מהתמ"ג – קצת יותר משיעור ההוצאה מהתמ"ג לפני משבר הקורונה ובשנת 2023. בשנות הקורונה, 2020-2021, עלה השיעור בעקבות הסיוע שהעניקה הממשלה לאוכלוסיות שנפגעו מהמשבר. ב-2020 הגיעה ההוצאה לשיא של יותר מ-20% – שיעור שירד ב-2021 עם השיפור במצב וההפחתה בסיוע מהממשלה: הופסקו דמי אבטלה לשוהים בחל"ת באמצע השנה והסיוע לעצמאים צומצם<sup>3</sup> (תרשים 1). בהסתכלות ארוכת טווח ההוצאה הציבורית לרווחה בשנים 2001-2003 היתה יותר מ-18% מהתוצר, ואחר כך ירדה בעקביות עד שנעצרה ב-2007 ברמה של כ-15%. מאז עלה שיעור זה בהדרגה והגיע ב-2019 ל-16.1% מהתמ"ג (תרשים 1). בתקופת הקורונה, ובייחוד ב-2020, הגדילה המדינה במידה

3 השוואה בינלאומית של ההוצאה לרווחה מוצגת בפרק **תרשימים נבחרים**. יצוין שהנתונים לשאר המדינות נוגעים לשנים שלפני 2020, שהושפעו במידה רבה מהמשבר הכלכלי שפרץ בעקבות מגפת הקורונה.

ניכרת את שיעור ההשקעה, אך לאחר המשבר ירד השיעור והגיע ב-2022 לרמה של טרום המשבר. ב-2023, בעקבות המלחמה, עלה שיעור ההשקעה לרמה של 16.3%.

ב-2024 קצת יותר ממחצית ההוצאה לרווחה יועדה לתמיכה בכסף, והיתר – לתמיכה בעין (שירותים, בעיקר שירותי בריאות). התמיכה בכסף, שב-2019 היוותה 8.7% מהתמ"ג, נסקה ב-2020 ב-3 נקודות האחוז ל-11.4%, ירדה ב-2021 וב-2024 חזרה לרמה דומה ל-2019 – 8.8%. בשנים 2005-2019 חלקה של התמיכה בכסף במונחי תמ"ג נשחק מעט לעומת חלקה של התמיכה בעין, שעלה בהדרגה. המצב השתנה במהלך משבר הקורונה. ב-2024 הוסיף הפער להצטמצם בהשוואה להתפתחויות עד 2019, וההוצאה בעין הגיעה ל-7.6% מהתמ"ג.

### תרשים 1: ההוצאה הציבורית לרווחה בישראל כאחוז מהתמ"ג, 2000–2024



המקור: עיבודי המחברים לנתוני הלמ"ס

התמיכה בכסף לאנשים בגיל העבודה ירדה בהדרגה משנת 2000 – 4.8% מהתמ"ג – עד 3.8% ב-2015 ו-4.0% ב-2019, מגמה המשקפת בעיקר את הקיצוץ בקצבאות. על אף שינויים מסוימים בקצבאות, כגון הפעלת התוכנית **חיסכון לטווח ארוך** ("חיסכון לכל ילד") ב-2017 והגדלת קצבאות הנכות ב-2018, לא ניכרה השפעה של ממש על התמיכה בכסף במונחים של אחוזים מהתמ"ג, ובשנת 2024 היא היתה 4.4% מהתמ"ג (לוח 1). שיעור הסיוע לאזרחים ותיקים עלה במעט מ-4.5% מהתמ"ג ב-2000 עד ל-4.7% ממנו ב-2019, עלה שוב במשבר הקורונה ב-2020 ל-5.0%, וירד ב-2024 ל-4.5% – רמה הנמוכה מזו שלפני הקורונה, בעיקר כתוצאה מהירידה של הפנסיה התקציבית כאחוז מהתמ"ג. ב-2019 היה הסיוע לאזרחים ותיקים גבוה בכ-20% מהסיוע למשפחות בגיל העבודה, אך ב-2020 המצב התהפך: התמיכה לאנשים בגיל העבודה עלתה לראשונה על התמיכה באזרחים ותיקים, בשל העלייה המתונה של הסיוע לאזרחים ותיקים לעומת העלייה הניכרת בהוצאה לגיל העבודה במשבר. בשנת 2021 התמתנה ההוצאה החברתית במונחי תוצר לשתי הקבוצות לעומת שנת 2020 עקב ירידה בתמיכת הממשלה – בין היתר לנוכח השיפור במשק – אך עדיין היתה גבוהה לאנשים בגיל העבודה במונחי תמ"ג מאשר עד שנת 2019. בשנים 2022-2024 חזר המצב שבו התמיכה לאזרחים ותיקים היתה גבוהה מן

התמיכה לאוכלוסייה בגיל העבודה. עיקר העלייה בהוצאות הציבורית בין 2023 ו-2024 היא בתשלומי הביטוח הלאומי שעלו מ-3.3% ל-4.5%.

לוח 1: ההוצאה הציבורית לרווחה לפי רכיביה (אחוז מהתמ"ג), 2000–2024 (שנים נבחרות)

| 2024  | 2023  | 2022  | 2021  | 2020  | 2019  | 2015  | 2010  | 2005  | 2000  |                                   |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------------------|
| 16.75 | 16.32 | 15.68 | 17.86 | 20.12 | 16.08 | 15.38 | 15.48 | 15.63 | 16.40 | סך כל ההוצאה הציבורית לרווחה      |
| 8.91  | 8.58  | 8.12  | 9.55  | 11.43 | 8.69  | 8.52  | 8.78  | 8.75  | 9.35  | סך כל התמיכות בכסף                |
| 4.44  | 4.11  | 3.75  | 4.90  | 6.41  | 3.96  | 3.77  | 4.01  | 4.06  | 4.84  | תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה*    |
| 3.46  | 3.31  | 2.91  | 4.09  | 4.77  | 3.09  | 3.09  | 3.19  | 3.22  | 3.80  | ביטוח לאומי                       |
| 0.98  | 0.80  | 0.84  | 0.81  | 1.64  | 0.86  | 0.92  | 0.82  | 0.84  | 1.04  | גמלאות בכסף אחרות**               |
| 4.47  | 4.47  | 4.37  | 4.64  | 5.02  | 4.73  | 4.75  | 4.77  | 4.68  | 4.51  | תמיכות לאזרחים ותיקים***          |
| 2.39  | 2.40  | 2.34  | 2.45  | 2.65  | 2.48  | 2.42  | 2.51  | 2.56  | 2.59  | ביטוח לאומי                       |
| 1.99  | 1.99  | 1.95  | 2.10  | 2.27  | 2.16  | 2.25  | 2.21  | 2.09  | 1.86  | פנסיה לעובדי מדינה                |
| 0.09  | 0.09  | 0.08  | 0.09  | 0.10  | 0.10  | 0.08  | 0.05  | 0.04  | 0.07  | סיוע בשכר דירה                    |
| 7.67  | 7.61  | 7.43  | 8.18  | 8.55  | 7.25  | 6.75  | 6.57  | 6.71  | 6.81  | סך כל התמיכות בעין                |
| 1.98  | 1.90  | 1.68  | 1.72  | 1.87  | 1.72  | 1.67  | 1.60  | 1.68  | 1.76  | תמיכות לאוכלוסייה בגיל העבודה**** |
| 0.19  | 0.23  | 0.18  | 0.22  | 0.16  | 0.17  | 0.12  | 0.13  | 0.19  | 0.32  | תמיכות לאזרחים ותיקים             |
| 5.50  | 5.47  | 5.57  | 6.24  | 6.51  | 5.35  | 4.95  | 4.84  | 4.84  | 4.72  | בריאות וסיעוד                     |
| 0.17  | 0.13  | 0.13  | 0.14  | 0.14  | 0.14  | 0.12  | 0.13  | 0.18  | 0.24  | אחר*****                          |

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

\* הסיוע בשכר דירה נכלל בגמלאות בעין.  
\*\* לרבות מענק ההכנסה ("מס הכנסה שלילי") ובשנים 2020–2021 מענקי הקרונה. בשנים 2023–2024 מענקים למפונים.  
\*\*\* קצבאות השאירים הועברו לתמיכות בעין לקשישים, אף שמקצתן מופנות לאוכלוסייה בגיל העבודה.  
\*\*\*\* גמלאות בעין הקשורות לגמלאות בכסף בתחומי שאירים, אי-כושר עבודה, משפחה וכו'.  
\*\*\*\*\* בעיקר התערבות אקטיבית בשוק העבודה.

## מדדים כלכליים המשפיעים על המצב החברתי

לוח 2 שלהלן מציג מדדים כלכליים וחברתיים שונים השופכים אור על המצב החברתי הנסקר בפרק זה. ב-2020 ירד התמ"ג בשיעור מתון יחסית עקב הירידה בפעילות הכלכלית, וב-2021, עם ההתאוששות במשק, עלה עלייה חדה ב-9.4% והוסיף לעלות גם ב-2022, ב-6.3%. ב-2023 העלייה בתמ"ג היתה נמוכה - 1.8% - כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל שפרצה ברבעון הרביעי של השנה, וב-2024, עם התמשכות המלחמה, העלייה היתה נמוכה עוד יותר - 0.9%. רמת המחירים עלתה ב-4% ב-2023, וב-3% ב-2024 (לוח 2). בשנת 2020 השכר הריאלי עלה חדות ב-7.4% בשל העובדה שהעובדים החזקים הם שנשארו באותה שנה בשוק העבודה, ולאחר מכן, ב-2021 הוא עלה במתינות ב-0.8%. לאחר שנתיים אלה של עליות, ב-2022 ירד השכר הממוצע ב-1.5% וחזר לעלות ב-2023-2024 ב-1.9%.

שכר המינימום, שנותר נומינלי ברמה של 5,300 ש"ח לחודש) עד אפריל 2023, ירד במונחים ריאליים מ-49.2% מהשכר הממוצע ב-2019 ל-46% ממנו ב-2020, ונותר ברמה דומה ב-2021. בשנים 2023-2022 הוסיף שכר המינימום לרדת כאחוז מהשכר הממוצע, ל-43.7% ו-42.8% בהתאמה וב-2024 הגיע ל-42.9%, למרות העלייה בשכר המינימום משנת 2024 ל-5,880 ש"ח. שיעור האבטלה בשנים 2020 ו-2021 עלה ל-4.3% ול-5% בהתאמה, אף כי הוא אינו משקף את היוצאים לחל"ת: אלה נכללים ב"שיעור האבטלה הרחב", שהגיע ב-2021 ל-10.1% - פי שניים ויותר מהשיעור הרגיל. ב-2022 ירד שיעור האבטלה ל-3.8%, והוסיף לרדת גם ב-2023 עד 3% אף כי הוא אינו משקף את היוצאים לחל"ת בעקבות מלחמת חרבות ברזל. שיעור התעסוקה עלה מכ-77% ב-2019 לכ-78% ב-2024. שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים עלה ל-76.3% בשל המלחמה כאמור לעיל.

לוח 2: מדדים כלכליים המשפיעים על ממדי העוני (אחוזים).  
2024-2005 (שנים נבחרות)

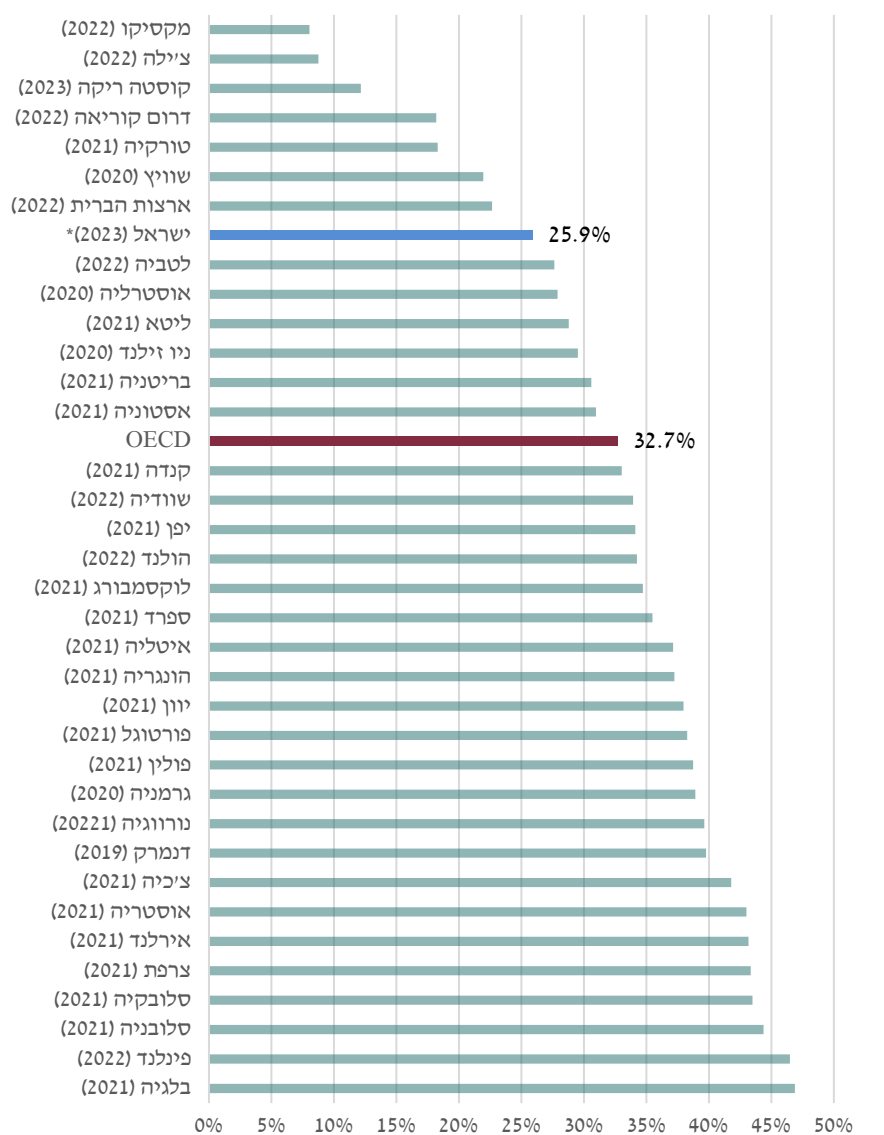
| המדד המשפיע                              | 2005 | 2010 | 2015 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| שיעור הצמיחה (הגידול בתמ"ג)              | 5.1  | 4.1  | 2.6  | 4.3  | 4.1  | 3.7  | -2.0 | 9.4  | 6.3  | 1.8  | 0.9  |
| השינוי ברמת המחירים הממוצעת              | 1.5  | 0.5  | -0.6 | -0.5 | 1.0  | 0.8  | -0.6 | 1.5  | 4.2  | 4.0  | 3.0  |
| השינוי הריאלי בשכר הממוצע במשק           | 1.1  | 1.5  | 2.5  | 3.8  | 2.5  | 2.1  | 7.4  | 0.8  | -1.5 | 1.8  | 1.9  |
| שיעור האבטלה                             | 6.2  | 5.9  | 5.3  | 4.2  | 4.0  | 3.8  | 4.3  | 5.0  | 3.8  | 3.4  | 3.0  |
| שיעור מקבלי דמי אבטלה בקרב הבלתי מועסקים | 30.4 | 31.8 | 34.5 | 39.6 | 43.7 | 48.1 | 69.4 | 60.9 | 37.2 | 70.1 | 76.3 |
| שכר המינימום כאחוז מהשכר הממוצע          | 46.2 | 46.7 | 45.8 | 48.4 | 49.7 | 50.6 | 49.2 | 46.0 | 43.7 | 42.8 | 42.9 |
| שיעור התעסוקה בקרב בני 25-64             | 74.5 | 75.5 | 76.2 | 77.1 | 77.5 | 77.7 | 76.2 | 75.7 | 78.6 | 78.9 | 78.5 |

## התרומה הישירה של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני והאי-שוויון ומדדי יחסי הכנסות – השוואה בינלאומית

המדיניות החברתית קובעת את גובה ההוצאה לרווחה. מהשוואה בינלאומית של מידת צמצום העוני ואי-שוויון, עולה כי ישראל מדורגת נמוך מהממוצע במדינות ה-OECD בצמצום העוני וצמצום האי-שוויון (תרשימים 2-3). מהשוואה של יחסי הכנסות בין חמישונים ועשירונים שונים, האי-שוויון בהכנסות בישראל גבוה יותר ממדינות ה-OECD. יחס ההכנסות נטו של החמישון העליון לעומת התחתון הוא 7.8 לעומת ממוצע מדינות ה-OECD – 5.5. רק בחמש מדינות יש יחס גבוה יותר: מקסיקו, טורקיה, צ'ילה, ארצות הברית וקוסטה ריקה (תרשים 4).

מדדים נוספים הבוחנים אי-שוויון בהכנסות הם יחס ההכנסות בין העשירון התשיעי לעשירון הראשון, בין העשירון החמישי לראשון ובין העשירון העשירי לעשירונים 1-4 (יחס PALMA) – כל אלה אף הם גבוהים בישראל בהשוואה בינלאומית (תרשימים 5-7). המצב חמור במיוחד ביחס ההכנסות בין העשירון החמישי לעשירון הראשון: פי 3 הכנסות בעשירון החמישי. רק בקוסטה ריקה היחס גבוה יותר (תרשים 5).

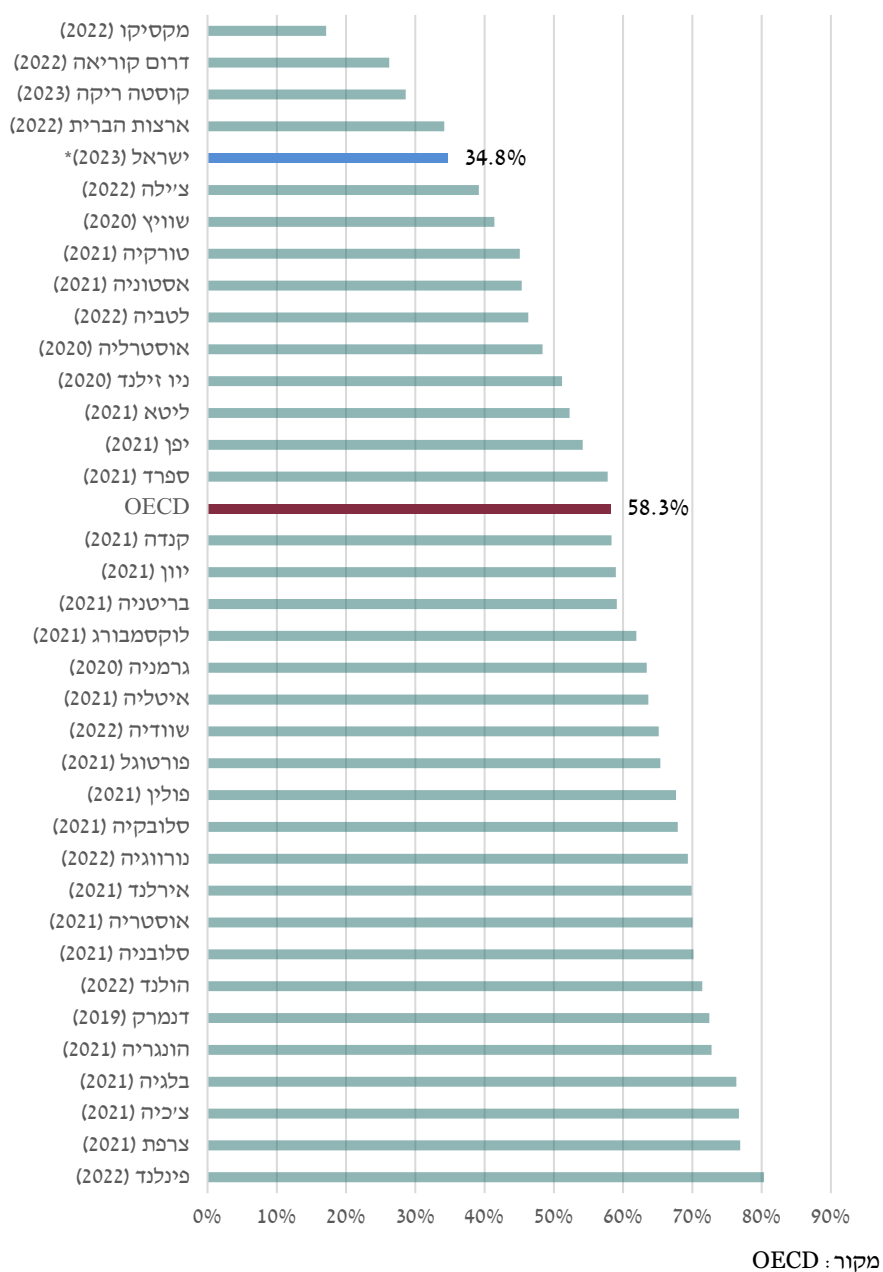
**תרשים 2: התרומה הישירה של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום האי-שוויון (אחוזים) – השוואה בינלאומית, 2019–2023**



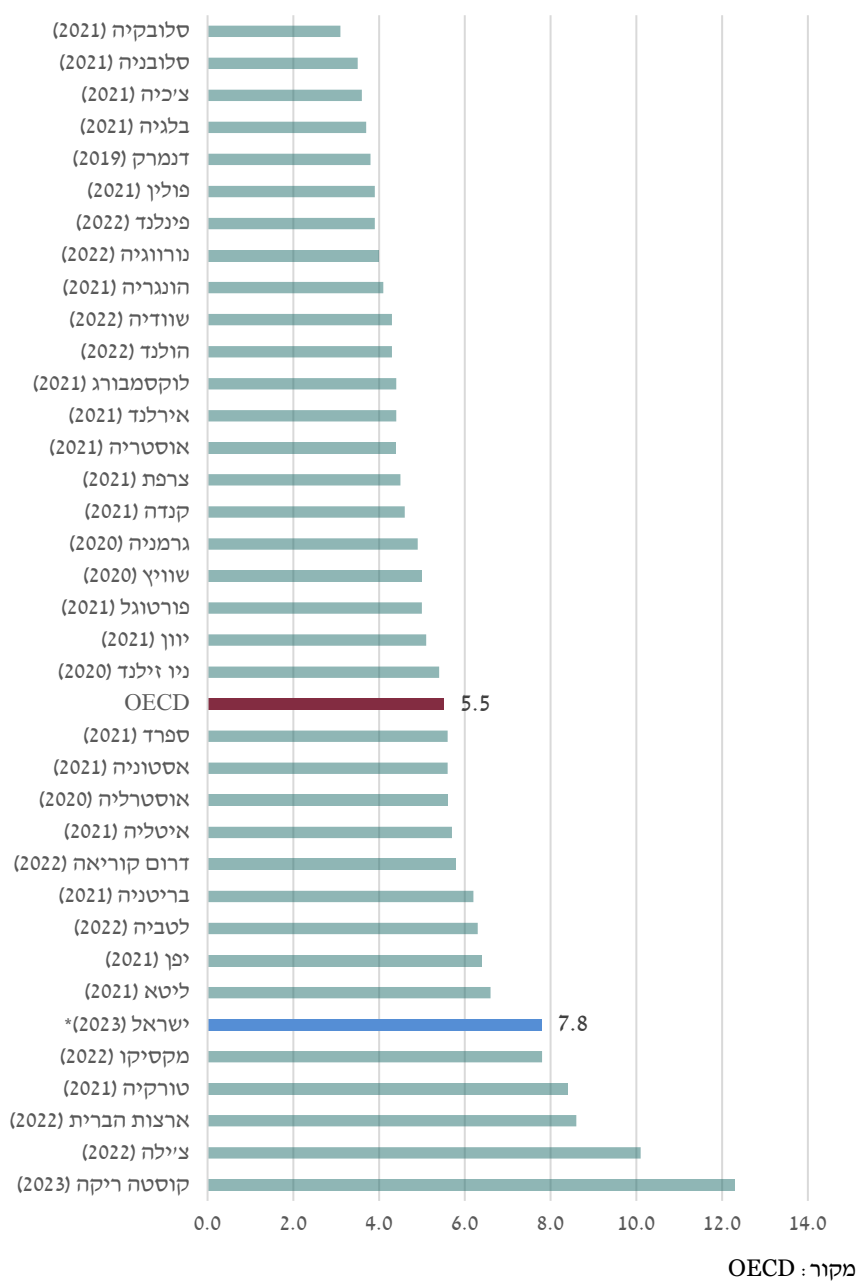
מקור: OECD

\* נתוני ישראל לפי הנתונים המנהליים של ביטוח לאומי

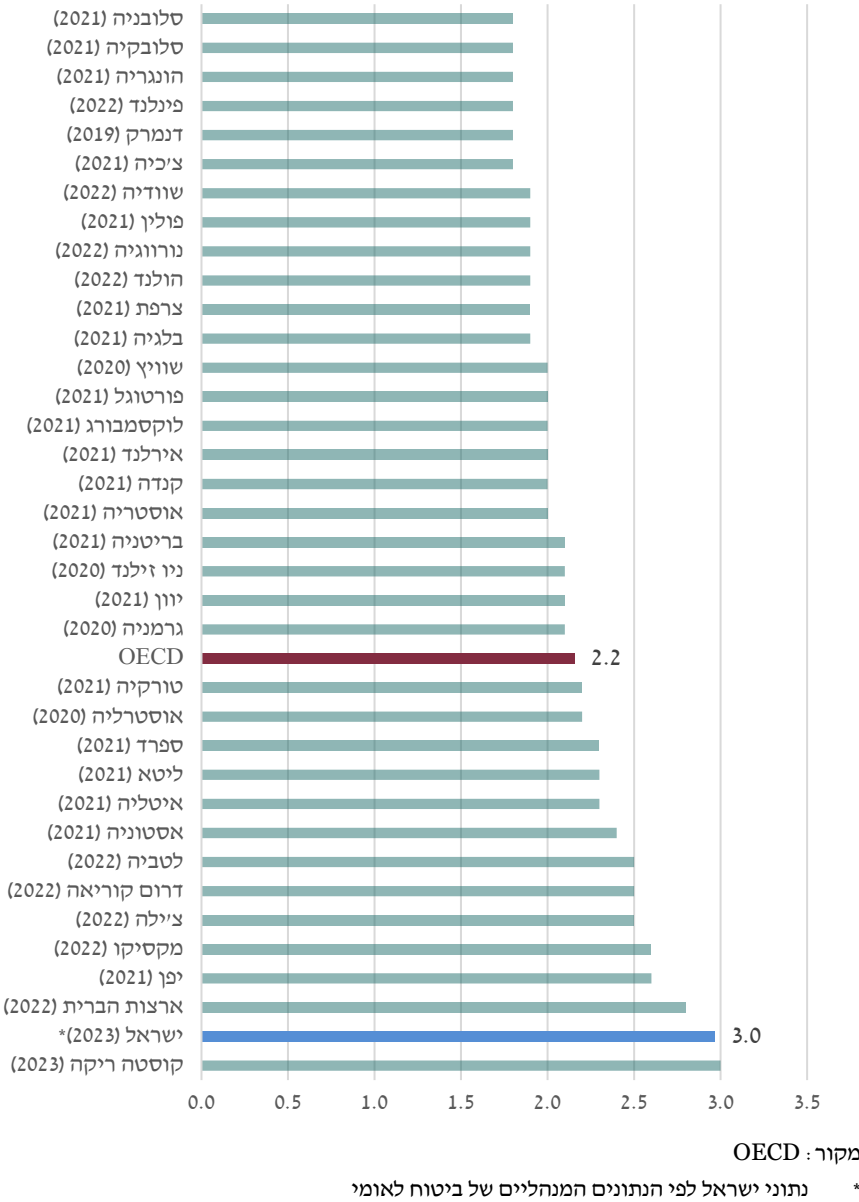
תרשים 3: התרומה הישירה של תשלומי ההעברה והמיסים לצמצום העוני –  
השוואה בינלאומית, 2019–2023



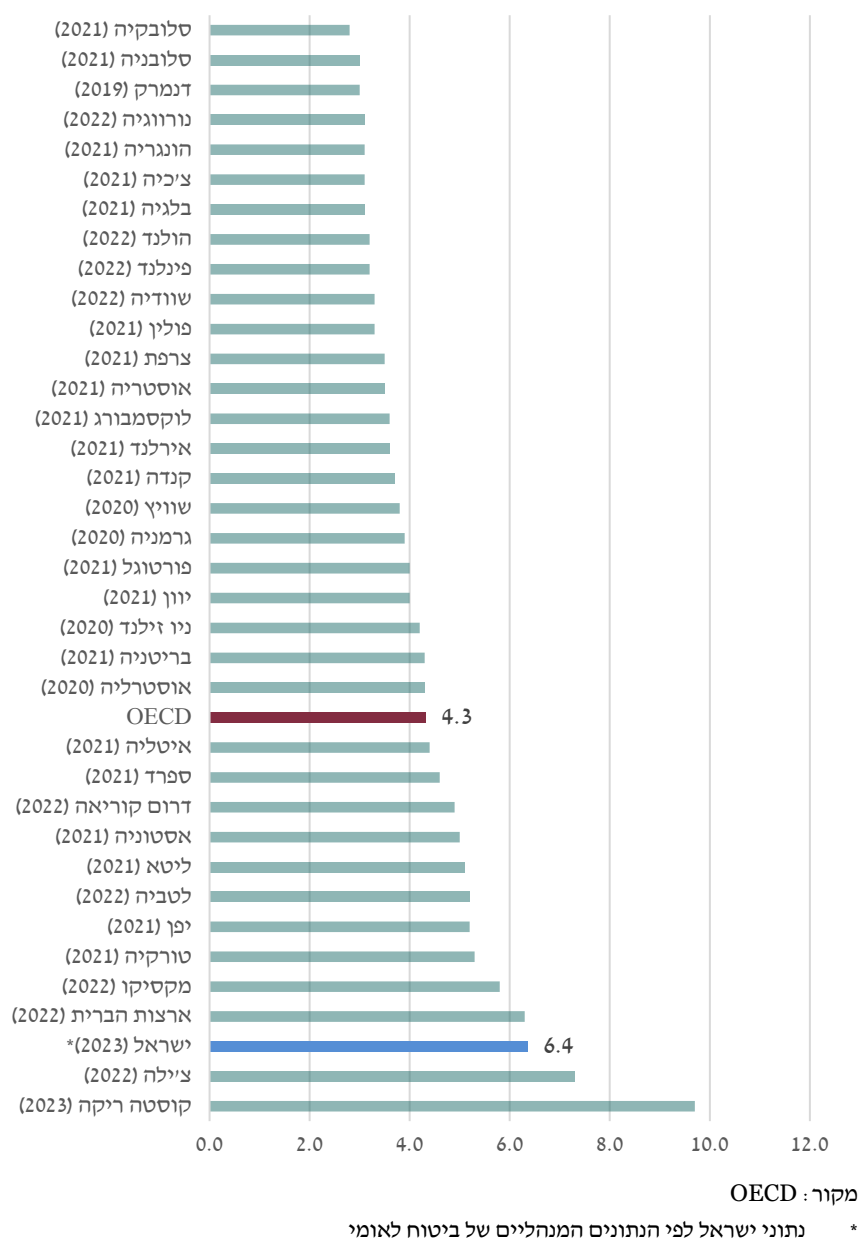
תרשים 4: יחס ההכנסות בין החמישון העליון לחמישון התחתון  
לפי ההכנסה נמוך, מדינות ה-OECD, 2019–2023



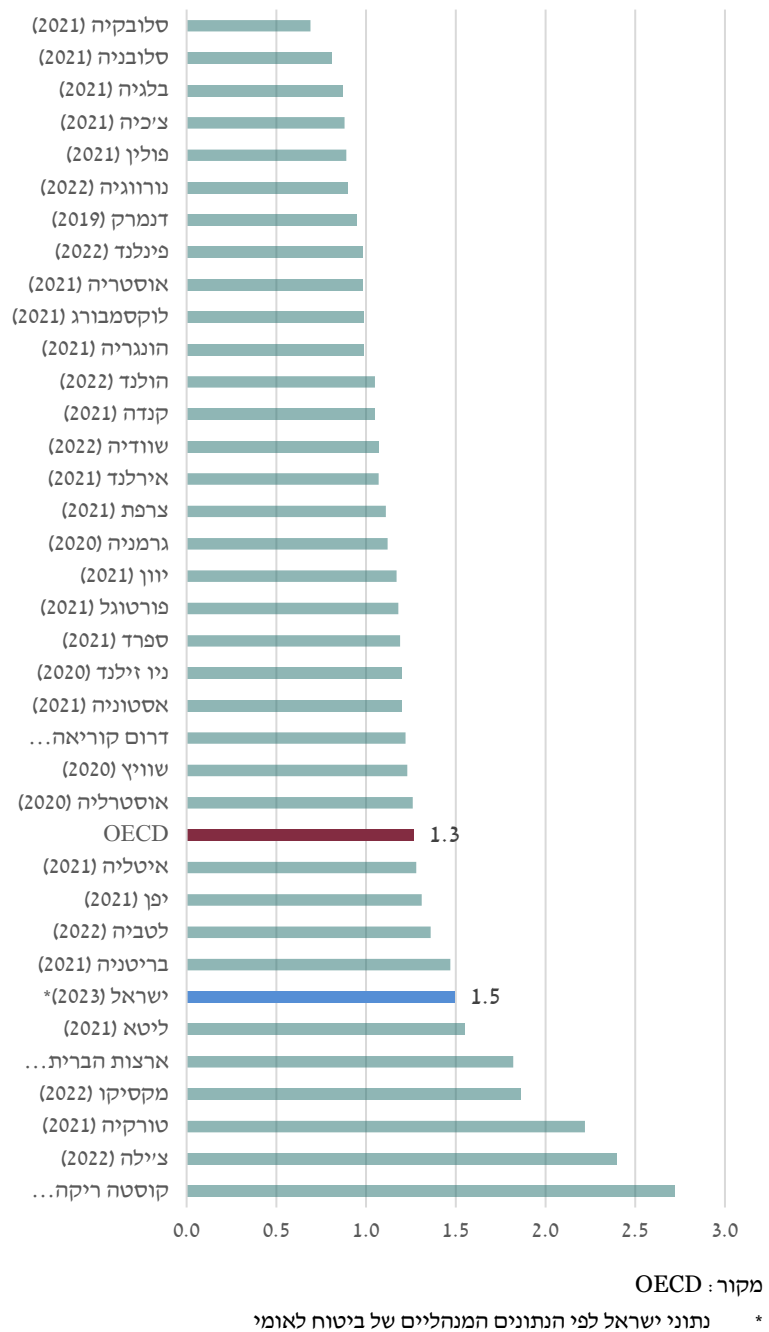
תרשים 5: יחס ההכנסות בין העשירון האמצעי לעשירון הראשון  
לפי ההכנסה נמוך, מדינות ה-OECD, 2019-2023



תרשים 6: יחס ההכנסות בין העשירון התשיעי לעשירון הראשון  
לפי ההכנסה נמוך, מדינות ה-OECD, 2019–2023



תרשים 7: יחס ההכנסות בין העשירון העשירי לעשירונים 1-4 (PALMA)  
לפי ההכנסה נמו, מדינות ה-OECD, 2019-2023



## ממדי העוני והאי-שוויון בישראל ב-2023<sup>4</sup>

### קו העוני ורמת החיים

בחלק זה יוצגו ממצאים על העוני והאי-שוויון המתבססים על הנתונים המנהליים שבידי הביטוח הלאומי (ראו גם נספח **מדידת העוני ומקורות הנתונים**).

בין השנים 2022 ל-2023 עלה קו העוני ב-3.2% – תוצאה של עלייה ריאלית של 3.2% ברמת החיים של האוכלוסייה במונחי חציון ההכנסה נטו לנפש תקנית (לוח 3). נתוני העוני של שנת 2023 הושפעו מפרוץ מלחמת **חרבות ברזל** לאחר אירועי 7 באוקטובר. בשל המלחמה נפגעה ברבעון הרביעי התעסוקה של שכירים ועצמאים, והדבר התבטא בעלייה נמוכה בהכנסה הכלכלית. בשנים 2019-2022 (חוץ מ-2008) עלתה רמת החיים במונחי החציון של ההכנסה נטו בשיעורים משתנים, בדרך כלל 3%–4%, ב-2023 ההכנסה הכלכלית לנפש תקנית עלתה בשיעור של 1.7%, ההכנסה נטו לנפש תקנית עלתה בשיעור חד יותר של 3.2%.

לוח 3: רמת החיים וקווי העוני (ש"ח).  
והשינוי הריאלי בין השנים (אחוזים), 2023–2022

| השינוי הריאלי (%)<br>2023-2022 | 2023   | 2022   |                      |
|--------------------------------|--------|--------|----------------------|
| 3.2                            | 3,324  | 3,092  | קו העוני             |
|                                |        |        | <b>הכנסה ממוצעת</b>  |
| 0.8                            | 19,008 | 18,093 | כלכלית למשפחה        |
| 1.0                            | 7,932  | 7,533  | כלכלית לנפש תקנית    |
| 2.2                            | 18,075 | 16,968 | נטו למשפחה           |
| 2.5                            | 7,859  | 7,362  | נטו לנפש תקנית       |
|                                |        |        | <b>הכנסה חציונית</b> |
| 1.5                            | 11,980 | 11,329 | כלכלית למשפחה        |
| 1.7                            | 5,655  | 5,335  | כלכלית לנפש תקנית    |
| 2.8                            | 13,946 | 13,024 | נטו למשפחה           |
| 3.2                            | 6,648  | 6,184  | נטו לנפש תקנית       |

4 הנושא מוצג פה בקיצור. הממצאים המלאים מופיעים בממדי העוני והפגרים החברתיים – דוח שנתי 2023.

ממדי העוני והאי-שוויון בכלל האוכלוסייה

תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית הגיעה ב-2022 ל-33.9% ועלתה ל-34.2% ב-2023. מההתפלגות לפי קבוצת אוכלוסייה עולה, שצמצום העוני ב-2023 הוסיף לבלוט בעיקר בקרב אזרחים ותיקים (גיל פנסיה), יהודים לא חרדים ועולים משנות ה-90 (לוח 5).

עומק העוני, המייצג את מרחקן של המשפחות העניות מקו העוני, הגיע ב-2023 בממוצע ל-39.5% – ירידה של כנקודת האחוז מ-2022 (לוח 7). בקבוצות העניות יותר (חרדים וערבים) היחס אינו גבוה יותר מאשר באחרות, חוץ ממי שאינם עובדים בגיל העבודה – שבהם הוא מגיע ליותר מ-60%. עם זאת הוא גבוה למדי בקרב צעירים (ראש המשפחה עד גיל 29) ובקרב עולים.

לוח 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה לפי מדדי עוני נבחרים\*  
(אחוזים) ומדד ג'יני לאי-שוויון, 2022–2023

| 2023             | 2022   |                           |
|------------------|--------|---------------------------|
| לפי הכנסה כלכלית |        |                           |
| 31.1             | 30.6   | תחולת העוני נפשות         |
| 34.2             | 33.9   | תחולת העוני משפחות        |
| 36.1             | 35.4   | תחולת העוני ילדים         |
| 42.7             | 43.0   | תחולת העוני אזרחים ותיקים |
| 58.0             | 58.5   | עומק העוני                |
| 44.5             | 45.2   | חומרת העוני FGT           |
| 0.4944           | 0.4979 | מדד ג'יני                 |
| לפי הכנסה נטו    |        |                           |
| 20.7             | 20.8   | תחולת העוני נפשות         |
| 20.1             | 20.3   | תחולת העוני משפחות        |
| 27.9             | 28.1   | תחולת העוני ילדים         |
| 12.8             | 12.8   | תחולת העוני אזרחים ותיקים |
| 39.5             | 40.3   | עומק העוני                |
| 23.6             | 24.4   | חומרת העוני FGT           |
| 0.3692           | 0.3749 | מדד ג'יני                 |
| שיעור השינוי     |        |                           |
| 33.5             | 31.9   | תחולת העוני נפשות         |
| 41.2             | 40.1   | תחולת העוני משפחות        |
| 22.6             | 20.7   | תחולת העוני ילדים         |
| 70.1             | 70.2   | תחולת העוני אזרחים ותיקים |
| 32.0             | 31.2   | עומק העוני                |
| 47.0             | 46.0   | חומרת העוני FGT           |
| 25.3             | 24.7   | מדד ג'יני                 |

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

לוח 5: תחולת העוני לפי קבוצת אוכלוסייה (אחוזים), 2022 ו-2023

| 2023                         |                    |                       | 2022                         |                    |                       | קבוצת אוכלוסייה (משפחות)  |
|------------------------------|--------------------|-----------------------|------------------------------|--------------------|-----------------------|---------------------------|
| הירידה בשיעור המשפחות העניות | עוני לפי הכנסה נטו | עוני לפי הכנסה כלכלית | הירידה בשיעור המשפחות העניות | עוני לפי הכנסה נטו | עוני לפי הכנסה כלכלית |                           |
| 41.2                         | 20.1               | 34.2                  | 40.1                         | 20.3               | 33.9                  | כלל האוכלוסייה            |
|                              |                    |                       |                              |                    |                       | מאפיין של ראש המשפחה      |
| 48.5                         | 15.8               | 30.7                  | 47.3                         | 16.1               | 30.5                  | יהודים                    |
| 50.8                         | 14.0               | 28.4                  | 49.6                         | 14.2               | 28.2                  | יהודים לא חרדים           |
| 36.8                         | 33.0               | 52.2                  | 35.1                         | 33.9               | 52.2                  | חרדים*                    |
| 21.9                         | 38.4               | 49.2                  | 20.5                         | 38.9               | 48.9                  | ערבים                     |
| 51.5                         | 20.6               | 42.4                  | 50.8                         | 21.0               | 42.5                  | עולים מ-1990              |
| 35.2                         | 31.2               | 48.1                  | 32.8                         | 33.1               | 49.3                  | עולים מ-2000              |
| 25.6                         | 21.9               | 29.5                  | 23.7                         | 22.0               | 28.8                  | משפחות עם ילדים - סך הכל  |
| 28.4                         | 17.7               | 24.7                  | 26.4                         | 17.7               | 24.1                  | 1-3 ילדים                 |
| 19.4                         | 41.5               | 51.5                  | 17.8                         | 42.0               | 51.1                  | 4+ ילדים                  |
| 19.5                         | 50.6               | 62.8                  | 17.8                         | 51.3               | 62.4                  | 5+ ילדים                  |
| 41.6                         | 23.1               | 39.6                  | 40.1                         | 23.7               | 39.6                  | משפחות שבראשן הורה עצמאי  |
|                              |                    |                       |                              |                    |                       | מצב תעסוקה של ראש המשפחה  |
| 35.1                         | 15.3               | 23.6                  | 32.7                         | 15.5               | 23.0                  | עובד                      |
| 35.5                         | 14.8               | 22.9                  | 33.0                         | 15.0               | 22.5                  | שכיר                      |
| 29.4                         | 13.8               | 19.5                  | 27.4                         | 13.3               | 18.3                  | עצמאי                     |
| 25.6                         | 67.9               | 91.3                  | 24.3                         | 69.2               | 91.5                  | לא עובד בגיל עבודה        |
| 35.5                         | 22.3               | 34.6                  | 33.4                         | 22.8               | 34.2                  | מפרנס אחד                 |
| 34.0                         | 8.5                | 12.8                  | 31.1                         | 8.4                | 12.3                  | שני מפרנסים ויותר         |
|                              |                    |                       |                              |                    |                       | גיל של ראש המשפחה         |
| 18.9                         | 41.8               | 51.5                  | 17.3                         | 42.0               | 50.8                  | עד 29                     |
| 26.2                         | 21.2               | 28.7                  | 24.0                         | 21.2               | 27.9                  | 30-44                     |
| 35.4                         | 14.3               | 22.1                  | 33.1                         | 14.7               | 22.0                  | 45 עד גיל פנסיה           |
| 30.2                         | 18.7               | 26.7                  | 28.0                         | 18.9               | 26.2                  | 25-64 (גיל העבודה העיקרי) |
| 68.7                         | 14.8               | 47.4                  | 69.5                         | 14.5               | 47.6                  | גיל פנסיה                 |

\* לפי אלגוריתם מיוחד שנבנה במינהל המחקר.

להלן הממצאים העיקריים לגבי ממדי העוני לפי קבוצות אוכלוסייה ב-2023:

- **משפחות עם ילדים:** תחולת העוני של משפחות עם ילדים, שהן יותר ממחצית המשפחות העניות, ירדה בין 2022 ל-2023 מ-22.0% ל-21.9% בהתאמה. ירדו גם עומק העוני וחומרתו – ב-1% וב-3% בהתאמה. גם במשפחות שבראשן הורה עצמאי (חד-הוריות) תחולת העוני ירדה מעט בין שתי השנים – מ-23.7% ל-23.1% בהתאמה.
  - **ערבים:** תחולת העוני של משפחות ערביות ירדה בין 2022 ל-2023 מ-38.9% ל-38.4% בהתאמה.
  - **חרדים:** תחולת העוני במשפחות חרדיות ירדה בין שתי השנים מ-33.9% ל-33.0%. עומק העוני של המשפחות ירד מ-35.8% ל-35.2% בהתאמה, וחומרת העוני ירדה מ-18.6% ל-18.1%.
  - **לא עובדים בגיל העבודה:** תחולת העוני של משפחות בגיל העבודה שאינן עובדות ירדה בין 2022 ל-2023 מ-69.2% ל-67.9% בהתאמה, ושל הילדים במשפחות אלו ירדה בין שתי השנים – מ-83.6% ל-82.4%.
- 77.3% מכלל הנפשות באוכלוסייה הם יהודים, אך חלקם בקרב העניים נמוך יותר – 57.6% (לוח 6). הערבים לעומתם מהווים 22.7% מן האוכלוסייה ו-42.4% מן הנפשות העניות, כמעט כפול, וכמוהם גם החרדים – כ-12% ו-22% בהתאמה. חלקם של האזרחים הוותיקים בקרב העניים וחלקם של העובדים נמוך מחלקם באוכלוסייה.

לוח 6: חלקן של קבוצות נבחרות בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הענייה (אחוזים), 2023\*

| האוכלוסייה הענייה                  |        |                                    |        | כלל האוכלוסייה |        |                           |
|------------------------------------|--------|------------------------------------|--------|----------------|--------|---------------------------|
| לאחר תשלומי ההעברה והמיסים הישירים |        | לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים |        |                |        |                           |
| נפשות                              | משפחות | נפשות                              | משפחות | נפשות          | משפחות | קבוצת אוכלוסייה (משפחות)  |
| מאפיין של ראש המשפחה               |        |                                    |        |                |        |                           |
| 57.6                               | 63.7   | 65.6                               | 72.7   | 77.3           | 81.0   | יהודים                    |
| 35.1                               | 50.9   | 43.8                               | 60.7   | 65.2           | 73.2   | יהודים לא חרדים           |
| 22.5                               | 12.8   | 21.9                               | 11.9   | 12.1           | 7.8    | חרדים**                   |
| 42.4                               | 36.3   | 34.4                               | 27.3   | 22.7           | 19.0   | ערבים                     |
| 13.6                               | 18.8   | 16.5                               | 22.8   | 15.1           | 18.4   | עולים מ-1990              |
| 8.4                                | 11.3   | 8.0                                | 10.2   | 5.8            | 7.3    | עולים מ-2000              |
| 73.1                               | 39.4   | 63.7                               | 31.2   | 62.2           | 36.2   | משפחות עם ילדים סך הכל    |
| 37.2                               | 26.2   | 34.0                               | 21.5   | 45.0           | 29.8   | 1-3 ילדים                 |
| 35.9                               | 13.2   | 29.7                               | 9.7    | 17.1           | 6.4    | 4+ ילדים                  |
| 24.3                               | 7.9    | 20.1                               | 5.8    | 9.7            | 3.2    | 5+ ילדים                  |
| 7.4                                | 6.3    | 8.2                                | 6.3    | 6.1            | 5.4    | משפחות שבראשן הורה עצמאי  |
| מצב תעסוקה של ראש המשפחה           |        |                                    |        |                |        |                           |
| 76.4                               | 59.4   | 72.4                               | 53.8   | 88.3           | 78.1   | עובד                      |
| 69.6                               | 54.0   | 66.7                               | 49.2   | 84.5           | 73.5   | שכיר                      |
| 17.2                               | 11.3   | 15.0                               | 9.4    | 21.3           | 16.5   | עצמאי                     |
| 16.2                               | 24.0   | 13.8                               | 19.0   | 4.6            | 7.1    | לא עובד בגיל עבודה        |
| 44.2                               | 42.8   | 41.3                               | 39.0   | 27.4           | 38.6   | מפרנס אחד                 |
| 32.2                               | 16.6   | 31.1                               | 14.8   | 60.9           | 39.5   | שני מפרנסים ויותר         |
| גיל של ראש המשפחה                  |        |                                    |        |                |        |                           |
| 19.9                               | 28.7   | 16.7                               | 20.8   | 9.5            | 13.8   | עד 29                     |
| 46.2                               | 29.0   | 39.7                               | 23.1   | 36.9           | 27.5   | 30-44                     |
| 25.3                               | 24.2   | 24.6                               | 22.0   | 39.3           | 34.1   | 45 עד גיל הפנסיה          |
| 82.0                               | 63.7   | 73.7                               | 53.6   | 81.9           | 68.6   | 25-64 (גיל העבודה העיקרי) |
| 8.6                                | 18.1   | 18.9                               | 34.1   | 14.3           | 24.6   | גיל פנסיה                 |

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

\*\* לפי אלגוריתם מיוחד שנבנה במינהל המחקר.

לוח 7: עומק העוני\* וחומרת העוני\*\* – קבוצות נבחרות (אחוזים), 2023-2022

| 2023        |            | 2022          |             | קבוצת אוכלוסייה (משפחות)  |
|-------------|------------|---------------|-------------|---------------------------|
| חומרת העוני | עומק העוני | חומרת העוני** | עומק העוני* |                           |
| 23.6        | 39.5       | 24.4          | 40.3        | כלל האוכלוסייה            |
|             |            |               |             | מאפיין של ראש המשפחה      |
| 21.3        | 36.8       | 22.0          | 37.6        | יהודים                    |
| 23.3        | 37.9       | 24.2          | 38.8        | יהודים לא חרדים           |
| 18.1        | 35.2       | 18.6          | 35.8        | חרדים***                  |
| 26.7        | 43.1       | 27.8          | 44.0        | ערבים                     |
| 28.1        | 41.8       | 31.8          | 45.3        | עולים מ-1990              |
| 34.7        | 48.6       | 39.7          | 53.0        | עולים מ-2000              |
| 21.9        | 38.8       | 22.5          | 39.4        | משפחות עם ילדים סך הכול   |
| 21.7        | 38.0       | 22.5          | 38.6        | 1-3 ילדים                 |
| 22.1        | 39.7       | 22.5          | 40.1        | 4+ ילדים                  |
| 22.2        | 40.0       | 22.6          | 40.5        | 5+ ילדים                  |
| 20.0        | 36.3       | 20.6          | 36.9        | משפחות שבראשן הורה עצמאי  |
|             |            |               |             | מצב תעסוקה של ראש המשפחה  |
| 18.6        | 35.8       | 19.0          | 36.1        | עובד                      |
| 18.3        | 35.3       | 18.7          | 35.8        | שכיר                      |
| 16.0        | 33.1       | 16.3          | 33.3        | עצמאי                     |
| 51.1        | 63.4       | 52.3          | 64.5        | לא עובד בגיל עבודה        |
| 23.1        | 40.9       | 23.5          | 41.3        | מפרנס אחד                 |
| 12.6        | 28.8       | 12.8          | 29.0        | שני מפרנסים ויותר         |
|             |            |               |             | גיל של ראש המשפחה         |
| 31.2        | 47.2       | 31.6          | 47.6        | עד 29                     |
| 22.8        | 39.7       | 23.4          | 40.2        | 30-44                     |
| 22.4        | 37.9       | 23.4          | 38.9        | 45 עד גיל הפנסיה          |
| 23.0        | 39.4       | 23.7          | 40.0        | 25-64 (גיל העבודה העיקרי) |
| 13.4        | 25.0       | 15.4          | 27.2        | גיל הפנסיה                |

\* היחס בין הכנסת האוכלוסייה הענייה להכנסת קו העוני.

\*\* מדד FGT לחומרת העוני מחושב כשיעור של תוחלת העוני. הוא מתייחס לכלל האוכלוסייה, אך משקף את שיעור הנפשות בעוני חמור משיעור העוני.

\*\*\* לפי אלגוריתם מיוחד שנבנה במינהל המחקר.

---

## לוחות עוני ואי-שוויון

לוח 1: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה - משפחות ונפשות  
(לפי נתונים מנהליים) (אחוזים), 2003–2023

| שנה  | משפחות                          |                                 |                                                | נפשות                           |                                 |                                                |
|------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|
|      | לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים | לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים |
| 2003 | 40.5                            | 20.3                            | 49.7                                           | 35.1                            | 20.8                            | 40.7                                           |
| 2004 | 40.5                            | 20.7                            | 48.9                                           | 35.2                            | 21.5                            | 39.0                                           |
| 2005 | 39.5                            | 20.8                            | 47.4                                           | 34.6                            | 21.9                            | 36.8                                           |
| 2006 | 39.1                            | 20.7                            | 47.0                                           | 34.4                            | 22.0                            | 36.1                                           |
| 2007 | 38.0                            | 20.5                            | 46.2                                           | 33.6                            | 21.9                            | 34.8                                           |
| 2008 | 37.7                            | 20.9                            | 44.6                                           | 33.5                            | 22.3                            | 33.5                                           |
| 2009 | 39.3                            | 20.1                            | 48.8                                           | 34.7                            | 21.5                            | 38.1                                           |
| 2010 | 38.3                            | 20.4                            | 46.6                                           | 34.2                            | 21.9                            | 36.0                                           |
| 2011 | 37.8                            | 20.4                            | 46.1                                           | 33.8                            | 21.8                            | 35.5                                           |
| 2012 | 37.7                            | 20.3                            | 46.1                                           | 33.6                            | 21.5                            | 36.0                                           |
| 2013 | 37.0                            | 20.3                            | 45.2                                           | 33.1                            | 21.6                            | 34.6                                           |
| 2014 | 36.6                            | 20.6                            | 43.7                                           | 32.7                            | 22.0                            | 32.6                                           |
| 2015 | 35.8                            | 21.6                            | 39.6                                           | 31.8                            | 22.3                            | 30.0                                           |
| 2016 | 34.9                            | 20.8                            | 40.4                                           | 31.6                            | 21.8                            | 30.8                                           |
| 2017 | 34.2                            | 21.5                            | 37.2                                           | 30.7                            | 21.7                            | 29.4                                           |
| 2018 | 33.8                            | 21.6                            | 36.0                                           | 30.4                            | 21.6                            | 29.1                                           |
| 2019 | 33.9                            | 21.3                            | 37.1                                           | 30.4                            | 21.3                            | 30.1                                           |
| 2020 | 37.8                            | 19.7                            | 48.0                                           | 34.2                            | 20.1                            | 41.1                                           |
| 2021 | 35.7                            | 20.7                            | 42.1                                           | 32.2                            | 20.9                            | 35.0                                           |
| 2022 | 33.9                            | 20.3                            | 40.1                                           | 30.6                            | 20.8                            | 31.9                                           |
| 2023 | 34.2                            | 20.1                            | 41.2                                           | 31.1                            | 20.7                            | 33.5                                           |

לוח 2: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה - ילדים ואזרחים ותיקים  
(לפי נתונים מנהליים) (אחוזים), 2003–2023

| שנה  | ילדים                           |                                 |                                                | אזרחים ותיקים                   |                                 |                                                |
|------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|
|      | לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים | לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים |
| 2003 | 39.1                            | 27.9                            | 28.8                                           | 56.7                            | 10.7                            | 81.2                                           |
| 2004 | 39.4                            | 29.3                            | 25.6                                           | 58.3                            | 11.0                            | 81.1                                           |
| 2005 | 39.3                            | 30.3                            | 22.9                                           | 57.6                            | 12.1                            | 79.0                                           |
| 2006 | 39.3                            | 30.7                            | 21.9                                           | 57.0                            | 12.4                            | 78.2                                           |
| 2007 | 38.9                            | 30.9                            | 20.4                                           | 56.8                            | 11.6                            | 79.6                                           |
| 2008 | 39.0                            | 31.1                            | 20.2                                           | 55.9                            | 14.4                            | 74.3                                           |
| 2009 | 39.4                            | 29.9                            | 24.1                                           | 58.4                            | 10.3                            | 82.3                                           |
| 2010 | 39.6                            | 30.5                            | 22.9                                           | 53.7                            | 9.7                             | 81.9                                           |
| 2011 | 38.9                            | 30.3                            | 22.1                                           | 52.9                            | 10.0                            | 81.2                                           |
| 2012 | 38.6                            | 29.6                            | 23.2                                           | 51.9                            | 10.2                            | 80.4                                           |
| 2013 | 38.3                            | 30.1                            | 21.4                                           | 50.8                            | 10.9                            | 78.6                                           |
| 2014 | 37.9                            | 30.5                            | 19.4                                           | 49.4                            | 12.4                            | 74.9                                           |
| 2015 | 36.8                            | 30.1                            | 18.3                                           | 48.1                            | 16.4                            | 65.9                                           |
| 2016 | 36.7                            | 29.9                            | 18.7                                           | 45.0                            | 12.4                            | 72.5                                           |
| 2017 | 35.8                            | 28.9                            | 19.2                                           | 44.4                            | 17.1                            | 61.5                                           |
| 2018 | 35.5                            | 28.6                            | 19.5                                           | 43.6                            | 18.6                            | 57.5                                           |
| 2019 | 35.2                            | 28.2                            | 20.0                                           | 43.3                            | 16.9                            | 60.9                                           |
| 2020 | 39.1                            | 27.2                            | 30.5                                           | 44.5                            | 13.7                            | 69.3                                           |
| 2021 | 37.0                            | 28.1                            | 24.1                                           | 43.4                            | 14.8                            | 65.9                                           |
| 2022 | 35.4                            | 28.1                            | 20.7                                           | 43.0                            | 12.8                            | 70.2                                           |
| 2023 | 36.1                            | 27.9                            | 22.6                                           | 42.7                            | 12.8                            | 70.1                                           |

לוח 3: עומק העוני בכלל האוכלוסייה (לפי נתונים מנהליים) (אחוזים).  
2003–2023

| שנה  | לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים |
|------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|
| 2003 | 70.9                            | 41.4                            | 41.6                                           |
| 2004 | 70.6                            | 42.1                            | 40.3                                           |
| 2005 | 69.1                            | 41.5                            | 40.0                                           |
| 2006 | 68.0                            | 41.4                            | 39.1                                           |
| 2007 | 66.7                            | 41.4                            | 38.0                                           |
| 2008 | 65.7                            | 40.7                            | 38.1                                           |
| 2009 | 66.6                            | 41.7                            | 37.4                                           |
| 2010 | 65.3                            | 41.2                            | 36.9                                           |
| 2011 | 64.8                            | 41.6                            | 35.8                                           |
| 2012 | 64.3                            | 41.6                            | 35.3                                           |
| 2013 | 63.4                            | 41.1                            | 35.2                                           |
| 2014 | 62.9                            | 41.1                            | 34.6                                           |
| 2015 | 62.3                            | 40.5                            | 35.0                                           |
| 2016 | 61.0                            | 41.1                            | 32.6                                           |
| 2017 | 59.6                            | 39.5                            | 33.7                                           |
| 2018 | 58.9                            | 38.7                            | 34.3                                           |
| 2019 | 58.8                            | 39.0                            | 33.8                                           |
| 2020 | 59.8                            | 38.3                            | 35.9                                           |
| 2021 | 59.7                            | 39.1                            | 34.5                                           |
| 2022 | 58.5                            | 40.3                            | 31.2                                           |
| 2023 | 58.0                            | 39.5                            | 32.0                                           |

לוח 4: מדד ג'יני לאי-שוויון התחלקות ההכנסות בקרב משפחות, לפני תשלומי ההעברה והמיסים הישירים ולאחריהם (לפי נתונים מנהליים) (אחוזים), 2003–2023

| שנה  | לפני תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחרי תשלומי העברה ומיסים ישירים | אחוז הירידה הנובעת מתשלומי העברה ומיסים ישירים |
|------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------|
| 2003 | 0.5627                          | 0.4031                          | 28.4                                           |
| 2004 | 0.5643                          | 0.4109                          | 27.2                                           |
| 2005 | 0.5591                          | 0.4139                          | 26.0                                           |
| 2006 | 0.5559                          | 0.4122                          | 25.8                                           |
| 2007 | 0.5472                          | 0.4085                          | 25.3                                           |
| 2008 | 0.5422                          | 0.4080                          | 24.8                                           |
| 2009 | 0.5489                          | 0.4083                          | 25.6                                           |
| 2010 | 0.5409                          | 0.4059                          | 25.0                                           |
| 2011 | 0.5364                          | 0.4045                          | 24.6                                           |
| 2012 | 0.5310                          | 0.4007                          | 24.5                                           |
| 2013 | 0.5233                          | 0.3949                          | 24.5                                           |
| 2014 | 0.5210                          | 0.3960                          | 24.0                                           |
| 2015 | 0.5128                          | 0.3945                          | 23.1                                           |
| 2016 | 0.5069                          | 0.3878                          | 23.5                                           |
| 2017 | 0.4981                          | 0.3804                          | 23.6                                           |
| 2018 | 0.4938                          | 0.3756                          | 23.9                                           |
| 2019 | 0.4940                          | 0.3747                          | 24.1                                           |
| 2020 | 0.5163                          | 0.3713                          | 28.1                                           |
| 2021 | 0.5090                          | 0.3760                          | 26.1                                           |
| 2022 | 0.4979                          | 0.3749                          | 24.7                                           |
| 2023 | 0.4944                          | 0.3692                          | 25.3                                           |

---

## מידת העוני ומקורות הנתונים

## הגישה היחסית למדידת עוני

במסגרת המחקר בישראל על העוני והתחלקות ההכנסות, גובשה בראשית שנות ה-70 **הגישה היחסית** למדידת עוני, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה היחסית, עוני הוא תופעה של מצוקה יחסית שיש להעריכה על-פי רמת החיים המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת לענייה לא בהכרח 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 עשויה להתבטא ברכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הניתנים לאנשים במצוקה. מאחר שאין מדד מוסכם המשקף מצוקה על כל היבטיה, בשל זמינות נתוני הכנסות כספיות ובשל הגישה הרווחת בעולם המערבי, גם בישראל מדידת העוני מוגבלת להכנסה בכסף בלבד.

הגישה היחסית מציעה כמה שיטות למדידת עוני על-פי רמת ההכנסה בכסף, שבכולן נעשית השוואה בין הכנסתן של המשפחות המצויות בתחתית סולם ההכנסות להכנסתן של שאר המשפחות במשק ובכולן **קו העוני** נקבע כאחוז כלשהו מן **ההכנסה המייצגת** את רמת החיים של החברה. משפחה שהכנסתה נמוכה מקו העוני נחשבת לענייה, מבלי שמשתמע מכך בהכרח כי היא חיה ברעב, בתת-תזונה, בלבוש בלוי או בדיור רעוע. משפחה ענייה לפי גישה זו היא אפוא משפחה שהכנסתה נמוכה במידה ניכרת מן ההכנסה המייצגת.

## שיטת המדידה

שיטת המדידה של עוני בישראל מבוססת על שלושה עקרונות:

א. ההכנסה הפנויה של המשפחה היא ההכנסה הרלוונטית למדידה. ההכנסה הפנויה מוגדרת כהכנסה הכלכלית של המשפחה (מעבודה ומבעלות על אמצעי ייצור פיסיים ונכסים פיננסיים) בתוספת תשלומי ההעברה (תשלומים שלא בתמורה לפעילות כלכלית, כגון קצבאות הביטוח הלאומי, תמיכות ממוסדות ומיחידים בארץ ובחו"ל) ובניכוי המיסים הישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות).

ב. ההכנסה הפנויה החציונית של האוכלוסייה היא ההכנסה המייצגת של החברה.<sup>5</sup> ההכנסה החציונית מוגדרת כרמת ההכנסה של-50% מהמשפחות יש הכנסה השווה לה או הנמוכה ממנה ול-50% הכנסה הגבוהה ממנה. קו העוני מוגדר כרמת ההכנסה השווה ל-50% מן ההכנסה הפנויה החציונית. משפחה שהכנסתה הפנויה נמוכה ממחצית ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת אפוא למשפחה ענייה. צמיחה כלכלית המביאה לעלייה ברמת ההכנסה הפנויה החציונית, מביאה גם לעלייה של קו העוני. משפחה לא ענייה, שהכנסתה הפנויה גדלה בשיעור נמוך משיעור עלייתו של קו העוני, עלולה להפוך למשפחה ענייה.

ג. על קו העוני להיות מותאם לגודל המשפחה. ההנחה היא כי לגודל המשפחה יש יתרונות מבחינת הצריכה: משפחה הגדלה בנפש נוספת צורכיה אינם גדלים בשיעור דומה אלא 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 אקוויולנטיות**), המאפשר למדוד את 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, שמיוחס לה ערך של שתי נפשות תקניות. לפי סולם זה, למשפחה שבה נפש אחת יש ערך של 1.25 נפשות תקניות, כלומר, צורכיה אינם מוערכים כמחצית צורכיה של משפחה שבה שתי נפשות, אלא לגדולים יותר. בדומה, צורכיה של משפחה שבה ארבע נפשות (שערכה 3.2 נפשות תקניות) אינם כפולים מצורכיה של משפחה של שתי נפשות (שערכה שתי נפשות תקניות), אלא גדולים רק פי 1.6.

ברוח עקרונות אלה הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל מוגדרת ענייה 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.

ניתוח ממדי העוני בישראל מתבסס בעיקרו על חישוב תחולת העוני ועל שני מדדי העוני המצרפיים (אגרגטיביים) המקובלים ביותר במחקרים האמפיריים – עומק העוני וחומרתו (המתבטאים במדד פער הכנסות העניים ומדד FGT). מדד תחולת העוני מציין את היקף העוני במונחים של שיעור המשפחות העניות בכלל האוכלוסייה שהכנסתן נופלת מקו העוני. עומק העוני של משפחה (יחס פער ההכנסות) מוגדר כהפרש בין קו העוני שלה (המתאים לגודלה) לבין הכנסתה בפועל, ואילו עומק העוני של האוכלוסייה כולה מוגדר כממוצע פערי העוני של כל המשפחות העניות. מדד עומק העוני מוגדר כיחס בין פער ההכנסות הממוצע למשפחה ענייה לבין קו העוני (להלן פער הכנסות העניים). מדד ה-FGT פותח בידי Foster, Greer ו-Thorbecke ב-1989 והפך אף הוא למקובל לביטוי חומרת חומרתו. בניגוד למדד פער הכנסות העניים, ה-

5 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).

FGT מעניק משקל גבוה יותר למי שהכנסתו רחוקה יותר מקו העוני<sup>6</sup>. מדד מצרפי נוסף הוא ה-SEN, המשלב את שני המדדים הללו עם מרכיב האי-שוויון בחלוקת ההכנסות בקרב העניים.

## מקורות הנתונים

מדי שנה, לקראת סיומה, הביטוח הלאומי מפיק את דוח העוני והפערים החברתיים על בסיס נתונים של השנה הקודמת.

עד שנת 2018 נתוני ההכנסות שלפיהם מחושבים ממדי העוני והתחלקות ההכנסות בישראל הם סקרי ההכנסות השנתיים של הלמ"ס. עד שנת 1997 (ועד בכלל) האוכלוסייה שנסקרה בהם כללה רק את משקי הבית<sup>7</sup> שהעומד בראשם שכיר או לא עובד, ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים. מ-1998 הלמ"ס מפיקה סקר הכנסות משולב, המבוסס על סקר ההכנסות השוטף וסקר הוצאות המשפחה. הסקר המשולב מבוסס על מדגם גדול יותר ומקיף את מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב חוץ מאלה שבקיבוצים והבדווים שאינם מתגוררים ביישובי קבע (בסך הכל 95% מכלל האוכלוסייה בארץ). תושבי מזרח ירושלים נכללו בסקר המשולב לשנים 1997-1999 אך לא ב-2000 – מפאת קשיי פקידה בשנה זו עקב האינתיפאדה השנייה, ולכן כדי להציג השוואות לשנים 1997-2000, הופקו מחדש הנתונים לשנים 1997-1999 ללא תושבי מזרח ירושלים.

- עד שנת 1985 (ועד בכלל) חישוב הביטוח הלאומי את העוני על בסיס סקר הכנסות - קו העוני הוגדר כהכנסה השווה ל-40% מההכנסה החציונית ברוטו (לאחר תשלומי העברה אך לפני ניכוי מסים ישירים). מ-1988 השתנתה ההגדרה ל-50% מההכנסה החציונית הפנויה.
- עד שנת 1997 (ועד בכלל) נסקרו בסקרי הכנסות רק משקי בית שבראשם שכיר או לא עובד (כלומר לא משקי בית שבראשם עצמאי, המהווים כ-10% מהמשפחות) ביישובים עירוניים שבהם 2,000 תושבים ויותר וללא מזרח ירושלים.
- עד שנת 1994 (ועד בכלל) נסקרו בסקרי ההכנסות יישובים לא-יהודיים שבהם רק 10,000 תושבים ויותר (חוץ ממזרח ירושלים). מ-1995 הורחב הסקר גם ליישובים לא-יהודיים קטנים יותר - שבהם 2,000-10,000 תושבים.

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

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

כאשר n מספר הנפשות העניות  $z_i$  היא הכנסת קו העוני  $y_i$  היא ההכנסה לנפש תקנית של המשפחה.

7 משק בית: קבוצת אנשים הגרים יחד מרבית ימי השבוע ויש להם תקציב משותף לניהול משק הבית. מ-1995 ראש משק הבית הוא מי שמספר שעות העבודה שלו הוא הגבוה ביותר, ללא קשר לגיל ולמין.

- משנת 1998 סקר ההכנסות המשולב מבוסס על נתוני סקר ההכנסות השוטף וסקר הוצאות המשפחה. המדגם גדול יותר (פי 1.8 מן המדגם הקודם) והוא מקיף 95% מכלל משקי הבית בישראל במרבית צורות היישוב.
- בנוגע לסדרה החדשה שמשנת 1997: בסקר ההכנסות המשולב ב-1997 נפקדו תושבי מזרח ירושלים באופן חלקי בלבד (כ-65%), ובשנים 1998-1999 ומ-2002 נפקדו באופן מלא. בשנים 2001-2000 הם לא נפקדו.
- בשנת 2012 בוטל סקר ההכנסות המשולב וחישובי העוני התבססו מאז על סקר הוצאות (הכולל גם נתוני הכנסות). בין שתי הסדרות נוצר "שביר" סטטיסטי שהקשה להשוות בין 2011 ל-2012. מספר המקרים בסקרי ההוצאות קטן יותר (בכשליש) ממספר המקרים שהיה בסקר ההכנסות, על אף הניסיונות להגדיל את המדגם של סקרי ההוצאות, ולפיכך היכולת ללמוד על קבוצות קטנות בחברה הישראלית פחתה.

בשל עיכובים בהפקת סקרי הוצאות משק הבית והירידה במספר המשיבים, מדוח 2019 מחושב העוני על פי נתונים מנהליים. נתונים מנהליים שברשות הביטוח הלאומי, ולאחר הוספת זקיפות של הכנסות שאינן ברשות הביטוח הלאומי.

## דוח עוני על-פי נתונים מנהליים

דוח העוני המנהלי מבוסס גם הוא על שיטת מדידה שלפיה קו העוני מוגדר כמחצית ההכנסה החציונית הפנויה לנפש תקנית. בעזרת פיתוחים של מינהל המחקר והתכנון מופק הדוח על סמך כלל האוכלוסייה ועל בסיס נתונים מנהליים שברשות הביטוח הלאומי, ולאחר הוספת זקיפות של הכנסות שאינן ברשות הביטוח הלאומי. הנתונים מכילים מידע על דיווח מעסיקים על הכנסות משכר, דיווחי עבודה של עצמאים, פנסיה (מרבית הנתונים) וכמובן קצבאות הביטוח הלאומי. חסרים אפוא כמה סוגי הכנסות שיש בסקרי הלמ"ס ולביטוח הלאומי אין מידע עליהם, כגון קצבאות ממוסדות אחרים (סיוע בשכר דירה, קצבאות משרד הביטחון ועוד) והכנסה מהון, למשל מהשכרת נכס, דיבידנדים ותקבולי ריבית<sup>8</sup>.

בחישוב העוני על סמך הנתונים המנהליים יחידת הבסיס היא משפחה. הגדרת משפחה המבוססת על קובצי מרשם האוכלוסין (נתונים מנהליים) אינה ההגדרה של משק הבית בסקר ההוצאות של הלמ"ס. על-פי הלמ"ס משק הבית מוגדר כאנשים המתגוררים ביחידת מגורים אחת ומנהלים תקציב משותף למזון, ואילו לפי הנתונים המנהליים ההגדרה קרובה יותר למשפחה גרעינית: יחיד או זוג עם או בלי ילדים. מספר ה"משפחות" בנתונים המנהליים גבוה במידה ניכרת ממספר "משקי הבית" על פי הסקר<sup>9</sup>.

8 כדי להתגבר על הבעיה של ההכנסות החסרות נעשים חישובים באמצעים סטטיסטיים שונים.

9 כך למשל ב-2018 היו 2.6 מיליון משקי בית לפי סקר הוצאות משקי בית לעומת כ-3.2 מיליון משפחות כהגדרתן במשרד הפנים לפי הנתונים המנהליים.

בנתונים המנהליים נבחנת התעסוקה בשלב כלשהו במהלך השנה לעומת שלושה חודשים אחרונים בסקר ולפיכך ההגדרה "לא עובד" שונה בשני המקרים: בסקר - מי שלא עבד בשלושת חודשי הבדיקה, ואילו בנתונים המנהליים רק מי שלא עבד בכל חודשי השנה<sup>10</sup>.

יתרון חשוב של הנתונים המנהליים הוא העובדה שאין מדובר במדגם של כמה אלפים ספורים של משפחות כבסקרי הוצאות, אלא במידע הנוגע לכלל האוכלוסייה. המידע הזה, על הכנסות משכר (רשמי) ומקצבאות הביטוח הלאומי, הוא מלא ואינו מועד לטעויות דגימה ולטעויות תשובה, כפי שיש בכל סקר.

בהשוואת הממצאים משני המקורות חשוב להיות מודעים להבדלים ביניהם. רצוי להתייחס לכל מקור בפני עצמו ולהשוות בין השנים הנחקרות בו.

---

10 ראו גם הלר א', אנדבלד מ' וגוטליב ד' (2017), **אמידת ממדי העוני והאי שוויון לפי נתונים מנהליים – ישראל, 2003–2014** באתר המוסד לביטוח לאומי בלשונית הפרסומים.