



Munich Personal RePEc Archive

**On the Choice of a Policy-oriented
Poverty Measure: The Case of Israel
1997-2002**

Gottlieb, Daniel and Manor, Roy

Bank of Israel

15 August 2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/3842/>

MPRA Paper No. 3842, posted 06 Jul 2007 UTC



בחירת מדד עוני כיעד למדיניות

ישראל: 1997 עד 2002

מאת

דניאל גוטליב ורועי מנור*

תמצית

קל לזהות עוני כשנתקלים בו "פנים אל פנים", אך מתברר שמדידתו מורכבת ומעוררת שאלות עקרוניות ומעשיות רבות. התפתחות העוני בשנים האחרונות נבחנת לפי גישות שונות ולפי מאפיינים שונים כגון המגזר, הגיל, ההשכלה, גודל המשפחה ומספר המפרנסים בה. בעבודה זו מחושים מדדי עוני לפי מספר גישות, ומתוארת המתודולוגיה שמאחוריהן.

מטרת העבודה לבחון את המדדים לפי יכולתם לתפקד כבסיס לקביעת יעד במסגרת מדיניות רציונלית למאבק בעוני וכאינדיקטור למעקב תקופתי אחר ביצוע המדיניות. המדדים נבחנים על פי יכולתם לזהות את העניים ולבטא את עוצמת עוניהם. בכוחה של בחירה מוצלחת לשפר את ביצועי המדיניות, והיא חיונית במיוחד לנוכח מגמת הצטמקותם של תקציבים חברתיים.

בספרות המקצועית על מדדי עוני השתרשה הפרדה בין מדידה יחסית למדידה אבסולוטית, אולם בשנים האחרונות התפתח סוג נוסף של מדדים מעורבים, המשלבים בין שתי הגישות. מדדים אלה מתמקדים, בדומה לגישה האבסולוטית, בצריכה החיונית ואילו בכימות הרכיבים הם נשענים לרוב על מדידה יחסית. בצריכה החיונית מקובל לכלול רכיבים של מזון, ביגוד ודירה, אך הדיון הציבורי התפתח גם לתחומים נוספים - שירותי תחבורה, בריאות, חינוך, הכשרה ועוד.

עבודה זו דנה בשלוש שאלות עיקריות: (1) מהו עוני? (2) מיהו עני? (3) איך לסכם את המידע הפרטי על המשפחות במסגרת מדד מצרפי? חשוב שהמדד הנבחר יעמוד בקריטריונים מקובלים בספרות המקצועית, אשר מחייבים רגישות לעוצמת העוני (כגון מדד Sen).

אנו ממליצים לאמץ מדד, המבוסס על סל צריכה חיונית מורחבת. מדד זה משלב את הגישה הקנדית (MBM, Market Basket Measure) והגישה האמריקאית החדשה של המועצה הלאומית למחקר, ה-NRC, National Research Council. כמו בגישה הקנדית רכיב בו המזון מוחלט והוא מתבסס על התזונה ההולמת שהגדיר משרד הבריאות הישראלי. יתר רכיבי הסל – הביגוד, הדירה ועוד – ייקבעו, בהעדר קריטריונים אובייקטיביים, לפי גישה יחסית, על פי עקרונות ה-NRC, אולם שלא כמו בגרסה האמריקאית, כללנו בקו העוני גם הוצאות על שירותי חינוך ובריאות חיוניים.

תחולת העוני בכלל האוכלוסייה לפי השיטה המומלצת (MBM) גבוהה ב-2002 ב-28% מתחולתו לפי הביטוח הלאומי ועוצמת העוני גבוהה בכ-30 אחוזים. בקרב ערבים וחרדים עוצמות העוני דומות בשתי השיטות, אך בקרב משפחות עם שניים או יותר מפרנסים היא גבוהה פי 2.7, בקרב עולים פי 2.5, ובקרב משפחות חד-הוריות היא גדולה ב-78 אחוזים.

המדד המוצע משפר במידה ניכרת את זיהוי העניים בהשוואה למדד הרשמי, אך רצוי לכלול בסל בעתיד רכיבים של הכנסות-בעין חיוניות המתקבלות מהממשלה בתחומי הבריאות, החינוך, ההשכלה והתשתית. חשוב שהכנסות אלה יירשמו על פי איכותן וחלוקתן האזורית. מהמחקר עולה כי הגישה היחסית של מחצית החציון אינה יעילה כתשתית למדיניות. עם זאת חשיבותה רבה כמדד עוני מקובל ומוכר בישראל ובעולם. המדד המוצע רב-גוני יותר וסובל מפחות עיוותים. הוא עדיף מבחינת ההגינות. שיטת עדכון מאוזנת בהשוואה לגישה היחסית הסובלת מעדכון יתר ולגישה המוחלטת הסובלת מקיבעון.

ירושלים, 19 ליולי 2005

* דניאל גוטליב, בנק ישראל ואוניברסיטת בן-גוריון; רועי מנור, בנק ישראל (בעבר). לתגובות והערות: godaniel@netvision.net.il. תודה לישראל קצ'נובסקי על עזרתו המעולה בהכנת עבודה זו, ליפית אלפנדר, אבישי בניש, נועם זוסמן, רותי זקוביץ, מירי סבג-אנדבלד, קרנית פלוג, ניצה קסיר ועמיר שמואלי על הערות מועילות.

תוכן עניינים

1. הקדמה

2. מדדי עוני אלטרנטיביים

- א. קריטריונים לבחירת מדד עוני לצרכי מדיניות
- ב. הגישה היחסית
- ג. גישת המוסד לביטוח לאומי (NI)
- ג. הגישה האבסולוטית
- ד. הגישה האמריקאית הרשמית (גישת אורשנסקי, OR)
- ד. הגישה המעורבת
- ד. 1. גישת המועצה הלאומית האמריקאית (NRC)
- ד. 2. גישת "סל השוק" הקנדית (MBM)
- ה. גישות נוספות
- ה. 1. גישה יחסית לפי מקורות ההכנסה של ה-NRC – (NI_NRC)
- ה. 2. גישת יחסית לפי סך ההוצאות (NI_C)

3. השוואה בין הגישות השונות

- א. הבדלים במגמת ממדי העוני בין הגישות השונות
- ב. הבדלים בהרכב אוכלוסיית העניים בין הגישות השונות
- 4. בעיה לא פתורה: חלוקה אזורית של הכנסות בעין חיוניות מהממשלה
- 5. סיכום ומסקנות
- 6. רשימת מקורות

- נספח א: תרשים א. 1: מדד Sen לפי גישת המוסד לביטוח לאומי (סקר הוצאות)
- תרשים א. 2: מדד Sen לפי גישה יחסית של מקורות ההכנסה לפי NRC (NI_NRC)
- תרשים א. 3: מדד Sen לפי גישה יחסית של סך ההוצאות (NI_C)
- לוח א. 1: ממדי העוני לפי השיטות השונות בשנת 2002
- נספח ב: תרשים לוחות שקילות
- נספח ג: השוואת תוצאות בין גוטליב ומנור לבין סבג-אנדבלד ואחדות
- נספח ד: החישוב של אלפנדרי וקפלן
- סיכום באנגלית

1. הקדמה

מטרת העבודה לסקור מספר שיטות של מדידת עוני ולשקול את יתרונותיהם וחסרונותיהם לצורך בחירת מדד שיתאים לאסטרטגיה רציונלית למאבק בעוני. צעד חשוב במסגרת כזאת הוא בחירת מדד שיוכל להוות בסיס לקביעת יעד כמותי לצמצום העוני ואינדיקטור למעקב שוטף אחר מידת ההצלחה של המדיניות. בחירת מדד עוני מושכלת תשפר את יכולת הזיהוי של האוכלוסיה העניה ואת הקצאת המשאבים בתקציב הממשלה להשגת המטרה. החשיבות של סוגיית בחירת מדד עוני גוברת עם המגמה של צמצום משקל הוצאות הממשלה ושל ההוצאות החברתיות בתוצר במשקים מפותחים בעידן הגלובליזציה.¹

בחינת מדד עוני שישפר את יכולת הזיהוי של אוכלוסיית העניים ושל עוצמת העוני בהשוואה למדד הרשמי של המוסד לביטוח לאומי מחייבת הכרעה לגבי שלוש סוגיות, אשר נדונות בפרק 2: הגדרת קו העוני ("מהו עוני?"), בחינת רמת החיים של כל משק בית ("מיהו עני?")² ושיטת הסיכום המצרפי (aggregation) של נתוני העוני הפרטניים של כל משקי הבית למדד מצרפי. פרק 3 משווה בין הגישות השונות, ופרק 4 דן בחשיבות ובקושי של הכללת שירותים ממשלתיים במדד העוני. סיכום מובא בפרק 5.

2. מדדי עוני אלטרנטיביים

הספרות המקצועית מבדילה בין מדידת עוני יחסית ואבסולוטית לפי השיטה של קביעת קו העוני. דוגמאות לקו עוני אבסולוטי הן ההגדרה המקובלת בבנק העולמי של סכום קבוע ליום (דולר אחד או שני דולרים) והגדרתה הרשמית של ממשלת ארה"ב בדבר קו עוני, שמבוסס על סל מזון חיוני על בסיס המלצות רפואיות ("מדד אורשנסקי"). הגישה החלופית - היחסית - מגדירה כקו עוני מדד סטטיסטי של משתנה נבחר: כך לדוגמה בחר המוסד לביטוח לאומי כמדד את מחצית החציון (המדד הסטטיסטי) של ההכנסה הכספית נטו לנפש תקנית (המשתנה הנבחר) והאיחוד האירופאי בחר ב-60% מהחציון (המדד הסטטיסטי) של ההכנסה מכל המקורות נטו לנפש תקנית. בשנים האחרונות פותחו מדדים מעורבים (hybrid), המשלבים את שתי הגישות הקוטביות: אלה שואבים מהגישה האבסולוטית את ההתמקדות בצרכים החיוניים, ומהגישה היחסית את שיטת הקביעה של רמת הצרכים החיוניים.

מדד עוני מתייחס בדרך כלל לשלושה הבטים:

(1) **מהו עוני?** שאלה זו נסבה על קו העוני.³

(2) **מיהו עני?** שאלה זו דנה בהגדרת מקורות ההכנסה של משפחה. נוסף לכך מושפעת הגדרת העוני גם מבחירת לוח השקילות.⁴

¹ כך למשל נטען אצל Razin and Sadka, 2005, כי מגמה זו מאפיינת משקים מפותחים בעידן הגלובליזציה, בין היתר עקב עליית משקל המבוגרים בחברה, תופעת העובדים הזרים והקושי הגובר להטיל מיסים.

² בעבודה זו מתייחסים למושגים "משק בית" ו"משפחה" כמושגים זהים.

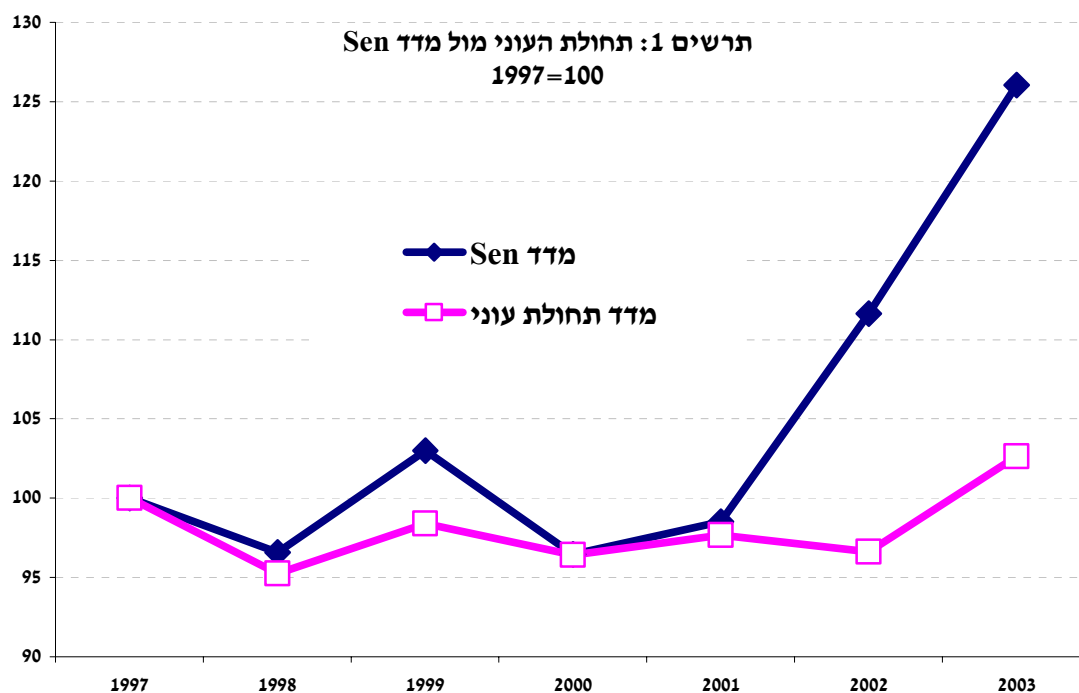
³ אין כאן ניסיון לאמידת גישת היכולות של Sen, 1985, למרות חשיבותה למחקרי עוני עדכניים. זאת משום שבשראל אין לעת עתה מאגר נתונים שמאפשר לחשב עוני לפי תפישה זו. גישות מעניינות נוספות, שלא נכללו בעבודה זו, הן גישת ההכנסה הפוטנציאלית של Haveman and Bershader, 1998, והגישה הסובייקטיבית, שפותחה בין היתר על ידי Mack and Lansley, 1985. גישתו של Haveman and Bershader יושמה בישראל על ידי מישר, סויפר ופרנקל, 2004.

⁴ לוחות שקילות מאפשרים השוואה בין רמות החיים של משפחות בעלות גדלים או מבנים דמוגרפיים שונים.

(3) איך לסכם את המידע הפרטני על המשפחות למדד מצרפי (aggregation)? סוגיה זו אינה

תלויה כלל בהעדפת גישה זו או אחרת לגבי קו העוני ולגבי מקורות ההכנסה, והיא נדונה בהרחבה בספרות המקצועית. נאמץ את המסקנות העיקריות מדיון זה ואלה הן:⁵ מומלץ שמדד העוני יבטא הן את המרחק של העניים מקו העוני והן את התפלגות ההכנסות בין העניים (עוצמת העוני).⁶ מדדים הממלאים אחר דרישה זו הם לדוגמה המדדים של Sen, Foster, Greer and Thorbecke (FGT) ושל Watts.⁷ בעבודה זו בחרנו במדד Sen⁸ כמיצג את המדדים הרגישים לעוצמת העוני.

תרשים 1 מצביע על החשיבות של ההתייחסות לעוצמת העוני.⁹ בשנים 2002 ו-2003 הייתה הדרדרות חדה במצב המשק. הידרדרות זו לא משתקפת דיה במדד תחולת העוני, ואילו ניתן לראותה בבירור במדד Sen, הרגיש לעוצמת העוני. כך בשנת 2002 תחולת העוני לפי הגדרת המוסד לביטוח לאומי ירדה בעוד שמדד Sen עלה, וב-2003 הפער בהתפתחות בין המדדים היה גדול במיוחד.



⁵ ראו Sen and Foster, 1997, Jaentti and Danziger, 2000, Ravallion ו-1994 או גוטליב, 2003 (בעברית).
⁶ אם, למשל, הממשלה מחליטה לשפר את שכרם של עובדים עניים (אלה יהיו בדרך כלל קרובים לקו העוני יותר מעניים שאינם עובדים) באמצעות קיצוץ בתשלומי רווחה לעניים שאינם עובדים, מדד תחולת העוני יצביע על צמצום העוני אם כתוצאה מהמדיניות עניים עובדים יצליחו לחצות את קו העוני, וזאת מבלי להתחשב בהרעת מצבם של העניים שלא עובדים. ואילו מדד עוני שהוא רגיש לחלוקת ההכנסות בין העניים ייקח בחשבון את שתי ההשפעות - את צמצום מספר העניים בקרב העניים העובדים ואת ההרעה במצב עוניים של מי שלא עובדים.
⁷ בספרות המקצועית ניטש ויכוח על עמידת מדד Sen בתנאי הפירוק של מדד העוני לתת-קבוצות (decomposability axiom). מדד Sen אמנם לא עומד בדרישה חשובה זו, אך נוכחנו לדעת שהסטיה של הסכום המשוקלל של מדדי תת-קבוצות מהמדד הכללי זניחה. יתירה מזאת תנאי הפירוק כן מתקיים בואריאציה של מדד Sen.
⁸ מדד Sen מוגדר כדלקמן: $S = H(I + (1-I)G_p)$; H = תחולת עוני, I = פער ממוצע בין הכנסות המשפחות (או הפרטים) לקו העוני ו- G_p = מדד גייני של אי-שוויון בין העניים לבין עצמם.
⁹ בניגוד למדד Sen, תחולת העוני אינה מתחשבת בעוצמת העוני. חוקרים ניסו לעיתים לבטא את עוצמת העוני באמצעות ריבוי מדדי תחולה (כגון 40%, 50% ו-60% מהחציון, ראו לדוגמה לויתן, 2003). התייחסות זו לעוצמת העוני היא שרירותית ולא רציפה ומפרה את אחד התנאים שהספרות דורשת ממדדי עוני יעילים - תנאי המונוטוניות.

א. קריטריונים לבחירת מדד העוני הרצוי לצרכי מדיניות

להלן נגדיר את הקריטריונים לפיהם בחנו את השיטות השונות.

(1) פשטות הגדרת העוני: פשטות ההגדרה רצויה כי היא מגבירה את מודעות הציבור למדד הנבחר. עם זאת פשטות יתר עלולה לגרום לחד-גוניות של תוכן הגדרת העוני, וכך - להשמטת שיקולים חשובים בהבנת תופעת העוני.

(2) אי-תלות בשיקולים לא-רלוונטיים: קריטריון זה בוחן את מידת האפליה בקביעת העוני בין אנשים בעלי משאבים דומים, שנוצרת עקב הכללת שיקולים לא-רלוונטיים.

דוגמה א': נניח כי שתי משפחות הן בעלות רכוש והכנסות (מכל המקורות) דומים בערכם אך שונים בהרכבם - משפחה אחת מתגוררת בדירה שהיא חלק מרכושה, ואילו האחרת מחזיקה את רכושה בנכסים פיננסיים וגרה בדירה שכורה. מדד עוני שמושפע מההבדל בהרכב הרכוש וההכנסות מושפע משיקול לא-רלוונטי.

דוגמה ב': נניח שלשתי משפחות ילדים קטנים. במשפחה אחת שני ההורים משתכרים מחוץ לבית ובמשפחה האחרת אם הבית מתפרנסת מחוץ לבית, והאב מטפל בילדים. במקרה הראשון סך ההכנסה המשפחתית שווה לסכום של שתי המשכורות. במקרה זה ההכנסה מכל המקורות שווה להכנסה הכספית. במקרה האחר ההכנסה המשפחתית (מכל המקורות) שווה לסכום של משכורת האם ושל ההכנסה בעין של האב שנשאר בבית. (נניח שההכנסות מכל המקורות בשתי המשפחות זהות). ההכנסה בעין נוצרה מפעילות השמירה והחינוך של הילדים בבית. סך ההכנסה הכספית במשפחה השניה נמוכה יותר. דוגמה זו ממחישה את העיוות הנוצר מהשפעת הרכב ההכנסות על מדידת העוני.

(3) הגינות (fairness): קריטריון זה בוחן את מידת ההשתקפות של הפגיעה ביכולת התפקוד הכלכלי של פרט, במצב העוני שלו. אי הכללתו כשיקול לבחירת מדד עוני יוצרת חוסר הגינות.

דוגמה: נכה או חולה זקוק לשירותים ותרופות יותר מאדם בריא. ראוי לתת משקל להוצאות שהאדם צריך לממן מכיסו בהערכת מצב העוני שלו בהשוואה לאדם בריא בעל מקורות הכנסה זהים. כך למשל ניתן להבדיל בין הפרטים באמצעות הפחתת ההוצאות הרפואיות החריגות החיוניות מההכנסה הפנויה.¹⁰

(4) שיטת העדכון של מדד העוני: קריטריון זה מתייחס לשיטת העדכון ולתדירותו בחברה דינמית, שבה מתחוללות תנודות בהתפתחות הכלכלית והחברתית - מחזורי עסקים, שינויים דמוגרפיים, ועוד. שיטות המדידה השונות של עוני נבדלות בין היתר בהתייחסותן לעדכון המדד. ההגדרה היחסית למשל משתנה עם כל שינוי במדגם או בהתפלגות ההכנסות. בקצה השני ניצבת הגדרת העוני האבסולוטית, המשתנה רק לפי שיקול דעת (בהנחה של יציבות מחירים), ולכן נוטה להיות מקובעת תקופות ארוכות מאוד. אחד הקריטריונים לבחירת מדד עוני צריך אפוא להיות מידת העדכון על פני זמן ומרחב.

מבחן מרכזי נוסף לבחירת מדד עוני הוא מידת יכולתו לתאר את מהות העוני. תנאי זה קשה לבדיקה, משום שהוא עלול להיות טאוטולוגי, שכן הפירוש של מהות העוני הוא מסלעי המחלוקת בין הגישות השונות. כדי לבחון קריטריון זה רצוי לבחור קבוצה של אינדיקטורים המזוהים עם

¹⁰ אפשרות אחרת היא לשקף את ההבדל באמצעות לוח שקילות כמו אצל Asghar Zaidi ו-Tania Burchardt (2003).

מצוקה כלכלית וחברתית, אך במקביל אינם תלויים בהגדרות הספציפיות של מדד העוני הנבחן.¹¹ לאחר מכן ניתן לדרג את המדדים החלופיים לפי טיב המיתאם בין כל אחד מהם לבין קבוצת האינדיקטורים שנבחרה. כך לדוגמה מושג הקרוב למושג העוני, הוא רמת החיים המינימלית הנחוצה ל"קיום בכבוד".¹² הגישה של מדידת העוני לפי הצריכה החיונית קרובה רעיונית למושג זה. אינדיקטור נוסף יכול להיות אינדיקטור של עוני סובייקטיבי.¹³ אינדיקטור נוסף למהות העוני הוא הרב-ממדיות של העוני, המתבטאת בתחומי חיים שונים. כלומר ככל שמדד הוא מקיף יותר, דהיינו מלקט בתוכו תכונות מתחומים שונים, הרלוונטיים לתפקוד מינימלי בחיי היומיום, כך הוא עדיף על מדדים חד-גוניים.

ב. הגישה היחסית

לפי גישה זו העוני מוגדר באופן יחסי לרמת החיים השוררת באותה חברה באותה עת. היחסיות מוגדרת באמצעות מדד סטטיסטי של התפלגות המשתנה שנבחר לייצג את רמת החיים, למשל ההכנסה או הצריכה. כמדד הסטטיסטי לייצוג רמת החיים הכללית במשק בוחרים לרוב בממוצע או בחציון. כך למשל בחר האיחוד האירופאי בקו עוני של 60% מההכנסה הכוללת החציונית.¹⁴

גישת המוסד לביטוח לאומי (NI)

המוסד לביטוח לאומי בחר לייצג רמת חיים על ידי ההכנסה הכספית נטו.¹⁵ השיקול לגבי בחירת המשתנה נוגע לשאלת מהות העוני, ולכן חשוב לנמק את הבחירה. תוצאות מדידת העוני רגישות מאוד להחלטה לגבי המשתנה, המדד הסטטיסטי, רף האחוזים של המדד הסטטיסטי וכן לגבי לוח השקילות. העובדה שהאיחוד האירופאי בחר ברף

(1) שיטת המדידה

המוסד לביטוח לאומי מחשב את מדד העוני לפי מחצית ההכנסה הכספית (נטו) החציונית¹⁶ לנפש תקנית לפי סקר ההכנסות.¹⁷ לצורך השוואה עם הגישות האחרות, היה צורך להפעיל את שיטת הביטוח הלאומי גם על סקר ההוצאות.¹⁸

¹¹ דיון על מהות העוני ראו אצל יוסף קטן (2002). הוא מציע להרחיב את בדיקת מהות העוני אל מעבר למחסור במשאבים כלכליים וקשיים חומריים לשאלות של הדרה חברתית (social exclusion) ושל תרבות עוני.

¹² בשנים האחרונות גבר העיסוק של בתי-משפט בזכויות החברתיות והכלכליות, בעיקר סביב רפורמות כלכליות שנחקקו במסגרת חוקי ההסדרים בשנים 2002 עד 2004. בית המשפט העליון הכיר בזכות לקיום מינימלי בכבוד כחלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם וחירותו. לסקירת התפתחויות אלו ראו גיא מונדלק (2004) ונטע זיו (2005).

¹³ הכוונה לגישה המבוססת על מחקר אובייקטיבי אשר מנסה לחלץ באמצעות סקר מעין הסכמה חברתית לגבי מושג העוני, כפי שהוא נתפש בחברה הנסקרת בעת ביצוע הסקר, או באמצעות ניתוח שאלות לגבי תחושת העוני של הנסקרים, כגון השאלות בסקר החברתי של 2003. ראו לדוגמה Mack and Lansley (1985).

¹⁴ ההכנסה לנפש תקנית לפי לוח השקילות המתואם של ה-OECD. ראו Social Protection Committee (2001).

¹⁵ לחלופין היה ניתן לבחור משתנה אחר, לדוגמה ההכנסה הכוללת גם הכנסות בעין, או סך ההוצאות לתצרוכת (ראו למשל מניר, 2002). מישר ואחרים (2004) מעדיפים למדוד עוני על בסיס ההכנסה הפוטנציאלית, בעקבות Haveman and Bershadker (1998) בעיקר כדי לאבחן את העוני בקרב חרדים שחלקם לטענת חוקרים אלו עניים מבחירה - מהעדפת פנאי על פרנסה.

¹⁶ רבים מסכימים שהחציון עדיף על הממוצע משום שהחציון לא מושפע מההכנסות בקצוות ההתפלגות. הממוצע מושפע מההכנסות הן של העניים מאוד והן של העשירים מאוד. לדוגמה: בעקבות ההשתלבות המוצלחת של חברות היי-טק ישראליות בכלכלה הגלובלית, במיוחד ב-1999 ו-2000, נוצרו לא מעט מיליונרים חדשים בארץ. הצלחה זו אמנם מגדילה את אי-השוויון בחברה (במקרה זה לא על חשבון האוכלוסייה המקומית החלשה), אך לפי גישת הממוצע (בניגוד לגישת החציון) יגדל כתוצאה מכך מספר העניים.

¹⁷ בכל החישובים בעבודה זו לא נכללו ערביי מזרח ירושלים, מאחר שבשנים 2000 ו-2001 לא נאספו נתונים לגביהם. אין אפוא סדרה עקבית, הכוללת אוכלוסייה זו לאורך כל התקופה הנסקרת. עם זאת ידוע כי זוהי אוכלוסייה ענייה יחסית, כך שסביר להניח שהכללתה הייתה מגדילה את מספר העניים. הגישה היחסית דווקא ממתנת השפעה זו, שכן לפיה קו העוני עשוי לרדת בעקבות הכללת ערביי ירושלים, אשר תוסיף כנראה בעיקר אנשים שנמצאו לפני הוספתם מתחת לחציון, כך שהחציון החדש, וכך גם קו העוני החדש, יהיו ברמת הכנסה יותר גבוהה. זוהי דוגמה לחסרון של הגישה היחסית הטהורה, שלפיה קו העוני תלוי במידה ניכרת ברמת הכיסוי של הסקר. בעיה דומה קיימת לגבי כיסוי הבדואים והעובדים הזרים השוהים בישראל.

קו העוני ומקורות ההכנסה מבוססים שניהם על ההכנסה הכספית נטו, שהרי הגישה היחסית גוזרת את קו העוני מההתפלגות של אותן משתנה המגדיר את מקורות ההכנסה.

מקורות ההכנסה מוגדרים כהכנסה הכספית נטו לנפש תקנית. המעבר לנפשות תקניות נעשה לפי לוח השקילות הישראלי, המבוסס על שיטת אנגל.¹⁹

שיטת העדכון: קו העוני מתעדכן בכל שנה עם קבלת סקר חדש. קו העוני מושפע גם משינויים בכיסוי האוכלוסייה, לדוגמה הכללה או אי הכללה של תושבי מזרח ירושלים לאור בעיות איסוף המידע שהיו בתקופת האינתיפדה. אם הקבוצה עם בעיות הכיסוי מרוכזת מתחת לחציון, והיה חל שיפור בכיסוי אוכלוסייה זו, קו העוני היה יורד (!) ומדד העוני היה רושם ירידה, בעוד שבפועל לא היה שינוי במספר העניים.

(2) תוצאות המדידה²⁰

מדד Sen מצביע על עלייה מתמדת לאורך זמן במספר העניים ובעוצמת העוני (תרשים 2.א).²¹ יש הבדלים ניכרים בעוני לפי מגזרים²²: העוני רב במיוחד בקרב חרדים²³ וערבים (תרשים 2.ב). מגמת גידול דומה בעוצמת העוני ניכרת גם במדדי העוני לפי קבוצות גיל של ראש משק הבית (תרשים 2.ג), לפי השכלה (תרשים 2.ד) ובמיוחד בקרב משפחות גדולות (2.ה). התוצאות דומות כאשר החישובים מבוססים על סקר ההוצאות. לפי גישה זו אין כמעט עוני בקרב משפחות עם שניים או יותר מפרנסים. תוצאה זו לא נשמרת לפי כל הגישות (ראו בהמשך).

(3) הגישה בראי הקריטריונים

פשוטות: הגדרת העוני פשוטה והיא מקובלת בארצות מתקדמות רבות. עם זאת, בפשטות טמון גם חסרון: הגדרה זו לא מיטיבה להביע את הרב-גוניות של תופעת העוני. החד-גוניות מתבטאת בכך ששאלת מהות העוני (מהו עוני? - קו העוני) ושאלת זיהוי העניים (מיהו עני? - מקורות ההכנסה) מבוססות על אותו משתנה – ההכנסה הכספית נטו. חסרון זה טמון בשיטה היחסית עצמה, כי זו חייבת להתבסס על משתנה אחד.

אי-תלות בשיקולים לא-רלוונטיים: הגדרת העוני הנוכחית תלויה בשיקול לא-רלוונטי בהיותה מושפעת מהרכב ההכנסות – התחלקותן בין הכנסות כספית להכנסות בעין. ההתעלמות מההכנסות בעין גורמת להטיה ניכרת כלפי מטה במדידת רמת החיים במיוחד בקרב משפחות בעלות דירה ובקרב משפחות שבהן רק אחד מבני הזוג עובד ולהטיה הפוכה בקרב משפחות שאינן בעלות דירה ושבה שני בני הזוג עובדים.

במשפחות, שבהן אחד משני בני הזוג נשאר בבית לטפל בילדים הקטנים, נוצרת הכנסה בעין מייצור ביתי. הכנסה זו לא נכללת היות שהגדרת מקורות ההכנסה כוללת רק הכנסות כספיות.

¹⁸ ראו תרשים 1.א. בנספחים. המדגם של סקר ההוצאות מצומצם יותר מזה של סקר ההכנסות, משום שהאחרון ממלא הן על ידי משתתפי סקר ההוצאות והן על ידי משתתפים בסקר כוח האדם.

¹⁹ חישוב הנפשות התקניות נועד להתחשב ביתרונות לגודל של ההוצאה המשפחתית, הנובעים מגודל המשפחה. הניסיון האמפירי, שהחל כבר במאה ה-19, בעבודותיו של ארנסט אנגל, מראה כי יש יתרונות לגודל, כך שמספר הנפשות התקניות גדל לאט יותר ממספר הנפשות בפועל. גישה זו קובעת כי רווחתן הכלכלית של שתי משפחות דומה, אם משקל הוצאות המזון שלהן בסך הוצאותיהן זהה. ראו תרשים בנספח ב' וכן התייחסות ללוח השקילות בדוחות השנתיים של המוסד לביטוח לאומי ובעבודה של דביר וברנע (2000).

²⁰ קובץ נתונים מפורט על חישובים לפי כל הגישות ניתן להוריד ב- www.bgu.ac.il או www.bankisrael.gov.il. קובץ זה כולל פירוט של תחולת העוני, פער ההכנסות, מדד Gini ומדד Sen של כל שיטה לאורך כל תקופת המדגם. גירסה תמציתית לגבי שנת 2002 ראו בלוח 1.א. בנספח לעבודה זו.

²¹ פירוט נוסף בלוח 1.א. בנספחים.

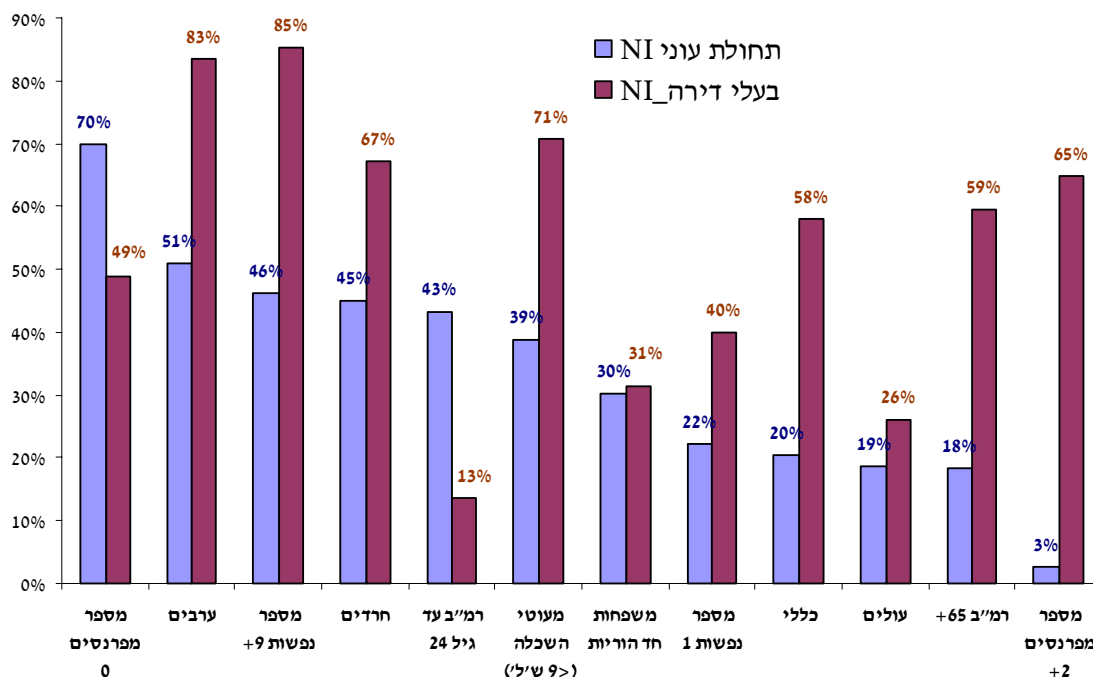
²² המגזרים חופפים בחלקם; לדוגמה משפחה יכולה להופיע בקבוצות החרדים, החד-הוריות, העולים וכד'.

²³ משפחות חרדיות מוגדרות על בסיס ביקור בישיבה כבית הספר האחרון של לפחות אחד מהגברים במשפחה. השיטה החדשה והמשופרת לזיהוי האוכלוסייה החרדית, המוצעת אצל Gottlieb (2005), עדיין לא יושמה כאן.

לעומת זאת במשק בית שבו שני בני הזוג עובדים ההכנסה הכספית אמנם גבוהה יותר, אך לא בהכרח לאחר הכללת הכנסות בעין. פן אחר של המדידה לפי הכנסה כספית נטו הוא שמצבן של המשפחות עם שני מפרנסים מוטה כלפי מעלה בהשוואה למשפחות עם מפרנס אחד (והכנסה כוללת שונה בין שתי המשפחות), מאחר שההכנסות הכספיות נטו העומדות לרשות המשפחה למימון הצריכה החיונית קטנות יותר עקב הצורך במימון הוצאות היציאה לעבודה. הוצאות אלה כוללות את העלות של שמירה על ילדים קטנים והוצאות תחבורה אל מקום העבודה וממנו. בהקשר להכנסות בעין מבעלות על דיור מראה תרשים 3, כי שיעור הבעלות על דירה גבוה בקרב ערבים וחרדים, שתיהן אוכלוסיות עניות מאוד לפי NI. (ראו גם סעיף ה.1 בהמשך). לפיכך נצפה כי הכללת הכנסות בעין במשתנה הנבחר תמצצם את העוני הנמדד בקרב ערבים, חרדים ושאר משפחות גדולות ותגדיל אותו בקרב משפחות חד-הוריות, עולים ומשפחות צעירות המאופיינות בשיעור נמוך של בעלות על דירה ובשיעור תעסוקה גבוה יחסית.

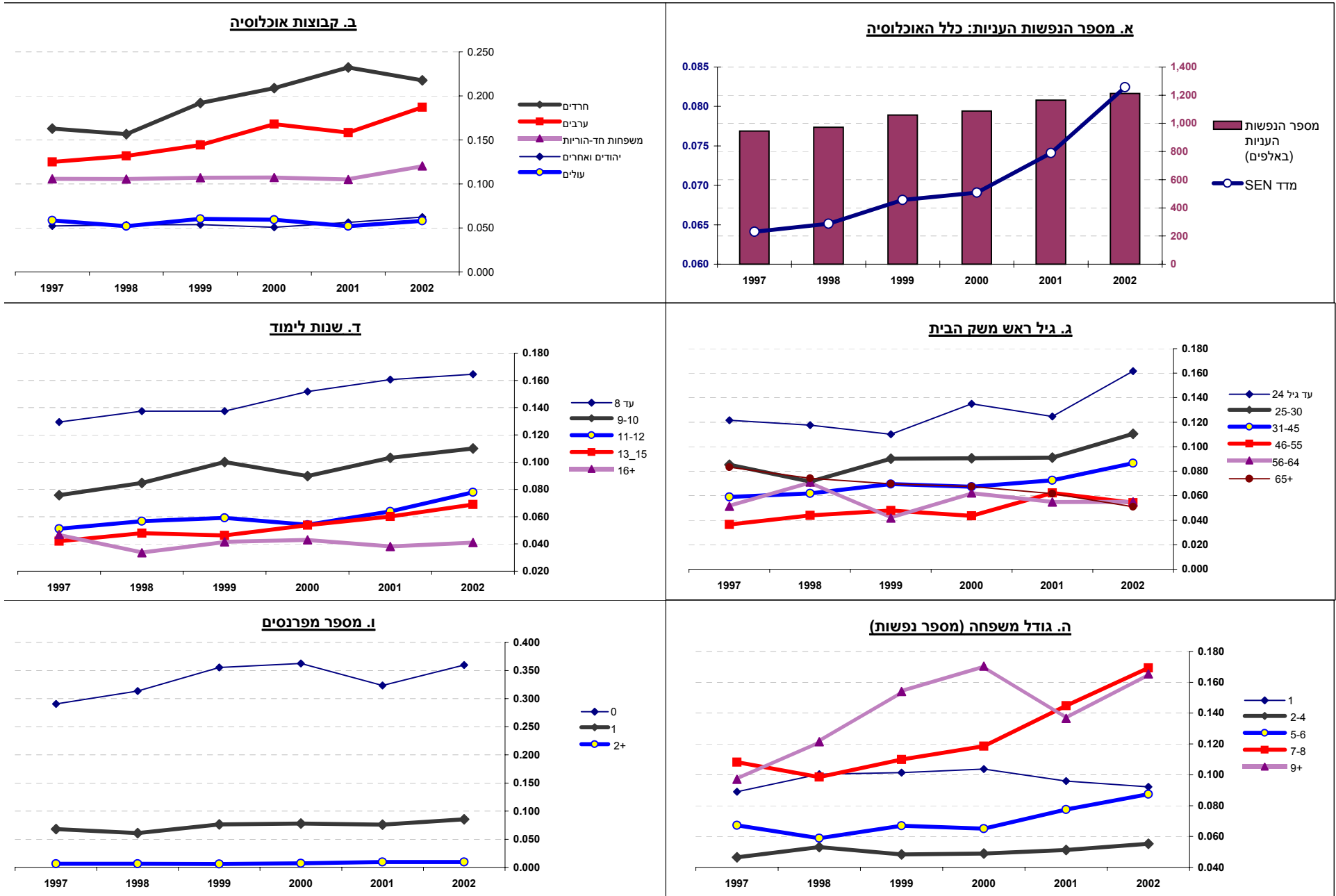
הגינות: מדד העוני של הביטוח הלאומי לא מבחין במצב הבריאות במשפחה אף על פי שרווחת המשפחה בוודאי גדלה עם בריאות המשפחה, במיוחד כאשר בעיות הבריאות פוגעות בתפקוד היומיומי או גורמות לגידול בהוצאות החיוניות מתקציב המשפחה. ניתן היה להתמודד עם חסרון זה במסגרת הגישה היחסית באמצעות לוח שקילות מיוחד,²⁴ אך לוח השקילות שבשימוש בישראל אינו מאפשר זאת.

תרשים 3: העוני (לפי NI) ואחוז בעלי דירות בקרבם לפי קבוצות אוכלוסיה שונות



²⁴ ראו לדוגמה לוח השקילות המוצע על ידי Zaidi and Burchardt (2003).

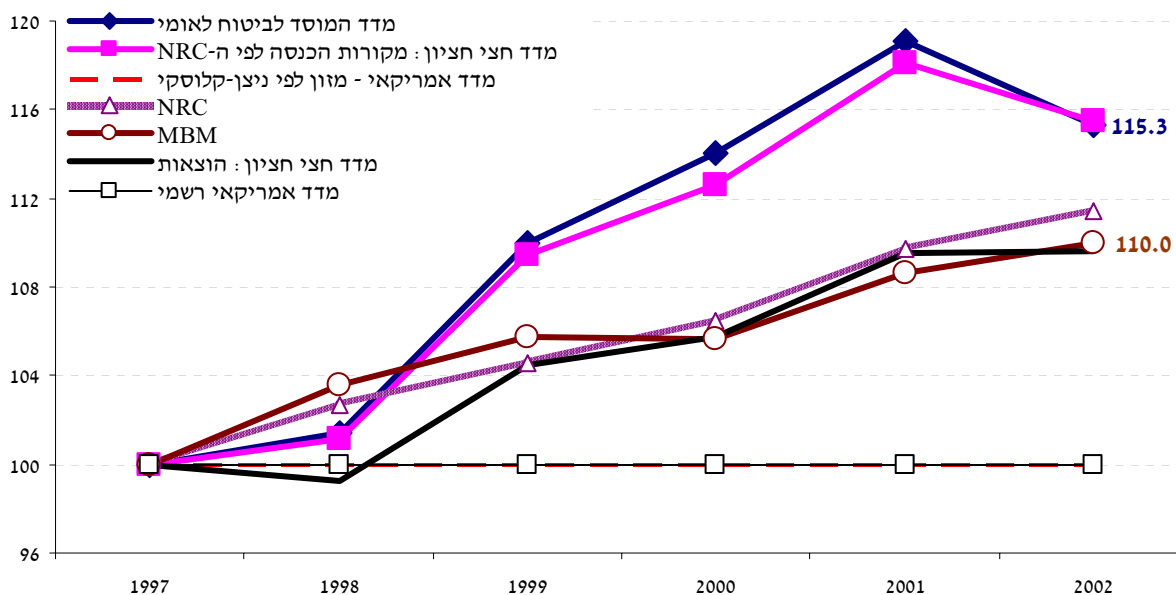
תרשים 2: מדד SEN לפי גישה 1/2 חציון הכנסות כספיות נטו (סקר הכנסות)



קריטריון העדכון: בשיטה היחסית קו העוני מתעדכן מיד ובאופן אוטומטי עם כל עדכון בנתונים. לכן התפתחות ממדי העוני משקפת בכל תקופה לא רק את השינויים ברמת החיים של העניים אלא גם את השינוי בקו העוני עצמו, שנובע משינוי בסיס הנתונים. לדוגמה: נניח שהגיע גל עלייה של עולים שמצבם הכלכלי נחות מזה של המשפחה החציונית לפני גל זה, אך טוב מזה של העניים; הדבר יביא לירידת קו העוני ובכך יפחית את מספר העניים.²⁵ דוגמה אחרת קשורה למחזור העסקים: בתקופה של גיאות כלכלית קו העוני נוטה לעלות זמנית, ובתקופות שפל הוא נוטה לרדת. מאותה סיבה צמיחה ממושכת תטה את נתוני העוני כלפי מעלה גם אם המצב הכלכלי הריאלי של העניים השתפר, והפוכו של דבר בתקופה של האטה מתמשכת. מסקנה זו נתמכת בתרשים 4.²⁶ מדד קו העוני הדינמי ביותר הוא זה של המוסד לביטוח לאומי. עם זאת נראה כי הגישה היחסית לוקה בדינמיות יתירה של מנגנון העדכון, משום שכל שינוי – ולו זמני – בנתונים מעדכן את קו העוני.

מבחינה אופרטיבית של ניהול מדיניות למאבק בעוני, תופעה זו גורמת קושי, משום שבתקופות של צמיחה כלכלית הרצון של קובעי המדיניות לעמוד ביעד העוני היחסי דורשת הגדלת משאבים למאבק בעוני אפילו אם מצבם הריאלי של העניים השתפר, ואילו בתקופה של העמקת המצוקה הכלכלית והחרפת העוני במונחים ריאליים הגישה היחסית מצדיקה הפחתה של משאבים אלו. סתירה זו נובעת מהיחסיות המלאה של קו העוני. ניתן לכאורה לעמעם השפעה זו על ידי הרחבת בסיס המידע לחישוב קו העוני משנה אחת לתקופה ארוכה יותר.²⁷ אך זה פתרון בעייתי, משום שהמיצוע של בסיס הנתונים יקהה את ביטוי ההשפעה של פעולות המדיניות השוטפת במדד העוני, וכך - את התמריץ הפוליטי לבצע צעדים לצמצום העוני (ראו דיון במדד ה-NRC בהמשך).

תרשים 4: קו עוני במחירים קבועים (100=1997)



מתברר אפוא כי בתקופות של צמיחה מהירה קשה יותר לצמצם עוני הנמדד במונחים יחסיים מאשר עוני הנמדד לפי גישה אבסולוטית או מעורבת (שיידון בהמשך): תרשים 4 מראה, כי

²⁵ חסרון זה דומה מבחינה עקרונית לבעיה של אי-הכללת ערביי מזרח ירושלים. ראו לעיל.

²⁶ הגדרות העוני האחרות מוסברות בהמשך העבודה.

²⁷ הוועדה האמריקאית NRC (ראו בהמשך) המליצה על פרוצדורה כזאת.

העלייה המהירה ביותר של קו העוני מתקבלת בשיטה היחסית: בתקופה של שגשוג ענפי הטכנולוגיה המתקדמת, שתרמו לצמיחת המשק ב-1999/2000, קו העוני היחסי עלה במהירות עקב עליית ההכנסה של הקבוצה החציונית. לפיכך העוני היחסי גדל אפילו אם מצבם האבסולוטי של העניים לא הורע ריאלית. עם האטת הצמיחה והגלישה למיתון קו העוני הותאם כלפי מטה וכך החזיר משפחות שזה עתה הוגדרו כעניות בחזרה אל מעבר לקו העוני.

מהות העוני: מושג מחצית החציון מנותק מהמושג של המינימום למחיה בכבוד. קו מחצית החציון עשוי אפוא לבטא סכום אבסולוטי קטן או גדול מדי בהשוואה להגדרה מקובלת של מינימום זה. בחברה ענייה מאוד סביר שקו העוני יהיה מתחת למינימום זה. במילים אחרות: קשה להסביר את בחירת המשתנה והשיעור הרצוי מהחציון שלו בלי להתייחס לעוגן כלשהו בתחום הצרכים החיוניים.

ג. הגישה האבסולוטית

השיטה המוחלטת מקובלת בבנק העולמי ובא"ם, העוקבים אחר מדד עוני של סכום קבוע ליום (לדוגמה דולר אחד ליום). הגדרה זו נמצאת בשימוש בעיקר במדידת עוני של משקים מתפתחים, ולכן לא נקטנו אותה לגבי המשק הישראלי. את החישוב המוחלט ביססנו על הגישה האמריקאית הרשמית, שפותח על ידי אורשנסקי בתחילת שנות השישים.²⁸

(1) שיטת המדידה

במרכזה ניצב סל המזון החיוני (F). חישובו אותו עבור ישראל לפי שתי שיטות: האחת - שימוש בקווי העוני הרשמיים של ארה"ב, המבוססים על סל המזון המינימלי של משרד החקלאות האמריקאי ותרגומו לש"ח לפי שער החליפין של שוויון כוח הקניה; האחרת - חישוב קווי העוני מלכתחילה בש"ח, לפי סל מזון ישראלי, בשיטתה של אורשנסקי.

קו העוני = סל המזון החיוני * המכפיל: גישה של אורשנסקי קובעת את קו העוני על ידי הכפלת עלות סל המזון החיוני במכפיל 3. מכפיל זה נקבע בתחילת שנות השישים לפי משקל הוצאות המזון בסך ההוצאות של משפחה אמריקאית מייצגת, (שני מבוגרים ושני ילדים מתחת לגיל 18). במחקר מסוף שנות החמישים שנערך על נתוני סקר ההוצאות האמריקאי נמצא, כי הוצאת המזון הוותה אז כשליש מסך ההוצאות של משפחה אמריקאית מייצגת. היתרונות לגודל והרכב המשפחה מובאים בחשבון באמצעות לוח השקילות האמריקאי. (תרשים לוחות שקילות ראו בנספחים.)

כדי לחשב את מדד העוני לפי שיטה זו יש לתרגם את הנתונים הדולריים למונחי ש"ח, בכל שנה לפי שער החליפין האפקטיבי,²⁹ המתחשב בהבדלים של רמות המחירים בין ארה"ב לישראל (שיטת ה-purchasing power parity); קיים חשש כי שיטת החישוב הבנויה על נתונים דולריים גורמת לניפוח ממדי העוני, עקב שינויים במחירים היחסיים בין הצריכה החיונית לבין מחירי התוצר כולו. לכן חישובו את שיטת אורשנסקי גם על בסיס נתונים ישראליים. שיטה זו אמינה

²⁸ ראו Fisher (1997).

²⁹ שער החליפין של שוויון כוח הקניה נאמד על ידי הבנק העולמי עבור מדינות רבות וביניהן ישראל (ראו WDI, 2004). בשל הפיגור הניכר בנתונים אמדנו את שער החליפין של השנים החסרות באמצעות ממוצעים נעים. העוני לפי חישוב זה מבוסס על נתונים רשמיים של משרד האוכלוסין האמריקאי, המפרסם קווי עוני לכל שנה מאז שנות השישים, לדוגמה עמ' 4, US Census Bureau, P-60-219, 2002.

יותר ולכן מוצג בתרשימים בהמשך החישוב, המבוסס על נתוני מזון ישראלים (ראו את הסעיף הבא).

מקורות ההכנסה: משפחה מזוהה כענייה אם הכנסתה הכספית הגולמית קטנה מקו העוני.³⁰
שיטת העדכון: סל המזון הריאלי (במונחי קלוריות) והמכפיל לא עודכנו בשנים האחרונות וקו העוני עודכן רק לפי עליית המדד הכללי של המחירים לצרכן.³¹

(2) תוצאות המדידה

תחולת העוני לפי שיטת חישוב זו גבוהה מאוד. 34% ב-2002. מדד Sen יורד ברציפות עד 2001 וב-2002 הוא מצביע על הרעה ניכרת בכל אחד משלושת רכיביו – תחולת העוני, פער ההכנסות ומדד גייני של העניים. עוצמת העוני בולטת בקרב המשפחות ללא מפרנסים, האוכלוסיות הערבית והחרדית, משקי בית צעירים ומשפחות גדולות. קבוצות נוספות המאופיינות בממדי עוני ניכרים הן משפחות חד-הוריות ומשפחות של עולים. העוני בקרב עולים מצטמצם בהדרגה, ולא כן בקרב הערבים. ראו קובץ הנתונים המצורף באתר.

הגישה האמריקאית הרשמית (גישת אורשנסקי על בסיס נתונים ישראליים (להלן OR IL))

(1) שיטת המדידה

השתמשנו בסל מזון ישראלי חיוני שחושב על ידי ניצן-קלוסקי (2003). בניגוד לשיטה האמריקאית, הצוות של ניצן-קלוסקי במשרד הבריאות הישראלי לא בחר דווקא את סל המזון הזול ביותר אלא סל "הולם" (adequate), המשקף ערכים תזונתיים המסייעים לבריאות לאורך זמן. סל זה חושב על בסיס נתונים ישראליים בשיטת ה-DRI (dietary reference intakes).³² הכמויות נקבעו בהתחשב בהרכב הגילים והמינים של המשפחה. מחיריהם של מוצרי המזון חושבו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על פי בקשה מיוחדת של צוות משרד הבריאות, עבור המוצרים ושירותי המזון המפורטים של התפריט, תוך התחשבות בהבדלי מחירים אזוריים וכן בהבדלי מחירים בין השווקים לרשתות הגדולות. המחירים נאספו במהלך שנת 2002. המדד הורחב לשנים אחרות בהתאם למדד המחירים לצרכן.³³

המכפיל: קו העוני בגרסה זו מתקבל על ידי הכפלת הוצאת המזון החיונית במכפיל של 3 בהתאם לגישת אורשנסקי. קו העוני המחושב לפי שיטה זו הסתכם בשנת 2002 ב-1,634 ₪ לחודש לנפש תקנית, או ב-5,228 ₪ עבור משפחה מייצגת (במחירי 2002). לכאורה הכללת רכיבים נוספים, מעבר למינימום הדרוש בטווח הקצר, הייתה עלולה להעלות את קו העוני, אך בפועל ההבדלים בהרכב סל המזון ההולם בהשוואה לסל המינימלי (thrifty food basket) וחישבו על בסיס הכמויות והמחירים הרלוונטיים לישראל הולידו סל זול יותר בכ-13% מהסל המתורגם ישירות מהסכומים הדולריים, וזאת אל אף עליונותו של הסל ההולם מבחינה בריאותית.

³⁰ היה עדיף להתחשב בתשלומי חובה כגון מסים, אך נצמדנו לשיטה שממשלת ארה"ב נוקטת עד היום.

³¹ במהלך השנים הוכנסו אמנם שינויים שוליים, המתוארים בפרסומים של ה-OMB. (ראו פרסומי OMB Directive P-60 14, לשנים שונות).

³² ראו Institute of Medicine of the National Academies, 2003.

³³ עדיף היה לקבל מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה חישוב מדויק של מחירי הסל לגבי כל שנה.

שיטת העדכון: הוצאות המזון עודכנו בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן³⁴. כל יתר ההנחות והכללים זהים לאלה של מדד אורשנסקי האמריקאי הרשמי.

(2) תוצאות המדידה

מתקבלים ממדי עוני גבוהים (תרשים 5 ולוח א.1 בנספח א'). בולט העוני בקרב משפחות גדולות, בודדים, ערבים, חרדים וצעירים.

- **המגזרים:** במגזר הערבי לא חל שיפור ברמתו הגבוהה של העוני. ביתר המגזרים העוני ירד לאורך זמן.

- **גודל המשפחה:** בשנת 2002 נרשמה הרעה חדה בעוני של משפחות בנות 7-8 נפשות.

- **גיל ראש משק הבית:** במשפחות הצעירות העוני ירד משמעותית עם האצת הצמיחה בשנים 1999 ו-2000. לאחר מכן נרשמה הרעה, כנראה בעקבות המיתון והגידול באבטלה, במיוחד אצל צעירים ובקרב משפחות שבהן ראש משק הבית מתחת לגיל 45.

- **מספר המפרנסים במשפחה:** נרשמה ירידה בעוני של משפחות ללא מפרנסים או עם מפרנס אחד עד 2001. לגבי משפחות עם שני מפרנסים העוני היה לאורך כל התקופה נמוך ויציב.

- **ההשכלה:** ההרעה בממדי העוני בולטת במשפחות שבהן השכלת ראש משק בית היא בין 9 ל-15 שנות לימוד. העוני בקרב מעוטי השכלה (0 עד 8 שנות לימוד) התייצב ברמה גבוהה.

(3) הגישה בראי הקריטריונים

פשטות: הגישה פשוטה לחישוב.

מהות העוני: רכיב הצריכה החיונית היחיד שאליו מתייחסת שיטה זו באופן ישיר הוא המזון. יתר הצריכה החיונית אינה מוגדרת באופן מפורש אלא נאמדת באופן כוללני ועקיף באמצעות מכפיל. רצוי שהצריכה החיונית תכלול גם מוצרים ושירותים הקשורים לתפקוד היומיומי בחברה מודרנית. סל זה נוטה להשתנות עם השנים. לפיכך היכולת של מדד אורשנסקי לבטא נכוחה מצב של עוני תלוי בעיקר באיכות אומדן המכפיל, וזה כאמור גדול ואנאכרוניסטי.

שיטת העדכון: חסרון משמעותי של שיטה זו נובעת מכך שגזירת המכפיל מתבססת על משקל המזון בסך ההוצאה כפי שהתקבל בסוף שנות השישים בארה"ב. משקל המזון בתקופה ההיא היה גדול בהרבה ממשקלו היום - כשליש מסך ההוצאה לעומת כעשירית בתקופה הנוכחית האבסורד שבשיטה מתגלה כאשר מנסים לעדכן את חישוב המכפיל על פי אותם שיקולים שהנחו את חישובו בעבר: אומדן ממדי העוני שמתקבל הוא גבוה ביותר ולא אמין. קושי זה של עדכון המכפיל מבהיר היטב את הרתיעה הקיימת בארה"ב מעדכון המכפיל. ההימנעות המתמשכת של הממשל האמריקאי מעדכון המכפיל יצרה עם הזמן קיבעון של המדד והפכה אותו בהדרגה לאנאכרוניסטי וחסר הגיון פנימי.³⁵

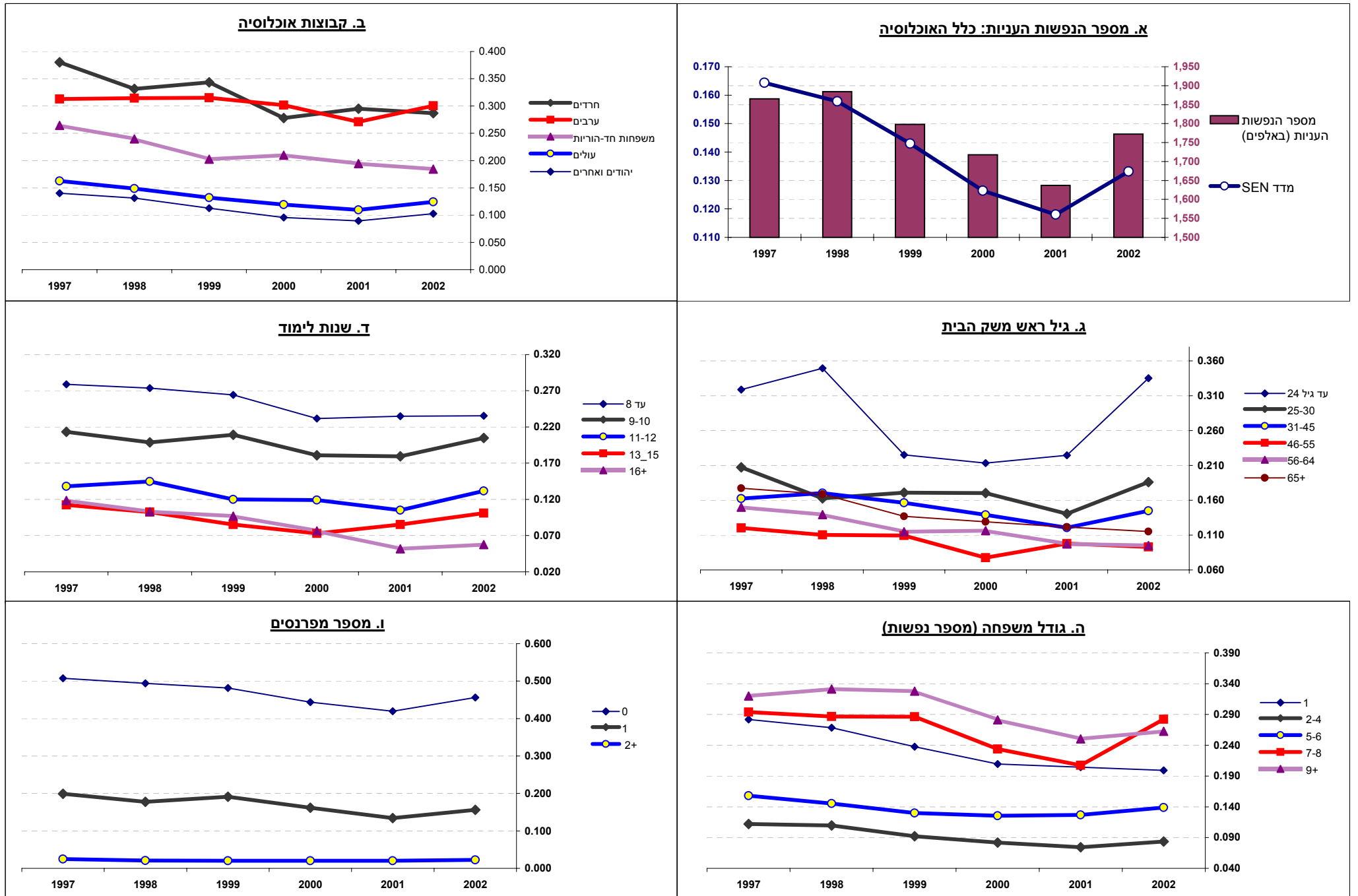
³⁴ לצורך חישוב סל המזון ההולם יש צורך במחירי מוצרים מפורטים מאוד, המתאימים לפירוט התפריט לפי גיל ומין. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מסרה למשרד הבריאות נתונים מלאים רק לגבי 2002. כדי לחשב את ממדי העוני בדיוק לפי גישה זו, יש צורך בנתונים דומים גם לגבי יתר התקופה הנסקרת. בהעדר נתונים אלה התאמנו את סל המזון ההולם של 2002 רטרואקטיבית לפי השינוי במדד המחירים לצרכן לשנים 1997 עד 2001.

³⁵ ראו התייחסות לכך בהקדמה בעמוד xv. בהקשר של ממדי העוני בארה"ב בעת קביעת קו העוני מתברר, כי קווי העוני לפי שלוש גישות שונות היו דומים בשנת 1963 (ראו Michael and Citro, עמ' 35, 1995): הן הגישה הרשמית, הן היחסית (חצי חציון) והן הסובייקטיבית הצביעו באותה תקופה על קו עוני של כ-14,000 דולר לשנה עבור משפחה מייצגת (שני מבוגרים עם שני ילדים). במילים אחרות: ב-1963 התקיימו הערכות חיצוניות לשיטה שנבחרה אז, אשר חיזקו את סבירותו של קו העוני של אורשנסקי. אותה השוואה בעיתוי אחר הייתה חושפת פערים גדולים, והולכים וגדלים ככל שמתרחקים משנת הדמיון בין התוצאות.

אי-תלות בשיקולים לא-רלוונטיים: שיטה זו מתעלמת מקיומם של מיסים ותשלומי חובה אחרים בחישוב מקורות ההכנסה. רכיב המיסים היה אמנם זניח בארה"ב של שנות השישים, אך בימינו הוא רלוונטי, בוודאי בישראל.

בשנות התשעים ובתחילת שנות ה-2000 פותחו בארה"ב ובקנדה גישות, שמשלבות את הגישה המוחלטת, עם מיקוד על הצרכים החיוניים, ואת הגישה היחסית, הנעזרת בהתפלגויות כפתרון לקביעת נורמות כמותיות לחישוב רכיבי קו העוני בהעדר קריטריונים אובייקטיביים.

תרשים 5: מדד SEN לפי גישת אורשנסקי - מזון ישראלי



ד. הגישה המעורבת

בשנים האחרונות פותחו מדדים מעורבים, השואבים מהגישה המוחלטת את ההתמקדות בצרכים החיוניים, ומהגישה היחסית - את חישוב רמת הצרכים החיוניים על בסיס ההתפלגות.

1.1 גישת המועצה הלאומית האמריקאית (NRC)

ב-1992 הזמינה הוועדה הכלכלית המשותפת של הקונגרס את המועצה הלאומית האמריקאית למחקר, לבדוק את שיטת חישוב העוני האמריקאית הרשמית כדי לשפר את מדד העוני האמריקאי הרשמי. את הדו"ח פרסמו Citro and Michael (1995). גישת ה-NRC שייכת לקבוצת המדדים המעורבים, והיא נבדלת מהגישה היחסית בעיקר בשני היבטים: (1) קו העוני נבנה על בסיס סל צריכה חיוני; (2) מקורות ההכנסה נבחנים ללא תלות בהגדרה הספציפית של קו העוני.

(1) שיטת המדידה

קו העוני מורכב מסל של מוצרים ושירותים בסיסיים וחיוניים למשפחה מייצגת (משפחה בעלת שכיחות דמוגרפית גבוהה).³⁶ הסל החיוני של ה-NRC כולל מוצרי מזון, ביגוד, הנעלה וקורת גג, ובכלל זה צריכת אנרגיה ומים (FCS)³⁷. לכך ממליצה הוועדה להוסיף, באמצעות מכפיל, הוצאות אישיות חיוניות של תחבורה, פנאי ועוד. הוועדה מדגישה שרצוי כי המכפיל יהיה קטן.³⁸ המועצה החליטה שלא לכלול בקו העוני הוצאות בריאות או חינוך וספגה על כך ביקורת.³⁹

שני שיקולים קובעים אם לכלול סעיף מסוים בחישוב קו העוני: (א) הסעיף צריך להיות חיוני לקיום רמת חיים מינימלית, (ב) חיוניותו צריכה להיות שכיחה באוכלוסייה. אין טעם לכלול הוצאה מסוימת בקו העוני, חיונית ככל שתהיה, אם היא אינה חיונית לרבים, כי הכללת הוצאה חיונית אך נדירה מבחינה דמוגרפית תעלה את קו העוני לכלל האוכלוסייה.

מועצת ה-NRC ממליצה על חישוב קו העוני כדלקמן: בשלב הראשון נקבעת רשימת ההוצאות החיוניות.⁴⁰ מוסכם כי יש לכלול בה את הוצאות ה-FCS, בתוספת הוצאות אישיות צנועות. היקף ההוצאה החיונית נקבע לפי כלל החלטה המבוסס על שיטה יחסית, כלומר על התפלגות ההוצאה החיונית. תחילה מחשבים את טווח ההוצאה החיונית שמוציאות משפחות המאכלסות את המאיון (percentile) ה-30 עד ה-35 של ההוצאות החיוניות. מאיונים ספציפיים אלה נבחרו בין היתר בהסתמך על שיקולים חיצוניים כגון הגישה התקציבית של Bergmann ו-Renwick (1993). בדיקות לגבי המשק האמריקאי העלו שהוצאות אלה מגדירות מירווח של 78 עד 83 אחוזים מהחציון של ההוצאה החיונית.⁴¹ חישובים שערכנו לגבי המשק הישראלי בשנים 1997 עד 2002 הניבו תוצאות דומות.

הוצאות בריאות: המועצה נמנעה מהכללת סעיפי בריאות כלליים בקו העוני. במקום זאת הגישה מתחשבת בהוצאות רפואיות חיוניות במימון עצמי באמצעות הפחתתם ממקורות ההכנסה

³⁶ כמו בגישה האמריקאית הרשמית, המשפחה המייצגת מורכבת משני מבוגרים ושני צעירים מתחת לגיל 18.

³⁷ קיצור של Food, Clothing and Shelter.

³⁸ הדגש מבטא את הרצון שהמכפיל יהיה קטן מהמכפיל 3, משום שהבסיס כולל לא רק מזון.

³⁹ ראו התייחסות ב-Citro and Michael (1995), עמוד 102.

⁴⁰ המלצה זו של הוועדה עקבית עם דרישת המיקוד (Focus axiom) בספרות המקצועית ולכן מקנה עדיפות של הגישות המעורבות על היחסיות. ראו Jaentti and Danziger (2000).

⁴¹ הסיבה לשיעור הגבוה היא שפונקציית הצפיפות היחסית של ההוצאות החיוניות בדרך כלל פחות "מעוקמת" מזו של סך ההכנסות.

הפנויים לצריכה חיונית (ראו בהמשך).⁴² אי-הכללת סל בריאות מינימלי בקו העוני גורמת לתת-אומדן של העוני בארה"ב. יתריה מזו, הפחתת הוצאות רפואיות חיוניות ממקורות ההכנסה מרעה דווקא עם העניים, שממעטים להשתמש בשירותים רפואיים נחוצים עקב מצוקה כלכלית. בהקשר הישראלי אי-הכללת ביטוח הבריאות הכללי אינה בעייתית משום שכל אזרח מכוסה מכוח חוק. כללנו בקו העוני את ההוצאה הממוצעת על שירותים רפואיים שלא מכוסים על ידי ביטוח הבריאות. הוצאות רפואיות שלא מכוסות על ידי ביטוח הבריאות הסטנדרטי נלקחו בחשבון במסגרת הניכויים ממקורות ההכנסה. (ראו בהמשך).

הוצאות חינוך: כללנו בקו העוני בגירסה הישראלית הוצאות חינוך פרטיות חיוניות. מאחר שלא היה ניתן להישען על הניסיון ה-NRC לגבי החיוניות של הוצאות החינוך השונות, נאלצנו להחליט בעצמנו אילו סעיפים לכלול כהוצאה חיונית.⁴³ נגדיש כאן, כי הוצאות החינוך בהגדרת עוני זו לא כוללות את שירותי החינוך הציבוריים החיוניים וזאת למרות חשיבותו למדידת העוני. (דיון על כך ראו בסעיף 4 בהמשך).

לוח השקילות של מועצת ה-NRC עדיף על פני לוח השקילות הישראלי, כי הוא מכיר לא רק ביתרונות לגודל אלא גם בהשפעת הרכב המשפחה על גודל ההוצאה החיונית. לוח השקילות של ה-NRC בנוי לפי הממצא האמפירי (בארה"ב), שלפיו ההוצאות המשפחתיות על בני המשפחה מתחת לגיל 18 נמוכות בכ-30 אחוזים מההוצאות על בני משפחה מבוגרים יותר. לפיכך ה-NRC ממליץ לקבוע את ההוצאה הבסיסית עבור בני המשפחה מתחת לגיל 18 בגובה λ אחוזים מההוצאה על מבוגרים, $\lambda < 1$, במקרה זה 0.7. הנוסחה היא:

$$(a + \lambda k)^\alpha, \quad (1)$$

כאשר a = מספר המבוגרים; k = מספר בני המשפחה מתחת לגיל 18 ו- λ משקף את השפעת הרכב המשפחה על לוח השקילות.⁴⁴ המועצה גם המליצה להתחשב ביתרונות לגודל, דהיינו בעובדה שההוצאה על מוצרים חיוניים גדלה פחות מאשר באופן יחסי ככל שהמשפחה גדולה יותר. השפעה זו מתבטאת במקדם α . המועצה ממליצה לקבוע מקדם זה בטווח שבין 0.65 עד 0.75.⁴⁵

הבדלים אזוריים: הוועדה גם הכירה בחשיבות הבדלי הוצאות הנובעים מפערי מחירים אזוריים בעיקר בהקשר של עלות הדיור.⁴⁶ בישראל האומדנים לשכר דירה ולזקיפת הדיור בבעלות עצמית מתחשבים בהבדלים בעלות שנובעים מהמיקום האזורי.

המכפיל: הוועדה המליצה להשתמש במכפיל קטן לצורך התחשבות בהוצאות אישיות מסוימות. כוונתה הייתה שהבסיס של מזון, ביגוד ודיור צריך להוות את חלק הארי של קו העוני, זאת בניגוד

⁴² קיים אמנם חסרון מסוים בשיטת ההפחתה של הוצאות חיוניות נדירות ממקורות ההכנסה: אם משפחה ענייה לא מסוגלת לרכוש את הצרכים המיוחדים הללו עקב מגבלה תקציבית אזי דווקא בקרב העניים ביותר שיטת הקיזוז גורמת לתת-אומדן של העוני. בתחום הבריאות כונו הוצאות אלו על ידי Citro and Michael (1995) Out-of-Pocket Medical Expenses. קיומם של ניכויים כאלה ואחרים הופכים השוואות מספריות בין קווי עוני לפי שיטות שונות ללא רלוונטיות, מפני שרמת קו העוני מושפעת ישירות מההחלטה אם להתחשב בסעיף מסוים באמצעות קו העוני או מקורות ההכנסה.

⁴³ ראו גם סבג-אנדבלד ואחדות (2004) וניתוח הרגישות המשווה בין התוצאות שלנו לבין שלהן בנספח ג'.

⁴⁴ בשלב זה לא ערכנו בדיקה אמפירית דומה למשק הישראלי, אך רצוי לעשות זאת בעתיד.

⁴⁵ ראו דיון אצל Citro and Michael (1995), עמ' 159 עד 182.

⁴⁶ חישובים שנעשו בארה"ב מצביעים על פערים בין קווי עוני עקב הבדלים במחירי דיור אזוריים של עד +/- 21 אחוזים מ"קו העוני הלאומי" (ראו לוח 1-5, עמ' 63 עד 64 (National Research Council, 1995)).

למצב שמאפיין את הגישה האמריקאית הרשמית, שבה הבסיס, הוצאת המזון החיוני, מהווה רק חלק קטן מקו העוני. כמתואר בגישת אורשנסקי לעיל המכפיל בקו העוני גדול – כ-200 אחוזים. **שיטת העדכון:** הוועדה המליצה לחשב את ההוצאה החיונית כל שנה לפי סקר ההוצאות, כאשר החישוב מתבסס על ממוצע נע של הנתונים בשלוש השנים האחרונות, זאת כדי למתן את התנודתיות של הסל הבסיסי בין שנה אחת למשנה. כמו כן המליצה הוועדה כי פעם בעשר שנים תיערך בדיקה של שיטת חישוב הסל הבסיסי, זאת כדי לאפשר התחשבות בשינויים ברמת החיים, דבר שנעדר מהשיטה האמריקאית הרשמית כאמור לעיל.

שיטת העדכון בגרסה שלנו: בניגוד לבסיס הנתונים התלת-שנתי של ה-NRC אנחנו עדכנו את קו העוני על בסיס נתונים שנתיים. סטינו משיטת ה-NRC הרשמית כי מצאנו שבמשק מתפתח, שיטת החישוב התלת-שנתית של קו העוני יוצרת הטיה שיטתית של ממדי העוני כלפי מטה. הטיה זו נובעת מקיום מגמה ארוכת טווח של עלייה ברמת החיים. במילים אחרות, משקל חלק ה-FCS הולך וקטן במקביל לעליית החשיבות של המוצרים והשירותים הנוספים מעבר ל-FCS.

לוח 1: קו העוני לנפש תקנית – גישת ה-NRC

בש"ח, לנפש תקנית						
2710	218	440	1285	108	659	2002
בש"ח, למשפחה מייצגת של שני מבוגרים ושני ילדים מתחת לגיל 18						
6383	513	1036	3027	254	1552	2002
באחוזים						
100%	8%	16%	47%	4%	24%	2002
100%	9%	15%	45%	4%	27%	2001
100%	8%	16%	46%	4%	25%	2000
100%	7%	16%	47%	4%	26%	1999
100%	8%	14%	47%	5%	26%	1998
100%	7%	14%	45%	5%	27%	1997
100%	8%	15%	46%	5%	26%	ממוצע
סה"כ עבור משפחה של 2 מבוגרים ו-2 צעירים: $2.36 \cdot (A+0.7K)^{0.7}$ לפי הנוסחה						
מספר המבוגרים (A), מספר הנפשות מתחת לגיל 18 (K)						
בסיס הנתונים: סקרי הוצאות של הלמ"ס.						

הבדלים נוספים לגבי יישום השיטה עבור ישראל

התאמנו את הגישה למציאות הישראלית בהקשרים נוספים:

- **סוגיית המשפחה המייצגת:** בניגוד לקו העוני בארה"ב המבוסס על משפחה מייצגת של 4 נפשות - שני מבוגרים ושני ילדים - מושתת חישוב קו העוני בעבודה זו על כל האוכלוסייה; זאת לאחר יצירת מכנה משותף באמצעות לוח השקילות. תרשים 6 מציג את מבנה משקי הבית בישראל בשנת 2002: כ-60 אחוזים מהם קטנים יותר מארבע נפשות. לכן, כדי להיטיב לשקף את המבנה הישראלי, השתמשנו בהתפלגות השלמה. לא היה צורך במיצוע תלת-שנתי של הנתונים, כי המדגם היה גדול די הצורך, והתנודתיות בין שנה לשנה הייתה קטנה.

- שיטת חישובו של קו העוני: חישבנו את ההוצאה על המוצרים והשירותים הכלולים בקו העוני



(FCS מורחב) עבור כל סוגי המשפחות, ואת ההוצאה חילקנו במקדם השקילות של ה-NRC, וחישבנו את הממוצע של הוצאה בסיסית זו עבור המאיונים ה-30 עד ה-35. קו העוני חושב כממוצע של טווח זה. קו העוני שלנו משקף אפוא את כל האוכלוסייה.

(1) **ההוצאה על בריאות בקו העוני:** כללנו את ההוצאה הממוצעת⁴⁷ על סעיפי הבריאות הבאים: ריפוי שיניים, מוסדות סיעוד ובתי החלמה והוצאות בריאות אחרות.⁴⁸

(2) **ההוצאה הפרטית על חינוך:** כללנו את ההוצאה הממוצעת של המשפחות בין המאיונים ה-30 וה-35 על הסעיפים הבאים: שיעורי עזר, ספרי לימוד חיוניים⁴⁹, קורסים חיוניים, חוגים חיוניים וצהרון⁵⁰, שכר לימוד לגן חובה, הוצאות הקשורות לבית ספר יסודי וחטיבה, לבי"ס על תיכוני ואקדמי, בי"ס תיכון אקסטרני, למוסדות לימוד אחרים, כמו כן הוצאות למחברות וכלי כתיבה.

(3) **מוצרים ושירותים אישיים מינימליים**

הכוונה להוצאות בסיסיות בתחום ההיגיאנה והטיפול הקוסמטי האישיים.

⁴⁷ ניתן היה לכלול גם פה רק את ממוצע ההוצאות הרפואיות של האוכלוסייה במאיונים ה-30 עד ה-35, אך מצאנו כי אין הבדל משמעותי בין סכום זה לבין ההוצאה הממוצעת של כלל האוכלוסייה. לכן, היות שמדובר בהוצאות בריאות מצאנו לנכון להוסיף לקו העוני את ההוצאה הממוצעת של כלל האוכלוסייה על הסעיפים הרלוונטיים.

⁴⁸ הוצאות בריאות אחרות כוללות תרופות בקופת חולים ולא בקופת חולים, חומרי ריפוי, מכשירי שיקום, מכשירים אופטיים ותרופות "בלי ציון נוסף". לא כללנו בקו העוני את ביטוח הבריאות הבסיסי, כי הדבר היה מחייב הוספה של הכנסה בעין שוות ערך לכלל האוכלוסייה, שכן כל האוכלוסייה מכוסה אוטומטית ללא קשר לתשלום הביטוח. מובן שאנו מבדילים בין אנשים המשלמים על הביטוח הבסיסי לבין האחרים באמצעות הפחתת התשלום ממקורות ההכנסה.

⁴⁹ ספרים למעט הסעיף "ספרים אחרים".

⁵⁰ למעט הסעיפים הבאים: חוגים וקורסים אחרים, קורסים ללימוד שפות, שיעורי ספורט והתעמלות, שיעורים וקורסים לציור, פיסול ומלאכת יד, שיעורים וקורסים לדרמה, מחול ואמנויות במה.

- שיטת החישוב של מקורות ההכנסה הפנויים למימון הצריכה החיונית

- 1) **ניכוי הריבית על המשכנתה והלוואות הדיור מההכנסה בעין הנובעת ממגורים בדירה בבעלות עצמית:** המדידה שלנו, בניגוד לשיטה האמריקאית, כוללת התייחסות למשכנתאות והלוואות לדיור. השתמשנו במידע בסקר ההוצאות על קבלת משכנתאות, החוב הפתוח בעת הפקידה וגילו של ראש משק הבית. אמדנו לחוד את הריבית והקרן של החזר המשכנתה השוטף. הפחתנו את תשלום הריבית השוטפת מההכנסה בעין. ההפרדה בין קרן וריבית חשובה כי תשלום הריבית הוא מעין תחליף לתשלום שכר הדירה. עם התבגרותו של בעל המשכנתא, החזר הקרן (החיסכון) גדל ונטל הריבית קטן.⁵¹ לכן ההכנסה בעין מדיור בבעלות עצמית הולכת וגדלה עם הירידה בתשלום הריבית.
- 2) **הוצאות חריגות על בריאות:** במקום להפחית את כל ההוצאות הרפואיות הלא-מכוסות בביטוח הרפואי הבסיסי ממקורות ההכנסה, כפי שנעשה בשיטת ה-NRC, הפחתנו רק את ההוצאה החריגה מהממוצע בסעיפי הבריאות הללו. ההוצאה החריגה חושבה כהפרש בין ההוצאה בפועל של המשפחה לבין ההוצאה הממוצעת.
- 3) **מחצית ההוצאה על תחבורה ציבורית ועל כלי רכב (בהתאם להמלצת ה-NRC).**

- קביעת מקורות ההכנסה

1. ההכנסות הכספיות וההכנסות בעין (ברוטו)⁵²
פחות
2. מסים ותשלומי חובה אחרים (תשלומי הביטוח הלאומי וביטוח בריאות).
פחות
3. הוצאות יציאה לעבודה. אלה כוללות את הוצאות התחבורה - הלוך וחזור, את הוצאות השמירה על הילדים בשעות העבודה במשפחות שבהן שני בני הזוג עובדים במשרה מלאה או במשפחות חד-הוריות. החישוב הוא לשעות העבודה בפועל. לחישוב עלות השמירה השתמשנו בשכר המינימום.⁵³
פחות
4. הוצאות רפואיות חריגות, מעבר להוצאה שנכללה בקו העוני (out of pocket expense).
פחות
5. תשלום מזונות (במשפחת המשלם)⁵⁴

= מקורות ההכנסה מכל המקורות נטו הפנויים לצריכה חיונית.

(2) תוצאות המדידה

תרשים 7 מצביע על ירידה בעוצמת העוני הכללי בשנים 1997 עד 2001. לאחר מכן עוצמת העוני עלתה עלייה חדה, שקיזזה את הישגי השנים הקודמות והעוני החריף (תרשים 7א). מספר הנפשות העניות עלה ברוב השנים.

- **מגזרים:**⁵⁵ בולטת ההרעה במצב העוני של האוכלוסייה הערבית בהשוואה ליתר המגזרים (תרשים 7ב) בשנים האחרונות. ב-2002 הייתה הרעה בכל המגזרים המוצגים כאן.

⁵¹ סבג-אנדבלד ואחדות (2004) נוהגות אחרת. ראו נספח ג'.

⁵² הכנסות אלה כוללות בעיקר את ההכנסה הזקופה מדיור בדירה שבעלות עצמית ותמיכות ממשלתיות בדיור. רצוי היה לכלול בהכנסות ברוטו גם הכנסות בעין נוספות שמתקבלות מהממשלה. ראו דיון בסעיף 4.

⁵³ סכום קבוע לשבוע כפול מספר שבועות עבודה. הסכום חייב להיות קטן יותר מהשכר הנמוך במשפחה. הוצאות התחבורה חושבו על בסיס הוצאות הנסיעה בתחבורה ציבורית.

⁵⁴ אין בסקר ההוצאות נתון מפורש על תשלום מזונות, לכן כאשר נרשמו במשפחות בסביבת קו העוני העברות למשקי בית אחרים הנחנו שחלק מהעברות אלה מהוות תשלום מזונות. למשפחות אלה הפחתנו אפוא מזונות על פי התעריף.

- **גיל ראש משק הבית:** העוני בקרב משפחות צעירות גבוה משמעותית מאשר בקבוצות גיל אחרות. חשוב לזכור שלגבי הצעירים המשקיעים בלימודים זהו עוני זמני, הנובע מהעדר פרנסה או פרנסה נמוכה במהלך תקופת הלימודים. מצב העוני הולך ופוחת עם ההתקדמות בגיל.
- **השכלה:** בקרב מעוטי ההשכלה (עד 8 שנות לימוד, ובמידה מסוימת גם עד 10 שנות לימוד) ניכרת מגמת הרעה מסוימת לאורך זמן. בקבוצות האחרות הייתה מגמת שיפור במצב העוני, שהופרה בשנת 2002. השיפור הגדול ביותר וגם הרמה הנמוכה ביותר נרשמו בעוני של המשכילים ביותר (+16 שנות לימוד).
- **גודל המשפחה:** רמת העוני גבוהה בקרב משפחות גדולות וזאת במיוחד בשנת 2002. מצבם של הבודדים היה יציב יחסית. העוני הנמוך ביותר נרשם במשפחות של 2 עד 4 נפשות.
- **מספר המפרנסים במשפחה:** נרשמה הרעה מסוימת לאורך זמן בעוצמת העוני של משפחות עם שני מפרנסים.

(3) הגישה בראי הקריטריונים

פשטות: השיטה איננה פשוטה ליישום וזהו חסרון. החישוב דורש התעמקות בפרטים שונים בתהליך בניית המדד. עם זאת הליבון המקצועי והציבורי של הסוגיות יוצק תוכן לשאלת מהות העוני, ולכן בהיעדר הפשטות גלום גם יתרון.

אי-תלות בשיקולים לא-רלוונטיים: הבעיות שהתגלו בגישה היחסית, ובפרט בגרסת המוסד לביטוח לאומי, נפתרות בגישה זו באופן משביע רצון. כפי שמתואר לעיל, גישת ה-NRC כוללת את כל סוגי ההכנסות (כספיות ובעין). היא מתיחסת בצורה נאותה להכנסות בעין מדיור וכן משווה את המצב של שני הורים עם ילדים קטנים שעובדים מחוץ לבית לזה של משפחות עם מפרנס פוטנציאלי שנשאר בבית.

הגינות: עצם קיומם של שני אפיקים להגדרת העוני (קו העוני ומקורות ההכנסה) מאפשר התחשבות במצב הבריאות במדידת העוני (ראו לדוגמה סעיף 4 בחישוב מקורות ההכנסה לעיל).⁵⁶

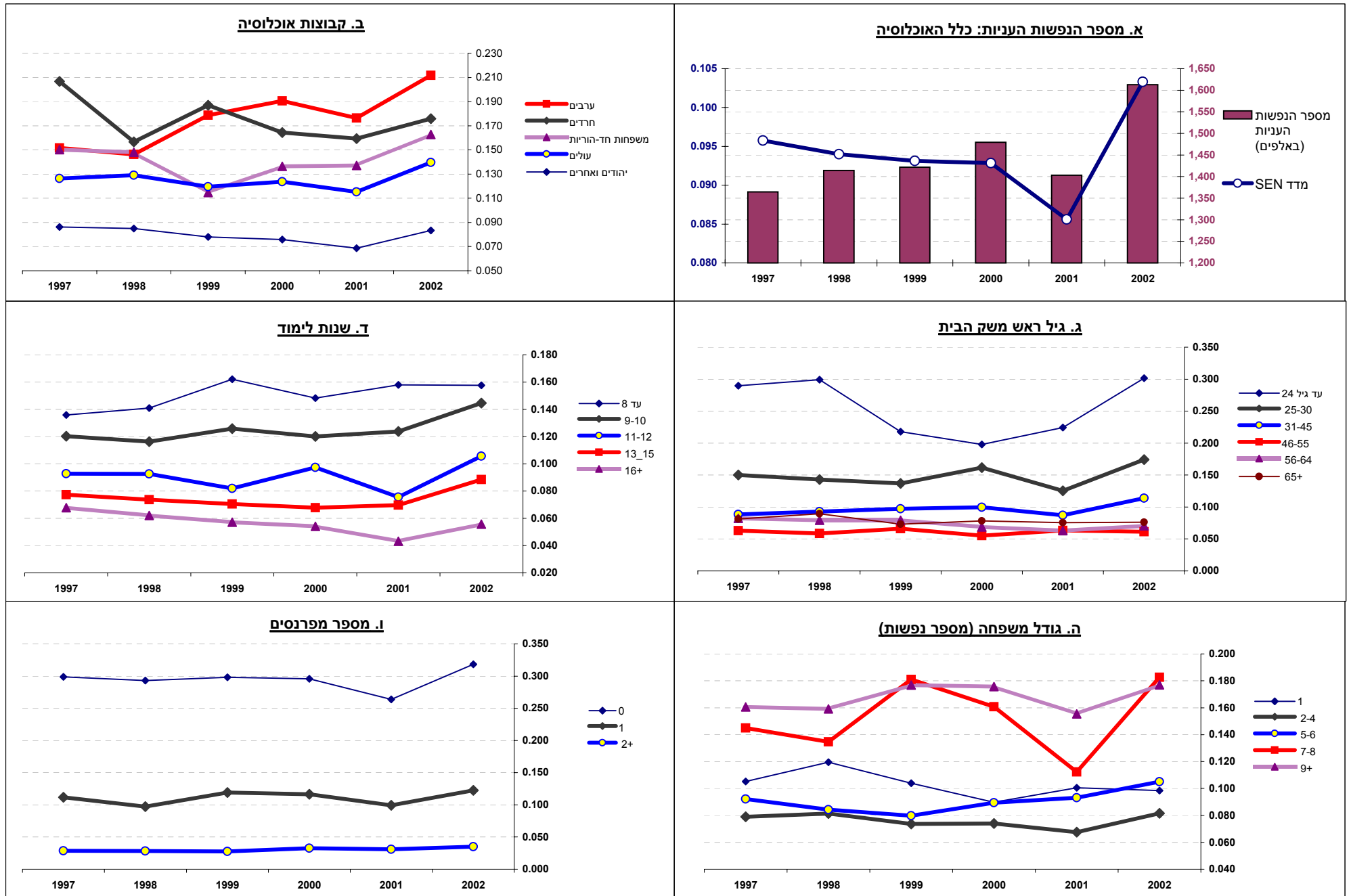
קריטריון העדכון: תרשים 4 לעיל מראה כי המדדים היחסיים המבוססים על הכנסות שוטפות יוצרים דינמיקה גבוהה של עדכון. קו העוני של הביטוח הלאומי משתנה במידה ניכרת לאורך השנים והוא אף משנה כיוון ב-2002, דבר שמצביע על עדכון יתר עקב רגישות גבוהה מדי של מדד העוני היחסי להתפתחות השוטפת של החציון. השיטה המעורבת מבטיחה אף היא עדכון של קו העוני על בסיס החציון. אך בניגוד לגישת הביטוח הלאומי, העדכון לפיה מתון יותר, משום שהוא מבוסס על התפלגות של הסל החיוני ולא של ההכנסה השוטפת; התפלגות צריכת הסל החיוני יציבה יותר מהתפלגות ההכנסות. לכן השיטה המעורבת אינה לוקה בעידכון יתר.

מהות העוני: גישת ה-NRC, ככל הגישות המעורבות, מתייחסת למושג הצריכה החיונית ("המינימום למחיה בכבוד"). היתרון של שיטת ה-NRC ושל שיטות מעורבות אחרות הוא בניסיון להתמודד עם המורכבות של מהות העוני. השיטה, בהיותה מפורטת מאוד, ניתנת לוואריאציות רבות, כך שהיא מאפשרת התאמה של הגדרת העוני לצורכי החברה במרחב הזמן והמקום.

⁵⁵ בחלק מהמגזרים קיימת כפילות; כך למשל כלולים החרדים בקבוצה "יהודים ואחרים", חלק מהמשפחות החד-הוריות מופיעות בקבוצת העולים ובקבוצות אחרות, בקרב העולים יש חרדים ומשפחות חד-הוריות וכדומה.

⁵⁶ מובן שקשה יותר להתמודד עם בעיית התפקוד היומיומי של אנשים חולים ומוגבלים, ואף אחת מהגישות המוצגות כאן אינה מתמודדת עמה לעומק. אחת המטרות המרכזיות של גישת היכולות של Sen, שלא נדונה כאן, היא ההתמודדות עם אתגר זה.

תרשים 7: מדד SEN לפי גישת ה-NRC



ד.2 גישת "סל השוק" הקנדית (MBM, Market Basket Measure)⁵⁷

גישה זו פותחה בקנדה במחצית השנייה של שנות ה-90 בנוסף למדדים הקיימים – ה-LICO⁵⁸ וה-LIM⁵⁹. מדד ה-MBM שייך למדדים המעורבים, המשלבים בין הגישה האבסולוטית ליחסית.

(1) שיטת המדידה

קו העוני: הרעיון המקורי של הרשויות בקנדה היה לחשב קו עוני לפי הגישה המוחלטת; זאת לאחר שהצריכה הנורמטיבית נקבעה בוועדה ציבורית אשר חישה את העלות המומלצת לגבי כל אחד מרכיבי ההוצאה הבסיסיים: מזון, ביגוד ודיור. בגלל קשיים שהתעוררו בתהליך זה שונתה הגישה לחישוב קו העוני ב-2003.

- **סל המזון** נקבע על פי עקרונות רפואיים של תזונה הולמת.⁶⁰

- **סל הביגוד וההנעלה:** מתכנני המדד בקנדה ניסו תחילה לבנות גם סל נורמטיבי בשיטה אבסולוטית. אך בניגוד למצב בתחום המזון, אין סל ביגוד אובייקטיבי, מפני שקשה להסכים על קריטריונים אוניברסליים. יוזמי ה-MBM הקימו מועצה ציבורית שתקבע את רמת ההוצאה החיונית על ביגוד של משפחה מייצגת, במטרה לאמץ את מסקנות המועצה לתכנון חברתי של ויניפג מ-1997 (Acceptable Level of Living). התוצאה שהתקבלה עבור שנת 2001 הייתה גבוהה יחסית לנתוני צריכת ביגוד מסקרי ההוצאות: במהלך 2003 התגלה כי שיטה זו הביאה להמלצה נורמטיבית שהייתה גבוהה יותר מהסל הממוצע של העשירון השביעי (!), שרמת חייו רחוקה מעוני.⁶¹ לכן החליט הצוות הקנדי שיש לחדול מהניסיון לבניית מדד אבסולוטי לגבי כל רכיבי ההוצאה החיונית והסתפק ברכיב אבסולוטי של המזון בלבד. לגבי יתר ההוצאות החיוניות החליטו הקנדים לאמץ כלל יחסי. הכלל המדויק לחישוב סעיף הביגוד וההנעלה עוד לא נקבע סופית בפרסום של 2003 אך ההמלצה הייתה כי יש לאמץ את ההוצאה הממוצעת של המאיון ה-21 עד המאיון ה-40. כלל זה מזכיר את הכלל שקבעה ועדת ה-NRC, אף כי מירווח ה-NRC הוא כזכור צר יותר: בין המאיון ה-30 לבין המאיון ה-35 של סעיפי ההוצאה הרלוונטי לנפש תקנית.

- **סל הדיור:** ההנחיה הקנדית כללה בקו העוני את ההוצאה החציונית של דירה בגודל 2 עד 3 חדרים לפי אזור מגורים. גם כאן נראה כי הגישה הקנדית מרחיקה לכת, משום שקווי העוני של שיטת ה-NRC מכוונת למאיון נמוך יותר.

מיטת העדכון: המסמך הקנדי (Hatfield, 2002) לא מציין את תדירות העדכון. לצורכי חישוב ה-MBM לישראל השתמשנו בנתונים שנתיים.

מקורות ההכנסה: הגישה הקנדית הולכת בעקבות גישת ה-NRC.

יישום השיטה עבור ישראל: גישת ה-NRC מתוארת באופן מקצועי ב-Citro and Michael, 1995. גישת ה-MBM פחות מגובשת. מירווח המאיונים ב-NRC מצומצם יותר מאשר ב-MBM.

⁵⁷ גם יפית אלפנדרי וטום קפלן (2003) מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יישמו שיטת מדידה שהושפעה בעיקר מגישת ה-MBM, וכן משיטת ה-LICO, שיטה קנדית נוספת. חישוביהם נדונים בנספח 4.

⁵⁸ זהו מדד מעורב בשם Low Income Cutoff. לפי הגדרה זו משפחה היא ענייה אם ההוצאה שלה על הסל הבסיסי (מזון, ביגוד ודיור) גבוהות ב-20% או יותר מזו הממוצעת של משפחות בהרכב דומה.

⁵⁹ זהו מדד יחסי לפי 1/2 חציון של ההכנסה השוטפת, בדומה לגישת המוסד לביטוח לאומי.

⁶⁰ ראו Human Resources Development, Canada (2003), עמ' 37.

⁶¹ ראו Hatfield (2002), עמ' 4.

העדפנו לאמץ את המרווח לפי שיטת ה-NRC.⁶² אימצנו אפוא כלל אחד של כימות הצריכה החיונית מלבד המזון לפי ממוצע המאיונים ה-30 עד ה-35.

סל המזון: השתמשנו בסל מזון רפואי (כמו ב-MBM) - הסל ההולם של ניצן-קלוסקי (2003).

ההבדל בין יישום ה-NRC וה-MBM בעבודה זו: ההבדל נעוץ כאמור בעיקר בסעיף המזון. לפי לוח 2 ההוצאה לנפש תקנית על מזון, קורת גג וביגוד מהווה מעט יותר מ-3/4 של ההוצאה החיונית. החישוב האבסולוטי של הוצאות המזון מעלה את קו העוני של ה-MBM בכ-80 ₪ לנפש תקנית בהשוואה ל-NRC. מובן שהפער גדל עם גודל המשפחה, במיוחד משום שבהוצאות המזון היתרונות לגודל אינם משמעותיים. נוסף לכך את העובדה שבתחומים הנמוכים של התפלגות ההכנסות צפיפות האוכלוסייה גבוהה, ולכן התגובה בתחולת העוני על כל תזווה קטנה בקו העוני עשויה להיות ניכרת. עבור זוג עם שני ילדים קו העוני הוא כ-6,486 ₪.⁶³

לוח 2: קו העוני של ה-MBM לנפש תקנית
ש"ח אחוזים

מזון	739	26.8
קורת גג	1,252	45.5
ביגוד והנעלה	125	4.5
חינוך, תחבורה ומוצרים אישיים	416	15.1
בריאות	221	8.0
קו העוני	2,754	100.0

(2) תוצאות המדידה

תרשים 8 מתאר את תוצאות המדידה של ה-MBM. בולט העוני הרב בקרב ערבים, חרדים, משפחות חד-הוריות ועולים, וכן בקרב משפחות גדולות, משפחות צעירות (עד גיל 30) ומשפחות שבהן ראש משק הבית בעל השכלה מועטה (0 עד 8 שנות לימוד). הרעה ניכרת בממדי העוני, בעיקר בשנת 2002, נרשמה בקרב ערבים, משפחות חד-הוריות, משפחות צעירות עם ראש משק בית עד גיל 30 ומשפחות עם ראש משק בית בעל השכלה בינונית עד גבוהה. אצל משפחות עם אפס מפרנסים נרשמה הרעה מתמדת. התוצאות דומות מאוד לאלה של ה-NRC, אף כי הן גבוהות במקצת בגלל רכיב המזון הגבוה יותר בגישת ה-MBM.

- המגזרים: שיטת ה-MBM מדגישה את העוני המתבטא במצב הדיור של הקבוצות השונות. לכן לא מפתיע שהעוני בקרב המשפחות החד-הוריות ומשפחות העולים, שבהן בעלות על דירה שכיחה פחות מאשר במגזרים אחרים, גבוה יחסית.⁶⁴ נוכח שיעורם הגבוה של בעלי דירה בקרב העניים הערבים, העוני בקרבם מבטא כנראה בעיקר אבטלה גבוהה, שיעור השתתפות נמוך של נשים, וכן משקל גבוה של צעירים, של מעוטי השכלה ושל משפחות גדולות.⁶⁵

⁶² לצורך הרחבת הגיבוי הציבורי, הגישה השמרנית עדיפה בדרך כלל על גישה המרחיבה את הסל הנורמטיבי; זאת כדי להניע גורמים "בעלי אוריינטציה פחות חברתית" לתמוך במדיניות למאבק בעוני.

⁶³ השתמשנו בלוח השקילות של ה-NRC גם עבור ה-MBM, משום שהראשון מבטא מעבר ליתרונות הגודל (מקדם α) גם את הרכב המשפחה (λ). לוח השקילות של ה-MBM הוא כדלקמן: המבוגר ביותר מקבל ערך 1, הבא אחריו והנפשות מעל גיל 16 מקבלות 0.4, והצעירים יותר מקבלים ערך של 0.3.

⁶⁴ כמוסבר בחישוב ה-NRC, גם ב-MBM ההתחשבות בהוצאות היציאה לעבודה גורמת להעמקת העוני בקרב אנשים שעובדים בשכר נמוך.

⁶⁵ ראו לוח 1 בנושא שיעורי תעסוקה לפי קבוצות אוכלוסייה אצל גוטליב, פלד וקסיר (2002).

- **גודל המשפחה:** מדידת ה-MBM מדגישה את רמת העוני הגבוהה ואת ההרעה שנרשמה בממדי העוני של משפחות גדולות בשנת 2002, בין היתר כתוצאה מהקיצוצים בקצבאות. העוני בקרב משקי הבית של בודדים הצטמצם לאורך זמן ואינו שונה מהותית מזה של משפחות בגודל בינוני.

- **גיל ראש משק הבית:** התיאור דומה לזה של ה-NRC.

- **מספר המפרנסים במשפחה:** בולטת הרעה מתמדת בקרב משפחות עם שני מפרנסים. בשנת 2002 הורע במיוחד מצב העוני של המשפחות עם פחות משני מפרנסים.

- **השכלה:** בקרב מעוטי השכלה ניכרת מגמת הרעה לאורך זמן. ב-2002 ההרעה היא כללית.

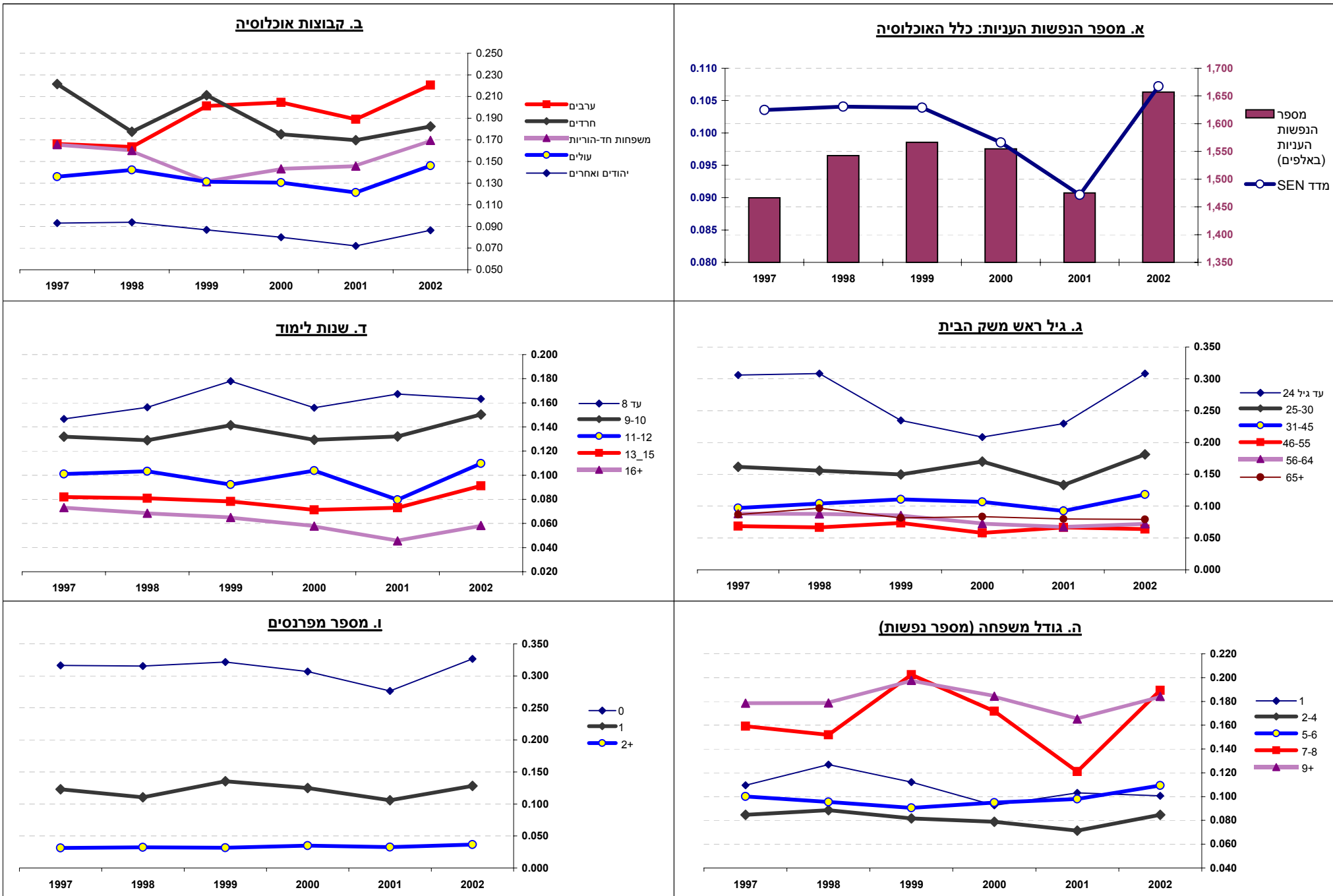
(3) הגישה בראי הקריטריונים

ההבדל בין גישת ה-MBM לגישת ה-NRC מתמצה ברכיב המזון. המוטיבציה העיקרית של יוזמי ה-MBM הייתה לבנות מדד מוחלט עם קו עוני שמשקף מוצרים ושירותים חיוניים. הסעיף הראשון במדד כזה הוא רכיב המזון. כמקובל במדדים אבסולוטיים אחרים, ה-MBM התמקד בסל מזון המושתת על עקרונות רפואיים, אך בניגוד למדד הרשמי האמריקאי ('מדד אורשנסקי – ראו לעיל) מדד ה-MBM מפרט גם את יתר המוצרים והשירותים החיוניים, כגון ביגוד ודיור. כיוון שהיוזמים השתכנעו, כאמור, שקשה מאוד לבנות רכיבים אבסולוטיים ואוניברסליים לסעיפים אחרים מלבד מזון, נבחרה בסופו של דבר גישה מעורבת. הקריטריון של מהות העוני לדעתנו מתממש טוב יותר ככל שקו העוני הוא אוניברסלי יותר. סעיף המזון ב-MBM הוא אכן אוניברסלי יותר, משום שקביעתו אובייקטיבית לפי שיקולים רפואיים.

ה-MBM נשען על הוצאות מזון אבסולוטיות נורמטיביות לפי הרכב המשפחה. כך המושג מיטיב להתקרב למושג של המינימום למחיה בכבוד. לפיכך ניתן לפרט את קו העוני לפי הגיל, המין והרכב המשפחה. הסכמה לגבי המינימום למחיה בכבוד יוצרת תשתית עובדתית חשובה לקביעת יחסי הגומלין בין כלים שונים במערכת ההגנה החברתית על המינימום למחיה בכבוד: הגדרת קו העוני ומקורות ההכנסה, מבנה מערכת הרווחה, בפרט הבטחת ההכנסה, קצבאות הילדים וגובה שכר המינימום.⁶⁶

⁶⁶ כמובן שדיון כזה צריך להתייחס להשפעת התמיכות על התמריץ להשתתף בכוח העבודה. גובה שכר המינימום עשוי לצמצם את ממדי העוני אך במקביל להקשות על מציאת עבודה. יש אפוא למצוא איזון בין ההשפעות השונות. דיון מעמיק בסוגיה זו מחייב עבודה נפרדת.

תרשים 8: מדד SEN לפי גישת ה-MBM



ה. גישות נוספות

מהדיון בגישת המוסד לביטוח לאומי (NI) מתברר, כי חסרון מרכזי של גישת NI טמון בהגדרת מקורות ההכנסה. נבדוק להלן אם ניתן לשלב את גישת ה-NRC, המשפרת משמעותית את הגדרת מקורות ההכנסה, עם הגישה היחסית של הביטוח הלאומי.⁶⁷

ה.1 גישה יחסית לפי מקורות ההכנסה של ה-NRC – (NI NRC)

(1) שיטת המדידה

קו העוני נקבע כמחצית ההכנסה החציונית לנפש תקנית של ההכנסה מכל המקורות נטו, דהיינו בניכוי הוצאות חיוניות, בהתאם לגישת ה-NRC.

שיטת העדכון זהה לזו של הביטוח הלאומי (NI); כלומר גם היא לוקה בעדכון-היתר (תרשים 4).

(2) תוצאות המדידה⁶⁸

מגמת העוני עולה. עם זאת, רמת העוני נמוכה יותר מאשר לפי מדד NI, והסיבה העיקרית לכך היא ההתחשבות במקורות ההכנסה בעין. בולטת ההרעה במצב העוני של ערבים, משפחות חד-הוריות ומשפחות גדולות.

(3) הגישה בראי הקריטריונים

שינוי הגדרת המשתנה מהכנסה כספית נטו להכנסה מכל המקורות פותר את הבעיות של הגדרת העוני הנהוגה במוסד לביטוח לאומי בהקשר לאי-תלות בשיקולים לא-רלוונטיים ולדרישת ההגינות, אך לא את הבעיות האחרות:

פשטות: הגישה כבר פחות פשוטה, כי היא מחייבת דיון ציבורי מפורט על הכללת ההכנסות ממקורות שונים וכן על התחשבות בנושא הבריאות, החינוך ואולי ברכיבים נוספים. כן היא מחייבת התייחסות ספציפית לנושא הוצאות היציאה לעבודה (או, לחלופין - התחשבות בהכנסות בעין מייצור ביתי).

מהות העוני: מבחינה זו אין התקדמות, כי קו העוני נקבע באופן טכני לפי כלל שרירותי של 50% מהחציון. אין התייחסות ספציפית לצרכים חיוניים.

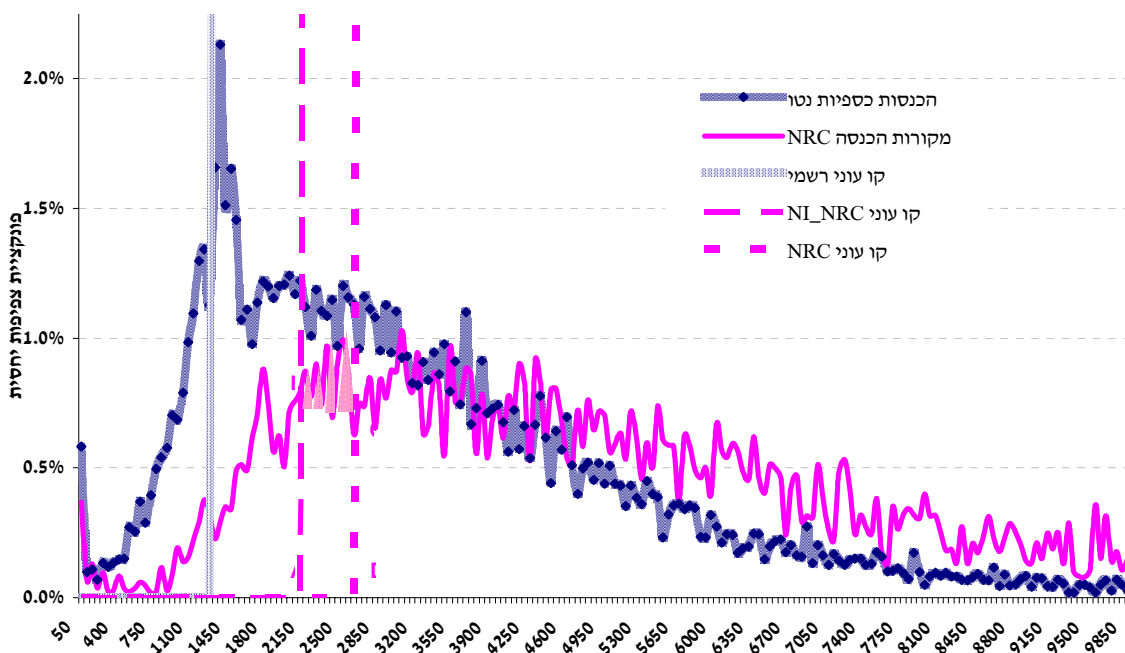
קו העוני שהתקבל נמוך מאשר על פי גישת ה-NRC. הרי בגישה היחסית קו העוני נקבע לפי ההתפלגות הנבחרת של מקורות ההכנסה, ללא התייחסות ספציפית לסל של צריכה חיונית. אכן בשנת 2002 היה קו העוני לנפש תקנית לפי שיטת ה-NI_NRC 2,244 ש"ח בלבד, נמוך ב-17 אחוזים מקו העוני לפי שיטת ה-NRC – 2,710 ₪ (השטח הצבוע בתרשים 9). דוגמה זו מלמדת, שקביעה שרירותית של X אחוזי חציון עלולה להביא לקו עוני שהוא נמוך במידה ניכרת מהמינימום הדרוש למחיה. כמובן שניתן לקבוע שיעור שונה מ-50%. אבל אז נדרש כלל לקביעת גובה השיעור מהחציון, דבר המחזיר את הדיון לוויכוח הבסיסי בין הגישה היחסית לגישה האבסולוטית.

אי-תלות בשיקולים לא-רלוונטיים: מבחינה זו יש שיפור ביחס לגישת הביטוח הלאומי, כי החישוב כולל הכנסות בעין ומתייחס להוצאות היציאה לעבודה.

⁶⁷ המלצה ברוח זו נמצאת בעבודה של גוטליב וקלינר) קסיר, 2004.
⁶⁸ התוצאות מובאות בנספח, תרשים א.2.

הגינות: יש שיפור חלקי לפי הגדרה זו, כי כללי קביעת מקורות ההכנסה של ה-NRC מאפשרים התייחסות למצב הבריאות. כך למשל ניתן להתחשב בהוצאות רפואיות שונות בחישוב ההכנסה הפנויה לצרכים חיוניים. אחת הבעיות בהעמסת הגדרת מקורות ההכנסה עם הפחותות שונות מההכנסה, היא שהוצאות הבריאות בפועל של משפחות עניות עלולות להיות נמוכות מהרמה הנחוצה בשל הימנעות מצריכת שירותי בריאות מתוך מצוקה כלכלית, וכך תיווצר הטיה לא מוצדקת כלפי מעלה במצבן הכלכלי של משפחות עניות. מכל מקום, בגישת ה-NI_NRC נושא ההגינות מטופל רק מבחינת מקורות ההכנסה ולא מנקודת הראות של קו העוני, משום שזה נקבע באופן שרירותי ברמה של X אחוזים מהחציון.

תרשים 9: התפלגות (פונקציות צפיפות) של ההכנסה הכספית נטו ושל מקורות ההכנסה לפי ה-NRC



ה.2 גישה יחסית לפי סך ההוצאות (NI C)

ההכנסה השוטפת, הנתונה לתנודות מקריות רבות, אינה משקפת די הצורך את רמת החיים המתמשכת של משקי הבית: גישה המבוססת על ההכנסה השוטפת לא מאפשרת להבחין בין עוני פרמננטי לעוני זמני. שיטת המדידה לפי סך ההוצאות מתמודדת עם בעיה זו.

(1) שיטת המדידה

קו העוני נקבע כמחצית ההוצאה החציונית לנפש תקנית.

מקורות ההכנסה: למושג זה אין, כאמור, משמעות בגישה היחסית.

שיטת העדכון זהה לזו של הביטוח הלאומי; עם זאת, בגלל היציבות שמאפיינת את המשתנה סך ההוצאות לאורך השנים, התפתחות קו העוני לפיו דומה יותר לשיטת העדכון של ה-MBM ושל ה-

NRC, שגם כן מבוססים על נתוני תצורות. (ראו תרשים 4).

(2) תוצאות המדידה⁶⁹

התוצאה המרכזית היא עליית המגמה של ממדי העוני המתמשך. הרמה הנמוכה יותר של המדדים בהשוואה למדדים שנדונו לעיל נובעת מההתמקדות בחלק המתמשך של תופעת העוני.

(3) הערכת הגישה

ההבחנה בין עוני זמני ומתמשך חשובה לצורכי התוויית המדיניות, משום שהכלים הנחוצים לצמצום העוני הזמני בוודאי שונים מאלה המתאימים להקטנת העוני המתמשך. סביר להניח שהעוני של צעירים שנמצאים בעיצומו של תהליך השקעה בהון אנושי ייעלם עם כניסתם לשוק העבודה. דוגמה נוספת: העוני הזמני של בעל עסק שנפגע משפל עשוי להיעלם עם התאוששות תהליך הצמיחה. כלים להתמודדות עם תופעות אלה כוללים למשל פיתוח אמצעי ביטוח מפני תנודות בלתי צפויות או כלים לשיפור הגישה לשוק ההון לצורך מימון לימודים (בדוגמה הראשונה). לעומת זאת עוני מתמשך נובע מהשכלה מועטה, אפליה או קשיים בסיסיים בתפקוד היומיומי. לכן חשוב להשקיע ביכולת האבחנה של עוני מתמשך, בין היתר באמצעות סקרי מעקב. תורת ההכנסה הפרמננטית של פרידמן (1957) גורסת שהצריכה הפרטית מיטיבה להצביע על רמת החיים הפרמננטית יותר מאשר ההכנסה השוטפת. לכן מדידת עוני יחסי לפי נתוני צריכה מאפשרת לאמוד את הממד הפרמננטי יותר מאשר המדידה היחסית לפי ההכנסה הכספית נטו.

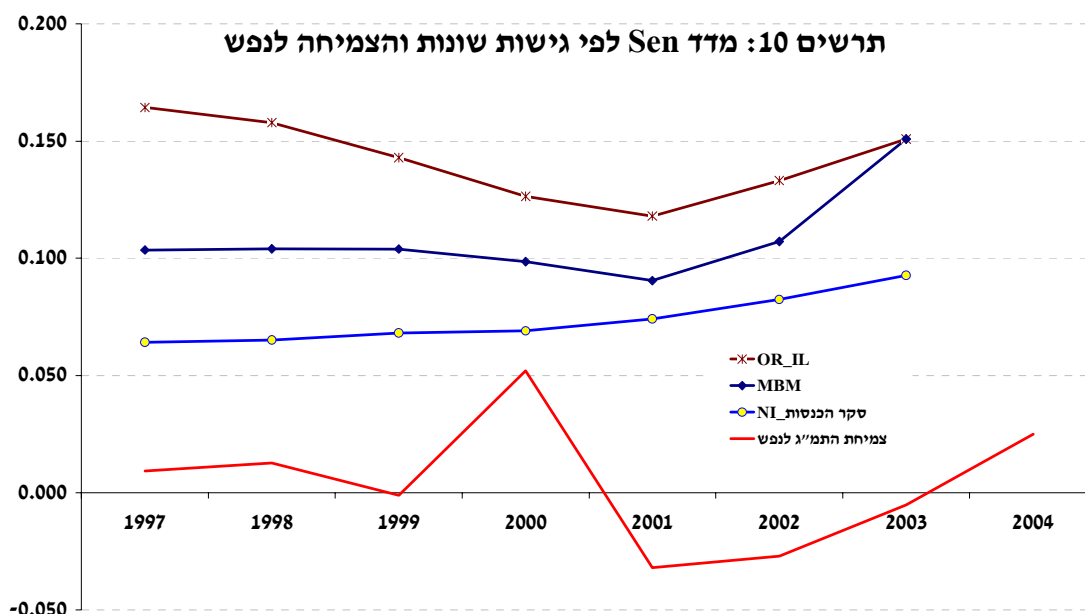
3. השוואה בין הגישות השונות

המאבק בעוני כרוך מטבעו בהשקעת משאבים כלכליים ניכרים לצמצום העוני. אחד האפיקים לשיפור המדיניות בתחום העוני הוא הניסיון לשפר את זיהוי האוכלוסיות הנזקקות, כדי לשפר את הכוונת המדיניות. אם מתברר שהרכב העניים והמגמות של התפתחות העוני משתנים במידה ניכרת על פי הגדרת העוני, ההכרעה לגבי שיטת המדידה מקבלת משנה תוקף.

א. הבדלים במגמת ממדי העוני בין הגישות השונות

תרשים 10 מציג את השוני במגמה של עוצמת העוני לאורך זמן לפי הגישות השונות: נקודת המוצא של העוני האבסולוטי היא הגבוהה ביותר, וזו של העוני היחסי היא הנמוכה ביותר. המגמה של עוצמת העוני (NI) היחסי עלתה לאורך כל התקופה, בלי לשקף את הזעזועים הניכרים בצמיחה לנפש באותה תקופה. העוני האבסולוטי (OR_IL) הצטמצם במהלך שנות הצמיחה לנפש וגבר בתקופת המיתון החריף (2002 ו-2003). לפי הגישה המעורבת (MBM) העוני ירד בעקבות הצמיחה ועלה בחדות עם התגברות המיתון. תוצאה זו מתיישבת לדעתנו היטב עם האינטואיציה לפיה העוני צפוי להתגבר בתקופות של הרעה כלכלית ולהפך בעתות של שיפור כלכלי ועם קביעת רמתו של קו העוני תוך התייחסות למינימום למחיה בכבוד (המיקוד על סל מוצרים ושירותים מוגדר) ולרמת החיים הכללית במשק (התייחסות להתפלגות התצרוכת החיונית במשק).

⁶⁹ התוצאות מובאות בנספח א', תרשים א.3.



ב. הבדלים בין הגישות השונות בהרכב אוכלוסיית העניים

ההבדלים בשיטות המדידה השונות מובילים להבדלים ניכרים בזיהוי האוכלוסייה הענייה, כלומר במבנה הקבוצתי של העניים או במילים אחרות - בהרכב האוכלוסיות העניות. לכן חשוב שמדיניות למאבק בעוני תושתת על הגדרת עוני ראויה. תרשים 11 מראה את השוני בין האוכלוסיות העניות (והלא-עניות) לפי הגדרות שונות:

החלק השמאלי של התרשים מראה את אחוז האוכלוסייה המוגדרת כענייה לפי הביטוח הלאומי אך אינה ענייה לפי הגדרות עוני אחרות. ניתן לראות שפרט לעוני לפי ההוצאות ("העוני הפרמננטי"), התופעה של עניים לפי גישת הביטוח הלאומי שאינם מזוהים כעניים לפי הגישות האחרות אינה שכיחה: היא הקיפה בשנת 2002 רק כ-2 אחוזים מכלל האוכלוסייה.

שיעור גבוה מתוך כלל האוכלוסייה הוא עני לפי הביטוח הלאומי אך לא במובן הפרמננטי. לפי גישת הביטוח הלאומי רוב העוני הוא אפוא בעל אופי פחות פרמננטי – כ-11 אחוזים מכלל האוכלוסייה, לעומת כ-9 אחוזים מכלל האנשים שסובלים מעוני מתמשך.⁷⁰ יתר על כן קיימים כ-5 אחוזים באוכלוסייה שסובלים מעוני מתמשך ואינם נתפשים כעניים לפי הביטוח הלאומי.

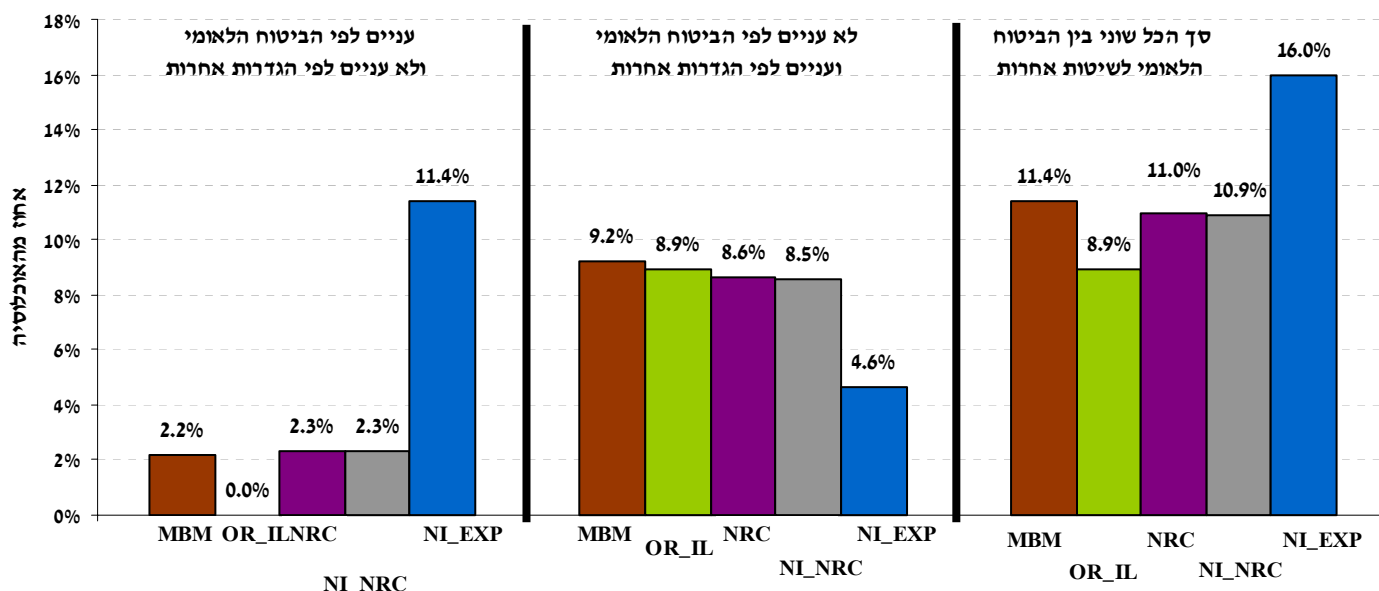
ישנה קבוצה גדולה המוגדרת כענייה לפי הגדרות שונות והגדרת הביטוח הלאומי מתעלמת ממנה – כ-9 אחוזים מכלל האוכלוסייה.

ההבדל המרכזי בין הגישות האלטרנטיביות מתבטא, כאמור, במבנה הקבוצות, כלומר בהרכב האוכלוסיות העניות: בקרב החרדים והערבים תבניות העוני של גישת הביטוח הלאומי ושל הגישות המעורבות דומות (12.ג' ו-12.ד'), אך בקרב העולים (12.ב') והמשפחות החד-הוריות (12.ה') השוני בין הגישות בולט.⁷¹ השוני בולט גם בקרב משפחות צעירות (תרשים 13.א' ו-13.ב'), ובקרב משפחות קטנות (תרשים 14.ב'), וכן בקרב ראשי משק בית בעלי השכלה של 13 - 15 שנות

⁷⁰ 9 אחוזים, משום שזהו הפער בין תחולת העוני לפי הביטוח הלאומי (לוח א.1 בנספח א) לבין שיעור העניים לפי הביטוח הלאומי, שאינם עניים לפי הגישה הפרמננטית (NI_C).
⁷¹ כאמור לעיל הקבוצות חופפות בחלקן (not mutually exclusive).

לימוד (תרשים 15.ד') ועוד יותר בקרב משפחות עם יותר ממפרנס אחד (תרשים 16.ג'). תרשים 3 הראה כי אחד ההבדלים הוא מיעוט בעלי דירה בקרב אוכלוסיית העולים והמשפחות החד-הוריות או נטל ריבית גבוה על בעלי בית עם משכנתה, במיוחד בקרב משפחות צעירות. גורם נוסף, שמאפיין משפחות עם שני מפרנסים ומשפחות חד-הוריות עובדות, הוא ההוצאה הכרוכה ביציאה לעבודה. הגישה המעורבת, שלא כמו הגישה היחסית, מתמודדת עם סוגיה זו בצורה שקופה.

תרשים 11: הבדלים בהרכב האוכלוסיות העניות



לוח 3 מציג את הפערים בממדי העוני בין גישת הביטוח הלאומי לגישת ה-MBM לגבי שנת 2002. הפערים מתיישבים עם ההבדלים בגישות: הפער הגדול בקרב הצעירים (8 עד 11 נקודות) נובע מהשיעור הנמוך של בעלות על דירה או מהוצאות ריבית גבוהות על משכנתאות בקרב צעירים. גורם נוסף לפער הוא ההתחשבות בהוצאות היציאה לעבודה, גורם המתבטא בייחוד אצל עולים, משפחות חד-הוריות וזוגות צעירים עם ילדים קטנים. בסיכום – ה-MBM משפר את מדידת העוני באופן מהותי בהשוואה לגישת הביטוח הלאומי, שיפור המתבטא ברמת עוני גבוהה יותר ובהרכב עוני שונה.

לוח 3: הפער הממוצע בתוצאות של מדד Sen ב-1997 עד 2002 – פחות NI

		2+	1	0			מספר המפרנסים
		0.025	0.043	0.022			
16+	13-15	11-12	9-10	8 עד			*ההשכלה
0.020	0.033	0.034	0.033	0.024			
9+	7-8	5-6	2-4	1			גודל המשפחה
0.035	0.031	0.021	0.033	0.015			
65+	56-64	46-55	31-45	25-30	24 עד		*הגיל
0.024	0.021	0.016	0.035	0.083	0.109		
		חרדים (הגדרה ישנה)	ערבים	חד-הוריות	עולים	כללי	המגזרים
		0.012	0.017	0.056	0.078	0.029	

*של ראש משק הבית.

הראינו גם כי לא ניתן לפתור את בעיות הגישה היחסית של המוסד לביטוח לאומי על ידי שינוי המשתנה מהכנסה כספית נטו להכנסה מכל המקורות, למשל לפי ה-NRC. אמנם הגדרת הכנסה זו שלמה יותר, משום שהיא כוללת הכנסות בעין והיא מתייחסת להוצאות היציאה לעבודה (מדד NI_NRC בתרשימים 12 עד 16), אך הרמה של קו העוני בגישה היחסית (NI_NRC) נמוכה בהרבה מזו של ה-NRC. תוצאה זו נובעת מההבדל היסודי ביניהן, קביעת קו העוני בגישה המעורבת על פי שיקולים של צריכה חיונית, בעוד שבגישה היחסית אין התחשבות בשאלה אם קו העוני מאפשר רמת חיים מינימלית סבירה. תרשים 9 מדגים את הבעייתיות של הגישה היחסית (שיטת ה-NI_NRC) על אף השיפור שיש בגישה זו בהשוואה להגדרת הביטוח הלאומי: קו העוני של גישת ה-NI_NRC מנותק לחלוטין מהגדרת המינימום החיוני.

4. בעיה: חוסר מידע על החלוקה האזורית של הכנסות-בעין ממשלתיות חיוניות

המדד המועדף, מדד ה-MBM, הוא בבחינת שיפור ניכר לעומת מדד חצי החציון של הביטוח הלאומי. אך כל המדדים שהוצגו בעבודה זו לוקים בחסרון מרכזי: הם לא כוללים מידע לגבי שירותים ציבוריים חיוניים, המסופקים לאזרח על ידי הממשלה. אילו השירותים והמוצרים הציבוריים הללו ניתנו באופן שווה לכל נפש, היה אפשר להסתפק בהערה שמדידת העוני המבוססת על סקרי ההוצאות (או ההכנסות) מוטה כלפי מעלה עקב אי-ההתחשבות בהטבות-בעין חיוניות המסופקות לציבור על ידי הממשלה.

אולם בישראל של שנות ה-2000 קיימים נתונים רבים שמצביעים על אי-שוויון ניכר בחלוקת השירותים הציבוריים. יתירה מזו, נראה כי במקרים רבים (אף כי לא בכלם) אי-השוויון הוא לרעת מגזרים עניים.⁷² הכללתם של השירותים הציבוריים מחייבת אפוא יצירת בסיס נתונים לפי אזורים סטטיסטיים.⁷³ מיגוון השירותים הרלוונטיים כולל את תחומי החינוך, הבריאות, הרווחה, התשתיות הציבוריות החיוניות ואולי תחומים נוספים. בתחום החינוך יש עדויות להבדלים ניכרים באיכות ההוראה ובתשתיות בין יישובים בארץ. הדוגמה לכך הוא הפער הגדול במשאבים הציבוריים בין יישובים לא מוכרים במגזר הבדואי בדרום ליישובים במרכז הארץ. יש גם דוגמאות לאפליה מתקנת, הן בתחום החינוך והן בתחומים אחרים. עובדה היא, שנתוני סקר ההוצאות אינם כוללים מידע על חלק גדול של השירותים הציבוריים, אולם חשוב לכלול הבדלים כאלה בתמונת העוני ובניתוח השפעת המדיניות עליו. העבודה הנוכחית לא מתמודדת עם סוגיה מרכזית זו וטיפול נאות בה מתוכנן לעבודה עתידית. היא מעוררת קושי ניכר, משום שייתכנו הבדלים גדולים ברמת הספקת השירותים הציבוריים בין שכונות שונות באותה עיר או בין יישובים שונים באותה נפה. מספר התצפיות בסקרים הרלוונטיים בדרך כלל קטן מכדי לחשב את האינדיקטורים לעוני. הדבר מחייב טיפול סטטיסטי ייחודי. מספר חוקרים בעולם ניסו בשנים האחרונות לפתח שיטות כדי להתגבר על בעיית הנתונים – להשלמת את המידע באמצעות גישור בין סקרים שונים לבין מפקד האוכלוסין: Poggi ו-Lanjouw, P., Lanjouw J., Hentschel

⁷² נוכח חוסר השקיפות של נתוני הממשלה לגבי החלוקה האזורית של שירותים ציבוריים, קשה להתרשם ממצב אי השוויון האזורי. יש דוחות של אירגונים חברתיים שניסו לתאר את המצב החברתי לפי חלוקה אזורית. ראו לדוגמה דוח של או קונור-אטיאס וסבירסקי (2004).

⁷³ אזור סטטיסטי מהווה רזולוציה חדה יותר מאשר היישוב. בעיר מסוימת האזור יכול להיות חלק של רחוב מסוים.

(2000), שילבו בין סקרי ההכנסות וההוצאות לבין מפקד האוכלוסין. לעומת זאת Bigman ו-Fofack (2000) תגברו את סקרי משק הבית במידע חיצוני, כדי לאמוד את היקף העוני לפי אזורים סטטיסטיים מפורטים, תוך שימוש במידע על רמת החיים במפקד האוכלוסין. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ארה"ב (U.S. Census Bureau), בתמיכת משרדים ממשלתיים שונים, פיתחה גם היא אומדני עוני לאזורים קטנים במסגרת תכנית שנקראת Small Area Income and Poverty Estimates (SAIPE). המטרות המוצהרות של פרויקט זה הן שיפור היכולת לחזות את ממדי העוני וההכנסות, והשלמת תמונת העוני לגבי מקומות קטנים, שלגביהם הסקרים אינם מאפשרים מעקב אחר מצב העוני. ממשלת ארה"ב מצפה ששיפור הזיהוי של האוכלוסיות העניות ייעל את הקצאת המקורות למטרת צמצום העוני. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ארה"ב (census bureau) התבססו בשנת 1990 תכניות פדראליות בסך כ-30 מיליארדי דולר, על שיטות ושיפור הניצול של מפקד האוכלוסין לשם מיקוד אזורי של תכניות המאבק בעוני.

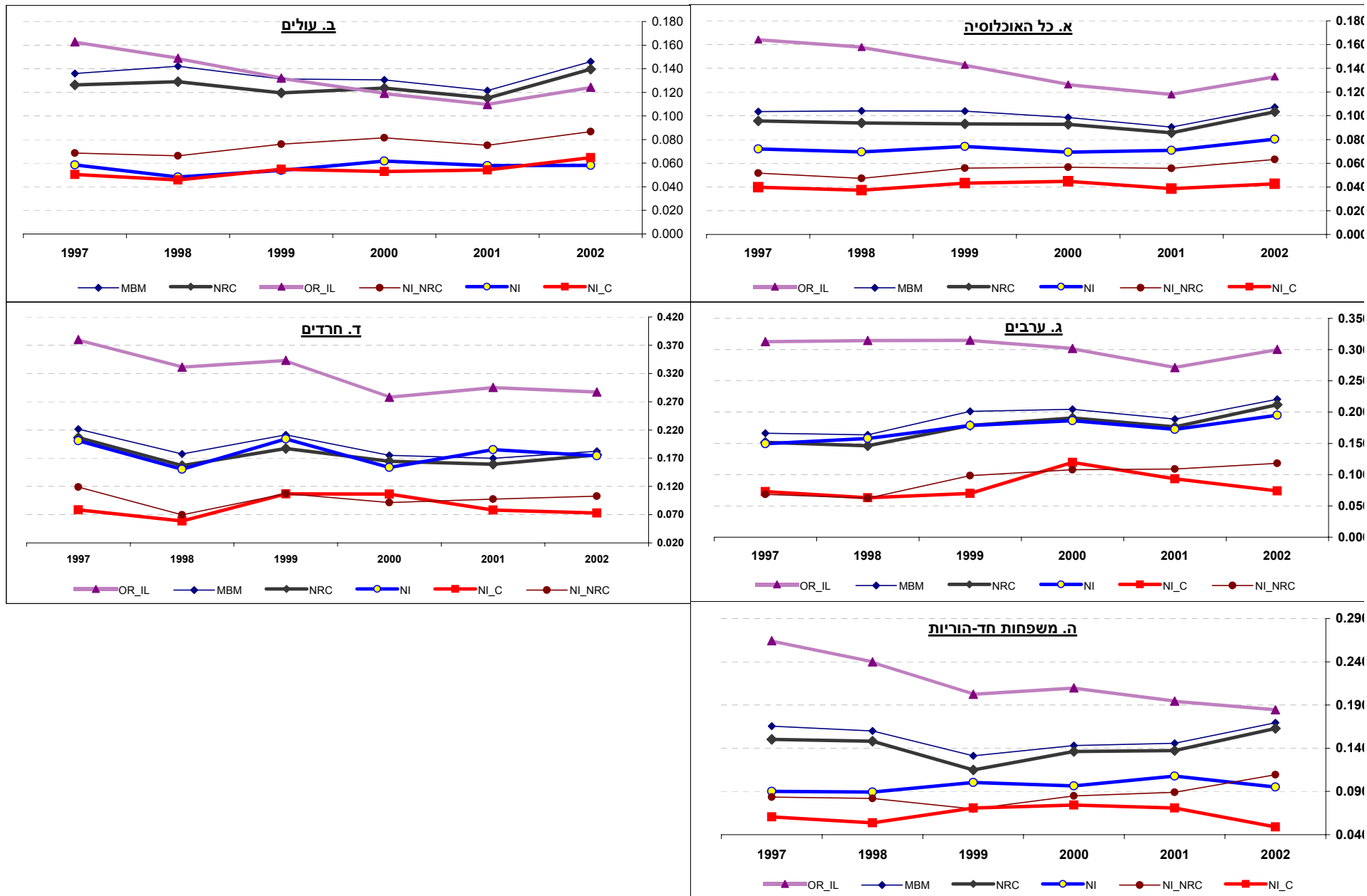
5. סיכום ומסקנות

מטרת העבודה היא להגדיר מדד עוני שיתאים לקביעת יעד ממשלתי לצמצום העוני וישמש אינדיקטור למעקב אחר מידת ההצלחה של המדיניות החברתית. מדיניות יעילה נמדדת ביכולת להשגת יעד מוגדר לאורך זמן. הצלחתה תלויה במידת השאפתנות של היעד, באיכות הכלים המופעלים ובאיכות הפעלתם. אך ההצלחה תלויה גם ביכולתו של המדד הנבחר לזהות את העניים, לאבחן את עוצמת עוניים ולשקף את השפעת הכלים על העוני. בעבודה מוצגים קריטריונים, שלפיהם ניתן להעריך את איכות מדדי העוני האלטרנטיביים ואת רגישותם לעוצמת העוני. אנו סבורים כי רצוי להגדיר את יעד המדיניות במונחים של עוצמת העוני, כמו מדד Sen, וכי מוטב לבסס את חישוב המדד על גישה מעורבת – שילוב בין הגישה היחסית המקובלת בישראל, לגישה המוחלטת, המתמקדת בסל של מוצרים ושירותים חיוניים. האופציה העדיפה היא הגדרה המבוססת על צירוף שתי שיטות מעורבות יחד – שיטת ה-NRC האמריקאית ושיטת ה-MBM הקנדית: את כל הרכיבים בסל החיוני פרט למזון מומלץ לחשב בשיטת ה-NRC, ואילו את רכיב המזון מומלץ להשתית על קריטריונים רפואיים אובייקטיביים של תזונה הולמת (שיטת ה-MBM). סל מזון כזה פותח במשרד הבריאות הישראלי, והוא שימש בסיס במחקר שלנו. נוסף לכך רצוי לכלול בסל החיוני רכיבים של הכנסות-בעין חיוניות המתקבלות מהממשלה, לדוגמה בתחומי הבריאות, החינוך, ההשכלה, התשתיות ועוד. חשוב שהכנסות-בעין אלה יירשמו על פי איכותן וחלוקתן האזורית ולא בשיטת הממוצע לנפש.

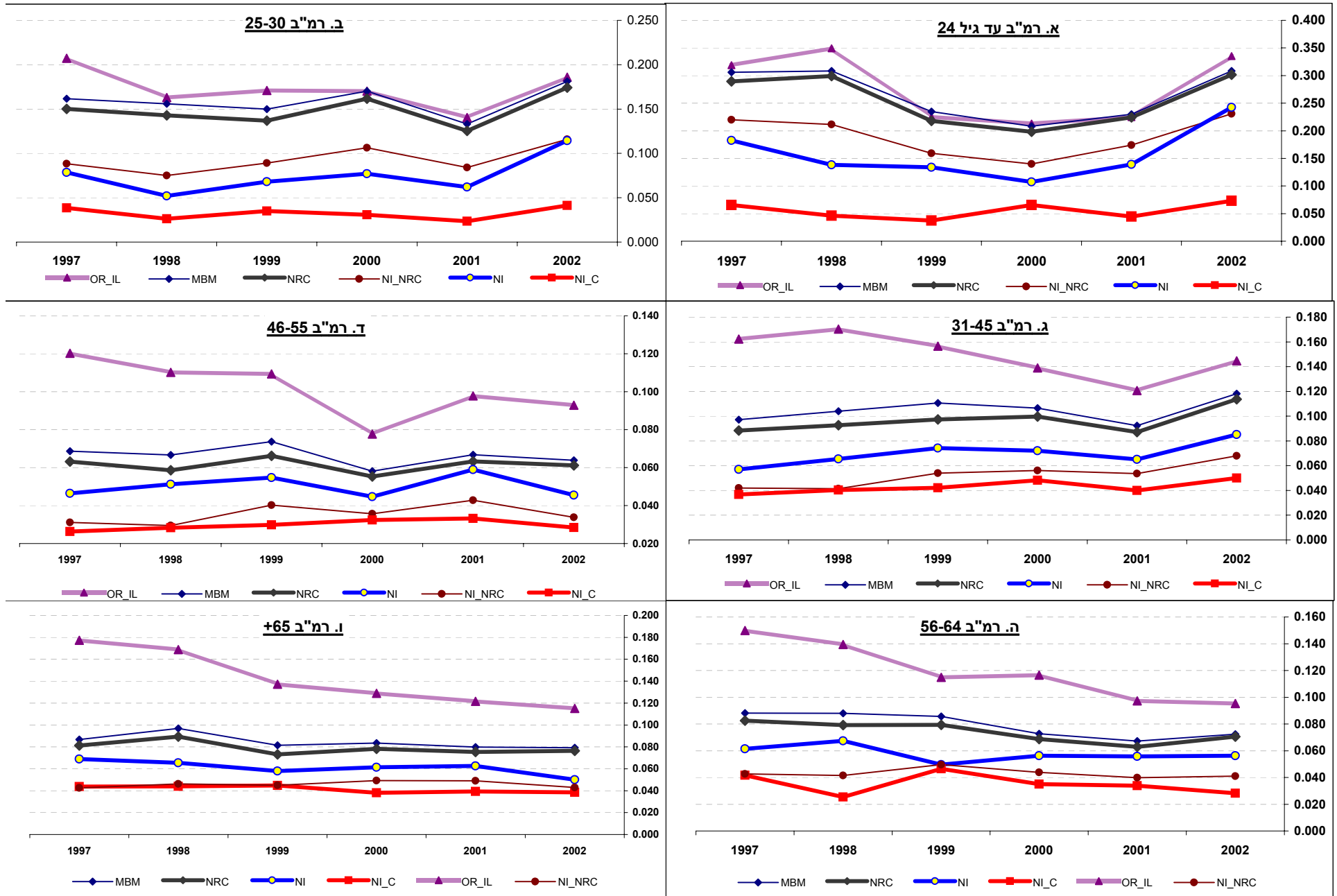
מהמחקר עולה כי הגישה היחסית של מחצית החציון, המקובלת של המוסד לביטוח לאומי, אינה יעילה כשתית למדיניות למאבק בעוני, על אף חשיבותה הרבה כמדד עוני מקובל ומוכר בישראל ובעולם המערבי. המדד המוצע רב-גוני יותר וכרוך בפחות עיוותים. הוא עדיף מבחינת ההגינות, ושיטת עדכוננו לא לוקה בעדכון יתר וגם לא מקובעת כמו השיטה המוחלטת.

תרשימים 12 - 16 מדד SEN לפי גישות שונות

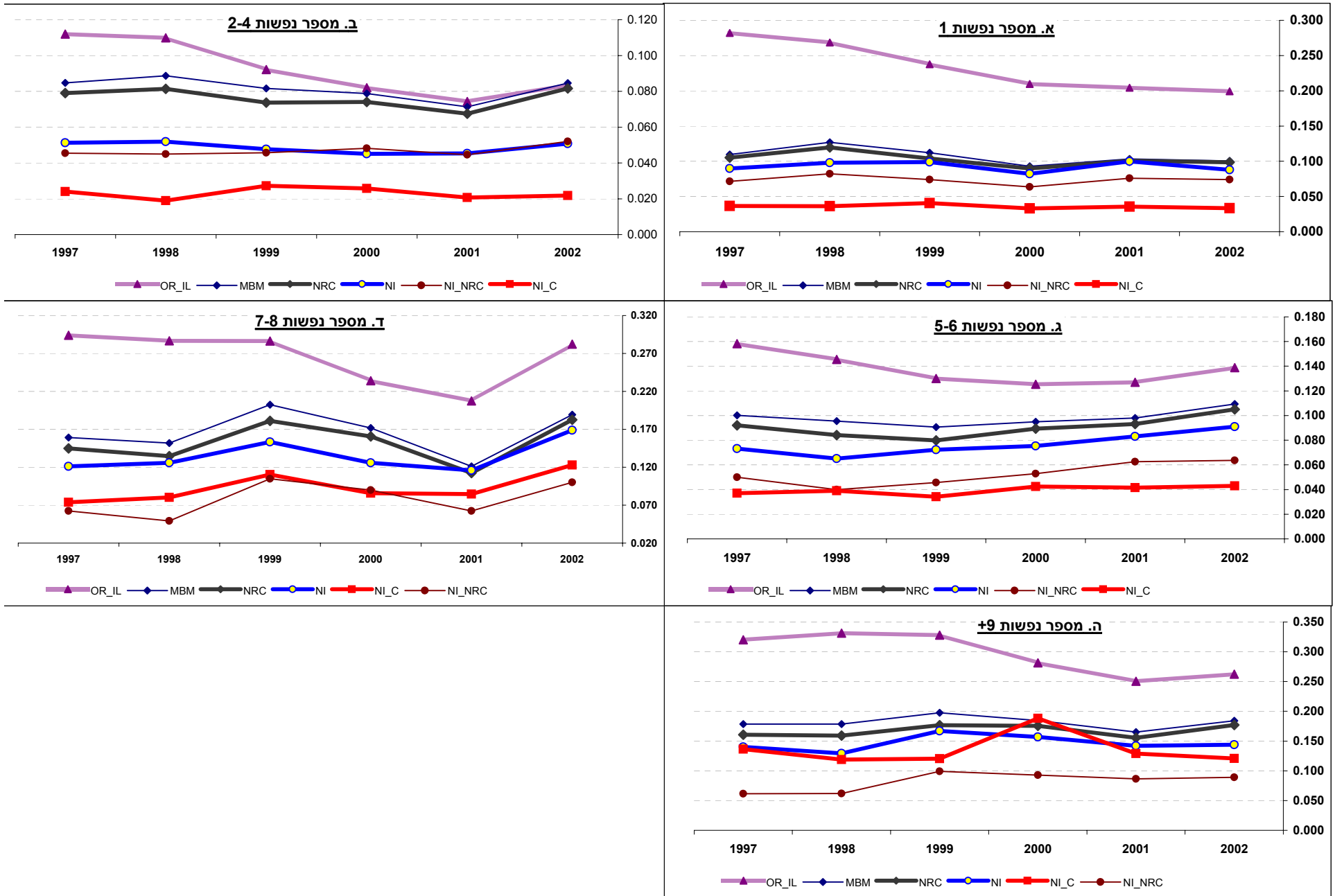
תרשים 12: קבוצת אוכלוסייה



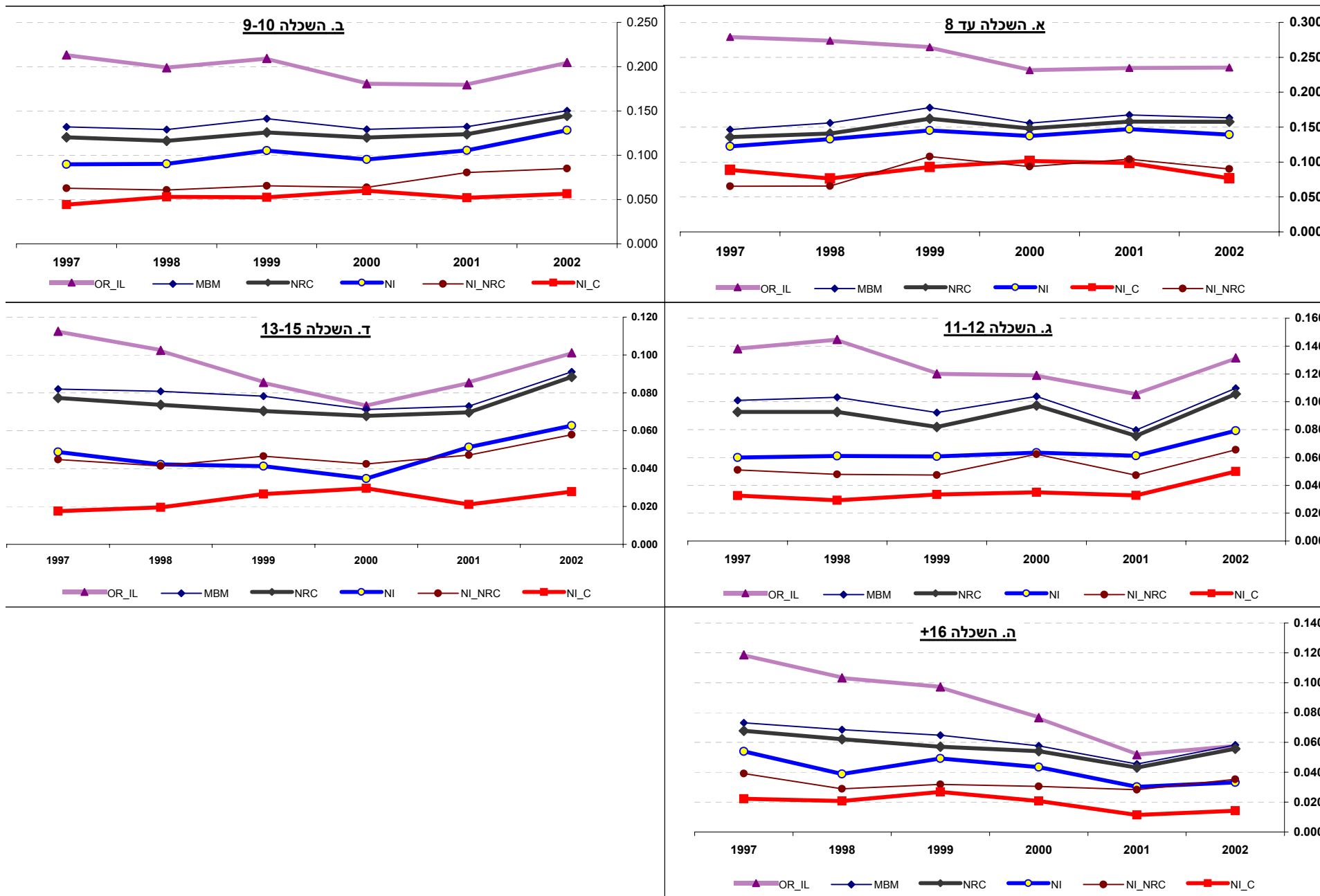
תרשים 13: גיל ראש משק הבית



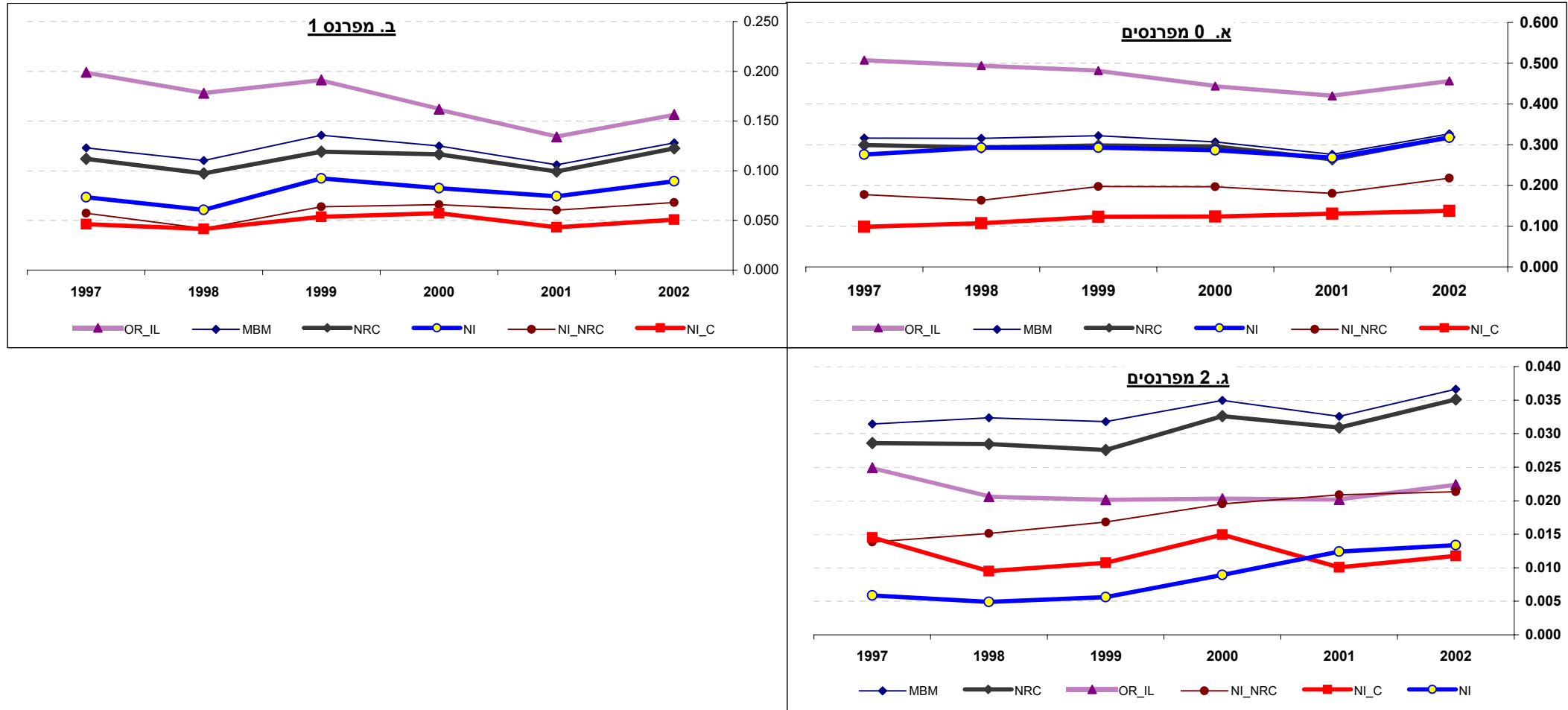
תרשים 14: גודל משפחה



תרשים 15: השכלה



תרשים 16: מספר מפרנסים

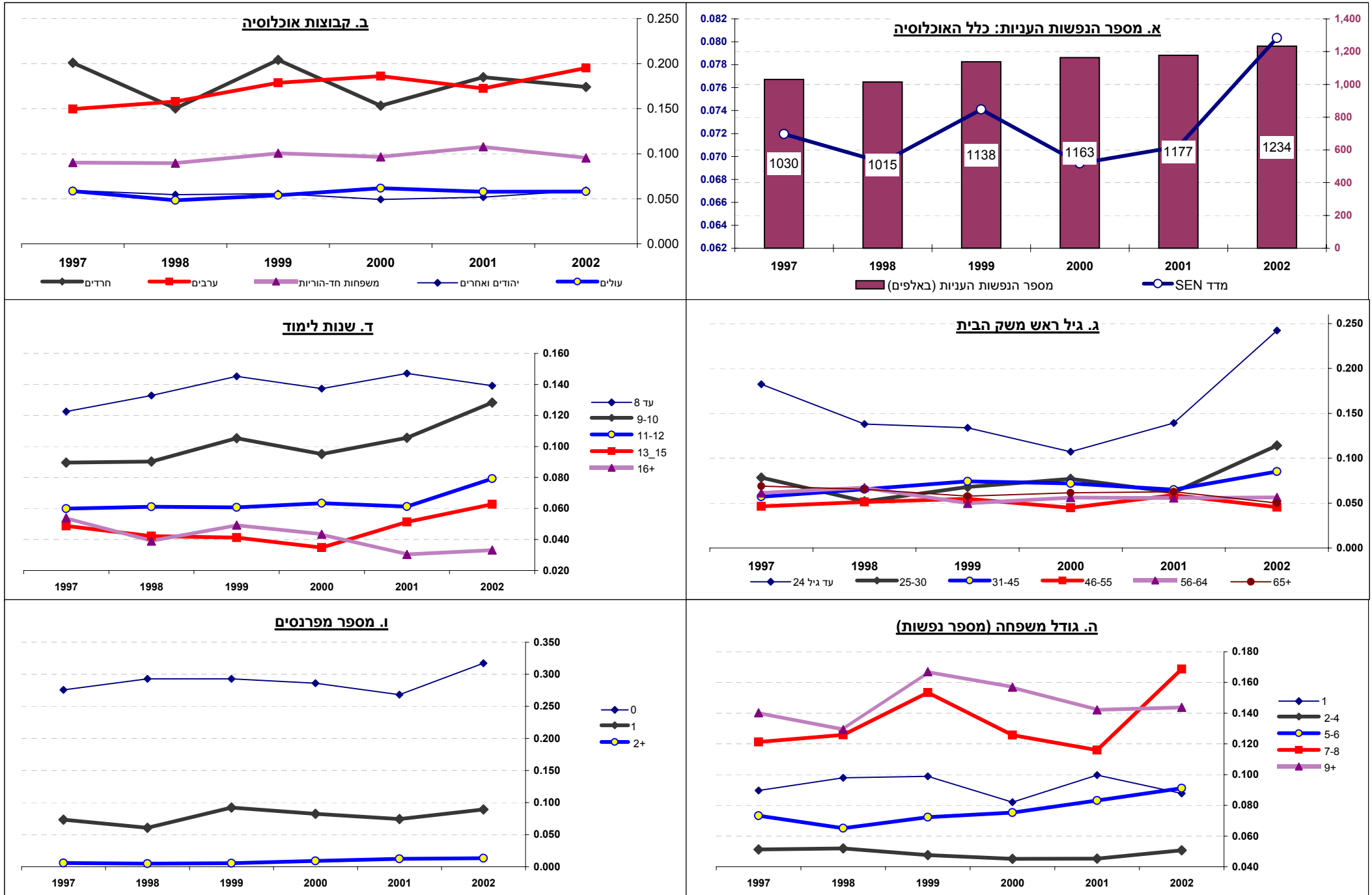


6. רשימת מקורות

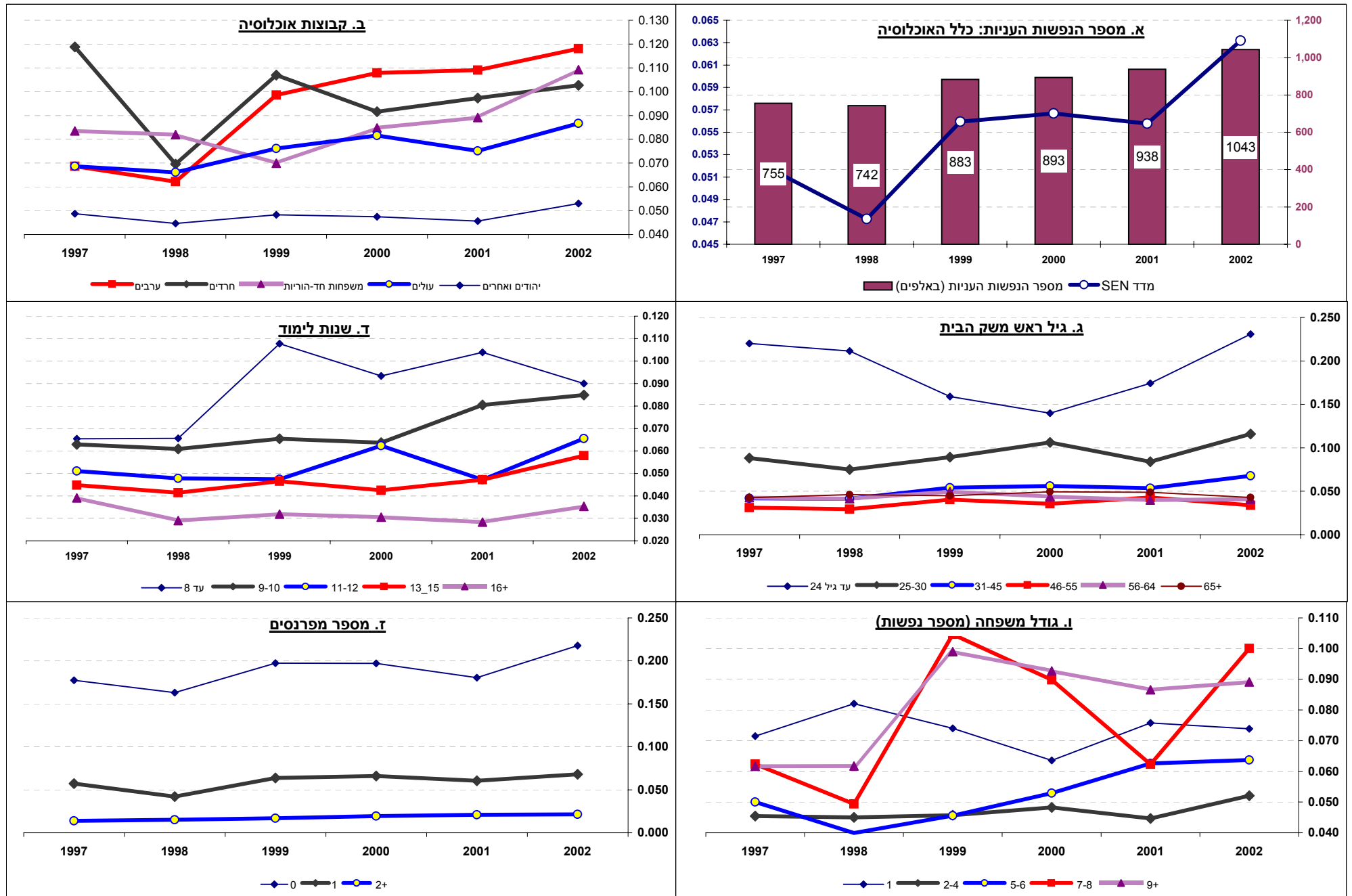
- או קונור-אטיאס אתי ושלמה סבירסקי, 2004, *תמונת מצב חברתית - 2004*, מרכז אדווה, 1 עד 32 אלפנדרי יפית וטום קפלן, 2003, "הצעה למדידה מוחלטת של עניים בישראל", אוגוסט, 1 עד 57. גוטליב דניאל, 2003, "עקרונות למדיניות למאבק בעוני", www.bankisrael.gov.il, 1 עד 34. דביר איל ואמיר ברנע, 2000, "סולמות שקילות בישראל – בחינה מחודשת", רבעון לכלכלה, שנה 47, עמ' 484 עד 509.
- המוסד לביטוח לאומי, 2005, *סקירה שנתית 2004*, מרץ, בפרט פרק 2.
- זיו נטע, 2005, "משפט ועוני – מה על סדר היום? הצעה לאגינדה משפטית לעוסקים בייצוג אוכלוסיות החיות בעוני", עלי משפט ד (תשס"ה – 2005) 17.
- לויטן עודד, 2003, "השפעת החלוקה מחדש' על ממדי העוני ועומקו (2001 עד 1987)", סדרת מאמרים לדיון, מחלקת המחקר, אוקטובר, 2003.15, 1 עד 49.
- מונדלק גיא, 2004, "חמישים שנה להפעלת חוק הביטוח הלאומי: החגיגות יתקיימו בבית-המשפט" ביטחון סוציאלי, 67 (2004) 83.
- מישר יורם, פבל סויפר ואלונה פרנקל, 2004, "הכנסה פוטנציאלית כמדד להערכת העוני בישראל", טרם פורסם.
- מנירב אהוד, 2002, "השפעת דרך המדידה על תוצאות מדידת העוני", רבעון לכלכלה, שנה 49, יוני 321 עד 354.
- ניצן-קלוסקי דורית, 2004, "פרוטוקול להכנת חישוב של עלות מזון הכרחי לתינוקות, ילדים ומבוגרים לפי קבוצות גיל ומין", משרד הבריאות, ירושלים, 1 עד 9.
- סבג-אנדבלד מירי ולאה אחדות, 2004, "פיתוח מדד עוני ניסיוני מצד ההוצאה בישראל", מחקרים וסקרים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי, מס' 82, פברואר, 1 עד 28.
- קטן יוסף, 2002, *בעיית העוני-מרכיבים, גורמים ודרכי התמודדות*, מכון הנרייטה סאלד, 1 עד 119.
- Bigman, D. and H. Fofack, 2000, *Geographical Targeting for Poverty Alleviation. The World Bank Sectoral and Sectoral Studies.*
- Buhmann B., L. Rainwater, G. Schmaus and T. Smeeding, 1988, "Equivalence scales, well-being, inequality and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database", *Review of Income and Wealth*, Vol. 34, 115-142.
- Center for Nutrition Policy, 1999, "The Thrifty Food Plan", United States Department of Agriculture, CNPP-7A, 1-15.
- Citro Constance F. and Robert T. Michael, eds., 1995, "Measuring Poverty: A New Approach", National Research Council, N.A.P., Washington DC,.
- Fisher Gordon, 1997, "From Hunter to Orshansky: An Overview of (Unofficial) Poverty Lines in the United States from 1904 to 1965"; revised paper of 1993.
- Friedman Milton, 1957, *A Theory of the Consumption Function*, Princeton N.J., Princeton University Press.
- Gottlieb Daniel, 2005, "A Method for Ex-Post Enhancement of Micro-Survey Data: The Case of Haredi Population Size in Israel: 1997 to 2003", March, Bank of Israel, forthcoming, 1-12.
- Hatfield, Michael (2002), "Constructing the Revised Market Basket Mechanism, T-01-1E, April, Applied Research Branch, Strategic Policy, Human Resources Development, Canada.

- Haveman, Robert and Andrew Bershadker, 1998, "The 'Inability to be Self-Reliant' as an Indicator of Poverty: Trends for the U.S. 1975-1995." Discussion Paper no. 1171-98, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison.
- Hentschel, J., Lanjouw, J., Lanjouw, P. and J. Poggi, 2000, Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty: A case study for Ecuador." *The World Bank Economic Review*, 14(1), 147-166.
- Human Resources Development Canada, 2003, "Understanding the 2000 Low Income Statistics Based on the Market Basket Measure", May, Applied Research Branch, Strategic Policy, SP-569-03-03E, Canada, 1-66.
- Institute of Medicine, 2005, "Dietary Reference Intakes, Applications in Dietary Planning", Subcommittee on Interpretation and Uses of Dietary Reference Intakes, Standing Committee on the Scientific Evaluation of Dietary Reference Intakes, The National Academies Press, Washington, D.C.
- Jaentti Markus and Sheldon Danziger, 2000, "Income Poverty in Advanced Countries", Chapter 6 in *Handbook of Income Distribution*, Vol. 1, eds. Atkinson and Bourguignon, 309-378.
- Mack, J. and Lansley, S. (1985), *Poor Britain*, London: George Allen and Unwin.
- Ravallion Martin, 1994, *Poverty Comparisons*, Harwood Academic Publishers, Chur, Switzerland.
- Razin Assaf and Efraim Sadka; in cooperation with Chang Woon, 2005, *The Decline of the Welfare State: Demography and Globalization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, USA, 1-133.
- Renwick, Trudi J. and Barbara R. Bergmann, 1993, "A Budget-Based Definition of Poverty With an Application to Single-Parent Families", *The Journal of Human Resources*, Volume 28, No.1, Winter, University of Wisconsin, Madison, WI, USA, 1-24.
- Ross David, E. Richard Shillington and Clarence Lochhead, 1994, "A working definition of Statistics Canada Low Income Cut-offs (LICOs)" in *Canadian Fact Book on Poverty*, Canadian Council on Social Development, 3 pages.
- Sen, Amartya K., 1985, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North Holland, 1-130.
- Sen, Amartya K. and James E. Foster, 1997, *On Economic Inequality*, Enlarged edition, Clarendon Press, Oxford, UK.
- Social Protection Committee, 2001, "Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion" europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee, 1-8.
- US Census Bureau, 2002, P60-219, "Poverty in the United States: 2001", September, 1-41.
- WDI (World Development Indicators), 2004, World Bank, various years, www.worldbank.org/data/wdi2004/index.htm
- Zaidi Asghar and Tania Burchardt, 2003, "Comparing Incomes when Needs Differ: Equivalisation of the Extra Costs of Disability in the UK", Discussion Paper, Center for Analysis of Social Exclusion, February, 1-39.

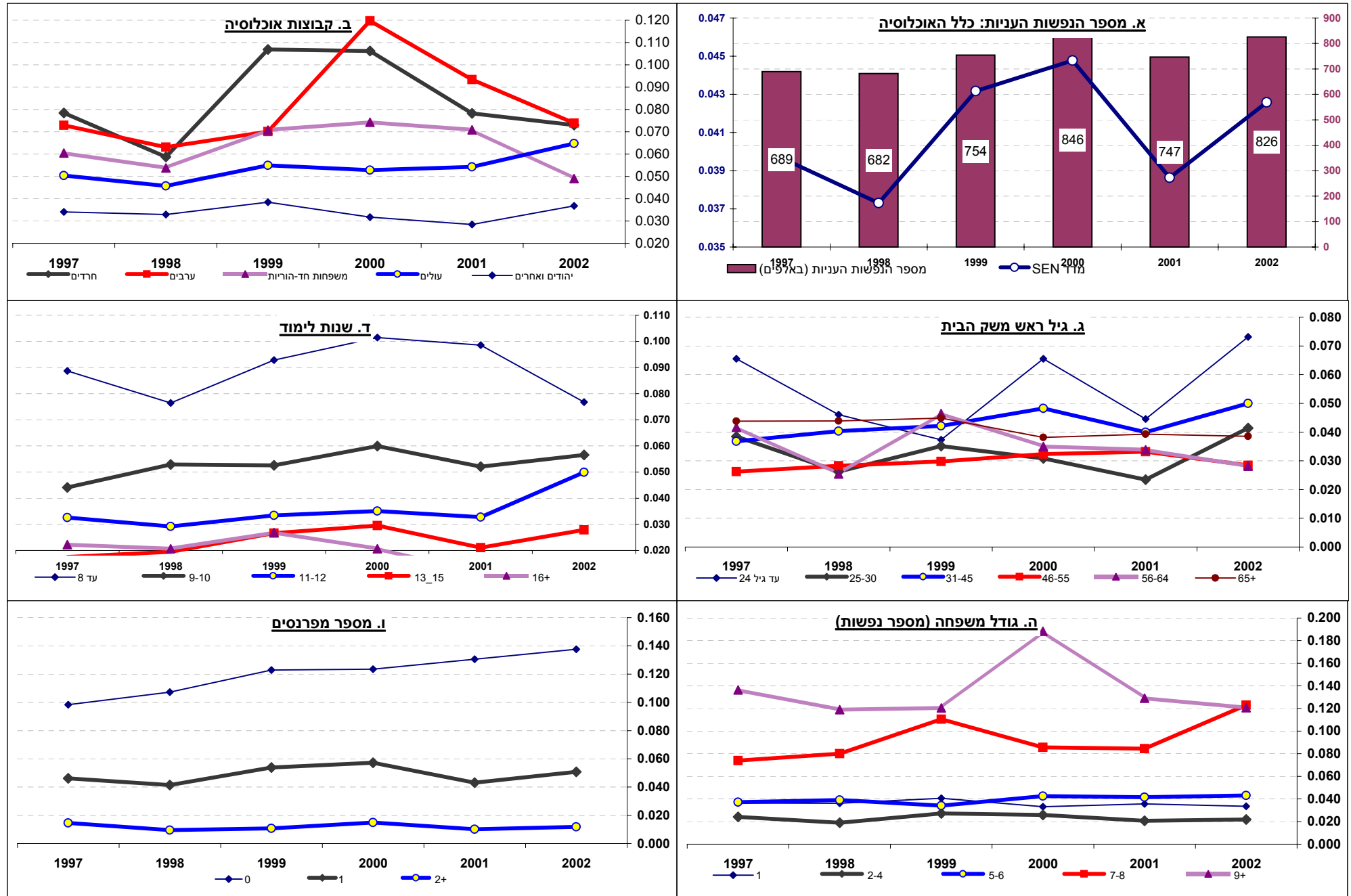
נספח א. תרשים א.1: מדד SEN לפי גישת 1/2 חציון הכנסות כספיות נטו (סקר הוצאות)



תרשים א.2: מדד SEN לפי גישה 1/2 חציון לפי הגדרות ההכנסה של גישת ה-NRC



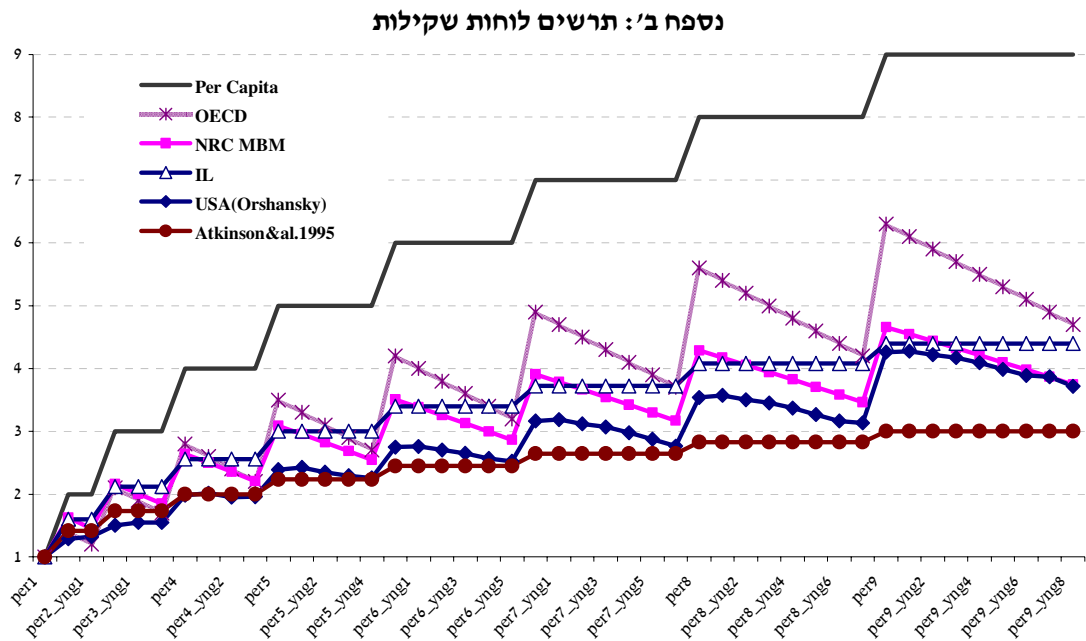
תרשים א.3: מדד SEN לפי גישה 1/2 חציון הוצאות



לוח א.1: ממדי העוני לפי השיטות השונות בשנת 2002

ממד SEN: הפער בין מדד הביטוח הלאומי לבין המדדים האחרים	מדד SEN	מדד ג'יני	יחס פער ההכנסות	תחולת העוני בנפשות	תחולת העוני במשפחות	הגישה
0%	0.082	0.174	29%	20%	18%	חצי חציון (בטייל)
106%	0.170	0.191	36%	35%	34%	אורשנסקי US
62%	0.133	0.178	34%	29%	28%	אורשנסקי IL
25%	0.103	0.153	28%	27%	23%	NRC
30%	0.107	0.153	28%	27%	23%	MBM
-23%	0.063	0.151	25%	17%	15%	NI_NRC
-48%	0.043	0.120	22%	14%	11%	NI_C

נספח ב. לוחות שקילות



נספח ג: השוואת תוצאות ה-NRC בין גוטליב ומנור לבין סבג-אנדבלד ואחדות (2004)

מירי סבג-אנדבלד ולאח אחדות (להלן ס-א) חישובו מדד עוני לפי גישת NRC לשנת 2001. המדד של גוטליב-מנור (להלן ג-מ) חושב לתקופה 1997 עד 2002. ההשוואה מתייחסת לשנת 2001 וכל החישובים נעשו על ידי ג-מ. לוח נספח ד' מציג ניתוח רגישות של שיטת החישוב שלנו תוך החלפת ההנחות שלנו בכל שלב בהנחות של ס-א. את המידע על ההבדל בהנחות ביררנו בהתכתבות עם מירי סבג-אנדבלד.

מודל ה-NRC הבסיסי שלנו חושב בהתאם לשיטה המוסברת בסעיף 2.1.3 לעיל.

להלן המסקנות המרכזיות מן ההשוואה:

1. תחולת העוני בשתי הגישות דומה למדי – 21.7 אצל ס-א ו-20.9 אצלנו – אך הדמיון נובע מהשפעות שונות שמקזזות אלה את אלה. חשוב להתבונן בהנחות השונות של הגישות ולבחור בכל שלב את ההנחה המתאימה ביותר. לכן לאחר שנסכים על הגישה המתאימה, ההבדלים בין החישובים יהיו גדולים יחסית; מכאן, שיש להכריע לגבי שיטת החישוב הרצויה.
2. ההבדלים בין שתי הגישות נובעים מהסעיפים הבאים:

א. בריאות: לפי הנחיות ה-NRC אין לכלול את נושא הבריאות בקו העוני, אלא רק לזכות את הוצאות הבריאות החיוניות במקורות ההכנסה. ס-א וגם ג-מ חורגים מגישה זו וכוללים סעיפי בריאות הן בקו העוני והן במקורות ההכנסה. ס-א כוללים את סך הוצאות הבריאות בפועל של המשפחה המייצגת (שאינה כוללת קשישים). ג-מ כוללים בקו העוני את הוצאת הבריאות הממוצעת של כל המשפחות (כולל קשישים), משום שקו העוני מחושב עבור כלל המשפחות ולא דווקא עבור "משפחה מייצגת". ס-א לא מתחשבים בהוצאה החריגה על בריאות במקורות ההכנסה. לעומת זאת ג-מ מפחיתים את הוצאות הבריאות החריגות (ההוצאה המשפחתית מעבר לממוצע) במקורות ההכנסה הפנויים לצריכה בסיסית. במילים אחרות: אם במשפחה מסוימת יש בני משפחה חולים, אזי ההוצאה החריגה מפחיתה את המקורות הפנויים של אותה משפחה לצריכת מזון, ביגוד ודירור וכד'. הבדל זה גורם לפי ג-מ לעלייה של תחולת העוני בכ-2.5%.

ב. דיור: לדעת ג-מ יש להפחית משכר הדירה הזקוף רק את הוצאת הריבית, לא את החזר הקרן. האחרון מהווה צבירת נכס או חיסכון (הגדלת אחוז הבעלות). לעומת זאת ס-א לא מבדילות בין הריבית לבין הרחבת הבעלות כתוצאה מהחזר חוב. לפי שיטתן מצבו של זוג צעיר שגר בדירה בבעלות, ובמקביל משלם ריבית גבוהה והחזר קרן נמוך, דומה למצב של זוג מבוגר יותר שכבר גמר לשלם את רוב חובו, ולכן הוצאת הריבית אצלו קטנה, ורוב תשלום החוב נובע מהחזר קרן. אצל ג-מ הזוג הצעיר ייחשב עני יותר, כי אף שהוא גר בדירה הרשומה על שמו, מצבו בשלב זה של החיים אינו שונה מהותית מזה של זוג צעיר השוכר דירה. נתוני הלמ"ס אינם מאפשרים הפרדה ברורה בין החזר הקרן לבין תשלום הריבית. לכן ג-מ חילקו את תשלום החוב לרכיבי קרן וריבית בעזרת שתי הנחות: (1) ההלוואה נלקחה בגיל צעיר ומוחזרת במהלך 25 שנים. (2) הונח כי בדומה ללוח שפיצר של החזר הלוואות,

תשלום החוב קבוע – רכיב הקרן הולך וגדל, ורכיב הריבית הולך וקטן, כך ששירות החוב נשאר יציב.

ג. **מזונות:** החישוב של ס-א מתעלם מתשלום מזונות. החישוב של ג-מ מתחשב באומדן תשלום מזונות לפי חוק המזונות. הנחנו תשלום מזונות אם הגבר גרוש, ואם סקר ההוצאות מראה על תשלומים למשק בית אחר. השפעת סעיף זה על תחולת העוני זניחה.

ד. **ארוחות מחוץ לבית:** ס-א לא כללו סעיף זה כהוצאה חיונית. ג-מ כללו אותו בהוצאות המזון החיוניות, משום שישנם מצבים רבים המחייבים אדם לאכול מחוץ לבית, למשל במקום העבודה. התחשבות בסעיף זה מגדיל את העוני בכ-0.5%.

ה. **השפעת המשפחה המייצגת ומיצוע תלת-שנתי של קו העוני:** (ראו הסבר לעיל לגבי הימנעות ג-מ מיישום עקרונות אלה). סעיף זה גורם להגדלת תחולת העוני אצל ג-מ בסך 0.8 אחוז.

הבדלי הגישות עלולים להתבטא בפערים של 5% עד 5.5% בתחולת העוני.

ו. **הוצאות תחבורה:** שיטת החישוב של ס-א שונה מזו של ג-מ. האומדן בלוח מבטא את אומדן השפעת החישוב של ג-מ על תחולת העוני. האומדן נעשה באמצעות מחירי התחבורה הציבורית ולפי מספר המפרנסים במשפחה.

ז. **הוצאות טיפול בילדים:** ג-מ השתמשו בתחשיב היפותטי (בניגוד לס-א, שהשתמשו בנתונים בפועל). מפחיתים את ההוצאה ממקורות ההכנסה רק אם שני ההורים עובדים או אם המשפחה היא חד-הורית. ג-מ אמדו את ההוצאה לפי שכר המינימום עבור שעות העבודה של שני בני הזוג (או של ההורה במשפחה חד-הורית). כתוצאה מכך תחולת העוני גדלה בכ-1.3%.

המודל הבסיסי פחות חישוב	המודל הבסיסי לפי גוטליב ומנור	שנת 2001, סקר הוצאות משק הבית. לפי שיטת ב-NRC
<p>2.0%</p> <p>-2.6%</p> <p>-0.4%</p> <p>0.0%</p> <p>0.3%</p> <p>-0.8%</p>	<p>מודל מלא (כולל השתתפות ממשלתית בשכר דירה)</p> <p>הוצאה ממוצעת לנפש מתווספת לקו העוני (דרך המכפיל) עבור כל נפש במשפחה. הוצאות מעבר לממוצע מופחתות ממקורות ההכנסה</p> <p>הוצאה לדיור בסל הבסיסי = כולל שכר דירה זקוף. מקורות ההכנסה = כולל הכנסות בעין בניכוי הוצאות ריבית על המשכנתא. הנחה של ירידה הדרגתית במשקל תשלומי הריבית (משקל רב בשנים המוקדמות ועליה במשקל תשלומי הקרן בשנים מאוחרות יותר (100% החזר קרן החל מגיל 52).</p> <p>חישוב דמי מזונות מבוסס על נתוני ביטוח לאומי (חוק הבטחת מזונות) תשלום המזונות מחושב רק עבור גברים גרושים כאשר הוא מתבסס על ממוצע סכומי התשלום בקטגוריות המשפחתיות השונות</p> <p>הסעיף נכלל בסל הבסיסי</p> <p>איחוד השנים 1999 עד 2001 והתאמה למחירי שנת 2001. קו העוני נקבע על בסיס משפחה מייצגת של 4 נפשות (2 מבוגרים + 2 ילדים).</p>	<p>המודל הבסיסי</p> <p>בריאות</p> <p>דיור</p> <p>מזונות</p> <p>ארוחות מחוץ לבית</p> <p>שלוש שנים + משפחה מייצגת</p>
<p>0.6%</p> <p>0.8%</p> <p>1.8%</p>	<p>ללא התחשבות בהוצאות תחבורה</p> <p>ללא התחשבות בהוצאות טיפול בילדים בשעות העבודה</p> <p>ללא הוצאות תחבורה והוצאות טיפול בילדים בשעות העבודה</p>	<p>עלות נסיעה לעבודה מחושב לפי עלות חופשי חודשי (200 ש"ח בערים הגדולות ו-150 בקטנות) מוכפל במספר המפרנסים. מופחת ממקורות ההכנסה.</p> <p>ללא הוצאות תחבורה</p> <p>חישוב עלות יציאה לעבודה מחושב על בסיס שעות עבודה שבועיות של בן הזוג שעובד פחות שעות ועל שכר המינימום לאותה השנה. מופחת ממקורות ההכנסה.</p> <p>ללא הוצאות טיפול בילדים</p> <p>ללא הוצאות יציאה לעבודה</p>

נספח ד : החישוב של אלפנדרי וקפלן (2003)

החישוב של אלפנדרי וקפלן משלב אלמנטים של גישת ה-LICO הקנדית ושל גישת ה-MBM. **מזון (Food):** אלפנדרי וקפלן (להלן א-ק) השתמשו בסל המינימלי בנוסח הסל האמריקאי המינימלי. בכך גישתם דומה לשיטת ה-MBM, המבוססת על מדידה אבסולוטית של הוצאת מזון נורמטיבית.

החיסרון של סל המזון בהגדרה זו הוא ההגדרה הצרה של הסל, שנועדה למנוע רעב, אך אינה מיועדת לשמור על בריאות המשפחה לאורך זמן (בניגוד לסל המזון ההולם).

דיור (Shelter) ואחזקת דירה (Maintenance): ההוצאה על דיור חושבה לפי הממוצע הארצי של שכר הדירה למשפחה מייצגת (אצלם שני מבוגרים + ילד) עבור מגורים בדירה שכורה, כפי שהתקבל מסקר ההוצאות. לכך הם הוסיפו את ההוצאה הממוצעת על אחזקת דירה. סולם השקילות שלהם ייחודי לנושא הדיור (טבלה 3, אלפנדרי וקפלן, 2003).

החיסרון של חישוב רכיב הדיור הוא התמקדות בפלח צר של השוק – שכר הדירה – וכן התעלמות מהבדלים אזוריים בשכר הדירה.

המכפיל הגלום בקו העוני של א-ק הוא 1.54, דהיינו 1/0.65. ככל שהמכפיל גדול יותר, המושג של קו העוני פחות מוחשי. לכן קבעה ועדת ה-NRC (Citro and Michael, 1995), כי עדיף להגדיר את קו העוני בצורה מלאה ככל שניתן. כך המכפיל יהיה קטן. המספר 0.65 מתקבל מהוספת 17% לרף של 49% (ההוצאה הממוצעת על FSM) ועוד 17%.

מדד העוני של א-ק מבוסס, כאמור, על גישת ה-LICO. לפי גישה זו משפחה נחשבת ענייה אם ההוצאה החיונית שלה (על מזון, דיור ותחזוקה (FSM) גבוהה בכ-17 עד 20 אחוזים מההוצאה החיונית הממוצעת. רף זה מוערך בקנדה בכ-70%. אין בעבודתם של א-ק דיון על השיקולים שהנחו אותם לקבוע רף של 65%. סוגיה זו חשובה משום שהורדת הרף מגדילה את תחולת העוני. לכן חשוב לבסס את קביעת הרף על קריטריונים רלוונטיים.

המשפחה המייצגת: אין בעבודה של א-ק הסבר לקביעתם את המשפחה המייצגת לפי 3 נפשות.

החיסרון: קביעת התחום האמור לצורך הגדרת קו העוני היא שרירותית.

מקורות ההכנסה: ההכנסה מכל המקורות (כולל הכנסות בעין, בפרט ההכנסה מדיור בדירה בבעלות עצמית).

חיסרון: המדידה של א-ק מתעלמת מהוצאות חיוניות שלא כלולות בקו העוני, משום שהן לא כלליות. כך, למשל, לגבי הוצאות בריאות ייחודיות, והוצאות היציאה לעבודה (כפי שמומלץ במסגרת מדידות ה-NRC וה-MBM). המדידה גם גורמת להערכת יתר של ההכנסות של בעלי דירה, משום שהיא אינה מתחשבת בהוצאות הריבית על המשכנתאות, דבר שכן הובא בחשבון בשיטה של ג-מ.

On the Choice of a Policy-Oriented Poverty Measure

The Case of Israel: 1997-2002

by

Daniel Gottlieb and Roy Manor

Abstract

Poverty is easily recognized when encountered "face to face," but when measured for a society as a whole it becomes evasive and ambiguous, raising fundamental and practical issues. In this paper we examine several poverty measures from the aspect of how well they can serve as policy targets and to what extent they can be used to monitor the effect of social and economic policy on poverty.

A rational poverty-reduction policy requires a quantifiable poverty target which has a sufficiently long time horizon and which enables shorter term policy monitoring. The measure should also reflect poverty intensity, as does the distribution-sensitive Sen poverty measure.

Definitions of poverty often reflect a lack of essential needs. The vital food component can be objectively determined by physicians, but other components of the essential basket of goods and services, such as clothing, shelter, health services and education require a public consensus. We suggest a policy-oriented choice based on various poverty definitions. We argue that the measure should be based on basic needs rather than the relative approach. The poverty threshold should be based on an absolute gender- and age-determined food component, derived from an objective, medically-determined dietary reference intake (DRI) that fosters sustained health, thus resembling the Canadian Market Basket Measure (MBM). In the other components our proposal follows the methodology of a relative-needs-based approach recommended by the American National Research Council (NRC). We follow NRC methodology concerning the treatment of income resources by taking into account the relatively widespread incidence of owner occupancy in Israel, even among the poor. Unlike the NRC we deduct only interest payments on mortgages and housing loans. However, we deviate from that approach with respect to health and education: We reflect health services twice in our poverty measure: (1) we include average out-of-pocket health expenditure in the threshold, and (2) we deduct health expenditure in excess of this average in our calculation of income resources.

While the suggested measure is a significant improvement on the official half-median poverty measure, there remain important shortcomings that need to be addressed in the future: these include the need for improved knowledge about geographic differences in the quality and quantity of essential public services such as health, education, social services, housing, infrastructure. It is important to include such information in a policy-oriented poverty measure in order to get a full account of the poverty situation and of the effect of the government's and other institutions' policies on poverty. Nevertheless, we believe that the proposed measure provides a basis for immediate implementation of anti-poverty policy.