

## מונח

# קו העוני בישראל

## הגדרה

קו העוני בישראל מוגדר כמחצית ההכנסה הפנויה<sup>1</sup> החציונית של האוכלוסייה. ההכנסה הפנויה משוקללת על-פי מספר הנפשות במשק בית. משק בית שהכנסתו הפנויה נמוכה מקו העוני נחשב למשק בית עני.

## רקע

מדידת העוני הרשמית בישראל נסמכת על הגישה היחסית,<sup>2</sup> הרואה בעוני מופע של אי שוויון כלכלי חברתי. גישה זו מגדירה עוני כמחסור יחסי המתבטא במרחק ניכר מרמת החיים המאפיינת את החברה. כלומר, אותם משקי הבית שהכנסתם נמוכה במידה משמעותית מההכנסה המאפיינת את כלל משקי הבית נחשבים עניים.

לשם כך, קובעים את קו העוני כאחוז כלשהו מההכנסה המייצגת את רמת החיים של החברה. על פי שיטת המדידה הנהוגה בישראל, ההכנסה הפנויה החציונית נחשבת להכנסה המייצגת של החברה.<sup>3</sup>

מדידת העוני על-פי קו העוני נערכת בישראל על ידי המוסד לביטוח לאומי, המפרסם את תוצאותיו מדי שנה על בסיס נתוני סקר הכנסות המשולב של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.<sup>4</sup>

## שימוש

לקו העוני מגוון שימושים:

- **חישוב תחולת העוני** – המדד העיקרי שמפרסם המוסד לביטוח לאומי הוא "תחולת העוני", המציין את שיעור משקי הבית העניים באוכלוסייה. בנוסף, מתפרסמת תחולת העוני לפי חלוקות שונות: על פי מספר הנפשות או הילדים שמתחת לקו בעוני, שיעור העוני בקרב מגזרים שונים.<sup>5</sup>
- **חישוב עומק העוני** – אומדן המרחק בין הכנסת משק הבית לקו העוני מאפשר להעריך את חומרת העוני.<sup>6</sup>
- **השוואה בין-לאומית** – הערכת מצבה של ישראל לעומת מדינות אחרות.<sup>7</sup>
- **השוואה לאורך זמן** – הערכת מגמות בשינוי מצבה של ישראל לאורך זמן.

<sup>1</sup> הכנסה פנויה מוגדרת כהכנסה הכספית ברוטו, בתוספת תשלומי העברה ובניכוי מסים ישירים (מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות). ר' סמי כהונאי, "[מדידת העוני בישראל – השיטה הנוכחית ושיטות חלופיות](#)", הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 11/04, עמ' 12. מסמך רקע כלכלי בנושא.

<sup>2</sup> שתי גישות נוספות להגדרת העוני הן:

הגישה האבסולוטית, מגדירה עוני כתופעה של העדר אמצעים כלכליים לסיפוק תנאי המחיה הבסיסיים. לדוגמה, לפי המדידה הרשמית בארה"ב קיים ערך מוחלט של סל מוצרים ושירותים המחושב על פי כמות צריכת המזון הממוצעת כפול שלוש. עוד על ההבדלים בין הגישות השונות ר' טום קפלן ופיית אלפנדרי. "[מדידת עוני בישראל](#)". הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 06/03. עמ' 11. הגישה הסובייקטיבית מגדירה עוני כתחושה אישית של מחסור שלא מאפשר קיום. בשנים האחרונות גישה זו שולבה בבניית מדדי עוני שהוכנו באיחוד האירופי, ר'

Förster, et al., "[Income and non-income poverty in Europe: What is the acceptable standard in an enlarged European Union?](#)", European Centre for Social Welfare Policy and Research, April 2004, p. 5.

<sup>3</sup> החציון פחות רגיש לשינויים מערכים קיצוניים ולכן הוא עדיף על הערך הממוצע. שם.

<sup>4</sup> למשק בית, ומשקלל בו את מספר הנפשות. ר' לאה אחדות, רפאלה כהן, מירי אנדבלד. "[ממדי העוני והפערים בהכנסות 2005-6](#)" [ממצאים עקרים](#)". המוסד לביטוח לאומי, 01/07. עמ' 7.

<sup>5</sup> לדוגמה, ר' "תחולת עוני לפי טיפוס משפחה", עמ' 10, לפי מחוזות, עמ' 12. שם.

<sup>6</sup> לאה אחדות, מירי אנדבלד, רפאלה כהן. "[סקירה שנתית לשנת 2005, פרק 2: עוני ואי-שוויון בהכנסות](#)", המוסד לביטוח לאומי. עמ' 102.

<sup>7</sup> דוגמה להשוואת שיעור העוני בישראל למדינות ה-OECD ר' שיינין, "[צמצום העוני בישראל, המלצות למדיניות כלכלית](#)", המכון הישראלי לתכנון כלכלי. 01/07. עמ' 10.

עם זאת, קיימות מגבלות לשימוש בקו העוני

א. הכנסה פנויה היא אינדיקציה מוגבלת לחומרת העוני.

■ **רמת חיים** – הכנסה פנויה משקפת רק חלק מההיבט הפיננסי של משק הבית ולא כוללת חסכוניות, נכסים וחובות.<sup>8</sup>

■ **סיכוי היציאה או הכניסה מעוני** – הכנסה פנויה מוגבלת ביכולת להסביר כניסה או יציאה מעוני. היא אינה משקללת היבטים פיננסיים נוספים של משק הבית, הביקוש בשוק התעסוקה להון אנושי ומצב המשק.

■ **משך העוני** – קו העוני מצלם נקודת זמן אחת ואינו מספק מידע עד כמה העוני הוא תופעה חולפת או מתמשכת.<sup>9</sup>

ב. מגבלות הנובעות משיטת המדידה:

■ **שרירותיות** – קו העוני נקבע כאחוז מסויים מההכנסה הפנויה. קביעתו כ - 50% מההכנסה הפנויה החציונית היא בחירה שרירותית אשר אינה מתבססת על מאפיינים ייחודיים לאוכלוסיה שנמצאת מתחת לקו. לראיה, קיימות מדינות שבהן הקו עובר במקום אחר.<sup>10</sup>

■ **מהימנות המדד** – הכנסה הפנויה המשוקללת במדד אינה כוללת הכנסה לא מדווחת ("הכנסה שחורה").<sup>11</sup>

## דירוג ישראל

על פי נתוני הלשכה המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2005 שיעור המשפחות שהוגדרו עניות עמד על כ-20%. שיעור זה דומה לזה של שנת 2004.

סוף.

<sup>8</sup> דוח בנק ישראל 2006 מציין כי רמת צריכה מהווה אינדיקציה טובה יותר לרמת חיים מתמשכת מהכנסה פנויה. ר' פרק ח' [סוגיות במדיניות הרווחה](#). עמ' 291.

<sup>9</sup> על ההבחנה בין עוני חולף ומתמשך ר' שעיו משה ומיכאל ועקנין. 2001. "[עוני מתמשך בישראל](#)". [רבעון לכלכלה](#) 47, מספר 4, 12/00, עמ' 597-628.

<sup>10</sup> נכון לשנת 2000, קו העוני הרשמי באיחוד האירופי הוא 60% מההכנסה החציונית. ר' טום קפלן ויפית אלפנדרי "[מדידת עוני בישראל](#)", [הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה](#). 06/03. עמ' 12.

<sup>11</sup> כדי להבטיח מדידה מהימנה חשוב לנקוט צעדים לצמצום מרבי של תופעת השכר הלא מדווח. על מנת להתגבר על מכשול זה מציע שיינין להחיל חובת דיווח שנתית על הכנסות לכלל משקי הבית בישראל. ר' שם. עמ' 10.