



סיוע לעניים מתחיל במדידה מדויקת של עוני

ירדן גזית

מכון ירושלים לחקר שווקים

12/2012

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

סיוע לעניים מתחיל במדידה מדויקת של עוני

תגובה לדו"ח העוני של הביטוח הלאומי

דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2011 חושף תמונה אשר למראית עין הינה מפתיעה: בשנה של צמיחה כלכלית וירידה באבטלה, שיעור העוני לא ירד אלא עלה ב 0.1%¹.

יתרה מכך, שיעור העוני בקרב המשפחות העובדות עלה מ 13.2% ל 13.8%, וחלקן של המשפחות העובדות העניות בגיל העבודה בכלל המשפחות העניות בגיל העבודה עלה מ 62.4% ל 64.8%. בסך הכול היו בישראל בשנה זו על פי הדו"ח 442,200 משפחות מתחת לקו העוני, בהן חיו 1,838,600 נפשות, מתוכן 860,900 ילדים. שיעור הנפשות העניות עמד על 24.8%, ושיעור הילדים העניים 35.6%.

מחברי הדו"ח, וכן עיתונאים, פוליטיקאים ואחרים מסיקים ממנו מסקנות מרחיקות לכת על מצב החברה הישראלית, על הצלחה או כישלון המדיניות הכלכלית חברתית הממשלתית ועל המדיניות הרצויה.

אולם בדיקה מעמיקה יותר מגלה כי דו"ח הביטוח הלאומי אינו מספק תמונה אמינה אשר ראוי להסיק ממנה מסקנות מסוג זה. בין שמטרתנו למדוד עוני מוחלט, כלומר היכולת לחיות ברמת חיים מוגדרת, ובין שמטרתנו למדוד פערים חברתיים, כלומר היכולת לחיות ברמת חיים מסוימת ביחס לסביבה, דו"ח העוני של הביטוח הלאומי אינו כלי יעיל עבור קובעי מדיניות. חוקרי המוסד לביטוח לאומי מספקים שלל נתונים מעניינים, אולם לא את הנתונים הנחוצים על מנת לקבוע מטרות ולנהל מדיניות בתחום הטיפול בעוני. על מנת לנהל דיון ציבורי איכותי ולקבוע מדיניות יעילה המבוססת על מצבה האמיתי של החברה, יש לערוך שינויים באופן שבו מודדים ודנים בנושא.

שיטת המדידה של הביטוח הלאומי שונה מזו של ה OECD

סיבה אחת לכך שדו"ח הביטוח הלאומי אינו מספק תמונה מדויקת היא כי הביטוח הלאומי מודד עוני בשיטה השונה מעט מזו של ה OECD. בשני הגופים קו העוני נקבע על פי מחצית מההכנסה החציונית לנפש תקינה, כאשר גודל המשפחה משפיע על גובה ההכנסה הדרושה לה על מנת להיות מעל לקו העוני. אולם ההבדל נסוב סביב "סולם השקילות", כלומר סביב השאלה כמה מוסיף כל ילד נוסף להוצאות המשפחה, וכתוצאה מכך כמה הכנסה נוספת נדרשת עבור כל ילד נוסף על מנת להיחלץ מעוני: ב OECD הילדים הראשונים דורשים הוצאות גדולות יותר והנוספים הוצאות קטנות יותר ביחס להערכות הביטוח הלאומי. כתוצאה מכך, תחולת העוני בקרב משפחות מרובות ילדים, שמשקלן הדמוגרפי בישראל גבוה, מוערכת בשיעור נמוך יותר על ידי ה OECD. בנוסף, ב OECD מחשבים את ההכנסה החציונית על פי

¹ מירי אנדבלד, נתנאלה ברקלי, דניאל גוטליב, אלכסנדר פרומן, "ממדי העוני והפערים החברתיים 2001, דוח שנתי", המוסד לביטוח לאומי, מינהל מחקר ותכנון, ירושלים 2012. כל הנתונים בנייר על העוני בישראל לקוחים מדו"ח זה, אלא אם צוין אחרת.

נפשות ולא על פי משפחות כפי שעושה הביטוח הלאומי. בהערת שוליים כותבים מחברי הדו"ח כי "תוצאות ראשוניות של מחקר בתהליך בנושא זה מצביע על כך שגישה שמניחה שוויון ברמת החיים של משפחות לפי סל צריכה שכולל מוצרים חיוניים נוספים למזון כגון דיור, ביגוד והנעלה מביא לסולם שקילות דומה מאוד לזה המתקבל לפי שיטת ה-OECD". במילים אחרות, על פי מחקר זה, שיטת המדידה של ה-OECD מתאימה יותר מזו של הביטוח הלאומי על מנת להעריך את רמת החיים של משפחות בפועל ואת ההוצאות הנוספות הנגרמות עם כל ילד נוסף.

עובדה זו אינה מונעת מהביטוח הלאומי להמשיך ולהדגיש את השיטה המדויקת פחות. אולם גם מחברי הדו"ח נאלצים להודות כי "הממצאים לפי חישוב ה-OECD אינם דומים השנה מבחינת הכיוון: על פי חישוב זה תחולת העוני ירדה מ 19.5% ב 2010 ל 19.0% ב 2011". גם ביחס למשפחות עובדות, הנתונים על פי שיטת המדידה של ה-OECD מעודדים יותר: תחולת העוני בקרב משפחות עובדות ירדה מ 11.1% ל 10.8%. תחולת העוני בקרב נפשות החיות במשפחה עובדת נותרה בשיעור של 14.1% (שיעור זה הינו בכל זאת כפול מהממוצע במדינות ה-OECD). בעוד על פי שיטת המדידה של הביטוח הלאומי, תחולת העוני של נפשות החיות במשפחה עם שני מפרנסים ויותר עמדה על 6.7%, לפי שיטת המדידה של ה-OECD עמד השיעור על 3.5% בלבד.

אך גם אילו מדד הביטוח הלאומי בשיטה זהה לזו של ה-OECD, לא היה הדו"ח מהווה כלי יעיל עבור קובעי מדיניות. זאת עקב מספר בעיות בשיטת המדידה, וכן עקב הפרשנות שנתונים כותבי הדו"ח לנתונים.

נתוני ההכנסה אינם אמינים

נתוני דו"ח הביטוח הלאומי מסתמכים על סקרי הכנסות של הלמ"ס. נתונים אלה בעייתיים מכמה בחינות: ראשית, הם מתייחסים להכנסה מדווחת ואינם כוללים הכנסה בלתי מדווחת. שנית, הם מתייחסים להכנסות בשנה נתונה, שבה יתכן כי הכנסתה של משפחה נמוכה בגלל קושי זמני, בגלל החלטה להשקיע בלימודים, בגלל מעבר מעבודה אחת לאחרת או לפתיחת עסק עצמאי, בגלל לידת ילדים ועוד. שלישית, ההתמקדות בהכנסה מתעלמת מנכסים הנמצאים בבעלות המשפחה.

במילים אחרות, משפחות יוגדרו עניות כל עוד ההכנסה המדווחת שלהן מתחת לקו העוני בשנה נתונה, ובלי קשר לשאלה האם הכנסותיהן בפועל מעל לקו העוני, או האם יש להם חסכוניות, דירות או נכסים אחרים. בשנת 2010, לדוגמה, 41.2% מהמשפחות בעשירון התחתון ו 54.9% מהמשפחות בעשירון 2 גרו בדירה בבעלותם.² הגדרת העוני אינה לוקחת בחשבון נתונים אלה, אף על פי שדיור הוא סעיף ההוצאה העיקרי של מרבית המשפחות בישראל.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "נתונים נבחרים על דיור, בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית", לוח 5.34, שנתון סטטיסטי לישראל 2012.

על מנת להתמודד עם חלק מקשיים אלה מנסה הביטוח הלאומי למדוד "עוני מתמשך", הנמדד על פי ההוצאה המשפחתית, בהנחה שמשפחה מורידה את רמת ההוצאות שלה רק כאשר היא סבורה כי לא צפוי שיפור בהכנסות בעתיד הנראה לעין. זהו נתון חשוב הרבה יותר עבור קובעי מדיניות מאשר עוני בשנה נתונה. על פי נתונים אלה, בשנת 2011 הייתה עלייה ב"עוני המתמשך", כאשר שיעור המשפחות העניות שההוצאות שלהן היו מתחת לקו העוני עלה מ 57% ל 63%.

אולם השוואה בין עוני על פי הכנסה לעוני על פי הוצאה מספקת נתונים מעניינים. ראשית, 37% מהמשפחות המוגדרות עניות על פי הכנסתן אינן חיות ברמת חיים ענייה. חלקן אולי נקלעו לקושי זמני, ושומרות על רמת חיהן על ידי שימוש בחסכונות, לקיחת הלוואות או היעזרות בבני משפחה, אולם סביר להניח כי חלק ניכר מהן מרוויחות יותר מאשר הן מדווחות בסקרי ההכנסות.

כך לדוגמה, ההכנסה המשפחתית נטו הממוצעת בחמישון התחתון של המשפחות הייתה 4,180 ₪.³ לעומת זאת, ההוצאה הכספית הממוצעת בקרב חמישון זה עמדה על 6,410 ₪. כלומר ההוצאה הכספית גבוהה ב 53% מההכנסה. ברור כי משפחות אלה לא מסוגלות להתמיד בדפוס כזה, ולכן או שמדובר בירידה זמנית ובמרבית המקרים מתוכננת בהכנסה, או שמדובר בדיווח חסר של ההכנסות.

ממצא נוסף המרמז כי ההיקפים של דיווח חסר על ההכנסות הם משמעותיים הוא ההבדלים בין עצמאים לשכירים. בעוד אין כמעט הבדל בין תחולת העוני הנמדד על פי הכנסה בקרב משפחות עובדות, בין שבראשן עומד שכיר (13.7%) ובין שבראשן עומד עצמאי (14.0%), כאשר העוני נמדד לפי הוצאה ("עוני מתמשך"), ישנו הבדל גדול בין הקבוצות. הוצאותיהן של 41% בלבד מבין המשפחות העניות שבראשן עומד עצמאי היו נמוכות מקו העוני, בעוד שבקרב משפחות שבראשן עומד שכיר השיעור היה גבוה בהרבה ועמד על 59%. פרשנות סבירה להבדל זה היא כי עצמאים חשופים הרבה יותר משכירים לאפשרות להעלים הכנסות, ועל כן הם מדווחים דיווח חסר על הכנסותיהם בשיעורים גבוהים יותר מאשר שכירים.

אין התייחסות למשך העוני ולמוביליות חברתית

הביטוח הלאומי מפרסם את דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים מדי שנה, ומשווה את תחולת העוני בשנה אחת לזו שקדמה לה. בהשוואה כזו יש לזכור כי הקבוצה המרכיבה את העניים משתנה משנה לשנה. חלקם נחלצים מעוני מסיבות שונות: עלייה בהכנסה, יציאה של מפרנס נוסף לעבודה, או מעבר של אחד הילדים למשק בית עצמאי. אחרים נכנסים אליו מסיבות שונות: אובדן מקום עבודה, הולדת ילד נוסף, ועוד. צעירים עוזבים את בתי הוריהם ומקימים משקי בית עצמאיים חדשים, קשישים נפטרים, זוגות מתגרשים וכו'.

³ על פי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית. שיעור העוני בקרב משפחות עמד על 19.9% ולכן חמישון זה חופף למשפחות העניות.

כמה מאלה שהיו עניים בשנה שעברה נותרו עניים גם השנה? כמה משפחות שלא היו עניות בשנה שעברה נקלעו לעוני השנה? דו"ח הביטוח הלאומי אינו עונה על שאלות אלה.

מבחינת קובעי המדיניות, ישנה חשיבות מכרעת במדידת משך העוני. ישנו הבדל משמעותי בין משפחה הנמצאת במצוקה זמנית לבין משפחה הנמצאת בעוני כרוני הזקוקה להתייחסות מיוחדת. מבחינה תיאורטית, שיעור עוני זה יכול לנבוע משני מצבים השונים באופן קיצוני: במצב אחד, העוני הוא קצר טווח אך מתפרס על פני אוכלוסייה גדולה, כך שבשנה נתונה קבוצה מסוימת נמצאת בעוני, אך בשנה שלאחר מכן היא נחלצת ממנו וקבוצה אחרת נכנסת אליו. במצב זה איש אינו נותר עני יותר משנה אחת. במצב השני לעומת זאת, העוני הוא נחלתה של קבוצה קטנה בלבד, אך קבוצה זו נותרת בעונייה שנה אחר שנה מבלי אפשרות להיחלץ ממנו, בעוד שאר האוכלוסייה אינה יודעת עוני מהו.

מכיוון שדו"ח הביטוח הלאומי אינו מודד או מתייחס למשך העוני, לא ניתן לדעת על פיו לאיזה משני המצבים הקיצוניים המצב בישראל דומה. קובעי המדיניות אינם מקבלים נתונים אודות המוביליות החברתית והאפשרות של משפחה ענייה להיחלץ מעוני. זהו נתון הכרחי על מנת לבסס מדיניות יעילה לטיפול בעוני.

מחברי דו"ח הביטוח הלאומי מודים בדו"ח עצמו כי על מנת לקבל נתונים אמינים יותר בנוגע ל"עוני מתמשך" יש צורך בסקרים העוקבים אחר אותן משפחות לאורך זמן. סקרים כאלה נמצאים בתהליך בנייה בלמ"ס, ובינתיים ממשיך הביטוח הלאומי לפרסם נתונים שאיכותם מוטלת בספק וכך גם תועלתם לקובעי המדיניות ולדיון הציבורי.

אולם אין צורך להמתין עד שיושלם תהליך הבנייה, איסוף ועיבוד הנתונים של הסקר. אילו רצה הביטוח הלאומי למדוד את המוביליות החברתית בישראל, היה יכול לעשות זאת על ידי שימוש בנתונים הנמצאים כבר ברשותו. לדוגמה, ניתן היה לעקוב אחר תשלומי הביטוח הלאומי של מדגם מייצג של האוכלוסייה: איזה שיעור ממקבלי קצבת הבטחת הכנסה או דמי אבטלה ממשיך להיות נתמך לאורך זמן, ואיזה שיעור מפסיק לקבל קצבאות ומתחיל לשלם תשלומי ביטוח לאומי ממשכורתו לאחר ששכרו עלה. לעומת זאת, איזה שיעור מהאנשים המשלמים דמי ביטוח לאומי ממשכורתם נקלעים למצוקה וזקוקים לקצבת הבטחת הכנסה או דמי אבטלה. מעקב דומה ניתן לעשות גם על משלמי מס הכנסה.

אין חלוקה של עניים עובדים לפי היקף ומשך המשרה

תופעת העניים העובדים זכתה לתשומת לב בדו"ח ובתגובות התקשורתיות לו, אולם גם כאן העמקה בנתונים מגלה שהם אינם מלמדים הרבה.

ישנם סוגים שונים של משפחות המוגדרות כעובדות: משפחות עם שני מפרנסים שעבדו במשרה מלאה לאורך כל השנה, משפחות עם מפרנס אחד במשרה מלאה, משפחות עם מפרנס במשרה חלקית, משפחות עם מפרנס שעבד רק לאורך חלק מהשנה (גם אם השיב כי עבד שעה אחת בלבד בשלושת החודשים

שקדמו לסקר, משפחתו תיחשב על פי הביטוח הלאומי כ"משפחה עובדת". הנתונים של הביטוח הלאומי אינם מתייחסים לכל האפשרויות הללו, ומקבצים את כולן לשתי קבוצות: משפחות עם מפרנס אחד ומשפחות עם שני מפרנסים ויותר (כלי נתונים על היקף או משך המשרה).

ה OECD התייחס לבעיה זו בשני דו"חות מיוחדים על העניים העובדים ומצא כי, בממוצע במדינות החברות בארגון, בשני שלישים מהמשפחות המוגדרות עניות, סך שעות העבודה אינו מגיע להיקף של משרה מלאה במשך חצי שנה (או מחצית המשרה במשך שנה).⁴ בנוסף, מבין כל האנשים בגילאי העבודה החיים במשק בית שבו מפרנס בשכר נמוך, רק 10% חיים מתחת לקו העוני. מחברי הדו"ח הסיקו כי "הסיכון לעוני בעבודה קשור הרבה פחות לשכר לשעה מאשר להיקף המשרה, משך ההעסקה והרכב משק הבית". על כן כותבים מחברי הדו"ח כי "ככלי למאבק העוני, שכר מינימום אינו מדויק דיו", שכן הוא גורם לעלייה בשכר של עובדים רבים המשתכרים שכר מינימום ואינם עניים.

השאלה כמה מאלה המוגדרים עניים עובדים עבדו במשרות חלקיות או במשך חלק מהשנה בלבד, וכמה מהם עבדו במשרות מלאות לאורך כל השנה, היא שאלה מכרעת מבחינת מדיניות. יתכן כי האתגר המרכזי של המדיניות הוא "לשפר את התמורה לעבודה בקרב עובדים בשכר נמוך", כפי שכתוב במבוא לדו"ח הביטוח הלאומי, אולם יתכן, ואף סביר, שהאתגר בישראל דומה לאתגר ב OECD: לדאוג שהמשק יספק משרות בהיקף ובמשך העסקה (גם בשכר נמוך) שיאפשר לעובדים לעלות מעל לקו העוני. כל עוד אין נתונים על היקף ומשך המשרות של העניים העובדים, אין בסיס נתונים עובדתי שניתן להסיק ממנו מהי המדיניות הנכונה.

מדידה יחסית והתעלמות מרמת החיים של העניים

הגדרת העוני של הביטוח הלאומי היא יחסית. משפחה שהכנסתה לנפש תקנית נמוכה ממצאת ההכנסה החציונית במשק תיחשב ענייה. כלומר, בשנים של צמיחה, כאשר ההכנסה של רוב המשפחות עולה, עולה גם ההכנסה החציונית ועמה קו העוני. משפחות לא עניות ששמרו על גובה ההכנסה שלהן, או שהכנסתן עלתה בשיעור נמוך מהעלייה בהכנסה החציונית באותה שנה הוכנסו על ידי הביטוח הלאומי לתוך "מעגל העוני" למרות שלפני שנה לא הוגדרו כעניים ומאז רמת חייהן לא נפגעה אלא שופרה.

כך, לדוגמה, בשנת 2002 היה קו העוני למשפחה בת 5 נפשות 5,230 ₪.⁵ בשנת 2011 עמד קו העוני למשפחה באותו גודל על 7,502 ₪, עלייה של 43.4%. בניכוי האינפלציה, רמת החיים של משפחה בת 5 נפשות שהכנסתה בגובה קו העוני עלתה בעשור האחרון ב 23.8%. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אכן מלמדים כי שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא כגון מזגן, טלפון נייד, מחשב ביתי ומנוי לאינטרנט בקרב העשירון התחתון עלה בשנים אלה באופן משמעותי, כפי שניתן לראות בטבלה 1.

⁴ OECD, "In Work Poverty: What Can Governments Do?", Policy Brief, September 2009; and OECD, "Is Work the Best Antidote to Poverty", Chapter 3, OECD Employment Outlook 2009 - Tackling the Jobs Crisis, 2009.

⁵ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, "ממדי העוני וא השוויון בהתחלקות ההכנסות במשק, 2002 ממצאים עיקריים", המוסד לביטוח לאומי, ירושלים 2003.

טבלה 1

שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא בעשירון התחתון, 2002-2010 (באחוזים)

מוצר	2002	2010	השינוי 2002-2010
מזגן	22.6	49.2	+26.6
מיקרוגל	47.4	68.2	+20.8
מחשב ביתי	30.0	59.1	+29.1
מנוי לאינטרנט	5.8	37.8	+32.0
טלפון נייד	67.9	86.6	+18.7

מקור: עיבוד לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שיעור הבעלות על מוצרים בני קיימא בעשירונים של משקי בית, לפי הכנסה נטו לנפש סטנדרטית", לוח 5.35, שנתון סטטיסטי לישראל 2004, ולוח 5.33, שנתון סטטיסטי לישראל 2012

המשמעות של עלייה בשיעור העוני ביחס לשנה קודמת ע"פ הגדרת הביטוח הלאומי אינה, אם כן, שהכנסתם של יותר אנשים אינה מאפשרת להם לחיות ברמת החיים שחיו בה בשנה שעברה. המשמעות היא שהכנסתם של יותר אנשים נמוכה יותר ביחס להכנסה החיצונית במשק, המשתנה משנה לשנה, גם אם רמת החיים שלהם בפועל עלתה או לא השתנתה. או במילים אחרות: המשמעות של עלייה בשיעור העוני ביחס לשנה קודמת ע"פ הגדרת הביטוח הלאומי אינה שיותר אנשים הם רעבים, המשמעות היא שהביטוח הלאומי משתמש במדד המגדיר אנשים בעלי מזגן, מיקרוגל, מחשב וכן הלאה, כעניים, מה שהמוסד לא עשה לפני מספר שנים.

אין ספק שלקובעי מדיניות יש עניין לדעת מהם ממדי אי השוויון בהכנסה במשק. אולם רוב האנשים תופסים את המושג עוני כמושג המצביע על רמת חיים נמוכה בפועל ועל חוסר יכולת לענות על צרכים חיוניים בפועל. ישנה חשיבות אם כן, גם למעקב אחר רמת חייהם של אלה המוגדרים עניים, כדי שיהיה ברור מה מצבם האמיתי. בנוסף, נתונים על רמת חיים נתונים פחות למניפולציות ועיוותים סטטיסטיים מאשר נתוני הכנסה. דו"ח הביטוח הלאומי אינו כולל, מעבר לנתוני ההוצאה הכלליים, נתונים על רמת החיים של העניים.

סיכום

ממשלות ישראל לקחו על עצמן את משימת הטיפול העוני. על מנת שיוכלו לבחור בין כלי המדיניות האפשריים את היעילים ביותר בהפחתת העוני, הן זקוקות לנתונים אמנים ורלוונטיים. הנתונים המסופקים בידי הביטוח הלאומי אינם כאלה, בשל בעיות בשיטת המדידה ובשל פרשנות מוטית. על

ממשלה המעוניינת לקחת את נושא הטיפול בעוני ברצינות להתחיל על ידי כך שתדרוש מהגורמים המקצועיים לקבל את הנתונים שיסייעו לה בכך.

המלצות

1. המוסד לביטוח לאומי אינו פרשן ניטראלי ואינו גוף מייעץ. זהו מוסד עתיר תקציבים וכוח אדם, שיש לו אינטרס לקבל תקציבים ותקנים נוספים ולחזק את מעמדו. אינטרס זה עלול לשבש את תמונת המצב שהוא מציג לקובעי המדיניות. גם אם הוא יאסוף את הנתונים הנכונים במדויק (מה שאינו עושה עתה), הוא עלול לתת להם פרשנות לא נכונה אשר תיטיב עמו. ראוי אם כן להעביר את תפקיד "מעריך העוני הלאומי" לגוף אובייקטיבי יותר כגון הלמ"ס או בנק ישראל.
2. במדידת העוני יש להתייחס לשאלת המוביליות החברתית באמצעות נתונים על משלמי דמי ביטוח לאומי ומקבלי תמיכות, או על משלמי מס הכנסה לאורך זמן. אין להמתין עד להשלמת תהליך הבנייה של סקר ארוך טווח בלמ"ס.
3. יש להגדיר מחדש את קטגוריית העניים העובדים לפי מספר השעות שעבדו במשך השנה, על מנת שתיווצר תמונה אמינה של שוק העבודה.
4. לצד ההגדרה היחסית, יש לפרסם גם נתונים על רמת החיים בפועל של מי שמוגדרים עניים, על מנת שהדיון הציבורי יהיה נקי מתפישות חברתיות של עוני שאינן קשורות באופן שבו הוא נמדד בישראל. ניתן להיעזר לצורך זה בנתוני הלמ"ס על בעלות על מוצרים בני קיימא, בשילוב עם נתונים נוספים שייאספו.
5. יש להשוות את שיטת המדידה של הביטוח הלאומי לזו של ה OECD.