

## דף מידע מספר 135 בנושאים כלכליים-חברתיים: הליקויים במדידת העוני ע"י הביטוח הלאומי

נתוני הביטוח הלאומי על הגידול במספר העניים ועליית שיעור הילדים העניים אינם מציגים את תמונת המצב החברתי לאשורו. אמידה חד ממדית זו מציירת תמונה לא שלמה ששמה דגש על שיעור הילדים העניים שהוא גבוה גם כתוצאה מדרך המדידה, ואינה מתייחסת מספיק לקבוצת האוכלוסייה הנמצאת במלכודת עוני, ממנה היא מתקשה להיחלץ על פני זמן, כתוצאה מהדרתה משוק העבודה הישראלי לא מתוך בחירה - היא קבוצת הלא יהודים. המדד אף אינו מפריד בצורה חדה מספיק בין העניים העובדים לאלה שאינם חלק משוק העבודה כך שהפנאי שלהם רב יותר, ובכך ייתכן שגם רווחתם גבוהה יותר.

### עיוותים בדרך האמידה

הגדרת קו העוני על סמך ההכנסה הפנויה שהיא סך ההכנסה של משק הבית פחות מסים ועוד תשלומי ההעברה שמתקבלים מהמדינה, לוקה בחסר בכך שהיא לוקחת בחשבון רק הכנסות כספיות ולא מתייחסת להעברות ממשלתיות בעין, בשירותי בריאות חינוך ושיכון. חלק ניכר מההעברות בעין מותנות במבחן הכנסה ובמספר הילדים, כלומר עניים במשפחות מרובות ילדים נהנים מהם יותר. מכיוון שהעברות אלה הורחבו בעשורים האחרונים (בחוק הבריאות הממלכתי למשל) הרי שהתעלמות מהן לא רק שמטה את אומדני תחולת העוני כלפי מעלה (בעיקר בקרב ילדים) אלא גם מטה כלפי מעלה את המגמה של תחולת העוני.

ההנחה בבסיס מדד העוני של הביטוח הלאומי היא שכל ילד מוסיף הוצאות למשפחה בשיעור פוחת, על כך יש הסכמה רחבה בכל העולם. ברור שעלות הטיפול בשני ילדים גדולה בפחות מפי שניים מעלות הטיפול בילד אחד. הבעייתיות נעוצה בכך שבישראל מניחים שכל ילד מוסיף הרבה יותר להוצאות המשפחה בהשוואה למדינות ה-OECD. בהינתן הניפוח בעלות כל ילד למשפחה, כמות הכסף ההופכת משפחה עם ילדים ללא ענייה מתנפחת אף היא וכך יש ייצוג יתר למשפחות עם ילדים בקרב המשפחות העניות. ממחקר שנערך ע"י מכון

**צוות ההיגוי**  
מר חיים י. צדוק, יו"ר  
ח"כ מיכאל איתן  
ד"ר וינפריד וייט  
ח"כ יוסי כץ

**חברי צוות ההיגוי בעבר**  
יו"ר ראשון,  
מר חיים הרצוג ז"ל  
השר ד"ר יוסי ביילין  
השגריר ד"ר יהודה לנקרי

**בחסות:**  
קרן פרידריך אברט

**Steering Committee**  
Chairman,  
Mr. Haim J. Zadok  
Michael Eitan, MK  
Yossi Katz, MK  
Dr. Winfried Veit

**Former members of the steering committee**  
former Chairman,  
The Late Mr. Chaim Herzog  
Dr. Yossi Beilin, Minister  
Dr. Yehuda Lankry,  
Ambassador

**Sponsor:**  
Friedrich Ebert Stiftung

פאלק באוניברסיטה העברית, עולה כי משקלן של משפחות קטנות (יחידים וזוגות, בעיקר קשישים) באוכלוסייה העניה בישראל עלה בצורה ניכרת, זאת בניגוד למשקלן של משפחות מרובות ילדים שפחת.

נקודת המבט של מדד העוני הינה סטטטית בכך שאינה עוקבת אחר האוכלוסייה העניה, אלא מצלמת את תמונת שיעור העוני בנקודת זמן ספציפית. נשאלת השאלה האם בכל שנה כאשר נמדד העוני מדובר באותה אוכלוסייה, או שמא שיעור ההיחלצות מהעוני גבוה, וזוהי אפיזודה חולפת בחיי הפרטים, וכך התופעה גם פחות מדאיגה. הביטוח הלאומי מעולם לא עסק בשאלה זו, ולמעשה אין נתונים לעקוב אחר התופעה מאחר שכ-2/3 מהעניים אינם בשוק העבודה. בקרב העניים שכן עובדים נמצא ע"י מנהל הכנסות המדינה כי מעגל העוני מאופיין בתנועה רבה, וכי רמת העוני המתמיד נמוך בהרבה מן המדווח על בסיס סקרי ההכנסות השנתיים. מתוך העניים היהודים ב-1983- רבע נשאר עניים ב-1995. מעל 70% מהעניים המתמידים הם לא-יהודים (המהווים רק כ-20% מהאוכלוסייה!).

לבסוף, חשוב לציין שהמדד הוא יחסי, כלומר שיעור מסוים מההכנסה ש-50% מהאוכלוסייה מקבלת פחות ממנה, כך שככל שהעשירונים העליונים ומעמד הביניים הופכים לעשירים יותר (חמשת עשירונים ההכנסה הראשונים של האוכלוסייה), גם אם כוח הקניה של חמשת העשירונים התחתונים נשאר בדיוק אותו דבר, יעלה שיעור העניים.

### רמת העוני בקרב האוכלוסייה הלא יהודית בישראל

בכל אחת מהצורות האלטרנטיביות לבחינת העוני עלתה קבוצה אחת כסופגת את כל ממדי העוני באופן מתמשך, זאת למרות התקדמותה הבאה לידי ביטוי בעליית שיעור ההשכלה, ירידה בשיעור הילדים בה ועלייה בשיעורי ההשתתפות בשוק העבודה בקרבה - קבוצת הלא יהודים.

לפי דו"ח העוני של הביטוח הלאומי, בעוד ששיעור המשפחות העניות באוכלוסייה הוא 18%, שיעור המשפחות הלא יהודיות העניות הוא 42% (!). אומנם משקל הילדים הלא יהודים העניים מכלל הילדים העניים נמצא במגמת ירידה, אך עדיין הם מהווים את הקבוצה הגדולה ביותר (כ-40%). בניגוד לקבוצות אוכלוסייה עניות אחרות, הלא יהודים משתתפים בכוח העבודה באחוזים גבוהים יחסית, 64.2% ב-1999 (גברים). בעוד שמבין היהודים העניים ב-1983- נותרו 25% עניים גם ב-1995-, אצל הערבים נשארו 41%. לפי המחקר שנערך ע"י מנהל הכנסות המדינה ההסתברות של יהודי להישאר עני כרוני היא פחות מ-2% (בתוך שוק העבודה), בעוד שעבור לא יהודי הסתברות זו עולה ל-19%. עבור הלא יהודים, גם ההשכלה אינה גורם מחלף מעוני ברמה מספקת. מתוך 600 ילדים בני 16-18 שהיו עניים בשנת 1983 וגם ב-1995-, כשהפכו לבני 28-30 70% ערבים.

### עלייה בתשלומי ההעברה הישירים המלווה בגידול בעוני

בכל מדד שבו בוחנים את רמת העוני ברורה מגמת הגידול בשיעור העוני ובפערי ההכנסות. כשבוחנים את היקף ההטבות, תשלומי ההעברה הישירים הלכו ותפחו על פני השנים. ההוצאה הכוללת להבטחת הכנסה כמעט הוכפלה בעשור האחרון, בעוד שהאוכלוסייה גדלה ב-31% בלבד. בממוצע לנפש הוציאה

הממשלה בראשית שנות ה-90 - 3,528 ש"ח לנפש, וב-1999 - 5,157 - גידול של 44%. באותה תקופה גדל התוצר לנפש ב-13% והצריכה הפרטית לנפש ב-30%.

ישנן ראיות נוספות המצביעות על כך שהגידול בתשלומי ההעברה הישירים מהווה גורם המגדיל את הפערים. מאז נחקק החוק להבטחת הכנסה ב-1980 - מספר מקבלי גמלה זו עלה בכ-1,200% בעוד ששיעור גידול האוכלוסייה היה באותה תקופה 55%. יש לציין שמרבית הגידול נובע מעלייה במספר העילות של "בלתי ניתנים להשמה". מספר מקבלי הבטחת הכנסה בשנת 2000 הוא כ-125,000. 52% מהם בני גילאים 31-50. במהלך אותה תקופה, מאז שנת 1980 הלך ועלה אי השוויון בהתחלקות ההכנסות (מדד ג'יני שנמדד ע"י הביטוח הלאומי עלה מ-0.32 בשנת 1980 לכדי 0.36 בשנת 1999). כלומר, למרות ששיעורים נרחבים משתמשים במנגנון זה הפערים גדלים.

שכר המינימום הוא 2,798 ש"ח לחודש. ממודל המס של מנהל הכנסות המדינה (1997) עולה כי הכנסותיהם של כ-32% מהנישומים, שהם אלה שיש להם הכנסה ממקור כלשהו החייב במס, נמוכות משכר המינימום. גמלת הבטחת הכנסה בשיעורה המוגדל למשפחה בת שני ילדים עומדת על כ-3,142 ש"ח. בנוסף, המתקיימים מגמלה זו זכאים לסל של הטבות קיומיות הכולל 90% הנחה בתשלום לגן לילדים, סיוע בשכר דירה בגובה של 1,170 ש"ח, הנחה של 70% בארנונה, הנחה בתחבורה ציבורית, פטור מתשלום אצל רופא ופטור מאגרת טלביזיה - שוויו של סל זה הינו מעל 5,000 ש"ח (כולל הגמלה). כך, שלמעשה ישנם שיעורים נרחבים של עובדים בשוק העבודה שמבחינה כלכלית עדיף להם להצטרף למעגל מקבלי הבטחת הכנסה, כלומר כתוצאה מכך שרמת השכר נמוכה כל כך התמריץ לעבוד קטן לנוכח ההטבות, שחלקן הכרחיות, של המדיניות הסוציאלית.

## **סיכום**

מדד העוני של הביטוח הלאומי לוקה בדרך החישוב שלו את מידת העוני בישראל, אך אינו לוקה בתיאור המגמה, הן מבחינת גידול בפערי ההכנסה והן מבחינת שיעור העניים היחסיים. יחד עם זאת נראה כי לא את מערך תשלומי ההעברה יש לשנות על מנת לנסות ולפתור את הבעייתיות הולכת ומחריפה במובן זה. תשלומי ההעברה אולי אינם מצליחים להיטיב ולשפר באופן מזהיר את חיי הנזקקים אך יש למקד את ההתייחסות על הנעשה בתוך שוק העבודה שמכיל אף הוא נזקקים אמיתיים שאינם מקבלים התייחסות סוציאלית, וחלקם, הלא יהודים, אף מודרים ממנו.