



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאות בישראל

מאת:
מירי סבג-אנדבלד
לאה אחדות¹

ירושלים, שבט התשס"ד, פברואר 2004

¹ תודתנו נתונה לפרופ' שלמה יצחקי על הערותיו המועילות לטיטת מחקר זה.

תמצית

הסוגיה של מדידת עוני שבה ועולה מעת לעת לדיון ציבורי. המחקר מציע מדידת עוני ניסיונית מצד ההוצאות. הגישה מושתתת על עקרונות שגובשו על ידי וועדת מומחים בארה"ב בשנות ה-90, תוך התאמתה למשק הישראלי. השיטה היא יחסית יותר באופיה ומבוססת על סל מוצרים ושירותים בסיסי ל"משפחה מייצגת", בתוספת מכפיל לסל נלווה של מוצרים ושירותים. הממצאים, המתבססים על נתוני סקר הוצאות משק הבית לשנים 1999-2001 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מורים כי שיטה זו מניבה תחולות עוני (19%-20%) הגבוהות במקצת מתחולת העוני המתקבלת בשיטה היחסית הנהוגה במוסד לביטוח לאומי (18.2%). ואולם, הבדלים גדולים יותר נצפו בממדי העוני בקבוצות אוכלוסייה ספציפיות. אחת מהמסקנות העיקריות שעלו מהמחקר היא, שגישה זו, בדומה לגישות חדשות יותר שהוצעו במדינות אחרות, כרוכה בהחלטות שרירותיות וערכיות רבות. ממדי העוני והרכב האוכלוסייה הענייה רגישים להחלטות המתייחסות למרכיבים השונים של הגישה. לבסוף, גישות שונות למדידת עוני יכולות לחיות זו בצד זו, ולאזן דווקא להוציא את זו. למחקר חשיבות בהצגת תופעת העוני מזווית נוספת ובהרחבת יריעת המידע העומד לרשות החוקרים וקובעי המדיניות, והוא מוצע כבסיס לדיון.

תוכן העניינים

עמוד

1	מבוא
3	הגישות החדשניות למדידת עוני בארצות הברית ובקנדה
7	שלבי החישוב במודד העוני המוצעת על ידי הוועדה האמריקנית
10	התאמת מרכיבי הגישה שהומלצה על ידי הוועדה האמריקנית – לישראל
10	הסל הבסיסי
13	המקדם להכפלת החציון
15	ה"מכפיל" למוצרים ושירותים נוספים
17	סולם השקילות
18	ההכנסה המשווית להוצאת הסף
19	ממצאים עיקריים
25	סיכום ומסקנות
26	ביבליוגרפיה
28	נספח : רשימת חברי וועדת המומחים האמריקנית

א. מבוא

מראשית שנות ה-70 מוגדר העוני בישראל על פי גישה יחסית, המקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות החברתית בעולם המערבי. על-פי הגישה, עוני הוא תופעה של מצוקה **יחסית**, שיש להעריכה בזיקה לרמת החיים המאפיינת את החברה: משפחה נחשבת ענייה כאשר תנאי חייה ירודים במידה ניכרת מתנאי החיים האופייניים לחברה כולה, ולא כאשר אין ביכולתה לרכוש סל מוצרים בסיסי כלשהו הדרוש לקיומה. הגישה היחסית אף מכירה בכך, שמצוקה אינה מתבטאת בהכנסה נמוכה בלבד, אלא היא עשויה להתבטא גם ברמת הרכוש, בתנאי הדיור, בחינוך ובשירותים הציבוריים הזמינים למי שנתונים במצוקה. ביסודה של כל שיטה יחסית עומדת קביעתו של "קו עוני" כאחוז כלשהו מן "ההכנסה המייצגת" את רמת החיים של החברה. ברוח זו הוגדר קו העוני לנפש תקנית בישראל כרמה השווה ל-50% מן הכנסה הפנויה החציונית לנפש תקנית. משפחה בישראל משויכת לאוכלוסייה העניה, כאשר הכנסתה הפנויה, המחולקת למספר הנפשות התקניות שבה, נמוכה מקו העוני לנפש תקנית. את קו העוני למשפחה אפשר לחשב באופן דומה - על ידי הכפלת קו העוני לנפש תקנית במספר הנפשות התקניות במשפחה.

בארצות הברית נמדד העוני זה כארבעה עשורים על פי הגישה האבסולוטית. לאחרונה פותחה בארצות הברית גישה יחסית למחצה למדידת עוני. על פי הגישה נקבעת "הוצאת סף" על סל מוצרים בסיסי (ומהיבט זה הגישה היא אבסולוטית), אך ערך סל זה מחושב **כאחוז מההוצאה החציונית** לצריכת מוצרים בסיסיים. שיטה זו הומלצה כמחליפה את מדד העוני הרשמי הקיים בארצות הברית והיבטיה השונים הם כיום מושא למחקר נרחב (ר' למשל Johnson, Shipp & Garner, 1997; Short & Garner & Johnson, 1999 ועוד). השיטה פותחה על ידי ועדת מומחים מהאקדמיה בארה"ב ובבריטניה¹ (להלן: הוועדה), בעקבות יוזמה של הוועדה הכלכלית של הקונגרס, במטרה לסקור לעומק את מדידת העוני הרשמית בארה"ב ולהציע מדידה חלופית. עקרונותיה של השיטה ניבנו לאחר שנים של מחקר תיאורטי ואמפירי מעמיקים ומקיפים. הוועדה המליצה לבסס את סל המוצרים על הרגלי הצריכה בפועל, כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות של משקי בית. גם בקנדה עוסקים בשנים האחרונות בבניית מדד עוני המבוסס על עקרונות דומים, אם כי שם משלבים גם חוות דעת של מומחים ספציפיים לצורך קביעת סל הצריכה, מעבר לנהגי התצרוכת כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות.

למרות החלוקה המסורתית בספרות בין הגישה היחסית לגישה האבסולוטית, בפועל אין אפוא גישה אבסולוטית "טהורה" למדידת עוני. ישנו רצף אשר כל גישה ממוקמת עליו. כל גישה יחסית למדידת עוני לוקה בבעיה שספי ההכנסה (או ההוצאה) נגזרים מההכנסה בפועל (או מההוצאה לצריכה בפועל). שינויים המשפיעים על ההכנסה או ההוצאה של משק הבית ישפיעו על גובה הוצאת הסף או הכנסת הסף המתקבלים לפי השיטה הנבחרת. כך, למשל, ירידה ברמת התמיכות הממשלתיות, המשפיעה על צריכתה של המשפחה, עשויה להקטין את הוצאת הסף אם היא משפיעה על חציון ההוצאה לצריכת המוצרים הבסיסיים, ואילו תקופה של צמיחה כלכלית המגדילה את ההכנסות וההוצאות, עשויה להגדיל את הוצאת הסף. לכך יש מספר תשובות. התבססותה של השיטה על המציאות הקיימת הוא גם יתרונה: הוצאת הסף

¹ דיוני הוועדה והמלצותיה סוכמו בספר "Measuring Poverty: A New Approach (1995)" שנערך על ידי F.Citro & T. Michael בהוצאת National Academy Press, ושינגטון; רשימת חברי הוועדה מובאת בנספח לעבודה זו.

ראוי שתהיה תוצר של תרבות. לדוגמה, בחברה שבה הפרטים חיים באוהלים ההוצאה לדיור תהיה בהכרח נמוכה יותר מחברה שבה הפרטים משתכנים בדירות. חשוב שהוצאת הסף תשקף את הערכים של החברה הנדונה. גישה אבסולוטית "טהורה" אשר קובעת את הצרכים של משפחה בהתאם להמלצות מומחים בלבד, מערבת אף היא את ערכיו ועמדותיו של המומחה הקובע את ההוצאה או ההכנסה המינימלית הדרושה לקיום, ולכן אף היא אינה חפה מערכיו האישיים והתרבותיים. אלא שבמקום שערכים אלה ייקבעו בידי האוכלוסייה כולה, בהתאם למקורות הכנסותיה וטעמיה, הם נקבעים בידי אותם מומחים מעטים. למעשה אין מדינה מערבית שאימצה גישה אבסולוטית "טהורה": אפילו בארצות הברית, המדינה המערבית שאימצה באופן רשמי את השיטה האבסולוטית למדידת עוני, קיים מרכיב יחסי בשיטה (הכופל להכפלת ההוצאה על מזון נלקח מתוך נתוני הצריכה של האוכלוסייה כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות; ראו על כך גם בפרק הבא). יצוין שיש הסוברים שמדידת עוני על בסיס סל מוצרים בסיסי האופייני לצריכה של האוכלוסייה הענייה, היא מדידה "אבסולוטית", ומדידת עוני על בסיס סל הצריכה הכולל היא "יחסית".

העניין בדרכי המדידה של עוני מתעורר מדי שנה בשנה בעיקר לאחר פרסום הדו"ח השנתי של המוסד לביטוח לאומי והוא מתמצה בדרך כלל בהסתייגויות מעצם השימוש בגישה היחסית לעומת הגישה האבסולוטית, ומאופן החישוב. הביקורת מתייחסת לאספקטים שונים של שיטת המדידה, לדוגמה - סולם השקילות המשמש להתאמת ההכנסה לטיפוסי משפחה שונים, הגדרת ההכנסה הכספית בלבד ללא התייחסות להטבות בעין שבאות לידי ביטוי בתצרוכת ועוד. לאחרונה שבה ועלתה לדיון ציבורי סוגיית המדידה של עוני בישראל. העניין המחודש הונע בעקבות התפנית שחלה במדיניות החברתית-כלכלית של הממשלה בשנים 2002-2003. במסגרת זו הופחתה באופן ניכר הגמלה להבטחת הכנסה וקצבות הילדים. בעקבות הקיצוץ בגמלה להבטחת הכנסה עתרה לבג"ץ עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי. בעתירה נטען כי הקיצוץ בהבטחת הכנסה (שנקבע בחוק ההסדרים של 2002), פוגע בזכות למחיה בכבוד ועל כן יש לבטלו. בעקבות זאת הורה בג"ץ לעותרים להגיש חוות דעת מוסמכת בדבר המינימום הדרוש ל"קיום אנושי בכבוד". עקב כך נעשו כמה ניסיונות להגדיר בצורות חדשות את העוני ואת ה"הוצאה המינימלית לקיום".

מטרת המחקר הנוכחי היא להציע מדידת עוני ניסיונית מצד ההוצאות, אשר תהא מושתתת על עקרונות השיטה שהמליצה וגיבשה ועדת המומחים האמריקנית תוך התאמתה לחברה ולמשק בישראל. **המחקר מוצע כבסיס לדיון לבניית מדד נוסף. אין בכוונתנו להמיר את הגישה היחסית הקיימת, אלא להרחיב את יריעת המידע העומד לרשות החוקרים וקובעי המדיניות ואת טווח ההסתכלות על העוני בישראל.**

בפרק הבא תובא סקירה ספרותית הנוגעת לפיתוח מדד עוני המבוסס על צד ההוצאות בארצות הברית ובקנדה בשנים האחרונות. בפרק השלישי יפורטו מרכיבי החישוב של שיטת המדידה שפיתחה ועדת המומחים האמריקנית ואחריו ייסקרו השיקולים ושיטות המחקר שהופעלו לצורך בניית הפרמטרים הקבועים של שיטה זו בישראל. ממצאים על ממדי העוני על פי הגישה שנקטה בעבודה זו יוצגו בפרק החמישי, ובפרק האחרון יובאו הערות לסיכום.

ב. הגישות החדשניות למדידת עוני בארצות הברית ובקנדה

גישה יחסית למדידת עוני יכולה להתבסס על ההכנסות או על ההוצאות. היתרון העיקרי של שיטה המתבססת על הכנסה הוא פשטותה וזמינותם של הנתונים, ולכן מדינות רבות בחרו בשיטה זו ולפיכך היא גם משמשת לצורכי השוואות בינלאומיות. הנחת היסוד של הגישה הטוענת לעדיפותו של קביעת קו עוני על בסיס הוצאות המשפחה, היא שרווחתם של משפחות ופרטים נקבעת למעשה על ידי יכולתן לצרוך מוצרים ושירותים, ושרמת הצריכה – המשקפת את ההכנסה הפרמנטית – היא בדרך כלל יציבה יותר מרמת ההכנסה. הכנסה עשויה להתאפס בשל פיטוריו של ראש משק הבית שהוא המפרנס היחיד, ואילו ההוצאה במקרה כזה עשויה להישמר יציבה למדי, לפחות בטווח הקצר: משק בית כזה יעשה שימוש בחסכוניות ובהלוואות על מנת שלא לשנות את הרגליו באופן קיצוני.

מדד העוני הרשמי בארה"ב זה יותר מארבעה עשורים הוא אבסולוטי באופיו ומבוסס על תפריט מזון מינימלי למשפחה מעוטת הכנסה שבה שני מבוגרים ושני ילדים. כמקור הנתונים שימש סקר הוצאה משפחתית למזון שנערך בשנת 1955 על ידי משרד החקלאות האמריקאי. דפוסי הצריכה שהשתקפו בסקר שימשו בסיס לפיתוח תפריט מאוזן למשפחה של 4 נפשות. קו העוני למשפחה כזו נקבע ברמה של פי 3 מעלות תפריט זה כדי להביא בחשבון מוצרים בסיסיים אחרים שאינם מתחום המזון. ערך הכופל הועמד על 3 כיוון שמשפחה ממוצעת הוציאה כשליש מהכנסתה הפנויה על צריכת מזון בסקר ההוצאות שנערך בשנת 1955. זה כארבעה עשורים מעודכנים קווי העוני על סמך קידום ההוצאה על פי מדד המחירים לצרכן, כך שמאז שנקבע הקו לא עודכנה רמתו בהתאם לשינויים בדפוסי הצריכה. ההכנסה המשווית לקו העוני היא ההכנסה הכספית לפני מיסים ישירים.

הבעיות של שיטת המדידה מתועדות היטב בספרות ומתייחסות למספר אספקטים: הרכב המזון שנקבע לפני ארבעה עשורים השתנה ואין לכך ביטוי בשיטת המדידה הקיימת; הפרמטר שנקבע לגבי מוצרים חיוניים אחרים (מכפיל 3) אינו מייצג עוד – על פי הסקרים החדשים חלק המזון מתוך ההוצאה מגיע לשביעית בערך; הערכים של משאבי המשפחה שאינם כספיים (כמו בולי מזון ודיור מסובסד) מעולם לא נכללו בהגדרת ההכנסה; השוואת ההכנסה לפני מיסים (ההכנסה ברוטו) אל ההוצאה היא בעייתית כיוון ששינויים במערכת המס עשויים להשפיע על שיעור העוני ועוד.

בקנדה מתבסס אומדן העוני העיקרי (שאינו רשמי) על חישוב "ספי הכנסה נמוכה" – ה-LICOs (Low Income Cut-offs) המשלב נתוני הוצאה והכנסה של משקי הבית. לצורך קביעת ערך הרמות של ה-LICOs מחשבים תחילה את ההוצאה הממוצעת של משקי הבית (מתוך נתוני סקר הוצאות המשפחה) על שלושה מרכיבי הוצאה: מזון, הלבשה והנעלה ודיור. הוצאה זו מבוטאת כאחוז מההכנסה ברוטו למשק הבית. לשיעור שהתקבל מוסיפים 20 נקודות האחוז. משפחה נחשבת לבעלת הכנסה נמוכה אם היא מוציאה שיעור גבוה יותר מהכנסתה על מרכיבי הוצאה אלה מאשר השיעור שנקבע (לפי סקר הוצאות המשפחה 1992 שיעור זה עמד על 54.7%). רמות הכנסה מחושבות באופן נפרד לפי גודל משפחה ולפי קבוצת גודל של יישובים. ה-LICOs מעודכנים מידי שנה על פי הממוצע השנתי של מדד המחירים לצרכן.

אחת למספר שנים מעדכנים אף את תקופת הבסיס של האומדן על פי נתוני סקר הוצאות המשפחה. בארץ יושמה וריאציה מסוימת של גישה זו בידי קפלן ואלפנדרי (2003). על פי גישתם, משפחה נחשבת לעניה אם היא מוציאה שעור גבוה מ-65% מהכנסתה הפנויה (הכוללת הכנסה בעין מזקיפת ערך שירותי דירה בבעלות הדיירים) לתצרוכת על מוצרי מזון ודיור (כולל אחזקת הדירה). סל המזון התבסס על תפריט המספק "ביטחון תזונתי" שהמליצו עליו מומחי תזונה במשרד הבריאות בישראל. קווי העוני וממדי העוני שהתקבלו בגישה זו היו גבוהים מאלה שפירסם המוסד לביטוח לאומי על פי הגישה היחסית הנהוגה על ידו.

בנוסף לאומדן ה-LICOs מחושב בקנדה גם "אומדן הכנסה נמוכה" (Low Income Measure) באופן דומה לקו העוני המחושב בישראל. האומדן שווה למחצית מההכנסה החציונית ברוטו (לפני מיסים ישירים).

ועדת המומחים שהוקמה בשנות ה-90 בארה"ב המליצה להחליף את אומדן העוני הרשמי כדי לשקף טוב יותר את רמת החיים של משפחה אמריקנית ואת השינויים על פני זמן. כמה עקרונות הנחו את הוועדה: שיטת המדידה המשופרת תתייחס להוצאת סף שתהיה עקבית עם ההגדרה של משאבי המשפחה; השיטה וההגדרה של משאבי המשפחה צריכים להיות מקובלים, מובנים וניתנים ליישום.

לשם בניית השיטה האלטרנטיבית למדידת עוני, דרושה הגדרה של סל מוצרים בסיסי למשפחה המייצגת. קביעתו של הסל, שאל ההוצאה לרכישתו תשווה ההכנסה הפנויה, תיעשה על סמך דפוסי הצריכה של האוכלוסייה כפי שהם משתקפים בסקרי הוצאות. סולם שקילות ישמש כדי להתאים את ההוצאה גם לטיפוסי משק בית אחרים מהמשפחה המייצגת. בניגוד למדד העוני הרשמי בארה"ב, סל זה יתעדכן מעת לעת על סמך דפוסי הצריכה החדשים של האוכלוסייה ולא רק על פי שינויי המחירים מתקופה לתקופה.

אחת ההמלצות של הוועדה הנוגעים לפרוצדורת החישוב של אומדן כזה היא כי ההוצאה תחושב ל"משפחה מייצגת" שבה שני מבוגרים ושני ילדים, והיא תתבסס על חלק כלשהו מחציון ההוצאה על מזון, הלבשה והנעלה ודיור (כולל אחזקת הדירה) ועל מכפיל קטן נוסף המאפשר קניית מוצרים בסיסיים אחרים כגון נסיעה בתחבורה (שלא למטרות עבודה), השכלה ומוצרים אישיים. המלצה נוספת היא כי משאבי המשפחה שיושוו להוצאה זו יוגדרו כסיכום ההכנסות מכל המקורות יחד, לרבות ערך המוצרים "בעין" (כמו בולי מזון) שהם זמינים לצורך רכישת סחורות ושירותים הכלולים בסל, ובניכוי הוצאות שאינן מאפשרות רכישת המוצרים והשירותים שבסל. תיאור מפורט יותר של שלבי חישוב שיטה זו מופיע בפרק הבא.

הוועדה המליצה כי באופן שוטף יחושב ויעודכן רק חציון ההוצאה. המכפיל לחציון והמכפיל למוצרים נוספים יישארו קבועים (אך ייבחנו ויעודכנו במידת הצורך אחת לעשור, למשל). האומדן יעודכן אחת לשנה על בסיס שלושת סקרי ההוצאות האחרונים, כדי לחשב מחדש את קווי העוני. שיטת הממוצע התלת-שנתית אומצה כדי להגדיל את המדגם ולהקטין את מידת התנודתיות של קווי העוני. הוועדה מציעה את הגישה החדשה כמחליפה את קו העוני הרשמי וממליצה לבדוק מחדש, במחזוריות של כל 10 שנים, את כל

הפרמטרים הקבועים של האומדן, כמו האחוז שנקבע להכפלת החציון, המקדם למוצרים נוספים, הגדרת ההכנסה המשווית וסולם השקילות.

גם בקנדה פותח בשנים האחרונות אומדן אלטרנטיבי של עוני (Hetfiels, 2001), המכונה גם "אומדן סל צריכה" (Market Basket Measure). הסל מחושב עבור משפחה מייצגת של שני מבוגרים ושני ילדים ומותאם על ידי סולם שקילות ליתר האוכלוסייה. כדי לקבוע מהי ההוצאה לרכישת סל המצרכים משתמשים בסקרי הוצאות המשפחה, אך מתקנים את ההוצאות על פי חוות דעת של מומחים. סעיפי הצריכה הכלולים בסל הצריכה הם המזון, הלבשה והנעלה, הדיור והתחבורה הציבורית. על פי ההמלצות לאומדן החדש, ההוצאה על מזון תילקח מתוך סקר הוצאות המשפחה של קנדה (1996) למשפחה המייצגת ותתוקן כך שהרכב המזון יתאים להמלצות מומחים לתזונה; ההוצאה על הלבשה והנעלה תילקח מ"מדריך תקציב" שנבנה בשנת 1997 לאחר שהמחירים יעודכנו על פי מדדי המחירים לצרכן של הלבשה והנעלה המתאימים למחוזות שונים בקנדה; מרכיב הדיור ייבנה תוך שילוב של נתונים מסקר כוח אדם, מפקד האוכלוסין וסקר הוצאות המשפחה והוא ישקף את העלות הממוצעת של שכר הדירה לדירה בת שניים ושלושה חדרים למשפחה המייצגת ביישובים השונים על פי גודלם ומיקומם. הבחירה בממוצע בין שניים ושלושה חדרים נעשתה כיוון שמחצית מהמשפחות המייצגות גרות בדירת שני חדרים ומחציתן בדירת שלושה חדרים. מרכיב התחבורה יתבסס על כרטיסי נסיעה חודשיים במקומות שבהם ישנה תחבורה ציבורית (ובנוסף הוצאה קטנה למוניות), או החזקת מכונית בת 5 שנים באזורים שבהם לא קיימת תחבורה ציבורית.

בדומה למומלץ על ידי הוועדה בארה"ב, לסעיפי הוצאה אלה יש להוסיף מקדם הכפלה לצריכת מוצרים חיוניים אחרים, כגון מוצרים אישיים ושירותי חינוך. הוצאה נלווית זו תבוטא במקדם המייצג את חלק ההוצאה ביחס לסיכום מרכיבי מזון, הלבשה והנעלה ותחבורה של המשפחה המייצגת מהעשירון השני. הבחירה בעשירון השני נעשתה משום ששיעור בעלי ההכנסה הנמוכה של המשפחה המייצגת – על פי הנתונים שפורסמו בקנדה – לא הגיע מאז 1980 ליותר מ-15% – אמצע העשירון השני.

ההוצאה על סל המוצרים הבסיסי שהוגדר בארצות הברית ובקנדה אינה מתקבלת אפוא בדרך דומה. בארצות הברית מושם הדגש על קביעת ערך ההוצאה מתוך דפוסי הצריכה של האוכלוסייה עצמה, בעוד שבקנדה מושם דגש על דפוסי התצרוכת הנהוגים באוכלוסייה בשילוב עם דעתם של מומחי תזונה. בשתי המדינות המכפיל המוצע למוצרים נוספים מתבסס על דפוסי התצרוכת של מעוטי ההכנסה ולא על כלל האוכלוסייה. צוין שאלמנט זה, יחד עם הקביעה אילו קבוצות תצרוכת ייכנסו לסל (מזון, הלבשה והנעלה ודיור), מחלישים את האלמנטים היחסיים של הגישה המוצעת.

קו דמיון נוסף של השיטות המוצעות בקנדה ובארצות הברית נוגע לסוגיה איזו הכנסה תשווה להוצאה על רכישתו של הסל, במטרה לזהות את המשפחה הענייה. בשני המקרים מדובר על ההכנסה **הפנויה**, זו המאפשרת באופן מעשי לרכוש את הסל, ובשני המקרים הוצאות על ביטוח בריאות והוצאות לצורך יציאה לעבודה (כגון מעונות יום ומטפלות), מופחתות מההכנסה. גם הוצאות בעבור ילדים ממשקי בית אחרים (כגון: דמי מזונות) מופחתות מההכנסה. לעומת זאת הכנסה בעין נלקחת בחשבון. בארצות הברית הכנסה

כזו רלוונטית בעיקר לבולי מזון שווי-כסף המחולקים למשפחות נזקקות, אם כי ההכנסות בעין כוללות הטבות נוספות כמו סיוע בדיור וארוחת צהריים לתלמידים בבתי הספר. הגדרה זו של ההכנסה מוסכמת באופן עקרוני על שתי המדינות שנסקרו לעיל, אם כי בפועל נעשו פשרות מסוימות הנובעות מזמינות הנתונים.

ג. שלבי החישוב במדד העוני המוצע על ידי הוועדה האמריקנית

כאמור, ועדת המומחים האמריקנית המליצה לכלול בסל הבסיסי של המשפחה המייצגת (שני מבוגרים ושני ילדים) שלושה סעיפי הוצאה: מזון (כולל ירקות ופרות), הלבשה והנעלה ודיור (כולל אחזקת הדירה). בעוד שחישוב ההוצאה לרכיבי המזון וההלבשה וההנעלה היה מוסכם על חברי הוועדה וכן על חוקרים רבים שהתייחסו להמלצותיה, הרי חישוב ההוצאה לדיור כפי שנעשה בפועל על ידי הוועדה זכה לביקורת. הוועדה המליצה באופן עקרוני על שימוש בערך הנקי של שכר הדירה הזקוף לדירות בבעלות (Net Imputed Rent), דהיינו אמידת צריכת הדיור בדרך שהיא בת השוואה לשוכרים ולבעלי בתים על ידי זקיפת ערך שכר הדירה למי שדירה בבעלותם לצד ההוצאה ולצד ההכנסה. הוועדה ציינה כי לצורכי מדידת עוני, בעלי בתים שאינם משלמים כל הלוואה או משכנתא על הדירה, יכולים להפנות את משאבים נוספים לצריכת מוצרים ושירותים אחרים, ולפיכך להכנסת המשפחה יש להוסיף את שכר הדירה הזקוף הנקי. ואולם, מפאת היעדר נתונים זמינים על הערך הזקוף של שכר הדירה לדירה בבעלות, השתמשה הוועדה בגישת "התשלומים". על פי גישה זו נלקחות ההוצאות השוטפות על דירות בבעלות, דהיינו תשלומי המשכנתא וההלוואות על דיור. הוועדה המליצה על מתן קדימות ראשונה למחקרים בנושא זה בעתיד. ואכן, מאז כתיבת הדו"ח נכתבו מספר מחקרים בנושא. Betson (1995) הציע שכדי להתייחס לבעלי דירות כמו אל שוכרי דירות, יש לשקף בהוצאת הסף את שכר הדירה הזקוף של הדירה בבעלות ובהכנסה לשקף את מרכיב ההכנסה הנקיה בעין מהדירה בבעלות. זאת, על פי הנוסחה הבאה:

$$NIR = \text{maximum} (IR - T, 0)$$

IR מייצג את שכר הדירה הזקוף לדירה בבעלות ו-T מייצג את התשלומים השוטפים על משכנתאות והלוואות ואת התשלומים האחרים על הדירה (מיסי רכוש, ביטוח וכד').

הערך NIR מבטא למעשה את ההכנסה מדירה בבעלות, המתוספת לצד ההכנסות של המשפחה. משפחות המתגוררות בדירה בבעלותן ואין להן תשלומים שוטפים על הדירה, הערך הנקי של שכר הדירה הזקוף שלהן יהיה שווה להוצאה על הדירה (דהיינו לשכר הדירה הזקוף עצמו). במקרה כזה ההוצאה על דיור תהיה זהה למרכיב ההכנסה מדיור. משפחות אשר התשלומים השוטפים שלהן (משכנתאות, הלוואות, מיסים) על הדירה גבוהים משכר הדירה הזקוף של דירתם, ההוצאה על מרכיב הדירה שלהם תהיה T והכנסתם מהדירה שבבעלותם תהיה אפס. על פי גישה זו, ההוצאה על דיור הכלולה בסל הבסיסי לא תפחת אפוא משכר הדירה הזקוף, והיא תעלה עליה רק במקרה שהתשלומים השוטפים על הדירה גבוהים משכר הדירה הזקוף. הטבלה הבאה מדגימה את ערכי שכר הדירה הנקי וההוצאה לדיור לשלוש טיפוסים משפחות המתגוררות בדירה בבעלותן.

הוצאה והכנסה מדירה בבעלות הדיירים לפי גישת שכר דירה זקוף נטו – הדגמה

משפחה ג'	משפחה ב'	משפחה א'	
2,500	2,500	2,500	שכר דירה זקוף
3,000	0	2,000	הלוואות ומשכנתאות
0	0	200	מסי רכוש וכו'
3,000	2,500	2,500	ההוצאה לדיור
0	2,500	300	שכר הדירה הנקי (מתוסף להכנסה)

כן הובאו בחשבון בקבוצת הדיור כל ההוצאות שבימינו הן הכרחיות לאחזקת דירה: חשמל, מים, טלפון, תיקונים ושיפוצים קלים (אין מדובר בתוספת בנייה, למשל), וכן מס רכוש (Property Tax) שהוא המס המקביל לארנונה בישראל.

בשלב השני לאחר קביעת הסל הבסיסי הומלץ לקבוע את **מקדם ההכפלה של החציון**, המשקף שיעור כלשהו מחציון ההוצאה על הסל הבסיסי של המשפחה המייצגת. השאלה היא מהו שיעור זה, או מה ערך המקדם. לצורך חישוב המקדם המכפיל את החציון, חולקה קבוצת המשפחה המייצגת ל-20 קבוצות המדורגות על פי גודל ההוצאה שלהן על הסל הבסיסי, באופן שאת האחוזון ה-5, למשל, מייצגות המשפחות אשר מדורגות בין האחוזון ה-2.5 לאחוזון ה-7.5. החציון מחושב על פי ההוצאה הממוצעת של האחוזון ה-50 (דהיינו ההוצאה הממוצעת של המשפחות הנמצאות בתחום האחוזון ה-47.5 עד ה-52.5). הוועדה האמריקנית השתמשה בשיטה זו לחישוב ההוצאות כדי להשיג תוצאה המבוססת על מדגם גדול יותר מהתוצאות המתקבלות על סמך ערכי האחוזונים, והגיעה למסקנה כי ערכו של המקדם צריך לנבוע מההוצאה על הסל הבסיסי באחוזון ה-30 וה-35 ביחס להוצאה המקבילה באחוזון ה-50 (שהיא החציון). טווח הערכים של המקדם שהמליצה עליו הוועדה הוא בין 0.78 ל-0.83. הוועדה הדגישה כי מקדם הכפלה זה הוא "סביר" בעיניה, אך אין הוא "מדעני" ויכול היה להיות מחושב אחרת.

השלב השלישי עוסק בחישוב ה"**מכפיל למוצרים נוספים**". המטרה היא לבנות מעין "סל נילוה" לסל הבסיסי, הכולל מוצרים ושירותים חיוניים נוספים, שאינם כלולים בסל הבסיסי. לאחר קביעת שיעור תוספת ההוצאה, שיעור זה יהיה קבוע מעדכון עדכון. בדוח הוועדה מובאות דוגמאות של הגדרות שמכסות מוצרים ושירותים מגוונים מתוך הרשימה הבאה: מוצרים אישיים, טבק, השכלה וקריאה, הוצאות על תחבורה שלא לצורכי עבודה כולל רכב פרטי, הבראה ונופש ושונות. הוועדה המליצה להעמיד את אחוז ההוצאה על נסיעות שלא לצורכי עבודה, אשר יכללו במכפיל, על מחצית ההוצאה לנסיעות. זאת מאחר שלא ניתן להשיג בדרך פחות שרירותית את חלק ההוצאה המופנה לנסיעות שלא לצורך עבודה, מתוך בסיס הנתונים שהיה בידי הוועדה. ערכי הכופל המומלצים על ידי הוועדה נעים בין 0.15 ל-0.25. יצוין כי בכל מקרה, ההוצאה על שירותי בריאות לא נכללה בסל הנלוה, אלא טופלה בצד ההכנסה, כפי שיובהר בהמשך.

השלב הבא מגדיר את **סולם השקילות** ששימש את הוועדה לצורך קביעת קווי העוני לכל הרכב משפחה. לאמיתו של דבר מוצעים על ידי הוועדה מספר סולמות חלופיים, כולם מהסוג המתואר להלן:

$$(A+PK)^f$$

A מייצג מספר המבוגרים ו-K מייצג את מספר הילדים. P מייצג את המשקל המיוחס לילד ביחס למבוגר ו-f הוא גורם כלכלי המגלם את ההנחה של הוצאה שולית פוחתת לכל נפש נוספת במשק הבית. הוועדה קבעה שערכו של P יהיה 0.7 וערכו של f ינוע בין 0.65 ל-0.75.

לסיום פרק זה, במטרה לזהות מי היא משפחה ענייה, יש לקבוע את **ההכנסה** הרלוונטית שתשווה להוצאת הסף. בדוח הוועדה מומלץ להגדיר את משאבי המשפחה, או את ההכנסה הפנויה לצורך רכישתו של הסל שנקבע, על פי השלבים האלה:

- (1) אמידת ההכנסה ברוטו מכל המקורות (הפרטיים והציבוריים).
- (2) הוספת ההכנסה בעין, כלומר ההכנסה שאינה בכסף אך קרובה לכסף (Near-cash Benefit).
- (3) הפחתת ההוצאה על שירותי בריאות, כולל פרמיה לביטוח בריאות.
- (4) הפחתת מסי הכנסה וביטוח לאומי.
- (5) הפחתת הוצאות לטיפול בילדים במשפחות עובדות.
- (6) הפחתת הוצאות נסיעה לצורכי עבודה וכן הוצאות אחרות המתחייבות מעבודה.
- (7) הפחתת סכומים המועברים לילדים ממשקי בית אחרים (כגון דמי מזונות).

הגדרת ההכנסה המשווית להוצאה הבסיסית נעשתה תוך התחשבות באילוצים הקיימים בבסיסי הנתונים הקיימים. יש לציין כי במסגרת המלצותיה של הוועדה לשיפור המדידה העתידית, נכללה גם ההמלצה לשפר את תשתית הנתונים במטרה לכמת טוב יותר את שווי ההטבות בעין. זאת לאחר שהתברר שהמידע הקיים בסקר במתכונתו הנוכחית אינו מספק.

בנוגע לשלב 3 יצוין כי הרציונל העומד מאחורי הפחתת הוצאות בריאות מההכנסה ולא להוספתן לצד ההוצאות נעוץ בשתי סיבות:

- (1) השונות הגבוהה של ההוצאה על בריאות בארה"ב מצריכה טיפול פרטני יותר (באופן שכל משק בית יטופל בנפרד לגבי הוצאה זו);
- (2) לדעת ועדת המומחים מדובר בהוצאה שאין להימנע ממנה, כלומר הוצאה שלא ניתן להחליפה בהוצאה על מרכיב אחר. יודגש שבארה"ב לא מונהג חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

לגבי הוצאות תחבורה לצורכי עבודה (שלב 6), חלק ההוצאה על נסיעות שאינו מופנה לצורכי עבודה במשפחות עובדות הועמד כאמור קודם לכן על מחצית ההוצאה והתוסף לצד ההוצאה דרך המכפיל למוצרים נוספים. המחצית הנותרת – נסיעות לצורכי עבודה – הופחתה מצד ההכנסה.

ד. התאמת מרכיבי הגישה שהומלצה על ידי הוועדה האמריקנית – לישראל

בפרק זה על חמשת חלקיו, ייסקרו ההתלבטויות וההחלטות שהתקבלו לצורך בניית מרכיבי החישוב השונים של שיטת המדידה שפותחה על ידי וועדת המומחים האמריקנית.

האומדנים לישראל מתבססים על סקר הוצאות משקי בית, הנערך על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לצורך בנייתם מוזגו קובצי הנתונים של סקרי ההוצאות של שלוש שנים: 1999, 2000 ו-2001 – והובאו למחירי שנת 2001 (ממוצע שנתי). השימוש בשלושה סקרי הוצאות משפחה נעשה במטרה להרחיב את המדגם ולמתן את רמת התנודתיות של ההוצאה וההכנסה. קבוצת המשפחה המייצגת מהווה כ-10% מכלל המשפחות² (9% בארה"ב) ומספר הנפשות הרב ביותר מתגורר במשפחות מטיפוס זה (יותר מ-20% מכלל הנפשות בישראל). לפיכך הבחירה במשפחה מייצגת של 4 נפשות (שני מבוגרים ושני ילדים) הרווחת במדדי העוני הנערכים בעולם, היא הגיונית אף בישראל.

הסל הבסיסי

בהתאם להמלצות וועדת המומחים, קו העוני יושתת על הסל הבסיסי של ה"משפחה המייצגת", והוא יכלול את המרכיבים הבאים:

- מזון וירקות ופרות, למעט המרכיב "ארוחות מחוץ לבית";
- הלבשה והנעלה (ההוצאה על הסעיף כולו);
- דיור, לרבות אחזקת הדירה.

בלוח מס' 1 מוצגת התפלגות ההוצאה לתצרוכת לפי סעיפי הצריכה העיקריים לכלל המשפחות ולמשפחה המייצגת. הנתונים מורים כי ההבדלים בין המשפחה המייצגת לכלל האוכלוסייה מבחינת דפוסי הצריכה, כפי שהם משתקפים במשקלי הקבוצות הראשיות, אינם גדולים מידי, ואולם ברור שחלוקת ההוצאה לפי סעיפי צריכה משניים יותר תניב הבדלים גדולים יותר בין שתי הקבוצות.

² מטעמי נוחות נשתמש במונח "משפחה" כנרדף למונח "משק בית", אף על פי שהגדרתם של שני המונחים שונה במקצת: משק בית מוגדר כקבוצת אנשים הגרים יחד בדירה באופן קבוע רוב הזמן ומנהלים תקציב הוצאות משותף למזון (גם אם אינם קרובי משפחה).

לוח מס' 1: סך ההוצאה לתצרוכת לפי סעיפי צריכה ראשיים,

כלל האוכלוסייה והמשפחה המייצגת

המשפחה המייצגת			כלל האוכלוסייה			סעיף צריכה ראשי
חציון	משקל	ממוצע	חציון	משקל	ממוצע	
1,395	13%	1,510	1,166	14%	1,358	מזון
296	3%	334	284	3%	343	ירקות ופרות
2,209	21%	2,351	2,146	23%	2,218	דיור
860	10%	1,189	703	9%	929	אחזקת הדירה
299	4%	416	178	3%	310	הלבשה והנעלה
153	5%	593	101	5%	485	ריהוט וציוד לבית
234	4%	432	221	5%	459	בריאות
1,488	16%	1,878	723	14%	1,330	חינוך, תרבות ובידור
1,777	20%	2,246	1,348	20%	1,928	תחבורה ותקשורת
320	4%	501	246	5%	467	שונות
	100%	11,449		100%	9,827	סך הכל

מקור: סקרי הוצאות משק הבית 1999-2000-2001, במחירי 2001.

מרכיב הדיור המוצג בלוח מס' 1 לעיל כולל הוצאה זקופה לצריכת שירותי דיור בבעלות למשפחות הגרות בדירה שבבעלותן, ושכר דירה לאלו השוכרות דירה בשוק החופשי או בדירור הציבורי. בעבודה זו תטופל ההוצאה על דיור, על מרכיביה השונים, באופן הבא:

דירות בבעלות הדיירים: ייושמו שתי גישות. האחת היא זו שיושמה בדוח הוועדה, ולפיה ההוצאה למי שמתגורר בדירה בבעלותו תחושב על פי גישת התשלומים השוטפים על הדירה, דהיינו על משכנתאות והלוואות שנלקחו לצורך רכישתה (יש לצפות כי ברוב המקרים המדווחים בסקר הלוואות כאלה אכן שימשו לרכישת דירה, אף שייתכן שבחלק קטן מהמקרים הלוואות כאלה נלקחו גם למטרות אחרות). הגישה האחרת שתיושם בעבודה זו תהיה מושתתת על הצעתו של בנסון (1995), כפי שפורטה בפרק הקודם. בנתוני סקר הוצאות משק הבית בישראל קיים ערך של שכר דירה אקוויוולנטי לכל דירה בבעלות³. ערך זה יהווה את הבסיס לחישוב "שכר הדירה הזקוף נטו" (Net Imputed Rent). על פי גישה זו, תתווסף ההכנסה בעין משירותי הדירה בבעלות הדיירים אל צד ההוצאה וגם אל צד ההכנסה, בדרך החישוב שפורטה בפרק הקודם.

שכר דירה בשוק החופשי: תילקח ההוצאה כפי שדווחה בסקרי הוצאות משק הבית.

³ לכל אחת מהדירות שבבעלות הדיירים מוצמד שכר הדירה האקוויוולנטי על פי מאפייני הדירה. שכר הדירה לקוח ממקורות שונים, כגון נתוני סקר הוצאות המשפחה עצמו, מדגם הדירות המשמשות לחישוב המדד וכו'. בארה"ב שכר הדירה האקוויוולנטי מתקבל על ידי תשאול הנחקרים לגבי שכר הדירה שהם חושבים שהיה משולם בעבור דירתם.

שכר דירה בדיור ציבורי ואומדן ההטבה הגלומה בו: מערכות הסיוע לדיור בישראל מבוססות על סיוע כספי להשכרת דירה בשוק החופשי ועל השכרת דירות בתשלום מסובסד על ידי חברות משכנות ציבוריות (עמידר, עמיגור וכד'). התשלום על דירה מושכרת מחברה ציבורית הוא במקרים רבים נמוך מאוד. לפי נתוני שנת 2001, למשל, מבין המשפחות שאינן מתגוררות בדירות שבבעלותן (המהוות כ-29% מהאוכלוסייה), כ-20% שוכרים את דירתן מגורם ציבורי כלשהו. דהיינו כ-5 אחוזים ממשקי הבית שוכרים את דירתם מחברות משכנות ציבוריות (לעומת 2% בלבד של המשפחה המייצגת). שכר הדירה הממוצע של קבוצת אוכלוסייה זו (כולל דירות המושכרות מחברות ציבוריות בדמי מפתח) מגיע לכ-360 ₪ בחודש, פחות מחמישית משכר הדירה המשולם בשנת 2001 בדירות המושכרות מגורם פרטי. עובדה זו משפיעה בכיוון הגדלת השונות של ההוצאה, דבר שאינו רצוי.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מתייחסת לערך ההטבה המגולם בשכר הדירה המשולם במסגרת הדיור הציבורי. במאמרו של אחדות וגורדון (2004) נעשה לראשונה ניסיון לאמוד את ההטבה הגלומה בדיור הציבורי על ידי אומדן ערך ההנחה והסבסוד הניתנים לגרים בדירות המושכרות בדיור הציבורי. אפשרות דומה לטיפול בבעיה במסגרת עבודה זו היא לזקוף להוצאה על שכירת הדירה את מלוא שכר הדירה שאמור היה להיות משולם עבורה בשוק החופשי על פי מאפייני הדירה, ולקזז מצד ההכנסות את ההטבה הגלומה בעבור משפחה ששוכרת את דירתה מגורם ציבורי. לשם עריכת אומדן זה התקבלו נתונים מהחברות המשכנות הציבוריות, על ערך שכר הדירה המלא של דירות מסוגים שונים שהן משכירות. לכל משפחה אשר דיווחה כי היא משכירה את דירתה מגורם ציבורי, חושב לצורך קביעת ההוצאה שכר הדירה החופשי המתאים לאותה דירה מבחינת מיקומה (המחוז הגיאוגרפי שלה) ומספר החדרים בה⁴. בצד ההכנסה התוסף מרכיב ההטבה על ידי שכר הדירה החופשי המיוחס לדירה בניכוי דמי השכירות המשולמים על ידי המשפחה בפועל.

אתזקת הדירה: בהתאם להמלצות הוועדה, ההוצאות ההכרחיות הנלוות לאחזקת הדירה, כגון חשמל, מים וטלפון, ייכללו אף הן במסגרת ההוצאה על דיור, לרבות ההוצאה על ארנונה, שלגביה נרחיב להלן. מדובר בהוצאה (או מס עירוני) אשר מוענקים בו פטורים והנחות לחלקים נרחבים יחסית באוכלוסייה, דבר שמעלה את שונות ההוצאה עליו. אילו היו נתונים נגישים על ערכי ההטבה הניתנים למשפחות השונות, היינו מבטאים הטבה זו בצד ההוצאה ובצד ההכנסה. עם זאת אין להפריז בחשיבותה של הטבה זו, אשר ניתנת לעיתים קרובות לאו דווקא על בסיס כלכלי (לדוגמה: לקשישים באשר הם). התפלגות ההוצאה על ארנונה לפי עשירוני הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית לשנת 2001 (ראו להלן) מראה כי הפער בש"ח בין העשירון הנמוך ביותר לעשירון הגבוה ביותר מגיע ל-160 ₪ בלבד. בהתחשב בכך שמשפחות בעשירונים נמוכים מתגוררות באזורים זולים בהרבה, אשר מס הארנונה המשולם בהם הוא ממילא נמוך יותר, הרי מדובר בהטבה שאינה עולה על עשרות אחדות של שקלים.

⁴ מובן שניתן לשפר אומדן זה, למשל באמצעות התחשבות בגורמי איכות נוספים לדירה. אולם במסגרת עבודה זו נתונים כאלה לא היו נגישים.

ההוצאה הממוצעת על ארנונה לפי עשירוני הכנסה כספית נטו לנפש סטנדרטית, 2001.

עשירון	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ממוצע על בש"ח	175	173	182	210	219	227	249	268	286	338

לסיכום, הוצאת הסף ושיעורי העוני הנגזרים ממנה ומהגדרת ההכנסה המתאימה לה, יחושבו בשתי חלופות, אשר יניבו מקדמים ומכפילים שונים המותאמות לכל אחת מהחלופות:

חלופה א': מרכיב הדיור בסל הבסיסי יתקבל כסיכום ההוצאה על תשלומים שוטפים לדירות בבעלות, ההוצאה על שכר דירה בשוק החופשי, ההוצאה המתוקנת לשכר דירה בדיור הציבורי וההוצאה על אחזקת הדירה.

חלופה ב': מרכיב הדיור יחושב לגבי דירות בבעלות לפי שכר הדירה הזקוף (וה"ערך הנקי של שכר הדירה הזקוף" יתוסף להכנסה) ויתר מרכיבי הדיור יחושבו בדומה לחלופה א'.

המקדם להכפלת החציון

בלוח מס' 2 מובאים תוצאות החישובים שמהם ייגזר המקדם להכפלת החציון. אוכלוסיית המשפחה המייצגת חולקה ל-20 קבוצות (עשרימונים) על פי רמת הוצאותיה על הסל הבסיסי, בדומה לדרך שבה נקטה ועדת המומחים ושתוארה בפרק הקודם. בכל אחד מהעשרימונים חושבה ההוצאה הממוצעת וכן חושב חלקה של ההוצאה מתוך חציון ההוצאה על הסל הבסיסי. ערך החציון של הסל הבסיסי (הכולל מזון, הלבשה והנעלה, דיור ואחזקת הדירה) בכלל האוכלוסייה הוא הערך הממוצע של האחוזון ה-50 (המייצג את האוכלוסייה הנמצאת בין האחוזון ה-47.5 לאחוזון ה-52.5). כפי שמראה לוח מס' 2, כאשר מחושבת ההוצאה על דיור על פי ההוצאה השופטת בלבד, היא מגיעה ל-4,200 ₪. החלופה השנייה המחשבת את ההוצאה לדירות בבעלות לפי שכר הדירה הזקוף מניבה תוצאה גבוהה יותר, של 5,281 ₪ אין זה מפתיע, בהתחשב בכך שהגישה שיושמה לדיור בבעלות בחלופה השיה מייחסת הוצאה לדיור גם למשפחות שאין להן הוצאה שוטפת על הלוואות ומשכנתאות.

כאמור, ועדת המומחים קבעה את ערך המקדם על פי האחוזון ה-30 וה-35. באין הערכה מבוססת יותר, נאמץ אף אנו קביעה זו. מקדם זה, מתברר, דומה מאוד בערכיו לזה שהתקבל בדוח הוועדה לפי חלופה א' והוא נע בטווח שבין 78% ל-83% מהחציון. לעומת זאת המקדם להכפלת החציון אשר מניבה חלופה ב' נע בטווח שבין 84% ל-88% מהחציון. ניתן אפוא לקבוע שהמקדם להכפלת החציון בחלופה א' יעמוד על 80% ואילו על פי חלופה ב' הוא יעמוד על 85% מחציון ההוצאה על הסל הבסיסי.

לוח מס' 2: ההוצאה על הסל הבסיסי והמכפיל למשפחה המייצגת, במחירי 2001

חלופה ב'		חלופה א'		
דיור בבעלות בגישת שכ"ד זקוף נטו		דיור בבעלות בגישת התשלומים		
אחוז מהחציון	הוצאה	אחוז מהחציון	הוצאה	עשירימון (אחוזון)
56.8	3,001	41.9	1,761	1 (5)
64.2	3,392	51.3	2,155	2 (10)
70.9	3,745	59.6	2,503	3 (15)
76.1	4,020	66.1	2,778	4 (20)
79.8	4,212	72.5	3,046	5 (25)
83.9	4,430	78.0	3,275	6 (30)
87.5	4,623	82.9	3,482	7 (35)
91.9	4,852	88.7	3,724	8 (40)
96.1	5,074	94.1	3,950	9 (45)
100.0	5,281	100.0	4,200	10 (50) - חציון
103.8	5,484	106.7	4,481	11 (55)
107.6	5,683	112.5	4,727	12 (60)
112.2	5,925	119.4	5,014	13 (65)
118.2	6,240	126.5	5,312	14 (70)
125.6	6,632	134.2	5,637	15 (75)
133.0	7,021	144.1	6,052	16 (80)
142.1	7,506	158.8	6,668	17 (85)
155.9	8,235	179.1	7,521	18 (90)
182.4	9,631	214.0	8,988	19 (95)
293.7	15,510	351.7	14,770	20 (100)

הוצאותיה של משפחה על הסל הבסיסי במוצע באחוזון ה-30-35 שעל בסיס תצרוכתה נקבע המקדם להכפלת החציון, מסתכמות ב-4,037 ש"ח ומתפלגות בין מרכיבי הסל הבסיסי כפי שמוצג להלן.

לוח מס' 3: התפלגות מרכיבי ההוצאה על הסל הבסיסי במשפחות באחוזון ה-30-35, 2001

חלופה ב'		חלופה א'		
משקל	הוצאה	משקל	הוצאה	
100%	4,527	100%	3,363	סל בסיסי
29%	1,306	42%	1,421	מזה: מזון
64%	2,898	48%	1,613	דיור ואחזקה
7%	323	10%	330	הלבשה והנעלה

לוח מס' 3 מראה את ההבדלים הגדולים בין משקלי הסעיפים על פי החלופה שנבחרה: בעוד שבחלופה ב', המייחסת הוצאה על ערך הצריכה של דירות בבעלות גם אם אין הוצאה שוטפת, סעיפי הדיור ואחזקת הדירה מהווים יחד כ-2/3 מהסל הבסיסי, הרי בחלופה א', המתייחסת לתשלומים השוטפים על הדירה, סעיפים אלה מהווים פחות ממחצית ומתקרבים למשקלו של סעיף המזון.

ה"מכפיל" למוצרים ושירותים נוספים

בישראל, שבה מונהג חוק ביטוח בריאות ממלכתי, רוב ההוצאה על בריאות אכן נגרעת כאמור מצד ההכנסות דרך המרכיב של ביטוח בריאות בחישוב ההכנסה הפנויה (ראה בפרק הקודם בחלק המתייחס להכנסה המשווית להוצאת הסף). על אף ששונות ההוצאה על בריאות פרטית (ההוצאה שמעבר לזו שבמסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי) היא גבוהה יחסית, נכלול הוצאה זו תחת המכפיל למוצרים חיוניים נוספים, וזאת משום שהיא קטנה יחסית ומשום שנראה לנו שבבניית "הוצאת סף" למשפחה בישראל לא ניתן להתעלם ממרכיב ההוצאה על שירותי בריאות חיוניים שאינם מכוסים באמצעות החוק.

בהוצאה זו נכללים המרכיבים האלה:

1. ריפוי שיניים;
2. תשלומים עבור בדיקות מעבדה;
3. תשלומים לרופא בקופת חולים;
4. הוצאות בריאות אחרות כמו: תרופות, משקפיים ומכשירי שיקום וחומרי רפואה (צמר גפן, תחבושות וכד').

ההטבות המהוות הכנסה בעין בנוגע לסעיף הבריאות מתרכזות, לפחות בשנת 2001, בתרופות (לקשישים ולחולים כרוניים) ובתשלום על ביקורים אצל רופא מומחה (לקשישים ולמקבלי הבטחת הכנסה). הטבה זו לא באה לידי ביטוי בעבודה זו. למרות זאת, נראה כי האומדן יהיה מוטא כלפי מטה מבחינת חלק ההוצאה הפרטית על בריאות, שכן ההוצאה הבסיסית על מרכיב זה נקבעה על פי צריכתה של המשפחה המייצגת שאינה כוללת קשישים. הטיה זו אינה מתוקנת גם במסגרת סולם השקילות שכן אין בו הבחנה בין גיל המבוגרים אלא מתן משקל זהה לכל מבוגר, קשיש או אחר.

בנוגע לסעיף התחבורה הנכלל במכפיל: נלקחו ההוצאות על תחבורה ציבורית ו"רכב פרטי ואחזקתו". השיטה למדידת עוני שאנו משתמשים בה בעבודה זו דורשת קיזוז החלק המוצא על תחבורה, שלא לצורכי עבודה. במקביל, יש להפחית מן ההכנסה את חלק ההוצאה המופנה לצורכי נסיעה לעבודה וממנה. בבסיסי הנתונים שבהם השתמשנו לעבודה זו אין דרך סבירה לכמת את חלק ההוצאה על תחבורה המופנה לנסיעה לעבודה וממנה. ההכנסה המדווחת כוללת אמנם החזר הוצאות נסיעה לעבודה, אך לא ניתן לאמוד את חלקו מתוך סך השכר. לפיכך, במשפחות שיש בהן לפחות אדם עובד אחד, נלקחה מחצית ההוצאה על סעיפים אלה והמחצית השנייה יוחסה להוצאות תחבורה בדרך לעבודה וממנה ולכן הופחתה מצד ההכנסה. במשפחות שאינן עובדות נלקחה ההוצאה על תחבורה בשלמותה לצורך חישוב המכפיל למוצרים נוספים.

לקביעת ערך המכפיל נבנו שתי קבוצות מוצרים ושירותים שונות במקצת זו מזו. להלן פירוט המוצרים והשירותים שנכללו בכל אחת מהקבוצות:

מכפיל 1: * תחבורה שלא לצורכי עבודה (מחצית מההוצאה על תחבורה במשפחות עובדות, וההוצאה כולה במשפחות שאינן עובדות);

* בריאות שלא במסגרת ביטוח בריאות (ריפוי שיניים, בדיקות מעבדה, תשלומים עבור ביקור רופא בקופ"ח, קניית תרופות, משקפיים ועדשות מגע וחומר רפואה אחרים);

* חינוך (תשלומים לגן חובה ולבית ספר, ספרי לימוד ומכשירי כתיבה);

* מוצרים ושירותים אישיים.

מכפיל 2: כמו 1, ללא חינוך.

ה"מכפיל למוצרים נוספים" המומלץ על ידי הוועדה מורכב מתחבורה ומוצרים אישיים בלבד. בדוח הוועדה מוזכרות חלופות שונות לחישוב המכפיל. לוח מס' 4 שלהלן מציג את ערכי המכפילים ל"מוצרים חיוניים אחרים" על פי שתי הקבוצות לעיל, לכל אחת משתי חלופות המדידה, ב-10 העשרימונים הראשונים. כפי שניתן לראות מהלוח, ערכו הממוצע של המכפיל על פי הקבוצה הרחבה יותר, הכוללת חינוך, גבוה יותר בכ-5 נקודות האחוז בכל אחת מהקבוצות לעומת המכפיל השני. הוועדה אמנם התבססה על מכפיל הדומה לזה המוגדר "מכפיל 2" בעבודתה הניסיונית, אך בישראל שבה חל חוק חינוך חובה, אנו מוצאים כי יהיה זה לא סביר להתעלם ממרכיב ההוצאה על חינוך, ולו ההוצאה הבסיסית ביותר. לפיכך ניטה להתייחס יותר לערכו של "מכפיל 1" בכל חלופה שעבורה חושבו המכפילים.

לוח מס' 4: ערכי המכפילים למוצרים חיוניים אחרים על פי שתי קבוצות מוצרים, ב-10 העשרימונים

התחתונים

חלופה ב'		חלופה א'		עשרימון (אחוזון)
מכפיל 2	מכפיל 1	מכפיל 2	מכפיל 1	
1.33	1.19	1.40	1.44	1 (5)
1.33	1.22	1.40	1.46	2 (10)
1.27	1.23	1.37	1.42	3 (15)
1.25	1.22	1.28	1.31	4 (20)
1.22	1.24	1.30	1.36	5 (25)
1.27	1.21	1.35	1.39	6 (30)
1.30	1.32	1.31	1.35	7 (35)
1.25	1.23	1.30	1.33	8 (40)
1.20	1.25	1.26	1.30	9 (45)
1.24	1.24	1.28	1.32	10 (50)

מהתבוננות בגודלי המכפילים ניתן להסיק כי ערך המכפיל עבור חלופה א' נע סביב 35% ועבור חלופה ב' 25%. המכפילים בחלופה א' גבוהים יותר מאלה של חלופה ב', כיוון שמרכיב הדיור, הקטן בהרבה לפי גישת התשלומים השוטפים, גורר אחריו ערך סל בסיסי נמוך יחסית, ולכן ה"מוצרים הנוספים" מהווים חלק גדול ממנו. לעומת זאת בחלופה ב' המייחסת הוצאה לדיור גם למשפחות שאין להם תשלומים

שוטפים אך יש דירה בבעלותן, ההוצאה על הסל הבסיסי גדלה ולכן חלקם של ה"מוצרים הנוספים" הוא קטן יותר ביחס אליה.

לסיכום, ערך המכפיל למוצרים נוספים יועמד על 1.35 בחלופה א' ועל 1.25 בחלופה ב'.

סולם השקילות

בישראל נהוג סולם שקילות המחשב את מספר ה"נפשות הסטנדרטיות" במשפחה על ידי טרנספורמציה של מספר הנפשות במשק הבית, המביאה בחשבון תוספת שולית פוחתת לכל נפש במשק הבית. הגישה אינה מבחינה בין מבוגרים לילדים במשק הבית, שלמשפחה בת שני מבוגרים ושני ילדים, יהיה אותו מספר נפשות סטנדרטיות שווה למשפחה שבה 4 מבוגרים. לצורך חישובנו נאמץ את סולם השקילות שהציעה ועדת המומחים. המשקל המיוחס לילד לעומת מבוגר (מסומן P בנוסחה שהובאה בפרק הקודם) יועמד על 0.7 והפקטור הכלכלי המגלם את הנחת ההוצאה השולית הפוחתת לכל נפש נוספת במשק הבית (המסומן ב-f באותה נוסחה) יועמד אף הוא על 0.7. בלוח מס' 5 להלן מובאים משקלי משקי בית מטיפוסים שונים ביחס למשפחה המייצגת שמשקלה 1.00 על פי סולם שקילות זה. בעמודה השמאלית מובאים משקלות משקי הבית השונים ביחס למשפחה בת ארבע נפשות על פי סולם השקילות הקיים בשימוש בישראל⁵.

לוח מס' 5: משקלי משקי בית מהרכבים שונים ביחס למשפחה המייצגת

סולם השקילות בשימוש בישראל	P=0.7, f=0.7	טיפוס משפחה
0.39	0.425	מבוגר אחד
0.63	0.616	+ ילד אחד
0.83	0.784	+ שני ילדים
1.00	0.937	+ שלושה ילדים
1.17	1.081	+ ארבעה ילדים
1.33	1.217	+ חמישה ילדים
0.63	0.69	שני מבוגרים
0.83	0.851	+ ילד אחד
1.00	1.000	+ שני ילדים
1.17	1.140	+ שלושה ילדים
1.33	1.273	+ ארבעה ילדים
1.48	1.400	+ חמישה ילדים

כפי שניתן לראות מההשוואה, ההבדלים בין שני סולמות השקילות אינם גדולים אם כי סולם השקילות בשימוש בישראל נותן אומדן יתר למשפחות עם ילדים ואומדן חסר למשפחות ללא ילדים מאחר שהוא אינו מבחין בין מבוגרים לילדים.

⁵ סולם שקילות זה משמש את הביטוח הלאומי ואת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בחישובים הנערכים לנפש סטנדרטית. הסולם מניח שקיים יתרון לגודל עם התרחבותה של המשפחה. יחידת הבסיס היא משק בית של שתי נפשות וככל שעולה מספר הנפשות המשקל השולי לנפש הנוספת הולך ופוחת. הסולם אינו מבחין בין מבוגרים לילדים במשק הבית.

ההכנסה המשווית להוצאת הסף

הגדרת ההכנסה המשווית להוצאה הבסיסית נעשתה תוך התחשבות באילוצים הקיימים בבסיסי הנתונים הקיימים בארץ. ההכנסה הכספית ברוטו מכל המקורות בניכוי מיסים ישירים ובניכוי הוצאה על ביטוח בריאות היא ההכנסה הפנויה, המשמשת לחישוב קו העוני בשיטה הנהוגה בישראל.

לצורך עבודה זו ובהתאם להמלצות הוועדה, הוצאות על תחבורה לצורכי עבודה ייגרעו אף הן מן ההכנסה. כמו כן למשקי בית עובדים יופחתו מההכנסה הפנויה ההוצאות על אחזקת ילדים במעונות, גנים ומטפלות משום שהוצאה זו, שהיא גבוהה יחסית, משתנה מאוד מטיפוס משק בית אחד למשנהו ולפיכך אי אפשר להתייחס למשפחה המייצגת ככזו מבחינת סעיף הוצאה זה (ההוצאה על גן חובה, לעומת זאת, נכללת ב"מוצרים חיוניים אחרים" דרך המכפיל). ההוצאה על דמי ביטוח בריאות מהווה את חלק הארי של ההוצאה לבריאות והיא אכן נגרעת מצד ההכנסה, כמומלץ על ידי וועדת המומחים. לעומת זאת את ההוצאה על בריאות פרטית, שלא במסגרת ביטוח בריאות, בחרנו מהשיקולים שפורטו לעיל להכליל תחת ה"מכפיל למוצרים חיוניים נוספים" ולכן חלק זה מההוצאה על בריאות לא יופחת מצד ההכנסה.

לגבי הכנסות מתמיכות בעין – בישראל הדבר רלוונטי בעיקר למשפחות השוכרות את דירותיהן מגורם ציבורי ואומדן להכנסה זו אשר יתוסף לצד ההכנסה (ראו לעיל בפרק על מרכיב הדיור). יצוין בהקשר זה כי למשפחות המקבלות סיוע כספי במימון שכר דירה בשוק החופשי, מתוספת הטבה זו לצד ההכנסה דרך מרכיב ה"תמיכות". לגבי מרכיב ההכנסה בעין מדירות בבעלות – זו תבוטא כחלק מסך ההכנסה המשווית להוצאה הסף על פי חלופה ב' בלבד.

ייתכן שיש עוד חלק זניח של הכנסות בעין, כמו למשל חלוקת מוצרי מזון בחגים על ידי הרשויות המקומיות, אך אין לנו דרך לדעת את גודלו. גם את ההוצאות המועברות למשקי בית אחרים בגין מזונות לילדים (שלב 7) לא מצאנו דרך לכמת באופן סביר מתוך בסיסי הנתונים הקיימים: קיימת אמנם הוצאה על "העברות למשקי בית אחרים" אשר כוללת בתוכה את ההוצאה על דמי מזונות לילדים. אולם הוצאה זו כוללת גם הוצאות גדולות אחרות כגון שכר לימוד לילדים בוגרים ותמיכה אחרת בילדים בוגרים או אף נשואים. שני גורמים אלה הפועלים בכיוונים מנוגדים על ההכנסה, מקזזים במידה כלשהי זה את זה. בראייה לעתיד יש לפעול להרחבת בסיסי הנתונים של הסקרים באופן שיהיה אפשר לחלץ מרכיבים אלה מתוכם.

ה. ממצאים עיקריים

הוצאת הסף למשפחה המייצגת, בשימוש בחלופה א' (שיטת התשלומים לדיור בבעלות) היא 4,536 ₪ לעומת 5,611 ₪ לפי חלופה ב' (שיטת שכר דירה זקוף נטו לדיור בבעלות). לוח מס' 6 מסכם את תחולת העוני בקרב משפחות ובקרב נפשות לפי שתי החלופות ששימשו בעבודה זו.

לוח מס' 6: תחולת העוני בקרב משפחות ובקרב נפשות לפי שתי החלופות, באחוזים

חלופת מדידה	תחולת עוני בקרב משפחות	תחולת עוני בקרב נפשות
א'	19.7	21.7
ב'	19.0	22.4

תחולת העוני הכללית בקרב משפחות על פי חלופה א', מניבה תוצאה הגבוהה בכ-1.5 נקודות האחוז מזו שמתקבלת על פי שיטת המדידה הקיימת המתפרסמת על ידי המוסד לביטוח לאומי (תחולת העוני למשפחות בשנת 2001 הגיעה ל-18.2% בשיטה הקיימת). לפי חלופה ב' פער זה מצטמצם לכדי 0.8 נקודות האחוז בלבד. גם בתחולת העוני בקרב נפשות תחולת העוני המתקבלת על פי שתי החלופות של עבודה זו גבוהות יותר בשנת 2001 לעומת שיטת המדידה של עוני הנהוגה בארץ. בלוח מס' 7 מוצגות הוצאות הסך ותחולת העוני על פי שתי הגישות להרכבי משפחה שונים.

לוח מס' 7: הוצאת הסף (בש"ח) ותחולת העוני (באחוזים) לטיפוסי משפחה שונים על פי שתי חלופות המדידה, 2001

טיפוס משפחה	חלופה א'	חלופה ב'
	הוצאת סף	תחולת העוני
מבוגר אחד	1,926	25
+ ילד אחד	2,792	22
+ שני ילדים	3,555	26
+ שלושה ילדים	4,252	47
+ ארבעה ילדים	4,903	64
שני מבוגרים	3,129	16
+ ילד אחד	3,860	14
+ שני ילדים	4,536	16
+ שלושה ילדים	5,171	23
+ ארבעה ילדים	5,774	34
+ חמישה ילדים	6,352	42
	הוצאת סף	תחולת העוני
	2,382	17
	3,454	21
	4,397	29
	5,260	51
	6,065	75
	3,870	15
	4,775	16
	5,611	19
	6,397	24
	7,143	36
	7,857	42

הסיבה לכך שבמשפחות בנות נפש אחת שיעורי העוני גבוהים יחסית בחלופה א' נעוצה בחישוב מרכיב הדיור: משפחות קשישים רבות הן בנות נפש אחת, וההוצאה השוטפת על דיור בשלב זה של החיים קטנה או מתאפסת בדרך כלל. משום כך במשפחות אלה, המהוות חלק גדול מקבוצת הקשישים, חישוב הערך

הזקוף של שכר הדירה הנקי הוסיף גודל משמעותי להכנסה שהשוותה להוצאת הסך ותרם להקטנת תחולת העוני בהן, כפי שנראה ביתר בהירות בהמשך.

משני הלוחות האחרונים ניתן לראות כי הוצאת הסך למשפחה המייצגת (שני מבוגרים ושני ילדים) המתקבלת על פי חלופה א' (שיטת תשלומים השוטפים לדיור בבעלות) נמוכה בהרבה מזו המתקבלת לפי חלופה ב' (שיטת ערך הצריכה לדיור בבעלות). הסיבה לכך היא שבמשפחות שהן מתחת לחציון ההוצאות ההוצאה השוטפת על הדירה בבעלות (כלומר: תשלומי ההלוואות שהמשפחה מחזירה מידי חודש) הן קטנות יחסית לשכר הדירה הזקוף של הדירה. הוצאה זו הולכת וגדלה עם העלייה ברמת ההכנסה והיא הופכת לגדולה יותר מההוצאה לפי גישת שכר הדירה הזקוף בשני עשירוני ההוצאה העליונים. היות וחלופה א' מחשבת את ההוצאה הבסיסית על סמך המשפחות שהוצאותיהן נמוכות מהחציון, ההוצאה לדיור קטנה יותר מזו המתקבלת לפי חלופה ב'. אולם כיוון שבחלופה ב' מתוסף מרכיב "שכר הדירה הזקוף נטו" אל ההכנסה, מתקבלת תחולת עוני דומה בשתי החלופות.

כפי שניתן לראות, לפי שתי החלופות, מצבה של משפחה עם הורה אחד וארבעה ילדים הגרוע ביותר מבין הרכבי המשפחות השונים. תחולת העוני על פי קבוצה זו נעה בין 64% ל-75% (אם כי משקלו של טיפוס משפחה זה מגיע לכ-2% בלבד מסך טיפוס המשפחות באוכלוסייה).

על פי סולם השקילות הקיים בארץ, המשפחה המייצגת מונה 3.2 משפחות תקניות. לו היינו מחשבים את קו העוני על פי שיטה זו תוך שימוש בסולם השקילות הקיים כיום, באופן שהרכבי משקי הבית האחרים משווים למשפחה המייצגת (על ידי היחס בין מספר הנפשות הסטנדרטיות שלהם לבין 3.2), היינו מגיעים לתחולת עוני כללית נמוכה יותר מזו המתקבלת לפי כל אחת מהגישות שבהן השתמשנו בעבודה זו. לצורך השוואת התוצאות בין סולמות שקילות שונים, חושבו שעורי העוני בקרב משפחות, המתקבלים בשתי החלופות לפי שני סולמות שקילות נוספים: (1) סולם השקילות של הביטוח הלאומי, המשמש בישראל, (2) סולם שקילות מקובל אחר, המחשב את מספר הנפשות הסטנדרטיות כשורש של מספר הנפשות בפועל. סולם זה משמש למשל את ארגון ה-LIS (Luxemburg Income Study) בהשוואות בינלאומיות שהוא עושה בחישוב ממדי העוני. שיעורי העוני המתקבלים לפי שני סולמות שקילות אלה לעומת השיטה שבה השתמשנו בעבודה זו מובאים בלוח 8.

לוח מס' 8: שיעורי העוני בקרב משפחות: חישוב לפי סולמות שקילות שונים, באחוזים

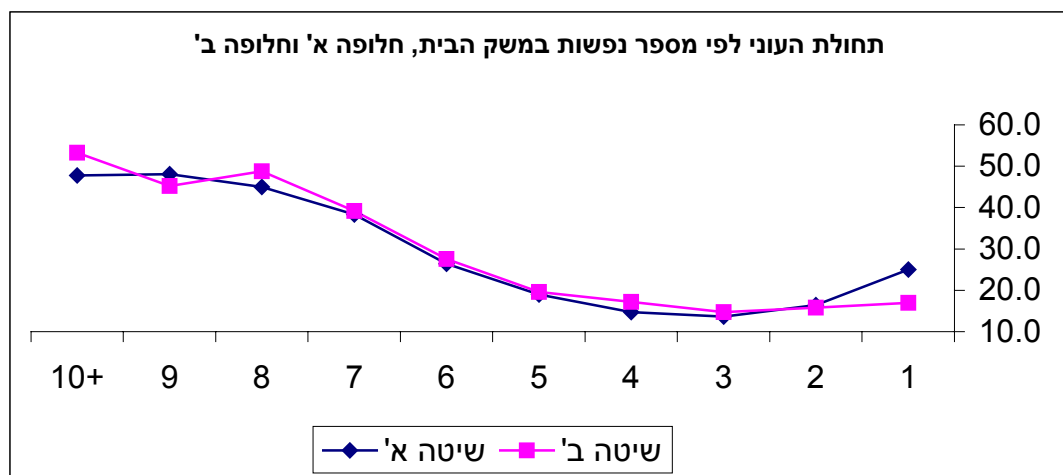
סולם השקילות	חלופה א'	חלופה ב'
מומלץ על ידי הוועדה		
(שימש למחקר זה)	19.7	19.0
סולם ביטוח לאומי	18.5	17.4
שורש מספר הנפשות	19.8	19.1

נתוני הטבלה מלמדים כי שיעורי העוני הנמוכים ביותר מושגים דווקא תוך שימוש בסולם השקילות הקיים בישראל. שני סולמות השקילות האחרים – הן זה ששימש לעבודה זו והן הסולם של שורש מספר הנפשות – מניבים תוצאות דומות יחסית וגבוהות יותר בכל אחת מהחלופות, לעומת סולם השקילות הקיים בישראל.

עם זאת חישוב שיעורי העוני להרכבי משפחה שונים לפי סולמות שקילות חלופיים מראה הבדלים בכיוונים מנוגדים: תחולת העוני בהתאם להרכבי משפחה שונים על פי הסולם שבו נעשה שימוש בארץ מניבה ערך נמוך יחסית לגבי משפחות קטנות וערך גבוה יחסית למשפחות מרובות ילדים, וזאת משום שהשיטה הקיימת לא מבחינה בין מבוגר לילד מבחינת התוספת השולית הנדרשת להוצאה. כיוון שמבוגרים הם רוב האוכלוסייה, שיעור העוני הכולל הוא נמוך יותר על פי הסולם בשימוש בארץ. ממצאים אלה סותרים טענות שהושמעו לא אחת, כאילו סולם השקילות המשמש בישראל נותן משקל יותר לכל נפש שולית. מתברר כי אף שמספר הנפשות הסטנדרטיות על פי סולמות אחרים עשוי להיות נמוך יותר מזה המתקבל בסולם השקילות הקיים, הרי המשקל שמקבלים הרכבי משפחות שונים לעומת המשפחה המייצגת הוא גבוה יותר בסולמות שקילות אחרים ונמוך יותר בסולם הישראלי. נושא זה ראוי לבדיקה מעמיקה ולבחינה מחודשת במסגרת מחקרים נוספים בעתיד.

תרשים מס' 1 מתאר את תחולת העוני לפי גודל משפחה. כפי שנראה, ההבדל הגדול ביותר בין שתי החלופות מתמקד במשפחות בעלות נפש אחת בלבד. כאמור, קשישים מהווים חלק חשוב בסוג משפחה כזה. באופן כללי, חוץ מנקודות הקצה, הקו המותווה לארוך גודלי המשפחה השונים דומה בשתי החלופות. העלייה התלולה ביותר בשיעורי העוני מתרחשת במעבר מ-6 נפשות ל-7 נפשות ובשני המקרים היא יורדת במקצת במשפחות גדולות במיוחד (בחלופה א' ההתמתנות היא במעבר מ-9 נפשות ל-10 ויותר ובחלופה ב' ההתמתנות היא במעבר מ-8 ל-9 נפשות), כנראה בשל מבנה קצבת הילדים כפי שהיה נכון לשלוש השנים שאליהן מתייחסים הנתונים.

תרשים מס' 1: תחולת העוני בקרב משפחות לפי גודל משפחה, חלופות א' ו-ב'



בלוח הבא, לוח מס' 9, מוצגת תחולת העוני למשפחות ולנפשות, בהתאם לסוגים שונים של משפחות לפי מאפיינים דמוגרפיים ותעסוקתיים של ראש משק הבית. בהשוואה בין שתי החלופות של עבודה זו והשיטה

הקיימת למדידת עוני (המתבססת על 50% מחציון ההכנסה הפנויה לנפש תקנית, לרבות סולם השקילות הקיים). הצגה דומה מובאת בלוח שלאחריו לגבי תחולת העוני של ילדים.

לוח מס' 9: תחולת העוני בקרב משפחות ובקרב נפשות על פי מאפיינים דמוגרפיים שונים, באחוזים

תחולת עוני בקרב נפשות			תחולת עוני בקרב משפחות			טיפוס משפחה
שיטה קיימת	חלופה ב'	חלופה א'	שיטה קיימת	חלופה ב'	חלופה א'	
20.3	22.4	21.7	18.2	19.0	19.7	סך הכל האוכלוסייה
19.4	17.0	20.9	21.8	15.8	22.5	ראש המשפחה קשיש
23.5	26.0	24.3	20.5	23.2	21.4	משפחות עם ילדים
16.3	19.9	18.3	15.9	19.3	17.7	3-1 ילדים
45.8	44.9	42.6	44.7	43.5	41.3	+4 ילדים
11.4	14.4	12.8	8.7	11.7	10.3	ראש המשפחה עובד
11.0	13.9	12.2	8.4	11.6	10.0	שכיר
13.9	16.7	16.0	9.9	12.3	12.0	עצמאי
43.1	45.4	44.5	38.9	41.3	41.2	לא עובד (בגיל העבודה)
26.0	29.6	26.8	18.0	22.3	19.9	משפחות עם מפרנס אחד
2.9	6.3	5.4	2.2	5.0	4.3	משפחות עם שני מפרנסים
16.6	27.2	19.0	18.7	30.4	20.7	עולים (משנת 1990)
50.5	52.6	52.7	49.1	48.7	51.9	לא יהודים
29.8	33.0	29.0	25.7	28.9	25.3	חד הוריות
17.9	23.1	18.2	19.8	23.3	19.4	מתגוררים בערי פיתוח

לוח מס' 10: תחולת העוני בקרב ילדים על פי מאפיינים דמוגרפיים שונים, באחוזים

שיטה קיימת	חלופה ב'	חלופה א'	טיפוס משפחה
27.7	29.3	27.5	משפחות עם ילדים
17.9	21.0	19.5	ילדים 3-1
46.6	45.3	43.0	ילדים +4
16.4	19.2	17.1	ראש המשפחה עובד
15.9	18.5	16.4	שכיר
19.6	23.1	21.0	עצמאי
55.6	54.3	53.5	לא עובד (בגיל העבודה)
33.9	36.0	32.7	משפחות עם מפרנס אחד
3.5	7.2	6.0	משפחות עם שני מפרנסים
19.8	28.2	21.3	עולים (משנת 1990)
57.4	57.2	56.8	לא יהודים
35.7	36.8	33.1	חד הוריות
19.2	25.4	19.2	מתגוררים בערי פיתוח

הנתונים בשני הלוחות האחרונים מורים כי תחולת העוני בקרב משפחות, נפשות וילדים גבוהה יותר על פי שתי הגישות ששימשו לעבודה זו ביחס לשיטה הקיימת, כמעט בכל סוגי המשפחות המוצגות בלוחות. יוצאים מכלל זה משפחות בנות 4 ילדים ויותר. הסיבה לכך היא סולם השקילות המשמש למדידת עוני בשיטה הקיימת, אשר בו ניתן משקל יתר למשפחות גדולות לעומת סולם השקילות שבו השתמשנו בעבודה

זו. בעוד שהמגמות לפי חלופה א' דומות בדרך כלל לאלה שלפי השיטה הקיימת, הרי הממצאים לפי חלופה ב' שונים באופן ניכר במספר סוגי משפחות. כך, למשל, בנוגע לעולים ובמידה פחותה יותר גם למשפחות חד הוריות ומשפחות המתגוררות בערי פיתוח: חלופה ב' מעמידה את שיעור העוני של משפחות עולים על ערך הגבוה בכ-10 נקודות האחוז לעומת חלופה א' ולעומת השיטה הקיימת. ההסבר לכך נעוץ בשיעור הנמוך יחסית של עולים בעלי דירות או של עולים אשר התשלומים השוטפים שלהם על דיור בבעלות נמוכים יותר משכר הדירה הזקוף של דירתם, ולפיכך הפיצוי בצד ההכנסה נמוך יותר מאשר התוספת לצד ההוצאה. תופעה הפוכה נצפית בקרב קשישים, ששיעור גבוה מהם מתגורר בדירה בבעלותם. שיעורי העוני בקרב משפחות בנות שני מפרנסים ובקרב משפחות עם 1-3 ילדים גבוהים יותר במדידה לפי שתי החלופות שנבחנו בעבודה זו לעומת הגישה הקיימת. נראה שההסבר לכך נעוץ בהפחתת מרכיב ההוצאה על טיפול בילדים ועל תחבורה לצורכי עבודה מן ההכנסה הפנויה.

לוח מס' 11 מציג את הערכים הממוצעים של הוצאת הסף לפי גודל משפחה. מספר הנפשות הממוצע המתוקנן המובא בטבלה נובע מהרכב המשפחה וליתר דיוק מהיחס שבין מספר הילדים למספר המבוגרים במשפחות השונות. כך, למשל, משפחות של 3 נפשות עשויות לכלול מבוגר ושני ילדים, שני מבוגרים וילד וכו'. הטור השני בלוח, מס' הנפשות המתוקנן, מחושב כממוצע משוקלל של מספר הנפשות המתוקנן המתקבל על פי כל אחד מטיפוסי המשפחה הנכללים במשפחה בת 3 נפשות.

לוח מס' 11 :

משפחות עניות: הוצאת סף, הכנסה לרכישת הסל ופער העוני לפי גודל משפחה, חלופות א' ו-ב'

חלופה ב'			חלופה א'			מס' נפשות ממוצע מתוקנן*	מס' נפשות במשפחה
יחס פער העוני	ההכנסה הפנויה לרכישת הסל	הוצאת הסף	יחס פער העוני	ההכנסה הפנויה לרכישת הסל	הוצאת סף		
31%	1,633	2,382	33%	1,292	1,926	1.0	1
24%	2,923	3,832	26%	2,289	3,099	1.6	2
24%	3,708	4,865	25%	2,947	3,945	2.0	3
23%	4,429	5,725	26%	3,406	4,626	2.4	4
25%	4,901	6,566	28%	3,815	5,307	2.8	5
23%	5,637	7,366	25%	4,464	5,954	3.1	6
20%	6,491	8,143	22%	5,128	6,586	3.4	7
24%	6,795	8,919	26%	5,317	7,213	3.7	8
22%	7,441	9,559	20%	6,197	7,718	4.0	9
22%	8,989	11,533	23%	7,077	9,209	4.8	10+

* לפי חלופה א'; ההבדלים בין החלופות בעניין זה הם זניחים.

אף שפער העוני האבסולוטי (המתקבל על ידי הוצאת הסף פחות ההכנסה הפנויה לרכישת הסל) הולך וגדל עם עליית מספר הנפשות במשפחה, כצפוי, הרי שכאחוז מהוצאת הסף ("יחס פער העוני") שיא הפער מתקבל דווקא במשפחה שבה נפש אחת (בשתי החלופות). במשפחות גדולות יותר, של 2-4 נפשות למשק הבית, פער העוני קטן בצורה משמעותית. הוא גדל מעט, בשתי החלופות, במשפחה של 5 נפשות ושוב קטן במשפחות הגדולות יותר.

1. סיכום ומסקנות

עבודה זו מציעה מדד ניסיוני לעוני המבוסס על הגישה היחסית, פחות או יותר, אך מצד ההוצאה של משקי הבית. נבדקו בה שתי חלופות של שיטת מדידה של עוני המתבססת על העיקרון של השוואת הכנסה פנויה לרכישת סל בסיסי של מוצרים ושירותים. ההבדל בין שתי החלופות נעוץ בהתייחסות להוצאה על דיור בבעלות. גישה זו מטפלת בנושא העוני בישראל מנקודת ראות שונה מזו שהיתה נהוגה עד כה. הקו המנחה בבניית קווי העוני היה זה שהומלץ על ידי ועדת מומחים שהתכנסה בשנות ה-90 בארצות הברית, אם כי נעשו התאמות ושינויים לצורך בניית מדד אשר יתאים לאוכלוסייה והחברה בישראל. התאמות ופשרות אחרות נעשו מפאת מגבלות של בסיסי הנתונים לצורך ביצוע שיטת המדידה שהוצעה בעבודה זו. לדוגמה: לא היה אפשר לחלץ מבסיסי הנתונים הקיימים בצורה טובה את ההוצאות הקשורות בעבודה (בעיקר תחבורה) ולהוריד אותן מצד ההכנסות; בחלק מהמקרים לא היתה אפשרות מעשית לכמת את ערך הצריכה של מוצרים שווי-כסף שהמשפחה מקבלת מהרשויות; אין דרך לדעת מה חלקם של דמי מזונות המועברים למשקי בית אחרים מתוך סעיף "העברות למשקי בית אחרים" בסקר הוצאות המשפחה, מרכיב המקטין את ההכנסה לרכישת הסל הבסיסי. אילו ערכים אלה היו ידועים, היינו בוודאי מגיעים לאומדן מדויק יותר על פי שיטת המדידה שהוצגה בעבודה זו, ויש לשאוף לכך בעתיד. עם זאת סביר שפשרות שנעשו בגין מגבלות אלה לא השפיעו באופן משמעותי על התוצאות, הן משום שמדובר בהוצאות או הכנסות קטנות יחסית והן משום שהשפעתן על שעורי העוני פועלת בכיוונים מנוגדים.

אף שהמגמות שהוצגו במחקר ידועות ממדדי העוני שפורסמו, תוצאות המחקר מראות היקפי עוני גבוהים במקצת. שיעורי העוני בקרב משפחות בכלל האוכלוסייה נעים בטווח של 19-20 אחוזים בשנת 2001. הבדלים גדולים יותר נצפו בממדי העוני בקרב אוכלוסיות ספציפיות, ולפיכך גם הרכב האוכלוסייה הענייה לפי טיפוס משפחה שונה מההרכב המתקבל על פי הגישה היחסית המקובלת בביטוח הלאומי.

מדידת עוני כלכלי אינה מדע מדויק כמובן, והיא נתונה פעמים רבות להחלטות שרירותיות וערכיות. גם שיטת המדידה ששימשה לעבודה זו כוללת אלמנטים שרירותיים, ואף יותר מהמצוי בגישה היחסית המקובלת. שינוי באחד מהאלמנטים הללו עשוי לעיתים לשנות במידה רבה את ממדי העוני. כך, למשל, החלטות שונות לגבי סעיפי הצריכה הנכללים בסל הבסיסי, או לגבי מקדם ההכפלה של חציון ההוצאה, היו מניבות תוצאות שונות. גם הוצאת הסף מושפעת מהחלטות לגבי מה יכלול בצד ההוצאה ומה יופחת מצד ההכנסה, והשיקולים המנחים בחישוב הוצאת הסף קשורים בשיטת מדידת העוני וזמינות הנתונים – ולא דווקא נוגעים לסוגיה של "מינימום קיום". בנוסף על כך, עבודה זו אמנם לא התמקדה בסוגיית סולם השקילות, שבאמצעותו משווים רמת חיים של משפחות בנות גדול או הרכב דמוגרפי שונה, אך ברור שבחירת סולם השקילות גם היא בבחינת החלטה המבוססת על שיקולים ערכיים.

שיטות שונות למדידת עוני מניבות אפוא תוצאות שונות, לעיתים שונות מאוד, אך עם זאת הגישות השונות למדידת עוני יכולות לחיות זו בצד זו, ולא דווקא להוציא זו את זו. ישנה חשיבות להצגת תופעה אחת מהיבטיה השונים כדי להגיע לתמונה כוללת של ממדי העוני שיהיה בה כדי לסייע יותר בידם של קובעי המדיניות.

ז. ביבליוגרפיה

1. ממדי העוני ואי השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק 2001, ממצאים עיקריים, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון.
2. סקר הוצאות משק הבית 1999 ממצאים כלליים, פרסום מספר 1153, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
3. סקר הוצאות משק הבית 2000 ממצאים כלליים, פרסום מספר 1174, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
4. סקר הוצאות משק הבית 2001 ממצאים כלליים, פרסום מספר 1201, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
5. אחדות, לאה וגורדון, דליה, "הסיוע הממשלתי במימון שכר דירה: מי נהנה וכמה?" מחקרים וסקרים מיוחדים, מס' 81, המוסד לביטוח לאומי, 2004.
6. בלום, ע. ומילא, א. דין וחשבון על עבודת הועדה לקביעת צרכי של הנזקק, ירושלים, משרד הסעד, 1967.
7. ברנע, אמיר ודביר, אייל, "סולמות שקילות בישראל: בחינה מחודשת", הרבעון לכלכלה, מס' 4, 2000.
- 8.
9. Bavier, Richard, "Update The Poverty Thresholds With Expenditure Data", Working Paper of U.S. Census Bureau, 2003.
10. Betson, David, "Effect of Home Ownership on Poverty Measurement," University of Norte Dame, Poverty Measurement Working Paper, Census Bureau, 1995a.
11. Citro, C.F. and Michael, R.T. (eds)., *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington D.C., National Academy Press, 1995
12. Garner, Thensia I., Heoffrey Paulin, Stephanie Shipp, Kathleen Short and Chuck Nelson, "Experimental Poverty Measurement for the 1990s", *Monthly Labor Review*, Vol. 121, No. 3, 1998.
13. Garner, Thensia & Kathleen Short, "Owner Occupied Shelter in Experimental Poverty Measure", Prepared for Annual Meeting of the Southern Economic Association Tampa, Florida, 2001.
14. Hatfield, Michael "Constructing the Revised Market Basket Measure", Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development Canada, 2001
15. Institute for Research on Poverty, "Revising the Poverty Measure", *Focus*, Volume 19, Number 2, 1998.

16. Johnson David, Stephanie Shipp and Thesia I. Garner, “Developing Poverty Thresholds Using Expenditure Data”, in *Proceedings of the Government and Social Statistics Section*, Alexandria, VA: American Statistical Association, 1997.
17. Short, Kathleen, “Experimental Poverty Measures: 1999”, U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, 2001.
18. Short, Kathleen, Thensia Garner, David Johnson, and Patricia Doyle, “Experimental Poverty Measures: 1990 to 1997”, U.S. Census Bureau, Current Population Reports, Consumer Income, , U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 1999.
19. Statistics Canada, “Lowincome Cut-offs”, Catalogue no. 13-551-XIB, 1999.
20. Stern, Sharon, “Valuing Housing Subsidies: A Revised Method for Quantifying Benefits in a New Measure of Poverty,” U.S. Census Bureau, Poverty Measurement Working Paper, 2000.

נספח: רשימת חברי וועדת המומחים האמריקנית

**PANEL ON POVERTY AND FAMILY ASSISTANCE:
CONCEPTS, INFORMATION NEEDS, AND
MEASUREMENT METHODS**

Robert T. Michael (Chair), Harris Graduate School of Public Policy Studies, University of Chicago

Anthony B. Atkinson, Nuffield College, Oxford University

David M. Betson, Department of Economics, University of Notre Dame

Rebecca M. Blank, Department of Economics, Northwestern University

Lawrence D. Bobo, Department of Sociology, University of California, Los Angeles

Jeanne Brooks-Hunn, Center for Young Children and Families, Teachers College, Columbia University

John F. Cogan, The Hoover Institution, Stanford University

Sheldon H. Danziger, Institute of Public Policy Studies and School of Social Work, University of Michigan

Angus S. Deaton, Woodrow Wilson School of Government, Harvard University

***David T. Ellwood**, Kennedy School of Government, Harvard University

Judith M. Gueron, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, N.Y.

Robert M. Hauser, Department of Sociology and Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin

Franklin D. Wilson, Department of Sociology, University of Wisconsin

Constance F. Citro, Study Director

Nancy Maritato, Research Associate

Elaine Reardon, Research Associate

Agnes E. Gaskin, Senior Project Assistant

*Served until February 1993