

20 יולי 2003
(טיוטא ראשונה: 23/02/03)

עקרונות למדיניות למאבק בעוני

ד"ר דניאל גוטליב*

בנק ישראל ואוניברסיטת בן גוריון;
תודתי לרועי מנור (בנק ישראל) על עזרתו המצוינת בהכנת עבודה זו. תודה גם לניצה קסיר (בנק ישראל),
לד"ר ג'וני גל ולפרופ' חיים ברקאי על הערותיהם המועילות.

סיכום והמלצות

- ממשלות ישראל השונות נאבקו בתוצאות העוני בעיקר באמצעות תשלומי העברה, אך עד כה לא נעשה מאמץ עקבי ומתמשך להתוויית אסטרטגיה רב תחומית למאבק בעוני. אסטרטגיה רציונלית כזאת צריכה לקיים מספר מאפיינים: (1) הגדרת מטרות מדיניות, (2) גזירת יעדים אופרטיביים מן המטרות, (3) בחירת אינדיקטורים רלוונטיים למדידת מידת השגת היעדים, (4) הגדרת הכלים העומדים לרשות הגורם האחראי להשגת היעדים ו-(5) שקיפות לגבי תהליך ביצוע המדיניות ולגבי היעדים והאינדיקטורים. גיבוש מדיניות רציונלית כזאת יוצר מחויבות ממשלתית להשגת היעדים ומהווה קנה מידה חשוב להערכת ההצלחה של אמצעי המדיניות שננקטו.
- קיימות מספר דוגמאות מוצלחות להתמודדות עם העוני באמצעות מבנה של מדיניות רציונלית: כך למשל ניתן ללמוד ממדיניות הבנק העולמי, שתמצית המנדט שלו הוא סיוע ארגוני ואחר במאבק של מדינות עניות בעוני. דוגמא נוספת היא המדיניות למאבק בעוני של האיחוד האירופי בקרב המדינות החברות בו. לכן רצוי ללמוד על דפוסי העבודה בנושא המאבק בעוני של ארגונים אלה.
- בעשור האחרון הבנק העולמי אימץ אסטרטגיה חדשה ומבצע אותה בהצלחה ניכרת. גם האיחוד האירופי משקיע מאמצים שיטתיים למאבק בעוני והוא נמצא בשלב מתקדם של משימה זו. דפוסי העבודה המקובלים באיחוד האירופי מיושמים על ידי מדינות החברות הלכה למעשה. דוגמא טובה לכך היא המדיניות החברתית הבריטית בשנות ה-2000.
- הבנק העולמי פיתח בשיתוף פעולה עם האו"ם מערכת מטרות, יעדים ואינדיקטורים ארוכי טווח ומערכת מעקב שקופה לכל דורש אחר ההתקדמות בהשגת היעדים במדינות החברות. כלי המדיניות המומלצים על ידי הבנק העולמי מדגישים את החשיבות של צמיחה מוטת עניים (pro-poor growth) ובתנאי שהיא תהיה בת-קיימא, דהיינו, שלא תפגע ביציבות המשק, זאת מכורח מגבלות תקציביות וחובות ציבוריים גבוהים יחסית לתוצר במשקים עניים רבים. יחס חוב ציבורי גבוה מאפיין גם את המשק הישראלי, דבר שמחייב כי הגדלת המשאבים הנחוצה למאבק בעוני תבוא על חשבון סעיפי תקציב אחרים וכן מיעול ומיקוד טוב יותר באוכלוסייה הנזקקת ביותר של תקציבים וכלים (targeting).
- כאמור לעיל – מדיניות רציונלית חייבת להיות מבוססת על אינדיקטורים למדידת הצלחת המדיניות. מדד העוני הנבחר צריך להיות האינדיקטור המרכזי להערכת הצלחת המדיניות לצמצום העוני. בספרות המקצועית קיימים חילוקי דעות לגבי מדידת העוני. ההתלבטויות הן סביב הסוגיות של מדד מוחלט (אבסולוטי) לעומת יחסי, מדד מצומצם (המדגיש יכולת קיום מינימלית) לעומת מורחב (המדגיש מניעת הדרה חברתית), מדד מקיף שמסתפק בהצגת שיעור העניים בסך האוכלוסייה - תחולת העוני - לעומת מדד מעמיק כדוגמת מדד סן - שמבטא את עומק העוני (המרחק הממוצע מקו העוני) ואת מצב אי השוויון בתוך אוכלוסיית העניים. המאמר דן במדדים השונים: מוצע להוסיף למדד הרשמי הקיים בישראל (מדד יחסי) גם מדד מוחלט. כן מוצע לכלול התייחסות לעומק העוני באמצעות מדד סן. מוצע גם לפעול לבניית מדד עוני שיתן מידע שוטף על משך העוני. רצוי שהמדדים יוצגו לפי קבוצות אוכלוסייה שונות (אזורים גיאוגרפיים, מין, גיל, לאום ועוד).
- מדדים מוחלטים רגישים יותר לפעולת מדיניות הממשלה הישירה, כי הם מודדים מחסור אקוטי בעוד שמדדים יחסיים מודדים את אי השוויון בין הקבוצה העניה ביותר לבין משק הבית החציוני (או הממוצע). דהיינו – המדד היחסי אינו מבדיל בין אדם שחי ממחצית ההכנסה החציונית במשק עשיר מאוד לבין האדם שחי מאותה הכנסה יחסית במשק עני מאוד. הבדל חשוב בין המדד היחסי והמוחלט הוא בגמישות הגדרת העוני לשינויים בהכנסה במשק, דהיינו בהשפעת הצמיחה על העוני. בעוד שבמקרה היחסי קו העוני (הקו המפריד בין עניים ולא-עניים) משתנה עם הצמיחה, קו העוני המוחלט משתנה רק על פי התייקרות סל המוצרים והשירותים שבבסיס המדד או על פי החלטה מנהלית לשנוי הרכב והיקף הסל או שינוי בצורת חישובו. "שיטת היכולות" (Capabilities approach) של Sen היא גישה מורכבת יותר שבה היכולות של האדם מוגדרות ברמה אבסולוטית אך המוצרים והשירותים

המאפשרים את מיצוי היכולות נתונים לשינויים לאורך זמן. גישה זו תופשת את העוני כבעייה רב מימדית אך היא קשה ליישום.

• מדדים מוחלטים מקובלים במספר הולך וגדל של מדינות מתקדמות ומתפתחות כאחד, לדוגמה ארה"ב, קנדה, סינגפור, אינדונזיה, הפיליפינים ועוד. לאחרונה גברה ההתעניינות במדדים מוחלטים גם בארגון ה-Eurostat, הקשור קשר הדוק עם האיחוד האירופאי. עם זאת המדינות הסקנדינביות והמדינות החברות באיחוד האירופי דוגלות בהגדרה היחסית להכנסה הממוצעת.¹

• כדי להתחשב בעליית רמת החיים לאורך זמן במונחים של מדדים מוחלטים יש לקבוע מראש מנגנון להתאמה תקופתית של סל המצרכים והשירותים המינימלי. כך יושג מדד מוחלט עם מימד יחסי מסוים. יחסיות זו אמנם פחותה מהיחסיות האוטומטית של מדדי עוני יחסיים, אך בפועל היא עשויה להיות דינמית יותר בתקופות של שינויים גדולים בתבנית הצריכה (consumption pattern), דהיינו כאשר מוצרים ושירותים מסוימים הופכים להיות נחלת הכלל. כך לדוגמה מוצע בספרות המקצועית להוסיף לסל המינימלי מוצרים ושירותים שנחוצים לתפקוד סביר בחברה, אם השימוש במוצר (שירות) הנדון נפוץ – לדוגמה בקרב יותר מ-75 אחוז של האוכלוסייה.

• תחולת העוני מהווה מדד גס מדי לצורך ניהול מדיניות לצמצום העוני מאחר שהיא אינה מבדילה בין עניים בקרבת קו העוני לבין עניים שנמצאים במצב כלכלי ירוד, הרחק מתחת לקו העוני. מדד Sen לדוגמה מתאים יותר לזיהוי האוכלוסייה, שחיה בדוחק כלכלי רב. לכן יש לתת דגש רב יותר למדדים מסוג זה ולרכיביהם. שינוי דגש זה הוא לא פחות חשוב מאשר הוספת מדד מוחלט.

• כל המדדים שנסקרו כאן אינם מתמודדים עם בעיית העומק (Duration) של העוני. יש לחתור לבניית מדדים של עומק העוני על ידי ניתוח סקרי מעקב. זהו צעד ראשוני חשוב לטיפול בעוני הרב-דורי, (ראה גם המלצות בדוח המועצה הלאומית לצמצום פערים בחברה ולמלחמה בעוני בענין זה).

• יישום ההמלצות של הוועדה לרפורמה במדיניות הטיפול בבלתי מועסקים המתקיימים מגמלת קיום מתמשכת – "וועדת תמיר", היא נדבך מרכזי של מדיניות לצמצום העוני. לשם כך על הממשלה להפנות תקציבים ניכרים לשיפור מערך ההכשרה המקצועית וההשמה במקומות עבודה. הגברת ההשתתפות בתעסוקה של אנשים מעוטי יכולת תתקשה להצליח כל עוד לא תשופר מדיניות האכיפה של חוקי העבודה (בעיקר לגבי העסקת עובדים זרים וחוק שכר המינימום) כלפי מעסיקים של עובדים זרים. ההשקעות בתשתית מהווים נדבך מרכזי של המאבק בעוני. המלצות אלה פורטו בנייר עמדה אחר.²

• על הממשלה להכין באופן שיגרת הערכות לגבי השלכות שליליות אפשריות של צעדי מדיניות בכל תחום שעשוי לפגוע באוכלוסייה הענייה ביותר ולבצע צעדים משלימים למניעת הפגיעה.

¹ לאחר כתיבת מאמר זה התברר כי גם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שקדה בחודשים האחרונים על חישוב מדד עוני אבסולוטי לישראל (ראה קפלן ואלפנדר, "מדידת העוני בישראל", יוני 2003).

² ראה תכנית לעידוד התעסוקה, גוטליב, קסיר ופלד, 2003 ופרסומים קודמים המצוטטים שם.

1. על הצורך באסטרטגיה ממלכתית למאבק בעוני

להלן נתאר רכיבים שונים של המדיניות לצמצום העוני במדינות וארגונים בין-לאומיים שונים, שקבעו יעדים אופרטיביים לצמצום העוני.

- **ועידת ה- World Summit on Social Development בקופנהגן³**: (או"ם, 1995)

בועידה זו שמו לעצמם הנציגים הרשמיים של 117 מדינות כיעד לחסל עוני קיצוני (extreme poverty) בעולם כך שבשנת 2015 המדדים הנבחרים יעמדו על מחצית מרמתם שהייתה קיימת ב-1990. עוני קיצוני הוגדר במסמך זה כמצב של מחסור חמור של מצרכים אנושיים, שכוללים מזון, מי שתייה בטוחים, מתקני היגיינה, בריאות, קורת גג, חינוך ואינפורמציה. סביב הצהרת עקרונות זו בנה הבנק העולמי מסגרת רציונלית של טיפול רב מימדי בעוני. יש לו גישה מפותחת של התווית אסטרטגיה עם מחויבות ליעדים כמותיים מוגדרים ומעקב תקופתי אחר מידת ההצלחה של המדיניות.⁴ תרבות ארגונית זו בנושא העוני קיימת כבר לפחות 10 שנים. בתקופה זו הפיק הבנק העולמי 7 דוחות עוני, שמפרטים את המגמות בהתפתחות העוני על היבטיו השונים ומנתחים את האפקטיביות של המדיניות שננקטה בשיתוף עם המדינות השונות (ראה millenniumindicators.un.org/unsd/mi/default.asp).

- **הבנק העולמי: האסטרטגיה הבסיסית שלו מתוארת בצורה תמציתית בדוח שלו ל-**

2000/2001.⁵ האסטרטגיה עברה שינויים ניכרים מאז שנות ה-50 בהן החלו מאמצי הבנק העולמי לטיפול בעוני. באותן שנים הדגש היה על פרויקטים של תשתיות פיסיות בתחום המים, החשמל ועוד. במהלך שנות ה-70 גברה ההכרה כי יש להוסיף פרויקטים בתחומי החינוך והבריאות, הן כערך בפני עצמו והן למטרת שיפור יכולת ההשתכרות של העניים. נוכח השוני בהצלחת צמצום העוני בין מזרח אסיה, אמריקה הלטינית, דרום אסיה ואפריקה ועל רקע המשבר העולמי בשנות ה-80 – בעיקר משבר החובות, גמלה בבנק העולמי ההכרה כי המאבק בעוני מחייב התייחסות מפורשת יותר לשאלת הניהול הכלכלי הנאות של הכלכלות הלאומיות. התכניות עוצבו במסגרת של ניהול מדיניות כלכלית שתחזק את כוחות השוק ואת היציבות המקרו כלכלית (יציבות מחירים, יציבות פיסקלית ויציבות מאזן התשלומים) ותאבק בשחיתות. הדוח של שנת 1990 הציע אסטרטגיה דו-ממדית: עידוד צמיחה מוטה תהליכי ייצור עתירי עבודה בשילוב פתיחת המשק המקומי לשווקים בעולם, חיזוק ההשקעות בתשתית ומעורבות ישירה בתחומי החינוך והבריאות לעניים. בשנות ה-90 האסטרטגיה שונתה ב-3 אופנים: (א) יצירת ריבוי

³ראה Millennium Development Goals, של ארגון האומות המאוחדות. האינדיקטורים פותחו במשותף עם הבנק העולמי, ה-OECD וקרן המטבע הבינלאומית.

⁴ראה Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal Year 2002
⁵ראה World Development Report 2000/2001, "Attacking Poverty", עמ' 6-12.

הזדמנויות לפעילות כלכלית של העניים, (ב) יצירת תהליך של העצמה ("empowerment") לטובת העניים, (ג) צמצום הפגיעות של העניים.

(א) ריבוי הזדמנויות לפעילות כלכלית של העניים: בניגוד לתכניות כלכליות סטנדרטיות, התכניות למאבק בעוני מחייבות מענה ספציפי לחיזוק האוכלוסיות החלשות במדינה כחלק מהתכנית הכללית. זה כולל לדוגמה התייחסות מפורשת של תכניות כלכליות לחיזוק הגישה של עניים לתעסוקה, לשוקי האשראי, הדיור, ההשכלה, כמו כן למים נקיים, לשירותי בריאות ולתחבורה – הן מבחינת הגישה הפיסית והן מבחינת תמחור השירותים. הבנק העולמי פיתח לצורך כך מיפוי עוני אזורי בתוך המדינות.⁶

(ב) הבנק העולמי רואה צמיחה בת-קיימא כתנאי הכרחי אך לא מספיק למאבק בעוני. נדרשת התייחסות ספציפית לאיכות הצמיחה, דהיינו להשלכותיה על יכולת העניים להשתלב בה. כך לדוגמה אם רפורמה נחוצה מסוימת צפויה להרע את מצב העניים בחברה יש להכין מנגנונים לקיזוז הנזק לעניים שעלולים להפסיד ממנה, אפילו אם הנזק הוא רק לטווח הקצר.

(ג) העצמה (empowerment): מושג זה מבטא את הצורך בהפיכת המדיניות והתהליכים השלטוניים בכלל לנגישים יותר לאוכלוסיית העניים. הגישה להזדמנויות כלכליות (שוק העבודה, שוק ההון ועוד) מושפעת באופן מכריע ממוסדות המדינה והחברה. Empowerment היא אותה פעילות שמחזקת את ההיענות והשקיפות (transparency) של השירותים הציבוריים לעניים ואת הדיווחיות (accountability) כלפיהם. בביקור שערכנו בתחילת 2003 בלשכת תעסוקה במרכז הארץ, ניתן היה להיווכח שהגישה של אנשים עם קשיי תעסוקה גדולים מוגבלת מאוד. המשאבים העומדים לרשות אוכלוסייה זו מוגבלים ביותר (לדוגמה מספר הפקידים יחסית למספר הפונים לשירות התעסוקה).

(ד) צמצום הפגיעות (vulnerability) של העניים: מדובר בין היתר בפגיעות מזעזעוים כלכליים, אסונות טבע (דוגמה מקומית לכך – נזקי הצפות המים בשכונות עניות בישראל), מחלות, מוגבלויות ואלימות. לדעת הבנק העולמי זה מחייב תכניות לעידוד העניים להשקיע בהון אנושי ובפעילות כלכלית בעלת תשואה משופרת יחסית למצבם. זה מחייב בין היתר סיוע בניהול סיכונים (לדוגמה בתחומי הבריאות ושל פגעי מזג האוויר) בצבירת נכסים של העניים ובפעילויות משק הבית.

(ה) האסטרטגיה של הבנק העולמי מופנית לארצות עניות. לכן יש להתאים את המסגרות הללו למציאות של המשק הישראלי. הדיון כאן נועד אפוא רק להדגים את ההיקף הרחב הדרוש לטיפול בבעיות העוני. דוגמה לסיכום תמציתי של המעקב אחר השגת יעדי האסטרטגיה ניתן לראות בעמודים 4 ו-5 של דוח הבנק העולמי. הדוח מראה על השגת

⁶ הבנק העולמי פיתח בשנים האחרונות שיטות להכנת מפות עוני על בסיס שילוב סקרי רמת חיים עם מפקדי האוכלוסין (ראה Demombynes et al. (2002)).

חלק מהיעדים וסטייה מהם לגבי חלק אחר. כמובן שמעקב כזה מדרבן את הדיון באסטרטגיה והוא אמור להוביל להכרעות בדבר שינוי הרכב התקציב.

(1) דוח הבנק העולמי מדגיש את החשיבות של צמיחה כלכלית יציבה כתשתית ליכולת המשק לטפל בעוני. תכניות לצמצום העוני כוללות בדרך כלל תוספות תקציביות ניכרות בתחומים של תכניות תעסוקה אקטיביות, השקעה בחינוך, השכלה ותשתיות פיסיות שונות. משמעות הדבר כי יישום שתי המטרות הללו (צמיחה בת קיימא וחיזוק הרכיב החברתי האקטיבי בתקציב) מחייבים בעיקר שינוי סדרי עדיפויות בתקציב ולא מאפשרים הגדלת גירעון. זאת משני טעמים: (1) תכניות לשיקום מצב התעסוקה מחייבות בדרך כלל טיפול לאורך זמן ולא מאמץ תקציבי קצר מועד שניתן אולי למימון באמצעות הרחבה תקציבית זמנית; (2) משקים שנמצאים בנקודת מוצא בעייתית מבחינת יציבות המשק – לדוגמא משקים עם חוב ציבורי גבוה מדי - כמו ישראל – מוגבלים במיוחד בנוגע למימון גירעוני, אשר מגדיל עוד יותר את יחס החוב הציבורי. הגדלת תקציב לא גירעוני מחייבת העלה מתונה יותר של ההוצאה הציבורית ו/או העלאת ההכנסות ממסים מהירה יותר מאשר הגידול בתוצר. במשק עם התכווצות תוצר, כמו במשק הישראלי מאז סוף 2000 ועד היום, משמעות הדבר היא צמצום ריאלי של ההוצאה הציבורית, דבר שקשה במיוחד לנוכח הנטל הביטחוני החריג ונטל מס לא מאוזן, שפוגע בתמריץ לעבוד וברצון להשקיע של קבוצות האוכלוסייה בעלי שיעור מס גבוה). במקרה זה תוספת התקציב לצמצום העוני חייבת לבוא בעיקר מתוך התקציב הקיים, דהיינו משינוי סדרי העדיפויות ומניצול יעיל יותר של תקציב הרווחה הקיים.

• **האיחוד האירופי:** ב-17 לאוקטובר 2000 החליט ה-European Council של האיחוד האירופי על יעד של חיסול (eradication) העוני באירופה עד 2010.⁷ בשנת 2002 התבקשו כל המדינות החברות להתחייב על התקדמות משמעותית עד 2010 בהתאם לכללי התכנון והמעקב שהוגדרו על ידי ה-European Council. האסטרטגיה של האיחוד האירופי להשגת מטרות אלה ממוקדת בהגדלת ההשתתפות בתעסוקה ובתמיכה באוכלוסיות החלשות ביותר בחברה. המטרות והיעדים העיקריים מפורטים במסמך של ה- " Social Protection Committee ", 2003. כל מדינה חברה מגישה לאיחוד האירופי דוח לאומי (national action plan) בתאריך מוסכם⁸ באורך 30 עד 40 עמודים ובו 6 פרקים:

פרק 1: תאור המצב הקיים, המגמות והאתגרים המרכזיים בתחום העוני וההדרה החברתית (social exclusion);

⁷ כפי שצוין לעיל, האיחוד האירופי דוגל באינדיקטור של תחולת עוני יחסי. ברור אפוא כי יקשה עליו מאוד להשיג יעד זה.
⁸ ראה הדוח הקרוב נקבע ל-31 ביולי 2003.

פרק 2: סקירה על ההתקדמות בשנה האחרונה בהשגת היעדים תוך התייחסות לרשימה של כ-22 מדדים ומדדי משנה חברתיים;⁹

פרק 3: תאור האסטרטגיה של המדינה, כולל המטרות המרכזיות ופירוט היעדים הכמותיים; כולל יעדי משנה כגון בנושא המצוקה, הדיור, אחוז מספר חסרי הבית בטיפול, ידיעת קרוא וכתוב, ידיעת חשבון. כל היעדים מופיעים לפחות לפי מין.

פרק 4: תאור המדיניות שתינקט בשנתיים הקרובות;

פרק 5: תאור ההסדרים המוסדיים בנושא המטרה המרכזית של האיחוד האירופי (מטרה 4, הקובעת את הצורך בהעלאת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של האנשים הסובלים מהדרה חברתית. בפרק זה מדווח גם איזה גוף אחראי לביצוע המדיניות, תוך שימת דגש על האחריות הספציפית של השלטון המקומי.

פרק 6: Good practice - תאור של רכיבים של המדיניות שנראים למדינה כמוצלחים במיוחד, כדי לעודד מדינות אחרות לפעול בכיוון דומה.

• **הדוח הבריטי UK National Action Plan on Social Inclusion, 2001-2003**

מהווה דוגמה טובה ליישום ההנחיות של האיחוד האירופי על ידי מדינה החברה. דוח ה- United Kingdom National Action Plan for Social Inclusion (2001) מסכם את מצב העוני הקיים ואת מגמותיו בבריטניה, מתאר את האסטרטגיה למאבק בעוני ומפרט את היעדים האופרטיביים עם לוח זמנים להשגתם ועם פירוט לגבי הכלים והאחריות המוסדית. הכלים המצוינים בדוח שייכים לתחום המיקרו כלכלי של תקציבי הממשלה והרשויות המקומיות. התכנית מתייחסת גם לצורך בשיתוף פעולה עם מגזר הארגונים ההתנדבותיים: התכניות המרכזיות, המתוארות שם הן (1) תכניות תעסוקה אקטיביות (כמו תכנית ה-New Deal) להגברת התעסוקה (2) הטבות במיסוי ושינויים בהסדרי הבטחת ההכנסה במטרה לשפר את התמורה מעבודה ("make work pay schemes"), (3) תכניות לשיפור ההשכלה הבסיסית של מעוטי השכלה, בעיקר בתחום הקריאה הכתיבה והחשבון (literacy and numeracy), (4) תכניות לשיפור הגישה לתכניות של שדרוג ההשכלה לאורך זמן, בעיקר באמצעות הוזלת התכניות והגדלת היקפן.

• **ישראל**: המדיניות כלפי העוני בישראל לא נמצאת בינתיים בשלב אופרטיבי על פי הסטנדרטים המקובלים, כפי שתוארו לעיל. עם זאת התייחסו לכך בין היתר הגורמים הבאים:

(1) דוח המועצה הלאומית לצמצום פערים בחברה ולמלחמה בעוני אמנם מתייחס למצב העוני ולמידתו וכן כולל המלצות במספר תחומים, אך המלצות אלה לא מחייבות את הממשלה מבחינה פורמלית או מעשית.

⁹ראה נספח מפורט לגבי אינדיקטורים בפרסום של ה-Social Protection Committee, 2001.

(2) כנס קיסריה נדרש גם הוא לנושא, בעיקר מהזווית של אי השוויון בישראל.¹⁰ העוני נדון בצוות זה כחלק מבעיית אי השוויון בחברה. הסקירה כוללת התייחסות לעוני כרוני לפי מוצא וכן לפי קבוצות אוכלוסייה מיוחדות כגון עולים, קשישים, חרדים, ערבים כמו כן השוואה בין לאומית. ההמלצות מנוסחות בצורה כללית למדי, אינן מבחינות בין עוני לבין אי שוויון ואינן מחייבות את הממשלה.

בעוד שהסעיף הראשון דן בשאלת העוני ממעוף הציפור, הסעיפים הבאים נכנסים יותר לפרטים לגבי הגדרת יעד אופרטיבי, שהוא צעד הכרחי להתחלת ההתמודדות עם העוני. המשך הסקירה בנוי כדלקמן: בסעיף 2 נדון בבחירת מדדים למעקב אחר מצב העוני ובנוהג בעניין זה של מדינות שונות. סעיף 3 מתאר את התפתחות העוני בישראל בשנים 1997 עד 2001 על פי המדדים שנדונו בסעיף 2.

2. בחירת מדד למעקב אחר מצב העוני

הדיון בהגדרות של מדדי עוני אינו רק אקדמי, היות שלבחירת הגישה יש השלכות מרחיקות לכת לא רק לגבי היקף ועוצמת העוני הנמדד אלא גם לגבי דרכי ההתמודדות של המדיניות לצמצום העוני.¹¹ כדי שמדד עוני יתאים לניהול המדיניות נגד העוני עליו למלא אחר מספר תנאים: הוא צריך לשקף נאמנה את מצב העוני, הוא צריך להיות שקוף (קל יחסית להבנה), הוא צריך להיות רגיש למדיניות, כך שניתן יהיה לעקוב אחר מידת הצלחתה. המאבק בעוני מחייב התמקדות ביעד כמותי. יעד זה צריך לשקף נאמנה את מצב העוני במדינה. כדי לבחור יעד שישקף נאמנה את מצב העוני ושיאפשר לקובעי המדיניות להבחין בהשפעת המדיניות לצמצום העוני עלינו להתייחס לשלוש סוגיות:

(א) האם עוני הוא תופעה יחסית לזמן ולמקום או האם הוא מתאר מצב מוחלט של מחסור בסיסי?

(ב) האם יש להתייחס לקבוצת העניים באופן אחיד או שמא יש לתת ביטוי גם לעוצמת העוני?

(ג) סוגיות טכניות כגון בחירת סולם השקילות לחישוב העוני לפי נפש תקנית (סטנדרטית) (equivalence scale), בחירת היחידה להתייחסות - משק בית, משפחה או נפשות - משפיעות באופן משמעותי על מדידת הרמה והמגמה של העוני.

¹⁰ראה הכנס הכלכלי התשיעי (2002)
¹¹הועדה להגנה חברתית (Social Protection Committee), 2001, של האיחוד האירופי קבעה במסמך מדיניות את התנאים שמדדים חברתיים (ובפרט של העוני) צריכים לקיים כדי להיכלל בקבוצת האינדיקטורים הנבחרת של האיחוד לצורך מעקב אחר ביצוע המדיניות - ביניהם התנאים הבאים: an indicator should be responsive to policy interventions, but not subject to manipulation;...robust, ...statistically validated, ...timely,...transparent and accessible to the citizens...(עמ' 2).

2.א. על בחירת קו העוני - עוני יחסי לעומת עוני מוחלט (אבסולוטי)

קיים ויכוח רב שנים הן בזירה הבין לאומית והן בישראל לגבי סוגיית בחירת קו העוני. הכרעה זו היא שקובעת את ההתייחסות לעוני כאל מושג יחסי (לרמת החיים במשק) או מוחלט (במונחים של צרכים מינימליים הדרושים לקיום).¹²

שאלה זו נדונה בהרחבה גם בישראל לפני כמה עשורים. מאמרו של דורון (1988) חושף את המתחים הפוליטיים שליוו את השאלה המקצועית לכאורה לגבי היקף העוני בישראל מאז תחילת שנות ה-60. ועדת כ"ץ, שהוקמה על ידי שר הסעד דאז, ד"ר בורג ב-1963 ניסתה להגדיר את שיעור העוני בהשראת הגישה האמריקאית (ראה בהמשך), שדוגלת עד היום בחישוב של עוני מוחלט, המבוסס על הנחיות משרד החקלאות בשילוב עם ניתוח סקר הוצאות משקי הבית. חילוקי דעות בין חברי הועדה לגבי הגישה שיש לנקוט, וחוסר רצון פוליטי מצד הממשלה גרמו לקבורת הדוח עוד לפני גיבוש המסקנות. ניסיון נוסף של המוסד לביטוח לאומי בתחילת שנות ה-70 קבע אמנם כי עקרונית יש לחשב את מדד העוני על פי קריטריונים קבועים אך בפועל חישוב החוקרים רוטר ושמאי (1971) את קו העוני כיחס של 40% מההכנסה החציונית וכן את שיעור "סף העוני" כיחס של 50% מההכנסה החציונית. חישוב זה הוצג כחישוב זמני עד לעריכת מחקר מעמיק יותר שיחשב את העוני על פי קריטריון מוחלט. מחקר כזה לא בוצע בסופו של דבר.

¹² ראה Seldon ו-Jaentti (2000). קיימות גם אסכולות נוספות שמנסות לגשר בין שתי הגישות, למשל הגישה ההסכמית (Social consensus approach) והגישה ההתנהגותית (Behavioral approach). גישה אחרת מנסה להגדיר סל קבוע של יכולות (Capabilities approach) בהשראת העבודה התיאורטית של A.K. Sen (1983). ראה סקירה של Kaushik Basu (2002). גישה זו אמנם מוחלטת אך התוצאה שלה במונחי סל המצרכים היא של סל משתנה לאורך זמן.

2.א.1 הגישה היחסית:

גישה זו מקובלת בארצות מפותחות, בעיקר באירופה, וגם בישראל. גישה זו מותחת את קו העוני באופן יחסי להתפלגות ההכנסות:

- **קו עוני באחוזים מההכנסה החציונית**¹³: בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות, קו העוני מוגדר בגובה מחצית ההכנסה החציונית (50%) במשק. חלק מהמדינות והארגונים הבין-לאומיים בחרו את קו העוני ברמה של 60% מההכנסה החציונית¹⁴, זאת נוכח ההתפלגות הלא-סימטרית שמאפיינת התפלגויות הכנסות בדרך כלל. קיימים גם חישובים לפי 40% של ההכנסה החציונית.

- **קו עוני באחוזים מההכנסה הממוצעת**: זו גישה יחסית עוד יותר מרחיקת לכת מגישת החציון, היות שבהתפלגויות הכנסה טיפוסיות החציון נמוך יותר מן הממוצע, כי האחרון מושפע מערכים קיצוניים בקצה הגבוה של התפלגות ההכנסות. קו העוני מוזז אפוא כלפי מעלה. משמעות הדבר שמספר העניים לפי מדידה זו יגדל דווקא כאשר המשק צומח, וזאת כל עוד שרמת החיים המוחלטת של העניים גדלה פחות מההכנסה הממוצעת. יש מדינות (בעיקר אירופאיות) שמותחות את קו העוני ב-60% מההכנסה הממוצעת, אחרות ב-50% או 40%. מדד זה משקף אפוא יותר את מושג אי השוויון מאשר את מושג העוני. הגדרה זו מקשה גם על השוואות בין לאומיות של עוני (ראה דו"ח האו"ם¹⁵, כפי שממחישה דוגמא פשוטה: נניח שני משקים – אחד עשיר מאוד (לדוגמא עם הכנסה שנתית ממוצעת לנפש מעל 30000 דולר) ואחד עני יותר (לדוגמא עם הכנסה ממוצעת לנפש בסביבות 15000 דולר). אם אחוז הנפשות מתחת לקו העוני הוא זהה, תחולת העוני היחסית תראה על עוני זהה, אף על פי שההכנסה לנפש בארץ העשירה היא פי שתיים מזו של עניי הארץ הענייה יותר. מדד העוני היחסי מספק אפוא מידע יותר על אי השוויון במשק מאשר על העוני. דוגמא זו גם מדגישה, כי תחולת העוני היא מדד בעייתי להשוואה בין-לאומית כי היא אינה מודדת את מידת המצוקה של השכבות החלשות במשק. מעניין לציין שועדת המשנה של המועצה הלאומית הישראלית לצמצום פערים בחברה ולמלחמה בעוני מציעה להוסיף להגדרה הקיימת גם קו העוני כמחצית ההכנסה הממוצעת.¹⁶ מימוש המלצה ברוח זו הייתה מגדילה את מספר העניים, ככל שישגדלו ההכנסות הגבוהות במשק. לפי גישה זו היה מספר העניים גדל בישראל בתקופה 1999/2000 כאשר תעשיית ההיי-טק הישראלית גררה את המשק לצמיחה מהירה במשך

¹³ ההכנסה החציונית היא ההכנסה של אותו אדם, שמחצית האוכלוסייה הינה בעלת הכנסה גבוהה יותר.
¹⁴ כך לדוגמה בחר ארגון Eurostat בהגדרה זו של קו העוני, ראה Bradshaw et al. 2000.
¹⁵ ראה Human Development Report, 2002, לוח 3 אם כי לגבי ישראל מצב הפוך עצם העובדה שאי השוויון
¹⁶ ראה המלצה ד'4, עמ' 30.

כשנה וחצי, וזאת למרות שרמת החיים של עניים רבים השתפרה בעקבות הצמיחה המהירה (ראה ציור 5, תחולת העוני האבסולוטי לפני התערבות הממשלה לעומת היחסי על פי אותה הגדרה בשנים 1999, 2000, שבהם הייתה צמיחה מהירה במשק). העיוות שנובע מהגדרה זו בולט בעת מיתון: אם התוצר מתכווץ כמו בשנים 2001 ו-2002 (וכנראה גם 2003) אזי דווקא יתכן בתנאים מסוימים כי תחולת העוני על פי ההגדרה היחסית תצטמצם, למרות שמצוקת העניים גדלה. זה קורה אם ההכנסה החיצונית יורדת יותר מאשר ההכנסות של העניים.

2.א.2 קו עוני מוחלט (אבסולוטי):

כבר אדם סמית (1776) הכיר בצורך של הגדרת סל מצרכים הכרחי למחיה. ובעיקר - הוא היה מודע לכך, שסל כזה צריך להיקבע באופן יחסי לזמן ולמקום.¹⁷ באופן כללי קו העוני המוחלט בוחן סל צריכה מסוים או לחילופין סכום מסוים במחירים קבועים לאורך זמן. לפיכך גישה זו אינה מתחשבת בשינויים ברמת החיים אלא אם נקבע מנגנון של עדכון תקופתי של תכולת הסל. גישה זו עמדה בבסיס הניסיונות ההיסטוריים של מדידת עוני באנגליה של המאה ה-19 (Booth, 1902) ואמצע המאה ה-20 (Beveridge, 1942). גישה דומה השתרשה בארה"ב בתחילת שנות ה-60. גישה זו פועלת ללא שינויים מתודולוגיים משמעותיים עד היום.

מסקנות ביניים

קיימים יתרונות וחסרונות למדידת העוני בצורה יחסית כמו כן למדידה המוחלטת:

(1) חסרון מרכזי של הגישה היחסית הוא כי קשה להבחין בסיבות לשינוי המדד. עצם תהליך הצמיחה במשק מגדיל במקרים רבים את ההכנסה החיצונית (ולכן את מחצית הכנסתה) ובוודאי את ההכנסה הממוצעת. לפיכך יגדל שיעור העוני היחסי באופן אוטומטי כל עוד הכנסת העניים גדלה לאט יותר מהכנסת קו העוני. זאת גם אם רמת

¹⁷ ראה " Adam Smith, 1776, Wealth of Nations, Book V, Chapter 2, Of the Sources of the " www.econlib.org paragraph V.2.148, *General or Public Revenue of the Society*; By necessities I understand not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but what ever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even of the lowest order, to be without. A linen shirt, for example, is, strictly speaking, not a necessary for life. The Greeks and Romans lived, I suppose, very comfortably though they had no linen. But in the present times, through the greater part of Europe, a creditable day-labourer would be ashamed to appear in public without a linen shirt, the want of which would be supposed to denote that disgraceful degree of poverty which, it is presumed, nobody can well fall into without extreme bad conduct."

הוא ממשיך עם הגדרה לגבי מוצרים נחוצים (necessaries) שבוודאי יפתיעו את תלמידיו האדוקים: "...necessaries [include] ... not only those things which nature, but those things which the established rules of decency have rendered necessary to the lowest rank of people."

החיים של משפחות עניות עלתה. המצדדים של מדדים יחסיים מצדיקים זאת בטענה שעוני הוא קודם כל מושג יחסי.¹⁸

- (2) הן בהגדרה המוחלטת והן ביחסית יש צורך להניח מספר הנחות - בחלקן שרירותיות. הגדרת סל הצריכה החיוני (הגדרה מוחלטת) מחייב נקיטת הנחות לגבי מידת החיוניות של סעיפי הצריכה. בגישה היחסית, יש להחליט על המשקל יחסית להכנסה החציונית (או הממוצעת). – 40%, 50%, 60% או כל מספר אחר.
- (3) החסרון של הממוצע לעומת החציון ככלל התייחסות הוא כאמור לעיל במשקל שניתן להכנסות הגבוהות במשק בחישוב מדד העוני.
- (4) גם הגישה המוחלטת (ראה בהמשך) אינה מתעלמת מהיחסיות של רמת החיים, אך שם העדכון אינו אוטומטי, אלא פרי החלטה מנהלית מודעת. זו עשויה להיות חשופה ללחצים פוליטיים (לשני הכיוונים – כך לדוגמה לא עודכן המכפיל (3) של סל המזון, שבאמצעותו מחשבים את קו העוני האמריקאי מאז הוחל בחישובו. זה מצמצם את מספר העניים האמריקאים יחסית למספרם אילו המכפיל היה מתעדכן מדי פעם).
- (5) הגישה המוחלטת מאפשרת התייחסות פרטנית יותר לפי גיל, מין והמצב המשפחתי באמצעות בניית סל לכל קבוצת אוכלוסייה בנפרד.
- (6) פלוג וקסיר (2001)¹⁹ שבדקו את העוני על פי ההגדרה היחסית הרשמית ממליצות לכלול את ההכנסה הזקופה של בן/בת הזוג שמבצע עבודות בית (גידול ילדים, ניקיון), או לחילופין הן ממליצות להתחשב בהוצאות הכרוכות בעבודות בית כאשר שני בני הזוג עובדים. (2) יש להתחשב בשירותים הציבוריים הניתנים לאוכלוסיות שונות בכמות ומחירים דיפרנציאליים (שירותי דיור, חינוך, בריאות, הטבות מס והוצאות אחרות). (3) יש לכלול הכנסות זקופות בגין רכוש בהגדרת ההכנסה.

2.2 ב. הגדרות קו עוני רשמיות במדינות שונות

להלן רשימה חלקית של מדינות לפי הגדרות קו עוני המקובלות:

2.2.1 ב. הגישה היחסית:

- האיחוד האירופאי: קו העוני הרשמי הוא 60% מההכנסה הממוצעת.²⁰

¹⁸ לפי טענה זו אדם במצוקה כלכלית ירגיש רע יותר אם הוא חי ליד שכונה מבוססת, שבה הוא מודע לרוע מזלו באופן מתמיד (אלמנט ה"בושה"?), בהשוואה למצב שבו האנשים בסביבתו חיים ברמת חיים דומה לשלו.
¹⁹ מסקנות דומות הוסקו בארה"ב על ידי Citro and Michael, 1995.
²⁰ ראה Social Protection Committee, 2001.

- **ישראל:** מחצית ההכנסה החציונית הפנויה למשק בית, מחושבת לפי מספר הנפשות התקניות. סולם השקילות בישראל שונה מזה שמקובל ב-OECD (ראה לוח נספח).
- **אירלנד:** אימצה את מדד העוני של האיחוד האירופי : 50% של ההכנסה נטו הממוצעת. ב-1997, בעקבות הפסגה החברתית של האו"ם בקופנהאגן 1995, קבעה אירלנד יעד של צמצום העוני לפי הגדרה זו, בסך כ-5 נקודות אחוז במהלך העשור 1998 עד 2007.²¹
- **קנדה:** הגישה המובילה בקנדה היא אבסולוטית במהותה (ראה בהמשך), אך בסוף שנות ה-80 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוסיפה מדד תחולת עוני יחסי על פי 1/2 מההכנסה החציונית בשם LIM (Low income measure).

2.ב.2 הגישה האבסולוטית:

- **הבנק העולמי** והאו"ם משתמשים במדדי עוני מוחלטים. כך לדוגמה משמש מדד תחולת העוני עם קו עוני של דולר 1 ליום למדינות עניות מאוד כיעד מספר 1 של יעד המילניום (MDG)²² שלו, לפיו נקבעה ב-1990 המטרה להקטין את תחולת העוני בעולם למחצית גובהה עד שנת 2015. לגבי מדינות עשירות יותר מדווחת תחולת העוני לפי 2, ו-11 דולר ליום.
- **ארה"ב:** ("Poverty threshold"): התפריט המינימום נקבע על ידי חישוב של משרד החקלאות האמריקאי בהסתמך על דפוסי צריכת המזון בקרב משפחות מעוטות הכנסה, כפי שחושבו על בסיס סקר הוצאות המשפחה למזון בשנת 1955. דפוסי צריכה אלה שימשו בסיס לפיתוח תפריט מאוזן למשפחה של 4 נפשות (שני מבוגרים ושני ילדים) תוך שמירה קפדנית על מלאי המזון והכנתו. לאחר קביעת עלות התפריט נקבע קו העוני למשפחה ייצוגית ברמה העולה פי 3 על עלות התפריט, כדי להביא בחשבון צרכים חיוניים אחרים כגון ביגוד ודיור והוצאות הכרחיות נוספות, כגון בריאות חינוך ועוד. המדד מעודכן באופן תקופתי לפי עליית המחירים. הכופל של 3 נגזר מתוך סקר ההוצאה למזון משנת 1955, שהעלה כי משפחה ממוצעת מוציאה כשליש מהכנסתה הפנויה על צריכת מזון. קווי העוני למשפחות בעלות הרכב שונה נגזרו מתוך קו העוני הבסיסי על פי סולם שקילות. חישובים אלה נעשים בהשראת עבודות מחקר של מולי אורשנסקי מהמשרד לביטחון סוציאלי האמריקאי. קו העוני מחושב גם בנפרד לגבי אוכלוסיות שונות כגון

²¹ראה Atkinson, 1998 עמ' 113.

²²יעדי המילניום למאבק בעוני בעולם אושרו בספטמבר 2000 על ידי ראשי המדינה שנפגשו בפסגת המילניום של האו"ם בניו יורק. שם סוכם על מחויבות להשגת 8 מטרות, 18 יעדים כמותיים ואופרטיביים. כן סוכם על כ-50 אינדיקטורים כדי לאפשר מעקב אחר קצב ההתקדמות בביצוע המדיניות. היעדים והאינדיקטורים שהוגדרו הם בתחום ההכנסות, הרעב, החינוך, הבריאות הסביבה ועוד. מסגרת זו מהווה מאמץ לקדם דיווחיות (accountability) בין הממשלות וכן הגדרת אסטרטגיות לאומיות לקידום המטרות הללו בהתאם להצהרות האו"ם בנושא זה לפני כעשור (United Nations Millenium Declaration).

אוכלוסייה כפרית מול עירונית וכו'. ב-1963 הכריז הממשל של ג'ונסון על מלחמה בעוני ואימץ את קו העוני המוחלט של אורשנסקי כאינדקטור רשמי לעוני. תחולת העוני לפי הגדרה זו אכן ירדה מכ-23% בתחילת שנות הששים עד לכמחצית ההיקף בתחילת שנות ה-70. לאחר מכן המדד התייצב תוך תנודות מסוימות בסביבה של 10 עד 15 אחוזים. בשנים האחרונות גבר הלחץ לעדכן את שיטת החישוב כדי לכלול בו רכיבים נוספים כגון הוצאות בריאות, חינוך ואחרות וכן לכלול בהגדרת ההכנסה גם הטבות למיניהן כמו לדוגמא בולי מזון.²³ משרדי ממשלה שונים משתמשים בחישוב דומה לקו העוני (poverty guidelines) לצורך חישוב הזכאות להטבות סוציאליות.

• **קנדה:**²⁴ מאז שנות ה-70 מייצרת הלשכה הסטטיסטית של קנדה "שיעורי הכנסה נמוכה" (LICO; low income cutoff rates). לפי קו עוני זה משפחה ממוצעת הוציאה ב-1959 כ-50% מהכנסתה לפני מסים ישירים על מוצרים ושירותים חיוניים (הוצאות מזון, ביגוד וקורת גג). משפחה הוגדרה ענייה אם משקל הוצאותיה החיוניות היה לפחות 70% מההכנסה לפני מסים, דהיינו גבוה יותר ב-20 נקודות אחוז או יותר ממשקל ההוצאה הממוצע. החישוב מתוקן עבור גודל משפחה וגודל הקהילה. העלייה המתמשכת ברמת החיים צמצמה את משקל ההוצאות החיוניות הממוצע לאורך זמן. לפיכך הורד גם ה-LICO מ-70% ב-1959 בהדרגה ל-54.7% ב-1992. כך הוכנסה למדד אבסולוטי זה מידה מסוימת של יחסיות.²⁵ בסוף שנות ה-90 הוחלט בתמיכת הממשלה לפתח מדד אבסולוטי שיבוסס על בסיס צרכי האדם (needs based poverty measure) בשם "MBM, Market Basket Measure". חישוב ה-MBM כולל שלושה שלבים:

- (1) סל מזון "מזין" שהוכן על ידי משרד החקלאות; סל ביגוד שמהווה 75% מתקציב ביגוד צנוע למשפחה שהוכן על ידי מועצה ציבורית לתכנון חברתי ("Social Planning Council"); שכר דירה חציוני עבור דירה בת 4 חדרים למשפחה בת 4 נפשות (בן ובת) תוך התחשבות מפורטת בהבדלי עלות אזוריים. מחקר קנדי על הוצאות משפחה הראה כי לתקציב זה יש להוסיף עוד 60% מסך ההוצאה על מזון וביגוד, לצורך מימון הוצאות חיוניות נוספות כגון טלפון, הוצאות לימוד, תחבורה, ריהוט, קריאה, בילויים והוצאות אישיות אחרות.
 - (2) התחשבות בהבדלים בעלויות על בסיס אזורים גיאוגרפיים, בפרט בנושא הדיור,
 - (3) התאמת ההוצאות לגודל המשפחה ולהרכב הגילאים
- חישוב ההכנסה הרלוונטית עבור מדד ה-MBM:

²³ראה Citron and Michael, 1995, כמו כן Short, 2002.
²⁴ראה Canadian Council on Social Development, 2000.
²⁵בסוף שנות ה-80 משרד זה הוסיף את המדד LIM (Low income measure) – מדד תחולת עוני יחסי על פי 1/2 מההכנסה החציונית.

סך ההכנסות
פחות
תשלומי חובה (מיסים ישירים, מיסים לביטוח הלאומי, ביטוח בריאות)
פחות
מזונות, הוצאות לטיפול בילדים במהלך שעות העבודה של ההורים
פחות
<u>הוצאות רפואיות (מאחר שהוצאות אלה לא כלולות בהוצאות החיוניות)</u>
= ההכנסה הרלוונטית בבסיס מדד MBM

תחולת העוני המבוססת על ה-MBM הגיעה ב-1996 לכ-2/3 ממדד ה-LICO (12% לעומת 17.8%).

- **אוסטרליה:** אין אמנם הגדרה רשמית של עוני אך מדד "Henderson" מקובל בקרב הממשלה. הוא חושב במסגרת ועדה מקצועית שהוקמה בתחילת שנות ה-70 על ידי ממשלת אוסטרליה. מדד אבסולוטי זה מחשב תקציב להוצאות חיוניות בתחום המזון, הביגוד והדיור.

- **פיליפינים:** נעשים שני סוגי חישובים: (1) קו קיום בסיסי נעשה לפי סל מזון מינימלי לנפש של משרד החקלאות; מספר המשפחות הנמצא בסכנת קיום מחושב כאחוז המשפחות שהכנסתם לנפש נמוכה מעלות סל מזון זה.²⁶ (2) קו העוני הכולל גם רכיבי הוצאות אחרים מחושב בצורה דומה לאמריקאית:

$$F_{th} / (FE/TBE)_{\pm 10\% \text{ of } F_{th}}$$

כאשר F_{th} = הוצאת קיום בסיסית על מזון, FE/TBE = משקל הוצאה המשפחתית על סל המזון (של כלל המשפחות) מסך הוצאה המינימלית הכוללת (בסביבת +/-10% של קו הקיום). החישוב מבדיל בין היתר בין אוכלוסיה כפרית ואורבנית, גודל המשפחה ועוד. החישוב מבוסס על סקר הוצאות המשפחה (FIES).

- **סינגפור:** קו העוני (Minimum Household Expenditure) הוא הבסיס הסטטיסטי לחישוב מדד מוחלט. קו העוני מחושב מנתוני צריכה בפועל עבור משפחה בת 4 נפשות מתוך סקר הוצאות משקי הבית. כלולות בו ההוצאות על מזון, ביגוד וקורת גג. הוצאה זו מוכפלת במקדם של 1.25 כדי להתחשב ביתר ההוצאות ההכרחיות לצורך קיום רמת חיים רגילה (כהגדרת הפרסום של סינגפור). ההתחשבות בגודל המשפחה נעשית באמצעות מקדמי השקילות של ה-OECD (ראה לוח נספח 1). ההכנסה מוגדרת רק כהכנסה מעבודה והיא לא כוללת את ההכנסות של אנשים שעוסקים בעבודות בית. משקי הבית לא כוללים משקי בית של אדם אחד וזרים. ההוצאות כוללות רק הוצאות תצרוכת ולא מיסוי, החזרי הלוואות ועוד.

²⁶ דהיינו ללא התחשבות ביתר הוצאות.

- **אינדונזיה:** חישוב דומה לזה של סינגפור – בלי התוספת של 25% (שבאה לידי ביטוי בהכפלה במקדם של 1.25).
- **מדינות אירופה:** במדינות אירופה מקובלת בדרך כלל הגישה היחסית. עם זאת גברה בשנים האחרונות ההתעניינות במדדים מוחלטים של שיעור העוני. כך למשל הזמין ארגון הירוסטט (Eurostat) ב-1999 עבודת מחקר רחבת היקף שמטרתה להגדיר מספר מדדים מוחלטים עבור מספר מדינות אירופאיות. הדוח שהוכן כלל חישובים של מדדים מוחלטים שונים ומדדים יחסיים לצורך השוואה.²⁷ מן החישובים בעבודה הנ"ל התקבל שברוב המקרים שיעור העוני המוחלט היה נמוך יותר מאשר השיעור היחסי. במחקר הנ"ל נעשו חישובים רבים ומגוונים. כדי לנטרל את השפעת השוני בהרכב האוכלוסיות במדינות השונות מוצגת בציור 1 השוואה בין שיעור העוני היחסי והמוחלט (על בסיס הכללים של המדד האמריקאי הרשמי) עבור קבוצת האוכלוסייה העניה ביותר בכל מדינה (לפי הגדרה יחסית). ב-8 מתוך 13 מדינות המדד המוחלט של הקבוצה העניה ביותר במדינה נמוך יותר מהיחסי. המדד האבסולוטי גבוה יותר ביוון, ספרד, פורטוגל, בריטניה ואיטליה. ממוצע הפער הוא 5 נקודות אחוז והטווח נע בין 26% בבליה לבין 19%- בפורטוגל. נראה אפוא כי ככל שהמדינה עניה יותר - בהשוואה אירופית - כך גוברת הנטיה לעוני אבסולוטי גבוה יותר מהעוני היחסי עבור אותה קבוצת אוכלוסייה.

3.ב.2 גישה מעורבת:

- **האו"ם:** עוקב אחר חישובים שונים. האו"ם מדווח הן על המדדים הלאומיים השונים והן על מדדים מוחלטים שונים במסגרת הדוח על ההתפתחות האנושית (Human Development Report). המדדים המוחלטים מחושבים עבור מדינות בעלות הכנסה בינונית ומדינות עניות. מדדים אלה כוללים את אחוז האנשים החיים על פחות מדולר אחד ליום, 2 דולר ליום, ו-11 דולר ליום. ה-HDI גם עוקב אחר מדדים לא כלכליים של רמת החיים, כגון תוחלת החיים בעת לידה, מדדי השכלה וחינוך, מדדי איכות הסביבה, מדדי דמוקרטיה ומדדי אפליה. תפישה זו פותחה בהשראת התיאוריה של A.K. Sen.²⁸

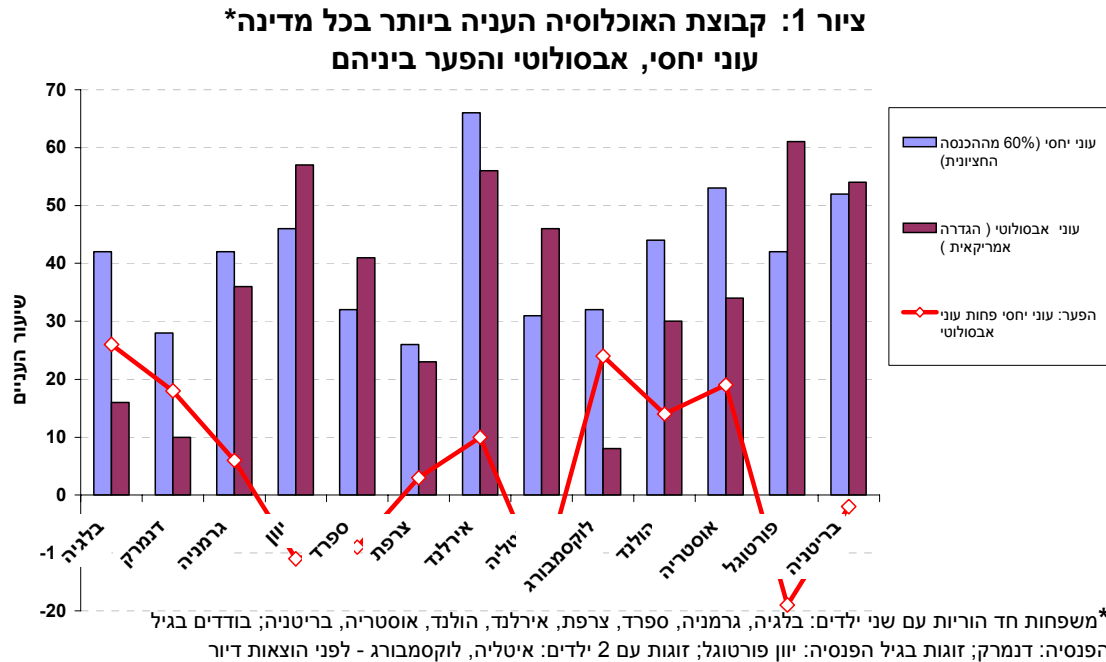
בעבודות אמפיריות²⁹ נמצא כי בקרב משקים מפותחים תחולת העוני על בסיס חישוב מוחלט נוטה להיות נמוכה יותר מתחולת העוני היחסית. במדינות עם תוצר לנפש נמוך יחסית תיתכן גם תוצאה הפוכה. על פי דוח ההתפתחות האנושית (Human Development Report; UN, 2002) של האו"ם, התוצר לנפש בישראל – מתוקן לפי שוויון כוח הקניה - נמוך בכ-17

²⁷ראה Bradshaw et al.(2000).

²⁸ראה Sen, 1983 ו-1985.

²⁹ראה Bradshaw et al., 2000, וכן Smeeding, Rainwater and Burtless, 2000.

אחוזים מהתוצר המקביל של מדינות ה-OECD (אירגון של 30 מדינות מפותחות). מסקנה זו עולה בין היתר מעיבוד התוצאות של Bradshaw ואחרים (2000) בציר 1:



לצורך השוואות בחרנו בכל מדינה את קבוצת האוכלוסייה עם שיעור העוני הגבוה ביותר. החישוב היחסי מתבסס על ההגדרה האירופית (קו עוני של 60% מההכנסה הממוצעת) והחישוב המוחלט נעשה לפי הגישה האמריקאית, כאשר החוקרים הנ"ל הפכו את קו העוני האמריקאי למונחים אירופאים, תוך התחשבות בכוח הקניה היחסי. מעניין לציין שהן בעבודה זו והן בעבודה של Smeeding, Rainwater and Burtless (2000), (ראה שם לוח A1)

2.g. מדדים לעוצמת העוני

בספרות המקצועית מקובל (ראה Sen (1976),³⁰ Jaentti ו-Danziger) שעל מדד עוני לקיים מספר תנאים: (1) תנאי המיקוד - על המדד להיות תלוי רק בהכנסות של העניים; לפי תנאי זה, לא רצוי שמדד העוני יהיה מושפע מהכנסות גבוהות, אלא רק ממצב העניים עצמם (2) תנאי הרציפות - המדד צריך להיות רגיש להכנסה הממוצעת של העניים; (3) תנאי ההעברה (החלש) - המדד צריך להיות רגיש לחלוקת ההכנסות בין העניים. לפיכך מדד העוני צריך להצביע על הרעה אם מתבצעת העברה מפרט עני לעני פחות ושיפור במקרה ההפוך (4) לעיתים גם נדרש כי מדד העוני ניתן יהיה לפירוק האדיטיבי (Additive decomposability)

³⁰ראה Jaentti ו-Danziger (2000), עמ' 327-328.

לפי קבוצות אוכלוסייה. תנאי זה מאפשר לפרק את המדד לתת קבוצות של האוכלוסייה (לדוגמה לפי מין, לאום, גיל, השכלה וכד') כך שהמדד הכולל יהיה שווה למדד המשוקלל של תת הקבוצות שלו. להלן מספר מדדים נפוצים:

2.ג.1 שיעור תחולת העוני (Headcount): שיעור המשפחות העניות באוכלוסייה הוא המדד הנפוץ ביותר. יתרונו בפשטות הגדרתו – היא מספר הנפשות, המשפחות או משקי הבית שנמצאים מתחת לקו העוני חלקי סך האוכלוסייה. שיעור תחולת העוני מוגדר כדלקמן:

$$H = q/n \quad (1)$$

כאשר H = שיעור תחולת העוני (ב-%), q = מספר היחידות (משקי בית, משפחות או נפשות) מתחת לקו העוני (z), n = סך כל היחידות במשק. ההחלטה לגבי q העוני היא שנותנת משמעות למושג "תחולת העוני". (ראה דיון בהמשך). ניתן אפוא לחשב תחולת עוני על בסיס אבסולוטי או יחסי בהתאם לקביעת קו העוני, שהוא הקריטריון המפריד בין הנפשות (המשפחות או משקי הבית) עניות והלא-עניות. קו העוני יכול להיות יחסי (הכנסה יחסית לממוצע, לחציון וכד') או מוגדר במונחי עלות של סל תצרוכת או סל "כולות" מסוים.

רוב מדדי העוני בעולם הם מהסוג הזה, כולל המדד הישראלי, האמריקאי והאירופאים. עם זאת המדדים של ישראל ארה"ב, מדינות אירופה השונות והאיחוד האירופי נבדלים ביחס לקביעת קו העוני, אך כולן נותנות משקל רב למדד "תחולת העוני". מדד זה דווקא נמצא כמדד לוקה במיוחד מבחינת התנאים לעיל שמדד עוני רצוי שיקיים:

- הוא מפר את תנאי הרציפות, דהיינו הוא לא רגיש לעוצמת העוני של האוכלוסייה. כך לדוגמה אם קו העוני מוגדר במונחי הכנסה אזי תחולת העוני זהה בין אם כל העניים במשק זה הם נטולי כל הכנסה ($y_i=0$) ובין אם הכנסת כל העניים שווה לגובה הכנסה של קו העוני פחות שקל אחד ($y_i=z-\epsilon$).
- מדד זה אינו מקיים את התנאי של העברת הכנסה (transfer axiom). לפיכך יתכנו מצבים פתולוגיים לפיהם תחולת העוני עולה כאשר מועברת הכנסה (למשל כתוצאה ממדיניות ממשלתית) ממישהו שנמצא מעט מעל קו העוני למישהו שנמצא משמעותית מתחת לקו, או שתחולת העוני יורדת בעקבות העברת הכנסה מעני לעני פחות!³¹ לכן עשוי מדד זה להטעות לדוגמה במקרה של צעדי ממשלה עם משמעות גרסיבית בתחומי המיסוי, האגרות, תשלומי ההעברה או הוצאות ממשלה אחרות.

³¹ שיעור העוני יעלה אם הכנסתו של ה-"לא עני" (לפני ההעברה) נופלת בעקבות ההעברה אל מתחת לקו העוני, בעוד שהעני שקיבל את ההעברה לא נחלץ עקב כך מעוני. העברה מעני לעני פחות תקטין את תחולת העוני אם העני פחות עובר את קו העוני בעקבות ההעברה. דוגמאות כאלה קיימות בחיי היום יום. לדוגמה: קיצוץ כללי בקצבאות הבטחת הכנסה לצד שיפור תנאי השכר של אנשים עובדים. העובדים העניים יהיו בדרך קרובים יותר לקו העוני מאשר מקבלי הקצבאות שלא עובדים.

2.ג.2 מדד יחס פער ההכנסה (income gap ratio): מדד זה בודק את הפער הממוצע של העניים מקו העוני ביחס למצב שבו הכנסתם כל העניים היא בדיוק קו העוני. הוא נותן אפוא ביטוי לעוצמת העוני הממוצעת של קהילת העניים.

$$g_i = z - y_i, I = \sum (g_i)/qz \quad (2)$$

כאשר $g_i =$ הפער בין קריטריון קו העוני (z) (לדוגמא הכנסתו) לבין "ההכנסה" של פרט i (y_i) הנמוכה מקו העוני. מדד זה עונה על הביקורת כלפי תחולת העוני לעיל. החיסרון שלו הוא שהצלחתם של עניים (בדרך כלל של אלה הנמצאים בקרבת קו העוני) להיחלץ מעוני מגדילה אוטומטית את עוצמת העוני הממוצעת של הנותרים. כדי למנוע עיוות זה מכפילים את יחס פער הכנסה (I) בתחולה, כך שירידת מספר העניים תתבטא במדד: **מדד פער העוני (poverty gap index)** הוא אפוא H^*I .

3.ג.2 מדד העוני של Sen³²:

מדד זה פופולארי, היות שהוא משלב בין המדדים הנ"ל - תחולת העוני, פער העוני ומדד Gini בקרב אוכלוסיית העניים. הוא מוגדר כדלקמן:

$$P_{Sen} = H[I + (1-I)G_p] \quad (3)$$

כאשר $G_p =$ מדד ג'יני בקרב אוכלוסיית העניים. יתרונו בכך שהוא מקיים את התנאים לעיל. עם זאת הוא אינו מקיים את תנאי הפירוק האדיטיבי, דהיינו סכום מדדי העוני של תת הקבוצות באוכלוסייה אינו שווה למדד של כל האוכלוסייה.

4.ג.2 מדד העוני של Foster, Greer, Thorbecke (FGT):

מדד זה מקיים בנוסף לתנאים הקודמים גם את תנאי הפירוק (decomposability). דהיינו חישובי עוני לגבי תת קבוצות (לפי לאום, גיל, מין וכו') יהיו עקביים עם החישוב של האוכלוסייה הכוללת:

$$FGT(y_i, z, \delta) = 1/n \sum_{i=1}^q g_i^\delta,$$

כאשר g_i הוא פער ההכנסות (כנ"ל) והפרמטר δ משקף את מידת ההתחשבות באי השוויון בין העניים. אם δ שווה לאפס אזי FGT שווה לתחולת העוני. במקרה זה אין התחשבות באי השוויון. אם δ שווה ל-1 אזי מקבלים את מדד פער העוני (H^*I). אם $\delta < 1$ אזי מדד זה רגיש

³² ראה Sen and Foster (1999) ו-Ravallion (1994). קיימים פיתוחים עדיפים של מדד Sen, לדוגמא זה שפותח על ידי Shorrocks (1995). כאן השתמשנו בנוסחה הפשוטה. החיסרון שלה בין היתר שמדדים של תת קבוצות באוכלוסייה לא עקביים עם המדד של האוכלוסייה הכללית.

לאי השוויון בין העניים ובכך הוא מהווה אלטרנטיבה למדד Sen. ככל ש- δ גדול יותר (וגדול מאחד), כך רגישות המדד לאי השוויון בין העניים גדולה יותר. המספר גדל עם עוצמת אי השוויון. מדד FGT נפוץ הוא מדד פער העוני בריבוע, דהיינו כאשר $\delta=2$.
מדד Watts (1968) היה המדד הראשון שמקיים את התנאים הבסיסיים המצופים ממדד עוני. הוא דומה למדד FGT והוא מוגדר כדלקמן:

$$W(y_i, z) = 1/n \sum_{i=1}^q \log(z/y_i),$$

(הגדרות המשתנים כנ"ל).

2.2 נקודות נוספות:

- **משך העוני (Duration או Spell):** משך העוני מהווה קריטריון חשוב לגבי הדחיפות והצורך במדיניות ממשלתית נגד העוני. אם מדובר בעוני זמני (לדוגמה צעירים בתקופת הלימודים עשויים לחוות עוני מסוים עד לכניסתם לשוק העבודה) אזי התגובה צריכה להיות שונה מזו הנדרשת לפתור בעיות של עוני ממושך ורב-דורי. יש לפתח מדדים שיוכלו למדוד עוני מסוג זה. רצוי לפתח גם כן שיטות למיפוי גיאוגרפי או סוציו-דמוגרפי של עוני מתמשך. לצורך כך חשוב להתבסס על סקרי "פאנל". יתכן שצריך סקרים מיוחדים לצורך זה.³³
- **מדד עוני סובייקטיבי:** גישה זו מנסה להגדיר אינדיקטור לעוני המבוסס על הסכמה חברתית ("consensual" indicator of poverty). חלוץ הגישה הוא Townsend. הגישה שוכללה על ידי Mack and Lansley, 1985. הם הרכיבו רשימה של מצרכים שנחשבים לחיוניים. אם יותר מ-50% מהאוכלוסייה ציינו מצרך מסוים כחיוני הוא נכלל ברשימה של מצרכים הכרחיים מנקודת ראות חברתית. הנסקרים נשאלו אם הם צורכים את המצרך. אם השיבו בשלילה הם נשאלו האם הבחירה הייתה חופשית או שנבעה מחוסר יכולת. בספירה נכללו רק המצרכים החסרים מסיבות של חוסר יכולת. על יישום גישה זו ראה Dirven ואחרים (2000). Bradshaw et al. (2000, Eurostat) נקטו גישה קונסרבטיבית יותר לפיה המוצר הוגדר חיוני אם יותר מ-75% מהנשאלים הגדירו אותו ככזה.
- **סולם השקילות (חישוב הנפשות התקניות למשפחה):** יש צורך לתקן את ההכנסה של משקי הבית עקב הבדלים בגודלם. ההכנסה לנפש אינה מודדת טוב את רווחת המשפחה מהכנסה נתונה, היות שהיא לא לוקחת בחשבון את היתרונות לגודל, הנובעים מגודלה

³³ ראה גם מאמרם של Jalan and Ravallion (?)

והרכבה של המשפחה. Buhmann ואחרים (1988)³⁴ תיארו את הרגישות הניכרת שיש לבחירת סולם השקילות על מדרג אי-השוויון של מדינות שונות. Atkinson, Rainwater ו-Smeeding (1995)³⁵ מציעים להיצמד לסולם שקילות המחושב על פי גודל המשפחה בחזקת 0.5. הסתכלות בלוח נספח 1 מראה כי קיימים הבדלים ניכרים בין לוח השקילות של ישראל, ה-OECD והלוח של Atkinson et al.³⁶ הטיה זו משמעותית היות שמספר הילדים הממוצע בישראל גבוה יחסית למדינות המערביות. בעיות מסוג זה מחייבות משנה זהירות בהשוואת מדדי עוני ברמה בין לאומית.

- **חישוב מדד העוני על בסיס נתוני צריכה:** רצוי לחשב מדדי עוני גם על בסיס נתוני צריכה, היות שהם לעיתים אמינים יותר מנתוני הכנסה, שעשויים לסבול יותר מהטיה כלפי מטה בדיווח (העלמת הכנסה).³⁷

מסקנות ביניים:

- מדד Sen הוא מדד אופרטיבי עדיף על תחולת העוני, למעקב אחר מצב העוני בחברה, היות שהוא מתחשב לא רק בספירת הנפשות אלא מתייחס גם לעוצמת העוני ולאי השוויון בקרב אוכלוסיית העניים. בכך הוא מקיים את התנאים הדרושים של הספרות המקצועית בנושא (ראה לעיל). במילים אחרות מדד סן רגיש יותר למדידת השפעות המדיניות הממשלתית על מצב העוני מאשר תחולת העוני. קל לראות כי מדד תחולת העוני הוא מקרה פרטי של מדד Sen, אם וכאשר הכנסת כל העניים שווה לאפס (במקרה זה כמובן גם אי-השוויון בין העניים הוא אפס). לעומת זאת – במקרה שהכנסת העניים קרובה מאוד לקו העוני (דהיינו העניים הם על סף העוני, כלומר העוני גבולי בלבד) יראה מדד Sen שיעור עוני נמוך מאוד (דהיינו למעשה היעדר עוני). לעומת זאת מצביע מדד תחולת העוני בשני המקרים על שיעור עוני זהה.
- יש לשקול את הוספת מדד FGT לצורך פירוק מדד העוני הכללי למדדים עקביים של תת-קבוצות.

3. מדדי עוני לפי גישות שונות עבור ישראל - 1997 עד 2001

להלן ניתוח ראשוני של נתוני הביטוח הלאומי (המבוססים על סקרי ההכנסות) כאשר שחזרנו את חישובי הביטוח הלאומי והרחבנו אותם היכן שצריך. בציר 2 מוצגים שיעורי

³⁴ ראה Buhmann, Rainwater, Schmaus and Smeeding (1988).
³⁵ ראה Atkinson, Rainwater and Smeeding (1995), עמ' 18-21.
³⁶ ראה Atkinson (1998), עמ' 10-20: "Two cautionary tales". דיון מקיף באותה סוגיה לגבי חישובים עבור המשק הישראלי מובא אצל מנירב (2002). ראה גם דביר וברנע (2000). הם מסיקים כי השימוש בסולם השקילות הקיים בישראל מייחסים מעט מדי יתרונות לגודל בהשוואה לרוב הסולמות הנהוגים במדינות המערביות.
³⁷ ראה גם המלצה דומה של המועצה הלאומית לצמצום פערים בחברה ולמלחמה בעוני (המלצה ד.5, עמ. 30).

עוני לפי תחולת העוני ולפי מדד Sen לפני ואחרי התערבות הממשלה באמצעות מיסוי ותשלומי העברה.³⁸

חישובים של מדדי עוני אבסולוטיים מחייבים דיון נפרד שחורג מהמסגרת של העבודה הנוכחית. לכן נסתפק בשלב ראשוני זה במדד אבסולוטי פשוט: קיבוע קו העוני (היחסי) ברמה של מחצית ההכנסה החציונית של 1997, והצמדתו למדד המחירים לצרכן עד 2001.³⁹ נציין כאן כי אין ליחס בשלב זה משמעות רבה לרמה הנמוכה יחסית של תחולת העוני ה"אבסולוטית". כדי להמחיש את החשיבות של בירור מעמיק של נושא הגדרת העוני נציין כי מחישוב תחולת העוני בישראל בשנים 1997 עד 2001 על בסיס קו העוני האמריקאי (לאחר התאמת המחירים לפי שוויון כוח הקניה) התקבל יחס תחולת עוני של 27 עד 31 אחוזים (!), דהיינו שיעור עוני גבוה בהרבה מן המדידה הרשמית.⁴⁰

א. תחולת העוני ומספר העניים:

לפי ציור 2 הגידול בתחולת העוני ובמספר העניים בשנים 1997 עד 2001 נובע מעצם בחירת ההגדרה היחסית. עליית קו העוני הצטברה בתקופה זו ל-13 אחוזים, כ-3.1 נקודות אחוז לשנה. כך גדלה תחולת העוני, היות שהכנסות הפרטים מתחת לקו העוני עלו בקצב איטי יותר. עם זאת מצבם האבסולוטי של הציבור שהיה ב-1997 מתחת לקו העוני השתפר: שיפור זה מתבטא בירידת תחולת העוני בהנחה שקו העוני נשאר קבוע במונחים ריאליים. לפי חישוב זה מספר העניים בשנת 2001 היה נמוך בכ-30 אחוזים (כ-350 אלף אנשים) מהמספר הרשמי.

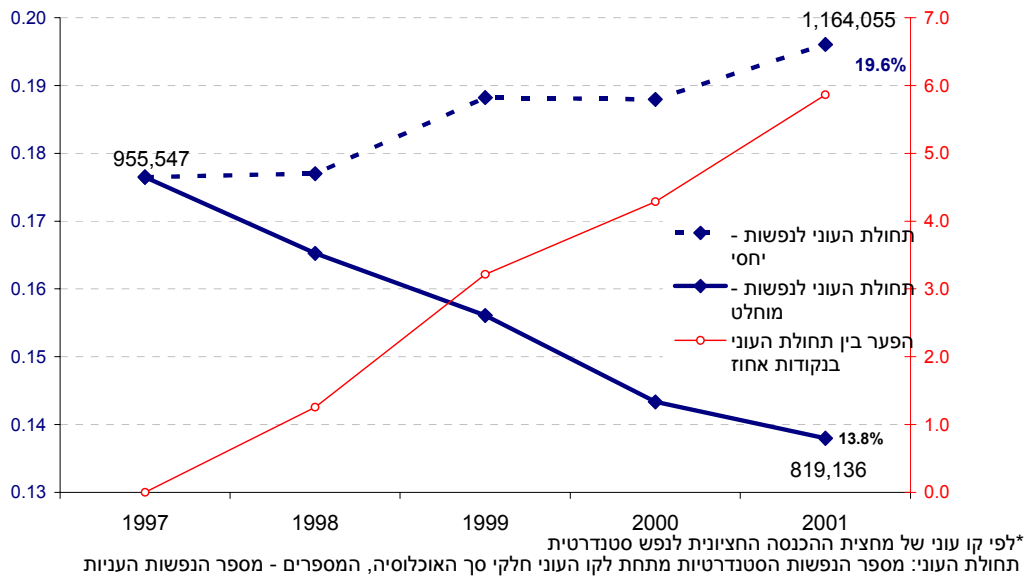
³⁸ לא ניתן להציג את המדדים "האמיתיים" לפני התערבות ממשלתית, היות שעצם הידיעה על קיום המערכת הסוציאלית כבר משפיעה על התנהגות הפרטים, לכן המושג "לפני התערבות" הוא טכני בלבד.

³⁹ נדגיש כאן כי זהו לא מדד אבסולוטי מומלץ. מדד זה רק מובא כדוגמא קלה לחישוב של מדד אבסולוטי.

⁴⁰ עבודה מפורטת בנושא תתפרסם בקרוב.

ציור 2: תחולת העוני* בישראל: 1997 עד 2001

אחרי התערבות הממשלה; אחוזים

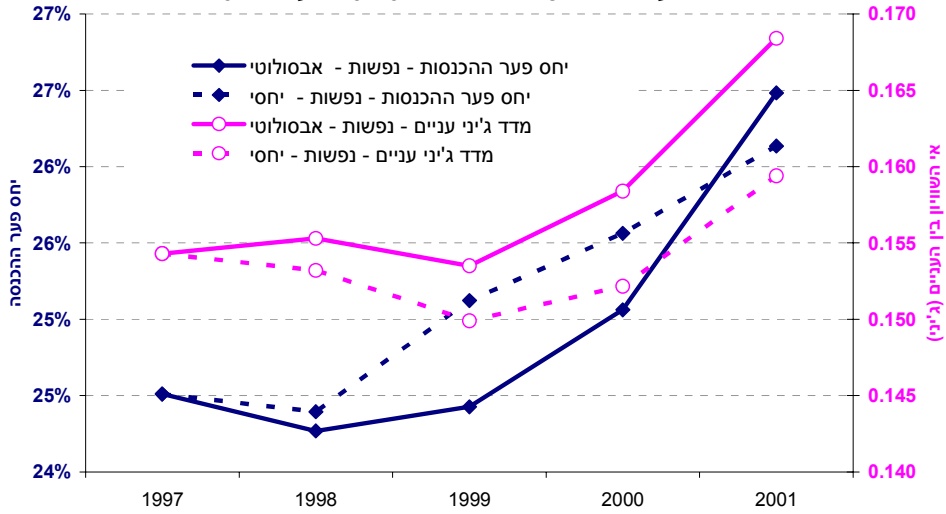


כאמור לעיל, תחולת העוני (או מספר העניים) אינה מדד עוני מהימן, היות שמדד זה אינו מראה מה קרה לעוצמת העוני. יחס פער ההכנסות הממוצע מראה את עומק העוני של העני הממוצע ומדד ג'יני של העניים מראה את אי השוויון בין העניים. שני המדדים מצביעים על הידרדרות מתמשכת. המדד האבסולוטי מראה על הרעה גדולה יותר הן של פער ההכנסות והן של אי השוויון בין העניים. בתקופה שבה תחולת העוני קטנה (המקרה המוחלט), המשמעות של הרעה ביחס פער ההכנסה מוגבלת, היות שברור, שכאשר אנשים שניצבו מעט מתחת לקו העוני ונחלצו מעוני, ממוצע הפער מקו העוני של הנותרים גדל. לגבי מדד ג'יני יציאת אנשים מאוכלוסיית העוני אמורה דווקא לצמצם את אי השוויון. לכן ניתן להסיק שההרעה במדד ג'יני במדידה האבסולוטית מראה כי חלה הרעה של ממש באי-השוויון בין העניים לבין עצמם.

מדד סן מתקן את העיוות האפשרי הטמון ביחס פער ההכנסות ומסכם את שלושת ההשפעות (התחולה, פער ההכנסה ואי-שוויון) במדד אחד (ראה ציור 3). המדד מראה כי לפי המדידה האבסולוטית, עוצמת העוני הצטמצמה בשנים 1997 עד 2001, בעוד שהמדידה היחסית מצביעה על הרעה ניכרת לאורך כל השנים הנסקרות. משמעות ההרעה היחסית היא, כי אף על פי שמצב העניים השתפר (בהתאם לירידת העוני האבסולוטי), השיפור היה קטן יותר מהשיפור בהכנסה החצינית.

ציור 3: עוצמת העוני* בישראל 1997 עד 2001

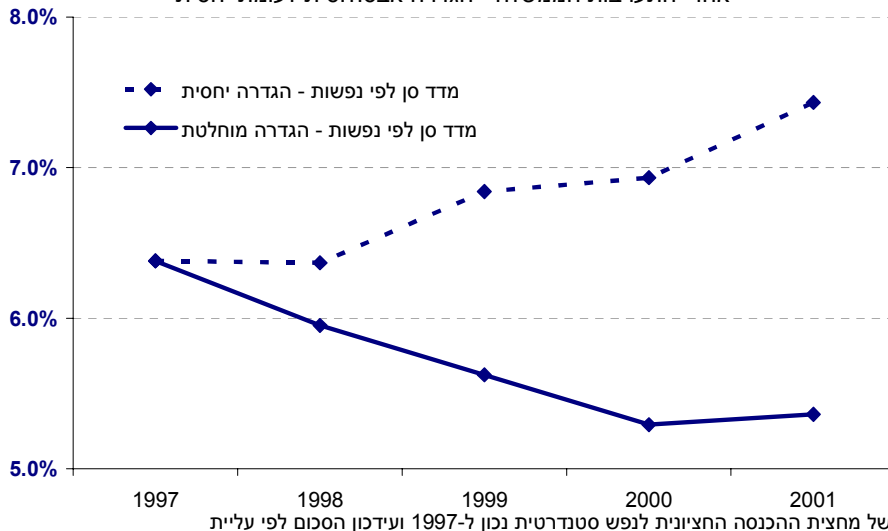
אחרי התערבות הממשלה - הגדרה אבסולוטית לעומת יחסית



*לפי קו עוני של מחצית ההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית נכון ל-1997 ועידכון הסכום לפי עליית יחס פער ההכנסה מודד את המרחק הממוצע של הכנסות העניים מקו העוני - באחוזים
מדד ג'יני של העניים מודד את אי השוויון בתוך אוכלוסיית העניים - בין 0 (שוויון מלא) לבין 1 (אי שוויון מלא)

ציור 4: עוצמת העוני* לפי מדד Sen בישראל: 1997 עד 2001

אחרי התערבות הממשלה - הגדרה אבסולוטית לעומת יחסית



*לפי קו עוני של מחצית ההכנסה החציונית לנפש סטנדרטית נכון ל-1997 ועידכון הסכום לפי עליית יחס פער ההכנסה מודד את המרחק הממוצע של הכנסות העניים מקו העוני - באחוזים
מדד ג'יני של העניים מודד את אי השוויון בתוך אוכלוסיית העניים - בין 0 (שוויון מלא) לבין 1 (אי שוויון מלא)

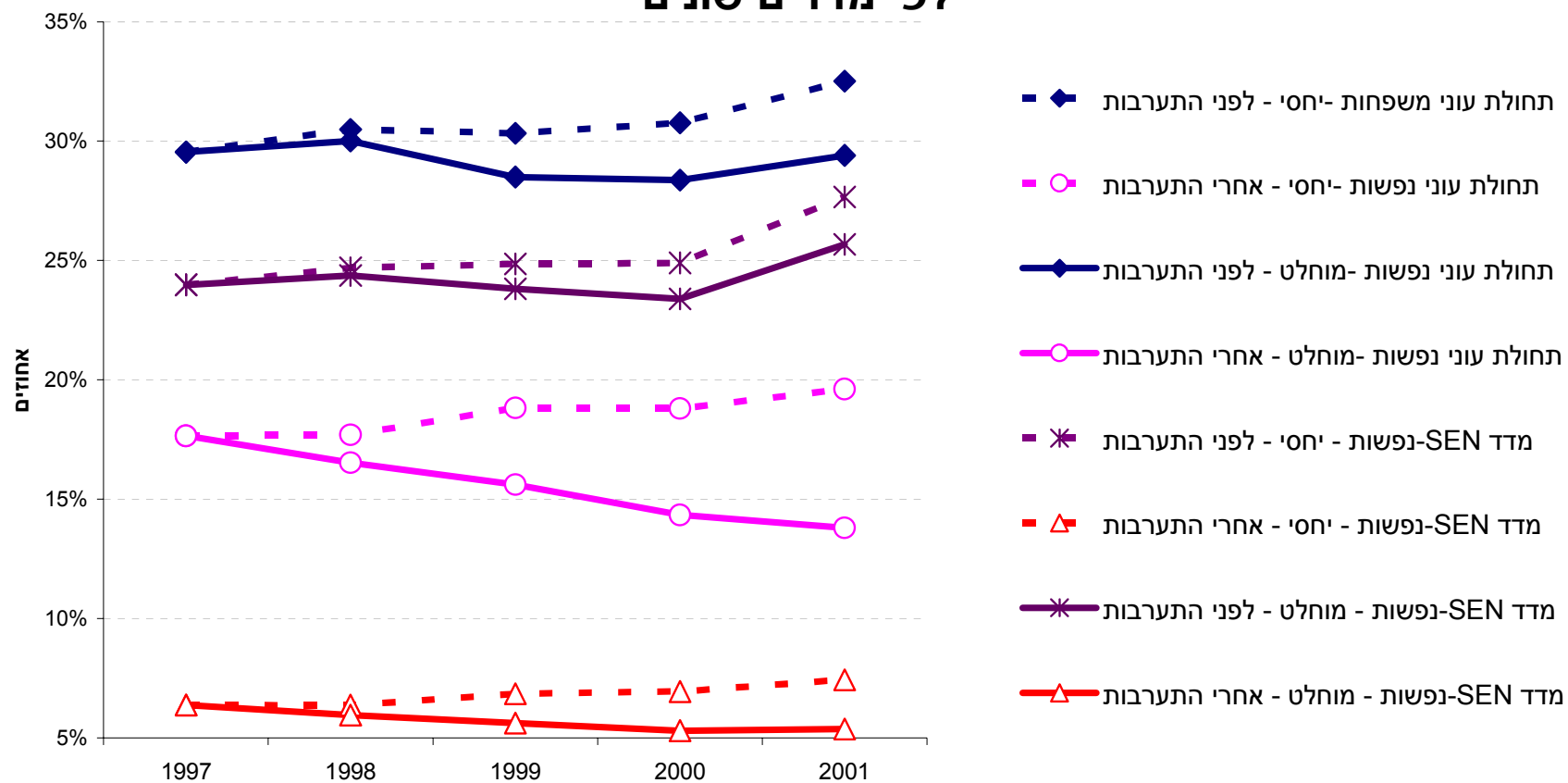
התבוננות בהתפתחות העוני בשנת 2001 מראה כי מדד תחולת העוני האבסולוטי מטעה. בעוד שהוא מצביע על שיפור לעומת 2000 (ציור 2), מדד סן מראה על החרפה מסוימת בעוצמת העוני. מסקנות נוספות:

- שיעור תחולת העוני נמצא כמובן תמיד מעל השיעור של Sen (ראה הסבר לעיל).
- במקרים שנדונו פה השיעור היחסי גדל מהר יותר מהמוחלט.

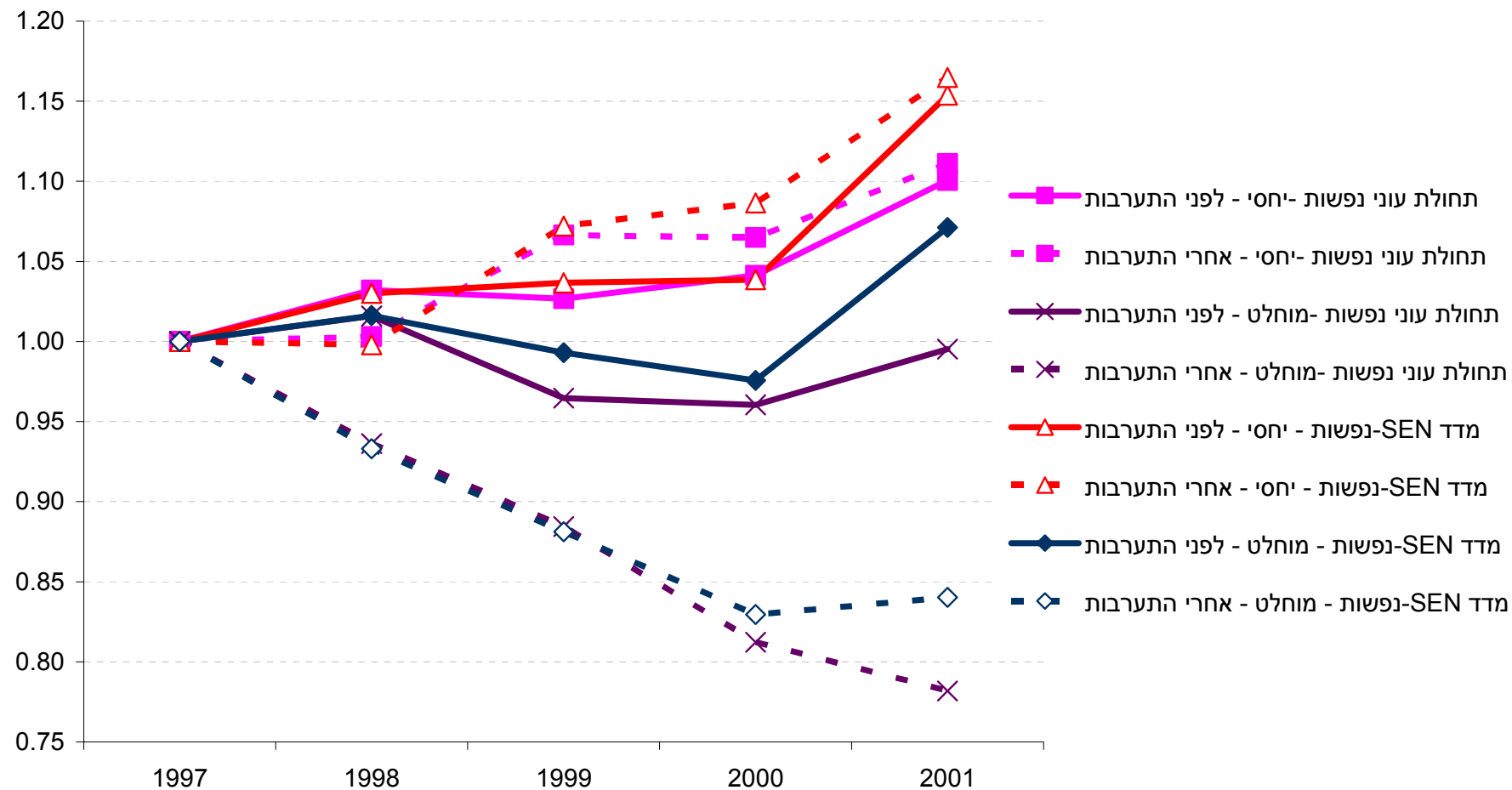
• השיעור היחסי גדל בכל המקרים (להוציא שני מקרים של יציבות) – עם או בלי התערבות ממשלתית. לעומת זאת הקו המוחלט מצביע לעיתים על עלייה, לפעמים על יציבות או על ירידה.

השוואה בין תחולת העוני לבין מדד Sen היחסיים, לפני ואחרי התערבות ממשלתית מראה כי בעוד שהשוואת תחולת העוני לפני ואחרי התערבות לא משנה ממש את מגמת העוני (היא עולה או נשאר יציבה), מדד Sen לפני ואחרי ההתערבות מצביעים על מגמות שונות – דהיינו ההתערבות דרך מערכת המסים/תשלומי העברה מביאה בטווח הקצר לשיפור של ממש בקרב העניים. מסקנה זו תקפה הן עבור השיעור היחסי והן עבור המוחלט. ההחלטה לגבי סוג המדד (תחולה או Sen) חשובה לא פחות מהסוגיה לגבי סוג קו העוני (יחסי או מוחלט). נקודה זו תתבהר עוד יותר בציר 6.

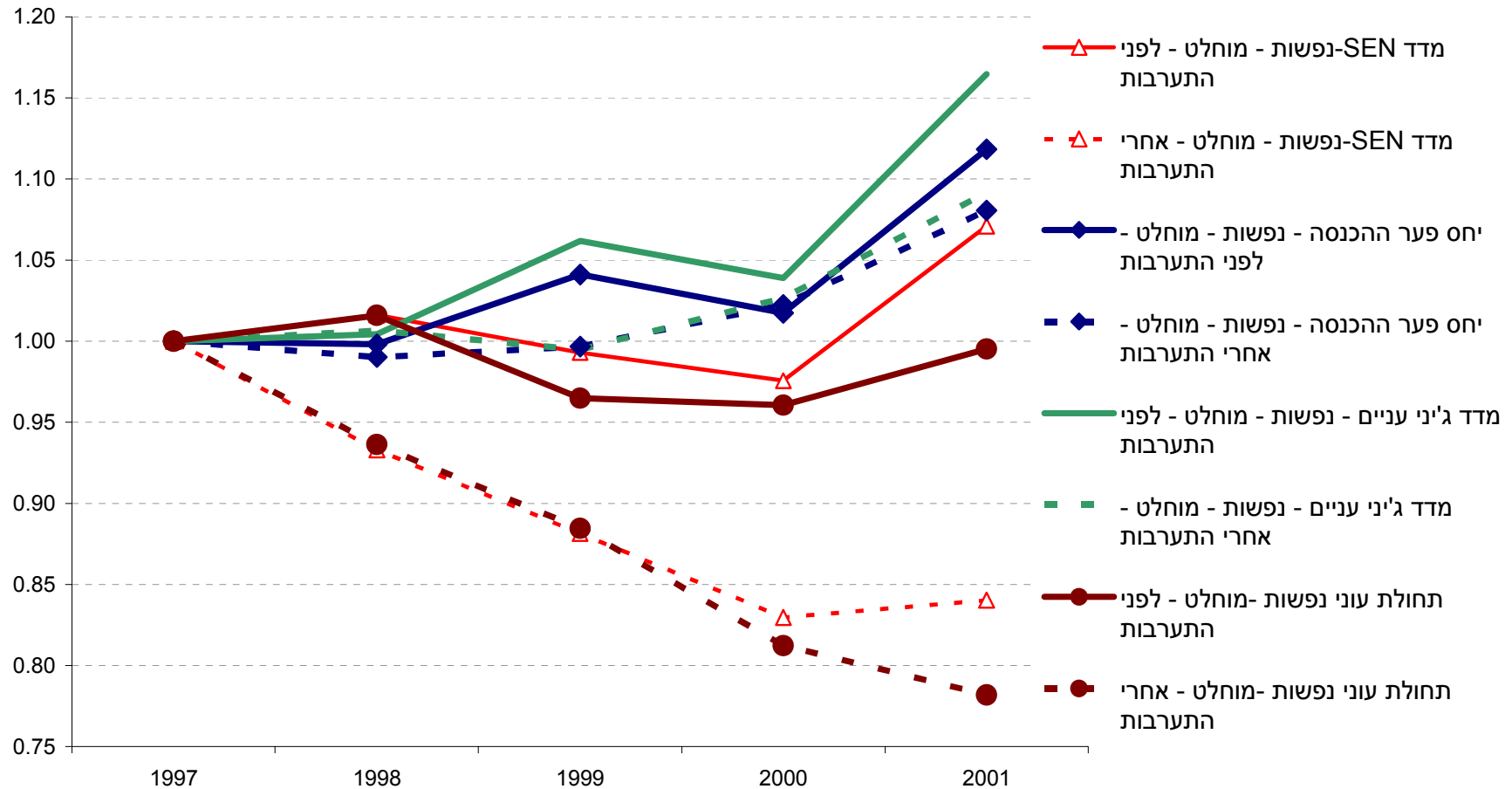
ציור 5: שיעורי עוני יחסיים ומוחלטים, לפני ואחרי התערבות ממשלה, לפי מדדים שונים



ציור 6: מדדי עוני שונים ורכיביהם - לפני ואחרי התערבות ממשלתית
(מדד 1997=100)



ציור 7: מדד תחולת העוני, מדד Sen ורכיביו - בגישה אבסולוטית
 לפני ואחרי התערבות ממשלתית - שינויים (מדד 1997=1.00)



בצירור זה נהפוך את השיעורים למדדים כדי להדגיש את התפתחות המגמה במדדי העוני השונים. ציור זה מדגיש אפוא את השינוי בממד העוני המסוים תוך הסתרת הפערים ברמות שלהם.

- בתקופה הנסקרת המדדים היחסיים אף פעם לא ירדו.⁴¹ הקווים היחידים שיורדים (לפעמים) הם המדדים המוחלטים.
 - עליית רמת החיים במשק בשנים 1999 (שבה הצמיחה שינתה כיוון חד לטובה החל מהרביע השני)⁴² הורידה את עוצמת העוני באופן ניכר, דבר שלא ניתן להבחין בו אם מסתכלים רק על מדדים יחסיים.
 - שתי הנקודות האחרונות מצביעות על כך שצמיחה (אפילו אם איננה "לטובה העניים" ("pro poor growth") עשויה להשפיע לטובה על העוני – אפילו על תחולת העוני! הבנה זו מתבטאת רק במדדים המוחלטים (ראה במיוחד תחולת העוני המוחלטת לפני התערבות הממשלה).
 - בשנת 2001 כל המדדים חוץ ממדד Sen המוחלט לאחר התערבות מצביעים על הרעה ניכרת במדדי העוני. רק מדד Sen המוחלט מצביע על שיפור ברור במצב העוני לאחר התערבות הממשלה.
- ציור 7 מציג את התפתחות המגמות של המדדים האבסולוטיים - תחולת העוני, מדד Sen ורכיביו.

- שני המדדים - לפני התערבות - החלו לרדת (לאחר עלייה זמנית ב-1998) ובשנת 2001 חלה בהם הידרדרות – במדד Sen ההידרדרות הייתה מהירה במיוחד. התערבות הממשלה יוצרת מגמת שיפור בשני המדדים, אך בניגוד למדד התחולה, מגמה זו נעצרת לפי מדד Sen בשנת 2001. כשבוחנים את התפתחות הרכיבים של מדד Sen, ניתן לראות שהיפוך המגמה נבע בעיקר מהרעה חדה באי השוויון בין העניים לבין עצמם. גם יחס פער ההכנסה (המרחק הממוצע של הכנסות העניים מקו העוני) הורע. כמובן שהשפעות אלה, שהקשו על אוכלוסיית העניים, אינן באות לידי ביטוי בתחולת העוני, אשר אינה ממוקדת על ההבדלים בתוך אוכלוסיית העניים. ניתן להסיק שמדיניות המיסוי וההעברות הצליחה כנראה להעביר חלק מהעניים, שהכנסתם הייתה מעט מתחת לקו העוני, אל מחוץ לעוני וכך רשמה הצלחה בצמצום העוני (ראה תחולת העוני המוחלטת לאחר התערבות). אך זו בדיוק הבעיה של מדד התחולה. הוא לא מתייחס למצב העניים שנמצאים בתחתית ההכנסות. מצבם הורע. חלק מההרעה נובעת כמובן מכך שלגבי אלה שנשארו מתחת לקו, הפער הממוצע גדל, כי "העניים פחות" יצאו מאוכלוסיית העניים.

⁴¹מדד עוני יחסי ירד רק כאשר שיפור רמת החיים של העניים גדלה מהר יותר או יורדת לאט יותר מזו של בעלי ההכנסה החצינית.

⁴²עובדה זו לא זוכה להכרה מספקת כי רוב הדוחות הכלכליים מדווחים רק על שיעורי צמיחה שנתיים. אך עובדה היא כי התפרצות הצמיחה המהירה בעקבות הצלחת ההיי-טק באותה תקופה נמשכה שנה וחצי (מהרביע השני של 1999 עד תחילת האינתיפדה השניה בסוף שנת 2000).

לכן במקרה זה פער ההכנסה מלמד פחות על השפעת התפתחויות המשק על העניים מאשר מדד אי-השוויון (מדד ג'יני מוחלט). בעוד שאי השוויון אמור היה להשתפר עקב מעבר "העניים פחות" מאוכלוסיית העניים ל-"לא עניים", ההפך קרה: אי השוויון בקרב העניים (מדד ג'יני לאחר התערבות) גדל יותר מפער ההכנסות⁴³. לכן ניתן להסיק מכך שאי השוויון בין העניים הוא שהכריע את הכף עבור הנותרים.

- הניתוח הנ"ל מדגים אפוא כי אם רוצים להעריך את השפעות המדיניות על העוני, אזי
- 1. יש סיבות טובות להעדפת מדידה מוחלטת על פני המדידה היחסית
- 2. יש להעדיף מדדים שמתמקדים באוכלוסיית העניים כמו למשל מדד Sen על פני מדד תחולת העוני.

⁴³ השיפוע של מדד ג'יני המוחלט גדול מזה של מדד יחס פער ההכנסה – שניהם לאחר התערבות.

ביבליוגרפיה

- אחדות לאה ודויד ביגמן, "מדדי העוני ומדידת העוני בישראל", 1988, רבעון לכלכלה, חוברת 137, יולי, עם עובד, עמ' 146-153.
- גוטליב דניאל, ניצה קסיר ואסנת פלד, 2003, "תכנית לעידוד התעסוקה", בנק ישראל, פברואר.
- דו"ח מסכמ, 1999, הכינוס השלישי של המועצה הלאומית לצמצום פערים בחברה ולמלחמה בעוני, דצמבר, עמ' 1-79.
- דורון אברהם, 1988, "הגדרת העוני ומדידתו – הסוגיה הלא פתורה", בטחון סוציאלי, עמ' 15-32.
- הכנס הכלכלי התשיעי/ יוני 2001, "אי-שוויון בישראל, חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה, מנהל הכנס והעורך ראובן גרונאו, ראש הצוות, דן מרידור, עמ' 1-78.
- מנירב אהוד, "השפעת דרך המדידה על תוצאות המדידה של העוני", רבעון לכלכלה, 2002, עמ' 321-354.
- פלוג קרנית וניצה (קלינר) קסיר, 2001, "על עוני, עבודה ומה שביניהם", רבעון לכלכלה, 4, שנה 48, דצמבר, עמ' 516-543.
- רוטר, רפאל ונירה שמאי, 1971, "דפוסי העוני בישראל – ממצאים ראשוניים", בטחון סוציאלי, חוברת 1, פברואר, עמ' 17-28.
- שעיו משה ומיכאל וקנין, 2000, "עוני מתמשך בישראל: תוצאות ראשונות מהקובץ המזוג של מפקדי האוכלוסין והדיר 1983 – 1996", רבעון לכלכלה, שנה 47, דצמבר, עמ' 597-628.
- דבר איל ואמיר ברנע, 2000, "סולמות שקילות בישראל – בחינה מחודשת", רבעון לכלכלה, שנה 47, עמ' 484-509.
- Atkinson Anthony B., 1998, *Poverty in Europe*, Yrjö Jahnsson Lectures, Blackwell, Great Britain, p. 1-183.
- Atkinson Anthony B., Lee Rainwater and Timothy M. Smeeding, 1995, "Income distribution in OECD countries; Evidence from the Luxembourg Income Study", OECD, Paris, France, pp. 1-164.
- Bradshaw Jonathan, Naomi Finch, Brian Nolan and Bertrand Maitre, 2000, *The Measurement of Absolute Poverty*, E2/SEP/14/2000, Final Report for EUROSTAT, p. 1-104.
- 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) database", *Review of Income and Wealth*, Vol. 34, pp/ 115-142.
- Canadian Council on Social Development, 2000, "Chapter 2: Working definitions of Poverty", *Canadian Fact Book on Poverty*, www.ccsd.ca, 32 pages.
- Citro Constance F. and Robert T. Michael, eds., 1995, "Measuring Poverty: A New Approach", Washington DC, National Academy Press.
- Demombynes G. et al., 2002, "Producing an Improved Geographic Profile of Poverty", Discussion paper 2002/39, WIDER, United Nations University, Helsinki, March, p. 1-30.

- European Council, 2002, "Presidency Conclusions, Barcelona, 15-16 March, SN 100/1/02 Rev 1 EN.
- Fischer Gordon M., 1995, „Is There Such A Thing As An Absolute Poverty Line Over Time? Evidence From The United States, Britain, Canada, And Australia On The Income Elasticity Of The Poverty Line”, <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/>
- Foster, James E., Joel Freer and Erik Thorbecke, 1984, A class of decomposable poverty measures, *Econometrica* 52, p. 761-766.
- Goodin Robert E., Bruce Headey, Ruud Muffels and Henk-Jan Dirven, "The Real Worlds of Welfare Capitalism", 1999, Cambridge University Press, UK.
- Human Development Report, 2002, United Nations Development Programme, UNDP, published by Oxford University Press, Oxford, UK.
- Jaentti Markus and Sheldon Danziger, 2000, "Income Poverty in Advanced Countries", Chapter 6 in *Handbook of Income Distribution*, Vol. 1, eds. Atkinson and Bourguignon, p. 309-378.
- Jalan Jyotsna and Martin Ravallion, "Determinants of Transient and Chronic Poverty : Evidence from Rural China", Development Research Group, World Bank, p. 1-24.
- Jesuit David and Timothy Smeeding, 2002, "Poverty Levels in the Developed World", Luxembourg Income Study Working Paper No. 321, July, p. 1-13.
- Lipton Michael and Martin Ravallion, 1995, "Poverty and Policy", *Handbook of Development Economics*, Volume 3B, eds. Jere Behrman and T. N. Srinivasan, p. 2551-2657.
- Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal Year 2002, World Bank, International Development Association, November 22, Poverty Reduction Group, Board and Poverty Reduction and Economic Management Network, p. 1-76.
- Ravallion Martin, 1994, "Poverty Comparisons", Harwood Academic Publishers, Chur, Switzerland.
- Ravallion Martin, 1998, "Poverty Lines in Theory and Practice", Living Standards Measurement Study, Working Paper No. 133, The World Bank, Washington, D.C., p. 1-35.
- Renwick, Trudi J. and Barbara R. Bergmann, 1993, "A Budget-Based Definition of Poverty With an Application to Single-Parent Families", *The Journal of Human Resources*, Volume 28, No.1, Winter, University of Wisconsin, Madison, WI, USA, p. 1-24.
- Sen, Amartya K. and James E. Foster, 1997, "On Economic Inequality", Enlarged edition, Clarendon Press, Oxford, UK.
- Sen, Amartya K., 1976, "Poverty: An Ordinal Approach To Measurement", *Econometrica*, 44, 219-231.
- Sen, Amartya K., 1979, "Issues in the Measurement of Poverty", *Scandinavian Journal of Economics*, 81, 285-307.

- Sen, Amartya K., 1983, "Poor, relatively speaking", Oxford Economic Papers, vol. 35, 153-169.
- Sen, Amartya K., 1985, "Commodities and Capabilities", Amsterdam: North Holland.
- Shorrocks A. F., 1995, "Revisiting the Sen Poverty Index", Econometrica, Vol. 63, 1225-30.
- Short, Kathleen and Thesia I. Garner, "Experimental Poverty Measures", February, US Census Bureau, Washington D.C., USA, p. 1-29.
- Smeeding Timothy, Lee Rainwater and Gary Burtless, 2000, "United States Poverty in a Cross-National Context, September, Luxembourg Income Study, Working paper No. 244.
- Social Protection Committee, 2001, "Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion", European Council, http://europa.eu.int/comm/employment_social, p. 1-8.
- Social Protection Committee, 2003, "National Action Plans against Poverty and Social Exclusion 2003/5", European Council, http://europa.eu.int/comm/employment_social. p. 1-7.
- United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion, 2001-2003; www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2001/uknapsi/uknap2001_03.pdf.
- United Nations, Road map towards the implementation of the United Nations Millenium Declaration, Report of the Secretary General, 56th session of the General Assembly, A/56/326, p. 56-58.
- World Development Report 2000/2001, "Attacking Poverty", World Bank, published by Oxford University Press, UK.

