

תרומתן של קצבות הזיקנה לצמצום העוני בקרב הקשישים בתקופת האינפלציה המהירה

לאה אחדותי ודוד ביגמן**

עיקר הממצאים

מטרת המאמר היא הערכת מערך הרווחה של המוסד לביטוח לאומי למען אוכלוסיית הקשישים ופעולותיו בשנות האינפלציה המואצת מ-1979 עד 1984. עם האצת האינפלציה נשחקה רמתן של קצבות הביטוח הלאומי לקשישים, המהוות תשעים אחוזים מהכנסתה של כמחצית אוכלוסיית הקשישים, והיה חשש שחלק ניכר מאוכלוסייה זו יירד כתוצאה מכך אל מתחת לקו העוני. המוסד לביטוח לאומי עשה מאמצים ניכרים כדי למתן את שחיקת הקצבאות, תחילה באמצעות ערכונן מעת לעת, ולאחר מכן באמצעות עדכונים אוטומטיים, שנקבעו בתיקונים לחוק הביטוח הלאומי. המאמר סוקר את השינויים השנתיים בממדי העוני בקרב הקשישים ואת השינויים במשקל הקשישים בהיקף העוני במשק; זאת כדי להעריך את המדיניות, שנועדה לשמור על רמת חייהם של הקשישים.

הממצא העיקרי העולה מן המחקר הוא, כי מדיניות הביטוח הלאומי הצליחה למנוע שחיקה ניכרת בכוח הקנייה של קצבות הזיקנה ונפילה של הכנסות הקשישים אל מתחת לקו העוני בשנים שבהן התייצבה האינפלציה, אם גם בשיעורים גבוהים מאוד. לעומת זאת בשנים 1979 ו-1984, שבהן עלתה האינפלציה למדרגה גבוהה יותר, עלה מאוד חלקם של הקשישים שהכנסתם נפלה מקו העוני בסך האוכלוסייה הקשישה.

1. מבוא

התהליך האינפלציוני בישראל מאז שנות השבעים המאוחרות היה, במידה רבה, תוצאה של מאמצי הממשלה לשינוי הרכב השימושים המקומיים ולהכוונת יותר משאבים לצריכה ציבורית וליצוא על חשבון הצריכה הפרטית. האינפלציה, בשחקה את ההכנסה הריאלית, שימשה כמכשיר העיקרי לצמצום הצריכה הפרטית, ופיחותים תכופים היו הכלי המרכזי להפניית המשאבים ליצוא, אף שהשימוש בהם האיץ את הסחרור האינפלציוני. את המאמצים האלה בלמו הצמרת השכר בהיקף רחב ובשיעור גבוה, מחד גיסא, ומאמצי הממשלה, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, למניעת שחיקתו של ערך הקצבאות, מאידך.

* המינהל למחקר ולתכנון במוסד לביטוח לאומי.

** המחלקה לכלכלה חקלאית באוניברסיטה העברית בירושלים. המחקר מומן חלקית בידי האגודה הישראלית לקרנות מחקר וחינוך וכידי המועצה הלאומית למחקר ופיתוח. אנו מודים לאלכסנדר גאליה, לאסתר שרון, לנועם קוסטו, לרות שטיינברג ולרחל קומירסקי על עזרתם במחקר.

ואכן, בשנות האינפלציה הגבוהה הגיבה מערכת הרווחה הישראלית במהירות הראויה על השינויים שנבעו מהתהליך האינפלציוני — באמצעות שכלול מנגנון העדכון האוטומטי של הקצבאות, בעיקר של אלו שנועדו להבטיח הכנסה מינימלית לקבוצות האוכלוסייה החלשות.

הקשישים, שהכנסתם העיקרית היא פנסיה וקצבת זיקנה, היו פגיעים במיוחד בעת שינויים חדים בקצב האינפלציה, שכן תכופות פיגר ערכון הקצבה אחר עליות המחירים ואחר עליית רמת החיים במשק. עם שינוי קצב האינפלציה, הן בתקופת האצתה בסוף 1979 ובאמצע 1983 והן בעת האטתה באמצע 1985, השתנתה רמתן היחסית של הקצבאות שינויים חדים: היא נשחקה במידה רבה בתקופות האינפלציה הגבוהה, אך שבה לקדמותה לאחר הפעלת תכנית הייצוב של יולי 1985.

מטרת מאמר זה היא להעריך את מדיניות המוסד לביטוח לאומי בתחום קצבות הזיקנה ועדכוןן במהלך שנות האינפלציה המואצת שבין 1979 ו-1984. כמדדים לפעולות אלה נבחנו את השינויים השנתיים בעוני ובאי-שוויון ההכנסות בקרב אוכלוסיית הקשישים ואת תרומת הקשישים לעוניה של האוכלוסייה כולה.

לפני בחינת מדדים אלה, נסקור בקצרה את המאפיינים העיקריים של מערכת הקצבאות ותשלומי הפנסיה לקשישים, ונתאר את השינויים שהוכנסו בתחום זה בשנות האינפלציה הדרוהרת.

2. המאפיינים העיקריים של מערכת הקצבאות ותשלומי הפנסיה

במערכת הכוללת את קצבות הזיקנה, השארים והנכות שני רכיבים עיקריים: (א) הקצבאות המשולמות, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, כדי להבטיח הכנסה מינימלית לקיום, ומערכת הגמלאות הרגילה בגין עבודה, המבוססת על הסדרי ביטוח מסחריים וציבוריים למחצה; (ב) קרנות הגמל של ההסתדרות ומערכת הפנסיה התקציבית לעובדי השירותים הציבוריים, המקיפות את רוב השכירים.

קצבות הזיקנה והשארים של המוסד לביטוח לאומי, כמערכות אחרות של ביטוח סוציאלי, נועדו בעיקר לפתרון בעיות הכנסה ורווחה של הקשישים¹, וחשוב מכול — להבטיח להם הכנסת מינימום, שלא תיפול מההכנסה בקו העוני. כמעט כל תושב בוגר מבוסס במסגרת חוק ביטוח זיקנה ושארים, וחייב לשלם דמי ביטוח חודשיים, גם אם אינו עובד. תשלומי דמי הביטוח גדלים פרופורציונלית עם ההכנסה (עד תקרה מסוימת), ואילו סכום הקצבה אינו תלוי בהכנסות המבוטח בתקופה שבה עבד, ובדרך כלל גם אינו מושפע מהכנסותיו האחרות בתקופת קבלתה של הקצבה². סכום הקצבה קבוע, ומחושב כאחוז מהשכר הממוצע במשק, ועל בסיסו משולמת תוספת, בהתאם למספר התלויים במקבל הקצבה³. השילוב של קצבאות אחרות ושל דמי ביטוח יחסיים להכנסה מבטיח את הפרוגרסיביות של מערכת הקצבאות.

¹ הזכאים — גברים מגיל 65 ומעלה ונשים מגיל 60 ומעלה.

² יוצאים מכלל זה גברים בגיל 65 עד 70 ונשים בגיל 60 עד 65, שקצבותיהם תלויות בהכנסתם.

³ לקשישים ולשארים שאינם מבוססים במסגרת החוק לביטוח לאומי מובטחת קצבה מיוחדת (ברמה הנסיסית) במימון המדינה. בקטגוריה זו נכללים עולים שגילם בעת עלותם לארץ היה גבוה מגיל הזכאות, וקשישים שעברו את גיל הזכאות לפני שחוק הביטוח הלאומי נכנס לתוקפו.

הקצבה הבסיסית שהמוסד לביטוח לאומי משלם נמוכה למדי, והיא כשלעצמה אינה מבטיחה רמת חיים סבירה; הסיבה לכך היא, שבמקורה נועדה הקצבה רק להשלים את הפנסיה שאדם מקבל בגין עבודתו בעבר — אך התברר שהקצבה היא מקור הכנסה יחיד לחלק ניכר של אוכלוסיית הקשישים. לכן הוחלט בשנת 1965 להנהיג תשלום נוסף (השלמת הכנסה), שנועד להבטיח הכנסה מינימלית לכלל הקשישים. תשלומים אלה — שעוגנו בראשיתם בהסכם ההטבה הסוציאלית, ואחר כך בחוק הבטחת הכנסה — ממומנים מתקציב הממשלה, וניתנים באמצעות המוסד לביטוח לאומי. בתחילת שנות השבעים התברר, שגם השלמת הכנסה אין בה די להעלאת הכנסתם של הקשישים מעל לקו העוני — בעיקר מחמת הפיגור אחר האינפלציה. לפיכך שונו רמותיהן ושיטות חישובן של הקצבאות, והן אף עודכנו מעת לעת בהתאם לאינפלציה. בשנים 1973 ו-1974 נקבעו הקצבה הבסיסית והכנסת המינימום כאחוז מהשכר הממוצע כמוגדר בחוק. הסכום המשולם במסגרת זו תלוי במספרם של התלויים במקבל הקצבה, והוא תואם, בקירוב, את ההכנסה בקו העוני. באותה עת הוחל בערכון אוטומטי של סכומי הקצבאות בהתאם לשינויי השכר והמחירים. בתחילה נועדו העדכונים לשמור על רמת החיים של הקשישים ביחס ליתר האוכלוסייה — אולם עם התגברות האינפלציה, במחצית השנייה של שנות השבעים, הם נועדו גם למנוע את שחיקת כוח הקנייה של הקצבאות. הדבר נעשה באמצעות תיקוני חוק הביטוח הלאומי מעת לעת, אולם כשהתיקונים פיגרו אחרי האינפלציה הגואה (התלת ספרתית החל מ-1979), לא הצליחו גם העדכונים האוטומטיים למנוע את שחיקת הקצבאות. סיבה אחת לכך היתה, שהשכר הקובע היה זה של שלושה חודשים קודם לכן, והאחרת היתה נעוצה בתדירות הנמוכה של העדכונים. כך הביאה האצת האינפלציה לשחיקת כוח הקנייה של הקצבאות בין ערכון לערכון.

כדי לצמצם במידת האפשר את השחיקה של הקצבאות, הוגדלה בהתמדה תדירות ערכונן. להלן נתאר את השינויים בשיטת הערכון של ההכנסה המינימלית המובטחת לקיום. מאז 1975 ועד ראשית 1977 עודכנה ההכנסה המינימלית המובטחת לקיום אחת לשנה, באפריל, בהתאם לשינויים בשכר הממוצע במשק, ובכל עת ששולמה תוספת היוקר לכלל השכירים — בשיעורה של תוספת זו. ב-1977 הוגדלה תדירות הערכון לפי השינויים בשכר הממוצע לפעמיים בשנה. בדצמבר 1978 הוכנס תיקון נוסף, שלפיו הוגדלה ההכנסה המינימלית בהתאם לשיעורים הנקובים בהסכמי תוספת היוקר — כאשר השיעור המצטבר של עליית המחירים הגיע ל-10 אחוזים. זאת כדי להגן על ההכנסות של קבוצות האוכלוסייה החלשות במונחים ריאליים ולא רק במונחים יחסיים.

באפריל 1980 שונתה שיטת ערכונה של הקצבה, והיא הוצמדה רק לשינויי השכר הממוצע. בספטמבר 1980, עם התגברות האינפלציה, הוחלט לעדכן את הקצבה כבר כשהשיעור המצטבר של עליות המחירים הגיע ל-5 אחוזים, וכתוצאה מכך היא עודכנה כמעט מדי חודש בחודש. הסדרי הערכון המיוחדים הצליחו לשמור על ערכן של הקצבאות המוענקות למעוטי יכולת עד 1984. ברביע הראשון של 1984, כשהאינפלציה זינקה לשיעורים מפליגים (מעל 400% בחישוב שנתי) — נשחקה ההכנסה המינימלית, והגיעה לשפל שלא ידענו כמותו מאז ראשית שנות השמונים. על רקע זה החליטה הממשלה לעדכן את ההכנסה המינימלית המובטחת למעוטי היכולת מדי חודש בחודש, וזאת לפי שיעור עליית המחירים ולא לפי השכר הממוצע.

לוח 1

הרכב ההכנסה ברוטו של הקשישים, ממוצעים לשנים 1979 עד 1984
(אחוזים)

חמישונים					סך הכול	
5	4	3	2	1		
20.1	11.0	7.1	2.0	1.7	13.6	ההכנסה משכר
10.6	28.3	49.5	83.8	89.1	32.0	העברות הביטוח הלאומי
22.0	29.3	23.3	6.4	3.4	21.0	פנסיה בגין עבודה
47.3	30.4	20.1	7.8	5.8	33.4	הכנסות אחרות

ה מקור: סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 2

מדדים של תשלומי הביטוח הלאומי לקשישים, 1979 עד 1984¹
(אחוזים)

1984	1983	1982	1981	1980	1979	
242.8	130.8	112.2	128.4	109.6	58.2	שיעור האינפלציה השנתי
-1.1	1.7	10.0	17.0	1.4	-0.7	קצבת הזיקנה הבסיסית
14.0	14.0	14.5	13.7	12.4	12.1	השינוי השנתי הריאלי
-2.8	1.0	10.4	9.5	10.8	-0.6	אחוזים מהשכר הממוצע
23.7	24.2	25.1	23.7	22.9	20.5	ההכנסה המינימלית המובטחת
-0.8	-4.8	4.0	6.1	-1.0	8.4	השינוי השנתי הריאלי
						בשכר הממוצע

(1) קצבות זיקנה וההכנסה המינימלית המובטחת לבורד.
ה מקור: סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח 2 מסכם את השפעת העדכונים האלה על הקצבאות מ-1979 עד 1984, כפי שהיא מתבטאת במספר מדדים עיקריים. לשיפורים אלה נודעת חשיבות רבה, שכן קצבות הביטוח הלאומי הן, כאמור, מקור הכנסה בלעדי למרבית הקשישים (לוח 1). הקצבאות היוו תשעים אחוזים מהכנסת הברוטו של שני החמישונים התחתונים, וכמעט חמישים אחוזים מזו של החמישון השלישי.

3. מגמות העוני בקרב הקשישים

בניתוח המגמות הבסיסיות והתמורות שחלו משנה לשנה בממדי העוני התמקדנו בשלושה גורמים: (א) אחוז העניים מכלל האוכלוסייה, דהיינו היקף העוני; (ב) פער העוני, כלומר ההפרש שבין הכנסתה הממוצעת של האוכלוסייה הענייה להכנסת קו העוני; (ג) מידת אי השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב העניים, ולכן גם בפערי העוני. מדדי עוני שונים מייחסים משקלות שונים לכל אחד מהגורמים הללו, ולכן הם עשויים להצביע על רמות שונות של עוני, ואולי אף על מגמות סותרות.

נסקור שלושה מדדי עוני: (א) היקף העוני, המסומל ב- H , דהיינו אחוז בעלי ההכנסה הנמוכה מקו העוני בכלל האוכלוסייה; (ב) פער העוני (G), המבטא (באחוזים) את היחס בין ההכנסה הממוצעת של העניים להכנסת לקו העוני; (ג) מדד העוני שהציע Amartya Sen (1976), המסומן ב- PS , ומוצג בהמשך. H ו- G הם מדדים המקובלים במחקרי עוני אמפיריים — למרות חולשותיהם, שנדונו בהרחבה בספרות. (ראה למשל Foster, 1984; Sen, 1979, 1981; Bigman, 1986). מדד ההיקף אינו משקף את פער העוני, ואילו מדד פער העוני אינו משקף את היקף העוני, ואף אינו רגיש לאי-השוויון שבהתפלגות פערי העוני. מדד PS משקף את שלושת הרכיבים של העוני — את היקפו, את עומקו ואת אי השוויון בין העניים. מדד זה מוגדר כך:

$$PS = A \sum_{i=1}^p (p+1-i) \frac{z-y_i}{z},$$

כאשר p הוא מספר העניים, i הוא מקומו של הפרט העני בסולם ההכנסה, y_i היא הכנסתו, z היא ההכנסה בקו העוני ו- A הוא גורם נרמול המבטיח כי סך כל המשקלות יסתכמו ל-1. Sen (Theorem 1, 1976) הוכיח, שניתן לכתוב מדד זה כך:

$$PS = H[G + (1-G)I_g^2],$$

כאשר I_g^2 הוא מקדם Gini לאי-השוויון בהתחלקות ההכנסות בקרב העניים. הבאנו בחשבון גם את מגמות העוני כפי שהן נמדדות באמצעות מדדי העוני המוצעים בידי Foster (1984) ואחרים. מדד זה שונה מ- PS בכך, שבו המשקלות המיוחסים לפערי העוני האינריווידואליים הם פונקציה של גודל פער העוני, ולא של מקומו הסידורי של הפרט בסולם ההכנסות. מדד זה אפשר לכתוב כך:

$$PF = B \sum_{i=1}^p \frac{(z-y_i)^\alpha}{z}, \quad \alpha > 1$$

כאשר $\alpha = 2$, ניתן לכתוב את המדד הזה כ-

$$PF = H[G^2 + (1-G)^2 CV_p^2],$$

כאשר CV_p^2 הוא מקדם שונות ההכנסות של העניים.

מקור הנתונים הוא סקר ההכנסות השנתי, שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עורכת מאז שנת 1965. היחידה הנחקרת בסקרים אלה היא משק הבית ביישוב עירוני, והאוכלוסייה כוללת את כל משקי הבית, שבראשם עומד שכיר או אדם שאינו עובד. שלושה סוגי הכנסה קשורים לענייננו: (א) ההכנסה הכלכלית, הכוללת את כל ההכנסות מעבודה, שכר דירה, דיווידנדים ופנסיה תעסוקתית, לפני ניכויים כלשהם ולמעט תשלומי העברה; (ב) ההכנסה הכספית ברוטו, שהיא ההכנסה הכלכלית בתוספת כל תשלומי ההעברה; (ג) ההכנסה הפנויה, שהיא ההכנסה ברוטו בניכוי תשלומי החובה (בעיקר מס הכנסה והפרשות השכיר לתשלומי הביטוח הלאומי).

כמקובל במוסד לביטוח לאומי, אנו מגדירים את קו העוני כארבעים אחוזים מחציון ההכנסה ברוטו של "מבוגר סטנדרטי". ההכנסה הממוצעת ל"מבוגר סטנדרטי" מחושבת באמצעות חלוקת סך כל הכנסותו של משק הבית במספר המבוגרים בו, לאחר התאמה בגין מספר הנפשות במשק הבית באמצעות סולם אקוויוולנטיות מתאים, המבטא הן את חסכון הצריכה הנובע מגודל המשפחה והן את צורכיהם השונים של בני המשפחה לפי גילם. הגדרה זו של קו העוני כאחוז מחציון ההכנסה ברוטו מביאה לקביעתו במונחים יחסיים, והיא ההגדרה המקובלת ברוב המדינות.

מגמת העוני בקרב הקשישים⁴ מסוכמת בלוח 3, המציג את שיעורי השינוי בשלושת מדרי העוני העיקריים בשנים 1979 עד 1984. נראה, שהמצב החשוב ביותר העולה ממגמה זו הוא, שלמרות המאמצים הגדולים, לא הצליח מערך קצבות הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי למנוע את שחיקת ערכן היחסי של קצבאות אלו בשנות האינפלציה המואצת. תופעה זו בולטת במיוחד בשנים 1979 ו-1984, שבהן נפלה הכנסתם של כשליש מאוכלוסיית הקשישים מתחת לקו העוני.

לוח 3

מדדים לעוני בקרב אוכלוסיית הקשישים, 1979 עד 1984

1984	1983	1982	1981	1980	1979	
						פער העוני
0.226	0:175	0.168	0.169	0.187	0.208	מדד
29.0	4.4	-1.1	-9.3	-10.3	—	השינוי באחוזים
						היקף העוני
0.306	0.252	0.135	0.259	0.267	0.359	מדד
21.4	86.8	-47.8	2.9	-25.9	—	השינוי באחוזים
						מדד העוני של Sen
0.098	0.065	0.036	0.065	0.075	0.099	מדד
51.1	82.2	-45.6	-12.2	-25.2	—	השינוי באחוזים
						מדד העוני של Foster
0.025	0.014	0.009	0.015	0.019	0.022	מדד
78.6	55.6	-40.0	-21.0	-13.6	—	השינוי באחוזים

המקור: סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴ האוכלוסייה הנחקרת היא משקי הבית שבראשם עומד קשיש.

באמצע 1979 עלה השיעור השנתי של האינפלציה מ-30-40 אחוזים (כארבע השנים הקודמות) לשיעור שנתי שמעל מאה אחוזים, ועדכוני הביטוח הלאומי פיגרו אחרי קצב האינפלציה. עם התייצבות קצב האינפלציה, אמנם ברמה גבוהה, הצליחו עדכוני הקצבאות להביא לסגירת הפערים שנוצרו ב-1979. השיפור במערכת הקצבאות בשנים 1980 עד 1982 הביא לירידה תלולה של אחוז הקשישים העניים, וב-1982 היו הכנסותיהם של כ-14 אחוזים בלבד מכלל אוכלוסיית הקשישים מתחת לקו העוני, לעומת 36 אחוזים ב-1979.

ב-1984 עלה שיעור האינפלציה השנתי ל-400 אחוזים ויותר. כתוצאה מכך נשחקו הקצבאות על אף תיקונים הולכים ותוכפים של שיטת ההצמדה, ובסופו של דבר חזרה רמת העוני בקרב הקשישים לזו של 1979. נפגעו בעיקר הכנסותיהם של הקשישים שהיו ממילא מתחת לקו העוני, אך אחוז העניים מכלל אוכלוסיית הקשישים היה נמוך במקצת מאשר ב-1979. במלים אחרות: נראה כי אצל הקשישים שהיו ב-1984 מתחת לקו העוני היתה ירידת ההכנסה הריאלית תלולה יותר מאשר אצל הקשישים שהיו אז מעל לקו זה.

דיאגרמה 1 מציגה את ארבעת המדרים (הבסיס — 1979) ומצביעה על הברלים ביניהם. ממצא חשוב הוא, שגידול היקף העוני בקרב הקשישים ב-1984 אינו משקף את מלוא העלייה של ממדי העוני, כי אינו מביא בחשבון את העמקתו בקרב אלה שהיו ממילא מתחת לקו העוני. מדד העוני של Sen עלה באותה שנה ביותר מחמישים אחוזים; הוא מבטא הן את התרחבות היקפו של העוני בשיעור 21.4 אחוזים, והן את העמקתו בשיעור 29.0 אחוזים. המדרים המוצגים בלוח 4 מראים, שהקשישים היוו כמעט חמישית מכלל אוכלוסיית העניים (אם כי שיעור זה השתנה משנה לשנה), דהיינו כמעט פי שניים ממשקלם בכלל האוכלוסייה⁵.

לוח 4

שכיחות העוני בקרב הקשישים, 1979 עד 1984 (אחוזים)

1984	1983	1982	1981	1980	1979	
						אחוז הקשישים
12.9	12.6	12.6	12.4	12.1	12.6	מכלל האוכלוסייה
18.8	19.2	10.6	19.3	18.1	28.0	מאוכלוסיית העניים
40.7	40.4	22.8	40.4	40.2	52.3	מכלל המשפחות' ¹
						אחוז העניים
21.0	16.6	16.1	16.6	17.4	16.2	מכלל האוכלוסייה
30.6	25.2	13.5	25.9	26.7	36.0	אוכלוסיית הקשישים

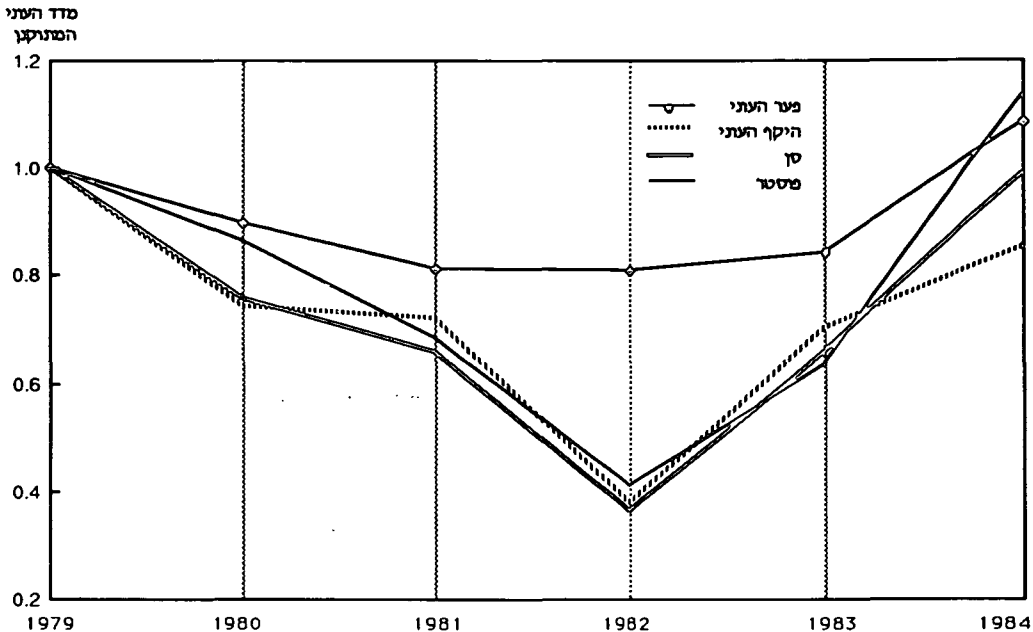
(1) משפחות קשישות הן אלה שבראשן קשיש.
מקור: סקר ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הממצא המפתיע ביותר הוא השונות הגדולה, בין השנים, באחוז הקשישים שהכנסתם היתה מתחת לקו העוני. התנודות היו בין 36 אחוזים ב-1979 ל-13.5 אחוזים ב-1982, וחזרה ל-30.6

⁵ משקלן של משפחות הקשישים היה במוצע כארבעים אחוזים מסך כל המשפחות העניות באוכלוסייה — בעיקר משום שלקשישים משפחות קטנות יחסית.

דיאגרמה 1

מגמות השינוי ברמת העוני לפי מדדי עוני נבחרים, 1974 עד 1984 (1979=1)



אחוזים ב-1984. הסיבה העיקרית לשונות גדולה זו נעוצה בעובדה, שהכנסתה של רוב אוכלוסיית הקשישים הייתה מעט מעל או מעט מתחת לקו העוני, משום שקצבות הביטוח הלאומי, שהיו עיקר ההכנסה של כמעט שני שלישים מאוכלוסייה זו, הושלמו לרמה השווה, בקירוב, להכנסת קו העוני. התוצאה היתה, שאפילו שינוי קטן בקצבאות ביחס לשכר הממוצע במשק (ולכן גם ביחס להכנסת קו העוני כהגדרתה) הביא לשינויים גדולים בהיקף העוני בקרב הקשישים, שכן השכר הממוצע במשק משמש אמת מידה להגדרת קו העוני. כך למשל בשנת 1982 הביאה עליית התשלומים הריאליים של המוסד לביטוח לאומי לירידה קטנה, בת אחוז אחד בלבד, של פער העוני, אך זו הספיקה כדי להעלות כמעט חמישים אחוזים מהקשישים העניים מעל לקו העוני.

כדי לבחון כיצד שינויים כה קטנים בתשלומים גרמו לשונות הגדולה במדדי העוני, הצגנו בדיאגרמה 2 את התפלגויות ההכנסה הפנויה של אוכלוסיית הקשישים בשנים 1979, 1981, 1982 ו-1984. מדיאגרמות אלה עולה, כי למרות החרפת התהליך האינפלציוני והשינויים הגדולים בהתפלגות ההכנסה בקרב כלל האוכלוסייה, היו רק שינויים קטנים עד מאוד בדפוסי התפלגותה של ההכנסה בקרב הקשישים, ולעומת זאת ניכרת תוויה של ההתפלגות כולה ביחס לקו העוני. עקב הריכוז של ההתפלגות סביב קו העוני בשנת 1983, למשל, די היה בגידול בן 4.4 אחוזים של פער העוני כדי להעלות את היקף העוני ב-87 אחוזים.

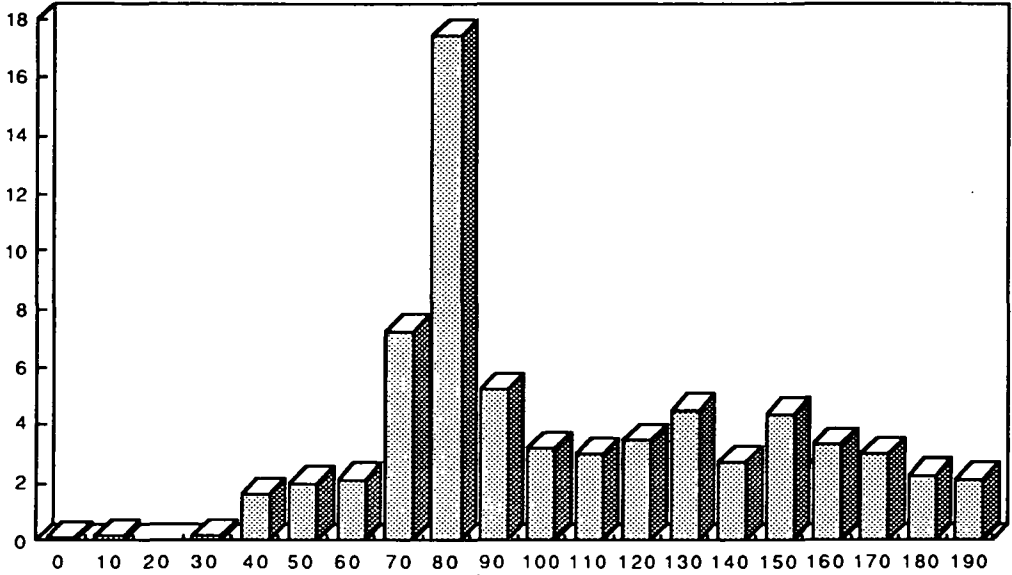
לגבי האוכלוסייה הנמצאת סמוך לקו העוני אין חשיבות מכרעת לשאלה כמה נמצאים מעל קו זה וכמה מתחתיו. לעומת זאת מצביע מדר ההיקף על שינויים מרחיקי לכת בממדי העוני, ומכאן נגזרים גם שינויים גדולים-לכאורה ביעילותן של קצבות הביטוח הלאומי באותן

דיאגרמה 2

התפלגות ההכנסה הפנויה של הקשישים כאחוז מהכנסת קו העוני

אחוז הקשישים מסך האוכלוסייה הקשישה

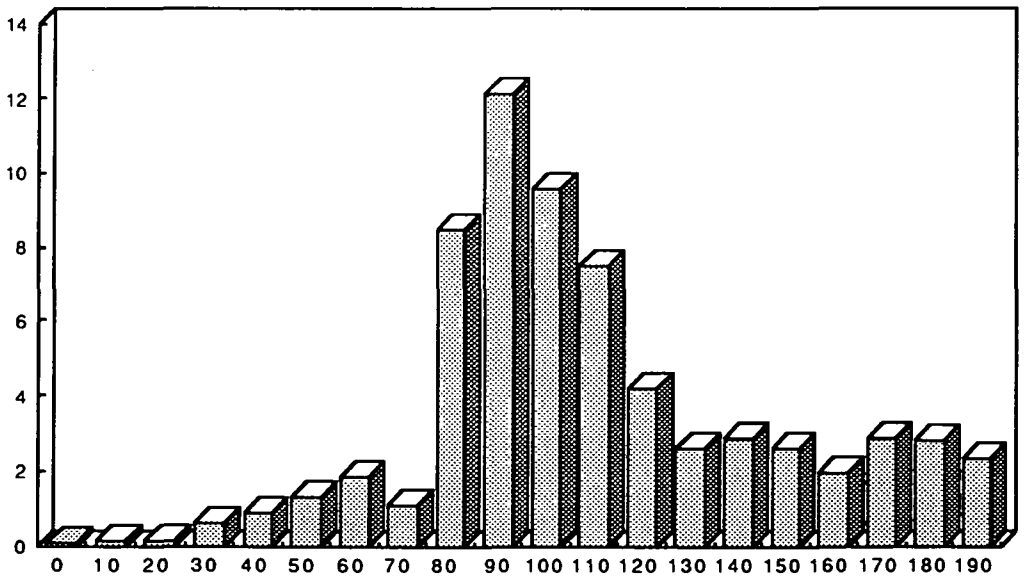
1979



ההכנסה הפנויה של הקשישים כאחוז מהכנסת קו העוני

אחוז הקשישים מסך האוכלוסייה הקשישה

1981

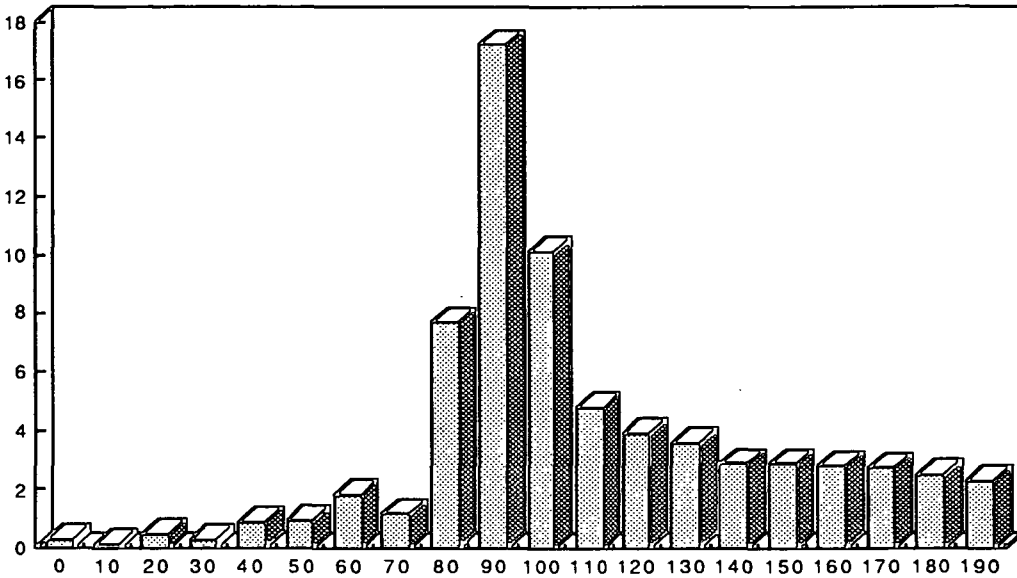


ההכנסה הפנויה של הקשישים כאחוז מהכנסת קו העוני

דיאגרמה 2 (המשך)

אחוז הקשישים מסך האוכלוסייה הקשישה

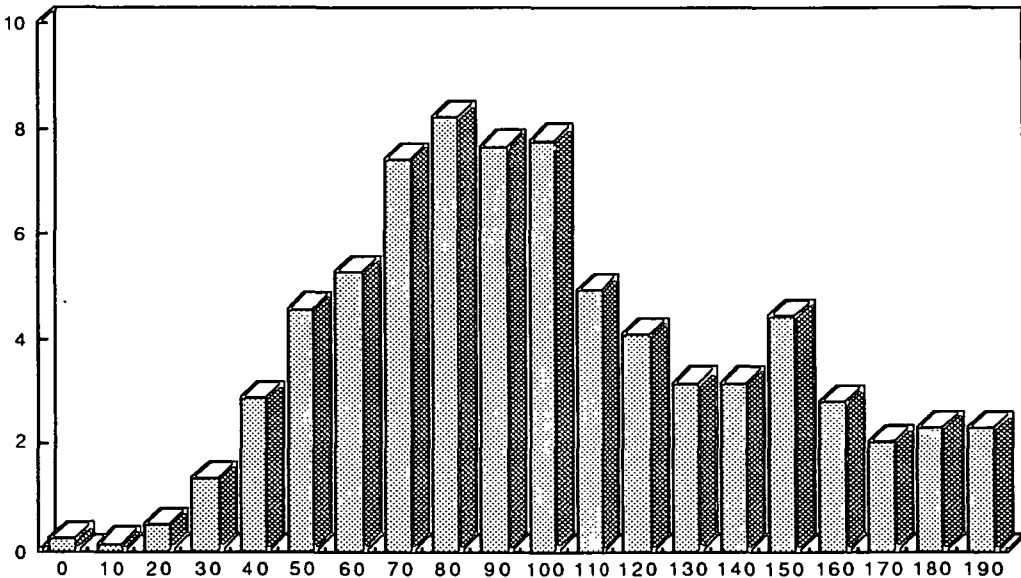
1982



ההכנסה הפנויה של הקשישים כאחוז מהכנסת קו העוני

אחוז הקשישים מסך האוכלוסייה הקשישה

1984



ההכנסה הפנויה של הקשישים כאחוז מהכנסת קו העוני

שנים. שינויים אלה מרגישים את הבעייתיות הכרוכה בקביעה השרירותית של קו העוני ובשימוש הבלעדי במדדים שנקבעים על סמך קו זה. כדי להתגבר על בעיה זו נציע בהמשך אמות מידה מקיפות יותר לניתוח השינויים בעוני לאורך זמן.

הסטטיסטיקה המסכמת מלמדת, שרק ל-40 אחוזים מאוכלוסיית הקשישים היתה הכנסה כלכלית שמעל לקו העוני. אשר ל-60 האחוזים הנותרים, הכנסתם הכלכלית היוותה 20 אחוזים בלבד מההכנסת קו העוני, ותשלומי הביטוח הלאומי העלו את הכנסתה של יותר ממחצית הקבוצה הזאת מעל לקו⁶. כן העלו תשלומי הביטוח הלאומי את ההכנסה הממוצעת של הקשישים שנותרו מתחת לקו העוני לרמה של 80 אחוזים מההכנסת קו העוני, ובכך הצטמצם פער העוני בכ-75 אחוזים.

4. רמות רווחה — ניתוח על פני זמן

מידת אי השוויון בהכנסות הקשישים לא נשתנתה במידה ניכרת ברוב השנים (למרות תזוזות של כלל ההתפלגות מעלה או מטה יחסית לקו העוני) — למעט שנת 1984; באותה שנה היתה האצה חסרת תקדים של האינפלציה, שהחריפה את פערי ההכנסות (דיאגרמה 3). כך, למשל, עלה שיעורם של הקשישים העניים ביותר (לעניין זה אלה שהכנסתם מתחת ל-70 אחוזים מהכנסת קו העוני) מ-3 אחוזים ב-1982 ליותר מ-15 אחוזים ב-1984, ושיעור הקשישים החיים ברווחה יחסית (שהכנסתם מעל 130 אחוזים של ההכנסה בקו העוני) עלה מ-20 ל-24 אחוזים.

העובדה, שרמת חייהם של רבים עלתה בתקופת ההאצה האינפלציונית, ואילו זו של אחרים ירדה, מקשה על הערכת השפעתה של האצת האינפלציה על רווחת הקשישים בכללה. כדי להעריך את ההשפעה המיצרפית דרושה מערכת משקלות שתאפשר להעריך את הרווח של פרטים מסוימים לעומת הפסדם של האחרים — מערכת שהיא סובייקטיבית מטבעה⁷.

המדדים המקובלים לעוני עלולים להטות את ההשוואות, וזאת משתי סיבות: ראשית — כיוון שמדדים אלה מתמקדים באוכלוסייה הענייה, הם מתעלמים מהרווחים ומההפסדים של האחרים בתחום הרווחה, ולכן אינם יכולים לשמש מדד לכלל האוכלוסייה; שנית — כאמור, בעטיה של השוואת תשלומי קצבות הביטוח הלאומי להכנסת קו העוני, אפילו שינוי קטן ברמת הקצבאות יחס להכנסה זו הביא לשינוי גדול מאוד במדדי העוני, וזאת משום שתשלומי הביטוח הלאומי היו מקור הכנסתם העיקרי של עניים רבים. שינויים אלה מהווים אומדן יתר של העלייה או הירידה האמיתיות ברווחתם של הקשישים בכלל ושל העניים שבהם בפרט. במלים אחרות: מדדי העוני, התלויים מעצם טבעם בהגדרה השרירותית של קו העוני, אינם יכולים לשמש מדדים לשינויים במצב הרווחה הכולל. לשם השוואה מקיפה יותר נקטנו שתי אמות מידה לרווחה חברתית (ראה, Foster and Shorrocks, 1988; Willig, 1981; אמת המידה הראשונה קובעת, שפרופיל הכנסה Y (המשקף מצב חברתי מסוים) עדיף מבחינת רווחה על Y' אם:

⁶ שליש בלבד ב-1979, ואילו ב-1982 — שלושה רבעים.

⁷ עקרון Pareto אינו יכול לשמש כלי השוואה במקרה זה — שכן מצב מסוים (כלומר פרופיל הכנסות מסוים) עדיף במידה ממשית על משנהו מבחינת רווחה חברתית אם, ורק אם רווחת כל פרט במצב הראשון אינה נופלת מרווחתו במצב השני, ורווחתם של פרטים אחרים גבוהה יותר במידה ממשית.

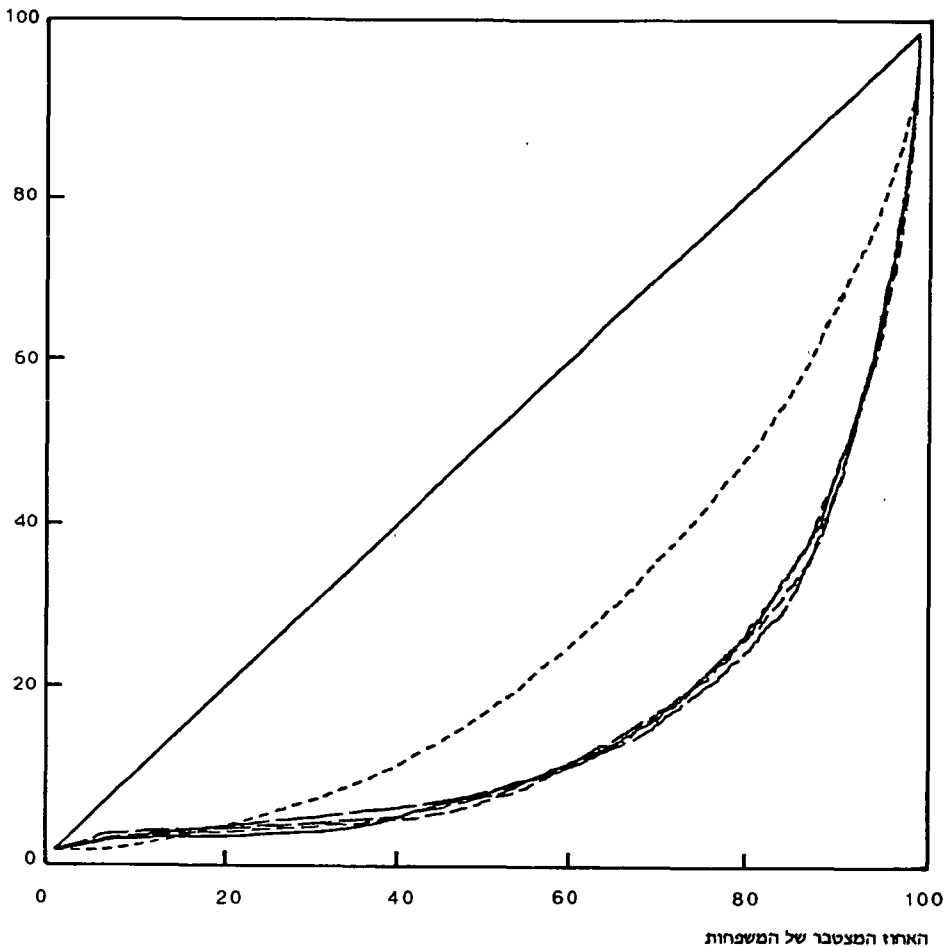
$$F(z) \leq F'(z)$$

$$\forall y_1 \leq z \leq y_n$$

דיאגרמה 3

עקומת לורנץ להתפלגות ההכנסה הפנויה של הקשישים, 1970 עד 1984

האחוז המצטבר של ההכנסה



כאשר שורר אי-שוויון ממשי לפחות לגבי חלק מ- z , וכאשר F ו- F' הן התפלגויות מצטברות של Y ו- Y' בהתאמה, ושני פרופילי ההכנסה מסודרים כך ש- y_1 היא ההכנסה הנמוכה ביותר ו- y_n היא הגבוהה ביותר. אמת מידה זו קובעת למעשה, ש- Y עדיפה מבחינת רווחה על Y' אם ורק אם מדד היקף העוני ב- Y קטן מאשר ב- Y' לגבי כל קווי העוני האפשריים. ניתן להראות, שאמת מידה זו עולה בקנה אחד עם כלל בחירה חברתית בין התפלגויות הכנסה חלופיות, כלל הממלא אחר תנאי האקסיומות דלהלן:

(A.1) מונוטוניות: גידול ההכנסה של פרט כלשהו יביא לגידול רווחתו, כשכל הגורמים האחרים קבועים.

(A2) אנונימיות: הבחירה החברתית תלויה בהכנסות בלבד; היא אינה מושפעת מכל מאפיין אחר של הפרט.⁸

(A3) עקרון Pareto (המבוטא במונחי הכנסה): Y עדיף מבחינה חברתית על Y' אם ורק אם

$$Y = (y_1, \dots, y_n)$$

ו- $Y' = (y'_1, \dots, y'_n)$ מקיימים $y_i \geq y'_i$ עבור כל i כש- $1 \leq i \leq n$ קיים אי-שוויון ממש לפחות

בחלק מההכנסות.

דרישת העדיפות החברתית הכלולה בעקרון Pareto היא, כמובן, דרישה חזקה מאוד. עם זאת יש לציין, שבכפופות לאקסיומת האנונימיות עיקרון זה אינו דורש שמצבו של כל פרט ב- Y יהיה טוב לפחות כמו ב- Y' , אולם נדרש שאם מצבם של פרטים אחדים נחות ב- Y , אזי יהיו פרטים אחרים שמצבם טוב יותר. פירושו של דבר, שאם נתעלם מזהותם של הפרטים בעלי ההכנסות, נמצא שכל ההכנסות ב- Y גבוהות לפחות ככל ההכנסות התואמות להן (הנמצאות באותו מקום סידורי בפרופיל) ב- Y' , אך אם יש ב- Y הכנסות הנמוכות מההכנסה התואמת ב- Y' — יהיו הפערים מעטים וקטנים ככל שיהיו — לא נוכל להשתמש באמת מידה זו.

דיאגרמה 4 מציגה את ההתפלגות המצטברת של ההכנסות הפנויות בקרב אוכלוסיית הקשישים בשנים 1979, 1981, 1982, ו-1984. בולטים מספר ממצאים: ראשית, היקף העוני בשנת 1984 גדול יותר מאשר בכל שנה אחרת בכל רמות ההכנסה שמעל קו העוני, ואילו בשנים 1979 ו-1982 ההיקף קטן יותר מאשר בשנים אחרות בכל רמות ההכנסה שמעל 120 אחוזים של ההכנסה בקו העוני; שנית, ההתפלגויות חותכות זו את זו בסביבת קו העוני, משני הצדדים; מכאן, שבהתפלגות אחת יש הכנסות הגבוהות מההכנסות התואמות בהתפלגות השנייה והכנסות נמוכות יותר. במקרה זה לא נוכל לדרג את התפלגויות ההכנסה התואמות על בסיס כלל הבחירה החברתית בין דלעיל.

הכלל לבחירה חברתית בין התפלגויות הכנסה חלופיות קובע, שהתפלגות הכנסות Y עדיפה מבחינה חברתית על Y' אם:

$$\int_0^z [F(s) - F'(s)] ds \leq 0 \quad \forall y_1 \leq z \leq y_n$$

וקיים אי-שוויון של ממש לגבי חלק מ- z לפחות. במקרה הבדיד ניתן לכתוב תנאי זה כך:

$$\sum_{i=1}^k y_i \geq \sum_{i=1}^k y'_i \quad \forall k = 1, \dots, n$$

כאשר שורר אי-שוויון של ממש לפחות לגבי חלק מ- k .

אמת מידה זו קובעת למעשה, ש- Y עדיפה מבחינה חברתית על Y' אם ורק אם פער העוני ב- Y קטן מזה שב- Y' בכל קו עוני אפשרי.⁹ ניתן להראות, שאמת מידה זו מייצגת בחירה

⁸ פורמלית דורשת אקסיומה זו שהבחירה החברתית תהיה אדישה לתחלופת הכנסה בין שני פרטים כלשהם.

⁹ אמת מידה זו חלשה מהראשונה: היא עשויה להצביע על דומינטיות של מצב רווחה מסוים גם כשתנאיהם של פרטים אחדים במצב זה גרועים מתנאיהם של אותם פרטים במצב השני.

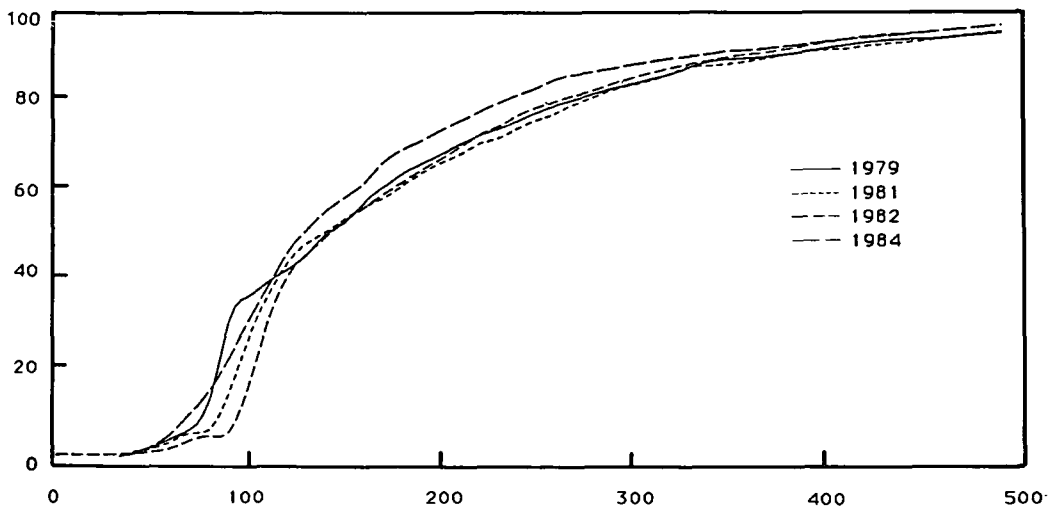
חברתית, הממלאת אחר תנאי שלוש האקסיומות הקודמות: (A1), (A2), ו-(A3) ונוסף עליהן ממלאת גם תנאי של העדפת שוויוניות. גורם אי-שוויון ההכנסות משתלב בהשוואה של רמות רווחה חברתית באמצעות תוספת האקסיומה להלן:

(A4) העברה: כלל הבחירה חברתית אינו מעדיף העברה של הכנסה מפרט עני לעשיר ממנו. זאת בתנאי ששאר הרברים קבועים. כלל זה מכונה לעתים Lorenz dominance. (ראה Sen, 1973). הוא קובע, ש- Y עדיפה על Y' אם מתקיים התנאי להלן: כל קבוצת אוכלוסייה בחלק התחתון של סולם ההכנסות חלקה בסך כל ההכנסה בהתפלגות Y אינו קטן מזה שב- Y' . כלל זה חלש מן הדרישה הראשונה לקביעת עדיפות של רמות רווחה, שכן הוא מאפשר קיום יחס עדיפות בין Y ל- Y' גם אם הכנסות אחרות ב- Y קטנות ממש ואחרות גדולות ממש מההכנסות המתאימות ב- Y' . במלים אחרות: הכלל השני מאפשר, יותר מהראשון, סידור שלם יותר של התפלגויות ההכנסה החלופיות. עם זאת ייתכנו מקרים שבהם גם בעזרת הכלל השני לא נוכל לדרג התפלגויות הכנסה. במקרים אלה ניתן להראות, שעקומות לורנץ של התפלגויות ההכנסה חוצות זו את זו.

דיאגרמה 4

ההתפלגות המצטברת של ההכנסה הפנויה בקרב הקשישים

האחוז המצטבר
של הקשישים



ההכנסה הנקייה כאחוז מהכנסת קבועה

דיאגרמה 4 מציגה את עקומות לורנץ של התפלגויות הכנסת הקשישים בשנים 1979, 1981, 1982, ו-1984. בדיאגרמה ניתן לראות בבירור את דירוגן של ארבע התפלגויות ההכנסה. התפלגות של שנת 1979 נחותה מבחינת הרווחה החברתית בהשוואה לכל השנים האחרות, למרות שהאינפלציה באותה שנה הייתה נמוכה במידה רבה מאשר בכל השנים שאחריה. ההתפלגות של 1981 עדיפה על אלו של השנים האחרות, למרות שהאינפלציה ב-1981 הייתה גבוהה מאשר בשנתיים שקדמו לה. יתירה מזו, ההתפלגויות ההכנסות בשנתיים

שבהן עלתה האינפלציה למדרגה גבוהה יותר היו נחותות בכירור מאלה שבשנות האינפלציה הגבוהה אך היציבה-יחסית. במלים אחרות: עליית האינפלציה, ולא רמתה, היא הגורמת לחלוקת הכנסה נחותה מבחינת רווחה חברתית.

5. הערות סיכום

הכנסתם הכלכלית של כמעט 60 אחוזים מאוכלוסיית הקשישים בישראל נופלת מהכנסת קו העוני. כמעט תשעים אחוזים מההכנסה ברוטו של שני החמישונים התחתונים הם קצבות הביטוח הלאומי. קיומם של אנשים אלה תלוי אפוא בקצבאות, ולכן הם נפגעים קשות מכל שינוי לרעה בקצבאות אלו — אם בהשוואה לרמת המחירים הכללית (שחיקת כוח הקנייה), ואם בהשוואה לשכר הממוצע במשק (הורדת רמת החיים של מקבלי הקצבאות ביחס לכלל האוכלוסייה).

המוסד לביטוח לאומי השתדל למנוע את שחיקת הקצבאות בשנות האינפלציה הגבוהה, ונקט מדיניות של עדכונים (הצמדות) אוטומטיים בתכיפות הולכת וגדלה כדי להבטיח רמת הכנסה סבירה לאוכלוסיית הקשישים. אולם עדכונים אלה לא היה בהם כדי להדביק את קצב האינפלציה. הדבר בלט במיוחד בשנת 1984, שבה עלתה האינפלציה לשיעור חודשי של 25 אחוזים.

הבעיה העיקרית במערכת קצבות הזיקנה של המוסד לביטוח לאומי היא היותה מכוונת למטרה מצומצמת למדי — השלמת הכנסה עד לרמה הקרובה מאוד לקו העוני. הכנסת יעד זו מחושבת לגבי משפחה ממוצעת, ולכן אינה מתחשבת בצרכים המיוחדים של הקשישים. יתר על כן, כאשר מעדכנים את קצבות הזיקנה לפי עליית מדד המחירים לצרכן או השכר הממוצע, עדכונים אלה עלולים לקפח את הקשישים הנזקקים אם סל הצריכה המיוחד שלהם (סל שבו משקל שירותי הבריאות גבוה במיוחד) מתייקר יותר מסל הצריכה הממוצע. מאחר שהכנסתם של קשישים רבים קרובה לקו העוני, יש לעמוד על הצרכים המיוחדים של אנשים אלה.

ממצא חשוב נוסף הוא מספרם הניכר של הקשישים, שהכנסתם נשחקה בתקופה הנחקרת וירדה עד עשרים אחוזים ויותר מהשכר בקו העוני — על אף הכוונה להביא את ההכנסות לרמת קו העוני באמצעות התשלומים. כך, למשל, ב-1979 היו הקצבאות נמוכות בשלושים אחוזים מההכנסת קו העוני, בגלל פיגור העדכון אחר האצת האינפלציה ב-1978. הפער הלך והצטמצם במידה ניכרת בשנים שלאחר מכן, אולם ב-1984 הוא שב והתרחב לכעשרים אחוזים, עם עליית האינפלציה למדרגה גבוהה יותר. באותה שנה הייתה הקצבה לבודד נמוכה ב-18 אחוזים מהכנסת קו העוני. יתירה מזו, הכנסתם הכוללת של כשישית מכלל הקשישים היתה נמוכה ביותר מעשרים אחוזים מהכנסת קו העוני.

ייתכן שחלק מהקשישים דיווחו לסוקרים על מלוא הכנסתם. כמו כן עולה האפשרות, שהיו משפחות קשישים שלא קיבלו את כל הקצבאות שהיו זכאיות להן, בשל אי מודעות לזכויותיהן.

ביבליוגרפיה

- Achdut, Leah, and David Bigman (1987). *The Anatomy of Changes in Poverty and Income Inequality Under Rapid Inflation: Israel 1979-1984* (Bureau of Research and Planning Discussion Paper No. 38.) Jerusalem: National Insurance Institute.
- Bigman, David (1986). *Aggregate Poverty Measures and the Aggregation of Individual Poverty: A Reconsideration of Sen's Axiomatic Approach*.
- (1987). *On the Measurement of Poverty and Deprivation*. Unpublished.
- Foster, James E. (1984). "On Economic Poverty: A Survey of Aggregate Measures". In: *Advances in Econometrics*. Edited by R. L. Basmann and George F. Rhodes Jr. Greenwich and London: JAI Press. Pp. 215-251.
- and Anthony F. Shorrocks (1985). *Poverty Ordering and Welfare Dominance*. Mimeograph.
- and Anthony F. Shorrocks (1988). "Poverty Orderings", *Econometrica*, 56 (No. 1, January), 173-177.
- , Joel Greer, and Erik Thorbecke (1984). "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, 52 (No. 3, May), 761-766.
- Kakwani, Nanak (1980). "On a Class of Poverty Measures", *Econometrica*, 48 (No. 2, March), 437-46.
- Sen, Amartya (1973). *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- (1976). "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, 64 (March) 219-231.
- (1979). "Issues in the Measurement of Poverty", *Scandinavian Journal of Economics* (No. 2), 285-307.
- (1981). *Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Willig, Robert D. (1981). "Social Welfare Dominance", *American Economic Review: Papers and Proceedings* (No. 2, May), 200-204.