

**רמת החיים, העוני והאי-שוויון בהכנסות –  
2018-2019 ואומדן ל-2020  
(לפי נתונים מינהליים)**

מירי אנדבלד, אורן הלר, להב כראדי, ניצה (קלינר) קסיר

## פתח דבר

השנה מפרסם הביטוח הלאומי דוח על המצב החברתי-כלכלי המבוסס כולו על נתונים מינהליים. דהיינו, נתונים שאינם נגזרים מתשובות של מרואיינים בסקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). לכך שתי סיבות: (1) לנוכח ההשלכות החברתיות והכלכליות שנוצרו עקב התפרצות מגיפת הקורונה בישראל באמצע מרץ 2020 חשוב לדעת איך השפיעו אירועים אלה והצעדים שנקטו על המצב החברתי-כלכלי. מי נפגע מבחינה כלכלית ומה היו עוצמות הפגיעה בשכבות השונות של החברה. ואולם, הלמ"ס מספק את נתוני הסקר שעליהם הביטוח הלאומי נוהג לבסס את הדוח לאחר השלמת הסקר והכנת הנתונים, בדרך כלל כתשעה עד עשרה חודשים לאחר תום השנה. (2) בעת הזו היה אמור להתפרסם דוח ממדי העוני והפערים החברתיים לשנת 2019 על בסיס נתוני סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס. מסירת נתונים אלה מתעכבת השנה מסיבות טכניות בלמ"ס.

לפיכך, למרות שלא התקבלו נתוני הלמ"ס שעליהם מבוססים דוחות העוני, החליט הביטוח הלאומי שלא ניתן להתעלם מהמצב הקיים ולא לספק מידע על מצב העוני. הוחלט בעוד מועד להשתמש בשיטה שפותחה במינהל המחקר בשנים האחרונות על בסיס נתונים מינהליים המצויים בביטוח הלאומי. התחשיבים בשיטה זו משמשים את מינהל המחקר בהזדמנויות שונות כחלק מהאינדיקטורים להערכת המצב החברתי-כלכלי. לכל אחת משתי השיטות – זו המבוססת על נתונים מינהליים וזו המבוססת על נתוני הלמ"ס – יתרונות וחסרונות. מסיבות עיוניות, ומהניסיון שנצבר ברור שאומדני העוני, האי-שוויון והרכבם, שונים בין שתי השיטות. לכן, במקום להשוות את רמתם המוחלטת של המדדים החברתיים-כלכליים בשתי השיטות, חשוב להסתכל על המגמות, כלומר על שינויים ברמות המדדים. לכשנתוני הלמ"ס יישלחו, יופץ דוח עוני נוסף ובו כלל הנתונים. השוואה בין הרמות בשתי השיטות בהחלט חשובה ומועילה להמשך ניתוח השיטות השונות להערכת המצב החברתי. בהתאם לכך המשך הפיתוח של המדדים המבוססים על נתונים מינהליים מופיע בתוכנית העבודה של מינהל המחקר והתכנון.

נושא הדורש השנה תשומת לב בניתוח המצב החברתי-כלכלי בשנת 2020 הוא הסוגייה של מדידת העוני. מאז דוח העוני הישראלי הראשון ב-1971, הביטוח הלאומי כמקובל במדינות מערביות דוגל במדידת העוני לפי השיטה היחסית. דהיינו, גישה המגדירה את קו העוני בהתאם לרמת החיים של האוכלוסייה בישראל. הדגש בגישה היחסית הוא על העובדה שבדרך כלל רמת החיים עולה על פני זמן. ואולם, בשנת 2020 רמת החיים, כפי שהיא מתבטאת בהכנסה החציונית המותאמת לגודל משפחה ירדה מאוד. כתוצאה מכך גם קו העוני, שברוב השנים עולה, ירד בשיעור ניכר של 4.4%. וכך ייתכן למשל מצב שבו ציבור שחי בעוני לפני המשבר, לא הוגדר ככזה ב-2020 בעוד שהכנסתו אולי אף ירדה ותחושת העוני שלו בוודאי גדלה. לדוגמה, מי שהכנסתו הייתה מתחת אך קרוב לקו העוני ב-2019, ושהכנסתו ירדה אך בפחות מ-4.4%, לא יוגדר כעני למרות שמצבו הכלכלי הורע. נוסף לכך שלפני התפרצות הקורונה ציפה הציבור להמשך מגמת העלייה ברמת החיים, שעלתה בממוצע מאז 2002 ב-3.4% בשנה. לכן נפילת רמת החיים מזו שהייתה צפויה מתקרבת ל-8%. לאור האמור, לצד ההתמקדות המקובלת של מדידת עוני יחסי מומלץ להסתכל גם על עוני המחושב בהתאם לגישה מוחלטת והמשאיר את קו העוני ברמה שלפני המיתון, דהיינו קו העוני של 2019.<sup>1</sup> נושא נוסף הדורש תשומת לב הוא הסתכלות על כלל הציבור, שבתקופה הזאת של משבר חריף, נפגעה רמת החיים שלו בצורה משמעותית. דוח זה, כמו דוחות קודמים, מתייחס לא רק למצב האוכלוסייה שחיה בעוני, אלא גם לכל שאר הציבור ובפרט לשכבת הביניים שהיא הגדולה שבשכבות החברתיות-כלכליות.

טרם משבר הקורונה, היו הוצאות הרווחה בישראל נמוכות משמעותית בהשוואה למדינות המפותחות. ההשלכות הקשות של המשבר הבריאותי על המצב הכלכלי-חברתי הובילו להרחבה משמעותית במשבר של היקף הסיוע בישראל בהיקף דומה בממוצע במדינות המפותחות. סיוע זה מיתן מאוד את הפגיעה ברמת החיים, למרות שהפגיעה עדיין נותרה גבוהה. לצעדי המדיניות שנקטו שהיו פרוגרסיביים במהותם, הייתה תרומה משמעותית גם בחילוץ מעוני וצמצום האי-שוויון.

בשלב זה שוררת אי ודאות רבה לגבי משך המשבר ועומקו. הפגיעה הכלכלית הניכרת הצפויה להימשך בשנים הקרובות, מציבה אתגר גדול למדיניות החברתית-כלכלית. צמצום ההשלכות של משבר הקורונה על המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה ובפרט של העניים ומעמד הביניים, יושפע מהמידה שבה תופעל רשת ביטחון סוציאלית משמעותית עד לתום המשבר הכלכלי. במקביל, נדרשת הגדלה של המשאבים המוקצים בישראל למדיניות אקטיבית לעידוד תעסוקה ולתעסוקה איכותית, לרמה המקובלת במדינות ה-OECD (0.16 אחוזי תוצר בישראל לעומת 0.48 אחוזי תוצר בממוצע ה-OECD ב-2018). בין היתר, נדרשת רפורמה בתחום ההכשרה המקצועית.

ניצה (קלינר) קסיר

סמנכ"לית מחקר ותכנון, ביטוח לאומי

<sup>1</sup> כך גם נהג ארגון ה-OECD בדוח האחרון שלו (2019) בהתייחסותו למיתון הגדול שפרץ ב-2007 בארה"ב והתפשט ברחבי העולם ובעיקר באירופה ונמשך 5 עד 10 שנים.

## תוכן עניינים

1.....	תמצית
3.....	א. הקדמה
5.....	ב. קו העוני ורמת החיים
8.....	ג. ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות
16.....	נספחים

## לוחות

5.....	לוח 1: רמת החיים וקווי העוני ל-2018-2020 (במונחי שקלים לחודש) ושינוי ריאלי משנה לשנה
7.....	לוח 2: הכנסה כלכלית והכנסה נטו לשנה, משפחתית, במחירי 2019 לקבוצות אוכלוסייה
8.....	לוח 3: מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה הפנויה והכלכלית לנפש תקנית, 2018-2020
9.....	לוח 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2018-2019 ואומדן ל-2020
12.....	לוח 5: תחולת עוני משפחות לפי הכנסה כלכלית ולפי ההכנסה הפנויה וההשפעה הישירה של קצבאות ומיסוי על העוני (שיעור השינוי), 2018-2019 ואומדן ל-2020

## תרשימים

11.....	תרשים 1: שיעורי השינוי בהכנסה הפנויה והכלכלית לנפש תקנית בין 2018 ל-2019 ובין 2019 ל-2020
13.....	תרשים 2: השינוי בהכנסה הפנויה לנפש תקנית בין 2018 ל-2019 ובין 2019 ל-2020 לפי עשירונים
14 ...	תרשים 3: ההשפעה הישירה של התערבות הממשלה על מידת החילוץ מעוני, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2019-2020
14 ...	תרשים 4: האפקטיביות הישירה של קצבאות עיקריות בחילוץ מעוני (כולל מענקים אוניברסליים), ...

## נספחים

17.....	לוח נספח 1: מספר העניים, נפשות וילדים, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2018-2020
18.....	לוח נספח 2: תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות, ילדים וקשישים, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2018-2020
19.....	לוח נספח 3: יחס פער ההכנסות ומדד חומרת העוני, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2018-2020
20.....	לוח נספח 4: ההשפעה הישירה של צעדי המדיניות שננקטו להתמודדות עם משבר הקורונה על תחולת העוני של נפשות, לפי קבוצות באוכלוסייה
21.....	לוח נספח 5: עוני משפחות, נפשות וילדים, השוואה בין נתוני סקר ונתונים מינהליים, 2018

## תמצית

בשל המשבר הבריאותי-כלכלי-חברתי בשנת 2020 ובשל עיכוב בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהעברת סקר הוצאות משק הבית 2019 המשמש בסיס לדוח העוני והפערים החברתיים, נעשתה היערכות מיוחדת להוצאת דוח על בסיס נתונים מינהליים המצויים במוסד לביטוח לאומי. הדוח מציג ממצאים על מצב העוני והאי-שוויון בהכנסות לשנים 2018-2019 ואומדן ל-2020.

לנתונים המינהליים יתרונות וחסרונות, כמפורט בדוח זה, וקיים קושי בהשוואה עם הנתונים והממצאים שהתפרסמו במהלך השנים בדוח ממדי העוני והפערים החברתיים, בשל הבדלים בשיטת איסוף הנתונים, בהגדרות ובהיקף הנתונים.

האומדן ל-2020 מבוסס על סימולציה שכללה נתונים ואומדנים על תשלומי דמי אבטלה עד סוף 2020 וכן את כל המענקים ששולמו עד אוגוסט 2020. מספטמבר ניתנו מענקים נוספים אך נראה כי השפעתם נמוכה יחסית.

לאור השינויים בשיטת החישוב של העוני בדוח הנוכחי בהשוואה לדוחות הקודמים ולנוכח המגבלות הנובעות מההבדלים האמורים במקורות הנתונים, אנו מתמקדים במגמות העולות לאורך השנים 2018 עד 2020 – בשינויים במצב החברתי-כלכלי משנה לשנה ובשוונות בין קבוצות באוכלוסייה – ולא ברמת השיעורים או בערכים המוחלטים.

### ממצאי הדוח, שתמציתם מובאת להלן, מעורבים:

- בין 2018 ל-2019 עלתה רמת החיים, כפי שהיא מתבטאת בהכנסה (הריאלית) החציונית לנפש תקנית<sup>2</sup>, בכ-2%. ב-2020 לעומת זאת, ירדה רמת החיים ב-4.4%. הפעם האחרונה שבה ירדה רמת החיים בישראל הייתה במשבר 2008, אז נרשמה ירידה מתונה. סדר גודל דומה לירידה ברמת החיים ב-2020 נרשם 20 שנים קודם לכן, ב-2001, בעת המיתון החרף שפקד את ישראל.
- הירידה ברמת החיים ב-2020 כפי שהיא משתקפת בהכנסה הכלכלית (הכנסת השוק) לנפש תקנית, כלומר ללא ההשפעה הישירה של תשלומי העברה ומיסים, הייתה גבוהה פי כמה – ירידה של כ-23%.
- שיעורי העוני הנמדדים לפי ההכנסה הכלכלית עלו בקרב משפחות ונפשות בשיעור ניכר של כ-7 נקודות אחוז בין 2019 ל-2020 לאחר עליה מתונה בין 2018 ל-2019.
- גם מדד גייני לאי-שוויון בחלוקת ההכנסה הכלכלית עלה בשיעור ניכר של 7.8% בין 2019 ל-2020, שנבע בעיקר מכך שרבים מאלה שנפלטו משוק העבודה היו עובדות ועובדים בשכר נמוך.
- ב-2019 ההכנסה הפנויה לנפש תקנית של העשירון התחתון ירדה, לעומת עלייה ביתר העשירונים, ונרשמה עלייה בחומרת העוני ובאי-שוויון בהשוואה ל-2018.
- הסיוע שניתן בעקבות המשבר של 2020 צמצם את הפגיעה ברמת החיים כתוצאה מהמשבר, ובעשירון התחתון ההכנסה הפנויה לנפש לא רק שלא פחתה – כפי שקרה בשאר העשירונים – אלא אף עלתה.
- בשל השינויים בהתפלגות ההכנסות וירידת קו העוני, ולנוכח ההתערבות המשמעותית של הממשלה בשנת 2020 – תחולת העוני של משפחות, נפשות וילדים פחתו במעט ב-2020 בשיעור של 0.8, 0.9 ו-0.9 נקודות אחוז (בהתאמה). מדד גייני לאי-שוויון בהכנסות, המתייחס לכלל האוכלוסייה ולא רק לאוכלוסייה הענייה, מראה על צמצום האי-שוויון בהתפלגות ההכנסות ב-2020 ולמעשה על קיזוז התרחבות האי-שוויון הכלכלי (של 7.8% בשנה זו).
- חלק מהתמתנות שיעור העוני ב-2020 נובע, כאמור, מהירידה בקו העוני עצמו, שהיא תופעה חריגה שמתרחשת רק בתקופות מיתון קשות. כאשר מחשבים את תחולת העוני לפי קו עוני של 2019 מקבלים שהעוני עלה, אם כי בשיעור מתון מהצפוי בהיתן עוצמת המשבר הכלכלי. המחשה נוספת לחשיבות שהייתה השנה לצעדי המדיניות שנקטו.
- גם עומק העוני וחומרת העוני פחתו ב-2020 בהשוואה ל-2019, לאחר עלייה של כמחצית נקודות אחוז בשני המדדים בין השנים 2018 ל-2019.

<sup>2</sup> ההכנסה לנפש תקנית מתחשבת בהשפעת גודל המשפחה על הוצאותיה, שכן הוצאות המשפחה גדלות לאט יותר מגודל המשפחה.

- **הירידה המתונה ברמת העוני לפי ההכנסה הפנויה אפיינה את מרבית קבוצות האוכלוסייה. יוצאים מהכלל הם העצמאים, שתחולת העוני בקרבם עלתה ב-2020 למרות הירידה בקו העוני וההתערבות הרבה של הממשלה.**
- **ב-2020 הגדילו קצבאות הילדים ודמי האבטלה את האפקטיביות שלהם בחילוץ מעוני פי 3 ופי 10 בהתאמה. דמי האבטלה כשלעצמם חילצו מעוני 23.6% מהמשפחות, בהשוואה ל-2% ב-2019. קצבת הילדים חילצה כ-8% מהמשפחות מעוני (לעומת 2.6% ב-2019), בעיקר הודות למענקים האוניברסליים שהועברו מהממשלה למשפחות.**
- **הסיוע הממשלתי לרווחה בישראל נמוך – בדרך כלל כ-4 נקודות אחוזי תוצר פחות מהממוצע במדינות המפותחות. בשנת 2020 השתנתה הגישה בישראל והסיוע שניתן להתמודדות עם הקורונה (כתוספת להוצאות הרווחה הקיימות) היה דומה בהיקפו לסיוע שניתן בממוצע המדינות המפותחות. ההשפעה שהייתה להרחבה זו על צמצום הפגיעה הכלכלית ממחישה את החשיבות הרבה של רשת הביטחון הסוציאלי, בייחוד בעתות משבר.**
- **ההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה צפויות להמשך גם מעבר ל-2020. צמצום הפגיעה בהיבטים חברתיים-כלכליים מותנה בנכונות קובעי המדיניות לספק רשת ביטחון חברתית משמעותית עד לסיום המשבר הכלכלי. לצד זאת נדרשים צעדים אקטיביים משמעותיים לסיוע לחזרה לשוק העבודה.**

## א. הקדמה

מידי שנה, בדרך כלל לקראת סיומה, מופק דוח העוני והפערים החברתיים של הביטוח הלאומי, על בסיס נתוני סקר הוצאות (בעבר הכנסות) משקי בית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של השנה הקודמת. כך, במצב רגיל היה אמור להתפרסם בתקופה זו דוח עוני לשנת 2019.

לאור שינויים לוגיסטיים בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) באופן עריכת סקר הוצאות, נכון לסוף שנת 2020 הלמ"ס עדיין לא פרסמה את סקר הוצאות לשנת 2019 והוא אינו זמין לעיבוד הנתונים לצורך הפקת דוח העוני השנתי השוטף.

למרות זאת, ולאור הצורך הקיים במידע על השינויים החברתיים-כלכליים שעברה האוכלוסייה בישראל, אנו מגישים דוח עוני מקוצר לשנים 2018, 2019 ו-2020 המתבסס על נתונים מינהליים. ברבות האירועים הדרמטיים של 2020 יש חשיבות רבה להצגת המציאות העכשווית בתקופה ייחודית זו של משבר הקורונה. ולכן, הדוח מתייחס גם ל-2020 באמצעות אומדן שחושב על סמך הנתונים הזמינים, בהתבסס על סימולציה שנעשתה בביטוח הלאומי.<sup>3</sup>

דוח העוני הנוכחי מבוסס על אותה שיטת מדידה לפיה קו העוני מוגדר כמחצית ההכנסה החיצונית הפנויה לנפש תקנית, אך מתבסס על הנתונים המינהליים הנמצאים בידי הביטוח הלאומי, המכילים מידע על דיווח מעסיקים על הכנסות משכר, דיווחים על עבודה עצמאית, 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>4</sup>

הגדרת משק הבית המבוססת על קבצי מרשם האוכלוסין שונה מההגדרה שבסקר הוצאות. משק בית בסקרי הלמ"ס מוגדר כיחידה המתגוררת ביחידת מגורים אחת ומנהלת תקציב משותף למזון, ואילו משפחה לפי הנתונים המינהליים מוגדרת באופן הקרוב יותר למשפחה גרעינית: יחיד או זוג עם או ללא ילדים. מצב זה מוביל לכך שגם מספר ה"משפחות" בנתונים המינהליים גבוה במידה ניכרת ממספר משקי הבית על פי נתוני הסקר.<sup>5</sup>

אחד היתרונות המרכזיים בנתונים המינהליים, הוא העובדה שאין מדובר במדגם של כ-9,000 משפחות כבסקרי הוצאות – אלא במידע המתייחס לאוכלוסייה כולה במדינת ישראל. המידע על הכנסות משכר

<sup>3</sup> ראו אנדלד, הלר וכראדי (2020) "השפעת המיתון ומדיניות הממשלה בעקבות משבר הקורונה על רמת החיים, העוני והאי שוויון", ביטחון סוציאלי מס' 110.

<sup>4</sup> [https://www.btl.gov.il/Publications/Social\\_Security/bitachon110/Documents/40-miri.pdf](https://www.btl.gov.il/Publications/Social_Security/bitachon110/Documents/40-miri.pdf) וכן עדכון הממצאים ל-2020 של מאמר זה: "אומדן להשפעת משבר הקורונה על המצב החברתי-כלכלי" (דצמבר 2020 באתר המוסד לביטוח לאומי תחת הלשונית "פרסומים בנושא קורונה").

<sup>5</sup> במסגרת טיוב הנתונים המינהליים נעשית עבודה שמטרתה להתגבר על הבעיה של ההכנסות החסרות באמצעים סטטיסטיים שונים.

<sup>5</sup> כך למשל ב-2018 היו 2.6 מיליון משקי בית לפי סקר הוצאות משקי בית, לעומת כ-3.2 מיליון משפחות לפי הנתונים המינהליים (משפחות לפי הגדרת משרד הפנים).

(רשמי) ומקצבאות ביטוח לאומי הוא מלא ואינו נתון לטעויות דגימה ולטעויות תשובה, כפי שקיים בכל סקר. נוסף על כך, בסקר נבחנת התעסוקה רק בשלושת החודשים האחרונים – לעומת נתוני תעסוקה של שנה שלמה בנתונים המינהליים. לפיכך קיימים הבדלים בהגדרת "לא עובד" למשל – אדם שלא עבד בשלושת חודשי ההתייחסות נחשב בסקר ללא עובד, ואילו בנתונים המינהליים רק אדם שלא עבד בשום חודש מחודשי השנה נחשב ללא עובד.<sup>6</sup>

לפיכך חשוב להיות מודעים לפערים במקורות הנתונים, בהשוואת הממצאים משני המקורות. רצוי להתייחס לכל מקור בפני עצמו ולהשוות בין השנים הנחקרות בו. כך, בדוח זה יש להשוות בין 2018 ל-2019 וכן לאומדן שבוצע על פי סימולציה המבוססת על מידע שעדיין אינו מלא לגבי 2020. יודגש כי שנת הבסיס לשינויים ב-2020 היא 2019, וכך גם הגדרת "עובד" היא לפי 2019.<sup>7</sup>

את הסימולציה ל-2020 ניתן היה לעשות עם שינוי קו העוני לפי הכנסות 2020 או ללא שינוי והותרתו כפי שהיה ב-2019. שתי הגישות מקובלות. בדוח זה, בחרנו להתמקד בגישה של סימולציה עם שינוי קו העוני והתאמתו להכנסות החדשות שהשתנו במידה ניכרת בהשוואה ל-2019, זאת בהתאם לתפיסת העוני היחסי המקובלת בישראל כמו בעולם המערבי, לפיה העוני נמדד בהשוואה לרמת החיים של כלל האוכלוסייה. עם זאת, בשל הירידה ברמת החיים ירד השנה גם קו העוני, ולירידתו השפעה להתמתנות של תחולת העוני הנמדדת. זאת, בעוד שתחושת העוני בוודאי החריפה עם ירידה בהכנסות. לפיכך, מוצגת בתיבה גם הממצאים הכלליים לגבי תחולת העוני המתקבלות לפי החישוב המשאיר את קו העוני כפי שהיה ב-2019. הדוח הנוכחי מציג אפוא ממצאים חדשים על המגמות והשינויים שהתרחשו בין השנים 2018 עד 2020 בעוני והאי-שוויון בהכנסות.

---

<sup>6</sup> מידע נוסף על אופן בניית בסיס הנתונים המינהלי ועל ההבדלים בין שתי מערכות הנתונים ראו היר, אנדבלד וגוטליב "אמידת ממדי העוני והאי שוויון לפי נתונים מנהליים – ישראל, 2003–2014" (2017) באתר המוסד לביטוח לאומי תחת הלשונית פרסומים.

<sup>7</sup> בשל היעדר נתונים עדכניים יותר, הכנסות העצמאים הן על פי השומות של 2018 בתוספת קידום לפי הכנסות השכירים ל-2019. ב-2020 נאמד שיעור העצמאים שהפסיקו את עבודתם בהתאם לשיעור האבטלה בענפים השונים.

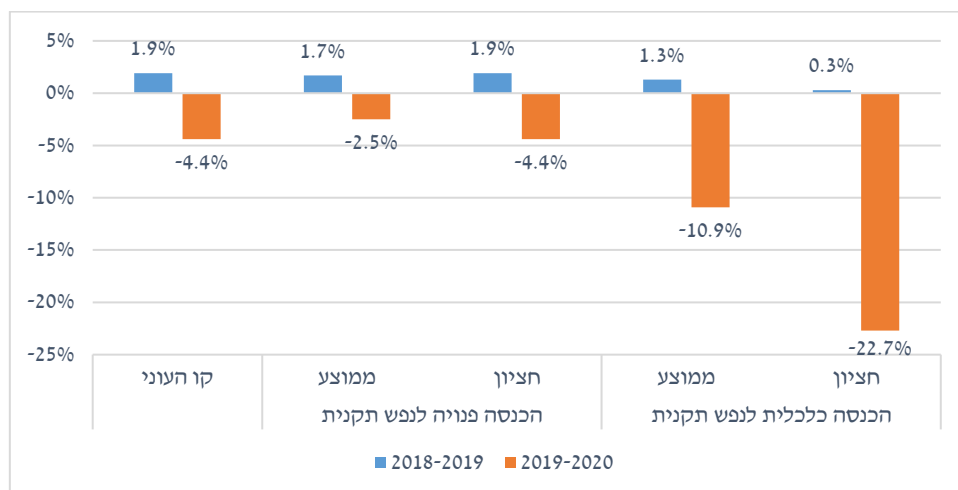
## ב. קו העוני ורמת החיים

לוח 1 להלן ותרשים 1 לאחריו, מראים שבעוד שבין השנים 2018 ל-2019 עלה קו העוני ב-1.9%, דהיינו לפי המידע המינהלי רמת החיים של האוכלוסייה במונחי חציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית עלתה ריאלית בשיעור זה, בשנת 2020 אנו עדים אפוא לראשונה מזה שנים ארוכות לירידה ברמת החיים של האוכלוסייה – קו העוני הנגזר מחציון ההכנסה ירד בשיעור של 4.4%. בפעם האחרונה שבה ירד קו העוני, הדבר קרה במשבר הכלכלי של 2008 ואז הוא ירד בכמחצית האחוז (לפי נתוני סקרי הלמ"ס). בתחילת אותו עשור, בשנת 2001 בעת המיתון החרף שפקד את ישראל, ירד קו העוני בשיעור דומה לזה שב-2020. בכל השנים שמאז 2001 ועד 2019 למעט שתי שנים אלו, רמת החיים במונחי החציון של ההכנסה הפנויה לפי סקרי הלמ"ס עלתה בשיעורים משתנים, בד"כ 3%-4.8%<sup>8</sup>.

לוח 1: רמת החיים וקווי העוני ל-2018-2020 (במונחי שקלים לחודש) ושינוי ריאלי משנה לשנה

2019-2020	2018-2019	2020	2019	2018	
-4.4%	1.9%	2,403	2,514	2,467	קו העוני
		<b>ממוצע</b>			
-2.6%	0.6%	13,501	13,856	13,773	הכנסה פנויה למשפחה
-2.5%	1.7%	5,747	5,898	5,796	הכנסה פנויה לנפש תקנית
-10.8%	0.3%	13,627	15,274	15,227	הכנסה כלכלית למשפחה
-10.9%	1.3%	5,528	6,203	6,124	הכנסה כלכלית לנפש תקנית
		<b>חציון</b>			
-3.0%	0.1%	10,211	10,523	10,517	הכנסה פנויה למשפחה
-4.4%	1.9%	4,807	5,029	4,933	הכנסה פנויה לנפש תקנית
-19.7%	-1.1%	7,632	9,500	9,602	הכנסה כלכלית למשפחה
-22.7%	0.3%	3,410	4,410	4,398	הכנסה כלכלית לנפש תקנית

תרשים 1: שיעורי השינוי בהכנסה הפנויה והכלכלית לנפש תקנית בין 2018 ל-2019 ובין 2019 ל-2020



<sup>8</sup> יצוין שחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית וקו העוני הנגזר ממנו, עולים בדרך כלל בשיעורים שבין 3%-4% בשנה, בהתבסס על סקרי הכנסות והוצאות של הלמ"ס, אך כאמור מדובר בהגדרת הכנסה שונה.



לוח 2 להלן מציג את שיעורי השינוי של ההכנסה הכלכלית וההכנסה הפנויה השנתיים למשפחה לפי מאפיינים שונים באוכלוסייה. כפי שאפשר לראות, ההכנסה המשפחתית הכלכלית ירדה בשיעור ניכר של כ-11% בשנת 2020 – אולם ההכנסה הפנויה, לאחר התערבות הממשלה, ירדה בשיעור נמוך בהרבה של 2.5%.

הירידות בהכנסה הכלכלית והפנויה נבדלות בין הקבוצות השונות. כך, בעוד שההכנסה של צעירים וגילאי הביניים (ראש משק הבית עד גיל 44) ירדה בשיעורים של 11%-12% כשמדובר בהכנסה הכלכלית ובכ-3% כשמדובר בהכנסה הפנויה, ההכנסה של מי שנמצאים בגיל הפרישה (62 לנשים ו-67 לגברים) ירדה בשיעורים נמוכים בהשוואה לכל אוכלוסייה וכשמדובר בהכנסה הפנויה הירידה מתונה מאוד – ירידה של פחות ממחצית האחוז. ירידות אפיינו את כלל האוכלוסייה העובדת – שכירים ובייחוד עצמאים. לעומת זאת, ההכנסה של אוכלוסיות המודרות משוק העבודה (בגיל העבודה) המתאפיינות ברמת עוני גבוהה מאוד בדרך כלל אפילו עלתה בכ-6% הודות למענקים אוניברסליים שונים כגון המענק לכל המשפחות עם ילדים בפסח 2020 והמענק לכל אזרח שניתן בקיץ 2020.

הממצאים שהובאו לעיל מראים שמצבה של האוכלוסייה ב-2020 הורע אפוא במונחים של רמת החיים. בחלקו הבא של הדוח מובאים מדדי העוני והאי-שוויון אשר בישראל. כמו במדינות מערביות אחרות, מקובל להסתכל על מדדים יחסיים ולא מוחלטים, המושפעים אמנם משינויים ברמת החיים אך גם מהתחלקות ההכנסות בין משקי הבית באוכלוסייה.

לוח 2: הכנסה כלכלית והכנסה נטו לשנה, משפחתית, במחירי 2019 לקבוצות אוכלוסייה

הכנסה נטו		הכנסה כלכלית								
אחוז השינוי		אחוז השינוי								
מ- 2019 ל- 2020	מ- 2018 ל- 2019	2020	2019	2018	מ- 2019 ל- 2020	מ- 2018 ל- 2019	2020	2019	2018	
-2.5%	1.7%	68,967	70,771	69,556	-10.9%	1.3%	66,337	74,440	73,494	כלל האוכלוסייה
-2.6%	2.1%	73,963	75,947	74,403	-10.5%	1.6%	72,360	80,871	79,578	יהודים
-2.0%	2.5%	42,273	43,149	42,076	-15.0%	2.2%	33,804	39,749	38,901	חרדים
-2.0%	0.9%	44,426	45,344	44,941	-14.2%	0.6%	36,755	42,847	42,595	ערבים
-2.5%	1.3%	61,123	62,710	61,909	-11.1%	1.5%	66,866	75,184	74,039	משפחות עם ילדים
-2.7%	1.4%	65,914	67,775	66,852	-11.0%	1.7%	72,970	82,018	80,619	משפחות עם 1-3 ילדים
-0.7%	0.7%	38,440	38,728	38,470	-11.3%	0.0%	37,968	42,828	42,837	משפחות עם 4 ילדים ומעלה
0.2%	-0.8%	30,395	30,348	30,582	-12.3%	-3.1%	27,123	30,934	31,912	משפחות עם 5 ילדים ומעלה
-2.3%	0.2%	48,152	49,275	49,162	-12.9%	-0.4%	46,415	53,296	53,534	משפחות שבראשן הורה עצמאי (חד הורגי)
-3.3%	1.4%	75,132	77,732	76,638	-11.5%	1.4%	80,247	90,630	89,342	עובדים
-3.2%	1.3%	75,430	77,907	76,933	-11.5%	1.3%	80,718	91,173	89,980	שכירים
-6.0%	3.1%	80,619	85,787	83,208	-12.2%	3.2%	91,105	103,772	100,522	עצמאים
6.5%	-4.4%	18,595	17,462	18,269	0.0%	-23.5%	3,151	3,151	4,121	לא עובדים בגיל עבודה
-3.4%	1.7%	65,458	67,731	66,625	-12.2%	1.7%	65,554	74,682	73,430	משפחות עם מפרנס אחד
-3.3%	1.9%	84,118	87,022	85,403	-11.0%	2.1%	93,895	105,444	103,271	משפחות עם שני ומפנסים ויותר
-5.2%	0.0%	37,053	39,094	39,083	-19.3%	0.2%	33,996	42,125	42,032	ראש משק הבית עד גיל 29
-2.8%	1.3%	64,321	66,177	65,359	-12.0%	1.5%	69,257	78,664	77,486	ראש משק הבית בגיל 30-44
-3.3%	1.5%	81,593	84,337	83,066	-11.0%	1.8%	90,403	101,558	99,766	ראש משק הבית בגיל 45-גיל הפרישה
-0.7%	4.0%	77,282	77,846	74,880	-5.7%	2.1%	53,732	56,988	55,792	קשישים (גיל 60 לנשים ו-65 לגברים)
-0.4%	4.5%	75,829	76,150	72,893	-4.7%	2.8%	48,956	51,346	49,934	בגיל הפרישה
-2.8%	1.7%	75,831	78,005	76,720	-10.3%	1.6%	79,665	88,832	87,475	ראש משק הבית גבר
-2.2%	2.1%	60,108	61,434	60,147	-12.0%	1.3%	49,137	55,865	55,135	ראש משק הבית אישה

### ג. ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות

לוח 3 להלן מראה את מדדי ג'יני לאי-שוויון בהכנסה הכלכלית והפנויה לנפש תקנית, לשנים 2018-2020.<sup>9</sup> מדד האי-שוויון עלה בין 2018 ל-2019, הן לפי ההכנסה הכלכלית והן לפי ההכנסה הפנויה, בשיעורים של 0.7% ו-0.5% בהתאמה.

ב-2020 מדד ג'יני לאי-שוויון של ההכנסה הכלכלית עלה בשיעור ניכר של 7.8%, בעיקר מפני שעובדים בשכר נמוך פוטרו או הוצאו לחל"ת בשיעורים גבוהים יותר בהשוואה לעובדים המשתכרים שכר גבוה. ואולם השינויים בהתפלגות ההכנסות בעקבות כלי המדיניות שהופעלו כהארכת תקופת הזכויות לדמי האבטלה והמענקים קיזזו את העלייה כליל. כתוצאה מכך, מדד ג'יני לפי ההכנסה הפנויה נותר יציב ואף ירד במעט (ב-0.1%) בין שתי השנים 2019 ו-2020.

לוח 3: מדד ג'יני לאי-שוויון בהכנסה הפנויה והכלכלית לנפש תקנית, 2018-2020

שנה	לפי הכנסה כלכלית	לפי הכנסה פנויה
2018	0.4997	0.3885
2019	0.5030	0.3903
2020	0.5423	0.3901
אחוזי שינוי		
מ-2018 ל-2019	0.7%	0.5%
מ-2019 ל-2020	7.8%	-0.1%

לוח 4 להלן מראה שבין 2018 ל-2019 עלו ממדי העוני במעט. תחולת העוני של נפשות הנמדדת לפי ההכנסה הכלכלית עלתה מ-29.8% ל-30.3% ותחולת העוני לפי ההכנסה הפנויה עלתה אף היא, מ-22.1% ל-22.4%. גם תחולת העוני של משפחות וילדים עלו בשיעורים דומים. לעומת זאת תחולת העוני של קשישים ירדה במעט. המדדים לעומק העוני ולחומרת העוני עלו אף הם בכמחצית נקודת האחוז כל אחד.

לעומת זאת בין 2019 ל-2020 התמונה מורכבת הרבה יותר. בעוד שתחולת העוני של נפשות הנמדדת לפי ההכנסה הכלכלית עלתה בשיעור ניכר מ-30.3% ל-36.8% – דהיינו ב-6.5 נקודות האחוז, ממדי העוני הנמדדים לפי ההכנסה הפנויה לא רק שלא עלו אלא אף ירדו (מ-22.4 ל-21.6).<sup>10</sup> זאת, בשל צמצום האי-שוויון בהתפלגות ההכנסות מצד אחד וירידת קו העוני מצד שני. המציאות החרیגה יצרה מצב ייחודי שבו במקביל ירידה ברמת החיים פחתו ממדי העוני. יצוין שתוצאה כזו, אפילו במדידה יחסית של עוני, אינה שכיחה. כך למשל במשברים קודמים דוגמת משבר 2008 ומשבר תחילת המילניום – נרשמה עלייה בממדי העוני לצד ירידה ברמת החיים הממוצעת. כתוצאה מהסיוע הרב שהגישה המדינה לאזרחים במשבר הנוכחי, סיוע שהיה פרוגרסיבי באופיו, מצבם היחסי של העניים אף השתפר במעט ב-2020: המדד לעומק העוני לפי

<sup>9</sup> מדד ג'יני הוא מדד הבדוק את רמת השוויוניות בחלוקת ההכנסות. ערכי המדד נעים בסולם של 0 עד 1. ככל שרמת האי-שוויון גבוהה יותר כך הערך גבוה יותר. ערך של 0 פירושו חלוקה שוויונית של ההכנסות, כלומר הכנסה שווה לכולם; ערך של 1 פירושו אי-שוויון מוחלט, כאשר כל ההכנסות מרוכזות אצל אדם אחד.  
<sup>10</sup> יצוין שבגרסה שבה אין משנים את קו העוני מ-2019 הפער העצום בין העוני לפי ההכנסה הכלכלית לבין העוני לפי ההכנסה נטו נשאר, אולם העוני עולה קלות. ראו גם תיבה.

ההכנסה הפנויה ירד מ-45.9 ל-44.4, והמדד לחומרת העוני (FGT), שמחשב את המרחק של הכנסת העניים מקו העוני תוך מתן משקל גבוה יותר לעניים יותר, ירד מ-30.7 ל-28.8.<sup>11</sup>

החלק השלישי של לוח 4 מציג את ההשפעה הישירה של אמצעי המדיניות (תשלומי העברה ומיסים) ובפרט הסיוע הממשלתי ב-2020 על ממדי העוני. הוא מראה כי ב-2018-2019 מעורבות הממשלה הישירה חילצה מעוני כ-38% מהמשפחות וכ-26% מהנפשות. שיעור זה עלה ב-2020 לכ-50% מהמשפחות ולכ-41% מהנפשות. גם שיעור החילוץ מעוני של ילדים, הנמוך בד"כ בישראל (פחות מ-10%) – עלה משמעותית לכ-27% מהילדים ב-2020. דהיינו יותר מרבע מהילדים חולצו ממצב זה בשל הסיוע הממשלתי. תפקיד חשוב בשינוי חיובי זה לגבי אוכלוסיית הילדים היה למענקים האוניברסליים (ראו לוח נספח 4). החילוץ מעוני אצל קשישים היה ונותר גבוה אך גם הוא עלה בין שתי השנים: מ-74% ל-78%.

לוח 4: ממדי העוני בכלל האוכלוסייה, 2018-2019 ואומדן ל-2020

2020 אומדן	2019	2018	
<b>לפי הכנסה כלכלית</b>			
42.0	35.1	34.6	תחולת העוני משפחות
36.8	30.3	29.8	תחולת העוני נפשות
40.9	34.1	33.8	תחולת העוני ילדים
48.4	47.3	47.6	תחולת העוני קשישים
62.9	61.9	61.6	יחס פער ההכנסות
50.0	49.7	49.3	FGT
0.5423	0.5030	0.4997	מדד גייני
<b>לפי הכנסה נטו</b>			
20.8	21.7	21.4	תחולת העוני משפחות
21.6	22.4	22.1	תחולת העוני נפשות
30.0	30.9	30.7	תחולת העוני ילדים
10.7	12.4	13.6	תחולת העוני קשישים
44.4	45.9	45.4	יחס פער ההכנסות
28.8	30.7	30.0	FGT
0.3901	0.3903	0.3885	מדד גייני
<b>הירידה בממדי העוני כתוצאה מהתערבות הממשלה</b>			
50.5%	38.4%	38.0%	תחולת העוני משפחות
41.3%	26.1%	25.8%	תחולת העוני נפשות
26.7%	9.4%	9.3%	תחולת העוני ילדים
77.9%	73.8%	71.4%	תחולת העוני קשישים
29.5%	25.8%	26.3%	יחס פער ההכנסות
42.4%	38.3%	39.1%	FGT
28.1%	22.4%	22.3%	מדד גייני

<sup>11</sup> המדד לעומק העוני מחושב כממוצע מרחק ההכנסה הפנויה לנפש תקנית כשיעור מקו העוני, בקרב העניים. מדד ה-FGT לחומרת העוני מחושב כממוצע ריבוע מרחק ההכנסה הפנויה לנפש תקנית כשיעור מקו העוני, בקרב העניים. כך להמחשה, במקרה שכל העניים הם חסרי הכנסות לחלוטין, מדדים אלה יקבלו ערך מרבי של 100%. ההבדלים בצורות החישוב של שני המדדים מביאים לכך שמדד ה-FGT רגיש יותר לבעלי ההכנסות הנמוכות ביותר.

### תיבה: שיעורי העוני, לפי קו עוני שנקבע ברמה של 2019

קיימות גישות שונות למדידת עוני. הגישה המקובלת במרבית מדינות המערביות היא כאמור הגישה האובייקטיבית היחסית, לפיה העוני נמדד בהשוואה לרמת החיים של כלל האוכלוסייה. לצד גישה זו קיימות גם גישות נוספות כשאחת מהן היא הגישה המוחלטת.

לצורך הבנת התפתחות העוני ב-2020, יש חשיבות מיוחדת להסתכלות גם על העוני ברוח הגישה המוחלטת השומרת על קו עוני קבוע במונחים ריאליים, ובעת הזאת על קו עוני כפי שהיה טרום המשבר, כלומר ברמה של 2019. ככלל, השינוי בתחולת העוני מושפע משינויים בקו העוני ומשינויים בהתפלגות ההכנסות. בשל המשבר הכלכלי העמוק שחוה המשק כתוצאה ממשבר הקורונה, נרשמה ירידה בכלל ההכנסות במשק וירידה ברמת החיים, כך שקו העוני, במקום לעלות, כברוב השנים, ירד בצורה משמעותית ב-4.4%. ירידה זו הייתה מהגורמים שמיתנו את העוני הנמדד. וכך ייתכן מצב שבו גם אנשים שהיו עניים בעבר, לא יוגדרו השנה כעניים, וזאת למרות שהכנסתם לא עלתה ואולי אף ירדה. לדוגמה, מי שחי מתחת אך קרוב לקו העוני ב-2019, ושהכנסתו ירדה בפחות מ-4.4%, מוצא עצמו מחוץ לעוני למרות שמצבו נשאר ללא שינוי או אף הורע, ותחושת החרפת העוני בוודאי גדלה כשהכנסת המשפחה יורדת.

לכן יש חשיבות למדוד עוני גם לפי קו העוני לפני המיתון. כלומר, לקבוע את קו העוני המוחלט ברמתו של הקו ב-2019.

תחולת עוני, שנים 2019 ואומדן ל-2020 (אחוזים)

ילדים	נפשות	משפחות	
30.9	22.4	21.7	2019
			2020
31.7	23.0	22.2	לפי קו העוני של 2019
30.0	21.6	20.8	לפי קו עוני של 2020

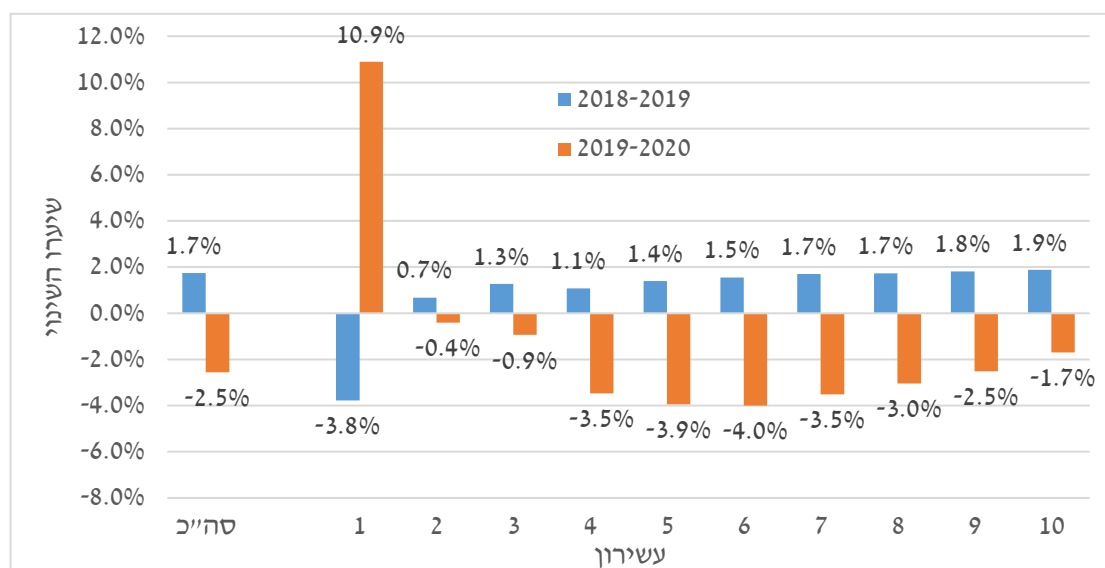
כפי שאפשר לראות בלוח, חישוב חלופי זה שבו קו העוני מ-2019 נשאר על כנו מביא לתוצאות שונות מאלו שהתקבלו לאחר חישוב קו עוני ל-2020, אם כי לא בצורה דרמטית. העוני של משפחות, נפשות וילדים עולה לפי חישוב זה בין 2019 לבין 2020 בכמחצית האחוז בקרב משפחות ונפשות, ובנקודת האחוז בקרב ילדים\*. זאת, בהשוואה לירידה של כנקודת האחוז כאשר החישוב נעשה לפי השיטה המקובלת של חישוב קו עוני יחסי בהתאם לרמת החיים השוררת במשק (קו עוני של 2020). בהינתן עוצמתו של המשבר הכלכלי, גם העלייה של ממדי העוני הנמדדת לפי החישוב החלופי מפתיעה בהיותה מתונה יחסית, והיא ממחישה שוב את החשיבות שהייתה השנה לצעדי המדיניות לצמצום הפגיעה החברתית-כלכלית.

\* פירוט רחב יותר כאשר אין משנים את קו העוני בין 2019 ל-2020 פורסמו בדוחות קודמים שהוציא הביטוח הלאומי בנושא העוני בשנת 2020.

גם עומק העוני וחומרת העוני ירדו בשיעורים ניכרים בשנת 2020 בשל מדיניות הממשלה. ההשפעה הישירה של התמיכה הממשלתית הובילה להפחתת עומק העוני בכ-26% ולהפחתת חומרת העוני ב-38%-39% בשנים 2018 ו-2019, לעומת כ-30% וכ-42% בהתאמה ב-2020. דהיינו, ההשפעה הישירה של הסיוע פעלה לצמצום המרחק של הכנסת העניים מהכנסת קו העוני ובפרט את המרחק בקרב העניים ביותר.

בתרשים 2 להלן מוצג השינוי בהכנסה הפנויה לנפש תקנית לפי עשירון הכנסה. כפי שניתן לראות, בשנת 2019 לעומת 2018 ירדה ההכנסה בעשירון התחתון ועלתה בשאר העשירונים – מה שהשתקף בעלייה בממדי העוני והאי-שוויון. לעומת זאת הסיוע שהוענק למשפחות בשנת 2020 בעקבות המשבר הפך את התמונה על פיה, והעשירון התחתון היה היחיד שהכנסתו לא רק שלא ירדה בעקבות הפגיעה ברמת החיים הכללית, אלא אף עלתה, ובשיעור ניכר של 11.1%<sup>12</sup>. עשירון הביניים, עשירון 4 עד עשירון 7, היו הנפגעים העיקריים ברמת החיים שלהם, לאחר שהכנסתם ירדה ביותר מ-3%, וכמעט 4% בעשירון החמישי והשישי, גם לאחר הסיוע הממשלתי. הפגיעה העיקרית ב-2020 הייתה אפוא במעמד הביניים.

תרשים 2: השינוי בהכנסה הפנויה לנפש תקנית בין 2018 ל-2019 ובין 2019 ל-2020 לפי עשירונים



לוח 5 מציג את תחולת העוני לפי ההכנסה הכלכלית ולפי ההכנסה הפנויה של המשפחות לפי מאפיינים שונים. עלייה משמעותית בממדי העוני לפי ההכנסה הכלכלית בין 2019 ל-2020 משותפת לרוב המכריע של קבוצות האוכלוסייה, לפי חתכים שונים: קבוצות אוכלוסייה - ערבים ויהודים, חרדים; גודל משפחה - משפחות קטנות וגדולות; והיא פסחה רק על מי שאינו משתתף באופן אינטנסיבי בשוק העבודה: מי שאינו עובד בגיל העבודה ומשפחות שבראשן קשישים.

<sup>12</sup> מאחר שהעשירון הראשון כולל שיעור גבוה (כשליש) של הכנסה אפסית בנתונים המינהליים, המעבר להכנסה חיובית (בשל המענקים האוניברסליים) מטה כנראה כלפי מעלה את השינויים בהכנסה. בפועל, יתכן שיש למשפחות אלה הכנסת ממקורות שאינם מכוסים בנתונים המינהליים.

הסיוע שניתן למשפחות ב-2020 היה אפקטיבי בחילוץ מעוני. כמעט בכל הקבוצות נרשמה ירידה בשיעורי העוני לפי הכנסה פנויה ובפרט בקרב הקשישים. עם זאת הסיוע לא היה מספק כדי לקזז את כל הפגיעה בחלק מהמשפחות, בעיקר העצמאים ששיעור העוני בקרבם לפי הכנסה פנויה עלה ב-2020 ב-1.7 נקודות האחוז והגיע ל-14.5%.

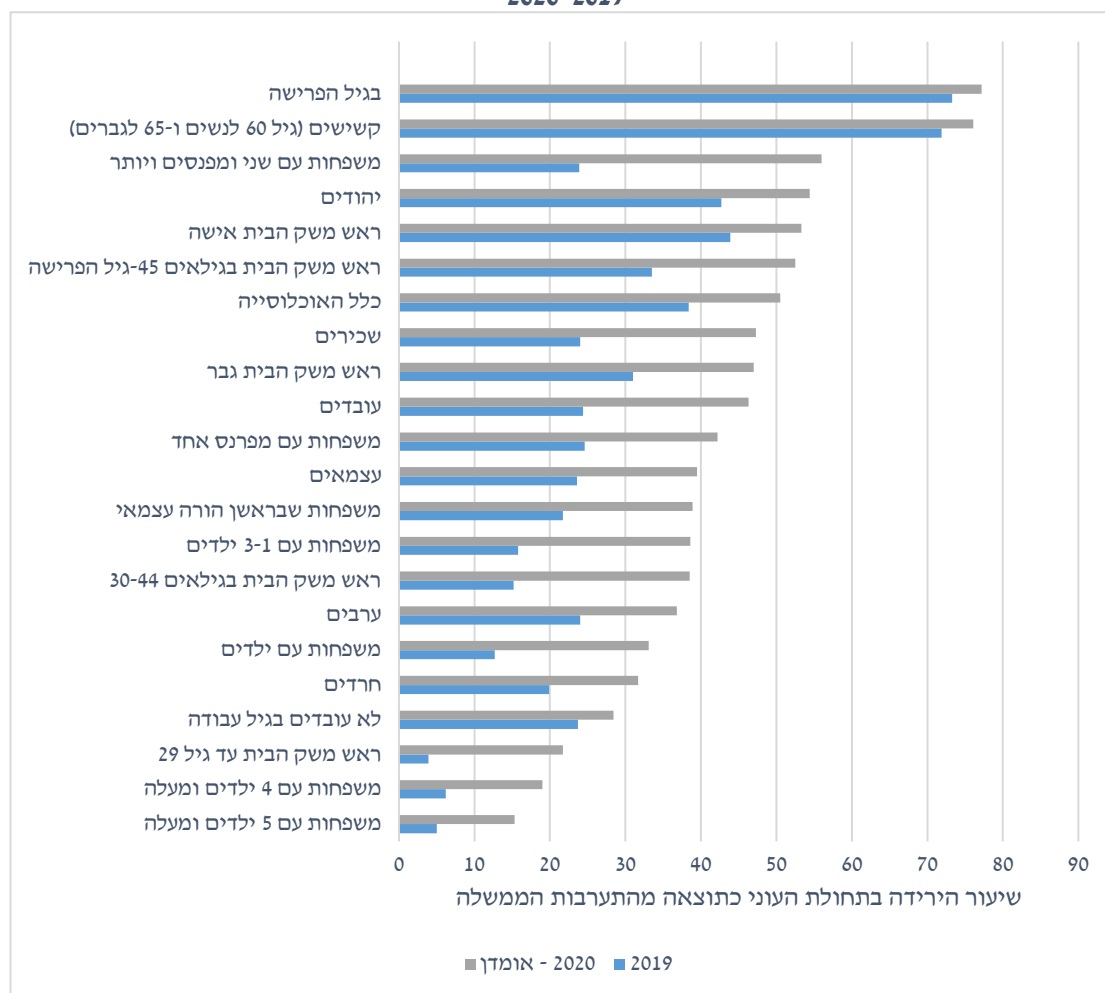
לוח 5: תחולת עוני משפחות לפי הכנסה כלכלית ולפי ההכנסה הפנויה וההשפעה הישירה של קצבאות ומיסוי על העוני (שיעור השינוי), 2018-2019 ואומדן ל-2020

2020 - אומדן			2019			2018			סוגי אוכלוסייה שונים
שיעור שינוי	עוני נטו	עוני כלכלי	שיעור שינוי	עוני נטו	עוני כלכלי	שיעור שינוי	עוני נטו	עוני כלכלי	
50.5	20.8	42	38.4	21.7	35.1	38	21.4	34.6	כלל האוכלוסייה
54.4	17.9	39.2	42.7	18.6	32.5	41.9	18.6	32.1	יהודים
31.7	42.1	61.7	19.9	43.7	54.5	19.5	44.1	54.7	חרדים
36.8	35.2	55.7	24	36.6	48.2	24.4	35.6	47.1	ערבים
33.1	23.3	34.9	12.7	23.9	27.4	12.8	23.5	27	משפחות עם ילדים
38.6	18.7	30.4	15.8	19.1	22.6	16.1	18.5	22.1	משפחות עם 1-3 ילדים
19	45.3	55.9	6.2	47.1	50.2	6	47.2	50.2	משפחות עם 4 ילדים ומעלה
15.3	56.7	66.9	5	58.9	62	4.8	59.4	62.4	משפחות עם 5 ילדים ומעלה
38.9	31.4	51.5	21.7	32.3	41.3	22.3	31.9	41	משפחות שבראשן הורה עצמאי
46.3	16.8	31.3	24.4	16.9	22.4	24.6	16.4	21.8	עובדים
47.3	16.3	30.8	24	16.5	21.7	24.3	16	21.1	שכירים
39.5	14.5	23.9	23.6	12.8	16.8	22.6	12.8	16.6	עצמאים
28.4	69.2	96.7	23.7	73.8	96.8	23.8	72.9	95.6	לא עובדים בגיל עבודה
42.2	26.4	45.6	24.6	26.5	35.1	24.8	26.3	35	משפחות עם מפרנס אחד
56	7.9	18	23.9	8	10.6	24.2	7.8	10.2	משפחות עם שני ומפנסים ויותר
21.7	48.8	62.3	3.9	48.4	50.3	3.9	47.3	49.2	ראש משק הבית עד גיל 29
38.5	21.8	35.4	15.2	22.5	26.6	15.3	21.9	25.9	ראש משק הבית בגיל 30-44
52.5	14	29.5	33.5	14.8	22.2	33.2	14.6	21.8	ראש משק הבית בגיל 45-גיל הפרישה
76.1	12.5	52.5	71.9	14.3	50.9	69.4	15.7	51.1	קשישים (גיל 60 לנשים ו-65 לגברים)
77.2	12.6	55	73.3	14.4	54	70.7	15.9	54.4	בגיל הפרישה
47	17.8	33.5	31	18.4	26.7	30.7	18	26	ראש משק הבית גבר
53.3	24.7	53	43.9	25.8	46	43.4	25.9	45.8	ראש משק הבית אישה

תרשים 3 מראה את האפקטיביות הישירה של הסיוע הממשלתי ב-2019 לעומת 2020 לגבי קבוצות האוכלוסייה השונות באופן גרפי. מהתרשים וכפי שהראה גם לוח 5 לעיל וכמו בשנים שקדמו ל-2020, האוכלוסייה בגיל הפרישה היא זו שנחלצת מעוני בשיעורים הגבוהים ביותר בהשוואה לאוכלוסיות אחרות, בעיקר הודות לקצבאות הזקנה והשאירים.

מעניינים בעיקר ההבדלים בין 2019 ו-2020. התרשים מראה שההשפעה הישירה של הסיוע לחילוץ מעוני בקרב משפחות עם שני מפרנסים ויותר, שהן בין הנפגעים בתקופת הקורונה, הוכפלה בין שתי השנים. כך שמידת החילוץ מעוני של אוכלוסייה זו הייתה גבוהה ביחס לקבוצות אוכלוסייה אחרות, זאת לאחר שב-2019 מיקומה היה נמוך יחסית לשאר האוכלוסיות המוצגות בתרשים. הגידול בשיעור החילוץ מעוני לא פסח על שום קבוצת אוכלוסייה, והוא בולט בהרכבי משפחה שונים: משפחות עובדות, משפחות עם ילדים ולרבות משפחות שבראשן הורה עצמאי (חד הוריות).

**תרשים 3: ההשפעה הישירה של התערבות הממשלה על מידת החילוץ מעוני, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2020-2019**

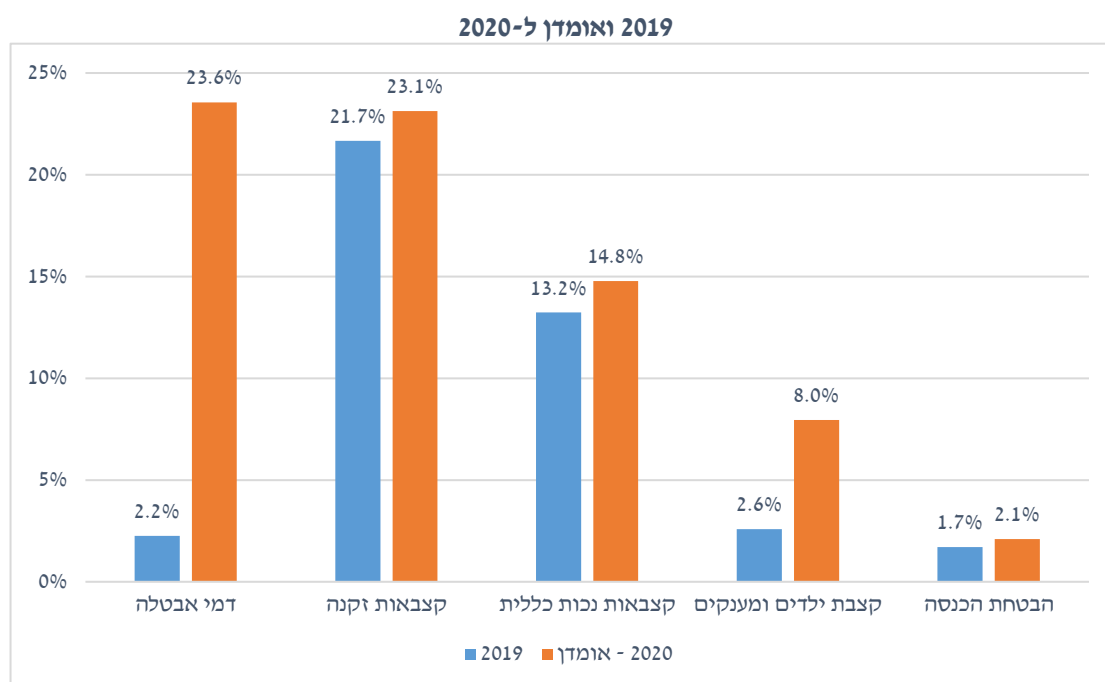


תרשים 4 מראה את השפעת הקצבאות העיקריות על צמצום העוני ב-2019 וב-2020. הניתוח כולל גם את ההשפעה הזמנית של תשלום חד-פעמי (מענק פסח של 500 ₪ לילד, והמענק האוניברסלי לכל אזרח בסך של 750 ₪ למבוגר ו-500 לילד) וגם השפעה של קצבה בחוק. כצפוי, קצבת הזקנה "מובילה" במידת החילוץ מעוני



– הראשונה ב-2019 והשנייה בפער קטן ב-2020. כמובן, ככל שנמקד את האוכלוסייה (למשל, נבחן את מידת החילוץ מעוני של קצבאות הזקנה רק בקרב אוכלוסיית הקשישים) שיעור החילוץ יהיה גבוה יותר, אך כאן אנו מתעניינים במידת האפקטיביות של הקצבה לכלל האוכלוסייה. גם קצבאות הנכות מחלצות מעוני במידה ניכרת, ואף חלה עליה של נקודת האחוז (מ-13.2% ל-14.8%) בין 2019 ל-2020. עלייה זו הושפעה מהמענקים שניתנו למקבלי קצבאות קיום, אשר הביאו גם לעלייה קטנה באפקטיביות (הנמוכה) של קצבת הבטחת ההכנסה המתאפיינת בסכומים קטנים שרחוקים מקו העוני ולכן השפעתם על החילוץ מעוני נמוכה. דמי האבטלה וקצבאות הילדים מציגים את השינוי המשמעותי ביותר בין שתי השנים. בדרך כלל, גובהה של קצבת הילדים מביא לכך שתרומתה הישירה לחילוץ מעוני קטנה (רק 2.6% ב-2019), אולם ב-2020 השפעתה של קצבה זו עלתה פי 3, שיעור אשר תרם לחילוץ מעוני של 8% מהאוכלוסייה, כאשר מובאים בחשבון המענקים למשפחות עם ילדים שניתנו במהלך השנה.<sup>13</sup> דמי האבטלה, שבשל רמת האבטלה הנמוכה ששררה במשק טרום המשבר אך גם בשל אי נדיבותה של מערכת דמי האבטלה, הם בדי"כ בעלי תרומה ישירה נמוכה מזו של קצבת הילדים (2.2% ב-2019) – הגדילו את האפקטיביות שלהם פי 10 ויותר והפכו ב-2020 להיות הקצבה שחילצה מעוני במידה הגבוהה ביותר, אפילו יותר מקצבאות הזקנה שכאמור מובילות בדרוג זה בכל שנה. זאת בשל שיעור האבטלה (כולל חל"ת) הגבוה ב-2020, ובשל ההקלות המשמעותיות שהוכנסו במערכת הקצבה בשנת 2020.

**תרשים 4: האפקטיביות הישירה של קצבאות עיקריות בחילוץ מעוני (כולל מענקים אוניברסליים),**



לסיום, הממצאים המפורטים בדוח זה מבוססים, כאמור, על אומדן ל-2020 מצביעים על ההשפעה המיטיבה שהייתה להתערבות המסיבית של הממשלה לצמצום הפגיעה החברתית-כלכלית הקשה שחווה המשק בשנה

<sup>13</sup> על אף שהשוואה היא לקצבאות הילדים, חלק מהמענקים שניתנו ב-2020 אשר כלולים בחישוב זה הם לאוכלוסיות שמקבלות קצבאות קיום, אם כי העיקר ניתן למשפחות ובהתחשבות במספר הילדים.

זו. נכון לכתובת שורות אלה הקורונה עדיין כאן, ונראה כי תמשיך להשפיע בשנים הקרובות במידה זו או אחרת. המשך השמירה על המצב הכלכלי של המשפחות למרות הפגיעה הקשה במשק תלוי בראש ובראשונה במדיניות הממשלה ובהחלטות עתידיות שיתקבלו לצורך התמודדות עם המצב המורכב שנוצר ובצעדים האקטיביים שינקטו לסיוע להחזרה לתעסוקה.

לדוח זה מספר נספחים המציגים מידע רב ומפורט: בלוח נספח 1 מוצגים גם נתונים לגבי מספר הנפשות והילדים העניים לפי קבוצות אוכלוסייה, בשנים 2018, 2019 ו-2020 כאשר מביאים בחשבון את גידול האוכלוסייה (בשיעור ממוצע של כ-2% לשנה). בלוח נספח 2 ובלוח נספח 3 מוצגות תחולות העוני ומדדים לעומק העוני וחומרתו, בהתאמה (תחולת העוני של משפחות, נפשות, ילדים וקשישים, עומק העוני, חומרת העוני) – לגבי כל קבוצת אוכלוסייה בשנים 2018-2019 והאומדן ל-2020. לוח נספח 4 מציג את ההשפעה הישירה של כל אחד מאמצעי מדיניות (ככל שאפשר היה לבדוד) על הפחתת העוני בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה. בלוח נספח 5 מופיעה השוואה בין נתוני העוני המינהליים ונתוני סקר הוצאת משקי בית של הלמ"ס עבור שנת 2018 (הסקר העדכני ביותר שהתפרסם).

# נספחים

לוח נספח 1: מספר העניים, נפשות וילדים, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2018-2020

2020 – אומדן*		2019		2018		
ילדים	נפשות	ילדים	נפשות	ילדים	נפשות	
907,279	1,980,309	917,797	2,012,621	895,946	1,953,463	כלל האוכלוסייה
560,882	1,277,477	565,164	1,294,391	548,410	1,264,234	יהודים
296,167	500,396	301,768	509,117	293,796	495,340	חרדים
346,397	702,832	352,633	718,230	347,536	689,229	ערבים
907,279	1,488,116	917,797	1,504,255	895,946	1,465,464	משפחות עם ילדים
376,801	744,261	377,206	745,299	361,610	714,869	משפחות עם 1-3 ילדים
530,478	743,854	540,591	758,956	534,336	750,595	משפחות עם 4 ילדים ומעלה
376,796	511,117	383,739	521,085	379,380	515,368	משפחות עם 5 ילדים ומעלה
111,748	177,570	112,586	179,333	106,959	170,958	משפחות שבראשן הורה עצמאי (חד הורג)
768,496	1,522,489	779,270	1,530,488	761,994	1,479,721	עובדים
706,959	1,404,323	720,289	1,420,371	702,998	1,369,331	שכירים
145,081	274,645	135,210	250,057	135,083	250,378	עצמאים
137,165	343,958	136,731	351,310	132,141	334,153	לא עובדים בגיל עבודה
462,028	950,324	465,967	950,431	457,155	917,883	משפחות עם מפרנס אחד
306,467	572,165	313,303	580,057	304,839	561,838	משפחות עם שני ומפנסים ויותר
139,706	443,695	139,545	435,833	135,167	407,335	ראש משק הבית עד גיל 29
590,072	940,175	597,587	952,548	585,626	928,237	ראש משק הבית בגיל 30-44
173,902	461,266	176,474	471,053	170,994	456,171	ראש משק הבית בגיל 45-גיל הפרישה
4,971	155,279	5,623	174,306	5,711	183,176	קשישים (גיל 60 לנשים ו-65 לגברים)
3,599	135,172	4,191	153,187	4,159	161,720	בגיל הפרישה
428,352	964,318	429,703	974,732	433,003	962,377	ראש משק הבית גבר
478,927	1,015,990	488,094	1,037,889	462,943	991,086	ראש משק הבית אישה

\* כולל הנחת ריבוי טבעי בשיעור 2%

לוח נספח 2: תחולות העוני בקרב משפחות, נפשות, ילדים וקשישים, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2018-2020

עוני קשישים	2020 - אומדן			2019				2018				
	עוני ילדים	עוני נפשות	עוני משפחות	עוני קשישים	עוני ילדים	עוני נפשות	עוני משפחות	עוני קשישים	עוני ילדים	עוני נפשות	עוני משפחות	
10.7	30	21.6	20.8	12.4	30.9	22.4	21.7	13.6	30.7	22.1	21.4	כלל האוכלוסייה
10	24.6	17.7	17.9	11.5	25.3	18.3	18.6	12.9	25	18.2	18.6	יהודים
10.7	57.3	49	42.1	12.7	59.6	50.9	43.7	13.7	60.3	51.4	44.1	חרדים
18	46.3	35.8	35.2	21.4	48.1	37.3	36.6	21.4	47.8	36.9	35.6	ערבים
11.8	30	25.7	23.3	14	30.9	26.5	23.9	14.1	30.7	26.2	23.5	משפחות עם ילדים
10.2	19.4	17.6	18.7	12.2	19.8	18	19.1	11.9	19.3	17.5	18.5	משפחות עם 1-3 ילדים
33.1	48.9	47.4	45.3	40.2	50.8	49.4	47.1	43.1	51.1	49.5	47.2	משפחות עם 4 ילדים ומעלה
41.6	58.9	57.9	56.7	48.2	61.2	60.2	58.9	51	61.7	60.7	59.4	משפחות עם 5 ילדים ומעלה
17.8	37.7	33.7	31.4	19.9	38.8	34.7	32.3	19.8	38.3	34.2	31.9	משפחות שבראשן הורה עצמאי (חד הורני)
2.9	26.7	18.8	16.8	3	27.6	19.3	16.9	3.2	27.4	19	16.4	עובדים
2.8	25.5	18.1	16.3	3	26.5	18.7	16.5	3.1	26.3	18.3	16	שכירים
2.6	24.3	16.5	14.5	2.1	23.1	15.3	12.8	2.5	22.9	15.2	12.8	עצמאים
25.6	93.7	78.4	69.2	30	95.3	81.7	73.8	28.6	95.1	81.1	72.9	לא עובדים בגיל עבודה
4.1	58.4	38.1	26.4	4.3	60.1	38.9	26.5	4.5	60.7	39.3	26.3	משפחות עם מפרנס אחד
1	14.7	10.2	7.9	1	15.3	10.6	8	1	15.1	10.3	7.8	משפחות עם שני ומפנסים ויותר
32.6	55.4	49.1	48.8	60.5	56.5	49.2	48.4	59.2	55.4	48.1	47.3	ראש משק הבית עד גיל 29
22.6	31.3	26.6	21.8	24.9	32.3	27.5	22.5	21.7	31.9	27	21.9	ראש משק הבית בגיל 30-44
4.8	20	13.4	14	5.2	20.7	13.9	14.8	5.2	20.7	13.7	14.6	ראש משק הבית בגיל 45- גיל הפרישה
10.9	19.1	10.4	12.5	12.6	22	11.9	14.3	13.8	22.7	12.9	15.7	קשישים (גיל 60 לנשים ו-65 לגברים)
11	19.2	10.6	12.6	12.7	22.8	12.2	14.4	14.1	23.3	13.3	15.9	בגיל הפרישה
9	22.3	17	17.8	10.8	22.9	17.6	18.4	11.5	23	17.5	18	ראש משק הבית גבר
12.4	43.2	29	24.7	14	44.9	30.2	25.8	15.8	44.6	29.9	25.9	ראש משק הבית אישה

לוח נספח 3: יחס פער ההכנסות ומדד חומרת העוני, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2018-2020

2020 - אומדן		2019		2018		
FGT	פער העוני	FGT	פער העוני	FGT	פער העוני	
28.8	44.4	30.7	45.9	30.0	45.4	כלל האוכלוסייה
30.6	45.8	32.4	47.2	32.6	47.3	יהודים
26.0	42.8	28.2	44.8	28.4	45	חרדים
25.5	41.8	27.6	43.8	25.4	41.9	ערבים
24.2	40.8	26.5	43.0	26.1	42.6	משפחות עם ילדים
23.7	39.5	25.6	41.2	24.9	40.5	משפחות עם 1-3 ילדים
24.8	42.2	27.5	44.7	27.2	44.5	משפחות עם 4 ילדים ומעלה
25.8	43.4	28.6	46.0	28.5	45.9	משפחות עם 5 ילדים ומעלה
25.5	41.3	27.9	43.8	26.6	42.6	משפחות שבראשן הורה עצמאי (חד הורי)
20.2	37.2	21.8	38.8	21.2	38.4	עובדים
19.7	36.6	21.5	38.5	20.9	38.0	שכירים
18.7	35.7	18.4	35.5	17.8	35.0	עצמאים
64.9	75.2	68.4	77.1	67.6	76.5	לא עובדים בגיל עבודה
24.6	42.2	26.5	44.1	25.8	43.5	משפחות עם מפרנס אחד
12.9	28.9	14.0	30.3	13.7	29.9	משפחות עם שני ומפנסים ויותר
37.8	52.8	40.4	54.7	39.2	53.7	ראש משק הבית עד גיל 29
25.4	41.9	27.7	44.1	27.2	43.6	ראש משק הבית בגיל 30-44
26.1	41.3	27.5	42.6	27.1	42.3	ראש משק הבית בגיל 45-גיל הפרישה
32.1	44.2	31.2	43.2	31.4	43.6	קשישים (גיל 60 לנשים ו-65 לגברים)
32.2	44.1	31.1	42.9	31.4	43.3	בגיל הפרישה
25.6	41.1	27.1	42.5	26.3	41.8	ראש משק הבית גבר
31.8	47.5	34.0	49.2	33.7	48.9	ראש משק הבית אישה

לוח נספח 4: ההשפעה הישירה של צעדי המדיניות שנקטו להתמודדות עם משבר הקורונה על תחולת העוני של נפשות, לפי קבוצות באוכלוסייה

מענק לכל האוכלוסייה (אוגוסט)	הרחבת דמי אבטלה עד סוף 2020	מענק ראשון (מקבלי קצבאות קיום, קשישים וילדים)	מענק הסתגלות לקשישים ומענקים לעצמאים	דמי אבטלה רגילים	אילולא ננקטו צעדי המדיניות	
21.6	22.5	24.7	25	25.2	28.4	כלל האוכלוסייה
17.7	18.5	20.4	20.7	20.9	24.2	יהודים
49	50.7	53.7	54.4	54.5	57.5	חרדים
35.8	37.3	40.4	40.9	41	43.9	ערבים
25.7	26.8	29.2	29.7	29.8	33.2	משפחות עם ילדים
17.6	18.5	21.1	21.4	21.6	25.2	משפחות עם 1-3 ילדים
47.4	49	51.2	52	52.1	54.9	משפחות עם 4 ילדים ומעלה
57.9	59.6	61.7	62.4	62.5	64.9	משפחות עם 5 ילדים ומעלה
33.7	35.2	38.9	39.6	39.7	44.2	משפחות שבראשן הורה עצמאי
18.8	19.7	22.2	22.5	22.7	26.3	עובדים
18.1	18.9	21.5	21.8	22	25.8	שכירים
16.5	17.3	18.8	19.1	19.7	22.1	עצמאים
78.4	80.6	80.6	80.8	80.8	80.8	לא עובדים בגיל עבודה
38.1	39.3	42.1	42.5	42.7	46.3	משפחות עם מפרנס אחד
10.2	11	13.3	13.6	13.7	17.5	משפחות עם שני ומפנסים ויותר
49.1	50.4	56.4	56.7	56.8	59.3	ראש משק הבית עד גיל 29
26.6	27.7	30	30.5	30.6	34.9	ראש משק הבית בגיל 30-44
13.4	14.2	16	16.2	16.3	19.8	ראש משק הבית בגיל 45-גיל הפרישה
10.4	11	11.2	11.5	11.7	12.4	קשישים (גיל 60 לנשים ו-65 לגברים)
10.6	11.1	11.2	11.6	11.8	12.1	בגיל הפרישה
17	17.9	20.1	20.4	20.5	23.8	ראש משק הבית גבר
29	30	32.2	32.6	32.7	35.9	ראש משק הבית אישה

לוח נספח 5: עוני משפחות, נפשות וילדים, השוואה בין נתוני סקר ונתונים מינהליים, 2018

לפי סקר הוצאות			לפי נתונים מינהליים			
עוני ילדים	עוני נפשות	עוני משקי בית	עוני ילדים	עוני נפשות	עוני משפחות	
30	21.2	18	30.7	22.1	21.4	כלל האוכלוסייה
21.2	14.5	13.4	25	18.2	18.6	יהודים
60.4	51.8	42.3	60.3	51.4	44.1	חרדים
57.8	47.4	45.3	47.8	36.9	35.6	ערבים
30	25.5	21.4	30.7	26.2	23.5	משפחות עם ילדים
16.8	15.6	15.6	19.3	17.5	18.5	משפחות עם 1-3 ילדים
54.1	53	49.9	51.1	49.5	47.2	משפחות עם 4 ילדים ומעלה
67.9	66.7	66.2	61.7	60.7	59.4	משפחות עם 5 ילדים ומעלה
32.9	28	25.1	38.3	34.2	31.9	משפחות שבראשן הורה עצמאי (חד הורי)
26.3	17.4	12.3	27.4	19	16.4	עובדים
26.2	17.4	12.4	26.3	18.3	16	שכירים
27.1	17.4	11.8	22.9	15.2	12.8	עצמאים
92	82.3	71	95.1	81.1	72.9	לא עובדים בגיל עבודה
60.9	41.2	24.1	60.7	39.3	26.3	משפחות עם מפרנס אחד
11.4	7.8	5.3	15.1	10.3	7.8	משפחות עם שני ומפנסים ויותר
41.3	25.1	22.2	55.4	48.1	47.3	ראש משק הבית עד גיל 29
30.1	23.2	16.7	31.9	27	21.9	ראש משק הבית בגיל 30-44
21.7	14.7	12.5	20.7	13.7	14.6	ראש משק הבית בגיל 45-גיל הפרישה
70.9	23.3	23.4	22.7	12.9	15.7	קשישים (גיל 60 לנשים ו-65 לגברים)
78.1	24.9	24.6	23.3	13.3	15.9	בגיל הפרישה
27.4	19.2	15.7	23	17.5	18	ראש משק הבית גבר
37.3	25.8	22.2	44.6	29.9	25.9	ראש משק הבית אישה