

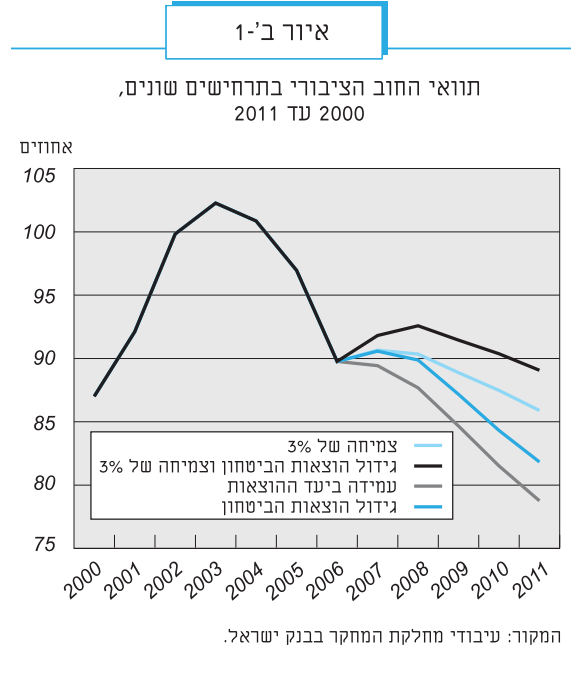
**מבט נוסף על העוני בישראל:  
שימוש בסולם השקילות של  
Luxembourg Income Studies**

להלן נבחן את שיעור העוני בישראל, התפתחותו והרכבו לפי מדד עוני יחסי, אך זאת תוך שימוש בסולם השקילות של Luxembourg Income Studies (LIS). מטרת דיון זה היא לבדוק אם בעיית העוני הניכרת, העולה מהמדידה המקובלת בישראל, נובעת משימוש בסולם שקילות המגלם בתוכו יתרונות-לגודל קטנים יחסית. לפיכך, הסולם שבחרנו לניתוח, נוסף על היותו סולם מקובל לשימוש ב-OECD, מגלם בתוכו יתרונות-לגודל משמעותיים. בחינת העוני בישראל תוך שימוש בסולם השקילות של LIS מצביעה אף היא על בעיית עוני ניכרת ועל החרפתה במהלך השנים, אף כי רמת העוני נמוכה בכ-3 נקודות אחוז מאשר לפי המדד המקובל. מאפייני אוכלוסיית העניים לפי מדידה זאת דומים למאפיינים שמתקבלים משימוש בסולם השקילות המקובל בארץ – עוני גבוה בקרב ערבים, חרדים, משפחות גדולות, בעלי השכלה מועטה ומשפחות ללא מפרנסים; עם זאת העוצמות שונות, ובפרט: שיעור העוני בקרב משפחות גדולות, בחישוב לפי סולם השקילות של LIS, קטן יותר.

**מדידת העוני בישראל – רקע כללי**

מדידת העוני בישראל, בדומה למדינות מערביות רבות, מבוססת על הגישה היחסית, שלפיה אדם הוא עני אם הכנסתו נמוכה מסף הכנסה מסוים, הנקבע בהתאם לחברה שבה הוא חי. בישראל, כמו במרבית המדינות שאימצו גישה זו להגדרת עוני, נבחרה ההכנסה החציונית הפנויה כמייצגת את רמת ההכנסה של החברה<sup>1</sup>. רמת החיים של משק בית תלויה לא רק בהכנסתו אלא גם בצרכיו, המושפעים מאוד מגודל המשפחה. לפיכך לצורך הקביעה אם משק בית הוא עני בודקים את ההכנסה המשפחתית לנוכח צרכיה של המשפחה, בהתאם לגודלה, וזאת על ידי שימוש בסולם שקילות<sup>2</sup>. מקובל להניח שתוספת ההכנסה הנדרשת למשק בית כדי לשמור על

תלווה בהאטת הצמיחה ל-3 אחוזים לשנה על פני התקופה, גיעה הגירעון ב-2011 ל-2 אחוזי תוצר, ויחס החוב הציבורי לתוצר לא יירד בשנה זו כלל בהשוואה לסוף 2006.



מתרחישים אלה עולה כי עמידה ביעדי התקציב לשנים 2007-2011 מאפשרת לממשלה הפחתה ניכרת של יחס החוב הציבורי לתוצר ושל משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, תוך התכנסות, בעיקר בסוף התקופה, אל הרמות המקובלות במדינות המפותחות. זאת ועוד, הפחתות המסיים שכבר אושרו צפויות להביא להקטנה מתמשכת של נטל המס, שתהיה גם אמינה, אם תישמר תקרת ההוצאות. בכך תוכל הממשלה להוסיף ולתמוך בצמיחה בת-קיימא של התוצר בשנים הקרובות. עם זאת, השגת יעדים אלה רגישה לדבקות הממשלה ביעדים התקציביים שהציבה ולסביבה המקרו-כלכלית שהמשק פועל בה.

<sup>1</sup> שיעור קו העוני מהכנסה החציונית בישראל נקבע על 50 אחוזים. מדינות OECD מתמקדות לרוב בשיעור גבוה יותר של 60 אחוזים, אך מרביתן מדווחות גם על שיעורים אחרים – 50 אחוזים ו-70 אחוזים.

<sup>2</sup> ממחקרים שנעשו בעולם, שבחנו את סולמות השקילות גם במדינות המאופיינות בשיעור גבוה של ילדים, עולה, כי היתרונות-לגודל הגלומים בסולם השקילות הנהוג בישראל נמוכים מהמקובל גם במדינות אלו. ראו למשל:

Geoffrey Lancaster and Ranjan Ray (2002). "International Poverty Comparisons on Unit Record Data of Developing and Developed Countries", *Australian Economic Papers*, 41, issue 2, 129-39.

שיעורי העוני הניכרים בישראל, שהגיעו בשנת 2005 (לפי ההגדרה הנהוגה בארץ) ל-20.6 בקרב משפחות ו-24.7 אחוזים בקרב נפשות, מדגישים את הצורך לבחון מחדש את ההגדרה והחישוב של מדד העוני בישראל, ובכלל זה את סולם השקילות שבו נהוג להשתמש<sup>6</sup>. הדיון במדידת העוני, מדידה שיש לה השפעה ניכרת על זיהוי האוכלוסייה הענייה<sup>7</sup>, חשוב לצורך הבנה מעמיקה של בעיית העוני והרכבה וסיוע בעיצוב המדיניות. להלן נבחן את שיעור העוני בישראל, התפתחותו והרכבו לפי מדד עוני יחסי, אך זאת תוך שימוש בסולם השקילות המקובל בפרסומים שונים של OECD, בעיקר בהשוואות בין-לאומיות - סולם השקילות של (LIS)<sup>8</sup>. לפי סולם זה מספר הנפשות התקניות מחושב כשורש מספר הנפשות במשפחה. היתרונות-לגודל בצריכה לפי סולם זה גדולים יותר מאשר לפי הסולם המקובל בארץ (לוח ב-3).

ראוי להדגיש שאין כאן המלצה להחליף את סולם השקילות בחישובי העוני בישראל בסולם האמור<sup>9</sup>. מטרת דיון זה היא לבדוק אם מצב העוני כפי שעולה במדידה המקובלת בישראל, נובע משימוש בסולם שקילות המגלם בתוכו יתרונות-לגודל קטנים. לפיכך, הסולם שנבחר כאן לניתוח, נוסף על היותו סולם מקובל לשימוש ב-OECD, מגלם בתוכו יתרונות-לגודל משמעותיים.

אותה רמת חיים עם הצטרפות אדם נוסף, הולכת וקטנה ככל שהמשפחה גדולה יותר. לכן סולמות השקילות המקובלים בארץ ובעולם מניחים קיומם של יתרונות-לגודל בצריכה. השוואה בין סולמות השקילות הנהוגים בעולם לזה הנהוג בישראל מלמדת שסולמות השקילות ברוב המדינות מניחים יתרונות-לגודל גדולים בהרבה מאשר בישראל.

מהתבוננות בסולם השקילות הנהוג בארץ (הסולם של המוסד לביטוח לאומי) נראה שהיתרונות-לגודל בצריכה גדולים מאלו המשתקפים בסולם זה. סולם השקילות הנהוג בישראל חושב בתחילת שנות השבעים על בסיס סקר הוצאות המשפחה 1968/69, ומאז לא שונה. הסולם מבוסס על "שיטת אנגלי", שלפיה שיעור ההוצאה על מזון הוא אינדיקטור טוב לרמת הרווחה של המשפחה. בבסיס הגישה נמצא הקשר האמפירי שלפיו משקל הוצאת המזון בסך ההוצאה הולך ופוחת עם העלייה ברמת החיים. בהתאם לגישה זו ניתן להשוות בין רמת הרווחה של משפחות בגדלים שונים על ידי השוואת שיעור ההוצאה על מזון, ולחשב את הפיצוי הנדרש למשפחה כדי לשמור על רמת רווחתה כשנוסף אדם למשק הבית. מחישוב זה נגזר סולם השקילות. בספרות מוזכרים שני חסרונות עיקריים של גישה זו: (1) התייחסות לשיעור ההוצאה על מזון, הוצאה שהיתרונות-לגודל בה קטנים יחסית, כאינדיקטור לרווחה, במקום לשיעור ההוצאה על סל מוצרים. (2) התעלמות מהעובדה ששיעור צריכת המזון בקרב ילדים, בעיקר בגיל הרך, גבוה יחסית; לפיכך, כאשר מתרחבת המשפחה שיעור ההוצאה על מזון צפוי לגדול, וזאת גם אם רווחתה אינה משתנה<sup>3</sup>. מחסרונות אלו עולה שהיתרונות-לגודל הגלומים בסולם שקילות שנבנה בהתאם לגישה המקובלת בארץ קטנים מאשר קיימים בפועל. ואכן, במחקר שאמד סולם שקילות לישראל<sup>4</sup>, הוצע סולם המשקף יתרונות-לגודל משמעותיים יותר וקרוב לאלו הנהוגים במדינות OECD<sup>5</sup>.

<sup>6</sup> דיון במדדי עוני אלטרנטיביים ויישומם לישראל ראו בדוח בנק ישראל לשנת 2005 בפרק ח', "סוגיות במדיניות רווחה".  
<sup>7</sup> לדיון ברגישות של תוצאות זיהוי האוכלוסייה הענייה בישראל לדרך המדידה ראו אהוד מנירב, (2002), "השפעת דרך המדידה על תוצאות המדידה של העוני", רבעון לכלכלה, 2, שנה 49, (יוני); דניאל גוטליב ורועי מנור (2005), "בחירת מדד עוני כיעד למדיניות", סדרת מאמרים לדיון, מרכז מונאסטור למחקר כלכלי, אוניברסיטת בן גוריון.

השפעת סולמות השקילות על מדידת העוני בעולם נדונה בעבודות שונות, ראו למשל:

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) Data Base", *Review of Income and Wealth* 34, 115-142.

<sup>8</sup> במדידת העוני לפי ה-LIS קוטמים גם את החלק התחתון של התפלגות ההכנסות. הסיבה המרכזית לשימוש בסולם זה היא פשטותו. ה-EUROSTAT אימץ (בשנות התשעים המאוחרות) סולם שקילות נוסף, שלפיו ראש משק הבית שקול לנפש תקנית אחת, כל מבוגר נוסף שקול ל-0.5 נפש תקנית וכל ילד - ל-0.3.

<sup>9</sup> סולם השקילות של LIS לא נגזר מאמידה של סולם אופטימלי; כן לא נבדקה התאמתו של הסולם האמור לארץ. תרגיל זה דורש בחינת הסולם תוך התייחסות למבנה הדמוגרפי בישראל והתייחסות להרכבי הצריכה בארץ.

<sup>3</sup> Nicholson, John L. (1976). "Appraisal of Different Methods of Estimating Equivalence Scales and Their Results", *Review of Income and Wealth*, 22(1), 1-11.

<sup>4</sup> אייל דביר ואמיר ברנע, (2000), "סולמות שקילות בישראל - בחינה מחדשת", רבעון לכלכלה, 4, שנה 47 (דצמבר). במאמר זה נגזר סולם השקילות מאחוז ההוצאה המשפחתית המופנית לצריכת ההורים, בהתאם לגישה במאמר הבא:

Reuben Gronau (1991). "The Intrafamily Allocation of Goods: How to Separate the Adult from the Child", *Journal of Labor Economics* 9 (3), 207-235.

<sup>5</sup> לעומת זאת, היתרונות-לגודל הגלומים בסולמות השקילות שחושבו בעבודות ישנות יותר על ישראל אף קטנים מאלו הגלומים בסולם הנהוג בארץ. שמואלי עמיר, לאה אחדות ויעקב שאול, (1990), "סולמות שקילות והשימוש בהם", בתוך: "סקירה שנתית 1989", המוסד לביטוח לאומי, ירושלים.

Jacob Habib, and Yossi Tawil (1974). *Equivalence Scales for Family Size: Findings from Israeli Data*, Discussion Paper 1, The National Insurance Institute, Jerusalem.

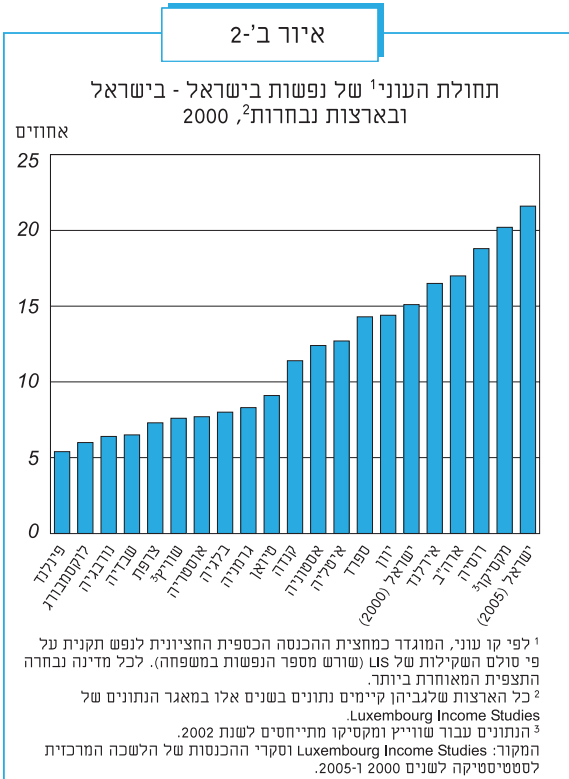
עם זאת, מאפייני אוכלוסיית העניים דומים בשתי שיטות המדידה הנבחנות כאן, אך עוצמותיהם שונות (לוח ב'-4). לפי שני סולמות השקילות נמצא כי המאפיין התעסוקתי

### לוח ב'-3: סולמות שקילות – של המוסד לביטוח לאומי ושל LIS

מספר הנפשות במשפחה	מספר הנפשות התקניות	לפי סולם השקילות של המוסד לביטוח לאומי <sup>1</sup>	לפי סולם השקילות של LIS <sup>2</sup>
1	1	1.25	1.00
2	2	2.00	1.41
3	3	2.65	1.73
4	4	3.20	2.00
5	5	3.75	2.24
6	6	4.25	2.45
7	7	4.75	2.65
8	8	5.20	2.83
9	9	5.60	3.00

(1) סולם השקילות המקובל בישראל, מבוסס על גישת אנגל. החל מהילד התשיעי תוספת של 0.4 נפש תקנית לכל נפש נוספת במשפחה.

(2) מחושב לפי שורש מספר הנפשות במשפחה.



### העוני בישראל לפי סולם השקילות של LIS

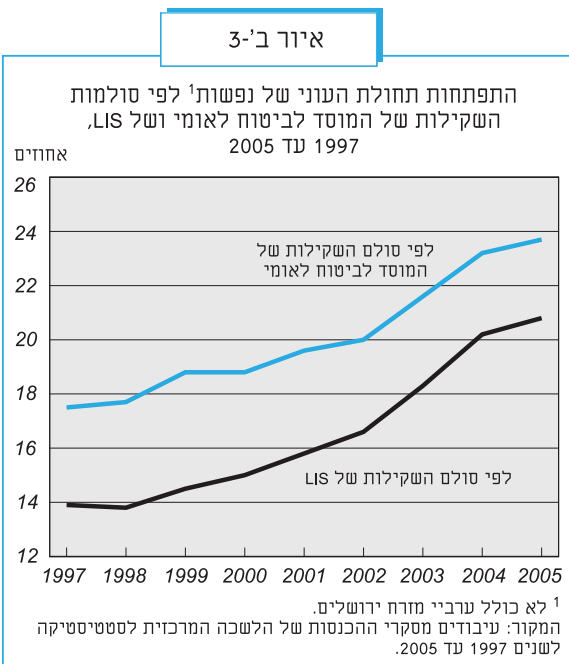
בחינת העוני בישראל לפי ההגדרה המקובלת במוסד לביטוח לאומי, אך תוך שימוש בסולם השקילות של LIS<sup>10</sup> מצביעה אף היא על בעיית עוני ניכרת והחרפתה במהלך השנים.

שיעור המשפחות העניות בישראל לפי חישוב זה הגיע בשנת 2005 ל-20.3 אחוזים, ובמשפחות אלו חיו 21.6 אחוזים מכלל הנפשות ו-30.3 אחוזים מכלל הילדים. שיעור העוני בישראל גבוה מהשיעורים השוררים במדינות המערביות (איור ב'-2). התבוננות בהתפתחות העוני על פני זמן מצביעה על הרעה ניכרת במצב העוני בישראל הן בתקופות של מיתון והן בתקופות של צמיחה. שיעורי העוני עלו בהתמדה מאז 1997, וביתר שאת מ-2001 (איור ב'-3).

מהשוואת שיעורי העוני לפי שני סולמות השקילות – הסולם המקובל במוסד לביטוח לאומי והסולם של LIS – עולה כי התפתחות העוני על פני השנים דומה לפי שני החישובים, אך שיעורי העוני שמתקבלים משימוש בסולם השקילות של LIS נמוכים יותר, ובפרט שיעור העוני של נפשות.

ההבדלים בשיטות המדידה של העוני משפיעים כאמור על הקביעה מיהו עני, ולכן – גם על הרכב האוכלוסיות העניות.

<sup>10</sup> לבחירת סולם השקילות יש השפעה על גובה קו העוני. קו העוני לנפש תקנית, המחושב לפי סולם השקילות של LIS, עמד בשנת 2005 על 2,270 ש"ח, לעומת 1,493 ש"ח לפי החישוב המקובל בארץ.



הקשישים העניים גדל מ-9.1 אחוזים ל-11.5 אחוזים. הבדל בולט נוסף בשיעור העניים, בהשוואה בין השיטות השונות, נמצא בקרב הערבים, וזאת מפני המספר הגדול של הילדים במשפחות אלו. לפי הסולם של הביטוח הלאומי 55.4 אחוזים מהנפשות הערביות מצויות מתחת לקו העוני, לעומת 46.2 אחוזים לפי סולם השקילות של LIS. לעומת זאת הירידה בשיעור העוני בקרב החרדים, במעבר לסולם השקילות החלופי, דומה לזו של סך האוכלוסייה, למרות מספר גבוה של ילדים בקרב החרדים. תוצאה זו קשורה לעוני העמוק שבקרבם.

הבדל ניכר בשיעורי העוני בין שתי שיטות המדידה נמצא גם בקרב משפחות עם מפרנס יחיד. זאת משום שחלק ניכר מן העניים בקבוצה זו נמצא סמוך לקו העוני המקובל בארץ; מעבר לקו עוני המחושב לפי סולם השקילות של LIS מעביר רבים מאלה אל מעבר לקו.

הבולט בקרב העניים הוא העדר מפרנס במשק הבית, אולם שיעור העוני גבוה גם בקרב משפחות עם מפרנס יחיד. מאפיין מרכזי נוסף הוא השכלה נמוכה. בין המאפיינים הסקטוריאליים בולט ייצוג רב של האוכלוסיות הערבית והחרדית; אשר למאפיינים הדמוגרפיים – בולטות המשפחות הגדולות והחד-הוריות. במקרים רבים יש מיתאם בין חלק מהמאפיינים, והם פועלים יחד להעמקת העוני בחלק מקבוצות האוכלוסייה.

התבוננות בהרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה הענייה מלמדת שבמעבר לסולם השקילות של ה-LIS (המשקף יותר יתרונות-לגודל) פחת משקלן של הנפשות החיות במשקי בית גדולים, ואילו משקלם של המשתתפים למשפחות קטנות גדל. כך למשל שיעור הנפשות המשתתפות למשקי בית עם 5 נפשות ומעלה בכלל העניים ירד מ-65.3 אחוזים ל-59.7 אחוזים, ושיעור הנפשות המשתתפות למשקי בית עם עד 4 נפשות עלה ב-5.5 נקודות אחוז, לשיעור של 40.3 אחוזים. משקל

### לוח ב'4: תחולת העוני והתפלגות האוכלוסייה הענייה<sup>1</sup> (נפשות באחוזים, 2005)

התפלגות האוכלוסייה הענייה		שיעור העניים (תחולת העוני)		
לפי סולם השקילות של LIS	לפי סולם השקילות של המוסד לביטוח לאומי	לפי סולם השקילות של LIS	לפי סולם השקילות של המוסד לביטוח לאומי	
		21.6	24.7	סך הכול
				מספר המפרנסים בגיל העבודה <sup>2</sup>
40.3	36.5	75.2	76.6	0
43.2	47.4	28.3	35.4	1
5.0	7.3	2.3	3.9	2+
11.5	9.1	28.3	25.4	ראש משק הבית בן 65+
				השכלת ראש משק הבית (שנות לימוד)
26.9	25.1	50.2	53.4	8-0
14.0	14.4	30.5	35.8	10-9
29.4	30.9	20.5	24.7	12-11
17.6	17.6	16.3	18.7	15-13
12.0	11.9	10.7	12.1	16 ויותר
				קבוצות אוכלוסייה נבחרות
15.4	15.5	54.8	63.1	חרדים <sup>3</sup>
14.6	13.3	18.8	19.6	עולים (משנת 1990)
41.9	44.0	46.2	55.4	ערבים
3.6	3.5	35.8	39.5	משפחות חד-הוריות
				גודל המשפחה (מספר נפשות)
7.0	4.7	29.2	22.2	1
33.3	30.1	14.3	14.8	4-2
30.4	32.3	21.7	26.4	6-5
19.4	20.6	42.5	51.6	8-7
9.9	12.4	46.1	65.9	9+
46.8	47.3	30.6	35.4	ילדים

<sup>1</sup> כולל ערביי מזרח ירושלים.

<sup>2</sup> משפחה שבה ראש משק הבית הוא מתחת לגיל 65.

<sup>3</sup> זיהוי החרדים נעשה כאן לפי לימודים של אחד מבני המשפחה בישיבה על תוכנית כמוסד לימודים אחרון. המקור: עיבודים מסקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2005.