

**דף מידע מספר 154 בנושאים כלכליים-חברתיים:**

**מדידת העוני בישראל בהשוואה בינלאומית**

**רקע**

נתוני העוני המתפרסמים מדי שנה ע"י המוסד לביטוח לאומי, מבוססים על קו עוני שנקבע באופן שרירותי בתחילת שנות ה-70. המאמר שקבע את הקו שעל פיו נמדד העוני בישראל ונתוניו הופכים לחלק אינטגרלי מהשיח התקשורתי והפוליטי, היה בבחינת מאמר ראשוני וארעי וכך הוא גם נקרא<sup>i</sup>, אלא שמאז הוא התקבע כאומדן האולטימטיבי להיקף, תחולת ועומק העוני בישראל.

**קו העוני בישראל**

קו עוני זה מבוסס על שיטה יחסית - כלומר נקבע שתמיד שיעור מסוים מהאוכלוסייה יהיה עני. השיעור עצמו אינו קבוע, אלא נקבע לפי השיעור מהאוכלוסייה שהכנסת משק הבית בו הם חיים, חלקי מספר ה"נפשות התקניות" בו אינה עולה על מחצית ההכנסה החציונית. במונח ההכנסה החציונית הכוונה היא להכנסה שמחצית האוכלוסייה נהנית מהכנסה גבוהה ממנה ומחצית מהכנסה נמוכה ממנה. מכאן נראה שמשמעותו העיקרית של קו העוני הינה יותר מאשר להעיד על עונייה של האוכלוסייה, לתאר את גודל אי השוויון, ובכך גם חשיבותו.

קו העוני ומספר העניים נקבע מדי שנה ע"י המוסד לביטוח לאומי, בתואנה כי הגישה למדידת העוני שגובשה בראשית שנות ה-70<sup>i</sup> "מקובלת על רוב החוקרים ועל קובעי המדיניות בעולם המערבי"<sup>ii</sup>. על סמך בחינה של קווי עוני שונים בעולם נראה כי קביעה זו גורפת מדי.

**קווי עוני מקובלים בעולם**

מקורה של הגישה המתמייחת לעוני כבעיה חברתית, הוא באנגליה שם מאז סוף המאה ה-19, הוחל במדידת עוני באופן אבסולוטי. כלומר, שימוש בכלים מדעיים להעריך מהי כמות המזון החיונית לאדם, על סמך פעילותו הגופנית ובהתאם לאבות המזון, בד בבד עם התחשבות בעלויות המגורים והמחיה ברמה בסיסית. גישה זו שהמוביל העיקרי שלה היה B. Seebom Rowntree אומצה ע"י *הבנק העולמי* שמאז תחילת שנות התשעים מקדיש מאמצים רבים למלחמה בעוני בעולם, ולשם כך הקים מנגנונים של משלחות במדינות שונות האומדות בכל מדינה את עלות המחיה בה. אומדני העוני שלו מתבססים על צריכה (זאת בניגוד לאומדן העוני בישראל המתבסס על ההכנסה הפנויה), שכן לטענת חוקרי הבנק העולמי "צריכה מבטאת בצורה טובה יותר מאשר

**צוות ההיגוי**  
ד"ר יוסי ביילין, יו"ר  
ח"כ מיכאל איתן  
ח"כ יוסי כץ  
ד"ר וינפריד וייט

**חברי צוות ההיגוי בעבר**  
יו"ר ראשון,  
הנשיא חיים הרצוג ז"ל  
יו"ר שני, מר חיים י. צדוק  
השגריר ד"ר יהודה לנקרי

**בחסות:**  
קרן פרידריך אברט

**Steering Committee**  
Dr. Yossi Beilin, Chair  
Mr. Michael Eitan, MK  
Mr. Yossi Katz, MK  
Dr. Winfried Veit

**Former members of the steering committee**  
Former Chair,  
The Late President  
Chaim Herzog  
Former Chair,  
Mr. Haim J. Zadok  
Dr. Yehuda Lankry,  
Ambassador

**Sponsor:**  
Friedrich Ebert Stiftung

ההכנסה את רמת הרווחה לטווח ארוך<sup>iii</sup>. גישתו של הבנק העולמי רחבה יותר גם בכך שאין הוא מסתפק בתאור המספרים היבשים אלא מקדיש בפרסומו השנתי מקום לסיפורים אישיים של אנשים עניים ברחבי העולם, כדי לנסות ולהבין את מהות הסבל החברתי.

גישה זו אומצה גם ע"י ארגון האו"ם שכארגון המושתת על עקרונות הומניטריים חרת על דגלו את המלחמה בעוני כאחת ממטרותיו החשובות.

קו העוני בארה"ב אף הוא אבסולוטי. העוני מוגדר כאי-מספיקות תזונתית, ומסתמך על סטנדרט תזונתי שפותח במועצה הלאומית למחקר. על בסיס סטנדרט זה בחן משרד החקלאות האמריקני את הרגלי הצריכה של אוכלוסייה ברמות הכנסה שונות וקבע ארבע תוכניות תזונה משפחתיות: תכנית ליברלית, תוכנית בינונית, תכנית נמוכה ותכנית חסכונית. כל תכנית כזו, נקבעה באופן סופי על פי שיפוט מומחים, ששולב בו איזון מתאים בין הדרישות של הסטנדרט התזונתי ודפוסי הצריכה של קבוצות האוכלוסייה ברמות ההכנסה המקבילות. לצורכי המינימום הנחוץ למחיה, הוא קו העוני, נבחרה תוכנית חסכונית שהעלות שלה היתה בסביבות 70%-75% מן העלות של תוכנית התזונה המשפחתית הנמוכה שהתבססה על דפוסי צריכה של האוכלוסייה בשליש הנמוך של סולם התחלקות ההכנסות. מאחר שנמצא כי משפחה מעוטת הכנסה מוציאה על מזון כ-1/3 מסך הכנסתה, הוכפל אומדן זה פי 3.

בבריטניה שכאמור היתה המקור להתייחסות לעוני כבעיה חברתית, אין כיום קו עוני רשמי, ובד"כ משתמשים לאמידת מספר העניים במספר נתמכי הסעד ע"י המדינה. הסיבה לכך נעוצה בכך שראונטרי, שהיה מראשוני מעצבי השיטה למדידת היקף העוני, קבע בתחילת שנות החמישים כי על סמך מדידותיו העוני בחברת השפע נעלם, ולפיכך, קמו חוקרים רבים ובראשם פיטר טאוונסנד, שטענו בין היתר כי העוני לא נעלם אלא קיבל צורה אחרת, שאינה ניתנת למדידה מספרית פשוטת וסירבו לקבוע באופן חד משמעי אומדן מספרי לכמות העוני. כך, גם בקנדה אין קו עוני רשמי ולשם האמידה משתמשים באחד ממנגנוני הסעד כדי לאמוד את שיעור העוני.

יחד עם זאת, יש לומר כי הגישה היחסית המקובלת בישראל, של מדידת מספר העניים על סמך מחצית ההכנסה החציונית, אומצה ע"י האיחוד האירופי, שמגדיר את העוני לא ברמה של חצי מההכנסה החציונית אלא של 60% ממנה. אם כי בחלק ממדינות האיחוד האמידה שונה: *מזלנד* האומדן הוא לפי מקבלי הבטחת ההכנסה בדומה לבריטניה וקנדה, ובאירלנד הוא כמספר המשתכרים פחות ממחצית ההכנסה הממוצעת ולא החציונית.

מעניין לציין, כי גם בישראל לפני שהתקבע קו העוני הרשמי בשנת 71', היה נסיון בשנת 63' של ד"ר יוסף בורג המנוח, שר הסעד דאז לקבוע קו עוני אבסולוטי שלפיו יקבעו התגמולים לנתמכי הסעד. הנסיון כשל, בין היתר גם מכיוון שהקו יצא גבוה למדי ולפיכך היה מרושש את קופת המדינה לו היו מחולקות קצבאות לפיו.

## סיכום

במצב הנוכחי בישראל אין כל קשר בין קו העוני לזכאות לקצבאות, זאת גם בהינתן החוק לצמצום העוני משנת 1994, שמסתמך על נתוני "דו"ח העוני" רק ברמת המקור, ולא מקנה זכאות אישית לקצבה לאדם שהכנסתו נמוכה מקו העוני. על רקע ההצגה לעיל, ברור שיש מקום לחשיבה מחודשת על אמידת העוני, ודרך הצגת הנתונים. מצד אחד ברור שהעוני אינה תופעה שנכחדה בחברות השפע, אך מצד שני לא ניתן להשוות בין עוני במדינות העולם השלישי לעוני בישראל. ייתכן שמן הראוי למקד את ההתייחסות לאי שוויון, או לסבל חברתי על פני השימוש במינוח "עוני".

בנוסף, בהקשר הנוכחי ברור כי להשוואה בין שיעור העניים בין מדינות, תוקף נמוך למדי שכן העוני נמדד בדרכים שונות לגמרי בכל אחת מהן, ולכן הדרוג של ישראל כאחת המדינות בעלות שיעור העניים הגבוה ביותר עשוי להיות מוטל בספק.

<sup>i</sup> "דפוסי העוני בישראל - ממצאים ראשוניים", רפאל רוטר ונירה שמאי.

<sup>ii</sup> המוסד לביטוח לאומי סקירה שנתי 2000, עמ' 35.

<sup>iii</sup> World Development Report 2000/2001, עמ' 17.