

## **"לא על הלחם לבדו יחיה האדם":** מדידת העוני בישראל בפרספקטיבה בינלאומית

מנחם מוניקנדס, יוסף קטן

### **מבוא**

מרבית המדינות המפותחות בעולם, ובכללן ישראל, מודדות את שיעורי העוני בקרבן ומפרסמות נתונים על היקפה של התופעה ועל אפיוניה העיקריים. בישראל מתפרסם מדי שנה דו"ח העוני על-ידי המוסד לביטוח לאומי. הדו"ח כולל נתונים על שיעורי העוני בקרב נפשות, ילדים, זקנים, משפחות גדולות וקטנות, עובדים ולא-עובדים וכן מידע על שיעורי העוני באוכלוסייה לפי לאום ולפי יישובים. פרסום קבוע של נתוני העוני אמור לסייע בהקטנת העוני והמצוקה באפשרו את הצעדים הבאים:

1. לבחון באיזו מידה תכניות ואמצעים שונים שהופעלו מצליחים להתמודד עם התופעה.
  2. יצירת תשתית לצורכי פיתוח מדיניות ופיתוח תכניות מקומיות וכלל-ארציות, המיועדות לצמצם את ממדי התופעה.
  3. העלאת המודעות הציבורית והגברת התביעות מרשויות המדינה הרלבנטיות להתמודד בצורה משמעותית עם העוני.
  4. עריכת השוואות עם מדינות אחרות המפרסמות נתונים דומים. חשיבות המידע על היקף העוני והשפעתו האפשרית על עיצוב המדיניות החברתית בישראל מחייבת אותנו לבחון, האם אפשר להסתפק במדידת העוני הנוהגת היום בישראל, או האם יש להחליפה באחרת. פרק זה סוקר שיטות שונות למדידת עוני, המיושמות כיום במדינות שונות בעולם או הוצעו על-ידי חוקרים העוסקים בנושא זה. ניתוח הדגמים השונים על יתרונותיהם וחסרונותיהם העיקריים יסייע בידינו לשקול פיתוח ואימוץ של שיטות מדידה, אשר יספקו תמונה מהימנה יותר על תופעת העוני, על שינויים החלים בה ועל מורכבותה.
- יש הטוענים כי הטלת ספקות בנתונים, המסופקים על-ידי מדד העוני הנוכחי, והקדשת מאמץ לבניית מדד חדש, הם עיסוקים עקרים, שעשויים

להסיט את תשומת הלב הציבורית מהבעיה העיקרית: קיומו של עוני חריף. לפי גישה זו ראוי לרכז את כל המאמצים במאבק בעוני עצמו ולא להטיל ספקות בשיטת המדידה שלו. אולם נראה לנו כי פיתוח מדד משופר, שיזכה ללגיטימציה מקצועית-ציבורית, עשוי לסייע במאבק בעוני.

המדדים המקובלים בישראל ובמרבית המדינות המערביות מודדים את העוני על סמך ההכנסה הכספית של משפחות ומשקי בית ומתעלמים ממרכיבים אחרים כמו: בעלות על רכוש, חסכים בתנאי חיים, קשיים חומריים שונים, תחושה פסיכולוגית של עוני, היעדר השתייכות חברתית ודפוסי התנהגות המשקפים תרבות עוני. הנטייה להשתמש במדדים הקיימים נובעת מההכרה, כי זהו הכלי הזמין והנוח ביותר למדידת העוני. שימוש במדדים אחרים, המחייבים מדידת רכיבים נוספים, כמו רכוש, שירותים בעין ותנאי חיים, כרוך בקשיים מנהליים ומתודולוגיים שונים.

התמונה החלקית המסופקת על-ידי המדד הקיים מתמלאת במידה מסוימת על-ידי מחקרים שונים, המספקים מידע על מספר רכיבים נוספים של עוני, כמו חסכים בתנאי החיים, תחושה פסיכולוגית של עוני והדרה חברתית. תמונה משולבת, הכוללת ממדים שונים של עוני וחסכים, עשויה לשפר את אבחון הבעיות ואת היכולת להתמודד עם האתגר החברתי של צמצום העוני והמצוקה החברתית החריפה.

בהמשך הפרק נציג חמש שיטות מרכזיות למדידת עוני שחלקן מיושמות בארצות שונות וחלקן פותחו אך אינן מיושמות: המדד המוחלט (האבסולוטי), המדד היחסי (הרלטיבי), מדד ההכנסה המוסכמת, מדד החסכים בתנאי החיים והמדד המשולב. כהקדמה לכך נבחן את התפיסה הבסיסית של מהות העוני, העומדת מאחרי המדידות השונות.

## 1. תפיסת מהות העוני

שיטות המדידה משקפות גישת שונות להבנת מהות העוני, לתפיסת מרכיביו המרכזיים ולהגדרתו. ההבחנה העיקרית היא בין שתי גישות: מחסור במשאבים כלכליים וחסכים בתנאי חיים.

ההתמקדות במשאבים הכלכליים מבוססת על ההנחה, שאלו קובעים את יכולתם של פרטים ומשפחות לספק את צורכיהם החיוניים ולהבטיח לעצמם תנאי חיים סבירים. אולם אין הסכמה לגבי המשאבים הכלכליים אותם ניתן ורצוי לכלול במדידת העוני. יש המצדדים בהתייחסות למשאב

מרכזי אחד, ההכנסה הכספית הפנויה (לאחר תשלום מסים) הנובעת ממקורות שונים, כמו: עבודה, תשלומי העברה המוקצים על-ידי המדינה (קצבאות וגמלאות למיניהן), נכסים פיסיים (שכר דירה) ונכסים כספיים (ריבית על החסכונות). אחרים דורשים להביא בחשבון הכנסות נוספות כמו מתנות וירושות וכן את הערך הכספי של שירותים בעין הניתנים ללא תמורה (כמו סבסוד שכר דירה ושירותי חינוך ובריאות); ויש הקוראים להתייחס גם לערך הנכסים הפיסיים והכספיים הנמצאים בבעלות פרטית ומשפחות ולא רק להכנסות הנובעות מהן.

מנקודת ראות שונה יש המציעים להתייחס במדידת העוני להוצאה הכספית ולא להכנסה. תפיסה זו מבוססת על ההנחה, שרמת ההוצאה הכספית ודפוסי הצריכה הם המשקפים בצורה הטובה ביותר את מצבם הכלכלי והם הקובעים למעשה את רמת החיים ואת איכותם. הדוגלים בכך מסתמכים על מחקרים המצביעים על פערים, לעיתים ניכרים למדי, בין ההכנסות לבין ההוצאות המדווחות על-ידי פרטים ומשפחות.

גישה מרכזית שנייה בתפיסת מהות העוני מתמקדת ברכיבים לא-כספיים, הכוללים חסכים בתנאי החיים של פרטים ומשפחות, מאפיינים שונים של הדרה חברתית ותחושה עצמית של עוני. התרכזות ברכיבים אלה וראייתם כאינדיקטורים עיקריים באמצעותם ראוי להבין את מהות העוני מניחה, שאין הלימה בין רמת ההכנסה לבין איכות ותנאי החיים. אחת הבעיות המרכזיות הניצבת בפני מומחים המציעים לאמץ תפיסה זו היא שרכיבים אלה מרובים, מגוונים ורבי פנים ומתייחסים למספר רב של תחומים כמו: תזונה, רמת השכלה, תעסוקה, בריאות, דיור, שימוש בשירותים שונים, סגנון חיים, בעלות על אביזרים שונים, תחושה עצמית ומעורבות חברתית.

ההתייחסות לרכיבים אלה כבסיס למדידת העוני מצריכה תשובות על סדרה של שאלות כמו: כיצד ניתן למדוד רכיבים אלה? האם הנתונים אתם תספק מדידה שתכלול מגוון של רכיבים לא יציגו תמונה מורכבת ומסובכת מידי של תופעת העוני? האם רצוי וניתן לאתר מספר מצומצם של רכיבים שיספקו תמונה מהימנה של מצוקות האוכלוסייה? אלו רכיבים ראוי לכלול ברשימה מצומצמת זו ומה הצדקה לבחירתם? יש לציין, כי אף מדינה בה קיימת מדידת עוני לא אימצה עד כה את הגישה הזאת כבסיס למדידת העוני.

שאלה לכאורה טכנית הקשורה למדידת העוני נוגעת ליחידת המדידה. באופן כללי נהוג להתייחס לארבע יחידות עיקריות:

- משקי בית (כל הנפשות המתגוררות יחד באותו הבית ומתחלקות לפחות בחלק מתפקידי ניהול הבית ואחזקתו).
  - יחידה משפחתית המתגוררת במשק הבית (התייחסות לפרטים במשק הבית הקשורים זה לזה בקשרים משפחתיים).
  - משפחה גרעינית (הורים וילדים בלבד).
  - יחידים (גם אם הם מהווים חלק ממשפחה או משק בית בו מתגוררים פרטים אחרים).
- בהתייחסות ליחידת המדידה יש ביטוי לתפיסות עקרוניות שונות, כגון התמקדות ביחיד, מעמד האישה, היחס לזקן, וכן הלאה. נפנה עתה לסקירת המדדים השונים.

## 2. מדד העוני המוחלט

שיטה זו מניחה, כי עוני הוא מצב שבו פרטים ומשפחות אינם מצליחים, בשל רמת הכנסתם, לרכוש סל של מוצרים בסיסיים, כמו מזון, לבוש, דיור, חימום, ציוד ביתי חיוני ותרופות, הנחשבים כחיוניים להבטחת תנאי חיים מינימליים. שיטה זו מכונה על-ידי חוקרים שונים, כשיטת התקצוב התקני (Budget standard), כלומר - התקציב השבועי או החודשי לו נזקקת משפחה לצורך רכישת רשימת מוצרים שהוגדרו כחיוניים להבטחת רמת חיים סבירה. השאלות המרכזיות שהעסיקו את החוקרים שניסו למדוד את העוני לפי שיטה זו הן: מה הם הפריטים אותם יש לכלול ברשימה? וכיצד ניתן לקבוע את העלות הכספית של פריטים אלה.

חלק מיוזמי מדידת העוני לפי שיטת "המדד המוחלט" או "התקציב התקני" בארצות שונות, ובכללן ישראל, הניחו, שההוצאה למזון תופסת נתח מסוים (רבע, שליש ולעיתים אף קרוב למחצית) מכלל ההוצאה המשפחתית המיועדת לרכישת סל המוצרים החיוניים. רמת ההכנסה הנחשבת כקו העוני היא, אפוא, אותה הכנסה, המאפשרת את רכישת סל המוצרים החיוניים. בתהליך החישוב מותאמת הכנסה זו לגודל המשפחה.

שיטה זו מכונה המדד המוחלט מכיוון שקו העוני הנקבע על-ידיה משתנה, אמנם, בהתאם לשינויים בעלות סל מוצרי המזון וברשימת הפריטים הכלולה בו, אך אינו מושפע משינויים ברמת החיים הכללית של האוכלוסייה. ארצות-הברית היא אולי המדינה המפותחת היחידה בה מופעל באורח רשמי קו העוני המוחלט. קו העוני הנהוג בארצות-הברית מבוסס על עלות סל מזון משפחתי חסכוני (economy food plan), שנקבע

על-ידי משרד החקלאות האמריקאי, על בסיס ייעוץ של מומחים בתחום התזונה, והכפלתו במקדם של 3. קביעה זו מבוססת על ממצאי סקר הוצאות המשפחה המיועדות לדיור, לבוש, חימום הבית, רכישת אביזרים שונים, בריאות, חינוך וכדומה.

למדד זה של העוני מיוחסים מספר יתרונות: הוא קל יחסית ליישום, בעל שקיפות גבוהה, מבוסס על הגדרה אובייקטיבית מקצועית של סל מוצרים בסיסיים ומתעדכן על פי השינויים במחירי המוצרים הכלולים בסל. בצד יתרונות אלה, סופגת גישה זו ביקורת רבה, העשויה להסביר את העובדה שהיא מיושמת באורח מוגבל ביותר. בביקורת מועלים כמה טיעונים מרכזיים:

1. הגדרת העוני בהתאם להכנסה הנדרשת לרכישת סל קבוע של מוצרים הנחשבים כחיוניים אינה מתחשבת בתמורות החלות בהכנסה הכוללת של האוכלוסייה וברמת חייה. לדוגמא, כאשר בשנה מסוימת סל המזון אינו מתייקר או מתייקר בצורה מצומצמת ישתנה קו העוני לכל היותר בצורה מינימלית גם אם באותה השנה תחול עליה משמעותית בהכנסה וברמת החיים של כל האוכלוסייה.
2. קביעת המוצרים הכלולים בסל המזון נעשית אומנם על-ידי מומחים והיא אמורה להיות "אובייקטיבית", אך למעשה קשה לעצב סל מוצרים "מדעי", הקובע צרכים חיוניים של פרטים ומשפחות, בלי לשלב בתהליך זה תפיסות ערכיות, חברתיות ותרבותיות של קובעי הרכב הסל. יתר על כן, קביעת תכולה אחידה של הסל מתעלמת מהשוני התרבותי והחברתי בין קבוצות אוכלוסייה שונות ומהבדלים בין אזורי מגורים שונים באותה מדינה.
3. הכנסת המשפחה אינה מגדירה באופן בלעדי את רמת התצרוכת המתאפשרת לה. לעיתים, משפחות בעלות הכנסה נמוכה, המסווגת כעניות, יכולות להפיק מן ההכנסה רמת הוצאות גבוהה יותר (למשל, משפחות המתגוררות באזורים כפריים). במקביל לכך, משפחות בעלות הכנסה המציבה אותן מעל לרף העוני עשויות לחיות בדוחק רב מסיבות שונות, כמו הוצאות לא צפויות למטרות בריאות. מכאן, שמדידת ההכנסה בלבד אינה מספקת תמונה מהימנה על רמת הצריכה של משפחות ועל מצוקתן. חסר זה קיים גם במדידת העוני היחסי, שתוצג בהמשך, אך "המדד המוחלט" מתיימר, במשתמע, לבטא באופן מלא את העוני.

4. בהמשך לאמור לעיל, מדד העוני המוחלט המקובל בארצות-הברית מתעלם הן ממרכיבי הכנסה נוספים המשפיעים על מצבן של משפחות, כמו שירותים בעין, הנחות במסים וסיוע בדיור ובתנאי החיים הקונקרטיים שלהן. הענקת שירותים בעין מיועדת להבטיח הקצאה של שירותים ספציפיים לעניים, שיתרמו באופן ישיר לשיפור תנאי חייהם, ומדידת העוני לפי רמת ההכנסה ללא התייחסות לתנאי החיים מונעת על כן את בחינת תוצאות המדיניות של העדפת שירותים על פני סיוע כספי.

5. גם אי-הכללת ערך הנכסים הפיסיים והכספיים העומדים לרשות משפחות היא בעייתית. מספר מחקרים שנערכו בישראל ובארצות אחרות הצביעו על כך שאי-השוויון ברכוש גבוה במידה ניכרת מזה שבהכנסה, וכי לבעלות על נכסים פיסיים, כמו דירות, יש השפעה רבה ביותר על מצבם הכלכלי של פרטים ומשפחות ועל אי-השוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות. מדידה המתעלמת מרכיבים אלה עשויה על כן לעוות בצורה משמעותית את המידע על שיעור העוני (ציטוט).

הביקורת על מדד זה עשויה להסביר את העובדה, שבמרבית המדינות, ובכללן ישראל, מיושמת גישת קו העוני היחסי, שתואר להלן.

### 3. מדד העוני היחסי

המדד היחסי של העוני מתייחס לפער בין ההכנסה של משפחות עניות ובין הכנסת האוכלוסייה הכללית. מדד זה מתייחס, אפוא, לרמת אי-השוויוניות הקיימת בחברה והוא מתמקד בקצה התחתון של התפלגות ההכנסות. קו העוני היחסי נקבע ברמות שונות, ובמרבית המדינות המערביות מקובל לקבוע אותו כמחצית ההכנסה החציונית. מדידת העוני מותאמת לגודל משק הבית או המשפחה, אך קיים שוני בין ארצות בסולמות השקילות, כלומר במשקל הניתן לכל פרט לפי גודל המשפחה.

היתרון העיקרי המיוחס לקו העוני היחסי הוא היותו משתנה בהתאם לתמורות החלות ברמת ההכנסה של האוכלוסייה בכללותה. העיקרון המנחה גישה זו הוא, שהעניים אינם צריכים להיתפס כאוכלוסייה שולית ומודרת, הזקוקה לרמת חיים מינימלית בלבד. שיפור בהכנסה של האוכלוסייה בכללותה צריך, לפי גישה זו, להשתקף בשיפור מקביל ברמת החיים של העניים. בדומה לקו העוני המוחלט, יישומו של קו העוני הוא קל יחסית וניתן להשתמש בו לצורך עיצוב מדיניות ופיתוח תכניות

לצמצום העוני, המתרכזות בעיקר בשינויים בתשלומי ההעברה לאוכלוסיות העניות.

שיטת מדידה זו זכתה ללגיטימציה רבה המסבירה במידה רבה את יישומה במדינות רבות, אך גם גישה זו אינה חפה מביקורת. המסתייגים ממנה מעלים כמה טיעונים מרכזיים, שחלקם צוינו גם בקשר למדד העוני המוחלט:

1. קו עוני יחסי (בדרך כלל 50 אחוז מההכנסה החציונית או הממוצעת) הוא שרירותי במידה רבה, ואכן במחקרים שונים נהוג לחשב את המדד גם על פי רמות חלופיות, בעיקר 40 ו-60 אחוז.
2. שיטה זו מודדת את העוני בצורה בלתי ישירה, היא מתמקדת במרכיבים מסוימים של הכנסת העניים, אך אינה מתייחסת לחסכים בתנאי חייהם ולרכיבים לא-כספיים נוספים. כפי שהובהר בדיון על מדד העוני המוחלט, ההכנסה הכספית אינה מהווה בהכרח אינדיקטור הולם לקבלת מידע מהימן על תנאי החיים של האוכלוסייה הענייה.
3. קביעת ההכנסה בלבד כבסיס לקביעת קו העוני לוקה בחסר גם בשל בחירת אותם רכיבי הכנסה הנלקחים בחשבון בעת מדידת העוני, תוך התעלמות מרכיבי הכנסה אחרים, משירותים שווי כסף ומבעלות על נכסים פיסיים וכספיים.
4. קו העוני היחסי הוא אחיד ואינו מביא בחשבון הבדלים חברתיים, תרבותיים, כלכליים וטריטוריאליים בין קבוצות אוכלוסייה שונות באותה מדינה.

#### 4. מדד ההכנסה המוסכמת

הגישה שונה מקודמותיה בכך, שהיא מפקיעה את קביעת קו העוני מידי מומחים או חוקרים ומפקידה תפקיד זה בידי האזרחים עצמם. תפקיד החוקרים במקרה זה הוא לאתר בצורה הולמת ומהימנה את התפיסה הסובייקטיבית של האזרחים, מבלי לערב בכך את שיפוטם הערכי. במהלך השנים הוצעו כמה דרכים למימוש גישה זו.

על פי אחת הדרכים, האזרחים מתבקשים לענות על "שאלת הכנסת מינימום" (MIQ - minimum income question). בתשובתם הם מתבקשים להעריך את ההכנסה המינימלית שבעזרתה משקי בית מסוגים שונים "יכולתם להסתדר" בצורה סבירה ולציין את המידה בה הכנסתם עולה, משתווה או נופלת מהכנסה זו. בכמה ארצות באירופה וכן באוסטרליה

נעשה זה שנים שימוש בשאלות אלה, במיוחד לצורך מחקרים והשוואות בינלאומיות. המדד מותאם לגודל המשפחה על פי סולמות שקילות. למדידה זו מיוחסים מספר פגמים עיקריים:

1. לפרטים המתבקשים להעריך את ההכנסה הדרושה לצורך שמירת תנאי חיים מינימליים יש תפיסות שונות ולעיתים מנוגדות באשר לשאלות אלו. השוני בתפיסות עשוי לנבוע מהבדלים בין המשיבים ברמת החיים, בציפיות, במקום המגורים, בהשכלה וברקע התרבותי-חברתי. הבדלים אלה עשויים להצביע אומנם על דרגות שונות של תחושת קיפוח בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות, ולסייע בידי קובעי המדיניות החברתית במיקוד של תוכניות סיוע שונות, אך הם מקשים ואולי אף מונעים קבלת דעה מוסכמת באשר לקו העוני.
2. קיים קושי בהתאמת קו העוני המוסכם לגדלים שונים של משפחות ומשקי בית. לפרטים המשתייכים למשפחות או משקי בית קטנים עשויות להיות תפיסות שונות לגבי הכנסה מינימלית ותנאי חיים חיוניים מאשר לפרטים המשתייכים למשפחות ולמשקי בית בינוניים וגדולים. תפיסות אלה עשויות לנבוע מחוסר מידע לגבי צרכים של משפחות או משקי בית בגדלים שונים.
3. גישה זו אינה מנטרלת לחלוטין את מעורבותם של החוקרים, מכיוון שהם ממשיכים להיות מנסחי השאלות המופנות לאזרחים ומנתחי תשובותיהם.
4. מכיוון שקו העוני המוסכם בכל מדינה (במידה וניתן להגיע אליו) משקף תפיסות סובייקטיביות של אזרחי אותה מדינה, והמושפעים מגורמים כמו רמת חיים, ציפיות ורקע תרבותי וחברתי האופייניים לה, קשה להשתמש בשיטה זו לצורך השוואה בין מדינות.

מדד ההכנסה המוסכמת מעורר, אפוא, שתי שאלות עיקריות: האם ניתן כלל להגיע להגדרה סובייקטיבית של קו העוני? ואם כן, האם קו העוני הבנוי על תפיסה זו עדיף על קו עוני אובייקטיבי שנקבע על-ידי מומחים על בסיס נתונים שונים העומדים לרשותם? העובדה שקו עוני זה לא יושם עד כה באופן רשמי באף מדינה מורה כי הספקות לגבי אפשרות יישומו הם אכן מרובים ביותר.



## 5. מדד החסכים

גישת החסכים אינה מתייחסת להכנסה של פרטים ומשפחות, אלא לקיומם של חסכים בסיסיים הפוגעים ביכולתם להבטיח לעצמם איכות ותנאי חיים המקובלים בחברה. גם גישה זו תופסת אפוא את העוני כתופעה יחסית. העיקרון המנחה גישה זו הוא, שהעוני אינו מתבטא בהכרח בהכנסה הנמוכה של פרטים, משפחות או משקי בית, אלא במחסור ברכיבים לא-כספיים שונים, המשקפים איכות ותנאי חיים סבירים.

גישה זו מעוררת כמה שאלות: מה הם תנאי חיים אשר היעדרם מבטא מצב של עוני? האם ניתן להגיע להסכמה על רשימת תנאי חיים כאלו? יש הסבורים שהרשימה צריכה להיות מקיפה ולהתייחס למגוון רחב של רכיבים ובכללם פריטים מוחשיים המשקפים תנאי חיים קונקרטיים, ויש המציעים לצמצם רשימה זו. מספר הצעות של חסכים יוצגו להלן וידגימו את הבעייתיות שבבחירת האינדיקטורים.

טאונסנד, חוקר בריטי שנמנה עם התומכים הבולטים בשימוש בחסכים למדידת העוני, פיתח רשימה מקיפה של קרוב לשמונים רכיבים אישיים וחברתיים המתארים תנאי וסגנונות חיים מהמאפיינים עוני. הרכיבים התייחסו למגוון רחב של נושאים כמו: מזון, לבוש, תנאי דור, תעסוקה, בעלות על אביזרים ביתיים, שימוש בשירותים חברתיים, מעורבות חברתית, מצב בריאות ומרכיבים שונים של סגנון חיים. מדדים שונים אלה קובצו מאוחר יותר ל"מדד מחסור" שכלל 12 פריטים (Townsend item deprivation index). את נתוני מדד המחסור הצליב טאונסנד עם נתוני ההכנסה וקיבל תמונה רב-ממדית של העוני בבריטניה. ההצלבה אפשרה לו לאתר רמת הכנסה ספציפית שאצל המשתכרים ממנה ומטה חלה החמרה משמעותית ביותר במדד החסכים. רמת הכנסה זו כונתה על-ידי טאונסנד "סף העוני" (poverty threshold)<sup>1</sup>.

באירלנד נעשה שימוש מקביל במדד חסכים בתנאי חיים ובמדד הכנסה לצורך מדידת העוני.<sup>2</sup> בדיקת החסכים בתנאי החיים כוללת את שמונת המרכיבים הבאים: חימום בבית, ארוחה ממשית אחת ליום, ארוחה הכוללת בשר, דג או עוף לפחות אחת ליומיים, ארוחה משובחת לפחות אחת לשבוע, זמינות בגדים חדשים ושני זוגות נעלים חזקות, מעיל

<sup>1</sup> Townsend, 1987.

<sup>2</sup> Layte R., Nolan B. and Whelan C.T., 2000.

חס והיעדר חובות מעיקים. בנוסף לכך כוללת רשימת החסכים רכיבים נוספים, אך אלו אינם נלקחים בחשבון במדידת העוני. שמונת הפריטים נבחרו בשל ארבע סיבות: הם נתפסו על-ידי האזרחים כחיוניים ביותר, הם מצויים ברשות רוב האזרחים, היעדרם משקף היטב מצב של קיפוח בתנאי החיים והם משתלבים יחדיו (קיים מתאם גבוה ביניהם). ראוי להדגיש, כי בבדיקת החסכים מתבקשים המשיבים לציין האם היעדר פריט מסוים נובע מאי-יכולת להשיגו או לרכשו, או שהוא נובע מהחלטה רצונית שלא לרכוש פריט זה.

הצעה נוספת למדידת העוני באמצעות בדיקת חסכים שונים בתנאי החיים, המכונים קשיים חומריים (material hardships), הועלתה לאחרונה בארצות-הברית<sup>3</sup>. הצעה זו מסתמכת על סקר הנערך בארצות הברית אחת למספר שנים (survey of income & program participation) והמבוצע על-ידי לשכת מפקד האוכלוסין. מדד זה כולל את שמונת המרכיבים הבאים: מחסור במזון (אופי המחסור, גורמי ותדירותו), מצב המגורים (תקרה דולפת, היעדר בבית שימוש ומים חמים, תקלות בצנרת ובחוטי חשמל, חלונות שבורים, חורים ברצפה, סדקים בקירות), צפיפות בדיוור, קשיים בתשלום שכר דירה ומשכנתא, קשיים בתשלום חשבונות מים, חשמל וגז וניתוק שירותים אלה, ניתוק שירותי הטלפון בשל אי-תשלום, אי-זמינות רכב והיעדר פנייה לשירותי בריאות מסיבות כלכליות. המשיבים מתבקשים לציין את מידת קיום בעיה או מחסור ב-12 החודשים שקדמו לסקר. ראוי לציין, כי בניגוד לטאונסנד ולצוות החוקרים האירי, שעיצבו את רשימת החסכים תוך הסתמכות על תפיסת האזרחים, שיטת מדידה זו מפקידה את מלאכת בחירת רשימת הקשיים החומריים בידי מומחים.

לגישת החסכים מספר יתרונות: היא מתמקדת בתנאי חיים המשקפים עוני ממשי ולא בהכנסה כספית שהקשר בינה לבין עוני אינו ודאי, והיא מאפשרת איתור חסכים אופייניים לקבוצות אוכלוסייה ולמגזרים שונים. יתר על כן, כאשר רשימת החסכים נבנית תוך שיתוף האוכלוסייה היא עשויה לזכות בתמיכה חברתית רחבה. מעקב אחר שינויים בתפיסות האוכלוסייה באשר לרכיבים חיוניים מאפשר את התאמתו של מדד זה לציפיות משתנות. עם זאת, לגישה זו מיוחסות מספר חולשות וביניהן:

<sup>3</sup> Beverly S.G., 2001.

1. השוני בין פרטים ומשפחות בתפיסת החסכים והקשיים החומריים עשוי להקשות על הרכבת רשימת חסכים אופיינית למדינה מסוימת. שוני זה עשוי לנבוע מהבדלים ברמת חיים, במקום מגורים, בהשתייכות לקבוצות גיל בעלות צרכים שונים וברקע חברתי-תרבותי. בחירת הפריטים שנכללו ברשימת החסכים שתוארו לעיל התבססה על שיקולים מסוימים שצוינו לעיל, אך שיקולים אלה עשויים להצדיק באותה המידה בחירת פריטים אחרים.
2. מצב של קשיים חומריים ומחסור בפריטים חיוניים עשוי לנבוע מהעדפות שונות של פרטים ומשפחות. משפחה תוגדר כענייה בשל קיום חסכים שונים גם כאשר חסכים אלה נובעים מהחלטתה להעדיף רכישת מוצרי מותרות על פני מוצרים הנתפסים כחיוניים (ביקורת זו אינה רלבנטית אם בעת בדיקת החסכים נבחנת הסיבה לחסרונם).
3. מדידת חסכים בתנאי חיים וקשיים חומרים מציבה בפני החוקרים אתגר מתודולוגי מורכב יותר מאשר במדידת ההכנסה.
4. השוני בין מדינות בתפיסת החסכים והקשיים החומריים עשוי להקשות על עריכת השוואות בינלאומיות.

## 6. המדד המשולב

- מדדים משולבים מבוססים על בדיקה נפרדת של רמת הכנסה ושל חסכים בתנאי חיים. מדד משולב של קיפוח חברתי, הכולל במסגרת אחת רכיבי הכנסה לצד רכיבי חסכים, פותח בארץ על-ידי רוזנפלד, זלצברגר ומטרס<sup>4</sup>. מדד זה מתואר במחקרה של זלצברגר על קיפוח חברתי-משפחתי לאורך זמן של משפחות במצוקה בירושלים. המדד מעוגן בתפיסה, שקיפוח משפחתי מהווה תופעה רב-ממדית ואינו קשור במרכיבי ההכנסה בלבד. המדד כולל ארבע תחומי קיפוח, שכל אחד מהם מכונה ”נחץ“ והוא מתבטא בחריגה מהנורמות החברתיות שהיו מקובלות בעת פיתוח המדד (בראשית שנות השבעים). ארבעת הנחצים שנקבעו שם היו:
- נחץ הכנסה – הכנסה של פחות מ- 1000 ל”י לנפש בחודש.
  - נחץ דיור – צפיפות של יותר משלוש נפשות בחדר.
  - נחץ בריאות – בריאות לקויה של אחד משני ההורים לפחות, המגבילה את תפקודו בתחומים כמו עבודה, ניהול משק בית וחינוך הילדים.
  - נחץ ילדים – למשפחה יש יותר מארבע ילדים מתחת לגיל 17.

<sup>4</sup> ראה בתוך: זלצברגר, 1995.

על בסיס ארבעת הנחצים הללו מסווגות המשפחות לארבע קבוצות מבחינת דירוג הקיפוח שלהן "0" – ללא קיפוח (אין נחצים), "1" – קיפוח קל (נחץ אחד), "2" – קיפוח בינוני (שני נחצים) "3" – קיפוח חמור (שלושה נחצים). לפי מדד זה, משפחות עשויות להיות בדרגת קיפוח בינונית או גבוהה גם כאשר תמהיל הנחצים שלהן שונה. בשונה ממדדי החסכים בתנאי החיים שתוארו לעיל, ואשר כללו מספר גדול יחסית של אינדיקטורים, מדד זה כולל רכיב כספי ושלושה רכיבים לא-כספיים בלבד.

מדד משולב נוסף הוצע על-ידי תוכנית הפיתוח של ארגון האו"ם (United Nations Development Program) ונעשה בו שימוש (בתוספת שינויים מסוימים) בדו"ח החברתי על ישראל, שפורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>5</sup>. המדד של הלשכה, המבוסס על המדד של האו"ם, כולל חמישה רכיבים (חמש מצוקות):

1. מצוקת בריאות – אחוז האוכלוסייה במדינה שצפי חייה אינו מגיע לגיל 60.
2. מצוקת השכלה – אחוז בני 64-51 שאינם יודעים קרוא וכתוב.
3. מצוקת תעסוקה – אחוז הבלתי מועסקים שלא עבדו למעלה משנה.
4. עוני כלכלי – אחוז האוכלוסייה מתחת לקו העוני (מחצית ההכנסה החציונית הפנויה).
5. מצוקת דיור – אחוז המתגוררים בצפיפות של יותר מ-2 נפשות בחדר.

על בסיס רכיבים אלה פותחה נוסחת מדד העוני המשולב, המאפשרת מתן ציון כללי לכל מדינה. מדד נוסף שפותח על-ידי האו"ם, והשונה במקצת ממדד זה, נועד לארצות מתפתחות.

קיימים אפוא, שני סוגים עיקריים של מדדים משולבים – האחד מסתמך על מדידות נפרדות ומקבילות של תנאי חיים והכנסה, והשני משלב את שני המרכיבים במדד אחד.

לשימוש במדדים המשולבים כמה יתרונות:

הצלבת נתוני ההכנסה וחסכים בתנאי החיים מאפשרת איתור רמת הכנסה שממנה ומטה חלה החמרה חריפה בתנאי החיים. בניגוד לקביעת קו העוני על פי רמת ההכנסה בלבד, הרי שהקו הנקבע על בסיס שילוב נתוני ההכנסה ותנאי החיים הוא מאפשר לא רק הבחנה בין עניים (בעלי הכנסה נמוכה ותנאי חיים ירודים) ולא עניים (בעלי הכנסה מספקת ותנאי

<sup>5</sup> הלמ"ס, 2000.

חיים סבירים) אלא אף בין בעלי הכנסה מספקת ותנאי חיים ירודים שעשויים לשפר את רמת חייהם ולהיחלץ ממצוקתם אם הכנסתם הנוכחית תתמיד, לבין בעלי הכנסה ירודה ותנאי חיים סבירים, שעשויים להידרדר למצוקה אם רמת הכנסתם הנמוכה תימשך לאורך זמן. מחקרי מעקב אחר משקי בית בארצות אירופאיות, שבדקו במשולב נתוני הכנסה ותנאי חיים, אכן מראים שהחמרה בתנאי החיים אינה מושפעת מירידה זמנית אלא מפגיעה ממושכת בהכנסה. שימוש במדדים משולבים אינו חף, כמובן, מחסרונות, אך מזידה המבוססת על שילוב נתונים כספיים ולא-כספיים, מעשירה בצורה משמעותית את המידע על העוני כתופעה דינמית ורב-ממדית, ומעמידה לרשות קובעי המדיניות ומפתחי תוכניות חברתיות מידע מהימן וחיוני ביותר על היבטים שונים של תופעת העוני.

## 7. מדידת העוני בישראל

מקור המידע העיקרי על העוני בישראל הוא הדו"ח השנתי של המוסד לביטוח לאומי, המספק כל שנה נתונים על שיעורי העוני בישראל בקרב נפשות, משפחות וילדים ובמגזרים שונים. מדידת העוני מתייחסת להכנסה הפנויה של משק הבית, הכולל את כל הנפשות המתגוררות בצוותא תחת קורת גג אחת. המדד הוא מדד העוני היחסי, וקו העוני הוא מחצית ההכנסה החציונית הפנויה. ההכנסה הפנויה כוללת את התקבולים הכספיים מהמקורות הבאים: שכר עבודה או הכנסה מעיסוק כעצמאי, תשלומי העברה (גמלאות וקצבאות מהביטוח הלאומי ומקורות אחרים), הכנסה מנכסים פיסיים (שכר דירה) ומנכסים כספיים (ריבית על חסכונות וכו'). ההכנסה אינה כוללת מקורות נוספים כמו סיוע מהמדינה בתשלומי שכר דירה, הנחות ממיסים, שירותים בעין (שירותי בריאות, סיעוד, מעונות יום ועוד), ירושות ומתנות. המדידה גם אינה מתחשבת בערך הנכסים הפיסיים שבעלות משקי הבית. הנתונים על הכנסות משקי הבית בישראל המאפשרים את פרסום הדו"ח השנתי מבוססים על סקר שנתי הנערך על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בקרב מדגם של משקי בית בישובים שגודלם הוא מעל 2000 נפש. ההכנסה הנחשבת כקו עוני מותאמת למספר הנפשות המרכיבות את משק הבית על פי סולם שקילות קבוע. התאמת קו העוני לגודל משק הבית נובעת מההנחה שהוצאות משק בית גדולות אומנם עם כל נפש נוספת, אך עם זאת, התוספת לכל נפש אינה אחידה והיא נעה מ-75 עד

- ל-40 אחוז מקו העוני לנפש סטנדרטית אחת. התפיסה הבסיסית המנחה שיטת מדידה זו והשינויים החלים בה משנה לשנה היא, שכל שיפור ברמת החיים של כלל האוכלוסייה, המתבטא בעלייה ברמת ההכנסה, צריך להשתקף גם ברמת החיים של העניים.
- על רקע החסרונות שמנינו לעיל לגבי הממד היחסי הציגו חוקרים רבים להשתמש במדדים משופרים, שיספקו מידע הן על הרכיבים הכספיים והן על הרכיבים הלא-כספיים של העוני. נראה לנו, כי לאחר שלושים שנות שימוש בממד זה יש להשלים את מדידת העוני הנוכחית במדידה משלימה, שתכלול בין היתר את הרכיבים הבאים:
1. רכיבים לא-כספיים (תנאי חיים, קשיים חומרים, השתתפות חברתית ותחושה פסיכולוגית).
  2. רכיבים כלכליים נוספים, מלבד ההכנסה הפנויה כמו רמת הוצאה, ערך נכסים כספיים ופיסיים.
  3. תהליכים דינמיים המשקפים גלישה בעוני, התמדה בו ויציאה ממנו.
  4. איתור דפוסי עוני במגזרי אוכלוסייה שונים.

## סיכום

הדיון במדדי העוני השונים מצביע על כמה דילמות עיקריות הניצבות בפני המבקשים למדוד את העוני בצורה הולמת. ניסיון לקבלת תמונה מקיפה, בהירה ומהימנה ככל האפשר של שיעור העניים במדינה ומצבם, מחייב התייחסות למספר רב של רכיבים כספיים ולא-כספיים, המשקפים את הרב-הממדיות של תופעת העוני, אך מימוש יעד זה הינו משימה מתודולוגית ומנהלית מורכבת. יתר על כן, ככל שהמידע המצטבר הוא רב ומורכב יותר, כך קשה יותר להפיק ממנו מסקנות אופרטיביות. מצד שני, קבלת מידע על מספר קטן של רכיבים היא אמנם קלה ונוחה יותר, אך התמונה המתקבלת הינה חלקית ביותר.

הביקורת שהועלתה כנגד המדדים הנהוגים לא מנעה את המשך יישומם במרבית המדינות. נראה כי המשך השימוש בהם נובע מהיותם כלי זמין ונוח, ומההכרה ששימוש במדדים אחרים, המחייבים מדידת רכיבים נוספים כמו רכוש, שירותים בעין ותנאי חיים, כרוך בקשיים רבים. הממד המועדף כיום על-ידי חוקרים רבים הוא הממד המשולב, המתייחס הן לרמת ההכנסה והן לחסכים בתנאי החיים. העובדה שמדד זה מיושם באופן פורמלי במספר מועט של מדינות היא על כן מפתיעה ביותר. ניצב בפנינו האתגר של פיתוח מדד עוני מקובל מבחינה ציבורית

וישים מבחינה מנהלית ומתודולוגית, המסוגל לשקף בצורה הולמת את המורכבות והרב ממדיות של תופעת העוני ולצייד את מעצבי המדיניות החברתית במידע הדרוש על מנת לשפר את המצב. יש לקוות שהרשויות יטו אוזן לטיעונים שהוצגו כאן ויחליטו על הפעלת מדידה משלימה של העוני והמצוקה בישראל.

## מקורות

- דורון, א., (1988), "הגדרת העוני ומדידתו – הסוגיה הלא-פתורה", **ביטחון סוציאלי** 32, 15-32.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2000), **דו"ח חברתי 2000**, ירושלים.
- המוסד לביטוח לאומי (2002), **סקירה שנתית 2001**, ירושלים.
- המועצה הלאומית לצמצום פערים ולמלחמה בעוני (1999), **דו"ח מסכם**, ירושלים.
- זלצברגר, ל., (1995), **קיפוח חברתי-משפחתי לאורך זמן**, ירושלים, בהוצאת אקדמון.
- חביב, ג., כהן, מ., ולרמן, ר., (1998), "סוגיות במדידת העוני בישראל" **ביטחון סוציאלי**, 16, 20-39.
- רוטר, ר., ושמאי, נ., (1971), דפוסי העוני בישראל – ממצאים ראשוניים, **ביטחון סוציאלי** 1, 17-28.

- Beverly S.G., (2001), "Measures of Material Hardships: Rationale and Recommendations," **Journal of Poverty** 5 (1), pp. 23-42.
- Bradshaw J. and R. Sainsbury, (2000), (eds), **Experiencing Poverty**, Aldershot: Ashgate.
- Layte R., Nolan B. and Whelan C.T., (2000), "Targeting Poverty: Lessons from Monitoring Ireland's National Anti-Poverty Strategy," **Journal of Social Policy**, 29 (4), pp. 553-576.
- Novak M. (1996) Concepts of Poverty in E. Oyen, S.M. Miller and S.A. Samad (eds), **Poverty: A Global Review** (pp. 47-61), Oslo: Scandinavian University Press.
- Orshansky M., (1969), "How Poverty Is Measured", **Monthly Labor Review**, 92 (2), pp. 37-41.
- Piachaud D., (1987), "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", **Journal of Social Policy** 16 (2), pp. 125-146.
- Ringen S., (1988), "Direct and Indirect Measures of Poverty," **Journal of Social Policy**, 17(3), pp. 351-365.
- Townsend P., (1987), "Deprivation," **Journal of Social Policy** 10 (2), pp. 125-146.
- Veit-Wilson J.H. (1987) "Consensual Approach to Poverty Lines and Social Security," **Journal of Social Policy** 16 (2), pp. 183-211.