

רפי הולד-ג



המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון

שינויים בדפוסי העוני באוכלוסית השכירים בישראל

1969 - 1975

מגמות כלליות

מאת:

יוסי תמיר

מחקרים

(בעברית או באנגלית לפי המצויין)

1	מס' 1	—	"סקלה אקוילנטית למבוגר סטנדרטי, ממצאים ישראליים" (באנגלית), מאת: יעקב חביב ויוסי טוויל, 1974.
2	מס' 2	—	"השפעת ההוצאה הציבורית לשרותים סוציאליים על החלוקה מחדש של ההכנסות" (בעברית), מאת: מוריה אבנימלך, 1974.
3	מס' 3	—	"השפעת קצבאות ילדים על הילודה" (באנגלית), מאת: מרג'ורי הוניג, 1974.
4	מס' 4	—	"העוני בישראל לפני ואחרי התמיכות הממשלתיות" (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1974.
5	מס' 5	—	"דפוסי תזונה ויעילות בעריכת מזון בישראל" (בעברית), מאת: יוסי זמירי, 1974.
6	מס' 6	—	"שינויים במערכת דמי הביטוח הלאומי" (בעברית), מאת: יוסי טוויל, 1974.
7	מס' 7	—	"חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי על פי קבוצות דמוגרפיות וקבוצות הכנסה" (באנגלית), מאת: יעקב חביב, 1975.
8	מס' 8	—	"מערכת התמיכות בישראל ערב פיחות נובמבר 1974 ואחריו" (בעברית), מאת: מרג'ורי הוניג, יפה קוזלוב, אפרת ברונפלד ומוטי לקסר, 1975.
9	מס' 9	—	"השפעת העזרה הציבורית והמשפחתית לדיוור על חלוקת ההכנסות בקרב זוגות צעירים ב-1971" (בעברית), מאת: מאיר גרינפלד, 1975.
10	מס' 10	—	"העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת הכנסה" (בעברית), מאת: ג'ק חביב, 1976.
11	מס' 11	—	"השפעת קצבאות הביטוח הלאומי על היצע העבודה" (באנגלית), מאת: גיורא חנוך ומרג'ורי הוניג, 1976.
12	מס' 12	—	"בעיות בשימוש במדרי אי-שוויון לדירוג התפלגויות הכנסה" (בעברית), מאת: יהודה גבע, 1976.
13	מס' 13	—	"הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל, יולי 1975" (באנגלית), מאת: רפאל רוטר - נירה שמאי, 1976.
14	מס' 14	—	"העלמת מס הכנסה והיצע עבודה" (באנגלית), מאת: גדעון יניב, 1977.
15	מס' 15	—	"על היצע העבודה בתנאי אי-ודאות" (באנגלית), מאת: גדעון יניב, 1977.
16	מס' 16	—	"אמידה סימולטנית של מערכת פונקציות ביקוש בישראל: ניתוח אמפירי, 1968-1975" (בעברית), מאת: לאה אחרות, 1977.
17	מס' 17	—	"עקומת היצע עבודה במערכת תכניות להבטחת הכנסה" (באנגלית), מאת: גיורא חנוך ומרג'ורי הוניג, 1977.



המוסד לביטוח לאומי
האגף למחקר ותכנון

שינויים בדפוסי העוני באוכלוסית השכירים בישראל

1969 - 1975

מגמות כלליות

מאת:

יוסי תמיר

ברצוני להודות לכל אלה שסייעו בעבודת מחקר זו. לגיורא למפרט ומרטין סיפרמן,
שעזרו בעריכת הלוחות ובעיבוד הנתונים. לנירה שמאי, מרג'ורי הוניג, יצחק בוריס
וחיים פקטור, שתרמו את חלקם בשלבים שונים של המחקר. הפקנו תועלת מרובה מתוכנית
המחשב שהכין משה נורדהיים לפיכוד סרטי הכנסות השכירים. תודה מיוחדת נתונה
לרפי רוטר על הערותיו המועילות.

ברצוני להודות גם ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שמסרה לידינו את סרטי הכנסות
השכירים, ובמיוחד לגדעון בורשטיין על עזרתו ועצותיו.

תודה מיוחדת נתונה לג'ק חביב אשר היה שותף בניבוש הרעיון. ייעודו והדרכתו ליוו
את העבודה בשלביה השונים, ולו חלק נכבד במוצר הסופי.

תוכן העניינים

עמוד

1	מבוא	. 1
3	סיכום הממצאים	. 2
5	קביעת אוכלוסית העוני	. 3
9	התפתחויות בהשפעת התמיכות על היקף העוני	. 4
	א. תחולת העוני	
	ב. פער העוני	
17	השפעת התמיכות על תחולת העוני לפי טיפוסים משפחה.	. 5
	א. משפחות מרוכות ילדים	
	ב. משפחות חד-הוריות	
	ג. משפחות הקשישים	
24	התחלקות התמיכות לפי עשירונים והשפעתן על אי-השוויון בהתפלגות ההכנסה.	. 6
30	נספח: הגדרת האוכלוסיה הנחקרת	. 7
31	רשימה ביבליוגרפית	. 8

בשנים האחרונות הופנתה תשומת לב רבה לטיפול בבעיית העוני בישראל ובהבטחת הכנסה מינימלית לשכבות נזקקות. שתי דרכים עיקריות קיימות לחלוקה מחדש של המקורות בכיוון של הגדלת חלקן של אותן משפחות המצויות בחלק התחתון של סולם ההכנסות במשק. דרך אחת הינה בצורה של מתן שירותים סוציאליים שונים למשפחות אלה, כמו ביטוח בריאות ממלכתי, הנחות בשכר לימוד ותוכניות שיכון מסובסדות. הדרך השנייה והעיקרית הינה מתן תמיכות כספיות ישירות להבטחת הכנסה, היינו תמיכות מהסוג הניתן כיום על ידי המוסד לביטוח לאומי ומשרד הסעד.

מאז 1969 ועד היום נעשה רבות לשיפור ולהגדלת מערכת התמיכות הכספיות הישירות. שיפור גדול חל במערכת של הקצבאות למשפחות מרובות ילדים. ב-1970 הונהגה קצבת יוצאי-צבא, שהכפילה את הקצבאות לילד הרביעי ואילך. לקראת סוף שנת 1972 ובעקבות המלצות ועדת ראש הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה נעשתה "רפורמה בקצבאות הילדים", שהעלתה את ערכן הריאלי של קצבאות אלה. הקיצבה למשפחה בת שלושה ילדים גדלה מכ-5% מהשכר הממוצע לכ-8%. שיפור ניכר יותר חל אצל משפחות בנות ארבעה ילדים ויותר, שהקצבאות המשולמות להן גדלו פי שניים ואף יותר מכך. ביולי 1975, בעקבות המלצות ועדת בן שחר, הונהגה רפורמה במיסוי הישיר, שגם היא תרמה להגדלת קצבאות אלה.

מאז 1969 חלו גם תמורות חשובות בהבטחת ההכנסה לקשישים ולשאיירים דרך קצבאות הזקנה והשאיירים וההטבות הסוציאליות המשלימות אותן למעוטי יכולת. הורחבת הזכאות לקיצבאות אלה ושיעור ההכנסה המינימלית המובטחת לקשישים ולאלמנות, המשולמת לפי חוק הביטוח הלאומי, גדל מכ-16% מהשכר החדשי הממוצע למשרת שכיר ב-1969 ל-26% ב-1975¹.

במקביל, גדלה בתקופה זו ההכנסה המינימלית לנתמך סעד. לדוגמא, ההכנסה המינימלית המובטחת למשפחה בת 4 נפשות גדלה מכ-31% מהשכר הממוצע באפריל 1970 לכ-47% מהשכר הממוצע באפריל 1975².

בנוסף לקצבאות הנכות בגין נפגעי עבודה, הוחל ב-1974 גם בחשלום קצבאות נכות כללית, ובהדרגה הוחל תשלום קצבאות אלה לא רק לנכים חדשים אלא גם לנכים קודמים. (נכים שאבדו

(1) מתוך רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי.

(2) ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה המליצה שרמת ההכנסה המינימלית למשפחה בת שני ילדים בשנת 1973 תקבע בערך בגובה של 40% מן השכר הממוצע במשק, ושכום ההכנסה יותאם מדי שנה לשינויים שיחולו בשכר הממוצע.

את אפשרותם להשתכר לפני אפריל 1970). אותם נכים קודמים שהיו קודם לכניסתם למסגרת הקצבאות הנ"ל נתמכי סעד זוכים עם כניסתם לחוג הזכאים לקיצבת נכות, להגדלה של כ-25% ברמת ההכנסה המובטחת.

במסגרת עבודה זו נעמוד על התרומה האפקטיבית של הגידול בנפח תשלומי ההעברה לצמצום העוני בקרב אוכלוסיית השכירים היהודים, ונבחן את השינויים שחלו על פני השנים 1969-1975 בתחולת העוני ובדפוסיו. כמו כן נבחן את השפעתה של מערכת התמיכות לאורך השנים על אי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסה³.

(3) עבודה זו היא בבחינת המשך לסדרה קודמת של עבודות שדיווחו על דפוסי העוני, והתפתחותה של מערכת התמיכות. ראה:
ר. רוטר ונ. שמאי: "דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים" בטחון סוציאלי מס' 1 (פברואר 1971) 17-28.
יעקב חביב: "העוני בישראל 1964-1974 לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה" בטחון סוציאלי מס' 8 (מארס 1975) 5-24.

2. סיכום הממצאים

תקופה של שבע שנים, מ-1969 ועד 1975, הינה ארוכה דיה בכדי להצביע, ולו לפחות על מגמות בשינויים בדפוסי העוני של אוכלוסיית השכירים. ואכן מסתמנת מגמה של ירידה בהיקף אוכלוסיית העוני לאחר מתן התמיכות. לאורך תקופה זו היה אחוז המשפחות שרמת הכנסתן לפני תמיכות נפלה מקו העוני¹ פחות או יותר קבוע, ונע בסביבות 10%. משפחות אלה כללו בתוכן כ-13%-14% מכלל הנפשות באוכלוסיית השכירים, וכ-18%-20% מכלל הילדים באוכלוסייה זו.

לאחר מתן התמיכות משתנה התמונה, וככל שמתקדמים לאורך השנים, בולטת יותר הירידה באחוז המשפחות בעוני (בתחולת העוני) הודות למערכת התמיכות. ב-1969, למשל, ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות מ-10% לפני מתן תמיכות ל-6% לאחריהן, וב-1975 היתה ירידה בתחולת העוני בקרב המשפחות מ-10.4% ל-3.6% בלבד. תמונה דומה מתקבלת גם במונחים של נפשות וילדים. התמיכות הביאו לירידה בתחולת העוני בקרב הנפשות ב-1969 מ-13.5% ל-8.2%, וב-1975 מ-13.5% ל-4.3%. בקרב הילדים הירידה בתחולת העוני בולטת עוד יותר, וזאת בעיקר בשל ההתפתחויות השונות בקצבאות הילדים. כפי שהובהר לעיל, ב-1969 ירדה תחולת העוני בקרב הילדים מ-18.1% ל-11.0%, וב-1975 היתה ירידה משמעותית יותר בתחולת העוני, מ-17.2% ל-5.1%.

גם לפי קו סף-עוני מצטיירת תמונה דומה, וכולטת המגמה של ירידה בהיקף האוכלוסייה הנמצאת מתחת לקו סף-העוני על פני התקופה הנדונה הודות לתמיכות הישירות.

השפעת התמיכות הישירות לצמצום היקף העוני באוכלוסיית השכירים שונה בין טיפוסי משפחות שונים. ניתן לומר כי לאורך השנים נהנו משפחות הקשישים השכירים ומשפחות מרובות ילדים מתמיכה גדולה יותר מאשר שאר המשפחות באוכלוסייה. לפיכך גם הירידה בתחולת העוני בקרב טיפוסי משפחות אלה בולטת יותר. כך למשל ב-1969 היה אחוז משפחות הקשישים השכירים שהכנסתן היתה מתחת לקו העוני לפני תמיכות 27.8% מכלל אוכלוסיית הקשישים. לאחר מתן התמיכות ירדה תחולת העוני באוכלוסייה זו ל-14.2%. לעומת זאת, ב-1975, לאחר שחלו תמורות חשובות בהבטחת הכנסה מינימלית לקשישים, בשל הרחבת היקף הזכאות לקיצבת זקנה ובשל העלאת שיעור הקיצבה הריאלי, ירדה תחולת העוני באוכלוסייה זו מ-24.5% לפני מתן תמיכות, ל-2.7% בלבד, לאחר מתן התמיכות.

גם במשפחות מרובות ילדים בולטת מגמה זו של ירידה בתחולת העוני בצורה משמעותית. במשפחות בנות 6 ילדים ויותר ירדה תחולת העוני ב-1969 מ-57.8% לפני תמיכות ל-35.4% לאחריהן,

(1) הסבר על הגדרת קו העוני וקו סף-העוני ומשמעותם ראה להלן.

ירידה של כ-30% בתחולת העוני. לעומת זאת, ב-1975 ירדה תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו מ-56% לפני תמיכות ל-9% לאחריהן, היינו ירידה של 84% בתחולת העוני.

התמיכות הישירות גרמו לשיפור מצבן של המשפחות מעוטות ההכנסה באופן יחסי לשאר משפחות השכירים באוכלוסייה, שכן חלקם מסך ההכנסה של משפחות אלה גדל לאורך התקופה בשל התמיכות. ניתן לראות כי ב-1969 היה חלקו של העשירון התחתון בסך הכנסת השכירים 1.7% לפני מתן התמיכות, וגדל ל-2.2% לאחר מתן התמיכות. ב-1975 גדל חלקו של העשירון התחתון בסך ההכנסות מ-1.9% לפני תמיכות עד ל-2.9% לאחריהן. חלקו של העשירון השני בסך ההכנסה לאחר תמיכות גדל מ-3.6% ב-1969 ל-4.2% ב-1975.

התמיכות הישירות בחלקן הגדול, כקצבאות ילדים וקצבאות הזקנה, ניתנות לאוכלוסייה באופן אוניברסלי, על פי מבחן דמוגרפי, וללא תלות במבחני הכנסה. למרות עובדה זו, התמיכות מתחלקות באופן פרוגרסיבי למדי. ההתפלגות הדמוגרפית של האוכלוסייה הינה כזו שחלקם הגדול של הקשישים והמשפחות מרובות הילדים מרוכז בעשירונים הנמוכים. בשל כך, מקבלים עשירונים אלה חלק גדול יותר מכלל התמיכות. בהסתכלות לאורך השנים, הולכת ומתחזקת המגמה של פרוגרסיביות התמיכות. חלקו של העשירון התחתון מסך התמיכות גדל מכ-15% ב-1969 ל-19% ב-1975, וחלקם של שני העשירונים הנמוכים גדל מכ-25% ב-1969 ל-31% ב-1975.

כתוצאה, התמיכות צמצמו את אי-השוויון הכולל בהתחלקות ההכנסה בצורה בולטת יותר ב-1975. מדד לורנץ ב-1969 השתנה בעקבות מתן התמיכות מ-0.36 ל-0.34, בעוד שב-1975 מצטמצם אי-השוויון הודות לתמיכות, כפי שמראה המדד, מ-0.35 ל-0.31.

יש לציון, כי על אף שכל הממצאים דלעיל מתייחסים לאוכלוסיית השכירים בלבד,² יש בהם בכדי להצביע על מגמה של שיפור בהתפתחותה של מערכת התמיכות הישירות בישראל ובהשפעתה על הבטחת הכנסה והיקף העוני. אך עדיין ניתן לעשות רבות, הן בתחום של הבטחת ההכנסה לאוכלוסיות מצוקה, והן בתחומים אחרים, כמו למשל, חינוך ושיכון, לשיפור מצבה של אוכלוסיית העניים בישראל.

(2) ראה נספח א', הגדרת האוכלוסייה הנחקרת.

3. קביעת אוכלוסיית העוני

לגבי אופן קביעתה של אוכלוסיית העוני, אין הסכמה מוחלטת. בספרות הכלכלית והסוציולוגית ניתן למצוא מגוון רחב של גישות, שיטות וקריטריונים לקביעת אוכלוסיית העוני, ולהבדלתה משאר האוכלוסייה "הלא-ענייה"¹. אופן הגדרת העוני משפיע כמובן על היקפה והרכבה של אוכלוסייה זו.

לצורך הגדרת אוכלוסיית העוני בעבודה זו, השתמשנו בהכנסה הכספית של המשפחה בלבד². גורמים סוציולוגיים שונים, גורמי התנהגות, השכלה וכדומה, לא הובאו בחשבון בהגדרת העוני, אם כי ישנו מתאם חזק למדי בין אלו לבין רמת ההכנסה הכספית. לשם קביעת גובה ההכנסה המפרידה בין אוכלוסיית העוני לאוכלוסייה ה"לא-ענייה", השתמשנו בגישה היחסית. בהתאם לגישה זו, נקבע קו העוני בנקודה מסויימת על פני התפלגות האוכלוסייה בסדר עולה של רמת ההכנסה. רמת ההכנסה בנקודה זו, המתקבלת על ידי הגדרה הנשארת קבועה לאורך השנים, נקבעה להיות 40% מההכנסה החציונית ברוטו למבוגר סטנדרטי. בהתאם לכך, משפיעה רמת החיים המבוטאת על ידי רמת ההכנסות הכללית בחברה באותה תקופה, על היקפה של אוכלוסיית העוני.

השימוש בהגדרת ההכנסה למבוגר סטנדרטי מאפשר למעשה התחשבות בגודל המשפחה³. קו העוני מושפע, אפוא, לא רק מרמת ההכנסה המשפחתית, אלא גם ממספר הנפשות באותה משפחה "המתחלקות" בהכנסה זו.

עבודה זו עוסקת באוכלוסיית השכירים בלבד, ולפיכך מושגים כמו היקף העוני ותחולתו מתייחסים לאוכלוסייה זו. אולם, יחד עם זאת, הגדרת קו העוני כשלעצמו מתייחסת

(1) על סיכום הגישות להגדרת קו עוני והבעיות הכרוכות בכך ראה: ר. רוטר וג. שמאי, "דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, פברואר 1971.

(2) הכנסה כספית משפחתית ברוטו מוגדרת כסך ההכנסות של ראש המשפחה ושל מפרנסים אחרים במשק הבית מעבודה שכירה עיקרית ונוספת, הכוללת את כל התוספות כגון: חודש 13, חשלום עבור שעות נוספות, פרמיות, בונוסים, וכן הכנסות מתמיכות ופנסיות. לא נכללו בהגדרת ההכנסה הכספית הכנסות זקופות למיניהן, כגון: הכנסה זקופה משימוש בדירה פרטית, מרכב וכד'.⁴

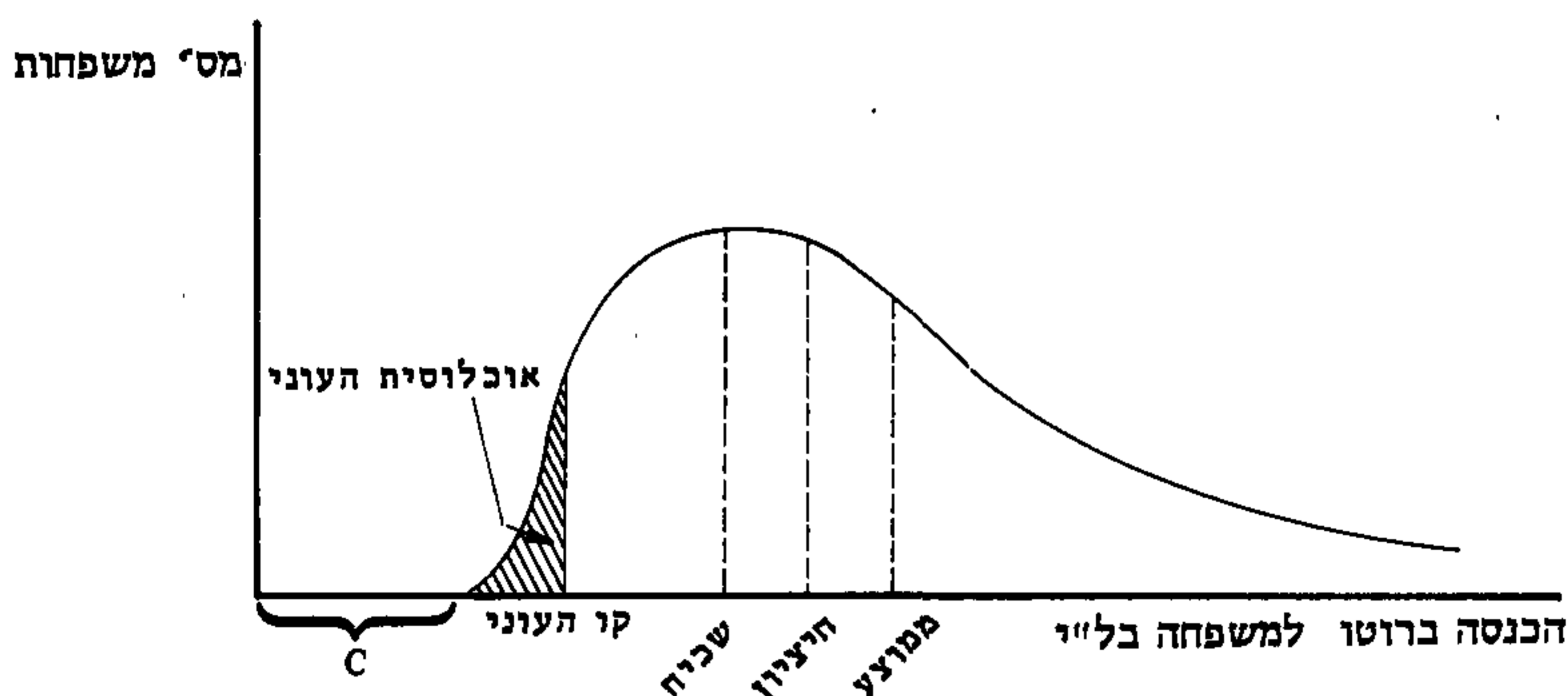
(3) זאת על ידי שימוש בסקלה אקויוולנטית למבוגר סטנדרטי, כדלקמן:

מספר מבוגרים סטנדרטיים	1	2	3	4	5	6	7	8	9
משקלה של נפש נוספת	-	0.75	0.65	0.55	0.55	0.50	0.50	0.45	0.40

סקלה זו מאופיינת ע"י יתרונות לגודל המתבטאים בירידת המשקל הניתן לכל נפש נוספת. ניתן, כמובן, לחלוק על הנחה זו ועל כך ראה: יעקב חביב ויוסי תמיר (טויל) "רמת החיים וגודל המשפחה", רבעון לכלכלה 82, אלול תשל"ד.

לאוכלוסייה כולה, ולא רק לאוכלוסיית השכירים. לפיכך, קו העוני הנקבע לפי 40% מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי במשפחות השכירים מחוקן בהתאם להבדל שבין הכנסת משפחות השכירים לבין הכנסת המשפחות באוכלוסייה כולה.⁴

בנוסף לקו העוני, ישנה בעבודה זו התייחסות גם לאוכלוסייה הנמצאת מתחת לקו "סף העוני". קו סף העוני מוגדר כמחצית ההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי,⁵ וגם הוא מחוקן, כאמור לעיל. הגדרת סף העוני מאפשרת לבדוק מה גודלה של האוכלוסייה "הקרובה" להיות מוכללת באוכלוסיית העוני עצמה, ובאיזו מידה פעולות שונות של הקטנת היקף התמיכות עלולות להשפיע על היקף אוכלוסיית העוני.



הנתונים על התפלגות הכנסות השכירים בישראל לאורך השנים מראים, כי הצורה הפונקציונלית של ההתפלגות הלוג-נורמלית תואמת במידה רבה נתונים אלו. צורתה של התפלגות זו מתוארת בדיאגרמה דלהלן. ההתפלגות היא בעלת אסימטריות חיובית, היינו השכיח של ההתפלגות נמצא ברמת הכנסה נמוכה מזו של החציון, והחציון נמצא ברמת הכנסה נמוכה מהממוצע האריתמטי. ההתפלגות עצמה אינה מתחילה מאפס, אלא מועתקת לקבוע התחלתי מסויים, המהווה את רמת

(4) התיקון נעשה על ידי השוואת הכנסות אוכלוסיית השכירים להכנסות האוכלוסייה כולה בסקר הוצאות המשפחה 1968/9. נמצא שם כי ההכנסה ברוטו למבוגר סטנדרטי בקרב כלל האוכלוסייה מהווה כ-90% מההכנסה ברוטו למבוגר סטנדרטי בקרב אוכלוסיית השכירים. לפיכך, קו העוני באוכלוסייה הנדונה מוגדר כ-90% מההכנסה המהווה 40% מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי באוכלוסייה זו, וזאת בכל שנה ושנה בחקופה הנדונה.

(5) ישנם הרואים ברמה זו את קו העוני עצמו. על כך:

Victor R. Fucks "Redefining Poverty and Redistributing Income", *The Public Interest*, Summer 1967.

ההכנסה המינימלית באוכלוסייה זו.⁶ רמה זו של הכנסה נקבעת למעשה ע"י קביעת שכר מינימום לשכירים במשק. הכנסתה של משפחה בת ראש המשפחה שכיר, לא תיפול מתחת לרמה זו, אלא אם כן ראש המשפחה מועסק במשרה חלקית בלבד. אוכלוסיית העוני מתוארת בדיאגרמה דלעיל ע"י השטח המקווקו, וכוללת את כל המשפחות שרמת הכנסתן נופלת מזו של קו העוני.

צמצום האוכלוסייה המצוייה מתחת לקו העוני יכול להיעשות בשני אופנים. ראשית, ניתן לשנות את מיקומה של ההתפלגות דלעיל בלא לשנות כלל את צורתה. הזזה אפקית ימינה של כל ההתפלגות תעשה למשל ע"י מתן תמיכה אוניברסלית לכל משפחה ומשפחה בגודל קבוע ΔC , בלא להתחשב ברמת הכנסתה. במקרה זה החציון יגדל ב- ΔC וההתפלגות תחילת מהערך $C + \Delta C$. קו העוני המוגדר כ-40% מהחציון יפול ברמת הכנסה הקרובה יותר לתחילת ההתפלגות, ולפיכך אוכלוסיית העוני על פי ההגדרה דלעיל תקטן, ואולי אף תחוסל כליל.

שנית, צמצום אוכלוסיית העוני יכול להיעשות על ידי הקטנת האסימטריות החיובית של ההתפלגות, היינו, ע"י מתן תמיכות גדולות יותר למשפחות הנמצאות בחלקה התחתון של ההתפלגות. אנו רואים, אפוא, כי הן תמיכות אוניברסליות, והן תמיכות סלקטיביות, מביאות בהכרח לצמצום בהיקף אוכלוסיית העוני.

בלוח 1 דלחלן מוצגים קו העוני וקו סף-העוני בשנים השונות. בטור השלישי בלוח מוצג השכר הממוצע במשק. ערכו הנומינלי של קו העוני עלה פי שלושה לערך בין 1969 ל-1975, מ-107 ל"ל. -324 ל"ל. גם השכר הממוצע במשק עלה בערך פי שלושה בין שתי שנים אלה. בטור הרביעי בלוח מוצג קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע, ואכן ניתן לראות כי קו עוני "ריאלי" זה לא השתנה באופן משמעותי בין השנים השונות ונע סביב 10% מהשכר הממוצע.

כפי שהראינו לעיל, שכר המינימום במשק קובע את רמת ההכנסה המינימלית בה מתחילה ההתפלגות. שכר המינימום נקבע לראשונה ב-1972 ומאז הועלה מספר פעמים. אולם, גם

(6) נסמן את הכנסות המשפחות במשק ב- y . ההכנסות תהיינה מפולגות לוג-נורמלית עם העתקה אם:

$$\ln(y + c) \sim N(\mu, \sigma^2)$$

הממוצע של התפלגות זו הינו ברמת הכנסה M המקיימת

$$M + C = e^{\mu + \frac{1}{2}\sigma^2}$$

והחציון ברמת הכנסה Md המקיימת:

$$Md + C = e^{\mu}$$

ליתר פירוט ראה:

Aitchison and Brown "Lognormal Distribution". Cambridge University Press, 1957.

כאן לא חל שינוי "ריאלי" ברמת ההכנסה של שכר המינימום, והיא מהווה כ-40% מהשכר הממוצע במשק.

מכל זה נובע, כי עיקר השיפורים שנעשו בכיוון של צמצום היקפה של אוכלוסיית העוני, הינן דרך מתן קצבאות ותמיכות גדולות יותר לחלקה התחתון של התפלגות ההכנסה. לא רק התמיכות הסלקטיביות, אלא גם הקצבאות האוניברסליות של המוסד לביטוח לאומי, כקצבות הילדים וקצבות הזקנה, חלקם הגדול יותר מופנה לעשירונים הנמוכים בהתפלגות ההכנסה, ובכך תורם לצמצום היקף העוני.

לוח 1. קו העוני וקו סף העוני^א (ב- ל"י לחודש למבוגר סטנדרטי)

קו העוני	קו סף- העוני	שכר ממוצע ^ב	קו העוני כאחוז מהשכר הממוצע	שנה
107	133	609	17.6	1969
119	148	651	18.3	1970
127	158	729	17.4	1971
155	194	835	18.6	1972
175	219	1010	17.3	1973
242	303	1337	18.1	1974
324	406	1843	17.6	1975

א) קו העוני וקו סף- העוני הם 40%-ו-50% בהתאמה מההכנסה החציונית למבוגר סטנדרטי.
 ב) השכר הממוצע נלקח מתוך נחוני המוסד לביטוח לאומי תוך התאמה לממוצע תקופת הסקר אליה מתייחס גם קו העוני.

4. התפתחויות בהשמעת התמיכות על היקף העוני

(א) תחולת העוני

כפי שהראינו לעיל, הנישה של הגדרת קו העוני בה השתמשנו רואה בעוני מושג יחסי. כל רמת הכנסה, ובכלל זה גם רמת ההכנסה של קו העוני, מקבלת משמעות תוך השוואה לרמת ההכנסה הכללית המייצגת את רמת החיים באותה חברה. קו העוני, כפי שמראה לוח 1, אינו משתנה על פני השנים בצורה משמעותית בהשוואתו לשכר הממוצע במשק. במידה ואין שנוי בצורתה של התפלגות ההכנסה על פני השנים, ניתן לצפות שגם תחולת העוני¹ לפני מתן התמיכות אינה משתנה בצורה בולטת לאורך התקופה הנדונה.

בחלקו הראשון של לוח 2-א ניתן לראות מהי תחולת העוני בכל שנה לפני מתן התמיכות. בקרב המשפחות מהווים העניים כ-10% מכלל האוכלוסייה; בקרב הנפשות כ-13.5% ובקרב הילדים כ-17.2% בשנים השונות. בשנת 1971 היתה תחולת העוני לפני תמיכות נמוכה יותר, ולכך לא נמצא הסבר מתאים. לעומת זאת, בשנת 1974 היתה תחולת העוני גבוהה יותר, וההסבר לכך נעוץ כנראה בעובדה שבשנה זו הנתונים כוללים את התקופה של מלחמת יום הכיפורים, ולאחריה תקופה בה טיב הדיווח על ההכנסות והתמיכות מוטל בספק. להוציא לשתי שנים אלה תחולת העוני לפני התמיכות אינה שונה באופן משמעותי בין השנים השונות.

חלקו השני של לוח 2-א מציג את תחולת העוני לאחר התמיכות. בהתעלם מן השנים 1971 ו-1974, המהוות חריג מסויים, ניתן לראות כי ישנה מגמה בולטת של ירידה בתחולת העוני לאחר התמיכות. ב-1969 ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות מ-10.1% ל-6.0%, היינו ירידה של 40.6% בהיקף העוני. ב-1973 ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות מ-9.4% ל-44%, היינו ירידה של 53%, וב-1975 מ-10.4% ל-3.6% בלבד, היינו ירידה של 65.1% בהיקף העוני.

ירידה של 53%, וב-1975 מ-10.4% ל-3.6% בלבד, היינו ירידה של 65.1% בהיקף העוני.

גם בקרב הנפשות בולטת מגמה זו של ירידה בהיקף העוני לאחר התמיכות. ב-1969 ירדה תחולת העוני מ-13.5% ל-8.2%, היינו ירידה של 39.6%. ב-1973 מ-13.4% ל-6.3% - ירידה של 53.3% וב-1975 מ-13.5% ל-4.3% - ירידה של 67.9%.

מגמה זו של ירידה בתחולת העוני על פני התקופה בולטת במיוחד בקרב אוכלוסיית הילדים. ב-1969 ירדה תחולת העוני מ-18.1% ל-11.0%, היינו ירידה של 39.4%. ב-1973 ירדה

(1) יש לזכור כי תחולת העוני מוגדרת כאחוז העניים מכלל האוכלוסייה.

לוח 2.א. משפחה, נפשות וילדים נמחה לכן העוני לפני ואחרי המיכות

	1975		1974		1973		1972		1971		1970		1969	
תחולה (%)	מספר (אלפים)	תחולה (%)	מספר (אלפים)	תחולה (%)	מספר (אלפים)	תחולה (%)	מספר (אלפים)	תחולה (%)	מספר (אלפים)	תחולה (%)	מספר (אלפים)	תחולה (%)	מספר (אלפים)	
10.4	50.2	10.8	50.5	9.4	44.6	9.9	44.5	8.0	34.6	9.6	39.9	10.1	39.9	משפחות
13.5	250.7	14.7	217.7	13.4	250.8	14.3	254.7	10.7	160.7	13.5	222.5	13.5	209.8	נפשות
17.2	118.2	19.5	136.3	18.5	134.2	20.7	141.4	14.0	90.1	18.9	121.1	18.1	108.9	ילדים
3.6	17.5	5.9	27.5	4.4	20.9	5.9	26.4	5.3	22.6	5.8	24.2	6.0	23.7	משפחות
4.3	80.6	7.7	143.4	6.3	117.0	8.7	154.4	7.0	118.2	8.4	137.7	8.2	126.7	נפשות
5.1	35.2	10.0	70.1	8.6	62.2	12.5	65.7	9.1	58.4	12.1	77.4	11.0	66.1	ילדים

אחרי המיכות

לפני המיכות

לוח 2. ב. משפחות, נפשות וילדים נמחית לקו טף- העוני לפני ואחרי המיכות

	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969							
תחילה	מספר	תחילה	מספר	תחילה	מספר	תחילה	מספר							
(%)	(אלפים)	(%)	(אלפים)	(%)	(אלפים)	(%)	(אלפים)							
16.1	77.9	16.1	75.2	15.1	71.0	15.3	68.7	13.2	56.6	15.9	66.2	14.7	58.4	משפחות
20.9	388.8	21.6	398.6	21.4	399.4	21.9	390.2	18.0	304.8	21.9	360.6	20.1	310.6	נפשות
27.2	186.9	28.0	196.4	28.9	209.2	31.2	213.7	23.9	153.8	30.2	193.6	26.8	160.7	ילדים
<u>לפני המיכות</u>														
8.1	39.0	10.2	47.9	8.8	41.5	10.7	48.1	9.0	38.5	11.5	47.7	10.8	42.9	משפחות
10.2	189.4	13.9	255.8	13.2	247.1	16.2	287.9	12.3	208.7	16.5	271.3	15.3	236.5	נפשות
12.8	88.2	18.0	126.0	18.5	134.2	23.9	163.3	16.8	108.1	26.6	150.7	21.2	127.5	ילדים

אחרי המיכות

תחולת העוני בקרב הילדים מ-18.5% ל-8.6%, היינו, ירידה של 52.4%, וב-1975 מ-17.2% ל-5.1% בלבד - ירידה של 70.2%.

הירידה הכוללת בתחולת העוני בקרב הילדים אינה מפתיעה, שכן חלק נכבד בשיפור מערכת התמיכות למן 1969 והלאה ניתן לזקוף לזכות הרפורמה שנעשתה בקצבאות הילדים. ב-1970 הונהגה קצבת יוצאי צבא, שהכפילה את רמת הקצבאות לילד הרביעי ואילך. בסוף 1972 הוגדלו הקצבאות למשפחות מרובות הילדים באופן ניכר. הקיצבה למשפחה בת 4 ילדים הועלתה בכ-37%, ולמשפחות בנות 6 ילדים, ביותר מ-50%.² הקיצבה של משפחה בת 4 ילדים עלתה מכ-11% מהשכר הממוצע במשק ב-1970 לכ-14% ב-1972. הקיצבה של משפחה בת 6 ילדים עלתה מכ-20% מהשכר הממוצע במשק ב-1970 לכ-27% ב-1972. מאז 1972 היתה עלייה מתמדת בשיעורי קצבאות הילדים יחסית לשכר הממוצע במשק. הקצבה למשפחה בת 4 ילדים עלתה ב-1973 לכ-15% מהשכר הממוצע, ב-1974 לכ-18% וב-1975, לאחר הנהגת הרפורמה במס-הכנסה לכ-27% מהשכר הממוצע.³ הקצבה למשפחה בת 6 ילדים עלתה ב-1973 לכ-29% מהשכר הממוצע, ב-1974 לכ-32% וב-1975 לכ-48% מהשכר הממוצע.⁴

העלייה התלולה בשיעורי קצבות הילדים הורידה לא רק את תחולת העוני בקרב הילדים, אלא אף את מספרם האבסולוטי של הילדים הנמצאים באוכלוסייה העונית. ב-1969, לפני התמיכות, נמצאו בהתאם ללוח 2-א' כ-109 אלף ילדים בקרב אוכלוסיית העוני, ומספרם לאחר תמיכות כאותה שנה צומצם לכ-66 אלף. ב-1975 הגיע מספר הילדים באוכלוסיית העוני לאחר תמיכות ל-35 אלף בלבד.

השיפור במערכת התמיכות, ובתרומתן להקטנת העוני, לא הצטמצם למסגרת קצבאות הילדים בלבד. גם בקצבאות הזקנה והשאירים חל גידול ניכר יחסית לשכר הממוצע במשק. ב-1969 היוותה הקצבה החדשית הממוצעת למקבלי קצבאות זקנה ושאיירים 16.2% מהשכר החדשי הממוצע.

(2) על הרפורמה שנעשתה ב-1972 בקצבאות הילדים ראה: ר. רוטר: "הרפורמה בקצבאות הילדים בישראל", בטחון סוציאלי 4-5 תשל"ג, וכן:

Habib Jack: "The Reform of Taxes and Transfers 1969-1973." Jerusalem Falk Institute, 1974.

(3) על חוצאות הנהגת הרפורמה במס-הכנסה, שנעשתה ב-1975 על קצבאות הילדים ראה: ר. רוטר ונ. שמאי: "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל - יולי 1975". בטחון סוציאלי 12-13, מרץ 1977.

אחת המסקנות הינה שהמעבר משיטת הניכוי עבור ילדים שהיתה קיימת קודם לרפורמה, לשיטת הקצבה לילדים, הגדילה את הכנסת המשפחות הנזקקות שלפני המס בחוספת נטו מסויימת.

(4) הגתונים על שיעור הקצבאות מהשכר הממוצע נלקחו מתוך רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי.

החל מ-1972 חל גידול בשיעורי הקיצבה מהשכר החדשי הממוצע מדי שנה בשנה. ב-1975 הגיע שיעור הקצבה לכ-26% מהשכר הממוצע.⁵ גם בקצבה הממוצעת, הכוללת הטבה סוציאלית, בשעור מהשכר החדשי הממוצע, חל שיפור ניכר על פני השנים. ב-1974 חלה העלאה של מעל ל-60% בהטבה הסוציאלית, וכן הוקטנו שיעורי ההפחתה בהטבה הסוציאלית עם עליית ההכנסה ממקורות אחרים. להלן נדון באופן מפורט יותר בהשפעת התמיכות על תחולת העוני באוכלוסיית הקשישים השכירים.

שיפור נוסף בהכנסתם של השכירים בעלי השכר הנמוך נעשה בחקופה זו הודות לקביעת שכר המינימום. החל ב-1972 נקבע במשק שכר מינימום לשכירים, המהווה כ-40% מהשכר הממוצע במשק. רמה זו של שכר המינימום נשמרת יחסית לשכר הממוצע, על ידי עדכונו מחדש מדי פעם בפעם.

לוח 2-ב' מציג את תחולת העוני לפני ואחרי תמיכות בהתאם לקו סף העוני שהוגדר לעיל. גם בלוח זה ניכרת מגמה של ירידה בתחולת העוני על פני השנים. גם כאן כולטת בעיקר הירידה בתחולת העוני בקרב הילדים, שהינה משמעותית גם במספרים אבסולוטיים.

יש להדגיש כי תרומתה של מערכת התמיכות אינה נמדדת אך ורק בהשפעתה על הירידה בתחולת העוני. זהו רק אספקט אחד של מטרותיה המגוונות של המערכת. אין לכן לשפוט את יעילותה של מערכת התמיכות אך ורק לפי חלקן של התמיכות המועבר לאוכלוסייה הענייה. חלק מן התמיכות ניתן באופן מודע למשפחות הנמצאות מעל לקו העוני. זאת במגמה להחליף את שכרן הרגיל ולמנוע מהן ירידה תלולה ברמת הכנסתן הרגילה במקרים שונים כמו; מחלה, פגיעה בעבודה, נכות, אבטלה, לידה וכדומה. תמיכות אחרות, כמו קצבאות הילדים, המעוגנות בפקודת מס-הכנסה, נועדו כדי לשמור על פרוגרסיביות וצדק הוריזונטלי בהתחלקות המס נטו, ולפיכך הן ניתנות גם לאוכלוסייה המצוייה מעל לקו העוני.⁶

מערכת התמיכות הקיימת אינה מחסלת כליל את אוכלוסיית העוני; חלק ניכר מאוכלוסייה זו אינו נע, למרות קבלת התמיכות, מעבר לקו העוני. למרות זאת, יש במתן התמיכות לאוכלוסייה זו משום תרומה חשובה לשיפור מצבן היחסי. רמת הכנסתן לאחר מתן התמיכות גבוהה יותר, וקרובה יותר לרמה של קו העוני. עובדה זו באה לידי ביטוי בצמצום פער העוני, כפי שנראה להלן.

(5) מתוך רבעון סטטיסטי, המוסד לביטוח לאומי.

(6) על כך ראה:

Habib Jack: "The Role of Child Allowances in a Tax-Transfer Structure", *Falk Institute*, October, 1972.

(ב) פער העוני

פער העוני מוגדר כסך ההכנסה הכספית הנדרשת על מנת להעלות את רמת ההכנסות של המשפחות השונות, המצויות מתחת לקו העוני, לרמת ההכנסה של קו העוני. פער העוני של משפחה בודדת, הינו ההפרש שבין הכנסתה לבין רמת ההכנסה של קו העוני. סך פער העוני שווה למעשה לסכום כל פערי העוני של המשפחות הנמצאות מתחת לקו העוני.

פער העוני מושפע לא רק מהתמיכות שניתנו למשפחות שהוצאו מאוכלוסיית העוני, אלא גם מהתמיכות שניתנו למשפחות הנמצאות עדיין מתחת לקו העוני. מדירת העוני בעזרת פער העוני מאפשרת לבדוק לא רק את מספר המשפחות העניות, אלא גם את רמת העוני היחסית בה הן מצויות. פער העוני ישתנה עם שינוי ברמת ההכנסות היחסית לקו העוני של המשפחות העניות. באופן דומה ניתן להגדיר את פער העוני תוך התייחסות לקו סף-העוני במקום לקו-העוני.

בלוח 3 מוצגת ההתפתחות בפער העוני על פני השנים השונות, בהתאם לקו העוני ולקו סף-העוני. השורה הראשונה מציגה את סך פער העוני במיליוני ל"י לחודש. לפני מתן התמיכות היווה פער העוני הנמדד לפי קו-העוני 5.5 מיליון ל"י לחודש ב-1969, וכ-20 מיליון ל"י ב-1975. לאחר מתן התמיכות ירד פער העוני ב-1969 ל-2.6 מיליון ל"י, היינו ירידה של 53%, וב-1975 ירד הפער ל-5.3 מיליון ל"י, היינו ירידה גדולה יותר של 73% בפער העוני. מגמה דומה קיימת גם בהסתכלות על פער העוני לפי קו סף-העוני.

מערכת התמיכות הנוכחית הביאה אמנם לצמצום גדול של פער העוני במונחים ריאליים, אך לא לחיסולו המוחלט. לוח 3 מציג גם את ההתפתחות על פני השנים במעמסה שהיתה נופלת על שכם האוכלוסייה הלא ענייה, אילו היינו מעוניינים בחיסולו המוחלט של פער העוני. פער העוני הממוצע למשפחה לא ענייה מראה מהו הסכום שעלינו להוריד במוצע מהכנסתה של כל משפחה לא ענייה בכדי לסגור את פער העוני לגמרי. מתוך הלוח ניתן לראות כי התמיכות שניתנו ב-1969 הורידו את פער העוני הממוצע למשפחה לא ענייה מ-15.4 ל"י לחודש ל-6.8 ל"י לחודש, היינו ירידה של 56%. השיפור במערכת התמיכות הביא לכך שב-1975 ירד פער העוני הממוצע למשפחה לא-ענייה מ-46.0 ל"י לחודש ל-11.3 ל"י לחודש, היינו ירידה של 75%.

יש לזכור שוב כי מערכת התמיכות בישראל, כמו בארצות אחרות, מורכבת מתוכניות אוניברסליות ומתוכניות סלקטיביות, ואינה מכוונת ומיועדת אך ורק לצמצום פער העוני. הרחבת מערכת התמיכות מדי שנה אינה חלה על אוכלוסיית העניים בלבד. לפיכך, יש טעם לבדיקה פער העוני למשפחה לא-ענייה, וזאת כאינדקס ל"מעמסה" שהיתה נופלת על שכם אוכלוסיית הלא-עניים, אילו ניתן היה לחסל את פער העוני על ידי העברה נוספת של

להתוות פער העוני מ-1969 עד 1975

לוח 3:

	1975		1974		1973		1972		1971		1970		1969	
	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי
	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות
<u>לפני קצ' עוני</u>														
סך פער עוני במליוני	5.3	19.9	7.0	17.6	3.5	9.9	4.0	9.3	2.6	5.5	2.7	5.6	2.6	5.5
ל"י לחודש														
פער עוני ממוצע	301.5	396.6	287.3	348.9	166.5	222.5	153.5	209.5	115.7	150.3	112.4	139.5	107.7	138.2
למשפחה עניה בל"י														
פער עוני ממוצע	11.3	46.0	17.9	42.3	7.7	23.2	9.6	23.0	6.4	13.8	6.9	14.8	6.8	15.4
למשפחה לא ענייה בל"י														
פער עוני ממוצע	0.9	3.7	1.7	4.0	1.1	3.1	1.5	3.5	1.2	2.6	1.4	3.0	1.5	3.4
סך פער עוני ב-% מהכנסה של חמירון עליון														
למשפחה עניה בל"י	1.6	6.1	2.9	6.7	1.8	5.2	2.5	5.8	2.0	4.4	2.3	4.9	2.5	5.6
למשפחה לא ענייה בל"י	13.3	38.9	16.3	32.0	8.8	19.6	9.8	18.0	6.3	11.0	6.9	11.6	6.0	10.4
סך פער עוני במליוני ל"י לחודש	341.1	499.5	339.7	425.3	212.1	276.1	204.3	261.7	162.4	195.0	144.5	175.4	140.0	177.8
פער עוני ממוצע	30.0	95.9	39.0	81.6	20.5	49.0	24.5	47.3	16.0	29.6	18.7	33.2	16.9	30.7
למשפחה לא ענייה בל"י														
פער עוני ממוצע	2.3	7.1	3.0	7.3	2.7	6.2	3.6	6.8	2.9	5.3	3.5	6.2	3.6	6.4
סך פער עוני ב-% מהכנסה של חמירון עליון														
למשפחה עניה בל"י	3.9	11.9	6.0	12.1	4.5	10.3	6.0	11.1	4.8	8.8	5.8	10.2	6.0	10.6
למשפחה לא ענייה בל"י														
סך פער עוני ב-% מהכנסה של חמירון עליון														

תמיכות לאוכלוסיית העוני על חשבון האוכלוסייה הלא-ענייה. היינו, על ידי מתן התמיכות בצורה סלקטיבית עוד יותר משהן ניתנות עתה. פער העוני ל"לא עניים" מראה למעשה מהי מידת ההעברה של הכנסות הדרושה לחיסול הפער, מהמשפחות בעלות רמת הכנסה גבוהה יותר לאוכלוסיית העוני, בצורה של מיסוי נוסף, כמימון לחשלומי העברה נוספים לאוכלוסיית העוני.

לוח 3 מציג גם אפשרות זו, ומראה מה היתה ההתפתחות במגמה כזו, במידה שהיתה מתבצעת, על פני השנים. פער העוני מההכנסה של החמישון העליון היה ב-1969 3.4% לפני מתן התמיכות, וירד לאחר מתן התמיכות ל-1.5%. ב-1975 הווה פער העוני 3.7% מהכנסת החמישון העליון לפני תמיכות וירד ל-0.9% לאחריהן. באופן דומה מוצג פער העוני על פני השנים כאחוז מהכנסת העשירון העליון לפני ואחרי מתן התמיכות.

5. השפעת התמיכות על תחולת העוני לפי טיפוס משפחות

(א) משפחות מרובות ילדים

לעיל הדגשנו את השפעתן של התמיכות על צמצום היקף העוני בקרב אוכלוסיית הילדים. לוח 4-א' מציג באופן מפורט יותר את מצבן של המשפחות העניות, לפני ואחרי תמיכות, לפי גדלן. הלוח מראה את השפעת התמיכות לגבי משפחות ללא ילדים, משפחות עם 1-3 ילדים, משפחות עם 4-5 ילדים, וכן לגבי משפחות עם 4+ ילדים ו-6 ילדים. בדרך כלל נהוג להסתכל על קבוצת המשפחות עם 4+ ילדים כעל משפחות מרובות ילדים. ואכן, ההבדל בתחולת העוני בין משפחות אלו לאחרות בולט. ב-1969 היתה תחולת העוני בקרב משפחות אלו לפני תמיכות 32%, ולאחר התמיכות ירדה תחולת העוני ל-19.6%, היינו ירידה של 39%. צמצום העוני בקרב אוכלוסייה זו גדל לאורך השנים, וב-1975 ירדה תחולת העוני במשפחות עם 4+ ילדים מ-33.1% ל-8.6% בלבד, היינו ירידה של 74%. יתירה מזאת, מתוך הלוח ניתן לראות כי ב-1969 אחוז המשפחות בנות 4+ ילדים מתוך סך אוכלוסיית העוני היה 36.3% ולאחר התמיכות צומצם היקף העוני הכללי, אך אחוז משפחות אלה עלה ל-37.4%. ב-1975, לעומת זאת, ירד אחוז המשפחות הללו מתוך סך אוכלוסיית העוני מ-28% לפני התמיכות לכ-21% לאחריהן, היינו, בחוץ מערכת התמיכות עצמה חל לא רק גידול מוחלט, אלא גם גידול יחסי לכיוון של יתר שיפור במצבן של המשפחות מרובות הילדים.

בולט ביותר השיפור שחל לאורך השנים במצבן של משפחות בנות 6+ ילדים. ב-1969 ירדה תחולת העוני בקרב משפחות אלה מ-57.6% ל-35.4%, היינו ירידה של 39%. אולם, ב-1975 ירדה תחולת העוני מ-55.9% ל-9.0% בלבד, היינו ירידה של 84%. מספר המשפחות בנות 6+ ילדים הנמצאות באוכלוסיית העוני לאחר התמיכות ב-1975 הינו 1000 בלבד, והן מהוות 5.7% מסך אוכלוסיית העוני לאחר התמיכות.

תחולת העוני כשלעצמה הינה נמוכה יותר בקרב משפחות עם 1-3 ילדים, אך גם כאן נמצא כי מערכת התמיכות הביאה לצמצום ניכר יותר בעוני עם ההתקדמות לאורך השנים. במשפחות אלה ירדה תחולת העוני ב-1969 מ-5.7% ל-3.5%, היינו ירידה של 39%. ב-1975 ירדה תחולת העוני מ-8.3% ל-3.5%, היינו ירידה של 58%.

לוח 4-א' מציג ביחד פירוט את השינויים שחלו במצבן של משפחות בגודל שונה לאורך השנים. לוח 4-ב' מציג שינויים אלו לפי קו סף-העוני. התוצאות מצביעות במפורש על מגמת השיפור שהביאה הרפורמה בקצבאות הילדים על שלביה השונים. הגדלת הקצבאות נקבעה כך שתחולת העוני בקרב משפחות מרובות ילדים צומצמה באופן ניכר. גם אם עדיין לא בוטל כליל העוני באוכלוסייה זו, מימדיו הנותרים הם זעירים יחסית.

התולדה העונתית לפני ואחרי המיכרות לפני גודל המשפחה (לפי קו ענני)

לדו 4-א:

	1975		1974		1973		1972		1971		1970		1969	
	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני
	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות	תמיכות
משפחות בלי ילדים														
מספרן באלפים	5.2	14.7	7.1	13.5	4.0	12.1	4.7	9.4	0.3	10.2	0.4	12.3	7.0	13.0
אחוז ^(א)	29.5	29.2	25.7	26.7	19.2	27.2	17.9	21.2	27.9	29.6	26.6	30.7	32.1	34.0
מתולדה ^(ב)	2.0	0.1	4.2	0.0	2.4	7.2	2.0	5.5	4.1	6.6	4.1	7.0	5.3	9.4
משפחות 3-1 ילדים														
מספרן באלפים	0.7	21.5	12.6	21.0	9.0	15.0	9.9	15.7	9.7	12.7	6.5	9.9	7.2	11.9
אחוז	49.7	42.0	45.0	41.6	43.1	33.7	37.5	35.2	42.9	36.7	26.9	24.7	30.4	29.7
מתולדה	3.5	0.3	5.0	0.3	3.6	6.0	4.4	6.9	10.0	5.5	3.1	4.7	3.5	5.7
משפחות 5-4 ילדים														
מספרן באלפים	2.6	7.9	4.1	0.3	5.2	9.4	6.0	9.2	3.2	0.0	0.2	10.1	4.2	6.9
אחוז	14.9	15.6	15.0	16.4	24.9	21.1	22.7	20.7	14.2	19.6	25.6	25.2	17.7	17.3
מתולדה	0.3	25.2	12.6	25.6	13.9	25.1	16.4	25.2	10.0	21.3	18.5	30.2	13.1	21.4
משפחות 4+ ילדים														
מספרן באלפים	3.6	14.0	7.0	16.0	7.9	17.4	11.0	13.4	0.6	11.6	11.2	17.0	0.9	14.5
אחוז	20.0	20.0	20.5	33.1	37.9	39.1	44.6	43.6	29.2	33.7	46.5	44.6	37.4	36.3
מתולדה	0.6	33.1	16.9	36.1	14.0	32.5	22.0	36.3	14.0	26.1	22.7	36.0	19.6	32.0
משפחות 6+ ילדים														
מספרן באלפים	1.0	6.2	3.7	0.5	2.7	0.0	5.7	10.2	3.4	4.0	5.1	7.7	4.7	7.6
אחוז	5.7	12.3	15.5	16.7	12.9	10.0	21.0	22.9	15.1	14.0	21.0	19.4	19.6	19.0
מתולדה	9.0	55.9	26.7	60.0	16.0	49.7	34.0	60.1	27.0	30.4	31.7	40.1	35.4	57.0

(א) אחוז המשפחות מאותו טיפוס מתוך סך אוכלוסיית הענני.
 (ב) מתולדה העונתית בקרב משפחות מאותו טיפוס.

לוח 4-ב: העוני לפני ואחרי המיכרות לפני גודל משפחה (לפי קו סף-עוני)

	1975		1974		1973		1972		1971		1970		1969	
	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני	אחרי	לפני
	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות	המיכרות
משפחות כלי ילדים														
מספרן באלפים	9.0	20.3	10.7	19.1	7.2	17.5	0.0	9.4	0.9	15.0	10.9	16.6	12.3	18.3
אחוז ^(א)	25.1	26.1	22.3	25.4	17.3	24.6	16.6	21.2	23.1	26.5	22.8	28.1	26.6	31.3
תחולה ^(ב)	5.4	11.2	6.3	11.3	4.2	10.3	4.7	5.5	5.8	9.7	7.0	11.9	8.5	12.7
משפחות 3-1 ילדים														
מספרן באלפים	20.0	35.6	22.5	32.3	16.9	24.9	17.0	15.7	15.9	21.6	15.5	20.6	12.9	17.8
אחוז	51.3	45.7	47.0	43.0	40.7	35.0	35.3	35.2	41.2	38.0	32.4	31.1	30.1	30.6
תחולה	7.7	13.7	8.9	12.8	6.8	10.0	7.5	6.9	6.9	9.4	7.3	9.8	6.2	8.6
משפחות 5-4 ילדים														
מספרן באלפים	6.1	13.6	8.3	13.2	10.5	17.6	12.6	9.2	8.2	12.5	12.6	15.8	9.4	12.6
אחוז	15.6	17.5	17.4	17.5	25.3	24.8	26.2	20.7	21.3	22.1	26.8	24.0	22.0	21.6
תחולה	19.5	43.4	25.6	40.7	28.1	46.9	34.5	25.2	25.6	39.1	37.6	47.2	29.2	39.1
משפחות 4+ ילדים														
מספרן באלפים	9.2	21.9	14.7	23.9	17.4	28.7	23.1	19.4	13.8	20.0	21.3	27.0	17.7	22.3
אחוז	23.7	28.1	30.7	31.8	42.0	40.4	48.1	43.6	35.7	35.4	44.7	40.8	41.2	38.1
תחולה	21.8	51.7	31.7	51.6	32.5	53.6	43.3	36.3	30.8	44.9	43.1	54.5	39.0	49.2
משפחות 6+ ילדים														
מספרן באלפים	3.2	8.3	6.3	10.7	6.9	11.1	10.5	10.2	5.6	7.5	8.7	11.1	8.2	9.7
אחוז	8.2	10.7	13.2	14.2	16.6	15.6	21.9	22.9	14.4	13.3	10.3	16.8	19.2	16.6
תחולה	28.8	75.1	45.5	77.0	42.9	68.8	62.3	60.1	44.1	59.5	54.3	69.5	62.7	73.8

(א) אחוז המשפחות מאותו טיפוס מתוך סך אוכלוסיית העוני.
 (ב) תחולה העוני בקרב משפחות מאותו טיפוס.

(ב) משפחות חד-הוריות

תחולת העוני בקרב משפחות חד-הוריות גבוהה יחסית לתחולת העוני באוכלוסייה כולה. לוח 5 מציג את השינויים שחלו באוכלוסייה זו לאורך השנים. ב-1969 היתה תחולת העוני בקרב המשפחות החד-הוריות 28.5% לפני מתן התמיכות, ו-14.6% לאחריהן, היינו ירידה של 49%. ב-1975 ירדה תחולת העוני בקרב משפחות אלה מ-31.9% ל-10.7%, היינו ירידה של 66%. ההסבר לצמצום העוני באוכלוסייה זו נעוץ בחלקו בעובדה שחלק ניכר מהמשפחות החד-הוריות הינן גרושות ואלמנות המקבלות דמי מזונות או קצבת שאירים מהמוסד לביטוח לאומי, והגידול הריאלי שחל בקצבאות אלו הביא לצמצום העוני בקרב אוכלוסייה זו.

יחד עם זאת, אין להתעלם מכך שאחוז המשפחות החד-הוריות בקרב אוכלוסיית העוני גדל לאורך השנים. ב-1969 היוו משפחות אלה 11.0% מכלל אוכלוסיית העוני לאחר התמיכות, וב-1975 עלה חלקם ל-14.3% מסך אוכלוסיית העוני. המשמעות של עלייה זו הינה שלאורך התקופה הנדונה נעשה באופן יחסי במסגרת התמיכות פחות לשיפור מצבן של המשפחות החד-הוריות מאשר לשיפור מצבן של משפחות אחרות.

חלקו השני של לוח 5 מציג את ההתפתחות שחלה במצבן של המשפחות החד-הוריות, לפני ואחרי התמיכות, בהתאם לקו סף-עוני.

(ג) משפחות השכירים הקשישים¹

צמצום היקף העוני בקרב הקשישים נעשה בעיקר על ידי קיצבת הזקנה וההטבה הסוציאלית שנותן המוסד לביטוח לאומי למשפחות הזקנים. כפי שהראינו לעיל, עלתה הקצבה החדשית הממוצעת למקבלי קצבאות זקנה ושאירים מ-16.2% מהשכר החדשי הממוצע ב-1969, לכ-26% ב-1975. לוח 6 מציג את השינויים שחלו בתחולת העוני, לפני ואחרי תמיכות, לפי גיל ראש המשפחה. מתוך הלוח ניתן לראות כי מרבית משפחות הקשישים העניות הוצאו ממעגל העוני עקב השיפור שחל בקצבאות הניתנות למשפחות אלו. ב-1969 ירדה תחולת העוני בקרב המשפחות בהן גיל ראש המשפחה +65 מ-27.8% ל-14.2%, היינו ירידה של 49%. ב-1975 ירדה תחולת העוני בקרב אוכלוסייה זו מ-24.5% ל-2.7% בלבד, היינו ירידה של 89%. מספרן של משפחות הקשישים באוכלוסיית העוני לאחר תמיכות ירד ב-1975 למאות בודדות בלבד. בהסתכלות בלוח 6 על תחולת העוני, בהתאם לקו סף עוני מחקבלת תמונה דומה.

(1) עבודה זו דנה באוכלוסיית השכירים בלבד. לפיכך יש לזכור כי אוכלוסיית הקשישים כוללת רק את הקשישים השכירים המהווים חלק קטן ביותר מתוך סך אוכלוסיית הקשישים. יש להתייחס לממצאים בהתאם לכך.

לתחילת העונה לפני ואחרי ומכירות במשפחות חד-הוריות

	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969
אחרי לפני	14.3	14.7	13.0	15.0	12.4	15.9	20.1
אחרי ומכירות	10.7	31.9	16.2	32.5	10.7	20.6	19.2
לפני לפני	2.5	7.4	3.0	7.6	2.6	7.1	5.3
לפני אחרי	14.3	14.7	13.0	15.0	12.4	15.9	20.1
אחרי לפני	10.7	31.9	16.2	32.5	10.7	20.6	19.2
אחרי ומכירות	16.0	39.3	25.5	38.6	20.6	33.9	27.9
לפני לפני	2.5	7.4	3.0	7.6	2.6	7.1	5.3
לפני אחרי	14.3	14.7	13.0	15.0	12.4	15.9	20.1
אחרי לפני	10.7	31.9	16.2	32.5	10.7	20.6	19.2
אחרי ומכירות	16.0	39.3	25.5	38.6	20.6	33.9	27.9

קו עוני

מספר

באלפים

אחרי^(א)

תחילה^(ב)

קו סף עוני

מספר

באלפים

אחרי

תחילה

(א) אחרי המשפחות מאותו טיפוס מחוץ סך אוכלוסיית העוני.

(ב) תחילת העוני בקרב משפחות מאותו טיפוס.

התחלה העונה לפני ואחרי המדינות לפני ויראש המשפחה

לוח 6.

	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969							
	לפני אחרי מדינות	לפני אחרי מדינות	לפני אחרי מדינות	לפני אחרי מדינות	לפני אחרי מדינות	לפני אחרי מדינות	לפני אחרי מדינות							
מספר	16.9	45.0	26.3	46.8	20.9	41.0	25.5	41.0	21.0	32.0	22.3	35.0	21.6	35.0
אחוז (א)	89.6	89.6	96.0	92.7	100.0	91.9	96.4	92.1	96.5	92.5	92.1	89.7	91.1	89.7
תחולה (ב)	3.7	9.7	5.9	10.5	4.6	9.0	5.2	9.5	5.2	7.7	5.6	8.9	5.6	9.4
65+	0.6	5.1	1.1	3.7	1.1	3.5	0.9	3.4	9.8	2.6	1.0	4.4	2.1	4.1
מספר	3.4	10.6	4.0	7.3	4.1	7.8	3.4	7.6	3.5	7.5	7.4	11.0	8.9	10.3
אחוז	2.7	24.5	5.5	18.5	5.7	19.8	5.1	19.1	5.0	18.5	11.7	28.6	14.2	27.0
תחולה	37.4	70.7	46.1	70.2	40.6	65.4	46.4	63.7	37.0	52.7	44.7	60.9	39.7	53.5
מספר	95.9	90.8	96.4	93.4	97.6	92.1	96.5	92.8	96.1	93.1	93.7	92.0	92.5	91.6
אחוז	8.1	15.3	10.3	15.7	9.0	14.4	10.8	14.8	8.9	12.7	11.1	15.2	10.4	14.0
תחולה	1.6	7.2	1.7	5.0	1.0	5.6	1.7	4.9	1.5	3.9	3.0	5.4	3.2	4.9
מספר	4.1	9.2	3.6	4.4	2.4	8.0	3.5	7.2	3.9	7.0	6.3	8.0	7.5	8.6
אחוז	7.5	33.5	8.5	24.8	5.6	31.3	9.6	27.5	10.9	28.3	19.5	35.1	21.6	32.9
תחולה														

גיל ראש המשפחה
לפני עונת 64 על

מספר אחוז (א)

תחולה (ב)

65+

מספר

אחוז

תחולה

קטן עוני

64 על

מספר

אחוז

תחולה

65+

מספר

אחוז

תחולה

(א) אחוז המשפחות מאותו טיפוס מתוך סך אוכלוסיית העוני
(ב) תחולה העוני בקרב משפחות מאותו טיפוס.

בקרב המשפחות שראשיהן אינם קשישים, היינו גיל ראש המשפחה נמוך מ-65, הירידה בתחולת העוני על פני השנים נובעת שוב בעיקר בשל קצבאות הילדים. בכל אופן, השפעתו של הכיטוח הלאומי על צמצום העוני גדלה באופן משמעותי יותר על פני השנים בקרב הקשישים השכירים מאשר בקרב הלא קשישים.

6. התחלקות התמיכות לפי עשירונים והשפעתן על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה

אחד מתפקידיה של מערכת התמיכות בא לידי ביטוי באלמנט הבטוח של הנמלאות והקצבאות השונות. המערכת פועלת לחלוקה מחדש של הכנסות המשפחה באופן שוויוני יותר על פני חקופות שונות בחיי המשפחה, ולא רק בחקופה נתונה. על ידי כך מונעות התמיכות משבר ברצף הכנסות המשפחה, ומבטיחות הכנסה מינימלית למשפחה לכל אורך מחזור חיים. במסגרת עבודה זו אין נגיעה בצד זה של המערכת, אלא נבדקת השפעת התמיכות על התחלקות ההכנסה בתקופה נתונה.

ניתן לבחון את מערכת התמיכות משתי נקודות מבט הקשורות זו לזו. ראשית, המערכת יעילה יותר ככל שהיא משפרת את מצבן היחסי של המשפחות בעלות רמת ההכנסה הנמוכה, לעומת המשפחות בעלות רמת הכנסה גבוהה יותר. היינו, התמיכות מחולקות כך, שחלק גדול יותר מסך התמיכות מועבר למשפחות הנמצאות נמוך יותר בסולם ההכנסות. קיימת נקודת מבט נוספת לפיה המערכת פרוגרסיבית יותר ככל שהיא משפרת את מצבן היחסי של משפחות מעוטות הכנסה לאחר מתן התמיכות, לעומת מצבן לפני מתן התמיכות, וזאת בהשוואה למשפחות בעלות רמת הכנסה גבוהה יותר. שיפור כזה יכול להיעשות גם על ידי תמיכות אוניברסליות הניתנות לכלל האוכלוסייה שלעמים הן מחויבות המציאות, שכן בהיעדר מבחני הכנסה ראויים לשמם ישנו גבול למידת הפרוגרסיביות לפיה ניתן לחלק את התמיכות.¹

לוח 7 דלהלן מציג את היעילות והפרוגרסיביות של המערכת בהתאם לשתי הבחינות דלעיל, והשינויים שחלו במערכת על פני השנים. בכדי לבחון את השינויים שחלו בהתפלגות האוכלוסייה הודות למערכת התמיכות, מוינה האוכלוסייה במסדר עולה של משפחות בהתאם להכנסתן ברוטו למבוגר סטנדרטי. לאחר מיון זה חולקה האוכלוסייה לעשירוני נפשות. בכל עשירון ועשירון מוצג בלוח לגבי כל שנה מה היה גודלה של התמיכה כאחוז מההכנסה הכלכלית הממוצעת של אותו עשירון. גודל זה מראה למעשה מהו השיפור היחסי שנעשה באותו עשירון הודות לתמיכות, לעומת מצב עשירון זה לפני התמיכות. בנוסף לכך מראה הלוח גם מהו חלקו של כל עשירון ועשירון מתוך סך כל התמיכות. התחלקות התמיכות בין העשירונים מראה מהו השיפור שנעשה על ידי התמיכות בכל עשירון ועשירון באופן יחסי לשאר העשירונים.

הלוח מראה כי באופן כללי ישנה מגמה של שיפור במערכת התמיכות, משתי הבחינות דלעיל גם יחד. בולט יותר השיפור במצב העשירונים הנמוכים יחסית למצבם לפני התמיכות. כך,

(1) על השפעת השיעורים השוליים של קיצוץ בתמיכות ראה: לאה אחדות: "מערכת התמיכות בישראל - נובמבר 1976", המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1977.

למשל, בעשירון הראשון התמיכות כאחוז מההכנסה הכלכלית מהוות כ-46% וכ-33% ב-1969 וב-1970 בהתאמה. זאת לעומת כ-93% וכ-102% בשנים 1974 ו-1975 בהתאמה. בשנים האחרונות גרמה התמיכה בעשירון הראשון להכפלת הכנסתו הכלכלית של עשירון זה. בעשירון השני גם כן בולט הגידול לאורך השנים בתמיכות כאחוז מההכנסה הכלכלית. ב-1969 היוו התמיכות כ-12% בלבד מההכנסה הכלכלית, וב-1975 הגיעו לכ-35% מהכנסה זו.

התמיכה כאחוז מההכנסה הכלכלית גדלה לאורך השנים גם בעשירונים הגבוהים יותר, וזאת בעיקר בעקבות הגידול בקצבאות הילדים, אולם גידול זה בעשירונים הגבוהים אינו משמעותי בהשוואה לגידול בעשירונים הנמוכים.

גם מבחינת התחלקות התמיכות עצמן בין העשירונים חל שיפור לאורך השנים. ב-1969 היה חלקו של העשירון התחתון 15.2% מסך התמיכות וב-1975 19.0%. חלקם של העשירון הראשון והשני יחדיו גדל מ-24.7% ב-1969 ל-31.0% ב-1975. בחלקם של העשירונים הגבוהים יותר מסך התמיכות אין מגמה ברורה לשינויים. בהקשר זה יש לזכור כי חלקן הגדול של התמיכות, ובמיוחד הקצבאות עבור ילדים, ניתנות באופן אוניברסלי. חלקם של העשירונים הנמוכים מסך התמיכות גבוה יותר בשל ריבוי המשפחות מרובות הילדים בעשירונים אלה. בעשירונים הגבוהים אין מגמה ברורה, ומספר הילדים בכל עשירון משפיע בצורה זו או אחרת על חלקו של אותו עשירון בסך התמיכות.

כאן גם המקום להדגיש, כי בניתוח דלעיל, אנו מסתכלים על חלקה של מערכת התמיכות בלבד בשיפור מצבם של העשירונים הנמוכים. אין בניתוח דלעיל שום נגיעה בצד המיסוי המוטל על העשירונים השונים. המטרה הסופית, העומדת בפני קובעי המדיניות, הינה להחליט על התמיכה נטו הניתנת למשפחות בעלות רמת הכנסה שונה, ותמיכה נטו זו תלויה כמו כן גם בסכום המס שמשלמת המשפחה. הבחנה זו חשובה במיוחד לאור העובדה שחלק גדול מן התמיכות ניתן באופן אוניברסלי ולא בגישה סלקטיבית, כפי שהוזכר לעיל. נקיטת הגישה האוניברסלית לגבי התמיכות, מחייבת לבדוק גם את צד המיסוי על העשירונים השונים. הדבר לא נעשה במסגרת הניתוח של מערכת התמיכות בעבודה זו, ויש להביא זאת בחשבון.

העובדה שחלק נכבד ממערכת התמיכות ניתן באופן אוניברסלי מלמדת שמטרתה של מערכת זו אינה לצמצם את היקף העוני בלבד, אלא גם להשפיע על החלוקה מחדש של ההכנסות, ועל אי-השוויון הכולל באוכלוסייה כולה.

לוח 8 מציג את חלקו של כל עשירון ועשירון בסך ההכנסה לפני ואחרי תמיכות. ב-1969 גדל חלקו של העשירון התחתון מ-1.7% מסך ההכנסה לפני תמיכות, ל-2.2% לאחריהן. ב-1975

לתח 7: התמיכות כאחוז מההכנסה הכלכלית והולקן של כל עשירון בסך התמיכות
(עשירונים לפי נפשות)

	1975		1974		1973		1972		1971		1970		1969		עשירון
	תמיכות	כאחוז	תמיכות	כאחוז	תמיכות	כאחוז	תמיכות	כאחוז	תמיכות	כאחוז	תמיכות	כאחוז	תמיכות	כאחוז	
תחתון	19.0	101.5	18.4	92.8	19.5	61.0	16.7	52.1	15.0	35.2	14.4	32.6	15.2	46.2	1
2	12.0	34.8	11.1	28.9	12.2	21.0	12.4	21.1	11.3	15.3	9.7	13.1	9.5	12.2	1
3	10.3	22.1	10.1	18.0	12.4	16.0	10.5	13.1	10.0	10.0	7.9	7.7	8.8	8.1	2
4	9.5	16.1	8.8	11.9	9.4	9.4	10.3	9.9	9.8	7.9	9.0	6.8	8.8	7.1	3
5	8.6	12.0	8.3	9.0	7.5	6.1	8.5	6.6	9.5	6.2	10.5	5.5	9.9	6.4	4
6	8.6	9.7	8.2	7.2	9.2	6.0	9.2	5.8	7.0	3.8	7.7	3.8	10.4	5.5	5
7	8.0	7.3	9.7	6.8	10.2	5.3	8.3	4.2	8.1	3.7	8.3	3.3	10.2	4.6	6
8	8.2	6.2	9.8	5.5	5.4	2.2	9.0	3.6	7.0	2.5	9.4	3.0	11.7	4.0	7
9	7.6	4.5	7.4	3.2	8.0	2.5	7.9	2.5	5.3	3.3	12.6	3.1	8.0	2.2	8
עליון	8.3	3.2	7.2	2.0	6.1	1.3	7.1	1.4	9.6	1.6	12.2	1.9	7.4	1.2	9
סה"כ	100.0	10.1	100.0	7.6	100.0	5.6	100.0	5.4	100.0	4.7	100.0	4.3	100.0	4.6	10

הגידול בחלקו של העשירון התחתון עקב התמיכות גבוה יותר, מ-1.9% לפני תמיכות ל-2.9% לאחריהן. גם בקרב העשירון השני מחגלית תמונה דומה. בהסתכלות על העשירונים החשיעי והעליון נמצא כי חלקם מסך ההכנסה קטן ב-1975, יותר מאשר ב-1969, בעקבות התמיכות.

התמיכות עצמן גדלו במשך השנים, לא רק בערכן הנומינלי, אלא גם באופן ריאלי. ההכנסה הממוצעת ב-1969 עלתה מכ-299 ל"י למבוגר סטנדרטי לפני תמיכות לכ-317 ל"י לאחריהן, היינו גידול של 6%. ב-1975 השפעת התמיכות גדולה יותר. ההכנסה הממוצעת לפני תמיכות היתה ב-864 ל"י ולאחריהן 955 ל"י, היינו גידול של כ-13%.

סיכום השינויים בהתחלקות ההכנסה ובאי-שוויון בעזרת מקדם ג'יני מראה, כי ב-1969 צמצמו התמיכות את אי-שוויון מ-0.357 ל-0.336, היינו ב-5.9%. ב-1975 היתה השפעת התמיכות ניכרת יותר. מקדם ג'יני ירד מ-0.345 ל-0.308, היינו ירידה של כ-17%. מקדם ג'יני אינו מהווה מדד רגיש דיו לבחינת המגמה שחלה בהתחלקות ההכנסות על פני השנים. במחקרים הבוחנים את שאלת חלוקת ההכנסות נעשה שימוש במדרים שונים של אי-שוויון, ובמחקרים רבים התוצאה המתקבלת משתנה עם המעבר משימוש במדר אחד לשימוש במדר אחר. אחד הפתרונות לבעייה זו מושג בעזרת השימוש במדר אטקינסון.

אטקינסון² הראה כי הסתירות המתקבלות בדירוג התפלגויות הכנסה בין מדרים שונים אופייניות בדרך כלל למצבים בהם עקומות לורנץ המתארות את התפלגות ההכנסה נחתכות. במקרים כאלה יתכן שוני בין המדרים השונים בהתאם לרגישותם להעברות של הכנסה בין הפרטים בתחומים שונים של התפלגות. אטקינסון הציג מדד שבו ישנו פרמטר ϵ , המבטא את הרגישות להעברות הכנסה בין פרטים בתחומים שונים של התפלגות³. יתרונו של מדד כזה מול מקדם ג'יני הינו בכך שניתן לתת משקל שונה להתפלגות ההכנסה בתחומים שונים של הכנסה. ככל שנבחר ϵ גבוה יותר, כך ניתן משקל גבוה יותר לאי-שוויון ולחלוקה מחדש של ההכנסות ברמות הכנסה נמוכות יותר.

(2) Atkinson, A.B. "On the Measurement of Inequality" *Journal of Economic Theory*, 2 (1970).

$$I = 1 - \left[\int_0^y \left(\frac{y}{\mu} \right)^{1-\epsilon} f(y) dy \right]^{1/1-\epsilon} \quad \text{מדד אטקינסון שיסומן ב- } I \text{ הינו:} \quad (3)$$

μ היא ההכנסה הממוצעת ו- y היא ההכנסה הגבוהה ביותר. $f(y)$ היא פונקציית הצפיפות של y . הפרמטר ϵ נבחר באופן שרירותי ויכול להיות מחוואר כאנלוג למדד שנאת הסיכון היחסי של Arrow. זהו למעשה פרמטר של "שנאת שוויון", המוגדר כ: $\epsilon = -y \frac{u''(y)}{u'(y)}$ כאשר $u(y)$ הוא פונקציית התועלת מההכנסה y , ו- $u'(y)$ ו- $u''(y)$ הן הנגזרת הראשונה והשנייה של פונקציית התועלת לפי y בהתאמה.

חלק של כל עשירון בטה"כ הנוטה לפני ואחרי תמכרות (עשירונים לפי נפשות) ומודד אי-השוויון

לוח 8:

עשירון	1975		1974		1973		1972		1971		1970		1969		מחזור
	אחרי תמכרות	לפני תמכרות	אחרי תמכרות	לפני תמכרות	אחרי תמכרות	לפני תמכרות	אחרי תמכרות	לפני תמכרות	אחרי תמכרות	לפני תמכרות	אחרי תמכרות	לפני תמכרות	אחרי תמכרות		
1	2.9	1.9	2.2	1.5	2.5	1.8	2.3	1.7	2.4	2.0	2.3	1.9	2.2	1.7	1
2	4.2	3.5	3.7	3.1	3.8	3.2	3.5	3.2	3.9	3.5	3.5	3.2	3.6	3.2	2
3	5.2	4.7	4.7	4.3	4.8	4.3	4.6	4.3	4.9	4.7	4.6	4.4	4.6	4.6	3
4	6.1	5.9	5.8	5.6	5.9	5.6	5.9	5.6	6.0	5.8	5.7	5.6	5.9	5.7	4
5	7.4	7.2	7.1	7.0	6.9	6.9	6.9	6.9	7.4	7.2	7.1	7.0	7.2	7.1	5
6	9.1	9.0	8.7	8.7	8.5	8.6	8.7	8.6	8.7	8.6	8.6	8.7	8.7	8.7	6
7	10.7	11.0	10.8	10.9	10.7	10.8	10.7	10.7	10.3	10.5	10.6	10.7	10.4	10.5	7
8	13.1	13.5	13.2	13.5	13.5	13.6	13.2	13.2	13.0	13.2	13.2	13.3	13.2	13.4	8
9	16.2	17.0	17.0	17.5	17.1	16.9	16.9	17.3	16.8	17.1	17.1	17.4	16.9	17.2	9
10	25.1	26.3	26.8	27.7	26.2	27.3	27.2	26.4	26.3	27.3	27.1	27.7	27.0	27.9	10
ממוצע	0,307625	0,345346	0,339606	0,367735	0,330200	0,359662	0,337514	0,362387	0,325363	0,345425	0,339056	0,355653	0,335921	0,356857	
הכנסה ממוצעת	955.1	843.9	728.1	674.7	522.7	488.9	450.9	423.2	378.8	357.6	348.5	330.0	316.7	298.6	
מדד אטיקוסון	0,178020	0,256821	0,257432	0,328833	0,206085	0,276101	0,219384	0,275593	0,203848	0,255206	0,219680	0,289215	0,218819	0,278109	€ = 1,2
€ = 1,2	0,219949	0,347490	0,387781	0,494267	0,251601	0,372687	0,272015	0,358988	0,254830	0,347387	0,269681	0,332788	0,270742	0,376868	€ = 1,8
€ = 2,0	0,287596	0,439756	0,782605	0,850267	0,322959	0,460679	0,384808	0,582233	0,377802	0,423895	0,353233	0,519226	0,368477	0,439115	€ = 2,0
€ = 2,5	0,354729	0,903897	0,948043	0,960914	0,390375	0,897040	0,625430	0,84772	0,648783	0,873187	0,445365	0,782292	0,511138	0,866235	€ = 2,5

ואכן, עקומות לורנץ המתארות את התפלגות ההכנסה לאחר התמיכות בשנים 1969 ועד 1975 נחתכות ביניהן. לפיכך נעשה שימוש במדד אטקינסון המוצג בלוח 8, עבור ארבע רמות שונות של הפרמטר ϵ . בשורה האחרונה בלוח מקבל ϵ את הערך הגבוה יותר של 2.5, היינו ניתן משקל גבוה יותר לעשירונים הנמוכים של התפלגות ההכנסה. במקרה זה ניתן לראות כי בעקבות התמיכות חל שיפור ניכר באי-השוויון בהתפלגות ההכנסה במעבר על פני השנים בתקופה הנדונה (מלבד שנת מלחמת יום הכיפורים, 1974, המהווה חריג). ב-1969 השתנה מדד אטקינסון מ-0.866 ל-0.511, היינו ירידה של 41%. ב-1975 השתנה המדד מ-0.904 ל-0.355, היינו ירידה של 61%. ככל שנבחר ϵ נמוך יותר, השיפור במדד יהיה קטן יותר. עובדה זו מצביעה על כך שחלק ניכר מהשיפור שחל באי-השוויון הכולל בהתפלגות ההכנסה בעקבות התמיכות, נובע מכך שתמיכות אלה ניתנו ברובן לשכבות מעוטות ההכנסה.

נספח א': הגדרת האוכלוסייה הנחקרת

האוכלוסייה אליה מתייחסים הנתונים המובאים כעבודה זו הינה אוכלוסיית סקרי הכנסות שכירים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אוכלוסייה זו מקיפה את כל משפחות השכירים היהודיים בישובים בני 2000 תושבים ויותר. יחידת החקירה הינה משק הבית, שבו נשאל כל בן משפחה מגיל 14 שנה ומעלה על עבודתו והכנסותיו במשך השנה האחרונה. משפחה שכירה מוגדרת כמשפחה במשפחה בה ראש המשפחה הינו שכיר או חבר קואופרטיב.

סקר הכנסות שכירים נערך מדי שנה במסגרת המדגם של סקר כוח אדם השוטף. אוכלוסיית המדגם בסקר ההכנסות מחולקת לארבעה חלקים, כשכל רבע שנה נחקר רבע מן המדגם על השנה הקודמת לתאריך הפקידה. יוצא, אפוא, כי הנתונים בכל סקר וסקר מתייחסים בממוצע לראשית השנה.¹ מספר המקרים במדגם עליו מבוססים הנתונים מ-1969 ועד 1975 הינו: 2249, 2787, 2782, 2461, 1786, 4210 ו-4304, בהתאמה.

מעצם היותם סקרים סטטיסטיים, נתונים סקרי ההכנסות למנבלות של טעויות דגימה, טעויות חשובה וזכרון של הנחקרים, שגיאות ברישום וסימול וכדומה. בשל כך נוצר דיווח חסר של הכנסות בסקרים. נראה כי רמת הדיווח החסר בסקרי ההכנסות עולה על זו שבסקר הוצאות המשפחה. בהשוואת רמת ההכנסות המתקבלת מסקר הכנסות 1969 לסקר הוצאות המשפחה, שנערך באותה שנה,² נמצא כי ההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית בסקר ההכנסות גמוכה בכ-15% מההכנסה המקבילה בסקר הוצאות המשפחה. סביר להניח כי נתוני סקר הוצאות המשפחה, המאפשרים בקרה ובדיקה דרך המימד של תצרוכת המשפחה, מהימנים יותר. בכדי להתגבר על ההבדלים ברמת הדיווח בין שני סוגי הסקרים ולהעמיד את הנתונים על בסיס השוואתי ומדויק יותר, הוחלט להגדיל את ההכנסות השונות בסקרי הכנסות השכירים בהכרח שנמצא לעיל, וזאת לאורך כל השנים הנדונות.

בכדי לקבל תמונה מלאה על התפתחות העוני דרושים נתונים על האוכלוסייה כולה ולא רק על אוכלוסיית השכירים.³ יחד עם זאת, אוכלוסיית השכירים מהווה כ-60% מאוכלוסיית ישראל, וב-1969 כללה מעל למחצית מהאוכלוסייה שהיתה אז מתחת לקו העוני. אין ספק שקבוצה זו של העובדים העניים מייצגת את המגמה בהתפתחות העוני של האוכלוסייה כולה, בתקופה בה דנה עבודה זו.

-
- (1) מלבד הסקר שנערך בשנת 1973, בו לא נחקר הרבע האחרון עקב המלחמה.
 - (2) קיים הבדל של מספר חדשים בין שני הסקרים לגבי תקופת הסקר אליה מתייחסים בממוצע הנתונים. בהשוואה זו נלקח בחשבון הבדל זה.
 - (3) נתונים כאלה יופיעו בקרוב במחקר הנערך באגף למחקר ותכנון כמוסד לביטוח לאומי, המסתמך על סקר הוצאות המשפחה 1975/76.

רשימה ביבליוגרפית

- אברהם דורון ורפאל רוטר: "עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם", ירושלים, אוקטובר 1976.
- אחדות לאה: "מערכת התמיכות בישראל - נובמבר 1976", המוסד לביטוח לאומי, ינואר 1977.
- דו"ח ועדת ראש-הממשלה לילדים ובני-נוער במצוקה, ירושלים תשל"ג, ר. רוטר ונ. שמאי:
"דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, פברואר 1971.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הכנסות של משפחות שכירים 1972-1974. סדרת פרסומים
מיוחדים מס' 510, ירושלים תשל"ו.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. סקר הוצאות המשפחה 1968/69, חלק א'. סדרת פרסומים
מיוחדת מס' 330, ירושלים תשל"ל.
- המוסד לביטוח לאומי, האגף למחקר ותכנון, רבעון סטטיסטי.
- חביב יעקב: "העוני בישראל לאור התפתחות המערכת להבטחת ההכנסה". המוסד לביטוח לאומי,
האגף למחקר ותכנון. מחקר מס' 10, אפריל 1976.
- . "חלוקת ההכנסות מחדש באמצעות הביטוח הלאומי". בטחון סוציאלי 9-10 תשל"ו.
- חביב יעקב ותמיר (טוויל) יוסי: "רמת החיים וגודל המשפחה", רבעון לכלכלה 82, אלול
תשל"ד.
- רוטר ר.: "הרפורמה בקצבאות הילדים בישראל", בטחון סוציאלי 4-5 תשל"ג.
- רוטר ר. ושמאי נ.: "הרפורמה במס ותשלומי העברה בישראל - יולי 1975" בטחון סוציאלי
12-13, מרץ 1977.

- Aitchison and Brown. "Lognormal Distribution". Cambridge University Press. 1957.
- Atkinson A.B. "On the Measurement of Inequality". Journal of Economic Theory, 2 (1970).
- Fucks R. Victor: "Redefining Poverty and Redistributing Income", The Public Interest.
Summer 1967.
- Habib Jack. "The Determination of Equivalence Scale with Respect to Family Size: A
Theoretical Reappraisal. Jerusalem" Falk Institute, 1973.
- . "The Role of Child Allowances in a Tax-Transfer Structure" Jerusalem, Falk Institute,
October, 1972.
- . "Horizontal Equality with Respect to Family Size. Jerusalem. Falk Institute, 1973.
- . "The Reform of Taxes and Transfers 1969-1973. Jerusalem, Falk Institute, 1974.

Okner Benjamin A. "Transfer Payments: Their Distribution and Role in Reducing Poverty and Alternatives for Transferring Income to the Poor: The Family Assistance Plan and Universal Income Supplements. Washington D.C. Brookings Institution, 1973.

Orshansky Mollie: Redefining the Poor – A Five-Year Review. Social Security Bulletin. April 1966.

----. "Who's Who among the Poor, Another Look at the Poverty Profile." Social Security Bulletin, January 1965.

